

비례대표 여성후보 공천할당제의 성과에 대한 비판적 검토

A Critical Approach on the Performance of the Gender Quota System in
Proportional Representation

윤 이 화

(경북대학교 대학원 정치학과 박사과정 수료)

여성의 의회진출의 중요성은 여러 가지 측면에서 제고될 수 있으나 주로 민주성과 대표성 면에서 논의된다. 민주주의 이론적 측면에서 보면, 사회적 대표성을 결여한 정치층원은 민주성을 결여한 것으로 여겨지기 때문에 매우 낮은 수준의 여성의 의회진출은 사회적, 정치적 문제를 야기하고 민주성에 대한 회의를 제기한다. 또한 현실적 측면을 고려할 때, 여성의 저조한 의회진출은 여성정책에 있어서 심각한 문제를 야기할 수 있으므로 여성정책이 적극적으로 수립되고 집행되기 위해서는 보다 높은 수준의 여성의 의회진출이 요구되는 것이다. 지금까지 여성의 선출직 정치참여는 거의 전적으로 비례대표 여성후보 공천할당제에만 의존해왔다. 이러한 제도적인 지원은 여성의 정치참여에 대한 국민들의 의식을 변화시키기 위한 하나의 제도적인 장치이며, 이로 인해 나타나게 될 정치적인 변화와 지역대표 선거에서의 확산효과 또한 기대치의 많은 부분을 차지했었다. 그리고 현재까지의 우리나라의 정치문화나 정치상황을 고려했을 때 여성의 정치참여를 위해서는 제도적인 지원이 불가피한 상황이었다. 그러나 이러한 제도적인 지원은 국민들의 의식적인 변화는 물론이고, 지역대표 여성의 원의 증가에 기대만큼의 효과를 보여주지 못하고 있는 형편이다. 그래서 2000년 총선거부터 시행되고 있는 비례대표 여성후보 공천할당제의 성과에 대해서 시행 전과 후의 기대효과와 실질적인 제도적 효과에 대해 유발효과 혹은 확산효과를 중심으로 비판적으로 검토하고 반성해 볼 수 있는 시간을 갖고자 한다. 총선거든 지방선거든 비례대표에서는 이미 여성후보 공천할당제가 정착단계에 있고, 이제는 지역구의 벽을 넘는 일만 남은 것이다. 따라서 유럽에서 여성의 정치참여에 가장 배타적이었던 두 나라인 독일과 프랑스에서 도입하여 정착에 성공한 여성후보 공천할당제의 도입과정과 노력에 대하여 소개하면서 우리나라에서도 비판적이고 선별적으로 도입하여 제도적인 도움을 받을 수 있도록 향후과제와 개선방안에 대하여 논의하고자 한다. 2007년부터 우리나라에서도 지역대표 여성후보 공천할당제의 도입에 대한 법안발의와 이에 대한 논의가 진행되었던 만큼 앞으로 좀 더 긍정적이고 적극적인 노력이 뒤따라야 할 것으로 생각된다.

○ 주제어: 여성의 대표성, 여성후보 공천할당제, 비례대표, 지역대표, 독일, 프랑스

I. 문제의 제기 및 연구의 필요성

이 연구주제의 시작은 비례대표 여성후보 공천할당제가 도입되면서 한국여성의 대표성 향상에 엄청난 기여를 한 것은 명백한 사실이지만, 제도의 도입 이후 10년에 가까운 세월이 흐른 현재의 시점에서 그 제도적 성과에 대해서 유발효과 혹은 확산효과를 중심으로 한번쯤 되짚어볼 수 있는 시간을 가져야 할 필요가 있다는 생각에서 출발한다.

국가적 차원에서든, 자치단체의 차원에서든 특정 제도를 도입하기 위해서는 해당 제도의 내용 자체는 물론이고, 제도의 도입 이후의 긍정적인 유발효과 혹은 확산효과를 기대하기 마련이며, 또한 기본적인 사전조사와 검토는 완료하고 제도의 도입을 추진하는 것이 순서이자 수혜자에 대한 도리이다. 그러나 오늘날의 비례대표 여성후보 공천할당제는 단순히 ‘여성후보 숫자 채우기’에 머무르고 있으며, 여성의 대표성 향상에 대한 긍정적인 확산효과는 고사하고 오히려 ‘여성의원 자질논란’ 까지 부르고 있는 실정이다.

이러한 안타까운 현실을 지켜보면서, 지금까지는 비례대표 여성후보 공천할당제에 대해서 제도의 도입 이후 여성의 대표성이 향상된 내용을 소개한 1차적인 가시적 효과에 대한 논의가 대부분이었다. 그리고 비판의 방향도 할당제에 대한 법적인 논의와 ‘역차별’이라는 내용 등의 수준에 머물렀다. 그래서 필자는 지금까지와는 조금 다른 방향에서 고민해 보았으며 이러한 생각들이 앞으로 제도의 변화와 발전에 미력이나마 도움이 되었으면 하는 바람을 가져본다.

우리나라에서는 1948년 제헌헌법부터 남녀는 평등하게 만 21세가 되면 선거권을 가지게 되었기 때문에 여성의 선출직 정치참여의 문제는 넓은 의미로 보면 이미 해결되었다고 할 수 있다. 오늘날 대부분의 국가에서 법적·제도적으로 여성에게도 참정권을 주고 있기 때문에 형식적인 정치참여의 문제는 해결되었지만 실제 정책결정권을 가질 수 있는 고위직이나 선출직에는 참여가 너무 적어 여성의 정치적 권리와 대표성이 제대로 반영되지 못하고 있는 것이다. 국민의 뜻을 가장 잘 반영할 수 있고, 국가권력의 정당성을 국민으로부터 부여받은 의회의 구성인원 중 여성이 얼마나 참여하였는가는 그 사회에서 남녀가 정치적으로 실질적인 평등을 부여받는 사회인지를 판단하는 기준이 된다(류진선, 2006).

지방의회에 있어서도 1991년 지방선거가 부활된 이후 형식적인 수치는 서서히 증가추세에 있기는 하지만 그동안의 법적, 제도적인 뒷받침에 비하면 상대적으로 실망스러운 형편이며 아직 갈 길이 멀다고 할 수 있다. 그리고 비례대표 여성후보 공천할당제의 도입과 함께 동반 상승할 것이라고 기대했었던 지역대표 여성의원의 수와 비율은 제자리걸음을 하고 있다. 비례대표 여성후보 공천할당제가 단순히 비례대표 여성의원의 수적 증가만 보장해주었을 뿐 여성후보 공천할당제 본래의 도입 취지와 기능을 제대로 살리지 못하고 있는 것이다.

지금까지 우리나라에서 비례대표 여성후보 공천할당제의 성과에 대한 논의는 그리 흔한 편은 아니었지만, 드물게라도 꾸준히 논의되고 있었다. 하지만 이러한 논의의 대부분이 이 제도가 여성의 대표성 향상에 엄청난 기여를 했다는 내용이 중심이었고, 그동안 여성계의 ‘비례대표 여성후보 공천할당제의 확산효과’, 그리고 ‘지역대표 여성후보 공천할당제의 도입 촉구’ 등에 대한 목소리는 정치권의 소외에 묻혀 힘을 쓰지 못하고 있는 상황이었다.

그럼에도 불구하고 2007년에는 헌정사상 처음으로 국회의원과 지방의원 선거에서 지역대표 후보 10명 중 3명은 여성을 의무적으로 공천해야 하는 내용의 법안이 발의되었다. 덧붙이자면, 문희 국회 여성가족위원장은 현재 ‘권고’ 사항인 지역대표 여성 30% 공천 규정을 ‘의무’로 바꾸는 공직선거법 개정안을 2007년 3월께 발의하였다. 그리고 30% 할당량을 채우지 못할 경우 해당 정당의 모든 후보의 등록을 무효화하는 강력한 ‘페널티’ 조항도 포함했다. 그러나 현재까지 국회에는 선출직 30% 여성할당 강제를 내용으로 하는 공직선거법 개정안이 장기 계류 중에 있는 형편이므로 여성의 정치진입의 장벽을 낮춰줄 제도적 기반 마련이 시급한 상황이다(여성신문, 2007). 반면, 법안 통과 후 과제도 적지 않다. 지난 지방선거와 총선거에서처럼 당선이 불가능한 지역에 생색내기용으로 여성을 공천하는 경우를 배제할 수 없기 때문이다. 이 때문에 일부에서는 공직선거법 개정에 앞서 당헌·당규 개정부터 서둘러야 한다는 지적이 나오고 있다. 여성후보 공천할당제가 정착되려면 정당 내에서의 여성정치에 대한 인식부터 끌어올려야 한다는 것이다.

지난 2005년 10월 정당 가운데 유일하게 ‘지역대표 후보 30% 여성 할당’의 당규를 신설한 민주노동당이 좋은 예다. 민주노동당의 한 관계자는 “일부 남성들이 반발하는 등 잡음이 있었지만 당 중앙위원회를 거쳐 당규를 개정했기 때문에 그나마 손쉽게 여성후보 공천할당제를 추진할 수 있었다”고 전했다(여성신문, 2007).

그래서 지금부터는 2장에서 여성의 대표성과 비례대표 여성후보 공천할당제에 대한 개념 정의를 하면서 기존논의에 대해 검토한 후, 3장에서는 국회와 지방의회에서 한국여성의 의회 진출 현황을 개괄적으로 살펴본다. 그리고 4장에서는 3장에서 살펴본 결과를 바탕으로 2000년 총선거부터 시행되고 있는 비례대표 여성후보 공천할당제의 성과에 대해서 시행 전과 후의 기대효과와 실질적인 제도적 효과에 대해 유발효과 혹은 확산효과를 중심으로 비판적으로 검토하고 반성해 볼 수 있는 시간을 갖고자 하며, 5장과 6장에서는 대안으로서 독일과 프랑스의 사례를 소개하면서 앞으로의 향후과제와 개선방안을 논의하고자 한다.

II. 개념정의와 기존논의의 검토

여성의 과소대표 문제를 논의하기 위해서 우선 명확히 해야 할 개념이 대표성이다. 만일 한 집단의 대표가 그 집단의 사회경제적 배경이나 특성을 지니고 있다면 그 집단의 이익을 잘 대변해 줄 것으로 기대할 수 있다. 이러한 논리를 사회학적 대표성(sociological representation)이라고 부르며 의회의 구성은 전체사회의 축소형과 같이 다양한 유형의 대표자들로 구성되는 것이 가장 바람직하다고 본다(이현우, 2002). 왜냐하면 각 사회집단들은 자신들의 대표를 의회에 진출시킴으로써 정치적인 고려를 받고 있다는 정치적 자신감을 가질 수 있고 정치체제에 정당성을 부여하기 때문이다(서현진, 2004; 김석우, 2004).

대부분 여성의원들의 경우, 역사적으로 여성의 권리신장과 권익보호에 있어서 매우 중요한 대리자 역할을 해왔다. 미국 여성정치연구소의 한 연구에 따르면, 국회의 여성의원 대부

분은 여성을 대표하는 특별한 의무감을 느끼며 특히 자신들의 인생경험을 대표해야 한다고 생각하고 있으며(O'Connor, Karen and Larry J. Sabato, 2002), 최근 한국 여성국회의원에 대한 한 연구도 여성의원들이 남성의원보다 여성관련 입법이나 정책결정에 보다 적극적인 것으로 분석되어 여성의 정치적 대표성이 지니고 있는 중요성을 시사해주고 있다(손봉숙, 2000; 황아란, 2002). 여성의원이 이러한 특정 영역에 관심을 갖고 적극적인 활동을 하는 것은 그들에게 거는 유권자의 기대에 부응하기 위해서 대리자로서의 역할에 충실하기 때문으로 볼 수 있다(서현진, 2004). 과연 모든 사회계층이 정치적 의미를 갖느냐는 문제와 정치지도자들이 반드시 그들과 생각을 공유하는 사회집단을 대변해 준다는 보장이 있느냐하는 문제는 논란의 여지가 있으나 기존 연구들은 성별집단간 정치적 가치관, 사고방식, 행동양식의 차이가 존재하고 여성의원은 여성의 권익을 대변하는 경향이 높다고 주장했다. 즉 선거에서 누가 후보가 되는지 또는 어떤 후보가 당선되는지는 사회적 대표성 확보와 정책결정, 그리고 정치체제의 유지와 발전을 위해서 매우 중요하다고 할 수 있다(서현진, 2004).

현대적인 관점에서 실제 여성의 정치적 대표성에 대해 문제를 제기한 사람은 프랑스의 정치학자인 모리스 뒤베르제(Maurice Duverger)이다. 이전까지만 해도 여성의 참정권과 관련하여 투표권 행사를 어떻게 하느냐가 주된 관심사였다. 그러나 뒤베르제는 1955년 「여성의 정치적 역할(The Political Role of Women)」에서 정치기구에 여성대표가 없다는 것을 처음으로 문제제기 하였다. 이후 여성의 정치참여와 관련하여 종전에는 투표권 행사에만 관심을 두었던 것을 공직진출로 관심을 돌리게 되었다. 뒤베르제는 여성의 공직진출의 장애요인으로 유권자의 혐오감, 남성의 음모, 선거제도를 들고 있다. 이후 많은 여성운동가와 정치학자들은 여성의 정치적 대표성 문제에 관심을 보여왔다(김원홍·김혜영·김은경, 2002).

여성의 대표성에 대한 기존논의는 강윤희·김경미·최정원(2004), 김원홍·이현출·김은경(2007), 이미경·임혜란(2001), 오장미경(2004), 이은재(2007), 김은경(2004), 서현진(2004), 전경옥(2003), 박채복(2002), 황아란(2005), 박혜자(2000), 송은희(1996), 엄태석(2002)은 여성의 대표성에 대한 연구경향과 함께 여성의 정치세력화와 대표성, 정당공천, 여성정책과 양성평등에 대하여 주로 관심을 가졌고, 김은경(2007), 김혜영(2000), 정하나(2005), 전지선(2007), 윤용희(2001)는 입법활동과 정책결정직 대표성 증진과 여성할당제가 적용되는 비례대표 부문에 주로 관심을 가졌다. 그리고 김혁(2005), 최무현(2001)은 대표관료제에 대해 주로 논의하면서 대표관료제가 추구하는 '대표성의 통합적 증진'이라는 진정한 목표는 아직도 달성이 요원한 비현실적인 이상으로 남아있다고 지적하였다. 또한 김민정(1997), 이현우(2002)는 선진외국에서의 제도 도입의 성공사례에 대하여 주로 관심을 가지고 연구하였으며, 류진선(2006), 김은미(2005), 정재현(2007), 황아란(2002, 2006), 김원홍·윤덕경·김은경·김은수(2006)는 선거결과와 선거제도에 대하여 연구하는 등 다양한 방향으로 이루어졌다.

그러나 지금까지 여성의 대표성에 대한 연구는 연구경향에 대한 논의에서부터 비례대표 여성의원, 여성의 정치세력화, 여성의원들의 입법활동 분석, 정책결정직 대표성 증진, 그리고 여성의 대표성 확대를 위한 형식적인 방안들에 대한 연구, 선진외국의 제도 도입의 성공사례 등이 주를 이루었으며, 이것이 여성의 대표성에 대한 논의들의 한계이다. 여성의 지역구 저 대표성을 극복하는 일은 정치체제, 정치문화, 선거제도, 국민의식 등이 네 박자가 잘 맞아

해결될 수 있는 문제이다. 한마디로 말하자면 그리 쉽게 해결될 수 있는 문제가 아니라는 뜻이고, 지금까지와 같이 소극적이고 형식적인 접근으로는 어렵도 없다는 뜻이기도 하다. 여성의 대표성 확보를 위한 적정수준은 어느 정도인가에 대한 정답은 없다. 다만 정치과정에서 실질적인 정책적 차이를 만들 수 있는 여성의원의 대표성 수준은 30% 정도인 것으로 알려져 있다. 그러나 눈에 띄는 여성의원의 비율이나 수적 증가에 연연하여 대표성이 확립되었다고 보아서 안 된다. 더 중요한 것은 여성의 의회진출 수준과 대표성이 질적으로 증가하고 있는지를 파악하는 것이다. 하지만 대표성의 질적 성장도 기본적인 수가 전제가 되어야만 가능한 것이다. 어느 정도의 수적 대표성이 확보가 되면 그 중에서 질적 대표성도 기대할 수 있을 것이다. 무슨 일이든 첫술에 배가 부르기는 어렵고, 한 걸음으로 천리에 닿을 수는 없는 것처럼 수적 대표성도 전제하기 어려운 상황에서 질적 대표성을 기대하고 논의하는 것은 과한 욕심이며, 기다림의 미학이 필요한 시점이 아닐까 생각한다. 그리고 한국과 같이 중앙집권적인 정당구조를 가진 나라에서는 국가지도자나 정당지도자가 여성의 대표성 확대에 대한 긍정적인 생각을 가지고 여성단체지도자들과 전·현직 국회의원들 그리고 여성학자들, 이른바 여성계와 손을 잡고 적극적으로 나서기만 한다면, 그리 먼나라 이야기만은 아닐 것이다. 모르긴 몰라도 앞으로 여성의 대표성 확대는 시대적인 흐름이 될 것이며, 우리에게 남겨진 숙제라고 할 수 있다.

한편, 세계 여러 나라의 의회에서 비례대표제를 채택하는 이유 가운데 하나는 사회 내에 존재하는 다양한 이해집단들이 의회에서 대표되는 기회를 제도적으로 보장하기 위한 것이며, 우리나라 역시 제6대 국회의원 선거에서부터 같은 취지를 가지고 도입되었다(황아란, 2005). 그동안 비례대표제에 대해서는 각계각층의 대표를 충원하는 기능보다 제1당의 과반수 확보에 도움을 주는 역할을 해왔다는 비판이 있어왔다. 따라서 이러한 부정적인 요소를 보완하고자 비례대표의 의원정수를 줄이면서, 후보자가 득표한 수에 비례하여 의석을 배분하는 방법으로 바뀌었으며, 비례대표제를 채택하고 있는 스웨덴이나 독일 등의 경우에 있어서 비례대표제가 여성의 의석을 늘리는데 순기능적인 역할을 했던 것과 마찬가지로 우리나라의 경우에도 그간 비례대표제의 도입은 여성의 의회진출에 미비하나마 순기능적인 역할을 해왔다(김원홍, 김혜영, 김은경, 2002).

그리고 할당제를 뜻하는 "Quota"의 어원은 라틴어로서 몫, 배당, 지분을 의미한다. 여성의 수적인 대표성 비율이 일정한 수준에 도달할 때까지 체계적인 증가를 목표로 하는 적극적 조치 중의 하나로써 비례대표에 우선 적용된 여성후보 공천할당제는 여성에 대한 차별을 제거하기 위한 법적, 제도적, 정치적 수단으로서 여성참여의 몫이 일정한 비율에 도달할 때까지 여성이 일정한 요건 하에 우선적으로 고려되는 조치라고 할 수 있다(김선욱·김명숙, 1994). 이 때 중요한 것은 약한 상대에 대하여 유리한 조건을 주는 페어플레이 정신인 핸디캡 제도의 일면이 있고, 또 한편으로는 사회 각 부문에서 남녀 양성 모두의 평등한 대표성을 정의롭게 보는 것이다. 그리고 할당제는 단순히 할당제의 도입만으로는 충분한 조치가 되기 어려우며 반드시 여성의 비율이 양적, 질적으로 개선되게 하는데 적합한 지원조치가 병행되어야만 실질적인 효과가 있는 조치이다.

따라서 할당제는 현존하는 차별이 없어질 때까지 필요한 조치이다. 즉 할당제는 평등이 실

현되면 더 이상 필요하지 않은 조치이며, 할당제 규정의 성격은 임시적이며 한시적이다. 물론 할당제가 실시되는 개별 영역마다 여성차별 상황이 같지 않으므로 그 시한도 각기 다를 수 있다(김선옥·김명숙, 1994).

비례대표 여성후보 공천할당제에 대한 기존논의는 할당제에 대한 법적논의와 선진외국의 할당제 성공사례를 제외한 순수 국내 연구는 그리 흔하지 않다. 흔하지 않은 논의들 중에서도 몇 가지 주의 깊게 살펴보아야 할 논의들은 황선혜(2004), 프리가 하우스크(Frigga Haug, 1997), 김원홍·김혜영·김은경(2002), 김선옥·김명숙(1994), 김민정(2004, 2006)은 주로 선진외국의 할당제 성공사례에 대하여 관심을 가졌고, 김영희·박현미(1997), 문경희(2007), 황정미(2002), 김영미(1999), 김원홍(2003)은 주로 할당제에 대한 법적 논의와 국내의 할당제 및 적극적 조치에 대하여 관심을 가졌다. 또한 석인선(1999), 김주환(2008), 황아란(2005)은 양성평등에 대한 논의와 함께 비례대표의 확대에 대하여 주로 연구하였다.

지금까지 대부분의 국내연구들은 규범적인 차원이나 제도적인 측면에서 비례대표 여성후보 공천할당제를 논의하거나 선거제도의 정치적 효과를 비교·분석하는데 초점을 두었을 뿐 비례대표 여성후보 공천할당제의 내용과 성과, 그리고 문제점과 한계에 대한 비판적 검토와 반성을 위한 구체적이고 체계적인 분석은 거의 없었다. 그 이유는 아마도 비례대표가 차지하는 비중이 그리 높지 않다는 점과 정당명부 투표제가 도입되기 이전에는 명부작성이나 비례대표 당선자가 유권자와 유리된 관계에 있었기 때문일 것이다. 그러나 정당명부 투표제가 도입되고 비례대표의 확대논의가 제기되는 오늘날 비례대표에 대한 실증적인 분석은 절실하며, 투표대상이 된 정당명부의 구성, 즉 비례대표후보의 특성과 명부순위의 결정요인, 그리고 비례대표와 지역구 당선자간의 비교분석 등은 비례대표제의 성과를 평가하는데 매우 중요한 내용이 될 것이다(황아란, 2005).

Ⅲ. 한국여성의 의회진출 현황

다음은 전술한 내용을 바탕으로 우선 한국여성의 의회진출 현황을 국회와 지방의회로 나누어 살펴보고자 한다.

1. 국회진출 현황

제1대에서 제5대 국회까지는 소수 여성엘리트에 의한 개척시기라고 볼 수 있다. 이 시기는 기존의 사회운동이나 독립운동을 해왔던 소수 여성 엘리트들을 중심으로 여성 지위의 전반적인 상승과는 관계가 없는 상태에서 여성의 정치진출이 시도되었던 때이다. 여성의원의 비율은 1% 내외였고, 이 시기에는 한국 최초이자 마지막인 여성만의 정당인 대한여자국민당이 창당되어 활동하였다. 사회적·물질적으로 여성에 대한 규제가 많이 완화되고 여성의 지위 향상이 많이 이루어진 현재에도 창당이 힘든 여성정당이 바로 이 시기에 활동하였던 것이다. 여성엘리트들은 기성 남성정치인과의 밀접한 관계 속에서 그들의 지원을 받아 한국 현대정

치 초기에 여성정당과 여성 국회의원, 여성 부통령 후보라는 상징적이긴 하지만 획기적인 성과를 거둘 수 있었다. 따라서 사회 전반에 걸친 여성의 지위나 역량에 대한 긍정적인 평가는 이끌어내지 못했다. 우리나라는 해방과 거의 동시에 도입된 서구 민주주의 제도로 인해 다른 나라와 달리 격렬한 투쟁 없이 여성들도 참정권을 얻게 되어, 여성들이 남성들과 동등한 위치에서 정치에 참여할 수 있었다. 그러나 형식적인 부분만 서구 방식을 따라갈 뿐, 그 실질적인 운영에 있어서는 여전히 가부장적 사고방식에서 벗어나지 못하고 있었으며, 정당의 지배 구조나 선거제도는 여성에 대한 배려가 거의 없이 이루어졌기 때문에 사회적으로 지명도가 낮은 여성이 정당에서 제대로 활동할 수 없었으며, 선거에서 당선되는 것도 힘들었다(류진선, 2006).

제6대에서 제10대 국회까지는 권위주의 정권의 취약한 정통성 확보를 위한 상징의 의미를 지닌 정체시기라고 볼 수 있다. 이 시기의 정부의 권위주의적 통치는 정치사회를 통제하는 쪽으로 움직이면서 정치의 동원화가 나타나게 되어 당시의 여성의 정치참여도 마찬가지로 성격을 띠게 되었고, 이는 극소수의 여성에게 일종의 구색 맞추기 형식으로 주어지게 되었다. 나름대로 능력 있는 여성을 인정했던 이승만의 하야¹⁾와 4·19와 5·16으로 인해 사회가 변화되었고, 이후 급속한 산업화가 진행되면서 여성의 정치참여는 형식적인 차원으로 변모하게 되었다. 그리고 선거제도를 대폭 손질하여 소선거구 다수대표제와 비례대표제의 혼합선거제를 채용하였는데, 이는 권위주의 정권에서 최고권력자의 정치적 의지만 있으면 의식의 변화나 사회적 분위기, 제도변화 없이도 모든 것이 이루어질 수 있음을 보여주었다. 이 시기는 수적인 증가 측면에서만 보자면 여성이 국회에 진출하는데 있어서 급진적인 도약시기라고 할 수 있으나, 이는 유신정권이 자신들의 정통성을 확보하고자 하는 일종의 상징성을 띤 여성으로 인원수를 채우고자 하는 정치적 계산에서 나온 것이라고 볼 수 있으며, 실상은 여성의 정치참여의 정체시기라고 볼 수 있을 것이다(류진선, 2006).

제11대에서 제14대 국회까지는 상징성과 전문성을 보이기 시작하면서 여성의 정치참여 확대를 위한 법, 제도적 기틀이 마련되었던 도약시기라고 볼 수 있다. 이로써 그동안 사회적으로 공식적인 부분으로 취급받지 못했던 여성문제의 정책화가 공식적인 부문으로 편입되고 여성이 정책결정직에 참여할 수 있는 기회를 확대시키는 계기가 되었으며, 이는 여성의원의 수가 증가하고 제도의 설치나 기관이 설립됨으로써 이제는 양적인 증가에서 질적인 증가로 발전되어감을 보여주는 것이라고 본다. 정당의 여성에 대한 공약도 이 시기에 본격적으로 나타나기 시작하였는데, 이는 각 정당이 이제 선거에서 여성유권자의 표를 의식하기 시작했다는 증거로서 정치발전에 있어 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 따라서 이 시기가 바로 여성의 정치참여 확대를 위한 기반 조성기이고, 한단계 도약할 수 있는 초석을 놓는 중요한 시기라고 할 수 있다(류진선, 2006).

제15대에서 제17대 국회까지는 전문직으로서의 여성국회의원의 위상이 가시적인 성과를 보였던 확대시기라고 볼 수 있다. 문민정부 이후 자유와 민주화의 분위기와 함께 그동안 우

1) 손봉숙은 외국생활을 오래했던 이승만이 능력 있는 여성을 인정하는데 있어서 크게 주저하지 않았다고 보았다. 손봉숙박의경, 「한국민주주의와 여성정치」, (서울: 풀빛, 2000).

비례대표 여성후보 공천할당제의 성과에 대한 비판적 검토

리 사회에서 소외되어오던 계층에 대한 관심이 고조되면서 여성에 대한 관심도 커졌다고 할 수 있다. 이러한 관심은 여성의 정책결정과정에서의 참여확대와 함께 여성의 정치참여라는 사안을 사회적 이슈로 대두시켰고, 그 결과 여성의 정치참여를 구체적으로 논하는 기관들이 형성되었다.²⁾ 그리고 이 시기에는 정당법 개정으로 비례대표 여성후보 공천할당제가 도입되어 비례대표 후보자 명단에서 여성후보를 30% 이상 할당할 것을 명문화한 제16대 국회의원 선거에서부터 여성의원의 수는 급격히 증가하였고, 제17대와 제18대 국회의원선거에서는 여성후보 공천할당제가 지역대표는 30% 권고사항으로 비례대표는 50% 강제조항으로 채택되었다. 또한 이 시기의 여성의원들은 일반적으로 여성의 분야로 인식되고 있던 상임위원회를 탈피하여 매우 다양한 상임위원회 활동을 보이고 있는데, 앞선 시기와 달리 여성국회위원회의 역할과 기능이 상당히 다양화되었음을 의미하는 것이라 하겠다. 바로 이런 면에서 이 시기를 단순한 여성의원의 양적, 질적 증가 측면보다는 전체적으로 여성의 정치참여가 확대되는 시기라고 볼 수 있다(류진선, 2006).

<표 1> 역대 국회 여성의원 당선현황

국 회	의원총수	여성의원총수 (비율)	지역대표 여성의원수 (지역대표 의원정수, 비율)	비례대표 여성의원수 (비례대표 의원정수, 비율)
1대(1948)	200	1(0.5%)	1(0.5%)	
2대(1950)	210	2(0.9%)	2(0.9%)	
3대(1954)	203	1(0.5%)	1(0.5%)	
4대(1958)	233	3(1.3%)	3(1.3%)	
5대(1960)	233	1(0.4%)	1(0.4%)	
6대(1963)	175	2(1.1%)	1(131, 0.7%)	1(44, 2.3%)
7대(1967)	175	3(1.7%)	1(131, 0.7%)	2(44, 4.5%)
8대(1971)	204	5(2.5%)	0(153, 0.0%)	5(51, 9.8%)
9대(1973)	219	12(5.5%)	2(146, 1.4%)	10(73, 13.7%)
10대(1978)	231	8(3.5%)	1(154, 0.6%)	7(77, 9.1%)
11대(1981)	276	9(3.3%)	1(184, 0.5%)	8(92, 8.7%)
12대(1985)	276	8(2.9%)	2(184, 1.1%)	6(92, 6.5%)
13대(1988)	299	6(2.0%)	0(224, 0.0%)	6(75, 8%)
14대(1992)	299	8(2.7%)	1(237, 0.4%)	7(62, 11.3%)
15대(1996)	299	11(3.7%)	3(253, 1.2%)	8(46, 17.4%)
16대(2000)	273	16(5.9%)	5(227, 2.2%)	11(46, 23.9%)^{a)}
17대(2004)	299	39(13%)	10(243, 4.1%)^{b)}	29(56, 51.8%)^{b)}
18대(2008)	299	41(13.7%)	14(245, 5.7%)^{b)}	27(54, 50%)^{b)}
합계	4,403	176	49	127

a) 제16대 국회부터는 비례대표 30% 여성후보 공천할당제 적용

b) 제17대, 제18대 국회에서는 여성후보 공천할당제가 지역대표는 30% 권고사항, 비례대표는 50% 강제조항.

자료: 참고문헌을 종합하여 재구성.

2) 여성의 정치참여를 통해 여성의 문제를 정치적으로 풀어가고자 하는 취지로 1990년에 설립된 한국여성정치연구소가 대표적인 사례이다.

2. 지방의회진출 현황

지방의회는 그 성격상 지역주민의 일상생활과 직결되는 문제들을 다루며 중앙정치에 비해 남성들의 경쟁이 약하기 때문에 여성의 참여가 훨씬 용이한 정치영역이다(박채복, 2002). 그러나 우리나라에서는 여성 국회의원의 비율도 낮지만 지방자치의 역사가 일천한 지방의회에 있어서도 여성의원의 비율이 매우 낮은 실정이다. 지방선거에 있어서도 여성의 과소대표성 문제에 정당의 역할이 그 어느 때보다 중요시되고 있음에도 불구하고 정당의 여성의 대표성 확대를 위한 노력은 지극히 미흡하다고 볼 수 있으며, 진정한 민주주의가 실현되기 위해서는 지방자치시대 여성의 정치참여의 중요성이 강조되어야 할 것이다(엄태석 2002). 이와 함께 여성의원의 비율을 제고하기 위한 제도적이고 정책적인 고려가 없는 한, 생활정치를 표방하는 지방정치에서도 여성의 대표성을 기하기 어렵고 현재와 같이 낮은 여성대표성으로는 균형 있는 지역발전은 물론, 지역여성을 대표하고 지역차원에서 여성의 발전을 보장하기는 어려울 것으로 보인다.

지금부터 여성의 지방의회 진출현황을 살펴보자면, 1991년 지방의회의원 선거에서는 1987년 대통령 직선제 개헌 등을 약속한 6·29선언 이후 일련의 정치적 변화들은 한국사회 전반에 걸친 민주화를 향한 새로운 전환으로 여성에게는 정치참여를 촉진시키는 계기가 되었다. 지방자치의 실시는 중앙정치 중심의 남성정치문화를 변화시키고, 생활주변의 과제들과 지역의 문제들을 정치를 통해 해결함으로써 지금까지 정치에서 소외되어온 일반시민, 여성, 노동자들의 주변인들이 정치적 주체로 자리매김할 수 있다는 희망을 주기에 충분했다.

1995년 제1회 전국동시지방선거에서는 우리나라 선거사상 최초로 광역 및 기초자치단체장, 광역 및 기초의회 의원을 동시에 선출하는 선거가 전국에서 일제히 실시되었으며, 본격적인 지방자치시대가 그 막을 올리게 되었다. 광역의회에 여성의원의 비율이 높아지게 된 것은 1995년 지방선거부터 10% 비례대표제의 도입과 각 정당이 여성표의 공약이라는 전략적인 의도에서 비교적 많은 수의 여성을 공천함에 따라 여성의원의 비율을 높일 수 있었다. 여성을 비례대표후보에 할당할 때 전체 할당율도 중요하지만 당선가능지역과 타정당 지지지역에서 여성후보를 몇 순위에 배정하는가 하는 것이 당선을 결정짓는데 가장 핵심적인 사항이다. 당시 여성후보의 경우 2인 이상 선거구에 출마한 여성후보의 당선율이 보다 높게 나타남으로써 중대선거구제, 비례대표제가 여성의 지방의회 참여에 유리한 제도임을 알 수 있었다. 또한 비교적 대도시에서 많은 여성후보가 당선됨으로써 도농 간의 여성에 대한 인식 차이가 상당히 높다는 것을 시사해 준다(최한수, 1998). 결과적으로 95년 선거는 나름대로의 문제점과 과제를 남겼지만, 지난 61년 이후 유보되어 있던 주민자치권을 완전히 회복했다는 점에서 지방행정사 뿐만 아니라 우리나라 정치·경제·사회·문화 전반에 걸쳐 커다란 변화를 수반하게 될 역사적 전환점이 되었다(유호근, 1995).

1998년 제2회 전국동시지방선거에서는 지방의원 가운데 광역의원은 정당공천제로, 기초의원들은 정당비공천제도로 입후보하게 된다. 기초의원의 경우 정당공천제가 아니라고 해도 사실상 대부분의 지역에서 각 정당은 이른바 '내천'을 통해 각 선거구별로 자기당 소속 후보를

내세우고 공공연히 지원했다. 1991년의 두 배 이상의 여성의원을 당선시킨 1995년 지방선거에서 용기를 얻은 여성계는 1998년을 ‘여성정치 도약의 해’로 선포하고 ‘제2회 전국동시지방선거’에 큰 기대와 자신감을 갖게 되었으나 6월 4일 치러진 지방선거는 여러 가지로 침체된 사회분위기를 반영하듯 후보등록률에서부터 여성후보의 비율이 저조하게 나타났다. 이러한 결과는 김대중 정부의 출범 이후 6·4 지방선거를 계기로 여성의 지방의회 진출이 확대되리라는 여성계의 기대에 크게 못미치는 것이었다.³⁾ 그리고 지역대표 후보로서 여성은 여전히 선호되고 있지 않음을 알 수 있고, 이는 아직도 여성의 정치적 경쟁력이 많이 부족함을 알 수 있게 한다(엄태석, 2002). 결과적으로 6·4 지방선거는 낮은 투표율, 지역주의의 심화, 지역별 지역지배정당의 완승으로 인한 1당지방행정, 선거운동 과정에서 흑색 비방선전 시비, 기초의원선거에서의 정당공천 배제라는 지방자치법정신의 훼손 등으로 시간의 흐름에 따른 역사발전의 축에서 보면 선거문화를 조금도 진전시키지 못한, 오히려 후퇴한 선거였다고 볼 수 있다(최한수, 1998).

2002년 제3회 전국동시지방선거에서는 사상 가장 낮은 투표참여율을 보였으며, 사회전반의 무관심과 탈정치화 현상을 보여주었고, 지방자치가 시작된 지 10여 년이 지났지만 아직까지 풀뿌리 민주주의가 정착되지 못한 아쉬움을 남겼다. 2002년 지방선거에서 두드러지는 점은 정당명부식 비례대표제가 도입되어 지방선거에서 처음으로 광역의회의원선거에서 지역대표와 비례대표 후보자에게 각각 1표씩을 투표하는 1인 2표제가 되었다. 그리고 광역의회 지역대표 여성후보 공천할당 30%가 지켜지지 않은 상태에서 정당들이 광역의회 비례대표에 어느 정도까지 여성을 공천하고, 어느 순번까지 공천하느냐가 관심거리였다. 각 정당들이 여성의 정치적 요구를 법적으로 명문화시킨 것은 2000년 제16대 총선을 앞두고 비례대표에 30% 여성후보 공천할당 규정을 정당법에 신설한 것이 처음이었다. 나아가 2002년 지방선거를 앞두고는 공직선거법과 정당법을 개정하여 비례대표의 50%를 여성후보 공천할당제로 확대하였고, 지역대표 광역의회 후보의 정당공천에 대해서도 30% 여성후보 공천할당을 권고 규정으로 신설하였다(황아란, 2006). 그러나 정치관련 법령의 개정으로 여성후보 공천할당제가 대대적으로 이주화되어 여성의 의회진출이 그 어느 선거보다 확대될 것이라는 희망을 감안한다면 만족스러운 결과라고 보기는 어렵다는 평가가 지배적이다.

2006년 제4회 전국동시지방선거에서는 2002년 선거 때보다 후보자의 수는 두 배 정도 증가하였으나, 당선율에 있어서는 기대에 미치지 못하였다. 그러나 기초의회에 새로 도입된 정당공천제를 통한 비례대표제의 효과로 여성의원의 수는 증가하는 추세를 나타내고 있다(김원홍·윤덕경·김은경, 2006). 5·31 지방선거에서는 지방의원 유급제, 중선거구제, 기초의원 정당공천제, 기초의원 비례대표의 도입 등 여러 가지의 새로운 제도들이 도입되었다. 선거를 앞두고 국회에서 비례대표 여성후보 공천할당제를 입법화한 것은 여성의 정치적 대표성에 대한 확대요구를 수용함으로써 정당의 지지를 확대하기 위한 것이 그 목적임은 물론이다(황아란, 2006).

3) 김대중 대통령은 여성의 권익과 지위향상에 진보적 입장을 가지고 있었으며, 제15대 대선에서 여성의 정치참여를 위하여 여성후보 공천할당제 확대를 공약으로 내걸었다.

2006년 지방선거와 관련해서 선거제도에 적지 않은 변화가 발생하였다. 기초의회의원 선거구제도가 소선거구제에서 중선거구제로 변경되었으며, 정당공천제가 도입되고 비례대표제가 새롭게 신설되었다. 정당이 입후보자를 내세울 때는 후보자 중 50% 이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자명부 순위의 홀수에는 여성을 추천하도록 하고 있다. 반대로 지역대표 광역의회의원 선거에서 여성후보자를 추천한 정당에 대하여 정치자금법 제26조(공직후보자 여성추천보조금)의 규정에 의하여 보조금이 지급된다. 그리고 지방의원 유급화의 영향으로 등록후보자 수가 증가하여 선거에서의 경쟁률이 상승하는 결과를 가져왔다(고선규, 2006). 또한 비례대표 여성후보 공천할당제에 대한 법 개정에 있어 주목할 점은 여성후보 공천할당 폭의 증가뿐 아니라 제도적 실효성 또한 점차 높아졌으며, 이를 지키지 않은 정당명부에 대한 등록무효 규정을 신설하여 법적 구속력도 확보하였다.

그러나 지역대표 30% 여성후보 공천할당의 권고규정은 2002년 신설된 이후 총선거이든 지방선거이든 어떤 정당도 지킨 바가 없어 거의 사문화된 규정이 되고 있다. 지역대표 여성후보에 대한 정당공천이 매우 미미한 이유는 정당에게 주어지는 현행의 인센티브 규정이 여성후보를 적극 공천할 만큼의 동인이 되기에는 부족하기 때문이며, 바로 이 점이 비례대표의 여성후보 공천할당제가 실효성이 높은 제도로 주목되는 이유이기도 하다(황아란, 2006).

광역의회보다 기초의회의 비례대표에서 여성당선율이 높은 이유는 제도적으로 비례의석이 상대적으로 적은 상태에서 여성을 명부의 1번으로 배정해야 하는 홀수 여성후보 공천할당제의 효과가 컸다. 개정 공직선거법에 의하면 기초의원선거에도 비례대표제를 도입하고, 비례대표의원 정수는 기초의원정수의 10%로 정하도록 하고 있으며, 비례대표의 50% 이상을 여성으로 추천하되, 후보자명부의 순위에 따라 홀수 순위마다 여성 1인이 포함되도록 하였다(정재현, 2007). 이러한 여러 가지 제도적인 변화에도 불구하고, 여성의원의 비율이 처음으로 10%를 넘은 점과 그럼에도 불구하고 비례대표를 제외할 때 여전히 지역대표 여성의원의 비율이 채 5%도 되지 못하였다는 점은 여성의 정치참여에 대한 기존의 논의와는 차별화된 좀 더 심도 있는 논의와 대책이 필요한 시점이다.

비례대표 여성후보 공천할당제의 성과에 대한 비판적 검토

〈표 2〉 지방선거 여성후보자와 당선자: 1991 - 2006

			1991		1995		1998		2002		2006		
			전체	여성	전체	여성	전체	여성	전체	여성	전체	여성	
단체장	광역	후보	-	-	56	2 (3.6)	40	0 (0.0)	55	0 (0.0)	66	4 (6.1)	
		당선	-	-	15	0 (0.0)	16	0 (0.0)	16	0 (0.0)	16	0 (0.0)	
	기초	후보	-	-	943	4 (0.4)	677	8 (1.2)	750	8 (1.1)	848	23 (2.7)	
		당선	-	-	230	1 (0.4)	232	0 (0.0)	232	2 (0.9)	230	3 (1.3)	
지역구	광역	후보	2,885	63 (2.1)	2,446	38 (1.6)	1,571	37 (2.4)	1,531	48 (3.1)	2,068	107 (5.2)	
		당선	858	8 (0.9)	875	13 (1.5)	616	14 (2.3)	609	14 (2.3)	655	32 (4.9)	
	기초	후보	10,159	123 (1.2)	11,970	206 (1.7)	7,754	140 (1.8)	8,373	222 (2.7)	7,995	391 (4.9)	
		당선	4,303	40 (0.9)	4,541	72 (1.6)	3,489	56 (30.0)	3,485	77 (2.2)	2,513	110 (4.4)	
비례대표	광역	후보	비례대표		178	68 (38.2)	180	54 (30.0)	209	116 (55.5)	211	136 (64.5)	
		당선	없음		97	42 (43.3)	74	27 (36.5)	73	49 (67.1)	78	57 (73.1)	
	기초	후보	비례대표 없음									1,025	750 (73.2)
		당선	비례대표 없음									375	327 (87.2)
계	후보	13,044	186 (1.4)	15,593	318 (2.0)	10,222	239 (2.3)	10,918	394 (3.6)	12,213	1,411 (11.6)		
	당선	5,161	48 (0.9)	5,758	128 (2.2)	4,427	97 (2.2)	4,415	142 (3.2)	3,867	529 (13.7)		

자료: 참고문헌을 종합하여 재구성.

IV. 비례대표 여성후보 공천할당제의 성과에 대한 비판적 검토

전술한 한국여성의 의회진출 현황을 바탕으로 제도의 도입 이전의 기대효과와 도입 이후 오늘날에 이르기까지 여성의 정치참여에 미친 실질적인 제도적 효과에 대해 유발효과 혹은 확산효과를 중심으로 살펴보면서 비판적으로 검토해보고자 한다.

1. 비례대표 여성후보 공천할당제에 대한 기대효과와 실질적인 제도적 효과

1) 제도의 도입 이전의 기대효과

우리나라에서 비례대표에 여성후보 공천할당제가 처음으로 도입된 것은 2000년 제16대 국회의원 선거에서부터이다. 제도의 도입에 있어서 1차적인 목표는 제도 자체의 의미대로 비례대표에서의 수적인 대표성 확보에 있었지만, 2차적으로는 제도의 도입과 실시로 인해 나타나게 될 정치적인 변화에 대한 기대효과 또한 무시할 수 없을 정도로 큰 비중을 차지하고 있었다. 왜냐하면 할당의 원래 목적은 할당이 적용되는 선거에서 여성의원의 수를 증가시키고 동시에 다른 선거에서도 확산효과를 가져온다고 주장되어져왔기 때문이다(Dalherlup, 2002).

예를 들자면, 프랑스에서는 2000년 남녀동수공천법이라는 프랑스식 할당제를 시행함으로써 첫째는, 제도가 도입되고 이 법의 적용을 받은 최초의 선거가 2001년 시의회 선거였는데 이 선거에서 할당제의 도입으로 여성의원의 비율이 획기적으로 증가하였다. 그리고 이런 상황을 통해서 남녀동수제의 적용을 받지 않는 시의 집행부에서도 시의회의 여성의원 비율의 증가에 따라서 보좌진에 보다 많은 여성의원을 임명하고 있음을 알 수 있었다. 이와 같이 할당제의 영향은 할당에 적용을 받는 선거에서뿐만이 아니라 할당에 적용을 받지 않는 경우에도 간접적인 영향을 받는다고 할 수 있다.

둘째는, 여성의원의 성향변화를 들 수 있다. 연령과 전직에 있어서 큰 변화가 있었는데, 연령이 이전에 비해서 훨씬 젊어졌으며 프랑스 정치에 있어서 가장 큰 문제 가운데 하나인 정치인이 되는 특별한 직업군이 있다는 것이다. 2001년 시의회는 정치적이라고 알려진 직업보다는 일상생활과 가까운 직업출신의 의원으로 구성되어 있다.

셋째는, 의정활동의 변화인데, 의회 내에서의 토론이 활성화 되었고, 공동체의 모든 일에 이전보다 많은 여성들이 참여하게 되었으며, 여성의원들은 남성의원보다 선거구민들의 의견에 더 귀를 기울이며, 여성들은 정책결정과정에서 자신들의 역할이 중요하다고 인식하고 있으며 좀 더 개방적이고 인간적으로 변화하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 여성의원의 증가로 인한 회의시간의 변화는 단지 회의시간을 바꾸었다는데 그 중요성이 있다기보다는 여성의 입장에서 생각하고 배려하는 방향으로 의정문화를 바뀌어나가고 있다는데 있다.

마지막으로는, 주민의 만족도를 들 수 있는데, 주민들은 여성의원들에 대해서 대체로 만족을 보이고 있는 것으로 나타났으며, 이로 인해 사회에서의 차별이 줄어들었다고 표현하였다. 즉 남녀공수공천제는 사회적 차별을 줄이는 효과를 가져왔음을 알 수 있다(김민정, 2006). 이와 같이, 우리나라에서도 선진외국의 성공사례에서처럼 제도의 실시에 따른 확산효과를 기대했었다. 구체적으로 설명을 하자면, 여성의원의 의정활동에 대한 부정적인 선입견과 편견을 약화시키고 여성의 정치참여에 대한 인식변화와 여성의 정치참여 활성화에 대한 기대를 가지고 있었으며, 또한 비례대표 여성후보 공천할당제를 실시함으로써 지역구에도 영향을 미쳐 지역구의 대표성도 동반상승할 것이라는 기대도 있었다.

그리고 정치적인 구도와 지형, 사회경제적 환경의 질적 변화에 대한 기대도 있었으며, 청소년들에게 남녀 차별이 극복되는 사회평등의 바람직한 상을 제시하는 교육적 효과 또한 기

비례대표 여성후보 공천할당제의 성과에 대한 비판적 검토

대할 수 있었다. 아울러 가부장적 정치문화를 극복하고 국민의 의식을 여성의 정치참여에 대해 호의적이고 긍정적으로 변화시킬 수 있는 단초를 마련할 수 있을 것이라는 기대 또한 큰 비중을 차지했었다.

요컨대, 기대가 크면 실망도 큰 것처럼 너무 많은 기대감을 가지고 출발한 비례대표 여성후보 공천할당제는 기대효과와는 무관하게 제도 자체의 1차적인 목표만을 간신히 이루어 놓은 채 숨고르기를 하고 있으며, 여성의 정치참여에 대한 성숙되지 못하고 미흡한 정치문화의 자화상만 보여주고 있을 뿐이다.

2) 제도의 도입 이후의 실질적인 제도적 효과

비례대표 여성후보 공천할당제는 2000년 제16대 국회의원 선거에서부터 도입이 된 후, 16대 30%, 17대 50%, 18대 50% 그리고 지방선거에서는 2002년 제3회 전국동시지방선거에서부터 도입되어 현재까지 50%를 유지하고 있으며, 지금까지 여성의 대표성 향상에 지대한 공헌을 해온 것은 부인할 수 없는 사실이다. 하지만 안타깝게도 그것이 전부였다. 전술한 바와 같이, 기대효과는 말 그대로 기대였고 욕심이였을 뿐, 실질적인 제도적 효과는 형식적으로 50% 숫자 채우기에 바쁜 상황이었다.

비례대표 여성의원수의 수는 선거시기마다 꾸준히 상승하고 있고 그 수의 상승 폭이 큰데 비해, 여성의원총수와 지역대표 여성의원수의 수는 항상 안타까울 정도로 상승 폭이 작다. 이것은 비례대표 여성후보 공천할당제 자체는 잘 지켜지고 있지만, 이 제도로 인한 여성의원수의 증가가 여성의 정치참여에 대한 국민들의 의식에 있어서 긍정적인 변화를 가져오지 못하고 있고, 따라서 지역대표 여성의원수의 증가에 아무런 영향을 주지 못하고 있다는 것이다. 결국 비례대표 여성후보 공천할당제는 단순히 비례대표 여성의원수의 수를 증가시키는 역할만 했을 뿐, 그 본래의 도입 취지와 목표를 제대로 살리지 못하고 있는 것이다.

그리고 지방의회는 경우도 국회에서와 마찬가지로의 결과를 보이고 있다. 비례대표 여성의원수의 수는 눈에 띄게 많아지고 있는 반면 지역대표 여성의원수의 수는 낮은 수준에서의 제자리 걸음을 하고 있는 상황이다. 또한 광역의회 비례대표 여성의원수의 비율은 그 변화의 폭이 엄청나게 큰 것을 알 수 있다. 이것은 2002년 도입된 광역의회 비례대표 50% 여성후보 공천할당제의 영향으로 풀이될 수 있다. 결국 국회에서나 지방의회에서나 변화의 과정이나 성과 그리고 문제점과 한계는 마찬가지로의 것으로 드러났다.

2. 비례대표 여성후보 공천할당제의 성과에 대한 비판적 검토

비례대표 여성후보 공천할당제가 처음 도입된 2000년 국회의원 선거를 기준으로 올해로 9년이 되었으며, 내년이면 10년이 되고, 다음 선거해인 2012년에는 12년째가 된다. 물론 지나온 해수가 중요한 것이 아니라 그 내용이 중요한 것이다. 지금쯤이면 제도의 시행에 있어서 정치적인 환경의 변화내용과 성과 그리고 문제점과 한계에 대해서 비판적으로 검토하고 반성하는 시간을 가져야 한다고 생각한다. 지나온 세월을 비판적으로 성찰하고 반성하는 것은

단순히 대표성에 있어서의 수적 논의를 넘어서, 미래의 발전과 도약을 위해 반드시 필요한 과정이기 때문이다.

그래서 비례대표 여성후보 공천할당제의 제도적인 성과에 대한 문제점과 한계에 대해서 몇 가지 살펴보고자 한다. 첫째는 앞서 지적한 바와 같이, 확산효과를 기대했던 지역구 대표성은 여전히 제자리걸음을 유지하고 있고, 시대적인 흐름으로 보아 오히려 뒷걸음질 치는 경향을 보이고 있다.

둘째는 비례대표 의원은 지역대표 의원에 비해 의원 생명이 짧고, 활동범위가 제한적이고 한계가 있으며, 당과 의회 내에서의 영향력이 약하다는 치명적인 약점을 가지고 있다.

셋째는 충원배경에 있어서 정당공천에 의해 비례대표로 선출되었기에 정당에 대한 구속력이 매우 강하여, 의정활동에 있어서 개인적인 신념이나 소신보다 당론에 지나치게 영향을 많이 받아 자유로운 의사표현과 활동이 불가능한 경우가 많다.

넷째는 비례대표의 의석이 지나치게 제한적이어서 비례대표를 여성에게 50%를 할당하는 것만으로는 대표성의 의미를 살리기 어렵다.

마지막으로는 정당의 조직과 문화가 바뀌지 않은 상황에서 주요정당의 여성인사 영입경쟁을 통해 정치권에 입문한 여성후보들은 자칫 정당 개혁의 '선전용'으로 이용될 소지가 있으며, 정당지도부 및 당과의 이해관계를 바탕으로 영입된 인사는 의회의원으로서의 자질부족과 의정활동에 있어서의 성과미흡으로 여성의 대표성에 대한 국민들의 공감대 형성을 저해할 우려가 있다.

V. 대안으로서의 독일과 프랑스의 사례

할당제가 논의될 때 할당제를 둘러싼 많은 논쟁들이 있었다. 할당제에 찬성하는 입장에서는 기회의 평등보다는 결과적 평등이 더 중요하다는 논리를 폈고 할당제에 반대하는 입장에서는 정치적으로 덜 훈련되고 덜 능력 있는 여성들이 의회에 들어옴으로써 정치의 질이 저하될 수도 있다고 주장하였다. 하지만 할당제에 반대하는 측에서 무엇인가 착각을 하고 있다는 생각이 드는 것이 처음부터 잘하는 사람은 없고, 그리고 의회에 입성하여 의정활동을 하면서 배우고 또 훈련이 되는 경우도 얼마든지 있을 수 있으며, 여성이 의회에 진출하여 정치의 질이 저하되는 것이 아니라 이미 후진국 정치에서 벗어나지 못하고 있는 한국의 정치판에 여성이 들어감으로써 새로운 변화의 바람을 일으킬 수도 있는 것이다.

지금까지와 같이 비례대표 여성후보 공천할당제가 형식적인 역할에만 그치고, 넓은 의미에서의 제 기능을 성실하게 수행하지 못하고 있는 현실에서 근본적인 변화를 위해서는 지역대표 여성후보 공천할당제의 도입이 시급한 시점이다. 그리고 우리나라에서는 비례대표 부문에서만 여성후보 공천할당제가 강제조항으로 도입된 경우라서 지역대표 차원에서는 따로 논의를 해야 되는, 이중의 노력을 해야 되는 상황이다.

이러한 현실의 대안으로서 유럽에서 여성의 정치참여에 가장 배타적이었던 대표적인 두

나라인 독일과 프랑스가 오늘날에는 여성의 대표성에 있어서 괄목할만한 발전이 있기까지 여성후보 공천할당제의 도입이 얼마나 지대한 공헌을 해왔는지, 그 과정과 노력에 대해 간단히 소개하고자 한다.

1. 독일의 여성후보 공천할당제⁴⁾

독일에서 여성의원의 숫자가 1980년대 중반에 급증하게 된 것은 정당에서 작성한 명부에서 당선가능권 안에, 혹은 당선가능 지역에 여성후보를 많이 공천하면서, 여성들에게 유리하게 명부를 작성하였기 때문이다. 많은 국가에서 법으로 이를 강제하기도 하지만 스웨덴과 마찬가지로 독일에서도 정당이 스스로 여성에게 명부상 유리한 위치를 부여한 것이다. 이런 점에서 한국에서 선거법의 개정과 함께 프랑스, 벨기에 식의 할당규정과 더불어 강제의무이행 조항을 마련하는 것도 중요하지만 우선 정당이 이에 대해 적극적으로 많은 여성들을 공천할 의지를 가지는 것이 필요하다. 결국 법에서 강제의무이행조항 신설을 논의하는 것은 정당들이 할당에 대해 동의하지 않기 때문에 취하는 불가피한 방법인 것이다(김원홍·김혜영·김은경, 2002).

독일 여성들이 정치나 사회 분야에서 활발히 활동하기 위한 토대가 마련된 것은 그리 오래되지 않았다. 그러나 제도적 장치가 마련되지 않고서는 정치 공간에서 여성들의 입지는 좀처럼 확보되지 않는다는 경험을 통해 여성들은 성 할당제가 성 평등의 정치 환경을 위해서는 필수적임을 인식하게 되었고 이를 정치 쟁점화시켰다. 유럽의 각종 통계수치에 따르면 유럽에서 정치에 대한 성차별이 가장 심한 나라는 독일로 나타났다(Hoecker, 1998b). 이와같은 반여성적 정치공간에서 현저하게 높아진 여성들의 정치참여는 당내 민주적 구조와 정치구조의 변화를 통해서 주어진 것이 아니라 여성들 스스로의 집요하고 끈질긴 노력의 성과라는 점을 강조한다(황선혜, 2004).

독일정치학에서 여성의 낮은 정치대표성과 여성 정치인들의 정치 행위에 대한 연구가 시작된 것 또한 그리 오래되지 않았다. 그러나 1980년대 사민당내 여성할당제 도입과 관련한 여성의 정치적 동등 권리에 대한 논의들과 녹색당의 결성으로 여성의 정치참여에 대한 연구는 독일 사회에서 그 물꼬를 텃다고 할 수 있다. 그래서 지금부터 사민당과 녹색당의 성 할당제 도입과정과 여성의 정치참여 확대를 위한 노력들을 간단히 소개하고자 한다.

1) 사민당의 성 할당제와 여성의 정치참여 확대를 위한 노력

제1차 여성운동기인 여성참정권 투쟁에서 독일의 대표적인 여성운동가로서 그 역량을 검증받은 클라라 제트킨(Clara Zetkin)은 사민당 남성 당원들의 여성운동에 대한 인식을 변화시키는데 주도적인 역할을 했고 1890년대 여성운동의 황금기를 개척했던 장본인이었다. 이

4) 각 나라마다 정치문화와 환경의 차이로 인해 여성후보 공천할당제의 구체적인 내용과 지칭하는 용어가 조금씩 차이가 있다. 그래서 필자는 독일과 프랑스 사례의 구체적인 내용 외에는 모두 한국적인 용어인 '여성후보 공천할당제'로 통칭하여 사용하였다.

리한 노력으로 여성들의 오랜 요구사항이었던 민주적 선거권과 성 평등의 요구가 채택되었던 것이다. 1894년에는 사민당이 여성의 참정권을 제국의회에 안건으로 제출할 만큼 여성 노동세력은 성장했다(황선혜, 2004).

그 후 제2차 여성운동기에서 성 할당제가 도입되기에 이른다. 제1차 여성운동기를 특징짓는 내용이 여성참정권 투쟁이라고 한다면 제2차 여성운동은 성 할당제 도입을 둘러싼 논의를 중심으로 전개되었다고 할 수 있다. 그러나 당시에는 사민당의 남성당원들 역시 자신들의 기득권을 포기하려 하지 않았고 여성계의 성 동등성에 대한 요구를 진지하게 받아들일 준비가 되어 있지도 않았다. 사회민주주의 여성연구회 회장인 베티히-다니엘마이어(Wettie-Danielmeier)는 여성할당제가 사민당 내 여성의 완전한 평등을 실현하기 위한 과도기적 장치임을 밝히고 있다. 그리고 할당제를 의무조항으로 할 것인지 권고조항으로 할 것인지에 대한 논란이 거듭되었고 결국 의무조항으로 당규에 규정되었다(황선혜, 2004). 이러한 성과에 대해 사회민주주의 여성연구회는 저절로 얻어진 것이 아니라 오랜 세월 동안 싸워온 결실로 평가하면서(Hoecker, 1995a), 할당제는 정치적 목표가 아니라 목표로 향하는 노정으로 이해하였다.

뮌스터 전당대회에서 미룬 성 할당제는 2013년에 만기되어 폐기된다. 성 할당제를 2013년까지 25년간에만 적용한 것은 그때쯤 가면 정당내 여성정치인의 참여가 남녀 균등히 이루어지고 남녀 동등한 문화가 이루어질 수 있을 것이라는 확신 때문이었다(김원홍·장영아·김민정·박의경, 2001). 여성계의 한편에서는 이러한 만료시한을 제거하라고 요구하고, 다른 한편에서는 그때까지 할당제를 통해 지원된 여성의 의회진출이 더 이상 할당제 없이도 활발할 수 있도록 여성들 스스로가 더욱 노력하라고 요구한다(황선혜, 2004).

사민당은 독일 정당 중 가장 많은 여성당원을 보유하고 있다. 실제로 1988년 성할당제가 당규로 채택된 이후 사민당의 연례보고서는 여성의 정치참여와 함께 여성들의 정치능력도 변화하기 시작하였다고 전하고 있다(김원홍·장영아·김민정·박의경, 2001). 여성의 정치적 평등성 확보 과정에서 1987년 제11대 선거는 여성이 처음으로 10% 이상의 의석을 확보한 일대 전환기라고 할 수 있다(황선혜, 2004).

2) 녹색당의 성 할당제와 여성의 정치참여 확대를 위한 노력

1982년 창당한 녹색당은 진보적 여권주의 정당으로 독일에서 최초로 여성할당제를 도입한 정당이다. 녹색당은 1986년 전당대회에서 당 규정 부칙으로 ‘여성의 권리에 관한 기본문서’인 ‘여성규약’을 채택하면서 여성할당 50%가 이 당의 기본원칙이 되었다. 이러한 녹색당의 여성평등정책은 다른 정당의 여성정책과 정치문화의 변화에 커다란 기여를 하였다(김원홍·장영아·김민정·박의경, 2001).

녹색당은 정치적 배경으로 환경문제나 여성문제를 정치적으로 담론화하는데 주도적 역할을 했다고 할 수 있다. 녹색당의 여성당원은 처음부터 남성들과 똑같은 영향력을 정당에서 확보하고자 하였으며 이러한 노력은 50% 여성할당제를 당헌에 명시하는 것으로 결실을 보았다(황선혜, 2004). 연방의회 선거에서 50% 할당제 도입으로 여성의원은 당 의석 가운데

무려 56.8%라는 높은 비율을 차지하게 되었고, 1998년 총선에서는 여성의원이 59.6%를 차지하였는데 이는 독일 연방의회 사상 최고의 여성의원 비율이다. 당 결성 배경과 정책면에서 녹색당은 다른 정당들에서 찾을 수 없을 정도로 여성에게 우호적이며 특혜 조치가 많음에도 불구하고 독일 여성들의 녹색당 가입은 저조한 실정이다.

이상에서 살펴보았듯이 여성의 활발한 정치참여는 단연 성 할당제에 기인한다고 할 수 있다. 그리고 세계정치의 변화도 독일 내 할당제 논의와 실현을 가속화 할 수 있었던 요인이었다. 여성운동가들은 이들의 의회활동은 그 자체가 목적이 아니라 일종의 페미니스트 운동을 지원하기 위한 수단일 뿐이며, 정치가 여성을 필요로 한다고 종종 말하는 것과는 달리 “여성이(의회)정치를 필요로 한다(Hoecker, 1999c)”고 의회투쟁의 목표를 천명하였다(황선희, 2004).

한편, 할당제라는 제도적 장치 없이는 현재의 남성 중심적 정치구조를 단기간에 변화시킬 수 없었을 것이다. 독일의 성 할당제가 가져온 성과는 첫째는 성 할당제는 여성 정치인의 수를 확대했다는데 그 일차적 의의를 찾을 수 있다. 여성의 정치세력화는 모든 민주적 절차를 가능하게 하는 전제조건이기 때문이다. 둘째는 일반 여성들의 정치적 관심을 불러일으키는 데도 일조했다고 할 수 있다. 셋째는 정치 지형과 사회 환경의 질적 변화를 가져왔다. 사회와 경제 전반에 걸쳐서도 여성 할당을 요구할 수 있는 토대가 마련되었다고 할 수 있다. 넷째는 청소년들에게 남녀 차별이 극복되는 사회평등의 상을 제기할 수 있는 할당제의 교육적 효과도 간과할 수 없다. 다섯째는 가부장적 정치문화를 극복할 수 있는 단초를 마련하게 됨으로써 사회를 재구성할 수 있는 기반을 조성하였다(황선희, 2004).

이렇듯 할당제는 여성의 정치참여를 활성화하는 기폭제이며 여성문제를 남성들의 전유공간이었던 정치의 중심부에 올려놓았다. 그러나 할당제에 대한 반론 역시 만만치 않은데, 첫째는 인재등용의 가장 중요한 그리고 유일한 기준은 능력과 자질인데, 여성할당제는 이러한 원칙에 어긋난다고 하는 것이고, 둘째는 여성지지정책과 할당제는 헌법상에 명시된 남녀평등의 원칙에 위배된다는 것이다. 그러나 여성계에서는 오히려 인적 자원을 더욱 광범위하고 효율적으로 활용하기 위한 제도적 장치로 이해해야 한다고 강조한다. 그래서 성 할당제의 준수를 더욱 엄격히 하기 위한 제재장치를 마련해야 할 것이며, 할당제가 많은 부분을 변화시켰음에는 틀림없지만 남녀평등의 문제는 아직도 사회적 과제로 남아 있으며 이 문제는 남성과 여성이 함께 풀어나가야 할 숙제이다(황선희, 2004).

2. 프랑스의 여성후보 공천할당제

프랑스는 200년 전 프랑스 혁명을 통해 당시로서는 새롭지만 현재는 보편적인 질서인 근대적 민주주의 정치질서를 유럽에 보여주었다는 점에서 선구적인 국가이다. 유럽국가 가운데 최초로 1848년 남성의 보통선거권이 인정된 프랑스는 여성의 투표권과 피선거권은 1944년에서야 인정됨으로써 다른 유럽국가에 비해 비교적 늦은 편이었다. 그러한 배경에서인지 유럽에서 정치적 엘리트에 있어서 여성의 수가 가장 적은 국가 가운데 하나였다.

프랑스는 역사적으로 이어져온 남성 중심의 문화가 오늘날까지도 정치 분야에 남아 있어서 여성의 정치영역에의 진출을 막는 중요한 원인이 되어왔고 이것이 여성들에게도 오랜 전

통으로 사회화되어 여성 스스로 정치를 거부하게 만드는 원인이 되어 이중적인 의미로 여성의 정치참여를 제한해왔다.

남녀간의 사회적 역할인식이 뚜렷이 구분되어 있어서 남성은 정치권력을 독점하고 여성들은 사회와 관련된 문화적인 측면을 담당하는 것으로 여겨졌다. 이런 문화적인 요인이 여성의 정치참여 제한의 중요한 요인이 되었기 때문에 제도적인 측면에서의 적극적인 노력이 없이는 여성정치의 향상은 없다고 판단한 1980년대 국가페미니스트들의 주장은 옳았다고 할 수 있다. 1980년대 미테랑의 집권과 더불어 국가페미니스트들은 제도적인 개혁을 통해서 여성의 정치참여를 진작하려고 노력해왔다. 그 노력의 결과로서 1999년 헌법의 개정과 2000년의 선거법 개정으로 세계에 유래가 없는 동수법을 마련하여 여성의 정치참여를 개선하기 위한 획기적인 법안을 통과시켰다(김원홍·김혜영·김은경, 2002).

2000년 선거법 개정으로 프랑스는 법으로 할당을 규정한 몇 안되는 국가 가운데 하나가 되었다. 명부식 비례대표제로 치러지는 상원의원선거, 시의회 의원선거와 지역의회의원선거, 유럽의회의원선거 그리고 소선거구 다수대표제로 치러지는 하원의원선거에서 할당이 적용된다. 그리고 할당 적용의 예외가 되는 선거는 소선거구제로 진행되는 상원의원선거와 도의회 의원선거, 3500명 이하의 주민이 사는 콤포의 시의회선거이다. 이 경우에는 할당 적용의 어려움과 각 선거구 별로 진행되는 소선거구제도의 통제의 어려움 때문인 것으로 보인다. 또한 3500명 이하의 주민이 사는 콤포의 시의회선거에서는 다른 명부의 후보를 적을 수 있는 개방형 명부식이므로 정당 및 정치단체에서 작성한 동수의 명부가 의미를 잃을 수 있는 상황이 반영되어 적용에서 제외되었다(김원홍·김혜영·김은경, 2002).

이러한 시점에서 어떠한 과정을 거쳐서 프랑스에서 헌법개정에 이은 동수법이 통과되었고, 여성의 정치참여 확대의 기틀을 마련하였는지에 대하여 궁금증을 자아낸다. 그래서 지금부터는 프랑스에서 동수법을 마련하게 된 국제적인 영향요인과 그 과정에 대해서 잠시 소개하고자 한다.

1) 유럽연합과 회원국의 국내정책

유럽의 정책이 회원국의 국내정책에 미치는 영향에 관한 논의는 유럽연합을 전공하는 학자들 사이에는 최근 관심을 끌고 있는 분야이다. 유럽연합의 정책은 회원국의 국내정책결정에 대한 가이드라인이 되어서 회원국의 국내정책의 방향에 기준을 설정해주고, 잠재적이고 명시적으로 강제 적용됨으로써 회원국의 국내정책에 영향을 주고 있다(김민정, 2004).

유럽의 입법이 어떤 과정을 거쳐서 회원국의 입법에 영향을 미치는지에 대해서는 크게 3가지의 메카니즘이 있다고 닐과 램쿨은 주장한다(Knill, Lehmkuhl, 2002). 첫째는 유럽공동체에서 특별한 제도적 요구를 정해놓고 회원국이 이를 준수하도록 강요함으로써 이루어진다. 둘째는 유럽정책이 회원국 국내의 게임의 법칙을 바꾸는 방식이다. 유럽정책의 영향으로 국내의 기회구조가 바뀌며 국내 행위자들 사이에 권력의 배분 및 자원의 배분이 바뀌게 되어 결론적으로 국내 정책이 바뀌게 되는 방식이다. 셋째는 둘째 메카니즘보다 더 간접적인 방법이며 보다 추상적인 형태의 영향력 행사로서 국내 행위자들의 신념 및 기대를 바꿈으로써 공

극적으로 정책의 유럽화가 추진되도록 하는 방식이다. 사실 첫째, 둘째 메카니즘에 의한 국내정책의 변화도 셋째 메카니즘을 수반하지 않으면 정책의 적용에 어려움을 겪을 수 있다(Schmidt, 2001). 프랑스 동수법 채택과정에서 나타나는 변화의 기조에도 이와 같은 유럽정책의 영향력을 찾아볼 수 있다(김민정, 2004).

2) 프랑스 동수를 위한 헌법개정 통과과정

동수이전의 프랑스 여성의 정치참여(1992년 이전)는 투표권을 획득한 이래로 프랑스 여성들의 정치적 대표성은 거의 증가하지 않았다. 따라서 여성이 정치에 참여하기 위해서는 적극적인 조치가 취해져야한다는 것은 정당성을 얻게 되었다. 정치영역에서 할당문제가 논의되기 시작한 것은 1979년 가족 및 여성의 조건장관이었던 모니크 플러띠에가 처음으로 할당의 도입을 제안하면서부터이다. 그러나 동수를 위한 여러 가지 시도들은 사회 전반으로 확대되지 않았고 부분적으로 이루어졌으며 일반인들의 관심밖에 놓여있었고, 정치인들의 관심도 끌지 못했다.

그 후 프랑스에서 동수운동이 시작된 것은 1992년부터이다. 유럽에서 여성의 정치참여확대 의미를 조명하고 동수 개념을 의제로 내놓은 것은 유럽평의회이다. 남녀의 수적인 평등이 민주주의를 진정한 민주주의로 만든다고 주장하면서(Council of Europe 2000), 프랑스 여성의 정치참여 수준이 유럽연합 회원국 가운데 최하위에 속하며 이것은 심각한 민주주의의 장애가 된다는 사실을 프랑스에서 인식하기 시작하였다.⁵⁾

유럽에서의 변화는 프랑스에서도 변화를 가져와서 1992년과 1994년 사이 동수를 추진하는 여러 단체들과 네트워크들이 만들어졌다. 여성의 정치참여를 활성화하기 위해서는 여성들의 참여가 절대적으로 필요하며 이를 위해서는 새로운 연계조직이 필요하다고 생각하게 된 것이다. 그리고 1994년과 1996년 사이 동수법안은 의회에 제출되고, 논쟁은 사회적으로 확대되기에 이른다(김민정, 2004). 1994년 여성의 정치참여 확대에 대한 프랑스인들의 생각은 다른 유럽국가보다 긍정적인 편이었는데, 이것은 프랑스인들이 여성의 정치참여에 특히 긍정적이었다기보다는 프랑스가 여성의 정치참여 수준에 있어서 유럽국가들 가운데 최하위그룹에 속해있었기 때문이었다고 해석할 수 있다.

한편, 1995년 3월 유럽이사회에서 정책결정과정에서의 남녀의 동등한 참여에 대한 결의안이 채택되었다. 이것이 국내에 알려지면서 국내의 여성단체들과 동수를 지지하는 국민들에게는 정부에 동수를 요구하는데 정당성의 근거가 되었다. 이렇듯 유럽의 다양한 활동이 국내에 들어오면서 여성의 정책결정참여에 대한 정당성을 획득하게 해주었다고 해석할 수 있다(김민정, 2004). 그리고 1997년 총선과 함께 동수는 선거쟁점화 되기에 이른다. 동수는 미디어의 집중적인 관심을 받았고, 1997년 선거는 여성대표성에 있어서 분수령이 되었다. 동수가

5) 1993년 기준으로 가장 많은 여성의원원을 가진 국가는 스웨덴이었고 여성의원비율은 40.4%에 달했으며 다음으로 핀란드(33.5%), 덴마크(33%), 네덜란드(28.4%), 독일(25.6%), 그리고 오스트리아(25.5%) 순이었다. 스페인, 벨기에, 아일랜드, 이탈리아, 룩셈부르크가 10%를 약간 넘었고 10%가 안되는 국가는 그리스, 영국, 프랑스, 포르투갈 뿐이었다. 프랑스는 최하위그룹에 속해있었다.

프랑스에서 성공을 거둘 수 있었던 것은 그것의 대중적 인기 때문이었으며, 좀 더 국민의 의견에 반응하는 정치적 엘리트에 대한 요구를 의미한다고 해석할 수 있다(Allwood and Wadia, 2000). 1997년 총선은 여성들에게 상당한 희망을 주었고, 이런 과정에서 프랑스 국민들의 동수지지는 정치권에 상당한 압력이 되었다고 할 수 있다(김민정, 2004).

1999년 결국 동수를 위한 헌법개정은 통과되기에 이른다. 1998년 6월 조스팽과 시락은 헌법 34조의 수정안에 동의했고, 국회의원과 동수지지자들 일단의 반대가 있었지만 수정안은 주요정당과 여론의 광범위한 지지를 받았다. 이 법에 따르면 남녀후보가 같은 수로 되어 있지 않은 후보명부는 선관위가 아예 접수를 거부하게 되며 소선거구제로 치러지는 하원의원 선거에서는 공천자에 남녀동수 원칙을 지키지 않은 정당에 대해서는 국가가 지급하는 정당 보조금에서 불이익을 당하게 정하고 있다. 물론 지역구에서의 당선가능성과 비례대표에서의 후보순번에 있어서 많은 우려를 낳고 있었으나, 우선 많은 수의 여성이 후보자 명부에 이름을 올리고, 또 여성이 지역대표 후보로 많이 등장하는 것 자체가 이미 상당한 의미가 있었고 차기 선거에서 이들이 재선에 도전하게 되면 당선가능성이 높아질 것이라고 기대한다면 선거법의 개정은 프랑스 여성의 정치참여에 있어서 중요한 전환점을 마련한 것임에 틀림이 없었다(김원홍·장영아·김민정·박의경, 2001).

이것은 유럽연합의 다양한 논의와 결의, 그리고 권고 등이 국민의 신념을 바꾸어 놓았고 정부에는 실질적인 정책모델을 제시하여 이를 모방할 수 있도록 했던 것이 중요한 이유 중의 하나이다. 프랑스 내부에도 프랑스 정치에서 여성의 참여를 발전시키기 위한 다양한 시도들이 있었지만 프랑스가 가지는 특수성 때문에 전혀 발전을 보이지 않았다. 그래서 국민들의 절대적인 지지와 유럽연합의 역할의 중요성을 들고 있는데 사실 국민들의 절대적 지지의 상당부분은 유럽연합의 활동에 있다고 할 수 있다(김민정, 2004).

지금까지 유럽에서 여성의 정치참여에 대해 가장 배타적이었던 두 나라인 독일과 프랑스에서 여성후보 공천할당제의 도입과정과 노력 그리고 획기적인 변화를 보인 성공적인 사례를 잠시 소개하였다. 굳이 설명을 덧붙이자면, 유럽과 아시아는 다르다. 그리고 독일과 프랑스, 한국도 서로 달라도 너무 다른 나라이다. 하지만 모르긴 몰라도 여성의 정치참여에 대한 인식은 유사한 것으로 보인다. 아니, 어쩌면 과거에는 유사했지만 제도의 성공적인 도입과 시행으로 괄목할만한 변화와 발전을 거듭하여 현재는 유사하지 않다고 보는 것이 정확한 표현일 것이다. 중요한 것은 이러한 성장을 가져오게 한 변화의 원동력과 변화요인을 분석하여 우리나라의 환경에 가장 잘 맞게 선별적이고 비판적으로 수용하고 개선할 수 있는 방안을 마련할 수 있어야 할 것이다. 그것이 지금 현재 우리에게 남겨진 과제이다.

VI. 향후과제 및 개선방안

지금까지 한국정치에서 여성의 선출직 정치참여의 현황을 살펴보기 위해 여성의 국회와 지방의회 진출현황을 개괄적으로 살펴보았다. 그리고 그 결과를 바탕으로 2000년 총선거부

비례대표 여성후보 공천할당제의 성과에 대한 비판적 검토

터 시행되고 있는 비례대표 여성후보 공천할당제의 성과에 대하여 시행 전과 후의 기대효과와 실질적인 제도적 효과에 대해 유발효과 혹은 확산효과를 중심으로 비판적으로 검토하고 반성해 볼 수 있는 시간을 갖고자 하였으며, 대안으로서 독일과 프랑스의 사례를 소개함으로써 향후과제와 개선방안을 논의하고자 하였다.

정부수립 이후의 제헌의회부터 제17대 국회까지 우리나라의 국회에 진출한 여성의원은 총 135명에 이른다. 세계 131개국을 대상으로 국회에 진출한 여성의원 평균비율이 11%라고 할 때 17대 국회 이전까지 한국의 경우 겨우 평균 2.8%에 불과하며, 이것도 유권자의 직접투표에 의하여 선출된 의원 수는 겨우 35명밖에 되지 않으며 그 나머지는 제3공화국 때부터 실시된 전국구 비례대표제의 혜택으로 국회에 진출한 숫자가 대부분이다. 비례대표제가 집권 여당의 정권 안정을 위해 고안된 제도라는 맹점을 가지고 있지만, 여성의 의회진출에 획기적인 영향을 준 것만은 사실이며, 국회에서의 여성의 비례대표 진출은 정치권의 이미지 쇄신을 위한 생색내기라는 냉소적인 시선에도 불구하고 지난 2008년 총선거까지 여성의 국회진출에 대단한 기여를 하고 있다.

2000년 제16대 국회의원 선거에서 처음 도입된 비례대표 여성후보 공천할당제는 여성의 정치참여에 대한 국민들의 의식을 변화시키기 위한 하나의 제도적인 장치로써 도입되었다. 그리고 현재까지의 우리나라의 정치문화나 정치상황을 고려했을 때 여성의 정치참여를 위해서는 제도적인 지원이 불가피한 상황이었다.

그러나 여성의 정치참여에 대한 변화의 폭을 필요 이상으로 과대평가해서는 안 된다. 이러한 제도적인 지원에 의한 비례대표 여성의원의 증가는 국민들의 의식적인 변화를 이끌어 낼 수 있어야 하고, 이러한 국민들의 의식적인 변화는 지역대표 여성의원의 증가로 나타나야 하지만 지금까지 지역대표 여성의원의 수와 비율, 그리고 그 증가 폭은 너무나 미미하다. 비례대표 여성의원은 50%를 넘어가는 수준인데, 지역대표 여성의원은 지난 2008년 총선거에서조차도 5%를 겨우 넘기고 있으며, 전체 여성의원의 비율은 13%로 세계 평균비율에 간신히 턱걸이를 하고 있는 형편이다.

지금까지 비례대표를 통한 여성의원의 수가 많았다고 해서 비례대표 의원의 활동이 더 역량 있고, 활발하다고는 할 수 없을 것이다. 한 연구에 의하면, 지역대표 의원이 비례대표 의원에 비해 정치적 활동기간도 길고 활동의 폭도 넓은 것으로 밝혀져 비례대표에 의한 의원활동의 한계를 짐작하게 한다(송은희, 1996). 총선거에서든 지방선거에서든 비례대표에서는 이미 여성후보 공천할당제가 정착단계에 있는 상황이고, 이제는 지역구의 벽을 넘는 일만 남은 것이다.

전체적으로 볼 때 여성후보의 비율이 낮다는 것은 정당들이 여성후보 공천에 매우 소극적이었음을 뜻하는 것이기도 하다. 이것은 경쟁력 있는 여성후보군이 적은 것과 특히 관련이 있다고 할 수 있다. 어쩌면 여성후보군이 충분하고 당선경쟁력이 충분하다면 비례대표든 지역대표든 여성후보 공천할당제를 요구할 필요도 없는 것이다. 정당에서 여성후보 공천에 소극적이므로 공천을 받기가 그만큼 어려울 것이기에 여성후보군이 부족한 것이고, 여성후보군이 부족하니 그만큼 당선경쟁력이 있는 후보를 찾기가 어려운 것이며, 또한 당선경쟁력

이 부족하니까 ‘여성후보 공천할당제’를 통해 부족한 힘을 지원받기를 요청하는 것이다. 이러한 몇 가지 어려운 요소들이 서로 맞물려서 여성의 정치참여의 앞길을 막고 있는 것이다.

앞으로 제도적으로 정착되어가는 비례대표 여성후보 공천할당제를 발판으로 첫째로 지역대표 30% 강제할당제를 도입하고 지킨 정당에 대해서는 국고보조금을 지금보다 상향 조정하여 지급하며, 지키지 않은 정당에 대해서는 국고보조금을 삭감하는 등 정당에서 민감하게 반응할 수 있는 방안을 마련할 것을 촉구한다. 둘째로 선거보조금 중 10%를 여성정치발전기금에 포함하여 여성후보의 예비선거 기간 중 지역구 활동비를 보전해 주어야 하며, 셋째로 당선가능성이 높은 지역구에 여성후보의 전략공천을 확대하고, 각 주요정당의 공천심사위원회에 30% 이상을 여성위원의 참여를 의무화한다. 넷째로 할당제 준수여부 및 할당의 효과에 대한 평가, 그리고 후속조치에 대해 연구하는 상설평가기구를 마련한다. 할당이 제대로 준수되고 또 그것이 기대한 효과를 주었는지, 더 발전된 조치는 무엇이 있는지에 대한 연구 및 평가를 할 수 있는 기구 혹은 팀을 두는 것이 바람직하다. 이와 같이 여성의 대표성 확대를 위한 다양하고 꾸준한 전략적 노력이 요구된다(김은경, 2008: 김원홍·김혜영·김은경, 2002).

요컨대, 자연스런 변화를 기대하기에는 이미 너무 멀리 온 것 같아 보인다. 비례대표 여성후보 공천할당제로 인한 지역대표 확대의 파급효과를 기대하기에는 너무 많은 시간과 인내가 필요할 것으로 생각되기 때문이다. 선진국의 제도라고 해서 모두 좋고 훌륭하다고 볼 수는 없지만 어차피 제도의 도입과 정착, 그리고 발전에는 많은 시행착오가 뒤따르기 마련이므로 현재 계류 중인 ‘지역대표 여성후보 공천할당제’에 대한 논의가 하루빨리 활발하게 진행이 되어 ‘부드러운 혁명’을 만끽할 수 있는 기회를 얻게 되기를 기대해 본다.

참 고 문 헌

- 강윤화·김경미·최정원. (2004). 한국 정치학에서의 성정치학 연구현황과 제언. 『한국정치학회보』, 38(3): 113~138
- 고선규. (2006). 2006년 지방선거에서 중선거구제 도입과 정치적 효과. 『한국정치연구』, 15(2): 121~145
- 『여성신문』. (2007). ‘지역구 30% 여성공천’ 법안 첫 발의. 2. 9: 종합 915호, 916호.
- 김민정. (1998). 프랑스 여성의 정치참여의 현황과 문제점. 『한국정치학회보』, 32(1): 289~316
- 김민정. (2004). EU의 성평등정책이 회원국의 국내정책에 미친 영향: 프랑스 동수를 위한 헌법개정을 중심으로. 『21세기정치학회보』, 14(1): 151~174
- 김민정. (2006). 여성할당제의 정치적 효과: 프랑스 시의회를 중심으로. 『21세기정치학회보』, 16(1): 149~169
- 김석우. (2004). 기초단체장 총원과정에 관한 연구: 6·13 지방선거 기초단체장 당선 결정모델을 중심으로. 『한국정치학회보』, 38(1): 215~233
- 김선옥·김명숙. (1994). 「여성 일정비율 할당제 도입에 관한 연구」. 한국여성개발원 연구보고서.
- 김영미. (1999). 공직에서의 여성의 대표성: 할당제를 중심으로. 『사회과학연구』, 12: 158~173
- 김영희·박현미. (1997). 「할당제의 합헌성에 관한 연구」. 한국여성정책연구원 연구보고서.
- 김원홍·김혜영·김은경. (2002). 정당의 여성공천할당제 활성화 방안. 『여성연구』, 63: 1~29

비례대표 여성후보 공천할당제의 성과에 대한 비판적 검토

- 김원홍·윤덕경·김은경. (2006). 「기초의회 선거제도의 변화가 여성의 대표성에 미치는 효과와 향후과제: 2006년 5·31 지방선거를 중심으로」. 한국여성정책연구원 연구보고서.
- 김원홍·이현출·김은경. (2007). 「여성의원이 국회를 변화시키는가?: 17대 국회의원 조사 결과를 중심으로」. 「한국정당학회보」, 6(1): 27~54
- 김원홍·장영아·김민정·박의경. (2001). 「ASEM 회원국의 정책결정과정에서 여성참여증진에 관한 연구」. 한국여성개발원 연구보고서.
- 김은경. (2004). 「여성의 정치세력화, 그 가능성과 딜레마」. 「여성과 사회」, 15: 275~301
- 김은경. (2007). 「17대 여성국회의원들의 여성관련 입법활동 및 법안투표분석: 정치분야 여성확대, 과연 여성정책구현에 기여했는가?」. 석사학위논문, 서강대학교 공공정책대학원.
- 김은미. (2005). 「여성의 정치충원에 관한 연구: 16대, 17대 국회의원 선거를 중심으로」. 석사학위논문, 동의대학교 대학원.
- 김주환. (2008). 양성평등원칙의 구체화. 「공법학연구」, 8(3): 193~213
- 김혁. (2005). 미국 관료제에서의 여성 대표성에 관한 연구: 여성공무원의 명목 대표성과 실질대표성의 괴리. 「국제지역연구」, 9(2): 119~147
- 김혜영. (2000). 「한국여성의 정책결정직 대표성 증진에 관한 연구」. 석사학위논문, 연세대학교 행정대학원.
- 류진선. (2006). 「한국여성의 국회의원선거 참여: 저해요인과 확대방안」. 박사학위논문, 조선대학교 대학원.
- 문경희. (2007). 「여성과 정치 그리고 할당제: 국제적 동향과 쟁점」. 「페미니즘 연구」, 7(1): 273~300
- 박채복. (2002). 「여성대표성 확대를 위한 정당의 지원책: 6.13 지방선거를 중심으로」. 「세계 지역연구논총」, 18: 37~54
- 박혜자. (2000). 「여성의 정치사회참여와 새시대의 역할」. 한국행정학회 기획세미나 국제 포럼 논문발표집.
- 서현진. (2004). 「17대 총선 여성후보자의 개인적 배경과 주요정당 공천」. 「국제정치논총」, 44(4): 263~289
- 석인선. (1999). 「헌법상 양성평등과 할당제」. 「법과 사회」, 16: 91~108
- 손봉숙. (2000). 「90년대의 여성정치 I, II」. 서울: 다해.
- 손봉숙·박의경. (2000). 「한국민주주의와 여성정치」. 서울: 풀빛.
- 송은희. (1996). 「한국의회의 어제와 오늘, 그리고 여성: 여성의 역대 의회진출현황」. 「한국정치학회보」, 30(3): 3061~3080
- 엄태석. (2002). 「2002년 지방선거와 여성의 정치참여」. 「정치정보연구」, 5(1): 33~63
- 오장미경. (2004). 「여성의 정치세력화: 지금 우리에게 요구되는 선택은 무엇인가?」. 「여성과 사회」, 15: 257~274
- 유호근. (1995). 「특집: 6.27 지방선거를 결산한다」. 「지방행정」, 44(501): 13~30
- 윤용희. (2001). 「여성선진국의 여성의 고위정책직 실태와 확대방안」. 「정치정보연구」, 4(2): 41~71
- 이미경·임혜란. (2001). 「한국 여성정치 연구에 대한 비판적 검토」. 「한국정치학회보」, 35(2): 181~201
- 이은재. (2007). 「여성의 대표성과 지방의회진출방안」. 「지방행정연구」, 21(4): 201~223
- 이현우. (2002). 「여성의 정치대표성과 정당요인: 미국과 호주의 경우」. 「국제정치논총」, 42(3): 337~359
- 전경옥. (2003). 「한국 여성의 정치참여와 여성정책에 관한 연구: 1960년대부터 현재까지(정치참여 관련 정책부문)」. 「한국정치학회보」, 37(1): 135~158

- 전지선. (2007). 「여성의 비례대표 진출이 지역구 후보층원에 미치는 효과분석: 2006년 전국동시지방 선거를 중심으로」. 석사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 정재현. (2007). 「지방의회 선거제도 개정의 효과분석: 2006년 지방선거 결과를 중심으로」. 석사학위 논문, 목원대학교 대학원.
- 정하나. (2005). 「한국 국회내의 여성집단 대표성: 여성국회의원의 증가와 여성관련법의 발의를 중심으로(15대-17대)」. 석사학위논문, 서강대학교 대학원.
- 최무현. (2001). 대표관료제 이론과 그 적용에 관한 연구. 『연세사회과학연구』, 7: 143~166
- 최한수. (1998). 6.4지방선거 대특집: 지방의회 의원선거를 결산한다. 『지방행정』, 47(537): 25~32
- 프리가 하우크·백영경 율김. (1997). 할당제 요구와 페미니스트 정치. 『여성과 사회』, 8: 178~191
- 황선혜. (2004). 독일 여성들의 정치참여와 할당제: 시민당과 녹색당을 중심으로. 『여성연구』, 66: 1~34
- 황아란. (2002). 국회의원후보의 당선경쟁력에 대한 성차 연구. 『한국정치학회보』, 36(1): 203~344
- 황아란. (2005). 2002년 시·도의회 비례대표선출의 변화와 특징: 여성의 정치참여를 중심으로. 『지방행정연구』, 19(1): 28~53
- 황아란. (2006). 2006년 지방선거와 여성의 정치충원. 『지방행정연구』, 20(3): 51~79
- 황정미. (2002). 적극적 조치와 여성: 미국과 스웨덴의 사례를 중심으로. 『경제와 사회』, 55: 119~141
- Allwood, Gill. & Khursheed, Wadia. (2000). 『Women and Politics in France 1958-2000』. London: Routledge.
- Council of Europe. (2000). 『Positive in the field of Equality between Women and Men』. Strasbourg.
- Dalherlup. (2002). 『Using Quota's to Increase Women's Political Representation』. International IDEA. Women in Parliament. Stockholm. www.idea.int.
- Hoecker, Beate. (1995a). 『Poitische Partizipation von Frauen』. Opladen.
- Hoecker, Beate. (1998b). 『Handbuch Politische Partizipation von Frauen in Europa』. Opladen.
- Hoecker, Beate. (1999c). 『Frauen. Manner und die Politik』. Bonn.
- Jane, Jenson. & Mariette, Sineau. (1994). 『Mitterand et les franceises』. Paris: Press de SCPO.
- Knill, Christoph. & Dirk, Lehmkuhl. (2002). The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms. 『European Journal of Political Research』, 41.
- O'Connor, Karen. & Larry J, Sabato. (2002). 『American Government』. New York: Longman.
- Schmidt, Vivien A. (2001). 『Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment』. APSA 학술회의 발표논문.
- <http://www.db-decision.de/english/Parteil.asp>.

논문접수일자: 2009. 7. 15. 논문심사일자: 2009. 7. 24. 게재확정일자: 2009. 8.10.

윤이화(尹梨花) - 영남대학교 행정학과를 졸업하고, 석사과정(정치학 석사, 2004, 경북대학교, 여성의 선거직 정치참여 활성화방안: 한국과 스웨덴의 비교를 중심으로)부터 경북대학교 대학원 정치학과에서 비교정치를 공부하고 있다. 경북대학교 대학원 정치학과 박사과정 수료, 선거 및 정당, 의회, 여성정치 분야에 관심이 있다(nasihana@hanmail.net).