

제87차 여성정책포럼

# 6.4 지방선거를 통한 여성의 정치참여 평가와 향후 과제

| 일시 | 2014. 6. 24(화) 14:30~17:00  
| 장소 | 국회 의원회관 제2세미나실(2층)



주최 |  국회의원 황인자

 한국여성정책연구원  
Korean Women's Development Institute

후원 |  안전행정부  삼당 한국여성의정  
Korea Women Parliamentarian Network



안녕하십니까?

황인자 국회의원과 한국여성정책연구원은 ‘6.4 지방선거를 통한 여성의 정치참여 평가와 향후 과제’를 주제로 제87차 여성정책포럼을 공동개최합니다.

2013년 세계경제포럼(WEF)의 발표에 따르면, 우리나라의 성 격차 지수(GCI)는 전세계 136개 조사대상국 중 111위, 정치적 권한 부문은 86위로 낮은 순위에 머무르고 있습니다. 우리나라가 양성평등 관련 국제지표 순위를 상승시키기 위해선 여성의 정치적 대표성을 확대해 나가기 위한 많은 노력이 필요합니다.

2014년 6월 4일 제6회 전국동시지방선거가 실시되었습니다. 이번 지방선거에서는 정당 공천폐지 문제가 주요 이슈로 떠오른 가운데 여성대표성 문제에 대한 관심이 고조되었습니다. 제6회 지방선거에서 여성의 정치참여는 광역자치단체장 0%(0명), 기초자치단체장 4.0%(9명), 광역의회 의원 14.3%(113명), 기초의회 의원 25.3%(732명)으로 2010년도 제5회 지방선거에 비해 기초자치단체장과 기초의원이 약간 증가하였으나, 아직 해결해야 할 과제가 많이 있습니다.

이번 토론회에서는 범여성계가 머리를 맞대고 여야를 아울러 제6회 전국동시지방선거를 통한 여성의 정치참여를 평가하고, 향후 남녀동수 정치참여 입법과제를 모색하고자 합니다.

바쁘시더라도 꼭 참석하시어 자리를 빛내주시기 바랍니다.

2014. 6.

국회의원 **황 인 자**

한국여성정책연구원 원장 **최 금 숙**



|             |                |  |
|-------------|----------------|--|
| 14:30~15:00 | 등 록            |  |
| 15:00~15:20 | 개회식            | 사 회   전기택 (한국여성정책연구원 연구기획·평가팀 팀장)<br>인사말   황인자 (국회의원), 최금숙 (한국여성정책연구원 원장)  |
| 15:20~16:40 | 발표 및 지정토론      | 6.4 지방선거를 통한 여성의 정치참여 평가와 향후 과제<br>좌장   이수연 (한국여성정책연구원 평등문화정책센터 센터장)   |
| 15:20~16:00 | 발 표            | 발표 1. 2014년 지방선거 여성참여 평가와 과제<br>김원홍 (한국여성정책연구원 연구위원)   |
|             |                | 발표 2. 남녀동수 정치참여 확대 방안<br>김은주 (한국여성정치연구소 소장)  |
| 16:00~16:40 | 지정토론           | 김정숙 (한국여성단체협의회 회장)<br>김성옥 (한국여성유권자연맹 중앙회장)<br>오유석 (젠더정치연구소 여.세.연 대표)<br>이정진 (국회입법조사처 입법조사연구관)<br>최순영 (제17대 국회의원/현 한국여성의정 이사) |
| 16:40~17:00 | 종합토론 및<br>질의응답 |  |



**발표 1** <<

- 2014년 지방선거 여성참여 평가와 과제 ..... 1  
김원홍 (한국여성정책연구원 연구위원)

**발표 2** <<

- 남녀동수 정치참여 확대방안 ..... 35  
김은주 (한국여성정치연구소 소장)

**지정토론** <<

- 김정숙 (한국여성단체협의회 회장) ..... 16
- 김성옥 (한국여성유권자연맹 중앙회장) ..... 36
- 오유석 (젠더정치연구소 여.세.연 대표) ..... 37
- 이정진 (국회입법조사처 입법조사연구관) ..... 97
- 최순영 (제17대 국회의원/현 한국여성의정 이사) ..... 38



발표 1

# 2014년 지방선거 여성참여 평가와 과제

김원홍

(한국여성정책연구원 연구위원)



## I. 서론

금번 6.4 지방선거의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 금번 선거도 2010년 6.2 지방선거의 ‘천안함’ 사건과 마찬가지로 ‘세월호’ 참사라는 굵직한 사건과 함께 진행되었다. 이에 금번 선거에서도 ‘지방’이라는 명칭은 사라진 채 ‘선거’만 되살아난 사태가 벌어졌다. 지방 정치로서의 정체성에 초점이 가기보다는 정권에 대한 중간평가적 성격이 더욱 강화되었다. 지방선거의 구호가 ‘박근혜를 지켜달라’와 ‘정권심판론’으로 압축된 점에서 이러한 점을 읽을 수 있다. 그런데 세월호 참사가 워낙 우리나라의 총체적 난국을 그대로 보여줘서, 여당이나 정권심판론에 힘이 실릴 것 같았으나, 결과는 그렇지 않았다. 광역단체장을 제외하고 각급 선거에서 새누리당은 큰 성과를 보였다. 유권자들이 세월호 참사에 대해 우리나라의 전반적인 결함이 드러난 것으로 판단했으며, 따라서 ‘누가’ 책임지느냐 보다는 ‘정치’가 어떠한 해야 하는 것이냐에 대한 고민으로 이어졌는데, 이에 대해 정치권 어느 쪽도 ‘방향’을 제대로 제시하지 못하고 있다는 판단에 따른 결과로 보인다. 게다가 금번 선거에서의 여당의 지지도 상승은 지방자치가 여전히 중앙의 뜻과 지원 혹은 후원에 기대고 있다는 유권자들의 인식이 반영된 것으로 보인다. 이러한 점이 어느 정도 유권자들의 지방선거에 대한 전략적 선택으로서 여당지지로 이어지고 있는 가능성을 무시할 수 없어 보인다. 따라서 지방선거에서의 결과가 향후 4년 동안 결실있는 정책으로 성립 및 실천되고 또한 풀뿌리 정치로서의 그 정체성을 확보해 나가기 위해서는 지방의원과 지방자치단체장들의 지방자치에 헌신하는 앞으로의 행보가 중요하다 할 것이다.

둘째, 6.4 지방선거의 또 하나의 특징은 진보진영 교육감의 대거 당선이다. 총 17개 지역 중 13개 지역에서 진보 진영 후보들이 당선되었다. 일부 언론에서 지적하듯이 이러한 결과는 보수 진영의 후보 단일화 실패와 세월호 참사로 인한 앵그리 맘들의 분노가 어느 정도 기여한 것으로 보인다. 그런데 더 나아가 이들의 대거 당선은 교육감의 진보성과 그것에 기인한 정책들에 대한 유권자들의 학습효과와 만족도 및 지지도 강화에서 기인한 것이라 할 수 있다. 2010년 진보교육감이 당선된 지역은 서울·경기·광주·강원·전남·전북 등 여섯 곳이었다. 이들의 정책이 지난 4년간 펼쳐졌고, 그 결과 이들의 정책에 대한 인지도와 호감도가 상당부분 개선되면서 금번 선거에의 지지도로 이어진 것으로 분석하는 것이 더 타당할 듯하다. 보수진영의 후보 난립은 2010년도 선거에서도 마찬가지였고, 2010년에 이어 경기, 강원, 광주, 전남, 전북에서 또다시 진보교육감이 재선된 것을 보면 이러한 분석의 타당성을 어느 정도 유추해 볼 수 있다.

셋째 특징으로는 양당체제가 공고화되었다는 점을 들 수 있다. 이는 2012년 통합진보당 사태와 뒤이은 내란음모 사건에서부터 이어진 진보세력의 정치적 영향력 상실의 결과이기

도 하지만, 그것만으로 설명하기에는 금번 선거 결과는 너무나 큰 지지도 붕괴로 나타났다. 이에 대한 근거를 제기하기에는 희박하지만, 세월호 참사에 대한 정부 및 여당에 대한 견제 세력의 필요성과 그 영향력 강화를 위해 유권자들이 그나마 거대 야당이라 할 수 있는 새정치민주연합에의 지지로 어느 정도 결집된 것이지 않나 하는 추측을 해볼 수 있다.

<표 1> 2010-2014년 지방선거 결과

|         | 2010년 선거 |       |       |      |     | 2014년 선거 |         |      |     |
|---------|----------|-------|-------|------|-----|----------|---------|------|-----|
|         | 한나라당     | 민주당   | 자유선진당 | 진보정당 | 무소속 | 새누리당     | 새정치민주연합 | 진보정당 | 무소속 |
| 광역자치단체장 | 6        | 7     | 1     |      | 2   | 8        | 9       |      |     |
| 기초자치단체장 | 82       | 92    | 13    | 4    | 36  | 117      | 80      |      | 29  |
| 광역의회 의원 | 288      | 360   | 41    | 32   | 36  | 416      | 349     | 4    | 20  |
| 기초의회 의원 | 1,247    | 1,025 | 117   | 161  | 305 | 1,413    | 1,157   | 51   | 277 |

진보정당(2010) : 민주노동당, 국민참여당, 진보신당

진보정당(2014) : 통합진보당, 정의당, 노동당

넷째, 여성 당선인이 기초자치단체장과 기초의회에서 약간 늘었다는 점을 들 수 있다. 전 회 선거에서는 국회의원 선거구별 여성후보 1인 이상 추천하도록 한 지역구 여성공천 할당제 도입과 비례대표 50% 이상 의무공천하도록 한 제도의 활용 등의 효과로 인해 제5회 지방선거에서 여성의 굉장한 약진이 있었다. 제5회 동시지방선거 결과, 기초자치단체장 6명(2.6%), 광역의회 의원 113명(14.8%) 기초의회 의원 626명(21.7%), 교육감 1명(6.3%), 교육의원 1명(1.2%)의 여성당선인이 나타났으며, 총 3,991명의 당선인 중 여성이 747명으로 18.7%를 차지하였다. 이번 선거에서도 기초자치단체장 9명(4.0%), 광역의회 의원 113명(14.3%) 기초의회 의원 732명(25.3%)의 당선으로 나타났으며, 총 3,951명의 당선인 중 여성이 854명으로 21.6%를 차지하였다.

2013년 세계경제포럼(WEF)의 성 격차지수(GCI) 발표에 따르면, 한국은 전세계 136개 조사대상국 중 111위로 지난해의 108위에 비하여 3계단 하락하였다. 이번 지방선거를 보면서 여성의 정치적 대표성과 관련하여 30%인 임계질량을 확보하기 위하여 한국은 지속적으로 여성인재 확보와 함께 지역구 할당제 30%의 의무제 도입과 같은 제도 보완과 함께 여성의 정치적 대표성을 확대해 나가는 것이 필요하다. 이를 위하여 2014년 지방선거 여성참여 수준을 평가하고, 향후 과제를 모색하고자 한다.

## II. 2014년 지방선거와 여성참여 현황

### 1. 남녀유권자 비율 및 특성

우리나라에서 여성들은 1948년 7월 17일 제헌 헌법에서 참정권을 부여받은 이래, 18번의 대통령선거, 19번의 국회의원 선거, 10번의 지방선거 등에 참여해 왔다. 2014년 현재 우리나라에서의 각종 공식선거 피선거권 연령은 남녀 공히 대통령선거는 만 40세 이상, 국회의원, 지방자치단체장, 지방의회의원 선거는 만 25세 이상이며, 선거권은 각급 선거 공히 만 19세 이상의 남녀에게 부여하고 있다.<sup>1)</sup> 해방 이후 우리나라에서 실시해 온 각종 공식선거에서 남녀유권자간 차이는 여성유권자가 남성유권자에 비하여 다소 많았고, 투표율에 있어서는 남성유권자들의 투표율이 여성유권자들의 투표율에 비하여 다소 높다는 것 이외에는 별다른 특징을 보이고 있지 않다.

그러나 남녀유권자들은 남녀 공히 역대 각종 공식선거로서 대통령 선거, 국회의원 선거, 지방선거의 순으로 관심을 보여 왔는데, 가장 최근에 실시했던 2014년 지방선거의 경우 제19대 총선 당시보다 투표율이 높은 것으로 나타났다. 가장 최근에 실시했던 제18대 대통령 선거의 유권자 투표율은 75.8%(2012년), 제19대 총선 54.4%(2012년), 제6회 전국동시지방선거 56.8%(2014년) 이었다.

<표 2> 역대 국회의원 유권자수

| 구분  | 시행년  | 유 권 자 수    |       |            |       |            |       |
|-----|------|------------|-------|------------|-------|------------|-------|
|     |      | 총 계        | 비율(%) | 여자         | 비율(%) | 남자         | 비율(%) |
| 1대  | 1948 | 7,840,871  | 100   |            |       |            |       |
| 2대  | 1950 | 8,434,737  | 100   |            |       |            |       |
| 3대  | 1954 | 8,446,509  | 100   |            |       |            |       |
| 4대  | 1958 | 10,164,428 | 100   |            |       |            |       |
| 5대  | 1960 | 11,593,432 | 100   |            |       |            |       |
| 6대  | 1963 | 13,344,149 | 100   | 6,839,790  | 51.3  | 6,504,359  | 48.7  |
| 7대  | 1967 | 14,717,354 | 100   | 7,525,742  | 51.1  | 7,191,612  | 48.9  |
| 8대  | 1971 | 15,610,258 | 100   | 7,928,851  | 50.8  | 7,681,407  | 49.2  |
| 9대  | 1973 | 15,690,130 | 100   | 7,925,052  | 50.5  | 7,765,078  | 49.5  |
| 10대 | 1978 | 19,489,490 | 100   | 9,891,492  | 50.8  | 9,597,998  | 49.2  |
| 11대 | 1981 | 21,094,468 | 100   | 10,586,527 | 50.2  | 10,322,593 | 48.9  |

1) 공식선거 및 선거부정방지법규집 제15조, 16조 참조

| 구분  | 시행년  | 유 권 자 수    |       |            |       |            |       |
|-----|------|------------|-------|------------|-------|------------|-------|
|     |      | 총 계        | 비율(%) | 여자         | 비율(%) | 남자         | 비율(%) |
| 12대 | 1985 | 23,987,830 | 100   | 12,139,759 | 50.6  | 11,848,071 | 49.4  |
| 13대 | 1988 | 26,198,205 | 100   | 13,271,724 | 50.7  | 12,926,481 | 49.3  |
| 14대 | 1992 | 29,003,828 | 100   | 14,296,473 | 49.3  | 14,707,355 | 50.7  |
| 15대 | 1996 | 31,488,294 | 100   | 15,998,015 | 50.8  | 15,490,279 | 49.2  |
| 16대 | 2000 | 33,482,387 | 100   | 17,045,456 | 50.9  | 16,436,931 | 49.1  |
| 17대 | 2004 | 35,596,497 | 100   | 18,106,154 | 50.9  | 17,490,343 | 49.1  |
| 18대 | 2008 | 37,796,035 | 100   | 19,186,035 | 50.8  | 18,610,000 | 49.2  |
| 19대 | 2012 | 4,132,112  | 100   | 2,091,754  | 50.6  | 2,040,358  | 49.4  |

<표 3> 역대 국회의원 투표자수

| 구분  | 시행년  | 투표자수(투표율,%) |        |            |        |            |        |
|-----|------|-------------|--------|------------|--------|------------|--------|
|     |      | 총 계         | 투표율(%) | 여자         | 투표율(%) | 남자         | 투표율(%) |
| 1대  | 1948 | 7,487,649   | 95.5   |            |        |            |        |
| 2대  | 1950 | 7,752,076   | 91.9   |            |        |            |        |
| 3대  | 1954 | 7,698,390   | 91.1   |            |        |            |        |
| 4대  | 1958 | 8,923,905   | 87.8   |            |        |            |        |
| 5대  | 1960 | 9,778,921   | 84.3   |            |        |            |        |
| 6대  | 1963 | 9,622,183   | 72.1   | 4,822,860  | 70.5   | 4,799,323  | 73.8   |
| 7대  | 1967 | 11,202,317  | 76.1   | 5,551,672  | 73.8   | 5,650,645  | 78.6   |
| 8대  | 1971 | 11,430,202  | 73.2   | 5,656,684  | 71.3   | 5,773,518  | 75.2   |
| 9대  | 1973 | 11,196,484  | 71.4   | 5,564,416  | 70.2   | 5,632,068  | 72.3   |
| 10대 | 1978 | 15,023,370  | 77.1   | 7,437,083  | 75.2   | 7,586,287  | 79     |
| 11대 | 1981 | 16,397,845  | 77.7   | 8,081,374  | 76.3   | 8,316,471  | 80.6   |
| 12대 | 1985 | 20,286,672  | 84.6   | 10,172,829 | 83.8   | 10,113,843 | 85.4   |
| 13대 | 1988 | 19,850,815  | 75.8   | 9,918,234  | 74.7   | 9,932,581  | 76.8   |
| 14대 | 1992 | 20,843,482  | 71.9   |            | 70.9   |            | 72.2   |
| 15대 | 1996 | 20,122,799  | 63.9   |            | 62     |            | 65.3   |
| 16대 | 2000 | 19,156,515  | 57.2   |            | 56.5   |            | 58.7   |
| 17대 | 2004 | 21,581,550  | 60.6   |            | 59.2   |            | 63     |
| 18대 | 2008 | 17,415,666  | 46.1   |            | 44.3   |            | 48.4   |
| 19대 | 2012 | 2,247,890   | 54.4   | 1,111,590  | 53.1   | 1,136,300  | 55.7   |

<표 4> 역대 대통령선거 유권자 수

| 구분   | 선거년  | 당선인 | 선출방법       | 유권자수       |            |       |            |       |
|------|------|-----|------------|------------|------------|-------|------------|-------|
|      |      |     |            | 총계         | 여성         | 비율(%) | 남성         | 비율(%) |
| 초대   | 1948 | 이승만 | 국회선출       |            |            |       |            |       |
| 제2대  | 1952 | 이승만 | 직접선출       | 8,259,428  |            |       |            |       |
| 제3대  | 1956 | 이승만 | 직접선출       | 9,606,870  |            |       |            |       |
| 제4대  | 1960 | 이승만 | 직접선출       | 11,196,490 |            |       |            |       |
| 제4대  | 1960 | 윤보선 | 국회선출       |            |            |       |            |       |
| 제5대  | 1963 | 박정희 | 직접선출       | 12,985,015 |            |       |            |       |
| 제6대  | 1967 | 박정희 | 직접선출       | 13,935,093 |            |       |            |       |
| 제7대  | 1971 | 박정희 | 직접선출       | 15,552,236 |            |       |            |       |
| 제8대  | 1972 | 박정희 | 통일주체국민회의선출 |            |            |       |            |       |
| 제9대  | 1978 | 박정희 | 통일주체국민회의선출 |            |            |       |            |       |
| 제10대 | 1979 | 최규하 | 통일주체국민회의선출 |            |            |       |            |       |
| 제11대 | 1980 | 전두환 | 통일주체국민회의선출 |            |            |       |            |       |
| 제12대 | 1981 | 전두환 | 대통령선거인단선출  |            |            |       |            |       |
| 제13대 | 1987 | 노태우 | 직접선출       | 25,873,624 | 13,099,891 | 50.6  | 12,773,733 | 49.4  |
| 제14대 | 1992 | 김영삼 | 직접선출       | 29,422,658 | 14,923,300 | 50.7  | 14,499,358 | 49.3  |
| 제15대 | 1997 | 김대중 | 직접선출       | 32,290,416 | 16,418,262 | 50.8  | 15,872,154 | 49.2  |
| 제16대 | 2002 | 노무현 | 직접선출       | 34,991,529 | 17,803,635 | 50.9  | 17,187,894 | 49.1  |
| 제17대 | 2007 | 이명박 | 직접선출       | 37,653,518 | 19,113,933 | 50.8  | 18,539,585 | 49.2  |
| 제18대 | 2012 | 박근혜 | 직접선출       | 40,507,842 | 20,505,716 | 50.6  | 20,002,126 | 49.4  |

<표 5> 역대 대통령선거 투표자 수

| 구분  | 선거년  | 투표자수       |        |    |       |    |       |
|-----|------|------------|--------|----|-------|----|-------|
|     |      | 총계         | 투표율(%) | 여성 | 비율(%) | 남성 | 비율(%) |
| 초대  | 1948 |            |        |    |       |    |       |
| 제2대 | 1952 | 7,275,883  | 88.1   |    |       |    |       |
| 제3대 | 1956 | 9,067,063  | 94.4   |    |       |    |       |
| 제4대 | 1960 | 10,862,272 | 97.0   |    |       |    |       |
| 제4대 | 1960 |            |        |    |       |    |       |
| 제5대 | 1963 | 11,036,175 | 85.0   |    |       |    |       |
| 제6대 | 1967 | 11,645,215 | 83.6   |    |       |    |       |
| 제7대 | 1971 | 12,417,824 | 79.8   |    |       |    |       |
| 제8대 | 1972 |            |        |    |       |    |       |
| 제9대 | 1978 |            |        |    |       |    |       |

| 구분   | 선거년  | 투표자수       |        |    |       |    |       |
|------|------|------------|--------|----|-------|----|-------|
|      |      | 총계         | 투표율(%) | 여성 | 비율(%) | 남성 | 비율(%) |
| 제10대 | 1979 |            |        |    |       |    |       |
| 제11대 | 1980 |            |        |    |       |    |       |
| 제12대 | 1981 |            |        |    |       |    |       |
| 제13대 | 1987 | 23,066,419 | 89.2   |    |       |    |       |
| 제14대 | 1992 | 24,095,170 | 81.9   |    |       |    |       |
| 제15대 | 1997 | 26,042,633 | 80.7   |    |       |    |       |
| 제16대 | 2002 | 24,784,963 | 70.8   |    | 70.3  |    | 71.3  |
| 제17대 | 2007 | 23,732,854 | 63.0   |    | 63.1  |    | 63.3  |
| 제18대 | 2012 | 30,721,459 | 75.8   |    | 76.4  |    | 74.8  |

자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 (<http://info.nec.go.kr/>)

중앙선거관리위원회, 「선거 및 국민투표 통계집」(1996), pp.112-121(6대-14대까지의 통계), 「제15대 국회의원 선거 투표율 분석」(1996), 「제16대 국회의원 선거 투표율 분석」(2000), 『제19대 국회의원선거 투표율 분석』(2012), 『18대 대통령 선거총담』(2013)

이번 선거에서 유권자 수는 전체 41,296,228명으로 남성유권자 20,446,197명, 여성유권자 20,850,031명으로 여성유권자 비율이 50.5%로 남성에 비하여 1%포인트 높은 상태였다. 총 41,296,228명(전체 인구의 80.4%)의 유권자 중, 제6회 전국동시지방선거에는 23,464,573명(56.8%)이 선거에 참여하였다. 이와 같은 투표율은 제3회 지방선거(2002년) 투표율인 48.9%와 제4회 지방선거(2006년) 투표율인 51.6%, 제5회 지방선거(2010년) 투표율인 54.5%보다 높은 수치이며, 제3회 이후 투표율은 꾸준한 상승추세를 보이고 있다.

제6회 전국동시지방선거 투표율을 지역별로 살펴보면, 전남(65.6%), 제주(62.8%), 세종(62.7%), 강원(62.3%), 전북(59.9%), 경남(59.8%), 경북(59.5%), 충북(58.8%), 서울(58.6%), 광주(57.1%), 울산(56.1%), 충남(55.7%), 부산(55.6%), 대전(54.0%), 인천(53.7%), 경기(53.35%), 대구(52.3%) 순으로 나타났다. 그리고 5회에 이어 광역시 이상의 8대 도시 투표율(56.4%)보다 9개 도지역의 투표율(58.4%)이 더 높은 것으로 나타났다.

<표 6> 제5-6회 전국동시지방선거 지역별 투표율

|    | 시도명     | 합계   | 서울   | 부산   | 대구   | 인천   | 광주   | 대전   | 울산   | 세종   | 경기   | 강원   | 충북   | 충남   | 전북   | 전남   | 경북   | 경남   | 제주   |
|----|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 5회 | 투표율 (%) | 54.5 | 53.9 | 49.5 | 45.9 | 50.9 | 49.8 | 52.9 | 55.1 |      | 51.8 | 62.3 | 58.8 | 56.5 | 59.3 | 64.3 | 59.4 | 61.8 | 65.1 |
| 6회 | 투표율 (%) | 56.8 | 58.6 | 55.6 | 52.3 | 53.7 | 57.1 | 54.0 | 56.1 | 62.7 | 53.3 | 62.3 | 58.8 | 55.7 | 59.9 | 65.6 | 59.5 | 59.8 | 62.8 |

출처: 중앙선거관리위원회, 선거정보조회시스템

한국여성정책연구원에서는 2000년 이후 각급 선거에서의 여성정치인에 대한 지지여부에 대한 연구를 하였다. 2010년도 제5회 지방선거 후 한국여성정책연구원에서는 당시 기초단체장에 출마한 지역(여성후보는 총 26명중 당선된 여성후보는 6명)의 수도권의 당선지역과 낙선지역 4개 지역을 선정(당선지역: 서울 송파구의 박춘희 후보(한나라당), 인천 부평구의 홍미영 후보(민주당), 서울 광진구의 구혜영 후보(한나라당), 인천 중구의 박승숙 후보(한나라당))을 선정하여 800명의 유권자에게 여성후보와 남성후보 중 어느 쪽에 투표하였는지 질문하였다. 지역별로는 여성후보 당선지역인 서울 송파구(57.7%)와 인천 부평구(47.2%)가 낙선지역인 서울 광진구(34.2%), 인천 중구(30.7%)보다 높은 응답이 나타났으며, 여성후보에 투표한 응답자는 남성 38.3%, 여성 47.0%로 여성이 남성보다 여성후보에 더 많이 투표한 것으로 나타났다. 하지만 전체적인 투표결과는 여성후보에 투표한 응답자 42.7%, 남성후보에 투표한 응답자 53.3%로 전체 유권자는 남성후보에게 더 많이 투표하였지만, 여성후보에게 투표한 유권자는 여성이 더 많았다는 사실은 지난 2002년 선거부터 지속되는 현상이며<sup>2)</sup> 결국 여성후보에 대한 여성유권자가 더 많이 지지하고 있다는 것을 입증하였다<sup>3)</sup>.

## 2. 제6회 지방선거와 여성의 정치적 대표성

### 가. 제6회 지방선거 결과 분석

<표 7> 제6회 지방선거 여성 후보자 및 당선인 현황

| 구분             | 입후보자수        |              |             | 당선자수         |            |             |      |
|----------------|--------------|--------------|-------------|--------------|------------|-------------|------|
|                | 전체(A)        | 여성(B)        | 비율(B/A)     | 전체           | 여성         | 비율          |      |
| 광역단체장          | 57           | 1            | 1.8         | 17           | 0          | 0.0         |      |
| 기초단체장          | 694          | 40           | 5.8         | 225          | 9          | 4.0         |      |
| 광역의원           | 지역구          | 1,719        | 198         | 11.5         | 705        | 58          | 8.2  |
|                | 비례           | 228          | 161         | 70.6         | 84         | 55          | 65.6 |
| <b>광역의원 합계</b> | <b>1,947</b> | <b>359</b>   | <b>18.4</b> | <b>789</b>   | <b>113</b> | <b>14.3</b> |      |
| 기초의원           | 지역구          | 5,377        | 757         | 14.1         | 2,519      | 369         | 14.6 |
|                | 비례           | 742          | 668         | 90.0         | 379        | 363         | 95.8 |
| <b>기초의원 합계</b> | <b>6,119</b> | <b>1,425</b> | <b>23.3</b> | <b>2,898</b> | <b>732</b> | <b>25.3</b> |      |
| 교육감            | 71           | 2            | 2.8         | 17           | 0          | 0.0         |      |
| 교육위원           | 10           | 0            | 0.0         | 5            | 0          | 0.0         |      |
| <b>계</b>       | <b>8,898</b> | <b>1,827</b> | <b>20.5</b> | <b>3,951</b> | <b>854</b> | <b>21.6</b> |      |

- 2) 김은경, 2002. “16대 총선을 통해 본 남녀유권자의 여성후보 선택요인”, 『페미니즘 연구』 1호, pp. 243-77.  
 3) 김원홍, 김은경(2010), 「2010 지방선거와 남녀유권자의 정치의식 및 투표행태에 관한 연구」, 한국여성정책연구원, pp.53-85 참조.

<표 8> 성별 당선율 비교

| 구분    | 남성    |       |       | 여성    |      |      |      |
|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|------|
|       | 입후보자수 | 당선자수  | 당선율   | 입후보자수 | 당선자수 | 당선율  |      |
| 광역단체장 | 56    | 17    | 30.4  | 1     | 0    | 0.0  |      |
| 기초단체장 | 654   | 216   | 33.0  | 40    | 9    | 22.5 |      |
| 광역의원  | 지역구   | 1,521 | 647   | 42.5  | 198  | 58   | 29.3 |
|       | 비례    | 67    | 29    | 43.3  | 161  | 55   | 34.2 |
| 기초의원  | 지역구   | 4,620 | 2,150 | 46.5  | 757  | 369  | 48.7 |
|       | 비례    | 74    | 16    | 21.6  | 668  | 363  | 54.3 |
| 교육감   | 69    | 17    | 24.6  | 2     | 0    | 0.0  |      |
| 교육위원  | 10    | 5     | 50.0  | 0     | 0    | -    |      |
| 계     | 7,071 | 3,097 | 43.8  | 1827  | 854  | 46.7 |      |

제6회 전국동시지방선거 결과, 여성당선인 현황은 기초자치단체장 9명(4.0%), 광역의회 의원 113명(14.3%) 기초의회 의원 732명(25.3%)의 당선으로 나타났다. 총 3,951명의 당선인 중 여성이 854명으로 21.6%를 차지한다. 이는 2010년 지방선거 결과에 비하면, 107명의 당선자수가 증가하였고 비율도 2.9% 증가하였다는 점에서 여성의 정치적 대표성 확대의 양적 측면에서 긍정적인 현상으로 볼 수 있다. 그러나 교육감의 경우 2010년 선거에서 1명의 교육감을 배출했던 데 비해 금번 선거에서는 한명의 여성 교육감도 배출하지 못했다는 점, 그리고 광역자치단체장은 전회와 마찬가지로 한명의 여성 당선자도 배출하지 못했다는 점 등을 고려하면 여성의 정치적 대표성 확대의 질적 측면에서는 큰 진전이 없다고 할 수 있다. 반면, 기초자치단체장에서 전회 대비 3명의 여성 당선인이 증가하였다는 점이 고무적이다.

이번 선거에서도 지난 선거와 마찬가지로 여성 당선인이 늘어난 원인으로 여성 후보자수의 증가를 꼽을 수 있다. 여성후보 공천의무할당제가 도입된 제5회 지방선거에서 제4회 대비 급증한 여성후보자 수를 볼 수 있었는데, 이번 제6회 지방선거에서도 여성 후보자수가 전회 대비 172명 증가하였으며, 비율은 3.8% 증가하였다.

성별 당선율을 살펴보면, 남성의 경우 43.8%, 여성은 46.7%로 많은 차이를 보이지 않았다. 따라서 후보자로 공천된 경우, 여성이어서 특별히 차별을 받는다고는 할 수 없으므로, 공천이라는 관문에서 많은 수의 여성을 입후보시키는 것이 여성의 정치적 대표성 확대로 이어지는 키포인트라 볼 수 있다.

<표 9> 역대 지방선거에서 여성후보자의 당선현황 비교

(단위: 명, %)

| 선거종류       | 구분                      |       | 1회<br>(1995) | 2회<br>(1998) | 3회<br>(2002) | 4회<br>(2006) | 5회<br>(2010) | 6회<br>(2014) |
|------------|-------------------------|-------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 광역단체장      | 입후보자수                   | 전체    | 56           | 40           | 55           | 66           | 55           | 57           |
|            |                         | 여성(%) | 2(3.57)      | 0(0.0)       | 0(0.0)       | 4(6.06)      | 3(5.45)      | 1(1.75)      |
|            | 당선자수                    | 전체    | 15           | 16           | 16           | 16           | 16           | 17           |
|            |                         | 여성(%) | 0(0.0)       | 0(0.0)       | 0(0.0)       | 0(0.0)       | 0(0.0)       | 0(0.0)       |
| 기초단체장      | 입후보자수                   | 전체    | 943          | 677          | 750          | 848          | 749          | 694          |
|            |                         | 여성(%) | 4(0.42)      | 8(1.18)      | 8(1.07)      | 23(2.71)     | 26(3.47)     | 40(5.76)     |
|            | 당선자수                    | 전체    | 230          | 232          | 232          | 230          | 228          | 225          |
|            |                         | 여성(%) | 1(0.43)      | 0(0.0)       | 2(0.86)      | 3(1.30)      | 6(2.63)      | 9(4.00)      |
| 광역의원<br>선출 | 입후보자수                   | 전체    | 2446         | 1571         | 1531         | 2068         | 1764         | 1719         |
|            |                         | 여성(%) | 38(1.55)     | 37(2.36)     | 48(3.14)     | 107(5.17)    | 154(8.73)    | 198(11.52)   |
|            | 당선자수                    | 전체    | 874          | 616          | 609          | 655          | 680          | 705          |
|            |                         | 여성(%) | 12(1.37)     | 14(2.27)     | 14(2.30)     | 32(4.89)     | 55(8.09)     | 58(8.23)     |
| 광역의원<br>비례 | 입후보자수                   | 전체    | 178          | 180          | 209          | 211          | 266          | 228          |
|            |                         | 여성(%) | 79(44.38)    | 54(30.00)    | 116(55.50)   | 136(64.45)   | 179(67.29)   | 161(70.61)   |
|            | 당선자수                    | 전체    | 97           | 47           | 73           | 78           | 81           | 84           |
|            |                         | 여성(%) | 43(44.33)    | 27(57.45)    | 49(67.12)    | 57(73.08)    | 58(71.60)    | 55(65.48)    |
| 기초의원<br>선출 | 입후보자수                   | 전체    | 11970        | 7754         | 8373         | 7995         | 5823         | 5377         |
|            |                         | 여성(%) | 206(1.72)    | 140(1.81)    | 222(2.65)    | 391(4.89)    | 552(9.48)    | 757(14.08)   |
|            | 당선자수                    | 전체    | 4541         | 3489         | 3485         | 2513         | 2512         | 2519         |
|            |                         | 여성(%) | 72(1.59)     | 56(1.61)     | 77(2.21)     | 110(4.38)    | 274(10.91)   | 369(14.65)   |
| 기초의원<br>비례 | 입후보자수                   | 전체    |              |              |              | 1025         | 912          | 742          |
|            |                         | 여성(%) |              |              |              | 750(73.17)   | 729(79.93)   | 668(90.03)   |
|            | 당선자수                    | 전체    |              |              |              | 375          | 376          | 379          |
|            |                         | 여성(%) |              |              |              | 327(87.20)   | 352(93.62)   | 363(95.78)   |
| 합계         | 입후보자 여성비율<br>(여성/전체, %) |       | 1.62         | 1.84         | 3.61         | 11.55        | 17.17        | 20.70        |
|            | 당선자 여성비율<br>(여성/전체, %)  |       | 1.50         | 1.61         | 3.22         | 13.68        | 19.19        | 21.74        |

자료: 중앙선거관리위원회

<표 10> 지역구 선출 여성 후보자 및 당선자의 지역별 분포

|      |     | 서울     | 부산         | 대구         | 인천         | 광주         | 대전         | 울산         | 세종        | 경기        | 강원         | 충북         | 충남         | 전북         | 전남        | 경북        | 경남        | 제주         | 합계        |              |
|------|-----|--------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|--------------|
| 광역의회 | 후보자 | 여자     | 44         | 17         | 5          | 5          | 13         | 7          | 6         | 5         | 43         | 9          | 4          | 3          | 6         | 6         | 3         | 14         | 8         | 198          |
|      |     | 전체 (%) | 264 (16.7) | 116 (14.7) | 49 (10.2)  | 74 (6.8)   | 58 (22.4)  | 48 (14.6)  | 45 (13.3) | 36 (13.9) | 283 (15.2) | 99 (9.1)   | 74 (5.4)   | 89 (3.4)   | 74 (8.1)  | 114 (5.3) | 103 (2.9) | 121 (11.6) | 72 (11.1) | 72 (11.5)    |
|      | 당선자 | 여자     | 15         | 2          | 4          | 1          | 4          | 3          | 2         | 1         | 13         | 1          | 2          | 0          | 2         | 1         | 1         | 4          | 2         | 58           |
|      |     | 전체 (%) | 96 (15.6)  | 42 (4.8)   | 27 (14.8)  | 31 (3.2)   | 19 (21.1)  | 19 (15.8)  | 19 (10.5) | 13 (7.7)  | 116 (11.2) | 40 (2.5)   | 28 (7.1)   | 36 (0.0)   | 34 (5.9)  | 52 (1.9)  | 54 (1.9)  | 50 (8.0)   | 29 (6.9)  | 29 (8.2)     |
| 기초의회 | 후보자 | 여자     | 173        | 55         | 31         | 29         | 32         | 22         | 12        |           | 165        | 32         | 26         | 27         | 35        | 30        | 43        | 45         |           | 757          |
|      |     | 전체 (%) | 757 (22.9) | 356 (15.4) | 206 (15.0) | 208 (13.9) | 132 (24.2) | 119 (18.5) | 81 (14.8) |           | 775 (21.3) | 350 (9.1)  | 261 (10.0) | 322 (8.4)  | 394 (8.9) | 471 (6.4) | 492 (8.7) | 453 (9.9)  |           | 5,377 (14.1) |
|      | 당선자 | 여자     | 87         | 27         | 21         | 15         | 14         | 11         | 6         |           | 83         | 15         | 12         | 15         | 13        | 12        | 16        | 22         |           | 369          |
|      |     | 전체 (%) | 366 (23.8) | 158 (17.1) | 102 (20.6) | 101 (14.9) | 59 (23.7)  | 54 (20.4)  | 43 (14.0) |           | 376 (22.1) | 146 (10.3) | 114 (10.5) | 144 (10.4) | 173 (7.5) | 211 (5.7) | 247 (6.5) | 225 (9.8)  |           | 2,519 (14.6) |

\* 전체: 남성 + 여성

지역별 여성 후보자 및 당선인 분포를 살펴보면, 광역의회의 경우 서울과 경기도 각각 44명과 43명으로 가장 많은 여성 후보자를 배출하였고, 다른 지역도 많게는 17명(부산) 적게는 3명(충남, 경북)의 후보자를 배출하였다. 당선자의 경우, 서울과 경기도 각각 15명과 13명을 배출하였으며, 충청남도를 제외한 다른 지역에서는 적게는 1명(인천, 세종, 강원, 전남, 경북) 많게는 4명(대구, 광주, 경남)의 당선자를 배출하였다.

기초의회의 경우도 광역의회와 유사한 양상을 보인다. 서울과 경기도 각각 173명과 165명의 여성 후보자를 배출하였고, 다른 지역에서는 적게는 12명(울산), 많게는 55명(부산)의 후보자를 배출하였다. 당선자의 경우는 서울과 경기도 각각 87명, 83명의 당선자를 배출했고, 나머지 지역에서는 적게는 6명(울산), 많게는 27명(부산)을 배출하였다.

#### 나. 제5회 지방선거와 비교

##### 1) 여성 입후보자 비교

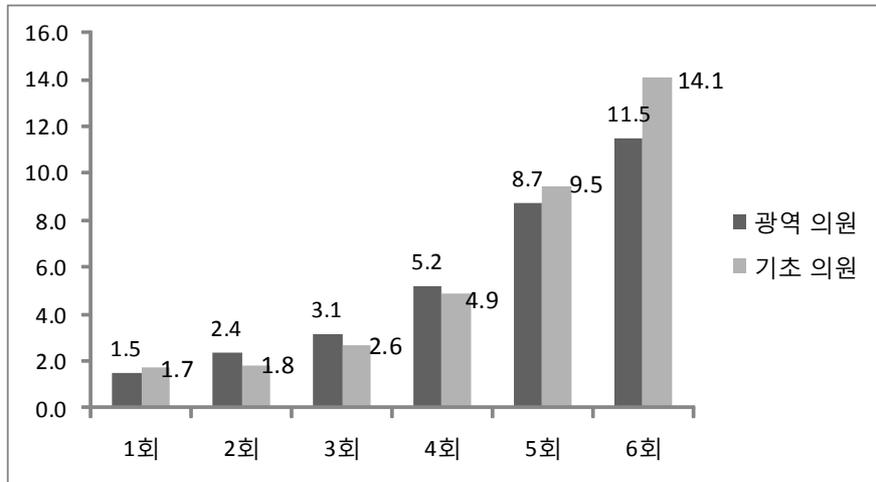
제5회 지방선거시 총 여성후보가 1,655명으로 전체 후보 중 16.7% 비율을 차지하였는데, 제6회 지방선거에서는 수적으로 172명이 증가한 1,827명이 입후보하였을 뿐 아니라 3.8%p 상승한 20.5%를 차지하였다.

<표 11> 여성 입후보자수 비교

| 구분             | 5회    |       |               | 6회    |       |               | 여성비율<br>증감<br>(F-C) |      |
|----------------|-------|-------|---------------|-------|-------|---------------|---------------------|------|
|                | 전체(A) | 여성(B) | 비율<br>(C=B/A) | 전체(D) | 여성(E) | 비율<br>(F=E/D) |                     |      |
| 광역단체장          | 55    | 3     | 5.5           | 57    | 1     | 1.8           | -3.7                |      |
| 기초단체장          | 749   | 26    | 3.5           | 694   | 40    | 5.8           | 2.3                 |      |
| 광역의원           | 지역구   | 1,764 | 154           | 8.7   | 1,719 | 198           | 11.5                | 2.8  |
|                | 비례    | 266   | 179           | 67.3  | 228   | 161           | 70.6                | 3.3  |
| <b>광역의원 합계</b> |       | 2,030 | 333           | 16.4  | 1,947 | 359           | 18.4                | 2.0  |
| 기초의원           | 지역구   | 5,823 | 552           | 9.5   | 5,377 | 757           | 14.1                | 4.6  |
|                | 비례    | 912   | 729           | 79.9  | 742   | 668           | 90.0                | 10.1 |
| <b>기초의원 합계</b> |       | 6,735 | 1,281         | 19.0  | 6,119 | 1,425         | 23.3                | 4.3  |
| 교육감            | 74    | 5     | 6.8           | 71    | 2     | 2.8           | -4.0                |      |
| 교육의원           | 269   | 7     | 2.6           | 10    | 0     | 0.0           | -2.6                |      |
| <b>계</b>       | 9,912 | 1,655 | 16.7          | 8,898 | 1,827 | 20.5          | 3.8                 |      |

그런데 광역단체장의 경우는 제5회에 3명이었던 여성입후보자가 금번 선거에서는 1명으로 줄어들었고, 심지어 정당 공천자는 한명도 없었던 결과를 초래했다. 반면 기초단체장의 경우, 전회 26명의 입후보자가 금회 40명으로 14명이나 증가한 성과가 있었다. 광역의원의 경우 큰 변화는 없는 가운데(수적으로 26명 증가), 지역구 입후보자가 44명 증가하였다는 점이 눈에 띈다. 기초의원의 경우 지역구와 비례를 합하여 각각 4.6%p, 10.1%p 증가하는 등, 전체적으로 4.3% 증가하였고 수적으로도 144명 증가하였다. 2005년 비례대표의원 후보 공천시 교호순번제와 50% 이상 여성후보할당제를 도입한 이래, 광역과 기초의원에서 비례대표 후보자는 꾸준히 늘어나고 있는 추세이다. 특히 금번 선거에서는 기초 정당공천제 관련 논쟁을 둘러싸고 여성계를 다독이기 위해 양 거대정당이 기초비례대표 여성 100% 공천이라는 선언을 내놓은 가운데, 전회 79.9%의 기초비례 여성후보 비율이 금회 90.0%로 급증한 결과를 가져왔다.

제1회 지방선거 이후 여성후보자 비율 증가 추세를 살펴보면, 제1회에서 제3회까지는 소폭 상승 모습을 보이다가 제4회에서 조금 큰 폭의 상승 모습을 보였고, 제5회와 제6회에서 큰 폭의 상승추세를 이어가고 있음을 알 수 있다. 이는 제5회 지방선거에서 지역구 ‘여성공천의무할당제’가 도입된 이래, 실질적으로 여성 정치지방생 및 여성정치인의 수적 증가로 인한 것이라 평가할 수 있을 것이다.



[그림 1] 역대 여성후보자 비율 추세 (지역구)

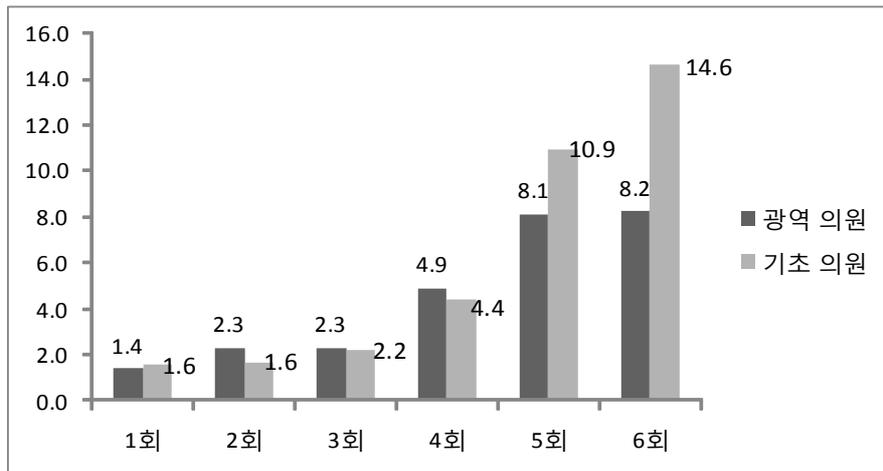
2) 여성 당선인 수 비교

<표 12> 여성 당선인 수 비교

| 구분             | 5회          |            |               | 6회           |            |               | 여성비율<br>증감<br>(F-C) |      |
|----------------|-------------|------------|---------------|--------------|------------|---------------|---------------------|------|
|                | 전체(A)       | 여성(B)      | 비율<br>(C=B/A) | 전체(D)        | 여성(E)      | 비율<br>(F=E/D) |                     |      |
| 광역단체장          | 16          | 0          | 0.0           | 17           | 0          | 0.0           | 0.0                 |      |
| 기초단체장          | 228         | 6          | 2.6           | 225          | 9          | 4.0           | 1.4                 |      |
| 광역의원           | 지역구         | 680        | 55            | 8.1          | 705        | 58            | 8.2                 | 0.1  |
|                | 비례          | 81         | 58            | 71.6         | 84         | 55            | 65.6                | -6.0 |
| <b>광역의원 합계</b> | <b>761</b>  | <b>113</b> | <b>14.8</b>   | <b>789</b>   | <b>113</b> | <b>14.3</b>   | <b>-0.5</b>         |      |
| 기초의원           | 지역구         | 2512       | 274           | 10.9         | 2,519      | 369           | 14.6                | 3.7  |
|                | 비례          | 376        | 352           | 93.6         | 379        | 363           | 95.8                | 2.2  |
| <b>기초의원 합계</b> | <b>2888</b> | <b>626</b> | <b>21.7</b>   | <b>2,898</b> | <b>732</b> | <b>25.3</b>   | <b>3.6</b>          |      |
| 교육감            | 16          | 1          | 6.3           | 17           | 0          | 0.0           | -6.3                |      |
| 교육위원           | 82          | 1          | 1.2           | 5            | 0          | 0.0           | -1.2                |      |
| <b>계</b>       | <b>3991</b> | <b>747</b> | <b>18.7</b>   | <b>3,951</b> | <b>854</b> | <b>21.6</b>   | <b>2.9</b>          |      |

제6회 지방선거에 당선된 여성(교육감과 교육의원 제외)은 전회 대비 109명 증가하였고, 당선인 중 여성후보자 비율은 2.6%p 상승한 21.7%를 차지하였다. 광역자치단체장과 광역비례의원의 경우를 제외하고, 적게는 0.1%p에서 많게는 3.7%p 증가하였다. 이번 선거에서 눈에 띄는 증가 추세를 보인 영역은 기초 지역구 부문이다. 여성 당선자의 경우 수적으로 95

명, 비율면에서 3.7% 증가한 성과를 보였다. 반면 광역의회의 경우, 지역구 및 비례 공히 전 회 대비 별 변화 추세를 보이지 않았다. 광역자치단체장과 광역의회의 제자리걸음과 비교 되어 기초자치단체장과 기초의회의 경우 뚜렷한 증가추세를 보였다는 점에 대한 좀 더 면밀하고 다양한 측면에서의 분석이 필요한 시점으로 보인다.



[그림 2] 역대 여성당선자 비율 추세 (지역구)

#### 다. 정당별 여성공천 및 당선 현황

##### 1) 정당의 지역구 의회(광역-기초) 여성 후보공천 및 지방의회 진출

<표 13> 정당별 지역구 여성 후보 공천 및 당선 현황

| 정당      | 광역의회  |      |        | 기초의회  |       |        |
|---------|-------|------|--------|-------|-------|--------|
|         | 공천자수  | 당선자수 | 당선율(%) | 공천자수  | 당선자수  | 당선율(%) |
| 새누리당    | 46    | 25   | 54.3   | 278   | 183   | 65.8   |
| 새정치민주연합 | 67    | 33   | 49.3   | 221   | 157   | 71.0   |
| 통합진보당   | 36    |      | 0.0    | 98    | 11    | 11.2   |
| 정의당     | 2     |      | 0.0    | 23    | 5     | 21.7   |
| 노동당     | 22    |      | 0.0    | 5     | 1     | 20.0   |
| 녹색당     | 1     |      | 0.0    | 2     |       | 0.0    |
| 새정치당    | 2     |      | 0.0    |       |       |        |
| 무소속     | 22    |      | 0.0    | 130   | 12    | 9.2    |
| 합계(여성)  | 198   | 58   | 29.3   | 757   | 369   | 48.7   |
| 남성      | 1,521 | 647  | 42.5   | 4,620 | 2,150 | 46.5   |

제6회 지방선거 지역구에서 선출하는 선거구 및 의원정수는 광역의회가 705개소 750명이고 기초의회가 1,034개소 2,519명이다. 이번 선거에서 광역의회에 여성 총 198명이 입후보하여 58명이 당선되었고, 기초의회에 757명이 입후보하여 369명이 당선되었다. 이 중에서 무소속을 제외하면, 광역과 기초의회에서 정당이 각각 176명과 627명을 공천하여, 각각 58명과 357명을 당선시켰다. 광역의회에서는 무소속 당선인이 나타나지 않았던 반면, 기초의회에서는 12명의 무소속 당선인을 배출했다.

정당별로 살펴보면, 광역의회에서는 새누리당과 새정치민주연합이 당선인을 양분했다. 새누리당의 경우 25명(당선율: 54.3%)의 당선인을 배출했고, 새정치민주연합은 33명(49.3%)의 당선인을 배출하였다. 기초의회 경우도 양 정당이 거의 대부분 양분하였으나, 통합진보당이 11명(11.2%), 정의당이 5명(21.7%), 노동당이 1명(20.0%)의 당선인을 기초 의회에 진출시켰다. 당선인 대부분을 양분한 새누리당과 새정치민주연합의 경우, 각각 183명(65.8%), 157명(71.0%)의 당선인을 배출했다. 기초의회 총 여성 후보자 당선율은 48.7%이다.

총 여성 후보자 당선율을 남성후보자 당선율과 비교해보면, 기초의회 경우 큰 차이를 보이지 않는다(남성 46.5%, 여성 48.7%)고 할 수 있으나, 광역의회 경우 큰 차이를 보였다. 광역의회 여성 당선율은 29.3%인 반면 남성 당선율은 42.5%였다. 이는 전회와 비교 시 상이한 결과이다. 제5회 남녀 당선율은 광역이 각각 38.2% 대 35.7%, 기초가 42.5% 대 49.6% 이었다. 이렇게 전회에서 엇비슷한 당선율을 보이던 현상이 금회 특히 광역 의회에서 여성의 당선율이 급감한 이유에 대한 분석이 차후 여성의 정치적 대표성 확대 측면에서 필요하다고 하겠다.

<표 14> 정당별 지역구 여성 후보 공천 비율

| 정당      | 광역의회 |    |      | 기초의회  |     |      |
|---------|------|----|------|-------|-----|------|
|         | 전체   | 여성 | 비율   | 전체    | 여성  | 비율   |
| 새누리당    | 595  | 46 | 7.7  | 1,858 | 278 | 15.0 |
| 새정치민주연합 | 538  | 67 | 12.5 | 1,356 | 221 | 16.3 |
| 통합진보당   | 114  | 36 | 31.6 | 255   | 98  | 38.4 |
| 정의당     | 12   | 2  | 16.7 | 94    | 23  | 24.5 |
| 노동당     | 68   | 22 | 32.4 | 25    | 5   | 20.0 |
| 녹색당     | 3    | 1  | 33.3 | 7     | 2   | 28.6 |
| 새정치당    | 5    | 2  | 40.0 | 11    |     | 0.0  |
| 한나라당    |      |    |      | 1     |     | 0.0  |
| 무소속     | 384  | 22 | 5.7  | 1,770 | 130 | 7.3  |

구체적으로 정당별 공천자수를 살펴보면, 광역의회의 경우 새정치민주연합이 가장 많은 수의 여성 후보자(67명, 12.5%)를 공천했으며, 그 다음이 46명(7.7%)을 공천한 새누리당이었다. 통합진보당과 노동당도 각각 36명(31.6%)과 22명(32.4%)의 여성후보를 공천하는 등, 꾸준히 여성의 정치적 대표성 확대를 위한 노력을 계속 이어가고 있는 당들이라 하겠다. 기초의회의 경우, 수적으로 새누리당(278명, 15.0%), 새정치민주연합(221명, 16.3%), 통합진보당(98명, 38.4%), 노동당(5명, 24.5%) 순을 보여주었다.

<표 15> 광역의회선거 지역구 여성 후보자 및 당선자의 정당별-지역별 분포

|            | 새누리당 |     | 새정치민주연합 |      | 통합진보당 |     | 정의당  |     | 노동당  |     | 녹색당  |     | 새정치당 |     | 무소속 |     | 전체    |     |
|------------|------|-----|---------|------|-------|-----|------|-----|------|-----|------|-----|------|-----|-----|-----|-------|-----|
|            | 후보자  | 당선자 | 후보자     | 당선자  | 후보자   | 당선자 | 후보자  | 당선자 | 후보자  | 당선자 | 후보자  | 당선자 | 후보자  | 당선자 | 후보자 | 당선자 | 후보자   | 당선자 |
| 서울         | 8    | 3   | 19      | 12   | 8     |     |      |     | 8    |     |      |     |      |     | 1   |     | 44    | 15  |
| 부산         | 2    | 2   | 6       |      | 6     |     |      |     |      |     |      |     |      |     | 3   |     | 17    | 2   |
| 대구         | 4    | 4   |         |      | 1     |     |      |     |      |     |      |     |      |     |     |     | 5     | 4   |
| 인천         | 1    |     | 3       | 1    |       |     |      |     | 1    |     |      |     |      |     |     |     | 5     | 1   |
| 광주         |      |     | 4       | 4    | 3     |     | 1    |     | 1    |     |      |     |      | 4   |     |     | 13    | 4   |
| 대전         |      |     | 3       | 3    | 1     |     |      |     | 3    |     |      |     |      |     |     |     | 7     | 3   |
| 울산         | 2    | 2   |         |      | 4     |     |      |     |      |     |      |     |      |     |     |     | 6     | 2   |
| 세종         | 1    |     | 2       | 1    |       |     |      |     |      |     |      |     |      | 2   |     |     | 5     | 1   |
| 경기         | 13   | 4   | 18      | 9    | 4     |     |      |     | 5    |     |      |     | 2    | 1   |     |     | 43    | 13  |
| 강원         | 3    | 1   | 4       |      |       |     |      |     |      |     |      |     |      | 2   |     |     | 9     | 1   |
| 충북         | 2    | 2   |         |      |       |     |      |     |      |     |      |     |      | 2   |     |     | 4     | 2   |
| 충남         | 1    |     | 1       |      |       |     |      |     |      |     | 1    |     |      |     |     |     | 3     | 0   |
| 전북         |      |     | 2       | 2    | 1     |     |      |     | 2    |     |      |     |      | 1   |     |     | 6     | 2   |
| 전남         |      |     | 1       | 1    | 2     |     | 1    |     | 1    |     |      |     |      | 1   |     |     | 6     | 1   |
| 경북         | 1    | 1   |         |      |       |     |      |     | 1    |     |      |     |      | 1   |     |     | 3     | 1   |
| 경남         | 4    | 4   | 2       |      | 5     |     |      |     |      |     |      |     |      | 3   |     |     | 14    | 4   |
| 제주         | 4    | 2   | 2       |      | 1     |     |      |     |      |     |      |     |      | 1   |     |     | 8     | 2   |
| 합계 A       | 46   | 25  | 67      | 33   | 36    | 0   | 2    | 0   | 22   | 0   | 1    | 0   | 2    | 0   | 22  | 0   | 198   | 58  |
| 정당 전체 B    | 595  | 375 | 538     | 309  | 114   | 0   | 12   | 0   | 68   | 1   | 3    | 0   | 5    | 0   | 384 | 20  | 1,719 | 705 |
| 비율 (%) A/B | 7.7  | 6.7 | 12.5    | 10.7 | 31.6  | -   | 16.7 | -   | 32.4 | 0.0 | 33.3 | -   | 40.0 | -   | 5.7 | 0.0 | 11.5  | 8.2 |

광역의회 지역구 선출에서, 지역별-정당별 분포를 살펴보면 다음과 같다. 가장 많은 후보자를 낸 서울지방의 경우, 새누리당이 8명을 공천하여 3명을 당선시켰고, 새정치민주연합이 19명을 공천하여 12명을 당선시켰다. 서울지방 다음으로 많은 후보자를 낸 경기지역의 경우, 새누리당이 13명을 공천하여 4명의 당선인을 배출했고, 새정치민주연합이 18명을 공천하여 9명의 당선인을 배출했다.

<표 16> 기초의회선거 지역구 여성 후보자 및 당선자의 정당별-지역별 분포

|            | 새누리당  |       | 새정치민주연합 |      | 통합진보당 |      | 정의당  |      | 노동당  |      | 녹색당  |     | 새정치당 |     | 한나라당 |     | 무소속 |       | 전체  |       |       |
|------------|-------|-------|---------|------|-------|------|------|------|------|------|------|-----|------|-----|------|-----|-----|-------|-----|-------|-------|
|            | 후보자   | 당선자   | 후보자     | 당선자  | 후보자   | 당선자  | 후보자  | 당선자  | 후보자  | 당선자  | 후보자  | 당선자 | 후보자  | 당선자 | 후보자  | 당선자 | 후보자 | 당선자   | 후보자 | 당선자   |       |
| 서울         | 67    | 37    | 58      | 50   | 16    |      | 5    |      | 2    |      |      |     |      |     |      |     |     | 25    |     | 173   | 87    |
| 부산         | 28    | 17    | 13      | 10   | 6     |      | 1    |      | 1    |      |      |     |      |     |      |     |     | 6     |     | 55    | 27    |
| 대구         | 17    | 16    | 3       | 2    |       |      | 1    |      | 1    |      |      |     |      |     |      |     |     | 9     | 3   | 31    | 21    |
| 인천         | 8     | 6     | 10      | 7    | 4     |      | 5    | 2    |      |      |      |     |      |     |      |     |     | 2     |     | 29    | 15    |
| 광주         |       |       | 12      | 9    | 13    | 5    | 1    |      |      |      |      |     |      |     |      |     |     | 6     |     | 32    | 14    |
| 대전         | 7     | 5     | 8       | 6    | 3     |      | 1    |      |      |      |      |     |      |     |      |     |     | 3     |     | 22    | 11    |
| 울산         | 4     | 4     | 2       |      | 5     | 2    |      |      |      |      |      |     |      |     |      |     |     | 1     |     | 12    | 6     |
| 경기         | 58    | 40    | 48      | 38   | 29    | 1    | 4    | 1    |      |      | 1    |     |      |     |      |     |     | 25    | 3   | 165   | 83    |
| 강원         | 18    | 12    | 7       | 3    | 1     |      | 1    |      |      |      | 1    |     |      |     |      |     |     | 4     |     | 32    | 15    |
| 충북         | 11    | 6     | 10      | 6    | 3     |      |      |      |      |      |      |     |      |     |      |     |     | 2     |     | 26    | 12    |
| 충남         | 14    | 10    | 7       | 5    |       |      |      |      |      |      |      |     |      |     |      |     |     | 6     |     | 27    | 15    |
| 전북         | 1     |       | 22      | 11   | 1     |      | 2    | 1    |      |      |      |     |      |     |      |     |     | 9     | 1   | 35    | 13    |
| 전남         |       |       | 16      | 9    | 7     | 1    | 1    |      |      |      |      |     |      |     |      |     |     | 6     | 2   | 30    | 12    |
| 경북         | 23    | 15    | 2       |      | 1     |      | 1    | 1    |      |      |      |     |      |     |      |     |     | 16    |     | 43    | 16    |
| 경남         | 22    | 15    | 3       | 1    | 9     | 2    |      |      | 1    | 1    |      |     |      |     |      |     |     | 10    | 3   | 45    | 22    |
| 합계 A       | 278   | 183   | 221     | 157  | 98    | 11   | 23   | 5    | 5    | 1    | 2    |     | 0    |     | 0    |     |     | 130   | 12  | 757   | 369   |
| 정당 전체 B    | 1,858 | 1,206 | 1,356   | 989  | 255   | 31   | 94   | 10   | 25   | 6    | 7    |     | 11   |     | 1    |     |     | 1,770 | 277 | 5,377 | 2,519 |
| 비율 (%) A/B | 15.0  | 15.2  | 16.3    | 15.9 | 38.4  | 35.5 | 24.5 | 50.0 | 20.0 | 16.7 | 28.6 |     | 0.0  |     | 0.0  |     |     | 7.3   | 4.3 | 14.1  | 14.6  |

기초의회 지역구 선출에서, 지역별-정당별 분포를 살펴보면 다음과 같다. 가장 많은 후보자를 낸 서울지역의 경우, 새누리당이 67명을 공천하여 37명을 당선시켰고, 새정치민주연합이 58명을 공천하여 50명의 당선인을 배출하였다. 서울지역 다음으로 많은 후보자를 낸 경기지방의 경우, 새누리당이 58명을 공천하여 40명의 당선인을 배출했고, 새정치민주연합이 48명을 공천하여 38명의 당선인을 배출했다. 경기지방 총 당선인 83명 중 두 당에서 78명의 당선인을 배출하였고, 통합진보당, 정의당에서 각 1명씩, 그리고 무소속에서 3명의 당선인이 나왔다. 다른 지역의 경우도 대부분의 당선자가 양 정당에서 배출되었다. 통합진보당의 경우, 광주에서 5명, 울산 2명, 경기 1명, 전남 1명, 경남 2명, 총 11명의 당선인을 배출했다. 정의당의 경우, 인천 2명, 경기 1명, 전북 1명, 경북 1명, 총 5명의 당선인을 배출했다. 녹색당의 경우, 경남에서 1명의 당선인을 배출했고, 나머지 12명의 당선인은 무소속(대구 3명, 경기 3명, 전북 1명, 전남 2명, 경남 3명)에서 나왔다.

광역-기초 모두 전회 대비 정당의 양당체제가 더욱 굳혀진 모습을 보이는데, 이러한 현상이 세월호 사건으로 인한 일시적인 결과인지, 아니면 양당체제로 굳혀져 가는 일반적 추세 속에 나타난 결과인지에 대한 상세한 분석이 필요하다고 보인다.

## 2) 정당의 비례대표(광역-기초) 여성 후보공천 및 지방의회 진출

제6회 지방선거 결과, 총 84명의 당선인 중 55명(65.6%)의 여성이 당선되었다. 제5회보다 수적으로 3명 감소 및 비율 6.0%p 감소했다. 총 161명의 여성 후보자 중, 새누리당이 가장 많은 47명의 후보자를 배출하였고, 그 다음으로 새정치민주연합(43명), 통합진보당(20명) 등이었다. 총 55명의 여성 당선인 중, 새누리당과 새정치민주연합이 각각 26명씩, 그리고 남은 3명이 통합진보당에서 나왔다.

<표 17> 광역의회선거 비례대표 여성 후보자 및 당선자의 정당별-지역별 분포

|    | 새누리당 |     | 새정치민주연합 |     | 통합진보당 |     | 정의당 |     | 공화당 |     | 국제녹색당 |     | 노동당 |     | 녹색당 |     | 새정치당 |     | 한나라당 |     | 합계  |     |
|----|------|-----|---------|-----|-------|-----|-----|-----|-----|-----|-------|-----|-----|-----|-----|-----|------|-----|------|-----|-----|-----|
|    | 후보자  | 당선자 | 후보자     | 당선자 | 후보자   | 당선자 | 후보자 | 당선자 | 후보자 | 당선자 | 후보자   | 당선자 | 후보자 | 당선자 | 후보자 | 당선자 | 후보자  | 당선자 | 후보자  | 당선자 | 후보자 | 당선자 |
| 서울 | 5    | 3   | 5       | 3   | 2     |     | 1   |     |     |     | 1     |     | 1   |     | 1   |     | 1    |     | 1    |     | 18  | 6   |
| 부산 | 3    | 2   | 3       | 2   | 1     |     | 1   |     |     |     |       |     | 1   |     | 1   |     |      |     |      |     | 10  | 4   |
| 대구 | 2    | 1   | 2       | 1   | 1     |     | 1   |     |     |     |       |     |     |     | 1   |     |      |     |      |     | 7   | 2   |
| 인천 | 2    | 1   | 2       | 1   | 1     |     | 1   |     |     |     |       |     | 1   |     | 1   |     |      |     |      |     | 8   | 2   |
| 광주 | 1    |     | 2       | 1   | 1     | 1   | 1   |     |     |     |       |     | 1   |     |     |     |      |     |      |     | 6   | 2   |
| 대전 | 2    | 1   | 2       | 2   | 1     |     | 1   |     |     |     |       |     |     |     |     |     | 2    |     |      |     | 8   | 3   |

|    | 새누리당    |         | 새정치<br>민주연합 |         | 통합<br>진보당 |         | 정의당     |         | 공화당     |         | 국제<br>녹색당 |         | 노동당     |         | 녹색당     |         | 새정치당    |         | 한나라당    |         | 합계      |         |    |
|----|---------|---------|-------------|---------|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----|
|    | 후보<br>자 | 당선<br>자 | 후보<br>자     | 당선<br>자 | 후보<br>자   | 당선<br>자 | 후보<br>자 | 당선<br>자 | 후보<br>자 | 당선<br>자 | 후보<br>자   | 당선<br>자 | 후보<br>자 | 당선<br>자 | 후보<br>자 | 당선<br>자 | 후보<br>자 | 당선<br>자 | 후보<br>자 | 당선<br>자 | 후보<br>자 | 당선<br>자 |    |
| 울산 | 2       | 1       | 2           | 1       | 2         |         | 1       |         |         |         |           |         | 1       |         |         |         |         |         |         |         |         | 8       | 2  |
| 세종 | 2       | 1       | 1           | 1       |           |         |         |         |         |         |           |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         | 3       | 2  |
| 경기 | 7       | 4       | 6           | 3       | 2         |         | 1       |         |         |         |           |         | 1       |         | 1       |         | 1       |         |         |         |         | 19      | 7  |
| 강원 | 2       | 1       | 2           | 1       | 1         |         | 1       |         |         |         |           |         | 1       |         | 1       |         |         |         |         |         |         | 8       | 2  |
| 충북 | 2       | 1       | 1           | 1       | 1         |         | 1       |         |         |         |           |         | 1       |         | 1       |         |         |         |         |         |         | 7       | 2  |
| 충남 | 2       | 1       | 2           | 1       | 1         |         | 1       |         |         |         |           |         | 1       |         | 1       |         | 1       |         |         |         |         | 9       | 2  |
| 전북 | 3       | 1       | 2           | 1       | 1         | 1       | 1       |         | 1       |         |           |         | 1       |         | 1       |         |         |         |         |         |         | 10      | 3  |
| 전남 | 2       | 1       | 3           | 2       | 2         | 1       | 1       |         |         |         |           |         | 1       |         | 1       |         |         |         |         |         |         | 10      | 4  |
| 경북 | 3       | 2       | 2           | 1       | 1         |         | 1       |         |         |         |           |         | 1       |         |         |         | 1       |         |         |         |         | 9       | 3  |
| 경남 | 3       | 2       | 2           | 2       | 1         |         | 1       |         |         |         |           |         | 1       |         | 1       |         |         |         |         |         |         | 9       | 4  |
| 제주 | 4       | 3       | 4           | 2       | 1         |         | 1       |         |         |         |           |         |         |         | 1       |         | 1       |         |         |         |         | 12      | 5  |
| 합계 | 47      | 26      | 43          | 26      | 20        | 3       | 16      | 0       | 1       | 0       | 1         | 0       | 13      | 0       | 12      | 0       | 7       | 0       | 1       | 0       |         | 161     | 55 |

<표 18> 기초의회선거 비례대표 여성 후보자 및 당선자의 정당별-지역별 분포

|    | 새누리당    |         | 새정치<br>민주연합 |         | 통합진보당   |         | 정의당     |         | 공화당     |         | 노동당     |         | 새정치당    |         | 전체      |         |
|----|---------|---------|-------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
|    | 후보<br>자 | 당선<br>자 | 후보<br>자     | 당선<br>자 | 후보<br>자 | 당선<br>자 | 후보<br>자 | 당선<br>자 | 후보<br>자 | 당선<br>자 | 후보<br>자 | 당선<br>자 | 후보<br>자 | 당선<br>자 | 후보<br>자 | 당선<br>자 |
| 서울 | 42      | 24      | 39          | 28      | 8       |         | 1       |         | 1       |         |         |         | 1       |         | 92      | 52      |
| 부산 | 22      | 16      | 11          | 8       |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         | 33      | 24      |
| 대구 | 14      | 8       | 5           | 4       | 1       |         | 1       |         |         |         |         |         | 1       |         | 22      | 12      |
| 인천 | 17      | 10      | 12          | 5       |         |         | 1       |         |         |         |         |         |         |         | 30      | 15      |
| 광주 | 2       |         | 10          | 9       | 4       |         | 1       |         |         |         |         |         |         |         | 17      | 9       |
| 대전 | 9       | 4       | 6           | 5       |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         | 15      | 9       |
| 울산 | 9       | 5       | 3           | 2       | 6       |         | 1       |         |         |         |         |         |         |         | 19      | 7       |
| 경기 | 48      | 27      | 40          | 25      | 10      |         | 5       |         |         |         |         |         |         |         | 103     | 52      |
| 강원 | 28      | 19      | 17          | 4       |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         | 45      | 23      |
| 충북 | 19      | 12      | 14          | 4       | 1       |         |         |         |         |         |         |         |         |         | 34      | 16      |
| 충남 | 21      | 15      | 15          | 10      |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         | 36      | 25      |
| 전북 | 8       | 4       | 28          | 20      | 5       |         | 4       |         |         |         |         |         |         |         | 45      | 24      |
| 전남 | 5       |         | 42          | 28      | 9       | 3       | 1       | 1       |         |         |         |         |         |         | 57      | 32      |
| 경북 | 38      | 25      | 14          | 3       | 2       |         | 2       |         |         |         |         |         | 2       |         | 58      | 28      |
| 경남 | 35      | 22      | 18          | 13      | 5       |         | 2       |         |         |         | 2       |         |         |         | 62      | 35      |
| 합계 | 317     | 191     | 274         | 168     | 51      | 3       | 19      | 1       | 1       | 0       | 2       | 0       | 4       | 0       | 668     | 363     |

광역의회에 이어 2006년 처음 도입한 기초의회에서의 정당명부식 비례대표제는 여성의원의 증가에 일정 비율 도움을 주고 있다. 기초의회 비례대표제 첫 시행 선거였던 제4회 지방선거에서는 총 375명의 당선인 중, 여성 당선인이 327명으로 87.2%를 차지하였고, 제5회 지방선거에서는 총 376명의 당선인 중 352명(93.6%)의 여성이 당선되었으며, 금번 제6회 지방선거에서는 379명 당선인 중 363명(95.8%)의 여성이 당선되었다.

제일 많은 기초의회 여성 비례대표 의원을 배출한 새누리당은 총 317명의 여성 후보자를 선정하여 191명의 여성당선인을 배출하였다. 지역별로 살펴보면, 경기 48명, 서울 42명, 경북 38명, 경남 35명 등의 여성 후보자를 선정하였으며, 경기 27명, 경북 25명, 서울 24명, 경남 22명 등의 여성당선인을 배출하였다. 다음으로 168명의 여성 당선인을 배출한 새정치민주연합은 총 274명의 여성 후보자를 선정하였다. 전남 42명, 경기 40명, 서울 39명, 전북 28명 등의 여성 후보자를 선정했으며, 서울과 전남에서 각 28명, 경기 25명, 전북 20명 등 총 168명의 여성당선인을 배출했다. 51명의 여성 후보자를 선정했던 통합진보당은 3명의 당선인을 배출하였고, 19명의 여성후보자를 선정했던 정의당은 1명의 당선인을 배출했다.

### 3) 정당별 기초단체장 여성 후보공천 및 당선 현황

<표 19> 정당별 기초단체장 여성 후보공천 및 당선 현황

| 정당      | 기초단체장 |      |        |
|---------|-------|------|--------|
|         | 공천자수  | 당선자수 | 당선율(%) |
| 새누리당    | 11    | 7    | 63.6   |
| 새정치민주연합 | 8     | 2    | 25.0   |
| 통합진보당   | 8     | 0    | 0.0    |
| 정의당     | 1     | 0    | 0.0    |
| 공화당     | 1     | 0    | 0.0    |
| 무소속     | 11    | 0    | 0.0    |
| 합계      | 40    | 9    | 22.5   |
| 남성 당선율  | 654   | 217  | 33.2   |

광역단체장의 경우, 무소속으로 1명이 입후보하였으나 당선되지 못했다. 기초단체장의 경우, 총 226명의 기초단체장 중 여성 당선인은 9명으로 4.0%의 비율을 차지하였으며, 이는 전회 대비 수적으로 3명 증가 및 1.4% 증가하였다. 새누리당의 경우 기초자치단체장 여성우선추천지역으로 서울의 종로구, 용산구, 서초구, 부산의 중구, 대구의 중구, 경기의 과천시, 이천시를 선정 발표하였다. 그 결과 서울 서초구, 부산 중구, 대구 중구, 경기 과천시에서 여성 기초 단체장을 배출하였다. 그 밖에 서울 강남구, 송파구, 부산 사상구에서도 여성 기초 단체장을 배출하였다.

이들 당선자를 살펴보면, 서울 강남구 신연희 당선자, 서울 송파구 박춘희 당선자는 재선(구청장)되었고, 부산 중구 김은숙 당선자, 사상구 송숙희 당선자, 대구 중구 윤순영 당선자는 3선(구청장)의 사례가 되었다. 새정치민주연합의 경우, 서울 양천구에서 김수영 당선자, 인천 부평구에서 홍미영 당선자를 배출하였다. 홍미영 당선자의 경우 구청장으로서 재선된 경우이다.

<표 20> 구시군 장 선거 지역구 여성 후보자 및 당선자의 지역별 분포

|             |           | 서울           | 부산           | 대구           | 인천           | 광주           | 대전          | 울산          | 경기          | 강원          | 충북          | 충남          | 전북          | 전남          | 경북          | 경남          | 합계           |
|-------------|-----------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| 후보<br>자     | 여자        | 11           | 6            | 2            | 1            | 2            | 1           | 0           | 8           | 0           | 1           | 3           | 0           | 1           | 3           | 1           | 40           |
|             | 전체<br>(%) | 82<br>(13.4) | 47<br>(12.8) | 17<br>(11.8) | 28<br>(3.6)  | 15<br>(13.3) | 16<br>(6.3) | 13<br>(0.0) | 95<br>(8.4) | 49<br>(0.0) | 37<br>(2.7) | 49<br>(6.1) | 47<br>(0.0) | 72<br>(1.4) | 63<br>(4.8) | 64<br>(1.6) | 694<br>(5.8) |
| 당<br>선<br>자 | 여자        | 4            | 2            | 1            | 1            | 0            | 0           | 0           | 1           | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | 9            |
|             | 전체<br>(%) | 25<br>(16.0) | 16<br>(12.5) | 8<br>(12.5)  | 10<br>(10.0) | 5<br>(0.0)   | 5<br>(0.0)  | 5<br>(0.0)  | 31<br>(3.2) | 18<br>(0.0) | 11<br>(0.0) | 15<br>(0.0) | 14<br>(0.0) | 22<br>(0.0) | 23<br>(0.0) | 18<br>(0.0) | 226<br>(4.0) |

지역별로 살펴보면, 경기에서 가장 많은 31명의 여성 후보자가 나왔으며, 그 중 1명의 당선인을 배출하였다. 그 다음으로 서울에서 25명의 여성 후보자가 나왔고, 그 중 4명의 당선인을 배출했다. 경북, 전남, 경남, 강원에서 각각 23명, 22명, 18명, 18명의 여성후보자를 배출했으나 아쉽게 한명도 당선되지 못했다. 부산에서 16명의 후보자 중 2명의 당선인이 나왔고, 대구, 인천에서 각 1명씩의 당선인을 배출했다.

#### 라. 지방의회 여성 의원의 경력 발전 가능성

<표 21> 제6회 지방선거 의회 여성 당선자 선수별 현황

|         |     | 초선            | 재선           | 3선          | 4선         | 5선         | 6선         | 합계  |
|---------|-----|---------------|--------------|-------------|------------|------------|------------|-----|
| 광역의원    | 지역구 | 14<br>(24.1)  | 33<br>(56.9) | 9<br>(15.5) | 1<br>(1.7) |            | 1<br>(1.7) | 58  |
|         | 비례  | 53<br>(96.4)  | 2<br>(3.6)   |             |            |            |            | 55  |
| 광역의원 합계 |     | 67<br>(59.3)  | 35<br>(31.0) | 9<br>(8.0)  | 1<br>(0.9) | 0<br>(0.0) | 1<br>(0.9) | 113 |
| 기초의원    | 지역구 | 273<br>(74.0) | 80<br>(21.7) | 15<br>(4.1) | 1<br>(0.3) |            |            | 369 |
|         | 비례  | 353<br>(97.2) | 10<br>(2.8)  |             |            |            |            | 363 |
| 기초의원 합계 |     | 626<br>(85.5) | 90<br>(12.3) | 15<br>(2.0) | 1<br>(0.1) |            |            | 732 |

참조: 중앙선거관리위원회 선거통계 재구성

중앙선거관리위원회에 기술된 각 당선자의 경력사항을 참조하여 여성당선인의 선수를 재구성해보았다. 광역의회의 경우 제5회에서는 조선의원이 압도적으로 많았던 반면(38명, 69.1%), 금회 선거에서는 조선의원(14명)보다는 재선의원(33명, 56.9%)이 더욱 많이 늘었다는 차이가 있다. 지난번 조선의원이 금번 선거에서 재선된 케이스가 많았음을 추측가능하다. 그러나 비례와 함께 고려할 때는 여전히 조선의원이 67명으로 가장 많은 비율(59.3%)을 차지하고 있다.

기초의회의 경우, 지역구 여성 당선인을 살펴보면 지난번에 비해 조선의원이 더 많이 늘었다. 제5회에서 조선의원은 145명(52.9%), 재선의원이 120명(43.8%) 였던 것에 비해 금회 선거에서는 조선의원이 273명(74.0%), 재선의원이 80명(21.7%)이었다. 조선의원과 재선의원을 합친 비율은 비슷한데, 그 구성비가 차이를 보이는 것이라 하겠다. 또한 비례대표와 합산하여 볼 때도, 조선의원은 626명으로 85.5%를 차지하였다. 지역구로 다시 돌아와 보면, 전회 조선의원과 재선의원이 이번 선거에 공천을 받지 못한 것인지, 아니면 상급 의회로 진출한 탓인지에 대해서는 더 자세한 분석이 필요하겠지만, 가장 기초적인 정치 입문과정으로 볼 수 있는 기초의회의 조선비율이 높은 이유는 어찌 보면 자연스러운 현상이라 볼 수 있을 것이다.

### 3. 여성계 활동 내용<sup>4)</sup>

지난 제5회 전국동시지방선거 전후로 ‘지방정치는 생활정치’라는 모토 하에 여성정치인이 주목받아왔다. 환경, 교통, 문화, 교육, 탁아 및 육아, 노동, 청소년 정책 등 전반적인 주민의 복리 문제와 여성 문제가 같이 묶여서 다뤄지는 것이 정책생산과 이행에 더욱 효율적이라는 인식이 뿌리내리기 시작하면서 지방정치의 주체로서 여성이 주목받기 시작한 것이라 할 수 있다. 이에 따라 여성계의 활동 역시 여성의 정치참여 확대를 위한 제도 개선과 여성후보 발굴 및 풀 구축, 선거 지원 등에 주력할 수 있는 여건이 마련되었다. 그 결과, 제5회 전국동시지방선거 결과는 지역구 공천 30% 여성할당제 도입 등 제도 개선으로 인해 여성의 정치적 대표성이 수적으로 신장되었다.

그러나 2012년 대선에서 유력 후보자들이 정치개혁이라는 기치 하에 기초선거 정당공천제 폐지 문제를 이슈화시킴에 따라, 여성계는 2014년 6월 지방선거가 실시되기 몇 주 전까지도 정당공천제 폐지 여부가 확정되지 않은 채 지방선거 대응을 해야 하는 상황을 맞이하였다. 정당공천은 그간 여성의 정치참여 확대의 가장 유력한 기제로 작용하여 왔다. 더군다나 기초의회는 정당이 자신들의 여성의 정치적 대표성 확대에 대한 의지를 보여주기에 가

4) 여성계의 활동은 관련 여성단체에 요청한 자료를 근거로 작성한 것으로 추후 본원에서 수행 중에 있는 “2014 지방선거 결과 분석을 통한 정치분야 여성대표성 제고 방안 모색” 연구에 내용을 보충하여 보고서로 발간하고자 함.

장 부담이 적은 영역으로서 기능해 왔다. 따라서 기초의회는 여성의 정치입문의 장벽이 가장 낮다고 평가될 수 있는 부문인 것이다. 따라서 기초선거 정당공천제가 폐지될 경우, 여성의 정치적 대표성 확대와 관련한 강력한 추동력이 꺾이게 될 것이라는 우려가 여성계 안팎에서 불거져 나왔으며 그 대안을 모색하는데 근 일년 이상을 소요하였다.

그런데 정당공천이라는 기제를 대체할만한 마땅한 대안이 적은 가운데, 여성계의 지방선거 대응 움직임은 여성단체들의 성명서 발표 등 남녀동수 공천을 위한 제도개선 노력과 함께 여성예비정치인과 여성정치인에 대한 교육의 심화 및 전문화로 즉, 여성정치인 육성 문제에 초점을 두었다. 실제 한국여성단체협의회는 2014년 제6차 지방선거를 대비하여 특히 2013년 부터 수도권과 충남, 전북, 부산 등 중앙과 지방에서 여성정치인 육성 교육을 몇차례 실시하여왔다. 여성정치세력화 관련 대부분의 여성단체들도 상당수 활동이 여성정치인 교육과 토론회를 통한 대안 마련 및 여론조성에 힘을 써왔다. 제6회 전국동시지방선거 대비 그간 여성계에서 전개한 주요 활동을 살펴보면 다음과 같다.

#### 가. 성명서 발표를 통한 남녀동수 공천을 위한 제도개선 노력

6. 4 지방선거를 앞두고, 여성단체들은 연대하여 성명서 발표를 통한 남녀동수 공천을 위한 제도개선에 노력하였다. 실제, 한국여성단체협의회는 2014년 3월 7일 국회헌정기념관 2층 대회의실에서 세계 여성의 날 기념 ‘여성 정치참여 확대 결의 및 여성정치인 100인의 출정식’을 개최했다. 한국여성단체협의회가 주최가 되어 120개 여성단체가 합동으로 개최한 이날 행사는 각계의 인사들을 비롯한 500여 명의 여성지도자들과 6.4 지방선거에 주목할 여성 100인이 함께 참석하였다. 여성의 정치참여 확대를 주제로 유력 정치인과 정치전문가가 연사로 참가한 강연회가 진행되었고, 여성계가 주목하고 있는 유력한 여성정치인 100인과 함께 양성평등한 정치발전과 대한민국 선진화를 위해 6.4지방선거에 여성 참여 50%를 반드시 달성하자는 의지를 표명한 결의대회를 거행하였다.

2014년 3월 18일 한국여성단체협의회 회원단체 및 협동 회원단체 64개 회원 일동이 지역구 여성후보자 50% 공천할당 촉구라는 성명을 발표하였다. 2014년 3월 25일 한국여성단체협의회, 한국여성단체연합, (사)젠더정치연구소 여.세.연, 여성정치연구소 등 대한민국 여성계가 총 연대하여(전국 160개 여성단체 연대) 공천할당 촉구 공동성명을 발표한 바 있다.

(사)젠더정치연구소 여.세.연도 2014년 4월 10일 새정치민주연합의 기초공천 확정 환영 성명서 발표하였다. 그리고, 젠더정치연구소 여.세.연과 한국여성정치연구소는 연대하여 2014년 4월24일, <6.4 지방선거 여성의무 공천제 실행, 민주주의 후퇴의 방어선이다> 성명서 발표, 2014년 5월 2일 <새정치민주연합은 당헌 제8조에 명시된 지역구 여성의무공천 30%를 이

행하라!> 의견서 발표하였다. 2014년 5월 4일 한국여성단체연합, 한국여성유권자연맹, 젠더정치연구소, 한국여성정치연구소 새정치민주연합 전국여성위원회 및 여성 예비후보자 일동 공동 기자회견을 통하여 <새정치민주연합 지역구 여성의무공천 30% 이행 촉구> 기자회견을 하였고, 2차로 5월 8일 젠더정치연구소 여,세,연 여성정치연구소는 공동으로 <새정치민주연합 지역구 여성의무공천 30% 이행 촉구> 2차 기자회견을 실시하였다. 젠더정치연구소 여,세,연, 한국여성정치연구소 연대는 2014년 5월 7일 <새정치민주연합 여성정치참여 확대 의지 있나? 당지도부도 당헌(지역구 30% 여성의무공천) 지키지 않아> 성명서를 발표하였다.

한국여성정치연구소는 2014년 3월 20일 새누리당 여성 우선추천지역 확대 촉구 성명서 발표하였다. 이처럼 6.4 지방선거를 앞두고, 여성단체들은 2010년 제5회 전국동시지방선거 당시 ‘연대’를 구성하였던 것과는 달리 ‘연대’ 구성없이 여성의 정치적 대표성 확대를 위해, 정당공천제 폐지 여부가 확정되지 않은 상태에서 정당의 제도적 측면에 대한 기대를 낮추고, 오히려 측면에서 혹은 배후에서 여성정치인에게 힘을 불어넣기 위해 필요에 따라서 전체 여성계가 연대하여 성명서를 발표하거나, 필요시 일부 여성단체가 연대하거나, 독자적으로 성명서를 발표하였다.

#### 나. 여성정치참여 확대를 위한 여성정치인 육성 및 교육 활동

한국여성단체협의회는 첫째, 2013 여성가족부 공동협력 사업으로 “2014 지방자치 선거를 대비한 글로벌 여성리더십 아카데미” 교육을 2013년 6월부터 7월까지 진행하였다. 본 교육은 향후 지방자치단체의 정책결정직에서 활동할 여성 인재풀을 구축하고, 여성지도자들 간의 네트워킹 강화를 통해 지역사회 여성 정치리더를 발굴·육성할 목적으로 추진되었으며, 전국 4개 지역(서울·경기·인천/충남/전북/부산)에서 각각 4회의 특강이 진행되어 총 70명의 여성지도자들이 수료하였다. 둘째, 2013년 11월 “2014 지방선거, 여성후보 출정 심화교육”을 진행하였다. 본 교육은 우수한 여성정치인 발굴과 지방의회에 여성 진출 확대를 목표로 추진되었고, ‘지방선거 실전레이스’, ‘당선 후 정책 입안 및 의정활동’ 등의 실질적인 선거 전략과 활동내용을 교육과정에 담아, 향후 지방선거에 출마를 목표로 교육에 참가한 수강생들의 큰 호응을 받았다. 셋째, “NPO 여성리더들의 정보교류 및 소통확대를 위한 SNS 교육을 실시하였다. 본 교육은 급변하는 정보통신 시대를 맞이한 여성지도자의 역량강화와 글로벌 시대에 부합하는 국제적인 여성운동 전개를 목적으로 추진하였다.

젠더정치연구소 여,세,연의 경우 ‘2014 지방선거, 예비 여성정치인 교육’을 2013년 11월 여성가족부 후원으로 실시하였다. 본 사업은 크게 2014 지방선거 예비여성정치인 교육 프로그램과 여성기초단체장후보 지원 프로그램의 2개 사업 분야로 나누어 구성하였다. 2014 지방선거 예비여성정치인 교육 프로그램의 경우 지역여성유권자 및 예비후보자를 대상으

로 2013년 11월 26일(화)~27일(수), 1박2일, 대전 유성구 유진호텔에서 지역여성단체리더 등 27명을 대상으로 여성정치아카데미를 실시하였다. 그리고, 2013년 12월 3일(화)~4일(수), 2일간 총 6강을 대전 아이쿱한밭생협 3층 너른마당에서 대전지역 여성단체 회원 등 30명을 대상으로 대전여성정치네트워크 / 여성정치세력민주연대가 공동 실시하였다. 여성기초단체장 후보 지원 프로그램은 현재 출마를 준비 중에 있는 여성정치인들이 함께 선거 준비상황과 어려움을 공유하고 선거전문가 및 참가자 서로간의 조언을 들을 수 있도록 하는 집담회를 개최하고, 직접 선거를 치러본 여성기초단체장의 선거경험과 준비과정을 사례로 청취하고 해당 자료를 영상으로 제작하여 보다 다수가 자료로 활용할 수 있도록 하였다. 일시는 2013. 11. 11(월) 오전 10시, 서울여성플라자 4층 아트컬리지(1)에서 여성후보: 김수영(서울 양천구), 박인혜(인천 남동구), 임현주(경기 파주시의원), 조윤숙(경기 김포시의원), 홍미라(경기 하남시의원) 등을 대상으로 실시하였다.<sup>5)</sup>

한국여성정치연구소의 경우도, 여성부 후원으로 2008년 “2010 지방선거, 제1호 국제결혼 이주여성 의원 만들기 프로젝트”에 이어 2013년 6월-10월 “2014 지방선거, 이주여성 의원 만들기 프로젝트”를 시작하였다. 이주여성 의원 만들기 프로젝트는 지방정치에 관심이 있는 이주여성들을 발굴하여 2014년 지방선거를 통해 지방의회에 진출할 수 있도록 지원하는 프로그램이다. 이 프로그램의 궁극적 목적은 이주여성들로 하여금 지역사회 주민으로서의 권리와 책무를 다해야 함을 일깨워 줌과 동시에 내국인들로 하여금 이주여성들은 가족구성원만이 아니라 지역사회의 일원인 민주시민이라는 점을 이해시키고, 이를 통해 이주여성에 대한 편견과 오해를 불식시키고 다양성을 존중하는 시민으로 거듭날 수 있는 기회를 제공하고자 함이라 한다. 프로젝트의 구체적 일환으로 한국여성정치연구소는 지역사회에 대한 애정과 관심이 높고 한국역사에 대한 이해와 한국어 실력이 능통한 이주여성을 대상으로 “다문화 의회 학교”를 운영하였으며, ‘리더십 자기 진단’, ‘민주주의와 여성의 정치참여’, ‘지방의회의 예·결산 심의 및 행정사무감사’, ‘한국지방자치의 역사’, ‘지방의회의 권한과 입법과정’ 등의 강의를 제공하였다. 여전히 일회성의 특강 위주의 교육 프로그램이 성행하고 있지만, 그 와중에도 지속적인 프로그램 교육을 진행시키려고 하는 노력과 의지를 보여주고자 한 것에서 그 변화를 볼 수 있다.

한국여성유권자연맹은 매니페스토에 초점을 두고, 실질적으로 지방을 변화시킬 수 있는 그리고 실질적으로 정책을 형성하고 집행할 수 있는 인물을 찾는데 초점을 두고 ‘(사)한국여성유권자 대구연맹 6.4 지방선거 매니페스토 토론회’와 ‘(사)한국여성유권자 대구연맹 공명선거 및 매니페스토 캠페인’을 주최하였다. 그 결과의 일환으로 한국여성유권자연맹은 ‘제6회 전국동시지방선거 예비 후보 명단’을 발표하였다. 또한 한국여성단체연합은 “2014

5) 한국여성정책연구원(2013.12), 「여성단체 리더십 향상 지원사업 결과보고서」, pp.50-63.

지방선거, 여성후보 출정 심화교육”을 추진하였다. 이 교육은 우수한 여성정치인 발굴과 지방의회에 여성 진출 확대를 목표로 추진되었는데, ‘지방선거 실전레이스’, ‘당선 후 정책 입안 및 의정활동’ 등의 실질적인 선거 전략과 활동내용을 교육과정에 담아, 향후 지방선거에 출마를 목표로 교육에 참가한 수강생들에게 실질적 도움을 주고자 하였다.

#### 다. 여성의 정치적 대표성 확대에의 긍정적 여론 형성 및 확대 노력

한국여성단체협의회는 2013년 7월 17일 한국언론진흥재단 국제회의장에서 “2014 지방자치, 여성의 힘으로!” 대토론회를 개최하였다. 여성의 정치참여 확대와 대표성 제고를 목적으로 추진된 토론회에서는 조운선 여성가족부 장관, 김상희 국회 여성가족위원회 위원장 등 각계의 인사들을 비롯한 500여 명의 여성지도자들이 함께 ‘2014년 제6회 전국동시지방선거’에서 여성의 참여를 획기적으로 확대하기 위한 지방의회 여성할당제 도입 등 실질적인 제도개선 방안에 대해 논의 하였다. 2013년 11월 8일 전북여성단체협의회 주최로 <2014 지방자치, 여성의 힘으로!> 심포지움을 개최하였다.

(사)젠더정치연구소 여.세.연은 민주당 전국여성위원회, 한겨레 사회정책연구소, 한국선거학회 공동주최로 2014년 3월 6일 ‘2014 지방선거 여성유권자 정치의식 대토론회(이기려는 자, 여성의 마음을 사라!)’와 2014년 4월 6일 젠더정치연구소 여.세.연, 한국정치연구회, 좋은정책포럼 공동주최로 기초선거 공천 폐지 및 무공천 관련 전문가 긴급토론회 (기초선거 공천, 어떻게 해야 하는가?)를 개최하였다. 이외에도 전주시 여성의원 증가 효과 및 유권자 만족도 분석 보고회 및 ‘여성지방의원 의정활동실적 및 기초의원 성별에 따른 유권자(정책고객) 만족도 조사 보고’토론회를 개최하여 기존 지방의회에서의 여성의원의 활동사항과 그것이 유권자들에게 어떤 영향을 미치고 있는지를 제시함으로써, 지방의회에서 여성의원 증가가 가져오는 긍정적인 신호를 지속적으로 보여줌으로써 이번 지방선거에서도 여성의 정치 참여가 확대되어야 할 당위성과 필요성을 함께 보여주고자 노력하였다.

한국여성정치연구소도 중앙선관위 후원으로 2014년 4월 5일 6.4 지방선거 이주여성 선거 참여 토론회 <대화마당 새로운 시민, 이주여성들의 선거이야기: 우리도 유권자다>를 개최하였다.

#### 라. 여성후보 경쟁력 강화를 위한 지원 노력

##### 1) 여성공약/정책 전달

한국여성단체연합은 6.4 지방선거를 맞아 2014년 5월 전국 7개 지부에서 6.4 지방선거 여성관련 공약 개발 및 각 지역 후보자 전달여성관련 공약을 개발하고 이를 각 지역 후보자에게 전달한 바 있다.

### Ⅲ. 향후과제

2014년 지방선거에서 여성당선인의 확대는 여성 후보자수의 증가에서 비롯된 부분이 크다. 금번 선거과정 초기에 기초의회 정당공천제 폐지 쟁점이 부각되면서 그간 마련되었던 여성의 정치적 대표성 확대에의 제도 개선 및 공고화가 추진력을 받지 못하고, 오히려 정당에서 여성계를 어르고 달래기 위한 특정 배려 대상으로의 낙인이 찍혔다는 점에서 이번 선거는 여성의 정치적 대표성 확대라는 측면에서는 부정적이었다. 그러나 2010년도 제5회 지방선거시 여성의 약진으로 인한 여성정치인의 수적 확대 및 여성의원들의 활발한 활동을 통한 노력이 금번 선거에서 저간의 힘을 발휘한 것이라 하겠다. 여기서는 앞의 내용을 바탕으로 다음과 같이 향후 과제를 제시하고자 한다.

#### 1. 정당의 전략공천 확대 및 편법적인 공천 운영 개혁

2014년 지방선거를 앞두고, 각 당은 대통령 공약사항이었던 정당 공천 폐지문제를 정치개혁특별위원회를 운영하였고, 주요 이슈로 잡았다. 2014년 3월, 새누리당은 6.4 지방선거를 맞아 정당공천의 기능을 강조하면서<sup>6)</sup> 정당공천제 유지를 선언하였고, 대신 상향식 추천방식 즉, 경선을 원칙으로 한다고 발표하였다. 상향식 추천방식은 당원과 일반 국민을 50대 50으로 구성한 ‘국민참여선거인대회’를 통해 후보를 선출하고, 일반 국민의 의사를 묻는 방법은 선거인단 투표소 현장투표나 여론조사 같음 혹은 이 두 가지를 절충하는 방법을 마련, 공천관리위원회가 현지 사정에 맞춰 방식을 정하도록 하였다. 경선시 여성에 대하여는 현역 의원이 아닌 경우 본인이 얻은 유효득표의 10%선에서, 가산점을 주도록 하였다. 그 밖에 새누리당은 공천심사위원회를 ‘공천관리위원회’로 명칭을 변경하고, 중앙당 공천관리위원회를 3월 구성하면서 여성위원을 1/3 포함시키도록 하였다.<sup>7)</sup> 전략 공천에 있어서 당초 30% 기초자치단체장 여성추천우선지역 선정 이야기가 나왔으나, 실제에 있어서는 기초자치단체장 여성우선추천지역으로 7지역(서울의 종로구, 용산구, 서초구, 부산의 중구, 대구의 중구, 경기의 과천시, 이천시)을 선정하였고, 그 결과 4지역(서울 서초구, 부산 중구, 대구 중구, 경기 과천시)

6) 이한구 의원은 연합뉴스와의 인터뷰에서 “지방선거에서 정당 공천을 폐지할 경우 책임 정치가 무너지고, 토호 세력이 등장하는 등 부작용을 감당하기 어려울 것”이며 “국회의원이 후보자 선출에 미치는 영향력을 축소하고, 여성의 정계 진출을 확대함으로써 지방선거를 개혁해야 한다.”고 밝혔다.

(출처: <http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2014/02/12/0502000000AKR20140212042400001.HTML>)

이 외에 민주당의 정당공천제 폐지 관련 새누리당의 원내논평을 통해 정당공천제 유지와 관련한 새누리당의 입장을 전반적으로 살펴볼 수 있다.

([http://www.saenuriparty.kr/web/news/briefing/insideBriefing/readInsideBriefingView.do?bbsId=MIB\\_000000000543917](http://www.saenuriparty.kr/web/news/briefing/insideBriefing/readInsideBriefingView.do?bbsId=MIB_000000000543917))

7) 공천관리위원회 15인(여성위원 5인, 33.3%) 구성 : 류지영 의원(여성위원장), 박인숙 의원, 신의진 의원, 김정 당협위원장, 이은경 변호사

에서 여성 기초 단체장을 배출하였다. 그 밖에 서울 강남구, 송파구, 부산 사상구에서도 여성 기초 단체장을 배출하여 총 7명의 당선자를 내었다. 새정치민주연합도 2014년 4월 10일 그간 주장해왔던 기초선거 무공천 입장을 철회하고, 공천방식을 상향식 공천방식과 단수선정, 전략공천으로 정하였으나 개혁공천'의 일환이라 평가되는 상향식 공천방식인 '경선'에 포커스를 맞추었다. 여성의 정치적 대표성 확대와 관련해서 새정치민주연합은 여성후보자가 경선에 참여할 경우 가산점(0% ~ 20%)을 부여, 공직선거후보자추천관리위원회에 여성 위원을 30% 이상 포함, 비례대표 기초의원 후보 379명 전원을 여성 후보자 공천, 공직선거법 제47조 5항에 따라 여성 의무 추천 기초선거구의 경우 여성 정치 신인을 '가' 번에 우선 배정, 여성 의무추천기초선거구가 아닌 다른 선거구에 신청한 후보들 가운데 심사총점에서 10% 이상 격차로 여성 후보자가 1위를 차지하면 추가 심사나 경선 없이 우선 공천, 비례대표 기초의원 전원 여성으로 공천하기로 정하였다. 그랬음에도 불구하고, 새정치민주연합의 경우 기초자치단체장의 경우 당 우세지역에 전략 공천없이, 8지역에 출마하여, 2지역(서울 양천구 김수영 당선자, 인천 부평구 홍미영 당선자)에서 여성 후보를 배출하였다.

이처럼 주요 정당들은 여성전략 공천이 미흡하였을 뿐 아니라, 여성기초단체장 공천 약속을 실천하는데 인색했다. 새정치민주연합 전국여성위원회는 기초자치단체장 시·도별 최소 1명 이상 공천하되, 수도권 및 호남지역 등 당선 가능한 지역에 여성 전략 공천을 제안한 바 있다.

지난, 2010년 지방선거에서 국회의원 선거구별 여성후보 1인 이상 추천하도록 한 지역구 여성공천 할당제가 도입되었는데, 개정 당시부터 이 조항은 적용대상을 도시지역에 한정하고, "기초 또는 광역"으로 규정하여 상대적으로 광역의원으로 입후보하려는 여성에게 불리할 수 있다는 문제점이 지적되어 왔다. 이러한 문제는 선거결과에 그대로 반영되어, 여성당선자수에 있어 지역적 편차를 보이고 광역의원보다 기초의원의 여성당선자수 증가가 크게 나타났다.<sup>8)</sup> 아울러, 또한 각 정당이 해당조항을 편법적으로 이행함으로써, 이른바 '허수아비 여성후보' 공천 등 해당조항의 입법취지에 어긋나는 행태를 보였음이 발견되었다. 아울러, 새정치민주연합의 경우도 기초의회에 여성후보 1명만 공천하면서도 나, 다번을 주는 경우도 많았다<sup>9)</sup>.

결국, 주요 정당들의 여성후보 공천에 있어 소극적인 태도와 편법적 제도 운용과 의지 부족이 이번 지방선거의 결과라 할 수 있다. 다음 선거에서는 남녀동수 실현을 위한 선거제도를 좀 더 보완하는 데 들이는 노력은 물론, 이후 이 제도의 운용을 담보할 수 있도록 여성운동이 노력하여야 할 것이다. 이를 위하여 앞으로 정치적 대표성 확보를 통하여 국가선진

8) 지난 15일 한국정당학회가 주최한 '지방선거와 한국 정치의 발전 과제' 세미나 이정진의 주제발표 내용을 보면, 여성 당선자 비율이 10%p 증가할 것으로 예상했지만 실제로 광역에서는 3%p, 기초에서는 7%p 증가하는 데 그쳤다고 평가하였다.

9) 정춘생(2014.6.13.), "6. 4 지방선거 평가 개괄-여성 공천 중심으로", 「한국 풀뿌리 여성정치 세미나」, (사)젠더정치연구소 여·세·연, pp.3-10.

화를 이루기 위하여 무엇보다 국회 및 지방선거의 선거구제를 스웨덴식의 비례대표제로 바꾸거나 지역구 30% 의무공천제로 바꾸는 것이 필요하다.

## 2. 여성유권자 운동의 활성화

앞에서 보았듯이 남녀유권자는 선거인수에서 여성이 남성에 비하여 1-2% 높은 것으로 나타났으나, 투표율에 있어서는 남성이 여성보다 1-2% 높은 것으로 나타났다. 한국여성정책연구원이 2000년 이후 여성유권자의 정치의식 및 태도를 조사해 본 결과 여성유권자들은 해가 거듭할수록, 여성정치인을 지지하는 것이 높게 나타났다. 그 이유로는 여성들이 정치를 보다 잘 할 것 같기 때문이 많았다. 역대 선거 중 종합적으로 투표율에 있어 여성이 남성 보다 높게 나타난 것은 “여성대통령”후보가 나왔던 19대 대선 때의 일이다. 2012년 12월에 실시한 제18대 대선에서 박근혜 대통령이 선거 캐치프레이드로 내놓은 ‘여성대통령’이 40~50대 여성유권자를 중심으로 박 대통령의 승리를 견인하였다는 결과가 있다. 여성친화적 투표결과라 할 수 있다. 내일신문이 2012년 12월 19일 전국 360개 투표소에서 86,000명을 대상으로 한 출구조사결과를 분석한 결과 남성유권자의 경우 박근혜 후보 49.1%, 문재인 후보 49.8%를 지지하여 오차범위 내 문 후보를 지지하였다. 반면 여성유권자의 경우 박근혜 후보 51.1%, 문재인 후보 47.8%로 박 후보가 3.2% 격차로 우세를 보였다. 특히 여성대통령에 대한 열광적 지지는 40대, 50대 여성유권자에서 뚜렷하게 나타났다. 방송 3사 출구조사에서 40대 여성유권자는 동일연령대 남성보다 박근혜 대통령에 대한 지지율이 6.3%p 높았다. 50대 여성유권자의 경우에는 7.3%p로 격차가 더 커졌다. 30대의 경우 3.2%p, 60대 이상에서는 0.5%p인 것에 비해 눈에 띄는 격차다. 반면 20대 여성유권자의 경우엔 남성유권자의 박근혜 후보 지지율보다 6.7%나 낮았다(출처: 내일신문, 2012. 12. 21<3면>). 이처럼, 여성후보들은 여성단체와 연대하여 다수 유권자를 대상으로 투표를 독려하고 여성정책을 알리는 행동뿐만 아니라, 지속적이고 적극적으로 활용하여 면대면 방식을 통해 여성 생활에 밀접한 선거운동을 전개할 필요성이 강하게 대두한다. 그간 여성유권자 운동은 한국여성유권자연맹 등 정치관련 여성단체들이 주도해 왔다. 그간 경험을 놓고 볼 때 여성의원들이 보다 착실한 의정활동을 하면서, 여성의 권익신장이나 여성문제의 해결을 위해 노력해 온 주인공임을 인정하고 여성의원을 적극 지원해주는 자세가 필요하다. 한국여성정책연구원의 연구에 의하면 여성의원들은 상당수가 남성의원에 비하여 열심히 의정활동을 하는 것으로 나타났다.<sup>10)</sup> 연구결과에 따르면, 여성의원들은 입법발의에 있어 남성의원 보다 열심히

10) 김원홍, 양경숙, 정형욱(2009), 「기초의회 여성의원 증가에 따른 남녀의원 의정활동 변화에 관한 연구」, 한국여성정책연구원. 김원홍, 김복태, 차인순, 전선영(2011), 「여성 국회의원 증가에 따른 국회 성 인지성 변화 분석: IPU 국회 성 인지성 조사를 기반으로」, 한국여성정책연구원.

하는 것으로 나타났고, 여성의원들은 교육, 환경, 건강, 문화, 복지 등에 보다 관심이 많았으며, 결국 여성의원의 증가는 남성의원의 여성친화적인 의정활동에도 영향을 주는 것으로 나타났다. 한국에서는 유권자 성차연구가 이제 시작단계이나, 여성유권자들은 여성정치인을 적극 지원해야 할 것이다.

### 3. 여성계의 연대활동 강화

우리나라의 여성계의 활동은 1995년 북경세계여성대회를 기점으로 여성대표성 증대를 위한 노력을 기울여 왔다. 실제, 여성계는 17대 총선을 앞두고 여성단체들은 ‘맑은 여성정치 네트워크’를 조직하여 101명 여성후보 리스트를 작성하여 각 당에 보내고 각 당 대표에게 건의, 지역이나 비례대표에 넣어달라고 압력작업을 하였다. 그 결과 맑은 넷 추천후보가 상당수 진입, 특히 전 현직 의원까지 합하면 거의 80%까지 되었다. 이러한 것이 여성계가 중점적으로 한 일로서 그 어느 때 선거보다 여성운동 활동을 가장 적극적으로 전개하였던 선거였다. 그리고 여성운동이 전개한 사업으로는 정책비교와 유권자운동, 여성후보 지원을 위한 기금 모으기 사업을 전개하였다. 이러한 제도 개선과 여성후보 공천을 위한 여성단체의 노력과 함께 유권자들의 여성후보에 인식 개선이 다소 이루어진데서 여성의원의 증가를 가져왔다고 할 수 있다. 이처럼, 17대 총선의 경우 여성계가 연대하여 여성의 정치참여 확대라는 구심점을 찾고, ‘맑은 정치 네트워크’를 구성하고, 100인 여성후보 추천 등의 활동을 하였다. 2010년도 지방선거에서도 연대를 통하여 여성의 정치적 대표성을 강화하여 왔지만, 이번 지방선거의 경우 정당 공천 문제가 중요한 이슈가 된 가운데, 연대활동이 약화되었다. 대신, 여성단체의 성향도 뚜렷하게 나타나는 가운데 필요에 따라 부분적으로는 연대를 통하여 여성정치참여 확대를 주장하기도 하였고, 때로는 독자적인 활동을 전개하기도 하였다. 실제, 연대활동의 경우 한국여성단체협의회가 주축이 되어 2014년 3월 7일 국회헌정기념관 2층 대회의실에서 세계 여성의 날 기념 ‘여성 정치참여 확대 결의 및 여성정치인 100인의 출정식을 개최한 정도이다. 이들 후보중 45인 당선되었다 한다.

대신, 새정치민주연합의 공천폐지와 연계하여 일부 여성단체의 활동이 두드러진 것을 볼 수 있었다. 이번 지방선거를 앞두고, 여성계의 연대활동이 미약했던 것은 두가지의 이유에서 비롯된 것으로 보인다. 첫째, 정당 공천폐지와 관련하여 여성단체의 입장에 다소 차이가 있었다는 점, 둘째, 여성의 정치적 대표성이 어느정도 증가한 상황에서 여성단체의 성격과 관련하여 독자적인 성향이 과거에 비해 강해진 상황에서 연대가 어려웠던 것으로 보인다. 더욱이 세월호 참사가 겹쳐 여성계의 연대활동이 보다 어려웠던 것으로 보인다. 향후 정치적 대표성과 관련하여 여성단체의 연대활동의 방향을 정하고, 어떻게 여성후보발굴하고, 육

성해야 하는 것이 숙제로 보인다.

결론적으로 2013년 세계경제포럼(WEF)의 성 격차지수(GCI) 발표에 따르면, 한국은 전세계 136개 조사대상국 중 111위로 지난해의 108위에 비하여 3계단 하락하였는데, 특히 여성의 경제 참여와 고위직 진출 비율이 낮은 것으로 조사됐다. 특히, 행정 관리직으로 분류되는 입법·고위임직원 및 관리직에서의 여성의 진출을 높이는 노력이 필요한 것으로 보인다. 중앙행정기관 4급 이상 여성관리자 비율은 2013년 말 9.9% 수준이다. 이번 지방선거를 보면서 여성의 정치적 대표성과 관련하여 30%인 임계질량을 확보하기 위하여 한국은 지속적으로 여성인재 확보와 함께 지역구 할당제 30%의 의무제 도입과 같은 지속적인 제도 보완이 요청된다. 특히, 국회 및 지방선거에서 비례대표제의 의석이 지극히 한정적이어서, 지역구에서 여성정치가 활성화되어야 한다는 과제가 남아있다. 이와 더불어 ① 여성추천보조금 확대, ② 공천심사위원회 위원 확대 및 50% 이상 여성위원의 참여 의무화 및 양성평등의식 교육 강화, ③ 당선가능성이 높은 당내 우세 지역에 여성후보에 대한 전략 공천 확대, ④ 주요 당직 간부 여성할당제 도입, ⑤ 지역구 위원장 30% 여성할당제 도입, ⑥ 정당내 여성정치참여확대위원회 설치 및 운영, ⑦ 여성인재 영입 및 양성을 위한 정당내 여성 정치인 발굴/육성 시스템 구축 및 멘토 제도 운영, ⑧ 당내 경선 전략 강화, ⑨ 여성정치인 경력지속 강화, ⑩ 정당과 여성단체와의 네트워크 강화 등이 필요하다.

## 참고문헌

- 김원홍, 김복태(2013), 「지방선거 공천제도 변화와 여성의 정치적 대표성 전망 및 과제(수시과제)」, 한국여성정책연구원.
- 김원홍, 김복태, 차인순, 전선영(2011), 「여성 국회의원 증가에 따른 국회 성 인지성 변화 분석: IPU 국회 성 인지성 조사를 기반으로」, 한국여성정책연구원.
- 김원홍, 김은경(2010), 「2010 지방선거와 남녀유권자의 정치의식 및 투표행태에 관한 연구」, 한국여성정책연구원, PP.53-85 참조.
- 김원홍, 양경숙, 정형욱(2009). 「기초의회 여성의원 증가에 따른 남녀의원 의정활동 변화에 관한 연구」, 한국여성정책연구원.
- 김은경(2002) “16대 총선을 통해 본 남녀유권자의 여성후보 선택요인”, 『페미니즘 연구』 1호. pp. 243-77.
- 정춘생(2014), “6. 4 지방선거 평가 개괄-여성 공천 중심으로”, 「한국 풀뿌리 여성정치 세미나」 발표문, (사) 젠더정치연구소 여·세·연, pp.3-10.
- 중앙선거관리위원회 홈페이지.

내일신문(2012. 12. 21), 3면.

한국여성정책연구원(2013.12), 「여성단체 리더십 향상 지원사업 결과보고서」.

Carroll, Susan J., and Kira Sanbonmatsu. 2010. “Entering the Mayor’s Office: Women’s Decisions to Run for Municipal Office.” Paper presented at the Midwest Political Science Association annual meetings, Chicago, IL.

발표 2

# 남녀동수 정치참여 확대방안

김은주

(한국여성정치연구소 소장)

## I. 문제제기

우려와 분노 속에서 시작된 6.4지방선거가 끝났다. 선거결과, 여성 대표성은 기초자치단체장 226명 중 9명인 4%, 기초의회선거 25.3%, 광역의회선거 14.3%로 2010년 지방선거의 3%, 21.7%, 14.8%와 비슷한 수준이다. 기초자치단체장과 기초의회선거는 소폭 증가, 광역의회선거는 소폭 감소로 나타났다. 전체적으로 여성당선자는 2010년의 745명에 비해 109명이 증가한 854명으로 나타났다.

아래의 <표 1>은 2010년 지방선거와 2014년 지방선거의 기초와 광역의회의원선거에 출마 하였던 여성후보자들에 관한 것이다. 지역구 선거만 비교해보면 광역의회는 2%, 기초의회는 4%정도로 모두 여성후보자의 수는 증가하였다. 전면적 상향식 공천 도입이라는 여성에게는 절대적으로 불리한 국면에서 실시된 선거이지만 여성들의 정치참여는 꾸준히 증가하고 있음을 확인할 수 있다.

<표 1> 2010년 지방선거와 2014년 지방선거 여성후보자 현황

|          |     | 2010지방선거 |        |          | 2014지방선거 |        |          |
|----------|-----|----------|--------|----------|----------|--------|----------|
|          |     | 전체후보자    | 여성후보자수 | 여성후보자 비율 | 전체후보자    | 여성후보자수 | 여성후보자 비율 |
| 광역<br>의회 | 지역구 | 1764     | 154    | 8.7      | 1719     | 198    | 11.5     |
|          | 비례  | 266      | 179    | 67.3     | 228      | 161    | 70.6     |
|          | 합계  | 2030     | 333    | 16.4     | 1947     | 359    | 18.4     |
| 기초<br>의회 | 지역구 | 5822     | 551    | 9.5      | 5337     | 757    | 14.2     |
|          | 비례  | 909      | 727    | 80.0     | 742      | 668    | 90.0     |
|          | 합계  | 6731     | 1278   | 19.0     | 6079     | 1425   | 23.4     |

이번 선거는 여성의 정치적 대표성 확대전략과 관련해서 심각하게 고민해야할 모든 변수들이 등장했다. 정당공천폐지문제, 정당통합, 그리고 상향식 공천이 그것이다. 정당공천폐지 논란은 본래의 취지는 사라지고 정당의 당리당략만 남아 선거를 코앞에 두고 정당공천폐지에서 유지로 급선회를 하였던가 하면 선거를 두 달 앞두고 정당이 통합하면서 후보선출에 엄청난 혼선을 가져왔다. 여기에 정당쇄신과 개혁공천이라는 이름하에 전면적 상향식 공천을 도입하면서 지방선거에 출마하는 후보자들은 짧은 시간에 두 번의 선거를 치러야 하는 복잡한 상황에 처하게 되었다.

이상의 각 국면들은 여성과 여성의 정치적 대표성을 벼랑 끝으로 내몰았다 해도 과언이 아니다. 정당공천폐지로 여성할당제의 무력화가 불을 보듯 번한 상황에도 ‘새 정치=정당공

천폐지'라는 프레임은 여성들의 강력한 저항을 마비시켰고, 정당통합과정에서는 통합의 명분 앞에 능력있는 여성후보들이 자리를 내주어야만 했다. 또한 상향식 공천의 도입은 조직과 돈에 취약한 여성들의 출마의지를 상쇄시켰고 본선진출을 좌절시켰다.

이러한 최악의 정치적 상황들을 고려한다면 지역구선거 출마 후보자 250명 증가와 당선인 421명은 아마도 최악의 조건 속에서 여성후보들이 거둘 수 있는 최상의 결과가 아니었던가 싶다. 이처럼 최악의 조건 속에서 2010년 지방선거 결과 수준을 유지할 수 있었던 것은 여성후보자 개개인의 노력과 더불어 여성할당제와 여성후보의무추천이라는 제도적 장치가 있어 가능하였다고 할 수 있다.

2000년 여성할당제가 법제화된 이후 여성할당제는 여성의 정치적 대표성 확대를 위한 중요한 전략으로 자리잡고 있다. 그러나 정당공천폐지와 상향식 공천도입과 같은 국면에서 여성할당제의 위력은 위축될 수밖에 없다. 따라서 “좀 더 많은 여성들”을 위한 여성정치참여확대가 아닌 “남녀동수”라는 구체적인 목표를 설정한 남녀동수 정치참여 실현을 위한 다양한 전략들이 모색되어야 한다. 본고에서는 먼저 남녀동수 정치참여의 원칙과 논리를 정리하고 2012년 국회의원 후보공천과정에서 민주통합당에서 일어났던 역차별 주장과 6.4지방선거와 상향식 공천현화 및 결과를 살펴본 다음, 여성할당제 강화와 더불어 남녀동수를 통한 성평등정치실현(Equality by parity)을 위한 방안들을 제시해보고자 한다.

## II. 남녀동수정치의 필요성과 논리<sup>1)</sup>

### 1. 남녀동수운동의 필요성

2009년 겨울, 2010년 지방선거를 앞두고 여성단체들이 모였다. 여성의 정치참여확대를 위해 여성후보 발굴 및 지원과 선거제도 개혁을 어떻게 추진해나갈 것인가를 논의하는 자리였다. 이 자리에서 여성단체들은 향후 연대활동의 방향을 여성후보발굴 및 지원보다는 제도개혁에 두기로 하고 범여성단체 모임을 남녀동수연대로 명명하였다. 우리도 프랑스처럼 남녀동수헌법을 만들어야 한다든가 남녀동반선출제를 도입해야 한다든가하는 제도개혁의 내용으로는 거론된 적들은 있지만, 여성단체들이 공동으로 여성정치참여운동의 목표를 남녀동수로 규정한 것은 남녀동수연대가 처음이다.

남녀동수는 30%에서 50%로의 양적인 확대 그 이상의 의미를 갖는다. 남녀동수는 인류는 하나가 아닌 남자와 여자 둘이라는 종의 이원성에 근거한 새로운 정치철학이다. 성적 차이

1) 김은주, [남녀동수컬럼], 여성신문. 조앤W스콧, 「성적 차이, 민주주의에 도전하다」, 인간사랑 2009, 실비안느 아가젠스키, 「성의정치, 남녀동수의회 구성의 논리」, 일신사 2004.

는 차별의 구실이 되는 것이 아니라 분배의 정당한 근거이므로 대표자가 될 동등한 권리, 즉 권력의 남녀공유를 주장한다.

남녀동수원칙은 철학적이며 정치적이다. 인간에 대한 사람들의 사유방식을 바꿔야 하는 문제라는 점에서 철학적이며 이를 현실 정치영역에서 작동하는 권력의 분배방식을 전환해야 하는 문제라는 점에서 정치적이다. 남녀동수는 여성을 대표하는 여성에 대한 문제가 아니라 남성들만큼이나 여성들에게도 공동의 운명에 영향을 미칠 수 있는 가능성을 부여하는 것에 대한 문제, 즉 민주주의 구성에 관한 문제이다.

여성은 남성과 같고, 그래서 정치에 동등하게 참여할 권리를 주어야 한다거나 여성과 남성은 다르고 그래서 정치영역에서 부족한 부분을 제공해야 한다고 주장하는 대신에 남녀동수는 인간은 추상적 개인이 아닌 남성 아니면 여성으로 태어나므로 남성들만큼의 여성들이 대의기관에 참여하는 것은 당연한 권리라고 주장한다.

우리나라는 2000년 여성할당제가 도입되어 실시되고 있으나 여전히 여성의 정치적 대표성은 세계 최 하위권을 맴돌고 있을 뿐만 아니라 여성할당제에 대해 남성에 대한 역차별이라는 반발도 적지 않다. 게다가 여성들의 사회참여가 증가하자 여성시대를 운운하며 성평등사회가 이미 실현되었다는 잘못된 인식까지 확산되고 있다. 우리에게 인식의 전환을 위한 운동이 필요하다. 왜 50%여야 하는지, 즉 왜 남녀동수이어야 하는지에 대한 한국적 토양에서의 치열한 논쟁이 필요하다. 이를 통해 성평등은 여성적 가치가 아닌 보편적 가치로서 남녀노소 모두가 추구하고 실천하도록 하는 새로운 운동, 남녀동수운동을 시작해야 한다.

## 2. 남녀동수의회구성의 논리

### 1) 인간 종의 이원성, 인류는 둘이다

프랑스에서 여성할당제가 거부된 이유는 프랑스 헌법의 보편주의 정신, 즉 추상적인 개인이 국민주권을 구현해야 한다는 원칙에 위배된다는 것이다. 종교, 성, 인종, 민족 등의 차이가 고려되지 않는 추상적 개인, 즉 이성에 따라 생각하고 행동하는 존재로서의 추상적 개인만이 시민의 대표, 국민의 대표가 될 수 있다는 것이다.

프랑스에 이주한 북아프리카 사람이 정치에 참여하고 대표가 될 수 있지만 그것은 북아프리카 이주민이라는 인종적 민족적 집단을 대표해서가 아니라 이성에 따라 생각하고 행동하는 추상적 개인으로서 가능하다는 것이다. 또한 여성이 시민의 대표, 국민의 대표가 되는 것도 이는 추상적 개인으로서의 여성이기에 가능한 것이지 여성이란 집단을 대표하는 것은 아니라는 것이다.

이런 관점에서 여성할당제는 추상적 개인으로 단일해야 할 시민들을 성의 차이로 여성후

보자와 남성후보자로 나누어 여성에게 일정비율의 할당을 요구함으로써 보편적 참정권을 제한하고 새로운 형태의 차별을 만들어낸다는 것이었다. 프랑스 헌법 재판소는 보편주의의 이름하에 여성할당제와 같이 차별을 시정하기 위해 차이의 인정을 촉구하는 적극적인 조치의 토대를 무너뜨렸고 프랑스 여성들로 하여금 더 이상 과거의 차별을 보상하고 미래의 실질적인 평등을 달성하기 위한 잠정적인 우대조치를 주장할 수 없게 만들었다.

또한 여성은 남성과 같고 그래서 정치에 동등하게 참여할 권리를 주장하는 것도 어려워졌다. 시민의 대표가 될 수 있는 사람은 이성애에 따라 생각하고 행동하는 존재로서의 추상적 개인들인데 이 추상적 개인은 성의 차이가 인정되는 않는 무성의 중립적 존재이므로 남성과 같은 평등한 권리라는 주장 자체가 성립되지 않았기 때문이다.

이에 대해 남녀동수 지지자들은 추상적 개인이라는 프랑스 헌법의 보편주의적 원리를 인정하면서 한 단계 더 나아가 추상적 개인의 이원성을 급진적으로 주장하였다. 추상적 개인은 하나가 아니라 남성과 여성, 둘이라는 것이다. 추상적 개인 그 자체에 이미 여성과 남성이 있다고 주장한다. 즉 인간은 딸이나 아들로 태어나 여성이나 남성이 되며 그래서 인류는 오직 둘로만 구분된다는 것이다. 따라서 추상적 개인은 무성의 존재가 아니라 이미 생물학적 성의 차이를 가지고 있는 존재이며 고로 인류는 남성과 여성으로 구성되어 있다는 인간종의 이원성을 주장하였다.

이러한 인간에 대한 사유에 의거하여 남녀동수 지지자들은 국민과 그 대표들은 남성 또는 여성이라는 유성의 개인들이며 성적 존재 그 자체로서 공적인 일에 임해야 한다고 주장한다. 대표성에서의 남녀동수, 더 나아가 권력의 남녀공유를 요구하는 것은 여성이 특별한 자질이나 특수한 이해관계를 가지고 있어서가 아니라 인간 종의 이원성에 근거한 자연적인 권리라는 것이다. 즉 인간은 남성과 여성이라는 형태를 넘어서는 존재하지 않으며 성의 차이는 보편적이고 본질적인 것으로 정치적 대표성에도 반영되어야 한다는 것이다.

남녀동수의 급진성은 바로 여기에 있다. 기존에 여성할당으로 요구되던 30%, 40%가 아니고 50%라는 남녀의 동수를 요구했다는 정량적 수치에 있는 것이 아니라 인간에 대한 사유방식의 전환을 회구했다는 것이다. 또한 이를 통하여 무성의 중립적인 존재로서의 추상적 개인이라는 가면 뒤에 숨어있는 가부장성과 남성의 권력독점 현상들을 비판하였다. 현실 정치 속에서 대표된 개인들은 결단코 추상적 개인이 아니라는 허구성을 고발하고 그 대안으로 남녀동수를 통한 권력의 공유를 주장하였다.

## 2) 다름의 인정을 통한 같음의 요구

남녀동수운동에서 인류는 남성과 여성, 즉 둘이라는 종의 이원성을 주장하는 것은 여성과 남성은 다르다는 차이를 단순히 강조하고 재천명하기 위한 것이 아니다. 여성도 프랑스

보편주의에서 상정하는 공적인 영역에서 시민이 될 수 있는 자격인 추상적 개인이 되고자 함에 있다. 남성과 같은 자격을 가진 공적인 존재로서 여성의 지위를 회복하려는 것이다. 즉 다름의 인정을 통해 같음을 획득하기 위한 것이다. 공적인 영역에서 시민이 될 수 있는 자격인 추상적 개인은 이미 유성의 추상적 개인이므로 시민적 권리 또한 성차가 반영된 권리의 실현이 이루어져야 한다고 한다. 선거권이 남녀 모두에게 주어지듯이 대표자가 될 수 있는 권리 또한 남녀에게 동등하게 부여되어야 한다는 것이다.

추상적 개인과 보편적 인간성을 강조하는 곳에서는 인종, 종교, 문화, 성 등과 같은 다양한 특수성과 차이가 무시되고 은폐된다. 차이를 무시하면서 주류집단의 관점과 경험을 중립적이고 보편적인 것으로 위장하고 정당화한다. 남성 중심적인 사회 즉 가부장적인 사회에서 보편성과 추상적 개인과 시민적 권리는 남성을 기준으로 한 것이다. 남성의 권리와 이익을 배타적으로 실현하는 반면 여성의 경험과 목소리와 권리는 주변화되고 무시된다. 따라서 이러한 사회에서 보편성은 남성적 권리와 관점만을 반영한 것으로 진정한 의미의 보편성이 아닌 허구적 보편성, 즉 남성적 특수성에 지나지 않는다.

남녀동수운동은 이렇듯 여성차별의 원인이자 기제로 작동하는 보편주의와 추상적 개인주의에 대한 도전이다. 추상적 개인이 중성적인 존재 혹은 무성적인 존재가 아닌 유성의 존재, 남성과 여성이라는 특수성을 가진 존재들임을 인정하고 이에 기초하여 공적인 영역에서 각각의 경험과 관점이 반영될 수 있도록 해야 한다는 것이다. 남녀동수운동과 보편주의의 차이는 성의 차이에 대한 서로 다른 인식에서 비롯된다. 보편주의자들에게 있어 성차는 제거될 수 있는 혹은 초월될 수 있는 차이로 인식된 것에 반해 남녀동수운동가들에게 있어 성차는 제거될 수 없는 혹은 초월될 수 없는 차이, 즉 인간 종의 이원성으로 인식된다.

따라서 남녀동수운동에 있어 성의 차이는 여타의 인종적 문화적 종교적 차이와는 다른 수준의 것으로 인식한다. 여성은 어디에나 존재한다. 다양한 인종, 종교, 문화, 민족 등 모든 영역과 집단에 여성들이 존재한다. 따라서 여성은 모든 사회적 집단과 범주를 가로 지르는 횡적인 존재이므로 여성이라는 공통의 특수한 이해관계를 가질 수 없다고 한다. 단지 여성은 남성과 더불어 주권을 가진 시민의 절반, 인간 종의 절반을 구성할 뿐이라고 한다.

이처럼 어디에나 있는 여성이 유독 그 곳, 공적인 영역에는 없다는 것에서 남녀동수의 문제의식은 출발한다. 대표자가 될 수 있는 동등한 권리, 즉 남녀동수는 여성이라는 특수한 집단의 이해가 아니라 인류의 절반인 여성들의 다양한 이해, 즉 종교적, 인종적, 계급적, 문화적 등등의 이해와 경험을 반영하는 길이 된다. 남녀동수야말로 진정한 보편성의 실현임과 동시에 대의 민주주의가 맞고 있는 위기, 즉 대표성의 위기를 극복할 수 있는 길이다.

### 3) 50대50의 대의제 원칙

대의민주주의의 핵심은 대표성이다. 국민이 대표를 선출해서 국민을 대신해서 국가의 일을 결정하도록 하는 대의제에서는 선출된 대표와 국민 간에 일종의 대표성 계약이 맺어지게 된다. 따라서 대의제의 성패는 선출된 대표가 얼마나 국민을 잘 대표하는가에 달려있다. 국민의 인구학적 다양성과 사회경제적 집단의 다양성이 잘 반영되어야 한다.

그러나 대의제와 대표성의 관계는 국가의 구성원, 즉 시민에 대한 이해에 따라 다른 양상으로 나타난다. 프랑스의 보편주의처럼 국가는 추상적 개인들로 구성되어 있다고 보는 측면에서 대의제는 차이로 인해 배제된 사람들의 동화를 요구하고, 구체적 속성들이 삭제되고 오로지 추상적 개인으로 동질화될 것을 요구한다. 이성애에 따라 생각하고 행동하는 존재로서 이미 보편적 평등이 보장된다고 보기 때문이다. 따라서 대의제의 위기는 비동질화, 즉 차이의 인정에서 비롯된다.

반면 국가는 사회적으로 구별된 단위의 구성원들로 이루어졌다는 보는 다원주의적 시각에서 대의제의 위기는 인구학적 다양성과 사회집단의 차이들이 무시되고 동질화될 때 야기된다. 대의제는 사회적 차이를 무시하기 보다는 차이의 가시화를 요구하고 그 차이에 주목하여 반영함으로써 즉 국민의 대표성이 잘 구현될 때 제대로 작동된다고 본다. 따라서 대의제의 위기는 대표성의 위기, 즉 차이의 배제와 동질화에서 비롯된다.

이처럼 대의제와 대표성의 관계는 다르다. 보편주의적 시각에서는 어떠한 대표성도 있어서는 안 되고 대의제만이 존재해야 한다. 반면 다원주의적 시각에서는 대표성은 대의제의 성패를 가늠하는 생명줄과도 같은 것이다.

남녀동수운동에서 주장하는 50대50은 대의제의 원칙이다. 무성의 혹은 성 중립적인 존재로서 추상적 개인이 아닌 인간 종의 이원성에 기초한 유성적 존재로서 추상적 개인들의 시민적 권리 실현을 위한 원칙이다. 50대50의 대의제원칙은 다원주의적 시각에서 주장하는 대표성의 위기에 대한 프랑스적 해법이다.

추상적 개인이라는 동질성을 침해하지 않으면서 남성의 초과잉대표성과 여성의 과소대표성의 문제를 해결하기 위한 것이었다. 그동안 대의제는 추상적 개인들이 아닌 특성의 성, 즉 남성들에 의해 독점되어 있었기 때문에 진정한 의미의 추상적 개인들이 대표되지 않았다는 것이다. 따라서 진정한 의미의 추상적 개인이 대표되는 대의제는 남녀가 50대50으로 대표될 때 가능하다는 주장이다.

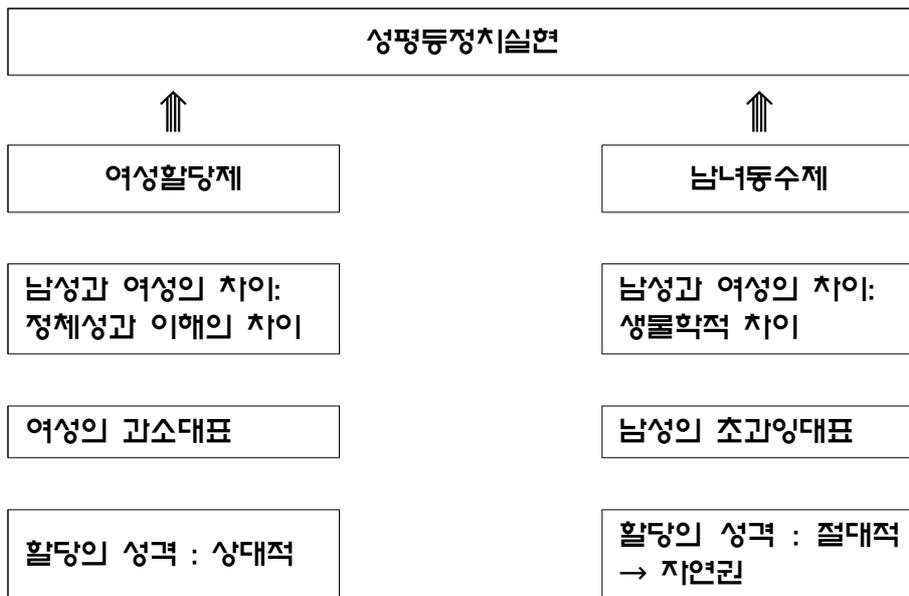
남녀동수운동의 50대50 대의제 원칙은 보편성을 임의로 독점해온 남성권력을 해체하고 재구성하기 위한 구조적 개입을 위한 것이다. 여성의 과소대표문제만이 아니라 남성의 초과잉대표의 문제를 동시에 제기하였다. 50대50의 대의원제원칙은 인간 종의 이원성에 기초

한 권력의 공유를 주장한 것이지 남녀간의 사회적 문화적 차이, 즉 여성성과 남성성이라는 정체성의 정치를 의미하는 것이 아니다. 또한 여성은 ‘더 깨끗하고 복지, 교육 등 생활정치에 강하다’는 식의 정치의 성별분업을 주장한 것도 아니다.

남녀동수는 여성에 관한 것일 뿐만 아니라 민주주의의 구성에 관한 것이다. 남녀동수는 여성들이 가지고 있는 특별한 성질이나 특별한 이해관계, 즉 여성이라는 성을 대표하기 위한 것이 아니라 시민의 개인적 권리, 즉 여성이 대표자가 될 권리, 국가를 구현하기 위해 선출된 개인이 될 권리를 주장한 것이다.

### 3. 남녀동수와 여성할당제의 관계

남녀동수 지지자들은 남녀동수는 여성할당제가 아니라고 선을 긋는다. 남녀동수는 대표자가 될 동등한 권리실현을 위해 50대50이라는 대의제의 원칙을 주장하고 있어 결과적으로 일정 정도의 할당을 요구한다는 점에서 남녀동수와 여성할당제는 다르지 않은 것처럼 보인다. 그런데 왜 남녀동수 지지자들은 다르다고 하는 걸까? 50%와 30%라는 양적 차이 이상의 다른 의미가 있는 걸까?



남녀동수와 여성할당제는 여성에 대한 이해 즉 출발점이 다르다. 남녀동수에 있어 여성은 추상적 개인, 즉 이성에 따라 생각하고 행동하는 존재이다. 여성은 어디에나 존재한다. 인종, 종교, 계급 등 모든 사회적 범주와 집단에 존재하기 때문에 여성이라는 공통의 특수한 이해관계를 가질 수 없다고 본다. 여성과 남성의 차이는 단지 생식기관의 차이, 즉 생물

학적 차이에 지나지 않는다. 여성은 남성과 더불어 인간 종의 절반과 주권을 가진 시민의 절반을 구성할 뿐이다. 따라서 대표되는 시민의 절반이 여성이듯 대표하는 자의 절반도 여성이어야 한다는 논리이다.

반면 여성할당제에서 여성은 추상적 개인이 아닌 공통의 이해와 정체성을 가진 사회적 범주로서의 위상을 갖는다. 여성은 남성과 다른 이해와 정체성을 대변한다. 여성은 단지 여성으로 태어났다는 이유만으로 억압과 차별을 당하였고, 열등한 존재로 취급되어 공적인 영역에서 배제되어 왔다. 이러한 여성들의 차별과 억압 그리고 배제에 대한 경험은 여성들로 하여금 공통의 이해와 공통의 정체성을 형성하게 하였다. 따라서 여성에 대한 사회적 차별과 억압을 개선하기 위해서는 대표하는 자의 일정 부분을 여성에게 할당해야 한다는 것이다.

남녀동수에 있어 동수는 인간은 여성 혹은 남성으로만 태어난다는 점에서 천부인권에 해당된다. 따라서 남녀동수는 여성의 천부인권을 침해한 남성들의 과잉대표성문제에 집중한다. 여기서 남녀동수의 50%는 절대적이다. 그래서 그 이상도 그 이하도 아닌 동수, 절반의 권리를 요구한다. 반면 여성할당제에서 할당은 미래의 평등을 실현하기 위한 과거의 차별에 대한 현재의 보상의 의미를 갖는다. 따라서 여성할당제는 여성의 열악한 현실을 반영한 여성의 과소대표성문제에 초점을 맞춘다. 여성할당제에서 할당은 상대적이다. 할당의 크기는 정치적 현실과 변화를 주도할 수 있는 세력에 의해서 정치적으로 결정된다. 그래서 10%를 요구할 때도 있고 3~40%를 요구할 때도 있다.

여성할당제의 한계는 여기서 비롯된다. 여성할당제는 왜 30%이어야 하는가에 대한 정당한 근거를 제시하지 못한다. 20%는 안 되고 30%와 40%는 되는 이유, 즉 할당의 크기에 대한 정당성이 취약하다. 이러한 취약성은 남성들이 역차별을 주장할 수 있는 빌미로 작용하고 있다. 그러나 남녀동수는 역차별 논란에서 자유롭다. 50대50은 여성이 차별받은 만큼의 몫이 아닌 인간 종의 이원성에 기초한 여성에게 당연하게 부여되어야 하는 권리의 크기인 것이다. 그렇기 때문에 여성이 남성의 권리를 빼앗는 것이 아니라 빼앗긴 여성의 권리를 회복하는 것이 된다.

남녀동수와 여성할당제는 다른 출발점에서 시작한다. 그러나 서로 다른 위치에 있는 두 점이 하나의 꼭짓점을 향해 나아가는 삼각형과 같이 남녀동수와 여성할당제는 하나의 목표인 성평등이라는 보편적 가치를 실현하기 위한 서로 다른 위치에 서 있는 두 점이다. 남녀동수는 원칙을 더 강조한 전략이라면 여성할당제는 현실을 더 고려한 전략이다.

#### 4. 소결

1994년 [할당제도입을 위한 여성연대]를 구성하여 여성의 정치적 대표성확대를 위한 주요 전략으로 여성할당제의 도입을 추진하였고, 2000년에는 법제화에 성공하였다. 여성할당

제의 도입으로 국회와 지방의회에서 여성의 대표성은 괄목할 만한 성장을 거두었다. 따라서 현 단계에서 여성의 정치적 대표성 확대를 위해서는 여성할당제의 실효성을 높이기 위한 강제이행조치의 보완이 필요한 시점이라는 인식이 지배적이다.

이러한 상황에서 남녀동수전략으로의 전환을 촉구하는 것은 현실을 무시한 처사이며 시대착오로 여겨질 수도 있다. 특히 남녀동수를 50%라는 정량적 측면에서만 이해하게 되면 남성뿐만 아니라 여성들로부터도 현실을 무시한 실현가능성이 없는 이상론이라는 비판이 적지 않을 것이다.

그러나 남녀동수로의 전환과 남녀동수운동의 시작을 촉구하는 것은 50%라는 정량적 숫자에 있지 않다. 인간에 대한 사유방식의 전환을 통해 여성도 남성과 같은 정치공동체의 주체로서 절반의 권리와 절반의 책임을 보다 명확히 하였다는 데 있다. 인간 종의 이원성에 근거하여 보편성을 담지한 추상적 개인으로서 여성은 남성과 마찬가지로 국가의 공동선을 형성해가는 데 적극적으로 참여해야 할 의무가 부여되어 있다는 것이다. 따라서 남녀동수운동은 여성의 적극적인 정치참여를 촉진할 수 있다.

남녀동수운동은 공적 영역에서 여성들도 남성들과 함께 심의하고 토의하고 결정하는 가운데 인간의 진정한 본성 즉 정의와 공동선에 대한 열망을 실현할 수 있다는 점을 인식시킨다. 따라서 남녀 모두에게 사적 이해보다는 공적 이해를 우선시하는 시민적 덕성을 함양하는데 기여할 것이다.

또한 남녀동수운동은 여성의 정치참여가 단지 여성적 이슈나 여성의 이해를 대변하기 위한 것이라는 인식이나 여성은 복지나 가족 등 생활정치영역에 더 강하다는 식의 정치적 성별분업의 고정관념에서 벗어나는 데 기여할 것이다. 특정한 이해관계와 정체성을 대변하는 사회적 집단으로서 여성이 아니라 보편성을 담지한 추상적 개인으로서 여성의 정치참여는 단지 여성적 이슈와 이해를 실현하기 위해서만이 아니라 국가 공동체 전반에 걸친 다양한 의제와 이해들을 대변해야 하기 때문이다.

보다 중요한 것은 남녀동수운동을 통해서 남성의 과잉대표성으로 야기된 여성의 차별과 불평등의 문제를 부각시켜야 한다. 여성할당제는 원인보다는 결과에 집중한다. 즉 여성할당제는 남성들의 정치적 과잉대표문제 보다는 여성의 과소대표문제를 해결하기 위한 방안이라는 인식이 더 크게 자리 잡고 있다. 이처럼 여성의 과소대표의 원인이 남성의 과잉대표라는 문제의식이 결핍되면서 여성할당제에 의한 여성의 대표성 확대주장은 남성의 권리침해, 즉 역차별이라는 전도된 인식을 갖게 한다.

그러나 여성할당제를 통한 “좀 더 많은 여성”의 전략으로는 이러한 잘못된 인식을 바로잡기가 쉽지 않다. 차별과 불평등에 대한 보상의 가치가 정치적 세력들의 역학관계에 의해서 결정되는 상대적인 것으로 인식되는 한 “좀 더 많은 여성”의 근거는 취약할 수밖에 없다. 50%에

대한 절대적 가치부여가 필요하다. 대표성에서의 남녀동수는 여성이 당한 차별과 불평등과 배제에 대한 보상이 아니라 인간 종의 이원성에 근거한 자연권이라는 인식을 확산시켜야 한다.

당장 남녀동수의회의 구성은 어렵다할지라도 남녀동수운동이 갖고 있는 가치관과 원칙은 남녀동수, 즉 대표자가 될 동등한 권리는 실현가능성의 유무를 떠나 민주적 정치공동체가 실현해야 할 보편적 가치라는 인식을 확산시키는데 긍정적인 기여를 할 것이다. 다시 원점으로 돌아가 남녀동수의회의구성 논의에 입각하여 왜 여성이 정치에 참여해야 하는가에 대해 새로운 정의와 프레임을 만들어야 한다.

### Ⅲ. 2012년 국회의원선거에서 나타난 여성할당제의 한계<sup>2)</sup>

2012년 국회의원선거에 앞서 민주통합당은 지역구 후보 공천시 여성을 15%이상 추천하도록 의무화하는 당규를 확정하였을 때 남성예비후보들의 조직적인 반발이 일어났다. 민주통합당 당규 보칙 제60조 “지역구 국회의원선거에 여성후보자를 추천하는 때에는 지역구 공천후보자 총수의 100분의 15 이상을 여성으로 추천하여야 한다는 규정이 그것이다. 이는 공직선거법에서 규정한 지역구선거 30% 여성할당 규정의 실효성을 높이기 위한 정당차원에서 마련한 경과규정이었다.

그러자 43명의 민주통합당 총선 남성 예비후보들이 “신설된 당규 ‘지역구 15% 여성 의무추천제’는 우리나라 헌법이 보장한 유권자 선택권과 평등권 등 헌법상 기본권을 침해하는 위헌 규정”이라며 즉각 폐지를 촉구하면서 헌법소원, 효력정지 가처분 신청, 최고위원 당무위원 공천심사위원 등에 대한 손해배상청구소송 등으로 당 지도부를 압박하였다.<sup>3)</sup> 즉 지역

2) 김은주, 지역구 여성의무추천제의 도입과 전망, 「젠더리뷰」제24호, 2012년 봄호.

3) [지역구 15% 여성 의무추천제]에 반대하는 민주통합당 남성예비후보 기자회견 전문]

“지역구 15% 여성 의무추천제”는 위헌이다. 지난 2012. 2. 6일 신설된 민주통합당 당규 제7호 공직선거후보자추천규정 제60조는 위헌입니다. “지역구 15% 여성 의무추천제”는 우리나라 헌법이 보장한 “유권자 선택권”과 “평등권” 등 헌법상 기본권을 침해하는 위헌 규정입니다. 우리는 과거 역사적으로 차별받아온 여성들을 위한 우대정책에는 항상 환영하고 존중합니다.

그러나, 법을 만드는 입법기관인 국회의 근간인 정당은 당헌 및 당규를 만들 때 헌법을 지켜야 할 의무가 있습니다. 만약, 우리당이 여성의 정치 참여를 위하여 **“지역구 15% 여성 의무추천제”를 도입하려면 프랑 스페처럼 먼저 헌법을 수정하고 정당한 절차를 거쳐 시행하여야 합니다.**

구체적으로 이번 신설된 “당규 제7호 공직선거후보자추천규정 제60조”는 헌법 제1조, 제8조, 제11조, 제24조, 제41조를 위배하였습니다. 국민은 남녀노소를 떠나 어느 국회의원 후보가 자신의 지역을 위하여 가장 좋은 후보인가를 선택할 권리를 헌법상 보장받고 있습니다. “지역구 15% 여성 의무추천제”는 이러한 국민의 선택권을 박탈하는 것입니다.

따라서 “당규 제7호 공직선거후보자추천규정 제60조”를 즉각 폐지해야 합니다. 만약, 우리의 요구가 받아들여지지 아니하면 우리는 다음과 같은 행동을 취할 것입니다.

1. 헌법소원을 제기하겠습니다.

구 여성후보의무추천제는 남성후보에 대한 역차별이라는 주장과 지역구민의 선택권을 침해한다는 반발이 제기되었다. 또한 공천신청을 한 여성후보자들이 많지 않아 옥석을 가릴 수 없기 때문에 상대적으로 능력있는 남성후보자들은 여성후보자에게 성을 이유로 불이익을 받아야만 하는 경우가 있다는 주장도 제기되었다.

여성할당제가 본격적으로 도입되는 과정에서 이런 저런 많은 논란이 있었다. 그 중 가장 대표적인 것이 평등권침해 또는 역차별 주장과 유권자 선택권의 침해 논란이다. 먼저 역차별 주장을 검토해보자. 역차별 문제는 적극적 평등실현조치와 관련해 항상 제기되는 문제이다. 오랜 시간에 걸쳐 인종적 또는 성적 차별 등에 근거하여 구조화된 사회에서 전체로서 인종적 성적 지배집단에 이익을 부여하여 왔기 때문에 보다 이익을 받아온 집단의 구성원이 이러한 불평등한 구조의 개선비용을 일부 부담해야 한다는 이론에 근거한 것이 적극적 평등실현조치이다. 여성할당제는 여성의 정치적 과소대표성이라는 현실적 필요성과 간접차별제거라는 평등실현을 목적으로 한다는 점에서 역차별이라 할 수 없다. 즉 정치의 영역에서 여성에게 불평등한 구조를 평등한 구조로 만들어가는 적극적인 평등실현조치로서 과도기적 장치일 뿐이다.

또한 여성할당제는 정치대표의 다양성확보라는 차원에서 매우 중요하다.<sup>4)</sup> 대의 민주주의 하에서 국민주권은 다양한 계층의 이해를 대변하는 대표자들로 구성된 의회가 실현될 때 진정한 의미를 가진다. 따라서 여성을 비롯한 다양한 소수계층의 이익을 대변하는 대표자들이 선출될 수 있도록 하는 선거원칙과 선거법이 중요하다. 즉 어느 한 계층만의 과소대표

2. 효력정지 가처분 신청을 하겠습니다.

3. 최고위원 및 당무위원 개개인에게 손해배상 민사소송을 제기하겠습니다.

또한, 만약 공천 심사위원들이 헌법을 위배한 당규를 공천심사에 적용하면, 공천 심사위원 개개인들에게도 손해배상 민사소송을 제기하겠습니다.

4. 우리는 정치적 중대 결정을 내리겠습니다.

우리는 여성들의 정치 참여와 우대정책에 전적으로 동의하고 지원합니다. 그러나, 아무리 좋은 취지라도 헌법을 지키고 정당한 절차를 거쳐 시행해야 합니다. 한명숙 대표님, 최고위원님들, 당무위원님들, 공천 심사위원님들 우리의 민주통합당을 사랑하는 마음을 이해해 주시고 우리의 요구를 받아주시길 간절히 기원합니다.

“지역구 15% 여성 의무 추천제”를 반대하는 국회의원 예비후보 일동

강백수 강훈식 광광혜 권보근 권영우 김두수 김다섭 김명원 김명진 김성호 김영근 김완용 김 용 노식래 노웅래 도천수 박순환 박인환 박재웅 백병기 신맹순 안규백 유상두 유용화 윤진호 이상수 이승로 이승채 이준길 이 훈 임동순 임익강 임재훈 정경환 정성대 정세현 정재호 정청래 정형호 조현우 최창환 황주홍 한 용

4) 미국에서 인종을 고려한 적극적 우대조치가 합헌성을 인정받은 것은 차별제거라기 보다는 다원성확보이다. 여성할당제의 헌법적 규정으로 제11조 1항 평등권과 제34조 3항이 거론되지만, 제11조 1항은 법앞의 평등이라는 기회평등을 담고 있어 결과의 평등을 요구하는 여성할당제의 헌법적 근거가 되지 못한다. 또한 제34조 3항은 국가가 여자의 복지와 권익의 향상을 위해 노력하여야 한다는 규정은 결과의 평등을 추구할 수 있는 헌법적 근거조항이 될 수 있지만, 이는 국민개인의 기본권에 관한 것으로 특정집단인 여성할당제의 직접적인 근거가 되지 못한다. 현재의 상황에서 여성할당제의 근거조문은 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다는 헌법 제1조 2항의 국민주권조항에서 찾을 수 있다.

나 과다대표가 일어나지 않고 각계각층으로 구성되는 국민의 다양성이 반영되는 의회가 구성될 때 실질적인 의미의 국민주권이 실현될 수 있다. 여성할당제는 국민의 대표성을 확대하여 헌법 제1조 2항, 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다는 국민주권주의를 실질적으로 실현하기 위한 방안중의 하나인 것이다.<sup>5)</sup>

두 번째 유권자의 선택권 침해주장은 국민의 대표성확대를 통한 국민주권의 실현이라는 측면을 이해한다면 이는 무의미한 논란이다. 여성할당제는 국민의 대표성을 확대하기 위한 조치로서 필요하다. 유권자의 선택권은 다양한 계층의 대표자들에 의해서 의회가 구성될 때 그 의의가 있다. 유권자가 선택권을 보장받은 방식은 다양한 후보군들 중에서 선택할 수 있도록 하는 것이 가장 바람직한 것이다. 따라서 유권자에게 다양한 후보를 제시하는 것이 선택권을 오히려 확대시키는 것이다. 유권자가 의회에 진출시킬 대표자를 선택할 때 정당이 추천한 후보가 적절하지 않으면 선거에서 선택하지 않으면 된다. 이것이 유권자 선택권의 핵심이다.<sup>6)</sup> 따라서 정당은 각계각층의 이해를 대변하는 다양한 후보들을 제시하여 유권자들에게 다양한 선택지를 제공해야 한다. 그런 차원에서 지역구 여성후보의무추천제는 유권자의 선택권을 확대하는 것이지 침해하는 조치가 아닌 것이다.

따라서 지역구 여성후보의무추천제는 국민의 대표성을 제대로 구현하는 국민주권을 실질적으로 실현하기 위한 불가피한 수단으로 결과적 평등을 구현하는 길이다. 즉 여성할당제는 여성의 정치적 대표성확대를 넘어서 국민의 다양성과 국민주권을 실현하여 민주주의를 보다 심화 발전시키는 길이다.

아마도 민주통합당의 지역구 여성후보의무추천제 도입을 둘러싼 논란은 여성할당제 도입 이후 처음 있는 남성들의 조직적인 반발일 것이다. 이들은 역차별과 유권자선택권 침해라는 주장과 더불어 지역구 여성의무추천제를 도입하려면 프랑스처럼 먼저 헌법을 수정하고 정당한 절차를 거쳐 시행되어야 함을 주장하였다. 이러한 주장에는 남성들의 정치적 과잉대표성에 대한 문제의식의 결핍이라는 치명적인 오류가 내재해 있다. 여성할당제는 남성들의 정치적 과잉대표문제를 해결하기 위한 방안이라는 문제의식보다는 여성의 과소대표문제를 해결하기 위한 방안이라는 인식이 더 크게 자리 잡고 있다. 여성의 과소대표의 원인이 남성의 과잉대표라는 문제의식이 결핍되면서 여성의 대표성 확대주장은 남성의 권리침해, 즉 역차별이라는 전도된 인식을 갖게 한 것이다.

그러나 여성할당제를 통한 “좀 더 많은 여성”의 전략으로는 이러한 잘못된 인식을 바로 잡기가 쉽지 않다. 차별과 불평등에 대한 보상의 가치가 정치적 세력들의 역학관계에 의해서 결정되는 상대적인 것으로 인식되는 한 “좀 더 많은 여성”의 근거는 취약할 수밖에 없

5) 최유, 정치영역에서의 차별에 관한 헌법적 고찰, 『중앙법학』 제13집 제1호, 『중앙법학회』, 51-51면.

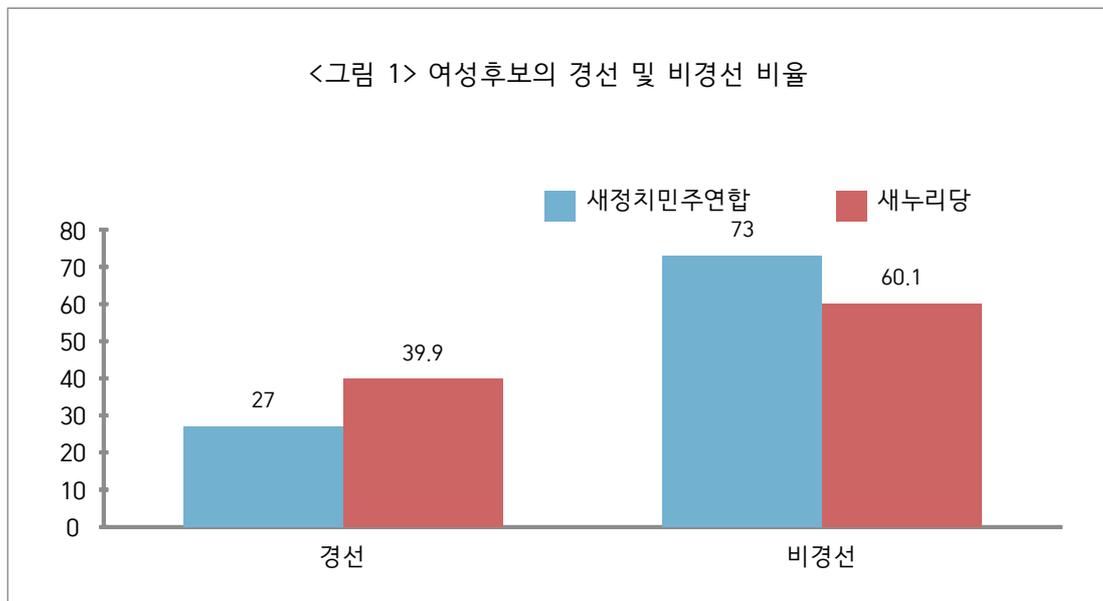
6) 김선화, 지역구 공천여성할당제의 헌법적 쟁점, 『이슈와 논점』 제385회(2012.2.17), 국회입법조사처

다. 50%에 대한 절대적 가치부여가 필요하다. 대표성에서의 남녀동수는 여성이 당한 차별과 불평등과 배제에 대한 보상이 아니라 인간 종의 이원성에 근거한 자연권이라는 인식을 확산시켜야 한다.

#### IV. 새누리당 및 새정치민주연합의 상향식 공천 현황

##### 1. 여성후보자의 경선참여 현황

6.4 지방선거의 여성후보자를 경선유무로 살펴보면,<sup>7)</sup> 아래의 그림과 같다.



새누리당은 여성후보자 331명 중 132명 39.9%가 경선을 통해 출마한 후보이고 새정치민주연합은 296명 중 80명인 27%가 상향식 공천을 통해 출마한 후보들이다. 경선을 통해 출마한 여성후보는 새정치민주연합 보다 새누리당이 더 많음을 알 수 있다. 새누리당의 60%와 새정치민주연합의 73%에 해당하는 여성후보들은 우선공천이나 공천심사위원회 심사, 단수/단독후보추천, 정수추천 등 비경선의 방식으로 후보로 선정되었다.

7) 황인자국회의원실 요청자료와 새정치민주연합 내부자료

<표 2> 각급 선거별 여성후보의 경선 및 비경선비율

|             |     | 기초<br>단체장 | 광역의회      | 기초의회       | 전체         |
|-------------|-----|-----------|-----------|------------|------------|
| 새누리당        | 경선  | 5(71.4%)  | 18(36.9%) | 110(39.6%) | 132(39.9%) |
|             | 비경선 | 2(28.6%)  | 29(63.0%) | 168(60.4%) | 199(60.1%) |
|             | 전체  | 7(100%)   | 46(100%)  | 278(100%)  | 331(100%)  |
| 새정치<br>민주연합 | 경선  | 2 (25%)   | 13(19.4%) | 65(29.4%)  | 80(27%)    |
|             | 비경선 | 6(75%)    | 54(80.6%) | 154(70.6%) | 216(73%)   |
|             | 전체  | 8(100%)   | 67(100%)  | 221(100%)  | 296(100%)  |

각급 선거별 경선 및 비경선비율을 보면, 새누리당의 경우 기초자치단체장 중 경선을 통해 후보선정된 여성은 5명인 71.4%, 광역의회의원은 36.9%, 기초의회의원은 39.6%로 나타났다. 새정치민주연합은 기초단체장의 경우 전체 8명 공천자 중 경선을 통해 후보선정된 여성은 2명인 25%이었고, 광역의회는 19.4%, 기초의회는 29.4%가 경선을 통해서 최종 후보로 선정되었다. 경선을 통해 본선에 진출한 여성의 비율은 전체적으로 새누리당이 새정치민주연합보다 높았다.

## 2. 여성후보의 경선통과율

경선에 참여한 여성들의 승패율을 살펴보면 아래의 <표 3>과 같다. 새누리당후보로 경선에 참여했던 여성들은 총 250명으로 이중 경선에서 승리하여 후보등록을 한 여성들은 136명(8)으로 54.4%의 통과율을 보였고, 새정치민주연합 후보로 출마하기 위하여 경선에 참여했던 여성들은 총 132명이었고, 이중 경선에서 승리하여 본선 후보로 공천받은 여성은 80명으로 61%의 통과율로 나타나 새정치민주연합의 여성경선통과율이 좀 더 높았다.

<표 3> 각급선거별 여성후보의 경선결과

|      |    | 기초<br>단체장 | 광역의회       | 기초의회         | 전체          |
|------|----|-----------|------------|--------------|-------------|
| 새누리당 | 승리 | 5(18.5%)  | 18(30.0%)* | 113(69.3%)** | 136(54.4%)* |
|      | 패배 | 22(81.5%) | 42(70.0%)  | 50(30.7%)    | 114(45.6%)  |
|      | 전체 | 27(100%)  | 60(100%)   | 163(100%)    | 250(100%)   |

8) 경선에서 승리한 여성후보는 모두 136명이지만 4명은 최종 등록을 하지 않았음.

|             |    | 기초<br>단체장 | 광역의회     | 기초의회     | 전체        |
|-------------|----|-----------|----------|----------|-----------|
| 새정치<br>민주연합 | 승리 | 2 (29%)   | 13(33%)  | 65(76%)  | 80(61%)   |
|             | 패배 | 5(71%)    | 27(68%)  | 20(24%)  | 52(39%)   |
|             | 전체 | 7(100%)   | 40(100%) | 85(100%) | 132(100%) |

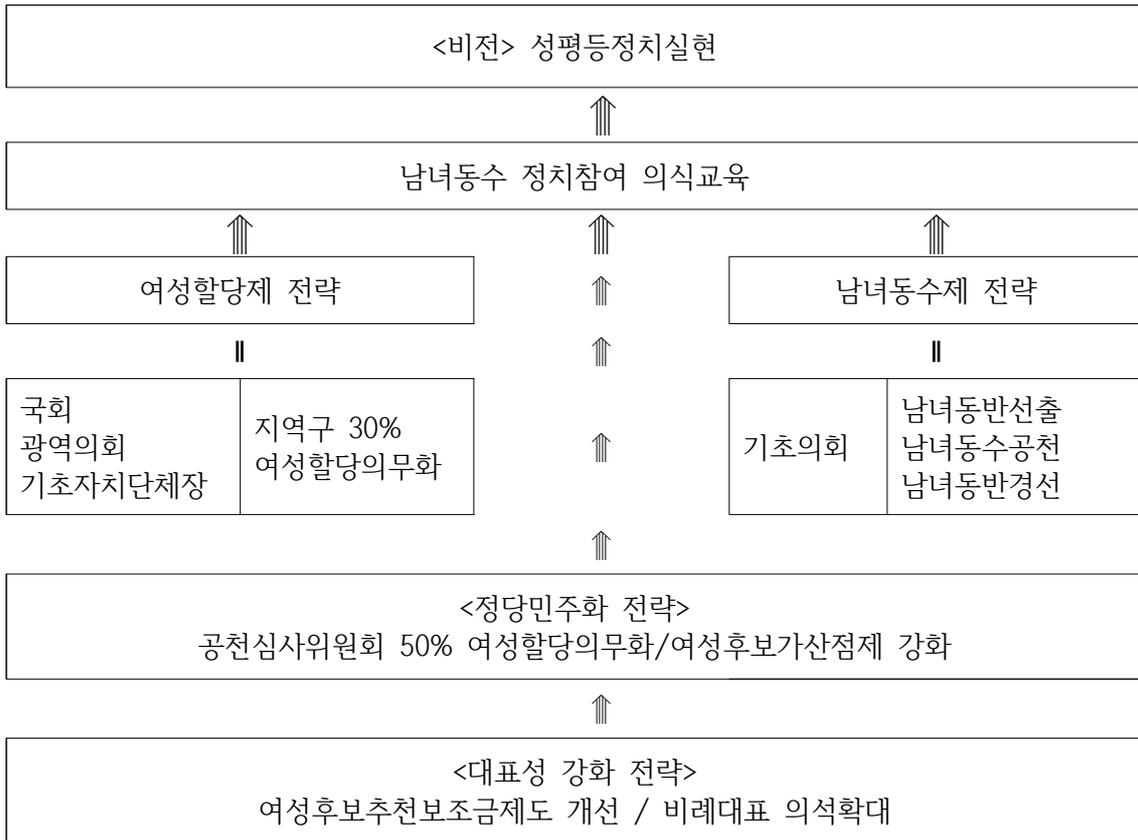
\*, \*\*, \*\*\*의 숫자는 경선에서 승리여성후보의 수로 최종 미등록 후보도 포함.  
광역의회 1명, 기초의회 3명.

각급 선거별 경선통과율을 보면, 새누리당은 기초단체장은 18.5%, 광역의회는 30%, 기초의회는 69.3%로 기초의회의원선거에서의 여성후보의 경선통과율이 가장 높았다. 새정치민주연합은 기초단체장 29%, 광역의회는 33%, 기초의회 76%로 새누리당과 마찬가지로 기초의회의원선거에서의 여성통과율이 가장 높았다.

이번 6.4지방선거는 상향식 공천의 확대도입으로 인하여 그 어느 때보다도 우려와 걱정이 컸지만 2010년에 비해 새누리당과 새정치민주연합의 여성공천율은 모두 증가하였다. 그러나 이러한 결과는 상향식 공천이 여성에게 유리하게 작용하였기 때문이라기 보다는 여성의무추천제의 실시를 위한 하향식 공천, 즉 비경선에 의한 여성후보공천이 더 많았던 것에 기인한다. 여성의 정당활동이 저조한 상황에서 상향식 공천이 여성의 대표성에 미치는 부정적인 영향을 상쇄하기 위해서는 여성할당제나 남녀동수 등 여성후보 추천을 강제하는 제도적 장치의 중요성을 재확인하였다. 이와 더불어 경선과정에 대한 여성후보들의 참여와 경쟁력을 높이기 위한 방안에 대한 모색도 이루어져야 한다.

## V. 남녀 동수 정치참여 확대 전략

성평등정치실현을 위해서는 여성할당제와 남녀동수제라는 두 가지 전략을 함께 운용해야 한다. 경선도 무공천도 여성후보에게는 불리하다. 이미 정당조직과 문화가 남성 중심적인 상황에서 여성이 경선과정을 통과하기는 낙타가 바늘구멍을 지나가는 것만큼 힘든 일이 될 것이다. 무공천은 정당을 통해서 사회적 약자를 위한 정치적 형평성을 실현하기 위한 제도적 장치인 가산점이나 여성할당제에 대한 요구가 원천적으로 봉쇄됨을 의미한다. 따라서 남녀동수 정치참여 확대전략은 정당공천폐지와 상향식 경선 국면에도 유연하게 대응할 수 있어야 한다. 또한 각 급 선거별로 차별화된 전략으로 접근해야 한다. 아래의 그림은 이상의 원칙에 근거하여 만든 남녀동수정치참여 확대전략도이다.



### 1. 남녀동수 정치참여 인식확산을 위한 교육

남녀동수 정치참여 인식확산을 위한 교육은 남녀동수의회구성원리에 대한 공감대형성작업이다. 성평등정치와 남녀동수의회구성의 논리에 대한 유권자들의 인식개선을 목표로한다. 남녀동수논리에 근거하여 왜 여성이 정치에 참여해야 하는가에 대한 새로운 정의와 프레임을 공유하기 위한 것이다. 보다 구체적으로 이야기하면 왜 여성이 정치에 참여해야 하는가 아닌 왜 남녀가 동수로 정치에 참여해야 하는 가로의 질문의 전환이다.

여성이 사회적 약자로서 그동안 차별받아왔기 때문에 차별개선과 철폐를 위한 적극적 조치(affirmative action)로서 보상의 차원에서 여성의 정치참여가 정당화되는 것이 아니라 인간 종의 이원성에 근거해 대표성에서의 남녀동수는 자연권이며 천부인권이라는 점을 이해시켜야 한다. 그동안 여성들은 차별과 억압을 통해서 차별받는 여성으로서의 정체성과 공통의 이해를 형성하였다. 그러나 공적 영역에서 즉 정치적 대표성에서 동등한 여성참여는 이러한 정체성과 이해의 정치 측면에서 요구되는 것이 아니라 인간이 이미 태어나면서 하나가 아닌 남성과 여성 둘로 태어난다는 생물학적 차이에서 비롯되는 당연한 권리라는 것이다.

또한 성평등정치와 남녀동수정치참여는 여성의 문제가 아닌 민주주의의 구성에 관한 대의 민주주의가 안고 있는 대표성 위기해결을 위한 대안이라는 점을 보다 명확히 하는 것이다. 대표의 평등성이 확보되지 않으면 대의의 공정성은 보장되지 않기 때문이다. 남녀동수 정치참여는 미국독립전쟁을 촉발시켰던 “대표없이 과세없다(No taxation without representation)”는 슬로건처럼 남성과 동등한 여성의 대표성이 이루어지지 않는 의회에서 결정되는 의사는 여성들의 뜻이 제대로 반영된 것이라 할 수 없다는 점을 보다 명확히 한다.

## 2. 여성할당제전략 : 국회/광역의회/기초단체장 30% 여성할당 의무

여성할당제전략은 국회의원선거, 광역의회의원선거, 기초단체장선거 등 지역구선거에 적용하여 30%여성할당의무화를 이끌어내야 한다. 현행 공직선거법에는 국회의원선거와 광역/기초의회의원선거에만 지역구 30%여성할당이 노력규정으로 되어 있고 기초자치단체장은 포함되어 있지 않다.

공직선거법 개정을 통하여 국회의원선거, 광역의회의원선거 그리고 기초자치단체장선거 후보공천시 30% 여성에게 할당하도록 하는 규정을 신설하고 이를 위반시 등록무효와 같은 강제이행조치를 규정해야 한다.

또한 현행 공직선거법은 비례대표의 경우 50%할당과 교호순번제이 의무인 지방선거와 달리 국회의원선거는 강제이행조치가 없어 이를 위반하는 사례가 발생하고 있다. 동법 개정을 통해 지방선거와 마찬가지로 강제이행조치를 두어 의무화해야 한다.

## 3. 남녀동수전략

남녀동수전략은 기초의회선거에 국한시켜 운용해야 한다. 기초자치단체가 생활밀착형 이슈와 정책을 다루는 생활정치의 영역이라는 점에서 지역의 주요한 생활자로서 여성의 참여 확대는 지방자치의 발전을 위한 필수불가결한 요소이다. 따라서 여성의 대표성 제고는 단순히 여성의 권익향상 차원의 문제가 아니라 지방자치발전이라는 차원에서 접근하여야 하며, 기초자치단체 단위에서 여성의 참여확대를 위한 보다 강력한 대안이 마련되어야 한다. 기초의회선거를 위한 남녀동수전략은 정당공천의 존재문제를 고려해 차별화된 전략이 수립되어야 한다.

기초의회의원선거에 국한해서 도입할 수 있는 남녀동수전략은 남녀동반선출제, 남녀동수공천제, 남녀동반경선제 등이 있다.

### 1) 남녀동반선출제

남녀동반선출제는 정당공천이 유지되든 폐지되든 어떤 상황에서도 적용할 수 있을 뿐만 아니라 남녀동수가치의 실현에 있어서 기회의 평등을 넘어 결과의 평등을 추구한다는 점에서 강력하다. 특히 정당공천폐지와 더불어 비례대표제까지도 함께 폐지가 될 경우에는 여성의 대표성제고를 기할 유일한 대안이라 할 수 있다.

남녀동반선출은 2인 4인과 같은 짝수 선거구에서 남녀 각각 다수득표자를 선발하는 것을 의미한다. 2인 선거구의 경우 남성후보 중 최다득표자 1인과 여성후보 중 최다득표자 1인을 선출하는 방식이다. 남녀동반선출제를 도입하면서 여성이 출마하지 않은 선거구의 경우 공석으로 둘 것인지에 대해서는 충분한 토론과 논의가 필요한 부분이다. 남녀동반선출제에 대한 반발을 최소화하고, 타협의 가능성을 높이기 위해서는 여성후보가 없는 경우 남성 2인을 선출하고 3인 선출과 같은 홀수선거구에서는 여성1인을 선출하는 방향으로 조정해도 무방할 것이다.

### 2) 남녀동수공천제

남녀동수공천제는 각 정당에서 남녀 동수로 공천하는 방식이다. 2인과 4인 선거구에서는 남녀 각각 1인과 2인씩을 공천하고 3인 선거구는 1인 이상의 여성을 공천하는 것이다. 남녀동반선출제는 최종 당선자에 있어 남녀가 동수로 당선되도록 보장하는 제도로서 선거법개정을 반드시 요구하지만 남녀동수공천은 정당의 당헌이나 당규 등에 의해서 운용할 수 있다. 단 남녀동수 공천은 남녀동반선출제와 달리 정당공천이 유지될 경우에 도입할 수 있다.

### 3) 남녀동반경선제

남녀동반경선제는 상향식공천제도하에서 여성의 경선 통과율을 높이기 위한 방안은이다. 남녀동반경선제는 기초의회의원선거의 2인 선거구에 한해서 경선에 참여하는 예비후보들이 남녀 한 팀으로 경선에 출마하도록 하는 방안이다. 즉 남성 혹은 여성 단독으로 경선에 참여하는 것을 금지하고 경선에서 최다 득표를 획득한 팀의 남녀 예비 후보를 공천하는 것이다.

이는 유력한 남성 정치인과 여성정치인, 현직 여성의원과 남성 정치신인 등이 한 팀으로 결합해 경선에 출마함으로써 각각이 갖고 있는 유리한 조직력과 연륜, 아이디어와 패기, 선거비용의 분담 등을 최대한 상호 활용할 수 있다. 남녀동반경선제는 더 많은 여성과 정치신인이 경선에 적극 참여하여 정치에 진출할 수 있도록 하는 제도적 장치가 될 것이다.

남녀동반경선제는 여성의 대표성 확대를 위한 과감한 정치적 실험이 될 것이다. 그러기에 너무 이상적이라는 비판도 적지 않을 것이다. 그러나 우리가 꿈꾸는 여성과 남성의 등등한

대표성이 보장되는 민주주의, 즉 동수민주주의로 나아가는 의미있는 출발점이 될 것이다.

#### 4. 정당민주화 전략

##### 1) 정당의 공천심사/관리위원회 여성비율 50% 의무화

공천심사/관리위원회에 일정 비율의 여성위원의 참여 의무화를 통하여 공천과정에서 여성의 대표성을 확보해야 한다. 현재 새누리당과 새정치민주연합의 당헌당규에는 공직후보자자격심사위원회에 여성을 30%씩 참여시키도록 되어있으나, 제대로 이행되고 있지 않다. 정당들은 공천과정의 투명성을 확보하고 여성이 배제되지 않도록 공천심사위원회에 여성위원 참여를 50% 확대, 의무화하는 규정을 두는 것이 필요하다.

##### 2) 여성후보 가산점제 강화

여성후보가산점제도는 경선에 참여하는 여성과 정치신인 등에게는 일정비율 가산점 부여하여 정치 진출의 장벽을 낮출 필요가 있다. 그러나 대부분의 정당에서 가산점의 비율은 10%에서 20%내에서 결정하고 있는데 이 정도의 비율로는 여성의 당선에 큰 기여를 하지 못하고 있다. 따라서 가산비율의 실효성을 보장하기 위해서는 전체 선거인단의 20%수준이나 본인이 얻은 유효득표수의 30%정도 확대하는 것이 필요하다.

또한 19대 총선시 중앙선관위의 유권해석(특정후보에게 가산점을 부여한 당내 경선의 효력을 인정할 수 없으므로 탈락후보가 불복할 수 있다)으로 경선후보 패배자들이 무소속으로 해당선거에 출마하고 있어 충분한 당내 합의를 거치는 과정이 절실히 필요하다.

##### 3) 선거인단 구성시 성비 및 연령 등 고려

후보자선정을 위한 경선 선거인단 구성시 여성친화적 경선 시스템의 확립이 필요하다. 특히 당원 선거인단과 국민참여 선거인단 구성시 성비(50대 50)와 연령 등을 고려해 선정해야 한다. 현재 당원 구성상 40대 이상 연령층이 많아 경선과정에서 정치신인이나 여성에게 불리하게 작용될 가능성이 매우 높기 때문이다.

#### 5. 대표성 강화전략

##### 1) 비례대표 의식 확대

비례대표제는 기본적으로 정당을 매개로 하여 정당이 작성한 후보자의 명부에 대하여 투

표하는 것을 말한다. 비례대표제는 다수대표제나 소수대표제가 다수나 소수에게 부당하게 유리한 결과를 가져오는 것을 시정하기 위해 고안된 제도로 각 정당의 지지도에 비례하여 국회의원 및 지방의회의원의 의석을 배분하는 선거제도이다. 비례대표제는 대표의 공정성(justice)과 소수집단(minority)의 대표성 제고를 기본이념으로 하는 제도로서 부문대표성, 직능대표성, 정책전문성, 사회적 소수자의 대표성을 보다 정확하게 반영할 수 있다.

기초선거 정당공천폐지 시 여성의 대표성 제고방안으로 제안되고 있는 비례대표 정수의 확대는 단지 여성의 정치참여확대를 위해서만이 아니라 기타 우리사회의 다양한 사회계층과 소수집단의 이해와 가치를 정치적 결정과정에 고르게 반영할 수 있을 길이다. 현행 비례대표 정수를 각급 의회의원 정수의 10%대에서 30%이상으로 확대해야 한다는 주장은 매우 바람직하다.

## 2) 여성후보추천보조금제 개선

여성추천보조금 제도는 여성 정치참여 확대 방안의 일환으로, 2006년 제4회 지방선거를 앞두고 도입되었다. 전국 지역구 총수의 30% 이상을 여성후보로 추천한 정당에 여성추천보조금이 지급되고, 30% 이상 여성후보를 추천한 정당이 없는 경우 5% 이상 추천정당을 대상으로 국회의석수 비율과 이전 선거 득표수 비율에 따라 지급된다.

여성추천보조금은 여성후보자의 선거경비 용도로만 사용되며, 만약 위반 시 용도를 위반한 보조금의 2배에 상당하는 금액을 회수하거나 당해 정당에 지급할 보조금에서 감액하여 지급하도록 제재조치를 두고 있다.

<표 2> 2014년 지방선거 여성후보추천보조금 집행 현황\*

| 정당명     | 구 분 | 지 급 액(원)      | 비율(%)  | 여성후보공천비율(기초광역의회의원 지역구 선거에 대한 각당여성후보수/전체여성후보수×100) |
|---------|-----|---------------|--------|---|
| 합 계     |     | 2,064,645,200 | 100.00 | 78**  |
| 새누리당    |     | 859,566,040   | 41.63  | 34  |
| 새정치민주연합 |     | 715,362,430   | 34.65  | 30  |
| 통합진보당   |     | 489,716,730   | 23.72  | 14  |

\* 자료 출처: 중앙선거관리위원회, 황인자국회의원실 요청자료

\*\* 전체 여성후보자 중 기타소수정당 및 무소속 후보가 22%를 차지함

이번 6.4지방선거를 맞이하여 중앙선거관리위원회는 3개 정당에 지방선거 보조금 20억 6,645만원을 지급하였고 그 중 새누리당은 8억5,956만원, 새정치민주연합은 7억1,536만원, 통

합진보당은 4억8,9716만원을 지급했다. 새정치민주연합이 통합진보당 보다 여성후보는 두 배 넘게 더 많이 공천했음에도 지급내역에 있어서는 1.5배정도 밖에 차이가 나지 않았다.

현재의 정당에 대한 국고보조금 지급 방식을 그대로 차용한 규정은 이처럼 형평성에 있어 문제가 발생할 가능성이 높다. 따라서 지방선거에서는 여성후보 공천확대라는 입법취지에 맞게 해당선거에서 각 정당이 여성후보를 공천한 비율 즉, 전체 후보 수 대비 여성후보 비율에 따라 국고보조금을 배분하는 방식으로 관계법의 개정이 요구된다.



## 지 정 토 론

- 김정숙 (한국여성단체협의회 회장)
  - 김성옥 (한국여성유권자연맹 중앙회장)
  - 오유석 (젠더정치연구소 여.세.연 대표)
  - 이정진 (국회입법조사처 입법조사연구원)
  - 최순영 (제17대 국회의원/현 한국여성의정 이사)
- 



## 토 론 문

---

김정숙 (한국여성단체협의회 회장)



# 2014년 지방선거와 여성의 정치 참여

김성옥 (한국여성유권자연맹 중앙회장)

## I. 서론

대의 민주주의에서 대표는 자신과 비슷한 사람들을 대변하고 그 사람들의 희망과 이해를 구현하기 위하여 행동하는 것으로 간주된다.<sup>1)</sup> 대의 민주주의가 제대로 가기 위해서는 투표하는 권한을 그 사회 구성원이라면 누구나 행사할 수 있도록 최대한 보장받아야 하고 의회와 같은 대표기관은 그 사회의 축소판과 같이 인구구성을 최대한 반영할 것을 전제로 하고 있다. 이러한 측면에서 여성이 사회의 절반 또는 그 이상을 차지한다면 의회에서는 그에 상응하는 자리가 여성에게 돌아갈 것이 기대된다.

그러나 현대 대의 민주주의 국가에서는 일반적으로 투표율이 높아지지 않고 있고 여성을 포함한 사회적 약자나 경제적 지위가 낮은 유권자는 대체로 과소대표 되는 경향이 있다<sup>2)</sup>. 2014년 현재 국제의원연맹 회원국 가운데 여성의원이 차지하는 평균 비율은 21.9%에 그쳐 있다. 그 가운데 한국의 여성국회의원은 전체 의석 가운데 15.7%에 불과하다. 2014년 현재 한국의 여성국회의원 비율은 국제의원연맹 회원국 154개 가운데 93등에 머물러 있다.

최근 국회에서 여성의 의석점유율이 점차 높아가듯이 지방선거에서도 여성당선자가 점차 증가하는 추세이다. 여기서는 이러한 추세에 힘입어 2014년 지방선거에서 얼마나 여성의 정치참여율이 높아졌는지 현황을 살피고 앞으로 양성평등이 더 평등해지기 위한 대안을 찾아보고자 하였다. (사)한국여성유권자연맹은 “2014, 지방선거 양성평등한가?” 토론회를 개최하여 이번 지방선거를 과거 지방선거와 비교하고 그 제도적인 변화내용을 추적하였다. 또한 그 결과에 대한 대안을 제시하는 장을 만들었다.

1) Celisa, Karen, and Amy G. Mazura. 2012. “Hanna Pitkin’s “Concept of Representation” Revisited: Introduction.” *Politics & Gender* 8(4): 508-512. Pitkin 1967;

2) 이준한, 2014. (사) 한국여성유권자연맹 토론회 “2014, 64지방선거 양성평등한가?” 발제문

## II. 2014년 지방선거 분석

### 1. 여성당선자 현황

역대 지방선거에서 여성이 거둔 성적은 <표 1>에 요약되어 있다. 먼저 이 표에서는 지방선거의 횡수를 거듭할수록 출마하는 여성후보가 뚜렷하게 증가하고 있는 현상이 확인된다. 각 칸의 수치는 여성당선자 숫자와 (여성당선자 비율)/여성후보 숫자와 (여성후보 비율), 그리고 전체후보 숫자의 순서이다. 이에 따르면 여성이 기초단체장후보(0.4%→1.2%→1.1%→2.7%→3.5%→5.8%), 지역구 광역 및 기초의회의원후보(1.5%→2.4%→3.1%→5.2%→8.7%→11.5%; 1.7%→1.8%→2.6%→4.9%→9.5%→14.1%), 비례대표 광역 및 기초의회의원후보(55.3%→64.5%→67.3%→70.6%; 73.3%→80.0%→90.0%)로 출마한 비율이 계속적으로 증가하는 것이 보인다. 물론 이러한 추세에서 광역단체장과 교육감선거를 위한 여성후보는 확연하게 벗어나 있다.<sup>3)</sup>

<표 1> 역대 지방선거와 여성당선자 명(%)

| 연도   | 광역<br>단체           | 기초<br>단체                  | 교육감                | 광역의회                          |                               | 기초의회                            |                                 |
|------|--------------------|---------------------------|--------------------|-------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
|      |                    |                           |                    | 지역                            | 비례                            | 지역                              | 비례                              |
| 1991 |                    |                           |                    | 22                            |                               | 12                              |                                 |
| 1995 | 0/<br>2(3.6)<br>55 | 1(0.4)/<br>4(0.4)<br>942  |                    | 12(1.4)/<br>37(1.5)<br>2445   | 43(44.3)                      | 72(1.6)/<br>204(1.7)<br>11862   |                                 |
| 1998 | 0/<br>0<br>40      | 0/<br>8(1.2)<br>672       |                    | 14(2.3)/<br>37(2.4)<br>1567   | 27(36.5)                      | 56(1.6)/<br>139(1.8)<br>7725    |                                 |
| 2002 | 0/<br>0<br>55      | 2(0.9)/<br>8(1.1)<br>749  |                    | 14(2.3)/<br>48(3.1)<br>1528   | 49(67.1)/<br>115(55.3)<br>208 | 77(2.2)/<br>221(2.6)<br>8353    |                                 |
| 2006 | 0/<br>4(6.1)<br>66 | 3(1.3)/<br>23(2.7)<br>839 |                    | 32(4.9)/<br>107(5.2)<br>2062  | 57(73.1)/<br>136(64.5)<br>211 | 110(4.4)/<br>390(4.9)<br>7968   | 327(87.2)/<br>745(73.3)<br>1017 |
| 2010 | 0/<br>3(5.5)<br>55 | 6(2.6)/<br>26(3.5)<br>749 | 0/<br>5(6.8)<br>74 | 55(8.1)/<br>154(8.7)<br>1764  | 58(71.6)/<br>179(67.3)<br>266 | 274(10.9)/<br>551(9.5)<br>5822  | 352(93.6)/<br>727(80.0)<br>909  |
| 2014 | 0/<br>1(1.8)<br>57 | 9(4.0)/<br>40(5.8)<br>694 | 0/<br>2(2.8)<br>71 | 58(8.2)/<br>198(11.5)<br>1719 | 55(65.5)/<br>161(70.6)<br>228 | 369(14.6)/<br>757(14.1)<br>5377 | 363(95.8)/<br>668(90.0)<br>742  |

출처: 1991-2006년, 이상목(2008, 134)과 황아란·서복경(2011, 117); 2010년, 전용주 외(2011, 45); 중앙선거관리위원회 역대선거정보(www.nec.go.kr). 주: 각 칸의 수치는 여성당선자 숫자(비율)/여성후보 숫자(비율), 전체후보 숫자 순서임

3) 이준한, 2014. (사) 한국여성유권자연맹 토론회 “2014, 64지방선거 양성평등한가?” 발제문

이번 선거에서 여성당선자의 숫자가 점차 증가하고 있다는 사실도 확인해준다. 특히 여성 비례대표의 증가는 비약적이라고 할 수 있다. 비례대표 가운데 여성 광역의회의원의 비율은 1998년(36.5%)에서 2002년(67.1%)으로 넘어가면서 그리고 여성 기초의회의원은 2006년을 맞이하면서 크게 증가했다. 또한 지역구 여성 광역의회의원과 기초의회의원의 비율도 2002년(2.3%와 2.2%)에서 2006년(4.9%와 4.4%), 그리고 다시 2006년에서 2010년(8.1%와 10.9%)으로 넘어가면서 각각 약 두 배씩 증가했다. 다른 한편 여성 기초단체장의 비율도 2006년 1.3%(3명)에서 2010년 2.6%(6명)로 두 배 증가했다. 물론 과거 지방선거에서 광역단체장과 교육감 가운데 여성당선자는 전혀 없었다.

2014년 지방선거에서도 대체로 여성당선자가 증가했다. 그러나 2014년에도 여전히 여성 광역단체장이나 교육감은 하나도 없었고 여성 기초단체장은 전체의 4.0%에 불과했고 지역구 여성 광역의회의원은 8.2%, 여성 기초의회의원은 14.6%에 머물렀다. 그나마 4년 전에 비하여 2014년에는 비례대표 여성 광역의회의원의 비율이 65.5%, 비례대표 여성 기초의회의원은 95.8%를 차지했다는 점이 주목을 끈다.<sup>4)</sup>

## 2. 여성관련 정책과 공약 현황

이미 선행연구 분석에서 확인했듯이 지방선거에서 여성이 많이 당선될수록 여성의 이해를 수렴하고 대변하며 여성관련 정책이나 입법이 증가할 것으로 기대할 수 있다. 이와 관련하여 이번 지방선거에서 여성당선자들의 제반 공약 가운데 과연 여성관련 공약이 얼마나 많은지 그리고 그 내용과 예산은 어떠한지는 후보 측의 자료공개 제한으로 일일이 파악하기는 쉽지 않다. 그리고 2014년 지방선거결과 진출한 여성정치인들의 여성관련 정책과 입법활동은 향후 4년 동안, 또는 그 이후에나 실시될 연구의 대상으로 남는다. 따라서 여기에서는 17개 광역단체장의 공약 가운데 여성관련 공약의 특징을 살펴보기로 한다.

이를 위하여 이 논문은 각 후보들이 중앙선거관리위원회에 직접 제출한 5대 공약을 중심으로 분석한다. 그 결과는 <표 2>에 요약되어 있는데 각 칸의 숫자는 각 후보가 제시한 5대 공약 가운데 차지하는 번호이다. 이 표에서 확인되듯이 17개 광역단체장의 5대 공약에는 여성분야를 독립적인 범주로 공약화한 사례를 찾기 어렵다.

4) 이준한, 2014. (사) 한국여성유권자연맹 토론회 “2014, 64지방선거 양성평등한가?” 발제문

<표 2> 광역단체장의 5대 공약과 여성관련 공약

|    | 새누리당   | 새정치민주연합                              |
|----|--|--------------------------------------|
| 서울 | 5. 노인요양시설 대폭 확충, 워킹맘을 위한 직장, 어린이집 확대                             | 4. 복지: 출산시 사회복지사 방문                  |
| 부산 |  | *                                    |
| 대구 |  |                                      |
| 인천 | 3. 인천형 복지, 교육, 보육의 시작  | 2. 주거비, 보육비 걱정 없는 '누구나 집' 5만호 공급     |
| 광주 |  |                                      |
| 대전 | 3. 복지: 마음 편히 아이 낳고 키우는 보육환경 조성<br>4. 일자리: 여성 맞춤형 일자리 30,000개 만들기 | 1. 안전: 여성·아동폭력, 성폭력, 학교폭력 10% 감축     |
| 울산 | 3. 가족친화적인 문화체육 인프라 확충<br>4. 복지: 아동양육                             | *                                    |
| 세종 | 4. 복지: 여성·어린이대상 "안심콜서비스" 구축                                      | 3. 5대 복지: 여성복지<br>5. 여성·장애인·다문화정책    |
| 경기 |  | 3. 아이·엄마가 행복한 보육의 공공육화               |
| 강원 | 2. 일자리: 경력단절여성 일자리 개발<br>4. 복지: 공공보육시설 확충                        |                                      |
| 충북 |  |                                      |
| 충남 | 3. 일자리: 경력단절여성 재취업   | 3. 저출산·고령화시대 적극 대응 및 생애 맞춤형 복지서비스 제공 |
| 전북 |  |                                      |
| 전남 | 2. 청년/노인/여성일자리/다문화가족 창출<br>4. 복지: 노인/다문화/여성복지                    | 5. 공공산후조리원 설립                        |
| 경북 | 1. 창조경제: 여성일자리 사관학교설치<br>2. 안전: 여성 장애인 차별없게                      | 1. 농어촌 임산부 100원 택시                   |
| 경남 | 1. 안전: 여성 아동 안전한 귀가길 추진  | 3. 아이 키우기 좋은 경남!                     |
| 제주 |  |                                      |

출처: 중앙선거관리위원회

주: \* 후보사퇴

이 표에 따르면 새누리당 광역단체장 후보들은 모두 15개의 여성관련 공약을 제시했는데 새정치민주연합 광역단체장 후보들은 모두 10개를 내걸었다. 이것은 새누리당 17개 광역단체장 후보의 5대 공약 전체 85개 가운데 17.5%를 차지하는 것이고 새정치민주연합의 75개 대표공약 가운데 13.3%에 해당하는 것이다. 전체적으로 보았을 때 여성관련 공약은 양대 정당 모두 복지나 일자리 또는 보육 및 안전이라는 분야와 연관되어 부수적으로 제시되었다. 다만 새정치민주연합의 전남도지사 후보는 좀 더 직접적으로 5대 공약 가운데 5번째 공약으로 '공공산후조리원'을 설립하겠다고 제시했고 경북도지사 후보는 첫 번째 공약으로

‘농어촌 임산부 100원 택시’를 색다르게 약속했다.

앞의 내용을 종합하자면 지방선거에서 중요도나 인지도가 가장 높은 광역단체장선거라는 차원에서 보았을 때도 여성관련 공약이 큰 비중을 차지하고 있다고 평가하기 어렵다. 게다가 이 논문과 같이 광역단체장의 5대 공약 가운데 세부사항까지 함께 고려하지 않는다면 여성관련 공약이 더 대폭 줄어 들 수 있다는 점까지 감안하면 더욱 문제가 심각하다고 하겠다. 이러한 현상은 광역단체장 가운데 여성후보가 없었다는 점 때문에 발생했을 것이고 이와 동시에 광역단체장 후보들이 여성관련 공약의 중요성을 이해하지 않았거나 강조하지 않았다는 점 때문일 것이다. 이러한 사정은 비단 광역단체장 후보의 5대 공약에 그치는 것은 아니다. 2014년 지방선거를 앞두고 전국 17개 광역시도에서 각 후보들이 매니페스토 공약을 개발하도록 돕는 10대 정책 어젠다가 제시되었는데 여기에서도 여성관련 정책 어젠다가 중요하게 부각되지 않았다. 이러한 사실은 여성관련 정책 어젠다를 정리해놓은 다음의 <표 3>에서 확인된다.<sup>5)</sup>

<표 3> 17개 광역시도별 여성관련 정책 어젠다

| 지역 | 순위   | 매니페스토 어젠다   |
|----|------|---|
| 서울 | 7    | 육아 및 보육 시설 확충 (6.복지 예산의 효율적 집행과 공공성 확보)                   |
| 부산 |      |   |
| 대구 |      |   |
| 인천 |      | (4. 교육/복지/문화/일자리 등 시민 복리증진을 위한 삶의 질 향상 예산 확보)             |
| 광주 |      | (7. 사회취약 계층을 위한 맞춤형 일자리 개발)                               |
| 대전 | 10   | 영·유아 보육시설 인프라의 확충   |
| 울산 |      |   |
| 세종 | 8    | 육아·보육시설 확충  |
| 경기 | 10   | 통합적 여성인권 안전망 구축   |
| 강원 | 6    | 청년·경력단절여성·고령자 등 취약계층 취업 활성화 지원                            |
| 충북 | 5,10 | 저출산-고령화 정책 확대 및 강화, 여성의 사회적 참여 확대                         |
| 충남 | 8    | 여성의 직장 및 육아 양립을 위한 지원                                     |
| 전북 | 4    | 여성의 일-가정 양립 지원 확대 및 사회활동 참여 증진(3, 사회안전망 체계 구축 및 관리시스템 강화) |
| 전남 |      | (3, 복지 재정의 획기적 확충)  |
| 경북 | 2    | 자녀양육 및 노인복지에 관한 준거 틀 마련                                   |
| 경남 | 6    | 공공보육시스템 개선·확대   |
| 제주 |      | (5. 사회 취약계층 복지안전망 구축 확대)                                  |

출처: 중앙선거관리위원회(2014).

5) 이준한, 2014. (사) 한국여성유권자연맹 토론회 “2014, 64지방선거 양성평등한가?” 발제문

이 표에 따르면 전체 17개 광역시도의 10대 어젠다 가운데 11개(6.5%)가 여성분야 정책 어젠다로 확인된다. 그리고 이 표에서 순위는 10대 정책 어젠다 가운데 여성관련 정책 어젠다가 차지하는 위치를 의미한다. 그나마 순위가 높은 것은 2위(경북), 4위(전북), 5위(충북) 정도이고 이들을 제외한 나머지 8개 공약은 모두 후순위를 차지하고 있다. 여기에 여성관련 내용이 세부사항으로 포함되어 있다는 의미에서 괄호로 표시된 6개 정책 어젠다까지 추가할 경우 여성관련 정책 어젠다는 총 17개가 된다. 이때 전체 170개 어젠다 가운데 여성관련 정책 어젠다는 10%에 이르게 된다. 이 경우 예컨대 인천, 광주, 전남, 제주에서는 독립적으로 여성분야 정책 어젠다가 선정되지 않았지만 그나마 복지나 일자리 분야에서 여성관련 내용이 포함되었다는 것이다. 이에 비하여 부산, 대구, 울산에서는 10대 어젠다 가운데 아예 여성과 직간접적으로 관련된 내용이 하나도 없었다. 전체적으로 보았을 때 여성관련 정책 어젠다는 보육, 양육, 복지, 일자리라는 차원에서 형성되었다. 이렇게 각 지역의 전문가나 일반 유권자 차원에서 각종 정책 어젠다를 제시하여 정당과 후보측에서 매니페스토 정책공약을 개발하는데 도움을 주려고 하는 단계에서도 여성관련 정책과 공약은 관심을 적게 받았던 것이다.

그리고 2014년 지방선거에서 양대 정당이 제시한 10대 공약에서도 여성관련 공약은 중요하게 취급되지 않은 것으로 보인다. 다음의 <표 4>에 따르면 2014년 지방선거에서 새누리당은 여성을 위하여 ‘가족행복 맞춤형 복지’와 ‘누구나 의지할 수 있는 사회안전망’이라는 공약을 제시했지만 새정치민주연합에서는 ‘공공성 강화 안심보육 실현’이라는 공약만 내걸었다. 물론 다른 공약들이 여성의 이해나 복지와 100% 무관하다고 할 수는 없겠지만 전체 20개 공약 가운데 ‘여성’이라는 대상을 특정한 공약이 3개에 불과했다는 것이 시사하는 바는 상당하다. 그리고 2014년에 양대 정당이 제시한 10대 공약과 2010년의 그것을 비교해보면 오히려 문제의 심각성은 더욱 부각된다. 2010년 지방선거에서만 해도 당시 한나라당이 3개(아이 키우기 편안한 나라, 365일 든든한 급식, 소외와 차별없이 더불어 잘사는 사회), 당시 민주당이 3개(의무교육 친환경 무상급식 실시, 0-5세 영유아 무상보육 및 교육 실시, 복지수습 사각지대에 놓인 410만 비수급자 지원)를 각각 제시했던 것과 비교되기 때문이다.<sup>6)</sup>

6) 이준한, 2014. (사) 한국여성유권자연맹 토론회 “2014, 64지방선거 양성평등한가?” 발제문

<표 4> 양대 정당의 10대 공약 비교: 2010년 vs. 2014년

|    | 2010                |                                      | 2014               |                          |
|----|---------------------|--------------------------------------|--------------------|--------------------------|
|    | 한나라당                | 민주당                                  | 새누리당               | 새정치민주연합                  |
| 1  | 맞춤형 일자리 만들기         | 의무교육 전환경 무상급식 실시                     | 국민안전 최우선           | 사람 안전을 최우선               |
| 2  | 아이 키우기 편안한 나라       | 4대강 사업 중단, 민생예산 확보                   | 가족행복 맞춤형 복지        | 환자안심병원 만들기               |
| 3  | 서민 중산층 생활비 줄이기      | 사회서비스 일자리 100만개 창출 및 비정규직 지원강화       | 누구나 의지할 수 있는 사회안전망 | 공공성 강화 안심 보육 실현          |
| 4  | 내 집같이 좋은 학교         | 0-5세 영유아 무상보육, 교육 실시                 | 지방자치와 지방재정 강화      | 교통비 부담 경감 및 출퇴근 시간 단축    |
| 5  | 365일 든든한 급식         | 복지수습 사각지대에 놓인 410만 비수급자 지원           | 지역경제 활성화           | 생활임금제 도입 및 상시적 업무 정규직 채용 |
| 6  | 힘내라 중소기업            | 행정중심복합도시 원안 추진                       | 늘어나는 일자리           | 효도하는 정당, 당당한 노후생활 실현     |
| 7  | 소외와 차별없이 더불어 잘사는 사회 | 어르신 복지대폭확대로 효도하는 민주당 실현              | 파이팅 중소기업·소상공인      | 교육비 부담 경감 추진             |
| 8  | 골목골목 안전한 우리 동네      | 중소기업, 자영업자에 대한 지원강화                  | 비정상의 정상화           | 전월세난 해소 및 세입자 보호         |
| 9  | 골고루 잘사는 내 고장        | 공교육 정상화                              | 살기 좋은 농어촌          | 국민 세금 부담 완화              |
| 10 | 경쟁력 있는 농어촌          | 지방재정을 확충하고 지역문화, 예술, 관광, 언론에 대한 지원강화 | 대한민국 도약의 발판        | 지역균형발전 추진                |

출처: 2010년 김은경(2013, 19-20); 2014년 매니페스토실천본부(<http://www.manifesto.or.kr/>)

### III. 지방선거제도와 여성대표성

국제연합개발계획(NNDP)과 세계경제포럼(WEF)의 발표에서도 한나라의 경제발전속도는 여성의 정치 참여율과 정비례한다는 사실이 크게 강조되고 있다. 특히 ‘살림정치’, ‘생활정치’라 일컬어지는 지방의회에서 여성의원의 비율확대는 더욱 큰 의미가 있는바 불과 몇 달 앞으로 다가온 2014년 제6회 전국동시지방선거는 여성의 정치참여를 획기적으로 확대함으로써 여성의 지위향상은 물론 양성평등의 실현과 대한민국의 선진화를 한층 앞당길 수 있는 절호의 기회가 될 것이다. 그런데 이렇게 중요한 지방선거를 불과 몇 달 앞두고 그동안 여성의 정치참여확대에 긍정적으로 작용해왔다고 볼 수 있는 기초선거 정당공천제의 폐지 논란은 여성들이 기초의회에 진출하는데 자칫 적신호로 작용할 것으로 우려하였었다. 이러

한 혼선의 영향을 피해가지 못하고 이번 선거 역시 상대적으로 조직과 자금에서 열세인 여성에게 절대적으로 불리하게 작용하여 여성의 정치적 대표성이 약진하지 못했다고 본다. 2018년 선거에 정당공천제가 유지된다 해도 현재의 정당공천제는 여러 가지 한계점을 노출하고 있으며 정치부문에서의 양성평등 실현이라는 우리의 목표를 달성하기에 턱없이 부족하므로 대폭 보완할 필요가 있다.<sup>7)</sup>

여성의 대표성과 관련하여 제기 할 수 있는 분야는 여성의 정치참여, 공직참여, 위원회 참여 등을 들 수 있다. 원론적 참여에서 여성의 대표성 확대 및 의사결정 영역에서의 양성평등 확립은 단순한 인구학적 수적 평등을 의미하는 것이 아니라 실질적 민주주의 확립과 연계된다. 캔터(Kanter 1977)<sup>8)</sup>의 임계치(critical mass)이론에 따르면 사회적 문화와 조직의 동학을 바꾸는 데는 사회적 소수자 또는 약자가 적어도 15%를 차지해야 한다. 이에 따르면 여성의 정치참여가 높지 않고 남성 위주로 작동하는 현실 정치사회에서는 여성정치인이 최소한 15%를 차지해야 정치문화도 바뀌고 여성을 위한 정책과 입법 산출이 가능해진다. 그리고 만약 여성의원이 각급 의회에 15%에서 40%를 차지하게 되면 그 의회의 문화와 조직을 변화시킬뿐더러 사회전체를 바꾸는데 충분한 정도로 강력한 영향력을 행사할 수 있다고 본다. 전체적으로 보았을 때 각종 선거의 결과 의회에 진출하는 여성의 숫자가 증가하고 여성의원의 비율이 커지면 다시 의회 안에서 여성의 관심을 모으는 정책에 대한 반응성이 더 커지고 대의 민주주의의 정통성이 더 증대되기 마련이다. 여성의원들은 여성유권자들에게 중요한 젠더 이슈들을 우선순위 가운데 높게 배치하면서 여성에 대한 대표성을 확대시켜 나가기 마련이다. 이에 영향을 입어 여성유권자는 선거에 더 많은 관심을 갖게 되고 여성유권자가 선거에 더 많이 참여하게 되면서 여성의원을 더 많이 뽑게 된다. 이렇게 여성의원수의 증가가 여성의 이해를 정치과정 속에 반영시키는데 서로 밀접하게 영향을 주고받으면서 선순환의 과정을 이어가는 것이다.<sup>9)</sup>

우리나라에서는 제16대부터 제18대 전반기 사이에 여성의원들이 점차 증가하면서 한국 국회에서 이루어지는 성인지적 변화도 상당히 복잡적이다.<sup>10)</sup>

특히 제18대 국회에서는 처음으로 모든 상임위원회에 여성의원이 빠짐없이 배치되기도 했다. 같은 기간 동안 여성의원들이 대체로 입법활동의 관심을 복지나 교육 등 분야에 두었으나 점차 그 폭을 재정, 경제, 교육, 국토해양분야 등의 분야로 확대시키고 있다. 국회차원

7) 김정숙 (사)한국여성단체협의회 회장 “2014 지방선거와 여성“(한국여성유권자연맹 74호 소식지 핫 이슈)  
 8) Kanter, Rosabeth Moss. 1977. “Some Effects of Proportions on Group Life: Skewed Sex Ratios and Responses to Token Women.” *American Journal of Sociology* 82(1): 965 - 990.  
 9) Schwindt-Bayer, Leslie A., and William Mishler. 2005. “An Integrated Model of Women’s Representation.” *Journal of Politics* 67(2): 407 - 428.  
 10) 김원홍·김복태·차인순·전선영. 2011. 『여성 국회의원 증가에 따른 국회 성 인지성 변화 분석: IPU 국회 성 인지성 조사를 기반으로』 한국여성정책연구원.

에서 여성의원의 증가에 따른 입법활동의 변화 외에 지방의회 수준에 대한 연구는 매우 드물다. 여기에는 대상이 되는 광역의회나 기초의회의 숫자가 국회에 비하여 훨씬 더 많은 현실이 일부 영향을 주었을 것이다. 그 가운데 2002년부터 2010년 사이 부산지역 16개 기초의회의 조례발의 추이를 분석한 연구는 비슷한 시기의 여성 국회의원의 입법활동과 큰 차이가 없다는 사실을 알려준다.<sup>11)</sup> 부산에서 제4대 기초의회 여성의원이 전체의 2.3%에서 제5대에 18.7%로 크게 증가했고 그 사이 전체 조례발의는 9.2% 증가했지만 여성의원의 조례발의는 17.8%로 더욱 큰 폭으로 늘었다. 부산의 기초의회 여성의원들은 여성과 복지 분야에서 조례발의가 증가하도록 영향을 주었고 남성의원들에게 여성관련 어젠다에 관심을 갖게 만들었다. 또한 부산의 기초의회에서도 여성의원들의 입법활동은 여성이나 복지 외에 보건·환경, 교육·문화, 경제·건설·교통 등 분야로 확장되었다.<sup>12)</sup>

최근 사회 현안들은 저출산, 고령화, 사회 양극화, 복지, 교육 등 기본적인 생활모습과 깊이 연관이 있다. 이러한 문제에는 여성과도 직접적인 관계가 있고 문제 해결에 여성의 시각과 능력이 필요한 부분이 많아지고 있다. 가정을 경영한 여성의 힘이 행정에 긍정적인 영향을 주리라는 생각에는 누구나 동의 한다. 하지만 정치권은 이에 동의하나 준비된 여성인재가 없다는 입장을 고수하며 여성 후보 공천에 미약한 의지를 보이는 실정이다.

여성의 정치활동이 미진한 까닭으로는 남성 위주 정당에서 여성의 소외, 지역활동과 경험 부족이 있다. 즉 남성에 비해 상대적으로 당내 지지기반이 약하여 경쟁력이 떨어진다. 또한 정당의 부실한 여성 지원책이 가장 큰 문제라 할 수 있다. 스웨덴처럼 정해진 선거법에 따라 여성할당제가 잘 지켜지는 것이 가장 바람직한 모습이겠으나 스웨덴의 모습이 손꼽히는 것은 드문 현상이기 때문이다. 독일과 같이 직접 제도로 모습을 바꾸지 않는다면 정치와 행정의 발전을 기대하기 어려울 것으로 보인다.

우리나라의 여성의 정치적 대표성 현황은 2012년 현재 국회의원 15.7%, 2014년 현재 광역자치단체장 0%, 기초자치단체장 4.6%, 광역의회 의원 14.3%, 기초의회 의원 25.3%로 낮은 실정이다. 이러한 낮은 여성의 정치적 대표성은 양성평등 관련 국제지표 순위에서 우리나라가 낮은 순위에 처하도록 하는 주요 원인 중 하나이다.

이를 극복하기 위해서는 지속적인 여성인재 확보와 함께 정당공천제의 지역구 할당 30% 의무제 제도의 보완을 통해 여성의 정치적 대표성 확대 기반을 구축하는 것이 필요하다. 이번 2014년 지방선거 결과 남녀동반 경선제<sup>13)</sup>를 비롯한 프랑스의 ‘남녀동수법’에 근거한 남녀동수제<sup>14)</sup> 같은 더 강력한 제도가 필요하다고 본다.

11) 박영애·안정화·김도경. 2011. “기초의회 여성의원 증가에 따른 입법 활동 변화에 관한 연구.” 『여성학연구』 제21권 제1호. 33-62.

12) 이준한, 2014. (사) 한국여성유권자연맹 토론회 “2014, 64지방선거 양성평등한가?” 발제문

13) 김은주, 2014. (사) 한국여성유권자연맹 토론회 “2014, 64지방선거 양성평등한가?” 토론문

## IV. 2018년 지방선거 대비 전략

국제연합개발계획(NNDP)과 세계경제포럼(WEF)의 발표에서도 한나라의 경제발전속도는 여성의 정치 참여율과 정비례한다는 사실이 크게 강조되고 있다. 특히 ‘살림정치’, ‘생활정치’라 일컬어지는 지방의회에서 여성의원의 비율확대는 더욱 큰 의미가 있다. 그러나 현재의 정당공천제는 여러 가지 한계점을 노출하고 있으며 정치부문에서의 양성평등 실현이라는 목표를 달성하기에 턱없이 부족하다.<sup>15)</sup> 그동안 토론회를 통한 여러 전문가들의 의견과 (사)한국여성유권자연맹의 의견을 종합하여 정리하면 다음과 같은 결론을 얻을 수 있다.

**첫째 법제도 개선이 필요하다.** 남녀동수제” 로의 개선이 필요하다. 지방자치단체장 여성 후보 지역별 추천 의무제도 도입 및 여성추천보조금 확대가 함께 가기를 희망한다. 지방선거에서 여성의 지위를 더욱 높이기 위하여 강구되어야 하는 방안은 여성후보를 더 많이 출마하도록 하고 여성당선자를 더 많이 배출하도록 하는 장치를 마련하는 것이다. 일반적으로 여성은 능력이나 자질을 갖추고 있어도 선거에 출마하지 않으려는 경향이 있다.<sup>16)</sup> 그러나 일단 여성이 더 쉽고 더 많이 지방선거에 출마하게 되어야 그 다음으로 비로소 여성이 더 많이 당선될 환경이 조성되는 것이다.<sup>17)</sup>

**둘째 여성유권자의 투표참여율을 높여야 한다.** 선거에서 사회의 다수자로서 여성의 투표 참여가 늘어날수록 여성당선자가 증가할 것이고, 이에 따라 여성정치인이 증가할수록 여성 관련 정책이나 입법 산출의 증가로 이어질 것이다.

**셋째 여성정책 공약화 등 중요 이슈를 적극적으로 제기해야 한다.** 여성이 투표에 많이 참여하는 데는 다른 무엇보다도 여성후보가 많이 출마하고 여성관련 정책과 공약이 많아지는 것으로도 영향을 받는다는 것이다.

**넷째 시민단체가 여성 후보들의 조직 역할을 해야 한다.** 우수한 여성인재풀의 구축과 꾸준한 네트워킹을 통하여 사회적 기반을 조성하고 인프라 확충을 적극 지원해야 한다. 이 부분에서 시민단체들의 역할이 매우 중요하다고 할 수 있다. 여성이 정치계에 진출하는 데는 아직도 많은 어려움이 있다.

14) 최금숙 2014. (사) 한국여성유권자연맹 토론회 “2014, 64지방선거 양성평등한가?” 발제문

15) 김정숙(사)한국여성단체협의회 회장 “2014 지방선거와 여성”(한국여성유권자연맹 74호 소식지 핫 이슈)

16) Elder, Laurel. 2004. “Why Women Don't Run: Explaining Women's Underrepresentation in America's Political Institutions.” *Politics & Gender* 26(2): 27-56.

17) Krook, Mona Lena. 2010. “Why Are Fewer Women than Men Elected?: Gender and the Dynamics of Candidate Selection.” *Political Studies Review* 8: 155-168



## 토 론 문

오유석 (젠더정치연구소 여.세.연 대표)

### 1. 여성의 정치적 대표성 확대의 질적 측면에서 진전이 없다. (김원홍 발표문 7쪽)

- 이번 선거결과와 중요한 특성은 발표문에서도 지적되었듯이 새누리당과 새정치연합 양당의 분할과 진보정당의 참패라고 할 수 있다. 특히 진보정당의 참패는 지난 2006년과 2010년 여성들의 지방의회 진출을 선도하고, 지방의회에서 여성의원들의 의정활동에 매우 긍정적인 역할을 수행함으로써 유권자들에게 여성의원과의 의회의 역할에 대한 학습효과와 만족도<sup>1)</sup>를 높여 왔던 여성들의 의회 진출이 좌절됨으로서 양뿐 아니라 질적 측면에서 여성의 정치적 대표성 확대가 현저히 약화되었다는 것이다. 실제 광역의회의 경우 양당의 여성후보자비율은 새누리당 7.7%(당선 6.7%), 새정치연합 12.5%(당선 10.7%)에 불과하지만 진보정당의 경우는 통합진보당 31.6%, 정의당 16.7%, 노동당 32.4%, 녹색당 33.3% 등 거의 30% 이상의 많은 여성들을 광역의회 후보로 내세움으로써 여성들의 상급의회 진출의 교두보를 마련했지만 결과는 참패였다. 이것이 결과에 미친 영향은 매우 컸다. 지난 2010년 광역의회 여성당선율이 남녀 각각 38.2% 대 35.7%였지만 2014년에는 42.5% 대 29.3%로 급격히 후퇴하였다.

### 2. 지방의회 여성의원의 경력 단절(경력 지속성 강화 방안)과 공천심사(김원홍 표 21)

- 지역구의 여성 당선인을 살펴 볼 때 2010년 보다 나아졌다고는 하나 여전히 초선의원 비율이 (광역 24.1%), 기초(74.0%) 여전히 매우 높다.(광역의 경우 지역구 재선 이상 비율이 76.8%로 높은 편이지만 광역비례여성의원까지 합하면 여전히 59.3%로 초선의 비

1) (사)여성정치세력민주연대(현, 젠더정치연구소 여.세.연.) 수행 조사. 「여성지방의원 증가의 효과 및 유권자 만족도 분석 연구」, 조사보고서. 2014년 2월.

율이 높다). 그러나 숫적인 여성공천도 중요하지만( 여성후보 수의 지속적이고 점진적인 증가) 비례출신 여성들을 어떻게 지역에 안착시킬 것인가도 중요하다. 그러나 여전히 기초/광역비례는 1회용 의원이 되고 있다는 심각한 문제가 있다. 이는 의회에서 여성들의 의정활동에도 매우 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 또, 기초에서 광역으로 상급의회 진출이 여성의원들의 경력 지속 및 강화를 위해 매우 중요한 데 여전히 여성들의 상급의회 진입장벽이 매우 높다는 것이며 그의 가장 큰 걸림돌은 공천심사라는 것이다. 예를들어 새정치연합의 경우 당헌당규에 명시된 지역구 여성30% 의무추천 및 여성 경선 가산점 20% 그리고 심사총점 10% 이상 격차로 1위인 여성후보자 우선 공천이라는 당의 공천 방침을 신뢰하고 재선 및 상급의회 진출을 시도한 많은 여성후보들이 공천심사 및 경선의 벽을 넘지 못했다는 것이다. 좋은 제도가 있는 것만으로는 여성의 정치참여확대를 결과하지 못한다는 것이 다시 분명해 진 것이다. (새정치의 경우 점수 채점 방식을 제대로 실행도 못했고, 여성의무 추천 30%는 지켜지지도 않았으며, 지역위원장들의 공천개입과 압력이 너무 강했다. 새누리당은 공천심사 절차는 그런대로 원칙을 지켰지만 결과가 뒤집어지는 경우가 있었다).

### 3. 여성의무추천제(공직선거법 제 47조 제 5항과 새정치연합의 경우 당헌 제 8조 제 2항)의 올바른 실행을 통한 정당 민주주의 제고

- 현행 공직선거법은 정당이 국회의원 지역구 내 지방선거 선거구에 과반을 공천하는 경우 반드시 여성을 1명 이상 공천하도록 규정하고 있다. 그러나 광역 혹은 기초라 하여 구분 없이, 우선 순위 등에 관한 규정이 없다. 따라서 여성의원들의 숫적 증가가 오직 기초의회로 집중되는 결과를 초래하고 있을 뿐 아니라 다양한 방식으로 악용<sup>2)</sup>되고 있는데 제도의 취지가 훼손되지 않을 뿐 아니라 제도를 통해 정당 간 경쟁 및 공천과정의 공정한 규칙과 투명성을 강제하고 정당 민주주의실현의 수단으로 여성의무추천제가 작동될 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

2) 새누리당 충북도당 소속 지방의원 선거 후보들 “새정치연합 충북도당이 여성 의무공천 규정을 위반했다”며 “여성정치 활성화는 커녕 여성정치 퇴보에 앞장서는 새정치연합을 검찰에 고발하기로 했다”고 밝혔다. 2014.05.20. fuccomo@newsis.com 2014-05-20. 반대로 울산에서는 새정치연합 울산북구지역 후보들이 새누리당 여성탈법공천의혹 제기.(울산뉴스1. 2014.5.19.). 이들 사례에서 여성의무추천이 정당 간의 경쟁구도에서 견제할 수 있는 수단으로 작용하고 있는 것으로 추측해 볼 수 있다.

#### 4. 여성유권자들의 표심이 한국 정치를 변화시키고 있다.

| 구분     | 박근혜 후보<br>(준비된 여성대통령) |             | 문재인 후보<br>(대한민국 남자-만형) |      |
|--------|-----------------------|-------------|------------------------|------|
|        | 남성                    | 여성          | 남성                     | 여성   |
| 19~29세 | 36.1                  | <b>40.3</b> | 63.9                   | 59.7 |
| 30대    | 27.7                  | <b>36.3</b> | 72.3                   | 63.7 |
| 40대    | 38.6                  | <b>46.6</b> | 61.4                   | 53.4 |
| 50대    | 63.6                  | <b>71.0</b> | 36.4                   | 29.0 |
| 60대 이상 | 73.3                  | <b>79.0</b> | 26.7                   | 21.0 |

- 위 <표> 는 지난 2012년 대선에서 박근혜/문재인 후보를 지지한 유권자들의 성별/연령 별 지지율. 2012년 새누리당 혹은 박근혜 지지자들 중 여성유권자들은 모든 연령층에서 남성유권자들보다 압도적으로 박근혜 후보를 지지했고, 문재인후보 지지자들과 비교할 때 50대 이상에서 70% 이상 60대 이상에서 거의 80% 이상 박근혜 후보를 여성유권자들이 지지했다.
- 그렇다면 이번 2014년 광역단체장 선거에서 여성 유권자는 누구를 지지했을까?  
출구조사 결과만 놓고 볼 때 이번 선거에서도 20/30대/40대 여성들은 여당보다는 야당을 지지했다. 그런데 이를 2012년 대선지지와 비교할 때 남성유권자들은 지지성향에 큰 변화를 보이지 않지만 여성유권자들(특히 4말5초)이 더 큰 폭으로 새 정치를 지지했다. 아래 <표>에서 보듯이 여성 50대의 반란을 확연하게 확인 가능하다. 즉 전통적으로 ‘보수-안정’ 투표행태를 보인다는 여성투표 + 세대(연령) 투표행태에서도 보수적인 50대 여성들이 새정치연합을 선택함으로써 야권무능력론에도 불구하고 야권을 살리는 투표행태를 적극적으로 보였다는 것이다. 세월호가 미친 영향을 30-40대 앵그리맘 뿐 아니라 보다 중요하게는 50대 여성유권자를 움직였다는 것이다. 그에 비해 60대는 지역을 막론하고 변화가 나타나지 않았다. 그러므로 앞으로 50대 여성유권자들의 스윙 투표행태를 주의 깊게 볼 필요가 있다.

| 구분     |     | 새누리당 |             | 새정치  |      |
|--------|-----|------|-------------|------|------|
|        |     | 남성   | 여성          | 남성   | 여성   |
| 2012대선 | 50대 | 63.6 | <b>71.0</b> | 36.4 | 29.0 |
|        | 60대 | 73.3 | <b>79.0</b> | 26.7 | 21.0 |
| 서울     | 50대 | 56   | <b>58.9</b> | 43.4 | 40.3 |
|        | 60대 | 76.3 | <b>76.7</b> | 23.4 | 22.8 |
| 경기     | 50대 | 56.6 | <b>64.3</b> | 43.4 | 35.7 |
|        | 60대 | 76.7 | <b>78.4</b> | 23.3 | 21.6 |
| 인천     | 50대 | 55.3 | <b>60.5</b> | 44.1 | 39.1 |
|        | 60대 | 78.4 | <b>77</b>   | 20.9 | 22.5 |
| 충남     | 50대 | 54.6 | <b>57.3</b> | 44.8 | 41.5 |
|        | 60대 | 74   | <b>73.2</b> | 24.9 | 25.1 |
| 부산     | 50대 | 51.2 | <b>63.3</b> | 48.8 | 36.7 |
|        | 60대 | 74.2 | <b>80.9</b> | 25.8 | 19.1 |
| 대구     | 50대 | 51   | <b>68.6</b> | 48   | 29.2 |
|        | 60대 | 78.1 | <b>87.9</b> | 21.7 | 9.8  |

- 교육감 선거 투표방식에서 본 선거를 통한 민주주의 교육과 숙성( 후보자 이름 선택/기호 없애기)

## 5. 성평등정치실현을 위한 전략 점검필요하고 담론과 논쟁의 시작- 남녀동수

- 인간 종의 이원성- 성의 생물학적 차이: 보편과 본질의 이 속성 즉 추상적 개인의 생물학적 속성 때문에 정치적 대표성도 반영되어야 한다는 이 논리에는 존재는 부각되지만 생각은 부각되지 않는다. 즉 나는 존재 한다. 고로 생각한다. 존재와 생각이 분리가 가능한가?
  - > 생물학적 차이는 숫적 구성의 원리만 제공한다. 대의 민주주의의 대응성과 책임성의 2개의 원리 중 대응성에는 100% 적용되지만, 책임성에는 0% 부조용 할 수도 있다.
  - > 즉 동수의 '질'문제: 남녀동수제의 과제로 제기되는 것은 동수의 질이다. 어떤 동수인가라는 문제제기이다. 사실상 프랑스의 남녀동수 운동은 이 점을 의도적으로 피해갔다고 볼 수 있다. 좌우의 합의에 의한 성과였다고 앞에서 설명한 바와 같이 동

수의 질에 대해서는 언급하지 않고 정치적 대의제만을 중시화하였다. 성별 이외의 사회경제적 또는 인종적 차원에서의 누가 선거에서 이길 것인가는 기존 제도의 작동에 맡겨져 있다.

- 사실상 여성계에서 주장했던 있는 남녀동수제는 선거에서의 입후보자 공천과 관련한 정책 때문에 일부에서는 남녀동수공천제를 할당제의 최대치, 즉 양적 측면으로만 이해. 그래서 ‘동반선출’, ‘여성전용선거구제’ 방안까지 나왔다. 그러나 남녀동수공천제는 장기적으로 정치계만이 아니라, 다른 공직, 민간부문을 총괄하는 남녀 동수 민주주의를 수립하기 위한 정책의 일면이라 할 수 있다. 즉 남녀동수공천제는 전략적인 프레임워크, 패라다임을 재구조화하는 안의 일부이다. 근본적으로 대표성, 민주주의 원칙에 대한 논란이라 할 수 있다. 대의제 민주주의에서 누가 누구를 어떻게 대표할 것인가의 문제라 할 수 있다.
- 프랑스에서 좌우 페미니스트의 공동의 활동이 여성의 정치세력화의 근본 원칙을 바꾸어 놓는 역사적 과업이었다는 점에서 여성연대의 필요성이 먼저 구성되어야 할 것이다.
- 그렇다면, 프랑스 잘하고 있나? 남녀동수제의 채택이후 프랑스에서 여성의 정치참여는 실제로 얼마나 증가하였을까? 후퇴 중이다. 제도변화의 실질적 효과는 미약. 강제 의무조항에도 불구하고. 오히려 북유럽에서 여성할당을 통한 여성대표가 잘 되는 이유는 뭘까? 깊은 고민이 필요하다.



이정진 (국회입법조사처 입법조사연구관)

### 1. 2014 지방선거와 여성 단체장의 가능성

이번 지방선거에서 여성의원 당선자 현황은 2010년 지방선거와 큰 차이를 보이지 않았다. 광역의원선거는 2010년의 14.9%에서 14.3%로 큰 변화가 없었지만 기초의원선거에서는 21.6%에서 25.3%로 다소 증가하였다. 지방의원선거에서 여성의원 비율의 증가는 정당명부식 비례대표제와 비례대표 50% 여성 할당제 도입 이후 꾸준히 증가해왔지만 이번 선거의 경우 직전 선거에 비해 큰 증가추세는 발견할 수 없었다.

하지만 자치단체장 선거의 경우 몇 가지 주목할 만한 변화가 보인다. 첫째, 광역단체장 선거와 기초단체장 선거에서 여성 참여의 정도가 큰 차로 벌어졌다는 점이다. 광역단체장 선거의 경우 당선인 가운데 여성이 없을 뿐 아니라 정당공천을 받은 여성 정치인이 한 명도 없었다. 반면 기초단체장 선거에서는 여성 입후보자 수의 증가와 더불어 여성 당선인이 9명으로 직전선거의 6명에 비해 3명이 늘었다. 이는 정당 차원에서 여성 후보 공천에 대한 선택과 집중이 이루어진 결과라고 볼 수 있다. 즉 상대적으로 여성후보의 경쟁력이 있다고 판단되는 기초단위 선거에 여성후보 공천을 집중한 반면, 광역단체장 선거에서는 여성 후보를 공천하지 않았다. 새누리당의 경우 기초단체장 선거에서 서초구 등 7개 선거구를 여성우선추천지역으로 선정하였으며, 이 가운데 4곳에서 여성 당선인을 배출하였다.

둘째, 기초단체장 선거에서 여성 당선인이 늘면서 지방정치에서 경력을 쌓은 여성 경력 정치인이 증가하고 있다는 점이다. 2014년 지방선거의 경우 현직 여성 단체장이 출마하여 당선된 사례를 다수 발견할 수 있는데, 그 가운데는 재선 여성 구청장은 물론이고 삼선에 성공한 여성 구청장도 발견된다. 서울 강남구와 송파구, 인천 부평구의 경우 현직 여성 단체장이 재선에 성공한 사례이며, 부산 중구와 사상구, 대구 중구의 경우 3선에 성공한 여성 구청장을 배출하였다.

이처럼 단체장 선거에서 광역단위 선거에 비해 기초단위 선거에서 여성의 당선인이 증가하고 있는 것은 기초단체장, 특히 대도시 지역의 구청장이 여성이 정치적 경력을 쌓는 중요한 기회가 되고 있음을 보여준다. 3선에 성공한 단체장들의 향후 행보에 관심을 가지고 지

켜볼 필요가 있으며, 정계에서도 여성의 경력단절이 심각한 한국의 정치현실을 감안할 때 경력직 여성 정치인의 확대가 여성의 정치적 대표성 제고를 위한 또 다른 계기가 될 수 있다는 점에서 이들에 대한 정당과 여성계의 지원이 필요한 시점이다.

## 2. 남녀동수제: 비례대표의 확대가 선행되어야

남녀동수제의 기본 원칙과 입장에 대해서는 동의한다. 하지만 실제 입법 과정에서 남녀동수제를 제안하고 적용하는 것은 좀 더 신중한 고민이 필요하다. 현재 우리나라의 지방의원선거나 국회의원선거는 다수대표제와 정당명부식 비례대표제가 혼합된 혼합제 선거방식으로 실시되고 있으며, 비례대표의 비율은 10%에 불과하다. 공천권은 일차적으로 정당에게 있다. 지역구 선거의 경우 정당 입장에서 선거 경쟁력을 고려하지 않을 수 없으며, 조직이나 자금 등에서 상대적으로 열세인 여성 후보와 남성 후보를 동수로 공천할 것을 강제하는 쉽지 않다. 남녀동수제를 시행하고 있는 프랑스의 경우에도 남녀동수법의 적용을 받는 선거는 비례대표선거로 실시되는 선거들이다. 예외적으로 하원의원선거의 경우 남녀동수제의 적용을 받지만 위반시 명부 등록이 취소되는 여타 선거들과 달리 50% 여성 할당을 위반할 경우에도 선거보조금 삭감이라는 상대적으로 낮은 수준의 처벌규정을 두고 있다. 이는 현실적으로 지역구 선거에서 남녀동수제를 적용하기 어렵다는 점을 보여주며, 남녀동수제의 적용을 받는 하원선거에서도 2012년 실시된 선거 결과 여성의원 비율은 전체 의원의 26.2%에 불과했다. 따라서 여성의원 비율을 높이기 위한 방안으로서의 남녀동수제에 앞서 비례대표 의원 비율의 확대가 선행되어야 할 것이다.

우리나라의 경우 19대 국회에 국회 및 지방의회 비례대표선거의 여성 50% 의무 할당과 기초단위 지역구 선거에서 남녀동반선출제 도입을 내용으로 하는 「공직선거법 일부개정법률안」이 상정되어 있다(의안번호 1906324, 유승희의원 대표발의, 2013.8.9.). 동 법률안은 여성위원의 비율을 높이기 위한 방안으로 제안되었으며, 그 취지에는 대체로 공감할 것이라 보여진다. 다만 현실적으로 지역구 선거에서 남성과 여성을 동일한 비율로 선출하는 법률안의 경우 정당과 남성 정치인들의 반발을 초래할 것이며, 위헌논란으로 전개될 여지가 크다. 이미 2010년 지방선거를 앞두고 지역구 지방의원선거에서 국회의원선거구 단위로 최소한 여성 1인을 추천하도록 의무화하는 법률 개정 과정에서 남성에 대한 역차별 논란과 위헌 논란이 있었던 사례가 있다. 프랑스의 경우 남녀동수법의 제정 과정에서 위헌논란이 일차 헌법 개정을 통해 선출직 공무원과 의원직에 남성과 여성이 동등하게 진출하도록 한다는 선언적 규정을 마련한 바 있다. 따라서 남녀동수제 혹은 남녀동반선출제 등 선출직 여성

의원의 비율을 강화하려는 노력에 앞서 헌법 개정 논의 등을 통해 남녀동수제, 혹은 남녀동반선출제 등에 대한 사회적 논의와 동의를 확보하는 과정이 선행되어야 할 것이다.

### 3. 여성의 정치참여 확대를 위한 입법과제

여성의 정치참여 확대를 위해서는 여성 정치인을 발굴하고 공천하려는 정당 자발적인 노력과 더불어 제도적 측면에서의 입법 노력이 요구된다. 여성의 정치참여 확대를 위한 입법과제로 크게 다음 4가지를 제시할 수 있다. 첫째, 여성할당규정을 강화하고 그 실효성을 확보하기 위한 방안을 마련하는 것이다. 현행 「공직선거법」은 비례대표선거 50% 여성할당과 지역구 선거에서의 30% 할당을 규정하고 있다. 하지만 지역구선거와 관련하여 국회의원선거의 30% 할당은 권고조항에 불과하고 지방의원선거에서도 30% 할당 위반에 대한 강제 규정이 없다. 지역구 선거가 전체 국회의원이나 지방의원 선거에서 차지하는 비중을 감안할 때 지역구 선거에서 여성의원 비율을 높이지 못한다면 전체 의회에서 여성의원 비율은 계속 낮게 유지될 것이다. 따라서 지역구 선거에서의 여성할당 규정을 강화하고 위반시 처벌 규정의 수위를 높이는 방향으로의 입법 노력이 필요하다. 정당의 여성후보 공천 비율에 따라 선거보조금 삭감이나 여성추천보조금 지급 규모를 확대하는 것은 일차적으로 고려될 수 있는 방안이며, 한시적으로라도 할당비율 위반시 후보자 등록 무효 등의 적극적인 규제 방안을 도입하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 법적인 규정 강화에 앞서 정당 차원에서 여성 후보를 발굴하고 공천하려는 지속적인 노력이 필요하다.

둘째, 여성의원 비율을 높이기 위한 장기적인 방안으로 비례대표의원의 확대가 요구된다. 다수대표제에 비해 비례대표선거에서 여성의원 비율이 더 높은 것은 경험적으로 확인되고 있다. 우리나라의 경우 국회나 지방의회에서 비례대표의원이 10%에 불과하다. 반면 다수의 여성의원들은 비례대표선거에서 선출되고 있다. 2014년 지방선거 결과를 보더라도 광역의원 가운데 여성이 차지하는 비율은 지역구 선거에서 8.2%, 비례대표선거에서 65.6%로 8배 이상 차이를 보이고 있다. 기초의원 선거의 경우 지역구 14.6%, 비례대표 95.8%로 여성의원 비율이 5배 이상 차이를 보인다. 이처럼 지역구선거와 비례대표선거의 여성의원 당선비율의 차이를 감안한다면 비례대표선거의 비중을 높이는 것은 여성의원 수를 늘리는 가장 효율적인 방안일 수 있다.

셋째, 남녀동수제, 여성명부제 등 다양한 여성 참여제도를 검토하고 적용하려는 노력을 게을리하지 말아야 한다. 2014년 지방선거를 앞두고 가장 큰 입법적 쟁점은 기초단위 선거에서의 정당공천제 폐지 여부였다. 이 논란은 여성계에서도 초미의 관심사가 되었는데, 정

당공천을 폐지할 경우 기존의 여성할당 규정에 대한 수정이 불가피할 뿐 아니라 정당공천이 폐지될 경우 상대적으로 조직과 자금 등 선거자원이 부족한 여성이 선거에서 이길 수 있는 가능성이 더욱 낮아질 것으로 예상되었기 때문이다. 이러한 우려로 인해 19대 국회에서는 여성명부제, 여성전용선거구제, 남녀동반선출제, 기초의회비례대표를 여성으로 제한하는 방안 등 다양한 입법 논의들이 전개되었다. 이러한 논의들은 정당공천제 유지가 결정되면서 논의가 지속되지 않았으며, 여성전용선거구제 등 일부 제도의 경우 남성의 피선거권이 나 유권자의 선택권이 제한된다는 지적도 있다. 하지만 다양한 여성 참여제도에 대한 논의와 이를 한국 정치현실에 접목하려는 노력이 지속될 때 여성의 정치참여 확대를 위한 제도적 발전이 이루어질 것이다.

넷째, 헌법 개정을 통해 남성과 여성의 동등한 기회보장을 명문화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 앞서서도 밝혔듯이 프랑스는 남녀동수법의 제정 이전 헌법 개정을 통해 남성과 여성의 선출직에서의 평등을 선언적으로 밝혔으며, 아르헨티나의 경우에도 헌법에서 여성의 선출직 할당제를 헌법에 명문화하였다. 이 외에 대만, 르완다, 네팔, 이란 등에서 헌법에 여성의 선출직 할당을 규정하고 있다. 우리나라의 경우 여성 할당 규정을 강화하려는 노력이 진행되면서 한편에서 남성에 대한 역차별 논란과 헌법에서의 평등성 위배 논란 등이 지속된다는 점을 감안할 때 헌법 개정을 통해 선출직에서 남성과 여성의 동등한 기회보장을 명문화하는 방안을 검토할 필요가 있다.



## 토 론 문

---

최순영 (제17대 국회의원/현 한국여성의정 이사)