

기획특집

기초의회 공천제 폐지와 여성의 대표성 제고

- 기초지방의회선거 여성대표성 확대를 위한 대안 비교
김은주 | 한국여성정치연구소장
- 기초의회 선거공천 변화가 여성대표성에 미치는 영향
김원홍 | 한국여성정책연구원 연구위원
- 프랑스 여성정치할당제가 한국에 주는 시사점
김민정 | 서울시립대학교 국제관계학과 교수

기초지방의회선거 여성대표성 확대를 위한 대안 비교

김은주

한국여성정치연구소장

I. 문제제기

기초선거 정당공천폐지논란은 어제 오늘의 일이 아니다. 이미 기초선거 정당공천 및 중선거구제 도입, 기초의회 비례대표도입, 지방의원 유급제 실시 등을 주요 내용으로 하는 2005년 공직선거법이 개정되면서부터 제기되었던 문제이다. 2010년 지방선거 전에도 기초선거 정당공천폐지 논란이 있었고 이번 2014년 지방선거를 앞두고는 논란을 넘어 폐지의 위기를 맞았다.

제18대 대통령 선거과정에서 주요 정당 후보들이 이미 기초선거 정당공천 폐지를 공약으로 발표하였다. 2013년 4월 24일에 있었던 재·보궐선거에서 새누리당은 정당공천을 하지 않았고, 19대 국회에는 기초선거 정당공천폐지를 골자로 하는 공직선거법개정안들이 7개나 올라와 있고, 주요 정당에서도 지방선거제도 개선을 위한 위원회를 구성하였다. 새누리당의 정치쇄신특별위원회는 기초단체장 및 지역구 기초의원의 정당공천폐지와 비례대표 유지라는 방향을 제시하였고, 민주당은 전 당원투표를 통해 기초선거 정당공천폐지를 당론으로 확정하였다.

현재의 추세대로라면 2014년 지방선거부터 기초선거 정당공천은 폐지될 가능성이 매우 높아졌다. 정당공천의 폐지는 정당개입을 전제로 하는 비례대표와 여성할당제의 폐지로 이어질 수밖에 없는 상황에서 여성들의 기초의회 진출은 크게 후퇴할 것으로 보인다. 정당공천의 폐지와 비례대표의 폐지는 지역구 및 비례대표 여성할당제가 작동할 수 있는 공간의 상실을 의미하기 때문이다.

비록 기초선거 정당공천폐지가 대통령의 선거공약과 민주당의 당론으로 확정되어 불가피한 상황으로 물리고 있지만 기초선거 정당공천폐지는 잘못된

대안임을 지적하지 않을 수 없다. 그것은 비단 여성 및 정치적 소수자의 정치참여를 위축시키기 때문만이 아니라 정당정치 위축과 책임정치의 실종, 후보자 난립에 의한 대표성의 위기 등 정당공천의 폐지로 야기될 피해들은 대의민주주의와 지방자치의 발전을 가로막게 될 것이다. 무엇보다도 2003년 헌법재판소는 정당공천폐지가 위헌임을 판시하였다.

기초선거 정당공천폐지는 지방정치의 중앙정치 예측이나 공천의 비민주성과 같은 지방정치의 폐해를 개선하기 위한 올바른 해법이 아니다. 문제는 정당공천제도 자체가 아니라 정당공천의 비민주적 운영에서 비롯된 것으로 총체적인 정당개혁이 필요한 것이다. 정당개혁문제를 기초선거 정당공천폐지문제로 축소하려는 기성정당들의 알팍한 문제의식을 비판해야 한다. 정당개혁 없는 정당공천폐지는 한국 민주주의의 발전을 가로막는 재앙이 될 것이다.

본 글에서는 지금까지 기초선거 정당공천 폐지와 관련하여 여성대표성 확대방안으로 제기된 대안들을 비교 검토하여, 여성의 정치적 대표성 제고를 위한 실현가능한 방안과 더불어 정당개혁 방향도 제시하고자 한다.

II. 여성대표성 확대 대안 현황

기초선거 정당공천 폐지는 2006년 지방선거때부터 지속적으로 제기되어 왔던 주장으로 이를 대비한 다양한 방안들이 제시되었고 대표적으로 지역구 여성 30% 공천의무화, 비례대표 확대 및 여성 100% 공천, 여성명부제, 여성전용선거구제, 남녀동반선출제 등이 있다.

1. 지역구 여성 30% 공천 의무화

현행 공직선거법 상, 국회의원선거에서는 비례대표 50% 및 홀수번호 부여와 지역구 30% 여성할당 모두를 노력사항으로 규정하고 있다. 그러나 지방선거에서는 비례대표 50% 및 홀수번호 부여는 의무사항으로 되어있고 지역구 30% 여성할당은 노력사항으로 규정되어 있다. 2010년 지방선거시 지역구 30% 여성할당의 실효성을 높이기 위해 공직선거법 47조 5항을 신설하여 국회의원 선거구당 기초의회선거든 광역의회선거든 여성 후보를 1인 이상으로 추천하도록 의무화하였다.

선출직에서의 여성의 대표성 제고를 위해서는 국회의원선거에서 비례대표 50%와 홀수번호 부여를 의무화하고 국회의원선거 및 지방의회의원선거에서 지역구 30% 여성할당을 의무화해야한다는 주장이다. 그러나 기초선거 정당공천 폐지 시 정당에 의한 지역구 30% 여성할당은 불가능하기 때문에 지역구 선거 30% 여성공천할당 의무화는 광역의회 선거에만 해당된다. 그러나 이 주장은 공직선거법 47조 5항과 관련하여 면밀한 검토가 필요하다. 기초지방선거 정당공천 폐지가 현실화되었을 경우 47조 5항은 지역구 30% 여성할당이 의무화되지 않은 상황에서 광역의회에서의 여성의 대표성을 확대할 수 있는 유력한 도구가 될 것이다. 광역의회선거에서 지역구 30% 여성공천의 무화안과 47조 5항을 비교해보면 공천받는 여성 후보의 수에 있어서는 큰 차이가 없다.

2. 비례대표 확대 및 여성할당강화

비례대표제는 다수대표제나 소수대표제가 다수나 소수에게 부당하게 유리한 결과를 가져오는 것을 시정하기 위해 고안된 제도로 각 정당의 지지도에 비례하여 국회의원 및 지방의회위원의 의석을 배분하는 선거

제도이다. 비례대표제는 대표의 공정성(justice)과 소수집단(minority)의 대표성 제고를 기본이념으로 하는 제도로서 부문대표성, 직능대표성, 정책전문성, 사회적 소수자의 대표성을 보다 정확하게 반영할 수 있다.

새누리당의 신의진의원외 발의한 공직선거법 개정안에 의하면 기초자치단체장 선거와 기초의회 지역구 의원선거에서 정당의 후보추천제는 폐지하고, 기초의회 비례대표의원은 그대로 유지시키는 안이다. 주요 내용을 보면, 기초의회 비례대표를 유지하면서 비례대표 기초의회의원정수를 10%에서 30%로 확대하고 비례대표 전원을 여성으로 추천한다는 것이다. 또한 최근 새누리당의 정치쇄신특별위원회에서도 기초의회 비례대표는 존속시켜 정당공천을 허용하고 비례대표의원정수를 30%로 확대하고 50% 여성할당을 유지한다는 안을 제안하였다.

근본적으로 비례대표 정원수를 확대한다는 것은 바람직한 의견이나 신의진의원안과 새누리당 안은 다음과 같은 한계를 안고 있다. 첫 번째는 비례대표 유지와 정당의 비례대표 후보공천은 기초선거 정당공천폐지를 주장했던 취지를 뒤엎는 역설적 상황을 창출한다는 것이다. 기초선거 정당공천폐지 근거로 거론되고 있는 지방의 중앙정치에의 예속이나 공천비리 등이 지역구 선거에 대한 정당배제라는 반쪽만으로 해소될 수 있는 것인지 그리고 비례대표 의원정수의 확대만큼 정당의 영향력 또한 증가할 텐데 과연 이런 모순적 상황에 대해 어떻게 대처할 것인가 하는 문제이다.

둘째는 비례대표 의석 전원을 여성으로 추천하는 문제이다. 비례대표 100% 여성추천은 여성들끼리 경쟁하는 구도를 형성하는 것으로 장·단기적 관점과 비례대표의 취지와 관련해서 면밀한 검토가 따라야

할 것이다. 단기적으로 기초의회 여성의원의 수는 일정 정도 확보하겠지만 중장기적 관점에서 보면 ‘여성의원=비례대표의원’으로 이미지화하는 역효과를 확산시킬 우려가 매우 크다. 또한 지역구 출마 여성 후보들에게 부정적인 영향을 미쳐 당선가능성을 떨어뜨릴 수 있다. 비례대표의석을 100% 여성들이 독식하면서 지역구 선거에서 까지 당선을 기대하는 인식이 확산될 가능성이 적지 않기 때문이다. 결국 단기적 이해에 집중하여, 여성정치지도자의 성장가능성을 억제하는 결과를 초래하게 된다. 뿐만 아니라 비례대표제의 취지가 사회 각 부문의 대표성을 제고하는데 그 본질적인 취지가 있는 것이므로 위헌의 소지 또한 적지 않다.

3. 여성명부제

여성명부제도는 황주홍의원외 발의한 안으로서 기초의원정수의 30%를 여성명부로 선출한다는 것이다. 무소속 출마자가 후보자등록을 위하여 유권자의 추천을 받듯이 여성명부등록을 희망하는 여성후보자들은 일정 수 이상의 유권자 추천을 받아 선거관리위원회에 등록하면 선거관리위원회가 이들을 모아 여성명부를 개방형으로 작성하고 이에 대해 유권자들이 직접 여성명부 속의 선호하는 후보자를 선택하도록 하자는 것이다. 유권자는 1인 2표를 행사하는 것으로 1표는 지역구 후보에게 다른 한 표는 여성명부에 오른 후보자에게 투표하게 된다.

그러나 전원 여성으로만 이루어지는 여성명부제는 여성들끼리의 경쟁구조를 형성하는 것으로 여성을 정치적 소수자로 전락시킬 가능성이 매우 크다. 여성명부제는 무소속 여성후보들만의 선거로 확실한 ‘여성리그’의 창설이다. 그것도 30%의 대표성만을 갖는 ‘마이너 리그’의 창설을 의미한다. 여성명부제의

존재는 지역구 선거에 출마하는 여성후보자들의 당선 가능성을 위축시켜, 여성들이 경쟁력 있는 정치지도자로 성장할 수 있는 토대를 무너뜨릴 수 있다. 이러한 여성명부제는 위험적 요소 또한 크다. 특정 사회적 계층만을 위한 제도는 평등권과 기회균등의 원칙, 평등선거의 원칙에 위배되기 때문이다.

정당명부식 비례대표는 신진세력이나 사회적 약자, 여성 등이 안고 있는 조직이나 자금 등에서의 열세를 정당이 보완을 해주기 때문에 사회의 다양한 집단의 대표성만이 아니라 여성내의 다양한 집단의 대표성을 보장할 수 있다. 그러나 여성명부제는 유권자의 선호를 받기 위해서는 지역구 후보들과 똑같은 선거운동을 해야 하는 상황이 발생하므로 생물학적 여성의 30%라는 수적 보장은 받을 수 있겠지만, 정치적 자원이 부족한 여성 내 소수집단의 대표성은 한층 더 위축될 수밖에 없다.

여성끼리 경쟁하는 구도는 100% 비례대표 여성의 원이든 100% 무소속 여성명부제든 여성을 정치적 소수자로 전락시킬 수밖에 없다. 동일한 게임의 룰에 근거한 동등한 참여를 보장하는 방식이 아니고서는 유권자의 눈에 여성이기주의로밖에 보이지 않을 것이다. 또한 유권자들의 여성정치인에 대한 부정적인 인식들, 즉 여성정치인은 온실 속에서만 자랄 수 있는 화초와 같은 존재라거나, 당당한 경쟁의 대상이 아니라 배려의 대상일 뿐이라는 인식만 확산시킬 뿐이다.

4. 여성(전용)선거구제

여성(전용)선거구제도는 특정 선거구를 여성만 출마하는 여성전용선거구로 정하고 여성끼리 경쟁하여 다수득표를 얻는 여성들을 당선시키는 제도이다. 여성전용선거구제도는 여성의 지방정치참여가 2%

대로 매우 저조하던 시기에 그 도입에 대한 논의가 있었고, 2004년 국회의원선거를 앞두고는 여성전용 광역선거구에 대한 여야간의 합의까지 이루었으나 위헌시비 및 실효성문제와 여성계의 반대로 무산된 제도이다.

기초의회선거와 관련한 여성선거구제는 2006년 17대 국회에서 김혁규의원의 대표발의로 제안된 제도이다. 기초의원 선거의 비례대표제를 폐지하는 대신에 여성선거구를 도입하고 여성선거구위원의 정수는 시·군·구의원정수의 10%로 한다는 내용이였다.

그러나 여성전용선거구제도는 헌법이 보장한 보통선거 및 평등선거의 원칙에 위배된다. 헌법은 일정연령이 되면 누구든 선거권과 피선거권을 갖도록 되어 있는데 여성전용선거구제는 여성만 피선거권을 갖도록 하는 것으로 남성의 피선거권을 합리적인 이유 없이 성별에 의해서 제한하는 것이므로 보통선거원칙을 침해한다. 또한 여성전용선거구제는 평등선거의 원칙에도 위배된다. 국회의원 선거에서 선거 참여자는 모든 선거절차에서 균등한 기회를 보장 받아야 하는데, 지역구 여성후보자와 여성전용선거구의 후보자 사이에 선거절차에서 균등한 기회를 보장 받는다고 보기 어렵기 때문이다.

여성전용선거구제로 인해서 현실적으로 지역구에 입후보한 여성후보자의 당선가능성이 오히려 줄어드는 현상이 나타날 개연성이 커질 수 있다. 여성은 어차피 여성전용선거구에서 따로 선출되는 것이라는 인식이 유권자 사이에서 확산되는 경우 여성전용선거구가 아닌 일반 지역구에 입후보하는 여성후보자는 불이익을 당할 우려가 크다. 또한 특정지역을 여성전용선거구로 지정할 경우 이것이 고착화되면 그 지역에 거주하는 남성에게는 헌법이 보장한 참정권을 제한하는 결과가 고착되고 여성전용선거구를 윤번제로

지정한다면 유능한 여성의원들이 단입으로 그치는 문제점 등이 발생한다.¹⁾

여성전용선거구제도의 도입은 여성명부제와 마찬가지로 여성끼리 경쟁하는 구도를 형성하는 것으로 여성을 정치적 소수자로 전락시킬 수 있다. 또한 여성들만의 마이너 리그의 창설과 더불어 남성들만의 메이저 리그의 창설을 정당화하여 여성정치지도자의 성장가능성과 잠재력을 크게 억제할 여지가 높다고 할 것이다.

5. 남녀동반선출제

남녀동반선출제는 2005년 17대 국회와 2013년 19대 국회에서 유승희의원의 대표발의로 제안된 제도이다. 남녀동반선출제는 기초의회에서 여성의 정치참여 확대를 제도적으로 보장하기 위한 적극적 조치의 일환으로 한 선거구에서 남성 1명, 여성 1명을 선출하는 방식으로 유권자는 남성 후보 1인과 여성 후보 1인에게 각각 1씩 투표하고 다수를 얻은 남녀 후보가 각각 선출되게 된다.

기초선거 남녀동반선출제는 기초의회에서 50%의 여성대표성을 확보하기 위한 것이다. 기초의회는 생활정치실현의 구심체로서 주민의 다양한 의사를 수렴할 수 있는 주민대표로 구성되어야 한다. 여성들은 지역의 주요한 생활자로서 지역사정을 잘 파악하고 있어 기초의회에서 남성과 동등한 대표성을 확보하는 것은 가장 바람직하다 할 것이다. 또한 남녀동반선출제는 정당공천이 유지되든 폐지되든 어떤 상황에서든 적용할 수 있다는 장점이 있다. 최근 2013년 4월 17일 프랑스 하원에서는 도의회선거에서 남녀동반

선출제를 도입하는 선거법개정이 이루어졌다. 도의회 선거에서 남녀 동반으로 출마한 후보팀만이 2차 투표에 갈 수 있도록 법을 개정한 것이다.²⁾

남녀동반선출제에 대한 이론적 비판은 민주주의의 기본원칙과 실현가능성이라는 두 가지 측면에 집중되었다. 첫째 민주주의의 기본원칙은 기회의 평등을 보장하는 것이지 결과의 평등을 보장하는 것은 아니라는 지적이다. 그러나 UN 등 국제사회에서는 ‘기회의 평등’이라는 소극적 개념을 넘어 ‘결과적 평등 및 실질적 평등’이라는 적극적 평등개념을 따르고 있으며, 법률적으로 실질적 평등을 달성하기 위한 적극적 조치는 차별로 보지 않는 규정을 마련하고 있다.³⁾ 또한 이미 국회의원 및 지방의원 비례대표 후보를 공천할 때 50%를 여성으로 추천하도록 하는 할당제가 시행중이므로 남녀동반선출제와 같은 적극적 조치는 헌법이나 법률적으로 무리가 없다.⁴⁾

둘째는 실현가능성의 문제로 과연 50%를 당선시킬 여성후보들이 있는가에 대한 지적이었다. 특히 군단위에서 여성기초의원이 한명도 없었던 당시에 농촌 지역에서는 여성후보를 찾기가 매우 어려울 것이라는 의견이 지배적이었다. 그러나 기초의회 비례대표제를 도입하면서 이미 2회에 걸쳐 군단위에 여성후보들을 공천한 경험을 갖고 있어 현 시점에서 이 지적은 시의성이 떨어진다 할 것이다.

따라서 남녀동반선출제 도입의 걸림돌은 아마도 이론적 문제가 아닌 정서적 문제일 것이다. 분명 “국민정서상”이라는 이름하에 일어날 남성들의 반발과 여성이기주의라는 비판이 그 핵심이 될 것이다. 단호한 결단이 필요할 뿐이다.

1) 이윤우, “여성전용선거구제의 문제점과 실효성 확보방안”, 『지방자치』 통권 163(2002.4), pp.48-51.

2) 김민정, “프랑스 남녀동반 선출제 법제화 신선한 충격”, 여성신문, www.womennews.co.kr/news/5860#.UckqDDwkhE, 2013년 6월 25일 검색.

3) 유승희, “기초의회 남녀동반선출제 도입필요성 및 선거법 개정방향”, 2006지방선거 여성참여확대를 위한 토론회 자료집, 2005, pp12-13.

4) 여성신문, www.womennews.co.kr/news/39407#.Uckq4DwkhE, 2013년 7월 5일 검색

III. 여성대표성 확대 대안 비교 검토

기초선거 정당공천폐지라는 상황에서 여성의 정치적 대표성 제고를 위한 선거제도개선방안을 강구함에 있어 다음과 같은 네 가지 원칙과 기준의 견지가 필요하다.

첫째는 남녀동수의 가치를 담아야 한다. 즉 대표자가 될 동등한 권리보장인 남녀동수를 통한 평등사회의 실현(equity by parity)을 추진해야 한다. 남녀동수가 요구하는 50%는 사회적 약자에게 베푸는 시혜적인 것이 아니라 모든 인간은 항상 여성이거나 남성이라는 사실을 반영한 당연한 권리이다. 인구 절반인 여성들의 참여는 우리사회 전 계층의 참여와 동일하므로 남녀동수를 통한 성평등의 실현은 민주주의의 완성이며 보편적 인권의 실현을 의미한다.

둘째는 대표의 공정성이다. 여성의 대표성 제고 방안은 우리사회의 다양한 사회적 약자 및 소수자의 대표성과 더불어 여성내의 다양한 소수집단의 대표

성을 함께 확대할 수 있는 방향에서 이루어져야 한다. 대표의 공정성 확보는 정당의 역할이 요구되는 부분이므로 정당불개입을 원칙으로 하게 되면 대표의 공정성을 확보하기가 상당히 어렵다.

셋째는 여성끼리의 경쟁구도를 지양해야 한다. 여성들만의 리그 형성은 여성을 정치적 소수자로 이미지화하거나 온실 속의 화초와 같은 존재로 낙인을 찍는 부정적인 효과를 유발할 우려가 크기 때문이다. 이러한 낙인효과는 여성정치인들이 경쟁력있는 지도자로 성장할 수 있는 가능성을 억제하는 결과를 초래하게 된다.

넷째는 위험성이 없어야 한다. 여성의 대표성 제고를 위한 방안을 모색함에 있어서 헌법적 가치를 훼손해서는 안 될 것이다. 헌법은 국민의 기본권을 보장하는 근본규범이므로 여성대표성 확대 대안을 모색함에 있어서 자유권과 평등권, 참정권 등 불가침의 권리로 규정한 국민의 권리들을 침해해서는 안 될 것이다.

〈표 1〉기초선거 정당공천폐지 대안 비교

(○ 있음 / △ 조금 있음 / × 없음)

대안	기준	남녀동수가치 실현	대표의 공정성	낙인효과 유발	위험성
지역구 30% 여성할당의무화		△	○	×	×
비례대표확대 및 100% 여성공천		×	△	○	○
비례대표 확대 및 50% 여성할당		○	○	×	×
여성명부제(30%)		△	×	○	○
여성전용선거구제(10%)		×	×	○	○
남녀동반선출제		○	△	×	×

이상의 4가지 원칙에 입각하여 현재까지 제안된 여성대표성 확대 대안을 비교해보면 위의 표와 같다. 첫째 〈지역구 30% 여성할당의무화〉안은 기초선거에서 정당공천이 배제되는 경우에는 적용할 수 없지만,

정당공천이 이루어지는 광역의회선거나 국회의원 선거에서의 여성대표성 증대에 지대한 영향을 미칠 것이다.

4가지 기준에 비추어 살펴보면, 남녀동수가치

실현에 있어서는 30%에 머물러 다소 부족하다. 그러나 정당의 노력사항이 아니라 의무사항으로 강제한다면, 여성의 대표성제고에 매우 큰 영향을 미칠 것이다. 사회적 소수집단 및 여성내 소수집단의 대표성은 정당의 공정한 공천과정을 통해서 달성될 수 있다. 따라서 정당개혁을 통해 민주적이고 투명한 공천시스템이 구축된다면 지역구 30% 여성할당의 무화는 대표의 공정성을 기할 수 있을 것이다. 또한 여성간의 경쟁구조로 발생하는 여성정치인에 대한 부정적인 낙인효과도 유발하지 않을 뿐만 아니라 위헌성도 없다.

둘째 <비례대표 확대 및 100% 여성공천>안과 <비례대표 확대 및 50% 여성할당>안은 기초선거 지역구 선거에서는 정당공천을 배제하지만, 비례대표에 대한 정당공천은 유지한다는 것을 전제로 한다. 비례대표 정수의 확대는 대표성의 공정성과 소수자의 대표성을 제고하는데 유리한 제도로 바람직한 방향이다.

그러나 4가지 기준에 비추어 비교해보면, 두 안은 다른 특징을 갖는다. <비례대표 확대 및 100% 여성공천>안은 남녀동수가치 실현에 있어서는 전원여성을 공천함으로써 대표자가 될 동등한 권리가 아니라 여성이기주의로 비판받을 여지가 크다. 대표의 공정성을 기함에 있어 발생하는 어려움은 <비례대표 확대 및 100% 여성공천>안이 <비례대표 확대 및 50% 여성할당>안 보다 크다. 전원을 여성으로 공천함으로써 비례대표의 본래적 취지라 할 수 있는 사회적 소수 집단의 대표성이 제대로 반영될 수 없기 때문이다. 또한 여성의원은 비례대표의원이라는 낙인효과만이 아니라 평등권이라는 헌법적 가치를 훼손할 여지도 크다. 반면 <비례대표 확대 및 50% 여성할당>안은 대표의 공정성이나 남녀동수가치 실현에 있어서도

매우 유리하다. 또한 낙인효과도 유발하지 않을 뿐만 아니라 헌법 침해의 소지도 없다.

셋째 <여성명부제>안과 <여성전용선거구제>안을 4가지 기준에 비추어 비교해보면 비슷한 속성을 보인다. 남녀동수가치 실현에 있어서는 여성명부제 의원정수를 기초의회 의원정수의 30%로 한다는 <여성명부제>안이 10%를 제안한 <여성전용선거구제>안 보다는 약간 더 긍정적이나 동수에는 미치지 못한다. 대표의 공정성에 있어서는 <여성명부제>나 <여성전용선거구제>나 정당불개입을 원칙으로 하기 때문에 대표의 공정성을 기하기가 어렵다. 특히 개별적으로 유권자의 선호를 받아야 하는 상황이어서 여성 내에서도 자금과 조직면에서 다소 우위에 있는 여성들만 대표될 가능성이 높다. 또한 두 안은 모두 여성끼리의 경쟁구도를 만들어 여성정치인에 대한 부정적인 이미지를 고착화하는 낙인효과도 유발하고 위헌의 여지 또한 적지 않다. <여성명부제>는 평등선거의 원칙을, <여성전용선거구제>는 보통선거의 원칙을 침해할 소지가 크다.

넷째 <남녀동반선출제>는 각 선거구별로 남녀 각각 최고득점자 1인씩을 선발하는 제도로써 기회의 평등을 넘어 결과의 평등을 추구하는 여성의 대표성 제고를 위한 강력한 대안이라 할 수 있다. <남녀동반선출제>는 정당공천이 유지되든 폐지되든 어떤 상황에서든 적용할 수 있다는 장점이 있다.

4가지 기준에 비추어보면, 남녀동수가치의 실현에 있어서 남녀동반선출제는 기회를 넘어 결과에서 동수의 가치를 실현할 수 있는 강력한 제도이다. 대표의 공정성은 정당공천의 유무에 따라서 다르게 나타난다. 정당공천 배제의 경우가 정당공천의 경우보다 대표의 공정성을 기하는 일이 좀 더 어렵다. 그러나 여성후보의 부정적인 이미지를 초래하는

낙인효과나 위헌의 여지는 매우 낮다. 이미 국회의원 및 지방의원 비례대표 후보를 공천할 때 50%를 여성으로 추천하도록 하는 할당제가 시행중이므로 남녀동반선출제와 같은 적극적 조치는 헌법이나 법률적으로 무리가 없다.

기초자치단체는 생활정치실현의 구심체로서 주민의 다양한 의사를 수렴할 수 있는 주민대표로 구성되어야 한다. 여성들은 지역의 주요한 생활자로서 지역사정을 잘 파악하고 있어 기초의회에서 남성과 동등한 대표성을 확보하는 것은 가장 바람직하다 할 것이다. 따라서 남녀동반선출제는 성평등민주주의국가로의 질적 도약을 촉진할 수 있는 지름길이 될 것이다.

IV. 실현가능한 대안

앞서서 살펴본 바에 의하면 남녀동수 가치의 실현, 대표의 공정성 확보, 여성간 경쟁지양, 헌법적 가치 수호라는 네 가지 원칙을 담보하면서 기초지방의회에서 여성의 대표성을 확대할 수 있는 방안은 남녀동반선출제와 기초의회 비례대표유지 및 의원정수 확대이다. 2014년 지방선거에서 기초선거 정당공천 폐지가 현실화되었을 경우, 현재의 여성대표성 수치인, 기초의회 21.6%, 광역의회 14.8% 이상의 결과를 획득할 수 있는 강력한 방안이어야 한다.

1. 남녀동반선출제

〈남녀동반선출제〉는 정당공천이 유지되던 폐지되던 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 대안이다. 대표의 공정성에 있어서는 정당공천배제의 경우에는 대표의 공정성을 기하는 일은 쉽지 않겠으나 낙인효과 유발이나 위헌의 여지는 매우 낮다. 특히 기초자치단체는 생활정치실현의 구심체로서 주민의 다양한 의사를 수렴할 수 있는 주민대표로 구성되어야 한다는 점에서 여성들은 지역의 주요한 생활자로서 지역사회를 잘 파악하고 있어 기초의회에서 남성과 동등한 대표성을 확보하는 것은 가장 바람직하다.

단, 남녀동반선출제를 도입시 여성이 출마하지 않은 선거구의 경우, 유승희의원의 안(2005년)대로 공식으로 둘 것인지에 대해서는 충분한 토론과 논의가 필요하다. 남녀동반선출제에 대한 반발을 최소화하고, 타협의 가능성을 높이기 위해서는 여성후보가 없는 경우 공식으로 둘 것이 아니라 남성 2인을 선출하도록 해야 한다. 선거구별로 2인 선거구에서는 여성 1인을, 3인 선거구에서는 여성 1인 이상을, 4인 선거구에서는 여성 2인을 선출하는 방향으로 조정해도 무방할 것이다. 모든 선거구에 여성들이 출마하도록 독려하고 지원하는 것은 여성운동의 몫으로 남겨두어야 할 것이다. 또한 이미 2번의 기초의회 비례대표 선거의 경험이 있어 여성후보가 전무할 것이라는 우려는 기우에 그칠 수도 있다.

2. 기초의회 비례대표 확대 및 50% 여성할당

기초선거 정당공천 폐지가 현실화될 경우, 비례대표의 유지는 “개혁의지의 충돌상황”이나 정당공천폐지의 논거를 뒤엎어야 하는 역설적인 상황에 빠지게 되나 이는 주요 정당간의 정치적 협상의 몫이라 할 수 있다. 비례대표 유지 및 정수의 확대는 정당의 개입을 통하여 사회적 소수자 및 약자의 대표성과 부문대표성을 제고할 수 있는 제도이므로 현행

비례대표 정수 10%에서 30% “이상”으로 확대하고 현행 비례대표 50% 여성할당 의무화 조항을 적용하는 것이 바람직하다. 새누리당의 신의진 의원이 제안한 비례대표 100% 여성공천은 여성이기주의라는 비판에서 벗어나기 힘들 뿐만 아니라 대표자가 될 동등할 권리보장인 남녀동수가치에 대한 반발만 확산시킬 우려가 크다.

3. 광역의회선거 지역구 30% 여성할당 의무화

기초선거 정당공천이 여성의 대표성 확대를 위한 확고한 대안 없이 혹은 미진한 대안으로 폐지될 경우, 광역의회 지역구 선거 30% 여성공천할당 의무화는 지방선거에서 여성대표성 확대를 위한 가장 바람직한 방안이 될 것이다. 정당의 노력사항이 아니라 의무사항으로 강제한다면, 여성의 대표성제고에 지대한 영향을 미칠 것이다. 또한 공직선거법 47조 5항과의 비교에서도 여성후보의 수적인 측면에서도 거의 차이가 없을 뿐만 아니라 특히 47조 5항에서 제외시킨 군 지역에 있는 농촌여성의 대표성을 제고할 수 있다는 점에서 더 의미 있는 대안이 될 것이다.

4. 정당공천 책임관리제의 도입

정당공천을 둘러싼 부정부패와 비리를 해결하기 위해선 정당차원에서 합리적이고 민주적인 공천시스템을 구축해야 한다. 민주적 경선절차를 당헌당규에 명시하고 후보선정위원회 등의 선정기준의 규정화가 필요하다. 특히 지역구 국회의원의 과도한 개입을 제한하는 제도적 장치를 마련해야 한다. 공천과정만이 아니라 공천후 당선된 후보에 대해서도 정당의 책임을 강화해야 한다. 정당이 공천하여 당선된 지방선출직 공직자의 비리에 대해 공동책임을 지도록 하는 방안을 마련해야 한다. 공천현금, 당선자의 부정

및 부패, 비리 등에 의해 재보궐선거가 실시될 경우, 선거비용의 일정금액을 해당 공직자를 공천했던 정당의 국고보조금에서 감액 지급하도록 제도화해야 한다.

5. 지방당의 자율성 강화

지방자치의 패해로 언급되는 지방정치의 중앙정치에의 예속이나 지역주의 고착화 등의 문제를 해결하기 위해서는 정당공천폐지가 아니라 지역에서 정당경쟁을 촉진해야 한다. 일정범위의 지역이나 지방자치단체의 문제에 대해서만 의견을 개진하고 그 지역내 선거에만 참여하거나 활동하는 지방정당 설립의 자유를 보장해야 한다. 지역을 기반으로 하는 지방정당의 활성화는 중앙정당의 독점적 지위를 막을 수 있다.

지방선거에서 여성의 대표성 제고는 정당공천을 매개로 한 비례대표제와 여성할당제의 결합으로 이루어져있음을 상기한다면, 정당공천을 폐지한 상황에서 그 대안을 찾는 일은 쉽지 않을 것이다. 따라서 여성의 정치적 대표성 확대를 위한 보다 강력한 제도적 장치가 필요하다. 특히 지역사회의 주요한 생활자인 여성들의 참여와 관심을 필요로 하는 기초자치단체에서의 여성의 대표성 하락은 곧 풀뿌리민주주의의 후퇴를 의미하기 때문이다. 여성할당제강화가 아닌 대표자가 될 동등한 권리보장인 남녀동수 실현을 위한 법제도 개혁운동을 시작해야 한다. 성평등은 여성적 가치가 아닌 보편적 가치로서 남녀노소 모두가 추구하고 실천하도록 하는 새로운 운동, 남녀동수운동이 필요하다.

남녀동반선출제 도입을 기점으로 인간 종의 이원성에 근거한 남녀동수운동을 시작할 수 있는 기초를 만들어야 할 것이다. 남녀동수는 인간은 여성 아니면

남성으로 태어나며, 고로 인간은 하나가 아닌 둘이라는 논리에 근거한다. 따라서 남녀동수가 요구하는 50%는 시혜적 차원의 할당이 아니라 모든 인간은 항상 여성이거나 남성이라는 사실을 반영한 것이다. 동수를 통한 평등은 선진국가들의 공통분모이다.

대표성에서의 남녀동수는 여성문제가 아니라 대표자가 될 동등한 권리보장이라는 민주주의의 구성에 관한 문제이며 더 나아가 성평등 국가를 만들기 위한 결정적인 수단이 될 것이다.

참·고·문·헌

김현영 김주희 류진희 루인 한채윤, 2012, 『성의 정치 성의 원리』, 자음과 모음.

캐럴 페이트만 · 메어리 린든 웨인리 역음, 이남성 · 이현애 옮김, 2004, 『페미니즘 정치사상사』, 이후.

김민정, 2004, “빠리테법을 통해 본 여성의 대표성 확대”, 『한국과 프랑스의 권력구조』, 이창훈편, 한국프랑스정치학회.

김민정, 2013, “프랑스 남녀동반 선출제 법제화 신선한 충격”, 여성신문.

김은주, 2012, “지역구 여성의무추천제의 도입과 전망”, 『젠더리뷰』 제24호, 한국여성정책연구원.

김 옥, 2013, “기초선거 정당공천제와 선거구제, 그리고 여성”, 전국여성지방의원협의회 자료집.

김형준 외, 2007, 『여성정치선진화와 양성평등사회구현을 위한 정책대안』, 국회여성정책연구회.

김형준, 2013, “2014년 지방선거와 기초단위 정당공천폐지에 대한 고찰”, (사)한국여성정치연맹 정책토론회 자료집.

앤스티븐슨 지음, 김영신 번역, 2010, 『여성, 권력과 정치』, 명인 문화사.

오유석, 2006, “2006년 지방선거제도 평가 및 향후 제도개선과제”, 우리여성리더십센터 창립2주년 기념행사 토론회 자료집.

유승희, 2005, “기초의회 남녀동반선출제 도입필요성 및 선거법 개정 방향”, 2006지방선거 여성참여확대를 위한 토론회 자료집.

육동일, 2013, “지방선거 정당공천제폐지논거와 그 대안”, 국회 정치 쇄신특별위원회 공청회자료집.

윤기식, 2010, “프랑스 지방선거 결선비례대표제 개편에 따른 정치적 효과분석”, 한국프랑스학논집 제72집.

이용우, 2002, “여성전용선거구제의 문제점과 실효성 확보방안”, 『지방자치』 통권 163, 현대사회연구소.

조앤 W. 스콧 지음, 오미영외 번역, 2009, 『성적 차이, 민주주의에 도전하다』

황주홍, 2013, “여성명부제 도입의 정당성”, (사)한국여성정치연맹 정책토론회 자료집.

뉴타임즈코리아, www.newtimes.co.kr/news/articlePrint.html?idxno=36535

여성신문, www.womennews.co.kr/news/5860#.UckqD-DwkhE

황아란, 2007, “지방의원 선거의 여성참여와 정당공천: 부산시사례를 중심으로”, 『21세기 정치학회보』 제17집 1호.

기초의회 선거공천 변화가 여성대표성에 미치는 영향

김원홍

한국여성정책연구원 연구위원

I. 서론

우리나라 여성의 정치적 대표성 현황은 2012년 현재 국회의원 15.7%, 2010년 현재 광역자치단체장 0%, 기초자치단체장 2.6%, 광역의회 의원 14.8%, 기초의회 의원 21.6%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 지역구 할당 30% 의무제 도입과 같은 제도 보안을 통해 여성의 정치적 대표성 확대 기반을 구축하는 것이 필요하다. 그러나 2014년 지방선거를 앞둔 현 시점에 기초의원 정당공천제 폐지 문제가 이슈로 등장하고 있다. 지방선거제도 개선과 관련하여 19대 국회에서 발의된 공직선거법 개정안을 살펴보면, 주로 기초의회 선거구제를 다시 소선거구제로 환원하는 방안과 정당공천제 폐지를 주요골자로 하고 있다(〈표 1〉 참조).

기초단위 정당공천폐지를 주장하는 움직임은 감안하여 본고에서는 정당공천제 존폐에 따른 여성의 정치적 대표성 변화를 살펴보고자 한다.

II. 지방선거제도와 여성대표성

1. 여성의 역대 지방의원 비율 변화

1991년 지방자치 재개 이후 여성의원 비율은 기초의회 의원이 1991년 0.9%에서 1995년 1.6%, 1998년 1.6%, 2002년 2.2%(77명), 2006년 15%(434명), 2010년 21.6%(626명)로 늘어났다. 여성의 기초지방의회 참여가 늘어난 것은 2006년 제4차 지방선거를

〈표 1〉 지방선거 관련 19대 국회 계류 공직선거법개정안

발의일자	대표발의	주요골자
2012.06.13	여상규	기초의회 중선거구제 → 소선거구제 전환
2012.06.28	강기윤	기초의회 중선거구제 → 소선거구제 전환
2012.07.12	이명수	기초의원 및 기초단체장 공천 폐지 정당 표방 금지
2012.09.11	이재오	기초/광역의원 및 기초단체장 정당공천 폐지 당적 보유 및 정당 표방 금지 정당의 지지·지원 금지
2012.10.30	이상규	지역구 공천 여성 30% 강제
2012.11.16	유승우	기초의회 중선거구제 → 소선거구제 전환 기초의원 및 기초단체장 공천 폐지
2012.11.22	신의진	기초의원 및 기초단체장 공천 폐지 및 정당 선거사무소 설치 제외 정당의 기초의원 및 기초단체장 후보 지지 표방 금지 기초의회 비례대표 의원정수 확대(10% → 30%) 및 100% 여성공천
2013.02.05	정갑윤	기초의회 중선거구제 → 소선거구제 전환 기초의원 및 기초단체장 공천 폐지 및 정당 선거사무소 설치 제외 정당의 기초의원 및 기초단체장 후보 지지 표방 금지

김은혜(2013. 5. 29 한국여성정치연맹 토론회 표 재인용)

앞두고 기초의회 비례대표제 도입 및 50% 여성할당과 교호순번제를 도입한 후이다.¹⁾ 다양한 제도들이 여성의 대표성에 영향을 미치지만, 가시적으로 여성의

정치적 대표성 확대에 영향을 미치는 것은 다른 요인들 보다는 정당의 후보 공천에서 여성할당제 도입의 효과가 컸음을 알 수 있다.

〈표 2〉 여성의 지방의원 증대 지원 제도 현황

구분	지방의회	비고	
2000년	지역구		
	비례		- 광역의회 여성할당제 30% 이상 의무규정 도입(정당법 제31조 제4항 신설)
2002년	지역구	- 광역의회 여성할당제 30% 이상 권고규정 도입(보조금 인센티브 지급, 정당법 제31조 제6항 신설)	2002년 지방선거 적용
	비례	- 광역의회 여성할당제 50% 이상 의무규정(정당법 제31조 제5항 신설) - 명부 순위 2인마다 1인 여성 포함 규정(정당법 제31조 제5항 신설)	

1) 2006년 5월 31일 제4차 동시지방선거를 앞두고 기초의회 정당공천제의 도입과 함께 10% 수준의 비례대표제를 도입을 하였고, 50%는 여성으로 공천하도록 하였다. 2005년, 2006년 지방의회 여성추천보조금제 도입하였고, 보조금으로 여성후보 선거지원 허용 등도 포함시켰다.

〈표 2〉 여성의 지방의원 증대 지원 제도 현황

구분		지방의회	비고
2005년	지역구	- 여성할당제 30% 이상 권고(공직선거법 제47조 제4항 신설) - 광역의회 여성추천보조금 제도 도입(정치자금법 신설)	2006년 지방선거 적용
	비례	- 교호순번제 도입(공직선거법 개정)	
2006년	지역구	- 기초의회 중선거구제 도입 - 기초의회 여성추천보조금 제도 도입(정치자금법 신설)	
	비례	- 기초의회 비례대표제 도입 - 기초의회 여성할당제 50% 이상 의무규정 및 교호순번제 도입	
2010년	지역구	- 국회의원 선거구별로 여성후보 1인 이상 의무 추천(공직선거법 제47조 5항 신설)	2010년 지방선거 적용
	비례		

1991년 지방선거 부활 이후 정당공천제 허용 여부는 중요한 논란의 대상으로, 특히 기초의회는 2002년 지방선거까지 정당공천이 금지되었으나, 기초의회 선거에서 정당공천을 제한한 공직선거법에 대해 헌법재판소가 2003년 위헌판결(2003. 5.15. 2003헌가)을 내린 것이 계기가 되어 도입되었다. 현재판결 내용은 정당을 표방하지 않고 선거에 출마

할 수 있는 자유가 보장되어 있듯이, 정당을 표방하고 선거에 출마할 자유도 마땅히 보장되어야 한다는 것이다(김형준 2013. 5. 29 한국여성정치연맹 토론회 발제문 재인용). 그리고 정당공천제 도입은 여성 후보자 및 의원의 확대에 많은 부분 기여했다고 볼 수 있다. 따라서 현재 정치권에서 논의되고 있는 기초 의회 정당공천제가 폐지되고 소선거구제로 회귀할

〈표 3〉 기초의회 의원선거 여성후보자 및 당선자 수

연도	전체 후보자 수							당선자 수					
	전체		여성		여성/전체(%)			전체		여성		여성/전체(%)	
1991	10,151		123		1.2			4,303		40		0.9	
1995	11,970		206		1.7			4,541		71		1.6	
1998	7,450		140		1.9			3,490		56		1.6	
2002	8,373		222		2.7			3,485		77		2.2	
2006	지역	9,020	7,995	1,141	391	12.6	4.9	888	2,513	437	110	15.1	4.4
	비례		267		750		73.2		375		327		87.2
2010	지역	6,781	5,862	1,281	552	18.8	9.4	2,888	2,512	625	274	21.6	10.9
	비례		919		729		80.0		376		351		93.4

출처 : 중앙선거관리위원회 선거통계시스템

경우, 여성의원 수는 2010년도 기초의회 지역구 여성 의원 비율 10.9%(274명) 이하인 5% 수준으로 떨어질 가능성도 없지 않다.

2. 미국 사례를 통해 본 정당공천 폐지시 여성의 정치적 대표성²⁾

중앙선관위 내부조사결과에 의하면 OECD 국가들 중 지방선거에서 정당공천을 대부분 배제하고 있는 나라는 미국, 캐나다, 일본, 그리스 정도이다. 대부분의 국가들은 지방선거에서 정당공천 및 할당제³⁾를 채택하고 있는 경우가 많다. 정당참여를 대부분 배제하고 있는 네 국가들의 여성의 정치적 대표성과 관련된 사항을 간략히 살펴보면, 캐나다는 국회차원에서 정당할당제를 운영하고 있으나 지방차원에서는 규정이 없다. 그리스는 지방차원에서 후보자 수 할당제를 운영하고 있는데, 후보자 명부의 최소 1/3이 여성에게 할당되도록 하고 있다. 미국과 일본은 따로 여성할당제를 규정하고 있지 않다. 여성할당을 규정하지 않은 미국과 일본은 각각 2012년 하원 선거에서 17.7%, 8.1%의 여성의원 비율을 나타냈고, 여성할당을 규정하고 있는 캐나다와 그리스는 각각 하원(국회)에서 24.7%, 21.0%를 차지하였다. 그 외 정당참여를 배제하지 않는 나머지 국가들의 경우, 하원 혹은 국회의 경우 4개국을 제외하고는 모두 여성할당제(정당할당과 후보자 수 할당)를 도입하고 있으며, 최소 8.8%(헝가리)에서 최대 44.7%(스웨덴)의 여성의원 비율을

나타내고 있다.

구체적으로 미국의 경우를 살펴보면 다음과 같다. 미국 정치사에서 정당들은 지방 정부와 의회에 강력한 영향력을 행사하는 '정당 머신'으로 성장한 적도 있었으나, 그 결과 발생한 정부 운영의 비효율성과 부패를 개선하고자 하는 진보주의자들의 노력으로 정당 배제선거가 도입되었다. 1950년대에 지방정부의 60% 이상이 정당배제선거를 채택했고, 오늘날에는 그 비율이 80%에 이르고 있다.

정당배제선거는 정당의 영향력을 약화시키기 때문에 기존에 남성위주의 정당배제선거에서 벗어나 여성의 공직진출에 긍정적인 영향을 미칠 가능성이 가지고 있다. 이와 반대로 지금까지 여성의 정치적 대표성 확대가 정당에 크게 의존하여 생긴 결과임을 고려할 때, 정당배제선거는 오히려 여성이 공직에 진출하는데 장애요인이 될 수도 있다. 미국의 여성의 정치적 대표성을 살펴보면, 2013년 1월까지 인구 3만 명 이상의 도시에서 여성 시장의 비율은 17.4%⁴⁾, 2012년 하원 선거에서 여성의원 비율은 17.7%였다. 그 밖의 여러 자료들도 미국의 지방정치에서 여성의 낮은 대표성을 보여주고 있다. 여성의 정치적인 대표성에 미치는 다른 요인을 감안하더라도 정당배제선거가 여성의 공직진출에 긍정적인 영향력을 끼치지 못하고 있음을 볼 수 있다.

정당배제선거 아래에서 여성의 지방정부 공직진출이 낮은 이유는 정당의 영향력이 배제되거나 줄어든 상황에서는 개인의 재력이나 직업, 신분 등의 개인적인 역량이 선거의 승패를 좌우하기 때문이다. 특히

2) 김원홍, 김복태, 2013. "지방선거 공천제도 변화와 여성의 정치적 대표성 전망 및 과제(수시과제)". 한국여성정책연구원 참조.

3) Quotaproject(<http://www.quotaproject.org>) 팀의 추적에 따르면, 2013년 7월 현재 전 세계 200여 개국 중 어떠한 유형이든 할당제를 도입하고 있는 101개 국가에 관한 자료이다. 이 국가들의 여성의원비율 평균은 20.9%이다. 한국은 15.7%(총 300석 중 47석이 여성)로 73위를 기록하고 있다.

4) 출처 : Primary reference source: U.S. Conference of Mayors 2013

정당의 영향력이 줄어든 정당배제선거의 경우 현직 시장이나 의원에게 유리한 구조를 가지고 있는데 여성은 상대적으로 남성 또는 기존의 현직의원에 비해서 경제적 자원이 부족하고, 사회적으로 적은 네트워크를 가지고 있다.

따라서 정당의 도움 없이 여성이 선거를 치르기 위해서는 여성단체 등과 같은 인적네트워크의 도움이 절대적이다. 대부분의 당선된 여성시장의 경우 여성유권자연합(the League of Women Voters), 전미여성조직(National Organization for Women), 전국여성정치연맹(National Women's Political Caucus), 여성선거운동기금(Women's Campaign Fund)같은 여성단체에 가입하여 여성후보자 후원, 정치적 훈련 등의 도움을 받고 있다. 이와 같은 여성단체는 다양한 방법으로 여성의 공직진출을 돕고 있다.

가장 대표적인 여성 단체들의 활동을 살펴보면 여성유권자 연맹과 전국여성정치연맹등을 들 수 있다. 우선 여성유권자연합(League of Women Voters: LWV)은 가장 역사가 오래된 여성단체이다.

창립 당시부터 여성정치세력화의 필요성을 강조하여 다양한 교육과 정보를 제공하는 여성단체로서 활동하였다. 여성유권자연합(LWV)는 공공정책 및 선거의 이슈에 대한 이해를 돕고 선거의 참여와 투표방법 홍보에 이르는 다양한 방법으로 유권자교육을 실시하고 있다. 여성후보자들은 여성 단체와의 관계가 일반적일 뿐만 아니라 선거전부터 긴밀한 관계를 유지한다. 여성시장을 대상으로 한 설문조사에서 약 3분의 1 정도가 지방선거에 나가기 전부터 여성유권자연합의 소속원이 되었다고 응답했다(Susan J. Carroll & Kira Sanbonmatsu, 2010).

이처럼 여러 선거를 통해 당선된 여성정치인들은 여성단체에 가입된 것은 물론 적극적으로 활동한다고 보고되고 있다. 여성은 대다수 여성의 조직에서 활동할 뿐만 아니라 종교 및 어린이, 청년들을 위한 조직체에 몸담고 있고 이러한 단체가 여성의 정치활동에 중요한 밑거름이 된다. 이는 정당의 역할이 축소된 정당배제선거 아래서 여성의 정치적 대표성을 확대시키는 방안으로 활용된다. <표 4>는 여성 시장들이 가입한 여성단체의 비율이다.

<표 4> 여성 시장이 가입된 여성단체

	선거전에 가입된 비율	선거이후에 가입한 비율
여성유권자연합	34.7%	14.7%
다른시민조직	50.5%	4.3%
사업, 전문직 여성조직	38.3%	3.2%
전미여성조직	22.3%	6.4%
여대생 연합	21.7%	0%
전국여성정치연맹	14.9%	8.5%
공직여성연합	9.7%	35.5%
보수여성단체	0%	1.1%

출처 : Susan J. Carroll & Kira, 2010

III. 결론

현재 한국의 정당공천제 배제 논의는 중앙으로부터 분리된 지방자치의 일환으로 추진되고 있다. 하지만 미국과 달리 한국에서 여성의 공직 진출은 정당을 통해서 이루어지는 경우가 주를 이룬다. 우선 미국의 경우처럼 다양한 여성단체가 존재하지 못하고, 여성단체가 존재한다고 하여도 그에 따른 지원 및 영향력 면에서 미국에 비해 많이 저조한 현실이다. 이러한 상황에서 정당배제선거의 실시는 사회적·경제적 약자인 여성이 힘겹게 혼자 선거를 치르게 하는 양상을 만들게 할 것이다. 이는 여성의 정치적 대표성을 감소시키는 결과를 초래하게 될 것이다. 한국이 2006년 지방선거에서 정당공천제, 비례대표제, 중선거구제도 도입을 통해 2002년 2.2%이던 여성 기초의원이 2006년 15.1%로 그리고 2010년 현재 21.6%로 상승하였던 사실로 보아도 이는 자명해 보인다. 지방정치가 생활정치로서 여성의 전문성을 보다 요구하는 상황에서, 향후 정당공천제가 폐지될 경우 여성의 참여를 확대할 수 있는 방안 마련이 시급하다 할 것이다. 따라서 2014년 지방선거를 대비하여 정당공천유지시와 폐지시로 나누어 다음과 같은 방안을 제시하고자 한다.

첫째, 정당 공천제가 지속되는 경우 정당들의 여성 지방의원 확대를 위하여 ① 여성추천보조금 확대, ② 공천심사위원회에 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 정당 내 여성정치참여확대위원회 설치 및 운영, ⑦ 정당 내 여성 정치인 발굴/

육성 시스템 구축 및 멘토 제도 운영, ⑧ 정당차원에서 여성 청년층 발굴 및 육성 강화 등이 필요하다.

둘째, 정당 공천폐지시 여성정치 참여 확대방안으로 남녀동반선출제 또는 여성의석 할당제 도입 등이 요구된다. 1안) 지방선거에서의 정당공천은 2006년, 2010년 두 번 밖에 시도하지 않은 상황에서 정당공천의 유지 및 폐지하였을 경우에 대한 장단점 논의가 선행되어야 할 것이다. 만일 정당 공천을 폐지한다면, 지방의회 선거에서 기초의회의 경우 비례대표제를 폐지하고 남녀동반선출제 또는 여성의석 할당제를 고려할 수 있다. 예를 들어 남녀동반선출제의 경우 자치구·시·군내 지방의회 의원정수를 각 선거구마다 남성 1인, 여성 1인의 2인으로 선출하는 방법으로, 2006년 지방선거 이전 해인 2005년에 유승희 국회의원이 여성의 정치참여 확대 방안으로 제시했던 것이다. 이 제도가 도입될 경우 지방의회 여성의원 비율은 50%로 증가될 수 있다. 현재와 같이 기초의회 선거구제가 중선거구제인 경우에 보다 가능하다. 이 경우 위헌의 소지가 적을 수 있으나 소수당 출신의 여성이 당선될 가능성은 적다. 2안) 기초의회 선거구제를 중대선거구제로 하면서 일정 비율이상 여성이 선출되도록 법제화하는 것이다. 2명 선출시 남녀 1명씩, 3명 선출시 경우 여성 1명 또는 2명을 선출하도록 하고, 4명을 선출할 경우 남녀 2명씩, 5명 선출시 여성 2명 또는 3명 선출 하도록 법으로 정하는 것이다. 이처럼 여성의원 당선보장제는 각종 의회 의원선거에서 남녀가 함께 출마할 경우 여성은 조직, 자금, 사회경력에서 남성보다 열세하므로 일정비율을 여성에게 할당하여 최소한의 여성이 의회에 진출할 수 있도록 하는 선거제도이다. 투표는 남녀에게 따로따로 하여 계산하는 방식을

택하는 것이 필요하다.

결론적으로 2014년 지방선거와 관련하여 공천권자인 당협위원장의 공정한 공천권을 보장하는 방안 마련과 함께 여성들은 함께 뭉쳐 여성의 정치적 대표

성을 확대해나가는 것이 필요하다. 우리는 17대 총선과 19대 총선에서 이미 여성단체들의 연대를 통하여 여성의 정치참여를 확대해나간 경험이 있다. 다시 한 번 여성계가 뭉쳐야 할 시점이다.

참·고·문·헌

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.

김원홍, 김복태. 2013. "지방선거 공천제도 변화와 여성의 정치적 대표성 전망 및 과제(수시과제)". 한국여성정책연구원.

프랑스 여성정치할당제가 한국에 주는 시사점

김민정

서울시립대학교 국제관계학과 교수

1. 서론

“할당제는 두 날을 가진 칼과 같다. 한쪽으로 할당제는 남성들에게 의무적으로 여성을 정책결정에 포함해야한다는 것을 생각하게 한다. 왜냐하면 남성들이 여성들을 위해서 자리를 만들어야 하기 때문이다. 다른 한편으로 이 공간을 열어주는 일을 하는 것은 남성이기 때문에 남성의 지배를 좀더 쉽게 받아들일 수 있는 그런 여성을 찾아서 이 자리를 채우려고 할 것이다” ——아나 벨레트보(스페인 국회의원)

한국에 여성할당제가 도입된 지 10년이 되었다. 10년의 기간동안 여성국회의원 비율은 5.9%에서 13%로 증가하였고 여성정치참여 확대를 위한 다양한 노력들이 진행되고 있다. 한편으로 여성할당제에 대한 반대의 목소리는 여전히 사라지지 않고 남아있다. 남성들에 대한 역차별이라는 전형적인 비판과 더불어 엘리트 여성만을 위한 제도라는 소리도 남아있다. 또한 2006년 도입된 지방의회에서 비례대표 여성 50% 할당은 최근 논의되고 있는 기초의회에서 정당의 공천폐지와 더불어서 오히려 사라질 전망이다. 이런 시점에서 프랑스의 사례를 살펴보며 한국 여성의 정치참여 확대를 위한 할당제 적용방안에 대해 논의하고자 한다. 우선 할당제 전반에 대해 살펴본 다음 프랑스의 할당제인 파리페법에 대해 알아보고, 한국 여성정치의 발전 방향에 대해 논하려고 한다.

2000년대 들어 우리가 할당제를 도입하던 시기. 세계의 많은 국가들은 이미 할당제 도입을 끝낸 상태였다. 1995년 북경 여성대회에서 여성의 정치참여 확대가 어젠다 가운데 하나로 포함되면서 많은 국가들이 여성의 할당제를 법제화해 나갔다. 이러한 변화는 개별국가 여성들의 지속적인 노력의 산물이

기도 했지만 다른 한편으로 민주주의를 보다 공고히 하려는 많은 국가들의 노력의 일환으로 해석할 수 있을 것이다.

1990년대에 들어오면서 정치참여의 증대에 대한 관심이 확대되었다. 민주화라는 체제 변동을 겪은 국가에서는 새로운 정치질서를 구상하면서 보다 확대된 참여를 제도화할 방안을 모색하였다. 라틴 아메리카, 동유럽 그리고 아프리카 등지에서 민주주의 제도의 정착과 경제적 위기 극복, 분쟁 조정을 위한 제도적 기반 마련을 위해 정치참여 확대 제도화 방안에 관심을 가졌다. 서유럽에서는 유럽통합의 발전과 더불어 지방의 역할이 강화되었고, 이렇게 나타난 다층적 결정구조 속에서 새롭게 나타난 정치참여의 욕구를 제도화할 방안에 대해서 논의하였다. 한편 학자들은 대의제도 정치과정의 수단과 목적을 재고 하면서 자유민주주의의 진정한 함의가 무엇인지 생각하였다. 정치를 모든 시민이 평등한 역할을 수행한다고 가정하는 중립적인 장이라고 간주하던 전제로부터 자유민주주의의 정체(Polity)가 공공정책 뿐 아니라 평등한 정치적 활동의 잠재력까지도 체계적으로 왜곡할 소지가 있다는 주장을 펴기 시작하였다. 이들은 자유민주주의적 정체의 대안으로서 시민 공화주의, 속의 민주주의, 다문화주의 등 다름이라는 기반에서 평등의 의미를 증진시키고자 하는 다양한 제도들을 제안하였다.

이러한 맥락에서 여성이라는 시민의 참여를 증진시키는 방안이 논의되었고 여성의 진정한 참여 확대는 민주주의의 발전에 기여한다는 합의로부터 논의는 더욱 발전하였다. 이런 맥락에서 제안된 제도가 여성 할당제이다. 여성할당제의 확산에 가장 큰 역할을 한 것은 역시 1995년 북경에서 열린 제 4차 세계여성 대회이다. 1995년 북경여성대회에서 189개국의 대표

들은 여성의 지위향상을 위한 북경선언과 행동강령을 만장일치로 채택했다. 여기에서는 정부로 하여금 여성들이 아무런 제약 없이 정책결정과정에 참여할 수 있도록 방안을 마련해낼 것이 촉구되었다. 이러한 방안의 하나로서 할당제가 제안되었다. 물론 1995년 이전에도 할당제를 채택한 국가들이 없었던 것은 아니지만 이 대회 이후 여성할당제는 전 세계적으로 확대되었다.

1930년부터 1980년까지 10개국만이 할당제를 채택하였고 1980년대에는 12개국이 추가되었다. 1990년대가 지나면서 할당제는 50개국 이상에서 채택되었고 2000년대에 와서는 다시 40개국 이상이 할당제를 채택하였다. 2013년 현재 전세계적으로 101개국에서 할당제를 택하고 있고 이 중 3/4이 지난 15년간 즉 북경대회 이후 할당제를 채택한 국가이다 (Krook 2009, 4; www.quotaproject.org).

2. 전 세계의 할당제

1) 할당제의 다양한 형태

할당제를 택하는 이유는 두가지이다. 첫 번째는 정치에 있어서 여성들의 숫자를 단번에 늘리기 위해서이다. 사회적인 변화 및 의식의 변화로 여성들의 정치 참여가 자연스럽게 확대되기까지는 너무 많은 시간을 기다려야하기 때문에 일시에 그리고 현재 여성의 참여를 단번에 늘리기 위한 제도가 할당제이다. 두 번째 이유는 당장의 여성정치인의 수를 증가시키는 것과 더불어 차세대 여성정치인의 숫자를 증가시키려는 것이다. 정치계에 여성이 적은 이유는 정치를 하려는 여성이 적기 때문이고, 정치를 하려는 여성이

적은 이유는 사회적 성역할 분리 문화와 더불어 그들의 역할모델이 없기 때문이다. 당장 정치계에 보다 많은 여성들이 있게 함으로써 사회적 성역할 분리 문화를 바꾸고 차세대 여성들에게 역할 모델을 제시할 수 있다. 여성정치인의 숫자를 늘리는 일은 정치계에도 필요하지만 차세대 여성들에게 정치가 그들의 중요한 미래가 될 수 있음을 보여준다는 점에서 이중적인 중요성을 가지는 것이다.

일반적으로 할당은 평등개념의 전환이다. 고전적 자유주의에서 보는 평등의 개념은 “기회의 평등” 혹은 “경쟁적 평등”을 의미한다. 형식적인 장애를 제거함으로써 “기회의 평등” 혹은 “경쟁적 평등”은 이를 수 있다. 예를 들어 여성들에게 참정권을 부여함으로써 여성정치참여의 형식적 장애는 사라졌고 기회가 똑같이 주어진 것이다. 나머지는 여성 개인 각자에게 달려있게 되었다. 지난 몇 년간 페미니스트들 사이에서 진정한 평등개념에 대한 논의가 활발히 진행되었다. 그것은 “결과의 평등” 개념이다. 그들은 형식적 장애들이 사라진 것을 진정한 기회평등의 존재로 보지 않는다. 직접적 차별은 사라졌지만 은밀

하게 진행되는 다양한 형태의 차별들이 여전히 여성의 정치참여를 방해하고 있으며 여성의 정치적 영향력을 무력화하고 있다. 그래서 할당제 및 다른 여러 형태의 적극적 우대조치들을 통해 보이지 않는 혹은 은밀한 차별관행을 넘어 “결과적 평등”에 도달하려는 것이다. 목표로서의 평등은 더 이상 수단으로서의 형식적 평등대우에 의해서는 달성될 수 없다. 또한 형식적 평등대우는 목표로서의 평등을 이루는 수단이 될 수 없을 뿐만 아니라 사람들에게 형식적으로 평등하니 불평등이라는 것은 존재하지 않는다고 현실을 호도할 가능성이 있어 이중적인 억압이 될 수 있다. 그리고 만일 보이지 않는 장애들이 여전히 존재한다면 평등은 더 이상 수단으로서가 아니라 결과 혹은 목표로 받아들이어져야 한다. 이러한 경우, 할당제는 의미 있는 평등제도가 될 수 있다.

세계 여러 국가들은 이런 평등개념에 입각하여 다양한 할당제를 도입해왔다. 할당제는 크게 3가지 종류로 나눌 수 있는데 법에 의한 할당제, 의석할당제, 그리고 정당에 의한 할당제가 그것이다. 법에 의한 할당제는 선거법 혹은 정당법에 할당을 명시하고

〈표 1〉 국가별 할당방식

할당종류	해당국가	할당내용
법에 의한 할당	프랑스	모든 선거에서 후보의 여성비율이 50%
	아르헨티나	모든 선출직 공무원후보에 여성의 비율이 30%
	남아프리카	모든 선출직 공무원후보에 여성의 비율이 50%
의석유보	탄자니아	여성의 비율이 의회에서 20%
	인도	지방의회에서 여성의 의석비율이 33%되게 3-5명을 선출하는 선거구에서 여성은 최소 1명 이상
	대만	지방의회의 경우 4명이 선출되는 선거구에서 최소 여성 1명 이상
정당에 의한 할당	스웨덴	사민당은 모든 선거에서 여성과 남성이 교대로 나오도록 명부를 만드는 지퍼시스템을 도입
	독일	사민당 40%, 기민련 30%, 녹색당 50%, 좌파당 50%
	노르웨이	노동당은 여성의 비율이 40%되도록 명부 규정

모든 정당들로 하여금 이를 따르게 하는 방법이다. 의석할당제는 의회의 일정부분의 의석을 여성에게 할당하는 것으로 일종의 당선할당제인 셈이다. 정당에 의한 할당제는 법에는 아무런 규정을 두고 있지 않고, 정당에서 자발적으로 정당의 후보공천에서 일정 비율을 여성에게 할당하는 방식이다.

일반적으로 의석유보제는 후보공천과정에는 영향을 미치지 않고 여성 가운데 누구를 그 의석에 배치할 것인가 중심으로 논의가 진행된다. 정당할당제는 예비후보할당제와 후보할당제로 나뉘는데 전자는 여성만을 대상으로 하는 예비 선출 과정에 영향을 미치는 방법이고 후자는 최종 후보 명단에서 정당의 공천자를 결정할 때 영향을 미치는 방법이다. 법에 의한 할당제의 경우 프랑스와 같이 헌법개정을 통해서 선거법에 의한 할당의 근거조항을 두고 할당을 하는 경우와 헌법적 근거조항없이 선거법이 할당을 규정하고 있는 경우이다. 서유럽 대부분의 국가들은 정당할당제를 가지고 있는 반면 개발도상국의 국가들에서는 주로 법에 의한 할당제와 의석유보제가 나타난다.

의석유보제는 아프리카, 아시아 그리고 중동지역에서 주로 나타난다. 이 제도가 처음 나타난 것은 1930년대이지만 할당의 주요 제도로 등장하게 된 것은 1970년대에 와서이다. 2000년대부터 의회에서 여성을 찾아보기 힘들었던 몇몇 국가에서 이 제도를 택하면서 이 제도의 중요성이 알려지게 되었다. 의석유보제는 일반적으로 헌법개정이나 법개정을 통해서 이루어졌으며 여성만으로 구성된 명부를 구성하거나 혹은 여성후보를 위한 별도의 선거구를 두거나, 각 정당의 득표비율에 기초하여 여성의석을 별도로 배분하는 방식 등 여러 가지 방식이 있다. 의석유보제는 후보 중 일정비율을 여성에게 할당하는 입법할당

제나 최소한의 여성의원의 숫자를 규정하는 정당할당제와 차이가 있다. 이는 여성 당선을 보장함으로써 선거제도의 일정부분을 바꾸려는 제도이다. 이 제도는 일반적으로 최소한의 여성 당선을 보장하기 때문에 당선된 여성비율을 높게 상정하지 않는다. 보통 1-10% 범위에서 여성의석을 유보한다. 2000년 이후 이 제도를 택한 국가들 가운데는 여성비율을 30% 정도까지 정해놓은 곳도 있다. 이 제도는 시행의 수월성이라는 점에서 볼 때 소선거구제도에 적합하지만 중선거구제에서 이 제도를 택할 경우 당선 중 여성의 숫자를 정할 수도 있다. 이 제도하에서 당선된 여성들은 일반적으로 자신을 공천 혹은 지명한 정당에 의존하게 된다.

정당할당제는 여성할당제 가운데 가장 일반적인 형태이다. 이 제도는 1970년대 초부터 서유럽의 사회당 혹은 사민당 계열 정당들에서 채택되기 시작하였다. 1980년대와 1990년대에는 녹색당계열 정당에서 이 제도를 택하였고 보수당계열 정당에서도 이 제도를 택한 곳도 있다. 국가에 따라서 정당할당제와 입법에 의한 할당제를 같이 시행하는 국가도 있다. 일반적으로 정당할당제는 정당들이 자발적으로 자신들의 후보가운데 일정 비율의 여성들을 할당하는 제도이다. 여성을 후보에 일정 비율 할당함으로써 정당의 후보 공천과정을 바꾸고 후보 공천에 있어서 기준을 바꿈으로써 정당의 관행을 바꾸고 있다. 이는 정당할당제를 택함으로써 정당 내에 이미 후보 선출과정 및 기준 상의 편견과 제약이 있음을 인정하는 것이고, 보다 공정하고 편견 없는 공천을 위해 대안적 공천방식을 채택한 것으로 해석할 수 있다.

정당할당제의 경우에는 일반적으로 25%에서 50% 정도의 비율로 할당하고 있다. 흥미로운 것은

할당이 반드시 여성을 대상으로 하는 것만은 아니라는 것이다. 여성을 지정하여 할당하는 경우도 있지만 한 성이 일정비율을 넘지 말아야한다는 포괄적인 할당규정을 가지고 있기도 하고, 각 성이 어느 정도는 되어야한다는 규정을 가진 정당도 있다. 정당할당제는 다양한 방법으로 적용이 이루어지고 있다. 비례대표제 국가에서는 명부를 작성할 때 일반적으로 할당을 하는데, 명부 전체 구성에 있어서 여성비율을 할당하는 경우도 있고 당선가능성이 높은 위치로의 할당을 구체적으로 규정하는 경우도 있다. 다수대표제 국가에서는 국가 전체의 모든 선거구를 합해서 공천될 여성비율을 규정한다. 특별한 경우 여성을 반드시 공천하도록 규정하기도 하는데, 예를 들면 기존의 의원이 은퇴하는 선거구나 분구된 선거구의 경우에는 여성을 할당하도록 한다.

입법에 의한 할당은 주로 개발도상국 즉 라틴 아메리카·아프리카 지역, 정치적 변동기의 국가 즉 중동부 유럽국가에서 발견된다. 이것은 입법에 의한 할당이 비교적 새로운 정책수단임을 말해준다. 입법에 의한 할당은 1990년대 여성의 대표 비율이 국제기구나 여성단체들의 어젠다가 되면서 좀 더 빠른 시기에 여성의 비율을 높이기 위한 수단으로 채택되었다. 선거법이나 헌법의 개정을 통해 입법에 의한 할당이 채택되었다. 이는 정당 내 공천과정에 영향을 미친다는 점에서 정당할당제와 유사하지만 의회에서 통과된 법을 통해 강제된다는 점에서 차이가 있다. 입법에 의한 할당제는 적극적 우대조치를 입법화함과 동시에 평등과 대표의 기본적 의미를 바꿈으로써 정치적 정체성으로서의 “성”을 인정해 후보공천과정에 적용한 것이라고 할 수 있다.

입법에 의한 할당은 정당할당처럼 보통 25%~50%의 할당을 규정하고 있다. 입법에 의한 할당은

정작 할당을 시행할 존재인 정당에 대해서는 언급을 하지 않는 경우가 많기 때문에 할당을 시행하기 위해서는 정당 간 혹은 정당 내부에서의 합의 또는 규정을 필요로 한다. 입법에 의한 할당은 정당들의 이데올로기적 입장과는 관계없이 대부분의 정당들에 의해서 동의를 얻고 통과가 되고 있다.

2) 할당제의 효과

할당제는 단시간안에 정치에 보다 많은 여성들이 있도록 하는 것이 일차적인 목표이고, 장기적으로는 보다 많은 젊은 여성들이 정치에 관심을 가져 예비 정치인이 되는 것을 이차적 목표로 하고 있다.

(1) 여성의원 수의 획기적인 증가

할당제의 적용은 일시에 정치계에서의 여성 숫자를 증가시킬 수 있다. 의석유보의 경우에는 더욱 분명하지만 후보 할당의 경우에도 일반적으로 여성의 숫자는 증가된다. 일정 비율을 후보에 할당함으로써 여성당선자가 많아진다.

(2) 여성정치인 풀의 다양화

여성 시의원들의 특성을 보면 프랑스 여성정치의 앞으로의 변화모습을 읽을 수 있다. 우선 이들의 평균 나이는 50대이며 주로 사기업에 종사하고 있는 것으로 나타났다. 여성후보의 평균나이가 46세인데 비해 당선자의 경우에는 50대로 나타났다. 전통적으로 의원의 직업이 되었던 각종 직업은 후퇴하고 사기업 종사자가 많이 당선되었다(전체의 33% 정도). 한편 도의회의 경우와 마찬가지로 시의회의 경우에도 직업없음(주부이거나 실직자로 보인다)으로 표시한 당선자가 많았다(전체 여성 당선자 가운데

데 15%, 남성의 경우에는 직업없음이 2.7%에 지나지 않는다). 다음으로 많은 당선자의 직업은 교육자로 표시되었는데 전체 여성 당선자 13.7%이다. 연금자 혹은 은퇴자의 비율은 남성은 18%인데 반해 여성은 그 절반 가량밖에 되지 않는 10%로 나타났다. 재미 있는 것은 당선자 가운데 젊은 당선자가 많았다는 것이다. 이는 학생 699명 중 남학생이 355명에 그쳤던 것과는 대조적인 결과이다. 하여튼 중앙의 정치와는 달리 지방의 정치는 실생활의 정치 혹은 일상의 정치를 실현하는데 가까운 의원이, 특히 여성 중에서 많이 당선되었음을 알 수 있다.

(3) 할당과 더불어 장기적인 차원의 조치들이 동반되어야 한다

할당만으로 부족하다는 것을 프랑스의 이번 선거에서는 분명하게 보여주고 있다. 즉 할당은 변화의 시간을 단축시키거나 혹은 변화가 가능하도록 자극을 주기 위한 극단적인 조치이기 때문에 적용에 문제가 생길 수 있다. 예를 들면 동수를 공천하기 위한 충분한 예비 여성정치인 없다는 문제이다. 공천할 여성후보가 없어 명부작성에 어려움을 겪던 많은 정당에서는 자신의 친척 및 지인을 정당명부에 포함시킨 경우도 많이 있었다. 개정 선거법에서는 시의회 후보 명부에 직계 2대이상, 2대이하를 공천할 수 없도록 못박고 있다. 즉 할아버지와 손녀가 같은 명부에 포함될 수 없고 할머니와 손자가 같은 명부에 포함될 수 없도록 명기하였지만 아버지와 딸, 어머니와 아들은 가능하도록 명시하였다. 이런 현상은 일시적인 현상으로 보여진다. 여성의원의 수가 늘고 이들의 의정활동이 국민들의 지지를 받으면 받을수록 정치에 입문하는 많은 여성들이 나올 것이므로 이 문제는 선거가 치뤄짐에 따라 점차 없어질 것으로 보인다.

할당제를 적용할 경우 할당제에 대한 반대 때문에 할당제가 실시되도록 혹은 명목상 적용에 그치지 않고 효과가 나타나도록 하기 위해 강제이행을 의무화하는 조항을 둔다. 할당을 강제하기 위해 할당을 지키지 않은 정당의 명부는 선거에 참여할 수 없게 하고, 또 공천과정에서 할당을 강제할 수 없는 경우에는 선거 후에 할당을 지키지 않은 정당에 대해 정당지원금을 삭감하는 방식을 사용하기도 한다.

① 지원금삭감방식

프랑스 하원의원 선거의 경우에는 동수를 지키지 않은 명부에 대해 국고지원금을 삭감하도록 규정하고 있다. 다른 선거의 경우에는 명부가 선거관리위원회에 접수되지 않도록 되어 있지만, 하원의원 선거의 경우에는 벌금이 부과되도록 규정하고 있다. 이 경우 정당들은 선거에서 지명도가 낮은 신인의 여성후보를 공천하기 보다는 지명도가 높은 남성후보를 공천할 가능성이 있는데, 이에 대해서는 벌금을 지불하라고 결정할 수 있다. 실제로 지난 2002년 5월 프랑스 하원 의원선거에서는 대다수의 정당들이 동수할당을 지키지 않아 국고지원금의 상당부분을 지급받지 못하게 되었다. 예를 들어 여당인 UMP의 경우에는 여성후보를 19.58%밖에 공천하지 않았는데 이에 대한 제재조치로서 국고에서 지원받기로 되어있는 정당 지원금 중에서 첫 번째 부분 즉 정당득표율에 따른 지원금 중 여성을 공천하지 못한 비율인 30.42%가 삭감되어 받기로 예정된 112,941,293.68유로부터 벌금인 3,936,741.54유를 제외한 9,004,552.14유를 지원받았다.

② 장려금 지원방식

두 번째는 장려금을 지원하는 방식이다. 할당을

지킨 정당에 대해서 장려금을 지원하는 방식으로, 때에 따라서는 삭감보다 효과적일 수 있다. 정당의 재정이 취약한 경우 정당은 장려금을 지원받기 위해 할당을 지킨 공천을 하게 된다. 정당지원금 삭감제도와 장려금 지원방식은 일반적으로 다수대표제에서 사용된다. 공천과정에서 할당을 강제할 수 없기 때문에 선거 이후 정당별로 할당의 준수 여부에 따라 지원금 삭감 혹은 장려금 지원방식을 사용할 수 있다.

③ 할당을 지키지 않은 명부를 선관위에서

접수 거부하는 방식

프랑스의 남녀동수법에서 시의회 선거의 경우 각 정당의 명부를 시청에 접수하게 되어있고, 시청에서는 할당을 지키지 않은 명부를 거부하도록 규정되어 있다. 이것은 놀라운 효과를 가져와 지난 선거에서 시의회의 여성의원 비율을 47.5%로 높이는데 기여하였다. 한국의 경우에도 선관위에서 비례대표 할당을 지키지 않은 정당에 대해 명부접수를 거부하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

3. 프랑스의 할당제: 파리페(La loi de la Parité)

프랑스는 2000년 선거법에 남녀동수후보공천 조항을 삽입해 전세계적으로 할당제의 새로운 유형을 보여주었다. 이 법의 정치적 효과는 이미 여러 논문들에서 연구되어 할당이 적용되는 선거뿐 아니라 할당이 적용되지 않는 부분에 있어서도 부차적인 효과를 거두고 있음이 알려졌다. 프랑스는 지난 2013년 4월 선거법 개정을 통해, 동수법이 적용되지 않을 뿐 아니라 지방의회 중 가장 남성적이라고 비판받았던 도의회에 남녀동반선출제를 받아들

였다. 또한 시의회에서도 동수법의 적용범위가 확대되었다. 이렇게 꾸준히 변화하고 있는 프랑스 동수법의 변화는 한국에 큰 시사점을 주리라고 생각한다.

1) 프랑스 남녀동수제의 도입

프랑스는 1999년 남녀동수제 도입에 앞서 헌법을 개정하였다. 헌법 3조에서 국가는 여성의 정치참여를 진작하기 위해서 적극적으로 노력할 수 있다고 되어 있고, 헌법 4조에서는 이를 위해서 정당이 적극적으로 노력할 수 있다고 규정하였다. 이에 따라 2000년 당시 사회당 정부는 선거법 개정을 통해 정당들이 정당명부를 만들 때 남녀의 수를 같이 하도록 강제하였고, 하원의원 선거시 이 원칙을 지키지 않은 정당의 경우 정당에 대한 국고보조를 삭감하도록 하였다. 이에 따라 프랑스 정치에 남녀동수제가 시작되었다.

남녀동수제를 처음 도입할 때는 비례대표선거 제도로 선출하는 선거에만 적용되도록 하였다. 국회의원 선거의 경우 비례대표제도가 아닌 탓에 일괄 적용이 어려워 남녀후보의 비율 격차에 따라 국고지원 삭감을 강제하는 방식을 택하였다. 또한 남녀 동수로 후보를 만드는 명부는 전체적으로 명부상에서 동수가 되도록 하고 있기 때문에 사실상 엄격한 의미에서 남녀 동수가 당선되기는 어려웠다. 즉 할당방법은 콤문 별로 콤문의 크기에 따라 정해진 의석 수만큼의 명부를 작성하는데, 각 명부를 6명씩 나눈 다음 그 안에서 남녀후보가 동수가 되도록 하는 방법을 사용하고 있다(김민정 2001). 이 6명 내에서 남녀후보의 순번은 정해져있지 않고 정당에서 자유롭게 선택할 수 있다. 법에 따르면, 6명을 그룹으로 나눈 다음 남는 순번의 경우 남녀 차이를 1명 이하로 하여 명부를 작성해야

한다. 예를 들어 시의회 의석수가 39, 29, 27인 세 개의 선거구가 있다고 하면 각각의 선거에서의 명부작성은 아래의 표와 같다. 즉 세 명의 여성과 세 명의 남성을 나열할 때는 어떤 조합이라도 가능하다. HHHFFF, FFFHHH, FHFHFH, FHHHFF.... 등 어떤 조합이라도 만들 수 있다.

2000년 제정된 법에 의하면 동수법의 강제가 적용되는 선거는 하원의원 선거, 상원의원 선거에서 5명 이상의 의원을 뽑는 선거구, 지역의회 (conseil regional), 3,500명 이상의 주민이 사는 시의회 그리고 유럽의회 선거이다.

〈표 2〉 동수법 도입시 선거별로 동수의 적용여부(2001년 기준)

	선거제도		선거구	의석배분방식	할당	강제이행의무조항	
하원의원	절대다수대표제		577소선거구	절대다수득표자	적용	국고지원금 삭감	
	5명 이하	절대다수대표제	도단위	절대다수득표자	적용안됨		
	5명 이상	비례대표제	도단위	비례에 따라	적용	남녀후보동수아닌 명부는 접수안됨	
지방의원	지역의회	비례대표제	도단위	비례에 따라	적용	〃	
	도의회	절대다수대표제	canton단위	절대다수득표자	적용안됨		
	시의회	3,500명 이하	개방식 비례대표제	콤문단위	비례에 따라	적용안됨	
		3,500명 이상	비례대표제	콤문단위	비례에 따라	적용	남녀후보동수아닌 명부는 접수안됨
유럽의원	비례대표제		8광역단위	비례에 따라	적용	〃	

2) 동수법의 변화

동수법은 시간이 흐르면서 제한된 선거에만 적용됨에 따라 그 효과가 감소되며 동수법이 적용되지 않는 선거에서는 여성의원의 숫자가 월등히 적다는 것이 드러나면서 동수법 적용범위를 확대하자는 논의가 있었다. 또한 적용방법에 대해서도 개정을 요구하는 견해들이 나오면서 여러 차례의 법 개정을 통해서 점차 그 적용범위가 확대되고 있다.

이렇게 여러 차례 동수법 재개정이 이루어졌다. 동수법의 재개정 과정을 살펴보면, 동수법의 적용 대상이 점차 확대되어왔고, 또 하원의원 선거에서는

여성후보를 많이 내지 못한 정당에 국고 지원금을 더 많이 삭감하는 방식으로 이루어졌다. 결과적으로 동수법이 프랑스의 많은 선거에 영향을 미치도록 한 것이다.

첫 번째 중요한 변화는 상원의원 선출제도의 변화이다. 상원의원 선출은 간접선거로 이루어지며, 상원의원 선출 선거인단은 각 도를 단위로 해당 도의 하원의원, 도의원, 시의회대표 또는 그 대리인으로 구성되어있다. 2000년 동수법 도입 당시에는 도 선거인단이 선출하는 상원의원이 4명이하일 경우에는 다수대표제로 선출되었고, 5명 이상일 경우 비례대표제도로 선출되었다. 그러나 상원의원에서 여성의원

〈표 3〉 동수법 개정 역사

	남녀동수법의 제, 개정 내용
1999년 7월 8일	헌법개정(3조와 4조) 국가 및 정당은 여성의 정치참여확대를 위해서 적극적으로 노력할 수 있다.
2000년 6월 6일	동수법 제정 : 정당은 각급 선거에서 남녀후보를 수를 같이 해야한다.
2000년 7월 10일	3명 이상(개정 이전에는 5명 이상)의 상원의원을 뽑는 departement에서는 명부식으로 투표한다.
2003년 4월 11일	region과 유럽의회 선거제도 개정 : region과 유럽의회 선거에서 명부를 작성시 남녀를 엄격하게 교호하여야한다. 이 제도는 region선거 명부작성시 departement부분이 해당한다.
2003년 7월 30일	4명 이상의 상원의원을 선출하는 departement에는 비례대표를 적용한다. 나머지 선거구는 동수가 적용되지 않는 단기투표제를 유지한다(이 선거구는 전체 상원의원 의석의 과반수에 해당한다).
2007년 1월 31일	시의회 선거에 있어서 3,500명 이상의 시의 경우 명부 작성시 남녀교호순번제를 택한다. 또한 3,500명 이상의 집행부와 region 집행부에서는 동수를 적용한다.
2008년 2월 26일	하원의원 선거시 동수를 지키지 않은 정당은 국고지원금에서 지키지 않은 것의 75%를 삭감한다. canton의원을 대신할 경우 같은 성이어야한다. canton의원의 대리자는 의원이 사망하거나 conseil constitutionnel에 임명된 경우에만 그 직위를 대신하고 나머지의 경우에는 보궐선거를 실시하도록 되어 있었다. 그러나 2008년의 개정을 통해서 자동승계의 조건으로 선출직의 중복(cumul de mandats)에 의해서 conseiller(ere) generale을 사임도 추가되었다. 여기에 동수가 역시 적용된다. 시의회, regional, 유럽, 상원(4명 이상을 뽑는 departement)에 모두 적용된다.
2013년 4월 17일 ¹⁾	도의회는 남녀동반으로 선출한다(여성과 남성후보가 한 짝을 이루어 출마하고 다수대표제로 선출된다. 남녀후보의 이름은 알파벳순으로 한다. 두후보는 공동의 대리인과 공동의 선거운동을 한다). 시의회는 이제까지 3,500명 이상의 시에 적용되던 정당명부식 선거가 1,000명 이상의 시로 확대된다.

출처 : Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, Guide "Les Modes de Scrutin de la Parité entre les femmes et les hommes" 2012년 6월

비율이 낮다는 비판이 꾸준히 제기되면서 몇 번의 개정을 거쳐 2003년 4명 이상의 상원의원을 선출하는 도에서는 비례대표를 적용하는 법개정이 이루어졌고, 비례대표의 경우에는 동수법을 적용하게 되어 있었다. 이에 따라 여성의원의 증가가 나타나고 있다.

두 번째 변화는 동수법이 적용되는 시의회에서의 명부 작성 방법의 변화이다. 동수법 제정당시 명부 작성은 6명을 단위로 하여 6명 내에서 남녀 동수가 되도록 규정하였고, 6명 내에서는 순번을 고려하지

않았다. 그렇기 때문에 동수임에도 불구하고 남성이 여성보다 유리한 위치에 놓이게 되어 사실상 남성 의원이 더 많은 의회가 되었다. 이에 꾸준히 비판이 제기되면서 2003년 지역의회 선거와 유럽의회 선거에서 남녀교호순번제가 도입되었고, 2007년 시의회에서 채택되었다.

세 번째 변화는 시와 지역의 집행부로의 확대이다. 2007년 이전까지 동수법은 시의회 및 지역의회 구성에만 적용되었고 집행부의 구성에는 적용되지 않았다. 남녀동수감시소에서는 이에 대해 꾸준히

1) [http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/parite/actualites/article/20000-femmes-de-plus-entreront\(2013년 6월 1일 검색\)](http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/parite/actualites/article/20000-femmes-de-plus-entreront(2013년 6월 1일 검색))

문제를 제기해왔다. 이에 따라 2007년 개정을 하면서 시집행부 및 지역집행부에 있어서도 동수를 적용하도록 강제하였다.

다음으로 중요한 확대는 지난 4월에 이루어진 확대로, 다수대표제로 인해 남성적 의회라는 비판을 받아온 도의회로의 확대이다. 원래 도의회는 canton 단위로 이루어졌으며 다수대표제로 인해 동수법이 적용되지 않았다. 그러나 이번의 선거법 개정으로 여전히 다수대표제를 유지하고 있지만 남녀동반선 출제가 적용됨으로써 여성과 남성의원이 동수를 이루게 되었다. 이 법에 적용을 받는 첫 선거는 2015년에 이루어질 예정이다.

마지막으로 중요한 변화는 도의회와 마찬가지로 이제까지 많은 비판을 받았던 3,500명 이상의 시에만 적용되던 동수법이 1,000명 이상의 시로 확대되었다는 것이다. 1,000명 이상 3,500이하의 시는 이제까지 동수가 적용되지 않아 30%정도의 여성의원 밖에 당선되지 못했는데, 이 법의 적용으로 50%의 여성의원 당선될 전망이다. 이로 인해 2만 명의 여성의원 당선되는 시의회 선거에서 새롭게

시의회 의원으로 당선될 것이다(www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/parite/actualites/article/2000-femmes-de-plus-entrent). 그러나 여전히 전체 시 중 74%에 해당하는 시가 1,000명 이하의 시이며 이들은 전체 인구의 15%에 해당하는 데, 동수법의 적용을 받지 않는다.

3) 동수법적용이후 여성의원 비율의 변화²⁾

이러한 법의 변화에 따른 여성의원 비율의 변화는 비교적 뚜렷해 여성의원 증가에 동수법이 얼마나 중요한 역할을 하는지 잘 알 수 있다.

2000년 남녀동수제가 도입되고 이 법의 적용을 받는 최초의 선거가 2001년 시의회 선거였다. 이 선거에서 할당제의 도입이 여성의원 비율을 얼마나 획기적으로 증가시켰는지 잘 알 수 있다. 전체적으로 2001년 이전의 시의회의 여성의원비율은 21.7% 였으나 할당제가 도입되고 난 이후의 여성의원비율은 33%로 증가하였다. 남녀후보동수법에서는 3500명 이하의 주민이 있는 시의 경우에는 법적용을 예외로

〈표 4〉 프랑스 시의회 여성의원비율의 변화

	1983	1989	1995	2001	남녀동수법 적용
할당종류	14.0%	17.2%	21.7%	33%	
3,500명 이하	12.9%	16.3%	21.0%	30.05%	적용안됨
3,500-9,000명	21.0%	21.4%	25.1%	47.4%	적용
9,000-30,000명	22.0%	23.0%	26.3%	47.3%	적용
30,000명 이상	22.8%	23.6%	26.9%	48%	적용

출처 : 프랑스 내무부 자료(2001)

2) 김민정 2011 3장 1절을 재구성하였습니다.

했기 때문에 작은 시의 경우에는 여성의원이 과반수에 이르지 못했지만, 법적용을 받는 지역의 경우에는 과반수에 거의 도달하고 있다. 법적용을 받지 않는 지역이라고 하더라도 이전의 21.5%보다 상당히 증가된 30.05%를 보이고 있어 비록 법에 의해서 여성 후보를 동수로 공천하지는 않았다고 하더라도 이전 보다는 많은 여성후보들이 공천되었음을 알 수 있다. 그리고 또한 3500명 이하의 작은 도시의 경우에는 대부분이 농촌지역인데 이 지역에서 30%정도의 여성 시의원을 가진다는 것은 여성 정치인의 풀을 형성한다는 점에서 중요한 의미를 가진다.

1983년 이후부터 프랑스 시의회의 여성의원 비율의 변화를 보면, 1995년까지는 상당히 완만한 증가 속도를 보였지만 2001년에 이르러서는 급속한 증가를 보이고 있다. 심지어 남녀동수제의 적용을 받지 않는 3,500명 이하의 시에서도 여성의원의 비율은 적용을 받는 지역보다는 낮지만, 1995년에 비해서 많은 증가를 보이고 있다.

할당의 적용을 받지 않는 경우에도 할당제의 간접적인 영향으로 여성수가 증가되고 있는 것을 볼 수

있는데, 이는 시 집행부의 여성 비율에서도 나타난다. 시의회의 집행부는 시의회에서 선출한 시장을 위한 보좌진인데, 시집행부 구성에는 남녀동수제의 적용을 받지 않았다. 전체적으로 남녀동수제의 적용을 받는 시의원에 비해서는 여성의 비율이 높지는 않지만, 남녀동수제가 도입되기 이전의 시 집행부에 비해서는 여성수가 많이 증가하고 있음을 알 수 있다. 3,500명에서 9,000명의 주민을 가진 소도시의 경우에 시의회 여성의원의 비율보다 약간 높은 정도의 여성보좌진을 두고 있고 대도시의 구(arrondissement)집행부에서도 많은 여성의원을 보좌진으로 임명하고 있다. 마리에트 시노에 의하면 남녀동수제는 여성을 보좌진으로 훈련시키는 효과가 있다 (Catherine Genisson 2002, 134). 특히 프랑스처럼 시의회에서의 활동이 앞으로 정치적 경력에서 중요한 출발이 된다는 것을 생각할 때, 여성보좌진은 장래의 시장으로 나가는 중요한 정치적 경험이 된다. 이러한 점에서 시 집행부의 여성의원의 확대는 프랑스 여성 정치 발전의 중요한 단계이다.

〈표 5〉 시 집행부에서의 여성비율변화

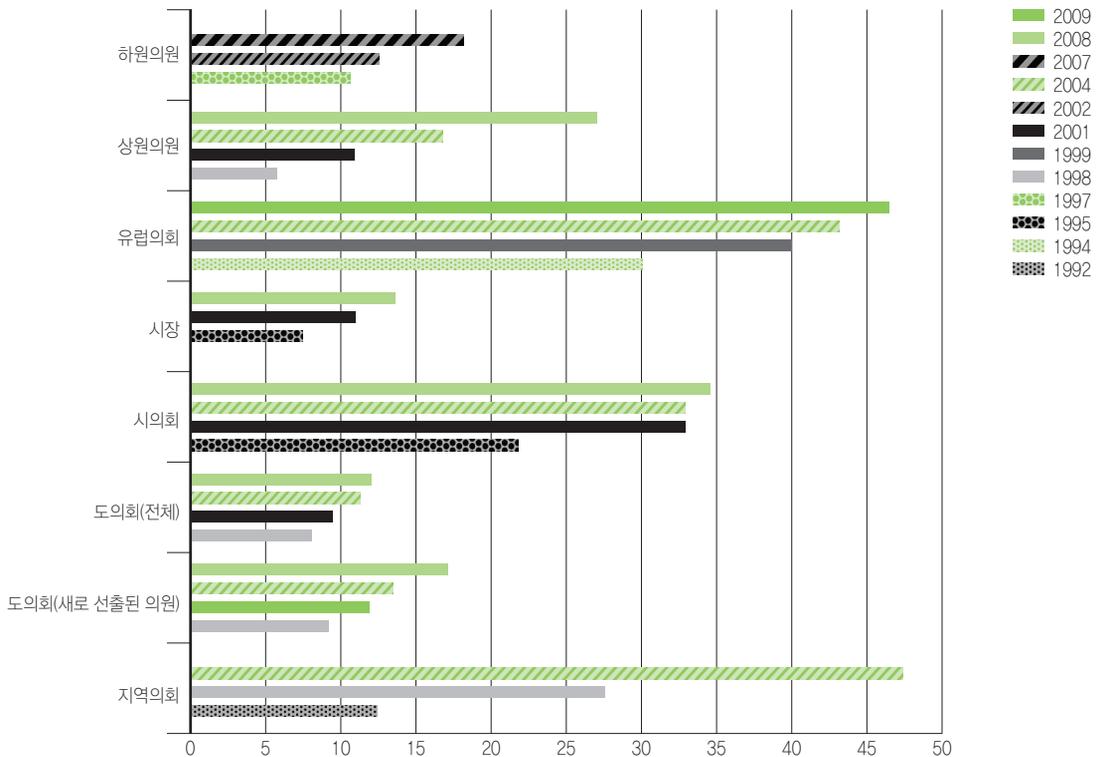
	시집행부의 여성의원비율		여성시장비율		여성시의원비율	
	1995	2001	1995년	2001년	1995	2001
3,500명 이하	21.0%	30.05%	2%	3%	23.6%	25.2%
3,500명-9,000명	25.1%	47.4%	7%	8.5%	29%	47.7%
9,000명-300,000명	26.3%	47.35			27.6%	41.2%
30,000명-100,000명	26.9%	48%			21.5%	36.3%
100,000명 이상					31.6%	45.9%

출처 : 프랑스 내무부 자료(2001)

할당제는 할당의 의무적 적용을 받는 영역뿐만 아니라 다른 영역에서도 상당한 영향을 미치는 것을 할당의 적용을 받지 않는 작은 도시와 시 집행부에서의 여성참여를 볼 때 알 수 있다. 이와 더불어 할당의 적용을 받지 않는 다른 선거에서도 상당한 영향을 미치고 있다. 칸톤(canton)선거는 할당의 적용을 받지 않는데, 지난 2001년 시의회 선거와 같이 실시된 선거 결과를 보면 여성의 비율이 약간 증가했다. 2001년 해산된 의회에서는 여성의원 비율이 6.3% 였는데, 새로 구성된 의회에서는 여성이 9.8%로 약간 높아졌다. 또한 2001년에 있었던 상원의원선거에 있어서도 여성의원이 증가했다. 전체 321석 가운데 여성의원은 20명(6.2%)이었는데 35명의 여성이

당선되어 10.9%로 약간의 증가를 보였다.

동수법이 제정된 이후 각 수준의 선거에서 여성의원의 비율은 급속히 증가했다. 동수법의 적용을 받는 선거뿐만 아니라 동수법의 적용을 받지 않는 선거에서도 여성의원은 증가하고 있다. 상원은 다른 어느 선거보다도 여성의원의 선출이 낮아서 1998년에 5.9%에 지나지 않았는데, 동수법이 통과된 이후 이 법의 적용을 받지 않음에도 불구하고 여성의원은 10% 이상으로 증가했고 지속적인 증가를 보이고 있다. 즉 동수법에 의해 강제되는 선거에서는 당연히 여성의원이 증가하고 있고, 동수법의 적용을 받지 않는 선거에서도 여성의원은 증가하고 있어서 동수법이 보다 포괄적인 효과를 가지고 있음을 추측할



〈그림 1〉 프랑스 여성의원 비율의 변화

수 있다. 하원의 경우에는 동수법의 적용을 받지만 소선거구 다수대표제의 특성상 강제할 수 없다는 이유로 여성의원의 수는 시의회에서처럼 급속히 증가하지는 않았지만 꾸준히 증가추세에 놓여있다.

동수법이 적용된 각급 선거에서 적용 전에 비해서 여성의원의 비율은 확실히 늘었다. 연한 막대가 2000년 이전이고 진한 막대가 2000년 이후인데 지역 의회의 경우 30%에도 미치지 않던 여성의원 비율은 동수법의 적용 이후 50%에 이르게 되었다. 반면에 부분적으로 적용되는 하원과 상원의원선거에서는 여성의원이 조금 증가하여 적용 이전에 11%(1997년)에서 적용 이후인 2002년 12.3%로 늘었고, 2007년에는 13.2%로 증가했다. 동수가 완전히 적용된 선거보다 증가율은 낮지만 조금씩 증가하고 있다. 상원의원의 경우에도 11%에서 18%로 증가하였다. 도의회(Conseil general) 의장직에서 여성비율은 증가했지만 지역의회(Conseil regional) 의장직에서 여성비율은 오히려 줄어들었다. 시장직에서 여성시장이 많아졌고 부의장직에서는 여성이 많이 증가하였지만 정부 장관직에서는 여성이 줄어들었다. 동수가 전혀 적용되지 않는 영역에서 여성비율은 대체로 증가했지만 증가하지 않은 부분도 있다. 따라서

동수는 적용이 되는 부분에서는 확실히 여성비율을 증가시켰지만 적용되지 않는 부분에 있어서도 전반적으로 여성비율을 증가시키고 있다고 할 수 있다. 아래의 그림은 각종 선거에서 여성의원 비율의 변화를 본 것인데 전체적으로 증가추세에 있음을 알 수 있다. 동수법이 직접적으로 영향을 준 선거도 있지만 간접적으로 영향을 주고 있다.

2000년 동수법 제정당시 상원의원 5명 이상을 선출하는 도에만 비례대표제도가 적용되었고 그 나머지는 다수대표제가 적용되어 비례대표가 적용되는 부분은 전체 상원의석 가운데 34.4%로 110석에 지나지 않았다. 2001년 상원의원 선거에서 모두 28명을 선출하였는데 여성은 단지 2명만이 당선되었고 남성이 26명으로 다수를 차지하였다. 2003년 많은 여성단체들과 남녀동수감시소의 비판에 힘입어 선거법이 개정되면서 5명 이상에 적용되던 비례대표제도가 4명 이상으로 하향조정되면서 여성의원들이 보다 많이 선출되게 되었다. 상원의원선거는 전체의 1/3씩 바뀌기 때문에 그 변화가 급격하게 나타나는 것은 아니지만 서서히 변화가 나타나면서 2011년의 선거를 통해서 당선된 의원을 합치면 여성들은 전부 346석 가운데 80명에 이르게 되었다.

〈표 6〉 상원의원의 여성 비율 변화

	부분	당선여성의원수	전체 여성의원비율
1992	B		2.9%
1995	C		5.1%
1998	A		2.3%
2001	B	2/28	7.1%
2004	C	2/45	4.5%
2008	A	7/74	9.5%
2011	B	10/58	17.2%

2003년 지역의회에서 남녀교호순번제가 도입되면서 2004년 선거에서 여성의원은 급증하였다. 지역의회에서 남녀교호순번제가 없는 동수적용의 예가 없어서 비교하기는 어렵지만 동수적용이전인

1998년과 비교해보면 여성의원은 20%이상이 증가하였다. 또한 집행부의 동수적용으로 명확한 변화를 보여주었다.

〈표 7〉 지역의회 여성의원 비율의 변화

		여성비율	동수적용여부
1998	지역의회	27.5%	동수적용안됨
	지역의회 집행부	20%	
2004	지역의회	47.6%	동수적용
	지역의회 집행부	37.3%	동수적용안됨
2010	지역의회	48%	동수적용
	지역의회 집행부	45%	

유럽의회의원 732명 가운데 프랑스에서는 78명의 의원을 당선시키고 이들은 8개 광역선거구에서 정당 명부식으로 당선된다. 이 명부는 2003년 법개정에 의해서 동수이되 남녀교호순번제로 작성되어야

한다. 이에 따라 여성의원은 전체 프랑스 의원 가운데 44.4%로 프랑스는 유럽연합 회원국 가운데 핀란드, 스웨덴, 에스토니아, 벨기에 그리고 덴마크 다음으로 많은 여성의원을 가진 국가가 되었다.

〈표 8〉 유럽의회 여성의원 비율의 변화

	여성의원비율		여성의원비율
1979	22.0%	1999	40.2%
1984	21.0%	2004	43.6%
1989	21.0%	2009	44.4%
1994	29.9%		

시의회는 2003년 남녀교호순번제가 적용되면서 시의회의 여성의원 비율은 증가하고 있다. 그러나 전체 시 가운데 3,500명 이하인 시는 90%에 달할 정도는 작은 시가 대다수를 차지하고 있고, 이들 시는 이제 까지 동수법의 적용을 받지 않았기 때문에 사실상 전체

시의회 가운데 여성의원은 50%가 되지는 않는다. 그러나 그 비율은 동수법의 적용과 남녀교호순번제의 적용으로 증가해왔고, 내년에 실시될 시의회 선거에서는 동수법의 적용대상이 되는 시가 1,000명 이상의 시로 확대됨으로써 더욱 증가할 전망이다.

〈표 9〉 시의회 여성의원비율의 변화와 여성시장비율의 변화

		여성비율	동수적용여부
1995	시의회	21%	동수적용안됨
	시장	7.8%	
2001	시의회	30.0%	3,500명 이상 시 동수적용
	시장	11.2%	동수적용안됨
2008	시의회	32.2%	3,500명 이상 시 동수적용
	시장	14.2%	동수적용안됨

동수법에 적용을 전혀 받지 않는 의회는 도의회이다. 물론 2015년의 도의회 선거에서는 남녀동반 선출제가 적용될 예정이지만 지금까지는 전혀 적용을 받지 않았다. 그에 따라 다른 선거에 비해 여성의원의 비율이 월등히 낮아 언제나 남성적인 의회로 비판을 받아왔다. 그렇지만 조금씩 증가하고 있는 것은 다른 선거에서의 여성의원 증가로 인한 여성

정치인 풀의 확장 및 여성정치인에 대한 인식개선에 의한 것으로, 일종의 ‘동수법의 부수적 효과’ 라고 할 수 있다. 그러나 이러한 증가추세로는 70년 이상이 걸려야 도의회에서 남녀동수가 될 것이라는 예측이 나왔다. 이에 따라서 결국 2013년에 도의회 선거 제도를 개혁하게 되었고 남녀동반선출제를 채택하기에 이르렀다.

〈표 10〉 도의회 여성의원 비율의 변화

	여성의원비율		여성의원비율
2001	9.8%	2008	12.3%
2004	10.9%	2011	13.9%

4) 2013년 5월의 제도변화 : 1000명이하의 시의회로의 적용확대와 도의회에서 남녀동반선출제 도입

프랑스는 2000년 동수법의 제정과 더불어 여성정치 후진국에서 여성정치 선진국으로 발돋움하고 있다. 프랑스 동수법에서 특히 관심을 끄는 부분은 동수법의 한 번 제정으로 끝난 것이 아니라 지난 10여년의 기간동안 지속적으로 동수법의 적용을 확대하면서

사회적으로 여성의 정치참여가 확대되는데 기여해온 것이다. 동수법은 기본적으로 두가지를 전제한다. 첫째는 정당이 후보를 공천하는 제도가 있어야 하며 두 번째는 비례대표제도의 경우 적용이 용이하다. 그렇지 않을 경우에는 적용에 어려움이 따른다. 프랑스 하원의원 선거에서 동수법 적용에 어려움이 많은 것은 바로 하원의원 선거가 다수대표제이기 때문이다. 그래서 비례대표제도를 확대하는 방향으로

동수법의 적용은 확대되어왔다. 시의회에서 처음 3500명 이상 시에 적용되면 동수법은 이제 2013년 4월의 선거법 개정으로 1,000명 이상의 시로 확대되게 되었다. 사실상 1,000명 정도이면 한국으로 비교하면 무척 작은 단위이다. 원래 이번의 개정에서 초기 개정안은 500명 이상의 시까지 확대하는 것이었지만 하원에서의 논의 과정에서 1,000명으로 상향조정되었다. 한국에서 논의되고 있는 기초의회에서의 정당 공천제 폐지 논의 가운데 가장 중요한 논거는 기초의회가 작은 단위이기 때문에 정치를 배제해야 한다는 논의인데, 프랑스에서는 이렇게 작은 단위까지 비례대표를 적용하고 있다. 한국의 경우에는 정당공천을 폐지하자는 주장의 근거가 되는 것이 '작은 단위'의 기초에서 정당개입이 이루어지는 것은 지나치게 정치적이란 비판인데 프랑스에서는 그보다 훨씬 작은

단위인 1,000명 이상 시로의 적용을 확대하면서 정당이 직접 지방에서 중요한 역할을 하고 있다. 두 번째 확대적용에서 주목받는 것은 다수대표제를 채택하고 있어서 비례대표제로의 전환이 어려운 지방의회이다. 그것이 도의회이다. 그래서 오랫동안 가장 남성적인 의회로 비판받아왔다. 그러나 선거제도 자체를 바꾸는 것이 어려워지자 이번에 도의회에서 남녀동반선출제라는 제도를 도입하게 되었다. 최근 한국에서도 이러한 제도의 도입을 제안하는 몇몇 선거법 개정안이 제출되었는데 사실상 사회적으로 큰 반향을 얻지 못하고 있다. 프랑스에서는 이미 이것을 입법화하여 2015년 선거에서 시행하게 되었다. 한국의 경우에도 차제에 이 제도에 대해서 심도있게 논의할 필요가 있다.

참·고·문·헌

김민정, 2004. "EU의 성평등정책이 회원국의 국내정책에 미친 영향" [21세기정치학회보]14집 1호

김민정, 2006. "여성할당제의 정치적 효과, 프랑스 시의회를 중심으로" [21세기정치학회보] 16집 1호

김민정, 2011. "프랑스: 동수법의 제정과 영향" 김민정 외. [보이지 않는 벽에 문을 내다. 여성정치할당제] (서울:인간사랑)

Mona Lena Krook, Quotas for Women in Politics (Oxford:Oxford University Press, 2009)

Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes. 2008. "Elections législatives 2007: Les petits pas de la Parité" 2007,6.

Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, Guide "Les Modes de Scrutin de la Parité entre les femmes et les hommes" 2012년 6월

Tns-Sofres. "L' evolution des femmes depuis 20ans" www.tns-sofres.com

www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/parite/actualites/article/2000-femmes-de-plus-entreront

www.senat.fr/senatoriales_2011/caracteristiques_scrutins.html

www.quotaproject.org