

국회의원 여성할당제 채택의 정치적 동인 분석

전진영 | 국회입법조사처

이 연구는 2004년에 비례대표 후보자에 대한 50% 여성할당제가 채택될 수 있었던 동인을 밝히는 것을 목적으로 한다. 여성할당제에 대한 기존의 연구들은 할당제 채택 요인으로 여성계의 동원과 압력, 국제조직과 국제규범의 압력, 평등이나 공정성과 같은 정치규범의 영향력, 정치엘리트들의 전략적 이익 등에 주목해 왔다. 한국의 할당제 채택과정에 대한 연구는 '베이징 행동강령'과 같은 국제적 규범의 압력과 여성계의 동원을 주로 강조함으로써, 상대적으로 '정치권의 전략적 이익'이라는 측면을 간과해 왔다.

한국이 도입한 할당제는 법적 의무할당제이므로, 입법의 의사결정권자인 '국회의원의 전략적 이익과 선택'이라는 측면이 매우 중요하다는 것이 이 연구의 주장이다. 2002년 제16대 대선 이후의 불법정치자금 사건이 터지면서 정치권은 국민들로부터 대대적인 정치 개혁의 요구에 직면하였다. 또한 제17대 총선을 앞두고 국회의원 정수를 기존의 273인에서 299인으로 26인 증원시키고 싶었던 정치권은 의석증가의 명분을 필요로 하였다. 50% 여성할당제는 국민들의 정치개혁 요구에 대한 대응과 의석증가의 명분으로 이용되었다.

물론 여성계의 압력이나 국제규범의 영향력도 50% 여성할당제의 채택에서 상당한 역할을 했음에 틀림이 없다. 그러나 제도변화에 대한 외부의 압력이 아무리 강해도 당시의 정치적 맥락과 정합성을 갖지 못하거나 의사결정권자의 전략적 이익에 반한다면 제도변화는 어려울 것이다. 따라서 이 연구는 50% 여성할당제가 채택될 수 있었던 동인에는 여성계의 압력뿐만 아니라, 정치개혁에 대한 국민들의 강한 요구, 그리고 무엇보다도 국회의원의 전략적 이익이 있었음을 강조한다.

주제어: 여성할당제, 남녀교호순번제, 여성계, 국회의원, 국제규범, 법적 의무할당제

I. 서론

한국정치에서 여성할당제의 도입요구는 1990년대부터 꾸준히 제기되어 오다가, 2000년 제16대 총선을 앞두고 처음으로 채택되었다. 당시 정당법에 명문화된 할당제는 사실상

권고규정 수준이었으며, 실제로 제16대 총선에서 각 정당들의 공천결과를 보면 할당제를 준수하지 않은 정당이 많았다. 그럼에도 불구하고, 제16대 총선결과 여성의원 의석비율은 5.9%를 차지하였는데, 제헌국회 이래로 여성의원 비율이 5%를 넘은 것은 처음이었다. 이후 남녀교호순번제(zipper system) 규정을 통해서 여성할당제의 실효성을 높인 제17대 총선부터 여성의원 비율은 급증하였다. 즉 당선인을 기준으로 볼 때 여성의원 비율은 제17대 국회에서 13%(39인), 제18대 국회에서 13.7%(41인), 제19대 국회에서 15.6%(47인)으로 증가하였다.

여성할당제가 여성의원의 대표성 제고에 미치는 영향력은 전 세계적으로 여성의원 비율이 30%가 넘는 국가의 80% 이상이 여성할당제를 포함하는 특별조치를 시행하고 있다 (IPU 2011)는 점을 통해서 확인된다. 물론 각 국가별로 여성할당제의 구체적인 제도적 디자인¹⁾에는 차이가 있고, 이에 따라 할당제의 효과 역시 상이하게 나타난다. 그러나 할당제를 채택한 국가들이 과소대표되고 있는 여성의 정치참여를 확대를 통해서 실질적인 남녀 평등을 추구한다는 점에서는 차이가 없다.

20세기 말까지 세계적으로 60여 개의 국가들이 여성할당제를 채택했다는 점을 고려하면, 한국의 여성할당제 채택은 상대적으로 늦은 편이다. 그동안 여성할당제의 도입요구는 여성계로부터 오래 전부터 제기되어 왔음에도 불구하고, 21세기가 되어서야 비로소 채택된 것이다. 이 연구는 한국에서 여성할당제가 채택된 배경요인을 분석하는 것을 목적으로 하며, 특히 주된 연구대상은 2004년 채택된 비례대표 후보자의 50%를 여성으로 추천하도록 한 남녀교호순번제 여성할당제이다.

유권자의 절반이 여성이라는 점에서 여성할당제의 채택은 선거승리를 목적으로 하는 국회의원과 정당들의 전략적 이해관계와 부합된다. 특히 선거가 임박한 시점에 할당제 논의가 전개될 경우에는 더욱 그렇다. 그런데 이 점만으로는 1990년대 중반부터 지방선거·총선·대선 등 모든 수준의 선거가 있을 때마다 여성계가 여성할당제를 요구해왔음에도 불구하고 2004년에 가서야 비례대표 50% 여성할당제가 채택되었는가를 설명하기 어렵다. 매 선거마다 할당제를 도입하라는 여성계의 압력은 있었고, 정치인들은 선거승리를 목

1) 제도적 차이로는 정당명부식 비례대표제의 채택여부가 가장 중요하며, 후보자 공천제도로서 여성쿼터의 크기(quota size), 여성후보자 공천순위 강제조항 유무(placement mandate), 강행규정 유무(enforcement mechanism) 등을 들 수 있다. 여성할당제를 채택하고 있는 26개국을 대상으로 분석한 결과 여성후보자 공천순위에 대한 강제조항이나 강행규정의 유무와 무관하게 쿼터의 크기가 여성의원의 대표성에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다(Schwindt-Bayer 2009).

적으로 했기 때문이다.

이 연구는 한국에 도입된 여성할당제가 정당자율 할당제(*party quota*)가 아니라, 법적 의무할당제(*legislative quota system*) 유형에 속한다는 점이 할당제 채택요인을 분석하는 데 있어서 매우 중요한 요인이라고 본다. 법적 의무할당제는 입법을 필요로 하기 때문에, 입법과정에서 최종적인 의사결정자인 국회의원들의 할당제 지지가 절대적으로 중요하다. 따라서 2004년 당시에 국회의원들이 비례대표 후보에 대한 50% 여성할당제에 찬성한 실질적인 배경을 분석하는 것은 한국의 여성할당제 채택과정을 이해하는 데 매우 중요하다. 이 연구는 2004년의 50% 여성할당제 채택이 여성의 대표성 제고라는 표면적 목적 이외에, 정치개혁의 명분과 의석증가라는 실리를 모두 고려한 선택이었음을 밝히고자 한다.

II. 여성할당제 채택 요인에 대한 이론적 논의

여성할당제는 크게 세 유형으로 구분될 수 있는데, 지정의석 할당제(*reserved seats*), 정당자율 할당제(*party quotas*), 법적 의무할당제(*legislative quotas*)가 그것이다(Krook 2009, 6-9). 지정의석 할당제는 1930년대에 처음으로 출현해서 1970년대까지 채택된 할당제의 주된 유형으로, 아프리카와 아시아, 중동에서 주로 발견된다. 지정의석 할당제는 별도의 여성 선거명부를 만들거나, 여성후보자를 위한 별도의 지역구를 지정하거나, 각 정당의 득표비율에 기초하여 여성의석을 배분하는 방식으로 여성의 당선을 보장한다. 헌법 개정이나 선거법 개정을 통해서 할당제가 실시된다는 점에서 법적 의무할당제와 공통점을 갖지만, 지정의석 할당제가 정당자율 할당제나 법적 의무할당제와 다른 점은 지정의석 할당제가 단순히 후보자 중 여성이 비율을 정하는 것이 아니라, 최소한의 여성의원수의 수를 지정한다는 점이다. 이 제도는 여성의석 비율이 1%에서 10% 정도로 낮은 국가에서 실시되는 일반적이지만, 2000년 이후로는 30% 조항까지 보장하는 나라도 있다.

정당자율 할당제는 가장 일반적인 형태의 성별할당제 유형이다. 1970년대 초반에 서유럽의 사회주의 정당이나 사회민주주의 정당 등 좌파 정당에서 처음으로 채택되었다. 1980년대와 1990년대 들어서 녹색당, 사회민주당, 심지어 보수정당에까지 서유럽에서 광범위하게 채택되었으며, 세계 다른 지역에도 확산되었다. 정당자율 할당제는 기본적으로 각 정당이 자발적으로 당헌·당규에 할당제를 규정하고 실시하는 정책이다. 즉, 개별 정당들이 공직 후보자 명부에 여성을 25%에서 50%까지 공천하도록 규정하는 것이다. 어떤 정당은

여성을 할당제에 의해 대표성을 증진해야 할 집단으로 규정하는 반면, 다른 정당은 어느 한 성(性)이 일정 비율을 차지해야 한다거나 일정비율을 넘어서는 안된다는 식으로 ‘성별 중립적’(gender neutral)인 규정을 포함한다.

마지막으로 법적 의무할당제는 주로 개발도상국가에서 발견되는데, 특히 라틴아메리카나 아프리카, 중동, 동남부 유럽 등이 대표적이다. 법적 의무할당제는 가장 최근에 나타난 할당정책으로, 여성의 대표성이 국제조직이나 초국가적인 비정부기구의 의제로 대두된 1990년대에 최초로 나타났다. 법적 의무할당제는 정당의 후보자 공천과정을 명문화하고 있다는 점에서 정당자율 할당제와 유사하지만, 의회가 통과시킨 법률을 통해서 모든 정당에게 일정 비율의 여성후보자를 공천하도록 의무화하고 있다는 점에서 차이가 있다. 즉 정당자율 할당제는 정당의 자발적 선택의 문제이지만, 법적 의무할당제의 경우 모든 정당에 적용되는 의무규정인 것이다. 따라서 법적 의무할당제의 경우 불이행에 대한 제재조치를 수반하는 것이 일반적이다. 한국의 여성할당제는 정당법과 공직선거법 개정을 통해서 도입되었다는 점에서 법적 의무할당제에 속한다고 볼 수 있다.

그렇다면 남성의원이 다수를 차지하고 있는 정치현실에서 여성할당제의 채택은 현상유지(status quo)에 대한 상당한 도전이 될 수 있음에도 불구하고 여성할당제가 단순히 정치적 의제로 채택되는 것을 넘어서 제도화될 수 있었던 원인은 무엇인가? 할당제 채택요인에 대한 기존의 연구들이 공통적으로 주목하고 있는 요인은 여성계의 동원과 압력, 국제규범과 국제조직의 압력, 할당제와 정치규범과의 정합성, 정치엘리트들의 전략적 선택 등 크게 네 가지이다(Krook 2009; Baldez 2004).

우선 여성계는 여성할당제가 여성의 대표성 제고를 위해 가장 효과적인 수단임을 인식하고, 여성할당제를 주도적으로 제안한 주체세력이다. 보다 많은 여성 후보자를 공천하도록 정치권에 압력을 가하는 것은 여성계의 핵심역할이다. 전 세계 많은 국가에서 여성계의 동원이 없었다면 여성할당제의 채택은 불가능했을 것이다. 여기에서 말하는 여성계란 단순히 시민사회의 여성운동조직뿐만 아니라, 의회 내의 초당적인 여성의원 네트워크, 정당 내부의 여성조직 등이 모두 포함된다.

특히 유럽이나 라틴 아메리카에서 여성할당제는 대중동원의 결과로 채택된 측면이 크다. 여성 정당인들은 자신들이 지지하는 명분을 위해서 유권자를 동원하는 데 있어 탁월한 능력을 갖고 있다. 정당 내 지도부 지위에 여성이 많을수록, 정당이 자발적으로 후보자 공천에서 여성할당제를 실시할 가능성이 높다(Caul 2001). 여성들이 공유하는 ‘배제의 경험’(experiences of exclusion)이라는 관점에서 이슈를 재구성할 경우 초당적인 협력을 이끌어

내기가 쉽다(Baldez 2003). 정치과정에서 여성의 배제에 초점을 맞추면 여성할당제에 대한 지지가 높아지는 것이 일반적이다.

할당제 채택의 두 번째 요인으로는 국제규범과 국제조직의 압력을 들 수 있다. 1975년 개최되었던 ‘국제연합 제1차 여성회의’(U.N. First World Conference on Women) 이후로 국제조직들은 각 국가에 여성할당제의 채택을 권고해 왔다(Schwindt-Bayer 2009, 7). 특히 1995년 베이징에서 열린 유엔여성대회에서는 정책결정자 지위에 여성을 확대할 것을 행동강령으로 채택하였다. 베이징 대회는 여성의 대표성을 의제로 삼고 여성의 권리에 관한 국제적 규범을 만듦으로써, 초국가적 활동가들에게 자국에서 여성할당제 채택을 촉구할 수 있는 수단을 제공하였다. 또한 세계 168개 국가가 참여한 ‘여성에 대한 모든 형태의 차별을 종식하기 위한 UN회의’(CEDAW: The United Nations Convention to End All Forms of Discrimination against Women)²⁾는 정치적 정책결정과정에서 여성참여의 중요성을 강조하고, ‘여성과 남성간의 실질적 평등의 가속화를 목표로 하는 일시적 특별조치의 채택’을 요구하였다(UNIFEM 2003). 그런데 이 같은 국제규범은 할당제 채택운동을 최초로 촉발시킨다기보다는, 이미 진행 중인 여성운동에 대한 기폭제가 되는 것이 일반적이다.

여성할당제의 채택을 설명하는 세 번째 요인으로는 정치적 규범과 할당제 간의 연계를 들 수 있다. 이는 할당제가 사회적 평등이나 대표의 개념과 부합되며, 정치권력에 대한 여성의 접근성을 높인다는 ‘공정한 접근’(fair access)이라는 점과 관련된다. 특히 할당제는 민주주의로의 이행기에 출현하거나, 전통적으로 차별받아 온 집단의 대표를 보장하는 수단으로서 새로운 민주적 제도로 채택되기도 한다. 이는 할당제가 개혁성이나 공정성이라는 정치적 규범과 정합성을 갖는다는 점을 보여준다.

마지막으로 할당제는 정치 엘리트들의 전략적 이익의 관점에서 채택되기도 한다. 정치인들이 전략적으로 할당제를 선택하는 중요한 계기는 선거경쟁이다. 선거에서 경쟁정당이 할당제를 채택하면 다른 정당들도 할당제를 수용하는 것이 일반적이다(Caul 2001; Matland and Studlar 1996). 특히 선거결과가 불확실하고, 유권자들이 여성할당제를 중요한 이슈로 인식하는 경우에는 더욱 그렇다. 또한 정당이 오랜 기간 동안 야당이었거나, 여성유권자들의 지지감소로 인해 정당의 인기가 하락한 경우에는 할당제 채택의 인센티브는 더욱 커진다. 그 외에도 정치 엘리트들이 기존의 대표 패턴을 바꾸지 않으면서 여권(女

2) ‘여성의 권리장전’으로 불리는 이 협약은 1979년 12월에 뉴욕에서 처음으로 채택되었고, 1981년부터 발효되었다. CEDAW 홈페이지(<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>)

權)과 관련된 헛공약을 하기 위해서나 정치적 라이벌에 대한 지배를 공고히 하기 위해서 할당제를 이용하는 경우도 전략적 선택의 관점에서 이해할 수 있다.

여성할당제가 한국에 도입된 후 10여 년이 지나면서 국내에서도 여성할당제에 대한 연구가 증가하고 있는 추세이다. 기존의 연구는 여성할당제의 채택과정과 그 성과에 대한 연구(조희원 2011; 김현희·오유석 2010; 조현옥·김은희 2010)나, 여성할당제가 여성의원의 후보자 공천과정에 미친 영향에 대한 분석(박경미 2012; 오미연 외 2005), 그리고 외국의 사례를 중심으로 여성할당제의 정치적 효과를 분석한 연구(손혜현 2009; 서경교 2008; 김민정 2006) 등으로 구분할 수 있다.

이 중에서 여성할당제의 채택과정에 대한 연구들은 국제규범의 영향력이라는 국제적 요인과 여성계의 정치적 압력과 동원이라는 국내적 요인에 주로 분석의 초점을 맞춰 왔다(조희원 2011; 김현희·오유석 2010; 조현옥·김은희 2010). 물론 여성계의 압력과 동원은 여성할당제의 채택에서 가장 결정적이고 중요한 요인이었음에는 틀림이 없다. 또한 UN여성회의에서 채택한 국제규범이 국내의 활동가들에게 여성할당제 채택운동에 상당한 명분과 준거를 제공해 준 것도 사실이다. 그렇지만 이런 요인만으로는 왜 '2004년'에 비례대표 후보자에 대한 50% 여성할당제가 전격적으로 채택되었는지를 설명하기에 부족하다.

이 연구는 한국에서 여성할당제가 채택될 수 있었던 가장 중요한 원인으로 정치엘리트들의 전략적 이익에 주목한다. 한국에 도입된 여성할당제의 유형은 공식적 법률개정, 즉 정당법 및 공직선거법 등 법개정을 통해서 도입된 법적 의무할당제에 속한다. 정당별로 자발적으로 채택되는 정당자율 할당제와 달리 법적 의무할당제는 국회의 의결을 필요로 한다. 따라서 입법과정의 주체인 '국회의원의 전략적 선택'이라는 요인을 배제하고는 한국에서 여성할당제의 채택을 설명하기 어렵다. 다음 장에서는 한국에서 여성할당제 채택에 영향을 미친 각 요인들을 살펴보고, 그 과정에서 국회의원의 전략적 이익이 어떻게 개입되어 있는지를 분석하기로 한다.

III. 국회의원 여성공천 할당제 채택 요인

1. 낮은 여성대표성과 국제규범의 압력?

한국사회의 다양한 영역 중에서 정치영역은 오랫동안 여성이 가장 과소 대표되어 있는

영역이었다. 제헌국회부터 제12대 국회까지 여성의원의 비율은 평균 2%에 불과하였고, 민주화 이후 국회로 분류되는 제13대 국회에서도 여성의원은 6인(2%)밖에 되지 않았다. 여성의원은 제14대 국회에서 8인(2.7%), 제15대 국회에서 12인(4.0%)이다가, 여성할당제가 처음으로 명문화된 후 치러진 제16대 국회에서 21인(7.7%)으로 급증하였다. 그리고 비례대표 후보자 공천에서 50% 여성할당제가 채택된 제17대 국회 이후로 여성의원 비율은 대략 13~15% 정도를 차지하고 있다.

국제기구가 여성의 대표성 향상을 의제로 논의하고, 이를 본격적으로 각국에 권고하기 시작한 계기는 1975년 유엔여성지위 위원회(UN The Commission on the Status of Women)가 개최한 ‘제1차 여성대회’(1st World Conference on Women)의 개최이다. 이 대회는 1975년을 ‘세계 여성의 해’로 정하고, 양성평등과 성차별 철폐에 국제적인 관심을 가질 것을 촉구하였다.³⁾ 또한 1976년부터 1985년까지를 ‘세계여성의 10년’(the United Nations Decade for Women)으로 정하고, 양성평등에 대한 국제적인 대화를 통해서 여성의 지위를 향상할 것을 제안하였다.

그런데 1970년대 중반부터 1980년대 중반까지 유엔 국제회의에서 채택된 규범과 활동이 한국에 영향을 미쳤다고 보기는 어렵다. 이 시기는 한국정치에서 권위주의 정권기로, 성차별이나 양성평등이 정치적인 의제로 주목받지도 못했던 시기이다. 특히 한국은 1991년에 국제연합(UN)에 가입하였기 때문에, 유엔 여성지위위원회의 회원국도 아니었다. 한국은 1986년이 되어서야 여성지위위원회에 옵저버(observer) 자격으로 참여하였다. 무엇보다도 국제규범이 국내에 영향력을 행사하기 위해서는 이를 국내에 전파하고 지지자를 동원할 적극적인 여성운동 조직과 활동가를 필요로 하는데, 이 시기에는 시민사회 영역이 활성화되어 있지 못했기 때문에 그럴만한 조직이나 활동가가 있었다고 보기 어렵다.

여성의 대표성을 증진시키고 정책결정 지위에 여성을 확대할 것을 의제로 적극적으로 제기하고, 이를 내용으로 하는 행동강령(Beijing Platform for Action)을 채택하여 국제적 관심을 환기시킨 계기는 1995년 베이징에서 열린 제4차 유엔여성대회였다. 베이징 행동강령⁴⁾은 민주주의를 강화하고 제대로 작동하도록 하기 위해서는 정치적 의사결정 지위에 남녀가 평등하게 참여하는 것이 필수적이라고 선언하고, 세계 각 국가에 여성의 대표성 확대

3) Choike(Third World Institute), “1st World Conference on Women, Mexico 1975”(http://www.choike.org/nuevo_eng/informes/1453.html).

4) 유엔 제4차 세계여성대회 최종보고서, 유엔여성지위위원회 홈페이지(http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20E.pdf)

를 위한 조치를 취할 것을 주문하였다.

베이징 행동강령은 유엔 경제사회이사회(the Economic and Social Council)가 1995년 까지 의사결정지위에서 여성의 비율을 30%까지 확대할 것을 권고하였음에도 불구하고, 1995년 당시 세계 평균 여성의원 비율은 10%에 불과하며, 특히 행정부 고위직에서는 더욱 과소대표되고 있다고 지적하였다. 그리고 의사결정 지위에서의 평등은 여성의 권한강화를 위해서 필수적이라고 주장하면서, 몇몇 국가들에서 도입한 적극적 조치(affirmative action)로 의사결정지위에서 여성의 비율이 33.3% 이상을 차지하였음을 언급하였다.

베이징 여성대회에서 채택된 행동강령과 국제규범은 주로 라틴아메리카 국가들에게 영향력을 미친 것으로 평가받는다(Peschard 2002). 아르헨티나, 코스타리카, 콜롬비아, 도미니카, 우루과이, 베네수엘라 등은 1990년대 중반 이후로 여성할당제를 법으로 명시하는 적극적 조치를 채택하였다. 라틴 아메리카 국가들에서는 1980년대 민주화의 물결 이후 ‘민주적 정치개혁’이라는 의제가 사회전반을 지배하였고, 여성할당제는 정치과정의 민주화라는 맥락에서 추진되었다.

그런데 베이징 행동강령이 라틴아메리카 국가들에서 영향력을 미친 것처럼 한국에도 영향력을 미쳤다고 보기는 어렵다. 앞에서 언급한 라틴아메리카 국가들은 당시 모두 베이징 대회에 참가국이었던 반면, 한국은 베이징 여성대회에 공식참가국도 아니었다. 또한 당시에 한국 국내정치에 여성의 대표성 증진이라는 국제적 합의사항을 전파할 적극적 조직이나 활동가가 있었다고 보기도 어렵기 때문이다. 국제적 규범이 한국에서 여성할당제가 채택되는 과정에 영향을 미쳤다고 주장하기 위해서는 그 매개고리에 대한 검증이 필요해 보인다. 따라서 이 연구는 국제규범의 영향력은 제한적이었다고 평가한다.

한국에서 여성할당제 채택요구가 강하게 제기되기 시작한 것은 1990년대 중반 정도부터이다. 당시 세계적으로 여성의원의 평균비율 15%와 비교해서 한국의 여성의원 비율이 현저하게 낮다는 것이 여성할당제 도입의 근거로 제시되었다(연합뉴스 93/11/01). 이후로도 여성계나 여성의원이 여성할당제 도입을 주장할 때마다 국제적인 여성의원 평균비율은 그 준거로 제시되었다.

2. 여성계의 동원과 압력

1987년 민주화 과정을 거치면서 시민사회의 모든 분야에서 참여의 욕구가 분출하였고, 여성계 역시 여성의 정치참여를 확대할 수 있는 방안을 요구하기 시작하였다. 여성계는 경

제규모나 민주주의 수준에 비해서 현저하게 낮은 여성의원 비율과 고위공직자 비율 등을 비판하면서, 낮은 여성대표성을 단기간에 해결하기 위한 방안으로 여성할당제의 도입을 주장하였다. 여성계 중에서도 특히 시민사회 내 여성운동조직은 할당제가 제도화될 때까지 지속적으로 정치권에 압력을 행사하였다.

할당제 도입의 압력은 단순히 시민사회의 여성운동조직에서 뿐만 아니라, 정당내부의 여성조직에서도 제기되었다. 1992년 제14대 총선이 끝난 직후 민주당 여성특별위원회는 민주당 전당대회를 앞두고, 최고위원을 포함한 모든 당직의 20%를 여성에게 할당할 것을 요구하는 당헌개정안을 제출하고 성명서를 발표하였다. 여성특위는 이 성명서에서 민주당이 여성비례대표제를 제14대 총선공약으로 내세웠음을 들면서, “남성 위주의 정치풍토에서 남성과 여성이 경선할 것을 요구하는 것은 실질적 의미에서 공정한 경쟁이라고 할 수 없다”고 주장하였다(연합뉴스 92/05/11).⁵⁾ 또한 1993년 11월 1일에 민주당 여성위원회는 여성의 의회진출 확대에 관한 건의서를 최고위원회에 제출하고 ‘비례대표 의석의 일정비율을 여성하게 할당하는 여성비례대표 할당제를 채택해 달라’고 요청하기도 하였다.

한편 시민사회 여성운동조직은 지방선거를 비롯하여 국회의원 선거, 대통령 선거를 앞두고 있을 때마다, 성명서 발표나 시위·집회·정치인 면담 등 모든 수단을 통해서 후보자의 선거공약에 여성할당제를 포함하도록 압력을 행사하였다. 특히 여성계는 1995년 제1회 지방선거를 여성의 정치참여 원년으로 삼겠다고 공표하고, 1994년부터 여성할당제 채택을 위해서 적극적으로 활동하였다. 즉 한국여성단체협의회와 한국여성단체연합 등 56개의 여성단체는 ‘할당제 도입을 위한 여성연대(이하 여성연대)’를 구성하고, 제1회 지방선거에서 여성의석 20% 확보를 위한 결의문을 채택하였다. 이 결의문에서 여성연대는 각 정당·국회·정부에 20% 여성할당제를 요구하였다.

이들은 국회 여성특별위원회 위원초청 간담회를 개최하고, ‘1995년 지방의회 여성의석 20% 확보를 위하여 여성특별위원회에 바라는 건의문’을 전달하는 등 할당제를 도입하도록 압박하였다(연합뉴스 94/10/19). 또한 여성연대는 당시 양대 정당인 민자당과 민주당의 당 대표를 만나서 비례대표에서 여성지분의 확대와 당선가능지역에 대한 여성공천 등을 요청하였고, 김영삼 대통령에게도 면담요청을 하는 등 최고위직의 정치엘리트에게도 동원 가능한 모든 유형의 압력을 행사하였다. 이들은 1998년 제2회 전국지방선거를 앞두고도

5) 제14대 국회에서 여성의원은 전국구 의원만 3인으로 1%에 지나지 않았고, 정당 내의 당직자 비율은 민자당이 7.5%, 민주당이 11.3%에 불과하였다.

〈표 1〉 할당제 제도화를 위한 여성단체의 연대활동

시기	중심단체	주요활동
1990년대 이전	한국여성단체협의회	여성할당제 건의
1994년	할당제 도입을 위한 여성연대 (54개 여성단체 참여)	<ul style="list-style-type: none"> • 국회여성특별위원회 초청간담회 • 1995년 지방선거에 여성공천 20%, 광역의원 비례대표 10% 도입 및 여성 50% 공천촉구 • 15대, 16대 총선에서 비례대표직 여성 30% 할당 촉구
1998년	여성정치네트워크	여성대표성 확보를 위한 공청회 개최 및 정당의 공천할당제 도입 촉구
2000년	한국여성유권자연맹, 여성정치세력민주연대	<ul style="list-style-type: none"> • 여성후보 추천운동 • 정치관계법 개정건의
2002년	여성정치연대	<ul style="list-style-type: none"> • 각 당 정치개혁특위 위원장과 토론회 개최 및 원칙 합의 • 비례직 50%, 지역구 30% 할당 등 정치관계법 국회정책특위 제출 및 위원장 면담
2004년	총선여성연대 (전국 321개 여성단체 연대체)	<ul style="list-style-type: none"> • 정치관계법 개정안 범개혁 제출 • 비례대표의석 감소에 대한 반대활동 및 증가운동
2006년	여성단체연합, 여성단체협의회 등 8개 단체	<ul style="list-style-type: none"> • 정치개혁 협의회에 의견서 제출 • 기초의회에 남녀동반선출제 요구
2010년	남녀동수연대 (400여 개 여성단체)	<ul style="list-style-type: none"> • 지방선거에서 남녀동수 공천 제도화 작업 • 토론회 및 정개특위 위원장 면담 • 제안서 작성 및 성명서 전달

출처: 조현옥·김은희(2010, 126)

후보자 공천에서 여성할당제를 지킬 것을 요청하는 집회를 국민회의와 한나라당 당사 앞에서 개최하였다.

이처럼 할당제 도입을 위해서 여성조직이 연합체를 결성한 것은 여성연대가 처음이었다. 개별 조직의 활동보다 여성운동 조직이 연합해서 활동할 경우 정치인의 입장에서는 훨씬 큰 압력으로 작용할 수밖에 없다. 여성연대의 결성이 1995년 9월 중국 북경에서 개최된 세계여성회의보다 1년여 앞섰다는 점은 국제규모이 한국 내에서 영향력을 행사하기 이전

부터 할당제 채택을 요구하는 사회적 운동이 전개되고 있었음을 보여준다.

여성할당제 채택을 위한 여성계의 조직적인 연대활동은 2002년 제16대 대선과 2004년 제17대 총선을 앞두고도 이어졌다. 2000년 2월에 제16대 총선을 앞두고 정당법 개정을 통해서 처음으로 비례대표 국회의원 후보자에 대한 30% 여성할당제가 명문화된 바 있다. 그러나 실제로 제16대 총선에서 여성할당제를 준수하여 후자를 공천한 정당은 민주당밖에 없었으며, 한나라당이나 자유민주연합 등은 30% 할당제 규정을 지키지 않았다. 또한 민주당의 경우에도 당선가능성이 낮은 후순위에 여성후보자를 공천하자, 할당제를 지키지 않을 경우 제재규정의 필요성이 제기되었다.

2002년 제16대 대선을 앞두고 103개 여성단체는 '2002 대선 여성연대'를 결성하고, 대선 후보들에게 의회 및 공직, 정책결정지위에서 30% 여성할당제를 채택할 것을 요구하였고, 결과적으로 양대 정당의 후보였던 이회창 한나라당 후보와 노무현 민주당 후보 모두 지역구 30%, 비례대표 50% 여성할당제를 선거공약으로 내세웠다. 지역구 30%, 비례대표 50% 공천할당이 여성할당의 기준으로 논의되기 시작한 것이 이때부터이다.

제17대 총선을 앞둔 2003년 8월에는 321개 여성단체가 연합하여 '17대 총선을 위한 여성연대(이하 총선여성연대)'를 발족시켰다.⁶⁾ 총선여성연대는 비례대표 의석을 확대할 것과, 국회의원 비례대표 50%, 지역구대표 30% 여성공천 할당제를 의무화할 것을 정치권에 요구하였다. 뿐만 아니라 이들은 비례대표와 지역구대표 비율을 1:2로 할 것과, 남녀교호 순번제 도입, 할당제를 지키지 않는 정당에 대한 국고보조금 삭제 및 선관위 접수 불허, 각당의 공천심사위원회에 여성위원 30% 할당 등을 요구하였다.

총선여성연대는 이와 같은 내용을 담고 있는 정치관계법 개정안을 국회정치개혁특별위원회(이하 정개특위)와 정개특위 자문기구로 구성된 범국민정치개혁협의회에 제출하였다. 또한 총선여성연대는 정치관계법 개정안에 대한 설명회 개최, 정개특위 위원장 면담, 정치관계법 개정을 위한 공개토론회 개최, 국회의원에게 공식서한을 보낸 후 찬성의원 발표 등 가능한 모든 수단을 동원해서 국회의원들을 직·간접적으로 압박하였다. 이 같은 총선여성연대의 압력은 제17대 총선을 앞두고 50% 여성할당제가 전격적으로 도입되는데 상당한 영향력을 행사했음에 틀림없다.

그런데 총선여성연대의 활동을 지나치게 강조할 경우 여성계의 '연대활동'의 영향력을 과대평가할 수 있는 위험이 존재한다. 여성계의 동원과 압력이 민주화 이후 점차 강해진

6) 한국여성단체연합 홈페이지(<http://www.women21.or.kr/tc/issue/2633>)

것은 사실이지만, 이 요인이 여성할당제의 채택에서 결정적인 요인이라고 보기는 어렵다. 사실 여성할당제는 정치권에서 단독의제로 추진된 것이 아니라 2004년 정치권을 휩쓸었던 정치개혁의 기조 속에서 전반적인 정치제도 개혁안에 포함되어서 추진된 것이었다. 정치권에 대한 국민들의 불신과 정치개혁의 요구가 팽배해 있는 분위기에서 정치권은 유권자들에게 정치개혁의 의지를 표명해야만 했고, 그 개혁안 속에 여성할당제가 포함되어 있었던 것이다.

3. 정치개혁의 압력

여성할당제를 선구적으로 채택한 국가들의 경험에 비추어 볼 때 할당제는 민주주의 이행이나 정치제도의 개혁시기에 도입되는 경우가 많다. 한국에서도 여성할당제는 정당법 및 정치자금법을 획기적으로 개정하는 대대적인 정치제도 개혁의 시기에 채택되었다. 그 제도개혁의 동인은 정치적 부패에 염증을 느낀 국민들로부터 제기된 비판과 정치개혁의 요구였다.

2002년 실시된 제16대 대선이 끝난 후, 2003년 들어서 정치권이 대기업이나 특정기업인으로부터 불법정치자금을 수수한 것이 문제가 되었다. 불법대선자금에 대한 검찰의 수사 결과, 한나라당이 823억여 원의 대선자금을 대기업으로부터 받은 것으로 밝혀진 것이다. 이로 인해 한나라당 대선후보였던 이회창 전 총재는 2003년 10월과 12월, 그리고 2004년 3월 등 3차례에 걸쳐서 대국민 사과를 하였다(연합뉴스 04/03/09). 특히 불법정치자금을 제공했다는 이유로 몇몇 대기업이 검찰수사를 받게 되자, 전국경제인연합회(이하 전경련)는 “정치자금 제도에 대한 개혁 없이는 일체의 정치자금 요구에 응하지 않겠다”는 발표를 하였다(동아일보 03/10/31).⁷⁾

정치권의 불법정치자금 사건이 터지자, 전국적으로 ‘고비용 저효율의 정치’를 개선해야

7) 전경련이 이같은 주장을 한 것이 처음은 아니었다. 즉 전경련은 2002년 2월에 지방선거와 대통령 선거를 앞두고서도 정치자금과 관련해서 “법이 허용하는 범위 내에서 합법성과 투명성이 보장될 때만 내고, 그렇지 않으면 정치자금을 일절 제공하지 않겠다”고 공개적으로 밝힌 바가 있다(동아일보 02/02/08). 여기에서 더 나아가 2002년 4월에 전경련 산하 한국경제연구원은 ‘차기 정부 개혁과제’를 발표하고 “고비용 정치구조 타파 등 정치권의 개혁이야말로 행정·사법·경제·사회 등 국가 구조개혁을 위해 가장 시급한 과제이다”라고 주장하였다. 또한 정치자금 비리의 악순환을 끊기 위해 정치 지도자들이 불법 정치자금에 대해 고해성사를 하고, 이에 대해서는 사면해주는 특별법을 제정하자는 제안까지 하였다(동아일보 02/04/22).

한다는 정치제도 개혁의 요구가 강하게 대두되었다. 재계뿐만 아니라 전국적으로 총 323개의 단체가 참여하여 2003년 9월에 '정치개혁을 위한 시민사회단체 연대'(이하 정치개혁연대)를 발족시켰다. 정치개혁연대는 정치개혁 10대 핵심과제⁸⁾를 선정하고, 이에 대한 제 16대 국회의원 273인의 입법 의지를 확인하여 정치제도 개혁이 입법화될 수 있도록 하기 위해서 2003년 9월에 발족하였다. 이 단체는 '정치개혁촉구 전국대회 개최', 각 정당대표 면담, 국회의원 방문 등 2004년 제17대 총선을 앞두고 2003년 11월 말까지 개혁적 입법을 완료한다는 목표를 설정하고 정치권을 압박하였다. 또한 이들은 '정치개혁을 위한 국민적 합의기구'를 구성할 것을 정치권에 요구하였다.

정치개혁의 필요성에 대한 사회적 공감대가 확산되면서, 국회의장은 정치개혁을 위한 자문기구로 범국민정치개혁협의회(이하 범개혁)⁹⁾를 구성하였다. 범개혁은 총 9차례에 걸쳐서 회의를 열고 정당법, 선거법, 정치자금법 등의 개정안을 제안하였다. 범개혁이 제안한 선거제도 개혁안에 따르면 국회의원 정수를 273인에서 299인으로 증원하되, 지역구 대표를 199인, 비례대표를 100인으로 하도록 하였다. 그리고 비례대표 후보명부 작성 시 여성 후보를 50% 공천하도록 법제화할 것을 권고하였다.

범개혁의 제안대로 비례대표 의원정수가 100인이 되고, 비례대표 후보자명부에 대한 50% 여성할당제가 의무화된다면 비례대표 국회의원만으로도 대략 여성의원 50인 당선은 보장되는 것이었다. 당시에 각 정당이 여성할당제와 관련하여 표명한 입장에 따르면 민주당은 비례대표 50% 할당, 한나라당은 지역구대표 30% 할당에 비례대표 50% 할당, 열

8) 정치개혁연대가 설정한 정치개혁 10대 핵심과제란 첫째, 정치자금 수입-지출 시 단일계좌 사용, 투표-카드 사용 의무화, 둘째, 100만 원 이상 정치자금 수입내역 신고-공개 의무화, 셋째, 정치자금법 위반 시 공직취임 제한과 국고보조금 삭감 등 엄단, 넷째, 금융거래정보요청권 정치자금으로 확대 및 선관위 실사권 강화, 다섯째, 고액현금거래보고제도 도입, 국내금융거래 계좌추적권 부여, 정치자금 예외조항 삭제, 여섯째, 유권자 의사가 정확히 반영되는 1인 2표 정당명부비례대표제 도입, 일곱째, 지역구간 인구편차 3:1 이하로 조정, 비례대표 의석수 대폭 확대, 여덟째, 비례대표 50%, 지역구 30%, 여성할당제 도입, 아홉째, 예비후보자 사전선거운동, 정치자금 모금 허용, 경선자금 수입지출 공개의무화, 열 번째, 당내 경선 사무 선관위 위탁과 경선규정 위반자 처벌 실질화 등이었다.

9) 2003년 11월 5일 국회의장은 각 당 원내총무와 정책위 의장단 및 국회정개혁위 위원장을 소집해서 회담을 열고 범개혁의 구성에 합의하였다. 범개혁의 역할은 각 당이 정개혁위에 제출한 공직선거법, 정당법, 정치자금법 개정안을 대한 자문의견을 정개혁위에 제출하는 것이었다. 범개혁은 11월 13일 구성되었는데, 총 11인의 위원은 국회의장이 선임하였고 위원장은 박세일 당시 서울대 교수가 맡았다(범개혁 2003).

린우리당은 비례대표를 50% 할당하되 여성을 홀수 순번에 할당한다는 것이었다(이내영 2003, 17). 즉, 비례대표 후보자의 50%를 여성에게 할당한다는 것에는 모든 정당이 합의하고 있었다.

이처럼 비례대표 의석의 50%를 여성후보자에게 할당하는 것에 대한 이견이 없는 상황에서 결국 중요한 것은 전체 의석의 몇 %를 비례대표 의석으로 할 것인가이다. 여성할당제의 제도적 효과는 쿼터의 크기, 즉 할당되는 의석의 크기에 절대적으로 영향을 받는다¹⁰⁾는 점에서 전체의석에서 비례의석의 규모는 매우 중요하기 때문이다. 그런데 최종적으로 비례대표 후보자 50% 여성할당제는 법제화되었지만, 비례의석의 확대는 여성계나 범개혁이 제안한 대로 이루어지지 못했다.

바로 이 점이 여성계의 압력이나 국민의 정치개혁 요구가 50% 여성할당제의 채택을 설명하는 충분조건이 될 수 없는 이유이다. 비례대표 의석확대가 범개혁의 제안대로 이루어지지 못했던 것은 이 제안이 지역구 국회의원의 이해관계와 양립할 수 없는 것이었기 때문이다. 비례대표 의석이 순증하는 만큼 전체 국회의원 의석의 확대가 없는 한, 비례대표 의석의 확대는 필연적으로 지역구 의석의 축소를 의미한다. 이는 국회의원의 기득권 포기를 전제로 한다는 점에서 실현가능성이 매우 낮은 개혁안이었던 것이다.

한국에 도입된 여성할당제는 법률에 기반한 법적 의무할당제(legislative quota system)이기 때문에, 입법의 주체인 국회의원 다수의 찬성 없이는 채택될 수가 없다. 결국 2004년에 비례대표 50% 여성할당제가 채택될 수 있었던 가장 중요한 요인은 최종적인 의사결정자였던 국회의원의 이해관계에 부합되는 측면이 있었기 때문일 것이다. 다음에서는 국회 내에서 여성할당제 어떤 구도에서 논의되었는지, 어떤 측면에서 국회의원 다수의 찬성을 받을 수 있었는지를 검토하기로 한다.

4. 정치엘리트의 전략적 선택

한국에서 여성할당제가 채택될 수 있었던 요인으로 가장 간과되어 왔던 요인이 바로 정치엘리트들의 전략적 선택이라는 측면이다. 아무리 여성계의 동원과 압력행사가 강하다고 하더라도, 할당제 채택이 정치엘리트들의 이해관계와 부합되는 측면이 전혀 없다면 여

10) 여성할당제를 채택하고 있는 국가들이 왜 실제 여성의원 비율에서 차이를 나타내는지를 분석한 연구에 따르면 쿼터의 크기가 가장 중요한 것으로 입증된 바 있다(Schwindt-Bayer 2009).

성할당제가 채택되기란 쉽지 않았을 것이다. 이 글이 주목하는 정치엘리트의 이해관계이자 숨겨진 목적은 국회의원 정수의 증가이다.¹¹⁾

1997년 IMF 경제위기를 겪으면서 국회는 국민과의 고통분담 차원에서 2000년 제16대 국회의원 정수를 299인에서 273인으로 26인을 줄였다. 2004년 제17대 국회의원 총선을 앞두고 국회의원들은 의원정수를 다시 299인으로 늘리고 싶었지만, 정치권에 대한 국민들의 불신과 낮은 지지로 인해서 의원정수 증가를 위한 명분이 필요했다. 이런 상황에서 정치권은 늘어나는 의석 수를 여성에게 할당함으로써 여성대표성을 제고시키겠다고 표방하였다. 최종적으로 늘어난 의석 수가 모두 여성에게 할당된 것은 아니었지만, 최종안이 확정되기까지 국회 내에서는 양성평등선거구제, 여성광역선거구제 등 늘어나는 26석으로 여성의 대표성을 제고시킬 수 있는 방안에 대한 다양한 논의가 있었다. 그러면 국회 회의록을 통해서 여성할당제를 둘러싼 국회 담론의 구조를 살펴보자.

제16대 국회에서 여성할당제 논의가 본격적으로 제기되기 시작한 것은 마지막 정기회인 2003년 정기국회부터이다. 제16대 국회 전반기에 정개특위에서 2000년 채택된 여성할당제의 실효성에 대한 문제제기가 있기는 했지만,¹²⁾ 여성할당제 자체가 정개특위에서 중요한 이슈로 주목받지는 못했다. 2003년 들어서 국민들로부터 정치개혁의 요구가 전면적으로 제기되고, 총선여성연대나 정치개혁연대 등 시민사회가 여성할당제를 정치개혁안에 포함시켜 정치권을 압박하면서 정개특위에서도 여성할당제가 본격적으로 논의되기 시작했다.

여성할당제를 의석증가와 연계시켜 논의하기 시작한 것은 당시 집권당인 열린우리당이였다. 열린우리당은 국회의원 전체의석을 299석으로 확대하고, 늘어나는 26개의 의석을 모두 비례대표 의석에 포함하여 72석의 의석 중 절반을 여성후보자에게 할당하는 방안을

11) 대통령제 국가에서는 국회의원뿐만 아니라 대통령도 중요한 정치엘리트이다. 2002년 대통령 선거에서 한나라당 이회창 후보와 민주당 노무현 후보는 모두 지역구 30%, 비례대표 50% 여성할당제를 선거공약에 포함하였다는 점에서 별다른 차이가 없었다. 따라서 여기에서는 정치엘리트를 국회의원으로 제한해서 논의하기로 한다. 법적 의무할당제를 채택한 아르헨티나의 경우에도 할당제 채택요인 중 하나로 메넴(Menem) 대통령의 적극적인 지지를 들고 있다(손혜원 2009).

12) 제15대 국회 총선을 앞두고 비례대표 여성후보자 30% 할당제를 도입한 것의 효과와 관련해서 전체회 의원이 “당선권 밖 후보순위를 30% 주는 것은 의미가 없으니 당선권 내에 쪼아 하고, 3·6·9 등의 후보순위를 주는 방식으로 실효성을 확보해야 한다. 그리고 이를 정당법에 명시해야 한다”고 주장하였다. 또한 당선권 내 후보자 배정원칙을 지키지 않을 경우 국고보조금을 삭감하는 강행규정까지 둘 것을 주장하였다(제220회 임시회 정개특위 회의록 01/04/23, 3).

당론으로 제시하였다(제243회 정기회 정개특위 회의록 03/10/28, 5). 반면 한나라당은 ‘양성평등선거구제’를 당론으로 채택하고 정개특위에 제안하였다(제244회 임시회 정개특위 회의록 03/12/19, 25-28). 양성평등선거구제는 당시 위헌판결로 인해서 불가피했던 선거구 재조정¹³⁾에 따라서 분구되는 지역구를 양성평등선거구로 하여 여성과 남성을 1인씩 선출한다는 안이었다.

한나라당이 갑자기 양성평등선거구제를 제안한 이유는 의원의 발언을 통해서 확인할 수 있다.¹⁴⁾ 즉 국민들이 국회의원의 정수를 늘리는 것에 대해서는 굉장히 부정적인데, 양성평등선거구제와 같은 방식으로 의원정수를 늘리는 것은 정당성을 갖지 않을까 하는 일종의 우회전술이라고 할 수 있다. 그런데 ‘양성평등선거구’의 유권자는 1인 3표를, 다른 선거구 유권자는 1인 2표를 행사한다는 점에서 위헌적인 요소가 있으며 형평성에 어긋난다는 문제가 제기되면서 이 논의는 수면 아래로 가라앉았다.

2004년 들어서 열린우리당은 ‘여성전용 전국 광역선거구제(이하 여성광역선거구제)’를 당론으로 제안하였다. 열린우리당이 2003년에 제안했던 안은 늘어나는 26석을 모두 비례대표에 포함시키고, 비례대표 후보자 50% 여성할당제를 실시하자는 것이었다. 반면 여성광역선거구제는 일종의 지정의석 할당제(reserved seats)를 의미하는 것으로, 늘어나는 26석은 전국을 26개의 광역선거구로 나눠서 모두 여성으로 선출하자는 제안이었다(제244회 임시회 정개특위 선거법소위 회의록 04/01/27, 59-60). 이 방안대로라면 여성광역선거구에서 선출되는 26인이다, 비례대표 46석의 절반인 23인의 의원을 합쳐서 총 50인 정도의 여성의원 당선을 기대할 수 있는 것이었다.

그런데 여성전용 선거구제 역시 앞서 논의된 양성평등선거구제와 마찬가지로 위헌논란을 불러일으켰다. 이 안에 대해서 자민련 의원은 위헌성을 명분으로 반대한다는 입장을 분명히 하였다. 반면 열린우리당 의원은 한나라당이 제안했던 양성평등선거구에 비해서 위헌성의 여지도 훨씬 적고, 현실적 불평등을 해소하기 위해 여성을 우대하는 것은 위헌이라

13) 법재판소는 선거구간 인구편차가 1:3.88인 제16대 선거제도에 대해 위헌판결을 내리고, 2003년 12월 31일까지 선거구별 인구상하한선을 1:3에 맞춰서 조정하도록 하였다. 지역구 인구편차를 하한 10만, 상한 30만으로 할 경우 지역구가 16석이 증가하게 되는데, 의원정수를 273인으로 그대로 두게 되면 46석이었던 비례대표 의석이 30석으로 줄게 되어 있었다.

14) 당시 정개특위 소위원회장이었던 이경재 의원은 “국민들이 국회의원 정수를 늘리는 것에 대해서는 굉장히 부정적이고 [...] 지역구가 늘어나기 때문에 비례가 줄면 그만큼 여성의 진출이 제한을 받게 되니까 여성의 국회의원 진출을 확대한다는 측면에서 양성평등선거구가 논의되고 있다”고 발언하였다(제244회 정개특위 회의록 03/12/19, 25).

〈표 2〉 여성광역선거구제의 쟁점과 찬반근거

쟁점	반대논리	찬성논리
위헌여부	<ul style="list-style-type: none"> • 성별 차별을 금지한 헌법에 위배됨 • 표의 등가성에 위배됨 	<ul style="list-style-type: none"> • 현실적 불평등 해소를 위한 합리적 차별 • 여성 공직할당제의 일환
관리절차	1인 3표제에 따른 비용증대 및 선거관리의 어려움	적극적 홍보로 극복가능
효과유무	여성정치의 역량확대와 무관	여성의원의 비율 대폭 증가
문제점	<ul style="list-style-type: none"> • 비례대표 의석축소 유명무실화 • 지역구 출마 여성후보에 대한 역차별 	제17대·제18대 국회만 한시적 적용

주: 정치개혁특별위원회 회의록에서 발췌하여 저자가 재정리함.

고 보기 어렵다고 주장하였다.

여성광역선거구제에 관한 정치권의 논의는 2월 13일 한나라당이 운영위원회 회의를 열어 “위헌이 아니라는 전제하에” 여성광역선거구제를 정개특위 최종협상에서 다루기로 결정하면서 갑자기 급진전되기 시작했다. 한나라당 박근혜의원과 전재희 의원이 이 안을 지지하고, 최병렬 대표가 뒤에서 거들면서 한나라당 운영위원회를 통과할 수 있었다(김의겸 2004).

한나라당 운영위원회의 결정에 대해서 총선여성연대와 맑은정치여성네트워크는 환영 논평을 내고 정개특위에서 이를 조속히 통과시킬 것을 촉구하였다. 특히 이 시민단체들은 여성광역선거구제가 원래의 취지를 살리고 여성의 국회진출 확대에 기여하기 위한 두 가지 병행조치를 내세웠다. 즉, 여성광역선거구제를 빌미로 비례대표 의원수를 축소해서는 안된다는 것과, 각 정당은 여성광역선거구에 출마할 여성에 대한 철저한 검증과 공정한 선출절차를 밟을 것을 요구하였다.

자민련을 제외한 한나라당·민주당·열린우리당 3당 모두 당론으로 여성광역선거구제에 대한 지지를 결정하면서, 이 제도는 2월 17일 정개특위 선거법소위원회를 통과하였다. 그런데 정개특위 위원들이 밝힌 여성광역선거구제에 대한 지지당론은 소속정당 의원들의 여론을 수렴한 결과가 아니었다. 이는 열린우리당 의원들이 의원총회를 열어 이 제도의 졸속도입을 전형적인 포퓰리즘이라고 비판한 사실을 통해서 확인된다. 민주당 대변인도 위헌문제가 해소되어야 여성광역선거구제 채택이 가능하며, 위헌문제가 해소되지 않으면 의원정수 273인을 고수할 것이라고 주장하였다.

열린우리당과 민주당은 여성전용선거구제를 당론으로 채택하고도 ‘의원정족수 편법논리’라는 비판과 제도도입에 따른 부작용을 지적하는 신중론이 잇따르면서 절충론이 대두되었다. 즉 정개특위에서는 일단 여성의 의회진출 확대라는 취지를 존중해 채택하되, 법사위나 본회의를 통해 위헌성 논란을 극복하지 못할 경우 입법을 유보하자는 것이다.

정개특위 선거법 소위를 통과한 여성광역선거구제의 내용을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 여성의 정치참여 확대와 공직진출 확대를 위해서 특정 선거구의 피선거권을 여성으로 하는 여성광역선거구제를 도입한다. 둘째, 여성광역선거구의 의석수는 26석으로 하며, 각 시·도(특별시·광역시·광역시도)의 인구기준을 200만 명당 1석으로 하되, 각 시·도에 1석씩 우선 배정한다. 셋째, 각 시·도별로 단수 즉 남은 끝자리 수에 해당하는 인구가 100만 명을 초과하는 경우 1석을 추가배정한다. 넷째 여성광역선거구제는 여성의석의 지나친 과소현상을 시정하기 위한 역차별 제도인 만큼 한정적으로 운영할 필요가 있다는 취지에서 제17대 국회와 제18대 국회에 한해서 적용한다(제245회 임시회 정개특위 회의록 04/02/18, 10-11).

그러나 선거법소위원회에서 의결된 내용은 정개특위 전체회의에서 위원들의 강력한 반대에 부딪혔다. 여성광역선거구제 도입에 반대한 의원들이 제시한 이유는 공청회 미개최 등 절차상 문제, 국민적 합의과정 부재, 위헌성, 표의 등가성 등이었다. 이에 대해서 여성광역선거구제를 제안한 열린우리당 의원들은 지역구 증원에 찬성하는 의원일수록 이 제도에 반대하는 경향이 뚜렷하다고 비판하였다.¹⁵⁾ 결국 여성광역선거구제 도입은 정개특위

15) 유시민 의원은 “지금 이 흐름대로라면 지역구가 최소한 10석 이상 늘어날 것이고, 비례는 36석 미만으로 줄어든다. 자칫하면 30석 내외로까지 가는데, 그러면 절반을 할당해도 여성의원은 15명, 지역구를 합쳐도 20석 내외밖에 되지 않는다. 이것은 전체 의석수에서 차지하는 비율이 5.9%에서 8.9% 정도로 3% 증가하는 것에 그치는데, 도대체 50% 여성할당제를 비례대표에 적용한 것이 무슨 의미가 있다. 말로는 양성평등을 강화해야 하고, 더 많은 여성이 정치에 진출해야 한다면서 제도도입에는 반대하고 지역구 증원에는 찬성하는 것은 [...] 여성의 정치진출을 확대해야 하는데 광역선거구가 위헌이어서 안된다면 다른 대책을 내 놓아야 하는 것 아닌가. 대안제시는 안하면서 반대하는 것은 무책임하다”고 비판하였다. 김성호 의원은 “여성의 정치참여는 세계적인 흐름이고 우리나라의 경우에는 시급히 당장에 풀어야 할 문제이다 여성정치참여 확대의 가장 좋은 방법은 당선가능성이 높은 지역구 공천을 확대하는 것이다. 그리고 비례대표를 지금보다 증원해서 비례대표에 여성을 60%까지 강제할당하는 것이다. 세 번째는 여성광역선거구를 도입하는 것이다. 첫 번째가 가장 바람직하나 어느 정당도 하려 하지 않으니 현실성이 없다. 비례대표를 늘려서 여성공천을 할당하는 것도 좋은데 현실적으로 정당들이 동의하지 않고 있다. 여야간에 합의가 된다면 이 방법이 광역여성선거구보다 훨씬 낫다. 결국 남은 것은 여성광역선거

전체회의를 통과하지 못하고 무산되었다.

정개특위 전체회의에서 여성광역선거구제의 도입이 무산되자 40여 명의 열린우리당 소속여성으로 구성된 ‘열린우리당 비례대표 확대를 위한 비상대책위원회’(위원장 이미경의원)는 2월 23일 오전 국회 본관 앞에서 기자회견을 열고 ‘여성광역선거구제’ 대신 비례대표 의원 수를 확대하고 그 50%를 여성에게 할당하라고 촉구했다. 이들은 한나라당이 여성광역선거구제를 당론으로 정했던 이유는 여성을 빌미로 한 지역구 확대의도와 저열한 립서비스 차원의 생색내기라고 비난하였다.¹⁶⁾

결국 제17대 국회의석은 299석으로 늘어났지만, 늘어난 26석 중 비례대표 의석에 할당된 의석은 10석밖에 되지 않았고, 나머지 16석이 지역구 의석증가에 배정되었다. 비록 제17대 국회부터 비례대표 50% 여성할당제가 채택되었지만, 비례대표 의석비율이 전체 의석에서 18.7% 정도인 56석밖에 되지 않았기 때문에 그 효과는 여성할당제 도입논의에서 제기되었던 양성평등선거구제나 여성광역선거구제가 채택될 경우와 비교하면 상대적으로 제한적이었다.

이상에서 살펴본 바에 따르면 2004년 50% 여성할당제의 채택에는 여성의 대표성 제고라는 표면적인 명분 이외에도 국회의원 정수 증가라는 정치엘리트들의 전략적 이해관계가 있었음을 알 수 있다. 국회의원 정수를 299인으로 늘리고 싶었던 정치권은 의원정수 증가에 대한 국민들의 반대를 무마하는 수단으로 여성할당제를 활용한 것이다. ‘활용’했다고 보는 이유는 여성할당제의 도입논의 초반에는 양성평등선거구나 여성광역선거구 등을 제안하면서 늘어나는 26석을 모두 여성의 대표성 제고에 할당할 것처럼 하고서, 실제로는 그렇게 하지 않았기 때문이다. 즉 양성평등선거구나 여성광역선거구의 도입 논의는 정치권이 의석 수 증가의 명분과 정당성을 확보하는 수단으로 이용된 것이다.

물론 정치과정은 역동적인 과정이기 때문에, 의제설정 단계에서 제안된 정치적 의제의 내용이 최종단계에서 그대로 유지되는 경우란 쉽지 않다. 이런 측면에서 국회의원들의 여성할당제 제안과 지지를 처음부터 ‘의석 수 증가’라는 목적을 숨긴 전략적 선택이었다고

구제이다. 17·18대까지만 한시적으로 하기 때문에 위험성 소지도 적다. 결국 현실적으로 여성의 정치참여 확대를 위해 정치권에서 할 수 있는 유일한 대안은 여성광역선거구제 도입 말고는 없다”(제245회 임시회 정개특위 회의록 04/02/18).

16) 이는 여성광역선거구제의 도입이 무산된 직후 이재오 정개특위 위원장이 민주노동당 여성부 대표에게 “여성광역선거구는 립서비스 차원에서 이루어진 것이며, 내가 위원장으로 있는 한 절대로 통과시킬 생각이 없다”고 발언하면서 파문을 일으켰던 것을 의미한다(김의겸 2004).

무조건적으로 단정하기는 어렵다. 여성의 대표성을 제고시켜야 한다는 점에 공감하고, 진심으로 그 방안을 모색하기 위해 노력한 국회의원도 상당히 많았을 것이다. 그러나 이 연구가 주목한 부분은 의원 개개인이라기보다는 ‘국회’라는 집합적 의사결정체이며, 그 집합적 의사결정의 결과이다. 여기서 그 결과란 50% 할당제는 채택하였으되, 그것의 효과를 결정짓는 비례의석의 증가는 제한적이었다는 것이다.

IV. 결론

정치제도의 변화는 정치관계법의 개정을 통해서 이루어지고, 법 개정과 관련된 의사결정권자는 국회의원들이다. 이 점에서 국회의원의 이해관계와 직결되어 있는 정치관계법을 국회의원이 개정하는 것은 ‘고양이에게 생선을 맡기는 격’이라는 비판이 오랫동안 제기되어 왔다. 왜냐하면 그것이 아무리 옳거나 바람직하다 해도 국회의원 집단의 이익에 반하는 법 개정이 이루어지기란 쉽지 않을 것이기 때문이다.

애초에 여성계나 범개혁이 제안한 여성할당제의 내용(비례대표 의석확대, 비례대표 50% 여성할당제, 남녀교호순번제)은 불가피하게 남성이 다수집단을 구성하고 있는 국회의원들의 기득권 포기를 전제로 하는 것이었다. 전체 의석을 확대하지 않는 한, 비례대표 의석확대는 지역구 의석의 축소를 통해서만 이루어질 수 있고, 50% 할당제 역시 남성후보자들이 공천받을 수 있는 기회가 훨씬 줄어든다는 점을 의미하기 때문이다.

총선을 앞둔 상황에서 여성계의 강력한 압력을 무시할 수 없었던 정치권은 여성할당제를 입법의제로 채택하여 논의하였고, 여성할당제 채택의 당위성과 불가피성에 대해 원내 정당간의 공감대가 상당히 형성되었다. 그러나 여성할당제에 대한 최종적인 제도설계는 지역구 대표 국회의원들의 기득권을 침범하지 않는 범위 내에서 이루어졌다. 즉, 늘어나는 의석 26석 중에서 10석만을 비례대표 의석에 할당하고, 비례대표 후보자공천에 대해서만 50% 여성할당제를 적용한 것이다.

이와 같은 결과는 한국에 도입된 여성할당제가 입법을 필요로 하는 법적 의무할당제라는 점에서 입법권자인 국회의원의 전략적 이익을 무시하고는 제도변화를 설명할 수 없음을 잘 보여준다. 당시 비례대표 50% 여성할당제 채택과 관련된 국회의원의 전략적 이익은 ‘국회의원 정수 증가를 위한 명분’과 ‘전국민적인 정치개혁의 요구에 대한 대응’이었다. 결국 50% 여성할당제의 채택은 정치권이 자신들의 기득권을 포기하지 않으면서도 개혁적

조치가 불가피했던 정치적 맥락과 매우 맞아 떨어지는 것이었다.

이 연구가 할당제 채택에서 정치엘리트들의 전략적 이익과 선택을 강조하고 있지만, 여성계의 동원과 압력이 할당제 채택에 미친 영향력을 결코 과소평가하는 것은 아니다. 유권자의 절반이 여성이고, 할당제 논의가 선거 직전에 본격화되었다는 점에서 여성계의 압력은 선거승리를 목적으로 하는 국회의원의 선택에 절대적인 영향력을 끼쳤음에 틀림이 없다. 그러나 이 연구는 여성계의 압력이 할당제 채택의 필요조건임에는 분명하지만, 국회의원의 전략적 이익과 부합되는 측면이 없었다면 2004년의 50% 여성할당제 채택은 쉽지 않았을 것으로 본다.

현재 시행되고 있는 여성할당제에 따르면 비례대표 후보공천 대해서만 50% 할당제가 적용되고 있고, 지역구 후보공천에 대해서는 30% 할당을 권고하고 있다. 비례대표 의석 전체 의석의 18%(제19대 국회 기준)밖에 되지 않기 때문에 할당제의 효과는 정당명부식 비례대표제를 채택하고 있는 국가와 비교하면 매우 제한적이다. 그러나 비례대표 50% 할당제만으로도 최소 27인의 여성의원 당선이 보장되며, 점차 지역구에서 여성의 당선경쟁력이 높아져서 지역구 대표 여성의원도 늘어나고 있다. 따라서 2004년에 채택된 비례대표 50% 여성할당제는 여성의원들의 대표성 제고라는 긴 여정에서 한 획을 그은 중요한 계기라고 할 수 있을 것이다.

투고일 2012년 12월 30일

심사일 2013년 1월 14일

게재확정일 2013년 1월 30일

참고문헌

- 김민정. 2006. “여성할당제의 정치적 효과: 프랑스 시의회를 중심으로.” 『21세기정치학회보』 16집 1호, 149-169.
- 김의겸. 2004. “여성을 놀린 ‘여의도 사기극.’” 『한겨레 21』 498호.
- 김진형. 1992. “여성 ‘정당 당직자 할당제’ 제기.” 『연합뉴스』(5월 11일).
- 김현희·오유석. 2010. “여성정치할당 10년의 성과와 한계.” 『동향과 전망』 통권 79호, 140-178.
- 박경미. 2012. “여성할당제의 적용 요인 연구: 제19대 총선의 여성 지역구 후보의 정당공천.” 『의정연구』 통권 37호, 73-103.

- 박원재. 2002. “전경련, 정당한 정치자금만 내겠다.” 『동아일보』(2월 8일).
- 법국민정치개혁협의회. 2003. 『법국민정치개혁협의회 활동경과보고서』.
- 서경교. 2008. “중남미 여성의 정치참여: 칠레와 아르헨티나의 비교연구.” 『국제지역연구』 12권 제3호, 97-120.
- 손혜현. 2009. “제도가 여성의 정치대표성 확대에 미치는 영향: 아르헨티나 여성할당제 법을 중심으로.” 『국제정치논총』 49집 1호, 353-373.
- 연합뉴스. 1993. “세계 여성의원 비율은 15%”(11월 1일).
- 연합뉴스. 1994. “여성연대, 여성공천 20% 할당제 도입 촉구”(10월 19일).
- 연합뉴스. 2002. “세계, 불법정치자금 고해성사-대통령 중임제 요구”(4월 22일).
- 연합뉴스. 2003. “전경련, ‘제도개선 촉구’...정치권도 한 목소리”(10월 31일).
- 연합뉴스. 2004. “이 전총재 대국민 사과 긴급회견”(3월 9일).
- 오미연·김기정·김민정. 2005. “한국정당의 여성국회의원 후보자 공천과 한국의 여성정치: 제 15·16·17대 국회에 대한 비교분석.” 『한국정치학회보』 39집 2호, 369-397.
- 이내영. 2003. “생산적 정치를 위한 국회의원 선거제도 개혁의 방향과 과제.” 중앙선거관리위원회 홈페이지. <http://www.nec.go.kr/dev/multiboard/download.jsp?file=2003110802.doc&id=b21&idx=354>(검색일: 2012.12.1)
- 조현옥·김은희. 2010. “한국 여성정치할당제 제도화과정 10년의 역사적 고찰.” 『동향과 전망』 79호, 110-135.
- 조희원. 2011. “한국여성의 정치적 대표성 증가와 여성정치할당제의 제도화.” 『평화학연구』 12권4호, 241-261.
- 총선여성연대. 2004. 『제17대 총선을 위한 여성연대 활동보고 자료집』.
- Caul, Miki. 1999. “Women’s Representation in Parliament: The Role of Political Parties.” *Party Politics* 5, 79-98.
- _____. 2001. “Political Parties and the Adoption of Candidate Gender Quotas: A Cross-national Analysis.” *Journal of Politics* 63. No.4, 1214-1229.
- Baldez, Lisa. 2003. “Women’s Movement and Democratic Transition in Chile, Brazil, East Germany, and Poland.” *Comparative Politics* 35, 253-272.
- _____. 2004. “The Gender Quota Law for Legislative Candidate in Mexico.” *Legislative Studies Quarterly* 29. No.2, 231-258.
- Inter-Parliamentary Union. 2011. *Gender Sensitive Parliaments: A Global Review of Good Practice*. Reports and Documents No. 65. Geneva: Inter-Parliamentary Union.
- Krook, Mona Lena. 2009. *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*. Oxford: Oxford University Press.

- Mansbridge, Jane. 1999. Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent “Yes.” *The Journal of Politics* 61. No.3, 628-657.
- Matland, Richard E. 1998. “Women’s Representation in National Legislatures: Developed and Developing Countries.” *Legislative Studies Quarterly* 23. No.1, 109-125.
- Matland, Richard M. and Donley T. Studlar. 1996. “The Contagion of Women Candidates in Single-Member District and Proportional Representation Electoral Systems: Canada and Norway.” *Journal of Politics* 58. No.3, 707-733.
- Salmond, Rob. 2006. “Proportional Representation and Female Parliamentarians.” *Legislative Studies Quarterly* 31. No.2, 175-204.
- Schwindt-Bayer, Leslie A. 2009. “Making Quotas Work: The Effect of Gender Quota Laws on the Election of Women.” *Legislative Studies Quarterly* 34. No.1, 5-28.
- UNIFEM. 2003. “Convention to End All Forms of Discrimination against Women.” <http://www.un.org/unifem/cedaw>(September 16, 2003).

국회 여성가족위원회 홈페이지(<http://woman.na.go.kr>)

국회 홈페이지(<http://www.assembly.go.kr>)

국회 회의록시스템(<http://likms.assembly.go.kr/record/index.html>)

ABSTRACT

Political Dynamics of Adopting Gender Quota in Korea

Jin Young Jeon | National Assembly Research Service

The purpose of this research is to analyze the dynamics of the adoption of gender quota system in Korea, 2004. To explain the adoption of quota system, studies around the world focus on women mobilization, international norms and spread through transnational sharing, emerging notions of equality and representation, and political elites' strategic interests.

The type of quota policy of Korea is the legislative quotas, which is instituted through the amendment of law or constitution. That's the reason political elites' strategic interests has played very important role in Korean case.

After the 16th Presidential election, illegal electoral fundraising of the presidential candidate provoked the strong demand of political innovation from the civil society. As this political context was compatible with the member's strategic interest (justification for the increase of seats from 273 to 299), 50% gender quota for PR party list could be adopted.

The argument of this research is not to deny the importance of women mobilization for quotas, but to say however strong the pressure for the change of policy from the civil society, it is impossible to change the political rule of game without fitting the political context and political elites' interests.

Keywords: gender quota system, zipper system, women mobilization, international norm, political elite, legislative quotas, party quotas