

# 여성할당 후보공천제 개혁과 여성정치인에 대한 수용성\*

한 정 훈 | 서울대학교

본 연구는 2000년 이후 여성할당 후보공천제 개혁의 효과를 분석한다. 특히, 제도개혁 결과가 후보공천과정에서 각 정당의 여성후보에 대한 수용성과 여성위원의 의정활동에 대한 유권자의 수용성에 미치는 효과를 경험적으로 검증한다. 연구결과는 두 가지 흥미로운 결과를 제시하였다. 첫째, 여성할당 후보공천제도의 개혁은 한국 사회 내 각 정당이 여성후보 공천의 수 및 지역적 분포를 확대하는데 유의미한 영향력을 미쳤다. 둘째, 여성할당 후보공천제도의 개혁은 여성위원의 의정활동에 대한 유권자의 긍정적인 평가에는 유의미한 영향력을 지니지 못했다. 여성할당 후보공천제도의 발전에도 불구하고 유권자들은 남성의원에게 비해 여성위원의 의정활동을 더욱 긍정적으로 평가하지는 않았다. 본 연구결과는 여성할당 후보공천제도의 개혁은 여성정치인에 대한 유권자 의식 변화를 수반할 수 있는 방향으로 발전해갈 필요성을 제기한다.

**주제어:** 공천제도, 여성할당, 제도개혁, 여성정치인, 수용성

## I. 서론

2016년 진행된 제20대 국회의원 선거는 지난 선거에 비해 상대적으로 다수의 여성 의원이 지역구에서 당선되었다는 특징을 지닌다. 한국 선거에서 최초로 지역구 당선자 수의 10%를 넘긴 26명의 여성위원이 당선되었다. 비례대표 국회의원 선거의 여성할당제 규정에 따라 당선된 25명의 여성위원을 더하면 총 51명의 여성위원이 당선되었으며, 이는 제20대 국회의 의원정수 17%에 해당하는 수다. 통시적인 관점에서 여

\*이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2013S1A3A2042859).

성국회의원 비율이 의원정수의 5%에도 미치지 못했던 2000년 이전 시점과 비교할 때, 유의미한 증가가 이루어졌다고 평가할 만하다. 반면, 공식적인 관점에서 2016년을 기준으로 세계 여러 국가들의 상황과 비교하는 경우 여전히 낮은 수치임을 알 수 있다. 국제의원연맹(Inter-Parliamentary Union)의 보고 자료에 따르면, 2016년 현재 191개국 하원의 여성의원 평균 점유율은 22.7%, 아시아에 속한 국가들만의 여성의원 평균 점유율 역시 19.1%에 해당하기 때문이다.<sup>1)</sup>

여성의 정치적 대표성<sup>2)</sup>에 관한 기존문헌은 위와 같은 변화가 선거제도의 개혁에서 기인한다는 점에 상당 부분 동의하고 있다(조현옥·김은희 2010; 김현희·오유석 2010; 김민정 2014). 이들은 여성의 정치적 대표성이 실질적으로 보장되기 위해서는 상징적 수준 이상을 넘어선 여성의원 수가 필요하며, 이러한 증가에 긍정적인 기여를 하고 있는 것은 2000년부터 시작된 일련의 선거제도 개혁이라고 주장한다. 특히 남녀교호순번제에 따라 50% 이상을 여성으로 공천하도록 한 비례대표 국회의원 선거 규정이 한국 국회 내 여성의원원의 양적 증가에 기여한 부분을 높게 평가한다. 또한 이와 같은 선거제도 개혁이 여성의 정치적 대표성의 확대에 미친 긍정적 효과를 근거로 지방의회의 여성의원 수 증대의 필요성 및 여성후보 공천자 수의 확대의 필요성을 제기한다(서현진 2004; 오미연 외 2005; 황아란·서복경 2011; 박경미 2012; 배정아·윤태섭 2014). 그 외에도 여성할당 후보공천제도의 중요성은 제도개혁이 이루어질 수 있었던 전략적 배경(전진영 2013)과 행정부처 등을 포함한 다양한 영역에서의 여성의 정치참여가 증대될 수 있는 제도개혁에 대한 요구(전경옥 2003)에 대한 논의를 양산하였다.

그러나 위와 같은 기존의 논의는 여성의 정치적 대표성 향상이라는 여성할당 후보 공천제도 개혁의 목표는 사회적으로 그러한 목표에 대한 수용성이 확대될 때 달성가능하다는 점을 간과하고 있다. 다시 말해 기존의 논의는 여성의 정치참여 및 대표성의 확대라는 여성할당 후보공천제도의 목표가 선거과정의 중요 행위자인 정당 및 유권자에 의해 수용되고 있는 것인지에 대한 검증은 간과한 채, 여성할당 후보공천제의 법적, 제도적 특성이나 그에 따라 미미하게나마 증대되고 있는 여성의원원의 양적인 측

1) 2016년 국제의원연맹(Inter-Parliamentary Union)의 자료에 해당함. 구체적인 자료는 홈페이지를 참조할 것.

2) 대표성(representation)은 다양한 각도에서 정의될 수 있다. 대표성에 관한 풍부한 논의는 피킨(Pitkin 1967)을 참조할 것.

면만을 강조하고 있는 한계를 보인다. 이러한 문제는 특히 2016년 국회의원 선거에서 지역구 후보공천과정을 통해 여성의원이 대거 당선되었다는 점에서 더욱 중요하다. 왜냐하면 이러한 결과는 여성할당 후보공천제가 여성의원의 양적증대에 미친 효과가 그동안 제도적으로 미비한 것으로 평가되었던 지역구 여성후보 공천과정에게까지 확대된 것으로 해석될 여지가 크기 때문이다.

본 연구는 위와 같은 인식을 바탕으로 여성할당 후보공천제도 개혁을 한국 사회가 어떻게 수용해가고 있는지를 분석하고자 한다. 특히, 다음과 같은 두 가지 구체적인 측면에 주목한다. 첫째, 여성할당 후보공천제도에 대한 각 정당의 수용성 측면이다. 각 정당은 여성할당 후보공천제도가 추구하는 바를 수용하는 정도에 따라 여성후보 공천을 달리할 것으로 보이기 때문이다. 정치행위자들이 주어진 제도를 수용하는 방식에 따라 다양한 결과를 낳을 수 있다는 이러한 논의는 여성할당제도의 강화만이 여성의원의 양적증대에 기여할 것이라는 제도주의적 접근의 문제점을 극복하고, 행위자와 제도 간의 동학을 이해하는데 도움이 될 것이다. 둘째, 여성의원의 입법활동에 대한 유권자의 수용성 측면이다. 특히 후보공천제도 시행에 따라 증가된 여성의원들의 입법활동에 대한 평가를 통해 드러난 유권자의 수용성을 분석한다. 이는 후보자 공천과정 및 결과에 대한 수용, 당선자의 활동에 대한 수용 등 유권자가 여성할당 후보공천제에 따라 접하게 되는 다양한 측면 가운데 실제 입법과정 및 입법결과에 영향을 미치는 여성정치인들의 행위에 대한 수용성에 초점을 맞춘 것이다.

방법론적으로 특정한 제도개혁이 정치행위자의 행태 및 인식에 미치는 변화를 검증하는 것은 다양한 오류의 가능성에 직면한다. 예를 들어, 제도개혁 이후 일정시점에서 정치행위자의 행태나 인식의 변화가 관찰되었다고 하더라도, 그러한 변화가 제도개혁의 효과 때문인지, 아니면 다양한 사회적 변화 가운데 시기상 제도개혁 이후 나타난 우연한 변화인지를 구분하기 힘들기 때문이다. 본 연구는 이와 같은 난제를 해결하기 위해 역사실적 논거(counterfactual reasoning)에 의존하고자 한다. 선거라는 포괄적인 정치현상과 관련된 광범위한 변수들과 그에 대한 통제의 필요성을 고려할 때, 그러한 논거를 발전시키는 작업 역시 쉽지는 않다. 그럼에도 불구하고, 설득력 있는 논거를 통해 가설을 제시하고, 경험적 자료를 활용하여 검증해보고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 두 가지 유형의 자료를 활용한다. 첫째, 각 정당의 지역구 여성공천자 및 당선자 현황과 같은 집합적 자료를 활용한다. 제15대 국회의원 선거부터 제20대 국회의원 선거까지 중앙선거관리위원회의 선거통계시스템 자료를 활용하기 때

문에 보궐선거 등으로 대체된 여성의원들은 분석대상에서 제외되었다.<sup>3)</sup> 둘째, 한국정치학회가 제20대 국회의원 선거 사후에 실시한 유권자 인식조사 설문자료이다.<sup>4)</sup> 본 설문자료는 기존의 설문자료를 통해 수집하기 어려운 여성국회의원의 의정활동에 대한 유권자의 평가항목을 포함하고 있다는 점에서 본 연구 목적에 매우 부합한 자료이다. 그러나 여성국회의원의 의정활동에 대한 평가항목이 단 하나의 질문만으로 구성되었다는 점은 자료의 한계에 해당한다. 왜냐하면, 국회의원의 의정활동에 대한 신뢰할만한 평가지표를 마련하기 위해서는 의정활동 전반에 걸친 다양한 사안들에 대한 질문이 이루어져야함에도 불구하고 본 설문자료는 단 하나의 추상적인 질문만으로 여성국회의원의 의정활동을 평가하게 하고 있다는 점에서 분석결과에 대한 풍부한 해석을 제한하기 때문이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 우선 다음 장에서는 한국 사회 내 여성할당 후보공천 선거제도의 변화상을 기술하고 그와 관련된 중요 논의를 요약한다. 다음으로, 여성할당 후보공천제 시행에 따른 정치적 효과를 검증하기 위한 이론적 논의를 진행한다. 특히, 정당과 유권자가 여성후보 및 여성의원에 대한 수용성과 관련된 가설을 제시한다. 다음으로 집합적 수준에서 각 정당이 여성할당 후보공천제 시행에 따라 지역구에서 여성후보를 공천하는 양태를 분석한 후, 개인수준에서 여성의원의 의정활동에 대한 한국 유권자의 평가를 분석한다. 마지막으로 결론에 대신하여 본문의 논의를 종합하고, 한국 사회에서 성평등적 정치활동을 위한 제도적 개선점을 논의한다.

## II. 한국 사회 내 여성할당 후보공천 개혁과 현안

전통적으로 여성은 적극적인 정치참여를 위한 의식형성을 저해하는 정치사회화 과정을 겪거나, 가정 내에서 남녀 간 상이한 성역할로 인해 정치참여가 낮은 것으로 간주되었다(Welch 1977). 그러나 1990년대 동유럽 국가의 민주화 등을 계기로 제3의

3) 해당 자료는 중앙선거관리위원회 웹사이트를 통해 수집하였음.

4) 본 자료는 한국정치학회가 주관하고 한국리서치에서 조사하였다. 전국 만19세 이상 성인 유권자를 대상으로 비례할당추출방법을 통해 1,215명에 대해 대면면접조사를 진행한 자료이다. 95% 신뢰수준에서 최대허용 표집오차는  $\pm 2.8\%$ 에 해당하였다. 조사기간은 제20대 총선 직후인 2016년 4월 14일부터 4월29일까지 16일간 이었다.

민주화 물결이 일기 시작하고(Huntington 1993), 사회 내 다양한 집단 간 평등에 대한 숙의가 성장하면서 정치참여 특히 여성의 정치참여가 재조명되기 시작하였다. 또한 1995년 베이징 세계여성대회는 정책결정과정에서 남녀의 성평등을 강조하였으며, 그에 부응하여 세계 각국에서 여성의 정치적 대표성 확대에 대한 요구가 확산되었다. 한국 사회의 여성할당 선거제도에 대한 개혁 역시 이러한 국제적 변화에 부응한 부분이 적지 않다.<sup>5)</sup>

한국 사회 내 여성의 정치적 대표성 향상을 목적으로 한 제도적 변화 가운데 특히 주목할 것은 2000년 정당법 개정이다. 2000년 2월 16일 정당법 개정은 제31조 제4항을 신설하면서 각 정당이 비례대표 전국선거구 국회의원선거 후보자와 비례대표 선거구 시도의회의원선거 후보자 중 100분의 30 이상을 여성으로 추천할 것을 규정하였다. 이는 여성의 정치적 대표성을 향상시킬 수 있는 다양한 방안 가운데 한국 사회가 상대적으로 쉽고 빠른 경로(fast track)를 선택하였음을 함의한다(Gray 2003; 문경희 2007; 손혜연 2009). 또한 2001년 여성부의 출범 및 국회 및 지방의회에서 여성의원을 양적으로 확대하기 위한 조치 역시 제도개혁을 통한 여성의 정치적 대표성 향상을 꾀한 일관된 노력이라고 볼 수 있다.

그러나 여성대표성 향상을 위한 제도개혁은 규정의 미비점 및 규정을 이행하는 과정에서 발생하는 오해로 인해 그 목적인 바를 충분히 달성할 수 있을지에 대해서 의문을 낳고 있다. <표 1>은 특히 비례대표 국회의원 선거의 여성할당 후보공천제도가 지닌 문제를 살펴보기 위해 해당 제도의 변천과정을 정리한 것이다. 비례대표 국회의원 선거의 여성할당에 관한 규정은 2000년 개정에서 후보자 중 100분의 30을 여성으로 할당할 것을, 2005년 할당수를 100분의 50으로 증가함과 동시에 매 홀수에 여성을 추천할 것을 규정하고 있다. 법 조항의 ‘문구’ 그대로 해석할 경우 비례대표 국회의원 여성할당은 의무할당의 성격을 보여준다. 이러한 의무할당의 성격은 지역구 국회의원 선거에서 여성할당에 관한 규정과 비교할 때 더욱 명확해진다. 지역구 국회의원 선거는 2005년 최초 규정을 통해 100분의 30을 여성으로 추천할 것을 노력하도록 규정하고 있다. 따라서 비례대표 국회의원 여성할당과 달리 지역구 국회의원 여성

5) 이는 한국 사회에서 여성할당제는 국회의원들의 전략적인 의사결정의 결과라는 주장(전진영 2013)을 부인하는 것은 아니다. 오히려, 여성할당제의 수용여부의 결정과정 이전 단계에 여성할당제라는 것이 한국 사회에서 입법의 안건이 될 수 있었던 국제적인 배경이 존재했음을 지적하는 것이다.

〈표 1〉 여성할당 선거제도 개정의 변천

개정시기	개정법안	개정조항	개정내용
2000년 2월16일	정당법	제31조 4항	정당이 비례대표 국회의원과 시도의회의원 선거 후보자 중 100분의 30을 여성으로 공천할 것
2002년 2월28일	정당법	제31조 4항	정당이 비례대표 국회의원 선거 후보자 중 100분의 30을 여성으로 공천할 것
		제31조 5항	정당이 비례대표 시도의회의원 선거 후보자 중 100분의 50을 여성으로 공천하고, 후보자명부 순위에 따라 2인마다 여성1인이 포함되도록 할 것
		제31조 6항	정당은 임기만료에 의한 지역구 시도의회의원선거 후보자 중 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력할 것, 이를 준수한 정당에 대하여는 정치자금에 관한 법률 제17조(보조금의 계상)의 규정에 의하여 지급하는 보조금 외에 정치자금에 관한 법률 제17조의2(공직후보자여성추천보조금)의 규정에 의하여 지급하는 보조금을 추가로 지급
	공직선거법	제47조 3항	정당이 비례대표 시도의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 정당법제31조제5항의 규정에 따라 여성후보자를 추천할 것
2005년 6월30일	정당법	전부개정	기존의 정당 후보 추천과 관련된 제31조의 조항들을 공직선거법으로 이관됨
	공직선거법	제47조 3항	정당이 비례대표 국회의원선거 및 비례대표 지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자명부의 순위의 매홀수에는 여성을 추천할 것
		제47조 4항	정당이 임기만료에 따른 지역구 국회의원 선거 및 지역구지방의회의원 선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력할 것

할 당은 ‘노력’이 필요한 권고조항의 성격이 강하다.

위와 같은 여성할당 후보공천제도의 개혁은 현재 두 가지 측면의 논의를 촉발하고 있는 것으로 보인다. 첫째, 여성할당 후보공천제도의 법적 성격에 관한 논의다. 둘째, 더욱 중요한 측면으로 여성할당 후보공천제도의 개혁이 여성의 정치적 대표성 향상

에 실질적으로 기여하였는지의 여부다. 우선 여성할당 규정의 법적성격과 관련하여 각 정당이 정당법 또는 공직선거법의 규정을 준수하지 않았을 경우 법적 또는 정치적으로 제재 조치를 취할 수 있는가라는 문제가 제기된다. 정당의 당헌, 당규는 때때로 여성할당 이외에 세대, 직능, 계층, 지역에 따른 공천 후보자의 배분을 규정함으로써 공천과정에서 성별 이외의 사회적 요인이 경합할 가능성을 제시하고 있다. 특히 제20대 총선에서 더불어민주당의 당헌, 당규는 공직선거법의 규정을 준수하면서도 여성 이외의 사회적 약자에 대한 고려를 강조하고 있다. 예를 들어, 당헌 제4절 제102조 3항은 “제1항과 제2항에도 불구하고 당대표는 후보자 중 당선안정권의 100분의 20 이내에서, 선거 전략상 특별히 고려가 필요한 후보자(순위를 포함한다)를 선정하고, 그 외는 중앙위원회의 순위투표로 확정한다”고 규정하고 있으며, 제4절 제102조 4항에서는 “비례대표 우선순위를 정함에 있어서 여성, 노인, 장애인, 직능, 농어민, 안보, 재외동포, 국가유공자, 과학기술, 다문화 등의 전문가를 고르게 안분하여야 한다”고 규정하고 있다. 또한 제4절 제102조의 5항과 6항은 청년, 노동분야, 당 취약지역에서 지역구도 극복을 위해 활동해 온 후보 등에 대한 우선적 고려할 것을 당규로 정하도록 규정하고 있다. 당헌에 규정된 이와 같은 조항들을 고려할 때, 성별이라는 기준에 근거한 여성할당은 선거전략, 전문성, 정당활동가 등에 대한 고려라는 조건과 경합하면서 실제 제대로 이행되지 않을 가능성이 존재한다.

한국의 정당들은 후보자 공천과정에서 예상되는 위와 같은 우려를 현실화하고 있다는 문제점을 보인다. <표 2>는 2005년 이후 치러진 제18대 국회의원 선거에서부터 제20대 국회의원 선거까지 각 정당의 비례대표 여성후보 공천 상황을 보여준다. <표 2>에서 특기할 점은 한국 정당들이 비례대표 후보공천에 관한 법규정, 특히 여성후보 할당에 관한 법규정을 준수하지 않고 있다는 점이다. 진보신당과 정의당 등 몇몇 군소정당을 제외하면 제18대 선거 이후 후보자를 공천한 대부분의 군소정당들은 비례대표 후보공천에서 여성할당제에 관한 규정을 제대로 준수하지 않았다. 제18대와 제19대에 3명 이상의 비례대표 후보를 공천한 정당들만 살펴보았을 때, 비례대표 여성할당 공천을 준수하지 않은 정당의 수가 준수한 정당의 수의 두 배를 넘어서고 있다. 다만, 제20대에 와서는 비례대표 후보를 3명 이상 공천한 정당 수가 현저히 감소하면서 여성할당을 준수한 정당과 그렇지 않은 정당의 수적 차이 역시 감소하고 있음을 알 수 있다. <표 2>가 보여주는 또 다른 특징은 새누리당계과 달리 민주당계가 비례대표 여성후보 공천에 관한 법규정을 상대적으로 더 빈번히 위반하고 있다는 점

〈표 2〉 비례대표 국회의원 여성할당 규정 정당별 준수여부 변화

선거	비례후보 의석총수	법규 준수 정당	법규 위반 정당
제18대	54	한나라당, 자유선진당, 민주노동당, 진보신당 (이상 4개)	통합민주당, 창조한국당, 친박연대, 국민실향안보당, 기독교당, 문화예술당, 직능연합당, 평화통일가정당 (이상 8개)
제19대	54	새누리, 통합진보당, 국민행복당, 녹색당, 진보신당, 청년당 (이상 6개)	민주통합당, 자유선진당, 창조한국당, 국민생각, 가자!대국민중심당, 친박연합, 기독교당, 대한국당, 불교연합당, 정통민주당 (이상 10개)
제20대	47	새누리, 국민의당, 정의당 (이상 3개)	더민주, 기독교자유당, 민주당, 코리아 (이상 4개)

자료원: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템; 각 셀에 표시된 정당들은 비례대표 후보를 3명 이상 공천한 정당에 해당한다. 각 정당의 흡수번째 여성할당 준수 여부의 평가는 각 선거의 비례후보 의석 총수의 70%를 기준으로 하였음.

이다.<sup>6)</sup> 18대 총선 이후 새누리당계는 단 한 번도 여성할당에 대한 규정을 위반하지 않고 있는 반면, 18대 총선에서 통합민주당은 31번째 후보를, 제19대 총선에서 민주통합당은 37번째 후보를, 제20대 총선에서 더불어민주당은 15번째 후보를 남성으로 공천하면서 매 흡수번째 여성후보를 할당해야 한다는 규정을 위반하였다(여성신문 15/08/17).

위와 같이 2005년 공직선거법 제47조 3항의 개정에 따라 비례대표 국회의원 선거에서 '후보자 명부의 순위의 매 흡수번마다 여성을 공천'해야 한다는 규정이 제대로 준수되고 있지 않음에도 불구하고 규정위반에 따른 제재는 현재까지 전무한 실정이다. 이는 해당 조항의 강제이행을 위한 추가적인 규정이 없는 상태이기 때문이다. 비례대표 지방의회의원 선거의 경우 해당조항의 규정을 위반하였을 경우 등록무효를

6) 한국 정당들의 빈번한 명칭 변경으로 인해 명칭이 변경된 정당을 동일한 정당으로 간주할 것인가는 매우 논쟁적인 이슈다. 여기서는 지면을 절약하기 위해 이와 같은 논쟁을 다루지 않고 단순히 '새누리당계' 또는 '민주당계'로 표현함으로써 유사한 정당으로 간주하고자 한다.



규정하고 있는<sup>7)</sup> 반면, 비례대표 국회의원 선거의 경우 유사한 조항이 존재하지 않는다. 또한 중앙선거관리위원회는 선거법 위반 사례를 관리하는 기관으로써의 역할에 스스로를 제한함으로써 위와 같은 비례대표 국회의원 여성할당 의무 위반 사항에 대해 소극적으로 대처하고 있다.<sup>8)</sup> 오히려 지금까지 중앙선거관리위원회의 태도는 정당의 공천에 관한 사항은 정당의 목적, 조직, 활동이 민주적일 경우 국가의 보호를 받도록 되어 있는 헌법 제8조의 규정에 따른 보호를 받아야 될 사항으로 간주되는 경향이 강하다. 따라서 현재 비례대표국회의원 선거 여성후보자 공천에 관한 제47조 3항 규정 위반에 대한 제재 방식은 그에 따라 직접적인 피해를 입은 피해자의 고소만이 유일한 것으로 보인다. 그러나 일정 순번 이후 공천자의 당락여부를 공천과정에서 예측하기 힘들다는 점을 고려할 때, 후보자가 직접적인 피해 여부를 주장하는 것 역시 쉽지 않을 것으로 보인다. 이러한 이유 때문에 여성단체 및 여성정치인들은 비례대표 국회의원 선거 여성할당제의 강제이행 조치를 마련할 필요성을 꾸준히 제기하고 있는 실정이다(여성신문 2015/08/17).

여성할당 후보공천제도의 개혁은 위와 같은 규정 정비의 미비가 야기하는 문제점 이외에 제도 개혁의 결과 여성의 정치적 대표성이 실질적으로 향상되었는지의 여부와 관련하여 두 번째 중요한 논의를 제기한다. 기존문헌은 이와 관련하여 세 가지 주제 영역에 걸쳐 상당한 양의 연구를 축적해오고 있다. 우선 여성의 정치적 대표성이 향상되어야 한다는 당위성을 바탕으로 법적, 제도적 개선을 주장하는 연구를 들 수 있다(조현옥·김은희 2010; 김현희·오유석 2010). 둘째, 여성후보자 및 당선자 등 여성정치인의 양적인 측면에 초점을 맞춘 다수의 연구가 존재한다(서현진 2004; 오미연 외 2005; 황아란·서복경 2011; 박경미 2012; 배정아·윤태섭 2014). 셋째, 여성의 원에 대한 초점을 넘어서 행정부처 등을 포함한 다양한 영역에서의 여성의 정치참여 및 여성 정치인 전반에 대한 유권자 인식에 대한 연구다(전경옥 2003; 김은경 2010). 그러나 이와 같은 풍부한 연구에도 불구하고 기존문헌은 여성할당 후보공천제도가 여성정치인들에 대한 사회적 수용성에 미치는 영향력에 대한 논의를 간과하고 있다는 한계를 보인다. 다시 말해, 여성할당 후보공천제도의 개혁이 수반하는 여성후보자

7) 공직선거법 제52조(등록무효)제2항은 “제47조제1항 본문의 규정에 위반하여 … 비례대표 지방의회의원 선거에 있어 같은 조 제3항의 규정에 의한 여성후보자 추천의 비율과 순위를 위반하거나…”의 경우 후보자 등록무효를 규정하고 있다.

8) 중앙선거관리위원회 해석과 법률조언 인터뷰를 통해 확인함(인터뷰 일시: 2016년 8월3일)

및 당선자의 양적인 증가에 초점을 맞추었을 뿐 여성의원 또는 여성정치인에 대하여 정당 및 유권자들이 어떠한 변화를 경험하고 있는지에 관한 분석이 빈약하다. 제도개혁의 효과를 논의 속에 제도개혁의 목표가 실제 사회구성원들을 통해 성취되었는지에 대한 논의가 빠져있는 것이다.

여성할당 후보공천제 개혁의 효과에 대한 기존문헌이 제도개혁에 따른 정당과 유권자의 여성정치인에 대한 수용성의 측면을 간과하는 중요한 이유 가운데 하나는 그와 같은 연구를 진행하기 위한 자료가 매우 미약하다는 점에서 찾아볼 수 있다. 한국의 정당들은 지역구 후보 공천 과정의 투명성이 낮아 지역구 후보 공천 신청자에 관한 자료를 확보하는 것이 거의 불가능한 실정이다. 다시 말해 각 정당의 후보자 공천 단계에서의 자료는 공천 이전 단계의 후보자 영입 및 충원과정에 대한 정보가 배제된 채, 후보자 공천이 이루어진 이후 중앙선거관리위원회에 보고된 공천자 현황에 관한 자료만이 접근 가능한 형편이다. 따라서 경선과정에서 예비후보로 등록된 여성후보자의 양적, 질적 변화에 대한 자료 뿐만 아니라 지역구 공천과정에서 전략적 공천을 위해 활용된 지역에 대한 현황 등과 관련된 자료는 공천과정에서 정당 내적 동학에 밀접히 관련된 매우 소수의 정당관계자를 제외하면 수집이 거의 불가능한 상태다. 또한 소수의 정당관계자를 통해 해당 정보를 수집한 경우에도 그러한 자료가 공개된 것이 아니기 때문에 과연 신뢰할만한 자료인 것인지에 대해서도 불분명하다는 문제가 있다. 다른 한편 여성의 정치적 대표성에 대한 유권자의 인식변화에 관한 자료 역시 찾아보기 힘들다. 근 15년에 걸쳐 여성할당제에 대한 개혁이 이루어져왔음에도 불구하고 이에 대한 유권자의 인지 및 그에 따른 유권자의 심리 및 행태의 변화에 관한 조사가 충분히 이루어지지 않은 것이다. 따라서 여성정치인에 대한 유권자의 인식의 변화 역시 선거과정에서 유권자의 투표행태를 통해 간접적으로 평가되고 있을 뿐이다.

결과적으로 여성할당제의 개혁이 가져온 긍정적인 효과에 대한 풍부한 논의에도 불구하고 여성대표성에 관한 기존 논의는 개혁된 규정이 모두가 동일하게 인식할 수 있는 수준으로 명확히 정비되지 않았다는 점을 명확히 하지 않고 있을 뿐 아니라 그 과정에서 정당과 유권자가 제도개혁을 수용하는 수준에 대한 논의를 간과하고 있는 것이다. 본 연구는 이러한 인식을 바탕으로 규정의 미비점에도 불구하고, 상당 시간에 걸쳐 이루어진 여성할당제의 개혁이 여성정치인에 대한 정당과 유권자의 수용성에 미치는 영향력을 검증해보고자 한다.

### III. 여성할당 후보공천 개혁에 대한 한국 사회 내 수용성

선거과정에서 여성할당 공천에 관한 논의가 등장한 지 15년 이상의 시간이 흘렀지만 어느 정도 수준까지 여성의원의 양적증가가 이루어져야 하는지에 대한 합의를 찾기 힘들다. 2005년 정치개혁특별위원회의 한 여성위원은 여성의원 비율의 임계점(critical juncture)을 30%로 설정하고 있으며,<sup>9)</sup> 페미니스트 학자들은 의회 원구성의 여성비율이 공동체 전체의 남녀비율을 반영할 필요가 있다고 주장한다(Phillips 1995; Mansbridge 1999). 이와 같이 다양한 수준의 양적 증가에 대한 주장의 배경에는 충분한 수의 여성의원이 배출되지 않는다면, 여성의 정치참여 및 정치적 대표성 향상이 어려울 것이라는 동의가 있다. 한편 어느 정도 수준까지 여성의원의 양적증가가 이루어져야 할 것인지에 대한 이와 같은 논의와는 별도로 여성의원의 입법활동, 또는 여성의 정치참여 전반에 대한 사회적 수용의 강도 역시 여성의 정치적 대표성이 실질적으로 보장되기 위한 전제조건이라는 점을 고려할 필요가 있다. 왜냐하면, 특정 시점에서 여성의원 수가 급격히 증가했다고 하더라도 여성의원 및 이들의 입법활동에 대한 사회적 수용이 이루어지지 않는다면 그러한 증가는 일시적인 현상에 머무를 가능성이 높기 때문이다.

본 연구는 이와 같은 여성정치인에 대한 사회적 수용성에 대한 논의를 정당과 유권자의 수용성으로 구분하여 살펴보고자 한다. 특히 여성정치인에 대한 정당의 수용성은 정당이 얼마나 많은 수의 여성후보를 공천하는가에 논의를 제한하고자 한다. 여성정치인에 대한 정당의 수용성은 정당 조직의 측면, 정당의 운영 및 선거 이후 정책개발 등의 과정 등 다양한 측면에서 관찰될 수 있을 것이다. 그러나 선거과정에서 정당과 유권자가 여성정치인을 수용하는 정도를 살펴보기 위해 여기서는 정당의 후보자 공천의 측면에 초점을 맞추고자 한다. 그러나 이와 관련하여 여성할당 후보공천제의 규정상 지역구 공천은 권고조항적 성격이 강하기 때문에 과연 그러한 권고조항이 정당의 지역구 후보공천에 변화를 가져올 수 있는 직접적인 효과를 발휘할 수 있을 것인지에 대한 의문이 제기될 수 있을 것 같다. 그러나 이는 여성할당 후보공천제의 효과의 강도에 대한 질문이라고 할 수 있다. 본 논문은 여성할당 후보공천제도

9) 2005년 6월 24일 제254회 제6차 정치개혁특별위원회 회의록 김선미 위원 발언 참조.

가 각 정당의 후보공천과정과 연관성이 있을 것인가를 묻고 있으며, 이와 같은 강도에 대한 논의를 발전시키지 못하는 한계를 지닌다. 다만, 권고조항적 성격을 갖고 있더라도 여성할당 후보공천제도의 개혁은 여성단체 및 기타 시민단체들에 의한 정당의 압력 수단 및 정당 스스로 법안이 상정하고 있는 성평등 공천을 위해 자발적으로 노력하고 있는 이미지를 발전시키려는 노력을 가할 수 있음을 가정하고 논의를 진행할 것이다. 또한 본 연구에서 여성정치인에 대한 유권자의 수용성은 이와 같은 선거 과정을 통해 당선된 여성정치인의 입법활동에 대한 인식론적 측면에 초점을 맞춘다. 이는 최근 점증하는 여성의원원의 수에 대한 기존논의를 여성의원원의 행태에 대한 선거과정에서 유권자의 평가로 확대하고자 하는 의도를 반영한 것이라 할 수 있다.

그러나 앞서 지적하였듯이 여성정치인에 대한 정당과 유권자의 수용성에 대한 연구는 자료의 부족으로 인해 그 실현가능성이 매우 제약되고 있는 실정이다. 또한 특정 시점에서 일시적으로 수집된 자료가 존재하더라도 제도개혁이 공식적, 통시적으로 광범위한 효과를 지닌다는 특징은 그 효과에 대한 검증결과의 타당성을 낮추는데 기여한다. 이러한 인식을 바탕으로 본 연구는 역사실적 논거(counterfactual reasoning)를 바탕으로 여성정치인의 사회적 수용성에 대한 거시적, 미시적 측면과 관련된 가설을 제시하고자 한다. 다시 말해, 여성할당제 제도개혁이 이루어지지 않았을 경우를 가정하고, 그에 따른 행위자들의 유인변화를 추적함으로써 검증가능한 경험적 가설을 제기하려는 것이다.

우선 여성할당 후보공천제도의 개혁이 여성정치인에 대한 정당의 수용성을 살펴보기 위해 여성할당공천제의 개혁이 이루어지지 않았다고 가정할 경우 정당의 후보공천 결과가 어떻게 변화될 가능성이 있는지를 살펴보도록 하자. 이를 위해 다른 조건이 모두 동일한 가운데 2000년대 초반 여성할당 후보공천제의 도입이 이루어지지 않았다고 가정해보자. 이 때 각 정당은 여성할당 후보공천제가 수립되지 않았기 때문에 공천의 결정에 영향을 미쳤던 기존의 유인(incentive)을 중심으로 공천을 지속할 것이다. 그러면, 여성할당과 무관하게 각 정당은 후보자 공천과정에서 고려하는 중요한 유인은 무엇인가? 가장 일반적이고 대표적인 유인은 공천된 후보자의 본선경쟁력에 대한 예측일 것이다. 왜냐하면 각 정당이 선거경쟁에서 가장 우선시하는 것은 경쟁정당에 비해 다수의 후보를 당선시킴으로써 선거에 승리하는 것이기 때문이다. 동일한 맥락이 여성후보를 공천하는 경우에도 적용될 것이다. 다시 말해, 각 정당이 여성후보를 공천한다면, 그러한 결정은 해당 후보가 지닌 본선경쟁력 때문에 이루어진다는

것이다. ‘당선가능성이 있으면 여성의 공천을 늘리거나,’<sup>10)</sup> ‘당선가능성만 있으면 여성에게 최우선의 기회를 드릴 것’<sup>11)</sup>이라는 정치개혁특별위원회 위원들의 발언은 이러한 논거를 뒷받침하는 중요한 자료에 해당한다.

본선경쟁력 이외에 각 정당의 후보공천을 결정하는 또 다른 유인으로는 후보자의 전문성을 고려해볼 수 있다. 1990년대 말과 2000년대 초 김대중, 노무현 정부에서 장관직을 수행한 다수의 여성장관은 특정 분야의 시민단체 및 학계와 밀접한 관련이 있는 전문가형 정치인이었다.<sup>12)</sup> 이와 같이 장관을 발탁하는 과정에서 고려되는 후보자의 전문성은 각 정당이 후보자를 공천하는 과정에서도 유사하게 작용하는 유인일 것으로 보인다. 그런데 이와 같은 후보자의 전문성은 본선경쟁력과 밀접한 연관을 지니기 때문에 전문성에 대한 고려 역시 본선경쟁력과 전적으로 무관하지 않을 것 같다. 오히려 후보자들의 전문성은 본선경쟁력을 평가하는 기준으로 작용할 가능성이 크다.

그러면, 각 정당이 본선경쟁력을 중심으로 후보자를 공천하려는 유인을 지닌다는 것과 여성후보 공천자 수의 변화는 어떤 관계에 있을 것인가? 후보의 본선경쟁력이 단기간에 형성되는 것이 아니라는 점을 고려할 때, 본선경쟁력을 중심으로 후보를 공천하는 정당이 여성후보의 공천을 급격히 늘리지는 않을 것으로 보인다. 우선 본선경쟁력이 있는 후보는 대중적 인지도가 높거나, 정치적 능력이 검증된 후보자를 의미한다고 할 때, 이러한 후보자들은 장기간의 정치적 경험 속에서 그와 같은 인지도나 능력을 형성하였을 가능성이 높다. 따라서 정치신인이라고 해서 본선경쟁력이 꼭 낮은 것은 아니지만, 본선경쟁력이 높을 것으로 예상되는 정치신인의 수는 많지 않을 것으로 예상해볼 수 있다. 결국 이와 같이 각 정당이 본선경쟁력에 대한 평가를 통해 정치신인에 대한 공천 수가 급격히 증가하지 않는다는 예측은 여성후보에 대한 공천 수 역시 급격히 증가하지 않을 것이라는 점을 함의한다. 왜냐하면 각 정당이 기존에 여성후보를 공천한 경험이 매우 빈약하기 때문에 그만큼 정치적 경험을 축적한 여성후보자가 많지 않을 것이며, 그 결과 본선경쟁력이라는 후보자들의 평가 기준은 여성

10) 2009년 9월 23일 제284회 2차 정치개혁특별위원회 이경재 위원 발언 내용

11) 2009년 9월 23일 제284회 2차 정치개혁특별위원회 정진섭 위원 발언 내용

12) 김대중 정부의 여성장관 가운데 손숙은 환경운동연합의 대표, 김명자는 학계출신이라는 특징을 보인다. 또한 노무현 정부의 여성장관 가운데 지은희는 한국여성단체연합 대표, 장하진은 교수출신의 사회운동가였다.

후보에게도 불리하게 작용할 것이기 때문이다. 결국, 본선경쟁력을 중심으로 각 정당이 후보를 공천하는 경우 여성후보의 공천은 매우 긍정적으로 생각하는 경우에도 장기간에 걸쳐 점진적인 개선만이 이루어질 것으로 보인다.

위와 같은 역사실적 논거는 결국 최근 각 정당이 지난 시절에 비해 여성후보의 공천자 수가 상대적으로 증가시킨 것은 여성할당 후보공천제와 같은 제도개혁이 필수조건 가운데 하나였음을 의미한다. 다시 말해, 여성할당 후보공천제와 같은 여성후보 공천에 대한 의무조항의 존재는 각 정당이 본선경쟁력에 대한 평가를 통해 경쟁력이 있는 것으로 알려진 여성후보자를 공천할 뿐만 아니라 동시에 본선경쟁력에 대한 평가를 통해 채우지 못한 수의 여성후보자를 법 규정을 준수하기 위해서 공천하도록 유도한다. 그리고 그 결과 상대적으로 각 정당의 여성후보자의 공천이 수적으로 증가하게 될 가능성이 높은 것이다. 이와 같은 논거는 각 정당이 여성할당 후보공천제도를 준수하면서 여성정치인에 대한 수용성을 늘릴 가능성을 제기하는 다음과 같은 집합적 수준의 가설을 정립하게 한다.

**가설 1(여성할당제 개혁에 따른 여성후보 공천 수):**

정당의 시기별 여성후보 공천현황을 비교할 때, 여성할당제 시행 이후 시기는 그 이전 시기에 비해 여성후보의 공천 수가 늘어나는 경향이 있다.

본선경쟁력이라는 유인을 중심으로 한 위와 같은 역사실적 논거는 각 정당의 지역별 공천현황과 관련된 또 하나의 가설을 가능하게 한다. 이를 위해 우선 위에서 가정한 것과 마찬가지로 여성할당 후보공천제의 개혁이 이루어지지 않은 상태에서 각 정당들은 본선경쟁력을 중심으로 공천하려는 유인을 지닌다고 가정하자. 이때 각 정당이 지지기반으로 삼고 있는 지역과 그렇지 않은 지역의 차이는 동일한 본선경쟁력을 지닌 후보 가운데 공천정당의 지지기반인 지역에 공천된 후보와 그렇지 않은 후보 사이의 당선가능성에 영향을 미친다. 특히 공천정당의 지지기반 지역에 공천된 후보는 그렇지 않은 후보에 비해 당선 가능성이 높아질 것이다. 이 때 각 정당이 여성후보를 당선시켜야 하는 중대한 유인이 존재하지 않는 경우 남성과 여성 후보가 동일한 본선경쟁력을 지니고 있다면 남성후보를 해당정당의 지지기반인 지역에 공천할 가능성이 높다. 동일한 본선경쟁력을 가진 남성과 여성 후보 가운데 사회적으로 여성후보의 수용성을 향상시키는 제도적 조치가 없기 때문에 남성후보 중심의 과거 공천관행

을 답습할 가능성이 높기 때문이다. 또한 이 경우 여성후보는 여성의 성평등에 관한 정당의 이미지 구축이나 이미지 개선을 위한 전략적 고려의 대상이 될 수 있다. 따라서 상대적으로 지지기반이 약한 지역 선거구에 여성후보를 공천할 수 있는 유인도 배제할 수는 없다. 다시 말해, 지역적 지지기반이 약하기 때문에 관행적으로 공천이 이루어지지 않은 지역에 여성후보를 공천할 가능성이 존재하는 것이다. 여성후보 공천에 관한 이와 같은 정당의 입장과는 대조적으로 공천의 대상이 되는 여성후보의 경우 당선가능성이 약하기 때문에 단기적으로 당선을 염두에 둔 여성후보의 경우 공천과정에서 사퇴하거나 공천 자체에 도전하지 않을 경우도 발생할 것을 예상해볼 수 있다. 결국, 여성할당 후보공천제와 같은 제도적 개혁이 이루어지지 않은 경우, 각 정당은 전통적 지지기반인 지역에 여성후보 공천자 수를 늘릴 유인이 약할 뿐 아니라, 지지기반이 아닌 지역에 여성후보를 공천하는 경우에도 여성후보자에 의한 공천신청 자체 및 후보자 사퇴에 의해 공천자 수가 늘어날 가능성이 약하다.

위와 같은 논거는 결국 만일 최근 한국 사회의 각 정당이 지지기반인 지역에 여성후보자에 대한 공천 수를 늘렸거나, 여성후보에 대한 공천이 전통적인 지지기반 이외의 지역에서 성공적으로 이루어짐으로써 여성후보자에 대한 공천 수가 늘리는 경우, 그러한 여성후보자 공천 수의 증가는 여성할당 후보공천제와 같은 제도개혁이 하나의 배경이 되었을 가능성을 제시하는 것이다. 따라서 여성할당 후보공천제의 개혁은 각 정당의 지역별 후보공천과 관련하여 다음과 같은 추가적인 가설로 정립될 수 있다.

#### 가설 2(여성할당제 개혁에 따른 지역별 여성후보 공천 현황):

정당의 시기별 여성후보 공천현황을 비교할 때, 여성할당제 시행 이후 시기는 그 이전 시기에 비해 여성후보의 공천 지역구가 지리적으로 더 확산되는 경향을 보일 것이다.

그러면 여성할당 후보공천제 개혁에 대한 유권자들의 수용성에는 어떠한 변화를 발생했을 것인가? 정치학 이론은 선거과정에서 여성후보자가 수가 증가할수록 유권자들은 여성의 정치참여에 대한 긍정적으로 인식하고 의회에 대해 더 강한 신뢰를 지니게 된다고 주장한다(Schwandt-Bayer and Mishler, 2005). 여성후보자 수의 증가가 여성의 정치참여가 일부 여성에게만 국한되지 않는다는 인식을 키우고, 그 결과 유권

자 전체 뿐만 아니라 여성유권자들 가운데에서도 정치참여에 대한 관심이 증가하게 된다는 것이다. 또한 남녀의 정치참여에 대한 관심 및 참여 행위의 불평등이 감소하면서 선거를 통해 당선된 의원들 및 의회에 대한 신뢰가 상승하게 된다.

위와 같은 논리를 가설 1 및 가설 2와 연계하여 여성정치인 또는 여성의원에 대한 유권자의 인식에 대한 가설을 정립할 수 있다. 가설 1은 각 정당들이 여성할당 후보 공천제 개혁으로 인해 여성후보 공천자 수를 늘려야 하는 사회적 압력에 직면할 수 있음을 제기하였다. 만일 이와 같이 여성할당 후보공천제 개혁으로 인해 여성후보자 공천 수가 늘어난 경우, 여성후보자 수의 증가는 여성의 정치참여 또는 여성의원에 대하여 유권자가 긍정적으로 인식하는데 기여할 것을 예상해볼 수 있다. 또한 가설 2는 여성의원에 대한 유권자의 인식에 있어서 개인 간 변이가 발생할 수 있는 근거를 제시한다. 가설 2는 여성할당 후보공천제 개혁에 따라 일부 지역에 국한되었던 여성 후보 공천이 점차적으로 확장될 수 있다는 가능성을 제기한 것이다. 미국선거에 관한 연구는 남부지역이 북부에 비해 여성에 대해 전통적인 역할을 강조하는 경향이 있으며, 그러한 경향이 남부지역에서 상대적으로 적은 수의 여성정치인의 당선을 낳는다고 주장한다(Carver 1979). 한국 사회의 각 지역들도 이와 같이 여성의 역할에 대한 인식의 차이가 존재하는지는 명확하지 않다. 그러나 만일 여성할당 후보공천 제도 개혁으로 인해 각 정당이 여성후보를 공천하는 지역이 확대되고 그러한 확대가 상대적으로 특정지역에 우선적으로 이루어진다면, 여성후보 공천이 확대된 지역에 거주하는 유권자들은 그렇지 않은 지역의 유권자들에 비해 여성의원 및 여성정치인에 대한 긍정적 평가를 발전시켜왔을 가능성이 높다. 이러한 논리를 여성후보에 대한 유권자의 인식과 관련된 가설로 정립하면 아래와 같다.

### 가설 3(지역과 여성후보에 대한 인식):

유권자 개인을 비교할 때, 상대적으로 많은 여성후보가 선거경쟁에 참여했던 지역의 유권자는 그렇지 않은 지역의 유권자에 비해 여성의원의 의정활동을 더욱 긍정적으로 평가할 경향이 높다.

여성할당 후보공천제 개혁이 여성의원에 대한 유권자의 평가에 미치는 또 다른 영향력은 정치심리학적 논리를 반박하는 측면에서 찾아볼 수 있다. 정치심리학 이론은 개인의 육체적 성별에 따라 현실 정치 세계를 달리 인식한다고 주장한다(Tolleson-



Rinehart 1992, 14). 동일한 정치현실에 대한 인식이 남성과 여성 사이에 달라질 수 있다는 것이다. 또한 이와 같은 성별에 따른 현실세계에 대한 인식은 여성들에게서 더욱 두드러진 것으로 알려졌다(Rosenthal 1995). 여성은 현실세계를 인식하는 과정에서 반남성적 성향을 중심으로 해당 현실을 인식하는 경향이 더욱 강하다는 것이다.

여성할당 후보공천제가 도입되지 않았다면, 위와 같은 성별에 따른 현실세계에 대한 상이한 인식이 지배적이었을 것으로 예상해볼 수 있다. 반면 여성할당 후보공천제의 도입에 따라 여성후보 공천자 수가 증가되었다면, 성별에 따른 여성후보에 대한 인식의 차별성보다는 여성의 정치참여에 대한 긍정적인 사회적 인식의 발전을 통해 여성과 남성의원을 대립관계에 두고 현실세계를 인식하려는 성향이 감소하였을 것으로 예상해볼 수 있다. 이러한 논리는 성별과 여성의원에 대한 평가 간의 관계에 관한 아래의 가설로 정리될 수 있다. 만일 여성할당제 개혁이 여성의원의 의정활동에 대한 유권자의 평가에 유의미한 영향력을 미쳤다면 아래의 가설을 부정하는 경험적 결과를 예상해볼 수 있다.

#### 가설 4(성별과 여성후보에 대한 인식):

유권자 개인을 비교할 때, 여성은 남성에 비해 여성의원의 의정활동을 더욱 긍정적으로 평가할 경향이 높다.

## IV. 여성할당 후보공천제에 대한 한국 정당의 수용

2005년 공직선거법 개정을 통해 지역구 국회의원 선거의 여성할당에 대한 권고 조항이 제시되었음에도 불구하고 지금까지 권고조항을 충실히 이행한 정당은 존재하지 않는다. 그럼에도 불구하고 10년 이상의 장기간 동안 지속된 여성할당에 대한 권고 제도가 지역구 여성후보자 공천 및 당선자 결정에 아무런 영향력이 없었을 것이라고 단정하기도 힘들다. 여기서는 각 정당의 지역구 선거에서 여성후보 공천현황을 살펴봄으로써 가설 1과 가설 2의 타당성을 살펴보고자 한다.

〈표 3〉은 제20대 총선에서 정당별 여성후보자 및 당선자 수와 비율을 보여준다. 먼저 두 개의 주요 정당인 새누리당과 더불어민주당은 253개 지역구 대부분에서 후보자를 공천하였음을 알 수 있다. 제20대 총선 결과 제3당의 지위를 차지한 국민의

〈표 3〉 제20대 총선 지역구 여성후보자 및 당선자의 정당별 현황

	후보자수	여성 후보자수	여성 후보자비율	여성 당선자수	여성 당선자비율
새누리	248	16	6.5	6	37.5
더민주	235	25	10.6	17	68.0
국민의당	171	10	5.8	2	20.0
정의당	50	5	10.0	1	20.0
기타	229	40	17.5	0	0
총합	933	96	10.3	26	27.1

자료원: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 제20대 국회의원 선거

당은 겨우 50% 정도의 지역구에 후보자를 공천하였다. 특히 여성후보자 공천현황을 살펴보면, 주요 4개 정당 가운데 더불어민주당이 10.6%로 가장 높은 비율로 여성후보자를 공천하였다. 다음으로 정의당이 10%, 새누리당이 6.5%의 비율을 보였다. 전체적으로 지역구 후보 30%를 여성으로 공천하도록 노력할 것을 규정한 법규에 비해 상당히 낮은 비율의 여성후보가 공천된 것이다. 반면, 여성후보자들의 당선율을 살펴보면, 더불어민주당은 68%, 새누리당은 37.5%에 해당한다. 제20대 총선에서 더불어민주당과 새누리당의 남성후보 당선율이 각각 44.3%, 42.7%였음을 감안할 때, 더불어민주당은 여성후보자들이 남성후보자들보다 20% 포인트 이상 높은 당선율을 기록하였으며, 새누리당은 남성후보자들에 비해 여성후보자들이 단지 5% 포인트 정도만이 낮은 당선율을 보이고 있다. 이러한 결과는 미국 의회 선거 분석에서 여성후보가 남성후보에 비해 구조적으로 경쟁력이 열세인 것은 아니라 주장(Carroll 1994; Fox 2000; Smith and Fox 2001)에 부합한다. 또한 본선에서 여성들의 높은 경쟁력에도 불구하고 여성의원 수가 적은 이유는 후보자 공천단계에서 여성이 걸게 되는 열세 때문(Lawless and Pearson 2008)이라는 주장과도 일관된다.

〈표 4〉는 제20대 총선의 지역구 여성후보자 및 당선자 현황을 공천지역을 중심으로 살펴본 것이다. 〈표 4〉의 여성후보자 비율에 초점을 맞추면, 서울과 인천, 경기 지역에서 여성후보가 공천을 받은 비율이 상대적으로 높다. 반면, 대전을 포함한 충청 지역과 강원, 제주 지역은 상대적으로 여성 후보 비율이 매우 낮다. 유사한 양상은 여성당선자 비율에서도 관찰된다. 서울, 경기 지역 선거구에서 여성 당선자 비율은 매우 높은 반면, 충청, 강원, 제주 지역은 여성 당선자가 전혀 없었다. 나머지 지역에

〈표 4〉 제20대 총선 지역구 여성후보자 및 당선자의 지역별 현황

	지역구수	후보자 총수	여성 후보자수	여성 후보자 비율	여성 당선자수	여성 당선자 비율
서울	49	200	33	16.5	16	48.5
인천경기	73	255	31	12.2	7	22.6
부산울산경남	40	134	8	6.0	0	0
대구경북	25	72	7	9.7	1	14.3
광주전북전남	28	141	12	8.5	2	16.7
대전세종충청	27	97	4	4.1	0	0
강원제주	11	34	1	2.9	0	0
총합	253	933	96	10.3	26	27.1

자료원: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 제20대 국회의원 선거

해당하는 부산경남과 대구경북, 광주호남 지역은 이 두 지역군(regional groups)의 중간정도에 해당하는 여성후보자와 당선자 비율을 보여준다. 다만 부산경남지역은 일정수의 여성후보자가 출마하였음에도 불구하고 단 한 명의 당선자도 배출하지 못한 사례에 해당한다. 따라서 부산경남지역의 당선자 비율을 예외적으로 간주할 때, 지역구 여성후보자 및 당선자 현황은 한국 사회를 세 개의 지역군으로 구분하는 것이 가능하게 한다. 그러면, 제20대 총선에서 관찰되는 이와 같은 여성후보자 및 당선자의 지역별 분포 상황은 제20대 총선 이전의 국회의원 선거, 특히 여성할당 후보공천제가 시행되기 이전의 선거에서도 관찰되는가?

〈표 5〉는 제20대 총선에서 드러난 여성후보자 및 당선자 현황의 지역별 차이를 좀 더 면밀히 검토하기 위해 여성후보의 지역별 현황을 여성할당제가 시행되기 전인 제15대 총선부터 제20대 총선까지를 비교하였다. 우선 흥미로운 점은 가설1에서 제시하였듯이 여성할당제 선거제도 개혁이 이루어지기 전인 제15대 총선과 비교할 때, 제16대 총선 이후 여성후보 공천자 수가 급격히 증가하였다는 점이다. 제15대 총선에서 단 1명의 여성후보만을 공천하였던 새누리당계는 제18대 이후 비약적인 증가를 보이고 있으며, 민주당계는 새누리당계비해 더 지속적이고 일관되게 여성후보의 공천자 수를 늘려왔다. 또한 주요 두 정당에 비해 군소정당들이 여성후보를 더욱 많이 공천하고 있다는 점도 특기할만하다. 다만 이들은 특정한 이념, 연령층을 중심으로

〈표 5〉 지역별 여성후보자 수의 변화, 제15대~20대 국회의원선거

	회기	서울	경기	경남	경북	호남	충청	강원	총합
지역구 수	15대	47	49	44	32	37	28	16	253
	16대	45	52	38	27	29	24	12	227
	17대	48	61	41	27	31	24	11	243
	18대	48	63	41	27	31	24	11	245
	19대	48	64	40	27	30	25	12	246
	20대	49	73	40	25	28	27	11	253
새누리계	15대	1	0	0	0	0	0	0	1
	16대	2	1	0	1	1	0	0	5
	17대	2	3	1	1	1	0	0	8
	18대	8	6	1	2	1	0	0	18
	19대	5	7	2	1	0	1	0	16
	20대	6	6	2	2	0	0	0	16
민주당계	15대	2	1	2	0	0	1	0	6
	16대	3	0	0	1	2	0	0	6
	17대	4	3	1	1	1	1	0	11
	18대	9	3	0	1	1	1	0	15
	19대	9	5	1	2	2	1	1	21
	20대	13	8	2	1	1	0	0	25
기타	15대	6	1	3	3	0	1	0	14
	16대	15	1	1	2	2	1	0	22
	17대	9	13	9	7	4	3	1	46
	18대	20	32	21	5	9	9	3	99
	19대	4	7	4	3	5	2	1	26
	20대	14	17	4	4	11	4	1	55
총합	15대	9	2	5	3	0	2	0	21
	16대	20	2	1	4	5	1	0	33
	17대	15	19	11	9	6	4	1	65
	18대	37	41	22	8	11	10	3	132
	19대	18	19	7	6	7	4	2	63
	20대	33	31	8	7	12	4	1	96

자료원: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템

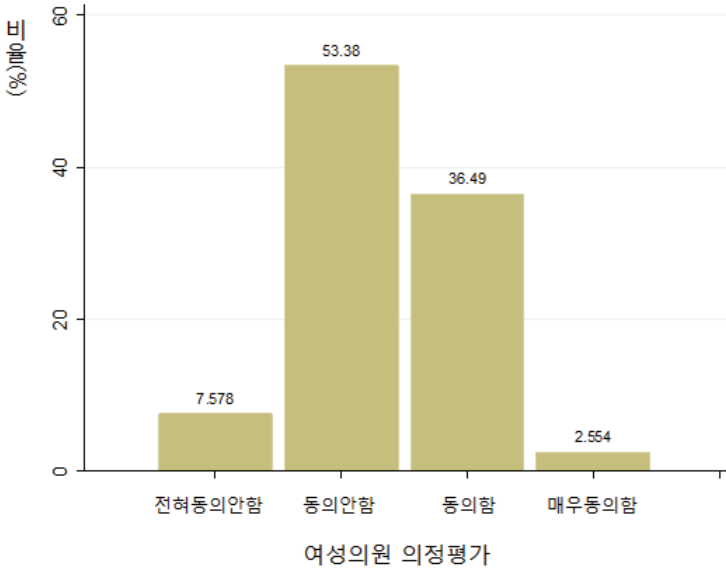
지지층을 규합하려는 전략을 추구하고 정당의 생명력이 일시적이라는 점을 고려할 때, 여성할당 후보공천제와 같은 제도개혁이 수반할 것으로 예상되는 장기적인 효과에 기인한 것으로 보기는 어려울 것 같다. 그럼에도 불구하고 제15개 국회의원 선거 이후 주요 두 정당이 여성후보의 공천자 수를 늘려온 현황은 가설1을 지지한다고 할 수 있다.

둘째, <표 5>의 결과는 주요 두 정당의 여성후보자 공천이 기존의 지역적 지지기반을 벗어난 지역으로까지 확대되고 있음을 통해 가설 2 역시 지지한다. 새누리당계는 제15대 총선과 나머지 총선을 비교할 때, 여성후보자 공천을 경남과 경북 이외에도 경기 지역에서의 여성후보자 공천을 늘려왔다. 민주당계 역시 경기 지역에서의 여성후보자 수가 급격히 상승하였을 뿐 아니라 경북과 호남지역에서 지속적으로 여성후보자를 공천하고 있다. 이는 제20대 국회의원 선거의 여성후보 공천 현황을 분석함으로써 드러난 세 개 지역군 간의 차이가 여성할당 후보공천제가 도입된 이후의 지역구 여성후보공천 현황을 통해 일관되게 관찰되는 현상임을 의미한다. 새누리당계와 민주당계는 모두 서울, 경기 지역에서 지속적으로 더 많은 여성후보를 공천하고 있을 뿐 아니라 각각 영남지역과 호남지역에서 여성후보 공천자 수를 증가시키고 있다. 그러면, 위와 같이 각 정당의 여성후보자 공천현황을 변화를 통해 확인되는 여성할당 선거제도 개혁의 효과가 유권자 개인의 여성정치인에 대한 수용성에도 변화를 가져왔을 것인가? 아래에서는 여성할당 선거제도의 효과에 대한 기존논의에서 간과되어 온 여성의원에 대한 유권자의 평가와 관련된 두 가지 가설을 검증도록 한다.

## V. 여성할당 후보공천 개혁과 유권자의 수용성

### 1. 자료 및 변수

여기서는 한국 사회 내 여성할당 후보공천 선거제도 개혁에 대한 유권자의 수용성 측면을 살펴본다. 특히 가설 3과 가설 4와 관련하여 여성할당 후보공천 제도개혁이 이루어진 이후 15년여가 지난 시점에서 여성의원들의 입법활동에 대한 한국 유권자들의 평가를 분석한다. 이를 위해 제20대 국회의원 선거 사후 대면면접조사를 통해 이루어진 유권자 1,215명에 대한 설문조사 자료를 활용하였다. 해당자료는 기존



〈그림 1〉 남성의원과 비교할 때 여성의원의 의정활동 우수성 평가 분포

의 설문조사에서 포함되지 않았던 여성의원의 의정활동에 대한 한국 유권자들의 평가항목을 포함하고 있는 장점이 있다. 본 연구에서는 특히 “귀하께서는 여성의원이 남성의원보다 의정활동을 더 잘한다는 주장에 얼마나 동의하십니까?”라는 질문에 대한 응답을 활용한다. 응답자들은 ‘매우 동의한다’부터 ‘전혀 동의하지 않는다’까지 4점 척도의 응답지에 답하였다. 그 가운데 응답자의 39.1%는 여성의원이 남성의원보다 의정활동을 더 잘한다고 평가하고 있다. 〈그림 1〉은 각 항에 대한 응답자의 분포를 보여준다. 해당 질문에 응답한 1,214명의 유권자 가운데 ‘매우 동의한다’가 2.6%, ‘동의한다’가 36.5%, ‘동의하지 않는다’가 53.4%, ‘전혀 동의하지 않는다’가 7.6%를 차지하였다. 본 연구에서는 이와 같은 여성의원의 의정활동 평가에 대한 응답을 ‘전혀 동의하지 않는다’와 ‘동의하지 않는다’를 0, ‘동의한다’와 ‘매우 동의한다’를 1로 재코딩한 이항변수(binary variable)를 종속변수로 활용하여, 한국 유권자들이 남성의원보다 여성의원이 의정활동을 더 잘한다고 평가한 원인을 규명하고자 하였다.

가설 3과 가설 4에 근거하여 본 연구는 응답자의 거주지역과 성별을 주요 독립변수로 모형화하였다. 가설 3은 집합적 수준에서 지역별로 상이한 수준의 여성후보 공천이 개인적 수준에서 지역거주자들의 여성의원에 대한 평가에 영향을 미칠 것으로

예상하고 있다. 이를 검증하기 위해 강원제주지역 거주자를 비교기준(baseline)으로 삼고 나머지 지역의 거주여부가 여성의원의 입법활동에 대한 평가에 영향을 미치는지를 분석하였다. 또한 가설4는 정치심리학적 이론에 근거하여 성별에 따라 여성의원에 대한 평가가 상이할 수 있음을 제기한다. 이를 검증하기 위해 여성을 0, 남성을 1로 코딩한 이항변수를 활용하였다.

두 개의 독립변수 이외에 여성의원의 의정활동 평가에 영향을 미칠 것으로 예상되는 다음과 같은 변수를 통제하였다. 첫째, 유권자 개인의 이념성향이다. 정당정치에 관한 기존 연구는 좌파정당이 우파정당에 비해 여성의 정치적 대표성에 우호적이라고 주장한다(Beckwith 1986; Caul 2001). 이는 좌파정당을 지지하는 유권자는 우파정당을 지지하는 유권자에 비해 여성의 정치적 대표성에 우호적일 가능성이 높다는 점을 의미하며, 그에 따라 좌파정당을 지지하는 유권자들이 다른 유권자들에 비해 여성의원들의 의정활동에 대해 더욱 긍정적인 평가를 내릴 가능성이 높다는 것을 함의한다. 본 연구에서는 이러한 유권자의 이념성향을 통제하기 위해 유권자가 0부터 10점의 척도 내에서 스스로 규정한(self-placement) 이념성향을 활용하였다. 이 때 0은 좌파 또는 진보적 성향을 10은 우파 또는 보수적 성향을 의미한다. 이와 같은 측정지표의 이용은 최근 한국 유권자들의 이념성향을 경험적으로 측정하는 타당한 방식에 대하여 다양한 주장(이내영 2009; 한정훈 2016)에도 불구하고, 다수의 연구가 응답자 개인이 스스로 규정한(self-placement) 이념성향을 보편적 지표로 이용하고 있다는 점에서 찾아볼 수 있다.

둘째, 유명한 여성정치인의 후광효과(halo effect)를 통제하였다. 유명한 여성정치인의 존재는 해당 정치인이 유권자에게 노출되면서 또 다른 여성정치인 또는 여성의원에 대해 긍정적인 인식을 유도할 가능성을 내포한다. 예를 들어, 최근 라틴아메리카 선거에 관한 경험적 연구는 유권자가 쉽게 알아볼 수 있는 대중적인 정치인 가운데 여성의 수가 많을수록 남성과 여성 간 정치참여의 격차를 줄일 수 있다는 점을 검증하고 있다(Desposato and Norrander 2008). 본 연구는 제20대 국회의원 선거에서 이와 같이 유명한 여성정치인의 존재가 내포하는 후광효과를 통제하기 위해 박근혜 대통령에 대한 호오도(好惡度)를 이용하였다. 특히 “우리나라의 주요 정치인인 박근혜 대통령에 대해 어떻게 생각하시는지 알고 싶습니다. 박근혜 대통령을 얼마나 좋아하거나 싫어하는지를 예를 참조하여 0에서 100까지의 숫자로 말씀해주세요시오. 100은 대단히 호의적인 느낌을, 0을 대단히 부정적인 느낌을 의미합니다”라는 질문에 대한

응답을 활용하였다.

셋째, 제19대 의정 전반에 대한 만족도가 여성의원의 의정활동에 대한 평가에 영향을 미칠 가능성을 통제하였다. 예를 들어, 전체적으로 제19대 국회의정에 불만인 유권자는 그러한 불만을 남성의원과 여성의원을 구분하지 않고 표출하거나, 또는 그러한 불만을 야기한 국회의 절대다수 구성원이 남성의원이라는 점에서 오히려 여성 의원에 대해서는 상대적으로 더 좋은 평가를 내릴 수도 있다. 이를 통제하기 위해 본 연구에서는 “귀하께서는 지난 제19대 국회의 활동에 대해 얼마나 만족하십니까”라는 질문에 ‘매우 만족한다’에서 ‘전혀 만족하지 않는다’ 등 4점 척도로 이루어진 응답을 활용하였다.

마지막으로 정치관심도 자체도 여성의원의 의정활동 평가에 일정한 영향력을 미칠 수 있다는 점을 통제하였다. 정치에 관심이 더 많은 사람이 여성이라는 소수의 문제에 더욱 관심이 높을 것으로 보일 뿐 아니라 여성의원에 대한 호불호에 대해서도 더욱 강한 선호를 표출할 가능성이 높기 때문이다. 정치관심도 역시 4점 척도의 응답항으로 이루어진 설문항을 이용하였다.

## 2. 분석결과

〈표 6〉은 위에서 제시한 여성의원의 의정활동 평가에 관한 종속변수를 로짓모형을 사용하여 분석한 결과다. 본 연구의 주요 가설과 관련된 ‘성차지역모형’의 설명력을 살펴보기 위해 주요 가설과 관련된 독립변수를 제외한 인구사회학적 변수와 통제 변수만으로 기본모형을 구성하였다. 기본모형과 ‘성차지역모형’ 사이의 설명력의 차이는 로그우도 검증 결과 통계학적으로 유의미한 것으로 드러났다. 따라서 응답자의 성별과 거주지의 차이를 포함한 성차지역모형은 여성의원의 의정활동에 대한 응답자들의 평가에 대하여 상대적으로 설명력이 더 높은 모형임을 알 수 있다.

〈표 6〉의 결과는 전체적으로 여성할당 후보공천제도가 여성의원의 의정활동 평가에 대한 유권자의 인식에 긍정적인 영향을 미쳤을 가능성을 부인한다. 먼저 가설 4와 관련된 성별 변수의 통계학적 유의미성을 살펴보면, 성차지역모형의 결과는 성별에 따라 여성의원의 의정활동 평가가 달라지며, 남녀 간의 그러한 인식 차이가 통계학적으로도 유의미하다는 점을 보여준다. 승산비 0.55는 여성의원이 남성의원보다 의정활동을 못했다고 평가할 확률에 비해 더 잘했다고 평가할 확률비가 남성은 여성



〈표 6〉 여성의원 의정활동 평가에 관한 로짓회귀분석

종속변수: 여 > 남 (1)	기본모형		성차지역모형	
	회귀계수 (표준오차)	승산비	회귀계수 (표준오차)	승산비
성별			-0.60(0.13)**	0.55
서울			0.11(0.23)	1.12
인천경기			0.10(0.22)	1.10
부산경남			0.35(0.25)	1.41
대구경북			-0.07(0.28)	0.93
광주호남			-0.03(0.31)	0.97
대전충청			0.00(0.02)	1.00
연령	0.01(0.01)	1.01	0.00(0.01)	1.00
소득	0.10(0.04)**	1.11	0.09(0.04)**	1.10
이념	-0.05(0.04)	0.95	-0.04(0.04)	0.96
새누리지지	0.13(0.18)	1.13	0.08(0.18)	1.09
더민주지지	-0.13(0.18)	0.88	-0.16(0.19)	0.86
국민의당지지	-0.15(0.24)	0.86	-0.13(0.25)	0.88
기타당지지	-0.59(0.60)	0.55	-0.53(0.60)	0.59
정치인박근혜	0.01(0.00)**	1.01	0.01(0.00)**	1.01
의정만족도	0.02(0.10)	1.02	-0.04(0.11)	0.96
정치관심도	-0.13(0.08)	0.88	-0.06(0.08)	0.94
상수	-0.99(0.41)**		-0.76(0.45)*	
로그우도	-718.19		-705.69	
분석대상	1,095		1,095	

\*\* P < 0.05, \* p < 0.10

의 절반밖에 되지 않는다는 것을 의미한다. 다시 말해, 남성은 여성보다 여성의원들의 의정활동을 긍정적으로 평가하지 않는다. 이러한 결과는 여성할당 후보공천제도의 개혁이 여성의원들의 의정활동 평가에 대한 남성과 여성의 차이를 완화하는 것과 유권자들의 여성후보에 대한 수용성에 영향을 미쳤다고보다는 오히려 성별의 차이에 따라 현실 정치세계에 대한 인식이 달라진다는 정치심리학에 따른 일반이론의 주장이 지지되고 있음을 함의한다.

둘째, 가설 3과 관련된 지역변수는 ‘성차지역모형’에서 어느 지역도 통계학적으로

유의미한 영향력을 지니고 있지 않다는 점을 보여준다. 여성할당 후보공천제도가 시행된 이후 지역구 공천에 대한 규정은 권고조항의 성격만을 지녔음에도 불구하고 일부 지역은 다른 지역에 비해 더 많은 여성 후보자를 공천했을 뿐 아니라 여성 당선자의 수 역시 많았다. 지역구 여성후보자 공천 및 여성당선자 수의 이러한 지역별 차이는 지역유권자들에게 여성의 정치참여 및 여성의원에 대한 인식의 변화를 가져올 것으로 예상하였으나, 그러한 예상에 부합하지 않은 결과에 해당한다.

따라서 두 가지 주요 가설과 관련된 위와 같은 결과를 종합할 때, 여성할당 후보공천제도의 개혁은 아직까지 한국 유권자들이 남성의원에 비해 상대적으로 여성의원의 의정활동을 긍정적으로 평가하는 인식의 변화를 가져오지 못했다고 할 수 있다. 이러한 결과는 여성할당 후보공천제도의 개혁이 한국 유권자가 여성의원의 의정활동을 긍정적으로 평가하는데 전혀 효과가 없었다는 것을 의미하지는 않는다. 왜냐하면, 한국 유권자들이 여성의원의 의정활동에 대해 긍정적으로 평가하는 인식이 발전했음에도 불구하고 그러한 인식이 여성의원의 의정활동이 남성의원의 의정활동보다 더 낮다고 평가할 수 있는 수준에 이르지 않았을 수도 있기 때문이다. 이와 같은 해석상의 한계는 본 연구가 활용한 자료의 한계에 기인한다. 본 연구의 종속변수는 여성의원의 의정활동에 대한 한국 유권자의 인식을 직접적으로 측정된 것이 아닌 여성의원과 남성의원의 비교를 통한 인식을 측정된 지표를 활용했던 것이다. 따라서 여성할당 후보공천제도가 여성의원에 대한 한국유권자의 수용성에 미치는 영향력에 대한 <표 6>의 결과는 남성의원과 여성의원을 비교에 근거하여 제한적으로 해석될 필요가 있다.

<표 6>의 분석결과는 상대적으로 통제변수들과 관련하여 흥미로운 결과를 보여준다. 통제변수 가운데 박근혜 대통령에 대한 호오도는 이론적 논의에 부합하는 결과를 보여준다. 여성대통령과 같이 유명한 여성정치인의 존재는 유권자들에게 여성정치인에 대한 위상 강화 및 긍정적 평가를 강화하는 효과가 있는 것이다. 반면 소득 역시 통계학적으로 유의미하게 나타나고 있다. 특히 소득이 높은 가정 구성원일수록 남성의원에 비해 여성의원의 의정활동을 긍정적으로 평가하고 있다. 소득과 관련된 이와 같은 결과를 해석하는 것은 쉽지 않을 것으로 보인다. 소득의 측정 방식이 응답자 개개인의 소득이 아니고 가정을 기준으로 측정되어 있다는 문제가 있기 때문이다. 따라서 오히려 소득은 개개인의 빈부격차를 측정하는 변수이기 보다는 계층적 차이를 측정할 수 있는 하나의 요소(component)로 생각될 필요가 있겠다. 본 연구에

서 소득은 통제변수로 사용하고 있을 뿐 아니라, 소득을 분석모형에서 제외하더라도 <표6>과 유사한 결과를 얻을 수 있었다는 점에서 소득변수의 계수가 지닌 의미에 대한 추가적인 해석은 생략하기로 한다.

## VI. 결론

본 연구는 2000년 이후 등장한 여성할당 후보공천제의 개혁이 여성의 정치적 대표성에 미치는 영향력을 분석하였다. 특히, 제도개혁의 결과가 거시적, 미시적 측면에서 사회적으로 수용되는 정도를 살펴보았다. 거시적 측면으로는 여성할당 후보공천제의 개혁에 따라 한국 사회 내 각 정당들이 지역구 여성후보 공천과정에서 여성후보를 수용하는 정도를 시기별로 비교하였다. 미시적 측면으로는 여성할당 후보공천제의 개혁에 따라 한국 유권자들이 여성의원들의 의정활동을 수용하는 정도를 설문조사 자료 분석을 통해 검증하였다. 이와 같은 제도개혁의 수용성에 대한 질문은 여성의 정치적 대표성이 한국 사회에서 발전해가고 있는 과정을 연구하는데 필수적인 질문임에도 불구하고 기존 문헌이 간과하고 있었던 것이다. 본 연구는 이러한 연구의 격차를 메우고자 하였다.

본 연구는 크게 다음과 같은 두 가지 흥미로운 결과를 제시하였다. 첫째, 여성할당 후보공천제도 개혁의 결과 한국 사회 내 각 정당은 시기별로 여성후보 공천자 수를 늘려왔을 뿐 아니라, 각 정당의 주요 지지기반을 중심으로 공천지역 역시 확대하여왔다. 둘째, 여성할당 후보공천 제도에 대한 정당의 적극적인 수용의 측면과 달리 유권자의 수용성은 상대적으로 낮은 것으로 드러났다. 여성할당 선거제도의 발전에도 불구하고 유권자의 인식은 남성의원에게 비해 여성의원의 의정활동을 더욱 긍정적으로 평가하는 수준에 이르지 않았다.

본 연구결과는 한국 사회 내 여성의 정치적 대표성의 정립을 위해 다음과 같은 제도적 개선에 대한 논의를 촉발할 것으로 보인다. 첫째, 비례대표 여성할당제와 관련된 법 규정이 제대로 준수되고 있지 않다는 점을 고려할 때, 각 정당이 법 규정을 이행할 수 있는 강제 또는 부분적 강제, 비강제 등의 조치에 대한 논의가 강화되어야 할 것 같다. 비례대표 국회의원 여성할당제에 대한 이행강제를 위한 후속조치의 필요성은 이미 오래전부터 여성계가 요구하고 있는 부분이다. 그러나 제18대 국회의원 선거

이후 주요정당들이 점차적으로 비례대표 여성할당 규정을 엄격히 준수하는 경향은 법 규정에 의해 정당의 공천을 강제하려는 조치는 너무 성급한 것으로 보인다. 제도 개혁이후 점차적으로 개선되는 현상을 고려할 때, 오히려 부분적 강제규정 또는 유권자의 투표를 통한 비강제적 이행 가능성 등에 관한 방안을 마련하거나 대국민 홍보를 강화할 필요가 있을 것 같다.

둘째, 지역구 후보공천의 경우에도 30%를 여성으로 할당하도록 노력하라는 현행 규정의 개혁 역시 비례대표 여성할당제와 유사한 논의에서 대안을 찾아야할 것으로 보인다. 다시 말해, 법 규정 강화를 통해 시민사회 내 자율적인 동학을 성급히 제약하기 보다는 여성정치인들의 경쟁력 강화와 여성정치인들에 대한 정당 및 유권자의 인식 변화가 우선적으로 이루어질 필요가 있다. 또한 의무규정으로 전환하는 작업을 우선하는 경우에도 의무할당율을 어느 기준에서 설정해야할 것인지에 대한 사회적 동의가 있어야할 것이다. 아시아 국가, 민주주의 발전도상 국가, 발전된 선진국가 또는 전 세계 국가 전체 등 다양한 참고집단(reference group) 가운데 어느 집단을 한국 사회 공동체가 발맞춰 가야하는 대상으로 삼고 있는지가 이와 관련하여 중요할 것 같다.

마지막으로 현재까지의 여성할당제만으로는 한국 사회 내 성불평등 인식이나 여성 의원의 의정활동 평가에 대한 남녀의 대립적 사고를 완화하지 못하고 있다. 따라서 더욱 근본적으로는 성평등 인식 교육과정의 개발과 유포, 남녀 국회의원의 의정활동에 대한 홍보 및 유권자와의 소통 강화 등을 위한 제도 등이 발전될 필요가 있을 것으로 보인다.

투고일: 2016년 8월 20일

심사일: 2016년 9월 28일

게재확정일: 2016년 10월 3일

## 참고문헌

- 김민정. 2014. “한국 여성의 정치적 대표성 확대를 위한 여성할당제의 효과.” 『페미니즘연구』 14권 2호, 203-241.
- 김은경. 2010. “여성대표성 확보의 기제로서 할당제 효과: 16, 17대 여성의원의 대표발의

- 활동을 중심으로.”『의정연구』 16권 2호, 101-134.
- 김현희·오유석. 2010. “여성정치할당 10년의 성과와 한계.”『동향과 전망』 79호, 140-182.
- 문경희. 2007. “여성과 정치 그리고 할당제 - 국제적 동향과 쟁점.”『페미니즘연구』 7권 1호, 272-300.
- 박경미. 2012. “여성할당제 적용 요인 연구: 제19대 총선의 여성 지역구 후보의 정당공천.”『의정연구』 18권 3호, 73-103.
- 여성신문. 2015. ““남녀국회의원 동수 시대로”여성 지도자 100인 선언.”(8월 17일).
- 배정아·윤태섭. 2014. “선거제도와 여성참여.”『지방행정연구』 28권 1호, 29-54
- 서현진. 2004. “17대 총선 여성후보자의 개인적 배경과 주요정당 공천.”『국제정치논총』 44집 4호, 263-288.
- 손혜연. 2009. “제도가 여성의 정치대표성 확대에 미치는 영향: 아르헨티나 여성할당제 법을 중심으로.”『국제정치논총』 49집 1호, 353-373.
- 오미연·김기정·김민정. 2005. “한국정당의 여성국회의원 후보자 공천과 한국의 여성정치.”『한국정치학회보』 39집 2호, 369-397.
- 이내영. 2009. “한국유권자의 이념성향의 변화와 이념투표.”『평화연구』 17권 2호, 42-72.
- 전경옥. 2003. “한국 여성의 정치참여와 여성정책에 관한 연구-1960년대부터 현재까지: 정치참여 관련 정책부문.”『한국정치학회보』 37집 1호, 135-158.
- 전진영. 2013. “국회의원 여성할당제 채택의 정치적 동인 분석.”『한국정치연구』 22집 1호, 29-52.
- 조현옥·김은희. 2010. “한국 여성정치할당제 제도화 과정 10년의 역사적 고찰.”『동향과 전망』 79호, 119-139.
- 한정훈. 2016. “한국유권자의 이념성향: 통일의 필요성 인식에 미치는 효과에 관한 사례 분석.”『한국정치학회보』 50집 4호, 105-126.
- 황아란·서복경. 2011. “여성의 정치적 대표성과 선거제도 효과: 지방의원 선거를 중심으로.”『선거연구』 1권 1호, 99-128.
- Beckwith, Karen. 1986. *American Women and Political Participation: The Impacts of Work, Generation, and Feminism*. Praeger.
- Carroll, Susan J. 1994. *Women as Candidates in American Politics*. Bloomington: Indiana University Press.
- Carver, Joan S. 1979. “Women in Florida.” *Journal of Politics* 41. No. 3, 941-955.
- Caul, Miki. 2001. “Political Parties and the Adoption of Candidate Gender Quotas: A Cross National Analysis.” *Journal of Politics* 63. No. 4, 1214-1229.
- Desposato, Scott and Barbara Norrander. 2008. “The Gender Gap in Latin America:

- Contextual and Individual Influences on Gender and Political Participation.” *British Journal of Political Science* 39. No. 1, 141-162.
- Fox, Richard L. 2000. “Gender and Congressional Elections.” In *Gender and American Politics*. (eds.) S. Tolleson-Rinehart and I. Josephson. Armonk: M.E. Sharpe, 227-256.
- Gray, Triaca. 2003. “Electoral Gender Quotas: Lessons from Argentina and Chile.” *Bulletin of Latin American Research* 22. No. 1, 52-78
- Huntington, Samuel P. 1993. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.
- Lawless, Jennifer L., and Kathryn Pearson. 2008. “The Primary Reason for Women’s Underrepresentation? Reevaluation the Conventional Wisdom.” *Journal of Politics* 70. No. 1, 67-82.
- Mansbridge, Jane. 1999. “Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent ‘Yes’.” *Journal of Politics* 61. No. 3, 628-657.
- Phillips, Anne. 1995. *The Politics of Presence*. Oxford: Oxford University Press.
- Pitkin, Hanna Fenichel. 1967. *The Concept of Representation*. University of California Press.
- Rosenthal, Cindy Simon. 1995. “The Role of Gender in Descriptive Representation.” *Political Research Quarterly* 48. No. 3, 599-612.
- Schwindt-Bayer, Leslie, and William Mishler. 2005. “An Integrated Model of Women’s Representation.” *Journal of Politics* 67. No. 2, 407-428.
- Smith, Eric R.A.N., and Richard L. Fox. 2001. “A Research Note: The Electoral Fortunes of Women Candidates for Congress.” *Political Research Quarterly* 54. No. 1, 205-221.
- Tolleson-Rinehart, Sue. 1992. *Gender Consciousness and Politics*. New York: Routledge.
- Welch, Susan. 1977. “Women as Political Animals? A Test of Some Explanations for Male-Female Political Participation Difference.” *American Journal of Political Science* 21. No. 4, 711-730.

ABSTRACT

---

## The Influence of the Candidate Selection Law with Gender Quotas on the Social Acceptability of the Female Politicians

**JeongHun Han** | Seoul National University

This article analyzes the influence of the candidate selection law with gender quotas reformed after 2000. In particular, it empirically tests the effect of the institutional reform on parties' acceptability of female candidates and public acceptability of female representatives. Results show two interesting points. First, the institutional reform on the gender quotas has significantly influenced on the increase in the number of female candidate and the enlargement of the regions in which female candidates are nominated. Second, the public acceptability of female representatives has not been improved by the reform. The legislative performance of female representatives is not much more positively assessed than that of male representatives by public. These outcomes imply that any institutional reform on gender quotas in the future might build the measures to develop the positive acceptability of female politicians by public.

**Keywords:** Candidate Selection Law, Gender Quotas, Acceptability, Female Politicians, Institutional Reform