

2015

연구보고서-9

I S S U E P A P E R

지역구 여성할당제 30% 의무화


수행과제명 • 여성의 정치적 대표성 관련 선거법·제도의 효과성 연구


과제책임자 • 김원홍 연구위원




한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

지역구 여성할당제 30% 의무화*

수행과제명  여성의 정치적 대표성 관련 선거법·제도의 효과성 연구

과제책임자  김원홍 연구위원

 Tel: 02-3156-7101

 e-mail: kwh56@kwidimail.re.kr

요약

지난 10여년간 도입되어 적용된 여성공천할당제는 많은 문제점들과 한계들에도 불구하고 가시적으로 여성의원의 수적 증대를 가져왔으며, 또한 그 기저에 많은 여성예비정치인의 풀을 형성하는데 큰 기여를 함. 그러나 우선적으로 강제이행조치가 수반되어 있지 않기 때문에, 정당의 자율적인 여성공천 실시 노력의 강도에 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없음. 따라서 여성공천할당제의 실효성을 강화시키고, 더 나아가 정치에 대한 패러다임과 인식을 변화시키고 여성(예비) 정치인의 풀을 더욱 확장하기 위해서는 비례대표 여성공천 할당제의 준수와 더불어 지역구 여성공천 할당제 30%를 의무화해야 함.

* 이 이슈페이퍼는 다음과 같이 인용해 주십시오.

김원홍·김복태·김혜영·김은주·전선영(2015). 여성의 정치적 대표성 관련 선거법·제도의 효과성 연구. 서울: 한국여성정책연구원.

1 배경 및 문제점

- 여성공천할당제는 2000년 정당법 개정을 통해 국회 및 광역의회 비례대표에 먼저 도입되었음.
 - 정당법 제31조 제4항 : “정당은 비례대표 선거구 국회의원 선거후보자와 비례대표 선거구 시도의회의원 선거후보자 중 100분의 30 이상을 여성으로 추천하여야 한다.”
 - 이 때 도입된 비례대표 여성할당제는 강제이행조치가 부재한 단순 의무화 규정으로 단지 선언적 의미만 가졌음.
- 2004년 정당법과 공직선거법의 개정으로 국회 비례대표 여성할당 비율이 국회의원 선거의 경우 30%에서 50%로 확대되었고, 2005년 공직선거법 개정으로 여성에게 홀수번호를 부여하는 남녀교호순번제를 도입함.
- 한편, 지방의회의원 선거의 경우 2002년 정당법 제31조를 개정하여 “정당은 비례대표선거구시·도의회의원 선거후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 비례대표선거구 시·도의회의원 선거후보자명부 순위에 따라 2인마다 여성 1인이 포함되도록 하여야 한다”고 규정함.
 - 광역의회 비례대표 여성추천 비율을 30%에서 50%로 확대하였고 비례대표 후보 2인마다 여성 1인을 추천하도록 함.
 - 또한 공직선거법 52조의 개정을 통해 이를 위반 시 등록을 무효화하도록 하는 강제이행 조치를 도입함.
- 그리고 2005년 공직선거법의 개정을 통해 기초의회 비례대표가 신설되면서 기초의회 비례대표에도 50% 여성 할당 및 홀수번호 부여를 도입함.

- 2006년 공직선거법 개정을 통해 비례대표 50% 여성 할당과 남녀 교호순번제를 위반할 경우에 대한 수리불허 및 등록무효 대상을 광역의회만이 아니라 기초의회에도 적용되도록 확대함.

● 한편, 지역구 여성공천할당제는 비례대표 여성공천할당제보다 늦게 도입되었음.

- 국회의원 선거의 경우, 2004년에 도입됨. 공직선거법 제47조 ④항에 “정당이 임기만료에 따른 지역구 국회의원 선거 및 지역구 지방의회의원 선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국 지역구 총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다”고 규정하여 노력 사항으로 도입됨.
- 지방의회 선거의 경우 2002년 정당법 개정으로 광역의회 지역구 30% 여성할당제가 도입되었고 2005년 기초의회 지역구 선거에도 30% 여성할당이 도입되었음. 2010년에는 공직선거법 개정을 통해 지방선거 지역구 여성할당제의 실효성을 높이기 위해 공직선거법 제47조 5항을 신설하여 “당이 임기만료에 따른 지역구 지방의회 의원 선거에 후보자를 추천하는 때에는 지역구 시·도의원 선거 또는 지역구 자치구·시·군 의원 선거 중 어느 하나의 선거에 국회의원 지역구(군 지역을 제외하며, 자치구의 일부지역이 다른 자치구 또는 군지역과 합하여 하나의 국회의원 지역구로 된 경우에는 그 자치구의 일부지역도 제외한다)마다 1명 이상을 여성으로 추천하여야 한다.”고 규정하였음. 또한 제47조 제5항의 위반 시 “해당 국회의원 지역구의 지역구 시·도의원후보자 및 지역구 자치구·시·군의원후보자의 등록은 모두 무효로 한다”고 규정하여 강제 이행토록 함.

〈표 1〉 여성할당제 관련 법조항

시기	관련조항	핵심내용	적용선거
2000. 2.16	• 정당법 제31조	- 국회 및 광역의회 비례대표 30% 여성추천의무화	2000년 총선
2002. 3.7	• 정당법 제31조 • 공직선거법 제47조 제52조	- 광역의회 비례대표 50%와 2인 중 1인 여성추천도입 - 광역의회 지역구 30% 추천권고 광역의회비례대표50% 및 2인 중 1인 여성 추천 위반 시 등록무효	2002년 지방선거
2004. 3.12	• 정당법제31조 • 공직선거법 제47조	- 국회 비례대표 여성추천 50%로 확대 - 국회 지역구선거 30% 여성할당 권고	2004년 총선
2005. 8.4	• 공직선거법 제47조 제49조 제52조	국회비례대표 홀수번호 부여 - 기초의회비례대표제 도입 - 기초의회비례대표 50% 여성할당 및 홀수번호 부여 - 지역구 국회의원선거와 지역구 지방 의회 의원선거 30% 여성할당 권고 - 기초의회 중선거구제 도입	2006년 지방선거
2006. 10.4	• 공직선거법 제47조 제52조	- 비례대표50%여성할당 및 홀수번호로 부여 위반 시 수리불허 및 등록무효대상을 광역의회 및 기초의회로 확대	2006년
2010. 3.12	• 공직선거법 제47조 제52조	- 지방선거에서 국회의원 지역구마다 1명 이상을 여성으로 추천하며 이를 위반 시 등록무효로 함(군지역제외). 단 후보총수가 의원정수 50%미만인 경우는 제외	2010년 지방선거

출처: 국가법령정보센터.

앞서 본 바와 같이 지역구 30% 여성할당제는 국회나 지방의회 모두 정당의 노력사항으로 규정하여 강제력이 없음.

- 특히 국회 지역구 여성할당제는 지방선거보다 더 취약함.

* 지방선거 30% 여성할당제는 2010년 공직선거법 47조 5항의 신설과 52조의 개정을 통해 국회의원 선거구당 1인 이상의 여성 의무공천 및 강제이행조치 조항 등을 신설하는 등 실효성을 점진적으로 강화하고 있는데 반해,

* 국회의원 선거의 지역구 여성할당제는 도입 이후 지난 10년 동안 단 한 번의 개정도 이루어지지 않았음.

2 조사 및 분석결과

1) 할당제 도입의 효과 및 한계

- 도입된 여성할당제의 성과는 명백함. 즉, 2000년 여성할당제 도입 이후 여성의 정치적 대표성은 크게 증가하였음.
- 여성할당제가 도입되기 이전이었던 15대 국회에서 여성의원은 전체 299명 중 9명으로 3%에 불과하였으나, 2000년 비례대표 30% 여성할당제의 도입 후에 실시된 제16대 선거에서는 273명 16명인 5.9%, 제17대 국회에서는 299명 중 39명인 13%, 제18대 국회는 299명 중 41명인 13.7%, 제19대 국회는 300명 중 47명인 15.7%로 증가하였음.
- 특히 제17대 국회는 한국여성정치사에서 처음으로 여성의원의 비율이 두 자릿수를 기록하였음.
- 비례대표 50% 여성할당제 도입 이후 여성국회의원의 수는 비례대표 의원만이 아니라 지역구 의원도 꾸준히 증가함.

〈표 2〉 15대 국회~19대 국회의원선거 여성의원현황

	제15대 (1996)	제16대 (2000)	제17대 (2004)	제18대 (2008)	제19대 (2012)
전체 여성의원수	9(100.0)	16(100.0)	39(100.0)	41(100.0)	47(100.0)
비례대표 여성의원수	7(77.8)	11(69.8)	29(74.4)	27(65.9)	28(59.6)
지역구 여성의원수	2(22.2)	5(31.2)	10(25.6)	14(34.1)	19(40.4)

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템.

- 그러나 국회 비례대표 여성할당제는 단순의무화로 등록무효나 선거보조금 삭감과 같은 강제이행 규정이 없기 때문에 이를 위반해도 제재할 방법이 없음. <표 3>에서 보는 바와 같이 할당제 도입 초반 선거의 경우, 거대 정당들도 비례대표 50% 여성할당과 남녀교호순번(홀수번호) 부여를 제대로 이행하지 않았음.

〈표 3〉 정당별 비례대표 여성할당제 추진현황(2004년 선거)

정당명	비례대표후보자 총원(남/여)	비례대표 순번부여 현황
한나라당	43(22/21)	홀수여성(예외 41남)
새천년민주당	26(13/13)	홀수여성(예외 11남, 12여, 18여, 23남, 24여)
열린우리당	51(25/26)	1~25 홀수여성/ 26~61 짝수여성
자민련	15(10/5)	1~5 남/ 6, 7 여/ 8~12 남/ 13~15 여
국민통합21	4(1/3)	1~3 여/ 4 남
가자희망2080	6(4/2)	4, 6 여
공화당	2(2/0)	모두남성
구국총합	2(1/1)	홀수여성
기독교당	14(7/7)	1 여/ 2~5 남/ 6, 11, 13 남/ 6,7,9,10,12,14 여
노년권익보호당	3	모두남성
녹색사민당	6(3/3)	1,2,5 남
민주노동당	16(8/8)	홀수여성
민주화합당	1(1/0)	남
사회당	1(0/1)	여

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템.

- 이러한 경향은 2008년 제18대 국회의원 선거, 2012년 제19대 국회의원 선거에서도 그대로 나타났음.
- 제18대 국회의원선거에선 50% 여성 추천과 홀수번호 부여 모두를 이행한 정당은 총 16개 정당 중 자유선진당, 민주노동당, 진보

신당 등 4개뿐이었음.

- 제19대 국회의원 선거에서는 총 20개 정당 중 통합진보당, 녹색당, 국민행복당, 진보신당, 청년당 등 가치를 기반으로 한 5개의 소수 정당들만이 50% 여성 할당과 홀수번호 부여를 이행하였음.

〈표 4〉 정당별 비례대표 여성할당제 추진현황(2008년 선거)

정당명	비례대표후보자 총원(남/여)	비례대표 순번부여 현황
통합민주당	31(16/15)	홀수여성(예외 31남)
한나라당	49(25/24)	홀수여성(1~39 홀수여성, 40~49 짝수여성)
자유선진당	20(10/10)	홀수여성
민주노동당	10(5/5)	홀수여성
창조한국당	12(9/3)	1~4 남/ 6, 9~12 남/ 5,7,8 여
친박연대	14(8/7)	1,4,5,7,9,11,13 여(12공석)
국민실향안보당	4(3/1)	1~3 남/ 4 여
기독교당	10(7/3)	1, 9, 10 여/ 2~7 남
문화예술당	7(5/2)	3,5 여
신민당	1	남
신미래당	1	남
직능연합당	4	모두남성
진보신당	11(5/6)	홀수여성
평화통일가정당	13(8/5)	1~5 남/ 6~10 여/ 11, 12 남
한국사회당	2(1/1)	홀수여성

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템.

〈표 5〉 정당별 비례대표 여성할당제 추진현황(2012년 선거)

정당명	비례대표후보자 총원(남/여)	비례대표 순번부여 현황
새누리당	44(23/21)	홀수여성(예외 43남)
민주통합당	38(20/18)	홀수여성(예외 37남)
자유선진당	16(10/6)	홀수여성(예외 13, 15남)
통합진보당	20(10/10)	홀수여성
창조한국당	4(2/2)	1, 4여/ 2, 3 남
국민생각	7(4/3)	1, 3, 6 여/ 2, 4, 5, 7 남
가자! 대국민중심당	7	모두남성
친박연대	4(2/2)	2, 3 여/ 1, 4 남
국민행복당	6(3/3)	홀수여성
기독당	8(6/2)	3, 8 여
녹색당	3(1/2)	홀수여성
대한국당	3	모두남성
미래연합	2	모두남성
불교연합당	4	모두남성
정통민주당	7(3/4)	3, 4, 6, 7 여
진보신당	7(3/4)	홀수여성
청년당	4(2/2)	홀수여성
한국기독당	2	모두남성
한국문화예술당	1	남성
한나라당	1	남성

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템.

- 이상에서 보는 바와 같이 비례대표 여성할당제의 강화를 위해서는 단순의무 규정으로는 제도의 실효성을 거두기 어렵기 때문에 지방선거 비례대표 여성할당제의 강제이행과 같이 위반 시 제재를 가할 수 있는 강제이행조치가 수반되어야 함.

- 마찬가지로 권고조항으로 되어 있는 국회의원 선거의 지역구 여성할당제는 이를 위반할 경우 제재할 강제이행 장치가 없어 여성할당제 도입의 효과를 반감시키고 있음.
- 특히 지역구 여성할당제의 의무화 및 강제화를 위한 법적 장치의 미비는 정당 차원의 자율적인 여성의무공천 실시를 위한 노력에도 걸림돌로 작용함.
 - 2012년 제19대 국회의원 선거에 앞서 민주통합당은 지역구 후보 공천 시 여성을 15% 이상 추천하도록 의무화하는 당규를 확정하였을 때 남성예비후보들의 조직적인 반발이 일어났었음.
 - 공직선거법에서 규정한 지역구 선거 30% 여성할당 권고 규정의 실효성을 높이기 위한 정당 차원에서 마련한 경과 규정이었음에도 불구하고, 43명의 민주통합당 총선 남성 예비후보들이 “신설된 당규 ‘지역구 15% 여성 의무추천제’는 헌법이 보장한 유권자 선택권과 평등권 등 헌법상 기본권을 침해하는 규정”이라며 즉각 폐지를 촉구하면서 헌법소원, 효력정지 가처분 신청, 최고위원 당무위원 공천심사위원 등에 대한 손해배상청구소송 등으로 당 지도부를 압박하였음.
 - 지역구 여성후보의무추천제는 남성후보에 대한 역차별이며, 지역구민의 선택권을 침해한다는 논리였음.
- 따라서 지역구 여성할당제의 실효성을 높이기 위해서는 현행법과 같이 정당의 노력사항으로 규정할 것이 아니라 강제력을 가진 조항으로 개정해야 함.
 - 지역구 여성할당제를 의무화하고 이를 위반 시 제재할 수 있도록 등록무효나 선거보조금 삭감과 같은 강제이행조치들이 마련되어야 함.

2) 지역구 30% 여성할당제 의무화 효과에 대한 시뮬레이션 분석

- 지역구 여성 30% 정당공천제도에 따른 여성의 정치적 대표성 효과를 보기 위해서, 가장 최근에 치러진 19대 국회의원 선거에서의 정당별 지역구 여성 공천 및 당선 결과에 따라 여성 당선자 비율을 적용해 봄.

〈표 6〉 정당별 19대 지역구 국회의원선거 여성 후보 및 당선자 현황

(단위: 명, %)

		새누리당	민주통합당	자유선진당	통합진보당	(합계)
후보자	전체	230	209	50	51	540
	여성	16	21	2	7	46
	여성비율	6.95%	10.04%	4.0%	13.73%	8.52%
당선자	전체	127	106	3	7	243
	여성	4	13	0	2	19
	여성비율	3.15%	12.26%	0%	28.57%	7.82%

자료: 19대 중앙선거관리위원회 선거결과 총람을 참고하여 작성함.

- 예컨대, 새누리당 여성후보는 16명으로 새누리당 후보자의 6.95%를 차지하며, 이들 중 4명이 당선됨으로서 25%의 당선율을 보이고 있음. 이에 지역구 후보자 230명의 30%인 69명을 여성으로 공천한다면 그 중에서 25%에 해당하는 약 17명이 당선되는 것으로 가정할 수 있으며, 남성 당선자는 총 당선자 수 127명에서 17명을 뺀 110명으로 추정할 수 있음.

- 이런 방식으로 각 당의 여성 의원 비율을 계산하여 대표성을 확인할 수 있음.

〈표 7〉 30% 정당공천제와 여성당선자 예측 현황

		새누리당	민주통합당	자유선진당	통합진보당	합계
후보자	전체	230	209	50	51	540
	여성	69	62.7	15	15.3	162
	여성비율	30%	30%	30%	30%	30%
*예측 당선자	전체	127	106	3	7	243
	여성	17	38	0	4	59
	여성비율	13.38%	35.84%	0%	57.14%	24.27%

* = 30%공천자수 × 19대 지역구 당선율.

- 민주통합당의 경우, 10.04%인 21명 여성 후보자 중 13명이 선출됨으로써 61%의 당선율을 보이고 있음. 이에 전체 209명의 후보자 중 30%인 62.7명을 여성으로 공천 시, 61%에 해당하는 38명의 여성 의원이 당선되는 것으로 예상할 수 있음.
 - 통합진보당의 경우 후보자 51명 중 13.73%인 7명의 여성 후보자 중 2명이 선출됨으로서 29%의 당선율을 보이고 있음. 따라서 51명의 국회의원 공천 후보에서 30%인 15.3명을 여성으로 공천 시, 29%에 해당하는 4명의 여성 의원이 선출된다고 나타남.
 - 따라서 전체 국회의원 후보자 540명 중 30%에 해당하는 162명의 여성에게 공천을 실시할 경우, 59명의 당선이 예측됨. 이는 전체 후보자 대비 10.9% (59/540명)이며, 여성 후보자 대비 36.4% (59명/162명)에 해당함.
- 지역구 30% 여성공천제도는 지역구에 무작위하게 공천하는 경우와 당선가능성이 높은 지역에 공천하는 경우에 따라 여성의 정치적 대표성 효과에는 차이가 발생할 것임.
- 19대 선거 결과에 근거한 지역구 30% 여성공천제도와 36.4%대의 당선율은 무작위한 공천보다는 전략공천, 야권연대 등 여성의

당선가능성을 높일 수 있는 지역을 고려하여 여성을 공천한 결과로 해석됨.

- 현재 제도 하에서 여성후보 비율의 증가에 따른 지역구 여성의원 당선자 수를 예측하기 위하여 16~19대의 지역구여성의원 당선자 수 증가 비율을 회귀분석을 통하여 계산하고, 이를 활용하여 당선자 수를 유추해 봄.

〈표 8〉 16~19대 지역구여성의원 변화

(단위: 명, %)

	의원 총수	여성 의원 총수	지역구 의원 수	지역구 여성 의원	지역구 여성후보/ 전체후보	여성 후보 비율	비례 대표 총 의원수	비례 대표 여성 의원
16대	273	16	227	5	33/1038	3.2	46	11
17대	299	39	243	10	65/1167	5.6	56	29
18대	299	41	245	14	132/1113	11.7	54	27
19대	300	47	246	19	215/1301	16.5	54	28

자료: 각 년도 중앙선거관리위원회 선거결과 총람을 참고하여 작성함.

- 먼저 16대에서 19대 총선결과에 따른 여성후보 비율이 지역구 여성의원 비율에 미치는 영향에 대한 분석 결과, 여성후보비율은 지역구 여성의원 비율에 대해 $P<.001$ 에서 통계적으로 유의미한 결과가 있는 것으로 나타남.
- * 구체적으로 여성후보 비율은 지역구 여성의원 비율에 대해 0.38의 영향을 주는 것으로 나타남.(계산식은 수식 (1))

〈표 9〉 여성후보비율이 지역구여성의원비율에 미치는 영향분석(회귀분석결과)

지역구 여성의원 비율	
여성후보비율	.38 *** (.05)
Constant	.01 *** (.00)
N	4
adj R ²	.94

*** P<.001; ** P<.01; * P<.05 (양측검증)

N: 16대-19대 총선 4회 결과

$$\text{지역구여성의원비율}_{(j)} = \alpha + \beta_1 \text{여성후보비율}_{(j)} + \varepsilon \dots\dots\dots \text{수식 (1)}$$

$$\text{지역구여성의원비율}_{(j)} = 0.0140899 + 0.3806627 \times \text{여성후보비율}$$

- * 이 모형에서 j는 국회의원 선거연도를 의미하며, 여기서는 16대, 17대, 18대, 19대를 포함함.
- * 이 모형은 종속변수로 지역구 여성의원 비율을, 독립변수는 여성 후보의 비율을 활용한 단순회귀분석이라고 할 수 있음.
- * 단순회귀분석의 회귀계수로서 β_1 은 여성후보 비율이 지역구 여성의원 비율에 미치는 영향을 나타내는 계수.
- * 이 회귀분석 결과에 의하면, β_1 이 0.3806627로 나타남. 이는 여성 후보의 비율이 1%p 증가하면, 지역구 여성의원 비율은 0.38%p 상승한다는 것을 의미
- 계산식을 활용하여 여성후보 비율을 30%로 확대할 경우, 아래의 계산식과 같이 지역구 여성의원 비율은 0.128274%로 나타남. 다시 말해서, 현재 지역구 의석이 246석인 것을 감안하면, 31.5석 정도가 될 것으로 예측됨.

$$\text{지역구여성의원비율}_{(ij)} = 0.0140899 + 0.3806627 \times 0.3 = 0.1282471$$

- 수식 (1)의 회귀분석모형을 활용하여 여성할당제가 도입되지 않았을 때, 여성후보의 비율 변화에 따른 여성의원의 비율을 예측해 봄.
 - 이는 다른 요인들을 모두 통제하였을 때, 여성후보의 비율이 여성대표성에 미치는 영향을 선형의 모형을 전제로 예측하는 기법임.
 - 이러한 선형의 모형을 전제로 할 경우, 여성대표성이 30%를 차지하기 위해서는 대략적으로 전체 후보자 중에서 여성후보자의 비율이 80%를 넘어서야 되는 것으로 나타남.
 - * 이러한 예측에 있어서, 여성후보자의 비율이 높아지면 여성대표성은 선형성을 전제로 한 예측이라는 한계를 언급하지 않을 수 없음. 오히려, 여성후보자의 비율이 증가하면 여성대표성이 선형적으로 증가하기 보다는 기하급수적으로 증가하는 비선형의 모형도 상정할 수도 있음. 그러나 현재 모형 분석을 위한 표본의 수가 지나치게 적다는 점에서 비선형의 모형으로 예측하기에는 한계가 있었음.
- 다음으로, 여성할당제 도입에 따른 여성후보자 비율 30%에 도달하는 시점을 계산해 봄.
 - 이를 위해, 먼저 16대에서 19대 총선결과에 따른 연도가 여성후보비율에 미치는 영향에 대한 분석을 실시함. 연도는 여성후보비율에 대해 $P < .001$ 에서 통계적으로 유의미한 결과가 있는 것으로 나타남. 구체적으로 연도는 여성후보 비율에 대해 0.0115824의 영향을 주는 것으로 나타나, 연도가 여성후보 비율에 미치는 영향에 대한 회귀식은 수식 (2)와 같음.

〈표 10〉 년도가 여성후보비율에 미치는 영향분석(회귀분석결과)

여성후보비율	
년도	.0115824 *** (.001)
Constant	-23.141 *** (2.66)
N	4
adj R ²	.96

*** P<.001; ** P<.01; * P<.05 (양측검증)

N: 16대-19대 총선 4회 결과

$$\text{여성후보비율}_{(j)} = \alpha + \beta_1 \text{년도}_{(j)} + \varepsilon \dots\dots\dots \text{수식 (2)}$$

$$\text{여성후보비율}_{(j)} = -23.141 + 0.0115824 \times \text{년도}$$

- 여성후보 비율에 대한 회귀식을 활용하여, 30% 여성할당제의 도입 유무에 따른 국회에서의 여성의원 비율 30% 도달 시기의 차이를 분석함.

* 먼저, **여성할당제의 도입 없이** 국회에서 여성의원 비율이 30%에 도달하는 연도별 여성의원 비율을 예측하기 위하여 수식 (2)를 수식 (1)에 대입하여 계산하도록 하며, 이는 수식 (3)과 같음.

$$\begin{aligned} \text{지역구여성의원비율}_{(j)} = \\ 0.0140899 + 0.3806627 \times (-23.141 + 0.0115824 \times \text{년도}) \dots\dots\dots \text{수식 (3)} \end{aligned}$$

* 예컨대 2016년도의 여성의원 비율을 확인하기 위하여 2016년을 수식 (3)에 대입하면, 수식 (4)와 같이 여성의원의 비율은 9.365%로 나타남.

$$\text{지역구여성의원비율}_{(j)} = 0.0140899 + 0.3806627 \times (-23.141 + 0.0115824 \times 2016) = 9.365\% \cdots \text{수식 (4)}$$

* 따라서 지역구여성의원비율의 30% 도달 시점은 수식 (5)와 같이 **2064년 총선**에서 가능할 것으로 예측할 수 있음.

$$\text{지역구여성의원비율}_{(j)} = 0.0140899 + 0.3806627 \times (-23.141 + 0.0115824 \times 2064) = 30.52\% \cdots \text{수식 (5)}$$

* **여성할당제를 적용한 경우** 국회에서의 여성의원 비율 30% 도달 시점을 분석.

: 우선 여성할당제를 적용하기 위하여 기존에 예시로 제시한 2016년도 계산식에 대해 할당량을 계산하고, 이에 대한 증가분 회귀계수를 활용하여 도달시점을 예측하고자 함. 이에 기존에 도출한 우선 수식 (4)에서 괄호 안의 수치인 2016년도 여성후보 비율 20%가 30%에 도달하기 위해서는 괄호 안의 결과 값에 약 10%p를 더해야 함. 그 결과 수식 (6)의 괄호 안과 같이 0.1이 더해지는 수식이 됨. 그 이후는 같은 증가분 회귀계수를 활용하여 다음과 같은 계산식으로 예측할 수 있음.

$$\text{지역구여성의원비율}_{(j)} = 0.0140899 + 0.3806627 \times \{0.1 + (-23.141 + 0.0115824 \times 2056)\} = 30.90\% \cdots \text{수식 (6)}$$

* 이렇게 진행될 때, 지역구 여성의원 비율 30% 도달시점은 수식 (6)과 같이 **2056년 총선**에서 가능할 것으로 예측됨.

● 지역구 30% 여성할당제의 의무화가 20대 국회의원 선거에서의 여성 대표성에 미치는 효과를 보면, 19대 총선에서 19명이었던 지역구

여성의원이 20대 총선에서 59명으로 3배 이상 증가하는 것으로 예상됨.

- 이러한 추정은 19대 총선에서 동일한 수의 지역구 후보가 등록되고 이 중 30%인 여성 후보 중 19대 총선과 동일한 여성 당선율(41%)이 20대 총선에서도 적용된다고 가정한 결과임.
- 그러나 59명은 19대 총선 전체 지역구 당선자 수인 243명 중에서 24.3%에 불과함.
- 실질적으로 국회에서 여성의 정치적 대표성이 증대되기 위해서는 여성 후보자 공천비율 뿐만 아니라 여성 당선자 비율도 증가해야 함.

● 지역구 여성의원 비율이 30%에 도달하는 시점을 시뮬레이션 분석한 결과, 지역구 여성할당제 의무화를 가정한 경우 2056년 총선에서 지역구 여성의원 비율이 30%에 도달하게 됨을 알 수 있었음.

● 만일 지역구 여성할당제 의무화를 가정하지 않는 경우에는 그보다 8년 후인 2064년이 되어서야 지역구 여성의원 비율이 30%에 도달하게 되는 것으로 추정되었음.

● 따라서 지역구 여성할당제 의무화는 당장 20대 총선에서 지역구 여성 당선자를 3배 이상 증가시킬 뿐만 아니라 지역구 여성의원 비율 30% 시기를 8년 앞당기는 것으로 볼 수 있음.

3 정책제언 : 지역구 여성할당제 강화 및 실천방안 마련

● 2000년 비례대표 여성할당제가 시행된 이후 여성 국회의원 비율은 종전에 2-3% 수준에서 15% 수준으로 증가하였음. 그러나 이러한 여성대표성의 증가는 주로 비례대표 여성할당제에 기인한 것으로

실질적으로 지역구에서의 여성대표성은 여전히 답보 상태에 머물러 있어 지역구 여성대표성 확대를 위한 지역구 여성 30%추천의무화의 도입이 절실히 요구됨.

● 지역구 여성할당제의 의무화가 필요한 이유

- 지역구 여성할당제 의무화는 지역주민의 성별 대표성을 높이는 일임.
 - * 지역구 30% 여성할당제 의무화는 비록 50%의 대표성은 아니지만 현재 7%대에 머물러 있는 지역구 여성대표성을 적어도 30% 수준으로 높일 수 있는 기제임. 지역유권자의 절반이 여성일 뿐만 아니라 투표가치의 성별 대표성을 확보하는 차원에서 지역구 여성대표성은 확대되어야 할 필요가 있음.
- 지역구 여성할당제 의무화는 여성의 정치적 역량을 강화시킬 것임.
 - * 비례대표와는 달리 지역구 대표는 유권자와의 접촉이나 지역 문제해결 등 보다 많은 정치적 역량을 필요로 함. 이러한 차원에서 지역구 여성할당제 의무화를 통해 보다 많은 여성후보들이 전문가로서만이 아니라 지역주민의 대표로서 정치적 역량을 강화할 수 있음.
- 지역구 여성할당제 의무화는 비례대표 여성의원들의 경력유지를 위한 일임.
 - * 비례대표 의원은 관례상 1회로 제한하여 전문성과 경력을 가진 다수의 여성의원들이 정치인으로서의 경력을 유지하지 못하고 있음.
 - * 17대 국회의 비례대표 여성의원 중 18대 지역구 선거에 출마한 여성의원은 17명으로 52%나 되었고 18대 비례대표의원 중 19대 지역구 선거에 출마한 여성의원은 7명으로 26%로 17대 비례대표 의원의 절반 수준에 머물렀음.
 - * 18대는 하향식공천방식으로 후보추천이 이루어졌던 반면 19대의 후보공천은 상향식과 하향식을 병행함으로서 다수의 비례대표

여성의원들이 경선과정을 통과하지 못하는데 그 이유가 있음.
따라서 지역구 여성할당제 의무화는 비례대표 여성의원들의
지역구 선거출마 가능성을 높여질 것임.

- 비례대표 여성할당제의 경험에서 알 수 있듯이 지역구 여성할당제 의무화는 단순 의무화 규정에 그쳐서는 실효성을 담보하기가 어렵기 때문에 지역구 30%여성할당제를 위반 시 제재할 수 있는 강제이행 조치도 함께 마련되어야 함.
- 등록무효나 선거보조금 삭감과 같은 징벌적 성격의 강제이행조치가 필요함.
- 또한 지역구 30% 여성할당제를 실천하기 위해서는 정당차원에서 상향식 공천인 경선에 참여한 여성후보자들을 지원하는 제도도 함께 강구되어야 함.

제안 1) 공직선거법 제47조와 제52조 개정

- 현행 공직선거법 제47조 ④항의 “정당이 임기만료에 따른 지역구 국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다.”를 ‘추천하여야 한다’의 의무규정으로 개정하여야 함.
- 또한 공직선거법 제52조에 여성할당제 위반 시 강제이행조치로써 등록무효규정을 신설하거나 선거보조금 삭감 조항을 신설해야 함. 그리고 법규정 위반에 대한 징벌적 성격을 갖는 선거보조금 삭감의 경우, 감액비율을 높게 책정해야 함.

〈표 11〉 공직선거법 제47조와 제52조 개정안

현행법	개정안
제47조 (정당의 후보자추천) ④ 정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다. [신설 2005.8.4]	제47조 (정당의 후보자추천) ④ 정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하여야 한다.
제52조 (등록무효) 례 ① 후보자등록후에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 때에는 그 후보자의 등록은 무효로 한다. [개정 1998.4.30, 2000.2.16, 2002.3.7, 2004.3.12, 2005.8.4, 2006.10.4, 2010.1.25, 2014.1.17, 2015.8.13] 1. 후보자의 피선거권이 없는 것이 발견된 때 2. 제47조(정당의 후보자추천)제1항 본문의 규정에 위반하여 선거구별로 선거할 정수범위를 넘어 추천하거나, 비례대표 지방의회의원선거에 있어 같은 조 제3항의 규정에 의한 여성후보자 추천의 비율과 순위를 위반하거나, 제48조(선거권자의 후보자추천)제2항의 규정에 의한 추천인수에 미달한 것이 발견된 때	제52조 (등록무효) ① 후보자등록후에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 때에는 그 후보자의 등록은 무효로 한다. [개정 1998.4.30, 2000.2.16, 2002.3.7, 2004.3.12, 2005.8.4, 2006.10.4, 2010.1.25, 2014.1.17, 2015.8.13] 1. 후보자의 피선거권이 없는 것이 발견된 때 2. 제47조(정당의 후보자추천)제1항 본문의 규정에 위반하여 선거구별로 선거할 정수범위를 넘어 추천하거나, 제3항 비례대표 국회의원선 및 비례대표 지방의회의원선거에 있어 여성후보자 추천의 비율과 순위를 위반하거나, 제4항 지역구 국회의원선거 및 지역구 지방의회의원선거에 있어 여성후보자 추천비율을 위반하거나 제48조(선거권자의 후보자추천) 제2항의 규정에 의한 추천인수에 미달한 것이 발견된 때

제안 2) 정당의 선거보조금 감액 규정 마련 및 삭감비율 조정 및 명문화

- 강제이행조치로써 등록무효가 아닌 정당의 선거보조금 감액의 규정을 마련하기 위해서는 제52조의1(선거보조금 삭감)을 신설하고 구체적인 내용은 정치자금법에 명문화하여야 함.

〈표 12〉 공직선거법 제52조의1(선거보조금 삭감) 신설

현행법	개정안
	<p>제52조의 1 (선거보조금 삭감)</p> <p>제47조(정당의 후보자추천)제4항 지역구 국회의원 선거 및 지역구 지방의회의원선거에 있어 여성후보자 추천비율을 위반하였을 때에는 정치자금법의 규정에 따라 해당선거에 지급되는 선거보조금을 삭감하고 한다.</p>

- 선거보조금 삭감비율에 있어서는 전문가집단 의견을 고려해 보면, 여성후보추천비율이 10% 미만 정당의 경우에는 선거보조금의 40%, 여성후보추천비율이 10% 이상 20% 미만인 경우에는 20%, 여성후보추천비율이 20% 이상 30% 미만인 경우에는 10%를 감액하는 것이 타당한 것으로 보임.

〈표 13〉 정치자금법 제25조 개정

현행법	개정안
<p>제25조 (보조금의 계상)</p> <p>② 대통령선거, 임기만료에 의한 국회의원선거 또는 「공직선거법」 제203조(동시선거의 범위와 선거일) 제1항의 규정에 의한 동시지방선거가 있는 연도에는 각 선거(동시지방선거는 하나의 선거로 본다)마다 보조금 계상단가를 추가한 금액을 제1항의 기준에 의하여 예산에 계상하여야 한다. [개정 2008.2.29.]</p>	<p>제25조 (보조금의 계상)</p> <p>② 대통령선거, 임기만료에 의한 국회의원선거 또는 「공직선거법」 제203조(동시선거의 범위와 선거일) 제1항의 규정에 의한 동시지방선거가 있는 연도에는 각 선거(동시지방선거는 하나의 선거로 본다)마다 보조금 계상단가를 추가한 금액을 제1항의 기준에 의하여 예산에 계상하고 해당 선거의 지역구 여성후보추천비율에 따라 다음과 같이 감액 지급해야 한다.</p> <p>1, 여성후보추천비율이 10%미만인 경우: 선거보조금의 40%</p> <p>2, 여성후보추천비율이 10%이상 20%미만인 경우: 선거보조금의 20%</p> <p>3, 여성후보추천비율이 20%이상 30%미만인 경우: 선거보조금의 10%</p>

제안 3) 선거구 재획정에 의한 신설지역구는 여성의무공천지역으로

- 선거구 재획정에 있어 투표가치의 인구등가성도 중요하지만 투표가치의 성별 등가성 또한 이에 못지않게 중요함.
- 인구의 절반이 여성이고 시민의 절반이 여성임. 선거권이 남녀 모두에게 주어지듯이 시민의 대표자가 될 수 있는 권리 또한 남녀에게 동등하게 부여되어야 함.
- 투표가치의 등가성은 투표자의 성이 선거결과에 있어 성별 대표성을 반영할 수 있어야 하며, 이를 위한 실천으로 선거구 재획정으로 신설된 선거구를 여성으로 공천하는 것이 타당함.
- 또한 여성 국회의원 30% 대표성이 실현될 때까지 선거구 재획정에 의한 신설 선거구는 여성으로 의무 공천하도록 공직선거법에 명문화해야 함.

〈표 14〉 공직선거법 제47조 ⑥의 신설

현행	개정안
신설	<p><u>제47조(정당의 후보자 추천)</u></p> <p><u>⑥ 각 정당은 선거구 재 획정에 의하여 신설되는 국회의원선거 지역선거구는 최근 만료된 국회의원 여성위원의 수가 30%가 될 때까지 여성후보를 추천하도록 해야 한다.</u></p>

제안 4) 정당 경선 시 여성후보 가산점제의 법제화

- 경선이 정당민주화를 위한 핵심적인 대안이라는 점에는 동의하지만 현실적으로 여성의 정당 활동과 정치참여가 취약한 우리나라와 같은 정치풍토에서는 여성들에게 불리하게 작용하고 있음.

- 17대 국회의원선거와 19대 국회의원선거에서 새누리당(한나라당)과 민주통합당(열린우리당)의 여성후보들의 경선통과율을 살펴보면 매우 부정적임.
- 여성이 참여한 경선지역을 비교해보면 17대의 한나라당은 15개 중 2개 지역인 13.3%, 열린우리당은 84개 중 8개인 9.5%이었고, 19대 국회의원선거에서는 새누리당이 47개 중 4개 인 8.5%, 민주통합당은 68개 중 9개인 13%로 나타나 경선에 참여한 여성후보가 적었고, 경선결과 경선에서 당선된 여성의 비율을 보면 새누리당은 17대와 19대 각각 2개와 4개 지역에서 여성이 경선이 참여했으나 단 한 명도 없었고 민주통합당의 여성경선통과율은 17대와 19대에 2명과 3명만이 통과하는데 그쳤음.

● 따라서 경선에 참여하는 여성들을 위한 정당차원의 제도적 지원 장치가 필요함.

- 경선에 참여하는 여성들을 위한 정당차원의 제도적 지원 장치의 일환으로 각 정당은 경선 참여 여성후보에 대한 가산점제를 운영하고 있음.
- 그러나 현재 정당의 여성가산점제도는 두 가지 측면에서 문제가 있음. 첫 번째는 가산점의 기준이 여성후보 개개인의 득표수라는 점이고, 두 번째는 가산점 부여 경선의 효력에 대한 것임.
- 따라서 경선 시 여성가산점부여제도는 위에서 제기한 두 가지 문제, 가산의 기준 및 비율과 가산부여 경선의 효력의 문제를 해결할 수 있는 방향에서 개선안이 마련되어야 함. 즉 여성과 정치신인들에게 일정비율 가산점 부여하여 정치 진출의 장벽을 낮출 수 있는 여성후보가산점제도가 실효성과 법적 효력을 갖출 수 있도록 여성가산점제도의 법제화를 추진할 필요가 있음.

〈표 15〉 공직선거법 제57조의 2 개정안

현행	개정안
제57조의2(당내경선의 실시) ① 정당은 공직선거후보자를 추천하기 위하여 경선(이하 "당내경선"이라 한다)을 실시할 수 있다. ② 정당이 당내경선[당내경선의 후보자로 등재된 자(이하 "경선후보자"라 한다)]를 대상으로 정당의 당원·당규 또는 경선후보자간의 서면합의에 따라 실시한 당내경선을 대체하는 여론조사를 포함한다를 실시하는 경우 경선후보자로서 당해 정당의 후보자로 선출되지 아니한 자는 당해 선거의 같은 선거구에서는 후보자로 등록될 수 없다. 다만, 후보자로 선출된 자가 사퇴·사망·피선거권 상실 또는 당적의 이탈·변경 등으로 그 자격을 상실한 때에는 그러하지 아니하다. ③ 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)의 규정에 따라 당원이 될 수 없는 자는 당내경선의 선거인이 될 수 없다. [본조신설 2005.8.4.]	제57조의2(당내경선의 실시) ② 정당이 당내경선[당내경선의 후보자로 등재된 자(이하 "경선후보자"라 한다)]를 대상으로 정당의 당원·당규 또는 경선후보자간의 서면합의에 따라 실시한 당내경선을 대체하는 여론조사를 포함한다를 실시하는 경우 경선후보자로서 당해 정당의 후보자로 선출되지 아니한 자는 당해 선거의 같은 선거구에서는 후보자로 등록될 수 없다. 다만, 후보자로 선출된 자가 사퇴·사망·피선거권 상실 또는 당적의 이탈·변경 등으로 그 자격을 상실한 때에는 그러하지 아니하다. ③ 당내 경선 시, 해당선거구에서 처음으로 출마한 여성경선후보자에게는 가산점을 부여하고 가산점은 전체유효선거인단 수의 20%로 한다. 가산점이 부여된 당내경선도 ②에 규정된 당내경선으로 본다. ④ 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)의 규정에 따라 당원이 될 수 없는 자는 당내경선의 선거인이 될 수 없다.

제안 5) 여성후보추천을 위한 전략공천(우선공천) 20% 도입

- 여야 모두 정당의 공천제도 개혁의 필요성에 공감하여 오픈 프라이머리(open primary, 예비선거제도)의 도입을 검토하고 있음. 정당의 후보자 선정과정에 대한 국민의 참여를 확대하여 공천과정에서 발생하는 비리와 부정을 막겠다는 취지임. 그러나 이는 조직력과

자금력 등에서 약한 사회적 약자나 여성들의 정치참여는 더욱 더 어려워질 것으로 전망됨.

- 국민경선은 조직동원선거와 인기투표선거로 전락하여 혼탁선거가 재연될 수 있을 뿐만 아니라 여성정치인이나 정치신인들에게 매우 불리한 제도라는 점을 이전 선거들에서 종종 볼 수 있었음.

● 따라서 당내 공천과정의 투명성제고를 위해 상향식 공천방식으로서 당내경선을 확대할 때, 여성 등 사회적 약자를 위한 전략공천(우선공천)은 유지되어야 함.

- 전략공천(우선공천)은 지역구 여성공천할당제를 지원할 수 있는 제도로 여성 및 정치신인, 장애인 등 정치적 약자들의 본선진출 통로로서 적극적으로 활용되어야 함.

● 또한 전략공천(우선공천)의 경우 정당 우세지역구에 일정비율의 여성후보를 공천하는 우세지역 여성후보 전략공천 비율의무화가 필요하며, 상향식 공천을 하는 지역에서는 남녀동수로 경선후보를 선정해야 할 필요가 있음.

4 기대효과

● 여성공천할당제 도입의 성과는 명확함. 여성의원 수의 증가 뿐만 아니라, 그것을 뒷받침해줄 여성정치인 풀마저 확장시켰음. 그러나 위에서 지적한 바처럼 제도의 강제 이행조치가 약한 편이어서, 그간 정당 지도부의 의지와 선거 국면에서 여성의 팩터가 얼마나 이슈화되느냐 그리고 선거에서 누가 승리할 것인가 등의 요소를 고려하게 됨에 따라, 여성공천할당제 준수의 정도는 차이가 나타날 수 밖에 없었음.

- 이러한 제도 적용의 재량적 영역을 축소시키고, 여성의 정치참여 확대를 더욱 확장시키기 위해서는 실질적으로 포화상태에 놓여 있는 비례대표 여성공천할당제보다는 그간 남성 정치인들이 포기하지 않으려 하였던 지역구예의 여성공천할당 의무화를 제도화해야 함.
- 이를 통해 여성들이 정치영역에 더욱 많이 참여함으로써, 정치의 패러다임을 변화시킬 것으로 기대할 수 있음. 생활정치의 실현이란 단지 지방정치나 작은 주제에만 머무는 것이 아니라, 유권자들과 국민들의 생활과 정치가 밀접히 연관되어 있음을 전제로 하는 것이라 할 수 있기 때문임. 이러한 패러다임의 변화는 다시 정치적 무관심 혹은 정치에 대한 불신을 상당히 감소시킬 것으로 기대됨.
- 또한 앞의 시뮬레이션 분석 결과에서도 볼 수 있듯이, 지역구 여성 할당제 30% 의무화는 정치영역에서의 양성평등성을 가져오는 기간을 감축시키는 효과까지 발생시킬 것이며(pp.11-12 참조), 이는 헌법의 양성평등사회 구현을 충실히 이행하는 초석이 될 것임.

주관부처 : 국회 정치개혁특별위원회, 정당 여성국,
중앙선거관리위원회 선거국(제도과, 정당과),
여성가족부 여성정책과