

여성후보공천할당제의 효과와 주민의식의 영향요인: 대구와 광주 비교*

강 명 구**
하 세 현***

국문요약

본 연구는 여성후보공천할당제에 대한 주민의식 차이가 여성후보공천할당제의 효과에 미치는 영향과 함께 주민의식에 영향을 미치는 요인을 확인하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 대구광역의원과 광주광역의원을 대상으로 조사한 여성후보공천할당제의 효과와 두 지역의 여성후보공천할당제에 대한 주민의식조사 결과를 비교하였다. 분석결과 (1) 두 지역의 여성후보공천할당제의 효과는 차이가 있었다. 대구 여성광역의원의 수가 지속해서 증가하고 재선율이 남성의원과 차이가 없는 데 반해, 광주 여성광역의원의 수는 여성후보공천할당제가 도입된 이후에도 증가하지 않았으며 여성의원의 재선율은 남성의원의 재선율보다 낮았다. (2) 여성후보공천할당제에 대한 주민의식조사 결과 대구 주민에 비해 광주 주민의 여성후보공천할당제에 대한 지지도가 유의미하게 낮았다. 이를 통해 제도에 대한 주민의 의식이 제도의 운용과 효과에 영향을 미치는 것을 알 수 있다. (3) 여성공천할당제에 대한 주민의식에 영향을 미치는 요인을 확인한 결과 지방정치에 대한 정보가 유의미하게 영향을 미치는 것으로 나타났다.

주제어: 여성후보공천할당제, 주민의식, 정치정보, 의정성과, 정치제도

I. 서론

한국은 1991년 지방자치가 부활하여 지방의회 의원선거를 준비하면서 여성의 정치참여 필요성과 당위성이 강하게 제기되었고 이를 위한 방안들이 논의되었다. 그 후 여러 차례의 정당법, 공직선거법, 정치자금법의 개정을 통해 지방의회의원 비례대표의 50%이상은 여성으로 공천하되 후보자 명부의 홀수에 여성을 추천하도록 하였으며, 지역구 공천에서는 국회의원 지역구마다 1명 이상의 여성을 공천해야 한다고 규정하기에 이르렀다.

여성후보공천할당제(gender candidate quota system)는 여성의 정치적 대표성을 확대하는 적극

* 이 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2014S1A3 A2044343).

** 주저자

*** 교신저자

적 조치의 하나로 의회에서 여성의 비율을 높이기 위해 일정비율을 여성에게 할당하는 제도이다(조현옥 외, 2010). 이는 역사적으로 정치영역에서 배제되어 온 여성의 정치적 평등을 달성하기 위해 정치적 의사결정 과정에서 남녀 구성의 균형을 이루고자 하는 노력의 결과라고 할 수 있다(김은희, 2014: 75). 여성정치운동의 역사가 오래된 다른 국가들과는 달리 한국에서는 할당제가 빠른 경로를 통해 수용되면서 찬반에 대한 심도 있고 활발한 담론이 형성되지 못한채 도입된 경향이 있다(김은희, 2010: 80).

여성후보공천할당제가 실시된 이후 그 효과에 대한 많은 연구들이 이루어져왔다. 그리고 여성후보공천할당제의 효과 연구는 주로 여성후보공천할당제의 실시로 여성의원의 숫적인 확대가 여부 확인과 여성후보공천할당제로 선출된 여성의원들의 실질적인 여성대표 역할 수행정도 평가를 중심으로 이루어졌다. 지역구 공천에서 30%할당은 권고사항이지만 비례대표 여성할당 50%는 의무조항이기 때문에 할당제가 실시된 이후 여성의원이 일정수준 확대된 것은 분명하다. 그러나 할당제로 선출된 여성의원의 실질적 대표성 확대에 대한 평가는 합의에 이르지 못하고 있다.

여성후보공천할당제의 긍정적인 평가로는 여성후보공천할당제가 여성후보자와 당선인의 교육수준과 정당출신의원 비율을 높이는데 기여한 점을 지적한다. 전문적 능력을 가진 여성들이 정치영역에 충원되면서 여성의 사회적·정치적 지위가 향상되었다는 점을 강조한다(하영애, 2010). 나아가 여성후보공천할당제의 도입으로 여성의원이 증가함으로써 여성관련 의제의 적극적인 발굴과 논의를 통해 여성의 실질적 대표성이 향상되었다는 것이다. 남성 중심적이고 권위적인 의회문화가 여성 친화적으로 바뀐 것도 여성후보공천할당제의 긍정적인 효과 가운데 하나라고 평가한다(조정래 외, 2011: 5; 김민정, 2014; 조희원, 2011).

이에 반해 다른 한편에서는 여성후보공천할당제로 선출된 여성의원이 특정사회계층에서 동원되어 다양한 계층의 여성유권자의 이해관계를 잘 반영하지 못하고 있다는 점과, 정당의 영향이 강하게 작용함에도 불구하고 정당 내 확고한 기반을 가지지 못해 여성의원의 소신 있는 정치적 견해의 피력이 제한적인 측면이 강하다는 점을 제시한다. 또한 지역에서의 정치적 기반도 약해 재선에 성공하는 비율이 낮다는 것도 한계로 지적된다(김민정, 2014; 조희원, 2011; 황아란, 2007). 그리고 이러한 문제를 해결할 방안으로는 선거제도적인 측면에서 비례대표제의 확대와 함께 할당제에 대한 법적 강제와 함께 장기적인 관점에서 여성후보공천할당제에 대한 사회적 합의를 이끌어내는 것이 필요하다고 제시한다(황아란, 2007; 김은희, 2010).

이러한 여성후보공천할당제에 대한 기존연구는 제도가 도입된 이후 여성의원의 충원과 여성의원의 의정활동을 보여줌으로써 여성의원의 대표성 증대에 기여한 바가 크다. 하지만 여성후보공천할당제의 목표가 단기적으로 여성의원 수를 증가시키는 것만이 아니고 장기적으로 제도의 안착으로 여성의 정치적 대표성 증대가 궁극적인 목적이라고 한다면, 이 제도에 대한 사회구성원의 인식에 대한 연구가 이루어져야 할 것이다. 장기적인 시각에서 본다면 여성의 정치참여 확대는 정치문화의 개선이 병행될 때 가능하기 때문이다.

그럼에도 불구하고 여성후보공천할당제와 관련한 기존연구에서는 여성후보공천할당제로 선출된 여성의원의 숫자와 활동에 초점이 맞추어졌으며, 이 제도에 대한 유권자의 인식에 관한 연구는

찾아보기 어렵다. 황아란(2007)의 연구에서 여성의원과 남성의원 간에 전문성, 도덕성, 신뢰성, 반응성을 비교한 연구는 있지만, 여성후보공천할당제에 대한 의식조사는 아니다. 김민정(2006)의 연구에서는 프랑스의 남녀동수공천제에 대한 주민의식조사 결과를 제시하고 있는 정도이다. 그 이유는 프랑스에서 남녀동수공천제가 오랜 기간에 걸쳐 찬반논쟁 끝에 도입된 데 반해, 한국에서는 여성후보공천할당제가 도입될 때 이러한 찬반논쟁이 거의 없이 도입되었기 때문이라고 볼 수 있다(조희원, 2011; 김민정, 2014).

하지만 새로이 도입되는 제도의 성공여부는 사회의 구성원의 문화와 관습 혹은 제도에 대한 인식 등이 중요하게 작용한다. 신제도주의 관점에서 새로운 제도의 도입은 그 제도가 독립적으로 작동하는 것이 아니라 기존의 사회가 가지고 있는 역사적 제도와 관습이 결합하여 새로운 맥락을 형성하기 때문이다(Scott, 2001: 193). 그런 의미에서 프랑스의 남녀동수공천제가 성공적으로 제도화될 수 있었던 이유도 사회구성원의 합의가 선행되었기 때문이라고 볼 수 있다.

이에 본 연구에서는 제도에 대한 주민의 인식차이가 제도효과에 미치는 영향을 확인하기 위해 여성후보공천할당제에 대한 주민의식조사와 여성후보공천 할당제의 효과를 확인하고자 한다. 나아가 제도에 대한 주민의식에 영향을 미치는 요인을 확인함으로써 제도개선에 대한 시사점을 얻고자 한다. 이를 위해 본 연구는 대구와 광주의 광역의회 의원을 대상으로 여성후보공천할당제의 효과를 비교분석하고, 여성후보공천할당제에 대한 주민의식조사 결과를 비교하고자 한다.

대구와 광주는 유사한 도시규모를 가졌으며 지역정당의 영향이 강하게 작용한다는 점에서 유사성을 가진다. 여성후보공천할당제는 특히 정당의 영향이 강하게 작용하는 제도라는 점을 고려할 때 한국의 양대 정당의 영향이 강하게 작용하는 두 지역의 비교결과가 의미하는 바는 적지 않다. 동시에 두 지역은 정치, 사회문화적 부분에서 대조적인 특성을 가진다. 따라서 두 지역의 비교연구는 본 연구의 목적인 제도의 안착에 미치는 사회문화적 요인의 영향을 확인하고 향후 제도개선의 방향을 제시하는데 기여할 것으로 기대한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. II장에서는 기존의 논의를 바탕으로 여성후보공천할당제의 개념과 여성후보공천할당제의 효과에 대한 기존논의, 여성후보공천할당제의 영향요인에 대한 기존논의를 검토한다. III장에서는 연구 분석틀과 연구가설을 제시하고 자료와 변수에 대해 설명한다. IV장에서는 연구가설을 검증하고 연구결과를 제시한다. 그리고 V장에서는 연구결과의 함의와 제도적 개선방안에 대해 논의한다.

II. 이론적 논의

1. 여성후보공천할당제와 여성의 정치 대표성

할당제는 현재 다양한 이유로 현실에서 불이익을 당하고 있는 소수자들의 실질적 평등을 실현하기 위해 시행하는 적극적인 조치의 대표적인 형태라고 할 수 있다. 여성할당제는 다양한 영역에

서 여성의 대표성을 확대하기 위해 일정 비율의 여성을 충원하도록 법 제도로 강제함으로써 남녀의 비율을 조정하는 것을 의미한다. 그리고 여성정치할당제는 의회 내에서 여성의 대표성을 확대하기 위해 자립적으로 대표성의 평등이 획득될 때까지 정당 간부직 및 지방의회의원과 국회의원의 일정 비율을 여성으로 채우도록 법으로 강제하거나 정당에서 자발적으로 채택한 조치를 말한다. 여성정치할당제는 잠재적 후보 할당제, 후보 할당제, 여성특별 의석 할당제 등의 유형으로 구분할 수 있으며 한국은 후보 할당제를 채택하고 있다(조현옥 외, 2010: 114-115). 후보 할당제는 각당이 최종후보를 공천하는 시점에 전체 후보 중 여성이 일정 비율을 차지하도록 하는 것이다. 본 연구에서는 후보할당제를 ‘여성후보공천할당제’로 사용한다.

한국에서 여성정치할당제에 대한 관심은 민주화와 함께 시작되었다. 민주화 과정에서 다양한 의견이 표출되기 시작했다. 그중 여성의 정치적 대표성을 확보하고 의사결정과정에서 여성이 평등하게 참여해야 한다는 인식이 생겨났다. 특히 1990년대는 지방자치가 부활되고 민선 지방선거가 시작되면서 여성들의 정치참여에 대한 욕구가 강하게 분출되었다. 이에 여성의 참여를 제도화하는 운동이 본격화하게 되었다(김은희, 2010). 그리고 2002년 지방의회 선거에서 광역의원 비례대표의 50%를 여성후보에게 할당하도록 공직선거법에 명문화되었다. 2006년에는 기초의회의원의 비례대표 50% 여성 후보 할당과 정당명부 흡수 의무배정제도가 도입되었다. 그리고 2010년에는 국회의원 지역구마다 1명 이상 여성을 공천해야 하는 의무공천제가 시행되었다. 공직선거법에 이를 어길 시에는 후보등록을 무효로 한다고 명시하고 있다.

여성후보공천할당제의 도입 이후 여성의 정치적 대표성이 확보되었는가에 대한 많은 연구들이 진행되었다. 이러한 연구들은 여성의 정치적 대표성을 ‘기술적 대표성(descriptive representation)’과 ‘실질적 대표성(substantive representation)’으로 구분하여 접근하고 있다. 기술적 대표성이란 ‘누가 대표가 되는가’와 연계된 것으로 여성의원원의 수와 관련되며 양적인 대표성이라고 표현하기도 한다. 이와 관련하여 많은 연구들은 여성후보공천할당제 도입 전후를 비교하여 여성의원 수의 증대 정도를 확인한다. 실제로 여성후보공천할당제가 의무화되면서 제도의 도입 이전에 비해 여성의원원의 수가 증대되었다.

그럼에도 불구하고 한국의 여성후보공천할당제는 한계를 나타내고 있다. 하나는 한국의 여성의원 수가 다른 나라에 비해 낮다는 것이다. 지방의원 선거에서 여성후보공천할당제가 의무화된 지 12년이 지난 2014년 기준으로 IPU(국제의원연맹) 조사결과를 보면 스웨덴을 비롯한 노르웨이, 오스트리아, 네덜란드, 독일 등의 서구 선진국의 여성의원 비율이 30-45%를 차지하고 있는데 반해 한국은 여성의원 평균 비율이 16.3%에 그치고 있다. 순위로는 90위를 나타내고 있어 다른 나라에 비해 현저히 여성의 정치적 대표성이 낮은 것으로 조사되었다.

또 다른 한계는 여성의원들의 실질적인 대표성의 문제이다. 이혜숙(2014)은 실질적 대표성은 ‘대표가 핵심적 이해관계를 대변하기 위해 행동하는가’를 의미하며, 이는 여성의원원의 행동 양태를 통해 알 수 있다고 설명한다(Pitkin, 1967; 이혜숙, 2014). 그리고 실질적 대표성을 확인하기 위해 여성의원원의 법안 발의 내용을 분석하여 여성 친화적 법안을 발의한 정도를 확인하였다. 그러나 여성후보공천할당제를 통해 여성의 이해를 대변하는 실질적 대표성을 획득하기 위해서는 우선 여성

의원의 세력화가 이루어져야 한다는 주장이 있다. 이는 여성의 정치적 대표성은 양적 대표성의 증대에 바탕을 두고 있다는 것을 의미한다. 그러한 맥락에서 여성 의원의 경력, 재선, 교육수준과 같은 질적인 변화에 관심을 기울인다(조정래 외, 2011). 여성의 정치적 대표성을 갖추기 위해서는 실제 선거에서 당선 경쟁력을 갖추어 자생적으로 양적 확대를 이루는 것이 중요하기 때문이다.

본 연구는 후자와 입장을 같이한다. 여성후보공천할당제의 도입 목적은 여성의 정치적 소외를 극복하고 정치영역에 여성의 참여를 확대하고자 하는 것이다. 당장에는 법 제도적 규정을 통해 강제로 의회에서 여성의 비율을 높이지만 궁극적으로는 여성의원이 의정활동을 통해 획득한 경쟁력을 바탕으로 여성의 세력화를 이루어 정치적 대표성을 확보해야 한다. 이에 본 연구는 여성후보공천할당제 시행 초기 단계인 현 상황에서 여성후보할당제의 효과를 확인하고자 하는 것이다. 그리고 여성의원의 실질적 대표성은 여성의원의 질적인 측면 평가를 통해 여성의원의 경쟁력을 확인하는 것이 더욱 의미 있는 연구결과를 도출할 것으로 판단한다.

2. 여성후보공천할당제의 효과에 대한 기존 논의

기존연구에서 여성후보공천할당제의 효과는 여성의원의 양적인 증가와 실질적 향상을 확인한 연구로 구분된다. 여성의원의 양적인 증가는 역대 선거결과를 통해 확인이 가능하다. 대부분의 연구에서 역대 선거결과 분석을 통해 여성후보공천할당제가 도입된 이후 여성의원이 증가하였음을 주장한다. 여성후보공천할당제와 같은 제도의 양적인 효과는 정치문화와 사회구조 변화에 비해 단기간에 효과가 나타나는 장점을 가진다(Gray, 2003: 55). 더구나 법령으로 의무화한 경우 그 구속력은 더욱 강하다(Jones, 1998: 5). 따라서 일정 수준의 양적인 효과는 쉽게 확인이 가능하다. 그에 비해 여성후보공천할당제의 실질적인 효과 확인은 연구자에 따라 다양한 방식으로 이루어질 수 있다.

구체적으로 여성후보공천할당제가 실시된 이후 많은 연구에서 국회의원 및 지방의원 가운데 여성의원이 차지하는 비율과 여성후보자 수의 변화를 조사하였다. 국회의원의 경우 비례대표 50% 여성공천의무화가 도입된 2004년을 전후하여 여성의원의 비율이 두 배 이상 증가하였다. 지방의원의 경우 광역의원 비례대표 50% 여성공천의무화가 실시된 2002년 이후 여성의원의 비중이 점차 증대하여 약 14%에 이르렀음을 보여준다. 여성후보자의 수는 여성의원의 증대와 유사하게 증대되는 경향을 나타내고 있다(김은희, 2010; 조희원 2011; 김민정 2014). 이러한 여성의원의 양적 확대를 통해 여성후보공천할당제의 효과를 일정 부분 확인할 수 있다.

한편으로는 실질적인 여성의 정치적 대표성이 확보되기 위한 여성의원의 임계수치가 30%라는 주장에 비추어 볼 때, 한국의 여성의원 비중은 국회의원의 경우 16.5%(19대 기준), 지방의원의 경우 22.9%(2014년 광역의원, 기초의원 통합)로 여전히 충분한 양적 확대가 이루어졌다고 볼 수 없다고 주장할 수 있다. 하지만 다른 한편으로는 여성 지역구 의원이 여성후보공천할당제 실시 이후 지속해서 늘어나고 있다는 점으로 미루어 여성후보공천할당제의 효과에 대해 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다.¹⁾

여성후보공천할당제의 실시로 여성의원 수가 확대되었지만, 이것이 실질적인 여성의 대표성이 증대로 이어졌는가는 별개의 문제이다. 여성의 실질적인 대표성을 확인한 연구들은 비교적 다양한 방식으로 논의를 전개하고 있다. 조희원(2011)은 여성국회의원의 법안발의 내용을 분석하고 여성의원이 적극적으로 여성의제 및 여성관련법의 제·개정에 관여함으로써 여성의 이해증진에 기여한다는 점을 제시하였다. 더불어 국회뿐 아니라 지방의회에서 여성의원이 운영위원장 및 상임위원장 등 의회 내 의사결정 직에 참여함으로써 정치적 대표성의 질을 높였다고 주장한다(조희원, 2011: 251-526). 여성후보공천할당제의 긍정적인 효과로 여성 친화적인 정책이 많이 이루어지거나 여성문제에 대한 정치적 논의가 활발하게 이루어진다는 주장은 외국 연구에서도 종종 나타나고 있다(Caiazza, 2002; Bystydzienki, 1992).

김민정(2014)도 여성할당제의 효과를 분석하기 위해 여성의원 수의 증가와 함께 여성의 실질적 대표성 확대 정도를 확인하였다. 그리고 실질적 대표성의 확대를 확인하기 위해 국회의원을 대상으로 여성의원이 발의한 법안의 내용을 분석하여 남성의원들의 법안과 차이가 있음을 제시하였다. 여성의원들은 여성적인 특성이 드러나는 여성 관련 법안과 보육, 복지, 교육 관련 법안을 많이 발의하였으며 이는 여성의 실질적 대표성의 증대라고 설명한다. 그러나 다른 한편으로는 여성의원의 증가가 여성의 이익을 대표하는 데 한계가 있음을 지적하고 있다. 그 근거로 여성의원이 상임위원회 활동에서 위원장이나 간사로 활동하는 정도가 낮다는 점과 재선율이 낮다는 점을 지적한다. 그 이유는 여성의원이 총원되는 과정에서 정당에 기반이 없는 외부 전문직에서 총원되기 때문이라고 설명한다. 비례대표로 당선된 여성 국회의원의 대부분은 전문직 출신으로 선거 경험이 없을 뿐만 아니라 정당 내에서의 기반도 약해 다음 선거에서 지역구 공천을 받기가 어려워 경력이 지속되지 못한다는 것이다(김민정, 2014: 227; 김원홍 외, 2013: 45; 유숙란, 2006).

국회의원과 경우와는 달리 지방의원의 여성의원 재선율은 상반된 연구결과가 있다. 김은희(2010)는 지방선거 결과분석을 통해 여성후보공천할당제의 효과를 분석하였다. 그리고 2010년 지방선거에서 광역의원의 경우 지역구 의원의 69.1%가 초선이며, 비례대표의 94.8%가 초선임을 밝히고 있다. 대다수의 여성지방의원이 초선이라는 것이다. 그리고 이는 정당이 여성지방의원을 공천할 때 여성의원의 경력 지속을 고려하지 않고 초선 중심으로 공천하기 때문이라고 문제를 제기한다(김은희, 2010: 92). 반면 조정래·박지영(2011)은 2006년과 2010년 지방선거 자료를 이용하여 여성 지방정치인의 연령, 학력, 경력분포를 비교하여 여성후보공천할당제의 효과를 분석을 시도하였다. 연구결과 여성후보공천할당제가 도입되고 난 후 여성지방의원의 연령은 낮아졌으며, 학력도 향상된 것으로 나타났다. 주목할 부분은 경력에 있어 정치인의 비중이 증가한 점이다. 특히 기초의원의 경우 여성지방의원의 재선율이 높아진 것을 볼 수 있다. 이에 대해 여성후보공천할당제가 의무화되면서 지방의원 경험이 있는 여성이 공천을 받아 총원되는 경향이 커지고 있다고 평가한다(조정래 외, 2011: 23). 이러한 연구결과의 차이는 분석대상의 차이에서 기인하는 것으로 볼

	국회의원	국회의원				광역의회의원			
		2000년	2004년	2008년	2012년	2002년	2006년	2010년	2014년
1)	지역구/비례대표	2.2/23.9	4.1/51.8	5.7/50.0	7.7/51.8	2.3/67.1	4.9/73.1	8.1/71.6	8.2/65.4

수 있다. 2010년 선거결과만을 두고 보면 초선 비율이 높다고 판단될 수 있다. 반면 2006년과 2010년을 비교하면 다른 결과가 도출될 수 있다. 따라서 연구결과를 보다 객관적으로 제시하기 위해서는 연구대상을 보다 확대할 필요가 있다.

이러한 여성후보공천할당제의 효과에 대한 기존논의는 여성후보공천할당제가 의무화되고 10여 년을 지나는 동안 여성의원 수의 확대와 여성의원의 변화 양상을 제시하였다는 점에서 학문적 가치가 높다고 할 수 있다. 그러나 국회에서의 여성후보공천할당제의 효과분석에 비해 지방의회에서 여성후보공천할당제의 효과에 대한 연구는 많지 않다. 특히 여성지방의원의 실질적 대표성의 연구와 지역 간 비교연구는 찾아보기가 어렵다. 지역 간 제도의 효과를 비교하는 것은 단순한 실태를 제시하는 것에서 나아가 제도 운용에 영향을 미치는 요인을 발견하고 제도 개선에 이바지할 수 있다.

이에 본 연구에서는 대구와 광주의 3대부터 6대까지 광역의회 여성의원을 대상으로 양적, 실질적 대표성을 비교하고자 한다. 실질적 대표성은 기존 연구에서 질적 측면을 평가하기 위해 사용한 여성의원의 경력, 교육수준, 의회에서 의사결정에 영향력을 가지는 주요 직책을 수행한 정도와 재선을 그리고 의정 성과를 통해 확인하고자 한다.

기존의 연구에서 여성의원의 실질적 대표성을 확인하는 대표적인 방법이 법안발의 내용을 분석하는 것이다. 여성의원이 여성의 관점을 대변하는 정도를 확인하고자 한 것이다. 그러나 여성후보공천할당제의 도입 목적은 일차적으로 여성의원의 의회진출을 도와 양적인 균형을 맞추고자 하는 것이다. 정치 영역에서 경험이 부족한 여성에게 의정 경험을 통해 정치적 역량을 강화하고, 이를 바탕으로 자발적인 여성의원의 확대가 가능하도록 하는 것이 여성후보공천할당제가 기대하는 바이다. 여성의원의 실질적 대표성은 여성의 입장을 반영한다는 측면과 함께 정치적 역량을 갖추는 의미를 포함하고 있다. 여성의원의 실질적 대표성을 재선, 경력, 의회에서의 직책 등으로 확인하는 것은 이와 같은 맥락에 있다. 따라서 본 연구에서는 여성의원의 조례안 내용분석이 아닌 의정활동성과 비교를 통해 여성의원의 실질적 대표성을 확인하고자 한다. 여성의원이 얼마나 정치적 역량을 갖추었는가를 확인하고자 한다.

3. 여성후보공천할당제의 영향요인

여성후보공천할당제가 도입되면서 많은 연구자들은 얼마나 여성의원이 증가하는가에 관심을 기울였다. 한국의 경우 여성의 정치적 대표성에 대한 충분한 논의를 거치지 않고 정치적 소수인 여성의 정치참여를 확보해 주는 가장 빠르고 명료한 방법으로 여성후보공천할당제가 도입되었다. 따라서 여성후보공천할당제의 도입으로 얼마나 많이, 그리고 얼마나 빠르게 여성의원이 증가하는가에 주목한 것으로 해석된다.

그러나 여성이 정치영역에서 배제되고 소외된 원인은 단순히 제도적인 문제에 국한된 것은 아니다. 문화적 요인과 사회 구조적 요인, 정치 제도적 요인이 복합적으로 작용한 결과라고 할 수 있다. 구체적으로 문화적 요인은 여성이 선거에 출마하고 선거에서 승리하는 것에 대해 얼마나 우

호적인 정치 환경을 제공하는가에 영향을 미친다. 가부장적이고 전통적인 사회에서 여성은 정치로부터 배제되고 여성에게 정치는 공격적이고 적대적인 것으로 인식된다. 이러한 가치가 지배하는 전통 사회에서 정치는 남성의 고유영역으로 사회화되기 때문에 많은 유권자들은 여성보다는 남성이 더 정치활동에 적합하다고 생각하게 되는 것이다(Norris, 1985: 90-101; 조희원, 2011: 243). 그럼에도 불구하고 여성의 정치적 대표성을 높이기 위해 정치 제도적인 측면에 집중하는 이유는 문화와 사회 구조에 상관없이 법제화를 통해 여성의 과소 대표성을 단기간에 극복할 수 있는 효율적인 방법이라고 판단하기 때문이다.

기존연구에서 확인한 바와 같이 여성후보공천할당제의 도입으로 단기간에 여성의원의 양적인 확대가 이루어졌으나, 여전히 실질적인 확대의 문제가 남아있다. 실질적인 확대문제는 결국 사회의 문화와 구성원의 가치의 변화가 요구되는 부분이다. 정치제도는 특정의 역사와 사회배경에 기초하여 성립하게 되고, 제도의 성패는 사회구성원의 수용과 지지 정도에 달려있기 때문이다. 이른바 사회구성원의 가치는 문화, 신앙, 풍습, 여론 등에 기초한다(하영애, 2010: 274-275).

그런데도 여성후보공천할당제와 관련한 기존의 연구들은 여성의 정치적 대표성 확대와 관련한 제도개선에 초점을 둔 연구가 대부분이며, 사회구성원의 여성후보공천할당제에 대한 의식에 대한 조사 연구는 드물다. 여성의원을 대상으로 설문조사 혹은 심층면접을 통해 여성의원의 성 평등 의식이나 여성의원의 정치적 역량 강화 방안을 조사한 연구가 있다(이혜숙, 2014; 엄태석, 2011; 안태윤 외, 2010). 하지만 이는 여성후보공천할당제의 이해당사자에 관한 연구로 사회의 여론이나 가치를 조사한 연구는 아니다. 황아란(2007)은 남녀 지방의원들에 대한 유권자 의식조사 결과를 제시하고, 유권자들은 전문성을 제외한 도덕성, 신뢰성, 반응성에 있어서 여성의원에게 더 큰 점수를 부여했다고 보고한다(황아란, 2007: 91-92). 그러나 여성의원에 대한 호감으로 여성후보공천할당제와 같은 여성의 대표성 확대를 위한 제도에 대한 지지나 반대와 같은 견해를 확인하는 데는 한계가 있다.

따라서 본 연구에서는 여성후보공천할당제에 대한 주민의식을 조사하여 분석하고자 한다. 그리고 주민 의식에 따라 여성후보공천할당제의 운용에 차이가 있는지 확인하고자 한다. 나아가 여성후보공천할당제에 대한 인식에 영향을 미치는 요인을 분석하고자 한다. 여성후보공천할당제의 실질화를 위해서는 장기적으로 법적 강제뿐 아니라, 정당 내 여성의원의 역할을 강화하고 여성후보공천할당제에 대한 사회적 합의를 이끌어내는 것이 중요하다는 점을 고려할 때 여성후보공천할당제에 대한 주민의 의식을 확인하는 것은 학문적 가치가 적지 않다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구 분석 틀과 연구문제

아래 제시된 <표 1>은 연구 분석 틀을 제시한 것이다. 본 연구에서는 크게 여성후보공천할당제

의 효과와 여성후보공천할당제에 대한 주민의식을 비교분석한다. 여성후보공천할당제의 효과는 양적인 대표성과 실질적 대표성으로 구분하여 확인하고자 한다. 양적인 대표성은 여성의원 수의 변화를 통해 확인하고자 한다. 그리고 실질적 대표성은 여성의원원의 경력, 교육수준, 의회 직책과 재선율, 의정성과를 비교한다. 여성후보공천할당제에 대한 주민의식은 여성후보공천할당제에 대한 주민의식과 여성의원원이 지방정치 발전에 얼마나 기여하는가에 대한 견해에 있어 두 지역 간에 어떤 차이가 있는지를 확인한다.

〈표 1〉 연구 분석 틀

측정 요인		측정 변수
여성후보공천할당제 효과	양적인 대표성	여성의원원의 수의 변화
	실질적 대표성	여성의원원의 경력(직업) 여성의원원의 교육수준 여성의원원의 의회 직책 여성의원원의 재선 정도 여성의원원의 의회 성과
여성후보공천할당제에 대한 주민의식	여성후보공천할당제에 대한 견해 여성의원원의 지방정치 발전 기여에 대한 견해	

본 연구에서 확인하고자 하는 연구문제를 정리하면 아래와 같다.

- 연구문제 1: 두 지역 간에 여성후보공천할당제의 양적 대표성 확대 효과에 차이가 있는가?
- 연구문제 2: 두 지역 간에 실질적 대표성에 차이가 있는가?
- 연구문제 3: 두 지역 간에 여성후보공천할당제에 대한 주민의식의 차이가 있는가?
- 연구문제 4: 여성후보공천할당제에 대한 주민의식과 여성후보공천할당제의 효과는 어떤 관계가 있는가?
- 연구문제 5: 여성후보공천할당제에 대한 주민의식에 영향을 미치는 요인은 무엇인가?

2. 자료 및 분석 방법

본 연구에서 2가지 분석 자료를 사용한다. 여성후보공천할당제의 효과분석을 위해 대구광역시의회(<http://council.daegu.go.kr/>)와 광주광역시의의회(<http://council.gwangju.kr/>)의 회의록과 의정백서를 토대로 각 의원별 의정활동을 정리한 것이다. 조사 대상은 1998년부터 2014년 6월까지의 의원직을 수행한 3대~6대까지 총 4대의 지방의원(2회 전국동시지방선거~5회 전국동시지방선거 당 선자)이다. 분석대상은 임기 기간 내 의원직을 수행한 모든 의원을 대상으로 한다. 구체적으로 중도 사퇴한 의원과 보궐선거로 선출된 의원을 모두 포함하였다. 따라서 의회 정수와 분석대상의 수에 차이가 있음을 밝힌다. 그리고 본 자료는 각 의회 대수 별로 의원의 특성을 확인한다. 따라서 재선 의원인 경우 동일인이 다른 대수에서 중복되어 평가될 수 있다.

4대에 걸쳐 지방의원의 의정활동을 조사함에 따라 각 변수의 조작이 요구된다. 대수별로 회의 개최 수나 의정활동에 대한 인식의 차이가 있어 원자료를 비교하는 것에 무리가 있기 때문이다.

예를 들어 상대적으로 의회 대수가 높아질수록 조례안 발의가 많은 경향을 띤다. 또한, 보궐선거로 선출된 의원의 경우 같은 대수라고 하더라도 의정활동 기간이 달라 단순하게 측정된 수치를 비교할 수는 없다. 따라서 본 연구에서는 대수별로 의정활동의 비율을 측정하였다. 그리고 보궐선거로 당선된 지방의원의 경우, 혹은 임기 기간 도중에 의원직을 사퇴한 경우에는 의원직을 수행한 기간의 비율을 반영하여 의정 성과를 보정하였다. 이를 통해 의정 성과를 비교적 객관적으로 비교할 수 있을 것이다.

여성후보공천할당제에 대한 주민의식을 확인하기 위해서는 대구와 광주 주민을 대상으로 실시한 설문조사 자료를 사용한다. 설문조사는 2014년 7월 17일부터 7월 25일까지 대구와 광주의 만 19세 이상 주민 810명을 대상으로 구조화된 설문지를 이용해 실시하였다.²⁾ 조사대상의 대표성을 높이기 위해 지역, 성별, 연령별 쿼터를 부여하였다. 이 가운데 유효하지 않은 응답은 제거하고 808명의 응답을 분석에 사용하였다. 본 연구의 실증분석에 이용된 응답자의 인구 통계적 특성은 <표 2>에 제시한 바와 같다.

〈표 2〉 응답자 특성

구분		빈도	비율(%)	구분		빈도	비율(%)
지역	대구	401	49.6	연령	20대	148	18.3
	광주	407	50.4		30대	171	21.2
성별	남성	394	48.8		40대	188	23.3
	여	414	51.2		50대	158	19.6
소득	100만 미만	37	4.6		60대 이상	143	17.7
	100-199만	141	17.5		학력	초등 이하	21
	200-299만	235	29.1	중졸		74	9.2
	300-399만	169	20.9	고졸		308	38.1
	400-499만	92	11.4	대졸		360	44.6
	500만 이상	128	15.8	대학원 졸		38	4.7
	무응답	6	0.7	무응답		7	0.9

통계분석은 SPSS통계프로그램을 활용해 빈도분석을 기초로 두 변수 간에 차이를 검정하는 카이스퀘어 검정, t 검정을 실시한다. 그리고 의원 여성후보공천할당제에 영향을 미치는 요인을 확인하기 위해 회귀분석을 실시한다.

2) 대구 8개 기초자치단체는 각 50개씩 400개, 광주 5개 기초자치단체는 각 80개씩 400개에 10개가 추가되어 810개의 표본을 추출하여 총 810개의 설문지를 회수하였다. 조사원이 직접 방문하여 조사를 실시하였다.

IV. 연구결과

1. 여성후보공천할당제의 효과

1) 여성의원원의 양적 대표성

〈표 3〉 여성의원 수의 변화

		의회 대수별 여성의원 수(비례대표 의원 수)				전체
		3대	4대	5대	6대	
대구	빈도	3(1)	4(1)	5(2)	8(3)	20
	비율	10.0%	12.9%	16.1%	24.2%	16.0%
광주	빈도	2(1)	5(3)	4(2)	4(2)	15
	비율	10.0%	25.0%	17.4%	18.2%	17.6%

주: 비율은 각 광역의회의 전체의원 수 가운데 여성의원 수가 차지하는 비율임.

〈표 3〉에 제시된 바와 같이 대구와 광주 여성의원 수의 변화를 살펴보면, 대구광역시의회의 여성 의원은 꾸준히 증가하고 있는 경향을 보인다. 3대 의회의 여성의원은 3명이었으나 점차 증가하여 6대에는 의원직을 수행한 여성의원은 8명으로 증가하였다. 6대의 경우 여성비례대표 가운데 1명이 불법선거로 의원직을 상실하고 다른 여성의원이 의원직을 승계하였다. 그러한 상황을 고려하더라도 대구광역시의회의 여성의원이 증가하고 있는 것은 분명한 사실이다. 6대의 경우 대구광역시의회에서 차지하는 여성의원의 비중은 약 24%이다. 이는 2010년 지방선거에서 광역의원 가운데 여성의원이 차지하는 평균 비율 14.8%보다 높고, 2014년 지방선거에서 여성의원의 전국 평균 당선 비율인 14.3%보다도 약 10%가량 높은 것이다.

그에 비해 광주광역시의회의 경우 광역의원 비례대표 50% 여성할당제가 의무화된 4대 의회부터 6대 의회까지 여성의원의 수는 지역구 2명, 비례대표 2명으로 변화가 없었다. 광주광역시의회의 4대 의회의 경우 비례대표 의원의 사퇴로 1명이 승계하여 5명으로 집계되었으며 비례대표 의원이 증가한 것은 아니다. 광주광역시의회에서 여성의원이 차지하는 비율은 18.2%로 대구광역시의회의 여성의원이 차지하는 비율에 비해 낮다. 이는 비례대표 후보에 여성후보 50% 할당제와 남녀 교호 순번제 실시로 여성 비례대표의원이 증가하였으나 지역구 의원은 변화가 없기 때문이다. 대구광역시의회의 경우 여성 지역구 의원이 꾸준히 증가하고 있는 데 반해 광주광역시의회의 여성 지역구 의원 수는 변화가 없는 것으로 나타났다.

〈표 4〉 여성의원의 선거형태

구분	대구		광주		
	빈도	비율	빈도	비율	
선거형태	지역구	13	65%	7	46.70%
	비례	7	35%	8	53.30%
전체	20	100%	15	100%	

〈표 4〉에서도 이러한 경향을 확인할 수 있다. 대구와 광주 여성의원의 선거형태를 확인한 결과 대구광역시의회 여성의원의 65%는 지역구 의원이며 비례대표는 35%를 차지하고 있다. 반면 광주광역시의회 여성 의원은 지역구 의원과 비례대표 의원의 비중이 비슷한 것을 알 수 있다. 대구와 광주의 비례대표의원은 총 3명이며 교호 순번제를 적용하면 두 지역의 여성비례대표 수는 거의 변동이 없을 수밖에 없다. 따라서 여성의원 수가 확대되기 위해서는 지역구 의원 수가 증가해야 함에도 광주광역시의회 지역구 의원 수의 변화가 없었다.

요약하면 2002년 광역의원에 대한 비례대표 후보 50% 여성공천 의무화와 남녀 교호 순번제가 실시된 이후 대구광역시의회의 여성의원은 점차 증가하고 있으나, 광주광역시의회의 여성의원의 수는 변화가 없다는 것이다. 즉 여성후보공천할당제도의 효과가 두 지역에서 다르게 나타나는 것을 확인할 수 있다.

2) 여성의원의 실질적 대표성 비교

〈표 5〉 여성의원의 실질적 대표성 비교

		대구			광주		
		빈도	비율	카이검정	빈도	비율	카이검정
직업	정치인	8	40%	p=.360	11	73%	p=.794
	전문직	6	30%		1	6.70%	
	기타	6	30%		3	20%	
교육수준	대학원	14	70%	p=.143	4	26.70%	p=.150
	대졸	6	30%		9	60%	
	고졸	0	0%		2	13.30%	
	중졸	0	0%		0	0%	
재선	성공	6	30%	p=.337	0	0%	p=.003
	실패	14	70%		15	100%	
의회 직책	의장	0	0%	p=.379	0	0%	p=.378
	부의장	2	10%		2	13.30%	
	상임위원장	4	20%		7	46.70%	
	없음	14	70%		7	40%	
전체		20	100%		15	100%	

주: 카이검정은 각 지역 광역의회의 남성의원과 여성의원과의 차이를 나타냄.

여성의원의 실질적 대표성을 확인하기 위해 앞서 제시한 바와 같이 의원의 직업분포, 교육수준, 의회 직책, 재선 정도를 <표 5>에 제시하였다. 그리고 <표 6>에는 대구광역의원과 광주광역의원의 의정 성과를 비교하여 제시하였다. 여성의원의 실질적 대표성은 여성의원의 실질적 대표성의 변화를 비교하는 것보다 여성의원과 남성의원 간의 차이 비교와 대구와 광주의 지역 간 비교가 보다 의미 있는 결과를 보여줄 것이다. 여성의원의 실질적 대표성의 문제는 여성후보공천할당제로 양적으로 확대된 여성의원이 성공적으로 의원직을 수행하고 의정활동을 통해 정치적 경력을 쌓는 것과 관련된 문제이기 때문이다.

먼저 대구와 광주 광역의회 여성의원의 직업을 비교하면 대구 여성의원의 직업은 정치인이 40%, 전문직 30%, 기타 30%로 비교적 고른 분포를 나타내고 있다. 이에 비해 광주 여성의원의 직업을 보면 73%가 정치인이며 전문직은 6.7%에 불과하다. 이는 두 지역 여성의원의 경력에 있어서 차이가 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 각 지역 내에서 남성의원과 여성의원 간에 차이가 있는지 확인하기 위해 카이검정을 실시한 결과 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다. 즉 직업분포의 차이는 두 지역 여성의원의 차이이라기보다 두 지역의 지역적 특성을 반영한 것이라고 판단된다.

다음으로 교육수준을 비교하면 대구 여성의원의 경우 70%의 여성의원이 대학원 이상의 교육수준을 나타내는 데 비해 광주 여성의원의 26.7%만이 대학원 이상의 교육을 받은 것으로 확인된다. 고졸 여성의원도 2명(13.3%) 있는 것으로 조사되었다. 교육수준 역시 지역 내에서 남성의원과 여성의원 간에 유의미한 차이는 없는 것으로 나타났다.

의회에서 의사결정에 영향을 미칠 것으로 기대되는 의장, 부의장, 상임위 위원장 등의 직책을 수행하는 정도를 확인한 결과 두 지역에서 여성 의장은 한 명도 없었으며, 두 지역에서 공통으로 2명의 여성의원이 부의장직을 수행하였다. 상임위원회 위원장직을 수행한 대구의 여성의원은 20%에 불과한 반면 광주의 경우 여성의원의 46.7%인 7명이 상임위원회 위원장직을 수행한 것으로 나타났다. 그러나 지역 내에서 남성과 여성의원의 차이를 비교하면 교육수준이나 직업분포와 마찬가지로 성별에 따른 유의미한 차이는 없었다. 의회의 중요 직책을 수행하는 정도 역시 대구와 광주의 지역적 특성을 반영하는 것으로 보인다.

여성의원의 재선율에서는 앞서 살펴본 교육, 직업, 의회 직책과는 다른 양상을 띠는 것을 확인할 수 있다. 대구 여성의원이 임기를 마치고 연이어 재선에 성공하는 비율은 30%이다. 이는 대구 광역의원 전체의 재선율과 차이가 없는 수치이다. 그러나 광주 여성의원의 경우 재선 비율은 0%이다.³⁾ 이는 물론 광주광역의회의 남성의원 재선율과 유의미한 차이를 가진다. 대구와 광주는 지역정당의 영향력이 크다는 점을 고려할 때 재선은 정당의 의지와 관련된다. 광주에서는 정당 차원에서 여성의원을 1회성 전시 공천으로 이용하고 여성의원의 경력 지속성은 고려하지 않는 것으로 해석할 수 있다.

<표 6>은 두 지역 광역의회 의원의 의정 성과를 제시한 것이다. 의정 성과는 대표적인 의정활동 평가 요소인 조례안 발의율과 시정 질문 비율을 제시하였다. 조례안 발의는 지방의회의 대표적인

3) 광주광역시시의 여성의원 가운데 정현애 의원은 4대 의회에서 비례대표로 의원직을 수행하고 6대에도 비례대표로 재입하였다. 그러나 연이어 재선에 성공한 것이 아니어서 재선에 포함되지 않았다.

입법 기능의 형태이며, 시정 질문은 집행부에 대한 감시와 견제의 기능으로 많은 의정활동 평가 연구에서 사용하는 변수이다(최근열 외 2009; 강인호 외, 2010; 차재권 외 2011; 강명구 외 2016). <표 6>에 제시된 조례안 발의는 대표발의만을 분석대상으로 하였다. 그리고 의정 성과를 원자료를 이용해 비교하는 데는 무리가 있다. 이를 해결하기 위해 각 의원의 의정 성과를 의원직을 수행한 대수에서 생산된 모든 성과에 대한 비율로 구하였다.⁴⁾

분석결과 광주 여성광역의원의 조례안 발의율 평균은 4.88, 시정 질문율은 4.02로 대구 여성광역의원의 조례안 발의율(3.76)과 시정 질문 비율(2.61)보다 높았다. 또한 두 지역 모두 남성의원과 여성의원의 조례안 발의율과 시정 질문 비율에서 유의미한 차이는 확인할 수 없었다. 이는 광주광역의회가 대구광역의회에 비해 활발한 의정활동을 하고 있으며, 여성의원도 다르지 않음을 보여주는 것이다.

〈표 6〉 대구·광주 광역의원의 의정 성과 비교

구분	대구			광주		
	평균(표준편차)	t 값	p 값	평균(표준편차)	t	p
조례안 발의율	3.76(6.03)	-0.67	0.50	4.88(4.07)	0.12	0.91
시정 질문 비율	2.61(1.09)	0.86	0.39	4.02(2.53)	0.58	0.57

주: t 검정은 각 지역 광역의회의 남성의원과 여성의원의 차이를 나타냄.

이상의 내용을 정리하면 대구와 광주의 여성 의원은 남성의원과 비교해 의원의 전문성을 나타내는 직업과 교육 수준에 있어서 남성의원과 차이가 없었다. 그뿐만 아니라 남성의원에 못지않은 의정 성과를 내고 의회에서 중요 직책을 맡아 중요한 의사결정에 영향력을 미치는 것으로 나타났다. 하지만 광주 여성 의원의 경우 재선에서는 남성의원과 달리 재선의 기회가 적은 것을 확인할 수 있었다. 이는 여성의원의 재선이 여성의원의 능력과 자질, 의정 성과와는 별개의 문제임을 보여주는 것이다.

2. 여성후보공천할당제에 대한 주민의식

1) 여성후보공천할당제에 대한 주민의식 차이 비교

여성후보공천할당제에 대한 두 지역 주민의 의식 차이를 확인하기 위해 “선생님께서서는 지방선거에서 여성 후보를 일정 비율 공천하는 여성후보공천할당제에 대해 어떻게 생각하십니까?”와 “선생님께서서는 지방의회에 여성의원의 증가가 지방정치 발전에 얼마나 기여한다고 생각하십니까?”를 5점 척도로 물었다.⁵⁾

4) 조례안 발의 비율: (의원의 조례안 발의 수 / 해당 의회의 조례안 총수) * (의원직 수행 기간 / 48)

시정 질문 비율: (의원의 시정 질문 수 / 해당 의회의 시정 질문 총수) * (의원직 수행 기간 / 48)

5) 여성후보공천할당제에 대한 의견은 ① 적극 반대 ~ ⑤ 적극 찬성, 여성의원의 증가가 지방정치 발전에

〈표 7〉은 대구와 광주 주민의 여성후보공천할당제에 대한 견해와 여성의원의 증가가 지방정치 발전에 미치는 영향에 대한 의견의 평균비교분석(T-test) 결과를 제시한 것이다. 분석결과 지방선거에서 여성후보공천할당제에 대해 대구 주민의 응답평균은 3.11로 광주 주민의 응답평균 2.95보다 유의미하게 높은 것으로 나타났다. 여성의원의 증가가 지방정치 발전에 기여하는 정도에 대한 의견에서도 대구 주민의 응답 평균이 광주 주민의 평균보다 통계적으로 유의미하게 높았다. 즉 대구 주민이 광주 주민에 비해 여성후보공천할당제도를 통한 여성의원의 증가에 대해 긍정적으로 평가하고 있는 것이다.

〈표 7〉 여성후보공천할당제에 대한 주민의식 평균비교

구분	평균(표준편차)		t 값	p 값
	대구 N=401	광주 N=407		
여성후보공천할당제 찬성	3.11(.953)	2.95(.975)	2.367	0.018
여성의원의 증가와 지방정치 발전	3.05(.933)	2.88(.863)	2.615	0.009

이러한 경향은 지방정치 발전을 위해 시급한 제도적 개선에 대한 주민의식에서도 나타난다. 〈표 8〉은 지방정치 발전을 위해 가장 필요한 제도적 개선이 무엇인가에 대한 두 지역 주민의 의견을 제시한 것이다. 여성후보공천할당제의 확대가 가장 시급하다는 의견에 대해 두 지역 간에 유의미한 차이가 있는 것으로 확인된다. 대구 주민의 9.1%가 지방정치 발전을 위해 여성후보공천할당제의 확대가 가장 필요하다고 응답해 광주 주민의 6.3%에 비해 유의미하게 높았다.

〈표 8〉 여성후보공천할당제 확대에 대한 비교

	기초의원 정당공천제 폐지	지방분권형 헌법개정	지역대표형 상원제도입	지방의원 보좌관제도 도입	여성후보 공천할당제 확대	기타	카이제곱 검정
대구	비율(%) 39.7	23.5	12.5	4.2	9.1	11.0	카이제곱=12.77, df = 5, p= 0.026
	잔차 -.9	.7	-.6	-1.1	1.0	1.6	
광주	비율(%) 45.6	20.3	14.8	6.8	6.3	6.3	
	잔차 .9	-.7	.6	1.1	-1.0	-1.6	
전체	비율(%) 42.7	21.9	13.7	5.5	7.7	8.6	

2) 여성후보공천할당제에 대한 주민의식과 제도의 효과

앞서 살펴본 여성후보공천할당제의 효과를 요약하면 대구와 광주의 여성후보공천할당제의 효과는 차이가 있다. 여성의원의 양적 대표성 측면에서 대구의 여성의원 수가 증가하는 경향을 보이는 데 반해 광주 여성의원의 수는 4대에 걸쳐 변화를 보이지 않고 있다. 그리고 실질적 대표성의

기여하는 정도에 대한 응답은 ① 전혀 기여하지 못함 ~ ⑤ 매우 기여함 으로 구성하였음.

측면에서 보면 두 지역의 여성의원은 남성의원과 비교해 경력, 교육수준, 의회 활동과 의정 성과에서 차이가 없었다. 하지만 대구 여성의원원의 재선율이 남성의원의 재선율과 다르지 않은 데 반해 광주 여성의원원의 재선율이 0%로 남성의원의 재선율과 확연한 차이가 있었다. 그리고 광주 여성의원원의 낮은 재선율은 결국 여성의원원의 양적 대표성이 낮은 결과로 귀결되었다.

두 지역에서 여성후보공천할당제의 효과가 다른 이유는 무엇일까? 여성후보공천할당제는 두 지역에 같은 조건과 같은 시기에 적용된 제도이다. 그리고 두 지역은 각각의 지역정당이 정당공천에 막강한 영향력을 행사하는 지역이기도 하다. 차이는 대구의 지역정당과 광주의 지역정당이 다르다는 것이다.

여성후보공천할당제는 정당과 밀접한 관련이 있다. 이현우(2002)는 미국과 호주의 사례분석을 통해 선거제도뿐만 아니라 정당적 요인이 여성의 정치적 대표성에 영향을 미친다는 것을 밝힌 바 있다. 정당의 이념과 정당 경쟁성이 여성 후보의 공천에 영향을 미친다는 것이다. 이와 관련하여 19대 총선에서 새누리당과 민주통합당의 여성의원 공천결과를 보면 새누리당보다 민주통합당의 여성의원 공천비율이 높은 것으로 나타났다(김원홍 외, 2013: 46). 이처럼 여성후보공천할당제는 정당공천과 밀접한 관련이 있으며, 새누리당에 비해 민주통합당이 여성후보공천할당제에 적극적이라는 점을 고려하면 광주의 여성후보공천할당제의 효과가 대구에 비해 낮은 것은 쉽게 이해가 되지 않는다.

그뿐만 아니라 황아란(2007)은 2006년 지방선거 분석을 통해 여성의 정치적 충원은 정당의 영향을 직접적으로 받으며 여성의 정치적 대표성을 확대하기 위해서는 적극적인 정당 활동이 요구된다고 주장한다. 이러한 주장과 관련하여 대구와 광주 여성의원원의 직업을 보면 대구 여성의원 가운데 30%가량이 정치인인데 반해 광주 여성의원원의 73%가 정치임에도 불구하고 이것이 재선으로 이어지지 않았다는 사실을 주목할 필요가 있다.

본 연구에서는 이처럼 광주의 여성후보공천할당제 효과가 낮은 원인 가운데 하나로 여성후보공천할당제와 여성의원원에 대한 낮은 주민의식에 주목한다. 여성의 정당공천율이 낮은 이유는 사회적 요인, 문화적 요인, 경제적 요인 등 다양하게 설명이 될 수 있을 것이다. 하지만 이러한 요인의 본질적인 근거는 정당공천의 주요 논리에서 찾을 수 있다. 정당의 궁극적인 목적은 많은 당선자를 내는 것이다. 그리고 정당이 여성후보공천에 소극적인 것은 여성의 당선 경쟁력이 남성에 비해 낮다고 인식하기 때문이다(황아란, 2007: 94). 이때 여성의 당선 경쟁력을 판단하는 근거는 선거운동에 필요한 인적, 물적 자원과 함께 유권자의 인지도와 여성의원원에 대한 인식이 포함된다. 결국 여성의원원과 여성후보공천할당제에 대한 낮은 주민의식은 정당으로 하여금 여성후보 공천에서 자유롭게 하는 원인으로 작용하는 것이다.

3. 여성후보공천할당제에 대한 주민의식의 영향요인

여성후보공천할당제의 효과에 주민의식이 관계가 있다고 할 때, 여성의원원과 여성후보공천할당제에 대한 주민의식에 영향을 미치는 요인이 무엇일까? 본 연구에서는 성별, 나이, 교육수준과 같

은 사회경제적 요인과 함께 지방정치에 대한 정보 수준이 주민의식에 영향을 미칠 것으로 본다.

먼저 여성후보공천할당제는 남성 중심 사회 문화를 바꾸고자 하는 제도적 시도이다. 따라서 이러한 진보적인 제도에 대해 남성보다는 여성이, 나이가 어리고 교육수준이 높을수록 긍정적인 평가를 할 것이다. 다음으로 여성후보공천할당제의 효과분석에서 살펴본 바와 같이 여성의원의 정치적 역량이 상당히 높은 것으로 판단된다. 높은 교육수준을 갖추고 있으며, 높은 의정 성과를 산출하고 있음에도 불구하고 여성의원에 대한 주민의 인식이 낮은 이유 가운데 하나는 주민들이 이러한 여성의원의 활동과 역량에 대한 정보가 부족하기 때문이라고 본다.

지방정치에 대한 정보 수준은 객관적인 정보 획득 정도와 주관적인 정보 만족도를 확인하였다. 객관적인 정보 획득 정도는 '일주일 동안 뉴스를 접하는 시간'과 '정보 획득 경로 수'로 측정하였다. 주관적인 정보 만족도는 '시·의정 활동에 대한 정보 충분 정도'와 '지방선거 후보자 정보 충분 정도'를 5점 척도로 측정하여 사용하였다.⁶⁾ 종속변수는 여성후보공천할당제에 대한 주민의식을 확인하기 위해 사용한 '여성후보공천할당제에 대한 찬성 정도'와 '여성의원이 지방정치에 기여하는 정도'를 합산하여 사용하였다.⁷⁾ 그리고 사회경제적 요인과 정보요인이 여성후보공천할당제에 대한 주민의식에 미치는 영향을 확인하기 위해 다중회귀분석을 실시하였으며 그 결과를 <표 9>에 제시하였다.

회귀모형은 F값은 10.657(p=.000)이며, R제곱은 0.112로 11%의 설명력을 가진다. Durbin-Watson 은 1.8로 잔차들 간에 상관관계가 없어 회귀모형이 적합하다고 판단된다.⁸⁾

<표 9> 여성후보공천할당제 영향요인

독립변수	비표준화 계수		표준화 계수	t	p	공선성 통계량	
	B	S.E	베타			공차한계	VIF
(상수)	5.225	.417		8.913	.000**		
성별	-.782	.127	-.230	-6.178	.000**	.952	1.051
나이	-.110	.051	-.088	-2.166	.031*	.788	1.268
학력	.120	.083	.058	1.455	.146	.827	1.209
일주일 동안 뉴스를 접하는 시간	.147	.055	.102	2.678	.008**	.906	1.103
정치정보 획득 경로 수	.089	.044	.076	2.021	.044*	.934	1.070
시정, 의정정보 충분	.454	.082	.203	5.543	.000**	.983	1.017
지방선거 후보자 정보 충분	-.093	.037	-.092	-2.508	.012*	.976	1.024

R 값=.335, R제곱 값=.112, 수정된 R제곱=.101,
F 값 = 10.657, p= .000, Durbin-Watson= 1.800

* p<0.05, ** p<0.01

6) 요인분석을 통해 공통성 0.5 이상을 기준으로 분류하였음. KMO 측도=0.542.

7) 두 질문의 Pearson 상관계수는 0.634, 유의확률은 .000임. Cronbach 알파 값은 .774.

8) 설명력이 다소 낮게 나타났으나 본 연구에서 회귀모형은 예측의 목적이 아니라 상관관계를 보는 목적을 가진다. 따라서 설명력이 큰 문제가 되지 않는다고 판단한다.

성별(0=여성, 1=남성)이 여성후보공천할당제에 대한 주민의식에 미치는 영향은 t 값이 8.913($p=0.000$)으로 유의미하며, 여성이 남성에 비해 여성후보공천할당제를 지지하는 것으로 나타났다. 나이의 영향도 통계적 유의수준 하에서 나이가 적을수록 여성후보공천할당제에 대해 긍정적인 것을 알 수 있다. 그러나 학력은 여성후보공천할당제에 대한 주민의식에 통계적으로 유의미한 영향을 확인할 수 없었다.

정보요인은 모두 유의수준 0.05에서 유의미하게 여성후보공천할당제에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정보를 많이 접할수록 여성후보공천할당제에 대한 긍정적 인식을 가진다는 것을 보여주는 것이다. 정보의 양과는 별개로 정보에 대한 주관적 만족도 역시 주민의식에 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 특히 시정과 의정활동에 대한 정보가 충분하다고 생각할수록 여성후보공천할당제를 지지하는 정도가 크다는 것을 알 수 있다. 이는 의정 활동 정보를 통해 여성의원의 정치적 역량과 의정활동을 확인함으로써 여성의원에 대해 사회적 편견을 버리고 긍정적으로 평가하는 것으로 해석할 수 있다.

V. 결론

여성후보공천할당제가 실시된 이후 지역별로 여성후보공천할당제의 효과는 상이하게 나타나고 있다. 이에 대해 본 연구는 각 지역의 사회문화적 요인들이 제도의 효과에 영향을 미친 것으로 보고, 여성후보공천할당제에 대한 주민의식과 제도 효과의 관계 분석을 시도하였다. 이를 위해 대구광역의원과 광주광역의원을 대상으로 여성후보공천할당제의 효과를 비교하였다. 그리고 두 지역의 주민을 대상으로 여성후보공천할당제와 여성의원에 대한 의식조사를 실시하여 비교분석을 하였다. 분석결과는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 대구와 광주 광역의회에서 여성후보공천할당제의 양적 대표성 확대 효과에 차이가 있었다. 대구의 여성광역의원의 수는 3대부터 6대까지 지속적으로 증가하였으며 6대의 대구 여성광역의원의 비중은 24%였다. 반면 광주 여성광역의원의 수는 변화하지 않았다. 두 지역에서 여성의원의 수의 차이는 지역구 여성의원의 증대와 관련된다. 대구의 경우 여성의원의 65%가 지역구 여성의원인데 광주의 경우 여성의원의 46.7%가 지역구 의원이다.

둘째, 여성의원의 실질적 대표성을 확인하기 위해 직업, 교육수준, 재선율, 의회 직책과 의정 성과를 확인한 결과 두 지역 여성의원은 직업과 교육수준, 의회 중요 직책 수행과 의정 성과에 있어서 남성의원과 차이가 없었다. 그러나 광주 여성의원의 재선율은 0%로 남성의원과 달리 정치적 기회가 적은 것을 확인할 수 있었다. 이는 광주 여성의원의 경우 능력이나 자질과 상관없이 정치 경력이 누적되는 기회가 저지되는 것을 의미한다. 반면 대구 여성의원은 재선율에 있어서도 남성의원과 차이가 없었다. 이러한 차이는 대구와 광주 여성의원의 양적 대표성의 차이로 이어졌다고 볼 수 있다.

셋째, 대구와 광주 주민의 여성후보공천할당제에 대한 인식은 유의미한 차이가 있었다. 대구 주민은 광주 주민에 비해 여성후보공천할당제를 지지하는 비율이 유의미하게 높았으며 여성의원의

증가가 지방정치 발전에 기여할 것이라고 생각하는 비율도 유의미하게 높았다.

이상의 결과를 종합해 볼 때 광주에서 여성후보공천할당제의 효과가 대구에 비해 낮은 것은 광주 주민의 제도에 대한 낮은 지지와 여성정치인에 대한 낮은 평가에서 기인한다고 볼 수 있다. 같은 시기에 같은 제도가 도입되었다. 더구나 광주의 지역정당인 민주통합당은 대구의 지역정당인 새누리당에 비해 여성의원 공천비율이 높은 것으로 알려져 있다. 그럼에도 불구하고 광주광역의원 선거에서는 여성후보공천에 소극적이었다. 그것은 여성의원과 여성후보공천할당제에 대한 낮은 주민의식이 정당으로 하여금 여성의원 공천에 소극적으로 행동하게 한 것으로 해석할 수 있다.

이상의 연구결과가 가지는 함의는 충분한 사회적 공감대와 합의가 이루어졌을 때 제도의 목적이 충분히 달성될 수 있다는 것이다. 본 연구에서 분석 대상인 주민의식은 그러한 사회적 공감대나 합의의 표현 가운데 하나이다. 그러나 문화와 의식의 변화는 오랜 시간에 걸쳐 이루어진다. 따라서 충분한 논의 없이 제도를 적용하는 경우 제도와 의식의 괴리가 장기간 지속되어 제도의 효과가 반감될 수밖에 없을 것이다. 이와 관련하여 많은 연구자는 비례대표의 수를 늘리는 등의 제도적 개선을 시도하고 있다. 여성의원의 양적 확대가 문화와 의식의 변화를 앞당길 수 있다고 보기 때문이다. 여성후보공천할당제의 경우 여성의원의 증대는 여성의원에 대한 사회의 편견을 완화시킬 가능성이 분명히 있다. 하지만 제도의 개선만으로는 한계가 있을 수밖에 없다. 특히 여성후보공천은 정당의 영향이 크게 작용한다는 점에서 더욱 그러하다. 정당공천의 주요 논리는 당선이다. 여성에 대한 편견이 작용하는 문화에서 여성의 당선 경쟁력은 낮을 수밖에 없다. 그럴 경우 제도적 개선이 이루어진다고 하더라도 그 효과는 제한적일 수밖에 없을 것이다.

이에 본 연구에서는 여성후보공천할당제에 대한 주민의식에 영향을 미치는 요인을 확인하였다. 분석결과 여성후보공천할당제에 대한 주민의식에 지방정치에 대한 정보가 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 여성후보공천할당제에 미치는 정보의 효과는 시사하는 바가 크다. 정보가 제도에 대한 주민의식을 변화시키는데 기여한다는 것은 정보제공 노력을 통해 제도의 효과를 높일 수 있기 때문이다.

결론적으로 말하면 여성의 정치적 소외를 극복하기 위해 시도되고 있는 여성후보공천할당제가 효율적으로 그 목적을 달성하기 위해서는 제도적 개선노력과 함께 문화와 의식의 변화 노력이 동시에 이루어져야 한다. 문화와 의식의 변화는 서구 선진국에서 제도를 도입하는 과정에서 그러하였듯이 충분한 논의를 통해 가능하다. 하지만 그러한 충분한 사회적 합의 과정 없이 제도가 도입된 상황에서 차선의 방법으로 생각할 수 있는 것은 여성의원의 의정활동에 대한 충분한 정보제공 노력을 통해 여성의원에 대한 사회적 편견을 극복하는 것이다.

참고문헌

- 강명구·하세현. (2016). 지방의원 유급제 도입의 효과: 지방의원의 전문화와 의정활동 변화를 중심으로. 『한국비교정부학회보』, 20(1): 101-122.

- 강인호·백형배·이계만·김창남. (2010). 광주광역시의회 의정활동 평가: 4·5대를 중심으로. 「한국 지방자치학회보」, 22(3): 201-218.
- 김민정. (2006). 여성할당제의 정치적 효과: 프랑스 시의회를 중심으로. 「21세기정치학회보」, 16(1): 149-169.
- 김민정. (2014). 한국 여성의 정치적 대표성 확대를 위한 여성할당제 효과. 「페미니즘연구」, 14(2): 203-241.
- 김원홍·이수연·김민정·전선영. (2013). 19대 총선 지역구 공천과정 분석과 여성의 정치적 대표성 확대 방안 모색: 새누리당과 민주통합당을 중심으로. 「현대정치연구」, 6(1): 31-52.
- 김은희. (2010). 공직선거법상 여성정치할당제 제도화의 효과분석: 2010년 동시지방선거 결과를 중심으로. 「이화젠더법학」, 1(2): 73-101.
- 배정아·윤태섭. (2014). 선거제도와 여성참여. 「지방행정연구」, 28(1): 29-54.
- 안태윤·서해정·김은선. (2010). 경기도 지방의회 여성위원의 의정활동과 정치역량 강화 연구. 경기도의회.
- 엄태석. (2011). 충북지역 여성 지방위원의 정치참여와 의정활동에 관한 연구. 「정치정보연구」, 14(2): 227-259.
- 유숙란. (2006). '크리티컬 매스'와 성평등 구조 구축 과정: 한국의 민주화 이후 정치적 대표성을 중심으로. 「국제정치논집」, 46(1): 123-142.
- 이혜숙. (2014). 지방의회 여성위원의 의정활동과 성평등 의식: 경남지역 여성의원들을 중심으로. 「한국여성학」, 30(1): 113-172.
- 전진영. (2013). 비례대표 국회의원 여성할당제의 제도적 특성과 정당의 후보자 공천: 제16대 총선~제19대 총선을 중심으로. 「한국정당학회보」, 12(3): 89-112.
- 조정래·박지영. (2011). 여성의무공천제의 효과성에 관한 연구: 지방정치에서 여성 대표성의 확대를 중심으로. 「국가정책연구」, 25(3): 5-28.
- 조현옥·김은희. (2010). 한국여성정치할당제 제도화 과정10년의 역사적 고찰. 「동향과 전망」, 79: 110-139.
- 조희원. (2011). 한국여성의 정치적 대표성 증가와 여성정치할당제의 제도화. 「평화학연구」, 12(4): 241-261.
- 차재권·김영일. (2011). 지방의회 의정활동 평가 성과의 한계: 부산광역시의회를 중심으로. 「21세기정치학회보」, 21(3): 351-381.
- 최근열·장영두. (2009). 지방의회 의정활동의 성과평가: 경상북도의회를 사례로. 「한국행정논집」, 21(3): 863-892.
- 하영애. (2010). 한중 양국여성의 의회진출과 사회참여에 관한 제도론적 고찰. 「의정논총」, 5(1): 267-304.
- 황아란. (2007). 지방의원 선거의 여성참여와 정당공천. 「21세기정치학회보」, 17(1): 87-108.
- Bystydzienski, Jill M. (1992). Influence of Women's Culture on public policy in Norway. Women Transforming Politics. Bloomington: Indian University Press.
- Caizza, Amy. (2004). Does Women's Representation in Elected Office Lead to Women-friendly Policy? Analysis of State-Level Data. Women & Politics, 26(1): 35-70

- Dahlerup, Drude, ed. (2006). *Women, quotas and Politics*. NY: Routledge.
- Dolowitz, D. P. and Marsh. D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy making. *Governance*, 13(1): 5-23.
- Gray, Triaca. (2003). Electoral Gender Quotas: Lesson from Argentina and Chile. *Bulletin of Latin American Research*, 22(1): 52-78.
- Jones, Mark. P. (1998). Gender Quotas, Electoral Laws and the Election of Women: Lesson from the Argentine Provinces. *Comparative Studies*, 31(1): 3-21.
- Norris, Pipa. (1985). Women's Legislative Participation in Western Europe. *Western Uropean Politics*. 8: 90-101.
- Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*, Berkeley: University of California Press.
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and Organizations*. 2nd ed. Thousand Oaks. CA: Sage.

강명구(姜明求): 경북대학교에서 정치학 박사 학위를 취득하고, 현재 경북대학교 SSK 사업단 전임 연구원이다. 주요 관심 분야는 지방정치, 지방 선거 정치정보 등이다. 최근 논문으로는 지방의회 유급제 입의 효과, 대구 오사카 가오승 주민의 지방정치에 대한 유용성 인지 비교 등이 있다(gook0215@naver.com).

하세현(河世憲): 일본 도호쿠대학(東北大學)에서 법학 박사 학위를 취득하고, 현재 경북대학교 정치외교학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 지방정치, 의회정치, 일본정치이다. 최근 발표한 주요 논문으로는 지방정당 대두와 일본 지방정치 활성화, 비례대표여성후보 공천할당제 확산에 관한 연구, 일본 지방의회개혁과 입법활동 등이 있다(hash@knu.ac.kr).

Abstract

The Effects of the Gender Candidate Quota System and Influential Factors on the Residents' Attitude Towards The System: Focused on Daegu and Kwangju Cases

Kang, Myung Gu

Ha, Sea Hun

This study aims to confirm the effects of the gender candidate quota system and the influence of the residents' attitude towards the effects of this system. For analysis, we researched the female councilors' activity of Daegu and Kwangju city council and the residents' attitude of two provinces towards the gender candidate quota system. The results are as follows. (1) Under the gender candidate quota system there was no change in the number of female councilors in Kwangju, while the number of Daegu female councilors was increasing. The reelection rate of the Kwangju female councilors was very low, while Daegu female councilors' reelection rate was not different with the male councilors' reelection rate. (2) Daegu residents' support for the gender candidate quota system was stronger than that of Kwangju residents'. With this results we can see that the attitude towards the system influence on the operating and the effects of the system. (3) The results of Impact Factors Analysis showed that the local political information factors have the effect on the support for the gender candidate quota system.

Key Words: gender candidate quota system, residents' attitude, political information, performance of councilors, political system