지방행정연구 제19권 제1호(통권 60호) 2005. 3. 29 ~ 54

2002년 시·도의회 비례대표선출의 변화와 특징*

- 여성의 정치참여를 중심으로 -

황 아 란**

<목 차>

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 정당명부 투표와 여성할당제
Ⅲ. 비례대표선출의 여성할당제와 정당명부 직접투표제의 도입효과
Ⅳ. 결 론

2002년 지방선거는 비례대표 시·도의원에 대한 정당명부 투표제와 50% 여성할당제가 처음 도입되었다는 점에서 의미가 높다. 본 논문은 정당명부분석을 통하여 이러한 제도 도입의 성과를 평가하는데 목적을 두었다. 분석결과 정당명부 투표제의 도입효과보다 50% 여성할당제의 영향이 비례대표 선출에 더욱 큰 변화를 가져왔으며, 이로 인하여 비례대표의 구성이 연령이나 학력, 출신직업에서 다양화된 특징을 발견할 수 있었다. 그러나 비례의석의 낮은 비율은 여성의 대표성 신장뿐 아니라 비례대표제의 취지를 살리는데도 한계가 있기에 비례대표 의석의 확대가 필요함을 지적했다. 이는 정당명부 투표제 도입으로 보다 높은 책임정치를 구현하게 될 것이란 점과 지방의회의 대표성과 전문성을 제고시키는 데에도 기여할 것으로 보기 때문이다.

□ 주제어 : 비례대표제, 여성할당제, 정당명부투표제

* 본 연구는 2004년도 부산대학교 교내학술연구비(신임교수연구정착금)에 의한 연구임.
** 부산대학교 행정학과 교수

Ⅰ. 서 론

지방자치가 재개된 이후 네 번째 실시된 2002년 6·13 지방선거는 선거제도상 두 가지 새롭고 의미 있는 변화가 시도된 선거였다. 비례대표 시·도의원에 대한 정당명부 투표제의 실시가 그 하나이며, 50% 여성할당제의 명문화가 다른 하나이다. 그러나 여성의 정치적 대표성을 확대하려는 여러가지 시도에도 불구하고 2002년 지방선거에서 나타난 여성의 정치적 진출은 여전히 취약하다. 전체 선출정수 4,415명 중 여성 당선자는 3.2%일 따름이다. 물론 1995년이나 1998년의 지방선거(2.2%)와 비교하는 경우 그 비율이 다소 증가한 것이기는 하지만, 그 증가폭은 대단히 미미하다. 여성비율이 조금이나마 증대한 것은 시·도의회 비례명부에서 여성공천이 증가했기 때문이며, 여성할당제에 의해 제도적으로 강제된 것이라 하겠다. 다만 비례대표의 규모가 제한적이어서 전체적으로 여성의 진출을 크게 높이지는 못했던 것이 사실이다.

지역구 선거에서의 낮은 여성 대표율은 여성할당제 도입의 필요성을 제기하는 바이다. 비례대표 정당명부에 50% 여성후보를 포함하도록 한 여성할당제는 그런 점에서 그동안 여성의 정치적 대표성을 높이려 노력하였던 여성단체와 사회각계 활동의 결실이라 할 것이다. 여성할당제로 인하여 비례대표의 여성의원이 증가된 것만으로 여성할당제를 평가하는 것은 미흡하다고 본다. 보다 폭넓은 시각에서 여성할당제를 담고 있는 비례대표제의 취지에 비추어 평가해 볼 필요성이 있을 것이다. 왜냐 하면 여성할당제는 비례의석에 적용되는 것은 당연한 사실이지만, 비례대표의 구성은 여성할당제에 의해 영향을 받고 있기 때문이다. 비례대표의 여성할당제는 사회의 이해를 고루 대표하는데 있어서 여성을 적극 참여시키는데 그 의의가 있다. 특히 2002년 비례대표선거는 여성할당제가 기존의 30%에서 50%로 확대되었을 뿐만 아니라 정당명부 투표제가 도입되어 유권자가 직접 명부를 선택하게 됨으로써 명부구성의 질적인 면이 중요하게 부각되고 있다. 물론 비례의석이 10%에 불과하고 정당명부 투표제가 처음 도입된 선거라는 점에서 그 효과가 그리 크지 않을 수도 있지만, 어쨌든 유권자의 심판대상이 된다는 점에서 여성할당을 높인 정당명부의 정치적 상징성은 높아졌다 할 것이다.

한편, 비례대표선출에 대한 정당명부 투표제의 도입은 정당체제의 개혁에 두 가지 중요한 기대효과를 지닌다. 우선, 정당본위 투표이기 때문에 정책정당화를 통한 정당정치의 제도화를 유도하는 것이 그 하나이며, 사표발생을 줄임으로써 소수파에게도 당선의 기회가 확대되어 사회내 다양한 이해를 대변할 군소정당의 출현이 가능해진다는 것이 다른 하나이다. 후자는 제3당으로 부상할 정도로 높은 득표율을 얻은 민주노동당에서 그 효과가 드러났다 할 것이다. 한편, 전자의 제도화된 정당정치의 가능성은 정당체계에 미치는 정당명부 투표제의 영

향이 장기적이고 복합적이라는 점에서, 그것이 정당에 구체적으로 어떠한 변화를 가져오는지에 대해서는 종합적이고도 체계적인 분석이 필요하다.

물론 이러한 분석에는 장기적인 시간적 추이의 분석이 필요할 것이다. 따라서 정당명부투표제가 2002년 시·도 비례대표에 미친 영향, 즉 명부구성의 내용과 변화를 살펴보는 것은 그 첫 걸음이 될 것이다. 유권자의 이해가 정당정치에 어떻게 반영되는가를 지속적으로 추적해야 하기 때문이다. 정당투표에 대한 직접투표가 가능해진 오늘, 비례대표 정당명부에 대한 연구는 새로운 시도라 할 수 있다. 이는 우선 정당명부 투표제도의 도입성과를 평가하고 정책적 시사점을 제공해 줄 것이란 점에서도 유용성을 지닌다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 개괄적인 논의로써 지방선거의 비례대표제와 여성할당제의 도입 경위와 의미를 논의하고 여성의 정치참여 현황을 살펴본다. 그런 다음, 비례대표에 대한 명부분석을 중심으로 정당명부 투표제와 여성할당제의 도입효과를 평가하고자 한다. 비례대표 명부분석은 크게 세 부분으로 구성된다. 첫째, 1998년과 2002년 시·도 의회 선거의 비례대표와 지역구 의원을 비교·분석한다. 비례대표의원은 성, 연령, 학력, 직업 등 사회인구학적 요인에 있어서 지역구의원과 어떠한 차별성을 지니는가에 대한 분석이 비례대표제의 성과와 의미를 이해하고 평가하는데 기초가 될 것이다. 또한 2002년 정당명부투표제의 도입이 비례대표에 어떠한 변화를 주었는가는 지역구 의원과의 비교를 통하여 보다 잘 드러날 것이다. 만일 1998년 선거와 비교하여 2002년 비례대표의 변화가 뚜렷할 뿐 아니라 지역구의 변화와도 크게 차이가 난다면 이는 정당명부투표제의 도입효과로 해석될 수 있을 것이다.

둘째, 비례대표의 남녀 성차를 비교·분석하여 여성할당제의 성과를 평가한다. 비례대표의 여성할당제는 그 자체가 여성의 정치참여에 대한 사회의 의식적인 노력을 의미한다는 점에서 중요한 성과라 할 수 있다. 여성 비례대표는 사회인구학적 요인에 있어 남성과 어떠한 차이를 보이는가, 나아가 2002년 시·도 의회 비례대표의 남녀구성은 1998년과 비교하여 어떠한 변화양상을 나타내는가. 이에 대한 분석은 여성할당제의 효과뿐만 아니라 정당명부투표제가 정당명부구성에 미친 영향을 체계적으로 이해하고 확인하는데 기초를 이룰 것이다.

끝으로, 비례대표선출의 당락요인을 규명하고자 사회인구학적 요인에 따른 당선율을 비교·분석한다. 당락의 결정적 요인이라 할 수 있는 비례대표의 상위 순번과 하위 순번에 대한 배정은 어떻게 이루어졌는가. 2002년 지방선거에서 비례대표 당선자를 낸 시·도별 주요 정당의 명부를 종합하여 당락요인을 분석함으로써 전체적으로 어떠한 특징을 지니는지 살펴볼 것이다. 또한 남녀 후보의 당락을 비교함과 동시에 정당별, 즉 한나라당과 새천년민주당(이하 민주당), 민주노동당(이하 민노당) 간에는 어떠한 차이가 있는지 살펴보고자 한다. 이는 투표의 대상이 된 정당명부, 즉 그 내용에 분석의 초점을 두고 있기에 명부투표뿐 아니라

늘어난 여성할당제에 대한 주요 정당의 대응과 변화를 이해하는데 요긴하다 하겠다.

결론을 일부 밝히면, 지방선거라고는 하지만 전국의 정당정치의 필요성에 의해 지방선거가 이뤄지는 경향이 강하다는 점, 2002년 시·도 의회선거는 정당명부 투표제의 효과보다는 여성할당제의 효과가 컸다는 점, 그럼에도 불구하고 비례대표의석이 매우 제한적이어서 여성할당제의 실효성은 한계를 지닐 수밖에 없었던 점, 정당명부 투표제의 도입효과를 살리고 여성할당의 실효성을 높이기 위하여 비례의석의 확대가 필요하다는 점 등이다.

Ⅱ. 정당명부 투표와 여성할당제

1. 정당명부 투표제의 도입

각국의 의회에서 비례대표제를 채택하는 중요한 이유 가운데 하나는 사회 내 존재하는 다양한 이해집단들이 의회에서 대표되는 기회를 제도적으로 보장하기 위한 것이다. 우리나라 시·도 지방의회 역시 비례대표제는 의회의 지역대표성에 직능대표성을 보완하고, 지역기반이 약한 전문가나 신인 후보자에게 원내진출의 기회를 보장하는데 그 취지가 있다. 비례대표제는 1991년 첫 지방의회 선거에서는 채택되지 않았다가 1995년 두 번째 선거부터 시·도 지방의원 정수의 10%(최소 3석)를 비례대표로 선출해 오고 있다. 사실 1995년 비례대표제의 도입은 지역주의의 과도한 영향으로 특정 정당이 시·도의회를 모두 장악하는 문제에 대한 방지책인 성격이 강하였다.[1] 구체적으로는 소선구제 다수대표제의 문제점, 즉 소수파의 정치적 이해가 반영되기 어려운 현실을 개선하고자 함이었다. 이에는 지역구별 이익이 강조되는 소지역주의에 대한 보완, 즉 시·도 전체이익의 확보를 비례의원의 선출로 얻으려는 노력이 포함되어 있음은 물론이다.

그러나 기존의 비례대표제는 지역구 의원선거의 정당별 득표율을 기준으로 비례의석을 배분함으로써 비례대표 구성이 유권자의 의사와 유리되는 문제를 지니고 있었다. 이는 과거 국회의 전국구 비례대표제와 같은 방식이어서 정당지도자에 대한 충성의 대가, 혹은 정치자금 모집의 유용한 활용수단이란 비판을 벗어날 수 없었다(이갑윤, 1996; 신명순·정영국, 1995). 즉 정당명부에 대한 직접투표제가 도입되기 이전까지 비례대표제는 정당에 대한 유권자의 심판의미도 직능단체로서의 활용도 이루어지지 못한 채, 유권자의 의사를 왜곡하는

1) 비례의석은 5%이상 득표한 정당에 대해 득표비율에 따라 배분하되, 하나의 정당이 비례의원정수의 2/3이상을 넘지 못하도록 규정되어 있다(공직선거및선거부정방지법 제190조 4항).

결과만을 야기해 왔다는 점에서 개혁의 대상이 되었다.

선거법 개정으로 2002년 시·도의원선출에 정당명부제 투표가 도입됨에 따라 유권자는 시·도의원 선출을 위해 기존의 지역구 투표 외에도 비례대표 정당명부에 각각 1표씩을 행사하였다. 1인 2표제의 도입은 2001년 7월 19일 헌법재판소가 비례대표국회의원 의석배분과 관련된 선거법 제189조 제1항, 즉 1인 1표제를 규정한 제146조 제2항에 대해 한정위헌을 결정한 것과 깊은 관련이 있다. 헌법재판소의 판결은 국회의원 선거의 1인 1표제는 민주주의 원리나 직접선거의 원칙, 평등선거의 원칙 등 헌법상 기본원칙에 위배된다는 것을 주요 내용으로 담고 있다.

> "1인 1표제 하에서는 유권자가 지지하는 후보자와 지지하는 정당이 다를 경우 유권자는 후보자와 정당 중 어느 한 쪽에 대한 지지를 포기하지 않을 수 없게 되는데 이것은 지지하는 후보자나 정당을 위하여, 지지하지 않는 정당측이나 후보자측에게, 투표하지 않을 수 없도록 강제하는 것이고 경우에 따라서는 후보자와 정당 중 하나를 선택하기 어려워 투표 자체를 포기하고 말게 강제하는 것을 의미하므로 결국 유권자의 의사형성의 자유 내지 결심의 자유를 부당하게 축소하고 그 결과로 투표의 자유를 침해하는 것이 되므로 자유선거의 원칙에도 어긋난다(헌법재판소 판례집 13-2, 77-102)."

물론 이러한 판결은 직접적으로 국회의원 선거를 대상으로 한 것이었으나, 시·도 의원선거 역시 동일한 방식을 취하고 있어 선거법의 개정이 필수적이었다. 이에 따라 기존 제146조 제2항 "투표는 직접 또는 우편으로 하되, 1인 1표로 한다"는 규정에 추가로 "이 경우 시·도의원 선거에 있어서는 지역구 시·도 의원선거 및 비례대표 시·도의원 선거마다 1인 1표로 한다"는 규정을 새로이 추가하였다.[2)]

비례대표선거에 있어서 정당명부 투표가 지니는 정치적 효과는 유권자의 투표자유를 신장시키는 것에 국한되지 않는다. 정당명부 투표제는 정당의 변화를 가져오게 하는데 중요한 영향을 미친다(Lijphart, 1994; Rae, 1971). 정당명부는 곧 정당의 이미지를 반영한다는 점에서 정치적 상징성이 매우 높을 뿐만 아니라 정당명부를 유권자가 직접 선택한다는 점에서 정당은 유권자의 지지를 끌어 모을 수 있는 명부작성에 더욱 신경을 쓰게 될 것이기 때문이다. 명부작성은 크게 두 가지 중요한 단계를 포함하는데, 우선 명부를 구성할 후보를 선정하는 문제이고, 그 다음은 명부순위를 결정하는 문제로써 어떤 후보를 상위 순번에 올리고, 어떤 후보를 하위 순번으로 배정하는가의 선택이다. 물론 비례대표제의 취지가 직능단체를 비롯한 각계 각층의 이해를 대표하기 위한 제도적 장치임에는 틀림없지만, 어떤 이해를 우선

2) 2004년 제17대 국회의원 선거에서도 1인 2표제가 도입되어 정당명부투표가 실시되었다.

하는가의 정치적 결정에서 정당의 정강정책이나 이념성향은 중요 요인이 된다.

지금까지 대부분의 국내연구들은 규범적인 차원이나 제도적인 측면에서 비례대표제를 논의하거나 선거제도의 정치적 효과를 비교·분석하는데(김영태, 2002; 김욱, 2002a, 2002b; 이현우, 2002; 박찬욱, 2000; 안순철, 1998 등) 초점을 두었을 뿐 비례대표의 내용과 성과에 대한 구체적이고 체계적인 분석은 거의 없었다. 그 이유는 아마도 비례대표가 차지하는 비중이 그리 높지 않다는 점과 정당명부 투표제가 도입되기 이전에는 명부작성이나 비례대표 당선자가 유권자와 유리된 관계에 있었기 때문일 것이다. 그러나 정당명부 투표제가 도입되고 비례대표의 확대논의가 제기되는 오늘 비례대표에 대한 실증적인 분석은 절실하다. 투표대상이 된 정당명부의 구성, 즉 비례대표후보의 특성과 명부순위의 결정요인, 그리고 비례대표와 지역구 당선자간의 비교분석 등은 비례대표제의 성과를 평가하는데 매우 중요한 내용이 될 것이다.

한편, 정당 명부투표제에 대하여 유권자는 얼마나 인지하고 있었을까. 정당명부 투표제의 성과는 비례대표명부에 대한 유권자의 관심이 전제될 때 정당이 명부작성에 민의를 반영하는 변화를 가져올 가능성이 높다. 그러나 비례의석이 10%에 불과하고 정당명부 투표제가 처음 도입된 선거라는 점에서 그 효과가 그리 크지 않을 수도 있다. 특히 새로운 투표방식인 1인 2표제는 각각의 표가 후보자 당선과 어떻게 연관되는지 혼란스러울 수 있으며, 시·도를 단일 선거구로 하여 비례대표를 선출하는 정당투표의 명확한 의미를 유권자들이 이해하기 쉽지 않다는 문제점을 지닌다. 실제로 2002년 시·도 의원선거에서 처음 도입된 정당투표의 의미를 알고 있는지에 대한 설문조사 결과,[3] 전체 응답자 가운데 54%만이 그 의미를 이해하고 있는 것으로 나타났다. 반면 과반수에 가까운 46%는 모른다고 응답하였다(<표 1>).[4]

<표 1> 투표참여와 정당명부 투표제 인지율(%)

	정당명부 투표제		계
	알았다	몰랐다	
투 표	61.9	38.1	1,065명
기 권	35.0	65.0	431명
계	54.1	45.9	1,496명

3) 「한국선거연구회」와 「한국지방행정연구원」이 2002년 6월 14일부터 21일 사이에 공동 조사한 직접면접 설문자료로 제주를 제외한 전국을 대상으로 다단계 층화표본추출 방식으로 총 1501개의 표본이 수집되었다.

4) 주의할 것은, 설문이 정당투표의 의미를 알고 있는지를 단순히 묻고 있어 정당투표의 인지도가 다소 과장되었을 수 있다는 점이다.

정당명부 투표제의 인지여부와 투표참여는 뚜렷한 관계를 보여주었는데(X^2=89.0 d.f.=1 p<.01),[5] 주목할 점은 투표 참여자 가운데 38%가 정당투표의 의미를 몰랐던 사실이다. 즉 유권자의 상당수가 정당투표의 의미를 인식하지 못한 채 투표에 참여했다는 것을 뜻한다. 이는 정당투표제의 도입이 과거 선거제도의 문제점을 해결하였지만 1인 2표제의 제도적 복잡성이 유권자의 의사를 왜곡시킬 수 있음을 보여주는 것이다. 따라서 시·도 의원선거의 1인 2표제를 계속 유지하는 경우 정치적 무관심층을 대상으로 정당명부 투표제에 대한 지속적인 홍보·교육활동이 요구된다고 하겠다. 이로써 주민들이 정당명부제 도입의 배경을 좀더 깊이 인식하고 명부투표에 대한 관심이 높아진다면, 투표참여를 제고시키는 결과를 낳게 될 것이고 나아가 책임정치 구현이 보다 더 현실적이 되리라는 추론을 준다. 즉 정치적 교육이 정당정치의 발전과 함께 가리라는 것이다.

2. 여성할당제의 도입과 여성의 정치참여

여성의 정치적 대표성 문제는 민주화이후 선거제도 및 정치개혁을 위한 방안모색에서 핵심적인 대안 가운데 하나였다. 여성단체를 포함한 광범위한 시민단체는 여성의 정치적 대표성을 제고시키기 위해 다양한 활동을 전개하였으며, 특히 여성할당제 도입을 강력히 주장하였다(진수희, 2000). 이러한 사회적 분위기를 반영하여 각 정당들은 당헌·당규나 공약사항으로 여성할당제의 도입하기도 하였는데, 이를 법적으로 제도화한 것은 2000년 16대 총선을 앞두고 30% 여성할당규정을 정당법에 신설한 것이 처음이었다. 국회는 또한 2002년 2월 16일 및 3월 7일에 선거법과 정당법을 개정하여 시·도 비례대표의 50% 여성할당을 규정하였다. 정당의 후보자 추천에 관한 선거법 제47조 3항은 "정당이 비례대표 시·도 의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 정당법 제31조 5항에 따라 여성후보자를 추천하여야 한다"고 명문화함과 동시에 정당법 31조 5항에서는 "정당은 비례대표선거구 시·도의회의원선거 후보자중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 비례대표선거구 시·도의회의원선거 후보자명부 순위에 따라 매 2인마다 여성 1인이 포함되도록 하여야 한다"고 규정하여 비례대표 50% 지퍼식 여성할당제를 도입하였다.[6]

---

5) 정당투표제의 인지율은 선거관심과 밀접한 관련이 있는 것으로, 시·도의원선거에 관심이 있었던 사람은 65%, 관심이 없었던 사람은 46%로 인지율의 차이를 나타냈다(X^2=50.5 d.f.=1 p<.01).

6) 지퍼식 할당제란 후보명부에 남녀를 번갈아 공천하는 방식으로써, 이는 형식적으로 여성의 비율만 맞출 뿐 당선 가능성이 낮은 순위에 여성을 공천하는 경우를 방지하여 여성의 실질적 대

또한 정당법 제31조 6항에 의하면 정당은 임기만료에 의한 지역구 시·도의회의원선거 후보자중 100분의 30이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 하며, 이를 준수한 정당에 대하여는 보조금을 추가로 지급할 수 있도록 하고 있다. 이는 지역구에서 선출되는 의원의 경우 그 특성상 강제적으로 여성할당제를 시행하지는 않지만, 여성후보자를 공천하는 경우 우대하겠다는 취지로 이 역시 여성의 정치적 대표성을 확대하려는 의도라 하겠다.

비례대표제가 여성의 정치적 대표성을 높이는 바람직한 방식이라는 것은 많은 연구에서 뒷받침되고 있다(Smith and Fox, 2001; Norris, 2000, 1996, 1985; Sainbury, 1995; Lijphart, 1994; Rule and Zimmerman, 1992; Rule, 1987). 또한 여성할당제를 적용하는 비례대표제 선출방식은 북구 유럽을 비롯하여 여성의원의 비율을 높이는데 중요한 효과를 거두어 왔다(전복희, 1998).[7] 지방의원선거에서 여성의원의 정치적 대표성은 프랑스(47%)가 가장 높으며, 스웨덴 (41%), 노르웨이, 필란드, 오스트리아 등은 30-40% 수준을 차지한다. 특히 프랑스는 최근 선거제도의 변화로써 여성의 정치참여를 긍정적으로 유도해 낸 대표적인 사례로 평가된다(김민정, 2001; 김원홍 외, 2002). 여성할당제인 「남녀동수공천법」이 처음 적용된 2001년 시의회 선거에서 여성의원의 비율은 22%에서 47%로 증가한 반면, 이 법의 적용을 받지 않은 도의회선거에서는 여성비율이 10%를 밑돌았다.

우리나라의 경우도 비례대표의 여성할당제는 그 효과성이 높았다. 2002년 6·13 지방선거결과를 보면, 당선된 총 142명의 여성은 기초단체장 2명, 광역의회 지역구의원과 비례대표의원이 각각 14명, 49명, 그리고 기초의회의원 77명이다(<표 2>). 비례대표를 제외하면 여성당선자의 비율은 기초단체장 0.9%, 광역의회 지역구의원 2.3%, 기초의회의원 2.2%에 불과한 형편이다. 이러한 양상은 1998년, 1995년 지방선거와 크게 다르지 않다.

<표 2> 역대 지방선거의 여성 당선자 현황

	2002년			1998년			1995년		
	선출정수	여성	(%)	선출정수	여성	(%)	선출정수	여성	(%)
계	4,415	142	(3.2)	4,427	97	(2.2)	5,758	128	(2.2)
광역단체장	16	-		16	-		15	-	
기초단체장	232	2	(0.9)	232	-		230	1	(0.04)
광역의원(지역)	609	14	(2.3)	616	14	(2.3)	875	12	(1.4)
광역의원(비례)	73	49	(67.1)	74	27	(36.5)	97	43	(44.3)
기초의원	3,485	77	(2.2)	3,489	56	(1.6)	4,541	72	(1.6)

주: ( )는 여성비율

표성을 보장하기 위한 제도이다.

7) 유럽 주요국가의 정당별 여성할당제 규정은 김원홍 외(2002: 77-79) 참조.

하나 주목할 점은, 정당공천이 허용된 각 선거에서 여성공천이 지니는 중요성이다(황아란, 2002a, 2002b). 당선된 2명의 여성 기초단체장은 모두 한나라당 후보였으며,[8] 14명의 지역구 여성 광역의원 당선자 가운데 한 명을 제외한 13명이 한나라당(9명)과 민주당(4명) 소속이었다. 특히 이들 여성 광역의원의 수는 소속정당에서 공천했던 전체 여성 후보수(한나라당 13명, 민주당 12명)를 감안한다면 주요정당의 공천이 얼마나 당선에 결정적 요인인가를 입증해 준다. 이는 비록 지방선거임에도 불구하고 결국은 정당정치의 연장선상에 지방정치가 있다는 것이 현실이며, 또 그 인식을 놓치고서는 지방선거의 의미를 찾을 수 없다는 것을 말해준다.

문제는 여성후보의 정당공천이 매우 제한적이란 사실이다. 광역의회 지역구의원선거에서 주요 세 정당의 공천후보는 총 1,013명(한나라 540명, 민주당 409명, 자민련 64명)이었는데, 이 중 여성후보는 25명뿐이었다(<표 3>). 이는 1인 선거구에 여성후보를 30% 이상 공천하는 정당에게 정치자금 지원의 혜택을 부여한다는 정당법의 취지를 무색하게 만드는 결과이다. 어떠한 정당도 이를 준수하지 않았을 뿐 아니라 주요 정당들은 3%에도 미치지 못하는 여성후보를 공천하였을 따름이다.

<표 3> 시·도의원선거의 정당별 여성공천 현황

		한나라당	민주당	자민련	민노당	기타정당[a]	계
지역구	여성	13	12	0	7	16	48
	(전체)	(540)	(409)	(64)	(67)	(448)[b]	(1,528)
비례대표	여성	41	36	10	20	8	115
	(전체)	(66)	(64)	(24)	(25)	(29)	(208)

주: a) 무소속 포함 b) 무소속 후보가 428명(여성 10명 포함)을 차지함

정치자금 지원의 혜택에도 불구하고 왜 정당들은 여성후보의 공천에 주저하였는가. 그 이유로 생각할 수 있는 것은 첫째, 지원의 규모나 배분방식에 있어서 실효성이 작다는 것과 둘째, 현실적으로 정치적 활동을 하는 여성들이 많지 않다는 점이다. 먼저, 공직후보자 여성추천보조금은 국회의원선거의 선거권자 총수에 100원을 곱한 규모인데, 지역구 여성후보를 30%이상 추천한 것으로만 지급되는 것이 아니며, 여성후보를 추천한 시·도당에 직접적으

8) 기초단체장은 총 8명의 여성후보가 출마하였는데, 한나라당과 민주당이 각 2명씩, 나머지 4명은 무소속이었다.

로 혜택이 돌아가는 것도 아니다. 여성추천보조금의 50%는 정당별 국회의석수의 비율에 따라 지급되며, 나머지는 국회의원선거의 득표수 비율에 따라 배분·지급하도록 되어있다.[9] 당선이 무엇보다 중요한 상황에서 여성추천보조금의 지급이 더구나 국회를 기준으로 배분되는 것이라면, 정당들은 시·도 의회선거의 당선가능성 그 자체와 득표율에 일차적인 관심을 가질 수밖에 없다. 만약 여성후보를 30%이상 공천하는 것으로 의석수나 득표율에 위험부담을 느낀다면 이를 시도할 정당은 없을 것이다. 민노당의 경우 비교적 많은 여성을 공천(67명 중 7명)하였으나 울산이나 창원 등 당선가능성이 높은 지역에는 공천하지 않았으며, 자민련은 여성후보를 한 명도 공천하지 않았다. 한편, 둘째 이유에는 시·도 지역구의원의 직업적 특성이 고려될 수 있는데, 이들은 대부분 정치계나 경제계의 직업을 갖고 있는 것으로 나타난다.[10] 시·도의원을 국회의원이나 단체장에 도달하기 위한 전단계로 여기거나 그들의 경제활동에 도움이 되리라는 점을 제외하더라도, 정당들은 정치적 기여도나 경제력 있는 인사들을 추천할 필요가 있는 것도 무시할 수 없는 사실이다. 그런 점에서 지방선거는 여성들의 정치적 활동이나 경제력이 아직은 남성들의 정치·경제 활동에 못 미치고 있는 현실을 투영하는 것일 수 있다고 본다.

한편, 시·도의원 지역구선거에서 보여준 정당공천의 중요성과 매우 제한된 여성 공천율은 비례대표의 여성할당제가 필요한 현실을 보여준다. 정당명부작성에 50% 여성할당제가 적용된 2002년 시·도의원 비례대표선거의 경우, 여성은 전체 208명의 후보 가운데 115명으로 과반수를 넘었다.[11] 이 결과는 비례대표의 여성할당제가 정당공천의 성차를 시정해 주는데 실효성이 높은 제도임을 보여주는 것이다. 16개 시·도 비례대표 명부 전체에서 한나라당은 62%(41명), 민주당은 56%(36명), 자민련은 42%(10명)를 여성으로 공천하였다(<표 3>). 특히 민노당의 경우는 총 25명의 후보에서 여성을 20명(80%)이나 공천한 바 있다.

이는 지난 2000년 16대 총선을 앞두고 비례대표의 여성할당 30%가 정당법에 명문화되었으나 실제로 이를 이행한 정당은 단 하나 밖에 없었다는 점과 사뭇 다르다. 이러한 변화는 제도적 성숙효과로 해석할 수 있는데, 2004년 제17대 총선의 경우에도 비례대표는 여성할당 50%가 비교적 잘 지켜졌다는 점이 이를 뒷받침한다.[12] 또한 총 115명의 비례대표 여성후보 가운데 49명이 당선되었다는 사실도 주목된다. 이는 전체 비례대표 선출정원(73명)의 67%

9) 「정치자금에 관한 법률」 제17조의2(공직후보자 여성추천보조금) 및 제18조(보조금의 배분) 참조.
10) 이와 관련해서는 <표 4>의 분석 참조.
11) 참고로 이는 1998년 6·4 지방선거와 비교해 볼 때 25%가량 증가된 것이다(1998년 지방선거에 대한 자세한 분석은 황아란(1998, 참조).
12) 그럼에도 불구하고 자민련의 경우 여전히 여성할당제를 준수하고 있지 않으며, 50%의 여성을 공천하였다 하더라도 민주당처럼 지퍼식 여성할당을 이행하지 않은 정당도 존재해 이를 강제할 제도적 장치가 요구된다.

에 달하는 비율이다. 시·도의원 비례대표 선거에서만 여성이 높은 비율로 당선된 것은 여성 후보의 높은 공천비율의 결과이며, 이는 결국 여성할당제의 효과로 평가할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 비례대표선출의 여성할당제와 정당명부 직접투표제의 도입효과

이제 시·도의회 비례대표선출의 여성할당제와 정당명부에 대한 직접투표제의 도입효과를 분석해 보자. 이를 위하여 먼저 비례대표제의 성과와 특징을 지역구선거와의 비교분석을 통하여 평가한 후, 비례대표의원의 남녀 성차분석을 통하여 여성할당제를 평가하고자 한다. 끝으로 주요 정당의 비례대표 당락요인을 분석함으로써 비례대표 명부구성의 변화된 특성을 살펴보고자 한다.

1. 비례대표와 지역구

시·도의회의 지역구의원과 비례대표의원은 어떠한 차이가 있으며, 2002년 지방선거에서 도입된 비례대표의 정당명부 투표제는 비례대표 의원구성에 어떠한 변화를 가져왔는가. 정당명부 투표제에 대한 유권자의 인식은 그리 높지 않았지만(<표 1>), 정당명부가 유권자의 직접적인 심판대상이 되었다는 것만으로도 정당은 명부구성에 변화를 가져올 수 있을 것이다. 정당명부 투표제의 도입효과는 우선 지역구와 비교하여 비례대표에서의 변화가 뚜렷할 때 존재한다고 할 수 있다. 그리고 그 변화양상은 민의를 반영하는 변화 즉 정당명부가 유권자의 심판을 받게 됨으로써 예상되는 변화를 의미한다는 점에서, 예컨대 지역구선거에 근접한 변화양상을 보일 수도 있다. 주지하다시피, 1990년대 이후 한국선거는 세대교체에 대한 요구가 커짐으로써 젊고 유능하며 다양한 사회이익을 대표하는 비중이 높아져왔다. 따라서 당선과 직결되는 정당명부의 상위순번, 즉 비례대표 당선의원은 연령의 하락과 학력의 증가, 그리고 정치나 산업계의 비중이 줄고 전문직이나 사회·노동단체의 증가를 예상할 수 있었다.

<표 4>는 제2회(1998년), 제3회(2002년) 동시지방선거에서 시·도 비례대표와 지역구 당선의원의 연령, 학력, 직업/경력, 성별에서 나타난 변화의 양상과 특징을 분석한 것이다.

<표 4> 시·도 비례대표와 지역구 의원의 사회인구학적 분포(%)

		1998년 시·도의회선거		2002년 시·도의회선거	
		비례대표	지역구	비례대표	지역구
(사례수)		74명	616명	73명	609명
성별	남	63.5	97.7	32.9	97.7
	여	36.5	2.3	67.1	2.3
연령	25~39	6.8	10.7	13.7	7.6
	40~49	31.1	34.3	31.5	42.0
	50~59	40.5	43.0	38.4	36.5
	60~	21.6	12.1	16.4	14.0
학력	중졸이하	10.8	13.6	13.7	10.0
	고졸·고퇴	20.3	29.1	21.9	17.9
	전문대졸[1)]	16.2	10.1	17.8	17.9
	대졸[2)]	44.6	37.8	30.1	36.8
	대학원졸	8.1	9.4	16.4	17.4
직업	정치[a)]	25.7	42.2	35.6	41.1
	산업[b)]	17.6	33.8	11.0	30.5
	전문직[c)]	-	4.7	6.8	4.8
	기타[d)]	56.8	19.3	46.6	23.6

주: 1) 대재, 대퇴 포함
2) 대학원재, 수료 포함
a) 지방의원, 정치인, 공무원
b) 농·축·수산·건설업 등
c) 약·의사, 변호사, 교육·연구직
d) 회사원, 무직, 기타

자료: 제2회, 제3회 동시지방선거 당선인명부

첫째, 연령은 비례대표와 지역구 의원 사이에 그리 큰 차이를 발견할 수 없다. 평균연령을 비교할 때, 2002년 비례대표와 지역구 의원은 각각 49.8세, 50.3세이며, 1998년은 각각 51.8세, 50.3세로 별 차이가 없었다. 변화의 측면에서도 지역구의원의 평균연령은 동일하며, 비례대표의원은 2세 정도 낮아졌지만 통계적으로 유의하지 않

았다. 연령분포 면에서 비례대표의 변화는 2,30대의 증가와 60대이상의 감소가 눈에 띠지만 이 역시 통계적으로 유의하지 않았다.

둘째, 학력은 비례대표와 지역구 의원 모두 대졸이상의 학력이 다수를 이룬다는 공통점을 지닌다. 그런데 학력구성의 변화측면에서 보면, 비례대표와 지역구 의원간에 몇 가지 차이를 발견할 수 있다. 지역구의원은 고졸의 감소와 석사이상의 증가가 눈에 띠는 변화(X^2=31.3, d.f.=2, p<.01)인데 반하여, 비례대표는 대졸이 크게 줄어든 양상을 보인다(X^2=3.3, d.f.=1, p<.1). 일견 석사이상의 증가라는 점에서는 비례대표와 지역구 의원 모두 유사하지만, 흥미로운 점은 고졸이하의 변화에서 나타나는 차이점이다. 지역구 의원들은 고졸이하의 비중이 크게 줄어든 것과 반대로 비례대표는 오히려 소폭 증가하는 양상을 보이고 있다. 비례대표의 이러한 변화들은 평균연령이 하락되었던 사실이나 고학력 추세의 기대와는 상충되는 것이라 하겠다. 그렇다면, 그 원인은 비례대표의 출신경력이나 직업 구성이 달라짐으로써 학력의 변화를 가져왔을 가능성이 높다.

셋째, 직업/경력을 살펴보면 비례대표와 지역구 의원은 모두 정치인출신이 가장 많은 비중을 차지하고 산업이 두 번째인 것이 공통점으로 나타난다. 그런데 <표 4>의 직업분류는 기타의 항목이 (특히 비례대표의 경우) 너무 많은 비중을 차지하고 있어 직업/경력의 차이나 의미를 분석하는데 한계를 지닌다. 이를 감안하고 직업/경력의 변화를 살펴본다면, 지역구 의원은 별다른 차이가 없는 반면, 비례대표는 정치인의 증가와 산업계의 감소, 그리고 전문가의 증가가 눈에 띤다.[13] 비례대표의 이러한 변화는 정당명부 투표제의 도입효과를 시사하는 것일 수도 있지만, 여성의원의 증가에 따른 영향일 수도 있다는 점에서 여성과 남성 의원의 변화양상을 비교해 볼 필요가 있다.

넷째, 비례대표와 지역구 의원 사이에서 가장 큰 차이는 성비 구성에서 발견된다. 비례대표의 여성의원 비율은 1998년 37%, 2002년 67%인 것과 비교하여 지역구 여성의원의 비율은 1998년, 2002년 모두 2%에 불과하다. 비례대표의 여성의원 증가는 앞서 지적한 대로 여성할당제의 증가효과라 할 것이다.

13) 직업분류는 비례대표와 지역구의 일관성 있는 비교를 위하여 당선인명부의 기본자료를 활용한 것이었다. 다만, 정치인과 기타에 속한 항목이 모호하여 자료의 한계를 지니는 문제가 있다. 필자가 이를 고려하여 재분류를 시도해 보았는데, 정도의 차이는 있으나 전체적인 양상(정치인 증가, 산업계 감소, 전문직 증가)은 기본자료의 결과와 동일하였다. 이에 대한 자세한 논의는 <표 5>의 분석에서 다루고자 한다.

종합하면, 시·도의회의 비례대표와 지역구 의원은 평균연령이나 대졸이상 고학력과 정치인의 높은 비율 등에서 공통점을 지닌다. 공통점이 많기에 전체적으로 비례대표와 지역구 의원간에 차별성이 드러나지 않는 것은 비례의석이 차지하는 비율이 제한적인 것에 그 원인이 있지 않나 의문이 든다.[14] 한편, 변화의 측면에서 보면, 지역구의원에 비하여 비례대표는 2,30대의 증가와 60대이상의 감소, 대졸의 감소와 고졸이하의 증가라는 상반된 양상을 보였다. 또한 직업은 비례대표에서 산업의 감소와 전문직의 증가폭이 비교적 큰 것으로 나타났다. 그러나 이러한 변화는 정당명부 투표제의 도입효과보다는 여성할당제의 증가에 따른 영향일 가능성이 높다. 비례대표와 지역구 의원의 차이, 그리고 1998년과 2002년의 비례대표 변화에서 가장 뚜렷했던 것이 여성의원의 증가였기 때문이다. 즉, 공통점과 차이점의 규명은 여성할당효과를 검토하고서야 가능해질 것이다. 이를 위해서는 비례대표의 성차분석이 요구되는데, 이러한 변화가 남녀 모두에게서 발견되는 것이라면 정당명부 투표제의 효과로, 혹은 여성에게만 나타나는 것이라면 여성할당제의 효과로 해석하는 것이 적절할 것이다.

2. 비례대표 의원의 성차(性差)

2002년 지방선거에서 많은 여성후보들이 시·도의원으로 당선된 것은 비례대표 명부작성의 여성할당제가 가져온 성과임에는 틀림이 없다. 앞서 보았듯이 2002년 비례대표 선출에서 50%의 여성할당제는 실제 67%의 할당효과를 보여주었다. 이는 30% 여성할당을 공약했던 1998년의 37%보다 크게 증가된 것이면서 동시에 여성이 당선명부의 상위순번에 우대되었음을 뜻하는 것이다. 그러면 여성의 증가로 비례대표 구성에는 어떠한 변화와 특징을 가져왔는가. <표 5>는 시·도의회의 비례대표 당선자를 중심으로 2002년 선거에서의 여성과 남성의 성차를 분석하고 1998년 선거와의 비교를 통하여 변화를 분석한 것이다.

14) 16개 시·도의회 가운데 가장 많은 비례의석은 서울과 경기가 10석이며, 경북 6석, 전남과 경남이 5석, 부산과 강원, 충남, 전북이 4석이며, 나머지 7개 시·도는 모두 최소규정 조건인 3석에 불과하다.

<표 5> 시·도 비례대표 당선자의 성별 인구경제학적 분포(%)

		1998		2002	
		남	여	남	여
사례수 (%)		47명 (63.5)	27명 (36.5)	24명 (32.9)	49명 (67.1)
연령	25~39	8.5	3.7	8.3	16.3
	40~49	42.6	11.1	45.8	24.5
	50~59	31.9	55.6	41.7	36.7
	60이상	17.0	29.6	4.2	22.5
학력	중졸이하	17.0	-	12.5	14.3
	고졸·고퇴	21.3	18.5	33.3	16.3
	전문대졸[1)]	12.8	22.2	20.8	16.3
	대졸[2)]	40.4	51.9	20.8	34.7
	대학원졸	8.5	7.4	12.5	18.4
직업	정치[a)]	23.4	55.6	37.5	38.8
	산업[b)]	44.7	29.6	33.3	10.2
	전문직[c)]	8.5	7.4	4.2	16.3
	사회단체[d)]	23.4	7.4	25.0	34.7

주: 1) 대재, 대퇴 포함
2) 대학원재, 수료 포함
a) 정치인, 지방의원 등
b) 농·축·수산·건설 등
c) 약·의사, 간호사, 교육·연구직 등
d) 사회단체, 노동단체 등

자료: 제2회, 제3회 동시지방선거 당선인명부

첫째, 연령은 1998년과 비교하여 2002년 비례대표 의원의 남녀간 연령차이가 크게 줄어들었으며, 그 변화가 남성보다 여성에게 기인하는 바가 크다는 점에서 정당명부 투표제보다는 늘어난 여성할당제의 효과임을 시사해 준다. 구체적으로, 2002년 여성 비례의원의 평균연령(50.7세)은 남성(48.2세)보다 2세 정도 높지만 이러한 차이는 통계적으로 유의하지 않았다. 1998년 경우 여성(54.8세)은 남성(50.1세)보다 5세 정도 많았으며 통계적으로도 유의한 차이를 보였다($t=2.2$, $d.f.=72$, $p<.05$). 변화의 측면에서 남성은 1998년보다 2세 정도 줄었지만 통계적으로 유지하지 않았던 반면, 여성은 4세나 젊어지고 이러한 연령하락은 통계적으로도 유의하였다($t=2.2$

d.f.=70.1, p<.05). <표5>의 연령분포를 살펴볼 때에도 여성의원은 40대 이하의 증가(+26%)와 50대 이상의 감소(-26%)가 눈에 띄는 변화로 나타난다(X^2=5.4 *d.f.=1 p<.05*). 참고로 남성의원은 60대이상의 감소(-13%)와 50대의 증가(10%)가 나타나지만 통계적으로 유의한 변화는 아니었다.

둘째, 학력에서도 남녀간 상이한 변화가 나타났는데, 남녀의 서로 다른 변화양상은 정당명부 투표제의 도입효과로 해석하기 곤란할 것이다. 그보다는 여성할당제의 증가로 인해 남성의원이 줄고 여성의원이 늘어난데 따른 변화임을 시사해 준다. 이를 자세히 밝히면, 2002년 여성의원은 대졸이상의 고학력 비중(53%)이 남성(33%)보다 훨씬 많으며, 1998년의 경우도 유사한 양상(여성 59%, 남성 49%)을 보이지만 이러한 차이가 통계적으로 유의하지 않았다. 이는 적어도 여성의원이 남성보다 학력이 떨어진다거나 여성의 증가가 비례대표의 학력저하를 가져오지 않았다는 점에서 의미가 있다고 본다. 한편, 학력변화를 살펴보면 대졸의 감소가 남녀 공통점으로 나타나지만, 다른 학력분포에서는 남녀간 차이를 발견할 수 있다. 여성의원은 학력의 양극을 이루고 있는 중졸이하와 대학원졸이상에서 모두 큰 증가를 보이는 것(X^2=6.1, *d.f.=1, p<.05*)과 비교하여, 남성의원은 중졸이하의 감소와 대졸을 제외한 고졸이상의 학력분포에서 모두 증가양상을 보여 주었다. 그런데 여성의원의 변화가 특히 학력의 양극단에서 증가된 점은 젊은층의 증가와 나이든 연령의 감소를 감안한다면, 이는 연령의 영향보다는 다양한 직업군의 유입이 원인일 가능성이 높다.

셋째, 비례대표의 출신 직업과 경력을 재분류한 분석에 따르면,[15] 직업분포에서 특히 산업계의 감소와 사회·노동단체의 증가가 변화의 큰 특징임을 보여주고 있다 (X^2=9.2 *d.f.=2 p<.05*). 전체적으로 1998년과 2002년에서 정치인 비율은 각각 35%, 38%이며, 산업계는 각각 39%, 18%, 전문직은 각각 8%, 12%, 그리고 사회·노동단체는 각각 18%, 32%를 차지하였던 것이다. 한편, 남녀 의원의 성차에 초점을 두고 이를 분석하면 먼저, 2002년의 남녀 비례대표는 모두 정치인 출신이 비슷한 수준에서 가장 높은 비중을 차지하는 공통점을 발견할 수 있지만, 다른 직업군에서는 남녀 의원간의 차이가 뚜렷이 나타난다. 남성은 산업계 출신이 33%로써

15) 비례대표의 직업/경력은 보다 면밀한 분석을 위하여 필자가 당선인 명부의 직업분류를 재분류한 것을 사용하였다. 기존 자료는 기타 항목의 분류가 모호할 뿐 아니라 특히 정치인이 과대대표되는 문제를 지니기 때문이다. 또한 2002년 비례대표에 사회단체와 노동단체 출신이 대거 등장하였다는 점도 고려하였다. 분류원칙은 현직을 중심으로 하되 주요 경력이 우선되면 이를 선택하였다. 예를 들어 현직이 정치인(정당인)이고 경력이 교수인 경우, 전문가로 분류하였다.

여성의 10%보다 많은 반면, 여성은 전문직이나 사회·노동단체 출신이 과반수(51%)를 차지하여 남성의 29%보다 훨씬 높다(X^2=6.6 d.f.=2 p<.05). 그런데 2002년의 남녀간 직업분포는 1998년과 비교하여 큰 변화를 가져온 것이란 점에서 주목할 필요가 있다.[16] 1998년 비례대표의 경우, 여성은 정치인 출신비율(56%)이 남성보다 많았던 반면, 남성은 산업(45%)뿐 아니라 전문직이나 사회·노동단체 출신(32%)도 여성보다 높은 비율을 차지하였다(X^2=8.0 d.f.=2 p<.05). 1998년과 2002년 선거의 상반된 결과에 대해 성별 변화를 구체적으로 살펴보면, 남성 비례대표의 직업분포는 정치인 출신의 증가와 산업계의 감소가 특징으로 나타나지만 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않았다. 이와 비교하여 여성 비례대표는 정치인 출신의 감소와 산업계의 감소, 그리고 전문직과 사회·노동단체의 급격한 증가가 특징적 현상으로 나타났다(X^2=10.9 d.f.=2 p<.01). 종합하면, 전체적인 변화양상(산업계의 감소, 전문직과 사회·노동단체의 증가)은 정당명부 투표제의 기대효과와 유사하지만, 여성에게만 유의미한 변화는 정당명부 투표제의 직접적인 효과보다 증가된 여성의원의 영향임을 시사해 준다.

3. 비례대표의 당락 요인

시·도 지방의회 비례대표명부에서 당락은 명부순위가 결정적인 요인이라 할 수 있다.[17] 어떤 후보가 당선 가능한 상위순번에 배정되었는가. 정당명부 순위에 있어서 당선권의 상위순번과 하위순번 간에는 어떠한 사회인구학적 차이가 있으며, 정당간에는 어떠한 차이가 있지 당선율을 비교함으로써 당락요인을 분석해 보자. 참고로 <표 6>은 지역간 정당지지의 심한 편차를 고려하여 시도별로 선거경쟁을 지닌 명부, 즉 비례대표를 당선시킨 각 시·도의 '주요정당' 명부를 종합하여 분석의 대상으로 삼은 것이다.[18]

16) 다만, 산업계 출신은 양 선거에서 모두 남성의원이 여성보다 많은 비중을 차지하는 공통점을 보였는데, 그 이유로는 경제활동에 있어서 남성들이 여성보다 우위에 있다는 사회적 여건을 들 수 있을 것이다.

17) 당락의 순번은 시도별 정당명부투표의 득표율로 결정되는 것이다. 물론 정당별로 상위순번의 범위가 다르고 명부를 작성할 때에는 어느 순번까지가 상위순번인지 불확실하지만, 명부의 상위순번이 당선가능성이 높다.

18) 2002년의 경우, 한나라당은 광주를 제외한 전국의 모든 비례대표명부가 분석대상에 포함되며, 민주당은 대구와 울산, 충북을 제외한 명부가, 그리고 민주노동당은 대구, 인천, 대전, 충북, 충남, 경북, 제주를 제외한 명부가 대상이 된다. 자민련은 대전과 충북, 충남의 명부만이, 미래

첫째, 성별에 따른 당락을 살펴볼 때 전체적으로 여성의 당선율(53%)은 남성(41%)보다 높게 나타나지만, 통계적으로 유의하지는 않았다. 그러나 50% 여성할당이 적용된 2002년 선거에서 각 시·도의 주요정당들이 여성후보(92명)를 60%이상 공천하면서도 이렇듯 높은 당선율을 보인 것은 1998년 선거와 비교해 고무적인 변화로 지적된다. 30% 여성할당을 공약하였던 1998년 선거의 경우, 주요정당들은 할당 수준을 벗어나지 않는 여성공천으로 소극적인 대응에 그쳤었다.[19] 정당별로 살펴보면, 한나라당은 남녀간에 당락의 차이가 크지 않으나 민주당과 민노당은 여성이 남성보다 당선율이 상당히 높았다. 특히 민노당의 경우는 여성만이 당선하였다.[20] 이는 지퍼식 공천순번과 1번을 비롯한 홀수 순번에 여성을 공천하여 당선율을 높인 것으로 보인다. 비례대표의석이 홀수인 경우 지퍼식 공천순번에서 짝수보다 홀수에 공천되는 것이 여성할당의 효과가 크기 때문이다.[21]

<표 6> 시·도 주요정당별 비례대표 명부의 당락분석

		한나라		민주당		민노당		합계[1]	
		여	남	여	남	여	남	여	남
남여	(%)	55.0	58.3	46.9	28.0	69.2	0.0	53.3	40.7
	소계	22(40)	14(24)	15(32)	7(25)	9(13)	0(5)	49(92)	24(59)
연령	25~39	1(3)	0(1)	0(2)	2(3)	7(10)	0(3)	8(15)	2(7)
	40~49	4(8)	8(11)	6(11)	2(6)	1(2)	0(2)	12(22)	11(21)
	50~59	12(22)	5(9)	5(13)	3(12)	1(1)	-	18(37)	10(25)
	60~	5(7)	1(3)	4(6)	0(4)	-	-	11(18)	1(7)
학력	중졸이하	2(3)	1(2)	3(4)	1(3)	1(1)	0(1)	7(11)	3(7)
	고졸·고퇴	2(8)	5(9)	5(10)	2(8)	1(3)	0(3)	8(21)	8(21)
	전문대졸	3(6)	4(5)	3(5)	1(6)	2(2)	-	8(15)	5(12)
	대졸	9(15)	1(4)	2(10)	3(8)	4(6)	0(1)	17(33)	5(15)
	대학원졸	6(8)	3(4)	2(3)	-	1(1)	-	9(12)	3(4)
직업	정치	11(21)	6(9)	6(14)	2(9)	2(5)	-	19(41)	9(19)
	산업	4(8)	5(10)	0(2)	1(9)	-	-	5(12)	8(22)
	전문직	6(8)	1(2)	1(4)	0(1)	1(1)	-	8(13)	1(3)
	사회단체	1(3)	2(3)	8(12)	4(6)	6(7)	0(5)	17(26)	6(15)

연합은 경북의 명부만이 분석에 포함된다. 한편, 1998년의 경우 한나라당은 광주와 대전, 충북과 충남을 제외한 명부가 분석대상에 포함되며, 국민회의는 대구를 제외한 전국의 모든 명부가, 그리고 자민련은 서울, 부산, 울산, 전남, 경남, 제주를 제외한 명부가 분석에 포함된다.

19) 1998년의 시·도 주요정당 명부는 총 151명의 후보가 포함되는 이 중 여성은 47명이며, 이 가운데 27명의 여성이 당선되었다.

20) 민노당은 비례대표명부에서는 여성후보를 우대하였으나, 지역구공천에서는 당선가능지역(울산, 창원, 마산 등)에 남성후보만 공천하였다.

21) 총 비례의석이 3석과 5석인 경우가 9개 시도나 된다는 점에서 홀수 순번은 중요하다.

주 1: ( ) 안은 전체 후보수, 학력과 직업분류는 <표 5>와 동일
주 2: 1) 자민련과 미래연합 포함

둘째, 연령면에서 전체적으로 시·도 주요정당의 여성후보들은 특히 2,30대와 60대이상의 당선율에서 남성과 뚜렷한 성차를 보였다. 여성후보 가운데는 60대이상이 가장 높은 당선율(61%)을 보인 반면, 남성은 가장 낮은 당선율(14%)을 보여주었다 *(X^2=4.43 d.f.=1 p<.05)*. 2,30대의 경우도 여성후보의 당선율(53%)은 남성(29%)보다 앞섰지만 이러한 차이는 사례수가 적어 통계적으로 유의하지 않았다. 흥미로운 점은 정당별 비례대표 명부를 살펴볼 때 2,30대와 60대이상에서 발견되는 당선율의 성차가 정당마다 달랐다는 점이다. 한나라당과 민주당은 60대이상의 여성후보가 높은 당선율을 보인 반면, 2,30대에서는 별다른 선호를 보여주지 않았다.[22] 반면, 민노당의 경우는 2,30대의 여성에 대한 우대가 매우 높았다. 전체 13명의 민노당 여성후보 가운데 10명이 2,30대에 속해 있었는데, 이 중 7명이 당선권의 상위순번에 배정되었던 것이다.

셋째, 학력을 살펴볼 때 대학원졸 이상의 높은 당선율(75%)은 시·도 주요정당들이 남녀 구별 없이 고학력의 후보들을 당선권의 상위순번에 배정하였음을 뜻한다. 그러나 중졸이하와 대졸의 경우 남녀 후보간 당선율의 차이가 눈에 띈다. 비록 사례수가 적어 통계적인 유의수준에는 미치지 못하였으나, 중졸이하 후보의 경우 여성의 당선율(64%)은 남성(43%)보다 높았으며, 대졸의 경우도 여성의 당선율(52%)은 남성(33%)보다 높았다. 한편, 정당별로 살펴보면 중졸이하 후보의 여성우대 현상은 모든 정당의 공통된 특징이라 할 수 있지만, 대졸학력은 정당간 다른 양상을 보였다. 한나라당과 민노당은 이들 여성의 당선율이 남성보다 뚜렷이 높았는데, 특히 한나라당의 경우 여성당선자는 대졸이상이 68%인데 비하여 남성은 그 비율이 29%에 불과했던 것이다*(X^2=5.4 d.f.=1 p<.05)*. 반면, 민주당은 여성후보 가운데 대졸학력이 가장 낮은 당선율을 보여주었다. 대졸출신의 민주당 여성후보는 10명 중 2명만이 당선되었을 뿐이다.

넷째, 시·도 주요정당 비례대표후보의 출신 직업/경력에서는 특히 전문직과 사회·노동단체 출신의 당선율(56%)이 높았는데, 여기에 뚜렷한 성차가 발견되었다. 즉 이들 여성의 당선율(64%)은 남성(39%)보다 훨씬 높았던 것이다*(X^2=3.18 d.f.=1*

22) 남녀 당선자의 평균연령을 비교해 볼 때에도 한나라당과 민주당은 뚜렷한 차이를 보였다. 한나라당의 여성 당선자(54.2세)는 남성(48.7세)보다 나이가 많았으며*(t=2.29, d.f.=34, p<.05)*, 민주당도 여성 당선자(52.9세)가 남성 (46.0세)보다 나이가 많았다*(t=1.99, d.f.=20, p<.1)*.

$p<.1$). 여성후보 가운데 가장 많았던 정치인출신의 당선율(46%)은 남성(47%)과 별 차이가 없었으며, 남성후보의 가장 많은 비중을 차지하였던 산업계출신의 남성 당선율(36%)은 여성(42%)보다 오히려 낮은 양상을 보여주었다.[23] 한편, 정당별로 살펴보면 정당마다 다른 특징을 발견할 수 있다. 우선, 전문직 출신의 높은 당선율은 한나라당에 의한 것으로 전문직 당선자(9명)의 대부분이 한나라당(7명)에서 배출되었으며, 전문직 여성의원이 많이 선출된 것도 한나라당 명부에 8명의 여성후보 가운데 6명이 당선권의 상위순번을 차지하였기 때문이었다. 반면, 사회·노동단체 출신의 당선은 민주당과 민노당이 대다수를 차지하여 한나라당과 차이를 보여주었다. 민주당의 당선자 22명 중 12명이 사회·노동단체 출신일 뿐만 아니라 이들의 당선율(67%)도 매우 높았다. 민노당도 9명의 당선자 중 6명이 이에 해당되는데, 여기서는 또한 여성후보의 높은 당선율이 주목된다. 민노당의 사회·노동단체 출신 여성후보는 7명 중 6명이 당선된 데 비하여 남성은 5명 모두 낙선하였다. 끝으로 한나라당은 다른 정당에 비하여 산업계 출신후보가 많았을 뿐 아니라 당선율(50%)에 있어서도 남녀 모두 상당히 높았다는데서 다른 정당들과 비교가 된다. 참고로 산업계출신의 전체적인 당선율이 하락한 것은 민주당이 11명(남성 9명, 여성 2명)의 이들 후보 가운데 1명만을 당선권의 상위순번에 배정하였던 것에 기인함을 보여준다.

종합하면, 당선율의 성차는 정당간 특성을 보여주었다. 연령대의 양극단에서 나타난 당선율의 성차는 한나라당과 민주당의 경우 높은 연령에서, 민노당은 낮은 연령에서의 여성우대에 기인한 것이었다. 중졸이하 저학력과 대학원졸이상에서 나타난 여성의 높은 당선율은 주요 정당의 공통된 특징이지만, 대졸학력의 성차는 한나라당과 민노당의 경우에만 해당되는 것으로 민주당과 대조를 보여주었다. 직업/경력면에서 한나라당은 전문직과 산업계 출신을 우대하였던데 비하여, 민주당과 민노당은 사회·노동단체에 대한 선호가 높았음을 시사해 준다. 이러한 선호경향은 남녀 후보 모두에게 적용되는 특징이라 할 수 있는데, 다만 민노당의 경우 사회·노동단체 출신에 대한 성차가 뚜렷이 발견되었다.

23) 전체적으로 산업계 출신의 당선율(38%)은 1998년보다 12% 감소하였는데, 이는 시도의 주요 정당들이 산업계출신 후보를 1998년(58명)보다 덜 공천하였을 뿐만 아니라 상위순번에도 덜 배정했음을 뜻한다.

Ⅳ. 결 론

2002년 지방선거에서 도입된 비례대표 정당명부 투표제와 50% 여성할당제는 한국의 선거에서는 첫 시험이었다는 점에서 의미가 높다. 특히 시·도 비례대표의원의 50% 여성할당제는 여성의 정치참여를 제고시키는데 중요한 계기를 마련한 제도개편이었다 할 수 있다. 여성의원의 증가라는 성과뿐만 아니라, 비례대표에 전문직과 사회·노동단체 출신이 증가함으로써 사회 각계각층의 이해를 넓히는 토대가 되었다는 점 또한 중요한 성과라 할 것이다. 그러나 아쉬운 바는 비례대표선출에 정당명부 투표제가 도입되었음에도 불구하고 이에 대한 효과는 매우 미약하게 나타났다는 것이다. 또한 시·도의회의 비례대표와 지역구 의원 사이에 여성의원의 비율을 제외하고는 뚜렷한 차이를 발견할 수 없었다는 점 또한 비례대표제의 취지와 특성을 발견하기 어렵다는 점에서 제도상의 한계를 시사해 준다.

정당명부 투표제의 효과가 왜 적었을까. 물론 제도도입의 첫 시행이었다는 점에서 이에 대한 유권자의 인지도가 낮았던 것이 이유가 될 수 있다. 즉 정당명부에 대한 유권자의 관심이 적었기 때문에 이에 대한 정당의 반응이 둔감했을 가능성이 있다. 그런데 정당명부 투표제에 대한 유권자의 관심이 낮았던 이유에는 비례의석이 차지하는 비중이 별로 중요하지 않았기 때문일 수도 있다. 정당명부에 대한 투표결과가 시·도 의회구성에 큰 영향을 미치지 않는다고 여긴다면 유권자의 입장에서는 명부구성에 대한 관심이나 명부의 선택은 그리 중요하지 않을 수도 있을 것이다. 그런 점에서 시·도 비례대표의 낮은 의석비율은 비례대표제의 취지를 살리는데도, 명부투표에 대한 유권자의 관심을 높이는데도 제약요인이 될 수 있다.

비례대표 정당명부 투표제와 50% 여성할당제의 제도적 효과를 분석한 본 연구의 분석을 종합해 보면, 전자보다 후자의 영향이 지배적인 결과를 보여준다. 2002년 비례대표 의원의 변화는 2,30대의 증가와 60대이상의 감소, 대졸학력의 감소와 고졸이하의 증가, 그리고 산업계 출신의 감소와 사회·노동단체의 증가가 특징으로 나타난다. 그러나 이러한 변화가 남·녀 의원 모두에게서 발견되는 것이 아니라 여성의원에게만 유의미하다는 점에서 정당명부 투표제의 효과보다는 증가된 여성할당제의 효과로 평가된다.

시·도 주요정당들은 여성 비례대표후보들을 50%할당보다 10% 많이 공천하였을 뿐만 아니라 공천된 여성의 53%가 당선됨으로써 명부상에 고른 순위배정이 있었음을 시사해 준다. 늘어난 여성할당제에 대하여 정당들은 어떻게 대응하였던가. 시·도 주요정당의 명부별로 그 특성을 비교해 본 결과 정당마다 상이한 특징을 보여주었다. 첫째, 한나라당은 50대이상과 대졸이상의 후보를 많이 공천하였는데 이들 가운데 여성의 당선율이 남성보다 높은 것을 발견할 수 있다. 또한 전문직과 산업계 출신의 당선자 대부분이 한나라당 소속이었는데

특히 전문직출신의 여성에 대한 우대가 높았던 특징을 보였다. 둘째, 민주당은 50대이상의 후보가 많았고 또 여성당선율이 높았다는 점은 한나라당과 동일하지만, 학력에 있어서는 고졸이하 후보를 많이 공천하였던 점과 이들 가운데 여성의 당선율이 높았다는 점에서 차이를 보였다. 이러한 차이는 공천후보의 출신배경과 관련되는 것으로 민주당은 사회·노동단체출신 후보가 다른 정당보다 많았을 뿐 아니라 여성이 다수 포함되어 당선되었다는 점에서도 한나라당과 뚜렷한 차이를 보였다. 셋째, 민노당은 여성만이 당선되었다는 점에서 상위순번에 대한 여성할당이 높았음을 시사해 주었다. 민노당은 2,30대 후보가 다수를 차지하고 여성당선자의 대부분이 젊다는 점에서 한나라당이나 민주당과 대조를 보였다. 학력은 대졸이상의 후보가 많고 이들 중 여성당선율이 높았다는 점에서 한나라당과 유사한 반면, 출신 직업이나 경력면에서는 사회·노동단체가 많았던 것은 민주당과 유사하되, 남성보다 매우 높았던 여성당선율은 민주당과의 차이로 지적된다.

결론적으로 2002년 지방선거의 변화와 특징에서 주목되는 점은 50% 여성할당제를 적용한 비례대표 여성의원의 증가와 이들로 인해 비례대표의 구성이 연령이나 학력, 출신직업에서 다양화되었다는 것을 들 수 있다. 그러나 비례대표의석이 차지하는 비율(10%)이 매우 제한적인 사실에 주의를 요한다. 시·도 의회의 여성의원이 전체 9%에 불과하다는 점은 여성의 대표성 신장에 여전히 한계가 있음을 보여주는 것이다. 그런 점에서 여성할당제의 대상이 되는 비례의석을 상향조정하는 방안이 검토될 수 있을 것이다. 여성의 비율을 왜 높여야 하는가 혹은 의정활동에 실제 남녀간 차이가 있는가의 문제는 본 연구의 범위를 벗어난다. 다만, 여성할당제를 강조하는 것은 이 제도가 여성의 권익을 대표하기 위한 적극적 조치라는 데 국한된 것이 아니라는 점이다. 보다 근본적으로는 인습이나 문화적인 이유로 여성의 정치참여가 제한적인 현실, 즉 기회의 불평등을 낳는 성차별에 대한 시정조치라는 점에서 중요한 의미를 지니는데 있다. 또한 비례대표 정당명부에 대한 직접 투표제가 도입된 현실에서 10%에 불과한 비례의석은 비례대표제가 갖고 있는 취지를 살리는데도 제한적일 수밖에 없다는 점에서 향후 심도 있는 검토와 분석이 필요하다.

물론 비례대표의석의 확대가 지방자치에 어떠한 영향을 줄 지에 대해서는 보다 면밀한 연구가 있어야 할 것이다. 이는 지방의 정당구조가 취약한 현실에서 지방선거의 비례대표제는 중앙 정당의 결정권이 압도적일 수밖에 없다는 문제를 지닐 수 있기 때문이다. 그러나 지방선거에서 나타난 중앙정치, 즉 주요정당의 공천이 지니는 영향력을 인정한다면, 정당명부 투표제는 보다 높은 책임정치를 구현하는 계기가 될 수도 있을 것이다. 그러기 위해서는 무엇보다 정당명부에 대한 유권자의 관심이 전제되어야 할 것이고, 여기에는 명부투표제에 대한 교육·홍보뿐 아니라 비례의석이 의회구성에 어느 정도 비중을 차지할 때 실효성이 있으리라 본다. 따라서 지금까지는 정당명부 투표제가 명부구성상의 변화를 가져오고, 나아가 보다 장

기적이고 정책적인 측면에서의 정당변화를 가져올 것인가는 유보적이라 하겠다.

끝으로 본 논문의 한계를 몇 가지 지적하고자 한다. 사례가 부족한 관계로 분석에 대한 설명이 충분한 수준에 이르지 못하였던 점도 있는데, 한편으로 이는 이 문제에 대한 기존의 연구가 없었다는 아쉬움을 준다. 또한 본 연구의 분석이 비례대표명부의 사회인구학적 요인에 국한된 것이어서 비례대표를 평가하는 기본적인 자료일 뿐 의원의 자질전반을 평가하는데는 한계를 지닌다. 그런 점에서 비례대표후보의 이념적 성향을 반영한 명부구성으로 정당의 정책적 차별성을 강화시킬 수 있는가에 대한 논의는 향후 연구에서 보완되어야 할 것이다.

【참고문헌】

김민정. (2001). 2001년 프랑스 지방선거: 부드러운 혁명. 학국정치학회 추계학술회의 발표논문.

김영태. (2002). 혼합선거체제 국가의 여성의 정치적 대표성. 한국국제정치학회 춘계학술대회 발표논문.

김 욱. (2002a). 여성의 정치참여와 비례대표제. 한국국제정치학회 춘계학술대회 발표논문.

_____. (2002b). 정책정당 실현을 위한 외부적 요인: 선거제도를 중심으로. 「한국정당학회보」 창간호: 25-46.

김원홍・김혜영・김은경. (2002). 「선거구조 개혁과 여성의 대표성 확보방안」. 한국여성개발원.

박찬욱 편. (2000). 「비례대표 선거제도」. 박영사.

신명순・정영국. (1995). 전국구 비례대표 국회의원제도 연구. 「의정연구」, 73: 1-27.

안순철. (2000). 「선거체제비교: 제도적 효과와 정치적 영향」. 법문사.

이갑윤. (1996). 국회의원선거제도의 개혁과제. 「의정연구」, 2(2): 92-110.

이현우. (2002). 여성의 정치대표성과 정당요인: 미국와 호주의 경우. 「국제정치논총」, 42(3): 337-359.

전복희. (1998). 유럽지역의 여성 정치참여. 장공자 외. 「새로운 정치학」. 인간사랑.

진수희. (2000). 여성할당제 도입의 의미와 평가. 한국정치학회 특별학술대회 발표논문.

황아란. (2002a). 지역주의와 지방자치: 기초자치단체장의 정당공천. 「한국행정학보」, 36(2): 129-143.

_____. (2002b). 국회의원후보의 당선경쟁력에 대한 성차연구. 「한국정치학회보」, 36(1): 203-222.

_____. (1998). 「1998년 6·4 지방선거 분석」. 연구보고서. 한국지방행정연구원.

Lovenduski, Joni and Pippa Norris. (1993). *Gender and Party Politics*. CA: Sage.

Lijphart, Arend. (1994). *Electoral Systems and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.

Norris, Pippa. (2000). Women's Representation in Electoral systems. in Rose, Richard (ed.) *Encyclopedia of Electoral Systems*. Washington D.C.: CQ Press.

Norris, Pippa. (1996). Legislative Recruitment. in Niemi, Richard and Pippa Norris (eds). *Comparing Democracies*. CA: Sage.

Norris, Pippa. (1985). Women in European Legislative Elites. *West European Politics*. Vol. 8.

Rae, Douglas. (1971). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Heaven: Yale University Press.

Rule, Wilma. (1987). Electoral Systems, Contextual Factors and Women's Opportunity for Election to Parliament in Twenty-three Democracies. *Western Political Quarterly*. 40(3).

Rule, Wilma and Joseph Zimmerman. (1992). *United States Electoral System: Their Impact on Women and Minorities*. New York: Praeger.

Sainbury. (1995). The Politics of Increased Women's Representation: The Swedish Case. in Norris, Pippa and Joni Lovenduski. *Political Recruitment.* New York: Cambridge University Press.

Smith, Eric and Richard Fox. (2001). The Electoral Fortunes of Women Candidates for Congress. *Political Research Quarterly*. Vol. 54.