

## 지방선거에서 여성의 정치대표성: 일본의 사례를 중심으로\*

정미애\*\*

### | 목 차 |

|                     |                      |
|---------------------|----------------------|
| I. 들어가며             | 노력                   |
| II. 일본 여성의 정치대표성    | V. 지역정당을 통한 여성의 정치   |
| III. 일본의 선거제도       | 참여                   |
| IV. 여성의 정치참여 확대를 위한 | VI. 결론: 한국에의 함의와 시사점 |

### | 논문요약 |

본고는 2014년 지방선거를 앞두고 기초의회 정당공천제 폐지 논의가 본격화하고 있는 상황에서 정당공천제와 여성할당제에 대한 대안은 무엇인지, 지방의회의 대표성과 비례성을 높이기 위한 보다 나은 선거제도는 무엇인지를 탐색하는 데 목적을 두고, 일본의 사례를 살펴보고 있다. 일본의 경우, 기초의회의원의 무소속 비율이 매우 높아 기초의회 정당공천제 폐지가 논의되고 있는 한국에 시사하는 바가 매우 클 것으로 생각되기 때문이다. 아울러 일본은 여성의 정치대표성이 낮은 국가이지만 지방선거에서 여성할당제와 비례대표제가 시행되고 있지 않은데도 불구하고 여성의원의 비율은 여성할당제와 비례대표 교호순번제를 강제하고 있는 우리나라와 거의 비슷한 수준이다. 즉 일본의 여성의원은 전원 지역구에서의 승리를 통해 선출직으로 의회에 진출했다는 것을 의미한다.

본고에서는 첫째, 일본 정치에서 여성의 대표성을 알아보기 위해 여성의원 및 여성 자치단체장의 현황을 살펴본다. 둘째, 제도적 측면으로 일본의 선거제도를 개관하고, 정당 차원에서 여성의 정치참여를 촉진하기

\* 유익한 심사평을 해주신 세 분의 심사자에게 진심으로 감사드린다.

\*\* 국민대학교 일본학연구소 연구교수

위한 정책은 어떤 것들이 있는지를 살펴본다. 셋째, 여성의 정치참여를 위한 여성단체의 역할을 살펴본다. 특히 한국에도 잘 알려진 지역정당인 이른바 ‘네트’에 의한 대리인운동의 성과와 한계를 짚어본다. 이상의 검토를 통해 결론에서는 일본의 사례에 비추어 한국의 지방의회에서 여성의 정치대표성을 제고하기 위한 시사점과 함의로써 지방선거에서의 중대선거구의 도입과 지역정당의 합법화를 제시하고 있다.

▪ 주제어: 일본, 정치참여, 정치대표성, 여성할당제, 지역정당

## I. 들어가며

의회가 얼마나 대표성을 가지고 있는가는 그것이 사회 구성을 얼마나 비례적으로 반영하고 있는가라는 관점에서 설명될 수 있다. 그렇다면 선거제도는 의회의 대표성, 비례성을 우선적으로 고려하여 만들어져야 할 것이다. 현재 한국에서는 2014년 지방선거를 앞두고 기초의회 정당공천제 폐지가 뜨거운 쟁점으로 떠올라 있다. 2012년의 18대 대통령 선거에서 새누리당과 민주통합당 모두 기초단위 지방선거에서 정당공천제 폐지를 정치개혁 공약으로 내걸었고, 2013년 7월 25일 민주당이 당원 투표를 통해 정당공천제 폐지를 당론으로 확정하는 등 기초의회 정당공천제 폐지를 위한 논의가 본격적으로 진행되고 있다.

2003년에 헌법재판소가 기초의원선거에서 정당공천을 제한한 공직선거법에 대해 위헌결정을 내렸고, 2005년 공직선거법 개정 과정에서 기초의회 정당공천제가 ‘정치개혁’을 위한 방안으로 도입되었음에도 불구하고, 지금은 다시 ‘정치혁신’을 위해 기초의회 정당공천제 폐지가 논의되고 있는 것이다. 겨우 10년도 안 돼 또다시 논란이 불거졌다는 것은 한국 정치가 얼마나 상황논리에 따라 움직이는지, 안정성이 얼마나 취약한지를 입증하는 사례라고 아니할 수 없다. 더욱이 이를 둘러싼 논쟁은 어떻게 하면 의회의 대표성과 비례성을 확보할 수 있을 것

인가와 같은 근본적 고민보다는 각 정당과 집단의 이익에 기초한 찬성과 반대 입장만이 일방적으로 제시되고 있는 듯하다.

각종 여론조사에 의하면 기초의회 정당공천제 폐지에 관해 여론은 대체로 찬성하는 비율이 높게 나타나고 있다. 한국갤럽이 8월 실시한 여론조사에서도 정당공천제 폐지에 찬성한다는 의견이 무려 60%였다. 1) 이러한 결과는 선거제도에서 정당공천제가 갖는 의미와 역할에 관한 진지한 고민보다는 부패와 무능이라는 정치권 전체에 대한 시민들의 불만이 표출된 것으로 해석된다.

그러나 한국의 정치 역사에서 기초의회 정당공천제는 여성의 정치참여에 크게 기여하여 의회의 비례성과 여성의 정치대표성을 증진시켰다. 2002년 3.2%에 그쳤던 기초의원 중 여성 비율은 2006년에 13.7%로 대폭 증가했다. 이는 2005년 공직선거법 개정을 통해 기초의회 정당공천제 도입, 기초의회 비례대표제 신설, 비례대표 정당명부에서 여성 후보 50% 할당 등 여러 제도의 도입이 기반이 되어 나타난 결과였다.

현재 한국의 여성계는 대체로 기초의회 정당공천제 폐지에 반대하는 입장이다.<sup>2)</sup> 기초의회 정당공천제가 폐지되면 정치 지망생에 대한 최소한의 자질심사가 사라지고, 기득권자라 할 수 있는 전·현직 자치단체장의 권력이 더욱 비대해져 재력·조직력을 가진 토호세력에게 유리한 혼탁 선거로 변질될 우려가 높아 여성에게는 매우 불리해진다는 것이다. 이런 문제점들을 개선하기 위해 각 정당 및 여성단체에서는 여성명부제 도입, 기초의원 선거에서 비례대표제 유지, 여성전용 선거구제 도입, 남녀동반당선제 등의 대안이 제시되고 있으나, 기초의회 정당공천제 폐지에 대한 높은 찬성 여론에 의해 ‘집단이기주의’라는 비판을 받고 있기도 하다.

본고에서는 이상의 한국의 정치 현실을 염두에 두고 2014년 지방선거를 앞둔 상황에서 정당공천제와 여성할당제에 대한 대안은 무엇인지, 지방의회의 대표성과 비례성을 높이기 위한 보다 나은 선거제도는

1) 《중앙SUNDAY》 제336호. 2013년 8월 18일.

2) 한국여성단체연합 「여성정치세력화와 정당공천제 토론회」 2013년 7월 25일; “기초선거 정당공천제 폐지는 위헌” 《여성신문》 2013년 8월 8일.

무엇인지를 탐색하는 데 목적을 두고, 일본의 사례를 살펴보고자 한다. 일본의 경우, 기초자치단체장은 물론이고 기초의회의원의 무소속 비율이 매우 높다. 아울러 일본은 여성의 정치대표성이 낮은 국가이지만, 지방선거에서 여성할당제와 비례대표제가 시행되고 있지 않은데도 불구하고 여성의원의 비율은 여성할당제와 비례대표 교호순번제를 강제하고 있는 우리나라와 거의 비슷한 수준이다. 따라서 일본의 지방선거에서 무소속 비율이 높은 이유와 여성의 정치대표성이 낮은 이유, 낮지만 한국과 비슷한 이유를 찾는 작업을 통해 기초의회 정당공천제 폐지에 대한 대안을 발견할 수도 있을 것으로 생각되기 때문이다.

그러나 선진국이면서도 한국과 마찬가지로 여성의 정치대표성이 낮은 특징을 공유하고 있는 일본의 사례에 대한 연구는 거의 이루어지지 않고 있다. 더욱이 지방선거를 둘러싼 여성의 정치참여는 ‘대리인운동’ 혹은 ‘생활자정치’로 한국에도 잘 알려진 ‘생활자네트워크’(현재는 ‘전국시민정치네트워크’)의 활동방식(박희숙 2009) 및 지역정당의 순기능적 역할(나일경 2007; 정미애·문경희 2010; 하세현 2012; 하세현·윤이화 2012; 이지영 2013)에 초점을 맞춘 소수의 연구가 있을 뿐이다.

이하에서는 첫째, 일본 정치에서 여성의 대표성을 알아보기 위해 여성의원 및 여성 자치단체장의 현황을 살펴본다. 둘째, 제도적 측면으로 일본의 선거제도를 개관하고, 정당 차원에서 여성의 정치참여를 촉진하기 위한 정책은 어떤 것들이 있는지를 살펴본다. 셋째, 여성의 정치참여를 위한 여성단체의 역할을 살펴본다. 특히 한국에도 잘 알려진 지역정당인 이른바 ‘네트’에 의한 대리인운동의 성과와 한계를 짚어본다. 끝으로 일본의 사례에 비추어 한국의 지방의회에서 여성의 정치대표성을 제고하기 위한 시사점과 함의를 도출하고자 한다.

## II. 일본 여성의 정치대표성

2012년 12월 31일 현재, 일본 국회에서 중의원의 여성의원 비율은 7.9%, 참의원은 18.2%로 세계의원연맹(IPU)의 여성의원비율 순위에 의하

면 일본은 190개국 중 161위로 매우 낮다. 한편 2011년 12월 현재, 지방의회 의원총수 35,546명 중 여성의원은 3,945명으로 여성의원의 비율은 11.1%에 불과하다. 더욱이 여성의원이 한 명도 없는 이른바 ‘여성제로의회’ 자치체는 23.7%에 달한다. 그나마 2011년 동일지방선거에서 비로소 광역자치단체인 도도부현의회에서 ‘여성제로의회’가 없어졌다.

<표 1>은 일본 의회에서 여성의원수와 그 비율을 나타내고 있고, <표 2>는 여성자치단체장의 수와 그 비율을 나타낸다. <표 1>에 의하면 도쿄도 특별구의 여성의원 비율이 25.9%로 가장 높고, 참의원이 18.2%로 그 뒤를 잇고 있다. 국정선거의 경우 중의원에서보다 참의원에서, 지방선거의 경우 다른 선거구에 비해 도쿄도 특별구에서 여성의원의 비율이 높게 나타나고 있다. 여성자치단체장은 2012년 4월 1일 현재, 지사 3명, 시장·구청장 17명, 정촌장 6명으로 매우 적은 수에 머무르고 있다.

**<표 1> 일본 의회에서 여성의원수와 비율**

| 구분   | 의원수   | 비율(%) | 시점        |
|------|-------|-------|-----------|
| 중의원  | 38    | 7.9   | 2012년 12월 |
| 참의원  | 44    | 18.2  | 2009년 5월  |
| 도도부현 | 233   | 8.6   | 2011년 12월 |
| 시    | 2,482 | 12.8  | 2011년 12월 |
| 특별구  | 234   | 25.9  | 2008년 12월 |
| 정촌   | 990   | 8.4   | 2008년 12월 |

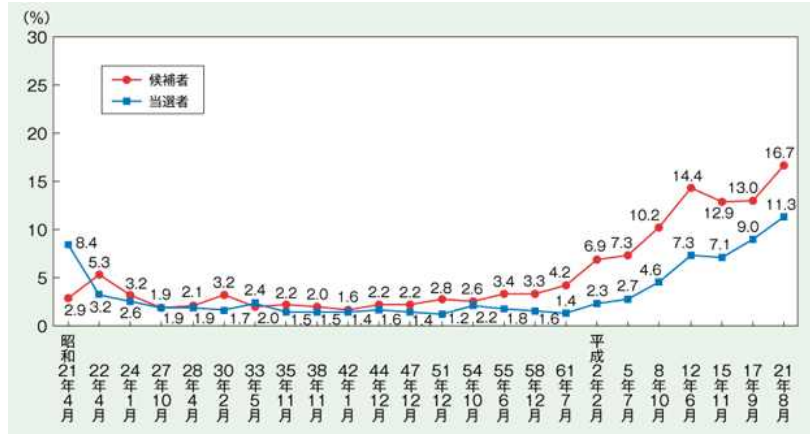
자료: <http://www.afer.jp/feminist/genjyou.html>

**<표 2> 일본의 여성자치단체장수와 비율**

| 구분     | 단체장수 | 비율(%) | 시점          |
|--------|------|-------|-------------|
| 지사     | 3    | 6.4   | 2012년 4월 1일 |
| 시장·구청장 | 17   | 2.1   | 2012년 4월 1일 |
| 정촌장    | 6    | 0.7   | 2012년 4월 1일 |

자료: <http://www.afer.jp/feminist/genjyou.html>

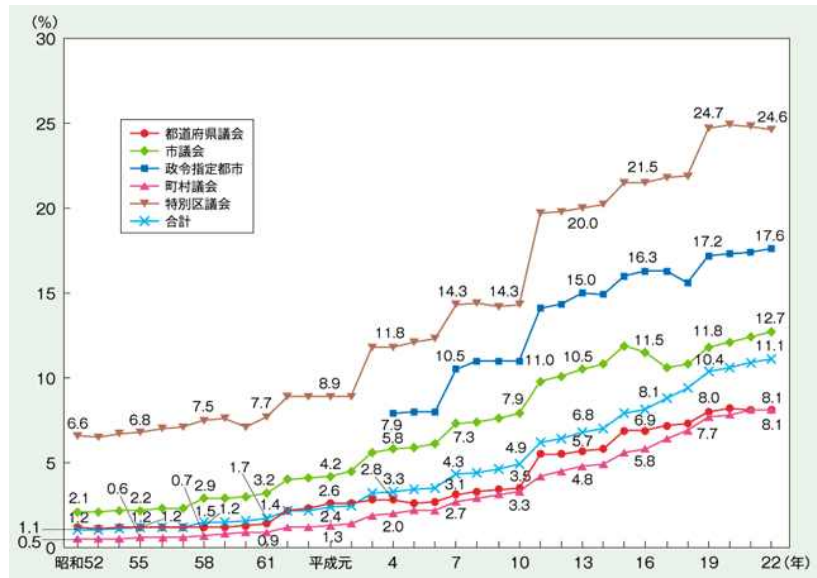
한편 <그림 1>과 <그림 2>는 각각 중의원선거와 참의원선거에서 후보자·당선자 중 여성이 차지하는 비율의 추이를 나타낸 것이다. <그림 1>에서 알 수 있는 바와 같이 일본에서는 1945년 패전 이후 GHQ의 점령개혁 하에서 여성의 참정권이 인정된 이래 여성의 정치적 대표성은 거의 확대되지 않았다. 1946년 이래 여성의원수는 줄곧 한 자리수를 유지해왔고, 여성의원의 비율도 1~2%를 벗어나지 못하는 매우 저조한 상태에 머물러왔다. 다행히 1996년 제41회 총선거에서 ‘소선거구제 비례대표병립제’가 도입되고부터 여성의원의 비율(중의원 기준)은 1996년 4.6%, 2000년 7.3%, 2003년 7.1%, 2005년 9.0%, 2009년 11.3%로 계속해서 증가추세를 보이고 있다. 이는 일반적으로 소선거구제가 여성에게 불리한 점에 비추어보면 이례적인 현상인데, 그 이유는 2005년 중의원 총선거부터 일부 정당에서 여성후보자를 비례대표명부의 상위에 올려놓는 적극적 조치를 취함으로써 이전에 비해 비례대표에 여성이 상대적으로 많이 당선되었기 때문이다.(정미애·문경희 2010, 198) 한편 <그림 2>를 보면, 참의원에서는 여성의원의 비율이 1947년(昭和22年)의 제1회 참의원총선거에서 4.0%에 불과했으나 꾸준히 증가하여 2007년에는 역대 최고치인 21.5%를 기록하여 중의원에 비해 여성의원의 비율이 높게 나타나고 있다.



출처: 『男女共同参画白書』 平成23年版.

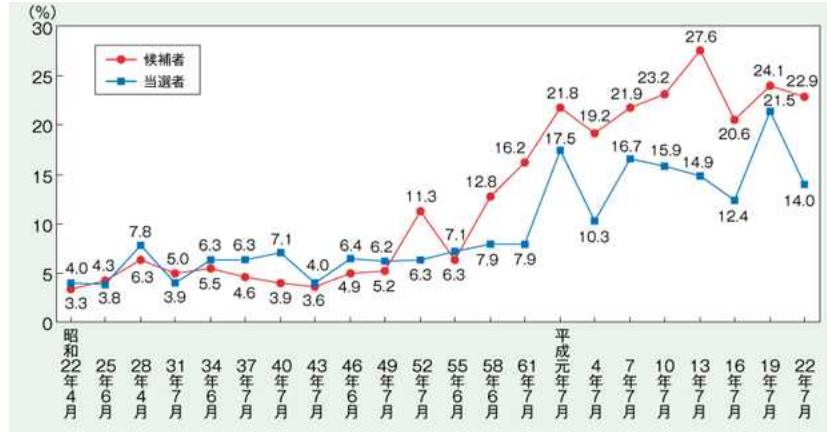
참고: 원호의 서기환산은 昭和+1925, 平成+1988.

**<그림 1> 중의원의원 선거 후보자·당선자에서 차지하는 여성비율의 추이**



출처: 『男女共同参画白書』 平成23年版.

**<그림 2> 참의원의원 선거 후보자·당선자에서 차지하는 여성비율의 추이**



출처: 『男女共同参画白書』 平成23年版.

참고: 각년 12월 현재.

<그림 3> 지방의회에서 여성의원비율의 추이

<그림 3>은 지방의회에서 여성의원의 비율추이를 나타낸 것인데, <그림 3>을 통해 광역·기초의회를 불문하고 여성당선자가 꾸준히 증가하고 있음을 분명히 알 수 있다. 특히 2010년 12월 현재, 여성의원의 비율이 가장 높은 도쿄 23구의 특별구의회와 정령지정도시<sup>3)</sup>의 경우, 여성의원은 각각 24.6%와 17.6%로 여성이 도시부의 기초자치단체에서 경쟁력이 있음을 보여주고 있다. 이러한 현상은 후술하는 바와 같이, 도시부를 중심으로 여성계 지역정당의 활동이 활발한 점, 양성평등과 같은 젠더담론이 상대적으로 도시부에서 더 받아들여지고 있는 점 등을 이유로 들 수 있겠으나, 이는 단지 추론에 불과하다. 도시부의 기초자치단체에서 여성의 정치대표성이 상대적으로 높게 나타나는 이유에 대한 엄밀한 분석은 여성의 정치대표성 제고를 위해서도 반드시 필요한 향후의 과제라고 생각된다.

3) 일본의 지방자치법에 의해 정령으로 지정한 인구 50만 이상의 도시. 2013년 4월 1일 현재, 정령지정도시는 일본 전국에 20개 있고, 인구는 약 26,934,000명에 이른다.



### Ⅲ. 일본의 선거제도

일본의 의회선거는 국정선거(중의원선거, 참의원선거)와 통일지방선거(도도부현의회선거, 시구정촌의회선거)가 있다. 국정선거와 지방선거는 의석결정방법, 선거구정원 등 선거제도가 각각 다르다. 본고는 지방선거를 연구대상으로 하고 있지만, 지방선거제도와 차이점을 알 수 있도록 국정선거에 대해서도 간략히 개관하고자 한다.

#### 1. 국정선거제도<sup>4)</sup>

일본은 중의원과 참의원의 양원제를 채택하고 있기 때문에 국정선거는 중의원선거와 참의원선거로 이루어진다. 중의원선거는 1925년 보통선거가 개시된 이래 1993년의 선거까지 중선거구제를 채택해왔으나<sup>5)</sup> 1994년 선거제도 개혁으로 중선거구제가 소선거구제비례대표병립제로 변경되었다. 의석배분은 소선거구제 300의석, 비례대표제 180의석으로 이루어진다. 지역구에 출마하는 후보자는 무소속으로도 출마할 수 있지만, 비례대표제는 전부 정당소속이어야 하므로 무소속은 있을 수 없다.(권영주 2013, 49)

참의원은 의원정수 242명인데 반수개선(半數改選)이므로 선거는 3년마다 121의석을 대상으로 치러진다. 242의석은 선거구 146의석, 비례대표 96의석으로 나누어진다. 따라서 매 선거는 121의석(선거구 73의석, 비례대표 48의석)을 대상으로 치러지게 된다. 선거구는 각 도도부현에 하나씩 있고, 비례대표는 전국통일로 이루어진다. 선거구는 1인 선거구부터 5인 선거구까지 다양하다.

#### 2. 지방선거제도<sup>6)</sup>

4) 일본의 국정선거제도에 대한 부분은 현대일본학회(2007). 『일본정치론』, pp.165-170, pp.210-214을 참조하여 정리하였다.

5) 예외적으로 1946년에 치러진 전후 첫 선거에서 대선구제가 단 한번 시행되었다.

6) 일본의 지방선거제도에 대한 부분은 권영주(2013). “일본의 지방선거에 있어서 정당공천의 현상과 제도: 왜 무소속이 많은가?”, 일본 지방자치법 제4장 선거(總務省法令データベース提供システム <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22HO067.html>)을

현재의 통일지방선거 방식이 정착한 것은 1975년부터인데, 통일지방선거는 일반적으로 당해년의 4월에 치러진다. 4월 상순(둘째 일요일)에 도도부현·정령지정도시의 지사·시장, 의회의원 선거가 치러지고, 4월 하순(넷째 일요일)에 정령지정도시 이외의 시정촌, 도쿄도 특별구의 단체장·의회의원 선거가 치러진다. 2000년에 공직선거법이 개정되어 상순의 선거일에는 중의원과 참의원의 보궐선거도 함께 실시하도록 되었다.

최근에는 임기 도중에 사직·사망하거나 의회해산, 시정촌합병 등으로 인해 임기가 일정하지 않아 선거가 통일적으로 실시되지 못하는 경우가 자주 발생하고 있다. 특히 시정촌합병은 다수의 자치체 선거에 영향을 미치고 있어 통일지방선거의 통일률 향상이 과제가 되고 있다.

1) 도도부현의회 의원선거

일본의 공직선거법 제15조 제8항에 의해 47개 도도부현에 987개의 선거구가 있다. 각 도도부현의회의원의 정수는 지방자치법 90조에 의해 인구에 따라 의원정수 상한이 규정되어 있었으나, 2011년 지방자치법 개정 에 의해 상한이 폐지되고 도도부현 조례로 정하게 되었다. 이에 따라 도도부현의회의 의원정수는 다양하다.(표 3) 아울러 선거구제도 소선거구(정수 1명)에서 중대선거구(정수 2-17명) 등 다양한 제도를 채택하고 있다. 이와 같이 다수대표제를 채택하고 있으나 비례대표제는 채택하고 있지 않다.

<표 3> 도도부현의회의 선거구별 의원정수

| 정수  | 1   | 2   | 3   | 4  | 5  | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 계   |
|-----|-----|-----|-----|----|----|---|---|---|---|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|
| 선거구 | 413 | 298 | 126 | 66 | 15 | 8 | 5 | 5 | 5 | 5  | 5  | 3  | 3  | 2  | 3  | 3  | 1  | 987 |

자료: 권영주(2013). p.56.

참조하여 정리하였다.

## 2) 시구정촌의회의원선거

시구정촌은 정령지정도시의 시의회의원과 정령지정도시 외의 다른 시구정촌의회의원의 선거를 달리 규정하고 있다. 정령지정도시의 시의회의원 선거는 의원정수를 복수의 선거구로 구분하여 선출하도록 되어 있기 때문에 도도부현의회의원과 마찬가지로 소선거구제와 중대선거구제를 동시에 채택하고 있다. 그리고 그 외의 시구정촌의회의원은 시구정촌을 하나의 선거구로 하는 대선거구제를 채택하고 있다. 물론 시구정촌별로 의회위원의 정수를 달리한다. 시구정촌의회의원의 정수는 각 시구정촌의 조례로 정하도록 되어있다. 종전에는 지방자치법 제91조에 의해 인구에 따른 의원정수 상한이 정해져 있었으나, 도도부현의회와 마찬가지로 2011년의 지방자치법 개정에 의해 상한이 폐지되었다. 시구정촌의회에서도 비례대표제는 채택하지 않고 있다.

## 3) 지방의회 의원 및 단체장의 소속당파별 현황

일본의 지방선거에서는 무소속 출마자가 다른 나라에 비해 월등하게 많다는 것이 하나의 특징이다. 일본 총무성은 해마다 「지방공공단체의 의회의원 및 단체장의 소속당파별 인원조사」를 하고 있는데, 가장 최근 자료인 2012년 12월 31일 현재의 조사결과를 통해 현재 재직하고 있는 자가 출마할 때 제출한 소속정당을 살펴보면 다음과 같다.<sup>7)</sup>(總務省 2012).

첫째, 도도부현 지사의 경우, 전원이 정당·기타 정치단체에 소속되어 있지 않은 무소속이다. 여성지사는 홋카이도, 아마카다현, 시가현의 3명이다.

둘째, 도도부현의회의원은 자유민주당이 가장 많아 1,236명(46.2%)이고, 그 다음으로 많은 것이 무소속으로 448명(17.5%)이다. 이어서 민주당 442명(16.5%), 공명당 208명(7.8%), 일본공산당 105명(3.9%), 사회민주당 43명(1.6%), 다함께당(みんなの党) 42명(1.6%), 생활의당 10명(0.4%), 일본유

7) 總務省([http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo\\_s/data/syozoku/h24.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/data/syozoku/h24.html))

신회 2명(0.1%) 국민신당 1명(0%) 순이다.

셋째, 시구정촌장의 경우, 무소속이 1,734명(99.8%)로 압도적으로 많고, 당파에 소속하고 있는 것은 단 3명(0.2%)으로 이들도 정당이 아닌 제파(諸派) 소속으로 되어 있다. 여성 시장·구청장은 14명이고, 여성 정·촌장(町村長)은 6명이다.

넷째, 시구정촌의회의원은 무소속이 가장 많아 22,777명(71.8%)을 차지한다. 이어서 공명당 2,733명(8.6%), 일본공산당 2,621명(8.3%), 자유민주당 1,685명(5.3%), 민주당 1,021명(3.2%), 사회민주당 315명(1.0%), 다함께당 227명(0.7%), 일본유신회 8명(0.0%), 신당대지(新黨大地) 7명(0.0%), 일어서라일본(たちあがれ日本) 2명(0.0%), 국민신당 1명(0.0%)의 순이다. 여성의원은 3,693명(11.6%)이다.

이상의 조사결과를 통해서 일본 지방공공단체장과 지방의회의원의 소속당파별 특징을 간추려보면 다음과 같다. 첫째, 단체장은 도도부현지사는 100%, 시구정촌장은 99.8%로 3명의 시구정촌장을 제외하면 전원 무소속이라는 것이다. 둘째, 지방의회의원의 경우, 기초자치단체인 시정촌의 무소속 비율이 71.8%로 광역자치단체인 도도부현의 무소속 비율 17.5%보다 월등히 높다는 것이다.

이러한 특징의 원인이 무엇인가에 대해서는 보다 엄밀한 분석이 필요하지만, 가장 먼저 생각해볼 수 있는 이유는 일본의 공인(公認)제도가 갖고 있는 유연성을 꼽을 수 있을 것이다. 정당 정치가 정착한 민주주의 국가에서 광역자치단체장의 100%, 기초자치단체장의 99.8%가 무소속이라는 것은 도저히 납득이 가지 않는 수치이다. 이는 일본의 공인제도를 이해하지 못하면 절대 이해할 수 없는 현상인 것이다. 사실 총무성에서 「지방공공단체의 의회의원 및 단체장의 소속당파별 인원조사」를 해마다 하는 이유도 바로 여기에 있다. 단체장과 의원의 소속은 선거가 있는 당해년도에만 해도 되는데, 해마다 조사를 실시하는 것은 그만큼 이들의 소속변동이 심하기 때문이기도 하다.

공인제이란 한국의 정당공천제도에 해당하는 것인데, 일본의 공직선거법에서는 ‘공인’이라는 용어를 사용한다. 공인이란 정당이 그 당에 소속하는 인물을 선거의 공식적 후보자로 인정한다는 뜻이다. 일본의 공인제도

에서 흥미로운 점은 공인이 선거 중이나 선거 후에 이루어지기도 한다는 것이다. 이를 ‘추가공인’이라고 하는데, 선거에서 후보자가 무소속으로 입후보하여 당선된 후 본래의 소속정당에서 소급하여 공인후보였음을 인정하거나, 또는 공시일에는 무소속으로 입후보한 후보자가 투표일 전에 공인을 받는 경우가 이에 해당한다.(권영주 2013, 47-48) 추가공인은 주로 1994년 이전의 중선거구제에서 자민당이 사용하는 방식이었다. 자민당과 같이 일당우위체제를 장기간 유지해온 정당의 경우, 중선거구제 하에서는 한 선거구에 복수의 후보자가 출마하는 경우가 많기 때문에 일단 무소속으로 출마하여 당선되면 선거 후 추가공인을 하는 방식이 흔히 사용되었다. 유권자들 또한 후보자가 무소속으로 출마하여 당선 후에 입당하는 것을 공약위반으로 비난하는 일도 거의 없었다. 한편 일본의 경우, 한국과 달리 당적을 가진 채 무소속으로 입후보하여도 문제가 되지 않는다. 일본의 선거관리위원회에서는 정당이나 정치단체에 소속되어 있는 후보자라도 소속당과 증명서를 제출하지 않는 한 무소속으로 취급하고 있다.

공인을 받지 않고 무소속으로 출마한 후보자라도 표면적으로는 무소속이지만, 실질적으로 정당의 지원을 받는 경우도 많다. 이때 정당이 후보자를 지원하는 방법에는 두 가지가 있다. 첫 번째 방법은 추천(推薦)이다. 추천이란 정당이 형식적인 무소속 후보자를 선거운동에서 지원하는 것을 말한다. 많은 경우 공인 후보를 내지 않는 정당은 정책적으로 연계하고 있는 정당에서 출마한 후보자나 무소속인 후보자를 ‘추천’한다. 두 번째 방법은 지지(支持)이다. ‘지지’는 정식으로 추천을 하지 않지만 실질적으로 후보자의 선거운동을 지원하는 것을 말한다. 지지는 공인이나 추천에 비하여 지원의 정도가 약하다. 예를 들면 추천은 후보자의 선거대책본부에 사람을 보내 직접 협력을 하지만, 지지는 조직 내에서 지원을 호소하는데 그친다. 지방에서 당선 가능성이 높은 유력자가 입후보하면, 중앙의 다수 정당들이 유력 후보자에 대하여 추천이나 지지를 표명하기도 하는데, 이러한 현상을 일본에서는 아이노리(相乗り), ‘합승’의 의미. 굳이 번역하자면 연합추천, 연합지지)라고 한다.(권영주 2013, 48)

이상과 같이 일본의 지방선거에서 무소속 당선자가 많은 것은 추가공인, 추천, 지지, 아이노리와 같은 일본의 공인제도가 갖는 유연성으로 인

한 것으로, 무소속 당선자라고 해도 순수하게 무소속으로만 단정지을 수 없다는 것을 알 수 있다. 따라서 무소속 당선자가 많은 일본 지방선거의 사례에 비추어 한국의 기초의회선거에서 정당공천제를 폐지하는 논거로 사용하는 것은 적합하지 않다고 할 수 있다.

## IV. 여성의 정치참여확대를 위한 노력

### 1. 정부·정당 차원

일본에서는 내각부 남녀공동참획국에서 5년마다 「남녀공동참획기본계획」을 발표하는데, 2010년에 발표한 「제3차 남녀공동참획기본계획」을 보면, “남녀공동참획사회의 실현을 향해 사회의 다양한 분야에서 2020년까지 ‘선도적 지위’<sup>8)</sup>에 여성이 차지하는 비율이 적어도 30% 정도 될 것을 기대한다”는 목표치를 밝히고 있다. 이에 따라 「제3차 남녀공동참획기본계획」이 발표된 이듬해의 『남녀공동참획백서』(平成23年版)은 「포지티브 액션의 추진-“2020년 30%”를 향하여」라는 제목의 특집편으로 출판되었다. 정치 분야의 경우, 이를 달성하기 위해 내각부 남녀공동참획 특명담당대신이 각 정당에 정당의 간부 및 중의원·참의원·지방공공단체의회 선거에서 여성후보자의 비율을 높일 수 있도록 협력을 요청했다. 그러나 법적 구속력은 전혀 없다.

현재 일본의 정당 중 선거에서 여성할당제(일본에서는 ‘쿼터제’라고 함)를 시행하는 정당은 없으며, 기술한 바와 같이 일본 정부 차원에서도 적극적 조치는 단지 ‘요청’사항에 불과하다. 다만 단명한 ‘일본신당’(1992년 5월 22일 창당, 1994년 12월 9일 해산)이 일본의 정당으로서 전무후무하게 후보자의 25%를 여성으로 하는 할당제를 도입했었다.<sup>9)</sup>

8) 내각부에서 정의한 ‘선도적 지위’에 해당하는 자는 (1)의회의원, (2)법인·단체 등에서 과장급 이상인 자, (3)전문직·기술적 직업 중 전문성이 높은 직업에 종사하는 자.

9) 일본신당은 이미 10년 전에 해산한 정당이라 정확한 기록을 찾기는 힘들고, 일본신당 출신의 전 여성의원 에바타 다카코(江端貴子)의 홈페이지에서 그 사실을 확

1992년 설립 이래 여성의원 확대 운동을 전개하고 있는 <전국페미니스트 의원연맹>은 2010년 7월부터 약 두 달에 걸쳐 일본의 정당들을 대상으로 여성할당제에 대한 설문조사를 실시했다.(메일, 팩스를 이용. 회답이 없는 경우 전화)<sup>10)</sup> 조사대상은 민주당, 자민당, 사민당, 공명당, 공산당, 신당개혁, 여성당, 국민신당, 다함께당, 일어서라일본, 일본창신당의 11개 정당이다. 이들 정당 중 국민신당, 일어서라일본, 여성당, 신당개혁은 회답하지 않았고, 회답한 6개 정당 중 4개 정당(민주당, 자민당, 공명당, 일본창신당)은 할당제에 관해 실행예정이 없다고 답했다. 사민당은 이미 할당제를 실행하고 있다고 답했으나, 이는 당내 간부와 대의원에 국한된 것이다. 공산당은 할당제를 시행하고 있지는 않으나 “여성의 비율을 발본적으로 늘리기 위한 계획적 양성에 노력하고 있으며, 2010년 참의원 선거 비례대표 후보의 50%가 여성”이었다고 회답했다.

일본에서는 정당 중 유일하게 사회민주당에서 당칙(黨則) 제3조에 ‘할당제의 원칙’을 명기하고 있는데, 그것도 선거에서의 할당제가 아니라 당내 간부의 할당제를 내용으로 하고 있다. 당칙 제3조의 내용은 다음과 같다.

①당의 전국연합 간부 3역(당수, 부당수, 간사장), 각 도도부현연합 간부 3역(대표, 부대표, 간사장) 중 적어도 1명은 여성으로 한다.

②당의 전국대회(기본이념, 당칙의 개정, 간부의 임면 등을 결정하는 당의 최고결의기관)의 구성에 여성대의원을 설정한다. 각 도도부현연합에서 대의원을 선출할 때 여성이 적어도 1명 이상은 포함되도록 한다. 또한 대회의장(약간명) 중 1명은 여성대의원 중에서 선출한다.

③전국대회와 더불어 당의 결의기관인 전국대표자회의의 구성에 여성대표를 두도록 하고 전국 11개 블록에서 1명의 여성대표를 선출한다.

한편 정당 차원의 여성정치인에 대한 적극적 조치로 민주당에서 여성신인후보자에게 지원하는 ‘민주당WS기금’이 있다.<sup>11)</sup> ‘민주당WS기금’은

인할 수 있다. 에바타 전 의원은 1993년 일본신당의 할당제를 통해 국회의원이 되었다고 술회하고 있다.

民主党 東京都第10區總支部 前衆議院議員 江端貴子 홈페이지

(<http://www.ebata-takako.jp/talk.html>)

10) 여성할당제에 관한 정당 조사의 상세는 全國フェミニスト議員連盟

(<http://www.afer.jp/news/2010/0916/>)

민주당이 1999년에 여성의 정치참여를 촉진하기 위해 창설한 것이다. 여성에 대한 정당의 지원책으로서는 일본에서 최초였다. WS는 처음에는 'Women Support'의 의미였으나, 여성정치 참여를 위한 씨앗과 그것을 육성하는 물이 되겠다는 취지에서 'Water&Seed'로 개명했다. '민주당WS기금'의 지원대상과 지원액은 다음과 같다.

지원대상은 다음의 세 가지 조건을 충족하는 자이다. ①당의 이념·정책에 찬동하고 남녀공동참획사회 조성을 추진할 여성신인후보자, ②당의 공인·추천(타 정당의 당적을 갖지 않음)으로 입후보하여 당선 후에는 당과 동일 회파(會派)를 구성할 후보자, ③당선 후 민주당WS기금의 일원이 되어 활동에 구체적으로 참여할 후보자이다. 지원액은 국정선거 200만 엔, 도도부현의회 30만 엔, 정령시의회 20만 엔, 시구정촌의회 10만 엔이다.

<표 4>는 민주당WS기금의 실적을 나타낸 것이다. 민주당 홈페이지를 통해서는 2006년까지의 지원상황만 파악할 수 있고, 『남녀공동참획백서』(2011년판)의 부록에 '적극적 조치'의 사례로 '여성후보자 지원을 위한 기금'을 소개하면서 A당이 1999년 5월의 기금 창설 이래 2011년 5월까지 484명의 여성이 기금의 지원을 받았고 이 중 289명이 당선되었다고 적고 있다.<sup>12)</sup> 두 자료를 비교분석한 결과, 『남녀공동참획백서』(2011년판)이 소개하고 있는 A당이 민주당임을 확인할 수 있었다.

11) 民主党男女共同參畫局(<http://www1.dpj.or.jp/danjo/candidates/>)

12) 『男女共同參畫白書』(平成23年版)

[http://www.gender.go.jp/about\\_danjo/whitepaper/h23/zentai/html/column/clm\\_04.html](http://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/h23/zentai/html/column/clm_04.html)



&lt;표 4&gt; 민주당WS기금 실적

|        | 1999년~2003년 |     |         | 2004년 |     |         | 2005년 |     |         | 2006년 |     |         |
|--------|-------------|-----|---------|-------|-----|---------|-------|-----|---------|-------|-----|---------|
|        | 지원자 수       | 당선자 | 당선률 (%) | 지원자 수 | 당선자 | 당선률 (%) | 지원자 수 | 당선자 | 당선률 (%) | 지원자 수 | 당선자 | 당선률 (%) |
| 국정선거   | 50          | 15  | 30.0    | 10    | 4   | 40.0    | 10    | 1   | 10.0    | 1     | 1   | 100.0   |
| 도도부현지사 | 1           | 0   | 0.0     | 0     | 0   | 0.0     | 0     | 0   | 0.0     | 0     | 0   | 0.0     |
| 도도부현의회 | 39          | 20  | 51.3    | 1     | 0   | 0.0     | 11    | 8   | 72.7    | 2     | 1   | 50.0    |
| 정령시의회  | 14          | 9   | 64.3    | 1     | 0   | 0.0     | 1     | 0   | 0.0     | 0     | 0   | 0.0     |
| 시구정촌의회 | 57          | 48  | 84.2    | 5     | 4   | 80.0    | 13    | 11  | 84.6    | 2     | 2   | 100.0   |
| 계      | 161         | 92  | 57.1    | 17    | 8   | 47.1    | 35    | 20  | 57.1    | 5     | 4   | 80.0    |

|           |          |         |           |
|-----------|----------|---------|-----------|
| 2006년말 누계 | 지원자수 218 | 당선자 124 | 당선률 56.9% |
|-----------|----------|---------|-----------|

자료: 민주당男女共同参事局(<http://www1.dpi.or.jp/danjo/candidates/>)의 자료를 재구성.

## 2. 여성단체 차원

한국과 달리 일본에서는 여성의 정치참여 확대가 일본 여성운동의 주요 이슈가 아니었다. 여성할당제의 도입에 대해 <전국페미니스트의원연맹>을 비롯한 소수의 여성단체를 제외하면 여성계 내부에서도 그 필요성을 적극적으로 주장하지 않았다. 일본 정부도 “여성권한척도(GEM: Gender Empowerment Measure)<sup>13)</sup>의 상위권 진입을 목표로 2020년까지 사회 각 분야의 지도적 지위에서 여성이 차지하는 비율이 적어도 30% 정도가 될 것을 기대한다”(2005년 각의 결정)는 원론적인 언급만 할 뿐 구체적인 시책은 없는 실정이다.

이하에서는 척박한 정치·사회적 환경 속에서 일본의 여성정치참여운동

13) 여성권한척도(GEM: Gender Empowerment Measure)란 의원 수, 행정관리직, 전문기술직에서의 수, 실질적 GDP에 대한 여성과 남성간의 권한의 양을 비교한 것이다. 매년 UNDP가 발표해왔는데 2010년부터는 성불평등지수(GII: Gender Inequality Index)로 변경되었다.

을 전개하고 있는 일본의 대표적 여성단체인 <전국페미니스트 의원연맹>, <WIN WIN>, <이치카와 후사에 기념회 여성과정치센터>에 대해 이들 단체가 일본의 여성정치참여를 촉진하기 위해 어떤 활동을 전개해 왔는지 단체의 활동내용을 중심으로 살펴보고자 한다.

첫 번째로 <전국페미니스트 의원연맹>은 1992년 발족 이래 여성의원을 늘리기 위한 활동을 계속해 온 대표적 단체이다.<sup>14)</sup> 1997년부터는 “없애자! 여성제로의회” 프로젝트를 내걸고 여성의원이 한 명도 없는 이른바 ‘여성제로의회’를 없애는 캠페인(“제로박멸 캠페인”)을 전개하고 있다. 이를 위해 회원들이 직접 ‘여성제로의회’의 자치체를 방문하는 한편, 여성의원 40%를 목표로 내걸고 여성의원의 비율이 낮은 지역을 중심으로 해마다 여름합숙을 실시하고 있다.

<전국페미니스트 의원연맹>은 전국의 여성단체 등과 연계하여 1999년 3월 3일 「전국 일제히, 여성과 정치 캠페인」을 실시한 것을 시작으로, 이후 통일지방선거가 있었던 2003년, 2007년, 2011년에 각지에서 공동 캠페인을 전개했다. 또한 <전국페미니스트 의원연맹>은 2003년부터는 「지방의회 여성의원진출도 map」을 작성하여 일본의 여성의원 진출 현황을 널리 알리는 데 힘쓰고 있다.

두 번째로 <WIN WIN>(Women In New World, International Network)<sup>15)</sup>은 정계에 진출하고자 하는 여성을 자금면에서 지원하는 모금 네트워크이다. 1999년 6월에 “여성의원이 증가하면 일본이 변한다”는 신념에서 발족되었다. 미국의 여성 선거자금모금 비영리단체인 <에밀리 리스트>(EMILY’s List)<sup>16)</sup>를 참고로 6명의 발기인(赤松良子, 大河原愛子, 川島瑠璃, 下村滿子, 林陽子, 目黒依子)이 정·재계에 호소하여, 그 취지에 찬동하는 90명이 중심이 되어 설립되었다. 지금까지 중 참 양원의원 선

14) 全國フェミニスト議員連盟(<http://www.afer.jp>)

15) WIN WIN(<http://www.winwinjp.org>)

16) <에밀리 리스트>는 미국 민주당의 여성들에 의한 선거자금 모집단체로 1985년에 설립되었다. 단체명인 EMILY’s List는 조기의 자금은 빵을 만들 때의 이스트처럼 부풀어 오르게 하는 힘이 있다는 뜻으로 “Early Money is Like Yeast”의 첫 글자 EMILY를 딴 것이다. 선거전 초기에 자금부족으로 여성후보자가 낙선하지 않도록 지원하자는 강한 의욕을 담고 있다. 활동의 결과, 지금까지 6명의 상원의원, 42명의 하원의원, 3명의 주지사를 탄생시켰다. (<http://emilyslist.org>)

거를 비롯하여 오사카부 지사선거, 지바현 지사선거, 통일지방선거 등에서 많은 여성후보자를 추천하여 지원활동을 전개해왔다. 2000년 1월의 오사카부 지사선거를 시작으로 2013년 7월에 치러진 참의원선거에 이르기까지 <WIN WIN>이 추천한 여성후보자의 리스트와 그들의 소감은 <WIN WIN> 홈페이지를 통해 확인할 수 있다.<sup>17)</sup>

세 번째로 일본의 대표적인 여성참정권운동가 이치카와 후사에(市川房枝, 1893-1981)에 의해 창립되어 일본의 여성정치참여에 앞장서온 <이치카와 후사에 기념회 여성과 정치센터>(Fusae Ichikawa Center for Women and Governance)<sup>18)</sup>를 들 수 있다. 동 센터는 1962년에 <재단법인 부선(婦選)회관>으로 설립되었다. 설립 이래 여성이 정치과정에 참여하기 위한 정치교육, 정보발신, 시민활동지원, 국제교류, 여성참정권 관련 자료의 보존과 공개 등의 활동을 해왔다. 1981년 이치카와 후사에가 타계하자 단체명을 <이치카와 후사에 기념회>로 개칭하였고, 2009년에는 현재의 단체명인 <이치카와 후사에 기념회 여성과 정치센터>로 변경했다. 동 센터에서는 사업의 일환으로 1983년부터 여성의 정치참여를 촉진하는 활동을 하는 여성단체와 개인에게 자금을 지원하는 ‘여성정치참획기금’을 운영하고 있다. 이 기금은 이치카와 후사에가 1953년에 참의원 의원으로 첫 당선된 이래 세비·수당의 증가분을 센터에 기탁하였고,<sup>19)</sup> 이 기탁금이 계속 쌓여 1983년에 총액이 2,000만 엔에 달하게 되자 이치카와 후사에의 뜻을 기려 여성의 지위향상을 위한 목적으로 창설된 것이다. 기금을 창설했을 당시에는 ‘이치카와 후사에 기금’으로 명명했으나 2011년부터 ‘여성정치참획기금’으로 기금의 명칭을 변경했다. 1983년부터 2013년까지 42건에 대해 기금 조성이 이루어졌다.<sup>20)</sup>

17) <http://www.winwinjp.org/concept/list.htm>

18) 市川房枝記念會女性と政治センター(<http://www.ichikawa-fusae.or.jp>)

19) 이치카와 후사에는 1953년에 도쿄도에서 참의원 의원에 첫 당선된 이래 연이어 5회 당선하여 1981년까지 의원직을 유지했다.(지역구 당선 3회 1953년 5월 3일~1971년 7월 3일, 전국구 2회 1974년 7월 8일~1981년 2월 11일)

20) <http://www.ichikawa-fusae.or.jp/docs/fund/市川基金過去の助成対象者リスト.pdf>

## V. 지역정당을 통한 여성의 정치참여<sup>21)</sup>

### 1. 대리인운동을 통한 여성의 정치참여:

‘생활자네트워크’에서 ‘전국시민정치네트워크’로

이상에서 소개한 여성단체들이 여성운동의 차원에서 여성의 정치참여를 촉진하기 위해 활동을 전개하고 있는 반면에, ‘생활자네트워크’와 같이 시민운동에서 출발하여 지역정당으로 발전한 사례도 있다.

일본에서는 1970년대 후반부터 ‘생활클럽생협’을 모태로 한 ‘생활자네트워크’(이하 ‘생활자네트’로 줄임)가 만들어지면서 ‘생활자정치’와 ‘대리인운동’이 시작되었다. 생활자네트는 스웨덴의 FI(Feminist Initiatives)와 같이 ‘여성당’을 표방한 것은 아니지만, 실질적으로는 회원의 거의 대부분, 지역에 따라서는 회원 전원이 여성으로만 이루어져 있다. 그러나 생활자네트는 단체의 정체성을 여성단체나 여성당이 아닌 ‘지역정당’에 두고 있다. 그들은 자신들의 주거지역을 활동기반으로 하여 보건·복지, 환경, 교육 등 일상생활에 밀접한 생활자가치의 실현을 슬로건으로 내걸고, 정치참여를 통해 기존의 정치가 갖고 있는 정치성을 탈각시키는 ‘역설적’ 운동방식을 취하고 있다. 그런 의미에서 대리인운동은 지역정치에는 참여하지만 국정에는 참여하지 않는다는 방침을 갖고 있다.

한편 이들은 대의 민주주의가 ‘대표’라는 이름으로 유권자의 의사에 반하는 결정을 하는 데 대한 비판적 관점에서 ‘대표’라는 용어 대신 ‘대리’라는 용어를 사용한다. 즉 ‘대리인’이란 의회제 민주주의의 대표성을 최소화하면서 의원을 의회로 보낸 유권자의 의사를 최대화하는 개념이다.(박희숙 2009, 100) 또한 생활자네트의 여성들은 ‘보통의 주부’이자 정치의 아마추어라는 점을 자신들의 정체성으로 규정한다. 여기에서 ‘보통의 주부’란 생활자, 시민과 동일시되었고, 이들에게 생활정치란 ‘개인의 생활양식의 변화와 정치의 변혁을 동시에 추구하는 정치’를 의미한다.

21) 이 부분은 정미애·문경희(2010). “여성정치활동단체의 대안과 전망: 스웨덴의 여성당과 일본의 지역정당을 중심으로.” pp.201-205의 내용을 인용하여 일부 수정한 것이다.

초기의 생활자네트 운동은 각 기초자치단체별 생협조직이 중심이 되어 조합원을 의원에 입후보시키는 운동을 전개하면서 동시에 지역네트를 조직화하는 방식으로 전개되었다. 또한 ‘합성세제 반대를 위한 직접청구운동’과 같은 직접 민주주의적인 방식을 통해 조합원들을 운동에 참여시키고, 직접청구의 좌절을 대의제 민주주의의 한계로 부각시켜 의회에 참여하는 운동으로 연결하는 전술을 사용했다. 대리인들은 ‘생활자’라는 이름으로 식품안전, 비누·합성세제문제, 환경, 육아 등 생활의 과제들을 의회에서 제기했다. 이러한 생활과제들은 남성들이 압도적인 지방의회에서 비웃음을 사기도 했으나 정책으로 이어져 성과를 거두게 된다.(박희숙 2009, 101)

대리인운동은 기존의 정치와 차별화하면서 정치의 특권화를 방지하고 광범위한 참여를 유도하기 위해 기존의 정당과는 다른 제도를 갖고 있다.(요코다 카쓰미 2004, 181-191)

하나는 의원 임기를 2기 8년, 혹은 최장 3기 12년으로 제한하는 이른바 ‘로테이션(rotation) 제도’이다. 이 제도는 시민과 정치가가 그 역할을 상호간에 교체(rotation)할 수 있는 사회적 관계를 만들어 내기 위한 것이다. 이는 대리인이 시민운동가적·직업 정치가적 자만에 빠질 수 있는 위험성을 제거하는 것을 목적으로 한다.

다른 하나는 의원 개인의 의정활동 수입을 기반으로 지역정당을 운영하는 제도이다. 물론 그 사용내역은 시민에게 공개된다. 이 제도는 시민 자신이 사회를 관리하고 통제하기 위해 지불한 세금을 정치사회와 시민사회 간의 민주적 관계를 활성화시키는 데 활용하기 위한 것이라고 할 수 있다. 이 제도에 의해 마련된 자금은 생활클럽 운동을 통해서 성장한 시민이 선거에 돈 없이도 입후보하는 것을 가능하게 만드는 기능을 한다.

생활클럽생협은 1977년 ‘도쿄 생활자네트워크’를 결성하고 도쿄도의회 의원 선거에 처음으로 대리인 후보를 내보냈지만 실패로 끝나고, 1979년 도쿄도 네리마구(練馬區)에서 생협 직원 출신 여성후보를 내세워 처음으로 당선한다. 그 후 1983년 가나가와현 가와사키시(川崎市)에서도 대리인이 탄생하면서 90년대에 가장 절정에 달했다.

생활자네트는 생협과 별도의 정치조직을 구성하여 지방정치에 참여하

고 있으며, 생협과는 이슈별로 혹은 인재를 공유하는 방식으로 연대하고 있다. 도도부현별 연합조직이 있고, 기초자치단체체별로 ‘지역네트’ 조직을 구성하여 1차적으로는 기초자치단체에 의원을 배출하는 운동을 하며 도도부현 단위로 연계조직을 만들어 운영하고 있다. 각각의 지역네트는 중앙-지부의 관계가 아니라 수평적 관계의 네트워크를 구성한다.

생활자네트는 전국적으로는 ‘대리인운동센터’로 느슨하게 연대해오다가, 2005년 ‘전국시민정치네트워크’라는 조직으로 개편하였다. 2013년 현재, 홋카이도(北海道), 사이타마(埼玉縣), 이바라키(茨城縣), 지바(千葉縣), 도쿄(東京都), 가나가와(神奈川縣), 나가노(長野縣), 후쿠오카(福岡縣), 구마모토(熊本縣)의 9개 도도부현에 지역의 단위네트를 두고 있으며, 도도부현의회와 시구정촌의회를 포함하여 모두 119명의 여성 지방의회의원이 활동하고 있다.<sup>22)</sup> <전국시민정치네트워크>의 네트와 여성의원의 현황은 <표 5>와 같다.

**<표 5> 전국시민정치네트워크의 현황**

(2013년 11월 20일 현재)

| 자치단체명 | 네트명            | 의원수 |
|-------|----------------|-----|
| 홋카이도  | 시민네트워크 홋카이도    | 7   |
| 사이타마현 | 사이타마현 시민네트워크   | 4   |
| 이바라키현 | 쓰쿠바 시민네트워크     | 3   |
| 지바현   | 시민네트워크 지바현     | 19  |
| 도쿄도   | 도쿄 생활자네트워크     | 56  |
| 가나가와현 | 가나가와 네트워크운동    | 19  |
| 나가노현  | 신슈(信州) 생활자네트워크 | 4   |
| 후쿠오카현 | 후쿠오카 네트워크      | 6   |
| 구마모토현 | 구마모토 생활자네트워크   | 1   |
| 계     |                | 119 |

자료: <全國市民政治ネットワーク>(http://www.local-party.net/)

주: <全國市民政治ネットワーク>의 각 단위네트 홈페이지의 자료를 이용해 필자가 작성.

22) 의원명단은 全國市民政治ネットワーク(http://www.local-party.net/jppn/giin.html)

## 2. 대리인운동의 한계

생활자네트는 점차 대리인운동의 한계에 부딪치게 된다. 첫 번째는 국정참여에 제한을 두고 있는 ‘지역정당’으로서의 정체성과 내부원칙을 둘러싼 갈등과 분열이다. 생활자네트 내에서는 국정 참여를 둘러싸고 분열이 일어났고 일부는 국정 참여를 강행하며 연대조직을 이탈했다. 1993년에는 생활자네트의 우경화에 반발한 후쿠시 요시코(福土敬子, 당시 스기나미구의회 의원, 1999년부터 도쿄도의회 의원) 등이 이탈하여 ‘자치시민’93’이라는 지역정당을 창당하기도 했다. 특히 1996년 민주당 창당과정에 가나가와 네트워크가 전면적으로 참여함으로써 조직 내에 커다란 후유증을 남겼다.

2004년 가나가와 네트워크는 조직 내부의 이견을 조정하는 데 실패하여 가나가와현 네트워크 소속의 요코하마시의회 의원 6명이 독립하여 2004년에 ‘네트워크 요코하마’를 결성하여 분리해 나갔다. ‘네트워크 요코하마’는 2011년에 요코하마 시의회의 기존 의석을 모두 잃고 해산했다.

또한 도쿄 생활자네트네트워크는 과거에 비해 의석을 잃었고, 의원들 중에는 대리인 계약을 해제하고 민주당으로 가거나 무소속으로 출마하는 경우도 발생하고 있다. 대표적인 사례가 도쿄 생활자네트네트워크의 대표를 역임했던 세타가야구의원 출신 오카와라 마사코(大河原雅子)가 2007년 참의원 선거에서 민주당 추천으로 국회의원에 당선된 것이다. 이것은 생활자네트 내부에서 국정 불참여의 원칙과 합의가 깨지고 있음을 보여주는 사례라는 점에서 지역정당의 한계를 드러낸 것이라고 할 수 있다.(박희숙 2009, 102-103)

두 번째는 첫 번째의 ‘지역정당’으로서의 정체성과도 맞물리는 것인데, 지역정당 그 자체가 갖는 한계에 대한 지적이다. 시민운동조직에 기반한 지역정당으로 생활자네트는 풀뿌리 민주주의 운동조직으로서 정체성을 유지할 필요성과 선거라는 경쟁조건 하에서 승리하기 위해 보다 많은 유권자들로부터 지지를 확보할 필요성이 모순적인 압력으로 작동하면서 2000년대에 접어들면서 의원수와 회원수 모두 정체되었고, ‘주부여성조직’이라는 근본적인 한계를 벗어나지 못하고 의원의 재생산구조도 한계를

보이고 있다는 것이다.(나일경 2007, 137)

세 번째는 ‘생활자가치’의 확산으로 인한 한계이다. ‘생활자가치’는 이제 더 이상 생활자네트만의 독점적 이슈가 아니었다. 생활자네트의 정치적 주제는 다른 ‘시민파’ 의원들과 차이가 없어졌다. 더욱이 2007년 참의원선거에서는 민주당이 “생활이 제일”이라는 슬로건을 내걸고 자민당에 승리했다. 생활자가치는 이제 지역에 국한된 여성들의 이슈가 아닌 것이다.

네 번째는 전국적인 반젠더담론의 확산과 그에 따른 여성운동의 후퇴를 들 수 있다.(이지영 2013, 142-143) 여성분야에서의 후진성을 극복하고자 21세기 들어 일본 정부 차원에서 추진되고 있는 남녀공동참합사회의 실현에 대한 반발로 보수성향의 정치가와 단체를 중심으로 ‘젠더 프리’(gender free)는 남녀의 구분을 없애고 일본의 고유문화와 전통적 가족을 파괴하는 과격사상이라는 반젠더담론이 생산·확대·강화되어 갔다. 반젠더담론의 확산은 여성의 정치참여를 제한하는 환경요인으로 작용했고, 여성후보들은 여성의 주체성을 강조하는 네트보다는 전국정당을 선호하게 되는 경향이 나타나고 있다.

## VI. 결론: 한국에의 함의와 시사점

일본은 여성의 정치대표성이 낮은 국가로 2012년 현재, 일본 국회에서 중의원의 여성의원 비율은 7.9%(참의원 18.2%)에 불과해 세계의원연맹(IPU)의 여성의원비율 순위에서 190개국 중 161위를 차지하고 있을 뿐 아니라, 지방의회의 경우 여성이원이 한 명도 없는 이른바 ‘여성제로의회’ 자치체가 무려 23.7%에 달한다. 그런 일본의 사례를 통해 어떤 함의와 시사점을 도출할 수 있을까.

우선은 여성할당제가 여성의 정치대표성을 높이는 데 매우 유용한 제도라는 점을 다시 한 번 확인할 수 있었다. 한국의 경우, 19대 국회 여성의원원의 비율은 15.7%(여성 국회의원 47명 중 26명은 비례대표), 2010년 지방선거에서 지방의회 여성의원원의 비율은 광역의회 14.8%(지역구 8.1%, 비례대표 71.6%), 기초의회 21.6%(지역구 10.9%, 비례대표 93.6%)



이다. 다시 말해 한국의 여성의원은 국회와 지방의회를 막론하고 대다수가 비례대표로 의회에 진입한 경우에 해당한다. 그러나 한편으로는 여성 할당제를 강제하고 있는 한국의 여성의원 비율이 일본에 비해 그다지 높지 않다는 점에도 주목할 수 있었다. 한국의 여성의원 비율은 일본의 여성의원 비율(광역의회 8.6%, 시의회 12.8%, 도쿄도 특별구의회 25.9%)과 비교할 때 큰 차이가 없는 수치이다. 더욱이 앞에서 살펴본 바와 같이 일본의 경우는 여성의 정치대표성을 제고할 수 있는 어떠한 제도적 장치도 없는 상황에서 여성후보자들이 오로지 지역구에서의 승리를 통해 의회에 진출했다는 점에 주목할 필요가 있다. 이에 본고는 결론에 대신하여 일본의 사례에 비추어 몇 가지 시사점을 제시하고자 한다.

첫째, 선거구 제도의 측면이다. 일본의 경우, 여성의원의 비율이 매우 낮은 가운데에서도 중앙보다 지방의회에서 여성의원의 비율이 더 높게 나타나는 것을 확인할 수 있다. 더욱이 지방의회는 소선거구부터 중대선거구까지 다양한데 도시부의 중대선거구에서 여성의 당선률이 더 높게 나타난다. 이는 지방의회뿐만 아니라 국회에서도 마찬가지로 소선거구제를 채택하고 있는 중의원에서보다 1인 선거구부터 5인선거구까지 다양한 선거구 제도를 채택하고 있는 참의원에서 여성의원의 비율이 월등하게 높다.

한국의 경우, 현재 지방선거와 관련하여 19대 국회에 계류 중인 공직선거법 개정안을 보면, 대부분이 주로 기초의회 중선거구제를 소선거구제로 환원하는 방안을 제시하고 있다. 그러나 일본의 사례를 통해서도 알 수 있듯이 소수파의 진입이라는 기대효과를 제대로 구현하기 위해서는 선거구 규모를 일정하게 높일 필요가 있다. 중선거구제에서 선거구의 규모가 커질수록 비례성은 증가한다. 따라서 여성의 의회진출을 보다 촉진하기 위해서 중(대)선거구제의 도입이 더 바람직하다고 생각된다.

둘째, 지역정당의 합법화가 필요하다는 점이다. 한국의 정당법에서는 지역정당을 허용하지 않고 있다. 정당의 설립을 위해서는 5개 이상의 광역시·도당을 보유해야 하며, 각 시·도당은 1천명 이상의 당원을 보유해야 한다.(정당법 제17조, 제18조) 그러나 여성의 지방의회 진출이라는 관점에서 볼 때 현재의 정당설립요건을 대폭 완화함으로써 지역정당의 활성화

가 이루어질 필요가 있다고 생각한다.

현재 일본에는 생활자네트 외에도 약 100여개 정도의 다양한 지역정당이 활동하고 있다. 지역정당은 주로 시민운동을 모태로 하고 있지만, 하시모토 도루(橋下徹) 오사카 시장을 대표로 ‘오사카유신회’와 같이 도도부 현지사나 시정촌장 등 지방 자치단체장이 중심이 된 이른바 수장(首長)정당이나 전국정당의 지방조직이 지역정당화한 경우도 있다. 지역정당은 지방선거에서뿐만 아니라 국정선거에서도 점차 그 존재감을 드러내고 있다. 2013년 7월 21일 치러진 참의원선거에서는 오키나와현의 경우 ‘오키나와 사회대중당’이라는 지역정당의 후보가 당선되기도 했다. 이는 오키나와의 지역적 특성에 맞는 지역정당을 그 지역 유권자들이 지지한 결과이다.

공천제를 폐지하는 입장에서는 풀뿌리민주주의를 위해서는 중앙당으로부터의 영향력을 배제해야 하기 때문에 공천제를 폐지해야 한다고 주장한다. 그러나 지방정치의 중앙정치에의 예속화는 비단 정당공천에 의한 것만은 아니다. 풀뿌리민주주의의 실현과 여성의 지방의회 진출을 위해서는 지역정당의 활성화가 필요하다. 여성할당제나 비례대표제가 없는 열악한 상황 속에서도 여성의 의회진출을 이루어낸 생활자네트는 지방선거에서 여성의 의회진출이라는 측면에서 지역정당이 얼마나 긍정적 역할을 할 수 있는지를 보여주는 매우 좋은 사례라고 평가할 수 있다.

| 참고문헌 |

- 《여성신문》.
- 《중앙SUNDAY》.
- 권영주(2013). “일본의 지방선거에 있어서 정당공천의 현상과 제도: 왜 무소속이 많은가?.” 『한국지방자치학회보』. 제25권. 제1호.
- 나일경(2007). “지역정당의 제도적 기반과 집합행위의 딜레마: 가나가와현의 생활클럽운동그룹에 관한 사례를 중심으로.” 『시민사회와 NGO』. 제5권. 제2호.
- 박희숙(2009). “일본의 생활정치의 과제와 전망.” 『시민사회와 NGO』. 제7권. 제2호.
- 요코타 카쓰미(2004). 『어리석은 나라의 부드러우면서도 강한 시민』. 나일경 역. 논형.
- 이지영(2013). “일본의 지방선거제도와 여성의 정치참여: 지역정당은 정당공천제와 여성할당제의 대안인가.” 『국제지역연구』. 제17권. 제3호.
- 정미애·문경희(2010). “여성정치할당제의 대안과 전망: 스웨덴의 여성당과 일본의 지역정당을 중심으로.” 『동향과 전망』. 한국사회과학연구소. 제79호.
- 하세헌(2012). “지방정당 대두와 일본 지방정치 활성화: 새로운 지방정당 대두의 배경과 그 영향.” 『日本研究論叢』. 제35호.
- 하세헌·윤이화(2012). “지방정당을 통한 여성의 정치참여 활성화와 향후과제: 일본의 지역정당 ‘도쿄생활자 네트워크’를 중심으로.” 『國際政治論叢』. 제52집. 제2호.
- 한국여성단체연합. <여성정치세력화와 정당공천제 토론회>. 2013년 7월 25일.
- 현대일본학회(2007). 『일본정치론』. 논형.
- 男女共同参画局(2011). 『男女共同参画白書』.
- 市川房枝記念會(2011). 『全地方議會女性議員の現状』.
- 大海篤子(2005). 『ジェンダーと政治参加』. 神奈川県: 世織書房.
- 大木直子(2008). “女性地方議員のキャリア・パスから見た政党・党派のリク

- ルートメントの特徴と傾向 : 1999年から2007年までの神奈川県議  
會議員選挙と横浜市議會議員選挙の考察.” 『人間文化創成科學論  
叢』. 제11권.
- 大木直子(2010). “女性地方議員の選考過程についてのジェンダー分析 : 各  
党派の女性候補支援策の現状と『女性』の意識の変化.”  
『PROCEEDINGS』. 제12호.
- 岡田知弘(2009). “構造改革による地域の衰退と新しい福祉國家の地域づく  
り.” 渡部治編. 『新自由主義か新福祉國家か-民主党政權下の日本  
の行方』. 東京都: 旬報社.
- 竹安榮子(2002). “地域政治への女性参畫を阻む要因.” 『現代社會研究』 3  
호.
- 總務省. <http://www.soumu.go.jp>.
- 總務省法令データ提供システム.  
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22HO067.html>.
- 民主党 東京都第10區總支部 前衆議院議員 江端貴子.  
<http://www.ebata-takako.jp/talk.html>.
- 民主党男女共同参畫局. <http://www1.dpj.or.jp/danjo/candidates>.
- 全國フェミニスト議員連盟. <http://www.afer.jp>.
- WIN WIN. <http://www.winwinjp.org>.
- (財)市川房枝記念會女性と政治センター. <http://www.ichikawa-fusae.or.jp>.
- 全國市民政治ネットワーク. <http://www.local-party.net>.
- EMILY's List. <http://emilyslist.org>.

| 논문투고일 : 2013년 11월 25일 |

| 논문심사일 : 2013년 11월 28일 |

| 게재 확정일 : 2013년 12월 16일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 20, No. 3 (2013)

## **Women's Political Representativeness in the Local Electoral System in Japan**

**Mi-Ae Jung**

(Institute of Japanese Studies, Kookmin Univ.)

Women's representation in Japan's local politics, though certainly not very high, is rather striking when compared with the situation of Korea, where a zipper system and a set quota ensure a certain share of female politicians. Japan, even without such artificial schemes, manages to maintain a more or less same level of political representativeness for women. What accounts for such relative success? In answering that question, this paper (1) profiles female lawmakers and heads of municipal governments of Japan, (2) probes the Japanese electoral system and party policies for promoting women's political participation, and (3) assesses the role of women's groups, especially the Seikatsusha Network, which has been grabbing attention even of Korean observers. In light of the recent Japanese experience, this paper concludes, Korea may need bold initiatives in preparation for the upcoming local elections in 2014. Instead of the controversial party nomination and quota system, a multi-seat constituency and a local party system may be just what Korea needs for raising women's representation in local assemblies.

130 아태연구 제20권 제3호(2013)

Key words: Japan, Political Participation, Political Representativeness,  
Quota System, Local Party