

# 중국 전국인대 여성할당제의 분석과 평가

신은영\*

## 목 차

- I. 서론
- II. 여성할당제 실시와 여성정치세력화
- III. 전국인대 여성할당제 분석
- IV. 전국인대 여성할당제 평가
- V. 결론

## 한글초록

1995년 베이징에서 열린 유엔 4차 세계 여성대회에서 중국이 “여성할당제를 실시하여 2010년에 여성정치 참여율 30%를 달성”한다는 내용의 《행동강령》을 채택한지 20여년이 지났지만 중국의 의회격인 전국인민대표대회 여성의원 비율은 제자리걸음이다. 이는 같은 기간 여성정치할당제를 실시한 결과 세계적으로, 특히 아프리카와 중남미 대륙의 저발전 국가들의 여성의원 비율이 급속히 높아진 것과 매우 대조적인 현상이라고 할 수 있다.

이 글은 여성정치세력화를 비교하는 기준이 되는 전국인대 의원들이

---

\* 한양대학교 중국문제연구소 연구교수

다른 민주주의 체제의 국회의원들이 가지는 정치권력을 결여하고 있어 전국인대가 세계적인 여성정치세력화의 비교기준이 되기에는 적합하지 않다는 사실을 지적한다. 그리고 전국인대가 중국에서 선거로 선출되고 엄격한 할당비율이 지켜지는 유일한 기관이라 다른 대안이 없어 세계적인 비교기준이 되는 것을 인정한다 해도 전국인대 여성할당 비율 22%는 여성의 대표성을 보장하기에는 낮은 수치이다. 이는 1930년대에 이미 남녀평등을 정치의제로 제기하며 공산당 통치지역에서 25%의 여성의원 할당제를 실시했던 당 역사를 생각하면 여성정치 세력화에 대한 공산당 지도부의 입장은 오히려 퇴보적이라고 평가할 수 있다.

### 주제어

여성할당제, 전국인민대표대회, 베이징 행동강령, 중국선거, 유엔 세계여성대회

## I. 서론

1979년 UN총회에서 ‘여성차별철폐조약(CEDAW)’이 채택된 이후 1985년 나이로비에서 열린 제 3차 세계여성회의에서는 여성문제가 국가정책의 주류로 통합되도록 하는 ‘여성 주류화(main-streaming)전략’이 제기되었다. 그러나 그 후 유독 여성의 정치세력화 부분만은 진전을 보이지 않자 유엔은 1995년 북경에서 열린 제 4차 세계여성대회에서 여성의 세력화(empowerment of women)를 실현하기 위한 행동강령을 만들었다. 당시 189개 UN 회원국 대표들은 여성할당제의 실시와 그를 통한 여성정치참여율 30% 달성이라는 목표를 포함한《베이징 행동강령(이하 ‘강령’으로 표기)》을 만장일치로 채택하였다. 그 후 이 제도에 힘입어 많은 국가들, 특히 아프리카와 남미 대륙의 개발도상

국들에서 여성 정치인들의 수가 급속히 증가했다.<sup>1)</sup>

정치영역에서의 여성의 세력화는 정책 결정의 영역에 있는 여성들의 비율을 통해 비교하는데 세계적인 지표로는 국제의원연맹(International Parliamentary Union, IPU)에서 해마다 발표하는 각국 의회의 여성의원 비율이 있다.<sup>2)</sup> 국회의원들은 선거를 통해 선출되기 때문에 적법성을 가지고 있다고 여겨지고, 입법 활동을 하고 행정부를 감독하는 등 민의를 대표하여 정치권력을 행사한다고 생각되기 때문에 정치세력화의 지표로 손색이 없다. 중국의 경우 ‘전국인민대표대회(이하 ‘전국인대’로 표기)’의 여성의원 비율이 비교 대상이 되고 있다.

중국공산당은 정권을 획득하기 전부터 ‘여성해방’을 중요한 정치의제로 제기했고 중화인민공화국 성립 이후에도 여성 정치참여에 대한 제안이나 여성할당제에 대해 늘 적극적인 자세를 견지해 왔다. 1995년 중국이 《강령》을 채택할 당시 전국인대의 여성의원 비율은 21%로 세계적인 기준으로 볼 때 상당히 높은 편에 속하였고 현재도 23.6%로 비록 지난 20년 동안 다른 나라 여성의원 비율이 증가하는 바람에 상대적으로 순위에서 밀려났지만, 그래도 아직까지는 세계 평균 이상이고 아시아에서는 상당히 높은 편에 속하는 것으로 평가된다.

이와 같이 전국인대는 다른 나라의 의회와 동등한 단위로 여성정치세력화의 세계적인 비교기준이 되고 있으나 실제로 이 기관이 다른 나라 의회처럼 중국에서 여성의 정치세력화를 평가할 수 있는 단위인가에는 의문의 여지가 있다. 다시 말해서 중국처럼 공산당이 모든 정책을 결정하는 공산당 영도 국가에서 전국인대의 의원의 선출 과정과

\* 한양대학교 중국문제연구소 연구교수

1) 김영미, “거버넌스와 여성, 여성정책”, 『한국정책과학학회보』, 第6卷 3號 (2002), pp. 80-81.

2) 국제의원연맹 홈페이지 [www.ipu.org](http://www.ipu.org).

권력 행사의 내용이 민주주의 선거체제를 가진 다른 나라의 의회와 같은 것으로 볼지에 대한 고찰이 먼저 필요하다는 것이다.

그러므로 본 연구는 전국인대에 대한 이런 고찰과 함께 전국인대의 여성의원 비율이 중국여성의 정치세력화를 보여주는 올바른 기준이 될 수 있는가를 보고자 한다. 무엇보다도 일당독재국가인 중국에서 전국인대 여성의원을 뽑기 위한 할당제도가 《강령》에서 제시한 여성할당제와 같은 내용인지, 그 목표 지향점이 같은 것인지를 분석하고 중국의 여성할당제와 여성정치세력화의 관계에 대해 평가하겠다.

## II. 여성할당제의 실시와 여성정치세력화

1995년 베이징에서 열린 4차 세계여성대회에서 《강령》이 만장일치로 채택된 지 20여 년이 지난 지금 100여 개의 국가들이 여성정치할당제를 실시하고 있고 그로 인해 서구의 선진국들 뿐 아니라 저발전 국가들의 여성정치참여 비율이 현저히 상승했다.<sup>3)</sup> 특히 이런 현상은 라틴 아메리카와 아프리카 국가들에서 두드러졌는데 예를 들어 코스타리카는 할당제를 채택한 바로 다음 선거에서 여성의원의 비율이 19%에서 35%로 상승하였고,<sup>4)</sup> 한국도 1996년 15대 국회의원 선거에서 여성의원의 비율이 3.0%(지역 9명, 비례 7명)에 불과했지만 비례대표직에 30% 여성할당제가 처음 적용되었던 2005년 16대 국회의원 선거부터 여성의원 비율이 13.4%로 두 자리 수가 되었다.<sup>5)</sup>

국제의원연맹은 각 국가들의 총 의석 수 가운데 여성의원이 차지

3) Dahlerup, Drude(ed.) *Women, Quotas and Politics* (London: Routledge, 2006), p. 7.

4) Paxton, Pamela and Melanie M. Hughes(eds.) *Women, Politics and Power* (California: Pine Forge Press, 2007), p. 231.

5) IPU(2016), 2016년 제 20대 선거에서는 총 의석 299석 가운데 51명이 여성의원들로(지역구 26명, 비례대표 25명) 17%를 차지하게 되었다.

하는 비율을 매년 제시하고 있는데 여성할당제와 여성정치세력화를 논하는 연구들은 주로 이 지표를 차용하여 그 나라의 여성정치세력화를 평가한다. 다음 표는 2016년 8월 1일에 게시된, 유엔 193개 국가의 여성의원 수와 비율을 비교한 순위표이다.

〈표 1〉 세계 각국 여성의원 비율 순위

순위	국가	선거일(연월)	총의석	여성의원 수	여성비율(%)
1	르완다	2013.09	80	51	63.8
2	볼리비아	2014.10	130	69	53.1
3	쿠바	2013.02	612	299	48.9
4	세이셸	2011.09	32	14	43.8
5	스웨덴	2014.09	349	152	43.6
6	세네갈	2012.07	150	64	42.7
7	멕시코	2015.06	500	212	42.4
8	남아프리카공화국	2014.05	396	166	41.9
9	에콰도르	2013.02	137	57	41.6
10	핀란드	2015.04	200	83	41.5
47	필리핀	2016.09	292	87	29.8
59	베트남	2016.05	494	132	26.7
73	중국	2013.03	2,959	699	23.6
109	한국	2016.04	300	51	17.0
116	북한	2014.03	687	112	16.3
142	인도	2014.04	543	65	11.1
157	일본	2014.12	475	45	9.5

자료: www.ipu.org.

위 표를 보면 2016년 8월 현재 총 193개국 가운데 여성의원 비율이 30%이상인 국가는 46개국에 이른다. 필리핀이 29.8%로 47위가 되었다. 1995년 《강령》이 채택될 당시 30% 이상의 여성의원 비율을 가진 나라는 스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 덴마크 등 북유럽 4개 국가들과 네

덜란드 등 총 5개국에 불과했다. 그러나 1990년대에 50개국 이상이, 그리고 2000년대에는 다시 40개국이 여성할당제를 새로 실시하게 되면서 여성의원 수는 급속히 증가하기 시작했다.<sup>6)</sup> 2016년 현재 여성의원 비율 순위 10위권 내의 국가들을 보면 다수가 아프리카와 중남미 국가들이다. 이들 국가들은 《강령》이후 여성할당제를 실시하여 여성의원들이 급속히 증가하게 되면서 유럽 국가들을 제치고 10위권 안에 진입한 것이다. 이런 사실은 현재 10위권 내 국가들의 지난 20년간의 순위 변화상황을 보면 알 수 있다.

〈표 2〉 현재 여성의원 비율 10위권 내 국가들을 시계열적 변화

국가	2016 현재		1996		2000		2005		2012	
	순위	비율	순위	비율	순위	비율	순위	비율	순위	비율
르완다	1	63.8	31	17.1	18	25.7	1	48.8	1	56.3
볼리비아	2	53.1	99	6.90	59	11.5	70	16.9	46	25.4
쿠바	3	48.9	15	22.8	12	27.6	8	36.0	3	45.2
세이셸	4	43.8	7	27.3	20	23.5	21	29.4	5	43.8
스웨덴	5	43.6	1	40.4	1	42.7	2	45.3	4	44.7
세네갈	6	42.7	57	11.7	54	12.1	58	19.2	6	42.7
멕시코	7	42.4	38	14.2	39	16.0	32	24.2	19	36.8
남아공	8	41.8	13	25.0	10	29.8	15	32.8	8	42.3
에콰도르	9	41.6	n.a	n.a	45	14.6	76	16.0	28	32.3
핀란드	10	41.5	3	33.5	3	36.5	4	37.5	7	42.5
중국	73	23.6	16	21.0	25	21.8	52	20.3	75	21.3

자료: www.ipu.org.

위 표를 보면 2016년 현재 10위 안에 들어 있는 국가들 가운데 스웨덴과 핀란드를 제외한 8개국이 아프리카 대륙(르완다, 세이셸, 세네

6) Krook, Mona L. *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*(Oxford: Oxford University Press, 2009), p. 4.

갈, 남아공)과 중·남미대륙(볼리비아, 쿠바, 멕시코, 에콰도르)에 있는 저발전 국가들로 지난 20년간 여성의원 수가 급속히 늘어난 것을 알 수 있다. 현재 1위인 르완다는 1996년 여성의원 비율이 17.1%로 31위였으나 2003년 헌법 개정 당시 “모든 조직의 의사결정구조에 적어도 30%이상의 여성을 포함해야 한다”는 조항을 만든 이후 2005년에 총 의석의 48.8%가 여성이 당선되어 만년 1위였던 스웨덴을 제치고 1위 자리를 차지했다. 2016년 현재 르완다의 여성의원 비율은 63.8%로 오히려 ‘남성 할당제’를 실시해야 할 비율이지만 현재 내전으로 살아남은 여성인구 비율이 70%라는 점을 감안할 때 각 성별의 대표성을 확보하고 있다고 할 수 있다. 또한 2위인 볼리비아는 1996년 6.9%로 99위였으나 30% 할당제 법 채택 이후 점차 높아지다가 50% 할당제 법을 적용한 2014년도 선거에서 53.1%의 여성의원이 선출되어 순위가 46위에서 2위로 수직 상승하여 여성할당제의 효과를 보고 있다.<sup>7)</sup> 반대로 중국의 전국인대 여성비율은 20%대 초반을 유지할 뿐, 변하지 않아 상대적으로 순위가 낮아지고 있다. 1995년 베이징행동강령 채택 당시 전국인대 여성 비율 순위는 세계 16위였으나 그 뒤 25위(2000), 52위(2005), 그리고 73위(2016)로 순위가 밀려났다.

위의 표를 근거로 중국 여성의 정치세력화를 논하는 견해는 주로 두 가지가 있다. 하나는 비율 그대로를 보고 평가하는 것이다. 가령 2016년 전국인대 여성의원 비율 23.6%는 국제의원연맹 회원국의 평균 여성의원 비율 22.7%보다 높으니 여성의 정치참여가 평균 이상이고 또 다른 아시아 국가들보다는 상당히 높다고 평가하는 것이다.<sup>8)</sup> 또

7) 연합뉴스, “의회우먼파워 1위는 르완다” 2016. 9. 13. <http://blog.naver.com/woorikangsan/220811822755>(검색일: 2016.10.10)

8) 하영애, “한국과 중국여성의 의회참여와 입법 활동,” 『평화연구』, 第10號 (2012), pp. 201-226.

다른 하나는 중국 여성 의원 비율 순위가 해마다 낮아지고 있는 것이 중국여성 정치세력화가 후퇴하고 있는 증거라고 보는 견해이다.<sup>9)</sup>

본 연구는 전국인대의 여성의원 비율의 세계적 순위보다는 이러한 비교의 전제에서부터 논문을 발전시키고자 한다. 즉 중국여성의 정치세력화를 논하는 연구들은 “전국인대의 여성의원 비율이 중국여성의 정치세력화를 보여 준다”는 전제를 기본으로 하고 논의를 전개하는데 과연 중국과 같은 공산당 영도 국가에서 중국의 전국인대를 다른 나라의 의회와 동격으로 놓고 볼 수 있는지, 그리고 만약 그렇지 않다면 전국인대가 아닌 어느 기관들의 여성 비율로 여성정치 세력화를 가늠해야 하는지가 논의되어야 한다. 그렇기 때문에 전국인대의 여성할당제에 관한 논의는 중국 여성정치할당제에 대한 논의의 출발점이라고 할 수 있다.

### III. 전국인대 여성할당제 분석

#### 1. 전국인대의 역할

1978년 개혁개방정책 실시 이후 국제사회에 문호를 개방한 중국이 가장 먼저 서명한 것은 여성관련 조약이었다. 중국은 1980년 유엔의 《남녀차별철폐조약》에 가장 먼저 서명하였고, 천안문 사태 이후 국가 이미지 개선을 위해 1992년 3월에 1995년에 있을 4차 세계여성대회를 개최하기로 의결하였다.<sup>10)</sup> 1995년 대회를 개최하고 《강령》을 채택할

9) Edwards, Louise, “Strategizing for politics: Chinese Women’s participation the one-party state,” *Women’s Studies International Forum*, 30(2007), p. 380; 李慧英, “我國婦女參政要不要確定1/3比例制?” 『山西師大學報』, 第41卷 第2號(2014), p. 120.

10) Downie, Edmund, “Continuity and Change: Women’s Representation in Reform-



당시 중국은 남녀평등 의제에 대해 자신감을 가지고 있었는데 이는 전국인대의 여성의원 비율이 세계적인 기준으로 볼 때 상당히 높았고 이것이 여성정치세력화를 보여준다고 생각했기 때문이다.<sup>11)</sup>

만약 전국인대 의원들의 역할이 다른 나라 의회 의원들과 같다면 이러한 자신감은 근거가 있는 것일 수 있다. 그러나 실제 중국에서 전국인대 의원의 역할은 일반적인 상식과 다르게 상당히 제한적이다. 그러므로 중국의 전국인대 의원들은 일반적으로 민주주의 체제에서 의회의 의원들이 선거를 통해 적법성을 획득하고 수행하는 역할들, 즉 대의(representation), 입법(legislation), 감독(supervision) 등을<sup>12)</sup> 수행하고 있는가를 살펴보아야 한다.

#### 1) 대의기관

중국에서는 국민의 의견을 수렴하여 주요정책결정에 반영하는 대의역할을 하는 기관은 공산당이지 전국인대가 아니다. 중국헌법은 정치권력에 대한 모순된 규정을 보인다. 헌법은 전국인대를 ‘최고 권력 기구’라고 규정하면서도 또 한편에서는 중국공산당이 ‘유일한 집권 정당’이며 모든 국가조직에 대한 ‘정치영도’를 수행한다고 규정하여 전국인대 또한 공산당의 정치영도를 받는 국가조직이 된다.<sup>13)</sup>

실제로 중화인민공화국 성립 이후의 역사를 보면 전국인대는 모택

---

era Chinese Politics”, *The Journal of Politics & Society*, 25(2014), p. 62.

11) Hsiung, Ping-Chun, “The Women's Studies Movement in China in the 1980s and 1990s,” Glen, Ruth Hayhoe, Yongling Lu(eds.) *Education, Culture, and Identity in 20th Century China*(Ann Arbor : The university of Michigan Press, 2001), p. 431.

12) O'Brien, Kevin J., *Reform Without Liberalization: China's National People's Congress and the Politics of Institutional Change*(New York: Cambridge University Press, 1990), pp. 157-175.

13) 조영남, 『중국정치개혁과 전국인대』(서울: 나남출판사, 2000), pp. 23-25.

동 시기(1949~1976)는 말할 것도 없고 개혁기 초반까지도 공산당과 정부가 결정한 사항을 단순히 추진만 하는 거수기에 불과했다. 그래서 중국에서는 ‘의회정치’라는 말이 존재할 수 없었고, 정치라고 하면 “공산당이 국가정책을 결정하고 정부가 그것을 집행하는 공산당과 정부의 통치행위”를 가리켰다. 개혁개방 정책 이후에는 제 6기 전국인대 시기(1983-1987) 동안 평전(彭眞)이 ‘전국인대 상무위원회(이하 ‘전국인대 상위회’로 약칭)’의 의장직을 맡으면서 전국인대의 역할이 강화되었다고는 하나 그 내용은 전국인대 상위회의 조직과 권한의 강화였기 때문에 전국인대의 권한에 변화가 있었던 것은 아니다.<sup>14)</sup>

그러므로 중국에서 대의 기관으로서 가장 중요한 정책 결정을 하는 인물들은 25명의 중국공산당 정치국원과 이들을 선출하는 중국 공산당 중앙위원회 위원 및 후보위원들이라고 할 수 있다. 그렇기 때문에 여성의 정치세력화의 지표로 공산당 정치국 및 공산당 중앙위원, 공산당원 중의 여성비율을 보는 것이 더 정확할 것이다. 2016년 현재 제18기 중국 공산당 정치국원 25명 가운데 여성은 류연동(劉延東)과 쑨춘란(孫春蘭) 두 명으로 8%이고 중앙위원은 198명 가운데 10명(4.9%), 그리고 후보위원은 158명 가운데 23명으로 13.5%를 차지하고 있어 20%대의 전국인대 여성의원들에 비하면 낮은 비율이다.<sup>15)</sup>

## 2) 입법기관

중국에서 입법 활동을 하는 것은 전국인대 의원들이 아니고 전국인대 상무위원회 위원들이다. ‘전국인대 상위회’는 전국인대와는 다른

14) Potter, Pitman B., “Curbing the Party: Peng Zhen and Chinese Legal Culture,” *Problems of Post-Communism*, 45-53(1998), pp. 17-28.

15) 全國婦聯婦女研究所, 『中國性別平等與婦女發展報告(2008~2012)』(北京: 社會科學文獻出版社, 2013), p. 460.

구성, 조직, 직권을 가지고 전국인대의 회기 기간 외의 전국인대를 대체한다. 즉 전국인대 연례회의가 일 년에 한 차례, 보름 정도 개최되는 것에 비해 전국인대 상위회 회의는 1년에 6회 개최될 수 있고, 헌법, 민법, 형법 같은 기본 법률의 수정권 뿐 아니라 그 외에도 법률의 제정권을 가지고 있어 실제적인 입법권을 가지고 있다고 할 수 있다. 전국인대 대표와 달리 전국인대 상위회 구성원은 법적으로 겸직이 금지되어 있고 당정, 학계의 전문분야에서 능력과 경험을 축적한 전문가들로 공산당이 임명한다.<sup>16)</sup> 그렇기 때문에 입법권에 대한 여성정치 세력화를 보기 위해서는 전국인대보다는 전국인대 상위회의 여성의원 비율을 보아야 하는데 이는 1998년 9기 12%, 2003년 10기 13%, 그리고 2013년 12기 15.5%로 전국인대 여성의원 비율 21.8%(9기), 20.2%(10기), 23.4%(12기)에 비하면 8% 정도 더 낮다.

### 3) 대정부 감독기관

개혁개방정책 실시 이후 정치체제의 제도화가 이루어지고 시장경제가 도입되면서 정부 관료주의와 부정부패가 만연해지자 이로 인해 의회의 대정부 감독 역할이 강화되어 중국인대의 위상도 점차 강화된다고 하지만 이는 주로 현급 이하 지방 인민대표대회에 해당하는 말이다.<sup>17)</sup>

중국의 인민대표대회는 전국의회인 전국인대와 지방의회인 지방인대로 구분된다. 지방인대는 다시 행정단위별로 성급(31개), 현급(2,860개), 그리고 향급(44,822개) 지방인대로 나뉘는데 각 급 인민대표대회의 의원들을 선출하는 방식이 다르며, 수행하는 주요임무도 다르다.<sup>18)</sup> 중국헌법에 의하면 전국인대와 성급 지방인대는 입법권, 중대

16) 조영남(2000), pp. 137-143.

17) 조영남, 『중국의회정치의 발전』(서울: 폴리테이아, 2006), pp. 39-40.

사항 결정권, 인사임면권, 감독권 등 모두 네 가지 권한을 행사한다. 현급 및 향급 지방인대는 이 중에서 입법권을 제외한 나머지 세 가지 권한을 갖고 있다.<sup>19)</sup> 그렇기 때문에 대 정부 감시의 역할을 하는 여성들의 정치세력화의 정도를 알기 위해서는 현급 및 향급 인대의 여성의원 비율을 보아야 한다. 그러나 중국은 넓고 지역 간 차이가 커서 지방인대 여성비율의 차이도 14%~33%의 차이가 난다.<sup>20)</sup>

결국 중국에서 여성의 정치세력화를 보기 위해서는 전국인대 여성의 비율보다는 대의기관인 중국 공산당, 입법기관인 전국인대 상위원회, 그리고 대정부 감독기관인 현급 이하 인민대표대회의 여성 비율이 어느 정도인지를 보는 것이 더 정확하다고 할 수 있다. 이들 각 기관들에서 이루어지는 여성할당제 여부와 여성비율에 의한 여성정치세력화를 보는 것은 또 다른 방대한 자료들을 정리하는 관계로 새로운 연구주제로 다루어져야 할 것이다.

## 2. 전국인대의 여성할당제

지금까지 살펴본 바와 같이 전국인대의 역할과 권력 크기가 여타 민주주의 체제의 의회에 비해 제한적임에도 불구하고 전국인대의 여성의원 비율이 세계적인 여성정치세력화의 비교기준이 되는 이유는 다음 두 가지이다. 하나는 선거제도를 통해 선출된다는 점이고, 또 다른 하나는 여성 할당제의 비율이 비교적 엄격하게 지켜지고 있다는 점이다. 즉 중국에서 전국적인 선거를 통해 선출되는 직위는 오직 전

18) 中華人民共和國國民政府 編, 『中華人民共和國行政區劃簡冊2003』(北京: 中國地圖出版社, 2003), p. 1.

19) 조영남(2006), pp. 35-36.

20) 全國婦聯婦女研究所(2013), pp. 461-462.

국인대 의원들뿐으로 다른 비교의 대안이 없다는 것이다.

### 1) 선거에 의한 선출

무엇보다 여성할당제는 선거라는 제도를 기반으로 한다. 남성의원들에 비해 여성의원들의 수가 너무 적을 경우 선거에서 선출될 수 있도록 후보 단계 혹은 의석에서의 할당비율을 정한다. 공산당과 국무원의 고위직은 임명직이지만 전국인대의 의원직은 선출직이다.

중국의 경우 1980년대 후반부터 농민들이 직접 촌민위원회 위원들을 선출하는 풀뿌리 선거가 실시되고 있긴 하지만 이는 대중자치조직으로 분류되기 때문에 전국적으로 일반 유권자를 대상으로 실시되고 있는 직접선거로는 향급 및 현급의 지방인민대표대회의 선거가 유일하다. 여기서 선출된 의원들이 성급인대 대표를, 그리고 성급 인대 대표들이 다시 전국인대 의원들을 간접선거를 통해 선출한다는 점에서 종적으로 연결된 민주선거라고 볼 수 있다.

### 2) 엄격한 할당 비율

다음으로 전국인대의 선거에서 후보자를 낼 때 여성의 비율은 상당히 엄격하게 지켜지고 있다. 전국인대는 1979년 개정된 선거법에 따라, 선출되는 대표 수보다 후보 수를 20-50% 정도 더 많게 하는 차액선거(差額選舉)라는 이름의 제한된 경쟁선거를 하는데 만약 각 성급 인대에서 전국인대 의원 후보 리스트를 올릴 때 정해진 반영 비율의 후보가 나오지 않으면 반려하여 다시 명단을 작성하게 한다. 그렇기 때문에 성급인대는 선거에 차질이 생기지 않도록 초반에 비율을 맞추기 위해서 노력한다.<sup>21)</sup>

21) 張永英, “婦女參政比例制實施效果的影響因素探析”, 『婦女研究論叢』 第121期 (2014), p. 45.

그렇지만 공산당이 전국인대에서 여성대표비율을 할당하는 이유는 전국인대의 ‘포섭기능’에 더 주의를 기울이는 과정에서 생겨난 결과물이다. 1963년 혁명 간부인 평전은 중국은 지역이 넓고 인구가 많기 때문에 전국인대는 이들 인구들을 포섭하기 위해 대표들이 골고루 배분되어야 한다고 말한 바 있다.<sup>22)</sup> 그 비율을 보면 지식인은 21-23%, 인민해방군은 19%, 귀화화교는 1.3%, 민주당파는 15-19%, 소수민족은 13-14%, 여성은 21%였는데 평전이 전국인대 의장을 맡은 제 6기 전국인대 시기(1983-1987) 이래 이러한 대표 구성 비율은 비교적 일정하게 유지되어 왔다.<sup>23)</sup>

그렇기 때문에 전국인대의 여성할당제는 공산당원의 비율을 제한하고 공산당 밖의 무당파 인사, 지식인, 그리고 소수민족을 포섭함으로써 ‘전국인대’가 전체 국민을 포괄하는 국가 권력기관이 되게 하기 위한 ‘대표할당제’에 속하는 것이라고 볼 수 있고 이러한 대표할당제는 중국 뿐 아니라 사회주의 국가들의 일반적인 특징이다.<sup>24)</sup>

결국 전국인대의 여성할당제는 ‘여성’을 독자적인 세력으로 인식하여 여성의 참정권을 확대하려는 의도보다는 전국인대의 대표비율을 맞추려는 의도가 더 짙게 깔려 있다고 볼 수 있다. 이러한 사실은 성급 인대에서 전국인대의 후보를 추천할 때 ‘무지소녀(無知少女 즉, 무당파 + 지식인 + 소수민족 + 여성의 요건을 모두 갖춘 사람)’를 선호하는 것을 보면 알 수 있다. 즉, 전국인대 후보비율을 일정하게 맞추어야 후보 리스트가 통과되고 선거의 다음 단계로 진행할 수 있는데, 후보 가운데 여성이 또 다른 대표비율을 충족시킬만한 조건들을 갖추

22) 彭眞, 『關於第3屆全國人代代表名額和選舉問題的說明』全國人代常委會辦公廳研究室 編(1990), p. 153.

23) 조영남(2000), p. 105.

24) McCormick, Barrett and Jonathan Unger(eds.) *China after Socialism*(New York:M. E. Sharpe, 1996), pp. 43-45.

고 있으면 후보 리스트의 통과가 쉽기 때문이다.<sup>25)</sup>

### 3) 전국인대의 ‘할당제’ 유형

그렇다면 전국인대의 할당제는 세계적 기준의 여성할당제와 비교하면 어떤 유형으로 분류될 수 있을까? 일반적으로 여성할당제는 3가지의 유형으로 분류되는데 이는 정당이 자발적으로 후보공천에서 일정비율을 여성에게 할당하는 ‘정당할당제’, 법적으로 여성후보 할당을 규정하여 모든 정당이 이를 따르도록 강제하는 ‘법적할당제’, 그리고 일정비율의 의석을 여성에게 할당하는 ‘의석유보제’이다.<sup>26)</sup>

2006년 세계 각국의 여성할당제를 유형화한 크룩은 중국을 ‘정당할당제’의 범주에 두었다.<sup>27)</sup> 그 이유는 2006년 크룩이 이 논문을 쓸 당시 중국은 헌법이나 선거법에 할당비율을 두어 이를 따르게 하는 여성할당제가 없었고, 여성 의석의 수를 이미 결정하여 보장한 ‘의석유보제’도 아니었기 때문에 ‘정당할당제’의 범주에 넣을 수밖에 없었을 것이다. 이는 크룩이 북한도 ‘정당할당제’의 범주에 둔 것과 같은 맥락이라고 할 수 있다. 그러나 중국 공산당이 전국인대의 대표성을 확보하기 위해 자기 당(공산당) 당원의 비율을 제한하고 민주당과 및 무당파의 할당비율을 두었다는 것을 고려하면 이는 ‘대표할당제’이지 일반 민주주의 체제에서 정당별로 여성후보의 공천 비율을 정하는 ‘정당할당제’라고 하기 어렵다.

그 후 2007년 중국은 선거법에 처음으로 전국인대 여성할당 비율을

25) 李慧英, “婦女與參政”, 『中國婦女發展報告 No 1(95+10)』(北京: 社會科學文獻出版社, 2005), p. 258.

26) Mona L. Krook, *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide* (Oxford: Oxford University Press, 2009), pp. 6-9.

27) Krook, Mona L., “Reforming Representation: The Diffusion of Candidate Gender Quotas Worldwide,” *Politics & Gender*, 2(2006), p. 312.

22%로 규정하며 ‘법적할당제’의 범주에 들게 되었다. 전국인대의 여성 할당에 대한 규정은 사실 그보다 앞선 2004년 《중화인민공화국 선거법》에 명시한 바 있지만 그 내용이 “전국인대와 지방인대에는 적절한 수의 여성의원들이 있어야 하고 여성의원들의 비율은 점차 증가되어야만” 한다는 것으로 ‘적절한’이라는 모호한 단어만 있고 정확한 비율을 제시하지 않아 ‘법적 할당제’라고 하기 어려웠다. 그러다가 2007년 전국인대 10기 5차 전체회의에 와서야 처음으로 여성할당비율을 언급하는 법안이 통과되었는데 그 내용은 “제11차 전국인대에서 선출되는 여성대표(delegates)의 비율을 22%이상으로 한다”는 것이었다.

#### IV. 전국인대 여성할당제 평가

##### 1. 전국인대 여성의원 비율의 변화

1995년 중국이 채택했던 《베이징 행동강령》은 2010년까지 모든 정책결정 영역에서의 여성의 비율을 30% 이상으로 한다는 내용이었다. 당시 전국인대의 여성의원 비율 21%로 유엔 190여 개국 가운데 16위였던 중국의 전국인대는 한 두 회기만 지나도 곧 이 목표를 달성할 수 있을 것 같았다. 그러나 다음의 표를 보면 공산당이 엄격하게 비준하는 여성후보비율 ‘20%’가 오히려 상한선으로 작용하여 실제 선출된 전국인대 여성의원 비율은 늘 20%를 크게 넘지 못했다는 것을 알 수 있다.



〈표 3〉 전국인대의 여성의원 비율

기수(년도)	여성의원 수(명)	남성의원 수(명)	여성의원 비율(%)
1기(1954)	147	1,079	12.0
2기(1959)	150	1,076	12.2
3기(1964)	542	2,492	17.8
4기(1975)	653	2,232	22.6
5기(1978)	742	2,755	21.2
6기(1983)	632	2,346	21.2
7기(1988)	634	2,344	21.3
8기(1993)	626	2,329	21.0
9기(1998)	650	2,329	21.8
10기(2003)	604	2,381	20.2
11기(2008)	637	2,350	21.3
12기(2013)	699	2,288	23.4

자료: 국가통계연감 <http://www.stats.gov.cn/> 에서 재구성.

위 표를 보면 여성정치인의 비율 30%의 기한인 2010년, 중국의 전국인대 여성의원 비율은 21.3%로 1995년 당시 21%와 비교하여 큰 차이를 보이지 않는다. 사실 중국에서 전국인대를 위한 적절한 여성후보를 발견하기 어려워 대표할당 비율의 강요가 문제라는 불만도 있다는 것을 감안하면 이 ‘22%’는 현실을 반영한 적절한 비율로 해석할 수도 있다.<sup>28)</sup>

그러나 본래 여성정치 할당제의 취지는 여성에 대한 사회와 인식의 변화에 따라 여성의 정치참여가 자연스럽게 확대되기에는 너무 긴 시간이 필요하기 때문에 할당제를 통해서 짧은 시간 안에 여성의 정치참여를 늘리자는 것이다. 이 제도의 실시로 여성정치 참여가 선구적으로 이루어진 북유럽 4개국에서도 여성의원 비율이 20%에 도달하

28) 張永英(2014), p. 46.

는 데에는 거의 60년이, 30%가 되기까지는 70년이 걸렸지만 벨기에의 경우 여성할당제를 도입한 후 치른 선거에서 여성의원 비율이 9.4%에서 36.7%로 급속히 증가했다.<sup>29)</sup>

그렇기 때문에 1995년에 2010년까지 여성정치참여비율을 30%이상으로 하겠다는 유엔권고안을 채택한 중국이 실제로 이를 지키지 못했을 뿐 아니라 2007년이 되어서야 전국인대 여성의 대표성을 22%로 규정한 것은 여성정치세력화에 대한 의지가 없는 것이라고 평가할 수 밖에 없다. 게다가 중국 공산당이 1930년대와 40년대 공산당 통치지역에서 의회 여성할당제 25%를 시행했었던 것을 생각해 보면 더욱 그러하다.<sup>30)</sup>

## 2. 여성할당제 30%의 의미

UN이 《강령》에서 여성정치참여율 목표를 최소 30%로 정한 이유는 정책결정자의 70% 이상이 남성들인 의회에서 여성관련 의제가 정책으로 만들어지기는 어렵다고 보았기 때문이다. 여성의원 비율 30%가 넘는 국가들에서는 의회를 통해 적극적으로 육아의 사회화, 과도 시장화 방지, 가사의 남녀공동분담의 촉진 등의 정책들이 입안되고 있다. 한 걸음 더 나아가 북유럽과 아프리카의 일부 국가들은 남성 혹은 여성의 일개 성별의 비율이 60%를 넘거나 40%이하가 되면 안 된다고 규정함으로써 여성 뿐 아니라 남성의 성별 이익이 무시당하지 않게 하고 있다.<sup>31)</sup>

29) 조현옥 외(저), 『여성정치할당제』(서울: 인간사랑, 2011), pp. 13-14.

30) 韓賀南, “新中國參政婦女群體結構的變化及其原因與影響”, 『中華女子學院學報』第33期(1998), p. 35.

31) 李慧英, “我國婦女參政要不要確定1/3比例制?” 『山西師大學報』第41卷 2號(2014), p. 124.

중국에서도 개혁개방 시기에 들어와서 여성 노동자들의 극렬한 반대에도 불구하고 직장 탁아소가 10만 개에서 2만 개로 줄어들고 영리 탁아소가 2만 개에서 7만 개로 증가한 것은 이러한 정책을 결정한 사람들과 통과시킨 사람들은 거의 남성들이었기 때문이라고 보는 연구가 있다.<sup>32)</sup> 여성할당제를 실시하겠다는 진정한 의지가 있다면 최고 영도기관인 공산당이 나서서 정책 결정 지위에 있는 공산당 정치국 및 중앙위원회의 위원, 법을 제정하는 전국인대 상위회 위원, 그리고 지방 인대 여성의원 비율을 최소한 30% 이상으로 명시해야 한다. 현재 전국인대가 앞에서 살펴본 바와 같이 실권도 없고 대표성만 보여주는데도 그 비율을 22%로 규정한 공산당의 결정에서 여성할당제에 대한 의지를 찾아보기가 어렵다. 결과적으로 중국은 다른 나라들보다 여성할당제의 역사가 더 길지만 아직도 정책결정자의 지위는 80% 이상 남성들이 차지하고 있는 것이다.

또한 전국인대가 ‘대표성’을 중시하는 기관이라면 중국에서 8%의 인구 비율을 보이는 소수민족에 대한 할당비율이 15-16%인데 비해 여성인구 50%에 대해 22%의 할당 비율은 너무 부족한 숫자라고 볼 수 밖에 없다.<sup>33)</sup>

### 3. 개혁 이데올로기와 여성정치세력화

중국공산당은 ‘여성해방, 남녀평등’은 혁명의 과정 혹은 경제개혁의 과정을 거치면 자연스럽게 이루어진다고 선전해 왔다. 모택동 시기에 “여성이 집 밖으로 나와 사회노동에 참가하면 남녀평등은 저절로 이

32) 李慧英(2014), p. 123.

33) 張永英, “中國共產黨成立後關於婦女參政的理論認識與實踐經驗”, 『婦女研究論叢』(2001), p. 46.

루어진다”는 선전이 있었다면, 개혁시기에는 “경제가 발전하면 정치 참여를 포함하여 여성의 전반적인 지위가 향상될 것”이라는 국가 주도 이데올로기가 선전되었다.<sup>34)</sup>

중국공산당은 1995년 《강령》채택 당시 경제적으로 부유하게 되면 여성의 정치적 지위도 향상될 것이라는 자신감이 있었을지도 모른다. 경제 발전이 남녀 간 교육의 차이를 현격하게 좁힌 것은 사실이다.<sup>35)</sup> 그러나 중국 내 부유한 성들과 빈곤한 성들 간에 여성 정치세력화의 차이가 크지 않다는 연구도 있고<sup>36)</sup> 또 세계적으로도 여성의 정치 대표성이 1인당 국민소득의 크기만큼 커지지 않는다는 것이 드러나고 있다. 다음 표는 아시아의 공산당 영도 국가들과 민주주의 국가들, 그리고 경제적으로 선진국과 후진국들의 여성의원 비율들만을 모아 만든 것이다. 이 표를 보면 국가의 경제발전 정도보다는 여성할당제의 선택 여부가 여성의 정치세력화를 담보할 수 있다는 것이 잘 드러난다.

〈표 4〉 아시아 국가들의 여성의원 비율

국가	1996		2000		2005		2012		2016 현재	
	비율	순위	비율	순위	비율	순위	비율	순위	비율	순위
중국	21.0	16	21.8	25	20.3	52	21.3	75	23.6	73
북한	20.1	18	20.1	28	20.1	53	15.6	108	16.3	116
베트남	18.5	23	26.0	16	27.3	24	24.4	54	26.7	59
인도	7.2	95	9.0	86	8.3	143	11.0	139	12.0	142
일본	4.6	124	7.3	105	9.0	136	7.9	152	9.5	157
한국	3.0	140	5.9	115	13.4	90	15.7	107	17.0	109

자료: [www.ipu.or.kr](http://www.ipu.or.kr)

34) Downie, Edmund, “Continuity and Change: Women’s Representation in Reform-era Chinese Politics”, *The Journal of Politics & Society*, 25(2014), p. 61.

35) Yeung, Wei-Jun Jean, “Higher Education Expansion and Social Stratification in China”, *Chinese Sociological Review* 45-4(2013), p. 72.

36) Fubing Su, “Gender Inequality in Chinese Politics: An Empirical Analysis of Provincial Elites”, *Politics & Gender* 2(2006), p. 163.

위 표에서 아시아권 3개 사회주의 국가들인 중국, 북한, 그리고 베트남의 경우 1996년에 여성의원 비율은 20% 전후로 비슷했지만 베트남은 조금씩 더 늘어나고, 중국은 제자리걸음이고, 북한은 2003년 선거까지는 20.1%로 유지하다가 2009년 15.6%로 오히려 줄어든 것을 볼 수 있다. 이는 같은 ‘대표 할당제’를 택하고 있는 사회주의 국가들조차 공산당의 여성할당제에 대한 의지에 따라 그 비율이 달라질 수 있다는 것을 보여준다.

한 편 아시아권 민주주의 국가들 가운데는 여성정치 할당제를 도입한 한국과 아직 도입하지 않은 인도와 일본이 있다. 한국은 1996년 여성의원 비율이 3%일 당시 여성정치할당제를 도입한 이후 2000년 선거에서도 5.9%로 큰 변화를 보이지 않다가 2004년 선거에서 ‘비례대표 할당제’를 실시하면서 13.4%로 급속히 늘어난 바 있다. 그러나 그 후에는 매 회기마다 2% 정도씩 증가하여 지역구가 아닌 비례대표 직위에서만 여성할당제를 실시하는 것의 한계를 보여주고 있다.

2016년 현재 아시아권 국가들 가운데 1인당 국민소득이 \$1,805로 세계 140위인 인도는 여성의원 비율은 12%로 세계 142위이다. 한 편 1인당 국민소득이 \$4,500로 세계 22위인 일본의 여성의원 비율은 9.5%로 세계 157위이다. 두 나라 모두 여성의원 비율이 1996년에 비해 20년이 지난 지금 아주 조금씩 증가하여 총 5% 정도 늘어났지만 여성할당제를 시행하는 나라들에 밀려서 순위는 계속 하락하고 있다. 이들 두 나라의 예는 한국과 비교하였을 때 여성 할당제의 실시 없이는 여성의 정치대표성이 자연스럽게 증가하지는 않는다는 것을 보여준다.

이 표에 나오는 아시아 각 국가들의 여성의원 비율의 증감 이유는 향후 또 다른 연구주제로 더 고찰되어야 하겠지만 이 표를 통해 우리가 확실히 알 수 있는 것은 개혁시기 중국공산당의 주장처럼 경제발

전만 하면 여성의 정치세력화가 자연스럽게 이루어지는 것은 아니라는 점이다.

## V. 결론

1995년 베이징에서 열린 유엔 4차 세계 여성대회에서 중국이 “여성 할당제를 실시하여 2010년에 여성정치 참여율 30%를 달성”한다는 내용의 《행동강령》을 채택한지 20여 년이 지났지만 중국의 의회격인 전국인민대표대회 여성의원 비율은 여전히 제 자리에 머물러 있다. 이는 동기간 여성정치할당제를 실시한 결과 아프리카와 중남미 대륙의 저발전 국가들의 여성의원 비율이 급속히 높아진 것과 매우 대조적인 현상이라고 할 수 있다.

국제의원연맹이 여성정치세력화를 비교하는 기준이 되는 전국인대는 다른 민주주의 체제의 의회가 가지는 대의권, 입법권, 감독권 등의 정치권력을 결여하고 있어 ‘여성정치세력화’의 비교기준이 되기에는 부적합하지만 세계적인 비교를 할 만한 다른 대안 기관이 없어 계속 여성할당제 실시 기관으로 언급되고 있다. 중국에서 전국적인 선거로 선출되고 엄격한 할당비율이 지켜지는 유일한 기관이기 때문이다.

전국인대는 여성정치세력화를 가늠하는데 부적합할 뿐만 아니라 할당 비율에도 문제가 있다. 중국은 1995년 《강령》을 채택하였음에도 불구하고 전국인대 여성 대표 후보 비율을 ‘20% 정도’를 유지하여 그 후 20여 년간 전국인대 여성의원 비율에는 거의 변화가 없었다. 게다가 2007년에 이르러서야 처음으로 《선거법》에 구체적인 할당 비율을 22%로 명시하였는데 이는 《강령》의 목표인 ‘2010년 30%’라는 조항을 생각해 보면 너무 낮은 비율이다.

사실 중국공산당이 오랜 세월 주장해 온 여성해방의 의제를 생각

해 볼 때 22% 법제화는 큰 의미가 없다. 2007년 《선거법》에는 전국인대의 ‘인구에 근거한 포섭기능’을 고려한 50% 여성의 대표성까지는 아니더라도, 최소한 1995년 시행하겠다고 다짐했던 30% 여성할당제는 반영되었어야 했다.

1930년대에 이미 남녀평등을 정치의제로 제기하며 공산당 소비에트 통치지역에서에서 25%의 여성의원 할당제를 실시했던 당 역사를 생각하면 개혁시기 여성정치 세력화에 대한 공산당 지도부의 입장은 오히려 퇴보적이라고 할 수 밖에 없다.

## 참고문헌

- 조영남. 『중국정치개혁과 전국인대』 (서울: 나남출판사, 2000).
- \_\_\_\_\_. 『중국의회정치의 발전』 (서울: 폴리테이아, 2006).
- 김영미. “거버넌스와 여성, 여성정책”. 『한국정책과학학회보』. 第6卷 3號 (2002).
- 하영애. “한국과 중국여성의 의회참여와 입법활동”. 『평화연구』. 第10號 (2012).
- 국제의원연맹 홈페이지 [www.ipu.org](http://www.ipu.org).
- 연합뉴스. “의회우먼파워 1위는 르완다” 2016. 9. 13. <http://blog.naver.com/woorikangsan/2208118227>
- 중국 국가통계연감 홈페이지 <http://www.stats.gov.cn/>
- 全國婦聯婦女研究所. 『中國性別平等與婦女發展報告(2008~2012)』 (北京: 社會科學文獻出版社, 2013).
- 杜杰. “婦女參政-老議題新挑戰”. 『婦女研究論叢』 (2012).
- 閔冬潮. “關注配額, 超越數字-比較中印兩國婦女參政中的配額制”. 『婦女研究論叢』. 第1期(2012).
- 李慧英. “我國婦女參政要不要確定1/3比例制?”. 『山西師大學報』. 第41期(2014).
- 張永英. “中國共產黨成立後關於婦女參政的理論認識與實踐經驗”. 『婦女研究論叢』. 第62期(2001).
- \_\_\_\_\_. “婦女參政比例制實施效果的影響因素探析”. 『婦女研究論叢』. 第121期(2014).
- 韓賀南. “新中國參政婦女群體結構的變化及其原因與影響”. 『中華女子學院學報』. 第33期(1998).
- 李慧英. “婦女與參政”. 『中國婦女發展報告 No 1(95+10)』 (北京: 社會科學文憲出版社, 2005).
- Dahlerup, Drude(ed). *Women, Quotas and Politics*(London: Routledge, 2006).
- Krook, Mona L. *Quotas for Women in Politics; Gender and Candidate Selection*



- Reform Worldwide*(Oxford: Oxford University Press, 2009).
- McCormick, Barrett and Jonathan Unger(eds.), *China after Socialism*(New York: M. E. Sharpe, 1996).
- O'Brien, Kevin J. *Reform Without Liberalization: China's National People's Congress and the Politics of Institutional Change*(New York: Cambridge University Press, 1990).
- Paxton, Pamela and Melanie M. Hughes(eds.), *Women, Politics and Power* (California: Pine Forge Press, 2007)
- Downie, Edmund. "Continuity and Change: Women's Representation in Reform-era Chinese Politics. *The Journal of Politics & Society*, 25(2014).
- Edwards, Louise. "Strategizing for politics: Chinese Women's participation the one-party state". *Women's Studies International Forum*, 30(2007).
- Fubing Su. "Gender Inequality in Chinese Politics: An Empirical Analysis of Provincial Elites". *Politics & Gender* 2(2006).
- Krook, Mona L. "Reforming Representation: The Diffusion of Candidate Gender Quotas Worldwide". *Politics & Gender*, 2-3(2006).
- Potter, Pitman B. "Curbing the Party: Peng Zhen and Chinese Legal Culture". *Problems of Post-Communism* 45-3(1998).
- Rosen, Stanley. "Women and political participation in China". *Pacific Affairs*, 68-3(1995).
- Tanner, Murray S. "The Erosion of Communist Party Control over Lawmaking in China". *China Quarterly* 138(1994).
- Yeung, Wei-Jun Jean. "Higher Education Expansion and Social Stratification in China". *Chinese Sociological Review* 45-4(2013)
- Hsiung, Ping-Chun. "The Women's Studies Movement in China in the 1980s and 1990s". Glen, Ruth Hayhoe, yongling Lu(eds.) *Education, Culture, and Identity in 20th Century China*(Ann Arbor: The university of Michigan Press, 2001).

## The Analysis of Gender Quota of Chinese National Congress

Shin Eun Young(Hanyang University)

### Abstract

In 1995, CCP joined 《Beijing Platform for Action》 based on which many countries, especially developing countries in Africa and South America have achieved considerable ‘political empowerment of women’. However China, the hero who held UN 4th women’s conference did not show any progress in the women’s rate in it’s own National Congress.

This article indicates that Chinese National Congress is not a good criteria for comparison of IPU(Inter-Parliamentary Union) in it’s ‘political empowerment of women’ because it does not have political power in representation, legislation and supervision like the other countries’ Congress. However, for China, CNC applies the electoral system and gender quota system, so it could be the only department to go and get it’s rank in IPU competition.

Even though we accept CNC’s position in word-wide comparison, the women members’ standstill rate in CNC needs some explanations. In 1995, 《Platform of Action》 pursued a goal of more than 30% women’s rate in political arena till 2010, but CNC’s 20% has not been changed and world rank has been rather moved back.

Even more, gender quota rate had not been regulated on electoral law till 2007 and it was pinned down just a meager figure 22%. Considering it’s population rate of women, 22% does not guarantee any representation

of population. Looking back CCP's history of having 25% women's quota in CCP governing area in 1930s, they can not find any meaningful figure with this percentage.

### Key Words

Quota System, Beijing Platform for Action, Electoral Law, Inter-Parliamentary Union