

제주 여성의 정치참여 제고를 위한 비교고찰

김진호* · 강성의**

목 차	
I. 서론	IV. 제주여성의 정치참여
II. 외국 여성의 정치참여	V. 결론 : 여성의 정치참여 확대 를 비교고찰
III. 한국여성의 정치참여	

I. 서론

고대 그리스의 철학자 플라톤은, 이상적인 국가는 남성과 여성, 양성이 동등한 비율로 참여해서 통치하는 국가로 보았다. 여성해방을 직접실천했던 대표적인 근대 정치사상가인 밀(J. S. Mill)¹⁾도, 여성이 해방되기 위해서는 동등한 교육기회뿐만 아니라, 여성들도 경제 활동과 공적 분야에 진출하는 것을 확대해야 한다는 주장을 하면서, 여성의 투표권과 정치적 권리를 인정해야 한다고 보았다.²⁾

그러나 20세기 중반까지 이들 두 학자를 제외하고는 여성의 적극적인 정치활동을 주장하

* 제주대학교 정치외교학과 교수

** 제주여성 긴급전화 1366센터 대표, 여성학석사

1) 밀이 테일러(Harriet Taylor)부인을 만난 시기는 자신이 25세, 테일러 부인이 23세인 1830년 여름이었다. 이 때 테일러 부인은 이미 두 아이의 어머니였다. 그 후 두 사람은 20여 년 동안 플라토너리즘을 계속하였다. 테일러 부인의 남편이 1849년 죽은 후에 두 사람은 1851년 정식으로 결혼하였다. 1858년 테일러 부인이 폐결핵으로 사망 할 때까지 두 사람은 학문적 동반자로서 공동 집필한 『결혼과 이혼에 대한 초기 단상』을 비롯하여 여성문제에 대한 저술을 남겼다. 이에 대한 자세한 내용은 진미경, “여성해방에 대한 정치사상적 고찰”, 장공자 외 지음, 『새로운 정치학』(서울: 인간사랑, 1998), pp.53-58,

2) R. Dracy, Susan Welch, and Janet Clark, *Women, Elections, and Representation*(New York: Longman, 1987), p. 20.

는 학자는 별로 찾아볼 수 없었다. 1955년에 와서야 비로소 듀베르제(Maurice Duverger)에 의해 여성의 정치적 저 대표성의 문제가 심각하게 제기되었다.³⁾ 듀베르제는 여성의 정계 진출을 방해하는 3가지 요인을 제시했는데, ①유권자들의 남성선호 성향, ②정당을 장악한 남성들이 여성의 진입을 방해하기 때문이라는 남성음모론, ③ 여성들에게 불리한 선거제도, 이 3가지를 들고 있다.⁴⁾ 이러한 주장이 제기되었음에도 불구하고, 그 동안 여성의 정치적 대표성 확보노력을 남성의 정치적 기득권을 침해하는 것으로 인식하거나 또는 여성 엘리트의 실리추구로만 이해되는 경향이 농후했다. 그러나 존 아담스(John Adams)는 대의기구는 전체 인구의 정확한 축소판이어야 하고, 국민들과 똑같이 느끼고 행동해야 한다고 주장했다.⁵⁾ 이러한 주장과 함께, 여성의 정치적 저 대표성의 문제는 1960년대 말에 와서야 폭넓은 주목을 받게 되었다.

최근 들어 민주주의의 질적 측면과 관련해서 가장 높은 가치로 제시되고 있는 것 중의 하나가 「평등」이다. 물론 그 동안 평등한 사회의 건설은 국가를 지배해 온 지배엘리트들의 이해관계 때문에 저지 당해 왔다. 그래서 과거에는 이러한 논쟁이 가난한 자와 부유한 자, 부르주아와 프롤레타리아, 제국주의자들과 식민국가들간의 논쟁으로 대비되어 왔다. 그러나 최근에는 백인이 흑인을 억압하고, 남성이 여성을 억압하는 등의 문제와 같은 억압의 관계에 초점을 맞추고 있다.⁶⁾ 결국 여성의 정치적 저대표성은 이와 같은 평등사회 건설이라는 민주주의의 질적 측면과 기회균등의 원리에 위배될 뿐만 아니라, 인간존중이라는 민주주의의 이념에도 배치되는 인권문제이기도 하다.⁷⁾ 따라서 한 사회의 민주화의 수준을 절차적 측면과 실질적 측면에서 볼 때, 절차적 측면은 정치적 민주화를 일컫는 것이고, 실질적 민주화는 사회적·경제적 민주화를 일컫는다고 한다.

우리의 경우 절차적 측면은 1987년 민주화운동 이후 어느 정도 달성되어 제도화되었다고 보는 것이 일반적인 견해이고, 앞으로 남은 과제는 실질적 민주화로서 사회적·경제적 측면에서의 평등을 달성하는 문제가 민주주의의 공고화를 위한 과제로 남아 있는 것이다. 이런 민주화의 질적 수준을 끌어올리기 위한 차원에서 여성 스스로의 적극적인 정치참여를 통한 여성의 정치적 대표성을 높이는 문제는 핵심적인 문제라 아니할 수 없다.

여성의 정치적 대표성을 국가적인 차원에서 또는 정당의 차원에서 보장해 주는 선진국의 사례들을 볼 수 있는데, 대체로 3단계의 과정을 밟으면서 발전해 가고 있다.⁸⁾

3) 백영옥, “지방의회의 여성참여 확대방안”, 『여성연구』, 제6권 제4호, 한국여성개발원, 1988.

4) Ibid.

5) Hanna F. Pitkins, *The Concept of Representation* (Berkeley: University of California Press, 1967).

6) 박정원(역), 케네스 미노그(저), 『숲으로 보는 정치학』(서울: 좋은날, 1998), pp. 158-159.

7) 이범준(외), 『21세기 정치와 여성』(서울: 나남출판, 1998), p. 25.

8) 백영옥, “여성의 정치적 대표성과 정당”, 한국정치학회 국가전략 특별학술회의 21세기 한국의 국가전략과 정보화(1998. 12. 5), pp. 5-11.

첫 번째 단계는 「선언적 지원단계」로서, 여성의 정치적 대표성 증진에는 관심도 없으면서, 선거 시 여성 유권자를 의식해서 입에 발린 말을 하는 단계이다. 그러나 이러한 양성 평등에 대한 '립 서비스' 차원의 정치적 발언이 공식화되면 이를 근거로 해서 여성들은 보다 더 확실한 정책을 요구할 수 있게 된다는 데서 나름대로 의미있는 진전으로 볼 수 있다. 두 번째 단계는 「지원책 모색단계」로서, 공식화된 지원 발언에 대해 여성계에서 강력한 압력이 가해지고, 또 그것이 선거 승부의 중요한 변수가 되기 시작하면서부터 국가적 차원 또는 정당 차원에서 여성의 정치적 대표성 제고를 위한 지원책이 모색된다. 세 번째 단계는 「할당제 도입단계」로 여성의 정치적 대표성을 제고시키기 위한 구체적인 조치들이 취해지는 단계로서, 그것은 정치분야뿐만 아니라, 여성의 취업에서도 여성들에게 일정 부분의 비율을 할당하는 제도가 마련되게 된다.

우리나라는 지금 선언적 지원단계에서 제도화 장치를 마련하기 위한 전환기에 있다. 특히 올해 2002년에 치러질 제 7 대 지방선거는 그 시금석이다. 따라서 본 논문에서는 지원책 모색단계에서 적극적인 지원단계로 넘어서는 미국의 경우와 할당제 도입단계에 있는 영국과 독일의 사례를 고찰 한 후에 한국의 전반적인 여성의 참여를 살펴 볼 것이다. 그리고 제주 지역 여성의 정치참여제고를 고찰하는 시론적 성격을 강하게 띠고 있다.

II. 외국 여성의 정치참여

1998년 10월 현재 191개 국가가 있는데, 이들 국가의 여성 정치참여 비율은 나라에 따라 큰 차이를 보이고 있다. IPU, 즉 국제의원연맹이 1998년 6월을 기준으로 163개국을 대상으로 조사한 바에 따르면, 지방이 아닌 중앙 의원의 평균비율이 13.1%이지만, 한국은 3.7%로 129위를 차지하고 있다.

<표 1> 세계 여성의 국회참여 평균비율의 변화

연도	조사대상국	평균 참여율(%)	연도	조사대상국	평균 참여율(%)
1945	26	3.0	1985	136	12.0
1955	61	7.5	1995	176	11.6
1965	94	8.1	1997	179	12.0
1975	115	10.9	1998	163	13.1

IPU, *Men and Women in Politics: Democracy Still in the Making*(1997), pp. 90-93.

실제 세계 각국의 여성 하원의원 비율을 보면, 아래와 같다.

<표 2> 98년 세계 각국의 하원의원 여성비

비율	국 가
40% 이상	스웨덴(40.4)
30~40%	덴마크, 노르웨이, 네덜란드, 핀란드 등
20~30%	뉴질랜드, 남아프리카, 아르헨티나, 쿠바, 오스트리아, 독일, 아이슬랜드, 스페인, 캐나다, 스위스, 룩셈부르크 등
10~20%	영국, 멕시코, 엘살바도르, 도미니카 공화국, 호주, 벨기에, 아일랜드, 미국, 필리핀, 인도네시아, 프랑스 등
10%이하	인도, 일본, 이스라엘, 그리스, 태국, 일본, 한국 등

김원홍·이인숙·권희완, 『오늘의 여성학』(서울: 건국대학교출판부, 1999), p. 198.

우리의 비교 준거로서 여성의 정치참여 현황과 정치참여 확대 지원정책을 살펴볼 국가는 미국, 영국, 독일이다.

1. 미국

여성 정치참여 현황은 98년 현재 연방의회에 59명이 진출, 전체 연방의원의 11.5%이다. 이중 상원이 9명으로 8%, 하원이 50명으로 11.5%이다. 그리고 주의원은 1,605명이 진출, 전체 주의원의 21.6%이다. 이중 주 상원이 368명으로 18.5%, 주 하원이 1,237명으로 22.7%를 차지하고 있다. 1969년 301명이 진출해서 4.0%를 차지한 것에 비해 5배 이상 증가한 수치이다. 여성시장의 경우도 97년 현재 100개의 대도시중 12명으로 12%이고, 인구 3만명 이상의 지역 도시는 202명으로 20.7%이다. 1994년 현재 지방의회 내 여성시장과 여성의원 비율은 20.9%이다. 이중 2,947명의 지방시장 중 15.8%인 465명이 여성이고, 593명의 지방의회 위원장 중 여성 위원장은 14.8%인 88명, 그리고 18,061명의 지방의회의원 중 여성의원은 2,217명으로 21.9%이다.⁹⁾

종합적인 수치에서 보면, 미국 여성의 정계진출을 단순화시켜서 보면, 우리의 국회의원에 해당하는 연방의회에는 10% 초반 대, 광역(시·도)에 해당하는 주 의회와 기초(시·군)의회에는 20% 초반 대인데 이런 수치는 70년대에 비해 약 4~5배 이상 증대된 수치이다.

이렇게 미국 여성의 정치참여가 증가한 이유로는,¹⁰⁾ 첫 번째로는 여성 정치인에 대한 정당의 우호적인 태도이다. 다시 말해서, 정당의 지도자급 인사들의 의식 변화는, 특히 80년대 들어서 대통령선거에 대한 여성표의 영향력이 보다 크다는 인식과 여성후보를 내는

9) Center for the American Women and Politics. 1998. Women in Elective Office 1998.

10) 김원홍·이인숙·권희완, 앞의 책, pp. 199-202 참조.

것이 득표에 도움이 된다는 인식 하¹¹⁾에 보다 적극적으로 여성후보를 진출시키게 되었다. 여기에서 여성을 대변하는 일반 여성단체와 정당 내 여성조직의 적극적인 활동의 증가도 정당의 여성에 대한 태도를 변화시키는 데 한 몫 했다고 볼 수 있다.

두 번째로는 여성후보를 지원하는 재단의 적극적 후원(민주당의 전략)이다. 진보적이고 당선가능성이 높은 여성후보들의 선거자금과 선거운동을 지원해 주는 재단이 설립되어 적극적으로 후원을 해주게 되었는데, 엘리너 루즈벨트 재단, 민주당내 여성의원위원회, IBM 상속녀인 Ellen Malcolm이 직접 지원하는 에밀리 리스트(Emily's List) 등이 핵심적인 재단들이었다.

세 번째로는 체계적이고 조직적인 여성정치인 훈련(공화당의 전략)이다. 훈련을 통해서 선거전문가를 양성하고, 당내 고위직에 여성을 진출시키고, 또 여성을 대통령선거에 선거운동 책임자로 들여보내는 등의 노력을 통해서 여성정치인의 정치적 역량을 향상시켰다. 그럼으로써 80년대까지 정치적 방편으로 유권자의 표를 의식해서 여성후보를 공천했었는데, 당선가능성이 없어 보이는 후보도 적극적으로 지원하는 홍보전략을 구사하고 선거자금을 대폭적으로 지원하는 등, 훈련을 통한 여성정치인 양성에 심혈을 기울이고 있다.

네 번째로는 여성단체의 역할이다. 많은 여성들이 정책결정과정에 들어가야 남녀평등도 실현할 수 있다는 인식 하에 1971년 여성정치연맹 결성 이후, 여성유권자연맹, 전국여성조직, 여성선거운동재단, 미국여성정치연구소 등의 영향력이 막강한 여성단체가 결성되었다. 이들 여성단체들은 여성후보자의 발굴에서부터 후보자 교육 및 훈련, 그리고 나아가 차세대여성지도자 연수, 유권자 의식교육 및 선거운동 자원봉사자 육성 등 광범위하고 포괄적인 활동을 전개함으로써 여성의 정치참여를 확대할 수 있도록 기반을 조성하였다.

2. 영국

여성 정치참여 현황은 97년 총선에서 토니 블레어가 이끄는 노동당이 419석을 얻어 165석을 차지한 보수당을 누르고 18년 만에 재집권에 성공하였다. 1997년 영국 총선에서 여성의원은 18.2%인 120명이 당선되어 80년대에 비해 6배 증가하였다. 특히 97년 총선에서 노동당은 158명의 여성후보를 공천하였는데 이중 64.5%인 102명이 당선되었는데, 이는 전체 의원의 24.3%에 이르는 수치이고, 또 92년의 총선에서 당선된 노동당 여성의원에 비해 무려 63명이 증가하였다.¹²⁾ 이처럼 여성의원이 대거 등장하자 의원회관의 모습이

11) Janet A. Flammang, *Women's political voice: how women are transforming the practice and study of politics* (Philadelphia: Temple University Press, 1997); Margaret Snyder, *Transforming development: women, poverty and politics* (London: Intermediate Technology Publications, 1995); Cathy J. Cohen, Kathleen B. Jones and Joan C. Tronto, *Women transforming politics: an alternative reader*(New York: New York University Press, 1997); Jill M. Bystydzienski, *Women transforming politics: worldwide strategies for empowerment* (Bloomington, Indiana University Press, 1992).

바뀌기 시작했다고 하는데, 의회 측은 당구장을 탁아시설로 개조하고, 남성용 이발소를 남녀공용으로 바꾸고, 여성전용휴게실과 화장실도 늘릴 계획을 갖고 있다.¹³⁾ 한편, 지방의회의 여성참여 비율은 98년 현재 27% 수준으로, 85년의 19%에 비하여 8% 포인트 증가하고 있다.

이처럼 97년 영국 총선에서 노동당내 여성의원이 많이 진출할 수 있었던 이유¹⁴⁾는 세 가지이다. ① 여성 참여 촉진을 위한 적극적 조치이다. 노동당은 1980년대 들어와 보다 많은 여성을 참여시키기 위해 적극적 조치를 채택하고 있다. 한 예로 노동당내 고위직인 「전국집행위원회」 29석중 5석(17%)을 여성을 위해 할당하고 있다. 이러한 노동당의 적극적 조치는 80년대의 여성운동에 힘입은 것으로 여성조직의 활성화와 함께 여성 의식도 높아나갔던 것이다.

② 여성후보 할당제 채택이다. “여성후보 할당제”의 요점은 “다음 총선 전까지 노력으로 은퇴하는 남성의원의 지역구 위원장의 50%와, 승산 가능성이 큰 지역구의 위원장 자리 50%씩을 여성에게 할당한다”는 것이다. 이와 같은 당규에 따라, 블레어 당수는 선거공약에 여성의 정치참여 확대를 내걸고, 지구당 여론조사를 실시해 노동당 후보의 당선이 확실시되는 곳에 여성후보를 우선적으로 공천했고, 여성후보에 대한 적극적인 선거지원도 아끼지 않았다.

③ 여성 정치참여 증진 프로그램 운영이다. 정치차금을 모을 수 없는 초년병 여성정치지방자 후원이나 여성들의 정치참여 증진 프로그램 운영을 통해서 여성정치인을 육성하고 있다. 보수당의 경우도, 여성의 정치참여를 장려하는 방법으로 여성의원 수를 늘려나가는 지원정책을 시행하고 있는데, 특히 80년대 대처 등장 이후 여성의원 300명을 내보낸다는 의미의 300집단(300 Group)을 만들어 가동 중에 있다.

3. 독일¹⁵⁾

독일의 여성은 1918년에 참정권을 가지게 되었다. 역사적으로 독일의 여성참여운동은 독일의 보수적 정치풍토와 여성운동권 내의 이데올로기적 갈등, 나치에 의한 의도적 성차등정책 등으로 인하여 매우 더디고 소극적으로 전개되었다. 또한 통독이후에는 동독지역과 서독지역 여성들의 서로 다른 경험, 그리고 정치문화와 기대상의 차이 때문에 아직까지 여성의 정치적 통합과 정치참여에 어려움을 겪고 있다. 그 와중에서도 1970년대의 ‘신여성운동’은 서독의 여성운동을 활성화하는 계기를 마련하였다. 이러한 신여성운동의

12) 김원홍·이인숙·권희완, 앞의 책, pp. 202-203.

13) 위의 책, p. 203.

14) 위의 책, pp. 203-204.

15) 이 부분은 전복희, “유럽지역의 여성정치참여”, 장공자 외저, 『새로운 정치학: gender politics』 (서울: 인간사랑, 1988), pp. 476-486을 대부분 참조했음을 밝혀둔다.

최대의 이슈였던 낙태법을 입법 합법화시키는데 실패하자, 여성의 권익을 위한 또 다른 독립된 조직의 필요성을 실감하였다. 그래서 급진적인 여성운동이 벌어지기 시작하였다.

계속해서 독일에서 여성의 정치참여 증진에 결정적인 촉매역할을 한 것은 1980년 녹색당의 등장이다. 반차별, 반권위를 주장하는 녹색당의 풀뿌리 운동적 성향은 급진적 여성운동가들과 여성 정치운동가들의 호응을 얻게 되었다. 이것은 1970년대의 신여성운동으로 의식화 된 여성들의 정치진출도 1980년대 후반 이후 현저하게 증진되었다. 교육받고 질적으로 우수한 전후 세대 여성들이 현장정치에 진출하면서 국가와 정당 내의 기존제도들은 최소한 부분적이나마 변화된 정치문화를 수용하지 않을 수 없게 되었다.

이러한 변화된 독일 여성의 정치참여 현황은 98년 현재, 연방하원의 여성의원 비율은 26.2%이고, 연방 참의원은 18.8%이고, 1994년 현재 인구 10만 이상의 시의회의 여성의원 평균비율은 30.2%이다. 독일의 경우, 여성의 정치참여가 증가하게 된 특별조치로는 「정당차원의 할당제 도입」과 「여성발전계획」 등의 수립에 따른 효과를 많이 보았다.¹⁶⁾

특히 할당제의 경우 사회민주당과 녹색당 등이 적극적으로 추진하고 있다. 사회민주당은 할당제 도입에 대해 논의를 거치다가 88년에 「정당법」에 여성할당제를 명시할 것을 의결하고, 비례대표제 후보와 당내 주요 의사결정기구에서 40%를 여성에게 할당하고 있다. 그런데 사민당이 채택한 할당제는, 25년 동안만 적용되는 것으로 2013년에는 폐지한다는 것을 규정하고 있다. 그 이유는 2013년쯤 가면 정당내 여성정치인의 참여가 남녀 균등히 이루어지고 남녀 동등한 문화가 이루어 질 수 있으리라는 확신 때문이다.¹⁷⁾ 실제로 할당제 적용 이후 사민당의 연례보고서는, 여성의 정치참여와 함께 여성들의 정치능력도 변화하기 시작하였다.

Ⅲ. 한국여성의 정치참여

우리나라의 현행 헌법은 여성의 참정권의 보장과 관련해서 헌법 전문에는 “남녀의 동등한 정치참여 기회 보장”되어 있다. 제11조 1항에는 “성별·종교 또는 사회적 신분으로 인한 차별 금지”, 제24조와 제25조에는 “남녀 동등한 선거권과 공무담임권 부여” 등을 규정되어 있다. 이러한 헌법상 여성의 참정권 정신은 대통령 선거법, 국회의원 선거법, 지방의회 선거법과 각종 공무원 법에 명시되어 있다. 여기서는 한국여성의 정치적 지위와 관련해서 국회의원, 지방자치단체 및 지방의회 의원, 정부 고위직, 당내 고위직에서의 여성

16) 앞의 책, pp. 204-205.

17) Eva Kolinsky, “Party Change and Women’s Representation in Unified Germany”, Joni Lovenduski & Pippa Norris(eds). Joni Lovenduski & Pippa Norris(ed.), *Gender and Party Politics*(Sage Publications, 1993), pp. 292-307; 위의 책, p. 205 재인용.

참여 현황을 중심으로 살펴볼 것이다.

1. 국회의원

제헌국회이래 현재의 15대 총선까지 여성 후보수 및 당선율을 살펴보면, 여성 입후보자의 수는 연간 259명으로 전체 후보의 1.6%에 불과하다. (지역구 147명<1.0%>, 전국구(유신정우회 포함 총112명<7.3%>))이다. 이 중 지역구 당선자는 20명(실제 인원수 11명)으로 전체 의원수의 0.6%에 불과하고, 평균 당선율도 13.0%로 남성 당선율 20.4%에 비해 7.4% 포인트 낮은 것으로 나타난다.

전국구 여성의원 수는 연 65명(실제 인원 53명)으로 전체 의원수의 8.8%를 차지하고 있었고, 전국구 여성의원 평균 당선율은 57.1%로 남성 당선율 46.8%에 비하여 10.3% 포인트 높게 나타난다. 역대 여성의원 평균비율은 2.3%였다. 그리고 15대 총선시 여성의원 비율은 3.0%(전국구 승계 및 보궐선거까지 3.7%<11명>)로 역대 여성의원 평균비율이나 지난 13, 14대 총선에 비해 다소 높기는 하지만, 스웨덴의 40.4%는 물론이고, 전세계 여성의원 평균비율 13.1%에 전혀 못 미치는 상황이다. 아울러 제헌국회이래 국회의장이나 국회부의장을 역임한 여성은 한사람도 없었다.¹⁸⁾ 그리고 국회 내 상임위원회의 경우 3대 국회당시 김철안 의원이 보사위원장을 맡은 것이외는 없다.

IPU의 조사에 의하면 1997년 1월 현재 여성이 국회의장을 맡고 있는 나라는 전 세계국가에 7.1%(17명), 여성이 국회내 상임위원회 위원장직을 맡고있는 비율은 18.6%, 부위원장직을 맡고 있는 비율은 15.4%로 한국의 상황에 비하여 월등히 나은 것으로 나타났다.¹⁹⁾ IPU에서 조사한 전세계 국회내 여성위원장이 담당하고 있는 상임위원회로는 사회, 가족, 보건, 노동분야가 24%이며, 외교와 재정위원회는 각각 5%, 안보·국방위원회는 3%로 나타나 아직까지 여성들은 주로 전통적으로 여성과 밀접한 분야의 상임위원장에 치우쳐 있는 것을 알 수 있다.

2. 지방자치단체장 및 지방의회 의원

1998년 6월 4일 실시한 제2회 동시 지방선거 결과를 살펴보면, 기초의회 여성의원은 56명으로 전체 3,490명중 1.6%를 차지하였다. 이는 1995년 당시의 기초의회 여성의원 비율과 별 차이가 없지만, 인원은 줄어들었다. 광역의회에는 41명의 여성의원이 당선되어 전

18) 김원홍, 「국회의원 여성후보에 관한 연구」, (한국여성개발원, 1996), p. 58.

19) IPU에서 조사한 전세계 국회내 여성위원장이 담당하고 있는 상임위원회로는 사회, 가족, 보건, 노동분야가 24%이며, 외교와 재정위원회는 각각 5%, 안보·국방위원회는 3%로 나타나 아직까지 여성들은 주로 전통적으로 여성과 밀접한 분야의 상임위원장에 치우쳐 있는 것을 알 수 있다. IPU. op. cit., pp. 128-130.

체 690명(비례대표 74명 포함)중 5.9%를 차지하였다. 이 비율은 1995년 당시의 광역의회 여성의원보다 0.1% 포인트 증가한 것이기는 하지만, 기초의회와 마찬가지로 여성의원 수는 줄어들었다. 이번 6·4 지방선거에서 자치단체장에는 한 명의 여성도 당선되지 못하였다.

이러한 이유로 몇 가지 이유를 꼽을 수 있는데, ① 의원 정수를 줄이면서도 선거구제를 지역주민의 대표성을 높이는 중·대선거구로의 전환 없이 과거와 같은 소선거구제를 유지하였던 점, ② 선거구를 넓힘에 따른 선거비용이 증대한 점, ③ 여성후보들이 기초자치단체장 경선에서 거의 다 떨어지면서 여성들이 후보 도전에 소극적이었던 점, ④ 그리고 특히 정당의 소극적인 자세에서 비롯된 것임을 지적할 수 있다.

3. 정부 고위직

(1) 장관

우리나라에서는 1948년 초대 상공부장관에 임영신씨를 장관으로 임명한 이래, 1998년 현 정부까지 총 20명의 여성장관(여성특별위원회 위원장 포함)을 배출하고 있다. 특히 여성장관이 늘어난 것은 14대 김영삼 정부부터의 일로 1993년 새 정부 조각시 3명의 여성장관, 즉 정무장관(제2), 환경처장관, 보건사회부장관을 임명하여 당시 각료 24명 중 여성은 12.5%를 차지하였다. 김대중 정부는 15대 대선공약시 여성장관을 3명 이상 임명하겠다고 약속한 바 있다. 이 공약의 이행조치로서 첫 조각에 전체 장관 17명중 2명(11.8%)을 임명하였고, 장관급인 여성특별위원회 위원장 1인까지 포함하여 현재 총 3명(11.1%)이 있다.

<표 3> 한국의 역대 여성장관 현황

연도	전체 장관수	여성 장관 수	비율
1985	23명	1명(보건사회부)	4.3
1993	24명	3명(정무장관(제2), 환경처, 보건사회부)	12.5
1994	24명	2명(정무장관(제2), 교육부)	8.3
1997	21명	1명(정무장관(제2))	4.8
1998	17명	2명(보건복지부, 문화관광부)	11.8

전 세계 국가의 여성 각료 수는, 1997년 현재 167개국에서 411명으로, 평균 2.5명에 불과한 수준이다. 미국, 영국, 프랑스는 최근의 선거에서 여성각료를 대거 입각시켰다. 미국의 경우 클린턴 대통령은 각료직의 30%이상에 여성을 임명하였고, 영국의 블레어 수상은 22명 각료 중 5명을 여성으로 충원하였다. 프랑스도 여성후보의 '3분의 1' 원칙을 내건 사

회당이 집권하면서 26명의 각료 중 8명을 여성각료로 임명하였다. 이처럼 여성각료가 늘어나게 된 것은 여성표의 향방이 선거에 커다란 영향을 주었기 때문이고, 또한 남성정치인들이 부정부패와 섹스 스캔들 등을 일으키면서, 대안적으로 참신한 여성들이 입각하게 된 것이라 할 수 있다.

(2) 상위직 여성공무원

1997년 12월 현재 우리나라의 여성공무원은 전체 공무원 923,714명중 28.7%인 265,162명이다. 국가 공무원의 경우 여성비율은 32.2%(184,828명)이며, 지방공무원의 여성비율은 23% (80,334명)이다. 국가 및 지방공무원중 5급이상의 여성공무원은 2.7%(857명)에 불과한 실정으로, 대부분이 8~9급에 몰려있다. 또한 특정직 공무원중 여성 외교관은 3.3%(38명), 판·검사의 경우 4.3%(106명)를 차지하여 과거에 비해 점진적인 증가를 보이고 있으나 아직 낮은 수준이다.²⁰⁾

정부는 여성 고위공무원 확대조치로서 5급 행정직과 외무직, 7급 행정직의 여성합격자 비율을 1999년까지 단계적으로 20%까지 높여가도록 3~5점사이의 가산점제를 운영하고 있다. 또한 공무원 양성교육기관(세무대학, 철도대학, 경찰대학)의 여성입학율도 높여가고 있다. 1997년 UNDP 통계에 의하면, 조사대상국 94개국중 행정고위직과 관리직 여성의 평균비율은 14.1%이며, 개발도상국은 평균 10%, 선진국은 평균 27.4%로 집계되어, 한국에 비해 높은 것으로 나타났다.

(3) 정부 각종위원회

정부는 최근 각종위원회내 여성의 참여를 보다 확대시켜야 한다는 인식하에 2005년까지 30%로 목표율을 늘려나갈 것을 정했다. 그리고 30%의 목표율보다 낮거나 여성의 참여가 전혀 없는 위원회 등을 특별관리가 필요한 「특별관리위원회」로 정했다.

<표 4> 정부내 각종 위원회 여성참여 현황(1997. 9 현재)

구분	여성참여위원회 비율			여성위원 참여율		
	전체 위원회수(A)	여성 참여 위원수(B)	비율(B/A)	전체 위촉직 위원수(C)	여성위원수(D)	참여율(D/C)
합 계	914	532	44.9	15,031	1,251	11.1
중앙부처	199	141	45.4	4,148	324	10.4
시 · 도	715	391	44.6	10,883	927	11.4

자료: 정무장관(제2)실, 『여성정책기본계획』(1997).

20) 행정자치부, 인사국자료(1998).

그러나 1997년 9월 30일 현재 정부 내 각종 위원회의 여성참여 현황을 보면, 매우 저조한 실정으로 여성은 전체 914개의 위원회 중, 532개 위원회에 참여하고 있다. 위촉직 여성위원 수는 전체 15,031명중 1,251명으로 11.1%를 차지하여, 1984년 2.2%, 1992년 5.5%, 1995년의 7.0%, 1996년에 8.5%로 지속적인 증가를 보이고 있으나, 아직은 저조한 실정이다.²¹⁾ 이를 위해 새 정부 내 여성정책 전담기구로 설치된 여성특별위원회는, 연도별 목표를 설정하고 위원회가 신설시 30%를 여성으로 위촉하고, 위원 교체 시에 여성이 균형 있게 지속적으로 참여할 수 있도록 특별히 관리할 필요가 있는 위원회를 별도로 선정하여 여성의 위원회 참여확대를 위하여 노력 중에 있다.

4. 정당 내 고위직

당 간부들이 각종 선거에 있어 후보공천권을 행사하기 때문에, 당 고위직에 여성대표성을 확보하는 일은 중요하다. 정당의 경우 여성 당원이 지속적으로 증가하여 과반수이상을 차지하고 있음에도 불구하고, 정당의 정책결정과 집행에 실질적 영향력을 미치는 고위직에는 여성이 극소수이다. 이는 오늘날 정당정치를 구현하는 현실 상황에서 여성의 낮은 의회참여와도 직결된다.

한 예로 1997년 3월 현재 여당인 새정치국민회의 중앙당 당직의 여성참여 현황을 살펴 보면, 당고문 20%(1명), 총재단 9.1%(1명), 지도위원 10.3%(3명), 당무위원 6.1%(6명), 위원장단 9.6%(9명), 실·부실장 0%(0명), 국장 5.9%(1명) 수준이었다.²²⁾ 그리고 제1야당인 한나라당의 여성당직 참여도는, 1996년 11월 현재 당원이 50%(18만명), 당고문 15.4%(2명), 당무위원 6.1%(3명), 국제자문위원 2.5%(12명), 지구당위원장 0.8%(2명), 중앙 상무위원 11.8%(1,525명) 등이다.²³⁾

정당내 여성의 저대표성은 정치참여의 시작부터 여성이 소외되고 있는 증거로서, 정당내 여성의 고위당직 참여 확대를 위하여 보다 많은 노력이 요구되고 있다. 외국의 경우도 민주주의가 발전한 나라일수록 당고위직에 여성의 참여가 높은 것으로 나타났다. 실제 1997년 IPU가 전세계 국가의 정당을 대상으로 조사한 바에 의하면, 86개국의 418정당 가운데 여성당수(총재 혹은 제1서기장)는 45명(10.8%), 여성부당수는 84개국의 402정당 가운데 75명(18.7%), 여성사무총장은 86개국의 383개 정당 가운데 30명(7.6%), 여성대변인은 85개국의 388개 정당 가운데 34명(9%), 여성당무위원은 80개국 871개 정당 가운데 286개 정당(33.1%)으로 나타났다. 여성의 고위당직 참여비율이 높은 국가에서는 여성당원에 대한 대표성 보장방안으로, 당 운영기구에 할당제를 채택하고 있는 정당들이 많이 있었

21) 정무장관(제2)실, 『1998~2002 제1차 여성정책기본계획』(1997. 12), pp. 29-30.

22) 새정치국민회의, “중앙당 당직 여성참여 현황”(1997. 3. 6).

23) 신한국당, “신한국당 여성당직 참여도”(1996. 11).

다.²⁴⁾ 실제 스웨덴, 독일, 영국, 호주의 경우 여러 정당들이 당내 고위직에 여성 할당제를 채택하고 있는 것으로 나타났다.

결론적으로 우리나라 여성의 정치 및 정책결정과정에서의 대표성 문제는 과거에 비해 점차 증가추세에 있으나, 아직 저조한 실정으로 구색 맞추기 정도의 수준에 불과한 상황이다. 정당과 정부는, 국회 및 지방의회·정당내 고위당직·정부 고위직에 여성의 비율을 확대해나가야 할 것이다. 여성계도 적극적인 연대를 통해 정부 및 정당에 영향력을 행사하여, 여성의 정치적 대표성을 보장받아 민주주의를 강화해 나가야 할 것이다.

IV. 제주여성의 정치참여

여성의 정치세력화를 실현하는 데에는 세 가지 방법을 생각할 수 있다. 첫째, 간접적인 정치참여로 선거에서 투표를 통해 여성들의 집단적인 이해를 반영함으로써 정치세력화를 이룩할 수 있다. 둘째, 시민단체를 조직하여 그 구성원으로서 정부를 감시하고 정책 결정에 영향을 끼침으로써 정치 세력화 될 수 있다. 셋째, 여성들이 선거에 직접 입후보하여 의회에 진출하거나 행정직의 장이 되어 직접 여성들의 이해를 대변하고 영향력을 발휘하는 것이다.

하나의 사례로서 우리나라 지방의회 여성의원들은 외국여성의원들과 비슷하게 교육, 환경, 복지 분야에서 활동하고 있다. 또한 여성정책에도 관심을 가지고 활동하고 있는데, 외국의원들의 경우에도 여성의원들은 여성문제에서 남성과 다른 정책 선호도를 보이며 여성문제를 보다 잘 이해하고, 여성의 이익을 보다 잘 대변했고, 구체적으로 모성보호, 임신중절 관련 입법, 남녀 평등 기회법, 아동, 가족문제에 관심을 가지고 활동하여 우리나라와 유사하다. 교육, 환경, 복지 분야는 지방의회 활동의 핵심으로서 이 분야에 있어서 활발한 활동을 보여준 것은 여성의원들이 지역발전에 기여하고 있음을 말해 준다.

이러한 지역의 문제들은 어떻게 보면 생활 자체이며 매일의 가정 생활을 담당하고 있는 여성들이 남성들에 비하여 지역의 문제를 더 잘 파악하고 대처할 수 있으므로 여성들이 지방자치를 보다 효과적으로 이끌어 나갈 수 있다. 그러나 여성의원들도 건축, 설비분야 등으로 그 활동영역을 확대하고 전문지식을 갖추어야 할 것이다. 여성의원들의 관심이 특정분야에 한정된다면 핵심문제에서는 자칫 소외될 수 있기 때문이다. 또한 의회의 활동과 방향 설정에 지대한 영향을 끼치는 의장단에 진출한 여성이 없으면 상임위원회 위원장이나 특별위원회 위원장에도 극소수의 여성들만이 진출하여서 의회 내의 여성들의 위상 제고는 앞으로의 과제이다.

24) IPU, *op. cit.*, pp. 127-130.

이를 위해서는 여성정치인들 간의 합의를 바탕으로 긴밀한 협조를 할 때 여성들은 정치세력화 할 수 있다. 여성의원들간에 특정 문제에 대한 인식을 공유한 경우에도 정당이 다르면 서로 갈라지고 협조가 잘 이루어지지 못하고 있다. 때로는 같은 당이라도 여성문제에 대한 인식이 없는 경우에는 여성으로서의 동료의식보다는 또 다른 경쟁의 대상이 될 뿐이고 일부 지역에서는 당이 같아도 개개인으로 흩어져 활동하여 뭉쳐지지 못하고 서로 시기하고 미워하며 활동을 적극적으로 하지 않은 곳도 있었다. 연대활동을 통해 여성들은 정치세력화를 이룩할 수가 있다.

외국의 경우에서 볼 수 있듯이 여성의 정치 참여가 단순히 숫자의 확대에서 벗어나 뜻을 같이하는 여성들이 함께 진출하는 것이 중요하며 정당과 남성들의 논리를 뛰어넘어 여성들끼리의 연대가 중요하다는 것을 알 수 있다. 우리나라 지방의회의 경우, 뜻을 같이하는 같은 정당 소속의 여성의원들이 서로 연대하여 몇몇 지역에서 효과적으로 활동하고 있으나 대부분의 경우 여성의원들이 뜻이나 배경이 다르고 또한 정당이 다를 경우 협력하지 못하고 있는 것으로 보인다. 여성의 정치세력화를 이룩하기 위해서는 정치적인 신념이 올바르며 여성으로서의 문제의식을 공유하는 여성들이 함께 지방자치에 참여하는 것이 필요하다.

여성들이 선거에 입후보하고 당선되기 위해서는 현재로서는 필수적인 요건인 조직과 자금을 뒷받침 할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 더 나아가 자질도 있고 정치적인 신념이 올바르며 여성문제에 대한 인식이 투철한 여성들이 당선될 수 있도록 정책과 능력이 선거 당락을 가를 수 있는 건전한 선거 풍토가 조성되도록 노력해야 할 것이다. 또한 선거에서 비중이 커져 가는 대중매체를 효과적으로 활용할 수 있는 방안 강구해야 할 것이다. 보다 장기적으로는 여성과 남성의 역할 분업을 철폐하고 여성의 능력에 대한 편견을 없앴으로써 여성의 정치 참여에 대한 사회적 인식을 높이고 여성자신들도 보다 적극적으로 정치세력화에 관심을 가지고 참여해야 할 것이다.

일반적으로 여성의 정치참여 영역을 몇 가지로 나누어 볼 수 있다. 먼저 참여형태에 따라 직접참여와 간접참여로 구분할 수 있고, 직접 참여는 지방의회의 진출과 선거행위이다. 그 외의 형태는 간접참여로 정당가입 및 활동이나 압력단체로써 여론형성이나 감시활동 등이 있다. 여기서는 지방의회의 여성참여 정도, 유권자로서의 투표참여 현황, 여성단체의 참여 현황, 정당 활동 등으로 구분해서 살펴보고자 한다.

1. 지방의회의 여성참여 현황

지방자치제도가 실시된 이후 여성의 지방의회 참여는 <표 5>에서 나타나듯이 거의 이루어지지 않고 있으며,²⁵⁾ 더욱이 비례대표에 의하지 않고서는 불가능한 것처럼 보인다.

25) 이에 대한 자세한 내용은, 김경애, 『여성의 정치세력화와 지방자치』 (서울 : 풀빛, 2001) 참조.

<표 5> 제주지역 성별 지방의회 입후보자 및 당선자수

시행연도		입후보자수		당선자수	
		계	여자	계	여자
광역의회 (시-도 의회의원)	1991	49	0	17	0
	1995	46(4)	0(1)	17(3)	0(1)
	1998	37(4)	1(2)	14(3)	0(1)
기초의회 (시-군 의회의원)	1991	94	1	51	0
	1995	123	1	51	0
	1998	87	0	41	0

* 자료 : 제주도 여성교육문화센터, 『2000 제주여성통계연보』(2000).

전국 여성의 지방의회 진출현황과 비교해 보면 비례대표제도의 중요성과 미약하지만 지역의 기반을 두고 정치일선으로 당당하게 들어오는 여성들의 모습이 나타나고 있다. 하지만 정도의 차이는 있지만 전반적으로 정치영역에의 참여는 전반적으로 미미한 수준이다. <표 5>와 <표 6>에서 나타나듯이 여성은 기초의회보다는 광역의회의 참여율이 높고, 지역구에서 당선되기보다는 비례대표에 의해서 진출하고 있는 것으로 보여진다. 이러한 현상은 여성의 정치참여에 대한 자연스러운 변화를 기대하기는 어려운 실정임을 보여준다. 다만 1995년 선거보다 1998년 선거에는 지역구의 비율이 높아졌다는 데 의미가 있다.

국회와 지방의회 의원으로 활동하는 여성의 수는 정부수립 초기에나 반세기가 지난 최근이나 한 자리 수를 넘지 못하고 있으며 지역구에서보다 전국구 당선자의 수가 3배 정도로 자력으로 당선되는 경우는 드물다. 따라서 여성들이 정치영역에서 임계질량(critical mass)이 되기 위해서 정치의 여성할당제가 절대적으로 필요하며 그 비율도 다소 높아져야 할 것으로 보인다.

<표 6> 전국 여성의 지방의회 진출현황

구 분	합 계	광역의원			기초의원
		소 계	지역구	비례대표	
1995. 6.27선거	127(2.2)	55(5.8)	13(1.5)	42(43.2)	71(1.6)
1998. 6.4선거	97(2.3)	41(5.9)	14(2.3)	27(36.4)	56(1.6)

* 자료 : 여성특별위원회, 『1988 여성백서』(1998).

2. 유권자로서의 투표참여

여성의 참정권운동은 여성운동사의 중요한 부분이다. 여성들이 많은 투쟁과 희생을 통하여 참정권 투쟁을 벌인 결과 1788년 미국의 일부 주, 1893년 뉴질랜드, 1902년 호주,

1906년 핀란드, 1907년 노르웨이, 1915년 덴마크... 등으로 시작하여 특히 1945년 제2차 세계대전이후 많은 나라에서 여성들이 참정권을 갖게 되었다. 우리나라는 여성들의 참정권 투쟁없이 1948년 대한민국 정부가 수립된 후, 투표권이 주어졌고, 그 동안의 수 많은 선거에 참여해 왔다. 대부분의 선거와 마찬가지로 1991년 지방의회선거에서 남녀 투표율의 차이는 남성 투표율은 69.3%, 여성 투표율은 68.2%로 약간의 차이를 보였다. 투표율에서도 근소하지만 남성이 여성보다 참여율이 높으며, 특히 20대 초반의 남성투표율은 52.4%에 비하여 여성투표율은 25.2%로 여전히 낮았다²⁶⁾. 제주지역의 상황도 <표 7>에서 알 수 있듯이 크게 다르지 않다. 현재 성별투표율은 발표되지 않고 있기 때문에 확인할 수 없지만 유권자로서의 여성의 투표는 교육수준보다는 연령 등의 변수에 보다 영향을 받을 것으로 추측된다.

<표 7> 제주도 성별 유권자 및 투표율

구 분	1991	1995	1998
시·도의회 선거	74.7	80.6	73.9
구·시·군의회 선거	70.1	79.9	74.2
자치단체장선거	-	80.5	73.3

* 출처 : 제주도 여성교육문화센터, 『제주여성통계연보』(2000).

특히 여성의 선거 참여율은 정치에 대한 관심보다는 단순히 의무감에서 이루어지고 있어 선거행위의 이상의 의미를 갖지 못하는 것으로 보인다. 여성은 입후보자 수에 비해 당선자의 수가 매우 적은 것은 여성 입후보자의 문제인 동시에 선거권자의 절반에 해당하는 여성유권자들의 여성후보자 지지도 소극적임이라는 점에서 잘 알 수 있다.

한 연구에 의하면 선거에서 여성후보에 투표한 경험이 있는 경우는 여성17.7%, 남성 15.5%에 불과하고, '어떤 후보든 능력이 있으면 지지하겠다'라고 답하고 있으며 '여성후보를 지지하겠다'는 7.4%(남성 6.1%)에 불과하다²⁷⁾. 이는 능력을 선택의 중요한 변수로 보고 있지만 대부분 남성과 여성이 동시에 입후보했을 때 여성후보를 선택하는 비율은 높지 않을 것이라는 것이다²⁸⁾. 하지만 우리 선거제도에서 후보자의 능력을 쉽게 판단할 수 있는 방법이 있는 것도 아니고, 여성에 대한 사회적 편견으로 여성후보자가 제대로 평가

26) 중앙선거관리위원회, 『제15대 국회의원 선거에 관한 유권자의식조사』(1996), p. 115.

27) 제주시 여성의 의식조사에서도 국회의원 선거에 여성후보가 출마한다면 어떻게 하겠는지 물어 보니 거의 대부분의 여성(92.6%)이 성별에 상관없이 능력있는 후보를 뽑겠다고 응답하였고, '가능한 여성 후보를 뽑겠다'는 응답은 6.1%에 불과한 것으로 나타났다. 한국여성개발원, 『제주시 여성의 사회욕구 및 의식조사』(1999), p. 146.

28) 권경옥·노혜숙·김영란 공저, 『여성의 정치적 권리인식과 정치참여』(서울: 집문당, 1999), p. 123.

받을 수 없는 것이 현실이다.

3. 정당의 여성참여 현황

정당은 기본적으로 정권획득을 기본목표로 ① 국민에 대한 여론조성 및 의견수렴, ② 정부정책에 대한 비판 및 감시, ③ 정치엘리트 충원 및 선거활동 지원, ④ 정치적 교육 및 계몽활동 등의 기능을 가지고 있다.²⁹⁾ 이러한 정당은 정치참여의 가장 중요한 토대이기도 하다. 하지만 여성의 정당활동은 중앙당 차원에서는 부총재, 당무위원, 부대변인 등으로 부분적으로 이뤄지고 있지만 지역의 지구당에서는 거의 전무하다고 해도 과언이 아니다.

<표 8>에서 보듯이 여성지구당 위원장의 비율은 2% 정도에 머물러 있고, 제주지역에는 없다. 다만 조직구성상의 여성국장이나 여성부장의 직책에 몇몇 여성당원이 올라가 있는 정도이다.

<표 8> 여성의 정당참여 현황

구 분	전체당원수	여성참여비율	여성지구당위원장
새천년민주당	약150만명	50%	2.7%
한나라당	미확인	24.7% *	2.2%
자민련	약150만명	50%	1.8%

출처 : 김원홍 외, 『정당의 여성당직자 확대방안』 (한국여성개발원, 2000), p. 11.

* 전당대회 여성참여비율

** 당원 수나 여성 참여율은 각 정당의 자체 문건으로 정확하다고 볼 수 없다.

특히 우리의 정당이 1인 오너(owner)와 이에 충성하는 중간보스 지배체제로 운영되고, 지연·학연 등 연고주의가 만연되어 있어 여성의 진출을 어렵게 하며, 평당원 활동은 단 순히 선거 때나 일반 정당행사 때 자원봉사 및 인원동원의 수준에 머물러 있어 정치의식을 높이는 계기로 작동되지 못하고 있다.

어느 정당의 여성당원을 대상으로 한 여성행진대회의 내용을 살펴보면 '여성의 손으로 국민이 편안한 정치'라는 슬로건 아래 ①여성은 더 이상 잠재적인 힘이 아니라 현실적 파워이다. ②국가의 장래를 위한 여성의 능력은 가정에서나 사회에서 필수적이다. ③가부장적 인습을 과감히 버려야 하고 여성에 대한 가정적, 사회적 차별과 경시를 없애야 한다. ④여성의 지원은 여성에 대한 사고와 인식, 인습과 관행 등 그 본질적 해결이 필요하다. ⑤본 정당은 양성 간의 올바른 평등이념을 정립하고 여성에 대한 사회적 인식을 바르게

29) 김원홍 외, 『정당의 여성당직자 확대 방안』 (한국여성개발원, 2000), p. 6.

하는 것을 정책의 기조로 삼고 있다. ⑥우리 당은 우리 고유의 따뜻한 모성을 지키고 발전시킨다. ⑦여성의 자유로운 개성을 창달하고 여성이 가정과 사회 그리고 국가발전에 기여할 수 있도록 합당한 역할과 그 지위를 보장해야 한다. ⑧ 주부라는 직업이 더 이상 여성들의 일방적 희생을 강요하는 일자리가 아니라는 것을 제도화한다. ⑨ 명실상부한 고용평등의 열린 사회를 만든다. 등으로 한편에서는 적극적인 여성, 다른 한편에서는 모성을 지니며 또한 가정, 사회에서 능력을 발휘하는 슈퍼우먼을 내세우고 있다.

성평등한 이념을 바탕으로 둔 것처럼 보이지만 실질적으로 여성의 역할을 강조하면서 선거의 지원이나 자원봉사 활동 등 격려수준에 지나지 않는다는 것이다. 이러한 현실은 정당에서 여성들이 자기발전을 하는데 한계를 가지고, 영향력 있는 집단으로 인식되지도 않고, 공천과정 등에서 배제되어 여성의 의회진출에 결정적인 장애요인이 되기도 한다.

4. 여성단체 및 압력단체의 활동 현황

제주지역 여성들은 취업이외의 사회 및 단체활동 참여율이 상당히 낮은 것으로 나타나며, 참여하는 활동의 내용을 보면 자원봉사가 가장 높고, 여성단체나 사회단체 활동은 높지 않은 것으로 나타난다. 특히 정치, 정당활동 등에 대한 요구도 현저히 낮은 상황에서 여성단체 참여는 그나마 정치활동에 가까운 것으로 보인다. <표 9>에서 알 수 있듯이 표면적으로 여성단체는 회원제로 그 회원의 수가 많은 것으로 보이지만 실질적으로 활동하는 회원은 극히 저조하다.

지역여성단체는 단순히 여성이 참여하는 조직으로는 그 역할이 제한적으로 이루어지고 있으며 정치적 목적으로 설립된 여성단체는 전무하다.³⁰⁾ 대부분의 여성단체는 '회원간 친목 도모'를 목적으로 설립된 중앙의 지부형태로 존재하고 있고, 제주여민회 등의 소수만이 지역자체에서 자생적으로 만들어 졌다. 1987년 설립된 제주여민회는 '여성에 대한 교육, 상담, 홍보 등의 활동으로 여성의 지위향상과 참여를 통한 지역사회발전 및 민주사회 실현에 기여'함을 목적으로 창립되었다. 하지만 남녀평등과 여성의 주류화 전략, 여성의 복지증진 및 여성발전을 도모하기 위해서 보다 적극적으로 정치세력화로 나아가지 못하고 '영향의 정치' 정도에 머물러 있다.³¹⁾ 덧붙여 '시민 사회단체의 정치활동 금지'라는 2000년 2월 개정된 선거법 제87조는 여성단체 및 압력단체의 정치세력화로의 전환을 유보하도록 종용하고 있다.

30) 우리나라에서 여성의 정치참여 확대 등을 표면적으로 내세워 설립된 여성단체는 한국여성유권자연맹, 한국여성정치연구소, 한국여성정치연맹, 한국여성정치문화연구소로 4개 정도이고, 실질적으로 회원활동보다는 연구작업 및 정치교육프로그램을 실시하고 있다.

31) 제주여민회는 지난 제16대 총선을 앞두고 21개의 여성정책과제를 발표하고, 각 후보자에게 공약으로 채택·이행할 것인지에 대해 답변을 정리 평가하는 등의 활동을 하고 있다. 제주여민회, 『제주여성』, 2000년 봄호. 그리고 제주여민회는 6월 13일 지방선거를 앞두고 선거운동지원단을 발족하였다.

<표 9> 제주도내 여성단체 현황

구 분	단체수	회원수
사단법인	12	22,812
특별법인	1	24,037
사회단체	1	212

출처 : 제주도여성교육문화센터, 『2000제주여성통계연보』.

하지만 지역에서의 여성단체는 ‘여성으로서’의 이해관계를 바탕으로 이루어졌고, 여성의 사회참여에 대한 욕구가 증대되면서 정치적 참여에 대한 접근이 가장 활발하게 이루어질 가능성이 높다.³²⁾

V. 결론 : 여성의 정치참여 확대를 비교고찰

우리나라의 여성 정치참여가 저조한 원인은, 무엇보다도 정치분야를 남성의 고유영역으로 간주하는 성 고정 관념과 함께 이것을 적극적으로 뒷받침하는 군사 정치 문화가 잔존하고 있다는 점이다. 거기에다 민주화의 과정에는 들어섰지만 실질적인 민주정치나 정당 정치는 아직 제대로 이루어지지 않고 있다는 점에 있기 때문에 여성의 정치참여는 출발부터 제약조건을 가지고 있는 것이다. 그러다 보니 정치에 나서려는 여성의 수가 적었고, 또한 여성의 목소리를 대표하는 여성의원이 적은 관계로 선거제도도 여성에게 불리하게 적용될 수밖에 없었다. 따라서 여성들의 정치참여가 확대되어 자생력을 가질 때까지는, 당선 가능한 지역과 비례대표제에 일정 비율의 여성을 공천해 주는 제도적 장치의 마련이 바람직하다.

여성의 정치참여 확대 방안 마련과 관련하여 여기서는 앞의 외국사례와 우리 나라 여성의 정치참여 현황을 바탕으로 정당과 정부, 학계, 여성단체, 언론, 유권자의 역할을 중심으로 살펴보도록 하겠다.

첫 번째로 정당의 역할이다. 본래 정당은 시민들의 다양한 이익표출을 집약시켜, 이를 정치체계 내부로 연결시키는 기능을 한다. 그러나 현재 한국의 정당들은 여성시민들의 이익표출과 집약기능을 원활히 수행하지 못하고 있다. 한국의 정당은 배타적인 남성 중심구조로 이루어져 있기 때문에, 여성적 이슈에 둔감할 뿐만 아니라 인적으로도 철저한 남성

32) 제주여성계가 6. 13 지방선거를 앞두고 정치연대를 결성했다. 여성연대를 광역지방위원 비리대표 명부에 50%이상 여성을 포함하는 정치관례법개정에 적극 참여하는 한편 국회 지역구 공천에 30% 이상을 여성에게 할당하도록 요구하는 운동을 펴겠다고 선언했다.

중심주의를 고수해 오고 있다. 한국여성의 정치세력화가 실질적 성과를 거두기 위해서 정당은 다음과 역할을 해내야 한다.

① 정치관련법의 제·개정이다. 정치참여와 관련된 법으로는 「공직선거 및 선거부정방지법」, 「정당법」, 「정치자금법」 등이 있는데, 이런 법에서 여성의 대표성이 고려되도록 개정해야 한다. 첫째, 정당은 각급 공직선거에서 여성의원의 비율이 30-40%에 이를 때까지 일정비율의 여성후보를 할당해야 한다. 이러한 주장은 국가 차원에서 여성후보 공천할당제를 채택하자는 제안이다.³³⁾ 둘째, 현재 정부는 정당에 지급되는 국고보조금을 국회의원 선거결과와 의석수, 지방의회의원 및 지방자치단체장 선거를 중심으로 배분하고 있는데, 여성의원 의석수와도 연계시켜 국고보조금이 지급되어야 한다. 셋째, 1998년 6·4지방선거부터 노동조합의 선거운동을 허용하고 있는 것과 마찬가지로, 여성단체의 선거운동도 가능하도록 선거법이 개정되어야 할 것이다.

② 여성후보자 육성을 위한 교육·훈련프로그램 강화이다. 정당의 주요 기능중의 하나는 정치지도자를 전문적으로 양성하는 역할을 들 수 있다. 그러나 지금까지 대부분의 정당들은 여성 정치지도자를 발굴하고 육성하는데 소극적인 태도를 보이고 있다. 현재 각 정당은 연수원을 두고 있지만, 여성 정치지도자 육성을 위한 훈련은 거의 없는 상태이고, 주로 단편적으로 당원 단합대회를 개최하거나 당원 의식교육에 치중하고 있는 실정이다. 현재 여성 정치지도자의 숫자가 부족한 상태에서 연수기능은 중요하다. 더우기 앞으로 선진정치를 구현하고 할당제 목표를 달성하기 위해서는 여성 정치지도자의 발굴뿐 아니라, 여성 정치지도자를 육성하기 위하여 교육 및 훈련계획이 반드시 병행되어야 한다. 각 정당은 여성정치인을 육성·지원하는 훈련사업을 체계화하기 위해 여성 정치훈련기구나 여성정치인 인력은행을 운영하는 것도 필요하다.

③ 정당과 여성단체간 연대활동 강화이다. 정당내 여성조직은 여성단체와 연대하여 여성정치인 발굴과 육성 뿐 아니라, 정당내 고위직에 영향력을 행사함으로써, 보다 많은 여성들이 각급 선거에서 공천 및 당선되도록 공조해야 할 것이다. 또한 여성단체와 함께 선거운동이나 여성의 의식변화를 위한 교육프로그램도 실시하여야 한다.

④ 여성후보 지원 기금 설치 및 여성후보 선거지원 활동 강화이다. 미국의 에밀리 리스트처럼, 정당내에 여성후보 지원기금을 설치하여 엄격한 심사를 거쳐 여성후보자의 기탁금과 선거운동비용을 지원해야 할 것이다. 정당차원에서 선거운동에 대한 자문, 정보제공, 매스컴 및 세미나 개최, 공약개발, 선거전략 제공 등을 통해 여성후보자들을 적극 지원해주어야 할 것이다.

33) 국가차원에서 여성후보공천할당제를 채택하고 있는 나라의 경우 아르헨티나, 브라질, 네팔, 대만, 중국, 북한, 인도, 필리핀 등의 경우 여성의 정치참여 확대를 위한 관련법으로 정치관계법에 여성할당을 명시하고 있으며, 북구 5국 및 독일의 사회민주당, 녹색당, 영국의 노동당 등은 정당 차원의 여성후보추천제를 운영하고 있다.

두 번째로 정부의 역할이다. 이를 위해서는 아래와 같다. ① 각 정당에 여성의 정치참여 보장책 마련 촉구이다. 여성특별위원회는 여성발전기본법에 근거하여 각 당이 여성의 정치참여 확대계획, 목표율 설정 및 할당제 도입, 여성후보자 발굴 및 육성을 위한 교육·훈련프로그램 강화, 여성후보자 선거지원 활동을 강화할 수 있도록 각 당의 대표에 촉구한다.

② 여성후보자 발굴과 차세대여성지도자 육성, 유권자 의식교육을 위한 여성단체 및 연구기관 지원이다. 여성부는 여성발전기금을 바탕으로, 여성단체가 집중적으로 유권자 의식교육 및 선거운동 자원봉사자 교육을 실시하고, 여성후보를 발굴·육성할 수 있도록 여성단체와 관련 지역의 여성연구소를 객관적인 입장에서 지원해 주어야 한다.

세 번째로는 여성단체의 역할이다. 현재와 같이 여성의 낮은 정치적 지위를 극복하기 위하여 여성단체에서 조직적으로 연대해서 조직의 힘을 보여주어야 한다. 첫째, 선거비용이 적게 들고 정당정치의 실현을 위한 대선거구 정당명부식 비례대표제의 채택 및 여성단체의 선거운동이 가능하도록 하는 선거법 개정운동의 전개, 둘째, 정당들이 지역구 및 비례대표제에 여성할당제를 채택하도록 영향력을 행사하는 일, 셋째, 여성후보의 발굴·육성 및 선거지원 활동, 넷째, 여성의 정치세력화를 위한 여성유권자 의식교육, 다섯째, 공명선거 및 의정감시 활동, 여섯째, 일본의 생활자네트워크처럼, 우리도 여성정치인을 위한 후원회 결성 등의 방법을 통하여 여성정치인을 육성해나가야 하는 것이다.

네 번째로 언론의 역할이다. 제16대 대선 이후 선거운동방식이 매스컴 중심으로 바뀌면서 선거운동에서 언론의 위력을 볼 수 있었다. 앞으로 각급 선거의 운동방식에 있어서도 점차 TV나 지역방송 등이 보다 많이 활용되어질 전망이다. 그러나 현재 언론에 종사하는 기자나 PD 등 전문직에 여성 인원이 적어, 언론매체에서 여성문제를 제대로 부각시키기 어려웠던 점도 있다. 그러나 소수의 여기자들이 가족법개정운동, 남녀고용평등법 제·개정문제, 여성에 대한 성차별적 조기정년퇴임 무효판결 등 여러 가지 사안에 대한 여성들의 노력을 보도하면서, 여론을 선도하는 역할을 하는데 기여한 바도 크다. 특히 언론매체 여성종사자와 여성단체 등과 연대를 가지면서 첫째, 평등한 성 역할 관념의 확산을 통해, 유권자들에게 여성후보에 대한 올바른 가치관을 갖도록 이끌어 나갈 것이 요구된다. 여성단체들도 수용자 운동을 통하여 언론이 제대로 기능하도록 도와주어야 할 것이다. 둘째, 여성후보의 지원차원에서 정치에 관심을 가지고 있는 여성 정치치망생들과 연대를 통하여 언론매체를 제대로 활용할 수 있도록 도와주는 것이 필요할 것이다.

다섯 번째로 유권자의 역할이다. 1996년 11월 5일 실시된 미국 대통령선거는 깨어나기 시작한 여성 유권자가 정치에 얼마나 큰 영향을 미칠 수 있는지를 보여준 좋은 예이다. 수많은 스캔들과 이로 인한 불신, 인기추락에도 불구하고, 클린턴이 당선된 것은 전적으로 여성표에 힘입은 바 크다. 즉 1996년 클린턴의 재선은 미국의 선거 역사 이래 가장 큰 젠더 갭을 기록했다. 젠더 갭이란, 여성과 남성의 투표형태의 차이를 말한다. 남성들은 민

주당의 클린턴과 공화당의 밥들에게 44%씩의 표를 던진 반면, 여성들은 54%가 클린턴을, 37%가 밥들을 지지해서 17%라고 하는 가장 큰 젠더 갭을 기록했던 것이다. 물론 클린턴이 재선된 가장 큰 요인은 지난 4년간 미국의 경제가 회복세를 보이고 있다는 일반적인 인식 덕분이지만, 이에 못지 않게 중요한 요인이 여성 유권자의 표의 향방이었다. 그렇다면, 여성들은 왜 클린턴을 선호했을까? 그것은 민주당의 전통을 이어받은 클린턴의 복지 정책, 약자에 대한 관심, 여성문제에 대한 관심과 정책들이다. 여성들은 남성들보다 경제적 불안정에 민감한 편이고, 아동과 폭력문제에도 민감하고, 복지문제에서도 더 많은 정부의 역할을 기대하는 경향이 있다고 한다.

결국 클린턴의 재선에서 보는 것처럼, 여성의 힘은 남성의 힘과 전혀 다를 바 없다는 것이 실제로 증명된 셈이다. 그런 의미에서 유권자로서의 여성의 역할은 과소 평가될 수 없다. 그러나 보다 중요한 것은 투표 시 어떤 기준에 따라 표를 던질 것인가 하는 문제가 된다. 자신의 의사를 별로 고려하지 않고 남편이 시키는 대로, 아버지가 시키는 대로 투표하는 것은 전근대적 투표 행태라고 할 수 있다. 기본적으로 여성의 이익, 나아가 자신의 이익을 고려해서 투표할 때, 가장 바람직한 투표가 될 수 있고, 여성의 힘을 모을 수 있을 것이다.

일반적으로 남녀유권자는 여성후보자에 대해 남성보다 못할 것이라는 편견을 가지고 있었다. 그러나 그간 경험을 놓고 볼 때, 여성의원들이 남성의원들보다 착실한 의정활동을 하면서, 여성의 권익신장이나 여성문제의 해결을 위해 노력해온 주역임을 인정해야 하기 때문에 여성의원을 지원해줄 필요가 있다. 그 다음으로, 여성유권자들도 보다 적극적인 시민단체 활동이나 공명선거 감시운동과 의정감시 활동을 통해서, 여성의 정치참여 확대를 위해 노력해주어야 할 것이다. 그리고 마지막으로, 정치에 관심 있는 여성들은 정당 가입과 실질적인 정당활동을 통한 정치훈련에 기반 하여 정치적 경륜을 쌓아나가는 것이 중요하다.

참 고 문 헌

- 국경복, “각국 여성의 정치참여실태”, 『입법조사월보』, 통권 194호, 1994.
- 김경애, 『여성의 정치세력화와 지방자치』, 서울: 풀빛, 2001.
- 김민정, “프랑스 여성의 정치참여, 현황과 문제점”, 『한국정치학회보』, 32집 1호, 1998.
- 김원홍, “한국정당의 여성정치참여 지원정책의 현황과 지원강화 방안”, 『여성연구』, 통권 제49호, 한국여성개발원, 1995.
- 백영옥, “지방의회의 여성참여 확대방안”, 『여성연구』, 제6권 제4호, 한국여성개발원, 1988.
- 손봉숙·조기숙 공저, 『지방의회와 여성엘리트』, 서울: 집문당, 1995.
- 신명순, “전국구 국회의원제도의 비판적 고찰”, 『한국정치학회보』, 제28집 제2호, 1994.
- 이극찬, 『정치학』, 서울: 법문사, 1992.
- 이병화, “지방의회선거와 여성당선보장제도”, 『지방의정』, 통권26호, 1994.
- 이병화, “지방의회와 여성참여”, 『여성연구』, 제2집, 부산여자대학교, 1991.
- 장공자, 『새로운 정치학: gender politics』, 서울: 인간사랑, 1998.
- 조미숙, “한국여성과 정치”, 『지방의정』, 통권25호, 1994.
- 한국여성개발원, 『1998 여성통계연보』, 1999.
- 한상진, “90년대의 정치와 여성참여”, 한국여성정치연구소 편, 『90년대와 여성정책』, 사단법인 한국여성정치연구소, 1990.
- 한국여성유권자연맹. <98 지방선거 여성후보자 교육자료집>.
- Barry, Jim. *The Women's Movement and Local Politics*. Aldershot: Avebury, 1991.
- Bhatta, Gambhir, “Of geese and ganders: mainstreaming gender in the context of sustainable human development.” *Journal of Gender Studies*, Vol.10, No.1 (March 2001).
- Black, Jerome H. and Erickson, Lynda. “Similarity, Compensation, or Difference? A Comparison of Female and Male Office-Seekers.” *Women & Politics* Vol.21, No. 4(Fall, 2000).
- Bystydzienski, Jill M. *Women transforming politics: worldwidestrategies for empowerment*. Bloomington, Indiana University Press, 1992.
- Campbell, Elaine. *Female Representation in the Senate, the House of Commons, and Provincial and Territorial Legislative Assemblies*. Toronto: Ontario Legislative Library, 2000.
- Cohen, Cathy J., Jones, Kathleen B. and Tronto, Joan C. *Women transforming politics: an alternative reader*. New York: New York University Press, 1997.

- Flammang, Janet A. *Women's political voice: how women are transforming the practice and study of politics*. Philadelphia: Temple University Press, 1997.
- Foerstel, Karen and Foerstel, Herbert N. *Climbing the Hill: Gender Conflict in Congress*. Connecticut: Praeger, 1996.
- Rajoppi, Joanne. *Women in Office: Getting There and Staying There*. London: Bergin & Garvey, 1993.
- Siaroff, Alan. "Women's representation in legislatures and cabinets in Industrial Democracies." *International Political Science Review*, Vol.21, No.2, 2000.
- Snyder, Margaret. *Transforming development: women, poverty and politics*. London : Intermediate Technology Publications, 1995.
- Stewart, Debra W. *Women in Local Politics*. New Jersey: The Scarecrow Press, 1980.
- _____. *The Women's Movement in Community Politics in the U.S.: The Role of Local Commissions on the Status of Women*. New York: Pergamon Press, 1980.
- Thomas, Sue and Wilcox, Clyde ed. *Women and Elective Office: Past, Present, and Future*. New York: Oxford University Press, 1998.
- Zepatos, Thalia and Kaufman, Elizabeth. *Women for a Change: A Grassroots Guide to Activism and Politics*. New York: Facts on File, 1995.