

<2006년 정책학술대회>

제 4 회 지방선거와 여성후보 지원방안

- 일 시 : 2006년 3월 31일(금) 14:00-17:00
- 장 소 : 전북대학교 진수당 2층 모의법정
- 주 최 : 전북발전연구원 여성정책연구소

□ 목 차 □

- <제 1주제> 여성의 정치적 대표성 확보를 위한 법적·제도적 개선1
김 경 속(공주대학교 교수, 정치학)
- <제 2주제> 여성단체의 지방선거 지원활동17
조 현 옥(여성정치세력민주연대 대표, 정치학 박사)
- <제 3주제> 한국사회에서 여성유권자의 투표성향 분석33
박 재 규(경기도가족여성개발원 수석연구위원)

여성의 정치적 대표성 확보를 위한 법적·제도적 개선

김 경 숙 (공주대학교 교수, 정치학)

I. 서 론

본격적인 지방화 시대의 시금석이 될 2006년 5월 지방선거가 다가오고 있다. 4년 전 뜨거운 월드컵 열기 속에 치러진 2002년 <6·13 지방선거>는 중앙선거관리위원회가 만들어진 1961년 이후 치러진 선거 가운데 가장 낮은 48.9%의 투표율을 보였다. 그리고 여성계의 기대에도 불구하고 진성당원 문화가 정착되지 않은 상황에서 실시된 상향식 경선제가 걸림돌로 작용함으로써 당선자 중 여성 비율은 기초자치단체장 0.4%(2명), 광역의원 9.2%(63명), 기초의원 2.2%(77명)에 불과하였다.¹⁾ 이후 3김 정치 마감, 정당의 이념적 스펙트럼 재편, 분점정부(divided government) 중단, 정치세력 교체, 지역주의 변화, 진보정당의 원내 진출, 여성의 정치적 대표성 증대로 한국의 정치지형을 변화시킨 중대선거(critical realignment election)로 평가되는 제17대 총선에서 여성 국회의원 비율은 5.9%에서 14%로 증가하였다.

그러나 “의사결정에 있어 여성의 평등한 참여는 단순한 정의 또는 민주주의를 위한 요구일 뿐만 아니라 여성의 관심사를 고려하기 위한 필요조건이다. 모든 수준의 의사결

1) 총선과 지자체 선거의 여성 진출 현황

	총국회의원수	여성국회의원수	비율(%)	총지방의회의원수	여성 의원수	비율(%)
1991년				5,170	48	0.9
1992년	299	3	1.0			
1995년				5,758	128	2.2
1996년	299	9	3.0			
1998년				4,428	97	2.3
2000년	273	16	5.9			
2002년				4,414	140	3.4
2004년	299	40	13.3			
2006년				?		

(자료 : 중앙선거관리위원회, 「지방의회의원선거」)

정에 있어서 여성의 적극적인 참여와 여성 관점의 통합 없이는 평등·발전·평화의 목적을 달성할 수 없다."2)는 점에서 이번 지방선거에서는 제17대 총선에서의 14% 비율을 배가시킬 수 있도록 여성계의 노력을 최대화하여야 할 것이다.

따라서 이 글에서는 여성 정치 대표성 확보를 위한 법적, 제도적 정책의 현황 및 과제를 점검해 보고자 한다.

II. 여성 정치 대표성 확보를 위한 법적, 제도적 정책

여성사적 의미에서 본 제17대 총선은 여성의 정치적 과소 대표성에 대한 문제의식 공유, 비례대표 성별 교차식 할당 실현, 여성100인 국회 보내기운동, 공천 부적격 반여성 후보 발표 등을 통한 여성네트워크 활성화, 공천심사위 여성 대표성 확보, 여성정치기금모으기 운동 등을 실현한 의미 있는 선거였다.³⁾ 이후 여성계는 이러한 제17대 총선의 결실을 이어 <5.31 지방선거>에서도 비약적인 여성의 정치적 대표성 제고를 위한 노력을 계속하고 있다.

지난 해 6월 정치개혁협의회가 국회의장에게 제출한 정치개혁안은 정치적 자유 확대, 정치제도의 공정성과 투명성 제고, 국민의 참여 확대를 개혁의 기본 방향으로 하면서 여성참여 비율을 제고하는 방안들을 제안하였다. 국회의원 선거에서 비례대표 의원 정수를 56인에서 99인으로 확대하고, 광역의원 비례대표 의원 정수를 10.7%에서 30%로 확대하며, 기초의원 선거의 정당공천제와 30% 비례대표제 도입 및 비례대표 후보의 100분의 50 이상의 여성 추천 등이 그것이다. 그리고 후보자 명부 순위에 2인마다 여성 1인을 포함하는 남녀교호순번제를 확립시키기 위해 비례대표 여성후보 추천비율과 순위를 위반할 경우 비례대표 후보등록을 무효화하기로 하였다.

그리고 국회는 6월 30일 공직선거법·정당법·정치자금법 등 정치관계법 개정안을 통과시키면서 비례대표 남녀교호순번제 하에서 홀수 번호 여성배치, 광역의회의 비례대표 비율 현행 유지, 기초의회의 비례대표 비율 10%를 확정했다. 또 전국 지역구 총수의 30% 이상을 여성에게 공천하는 정당에게 지급하던 여성추천보조금⁴⁾ 지급 기준을 광역의원 지역구 정수(620명)의 5%(31명), 15%(93명), 30%(186명) 이상을 공천한 정당에 여성추천보조금 총액 중에서 30%, 50%, 또는 100%를 각각 현행 배분방식에 따라 차등 배분

2) 1995년 세계여성대회, 「북경선언 행동강령」

3) 김경숙, “제17대 총선과 여성- New Trend의 명과 암”, 『시대의 논리』, (2004)

4) 여성추천보조금은 선거가 있는 해에 유권자 수에 100원을 곱한 금액, 약 35억을 보조금으로 마련하여 각 정당에 여성추천 비율에 따라 지급하여, 여성후보의 선거경비로 사용하도록 한 개념이다.

하도록 완화했다.

그러나 정치개혁협의회에서 논의되던 남녀동반선출제나 남녀교호순번제 위반 시 등록 무효화는 채택되지 않았다.⁵⁾

이번 <5·31 지방선거>는 여성의 정치적 대표성 제고라는 면에서 볼 때 몇 가지 점에서 정치지형의 변화가 예견된다. 우선 지방의원의 유급화이다. 이는 기초의원도 해 볼만하다는 인식을 확산시켜 여성 출마자를 유인하는 조건이 되고 있다. 둘째, 읍·면·동 단위로 확정하던 구·시·군의원 선거구를 시·도의원 지역구내에서 확정하되 하나의 선거구에서 2인 ~ 4인을 선출하는 중선거구 제도를 도입한 것이다.⁶⁾ 이는 신인이나 시민단체 활동 경력자 및 여성들의 진입을 용이하게 할 것으로 기대되고 있다. 셋째, 시·도의원 선거에 대해서만 적용하던 정당공천과 비례대표제를 구·시·군의원 선거에 대해서도 도입하고, 비례대표 의원은 지역구 의원 정수의 10분의 1에 해당하는 정수만큼의 의원을 선출하도록 한 것이다(제23조제3항). 이로써 비록 여러 가지 논란으로 남녀동반선출제가 도입되지 못하였으나, 여성위원의 수적 확대는 이루어질 수 있을 것으로 기대된다. 그러나 선출직으로 진출하려는 여성들이 오히려 감소할 수 있는 우려도 없지 않다.

이러한 개정 선거법을 기초로 정당들이 여성의 정치적 대표성 확보를 위해 추진하고 있는 법적, 제도적 방안들을 보면 다음과 같다.

1. 공천 및 경선

1) 기초의회

- 열린우리당(기초의회의 경우 경선이 적합하지 않다고 판단하여 경선 유보 고려⁷⁾), 한나라당(공천권한의 시·도당으로 위임 분산)⁸⁾

2) 경선 보완조치

- 기획공천, 경선절차 공개 등의 보완조치를 통해 여성들이 경선에서 불이익을 당하지

5) 손혁재, “2006년 지방선거와 여성”, 『2006년 지방자치단체선거 여성후보자 교육 자료집』, (한국여성정치연맹, 2005. 10.), p.9.

6) 지역구 구·시·군의회 의원은 당해 선거구를 단위로 2인 이상 4인 이하의 범위 안에서 선출하는 중선거구제도를 도입하고, 그 시·도별 의원 총 정수를 별표 3으로 정하도록 하며, 자치구·시·군의원 지역구의 명칭·구역 및 의원정수는 시·도 조례로 정하도록 함 (제23조 제1항 및 제26조 제2항).

7) 김수영, “열린우리당의 2006년 지방자치단체 선거 여성참여 확대를 위한 제도개선 방향”, (2005)

8) 신계용, “한나라당의 2006년 지방자치단체 선거 여성참여 확대전략 및 양성평등 정책”, (2005)

않도록 함. 민주당(시·도당 대의원 경선, 후원당원 경선, 전당원 경선, 국민참여경선, 여론 조사경선 등 혼합)⁹⁾

3) 지역구 공천 할당제

- 열린우리당(선출직 후보에 대하여 지역위원회 별 광역의원/기초의원 각각 3인 이상 출마 시 여성할당 20%를 강제하고 이를 이행하지 아니할 경우 인준을 거부하며, 30% 이상 여성할당을 실현한 지역위원회에 인센티브 제공), 한나라당(30% 공천), 민주당(30% 공천), 민주노동당(비례대표 50% 여성할당과 함께 선출직 후보에 대하여 시·군·구 지역위원회별로 광역의원/기초의원 각각 3인 이상 출마 시 여성할당 20%를 강제하고 이를 이행하지 아니할 경우 인준을 거부하며, 30% 이상 여성할당을 실현한 지역위원회에는 인센티브 제공, 정당 내에서 처음으로 선출직 여성할당을 강제규정화¹⁰⁾)

- 경선 참여 인원 3인 이내 제한 규정에서 여성인 경우 심사점수 4위일지라도 경선 3인 이내 포함 (열린우리당)

- 경선 시 여성에게 일정 비율 가산점 (열린우리당 20%)
- 30%이내 전략공천 지역 선정 시 여성공천 30% 의무화 추진 중
- 기초의회의 경우 중선거구로 복수 후보 추천 시 여성공천 권고
- 모든 위원회에 여성 30% 이상 참여 의무화

9) 신윤순, “민주당의 여성 우대 정책 변함없다.”, (2005)

10) 민주노동당은 2005. 10. 8. 5차 중앙위원회에서 민주노동당 당헌 제2장 제7조에 여성당원 30%이상 할당을 지역구(선출직) 출마후보에 적용토록 안건을 상정하였다. 또 당규 제3장 국회의원 지방자치단체장, 지방의회 의원 후보자 선거의 제12조(여성할당)를 신설하여, “여성의 정치참여를 확대하고 실질적인 사회활동을 보장하기 위하여 임기만료에 의한 국회의원 선거별, 광역의원 선거별, 기초의원 선거별 지역구(선출직) 출마 후보의 30%이상을 여성 후보에 할당한다. 할당방식은 해당 선거 시기 방침으로 결정한다. 단, 2006년 지방선거는 별도로 정한다.”라고 명문화하였다. 이에 앞서 7월 2일 3차 중앙위원회에서는 “지역구 후보의 20%를 여성으로 강제한다. 지역구 후보가 3인 이상인 경우부터 적용한다. 지역구 후보 중 여성 30% 이상을 실현한 지역위원회는 인센티브를 제공한다.”는 강제 규정 방침을 결정하였다. 그리고 “1개 지역위원회를 기준으로 지역구(선출직) 후보 중 기초의원 후보별, 광역의원 후보별로 나누어 각각 후보가 3인 이상 출마할 시에 후보 중 20%는 여성으로 강제 할당하며, 강제할당 한다는 것은 해당 지역위원회가 20% 여성할당에 미달할 시에는 해당 지역위원회 다른 후보까지 후보 인준을 받지 못한다는 것이며, 30%이상 시 인센티브를 제공한다. 이는 재정을 통한 지원으로 선거기탁금을 지원하는 방안을 검토한다.”는 결정을 하였다. 장지화, “민주노동당의 여성정책 및 지방자치단체선거 전략”, (2005). 이러한 민주노동당의 결정에 대해서는 여성계의 환영 성명이 발표되기도 하였다. 여세연, “2006 지방선거 선출직 여성할당 강제에 관한 민주노동당 중앙위원회 결정을 환영한다.”, (2005. 7. 4)

4) 공직후보자 추천절차 제도화

- 민주당 : 국회의원 및 지방자치단체장 후보는 중앙당 공직후보자자격심사특별위원회에서 공모·심사→후보자 결정/제청→대표단회의 보고→중앙위원회 인준→추천서 교부, 지방의회 의원 후보는 시·도당 상무위원회에서 공모·심사→후보자 결정/제청→대표단 회의 보고→중앙위원회 인준→추천서 교부

2. 비례대표 할당

- 홀수번호에 여성배치 원칙
- 비례대표 선정절차 투명화 및 공천기준 마련 (한나라당 : 회의록을 첨부하여 중앙당에 접수)
 - 예) 정당 기여도, 지역활동 기여도, 도덕성, 성인지적 활동 등
 - 예) 서류심사, 집단면접, 여론조사 등

3. 후보자 발굴 및 교육

- 열린우리당 (여성국+ 리더십센터, 「정치아카데미」)
- 한나라당 (「한나라 여성파워 네트워크」, 「한나라 여성정치아카데미」)
- 민주노동당 (「2006 진보여성뱅크」, 「민주노동당 여성정치학교」)
- 시·도당 : 시·군·구 여성위원장 및 여성대의원 중심 발굴
- 자원봉사자 교육
- 방법 : 교육, 지역별 간담회, 추천, 16개 시·도당별 여성단체와의 공식적 간담회 개최

4. 정책 공약 발굴

- 지역여성정치 활성화
- 환경, 쓰레기, 건강한 먹거리(학교급식), 육아(보육), 모성보호, 여성친화적 일자리 창출, 여성폭력예방 및 인권보호, 청소년보호, 고령화 문제 등 여성정책 과제 발굴
- 지역특성에 따른 지역별 공약 수립 (지역교육, 지역문화, 지역복지, 지역환경 등)

III. 과 제

1. 광역 및 기초의원 비례대표직 홀수번 교호 순번제 강제

개정 선거법 제47조에서는 ‘비례대표 국회의원 선거 및 비례대표 자치구·시·군 의원 선거에서도 비례대표 시·도의원 선거와 같이 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 후보자 명부의 순위에 따라 홀수 순위마다 여성 1인이 포함되도록 하며, 위반 시 등록무효 사유로는 보지 아니한다.’라고 되어 있다. 광역 및 기초의원 비례대표직 홀수번 교호 순번제를 지키지 않을 경우, 선관위 등록무효 조항을 법 조문화하여야 한다.

제16대 총선과 제17대 총선의 경우 비례대표제 여성공천 할당제 30%가 정당법에 도입되었으나 할당비율을 지키지 않은 정당에 대한 제재조치가 없었기 때문에 당헌, 당규에 의무규정을 두지 않고 할당비율을 30%보다 낮게 하거나 당선 가능성이 낮은 후순위에 배치한 정당들이 있었다. 제16대 총선에서 비례대표제 30%를 지킨 정당은 한 정당뿐이었으며 당선된 비례대표 중 여성비율은 23.9%에 그쳤다. 그리고 지역구 광역의원 후보로 여성을 30% 이상 공천한 정당에게 보조금을 추가로 지급하기로 했음에도 불구하고 2002년 지방선거에서 전체 후보 등록자 중 여성비율은 2.6%에 불과했다. 또 제17대 총선에서는 비례대표 남녀교호순번제 조차 지키지 않은 정당도 있었다.

그리고 국고보조금을 비례적으로 삭감하는 방식이나, 당선 여성의원 수에 비례하여 국고보조금을 차등 지급하는 방식도 보완되어야 한다. 프랑스는 2001년 지방선거에서 지방의회 여성의원 비율을 10% 미만에서 단번에 47.5%로 높이는 비약적 발전을 이루어냈다. 그런데 이러한 프랑스 여성들의 약진은 2000년 각급 선거 후보에 정당이 남녀 각각 50%씩 공천하도록 규정하고, 이 비율을 지키지 않으면 그만큼 국가보조금을 삭감하도록 한 ‘남녀동수법’ (La parité) 때문에 가능한 것이었다.¹¹⁾ 프랑스는 이 ‘남녀동수법’을 통과시키기 위해 헌법 3조를 “법은 선출직 공무원과 선출직 의원직에 여성과 남성이 동등하게 진출하도록 한다.”로, 4조를 “정당과 정치집단은 법이 정한 조건하에서 이 원칙을 현실화하도록 노력해야한다”로 개정하여 하위법인 선거법이나 다른 법들이 여성의 공직진출을 유리하게 하는 할당 등을 규정할 때 논란이 생기지 않도록 하는 노력을 병행함으로써 여성할당제를 적극 실시하였다. 바로 권고 조항과 불이익에 관한 조항의 차이가 프랑스와 한국에서의 차이를 가져 온 것이다.

11) www.moge.go.kr, 2002년 6월 11일자.

2. 비례대표 의석 확대와 선정 절차 제도화

현재 공직선거 및 선거부정 방지법 제22조, 정당법 제31조에서 광역의회 비례대표직 50%를 여성에게 할당하도록 규정하고 있으나 비례대표 의석이 전체의석의 10.7%에 불과해 결과적으로는 5% 할당에 그치고 있다. 10.7%의 비례대표 의석비율은 정당명부식 비례대표제를 활용하고 있는 상황에서 정당의 표를 대표하기에 적은 숫자이며, 소수정당, 직능 대표, 여성 및 소외그룹의 진입과 정책선거를 발전시키기 위해서도 비례대표 확대가 바람직하다. 또 현재 국회의원의 비례대표 비율이 299명중 56명으로서 19%이므로, 지방의회의 경우도 국회의원 선거와 형평성이 맞도록 비례대표직을 확대해야 한다. 2005년 4월 정치개혁협의회에서 국회의원 선거와 관련하여 비례대표 99석을 주장한 것과 맥락을 같이하여 지방선거에서도 광역의회의 비례대표직과 선출직의 비율을 1:2로 상향조정하는 방안이 실현되어야 할 것이다.

그리고 정당법에 비례후보 리스트 선정과정에 대한 회의록 등을 첨부하여 후보를 등록하도록 명시함으로써 자질 있는 후보가 비례후보에 선정되도록 비례후보 선정과정의 민주성과 투명성을 높이기 위한 조치도 마련해야 한다.

3. 선출직 30% 여성공천 할당 권고 조항의 현실화

정당법 제31조 6항은 ‘전국 지역구 총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다.’는 권고사항만 명시되어 있어 2002년 지방선거에서 이를 지킨 정당은 하나도 없었으며, 여성후보 공천 비율은 3.1%에 불과했다. 선출직 30% 여성공천할당을 지키기 위해서는 적극적 조치로 이를 이행하지 않은 정당에 대해 국고보조금 50% 삭감과 비례대표 후보 명부를 중앙선거관리위원회가 받아들이지 않는 강도 높은 제재조치를 가해야 한다.

그리고 여성의 사회 참여가 일반화되었음에도 불구하고 정치참여가 부진한 이유로 꼽혀왔던 제반 문제점도 근절해야 한다. 제17대 총선에서는 1, 2차 공천 신청 마감 결과 여성 신청자는 한나라당 3.7%(27명), 민주당 4.5%(19명, 1명 중도하차), 열린우리당 3.2%(16명)에 불과했다. 이는 정치권에 대한 국민들의 불신과 염증, 공정한 공천 과정에 대한 신뢰 미약¹²⁾, 유권자의 성차별 의식, 정당의 여성에 대한 지원 부족 등 문제가 잔존하고 있음을 보여주는 것이다.

이와 더불어 여성계는 여성자치단체장의 경우 2002년 지방선거 당시 광역 0명, 기초 총 232개 지역구 중 부산시 남구와 해운대구 단 두 곳에서만 여성 단체장이 선출돼, 전

12) 2002년도의 한 조사에서 현직 지방의원의 84%, 지방자치단체장의 79%가 정당 공천제에 반대한 것으로 나타났다. 대한매일, 2002년 3월 19일자.

체 단체장 비율 중 0.86%에 그친 현실에서 자치단체장 후보에 최소한 10% 이상 여성을 공천할 것을 촉구하고 있다.¹³⁾ 특히 자치단체장은 지역주민이 낸 세금으로 예산을 편성하고 집행하는 등 지역살림에 있어 실질적인 권한을 행사하는 총 사령탑이라는 점에서 중요한 의미를 가지며, 선출직에서의 여성 배제가 매우 심각한 상황이라는 점에서 각 정당은 자치단체장 공천에도 여성 할당제를 실시하고, 여성단체장 후보자들이 본선에 이를 수 있도록 전폭적인 지원을 해야 할 것이다. 특히 2002년 지방선거에서 당선된 두 명의 여성단체장이 모두 당선 가능한 지역에서 전략적으로 공천된 사례임을 감안할 때, 각 정당은 여성 자치단체장 공천에 대해 강력한 의지를 가지고 전략공천 등 여성의 공천비율 10% 이상을 보장할 수 있는 다각도의 방안을 모색하고 적극적 지원을 아끼지 말아야 한다.

뿐만 아니라 현재 유권자 3,600만 명 수에 100원을 곱한 약 35억원의 ‘공직후보자 여성추천 보조금’을 200원을 곱한 약 70억원으로 상향 조정할 필요가 있다.

4. 공천심사와 경선제 보완

여성이 정당의 공천을 받는 것이 선거에 당선되는 것보다 더 어렵다는 주장¹⁴⁾이 있을 정도로 정당이 여성을 공천하지 않는 현실은 여성의 정치 세력화의 주요 저해 요인으로 지적된다. 또 당직자들이 여성에게 결코 더 적대적이지 않다는 주장도 있지만¹⁵⁾ 정당이 여성을 공천하더라도 당선 가능성이 없는 곳에 공천함으로써 희생양으로 삼는다는 주장¹⁶⁾도 제기되어 왔다.

특히 한국의 정당들은 지역성을 벗어나지 못하고 있는 관계로 지역에 따라 특정정당이 당선에 유리하다. 그럼에도 불구하고 정당들이 여성을 공천하는데 있어 소극적인 태도를 취해 왔다.¹⁷⁾

13) 생활자치, 맑은정치여성행동, “5·31 지방선거 여성단체장 후보 10% 이상 공천 요구”, (2005)

14) Susan Gluck Mezey, "Does Sex make a Difference? A Case Study of Women Politics", 『Western Political Quarterly』, (Dec. 1978), pp. 492-501.

15) Jean Graves McDonald & Vicky Howell Pierson, "Female Country Party Leaders and the Perception of Discrimination : A Test of the Male Conspiracy Theory", 『Social Science Journal』, (Jan. 1984).

16) Jo Freeman (ed.), 『Women : A Feminist Perspective』, (Mayfield, 1975).

17) 2002년 선거에서는 한나라당이 기초단체장에 여성 후보를 2명 공천해 모두 당선되었다. 직선 광역의원직에는 전체 공천자 540명 중 2.4%인 13명을 여성으로 공천하였으며 9명이 당선되었다. 한나라당은 1998년 선거에서는 10명을 공천해 2명이 당선되었다. 새천년민주당은 기초단체장으로 2명의 여성 후보를 냈으나 당선은 되지 못했다. 직선 광역의원 후보로는 전체 409명 중 2.9%인 12명을 여성으로 공천했으며 4명이 당선되었다. 민주당은 1998년 선거에서 17명을 공천해 12명이

2002년 지방선거의 경우를 보더라도 정당공천이 여성의 원내진출에 얼마나 중요한 변수가 되는지를 알 수 있다. 지역구 광역의원 선거의 경우 여성후보 48명 가운데 14명이 당선되었다. 그런데 낙선한 34명의 후보 중에서 무소속 후보는 1명만 당선되고 9명이 낙선하였다. 또 정당 공천을 받은 후보 중에서도 과반수 이상이 특정지역에서는 당선이 거의 불가능한 정당의 공천을 받았거나 신생정당의 후보였다. 이러한 문제를 해결하기 위해 지역구 총수의 30%를 여성으로 공천하여야 한다. 또 경선 때 여성 후보에게 득표 가산점제를 반드시 지키고, 신규·사고 지구당에는 여성을 우선 공천하며, 여성의원 수만큼 보조금을 추가로 지급하는 등의 강제조항과 보완책을 실현되어야 한다.

2002년 지방선거에서부터 도입된 후보 경선제는 선거문화의 변화를 표방한 것이었지만 그동안 정치적 장에서 제대로 훈련받고 경험을 쌓을 기회가 없었던 여성들에게는 단기간에 경선에서 승리를 이끌어 내기란 결코 쉽지 않은 일이다. 그리고 후보 경선이 정당 내 상향식 공천을 정착시켜 참여민주주의의 토대를 마련한다는 당초 의도와 달리 자발적 진성당원이 부족한 상황에서 선거인단 모집 및 동원을 위한 금품 살포 사례가 다수 발생하여 선거범죄가 발생하고 있는 현실과, 경선 과정에서의 지구당 위원장의 중립성 문제, 대의원 선출과정의 문제, 후보들의 대의원 확보를 위한 지나친 과열현상 등의 문제가 노정되고 있는 것은 여성들에게 큰 걸림돌이다.

이러한 문제는 각 당의 경선결과에서 나타나는데 2002년 선거에서 한나라당의 기초단체장 후보로 공천을 신청한 9명의 여성 가운데 공천을 받은 사람은 2명, 광역의원 후보 57명 중에는 7명에 불과하며 이것도 모두 합의 추대 형식에 의한 것이었다. 민주당은 기초단체장 후보로 나선 11명의 여성 가운데 2명이 경선에서 승리하여 공천을 받았으며, 광역의원 가운데는 6명이 공천을 받았으나 광역의원 모두가 경선을 통해 공천이 확정된 것은 아니었다.¹⁸⁾

따라서 여성의 정치 세력화를 위해서는 여성 후보자들이 본 게임에 나설 기회조차 얻지 못하게 만드는 후보 경선제의 개혁이 필요하다. 공천심사위원회에 여성 30% 이상 참여를 의무화하며, 제17대 총선에서 후보 경선(당원 경선, 국민참여형 경선, 여론조사 경선) 때 여성에게 득표수의 20%를 가산해주는 방안을 공직후보자 추천 규정에 명문화한 것, 경선과정 중 남, 녀 후보자가 동일 득표 시 여성을 후보자로 확정, 경선에서 여성이 2위를 차지할 경우 중앙당이 1위를 차지한 후보자와 함께 자격을 재심사하는 방안이 제기된 것, 지역구 당선 여성의원에게 3배의 정당보조금을 지원하겠다고 선언한 것 등은 여성의 장벽을 해

당선되었다. 이 외에도 민주노동당이 7명, 사회당이 5명, 한국미래연합이 1명의 광역의원 지역구 후보로 여성을 공천했으나 당선되지는 못했으며 무소속 1명이 당선되었다. 무소속은 기초단체장 후보로 4명이 출마했으나 모두 낙선했다. 비례대표는 한나라당이 22명, 민주당이 15명, 민주노동당이 9명, 자민련이 3명의 당선자를 배출했다. 기초단체장과 광역의회 여성 당선자들을 정당별로 보면 한나라당 33명, 민주당 19명, 민주노동당 9명, 자민련 3명, 무소속 1명이다.

18) 세계일보, 2002년 4월 24일자.

소할 수 있는 방안들로 더욱 구체적 논의가 있어야 할 것이다.

그리고 제17대 총선 당시 공천심사 과정에 서류심사, 면접, 집단토론이나 지역 여론조사 방법 등이 보완되기는 하였으나, 제한된 시간에 토론을 통해 후보들을 평가하는 문제나 지역 여론 조사도 조사가 이루어지는 시기나 방법 등이 명확하지 않은 점에 대한 불만을 야기되었다. 객관적 조사를 위해 여론조사 시기 및 방법 등을 공개하고 공인된 여론조사 기관을 통한 조사가 실시되어야 할 것이다.

이 외에도 주요 당직을 결정하는 인사부서에 여성이 참여하여 여성 정당원의 입장과 권리를 고려할 수 있는 조치가 수반되어야 한다. 여성을 공천하거나 당직에 임명하여 당에 기여하도록 하는 것은 당의 의지에 달려 있다. 정당 내 각종 당직에 여성할당제를 도입하고 이들의 정당 활동과 경력을 평가해 공천한다면 선거 때마다 여성 인물난을 여성 공천을 저조의 이유로 내세우는 악순환을 막을 수 있을 것이다.

5. 선출직 여성 기획 공천 확대

여성 기획 공천은 지역구에서의 여성 비율을 증대시킬 수 있는 효율적 방법으로 적극 활용되어야 한다. 이를 위해서는 여성 단수후보 추천 지역 선정, 공개토론으로 여성 우세 후보 선정, 여론조사로 여성 우세후보 선정, 여성 공천을 고려한 운영위원회에서의 재심의 방법 등을 활용할 수 있다.¹⁹⁾

여성 친화적 경선제도를 구축함에 있어 '선경선 후 중앙당 심사'제도를 도입하여, 여성 후보의 경우 30% 가산점을 부여하고, 중앙당에 추천하는 후보에 2~3인 이상 복수추천을 의무화하면서 여성 1인이 반드시 포함되도록 하는 방법도 실시되어야 할 것이다.

그리고 후보선정 과정에 있어 공정성과 투명성을 높일 수 있도록 각 정당의 중앙당 공천심사위원회 위원의 50%를 외부인사 및 여성으로 구성하는 규정을 당헌, 당규에 명시해야 할 것이다.

또한 공정한 경선관리를 위해 후보자 경선시기를 각 정당의 중앙당 차원에서 동시에 실시하는 방안과 경선비용을 정당이 부담하는 방안 등의 경선공영제가 적극적으로 검토되어야 한다.

이 외에도 각 정당들이 합의하여 한 선거구에 모두 여성 후보들을 공천하여 여성 당선자를 배출하는 방법도 도입해야 한다. 영국 노동당은 1993년 전당대회에서 노령으로 은퇴

19) 한 예로 제17대 총선에서 한나라당은 ① 여성 단수후보 추천 ; 박근혜(대구), 김상아(전남여수) ② 공개토론으로 여성우세후보 선정:김희정(부산), 이혜훈(서울) ③ 여론조사 우세후보: 김을동(성남), 전재희(광명), 양경자(도봉), 김영선(일산), ④ 운영위원회 재심의지역: 이혜훈(서울), 양경자(서울)의 방법을 채택함으로써 여성의원을 당선시킨 바 있다. 이계경, "2006 지방선거, 어떻게 준비할 것인가", 충남여성포럼, <2005 여성정치캠프 자료집>, (2005. 5)

하는 지역구 위원장과 당선 가능성이 높은 지역구 후보 공천에 있어 ‘여성으로만 이루어진 후보자 명단’ 작성을 결의하여 1997년 총선에서 여성을 우선적으로 공천한 결과 선거에서 승리하였을 뿐 아니라 여성 후보 155명 가운데 101명을 당선시킨 바 있다.

뿐만 아니라 여성계는 공직선거 및 선거부정 방지법 제23조와 관련하여 정치개혁특별 위원회에 기초의회의 지역구를 둘로 묶어 남녀 후보를 1:1로 선출하는 기초의회의 남녀동 반선출제 실시를 요구한 바 있다. 남녀동반선출제는 첫째, 현재 기초의회는 여성 진출을 위한 제도적 장치가 전혀 없는 상태에서 선거가 실시되어 2%대의 낮은 여성 대표성을 보이고 있다는 점, 둘째, 지역의 주된 생활자인 여성들이 지역 문제를 가장 잘 파악하고 있으며, 지역 학부모회, 환경모임 등 풀뿌리 조직에 활발히 참여하여 지역 조직 내에서 공적인 지도력을 발휘하고 있으므로 여성들이 지역 현안에 대한 주민들의 의견을 의회행정에 반영 하도록 해야 한다는 점, 셋째, 생활정치의 장인 기초의회는 주민들의 다양한 의사를 수렴할 수 있는 지역대표들로 구성되어야 본래의 취지를 달성할 수 있음에도 현재의 기초의회가 지역 현안에 대한 여성들의 의견을 제대로 수렴할 수 없는 구조적인 한계를 보이고 있다는 점, 넷째, 2개의 선거구를 하나로 묶음으로서 기초의회가 소지역주의를 극복하고 좀더 포괄 적이고 협력적인 관점에서 지역 문제를 해결할 수 있는 가능성을 제공할 수 있다는 점에서 제안된 것이었다. 20) 이는 ‘결과적·실질적 평등’을 달성하기 위한 적극적 조치라는 측면에서 위헌성을 최소화하는 방향에서 계속 논의되어야 할 것이다.

그리고 여성 정치인 인력풀을 확대하고 여성들이 공천을 받기 위해 자발적인 정당 활동 과 당직자로서 참여할 기회를 적극적으로 만드는 것도 필요하다.

6. 여성 당료에 대한 정당 지원 강화

여성의 정당 참여율은 민주주의와 직접적인 상관관계를 가진다. 따라서 정당정치에서 의 여성의 과소 대표성은 정치 참여의 시작부터 여성이 소외됨을 의미하는 것이다. 한국 주요 정당의 여성당원 비율은 전체적으로 50%가 넘는데 비해 여성당직자의 비율은 직책 에 따라 차이는 있으나 평균 10 - 20% 미만이다. 반면 선진 민주주의 국가일수록 여성의 정당 활동이 활발하며 당내 여성의 대표성 보장을 위해 당 운영기구에서도 할당제를 채택하고 있다. 호주 노동당은 전국집행위원회의 1/3을 여성에게 할당하고 있으며, 녹색 당은 창당 후 남녀 50% 비율 원칙을 당 운영에 반영한다. 그러나 한국의 경우 정당 지 도층의 보수적이고 남성 우월주의적 시각으로 여성의 당직 진출에 어려움이 많다. 그리 고 여성들은 여성국이나 여성위원회를 중심으로 활동하는 경향이 있어 주요 당무나 당정 운영에 있어 영향력이 미약하며, 여성 당료들이 공천과정에서 배제됨으로써 여성 의회

20) 한국여성단체연합, 한국여성정치세력민주연대 등, “정치개혁을 위한 지방자치 여성 참여 확대 방안”, (2005. 4. 14)

진출의 장애요인이 되고 있다. 따라서 각 정당은 여성당료들을 장기적으로 육성해 공천하여야 하며, 여성들도 적극적인 정당 조직 활동을 통해 정치적 역량을 키워 출마해야 한다.

그리고 정당들은 정당법에 명시될 수 있는 여성당직 할당제에 근거하여 사무총장 및 부총장, 정책위원회 의장 및 부의장, 국회상임위원회 위원장, 부위원장 및 간사 등 고위당직에 양성균형화 정책을 도입하고 고위당직 여성할당 30%를 제도적으로 보장해야 한다. 여성당직자의 지도력 향상을 위한 정당 내 프로그램을 다양하게 운영하고 여성 청년층에 대한 정당 인턴제나 여성정치인 인력은행을 운영하는 것도 적극적으로 하여야 한다. 뿐만 아니라 한국의 폐쇄적, 지역주의적 정당문화를 개혁하여 지역정당이 아닌 정책정당이 되도록 하는 노력도 병행되어야 할 것이다.

뿐만 아니라 이제는 여성정당 창당도 본격화할 시점이 되었다. 비록 활동이 오래 지속되지는 못했으나 한국 여성들도 미군정기에 대한여자국민당을 결성해 1946년 남조선 과도입법의회에 박현숙을 관선의원으로 배출한 적이 있다. 모든 선거에 대비하는 상설기구로서의 여성정치세력화 위원회를 구성하고 이를 사이버 정당 형태로 운영해 나간다면 창당 및 운영이 그리 어려운 일만은 아닐 것이다.

7. 정치자금법 개정과 여성정치발전비의 합리적 운용

정치자금법 제19조에서는 보조금을 지급받은 정당은 보조금 총액의 10%를 여성정치발전 기금으로 활용하도록 하고 있는데,²¹⁾ 이 비율을 점차 증대시켜 나갈 필요가 있다. 그리고 생활자치, 풀뿌리 민주주의 실천에 있어 기초의원들의 역할이 매우 중요하고, 여성 비율 증대가 필요하다는 점에서 국회의원 선거와 시도의회 의원 선거의 지역구 5% 이상을 여성에게 공천한 경우 여성추천보조금을 배분하는 것을 기초의원 후보의 경우에도 지급하는 것으로 확대해야 한다. 여성추천보조금은 경상보조금의 1/8에 해당하는 금액인데, 여성정치 발전을 목적으로 한다면 당선 여부와 상관없이 일정 수준의 득표율을 얻은 여성 출마자 전원에게 지원하도록 개선할 필요도 있다. 여성정치 발전을 위해서는 여성들이 선거에 출마하는 것 자체가 중요하며, 출마를 통해 선거운동 경험을 쌓을 수 있어 차기 선거에서 상향식 공천에 도전할 후보 경쟁력을 갖출 수 있기 때문이다. 또 선거 때마다 지원되는 선거보조금의 경우는 여성 10% 할당이 되어 있지 않는데 아직 정치

21) ◇ 2005년도 각 당 여성정치발전비 금액(경상보조금의 10%)

(단위:백만원)

지급 총액	열린우리당	한나라당	민주당	민주노동당	자민연
2,828	1,189	1,145	200	203	78
100%	42.21%	40.65%	7.13%	7.23%	2.78%

< 자료 : 중앙선거관리위원회 >

분야에서 약자인 여성 후보들을 위해 한시적으로 할당제를 도입할 필요가 있다.

또 대부분의 정당이 국고보조금으로 운영되고 있는 현실에서는 여성정치발전비를 타 용도로 활용하고 하는 유혹이 생길 수밖에 없다. 또 여성정치발전 목적사업에 대한 적절성에 대해 선관위에서도 명확한 유권해석을 내리지 못해 기금 운용에 있어 문제가 발생할 수 있는 여지도 있다. 따라서 여성정치발전비에 대한 정의를 보다 명확하게 하고, 운영에 관한 지속적인 모니터 활동이 이루어져야 한다.

뿐만 아니라 여성정치발전의 용도 범위에 대한 융통성이 제고되어야 한다. 현재 ‘정당에 둘 수 있는 유급 사무직원은 중앙당에는 100인[제38조(정책연구소의 설치·운영)의 규정에 따른 정책연구소의 연구원은 그 수에서 제외한다]을 초과할 수 없으며, 시·도당에는 총 100인 이내에서 각 시·도당별로 중앙당이 정한다.’는 정당법 제30조로 인해 당 차원에서는 직접 사업 추진으로 인한 실무력²²⁾ 보강이 절대적으로 필요한 상황이어서 여성정치발전비 집행에 어려움을 겪기도 한다. 또 전국 단위의 교육 워크숍은 숙박이 필수적인데 숙박, 식사, 교통비 등도 모두 비용처리 되지 않으며, 당원, 일반인 대상의 기타 프로그램도 선거법, 정치자금법 등으로 제한이 많아 다양한 활동을 하기가 어렵다. 한 예로 여성정치 발전을 위해서는 여성정치 인력 양성도 필요하지만 당내 여성조직 강화도 필요하고 문화사업에도 관심을 가져야 하는데 까다로운 회계처리 원칙과 선거법으로 인해 사업과 활동이 제한되기도 한다.²³⁾ 여성정치발전비는 일상적인 시기에는 당내 여성조직 강화와 온·오프라인 홍보, 정책개발 등에 사용하고 선거를 앞둔 시기에는 여성인력을 발굴, 양성하고 여성후보에 대한 직접 지원 등 선거 관련 경비로 쓰이게 된다. 따라서 기본 운영비 사용 등에 대해서도 보다 융통성 있는 완화 조치가 필요하다.²⁴⁾

22) 열린우리당의 경우 여성위 3인, 우리여성리더십센터 3인, 시도당 여성위원회 1인이 실무를 담당하고 있다.

23) 여성정치세력민주연대, “정당 국고보조금 중 여성정치발전비 집행 실적 및 계획” 토론회 자료집, (2006. 2. 23)

24) 국고보조금이 정치재단에 제공되는 독일의 경우 1/3이 인건비, 사무실 운용 등 기본운영비로 사용된다.

IV. 결 론

권력의 타락을 예방하기 위해 민주주의는 견제와 균형 장치를 강구하고 특정인, 특정 집단, 특정계급이 정치권력을 독점하지 못하도록 여러 가지 대비책을 마련해 왔다. 그 중에서도 중요한 것은 대의제를 담당하는 대표들이 사회 각 부문을 균형 있게 대표할 수 있도록 층원구조를 합리화하는 일과 권력이 특정 사회 세력에 독점되거나 과도하게 편중되지 않도록 하는 제한장치 및 유인책을 마련하는 일이었다. 왜냐하면 소수집단의 대표성이 어느 정도 확보되어 있는가의 문제는 권력의 정통성과 민주주의 발전에 있어 필수적인 요건이 되기 때문이다.

또한 정치의식이나 정치문화를 변혁시킴으로써 얻을 수 있는 정치적 효과에 비해 제도 개선을 통해 창출할 수 있는 정치적 효과는 단 기간에 이루어 낼 수 있을 뿐 아니라 보다 직접적이기도 하다. 이 때문에 우리나라에서도 여성의 정치 세력화와 관련하여 법적, 제도적 측면에서의 논의들이 있어 왔다. 그러나 법적, 제도적 개선이란 기존의 제도를 통해 상당한 기득권을 확보한 집단이나 정당간의 합의가 필요하다. 따라서 이미 이루어진 논의들에도 불구하고 아직도 실현되지 않은 제도적 문제들은 여전히 남아 있다.

비록 한국 여성의 정치 참여에 대한 인식과 참정권 투쟁이 서구에 비해 시기적으로 뒤쳐지긴 했지만 이제는 성 인지적 관점에서 정치를 바라보는 인식의 정도도 선진국 못지않다. 그리고 이미 새로운 정치학으로서의 성 정치학(Gender Politics)에 관한 많은 이론과 연구 업적들이 누적되어 왔다.

그런데 문제는 그 동안 성 인지적 관점에서 정치를 분석하고 이론화해 왔던 많은 노력들이 아직도 현실 정치의 장에서는 여전히 제대로 자리매김 되지 않고 실천되지 못한 채 늘 그 문제점들을 답습하고 있다는 것이다. 그리고 여성의 정치 세력화를 저해하는 요인들이란 다름 아닌 우리나라 정치 발전의 낮은 수준과 직결되어 있는 것들이다. 2006년 지방선거를 계기로 말만 요란한 정치개혁이 아닌 진정한 정치 개혁과 양성평등이 이루어지기를 기대한다.

■ 참고문헌 ■

- 장공자 외, 『새로운 정치학』, (인간사랑, 1998)
- 김정숙(편), 『여성과 정치 (II)』, (한국여성정치문화연구소, 1997)
- 손봉숙, 박의경, 『한국민주주의와 여성정치』, (폴빛, 2000)
- 손봉숙, 조기숙, 『지방의회와 여성엘리트』, (집문당, 1995)
- R. 달시, 수잔 웰크, 자네트 클라크(저), 김현자, 주준희(역), 『여성, 선거, 의회진출』, (한국여성개발원, 1990)
- 한국여성개발원, 『해방 후 한국여성의 정치참여 현황과 향후 과제』, (2001 연구보고서 210-4)
- 여성단체협의회, 『UN 여성 10년 평가』, (1985)
- 중앙선관위, 『6.13 지방선거 당선자 통계』, (2002)
- 중앙선관위, 『제16대 국회의원선거총람』, (2000)
- 중앙선관위, 『지방의회의원선거』 (2004)
- 여성정치세력민주연대, “정당 국고보조금 중 여성정치발전비 집행 실적 및 계획” 토론회 자료집, (2006. 2. 23)
- 손혁재, “2006년 지방선거와 여성”, 『2006년 지방자치단체선거 여성후보자 교육 자료집』, (한국여성정치연맹, 2005. 10)
- 김수영, “열린우리당의 2006년 지방자치단체선거 여성참여 확대를 위한 제도개선 방향”, (2005)
- 신계용, “한나라당의 2006년 지방자치단체선거 여성참여 확대전략 및 양성평등 정책”, (2005)
- 신운순, “민주당의 여성 우대 정책 변함없다.”, (2005)
- 장지화, “민주노동당의 여성정책 및 지방자치단체선거 전략”, (2005)
- 여세연, “2006 지방선거 선출직 여성할당 강제에 관한 민주노동당 중앙위원회 결정을 환영한다.”, (2005. 7. 4)
- 생활자치, 맑은정치여성행동, “5.31 지방선거 여성단체장 후보 10% 이상 공천 요구”, (2005)
- 한국여성단체연합, 한국여성정치세력민주연대 등, “정치개혁을 위한 지방자치 여성 참여 확대 방안”, (2005. 4. 14)
- 충남여성포럼, <2005 여성정치캠프 자료집>, (2005. 5)
- 김경숙, “여성 정치세력화의 문화적, 제도적 저해요인 분석”, 『한국정치학회 추계학술대회 자료집』, (한국정치학회, 2003)
- 김경숙, “지역과 성의 정치학”, 『한국여성학회 심포지움 자료집』, (한국여성학회,

- 2004)
- 김경숙, “제17대 총선과 여성- New Trend의 명과 암”, 『시대의 논리』, (2004)
- 김경숙, “6·13 지방선거 분석-여성의 정치참여를 중심으로-”, 『충북여성정치세력민주연대 창립기념 세미나 자료집』, (충북여성정치세력민주연대, 2002)
- 조현옥, “여성의 참여 없는 정치 개혁 없다.”, 여성총선연대 토론회 자료집, (2003)
- 엄태석, “6·13 선거와 여성”, 한국여성정치세력민주연대, (2002),
- 김원홍 · 김혜영 · 김은경, “정당의 여성공천할당제 활성화 방안”, 『2002 연구 보고서 210-6』, (한국여성개발원, 2002),
- 박찬욱, “국회의원 선거구제와 선거구 획정방식의 개혁방안”, 『국가전략』, (1997)
- 조기숙, “새로운 선거구 제도 선택을 위한 시뮬레이션 결과”, 『의정연구』, (1998)
- 장훈, “한국 선거제도의 현실과 개혁”, 『의정연구』, (2000)
- 백영옥, “여성 후보에 대한 유권자의 태도”, 한국여성정치연구소 학술세미나 발표논문, (1989)
- David Buttler & Freeman Jennie, 『British Political Facts 1900-1967』, (London, 1968)
- Freeman (ed.), 『Women : A Feminist Perspective』, (Mayfield, 1975).
- Janet A. Flammang (ed.), 『Pol. Women』, (Beverly Hills : Sage Publications, 1984)
- IPU, 『Men and Women in Politics : Democracy Still in the Making, a World Comparative Study』, (Geneva : IPU, Jan. 1997)
- 『Western Political Quarterley』, (Dec. 1978)
- 『Social Science Journal』, (Jan. 1984).
- www.moge.go.kr, www.nec.go.kr
- <http://blog.nater.com/adera/40021285093>

여성단체의 지방선거 지원활동

조 현 옥 (여성정치세력민주연대 대표, 정치학 박사)

1. 들어가는 말

여성운동을 “여성의 제한된 영역과 남성의 확장된 영역의 차이”를 인식하고 이 차이를 극복하려는 시도로 규정한다면,(O'Neill 1969, 17) 여성의 참여가 가장 부진한 정치영역에서 여성들이 가지고 있는 정치적 역량을 스스로 인식하고 그 영향력을 확대해 나가려는 시도인 정치세력화는 이미 여성운동의 기본적 영역이라 할 수 있다. 그러나 이 정치세력화의 구체적인 표출 중의 하나인 여성들의 정치권 진입은 전통적으로는 정치의 장이 아니라는 이유에서 또 1987년 이후 여성운동이 민주화운동과 연대하여 활성화된 이후에는 독재정권에 대한 거부감에서 정치권 진입을 원천적으로 이슈화하지 않고 있었다.

한국에서 여성의 정치참여 확대 운동은 지방자치 시대와 그 궤를 같이 한다. 1990년대 이후 문민화시대와 지방자치시대가 열리면서 개인적 진입이 아닌 여성의 이익을 대변하는 세력으로서의 참여라는 면에서 여성의 정치세력화가 여성운동의 주요한 활동과제로 떠오르기 시작하였다. 그 후 지방선거와 총선을 거치면서 여성의 정치참여 확대 운동은 활성화되었으며 그 성과도 거두었다.

이러한 참여운동의 주체는 여성단체들이다. 여성단체들은 여성운동의 이슈를 구체화시키고 직접 실행하는 단위라 할 수 있다. 역시 각 선거에서 여성후보들을 지원하고 여성 유권자들로 하여금 정치에 관심을 가지고 참여토록 하는 활동도 여성단체들의 활동을 통해 활성화 되었다. 여성단체들의 활동은 시민단체로서의 역할도 가지고 있지만 그 기원을 보면 기본적 정치권인 투표권을 얻기 위해 투쟁했던 참정권 운동으로 거슬러 올라갈 수 있다.

다음에서는 여성단체의 정치참여 운동의 기원을 여성 참정권 운동의 역사에서 찾아보며 그러한 바탕위에서 지방선거에서의 여성단체들의 활동을 살펴봄으로써 여성정치세력화 운동의 흐름과 지방정치에 여성들의 영향력을 가늠해 보고자 한다.

II. 여성 참정권 운동의 역사

여성의 정치참여 확대 운동의 기원은 여성의 참정권 운동에서 찾을 수 있다. 프랑스 혁명에서 여성들은 정치적 권리를 주장하였으며, 미국과 유럽에서도 여성이 투표에 참여할 수 있는 권리를 주장하는 운동이 여성운동의 중심이 되었다. 여성의 권리를 옹호하는 논문이 발표되고¹⁾ 여성참정권을 주장하는 단체들이 생겨나면서 여성운동은 점차 성장해 나가기 시작했다.

참정권운동으로서의 여성운동은 미국사례에서 명확히 볼 수 있다. 미국에서의 여성운동은 1830년 노예폐지 운동에 여성이 참여하면서 시작되었으며 미국 시민전쟁 후에 흑인에게 허용된 정치적 권리가 여성에게는 허용되지 않으면서 참정권 운동으로 집중되었다.²⁾ 영국에서는 1840년대부터 중류계급 여성들 사이에 여성주의적 인식이 확산되어 1918년에 나이 30세 이상의 여성이 투표권을 가졌고 둘째 단계는 1928년에 모든 성인 여성이 투표권을 가질 수 있었다. 현재 여성의 참여율이 가장 높은 북구는 1880년대에 가서 여성운동이 활성화되기 시작하였다. 스웨덴과 덴마크에서는 여성들은 경제적 권리-결혼생활에서의 재산과 고용의 기회-를 옹호하는 캠페인으로 시작하였으나 세기말에 가서는 헌법적 개혁의 조류를 따라 투표권 요구운동으로 전환되었다. 핀란드와 노르웨이에서는 여성을 정치화시킨 것은 민족적 투쟁이었고 이들 국가는 제1차 세계대전 이전에 여성에게 투표권을 부여한 유일한 국가가 되었다. 이러한 1차 여성운동 즉 참정권운동을 중심으로 하는 여성운동의 동기는 산업주의의 등장, 그리고 평등이라는 새로운 이데올로기와 결합된 여성의 사회적 위치의 변화 등으로 설명할 수 있다. (비키 렌달, 250) 구드는 이를 “개인의 권리와 책임성에 대한 본연의 프로테스탄트 개념이 여성으로 점진적, 논리적 철학적으로 확장된 것”이라고 규정하고 있다.(Goode 1963, 56) 초기 여성운동가들이 다른 관심사를 제외한 채 여성의 권리, 특히 참정권 운동에 초점을 맞추었지만 여성의 참정권이 노동법이나 매춘 규제와 같은 특정한 정책을 향상시킬 수 있는 도구로 활용될 수 있다는 점을 인식하였다.³⁾

1) 여성문제에 대한 최초의 논문은 1792년에 발행된 메리 울스톤 크래프트의 여성권리의 옹호 (*Vindication of the Rights of Women*)를 꼽는다.

2) 이 참정권운동을 주도한 단체들은 전국여성참정권연합(NWSA: National Woman Suffrage Association)과 미국여성참정권연합(AWSA: American Women's Suffrage Association)등이었다. 1880년대에 이르러 NWSA는 AWSA와 합하여 전미여성참정권연합(National American Women's Suffrage Association)을 결성하여 여성의 참정권을 얻는데 주력하였으며 1920년 여성에게 주 단위 선거 뿐만 아니라 전국선거의 투표권을 부여한 수정헌법 제 19조의 통과를 보장하게 되었다.(비키 렌달, 244-6)

3) 참정권운동의 성공은 여성교육의 확대를 불러왔으며 기혼여성과 미혼모의 권리가 향상되었다. 또 여성과 어린이를 대상으로 한 복지가 영국과 미국에서 확대되었으며 가장 중요한 영향은 평등한 대우에 대한 여성의 주장에 정당성을 부여할 수 있게 되었다. 그리고 참정권을 획득한

초창기의 참정권 운동이 동등한 투표권을 얻기 위한 투쟁이었다면 2기 참정권 운동은 형식적인 정치적 평등 속에 숨겨져 있는 불평등과 정치적 소외를 타파하기 위한 운동이다. 미국에서는 1960년대 초 여성이 형식적인 참정권을 얻기는 하였으나 그 지위와 기회에 있어서 불평등이 여전히 폭넓게 존재한다는 것을 문제화하기 시작했다.⁴⁾ 1966년에는 전미여성조직(NOW)이 형성되었으며⁵⁾ 1971년에는 전미여성정치연맹 (NWPC: National Women's Political Causus)이 설립되어 국가적 그리고 주정부 차원의 정치제도에 여성의 참여를 진작시키는 운동을 하고 여성의 지위에 대한 연방 차원의 법안을 위한 로비활동도 하였다.

여성단체들이 여성운동의 핵심에 확고히 서 있었으며 여성운동의 간판 역할을 하였다.(Bouchier 1983, 139) 특히 에밀리 리스트(EMILY LIST: Early Money is Like Yeast)나 위시(WISH: Women in the Senate and House), 전국여성기구(National Organization for Women), 정치행동위원회(PAC)등의 단체는 여성후보명단을 작성하고 기금을 모아서 여성후보들의 선거자금을 지원하는 구체적이고 실질적인 선거운동을 벌이고 있다. (김경애, 2002)

영국에서는 여성주의자들이 노동당에서 참여하면서 여성의 참여 및 권익증진을 위해 활동하였으며,⁶⁾ 여성의 대표성이 비교적 높은 북구국가들이나 유럽국가들은 오히려 여성조직의 활동은 활발하지 않은 채 여성의 대표성 제고를 위한 운동은 주로 정당 내와 다른 정치기구에서 전개되었다. (최수경, 1998, 453) 독일의 경우 1980년대 이전까지 여성의 국회에의 참여는 10%대에 머물렀으나 1980년에 창당된 녹색당에서 여성할당제 50% 등 여성주의를 표방하는 정책을 내걸고 유권자들의 호응을 얻으면서 기존정당으로도 과급되어 여성의 대표성이 급격하게 증가되었다.

이처럼 서구국가들의 여성참여 확대를 위한 참정권운동은 기본적인 투표권을 얻기 위한 1기 운동과 내용적인 참여확대를 위한 2기 운동으로 구분되며, 2기 참정권 운동은 정치구조의 유형에 따라 여성단체에서 또는 정당내의 여성들에 의해 수행되었다. 자유주의

후에는 참정권 주장의 타당성 보다는 여성 참정권의 의미에 대해 논하게 되었다. 비키 렌달, 255쪽 참조할 것.

- 4) 1961년 여성국의 국장이었던 에스더 피터슨의 제안에 따라 케네디 대통령이 여성지위위원회 (Commission on the Status of Women)를 설치한다. 이 위원회에서는 미국여성 이라는 보고서를 작성하였는데, 이 보고서에는 여성의 지위와 기회에 있어서 불평등이 여전히 폭넓게 존재한다는 것을 자료화 하였고 1964년에는 고용에서 차별을 금지시킨 새로운 시민권법에 제7조에 성이라는 기준이 추가되었으며 이 법의 집행을 위해서 평등고용기회위원회가 설치되었다.
- 5) 「여성의 신비」 작가인 베티 프리단에 의해 주도되었다. 이 단체는 평등권 운동에서 시작하긴 하였으나 낙태의 합법화도 요구하는 등 급진적인 요소를 띠고 있었다.
- 6) 1980년대 초까지 노동당이나 보수당 모두 여성당원이나 유권자에게는 관심이 없었으나 1980년 민주사회당의 창당으로 정당 간 경쟁이 증가하고 여성의 대표성이 증가하기 시작하였으며, 노동당, 자유당, 사민당은 의원 후보자 명단에 여성쿼터제를 도입하였다.(이승희, 1998, 431-2)

성향이 강한 미국이나 영국은 여성단체 중심이고, 사회주의적인 성향의 북구, 유럽국가는 정당이나 국가를 중심으로 참여운동이 활성화되었다.

여성들을 의회로 진출시키기 위한 활동은 기금마련과 정당이나 정부에 압력을 넣는 전략을 채택하고 있는데, 이는 조직과 재정을 필요로 하는 선거에 여성이 진입할 때 가장 필요한 방법이기 때문이다. 할당제등의 제도개선을 통해 여성의 진입을 용이하게 하며, 선거에 임하는 여성들에게 기금을 모아 재정적으로 후원하는 방법은 여성인재 발굴과 참여확대에 필수적인 요소일 수 있다. 또 하나 여성들의 참정권 운동의 특징은 광범위한 연대에 있다. 여성운동과 행정부, 정당의 여성들과의 연대 뿐만 아니라 유럽의 경우 유럽 연합국가 간의 연대가 여성의 참여를 확대시키는데 주요한 역할을 하고 있다. 즉 여성들은 기존 정치권에 대한 저항이라기 보다는 가부장적 남성체계에 대한 저항이라는 면에서 일반적인 시민운동에서는 찾아보기 힘든 정부나 정당등과도 연대의 가능성을 열어 놓고 있다.

III. 지방자치에서 여성의 참여 확대를 위한 여성단체의 활동들

1. 기원 및 활동의 주체들

한국에서 참정권은 건국과 함께 자동적으로 주어졌기 때문에 한국의 여성운동은 참정권 운동을 그 기원으로 갖지는 않는다. 한국의 여성운동은 1970년대에는 가족법 개정이 중심과제였고, 인권운동, 여성노동운동에 대한 지원이 있었으며 1980년대에는 권위주의 정부에 저항하는 민주화운동과 맥을 같이 하며 성폭력과 성상품화 반대운동, 지역탁아운동, 여성문화운동 등(이효재, 1989, 6)을 주요과제로 하였다. 이처럼 여성운동은 사회, 경제, 문화 각 분야에 걸쳐서 주제를 넓혀가고 있었으나 정치권에서의 여성의 대표성 확보에 대해서는 정권자체를 인정하지 않는 토대위에서 거부적인 시각을 가지고 있었다. 따라서 여성정치인은 개인적인 경로를 통해서 기존 정당에 의해 선택되어지는 방법이었으며, 운동이나 여성단체 차원에서의 대표성 제고 활동은 없었다고 해도 과언이 아니다.

한국에서 여성운동이 다양해지고 활성화되면서 여성의 정치적 참여에 대한 인식이 싹트기 시작한 것은 1987년 이후 일반적인 시민운동이 다원화되고 제도권 내에서의 운동으로 확산된 것과 맥을 같이 한다. 국내적으로는 1990년대의 민주화의 진전 및 1993년 문민정부 출범이후 여성운동이 '참여의 정치'와 '여성의 주류화와 세력화'를 주요 담론과 전략으로 설정한 것이 중요 배경이 되었으며,(윤정숙, 2002, 321)이는 국제적으로는 1995년 제4차 북경여성대회 이후 각국에서 성평등한 사회의 실현을 위해 공통적으로 성

주류화(gender mainstreaming) 전략을 채택한 것과 맥락을 같이 한다. 북경대회에서는 “정치적 결정과정을 포함한 모든 의사결정과정에 동등한 참여는 민주주의와 사회정의 실현의 전제이며 여성의 이해와 관심을 고려하기 위한 필수적인 조건”으로 선언하고 이를 위한 전략과 행동목표를 강령으로 채택하였다.

여기에 또 하나의 중요한 변수로 지방자치의 재개를 들 수 있다. 1991년부터 부활된 지방자치는 생활정치가 중심이 되는 장으로 여성들이 참여해야 한다는 명제가 힘을 얻기 시작했다.

진보적 여성운동의 중심체인 한국여성단체연합(이하 여연)은 1994년도에 '지방자치와 여성의 정치참여 확대'를 중점사업으로 정하고 제2기 지방선거에서 여성의 참여율을 20% 달성할 것을 목표로 정하였다.⁷⁾ 이처럼 1990년대부터 여성의 정치세력화를 위한 여러 가지 사업은 여성단체의 주요사업으로 책정되며 특히 선거를 통한 여성들의 정치제도권으로의 진입은 여성단체 활동의 중심과제로 설정되는 경향을 보인다.⁸⁾ 이처럼 기존 단체들의 정치참여에 대한 관심과 함께 1990년대 이후에는 여성의 정치참여 확대와 여성의 대표성 증진을 주요 목표로 활동하는 단체들이 설립되기 시작하였다. 30여년의 역사를 가진 한국여성유권자연맹(1969)을 비롯하여 한국여성정치문화연구소(1989), 한국여성정치연구소(1990), 한국여성정치연맹(1991), 부산여성정책연구소(1992), 의회를 사랑하는 사람들(1998), 여성정치세력민주연대(1999·이하 여세연) 등의 단체들이 조직되었고, 여성단체들의 협의체인 한국여성단체협의회(이하 여협)에는 '여성정치지도위원회'가 여연에는 '여성정치발전센터'가 부설되어 정치참여에 관한 활동을 맡기 시작하였다. 이는 여성의 정치참여가 여성권익을 위한 중요한 주제로 부상했으며, 여성운동도 백화점식으로 여성문제 전체를 아우르는 것이 아닌 전문화되고 특화되기 시작했음을 의미한다. 또 각 정당 내에서 여성위원회가 설립되고 여성의원의 수가 증가함에 따라⁹⁾ 여성당원들에 대한 정치교육, 당내에서 여성의 세력모으기, 여성의 진입을 위한 제도개선 등이 논의되기 시작한다.

7) 여연은 이러한 사업의 논리적 근거를 "첫째, 우리사회의 민주발전, 특히 생활정치를 구현하기 위해서 지방자치가 매우 소중한 제도라는 점이며, 둘째, 생활의 주체자인 여성들의 적극적인 참여 없이는 생활정치가 온전하고 뿌리내리기 어렵다는 것을 절실히 깨닫고 있기 때문이다"라고 설명하고 있다. (이미경, 1994, 1)

8) 이는 2000년 6월 WEDO(Women's Environment and Development Organization)에서 시작한 캠페인과도 연관된다. 이 캠페인은 모든 영역의 정책결정에 여성참여 증대를 목적으로 하는 하며, 구체적으로는 2003년까지 내각, 사법부와 지방정부에 여성 30%, 2005년까지 50%의 진출을 설정하고 있다. 이 캠페인은 단지 수적인 동등 뿐만 아니라 남성중심적인 정치구조 관행, 제도와 문화의 변화를 지향하며 각국에 '리더십의 얼굴을 바꾸기 위한 수적인 목표설정을 요구하고 있다.

9) 여성의원은 15대까지는 전체의원의 3%정도에 그치고 있었으나 2000년 16대 선거에서는 273명 중 16명으로 증가하였고 17대에서는 전체 199명 중 39명으로 13%로 증가하였다.

2. 활동의 정당성

지방선거에서 여성단체들이 적극적인 여성의 대표성 제고와 여성유권자운동을 벌이는 정당성은 두 가지로 요약될 수 있다.

우선은 지방정치에서 여성의 저대표성을 극복하여 양성평등한 지역정치를 실현하며 나아가서는 지방자치의 활성화를 꾀한다는 점이다. 지방자치는 생활정치의 중심이라는 슬로건을 내걸고 시작되었지만 정작 지역의 주체이며 생활정치의 주체인 여성들이 배제된 상태에서 지방정치는 지역 토호세력이나 유지들의 사랑방으로 전락되었다는 비판을 받았다. 지방정치의 민주성을 회복하며 활성화를 꾀하기 위해 여성의 참여는 필수적이다. 또 이는 51%를 차지하는 여성유권자의 대표성이 3%정도에 머무르고 있다는 점에서 민주주의의 원칙에 위배된다는 점도 지적할 수 있다.

또 하나의 근거는 사회가 다원화 함에 따라 각각의 이익과 관심도 다양해지고 있는 현대사회에서 여성들의 이익을 대변해 줄 대표자는 여성이어야 한다는 논리이다. 즉 여성들이 선거권과 피선거권을 포함하는 참정권을 얻음으로써 형식적으로는 완벽하게 정치참여의 기회를 보장받고 있으나 내용적으로 볼 때 피선거권에 있어 남성들에 비해 지극히 저조한 현실에 대한 인식과 남성들이 여성을 대의함으로써 여성의 권익이 제대로 대변되지 못하는 현실을 타개해야 한다는 당위성을 가지고 있다.

3. 활동의 유형

지방의회 선거에서 여성단체 활동의 범주는 일상적으로 유권자나 청소년들을 위한 다양한 교육활동과 법·제도·정책개선에 대한 활동들이 이루어지고 있으며 선거국면에서는 직접적인 후보전술이나 교육 및 유권자 운동, 후보지원활동으로 구분해 볼 수 있다.

1) 정책평가 및 제언활동

여성단체의 여성정책 관련사업은 지속적인 여성단체의 활동과제 중의 하나이나 정치권에 대한 압력, 특히 인적구조 개선을 위한 시도라는 점에서 볼 때 정치참여 확대 운동으로 볼 수 있다. 이 활동이 갖는 의미는 우선 단체장이나 광역의원들의 여성관련 공약 내지는 정책을 제대로 수행하고 있는가에 대한 평가, 여성정책을 공약으로 내 걸지 않은 후보에 대한 압력과 또 후보들에게 여성관련 공약을 지원하는 역할이다.

정책평가사업의 구체적인 내용을 보면 2002년 여성단체연합에서 실시한 16개 광역시도의 여성정책평가를 들 수 있다. 평가방법은 지자체 여성정책 평가틀을 작성하여 각 광

역시도별로 지자체 여성정책 평가 활동을 벌였으며 이를 비교 평가한 후 기자간담회를 개최하였다.

또 5월에는 지방자치선거 여성이 행복한 생활자치 10대 과제를 발표하고 공약요구활동을 벌였다. 이는 위에서 실시한 16개시도 여성정책평가 결과를 바탕으로 10대 과제를 선정하였으며, 각 지역단체에서는 지역특성에 맞추어 지방자치 10대 과제를 발표하고 공약요구활동을 벌였다. 10) 이러한 평가사업은 정부 정책에 왜 여성주의적 인식이 필요하며, 나아가서는 여성정치인의 필요성을 역설하는 작업이기도 하다.

이러한 공약 사업은 2006년에도 이어져 지방선거에 여성의 진입을 지원하기 위해 구성된 생활자치 맑은정치 여성행동¹¹⁾에서는 11대 공약 지침을 마련하고 이 지침을 기준으로 하여 광역단체장 및 기초단체장의 후보자 토론회를 기획하고 있다.

11대 공약 지침은 다음과 같다.

1. 보육시설 이용 아동의 50%이상이 국공립시설을 이용할 수 있도록 시설을 확충해야 한다.
2. 학령기 아동의 보호 및 교육지원을 위한 조례를 제정해야 한다.
3. 우리 아이들의 안전한 먹거리를 위해 우리농수산물 사용, 직영급식, 무상급식 등 3대 원칙에 맞는 학교급식조례를 제정해야 한다.
4. 여성장애인의 여성·장애·빈곤 등 중첩된 차별을 고려해 전문적인 지원 시스템을 갖춘 ‘여성장애인 종합지원센터’를 설치 운영해야 한다.
5. 노령인구에 대한 사회적인 돌봄을 실현하기 위해 공공 노인요양시설과 재가서비스를 확충해야 한다.
6. 성매매업소 집결지역에 대한 폐쇄정책을 실시하고, 성매매 여성들의 안전한 이주·주거·생계를 보장하기 위한 지원책을 마련해야 한다.
7. 성폭력·가정폭력, 성매매 방지와 예방을 위해 ‘여성폭력방지지역협의체’ 구성을 위한

10) 10대 과제의 내용은 방과 후 보육시설 설치비 및 교사인건비 지원, 공보육을 위한 보육예산 확충 등 지역특성에 맞는 보육조례의 제정, 둘째, 성매매 실태조사 및 예방, 성매매업주 단속을 위해 지방자치단체장 직속으로 성매매방지특별기구의 설치, 셋째, 지역특성에 맞는 급식조례 제정, 넷째, 러브호텔, 유흥주점 등 학교 주변의 청소년 유해환경의 규제 및 안전한 교육환경 조성 다섯째, 지방자치단체 내 여성국 설치, 여성예산 확대, 공무원의 성평등교육 실시를 통해 지자체 안에서의 성주류화 실시, 여섯째, 5급 이상 여성공무원을 확대하고 부자치단체장 중 1인을 여성으로 임명할 것, 일곱째, 한부모지원센터의 운영, 여덟째, 지역주민 건강실태조사를 통해 건강관리종합대책을 수립하고 여가, 헬스 등 생활체육을 위한 시설을 확충하고 저렴하게 이용할 수 있도록 할 것. 아홉째, 공공일자리 창출과 여성고용의 확대, 열 번째, 인권교육, 성교육을 실시하고 성폭력, 가정폭력, 성매매 피해자의 정서적 치료와 경제적 자립을 지원하는 예산을 확충할 것 등이다.

11) 생활자치 맑은정치 여성행동은 2005년 10월 여성단체연합, 여성민우회, 여성의전화연합, 여성정치세력민주연대, 지역여성단체 등 77개의 여성단체가 모여 2006년 지방선거에서의 여성참여 확대, 여성유권자캠페인 등을 목적으로 구성한 연대체이다.

조례를 제정해야 한다.

8. 지역별 가족실태 조사를 통해 가족유형별로 요구되는 정책지원방안을 마련하고, 한부모·국제결혼가족 등에 대한 지원을 확대해야 한다.
9. 빈곤 여성의 소득과 돌봄 노동 지원을 위해 양질의 사회적 일자리를 창출해야 한다.
10. 공공임대주택 공급을 늘리고 임대료를 소득에 따라 차등 부과해야 한다.
11. 지방자치단체는 부자치단체장 1인을 반드시 여성으로 임명하고, 여성관련 예산을 확대하는 등 성인지 정책을 적극적으로 도입해야 한다.

2) 제도개선을 위한 건의 및 압력활동

지난 10여 년 간 여성의 정치참여를 위한 여성단체의 활동 중 가장 지속적이고 성과가 큰 것으로 할당제 도입 요구를 꼽을 수 있다. 제2기 지방선거를 앞둔 1994년 여협, 여성유권자연맹, YWCA 등 56개 단체들이 "이념과 성격을 떠나 사회 각 분야의 여성 비율을 높여야 한다"는 공감대를 형성하여 '할당제 도입을 위한 여성연대'를 결성하였다. 2000년까지 지속된 이 운동의 결과로 16대 국회의원 선거를 앞둔 2000년 2월 비례대표 여성후보 30% 할당을 정당법에 포함시킬 수 있었다. 강제의무조항이 없고 구체적인 방식을 포함하지 않은 한계는 있었지만 이는 여성할당의 제도화로 해방이후 여성운동의 정치참여 활동 중 가장 대표적인 성과이다. 이 결과 16대 총선에서 비례대표 11명을 포함한 16명이 당선되어 역대 최다 여성의원인 배출되었다. 이와 같은 범여성계의 연대활동이 가능하였던 이유는 우선 할당제의 필요성에 대한 공감대가 형성되었기 때문이다. 현재와 같은 남성중심적인 정치구조와 비민주적인 정당구조 아래서는 여성의 정치대표성을 확대하는 것이 거의 불가능하다 라는 전제하에 소수가 영향력을 발휘할 수 있는 최소한의 숫자인 임계량 30%의 달성 및 이를 위한 할당제 실시가 여성운동계의 우선전략이라는 강한 공감대를 형성하였기 때문이다.(윤정숙, 331-332)

또 이러한 제도개선을 위한 여성단체들의 활동에서 인지할 점은 여성운동이 정당의 영향력을 인식하고 있다는 점이다. 정당은 민주정치의 핵심적 주체이며 후보 추천과 후보들의 당선을 돕는 기능을 하기 때문에 남녀의 정치적 평등이 제도화 되어야 할 곳이 바로 정당이라는(백영옥, 1998, 145) 인식 아래 정당 내에서 여성들이 어떠한 위치에 있는가, 정당이 여성의 참여를 위해 어떠한 정책을 가지고 있는가를 여성 참여의 주요 변수로 두기 시작한다.

여성할당제 정착에 대한 노력은 2002년 6.13 지방선거를 앞두고도 계속되었다. 정치개혁법의 내용에 비례대표와 지역구 공천에 여성할당제가 규정되도록 하기 위해 여성단체들은 각 정당 내의 여성국, 여성위원회와 연계하여 정치개혁특위에 압력을 가하는 활동을 하였다. 여성단체들은 비례대표 50%, 지역구 공천 30% 여성할당 등을 주요 골자로

하는 청원서들을 국회에 제출하고 토론회를 벌이는 등 정치권에 압력행사를 하였다.¹²⁾

그러나 이후 열린 정치개혁특위 회의에서 비례대표 후보명단에 대한 여성할당제 50%는 각 당의 합의를 이끌어 내었으나 지역구 공천 30%할당에 대한 합의는 이루어지지 않았다. 그 이유는 지역구 후보 공천을 경선으로 실시함에 따라 할당제와 상충하는 부분이 발생하고 따라서 당 중앙에서 할당제 30%를 규정으로 제정하지는 못한 채 권고조항으로 삽입하게 되었다. 그리고 이 규정을 이수하는 정당에 대해 국고보조금에 대한 인센티브를 지급하도록 규정하였다. 그러나 지역 공천 할당의 30% 권고조항은 후보 경선제와 맞물려 전혀 기능을 하지 못하여 사문항으로 남고 말았다.¹³⁾

정당에 대한 압력은 여성단체가 압력집단으로 영향을 미치는 부분인데 정치적 논리에 따라 의사결정이 이루어지는 정당 내에서 여성문제는 원칙선상에서는 동의를 얻어내기 쉬우나 구체적인 현실로 들어가면 주변적인 이슈로 밀려나는 경우가 대부분이다. 6·13 지방선거의 경우에도 할당제의 원칙에는 동의하였으나 경선과 할당제가 상충하면서 여성들이 공천을 받는데 걸림돌이 되었다. 그러나 여성단체에서는 경선에 대해 어떠한 논리를 세워야 할 것인지에 대한 준비가 부족하여 여성후보들이 낙선한 후 성명서를 내는 것이 고작이었다.

2006년 지방선거를 앞둔 시점에서의 제도개선 운동은 2005년의 정치관계법을 통해 대폭 변경된 기초의회의 선거에 집중되었다. 우선 기초의회가 정당공천으로 바뀌게 됨에 따라 비례대표직을 확대하는데 압력을 가하였으며 각 당에서 비례대표직 선순위에 여성 배치와 선출직 30% 공천을 현실화하는 구체적 안 마련을 촉구하였다. 이 운동에는 여연, 여협, 여성유권자연맹, 한국 YWCA연맹, 여성민우회, 여성의 전화연합, 여세연등 7개단체

12) 여협에서는 2001년 10월 30일에 여성할당제를 주요 골자로 하는 정치관계법 개정안을 국회에 청원하였으며, 여성정치연대에서도 11월에 비례대표 50%, 지역구 공천 30% 할당과 선거구제도의 변화, 기탁금 조정 등을 주요 골자로 하는 청원서를 국회에 제출하였다. 그리고 전문가들과 당관계자들과 함께 토론회를 개최하여 정치개혁특별법 중 여성관련 부분을 어떻게 개정할 것인가에 대해 논의하고 각 당의 정치개혁특위 위원장들로부터 비례대표 중 50%, 지역구 공천 중 30% 할당에 대한 합의를 도출해 내었다. 또 여연에서는 각당 총재, 여성위원회, 정책위원회에 지방자치선거에서 실질적인 여성의 정치적 대표성 확보에 대한 공개질의서를 발송하여 경선제 하에서 여성할당제 실현방안에 대한 질의를 하였다.

13) 이러한 정당의 조치에 항의하여 여성단체가 할 수 있는 일은 성명서를 보내는 일과 각 당의 대표를 방문하여 여성들의 항의를 전달하는 일 뿐이었다. 여협은 4월 30일에 경선에 대한 '여협의 입장'이라는 제목으로 각 당에 성명서를 전달하였으며, 여연은 3월과 4월에 각 당에 경선에서 여성을 우대할 것을 촉구하는 성명서를 전달하였으며 여성정치연대에서는 성명서를 발표하고 이를 민주당의 한광옥 대표, 한나라당의 이회창 총재를 만나 전달하였다. 한나라당은 이에 복수공천제와 여성후보에 대한 배려 지침을 각 지구당에 내 보내겠다는 약속을 하였고, 민주당은 이후에 당헌 당규에 여성이 출마한 지역에 대한 지구당의 복수추천제를 명시하였다. 그러나 중앙의 이러한 지침들은 지역에 전혀 영향을 미치지 못하였으며 경선이 치루어진 대부분의 지역에서 여성출마희망자들은 미리 포기하거나 낙선의 고배를 마셨다. 이는 당의 하부구조가 정비되지 않은 현 상태에서의 경선은 돈과 조직으로 움직여지기 때문이며 이에 여성이나 신인의 진입은 거의 불가능한 것으로 나타났다.

의 대표자 모임이 주요 역할을 하였으며 그 결과 민주노동당의 경우 이미 2005년 8월에 선출직 20% 여성공천을 강제화하는 규정을 당헌당규에 포함시켰으나 열린우리당과 한나라당은 당헌당규에 역시 노력한다라는 권고조항과 20% 가산점, 전략공천 우대 등의 권고조항만을 포함시킬 수 있었다.

3) 교육 및 유권자운동

여성의 정치세력화 작업은 여성들을 정치적으로 자각하도록 하는 여성유권자운동, 정치교육운동으로 시작된다. 교육활동은 우선 일반 여성들의 정치적인 의식을 고양시키고 정치에 대한 관심을 불러일으키기 위한 교육과 여성후보와 참모들에 대한 전문적인 교육, 선거자원봉사자를 위한 교육으로 구별할 수 있다. 여성들에 대한 정치교육은 여성단체에서 가장 많이 하고 있는 활동으로 1998년 지방선거를 앞두고도 여성사회교육원, 한국여성정치연구소, 여협, 여성유권자연맹 등에서 여성의 정치의식 고양과 후보자들에게 필요한 실질적 지식 등에 관한 교육을 제공하였으며 2002년 지방선거에서는 일반인들을 대상으로 하는 여성정치학교, 후보자나 참모들을 대상으로 하는 여성후보자 교육 등 다양화된 형태로 이루어졌다.¹⁴⁾ 여성후보자들을 위한 교육은 여성단체들 뿐만 아니라 한나라당과 민주당의 여성정치아카데미에서도 실시하였으며, 선거관리위원회에서도 여성후보자교육을 실시하여 여성단체에서 위탁교육을 맡기기도 하였다. 여성단체의 선거지원을 위한 교육사업으로 중요한 활동 중의 하나는 선거자원봉사자 교육이다. 선거자원봉사자 교육은 여성후보들을 지원한다는 의미 외에도 여성들에게 정치에 관심을 가지게 하고 현장실습을 한다는 의미에서 중요하다. ¹⁵⁾

14) 2002년 지방선거를 앞두고는 여협에서는 여성의 정치참여 확대를 위한 사회적 여론을 조성하고자 “지방선거, 여성정치참여의 시작입니다” 라는 홍보 리플렛을 발간하여 사회적 여론을 조성하고 회원 교육용으로 배포하였다. 홍보 리플렛은 ‘왜 여성이 정치에 참여해야하는가’라는 근본적인 질문에 대한 답변들을 담고 있어 일반인들의 의식함양에 기여함을 목적으로 하였다.¹⁾

여세연에서는 일반인들을 대상으로 한 여성정치학교와 후보자 참모들을 대상으로 하는 여성후보자 교육을 순차적으로 실시하였다. 여성정치학교는 2000년 5월 서울에서 1기가 개설되어 8주과정으로 30여명의 여성을 교육시켰으며, 9월에는 서울 등 6개 도시에서 동시에 개설되어 연인원 209명을 배출하였다. 2001년의 교육은 2002 지방선거를 위한 여성후보자 발굴 및 교육의 해로 삼아 여성정치학교 교육을 통해 관심을 보인 여성들을 중심으로 여성후보자 및 참모교육을 실시하였다. 교과내용은 여성의 정치참여의 중요성 뿐만 아니라 선거운동 준비, 선거운동의 단계, 재정관리, 거리유세 훈련, 정책개발 등으로 나누어 6차례에 걸쳐 연인원 160명에게 실시하였다.(여세연, 2002)

15) 여성정치연맹은 2002년 4월부터 경기도등 10개 지역에서 연인원 500명의 여성들을 대상으로 선거자원봉사자 교육을 실시하였으며(여성정치연맹 내부자료) 여세연에서는 서울 경기 지역에서 2차에 걸쳐 연인원 108명의 자원봉사자를 교육하였다. 자원봉사자 교육내용은 '여성정치세력화의 의미', '선거자원봉사자의 자세', '개정선거법', '모니터활동 실무교육' 등 이었다 .

또 한국여성유권자연맹은 2002년 4월 한달 동안 전국 7개지역(대전, 광주, 부산, 전라, 서천,

2006년 지방선거를 앞두고 각 여성단체에서도 역시 여성후보를 위한 교육을 마련하였으나 더욱 활성화 된 곳은 정당이다. 2004년부터 지급되기 시작한 여성정치발전비¹⁶⁾ 덕분에 각 정당에는 여성들을 위한 교육 및 지원기관이 구성되었으며(열린우리당, 우리여성리더십센터, 한나라당 여성파워네트워크) 이 기관에서 여성후보들을 위한 교육사업이 활성화 되었다.

유권자운동은 여성들에게 그들이 가지고 있는 정치적인 힘을 인식하도록 한다는 점에서 여성의 정치세력화의 기본이라 할 수 있다. 유권자운동에는 공명선거를 위한 감시활동, 언론보도 감시활동, 불법선거고발활동, 정책선거를 유도하기 위한 후보초청토론회 등의 운동도 포함된다.¹⁷⁾

2006년 지방선거를 앞두고 여성행동에서는 '깨끗한 지방선거를 위한 여성유권자들의 오-예스, 오-노'(가제)라는 유권자 캠페인을 계획 중이며 방송사와 함께 광역 후보자 토론회, 일간지와 함께 여성유권자 언론캠페인을 기획하고 있다.

4) 여성후보에 대한 지원

여성후보에 대한 지원과 당선운동은 여성의 정치세력화 운동에서 가장 궁극적인 목표이며 여성단체들이 가장 적극성을 보여 왔던 영역이다. 특히 지방선거에서는 후보지원작업이 활발하게 전개되었다. 후보지원 및 당선운동은 여성운동단체에서 직접 후보를 배출하는 방법과 여성후보를 정당에 연결시켜 주는 작업, 정파를 가리지 않고 기준에 맞는

공주, 예산)에서 '선거 자원봉사자 및 유권자교육'을 진행하여 200여명의 자원봉사자를 배출하였다. 이 선거자원봉사자들은 교육 후 자원봉사자 뱅크에 소속되며 등록자들을 선거기간 동안 선거관련 기관 및 사무실에 배치되었다.

16) 2004년의 정치관계법 중 정치자금법의 개정에 따라 국고보조금 중 10%를 여성정치발전을 위해 쓰도록 강제 규정되었다.

17) 대표적인 유권자운동의 활동상황을 보면 여협은 2001년 전국의 3000여명의 지도자가 참석한 가운데 전국여성대회를 개최하여 '여성이 참여하여 정치개혁 이루어 내자' 라는 슬로건 아래 정치개혁법 개정안을 위한 서명모으기 작업과 결의문을 채택하였다.(2001년 10월 12일) 또 지역 산하단체들과 함께 2002 지방선거를 위한 릴레이 여성 결의대회를 개최하여 서울에서 시작하여 전국으로 이어지는 릴레이 형식의 여성결의대회를 개최하였으며 이 대회에는 전·현직 지방의회 여성의원, 출마희망자, 여성정치인, 여성유권자등 500여명이 참가하였다. 여성정치연대에서는 2월 7일 1000여명의 여성유권자가 모인 가운데 공명선거를 위한 여성유권자 결의대회를 갖고 2002 지방선거에 출마를 희망하는 여성들을 소개하고 깨끗한 정치문화 구현을 위한 공명선거와 여성들의 참여를 촉진하는 모임을 가졌다. 또 여세연에서는 유권자들을 위한 '선거참여와 여성후보 지원을 위한 캠페인'을 벌였다. 이 행사는 공명선거 캠페인의 일종으로 문화유세단을 조직하여 깨끗한 정치, 깨끗한 후보라는 슬로건 아래 여성후보들이 비교적 많이 출마한 고양지역(6월1일), 관악지역(6월8일), 양천지역(6월8일)등에서 가두 캠페인을 벌였다. 여성유권자연맹은 바른선거유권자운동에 동참하여 공명선거 캠페인 및 종로구청장 토론회 등을 진행하였다. 또 5월 9일 전국 9개지역에서 '공명선거 캠페인-새로운 선거, 여성의 손으로'를 동시다발로 진행하여 공명선거가 여성의 참여확대로 이어지는 방법임을 주장하였다.

여성후보를 지원하는 방법 등으로 구분할 수 있다. 여성민우회는 2002년 지방선거에서 독자적으로 후보를 출마시키는 방법을 채택하였다.¹⁸⁾ 여성민우회의 후보전술은 후보들이 출마한 지역의 민우회에서 선거를 위한 조직을 맡아서 관리하는 방법을 택하고 있으며, 평소 단체의 활동과 선거운동을 접목시키는 방법을 사용하였다.¹⁹⁾ 여연은 주로 후보들을 정당과 연결시키는 방법을 택하였는데, 1995년 2기 지방선거에서 17명의 후보를 추천하여 그 중 14명이 당선하였고, 1998년에 역시 민주당의 공천을 받아 12명의 당선자(광역 5명, 기초 7명)를 배출하였다.²⁰⁾

여세연의 후보지원은 보다 폭넓게 여성후보들을 지원한다는 목표 아래 정당, 무소속에 관계없이 여성후보들의 신청을 받아 도덕성, 민주성, 개혁성, 전문성, 여성성 등의 심사기준을 설정하고 이에 적합한 후보들을 지원하는 방법을 택하였다.²¹⁾

2006년의 후보지원 활동은 기초의회의원의 정당공천으로 새로운 국면을 맞이한다. 정당공천은 기초의회의원에 대한 정당의 책임보장 등 장점도 있지만 그동안 지역에서 활동해 왔던 풀뿌리 여성활동가들이 무소속으로 참여하는 것에 근본적으로 장애가 되고 있다. 이에 여성단체들의 활동은 이원화 된다. 우선 정당에 여성후보들을 공천하도록 추천하고 압력을 가하는 방법과 선거시기에는 풀뿌리활동을 근거로 한 무소속 후보들을 지원하는 작업으로 나뉘어질 예정이다. 그러나 후보 추천의 경우 전국적인 단위가 아닌 지역 단위의 리스트 작업과 추천작업으로 진행되고 있다.

18) 여성민우회는 양천지역의 이현주 후보, 동북지역의 추경숙 후보 등 세 지역에서 후보를 출마시켰다.

19) 동북 여성민우회의 여성후보지원활동은 단체의 활동인 여성학강좌, 건강강좌, 여성 정치참여 축제 등의 활동에 후보를 중심인물로 참여시켜 자연스럽게 후보를 지역민들에게 소개하였으며, 간담회, 합동연설, 개인연설, 전화홍보, 자전거홍보, 홈페이지 관리 등을 민우회 조직에서 같이 분담하여 전혀 유급활동가 없이 순수한 자원봉사활동으로 선거운동을 꾸렸다.

20) 이러한 후보전술은 활동가를 포함한 단체의 인력들이 정치권에 진입함으로써 단체의 역량에 문제가 생기기 시작하고 또 당선을 위해 정당의 이름 걸여주기 방식을 택하는 과정에서 여성단체가 특정 정당에 대한 편향을 지녔다는 오해를 불러 일으키기도 하였다. (윤정숙, 338) 이러한 이유에서 여연은 2002 선거에서는 후보전술은 배제한 채 정책제언 및 평가활동 만을 시행하였다. 그러나 지역의 산하단체에서는 개별로 후보지원작업을 벌였다. 여성민우회에서는 독자후보를 출마시켰고, 대전여민회에서는 서구의 광역후보 김용분씨, 서구 탄방동의 기초의원 후보 장현자씨에 대한 선거운동을 측면에서 도왔다.

21) 심사결과 총 41명의 후보자를 지원대상자로 결정하였다. 지원방법은 우선 후보자들의 소개와 출마의 변 등을 단체 홈페이지에 띄워 홈페이지가 없는 여성후보들을 홍보하는 활동을 하였으며, 두 차례에 걸쳐 선거 캠페인에 관한 교육과 공약사업을 위한 여성관련 정책교육을 실시하고 연설교육을 실시하였다. 선거기간에는 우선 여성후보에게 적합한 유세문의 표본을 만들어 후보들에게 배포하였으며, 자원봉사자를 공급하였다. 자원봉사자는 총 14개 선거캠프에 30명의 자원봉사자를 파견하였으며 기간은 5월 20일부터 6월 18일까지 30일 동안 활동하는 것을 원칙으로 하였다.

IV. 여성단체활동의 의미 및 한계

위에서 살펴 본 바와 같이 한국에서 여성의 정치세력화 운동은 여성주의를 표방하는 정치결사체를 지향하기 보다는 정치권에 정책건의 등을 통해 압력을 행사하거나 보다 많은 여성들을 진입시키기 위한 교육활동, 제도개선운동, 후보전술 등에 집중하고 있음을 알 수 있다. 이는 여성의 정치세력화 운동이 일반적인 시민운동의 정치세력화와 근원에서는 맥을 같이 하지만 궁극적인 목표는 제2의 참정권 운동에 두고 있음을 시사한다. 지방선거에서 여성단체의 활동도 이 범주를 크게 벗어나지 않고 있으며 그 의미와 한계를 간단하게 짚어보면 다음과 같다.

1. 한국에서의 여성의 정치참여 운동은 지방선거에 여성참여를 확대하여 여성의 대표성을 높이고 지방의회를 원래의 취지인 생활정치의 중심이 되도록 하려는데 두고 있다.

2. 지방선거를 앞둔 여성단체들의 활동의 특징은 여성단체들 간의 연대에 둘 수 있다. 정치세력화의 목표를 여성의 양적인 확대에 두고 있기 때문에 진보적 여성단체에서 보수적인 여성단체까지 또 정당이나 정부기관까지도 일정한 연대를 끌어낼 수 있다는 점에서 연대의 범주가 넓다는 장점을 가지고 있다. 그러나 2002년에 여성단체들이 진보와 보수를 아우르는 연대체를 구성했던 것에 비해 2006년에는 제도개선 압력을 제외한 후보자 지원운동이나 유권자 캠페인은 개별단체로 활동을 하거나 비슷한 성향을 갖는 단체들간의 연대로 구분되고 있다.

3. 여성단체들이 선거국면에서 여성후보 진입을 위해 적극적인 활동을 펼치는 중요한 이유 중의 하나는 정당에 있다. 정당이 국민 특히 여성유권자들을 대의하는 제도로서의 역할을 제대로 하지 못하는 한국의 정치구조에서 여성운동은 여성관련 의제들을 개발하고 여성관련 법안개정 운동을 벌이며, 여성인재를 발굴, 육성, 지원하는 사업을 벌임으로써 정당활동을 대신하여 왔다. 그러나 여성 국회의원 수가 증가하고 정당 내에 여성관련 기구 및 당직자들이 증가하면서 여성참여 확대가 정당 내의 활동으로 점차 전이되고 있다. 따라서 여성단체들도 직접 후보를 내고 지원하는 활동 보다는 간접적인 방법을 채택하고 있다.

4. 여성단체의 정치참여 활동은 여러 가지 의미에도 불구하고 나름대로의 한계를 가지고 있다. 연대의 범주가 넓기는 하나 '여성'이라는 이슈를 넘어서서 정치적 이념의 단계에 들어서거나 여성후보의 질적인 문제로 들어가면 연대는 곧 깨져버릴 수 있는 위험을 가지고 있다. 즉 여성의 참여라는 부분에서는 합의하지만 수많은 정치적 의제들 앞에서

는 진보와 보수 등의 이념성향에 따라서 갈라져 버리기 때문에 낮은 단계의 연대 및 세력화 작업만 가능하다.²²⁾

5. 이 문제는 후보지원에 있어서도 계속 나타난다. 후보지원의 경우 여성운동단체가 가장 많이 부딪히는 문제는 어떠한 후보를 지원할 것인가이다. 즉 여성의 숫적인 증가를 위하여 여성이면 모두 지원해야 하는가 또는 엄격한 기준으로 여성후보를 선별해야 할 것인가의 문제이다. 또 자체후보를 낼 경우 여성단체의 역량으로는 소수의 후보만 관리할 수 있고, 단체의 성향에 따라 특정 정당의 여성후보들을 지원할 경우 중립적이어야 할 여성단체가 특정정당에 편중되어 있다는 지적을 듣게 되며, 여러 당의 후보들을 지원할 경우에는 단체 안에서 여성후보들의 성향이 부딪히고 갈등을 빚게 되는 경우를 볼 수 있다.

6. 또 기초의원까지 정당공천 하는 현실에서 여성단체가 어디까지 역할을 해야 할 것인가에 대한 고민이 있다. 정당 내에 작업인 공천에 대한 압력이 정당한가, 후보 교육이나 지원은 적합한가 등 정당과의 역할분담 역시 해결해야 할 과제로 떠오르고 있다.

22) 이는 여연과 여협이 할당제등의 논의에는 연대하지만 일단 여성노동문제 등 타 사안에 대해서는 다른 의견을 내보이는 것에서도 그 예를 볼 수 있다. 여성후보의 질적인 면과 관련된 논쟁은 박근혜 논쟁으로 시작되었는데, 현재와 같이 열악한 상황에서 여성후보라면 모두 지지해야 한다는 주장과 사회적인 여성성을 대표할 수 있는 여성후보를 지지해야 한다는 주장으로 나뉘었다. 이는 「말」지 2002년 4월호 등에서 볼 수 있으며, 그 이후 지방선거가 끝난 후 각 당의 여성 비례대표 의원들의 자질 및 선정기준에 대한 논의에서도 질적인 문제가 지적되었다.

■ 참고문헌 ■

- 강원택, "NGO의 선거참여, 어떻게 볼 것인가?" 내나라 연구소, 67-78쪽
- 권태환, 송호근, 2001, "신사회운동과 정치: 정치세력화의 요인과 쟁점", 권태환외(편) 『신사회운동의 사회학』, 서울대 출판부
- 김경애, 2001, 『여성의 정치세력화와 지방자치』, 서울 : 풀빛
- 백영옥, 1998, "여성과 정당 그리고 선거", 이범준, 『21세기 정치와 여성』, 서울:나남, 1998, 143-178쪽
- 비키렌달/김민정의 역, 2000, 『여성과 정치』, 서울 : 풀빛
- 손봉숙, 1998, "지방자치와 여성의 정치참여", 이범준, 85-114쪽
- 시민사회포럼(편) 『시민사회와 시민운동』, 아르케, 2002
- 엄태석, 2002, "6.13 지방선거와 여성", 한국여성정치문화연구소, 창립13주년 기념 대토론회 자료집
- 여성단체연합, 2002, "여성은 왜 아직 2.2%인가", 『6.13 지방선거 결과토론회 자료』
- 여성부, 2002, 『여성단체현황』
- 여성정치세력민주연대, 2002, 『여성이 참여하는 선거자원봉사자 훈련 및 지원활동』
- 윤정숙, 2002, "여성의 정치참여와 여성운동", 시민사회포럼, 『시민사회와 시민운동』, 321-349
- 이승희, 1998, "영미여성의 정치참여", 이범준, 421-448쪽
- 이효재, 1989, 『한국의 여성운동-어제와 오늘』, 정우사
- 임현진, 2001, "사회운동의 정치세력화는 가능한가", 권태환외(편)
- 장공자(편), 1998, 『새로운 정치학』, 도서출판 인간사랑
- 조은, 2001, "여성운동단체의 연대와 균열", 권태환외(편)
- 정수복, 1996, 『녹색대안을 찾는 생태학적 상상력』, 문학과 지성사
- 지병문, "정부개혁과 지방정치의 민주화", 『한국정치학회보』 33집 2호(2001년) 407-430쪽
- 차명제, 1999, 『독일의 대의제 민주주의와 정당정치』 프리드리히 에버트 재단
- 최수경, 1998, "북유럽여성의 정치참여", 이범준, 449-468쪽
- 한정자외, 2002, 『시민운동에서의 여성 참여 실태와 활성화 방안 연구』, 한국여성개발원 보고서
- Bouchier, D., 1983, *The Feminist Challenge*, London: Macmillan
- Carroll, Susan, 1994, *Women as Candidates in American Politics*, 2nd edition, Bloomington and Indianapolis: Indiana Univ. Press
- Darcy, R. Welsh and J.Clark, 1987, *Women, Election, and Representation*, London:

Longman

Evans, j., 1977, *The Feminism: Women's Emancipation Movements in Europe, America and Australasia*, 1840-1920, London:Croom Helm

Goode, W.J., 1963, *World Revolution and Family Patterns*, Glencoe, Illinois: Free Press

McAdam, Doug, 1988, *Freedom Summer*, Oxford University Press

O'Neill, W.L., 1969, *The Woman Movement: Feminism in the United States and England*, London:George Allen & Unwin

한국사회에서 여성유권자의 투표성향 분석

박 재 규 (경기도가족여성개발원, 수석연구위원)

I. 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

오늘날 정치적 공간에서 만들어지는 법이나 정책은 인간이 할 수 있는 것과 할 수 없는 것의 내용이나 범위를 규정해 주고 있을 뿐만 아니라 사회-경제적 자원への 접근을 허용하거나 혹은 제약하는 기능을 갖게 되면서 생활정치의 성격을 띠고 있다(Randall, 1987; 박재규, 2002). 한국사회에서 정치가 생활정치의 성격을 갖게 된 직접적인 계기는 1990년대 지방자치제도의 부활이다. 즉 지방자치제도의 부활은 주민에 의해 선출되는 대표가 주민의 생활과 직결되는 지역사회의 여러 문제들을 지역주민과 함께 직접 피부로 느끼고, 그 해법을 모색하는 것이 가능하게 되었다. 특히 지방자치에서 여성의 정치참여가 강조되고 있는데, 그 이유는 지방자치단체에서 발생하는 여러 가지 문제, 즉 환경, 청소년, 소비자, 교육, 복지문제 등이 남성의 일상생활보다 오히려 여성생활과 밀접한 관계가 있는 동시에 여성이 직접적으로 경험하고 있기 때문이다(이영희, 1998).¹⁾

그렇지만 정치가 인간생활 전역에 걸쳐 영향을 미치고 있다는 사실을 일반 대중, 특히 여성이 인식하기까지는 많은 시간이 소요되었다. 즉, 근대 시민혁명 이전까지 정치는 소수의 귀족계급에 의해 독점되어 왔지만, 시민혁명을 계기로 남성이 정치에 참여하기 시작하였다. 그렇지만 여성은 시민혁명에 동참하였음에 불구하고 참정권 획득에 실패하였고, 그 결과 여성은 20세기 중반까지 정치로부터 배제되었다. 여성의 참정권 획득을 위한 노력으로 20세기 중반에 이르러서 대부분의 국가에서 여성은 참정권을 획득할 수 있

1) 여성유권자의 정치참여에 관한 조사연구는 1991년 지방선거가 재개되면서 본격적으로 시작되었다. 왜냐하면 선관위나 혹은 여성학자들이 유권자를 대상으로 실시한 기존 연구는 여성유권자를 중요한 변수로 설정하지 않았으며, 여성유권자의 투표행위를 분석한 경우 또한 극히 제한적이었기 때문이다(김연희, 2001; 김원홍·김혜영·김은경, 2001).

었다. 비록 여성이 정치에 참여할 수 있는 권리(참정권)를 획득하였다고 하지만, 여성의 정치적 지위를 비롯하여 사회-경제적 지위가 크게 개선되지 않게 되면서 여성은 정치에 직접 참여할 필요성을 인식하게 되었다.

정치가 인간생활 전반에 걸쳐 커다란 영향을 미칠 수밖에 없는 것은 사회의 희소자원을 분배할 수 있는 권력을 재상산하는 도구이기 때문이다. 정치의 커다란 사회적 영향력 때문에 정치는 인류역사에서 사회계층, 성, 인종, 그리고 지역 등 특정 변수에 의해 독점되어 왔고, 이러한 독점현상은 지구상 일부 지역에서 여전히 지배적인 현상으로 존재하고 있다. 이처럼 인간생활 전역이 정치의 영향으로부터 결코 자유롭지 못하다는 사실을 고려할 때 중요한 일은 정치에 적극적으로 참여하여 자신의 권익을 스스로 보호하는 일이다. 그런 의미에서 여성의 정치적 대표성 확보를 비롯하여 지위향상을 위해서는 적극적인 정치참여가 필수적이라고 할 수 있다.

따라서 본 연구는 먼저 1) 정치가 여성에게 있어 어떤 의미를 갖고 있는지 선진국과 한국의 역사적 경험을 통해 검토하며, 2) 최근 한국정치에서 여성유권자의 참여와 투표성향을 살펴보고, 그리고 3) 여성의 정치적 대표성 확대를 위한 여성유권자의 지향점을 모색하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

본 연구의 범위와 방법은 다음과 같다. 먼저 본 연구는 여성의 정치참여 문헌검토를 통해서 선진국과 한국사회의 경험을 살펴보았다. 다음으로 본 연구는 한국사회 남녀유권자의 정치참여에 관한 실증적 자료를 이용하여 여성의 정치참여 실태를 검토하였다. 실증적 자료 가운데 하나는 한국사회 각종 선거(대통령, 국회의원, 지방선거)와 관련된 중앙선거관리위원회의 통계자료를 이용하였고, 다른 하나는 제3회(2002) 지방선거와 관련된 2003년 유권자 표본조사 자료를 이용하였다. 특히 후자의 경우 제3회 지방선거와 관련하여 전북지역 유권자를 대상으로 2003년 전북여성발전연구원이 수집한 자료를 사용하였다.

II. 국내외 여성의 정치참여 역사

정치참여란 사회의 구성원들이 지배자를 직접 또는 간접적으로 선택하고 공공정책을 수립하는 과정에서 서로 분담하는 자발적인 활동을 의미한다(김옥렬, 1989). 이런 정치참여 형태에는 투표권 행사를 비롯하여 정당 활동, 집회참석, 정치자금 제공, 의원들과의 교류 등 여러 가지 행위를 포함하고 있다. 여성의 정치참여와 관련하여 제기되는 핵심

적인 질문은 여성의 정치참여 활성화가 여성의 지위향상과 복지증진에 어느 정도 기여하고 있는가에 관한 것이다. 물론 이들 양자 간의 관계를 실증적으로 분석한 경험 연구는 아직 발견되지 않고 있다. 왜냐하면 비록 많은 학자들이 여성의 정치참여와 지위향상 문제에 관심을 갖고 있지만, 이들 관계를 경험적으로 검증하는 직접적인 작업이 어렵기 때문이다. 그럼에도 불구하고 선진국이 경험한 역사적 과정에서 양자 관계를 부분적으로 유추할 수 있다. 예를 들면, 여성의 주체적인 정치참여가 높은 선진국은 사회-경제적 발전 수준이 높을 뿐만 아니라 여성권한지수(GEM, gender empowerment measure)에서도 상위를 차지하고 있다.²⁾ 특히 이들 국가는 여성인력의 활용이 국가경쟁력 강화에 기여하고, 남녀 평등한 정치참여가 민주주의 발전에 기여한다는 믿음에서 비례대표 및 지역구 공천과정에서 여성이 일정 비율 이상 차지하거나 혹은 한 성(sex)이 일정 비율 이상을 차지하지 못하게 하는 할당제를 도입하고 있다. 더욱이 일부 선진국은 여성의 정치교육이나 선거활동을 지원할 수 있는 ‘특별조치’를 도입하여 여성의 정치참여를 장려해왔다(김원홍·김혜영·김은경, 2001). 따라서 본 연구는 아래에서 선진국과 한국사회에서 여성의 정치참여과정 및 그 결과로서 여성의 정치적 대표성 실태를 살펴보았다.

1. 선진국에서 여성의 정치참여와 대표성 확보 노력

서구 유럽에서 여성의 정치참여 필요성 인식은 프랑스 시민혁명(1789) 이후부터이다. 프랑스의 경우 성직자와 귀족으로 구성된 소수 특권층의 탄압과 핍박으로부터 벗어나고자 했던 부르주아, 노동자, 그리고 농민 등 제3신분은 1789년 ‘시민혁명’을 성공적으로 이끌었다. 시민혁명 성공 이후 제3의 신분계층은 시민으로서 ‘공민권’을 획득하는데 성공하였지만, 여성은 실패하였다. 비록 국민회의가 인권선언에서 ‘인간은 태어날 때부터 자유와 평등의 권리를 갖고 태어났다’고 공언했지만 시민혁명 성공 이후 자유와 평등은 남성에게만 해당되었을 뿐 여성에게는 해당되지 않았다. 이와 같은 불평등 현실을 인식한 여성 혁명지도자 메리쿠르(T. de Mericourt, 1762-1817)와 규주(Olympe de Gouges, 1748-1793)는 여성도 남성과 함께 정치에 참여할 권리가 있다는 ‘건의문’과 ‘여성의 권리선언문’을 발표하였다.³⁾

2) IPU(International Parliamentary Union - 1888년 10월 국제문제를 연구하고, 국제평화와 국제협력력을 도모할 목적으로 설립된 기구, 스위스의 제네바에 본부가 있음)가 전세계 국가를 대상으로 실시한 조사결과에 의하면, 2000년 12월 현재 여성의 국회참여가 30% 이상 되는 나라들은 서구 유럽에 집중되어 있고, 일부 선진국에 속하는 국가(독일, 미국, 영국, 뉴질랜드) 또한 20% 이상을 유지하고 있다(김원홍·김혜영·김은경, 2001).

3) 올랑프 드 구즈는 여성의 권리선언 서문에서 다음과 같은 말을 남기고 단두대에서 처형되었다. “어머니, 딸, 자매들의 대표, 즉 국민의 여성 대표자들도 국민회의 구성원이 되어야 한다..... 여성이 단두대에 오를 권리가 있다면 의정단상에도 오를 권리가 있다.”

그러나 여성의 공민권 요구에 대해 혁명가들조차 혁명에 대한 반역으로 간주하고 반대하였다. 여성의 공민권 요구를 거부한 남성 정치가들은 여성의 집회를 금지시켰고, 여성단체의 해체를 강요하였다. 더욱이 여성의 참정권을 요구하는 어떤 운동도 강력하게 탄압하기 시작하였다. 시민혁명 이후 사회를 완전 장악한 부르주아는 여성으로 하여금 가정으로 되돌아가도록 강요하였고, 이에 순응하지 않은 여성운동가들은 단두대로 보내 처형하였다. 남성의 강력한 탄압으로 프랑스에서 여성운동은 난관에 부딪혔고, 그 결과 서구 유럽 국가들 가운데 가장 늦은 제2차 세계대전이 종결된 이후 1946년에 여성의 정치참여가 가능하였다.

프랑스에서 여성의 정치참여에 대한 탄압과 억압이 지속되는 동안에 여성의 정치참여 요구와 저항운동은 세계 전역으로 확산되어 갔고, 그 결과 영국을 비롯한 미국에서 보다 활발하게 전개되었다. 예를 들면, 영국에서 에밀 팽크 하스트의 죽음에 이르는 참정권 요구투쟁은 영국이 여성의 정치참정권을 다른 나라보다 좀 더 일찍 인정하는 계기가 되었다.⁴⁾ 이처럼 여성의 참정권 쟁취를 위한 여성운동은 19세기 후반부터 결실을 맺게 되었으며, 그 후 여성의 정치참여 범위와 내용도 광범위하게 확대되었다(Randall, 1987).

그러나 여성의 정치참여 확산에도 불구하고 여성의 생활에 큰 변화는 없었다. 즉 가부장제적 문화로 인해 여성은 사회활동 참여에 제약을 받았고, 가정이라는 사적영역에 묶여있었다. 여성의 생활공간 제약에 따른 불행을 간파한 프리단(Friedan, 1963)은 ‘여성의 불행한 삶을 극복하기 위해서는 여성이 가부장제적 문화의 산물인 남성 의존적인 사고에서 벗어나 가정 밖의 창조적 활동에 참여하고 이를 통해 자아를 발전시켜야한다’고 주장하였다. 더욱이 경제발전과 함께 여성의 사회-경제적 활동 확대에도 불구하고 여성의 사회적 지위와 삶의 질 수준은 기대만큼 개선되지 못하는 한계가 있었다.

이러한 모순이 바로 여성의 정치참여 부재에서 비롯되었음을 인식한 페미니스트와 여성운동가들은 여성의 정치적 대표성 확보에 관심을 갖기 시작하였다. 그런데 여성의 정치참여 부재가 그 동안 남성의 정치독점과 여성의 정치적 소외가 누적되어 나타난 결과이기 때문에 현 제도 하에서 여성의 정치적 대표성 확보가 어려울 것으로 인식하고, 그 대안으로서 ‘여성할당제’ 도입을 비롯한 정치 관련 제도 개선을 요구하였다.

여성의 요구와 시대적 변화에 부응하여 서구 유럽 정당들은 여성의 정치적 대표성을

4) 에밀 팽크 하스트는 과부가 된 뒤 네 자녀를 부양하는 상황이 되자 직업을 구해야 했고, 그 경험을 통해 정치적인 문제에 관여하지 않을 수 없다는 사실을 깨닫고 참정권 쟁취 투쟁에 나섰다. 그녀는 1903년 여성사회정치연맹을 결성하였고, 여론의 관심을 끌기 위해 수상의 저택이 있는 다우닝가 10번지로 행진한 다음 그 속의 정원 말뚝에 몸을 사슬로 묶은 후 경찰들이 사슬을 끊고 무력으로 끌어낼 때까지 여성의 참정권 요구를 외쳐댔다. 그녀는 단식과 구속 끝에 1913년 6월 4일 잉글리쉬 더비 경마가 벌어지는 날 여성참정권을 외치며 말 아래 몸을 던져 죽음을 선택하였다. 그녀의 죽음으로 여성참정권 투쟁은 더 격렬해졌고, 1918년 21세 이상의 남성과 30세 이상 여성에게 선거권이 주어졌고, 다시 1928년에 21세 이상 남녀 모두에게 공히 선거권이 부여되었다(윤근섭 외, 1999).

확대시킬 수 있는 제도를 도입하기 시작하였다. 예를 들면, 미국 정부는 여성단체의 요구를 수용하여 1963년 동일임금제(Equal Pay Act)와 1964년 인종·종교·조상의 국적에 따른 고용차별을 금지하는 민권법(Civil Rights Act)에 여성들에 대한 차별을 금지하는 제 17조를 추가하였고, 1965년 여성을 포함한 소수집단 보호를 위한 적극적인 보호법(affirmative action program)을 행정명령으로 도입하였다. 그리고 여성단체는 여성후보를 위한 조직을 결성하였고, 여성후보에 대한 유권자의 태도 또한 긍정적으로 변화하였다. 여기에 여성의 정치권 진출에 대한 정부와 정당의 지원도 확대되었다. 예를 들면, 미국 민주당과 공화당은 여성조직이나 재단(예를 들면, Emily List, WISH, 엘리노어 루즈벨트 재단)을 설립하여 여성정치인 육성을 지원하며(김정숙, 2003), 여성 정치인 또한 정치권 진출에 필요한 경력을 꾸준히 준비하고 있다. 즉 여성은 남성들과 함께 전문교육을 받았을 뿐만 아니라 법조계, 의료계, 경제계, 언론계에 진출하여 전문지식과 경력을 쌓거나 혹은 그 동안 주정부의 정치에 진출하여 쌓은 경험과 정치활동을 통해 중앙정치에 성공적으로 진출하기도 하였다(라미경, 2002).

독일에서 여성의 정치적 대표성은 1970년대까지 매우 낮았다. 독일 여성의 정치적 대표성 확보에 건인차 역할을 수행한 것은 1968년 신좌파운동 이후 결성된 녹색당이였다. 녹색당은 당원구성, 당직구성, 후보자 구성 모두에서 50% 여성할당제를 실시하여 많은 여성의 정계진출에 기여하였을 뿐만 아니라 보수적인 정치문화를 변화시키는 중요한 계기를 마련하였다. 녹색당의 영향으로 1980년대 사민당 또한 여성당원 40%에 부응하여 여성후보 40% 할당제를 실시하였다. 이와 같이 독일에서 여성의 정치참여는 정당정책에서 비롯되었으며, 정당내의 여성조직의 힘과 정당 밖에서의 여성단체의 영향력 또한 중요하게 작용하였다(라미경, 2002). 즉 정당의 여성당직자 수가 증가함에 따라 정당의 정책결정도 여성의 입장을 적극 반영하게 되었고, 각종 선거에서 정당명부 작성과정에서 여성에게 유리한 지위를 배정하거나 당선 가능한 지역에 여성을 공천하게 경향이 두드러지게 나타났다(김정숙, 2003).

그리고 노르웨이에서도 정당이 여성의 정치적 대표성 확보에 핵심적 역할을 하였다. 즉 1960년대 이후 여성단체의 여성할당제 요구에 부응하여 1970년대 중반 자유당이 처음 할당제를 도입하였고, 그 후 사회당과 노동당도 채택하였다. 여성할당제는 여성이 정치영역에서 대표가 될 수 있는 정치적 집단이라는 점을 인정한 결과로 이루어졌다(최수경, 1998). 특히 각 정당은 후보자뿐만 아니라 의원들 중에서도 남성이나 여성이 최소한 40%를 차지하도록 규정함으로써 여성의원 비율이 꾸준히 증가하였고, 다른 사회 영역에서도 여성의 진출이 크게 증가하여 2003년과 2005년 지속적으로 여성권한척도(GEM) 평가에서 세계 제1위를 유지하였다(UNPD, 2003; 2005). 노르웨이의 여성권한 상승결과는 1979년 발효되어 여러 차례 개정과정을 거친 '성평등법'에 의해 영향을 받았다. 성평등법은 공직에서의 여성할당제 활용, 직업안내와 승진에서 여성배려(특히 남성

지배적인 직종에서), 교육과 연수 기회에서도 성평등을 실천하도록 규정하고 있다. 노르웨이 정부는 성평등법의 시행을 강화하기 위하여 성평등 옴부즈제를 설치하여 불만이 제기되면 해결하고 있다.

다음으로 프랑스는 2000년 남녀동수공천법, 파리티테(Parite) 법안을 도입하기 이전까지 여성의 사회·경제적 지위를 비롯하여 정치적 지위가 서구에서 최하위를 면치 못하였다. 예를 들면, 프랑스는 서구 유럽 국가 가운데 1946년 마지막으로 여성에게 ‘참정권’을 부여하였고, 2000년 여성의원 10.9%, 세계 제49위로 매우 낮았다. 이처럼 열악한 여성 지위에 대한 비난을 극복하기 위해 프랑스 의회는 모든 공직 선거에서 남녀동수를 공천하도록 규정한 파리티테 법안을 2000년 6월 하원에서 통과시켰다. 파리티테 법안은 지역의 회와 시의회 선거 등 ‘명부식’ 선거의 경우 남녀동수를 지키지 않은 정당 후보명부는 선거관리위원회에 접수 자체가 불가능하도록 규정하고 있으며, 선거구별로 후보를 접수하는 하원의원 선거에서는 여성공천 비율이 50%가 되지 않을 경우 국고정당 지원금을 삭감하도록 규정하고 있다. 그 결과 2001년 3월에 실시된 지방선거에서 시의원이 과거 22%에서 47.5%로 증가하였고, 2002년 6월 하원의원선거에서도 여성의원이 과거 6%에서 12.1%로 증가하였다(김정숙, 2003). 이와 같이 여성의 정치적 대표성 확보를 위한 서구 여러 국가들은 여성에게 일정 비율 할애하는 여성할당제를 도입하였고, 그 결과 여성의 정치적 저대표성(political under-representation) 문제를 어느 정도 극복할 수 있었다.

2. 한국사회에서 여성의 정치참여 경험

앞에서 검토하였듯이, 서구 유럽에서 여성의 정치참여 확대는 여성의 값진 희생을 토대로 이루어졌기에 여성의 참정권 획득 자체가 여성의 지위향상이라는 상징성을 내포하는 한편 여성의 정치의식 수준을 보여주는 척도 성격을 띠고 있다. 보다 중요한 사실은 여성의 주체적인 정치참여가 활성화되면서 여성의 지위와 삶의 질 수준에 실질적인 향상이 수반되고 있다는 점이다. 그러나 서구 유럽 국가의 여성 경험과 달리 한국사회를 비롯한 주변부 국가에서 여성의 정치참여와 정치활동은 왜곡되어 독특한 궤적을 따라 발전해 왔다. 예를 들면, 한국사회가 겪은 독특한 역사적·구조적 특수성으로 인하여 한국여성의 정치참여과정도 왜곡되어 나타났다(박재규, 2002).

먼저 한국사회에서 여성의 참정권은 남성과 동일하게 부여되었다. 즉 1945년 8·15 해방과 함께 한반도에 들어온 미군은 ‘자유민주주의 이념’과 제도를 한국사회에 도입하였고, 그것에 토대로 제정된 1948년 제헌헌법은 성인남녀 모두에게 참정권을 부여하였다. 그러나 그 참정권은 남성과 여성 각자에게 있어서 상이한 의미를 가질 수밖에 없었다. 왜냐하면 여성 차별적인 가부장제적 유교문화 하에서 여성의 의사결정은 남성에 의해 좌

우되고 있었기 때문에 남성은 스스로 자신의 투표권을 결정하고 행사할 수 있는 자율성을 갖는 반면 여성은 상대적으로 자신의 투표권을 주체적으로 결정하고 행사하는데 처음부터 한계가 있었기 때문이다.

더욱이 한국정부는 남성지배와 여성의 종속구조를 정당화시키는데 있어서 중요한 역할을 수행하였다. 1961년 군사쿠데타를 통해 집권한 군사정부는 수출-지향적 산업화 전략(export-oriented industrialization strategy)을 추구하는 과정에서 여성 노동력을 통제·착취하는 억압정책을 추구하였고, 그 결과 노동시장과 가정에서 여성을 보호할 수 있는 정책적 입법화 노력은 자연스럽게 지연되었다. 특히 군사정권은 왜곡된 정치사회화교육을 통해 유권자의 비판의식을 무력화시켰을 뿐만 아니라 여성 차별적인 성역할 사회화교육을 통해 여성의 역할을 가사노동과 자녀양육이라는 가정공간으로 제한시킴으로서 여성노동의 저임금 구조를 정당화시켰다. 이런 결과는 결국 여성의 사회활동과 정치활동을 제약시키고 여성의 정치적 무관심을 조장하는 부정적 결과로 나타났다.

남성 중심적인 사회구조와 문화 하에서 여성들은 정치에 참여할 수 있는 기회를 박탈당하는 동시에 정치를 자신의 생활과 무관한 사회현상으로 인식하게 되었다. 특히 여성은 자신을 정치에 무기력한 존재로 인식하였을 뿐만 아니라 스스로 정치에 무관심하게 되었다. 정치에 대한 여성의 무관심은 그 동안 여성 투표행위를 분석한 연구에서도 부분적으로 확인되고 있다. 예를 들면, 2000년 4·13 국회의원 선거에서 여성유권자의 투표성향을 분석한 오유석(2000)의 연구에 의하면, 여성유권자는 남성유권자에 비해 후보자를 결정할 때 남편이나 가족의 의견에 의존하는 성향이 있고, 집권당을 선호하며, 여성후보보다 남성후보에게 투표하며, 후보자의 정책보다 인물중심으로 투표하고, 후보자의 정보를 남편이나 주변사람으로부터 얻어 후보자를 결정하는 성향이 있으며, 그리고 정치에 소극적인 태도를 갖고 있다고 한다.

그렇지만 정치에 대한 여성의 이해와 인식이 변화를 보이고 있다는 연구결과도 발견되고 있다. 즉 지방자치제도와 지방선거의 부활은 그 동안 정치의 주변인으로 머물러 있었던 여성을 새로운 정치적 주체로 인식시키는 계기를 만들어 주었을 뿐만 아니라 여성의 정치세력화를 촉진시키는데도 크게 기여한 것으로 평가되고 있다. 왜냐하면 1990년대 지방자치 제도의 시행에 따른 여성의 정치권 진출은 비록 그 숫자가 아직은 많지 않을지라도, 여성을 정치적 주체로 인식시키는 중요한 계기가 되었을 뿐만 아니라 정치가 여성의 일상생활과 밀접한 관련성이 있음을 인식시키는데도 크게 기여하였다(이영희, 1998; 한혜영, 1998). 특히 지방자치제도가 부활된 이후 실시된 일련의 선거결과를 분석한 연구에 의하면, 성별에 따른 기존의 고정관념적인 투표행위(stereotypical voting)가 더 이상 설득력이 없고, 정치의식과 행위에서도 남녀 간의 차이도 크지 않았다고 한다. 특히 사회-경제적 활동에 참여한 경험을 갖고 있는 여성들의 경우 여성주의 투표성향(feminist voting)마저 나타나고 있어 여성의 사회-경제적 활동에의 참여가 성차별에 대

한 집단 의식을 생성하는 계기가 될 수 있을 뿐만 아니라 성차별을 개인 문제가 아닌 사회·정치적 문제로 인식하는 중요한 계기로 작용할 수 있다는 주장도 제기되었다(김현희, 2001; 이승희, 1993; 조기숙, 1998).

한국사회 여성유권자의 정치참여 변화에도 불구하고 아직까지 여성의 정치적 대표성이나 위상 등은 매우 낮은 수준이다. <표 1>에 의하면, 한국사회의 여성권한지수(women empowerment measure)는 2003년에 전체 66개 국가 가운데 61위, 2005년 전체 80개 국가 가운데 59위로 매우 낮은 수준에 머물러 있으며, 이런 결과는 한국보다 사회·경제적으로 저발전 상태에 있는 필리핀이나 멕시코보다 낮은 것이다. 반면에 서구 유럽 국가들 대부분은 상위에 랭크되어 있는데, 이들 국가 대부분은 여성의원 비율이 높았으며, 여성의 전문관리직 및 행정관리직 비율도 30-50% 수준으로 매우 높아 여성의 정치적 저대표성 문제를 어느 정도 극복한 것으로 이해할 수 있다. 또한 이들 국가의 경우 여성의 경제활동 및 정치활동 참여를 유도하는 여성할당제가 도입되어 있으며, 여성의 경제적 수준 또한 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 그런 의미에서 여성의 정치적 대표성 확대는 여성의 삶의 질 향상에 크게 기여할 것이라는 추측이 가능하다.

반면에 한국사회 여성의 정치적 저대표성(under-representation) 문제는 매우 심각하며, 이러한 결과는 정책결정과정에서 여성의 경험과 생각이 배제될 가능성이 높다. 여성의 정치적 저대표성 문제는 그 자체로서 심각할 뿐만 아니라 여러 가지 여성문제의 근간이 되고 있다는 점에서 해결되어야 할 것이다. 현대사회에서 양성평등 이데올로기와 분배정의가 지배적인 이데올로기로 등장하였지만, 남성과 여성 사이에 불평등과 차별현상이 지속되는 것은 바로 정치권력이 남성과 여성 사이에 분점되지 않고 있기 때문이다(Connell, 1987; Hartman, 1981). 정치권력은 사회차별의 근원인 동시에 최후 보루 기능을 수행하고 있기 때문에 여성의 정치적 저대표성 문제는 다른 어떤 것보다 시급하게 해결되어야 할 것이다. 여성의 정치적 대표성을 확보하는데 여성할당제의 역할은 매우 중요하며 그 효과 또한 이미 17대 총선에서 부분적으로 확인하였다.

<표 1> 한국과 선진국가의 여성의 정치적 대표성 현황 비교

국 가	2003년 GEM 순위*	2005년 GEM 순위**	의회여성 점유율(%)	행정관리직 여성비율(%)	전문기술직 여성비율(%)	남성기준 여성소득 비율
한 국	61	59	13.0	6	39	0.48
노르웨이	1	1	38.2	30	50	0.75
아이슬란드	2	4	30.2	29	55	0.69
스웨덴	3	3	45.3	30	51	0.69
덴마크	4	2	36.9	26	51	0.75
핀란드	5	5	37.5	28	53	0.72
네덜란드	6	8	34.2	26	48	0.53
캐나다	7	10	24.7	35	54	0.64
독일	8	9	31.3	36	50	0.54
뉴질랜드	9	14	28.3	36	52	0.68
호주	10	7	28.3	36	55	0.72
미국	11	12	14.8	46	55	0.62
오스트리아	12	13	32.2	27	49	0.35
스위스	13	11	24.8	28	45	0.90
벨기에	14	6	35.7	31	48	0.54
스페인	15	15	30.5	30	47	0.44
아일랜드	16	16	14.2	29	50	0.41
필리핀	38	37	15.4	58	62	0.59
멕시코	35	34	23.7	25	40	0.38
터키	63	-	4.4	6	30	0.46

* GEM = 여성권한지수 : 여성의원 수, 여성의 행정관리직, 전문직 종사 비율 등을 이용하여 산출한 수치, 66개 국가를 대상으로 비교한 내용 가운데 일부임.

** 2005년 GEM 순위는 80개 국가를 대상으로 비교한 내용 가운데 일부임.

자료 : UNPD, Human Development Report(2003, 2005).

여성할당제 제도 개선과 함께 여성후보에 대한 유권자의 지지가 매우 중요하다. 왜냐 하면 여성후보에 대한 남성유권자의 지지가 부족한 현실에서 여성유권자의 지지는 매우 중요한 역할을 수행할 뿐만 아니라 여성할당제 도입을 촉진시키는 가장 확실한 촉매제 역할을 할 것으로 예상할 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구는 아래에서 여성유권자의 선거참여와 여성후보에 대한 지지 정도를 분석하였다.

III. 여성의 정치참여 실태 분석

1. 남녀유권자의 정치참여 분석

정치참여의 인습적 행위로서 선거참여(투표행위)는 대의 민주주의 국가에서 국민이 정책결정과정에 참여하는 가장 기본적 행위이며 또한 주권행사의 구체적인 방법이다. 참정권 획득을 위한 투쟁을 경험한 사회이건 혹은 외부 세력에 의해 참정권이 부여된 사회이든 모든 정치체제에서 이루어지고 있는 선거는 모든 국민의 정치적 권리로 인식되며, 간접적인 정치참여 중에 가장 적극적이고 제도화된 형태인 것이다.

한국사회에서 여성이 참정권을 획득한 이후 지금까지 16번의 대통령 선거, 17번의 국회의원 선거, 6번의 지방선거, 8번의 국민투표, 그리고 통일주체국민회의 대의원 선거와 대통령선거인단 선거 각각 1번씩 참여하였다. 이상의 각종 공직선거에서 피선거권은 대통령의 경우 만 40세 이상이고, 국회의원, 지방자치단체장 및 지방의회의원은 만 25세 이상부터이며, 선거권은 각 선거 공히 만 20세 이상의 남녀에게 부여하였고, 다시 최근에 만 19세까지 확대되었다.

1) 중앙정부 공직선거에서 남녀유권자의 투표율 차이 분석

중앙정부 공직선거로는 대통령선거(부통령선거)와 국회의원 선거가 있고, 본 연구는 대통령 및 국회의원 선거에서 남녀유권자의 투표율을 중심으로 살펴보았다.

대통령선거의 경우 16번이 있었는데, 국민이 직접 선출한 직접선거 방식이 9번(2, 3, 5, 6, 7, 13, 15, 16대), 국회와 통일주체국민회의 및 대통령선거인단에 의한 간접선거 방식이 6번, 그리고 내각 책임제 하에서 국회의 간접선거방식이 1번(4대) 있었다. 역대 대통령선거 중에서 여성후보가 출마한 경우는 1987년 제13대 선거에 홍숙자후보가 있었고, 1992년 제14대 선거에서 김옥선후보가 있었다.

<표 2>에 의하면, 대통령 직접선거 가운데 투표율이 가장 높았던 선거는 자유당 정부의 부정선거로 무효가 된 제4대 선거로 약 97% 투표율을 기록하였다. 그러나 그 이후 대통령선거는 약 80% 수준을 기록하였는데 그 비율이 점차 하락하고 있으며, 급기야 제 16대 대통령선거의 경우는 가장 낮은 70.8%를 기록하였다.

대통령선거에 참여하는 유권자는 한국인구의 증가와 함께 증가하였고, 남녀유권자의 비율구성에서도 여성유권자 수가 계속해서 증가하여 제16대 대통령선거에서 50.9%로 남성 유권자의 49.1%에 비해 약 2% 정도 많았다. 그러나 유권자의 성비구성과 달리 유권자의 선거참여(투표율)에서는 남성유권자가 여성유권보다 많았다. 예를 들면, 1963년 제

5대 대통령선거의 경우 남성이 88.9%로 여성의 81.3%에 비해 무려 7.6%나 많았고, 그 이후 남녀유권자간의 차이는 줄어들어 1-3% 차이를 기록하고 있다. 그렇지만 유권자 구성에서 여성이 남성에 비해 1-2% 많았던 것과 달리 투표율은 오히려 1-3% 낮게 나타나고 있어 궁극적으로 여성의 투표행위가 남성보다 상대적으로 소극적임을 엿볼 수 있다.

<표 2> 역대 대통령선거에서의 남녀유권자 구성 및 투표율 비교

시행 연도	남녀유권자 비율			남녀투표율			
	총 유권자	여성	남성	총 투표자	비율	여성	남성
2대, 1952	8,259,428	-	-	7,275,883	88.1	-	-
3대, 1956	9,606,870	-	-	9,067,063	94.4	-	-
4대, 1960	11,196,490	-	-	10,862,272	97.0	-	-
5대, 1963	12,985,015	51.2	48.8	11,036,175	85.0	81.3	88.9
6대, 1967	13,935,093	50.5	49.5	11,645,215	83.6	82.3	84.9
7대, 1971	15,552,236	50.2	49.8	12,417,824	79.8	78.3	81.4
13대, 1987	25,873,624	50.6	49.4	23,066,419	89.2	88.5	89.8
14대, 1992	29,422,658	50.7	49.3	24,095,170	81.9	81.0	82.8
15대, 1997	32,290,416	50.8	49.2	26,042,633	80.7	80.1	81.3
16대, 2002	34,991,529	50.9	49.1	24,784,963	70.8	71.3	70.3

자료 : 중앙선거관리위원회 선거분석 자료(<http://www.nec.go.kr>)

<표 3>은 제1대부터 17대 국회의원 선거에 거쳐 성별 유권자 수와 투표율을 정리한 것인데, 대통령선거에 비해 그 투표율이 크게 낮아지고 있다. 1985년 제12대 선거에서 84.6%를 제외하면 1960년대 이후 국회의원선거에서 유권자의 70% 정도가 투표에 참여하였고, 특히 1980년대 후반 이후부터 크게 하락하다가 2000년 제16대 선거에서 유권자의 참여율은 57.2%로 최저 수준을 기록하였다. 그러나 17대 총선에서 대통령 탄핵 등 일련의 중요한 정치적 쟁점이 제기되면서 유권자 투표율이 다시 상승하여 60.6%를 기록하였다(박재규, 2005).

남녀유권자 구성비율의 경우 1992년 제14대 총선에서 남성유권자가 여성유권자보다 약간 많은 것을 제외하면 계속해서 여성유권자가 남성유권자보다 1-2% 가량 많았다. 그런데 대통령선거에 참여한 남녀유권자 차이와 비슷하게 국회의원 선거에 참여하는 남녀유권자 비율 구성에서도 남성유권자가 여성유권자보다 약 2-5% 가량 높게 나타났다. 물론 이러한 차이는 최근 들어 더욱 줄어들고 있다. 예를 들면, 6대-11대 선거에서 남녀유권자간의 투표율 차이가 3.3-4.8%를 차지한 반면, 12대 총선 이후 1.2-3.3%로 줄어들었다. 그렇지만 17대 총선에서 전체 유권자의 10%를 대상으로 조사한 중앙선거관리위원

회의 자료 분석결과에 의하면, 남성유권자가 63.0%로 여성유권자 59.2%에 비해 3.8% 높게 나타났다. 이와 같이 총선에 참여한 남성과 여성유권자 차이가 확대된 것은 남성유권자가 여성유권자에 비해 대통령 탄핵과 같은 정치적 문제에 보다 민감하게 반응하면서 나타난 것으로 이해할 수 있다.

<표 3> 역대 국회의원선거에서의 성별 유권자 및 투표율 비교

시행 년도	남녀 유권자 비율			남녀유권자 투표율			
	총 유권자	여성	남성	총 투표자	비율	여성	남성
1대, 1948	7,840,871	-	-	7,487,649	95.5	-	-
2대, 1950	8,434,737	-	-	7,752,076	91.9	-	-
3대, 1954	8,446,509	-	-	7,698,390	91.1	-	-
4대, 1958	10,164,428	-	-	8,923,905	90.7	-	-
5대, 1960	11,593,432	-	-	9,778,921	84.3	-	-
6대, 1963	13,344,149	51.3	48.7	9,622,183	72.1	70.5	73.8
7대, 1967	14,717,354	51.1	48.9	11,202,317	76.1	73.8	78.6
8대, 1971	15,610,258	50.8	49.2	11,430,202	73.2	71.3	75.2
9대, 1973	15,690,130	49.2	49.5	11,196,484	73.0	70.2	72.3
10대, 1978	19,489,490	50.8	49.2	15,023,370	77.1	75.2	79.0
11대, 1981	21,094,468	50.2	48.9	16,397,845	78.4	76.3	80.6
12대, 1985	23,987,830	50.6	49.4	20,286,672	84.6	83.8	85.4
13대, 1988	26,198,205	50.7	49.3	19,850,815	75.8	74.7	76.8
14대, 1992	29,003,828	49.3	50.7	20,843,482	71.9	70.9	72.2
15대, 1996	31,488,294	50.8	49.2	20,122,799	63.9	62.0	65.3
16대, 2000	33,482,387	50.9	49.1	19,156,515	57.2	56.5	58.7
17대, 2004	35,607,296	50.9	49.1	21,581,550	60.6	-	-
					61.1*	59.2	63.0

자료 : 중앙선거관리위원회 선거결과 분석자료(<http://www.nec.go.kr>)

* 중앙선거관리위원회에서 전체 유권자의 10.3%를 표본 조사한 결과임

2) 지방자치선거에서 남녀유권자 투표율 차이 분석

<표 4>는 1990년대 부활된 지방자치선거에서 남녀유권자의 구성과 그 투표율 차이를 분석한 것인데, 먼저 남녀유권자 구성에서 여성이 남성보다 약간 많았지만 제3회 지방선거에서 그 차이가 2%까지 확대되었다.

유권자의 지방선거 참여 비율의 경우, 제1회 전국 동시지방선거에서 68.4%로 가장 높았지만 그 이후 계속해서 감소하여 2002년 제3회 지방선거에서 48.9%까지 하락하였

다. 제1회 지방선거 유권자 참여 비율 68.3%는 그 다음해 실시된 1996년 15대 총선에 참여한 유권자 비율 63.9%보다 5% 이상 높은 것이며, 이러한 결과는 지방선거 도입 초기에 유권자의 지방자치에 대한 관심이나 기대가 높았음을 반영한 것으로 이해할 수 있다. 그러나 시간이 흐르면서 지방선거에 참여하는 유권자의 비율이 큰 폭으로 감소하였고, 그 결과 지난 2002년 지방선거에서 유권자의 참여 비율이 50% 이하까지 하락하였다.

다음으로 지방선거에 참여한 남녀유권자 간에 어떤 차이가 있는지 살펴보면, 제1회 및 제2회 지방선거의 경우 남성유권자가 여성유권자보다 약 1-2% 높았다. 예를 들면, 1998년 제2회 선거의 경우 선거에 참여한 남성유권자가 54.3%로 여성유권자 52.1%에 비해 2.2% 많았다. 그러나 제3회 지방선거의 경우 선거에 참여한 남녀유권자 비율이 발표되지 않아 알 수 없지만, 전북지역 유권자 표본조사에 의하면 남성유권자가 여성유권자에 비해 높은 것으로 나타났다(박재규, 2003).

<표 4> 전국동시지방선거에서 남녀유권자 및 투표율 차이 분석

선거별	남녀유권자 비율			남녀유권자 투표율			
	총 유권자 수	여성	남성	총 투표자	투표율	여성	남성
제1회(95. 6. 27)	31,048,566	50.2	49.8	1,227,449	68.4	68.2	69.3
제2회(98. 6. 4)	32,537,815	50.2	49.8	7,455,557	52.7	52.1	54.3
제3회(02. 6. 13)	34,744,232	50.9	49.1	6,793,665	48.9	-	-

자료: 중앙선거관리위원회 지방선거 분석결과 자료(<http://www.nec.go.kr>).

이상과 같이 유권자의 정치에 대한 관심은 대통령, 국회의원, 그리고 지방자치선거 등에 따라 다소 차별적이었으며, 남녀유권자 구성의 경우 여성유권자가 남성유권자보다 약 2% 정도 많지만 실제 선거에 참여한 투표율에 있어서는 여성유권자가 남성유권자보다 오히려 약 2% 정도 낮은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 여성유권자 가운데 비교적 많은 사람이 국가의 정책결정과정에 참여할 수 있는 가장 기본적인 권리행사를 포기한 것이며, 여성의 정치참여가 남성에 비해 상대적으로 적극적이지 않음을 보여준 것으로 이해할 수 있다(박재규, 2003).

2. 남녀유권자의 선거참여에 관한 경험적 분석 : 6·13 지방선거의 사례

1) 유권자의 선거참여과정 분석

다음에서 본 연구는 2002년 제3회 지방선거와 관련된 전북 유권자 조사 자료(2003년 전북여성발전연구원 수집)를 바탕으로 유권자의 선거참여 과정을 검토하였다.

먼저 남녀유권자의 지방선거 참여에 관한 <표 5>에 의하면, 전체 응답자 가운데 지방선거에 참여한 유권자가 64.2%를 차지한 반면 35.8%는 참여하지 않았다. 이런 결과는 지방선거에 참여한 전국 유권자의 48.9%, 그리고 전북지역 유권자의 선거참여 비율 54.7%에 비해 높은 것이다(중앙선거관리위원회, 2002).⁵⁾

남녀유권자의 선거참여 분석에 의하면, 남성유권자가 여성유권자에 비해 약 2.5% 높게 나타나 기존의 선거결과에서 밝혀진 남녀유권자 간의 선거참여 차이와 비슷하였다. 그렇지만 남녀유권자 간의 선거참여 차이는 통계적으로 유의미하지 않았다.

<표 5> 남녀유권자의 6·13 지방선거 참여 분석

성별	6.13 지방선거 참여 여부			검 증
	참 여	불 참	합 계	
남성유권자	65.6	34.4	100.0(614)	X ² =1.01, p>.05
여성유권자	62.9	37.1	100.0(628)	
합 계	64.2	35.8	100.0(1,242)	

다음으로 <표 6>은 남녀유권자의 후보자 결정과정에 대한 분석인데, 후보자를 혼자서 결정한 유권자가 74.1%로 다수를 차지하였다. 반면 나머지 25.9%는 타인의 도움을 받았는데 그 중에서도 친지나 지인, 남편이나 부인, 그리고 부모와 가족 순으로 나타났다.

다른 한편, 남녀유권자 사이에 후보자 선택은 큰 차이를 보이고 있는데, 남성유권자는 혼자서 후보자를 결정한 경우가 많은 반면 여성유권자는 상대적으로 남편의 도움을 받거나 혹은 부모 및 가족의 도움을 받아 후보자를 결정하는 것으로 나타났다.

5) 본 연구에서 사용하고 있는 자료의 경우 여성유권자의 여성후보 지지를 비롯한 유권자의 후보자에 대한 선호도 등에 초점을 두고 진행된 까닭에 지방선거에 참여한 유권자를 보다 많이 표집하여 조사하였다고 한다(박재규, 2003).

<표 6> 남녀유권자의 후보자 선택과정 분석

성별	후보자 선택에 영향을 미친 주변 인물					검 증
	친구/지인	부모/가족	남편/부인	독자 판단	합 계	
남성유권자	12.0	4.6	2.3	81.1	100.0(391)	X ² =46.10, p<.001
여성유권자	9.2	10.5	13.4	66.9	100.0(381)	
합 계	10.6	7.5	7.8	74.1	100.0(772)	

그리고 <표 7>은 유권자가 후보자를 결정하는 과정에서 도움을 받은 매체가 무엇인지 분석한 것인데, 언론을 통해 후보자에 대한 정보를 얻은 유권자가 22.9%로 가장 많았고, 그 다음은 선관위의 홍보물에서 정보를 얻은 유권자가 22.9%, 그리고 주변 사람과의 대화 및 후보자의 선거운동으로부터 영향을 받은 유권자가 각각 17.1%와 16.6%를 차지하였다. 그렇지만 남녀유권자 사이에 매체 유형의 차이는 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

<표 7> 남녀유권자의 후보결정과정에서 도움을 받은 매체 유형 분석

성별	후보결정에 도움을 받은 매체 유형							검 증
	언 론	선관위홍보물	합동연설	후보 선거운동	주변대화	기 타	합 계	
남성유권자	24.3	22.8	10.8	19.5	14.5	8.3	100.0(400)	X ² =10.59, p<.06
여성유권자	28.4	23.0	9.4	13.7	19.7	5.8	100.0(395)	
합 계	26.3	22.9	10.1	16.6	17.1	7.0	100.0(795)	

2) 유권자의 여성후보 지지 분석

<표 8>은 2002년 제3회 지방선거에 참여한 유권자를 대상으로 여성후보 지지 여부를 분석한 것인데, 전체 유권자 가운데 26.5%가 여성후보를 지지한 반면 73.5%는 여성후보를 지지하지 않은 것으로 나타났다. 여성후보를 지지한 유권자 중에는 여성유권자가 31.1%로 남성유권자 21.6%에 비해 10% 정도 많았으며, 그 차이 또한 유의미하게 나타났다. 그렇지만 여성유권자의 경우 여성후보보다 남성후보에 대한 지지가 2배 이상 높아 향후 여성의 정치적 대표성 향상을 위해서 여성유권자의 여성후보에 대한 지지를 보다 끌어 올리는 문제를 제기해 주고 있다.

<표 8> 6-13 지방선거에서 유권자의 여성후보 지지 여부 분석

성 별	여성후보에 대한 지지(투표)			검 증
	투표함	투표하지 않음	합 계	
남성유권자	21.6	78.4	100.0(370)	X ² =8.75, p<.01
여성유권자	31.1	68.9	100.0(396)	
합 계	26.5	73.5	100.0(766)	

다음으로 <표 9>는 지방선거에서 남녀유권자의 여성후보 지지 원인을 분석한 것인데, 응답자 중에 39.6%는 여성후보가 여성의 지위향상에 기여할 것으로 믿기 때문에 지지한다고 응답하였고, 26.4%는 여성후보의 역량을 고려하여, 그리고 20.8%는 한국정치가 안고 있는 문제를 해결하는데 여성후보가 적합하다고 생각하여 지지한 것으로 나타났다.

다른 한편, 여성후보에 대한 남녀유권자의 지지원인은 유의미한 차이를 보이고 있다. 즉 여성유권자 가운데 50%는 여성후보가 여성의 지위향상에 기여할 것이라고 믿고 있는 반면 남성유권자의 경우는 23.1%로 1/2 이하로 적었다. 반면에 한국정치가 안고 있는 문제, 이른바 지역주의 및 부정부패 청산 등에 있어 여성후보가 보다 적합하다고 생각하는 유권자 중에는 남성이 30.8%로 여성의 16.4%에 비해 2배 정도 많았다.

<표 9> 지방선거에서 유권자의 여성후보 지지 원인 분석

성 별	지방선거에서 여성후보를 지지한 원인					검 증
	후보 역량	여성의 지위향상에 기여	한국정치 문제해결에 기여	기 타	합 계	
남성유권자	27.5	23.1	30.8	18.7	100.0(91)	X ² =17.59, p<.001
여성유권자	22.7	50.0	16.4	10.9	100.0(128)	
합 계	26.4	39.6	20.8	13.1	100.0(219)	

반면에 여성후보를 지지하지 않은 유권자를 대상으로 그 원인을 분석한 <표 10>에 의하면, 여성후보에 대한 정보가 부족하거나 혹은 여성후보에 대한 편견(예를 들면, 여성은 정치에 적합하지 않거나, 능력이 부족하거나, 당선 가능성이 낮음) 때문에 지지하지 않았다고 응답한 유권자가 각각 43.8%와 33.7%로 다수를 차지하였다. 그리고 일부 유권자는 여성후보의 공약이 부족하거나 기타 이유에서 여성후보를 지지하지 않았다고 응답하였다. 다른 한편, 여성후보를 지지하지 않은 원인에 대한 남녀유권자의 차이는 통계적으로 유의미하지 않았다.

<표 10> 지방선거에서 여성후보를 지지하지 않은 남녀유권자의 원인 분석

성 별	여성후보를 지지하지 않은 원인					검 증
	부정적 편견	공약 부재	정보 부족	기 타	합 계	
남성유권자	35.5	11.7	41.1	11.7	100.0(299)	$\chi^2=4.76, p>.05$
여성유권자	32.3	7.4	46.7	13.7	100.0(285)	
합 계	33.7	9.6	43.8	12.7	100.0(584)	

그리고 <표 11>은 여성후보가 지역구 선거에서 당선되기 위해서 갖추어야 할 조건을 분석한 것인데, 전체 응답자 가운데 33.8%와 24.7%가 지역발전을 위한 비전과 지역 살림꾼 역할을 강조하였다. 즉 지역사회 발전을 위한 구체적인 청사진을 개발하는 것과 지역사회 봉사활동을 통해 지역 살림꾼이라는 인식을 유권자에게 심어주는 일이 여성후보에 있어 가장 중요하다고 유권자는 평가하였다. 그밖에 지도자 이미지와 정당활동을 통해 정치 능력을 강화시키는 것이 필요하다고 응답한 유권자는 각각 17.2%와 10.9%를 차지하였다. 그러나 여성후보의 정치권 진출을 위한 선호조건에 대한 남녀유권자 간의 차이는 통계적으로 유의미하지 않았다.

<표 11> 여성후보의 당선 조건에 관한 유권자의 선호

범 주	여성후보의 정치권 진출을 위한 조건						검 증
	지역발전 비전	정치 능력	지도자 이미지	지역 살림꾼	기 타	합 계	
남성유권자	32.8	12.6	18.6	22.3	13.6	100.0(609)	$\chi^2=7.61, p>.05$
여성유권자	34.7	9.1	16.1	27.0	13.2	100.0(623)	
합 계	33.8	10.9	17.2	24.7	13.4	100.0(1,232)	

3) 유권자의 여성후보에 대한 이미지 분석

<표 12>는 여성후보의 8가지 장점과 7가지 단점을 대상으로 분석한 것인데 장점보다 단점이 오히려 부각되는 경향을 보여주고 있다. 다시 말해서, 유권자는 여성후보의 장점에 동의하기보다는 단점을 지적하는 경향이 있었다. 예를 들면, 여성후보가 홍보과정에서 지나치게 여성문제를 부각시킨다고 지적한 유권자가 71.5%로 가장 많았고, 그 다음은 일에 대한 책임감이 부족하거나 혹은 지역사회 문제 해결 능력이 부족하다고 평가한 유권자 또한 각각 57.6%와 56.0%를 차지하였으며, 그밖에 여성은 불평불만이 많거나 참여정신이 부족하다고 평가한 유권자도 각각 52.4%와 50.2%로 과반수를 차지하였다.

반면에 여성후보의 장점에 동의하고 있는 유권자는 여성후보의 도덕성을 제외하면 과반수를 차지하지 못하고 있다. 즉 여성후보의 도덕성을 인정한 유권자가 51.1%로 과반

수를 차지하였지만 그밖에 한국사회 부정부패 극복에 기여나 사회적 소외계층에 대한 관심이 높다는 장점을 인정한 유권자는 각각 47.2%와 46.3%를 차지하였고, 지역 살림꾼 역할이나 갈등조정 능력을 인정한 유권자는 약 45% 수준이며, 지방정부에 대한 감시감독의 역할과 금권선거 청산에 기여 등에 동의한 유권자는 약 40% 수준을 차지하였다. 반면에 현실적 정책제시 이미지에 대해 동의하는 유권자는 35.0%로 매우 낮았다.

<표 12> 유권자의 지역구 출마 여성후보 이미지 내용 평가

여성후보 특성		평가				합 계
		그렇다	그저 그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	
단 점	홍보에서 지나친 여성문제 부각	37.3	34.2	18.9	9.6	100.0(1,221)
	일에 대한 책임감이 부족	19.9	37.7	26.8	15.6	100.0(1,221)
	지역사회 문제해결 능력 부족	20.3	35.7	26.8	17.1	100.0(1,219)
	자기중심적이다	16.9	37.3	29.9	15.9	100.0(1,217)
	체력이 약해 일 처리에 지장	21.8	31.1	27.8	19.3	100.0(1,217)
	참여정신이 부족	18.7	33.7	28.0	19.6	100.0(1,218)
	불평분만이 많다	15.4	34.8	29.3	20.5	100.0(1,217)
장 점	도덕성	14.1	37.0	37.1	11.8	100.0(1,221)
	부정부패 극복에 기여	15.0	32.3	39.5	13.2	100.0(1,216)
	사회적 소외층 관심	12.9	33.4	38.0	15.7	100.0(1,220)
	지역살림꾼	11.3	32.3	42.9	13.5	100.0(1,219)
	갈등조정능력	8.4	34.4	41.2	16.0	100.0(1,219)
	감시감독 역할	12.2	27.5	41.8	18.5	100.0(1,221)
	금권선거 청산에 기여	11.4	28.1	43.3	17.2	100.0(1,215)
	현실적 정책제시	6.6	28.4	47.4	17.6	100.0(1,213)

IV. 여성의 정치적 대표성 확대를 위한 여성유권자의 지향

선진국의 경험에서 알 수 있듯이, 여성의 희생을 바탕으로 획득한 참정권이나 의사결정 과정에 참여는 바로 여성이 처한 현실적 차별과 불이익을 극복하기 위한 투쟁에서 비롯되었기에 여성의 주체적인 정치참여와 정치적 대표성 확보, 그리고 삶의 질 향상으로 이어질 수 있었다. 그렇지만 한국사회에서 여성의 참정권 획득은 여성의 주체적 인식이 결여된 상태에서 부여되었으며, 특히 권위주의적 군사정권의 산업화 과정에서 남성 중심적인 전통적인 유교문화 동원은 여성의 정치적 소외를 오랜 기간 지속시키는 부정적 결과를 초래하여 최근까지도 그 영향력이 지속되고 있다. 즉 남성 중심적인 사회구조와 정

치문화 하에서 여성들은 정치를 자신의 생활과 무관한 사회현상으로 인식하게 되었고, 정치에 참여할 수 있는 기회를 상실하면서 자신을 정치에 무기력한 존재로, 그리고 스스로 정치에 무관심하게 되었다.

그러나 1980년대 후반 군사정권의 붕괴 이후 민주주의 제도 도입은 그 동안 권력과 힘이 지배하는 사회로부터 이성과 합리성이 지배하는 사회로의 전환을 촉진시켜 여성의 사회참여를 활성화시키는 역할을 하였다. 특히 1990년대 지방자치제도의 부활은 그 동안 정치의 주변인으로 머물러 있던 여성을 정치의 주체로 부각시켰다. 이러한 환경변화는 여성의 정치적 대표성 확보 당위성을 강화시키는 긍정적인 효과를 가져왔으며, 17대 총선에서 비례대표에 여성 50% 이상 공천 의무화 규정은 여성의 정치적 대표성 확대에 교두보 역할을 수행하였다(박재규, 2005).

그렇지만 2002년 6·13 지방선거에서 여성의 정치권 진출은 이전의 지방선거결과와 비교하여 크게 달라진 것이 없을 정도로 참담한 결과를 낳았다. 더욱이 경험적 연구에 의하면, 여성의 주체적인 정치참여 및 정치세력화를 지지할만한 그 어떤 증거도 발견하지 못하였다(박재규, 2003). 즉 남성유권자에 비해 여성유권자는 지방선거에 관심이 낮았고, 정치참여도 높지 않았다. 그리고 여성유권자들은 남편이나 부모 등의 의견에 따라 후보자를 결정하는 경향마저 보여주고 있다. 그런 의미에서 여성유권자의 정치적 무관심을 극복하고 주체적인 정치참여를 유도할 수 있는 노력이 필요하다고 하겠다. 그와 관련된 몇 가지 제언을 제시하면 아래와 같다.

첫째, 정부의 책임론을 강조할 필요가 있다. 즉 정부로 하여금 여성유권자의 정치참여가 왜 중요한지, 그리고 그것을 지속적으로 홍보할 수 있도록 책임을 강조할 필요가 있다. 왜냐하면 한국사회의 남성 중심적인 가부장제가 오늘날까지 지속될 수 있었던 가장 큰 이유는 바로 권위주의적 군사정부가 정권을 유지할 목적에서 남성 지배적인 사회질서를 강화·유지시켜 왔기 때문이다. 남성 지배적 가부장제도 하에서 여성의 사회참여와 정치활동은 제약을 받았고, 그 결과 여성의 정치적 무관심은 심화되었다. 따라서 여성유권자의 정치참여를 활성화시킬 책임이 정부에게 있다고 하겠다. 더욱이 여성의 사회참여가 국가발전 및 국가경쟁력 강화에 기여하고 있는 선진국의 경험을 고려할 때 한국정부도 여성의 사회참여를 적극 지원해야 하는 책임을 갖고 부여받고 있다.

비록 정부에서는 선거를 앞두고 유권자의 선거참여를 유도하는 홍보활동을 전개하지만, 그것이 일회적 성격을 갖고 있어 오랫동안 정치로부터 배제되어 왔던 여성유권자의 정치참여를 유도하기에는 한계가 있다. 그런 의미에서 여성의 정치참여를 유도하기 위한 프로그램 개발과 함께 지속적이고 반복적인 홍보활동이 필요하다. 이런 홍보활동은 정부가 추진하기 보다 여성단체가 중심이 될 필요가 있다. 즉 정부의 재정적 지원을 받은 여성단체가 여성의 사회참여나 정치참여 중요성을 지속적

으로 홍보하는 역할을 담당할 필요가 있다. 왜냐하면 여성단체에 의한 정치참여 홍보활동은 여성유권자에게 보다 친근감을 갖도록 해주는 이점이 있고, 더욱이 그 필요성에 대한 공감대 형성에도 도움이 되며, 향후 여성단체의 인적 자원 확보에도 크게 도움이 될 수 있을 것이다.

둘째, 정치와 여성의 생활 사이에 어떤 역학관계가 있는가에 대한 구체적인 사례 발굴과 홍보활동을 강화할 필요가 있다. 그 동안 우리사회에서 여성유권자들은 남성유권자에 비해 정치현상에 대한 이해와 관심이 크게 부족하였다. 왜냐하면 우리사회 가부장제도가 여성의 생활공간을 가정으로 제한하여 왔기 때문에 여성의 정치적 관심과 참여는 낮고, 그 결과는 궁극적으로 여성의 정치적 소외를 재생산하는 ‘악순환’ 메커니즘으로 작용하였기 때문이다. 여성유권자가 정치에 관심을 갖고 적극 참여하도록 유도하는데 있어 가장 효과적인 방법은 여성유권자 스스로 정치와 여성생활 사이에 존재하는 관련성을 깨닫게 하는 것이다. 특히 지방자치시대에 정치는 생활정치이며, 생활정치는 바로 여성의 삶과 밀접한 관련성이 있다는 논의가 크게 활성화되었다. 그러나 여성생활의 구체적인 사례 연구는 아직까지 부족한 편이다. 그런 의미에서 여성의 일생생활에서 정치가 어떻게 작동하고 있으며, 여성의 정치적 저대표성이 여성의 실제 생활에 어떤 피해를 초래하고 있는가에 대한 경험 연구가 필요하다. 예를 들면, 가족법의 호주승계에서 남성 중심적인 내용이나 이혼과정에서 여성에게 불리한 재산분할 청구권, 가정과 사회에서 성폭력 개념 배제 등과 같은 법과 제도가 바로 정치적 결과물이며, 그것이 여성에게 어떻게 불리하게 작용하고 있는가에 대한 사례를 수집한 다음 홍보물로 적극 활용할 필요가 있다.

셋째, 여성유권자의 여성후보에 대한 지원활동과 지지를 유도하기 위해서는 여성후보에 대한 부정적인 인식을 희석시키는 노력이 요구된다. 이러한 노력은 여성정치지도자와 여성유권자 차원에서 동시에 추진할 필요가 있다. 왜냐하면 여성정치인에 대한 유권자의 잘못된 인식을 해소하기 위한 노력을 양자가 함께 추진할 때 그 효과 또한 가장 효과적일 수 있기 때문이다. 여성정치인에 대한 유권자의 부정적 인식을 여성후보에 대한 지지로 전환시키기 위해서는 여성정치인과 여성단체 지도자의 노력이 일차적으로 필요하다. 우리사회 여성의 정치활동에 대한 부정적 인식은 여성의 정치적 무능력이나 부정적인 정치활동보다 여성의 정치활동을 부정적으로 인식하도록 ‘그릇된’ 고정관념을 부여한 남성 중심적인 유교문화에 있다고 하겠다. 여성의 사회활동 참여를 부정적으로 규정한 유교문화의 영향력 하에서 권위주의적 군사정권이 동원한 여성정치인의 활동은 여성정치인에 대한 부정적 인식을 강화시킨 역기능으로 작용하였다. 권위주의적 군사정권은 정권의 정당성을 확보하는 차원에서 일부 여성을 정치권에 초대하였고, 일부 여성 지도자들은 그 초대를 통해 현실정치에 참여하게 되었다. 그렇지만 현실정치에 참여한 여성정치자들은 자신의

의지와 여성계의 요구를 관철시킬 수 있는 힘이나 주변의 지원을 받지 못하였고, 더욱이 일부는 정치권에 깊이 편입되어 군사정권의 정당성 강화에 기여하는 듯한 부정적 이미지를 남겼다. 여기에 일부 여성단체 지도자들 또한 전체 여성의 이익을 위한 자기희생을 보여주지 못하는 한계를 노출시켰다.

이상의 노력과 함께 여성계는 정치에 입문하는 여성의 정치활동 준비를 위한 훈련과정을 운영하는 동시에 여성단체 및 여성정치 지도자의 활동을 적극적으로 홍보할 수 있는 기구를 조직할 필요가 있다. 최근 여성의 정치참여에 대한 수요가 한국 정치의 자연스러운 흐름으로 발전할 수 있도록 정치에 참여하는 여성이 정치적 자질을 갖출 수 있는 훈련과정 설치 및 운영이 필요하다. 또한 최근 일부 여성단체 및 여성정치 지도자의 전체 여성을 위한 봉사·헌신적 활동이 크게 활성화되고 있지만, 이런 활동내용이 유권자들에게 제대로 홍보될 수 있는 조직과 채널이 부재한 실정이다. 그 결과 일부 여성단체의 홍보물 및 여성정치 홍보는 단체 및 정치활동에 참여하고 있는 일부 여성에게만 제한되어 나머지 일반 여성은 여성정치 활동과 관련된 정보로부터 배제되고 있다. 유권자와 여성지도자간의 정보교환 단절은 여성정치인에 대한 부정적 인식, ‘허위의식’을 바로 잡을 수 있는 기회를 상실할 가능성이 있고, 이러한 결과는 여성유권자의 여성후보에 대한 지원활동과 지지를 지연시켜 여성의 정치적 대표성 확보에도 부정적으로 작용할 수 있다. 따라서 여성정치인의 활동과 관련된 정보가 일반 여성에게 전달될 수 있도록 체계 혹은 기구를 여성단체가 마련할 필요가 있다.

■ 참고문헌 ■

- 김옥렬. 1989. 『한국여성과 사회참여』, 숙명여자대학교 출판부.
- 김원홍·김혜영·김은경. 2001. 『해방 후 한국여성의 정치참여 현황과 향후 과제』. 한국여성개발원.
- 김정숙. 2003. “17대 총선, 여성 지역구 진출 확대방안”. 여성단체협의회 2003년 여성정책 토론회 자료집(2003.11.5).
- 김현희. 2001. “대안정치세력으로서의 여성: 21세기 한국여성의 투표행태의 전환가능성 연구”. 『경제와 사회』 52(겨울호): 227-251.
- 라미경. 2002. “여성의 정치참여 현실과 외국사례”, 충북여성민우회 「지역여성의 정치참여 활성화를 위한 과제와 전략」.
- 박재규. 2002. 『전북지역 여성유권자의 정치참여와 정치세력화 연구』, 전북여성발전연구원
_____. 2003. 『6·13 지방선거와 여성의 정치세력화 실패 연구』. 전북여성발전연구원.
_____. 2005. “17대 총선에서 여성단체의 여성후보 지원활동 분석” 『한국사회학』 39집 (4) : 131-162.
- 오유석. 2000. “4·13 총선과 여성유권자 투표행태”. 여성정치세력민주연대 자료집.
- 윤근섭·문운걸·국선희. 1999. 『여성과 현대사회』, 문음사.
- 이승희. 1993. “한국인의 정치적 태도와 행태의 성차 연구”. 『한국정치학회보』 26(3).
- 이영희. 1998. “지방자치와 여성 정치참여”. 장공자 외, 『새로운 정치학』, 서울: 간사랑.
- 조기숙. 1998. “선거와 정당·압력단체와 여성”. 장공자 외. 『새로운 정치학』, 서울 : 인간사랑.
- 중앙선거관리위원회. 2000. 『제16대 국회의원선거 투표율 분석』.
_____. 2002. 「제3회 전국동시지방선거」.
_____. 2002. “보도자료”(2002.8.13).
- 최수경. 1998. “북유럽 여성의 정치참여”, 이범준 외, 『21세기 정치와 여성』. 서울 : 나남.
- 한혜영. 1998. “지방화와 여성의 정치적 주체화”. 윤택림 외, 『지방화와 여성』, 서울 : 미래인력연구센터, pp.47-78.
- Connell, Robert. 1987. *Gender and Power : Society, the Person and Sexual Politics*, California : Stanford University Press.
- Friedan, Betty. 1963. *The Feminine Mystique*, New York : Norton.
- Randall, Vicky. 1987. *Women and Politics - An International Perspective*, Chicago: Macmillan Publishers Ltd.
- Smart, C., 1989. *Feminism and the Power of Law*, New York: Routledge.

■ 메 모 ■

■ 메 모 ■

■ 메 모 ■

■ 메 모 ■

■ 메 모 ■

■ 메 모 ■