

여성의 정치참여 — 여성단체 Network Movement에 의한 가능성 탐색

김혜연

1. 여성의 정치참여, 무엇이 문제인가?

일반인들이 정치에 참여하는 길은 우선 투표권을 행사하여 정치지도자의 선택에 영향을 줄 수 있으며 그 다음으로는 정당활동을 통해 국정 및 지방정치의 여러 가지 활동에 참여하거나 사회운동에 참여함으로써 정책결정 과정에 의견을 반영하는 것이다.

우리나라의 경우 이러한 세 가지 정치참여에 있어서 여성에게 제한을 두는 법적인 조항은 전혀 없으며, 헌법에는 법 앞에서 모든 국민이 평등하다고 명시되어 있으므로 여성의 정치활동 권리가 보장되고 있다고 할 수 있다.

실제로 우리나라 여성의 정치참여는 1948년 남한의 단독정부 수립을 위한 10대 국회의원 총선거에서 여성의 참정권이 인정되었던 때 이후부터라고 말할 수 있다. 따라서 참정권을 위해 오랜 세월 동안 투쟁해야만 했던 서구의 여성들과 달리 우리나라의 여성들은 비교적 손쉽게 정치참여의 기반이 마련된 셈이었다.

그럼에도 불구하고 역대 선거를 통해 여성의 의회참여율은 극히 낮아서 1948년 초대로부터 1992년 14대 국회에 이르기까지 여성의원의 비율은 평균 2%이며(제주지역의 경우 0%), 그나마 지역구나 정당활동을 기반으로 한 것이 아니라 통일주체국민회의나 전국구 비례대표제 등을 통한 위로부터의 정치적 배려 차원에 의한 것이 대부분이었다(14

대까지 지역구에서 유권자의 직선으로 선출된 여성 의원은 총 16명이며, 이 중 동일인 당선율 고려하면 7명에 해당한다).

즉 몇몇 여성이 각료나 국회의원으로 진출했다고 할지라도 지역구에서 유권자들의 확고한 지지에 의해 선출된 것이 아니라 구색맞추기 수준에 그치고 있다. 이러한 여성 의원의 비율은 IPU가 1991년 6월에 발표한 세계 131개국의 평균 여성의원 비율이 11.0%인 것과 비교해볼 때 세계적으로 극히 낮은 수준이다(113번째 순위)(표1 참고).

지방의원의 여성비율은 1994년 0.9%, 정책집행기구인 행정부의 5급 이상 공무원에서의 여성비율은 24,090명 중 397명으로 1.6%이다. 또한 여성각료는 새정부 출범과 함께 3명으로 늘어나 국무위원 24명 중 12.5%를 차지하였으나 지금은 2명으로 줄어 장관급 46명의 6.6%에 불과하다.

여성의 역할이 가정내에서 머물렀던 시절과 비교해볼 때 현대사회에서 두드러진 여성의 지위상의 변화로 여성의 경제활동참여를 드는 경우가 많이 있다. 특히 제주도의 경우 여성의 노동력과 생산성은 오늘날 제주를 있게 한 생존적 기반이었다고 지적되고 있다. 그러나 여성의 적극적인 경제적 역할의 모색과 달리 저조한 정치에의 관심과 실질적인 참여 실태는 여성의 관심사를 정치세력화하는데 장애로 작용하고 있다. 즉 이러한 여성의 정치참여 실태는 민주주의 정치 발전에 위배될 뿐 아니라 단순한 참정권의 행사가 아닌 적극적인 정치참여활동과 중요 정책의 결정과정에 여성이 배제되고 있으며 주변부에 머물고 있는 현실을 잘 보여준다. 정치참여란 결국 한 사회에서 가치의 권위적인 분배에 영향력을 미치려는 정치성원들이 직접, 간접으로 또는 개인적, 집단적으로 행동하는 전반적인 현상이다. 따라서 정계에서의 여성의 낮은 참여비율은 단지 형식적이고 허구적인 참여가 아니라 보다 더 실질적이고 체계적이며 지속적인 수준에서 정치참여가 이루어져야 하는 당위성을 제공해주고 있다.

이와 같은 배경에서 본고는 우선 정치영역에서의 여성의 소외현상이 갖는 특징과 그 원인을 고찰하고자 하는데 이를 통해 여성의 정치참여

를 증진시킬 수 있는 가능성은 필연적으로 여성의 정치세력의 조직화를 요구한다는 것을 제시하려고 한다. 특히 우리나라의 경우 이러한 과정에서는 개인 여성보다 조직된 여성집단, 즉 여성단체의 역할이 중요하기 때문에 제주도를 중심으로 여성단체의 현황과 주요활동을 살펴보고 그를 기초로 여성단체의 활성화 방안을 모색해보고자 한다.

(표1) 각국의 여성의원 비율 (1991년)

국	가	여성의원 비율(%)
스	웨 덴	38.1
덴	마 크	33.0
중	국	21.3
필	리 핀	9.0
미	국	6.4
영	국	6.3
프	랑 스	5.7
일	본	2.3
한	국	2.0(1.3) *

* 1995년 현재

2. 여성에게는 너무 높은 정치참여에의 벽

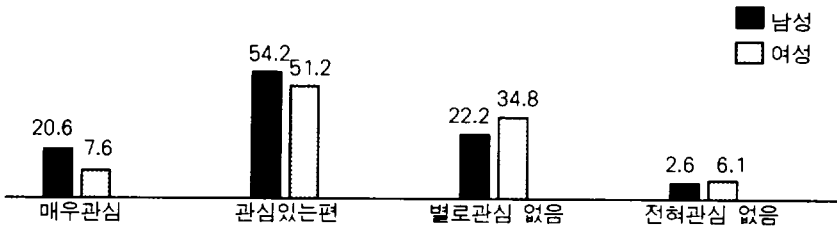
여성의 정치참여를 저해하는 요인들은 상당히 많이 있지만, 몇 가지만을 간략하게 소개하면 다음과 같다. 이해를 돕기 위하여, 1992. 9. 26 ~ 10. 3에 제주도를 제외한 전국의 남성 491명, 여성 509명을 대상으로 조사한 연구결과(조사연구 1이라 함), 1994. 4에 제주도 20~50대 여성 600명을 대상으로 조사한 연구결과(조사연구 2라함), 1988. 7~8에 13대 국회의원 선거에서 여성후보가 출마한 지역의 736명을 대상으로 조사한 연구결과(조사연구 3이라 함)등을 인용하였다.

1) 여성의 정치적 의식

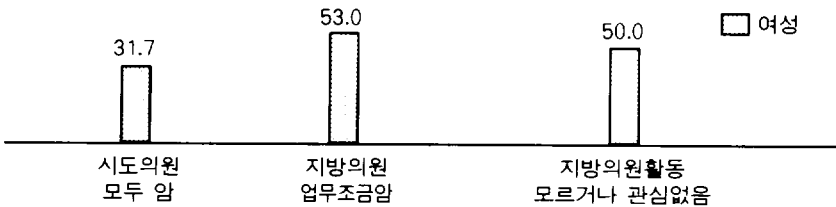
일반적으로 여성은 남성에 비해 정치적 관심과 흥미가 낮고 남성의 정치적 견해에 종속되기 쉬우며, 후보선택기준이 인물이나 외모에 치우치는 등 비합리적이고, 정치적 성향이 보수적일 뿐 아니라 기권비율이 높은 등 정치적 참여에 소극적이라고 인식된다.

그러나 이러한 일반화는 미국이나 서구 유럽의 경우 1980년을 기점으로 변화하고 있는 양상이며, 우리나라 역시 1990년 이후 변화의 조짐이 나타나고 있다.

예 1. 정치문제에 대한 관심 (조사연구 1)



예 2. 지방의회 의원에 대한 인식 및 견해(조사연구 2)



이러한 연구결과에 따르면 여성의 정치적 관심이 높다고는 할 수 없지만 여성의 연령, 학력, 직업에 따른 차이가 크다는 점에서 앞으로 세대가 바뀌면 여성의 정치의식이 급격히 변화할 가능성이 높다.

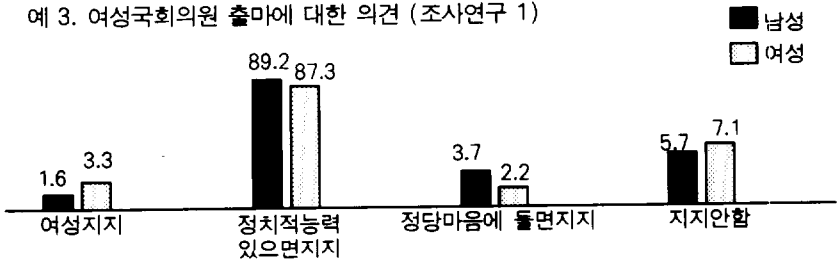
그러나 현재 우리 사회에서 여성들이 불평등한 대우를 받고 있다고 생각하는 응답자는 남성 73.3%, 여성 86.6%이고 이를 정치적 과제로 해결해야 한다고 생각하는 사람은 남성 5.6%, 여성 15.3%이며, 개선방안도 여성들이 집단으로 협력하여 개선해 나가거나 여성국회의원을 통

해 여성집단의 의견을 반영하기 보다는 국가의 법이나 정책제정 등에 의해 해결되기를 바라는 소극적인 태도를 보이고 있다 (조사연구 3).

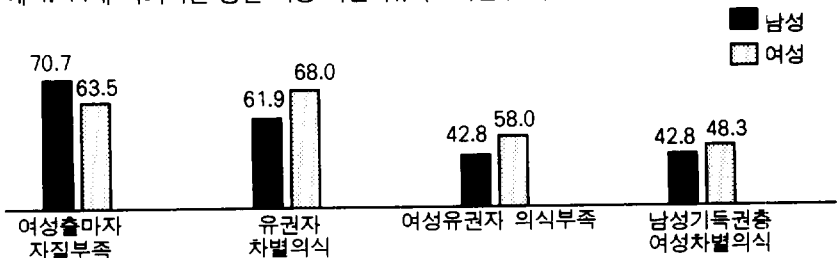
2) 여성정치 후보의 부재와 유권자의 남성후보 선호

지방자치제의 실시는 지역주민들의 일상생활과 직결되는 사안을 대표해줄 후보를 필요로 하며 이에 따라 여성후보의 선출가능성이 높아질 것으로 예상되고 있다. 그러나 실제로 지역사회에서 활동을 많이 한 여성이라 할지라도 그것은 정치참여를 염두에 둔 것이 아니었으며 입후보할 만한 능력있는 여성이 거의 없어 극심한 후보난을 겪고 있다. 더우기 우리나라의 전통적인 여성역할에 대한 관념으로 인해 출마를 망설이는 여성도 많이 있다. 한편 유권자들, 특히 여성정치가에 대한 사회의 부정적 평가도 여성의 정치참여를 저해하는 요인으로 특히 여성유권자 스스로가 여성을 지지하지 않는다는 비판이 많이 있다.

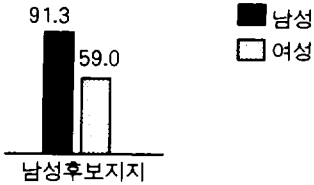
예 3. 여성국회의원 출마에 대한 의견 (조사연구 1)



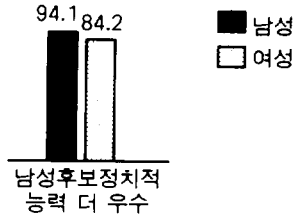
예 4. 14대 국회의원 총선 여성 낙선이유 (조사연구 1)



예 5. 다른 면이 동일하다면, 남성, 여성 후보중 선택(조사연구 3)



예 6. 지방의회의 여성참여 (조사연구 2)
(조사연구 2)



예 7. 지방의회의 여성참여 77.8 (조사연구 2)



3) 선거문화와 선거구제

우리나라의 경우 국회의원의 당락은 정당의 공천과 밀접한 관계가 있다. 국회의원에 당선되면 부와 명예를 얻지만 실패하면 모든 것을 잃는다고 생각하는 정치풍토와 오직 한 사람의 승자가 있는 소선거구제, 당세확보를 위한 정당간의 치열한 경쟁에서 여성후보들이 공천을 받기는 너무나 불리하며, 받는다 해도 불리한 지역으로 밀려나게 된다. 더우기 여성들이 공천권을 갖고 있지 못하므로 13대, 14대 국회의원선거에서 여성후보 전원 낙선이라는 결과는 정당의 지지부족이 크다는 지적이 많다. 따라서 이의 보완을 위해 선거구제의 조정과 더불어 여성의원 할당제, 비례대표제 등의 도입이 검토되어야 한다는 의견이 제시되고 있다.

4) 여성후보에 대한 지원체계 부족

여성은 정치자금과 조직면에서 남성보다 열세의 위치에 있다. 사회적 지위나 힘이 상대적으로 약한 여성은 정치헌금을 얻기 어려우며 자금이 없는 여성은 조직도 갖지 못하고 결국 권력도 얻기 어렵다. 지난 기초의회선거에서 여성후보들의 선거자금은 법적 허용한도를 지킨 깨끗한 선거였다는 평을 듣고 있지만 자금 및 지원조직이 자기자신, 가족, 친지, 동료, 이웃 등의 범주에서 제공되었다. 정책적인 지원 역시 부족한 상태로 여성정책을 다루는 정부기구가 설치,운영되고 있지만 다양한 여성문제를 해결하는데 주력하고 있을 뿐 여성의 정치참여는 소극적으로 다루어지고 있는 형편이다.

이상과 같이 여성의 정치참여는 여성의 정치적 자질이나 능력과 같은 개인적 요인에 의해 영향을 받을 수도 있지만, 대체로 여성은 정치와 무관하며 그러한 여성이 더 여성답다는 식의 가부장적 관념, 지도적 의견 등의 사회적, 구조적 요인이 더 많은 영향을 미치고 있다고 할 수 있다.

따라서 정치적 역량과 지지기반이 취약한 여성의 정치참여를 증진시키기 위해서는 여성의 정치력을 조직화해야 한다. 정치권력의 기본은 집단의 조직력에 있다고 할 수 있는데, 여성의 정치적 힘을 조직화하는 방법은 여성의 정치적 의식 향상과 여성정치가의 다수 배출에 있다고 할 수 있다. 이를 통해 유권자로서의 여성이 갖는 정치적 힘이 조직화될 수 있으며 여성정치가의 정책결정 참여로 여성의 정치적 영향력이 배양될 수 있다.

3. 여성의 정치참여와 관련된 여성단체의 활동현황

1) 전반적인 현황

우리나라의 경우 여성단체들의 결성취지 또는 동기는 주로 친목도모 및 봉사, 교육이었고, 정치적 영향력 행사에 관심이 있는 단체는 아주

적었다. 현재 약 2,200개의 여성단체가 있는데 각기 설립목적에 여성의 지위향상과 권익보호를 두고 있기는 하지만 최근까지 주로 중산층 여성의 친목활동과 취미활동이 주된 활동이었다. 그러나 1980년대에 들어서면서 민주화운동과 함께 여성문제를 사회문제 속에서 해결하려는 여성운동단체가 결성되었고, 여성의 정치참여와 정책결정에 영향을 미치려는 활동이 두드러지게 나타났다. 더우기 여성단체의 활동은 급진적인 여성단체들이 탄생하게 되면서 전환기를 맞이하게 되며 주요 정책과 관련하여 연대활동이 이루어지기 시작하였다. 중요한 사항을 정리해보면 (표2)와 같다.

(표2) 우리나라 여성단체의 활동현황

연 도	여성단체 결성	연 도	여성단체 활동
1983	여성의전화, 여성평우회	1987	남녀고용평등법 제정
1987	한국여성단체연합	1988	남녀고용평등법개정
1989	한국여성정치문화연구소	1989	가족법, 모자복지법제정
1990	한국여성정치연구소	1991	영유아보육법제정
1991	한국여성정치연맹	1993	성폭력특별법제정
1991	정치참여를 위한 범여성 모임(한시적 결성)	현재	정신대할머니 지원, 세재개혁운동
1993	올바른성폭력특별법 제정을 위한 범여성 사회단체		
1993	남녀평등 세재개혁위한 여성단체모임		

이외에도 여성의 정치참여에 관심을 갖고 있는 일부 여성단체(새로 조직된 정치적 여성단체 이외에도 예를 들자면 한국유권자연맹, 한국여성단체협의회, 국제여성총연맹 한국본부, 대한 YWCA 연합회 등의 기존여성 단체)와 여성관련 연구기관들이 회원과 일반여성을 대상으로 간행물, 세미나, 강연회 등을 통해 여성의 정치의식을 높이려고 노력하고 있으며 여성의 정치세력화를 위

한 모임을 연대적으로 결성하고 있다. 그러나 선거결과는 여성의원 선출 실패였기 때문에 최근에는 여성의 정치참여를 보장할 수 있는 선거제도의 개선과 ‘각급 의회에 여성 20% 참여보장’ 등을 촉구하고 있다.

2) 제주지역의 현황

한편으로 여성단체의 결성과 정치적 모임 및 활동이 활발해지고 있지만 여성단체는 지방에 비해 서울에 집중되는 현상이 있다. 현저 제주지역의 여성단체협의회 소속 단체의 현황을 살펴보면 (표3)과 같다.

(표3) 제주지역 여성단체 현황

단체명(설립년월일)	회원수	단체명(설립년월일)	회원수
서귀포YWCA(92. 6. 30)	1 730	대한민국전몰군경 미망인 회제주도지부(63. 8. 7)	8 1,075
한국가정법률상담소 제주지부(88. 11. 17)	1 138	대한간호협회 제주도간호사회(51. 5.)	1 757
전문직업여성제주클럽	1 30	대한미용사회 제주도지회(76. 4. 10)	1 803
제주여민회 (87. 11. 29)	1 100	고향을 생각하는 주부들의 모임 제주도지회(93. 1.)	19 3,940
제주도여성단체협의회 (86. 2. 1)	790 42,915	제주도재향군인부인회 (93. 1. 13)	5 168
제주도새마을부녀회 (79. 5. 29)	725 22,837	전국주부교실 제주도지부 (72. 11. 20)	4 8,420
한국부인회 제주도지부 (64. 12. 10)	26 4,015	제주 YWCA (54. 8. 29)	1 900

이러한 여성단체협의회 역시 회원의 친목도모 및 봉사에 주된 관심을 갖고 있었으나 일반 사회적 운동, 예를 들자면 소비자운동 등과 더불어 여성문제가 부각되면서 여성의 권익에 앞장서게 되었다. 제주지역 내 여성단체 중 여성의 정치참여와 정치적 힘의 조직화에 관심을 갖고 있으며 여성지도자를 배출할 수 있는 기반을 갖는 것으로 판단되는 단체는 14개의 단체 중 5개 단체 내외에 불과할 것으로 생각된다. 이들은

최근 지방자치제 실시와 더불어 제주지역 여성을 대상으로 한 정치의식 교육, 홍보, 공정선거감시단 구성, 세미나 개최, 여성의 정치의식 실태 조사 등을 실시하면서 제주지역에서의 여성정치가의 탄생을 위해 노력하고 있다.

3) 여성단체의 성격과 활동 진단

제주지역 뿐 아니라 우리나라의 전반적인 여성단체가 여성의 정치적 조직기반으로서 운용될 수 있는지의 여부를 단체형성의 동기, 주된 활동, 단체의 크기 및 구성, 연혁 등을 기초로 점검해볼 수 있다.

우선 여성의 정치적 기반이 될 수 있는 여성단체의 수는 소수에 불과하며, 전국적 공감대를 형성하지 못하고 있다. 앞서 지적했던 바와 같이 우리나라에서 여성문제가 여성단체에서 논의되고 정치참여를 위한 모임과 단체가 결성되기 시작한 것은 1980년대 후반 부터였으며, 1990년대에 본격화되기 시작하였다고 할 수 있다. 따라서 연혁이 오래되고 회원수와 전국지부의 분포가 큰 여성단체보다는 비교적 최근에 생기고, 다소 급진적이며, 회원수가 적은 여성단체만이 정치적 의식을 갖고 있다. 이것은 여성의 정치적 참여와 관련하여 여성단체의 양적, 질적 정치적 역량이 모두 취약함을 의미한다.

여성단체의 수 역시 중요한 요인이기도 하지만 여성단체 조직 내부적으로도 정치지도자로 내세울 여성이 없다. 여성단체의 초창기 시절 여성들의 교육수준은 대체로 낮았기 때문에 소수의 교육을 받은 여성지도자의 계몽과 리더쉽이 필연적으로 요구되었었다. 그러나 이제 시대는 바뀌어서 새로운 지도자상을 갖춘 지도자가 필요해지고 있지만 적절한 지도자가 표출되지 않고 있다. 이것은 여성단체의 구조가 하향식 전달체계를 갖고 있어서 능력있는 여성이라 할지라도 핵심적 역할에 참여하거나 지도자로 나설 수 있는 기회가 차단되고 있으며, 중간 지도자가 부재함으로써 지도자로 클 수 있는 여건이 조성되지 않고 있기 때문이다. 젊고 유능한 지도자의 출현은 기존 집행부의 권위를 약화시키는 역기능을 초래하기도 한다.

또한 여성단체의 재원이 주로 창설자 개인의 재정적 지원이나 모금에 의존하므로 권력의 소재가 고정되어 있기 쉬우며 활동의 범위 또한 한계적인 경향을 갖게 된다. 단체의 기능적 자율성을 유지할 수 있는가의 여부는 재원의 출처와 밀접한 관계가 있다. 예를 들어 집권당의 유력인사나 재력있는 개인이 재정적 지원을 하고 있다면 그 단체는 그 개인의 후원집단으로 전락해버릴 가능성이 높아지게 된다. 지금까지 국가의 보조금을 받는 여성단체가 선거때마다 선거운동을 모집해주거나 하는 관변단체의 성격을 갖고 있었던 것은 이와 무관하지 않다.

더우기 우리나라에는 동일한 목적을 추구하며, 그 활동내용도 중복되는 여성단체가 많이 있고, 그러한 여성단체들은 통합하기보다 분화적으로 시류를 탄 활동에 경쟁적으로 참여하는 경향이 있다. 우리나라에 있어서 여성의 정치력을 조직화하기 위해서는 그리고 궁극적으로 여성정치를 다수 배출하여 정책결정에 여성이 참여하기 위해서는 이러한 여성단체들이 장기적이고, 체계적인 관점에서 기능을 통합해야 할 필요성이 있다. 이러한 점에서 지난 1991년 여성계지도자가 모여 한시적으로 '정치참여를 위한 범여성모임'을 결성하고 여성의 투표권결집을 모색하였던 것은 하나의 획기적인 전환점이라고 할 수 있다.

따라서 여성의 정치참여와 관련된 우리나라의 여성단체는 구조적으로 취약한 상태이므로 여성의 정치적 진출을 위한 여성단체의 역할과 전략은 여성단체의 유기적 연대, 즉 서로 정보를 교환하고 연대활동을 벌이는 여성단체 관계망 형성운동(Network Movement)을 통해 접근되어야 할 것이다.

4. 여성단체 Network Movement, 무엇을 할 것인가?

서구의 여성단체들이 시민운동과 여성운동을 통하여 여성대표를 배출하였던 경우에서와 마찬가지로 이러한 운동은 지속적으로 이루어질 때 소기의 목적을 달성할 수 있다. 여성단체 Network Movement(NE-T)에서 추구하는 것은 무엇보다도 여성의 정치력을 조직화하는 것이다.

여성단체들은 지속적으로 일반여성과 회원들을 대상으로 간행물, 세미나, 강연회 등을 통해 여성의 정치의식을 높이고 여성의 의회진출의 당위성을 피력해야 한다. 이것은 여성유권자들이 자신의 정치적 힘을 인식하고 독립된 결정을 하며 한 걸음 더 나아가 조직화된 투표권을 행사할 수 있게 하는 데 기여하게 된다. 이러한 움직임은 제주도 지역의 몇몇 의식있는 여성단체를 중심으로 산발적으로 이루어지고 있으나 보다 체계적, 조직적 활동이 요구된다.

여성지도자들의 소집단 관계망 역시 여성의 정치력을 형성하는데 도움이 된다. 이것은 여성문제의 인식과 해결 뿐 아니라 정치적 능력을 배양시킬 수 있는 정보교환 및 훈련의 기회를 제공해주므로 결과적으로 여성정치가의 배출을 위한 정치적 지지집단이 될 수 있다. 특히 제주도 지역의 특성상 이러한 소집단 관계망은 긴밀한 유대관계를 유지하게 할 수 있으며 기존의 정치력을 활용하여 새로운 여성성원의 정치진입을 용이하게 해줄 수 있을 것이다.

그러나 여성지도자의 발굴 및 양성을 위해서는 장기적인 전략을 세워야 할 것이다. 이번 기초의원선거에서 선출된 여성후보의 사례를 볼 때 여성단체의 지원에 힘입은 바 컸으며, 따라서 지역사회에서 활동하는 여성의 홍보 뿐 아니라 정치적 교육, 자금지원책 등을 고려해야 할 것이다. 제주도 내에서 지부가 잘 결성되어 있고 많은 회원수를 확보하고 있는 여성단체의 경우 능력있는 회원의 정치참여 조건은 유리하다고 할 수 있다. 따라서 이를 위해 여성지도자가능자 명부를 작성하고 홍보하며 미국의 National Organization for Women이나 Women's Political Caucus 등과 같은 지원체계를 도입할 필요가 있다.

또한 여성의 생활문제들을 사회운동으로 확대하여 여성유권자들의 정치적 관심을 자발적으로 유도하는 일이 필요하다. 특히 지방자치란 국가 중심적 생활을 지역사회 중심적 생활로 전환시키므로 여성의 정치적 참여가 증진될 수 있는 계기가 될 수 있다. 최근 쓰레기 분리수거 등의 지역사회 문제는 충분히 정치문제가 될 수 있으므로 이에 대한 여성단체의 기능을 강화하고, 통합하여 공공의 이익을 대표해줄 수 있는 압력단

체의 역할을 수행할 수 있다. 압력단체로서의 활동을 위해 수행하는 사회적 차원에서의 운동역량이 축적될 때 정치세력화가 가능해지므로 정책결정에 영향을 주기 위한 단계별 목표 수립과 전략이 요구된다.

마지막으로 여성의 정치참여와 활동을 용이하게 할 수 있는 여건을 조성하기 위해 선거감시활동을 강화하며 선거법 개정을 추진한다면 앞으로 여성의 정치참여가 마치 경제활동에 참여하고 있는 여성과 같이 쉽게 접할 수 있는 사회적 현상으로 나타날 날이 올 것이다.