

# 地方議會의 女性參與 方案

## Ways for Women's Participation in the Local Council

金 相 美

(韓國地方行政研究院 研究員)

### <目 次>

- I. 序 論
- II. 女性과 政治參與
- III. 地方選舉制度和 女性參與 現況
- IV. 地方議會의 女性參與 擴大方案
- V. 結 論

## I. 序 論

最近 地方自治의 實施와 더불어 女性의 地方議會 出에 대한 活潑한 논의가 일고 있다. 이러한 논의의 배경에는 더이상 형식상의 政治權利인 選舉權의 行使만으로는 女性의 지위향상에 실질적인 영향을 줄 수 없다는 점과, 사회전반에 뿌리내리고 있는 多様な 性差別 問題의 최종적 해결점은 政治權力에서 찾아야 한다는 점을<sup>1)</sup> 인식했기 때문이다.

또한 韓國에서 女性의 政治參與 現실이, 世界各國에서 女性의 議會 出이 평균 15%<sup>2)</sup>

에 비해 0.5%에 불과하며, “UN 女性의 해”<sup>\*</sup> 기간동안 12個의 감소국 중에서도 감소율이 격감한 것으로 나타났다.

이와 더불어 지난 13代 國會議員選舉에서 단 한명의 女性候補者도 당선시키지 못하여 地方議會 構成을 제기로 女性에게 어떤 특별 조치가 필요하다고 여겨졌음이라 생각된다.

이러한 의미에서 30年 가까이 중단되었던 地方自治制度의 부활은 女性의 政治參與에 있어서 획기적인 전환점을 이루게 되리라는 기대감을 주고 있다. 그것은 地方議會에서 다루는 문제들이 女性에게 익숙한 教育·社會 福祉·生活環境改善·老人·兒童福祉·消費者保護 등 地域社會의 당면문제를 다루고 있어<sup>3)</sup> 女性의 政治參與에 가능성을 열어줄 것으로 보고 있기 때문이다.

그러나 오랜 社會的·文化的 전통과 선거 제도의 미비, 그밖의 여러가지 要因 등으로 인하여 女性의 政治參與가 활발하지 못하였다.

女性의 議會 出이 부진한 理由를 여러가지로 분석할 수 있겠지만, 本稿에서는 가장 큰 要因을 選舉制度和 관계가 있다고 보고 選舉制度의 개선을 통해 女性의 政治參與 확

1) Kirsten Amundsen, Silenced Majority, (New Jersey: Prentice Hall Inc.1971), 서문. 이러한 영향으로 1970년대 이후 여성문제 해결을 위해 정치권력의 필요성과 정치체도의 변혁을 강조하는 연구가 이루어져 여성의 지위향상에 많은 변화를 초래하였다.

2) 한겨레신문, 1990.1.29, 8면.

\* (1975年~1985年)

3) 地方自治法 第8條 관련.

대 방안을 제시하고자 한다.

## II. 女性과 政治參與

### 1. 女性的 參政權

政治參與의 문제는 民主主義와 政治發展 研究에서 가장 핵심적인 분야이다. 特別히 人口의 半을 차지하고 있는 女性에 대한 政治參與 문제는 女性的 參政權 획득이라는 제도적인 뒷받침과 함께 주요 研究 대상이 되고 있다.

女性的 參政權 獲得 運動은 近代 歷史의 중심지인 西歐에서 시작되었다. 思想的으로는 로크, 루소 등의 啓蒙思想의 영향으로 서구에는 일찌기 人間的 尊嚴, 理性과 合理的 追求, 그리고 自由와 平等的 원칙이 널리 보급되어 近代市民意識을 형성하는 기반이 마련되었다.

프랑스에서는 프랑스대혁명에 多數의 女性이 참가하고 人權宣言의 영향으로 政治上의 남녀 동등사상과 女性的 권리에 대한 자각이 진작되었고, 英國에서는 産業革命으로 노동자 계층이 출현하여 이들과 관련된 勞動, 住宅, 失業 등의 문제를 정치적 수단을 통해 해결하려하자 같은 소외집단인 女性도 정치의식이 高揚되었으며, 美國에서도 노예해방운동과 같은 人權運動을 통해 女性的 지위에 대한 자각 및 公的生活에의 진출이 이루어졌다.

즉 18세기 末에 대두되기 시작한 女權에 대한 歐美 女性的 自覺은 約 一世紀 半에 걸친 多數의 女性運動指導者 및 女性團體의 부단한 노력과 투쟁으로 인하여 정식으로 의회 승인하에 女性參政權으로 결실을 맺게 되었

다.<sup>4)</sup>

女性參政權이 최초로 부여된 나라는 영국 식민지였던 뉴질랜드(1893년)이며, 유럽에서는 핀란드가(1906년), 아시아에서는 태국(1921년)이, 日本은 第2次世界大戰後 1946년에 인정되었다. 대부분의 國家가 2次大戰後에 참정권이 인정되었으며, 식민통치하에 있는 국가의 경우 獨立後에 주어졌다.

一般的으로는 투표권과 선거입후보권이 동시에 주어졌으며 選舉立候補權이 먼저 주어진 곳은 네덜란드, 노르웨이, 미국 등이며 投票權이 먼저 주어진 예는 캐나다, 드지보우트, 뉴질랜드, 르완다등이다.<sup>5)</sup>

다음의 <表 1>은 IPU108 國家중 88個國의 정보제공에 작성된 女性的 參政權 취득일이며<sup>6)</sup>, 各國 女性參政權 취득년도는 <表 2>와 같이 第1期(1893~1922년), 第2期(1923~1949년), 第3期(1950~1974년), 未獲得國으로 분류할 수 있다.

4) 宋善熙, "女性的 政治參與 行態에 대한 韓國과 外國의 比較考察", 「女性研究」, 부록 「영국, 미국, 프랑스, 한국의 여성 참정권 획득 略史」참조. 韓國女性開發院, 1986. 가을, 제4권 제3호.

5) IPU자료, 1987년 78차대회, 방록

<表 1> 여성의 권리(선거권, 입후보권)가 취득된 날자

국가(IPU회원. 1987.6)	투 표 권	선거입후보권	국가(IPU회원. 1987.6)	투 표 권	선거입후보권
알바니아	1946.10.2	1946.10.2	예멘공화국	n.a.	n.a.
알제리아	1962	1962	덴마크	1915.6.	1915.6.
앙고라	1975.11.11	1975.11.11	트리보우디	1946	1986
아르헨티나	1947	1947	도미니카공화국	n.a.	n.a.
오스트랄리아	1901-1967*	1901-1967*	에쿠아도르	n.a.	n.a.
오스트리아	1918.12.20	1918.12.20	이집트	1956	1956
방글라데시	1947	1947	엘살바도르	n.a.	n.a.
벨지움	1919-1948*	1921	적도기니	1973.12.15	1973.12.15
베닌	n.a. <sup>2)</sup>	n.a.	핀란드	1906	1906
볼리비아	1938-1952*	1938-1952*	프랑스	1944.4.21	1944.4.21
브라질	1934.7.16	1934.7.16	가봉	n.a.	n.a.
불가리아	1944.10.16	1944.10.16	동독	1919	1919
부룬디	1961	1961	서독	1919	1919
카메룬	1946.10.	1946.10.	그리스	1952.1.1	1952.1.1
캐나다	1917-1918*	1920	과테말라	1945	1945
카페비르디	1975	1975	혼두라스	1957	1957
중국	1949	1949	헝가리	1946	1946
콜롬비아	1957.12.1	1957.12.1	아이슬랜드	1915	1915
코도르스	n.a.	n.a.	인도	1950.1.26	1950.1.26
콩고	1963	1963	인도네시아	1945.8.7	1945.8.17
코스타리카	1949.11.17	1949.11.17	이란	1663.10.6	1963.10.6
코트디부아르	n.a.	n.a.	이라크	1980	1980
쿠바	1934.10.2	1934.10.2	아일랜드	1918	1918
사이프러스	1960	1960	이스라엘	1948	1948
체코슬로바키아	1920	1920	이탈리아	1945.2.1	1945.2.1
북한	1946.7.3	1946.7.3	자마이카	n.a.	n.a.
일본	1945.12.17	1945.12.17	루마니아	1946.7*	1946.7*
조르단	1973	1973	르완다	1961.9.25	1978.9.25*
케냐	1963*	1963*	체네간	1945	1945
레바논	n.a.	n.a.	싱가포르	1948	1948
리베리아	1946.5.7	1946.5.7	소말리아	1956	1956
룩셈부르크	1919.5.15	1919.5.15	스페인	1931	1931
마다가스카르	1959.4.29	1959.4.29	스리랑카	1931	1931
말라위	n.a.	n.a.	수단	1953	1953
말레이시아	1957.8.31	1957.8.31	스웨덴	1921	1921
마리	n.a.	n.a.	스위스	1971.2.7	1971.2.7
멕시코	1953.10.17	1953.10.17	시리아	1949	1953
모나코	1962.12.17	1962.12.17	태국	1932	1932
몽고리아	1923-1024	1923-1924	토고	n.a.**	n.a.
모로코	1963.5	1963.5	투지니아	1956.8.13	1956.8.13

국가(IPU회원. 1987.6)	투 표 권	선거입후보권	국가(IPU회원. 1987.6)	투 표 권	선거입후보권
모잠비크	n.a.	n.a.	터어키	1931	1931
네팔	1951	1951	아랍에미리트	n.a.	n.a.
네덜란드	1919	1917	영국	1918-1928*	1918
뉴질랜드	1893	1919	탄자니아	1959	1959
니카라과	1955*	1955*	미국	1920.8.26	1788.9.13*
노르웨이	1913*	1907	우루과이	1932.12.16	1932.12.16
파키스탄	1947	1947	소련	1917	1917
파나마	1941	1941	베네즈엘라	1947.7.5	1947.7.5
기니아	n.a.	n.a.	베트남	n.a.	n.a.
파라과이	n.a.	n.a.	예맨	1970	1970
페루	n.a.	n.a.	유고슬라비아	1946	1946
폴란드	1918	1918	자이레	1960	1960
포르투갈	1931.5.5*	1931.5.5*	잠비아	n.a.	n.a.
한국	1948.7.17	1948.7.17	잠바브웨	1957 <sup>1)</sup>	1978

\* <표 1> 마지막 註를 보시오. 註에 없는 것은 보고된 2가지 권리중 어떠한 것에 대한 조건이나 실행을 상술하지 않는 것을 의미함.  
 \*\* \* 사용가능한 정보없음.

6) IPU, 78th Inter-Parliamentary Conference, Bangkok, October 1987.

1. 호주 : 1901년 헌법에 모든 "원주민"에게 투표를 허가하는 규정을 포함시켰다. 이 규정은 1967년 국민 투표에 의해 개정되었다. 1967년 이래 대개 연령과 같은 확실한 자격 조건으로 호주의 모든 남녀의 투표와 선거입후보를 위한 법률아래 동등한 권리를 가져왔다.

2. 벨기에 : 1919년 5월 9일 법률로 전쟁중 사망한 공무원과 적에 의해 부상을 당했거나 사망한 시민의 미망인이나 모친 그리고 여성정치범에게는 국가의 선거에 투표할 권리를 부여했다. 1921년에는 여성에게 최소지방자치체와 지방수준에서 그리고 국회에서 선거입후보할 권리를 부여했다. 그후 1948년 3월 27일 법률은 모든 여성에게 투표권을 부여했다.

3. 볼리비아 : 1938년 문자해독가능한 여성에게 투표권 및 선거입후보권을 주었으며; 1952년에는 모든 여성에게 위의 두가지 권리를 부여했다.

4. 캐나다 : 1917년 군대에 종사하는 여성이나 군내에 종사하는 남자인척(예, 아버지, 남편이나 아들)

을 가진 여성에게는 연방수준에서 투표권이 부여됐다. 1920년에는 여성에게 연방수준에서 선거입후보권이 주어졌다.

5. 그리스 : 1927년 헌법은 모든 그리스시민은 법률상 평등하며 "정치적 권리는 법률에 의해 여성에게 증여될 수 있다"고 규정하고 있다. 1930년 1월 2일 주위원회는 여성이 市 및 지방선거에서 투표권을 가질 수 있다는 견해를 피력했다. 1949년 4월 법률 제 959조는 여성에게 투표권과 市 및 지방선거에서 공무원으로 입후보할 권리를 주었다.

7. 니카라과 : 1939년, 1948년 1950년 헌법에는 법률이 여성에게 투표권을 주었던 시기를 결정했다는 것이 나타나 있다. 그 권리는 1950년 선거법에 의해 제정됐으며 1955년 헌법에 수록되었다.

8. 노르웨이 : 여성에게 1907년에 선거입후보권이 주어졌는데 는 1907년과 1913년 사이의 다음 특별 조건에 의해서만 가능했다. 개별조건, 재산과 좋은 지위, 소득은 의회에 선출될 여성에게 필요한 것이었다.

9. 포르투갈 : 1931년 5월 5일, 법령 제19694는 몇 가지 제한은 있지만 공식적으로 여성에게 투표권과

선거입후보권을 주었다. 이 권리를 부여받으려면 여성은 고등교육을 이수해야 할 필요가 있었지만 남성은 단지 쓰고 읽을줄만 알면 되었다. 1968년 법률 제 2137항은 남녀에게 평등한 정치적 권리를 제정했으나(이미 전술한 법률에 있는) 확실한 지방행정기구 선거에 대한 약간의 제한은 지속했다. 모든 평등은 1976년 헌법으로 성취되었다.

10. 루마니아 : 여성은 1929년부터 선거권을 제한받았다. 여성은 1946년 7월에 남성과 동일한 조건하에서 완전한 선거권을 부여받았다.

11. 르완다 : 선거입후보권은 공화국대통령 사무국의 이의신청으로 남성과 동일한 시기에 여성에게 부여되었다. 이 상황은 1978년 12월 헌법에 의해 정규

화되었다.

12. 영국 : 1918년에는 30세 이상의 여성에게, 1928년에는 남성과 완전한 평등한 투표가 이루어졌다(21세 이상-현재는 남녀 모두 18세 이상)

13. 미국 : 1788년 9월 13일 헌법에는 상원 혹은 하원 선거입후보권과 관련하여 성이 언급되지 않았고 헌법에는 대통령 혹은 부통령 선거의 적격자에 관해 언급되지 않았다.

14. 짐바브웨 : 1957년까지 단지 남성과 영국여성만이 투표할 수 있었다. 1957년 투표권이 결혼한 혹은 여성에게까지 확대되었다. 결혼한 부인은 남편과 동일한 자격을 갖는다고 생각되었으며 일부다처제 결혼의 경우, 이러한 혜택은 첫번째 부인에게만 적용했다.

<表 2> 각국 여성참정권 획득년도

기 별	구 분	획 득 년 도
제1기 (1893~ 1922)	영국연방식민지국가, 북구국가, 발달된 서구(주로 비가톨릭국가), 미국, 소련 및 일부동구	뉴우질랜드(1893), 오스트랄리아(1902), 핀란드(1906), 노르웨이(1907), 포르투갈(1911), 아이슬란드(1913), 덴마크(1915), 소련(1917), 독일(1918), 네덜란드(1919(17)), 영국(1918(28)), 오스트리아(1919(18)), 스웨덴(1921(19)), 룩셈부르크(1919), 체코슬로바키아(1920), 단치지히(1920), 에스토니아(1920), 미국(1920), 태국(1921), 폴란드(1921), 캐나다(1922), 버마(1922), 라트비아(1922), 리투아니아(1922).
제2기 (1923~ 1949)	뒤늦게 발달한 서구의 가톨릭국가, 일부동구, 라틴아메리카, 비교적 발달한 제3세계국가	에콰도르(1929), 터키(1934), 인도(1935), 필리핀(1937), 쿠바(1940), 프랑스(1944(46)), 일본(1945(46)), 헝가리(1945), 유고슬라비아(1946), 북한(1946), 이태리(1947), 아르헨티나(1947), 한국(1948), 벨기에(1948), 칠레(1949)
제3기 (1950~ 1974)	신생독립국가, 제3세계국가, 후진국가	파키스탄(1950), 인도네시아(1950), 니카라과(1955), 어퍼볼타(1960), 몰타(1964), 튀니시아(1969), 케냐(1969), 시리아(1969), 소말리아(1970), 스위스(1971(74))
未獲得國	회교권	바레인, 쿠웨이트, 리히텐슈타인, 나이지리아, 오만, 카타르, 사우디아라비아, 아랍 에미레이츠연합, 예멘공화국

資料 : 정요섭(1984(1965)), 「선거론」, 서울 : 박영사, p.163; 김옥렬(1984), 「여성과 정치참여」, 숙명여자대학교편, 「여성학」, p.87; S.J.Pharr(1981), p.87; S.J.Pharr(1981), Political Women in Japan(Berkeley: Univ. of California Press), p.174, <Table 14>에서 종합.

위 자료에 의하면 初期의 女性에 대한 參政權은 소수의 여성에게만 차별적으로 주어졌으며, 아직까지 女性의 參政權이 인정되지

않은 나라는 9個國의 회교국가들로 世界人口의 0.5%의 女性만이 政治參與의 基本權인 參政權에서 제외되고 있다.

## 2. 女性の政治參與에 관한 研究

女性の參政權 獲得이라는 制度的인 뒷받침과 함께 女性の 政治參與 문제는 有權者로서의 女性, 政治指導者로서의 女性, 政黨組織內의 女性 등으로 구분할 수 있다.<sup>7)</sup>

### (1) 有權者로서의 女性

政治參與는 學者에 따라 다양한 형태와 범주를 포함한다. 이 중 女性の 가장 普遍的이고 적극적인 政治參與 형태인 투표행위는 19C 末과 20C에 걸쳐서 획득한 參政權의 결과로 시작된 女性の 政治的 權利 行使이다.

1940年代 美國에서 처음 시작된 투표행태에 관한 研究로부터 1960年代까지 나타난 研究結果에 의하면 투표행태에 있어서 男女間에 실제로 意味있는 差異가 있다<sup>8)</sup>고 한다.

男性과 女性の 政治行爲에 있어 가장 빈번히 언급되고 있는 差異는 男性에 비해 女性の 투표율이 낮으며 政治的 意見과 輿論造成 能力이 적고 政策問題보다는 후보자의 외모나 性格에 좌우되며 政治情報에 의 접촉이 늦거나 빈약하고 보수적이라는 것이다. 또한 政治的 훈련의 결핍으로 政治的 技術이나 意識도 不足하여 政治參與에 대해 덜 성숙되어 있다고 한다. 이러한 研究結果는 現代 여성해방운동이 일어나기 전인 1950~1960年代에 이루어진 것으로, 특히 女性은 國家的 問題보다 地方問題에 더 관심을 가지고 있으며, 女

性候補者에 對한 긍정적인 견해를 갖고 있지 않는 것으로 나타나고 있다.<sup>9)</sup>

그러나 最近의 研究結果에 依하면 男女間 투표율의 差異가 감소되기 시작하였으며, 후보자의 선택과 政黨선택에 있어서도 우리의 生活과 관계가 깊은 문제를 公약으로 하고 있는 후보자와 政黨을 선택하고 있는 것으로 나타났다.<sup>10)</sup>

예를들어 美國의 경우 1948年 大統領 선거時 男女투표율 差異가 10%였으나, 1964年부터 1968년에는 3%로 감소되었으며 1980年代엔 男女가 거의 동일한 比率로 투표를 하는 것으로 나타나고 있다.<sup>11)</sup> 이와 같이 最近의 美國에서의 研究結果에서 男女間의 差異가 거의 동일한 比率로 나타난 것은 女性の 人間化를 위해 노력한 現代女性解放運動의 결과라 볼 수 있다.

그러나 아직도 女性은 政黨과의 一體感이나 市民으로서의 政治的 義務感이 부족하고 政治意識이 낮다는 研究結果는 性差(Sex differences)보다는 性別差(Gender differences)를 강조하는 社會化過程에 원인이 있기 때문으로 女性の 政治參與에서 가장 커다란 장애요인으로 인식되고 있다.<sup>12)</sup>

이와같이 性이라는 변인 이외에 투표행태에 영향력을 주고 있는 要因들은 教育, 職業, 收入(生活정도), 年齡, 地域 등으로 女性の

7) 김행자, 「여성의 정치참여 행태」, 「여성학」(서울: 이화여자대학교 출판부, 1979), p.103.

8) Sandra Sue Volgy and Thomas Volgy, "Women and Politics: Political Correlates of sex Role Acceptance", *Social Science Quarterly*, 1975.55(March), p.967.

9) Sandra Baxter & Majorie Lansing, *Women & Politics: The Visible Majority* Ann Arbor: The Univ. of Michigan Press, 1983, p.3

10) *ibid*, p.7.

11) *ibid*, p.181.

12) Melville, Currell, *Political Women*(London: Croom Helm, 1974), pp.160-64.

役割과 관련시켜 보면 다음과 같다.

가. 教育: 教育과 투표행태에 관한 研究는 Eric County, Ohio(1940)의 研究를 시초로 最近에까지 個人의 教育정도가 政治化에 가장 예언자적 役割을 한 것으로 나타나고 있다.<sup>13)</sup> 教育水準이 높으면 높을수록 투표행태에서 투표율이 높아지고 다른 투표인에도 상당한 영향력을 주고 있으며 대학교육을 받은 男性보다 大學教育을 받은 女性의 투표율이 더 높다는 結果가 나타나고 있어 政治過程에서의 女性參與가 더 적극적으로 될 것으로 기대할 수 있다.

이것은 女性教育 水準의 변화가 女性에게 부여된 役割과 地位의 변화에 크게 作用하고 있기 때문에 教育은 男性보다 女性의 全般의 行爲에 커다란 影響력을 주고 있다고 볼 수 있기 때문이다.

나. 職業: 女性의 教育水準이 높아지고 産業化됨에 따라 취업하는 女性의 數가 증가하고 있어 女性의 투표율이 계속 상승하고 있다. 취업여성과 비취업여성의 教育정도를 비교했을때, 취업여성이 가정주부보다 教育정도가 높으며 政治過程에 더 관련되어 있고 적극적으로 政治에 參與하고 있어 就業女性이 더 높은 政治적효능감과 市民義務感을 가지고 있다고 지적하고 있다.<sup>14)</sup> 이는 女性들이 취업을 함으로서 부딪치는 現實的인 문제에 눈을 뜨게 되었고 이것이 곧 政治的行動과 이어진다고 볼 수 있다.

다. 年齡: 各國 女性의 年齡別 投票率을 보면 20代가 투표율이 가장 저조하고, 30代以後 투표율이 상승되며, 40代가 投票率이 가장 높고 60代가 넘으면 투표율이 떨어지기 시작한다.<sup>15)</sup>

이와같이 30才 以前の 女性의 投票率이 가장 낮은 理由는 임신·출산·양육·가사일등 女性을 억압하는 특수한 狀況의 문제로 야기되는 現狀이라고 볼 수 있다. 이러한 女性과 生理的 條件은 불가분의 관계로 女性의 投票行爲에서 뿐만 아니라 社會參與의 모든 영역에서 많은 影響력을 주고 있다.

## (2) 政治指導者로서의 女性

女性政治指導者들은 두가지 유형으로 나누어 볼 수 있는데 유명한 政治家인 아버지, 남편, 친지 등 政治를 할 수 있는 家庭의 뒷배경을 갖고 자란 女性과 家庭에 의한 影響력 보다는 外部的 社會化的 요건에 의해서 스스로 政治的 自我像을 확립한 女性으로 나눌 수 있다.

첫번째 범주에 속한 女性들은 歷史的으로 볼때 특수한 신분이나 계급 출신으로 男性의 후계자가 없거나 부친이나 남편의 死亡時 그의 후광으로 政治權力을 획득한 경우이다. 이들은 男性과 마찬가지로 대우를 받음으로 인하여 女性을 위한 特別한 政策이나 동류의 식을 갖고 있지 않아 이러한 女性政治指導者에 대한 研究는 자서전등 個人研究에 국한되어 있다.

그러므로 女性政治指導者 研究는 두번째 범주에 속하는 議會議員이나 行政府에서 活動하는 女性들을 中心으로 이루어지고 있는

13) Willim H. Flanrigan, & Nancy H. Zingale, Political Behavior of the American Electorate (Boston: Allyn & Bacon, 1979), p.85.

14) Frank Kent, Political Behavior, (New York: The Free Press, 1978), p.28.

15) Baxter & Lansing, p.184.

데, 이들은 숫적으로 굉장히 극소수이며 政策決定과 같은 적극적인 政治參與 형태일수록 더욱 더 극소수에 머무르고 있다.<sup>16)</sup> 또한 政治는 男性의 영역이라는 문화적 규범때문에 적극적인 政治活動에 개입했을 때 女性들은 役割의 갈등을 더욱 느낀다고 한다.

이러한 현상외에도 美國의 州議會議員들은 男性과의 경쟁에서 成功하기 위해서는 女性的인 것을 꼭 지켜야 한다고 주장하여 政治家로써 성공하기 위해서는 여성다움을 계속 꺾이지 않으면 안되며 무엇보다도 女性議員 立候補者는 政治보다 家庭을 제일 重要하게 생각하고 있다는 점을 地域住民에게 보여줘야 한다고 한다.<sup>17)</sup> 이러한 태도는 女性議員들의 가치관이라기 보다는 社會의 통념이나 政治文化에 잘 적응하고 있다는 것을 보여주기 위한 전략이다.

지금까지 女性政治指導者에 대한 研究結果를 종합하면 다음과 같다. 첫째, 성차별적 政治社會化 과정때문에 政治에 꼭 필요한 훈련이나 教育을 女性은 받지 못하고 있다는 것이다. 둘째, 전통적인 女性役割 때문에 많은 역할 갈등을 겪고 있으며 政治活動을 할 수 있는 時間의 결여. 셋째, 女性同僚나 女性團體 후원의 부족. 넷째, 단순히 女性이라는 理由때문에 공천과정에서의 차별. 다섯째, 女性政治指導者들에게 내리는 否定的 評價. 여섯째, 남편이나 家族의 도움이 꼭 필요한 점을 들 수 있다.

### (3) 政黨組織內의 女性

가장 強力한 政治組織인 政黨에서 活動하고 있는 女性 平黨員과 高位職에 있는 女性 엘리트들의 政黨과의 관계, 社會經濟的 배경, 個人的 特性, 政治的 career 등을 中心으로 살펴보면 다음과 같다.

가. 性과 政黨과의 關係: 各國 女性의 政黨參與를 비교해 보면 女性은 政黨의 最下部에서의 活動은 매우 活潑하지만 거의 무보수이며, 政黨의 上部로 올라갈수록 女性의 數가 극히 저조하다. 왜냐하면 政治組織에서 女性의 主要問題는 助選과 推選과정에서 있는데 女性은 숫자면에서 극히 열세하기 때문에 政黨 高位職에 오를때 推選을 받지 못하는데 있다. 그 理由는 단지 女性이라는 性 때문이다.

그러나 女性은 한번 推選받으면 性은 선거에서 승리를 가져 오는데 그렇게 주요 장애 원인은 되지 않는다. 여기에서 커다란 장벽은 女性候補者를 推選하기를 꺼려하는 男性政黨指導者에게 돌려져야 하고 또한 自身이 경쟁할 수 있는 선거전에서 애써 노력하지 않는 女性自身에게도 있다고 본다. 그러나 現在 美國政界에서는 이러한 현상이 많이 바뀌고 있다고 보는데 공화당에서는 女性 주의회 의원을 많이 후원하고 있다.<sup>18)</sup>

나. 社會·經濟的 背景: 政治組織에 參與하는 女性은 비교적 높은 社會·經濟的 배경을 갖고 있다. 즉 캘리포니아의 男女政黨엘리트들에 대한 연구결과에 의하면 높은 수입과 높은 教育水準을 갖고 있음이 밝혀졌다. 그러

16) Ted Tapper, Education & Stability: Elite Responses to Political Conflict (London, New York, Sydney, Toronto: John Wiley & Sons Ltd., 1976), p.193.

17) Jeane J. Kirkpatrick, Political Women, (New York: Basic Books, 1974), chap.8.

18) Penise L. Baer, "Men & Women in Political Parties: A Comparison of Oartisan Elites & Party Identifiers", South Illinois University, ph.D. Dissertation, Unpublished, 1983, pp.23~59.



나 男性政治엘리트들이 女性政治엘리트들보다 현저히 높은 학력과 수입으로 나타나고 있다. 그러나 이들 부모에 있어서는 이와 반대현상이 나타나고 있다. 즉 女性政黨엘리트 부모들의 교육수준과 사회경제적 지위가 男性政黨엘리트부모의 수준보다 훨씬 더 높다는 것이다. 이는 女性政黨엘리트 부모들이 전통적 성역할을 그들의 딸에게는 약화시켜 주었으리라 생각된다.

다. political careers : 政黨엘리트간에 두가지의 주된 性差가 있는데 政治制度에서의 지위와 政治에 참여하게 된 동기이다. 政治制度에서의 지위는 男性에게 두드러진 공직지향적인 것과 女性에게 두드러진 정당지향적인 것으로 볼 수 있다.

### 3. 女性政治參與者의 特性

지금까지 研究되어진 政治參與者의 特性을 정리해 보면 性格上 自信감이 있고 적극적이며, 政治指向的인 家庭에서 成長했고 性別上 男性이고(女性보다 心理的으로 더 높은 政治指向的 性格을 보여준다), 結婚해 있고, 연령상 中年期(40~50歲)가 參與의 絶정기이며 教育程度가 높고 사회경제적 지위가 높은 사람들이라는 것이다.

이는 特定人事들의 社會, 經濟的인 우월적 性格과 政治參與의 活性度 사이에는 밀접한 연관이 있다는 Verba와 Nie의 研究와 관련성이 있다.

이 중 女性政治參與者의 特性을 간단히 要約하면 다음과 같다.

(1) 性格 : 女性政治參與者는 自我意識과 자기존중 및 자부심을 갖고 있고 창조적이며

現實的 사고방식과 목표지향적이며 個人的 政治的 효율성에 대한 감각이 발달되어 있는 경향이 있다.

(2) 背景 : 美國의 경우는 父母가 政治活動이나 社會活動을 한 가정배경을 갖고 있고 中流以上の 家庭에서 성장했고, 既婚이며, 40代의 中年女性이고, 教育水準이 높은 반면 韓國의 경우는 기독교(신교)인이 多數이며 既婚보다는 과반수가 獨身이다.

그러나 教育水準이 男性議員보다 높은 편이라든가 平均 40代의 中年층이라는 점은 美國과 같다.

(3) 充員 : 美國의 경우 남편이나 아버지의 임기중 死亡으로 의석을 채우기 위해 指名 또는 選舉를 통해 議會에 진출했으나 韓國의 경우 그런 例가 없고, 대부분 全國區로 추천되었기 때문에 公選과정에서 겪는 어려움을 별로 못느끼고 있다.

(4) 選舉 : 女性立候補者는 性때문에 選舉에서 불리하며 政治的 훈련과 경험부족으로 정치연설, 토론, 선거전략, 조직운영에 뒤떨어지고 선거자금 조달에 많은 어려움을 겪고 있다.

## Ⅲ. 地方選舉制度와 女性參與 現況

民主政治에서 國民들은 選舉制度를 통해 政治에 參與하게 되는데 어떤 選舉制度를 使用하느냐에 따라서 그 社會의 어떤 계층이나 사회그룹이 더 많은 代表者를 議會에 보내느냐가 決定된다. 요즘 地方議會 構成을 앞두고 女性의 政治參與를 위하여 女性界에서 地

方選舉制度가 重要한 문제의 하나로 부각되고 있다. 이런 시점에서 地方選舉制度에 관한 주요사항을 비교 고찰하고 各國에서의 地方議會에 진출한 女性의 現況을 살펴보기로 한다.

## 1. 地方選舉制度

### (1) 地方議會議員의 選舉方式(代表性) 類型

地方議會는 그 地域住民의 代表機關으로 住民이 직접 선거하는 것이 거의 공통적 현상으로서 美國, 캐나다, 프랑스, 서독, 일본 등 대부분의 국가가 이에 속하며 우리나라도 現行 地方自治法上 주민 직선제에 의하도록 되어 있다.

地方議會議員의 선거에서 간선제를 채택하고 있는 대표적국가로서 英國을 예로 들 수 있으며 덴마크의 대코펜하겐의회는 임명제를 스페인은 職能代表制를 실시하였다. 여기에서는 一般的 代表制 方式인 多數代表制, 少數代表制, 比例代表制, 그리고 職能代表制등을 살펴보기로 한다.

#### 가. 多數代表制

多數代表制는 多數決의 原理로 議員(代表者)의 選任을 당해 選舉區에서 가장 많은 유효투표를 얻은 후보자가 당선자로 決定되는 制度로 1선거구에서 1인을 선출하는 小選舉區制에서 통상 多數代表制가 채택된다.

이 제도는 當選의 條件이 되는 多數의 정도에 따라서 多數를 比較多數代表制(相對數代表制)와 絶對多數代表制(過半數制)로 분류한다.

#### 나. 少數代表制

多數代表制의 결함인 小數의 代表者를 선

출시키고자 하는 방법이다. 小數派에게도 그 세력에 따라서 代表者를 선출할 기회를 주려는 것이 原理인데, 이는 中·大選舉區制를 전제로 할때 可能的 것으로서 이러한 目的을 실현하기 위해서 다음과 같은 方法이 고안되었다. 즉 單記投票制와 制限連記投票制, 累積投票制등이 그것이다.<sup>19)</sup>

#### 다. 比例代表制

比例代表制란 選舉에 있어 各 선거구에서 多數政黨이 分立하고 있는 경우 諸政黨이 그 실세력에 비례하는 數의 의견을 公平하게 選出하도록 하는 方法이다. 즉 다수의 후보자를 보유하는 政黨의 存在를 전제로 하여 선거인의 의사를 당선인의 構成比에 정확히 반영시키고 사표를 가능한 한 적게 하기 위하여 일정한 當選기준수(當選점)를 산출하여 이 當選점을 초과한 경우의 票를 다른 政黨 또는 후보에 이양하는 技術的 原理를 채택하는 제도이다. 여기서 當選基準數란 候補者가 당선인으로 되기에 필요충분한 最低한도의 得票數를 말하며 이 當選基準數를 정하는 方法에는 여러가지가 있다.

比例代表制의 種類는 300내지 500개에 달하고 있으나 초과득표의 이양방법에 따라서 短期移讓式 比例代表制와 名簿式 比例代表制로 구분된다.

#### 라. 職能代表制

職能代表制는 職業的 혹은 경제적 단체를 기초로 代表者를 선출하는 制度로 醫師會, 辯護士會, 勞動組合, 農民組合, 資本家團體등을 선거모체로 한다.<sup>20)</sup> 職能代表制의 例는 스페

19) 秋山陽一郎, 「選舉」, (新地方自治講座 第6卷) 東京: (株)第一法規, 1983, .11.

20) 정요섭, 선거론(서울:박영사, 1988), p.288.

인의 市·邑·面議員 定數의 1/3을 選出한 例를 들 수 있다. 職能代表制가 地方行政의 專門化와 복잡화에 效率的으로 대처할 수 있고 地緣·혈연·학연 등에서 發生할 수 있는 地方議會內의 派閥간의 대립·충돌을 완화할 수 있는 반면 그것을 실제로 適用하는 데 있어서는 理論的으로 다듬어야 할 점도 많고 技術的으로 해결해야 할 과제도 많다.

마. 女性 議席 割當制

오늘날 民主政治下에서 選舉權이나 被選舉權에 있어서 男女間의 性的 差別을 인정하지 않고 있으나, 여성 유권자가 人口의 약 半數임에도 女性들의 議會選出은 活潑하지 못하여 극히 소수이기는 하나 몇몇 나라에서 女性들에게 選舉時의 議席數나 公務員 임용등 公職擔當者 선임에 있어 一定 比率을 割當하는 制度가 적용되고 있다.

예를 들면 스웨덴, 노르웨이, 벨지움, 인도, 덴마크, 대만등이다.

바. 當選所要 得票數 法定制

이는 當選者의 결정을 比較다수방식에 따르되 당해 選舉區의 總有効投票數의 一定比率 즉 法定 下限數 以上을 득표하여야만 當選人으로 決定될 수 있는 方法이다.

地方議會議員의 選舉方法과 관련하여 우리나라에서는 直選制만으로 할 것인지 아니면 職能代表制와 관련하여 일부간선제를 가미할 것인지, 少選舉區制를 전제로 하는 단기종다수대표제를 원칙으로 할 것인지 아니면 當選所要得票數法定制를 가미할 것인지, 다수대표제의 결함을 보충하기 위한 小數代表制(比例代表制포함)의 원리를 가미할 것인지, 女性에 대한 의석할당제를 가미할 것인가가 문제가 된다.

(2) 選舉區 制度

選舉區란 전체의 選舉人을 몇개의 選舉人集團으로 구분하는 표준이 되는 일종의 選舉單位를 말한다.

一般的으로 분류되고 있는 選舉區制에서 小選舉區制는 소규모의 지역을 단위로 代表者 1人을, 中選舉區制는 중간적 규모의 지역을 단위로 代表者 2~4人을, 大選舉區制는 대규모의 지역을 단위로 代表者 5人 以上을 선출하는 것을 의미한다. 그러나 이 구분은 相對的인 것으로 이중 어느것을 채택할 것인가 아니면 3個의 선거구제 중 두가지를 병행할 것인가의 문제가 제기된다.

美國의 경우는 각 地方自治團體마다 小選舉區制·中選舉區制 또는 混合選舉區制등 다양한 모습을 나타내고 있다. 市의 경우 66.5%가 대선거구, 14.6%가 소·중선거구, 18.9%가 혼합선거구제를 채택하고 있다.<sup>21)</sup>

英國의 경우 1972年 새로운 自治法에 따라 모든 지역이 카운티와 디스트릭스의 2계층으로 구성되며 카운티는 소선거구제, 디스트릭트의 경우에는 地域의 특성에 따라 中選舉區制를 채택하는 도시도 있고 소선거구제를 채택하는 도시도 있다.

日本은 都道府縣 議會選舉의 경우 市·郡을 선거구로 하여 一部는 1區1人의 小選舉區制이며 나머지는 1區2人에서 22人에 이르는 大選舉區制이며, 市·町·村 議會選舉의 경우도 市·町·村을 선거구로 하는 大選舉區制를 취하고 있으며 특히 필요한 때에는 市·町·村 조례에 依하여 선거구를 정할 수 있게

21) 양건, "지방의회선거제에 관하여", 「地方自治研究」, 제1권 제1호(1989.12), 韓國地方自治學會, p.107.

되어 있다. 일본의 경우 현행 선거구제는 大選舉區制이나 소선거구제와 비례대표제의 3종류인바 그중 地方議會의 選舉區制는 大·中·小선거구제가 혼용되고 있다.

우리나라의 경우 1988年 4月 6일에 공포된 현행 地方自治法에서<sup>22)</sup> 特別市, 直轄市, 道議會議員은 그 관할구역안의 市·郡·區마다 2인씩 뽑히 여기에 人口比例를 가미하는 中選舉區制를 채택하고 있으며 市·郡·區議會議員은 그 관할구역안의 邑·面·洞마다 1인씩 뽑히 人口比例方式을 가미하는 小選舉區制와 中選舉區制를 채택하고 있다.

따라서 우리나라의 政治·社會文化의 배경속에서는 어느 유형의 選舉區制라도 장·단점이 있기 때문에 우리나라의 정당구조상 지역당적인 문제를 감안한다면 中選舉區制의 선택이 불가피할 것이다.

### (3) 政黨參與 問題

地方自治와 政黨과의 관계에서 地方選舉에서 정당의 참여를 허용할 것인가의 여부는 地方自治 實施에 있어서 중요문제 중의 하나로 쟁점화되고 있다. 그것은 당적 保有者에게 지방선거에서의 立候補 自格을 인정할 것인가와 지방선거에서 當選된 公職者가 당선후에 政黨에 가입하는 것을 허용할 것인가가 문제된다.<sup>23)</sup> 즉 地方選舉에서 政黨參與를 허용할 경우 장점으로는 民主政治의 근간인 政黨政治의 육성발전과 政黨의 參與로 政黨政策이 地方自治에 반영됨으로써 각 政黨의 地方組職이 활성화된다는 점, 政黨中心의 地方議會 운영으로 집행기간에 대한 효율적인 견

제·감독이 가능하고 住民들이 투표시에 후보자의 선택이 용이하다는 점을 들 수 있다.

그러나 政黨을 배제할 경우 장점으로는 住民에 대한 서비스 제공과 地域發展을 위한 地方의 기능수행 보장, 政黨이 참여할 경우 나타날 수 있는 住民意思의 충실한 반영보다는 中央黨의 정책실현에 치중한 結果 중앙에 속화로 住民自治의 욕구와 분리될 우려 地方選舉에서의 政黨間의 대립과 政治的 과열현상을 방지할 수 있다.

地方選舉와 政黨參與制度에 관한 外國의 예는 크게 나누어 政黨參與보장형과 政黨參與 배제형으로 區分될 수 있다.

첫째로 政黨參與보장형은 그 정도에 따라 政黨公薦 必須制와 政黨標榜許容制로 나뉘어지는 바, 전자는 그 예가 희소하여 인도네시아의 경우 無所屬 出馬가 금지되고 있는 程度로서 그밖에는 거의 例가 없다. 後者의 경우는 유럽제국과 日本·臺灣등인 바 유럽제국은 當選者中 당적자가 大部分이나 日本은 특히 基礎自治團體로 갈수록 無所屬 比重이 크다.

政黨參與배제형은 정당표방만을 禁止하는 유형과 당적보유 마저 禁止하는 유형으로 大別되는 바 전자는 美國의 市中에서 약 70% 이상이 이에 해당하며 후자에는 泰國·말레이시아 등이 이에 속한다.

우리나라는 地方議會議員의 選舉에 관하여 政黨의 參與를 許容하거나 禁止하는 特別한 規程도 두지 않은 점에서 프랑스의 선거법 (code electoral), 日本의 地方自治法과 같다. 그럼에도 每選舉때마다 정당참여는 현실여건에 대한 면밀한 분석없이 外國制度를 무비판적으로 모방하여 많은 不作用을 초래하였다.

22) 地方自治法, 第27~28條.

23) 韓國地方行政研究院, 地方選舉制度에 관한 研究, 1989. 8. p.69.

즉 地方議會와 長간의 알력과 마찰<sup>24)</sup>, 地方選舉를 통한 自黨勢力的 확장에만 급급하여 民意의 反映등이 살리지 못하고 오히려 中央政局의 不安한 요인들이 그대로 반영되어 政治過熱現象등 社會的 不安을 가중시켰다.

우리의 過去 경험에 비추어 볼 때, 地方政治가 中央의 政黨政治에 휘말려 政治적 도구로 전락될 위험이 있는 것은 사실이다.

그러나 地方議會가 정당과 무관하게 組織되면 政策을 입안시키기 위한 組織化의 기반 조성이 이루어질 수 없고 집행기관에 대한 견제세력의 미약, 地方議員의 中央與黨化 우려도 있다.

따라서 지방선거에서 政黨參與는 배제하는 次元이 아닌 다른 制度的 보완과 함께 허용되어야 할 것이다.

## 2. 女性의 地方議會 進出 現況

### (1) 外國女性의 政治參與

#### 가. 當選割當制

##### • 臺灣의 경우

臺灣은 40년동안 地方自治選舉를 실시하여 地方政治의 기틀을 마련하고 中央政治의 요직에 地方議員 출신들이 중추를 이루고 있는 地方自治의 成功例라 할 수 있다.

대만은 3種類의 國會議員選舉(입법위원·감찰위원·국민대회대표)가 있으며 地方選舉는 省議員選舉, 縣市長選舉, 향·진市民代表選舉의 地方議會選舉와 縣市長選舉, 향·진市

長選舉, 村·理長選舉의 地方自治團體長選舉로 구분할 수 있다.

이중 女性의 議會 出에 관한 여성당선할 당제는<sup>25)</sup> 매우 독특한 制度로써 모든 선거에서 女性의 最少 人員이 당선될 수 있도록 10~25%의 쿼터제를 選舉法·地方自治法·憲法에 명문 규정하고 있다.

예를들면 中華民國 憲法 第134條에 “각종 선거에서 女性議員의 당선정수를 반드시 규정하고 그 方法은 法律로 定한다.”라고 명시되어 있으며<sup>26)</sup> 타이베이市는 “台北市議會에서 선출할 市議員 7名中 반드시 女性議員 1名을 선출한다”고 명시하고 있다.<sup>26)</sup> 또한 縣市議員 選舉法規에도 10名中 1名의 女性議員 선출을 명문화하고 있기 때문에 10名中 1名, 혹은 7名中 1名은 女性이 선출되며 나머지가 5名以上일 때는 女性議員은 추가로 1名 더 선출될 수 있다.

이 制度는 모든 選舉에서 女性이 적극적으로 政治에 參與토록 하였으며 特히 地方議會에 수천명의 女性議員을 배출해 내었다.

地方議會에 속하는 省議員과 縣·市議員 및 향·진市民代表의 女性參與 現況은 다음과 같다.

25) 하영애, 臺灣省 縣市長及 縣市議員 選舉制度 研究, (臺北:文史哲出版社, 1989.5), 제2장, 제5장, 제8장 상세히 설명:지방자치와 여성의 참여

26) 하영애, “지방자치와 여성의 정치참여”, 「자치행정」, 제26호, 지방행정연구소, 1989.9, 54.

27) 台北市議會秘書處, 대북시의 회소개, 1987, p.14.

24) 1952年 地方議會가 構成된 以後 3年間 市·邑·面 長의 사직이 1,168件에 달하였는데 그 중에서 不信任決議에 의한 解職이 66件, 이에 대한 議會解散은 18件에 이른다.

<表 3> 臺灣 역대 選舉중 女性의 政治參與 現況

區 分	選舉分類別	年 代 別	當 選 者		
			當選總數	女性當選者	%
地方議會	省議員	1960년~1989년 (제2대부터 제9대)	599	92	15.4
	縣市議員	1950년~1985년 (제1대부터 제11대)	9,653	1,161	12.0
	향·진市民代表	1961년~1985년 (제7대부터 제13대)	28,797	3,339	11.6

<表 4> 대만 역대 省議員 選舉의 女性參與 現況

연  대  별	후 보 자 수			당 선 자 수		
	총 수	여성후보수	%	총 수	여성후보수	%
1960(民國49년) 제2대	126	18	14.3	73	10	13.7
1963(民國52년) 제3대	137	14	10.2	74	10	13.5
1968(民國57년) 제4대	129	19	14.7	71	11	15.1
1972(民國61년) 제5대	121	21	17.4	73	12	16.4
1977(民國66년) 제6대	125	23	18.4	77	13	16.9
1981(民國70년) 제7대	199	24	12.1	77	10	13.0
1985(民國74년) 제8대	158	28	17.7	77	13	16.9
1989(民國78년) 제9대	157			77	13	16.9

자료출처: 中央選舉委員會 編印

中華民國 統計提要(民國35-76年), pp.158-159;

中國時報, 聯合報 1989. 12. 3.자

하영애, 한국여성정치문화연구소 제3회 학술세미나. 재인용.

省議員은 1950년부터 1989年 第9代까지 총 599명의 議員 중 女性議員이 92名으로 15.4%를 차지한다.

縣·市議員은 1950년부터 1985年 第11代 選舉까지 총9,653명의 議員중에 女性議員이 무려 1,161名이 선출되어 12%를 차지하고 있다.

향·진市民代表는 제7대부터 13代까지 총 28,797명의 當선거 중에 女性이 3,339名이 當選되어 11.6%에 이르고 있다. 臺灣女性의 議會 出이 이처럼 높은 理由는 그들의 독특한 制度-여성당선할당제-에서 근거를 찾지 않을 수 없다.

일부에서는 이 制度가 不必要하다는 주장도

있으나<sup>28)</sup> 이것은 국회의원선거에서의 現象이며 地方自治에서는 여전히 이 制度가 필요하다는 주장이 더 높다.<sup>29)</sup>

• 北韓

北韓의 지방주권기관인 地方人民會議는 일반선거에 의해 人口比例로 선출된 대의원들로 구성되며 道人民會議와 市郡人民會議가 있다. 初期에는 道·郡·理 單位로 人民委員會를 설치·운영해 왔으나 1972年 12月 新憲

28) 김현자, "지방의회의 여성참여 방안", 여성참여를 위한 지방의회의원 선거법 공청회(대한 YWCA연합회, 1990.1.18), pp.80~81.

29) 하영애, "89 대만총선과 여성의 의회진출", 90년대 한국의 정치발전과 여성, 한국여성정치문화연구소 제3회 학술세미나, 1990. p.14.

法에서 郡을 최하급 행정단위로 규정함으로써 市·郡人民會議도 이에 준하게 되었다. 代議員이 되기위한 候補者는 원칙상으로 政黨·社會團體 및 각 협동농장에서 추천한다고 되어 있으나 實質的으로는 黨의 철저한 심사와 비준이 있어야 한다.

북한의 경우 오로지 黨에서 女性立候補者의 비율을 사전에 決定하여 각 地域 및 계층별로 안배하고 있기 때문에 自發的인 피선거권 行使가 거의 이루어지지 않고 있다.

地方人民會議 代議員 選舉는 100% 투표에 100% 贊成으로 이루어지며<sup>30)</sup>

第1期인 1948年の 12.1%로 부터 1982年の 第7期の 21.1%로 꾸준히 증가추세를 보이고 있고 地方議員의 比率은 이보다 더 높다. 그러나 다른 社會主義國家(約30%)에 비해서는 낮은 편으로 地方人民會議에 女性들이 얼마나 진출하고 있는지 그 參與度를 살펴보면

<表 5>와 <表 6>과 같다.<sup>31)</sup>

1946年の 地方選舉에서 女性代議員이 全體代議員 總數의 13%를 차지하던 것이 1956年 選舉에서는 約20%를 정하여 代議員 5名 중 1名을 차지하고 있다. 1959년에는 約25%로 4名 중 1名이, 1963년에 最下級 人民會議代議員(리(읍·로동자구)인민회의)중 女性이 30%에서 1967년에는 33%까지 상승하여 3名 중 1名의 가장 높은 구성비를 보여주고 있다.

그러나 1972年 選舉부터 新憲法에 의거 郡을 최하급행정단위로 규정함으로써 가장 많은 女性代議員을 배출하던 里人民會議가 없어지나 市·郡의 경우 26%라는 가장 높은 比率(道人民會議에 비해)을 보이고 있고 그 이후로도 비슷한 추세를 보이고 있어 女性의 地方主權機關에로의 진출상황은 비교적 안정된 모습을 보여주고 있다.

<表 5> 地方人民會議 선거 및 男女代議員 構成 비율

구분 선거일자	인민위원회별	대의원총수	그중여성 대의원수	대의원총수에 대한 여성대의원의 비중
1946.11. 3 <sup>(1)</sup>	도, 시, 군 인민위원회	3,459(명)	453(명)	13.1(%)
1947. 2. 3 <sup>(2)</sup>	면 인민위원회	12,544	2,986	23.8
	리 인민위원회	53,314	7,049	13.2
1949. 3.30 <sup>(3)</sup>	도 및 평양시 인민위원회	689		
	시 인민위원회	460		
	군 인민위원회	4,561		
	구역 인민위원회	143		
1956.11.27 <sup>(4)</sup>	도 인민위원회	1,009	200	19.8
	시,군(구역)인민위원회	9,346	1,900	20.3
	리(읍,로동자구)인민위원회	54,279	11,196	20.6
1959. 2.28 <sup>(5)</sup>	시,군(구역)인민위원회	9,759	2,508	25.7
	리(읍,로동자구)인민위원회	53,882	13,708	25.4

30) 韓國地方行政研究院, 北韓의 地方行政, 研究資料 90-1, 1990. p.37.

31) 손봉숙, 「북한여성의 정치참여 연구」, 「社會科學과 政策研究」 제4권 제3호, 서울대학교 사회과학연구소, 1982, p.235.

선거일자	구분	인민위원회별	대의원총수	그중여성 대의원수	대의원총수에 대한 여성대의원의 비중
1963.12. 3 <sup>(6)</sup>		도(직할시)인민회의	2,517	571	22.7
		시(구역), 군, 인민회의	13,303	3,820	26.7
		리(읍,로동지구)인민위원회	70,250	21,062	30.0
1967.11.30 <sup>(7)</sup>		도 인민회의	3,305	744	22.6
		군 인민회의	18,673	4,906	26.3
		리(읍,로동지구)인민회의	84,541	27,946	33.1
1972.12.12 <sup>(8)</sup>		도 인민회의	3,185	729	22.9
		시,군 인민회의	24,784	6,402	25.8
1975. 2.27 <sup>(9)</sup>		시,군 인민회의	23,833	6,206	25.8
1977. 3. 4		도 인민회의	3,244	763	23.5
		시,군 인민회의	24,268	6,300	26.0
1981. 3. 5 <sup>(10)</sup>		도 인민회의	3,705	- <sup>(11)</sup>	-
		시,군 인민회의	24,191	-	-

자료출처:

- (1) 『조선중앙년감 1949』, pp.83-84.
- (2) " "
- (3) 민주조선사 발행, 『국내외주요일지』(1949), p.261.
- (4) 『조선중앙년감 1958』, p.175.
- (5) 『조선중앙년감 1960』, p.205.  
『로동신문』 1959년 3월 3일자 1면.
- (6) 『조선중앙년감 1964』, pp.152-153.
- (7) 『조선중앙년감 1968』, p.63.
- (8) 『로동신문』, 1972년 12월 14일자 1면.
- (9) 『조선중앙년감 1976』, p.275.
- (10) 『로동신문』, 1982.3.7일자.
- (11) 제7기 최고인민회의 대의원 경우와 마찬가지로 11차 지방인민회의도 여성대의원 수가 밝혀지지 않고 있다.

<表 6> 북한의 지방인민회의 여성의원 구성비율

구분/연도	1967	1972	1975	1977
인민회의	22.6%	22.9%	-	23.5%
시,군 인민회의	26.3%	25.8%	26.0%	26.0%
리 인민회의	33.1%	폐지	폐지	폐지

자료: 송봉숙, "북한여성의 정치참여 연구", 『사회과학과정정책연구』, 제4권 제3호, 서울대학교 사회과학연구소, p.236.

나. 政黨公薦割當制

이 制度는 政黨이 후보자를 공천할 때 一定比率를 女性에게 할당하는 것으로 내각책임제를 채택하고 있는 유럽국가에서 많이 使用하고 있다. 이들 國家는 大選區制度에 名簿式 比例代表制를 채택하고 있어 選舉運動도

政黨 次元에서 한다. 女性에게 취약한 部分이 선거자금의 모금인데 이러한 制度는 金전에 의한 타락선거나 女性에게 무리한 선거자금의 모금을 강요하지 않아 女性의 진출을 實質的인 次元에서 뒷받침하고 있다.

이들 유럽국가의 女性參與比率는 <表7>과 같다.



<表 7> 유럽 女性의 政治參與率

단위 : %

국 가	행 정 부	議 會	地方議會
스 웨 덴	28	28	29
노 르 웨 이	22	26	23
핀 란 드	18	31	22
덴 마 크	15	26	21
아이슬란드	10	16	12
영 국	4.5	3.5	14.4**
서 독	5.9	9.3	13
이 태 리	3.3	7.9	5.5
프 랑 스	14.0	5.9	14

\* 북구는 1984년 서구는 1983년 통계임

\*\* 잉글랜드, 웨일즈 지방 지방의회선거 결과

자료 : Giovanna Zincone(ed.) (1983). Decision-Making Arenas Affecting woman at work in four European Countries, Final Report to Directorate-General Employment, Social Affairs & Education of the Commission of the European Community, Passin Haavio Mannila, ibid; 주준희(1988. 겨울), "지방의회의 여성참여 확대 방안에 대한 논평," 「여성연구」, 제6권 제4호, p.106에서 재인용.

또한 1975년에서 1987년의 UN여성의 10년 기간에 서구 각국에서 女性議員의 비율이 증가하였으며 특히 노르웨이, 덴마크, 스웨덴

등 스칸디나비아 國家들과 西獨의 경우 10% 이상의 급격한 증가율을 보인 것을 다음 <表 8>에서 볼 수 있다.

<表 8> 서구여성의 의회참여율, 1987년

國 家	女性立候補者比率	女性議員比率	1975年 비교
네덜란드	N	20	+10.7%
노르웨이	N	34.4	+18.9%
덴마크	26.3	29.0	+13.4%
미국	9.0	5.3	+1.7%
서독	26.0	15.4	+9.8%
스웨덴	31.0	30.9	+9.5%
스위스	22.9	14.0	+6.5%
영국	10.9	6.3	+2.1%
오스트리아	17.1	10.9	+3.3%
캐나다	14.7	9.9	+6.5%
프랑스	25.0	6.4	+4.8%
호주	16.9	6.1	+6.1%
한국	2.6	2.9	-2.6%

자료 : IPU, Participation of Women in Political Life(1988), pp.52~53.

위 자료에 의거하여 公薦割當制度를 고찰하는데 있어서 1970年代以後 급격한 女性參與率을 보이고 있는 스웨덴의 경우를 살펴보면 다음과 같다.

• 스웨덴

스웨덴은 1937년에는 現在 우리나라와 같이 女性議員 比率이 2.6%였으나 꾸준한 증가율을 보이다가 1970年代에 이르러 급격한

증가와 함께 이제는 30% 이상의 比率을 보이고 있다.<sup>32)</sup>

여성들의 政治參與가 활발한 것은 이러한 변화가 오랜 세월에 걸쳐 점진적으로 일어난 것이 아니라 政黨의 정책적 배려에 의해 일어났다. 스웨덴의 政黨은 보수당, 중앙당, 자유당, 사회민주당, 좌익공산당등이 있는데 보수당은 家族의 重要性을 강조하여 女性問題에 있어서 보수적이나 다른 당들은 모두 女性의 地位向上을 위한 개혁에 호의적이다.

그 例로 자유당은 1972年 地方自治議會에 최소한 40%가 女性이어야 한다는 原則을 수립하고 같은해 사민당 역시 모든 政策決定過程에 女性의 參與가 증가되어야 함을 결정

하였으며 공산당은 黨員數에 比例하여 女性이 공직에 선출되어야 한다고 하였다. 중앙당은 1970년에서 1973년 사이에 대승리를 거두는데 이 過程에서 比例代表制에 의해 가장 말단에 배정된 女性들이 대거 議會에 진출함으로써 女性議員 比率이 50% 이상 증가하게 된다. 各黨은 또한 女性局으로 하여금 女性問題를 전담하고 女性參與擴大 方案을 모색하도록 하여 1976年에서 1979年 사이 女性問題에 소극적이던 보수당도 女性候補者를 거의 두배로 증가시키게 된다.

地方議會에서도 이러한 政黨政策이 반영되어 <表 9>와 같이 1970年代에 급격히 女性議員의 出이 확대되었다.

<表 9> 스웨덴 各당의 지방의회 女性의원 비율 (%)

당	1970	1973	1976	1979
보 수 당	12.3	13.5	15.9	27.0
중 앙 당	17.2	23.2	28.9	34.9
자 유 당	15.5	14.9	22.9	28.8
사 민 당	15.4	18.8	24.9	31.5
좌 익 공 산 당	6.1	19.0	28.1	34.3
전 체	15.3	19.0	24.4	31.1

자료 : Jon Lovenduski and Jill Hills ed., The Politics of the Second Electorate : Woman and Public Participation(London : Routledge Kegan Paul, 1981), p.217.

初期에는 많은 논란이 있었으나 各 政黨에서 女性候補를 30%씩 공천하여 지금은 議會의 女性議員 比率이 30.9%(1987年)<sup>33)</sup>와 地方議會에 29%(1984年)에 달하고 있다.

이러한 女性政治參與의 主要要因은 社會的

條件의 성숙, 女性團體의 집중적 노력, 政治指導者의 女性問題에 대한 인식과 결단, 비례대표제와 할당제등 女性에 유리한 選舉制度의 도입을 들 수 있다.

특히 1909年 도입된 比例代表制는 小選舉區制에 비하여 女性에게 훨씬 유리하게 作用하였다.

오늘날 스웨덴은 男性들만 政治를 하던 時代와는 달리 女性이 政治에 參與함으로써 해서

32) 주준희, "서구여성의 정치참여 실례", 90년대 한국의 정치발전과 여성, 한국여성정치문화연구소 제3회 학술세미나, 1990. p.6.

33) J Lovenduski & J Hills, p.216

보다 多樣하고 새로운 아이디어로 함께 社會問題를 인식하고 해결해 나가는 국가가 되었다.

• 노르웨이

노르웨이의 경우 노동당과 사회당의 경우에 “어떤 組織에서든 女性의 比率은 最小 40%가 되어야 한다”는 방침하에 比例代表制에 의거하여 候補者를 決定하는 경우 候補者의 男女比率을 똑같이 하고 동시에 比例代表候補者의 順位에서도 男女를 교대로 배치하는 방식을 使用하기 때문에 比例代表로 당선되는 議員중의 50%는 女性이 차지하도록 되어 있다. 또 자유당과 사회좌파당에서는 政黨規測으로 男女가 國회의원 候補에 동수로 割黨되어야 한다고 규정하고 있어 國會議員의 34.4%가 女性이며 政府에서 각료18名 중 8名이 女性이며 모든 수준의 選출직·임명직에서 이 原則이 적용되고 있다.

• 인도

與黨인 경우 주선거에서 全體立候補者의 15%를 여성당선자로 내는 것을 黨規定으로 할당해 놓고 있다.

• 프랑스

1979年 불란서政府는 女性의 政治參與를 증진하기 위하여 地方議會選舉에서 80% 이상을 男性으로만 이루어지는 것을 금지하였다.

다. 比例代表制: 西獨의 경우

西獨은 韓國처럼 권위주의적 傳統이 強하게 남아있는 가운데 女性의 政治參與率이 10% 가까운 신장율을 보인 國家로서 같은 期間에<sup>34)</sup> 3%로 감소한 韓國과 대조적이다.

34) 1975年과 1987年의 기간동안 서독은 5.6%에서 15.4%로 한국은 5.5%에서 2.1%로 여성이 의석을 차지하였다.

西獨의 보수적 政治文化에서 地方議會의 13%가 大都市地方議會議員의 16% 이상이 女性인 것은(1983年) 議員의 반수를 比例代表制에 의해 選출하는 比例代表制의 영향과 各 政黨의 女性團體의 役割이 크다.<sup>35)</sup> 독일의 女性議員은 下院에 비해 地方議會에서의 女性의 出이 더욱 활발한 편이며 多數가 地方議會에서 경험을 잘 쌓아 中央에 出한다.

라. 任命制

女性의 경우 임명을 통한 政治參與는 直接選舉에 의해 당선되는 경우보다 可能性이 많다. 이는 政黨의 要職과 地方議會의 보직을 임명할 때 主로 임명권자는 男女比率을 생각하게 되므로 이렇게 해서 政治參與를 하는 것이 직접 選舉區에서 당선되는 것보다 可能性이 높다. 그러나 女性政治參與의 증진을 양적으로는 도울수 있으나 질적인 면에서는 重要한 參與가 되지 못한다.

英國과 캐나다의 上員議員은 全員 임명제로 되어 있어 상당수의 女性이 이에 포함되어 있으며 방글라데시와 이집트·탄자니아 등이 이에 해당한다.<sup>34)</sup>

(2) 韓國女性의 政治參與

韓國에서 女性에게 參政權이 부여된 것은 1948年 7月 17日에 選포된 憲法에서 男女의 普通選舉制를 規定하면서 부터이다. 따라서 美國이나 英國등과 같은 先 國에서도 있었던

35) 기독교 민주당(CDU)의 FV라 불리우는 Frauenveringung der CDU와 기독교사회당(CSU)의 Frauen-Union, 사회민주당(SPD)의 ASF라 불리우는 Working Group of Social Democratic Women과 녹색당내에서의 여성의 영향력 및 여성당(the Frauenpartei)의 창립등의 변화가 여성의 정치참여에 기여하였다.

投票權에서의 男女差別이 없었으며, 投票權 획득을 위한 努力없이 政治에 參與할 수 있는 權利를 갖게 되었다.

그러나 議會 出로서의 女性の 政治參與의 수준을 보면 韓國은 가장 後 國에 속한다. 特히 'UN 女性の 10年'의 期間에 거의 모든 國家에서 女性の 議會 出이 급격히 成張하고 있는데 비해 韓國은 알바니아, 자이레, 요르단과 함께 감소국에 포함되고 그 감소율도 格감하고 있는 것으로 나타났다.

政府守立이후 제헌국회부터 現在의 第13代 國會까지 國會에 出한 女性國會議員을 보면 總61名(同一人이 여러번 國會에 出한 경우가 있으므로 실제로 國會議員을 역임

한 女性은 42名)이었다. 이 중에서 國民들의 直接選與에 의해 당선된 女性議員은 16名이 었으며(실체인원은 7名), 나머지 45名은(실 체인원은 35名) 全國區制度和 統一主體國民 會議에서 選出(第9代와 第10代 國會)에 의해 選舉없이 당선된 議員이었다.

<表 10>과 <表 11>에 나타나는 特徵을 要約하면 國會에서의 女性議員의 數가 너무 적다는 점이다. 이러한 數는 全體議員과의 比 率面에서 평균 2%정도 밖에 되지 않았고 그 나마 政黨의 比例代表추천과 같은 형태로 出했기 때문이며 有權者에 의해 直接 選出된 女性議員은 全體議員의 0.5%에 불과하다.

<表 10> 歷代 國會內 女性議員의 比率

國 會	總 議 員 數	總女性議員數	直選에 의한 女性議員數	國會內 女性 議員比率	國會內 直選 女性議員比率
1代	200	1	1	0.5	0.5
2代	210	2	2	0.9	0.9
3代	203	1	1	0.5	0.5
4代	233	3	3	1.3	1.3
5代	233	1	1	0.4	0.4
6代	175	2	1	1.1	0.6
7代	175	3	1	1.7	0.6
8代	204	5	0	2.5	0
9代	219	12	2	5.5	0.9
10代	231	8	1	3.5	0.4
11代	276	9	1	3.3	0.4
12代	276	8	2	2.9	0.7
13代	299	6	0	2.0	0
合 計	2934	53	16	2.0	0.5

<表 11> 歷代 國會議員 選與의 男女別 候補者와 당선율(地域區)

國 會	男性 立候補者數	男性  당선율	女性 立候補者數	男性  당선자수	女性  당선자수	女性  당선율	全體立候補者 中 女性比率
1代	930	21.5%	19	200	1	5.3	2.0%
2代	2,199	9.4%	10	208	2	20%	0.5%
3代	1,198	16.9%	9	202	1	11.1%	0.7%
4代	837	27.4%	4	223	3	75%	0.5%
5代	1,555	14.9%	8	232	1	12.5%	0.5%

國 會	男性 立候補者數	男性 당선율	女性 立候補者數	男性 당선자수	女性 당선자수	女性 당선율	全體立候補者 중 女性比率
6代	839	15.4%	8	129	1	25%	0.9%
7代	696	18.4%	6	128	1	16.7%	0.9%
8代	575	26.6%	2	153	0	0%	0.3%
9代	337	42.7%	2	144	2	100%	0.6%
10代	468	32.7%	5	153	1	20%	1.1%
11代	626	29.4%	10	183	1	10%	1.6%
12代	432	42.1%	7	182	2	28.6%	1.6%
13代	1,032	21.7%	14	224	0	0%	1.3%
평 均	11,724	24.6%	104	2,368	16	23.5%	0.9%

40年 憲政史에서 直接選舉를 통해 黨選된 사람은 박순천(5選:1회는 全國區로 당선), 김옥선(3選), 김운덕(3選:1회는 全國區), 임영신(2選), 김철안(2選), 김정례(2選), 박현숙(2選:1회는 全國區)의 7名 뿐이다. 이것은 韓國에서의 女性에 의한 實質的 政治는 이들 7名에 의해 명맥을 유지해 왔다해도 과언이 아닐 것이다. 이러한 地域區 出身 女性議員의 特徵은 이들이 自身の 노력에 의해 選舉에 당선되었다는 점이다. 이점은 外國의 경우 아버지나 남편의 후광을 업고 政治에 出하는 特徵과 差異를 보인다. 그러나 近來에 들어 이들의 數가 감소하고 있으며, 第6代國會부터 全國區 比例代表制의 性格을 감안하여 政治的 경력이나 能力보다는 社會 名 分野에서 責任者의 위치에 있던 사람들을 主로 支援하여 피동적으로만 參與하고 있는 상황이다.

지금까지 地域區出身과 全國區出身 女性議員의 充員과정에서 본 現在의 女性政治參與는 큰 問題點을 안고 있고 이러한 상황이 계속되는 한 앞으로의 女性政治의 發展이나 活性化는 기대하기가 어렵다는 점이 韓國의 女性政治가 극복해야 할 과제이다.

#### IV. 地方議會的 女性參與 擴大方案

女性の 政治參與 擴大는 前章에서와 같이 女性參與 보장을 위한 特別制度의 도입없이 는 한계가 있음이 우리나라와 各國의 女性政治參與現況에서도 분명히 드러났다.

그 例로 우리나라의 13代 國會議員 선거에서 농민, 노동자, 빈민 등 이른바 소외계층을 代表하는 國會議員들은 당선되었으나 有權者의 절반을 넘는 女性候補는 한사람도 選출되지 못하였음을 들 수 있다.

이는 傳統的 규범과 질서가 대체되는 과정에서 男性보다 女性들이 社會發展에 대한 갈등요인을 심각하게 인식하여 왔고 女性の 政治意識 또한 상승되고 있으나 아직도 우리나라에서는 女性の 政治參與가 극히 어렵다는 것을 단적으로 보여주는 것이다. 따라서 現在의 制度에서는 現實的으로 女性の 진출이 대단히 제한되어 있으므로 女性 스스로의 노력과 태도변화 보다는 社會制度 自體의 보완이 이루어져야 할 것으로 생각된다.

다음장에서는 이러한 계기를 최대한 활용

하기 위해서 女性의 地方議會參與 擴大方案을 論하고자 한다.

### 1. 選舉制度的 改善

#### (1) 割當制의 도입

男女平等한 입장에서 地域區 선거를 거쳐 당선되는 것이 가장 바람직하나 우리의 現實性에 비추어 女性의 당선가능성이 대단히 적다. 有權者의 반이 女性이므로 단결하면 어려움이 없겠지만 現實이 그러하지 못하며, 現在까지 선거전의 경험도 적고, 選舉가 막상 벌어지면 不合理的한 일이 많이 발생하여 어려움이 많기 때문이다.

그러나 人口의 반이나 되는 女性의 代表가 너무 적다는 것은 문제되므로, 어느水準에 도달할 때까지 잠정적인 조치로 全體議席數의 10~20%의 범위내에서 女性에게 一定比率을 보장하는 制度가 필요하다.

이러한 우대조치에 대해서 男女平等原則에 위배된다는 반론이 있지만, 그동안 기회부여가 제한되었던 女性에 대한 약간의 特別조치는 男性에 대한 차별대우라고 보지 않는다. 이것은 유엔기관을 포함하여 國際적으로 통용되는 정설이 되어있다. 一部 外國의 경우에도 이 制度를 사용하고 있고 美國에서는 여성우선제도(Affirmative Action)을 채택하여 女性의 社會 出에 획기적인 發展을 가져왔다.

#### (2) 中·大 選舉區制의 채택

選舉區制가 여러가지 있으며 張·短點이 있으므로 어느나라 어느경우에나 어느 하나의 特定制度가 최선이라고 할 수 없으며 各狀況에 따라 選舉區制度도 수정을 보고 있다.

過去 우리의 경우 政權延長을 위해 中選舉區制를 일방적으로 채택하여, 이에 대한 國民의 인식이 좋지 않아 지난번 선거에서 小選舉區制가 채택되었다. 그러나 하사람만 뽑는 小選舉區보다는 3名 以上을 뽑는 中·大選舉區가 女性에게 유리하다. 오직 한사람만을 공천하거나 뽑을 경우에는 그 자리는 대개 男性에게 돌아가기 때문이다.

#### (3) 比例代表制

女性이 人口의 50%를 차지하지만 實地에서는 과소대표의 결과를 나타내고 있다.

그러므로 이를 시정하기 위한 方法은 선거·투표방식에 있어서 少數代表制나 比例代表制에 속하는 方法을 채택하도록 하는 것이라고 하겠다. 이러한 方法을 예시적으로 설명하면 中·小選舉區 單記非移讓式投票制, 累積投票制, 制限連記投票制, 單記移讓式比例代表制등을 들 수 있다.

비례대표제는 할당제가 女性에게만 특혜를 준다는 인상을 주어 거부감이 있을 수 있으나 法律上 男女平等의 원칙을 존중하면서도 實地적으로 할당제의 結果를 얻을 수 있는 장점이 있다.

#### (4) 職能代表制

이 制度의 취지는 女性만이 아니라 產業化·分業化되어 가고 있는 社會에서 地域區에서 人口比例로만 선출된 의원으로서의 全國民의 代表性에 문제가 있다는 것이 이유였다. 또한 政權유지, 정치자금 동원의 수단으로 이용되어 많은 비판을 받았다.

그러나 이 制度 自體의 정당성은 인정을 받고 있어 地方議員 선거의 경우 적용을 제외해 볼 수 있다. 이 制度가 채택되면 상대적으로 女性이 여러가지 職能代表로 선거를 거

치지 않고 의회에 진출할 기회가 많아질 수 있다.<sup>37)</sup> 그러나 이 制度의 채택에는 地方議會의 議員數가 적은데다 職能의 종류와 수를 決定하는 것이 대단히 어려우며 누가 이들의 선정을 決定하느냐 하는 難問題가 따른다.

이와같이 할당제, 中·大選舉區制, 比例代表制등이 女性의 選舉에 유리하게 작용한다는 사실을 주목할 필요가 있다. 유럽의회여성지위위원회는 “意思決定에서의 女性(Women in Decision Making Centers)”라는 보고를 통해 산업계, 언론매체, 행정, 의회, 대학 등에서 女性의 參與率을 높이려는 自發的 노력은 효과가 없음을 지적하면서 다음과 같은 건의를 유럽의회에게 하였다.

- ① 政黨의 内部組織에서 女性에 대한 할당제와 우선순위제도를 채택할 것
- ② 政黨에서 작성하는 후보자 명단에는 男女의 數的인 平等達成을 목표로 하는 할당제를 적용할 것

이러한 사실은 그나라의 經濟·教育·文化의 水準 또는 女性自身の 노력에 의하기 보다는 그 나라가 어떤 選舉制度를 택하고 있는냐에 의해 보다 크게 좌우됨을 알 수 있다.

## 2. 女性團體의 活性化

이와 같은 制度와 政策의 변화는 女性 스스로의 의사와 태도의 변화없이는 기대할 수 없을 것이다. 女性界의 꾸준한 意思表示와 요구가 우선해야 한다.<sup>38)</sup>

이를 위해 女性團體들은 전국적인 조직망을 형성하여 女性政治候補를 발굴하여 목록을 작성·제출함으로써 女性의 利益을 대변할 수 있는 代表가 선출되도록 한다. 日本의 경우 1987年의 地方選舉에서 東京의 女性團體가 29名의 입후보자를 지명하여 그중 23名이 당선된 일이 있으며, 美國·獨日등에서도 女性團體가 후보자명단을 작성하여 이중 상당수가 공천 또는 당선되게 하는 운동을 하고 있다.

美國에서 1970年代初 발족한 “全國女性政治委員會(National Women's Political Caucus)”는 女性의 議會參與, 特히 地方議會의 參與率을 1975年 8,040名에서 1987年 15,640名으로 배가시키는데 결정적인 役割을 한 강력한 女性團體로 주목받고 있어, 이와 같은 全國의 女性組織의 구성을 우리나라에서도 고려되어야 할 것이다.

## 3. 政黨의 女性에 대한 政策 強化

우리나라의 政黨에서 女性은 30~40%의 높은 比率을 차지하고 있으나 이들은 대부분 平黨員으로 主로 選舉때에 동원되어 活用되고 있다. 黨內的 高位職으로 갈수록 女性參與가 감소되고 있으며 黨의 政策決定에 거의 영향을 주지 못하고 있다. 政黨內에서부터 女性政治指導力을 키우도록 女性局이나 女性地位委員會가 구체적 방안을 제시하도록 집중적인 연구와 방안을 모색하여야 한다.

## 4. 社會教育 機能의 強化

男女平等 理念이 확산되도록 매스컴과 敎

37) 朴東緒, “女性의 參與擴大를 위한 法과 制度”, 政策討論會, 政務 第2長官室, 1989. p.14.

38) 김현자, “지방의회 여성진출 촉진위한 토론회”, 대한 YWCA 연합회 프로그램 및 사회문제위원회, 1989. 12. p.9.

育을 통하여 보다 根本的이고 장기적인 전략을 세운다. “2000年을 向한 女性發展戰略 99”에서 제시한 것처럼 정규교육, 비정규교육, 정치교육, 비정부기구, 노동조합, 대중매체, 사업체같은 기관을 통한 社會教育으로 社會의 固定觀念을 바꾸는 태도변화를 꾀해야 한다.

특히 女性의 경우 선거자금의 동원이 쉽지 않아 選舉資金이 적게 소요되는 方案이 대담하게 강구되어야 한다. 이에 는 매스콤을 利用하는 것이 권장되어야 할 것으로 생각된다.

## V. 結 論

本稿는 社會全般에 내재해 있는 不平等한 女性問題는 그동안 女性에게 가장 소외영역이었던 政治權力에서 그 해결점을 찾아야 한다는 전제하에 시작하였다.

특히 地方議會 構成을 앞두고 地方選舉에서 女性候補의 진출 확대 방안을 모색해 보았다. 이는 地方議員職은 地域社會를 위해 봉

사하는 무보수·명예직이며, 地方自治團體의 업무성격도 女性의 성향과 적합하다고 생각되었기 때문이다.

그러나 現行選舉制度인 직접선거를 통해서 는 女性의 地方議會 出 가능성이 희박하므로 制度的 보장이 필요하였다. 가장 代表的인 제도적 보장으로 할당제의 실시를 들 수 있으나, 할당제는 헌법에 명시된 男女平等權에 위배되어 위헌이란 논란이 많다. 그에 반해, 比例代表制는 女性의 政治參與를 최대한 반영하면서 할당제 效果를 얻을 수 있으므로 現實適用 可能性이 더 많다고 볼 수 있다.

그러나 最近 우리나라에서도 소외계층에게 制度的 혜택이 주어지고 있음에 비추어 一定期間 동안의 할당제 실시는 바람직하다고 본다.

地方自治制 실시가 女性의 政治參與 擴大에 이바지하는 계기가 되도록 이러한 制度的 개선도 必要하지만 이에 못지않게 女性들의 정치의식 수준 향상을 위한 노력도 함께 병행되어야 할 것으로 생각된다.



< 參考文獻 >

- 김행자, “女性的 政治參與 行態”, 「女性學」, 서울:이화여자대학교 출판부, 1979.
- 김현자, “地方議회의 女性參與 方案”, 女性參與를 위한 地方議會議員 選舉法 公청회, 대한 YWCA 연합회, 1990. 1.18.
- 台北市議會祕書處, 대북시의회소개, 1987.
- 朴東緒, “女性的 參與 擴大를 위한 法과 制度”, 政策討論會, 政務第2長官室, 1989.
- 孫鳳淑, “北韓女性的 政治參與 研究”, 社會科學과 政策研究, 서울대학교 사회과학 연구소, 1982.
- 宋善熙, “女性的 政治參與 行態에 대한 韓國과 外국의 比較考察”, 「女性研究」, 韓國女性開發院, 1986. 가을.
- 양 건, “地方議會選舉제에 관하여”, 「地方自治研究」, 韓國地方自治學會, 1989. 12.
- 정요섭, 「選舉論」, 서울:박영사, 1988.
- 주준희, “西區女性的 政治參與 實例”, 韓國女性政治文化연구소 第3回學術세미나, 1990. 1. 6.
- 秋山陽一郎, 「選舉」, 新地方自治講座 第6券, 東京:(株) 第一法規, 1983.
- 하영애, “地方自治와 女性的 政治參與”, 自治行政, 地方行政研究所, 1989. 9.
- 한계례신문, 1990. 1.29. 8面.
- Frank Kent, Political Behavior, New York: The Free Press, 1978.
- IPU 78th Inter-Parliamentary Conference, Bangkok 12.17.October 1987.
- Jeane J.Kirkpatrick, Political Women, New York:Basic Books, 1974.
- Jon Lovenduski and Jill Hills, The Politics of the Second Electorate:Womn and Public Participation, London:Routledge Kegan Paul, 1981.
- Kirsten Amundsen, Silenced Majority, New Jersey:Prentice Hall Inc. 1971.
- Melville, Currell, Political Women, London: Croom Helm, 1974.
- Penise L.Baer, “Men and Women in Political Parties:A Comparison of Partisan Elites & Party Identifiers”, South Illinois University, ph.D.dissertation, Unpublished, 1983.
- Sandra Baxter and Majorie Lansing, Women & Politics:The Visible Majority, Ann Arbor:The Univ. of Michigan Press, 1983.
- Sandra Sue Volgy & Thomas Volgy, “Women & Political:Political Correlates of Sex Role Acceptance”, Social Science Quarterly, 1975. 55.
- Ted Tapper, Education & Stability:Elite Responses to Political Conflict, London, New York, Sydney, Toronto;John Wiley & Sons Ltd. 1976.
- Willim H., Flanrgan, & Nancy H.Zingale, Political Behavior of the American Electorate, Boston:Allyn & Bacon, 1979.