

## 여성의 대표성과 지방의회진출방안

### Women's Representativeness and a Strategy for Advancing into Local Council

이 은 재\*

Lee, Eun-Jae

— < 목 차 > —

- I. 문제의 제기
- II. 대표성과 여성의 정치참여에 관한 논의
- III. 지방의회의 여성참여실태 분석
- IV. 지방의회의 여성참여 제고방안
- V. 결론

사회의 여타 분야와 마찬가지로 여성의 정치참여 역시 여성의 권익을 증진하기 위해 필요한 조치이다. 특히, 여성의 정치참여는 주요 정책의 결정과정에 여성들이 직접 참여하고, 여성의 이익을 직접적으로 반영할 수 있다는 측면에서 매우 중요하다. 그동안 여성의 정치참여를 제고하기 위하여 다양한 제도적 장치를 마련하여 왔다. 그럼에도 불구하고, 여성의 정치참여가 만족할만한 수준에 이른 것은 아니다. 특히, 여성의 지방의회 참여는 비례대표제와 여성할당제가 도입된 이래 다소의 증가추세를 보였으나, 다른 나라와 비교하면 그 수준 역시 미흡하다. 이에 따라 여성의 지방의회 참여를 확대하기 위한 조치로 현재의 참여실태를 분석하고, 그에 기초하여 단기적 대안들을 모색하고 있다. 주로 할당제의 확대, 선거구의 조정 및 각 정당의 지원시책 강화를 대안으로 제시하고 있다.

□ 주제어: 지방의회, 대표성, 여성의원

As in the other fields of our society, women's political participation also becomes a necessary vehicle with which to enhance women's rights and interests. Especially, women's political participation becomes essential in the point that it ensures women's direct participation in policy-making process and reflects exactly women's interests. During the past time, a variety of institutional measures were invented to prompt women's political participation. Despite, women's political participation has not yet reached to a satisfactory level. Although women's advancing into local council has been showing an increasing trend following the introduction of proportional representation and women's quota system, it still remains at an insufficient level as compared to other countries. The current analysis of women's participation is performed as a measure to promote women's participation in local council, then short-term alternatives are suggested based upon it. In the main, the enlargement of women's quota system, the realignment of election district, and the intensification of each party's supporting policies for women's participation are proposed in this study.

□ Keywords: Local council, Representativeness, Women councilman

## I. 문제의 제기

19세기말 여성의 참정권<sup>1)</sup>이 역사상 처음으로 인정된 이후 지난 1세기동안 여성의 문제는 각국 정부의 지속적 현안과제의 하나로 제기되어 왔고, 또한 여성의 사회진출, 권익보호 및 지위신장 등 여러 분야에서 놀랄만한 성과를 거두어 왔다. 그러나 21세기로 접어들면서 여성문제는 새로운 시각에서 접근되고 있다. 즉, 종래의 여성문제가 주로 남성을 기준으로 한

1) 참정권의 구체적 현상은 주로 투표권으로 나타나는 바, 여성에게 투표권이 최초로 부여된 나라는 뉴질랜드로 1893년이였다. 그러나 공직에의 여성 입후보권은 미국이 최초로 1788년이였다. 즉, 1788년 미국의 헌법에는 상원 혹은 하원 선거입후보권과 관련하여 성(性)이 언급되지 않았고, 대통령 또는 부통령 선거의 적격자에 대해서도 동일하게 성이 언급되지 않았다. 다만, 미국에서 여성의 투표권이 1920년에야 최초로 인정된 점을 감안하면, 대통령 또는 의원의 자격 중에 성의 차이로 인한 제한규정을 두지 않았다고 해서 1788년부터 여성의 대통령 또는 의원에의 입후보가 실질적으로 보장되었다고 보기는 어렵다는 견해도 있다(국경복, 1994:65~66).

성적 평등의 구현에 중심이 있었다면, 21세기의 여성문제는 인력의 유용성을 기준으로 여성의 비교우위성에 무게가 실리고 있다. 다시 말하면, 21세기의 사회구조는 종래의 권력사회와 달리 정보화를 중심으로 생산활동이 전개되고, 이러한 사회에서는 여성인력의 유용성이 남성에 비하여 오히려 우위성을 갖을 수도 있다는 차원에서 여성인력의 적극적 활용이 제시되고 있는 것이다.

이러한 여성문제의 기본적 시각전환에 맞추어 우리나라도 최근에 다양한 여성발전정책들을 추진하여 왔다. 특히, 공직사회에서 여성참여를 확대시키고 성차별이 없는 고용평등을 실현하기 위한 조치로서 1987년 남녀고용평등법을 제정하고, 1991년 남녀차별 채용제도를 폐지하였으며, 1996년 여성채용목표제를 신설하고, 1998년 여성특별위원회를 신설하며, 1999년 군가산점제도의 폐지와 정부위원회 30% 여성할당 등의 정책을 추진하여 왔다. 뿐만 아니라 2001년에는 여성부가 신설되고, 2005년에는 보건복지부의 가족업무가 여성부로 이관되어 여성가족부로 확대 개편되면서 여성정책에 대해 적극적인 대응을 견지하여 왔다. 이에 따라 공직사회에서 여성의 진입확대 및 권익신장이 종래에 비하여 뚜렷한 성과를 나타내고 있는 것으로 전망되고 있다. 특히, 여성의 정치적 참여에서도 2002년 지방선거부터 기존의 비례대표제에 이어서 여성할당제가 실시됨으로써 여성의원의 진입을 한층 확대시키는 결과를 가져왔다.

그럼에도 불구하고 세계 여타국가에 비해서는 아직까지 우리나라의 여성인력의 활용이나 지위신장이 미흡한 실정이다. 이러한 현상은 사회전체 분야에서부터 정치분야에 이르기까지 유사한 현상으로 나타나고 있다. 국제의원연맹(IPU)에 따르면, 한국여성의 국회의원의 비율은 13.4%로 2006년 7월 31일 현재 185개국 중에서 76위를 기록하고 있다. 또한 2005년 유엔개발계획(UNDP)의 발표에 따르면, 인간개발지수(Human Development Index)는 177개국 중에서 28위, 남녀평등지수(Gender-related Development Index)는 27위이나, 여성권한척도(Gender Empowerment Measure)는 80개국 중에서 59위에 불과하다.

이러한 우리의 현실은 지금까지의 여성정책의 기초를 보다 강화하고, 나아가 새로운 개선책을 도모할 필요성을 제기하고 있다. 특히, 여성인력의 단순한 사회진출확대가 아닌 정책결정과정에 여성인력이 보다 많이 참여할 수 있는 방안의 강구가 절실한 것으로 보인다. 이러한 맥락에서 보면, 행정부의 고위공직에 여성인력의 진출확대와 더불어 의회에 여성인력의 진출확대도 동시에 도모될 필요성이 있을 것이다. 따라서 여기서는 지방의회에 여성인력의 진출확대 방안을 제시해 보고자 한다. 대표관료제 이론을 토대로 지방의회에 여성인력의 진출확대의 필요성을 제시하고, 지방의회에 여성인력의 참여실태를 살펴보고, 이를 토대로 향후 지방의회에 여성인력의 적극적 확대 방안을 도출하고자 한다.

## II. 대표성과 여성의 정치참여에 논의

### 1. 대표성의 의의

대표성은 주로 정부관료의 대표성에 기초하여 논의되어 왔다. 킹슬리(1944:282~283)가 영국의 고위관료의 사회적 배경을 분석하면서 사용한 이래 대표관료제(representative bureaucracy)는 모든 사회집단들이 한 나라의 인구 전체 안에서 차지하는 수적 비율에 상응하게 관료조직의 직위들을 점유해야 한다는 논리로 사용되고 있다(오석홍, 1994:24).<sup>2)</sup> 여기에서의 집단들은 인종, 성, 직업, 신분, 계층, 지역 등이 그 분류기준으로 적용되고 있다.

이와 같은 대표관료제는 몇 가지의 이념에 기초하고 있다(오석홍, 1994:24~25). 첫째, 진보적 평등이념이다. 진보적 평등이론은 평등을 근본적이며, 의도적인 공평성으로 간주한다. 따라서 기회가 모든 사람에게 평등하려면 개인들간의 자연적 불평등을 정부가 보상해야 한다는 점을 강조한다. 취업을 위한 경쟁 등 경쟁적 활동에 필요한 지식 및 기술을 습득할 수 있도록 정부가 무상교육을 실시해야 하며, 채용 및 승진에 대한 법적·사회적 장벽을 의도적으로 철폐해야 한다고 주장한다. 둘째, 피동적 대표성이 능동적 대표성을 보장한다는 전제에 기초하고 있다. 달리 말하면, 사회적 대표성이 정치적·정책적 대표성으로 표출된다는 전제이다. 공무원들은 자신의 사회적 배경이 되는 집단의 이익과 가치를 표출할 것이며, 따라서 정책의 내용과 집행에 영향을 미칠 것으로 간주한다. 이와 같은 전제는 행정책임의 근본적으로 주관적이며, 심리적인 현상으로 이해하는 입장에 결부된 것이다. 셋째, 개인의 직업적 성공에는 개인적 특성만이 아니라 역사적 및 사회적 배경과 조직상의 여러 요인이 함께 영향을 미치는 것으로 전제하고 있다. 특히, 사회적 출신배경의 영향력이 매우 크다는 점을 전제하고 있다.

2) 이와 같은 대표관료제의 개념은 다른 학자들에 있어서도 특별한 이견이 없는 것으로 간주되고 있다. 다만, 대표관료제의 개념적 범주를 확대하여 사용하는 경우는 있다. 예를 들면, Liper(1958:552)는 대표관료제를 사회적 가치까지 확장하고 있는 바, 그에 의하면 대표관료제는 직업, 사회계층, 지역 등의 관점에서 그 사회의 모든 계층과 집단을 합리적으로 대표할 수 있도록 구성되어야 할 뿐만 아니라 그 사회의 사조나 태도까지도 충분히 반영되어야 한다는 것이다. 또한 Krantz(1976)는 대표관료제의 개념을 비례대표로 까지 확대하고 있다. 따라서 특정집단 출신이 정부관료제 내에서 차지하는 비율이 그 집단의 구성원들이 국가의 총인구에서 차지하는 비율과 동일하여야 할뿐만 아니라 사회 내의 모든 집단이 관료제 내의 모든 직무분야와 계급에 인구비율에 상응하게끔 분포되어 있어야 한다는 것이다.

## 2. 대표성의 효용과 한계

대표관료제는 개념적 확장을 경험하면서 특히, 그 효용성에 많은 논란이 제기되기도 하였다. 이와 같은 논란은 모셔(1968:10~14)의 비판에서 출발하고 있다. 그에 따르면, 대표성을 소극적 대표성(passive representativeness)과 적극적 대표성(active representativeness)으로 구분하고 있다. 적극적 대표성은 정부관료들이 자신이 대표하는 것으로 가정되는 집단의 이익과 욕구를 표현하기 위해 적극적으로 행동한다는 것이다. 이에 비하여 소극적 대표성은 정부관료의 인적구성이 전체 사회의 인구구성의 특성들인 출신지역, 전직, 교육, 가족의 소득, 사회계급, 인종, 종교 등을 반영하는 것에 불과하며, 자신이 속한 집단을 위해 사회의 의사결정과정에 적극적으로 참여하기 보다는 단지 상징적으로 대표하는 수준에 불과하다는 것이다. 여기에서 소극적 대표성의 경우에는 단지 사회적 특성을 반영하는 것일 뿐, 집단이익이 현실적으로 의사결정과정에 반영되지 않은 까닭에 대표관료제의 사회적 효용이 나타나지 않는 것으로 간주할 수 있다.

그러나 소극적 대표와 적극적 대표에 관한 논쟁에도 불구하고, 대표관료제가 전혀 사회적 효용이 없다고 단정하기는 어렵다. 소극적 대표가 적극적 대표에 일정수준 영향을 미친다는 연구결과뿐만 아니라 소극적 대표에서도 일정수준의 효용을 갖는 것으로 제시되고 있다(Kranz, 1976:108~115; 강성철외, 2006:65~67). 대표관료제의 효용으로는 다음과 같은 것들을 들 수 있다. 첫째, 국민의 다양한 요구에 대한 정부의 대응성을 제고시킨다는 것이다.<sup>3)</sup> 특히, 사회적 약자에 대한 정부의 대응성을 한층 강화할 수 있다는 점이다. 현대 민주주의의 체제는 그 규모로 인해 다원주의적 성격을 가질 수 밖에 없고, 여기에서 관료제는 전문화된 소수 고객만을 우대하며, 조직화 능력이 부족하고 정치적 및 경제적 자원을 보유하지 못한 소수집단을 차별하게 된다는 것이다(Frederikson, 1980:7; Dahl, 1982:26). 그러나 대표관료제를 통해 집단이익이 형평성 있게 반영된다면, 소수집단의 이익 역시 일정수준 보장될 뿐만 아니라 다양한 사회적 요구에 대한 정부의 대응성이 증가될 수 있다. 둘째, 기회균등의 원칙을 보장함으로써 관료제의 국민 대표성과 사회적 형평성의 제고라는 민주이념을 확보한다는 것이다. 정부관료제의 국민 대표성 특히, 고위공무원의 국민 대표성은 정부가 일반 국민에게 개방되어 있음을 보여줄 뿐만 아니라 소외집단 구성원의 사회·경제적 지위를 향상시키고 정치적 영향력을 증대함으로써 사회적 형평성의 실현에도 기여한다. 셋째, 정부

3) 그러나 이러한 효용성에 대한 반론도 적지 않다. Mosher(1982:15)는 정부관료제 내에서 적극적 대표가 지나치게 활성화되면, 오히려 민주주의에 커다란 위협이 된다는 것이다. 정부관료제 내에서 서로 다른 이해관계와 영향력을 가진 집단들이 자신들의 이익을 극대화하기 위하여 경쟁할 경우 사회적 형평성이 제고되기 보다는 소수집단에 불리한 결과를 초래할 수 있다는 것이다.

정책에 대한 관료의 책임성을 제고한다. 일반적으로 정책결정과정에 참여하여 자신의 요구를 투입한 집단이 그렇지 못한 집단보다 그 과정을 통하여 결정된 정책에 대하여 더욱 강한 책임감을 느끼며 더 많은 기여를 한다는 점을 감안하면, 대표관료제론자들의 이러한 주장은 설득력이 있다. 넷째, 대표관료제는 정부관료제에 다양한 집단을 참여시킴으로써 정부관료가 민주화에 기여한다. 다섯째, 정부가 민주적 정책결정을 하도록 유도할 뿐만 아니라 정부가 좀더 합리적인 정책을 선택할 수 있도록 견인한다. 대표관료제는 정책결정과정에 다양한 견해를 유입시키며, 소수 엘리트의 권력을 약화시키는 대신에 종래 소외되었던 사람들의 재능과 창의성을 광범위하게 수용하기 때문이다. 여섯째, 소외집단의 요구에 대한 정부정책의 대응성을 높임으로써 정부정책에 대한 국민의 신뢰감을 높이고, 정책의 집행을 용이하게 하며, 정부활동의 능률성을 향상시킨다. 일곱째, 소외된 집단을 정부에 참여시키고 활용함으로써 국가적인 견지에서 인적 자원을 효율적으로 관리하도록 도와준다. 여덟째, 전통적으로 차별을 받거나 소외된 집단의 사회·경제적 지위를 향상시킴으로써 소외집단의 구성원들에 의한 반사회적 행위를 감소시킨다. 대부분의 사회에서 공직은 비교적 높은 사회·경제적 지위를 의미한다. 특히, 소외집단의 구성원들에게는 더욱 그러하다. 따라서 이들을 공직에 임용하게 되면, 정부 내에서는 물론 사회적으로도 이들의 사회·경제적 지위가 향상된다. 사회·경제적 지위가 향상되면 그만큼 정치적 영향력도 향상되며, 나아가 심리적 박탈감이나 무력감도 극복하게 된다.

이처럼 대표관료제는 사회적 형평성과 민주성을 확보하는데 상당한 효과가 있음이 인정되나, 한편으로는 역기능에 대한 비판 역시 제기되고 있다. 대표관료제는 크게 보면, 민주주의와 역차별 및 실적제에 대한 일정한 한계를 갖는 것으로 제시되고 있다(오석홍, 1994: 34~35; 최무현, 2001:148~150; 강성철 외, 2006:67). 첫째, 민주주의에 대한 위협이다. 대표관료제가 소극적 대표성을 의미하면 소수 집단을 적극적으로 대표하지 못하므로 제도적 취지가 취약하고, 적극적 대표성을 의미하면 민주주의를 위협하는 위험성이 내포되어 있다는 것이다. 모셔(1968:15)에 따르면, 다른 이해관계와 영향을 지닌 집단들이 자신들의 이익을 극대화하기 위하여 경쟁할 경우 그 경쟁은 사회적 형평성을 제고하기보다는 오히려 소수집단에게 불리한 결과를 초래하거나 집단간 갈등을 심화할 개연성이 높다고 한다. 둘째, 역차별의 발생이다. 대표관료제는 개념상 할당(quota)과 연계되는 바, 할당이란 과거의 사회적 차별로 인해 피해를 입은 소수집단의 구성원이라는 사실에 기초를 두고 기회나 이익을 일정한 비율로 분배하는 기준을 말한다(김영환, 1991:39). 그러나 할당제는 할당기준의 설정이나<sup>4)</sup> 할당제 실시상의 문제<sup>5)</sup> 등 다양한 문제점을 자체적으로 가지고 있다. 특히, 대표관

4) 할당의 기준과 관련해서는 할당대상과 할당수준을 합리적으로 설정할 수 있는 방법이 현실적으

료제와 관련하여 심각한 문제로 지적할 수 있는 것은 역차별이다. 충분한 자격을 갖추지 못한 소수집단의 출신자가 할당제로 인해 고용 및 인사상의 특혜를 받게 되면 인사행정의 기본 원칙인 실적제를 훼손하게 된다는 것이다. 뿐만 아니라 소수집단 출신이 아니라는 이유만으로 자격을 갖춘 다수집단 출신자들을 비합리적으로 차별한다는 역차별의 비난에 직면하게 된다. 셋째, 실적제의 훼손이다. 일반적으로 실적주의는 동일한 능력 및 자질을 가진 사람에게 동일한 기회를 부여한다는 것을 말하며, 개인의 능력이나 실적을 중요한 인사의 기준으로 삼는다(강성철외, 2006: 53). 그러나 대표관료제는 원칙적으로 업무수행에 필요한 능력이나 자격을 갖추지 않음에도 불구하고 사회적 소수집단의 구성원이라는 이유만으로 임용할 수 있는 위험성을 내포하고 있다. 이는 현대사회에서 국민의 다양하고 점증하는 행정수요에 대처해야 하는 정부능력을 심각하게 훼손하는 결과를 초래할 수 있다. 뿐만 아니라 개인의 능력이나 실적에 따른 인사행정의 원칙과 정면으로 배치하는 것이기도 하다.

### 3. 대표성과 여성의 정치참여

대표성의 문제가 전술한 바와 같이 주로 정부관료와 관련하여 전개되어 온 것은 선출직의 경우 원칙적으로 국민 대표성을 확보하고 있다는 전제 때문이다. 즉, 국민이 직접적으로 참여하여 자신의 의사를 표시하는 선거에 의해 선출되는 입법부와 행정부의 선출직은 기본적으로 국민의 대표성을 확보하고 있는 것으로 간주한다(최무현, 2001:144). 이에 비하여 공개 시험에 의해 임용되고 평생 복무를 보장받는 행정부와 사법부의 관료들은 국민의 대표성을 반드시 확보하고 있는 것으로 간주하기 어렵고, 따라서 정부관료에 대한 대표성은 지대한 관심을 촉발하기 마련이라는 것이다. 그러나 선출직 공무원이라 해서 반드시 관료대표제에서 논의되는 사회구성원의 구성비율에 적합한 구성비율을 나타내는 것은 아니다. 따라서 입법부에 대한 대표성 논의 역시 필요하고, 또한 중요하다 하겠다.

국가 또는 지방자치단체를 막론하고 의회는 국민 또는 주민을 대표하는 합의체 기구이다. 따라서 이러한 의회를 구성하는 의원은 선거민의 대표로서의 지위를 부여받는다. 민주주의제도에서 국민주권의 원리를 정치에서 현실적으로 실현하기 위해서 마련한 장치가 의회제도인 바, 이러한 의회제도는 대표성, 공개성 및 토의성의 세 가지 요소의 기반 위에 성립하고 있다. 특히, 대표성의 문제는 국민주권의 원리를 직접적으로 구현하는 매개수단이다.

로 없고, 대부분 정치적으로 결정된다는 것이다.

- 5) 할당제의 실시에 따른 대표적 문제는 다음과 같은 것들이다. 인구비례에 상응하는 공무원 비율을 구성할 때, 그 기준을 출생당시의 지역별 인구, 성장시의 지역별 인구 또는 임용당시의 지역별 인구 중 어느 것으로 하는 것이 타당한지 등에 관한 것이다(박경효, 1993:713).

이와 같은 대표성의 문제는 여러 가지 방법을 통하여 그 실현을 도모하여 왔는 바, 지역대표제, 직능대표제 및 비례대표제 등이 그것이다. 지역대표제는 각 거주지역에서 유권자들이 선출하는 대표자에 의해 구성되는 대의제가 최고의 주권을 행사할 수 있다고 보는 것으로, 이에 의하여 근대 의회제도가 성립한 것이다. 이에 비하여 직능대표제는 전술한 지역대표제를 부인하고, 대신에 사회의 각 직업집단을 선출의 기반으로 삼고자 하는 것이다.<sup>6)</sup> 한편, 비례대표제는 사회 내에 존재하는 다양한 사회세력이 의회에 대표되는 기회를 제도적으로 보장하고자 하는 것으로(신명순, 1994:249) 직능대표제에 비하여 대표의 포괄성을 함축하고 있다.

상기의 논의에 따르면, 지방의회에 여성의원이 참여하고 있는 정도는 여성의 대표성이 어느 정도 실현되고 있는가를 나타내게 된다. 따라서 여성의 지방의회 참여수준의 적정화는 여성의 권익 및 지위를 제고하는 차원이나 남녀평등의 구현이 아니라 국민주권의 원리에 입각한 대표성의 문제라 할 수 있다.<sup>7)</sup> 그럼에도 불구하고 지방의회의 여성참여를 대표성의 시각에서 집중적으로 조명한 사례들이 국내에서는 아직까지 크게 발전되지 못하고 있는 실정이다.<sup>8)</sup>

6) 직능대표제를 적극적으로 주장하는 사람들은 직능대표제의 효용논거로 다음과 같은 이유들을 제시하고 있다. 즉, ① 종래에 비하여 직업적 이익의 공동성이 현저하게 발달되었고, ② 산업사회에 적합한 조직의 증가가 초래되었으며, ③ 공동사회적 유대 대신에 이익사회적 유대가 중요성을 갖게 되었으며, ④ 노사의 대립이 격화되었고, ⑤ 국가의 입법작용에 전문지식의 필요성이 증가 되었으며, ⑥ 직능대표제를 통하여 부패된 정치가를 배제할 수 있다는 것이다(이극찬, 1992: 462).

7) 물론 대표성의 문제를 제외하더라도 지방의회의 여성참여의 확대가 필요한 당위성은 여러 가지 이유에서 제시될 수 있다. 특히, 여성의 특성과 지방의회의 기능적 부합성, 사회적 형평성 등에 초점을 맞추어 여성의원의 증가이유를 제시하기도 한다. 예를 들면, 여성의원이 증가되면, 우선 여성이익에 대한 정부의 대응성(responsiveness)측면에서 차이를 보이게 되고, 여성이 권력을 보유하게 됨으로써 사회에서 불공평한 가치의 배분을 재조정하게 되며, 여성대표의 증가는 여성에게 역할모델이 되어 정치에서 강력한 상징적 변화를 초래한다는 것이다(손봉숙·조기숙, 1995:27).

8) 이와 관련된 논의로는 한상진(1990), 김민정(1998), 손봉숙·조기숙(1995) 등이 있다. 이러한 경향은 여성 고위공무원의 진출확대를 논의하는 연구에서도 동일하게 나타나고 있다. 즉, 여성 고위공무원의 확대논의의 대부분이 대표관료제 이론을 토대로 하기보다는 여성의 권익 및 지위를 제고하기 위한 시각에서 출발하고 있다.

### Ⅲ. 지방의회의 여성참여실태 분석

#### 1. 정치참여 확대제도

지방의회에서 여성이 과소대표되는 현상은 1991년 지방의회가 구성된 이후 현재까지 기본적인 맥락에는 커다란 변화가 없다. 다만, 여성의 지방의회 진출확대를 위한 여러 가지 제도적 보완장치가 그동안 모색되어 온 것은 사실이다. 이와 같은 제도적 장치의 핵심적 내용들은 비례대표제와 여성할당제로 요약된다.

우선, 1995년 지방의회 선거에서의 제도적 변화는 비례대표제<sup>9)</sup>가 도입된 것이다. 일반적으로 비례대표제를 실시하는 주된 이유는 사회내의 다양한 이해집단들이 의회에서 대표되는 기회를 제도적으로 보장하기 위함에 있다. 이러한 측면에서 보면, 비례대표제의 도입은 그만큼 여성의 과소대표를 해소하기 위한 대안의 하나가 될 수 있다. 1995년의 지방의회선거에서 비례대표를 도입한 것 역시 지방의회의 지역대표성에 직능대표성을 보완하고, 지역기반이 약한 전문가나 신인 후보자에게 원내진출의 기회를 보장하는데 그 취지가 있는 것으로 간주된다(황아란, 2005:32). 그러나 실제적으로는 지역주의의 과도한 영향으로 특정정당이 시·도 의회를 모두 장악하는 문제에 대한 방지책의 성격이 강하였다.

2002년 지방의회 선거에서는 비례대표제의 제도변화와 여성할당제의 도입이 가장 뚜렷한 보완책이었다. 비례대표제의 경우 1995년 지방의회 선거에서도 적용되었지만, 2002년 선거에서는 그 내용이 대폭 보완되었다. 1995년의 경우 정당득표율을 기준으로 비례의석을 배분하였으나, 2002년의 경우에는 정당명부제<sup>10)</sup> 투표가 도입됨에 따라 지역구 투표 외에 비례대표 정당명부에 투표하도록 되었다. 이는 결과적으로 지역구와 정당에 각각 1표씩 투표하는 1인 2표제의 투표방식으로 전환된 것이다. 또한 2002년 지방의회 선거에서는 여성할당

9) 1995년에 도입된 비례대표제는 시·도 지방의원 정수의 10%(최소 3석)를 비례대표로 선출하되, 비례의석은 5% 이상 득표한 정당에 대해 득표비율에 따라 배분하고, 하나의 정당이 비례의원정수의 2/3 이상을 넘지 못하도록 하고 있다.

10) 정당명부제 투표방식의 도입은 2001년 7월 19일 헌법재판소가 비례대표 국회의원 의석배분과 관련된 선거법에 대한 위헌결정에서 비롯되었다. 헌법재판소는 국회의원 선거의 1인 1표제는 민주주의 원리나 직접선거의 원칙, 평등선거의 원칙 등 헌법상 기본원칙에 위배된다고 판시하였다. 물론 동 판결은 직접적으로 국회의원 선거를 대상으로 한 것이었으나, 시·도의원선거 역시 동일한 방식을 채택하고 있었으므로 개정이 불가피하였다. 따라서 선거법 제146조 제2항의 “투표는 직접 또는 우편으로 하되, 1인 1표로 한다”는 규정에 추가로 “이 경우 시·도의원 선거에 있어서는 지역구 시·도의원선거 및 비례대표 시·도의원 선거마다 1인 1표로 한다”는 규정을 추가하였다.

제가 새로이 도입되었다. 2002년 2월 16일 및 3월 7일에 선거법과 정당법을 개정하여 시·도 비례대표의 50% 여성할당을 새로이 규정하였다. 정당 후보자의 추천에 관한 선거법 제 47조 3항에서는 “정당이 비례대표 시·도 의원 선거에 후보자를 추천하는 때에는 정당법 제 31조 5항에 따라 여성후보자를 추천하여야 한다”고 명문화하였다. 뿐만 아니라 정당법 제31조 5항에서는 “정당은 비례대표선거구 시·도 의회의원선거 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 비례대표선거구 시·도 의회의원선거 후보자명부 순위에 따라 매 2인마다 여성 1인이 포함되도록 하여야 한다”고 규정하였다.<sup>11)</sup> 뿐만 아니라 2002년 선거에서는 지역구에서도 여성의원이 당선될 수 있도록 하기 위해 여성후보자 추천을 권고하는 법제를 마련하였다. 정당법 제31조 6항에 따르면, 정당은 임기만료에 의한 지역구 시·도 의회의원선거 후보자 중 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 하며, 이를 준수한 정당에 대하여는 보조금을 추가로 지급할 수 있도록 하고 있다. 이는 지역구에서 선출되는 의원의 경우 그 특성상 강제적으로 여성할당제를 실시하지는 않지만, 여성후보자를 공천하는 경우 우대함으로써 여성의 과소대표를 해소하겠다는 취지이다(황아란, 2005:36). 그러나 지역구 의원공천에 대한 30% 여성할당의 권고는 현실적으로 이를 수용하는 정당이 없어 실제적인 효과는 매우 미미한 것으로 판단된다.

2006년 지방의회 선거에서는 두 가지의 제도적 변화가 주목된다. 하나는 비례대표제를 기초의회의원 선거까지 확대하여 실시한 것이다. 2005년 8월에 개정된 선거법에 따르면, 제 47조 3항에서 “정당이 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자명부의 순위의 매 홀수에는 여성을 추천하여야 한다”고 하여 2002년 지방의회 선거 당시의 시·도에 국한하던 비례대표를 기초의회선거까지 확대하고 있다. 또한 선거법 제26조 2항에서는 “자치구·시·군의원 지역구는 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하여 획정하되, 하나의 자치구·시·군의원 지역구에서 선출할 지역구 자치구·시·군 의원정수는 2인 이상 4인 이하로 하며, 그 자치구·시·군의원 지역구의 명칭·구역 및 의원정수는 시·도 조례로 정한다”고 하여 기존의 소선거구에서 중선거구로 전환하고 있다.

11) 이를 일명 지퍼식 여성할당제라고도 한다. 지퍼식 할당제란 후보명부에 남녀를 번갈아 공천하는 방식으로, 이는 형식적으로 여성의 비율을 맞출 뿐 당선 가능성이 낮은 순위에 여성을 공천하는 경우를 방지하여 여성의 실질적 대표성을 보장하기 위한 제도이다(황아란, 2005:35~35).

〈표 1〉 여성의 지방의회 진출확대를 위한 선거제도 변화

구분	내용
1995년 선거	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 비례대표제 실시</li> <li>- 정당득표율 기준</li> </ul>
2002년 선거	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 비례대표제 실시</li> <li>- 비례대표 정당명부 투표</li> <li>■ 여성할당제 도입</li> <li>- 시·도 비례대표의 50% 할당</li> <li>- 지역구 광역의원후보 30% 권고</li> </ul>
2006년 선거	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기초의원의 비례대표 확대</li> <li>- 여성의원 50% 할당</li> <li>■ 중선거구제 전환</li> <li>- 1선거구당 2~4인 기초의원 선출</li> </ul>

이처럼 1995년부터 2006년 지방의회 선거까지 여성의 정치적 대표성을 확보하기 위한 다양한 개혁적 조치들이 강구되어 왔다. 그리고 이러한 제도적 개선을 통하여 여성의 지방의회 진출이 점진적으로 증가되어 온 것도 사실이다. 그러나 여성의 과소대표가 만족할 만한 수준까지 해소되어 온 것은 아니다.

## 2. 여성참여실태

지방의회의 여성참여 실태를 분석하기 위한 범위는 다음과 같은 두 가지 기준에 의하고자 한다. 하나는 1995년부터 2006년까지 지방의회를 그 대상으로 하고자 한다. 지방의회는 1991년 광역 및 기초의회 의원선거를 통해 본격적으로 출범하였으나, 제1기의 경우 각 정당별 여성의 정치참여를 위한 적극적인 지원정책이 마련되지 못한 상태였다.<sup>12)</sup> 다음은 지역구와 비례대표로 구분하여 여성의원의 변화추이를 살펴보고자 한다.

12) 1995년 6.27 지방선거를 맞이하여 각 정당이 제시한 여성의 정치참여 지원책을 보면 다음과 같다. 우선 민자당은 광역의회 비례대표제에 여성을 70%정도 할당하겠다는 방안을 제시하였고, 민주당은 지역구 공천 10%와 광역의회 비례대표제에 여성을 50%할당하는 목표를 설정하였으며, 자민련은 광역의회 비례대표제 여성후보 공천율을 30%로 설정하였다. 이에 비하여 새정치국민회의는 여성할당제를 채택할 것인가에 대한 구체적 언급이 없이 4대 지방동시선거를 맞이하였다(김원홍, 1995:81~95). 그러나 실제적인 여성지원 정책은 여성할당제가 실시된 2002년 선거부터라고 할 수 있다.

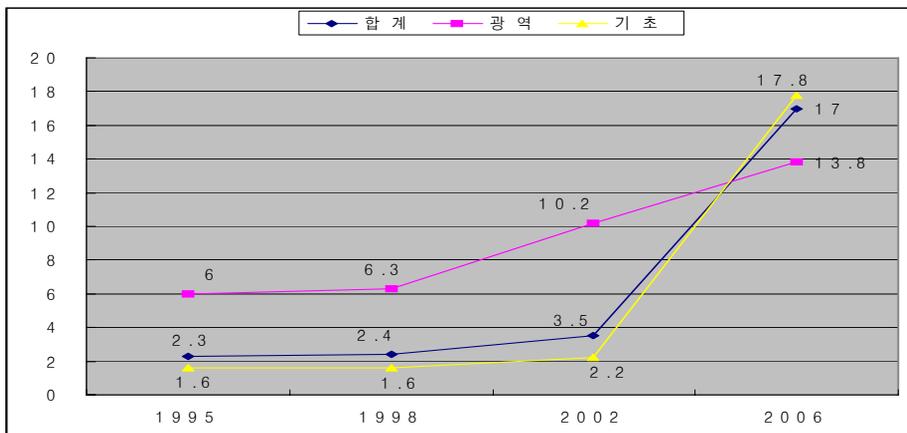
## 1) 여성의원의 변화추이

1995년 제1회 지방동시선거부터 2006년까지 지방의원 선거에서 여성의원의 당선율은 점진적인 증가추이를 보여주고 있다. 광역과 기초 지방의원을 통합하여 연도별 당선규모를 보면, 1995년 127명이고, 1998년 97명, 2002년 140명 그리고 2006년에는 526명으로 증가하였다. 특히, 여성할당제가 실시된 2002년 선거에서 여성 당선율이 높아지다가 2006년 기초의회까지 비례대표제와 여성할당제가 적용된 선거에서는 대폭적인 증가추세를 보이고 있다.

그러나 여성의원의 규모를 전체 의원에서 차지하는 비율로 전환하여 보면, 1995년 2.3%, 1998년 2.4%, 2002년 3.5%, 2006년 17.0% 등으로 2006년을 제외하고는 매우 미미한 수준으로 나타나고 있다. 특히, 2006년을 제외할 경우 광역의회보다 기초의회에서 여성의원의 점유율이 상대적으로 매우 낮은 수준을 나타내고 있다. 이는 기초의원 선거의 경우 비례대표제와 여성할당제가 2006년 지방선거에서 비로소 실시되었고, 광역의원 선거의 경우 비례대표제는 1995년 그리고 여성할당제는 2002년 지방선거에서 도입된 결과로 판단된다.

이와 같은 결과에 따르면, 여성할당제의 도입이 지방의회에서 여성의 과소대표를 해소하는 대안으로 상당한 효과를 보인 것으로 간주할 수 있다. 여성할당제는 세계 각국에서도 여성의원의 비율을 높이는 효과적인 수단의 하나로 활용되고 있다(김원홍외, 2002:77~79). 프랑스의 경우 2001년 이전 시의회의 여성의원 비율이 21.7%였으나, 2001년 여성할당제가 도입되고 난 이후에는 여성의원 비율이 33%로 증가하였다(김민정, 2006:155).

<그림 1> 지방의회 여성의원의 추이



## 2) 광역의회의 여성참여

1995년 이후 2006년까지의 지방선거에서 광역의회 여성의원의 당선실태를 보면, 다음과 같다.

우선 1995년 지방선거에서는 총 당선자 916명중에서 55명이 여성으로 6.0%를 차지하고 있다. 지역구 당선자는 12명으로 21.8%이고, 비례대표제 당선자는 43명으로 78.2%이다. 1998년 지방선거에서는 총 당선자 649명중에서 41명이 여성으로 6.3%를 차지하고 있다. 지역구 당선자는 14명으로 34.1%이고, 비례대표제는 27명으로 65.9%이다. 2002년 지방선거에서는 총 당선자 618명중에서 63명이 여성으로 10.2%를 차지하고 있다. 지역구 당선자는 23명으로 36.5%이고, 비례대표제는 49명으로 63.5%이다. 2006년 지방선거에서는 총 당선자 644명중에서 89명이 여성으로 13.8%를 차지하고 있다. 지역구 당선자는 21명으로 23.6%이고, 비례대표제는 57명으로 76.4%이다.

1995년 지방선거와 2006년 지방선거를 상호 비교하여 보면, 지역구 여성당선자는 1.3%에서 4.9%로 증가하였고, 비례대표제 여성 당선자는 4.7%에서 8.8%로 증가하였다. 따라서 전체적으로는 1995년 지방선거에 비하여 2006년 지방선거에서 여성 당선자가 7.8%로 증가한 것으로 나타나고 있다.

<표 2> 광역의회의 여성 당선자 실태

구분	합계		지역구		비례대표	
	남	여	남	여	남	여
1995년 선거	916	55	862	12	54	43
1998년 선거	649	41	602	14	47	27
2002년 선거	618	63	595	14	23	49
2006년 선거	644	89	623	32	21	57

자료 : 중앙선거관리위원회

## 3) 기초의회의 여성참여

1995년 이후 2006년까지의 지방선거에서 기초의회 여성의원의 당선실태를 보면, 다음과 같다.

기초의회의 경우 광역의회와 달리 비례대표제 및 여성할당제가 2006년 지방선거부터 적

용된 까닭에 2002년 지방선거까지는 지역구 의원만이 그 대상이다. 따라서 우선, 지역구 의원을 기준으로 기초의회의 여성의원 당선실태를 보면 다음과 같다. 전체 당선자 중 여성당선자의 비율에서 1995년에는 4,469명 중 여성의원이 72명으로 1.6%이고, 1998년에는 3,433명중에서 여성의원 56명으로 1.6%이며, 2002년에는 3,408명중에서 여성의원 77명으로 2.2%이다. 따라서 비례대표제 및 여성할당제가 적용되지 않은 시기에는 여성의원 증가율이 완만한 추이를 보이고 있다. 그러다가 2006년 선거에서는 전체 2,451명중에서 여성의원 437명으로 17.8%의 점유율을 보이고 있다. 특히, 2006년 지방선거에서 당선된 여성의원 437명중에서 지역구 여성 의원은 110명으로 25.2%이고, 비례대표 여성 의원은 327명으로 74.8%를 차지하고 있다.

따라서 기초의회의 경우 여성의원 비율이 1995년 1.6%에서 2006년에는 무려 17.8%로 증가하였으나, 실제 이러한 여성의원 증가율에는 비례대표 여성의원에 근거하고 있음을 알 수 있다.

<표 3> 기초의회의 여성 당선자 실태

구분	합계		지역구		비례대표	
	남	여	남	여	남	여
1995년 선거	4,469	72	4,469	72	-	-
1998년 선거	3,433	56	3,433	56	-	-
2002년 선거	3,408	77	3,408	77	-	-
2006년 선거	2,451	437	2,403	110	48	327

자료 : 중앙선거관리위원회

### 3. 지방의회의 여성참여 저해요인

상기한 바와 같이 지방의회라는 새로운 정치의 장이 마련되고, 이에 따라 국회에 이어 지방의회의 진출이라는 기회가 여성들에게 부여되었다. 그럼에도 불구하고 국회와 마찬가지로 지방의회에 여성진출도 여전히 취약한 수준을 탈피하지 못하고 있는 실정이다. 이와 같이 여성들의 지방의회 진출이 기대만큼 성과를 나타내지 못하는 것은 다양한 요인들에 의하여 영향을 받고 있겠지만, 대표적인 저해요인으로는 정치제도적인 요인과 사회구조적 요인 그리고 여성개인적 요인을 들 수 있을 것이다.

## 1) 정치제도적 요인

여성의 지방의회 진출을 가로막는 제도적 요인들은 주로 현행의 정치제도에서 비롯되고 있다.

우선 기존의 선거구가 여성에게 상당히 불리한 측면을 제공하여 왔다. 즉, 소선거구·다수 득표제가 그동안 지방선거에서 적용되어 왔으며, 이는 조직기반을 가진 지역 명망가에게 유리할 수 있는 여지를 많이 제공하여 왔다.<sup>13)</sup> 이와 같은 소선거구의 지속은 새로운 정치세력으로서 여성의 등장을 구조적으로 가로막는 요인으로 작용하게 된다는 것이다(이병화, 1994:33). 다만, 2006년 지방선거부터 중선거로 개편되면서 여성의원의 당선율을 높이는 데 기여하고 있음은 매우 다행한 일이라 하겠다.

정치제도적 장애요인으로 지적할 수 있는 또다른 요건은 공천과정이다. 2002년부터 각 정당의 지역구 공천에서 여성할당을 30%로 규정하여 권장하고 있으나, 현실적으로 이를 수용하는 정당은 거의 없는 실정이다. 각 정당의 공천권은 대체적으로 당 집행부에서 행사하게 되어 있고, 남성이 지배하고 있는 당 집행부에서 여성은 처음부터 공천과정에서 소외되거나 승산이 없는 지역구에 공천되는 경향이 있다(조미숙, 1994:12).

## 2) 사회구조적 요인

사회구조적 요인은 주로 전통적인 관습에 의하여 구조화된 차별적 요인으로 여성의 지방의회 진출을 가로막는 본질적인 영향요인으로 간주할 수 있다. 이에에는 다음과 같은 요인들을 들 수 있다(손봉숙·조기숙, 1995:190~191; 김민정, 1998:307~308).

우선 가족제도를 들 수 있다. 가정이라는 사회적 제도가 여성에게 요구하는 특별한 역할로 인하여 여성의 지방의회 참여는 불가피하게 제약을 받는다고 한다. 즉, 자녀의 출산과 양육으로 남성에 비하여 여성의 경우 정치적 경험을 축적할 기회와 시간적 여유를 충분히 갖지 못하는 경우가 많다는 것이다.<sup>14)</sup>

다음으로 사회활동의 경험에서 여성이 남성보다 불리한 조건을 갖고 있다는 것이다. 예를 들면, 여성의 경우 남성에 비하여 사회활동의 경험이 부족하여 지지기반이 넓지 못하고, 정

13) 이러한 현상은 프랑스의 경우에서도 동일하게 나타나는데, 소선거구제 하에서의 프랑스로 고급적 선거의 승리를 위하여 유력자를 공천하게 되고, 결과적으로 프랑스 하원의원 가운데 47%가 의원직 외에 하나의 다른 선거직에 당선되고, 46%는 의원직 외에 다른 두 직위에 선출되는 현상을 낳게 되었다(김민정, 1998:311).

14) 이에 대한 적절한 논거로 제시되는 것이 대부분의 경우 최초 정치입문의 시기가 남성에 비하여 여성의 경우 나이가 상대적으로 많은 시기에 이루어진다는 것이다.

치에 유리한 특별한 사회경력이나 직업을 갖추지 못하고 묵하고 있다는 점이다. 특히, 여성의 경우 결혼을 통해 거주지 이전이 빈번한 바, 이는 당선에 결정적인 지역적 연고를 확보하는데 장애가 되고 있다.

마지막으로 보수적인 사회문화 속에서 이루어진 사회화의 결과를 지적할 수 있다. 남성은 일찍부터 정치에 대한 토론에 접하여 정치적 관심을 갖게 됨에 비하여 여성은 정치와 무관심한 사회화의 결과로 일반적으로 정치에 무관심한 성향을 갖게 된다는 것이다.<sup>15)</sup> 이러한 사회화의 결과가 남성에 비하여 정치적 욕구와 지식이 상대적으로 빈곤한 여성상을 형성하게 만든다는 점이다.

### 3) 여성개인적 요인

여성개인적 요인은 생래적 특성이나 또는 현재적 능력이 남성에 비하여 지방의회의 진출에 장애요인으로 작용하는 것을 뜻한다. 그러나 이러한 여성개인적 요인은 상당부분이 사회구조적 요인의 연장선상에 위치하고 있다. 특히, 현재적 능력의 경우 대체적으로 사회구조적 요인에서 비롯된 결과적 요인으로 간주할 수 있다. 이러한 여성개인적 요인으로는 다음과 같은 것들을 지적할 수 있다.

우선 여성은 인성적 또는 생물학적으로 권력을 추구하는 성향이 부족하다는 것이다. 이러한 성향이 결과적으로 정치적인 문제에 무관심하고, 엘리트로서의 정치적 참여에도 소극적인 여성상을 형성하게 한다는 것이다(Edmond Costantini and Julie Davis Bell, 1984). 그러나 이러한 시각에 대해서는 여성의 정치적 무관심이 생물학적 결과라기보다는 사회화의 결과에 보다 의존적이라는 주장도 적지 않다(이병화, 1991:43~62).

다음으로 지방의회의 여성참여가 저조한 원인으로 여성의 개인적 능력부족을 제시할 수 있다. 즉, 후보자 내지 정치인으로서의 여성의 자질이 남성에 비하여 현저하게 부족하다는 것이다. 이는 여성의 일반적 능력이 남성에 비하여 부족하다는 것이 아니라 정치인 또는 지방의회의원으로서의 능력을 말한다. 따라서 이러한 정치인으로서 여성이 갖추어야 할 능력이 부족한 까닭에 공천을 비롯한 정치권への 제도적 진입을 어렵게 만든다는 것이다.<sup>16)</sup>

15) 여성이 정치에 무관심한 사회화의 결과는 성장과정보다는 성인이 된 이후의 결혼상대자 또는 동료집단에 더욱 의존적이라는 주장도 있다(Susan Gluck, Mezey, 1980:75).

16) 그러나 이에 대해서는 다음과 같은 반론을 제기할 수도 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 여성의 정치적 무관심은 대체적으로 성장과정에서 비롯된 사회화의 결과이고, 이러한 정치적 무관심은 결국 여성의 정치적 능력의 부족현상으로 귀결되는 원인이 될 수 있다는 것이다. 따라서 여성의 정치적 능력부족은 개인적 차원에 그 원인이 있는 것이 아니라 사회구조적 현상에서 의존적이라는 것이다.

## IV. 지방의회의 여성참여 제고방안

여성의 지방의회 참여를 제고하기 위해서는 무엇보다 전술한 저해요인에 대한 개선이 이루어져야 할 것이다. 왜냐하면, 앞서 제시한 저해요인들은 여성의 지방의회 참여를 가로막는 근본적인 문제들이기 때문에 이의 해소가 전제되지 않는 대안적 방법의 모색은 해결책으로서의 유용성을 상실할 가능성이 많기 때문이다.

그러나 문제는 저해요인에서 제시된 많은 요인들은 그 해결이 쉽지 않다는 점이다. 설사 개선을 하더라도 거기에는 장시간이 소요되고, 사회 전반적인 의식개혁이 반드시 수반되어야 하는 문제이기도 하다. 예를 들면, 여성 개인적 문제는 대부분 사회구조적 문제와 분리하여 개선책을 마련하기 어렵고, 사회구조적 문제는 국민일반의 의식개혁과 연계되어 있어서 종래의 일반적 관습과 의식이 전환되어야 한다는 어려움이 있다.

따라서 여기서는 전술한 저해요인의 개선이 반드시 필요함을 전제하고, 단기적이고 직접적으로 여성의 지방의회 참여를 제고할 수 있는 방안들에 중점을 두어 고찰하고자 한다. 다만, 사회구조적 및 여성개인적 요인에 대해서는 장기적인 발전방향을 중심으로 개략적인 대안을 모색하고자 한다.

### 1. 할당제의 확대

할당제는 여성문제 전반의 개선을 위한 가장 유용한 방안의 하나로 인식되어 왔다. 특히, 여성의 대표성 문제를 해결하기 위해서는 지방의회에서 일정비율의 여성위원이 참여할 수 있어야 하나, 현실적으로 선거에서 당선이 가능한 정치적 역량을 구비한 여성이 부족한 점을 감안한다면, 가장 획기적이고 유효한 방안의 하나가 할당제이다.<sup>17)</sup>

할당제는 1995년 지방선거시 새정치국민회의를 제외한 각 당이 이미 제시한 바가 있고, 또한 여타의 공직부문과 외국<sup>18)</sup>에서 이미 실험한 결과 그 유용성을 인정받고 있다. 더욱이 여론조사에 따르면, 할당제에 대한 반응이 부정적이지 않다.<sup>19)</sup> 다행히 우리나라의 경우

17) 물론 할당제에 대한 반대논거도 적지 않다. 우선 공천에서는 수보다 누가 공천되느냐가 중요한 바, 적절한 인사가 공천되지 않으면 여성의 대표성을 상실할 가능성이 많다는 것이다. 또한 할당제를 여성운동의 중심과제로 삼게 되면, 오히려 실질적인 여성대중에 대한 접근이 간과될 가능성이 농후하다는 것이다. 그리고 할당제는 또하나의 불평등한 상한선의 위협이 내재되어 있다는 점이다.

18) 프랑스의 경우 사회당이 1979년부터 20%의 할당제를 실시하여 오고 있으며, 스웨덴은 30%의 공천할당제, 노르웨이의 노동당은 40% 이상의 공천할당제를 실시하고 있다.

2002년 지방선거부터 광역의원을 대상으로 여성할당제를 도입하였고, 2006년 지방선거에서는 기초의원까지 확대하여 적용하였다. 그러나 현행의 여성할당제는 비례대표에 한정되어 있다는 한계를 가진다.

따라서 할당제를 확대하여 적용하기 위해서는 다음과 같은 방안들에 관심을 기울여야 한다. 우선, 첫 번째는 지역구 지방의원의 공천과정에서 30% 이상의 여성할당을 권고하는 있는 법규를 개정하는 것이다. 현행의 권고규정이 사실상 각 정당에서 수용되지 않고 있다는 점에 비추어 보면, 이를 권고규정이 아닌 강제규정으로 전환하는 것이다. 특히, 광역에 이어 기초의원까지 정당공천이 이루어지고 있고, 더욱이 우리나라의 정당구조상 특정지역은 공천이 곧 당선이라는 현실적 여건을 고려한다면, 지역구 후보자 공천에서 할당제를 적용하는 것이 여성의원의 확대를 달성하는 매우 중요한 관건이라 하겠다. 다음으로, 한층 적극적인 대안으로는 지역구 지방의원의 여성할당제를 도입하는 것이다. 물론 지역구 지방의원에 대한 여성할당제는 민주주의 기본원칙에 위배된다는 비판적 주장도 있다. 그러나 비례대표는 엄밀히 말해 성(性)뿐만 아니라 사회구성원의 다양한 측면들을 대표하는 의미를 가지고 있어 성에 의한 대표성을 확보하기 위한 수단으로 활용되는 것은 바람직하지 않다. 따라서 여성의원의 비율을 제고하기 위한 근본적이고도 적극적인 대안은 역시 지역구 지방의원에 대해 할당제를 적용하는 것이다. 다만, 지역구 지방의원을 대상으로 할당제를 적용할 경우 할당비율의 설정에 대한 문제는 여전히 남는다. 할당비율의 설정은 매우 중요한 것으로 여성의 대표성이 실질적으로 기능할 수 있는 비율의 수준이 어느 정도인가를 결정하는 문제이다. 일반적으로 조직에서 특정기능이 활성화될 수 있는 임계치가 25~30%로 알려지고 있다. 따라서 할당제를 적용할 경우 이와 같은 임계치의 수준은 확보되어야 할 필요가 있다.

## 2. 선거구제의 조정

선거구 역시 여성의원의 비율을 제고하기 위한 대안의 하나로 검토될 필요가 있다. 앞에서도 살펴보았지만, 기존의 지방선거에서 여성후보자의 당선비율을 낮게 하였던 원인의 하나가 선거구이다. 사실상 소선거구제 하에서 여성 후보자가 당선되기는 어렵다. 각 정당이 공천과정에서 할당제를 적용하여 여성 후보자를 다수 배출하더라도 경력이나 조직, 나아가 명망에서 남성 후보자들에 비하여 상대적 열세를 갖게 될 여성 후보자가 당선되기를 기대하는 것은 불가능하다는 것이다. 소선거구는 한 선거구에서 한 사람만 선출하기 때문에 사표를 방지하

19) 1988년 백영옥의 조사에 따르면, 지방선거에서 여성에 대한 공천할당제의 도입에 대하여 남성의 53.6%와 여성의 73.4%가 찬성의견을 나타냈고(백영옥, 1988), 1989년 정무제2장관실의 여론조사에서도 조사대상의 78.6%가 찬성의견을 제시한 것으로 보고되고 있다.

기 어렵고, 선거가 정실에 치우쳐 과열되기 쉬우며, 자치단체 전체의 이익보다는 지역구의 문제에만 집착하는 인물이 선출될 가능성이 높다는 제도 자체의 문제에 더하여 정책보다는 알려진 인물에 유리하여 여성 후보자에게도 불이익을 초래한다.

다행히, 2006년 지방선거부터 기초의원에 대해서는 한 선거구에서 2 내지 4인을 선출하는 중선거구로 전환하였고, 이러한 결과로 다수의 여성후보자가 당선되는 긍정적 결과를 가져왔다. 그러나 중선거구제 역시 소선거구제에 비해서는 여성후보자에게 유리한 국면을 제공하였지만, 대선거구제에 비해서는 상대적으로 불리하다. 따라서 여성 후보자의 당선 가능성을 보다 적극적으로 제고하기 위해서는 대선거구제로 전환하는 것이 필요하다. 대선거구제는 후보자의 선택 폭이 넓어서 신진세력과 소외집단 즉, 여성 후보자에게 당선 가능성을 높게 하고, 인물 중심에서 정책대결로 전환됨으로써 할당제에 의한 공천으로 선정된 다수의 여성 후보자의 당선을 보장할 수 있게 될 것이다.

### 3. 각 정당의 지원시책 강화

상기한 직접적인 개선책에 더불어 각 정당이 여성들의 정치참여 및 후보자의 당선 가능성 제고를 위한 장기적이고 체계적인 지원전략을 강화할 필요가 있다.

우선 각 정당에서 여성 정치지도자를 육성하기 위한 효과적인 프로그램을 도입·운영하는 것이다.<sup>20)</sup> 이는 현재의 인력을 전제로 여성의 정치참여 및 당선 가능성을 제고하는 단기적 방안보다 가시적 측면에서는 다소 효과가 낮다. 그러나 여성의 인력기반을 구축함으로써 장기적으로 여성들의 자생력을 강화한다는 측면에서 매우 바람직하다. 이를 위해서 여성 정치지도자를 양성할 수 있는 전문적인 교육기관을 설치하고, 여기에서 정치활동에 필요한 다양한 내용들을 교육·훈련시키는 것이다. 그리고 교육·훈련 프로그램은 차세대 정치지도자 과정, 성인여성을 위한 교육프로그램 등 차별화되고 특화된 과정을 설치하여 각각에게 적합한 교육을 받을 수 있도록 해야 할 것이다.

다음으로는 여성 후보자에 대한 각 정당의 선거운동 지원을 강화할 필요가 있다. 앞서 저해요인에서도 언급하였지만, 여성들은 남성에 비하여 정치적 경험이 일천한 경우가 대부분이다. 따라서 공천과정에서 후보자로 선정되었더라도 실제 선거운동에서의 대처능력은 남성에 비하여 상대적으로 부족하다. 이러한 능력부족을 보완하고, 당선율을 높이기 위해서는 각 정당 차원에서 여성 후보자를 대상으로 한 적극적인 지원시책이 병행되지 않고서는 불가능하

20) 일본의 경우 1994년 일본신당이 1년 과정의 여성정치학교를 개설하여 운영하였으며, 미국의 공화당은 여성후보 육성을 위하여 여성국 중심으로 훈련프로그램을 지속적으로 운영하고 있다.

다. 따라서 각 정당에서는 당선 가능성이 높은 여성 후보자들부터 선거운동에 필요한 정보제공, 여론조성, 선거자료, 홍보집, 공약개발, 나아가 선거전략에 이르기까지 광범위한 지원시책을 추진할 필요가 있다.

#### 4. 여성친화적 사회구조의 구축

정치분야 특히 지방의회의 여성진입이 여타 분야에 비해 상대적으로 저조한 원인으로 사회구조적 요인과 여성개인적 요인이 그 하나로 지적되고 있다. 그러나 전술한 바와 같이 여성이 남성에 비해 생애적 측면에서 커다란 차별성이 존재하지 않는 것으로 간주할 경우에는 여성개인적 요인들은 대체적으로 사회구조적 요인에 의해 결정되거나 강화된다고 하겠다. 예를 들면, 여성의 정치욕구가 남성에 비해 상대적으로 저조한 것은 표면적으로 여성개인적 요건이지만, 그를 형성하게 한 것은 사회구조적 요인이므로 여성개인적 요건은 사회구조적 요인으로 치환이 가능하다는 것이다.

결과적으로 지방의회를 비롯한 여성의 정치분야 진출을 확대하기 위해서는 궁극적으로 사회구조를 여성친화적으로 전환시켜 가는 노력이 수반되어야 한다. 우선은 여성이 출산과 양육 특히, 육아부담에서 다소간 완화될 수 있는 조치가 필요하다. 예를 들면, 탁아소의 설치를 확대하고, 양육에 소용되는 비용의 일부를 국가가 지원하는 등의 노력들이 여성의 육아부담을 일정수준 해소하는데 상당한 기여를 할 수 있다. 뿐만 아니라 보다 근본적으로는 여성에 대한 사회일반의 인식을 획기적으로 개선하는 다각적인 노력들이 필요하다. 인식전환은 결국, 사회의 문화를 전환하는 것으로 단기간에 달성하는 것은 어렵다. 그렇지만, 지속적으로 여성을 차별적인 존재가 아니라 사회구성원의 동등한 일원으로 인식하는 노력이 여성의 역할을 증대하는 동시에 정치분야의 진출 역시 높이는 첩경이다. 다만, 사회일반의 인식전환은 최근에 들어 여성의 사회진출이 일반화 또는 증가되면서 점진적으로나마 개선되고 있다는 점에서 매우 긍정적인 현상이라 하겠다.

## V. 결 론

앞에서 지방의회에 여성들의 진출을 확대하기 위한 다각적인 대안들을 실태규명에 근거하여 제시하였다. 1991년 지방의회가 구성되고 난 이후 2006년 지방선거까지 여성의원들의 추이를 살펴보면, 길지 않은 기간 동안 비교적 높은 증가율을 보여주고 있다. 그리고 이러한

여성의원의 증가에는 다양한 제도적 개선조치가 수반되었음은 물론이다. 그럼에도 불구하고, 세계 각국들의 수준에 비하면, 아직까지 충분한 정치참여를 확보하고 있는 것은 아니다.

최근 여성문제에 대한 시각이 양성평등에서 여성인력의 활용 극대화로 전환되고 있다는 점을 고려하면, 지방의회에서 여성의원의 비율확대를 비롯한 정치분야에서의 여성참여의 확대는 간과할 수 없는 과제이다. 사회의 여타 분야에 비해 정치분야의 여성참여가 상대적으로 미흡하고, 이는 여성인력의 활용 극대화를 제고하기 위한 여성정책의 결정과정에 당사자의 참여가 보장되지 않는 결과를 초래하기 때문이다. 또한 양적 측면에서는 양성평등이 현실적으로 달성되지 못하고 있는 대표적 분야가 정치분야이기도 하기 때문이다.

따라서 여성의 지방의회 진입을 확대하기 위해서는 근본적으로 여성들의 자기개발과 능동적 참여의지가 제고되어야 하고, 양질의 여성 후보자를 양성하기 위한 적절한 대안들이 마련되어야 할 것이다. 그러나 단기적으로는 전술한 바와 같이 지역구 지방의원에 대한 여성 할당제와 후보자 공천과정에서의 여성할당제 그리고 선거구의 대선거구제로의 전환이 수반되어야 한다. 이와 같은 제도적 조치들은 정당 지도자들의 의지만 뒷받침되면 단기간에 실현이 담보되는 까닭에 정치분야의 여성참여를 제고하는 가장 확실한 대안이 될 수 있다. 더불어서 각 정당들이 여성정치인을 양성하는 것이 사회 전체적으로도 국익을 증진하는 중요한 요건의 하나라는 것을 인식할 필요가 있다.

## 【참고문헌】

- 강성철·김관석·이중수·최근열·하태권. (2006). 「새인사행정론」. 도서출판 대영문화사.
- 국경복. (1994). 각국 여성의 정치참여실태. 「입법조사월보」. 통권 194호.
- 권경득·이현출. (2001). 정치권력 교체와 행정엘리트의 충원. 「한국정책학회보」. 제10권 제1호.
- 김민정. (2006). 여성할당제의 정치적 효과: 프랑스 시의회를 중심으로. 「21세기정치학회보」. 제16집 1호.
- 김민정. (1998). 프랑스 여성의 정치참여, 현황과 문제점. 「한국정치학회보」. 32집 1호.
- 김영환. (1991). 저극적 평등실현조치에 관한 연구. 「박사학위논문」. 영남대학교.
- 김원홍. (1995). 한국정당의 여성정치참여 지원정책의 현황과 지원강화 방안. 「여성연구」. 통권 제49호.
- 박승용. (1994). 관료제의 책임성 확보방안에 관한 연구: 대표관료제를 중심으로. 「중앙행정논집」. 제8권.
- 백영옥. (1998). 지방의회의 여성참여 확대방안. 「여성연구」. 제6권 제4호.
- 서현진. (2004). 17대 총선 여성후보자의 개인적 배경과 주요정당 공천. 「국제정치논집」. 제44집 4호.
- 손봉숙·조기숙 공저. (1995). 「지방의회와 여성엘리트」. 집문당.
- 신명순. (1994). 전국구 국회의원제도의 비판적 고찰. 「한국정치학회보」. 제28집 제2호.
- 오석홍. (1994). 대표관료제에 관한 연구. 「행정논총」. 32(2).
- 원시연. (2007). 한국 여성정책의 변천에 관한 제도주의 연구. 「한국정치연구」. 제16집 제1호.
- 이극찬. (1992). 「정치학」. 법문사.
- 이병화. (1994). 지방의회선거와 여성당선보장제도. 「지방의정」. 통권26호.
- 이병화. (1991). 지방의회와 여성참여. 「여성연구」. 제2집. 부산여자대학교.
- 전복희. (2006). 글로벌 거버넌스 시대에 여성정치의 변화. 「21세기정치학회보」. 제16집 1호.
- 조미숙. (1994). 한국여성과 정치. 「지방의정」. 통권25호.
- 최무현. (2001). 대표관료제 이론과 그 적용에 관한 연구. 「연세사회과학연구」. 제7집.
- 한국여성개발원. (1999). 「1998 여성통계연보」.
- 한상진. (1990). 90년대의 정치와 여성참여. 한국여성정치연구소 편. 「90년대와 여성정책」.
- 황아란. (2005). 2002년 시·도의회 비례대표선출의 변화와 특징: 여성의 정치참여를 중심으로. 「지방행정연구」. 제19권 제1호.
- 황아란. (2006). 2006년 지방선거와 여성의 정치충원. 「지방행정연구」. 제20권 제3호.
- 황아란. (2007). 지방의원 선거의 여성참여와 정당공천: 부산시 사례를 중심으로. 「21세기 정치학회보」. 제17집 1호.

- Costantini, Edmond and Julie Davis Bell. (1984). "Women in Political Parties: Gender Differences in Motives Among California Party Activists," in Janet A. Flammang ed., *Political Women*, Beverly Hill: Sage Publications.
- Dahl, Robert A. (1982). *Pluralist Democracy: Autonomy versus Control*, New Haven: Yale University Press.
- Frederickson, H George. (1980). *New Public Administration*, Alabama: The University of Alabama Press.
- Kingsley, J. Donald. (1994). *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*. Yellow Springs: The Antioch Press.
- Krantz, Harry. (1976). *The Participatory Bureaucracy: Woman and Minority in A More Representative Public Service*, Lexington. MA: Lexington Books.
- Mezey, Susan Gluck. (1980). "The Effect of Sex of Recruitment: Connecticut Local Offices," in Debra Stewart ed., *Women in Local Politics*, Metuchen, N. J.: Scarecrow Press.
- Mosher, F. C. (1982). *Democracy and the Public Service*. 2nd ed. New York: Oxford University Press.
- Van Riper, P. P. (1958). *History of the United States Civil Service*, New York: Haper and Row.