creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

[UCI]I804:24011-200000233294

2006年 02月
博士學位論文

韓國女性의 國會議員選擧 參與 : 沮害要因과 擴大方案

朝鮮大學校 大學院

政治外交學科

柳 眞 善

韓國女性의 國會議員選擧 參與 : 沮害要因과 擴大方案

Korean Women's Participation in the National Assembly Election : Impediment Factors and Expansion Methods

2006年 02月 24日

朝鮮大學校 大學院

政治外交學科

柳 眞 善

韓國女性의 國會議員選擧 參與 : 沮害要因과 擴大方案

지도교수 최 성 종

이 論文을 政治學 博士學位申請 論文으로 提出함.

2005年 10月 日

朝鮮大學校 大學院

政治外交學科

柳 眞 善

柳眞善의 政治學 博士學位 論文을 認准함

審査委員長　朝鮮大學校　敎授　　印
審査委員　　朝鮮大學校　敎授　　印
審査委員　　朝鮮大學校　敎授　　印
審査委員　　朝鮮大學校　敎授　　印
審査委員　　朝鮮大學校　敎授　　印

2005年　12月　日

朝鮮大學校 大學院

목 차

ABSTRACT

제 1 장 서론 ····· 1

제 1 절 연구의 목적 ····· 1

제 2 절 연구 범위 및 방법 ····· 6

제 3 절 선행 연구 검토 ····· 9

제 2 장 여성의 정치참여에 관한 이론적 전제 ····· 14

제 1 절 정치참여의 개념 ····· 14

제 2 절 여성의 정치참여의 의의 ····· 20

제 3 절 여성의 정치참여의 유형 ····· 30

제 3 장 한국여성의 국회의원선거 참여 ····· 37

제 1 절 한국여성의 정치참여 배경 ····· 37

제 2 절 국회의원선거 참여의 개척시기(제1대~제5대) ····· 42

제 3 절 국회의원선거 참여의 정체시기(제6대~제10대) ····· 60

제 4 절 국회의원선거 참여의 도약시기(제11대~제14대) ····· 77

제 5 절 국회의원선거 참여의 확대시기(제15대~제17대) ····· 92

제 6 절 한국여성의 국회의원선거 참여의 특징 ····· 106

제 4 장 외국여성의 국회의원선거 참여 ····· 121

제 1 절 외국여성의 국회의원선거 참여 현황 ····· 121

제 2 절 한국여성과 외국여성의 국회의원선거 참여 비교 ····· 147

제 5 장 한국여성의 국회의원선거 참여 : 저해요인과 확대방안 ····· 151

제 1 절 정치제도적 저해요인 ····· 151

제 2 절 사회문화적 저해요인 ····· 155

제 3 절 정치제도적 확대방안 ····· 160
제 4 절 사회문화적 확대방안 ····· 181

제 6 장 결 론 ····· 187

【참고문헌】 ·····194

<표목차>

<표3-1> 제1대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자 수 ····· 46
<표3-2> 정당별 득표수, 후보자와 당선자 수 ····· 48
<표3-3> 제2대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자 수 ····· 49
<표3-4> 정당별 득표수, 후보자와 당선자 수 ····· 51
<표3-5> 제3대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자 수 ····· 53
<표3-6> 정당별 득표수, 후보자와 당선자 수 ····· 54
<표3-7> 제4대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자 수 ····· 56
<표3-8> 제5대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자 수 ····· 58
<표3-9-①> 5대 민의원선거 정당별 득표수, 후보자와 당선자 수 ····· 59
<표3-9-②> 5대 참의원선거 정당별 득표수, 후보자와 당선자 수 ····· 59
<표3-10> 제6대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자 수 ····· 63
<표3-11> 정당별 득표수, 후보자와 당선자 수 ····· 64
<표3-12> 제7대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자 수 ····· 66
<표3-13> 정당별 득표수, 후보자와 당선자 수 ····· 68
<표3-14> 정당별 득표수, 후보자와 당선자 수 ····· 70
<표3-15> 제8대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자 수 ····· 71
<표3-16> 제9대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자 수 ····· 73
<표3-17> 정당별 득표수, 후보자와 당선자 수 ····· 74
<표3-18> 제10대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자 수 ····· 76
<표3-19> 정당별 득표수, 후보자와 당선자 수 ····· 77
<표3-20> 제11대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자 수 ····· 79
<표3-21> 정당별 득표수, 후보자와 당선자 수 ····· 80
<표3-22> 제12대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자 수 ····· 83
<표3-23> 정당별 득표수, 후보자와 당선자 수 ····· 85
<표3-24> 제13대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자 수 ····· 88
<표3-25> 제14대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자 수 ····· 90
<표3-26> 정당별 득표수, 후보자와 당선자 수 ····· 92
<표3-27> 제15대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자 수 ····· 94
<표3-28> 정당별 득표수, 후보자와 당선자 수 ····· 95
<표3-29> 제16대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자 수 ····· 96
<표3-30> 정당별 득표수, 후보자와 당선자 수 ····· 99
<표3-31> 제17대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자 수 ····· 101
<표3-32> 정당별 득표수, 후보자와 당선자 수 ····· 104

<표3-33> 역대 국회에서의 여성참여 비율 ·····107
<표3-34> 역대 국회의원선거의 남녀 후보자와 당선율(지역구) ·····110
<표3-35> 역대 국회의원선거의 남녀 후보자와 당선율(전국구) ·····112
<표4-1> 각 국의 여성국회의원 비율 ·····122
<표4-2> 스웨덴 각급 의회 여성의원 비율 ·····130
<표4-3> 영국 정당의 여성의원(하원) 증가 추이 ·····136
<표4-4> 2002년 독일 연방의회선거 참여 정당의 여성후보 비율과 여성의원 비율 ·····140
<표4-5> 2002년 독일 연방의회선거에서 당선된 의원 수와 비율 ·····141
<표4-6> 일본의 역대 중의원 선거에서의 여성의원 수와 비율 ·····145
<표4-7> 일본의 역대 참의원 선거에서의 여성의원 수와 비율 ·····146

제 1 장 서 론

제1절 연구의 목적

현대사회를 민주주의 사회라고 할 때, 민주주의는 하나의 신념 즉 인간의 존엄성에 대한 믿음이 저변에 깔려있는 것이다. 정치적인 뜻으로 민주주의는 '한 사람의 지배'나 '소수에 의한 지배'와는 구별되는 '민중 혹은 다수의 지배'를 가리킨다고 할 수 있다. 이는 지도자 한 사람이나 소수 몇 명이 권력을 가지고 그 권력을 행사하는 것이 아니라 민중이 권력을 가지는 동시에 그 권력을 스스로 행사한다는 의미를 가지는 정치원리 또는 정치형태를 가리키는 것이라 할 수 있을 것이다.

국가의 규모가 커지고, 인구가 많아진 현대 사회에서는 고대 아테네와 같은 직접 민주주의는 사실상 불가능하다. 따라서 소수의 대표자를 선출하여 그들에게 결정권을 맡기는 대의제가 현대 민주주의를 대표하는 제도가 되었다. 하지만 민주주의의 본질은 대표자를 선출하여 권력을 부여하는 절차상의 민주주의로만 설명될 수는 없는 것이다. 정당한 권력이 부여되고, 행사될 때에만 민주적 절차를 통한 실질적인 민주주의가 완성될 수 있다.

하지만 정치이론가들이나 수많은 남성들은 여성은 시민의 지위를 획득할 수 있는 능력이나 정치에 참여할 수 있는 능력이 남성보다 뒤떨어진다고 간주해왔다. 그렇기 때문에 여성은 역사의 무대에서 보편적인 인간, 개인의 범주에서 배제되어 왔다. 이 당시 개인의 범주에 속하는 사람들은 재산을 소유한 남성이었다. 노예나 여성들의 의사는 일반 의사의 범주에 들지도 못하였다. 여성이 '인간으로서의 여성'으로 인정받게 된 것은 사상적으로는 18세기 후반의 계몽주의, 사회정치적으로는 프랑스대혁명, 미국의 노예해방운동 및 계급해방운동, 경제적으로는 산업혁명을 거치면서부터이다. 이 과정에서 여성의 권리에 대한 자각이 일어났고, 모든 인간은 동등하게 창조되었다는 인식이 널리 퍼지게 되었다. 그리고 현재 정치체계에 있어서 여성은 사회주체로서 뿐만 아니라 정치주체로서의 자리도 잡아가고 있다. 여성과

남성의 지위와 입장이 평등하게 반영되는 것이 현대 국가권력의 정당성을 뒷받침하는 가치라고 할 수 있고, 이러한 일반적이고 보편적인 가치를 도출해 가는 과정을 민주주의라 할 수 있을 것이다. 따라서 우리가 말하는 민주주의는 전체에 영향을 미치는 구성원 모두, 즉 여성과 남성 모두에 의해 이루어져야 하고, 구성원 각자가 의사결정 과정에 참여할 수 있는 동등한 권리를 행사할 수 있을 때 진정한 민주주의가 완성될 수 있는 것이라 할 것이다.

근대 역사에서, 특히 서구의 민주주의가 정립되어가는 과정에서 빼놓을 수 없는 것이 참정권 확보의 역사이다. 선거권과 피선거권을 갖는 참정권의 확보는 의회를 통한 민주적인 국가 운영에서 중요한 의미를 갖는 것이었다. 그러나 참정권이 오늘날과 같이 성인 누구에게나 보장되기까지는 권력을 가진 자들이 참정권을 제한적으로만 보장하였기 때문에 식민지배를 받던 민족들이나 유색인종들, 그리고 여성이 참정권을 얻기까지 많은 투쟁의 시간과 노력이 필요하였다. 더군다나 여성의 경우 이들 중에서도 가장 늦게 참정권을 획득하였다.

전세계에서 여성이 가장 먼저 참정권을 얻은 나라는 뉴질랜드로 1893년의 일이다. 또한 오스트레일리아 1902년, 핀란드 1906년, 노르웨이 1913년, 덴마크 1917년, 소련 1918년, 캐나다와 폴란드 1919년, 독일과 네덜란드 1920년, 아일랜드 1928년 등 모두 비교적 최근의 일이다. 소위 선진국이라 불리는 나라들 중에는 이들보다 더 늦게 참정권을 획득한 나라들이 있다. '자유, 평등, 박애'를 국가의 이념으로 삼고 있는 프랑스는 1944년, 영국은 1928년, 미국은 1920년에 비로소 여성들이 참정권을 얻었다.

우리나라에서는 해방 이후에야 여성의 지위와 관련하여 법, 제도적 차원의 많은 변화가 이루어졌다. 여성의 지위향상과 발전에 있어 아시아 지역 모범국가로 선정되기도 하였고, '가정폭력방지법'과 '남녀 차별 금지 및 구제에 관한 법률' 제정 등 선진국에 비해 전혀 뒤지지 않을 만한 입법 체계를 갖추고 있다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 제도와 현실은 많은 차이를 보이고 있으며, 정치분야의 여성진출은 세계 중하위권에서 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 소수의 여성정치인, 여성단체들이 적극적으로 노력은 하고 있으나 여전히 대다수 여성의 정치참여에 대한 인

식 부족으로 인해 다른 나라에 비해 우리나라 여성의 정치참여가 제대로 이루어지지 못하고 있는 것이다.

여성이 정치에 참여해야 하는 이유는 간단히 말하면 여성 자신의 문제를 자신이 해결하고, 남녀가 동등한 지위에서 차별없이 좀 더 발전된 사회를 건설하기 위한 것이다. 이전까지는 여성의 가장 기본적인 권리마저도 억압되고 무시되어 왔지만 현재에 와서는 여성의 문제는 여성 개인만의 문제가 아니라 인간 사회의 기본문제로서 문제의 해결은 정치적인 것에서부터 시작해야 한다는 인식이 여성 뿐만 아니라 남성들 사이에서도 확산되고 있는 추세이다.

여성의 문제를 정치적으로 해결해야 한다는 말은 여성의 정치참여가 꼭 필요하다는 말과 같다고 할 수 있고, 이는 시민으로서의 권리를 획득하고 정치에 참여하는 것은 물론이고 더 나아가서는 국가 정책에 직접 영향을 미칠 수 있는 여성지도자로서의 참여가 필수적임을 의미한다.

서구 사회와 달리 우리나라 여성의 참정권 획득 과정은 별다른 어려움 없이 해방과 더불어 자연스럽게 주어졌다. 프랑스처럼 성별에 따라, 재산 정도에 따라 참정권 획득 과정이 변천해 온 게 아니고, 남성과 동등하게 보통선거권이 주어진 것이다. 이런 점을 두고, 한국 여성의 참정권 획득을 위한 투쟁의 역사가 짧고, 자연스레 주어진 것이기 때문에 우리나라 여성이 스스로 참정권을 행사하는데, 그리고 정치에 참여하는데 있어서 소극적이라고 보는 견해도 있다. 그러나 우리나라 여성들도 일제시대부터 나름대로 자신들의 사회적 역량과 가치를 높이기 위해 노력해 왔고, 교육을 통한 여성의 자각을 일깨우는 노력을 통해 정치에 관심을 갖기 시작하였을 뿐만 아니라, 국채보상운동이나 항일운동에도 참여함으로써 자신들의 정치적 의식을 높이는데 일정 부분 역할을 담당해 온 것이 사실이다. 서구 사회에 비해 기간이 짧고, 격렬한 투쟁의 산물이 아니었을 뿐이지 당시 우리나라 사회적 분위기나 여성관에 비추어 생각해 본다면 우리나라 여성 나름대로 주체성을 가지고 정치참여 일선에 나서기 시작하였고, 그러한 노력의 결과로 참정권이 주어진 것이라고 생각한다.

한 나라에서 여성의 정치적 참여 정도와 지위를 살펴보는 일은 그 나라의 정치

적 수준을 알아볼 수 있는 중요한 지표가 되기도 한다.

2005년 1월 현재 우리나라 여성 국회의원 비율은 13%(39명)[1], 광역의회는 9.2%(682명 중 63명), 기초의회는 2.2%(3,485명 중 77명)로 과거에 비해 증가의 추세에 있으나, 세계 여성 국회의원의 평균 비율인 15.9%에 비하면 아직도 낮은 수준이다. 뿐만 아니라 정당 내 주요 당직에서도 여성의 비율은 10% 안팎에 불과한 상황이고, 여성유권자의 투표율도 남성에 비해 저조한 실정[2]이다. 이와 같이 우리나라의 경우 국회 에서 여성의 참여가 낮은 이유는 다음과 같다.

첫째, 사회문화적으로 형성된 남성중심 사회의 남성중심 정치체제의 부작용을 들 수 있다. 남성중심의 정치체제는 금권선거와 폭력, 불법 등 혼탁한 선거 분위기로 인하여 여성 스스로가 정치에 대한 불신으로 인해 국회의원 후보로 출마하려는 여성들이 적었다는 것이다.

둘째, 여성은 남성에 비해 선거비용을 동원하기가 쉽지 않다는 것이다. 실제 제17대 국회의원선거의 경우 법적 선거비용이 지역구의 경우 평균 1억 7천만원 정도[3]이지만 실제 후보들이 사용하는 선거비용은 이보다 훨씬 많아 여성들은 처음부터 후보로 나서기를 꺼리는 실정이다. 남성후보들은 친지나 동창 등 주변사람들로부터 선거비용을 조달할 수 있지만 여성의 경우엔 여성이기 때문에 당선가능성이 낮다고 생각하는 사회 편견 때문에 남성후보보다 선거자금 동원능력이 떨어진다고 할 수 있다.

셋째, 여성에 대한 정당의 지원부족을 들 수 있다. 지금까지 우리나라의 정당들은 선거 유세장에 여성들을 동원하거나 여성표를 얻기 위해 인기위주의 여성정책을 발표하기에 바빴을 뿐 실행을 옮긴 적은 거의 없다. 또한 여성이 실제 당원 수의 다수를 차지하고 있는 상황임에도 불구하고, 정당내 여성지도자 육성과 여성후보자 확보를 위한 노력은 미비했다. 이는 여성의 정치참여 활성화를 위해 정당이 선도적인 역할을 했던 선진국의 정당정책과 커다란 차이를 보이고 있다.

---

1) 박홍수 신임 농림부 장관이 6일 비례대표 의원직(열린우리당)에서 사퇴함에 따라 서혜석 변호사가 의원직을 승계하게 됐다. 서혜석 의원의 의원직 승계에 따라 17대 국회의 여성의원 수는 지역구 10명을 포함 모두 40명으로 늘어났다. 『한국경제』, 2005년 1월 7일.
2) 중앙선거관리위원회, 「제16대 국회의원선거 투표율 분석」, 2000, p. 9.
3) 『한겨레』, 2004년 3월 11일.

넷째, 유권자의 성차별의식 때문이다. 예로부터 정치는 남성의 영역이고, 남성이 하는 것이라는 뿌리깊은 의식이 유지되어 여성후보가 불이익을 받고 있다. 현재 많은 사람들이 여성의 정치참여에 대해 긍정적인 생각을 하고 있으면서도 정작 선거에서는 여성후보에 대한 지지로까지는 연결되지 못하고 있다. 따라서 할당제 등 제도적인 뒷받침으로 여성이 정치일선에 나설 수 있는 기회를 활성화시켜 유권자들의 성차별적 고정관념에 따른 여성후보에 대한 우려를 불식시키는 작업이 선행되어야 할 것이다.

다섯째, 선거제도가 여성의 대표성을 반영하지 못하고 있다는 점이다. 외국의 사례나 우리나라의 선행 연구들을 살펴보면 현재 우리나라가 택하고 있는 소선거구제보다 중·대선거구제가 여성후보에게 더 유리한 것으로 나타나고 있으나 아직 우리나라는 소선거구제를 채택하고 있다.

지난 2000년 우리나라에서 여성의 정치참여의 확대와 관련하여 정당법에 각급 선거의 비례대표제에 30%의 여성할당제를 도입하였다. 이 제도로 2002년 지방선거와 2004년 제17대 국회의원선거에서 과거에 비해 여성의원의 비율이 급격히 늘어난 것은 사실이나 아직은 기대했던 만큼의 효과를 보지는 못하고 있다.

우리나라는 정치참여 부분 그 중에서 국회의원이나 지방의회의원이 될 수 있는 '기회의 평등' 이나 '실질적 평등'은 아직도 미미하다고 할 수 있다. 즉 여전히 여성에게 배타적인 분야가 정치라는 것이고, 그 부분에 대한 도전이 계속 되어야 한다는 뜻이기도 하다.

본 논문의 목적은 우리나라의 역대 국회의원선거에서 나타난 정치적 상황과 제도적 요인을 통해 여성 후보자와 당선자의 비율이 증감한 원인과 이유를 살펴봄으로써, 앞으로 우리나라의 국회에서 여성의원이 확대되기 위해서는 어떤 점이 개선되어야 하는지, 그 확대 방안은 무엇인지에 대해 연구해 보는데 있다. 국민의 대표성을 부여받은 곳에의 남녀 평등한 진출이 민주주의 원리에 기초한 것이라고 한다면 그 어느 곳보다도 국회의원선거를 통한 여성의 정치참여 확대가 가장 필요하다고 할 수 있다. 국민의 의사에 따라 선출된 의원들로 이루어진 국회야말로 국민의 대표성을 가장 잘 보여줄 수 있는 정치분야이기 때문이다.

또한 현대사회의 가장 기본적인 이념이자 원리인 민주주의 실현을 위해서는 여성 자신이 자신의 문제를 해결하고, 나아가 남녀가 동등한 지위에서 차별없이 좀 더 발전된 사회를 건설하기 위해서는 여성의 정치참여가 필수라는 전제하에 본 연구를 시작하게 되었다.

따라서 본 논문에서는 한국 여성의 정치참여가 저조한 현실에 대한 문제를 제기하고, 우리나라와 각국 여성의 정치참여 현황과 정치 분야, 특히 여성의 국회의원 선거에 참여 과정에서 나타나는 특징과 저해 요인, 확대 방안 등을 고찰해보고자 한다. 그리고 여성의 정치참여 확대 방안 중에서도 특히 현재 각국에서 여성의 정치참여를 늘이기 위해 시행하고 있는 할당제나 선거제도 등 제도적인 부분에 대한 분석을 통해 우리나라에서 여성의 정치참여 확대를 위한 여러 방안을 모색해 보기로 한다. 여성의 정치참여 확대를 위한 방안은 사회문화적인 측면과 정치제도적인 측면으로 나눌 수 있는데 특히 정치제도적인 대안을 모색하는데 본 연구의 초점이 있다.

제2절 연구의 범위 및 방법

본 논문에서 사용하는 여성의 정치참여의 개념은 정치참여의 여러 유형 가운데서도 국회의원선거에 참여하는 여성의 단순한 유권자로서의 참여가 아니라 피선거권자로서의 참여의 의미임을 밝혀둔다. 따라서 국회의원선거에 참여하고 있는 여성을 중심으로 우리나라와 각국 여성의 정치참여를 논하고, 저조한 여성의 정치참여를 확대할 수 있는 여러 방안들, 특히 할당제나 선거제도와 관련된 사항을 분석하고자 한다. 본 논문에서 중점적으로 살펴볼 부분은 우리나라의 국회의원선거로써 제1대 국회의원선거부터 제17대 국회의원선거까지로 한정하였다.

제2장에서는 여성의 정치참여에 관해 이론적인 부분에서 접근하고자 하였다. 먼저 정치참여의 개념을 정의하기 전에 정치참여가 제대로 실현되기 위한 선행요건이라 할 수 있는 민주주의의 개념에 대해 살펴보았고, 여성의 정치참여가 필요한 이유, 여성들이 정치에 참여하는 여러 유형, 여성의 정치참여에 관한 선행 연구들

을 살펴보았다. 선행연구는 특히 1990년대 이후에 나온 여성의 정치참여에 관한 논문을 중심으로 검토하였다. 이 논문들은 여성의 정치참여에 관한 다각적인 형태에 관한 연구와 함께 일반적인 현황과 발전방안을 언급하였다. 물론 각자 국회의원선거에서의 여성의 정치참여 현황과 제반 사항을 밝히고는 있으나, 여성의 국회의원선거 참여 과정 중에 나타난 특징을 중점적으로 연구했다기보다는 국회의원선거 과정 중에 나타나는 여러 특징들 중에서 여성 관련 부분은 간단하게 내용만 언급하였다는데 한계점이 있다. 따라서 본 논문에서는 국회의원선거 참여 과정 중에 나타난 여성의 정치참여 현황을 각 선거별로 나타난 정치적 상황과 각 정당의 선거공약, 법적·제도적 특징들을 통해 고찰해 보고자 하였다.

제3장에서는 한국여성이 정치에 참여하게 된 배경을 언급하였고, 제1대 국회의원선거부터 제17대 국회의원선거에 여성의 참여 현황을 시기별로 구분하여 보았다. 제1대～제5대 국회의원선거까지의 기간은 우리나라에서 여성이 정치 분야에 막 나서던 시기였고, 몇몇 여성들이 한국에서 여성정치를 이끌어 가던 시기로 여성 정치참여의 개척시기로 분류하였다. 제6대～제10대 국회의원선거 기간은 여성 정치참여의 정체시기로 분류하였다. 이 시기는 전반적인 사회분위기가 효율성을 강조하게 되면서 여성의 역할이나 역량이 높이 평가받을 수 없었고, 그동안 가정에만 있던 여성의 노동력이 사회에 진출은 하였으나 정책결정적 측면에서는 별다른 대우를 받지 못하는 불균형한 시기였다. 즉 이 시기의 여성은 전 시기보다 수적으로는 증가하였으나 그저 상징으로의 의미만 지닐 뿐 별다른 기능은 할 수 없었던 침체시기이다. 제11대～제14대 국회의원선거까지는 여성 정치참여의 도약시기로 구분하였다. 이 시기의 여성 정치참여의 특징은 전 시기의 상징성의 의미와 함께 전문성을 나타내고 있다. 즉 이 시기의 전두환 정권은 자신들의 정통성을 인정받고자 여러 분야에 종사하는 전문직 여성들을 여성 국회의원으로 내세웠다. 대학교수나 정치권력과 가까운 여성단체의 대표들이 국회에 진출하던 시기였다. 비록 상징적인 의미의 국회 진출이라 하더라도 시민의식의 성장과 함께 여성의 의식도 성장하여 여성의 역할에 대한 새로운 의식이 사회 전반에 퍼져갔고, 여성의 정치참여 확대를 위한 여러 방안들이 본격적으로 모색되기 시작한 때였다. 마지막으로 제15～제17대

국회의원선거시기는 그동안의 시민운동의 결과와 사회적 제도 마련 등으로 여성 국회의원수가 비약적으로 발전하였다. 할당제의 도입 등으로 여성의원수가 급증하였고, 그에 따라 여성의원의 역할과 기능이 다양하게 나타나던 시기였다.

먼저 한국에서 여성이 정치에 참여하게 된 과정을 살펴보았고, 역대 17번의 국회의원선거 전후의 정치적 상황을 언급하였고, 각 선거별로 후보자로서의 여성참여 현황과 특징 그리고 각 선거에서 나타나는 선거제도의 변화 등에 대해서도 고찰해 보았다. 선거제도에 따라 국회에 진출하는 여성의원수에 있어서 많은 차이를 보이기 때문이다.

제4장에서는 우리나라 외에 여성의 정치참여가 가장 활발한 스웨덴, 그리고 의회주의의 선구자라고 할 수 있는 영국, 선거제도나 할당제 등 여성의 정치참여를 위해 정당이 많은 역할을 하고 있는 독일, 그리고 우리나라와 비슷하면서도 다른 점이 많은 같은 동양권의 일본의 경우를 예로 들어 각 국의 연방의회에서 여성이 참여하는 비율과 변화, 그리고 여성의 정치참여 확대를 위해 각 국이 채택하고 있는 제도에는 무엇이 있는지 분석해 보고, 우리나라와 비교 분석을 하였다.

제5장에서는 한국여성이 국회의원선거에 참여하는 과정 중에 나타나는 저해요인과 확대방안을 정치제도적 요인과 사회문화적인 요인으로 구분하여 살펴보았다. 꾸준히 제기되고 있는 저해 요인과 여성의 정치참여 확대를 위한 방안을 여성 할당제와 함께 선거제도 정당제도 등 제도적인 측면과 사회문화적인 측면에서 모색해 보았다.

국민이 주체가 되는 대의민주정치가 확립된 근대 민주화 초기부터 현재까지 세계 어느 나라든 여성은 인구의 과반수 이상을 차지하고 있음에도 불구하고 정치적으로 과소 평가되어 온 것이 사실이다. 이로 인해 선진국을 비롯한 대부분의 나라에서는 여성의 정치참여 확대를 위한 정책을 추진하고 있으며, 여러 방안 중에서도 할당제, 선거제도, 비례대표제 등 제도적 방안에 초점을 두어 정치권내에서의 여성의 비율을 늘리기 위해 노력하고 있다. 따라서 우리나라의 경우도 여성의 정치참여 확대를 위한 방안을 모색하는데 있어 정치나 선거, 정당 등 제도의 개선에 일차적인 초점을 두는 것이 당연하다고 여겨진다.

본 논문은 문헌연구로서 여성의 정치참여의 제이론과 우리나라와 세계 각국 여성의 정치참여 현황, 할당제와 관련된 여러 내용들을 국내외 문헌을 근거로 연구하였다.

기존의 논문들과 보고서, 선거관리위원회와 여성개발원에서 나온 간행물, 신문기사를 많이 이용하였고, 특히 각 정당의 홈페이지, 선거관리위원회 홈페이지 등 인터넷을 이용한 내용분석이 많은 부분을 차지하였다.

우리나라와 각국 여성의 정치참여 현황을 파악하기 위해, 선거관리위원회와 IPU 홈페이지를 이용하였고, 인터넷을 이용하여 신문 기사를 분석했기 때문에 기사가 실린 실제 날짜와 다를 수 있음을 밝히는 바이다.

제3절 선행 연구 검토

우리나라에서 여성의 정치참여 문제와 관련하여 체계적인 연구가 이루어진 것은 최근의 일이다. 물론 정부 수립 이후 여성의 정치참여 확대의 필요성에 대한 주장은 저널이나 논고를 통하여 우리나라 여성의 정치참여 현황 및 문제점을 중심으로 지속적으로 이루어져 왔으나, 보다 심층적으로 여성의 정치참여 문제가 다루어지게 된 것은 1990년대 이후 지방자치제가 30년 만에 부활되면서부터이다.

1996년 한국정치학회 내에 여성정치연구위원회가 구성되어 학회 차원에서 독자적으로 여성의 정치참여를 다루고 있으며, 1998년 한국국제정치학회에도 여성정치분과가 구성되어 여성정치 문제를 보다 전문적으로 다룰 수 있는 기틀이 마련되었다고 할 수 있다. 그동안 우리나라의 경우 정치학분야에서의 여성정치 연구는 아직 학문적으로나 이론적으로 기틀이 잡혀있지 않은 상태에서 여성이라는 사명감에서 참여한 측면도 있어 보이지만 결과적으로 여성정치 문제를 연구하는 여성학자의 층이 두터워졌다는 측면에서 바람직한 현상이라 할 수 있다.

우리나라 여성의 정치참여에 관련된 연구를 자세히 살펴보면 첫째, 여성정치에 관한 총괄 내지 이론에 관한 연구[4]이다. 여성정치학자들이 중심이 되어 다양한 분

4) 김윤수, “남녀 평등권에 관한 연구” (석사학위논문, 경희대학교, 1988), 전현주, “한국 여성의

야의 여성정치와 관련된 주제를 다루었는데, 최근 대표적인 저서로는 장공자외, 「새로운 정치학-Gender Politics-」(1998)과 이범준 외, 「21세기 정치와 여성」(1998)이 있다. 이 연구들은 여성해방의 논리부터 시작해서 여성이 정치 전반에 나서게 된 배경과 의의를 중심으로 하여 관련 학자들과 이론들, 사회적 배경들을 살피고 있다. 뿐만 아니라 남녀평등, 성평등의 의미 등을 살펴봄으로써 진정 우리사회에서 여성정치에 대한 전반적인 이해가 필요한 이유나 의의 등을 밝히고자 하였다. 그러나 여성해방이나 여성정치참여와 관련하여 많은 학자들이 밝혔음에도 불구하고, 대부분의 논문들이 극소수의 유명 학자에만 중점을 두어 연구했다는 점, 여성의 참정권 획득 과정에 관한 외국의 사례 연구[5]는 몇 편이 있으나 한국에서 여성의 참정권 획득을 위한 과정을 심도있게 다룬 연구들은 보이지 않는다는 점은 아쉬움으로 남는다.

둘째, 여성의 국회 및 지방의회 진출에 관한 연구[6]이다. 우리나라에서 여성국회의원에 관한 연구는 1975년 김행자의 박사학위 논문인 "한미 여성국회의원 비교연구"가 처음으로 발표된 이후 여러 편의 논문이 나왔다. 이 주제와 관련된 논문들은 여성 정치후보자와 지방의회 및 여성 국회의원에 관한 연구를 통해 인구학적인 특성과 정치의식 등을 분석하여 어떤 여성들이 여성 후보자로 출마하였고, 당선되었는지를 보여준다. 특히 여성들이 국회에 진출하는데 저해 요인으로 작용했던 여러 가지 제도적 문제들을 다룸과 동시에 향후 여성 국회의원 증대를 위한 방안을 제시하고 있다. 그러나 여태까지 이 주제의 연구들은 여성국회의원에 중점을 두어 연구했다기 보다는 특정 국회의원선거에서 나타난 특징들을 주로 다루었고, 여성 국회의원에 관한 내용은 아주 짧게 다루었다는 게 한계점으로 보인다. 따라서 본 논

정치참여에 관한 연구"(석사학위논문, 국민대학교, 1997).

5) 원시연, "영국 여성의 참정권 획득과정 연구(1897-1918)-여성 참정권 단체들의 로비활동을 중심으로"(석사학위논문, 서울대학교, 1998), 조성은, "영국 여성의 참정권운동에 대한 연구, 1897～1928"(석사학위논문, 이화여자대학교, 2000).

6) 손봉숙・박의경, 「한국 민주주의와 여성정치」(서울: 풀빛, 2000), 고은경, "한국여성의 정치참여에 관한 연구-의회진출 확대를 위한 제도적 방안 모색"(석사학위논문, 동국대학교, 1995), 민경란, "한국여성의 중앙의회 참여활성화를 위한 연구"(석사학위논문, 충북대학교, 2001), 오미연, "한국 여성국회의원 충원과정 연구"(석사학위논문, 연세대학교, 2003), 김광회, "우리나라 여성의원 육성정책에 관한 연구"(석사학위논문, 카톨릭대학교, 2004).

문에서는 국회의원선거에서 나타난 특징을 살펴보고, 역대 국회의원선거에서 나타났던 여성후보자와 당선자의 현황과 실태를 분석하여 각 국회의원선거별로 정당들의 여성관련 정책과 선거제도, 여성후보자의 특징, 선거 결과 등을 연구해 봄으로써 우리나라에서 여성 국회의원 수가 상대적으로 적었던 이유와 앞으로 여성국회의원 확대를 위한 방안에는 어떤 점이 있는지 고찰해 보고자 하였다.

셋째, 여성의 정당활동[7] 및 선거제도와 관련된 연구이다. 이러한 주제의 연구에서는 정치를 남성의 영역으로만 여겨온 보수적 사회분위기로 인해 여성들의 정치사회화의 기회가 절대적으로 부족하였다고 보고 있다. 그 결과 각종 선거에 입후보하는 여성의 수가 절대적으로 부족하고, 그리고 정치는 남성의 영역이라는 사고방식으로 인해 남녀유권자들이 여성후보자보다는 남성후보자를 더 선호하는 현실에 더해 공천과정이나 정치관련법, 선거제도가 여성에게 불리하다고 지적하고 있는 것이다. 이 중에서도 특히 소선거구제가 여성이 정치에 진입하는 것을 어렵게 하고 있음을 언급하고 있다.[8] 따라서 이 주제를 다룬 논문에서는 여성이 공적 영역인 정치분야에 적극적으로 참여할 수 있도록 여성에게 유리한 중·대선거구제와 비례대표제 등을 도입해야 함을 주장하고 있고, 공명 선거제도 확립과 여성단체의 연대활동 등을 통해 여성의 정치참여를 적극적으로 후원해야 한다고 강조하고 있다. 이 연구들에서는 여성의 정치참여가 다른 지역보다 활발한 북유럽국가들이 채택하고 있는 중대선거구제 도입 등의 방식을 한국에 도입하자고 주장하였으나, 과연 이 제도들이 한국에서 적절한 제도로 채택될 수 있는지에 대한 현실성에 대해서는 언급하지 않고 있다는 점을 한계로 지적할 수 있다. 또한 선거제도의 경우 선거 자체에만 중점을 두어 살펴볼 뿐 선거제도와 여성의 정침참여와의 상관관계 등에 관한 연구는 미비한 실정으로 앞으로 이 부분에 대한 연구가 이뤄져야 할 것 같다.

넷째, 여성유권자에 관한 연구이다. 우리나라에서 여성유권자에 관한 연구는 1967년 한국여성정치문제연구회가 전국에 562명 여성을 대상으로 실시한 「한국여

7) 이정희, “여성 정치참여의 활성화 방안에 관한 연구-정당 참여를 중심으로”(석사학위논문, 대전대학교, 2000), 김민자, “여성의 정당참여 활동에 관한 연구”(석사학위논문, 전남대학교, 2004).

8) 윤정석, “한국여성의 정치참여와 선거제도,” 김정숙 편, 「여성과 정치」(서울: 한국여성정치문화연구소, 1992), pp. 129～136.

성의 정치의식」을 시발로 하여 남녀유권자의 정치의식 및 투표행태 비교, 여성유권자의 정치의식 및 투표행태, 여성의 정치참여에 관한 유권자 의식조사, 남녀유권자의 성 차에 관한 연구가 이루어져 왔다. 이에 관한 연구들은 투표권을 행사하는 여성들의 정치의식이 남성에 비해 낮고, 정치에 대한 여성들의 고정적인 편견 때문에 정치참여가 저조하다고 분석[9]하고 있다. 이 연구에서는 여성의 정치사회화가 가장 주된 요인으로 나타났는데, 한 개인이 정치에 어느 정도의 관심이 있으며, 정치에 어떤 경향을 보이는가 하는 것은 정치사회화 과정에 의해 많은 영향을 받게 되는 것이고, 여성도 예외가 아니라고 보았다. 특히 조형 등은 여성과 남성의 정치의식의 차이라고 하는 것은 성별이라는 본질적인 차이가 아니라 성별에 따른 경험세계의 차이와 그러한 경험세계에서 길러진 정치적 현상을 보는 시각과 평가방식의 차이에 기인한다고 보았다.[10]

다섯째, 여성단체의 여성정치참여 확대 활동에 관한 연구[11]이다. 1991년 지방선거를 앞두고 여성단체들은 과거에 여성의 정치적 지위향상을 위하여 주로 전개해 왔던 공명선거 운동이나 유권자의식 개선을 위한 교육 뿐 아니라, 보다 적극적으로 정치부문에 있어 할당제 도입을 위한 연대모임, 후보자 및 선거운동 자원봉사자교육, 여성정치지망생 인턴연수를 통하여 여성의 정치적 지위의 향상을 도모해 나갔다.

여섯째, 외국 여성의 정치참여에 관한 연구[12]이다. 주로 여성의 정치적 대표성 확보를 위하여 외국의 정당 및 선거제도에 관한 연구가 있긴 하였으나, 우리나라에서 연구되어 왔던 여성의 정치참여에 관한 외국 사례연구는 주로 미국과 유럽을

9) 백영옥, "여성후보의 선거전략과 여성유권자의 선택," 상게서, pp. 151~163.

10) 조형・이재경・곽진영, "정치관련 정보가 여성의 정치의식에 미치는 효과-집중적 집단토론 방법을 중심으로," 「한국여성학」, 제16권 2호, 2000, pp. 105~143.

11) 김화완, "한국 여성단체의 정치참여에 관한 연구-압력단체 이론을 중심으로" (석사학위논문, 이화여자대학교, 1982), 이정은, "여성정책형성에 있어서 여성단체 역할에 관한 연구" (석사학위논문, 중앙대학교, 1988).

12) 정춘생, "한국 여성의 정치세력화에 관한 연구 : 스웨덴 사례에 비추어" (석사학위논문, 동국대학교, 1997), 오이령, "대만 및 한국여성의 정치참여 억제요인에 관한 연구" (석사학위논문, 한양대학교, 1997), 정나진, "여성의 정치참여 활성화 연구-노르웨이와 대만의 비교를 중심으로" (석사학위논문, 숙명여자대학교, 1998), 서정희, "중국 여성의 정치참여에 관한 연구" (석사학위논문, 단국대학교, 2003).

중심으로 한 서구모델에 치중해왔었고, 연구자의 관심도에 따라 때로는 동북아시아권 국가의 여성의 정치참여에 관한 연구가 이루어졌다. 외국여성 연구가 지역연구 차원에서 심도깊게 이루어지기 위해서는 무엇보다 언어상의 장벽 극복이 요구되는데, 앞으로는 아시아 연구가 보다 장려되어져야 할 것이다. 특히 필리핀, 말레이시아, 대만 등 동남아시아권의 연구는 경제발전과 함께 여성의 사회참여, 고위직에의 여성참여가 우리나라보다 높은 나라들이기에 여성의 정치참여와 관련하여 후진국인 우리에게 많은 시사점을 줄 수도 있을 것이다.

이상 여성의 정치참여를 다룬 연구의 결과를 종합해 볼 때 한국 여성의 정치적 저대표성의 문제는 여성의 사회적 역량을 경시하는 사회문화적인 풍토와 정치를 남성의 영역으로 간주하는 성 고정관념, 고비용의 정치구조, 여성의 대표성을 반영하지 못하는 선거제도 그리고 여성의 정치참여를 지원해 주지 않는 정당구조 등이 주요한 요인으로 작용했음을 알 수 있다.

물론 이 요인들이 상호복합적으로 작용되어 한국 여성의 정치참여율이 전세계적으로 중위권에 머무르는 결과를 야기했을 것이다. 따라서 여성문제의 해결도 이 중 어느 한 측면에서의 개선만으로는 괄목할 만한 성과를 가져오기 어려울 것이다. 그러나 한국의 상황에서 여성 과소 대표의 문제에 어떤 요인이 더 결정적으로 작용했는지를 규명하는 일은 여성의 문제를 효율적으로 해결하는데 필요한 것이다.[13)]

전반적인 연구의 결과는 교육과 사회참여의 확대로 여성의 정치참여에 대한 의식이 많이 성장하였고 정치의식의 성차를 해소하기 위한 노력이 있었으며 그 성과도 나타나고 있다고 보고 있다. 그러나 여성이 민감하게 느끼는 성차별의식에서는 여전히 성차가 나타나고 있으며 이러한 여성문제는 여성만이 해결할 수 있으며 여성이 정치에 직접 참여하여 정치적으로 풀어가야 할 과제라고 할 수 있다.

이제까지 여성의 정치참여에 관한 연구들은 선거 자체에만 치중된 경향이 많았으나, 앞으로는 생활 정치에서 나타나는 여성의 정치참여 문제에 관심을 기울여야 할 것이다. 그리고 선거제도와 여성의 정치참여간의 상관관계 등을 고찰해 볼 수 있는 연구들이 필요하다고 본다.

---

13) 이미경 외, “한국 여성정치 연구에 대한 비판적 검토,” 「한국정치학회보」, 제35집 2호, 2001년 여름호, pp. 189-190.

제2장 여성의 정치참여에 관한 이론적 고찰

제1절 정치참여의 개념

일반적으로 정치참여는 사회의 구성원들이 지배자를 직접 또는 간접으로 선택하고 공공정책을 수립하는데 서로 분담하는 자발적인 활동을 말한다. 이러한 활동은 투표권 행사, 정보수집, 토론과 집회참석, 정치자금 헌금, 의원들과의 연락, 정당가입, 유권자의 등록과 검표, 입후보자의 연설문 작성과 찬조연설, 선거운동과 입후보하는 것을 말한다.[1] 이와 같은 정치참여의 여러 가지 유형 중 정책결정에 영향을 미치는 행위를 정치참여의 개념으로 설명하고 있는 학자로는 다음과 같다.

Verba 와 Nie는 정치참여를 사적 시민의 정부관리를 선출하거나 이들이 결정하는 정책에 영향을 미치기 위하여 취하는 행동이라고 하였다.[2] 또한 McClosky는 사회의 구성원이 지도자의 선택이나 공공정책의 형성에 직접·간접으로 참가하는 자발적 행동이라고 정의했다.[3] 이들은 국민의 의사에 의한 정부관리의 선출과 그들의 정책결정에 영향을 미치는 행동을 정치참여라고 봄으로써 합법적 행동 즉 체제내적 행동만을 정치참여로 본다.

반면에 Barnes와 Kaase는 정치참여라는 용어 대신 정치적 행위라는 용어를 쓴다. 이 때 정치적 행위란 정부인사의 충원 및 정부활동에 영향을 미치기 위한 시민활동 전반을 포함한다. 따라서 이 경우에는 투표와 같은 관습적 참여행위 뿐만 아니라 폭력적인 항위행위까지도 참여의 개념에 포함된다.[4]

Parry는 정치참여를 의원과 관료들이 주도하는 정책결정에 대한 영향력 행사를

---

1) 김옥렬, “여성과 정치참여,” 「여성학」(서울: 숙명여자대학교 출판부, 1981), p. 92.
2) Sidney Verba and Norman H. Nie, *Participation in America Political Democracy and Social Equality*(New York: Harper and Row, 1972), p. 2.
3) Herbert McClosky, "Political in Participation," in David L. Sills(ed.) *International Encyclopedia of Social Science*, Vol. 12 (New York: The Macmillan Company, 1968), p. 252.
4) Samuel H. Barnes & Max Kasse et al., *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*(Beverly Hills: Sage Publication, 1979), pp. 409~447.

목적으로 하는 시민의 행동이라고 정의[5]하면서 정부에 대한 지지나 폭력, 항의 등도 정치참여의 개념에 포함시켰다.

아울러 Huntington과 Nelson은 개발도상국가에서의 정치참여 문제를 다양하게 분석하면서 정부의 정책결정에 영향을 미치려고 의도하는 일반시민들의 행위를 정치참여라고 정의하였다.[6]

이처럼 정치참여는 학자들에 따라 여러 유형으로 분류될 수 있으며, 다양한 해석이 가능하다. 이상의 내용들을 종합해 보면 정치참여란 시민들이 자발적인 행동으로써 정부의 지도자 선책이나 정책들을 시행하는데 자신들의 뜻을 모아 영향력을 행사할 목적으로 행해지는 직접적·간접적인 활동과정이라고 할 수 있다.

정치체제에서 민주주의란 고대 그리스어의 Demos(국민)와 Kratos(지배)라는 말이 결합하여 생긴 것으로, 모든 국민이 자유롭고 평등한 입장에서 정치에 참여하는 국민의 지배나 통치체제를 의미한다.[7] 즉 민주주의라는 말은 자유와 평등의 이념에 입각하여 국민 모두에게 참여와 분배의 기회를 균등하게 부여한다[8]는 의미를 갖고 있다고 할 수 있다. 이러한 민주주의의 보편적 지표로는 첫째, 인간은 모두 평등하다는 사상, 둘째 인간에게는 남에게 양도할 수 없는 기본적인 권리가 있는 사상, 셋째, 인간이 가지는 기본적인 권리는 주어진 질서보다 우선한다고 보는 사상이다.[9] 그리고 사상으로서의 민주주의는 평등원리 위에서 성립한다.

이러한 평등은 법적 평등, 정치적 평등, 그리고 사회적 평등으로 나눌 수 있는데, 일반적으로 법적 평등은 모든 인간은 법 앞에 평등하고 평등하게 대우받아야 하는 것을 의미한다. 정치적 평등은 국민은 동등한 의무와 권리를 가지며 국가의 정책결정과정에 동등하게 참여할 수 있고, 국가 공직에 있어 동등한 선거권과 피선거권을 가지는 것을 의미하는 것이다. 그리고 사회적 평등은 모든 개인이나 집단에 의한 경제생활이나 사회생활, 문화생활에 참여에 대한 기회 균등을 의미한다.[10] 결국 민

---

5) Geraint Parry, George Moyser and Neil Day, *Political participation and democracy in Britain*(Cambridge : Cambridge Univ. Press, 1992), p. 16.
6) Samuel P. Huntington and Joan M. Nelson, *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*, (Cambridge: Harvard Univ. Press, 1976), p. 4
7) 이극찬, 「정치학」(서울: 법문사, 1989), p. 491.
8) 김호진, 「한국정치체제론」(서울: 박영사, 1995), p. 48.
9) 이극찬, 전게서, pp. 518~519.

주주의는 사회의 모든 구성원들이 평등한 권리를 갖고, 국가의 정책결정과정에 참여하는 자유가 보장되어야 한다[11]는 것을 뜻하는 것으로 이처럼 민주주의와 정치참여는 밀접한 관계에 있다고 할 수 있다.

또한 민주주의는 국민이 권력을 가지는 동시에 그 권력을 스스로 행사한다는 의미도 내포하고 있는 것이다. 따라서 이러한 어원을 고려해서 정리해 보면 민주주의는 정치원리 또는 정치형태를 가리키는 것이라고 할 수 있다. Carl L. Becker는 이런 견해에 따라 민주주의를 "제1차적으로는 정치형태에 관한 말인데, 이것은 언제나 한 사람에 의한 정치에 대립되는, 다수자에 의한 정치 즉 폭군, 독재자 또는 절대 군주에 의한 정치에 대립되는 국민에 의한 정치를 의미해 왔다. 이것이 사람들이 이해해 온 이 말의 가장 일반적인 의미이다"[12]라고 하였다. 즉 국민이 주권자이며 국민의 뜻에 따라 정치권력이 행사되는 체제를 지칭한다. 따라서 원래의 민주주의가 기본적으로 지향하는 정치참여 방식은 모든 국민이 직접 자신의 의사를 반영하는 직접민주주의라 할 수 있다. 하지만 직접민주주의의 정치참여는 고대 그리스를 중심으로 한 소규모 도시국가에서 가능하였다. 도시 국가의 경우 보통 영토가 좁아 시민들의 서로 잘 알고 있었으며, 작은 국가 규모 때문에 배타성과 애국심, 독립에 대한 열정이 높았기 때문에 직접 민주주의가 가능하였다. 그러나 르네상스 이후 서구에서 자유주의 사상가들에 의해 민주주의의 개념이 확립되고 공고화되는 시점에 와서는 더 이상 기술적으로 적용될 수가 없었다. 즉 산업이 발달되고 사회가 분화됨에 따라 정책결정의 내용이나 범위에서 도저히 모든 국민 개개인의 의사를 직접적으로 수렴하는 것이 불가능한 상황에 직면하였고, 그러한 상황에서 최선의 대안으로 선택된 것이 간접민주주의라고 일컬어지는 대의민주주의이다.

대의정치는 주권자인 국민 개개인이 직접 정치에 참여하여 정책결정을 할 수 없기 때문에 국민에 의해 선출된 대표자가 개개인을 대신해 정책결정을 하는 것이다. 따라서 대의정치에서 가장 중요한 것은 국민 스스로가 자신의 대표자를 선출한다는 것(대의제의 원리)과 그 대표자가 과연 개개인의 의사를 정책결정에 적절히 반

10) 백경남, 「한국여성정치론」(서울: 문음사, 1981), pp. 204~209.
11) 최종두, 「민주정치와 선거론」(서울: 태창출판사, 1985), pp. 32~33.
12) Carl L. Becker, *Modern Democracy*(New York: Yale University Press, 1941), pp. 4~5.

영하였는가의 책임을 주기적인 선거를 통하여 묻는다는 것(선거제의 원리)이다.

이러한 점에서 볼 때 대의민주주의에 있어 국민이 자신의 대표를 자유롭게 선출하고, 그 대표가 자신의 의사를 정책결정에 성실히 반영하도록 영향력을 행사하는 정치참여의 행위는 민주주의의 핵심이라고 하겠다. 그러므로 주권자인 국민 개개인의 자발적이고 자유로운 정치참여가 보장되지 않는 경우 그 체제는 국민 각자의 이익이 공정하게 반영되는 사회를 지향하는 민주적인 정치체제라 인정될 수 없다.

민주주의라는 용어는 누구나 쉽게 사용하지만 그 의미를 명확히 규정하기란 쉽지 않다. 그 이유는 민주주의라는 용어가 고대 그리스시대부터 현재까지 긴 시간동안 사용되어 왔고, 그 오랜 시간 동안 그 말이 함축하고 있는 의미가 다양하게 변화되어 왔기 때문이라고 할 수 있다.

근대 시기에 접어들면서 민주주의의 개념은 크게 두 가지 측면에서 그 의미가 규정되어 왔다. 첫 번째는 규범적·가치적 측면이고, 두 번째는 경험적·현실적 측면이다. 첫 번째 규범적·가치적 측면의 민주주의는 민주주의가 내포하고 있는 주요 이상들이나 가치들을 강조한다. 그 주요한 가치에는 인간의 자유와 평등, 권리, 자치와 인민주권, 공동선이 등이 포함되는데, 이런 의미에서의 민주주의는 무엇보다도 인간이 이성과 합리성을 소유하고 있는 존재라는 것을 가정하고 있다.[13] 두 번째 경험적·현실적 측면의 민주주의는 민주주의에 바탕을 둔 정부의 실천적·제도적 요소들에 대해 초점을 맞추고 있다.

Robert A. Dahl은 민주주의를 최소한의 의미로 규정했다. 그는 민주주의란 “일반 시민들이 지도자들에 대해 비교적 높은 정도의 통제를 행하는 과정”과 관계되는 것이라고 정의하였다.[14]

또한 Hans Kelsen은 정치에의 참여, 즉 사회를 구성하는 사회질서의 일반적 및 개별적 기준의 창설과 적용에 참여하는 것이 민주주의의 가장 본질적인 특성이라고 주장하였고, 이 참여가 직접적이든 간접적이든, 즉 직접민주정치와 간접민주정치 중 어느 것이든 민주주의라고 정의내리기에 적합한 정치제도의 기준이 되는 것

---

13) 신정현, 「정치학」(서울: 법문사, 1998), p. 266.

14) Robert A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*(Chicago: University of Chicago Press, 1956), p. 3

은 하나의 절차, 즉 사회를 구성하고, 사회질서를 창설·실현하는 특정의 방법이라고 보고 있다.[15] 또한 그는 정신적 자유의 보장, 특히 양심의 자유의 보장이 내포되지 않은 사회질서는 그 질서의 창설이나 적용을 위한 절차가 피지배자의 정치참여를 보장하고 있다고 하더라도 민주적이라고 보지는 않았고, 민주주의와 원리와 자유주의의 원리는 동일한 것이 아니고 오히려 그 사이에는 어떤 대립관계까지도 있다고 보았다. Kelsen은 그 이유를 민주주의의 원리에 의하면 인민의 권리는 제한되지 않기 때문으로 보았는데, 프랑스 인권선언에 "모든 주권의 원칙은 본질적으로 인민에 있다"라는 표현을 들어 이것이 바로 인민주권의 이념이라고 보았다. 그러나 자유주의는 정치가 어떤 형태를 취하고 있던 간에 정치권력의 제한을 의미하며 또한 민주적 권력의 제한을 의미한다고 생각했다. 따라서 Kelsen은 민주주의란 본질적으로 인민에 의한 정치이며, 절차적 요소가 항상 전면에 위치하고 자유주의적 요소는 사회질서의 특정한 내용으로 2차적인 의미를 가질 뿐이라고 본 것이다.

앞서 살펴본 바를 정리해 보면 민주주의와 정치참여와의 관계는 다음과 같이 설명할 수 있다.

현대 정치는 대의정치로서 민주주의의 발전을 위해 정치참여는 불가분의 관계라고 할 수 있다. 국민의 정치참여는 국민의 의사를 정부의 정책결정과정에 전달함으로써 대의정치의 한계를 보완하여 국민의 이익증진에 기여하기 때문이다.[16] 이와 같은 현대민주정치가 국민의 정치참여를 토대로 두게 된 이유는 다음과 같다.

첫째, 현대의 민주정치는 국민의 정치참여를 통해서만 그 합법성 내지 정통성을 인정받게 되었다는 것이다. 둘째, 인간은 정치참여를 통해서 올바른 판단에 필요한 지식을 얻고, 관심있는 문제들을 제대로 인식하며 아울러 정치체제가 어떻게 움직이고, 어떤 원리나 신념이 가치가 있는가를 배우게 된다. 즉 국민의 정치참여는 민주정치의 원동력이 될 뿐 아니라 국민의 정치 교육도 촉진시킨다는 것이다. 셋째 국민의 정치참여는 국민이 그 체제에 대한 책임감과 일체감을 지니게 하는데도 이바지한다. 이는 국민의 정치참여가 제대로 이루어지지 않는 사회에서는 국민이 그

15) Hans Kelsen 저·한용희 역, 「민주주의의 기본사상」(서울: 숙명여자대학교 출판부, 1981), pp. 13~14.
16) 이승종, 「민주정치와 시민참여」(서울: 삼영, 1993), p. 30.

정치체제에 대해 무관심하게 된다는 것을 의미한다. 넷째, 국민의 정치참여는 안정을 유지하는 초석이라고도 할 수 있다. 이것은 국민이 정치에 관심을 갖고 적극적으로 참여할 때 비로소 그 정치체제는 안정성을 지닐 수 있음을 나타낸다.[17]

우리가 추구하는 민주사회는 국민의 정치참여에 토대를 두고 개인의 자유와 평등, 그리고 인간의 존엄성을 기본조건으로 보장하는 사회를 의미한다. 다시 말해 국민 모두가 소외감을 갖지 않고, 사회 각 분야에 참여하여 개인의 능력과 역량을 맘껏 발휘할 수 있고, 그 능력과 개인의 가치를 인정받을 수 있는 그런 사회라고 할 수 있다. 특히 정치참여와 관련해 볼 때 남녀노소, 계급 등을 불문하고 차별없이 모두가 동등하게 참여하는 사회라고 할 수 있다.

그러나 이런 기본적인 전제에도 불구하고 현재까지 우리나라 여성의 정치참여, 그 중에서도 국회에의 참여는 극히 저조한 실정이다. 그러나 오늘날 여성에게는 남성과 동등하게 교육을 받을 기회가 부여되어 있어서 많은 여성들이 다양한 분야에 진출하여 그들의 전문지식을 활용할 수 있고, 경제력도 확보함에 따라 여성의 사회적 지위는 높아지고 있다. 이에 따라 여성의 정치적 관심과 정치적 발언권도 늘어나는 추세에 있다. 이는 곧 여성이 정치지도자로서, 남성들과 동등한 입장에서 국회에 참여할 수 있는 충분한 역량을 지니고 있다고 볼 수 있다는 뜻이다. 이런 여성의 잠재력과 역량이 정치분야에서, 특히 국회 분야에서 제대로 활용되지 못한다는 것은 사회적으로 봤을 때 커다란 손실이라 할 수 있고, 여성의 정치참여는 필수라고 할 수 있다.

1970년대 이후 제2의 여성운동이 시작되면서 여성문제의 해결을 위해서는 여성들이 남성과 동등하게 정책결정과정에 참여해야 한다는 점이 강조되었고, 이를 위해 여성이 직접 정치권에 진출해야 한다는 움직임이 전세계적으로 활발해지는 추세에 있다. 그리고 1990년대 들어 여성운동의 가장 중요한 핵심 목표 중의 하나가 바로 여성의 의회참가율을 높이는 것이었다. 정치참여의식은 스스로가 국가의 주인이라는 주권의식을 갖는 것에서부터 출발하는 것으로 이는 민주주의의 실현을 위한 기본조건이라고 할 수 있다. 민주주의가 국민이 주인이 되는 정치라고 한다면

17) 한승주, “한국 여성의 정치참여 활성화 방안에 관한 연구” (석사학위논문, 전북대학교, 2001), p. 4.

여성의 정치참여의식은 여성의 정치참여와 직결되는 문제로 매우 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다.[18]

제2절 여성의 정치참여의 의의

정치에서 여성의 대표성이 제한되어 있다는 문제는 많은 사람들의 관심사가 되었다. 지난 세기동안 여성의 정치 참여 문제는 하나의 중요한 쟁점이었던 것이다.

인간은 인격을 가지고 있는 한 자유와 평등을 누릴 수 있어야 하며, 따라서 여성도 남성과 동등하게 자유로워야 한다는 것은 여성주의자 뿐만 아니라 탁월한 식견을 가진 학자나 계몽사상가, 문인들에 의해서도 주장되어 왔다. 이러한 남성들 가운데서도 영국의 경제학자이자 자유주의 사상가인 John Stuart Mill이 가장 대표적인 여성주의자로 거론되고 있다. 그는 여성이 법적, 종교적인 부분만이 아니라 경제적, 사회적, 정치적으로 또한 도덕적, 철학적인 면에 이르기까지 남성의 종속적인 위치에 살았던 19세기 중반에 여성도 남성과 동등한 권리를 가져야 한다는 입장[19]에서 영국 여성운동의 선두에서 여성들의 자각을 일깨웠다.

그의 논리는 두 가지의 이론적 근거를 가지고 있었는데, 하나는 여성이 의회에 참여하는 것을 금지하는 당시의 관행에 반대하는 것이었고, 다른 하나는 여성의 정치적 능력을 인정하는 것이었다. 여성이 의회에 참여하는 것을 금지하는 당시의 상황에 대해 밀은 여성이 공직을 수행하는데 부적합하다면 여성 자신이 천성에도 맞지 않는 일을 추구할 리 없기 때문에 그들의 공직진출을 금지시키는 것은 불필요한 일[20]이라고 보았다. 또한 여성이 가질 수 있는 직업 중에 여성이 자신의 능력을 가장 잘 발휘할 수 있는 분야가 바로 자신들에게 금지되어 있는 정치분야라고 주장[21]하였다.

---

18) 민경란, "한국여성의 중앙의회 참여 활성화를 위한 연구" (석사학위논문, 충북대학교, 2001), pp. 12~13.

19) 손중애, "여권론자로서의 John Stuart Mill," 「여성문제연구」, Vol.2, 1972, p. 37.

20) John Stuart Mill, Essays of Equality, Law and Education, *collected Works*, Vol. 21, (Toronto: University of Toronto Press, 1984), p. 300.

21) "현행법에서 여성에게 금지되고 있는 유일한 사항이 바로 그들이 가장 잘 할 수 있는 것으

J. S. Mill의 「The Subjection of Women, 1869」은 오늘날 여성운동의 고전으로서 널리 알려져 있다. 이 책에서 그는 남성이 타인에게 예속해야 할 아무런 이유가 없는 것처럼 여성 또한 남성에게 예속되어야 할 아무런 이유가 없다는 입장에서 여성에게도 남성과 동일한 제반권리를 부여하라고 주장[22]하였다. 그러면서도 일반 가정주부의 최대임무는 가정과 육아임을 강조하고 있다는 점은 아쉬움으로 남는다. 이러한 그의 여성 관련 사상은 여성들의 사회참여와 정치참여가 두드러지고 있는 오늘날의 입장에서 보면 새로운 것은 못되나 사회구조, 관습, 종교적인 부분에 이르기까지 남성중심 사상이 만연에 했던 19세기 중반임을 감안하면 높이 평가할 수 있을 것이다.

여성의 참정권 운동은 여성이 단순히 시민으로서 투표권을 행사하고 역할하는 것 이상의 활발한 정치적 평등권을 발휘할 수 있을 것이라는 기대를 가질 수 있는 것임에도 불구하고 여성 스스로가 공직에 진출하는 문제에 대해서는 관심을 두지 않았다. 1955년에야 비로소 Duverger가 「여성의 정치적 역할」(The Political Role of Women)이라는 책을 통해 정치기구에 여성의 대표가 없다는 문제를 제기하였다. 듀베르제 이전까지는 여성의 정치적 관심은 참정권을 획득하여 어떻게 투표권을 행사하는가에 있었는데, 듀베르제가 투표권 행사로부터 공직진출에 관심을 기울이게 한 것이다.

Duverger는 여성의 공직진출 장애요인으로 다음과 같은 사항들을 지적하였다.

첫째, 유권자의 혐오감이다. 즉 유권자들은 특별한 이유없이 여성이 대표성을 가지기보다 남성들이 자신들을 대표해 주기를 원한다는 것이다. 둘째 남성의 기득권에 대한 집착이다. 모든 정당들은 남성에 의하여 통제되고 있으며, 그들은 여성과 같이 남성의 세계에 도전하는 새로운 집단을 거부하는 경향이 있다는 것이다. 셋째

로 증명된 분야라는 것은 매우 흥미있는 일이다. 여성이 세익스피어의 연극을 쓰지 못하라는 법도 없고, 모차르트의 오페라는 작곡하지 못하라는 법도 없다. 그러나 엘리자베스 여왕이나 빅토리아 여왕이 왕좌를 계승하지 않았더라면 그 어떤 작은 정치적 역할도 할 수 없었을 것이다. 경험으로 미루어 보아 여성에게 금지된 분야들이 바로 여성들이 할 수 있는 능력을 가진 분야라고 말할 수 있다. 극소수의 예만 보더라도 여성은 기회만 주어진다면 정부 운영에 뛰어난 능력을 발휘할 수 있을 것이다" 상게서, pp. 302~304.

22) John Stuart Mill, *On the Subjection of women*(Greenwich: Fawcett Publications Inc, 1971), p. 67.

장애요인으로 선거제도를 들고 있다.[23]

듀베르제는 소선거구제를 선택한 경우보다 비례대표제를 채택한 국가에서 여성들이 더 많이 당선되고, 비례대표제와 소선거구제를 병행하는 국가에서 단순히 소선거구제만을 채택하는 국가보다 더 많은 비율의 여성이 당선된다[24]고 밝혔다. 또한 입후보자들은 정당의 지도체제를 따르라는 암묵적인 가정하에 그 정당소속으로 출마하게 되고, 선거유세도 다양한 형태를 띠게 된다고 보았다. 특히 비례대표명부에 올라있는 입후보자들은 유세에서 정당에 비해 미약한 역할을 담당하게 되고, 유권자들은 정당과 지도체제를 선택하는 것이지 입후보자를 선택하는 것은 아니라고 보았다. 따라서 이러한 상황하에서 여성후보들은 소선거구제보다 더 성공할 수 있다고 주장[25]하였다.

Duverger는 여성후보자의 수를 고려해 볼 때 국회와 지방의회, 시의회 등에서 선출된 의원의 수가 적다[26]는 것을 알게 되었다. 또한 당선된 여성의원이 속한 사회적, 직업상의 범주와 연령그룹이 전체 여성인구를 대표하지는 않는다고 보았다. 그가 관찰한 바에 따르면 소수의 여성만이 입후보하기 때문에 소수의 여성이 당선된다는 것이다.

1955년에 나온 듀베르제의 연구 결과이지만 현재 공직선거에서 여성이 겪게 되는 여러 가지 장애요인들과 비교해 보아도 듀베르제의 이러한 지적사항은 아직까지도 유효하다.

이후 유엔이 1975년을 세계여성의 해로 정하고 1986-1995년을 「유엔여성 10년」으로 정하면서 여성의 정치적 대표성을 확보하기 위한 일련의 활동이 전개되었다. 1975년 멕시코 세계여성대회의 미래전략을 추진하면서, 여성들은 사회 내 존재하는 성차별적 요소를 제거하고 여성의 지위를 높여 나가기 위해서는 무엇보다 "정치 및 정책결정과정"에 여성의 참여가 확대되어야 한다는 기본원칙을 주장하였다.

---

23) Maurice Duverger, *The Political Role of Women* (Paris: UNESCO, 1955), pp. 76~83.
24) *Ibid*, pp. 78~80.
25) *Ibid*, pp. 82~83.
26) *Ibid*, p. 84.

여성의 정치참여에 대한 위와 같은 논의를 살펴보았을 때, 여성의 정치참여에 대한 인식상의 변화는 여성참정권을 얻기 위해 투쟁하던 시기의 주장인 '여성이 정치에 참여하게 되었을 때 얻게 될 이익'의 관점에서 나아가 여성이 정치를 통해 그 권리를 확립해 가는 과정으로 파악하고 있는 추세이다.

단지 특별한 목적을 가진 입법을 위해서만 여성들의 정치참여가 필요한 것이 아니라 사회의 가치를 공정하게 배분받는다는 기본적인 원칙을 지키기 위해서라도 여성의 정치적 참여는 반드시 필요하다는 인식상의 공감대가 확대되고 있다고 볼 수 있다. 그러나 우리나라 여성의 정치참여 의식조사의 결과를 살펴보면 아직도 대다수의 여성들은 이러한 공감대를 느끼지 못하고 정치참여에 대한 필요성 및 여성의 권리에 대한 인식이 미미한 실정이다.

따라서 여성의 정치참여의 필요성은 여성정치가를 배출하는 문제에만 국한되는 것이 아니며, 정치참여 의식의 개선과 민주사회로의 발전을 위해 다양한 방법으로 참여하는 문제와 관련시켜 고찰해야 한다.

여성의원이 많은 나라일수록 '맑은 나라'라는 인식이 2001년 3월 세계은행(IBRD) 보고서에도 나타나고 있다. 부정없는 나라로 꼽히는 핀란드, 덴마크, 스웨덴 등은 의회와 지방의회에서 모두 여성이 40% 안팎을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 더욱이 남성의원과 달리 여성의원들은 개인적 발전이나 정치인으로서의 경력보다는 '지역사회봉사'를 위해 출마하고 있음이 국내외 동일하게 나타나고 있다. 그리고 민생정치가 정치의 본질이요, 핵심과제라고 한다면 여성의 정치참여는 여성 개개인의 권익신장 차원에서 뿐만 아니라 국가발전 전략의 하나로 여겨지게 되는 것이다.[27]

그동안 우리사회의 정치는 공적 서비스의 제공이란 측면보다 권력유지의 한 수단으로 강하게 작용하여 정치란 당연히 남성이 하는 것으로 인식되었으나, 21세기의 다원화되고, 인간가치가 존중되는 민주주의 사회에서는 각계각층의 대표들이 정치에 참여할 수 있는 방안이 모색되어져야 할 것이다.[28] 따라서 여성의 정치참여와 관련하여 국회 및 지방의회, 정당 내 고위직에 여성의 참여를 늘려가야 할 것이다.

---

27) 『서울신문』, 2002년 1월 1일.

28) 김원홍・김혜영・김은경, 「해방 후 한국여성의 정치참여 현황과 향후 과제」(서울: 한국여성개발원, 2001), p. 9.

이와 관련하여 여성의 정치참여가 필요한 이유는 다음과 같다.

첫째, 여성의 교육수준의 향상에 따른 여성의 지위 향상을 들 수 있다. 우리나라에서 여성의 지위는 대체로 여성의 교육수준의 향상과 함께 여성의 사회참여가 증가하면서 정비례적으로 증가되어 왔다. 2000년 현재 재학생을 제외한 평균 교육 년수는 10.6년으로 1990년에 비해 1.1년이 증가했다. 성별로 보면 여성의 평균 교육 년수가 9.8년으로 1990년에 비해 1.2년 증가한 반면 남성은 동기간 동안 0.4년 감소한 10.2년의 평균 교육 년수를 보이고 있다. 여성의 교육 년수가 남성에 비해 빨리 증가함에 따라 남녀간의 교육 년수 차이는 점점 감소하여 1985년 2.08년, 1990년 1.97년, 1995년 1.81년, 그리고 2000년에는 0.4년으로 크게 좁혀지는 것으로 나타났다.[29] 그러나 1998년 현재 성별 취학률을 살펴보면 초등학교, 중학교, 고등학교에서 남녀간의 격차는 거의 발견할 수 없다. 그리고 2004년 현재 대졸이상의 학위취득자의 경우 과거보다 많이 개선되어 여학생이 차지하는 비율을 살펴보면, 학사가 57.5%, 석사가 41.1%, 그리고 박사가 24.4%이다. 이러한 여성의 학력수준이 신장하면서 우리나라 여성들의 경제참여율 또한 증가하여 1980년 41.6%, 1985년 41.9%, 1990년 47.0%, 1999년 47.4%, 2004년 현재 49.8%로 증가하였다.

지난 1997년 IMF와 관련하여 여성들이 우선적으로 실직 당했고, 일자리 부족 속에서는 여성의 취업하는 비율이 1990년 수준으로 떨어졌다. 그러나 최근 들어 여성들의 사회참여 의식은 보다 높아져 직장을 갖고 전문인으로서의 장래를 가지려는 경향이 증가하고 있다. 이같은 여성의 사회참여 의식은 1980년대 이후 법·제도 개선[30]과 여성운동의 발전[31] 등으로 인해 크게 신장되었다.

이러한 노력의 결과로 2005년 현재 유엔개발계획(UNDP)이 세계 각국 여성의 교

---

29) 한국여성개발원, 「2004 여성통계연보」(서울: 한국여성개발원, 2004), p. 111.

30) 가족법의 개정, 남녀고용평등법 제·개정, 소비자보호기본법, 영유아보육법, 여성발전기본법, 성폭력방지법, 가정폭력방지법, 남녀차별금지법의 제정 및 한국여성개발원, 여성부 등의 여성 관련 기구 설치 등을 들 수 있다.

31) 우리나라의 여성운동 또한 해방 초창기에는 문맹퇴치운동에서 시작되었으나 점차 가족법 개정운동, 소비자보호운동, 근로여성차별 철폐운동, 환경운동, 정치참여 확대운동, 평화운동, 인권운동 등으로 확대되었다. 앞으로의 여성운동 또한 이러한 운동의 지속과 함께 특히 여성의 정치참여가 중요성을 띠면서 보다 여성이 주체가 되는 인간화운동과 인간의 삶의 질 향상을 위한 운동으로 전개될 전망이다.

육수준, 소득 및 의료수준 등에 있어서의 한국의 GDI(Gender-related Development Index; 여성개발지수 : 평균수명, 문자해독률, 취학률, 남녀소득차 등으로 구성) 수준을 평가한 결과 질문에 응한 177개 국가 중 27위를 차지하여 상위권을 차지하고 있다. 인간개발지수(HDI) 순위에서는 지난해와 같은 세계 28위를 기록하였다. 한국은 한국평균수명 77.0세, 15세 이상의 문자해독률 97.9%, 1인당 국민소득 1만 7천 971달러로 질문에 응한 177개 국가 중 27위를 차지[32]하여 상위권을 차지하고 있다. 한국은 지난해의 평가에서는 평균 수명 75.4세, 15세 이상 문자해독률 97.9%, 1인당 국민소득 1만 6천 950달러로 28위를 기록했었다.[33]

여성의 정치권력 획득은 자유, 평등, 정의[34]가 보장되는 민주주의를 실현하기 위함이다. 양성평등이 없는 곳에 민주주의는 공허하고, 민주주의 없는 곳에 여성의 기본권리는 남성지배 아래 임의적으로 처리되어 왔다. 양성 평등은 서로가 필요한 상호 공존의 중요한 원리이다. 이런 점을 전제로 하여 생각해 보면 민주주의는 모든 시민의 이익이 정치과정에 공정하게 반영되며 사회의 자원이 모두에게 공정하게 배분되는 것을 전제로 한다. 따라서 여성의 이익도 공정하게 정치과정에 반영되어야 하며, 사회 자원이 여성에게 공정하게 배분되어야 하는 것이 한국 민주주의 실현을 앞당기는 초석이 되는 것이다.

둘째, 현재 여성의 정치참여 확대는 세계적 추세이다. 대의정치의 정통성은 정치가 얼마나 국민의 대표성을 잘 표현하고 있느냐에 달려있다. 그 대표는 기본적으로 입법부를 의미하는데 입법부는 모든 사회집단별 의사가 대표를 통해서 대변되는 기구이므로 사회계층 분포의 축소판이어야 한다. 다양한 세력의 대표가 정치에 포함되어야 하는 이유는 공공의 이익은 폭넓은 대중의 참여로만 보장받을 수 있기 때문이다. 즉 정치과정 전반에 대한 시민의 참여는 개개인의 능력을 정치체계에 투입할 수 있다는 측면에서 민주주의의 필수조건이다.

---

32) UNDP, 「Human Development Report 2005」, 2005, p. 299.
33) 『세계일보』, 2005년 9월 8일.
34) Condorcet은 정의는 여성의 동등한 권리가 보장되는 사회에서만 존재할 수 있다고 보았으며, 이러한 정의를 지향하는 사회에서 권리의 평등을 실현시키는 도구는 법률로서 보장되어야 한다고 주장하고 있다. Marquis de Condorcet 저, 장세룡 역, 「인간 정신의 진보에 대한 역사적 개요」(서울: 책세상, 2002). p. 125.

2000년 12월 현재 전세계에는 약 200개의 국가가 있으며 외국 여성의 정치참여 비율은 각국에 따라 커다란 차이를 보이고 있다. 유엔이 1975년을 “세계여성의 해”로 정하고 1976년-1985년까지를 “유엔여성 10년”으로 정한 이래 특히 “사회적 가치에 대한 재분배의 기능”을 담당하는 정치·정책결정과정에 1995년까지 30% 이상 여성의 참여를 확대해나갈 것을 각국에 권고한 바 있다.

여성정치인의 파워 형성은 20세기 하반기에 들어서면서 본격화되었다. 여성정치시대의 서막은 1947년 아나파우케(1960년 사망)가 루마니아에서 외무장관 자리에 오르면서 열었다.[35]

세계속의 여성정치지도자와 관련하여 주요통계를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 전세계에서 최초의 여성 국가수뇌부로 1960년 시리마보 반다라나이케가 스리랑카에서 세계 최초의 여성총리로 취임한 것을 시작으로 2001년 현재까지 54명(여성대통령 27명, 총리 27명)[36]에 이른다.

그리고 국회의 경우 IPU가 전세계 국가를 대상으로 실시한 조사 결과 2005년 8월 현재 국회의원 중 여성 하원의원 평균 비율은 16%인 것에 비해, 한국은 13.0%로 조사에 응한 186개국 중 여성의원의 비율 순위는 한국이 70위이다. 다른 나라와 비교해 보면 중위권에 불과한 순위이지만, 이는 지난 2000년의 조사 결과보다 두 배 이상 높아진 것이다.

여성의 정치참여가 20% 이상을 기록하는 국가들은 여성의 평등한 정치적 참여가 여성발전 뿐 아니라 전체사회의 민주적 발전에 기여할 것이라는 인식 하에 비례대표제 및 정당공천할당제를 도입하고 점진적 목표율을 설정하고 추진해 나갔기 때문에 여성의 정치참여율이 높다고 볼 수 있다. 또한 여성의 정치교육이나 선거활동 지원 등의 특별조치를 채택하고 여성의 정치참여를 장려해 온 데서 비롯된 것이라 할 수 있다. 이제 우리도 여성발전기본법에 “국가 및 지방자치단체는 다양한 방법

35) 『서울신문』, 1999년 10월 7일.

36) 2000년 현재 여성국가수뇌부는 8명이 있는데, 여성대통령은 아일랜드의 메리 매컬리스, 파나마의 미레야 모스코소, 라트비아의 프라이베르가, 가이아나의 재닛 제이건, 핀란드의 타르야 할로겐이며, 여성총리로는 뉴질랜드의 헬렌 크라크, 방글라데시의 셰이크 하시나 와제드, 스리랑카의 시리마보 반다라나이케가 있다. 앞으로 보다 여성대통령이나 여성총리가 증가되는 것이 세계적 추세라 할 수 있다. 『문화일보』, 2000년 2월 9일.

을 통하여 여성의 정치참여확대를 지원하기 위한 노력을 할 것"이라는 규정을 포함하고 있어 이제는 국가차원에서 강도 높은 여성의 정치참여 확대 방안의 마련이 필요하다고 하겠다. 결국, 앞으로 선진화된 정치문화를 이루고 여성의 정치 참여가 확대되기 위해서는 여성 당사자 자신의 부단한 노력과 함께 정당이나 여성단체들도 이들을 적극 지원해주어야 할 것이다. 더욱이 우리나라와 같이 정치분야를 남성영역으로 간주하는 성 고정관념이 강한 경우 어느 정도 여성들의 정치참여가 확대되어 자생력을 가질 때까지 당선 가능한 지역과 비례대표제를 통해 일정비율의 여성을 공천해 주는 장치의 마련이 바람직하다.

특히 여성의 정치참여 확대를 위해 정부나 여성단체 등이 앞장서는 것도 중요하지만 독일처럼 정당이 적극적으로 나서야 한다고 생각한다. 정당은 정치권력을 획득하는데 최종적인 목표를 두고 있는 정치조직으로서, 국민의 지지가 절대적으로 필요하고, 그만큼 국민에 대한 국민에 대한 책임감이나 사회적 역할이 중요하기 때문이다.

셋째, 잠재되어 있는 여성의 능력을 적극적으로 활용할 수 있다. 정치, 경제, 사회적 이슈에 대한 여성의 시각과 정향은 오랜 사회화에 의하여 남성과 다르다. 그러므로 여성의 시각과 경험으로 정치적 배분의 과정을 좀더 완성되게 발전시킬 수 있다는 점에서 정책결정과정에의 여성참여가 이루어져야 한다.

여론조사와 투표성향을 분석한 연구들을 통해서 보면 여성의 정치성향은 남성과는 사뭇 다른 모습을 보이고 있다. 일반적으로 여성은 도덕적[37]이며 온정적이고 이

---

37) 2001년 3월 세계은행에서 발간한 "권리, 자원, 목소리의 성평등을 통한 개발의 성 인지화"(Engendering Development through Gender Equality in Rights, Resources and Voice)라는 정책보고서에 의하면, 정치 및 공공분야에서 여성의 부패 정도가 낮은 것으로 나타났다. 여성들의 도덕관념이 대체적으로 높고 위험을 혐오하기 때문이다. 미국 조지아주 350개 기업에 대한 연구결과에 의하면 남성소유 또는 남성경영 기업이 여성기업 보다 정부관리에게 뇌물을 줄 수 있는 경우가 10% 높게 나타났다. 아울러 여성들의 정치 및 공직부문에 참여가 높은 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드 등의 경우 부정부패 지수가 낮고, 그들 국가에 있어 더 높은 경제성장을 누리고 있다는 결과도 있다.
한국의 경우도 최근 한국여성개발원에서 열린 '여성과 국가경쟁력' 심포지엄에서 여성의 정치·경제 참여율 10% 증가는 청렴도 0.25 증가, 부패지수 1.2 개선을 가져올 수 있다는 고무적인 연구 결과가 발표되었다. 이에 혼탁한 시대에 여성이 '대안'일 수밖에 없다는 분위기도 상당하다. 이에 앞서 여성정치세력민주연대가 여론조사 전문기관에 의뢰해 서울 3개 구와 수

상주의적인 경향을 가진 것으로 나타난다.[38] 또 평화주의적이며 전쟁반대운동의 주요 동력도 여성들로부터 나온다. 미국의 경우 금주법, 매춘에 대한 반대를 표명하여 평화정책을 옹호하는 후보자를 선호하는 뚜렷한 성차를 보이고 있다.[39]

이것은 전통사회에서 현재에 이르기까지 여성들이 가정에서의 역할을 주로 해왔기 때문이다. 가정관리자의 위치에서 정치를 바라보는 여성의 정치적 정향이나 가치관의 우선순위가 남성과 다르다는 점이 경험으로 입증되었기 때문에 이런 여성의 정치참여는 남성위주의 정치에 새로운 시각을 보여줄 수 있을 것으로 기대된다. 보다 많은 여성들이 정책결정과정의 고위직에 참여한다면 사회복지의 규모가 더 확대될 수 있고 더 공평하고 인간적인 정치가 가능할 것으로 생각된다. 그래서 여성들의 경험과 시각이 남성들의 그것을 대체하는 것이 아니라 남성들의 그것에 보완적으로 작용하여 보다 완성된 정치배분이 이루어지는데 기여할 수 있을 것이다.

현대 국가에서는 지난 세기를 거쳐오는 동안 이러한 문제들에 당면하게 되었다. 이런 문제들이 합리적이고 효과적으로 해결되기 위해서는 여성의 참여를 필요로 하는 것이다[40].

이렇게 여성이 정치에 참여하는 것은 정치적 자원의 개발과 효율적인 활용의 측면에서 의미를 갖는다.[41] 여성의 정치참여는 공직에 대한 경쟁을 증대시키고 궁극적으로 보다 나은 대표를 선출할 수 있는 가능성을 증대시킨다. 이는 여성의 개발

도권 3개 시의 만 20세 이상의 남녀유권자 1000명을 대상으로 실시한 시민의식 조사결과에서도 비슷한 결과가 나왔다. 설문자의 56.4%가 여성 정치참여 증대시 정치 상황이 좋아질 것이라고 답했고, 예측되는 가장 긍정적인 상황이 '부정부패 감소'(30.9%)였다. 『우먼타임스』, 2002년 5월 6일.

38) 비키 랜달 저, 김민정 외 역, 「여성과 정치」(서울: 풀빛, 2000), pp. 99~115.

39) Cal, Clark, Janet Clark, "The Gender Gap 1988 : Compassion, Pacifism and Indirect Feminism," in Lois L. Duke, Women in Politics: Outsiders or Insiders? *A Collection of Reading* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1993), pp. 32~45.

40) 만일 여성이 어떤 전문성 때문에 정치제도 안에 들어온다면 그것은 여성의 대표성을 좁은 영역에 한정시키는 근거를 제공한다는 것이 된다. 지금도 여성이 국회나 행정부에 진출 했을 때 그들의 역할을 교육, 사회복지, 아동과 전통적인 여성의 사회역할과 연결된 기능적 분야에 한정시키는 경향을 볼 수 있다. 심영희, "여성의 정치참여에 대한 국회와 여성단체의 역할," 「사회과학논집」, 제19집, 2000, pp. 93~94.

41) Douglas J. Amy, *Real Choices New Voices* (New York: Columbia University Press, 1993), pp. 100~102.

뿐만 아니라, 사회적으로도 유용한 자원의 개발과 활용이라는 측면에서 이익이 될 수 있다[42].

넷째, 여성의 정치참여가 확대되면 깨끗한 정치를 기대할 수 있고, 부정부패를 척결할 수 있다고 보기 때문이다. 정경유착 문제, 사교육비 문제, 노사갈등 문제 등 현재 한국사회가 처한 어려움을 극복하기 위해서는 그 동안 남성 중심의 정치로는 힘든 것이 현실이다. 우리나라의 경우 뿌리 깊은 혈연주의와 가부장제 등에서 파생된 혈연, 지연, 학연 등에 대한 집착 역시 남성들이 여성보다 강하다고 보는 의견도 있다.[43] 즉 종친회, 향우회, 동창회 등 맹목적 가족주의와 혈연주의에 바탕을 둔 많은 조직들이 남성 위주로 운영되고 있고, 이런 조직들이 각종 이권개입이나 로비의 매개체가 되고 있음을 우리 주변에서 많이 볼 수 있다. 2001년 3월 세계은행에서 발간한 "권리, 자원, 목소리의 성평등을 통한 개발의 성 인지화"(Engendering Development through Gender Equality in Rights, Resources and Voice)라는 정책보고서에 의하면 여성과 남성의 권리가 동등한 국가가 더 높은 경제성장을 누리며 부패율도 낮다고 발표되었다.[44] 예를 들어 2002년 현재 여성 국회의원 비율이 높은 스웨덴(45.3%), 덴마크(38.0%), 핀란드(37.5%)의 경우 반부패지수가 높았고[45], 국민소득도 3만 달러가 넘는 것으로 나타났다. 1997년 정권을 교체하고 2003년 재집권한 영국 노동당의 토니 블레어 총리도 1997년 총선에서 당선 가능성이 높은 지역에 여성끼리 경합하는 여성전용선거구제를 도입하여 여성의 정치참여를 통해 부정

---

42) 엄태석, "6·13 지방선거와 여성," 「한국여성정치문화연구소 토론회」, 2002년 7월, pp. 11~12.

43) 김철휘, "한국여성의 정치참여 확대방안에 관한 연구-정치부패 개선의 관점에서"(석사학위논문, 한양대학교, 2002), pp. 33~34.

44) 『서울신문』, 2002년 1월 1일.

45) 부패감시 국제 민간단체인 국제투명성기구(TI)는 2002년 8월 28일 오후 독일 베를린의 독일 연방정부 청사에서 기자회견을 열어 '2002년 국제투명성.부패지수(CPI)' 조사 결과를 발표했다. 1위는 핀란드(9.7), 공동 2위는 덴마크, 뉴질랜드(9.5), 4위는 아이슬랜드(9.4), 공동 5위는 싱가포르, 스웨덴(9.3)이 차지하였다. TI에 따르면 한국은 10점 만점의 CPI 지수에서 4.0을 기록, 총 조사 대상 102개 국가 가운데 코스타리카 등과 함께 공동 40위를 차지했다. 한국은 지난 2000년 48위(4.0), 2001년 42위(4.2)로 조금씩 나아지고 있으나 여전히 지수의 중간치인 5.0을 넘지 못했으며, 경제협력개발기구(OECD) 회원국 가운데는 사실상 최하위 수준에 머물렀다. 『문화일보』, 2002년 8월 29일.

부패 척결을 기해 왔다는 점은 우리에게 귀감이 될 수 있다.[46]

제3절 여성의 정치참여 유형

사회의 가치가 권위있는 방식으로 조정되고 배분되는 것이 정치이고, 점차 사회 모든 영역으로 확산되어 가는 과정이 민주화라고 한다면 구성원들 간의 다양한 이해관계가 조정되어 가는 방법의 형평성은 매우 중요한 문제이다. 그리고 자본주의 시장체제를 택하면서 민주주의의 평등한 권리를 조화시켜 가는 과정은 수많은 갈등의 연속이다. 그리고 개인의 노력에 의한 성취 증대로 인해 개인주의가 발달하게 되고, 그와 동시에 개인주의 사회에서는 모든 사람의 이해관계가 고려되고, 일정한 합의점을 찾는 체계를 발전시켜 나가야 한다.[47] 그리고 한 사회가 직면하게 되는 갈등은 소유욕에 따른 갈등 뿐만 아니라 의식에 의한 갈등도 생길 수 있다. 세대간의 의식 차이, 남녀 차이, 지역적 차이, 정치적 의견 차이 등에서 나타나는 갈등이 바로 그것인데, 정치참여는 이러한 갈등의 조정을 위한 통로가 된다. 시민들간의 다양한 의견과 정책적 대안을 둘러싼 대립을 민주적인 절차를 통해 해결해 가는 방법을 터득한 시민에게 참여는 일상적인 일이 된다. 참여는 사회구성원들의 동의를 획득하는 과정이며, 의사결정 권력과 사회의 인적 및 물적 자원을 통제하는 권력을 분산함으로써 권력의 민주화를 가져오는 기능을 한다. 그리고 의사결정 과정에 참여하는 행위가 가장 집약적이고, 참여자의 의사를 가장 확실하게 나타낼 수 있는 것이 선거이다. 또한 정치참여는 공직 진출에 의한 적극적인 참여와 사회운동에 참여하는 등의 일상적 참여로 이루어진다고 보는 견해도 있다.[48]

정치참여란 정책의 목표, 전략 및 결과에 관련된 결정과정에 직접 혹은 간접적으로 영향을 미치는 것으로써 참여 행위를 통해 책임감과 소속감을 갖게 되며, 정치적 지식의 증대로 성숙한 시민의식을 가질 수 있게 된다.

---

46) 『한겨레』, 2004년 2월 18일.
47) 전경옥・노혜숙・김영란, 「여성의 정치적 권리인식과 정치참여」(서울:집문당, 1999), p. 37.
48) 상게서, p. 45.

그리고 정치권력의 정당성은 권력자의 지휘나 권위가 통치를 받는 사람들이 정당하다고 인정하는 데서 나온다. 정당성을 감시하고 인정하는 과정에서 배제되는 것은 민주시민으로서의 자격과 권리를 부정당하는 것이다. 제대로 대표되지 않은 사람은 그 과정에 참여한다고 할 수 없는 것이다. 다양한 계층과 집단의 이익을 대표할 수 있는 대표자를 의회나 결정과정에 직접 보내서 자신들의 의견과 이익을 전달하고 다른 사람들과의 의견 조율을 통해 조화되도록 해야 하는 것이다. 이 과정에서 정치참여는 대표성 실현의 대표적인 객관적 척도라 할 수 있다. 즉 한 집단의 이익과 다른 집단의 이익이 협의과정을 거쳐 타협점에 도달한다고 할 때, 다양한 집단에게 주장할 수 있는 기회를 보장하고 그것이 민주적인 절차에 의해 토의되도록 하는 것은 통치권력에 부여한 권위의 정당성과 통한다고 할 수 있다.

정치참여의 유형은 참여의 범위와 정도를 어떻게 잡느냐에 따라 달라진다. .

정치참여를 일종의 행동이라고 할 때 행동의 유형은 다양하게 분류될 수 있다. 버바와 나이(Sidney Verba and Norman H. Nie)는 시민이 정부의 관리를 선출하거나 정책결정과정에 영향을 미치기 위해 취하는 합법적인 행동 즉 체제내적인 행동을 정치참여로 보고, ① 투표 ② 선거운동 ③ 협동적 활동 ④ 시민주도의 접촉 등으로 분류하였다.[49]

밀브래스와 고엘(Lester W. Milbrath, M.L. Goel)은 (1) 능동형의 ① 비인습적 유형인 항의자 ② 인습적 유형인 지역활동가, 정당과 선거운동 종사자, 커뮤니케이터, 접촉전문가, (2) 수동적 지원형으로 투표자와 애국자, (3) 무관심형으로 비활동가 등으로 분류하였다.[50]

외국학자의 경우 아브라바넬(Avravanel)은 정치참여의 유형을 전통적 정치참여와 비전통적 참여로 분류하여,[51] 전통적 참여는 투표, 로비활동, 선거 등을 들고 있으며 비전통적 참여로는 대중운동, 데모, 폭동, 반란 등을 포함시킨다. 헌팅턴은 정

---

49) Sidney Verba and Norman H. Nie, *op. cit.*, pp. 52~53.

50) Lester W. Milbrath, M.L. Goel. *Political participation : how and why do people get involved in politics*?(Washington, D.C.: University Press of America, 1977), pp. 18~19.

51) M.D. Abravanel & R.J. Bush. "Political Competence, Political Trust, and the Action Orientation of University Students", *The Journal of Politics*, Vol. 37, No. 1, 1975, pp. 57~82.

치참여의 유형을 선거활동, 로비, 조직활동, 접촉 등으로 분류하고 있다. 정치참여 형태는 나라에 따라서도 그 비중이 크게 달라진다. 어떤 나라는 투표하는 참가형태를 중시하는가 하면 미국 같은 나라는 투표 참가 시민 비율은 낮으나 지역활동, 시민운동, 선거운동을 중시한다. 이렇게 각국 역사, 정치문화에 따라 참여방식도 달라진다.

국내학자 김광웅은 정치 참여형태 분류를 정치헌금, 대중매체에 대한 투고, 관청에 대한 진정, 당국에 집단적 호소, 선거운동, 입후보자에 대한 평가, 투표참가 권유, 투표 행위 등으로 참여의 방법을 구분한다.[52]

백경남은 정치참여 행동을 정치사회의 구성원이 자신들에 의한 의사반영을 위한 활동으로 보고, 정치사회 구성원들이 직접 어떤 형태를 통하여 영향력을 행사하는 일체의 행위[53]로 보고 있다. 이와 관련하여 참여의 개념 속에는 정치과정에 자기의 의사를 정치적 결정에 반영시키기 위한 행동을 포함시킨다. 구성원의 자발성과 자율성이 그 전제로 깔려 있다. 정치참여 활동을 유형별로 분류하면 첫째, 일반정치사회 구성원 자신이 행동경로의 정당한 참여자가 되는 것이다. 둘째, 후보자를 지원하고 투표하는 행위를 말한다. 셋째, 행동경로의 자격자의 의사결정에 대하여 영향을 미치는 행동을 말한다. 일반시민의 정치참여는 선거에 관계된 활동 외에 다양한 참여를 포함시키고 있다.

이 절에서는 여성의 정치참여의 유형으로 국회의원선거에 입후보한 피선거권자로서의 참여와 유권자로서의 참여의 의미 이 두 가지 의미에서 분류하였다.

1. 여성의 국회의원선거 참여

세계 여성이 처한 정치적 현실에 더하여 세계 186여 개국 중 70위라는 여성의원 의석 점유율이 보여주는 바와 같이 한국 여성이 처한 정치적 지위 수준은 암울한

52) 김광웅, “민주의식과 투표형태 : 제12대 국회의원선거에서,” 「한국정치학회 제6회 합동학술대회 논문집」, 1985, p. 78.

53) 백경남, “정보화시대의 대안적 리더십 : 여성의 정치권력,” 김정숙 편, 「여성과 정치Ⅱ」(서울: 한국여성정치문화연구소, 1997), pp. 146～148.

수준이다. 1948년 대한민국 국회가 개원한 이래 여성 국회의원 비율은 최저 0.5%에서 최고 13.0%에 불과하다. 1948년 제헌국회의 경우, 의원정수 199명 중 여성의원은 1명이었다. 제헌국회부터 제17대 국회인 현재까지 총 4,105명의 국회의원 중 여성국회의원은 총 134명으로 지역구 19명, 전국구가 59명에 이른다. 총 여성의원의 비율은 2.1%, 지역구 출신 여성 의원비율은 0.9%에 불과한 수이다. 이 가운데 재선의원을 제외한다면 지역구에서 당선된 여성은 실제로 10명 정도이다. 제17대 국회에서 지역구에서 당선된 여성 의원은 10명 이며, 나머지는 전국구 출신이다. 제17대까지도 여성의원의 절대다수가 전국구나 비례대표제에 의해 의원직을 승계받은 경우가 대부분이며, 지역구에서 유권자들의 직접투표로 선출된 여성의원의 수는 겨우 34명에 지나지 않는다. 이 수치에서와 같이 한국 여성의 정치적 과소대표성이 여실히 드러나고 있다.

이와 같이 지난 20여 년 동안 여성의 국회의 진출은 오히려 감소한 경향이 있다. 제12대에는 8명(지역구 2명, 전국구 6명), 제13대에는 6명(전국구 의원만 6명), 제14대에는 6명(선관위 자료엔 3명), 제15대 국회에서 그나마 약간 나아진 상황으로 지역구 2명, 전국구 7명으로 총 9명(이후 전국구 승계 2명, 지역구 보궐선거로 인한 지역구 의원 1명 추가), 제16대에는 16명(지역구 5명, 전국구 11명), 제17대에는 39명(지역구 10명, 전국구 29명)의 여성의원이 당선되었다.

2000년 2월 9일 헌정 사상 처음으로 비례대표 여성 30% 할당제를 의무화한 정당법이 통과함에 따라 여성의 정치참여가 크게 활발해질 것이라 전망했으나, 제16대 총선 결과 비례대표에 의한 여성국회의원은 이연숙, 전재희, 김정숙, 임진출, 손희정, 최영희, 허운나, 이미경, 김방림, 강숙자 등 총 11명으로써 대부분 비례대표에 의한 의석 배분시 남성의원들 보다 후순위에 배치되어 여성할당제의 본래 취지를 살리기 어려웠다.[54] 그러나 2004년 제17대 총선 결과 비례대표 56명 가운데 30명의 여성이 당선되었다. 그리고 지역구 당선자의 경우, 한나라당에서는 박근혜(대구 달성), 김영선(고양 일산을), 전재희(경기 광명을), 이혜훈(서울 서초갑), 김희정(부산 연제) 후보가 당선되었고, 열린우리당에서는 이미경(서울 은평갑), 한명숙(고양 일

54) 김태운, “한국여성의 정치참여 확대 방안에 관한 연구,” 「정치정보연구」, 제3권 제1호, 2000, pp. 323~324.

산갑), 조배숙(전북 익산을), 김선미(경기 안성)후보가 당선되었다. 민주당, 자민련, 민주노동당 등 다른 정당들은 여성 당선자를 내지 못했다. 지역구 여성의원은 15대에서 추미애, 임진출 등 2명, 16대에서는 추미애, 장영신, 김희선, 김경천, 박근혜 등 5명, 제17대에서는 역대 최다최인 9명이 당선되었다. 그러나 기대에 미치지 못한 감도 있고, 이들도 대부분 초·재선으로 인지도가 있었던 인물이어서 지역구를 통한 여성신인의 진출에는 한계를 노출했다는 지적이다.[55]

외국의 경우 국회에서의 여성참여는 우리보다는 월등히 높은 수준에 있다. 그 예를 들어보면 스웨덴 45.3%, 노르웨이 38.2%, 핀란드 37.5%, 덴마크 36.9%, 필리핀의 경우도 15.3%나 된다.[56]

우리나라에서 여성의원 비율은 1948년 0.5%에서 17대에 이르는 동안 13%로 증가하였지만 사실상 전국구 진출에 의한 것으로서 17대에 이르기까지 지역구 의원의 수는 전혀 없거나 최대 10명만이 지역구 국회의원으로 당선되었다. 전국구 의원제도가 여성의 정치참여 비율을 높이는 결과를 가져왔으나 한 지역구 출신의원이 전국구 의원에 비해 정치적 활동기간도 길고 활동의 폭도 넓은 것으로 밝혀져 비례대표에 의한 의원활동의 한계가 분명하게 드러났다.[57]

2. 여성유권자로서의 정치참여

유권자로서의 정치참여 행위는 투표가 가장 보편적이고 일반적인 형태이다.

오늘날 모든 나라에서 여성의 참정권이 실시되고 있지만 여성들이 그들의 정치적 권리를 얼마나 적극적으로 사용하고 있는가는 여성정치와 관련된 문제이다.

유권자로서 여성이 투표에 참여하는 형태를 살펴보면 다음과 같은 특징을 지닌다.

첫째, 여성의 투표율이 남성보다 낮고, 여론의 경향보다는 후보자의 퍼스낼리티에 치중하는 경향이 있다. 둘째, 여성유권자들은 남성보다 정보가 늦거나 의견이

55) 『연합뉴스』, 2004년 4월 16일.
56) www.ipu.org/wmn-e/claasif.htm
57) 정일환 외, 「여성교육론」(서울: 교육과학사, 2003), p. 230.

없는 경우가 많다. 셋째, 여성들의 의견에는 자신의 의견보다는 가족의 의견[58]이 많은 비중을 차지한다. 넷째, 여성들은 보수성향이 남성보다 높다.

이런 특징을 지닌 여성은 남성에 비해 정치에 대한 관심이 적고 정치토론이나 정치적 정보도 빈약하다. 이러한 현상은 그동안 여성이 정치에서 배제된 사회구조적인 이유에서 근거한다고 본다. 그러나 여성들의 교육수준이 향상되고 정치적, 사회적인 변화 등을 통하여 서유럽 뿐만 아니라 미국에서는 여성의 정치적 성향이 전쟁과 평화의 문제·환경문제·여성의 낙태권에 대한 문제에 투표블럭(voting block)을 형성할 정도로 발전해왔다.[59]

미국에서는 여성의 취업이 증가하고 출산감소·결혼연령이 늦어지는 등 많은 변화에 영향을 받으면서 정치에 대한 의식도 변화되었으며, 이런 변화를 주도하는 층은 전문직에 종사하는 30세 이하의 여성들로 나타났다. 우리나라 여성 유권자들은 대체 특별한 정치의식을 지니지 않았으며 남편이나 아버지의 영향을 반영한 투표를 해왔던 것으로 보여진다. 그러나 1990년대 이후 고학력 여성들이 증가하면서 그들의 정치의식도 남성들만큼 높게 나타나고 있다. 여성유권자들의 정치 참여도는 학력별·직업별로 차이가 있으며 고학력 여성일수록 정치참여도가 높게 나타나고 연령별로는 30대에서 50대 사이의 여성들이 투표에 많이 참가하는 것으로 나타났다.

여성유권자들의 투표형태에 관한 조사연구는 1991년 지방선거가 시작되면서 선관위와 일부 여성단체와 여성학자들이 조사한 연구결과가 축적되었으나, 아직 미비한 실정이다.

실제 우리나라의 역대 선거를 살펴보면 여성유권자 수가 더 많은 것으로 나타났다. 2002년 16대 대선의 경우 여성유권자수는 17,803,635명(50.9%), 남성유권자수는 17,187,894명(49.1%)이다. 2004년 실시된 제17대 국회의원선거에서는 여성유권자수는 18,109,889(50.8%), 남성유권자수는 17,497,407명(49.2%)으로 여성유권자의 비율

58) 지난 16대 총선에서 한국여성개발원이 실시한 조사(1000명 대상)에 따르면 여성유권자가 후보를 선택할 때 가족과 상의한 경우가 응답자의 30%를 차지하였다. 이는 남성의 24.7%에 비해 높은 수치이다. 하지만 여성유권자의 '가족 의존도' 또한 갈수록 낮아지는 경향이다. 『중앙일보』, 2001년 4월 11일.

59) 정일환 외, 전게서, p. 235.

이 남성에 비해 1.6% 높게 나타났다. 반면 남녀 유권자의 투표율에 있어서는 남성이 여성에 비해 약간 높게 나타난다. 2002년 16대 대선에서 남성의 투표율은 71.3%를 기록했으나 여성은 남성보다 유권자의 수에서는 62만 여명이 많음에도 불구하고 투표율은 70.3%[60]에 그쳤다. 중앙선거관리위원회가 각종 선거 직후 조사한 결과 2004년 4월 17대 국회의원 선거에서 남성투표율은 63%, 여성은 59.2%로 나타났다.[61] 이처럼 각종 선거에서 여성 유권자들이 남성유권자의 투표율보다 낮게 나타나고 있다. 이것은 여성의 경우 '정치적 관심이 남성에 비해 적고 정치는 자신과 별개의 문제로 생각하고 정치적 성향이 남성에 비해 보수적이라고 생각하는 사람'이 많기 때문으로 나타났다.

앞으로 여성의 경제 참여 증가에 따른 여성복지의 욕구가 증대될 것으로 보이기 때문에 여성유권자들은 자신의 투표권을 반드시 실시하여 올바른 정치사회를 이끌어가는 주체자로서 뿐 아니라 자신의 권리를 찾을 수 있는 기회를 마련하는 것이 중요하다. 또한 올바른 후보를 검증하고 선출하는 유권자로서, 선거운동의 자원봉사자 및 여성단체 등에 참여하여 올바른 정치문화를 개선하는 데 앞장서야 할 것이다.

60) 『조선일보』, 2003년 6월 18일.
61) 『동아일보』, 2004년 9월 7일.

제3장 한국여성의 국회의원선거 참여

제1절 한국여성의 정치참여 배경

19세기 중반 이후 여성의 사회 참여에 대한 일반적인 인식은 이전 시기에 비해 커다란 변화를 보였다. 몇몇 개화 지식인이 강조하였던 여성계몽과 교육의 필요성은 점차 여성의 의식속으로 내면화되었으며, 이는 국채보상운동과 여러 여성단체의 설립, 여학교의 설치 등으로 나타났다.

1919년 이후 3·1운동, 물산장려운동, 사회주의 여성단체의 활동과 계급의식의 성장, 항일무장투쟁으로 이어지는 여성 운동은 더욱 적극적이고 다양화되는 양상을 보였다. 특히 사회주의 여성단체의 활동 속에서 민족주의 이데올로기가 가지는 한계를 지적하고 식민사회의 구조적 모순을 개혁하려는 시도는 여성운동이 지향하는 인간해방, 남녀평등 사상과 맥을 같이하는 것이라고 할 수 있다.

또한 언론에 유포된 여성에 대한 담론과 이에 고무되어 전개된 여성 활동은 여성의 사회 참여를 양적으로 확대시켰다. 사회활동이 증가되면서 여성의 주체의식도 점진적으로 성장하기 시작하였고, 이는 더 적극적이고 다양한 사회활동의 원동력이 되었다. 그러나 사회활동이 증가했다고는 하지만 이것이 바로 여성의 권리 확보나 여성해방으로 이어진 것은 아니었다. 즉 권리를 확보하기 위한 사회개혁이나 제도적 장치의 정비보다는 어머니로서, 아내로서 담당해야 할 의무가 더욱 강조되었고, 여성 자신의 해방보다는 민족 우선의 논리가 선행되었다.

이 시기에 사회에 참여하는 여성의 수가 증가하고 여성이 활동할 수 있는 공간은 확대되었지만 개인의 자아실현과 내적 성장이라는 측면에서 여성은 여전히 남성 중심의 사회 구조 속에 갇혀 있었다. 즉 여성의 사회 참여는 양적으로 증대되었으나 이것이 민족과 가정을 위한 수단이 되었다는 측면에서 제한된 성장 혹은 질적 지체의 요소를 내포하였다고 보는 견해도 있다.[1)]

---

1) 전경옥·유숙란 외, 「한국여성정치사회사」(서울: 숙명여자대학교 아시아여성연구소, 2004),

개화기 이전의 여성은 개별적 여성으로서 존재하지 못했고, 신분과 가족속에 가려져 있었다. 사회적 관습에 대한 문제 의식이 17세기 실학자의 사상 속에서 나타났지만 그것을 사회 문제로 인식하고 개혁을 시도했던 것은 개화 지식인이었다. 서구 사상의 영향을 받은 개화 지식인은 식민지화를 피하기 위해서는 국력 신장을 선결 과제로 삼아야 하고, 서구에서와 같이 남녀 모두가 힘을 합해 국가부흥을 위해 노력해야 할 필요성을 강조하였다. 이들은 신문, 잡지, 연설 등을 통해 여성 계몽과 지위 향상의 필요성을 역설[2]했으며, 이는 남녀 모두의 인식을 변화시키는 동인이 되었다. 이로써 여성은 공적 영역에 참여할 수 있는 기회를 갖게 된 것이다. 그러나 개화 지식인들이 강조한 여성 계몽론은 사회진화론적 사고를 내포하고 있었으며 시혜적 입장에서 전개된 논리였고, 이는 여성에게 당연히 받아들여져야 할 절대적 기준으로 작용하였고, 여과없이 여성에게 내면화되어 갔다. 당시의 개화 지식인은 거의 남성이었는데, 이들은 여성 교육 및 여성 계몽의 필요성을 강조하기는 했지만, 그것은 시혜적 입장에서 여성을 계몽의 대상으로 여기는 것이었으며, 그들의 주장에는 '여성의 경험'은 담겨있지 않았다. 따라서 그들은 당시의 여성이 진정으로 원하는 것이 무엇인지를 파악할 수 없었으며, 이는 여성의 권리 확보를 위한 제도적 개혁이나 사회 개혁의 구체적 방안에 대해 불철저한 인식을 갖도록 하는 요인이 되었다. 그러나 당시의 상황에서 여성이 '공적 논의'의 대상이 되었다는 것, 이로 인해 사회 참여의 기회가 마련되었다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다.[3]

물론 1890년대 중반 이후 전개된 교육 개혁과 독립신문을 통한 개화사상의 보급은 일부 양반 여성층에게 제한된 것이었지만 여성 스스로의 힘으로 단체를 설립하

---

pp. 167~168.

2) 특히 갑신정변의 실패로 망명길에 올랐던 서재필은 1896년 귀국하여 1896년 4월 독립신문을 발간하는데, 독립신문을 통해 그는 '나라의 국민은 남녀 국민'이라는 주권재민 사상과 '나라발전의 가장 큰 적은 무지와 몽매'라고 하여 국민의 계몽과 교육을 주장하였다. 독립 신문에는 여러 가지 개화사상을 담고 있지만, 특히 여성의 권리 의식 고취가 주요한 주제였다. 실제로 독립신문은 천부인권론에 근거하여 여성의 권리를 인정하고 정부의 역할과 제도적 장치의 마련, 여성의 계몽을 위한 학교의 설립 등 실천적 방안을 제시함으로써 여성의 권리확보를 위한 기반 구축을 강조하였다. 상게서, pp. 172~173.

3) 상게서, p. 178.

는 계기가 되었다. 1898년 9월 1일 여학교 설립을 위한 구체적이고 적극적인 움직임이 나타났는데, 우리나라 최초의 여성단체라고 할 수 있는 '찬양회'[4]가 김소사, 이소사의 명의로 된 통문[5]을 통해 발족되었다. 이후 황족[6]과 정부대신 그리고 그들의 부인들이 참여한 여성단체[7]들도 많이 생겨났고, 이들 또한 여성의 사회의식 고취와 여성의 계몽과 개발을 위해 노력하였다.

1876년 일본이 무력을 앞세워 강제로 우리나라의 문호를 개방하게 한 이후 국가존립에 대한 위기론이 강력하게 대두되었고, 이에 일제에 대항하고, 침략세력을 저지하려는 항일민족운동이 커져 나갔다. 국력을 키우기 위해서는 우리 국민의 힘을 길러야 한다는 주장이 높아지면서 여성교육과 여성의 사회진출이 속히 이루어져야 한다는 새로운 사회사상이 전 사회로 확대되었다. 이러한 사회 분위기 속에서 1907년 2월 대구에서 국채보상운동이 제기되었고, 순식간에 전국적인 호응을 받게 되었다.

국채보상운동은 탈신분적[8]이며, 타지방적[9]이고, 탈성별적인 특성을 지니는 거대

---

4) '여권통문'에도 밝혔듯이 여권운동의 최대목표는 교육받을 권리 획득에 있었으며, 이 목표 달성을 위해서는 먼저 여학교를 설립하여야 하므로 여학교 설립과 운영을 위해 '여권통문' 고표에 참여했던 부인들을 규합하여 우리나라 최초의 여성단체인 찬양회가 조직되었다. 1898년 9월 12일 부인 대표들과 남자협찬원 안영수, 신석린, 이황하 등이 모여 여학교 설립 문제를 논의한 결과 한국인이 설립한 최초의 사립 여학교인 순성여학교를 설립하기로 하고 그것을 순전히 여성의 힘으로 운영하기 위해 여학교 후원단체인 찬양회를 조직하기로 결정한 것이다. '녀학교 찬성',『독립신문』, 1898년 9월 15일.

5) '녀학교 셜시 통문을 좌에 기재하노라' 라는 제목으로 기재된 이 글에서는 여성 교육의 필요성 뿐만 아니라 문명・개화정치를 수행하는 민족의 대열에 여자도 참여할 권리가 있다는 것, 또한 남자와 평등하게 직업을 가지고 일할 권리가 있음을 주장하고 있다.『독립신문』, 1898년 9월 9일.

6) 여성의 교육 및 여성의 사회 진출이 필요하다고 주장되는 사회적 분위기 속에서 엄황후가 앞장서 여성 교육을 위한 적극적 의지를 가지고 여성교육운동을 펴나갔는데, 이는 황실에서의 여성 교육운동의 최초라고 할 수 있다. 엄황후는 황실 여성들과 정부대신 부인들을 규합하여 대한여자흥학회와 자혜부인회를 설립하였다. 박용옥, 「한국 여성 근대화의 역사적 맥락」(서울: 지식산업사, 2001), p. 353.

7) 대표적인 단체가 '여자교육회'라고 할 수 있는데, 이 단체는 독립협회 등 사회개혁운동에 참여했던 이른바 선각적 남성들이 중심이 되어 부녀 계몽과 개발에 중점을 두어 조직되어 활동하였다. '여자교육회'는 1906년 개교한 양규의숙을 설립해 후원하였는데, 이 단체의 임원진 대부분이 고관 및 유지의 부인들이었다. 상게서, pp. 350~351.

8) 양반 및 유지부인 뿐만 아니라, 기독교부인, 기녀들에 의해 조직된 단체도 있었다. 박용옥,

한 자주적 민족주의 운동이라고 할 수 있는데,[10] 특히 여성의 적극적 참여[11]는 이 운동을 전국적으로 확대시킨 동력이 되었고, 가정 안에서만 생활하도록 삶의 영역과 인간적 권리를 극도로 제한받았던 여성으로 하여금 평등한 인간으로서 살 권리를 인식하게 한 중요한 계기가 되었다는 평가를 받고 있다.[12]

국채보상운동에 대한 여성의 참여는 여성의 강한 민족의식과 사회참여 의식을 대변하는 것이었지만, 여성의 사회참여는 봉건적 가족제도의 질서를 파괴하지 않는 범위내에서 추진되었다는 한계를 보이고 있다. 즉 전국적인 조직을 가지고 전개되었던 여성의 국채보상운동이 여성 스스로의 권리확보나 여서 해방을 위한 방향으로 확대되지 못하였다는 점은 아쉬움이 남지만, 이 시기 조선의 여성 뿐만 아니라 남성들에게 이 운동이 호응을 받았던 이유는 '개인의 자유와 권리'보다는 민족의 위기를 극복하는 것이 우선이었기 때문으로 보인다.

그리고 1919년의 3·1운동은 여성의 사회 참여를 활성화시키는 중요한 계기가 되었다. 3·1운동의 준비 단계에서 일본 및 상해에서 활약했던 김마리아, 차경신, 황애시덕, 김순애 등 여성지도자가 국내로 들어와 민족독립운동에 여성들이 적극 참여하도록 독려하였고,[13] 비밀결사조직체를 결성[14]하여 국내의 독립결사대나 독립

「한국근대여성운동사연구」(성남: 한국정신문화연구원, 1984), p. 141.

9) 경상도가 전체 조직의 34%, 경기도에 17%, 서울·경기 지역이 27%, 평안도 13% 뿐만 아니라 황해, 충청, 전라도 등에도 국채보상 관련 여성단체가 설립되었다. 상게서, pp. 140~141.

10) 상게서, pp. 355~356.

11) 대구의 부녀자들은 '패물폐지부인회'를 조직하여 모금을 위한 격문을 전국의 부녀 동포에게 전하였다. 이들은 첫째, 국민의 의무나 백성된 도리로 국채보상운동에 참여하였는데, 국민으로서의 의무는 남녀가 같기 때문에 국채보상운동에 남성만이 참여하는 것은 이치에 어긋난다고 본 것이다. 이들이 국채보상운동에 참여하는 근거로 제시한 두 번째 요인은 남녀동등의 윤리의식이었다. 국채보상운동은 나라의 흥망과 관련된 것이며, 가정 경제를 짊어진 여성이 참여하지 않는다면 개인 뿐만 아니라 사회에도 면목이 없음을 강조하였다. 즉, 남녀동권의 논리를 근거로 일반 여성도 사회에 참여할 권리가 있으며, 남녀 차이가 없음을 강조한 것이다. 마지막으로 국채보상운동에 참여한 여성들은 자손을 위해 이 운동에 참여하였다. 즉 국채 때문에 나라가 망하면 부모와 자식의 앞날에 희망이 없으므로, 이를 해소하기 위해 국채보상에 적극 참여해야 한다고 주장하였다. 전경옥·유숙란 외, 전게서, pp. 190~193.

12) 프랑스 혁명 후 프랑스 국민의회에서 선포한 '인권선언'중에 여성의 인권이 포함되어 있지 않은 것에 격분하여 O. Gouges가 '여권선언'을 발표함으로써 서구여성운동이 개시된 것처럼 1907년 한국의 여성구국운동이 여성에 의해 자발적으로 일어났다는 것은 한국근대여성운동사에 중요한 의미를 갖는다고 보기도 한다. 박용옥, 「한국근대여성운동사연구」, p. 122.

단, 그리고 임시정부의 독립운동을 후원하기 위한 회비를 모아 군자금으로 보내기도 하였다. 3·1운동은 일제의 식민지배에 저항한 민족적 투쟁으로서 애국의식에 남녀가 따로 없다는 것을 보여주었고, 여성도 민족의 일원이 되어 남성과 똑같이 투쟁에 참여하였다.

이후 천도교, 기독교와 같은 종교에 기반한 반차별적인 평등사상은 유교적 가부장적 질서에 눌려 있던 여성에게 새로운 세상을 보여주었고, 신식 교육을 받은 신여성들이 늘어남에 따라 기존의 사회질서와 일종 규범내에 갇혀만 지내던 여성들이 공적인 영역에 진출할 수 있는 기회가 늘어나게 되었다.

3·1운동을 기점으로 한 1920년대 이후부터는 계급투쟁과 사회주의 이념 단체의 운동이 가세함으로써 좀 더 적극적이고 다양한 참여로 전화되었고, 이러한 사회운동에의 참여를 통해 여성 자신의 주체성도 좀 더 뚜렷하게 정립되어 나갔다. 직업을 가진 여성 뿐만 아니라 노동자와 농민 역시 역사의 중심적인 역할로 성장해 나갔다. 아울러 초기의 구국 운동은 민족 독립 운동으로 전환되면서 여성 문제는 민족 문제 속에 가려졌지만, 일부 여성은 민족독립을 위해 국내 및 해외에서 독립운동에 직접 참여하거나 혹은 간접적으로 지원하는 양상으로 전개되었다.

이 당시 여성은 개인, 계급, 민족 등 다양한 역사의 주체로서 국가 및 사회와의 관계 속에서 동원되기도 하고, 자발적으로 참여하기도 하면서 주체성을 확립해 나갔다. 하지만 이때도 여성의 모습은 가족에서 거의 별개화되지 않은 상태였다. 곧 여성 자신의 이해는 가족의 이해와 일치하였다. 가족을 잘 살 수 있게 하기 위해 민족 운동과 계급 운동에 참여한 요인이 많다는 뜻이다. 따라서 이 시기의 여성이 민족운동이나 계급 운동에 참여한 것을 수동적인 개체로만 볼 것이 아니라 역사의 주체로 재설정하는 작업이 필요하다고 보는 의견도 있다.[15]

이 시기의 여성의 주체성 혹은 개성은 가부장적 구조 속에서 남성과 구별되는 집단으로서, 일제 식민국가와 민족독립을 위한 세력간의 권력 관계 속에서, 그리고

---

13) 박용옥, 「한국 여성 항일운동사 연구」(서울: 지식산업사, 1996), p. 18.

14) 1919년 5월 평양에서 결성된 '대한애국부인회'도 그 중의 하나로써, "남자에게만 독립운동을 맡기고 부인이라 해서 수수방관함은 동포의 의무에 반"하는 일이며, 남자에게도 수치스러운 일이라고 강조하였다. 전경옥·유숙란 외, 전게서, pp. 223~224.

15) 상게서, pp. 339~340.

민족 내의 분열을 경험하는 과정에서 천천히 정립되어 나갔다. 이렇게 정립된 여성의 주체성은 해방 이후 근대 국가에 여성이 적극적으로 정치와 사회적 영역에 참여할 수 있는 바탕이 된 것이다.

1945년 해방 후 한국에서는 국민의 의무교육이 실시되고, 거기에 따른 여성의 사회진출도 현저히 증가하게 되었다. 여성의 교육수준이 높아지고, 사회진출이 증가하게 되면 그만큼 경제적 자립이 실현되고, 그에 비례하여 여성의 의식수준도 높아졌다고 할 수 있다.

제2절 국회의원선거 참여의 개척시기(제1대～제5대)

여성의 정치적 영향력을 평가하기 위해서는 단순한 투표율 검토 뿐만 아니라 실질적인 정책입안 및 실행과정에 영향을 미칠 수 있는 지위에서의 여성비율을 살펴볼 필요가 있다.

1948년 대한민국 헌법은 남성과 동일한 여성의 선거권·피선거권·공무담임권·정당가입권을 규정하여 여성의 정치적 평등권을 명시[16]하였다. 그러나 한국에서의 여성의 실질적 정치참여는 21세기를 맞이한 지금까지도 해결해야 할 과제로 남아있다.

해방 후 조선국민당의 창건으로부터 비롯되는 정당활동은 좌파, 우파, 중간노선의 무수한 정당들이 이합집산을 거듭하였다. 미국이 진주하기 직전까지 70개 이상의 정치단체가 난립해 있었고, 1945년 말 서울 시내에 걸린 정당 간판만도 30개에 이르렀다.

해방 이후 정당의 난립은 1947년 7월에 미소공동위원회와 협의할 것을 신청한 남북한의 정당·사회단체의 수가 463개인데서 나타나는데, 이들 단체의 소속당원 및 단체가입인원은 당시 남북한 인구의 2배인 약 6천 만명에 달하였다.[17] 대한여자

16) 대한민국 헌법 제11조 제1항 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별, 종교, 또는 사회적 신분에 의해 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.

17) 김원홍·김혜영·김은경, 「해방 후 한국여성의 정치참여 현황과 향후 과제」 (서울: 한국여

국민당도 이러한 시대적 배경 하에 나타난 정당이라고 할 수 있는데, 대한여자국민당은 우리나라 정당 역사상 여성이 중심이 된 최초이자 마지막이었던 정당이다. 대한여자국민당은 정부수립 이전부터 여성들의 힘으로 결성된 정당조직[18]으로 여성의 정치력을 발휘한 것에 큰 의미를 지닌다고 할 수 있다.

남조선 과도입법의원은 1946년 12월 12일 개원식을 가지고 제헌국회가 열릴 때까지의 과도입법의회 형태였다. 미군정은 입법의원을 정부의 한 형태로 설치[19]하고, 그 구성은 의원 90명으로 하였으며 45명은 선출되고, 45명은 군정장관이 임명[20]하였다.

보통선거법이 입법의원에 제출되기 이전에 선거제도에 대한 논의가 다양하게 있었다. 즉 보통선거의 실시시기, 선거의 즉시 실시 적부 또는 남녀평등 선거제에 대한 시비론이 다양하게 전개되었다. 남성과 여성이 평등하게 선거권을 행사하는 문제에 있어 불평등을 주장하는 반남녀평등권의 근거는 교육의 보급정도, 또는 여성의 정치적 훈련의 경험 부족을 이유로 들었다. 그러나 한국민중의 각성과 능력은 일반적으로 많이 향상되었을 뿐만 아니라 정치의 궁극적 목적이 전국민의 복리를 이상으로 하는 한 보통선거가 실시되어 하루라도 빨리 민주주의가 정착되어야 한다는 주장이 우세하여 성별, 신분, 재산, 그리고 신앙의 제한을 받지 않는 보통선거가 실시되었다.[21]

이 중 여성은 관선의원으로서 참여하였는데 여성계를 대표하는 관선의원으로 황신덕(독립촉성애국부인회), 박승호(독립촉성애국부인회), 신의경(여자기독청년회),

---

성개발원, 2001), pp. 122~123.

18) 1945년 8월 17일 임영신을 위원장으로 하여 이은혜·김선·황현숙·한도숙·안순득·손진실·이순길·김계옥 외에 각 도대표 1명씩이 모여 대한여자국민당발기인대회를 열고, 8월 18일 대한여자국민당을 결성하여 강령 및 정강·당책 등을 통과시키고 당집행부를 구성하였다. 이들은 대한여성의 자격을 향상하며 정치·경제·사회적 지위를 확보하여 민족국가건설의 기초가 되기 위해 대한여자국민당을 결성·수립한다고 선언하였다. 중앙선거관리위원회, 「대한민국정당사, 제1집」1973, p. 228.

19) 미 군정당국은 입법의원을 설치하고, 남한에 대의민주정치의 기반을 마련하고자 하는 사람에게 군정 각 부문을 점차 이양하려는 계획을 세웠고, 1947년 6월 3일 종래의 군정청을 남조선 과도정부라 개칭하고, 행정기구개혁위원회를 설치하였다. 상게서, p. 186.

20) 상게서, p. 1082.

21) 백경남, 「한국여성정치론」(서울: 문음사, 1981), pp. 70~71.

박현숙(여자국민당) 등 4명이 참여하여 관선의원 45명 중 여성이 4명으로 8.9%를 차지하였다. 그러나 과도입법의원 자체가 민의에 의해 구성된 것이 아니라 미군정이 그들의 정책에 정통성을 부여해 줄 한국인들로 구성된 단체를 설치하려는 시도로 만들어진 것이기 때문에 대의기구로서의 성격은 미약했다고 할 수 있다. 그리고 여성의원의 경우는 미군정장관에 의해 임명된 경우였으므로 과도입법의원에의 진출이 여성대중의 전체적인 정치적 지위향상이라거나 여성대표의 의회진출이라는 의미를 부여하기는 어려울 것 같다.

과도입법의원에 선출된 여성대표 4명은 주로 공창제 폐지와 여성의 선거권 문제와 관련된 활동에 참여하였다. 1946년 9월 28일 독립촉성애국부인회와 대한여자국민당 등 5개 단체가 합동으로 여성의 참정권을 요구하는 진정서를 러취 군정장관에게 제출하였고, 대한여자국민당은 여성의 법률적 지위의 개정을 제안하는 건의안을 입법의원에 제출[22]하였다. 입법의원에서 제정된 법률 중에서 여성과 관련된 조항은 공창폐지법령과 입법의원선거 법안으로 공창은 1948년 2월 24일 법적으로 폐지되었고, 보통선거법에 의해 남녀 구별없이 23세 이상은 선거권을, 25세 이상은 피선거권을 갖게 되었다.[23]

관선의원으로 참여하였던 48명의 정당 및 사회단체 분포는 한국민주당 4명, 독립촉성국민회 2명, 한국독립당 5명, 독립촉성애국부인회 2명, 여자기독청년연합회 1명, 기독교회 1명, 천주교회 1명, 여자국민당 1명(이상 우익), 민중동맹 7명, 신진당 4명, 독립운동자 동맹 1명(이하 중간우파), 근로대중당 2명, 사회민주당 2명, 민족혁

22) 『조선일보』, 1947년 4월 27일.

23) 우리나라에서 보통선거의 의미를 지니며 최초로 실시된 선거는 1948년 선거이지만 일제 시기에도 지방자치제 실시로 1920년 이후 3년에 한번씩 선거를 실시하였다. 그러나 당시 선거자격요건은 '25세 이상의 독립된 생계를 꾸리는 남자로 1년 이내 선거구역내 주소를 가지고 납세액 5엔 이상을 납부하는 자'에게만 부여하는 극도의 제한된 선거였다. 일제 때 선거는 재산이나 거주지의 제한 외에 여자는 선거권에서 처음부터 배제되어 있었다. 왜냐하면 일제시대의 민법에 의하면 여성은 법적으로 '무능력자'였기 때문에 선거권이 없었던 것이다. 이 법은 해방이 된 1945년에도 그대로 존속되었다. 여성참정권에 대해서는 여성계에 이견이 존재한다. 즉 여성의 참정권 획득운동에 의한 것이 아니라 1947년 미군정이 대한민국 정부수립을 위한 기초작업으로 남조선과도입법의원에서 보통선거법을 제정하는 과정에서 주어진 것이라고 보는 입장도 있다. 김원홍・김혜영・김은경, 전게서, p. 242.

명당 1명, 천도교청우당 1명, 민족해방자 동맹 1명(이사아 중간좌파), 사회노동당 4명(좌익), 무소속 6명이었다.[24] 민선의원의 소속 정당 및 사회단체는 한국민주당 15명, 독립촉성국민회 17명, 한국독립당 4명, 무소속 14명이다.

1. 제*1*대 국회의원 선거

1948년 2월 6일 국제연합 총회에서 가능한 지역 내의 선거 실시에 관한 권한을 국제연합 한국위원단에 부여함에 따라 같은 해 5월 10일 이내에 남한에서 총선거를 실시한다는 선언문을 발표[25]함으로써 치러진 제헌국회의원선거를 말한다. 선거방식은 국민의 직접선거에 의해 선거구별로 유효투표의 다수표를 얻은 자를 당선인으로 선출하는 소선거구 다수대표제를 채택하였고, 무투표 당선을 인정하였다.

선거는 치안 문제로 1949년 5월 10일 실시된 제주도를 제외하고 1948년 5월 10일 전국에서 동시에 실시되었다. 역사적인 제헌국회를 이룩하게 된 것이다. 의원정수는 200명이며, 정당과 사회단체의 난립으로 총 48개 정당과 단체가 참여하였는데, 무소속이 오히려 강세를 보였고, 당선자가 없는 정당·단체만도 31개나 되었다. 특히 남한만의 단독정부 수립을 반대하는 남북협상파와 좌익은 선거에 불참하는 동시에 치열한 선거방해 공작을 펼쳤다.

그럼에도 불구하고 유권자의 95.5%가 투표에 참가하여 임기 2년의 제헌국회의원 198명이 선출되었고, 제주도에서는 1년 뒤에 2명의 의원이 선출되었다.[26] 총 유권

---

24) 윤형섭, 「한국정치론」(서울: 박영사, 1988), p. 184.

25) 1947년 9월 17일 마샬 미국무장관이 UN총회에 한국도립문제를 제출한 제안은 9월 21일 UN 일반위원회 제38차 회의에서 가결되었고, 총회는 의사일정 상정을 의결함과 동시에 문제를 위원회에 위임하여 그 결과를 총회에 보고하도록 결정한 다음 제1차 위원회는 1947년 10월 28일부터 11월 5일까지에 걸쳐 한국문제를 논의하였다. 이 제안 내용은 "UN 감시하에 북한을 통해서 한국정부수립을 위한 총선거 실시 후 정부 수립과 동시에 미소양군의 철퇴, 국회창설, 정부수립 及 양군철퇴 등에 관한 감시협의체로써 UN임시한국위원단을 설치하라"는 것이다. 미국측의 이 법안은 약간의 수정을 거쳐 채택되었고, 임시한국위원단의 사업은 소련측 비협조로 UN결의대로 북한 선거가 불가능해지자 1948년 5월 1일부터 5월 10일 내에 선거가능한 남한에서 선거를 실시한다는 선언을 발표하였다. 중앙선거관리위원회, 전게서, pp. 191～192.

26) 제헌국회의원 선거 당시 북제주군 갑구와 을구는 각각 43%(총선거인수 2만7천5백60명 중 1

자 수는 784만 871명이며, 이 가운데 748만 7649명이 투표에 참가하였다.

<표 3-1> 제1대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자 수

	당선자수				후보자수			
	남	여	합계	비율(%)	남	여	합계	비율(%)
서울	10	0	10		76	7	83	
경기	29	0	29		157	3	160	
강원	12	0	12		42	1	43	
충북	12	0	12		53	1	54	
충남	19	0	19		123	0	123	
전북	22	0	22		100	0	100	
전남	29	0	29		91	1	92	
경북	32	1	33		125	3	128	
경남	31	0	31		144	3	147	
제주	3	0	3		18	0	18	
합계	199	1	200	0.5	929	22	948	2.3

출처 : 중앙선거관리위원회, 「역대 국회의원선거 상황 제1~11대」, 1989, pp. 17~65.
후보자수는 사퇴자와 등록무효자를 포함한 숫자임.

초대 국회의원 선거에 출마하였던 후보들은 무소속 후보자들까지 포함하여 총 951명의 후보자가 나와 평균 4.8대 1의 경쟁률을 보였는데, 이 중 22명(재보궐선거에 입후보한 3인 포함)이 여성후보자였다.<표3-1>참조 제헌 국회의원을 선출하는 선거방식은 소선거구제 최다득표제 방식이었다. 이 선거에서는 김선과 김활란, 김선인, 김필애, 황현수(재보궐선거)가 무소속으로 출마한 것을 제외하면 나머지 후보자들은 정당과 여성단체를 배경으로 출마[27]하였다. 그러나 서울 서대문구에서 무소

만1천9백12명 투표)와 46.5%(총선거인수 2만9백17명 중 9천7백24명 투표)의 투표율로 과반수에도 미달되었다. 이에 따라 딘 군정장관은 제주도 2개 선거구에 대한 선거무효 선언을 하고 "선거법 제44조에 의하여 오는 6월 23일 국회선거위원장의 지휘감독으로 재선거를 실시한다"고 발표하였다. 그러나 제주사태는 진정기미를 보이지 않은 채 더욱 악화의 길로 접어 들어갔다. 제주도 선관위는 6월 초순 현재의 지역분위기로 미루어 6월 23일의 국회의원 재선거는 불가하다는 이유를 들어 다시 재연기를 요청했으며, 선거강행의 의지를 보였던 딘 군정장관은 부득이 6월 10일 행정명령 22호로 북제주군 갑·을 2개 선거구의 선거를 무기 연기한다고 발표하였다. 이 국회의원 재선거는 그 후로부터 꼭 1년 뒤인 1949년 5월 10일에 실시되었다. 결국 제주도는 남한 지역 내의 유일한 5·10선거 거부지역으로 역사에 남게 되었다. 제주도편, 양조훈, 『제주도지(제2권)』, 1993년, pp. 47~116.

27) 1945년 9월 3일 임영신 중심의 '대한여자국민당'이, 9월 10일 유각경 중심의 '한국애국부인회'가 그리고 1946년 1월 9일 황신덕·박순천이 중심이 되어 '독립촉성중앙부인단'을 조직하였다.

속으로 입후보하였던 김활란이 2위 득표로 낙선을 것을 제외하면 모든 여성 후보자들이 매우 저조한 득표을 얻어 낙선하였다.[28] 그리고 재선거와 보궐선거에 3명의 여성후보가 나와 대한여자국민당의 임영신이 1949년 안동군을 보궐선거에서 처음 당선되어 우리나라 국회 사상 첫 여성의원이 되었고, 임영신은 이를 발판으로 제2대 총선에서 재선되었다.

제1대 국회의원선거에서 여성후보자는 총 후보자 951명 중 22명으로 전체의 2.3%에 그쳤다. 당선자의 경우 여성이 차지하는 비중은 훨씬 더 낮아서 전체 당선자 200명 중 여성당선자는 보궐선거에서 당선된 임영신 1명 뿐으로 총 당선자의 0.5%에 불과하다.

제1대 국회의원선거에서 여성의 국회진출은 매우 저조하였고, 여성들의 정치참여는 당시 여성들이 차지한 비율에서도 알 수 있듯이 요원한 듯 보였다. 그러나 여성으로서 정치참여에 있어 비교적 소극적인 방법이라 할 수 있는 투표권의 행사는 여성들을 하여금 정치에 관심을 갖도록 하는 동기를 부여하였고, 점차 여성들이 정치적인 분위기에 적응하여 갈 수 있는 기회를 마련하였다고 할 수 있다.

정당별 의석수는 무소속이 85석(42.5%)으로 가장 많았고, 대한독립촉성국민회가 55석(24.6%), 한국민주당이 29석(14.5%), 대동청년단이 12석(6%), 조선민족청년단이 6석(3%), 대한독립촉성농민총연맹이 2석, 대한노동총연맹이 1석으로 그 뒤를 이었고, 기타가 10석을 차지하였다<표3-2참조>.

이후 1946년 4월 5일 애국부인회와 독립촉성중앙부인단이 합당하여 '한국독립촉성부인회'가 되고, 1946년 같은 성격의 8개 여성단체가 합쳐 '전국여성단체총연맹'을 결성하였다. 또한 여성계몽과 반탁활동을 전개해 오던 한국애국부인회와 그런 활동 전개를 위해 조직된 독립촉성중앙부인단은 1946년 9월 '독립촉성애국부인회'로 합쳐지게 되었다. 독립촉성애국부인회의 활동목표는 여성의 능력개발, 권리확대 그리고 이를 통한 여성의 지위향상이었으나 광범위한 여성대중의 정치참여보다는 몇몇 정치지도자가 기존의 남성 중심적 정치조직 내에 보다 많이 진출하는 것을 지향하였다. 김원홍・김혜영・김은경, 전게서, pp. 237～238.

28) 중앙선거관리위원회, 전게서, p. 195.

<표 3-2> 정당별 득표수, 후보자수와 당선자수 ( )안은 %

	정당명	득표 수 (비율)	후보자수 (당선자수)	여성후보자수 (여성당선자수)
제1당	대한독립촉성국민회	1,775,543 (26.1)	235(24.9) 55(27.5)	0
제2당	한국민주당	916,322 (13.5)	91(9.6) 29(14.5)	0
제3당	대동청년당	655,653 (9.6)	87(9.2) 12(6)	0
무소속	무소속	2,745,483 (40.3)	417(44) 85(42.5)	5 (0)

출처 : 중앙선거관리위원회, 「역대 국회의원선거상황 제1대~11대」, 1989, pp. 69~71.

불과 10인 이내의 후보자밖에 갖지 못한 정당이 43개, 1인의 후보자를 가진 정당이나 단체가 무려 26개[29]로서 1인 1당의 현실을 보여줬으며, 무소속후보의 입후보자와 당선자가 가장 많았다는 것은 우리나라에서 민주주의의 전통이 오래되지 않았고, 민주정치의 근간이라고 할 수 있는 정당정치가 아직 틀을 잡지 못한 결과라고 할 수 있을 것이다.

2. 제*2*대 국회의원 선거

1948년 5월 31일 개원한 제헌국회 의원들의 2년 임기가 끝남에 따라 한시적으로 제정되었던 미 군정법령에 의한 국회의원선거법을 폐지하고, 제헌국회에서 제정한 새로운 국회의원선거법에 따라 1950년 5월 30일에 실시된 선거를 말한다. 제2대 국회의원 총선거는 한국정부가 주관하는 첫 선거였다. 제헌국회 구성에 불참했던 일부 정파도 선거에 참여했다. 제2대 국회는 제헌국회의원선거가 당시의 정세로 인해 미군정에 의해 집행되었던 것과 달리 의정 사상 최초로 우리 손으로 만든 국회의원 선거법에 의해 구성되었다는 점에 역사적 의미를 갖는다.[30] 선거 방식은 소선거구제로, 국민이 직접 선거에 참가해 선거구별로 최다수 득표자 1인을 당선인으로 선출하는 직접선거 방식을 채택하였다. 선거구는 210구로 증가하여 국회의원의 총

29) 중앙선거관리위원회, 「역대 국회의원선거상황, 제1대~11대」, 1989, pp. 69~70.
30) 김원홍・김혜영・김은경, 전게서, p. 27.

수는 210명이 되었고, 임기는 헌법에 따라 4년으로 증가하였다. 당시의 대표적인 정당으로서 민주당의 전신이라고 할 수 있는 한국민주당이 해방 직후 김성수를 둘러싼 보수집단에 의해 창당하였고, 민주주의와 반공[31]이라는 기치하에 이승만을 지지하였다. 그러나 한국민주당은 당시의 혼란 속에 등장한 무수한 대립적 이익들을 흡수할 수 있는 제도적 장치를 전혀 갖추지 못했고[32], 자신들이 지지한 이승만마저 대통령이 당선된 후에는 그의 일민주의이념에 위배된다고 하여 정당자체를 도외시함에 따라 해체되었고, 한국민주당은 대한국민회와 대동청년단 세력과의 합당을 하여 그 후신인 민주국민당이 뒤를 이어 발족하면서 오히려 대정부비판세력으로 전락[33]하고 말았다. 그리고 개헌문제를 둘러싸고 대한노동당과 신정회 그리고 일민구락부 일부와 무소속 일부가 합세하여 여당세력으로서 대한국민당을 결성[34]하게 되었다.

총유권자 수는 843만 4737명으로, 이 가운데 775만 2076명이 투표에 참가해 91.9%의 높은 투표율을 보였다. 특히 제헌국회의원선거에 참가하지 않았던 남북협상파와 중도 계열이 선거에 참가해 평균 10.5 대 1이라는 높은 경쟁률을 기록하였는데, 총 39개에 달하는 정당·단체·무소속 후보들이 출마하였다.

<표3-3> 제2대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자 수

	당선자수				후보자수			
	남	여	합계	비율(%)	남	여	합계	비율(%)
서울	15	1	16		160	2	162	
경기	30	0	30		312	2	314	
강원	12	0	12		79	0	79	
충북	12	0	12		146	0	146	
충남	19	0	19		207	1	208	
전북	21	1	22		297	2	299	
전남	30	0	30		241	0	241	
경북	34	0	34		356	2	358	
경남	32	0	32		373	2	375	
제주	3	0	3		27	0	27	
합계	208	2	210	0.95	2,198	11	2,209	0.5

출처 : 중앙선거관리위원회. 「역대 국회의원선거 상황 제1~11대」, 1989, pp. 81~169.

31) 중앙선거관리위원회,「대한민국정당사, 제1집」, pp. 134~135.
32) 안병만, 「한국정부론」(서울: 다산출판사, 1995), p. 198.
33) 중앙선거관리위원회, 「대한민국정당사, 제1집」, p. 195.
34) 상게서, pp. 195~196.

제2대 국회의원 선거에서는 제헌 국회선거에 불참했던 남북협상파와 중도파가 선거에 참여하여 무려 2,209명이 입후보하는 난립상을 보여주었는데, 이중 여성후보자는 11명으로 0.5%를 차지하였다<표3-3참조>. 대한여자국민당 소속으로는 경기 여주군의 강신상과 전북 금산군의 임영신이 출마하였고, 나머지 여성후보는 무소속이나 대한부인회 소속으로 출마하였다. 이 중 서울 종로갑에서 출마한 대한부인회의 박순천, 전북 금산군에서 출마한 대한여자국민당의 임영신이 당선되었고, 나머지는 낙선하였다. 이 중 임영신은 초대 국회의원선거에 이어 제2대 국회의원선거에서도 당선되어 재선의원이 되었다. 이후 박순천은 제2대 국회의원선거를 시작으로 향후 5선의 고지에 이르는 발판을 마련하였다.

또한 대한여자국민당은 여성의 힘으로 민주사회를 결성하고 건전한 민주경제를 확립하며 민주문화의 향상으로 세계의 평화와 인류의 번영에 기여하자는 강령을 내세워 임영신 이외에 다른 후보자도 선거에 출마하였다. 건국 초기에는 정치권에 제도화되지 않은 여러 단체들이 후보를 내세웠으며, 여성들도 대한여자국민당, 대한독립촉성애국부인회, 대한 부인회 등 여성정당이나 정치단체를 결성해 여성후보를 공천하는 등 많은 여성지도자들이 정치일선에 참여하는 데 기여하였다.

그러나 이번 선거에서 여성 후보자는 전체 후보자의 0.5%, 당선자는 전체 당선자의 1.0에 불과했는데, 이는 일부 여성지도자들이 여성의 정치참여 확대를 위해 노력했으나, 오랜 동안의 남존여비 사상에 길들여져 왔고, 여성의 문맹률도 높아 대중적인 지지를 얻지 못했음을 알 수 있다.[35] 각 정당들 또한 여성의 정치참여에 무관심했다.

35) 이범준 외,「21세기 정치와 여성」(서울: 나남출판, 1998), p. 169.

<표 3-4> 정당별 득표수, 후보자수와 당선자수 ( )안은 %

	정당명	득표 수 (비율)	후보자수 (당선자수)	여성후보자수 (여성당선자수)
제1당	대한국민당	677,173 (9.7)	165(7.5) 24(11.4)	0 (0)
제2당	민주국민당	683,910 (9.8)	154(7.0) 24(11.4)	0 (0)
제3당	국민회	473,153 (6.8)	115(5.2) 14(6.7)	0 (0)
무소속	무소속	4,397,287 (62.9)	1,513(68.5) 126(60)	4 (0)

출처 : 중앙선거관리위원회, 「역대 국회의원선거상황 제1대～11대」, 1989, pp. 173～174.

선거 결과 무소속이 총정원의 60%인 126석이나 당선되어 두드러진 강세를 보였고, 민주국민당과 대한국민당이 각각 24석(11.4%), 국민회가 14석(6.6%), 대한청년당이 10석(4.76%), 대한노동총연맹과 일민구락부가 각각 3석, 사회당이 2석, 민족자주연맹이 1석, 기타가 3석을 차지하였다.

제2대 국회의원선거 결과 대한국민당은 전체 득표수에서는 제2당인 민주국민당에 비해 낮았고, 당선자 수도 민주국민당과 똑같았으나 선거에 나선 총후보자수가 많은 관계로 제1당이 되었다.

제2대 국회의원선거는 우리 정부에 의해 처음으로 실시되었던 총선거였으며, 총후보자수도 의원총수의 10배가 넘는 수가 입후보하여 역대 선거 중 가장 치열한 선거였다고 보기도 한다. 그리고 제헌국회에서 다수의석을 차지했던 정당이나 단체가 이번 선거에서는 참패했는데, 이는 정부 수립 후 2년간 뚜렷한 정부의 업적이 보이지 않아서 그렇기도 하겠지만, 내각제 등 개헌문제를 둘러싼 각 정파간의 대립과 싸움에 염증을 느낀 유권자들이 기존의 정당과 단체를 배격하고 새로운 인물을 선택한 것이 중요한 요인이 아닐까 생각해 볼 수 있을 것이다. 그 두드러진 특징 중 하나가 바로 무소속 입후보자가 총 후보자수의 68.5%인 1,513명이었으며, 무소속 출신 당선자가 전체의 60%에 달한다는 데서도 알 수가 있다. 선거결과 전체의석 210명 중 무소속이 의원 정수의 60%에 해당하는 126명을 차지하였다는 것은 당시 집권정부에 대한 국민의 불만을 엿볼 수 있다[36]<표3-4참조>.

36) 권영달・노찬백・정주신, 「한국정치론」(서울: 지구문화사, 1993), p. 85.

그리고 입후보자 수와 당선자 수의 과반수를 무소속이 차지함으로써 정당 중심보다는 인물 중심의 선거라고도 할 수 있겠으나, 제헌국회당시의 정당이나 단체가 무분별한 난립 등 유권자에게 좋은 인상을 심어주지 못했음에도 불구하고 정당 소속이라고 하는 것이 입후보자의 당선에 결정적인 불리한 조건으로 적용하지 않았다는 것은 한국에서 정당이 선거제도를 통해 서서히 발달하고 있음을 보여준다고 볼 수도 있을 것이다.[37]

3. 제*3*대 국회의원선거

민주국민당 소속 의원이 의장직을 차지한 제2대 국회는 6·25 발발로 인해 대전, 대구, 부산 등을 전전하게 되었다. 특히 제헌국회 때부터 2대 국회에 걸쳐 무소속 출신이 다수 의회로 진출하게 되어 의회와 행정부의 마찰은 격심하였던 것이 사실이다. 이에 각 정당과 단체는 이합집산을 반복한 후 1951년 3월 교섭단체가 정식으로 구성되었는데, 민정동지회와 국민구락부가 통합하여 신정동지회로 발족하였다[38]. 반면 야당인 민주국민당은 정부로부터 국방장관, 내무장관, 법무장관 등의 실권을 박탈당했고, 국회의장을 위시하여 부통령직까지 장악하게 되었으나 여당과 야당간의 투쟁은 완화되지 못하고, 차기 대통령 선출에 있어서의 당리를 확보하는 방향으로 그 투쟁방법이 전환되어 갔다.

그러나 정부측에서는 이와 같은 야당 세력의 확대는 정부시정의 원만을 기할 수 없다는 우려 속에서 이에 대항할 수 있는 세력형성을 필요로 하게 되었고, 원내에서도 부통령 선거시 야당과 협동한 공화구락부가 야당의 득세로 인한 정부시책 수행의 혼란 야기를 염려하여 야당에서 이탈, 신정동지회와 합작공작을 결의하고 5월 29일 공화민정회를 발족하였다.[39] 이때 이승만대통령은 초대 내각구성을 계기로 시작된 한민당과의 대립을 비롯한 민주국민당과의 계속적인 부조화로 정국의 불안

37) 윤천주, “권위주의적 권력조정과 정당형성-이박사의 정당은 제도화될 것이 아니었다,” 「아세아연구」, Vol.4 No.2, 1966, pp. 62～63.
38) 중앙선거관리위원회, 「대한민국정당사, 제1집」, p. 209.
39) 상게서, p. 210.

뿐만 아니라 정국안정을 위한 방책으로 신당 조직 구성을 필요로 하게 되어, 1951년 신당조직의 필요성을 발표하기에 이르렀다. 그러나 신당 창당이 여의치 않아 원내 자유당과 원외 자유당이 발족하게 되었다.[40] 이 자유당에 의해 1952년 정치파동이 일어났으며, 그 결과 1952년 7월 4일 발췌개헌안이 국회에서 통과[41]되어 국회는 민의원과 참의원으로 구성되었다. 그러나 참의원이 구성되지 못한 채 제2대 국회의원 임기가 만료되어 1954년 5월 20일에 3대 민의원총선거를 실시하게 되었다. 제2대 국회의원선거 당시의 선거법을 개정 없이 그대로 적용해 국민의 직접선거에 의해 선거구별로 최다수 득표자 1명을 당선인으로 선출하는 선거 방식을 취하였다. 제3대 국회의원선거에서는 앞선 두 번의 선거와 달리 정당이나 단체가 대폭 정비되었고, 자유당과 원내(院內) 제1야당인 민주국민당이 각각 공천 후보자를 추천해 한국 선거 사상 처음으로 입후보자 공천제를 도입함에 따라 후보자 수가 현격하게 줄어 들었고, 정당정치의 토대를 보이기 시작했다는 데 의의가 있다고 할 수 있다.

<표3-5> 제3대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자 수

	당선자수				후보자수			
	남	여	합계	비율(%)	남	여	합계	비율(%)
서울	16	0	16		115	1	116	
경기	23	0	23		100	0	100	
강원	12	0	12		52	1	53	
충북	12	0	12		67	0	67	
충남	19	0	19		143	1	144	
전북	22	0	22		123	1	124	
전남	30	0	30		169	0	169	
경북	33	1	34		203	2	205	
경남	32	0	32		209	3	212	
제주	3	0	3		16	1	17	
합계	202	1	203	0.5	1,197	10	1,207	0.75

출처 : 중앙선거관리위원회, 「역대 국회의원선거 상황 제1～11대」, 1989, pp. 185～248.
후보자수는 사퇴자를 제외한 숫자임.

40) 상게서, pp. 211～212.

41) 1952년 임시 수도 부산에서 대통령 이승만(李承晩)의 재선과 독재정권의 기반을 굳히기 위하여 대통령직선제 정부안과 내각책임제 국회안을 발췌 ·혼합한 '발췌개헌안(拔萃改憲案)'을 강제로 통과시킨 정치파동으로 7월 4일 경찰과 군인들이 국회의사당을 포위한 가운데 국회의원들은 기립투표방식으로 출석의원 166명 중 찬성 163표, 반대 0표, 기권 3표로 발췌개헌안을 통과시켰다. 이로써 이승만 독재정권의 기반이 굳어졌다. 상게서, pp. 213～216.

또 의원 정수가 제2대 때의 210인에서 203인으로 줄었는데, 이는 휴전 협정 결과 7개의 선거구가 휴전선 이북에 속해 있어 선거를 치르지 못하였기 때문이다.

선거 사상 처음으로 제3대 국회의원선거에서 정당공천제를 실시하였는데, 1954년 5월 20일 실시된 제3대 민의원선거(임기 : 1954. 6~1958.8) 선거에서는 전체 1,209명의 후보 중 여성후보는 10명(도중 사퇴한 1명 포함)으로 전체의 0.75%에 그쳤고, 당선자 수에서는 총 203명 중 1명에 그쳐 전체 당선자의 0.5%에 불과하였다<표 3-5>참조. 제3대 국회의원선거에서는 전북 금산군의 임영신이 여자국민당 후보로, 경북 금릉군의 김철안이 자유당 후보로 경남 부산시 병구의 이정숙이 민주국민당 후보, 강원도 강릉군갑구의 전환자가 자유당 후보로 출마하는 등 10명의 후보 중 4명이 정당의 공천을 받아 선거에 나서 이 중 자유당의 김철안 후보만이 당선되었다. 또 무소속 후보로는 박순천, 노마리아, 편정희, 박영, 송기선, 고수선 등이 서울을 비롯하여 충청도, 경상도, 전라도, 제주도 등지의 지역구에서 출마하여 박순천, 편정희, 전항자, 고수선은 지역구에서 3위의 득표율을 기록하였고, 임영신은 2위의 득표율을 기록[42]하였다.

제 3대 국회의원선거에서부터 자유당과 민주당은 당에 부녀부를 설치는 하였으나, 여성정당인 육성이나 당원의 교육 및 훈련보다는 이들 조직을 이용하여 선거시 여성표를 모으는데 주력[43]하였다. 이 때부터 각종 편법·불법 선거에서 여성은 공략대상이 되었다.

<표3-6> 정당별 득표수, 후보자수와 당선자수 ( )안은 %

	정당명	득표 수 (비율)	후보자수 (당선자수)	여성후보자수 (여성당선자수)
제1당	자유당	2,756,061 (36.8)	242(20.1) 114(56.2)	2 (1)
제2당	민주국민당	593,499 (7.9)	77(6.4) 15(7.4)	1 (0)
제3당	국민회	192,109 (2.6)	48(4.0) 3(1.5)	0 (0)
무소속	무소속	3,591,617 (47.9)	797(66) 68(33.5)	6 (0)

출처 : 중앙선거관리위원회, 「역대 국회의원선거상황 제1대~11대」, 1989, pp. 251~252.

42) 김원홍·김혜영·김은경, 전게서, p. 29.
43) 이범준 외, 전게서, p. 169.

선거 결과 여당인 자유당이 공천자 99명과 비공천자 15명으로 총 114명(56.1%)을 당선시켜 원내 다수당을 차지하게 되었다. 그 뒤를 이어 무소속이 68석(33.5%), 민주국민당이 15석(7.4%), 국민회와 대한국민당이 각각 3석을 차지하였다<표3-6참조>.

제3대 국회의원선거에서는 여당인 자유당이 소선거구다수대표제의 이점을 활용하여 득표수 36.8%에 의석수는 56.2%인 114석을 획득하여 원내 안정세력을 구축할 수 있었다. 이처럼 우리나라의 국회의원선거가 제3대 국회의원선거에 이르러 정당정치의 방향으로 전환되어 가는 특징을 보이기 시작했다고 할 수 있었고, 원내 다수당이 안정세력을 확보하였다는 것이 특징이라고 할 수 있다.

그러나 이는 또한 자유당이 36.8%의 득표율로 전체 의석의 56.2%를 차지한 것은 소선거구다수대표제가 다수당에게 유리하게 작용하는 것을 결과적으로 입증[44]하는 것이라고 할 수 있다.

4. 제*4*대 국회의원 선거

1954년 5월 31일 시작된 제3대 국회의원의 임기 만료에 따라 1958년 5월 2일 실시된 국회의원 총선거를 말한다. 1952년 7월과 1954년 11월 공포된 개정헌법에 따라 민의원(民議院)과 참의원(參議院)의 양원을 구성하려 하였으나 국회에서 통과되지 못하고 미루어 오다 제3대 국회의원의 임기 만료와 때를 같이해 민의원선거법이 완성되었다.

곧 헌정 사상 처음으로 국회의원선거법에 관한 여·야협상위원회를 구성하고, 여·야의 개정안을 절충해 민의원선거법에 의거해 제4대 국회의원 총선거를 실시하게 된 것이다. 선거 방식은 국민의 직접선거에 의해 최다수 득표자 1인을 당선인으로 선출하는 이전의 소선구제를 그대로 적용하였다. 그러나 제3대 때의 203개 선거구보다 30개 선거구가 늘어났고, 의원 후보자의 난립을 막기 위해 50만 환의 기

44) 강재수, "한국의 국회의원선거제도에 관한 연구" (석사학위논문, 한양대학교, 1995), pp. 38~39.

탁금제도를 신설해 유효투표율의 6분의 1을 득표하지 못할 때에는 기탁금을 몰수하도록 하였다.

정당은 12개의 군소정당이 참여하였으나, 정치적·사회적 관심의 대상이 되었던 혁신 진보당의 지도부가 국가보안법 등을 이유로 기소되어 등록이 취소[45]되는 등 불상사가 일어나기도 하였다.

선거 양상은 크게 자유당과 민주당의 대결로 압축되어 자유당이 126석(54%), 민주당이 79석(34%), 무소속이 27석(11.5%), 기타가 1석을 차지하였다. 이로써 군소정당들이 몰락하고 양당제도의 기틀이 마련되었다.

<표3-7> 제4대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자 수

	당선자수				후보자수			
	남	여	합계	비율(%)	남	여	합계	비율(%)
서울	16	0	16		67	1	68	
경기	25	0	25		88	0	88	
강원	19	1	20		77	1	78	
충북	13	0	13		46	0	46	
충남	22	0	22		74	0	74	
전북	24	0	24		75	0	75	
전남	32	0	32		106	0	106	
경북	37	1	38		137	1	138	
경남	39	1	40		153	2	155	
제주	3	0	3		13	0	13	
합계	230	3	233	1.3	836	5	841	0.6

출처 : 중앙선거관리위원회, 「역대 국회의원선거상황 제1대~11대」, 1989, pp. 263~324.

제4대 국회의원선거에는 총 5명의 여성후보자가 출마하여 3명이 당선[46]되었다. 경북 금릉군의 김철안(자유당 공천), 강원 금화군의 박현숙(자유당 공천), 경남 부산시동구갑의 박순천(민주당 공천)이 당선되었다. 이 중 김철안은 제3대 국회의원

45) 한국정부 수립 이후 최초의 진보정당이라고 할 수 있는 '진보당'의 조봉암은 지난 1956년 5월15일 대통령 선거에 출마해 총투표수 906만표 가운데 216만표(24%)를 얻었다. 한국전쟁 이후 남쪽의 좌파세력이 거의 '박멸'되다시피 한 상황에서 이 지지율은 경이적인 것이었다. 그러나 58년 5월의 제4대 국회의원 총선거를 앞두고 진보당의 당세 확장을 두려워한 이승만 정권은 진보당의 평화통일론이 북한의 주장과 같다며 조봉암 위원장을 비롯해 박기출·김달호·윤길중 등 주요 간부 10여명을 국가보안법 위반혐의로 구속했다. 진보당의 등록은 취소됐고, 조봉암은 사형선고를 받고 형장의 이슬로 사라졌다. 『한겨레21』, 2002년 12월 19일.

46) 중앙선거관리위원회, 「대한민국정당사, 제1집」, pp. 281~320.

선거에 이어 재선에 성공하였고, 박순천은 제2대 국회의원선거에 이어 2선 의원이 되었다.

제4대 국회의원선거에서 여성후보자는 총 후보자 841명 중 5명으로 전체 후보자의 0.6%에 불과하였고, 당선자수는 전체의원정수 233명 중 3명으로 1.3%를 차지하였다<표3-7>참조.

제4대 국회의원선거에서는 이전의 선거때와 달리 입후보자의 난립이 다소 완화되어 841인이 입후보하였고, 과거의 많은 정당이나 단체들이 전국적인 조직을 가진 자유당과 민주당으로 정비되었으며, 여당인 자유당이 소선거구다수대표제의 이점을 이용하여 득표수 42.1%에 의석수 54.1%인 126석을 획득하여 원내 안정 의석수를 확보하였다[47]. 그리고 제4대 국회의원선거에서는 총 112명의 초선의원이 당선되어 국민들이 기성인물보다 신진세력을 원했음을 알 수 있다.[48] 또한 여당과 야당이 정강, 정책을 정면으로 내세워 대결한 양대정당제의 성격을 띤 선거전으로 군소정당은 통일당 1석을 제외하고는 지도적인 인물마저 낙선[49]하는 암울한 상황에 놓이게 되었다.

5. 제5대 국회의원 선거

1960년 4·19 혁명에 의해 자유당의 이승만 정권이 붕괴되었고, 허정 과도정부가 수립되었다. 4·19혁명으로 10여 년간 집권했던 자유당의 시대가 몰락하고, 제2공화국의 신정부 수립 시기까지 정국의 안정을 도모할 수 있는 과도적 정부가 바로 이 과도정부이다.[50]

제1야당이었던 민주당 정권이 다수당이었던 자유당 조직에 대체하여 전국에 걸쳐 조직력을 강화하게 됨으로써 행정부의 상층부는 과도정부로 되어 있는데 비해 국회는 민주당 세력이 지배하여 민주당이 재야 투쟁을 전개할 때 제시해 오던 의

47) 중앙선거관리위원회, 「역대 국회의원선거상황 제1대~11대」, pp. 327~328.
48) 강재수, 전게 논문, p. 41.
49) 이원환, "대한민국 국회의원 선거제도에 관한 연구-1구 1인제와 1구 2인제의 비교를 중심으로"(석사학위논문, 서울대학교, 1987), p. 45.
50) 중앙선거관리위원회, 「대한민국정당사, 제1집」, p. 238.

원내각제로 권력구조가 변모하게 되었다.

1960년 6월 15일 제2공화국 신헌법이 제정·공포되었고, 7월 29일 새로운 선거법에 의하여 제5대 민의원과 초대 참의원 의원선거가 실시되었다. 이 선거법은 참의원의원선거법을 따로 두지 않고 국회의원선거법으로 통합한 것이 특색이라고 할 수 있다.

민의원선거제도는 예전처럼 최다수 득표자 1인을 선출하는 소선거구제를, 참의원선거제도는 선거구를 서울특별시·도 단위로 하여 1선거구에 2인 내지 8인의 정수로 하고 3년마다 ½을 개선하도록 하였다. 의원 정수는 민의원이 233명, 참의원이 58명이었다.

선거의 양상은 4·19혁명의 주체인 학생들이 개표 도중 자유당 계열 입후보자들에게 유리한 선거구의 투표함을 소각하거나 파괴함으로써 재선거를 실시한 지역도 있었고, 특히 제1공화국의 여당이었던 자유당이 군소정당으로 전락하는 바람에 온건 보수정당인 민주당이 압도적인 지지를 받았다.

<표3-8> 제5대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자 수

	당선자수							후보자수						
	남		여		합계		비율(%)	남		여		합계		비율(%)
	민	참	민	참	민	참		민	참	민	참	민	참	
서울	16	6	0	0	16	6		103	28	0	0	103	28	
경기	25	6	0	0	25	6		243	20	0	0	243	20	
강원	20	4	0	0	20	4		140	12	1	0	141	12	
충북	13	4	0	0	13	4		82	12	0	0	82	12	
충남	22	6	0	0	22	6		135	22	1	0	136	22	
전북	24	6	0	0	24	6		132	16	0	0	132	16	
전남	32	8	0	0	32	8		163	23	0	0	163	23	
경북	38	8	0	0	38	8		244	34	3	0	247	34	
경남	39	8	1	0	40	8		289	28	1	0	290	28	
제주	3	2	0	0	3	2		20	7	1	0	21	7	
합계	232	58	1	0	233	58	0.3	1,551	202	7	0	1,558	202	0.4

출처 : 중앙선거관리위원회, 「역대 국회의원선거상황 제1대~11대」, 1989, pp. 341~481.
보궐선거에 나선 여성후보자는 제외하였음.

제5대 국회의원선거에서는 참의원에 입후보한 여성후보는 한 명도 없었으며, 민의원 선거에만 총 8명의 후보가 출마하였다.[51] 무소속 후보로는 충남 서천군의 김

옥선, 경북 상주군갑의 이신덕, 강원 금화군의 박현숙, 제주도 남제주군의 강인숙이 출마하였고, 경북 성주군의 김갑임은 사회대중당 후보로, 경북 금릉군의 김철안은 자유당 후보로, 경남 부산시동구갑의 박순천과 서울 종로갑의 박은혜는 민주당의 후보로 각각 출마하였다. 8명의 여성 후보 중 경남 부산시동구갑에 출마한 박순천(민주당)만이 당선되어 박순천은 3선의원이 되었다.

제5대 국회의원선거에서는 여성은 민의원 총 후보자 1,558명 중 7명이 입후보하여 0.4%를 기록하였고, 당선자 수에서도 민의원에서만 총 233명 중 1명만이 당선되어 총 당선자 중 0.4%에 불과하였다.[52)]<표3-8참조>

<표 3-9-①> 5대 민의원 선거 정당별 득표수, 후보자수와 당선자 수 ( )안은 %

	정당명	득표 수 (비율)	후보자수 (당선자수)	여성후보자수 (여성당선자수)
제1당	민주당	3,786,401 (41.7)	301 175	2 (1)
제2당	사회대중당	541,021 (6.0)	121 4	1 (0)
제3당	자유당	249,960 (2.7)	52 2	1 (0)
무소속	무소속	4,249,180 (46.8)	977 49	4 (0)

출처 : 중앙선거관리위원회, 「역대 국회의원선거상황 제1대～11대」, 1989, pp.448～449.

<표 3-9-②> 5대 참의원 선거 정당별 득표수, 후보자수와 당선자 수 ( )안은 %

	정당명	득표 수 (비율)	후보자수 (당선자수)	여성후보자수 (여성당선자수)
제1당	민주당	5,491,527 (51.4)	61 31	0
제2당	자유당	653,748 (6.1)	13 4	0
제3당	사회대중당	146,059 (1.4)	6 1	0
무소속	무소속	4,067,343 (38.1)	129 20	0

출처 : 중앙선거관리위원회, 「역대 국회의원선거상황 제1대～11대」, 1989, pp. 488～489.

51) 상게서, pp. 381～433.
52) 상게서, pp. 341～439.

선거 결과 민의원선거에서는 민주당이 175명, 무소속이 49명, 사회대중당이 4명, 자유당이 2명, 통일당·한국사회당이 각각 1명, 기타 1명의 순으로 당선되었다<표 3-9-①참조>. 참의원선거에서도 민주당이 31명, 무소속이 20명, 자유당이 4명, 사회대중당과 한국사회당이 각각 1명, 기타 1명의 순으로 당선됨으로써 민주당이 절대다수를 차지하였다<표3-9-②참조>. 이로써 1952년 제1차 개헌(발췌개헌)을 통해 입법화된 후 한국전쟁과 자유당의 장기집권 등으로 인해 한 번도 구성되지 못했던 양원제 국회가 구성[53]되었다. 자유당은 이 선거를 통해 종말을 맞이하게 되었고, 이는 정권교체가 정통적으로 이루어졌다는 의미를 지닌다고 할 수 있다.

제3절 국회의원선거 참여의 정체시기(제6대~제10대)

우리나라의 국회의원선거에서 비례대표제가 도입된 것은 1963년 제5차 헌법개정이 이루어지면서부터이다. 이 때에는 헌법 조문상에는 비례대표에 관한 내용을 규정하지 않았고, 당시 국회의원선거법의 개정이 이루어지면서 우리 헌정 사상 최초로 비례대표제가 도입되었다. 처음에 전국구 비례대표제의 도입을 위한 선거법 개정에 참여했던 헌법학자와 정치학자들의 취지는 직능대표제의 기능을 살펴 지역에서 기반을 다진 지역의 강자가 아니라 전국적 지명도를 가진 유능한 인사나 전문가에게도 의회진출의 기회를 넓혀 국민의 의사, 즉 지역적 이해관계보다는 국민적 이해관계를 국정에 반영하기 위함이었다.[54]

그러나 당시 5·16 쿠데타로 집권한 군부세력은 혁명과업을 2년 이내에 완수한 후, 군에 복귀할 것을 국민들에게 약속했으나 비밀리에 장기집권 계획을 수립하여 여러 준비를 하였다. 군인들을 위한 신당 준비 이외에도 새로운 헌법과 선거제도, 정당법, 그리고 정치정화법을 만들어 군부가 민정하에서도 계속 정권을 유지할 수 있는 방법을 마련하였다.

이러한 방편의 일환으로 개정된 국회의원 선거법에 우리나라 최초로 비례대표제

53) 김원홍·김혜영·김은경, 전게서, p. 30.
54) 정재호, "비례대표선거에 관한 연구 : 우리나라 국회의원 선거제도를 중심으로"(석사학위논문, 한림대학교, 2002), p. 116.

를 도입하였다. 그런데 전체 국회의원을 이 방법으로 선출하도록 한 것이 아니라 1구 1인의 지역구 선거제와 병행하였다. 그리하여 전국구 의석(131석)의 ⅓, 즉 전체 의석(175석)의 ¼인 44석을 비례대표제로 선출하도록 하였다.[55]

비합헌적인 방법으로 정권을 장악한 이들에게는 무엇보다도 안정적인 정권의 유지가 최우선 과제였을 것이고, 그러기 위해서는 여당이 다수를 확보하는 것이 필요하다고 생각했으며, 이러한 결과 제3공화국이 도입한 비례대표제는 도리어 의석을 불비례적으로 배분함으로써 제1당을 과잉보호하고, 소수정당들의 발전을 억제하는 형태로 왜곡되었다. 그리고 이 제도는 진정한 비례대표제가 아니라 정당에 대한(주로 제1당과 제2당에 유리한) 보너스 제도에 불과한 것이었다. 왜냐하면 선거권자들이 비례대표제 선출의원에 대한 의사표시의 방법이 없이 지역구 선거에서 각 정당이 얻은 득표율에 따라 의석을 배분했기 때문이다.[56]

1. 제*6*대 국회의원 선거

1963년 1월 혁명주체세력과 이에 동조한 일부 시민지도자들이 그들의 민정참여의 기반으로서 민주공화당을 창건하고 있는 동안 기성정치인들은 혁명세력의 민정참여반대와 진정한 민간정부수립을 내걸고 범시민적인 신당을 조직하려는 움직임[57]을 보였다. 그러나 범야권을 중심으로 한 단일정당 형성 활동에서 구 민주당계가 탈당하고, 구 신민당, 무소속, 구 자유당 및 군소정당계가 참여하여 1월 27일 민정당을 창당하였다. 이외에도 많은 정당과 단체가 난립한 상태에서 11월 26일 선거가 실시되었다.

이번 선거에서는 새로운 국회의원선거법에 의하여 정당에 의한 후보자추천만을 인정함에 따라 국회의원선거에 입후보하기 위해서는 창당을 하는 수 밖에 없었으므로 정당법의 제약[58]에도 불구하고 12개의 정당이 난립하였다. 그러나 선거결과로

55) 김용호, 「한국 정당정치의 이해」(서울: 나남출판, 2001), p. 347.
56) 정재호, 전게논문, p. 117.
57) 이원환, 전게논문, p. 53.
58) 정당추천제를 실시하고 무소속을 출마금지시키는 명분에 있어서 민주공화당은 1960년 4·19 이후 무수한 정당들의 출현을 막기 위함이라는 명분을 내세웠으나, 이는 1972년 유신 이후 야

볼 때 7개 정당이 당선자를 한 사람도 내지 못하고 몰락[59]하게 되었다.

유효투표의 8.1%를 확보하고 6석을 당선시킴으로써 전국구 의석을 배분받은 자유민주당과는 달리 8.8%의 득표를 하여 2석을 당선시킨 '국민의당'[60]은 지역구 의석 3석 이상을 확보해야 한다는 국회의원선거법 제125조의 제한에 의해 전국구 의석을 배분받지 못하였다. 이는 정당의 평등원칙 및 투표가치의 평등원칙에 위배되는 사항이라고 할 수 있다.

선거 방식은 한국 선거 사상 처음으로 선거구를 지역구와 전국구로 나누어[61] 소선거구 다수대표제와 비례대표제를 병용하였다. 곧 지역구는 국민의 직접선거에 의해 선거구별로 최다수 득표자를 당선인으로 선출하였고, 전국구는 정당별 득표율에 따라 의석을 배분하는 간접선출 방식을 취하였다. 또 후보자 입후보제를 정당추천제로 바꾸어 무소속 입후보를 완전히 차단하였고, 선거운동 역시 정당 본위로 하여 개인의 선거운동을 제한하였다.

공천제는 제3대 국회의원선거 때부터 본격화되어 제5대 국회로 이어지기는 하였으나, 제6대 국회 이전에는 정치적인 요건이었을 뿐이었다. 따라서 누구든 희망자는 공천없이도 입후보할 수 있었으나, 공천을 받는 쪽이 훨씬 더 정당의 지원을 받을 수 있으며, 정당정치 구현이라는 명분에도 부합되고 득표활동에도 유리하다는 것 뿐이었다. 그러나 제6대 국회 이후 당의 공천제가 법률상의 요건이 됨으로써 누구라도 당명을 거역하거나 당권에 도전하면서 입후보할 수는 없도록 되어버렸다. 더욱이 무소속 입후보의 길마저 봉쇄된 상황에서 정치지망생의 정치생명은 오로지 당지도부의 수중에 있는 셈이었다. 또한 유권자가 지역구후보에게만 투표권을 행사

당의 득표를 분산시키기 위해 다시 정당등록요건이 완화되고 무소속 출마가 허용되는 곡절을 겪는다. 이런 과정은 하나의 제도가 특정한 정치상황에서는 특정정당에게 유리하고 다른 정치적 상황에서는 불리한 아이러니를 보여주며 결국 제도의 개정을 위한 명분은 당시의 시대적 상황에서 집권정당의 의도와 일치한다는 사실을 나타낸다.

59) 자유당, 신민당, 신흥당, 한국독립당, 보수당, 정민회, 추풍회 이 7개 정당은 제6대 국회의원선거에서 1명의 당선자도 배출하지 못했다. 중앙선거관리위원회, 「역대국회의원선거상황, 제1대~11대」, pp. 614~615.

60) 상게서 pp. 597~615.

61) 전국구제(비례대표제)를 도입하여 지역구 의석은 233개에서 131개로 줄었고, 전국구 의석은 지역구의 ⅓에 해당하는 44석이 배정되었다.

할 뿐 전국구후보에게는 별도의 의사표시조차 할 기회가 없다는 사실이 더욱 더 그러한 현상을 부채질 하였다고 볼 수 있다.

<표3-10> 제6대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자 수

	당선자수							후보자수						
	남		여		합계		비율	남		여		합계		비율
	전	지	전	지	전	지	(%)	전	지	전	지	전	지	(%)
서울		13		1		14			106		1		107	
경기		13		0		13			94		1		95	
강원		9		0		9			63		0		63	
충북		8		0		8			50		0		50	
충남		13		0		13			84		1		85	
전북		11		0		11			70		0		70	
전남		19		0		19			107		0		107	
경북		20		0		20			122		1		123	
경남		15		0		15			87		0		88	
부산		7		0		7			45		0		45	
제주		2		0		2			12		0		12	
합계	43	130	1	1	44	131	1.1	151	840	3	4	154	845	0.7

출처 : 중앙선거관리위원회, 「역대국회의원선거 상황, 1대~11대」, 1989. 전국구 여성후보는 pp. 528~533, 지역구 여성후보는 pp. 543~577 참조. 후보자수는 등록무효자는 제외함.

제6대 국회의원선거에서는 무소속 출마가 금지되어 무소속 후보는 없었으며, 지역구 선거에서는 서울 마포구의 박순천은 민주당 후보, 경기 고양군·파주군의 임순옥은 신민회 후보, 충남 서천군·보령군의 김옥선은 민정당 후보, 경북 김천시·금릉군의 김철안은 자유당 후보로 각각 입후보하여 선거활동을 하였으나 김옥선은 2위 득표에 그쳐 낙선하였고, 박순천만이 당선되었다. 박순천은 제2대 국회의원선거시 대한부인회 소속으로 출마하여 당선되었는데, 제4대 국회의원선거에서부터는 민주당 의원으로 활동하였다. 6대 국회 당시 4선 의원으로 1965년 6월 통합 단일야당으로 출마한 민주당의 대표최고 위원선거에서 윤보선을 누르고 당선됨으로써 여성으로서는 최초로 제1야당의 총재가 되어 활발한 정치활동을 하였다.

제6대 국회에서 처음 도입된 전국구 비례대표 선거에서는 민주당이 22명의 후보 중 이일희를 14번에, 추풍회가 5명의 후보 중 이양전을 5번에, 민주공화당이 31명의 후보 중 박현숙을 9번에 배치[62]하였는데, 이 중 박현숙만이 당선되었다. 박현숙

은 4대 국회의원선거에 이어 6대 국회의원선거에서 당선됨으로써 2선의원[63]이 되었다.

제6대 국회의원선거에서 여성은 총 후보자의 0.7%인 7명만이 입후보하였고, 이 중 단 2명만이 당선되어 전체 의원정수의 1.1%에 그쳤다. 지역구에서 여성이 입후보한 비율도 총 후보자의 0.47%에 불과하고, 당선자도 0.7%에 그쳐 여성의 정치참여 비율이 아직 미미하다고 할 수 있다<표3-10참조>.

<표3-11> 정당별 득표수, 후보자수와 당선자수 ( )안은 %

	정당명	득표 수 (비율)	후보자수 (당선자수)	여성후보자수 (여성당선자수)
제1당	민주공화당	3,112,985 (33.5)	162 110	1 (1)
제2당	민정당	1,870,976 (20.1)	158 41	1 (0)
제3당	민주당	1,264,285 (13.6)	142 13	2 (1)

출처 : 중앙선거관리위원회, 「역대 국회의원선거상황 제1대~11대」, 1989, pp. 614~629..

민주공화당의 경우 33.5%의 지역구 득표로 전체 의석(총 175석) 중 지역구 88석, 전국구 22석으로 모두 110석을 획득함으로써 62.9%의 의석을 차지함으로써 정당지지율과 의석률의 불일치가 크게 나타남으로써 선거제도 조정이 정치구도에 미치는 영향이 크다는 것을 여실히 보여주었다<표3-11참조>.

2. 제7대 국회의원 선거

제6대 국회의원선거때부터 여론은 양극화현상을 보여왔다. 민주공화당은 여당이 안정 세력을 구축할 수 있어야만 정국의 안정을 도모할 수 있고, 강력한 경제정책을 수행하여 발전된 나라를 이룩할 수 있다고 주장한 데 반해 야당은 독재를 방지하고 민주주의를 수호하기 위하여 공화당에 과반수 의석을 허락해서는 안되며 야

62) 중앙선거관리위원회, 「대한민국정당사, 제1집」, pp. 527~529.
63) 상게서, p. 507.

당이 대다수를 차지할 수 있는 국회를 만들어 여당을 견제해야 한다고 주장하였다. 이런 첨예한 대립을 바탕으로 하고 제6대 국회의원선거에서 패배했던 야당들은 야당통합운동을 전개하였다. 이 결과로 먼저 1964년 11월 야당 계열은 민정당·민주당 양당으로 정비되었고, 1965년 양당은 민중당으로 통합[64]을 하였다. 그러나 여기서 신한당이 분리되어 나왔으나 1966년 말 정권교체를 실현하기 위해 대통령후보 단일화를 실현해야 한다는데 의견을 같이 하고 민중당과 신한당이 통합하여 신민당이 창당[65]되었다. 그러나 이외에도 9개 정당이 선거에 참여하였다.

1963년 12월 17일 제6대 국회가 개원된 뒤 계속 선거법 개정론이 대두되던 끝에 1966년 12월 14일 정당법과 선거관계개정법률안이 공포되고, 이 선거법에 따라 1967년 6월 8일 제7대 국회의원 총선거가 실시되었다. 6·8선거라고도 한다.

선거 방식은 제6대 때와 마찬가지로 선거구를 지역구와 전국구로 나누어 소선거구 다수대표제와 비례대표제가 실시되였다. 곧 지역구는 국민의 직접선거에 의해 선거구별로 최다수 득표자를 당선인으로 선출하고, 전국구는 정당별 득표율에 따라 의석을 배분하는 간접선출 방식을 취하였다. 입후보 조건 역시 제6대와 같이 정당 추천제를 채택해 무소속 입후보를 완전히 차단하였다.

여당인 민주공화당을 비롯해 신민당·대중당·자유당·민주당·한국독립당·민중당·정의당·통일사회당·자민당·통한당 등 총 11개 정당이 참여하였으나, 민주공화당과 신민당의 양당 대결 양상[66]을 보였다.

민주공화당은 막강한 조직과 풍부한 자금을 마음껏 이용하여 유권자들을 현혹하였고, 이에 3선 개헌에 필요한 3분의 2 이상의 의석을 확보하였으나, 제1야당인 신민당은 이 총선거를 무더기표·대리투표 등에 의한 부정선거로 단정하고 등원을 거부한 채 전면 재선거를 주장하면서 전국 규모의 규탄대회를 여는 등 원외투쟁을 계속하였다.

이에 동조하는 학생들도 대규모 시위를 벌였으며, 이에 정부는 30개 대학, 148개 고교에 대한 휴교조치로 맞섰다. 교착상태에 빠진 시국의 수습을 위해 여야가 전권

64) 상게서, pp. 547~573.
65) 상게서, pp. 436~437.
66) 상게서, p. 1084.

회담을 개최, 선거관리위원회 위원개선과 선거법·정당법개정, 부정조사특위법 제정 등에 합의하고, 신민당은 국회개원 142일 만인 11월 29일에 등원하였다.

제7대 국회의원선거를 앞두고 민주공화당은 중앙상임위원회와 시·도지부에 부녀분과위원회를, 지구당에 부녀위원회를 두고 부녀조직 강화와 부녀활동 선도를 위한 교육을 실시하였다.[67] 그러나 교육의 내용은 여성정치인의 육성이 아니라 당조직 내에서 여성들이 당에 충성하고 보조적 역할을 충실히 하도록 교육시키는데 더 큰 부분을 할애하였다.

<표3-12> 제7대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자 수

	당선자수							후보자수						
	남		여		합계		비율	남		여		합계		비율
	전	지	전	지	전	지	(%)	전	지	전	지	전	지	(%)
서울		14		0		14					1		100	
경기		13		0		13					0		72	
강원		9		0		9					0		55	
충북		8		0		8					0		37	
충남		12		1		13					1		72	
전북		11		0		11					0		54	
전남		19		0		19					0		88	
경북		20		0		20					1		109	
경남		15		0		15					0		62	
부산		7		0		7					0		40	
제주		2		0		2					0		13	
합계	42	130	2	1	44	131	1.7	115	699	4	3	119	702	0.9

출처 : 중앙선거관리위원회, 「역대국회의원선거 상황, 1대~11대」, 1989, pp. 639~723.

7대 국회의원선거에서 전국구 후보로는 민주공화당의 이매리, 신민당의 박순천, 민주당의 이일희, 자민당의 홍유성 등4명이 출마하여 이매리와 박순천 후보가 당선되었다. 민주공화당의 이매리 후보는 29명 중 22번에 배치되어 초선의원이 되었고, 신민당의 박순천 후보는 31명 중 1번에 배치되어 2·4·5·6대에 이어 5선 의원이 되었다.

지역구 후보로는 서울 서대문구을의 이종혜가 자민당 후보로, 충남 서천군·보령

67) 중앙선거관리위원회, 「정당의 활동개황 및 재산상황 등 보고서(1963~1970)」, 1971, pp. 146~149.

군의 김옥선이 신민당 후보, 경북 대구시동구 김옥향이 자유당 후보, 경북 안동시·안동군의 권애란이 한국독립당 후보로 나서 선거활동을 펼쳤으나 이 중 김옥선[68]만이 당선되었다. 특히 김옥선은 민주공화당의 이원장 후보와 치열한 경합을 펼친 끝에 대법원 판결에 의해 당선이 확정되었다. 1차 개표 결과 이원장 후보가 51, 725표로 51,189의 김옥선보다 많은 득표를 기록하여 당선된 듯 보였으나, 대법원 판결 결과 김옥선이 51,440표를 얻어 51,427표의 이원장을 누르고 당선이 확정[69]되었다. 김옥선은 7대 총선 이전에 제5대 국회의원선거와 제6대 국회의원선거에 출마하여 2번 다 낙선하였으나, 꾸준히 지지기반을 확대해 나간 결과 제7대 국회의원선거에서 당선되어 정치인의 대열에 나설 수 있게 되었다.

제7대 국회의원선거에서 여성은 총 후보자의 0.9%에 불과하였고, 당선자 수에서도 약 1.7%에 그쳤다<표3-12참조>.

---

68) 김옥선의원은 19세에 에벤에셀모자원 원장, 21세에 송죽학원 이사장, 22세에 정의여중·고교장을 지낸 후 26세에 불과한 나이에 제5대 국회의원선거에 처음 고향에서 출마한 이래 제6대 국회의원선거에서도 낙선한 후, 제7대 국회의원선거에서 33세의 나이로 신민당의 공천을 받고 처음 당선되었다. 이어 제9대, 12대 선거에서도 당선된 3선의원이다. 제7대 총선의 경우 선거결과에 불복하고 공화당 소속의 당선자를 선거법 위반행위로 고소하여 일년 여의 법정투쟁을 거쳐 불과 13표차로 역전승을 거두어 드디어 한국 역사상 최초의 "처녀의원"으로 등원하게 되었다.『동아일보』, 1978년 3월 14일.
제9대 총선에서 재선된 이후 '김옥선 파동'은 아직도 회자되는 충격적인 사건이다. 당시 신민당 김옥선 의원은 1975년 10월 8일(9대 국회) 국회 본회의 대정부질문에서 유신독재체제에 "태어나지 않았어야 할 권력"이라는 등 강경발언을 했고 당시 박정희 정권은 이를 반국가적 용공의 언동으로 몰자 의원직을 사퇴했다. 제12대 국회의원선거에서 신민당 후보로 고향에서 출마하여 3선 의원이 되었으며, 제13대 총선과 제14대 대통령후보, 서울시장 후보로 출마한 바 있다. 김원홍·김혜영·김은경, 2001, p. 34.

69) 중앙선거관리위원회,「대한민국정당사, 제1집」, p. 693.

<표3-13> 정당별 득표수, 후보자수와 당선자수 ( )안은 %

	정당명	득표 수 (비율)	후보자수 (당선자수)	여성후보자수 (여성당선자수)
제1당	민주공화당	5,494,922 (50.6)	160 129	1 (1)
제2당	신민당	3,554,224 (32.7)	162 45	2 (2)
제3당	대중당	249,561 (2.3)	74 1	0

출처 : 중앙선거관리위원회, 「역대 국회의원선거상황 제1대~11대」, 1989, pp. 728~761.
정당별 득표수는 전국구 득표수임. 후보자수와 당선자수는 전국구와 지역구 후보를 합한 숫자임.

7대 국회의원 선거 때는 선거관리위원회에 250건의 소송의뢰가 있었는데 이것은 야당인 신민당이 7대 국회의원 선거를 전면 부정선거로 규정하여 전체 지역구를 대상으로 선거무효 소송을 제기[70]하였기 때문이다. 민주공화당이 장기집권을 하기 위하여 패권을 장악하는데 분수령을 이룬 1967년의 7대 국회의원 선거의 결과를 1963년의 그것과 비교해 보면 1963년의 제6대 국회의원 선거에서 공화당은 득표율, 당선율, 의석수 별로 보면 33.5%, 67.2%, 110석이었고, 1967년의 제7대 총선거에서는 50.6%, 77.6%, 129석이었다. 이에 비해 제2야당인 민정당은 6대 총선에서 20.1%, 20.6%, 41석, 제3당인 민주당은 13.6%, 6.1%, 13석[71]이었다. 그러나 1967년의 제7대 총선에서 제2야당인 신민당은 32.7%, 21.4%, 45석이었고 제3당인 대중당은 2.3%, 0.7%, 1석을 얻었을 뿐이었다. 민주공화당은 득표율에서 33.5%에서 50.6%로, 그리고 당선율도 67.2%에서 77.9%, 의석수도 110석에서 129석[72]으로 변하는 대변동을 이룬 것이다<표3-13참조>. 신민당은 지역구 당선자 28명 중 24명이 대도시에서 차지하였는데, 이는 도시에서 여당 독주의 견제 심리가 작용한 측면도 있겠으나 더 근본적으로는 도시와 농촌이 정치적으로 의식구조가 다르고 이해를 달리하는 요인이 작용했다고 볼 수 있을 것이다.

70) 상게서, pp. 654~659.
71) 상게서, pp. 614~617.
72) 상게서, pp. 746~749.

3. 제8대 국회의원 선거

앞선 제7대 국회의원선거에서는 3선개헌문제를 둘러싸고 대립이 격화되었다. 집권당을 중심으로 경제건설과 자주국방을 위해서 헌법을 개정해야 한다는 주장이 나왔고, 재야에서는 이승만 정권을 예로 들며 박정희 대통령 자신이나 한국의 민주주의의 미래를 위해서라도 3선개헌은 영구집권을 틀을 마련하는 것이므로 반대해야 한다는 여론이 일어 원내에서 치열한 대결을 펼쳤다. 신민당이 3선 개헌의 저지와 1971년 총선거에 대한 준비체제를 갖추고 당의 해체라는 극단의 방법까지 택하면서 버텼으나 1969년 9월 14일 개헌안이 전격적으로 통과되고 10월 17일 국민투표로 확정[73]되었다.

1969년 10월 17일 3선 개헌 확정을 통해 1971년 4월에 3선 대통령에 당선된 박정희(朴正熙)와 여당인 민주공화당은 두 차례에 걸쳐 국회의원선거법을 개정하고, 이 개정 국회의원선거법에 따라 1971년 5월 25일 제8대 국회의원 총선거를 실시하였다.

선거 방식은 제6·7대와 마찬가지로 선거구를 지역구와 전국구로 나누어 소선거구 다수대표제와 비례대표제가 실시되었다. 곧 지역구는 국민의 직접선거에 의해 선거구별로 최다수 득표자를 당선인으로 선출하고, 전국구는 정당별 득표율에 따라 의석을 배분하는 간접선출 방식을 취하였다. 입후보 조건 역시 제6·7대와 같이 정당추천제를 채택해 무소속 입후보를 완전히 차단하였다.

신민당은 총선 거부론을 내세우면서 당론통일에 어려움을 겪었고, 연이은 '진산파동'[74]으로 유세계획도 세우지 못하는 상황에서 5월 11일에 이르러서야 겨우 선거대책위원회를 구성하여 전열을 정비하였다. 공화당과 신민당 양당은 뚜렷한 정책대결 없이 정국의 안정과 여당견제세력의 확보라는 구호로 맞섰다.

---

73) 상게서, pp. 678~732.

74) 신민당의 유진산 대표위원이 자신의 출신지역구인 서울 영등포 갑구를 포기하고 1971년 5월 6일 전국구 1번으로 등록한데 불만을 품은 당내소장파 측이 강력히 반발하였고, 영등포갑구 당원들이 유대표위원의 출마포기에 항의하고 당수직 사퇴를 요구함. 이에 신민당운영위원회의 6인위원회는 긴급회의를 열어 유당수를 제명키로 함. 상게서, pp. 767~768.

선거 결과 여당인 민주공화당이 의원 정수의 55.4%에 해당하는 113명(지역구 86, 전국구 27)으로 과반수 의석을 차지하였고, 신민당이 43.6%의 지지율로 89명(지역구 65, 전국구 24)을 획득하여 여야간의 의석차가 24석으로 현저하게 줄어들어 확고한 견제세력을 확보함으로써 여야간에 균형있는 원내의석분포를 이루게 되었다.[75] 이번 선거 결과를 보면 여촌야도의 현상을 탈피하지 못하고 도시유권자가 두드러진 여당견제현상을 보인 점과 국민들이 여당과 야당으로 양극화되고 있는 점을 지적할 수 있겠다. 또한 신민당의 경우 제7대 국회의원선거 때의 지역구 28석에서 37석이나 증가한 65석을 획득함으로써 신민당에 대한 선거권자들의 지지도가 높아졌음을 보여주었다<표3-14참조>. 안병만 교수는 1971년 국회의원선거를 중대선거라고 평가하면서, 대정부 반대세력이 신민당에 흡수되면서 새롭게 양당체제 확립의 매듭이 풀리게 될지 기대를 하였으나 얼마 못가 유신체제의 선포로 정당체제의 제도화과정은 깊은 좌절을 맛보았다고 평가하였다.[76]

<표3-14> 정당별 득표수, 후보자수와 당선자수 ( )안은 %

	정당명	득표 수 (비율)	후보자수 (당선자수)	여성후보자수 (여성당선자수)
제1당	민주공화당	5,460,581 (47.8)	193(27.7) 113(55.4)	5 (4)
제2당	신민당	4,969,050 (44.4)	186(26.7) 89(43.6)	1 (1)
제3당	국민당	454,257 (4.0)	135(19.4) 1(0.5)	1 (0)

출처 : 중앙선거관리위원회, 「역대 국회의원선거상황 제1대~11대」, 1989, pp. 847~878.

제8대 국회의원선거에서 전국구 비례대표 후보자로 120명이 출마[77]하였으나 여성 후보로는 민주공화당의 모윤숙, 김현숙, 편정희, 박정자, 김옥자후보, 신민당의 김윤덕 후보, 국민당의 오사순 후보등 7명의 후보가 선거활동을 펼쳐 모윤숙, 김현숙, 편정희, 김옥자, 김윤덕 의원 등 총 5명의 후보가 당선되었다. 이 중 김옥자 의

75) 김영수, 「한국헌법사」(서울: 학문사, 2000), p. 539.
76) 안병만, "우리나라의 정당과 정치발전-중대선거와 정당체제의 선거화 과정," 「한국정치학회보」 Vol.11, 1977, pp. 54~61.
77) 제8대 국회의원선거 당시 전국구 후보자 수는 총 121명이나 통일사회당의 한 후보가 5월 6일 등록무효되어 120명이 되었다. 중앙선거관리위원회, 「대한민국정당사, 제1집」, p. 797.

원은 보궐선거로 의석을 승계하였다. 이 당시 민주공화당이 전국구 27석 중 4명이나 여성에게 배려한 것은 새마을운동을 통한 여성의 역할이 매우 컸다고 보는 견해가 많다.[78]

지역구 선거에서는 대중당의 서우자 후보가 부산시 서구에서, 대중당의 정기영 후보가 경기도 광주·이천에서 출마하였으나 각각 낙선하여 제8대 국회의원선거 지역구 의원 중에는 여성 후보가 한 명도 포함되지 않았다.[79]

8대 국회의원선거에서 여성은 총후보자의 1.3%에 그쳤고, 총의원수 204명 중 여성의원의 비율은 5명으로 총인원 대비 2.5%에 불과하였으나, 전국구 비례대표에서의 여성의원의 비율은 51명 중 5명으로 9.8%를 차지하여 이전의 여성의원 비율과 비교해보면 상당한 진전이 있다고 할 수 있다<표3-15참조>.

<표3-15> 제8대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자 수

	당선자수							후보자수						
	남		여		합계		비율	남		여		합계		비율
	전	지	전	지	전	지	(%)	전	지	전	지	전	지	(%)
서울						19					0		84	
경기						16					1		57	
강원						9					0		39	
충북						8					0		31	
충남						15					0		55	
전북						12					0		42	
전남						22					0		68	
경북						24					0		89	
경남						18					0		67	
부산						8					1		37	
제주						2					0		8	
합계	46	153	5	0	51	153	2.5	113	555	7	2	120	577	1.3

출처 : 중앙선거관리위원회, 「역대국회의원선거 상황, 1대~11대」, 1989, pp. 791~842.
후보자수는 사퇴자를 포함한 것임.

78) 이범준 외, 전게서, p. 171.
79) 중앙선거관리위원회, 「대한민국정당사, 제1집」, pp. 791~810.

4. 제9대 국회의원 선거

1972년 10월 17일 대통령 박정희(朴正熙)는 '우리 민족의 지상과제인 조국의 평화적 통일'을 뒷받침하기 위해 '우리의 정치체제를 개혁한다'고 선언하고, 초헌법적인 국가긴급권을 발동해 국회를 해산하고 정치활동을 금지하였다. 동시에 전국적인 비상계엄령을 선포하고, 같은 해 12월 27일 국민투표를 통해 유신헌법을 확정[80]하였다. 이어 같은 달 30일 유신헌법에 따라 국회의원선거법을 제정 공포하고, 이듬해 2월 27일 제9대 국회의원 총선거를 실시하였다.

유신을 통해 새로 도입된 국회의원 선거제도의 골자를 살펴보면 첫째, 종래의 1지역구 1인 선출의 소선거구제가 1지역구 2인 선출의 중선거구제[81]로 바뀐 결과 종래 152개 지역구가 73개 지역구로 재조정되었다(전체의석수 219 : 지역구146, 지명73). 둘째, 종래의 비례대표제를 폐지하는 대신에 지역구 의석의 ⅓, 즉 전체의석의 ⅓은 대통령의 추천으로 통일주체국민회의에서 선출하는 간접선거제도를 도입하였다. 결국 통일주체국민회의는 거수기에 불과하여 최고통치자는 국회 내에 적어도 전체 의원의 ⅓을 친위대로 거느리게 된 셈이다(유신정우회[82]의 성립). 이들의 임기는 지역구 선출의원 임기(6년)의 ½인 3년이었다. 셋째, 종래의 무소속 출마금지조항을 삭제하였는데 이는 기존 선거법이 무소속 출마를 금지함으로써 정당 공천을 받으려는 경쟁이 심하여 당내 분란이 극심한 현상을 없애기 위함이었다.[83] 넷째, 민주공화당은 선거를 앞두고 과거 여당 지지세가 약한 도시지역 선거구를 45개에서 17개로 줄이고 농촌지역선거구를 도시지역선거구와 통합시키는 게리맨더링식 선거구 획정을 추진하였다.

---

80) 1972년 11월 21일의 국민투표에 의해 확정된 유신헌법은 12월 27일 공포되었다. 중앙선거관리위원회, 「대한민국정당사, 제2집」, 1992, p. 38.

81) 중선거구제는 그 당시의 한국의 상황에서는 모든 선거구에서 제1당의 입후보자의 당선을 보장하고, 제2당 입후보자의 당선가능성도 결정적으로 높여줄 수 있는 일종의 여・야 밀월당선제도라 할 수 있다. 김원홍・김혜영・김은경, 전게서, pp. 35～36.

82) 유신정우회는 국회의원수의 ⅓을 대통령의 추천으로 통일주체국민회의가 선출하는 제도로서 집권자가 원내 안정세력을 확보할 수 있는 별도의 장치를 마련해 놓은 것이다. 중앙선거관리위원회, 「대한민국정당사, 제2집」, p. 36.

83) 김용호, 전게서, pp. 348～349.

국회의원 정수의 3분의 1을 대통령이 지명함으로써 제9대 국회의원선거는 '반토막 선거'라는 비난을 받았고, 유신독재에 따른 정치적 자유의 위축으로 평균 경쟁률이 2.3 대 1이라는 낮은 기록을 나타냈다. 지역구 국회의원의 임기는 6년, 유신정우회 국회의원의 임기는 3년이었다.

제9대 국회의원선거는 1973년 2월 27일 2개 무투표당선구(경기도 제8선거구 연천, 포천, 가평, 양평, 경남 제5선거구 의령, 함안, 협천은 2명씩만 등록하여 후보자는 무투표당선으로 결정됨)를 제외한 전국 71개 선거구에서 실시되었다.[84]

<표3-16> 제9대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자 수

	당선자수							후보자수						
	남		여		합계		비율	남		여		합계		비율
	유	지	유	지	유	지	(%)	유	지	유	지	유	지	(%)
서울		16		0		16			39		0		39	
경기		16		0		16			34		0		34	
강원		10		0		10			22		0		22	
충북		8		0		8			19		0		19	
충남		13		1		14			29		1		30	
전북		12		0		12			27		0		27	
전남		19		1		20			41		1		42	
경북		22		0		22			66		0		66	
경남		18		0		18			36		0		36	
부산		8		0		8			16		0		16	
제주		2		0		2			8		0		8	
합계	63	144	10	2	73	146	4.1	149	337	16	2	165	339	3.6

출처 : 중앙선거관리위원회, 「역대국회의원선거 상황, 1대～11대」, 1989, pp. 887～949.

제9대 국회의원선거는 중선거구제하에서 치러졌는데, 지역구 선거에서는 충남 부여·서천·보령에서 신민당의 김옥선 후보가, 전남 나주·광산에서는 신민당의 김윤덕 후보가 각각 선거활동을 펼쳐 두 사람 모두 당선되었다. 김옥선의원은 제7대 국회의원선거[85]에 이어 2선 의원이 되었고, 김윤덕의원은 제8대 국회의원선거에 이어 재선[86]에 성공하였다. 그리고 1977년 정일형의원 퇴직과 장기영 의원 사망으로

84) 중앙선거관리위원회,「대한민국정당사, 제2집」, p. 40.
85) 중앙선거관리위원회,「역대국회의원선거상황, 제1대～11대」, p. 923
86) 상게서, p. 927.

인해 치룬 보궐선거 당시 서울 종로·중구에서 무소속의 한상필 후보가 나섰으나 낙선[87]하였다.

유정회 의원은 3년의 임기로 제1기와 제2기로 구분되는데, 제1기 여성의원으로는 구임회, 김옥자, 박정자, 서영희, 이범준, 이숙종, 정복향, 허무인, 이승복 등 9명이 있고, 제2기에는 박정자, 서영희, 윤여훈, 이범준, 이숙종, 이승복 등 6명[88]이 있다. 이 중 제1기와 제2기 유정회 의원을 연임한 의원은 박정자, 서영희, 이범준, 이숙종, 이승복으로, 제9대 국회에서 유정회 일원으로 참여한 여성은 10명이다<표3-16 참조>.

<표3-17> 정당별 득표수, 후보자수와 당선자수 ( )안은 %

	정당명	득표 수 (비율)	후보자수 (당선자수)	여성후보자수 (여성당선자수)
제1당	민주공화당	4,251,754 (38.7)	80 73	0
제2당	신민당	3,577,300 (32.5)	87 52	2 (2)
제3당	민주통일당	1,114,204 (10.2)	57 2	0
무소속	무소속	2,048,178 (18.6)	115 19	0

출처 : 중앙선거관리위원회, 「역대 국회의원선거상황 제1대~11대」, 1989, pp. 957~1001.
후보자와 당선자수는 지역구만을 의미함.

선거 결과 2개 무투표당선구를 포함한 전국 73개 선거구의 지역구 국회의원정수 146명 중 민주공화당이 73석, 신민당이 52석, 민주통일당이 2석, 무소속이 19석을 각각 차지하였다<표3-17참조>. 민주공화당은 서울의 8개 선거구에서 7명이 당선된 것을 비롯하여 도시와 농촌에서 고르게 당선되었고, 신민당도 민주공화당에 21석 차이로 근접하였다.[89]

87) 상게서, p. 937.
88) 김원홍·김혜영·김은경, 전게서, p. 36.
89) 중앙선거관리위원회,「대한민국정당사, 제2집」, p. 40.

5. 제10대 국회의원 선거

1973년 3월 12일 개원한 제9대 국회의 6년 임기가 만료됨에 따라 1978년 12월 12일 실시된 국회의원 총선거를 말한다.

선거 결과 의원 정수 231명(선거구 154, 유신정우회 77) 가운데 민주공화당 68명, 신민당 61명, 민주통일당 3명이 당선되었고, 총 225명이나 출마한 무소속은 22명이 당선되었다. 그리고 유신정우회는 77석으로 지역구 국회의원선거 득표율에서 앞선 신민당이 전체 의석의 ⅓에 미치지 못하는 현상이 나타났다. 이는 1선거구에서 2인을 선출하는 중선거구제와 국회의원 ⅓을 대통령이 추천하고 통일주체국민회의에서 선출하는 선거제도를 혼합한 선거제도 영향으로 볼 수 있을 것이다.

통일주체국민회의는 1978년 12월 21일 전국 11개 시·도별로 지역회의를 열고, 국회의원정수의 ⅓에 해당하는 3년 임기의 국회의원 77명을 당선시켰다.[90]

제10대 국회의원 선거에서 473명의 지역구 후보 중 여성후보는 5명(1.1%)이었는데 전남 나주·광산에서 김윤덕 후보가 신민당의 공천을 받아 출마하였고, 부산진 북구의 최명수 후보, 충남 부여·서천·보령의 한상필 후보, 전남 해남·진도의 김성자 후보, 경북 경주·월성·청도의 임진출 후보는 무소속으로 출마[91]하였다. 제10대 국회의원선거 지역구 의원 총수인 154명 중 김윤덕 후보만이 당선되었는데, 김윤덕은 제8대·9대 국회의원선거에 이어 3선 의원[92]이 되었다.

대통령의 추천으로 통일주체국민회의가 동의한 유정회에는 총 77명의 정수 중 7명의 여성이 선출[93]되었다. 김영자, 김옥렬, 박현서, 서영희, 신동순, 윤여훈, 현기순 등이 그들이다. 7명의 유정회 의원 중 5명이 대학교수 출신이었는데, 이는 여성유권자들의 표를 의식한 집권여당의 포석으로 해석할 수 있고, 반면 전문직에 종사하고 있는 여성을 내세워 국회의원에 당선시킴으로써 여성의원의 자질을 높이고자

---

90) 이에 앞서 박대통령은 12월 20일 통일주체국민회의에서 선출할 국회의원77명과 예비후보자 8명을 일괄 추천하였다. 이로써 지역구에서 당선된 154명을 포함하여 231명의 국회의원이 모두 선출된 것이다. 상게서, p. 453.

91) 중앙선거관리위원회, 「역대국회의원선거상황, 제1대~11대」, pp. 1035~1052.

92) 상게서, p. 1016.

93) 상게서, pp. 1063~1067.

하는 정부의 뜻으로도 볼 수 있을 것이다. 따라서 이 시기를 여성의원의 전문성 제고의 시기로 보는 의견도 있다.

제10대 국회의원선거에서 여성은 지역구에서 총 후보자의 0.9%, 지역구 당선자는 총 154명 중 김윤덕 1명으로 0.65%, 유정회 여성의원은 총 77명 중 7명으로 9.21%를 차지하였고, 총 8명(3.5%)의 여성의원이 국회의원으로 당선되었다<표3-18참조>.

<표3-18> 제10대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자 수

	당선자수							후보자수						
	남		여		합계		비율	남		여		합계		비율
	유	지	유	지	유	지	(%)	유	지	유	지	유	지	(%)
서울		22		0		22			62		0		62	
경기		16		0		16			47		0		47	
강원		10		0		10			30		0		30	
충북		8		0		8			21		0		21	
충남		14		0		14			51		1		52	
전북		12		0		12			44		0		44	
전남		19		1		20			55		2		57	
경북		22		0		22			67		1		68	
경남		18		0		18			54		0		54	
부산		10		0		10			31		1		32	
제주		2		0		2			6		0		6	
합계	70	153	7	1	77	154	3.5	78	468	7	5	85	473	2.2

출처 : 중앙선거관리위원회, 「역대국회의원선거 상황, 1대~11대」, 1989, pp. 1009~1067.
후보자수는 사퇴와 등록무효를 포함한 숫자임.

제10대 국회의원선거에서는 국회의원선거 사상 초유의 결과가 나타났다. 이 선거에서 여당인 민주공화당은 31.7%의 득표율을 보여 야당인 신민당의 32.8%보다 1.1%나 낮은 득표율을 보였다<표3-19>참조. 당시의 국회의원 선거제도는 1선거구 2인 선출제도였기 때문에 의석수에서는 민주공화당이 68석, 신민당이 61석을 획득[94]하여 민주공화당이 7석을 더 얻었고, 대통령이 추천하여 통일주체국민회의가 선출하는 형식을 거치는 유신정우회 의원이 77명으로 이들을 합치게 되면 야당의

94) 제10대 국회의원선거 결과 전국 77개 선거구 중 53개 선거구에서 민주공화당과 신민당의 후보가 같이 당선되어 이른바 동반당선현상이 나타나기도 하였다. 중앙선거관리위원회, 「대한민국정당사, 제2집」, p. 53.

석수는 전체 의석의 ⅓에 미치지 못하였다. 그러나 선거결과 야당이 여당보다 높은 득표율을 기록했다는 것은 여당과 집권세력에게는 큰 충격으로 다가왔다.

<표3-19> 정당별 득표수, 후보자수와 당선자수 ( )안은 %

	정당명	득표 수 (비율)	후보자수 (당선자수)	여성후보자수 (여성당선자수)
제1당	민주공화당	4,695,995 (31.7)	77 68	7 (7)
제2당	신민당	4,861,204 (32.8)	81 61	1 (1)
제3당	민주통일당	1,095,057 (7.4)	60 3	0
무소속	무소속	4,160,187 (28.1)	255 22	4 (0)

출처 : 중앙선거관리위원회, 「역대 국회의원선거상황 제1대~11대」, 1989, pp. 1075~1123.

1975년 유엔이 '유엔여성의 해'를 선포하고, 1976년부터 1985년까지 10년을 '유엔여성 10년'으로 제정한 데 따라 구체적인 여성정책을 정당들이 공약으로 제시하였다. 민주공화당은 여성의 지위 향상에 관한 선거공약을 발표[95] 하였는데, 내용을 살펴보면 ① 여성문제전담기구 설치, ② 여성인력의 개발과 근로조건의 개선, ③ 여성단체의 활동지원, ④ 여성의 재교육기회 확대 등을 제시하였다.

제4절 국회의원선거 참여의 도약시기(제11대~제14대)

1. 제11대 국회의원 선거

1981년 1월 29일 국가보위입법회의[96]에서 새로 제정한 국회의원선거법이 공포되고, 새 헌법에 따라 같은 해 3월 3일 전두환(全斗煥)이 제12대 대통령에 취임하였

95) 중앙선거관리위원회, 「정당의 선거공약」, 1988, pp. 277.

96) 국가보위입법회의는 1981년 1월 24일 국회의원선거구를 77개에서 92개로 증설하고 1 선거구에서 2명씩 지역구 의원을 선출하되, 전국구의원제도를 신설하여 국회의원총수를 276명으로 하며, 선거공영제의 강화를 주요 내용으로 하는 국회의원선거법을 제정함으로써 정치관계법의 정비를 마무리하였다. 중앙선거관리위원회, 「대한민국정당사, 제3집」, 1992, p. 12.

다. 이어 같은 달 25일 국회의원선거법에 따라 제11대 국회의원 총선거가 실시되었다.

의원 정수는 276인으로, 제10대 때보다 45명이 늘어났고, 선거는 지역구와 전국구로 구분해 실시하였는데, 국민의 직접선거에 의해 전국 92개 선거구별로 다수득표자 2인을 당선인으로 선출하는 중선거구제(184명)와 정당별 득표율 및 지역구 의석수에 따라 간접 선출하는 전국구(92명) 제도[97]를 병행하였다.

이때 약 80%에 이르는 초선의원이 원내로 진출하였다. 국가보위입법회의에서 제정된 정치풍토쇄신을 위한 특별조치법 등 각종 법적 조치에 의해 상당수 정치인들이 정치활동 규제를 받거나 정치적 이유로 처벌됨으로써 기존 정당이 와해되고 재편성되었기 때문[98]이다. 구야권 정치인을 중심으로 민주한국당이, 민주공화당과 유신정우회 등 구여권을 중심으로 한국국민당이 만들어졌으며, 그 밖에 민권당, 신정당, 민주사회당 등이 창당되면서 정치권은 외형상 다당제의 모습을 갖추게 되었다. 이 때 여당인 민정당 이외 11개의 야당이 총선에 참여[99]하였다.

그러나 제11대 국회의원 총선거는 국가보위입법회의에서 제정된 '정치풍토 쇄신을 위한 특별조치법' 등 각종 법적 조치에 의해 상당수 정치인들이 정치 활동을 규제받거나 정치적 이유로 처벌됨으로써 신군부 세력의 정권 안정을 위해 고안된 선거라는 비판을 받았다.

---

97) 제1당에 전국구 의석의 ⅓배정, 나머지 의석은 5석 이상을 얻은 정당에 의석 배율에 따라 결정하도록 하였다. 상게서, p. 13.

98) 김원홍・김혜영・김은경, 전게서, p. 38.

99) 그러나 이번 총선에 참여한 12개 정당 중 의석을 확보하지 못하고 유효투표총수의 100분의 2이상을 득표하지 못한 사회당, 한국기민당, 통일민족당, 원일민립당 등 4개 정당은 정당법 제38조제1항제3호의 규정에 의해 3월 28일 등록 취소되었다. 중앙선거관리위원회,「대한민국정당사, 제3집」, p. 15.

<표3-20> 제11대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자 수

	당선자수							후보자수						
	남		여		합계		비율	남		여		합계		비율
	전	지	전	지	전	지	(%)	전	지	전	지	전	지	(%)
서울		27		1		28			125		7		132	
경기		24		0		24			78		0		78	
강원		12		0		12			31		0		31	
충북		8		0		8			30		0		30	
충남		16		0		16			51		2		53	
전북		14		0		14			42		0		42	
전남		22		0		22			77		0		77	
경북		26		0		26			84		0		84	
경남		20		0		20			62		0		62	
부산		12		0		12			39		1		40	
제주		2		0		2			6		0		6	
합계	84	183	8	1	92	184	3.3	213	625	15	10	228	635	3.0

출처 : 중앙선거관리위원회, 「역대국회의원선거 상황, 1대～11대」, 1989, pp. 1131～1218.
후보자수는 사퇴와 등록무효자를 포함한 숫자임.

제 11대 국회의원선거에서 지역구 여성후보로는 서울 종로 중구의 현기순이 한국국민당 후보로, 서울 성북·성북을의 김정례가 민주정의당 후보로, 서울 동작의 정정대가 민권당 후보로, 서울 관악의 이영희가 안민당 후보, 부산 중구·영도구·동구의 정말동이 사회당, 충남 대전 중구의 한상필이 안민당, 충남 홍성·청양·예산의 김말동 등 7명이 민권당 후보로 각각 출마하였다. 또한 서울 마포·용산의 문지영, 서울 강동의 남정희와 이희숙 등 3명이 무소속 후보로 출마하여 선거활동을 펼쳤으나, 민주정의당의 김정례 혼자만이 당선되었다.[100]

전국구 선거에서는 총 15명의 여성 후보자가 출마하여 민주정의당의 추천을 받은 김현자, 김모임, 이윤자, 이영희, 이경숙, 김행자, 문용주[101] 등7명의 여성후보자 전원이 당선[102]되었고, 민주한국당의 황산성 의원이 당선[103]되어 총 8명의 여성의원이 국회에 진출하게 되었다.

제11대 국회의원선거에서 가장 두드러진 특징은 전국구의원으로 당선된 8명의

100) 중앙선거관리위원회, 「역대국회의원선거 상황, 1대～11대」, pp. 1173～1198.
101) 민주정의당의 문용주는 1981년 12월 15일 김종경 의원사망으로 인해 의석을 승계하여 전국구 국회의원이 되었다. 상게서, p. 1136.
102) 상게서, pp. 1157～1160.
103) 상게서, p. 1160.

여성의원 전원이 모두 초선의원이라는 것이다. 전국구에서는 정치권에 새로운 포대에 부을 소위 “새로운 술”을 찾는다는 명분 하에 여성의원의 기용면에서 대폭 인물갈이를 하였다. 이번 선거에서 국회의원의 80% 정도가 초선이었다는 점과 무관하지 않아 보인다.

11대 국회에서는 여성은 총 후보자의 3.0%를 차지하였고, 당선자로는 지역구 1인(0.5%)과 전국구 8인(6.5%)으로 총 9인(3.3%)의 의원이 의회에서 활동하였다<표3-20참조>.

11대 국회 여성의원 중에는 여성문제에 대해 특별한 관심을 가진 이들도 있었고, 시기적으로 여성운동이 활기를 띠기 시작한 때여서 여성관련정책에 대한 여성들의 노력이 과거보다 두드러지는 양상을 보였다.[104]

<표3-21> 정당별 득표수, 후보자수와 당선자수 ( )안은 %

	정당명	득표 수 (비율)	후보자수 (당선자수)	여성후보자수 (여성당선자수)
제1당	민주정의당	5,776,624 (35.6)	167(19.4) 151(54.7)	8 (8)
제2당	민주한국당	3,495,829 (21.6)	136(15.8) 81(29.3)	4 (1)
제3당	한국국민당	2,147,293 (13.3)	104(12.1) 25(9.1)	2 (0)
무소속	무소속	1,734,224 (10.7)	106(12.2) 11(3.4)	3 (0)

출처 : 중앙선거관리위원회, 「역대 국회의원선거상황 제1대~11대」, 1989, pp. 1225~1284.
후보자수와 당선자 수는 전국구와 지역구를 합한 숫자임.

선거 결과 민주정의당은 지역구에서 90석을 획득하여 전국구 61석을 합쳐 151석을 확보함으로써 의원정수 276석의 과반수인 138석보다 13석을 더 획득하여 원내 안정세력을 구축할 수 있게 되었고, 민주한국당은 지역구 57석과 전국구 24석 등 81석, 한국국민당은 지역구 18석, 전국구 7석 등 25석을 확보하였다<표3-21>참조. 그리고 기타정당은 지역구 5석 만을 획득하여 전국구 의석배분에서 제외되었다.[105]

104) 11대 국회에서는 여성의원들이 주도하여 한국여성개발원 법안을 통과시켜 여성관련 업무를 전담하는 여성기구를 탄생시키기도 하였다.
105) 중앙선거관리위원회, 「대한민국정당사, 제3집」, pp. 14~15.

각 정당이 내세운 선거공약을 살펴보면 민주정의당은 ① 여성지위향상위원회 구성, ② 여성행정전담기구의 승격 및 기능 확대, ③ 한국여성발전연구원(가칭) 설치, ④ 남녀평등을 위한 제도적 보완, ⑤ 근로여성의 권익신장, ⑥ 여성 전문기능훈련 기회 확대, ⑦ 고급 여성인력 활용, ⑧ 자생여성단체의 육성 등을 내세웠다.[106] 야당인 민주한국당이 처음으로 여권을 보호하기 위하여 정치, 경제, 사회, 문화의 전 영역에서 여성의 지위보호향상을 골자로 하는 선거공약을 내세웠으나 지역구에서 여성후보를 공천하지는 않았다.[107] 그리고 신정당도 "여성의 지위향상과 사회참여의 기회를 보장한다"는 공약을 내세웠다.[108]

제11대 국회의원선거 종료 후 중앙선거관리위원회는 5월 25일 민정당, 민주한국당, 한국국민당 등 8개 정당에 4억원이 국고보조금을 지급하였다. 우리나라 정당역사 사상 최초인 국고보조금은 정당의 운영자금을 보조할 수 있도록 한 헌법 제7조 제3항의 규정에 의하여 정치자금에 과한 법률 제17조의 배분비율에 따라 지급되었다.[109]

2. 제12대 국회의원 선거

1985년 2월 12일 실시된 제12대 총선은 제5공화국의 정점에서 치러진 선거로서 정치활동 규제에서 해금[110]된 야당 정치인들이 선거를 불과 25일 앞두고 창당한 신한민주당[111]이 신당 돌풍을 일으키며 제1야당으로 등장했다.

---

106) 중앙선거관리위원회, 「정당의 선거공약」, p. 296.
107) 상게서, p. 301.
108) 상게서, p. 305.
109) 중앙선거관리위원회, 「대한민국정당사, 제3집」, p. 17.
110) 전두환은 1984년 11월 30일 정치활동규제자에 대한 3차 해금조치를 단행하여 1,2차 해금에서 제외되었던 99명 중 84명에 대한 정치활동 금지조치를 해제하였다. 3차 해금으로 김종필, 김영삼, 김대중 등 15명만 정치활동규제자로 남게 되었으며, 이들 중 사망한 1명을 제외한 14명도 1985년 3월 6일 4차 해금으로 정치활동금지가 해제되었다. 이로써 1980년 발효된 정치풍토쇄신을 위한 특별조치법의 규정에 의해 1980년 11월 24일 정치활동 금지가 확정됐던 567명에 대한 규제조치가 4년 4개월 만에 모두 해제되었다. 중앙선거관리위원회, 상게서 p. 22.
111) 1984년 제3차 해금으로 15명을 제외한 대부분의 인사 등이 정치활동 규제에서 해제되면서 표면화되기 시작한 신당의 창당작업은 정치활동이 규제된 정치권 인사들을 중심으로 5월에

1985년의 12대 국회의원 선거에서는 신한민주당이 당시의 제1야당이던 민주한국당이 얻은 지지율 19.7%보다 높은 29.3%를 획득하여 제1야당이 되었다(당시 여당인 민주정의당의 득표율은 35.3%). 이는 집권 신구부세력이 만든 이른바 관제야당이 무너지고 선명야당의 깃발을 높이 든 신민당이 돌풍을 일으키면서 자생적 야당이 출현함으로써 정당민주화에 공헌했다 할 수 있겠다.[112] 선거 2개월 후에는 민주한국당 의원들이 대부분 탈당하여 신한민주당에 입당하면서 11대 국회에서 제1야당이던 민주한국당은 선거 2개월 후에 소멸되어 버렸다.[113] 신한민주당은 12대 선거에서 획득한 67석(지역구 50석, 전국구 17석) 외에 민주한국당에서 탈당한 32명과 한국국민당에서 탈당한 32명과 한국국민당에서 탈당한 2명, 기타 2명을 흡수하여 총 103석을 가진 강력한 제1야당으로 부상한 후 강력한 직선제 개헌 투쟁을 전개하였다. 1985년 선거에서 신한민주당은 민정당의 주요 경쟁자로 부상하였다. 특히 서울지역은 민정당과 신한민주당의 경쟁이 가장 심했던 격전지였다. 다당제구조로 시작된 1980년대의 정당체제는 온건 야당의 쇠퇴를 몰고 왔고 유권자들은 이제 여당과 야당이라고 하는 뚜렷한 정당정치의 행위자를 보게 되었다.

이 선거 2년 후인 1987년에는 6월 민주항쟁으로 인하여 전두환 정권이 끝을 맺었으며 새로운 정권이 채택되어 유신체제 이래 금지되었던 직선제 대통령 선거가 실시되는 큰 정치적 변혁을 겪었다.

결성된 재야 단체인 민주화추진협의회가 12월 11일 신당창당에 참여하기로 결정함으로써 구체화되기 시작하였다. 민추계 6명, 비민추계 연합세력 측의 6명 등 12명으로 창당발기준비위원회를 구성하여 본격적인 창당 작업에 들어간 가칭 신한민주당은 1985년 1월 18일 창당대회를 갖고 공식 출범하였다. 이후 민주한국당 소속의원 30명과 원외지구당 21명, 중앙상무위원 7명 등도 4월 3일에서 4일 이틀에 걸쳐 민주한국당을 탈당하여 신한민주당에 입당함으로써 민주한국당은 창당 4년 3개월 만에 사실상 와해되었다. 상게서, pp. 26～30.

112) 정재호, 전게논문, p. 121.

113) 김원홍・김혜영・김은경, 전게서, p. 39.

<표3-22> 제12대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자 수

	당선자수							후보자수						
	남		여		합계		비율	남		여		합계		비율
	전	지	전	지	전	지	(%)	전	지	전	지	전	지	(%)
서울		27		1		28			70		6		76	
경기		20		0		20			43		0		43	
인천		4		0		4			7		0		7	
강원		12		0		12			28		0		28	
충북		8		0		8			17		0		17	
충남		15		1		16			36		1		37	
전북		14		0		14			29		0		29	
전남		22		0		22			61		0		61	
대구		6		0		6			15		0		15	
경북		20		0		20			47		0		47	
경남		20		0		20			49		0		49	
부산		12		0		12			25		0		25	
제주		2		0		2			6		0		6	
합계	86	182	6	2	92	184	2.9	162	433	9	7	171	440	2.4

출처 : 중앙선거관리위원회, 「국회의원선거 총람, 제12대」, 1985, pp. 109～178.
후보자수는 등록무효자를 포함한 숫자임.

당시 지역구에는 439명의 후보가 출마하여 2.4대 1의 경쟁률을 보였는데 여성의 경우 총 후보자 중 16명이 입후보(2.4%)하였고, 이 중 지역구에서는 7명(1.6%) 출마하였다. 지역구에서는 정당 공천 후보자 5인과 무소속 후보2인이 지역 선거구에서 득표활동을 하였는데, 지역구 후보로는 서울 종로 중구의 민권당 한상필, 서울 성북・성북을의 민주정의당 김정례, 서울 서대문・은평의 근로농민당 김명주, 서울 관악구의 한국국민당 이영희, 충남 부여・서천・보령의 신한민주당 김옥선, 그리고 무소속후보로 고기효와 정정재가 출마하여[114], 이 중 김정례와 김옥선이 당선되었다. 이로써 김옥선 의원은 7대 국회와 9대 국회, 그리고 12대 국회에서 활동하게 된 3선 의원이 되었다.[115]

제12대 국회의원선거에서 민주정의당은 여성지위 향상과 관련된 선거공약을 발표[116]하였다. 신한민주당은 여성문제와 관련하여 ① 여성의 사회참여를 장려하여

114) 중앙선거관리위원회, 「국회의원선거총람, 제12대」, 1985, pp. 109～118.
115) 상게서, pp. 121～141.
116) 중앙선거관리위원회,「정당의 선거공약」, p. 311.

여권을 신장하고, 남녀평등의 원칙을 수호한다 ② 여성운동을 지원하여 여성의 지위를 향상시킨다는 공약을 발표하였다.[117] 또한 한국국민당도 여권신장과 관련 여성차별 철폐[118]를, 민주한국당은 여성 권익의 신장을 선거 공약으로 내세웠다.[119] 각 정당들이 선거 공약에 여성의 지위 향상과 관련된 여러 의견을 제시했다는 것은 이제 정당들이 사회와 정치분야에서 여성의 참여를 인정하고, 여성의 참여를 확대하기 위한 정책에 관심을 갖기 시작했다고 볼 수 있을 것이고, 그 점에서 제12대 국회의원선거는 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

12대 국회의원선거때는 9대 국회의원선거부터 적용된 중선거구제가 운영되면서 한 선거구에서 2인을 당선시키는 선거제도를 가졌기 때문에 지역구에서 최다득표를 하지 못했지만 2인의 여성이 당선 가능했다. 전국구후보로는 171명의 후보가 추천되는 가운데 9명(5.3%)의 여성이 추천되어 6명이 당선되었으며 추천후보로는 민정당의 김현자, 김영정, 한양순, 양경자, 김장숙, 박혜경이고, 민주한국당의 장명숙, 한국국민당의 이종애, 신한민주당의 한영애이다. 이 중 민정당의 후보 6인은 민정당이 전국구 의석 61석을 배정(제1당에 전국구 의석 3분의 2를 배정)받음으로써 전원 당선되었다. 이 중 집권당인 민정당은 전체 81명의 후보 중 여성은 6명, 신한당은 전체 30명의 후보 중 1명을 지명하였는데 당선가능성이 없는 24번이었다. 민한당의 경우 31명의 후보 중 여성후보를 1명 지명하였지만 전혀 당선가능성이 없는 순위인 31번의 순위였다.

제12대 국회의원선거에서 여성은 총 후보자 중 16명(2.7%)이 후보로 나섰고, 이 중 지역구에서는 서울 성북의 김정례와 부여·서천·보령의 김옥선 등 2명(1.1%)과 전국구에는 민정당 소속 여성후보 6명(6.5%)이 전원 당선되어 총 8명(2.95%)을 이루게 되었다.<표3-22참조>

117) 상게서, p. 323.
118) 상게서, p. 327.
119) 상게서, p. 329.

<표3-23> 정당별 득표수, 후보자수와 당선자수 ( )안은 %

	정당명	득표 수 (비율)	후보자수 (당선자수)	여성후보자수 (여성당선자수)
제1당	민주정의당	7,040,811 (35.25)	173(28.3) 148(53.6)	7 (7)
제2당	신한민주당	5,843,827 (29.26)	123(20.1) 67(24.3)	2 (2)
제3당	민주한국당	3,930,966 (19.68)	123(20.1) 35(12.7)	1 (0)
무소속	무소속	650,028 (3.24)	29(4.75) 4(1.44)	2 (0)

출처 : 「국회의원선거 총람, 제12대」, 중앙선거관리위원회, 1985, pp. 75~84.
후보자수와 당선자수는 전국구와 지역구를 합한 숫자임.

총선 결과 전체 의석 276석(전국구 61석) 중 민정당 148석(전국구 61석을 포함), 신한민주당 67석(전국구 17석), 민주한국당 35석(전국구 9석), 한국국민당 20석(전국구 5석), 무소속 4석, 신정사회당 1석, 신민주당 1석을 확보하였다<표3-23참조>. 신한민주당은 선거 후 민주한국당 소속의원들이 탈당, 합류함에 따라 103의석을 확보[120]함으로써 여당인 민주정의당과 양대 정당 구도를 형성하게 되었다. 민주정의당은 92개 선거구 중에서 5개구에서 낙선하여 94.6%라는 놀라운 당선율을 기록했고, 전국구 61석을 합쳐 148석을 획득하여 원내 안정세력을 마련하였다. 또한 3차 해금자를 중심으로 선거 직전에 창당한 신한민주당은 서울, 부산, 인천, 광주, 대전 등 대도시에서 전원 당선하는 등 53.8%의 당선율을 기록하여 전국구 17석을 포함하여 제1야당으로 급부상하였다. 반면 지난 선거에서 제2당을 차지했던 민주한국당은 중진들의 대거 낙선 등 92명의 후보 중에서 26만이 당선되어 28.7%의 저조한 당선율을 보임으로써 총 35석의 의석을 확보하는데 그쳐 원내 3당으로 밀려나버렸다. 또 지난 선거에서 제3당이었던 한국국민당은 총 20석으로 겨우 원내교섭단체를

120) 1985년 3월 6일 정치활동규제자로 남아있던 김영삼, 김대중, 김종필 등 14명에 닿 전면 해금조치가 단행됨에 따라 3김의 거취가 정치의 관심사로 떠올랐고, 야권통합 논의가 전개되었다. 김대중과 김영삼은 3월 15일 회담을 갖고 신한민주당을 중심으로 야권통합이 이루어져야 한다고 합의하였으나, 신한민주당은 당대당 합당을 반대하였다. 이후 신한민주당은 한국국민당에서 3명, 신민주당과 신정사회당에서 각 1명씩, 무소속에서 1명이 입당함으로써 재적의원의 ⅓이 넘는 103석의 의석을 확보하여 단독으로 국회소집을 할 수 있는 거대 야당으로 변신하여 정국은 사실상 양당체제로 전환되었다고 할 수 있다. 중앙선거관리위원회, 「대한민국정당사, 제3집」, p. 30.

구성할 수 있는 의석확보에 그쳤다.[121]이번 선거는 84.6%의 투표율을 기록하여 제3공화국 이래 최고의 투표율을 나타냈다.

3. 제*13*대 국회의원 선거

통합신당 지도체제 문제로 평화민주당과 통일민주당의 통합 노력이 포기 직전까지 갔으나 3월 17일 평화민주당의 김대중 총재의 총재직 사퇴로 인해 돌파구가 마련되어 통합에 대한 기대가 생겼다. 그러나 '통합협상 6인위원회' 회의장에서 폭력사건이 발생했고, 이로 인해 통일민주당과 평화민주당의 갈등으로 깊어졌고, 통일민주당이 통합협상 중단을 결정함에 따라 야권 통합은 완전히 무산되었다.[122]

1987년 10월 29일 대통령직선제를 골자로 한 제9차 개정헌법이 공포되고, 이 개정헌법에 따라 같은 해 12월 16일 대통령선거에서 민주정의당 후보 노태우(盧泰愚)가 당선되었다. 이어 1988년 2월 25일 제13대 대통령에 취임함으로써 제6공화국이 출범하고, 그 해 4월 26일 전문이 개정된 국회의원선거법에 따라 제13대 국회의원 총선거가 실시되었다.

의원 정수는 제12대 때보다 23석이 늘어난 299석(지역구 224, 전국구 75)이었다. 선거 방식은 국민의 직접선거에 의해 선거구별로 최다수 득표자 1인을 당선인으로 하는 1구 1인의 소선거구제(지역구)와 의석 비율에 따라 배분하는 전국구로 나누어 실시하였다. 그러나 전국구의 경우 5석 이상의 의석을 얻은 정당을 자격 요건으로 하되, 제1당의 경우에는 2분의 1을 보장하도록 하였다.[123]

선거 결과 여당인 민주정의당이 125석(지역구 87, 전국구 38)을 차지해 제1당이 되었으나, 과반수 의석 확보에는 실패하였다. 그 밖에 평화민주당이 70석(지역구 54, 전국구 16), 통일민주당이 59석(지역구 46, 전국구 13), 신민주공화당이 35석(지역구 27, 전국구 8)으로 그 뒤를 이었고, 그 밖에 무소속이 9석, 한겨레민주당이 1

121) 상게서, p. 28.
122) 중앙선거관리위원회, 「국회의원선거총람, 제13대」, 1988, p. 64.
123) 제1당에 전국구의석의 ⅔를 배정하던 것을 제1당이 획득한 의석이 지역구의 100분의 50미만일 때 전국구의석의 ½를 배정하도록 하였다. 상게서, p. 63.

석을 차지하였다.[124]

그러나 제13대 국회의원 총선거에서는 지역 분할 구도가 역대 선거에 비해 특히 심하였고, 여당인 민주정의당이 전체 의석의 42%밖에 확보하지 못해 한국 헌정 사상 처음으로 여소야대 국회가 등장[125]하였다. 이에 따라 정부 여당에 의한 독주가 사라지고 16년 만에 국정감사권이 부활되는 등 국회의 위상이 제고되었다. 여소야대로 나타난 제13대 국회의원선거의 결과는 정부와 여당에 대한 국민의 견제심리, 제5공화국에 대한 비판 심리 등이 작용한 것으로 분석할 수 있으나 무엇보다 제13대 대통령선거에서 나타난 극심한 지역감정이 다시 재현된 것으로 보여[126] 우려를 낳기도 하였다. 이 선거 이후 2년 후인 1990년 2월에 한국정치사상 처음으로 여당과 야당이 합당하는 3당 합당이 이루어져 기존의 정치구도가 완전히 새로운 형태로 재편되는 정치변혁이 이루어졌다.

---

124) 상게서, p. 94.

125) 선거 결과 민정당은 지역구 87석, 전국구 38석 등 125석을 얻는데 그쳐 의정사상 최초로 집권여당이 원내의석의 과반수(150석)에 미달하는 여소야대현상이 나타났다. 제 2야당이던 평민당은 호남지역에서의 절대적 우위를 바탕으로 제1야당으로 부상한 반면, 통일민주당은 제2야당으로 밀려났고, 신민주공화당도 35석을 차지하여 정국은 4당 체제로 돌입하였다. 상게서, p. 66.

126) 민정당은 호남에서 1석도 건지지 못했고, 부산에서는 겨우 1석만 얻었으며, 평민당은 당소속후보가 등록무효가 된 신안군선거구를 제외한 호남 전 선거구에서 당선되었다. 또한 통일민주당은 부산과 경남에서, 신민주공화당은 대전과 충남에서 후보의 대부분이 당선되는 등 극심한 지역편중 현상을 보였다. 상게서, p. 67.

<표3-24> 제13대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자

	당선자수							후보자수						
	남		여		합계		비율	남		여		합계		비율
	전	지	전	지	전	지	(%)	전	지	전	지	전	지	(%)
서울		42		0		42			245		6		251	
경기		28		0		28			126		3		129	
인천		7		0		7			34		0		34	
강원		14		0		14			60		0		60	
충북		9		0		9			33		0		33	
충남		18		0		18			91		1		92	
광주		5		0		5			17		1		18	
전북		14		0		14			63		1		64	
전남		18		0		18			68		0		68	
대구		8		0		8			40		1		41	
경북		21		0		21			75		1		76	
경남		22		0		22			95		0		95	
부산		15		0		15			72		0		72	
제주		3		0		3			13		0		13	
합계	69	224	6	0	75	224	2.0	160	1,032	13	14	173	1,046	2.2

출처 : 중앙선거관리위원회, 「국회의원선거총람, 제13대」, 1988, pp. 135～255.
지역구 후보자 수는 등록무효와 사퇴자를 포함한 숫자임.

제13대 국회의원 후보의 경우 지역구에서는 전체 1,046명의 전체 후보 중 여성이 14명 입후보하였으나 모두 낙선[127]하였다. 이 중 평화민주당의 한영애, 민정당의 김정례, 민정당의 김정숙, 신민주공화당의 임진출 등 4인은 각각 지역구에서 2위의 득표율을 기록함으로써 지난 선거처럼 중선거구제가 지속되었더라면 당선되었을 텐데, 그 점에서 많은 아쉬움이 남는 선거이다. 전국구에서는 173명의 후보 중 여성후보 13명(7.50%)이 후보자명부에 올랐는데 민정당이 총 62명의 후보 중 이윤자, 김장숙, 양경자, 신영순, 도영심, 양계숙 등 6인을 추천하여 5인이 당선[128]되었고, 통일민주당의 오사순, 조응길, 박진학, 평화민주당의 박영숙, 김방림[129], 신민주공화당의 김옥자, 한겨레민주당의 정옥란 등이 추천되었으며, 통일민주당은 40명의 전국구 후보 지명자중 3명을 지명하였으나 당선가능성이 없는 27번, 30번, 32번에 지

127) 상게서, pp. 143～203.
128) 상게서, pp. 135～222.
129) 상게서, pp. 139～140. 이 중 박영숙만 당선되었다.

명[130]하여 실제 한 명도 여성의원이 당선되지 못하였다. 평민당의 경우는 38명의 전국구 후보지명자 중 여성인 박영숙을 부총재로 임명하면서 전국구 1번을 할애해 줌으로써 여성문제에 대한 관심을 다소나마 표명해 보이기도 했다. 신민주공화당과 한겨레민주당도 1명의 여성을 전국구후보자로 지명하였으나 당선권에서 벗어나는 결과를 가져왔다.[131]

제13대 국회의원선거에서는 총 후보자 중 여성이 2.2%를 차지하였으나, 지역구의원은 한 명도 없었고 전국구 의원으로 민정당의 5인과 평민당의 1인인 6명으로 전체 의원의 2.2%에 불과했다<표3-24참조>.

제13대 선거에서 각 정당은 여성관련 공약을 과거와는 달리 적극적으로 내걸었다. 민주정의당은 "여성 활동영역의 제도적 보장"이라는 규정을 두어 ① 여성의 지위향상 ② 가족관계법 개정 ③ 남녀고용평등법의 철저한 이행 ④ 여성인력개발의 촉진[132] 등을 내세웠고, 통일민주당은 ① 고용・승진・임금・퇴직에 있어서의 여성의 부당한 차별 대우를 감시하고, 고발할 수 있는 가칭 '근로여성보호원' 설치 ② '남녀고용평등법' 적용 강화 ③ 동일가치 노동에 대한 남녀동일임금제를 실시토록 방안을 강구함을 선거공약으로 내세웠다.[133] 신민주공화당은 ① 남녀평등 구현을 위한 제반대책 강구 ② 여성의 균등한 취업기회 보장 ③ 모자가정과 근로여성 보호 등을 제시[134]하였으나, 여성의 정치참여에 대한 지원은 극히 빈약했다.

4. 제*14*대 국회의원 선거

1988년 5월 30일 개원한 제13대 국회의 임기가 끝나감에 따라 1992년 3월 24일 실시된 국회의원 총선거를 말한다. 제13대 국회의원 총선거 때와 내용은 거의 달라진 것이 없다. 의원 정수 역시 299명으로 13대 때와 같지만, 지역구가 224명에서 237명으로 늘어나고, 대신 전국구가 75명에서 62명으로 줄어들었다.

---

130) 상게서, pp. 137～139.
131) 상게서, pp. 142～143.
132) 중앙선거관리위원회, 「정당의 선거공약」, p. 362.
133) 상게서, p. 399.
134) 상게서, p. 415.

선거 방식은 국민의 직접선거에 의해 선거구별로 최다수 득표자 1인을 당선인으로 선출하는 소선거구 다수대표제의 지역구와 비례대표제의 전국구로 구분해 실시하였다. 전국구의 의석 배분은 정당의 의석 비율에 따르는 것을 원칙으로 하고, 5석 이상의 의석을 얻은 정당을 자격 요건으로 하되 5석 미만을 차지한 정당도 총 유효투표 수의 3% 이상을 얻으면 우선적으로 1석을 배분하기로 하였다.

선거의 양상은 제13대 국회의원 총선거에서 참패한 민주정의당이 통일민주당·신민주공화당과 통합해 창당한 민주자유당, 평화민주당과 신민주연합당의 통합으로 탄생한 민주당 그리고 현대그룹의 정주영(鄭周永)을 중심으로 탄생한 통일국민당의 3파전으로 압축되었다.[135]

<표3-25> 제14대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자

	당선자수							후보자수						
	남		여		합계		비율	남		여		합계		비율
	전	지	전	지	전	지	(%)	전	지	전	지	전	지	(%)
서울		44		0		44			191		10		201	
경기		31		0		31			138		1		139	
인천		7		0		7			33		0		33	
강원		14		0		14			69		0		69	
대전		5		0		5			31		0		31	
충북		9		0		9			40		0		40	
충남		14		0		14			65		2		67	
광주		6		0		6			27		0		27	
전북		14		0		14			60		0		60	
전남		19		0		19			71		1		72	
대구		11		0		11			41		2		43	
경북		21		0		21			86		1		87	
경남		23		0		23			105		0		105	
부산		16		0		16			69		0		69	
제주		3		0		3			8		1		9	
합계	59	237	3	0	62	237	1.0	138	1,034	16	18	154	1,052	2.8

출처 : 중앙선거관리위원회, 「국회의원선거총람, 제14대」, 1992, pp. 157～268.
지역구 후보자 수는 등록무효와 사퇴자 수를 포함한 숫자임. 이 표는 제14대 국회의원선거 직후의 자료를 바탕으로 작성한 것이므로 재보궐선거나 비례대표 의석승계로 새로 의원이 된 숫자는 제외했음.

135) 중앙선거관리위원회, 「국회의원선거총람, 제14대」, 1992, p. 108.

제14대 총선에서는 지역구에서 18명의 여성후보가 출마하여 모두 낙선하였다<표 3-25참조>. 그러나 그 중 2위의 득표율을 올리고 낙선한 의원은 민주당의 한영애, 민주자유당의 김정례와 양경자, 통일국민당의 송화섭, 임갑수, 임진출, 무소속의 이설혜 등 6인[136]이나 되어 지역구에서 여성의 지지기반이 확대되고 있음을 알 수 있게 되었다. 그러나 소선거구제하에서 여성이 의원이 되는 것이 매우 힘들다는 것을 여실히 보여주는 선거였다고 할 수 있다. 그리고 1994년 8월 2일의 보궐선거에서는 신민당의 현경자가 14대 보궐선거에서 옥중에 있는 남편의 지역구에서 출마해 당선되었는데, 이는 6년만에 지역구 여성의원이, 23년 만에 소선구제하에서의 지역구 여성의원이 탄생[137]하게 된 것이다. 같은 시기의 보궐선거에서 민주자유당의 임진출은 2위의 득표율을 기록하고 낙선하였다.

전국구를 통한 참여로는 민주자유당의 강춘자, 주양자, 정옥순, 김정숙이고, 민주당의 이우정, 정양숙이며, 통일국민당의 강부자이다. 14대 국회에서는 전반기에는 지역구 국회의원은 없었다가 후반기에 현경자의원이 활동하였고, 전국구 의원으로 7인이 활동하였다. 14대 국회에서 활동한 여성의원의 비율은 정원 299명중 8인으로 2.7%를 차지하였다.

정당은 무소속을 제외하고 6개 정당이 참여하였는데, 선거 결과 민주자유당이 149석(지역구 116, 전국구 33), 민주당이 97석(지역구 75, 전국구 22), 통일국민당이 31석(지역구 24, 전국구 7)을 차지하였다<표3-26>참조. 그 밖에 무소속이 21석, 신정치개혁당이 1석을 차지하였고, 공명민주당과 민중당은 1명의 당선자도 내지 못함으로써 등록이 취소되었다.[138]

여당인 민주자유당은 1석 차이로 과반수 의석을 확보하는 데 실패하였고, 야당과 무소속의 약진이 두드러졌으며, 13대 때와 마찬가지로 지역 할거주의 현상[139]이 계속되었다.

---

136) 상게서, pp. 157～268.
137) 『조선일보』, 1994년 8월 3일.
138) 상게서, p. 112.
139) 민주자유당은 유효득표수의 대부분을 부산 대구, 경남・북에서, 민주당은 광주, 전남북에서 획득하였다. 통일국민당은 대구, 경남・북에서 민주당보다 많은 득표수를 올렸고, 강원도에서는 오히려 민주당보다 3배에 가까운 득표수를 올렸다. 상게서, pp. 139～141.

<표3-26> 정당별 득표수, 후보자수와 당선자수 ( )안은 %

	정당명	득표 수 (비율)	후보자수 (당선자수)	여성후보자수 (여성당선자수)
제1당	민주자유당	7,923,719 (38.5)	291(24.1) 149(49.8)	7 (2)
제2당	민주당	6,004 (29.2)	275(22.8) 97(32.4)	7 (1)
제3당	통일국민당	3,574,419 (17.4)	221(18.3) 31(10.4)	8 (0)
무소속	무소속	2,372,005 (11.5)	226(18.7) 21(7.0)	6 (0)

출처 : 중앙선거관리위원회, 「국회의원선거총람, 제14대」, 1992, pp. 108～138.
후보자수와 당선자수는 전국구와 지역구를 합한 숫자임.

제5절 국회의원선거 참여의 확대시기(제15대～제17대)

1. 제15대 국회의원 선거

1992년 5월 30일 개원한 제14대 국회의 4년 임기가 끝나감에 따라 1996년 4월 11일 실시한 국회의원 총선거를 말한다. 선거의 공정성과 선거 부정을 방지하기 위해 1994년 3월 16일 공포된 새로운 정치개혁법인 '공직선거 및 선거부정방지법(통합선거법)'에 따라 실시되었다.

선거 방식은 국민의 직접선거에 의해 선거구별로 최다수 득표자 1인을 당선인으로 선출하는 지역구(소선거구제)와 비례대표제의 전국구 제도를 병용하였다. 그러나 전국구의 경우 정당별 득표 비율에 따라 의석을 배분하는 비례대표제를 원칙으로 하되, 배분 자격은 5석 이상 또는 득표율 5% 이상을 획득한 정당에 한정하였고, 유효투표총수의 3% 이상 5% 미만을 얻은 정당에도 1석을 배분[140](공직선거 및 선거부정방지법 제189조)하도록 하였다.

총의석은 299석 그대로 유지한 채 종래 지역구 237석과 전국구 62석이었던 것을 각각 260석과 39석으로 조정한 결과 전국구의석이 더욱 축소되었다. 그러나 1995년

140) 중앙선거관리위원회, 「공직선거 및 선거부정방지법령집」, 1995, p. 252.

12월 헌법재판소가 기존의 선거구 인구편차가 지나치게 심하여 위헌이라고 판시하였다. 당시 최대선거구는 부산 해운대·기장으로 36만 1천명이고, 최소선거구는 전남 장흥으로 6만 1천명에 불과하여 인구편차가 5.9:1이었다.[141] 결국 여야는 최대·최소 선거구의 인구비례를 4:1로 조정한 결과 지역구 253석, 전국구 46석이 되었다.[142]

입후보는 정당 공천제와 추천제를 병용하였고, 여당인 신한국당을 비롯해 새정치국민회의·자유민주연합·통합민주당·무당파국민연합·대한민주당·21세기한독당·친민당 등 8개 정당과 무소속 입후보자 등 총 1,389명이 출마해 5.5 대 1의 평균 경쟁률을 보였다. 선거인명부에 등록된 총선거인 수는 3148만 8294명으로, 이 가운데 63.9%에 해당하는 2012만 2399명이 투표에 참가해 국회의원선거 실시 이래 처음으로 투표율이 60%대로 떨어졌다.

제15대 국회의원 총선거는 통합선거법에 따라 치러진 최초의 국회의원선거이기는 하지만, 제13대 선거 이래 지속되어 온 지역 할거주의 현상이 의석수에 그대로 반영되어 나타났고, 정치 구도는 3당 구도로 재편되었다. 또 13대·14대에 이어 근소한 의석차로 여소야대 구도가 재현[143]되었고, 초선의원의 약진이 두드러져 의원정수 299명 가운데 45.8%인 137명이 당선되었다.[144]

---

141) 헌법재판소 전원재판부는 1995년 12월 27일 이석연 변호사등이 낸 공직선거 및 선거부정방지법의 「국회의원 지역선거구역표」에 대한4건의 헌법소원사건에서 『현행 선거법의 국회의원 지역 선거구역표는 헌법 11조1항의 평등권과 24조의 선거권을 침해하는 것』이라며 위헌결정을 내렸다. 또 헌재재판관 9명중 김용준 재판관등 5명은 지역적 특성을 감안 인구편차의 상하한선을 4대1이내, 나머지 재판관은 3대1이내가 적정하다는 의견을 각기 밝혀 앞으로 이루어질 국회의 선거구조정에 대해 사실상 4대1이내라는 입법기준이 제시됐다. 「매일경제」1995년 12월 28일.

142) 김용호, 전게서, pp. 350~352.

143) 상게서, pp. 137~163.

144) 상게서, p. 169.

<표3-27> 제15대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자 수

	당선자수							후보자수						
	남		여		합계		비율	남		여		합계		비율
	전	지	전	지	전	지	(%)	전	지	전	지	전	지	(%)
서울		46		1		47			241		10		251	
경기		38		0		38			199		2		201	
인천		11		0		11			56		0		56	
강원		13		0		13			75		0		75	
대전		7		0		7			46		0		46	
충북		8		0		8			45		0		45	
충남		13		0		13			65		1		66	
광주		6		0		6			27		0		27	
전북		14		0		14			65		0		65	
전남		17		0		17			71		0		71	
대구		13		0		13			103		1		104	
경북		18		1		19			128		2		130	
경남		23		0		23			130		3		133	
부산		21		0		21			100		2		102	
제주		3		0		3			17		0		17	
합계	39	251	7	2	46	253	3.0	139	1,368	22	21	161	1,389	2.8

출처 : 중앙선거관리위원회, 「국회의원선거총람, 제15대」, 1996, pp. 177～306.
후보자수는 서울의 등록무효 2명, 대구의 등록무효 2명이 포함된 것임. 재보궐 입후보자와 당선자는 제외함.

제15대 총선에서는 지역구에서 21명의 여성후보가 입후보하여 새정치국민회의의 추미애와 무소속의 임진출(당선 후 신한국당에 입당)이 당선[145]되어 13대와 14대에서 여성후보가 전패한 기록을 깨고 여성의 지역구 진출가능성을 보여주었다. 그리고 1998년 4월 3일에 치러진 보궐선거에서 한나라당의 박근혜가 의원에 당선되었다. 15대 총선 직후 여성의원 비율은 총 299명 중 지역구 2인, 전국구 7인 총 9인으로 3.0%를 차지하였다<표3-27참조>. 전국구 비례대표를 통한 여성의 정치참여는 신한국당의 권영자, 김영선, 오양순, 김정숙(1998.1.9 의석 승계), 새정치국민회의의 정희경, 신낙균, 한영애, 민주당의 이미경[146]이다. 그리고 자유민주연합의 주양자는 2000년 2월 8일에 전국구 의석을 승계함으로써 15대의 임기 만료일인 5월 30일까지 4개월에 못미치는 기간 동안 의원직을 유지하였다. 15대 국회에서 활동한 여

145) 상게서, pp. 274～306.
146) 상게서, pp. 269～273.

성의원은 지역구 3인, 전국구 9인 총 12명이다.

정당별 득표율 및 의석 수는 신한국당이 34.5%의 득표율에 139석(지역구 107, 전국구 32), 새정치국민회의가 25.3%의 득표율에 79석(지역구 66, 전국구 13), 자유민주연합이 16.2%의 득표율에 50석(지역구 41, 전국구 9), 통합민주당이 11.2%의 득표율에 15석(지역구 9, 전국구 6), 무소속이 11.9%의 득표율에 지역구 16석[147]을 차지하였다<표3-28참조>.

<표3-28> 정당별 득표수, 후보자수와 당선자수 ( )안은 %

	정당명	득표 수 (비율)	후보자수 (당선자수)	여성후보자수 (여성당선자수)
제1당	신한국당	6,783,730 (34.5)	299(19.3) 139(46.5)	8 (3)
제2당	새정치국민회의	4,971,961 (25.3)	276(17.8) 79(26.4)	13 (4)
제3당	자유민주연합	3,178,474 (16.2)	254(16.4) 50(16.7)	5 (0)
무소속	무소속	2,328,785 (11.8)	394(25.4) 16(5.4)	7 (0)

출처 : 중앙선거관리위원회, 「국회의원선거총람, 제15대」, 1996, pp. 137～163.

2. 제16대 국회의원 선거

1996년 5월 30일 개원한 제15대 국회의 임기가 끝남에 따라 2000년 4월 13일 치러진 국회의원 총선거를 말한다. 선거 방식은 제15대 때와 마찬가지로 국민의 직접선거에 의해 선거구별로 최다수 득표자 1인을 당선인으로 선출하는 소선거구제(지역구)와 비례대표제에 의한 전국구로 구분해 실시하였다. 전국구는 정당별 득표 비율에 따라 의석을 배분하는 것을 원칙으로 하되, 5석 이상 또는 득표율 5% 이상을 획득한 정당에 한해 자격을 부여하고, 총유효투표 수의 3% 이상 5% 미만을 얻은 정당에도 1석을 배분[148](공직선거 및 선거부정방지법 제189조)하도록 하였다. 또한 정당법 개정을 통해 정당은 선출직 국회의원과 지방의회의원 공천에서 전국구 비

147) 중앙선거관리위원회, 「국회의원선거총람, 제15대」, 1996, pp. 142～163.
148) 중앙선거관리위원회, 「공직선거 및 선거부정방지법규집」, 2000, p. 268.

례대표의 경우 30%를 여성으로 공천할 것을 의무화[149]하였다.

의원 정수는 273명(지역구 227명, 전국구 46명)으로, 15대에 비해 26명이 줄었다. 정당은 여당인 새천년민주당을 비롯해 한나라당·자유민주연합·민주국민당·민주노동당·청년진보당·한국신당 등 7개 정당이 참여[150]하였다. 선거인명부에 등록된 총선거인 수는 3348만 2387명[151]으로, 이 가운데 57.2%에 해당하는 1957만 7124명이 투표에 참가해 국회의원 선거 사상 가장 낮은 투표율을 기록하였다.

<표3-29> 제16대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자 수

	당선자수							후보자수						
	남		여		합계		비율	남		여		합계		비율
	전	지	전	지	전	지		전	지	전	지	전	지	
서울		42		3		45			221		20		241	
경기		41		0		41			169		2		171	
인천		11		0		11			43		0		43	
강원		9		0		9			38		0		38	
대전		6		0		6			31		0		31	
충북		7		0		7			30		0		30	
충남		11		0		11			52		1		53	
광주		5		1		6			25		1		26	
전북		10		0		10			45		3		48	
전남		13		0		13			54		1		55	
대구		10		1		11			54		3		57	
경북		16		0		16			63		1		64	
경남		16		0		16			77		0		77	
부산		17		0		17			75		1		76	
울산		5		0		5			20		0		20	
제주		3		0		3			10		0		10	
합계	35	222	11	5	46	227	5.9	107	1,007	32	33	139	1,040	5.5

출처 : 중앙선거관리위원회, 「국회의원선거총람, 제16대」, 2000, pp. 315~449.
후보자수에는 사퇴자와 등록무효자가 포함되어 있음.

이번 선거에서 여성의 정치참여면에서 나타나는 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 역대 국회의원선거에 비해 여성후보자 및 당선자가 수적으로 급증하였다. 전체 의석수가 15대때보다 26석이나 줄었음에도 불구하고 지역구에서 모두 33인의

149) 중앙선거관리위원회, 「국회의원선거총람, 제16대」, 2000, p. 193.
150) 상게서, p. 287.
151) 상게서, p. 284.

여성후보자가 출마하였다. 이 중 재선 2명(추미애, 박근혜)을 포함하여 5명이 당선되었고, 전국구에서도 11명이 당선[152]되었다<표3-29참조>.

둘째, '비례대표직 여성할당 30%'라는 제도적 장치를 마련하였는데, 이는 전국구 비례대표 여성당선자 11명이 탄생하는 계기가 되었다. 셋째, 여성의 정치참여 확대를 위해 여성단체가 할당제 도입을 요구하며 힘을 결집하기 시작하였다. 넷째, 각 정당이 여성을 겨냥한 선거 전략을 내세웠고, 정당이 공천한 여성후보자가 높은 득표율을 보였다.

16대 총선은 여성정치참여의 전기를 마련하였다고 평가할 만큼 여성후보자가 이전의 15대 총선에 비하여 2배의 당선율을 기록하였다. 지역구에서 총 1,038명의 후보 중 3.2%인 33명이 지역구에서 지지를 호소하고 득표활동을 한 결과 5명이 당선되었다. 민주당에서는 서울 광진구을 선거구의 추미애 의원을 비롯하여 6명의 여성에게 지역구 공천을 하였으며, 이 중에서 서울 광진구을 추미애, 서울 동대문갑의 김희선, 서울 구로구을의 장영신, 광주 동구의 김경천 등 4명의 지역구 의원을 배출하였고, 한나라당은 대구 달성군 선거구에 박근혜의원을 공천하는 등 지역구에 5명의 여성후보를 공천하여 박근혜의원만이 당선되었다. 자유민주연합은 3명의 여성에게 지역구 공천을 하였으나 당선되지 못하였다. 그리고 신생 진보정당의 기치를 건 청년진보당에서는 여성후보를 가장 많이 공천하여 12명의 여성이 지역구에서 득표활동을 하였으나 한 명도 당선되지 못하였다. 그러나 청년진보당의 12명의 후보자 중 지역구 득표율 3위를 기록한 후보자가 6명이나 되어 신생진보정당의 제도권 정치에의 진입가능성을 보여주었다. 민국당에서도 3명을 여성으로 공천하고 무소속으로 4명의 여성후보가 중앙정치무대에 진출하기 위해 득표활동을 하였으나 당선되지 못하였다.

전국구 비례대표에 의한 여성의 참여는 총 후보자 140명 중 32명(22.9%)의 여성이 정당으로부터 추천을 받아 11명이 당선하였다. 민주당은 46명의 후보자 중 여성을 14명(30.4%)을 추천하여 득표비율에 따른 의석배분에서 19명의 당선자 중 여성후보자 5명이 당선되었으며, 한나라당에서는 46명의 후보자 중 10명(21.7%)을 여성

152) 상게서, pp. 415~449.

으로 추천하여 21명의 당선자를 내는 가운데 5명의 여성이 당선되었다. 자유민주연합은 전국구 후보 31명을 추천하면서 6명을 여성으로 추천하였으나 득표율이 저조하여 5번까지의 순번 안에서 당선이 확정되어 여성은 당선된 사람이 없다. 민주국민당은 전국구 후보 19명을 추천하면서 여성후보를 1번으로 추천하여 의석배분규칙에 의해 최소득표율 3% 이상의 득표율을 올린 정당에게 1석이 돌아감으로써 1석을 배분받아 여성이 당선[153]되었다.

16대 총선에서는 여성은 지역구에서 5석(2.2%) 전국구 비례대표에 의한 의석 11석(23.9%)을 확보하여 의회내 여성참여율 5.9%를 기록하였다.

지금까지 각 정당은 여성후보가 남성후보에 비해 경쟁력이 떨어진다고 평가하였다. 그 근거로 "선거전에서 당선가능성이 높은 사람을 후보자로 내세우다보니 여성후보가 적었다"는 것이다. 즉 여성에 대한 성차별이라기 보다는 현실이 중요하다는 현실론이 주된 근거였으나, 이번 선거에서는 그 점이 상대적으로 완화된 것으로 보여진다.

16대 국회의원선거에서 2위 득표를 한 여성후보자는 모두 3명이다. 서울 도봉갑의 한나라당 양경자 후보는 민주당 김근태 후보에게 패배하여 3선의 꿈을 접어야 했고, 현직 한나라당 전국구 국회의원인 오양순 후보는 고양·일산갑에서 민주당 정범구 후보에게 근소한 차로 패배하였다. 또한 서울 동대문갑의 한나라당 한승민 후보는 민주당의 김희선후보다 1,2위 경쟁을 벌였으나 2위에 그쳤다.

이런 선거결과는 여성 후보가 남성 후보에 비해 후보로서 경쟁력이 떨어지지 않으며, 이는 남성후보보다 참신하고 경쟁력이 있는 여성은 충분한 당선가능성이 있음을 보여준다고 할 수 있다.

그 동안 "여성이 같은 여성을 뽑아주지 않아서 여성정치인이 배출될 수 없다"는 사회적 통념은 여성의 정치참여가 낮은 원인을 여성유권자에게 떠넘기는 것으로 해석되어 왔다. 그러나 이번 선거에서 드러났듯이 한국에서 여성의 저대표성에 대한 더 큰 책임은 유권자에게 있다기보다는 정당이 몫이 크다고 보는 견해도 있다.[154]

---

153) 상게서, pp. 315~323.
154) 주경미, "16대 총선과 여성정치 참여," 「여성연구논집」 제12집, 2001, pp. 8~9.

따라서 여성후보를 발굴하고 공천하여 선거에서 당선되도록 돕는 것이 여성의 정치참여 확대에 절대적으로 필요하고, 이 역할을 바로 정당이 맡아야 한다고 본다.

제16대 국회의원선거 결과 한나라당이 133석(지역구 112석, 전국구 21석)을 확보해 전신인 신한국당의 뒤를 이어 원내 제1당 자리를 지켰고, 새천년민주당이 115석(지역구 96석, 전국구 19석)으로 2위를 차지하였다. 그러나 자유민주연합은 17석(지역구 12석, 전국구 5석)밖에 확보[155]하지 못해 독자적인 원내교섭단체 구성에도 실패하였다<표3-30참조>.

<표3-30> 정당별 득표수, 후보자수와 당선자수 ( )안은 %

	정당명	득표 수 (비율)	후보자수 (당선자수)	여성후보자수 (여성당선자수)
제1당	한나라당	7,365,359 (39.0)	270(22.9) 133(48.7)	15 (8)
제2당	새천년민주당	6,780,625 (35.9)	268(22.7) 115(42.1)	19 (8)
제3당	자유민주연합	1,859,331 (9.8)	202(17.1) 17(6.2)	9 (0)
무소속	무소속	1,774,211 (9.4)	202(17.1) 5(1.8)	4 (0)

출처 : 중앙선거관리위원회,「국회의원선거총람, 제16대」, 2000, pp. 226～299.

3. 제17대 국회의원선거

2000년 5월 30일 개원한 제16대 국회가 2004년 5월 29일로 임기가 끝남에 따라 같은 해 4월 15일 치러진 국회의원 총선거이다. 선거 방식은 16대 때의 지역구(소선거구제)+전국구(비례대표제)와는 달리 소선거구제는 그대로 유지하되, 국회의원 선거사상 처음으로 정당별 비례대표제를 채택해 지역구 후보에 1표, 정당에 1표씩 투표하는 1인 2표제를 채택하였다. 정당별 비례대표제는 정당별 전국 득표 비율에 따라 의석을 배분하되, 전국 득표율의 3% 이상을 획득한 정당에 한해 자격을 부여[156](공직선거 및 선거부정방지법 제189조)하도록 하였다.

155) 상게서, p. 301.

의원 정수는 299명(지역구 243명, 비례대표 56명)이다. 정당은 열린우리당・한나라당・민주노동당・새천년민주당・자유민주연합 등 13개 군소정당이 참여[157]하였다.

17대 국회의원선거에서는 여소야대 국회가 열렸는데, 이는 3월 12일 한나라당을 비롯한 야3당이 대통령 탄핵안을 가결한 뒤 국민들의 지지가 여당으로 기울어짐으로써 원내 과반을 넘던 한나라당이 겨우 122석을 차지하고, 기존의 새천년민주당과 자유민주연합이 몰락하는 결과[158]를 가져왔다. 또한 진보정당인 민주노동당의 국회진출도 제17대국회의원선거에서 나타난 특징 중의 하나라고 할 수 있는데, 이는 한국정치사에서 진보세력이 원내에 진출함으로써 한국 민주정치에 획기적인 전기를 마련했다는 점에서 의미가 있다. 그리고 여성 국회의원수의 비율이 13%(39명)를 차지해 처음으로 10%대를 넘어섬으로써 여성들의 정치 참여가 개선될 수 있는 전기를 마련하였다는 점을 의의로 들 수 있다. 그 외에도 초선의원이 188명으로 대폭적인 세대교체가 이루어졌다는 특징을 들 수 있다.

156) 중앙선거관리위원회, 「공직선거 및 선거부정방지법규집」, 2004, p. 280.
157) 중앙선거관리위원회, 「국회의원선거총람, 제17대」, 2004, p. 351.
158) 상게서, p. 360.

<표3-31> 제17대 국회의원선거 성별 후보자와 당선자

	당선자수							후보자수						
	남		여		합계		비율	남		여		합계		비율
	전	지	전	지	전	지		전	지	전	지	전	지	
서울		45		3		48			235		15		250	
경기		45		4		49			213		16		229	
인천		12		0		12			55		3		58	
강원		8		0		8			36		1		37	
대전		6		0		6			32		0		32	
충북		8		0		8			36		0		36	
충남		10		0		10			52		5		57	
광주		7		0		7			33		2		35	
전북		10		1		11			52		2		54	
전남		13		0		13			54		2		56	
대구		11		1		12			56		7		63	
경북		15		0		15			67		2		69	
경남		17		0		17			74		2		76	
부산		17		1		18			78		7		85	
울산		6		0		6			25		2		27	
제주		3		0		3			11		0		11	
합계	27	233	29	10	56	243	13	99	1,109	91	66	190	1,175	11.5

출처 : 중앙선거관리위원회, 「국회의원선거총람, 제17대」, 2004. pp. 449~549.

2004년 4월 15일 치러진 제17대 국회의원 총선은 국회 여성의원 비율을 헌정 사상 처음으로 두자리 숫자인 13%로 끌어올려 여성 정계진출사에서 분수령을 이루었다.

이번 선거에서 여성의원의 비율이 급증한 이유는 정당의 여러 여성관련 정책의 영향이라던가 우리 사회의 분위기 성숙 등을 들 수도 있겠으나 가장 큰 요인은 정당법에 여성할당제를 도입했기 때문으로 보인다.

2004년 4월 15일 제17대 국회의원선거를 앞두고 정당법 제31조의 개정을 통해 국회의원 지역구 30%, 비례대표제 50%의 여성할당제를 명시한 바, 실제 각 정당이 비례대표 명단에 여성을 제1번에 배치하고, 남성과 여성을 번갈아가며 배치하는 이른바 zipper system을 도입한 것이 가장 큰 요인이라고 할 수 있겠다.

또한 여성단체의 활발한 활동도 이번 선거에서 여성의원의 수가 급증한 요인중의 하나라고 볼 수 있을 것이다. 이번 국회의원선거를 맞아 여성계에서는 321개 여성단체가 모여 결성한 '총선여성연대'와 여성계 리더들이 조성한 '맑은여성정치네트

워크'에서 여성후보 발굴 및 여성후보지원을 위한 기금 조성 등의 방법을 통해 '여성 101인 국회 보내기 운동'을 전개하는 등 여성의 정치참여 증진을 위해 활발한 연대 활동[159]을 펼쳤다.

그 결과 전체 의원정수 299명 가운데 243개 지역구에서 10명이 선출됐고, 비례대표 56명 가운데 29명의 여성이 당선권에 들어 본격적인 여성 정치인 시대를 열었다는 평가를 받았다<표3-31참조>.

또한 한나라당 박근혜 대표와 민주당 추미애 선대위원장이 양당의 선거전을 진두지휘했고, 전여옥, 박영선, 이승희씨가 3당 대변인으로 활약했던 이번 총선은 결과에서도 예전에 볼 수 없었던 거센 '여풍'을 이어간 셈이다.

이번 선거에서 지역구 여성 후보는 전체 1,175명의 후보자 중 66명(5.6%)[160]이며, 당선자는 10명이다. 여성후보를 가장 많이 공천한 정당은 민주노동당으로 66명의 지역구 여성 후보 중 12명의 여성후보를 공천하였으나, 당선된 여성은 없었다. 지역구에서 여성 당선자를 가장 많이 배출한 정당은 각각 5명의 여성의원이 당선된 열린우리당과 한나라당이다.

열린우리당은 243명의 지역구 후보 중 11명의 여성후보를 공천하였고, 그 중 5명이 당선되었다. 한나라당은 218명의 지역구 후보 중 8명의 여성후보를 공천하여 이 중 5명이 당선되었다.

여성 당선자의 경우, 한나라당에서는 박근혜(대구 달성), 김영선(고양 일산을), 후보가 3선 고지에 오른데 이어 전재희(경기 광명을) 후보가 재선되었고, '기대주'였던 이혜훈(서울 서초갑), 김희정(부산 연제) 후보가 새로 금배지를 다는 등 5명이 원내에 진입하였다.

정당 가운데 가장 많은 11명의 여성을 공천했던 열린우리당도 5명을 배출시켰다. 민주당 전국구 의원으로 들어온 뒤 당적을 옮긴 이미경(서울 은평갑) 후보가 3선을 기록했고, 한명숙(고양 일산갑), 조배숙(전북 익산을), 김희선(서울 동대문구갑) 후보가 재선되었으며, 고 심규섭 의원의 부인인 김선미(경기 안성) 후보가 새로 당선[161]되었다.

---

159) 『경향신문』, 2004년 5월 1일.
160) 중앙선거관리위원회, 「국회의원선거총람, 제17대」, pp. 449~523.

반면 민주당 추미애 선대위원장은 지역구인 서울 광진을에서 3위로 처지며 낙마하는 이변을 낳았고, 무소속으로 3선에 도전한 임진출 의원도 고배를 마셨다. 자민련, 민주노동당 등 다른 정당도 지역구에서 여성 당선자를 내지 못했다. 이런 배경에서 지역구에서 만큼은 '여풍'의 위력이 떨어졌다는 지적도 나온다.

지역구 여성의원은 제15대에서 추미애(국민회의), 임진출(무소속) 등 2명, 제16대에서 추미애, 장영신, 김희선, 김경천(이상 민주), 박근혜(한나라당) 등 5명이었는데, 이번이 역대 최다이긴 하지만 전체적인 신장세에는 못미치는 감이 있다.

무엇보다 지역구 여성출마자 66명 가운데 10명만이 당선되고, 그 중에서도 3명만이 정치신인이고, 나머지는 전현직 의원이 차지하였다. 여성정치신인이 지역구에서 당선되기 힘들다는 것은 여성에게 현실정치의 벽이 여전히 높다는 것을 의미한다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 각 정당이 여성이 당선가능한 지역에는 여성후보를 우선적으로 배치하는 등 여성의 지역구 진출 확대를 위해 좀 더 노력을 기울여야 할 것이다.[162]

따라서 제17대 총선에서 여성의 약진은 지역구에서의 '선전'보다는 자민련을 제외한 각 당이 비례대표 홀수 순번을 여성에게 배정, 전체 비례대표 56명 가운데 절반 가량이 여성에게 돌아간 '우대 정책'에 절대적으로 힘입은 바가 크다는게 대체적인 시각이다.[163]

정당 득표율에 따라 전체 56명을 선출하는 비례대표 의원에 각 정당은 전체 190명의 후보 중 91명(47.89%)의 여성후보를 공천하였는데, 이는 제16대 국회의원선거 당시 여성후보 공천비율 25.7%에 비해 22% 이상 높아진 것이다.

한나라당은 43명의 비례대표 후보 중 21명(48%)의 여성후보를 공천하였고, 이 중 11명이 당선[164]되었다. 김애실 외국어대교수, 방송인 박찬숙, 송영선 한국국방연구원 안보전략센터소장, 전여옥 대변인, 이계경 여성신문사 명예회장, 나경원 변호사, 김영숙 서울서래초등학교 교장, 고경화 당 보건복지수석전문위원, 진수희 여의도연

161) 상게서, pp. 553~583.
162) 한나라당 이혜훈, 김희정 후보와 열린우리당의 김선미 후보가 제17대 국회의원선거에서 처음으로 당선되었다. 상게서, pp. 557~572.
163) 『연합뉴스』, 2004년 4월 16일.
164) 중앙선거관리위원회, 「국회의원선거총람, 제17대」, pp. 537~539.

구소 연구위원, 안명옥 대한의사협회 의사, 박순자 당 대변인 등 11명이 원내에 진입하였다.

열린우리당에서는 51명의 후보 중 26명(51%)의 여성후보를 공천하여, 이 중 12명이 당선[165]되었다. 장향숙 여성장애인연합 대표, 김명자 전 환경부장관, 이경숙 여성단체연합대표, 홍미영 전 인천시의원, 박영선 대변인, 김현미 전 청와대 정무2비서관, 김영주 금융노력부위원장, 강혜숙 청주대 무용과 교수, 이은영 외국어대 교수, 윤원호 부산여성단체협회장, 유승희 당 총괄조직실장, 장복심 대한약사회 부회장 등 12명을 진출시켜 여풍을 실감시켰다.

새천년민주당에서는 전체 26명의 후보 중 15명(57%)의 여성후보를 공천하였고, 이 중 손봉숙 여성정치연구소 이사장과 이승희 대변인 등 2명[166]이, 민주노동당에서는 전체 16명의 후보 중 8명(50%)의 여성후보를 공천하여 심상정 전 금속노조 사무처장, 이영순 전 울산 동구청장, 최순영 당 부대표, 현애자 제주여성농민회장 등 4명이 당선[167]되었다.

여성의원수가 헌정 사상 최다를 점유했지만 외국보다는 아직도 뒤쳐진 점은 앞으로도 극복해야 할 과제이다.

<표3-32> 정당별 득표수, 후보자수와 당선자수 ( )안은 %

	정당명	지역구 득표 수(비율) 비례대표 득표 수(비율)	후보자수 (당선자수)	여성후보자수 (여성당선자수)
제1당	열린우리당	8,957,665(42.0) 8,145,824(38.3)	294(21.5) 152(50.8)	37 (17)
제2당	한나라당	8,083,609(37.9) 7,613,660(35.8)	261(19.1) 121(40.5)	29 (16)
제3당	민주노동당	920,229(4.31) 2,774,061(13.0)	139(10.1) 10(3.3)	20 (4)
무소속	무소속	972,954(4.56)	224(16.4) 2(0.7)	14

출처 : 중앙선거관리위원회, 「국회의원선거총람, 제17대」, 2004, pp. 423～436.

제17대 국회의원선거 결과 여당인 열린우리당이 과반수가 넘는 152석(지역구 129

165) 상게서, pp. 541～543.
166) 상게서, pp. 539～540.
167) 상게서, pp. 547～548..

석, 비례대표 23석)을 확보해, 12대 국회의 임기가 끝난 이래 16년 만에 여대야소(與大野小) 국회가 탄생하였다. 한나라당은 121석(지역구 100석, 비례대표 21석)을 확보했으며, 민주노동당이 10석(지역구 2석, 비례대표 8석)을 얻어 한국국회 사상 처음으로 진보정당이 원내에 진출, 원내 제3당의 위치를 차지하였다. 반면 16대 국회에서 제2당이던 새천년민주당은 9석(지역구 5석, 비례대표 4석), 제4당이던 자유민주연합은 지역구에서만 4석을 얻는데 그쳤다. 그 밖에 국민통합21이 1석, 무소속이 2석을 차지하였다. 정당별 비례대표 득표율은 열린우리당이 38.3%, 한나라당이 35.8%, 민주노동당이 13%, 새천년민주당이 7.1%, 자유민주연합이 2.8%를 각각 차지[168]하였다<표3-32참조>.

제17대 국회의원선거에서는 후보면에서나 당선자면에서 여성의 비율은 상당히 높아졌고, 전체적으로 여성의 정치참여가 확대되었다고 할 수 있는데, 그 이유는 다음과 같이 설명할 수 있다.

첫째, 정당이 비례대표후보를 공천할 때 여성에게 50%를 할당하도록 규정한 정당법이 효력을 발휘한 것이다. 교차순번에 대한 규정은 없었으나, 열린우리당과 한나라당에서는 이를 자발적으로 지켰고, 두 정당은 비례대표 1번 순위에 여성을 배정함으로써 보다 많은 여성이 국회의원선거에서 당선될 수 있었다.

둘째, 여성단체의 꾸준한 노력의 결과라고 할 수 있다. 각 여성단체들은 여성의 정치참여 확대를 위해 정치적 압력을 행사하기도 하고, 여성유권자들에게 이 문제의 중요성을 인식시키는데 부단한 노력을 하였다.

셋째, 제17대 국회의원선거를 앞두고 여성이 당대표로 또한 선거대책위원장, 각 당의 대변인으로 임명되면서 여성의 정치참여에 대한 관심이 증대되었고, 여성정치에 대한 기대가 커진 점이 기여를 한 것으로 본다.

168) 상게서, p. 436.

제 6 절 한국여성의 국회의원선거 참여의 특징

1. 역대 국회의원선거에서 나타난 여성참여에 대한 분석

가. 역대 국회의원선거에서 나타난 여성참여 비율

국회는 정치체계의 중요한 산출구조의 하나로서, 국회가 어떠한 사회적 배경을 지닌 사람들에 의해 구성되고 운영되는가는 국회의 규칙제정내용과 정책결정내용을 파악 예측하게 하는 중요한 자료가 된다. 국회 구성인원 중 여성이 얼마나 참여하였는가는 그 사회가 남녀가 공동으로 참여하는 사회인지를 판단하는 기준이 된다. 여성이 제헌의회로부터 17대 총선에 이르기까지 지역선거구를 통한 국회의 진출에 성공한 경우는 총 34명, 전국구를 통한 여성의 국회진출은 99명 등 총133명에 이른다. 총 정원 의원수가 4,162명에 이르는 역대 국회활동에서 여성은 3.2%라는 비율을 차지하여 여성의 참여는 지극히 미미하였다.

이 절에서는 우리나라 여성이 국회의원선거에 참여하는데 있어서 가장 큰 영향을 미친다고 할 수 있는 선거제도와 관련해서 여성의 참여비율을 분석해 보았다. 역대 국회의원선거에서 나타난 여성참여 비율과 지역구와 전국구에서의 후보자와 당선자의 수와 비율을 나눠 살펴보았다. 또한 역대 17번의 국회의원선거를 특징별로 구분하고, 그 시기에 따라 나타나는 여성참여의 특징을 아울러 분석해 보았다.

<표3-33> 역대 국회에서의 여성참여 비율 단위:명(%)

국회	총의원수	총 여성 후보자수	총 여성 당선자수	직선여성의원 수	전국구 여성의원 수
1대(1948)	200	22(2.3)	1(0.5)	1	0
2대(1950)	210	11(0.5)	2(0.95)	2	0
3대(1954)	203	10(0.8)	1(0.5)	1	0
4대(1958)	233	5(0.6)	3(1.3)	3	0
5대(1960)	291	7(0.4)	1(0.4)	1	0
6대(1963)	175	7(0.7)	2(1.1)	1	1
7대(1967)	175	7(0.9)	3(1.7)	1	2
8대(1971)	204	9(1.3)	5(2.5)	0	5
9대(1973)	219	18(3.6)	12(4.1)	2	10
10대(1978)	231	12(2.2)	8(3.5)	1	7
11대(1981)	276	25(2.9)	9(3.3)	1	8
12대(1985)	276	16(2.4)	8(2.9)	2	6
13대(1988)	299	27(2.2)	6(2.0)	0	6
14대(1992)	299	34(2.8)	8(2.7)	1	7
15대(1996)	299	43(2.8)	9(3.0)	2	7
16대(2000)	273	65(5.5)	16(5.9)	5	11
17대(2004)	299	157(11.5)	39(13)	10	29
합계	4,162	475	133	34	99

출처 : 김원홍・김혜영・김은경, 「해방 후 한국여성의 정치참여 현황과 향후 과제」, 한국여성개발원, 2001, p. 48 참고하여 재작성. 9대 국회의원선거에서는 유정회 의원이 1기와 2기로 나뉘어 선출되었는데, 여기서는 중복당선자는 제외함.

여성의원 비율이 1948년 0.5%에서 15대에 이르는 동안 3.0%, 16대에서 5.9%, 제17대에서는 13%로 증가하였지만 이것은 사실상 전국구 진출에 힘입은 것으로 17대에 이르기까지는 지역구 의원의 수는 전혀 없거나 최대한 10명의 의원이 있었다. 이러한 가운데 전국구 의원제도가 집권 여당의 정권안정을 위해 고안된 제도이기는 하나 이 제도가 여성의 정치참여 비율을 높이는 데 기여한 것은 사실이다. 한 연구에 의하면 지역구 출신이 전국구 의원에 비해 정치적 활동기간도 길고 활동의 폭도 넓은 것으로 밝혀져 지역구 의원에 의한 의원활동이 더 활발함을 짐작하게 한다.[169)]

169) 송은희, “한국의회의 어제와 오늘, 그리고 여성: 여성의 역대 의회진출현황,” 「한국정치학회보」, 제30집 3호, 1996, pp. 74～75.

그러나 1987년 민주화 항쟁 이후 활발해진 여성의 정치참여운동 및 여성권익활동은 여성의 이익을 정치에 반영하고자 하는 노력을 가시화하였고, 이에 힘입어 정당은 여성이라는 이익집단을 고려하기에 이르렀다. 여성을 대표하여 여성의 이익을 대변할 수 있는 여성인사를 전국구 비례대표 후보로 영입하고 여성들 또한 정당내에서 중요한 역할을 담당함으로써 여성의 정치참여는 증가되고 있는 추세이다. 이에 국제적 환경의 변화와 여성계의 지속적인 요구에 힘입은 정당법의 개정은 우선 전국구와 광역의회 비례대표 후보에 여성을 30%이상 할당할 것을 명문화[170]하였다. 이는 오랫동안 여성계가 요구해 온 기득 정치권에 대한 요구가 관철된 사례의 하나이다.[171]

개인적인 여성정치활동에서는 1950년대에는 박순천, 임영신, 김철안, 박현숙 등이 활발한 정치활동을 벌였고, 1960년대와 1970년대에도 박순천, 김옥선, 김윤덕 등이 있었으며, 1980년대에는 지역구 의원이 거의 없는 상태에서 김정례, 김옥선의원만이 실질적인 여성정치인이라 할 정도로 여성정치를 주도하는 인물이 점차 줄어들었다. 그러나 90년대 이후로는 15대 총선에서 2명의 지역구의원이 진출한 가운데 16대에서는 5명, 제17대에서는 10명의 지역구 의원이 당선되어 여성정치의 활동의 폭은 확대되고 있다.

여성의 의회참여 정도는 그 나라의 민주주의의 척도라고 볼 수 있다. 1975년 유엔이 '세계 여성의 해'로 선포하고 여성의 지위향상에 특별한 관심을 가질 즈음 유럽의 많은 나라들도 여성의 의회참여 정도는 그다지 높지 않았다. 즉 현재 세계에서 여성정치참여 정도가 높은 나라인 스웨덴도 1975년에는 21.4%의 여성의 의회참여율을 보였으며, 덴마크, 노르웨이도 각각 15.6%, 15.5%에 불과하였다. 그 외의 나라들에서는 여성의 의회참여 정도는 한국의 상황과 다를 바 없이 10%에 이르지 못하였다. 그러나 여성운동이 크게 성과를 거두고 세계적으로 남녀평등한 사고의 전환이 전지구적으로 이루어진 30년 후인 2005년 현재 여성의 의회참여 정도는 현

170) 2005년 8월 개정된 공직선거법 제47조 3항에는 정당이 비례대표국회의원이나 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천할 때에는 50% 이상을 여성으로 추천할 것, 제4항에는 정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천할 때에는 각각 지역구총수의 30%이상을 여성으로 추천하도록 노력해야 한다고 규정하고 있다.

171) 김원홍・김혜영・김은경, 전게서, pp. 45~46.

저하게 차이를 드러낸다. 유럽의 대부분의 나라가 30%이상의 여성참여율을 보이며, 특히 스웨덴은 1975년 21.4%에서 2005년 현재 45.3%이고, 노르웨이의 경우도 1975년 15.5%에서 2005년 현재 38.2%, 영국도 4.2%에서 19.7%로, 미국도 3.6%에서 15.2[172)]%로 상당한 정도의 진전이 있었음을 알 수 있다. 그러나 한국은 2004년 정당법의 개정을 통해 여성의 의회진출을 일정비율을 보장하고자 노력하였음에도 불구하고 여성국회의원의 비율이 13%에 지나지 않는다. 제17대 국회의원선거를 앞두고 정당법 제31조의 개정을 통해 국회의원 지역구 30%, 비례대표제 50%의 여성할당제를 명시하였는데, 비례대표 후보를 선정하는데 있어서 열린우리당, 한나라당, 민주당, 민주노동당은 1번 순위에 여성후보를 배정하였고, 또한 가급적 남녀 후보자를 교차순위로 배정하려고 노력하였다. 그 결과 여성후보자는 총 후보자의 11.5%, 여성당선자는 총 당선자의 13%에 이르게 된 것이다. 이와 같은 결과는 세계적 추세에 비추어 본다거나 여성의 의회진출 확대에 관심을 갖고 노력을 기울인 여성들의 바램이나 여성단체들의 기대에 비하면 미약한 게 사실이나 앞으로 할당제를 본래의 목적에 맞게 시행하고, 여성들의 정치에 대한 인식이 바뀐다면 더 많은 발전이 있을 것이다.

172) www.ipu.org/wmn-e/classif.htm

나. 지역구 남녀 국회의원 후보자의 당선율 비교

<표3-34> 역대 국회의원선거의 남녀 후보자와 당선율 (지역구)

구분	지역구정수	남성 후보자수	남성 당선자수	남성 당선율	여성 후보자수	여성 당선자수	여성 당선율	전체 후보자 중 여성후보자의 비율
1대	200	929	199	21.4(%)	22	1	4.5(%)	2.3
2대	210	2,198	208	9.5	11	2	18.2	0.5
3대	203	1,197	202	16.9	10	1	10.0	0.8
4대	233	836	203	27.5	5	3	60.0	0.6
5대	233	1,551	232	15.4	7	1	12.5	0.3
6대	131	840	130	15.5	4	1	25	0.4
7대	131	699	130	18.6	3	1	25	0.6
8대	153	555	153	26.7	2	0	0	0.3
9대	146	337	144	42.7	2	2	100	0.6
10대	154	468	153	32.7	5	1	20	1.1
11대	184	625	183	29.3	10	1	10	1.8
12대	184	433	182	42.0	7	2	28.6	1.6
13대	224	1,032	224	21.7	14	0	0	1.3
14대	237	1,034	237	22.9	21	1	4.8	2.0
15대	253	1,368	251	18.3	21	2	9.5	1.5
16대	227	1,007	222	22.1	33	5	15.2	3.2
17대	243	1,109	233	21.0	66	10	15.2	5.6

출처 : 김원홍・김혜영・김은경, 「해방 후 한국여성의 정치참여 현황과 향후 과제」, 한국여성개발원, 2001, p. 50 참고하여 재작성. 이 표에서 제14대 국회의원선거 관련 여성후보수와 당선자수는 재보궐 선거에 나온 수를 포함한 것임.

역대 국회의원 선거에서 전체 후보자 중 여성후보자가 차지하는 비중은 초대 총선에서는 2.3%를 차지하였다. 이 때에는 여성단체나 정당을 중심으로 지역선거구에 출마하는 경우가 많았다. 1948년 5・10 총선에서 19명의 후보자가 대한여자국민당, 독립촉성애국부인회 등의 단체를 배경으로 하여 출마하거나 무소속으로 출마하였다. 그 이후 지역 선거구에서의 여성입후보자 수는 급격히 줄어들어 12대 총선까지는 10명 내외였다. 전체 후보자 중 여성이 차지하는 비율은 2대-9대까지는 1%에 이르지 못하였고 10대 이후에는 1.1% 이상의 비율을 보였다.

선거법상 6대~9대 총선 기간에는 무소속 후보의 출마를 금지하였으므로 정당으

로부터 공천을 받은 여성후보자 수는 204명에 불과하였다. 그 이후 1980년대를 지나면서 여성후보자 수는 약간 상승하여 10명을 넘게 되었다. 14대에서는 19명, 15대에서는 20명, 16대에서는 33명, 17대에는 16대의 2배인 66명의 여성후보자가 출마하였다.[173]

이러한 여성후보자가 지역구에서 당선되는 비율은 평균 13.4%로 남성 후보자가 출마하여 당선될 평균 비율인 20.4%에 비하여 당선비율이 낮게 나타났다. 그러나 이것은 여성후보자 수가 남성후보자에 비해 워낙 적기 때문에 차이가 많이 드러나지 않는 것으로 보인다. 여성후보자가 총선에 출마하여 지역구에서 한사람의 당선자도 나오지 않은 선거는 세 번 있었다. 8대(1971.5.25), 13대(1988.4.26), 14대(1992.3.24) 선거이다. 그나마 14대에서는 보궐선거에서 1명이 당선되어 짧은 기간 동안 의정활동을 하였다. 지역구에서 여성당선율이 가장 높은 100%를 기록한 적도 한 번 있다. 이는 지역구에 출마한 여성후보자가 모두 당선되었다는 것을 의미한다. 이것은 1973년의 유신체제하에서 중선거구제[174]를 택한 시기에 야당의 후보자로 선거활동을 하여 당선된 사례이다.

한국에서 중선거구제를 택한 제9대~12대까지의 지역구 여성후보자 및 당선자 비율은 9대에서 2명의 후보 중 2명 당선(100.0%), 10대에서 5명 중 1명 당선(20.0%), 11대에서 10명 중 1명 당선(10.0%), 12대에서 7명 중 2명 당선(28.6%)으로 소선거구제를 택한 시기의 당선율보다 높게 나타나고 있다. 즉 1대~8대까지 여성후보자 중 당선비율이 19%이고, 13대~16대까지 여성후보자 중 당선비율이 8.9%, 17대에는15.2%(66명 중 10명)인데 비하여 중선거구제를 택한 9대~12대 총선에서는 여성후보자 중 당선비율이 평균 25.0%로 나타났다. 결론적으로 우리나라의 국회의 경우 여성의 당선율이 높았던 것은 중선거구제가 소선거구제보다 높게 나타나, 이론적으로 중·대선거구제가 소선거구제의 경우보다 여성당선율이 높다는 것과 일치하는 현상을 보이고 있었다.

---

173) www.kwdi.re.kr/d/stat_ing_n_modify.php?sub_no=0702010&div=7

174) 한국에서 중선거구제를 도입한 이유로는 1972년 유신 이후 도시지역에서 참패를 거듭하던 여당후보의 당선을 보장하기 위해 고안해낸 제도였다. 이는 한 선거구에서 여당·야당후보의 당선을 가능케 하는 여·야 밀월관계의 선거제도라 할 수 있다. 그러나 전국구 비례대표 의석배분 규칙이 집권 여당에게 유리하게 되어 있었으므로 야당의 의석점유율은 매우 낮았다.

다. 전국구 비례대표(유정회 포함) 남녀 여성후보자의 당선율 비교

<표3-35> 역대 국회의원선거의 남녀 후보자와 당선율 (전국구)

구분	전국구 정수	남성 후보자수	남성 당선자수	남성 당선비율	여성 후보자수	여성 당선자수	여성 당선비율	전체후보자 중 여성비율
6대	44	151	43	28.5	3	1	33.3	1.9
7대	44	115	42	36.5	4	2	50.0	3.4
8대	51	113	46	40.4	7	5	71.4	5.8
9대	73	149	63	83.1	16	10	62.5	11.5
10대	77	78	70	89.7	7	7	100	8.2
11대	92	213	84	39.4	15	8	53.3	6.5
12대	92	162	86	53.1	9	6	66.7	5.3
13대	75	160	69	43.1	13	6	46.2	7.5
14대	62	138	59	39.9	16	3	43.8	10.4
15대	46	139	39	28.0	22	7	31.8	13.0
16대	46	107	35	32.4	32	11	34.4	22.8
17대	56	99	27	27.3	91	29	31.9	47.9

출처 : 김원홍・김혜영・김은경, 「해방 후 한국여성의 정치참여 현황과 향후 과제」, 한국여성개발원, 2001, p. 53 참고하여 재작성

전국구 국회의원제도가 도입된 것은 1963년의 제6대 국회의원선거부터[175]이다. 전국구 의석의 배분은 기본적으로는 국민들이 국회의원선거에서 투표한 결과를 바탕으로 하여 이루어져 왔으나, 9대 국회와 10대 국회에서는 국회의석의 3분의 1을 대통령이 추천한 후 통일주체국민회의가 이를 승인하여 결정한 경우도 있었다. 전국구 제도를 도입한 근본적인 의도는 이 제도를 이용하여 집권세력의 정치적 안정을 도모하자는 것이었고, 이러한 의도는 전국구 의석 배분 기준이 몇 차례 바뀌면서 계속되어 왔다. 비례대표제의 기본원리는 철저한 인격주의에 의거하여 국민의 의사를 있는 그대로 축소시켜 대의기구에 표출시키고자 하는 합리주의정신이다. 따라서 사표도 방지하고 표값도 균등화하기 위하여 각 정당의 유효득표수에 비례하여 각 당에게 의석수를 배분하자는 제도이다.

175) 전국구는 1구 1인 다수제를 보완하기 위해 비례대표제를 일부 가미한다는 명목으로 도입되었다. 박찬욱, “제14대 국회의원 선거결과에 대한 집합자료 분석,” 「한국과 국제정치」, Vol.7 No.2, 1993, p. 7.

전국구를 통한 여성의 진출이 맨 처음 있었던 것은 6대 국회에서 민주공화당의 박현숙의원이 유일하면서도 처음이었다. 이어서 7대에서는 민주공화당이 이매리를, 야당인 신민당은 박순천을 전국구 의원으로 진출시켰다. 8대 국회에서는 여당인 민주공화당이 4명의 여성을 전국구 의원으로 등원시켰고, 야당인 신민당에서는 김윤덕을 진출시켜 여성의원 수가 최초로 5명에 도달하였다. 여성의원 수는 박정희 대통령이 1972년 소위 유신정권을 수립하면서 국회의원선거법을 새로 만들고, 이 법에 의거해서 유신정우회가 생기면서부터 과거에 비해 크게 증가했다. 이 제도에 따르면 국회의원 정수의 3분의 1을 대통령 선거인단인 통일주체 국민회의가 선출하도록 되어 있는데, 이 때 집권당인 민주공화당에서는 10명의 여성을 의원으로 당선시켰다.

전국구 비례대표의 여성후보자 수와 당선율은 제16대 국회의원선거부터 급증하기 시작하였는데, 이는 여성할당제의 영향이 크게 작용한 것으로 보인다. 제16대 국회의원선거에서 여성후보자수와 당선자수는 각각 32명과 11명으로 제15대 국회의원선거에 비해 진전이 있는 것으로 나타났고, 제17대 국회의원선거는 이보다 더 증가하였다. 제17대 국회의원선거에서는 비례대표 후보자 중 여성후보가 47.9%나 당선되었다. 이는 지역구의 경우와 비교해 보면 엄청난 차이를 나타내고 있고, 전국구 비례대표제가 우리나라 여성 국회의원 증대에 긍정적인 영향을 미치는 요인 중 하나라고 할 수 있다.

2. 시기별 국회의원선거에서 나타난 여성참여의 특징

본 논문은 우리나라 역대 국회의원선거에서 나타난 여성의 참여를 특징별로 구분하여 네 시기로 나누어 분석하였다.

첫째, 우리나라 여성의 국회의원선거 참여에 있어서 개척기라고 할 수 있는 제1대 국회의원선거부터 제5대 국회의원선거 시기를 살펴보면, 이 때는 우리나라에서 여성정치가 이제 막 시작되는 개척시기로서 아직 여성의 정치참여에 대한 사회적 합의나 인정과는 거리가 먼 상태에서 기존의 사회운동이나 독립운동을 해왔던 소

수 여성 엘리트들을 중심으로 여성 지위의 전반적인 상승과는 관계가 없는 상태에서 여성의 정치진출이 시도되었던 때이다. 이 시기에는 한국 최초이자 마지막인 여성만의 정당인 대한여자국민당이 창당되어 활동하였다. 사회적·물질적으로 여성에 대한 규제가 많이 완화되고 여성의 지위 향상이 많이 이루어진 현재에도 창당이 힘든 여성정당이 바로 이 시기에 활동하였던 것이다. 당시 상황에서는 아무리 여성 엘리트라고 하더라도 독자적인 힘을 구축하여 정치계에 진출하는건 쉽지 않았을 것이다. 따라서 여성엘리트들은 기성정치인과의 밀접한 관계 속에서 그들의 지원으로 한국 현대정치 초기에 여성정당과 여성국회의원, 여성 부통령후보라는 상징적이긴 하지만 획기적인 성과를 거둘 수 있었다. 결국 이 시기의 여성의 정치참여는 주변 남성의 적극적인 후원을 받은 소수 여성 엘리트들만으로 그치게 될 뿐, 사회 전반에 걸친 여성의 지위나 역량에 대한 긍정적인 평가는 이끌어내지 못했다.

우리나라는 해방 과 거의 동시에 도입된 서구 민주주의 제도로 인해 다른 나라와 달리 격렬한 투쟁없이 여성들도 참정권을 얻게 되어, 형식적으로는 평등한 상태로 남성들과 동등한 위치에서 정치에 참여할 수 있는 길이 열려 있었다. 그러나 피상적이고 형식적인 부분만 서구 방식을 따라갈 뿐, 그 내부 운영에 있어서는 여전히 가부장적 사고방식에서 벗어나지 못하고 있었다. 또한 우리 민족 스스로 독립을 이루어냈다기 보다는 타의에 의해 독립이 되었고, 아무런 준비도 없이 서구 민주주의 제도를 도입함으로써 형식상으로는 서구와 비슷한 제도를 갖게 되었음에도 불구하고, 그 내부적 운영에 있어서는 여전히 개화기적 사고를 벗어나지 못한 시기라고 할 수 있다. 그리고 정당의 지배구조나 선거제도는 여성에 대한 배려가 거의 없이 이루어졌기 때문에 사회적으로 지명도가 낮은 여성이 정당에서 제대로 활동할 수 없었으며, 선거에서 당선되는 것도 힘들었다. 여성이 자신들의 명망이 없는 상태에서 정치경력을 쌓을 수 있는 곳을 찾는 것조차 어려운 때였다. 결국 이 시기는 몇몇 여성 엘리트들의 활동무대였다.

둘째, 여성이 국회의원선거에 참여하는데 있어 정체기로 평가할 수 있던 제6대~10대까지의 시기이다. 일제 시대부터 활동해 오던 여성 엘리트들의 활동이 앞선 여성 정치참여의 개척시기에 여성 국회의원직과 연계되었다면, 5·16 군사쿠데타로

인해 이들의 활동은 사실상 종지부를 찍게 되었다. 당시의 여성 정치인들은 개인의 능력과 정치적 배경을 바탕으로 활동하였을 뿐 일반 여성의 정치적 역량이나 정치의식 고취를 위한 활동에는 관심을 기울이지 않았고, 그런 사회적 기반도 마련되지 않은 상태였다. 나름대로 능력있는 여성을 인정했던 이승만[176]의 하야와 4·19와 5·16으로 인해 남성적인 투쟁으로 사회가 변화되었고, 이후 급속한 산업화가 진행되면서 여성의 정치참여는 형식적인 차원으로 변모하게 되었다.

5·16 이후 군사정권에 의한 권위주의적 통치는 정치사회를 통제하는 쪽으로 움직이면서 정치의 동원화가 나타나게 되어 당시의 여성의 정치참여도 마찬가지 성격을 띄게 되었고, 이는 극소수의 여성에게 일종의 구색 맞추기 형식[177]으로 주어지게 되었다. 경제 활성화 등으로 여성의 지위가 조금씩 향상되면서 여성들의 정치에 대한 관심은 이전에 비해 높아졌으나, 정치의식으로까지는 연결되지 못하여 일반여성에 대한 정치의식 참여 확대 분위기를 조성하지는 못하였다.

당시에는 군부의 경력이 정치권력구조에 진입하기 위한 중요한 수단이 되었던 사회였고, 여성이 군부에 존재하지 않는 상황에서 여성이 군부의 인정을 받을 수는 없었기 때문에 여성은 매우 불리한 상황에 놓였다고 할 수 있다.

제3공화국 이후 1960년대에 새로운 스타일의 여성의원이 등장하였는데, 김옥선과 김윤덕이 그 대표적인 인물이다. 남장을 하고 나타난 김옥선은 부정선거에 대한 지루한 법정 투쟁 끝에 국회에 진출[178]하게 되었는데, 1967년 선거에 출마할 당시 그녀의 나이는 33세였다. 나이와 남녀의 서열이 분명했던 그 당시에 김옥선의 등장은 기존의 여성정치참여에 새로운 양상을 제공할 수 있는 계기가 되었다. 또한 1973년 제9대 국회의원선거에서 6자녀를 둔 어머니였던 김윤덕은 남편의 강력한 지원을 받으며 출마하였고, 전남에서 지역구의원으로 당선[179]되었다.

시기적으로 보아 1970년대는 정치적으로 여성에게 매우 중요한 시기였다. 국제적으로 1975년 UN이 'UN여성의 해'를 선포하여 남성 지배 사회에서 여성문제를 중

176) 손봉숙은 외국생활을 오래했던 이승만이 능력있는 여성을 인정하는데 있어서 크게 주저하지 않았다고 보았다. 손봉숙·박의경, 「한국민주주의와 여성정치」(서울: 풀빛, 2000), p. 90.
177) 상게서, p. 91.
178) 중앙선거관리위원회, 「역대국회의원선거상황, 제1대~11대」, p. 693.
179) 상게서, p. 927.

요 사안으로 활성화시키는데 일조를 하게 되었다. 그리고 당시 채택한 정당명부식 비례대표제를 통해 여성의 의회진출이 예전에 비해 증대되었다. 유신시대인 제9대 국회의원선거에서는 12명의 역사상 최대의 여성의원이 당선되었는데, 지역구에서는 김옥선, 김윤덕 2명이 당선되었고, 나머지 10명은 모두 통일주체국민회의를 통해 유정회로 등장하였다. 이는 유신정권이 특별히 여성의 정치참여에 관심이 있었다기보다는 조금이나마 각계 사람들을 동원하여 자신들의 정통성을 확보하고자 하는 정치적 계산에서 나온 것이라고 볼 수 있다. 이 시기에는 선거제도를 대폭 손질하여 소선거구 단순대표제와 비례대표제의 혼합선거제를 채용하였는데, 대통령의 지명권을 확대 적용하여 비례대표 적용시 통수권자의 권한을 극대화 시킨 것으로 이러한 사실은 권위주의 정치체제하에서 최고권력자의 정치적 의지만 있으면 의식의 변화나 사회적 분위기, 제도 변화 없이도 모든 것이 이루어질 수 있음[180]을 보여주는 것이다. 그 결과 제9대 총선에서는 야당 출신으로 지역구에서 당선된 김옥선과 김윤덕 이외 나머지 10명은 모두 대통령의 지명을 받아 통일주체국민회의에서 인준된 유정회 소속이었다.

지역구 여성의원의 경우 국회의원선거에 당선되기까지 많은 어려움을 경험하게 되는데 반해, 전국구 여성의원의 경우 지역구 의원에 비해 상대적으로 국회로의 진출은 용이하였다. 당시 전국구 의원들은 일반적으로 사회의 직능대표의 성격을 띄었기 때문에 여기에 속하는 여성들은 여성단체나 정당, 학계, 언론계 등 다양한 분야에서의 경력[181]을 가지고 있었다. 전국구 출신 여성의원을 분류해보면, 정치인 지망자가 아니라 대부분이 정치학 박사나 법학박사 학위를 가지고 있으나 현실 정치 경험이 없는 학자, 정부기관이나 정당에서 오래 근무한 행정관료 출신, 정치 초보자 등이다. 전국구 비례대표제에 있어서의 대통령에 의한 일방적인 지명은 본인들의 자발적인 의사보다도 일종의 강압이 작용했을 가능성이 크며, 본인의 의사와 일치하더라도 본인의 정치력에 대한 객관적인 검증절차가 이루어지지 않아 정치 주변부가 맴돌 가능성이 높다. 당시의 권위주의 정권은 자신들의 정통성 확보가 시급하여, 상징성을 띤 여성으로 인원수를 채우고자 하였을 것이나, 이런 식의 사고방

180) 상게서, p. 93.
181) 상게서, p. 98.

식은 여성이든 남성이든 양성에게 전혀 도움될 것이 없어[182] 보인다. 이는 남성들로 하여금 여성은 그저 쓸데없이 자리만 차지하고 있다는 생각을 하게 만들며, 나중에는 여성과의 동반자적 사고를 저해하게 하는 요인이 될 수도 있다.

이 시기에는 위에서 말한 바와 같이 여성국회의원의 수가 급증한 시기라고 할 수 있으나, 이는 여성의 정치적 역량이나 정치참여 의식이 고취된 결과라기보다는 소수 몇 명을 제외하고는 유정회 출신으로 선출된 것이고, 이는 유신정권이 특별히 여성의 정치참여에 관심이 있었다기보다는 조금이나마 각계 사람들을 동원하여 자신들의 정통성을 확보하고자 하는 정치적 계산에서 나온 것이라고 볼 수 있다. 따라서 수적인 증가 측면에서만 보자면 여성의 국회의원선거에 참여하는데 있어서 급진적인 도약시기라고 할 수 있으나 실상은 진정한 여성의 정치참여 확대 시기가 아니라고 볼 수 있고, 이 시기를 여성이 국회의원선거에 참여하는데 있어서 정체시기라고 볼 수 있을 것이다.

셋째, 제11대～제14대 국회의원선거 시기를 한국 여성의 국회의원선거 참여에 있어서 도약(take-off)시기라고 규정하였다.

이 시기에는 여성들의 단체활동과 정치참여도 활성화되었고, 취약했던 당시 정권이 자신들의 정통성 확보를 위해 여성계 뿐만 아니라 각 분야의 대표들을 국회의언으로 선출함으로써 대표성을 보이려는 정권의 전시성 정책으로 인해 제11대 국회의원선거에서 9명, 제12대에서 8명, 제6공화국에서 실시된 제13대, 제14대 국회의원선거에서도 각각 6명, 7명의 여성국회의원이 등장하였다. 박정희 시대까지는 상징적인 의미에 불과하던 여성들이 구체적으로 자신들의 일을 찾아 여성문제에 대한 구체적이고, 실질적인 해결책을 모색하기 시작한 시기인 것이다. 1983년 여성개발원의 설립과 여성정책심의위원회가 설치되었고, 1988년 정무장관(제2)을 여성을 임명하여 여성문제를 전담하는 여성부의 기능을 수행하게 하였다. '여성'이라는 단어를 붙이고 태어난 최초의 정부조직이기 때문에 여성문제를 우선적으로 연구하고 다룰 수 있게 되었고, 그 결과로 여성적 사안에 대한 논의가 공론화되면서 정당에의 여성참여도 계속 증가되어 제6공화국 시기부터는 여성당원의 비율이 40%까지

182) 상게서, p. 100.

증가하게 되었다. 따라서 정당에서도 각 선거에서 여성의 힘을 무시할 수 없게 되었고, 여성의 진출이 가시화되면서 여성 의원들도 상징성을 벗어나 점차 전문성을 갖춘 여성들이 정치권에 진출할 수 있는 기반을 마련[183]하게 되었다. 정당에서 뿐만 아니라 사회 각 분야에서도 여성들의 정치의식이 많이 높아졌고, 여성에 대한 인식도 달라지게 되었다. 이로써 그동안 사회적으로 공식적인 부분으로 취급받지 못했던 여성문제의 정책화가 공식적 부문으로 편입되고 여성이 정책결정직에 참여할 수 있는 기회를 확대시키는 계기가 되었다고 본다. 이는 여성의원의 수가 증가하고, 위에서 말한 제도의 설치나 기관이 설립됨으로써 이제는 양적인 증가에서 질적인 증가로 발전되어감을 보여주는 것이라고 본다.

정당의 여성에 대한 공약도 이 시기에 본격적으로 나타나기 시작하였다. 이는 각 정당이 이제 선거에서 여성유권자의 표를 의식하기 시작했다는 증거로서 여성의 정치발전에 있어 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

이 시기에 나타난 여성관련 공약을 그 이전과 비교해 보면, 첫째 이전까지의 여성관련 공약은 선언적 의미를 갖는데 그치고 있으나, 제11대 국회의원선거부터는 실천적으로 움직여 이슈별로 구체적인 사항까지 명시하고 있다. 또한 남녀차별금지법, 성폭력방지법 등에 대한 생각들이 바로 이 시기부터 정치권에 제시되게 되었다.

그렇더라도 여전히 여성관련 공약은 그 우선순위에서 거의 마지막에 위치하고 있어 선언적, 상징적 의미에 그친다고 할 수 있어 아쉬움이 많이 남는다.

또한 제14대 국회에서 여성특별위원회가 처음으로 설치되어 활동을 개시함으로써 민의의 대표기관인 국회에서 여성의 권익문제를 다룰 수 있게 되었다. 이 시기가 바로 여성의 정치참여 확대를 위한 기반 조성기이고, 한단계 도약할 수 있는 초석을 놓는 중요한 시기라고 할 수 있다. 미국의 경제학자인 로스토(Walt W. Rostow)의 경제발전과정을 분석한 발전단계설에 따른다면 이 시기는 다음 단계로의 도약을 준비하는 시기라고도 볼 수 있고, 도약시기라고도 볼 수 있을 것이다.[184] 과도적 단계에 놓여 있는 제사회, 즉 도약을 위한 선행조건이 발전되어 가는 기간

183) 성게서, p. 139.
184) 김인철, 「경제발전론」(서울: 박영사, 1998), pp. 19~21.

에 놓여 있는 제사회를 도약준비단계로 본다면 이 시기는 도약준비단계라고 할 수 있고, 그동안의 발전과정에서 나타난 낡은 방해물이나 저항이 극복되는 기간을 도약단계라고 한다면 이 시기는 도약시기라고 할 수 있을 것이다. 그러나 본 논문에서는 제11대～제14대 국회의원선거 시기를 도약단계로 보았는데, 성장이 사회의 정상적인 상태가 되고, 성장의 가속적 추진력이 사회의 관습과 제도적 구조 속에 확립되어 가는 과정이 도약이라고 했을 때[185], 우리나라 여성문제에 대한 법적·제도적 접근이 시작되었다는 점, 여성 의원들도 상징성을 벗어나 점차 전문성을 갖춘 여성들이 정치권에 진출할 수 있는 기반을 마련하게 되었다는 점, 정당에서 뿐만 아니라 사회 각 분야에서도 여성들의 정치의식이 많이 높아졌고, 여성에 대한 인식도 달라지게 된 점 등 여성의 정치참여 확대를 위한 방안과 추진력이 사회적으로 확립되어가는 과정으로 보아 이 시기를 도약단계라고 규정하였다.

마지막으로 제15대～제17대 국회의원선거의 시기를 여성의 국회의원선거 참여의 확대시기라고 규정하였다. 그동안 우리나라 여성의 국회의원선거 참여는 소수여성엘리트에 의한 개척시기→ 권위주의 정권의 취약한 정통성 확보를 위한 상징시기→ 상징성과 전문성을 보이기 시작하면서 여성의 정치참여 확대를 위한 법·제도적 기틀이 마련되었던 도약시기를 거쳐 확대시기를 맞이하였다. 확대시기는 전문직으로서의 여성국회의원의 위상이 가시적인 성과를 보이는 시기라고 할 수 있다. 1980년대 이후부터는 UN에서도 빈곤이나 폭력 등 개인적 차원을 떠나 여성의 정치참여라는 공적 영역으로의 여성의식 확대에 적극적인 관심을 보이면서 여성지위위원회와 여성차별철폐위원회가 공식적으로 활동을 개시하게 되었다. 이러한 국제적인 상황과 아울러 국내에서도 문민정부 이후 자유와 민주화의 분위기와 함께 그동안 우리 사회에서 소외되어 오던 계층에 대한 관심이 고조되면서 여성에 대한 관심도 늘어났다고 할 수 있다. 이러한 관심은 여성의 정책결정과정에의 참여확대와 함께 여성의 정치참여라는 사안을 사회적인 이슈로 대두시켰고, 그 결과 여성의 정치참여를 구체적으로 논하는 기관들이 형성[186]되었다. 또한 이 시기에 여성국회

185) 정창영, 「경제발전론」(서울: 법문사, 2003), pp. 24～26.
186) 여성의 정치참여를 통해 여성의 문제를 정치적으로 풀어가고자 하는 취지로 1990년에 설립된 한국여성정치연구소가 대표적인 사례이다. 상게서, p. 164.

의원수가 확대된 가장 큰 요인으로는 여성할당제 도입을 들 수 있다. 정당법 개정으로 정당의 전국구 후보자 명단에서 여성후보를 30%이상 할당할 것을 명문화한 제16대 국회의원선거에서부터 여성의원의 수는 급격히 증가하여 제16대에서는 23.9%, 제17대에서는 무려 53.5%의 여성이 비례대표 국회의원에 당선되었다. 1995년 지방자치의 부활과 함께 여성단체의 활동도 활발해졌는데, 특히 개별단체보다는 연대를 통한 단체활동이 많아졌고, 여성단체의 활발하고 적극적인 활동으로 인해 일반인들의 여성정치에 대한 관심이 높아졌다. 여성단체는 단순한 여성의 정치의식 고취나 구호뿐인 운동에 그치는 것이 아니라 여성후보를 지원을 위한 유권자 및 여성지도자 교육을 비롯하여 여성후보 선거지원 활동도 전개하였다. 이런 여성단체의 적극적인 활동가 여성의원에 대한 지지로 인해 여성국회의원에 대한 관심이 높아졌고, 일반인들의 의식전환에도 영향을 미쳤다. 또한 이 시기의 여성의원들은 일반적으로 여성의 분야로 인식되고 있던 보건, 복지, 교육, 문화 등을 탈피하여 외교통상, 재경, 행정, 정무, 환경, 노동위원회 등 매우 다양한 상임위원회 활동을 보이고 있는데, 앞선 시기와 달리 여성국회의원의 역할과 기능이 상당히 다양화 되었음을 의미하는 것이라 하겠다. 바로 이런 면에서 제15대～제17대 국회의원선거시기를 단순한 여성의원의 양적·질적 증가측면보다는 여성국회의원의 역할과 기능이 다양화되었고, 전체적으로 여성의 국회의원선거참여가 확대되는 시기라고 볼 수 있다.

제4장 외국 여성의 국회의원선거 참여

제1절 외국여성의 국회의원선거 참여 현황

여성이 처한 정치적 지위의 현실을 파악하는 척도 중의 하나는 여성의 의회 진출 비율이다. 2005년 IPU 자료에 의하면 전세계 여성의원의 비율은 전체 의원 수 대비 15.9%이다. 하원의 경우 16%, 상원은 15% 정도이다. 이를 지역별로 구분해 보면, 북유럽의 여성의원 비율은 39.9%로 세계에서 가장 높은 수준이다. 다음으로 북유럽을 제외한 기타 미주지역과 유럽이 각각 17%와 18.6%를 보이고 있으며, 아시아는 15.1%, 아프리카는 16.4%, 태평양 국가들은 13.3%, 그리고 아랍국가는 7.7%로 가장 낮게 나타난다.[1] 좀 더 자세히 살펴 보면, 북유럽의 성 평등 국가인 스웨덴[2]과 노르웨이(38.2%)가 나란히 2,3위를 차지한 가운데 1위는 아프리카의 분쟁지역인 르완다[3]가 차지했다. 다음으로는 핀란드(37.5%), 덴마크(36.9%) 순으로 여성의원 비율이 높다.

유럽에서는 네덜란드가 36.7% 6위로 가장 높고, 스페인이 36%로 7위, 벨기에 34.7%로 10위, 오스트리아 33.9%로 11위, 독일 32.8% 13위, 아이슬란드 30.2% 17위, 스위스 25.0%로 26위, 영국 19.7%로 47위 순위이며, 미주지역에서는 쿠바와 아르헨티나가 36.0%, 33.7%로 각각 7위와 12위를 기록하고 있으며, 캐나다와 미국이 각각 21.1% 40위와 15.2% 63위를 차지하고 있다.

---

1) www.ipu.org/wmn-e/world.htm, 2005년 9월 25일 검색 결과.

2) 스웨덴의 선거제도는 정당명부식 비례대표제, 대선거구제이다. 이러한 선거제도와 함께 스웨덴의 각 정당은 후보명부 작성시 여성할당을 규정하고 있다. 이러한 자발적 노력 덕분에 전체 349명의 의원 가운데 여성의원은 158명으로 45.3%를 차지하고 있다. 『뉴스메이커』, 2004년 2월 27일.

3) 2005년 현재 IPU의 자료에 의하면 르완다가 48.8%로 전세계에서 여성의원 비율이 가장 높은 것으로 나타났다. 르완다는 지난 2003년 의석의 30%를 여성에게 할당하도록 한 새 헌법을 만들었는데, 이 덕분에 여성들의 의회진출이 크게 늘어난 것으로 분석됐다. 『문화일보』, 2005년 9월 7일.

아시아에서는 베트남이 27.3%로 22위를 기록하고 있으며, 중국이 20.2%(44위), 북한이 20.1%(45위)%, 필리핀이 15.3%(62위)이며, 한국과 일본[4] 은 13.0%로 70위, 7.1%로 105위에 위치하여 통계대상국 184여개 국 중에서도 중하위권에 머무르고 있다.

<표 4-1> 각국의 여성국회의원 비율

Rank	Country	Lower or Single House				Upper House or Senate			
		Elections	Seats	Women	% W	Elections	Seats	Women	% W
1	Rwanda	09 2003	80	39	48.8	09 2003	26	9	34.6
2	Sweden	09 2002	349	158	45.3				
3	Norway	09 2001	165	63	38.2				
4	Finland	03 2003	200	75	37.5				
5	Denmark	02 2005	179	66	36.9				
6	Nethelands	01 2003	150	55	36.7	06 2003	75	22	29.3
7	Cuba	01 2003	609	219	36.0				
8	Spain	03 2004	350	126	36.0	03 2004	259	60	23.2
10	Belgium	05 2003	150	52	34.7	05 2003	71	27	38.0
11	Austria	11 2002	183	62	33.9	N.A.	62	17	27.4
12	Argentina	10 2001	255	86	33.7	10 2001	72	24	33.3
13	Germany	09 2002	601	197	32.8	N.A	69	13	18.8
17	Iceland	05 2003	63	19	30.2				
22	Viet Nam	05 2002	498	136	27.3				
26	Switzerland	10 2003	200	500	25.0	10 2003	46	11	23.9
40	Canada	06 2004	308	65	21.1	N.A.	89	33	37.1
44	China	02 2003	2985	604	20.2				
45	Dem.People's Rep. of Korea	08 2003	687	138	20.1				
47	United Kingdom	05 2005	646	127	19.7	N.A.	707	126	17.8
62	Philippines	05 2004	236	36	15.3	05 2004	24	4	16.7
63	United States of America	11 2004	435	66	15.2	11 2004	100	14	14.0
70	Republic of Korea	04 2004	299	39	13.0				
105	Japan	11 2003	479	34	7.1	07 2004	242	33	13.6

출처 : www.ipu.org/wmn-e/classif.htm

4) 우리나라와 여성정치참여에 있어서 사정이 비슷한 일본의 현황을 보면 2000년 총선에서 당선된 여성의원(중의원)의 비율은 7.3%이다. 지방자치단체장에 여성의 현황을 보면 2000년 오사카 지사 선거에서 통산성 관료출신의 48세 오타 후사에가 당선되었고, 이것이 일본 여성이 참정권을 부여받은 이래 55년만의 첫 여성지사의 탄생이다. 『오마이뉴스』, 2004년 1월 3일.

2004년 5월 현재 전 세계 장관급 각료에서 여성이 차지하는 비율은 11.3%이다. 17년 전의 4.5%(1987년)에 비해 3배 가까이 증가한 규모로 여성 장관들의 활동 영역도 확대되고 있는 것으로 나타났다. 여성장관이 가장 많은 나라는 스페인과 스웨덴이다. 두 나라 모두 여성장관이 내각의 절반을 차지한다. 핀란드(44%), 독일(42.9%), 남아프리카공화국(42.9%), 룩셈부르크(40%)가 그 다음으로 여성장관의 수가 많다. 전세계 여성장관의 55.2%는 여전히 사회·교육 분야를 맡고 있으며, 국방부를 맡은 장차관급은 195개국 통틀어 14명에 불과하다. 그러나 최근 급격한 발전을 보인 경제분야(17.9%)에 이어 행정(9.9%), 정치(9.5%), 외교(5.3%) 부문으로 업무 영역이 다양해지고 있는 것으로 나타났다.[5)]

아태지역에서는 필리핀이 33.3%로 여성장관의 비율이 가장 높았고, 한국은 14.3%로 6위였다. 여성장관이 없는 국가는 1996년 48개국에서 34개국으로 줄어다. 이들 국가에는 북한, 브루나이, 레바논, 사우디, 리비아, 모로코, 미얀마 등이 포함되었다.[6)]

앞의 표를 통해 알 수 있듯이 세계의 여성들은 여전히 권력의 지위에 있어서 매우 불균등한 상황에 처해 있다. 아직까지 여성의 정치적 대표성은 미약한 상황이며, 성별간 발생하는 정치적 대표성의 격차와 불균형과 간극은 쉽게 좁혀지지 않을 것이다. 여성의 의석 점유율이 국가별로 차이를 보이고 있는 이유는 역사, 문화, 정치, 경제적 요인들이 복잡하게 작용하기 때문인 것으로 보인다. 종교와 경제발전, 정치체제 등의 변수도 다양하게 작용하지만 명확한 것은 투표권을 획득하고, 참정권을 얻어내기 위한 여성운동이 역사적으로 활발했던 나라일수록 여성의 정치적

---

5) 2004년 5월 27일 서울에서 열린 “2004 세계여성지도자회의”에서 나티비다드 회장은 “여성장관이 내각에서 30% 이상을 차지해야 각종 정책수립과 집행에서 여성의 입장을 충분히 대변할 수 있다”고 지적하면서 “장관급 여성이 정부 각료의 30%를 차지하는 나라가 1996년 9개국에서 2004년엔 14개국으로 늘어났다”고 밝혔다. 나티비다드 세계여성지도자회의 회장은 이 날 ‘사상 첫 세계 여성장관 인명록과 보고서’라는 긴 제목으로 특별보고서를 공개하였다. 이 보고서는 세계 각국 정부에서 활약하는 여성장관의 현황을 보여주는 사상 초유의 리포트로 지난 2년간 세계 195개국의 각종 정부 자료를 토대로 작성한 대형작업이다. 조사대상 195개국 가운데 여성장관이 있는 161개국의 장관은 1008명으로 전체의 11.3%로 조사되었다. 『조선일보』, 2004년 5월 28일.

6) 『서울신문』, 2004년 6월 4일.

참여도가 높다는 사실이다.[7)]

1975년 '세계 여성의 해' 선포 이후로 세계 각국은 여성의 지위 향상에 노력해왔다. 그 해 7월 19일 세계여성대회에서는 100여 개국 대표들이 "세계행동계획"을 채택하였다. 그리고 1990년 유엔 여성지위위원회는 정치・의사결정에 있어서 여성의 평등 참여를 각국이 우선과제로 다룰 것을 촉구하였다. 왜냐하면 성차별이 인간의 권리인 자유와 평등, 정의를 존중하는 민주주의를 위배하는 것으로 보았기 때문이다.

1979년 UN은 '여성차별철폐조약'을 채택하였다. 이 조약은 여성에 대한 차별이 인간존엄에 위배되고 사회와 가족의 번영을 저해하는 것이며, 모성이 사회적으로 중요하고 자녀 양육은 남녀, 그리고 사회 전체가 함께 책임질 필요가 있다고 전제한다. 그리고 그 바탕위에 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 분야에서 여성에 대한 차별 철폐를 위해 조약국으로 하여금 모든 적절한 조치를 취하도록 요청하고 있다. 또한 유엔여성지위위원회는 1995년까지 정부, 정당, 노조, 직업단체의 지도적 위치에 여성이 30%는 참여하여야 한다고 권고하고 있다.

1995년 베이징 여성회의에서 채택된 행동강령은 여성의 대표성에 대한 선거제도의 검토와 이에 따른 개정을 각국 정부에 촉구한 바 있다. 이를 계기로 여성할당제와 목표제, 여성 리더십 향상 훈련 프로그램, 그리고 가정과 직장을 조화시킬 수 있는 조치 등을 도입한 국가들이 늘어났다. 2000년 유엔 여성특별총회에 보고된 바에 따르면 알바니아는 선거인명부에 성평등을 보장하도록 선거법을 개정하였고, 캐나다는 여성의 정치참여가 1995년과 1997년 사이에 50%로 늘었다. 가나는 정책 결정직에 여성 40%를 배정하는 적극적 조치안을 채택했고, 이탈리아는 선거법에 적극적 조치를 포함하는 헌법 개정안을 제출하였다. 핀란드는 정부 보직에 한 성이 40% 이상 되도록 하는 할당제를 제안했다.[8)]

유엔 여성개발기금(UNIFEM)이 2000년 6월 발표한 '2000 세계 여성 진전' 보고서에 따르면 90년대의 카이로 인구회의, 코펜하겐 지속개발회의, 베이징 여성 회의에서 설정한 기본적인 여성 권리 향상 목표치에 도달하거나 이를 능가한 나라는 덴

---

7) 손봉숙・박의경, 「한국민주주의와 여성정치」(서울: 풀빛, 2000), p. 25.
8) 『동아일보』, 2001년 8월 5일.

마크, 핀란드, 독일, 아이슬란드, 네덜란드, 노르웨이, 남아프리카공화국, 스웨덴 등 8개국에 그쳤다.

이들 국가는 UNIFEM이 각국 여성의 실태 분석 때 채택한 3개 주요기준인 ① 국회의석 점유비율(30% 목표) ② 2차(중고교) 교육기관 등록(여/남 비율 95-105 목표) ③ 유급 고용자 중 여성비율(45-55 목표)에서 이들 목표치에 전반적으로 도달하였다.

특히 여성의 국회진출과 관련하여 보고서는 "일부 '여권' 선진국들은 스웨덴(42.7), 핀란드(37), 노르웨이(36.4), 코스타리카(19.2)와 같이 아예 여성에 대한 의석을 할당하였다"고 밝혔다.[9]

2000년 유엔 여성특별총회에서 단연 관심을 끈 것은 프랑스의 사례였다. 프랑스는 2000년 5월 의회에서 '선출직 공무원의 경우 남성과 여성이 동등하게 참여하는' 개헌안이 통과됨에 따라 '남녀 동수 공천'을 골자로 한 '남녀정치평등법안'이 제정되었다. 그리고 2001년 3월 이 법에 따라 첫 지방선거가 실시되었다.

2005년 9월 17일 실시된 뉴질랜드 총선에서 여성이 전체의석의 ⅓이나 차지했다. 이는 전체 당선자 122명 가운데 40명이 여성으로 역대 총선 중 여성의원 당선 비율이 가장 높았다.[10] 이번 총선에서 헬렌 클라크 총리[11]가 이끄는 노동당은 50석을 얻었으며, 이 가운데 여성 의원이 19명으로 정당 중에서 여성 의원 당선자 수가 가장 많았다. 특히 노동당 지지정당인 녹색당은 당선자 6명 가운데 4명이 여성으로 여성 의원 당선 비율이 가장 높았다. 총선 이후인 9월 19일은 뉴질랜드가 지난 1893년 세계에서는 처음으로 여성들에게 총선 참정권을 부여한 지 112년째 되는 날로써 이러한 여성의 정치참여 활성화 정도가 더욱 주목된다.

---

9) 『조선일보』, 2000년 6월 9일.

10) 『연합뉴스』, 2005년 9월 19일.

11) 뉴질랜드의 헬렌 클라크 노동당 당수는 총선 승리로 총리가 된 첫 뉴질랜드 여성이다. 『세계일보』, 1999년 11월 29일.

1. 스웨덴

스웨덴의 국회는 단원제[12]로서, 의원 정수는 349명이다. 의원정수는 1971년 단원제 의회 도입시 350석이었으나, 1976년 총선거 때부터 1석이 줄어들어 349석으로 오늘날까지 이르게 되었다.[13] 국회의원정수 349명은 고정지역구의원(지역구의원)310인과 균등분할의원(균등의원)39인으로 구성[14]된다. 지역구의원은 310명은 29개 대선거구(2~34명)에서 정당명부제에 의한 비례대표제로 선출하고, 균등분할의원 39명은 1개의 대선거구에서 각 정당이 획득한 득표수를 기초로 할당[15]된다.

스웨덴은 여성의원의 비율이 가장 높은 국가로 다른 국가들에게 좋은 표본이 된다. 스웨덴 여성들에게 참정권이 주어진 것은 1919년(남성은 1906년)으로 1921년 선거에서 여성들은 처음으로 투표권을 행사할 수 있었고 국회에 들어가게 되었다. 그 후 여성의 의회 참여율은 지속적으로 증대하였고, 1970년대 이후 급속한 증가를 보여왔다.

그리고 GEM(Gender Empowerment Measure : 정치 및 경제 분야의 결정과정에서의 여성참여 척도)에서 세계 3위를 차지하고 있다.[16]

스웨덴의 여성정치참여가 높은 배경을 살펴보면 지방자치제가 발달되어 3개의 주요지역과 랜(주)이라 부르는 24개의 광역자치제와 코민이라 부르는 288개의 기초자치단체에 여성의 진입이 용이했기 때문이다. 선거방식은 1909년 비례대표제가 도입된 이래 지속적으로 대선거구제 비례대표제를 고수하고 있어 국회나 지방의 선

---

12) 1968년 헌법 개정으로 1866년 이래 존재해 온 양원제를 폐지하고, 1971년부터 단원제를 채택해 왔다. 중앙선거관리위원회, 「각 국의 선거제도」, 2001, p. 244.

13) 1석을 줄인 이유는 1973년 총선거 결과 좌파와 우파의 의석수가 각각 175석으로 법안 의결시 가부동수가 되어 추첨에 의해 찬반을 결정해야 하는 불편을 없애기 위해서였다.

14) 중앙선거관리위원회, 「스웨덴 선거법」, 2004, p. 9.

15) 중앙선거관리위원회, 「각 국의 선거제도」, p. 245.

16) 여성권한척도(GEM)은 국회의원 중 여성 비율, 행정직 및 관리직 중 여성비율, 전문직 및 기술직에서의 여성 비율, 여성 1인당 GDP로 구성되어 각국 여성들이 정치·경제 활동과 정책결정과정에 얼마나 적극적으로 참여하고 있는지를 점수로 환산한 것이다. 2005년 현재 조사에 응한 177개국 중 노르웨이가 1위를 기록했고, 아이슬란드 2위, 스웨덴이 3위, 우리나라의 GEM은 조사에 응한 177개국 중 59위로 여성의 정치참여 기준으로 볼 때 세계 중위권으로 나타났다. UNDP, 「Human Development Report 2005」, 2005, p. 303.

거에 모두 적용되었다.

여성들이 의회에 많이 진출할 수 있었던 것은 역시 당내 고위 여성당직자 비율이 높음으로써 여성에게 유리한 정책을 입안하여 얻어낸 결과로 해석된다.[17] 사회민주당의 경우 의원수는 남성이 84명인데 비해 여성의원은 무려 77명에 달하며 비율도 거의 반수에 가까운 남성 53%에 여성은 48%를 차지하고 있다. 좌파민중당의 경우도 의원수 비교에서 여성이 10명, 남성이 12명으로 당내 여성 대 남성의원 비율은 45:55의 비슷한 숫자 균형을 이루고 있다.

2005년 4월에는 간부에서 평당원 모두가 여성인 정당 'FI(Feminist Initiative)'이 탄생[18]하였다. 스웨덴에서 여성정당 건설은 10여 년 전부터 논의되어 왔지만 '양성평등 선진국' 스웨덴에서 극단적인 여성정당이 출현한 것은 아이러니라고 할 만하다. 스웨덴에서는 여성이 22개 정부부처 장관의 절반, 국회의석의 45%를 차지할 정도로 여성의 정치 참여가 활성화되어 있다. 집권 사회민주당의 고란 페르손 총리도 스스로 페미니스트라고 칭하고 있다. 그러나 정치권의 여성파워가 경제, 사회 전 분야로 확산되지는 못했다는 것이 'FI(Feminist Initiative)'의 판단이다.

스웨덴에서 국회의원선거는 정당이 중심이 되어 치르며 국회의원후보는 대선거구제에 명부식 비례대표제 방식을 채택하고 있다.

스웨덴은 정부가 정책을 결정하기보다는 실무적인 위원회를 통해서 정책결정의 자문을 얻고 있다.[19] 이 위원회에서는 각각의 문제와 관련된 사회의 다양한 이익집단의 대표들이 임명되어 각자의 입장을 개진하게 된다. 따라서 조합주의 국가의 형태를 띄고 있으며, 사회적인 합의와 갈등의 합리적인 조정이 강조되고 있다. 이에 따라 여성들도 국가공권력을 이용하여 자신들의 권리를 주장하는데 익숙해져 있다. 즉 남녀평등을 이루어야 할 의무가 정부에 있다고 여긴다.

국가는 적극적으로 남녀평등정책을 추진하였고, 이를 통해서 실질적인 여성의 지위향상이 이루어진 것이다. 국가는 산업발전을 위해 여성의 인력을 필요로 하였기

---

17) 이정희, "여성 정치참여의 활성화 방안에 관한 연구-정당 참여를 중심으로" (석사학위논문, 대전대학교, 2000), p, 20.

18) 『한국일보』, 2005년 4월 19일.

19) 김원홍・장영아 외, 「ASEM 회원국의 정책결정과정에서의 여성참여증진에 관한 연구」 (서울: 한국여성개발원, 2001), p. 179.

때문에 여성들의 사회활동을 촉진하기 위한 다양한 제도적 장치를 마련하였다. 이런 기반에서 여성의 정치참여를 확대하기 위한 다양한 제도들이 생겨나게 되었다.

스웨덴의 경우 기본적으로 사회에서 많은 여성들이 활동하고 있기 때문에 잠재적으로 정치를 할만한 여성들을 많이 보유하고 있다고 할 수 있다. 1930년대 서구의 대부분의 국가에서는 여성의 사회활동에 많은 제약이 있었지만 북구, 특히 스웨덴의 경우에는 여성의 사회활동을 국가가 권장하였다. 국가에서는 여성인력을 활용하기 위하여 여러 가지 적극적인 조치를 취하면서도 육아, 사회보장제도 등의 제도적인 지원을 아끼지 않았고 교육에 있어서도 동등한 피교육권을 인정하였다.

이런 상황으로부터 많은 여성들은 비교적 일찍부터 사회활동에 참여하고 가정밖의 일에 종사하고 있는 것이다. 여기에서 여성들은 자신과 관련된 다양한 단체에 가입하고 이를 통해 직업인으로서의 이익을 위해 어떤 형태로든 정치에 참여하는 경험을 가져왔다. 스웨덴의 가장 중요한 노동조합인 LO의 여성조합원은 1945년의 전체 조합원의 7%에 불과하던 것에서 1980년대에는 40%를 지나 1990년대에 이르면 노동조합의 집행부만 27%를 점하는 놀라운 성장을 보이고 있다. 이렇듯 활발한 여성들의 사회참여와 더불어 단체활동의 경험이 축적되고 여기에 노조 내 여성의 영향력이 강화되면서 정치적으로 영향력을 행사할 수 있는 통로가 마련되었다.

가. 스웨덴 여성의 정치참여 현황

스웨덴 여성들에게 참정권이 주어진 것은 1919년으로 1906년 남성들에게 참정권이 주어진 지 13년 후의 일이다. 그 후 1921년 선거에서 여성은 처음으로 투표권을 행사할 수 있었고, 이 선거에서 여성이 처음으로 국회에 들어갈 수 있었다.[20]

스웨덴의 의회는 리크스다그(Riksdag)로 불리는데 전체의석은 349석으로 지역구 선출의원 310명과 전국구 선출의원 39명으로 구성된다. 지역구는 2명에서 38명까지 뽑는 대선거구제로 29개의 선거구로 나누어져 있으며 선출방식은 정당명부식 비례

20) 김원홍, “스웨덴 여성의 정치적 지위에 관한 소고,” 김정숙 편, 「여성과 정치Ⅱ」(서울: 한국여성정치문화연구소, 1997), p. 292.

대표제로서 선호투표가 허용된다.[21] 각 정당의 명부가 얻은 득표비율대로 의석이 배분되며 선호투표의 경우 당선에 필요한 개인적인 선호득표는 해당 선거구에 있어서 관련 후보 소속정당명부의 전체득표에서 8%를 넘어야 한다.

또 소규모 정당들에게 유리하도록 각 정당이 얻은 득표수는 전체 의석수보다 하나 더 많은 수로 나누어서 의석을 배분한다. 의석배분에 참여하여 한 석이라도 배분받기 위해서는 전국적인 유효투표의 4%를 얻거나 또는 하나 지역구의 유효투표에 대해서는 12%는 얻어야 한다. 지역구는 기본적으로 도를 단위로 하고 있으며, 선거 때마다 유권자의 수에 따라 조정된다. 39석의 전국구 의석은 각 지역구 단위로 치러진 선거에서 각 정당이 얻은 득표수를 합산하여 전국적인 비율에 따라 의석을 배분한다.

스웨덴 여성의 정치참여가 세계적으로 잘 알려져 있는 것은 그들의 선거제도와 밀접한 관련이 있다. 1921년 의회(Riskdag)선거에서 처음으로 보통선거권이 적용된 이래 전형적인 5당 체제를 유지해 왔다. 그러나 1988년 선거에서 기존의 사민당, 공산당, 보수당, 자유당, 중앙당이라는 5개 정당 이외에 녹색당이 새롭게 의회에 진입[22]하였다. 새 정당이 스웨덴 의회에 진출한 것은 70년 만에 처음있는 사건이었다. 스웨덴 정당의 당내 민주주의가 정착이 되면서 정당 명부의 후보 지명은 공개회의에서 이루어지게 되었고, 어떤 당원이라도 다른 당원을 지명할 수 있었다. 시간이 지나면서 다양한 이익집단과 단체들, 그리고 당내 여성 조직과 페미니스트 그룹들은 점점 정당과 후보 지명에 있어서 중요한 역할을 하게 되었다. 선거제도에서 중요한 것은 유권자는 정당에 투표하는 것이지 개별 후보에게 투표하는 것이 아니다. 따라서 정치 신인과 같이 잘 알려져 있지 않은 후보도 공천을 받게 되면 다수대표제에서와 같은 불리함을 겪지는 않는다. 후보지명과 후보의 명부는 주로 정당에 의해서 통제되는데 정당들은 당내 여성조직 및 페미니스트 그룹들의 영향을 받

21) 선호투표는 좋아하는 후보의 순위를 매기는 투표방식이다. 4명의 후보가 나올 경우 1순위에서 과반수가 나오면 후보가 확정되고 개표가 끝난다. 하지만 1순위에서 과반수가 나오지 않을 경우 최하위 득표자를 일단 탈락시키면서 그가 받은 2순위 지지표를 각각 1, 2, 3위 득표자에게 나눠준다. 이렇게 과반수 득표자가 나올 때까지 집계를 반복하는 방식이다. 1998년 선거에서 처음으로 적용이 되었다.

22) 이헌근, “녹색당과 스웨덴 정당체계의 변화,” 「부산정치학회보」, Vol.8, No.2, 1998, p. 289.

으며, 또한 법제도에 따라서 여성에게 과반수를 공천하고 있다.[23]

<표4-2> 스웨덴 각급 의회 여성의원 비율

	전체의원수	여성의원수	여성의원비율
중앙의회	349	149	42.7%
유럽의회	22	11	50.0%
지역의회전체	1646	789	47.9%
시의회전체	11006	4533	41.2%

출처 : 김원홍・김민정 외, 「정당의 여성후보 공천 확대방안에 관한 연구」 (서울: 한국여성개발원 , 2003), p. 99

2001년 현재 스웨덴의 여성의원 비율은 42.7%로 세계 최고이다. 전체의원 349명 중 여성의원이 149명에 달한다. 지방의회의 여성의원 비율도 1998년 선거에서 전체 지역의회 의원 1,66명 가운데 여성의원은 789명이 당선되었다. 지방의회의원에 있어서도 세계에서 제일 높은 비율을 보이고 있다. 유럽의회의 경우 스웨덴에 배정된 의석은 22석인데, 이 중 여성의원은 11명이 선출되어 과반수를 기록하고 있다.<표 4-2참조>

나. 여성의 정치참여 확대를 위한 제도

스웨덴 여성이 공직에 잘 대표되고 있는 것은 특별한 정책적 배려도 중요하지만 가장 기초가 된 것은 사회의 하부구조에서 많은 활동적인 여성들을 배출해 나고 이들은 정치를 통해서 자신들의 문제를 해결하려는 의식을 가지고 있기 때문에 능력있는 많은 여성들이 정치에 공급될 수 있었던 것이다.[24]

스웨덴에서 여성의 정치참여를 활성화하는데 도움이 되는 것은 정당명부식 비례대표제와 강력한 여성단체들의 영향력이다. 여성단체들은 정당과 연결되어 정당의 정책결정과정에 압력을 행사하여 여성에게 유리한 명부가 작성되도록 한다.

23) 김원홍・장영아 외, 전게서, p. 181.
24) 상게서, pp. 184~185.

스웨덴에서 여성의 정치참여 확대를 위해 시행하고 있는 제도는 다음과 같다.

첫째, 각 정당의 명부에 여성일정비율 이상을 여성에게 할당할 것을 규정하고 있다. 스웨덴에서 정치는 정당중심으로 이뤄지기 때문에 여성의 정치참여 문제도 입법으로 규정하지 아니하고 각 정당의 당헌이나 당규로서 제도화하고 있다. 각 당이 후보명부를 작성할 때 일정비율을 여성에게 할당하고 있는 것이다. SDP(사민당), VP(좌파당, The Left Party), MPG(녹색당)는 명부에서 50%의 여성을 할당하고 있고, FP(자유당)의 경우에는 40%를 할당하고 있다.

특히 스웨덴의 가장 큰 정당인 SDP(사민당)는 여성후보를 할당하는데 있어서, 지난 1994년과 1998년에 남녀를 번갈아 명부에 두는 Zipper System으로 명부를 작성하여 여성의 정치참여를 가장 유리하게 하는 모범을 보여주었다. 정당들이 할당을 시작한 1970년대와 오늘날을 비교해보면 의회에서의 여성의원의 비율은 3배 가까이 증가하게 되었다. 이 정당들은 지방선거에서도 같은 비율의 할당을 실시하고 있다.

둘째, 여성정치인리더십교육을 실시하고 있다. 스웨덴의 여성시민단체 및 정당내 여성조직은 여성정치인들의 리더십교육을 실시하고 있다. 정치에서 만나는 어려움을 해결할 수 있는 정치인으로서의 자세 및 정치의 과정에 필요한 다양한 지식들을 익히게 하고 실질적인 기술들을 배울 수 있는 기술들을 제공함으로써 후보로서 필요한 자질을 갖추게 하는 것이다. 양적인 할당에만 관심을 두는 것이 아니라 정치에 필요한 여성을 길러내는 문제에도 관심을 가지고 있다.[25]

셋째, 조력자 프로그램(Mentorship Program)을 들 수 있다. 여성정치교육에 있어서 스웨덴 "자유여성" 시민단체에서는 조력자 프로그램이라는 것을 두고 있다. 이 단체에서는 여성들만이 참석해서 정치문제를 논의하는 미팅을 준비하기도 하는데 일부 여성들의 경우 남성이 참석하지 않는다면 토론에 참여하기가 더 쉬울 수 있다. 또한 여성정치인의 양성에 있어서 여성이든 남성이든 여성정치후보를 위해 좀 더 나이가 많고 경력이 높은 정치인이 새로 충원된 여성들을 지원하고 도와주는 것을 의미하는 조력자 프로그램을 제공[26]하고 있다. 이 프로그램을 통해서 여성정

25) 상게서, p. 187.
26) 비르기타 리델, "지방정치와 여성의 참여 확대를 위한 스웨덴 여성단체의 역할," 「여성연

치 초년생들은 정치선배들의 경험과 지식을 개인적으로 전수받을 수 있고 이를 통해 많은 자신감을 쌓을 수 있다.[27]

넷째, 정당이 여성 지원정책·여성당직자 지원을 통한 여성정치인의 양성에 앞장서고 있다. 스웨덴의 정당들은 차세대 정치인을 길러내는 장으로서 중요한 역할을 담당하고 있는데 각 정당들은 각 수준별 선거를 위해 명부를 작성할 때 여성후보를 일정 비율 포함시키는 여성할당제를 취하고 있다. 이와 더불어 특히 고위여성당직자들을 훈련시킴으로써 정치인으로서 준비되도록 하고 있다. 보수당의 경우에는 보수당내 여성조직인 여성네트워크에서 이런 일을 하고 있다. 네트워크는 고위자 훈련과정을 통해서 여성정치인들의 실질적인 정치교육과 인적개발, 정당이데올로기에 대한 훈련, 리더십 훈련 등을 하고 있다. 지방사무처는 1년에 한번 훈련과정 프로그램을 광고하며 신청자를 접수하여 20명씩 한 그룹을 선별하여 과정을 교육한다. 중앙당은 여성후보를 훈련시키고 지원한다. 새로운 후보가 당선되면 남성이든 여성이든 중앙당은 이들을 위해 교육시키고 다음 총선에 출마할 수 있도록 지원한다. 녹색당은 성별을 위한 제도적 장치를 해놓았는데 4개의 국민위원회의 구성은 여성 6명당 남성 5명의 성비율이 명시되어 있다.[28]

스웨덴의 여성정치참여 발전에 가장 큰 공헌을 한 것은 대선거구제로 보인다. 한 선거구에서 여러 명을 뽑는 선거구제도는 후보 개인간의 경쟁을 약화시키며 선거의 과열경쟁을 상당 부분 완화시키는 역할을 하게 된다. 또한 대선거구제도는 1인을 선출하는 것이 아니기 때문에 기성정치인 뿐만 아니라 정치신인이나 여성처럼 지역에서의 정치적 기반이 약한 후보들에게도 도움이 되는 제도라고 할 수 있다. 이런 점에서 스웨덴의 대선거구제도가 여성의 정치참여 확대에 큰 역할을 한 것으로 보인다.

그리고 비례대표제도는 개인간의 직접적인 경쟁보다는 정당간의 경쟁의 양상을 보이게 되므로 선거운동에 익숙하지 않거나 정치적으로 잘 알려져 있지 않은 여성

구」, 통권 제45호, 겨울호, 1994, p. 42.

27) 김원홍·장영아 외, 전게서, p. 188.

28) 김원홍·김혜영·김은경, 「정당의 여성당직자 확대방안」(서울: 한국여성개발원, 2000), pp. 138~139.

후보들에게 유리한 제도이다. 우리나라도 지난 제17대 국회의원선거에서 정당명부식 비례대표제를 도입하여 많은 여성들이 당선될 수 있었다.

또한 스웨덴 여성국회의원의 비율이 45%나 되는 것은 정당에서 작성한 후보자 명부에서 당선가능한 선순위에 여성후보들이 많이 있기 때문이다. 특히 정당내 여성조직들이 1970년 이후 여성운동의 영향을 받아 후보명부를 작성할 때 능력있는 여성을 충분히 확보하고, 여성에게 우선순위를 배정하도록 영향력을 행사하고 있으며, 당지도부에서는 여성문제의 중요성을 인식하여 여성후보자를 명부의 앞 순위에 배정하고 있다.[29] 우리나라의 경우 제17대 국회의원선거에서는 열린우리당이 비례대표 1번에 여성을 배정한 것을 비롯하여 남녀후보자를 교차로 배정함으로써 여성들이 많이 당선되었다. 물론 프랑스나 벨기처럼 할당규정과 더불어 강제의무이행조항을 마련하는 것도 중요하지만, 우선 정당이 이에 대해 적극적으로 더 많은 여성을 공천할 의도를 갖는 것이 중요[30]하다고 본다.

스웨덴의 정치는 정당중심으로 상당히 제도화되어 있는 양상을 지니고 있다. 여성이 정치에 많이 참여하는 것도 정당에 여성이 많이 참여하고 있으며, 이를 통해서 정당내에서의 영향력을 높이고 나아가서 각급 선거에서 경쟁력과 경험을 쌓고 중앙의회로 진출하는 경로를 통해서이다. 또한 정당에서의 지속적인 활동을 하는 여성들이 많게 되면 그만큼 여성 예비후보가 많아지게 된다. 이런 과정을 거쳐 기존의 정치틀은 유지하면서 여성의 참여를 넓혀갈 수 있는 발판을 정당이 마련해주고 있는 것[31]이다. 따라서 우리나라도 당고위직이나 당직에 일정 비율 이상의 여성을 배정하여 보다 많은 여성이 정당 활동에 참여할 수 있게 하는 것이 중요하다. 또한 정당내에서 기여도가 높은 여성을 우선적으로 공천한다면 정치에 뜻을 둔 여성들이 정당으로 모이게 되고 이를 통해 정당들은 새로운 인물의 충원이 끊임없이 일어날 것이고 여성들은 또한 정당경험을 통해서 정치의 경험을 확대할 수 있을 것으로 보인다.

---

29) 김원홍, 전게논문, p. 294.
30) 김원홍・김민정 외, 「정당의 여성후보 공천 확대방안에 관한 연구」(서울: 한국여성개발원, 2003), p. 108.
31) 상게서, p. 109.

2. 영국

영국의 정치체계는 하원과 상원 양당체계로 구성되어 있다. 양원제로 운영되는 대의기관 중 하원(House of Commons)의 의원수는 대략 659명이며, 이들은 소선거구 단순다수대표제의 의해 선출되며 임기는 5년[32]이다. 노동당과 보수당의 양당체계를 가지면서 우리와 같은 방식의 소선거구 최다득표 선거방식[33]을 가지고 있다. 영국에서 선거권은 영국 국민 또는 아일랜드 공화국 국민으로서 만 18세 이상의 일반 남녀[34]에게 부여된다. 상원의원의 정수는 일정치 않으나 2001년 7월 현재 696명이다. 상원의원은 성직귀족 26명, 세속귀족 642명(세습귀족-21세 이상의 92명, 종신귀족-550명), 법률귀족 28명 등 총 696명으로 구성된다. 이들은 국왕에 의한 의해 임명되고, 세속귀족 중 종신귀족은 정치, 경제, 사회, 과학 등 각 분야에서 국가에 크게 기여한 자를 수상제청에 따라 여왕이 임명[35]하고, 과거 세습귀족과 달리 지위가 후손에게 승계되지 않는다.

가. 영국 여성의 정치참여 현황

여성이 참정권을 얻기 위해 가장 격렬하게 투쟁했던 국가를 꼽으라면 단연 영국과 프랑스이다. 영국 여성들은 투표권을 얻기 위해 장기적이고 때로는 폭력적인 투쟁을 전개하였다. 그 결과 1918년 30세 이상이 된 모든 여성에게 투표권이 주어지긴 하였으나 당시 남성들은 21세 이상인 경우에 투표권이 부여[36]되었다. 이는 여성들이 다시 한 번 참정권 투쟁에 나서게 된 요인이 되었다. 공식적으로 여성에게 투표 자격이 남성과 같은 21세로 낮춰진 것은 1928년의 일이다.

---

32) 중앙선거관리위원회, 「각 국의 선거제도」, p. 63.
33) 강원택, “영국의 정치제도와 정치과정,” 유럽정치연구회편, 「유럽정치」(서울: 백산서당, 2004), pp. 254~255.
34) 1969년 4월 이전에는 21세 이상이었다. 「각 국의 선거제도」, p. 64.
35) 강원택, 전게서, p. 255.
36) 신정현, 「비교정치론」(서울: 법문사, 2000), p. 431.

영국 하원에서의 여성 의원 비율은 1945년 이래 1983년까지 약 4%에 불과하였다. 그러나 그 후 1980년대 여성운동의 힘과 더불어 여성들은 후보자로서 뿐만 아니라 정당내에서 지도급 직위를 얻으면서 여성의원수가 증가하게 되었다. 1983년 당시 하원내 여성의원은 23명, 1987년에는 41명으로 증가하였다. 1992년 총선에서는 여성후보자가 341명 나와 60명(9%)이 당선되어 당선율 17.6%을 차지하였고, 1995년의 보궐선거까지 여성 하원의원은 62명(노동당 39명, 보수당 19명, 자민당 3명, 스코틀랜드 독립당 1명)으로서 당시 여성의원 비율은 9.5%였다.[37]

영국정치에서 여성의 대표성이 급격히 높아지게 된 것은 1997년 선거를 거치면서 부터이다. 1997년 총선에서는 3,117명의 후보가 나와 이 중 659명이 당선되어 4.7대 1의 경쟁률을 나타냈다. 이 총선에서 노동당은 419석을 얻어 165석을 차지한 보수당을 누르고 18년 만에 재집권하였다. 노동당이 18년 만에 재집권할 수 있었던 것은 무엇보다 보수당 정권의 장기집권에 따른 기존세력의 부정부패사건이 노출되자 이에 대응하여 토니 블레어가 이끄는 노동당은 전통적인 좌편향적 노선을 과감히 청산하고 시장경제의 충실화를 공약으로 내걸었다. 또한 여성 등 참신한 인물을 많이 내세우고 보수 지향적인 중산층을 집중 공약한 것이 승리의 주요 요인이라 할 수 있다.

<표4-3>에서 보듯이 1997년 총선에서 여성 의원의 비율은 18.2%, 2001년 선거에서는 17.9%로 이전에 비해 크게 증가하였다. 특히 노동당 소속의 의원 수는 극적으로 증가하였는데, 이는 노동당의 여성대표성을 향상시키려는 정책으로 촉발되었다. 1997년 총선부터 노동당에서만 약 100여명의 여성이 당선되어 여성은 이제 노동당 의석의 24%를 차지하게 되었다.

37) 김원홍・장영아 외, 전게서, p. 207.

<표 4-3> 영국 정당의 여성의원(하원) 증가 추이 (단위 : 명, %)

선거연도	보수당		노동당		의회전체		
	후보자	당선자	후보자	당선자	후보자	당선자(의원총수)	의원비율
1983년	40	13	78	10	280	23(650)	3.5
1887년	46	17	92	21	329	41(650)	6.3
1992년	59	20	138	37	568	60(651)	9.2
1997년	66	13	155	101	360	120(659)	19.2
2001년	93	14	148	94	381	118(659)	17.9

출처 : 김원홍・김민정 외,「정당의 여성후보 공천 확대방안에 관한 연구」 (서울: 한국여성개발원, 2003), p. 69.

일반적으로 영국 여성의 정당 활동은 적극적인 편이지만 그에 비해 의회진출은 저조하다. 영국은 20세기 통틀어 최고 정책결정권자인 여성대통령이나 여성 수상을 배출한 몇 안되는 국가 중의 하나이다. 또한 여왕이 통치하는 국가이며, 1979년부터 1990년까지 실질적인 행정수반인 수상 역시 여성인 마거릿 대처였다. 여성이 대통령이나 수상일 경우 여성의 정치참여에 긍정적인 영향을 미칠 거라고 기대를 하지만 영국은 여성 수상이 통치를 하고 있던 상황에서도 여성의 정치참여비율은 높아지지 않았다.[38] 대처가 보수당을 이끌면서 특별히 여성정치인을 발탁하지도 않았고, 여성정책에 별다른 노력을 기울이지 않았기 때문이다.

나. 여성의 정치참여 확대를 위한 제도

영국에서는 여성의 정치참여 확대를 위해 다음과 같은 제도를 시행하고 있다. 첫째, 자기추천제를 도입하였다. 그간 영국 노동당의 당간부나 예비후보자 추천은 지구당이나 노동조합 등의 추천에 의해 이루어졌다. 그러다 보니 당 관련 조직이나 네트워크에 속하지 않은 여성들 중 능력있는 여성들이 정치에 진출하는 것을 가로막는 장애 요인으로 작용하고 있었다. 이러한 장애요인을 극복하기 위하여 여성의 정치진출을 확대하기 위하여 자기추천제를 도입하였다.[39]

38) 이승희, “영미여성의 정치참여,” 이범준 외, 「21세기 정치와 여성」(서울: 나남출판, 1998), pp. 425～427.
39) 김원홍・장영아 외, 전게서, p. 215.

둘째, 여성후보에 대한 선거자금(Emily's List) 지원을 하고 있다.

영국의 노동당은 미국의 에밀리 리스트와 이름이 같은 에밀리 리스트를 1993년 2월 창설하여 정치자금을 모을 수 없는 초년병 여성정치지망자의 후원이 되어주고 있다.

셋째, 여성포럼을 통한 여성정치인 육성에 나서고 있다.

노동당의 여성포럼은 여성들의 정치적 능력을 향상하면서 각급 선거에의 참여를 확대하도록 ㉠ 여성후보를 육성, 네트워크 형성 지원 및 출마 장려 ㉡ 지역내 여성과 지역단체와의 연계 및 여성 상담, 홍보, 공동사업 수행 ㉢ 여성의 정당 가입 장려 ㉣ 정당내 여성의 지위 향상을 위한 노력 전개와 지구당에서의 여성정책 수행자로 육성 ㉤ 여성근로자와의 연대활동 강화 등의 활동을 전개하고 있다.[40]

영국 노동당에서는 여성후보를 할당하는 방법으로 지역구에서 은퇴하는 남성의원의 지역구 위원장 자리에 여성후보, 또는 여성의원을 배치하기도 한다. 노동당은 1997년 이후 특히 여성후보할당을 중점적으로 실행하고 있는데, 이러한 방법이 여성후보에게 주는 이점은 그 지역구에 후보중심의 투표가 아닌 정당중심의 투표를 하는 유권자가 많을 경우, 후보자가 바뀌더라도 지속적으로 지지하는 정당에게 투표를 할 것[41]이라는 점이다. 이렇게 되면 여성후보가 이 지역구에서 출마할 경우 정당을 지지하는 유권자의 표를 받아 당선될 가능성이 커지는 것이다.

또한 노동당에서는 당선이 확실시되는 지역구에 여성후보를 우선적으로 공천하였다. 이렇게 함으로써 노동당은 1997년 선거에서 50%의 남녀후보비율을 맞추어 공천하였고, 여성후보 101명의 당선을 포함해 418명이 당선되면서 165명이 당선된 보수당을 누르고 다수당이 되었다. 이처럼 노동당이 다수당이 될 수 있었던 것은 당선가능성이 높은 지역에 여성후보를 공천하고 지원하는 노동당의 여성후보 지원 정책이 큰 역할을 한 것이다.

따라서 우리나라에서도 은퇴하는 남성의원 지역구에 여성후보를 우선적으로 배정하는 방법을 도입하는 문제도 고려해 볼만하다고 본다. 현재 국회의원 정수의

40) 상게서, p. 216.
41) 김원홍・김민정 외, 전게서, p. 78～79.

85% 이상을 남성의원이 차지하고 있음을 볼 때, 이러한 방식의 도입은 우리나라 여성의원 확대를 위해 필요한 제도라고 생각한다.

3. 독일

독일은 하나의 연방 국가와 16개 주로 된 전체국가이다. 독일의 국회는 양원제로서 상원에 해당하는 참의원과 국민의 대표기관인 하원이 있다. 독일에서의 연방하원 선거권은 만 18세 이상의 독일 국민에게 주어진다. 그리고 피선거권도 만 18세 이상의 현재 1년 이상 독일에 거주한 독일 국민에게 주어진다. 연방하원의 임기는 4년이고, 독일연방선거법에 의한 예외적인 경우를 제외하고는 598명의 의원으로 구성된다. 의원 중 299명은 선거구에서 선거구후보자 추천명부에 의해, 그 나머지는 주후보자추천명부에 의해 선출된[42]다.

각 주가 연방에 대해서 영향력을 행사하는데 있어서 매개체 역할을 해주는 연방참의원의 의원 정수는 2001년 7월 현재 68명이다. 이는 16개 주에서 인구수에 비례하여 선출되며, 각 주별로 의원 정수는 최소 3명에서 최대 6명 이내로 구성[43]된다. 선출방법은 각 주 정부가 주 정부의 각료 중 연방참의원을 임명하고, 임기는 정해져 있지 않으나 자신을 선출한 주 정부의 임명에 따르도록 되어 있다.

1980년대 이전까지 독일여성의 정치 참여는 서유럽 국가들 가운데서도 저조한 편에 속하였다. 그러나 1960년대 말부터 전세계적으로 활발하게 전개된 여성운동은 다른 국가에서처럼 독일에서도 여성의 정치참여를 증진시키는 역할을 하였다. 특히 1970년대까지는 제도권과의 타협을 거부하고 자율적인 소그룹의 운동을 지향했던 여성운동가들이 1980년대에 들어와서 점차 제도권 정치참여에 부정적이었던 관점을 바꾸어 양성 평등한 대표성의 실현, 여성의 이해의 대변, 가부장적 사회구조의 극복 등을 목표로 제도권 정치에 활발하게 참여하기 시작하였다.[44] 1980년대 녹색당의 창당, 전후 독일의 사회경제적 변화와 함께 정치문화의 변화, 독일여성의 교

42) 중앙선거관리위원회, 「독일연방선거법」, 2004, p. 67.
43) 중앙선거관리위원회, 「각 국의 선거제도」, p. 171.
44) 전복희, “독일여성의 정치참여,” 이범준 외, 전게서, p. 470.

육수준의 향상과 취업여성의 증가에 힘입은 젊은 여성들의 정치제도권에의 진입은 독일여성의 정치참여를 증가시키는데 긍정적 기여를 하게 되었다. 1980년대 이후 독일 여성들의 활발한 정치참여는 수적으로 뿐만 아니라 질적으로도 변화시키는 계기가 되었다.

독일의 정당체계는 다당제로 사회민주당(SDP), 기독민주당(CDU), 기독사회당(CSU), 녹색당, 자유민주당(FDP), 민주사회당(PDS) 등의 주요 정당이 존재하고 있는데 제2투표에서 총유효 투표의 5% 이상을 득표하지 못한 정당은 원칙적으로 의회진출을 불가능하게 함으로써 정당의 난립을 방지하고 있다.[45]

가. 독일여성의 정치참여 현황

국가의 최고 입법기관인 연방의회에서 여성의 대표성은 오랫동안 저조한 상태를 면하지 못했다. 1949년 7.1%를 보였던 여성의원 대표성은 1957년 9.2%로까지 약간 상승하였으나, 1961년부터 오히려 하강하여 72년에는 5.8%로 가장 낮은 수준을 보였다. 그러나 그 후 조금씩 상승하여 1983년 9.8%, 1986년에 여성단체들과 협회들이 연방의회 여성의원 확대를 위하여 벌린 캠페인에 힘입어 1987년에는 대폭 상승하여 15.4%가 된 후 계속 상승하여 1990년에는 20.5%, 1994년에는 26.3%, 1998년에 30.9%, 2002년 32.3%의 여성대표성을 보이며 1949년에 비하여 4배 정도 증가[46] 되었다.

소선거구제를 채택하고 있는 독일에서 각 정당들은 여성의원들의 참여를 높이기 위해 비례대표제 선거명부의 당선가능성 있는 위치에 여성을 배려함으로써 여성의원의 수를 증가시키고 있다. 그래서 여성의원들은 지역구의원 보다는 선거명부에서 비례적으로 선출된 경우가 훨씬 많다. 여성 지역구의원과 비례대표제로 선출된 의원들의 비례는 1994년까지 평균 1:3의 비율이었다. 2002년의 경우는 지역구의원 총

45) 중앙선거관리위원회,「각국의회의원・선거・발전연대기 (1994.7.1～1996.12.31)」, 1997, p. 127.

46) 전복희, “독일의 여성정치참여 현황과 과제,” 「한독사회과학논총」 Vol. 14, No. 1, 2004, p. 71.

299명 가운데 여성의원은 76명(25%), 명부에 의해서 선출된 총 304명의 의원 중 여성의원은 119명(39%)이었다. 따라서 지역구 여성의원과 비례대표제로 선출된 의원의 비율은 약 1: 1.5의 비율로 지역구 여성의원의 비율이 이전보다 증진되었다.[47]

각 당의 총 여성후보의 비율과 당선율을 살펴보면 사민당이 39.8% : 37.8%, 기민당이 31.2% : 23.2%, 기사당이 21.5% : 20.7%, 녹색당이 38.9% : 58.2%, 자민당이 20.2% : 23.4% 민사당이 27.9% : 100%이다.<표4-4참조> 여성후보비율과 당선비율을 함께 고려해 볼 때 여성대표성을 증진시키기 위해서는 당선이 가능한 명부순위에 여성을 많이 올린다든지, 정당이 경쟁력이 있는 지역구에 여성후보를 배정하는 것 등 정당의 노력이 절대적이라는 것을 알 수 있다.

<표 4-4> 2002년 독일 연방의회 선거 정당의 여성후보비율과 여성의원 비율 (단위 : %)

정당	여성후보비율	여성의원비율
사민당	39.8	37.8
기민당	31.2	23.2
기사당	21.5	20.7
연합90/녹색당	38.9	58.2
자민당	20.0	23.4
민사당	27.9	100

출처 : 전복희, “독일의 여성정치참여 현황과 과제,” 「한독사회과학논총」, Vol. 14, No. 1, 2004, p.73.

여성의원의 증가에는 정당들의 여성할당제의 역할이 매우 크다. 각 정당의 여성의원 비율을 보면 할당제를 실시하고 있는 정당과 실시하고 있지 않은 정당과의 차이가 많이 난다. 특히 녹색당의 50% 여성할당제는 독일 여성의원비율을 높이는데 많이 기여하였다. 2002년 선거에서도 여성의원 대표성의 증가에 녹색당의 기여

47) 2002년 선거의 경우 각 정당은 여성의원의 비율을 증진시키기 위해서 특히 정당명부에 많은 여성후보를 작성하였다. 민사당은 48.90%의 여성후보를 냈는데 많은 주가 명부에 남녀후보를 지퍼식으로 배열하였고, 지퍼식 배열을 하지 않은 곳은 명부의 상위에 많은 여성후보를 작성하였다. 녹색당은 남녀후보를 지퍼식으로 배열하여 48.41%의 여성후보를 명부에 올렸다. 사민당의 경우는 거의 지퍼식으로 작성하여 40.5%의 여성할당을 하였고, 기민당도 명부에 33%의 여성할당을 하기 위해서 명부 3명에 1명을 여성후보로 작성하여 33.8%의 여성을 할당하였다. 상게서, p. 72.

가 컸다. 녹색당은 총 55명의 의원 가운데 32명의 여성의원을 선출시켜 58.2%의 여성의원을 할당하였다. 반면 할당제를 실시하지 않은 자민당은 소속의원 47명 중 10명의 여성의원을 선출시켜 여성비율 21.3%로 정당 가운데 가장 저조한 여성대표성을 보여주었다.<표4-5참조>

<표 4-5> 2002년 독일 연방의회선거에서 당선된 의원 수와 비율 (%)

정당	정당명부		지역구		총 인원		비율
	남녀	여성	남녀	여성	남녀	여성	여성비율
사민당	80	36	171	59	251	95	37.8
기민당	108	35	82	9	190	44	23.2
기사당	15	6	43	6	58	12	20.7
연합90/녹색당	54	32	1	0	55	32	58.2
자민당	47	10	0	0	47	10	21.3
민사당	0	0	2	2	2	2	-
총계	304	119	299	76	603	195	32.3

출처 : 전복희, “독일의 여성정치참여 현황과 과제,” 「한독사회과학논총」, Vol. 14, No. 1, 2004, p. 73.

나. 독일여성의 정치참여 확대를 위한 제도

제도적 영역 내에서 독일의 여성 정치대표성은 1980년대 이후 여성운동가의 제도권 정치참여, 녹색당의 창당, 정치문화의 변화, 여성의 교육수준의 향상, 취업여성의 증가 등에 힘입어 비약적으로 발전[48]하였다. 여성 정치대표성의 증진은 정당의 여성정책 뿐만 아니라 국가적으로 양성평등법의 제정, 여성 프로젝트의 실시, 양성평등을 실현하기 위한 부서와 직책의 개설[49], 여성들이 가정생활과 직장생활을 양립할 수 있도록 하는 다양한 여성정책 등의 제도화에 기여하였다. 뿐만 아니라

48) 상게서, p. 77.

49) 1972년 12월 ‘청소년・가족・보건부’가 여성정책 주관 부서로 지정된 이래 몇 번의 조직 개편을 거쳐, 1998년말 연방차원에서 사회민주당・녹색당 연립정권 집권 후 종전의 ‘연방 가족・노인・여성・청소년부’의 여성정책국을 개편하여 결과의 평등을 중시한다는 차원에서 ‘가족・노인・여성・청소년부 평등권국’으로 개편하였다. 김원홍・장영아 외, 전게서, pp. 156~157.

이제까지 공적 영역에서 터부시 되었던 부부강간, 성폭행 등의 페미니스트적 이슈들을 정치적으로 안건화하는 데에도 영향력을 행사하였다.

독일의 경우 국회 및 당직에서 여성의 참여 증진을 위해 정당 차원의 할당제 도입과 함께 정당 차원에서의 여성발전 계획 등의 수립으로 그에 따른 효과를 많이 보았다. 독일 기독교민주연합(CDU)의 당헌・당규 제3장에 여성과 남성의 평등에 관한 내용을 따로 두었다. ①여성은 당직과 공적인 의원직에서 최소한 ⅓을 차지해야 한다(제15조 2항). ② 당직 선출시 공식적인 후보 추천은 제2항에 따른 원칙을 준수해야 한다. 선거이사회는 여성을 충분히 고려하지 않은 후보 추천을 반려할 수 있다. 군 지부급 이상의 당직을 단체로 선출할 때 제1차 투표에서 여성비율이 할당된 ⅓을 넘지 않는 경우 이 투표는 무효이다(제15조 3항). ③ 지역의회 및 주의회 선거, 독일 연방의회 및 유럽의회 선거를 위한 직접 입후보시 결정권이 있는 조직단위는 여성의 참여가 충분히 이루어지도록 노력해야 한다(제15조 4항). ④ 지역의회 및 주의회 선거, 독일 연방의회 및 유럽의회 선거를 위한 명단을 작성할 때 추천권 있는 이사회는 명단의 상위 3명에 최소한 1명의 여성을 추천해야 한다. 이때 선거구 여성후보가 우선적으로 고려되어야 한다(제15조 5항).[50]

또한 독일 사회민주당(SPD) 선거규칙 제4조에 정당차원의 여성할당 규정을 두었는데, ① 연방의회, 주의회, 지방자치단체선거의 후보자 추천에는 선거법과 조직 규칙이 적용된다. 의회의 지방자치 대표단체에서 남녀 각각의 할당률이 최소 40%를 달성하기 위해 모든 조직 부문에서 규칙에 맞는 예방조치를 강구해야 한다(제4조 1항), ② 독일연방의회의원선거를 위해 주명부의 작성을 통해 적당한 남녀 대표가 확정되어야 한다. 주명부는 교체적으로 작성된다. 즉 한 여성, 한 남성 또는 최유력 남성후보, 최유력 여성후보 등의 방식으로 5개 자리를 여성이나 한 남성이 차지할 수 있다(제4조 2항).[51]

이처럼 독일에서는 여성의 정치참여 확대를 위해 정부보다 정당이 여성할당제 도입・정착에 앞장서고 있다.

---

50) 중앙선거관리위원회, 「외국의 정당법 및 당헌・당규집」, 2004, pp. 38~39.
51) 상게서, pp. 122~123.

4. 일본

일본 국회는 중의원과 참의원 양원으로 구성되어 있다. 중의원과 참의원 중 중의원의 우월이 인정되는 가운데 법률안, 예산, 조약, 총리의 지명에 대해 중의원을 거쳐 참의원을 승인을 거치도록 되어 있다.

중의원 정수는 480명이고, 이 중 300인은 지역구 소선거구제에 의하여, 180명은 전국은 11개로 나눈 비례대표제의 의해 선출되고, 참의원 의원의 정수는 242명인데, 이 중 96명은 비례대표제에 의해서, 146명은 都・道・府・縣을 단위로 하는 47개 선거구에서 선출[52]한다. 참의원 선거구 선출의원은 47개 都・道・府・縣 단위의 대선거구(2~8인)에서 보통・직접 선거에 의해 선출되고, 중의원 300인은 소선거구에서 직접 선출, 180인은 전국을 11개 선거구로 나누어 의원정수(7~33인)를 정하여 선출한다. 국회의원의 임기는 중의원은 4년, 참의원은 6년인데, 3년마다 정원의 반을 새로 선출한다.[53]

가. 일본 여성의 정치참여 현황

1945년 12월 17일 중의원 선거법 개정으로 일본여성의 참정권이 최초로 인정되었다. 따라서 일본여성은 1946년 4월 실시된 제1회 중의원선거에서 처음으로 투표권을 행사[54]할 수 있었다.

일본 여성의 국회진출을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 중의원의 경우 제2차 대전이 후 신헌법하에 처음 실시하였던 1946년 제22회 중의원 선거시 39명(8.4%)의 여성의원이 탄생하였다. 처음으로 실시된 중의원 선거에도 불구하고, 여성의 중의원 진출이 높았던 것은 무엇보다 당신의 선거제도가 도・도・부・현을 기본 단위로

52) 중앙선거관리위원회, 「일본공직선거법령집」, 2004, p. 20.
53) 이기완, “일본의 선거제도,” 이기완 외. 「현대 일본의 정치와 사회」(서울: 매봉, 2005), p. 74.
54) 한승구, “일본여성의 정치참여,” 이범준 외, 「21세기 정치와 여성」(서울: 나남출판, 1998), p. 402.

한 대선거구제였고, 한 선거구에서 2명～14명을 뽑는 제한연기투표제[55]였고, 여성들의 투표율이 67%로 비교적 높았기 때문에[56] 가능했던 것으로 보인다. 이후 1947년 중의원 선거에서 대선거구제가 중선거구제로 바뀌면서 여성의원의 수가 격감하여 1947년 3.2%, 1949년 2.6%, 1952년 1.9%, 1960년 1.6%, 1972년 1.4%, 1980년 1.8%, 1990년 2.3%로 1～2% 낮은 수준을 유지하였다. 1994년 11월 중선거구제를 소선거구 비례대표 병립식의 선거구제로 공직선거법을 개정한 이래 여성의 국회진출이 증가하여 1996년 10월 실시한 제41회 중의원 선거에서 여성의원 비율은 4.6%로 증가하였다.[57]

이후 2000년 6월 25일 실시한 제42회 중의원 선거에서도 지역구의 경우 소선거구 방식으로 300석을 선출하였고, 비례대표제의 경우 1998년 중의원 선거 때보다 20석이 줄어든 180석 등 총 480명의 중의원 의원을 선출하였다. 이 중 여성은 35명인 7.3%로 증가하였다.<표4-6> 참조. 2000년 10월 25일 현재 보궐선거에서 무소속의 여성이 지역구에서 1명 더 당선되어 여성의원은 36명(7.5%)인데, 이 중 지역구에서 당선된 사람이 14명, 비례대표제에 의해 당선된 사람이 22명으로 비례대표제로 당선된 여성이 더 많은 것으로 나타났다.[58] 2000년 중의원 선거에서 여성의 진출이 늘어난 것은 1994년도 선거제도의 개선과 함께 비례대표제를 도입하고, 정당들도 여성표를 의식하여 여성후보를 비례대표제에 보다 많이 공천한 것이 요인이 된 것으로 보인다.[59]

---

55) 이기완, 전게서, p. 62.

56) 강근숙, “한국 여성의 정치참여 실태와 확대방안에 관한 연구”(석사학위논문, 원광대학교, 2002), p. 25.

57) 일본의 소선거구 비례대표제 병립식 선거제로 지역구마다 1명씩 합계 300명의 의원을 선출하고, 비례대표제의 경우 전국을 11개 지역으로 묶어 1개 지역에서 적게는 7명, 많게는 33명을 선출하여 합계 200명으로 총 500명을 선출한다. 유권자는 지역구 후보에 1번, 비례대표제 명부를 제시한 정당에 1번 투표한다. 그런데 새로 개정된 선거구제에서 지역구 후보는 비례대표제 후보에 중복 입후보 할 수 있게 되었다. 만일 지역구에서 당선되면 자동적으로 비례대표제 후보 명단에서는 삭제된다. 일본의 소선거구 비례대표 병립식은 의석배분에 있어서 지역구 의석수와 비례대표 의석수가 300석, 200석으로 고정되어 있다. 따라서 지역구에서의 정당 득표율에 비례하여 비례대표 의석수를 배분하는 독일의 소선거구 비례대표 병용식과는 다르다. 김원홍・장영아 외, 전게서, p. 50.

58) 상게서, pp. 50～51.

59) 상게서, p. 51.

<표4-6> 일본의 역대 중의원 선거에서의 여성의원 수와 비율 (단위:명, %)

선거년도	전체 의원정수	여성의원 수	여성의원 비율
1946	466	39	8.4
1947	466	15	3.2
1949	466	12	2.6
1952	466	9	1.9
1960	467	7	1.5
1972	491	7	1.4
1980	511	9	1.8
1990	512	12	2.3
1996	511	14	2.7
1998	500	23	4.6
2000	480	35	7.3

출처 : 다마코 나카니시, “ 일본에서의 여성과 정치,” 김정숙 편, 「여성과 정치Ⅱ」(서울: 한국여성정치문화연구소, 1997), p. 312.

참의원의 경우 1947년 실시한 제1회 선거에서 여성의원 비율은 4.0%, 1962년 6.4%, 1983년 7.1%, 1988년 13.1%, 1992년 14.7%, 1998년 17.1%로 1980년대 말부터 급속한 상승세를 보여 왔다. 참의원에서 여성의원의 비율이 증가하게 된 것은 비례대표제를 도입한 1982년 이후의 일로 일본의 경우도 여성의 의회진출과 선거제도가 밀접한 관계에 놓여 있음을 알 수 있다. 과거 참의원 선거의 경우 전국구와 지역구 2개의 제도로서 유권자들은 지역구나 전국구의 특정후보에게 투표하는 방식이었다. 그러나 1982년 전국구제를 비례대표제로 고쳐 정당이나 기타 정치단체가 제출한 명부를 보고 투표하고, 이를 동트식 방식에 의해 계산하여 당선자를 결정하는 구속식 명부 비례대표제를 채택하고 있다. 1999년 현재 참의원 여성의원 수는 전체 252명 중의원 의원 중 43명(17.1%)이다<표4-7참조>. 43명의 의원 중 都・道・府・縣 단위의 선거구에서 선출된 사람은 19명, 비례대표제에 의해 선출된 사람은 24명으로 비례대표제의 경우가 다소 높다.[60]

60) 상게서, pp. 52～53.

<표4-7> 일본의 역대 참의원 선거에서의 여성의원 수와 비율 (단위: 명, %)

선거년도	전체의원 수	여성의원 수	여성의원 비율
1947	250	10	4.0
1962	250	16	6.4
1983	252	18	7.1
1988	252	33	13.1
1992	252	37	14.7
1998	252	43	17.1

출처 : 출처 : 다마코 나카니시, “ 일본에서의 여성과 정치,” 김정숙 편, 「여성과 정치Ⅱ」(서울: 한국여성정치문화연구소, 1997), p. 311.

나. 일본여성의 정치참여 확대를 위한 제도

일본의 여성의 정치참여에 대한 지원정책을 살펴보면 새로 만든 남녀공동참여사회기본법에 여성의 정치·정책결정의 참여 확대를 위하여 명시한 정도이다. 또한 여성의 정치참여와 관련하여 정부차원에서 지원하여 운영하는 프로그램이 미비한 실정이다.[61]

정당의 경우 중의원 의석을 가지고 있는 정당 중 사민당은 76명의 후보 중 22명의 여성후보를 공천하였다. 2000년 11월 현재 사민당은 「여성과 정치스쿨」을 운영하는 정도인데, 이 프로그램 또한 전시 효과를 노린 것으로 유권자를 대상으로 한 강좌에 불과한 형편이며, 여성에게 유리한 선거제도로의 개혁을 요구하고 있는 정도이다. 그리고 일본공산당의 경우 당정책으로 여성의원의 확대를 명시하고 있는 정도이다.

일본여성의 정치참여 문제는 특히 선거제도와 관련이 있는 것으로 나타났다. 실제 중의원 선거에서 소선거구 비례대표제로 선거제도가 바뀌면서 1996년 중의원 선거에서 총 500석 중 여성은 23석을 차지하여 4.6%의 비율을 기록하였고, 2000년 치룬 중의원 선거에서 7.3%를 차지하였는데 이는 전후 일본 선거 이래 가장 높은 비율이다. 2000년 중의원 선거에서의 지역구 당선과 비례대표 당선을 구분하여 보면, 지역구 총 300석 중 여성은 13명으로 4.3%, 비례대표 총 180석 중 여성은 22명으로 12.2%의 비율을 나타냈다. 지역구의 여성당선율은 개정 전의 일본 국회의원

61) 상게서, p. 69.

선거제도인 중선거구제도 당시 보다 약간 높은 수준이다. 하지만 비례대표 의석 비율이 12.2%를 나타낸다는 것은 확실한 증가추세를 알 수 있는 것이다.[62]

그러나 한편 이 수치는 일본 참의원의 비례대표제하에서 여성이 얻는 17.1%의 비율보다도 월등하게 낮은 형편이다. 그 이유가 바로 중복출마, 즉 지역구와 비례대표 후보에 동시에 등록하는 것에 기인한다고 할 수 있다. 지역구 선거에서 당선에 실패한 후보라 할 지라도 의회에 진출할 기회는 여전히 남아있는 셈이다.즉 비례대표 후보에 등록이 되어 있기 때문인 것이다. 따라서 중복 등록한 후보가 많을수록 정당명부식 비례대표제는 거의 소선거구제의 선거제도와 비슷한 효과를 나타내는 것이다. 정당간에도 중복 등록하는 후보가 몇 명인가에 따라서 정당간 여성의 의회 진출 비율도 달라지게 되는 것이다.[63]

최근 들어 각급 선거 및 정당 당직자로서 일본여성은 다소 증가하고 있는 추세이다. 이것은 비례대표제의 확대와 여성표를 의식한 각 정당의 비례대표제 여성후보 공천을 늘린 데서 비롯된다. 또한 중복출마, 즉 지역구와 비례대표후보에 동시에 등록하는 것이 가능하기 때문일 것이다. 그럼에도 불구하고 일본 역시 우리나라와 마찬가지로 아직은 여성의 정치참여 수준이 크게 미흡하다고 할 수 있다.

제2절 한국여성과 외국여성의 국회의원선거참여 비교

우리나라와 외국여성의 국회의원선거 참여의 특징을 비교해 보면 다음과 같다.

첫째, 외국에서는 여성들이 가정에 머무르기 보다는 많은 사회활동을 하면서 정치란 가치배분적인 성격을 띠고 있다는 차원에서 여성정치참여의 필요성을 부각시켰으며, 정당에 직접 참여하기도 하고, 여성단체에도 많은 여성들이 가입하여 활동함으로써 여성단체들이 영향력을 행사해왔다. 물론 우리나라의 여성단체들도 여성의 정치참여의 필요성과 확대를 위해 부단한 노력을 해온 것은 인정하지만, 선거때만 활발한 활동을 펼치는 것이 아쉬울 뿐이다. 또한 정당에 직접 참여하고자 하는

62) 상게서, p. 70.
63) 상게서, pp. 70~71.

여성이 적을 뿐만 아니라 정당에서도 여성을 단순히 유세장의 인원수나 채우는 정도로 인식하고 있고, 당고위직이나 당직에서 여성에게 할당되는 부분은 매우 적은 상황이다.

둘째, 현재 우리나라 여성단체나 여성계의 활동은 주로 소수 여성엘리트 중심의 행사위주로 진행되는 경우가 많은데, 앞으로는 일반 여성들의 참여를 이끌어낼 수 있는 모임으로 프로그램을 개선할 필요가 있을 것으로 보인다. 또한 일반 여성들도 지역에서 활발한 활동을 하던 여성이 정치에 출마하였을 때는 선거운동에 자원봉사자로 나서 지원해주는 적극적인 자세도 필요하다.

셋째, 스웨덴 여성이 공직에 잘 대표되고 있는 것은 특별한 정책적 배려도 중요하지만 가장 기초가 된 것은 사회의 하부구조에서 많은 활동적인 여성들을 배출해 나고 이들은 정치를 통해서 자신들의 문제를 해결하려는 의식을 가지고 있기 때문에 능력있는 많은 여성들이 정치에 공급될 수 있었던 것이다. 스웨덴에서 여성의 정치참여를 활성화하는데 도움이 되는 것은 정당명부식 비례대표제와 강력한 여성단체들의 영향력이다. 여성단체들은 정당과 연결되어 정당의 정책결정과정에 압력을 행사하여 여성에게 유리한 명부가 작성되도록 한다. 스웨덴의 의회선거를 비롯한 정치는 정당중심으로 이루어지며 국가도 재정지원 등 이를 제도적으로 보장하고 있다. 그리고 비례대표제도는 개인간의 직접적인 경쟁보다는 정당간의 경쟁의 양상을 보이게 되므로 선거운동에 익숙하지 않거나 정치적으로 잘 알려져 있지 않은 여성후보들에게 유리한 제도이다. 우리나라도 지난 제17대 국회의원선거에서 정당명부식 비례대표제를 도입하여 많은 여성들이 당선될 수 있었다.

넷째, 스웨덴이나 독일에서는 정당이 여성의 정치참여 활성화를 위해 많은 역할을 담당하고 있다. 여성이 정치에 많이 참여하는 것도 정당에 여성이 많이 참여하고 있으며, 이를 통해서 정당내에서의 영향력을 높이고 나아가서 각급 선거에서 경쟁력과 경험을 쌓고 중앙의회로 진출하는 경로를 통해서이다. 또한 정당에서의 지속적인 활동을 하는 여성들이 많게 되면 그만큼 여성 예비후보가 많아지게 된다. 이런 과정을 거쳐 기존의 정치틀은 유지하면서 여성의 참여를 넓혀갈 수 있는 발판을 정당이 마련해 주고 있는 것이다. 따라서 우리나라에서도 공천과정에서 정당

내에 기여도를 중요시하게 되면 정치에 뜻을 둔 여성들이 정당으로 모이게 되고 이를 통해 정당들은 새로운 인물의 충원이 끊임없이 일어날 것이고 여성들은 또한 정당경험을 통해서 정치의 경험을 확대할 수 있을 것으로 보인다.

다섯째, 영국에서 시행하고 있는 자기추천제도[64] 역시 여성의 정치참여 확대에 많은 영향을 미치고 있어, 우리나라에서 시도해 볼만한 제도라고 본다. 그간 영국 노동당의 당간부나 예비후보자 추천은 지구당이나 노동조합 등의 추천에 의해 이루어졌다. 그러다 보니 당 관련 조직이나 네트워크에 속하지 않은 여성들 중 능력 있는 여성들이 정치에 진출하는 것을 가로막는 장애 요인으로 작용하고 있었다. 이러한 장애요인을 극복하기 위하여 여성의 정치진출을 확대하기 위하여 자기추천제를 도입함으로써 여성의 진출이 늘어났다. 또한 영국에서는 여성후보에 대한 선거자금(Emily's List) 지원을 하고 있다. 영국의 노동당은 미국의 에밀리 리스트[65]와 이름이 같은 에밀리 리스트를 1993년 2월 창설하여 정치자금을 모을 수 없는 초년병 여성정치지망자의 후원이 되어주고 있다. 이 단체는 미국의 Emily's List처럼 여성후보에 대한 자금지원을 위하여 기금마련을 천명하기도 하였다. 우리나라에서도 제17대 국회의원선거 당시 남성정치인들에 비해 자금력과 조직력이 부족한 여성정치인들을 후원함과 동시에 여성의 힘으로 '투명정치'를 앞당기자는 취지에서 여성재단과 맑은넷 총선여성연대가 주축이 되어 기금 모으기 운동[66]을 실시했다. 결과적으로 큰 액수의 기금 조성에는 성공하지 못했지만, 여성들 스스로가 나서서

---

64) 김원홍・장영아 외, 전게서, p. 215.

65) 미국의 Emily's List는 연방이나 주 차원의 선거에 나서는 민주당 여성 후보를 발굴・지원하는 조직으로 1985년 창립되었다. 'Emily'는 'Early Money is Like Yeast'의 머릿글자를 딴 것으로 초기 자금이 빵을 구울 때 쓰는 이스트처럼 소중하다는 뜻이다. 즉 여성후보가 출마할 때 가장 애를 먹는 자금 문제를 해결해주자는 것이다. 현재 에밀리 리스트는 회원과 지지자로부터 기부금을 매년 3500만 달러 정도 모금하고 있는데, 이러한 기부금은 후보 지원과 교육사업, 여성유권자 사업 등 다양하게 사용되며, 재정자립 덕분에 비록 민주당의 여성후보들을 지원하기는 하지만 민주당과는 독립된 별도의 비영리기구로 활동하고 있다. 25명의 여성이 모여 친구들에게 100달러씩의 기부를 요청하며 시작된 에밀리 리스트는 현재 미국에서도 중요한 정치단체로 성장하였으며, 이 조직의 지원을 통해 하원에 55명, 상원에 11명, 주지사에 7명의 여성을 당선시켰다고 한다. 조현옥, "여성성 지향후보에 자금 지원," 『여성신문』, 2004년 10월 8일.

66) 『경향신문』, 2004년 5월 19일.

소액의 금액으로라도 여성 후보를 지지하는 계기를 마련함과 동시에 불법자금 조성과 같은 과거 선거의 고질적인 관행을 깨뜨리고 깨끗한 지원금이 형성되는 과정을 체험할 수 있는 좋은 계기가 되었다

여섯째, 영국 노동당에서는 여성후보를 할당하는 방법으로 지역구에서 은퇴하는 남성의원의 지역구 위원장 자리에 여성후보, 또는 여성의원을 배치[67]하기도 한다. 노동당은 1997년 이후 특히 여성후보할당을 중점적으로 실행하고 있는데, 이러한 방법이 여성후보에게 주는 이점은 그 지역구에 후보중심의 투표가 아닌 정당중심의 투표를 하는 유권자가 많을 경우, 후보자가 바뀌더라도 지속적으로 지지하는 정당에게 투표를 할 것이라는 점이다. 이렇게 되면 여성후보가 이 지역구에서 출마할 경우 정당을 지지하는 유권자의 표를 받아 당선될 가능성이 커지는 것이다. 또한 노동당에서는 당선이 확실시되는 지역구에 여성후보를 우선적으로 공천하였다. 이렇게 함으로써 노동당은 1997년 선거에서 50%의 남녀후보비율을 맞추어 공천하였고, 여성후보 101명의 당선을 포함해 418명이 당선되면서 165명이 당선된 보수당을 누르고 다수당이 되었다. 이처럼 노동당이 다수당이 될 수 있었던 것은 당선가능성이 높은 지역에 여성후보를 공천하고 지원하는 노동당의 여성후보 지원정책이 큰 역할을 한 것이다. 따라서 우리나라에서도 은퇴하는 남성의원 지역구에 여성후보를 우선적으로 배정하는 방법을 도입하는 문제도 고려해 볼만하다고 본다. 현재 국회의원 정수의 85% 이상을 남성의원이 차지하고 있음을 볼 때, 이러한 방식의 도입은 우리나라 여성의원 확대를 위해 필요한 제도라고 생각한다.

67) 김원홍・장영아 외, 전게서, p. 78.

제5장 한국 여성의 국회의원선거참여 : 저해요인과 확대방안

제1절 정치제도적 저해요인

1. 선거제도의 문제

선거제도는 정치 게임의 기본 규칙으로 민주정치의 핵심인 대외과정의 본질을 규정해 주는 것이다. 대의정치의 본질이란 선거에서 선출된 대표자들이 국민을 대신하여 국가의 주요 정책을 결정하는 것을 의미한다. 따라서 대표자를 선출하는데 있어서 절대적인 영향을 미치는 선거제도는 대의정치의 핵심요소로 간주된다.[1] 우리나라처럼 소선거구제를 채택한 경우 정당이 유권자의 선택범위를 크게 제한하고 있음을 알 수 있다. 투표자의 입장에 있는 국민의 경우 같은 정당의 후보자 가운데 누가 좋은가를 투표할 수 없고 단지 공천된 후보자를 지지하는지 아닌지를 결정할 뿐이기 때문이다. 그리고 소선거구제는 한 선거구에서 1명을 선출하기 때문에 경쟁적 상황에서 여성후보자를 공천하는 것을 꺼리게 하는 요인이 된다.

여성의 정치참여에 관한 정치제도적 저해 요인 중에 선거자금과 관련된 문제점도 있다. 선거를 위한 자금동원력이 남성보다 훨씬 불리하기 때문에 돈이 많이 드는 우리나라의 선거풍토에서 여성이 당선되기가 매우 어려운 실정에 있다. 사적인 채널을 통해 정치 및 선거자금의 조달이 이루어지는 경향이 있기 때문에 선거자금 조달의 제약은 여성들에게 정치참여의 저해요인이 되고 있다. 여성 후보들은 독자적인 사업을 하는 경우가 아닌 한 남편이나 친척의 적극적인 지원이 없으면 선거자금조달에 어려움이 있으며, 조달하더라도 그 한계가 뚜렷하다. 이러한 고비용의 선거구조 하에서는 정치에 나서려는 여성후보자 적을 수밖에 없고, 이는 결국 여성

1) 김도종 외, “제16대 국회의원 선거결과에 대한 집합 자료 분석,” 「한국정치학회보」, 2000년 8월, p. 116.

의 의회진출이 저조한 것과도 직접적으로 연결된다고 볼 수 있다.[2] 의회에 진출하는데 필요한 막대한 자금은 여성의 정치입문을 어렵게 만든다.[3]

우리나라도 영국의 경우처럼 정치자금을 모을 수 없는 초보 여성정치지망자들에게 정당차원에서 후원해 주고, 여성정치참여 증진프로그램을 운영하여 여성정치인을 육성해야 할 것이다. 선거자금을 정당차원에서 여성후보자에게 지원한다면 우리나라도 더 많은 여성들이 출마하고 당선될 것이다.

2. 정당 제도의 문제

가. 정당의 남성 중심적 구조

정당은 그 개념 규정이 일정하지 않으나 일반적으로 정치적 목적이나 이해관계를 공통적으로 갖고 있는 사람들의 집합체로서, 정치권력을 획득하거나 유지하는데 기본목표를 두고 있는 정치 조직체라고 할 수 있다. 그리고 전국적인 범위에서 일정한 조직을 형성하고 지속적으로 활동하며, 경쟁적인 정치체계에서 행해지는 각종 선거에서 후보자들을 내세우고 일정한 정강정책을 내세워 국민들의 지지를 얻어 정권을 획득하려고 하는 정치조직체이다.[4] 그리고 선거에 출마할 후보자를 공천하고 입법부의 조직화된 법칙을 제공하고, 주어진 문제에 대해 공공여론을 구체화 시킴[5]으로써 정당활동은 정치권력에 접근하는데 좋은 기회를 제공한다.

---

2) 김지양, “한국여성의 정치참여 활성화에 관한 연구,” 석사학위논문, 숙명여자대학교, 1998, p. 51.

3) 지난 제15대 총선 당시 낙선한 여성후보 18명에게 낙선한 이유를 조사한 결과 이 중 9명이 자금력 부족이라고 응답했다고 한다. 실제 당선된 다른 후보들도 선거과정상의 가장 큰 어려움으로 선거자금을 들었는데 이는 여성후보들이 자금동원에 얼마나 많은 어려움을 겪고 있는가를 보여주는 단면이라고 할 수 있다. 이러한 고비용의 선거구조하에서는 정치에 나서려는 여성후보가 적을 수밖에 없다. 이는 결국 여성의 의회진출이 저조한 것과도 직접적으로 연결된다고 볼 수 있다. 한국여성개발원, “선거구조 개혁과 여성의 대표성 확보 방안,”(서울: 한국여성개발원, 1998), p. 47.

4) 신정현, 「정치학」(서울: 법문사, 1998), pp. 415~416.

5) 상게서, p. 426~429.

한국은 해방 이후 무수히 많은 정당이 생성과 소멸의 과정을 거듭하면서 지금에 이르렀다. 한국의 정당은 정치적 이념과 이해를 같이하는 정치인들의 자생적인 집합으로 생성된 것이 아니라 대중과의 연대가 없는 카리스마적 인물을 중심으로 그때그때 조직되었기 때문에 제도적으로 성장할 수 없었다고 할 수 있다. 따라서 정견을 같이 하는 사람들이 모인 정치조직이 아니라 특정 인물을 중심적으로 형성된 파벌적 성격 때문에 한국의 경우 정당정치가 제대로 대중 속에 뿌리 내리지 못했다.[6] 더구나 정당체계가 남성위주로 운영되고 있기 때문에 평소에 정당을 통한 조직활동에서 여성들은 열세일 수 밖에 없다. 우리나라 정당인들의 형태는 남성본위 조직체의 전형으로서 리더를 중심으로 한 계파간의 동지애가 굳건하여 여성들이 쉽게 끼어들기란 어렵다.[7] 이러한 한국 정치의 복잡한 상황과 맞물려 여성의 정치참여는 제도적 장치와 성 편견 때문에 진정한 참여와 대표의 기회도 제공받지 못하고 있는 실정이다.

이러한 원인은 정치제도상의 문제점과 정치를 공적인 일로 보고, 정치를 남성의 영역으로 규정하는데서 기인한다. 이러한 문제를 극복하기 위해 여성의 이익을 가시화시키는 정당에 여성이 참여하는 것이 매우 중요시되고 있다.

나. 정당 공천제도의 문제점

민주주의는 의회정치이며 의회정치는 정당의 발전과 밀접한 관계를 지니고 있다. 정당의 기능은 선거에 출마할 후보자를 공천하고 입법부의 조직화된 법칙을 제공하며, 주어진 문제에 대해 공공여론을 구체화시킴으로써 정당활동은 정치권력에 접근하는데 좋은 기회를 제공한다.[8] 이와 같은 정당의 기능을 고려해 볼 때, 여성의 대표성과 권익을 대변하기 위해서는 여성의 정당활동은 매우 필요하다고 볼 수 있다. 이처럼 여성의 정치참여가 필연적임에도 불구하고 우리나라 정당은 여성이 활

6) 임현주, “한국여성의 정치참여 현황과 개선방안”(석사학위논문, 성균관대학교, 2001), p. 48.
7) 소광희, “여성의 정치참여에 관한 고찰”(석사학위논문, 국민대학교, 2002), pp. 67~69.
8) 장정남, “한국여성의 정치참여 활성화를 위한 제도적 개선방안에 관한 연구”(석사학위논문, 동국대학교, 1995), p. 61.

동하기 어려운 특징을 갖고 있다.[9)]

현재 우리나라의 공직선거 후보자 공천과 관련하여 공직선거 및 선거부정방지법 제47조와 정당법 제31조에서는 민주적 추천을 기본원칙으로 규정하고, 구체적인 추천절차와 방법은 당헌에 위임하고 있다.

일반적으로 후보들이 선거에 출마하여 당선되기 위해서는 후보자의 좋은 이미지와 선거자금, 조직이 필요한 것으로 알려져 있다. 특히 우리나라 역대 국회의원 선거를 분석하여 볼 때, 정당의 후보자 지원은 무엇보다 당락에 중요한 역할을 해왔다. 왜냐하면 정당은 공천제도를 통하여 국회의원 입후보자를 일차적으로 여과시키고, 당이 내세우는 후보에 대하여 조직과 자금면에서 상당부분 지원해 줄 수 있기 때문이다.

그러나 상향식 공천에서도 여성의 정치참여는 현행 지구당 문제와 함께 불공정 시비[10)]와 당원의 자질 문제 그리고 돈과 조직[11)] 등의 문제로 인해서 또 하나의 장벽[12)]이 되고 있는 것이 현실이다.

이런 문제와 더불,어 그간 정당들이 국회의원선거에 있어 여성후보를 발굴, 육성,

---

9) 김윤희, "우리나라 여성정치참여의 확대방안에 관한 연구" (석사학위논문, 경희대학교, 1999), p. 61.

10) 현재 한국의 지구당의 경우 위원장의 권한이 막강하여 지구당 위원장에 대한 충성도에 따라 경선결과를 좌우할 수 있고, 선거인단 규모가 작은 곳은 위원장 내정과 다름없는 결과가 나타났다. 『우먼타임스』, 2002년 4월 8일. 또한 안산시의 경우 지구당 위원장이 위원장직을 유지한 채 단체장 경선에 참여해 물의를 빚기도 하였다. 『한겨레』, 2002년 5월 13일.

11) 현재도 '위'로부터 정당공천은 물론 이제는 '아래'로부터 선거를 통해 후보자로 선출해야 하기 때문에 후보자의 입장에서는 두 번의 선거를 치르는 셈이다. 그러나 자금이나 당내 조직력이 약한 여성은 경선을 거쳐 공천을 받을 후보로 선출되기까지는 많은 난관과 어려움에 처해 있으며 결국 조직과 자금에서 남성 후보에 비해 취약한 여성 후보에게 불리하게 작용하고 있다. 『우먼타임스』 2002년 2월 22일.

12) 상향식 민주화된 공천방식에 따른 문제점으로 인해서 여성 정치인들이 입문하기에는 다소 어려운 것이 현실로 나타났다. 그러한 예가 바로 1998년 지방선거에서 각 지구당은 대의원 투표에 의해서 광역의원 후보자를 선출하는 상향식 공천방법은 여성 후보자에게는 불리하게 작용하였다. 지구당의 대의원들은 대부분이 남성들로서 여성 후보자가 선출될 가능성이 거의 없으면 현역 여성의원들도 탈락될 위기에 있었다. 가까스로 당의 지도부로부터 여성을 공천하라는 뜻이 하달되어 현역 의원을 비롯한 일부 여성 후보자들이 선출이 아닌 지구당 위원장의 지명 형식으로 후보자가 추대되었다. 당의 민주화가 남성 중심적인 당에서는 오히려 여성에게 불리할 수 있음을 보여주는 경우이다. 김경애, 「여성의 정치세력화와 지방자치」(서울: 풀빛, 2001), p. 228

공천, 선거활동에 있어 상당히 소극적인 태도를 보여 왔다.

여성정치인들이 지역구에서 공천을 받지 못하는 주요 원인을 살펴보면, 무엇보다 정치는 남성영역이라는 깊은 성고정 관념(Sex Stereotyping)속에 일단 정치에 나서려는 여성의 수가 적은 상태에서 우리나라 정치구조가 정치 지도자 중심의 계파정치를 띠는 양상에서 이해관계가 적은 여성에게 공천해 주는 경향이 적으며 특히 당선가능성이 적다는 이유를 들어 여성들을 배제시켜 온 것을 주요원인[13]으로 들 수 있다. 아울러 여성에게는 당선가능성이 높은 지역구에 공천해주지 않는다는 것도 여성들이 정치참여가 낮은 이유 중의 하나로 들 수 있다.

제2절 사회문화적 저해요인

1. 여성의 성역할 고착화

여성의 정치참여에 있어 가장 큰 저해 요인 중의 하나는 '여성의 역할'을 들 수 있다. 여기서 '성 역할'이란 남녀를 구분시키는 특징에 대한 사람들 사이의 합의된 신념[14]으로 이러한 합의된 신념은 남녀의 생리학적 해부학적 차이에 근거를 두고 여기에 따르는 기질, 성격, 능력의 차이를 상정해서 권리, 특권, 노동, 의무 등을 분리시키는 내용으로 이루어져 있다. 여성의 역할은 본래적인 기능을 바탕으로 형성된 개념이기 때문에 가정이라는 테두리 안에서만 이루어지는 것을 당연시 여겨 왔다. 여성의 전통적인 역할은 여성의 정치참여 활동에 심각한 저해요인이 된다.

한국의 전통적 여성관은 가정의 영역 내에 여성의 활동범위를 국한시키고 있으며, 권력의 배타적 속성상 여성을 남성과 동등한 지위로 인정하지 않으려는 유교적 사고가 잔재해 있다. 여성의 정치참여는 사회적 인습의 높은 벽으로 둘러싸여 있는 것이다.[15]

---

13) 『연합뉴스』, 2004년 5월 11일.

14) I. K. Broverman. and S. R. Vogel, "Sex Role Stereotypes A Current Appraisal," *Journal of Social Issue* 28, 1972, p. 60.

또한 가정과 학교교육에서부터 정치는 남자가 하는 것으로 남녀역할에 대한 태도를 인식시켜 왔기 때문에 유권자들은 능력을 구분하고 판단하기에 앞서 남녀 구별없이 대부분 남성후보를 선호하는 경향을 보이고 있다. 이를 바탕으로 정당에서는 여성후보의 낙선이 당에 미치는 영향을 고려하여 여성을 정당의 공천과정에서 누락시켜 왔다. 이와 같이 여성의 생리적인 기능과 역할이 가정과 가족 내에서 부담으로 작용하고 있기 때문에 정치를 하려는 여성의 수는 증가하지 않고 있다.

2. 가부장제 사회구조

근대 시민사회는 모든 인간은 태어날 때부터 평등하다는 이념에 기초하고 있다. 평등은 정치적 평등으로부터 출발하는 것이다. 즉 시민은 출생에 따른 신분에 관계없이 누구나 평등한 선거권과 피선거권, 정치에 참여할 수 있는 권리를 갖는다는 것이다. 그러나 이러한 프랑스 혁명의 인권선언에서 여성은 시민의 범주에서 제외되어 있었으며, 역사적으로 경제력을 가진 남성이 정치권력도 소유해왔다. 여성은 남성에 부속된 하나의 사유재산으로 간주되었다.

근대 시민사회는 귀족의 지배를 없앴으나 남성의 지배는 계속되었고, 여성은 가난한 남성, 유색인종 등과 마찬가지로 정치의 주체가 아니라 정치의 대상에 불과했다. 따라서 남성에 의한 여성의 지배를 가장 극명하게 드러내는 영역이 바로 정치이며, 현재의 정치판도는 남성지배의 상징이라고 볼 수 있다.[16)]

가부장적 문화란 바로 열등권, 곧 남성우월권의 가치관을 내면화시키는 사회화과정을 통해 형성되고 유지되고 강화된 것이다. 이러한 문화 영역 속에서 태어나 살아가는 여성들은 마치 공기를 마시고 살 듯 남성우월성과 여성열등성에 대한 깊은 비판적 성찰없이 살아온 것이다.

현대사회가 산업사회로 전환되었다고는 하나 가부장적 제도와 규범과 가치관은 산업화된 상황에서도 계속 유지되고 있다. 이렇게 윤리적 전통이 강하게 뿌리내려

15) 이영애 편, 「성・권력・정치」(서울: 법문사, 1995), pp. 53~54.
16) 이승희, “한국정치의 현황과 여성의 정치참여,” 한국여성유권자연맹・후리드리히 에베르트 재단, 「지방자치시대의 여성정치참여」(서울: 한국여성유권자연맹, 1993), p. 45.

있고 여성의 최우선적 임무가 가정에서의 역할, 즉 가정주부라는 사고가 지속되고 있어 가족법이나 직장 내에서의 차별은 더 한층 강화되고 있는 실정이다.[17]

3. 여성의 정치사회화 의식 결여

정치사회화란 정치적인 역할을 배우기 위해 훈련되는 방법으로 한 개인이 정치에 끌려 들어가는 과정이며 그것에 의해서 사회성원이 일정한 정치적 성향을 형성해 가는 학습과정이라 하겠다. 즉 각 개인이 그들의 환경과의 상호작용을 통하여 정치체계의 유지 및 발전을 위한 정치적 태도 및 가치, 이데올로기를 습득하는 과정이다.[18] 여성 자신을 정치에 참여하지 않도록 동기화 시키는 가장 중요한 메커니즘은 평생동안 체험되는 이와 같은 정치사회화 과정이다.[19]

여성의 정치사회화를 중요한 문제로 보는 까닭은 여성의 사회참여가 불평등한 상태이지만 그 중에서도 무엇보다도 여성의 정치참여가 특히 부진하기 때문이다. 또한 정치참여가 사회변혁을 위한 가장 효과적이고 빠른 길이 될 것이라고 인식할 때 현재의 성적 불평등을 완화·해소하여 보다 평등한 사회로 나아가기 위한 사회변혁의 지름길은 여성의 정치참여를 활성화시키는 것이며, 결국 이것은 정치사회화를 통해서 가능하기 때문이다.[20] 사회화과정을 통하여 우리나라 대부분의 여성들은 사회생활에서 소극적인 모습을 갖게 되었고, 가장 남성적인 성격이 강한 사회생활인 정치분야에서 더욱 소극적인 양상을 띠게 되었다. 다시 말하면 여성이 정치참여에 있어서 소외된 이유는 여성에 대한 정치사회화의 과정에서 탈정치화의 경향을 가중시켜 왔기 때문이다.[21] 남성이나 여성이 모두 똑같은 상태에서 출발했으나 남성은 정치사회화 과정을 통해서 정치에 대한 광범위한 지식과 이해, 정당에 대한 정향, 정책결정과 정치지도자에게 영향을 미칠 수 있다는 자신감 등에 관한 것을

---

17) Marian Palley, *Women's organizations in the Republic of Korea*, (1998), pp. 21~23.
18) G. A. Almond, and J. S. Coleman, *The Politics of the Developing Areas* (Princeton: Princeton University Press, 1960), p. 20.
19) 김재영 외, 「정치문화와 정치사회화」 (서울: 형성출판사, 1990), p. 20.
20) 심영희, "가정에서의 여성과 정치사회화," 「아세아 여성연구」, 제28집, 1989, p. 1
21) 유혜숙, "한국여성의 정치참여에 관한 연구" (석사학위논문, 경남대학교, 1994), pp. 56~57.

습득하게 되었고, 여성은 이러한 정치사회화과정에서 소외당함으로써 다른 가치나 태도를 형성하였다고 본다. 그래서 여성이 정치에 관심을 표명하는 것은 여자다움을 상실하는 것으로 간주된다는 것이다.[22)]

여성의 정치참여가 부진한 원인은 단순히 전통적인 성 역할에 대한 부담 뿐만 아니라 여성역할이 사회화됨으로써 오는 자아규정, 가치, 태도의 내면화에 더 큰 원인이 있다. 여성은 여성자신의 역할로 인해 시간과 기회가 없을 뿐만 아니라 스스로 공적인 것, 정치적인 것은 남성의 영역이고 여성의 영역은 사적인 것이라고 받아들이는 공·사 분리의 이데올로기를 내면화함으로써 스스로 정치참여를 자제하도록 동기화되어 온 것이다.

마지막으로 보수적인 사회문화 속에서 이루어진 사회화의 결과가 여성의 정치참여에 있어서 심각한 장애를 초래한다고 볼 수 있겠다. 남성은 일찍부터 정치에 대한 토론을 접하여 정치적 관심을 갖게 됨에 비하여 여성은 정치와 무관심한 사회화의 결과로 일반적으로 정치에 무관심한 경향을 갖게 된다는 것이다.[23)] 이러한 사회화의 결과가 남성에 비해 정치적 욕구와 지식이 상대적으로 빈곤한 여성상을 형성하게 만든다는 점이다.

4. 여성단체의 역할 미비

우리 사회에서 여성의 정치참여가 확대되기 위해서는 여성의 자발적인 참여가 중요하다. 여성이 정치에 참여하는 방법으로는 여러 가지가 있으나, 그 중에서도 가장 쉽게 접근할 수 있는 방법으로는 시민단체를 통한 방법일 것이다. 특히 참여민주주의를 뿌리내리게 하는 역사적 과제를 안고 있는 오늘의 한국 사회에서 시민의 자발적이고 자율적인 참여가 토대를 이루는 시민단체의 역할은 매우 중요하다.

---

22) 박홍식, “한국여성의 정치세력화에 관한 연구” (박사학위논문, 전남대학교, 1996), pp. 92~93.

23) 여성이 정치에 무관심한 사회화의 결과는 성장과정보다는 성인이 된 이후의 결혼상대자 또는 동료집단에 더욱 의존적이라는 주장도 있다. Susan Gluck, Mezey, "The Effect Of Sex Of Recruitment: Connecticut Local Offices," in Debra Stewat ed., *Women in Local Politics* (N. J.: Scarecrow Press, 1980), p. 75.

특히 시민단체의 활동 중에서도 여성의 역량이 크게 주목을 받는 시기에 있다고 할 수 있다.

1980년대 여성단체의 활동은 1975년 "세계 여성의 해"를 선포한 유엔이 모든 인류가 바라는 평등, 발전, 평화를 이념으로 삼고 여성에 대한 차별을 철폐하는데 모든 여성이 힘을 규합하도록 촉구함으로써 새로운 전환기를 맞은 시기였다. 특히 1987년 6·29 선언 이후와 1990년대 지방자치제의 부활을 계기로 많은 여성단체들이 생겨났으며, 그 활동 분야가 다양해지는 등 급격한 성장을 이루게 되었다. 나아가 기존의 여성의 인간화 및 여성해방운동이 적극적으로 전개되기 시작하면서 이를 바탕으로 1990년대는 여성단체들의 연대 활동과 여성의 정치참여 확보, 확대를 위한 방향으로 발전되면서 여성단체와 여성운동의 물적, 인적 기반이 사회 전변으로 확산되었다고 할 수 있다.[24)]

그러나 적지 않은 여성단체들이 구체적이고 전문적인 성격이 뚜렷한 활동목적을 갖고 있기 보다는 비교적 막연하고 일반적인 차원에서의 사회참여나 여성교양교육, 친목도모에 치중하는 경향이 있다. 즉 구성원들의 이익을 적극 대변하는 압력단체의 기능을 제대로 하지 못하고 각 단체의 특성을 나타낼 만한 독창적이고 창의적인 사업을 전개하지 못하여, 단체들 간에 중복되는 활동이 많다는 것이 문제점으로 지적된다. 활동전개 방식에서 있어서도 지속적으로 장기적인 계획을 가지고 전문성을 축적해 가는 끈질긴 접근이 부족한 반면 자기 과시적인 일회성 위주의, 잠시 여론을 환기시키는 정도의 캠페인을 벌이는 방식의 활동에 치중하는 경향도 현재 여성단체들의 문제점이라고 할 수 있다.

아울러 현재 여성단체들 중에는 체계적이고 효율적인 조직구성이 이루어지지 못하거나 시설 및 인력구성에서 공식적인 조직활동에 필요한 기본체계를 갖추지 못하는 경우들이 적지 않다. 전문 능력을 갖춘 실무자나 지도자를 제대로 확보하지 못할 뿐만 아니라 다양한 집단과 계층을 포용하는 회원구성이 이루어지지 못하고 있다. 또한 재정적인 면에서 대부분이 회비와 찬조금, 후원금에 의존하고 있으며, 적극적인 사업을 펼칠만한 자금 동원 능력이 크게 떨어지는 형편[25)]이다.

---

24) 윤석인, "한국여성 NGO의 민주성과 조직 활동의 적절성에 관한 연구" (박사학위논문, 연세대학교, 2000), p. 13.

이런 재정적인 면에서의 취약성은 결국 현재 시민단체들이 겪게 되는 중요한 문제점이자 과제라고 할 수 있는 자율성 확보의 문제로 귀결된다. 즉 많은 시민단체들이 정부 보조금에 기댈 수 밖에 없는데, 정부보조금은 자발적인 여성단체의 독립성과 자율성을 침해할 수 있다는 것이고, 이러한 재정 부분에 대한 정부의 지원은 결국 여성들의 독자적인 세력화를 형성하기에 앞서 정권재창출을 이끌어 내기 위한 그리고 현 정권 유지의 수단으로서 홍보·동원되는 등 그 존재적 가치와 존립근거 자체를 위협받게 된다.

제3절 정치제도적 확대방안

1. 여성할당제의 활성화

1991년 30년 만에 부활된 지방자치제 실시에 따라 3월의 기초의회 의원선거, 8월의 광역의회의원 선거와 함께 1992년의 국회의원선거 및 대통령 선거 등 일련의 선거와 맞물리면서 여성의 정치참여 및 여성문제의 정책의제화에 대한 관심이 증대되기 시작하였고, 그 구체적인 방안으로서 정치·의사결정직에서의 여성 일정비율 할당제에 관한 요구가 활성화되기 시작하였다.

여성에게만 특별히 일정 비율을 할당하는 제도에 대해 위헌이라느니, 특혜라느니 하는 비판은 할당제에 관해 잘못 인식하고 있는 까닭이다. 물론 여성들이 실질적으로 동등하게 정치에 참여할 수 있는 문화적, 제도적, 사회적 여건이 마련되어 있는 상황에서 동등한 지위가 확보되지 못한다면 그것은 자신의 능력이나 열성 부족 등 그 책임이 여성에게 있다고 할 수 있다. 그렇지만 우리나라의 현실에 비추어 보면 여성이 남성과 동등한 위치에 설 수 있는 여건이 마련되어 있지 않기 때문에 인위적인 제도를 통해서라도 여성을 일단 일정 수준까지 참여시킬 수 있는 환경을 만들어 놓고 그에 따라 여성과 남성의 시각이 자연스레 변화하길 바라는 것이다. 즉

25) 김지선, "한국 여성의 정치참여 저해요인과 활성화 방안에 관한 연구," 석사학위논문, 경희대학교, 2003, p. 81.

남성과 여성이 사회적으로 동등한 권리를 누릴 수 있고, 동등한 정치적 대표성을 실현할 수 있는 수준으로까지 발전하기 위해서는 기존의 장애 요인을 제거하는 것만으로는 부족하고, 정치영역에서의 사실상의 평등 실현을 촉진하기 위해 여성의 정치참여 확대를 위한 적극적인 조치가 필요하다고 주장하였다. 이러한 주장에서 나온 것이 바로 선거에서 여성후보의 할당인 것이다. 적극적 조치의 한 방안인 할당제는 여성에 대한 차별을 제거하기 위한 법적·정치적 수단으로서 여성의 참여가 일정 비율에 도달할 때까지 여성이 우선적으로 고려되는 조치라 할 수 있다. 즉 할당제는 잠정적이고 한시적인 성격을 갖고 있다. 우리나라 뿐만 아니라 전세계적으로도 비슷한 문제가 있기 때문에 유엔도 잠정적 특별 조치라는 전제를 달고 여성할당제를 권장하는 입장을 보이고 있는 것이다.

가. 할당제의 의미

할당제를 뜻하는 Quota의 어원은 라틴어로서 몫, 배당, 지분을 의미한다. 할당제란 여성의 수적인 대표성 비율이 일정한 수준에 도달할 때까지 체계적인 증가를 목표로 하는 적극적 조치 중의 하나로서 여성에 대한 차별을 제거하기 위한 법적, 정치적 수단으로서 여성 참여의 몫이 일정한 비율에 도달할 때까지 여성의 일정한 요건하에 우선적으로 고려되는 한시적 조치라고 할 수 있다.[26]

그리고 할당제는 단순히 할당제의 도입만으로는 충분한 조치가 되기 어려우며 반드시 여성의 비율이 양적, 질적으로 개선되게 하는데 적합한 지원조치가 병행되어야만 실질적인 효과가 있는 조치이다.

할당제의 가장 큰 특징은 할당제는 적극적 조치[27]의 하나라는 것이다. 적극적 조

26) 김선욱·김명숙, “할당제의 여성정책적 의미와 도입 방안,” 「여성연구」, 제44호, 한국여성개발원, 1994, pp. 5~6.

27) Affirmation Action이란 적극적으로 차별을 시정하기 위한 행위, 조치 및 활동을 의미하는 개념으로 미국에서 처음으로 시도되었다. 이 제도를 연구하는 전문가들은 Affirmation Action의 3가지 지표를 다음과 같이 말한다. 첫째는 차별의 이유가 되는 인종이나 성 등을 무시하는 것이 아니고 오히려 의식하여 그 요인을 제거하자는 것, 둘째, 기회의 평등을 목표로 삼지 않고 결과의 평등을 목적으로 하는 것, 셋째, 이 조치는 어디까지나 차별의 요인이 해소되어 결과적으로 평등이 실현되기까지의 잠정적인 것이며 영구적인 것이 아니라는 점이다. 신용자·

치에 대한 개념도 일의적이지 않으나, 그 필요성과 목적을 중심으로 보면 “차별을 철폐하고 평등을 촉진할 목적으로, 기존의 차별로 인한 현재의 여성 권리 행사의 장애를 조정하기 위하여, 기존의 차별로 인한 영향을 없앨 수 있도록 현재의 정치, 사회, 경제구조를 개선할 수 있는 조치로서 차별로 인한 영향이 없어질 때까지의 잠정적인 조치” 라고 정의내릴 수 있다. 즉 ”사회체제나 관습에서 유래하는 차별을 약화 또는 개선하기 위한 조치를 통하여 사실상의 평등을 이루기 위하여 고안된 프로그램[28]으로서, 과거 차별의 결과를 교정하거나 차별받는 그룹의 특수한 요구를 보충하는 과정이며, 모든 사회생활영역에서 전에는 여성에게 폐쇄되었던 분야에 여성이 통합되도록 하는데 필요한 특별한 노력이다.[29]

따라서 할당제는 현존하는 차별이 없어질 때까지 필요한 조치이다. 즉 할당제는 남녀 평등이 실현된다면 더 이상 필요하지 않은 조치이다. 그러므로 할당제 규정의 성격은 임시적이며 한시적이다. 물론 할당제가 실시되는 개별 영역마다 여성차별 상황이 같지 않으므로 그 시한도 각기 다를 수 있다.

나. 할당제의 도입배경

2000년 2월 9일 국회에서 개정, 통과된 정당법은 국회 및 시-도의회 비례대표의원 후보자 중 30%를 여성에게 강제로 할당해야 한다는 내용을 담고 있다. 이는 비례대표직의 여성할당제 실시가 역사상 최초로 정당법에 명시된 것으로 우리나라 최초로 도입된 본격적인 의미의 적극적 조치(affirmative action)라 할 수 있다. 비례대표직 30%는 비록 수치상으로는 전체의석수의 5%에 불과한 규모이지만 ‘법제화’는 수치 이상의 중요한 의미를 담고 있다고 하겠다.

주지하듯이 여성할당제가 도입된 주된 이유는 바로 여성의 정치참여가 대단히 저조하다는 데에 있다. 물론 여성의 정치참여 수준이 남성에 비해 현저히 낮은 것

김영신,「주요 선진국의 여성정책과 남녀평등법제도」(서울: 노문사, 2000), p. 21.

28) 김지선, 전게논문, p. 91.

29) 이가영, “한국 여성의 의사결정직 진출 현황과 할당제 도입에 관한 연구” (석사학위논문, 서울대학교, 1998), pp. 36～37.

은 세계적으로 공통된 현상이라 할 수 있다. 국제의원연맹(IPU)의 2005년 자료에 의하면 의회제도를 가진 177개국의 여성의원비율은 평균 13.1%에 불과하다.

이러한 상황에서 여성계에서는 여성의 정치참여 활성화를 위한 여러 다양한 조치들을 요구해 왔으며, 여성정치지도자의 양성과 함께 여성계가 가장 중점을 두고 추진한 것이 바로 여성할당제의 도입이다. 그 동안 여성계는 할당제의 필요성과 정당성을 주장하며 이를 정당법에 명시할 것과 이의 구체적 실천을 요구해 왔다. 특히 전국 86개 여성단체들로 구성된 '할당제도입을 위한 여성연대'는 16대 총선을 앞두고 각 당 총재들과의 면담을 통해 여성정치참여 확대를 위한 구체적인 압력활동을 펼친 바 있다. 또한 비례대표후보의 여성할당 30%의 실천과 이의 확실한 당선을 위한 교호순번제(1,3,5,7,9번 방식)의 도입을 촉구하였다.[30]

여성할당제 도입이 국회에서 압도적 지지로 통과할 수 있었던 데는 여러 가지 요인이 복합적으로 작용했다고 볼 수 있다. 우선 2000년대 들어서면서 나라 안팎에서 여성들이 두각을 나타내는 일련의 사건들[31]이 여성의 능력에 대한 사회적 인식의 변화를 가져왔고, 개혁과 선진화를 위해서는 모든 영역에 여성의 참여가 확대되어야 한다는 공감대가 성과 계층, 연령에 관계없이 확산되었다는 점을 외부적 요인으로 들 수 있다. 여성할당제의 법제화를 위한 적극적인 공세가 국회 내에서 설득력을 가질 수 있었던 것도 여성의원들의 의정활동에 힘입은 바 크다고 하겠다. 여성단체들이 연대활동을 통해 인내심을 갖고 각 정당을 상대로 지속적으로 설득 노력을 한 것도 할당제의 도입이 성공할 수 있었던 중요한 요인이라 하겠다.

위에서 보았듯이 할당제가 여성의 평등권 실현에 미치는 영향은 크다고 할 수

---

30) 김은경, "16대 총선과 여성정치참여," 「폴리비전21」, 5호, 2000, p. 62.

31) 핀란드에서는 최초의 여성대통령이 탄생했고, 오사카에서는 일본 최초로 여성지사가 당선되었으며, 클린턴 미국 대통령 부인인 힐러리여사도 뉴욕주 연방상원의원의 출마를 공식선언하였다. 독일의 보수정당인 기민당이 과학자 출신의 여성정치인을 새 당수로 선출하였으며, 전통적으로 보수적인 프랑스 우파 공화국연합(RPR)도 최근 여성을 새 총재로 선택하였다. 독일의회의 여성비율은 3분의 1로서, 98년 선거에서 최소한 40%의 후보를 여성으로 채우겠다는 여성후보할당제를 공약으로 내걸었던 사민당이 기민당에 승리했다. 보다 극적인 것은 최근 프랑스가 모든 선거에서 남녀후보자수를 같게 하도록 규정한 법안이 의회를 통과했다는 점이다. 이는 1975년 유엔이 정한 세계여성의 해를 계기로 여성할당제가 도입된 이후 가장 큰 위력을 나타낸 것이다. 『국민일보』, 2000년 2월 8일.

있다. 특히 여성들이 다른 부문에 비해 더욱 더 차별받는다고 할 수 있는 정치부문에서의 한시적인 할당제의 실시가 여성현실의 타개를 위해 필요하다고 할 수 있다.

여성할당제는 여성에 대한 적극적 처우를 최초로 법규화 하였다는 점 만으로도 이 입법은 획기적인 일임에는 틀림없다. 따라서 이젠 국가 및 지방자치단체가 정치·행정에서 평등 참여를 위해 모든 행정 분야에서 잠정적 우대조치를 정책적으로 개발[32]하는 것이 필요하다.

다. 할당제의 목적

할당제의 궁극적인 목적은 할당제의 존재이유가 없는 양성평등사회, 균형사회의 실현일 것이다. 우리나라에서 여성할당제는 크게 보아 두 가지 당면 목표를 가지고 있다고 하겠다. 그 하나는 정치 및 정책결정과정에서의 여성의 저대표성을 극복함으로써 민주주의의 완성도를 높이기 위한 것이며, 다른 하나는 정치개혁에 기여하고자 하는 것이다. 전자는 여성할당제의 보편적 목적이며, 후자는 한국적 특수성을 반영하는 것이라 하겠다.

여성할당제의 일차적인 목적은 물론 현재 매우 저조한 수준에 머물고 있는 여성의 정치참여를 확대함으로써 여성의 대표성을 확보하고 여성의 정치세력화를 도모하기 위한 것이다. 여성의 정치적 저대표성은 평등사상과 기회균등 원리에 위배될 뿐 아니라 인간존중이라는 민주주의 이념에도 상반되는 인권문제이며, 남성위주의 정치체제에서 정책결정이 이루어진다는 것은 더 이상 정당하다고 보기 어렵기 때문이다. 또한 현대사회에서는 정치영역이 확대되어 국민의 일상생활과 직결되면서 삶의 질을 높이는 생활정치가 등장하게 되었다. 생활정치에 대한 요구가 높아지면서 교육, 사회복지, 환경 등 여성의 역할과 관련된 분야에서 여성들의 시각이나 판

32) 예를 들면 현실적으로 빠른 시일 내에 여성단체장이 나오기 힘든 상황이라면, 임명직인 부단체장만이라도 '확실한' 여성할당이 이루어지면 이것이 곧바로 여성 단체장 배출에 큰 힘이 될 것이다. 지자체 뿐만 아니라 지역주민들도 자연스럽게 여성리더에 대한 편견과 거부감을 없앨 수 있는 좋은 기회이기 때문이다. 단, 이들 부단체장들은 '얼굴마담'이 아닌 실질적인 결정권을 행사할 수 있어야 한다. 『우먼타임스』, 2002년 5월 6일.

단력이 새로운 해결방안을 제시하는데 크게 기여할 수 있게 된 것이다.

정치권은 비합리적이고 시대에 뒤떨어진 지역감정 부추기기, 돈정치, 연줄정치 등으로 비판받고 있는데, 이를 여성의 시각으로 보아 정치적 제도의 위계구조에 변화를 가져올 것이라는, 즉 여성의 정치참여를 통해 남성 중심적인 부정적 정치관행이나 정치행태의 개선이 가능할 수 있을 것이라는 기대를 반영하는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

남성이 지배적인 정치권이 부패와 비리, 고비용 저효율의 구태정치 등으로 인식되는 현실에서 여성이 깨끗하고 소박한, 효율적이고 생산적인 정치의 대안세력이 될 수 있다는 사실은 여성정치인들이 대부분 적극성과 성실성에서 높은 평가를 받고 있다는 점으로 뒷받침된다.

여성할당제는 개인의 영달과 출세에 급급한 여성정치엘리트의 수를 늘리거나 기존의 정치오염에 물들어 가는 여성들을 양성하기 위한 것이 결코 아니기 때문에 일정한 비율의 여성을 정치영역에 진출시키는 그 자체로 의미가 해소되는 것은 아니다. 기존의 권위주의적 남성정치를 모방하는 것이 여성의 정치력을 인정받는 것으로 착각하거나 기성정치인의 반정치적 행태를 답습하는 것으로 만족하는 여성들을 위해서 여성할당제가 존재할 필요는 없을 것이다. 또한 여성할당제는 어디까지나 여성의 정치참여 활성화와 정치개혁을 위한 수단이지 그 자체가 목적이 될 수는 없다. 즉 강제적인 조치를 통해서라도 비례대표직에 일정비율의 여성을 확보하고 이들의 의정활동을 통해 여성의원들의 능력을 검증함으로써 지역구에의 진출 및 선출가능성을 높이는데 기여하도록 하자는 것이다. 아울러 여성할당 비율의 수치는 하한선이지 상한선이 되어서는 안된다는 점을 강조하고자 한다.

자칫 여성할당제에 대한 의도와 본질적인 목적을 이용하여 개인의 출세에만 급급하고, 소수 여성 엘리트들의 정계 진출을 위한 도구로 악용되지 않도록 할당제의 존재가치를 확실히 내보여야 할 것이다.

라. 할당제의 향후 발전방안

㈎ 할당비율의 상향조정

현재 전체지역구 대비 여성의원의 진출이 매우 저조함을 감안할 때, 지역구의 여성의원의 비율이 일정한 수준에 이를 때까지 비례대표직의 여성비율을 상향조정해야 할 것이다. 가령 지역구 여성비율이 30%에 이를 때까지 비례대표직 여성비율을 40-50%로 상향할 것을 적극 검토해야 할 것이다. 소수의 여성만으로는 남성이 대다수를 차지하고 있는 국회에서 의미있는 차이를 만들어내기 힘들기 때문에 일정비율에 이를때까지 할당제를 유지하는 것이 필요하다고 본다.

㈏ 정당법 위반시 벌칙조항 마련

현행 공직선거법 제47조 4항에 “정당이 임기만료에 따른 지역구 국회의원선거 및 지역구 지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구 총수의 100분의 30이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다”<2005.8.4신설>고 권고사항으로만 명시되어 있기 때문에 위반시 벌칙조항이 별도로 마련되어 있지 않아 그 실효성을 담보할 수 없다. 따라서 여성할당비율 30%를 채우지 못한 경우, 즉 정당법을 어긴 경우 벌칙조항을 마련함으로써 법의 실효성을 확보해야 할 것이다. 가령 국고보조금을 삭감하는 방식을 벌칙으로 고려해 볼 수 있을 것이다. 즉, 후보자 명단을 작성할 때 할당제 규정을 지키는 정당에 혜택을 부여하는 것이 아니라 규정을 지키지 않을 경우 지원금 삭제와 벌금을 부과하는 등의 방식을 채택하여 이 할당제 법안 준수가 여성에 대한 특혜가 아니라 평등을 향한 당연한 절차임을 강조해야 할 것이다.

할당제는 여성정치 활성화를 위한 필요조건이지 충분조건은 되지 못한다. 다른 조건들이 병행될 때 비로소 할당제는 충분조건도 될 수 있는 것이고, 본래의 취지와 목적을 달성할 수 있을 것이다. 즉 할당제 만으로는 충분한 여성의 대표성 확보에 한계가 있으며, 무엇보다 지역구의 여성공천자 및 당선자의 비율을 늘리는 방안이 병행되어야 할 것으로 보인다.

지방자치제 실시를 앞둔 1988년 한국여성개발원이 주최한 '여성과 지방자치제' 세미나에서 지방의회에 여성진출을 활성화하기 위해서는 일정한 비율을 할당하여 여성들끼리 경쟁하게 함으로써 지역사회 발전을 위해 일해온 여성들이 미리 포기하지 않고 선거에 임할 수 있게 하여야 한다[33]는 주장이 제기되어 본격적인 논의가 시작되었다.

정당들이 여성정치인의 발굴과 공천에 관해 소극적인 이유로서 주로 활용되는 것이 여성인물부재론이다. 즉 선거때마다 '여성을 많이 공천하고 싶어도 능력있는 여성이 없다'는 이유를 들어 난색을 표하곤 한다. 이러한 여성인물부재론은 오히려 여성할당제가 실시되면서 더욱 드세질 수도 있을 것이다. '여성을 무조건 30% 할당할 경우 자질과 능력이 모자라도 단지 여성이라는 이유만으로 정치권에 진출하는 것 아니냐'는 일부의 지적이 있다. 또한 현재와 같은 정치행태나 공천기준으로는 권력주변부를 맴돌던 권력지향적인 여성들이 주로 정치권에 들어갈 것이라는 우려도 적지 않다.

따라서 당장은 비례대표직의 후보순번도 중요한 관심사로 교체순번제 등을 추진해야 하겠지만, 장기적으로는 역량 있는 여성후보들을 발굴, 육성하는 것이 여성할당제 성공여부를 가르는 관건이 될 것이다. 이를 위해서는 여성후보 발굴 육성 시스템이 필요하다.

아울러 여성할당제는 '될 자리'를 여성에게 할당할 때 의미가 있다. 할당제는 목적이 아니라 수단이다. 할당제보다 중요한 것은 정당이 '여성의 동등한 정치참여'란 목적을 주요 의제로 설정해 여성인재를 적극적으로 꾸준하게 지원 육성하는 것이다. 가부장적인 정당의 구태를 벗어나 미래지향적 정당으로 인정받고 싶다면 인물이 없어 공천을 못한다는 핑계보다는 능력있는 여성정치인을 육성, 배출하는 일이 보다 적극성을 가져야 할 것이다.

그리고 고비용정치구조와 금권, 밀실, 패거리 정치 등의 문화가 개선되어야 할 것이다. 물론 한편으로 이러한 한국정치의 병폐를 개선하기 위해 여성의 진출이 필수적이기도 하지만, 여성의 진입을 보다 용이하게 하기 위해서 또한 이러한 병폐는

33) 백영옥, "여성과 정당 그리고 선거," 이범준 외. 「21세기 정치와 여성」(서울: 나남출판, 1998), pp. 70~71.

사라져야 할 것이다. 이러한 기존의 구태의연한 정치문화가 존속하는 한 여성은 정치권에서 영원히 주변적인 집단, 남성들의 들러리로 남아 있을 수밖에 없을 것이다.

또한 할당제가 여성이 지역구에 진출하는데 있어 시너지효과를 높이기 위해서는 선거문화의 개선이 절대적으로 필요하다. 현재와 같은 돈 쓰는 선거문화의 풍토에서 여성은 경쟁력을 가지기 힘들기 때문이다. 특히 지역구에서의 여성진출을 늘리기 위해서는 선거구제를 현행 소선거구제에서 중대선거구제로 전환해야 한다는 의견이 많이 개진되어 있다. 중대선거구제가 가지는 문제점과 여성진출을 용이하게 한다는 장점에 대한 보다 심도 있는 논의가 뒤따라야 할 것이다.

마. 세계 각국의 할당제 현황

(1) 스웨덴

스웨덴의 여성정치인들은 주로 정당 내의 여성조직으로부터 배출된다. 여성정치인의 40% 정도가 그들의 개인적인 정치적 지위를 달성하기 위해 당내 여성조직을 이용하였다. 여성의 정치참여를 높이기 위해 할당제를 먼저 도입한 곳도 역시 정당이다.

여성할당제가 처음 도입된 것은 1972년으로 여기에 기여한 여성조직들은 처음부터 당에 대해 공식적으로 여성할당제를 주장하지 않았다. 1960년대부터 1970년대에 이르러 핵문제, 매춘, 알코올 문제, 환경문제 등 사회적 문제의 중요성을 정당에 건의하면서 여성정치 참여의 중요성을 부각시켰다. 아울러 여성들은 점차 정당에 집단으로 가입하여 정당내에서 여성의 역할을 증대시킴과 동시에 여성후보의 확보를 보장받도록 노력하였다.

스웨덴의 정당들은 대표성의 증가에 대한 여성들의 요구에 비교적 빨리 반응하였고, 자유당을 위시하여 DP(사민당), VP(좌파당, The Left Party) 등이 할당제를 당헌에 명문화하였다.[34)]

SDP(사민당), VP(좌파당, The Left Party), MPG(녹색당)는 명부에서 50%의 여성을 할당하고 있고, FP(자유당)의 경우에는 40%를 할당하고 있다.

특히 스웨덴의 가장 큰 정당인 SDP(사민당)는 여성후보를 할당하는데 있어서, 지난 1994년과 1998년에 남녀를 번갈아 명부에 두는 Zipper System으로 명부를 작성하여 여성의 정치참여를 가장 유리하게 하는 모범을 보여주었다. 정당들이 할당을 시작한 1970년대와 오늘날을 비교해보면 의회에서의 여성의원의 비율은 3배 가까이 증가하게 되었다. 이 정당들은 지방선거에서도 같은 비율의 할당을 실시하고 있다.

(2) 영국

영국은 세계 최초로 의회제도를 채택한 나라이며, 산업의 근대화를 제일 먼저 이룩한 나라이며, 산업 근대화를 제일 먼저 이룩한 나라일 뿐 아니라 1970년에 이미 남녀동일임금법, 1975년에는 성차별금지법을 성립시켜 두 법을 동시에 시행하여 성차별금지 정책 추진에서도 최선진국이라 할 수 있다.

최고 통치자인 국왕에 여왕, 행정부의 수반인 수상에도 여자, 그리고 국정에 최대 영향력을 가지는 하원의장직도 여자가 차지한 적이 있었던 나라가 바로 영국이다.

그런데 여성이 일반적으로 정책결정기관인 의회나 행정부의 고위직에 참여하기는 매우 어려운 정치적 관습이 좀처럼 변하지 않고 있다.

1928년에 여성에게 투표권이 인정되었으나 1945년부터 1995년까지 여성의 하원의석 점유율은 10%에도 미치지 못했었다.

이런 상황에 분발하여 여성단체 지도자들이 1980년에 “하원의석 중 300석은 여성이 차지해야 한다”는 구호를 내걸고 “The 300 Group″을 창설하여 적극적인 여성의 의회진출 증가 운동을 벌인 후 여성의원 수는 놀랄 만큼 늘고 있다.[35]

---

34) 최수경, “북유럽 여성의 정치참여,” 「21세기 정치와 여성」(서울: 나남출판, 1998), p. 459.
35) 상게서, pp. 174~175.

영국의 주요 정당인 노동당과 보수당의 여성의 정치참여 확대를 위한 정책 중 할당제에 관한 내용을 살펴보면 다음과 같다.

영국 노동당의 전국집행위원회에서는 1988년 10월 이래 전국집행위원회의 위원수는 32명인데 이 중 12명은 여성으로 하도록 되어 있다. 그리고 지역 집행위원회의 경우 구성원 중 적어도 40%는 반드시 여성으로 하도록 하고 있다.

그리고 선거구 조직의 대의원, 사무원 등에 일정 비율 여성으로 임명할 것으로 노동당 당헌·당규에 보장하고 있다.[36]

노동당은 1980년대 말 이래 여성당직자 할당제를 채택한 것 이외 1990년대 들어와 하원에서의 여성후보할당제 도입에 관한 논의가 지속적으로 이루어져 왔다. 그로 인해 1994년 '1997년 총선 전까지 노령으로 은퇴하는 남성의원의 지역구 위원장의 50%와 승산 가능성이 큰 지역구의 위원장 자리 50%'를 여성에게 할당하는 정책을 통과시켰고, 블레어 총리는 1997년 총선에서 여성후보를 많이 공천하고, 선거운동을 지원해 준 결과로서 147석의 노동당 당선자 중 101명의 여성후보들이 당선되어 당시 부패했던 보수당을 이기고 18년 만에 노동당이 정권을 잡을 수 있었다. 아울러 노동당은 이들 여성후보와 여성의원과의 모임을 통하여 선거운동을 배우게 하고, 여성네트워크를 구성하도록 지원하는 훈련을 제고하기도 하였다. 이 정책은 1997년 총선에 한해 활용된 것에 그치지 않고, 다음번 총선에서도 예비후보자 중 50%는 여성으로 한다는 정책을 1998년 전당대회에서 통과시킨바 있다. 아울러 지방선거에 예비후보 명단에 있어서도 여성을 50%한다는 당헌·당규를 가지고 있다.[37]

노동당 당헌에 따르면 의회의 후보자 선정에서 여성만으로 이루어진 최종 대상자 명단(women only short-list)을 채택해야 하는데, 1997년 총선에서 노동당은 당선이 유망한 다수 선거구에 여성 후보들만으로 구성된 최종대상자 명단을 채택하는 정책을 취했다.[38] 이는 여성이 그 전보다 더 많은 수로 공천될 수 있도록 보장

36) 김원홍·장영아 외, 전게서, pp. 213~214.
37) 상게서, p. 214~215.
38) 여성만의 공천예비심사 합격명단이 여성의원의 수를 증진시키기 위해 단 한 번의 조치로서 사용될 것이라는 것이 1997년 총선전에 합의된 바 있다. 김원홍·김민정 외, 전게서, p. 74.

하는 것이었다. 이 정책의 결과 그리고 전례없는 대승으로 노동당의 의원으로 여성이 101명 당선되어 노동당 소속 전체의원의 약 24%를 나타냈다.

이 제도하에서는 선거구 공천예비심사 합격명단이 여성 50%와 남성 50%로 구성되어야만 한다. 이는 여성이 특별한 의석에 공천될 것이라는 것을 보장하지는 않았으나, 공천에 있어서 남성과 똑같은 기회를 부여받았다는 것만은 확실했다. 이 제도에 덧붙여 정당은 여성을 위한 훈련프로그램을 제공했는데 이는 여성들의 네트워크를 형성시키고 현직 여성의원과의 만남을 주선하고 새로운 후보들에게 공천을 얻기 위해 필요한 여러 전술 등을 제공하기 위함이었다. 공천에 있어 남녀가 동등한 기회를 부여받았다는 점 자체만으로도 의미가 크다고 할 수 있으나, 우리나라의 현실에 비춰볼 때 우리나라에 적용시키기에는 아직 시기상조로 보인다. 우리나라 같은 정치풍토에서는 정치일선에 나서려고 하는 여성을 찾는 것부터가 어려운 일이기 때문이다.

반면, 보수당은 정당 내의 여성들을 비공식적으로 권장하는 단계를 취하였지만 영향력 있는 직위에서의 균형을 취하거나 성 평등을 확실히 한다는 명백한 결의는 없었다. 단지 보수당은 전체 여성을 대상으로 하는 평등기회정책을 취하고 있다. 특히 1980년대 마가렛 대처의 등장 이후 여성의원 300명을 내보낸다는 의미의 300집단을 만들어 전당조직을 설치하였으나,[39] 노동당과는 달리 여성후보를 위한 재정지원에는 우호적이지 못하였다. 이는 정당 내 여성의 대표성을 보장하는 정책이 아니라고 보여지는 배경이 된다.[40] 따라서 영국의 경우 비록 소선거구이긴 하지만 일차적으로 중앙당에서 출마할 후보를 조절하기에, 공약대로 많은 여성후보를 낼 수 있는 것으로 판단된다.

(3) 독일

독일의 경우 국회 및 당직에서 여성참여가 증가하게 된 특별조치로는 정당차원

39) Joni Lovenduski & Pippa Norris, *Gender and Party Politics*(London: Sage Publication, 1993), pp. 35~59.
40) 김원홍・장영아 외, 전게서, p. 216.

의 할당제 도입과 정당차원에서의 여성발전계획 등의 수립으로 그에 따른 효과를 많이 보았다. 독일은 여성의 정치참여 활성화를 위해 정당이 많은 역할을 담당하고 있다.

① 사회민주당(SDP) : 당내 고위직 여성할당 및 2013년까지 여성의원 40% 목표 할당

1985년 사민당 여성연합의 연방대회에서는 '모든 의결기관 및 각급 선거의 의석에 있어 남녀 어느 쪽도 40% 이상을 점하지 않으면 안된다'는 할당제 규약을 조직 규약에 둘 것을 요구하는 기본 결의가 나왔다. 당 간부회가 1987년 10월 말에 제출한 안은 대의원, 각종 위원회와 의사결정기구와 각급 선거의 후보공천에 있어 여성 할당 40%를 정하고, 1988년 당 대회는 이 조직 규약 및 선거 규약의 개정안을 채택하고 11년 걸친 쿼터제를 둘러싼 논의에 종지부를 찍었다. 그 후 사회민주당은 당내 의사결정기구와 비례대표제 후보 명단에서 40% 내외의 수준으로 여성을 할당해 왔다. 그 내용을 살펴보면 1988년부터 당 간부내 여성비율은 33%, 1994년부터 40% 수준으로 할당해 왔다. 유럽의회, 연방의회, 주의회, 지방의회 선거의 후보 명부에서는 1990년부터 25%, 1994년부터 33.3%, 1998년부터 40%를 할당하고 있는데, 여성할당제를 2013년까지 25년간에만 적용한 것은 그 때쯤 가면 정당 내 여성정치인의 참여가 남녀 균등히 이루어지고 남녀 동등한 문화가 이루어질 것으로 보아 더 이상 법적인 규제에 의하지 않더라도 여성의 정치참여가 일정 수준을 유지하라 수 있을 것으로 보았기 때문으로 보인다. 할당목표를 달성하는 노력으로 사민당의 경우 여성후보를 공천하는데 있어 지역구는 이미 상당수의 남성들이 기득권을 가지고 있어 여성후보가 경쟁하기가 어려움을 인식하고 비례대표제 정당 명부에 할당 목표를 수립하고 정당 명부에 여성후보와 남성 후보를 섞어서 공천하고 있다. 최근에는 할당제 내 비례대표제 명부상의 구성을 1순위부터 4순위까지 여성에게 할당할 것을 규정하였다.[41]

41) 상게서, pp. 150~151.

② 녹색당 : 당내 당직 및 각급 선거의 후보에 여성할당 50%

1982년 창당한 녹색당은 진보적 여권주의 정당으로 독일에서 최초로 여성할당제를 도입한 정당이다. 녹색당은 1986년 전당대회에서 당 규정 부칙으로 '여성의 권리에 관한 기본 문서'인 '여성규약'을 채택하였다. '여성규약'에는 ㉠ 각급 선거의 후보공천에 있어 남녀 동수로 안배하며 공천 순위의 기수는 여성을 우선으로 할 것 ㉡ 모든 당직에 있어 여성비율을 최소 50% 이상 할 것 ㉢ 여성직원이 적은 영역에서는 최소한 남녀동수가 될 때까지 여성을 우선하여 채용할 것 등이 정해져 있다. 이처럼 여성할당 50%가 이 당의 기본원칙이 되었다. 녹색당은 연방간부회의의장(당수)도 남녀 각 1명씩 선출하고 있다. 그리고 당직 중 일부는 여성 전용직 당직으로 지정되어 있다. 녹색당의 여성평등정책은 다른 정당의 여성정책과 정치문화의 변화에 커다란 기여를 하였다.[42]

③ 기독민주당(CDU) : 정당 당직의 ⅓ 쿼럼제(QUORUM) 및 각급 선거 여성후보 30% 보장

보수정당인 기독교민주당은 1985년 엣센에서 개최하였던 전당대회에서 처음으로 여성의 정치적인 평등이 당의 테마로 취급되어 '남녀의 새로운 파트너쉽'을 위한 원칙(엣센 원칙)을 채택하였다. 이 원칙에는 당원의 여성비율과 당직 및 각급 의회에서 여성비율의 커다란 불균형을 없애는 것이 남녀의 공동임무로 부가되어 있다.

1994년 10월 총선에서 할당제를 도입한 녹색당과 사민당 여성의원이 크게 증가한 것에 비해 기독민주당/기독사회당은 여성의원의 비율이 13.9%(기독사회당만은 14.7%)로 연방의회에 의석을 가진 5개 정당 중 최저치를 차지하였다. 젊은 여성유권자 가운데 동 당의 비인기에 위기감을 품은 당간부 및 동당의 여성조직인 여성동맹의 요구에 의해 1994년 11월 당 내회에서 모든 당직과 각급 선거의 후보 중 ⅓을 여성으로 하는 '쿼럼제'(quorum : 당 고유의 명칭)를 도입할 것(단 1999년 12월까지로 시한 정함)을 아슬아슬하게 가결하였으나, 그를 위한 당규약의 개정은 1995년 전당 대회로 넘어갔으나 채택되지 않았고, 1996년 10월 당 대회에서 전년의 안을 수정한 새로운 쿼럼제가 제안되어 채택되었다. 이것은 당직자 선거결과에서

42) 상게서, p. 152.

여성비율이 ⅓ 미만일 때 선거를 다시 하는 방식이다. 투표자에게는 자발적으로 자신이 갖는 표의 ⅓을 여성에게 던지는 것이 요청되고 있는 것이라 하겠다. 단 새로 실시한 선거결과에서 ⅓의 여성비율이 달성되지 않아도 이것은 유효한 것으로 된다.

이상 할당제에 관한 여러 사항들과 스웨덴과 영국, 독일에서 여성의 정치참여를 위한 확대방안 중의 하나로 시행 중인 할당제에 대해 살펴보았다.

여성의 지위향상과 권리향상에 관심을 갖고, 여성문제를 효과적으로 해결해 온 많은 국가들은 여태까지의 차별로 인해 여성이 받고 있는 현재의 불평등이나 불이익이 조정되는 조치가 없이는 사실상 양성 평등 실현은 이루어질 수 없다는 판단하에 양성평등 실현을 추진하기 위한 잠정적인 조치로서 할당제를 시행해 왔다.

잠정적인 조치는 불평등을 시행하기 위한 조건형성 의지나 제도변화 전략을 의미하는 것으로 현재의 여성이 처한 상황을 고려한 평등촉진 정책이다. 현재의 정치, 사회, 경제 구조는 차별이 존재하는, 여성의 사회적·경제적 지위가 낮았던 시대에 만들어졌으나 이러한 불평등한 구조 변경을 위한 잠정적 조치 없이는 사실상의 평등을 실현하기 어렵기 때문이다.

그러나 잠정적 우대조치를 오히려 남녀에게 주어진 기회의 평등 원칙에 위배되는 것이 아니냐는 의견도 있다. 물론 우리나라가 여성의원할당제를 채택하는 데에는 여성후보들에게 일정한 혜택을 준다는 것이므로 헌법상 남녀평등을 규정하고 있는 헌법 정신에 위배된다는 주장도 틀린 것은 아니고, 여성의 능력을 여성 스스로가 과소평가 내지는 비하하는 것이라고 하는 비난의 의견도 많은 것이 사실이다. 그러나 여성들의 정치참여가 낮은 이유가 여성들의 능력이 남성보다 떨어져서, 관심이 없어서라기 보다는 사회구조와 전통적인 가부장적 사고방식으로 인해 여성을 인위적으로 정치 측면에서 배제되어 왔기 때문임을 알고 있다면 할당제는 차별을 위한 차별이 아니라 차별을 시정하기 위한 잠정적 조치라는 점에 동의할 수 있을 것이다. 아울러 현대 민주국가들이 지향하고 있는 평등은 과거부터 여성이 사회적으로 차별받아온 점들을 시정하기 위해 실질적으로 공정한 기회가 보장되도록 해주어야 한다고 보는 측면에서 생각을 해보면 이해를 할 수 있는 문제라고 생각한

다.

스웨덴에 있어서 남녀평등의 실현 과정에 있어서 정부나 의회등의 국가기구와 노동조합이 담당한 역할이 매우 컸다. 1974년 스웨덴 헌법이 “각종 법률, 규정들은 어느 시민에 性에 의해 차별받는 내용을 포함해서는 안된다”고 명시하여 입법과정에서의 평등취급 원칙을 포함함과 아울러 현실에 기반한 잠적적 예우나 조직, 평등증진을 위한 적극적 노력 등의 예외사항이 명시되었다. 1978년 선거에서 스웨덴의 자유당의 주요 이슈 중의 하나가 “직장에서의 양성간 평등법”이었고, 자유당이 연합정부의 일원이 되자 1980년 이 법안이 통과되어 효력을 발휘하게 되었다. 이 법은 “차별금지”와 “평등 촉진”이라는 목적에 따라서 남녀가 각각 직장에서 40% 정도의 비율을 차지하면 법 제정시에 균등한 수를 차지한 것으로 본다는 목표를 세웠다.[43]

또한 스웨덴에서의 여성의 대표성 확보를 위한 목표를 제시했는데, 이는 1988년 국회에서 채택된 「90년대를 향한 정부평등정책」에 반영되어 1998년까지 내각, 공공위원회, 행정관청 등에 있어 성적 균형을 달성할 것을 목표로 수립하였다. 1차적으로 1992년까지 여성 지분을 30%, 1995년엔 40%가 되도록 하며, 1998년에는 50%를 달성할 것을 목표로 하며 자발적인 기반에 의해 달성되지 않을 경우 이를 가능하게 하는 법적 조치를 고려해야 하는 것으로 명시[44]하였다.

우리나라에서 할당제가 성공적으로 정착되고, 제대로 발휘하기 위해서는 일단 10년이나 20년 정도 일정 기간동안 각급 선거의 여성공천 할당 목표율을 50% 정도로 설정한 후 이를 세부적으로 추진할 수 있도록 각 선거연도를 기준[45]으로 하여 당헌이나 당규에 명시하여 이를 시행해 나가도록 해야 할 것이다. 그리고 명목상, 생색내기에 그치지 말고 각급 선거시 당선가능성이 높은 지역구나 앞 순위에 여성을 보다 많이 공천해 주는 것이 필요할 것이다.

---

43) 신용자・김영신 편저, 전게서, p. 48.

44) 김선・김명숙, 「여성 일정비율 할당제 도입에 관한 연구」(서울: 한국여성개발원, 1994), pp. 52~53.

45) 이는 일정한 시간이 흐르면 정당내 여성정치인의 참여가 남녀 균등하게 이루어지고 남녀동등한 문화가 이루질 것으로 기대되어 더 이상 법적인 규제가 없더라도 여성 참여가 일정 수준 이상을 유지할 수 있을 것으로 보이기 때문이다.

2. 선거제도의 개혁

현재와 같은 소선거구제 하에서 여성의 지역구 당선은 매우 어려운 실정이다. 우선 여성을 공천하는데 있어서 정당이 부정적이고 막대한 선거비용과 지역구 유지를 위한 정치비용이 여성들의 접근을 가로 막고 있기 때문이다. 우리나라가 채택한 기초·광역의회, 기초·광역자치단체장, 국회의원을 선출하는 방식은 소선거구제와 최다득표제로 이제까지 정치에서 소외되어 온 여성의 대표성을 보장하기에는 크게 미흡하다. 따라서 여성에게 불리하지 않는 방향으로 선거법을 개정하는 작업은 여성의 정치참여에 필수적이라 할 수 있을 것이다.

여성계에서 요구하는 선거제도 개혁은 다음과 같은 몇 가지 방향으로 정리된다.

첫째, 현행 소선거구제는 사표가 많아 국민의 의사가 정확하게 반영되지 못하고, 소수정당이나 여성·신인의 진출을 저해하며, 비례대표의 몫이 점차 줄어들어 직능대표성 및 전문성 확보라는 본래의 취지를 제대로 살리지 못하고 있다.[46] 따라서 지금과 같은 소선거구제도 (지역구 253명, 비례대표 46명)보다는 여성의 정치참여가 높은 정치선진국에서 실시하고 있는 중대선거구제를 시행하는 것이 여성의 정치참여 확대를 위해서는 더 바람직하다고 생각한다.

여성국회의원이 전체의 10% 이하인 일본, 프랑스, 영국의 경우 일본을 제외하면 소선거구 다수대표제를 채택하고 있다. 한편 여성국회의원이 20% 이상인 뉴질랜드, 오스트리아, 아일랜드, 네덜란드, 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드 등의 국가는 대부분이 대선거구 명부식 비례대표제를 채택하고 있다. 이는 커다란 표의 등가성(현재 1:4 정도)과 다수득표방식으로 인한 후보자간 지나친 과열 경쟁이나 지역주의를 없앨 수 있으며, 당선되지 못한 후보(정당)에게 투표한 표를 살릴 수 있는 방법이다.

둘째, 선거공영제의 실시를 들 수 있다.

여성의 정치참여의 저해 요인 중에 하나가 바로 막대한 선거 자금에 따른 부담

---

46) 손봉숙, “여성들이 바라는 정치개혁 방향,”「정치개혁을 바라는 여성 대토론회」, 할당제 도입을 위한 여성연대, 1998, p. 10.

감이다. 선거경비에 있어서 돈 안드는 선거, 깨끗한 선거를 위해서는 오히려 혁명적이고 보다 적극적인 조치가 요구되며, 따라서 전면적인 선거공영제의 실시가 필요하다고 본다.

합법적으로 사용할 수 있는 선거 경비 일체를 국가가 부담하고 그 이외의 일체에 대한 선거경비 사용을 불법화하는 전면적인 선거공영제가 바람직하다고 본다. 그 집행을 효율적으로 행하기 위해서는 일체의 입후보에 의한 대국민 의사표현은 선거관리위원회의 관리와 주재 하에 행하게 하며 그 비용을 국고 부담으로 하여 국고에서 지출하게 하고 선관위가 주관하지 않는 어떠한 선거운동도 금해야 한다. 이렇게 하면 부당하고 불법한 선거운동과 그렇지 않은 선거운동의 구별은 명확해지며, 그만큼 선거법의 집행은 용이해지리라 본다. 이러한 선거공영제는 후보자의 금권, 불법, 타락선거를 막을 수 있는 유력한 제도적 장치로 공명정대한 선거를 치를 수 있을 뿐만 아니라, 여성과 같이 돈은 없으나 유능하고 참신한 인물이 쉽게 입후보할 수 있기 때문에 지금과 같은 부분적인 선거공영제에서 전면적인 선거공영제로 확대 실시되어야 한다.

3. 공천제도의 개선

과거의 하향식 공천방식에서 상향식 공천방식으로의 전환은 과거 제왕식 혹은 보스정치라는 폐해를 극복한 우리 정당 민주주의 발전에 또 하나의 획기적인 전기를 마련한 것임은 틀림없다.

하지만 이러한 민주화된 공천제도 역시 여성의 정치참여에 대한 실질적인 보완적 장치와 현행 지구당 제도의 문제에 대한 후속조치가 마련되지 않으면 여성의 정치참여를 이끌어낼 수 없다.

따라서 무엇보다도 일정 비율 이상의 외부인사가 포함된 공천심사위원회를 구성하여 운영하는 것이 바람직하며, 공천심사위원회에 일정 비율 이상의 여성위원의 참여를 의무화하여 공천과정에서 여성 후보자에게 불이익이 없도록 하고, 여성이 출마한 지역에서는 중앙당 차원에서 '특별심사위원회'를 마련함과 동시에 할당제도

의 실질적 차원에서 각 당은 선거구에 공천될 여성후보자 명단을 별도로 마련하는 등 여성정치참여를 보다 실질화하는 후속 조치를 조속히 강구하여 할당제도의 취지에 부합하는 보완장치를 마련해야 할 것이다.

그 다음으로 여성후보가 지역구에 출마할 경우 정당법에 복수 추천할 것을 의무화하고, 여성 후보가 있는 경우에는 여성을 의무적으로 단일 후보로 추천하도록 당헌·당규에 명시하도록 하는 방법도 강구해 볼 필요성이 있다.

그리고 현재 과거의 하향식 공천이 상향식 공천으로 모든 선거에 전면적으로 도입됨에 따라 현재 거의 모든 선거권한의 핵은 바로 각 지역별 지구당 위원장에게 있다고 할 수 있다. 그리고 2002년 정당법에 광역의회 지역구 여성공천할당제 30%를 도입했음에도 불구하고, 당내 민주화라는 명목으로 인해 경선제를 도입하여 여성들이 공천과정에서 대거 탈락하는 모습을 보였다.

영국 노동당의 경우 1993년 전당대회에서 '노령으로 은퇴하는 지역구 위원장과 당선가능성이 높은 지역구 후보 공천'에 있어 50% 이상을 여성으로 공천할 것을 당헌·당규에 명시하였고, 그 결과 후보 선출과정에서 '여성으로만 이루어진 후보자 명단'을 작성하여 여성을 우선적으로 공천한 결과 1997년 총선에서 노동당이 승리하였을 뿐만 아니라, 여성의원 비율도 증가하게 되는데 기여하였다.

우리나라도 당선 가능한 지역의 30% 여성 할당을 당 규정으로 합법화함은 물론 사전에 중앙당이 지구당 위원장에게 여성 할당을 지키도록 적극적인 개입과 함께 이에 대한 당 차원의 적극적인 자금과 조직 지원을 동원하여야 할 것이다.

또한 정당조직의 실질적인 운영비를 확충하기 위해서는 적정한 금액 이상의 당비납부를 당원의 의무사항으로 강제해야 할 것이다. 현실화된 당비납부와 함께 지구당 위원장의 지구당 운영비 기부를 제한해야 한다. 지구당 위원장 1인이 거의 모든 지구당 운영비를 부담하는 현실적 상황에서는 지구당 위원장의 과두제적 지배가 필연적으로 유지될 수밖에 없기 때문이다. 따라서 지구당 위원장이 지구당 총운영비로 ⅓이상을 부담할 수 없도록 하는 동시에 ⅓이상은 반드시 당원의 당비로 충당하도록 법제화시킬 필요가 있다. 여기서 당비납부는 음성적 정치자금의 유입을 차단하기 위하여 반드시 선거관리위원회에서 승인한 계좌로 입금하는 방식이 타당

할 것이다.[47]

한국 정당의 내부구조는 사적 결속관계가 구조화되어 있으며, 지구당 위원장과 당원의 관계가 정치적 이해관계를 중심으로 하는 공적구조라기 보다는 사적 이익의 혜택을 기대하는 후견인-수혜자 관계로 형성되어 있다. 이처럼 지구당 내에 과두제적 지배가 유지되는 상황에서 대의원을 통한 당원의 간접 참여 방식은 정당 예비선거를 실시하는 의의를 반감시킬 수 있다. 더불어 여성 조직의 세력화를 통해 여성 정책에 대한 압력을 행사하고, 여성 정치인에게 적극적인 지지를 통한 연대 활동을 강화하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다.

이러한 제도적 장치가 마련되어야 한국정당 내에 실질적인 상향식 당내민주주의가 구현될 수 있고, 이를 토대로 여성의 정치참여도 활성화될 수 있다.

4. 정당제도 개선

우리나라의 정당의 특징은 당 최고책임자나 몇몇 정당 내 핵심인물들에 의한 상의하달식 주종관계이며, 파벌주의식 정당운영을 하고 있어 국민들이 민주적인 의사결정 방법에 대한 참여경험을 훈련 할 수 없게 한다는 점이다. 또한 여성이 전체 당원의 50% 이상 차지하는 등 수적으로 우세함에도 불구하고 고위 당직자는 극히 적어 당 정책결정자로서의 역할이 거의 전무[48]하여, 단지 선거 때의 단순한 동원대상으로 존재하고 있다. 이러한 정당운영체계는 여성을 정치적으로 소외시키는 커다란 요인이 되고 있다.

따라서 여성의 정치적 대표성을 보장하기 위해 첫째, 정당법에 “정당은 각급 공직선거에서 여성의원의 비율이 30%에 이를 때까지 일정 비율의 여성후보를 포함시켜야 하며, 그 구체적인 내용과 방법은 당헌・당규로 포함시킨다”는 규정을 신설해야 한다.

---

47) 최장섭, “한국 정당의 후보자 선정 모델 연구,” 석사학위논문, 단국대학교, 1999, pp. 58~59.
48) 김원홍・김혜영・김은경, 「정당의 여성당직자 확대방안」(서울: 한국여성개발원, 2000), p. 57.

둘째, 정당의 지역구 및 비례대표제 할당제 도입과 관련하여 당헌·당규에 선거의 공천할당제 규정화와 단계별 목표율을 명확히 규정하고, 그 이행과정을 꼼꼼하게 살피는 것이 중요하다고 본다. 또한 정당 내 고문, 총재단, 공천위원회, 사무국 등 정당 기구에 여성참여비율을 30% 이상 보장해 주어야 하며, 특히 당 고위직 임명시 여성에게 30% 이상을 할당하고, 정당내의 평당원 성비에 비례한 여성 대의원 수를 규정하여 정당이 먼저 여성을 진정한 정치의 동반자로서 인정하는 모습을 보여야 할 것이다.

셋째, 여성의 정치참여 지원계획을 수립하고, 여성정치지도자의 육성 및 지원을 위한 기구를 상설하여 여성정치인을 육성·지원하는 훈련사업을 체계화하고 여성후보 선거활동에 현실적으로 도움을 줄 수 있는 정책개발과 지원, 선거자금 지원 등 구체적인 활동이 필요하다. 이를 위해서는 우선 '당내 여성정치지도자 육성을 위한 훈련 기구'를 설치하여 여성정치지도자 과정 및 젊은 여성들을 위한 차세대 정치지도자 과정, 선거전략 과정, 정치기금 모금 방법, 선거운동에 참여하는 여성자원봉사자 육성을 위산 특별교육 과정 등 다양한 방안이 모색되어야 할 것이다. 특히 여성이 정치인으로 활동하기 위해서는 정치참여의 의지를 갖고, 공천받는 절차와 궁극적으로 유권자들의 지지가 필요하며, 이를 위한 전략적인 교육이 요구된다. 이를 위해서는 여성정치지도자 양성을 위한 정당인턴제를 확대 적용하는 방안을 마련할 필요가 있을 것이다.

넷째, 여성특별기금을 설치하여 여성입후보자를 위한 훈련보조비나 선거운동 경비 등을 지원하고, 정당차원에서 당원대회나 전국적인 규모의 세미나를 개최하여 당원들이 여성후보들을 긍정적으로 인식하고 여론을 조작할 수 있도록 하는 여성후보자 선거지원 활동이 강화되어야 한다.

4절 사회문화적 확대방안

1. 정치의식 개선

우리나라는 가부장적 관계를 형성해 왔고, 가정 내 뿐만 아니라 국가 차원에서도 전통적 여성관을 적용하여 여성의 활동 범위를 가정의 영역 내로 국한시키고 있다.

또한 정치는 남성의 영역이며, 여성은 정치와 거리가 멀다는 인식이 공천권을 장악하고 있는 당직자들 뿐만 아니라 일반 유권자들에게도 팽배해 있는 실정이다.[49] 이는 권력의 배타적 속성상 여성을 남성과 동등한 지위로 인정하지 않으려는 유교적 사고방식이 아직도 많이 남아 있기 때문이라고 할 수 있다.

그리고 여성 스스로도 정치란 여성의 영역이 아니라는 부정적인 자기인식과 여성은 정치와 어울리지 않고, 여성이 정치에 참여해도 별 도움이 되지 못할 것이라는 열등감이 팽배한 것도 한 요인이 될 수 있다. 따라서 이런 부정적인 자기인식에서 벗어나려는 인식전환이 필요하고, 평등한 존엄성을 가진 인간으로서의 자존심과 긍지를 회복할 수 있도록 노력해야 한다.

또한 공적 영역과 사적 영역의 성 차별문화가 소멸되고 여성과 남성이 통합된 영역에 공동으로 참여하고 책임을 지는 사회가 되도록 남녀 성 차별 장벽을 없애야 할 것이다.

지금까지 여성의 사회참여 내지 정치참여의 확대 요구가 여성들의 일방적인 주장에 그치는 경향을 볼 수 있었는데, 여성의 정치참여는 여성들만의 일이 아니다. 여성의 정치참여는 사회 발전, 국가 발전을 위해서 국민이 함께 생각하고 함께 실현해야 할 과제라는 국민의 의식전환이 반드시 필요하다. 그러므로 여성의 정치참여를 위해 사회 전반에 뿌리깊게 남아있는 국민의 성역할에 대한 인식, 성차별적인 제도와 관행 등을 무엇보다 시급해 개선해야 한다. 여성의 사회참여가 당연시되는

---

49) 백영옥, “여성과 정당 그리고 선거,” 이범준 외, 「21세기 정치와 여성」(서울: 나남출판, 1998), p. 153.

사회풍토를 조성하여 어렸을 때부터 여성의 정치참여를 자연스럽게 받아들일 수 있어야 하며, 성인이 되어서도 여성의 정치참여를 상식적인 차원에서, 당연한 것으로 받아들일 수 있는 가치관 정립이 다른 어떤 조건보다 필요하다고 생각된다.

2. 정치사회화 교육 확대

가. 각종 공직선거에 있어서의 성별 통계 분리 산출 의무화

현재 중앙선거관리위원회는 각종 선거결과에 대한 통계를 집계하고 있다. 그간의 각종 선거결과를 볼 때, 선거결과에 대해 때로는 성별로 분류된 통계를 제시하기도 하였지만, 상당부분의 선거결과에 있어서는 그렇지 않다. 중앙선거관리위원회에서는 이에 대한 원인으로 지방 선거관리위원회에서 선거결과를 집계하는데 있어서 성별분리하지 않기 때문이라고 하고 있다. 앞으로 각종 공직선거에서 남녀간 성차 및 성별 분류를 통한 여성정책의 개발이 가능하도록 선거결과에 있어 성별 통계분리의 산출 의무화가 요구된다.

그동안 우리나라의 유권자를 대상으로 한 연구는 1980년대에도 간헐적으로 있었으나, 여성유권자를 대상으로 한 연구는 지극히 미흡한 실정이다. 또한 유권자를 대상으로 한 조사연구의 결과라 하더라도 여성을 중요 변수로 잡고 분석한 연구가 거의 없다. 여성유권자를 대상으로 한 정치의식 및 투표행태에 관한 조사연구는 1990년 이후 부분적으로 이루어져 왔다. 그러나 유권자를 대상으로 한 투표행태 및 정치의식 조사연구는 예산이 많이 들어 그간 정치에 관심이 있는 일부 학자나 여성단체가 중심이 되어 연구하여 왔으나 미흡한 실정이다. 결국 이러한 조사연구의 부재는 결국 여성유권자들의 투표행태의 문제점과 다양한 연령층의 여성유권자들에게 필요한 정치의식 프로그램을 개발하는데 장애요인이 되고 있다. 따라서 선거관리위원회와 여성단체가 연대하여 각종 공직선거 후에 나타나는 여성유권자의 투표형태와 정치의식에 대한 조사연구를 꾸준히 하는 것이 필요할 것으로 보인다.

나. 대학생의 인턴제 활용과 학점 인증제 도입

정치사회화 교육 확대를 위해 대학생들을 적극 활용하는 방안이 필요하다고 본다. 각 정당이나 국회의원사무실에서 대학생들을 대상으로 인턴제를 실시하여 원하는 대학생들을 대상으로 진정한 정치 현장 실습을 시키는 것이다. 대학생들은 책에서 배우는 이론이나 글보다도 직접 현장에서 겪은 체험을 바탕으로 정치란 무엇인지에 대한 근본적인 이해부터 깨우칠 수 있을 것이고, 우리나라 정치현실과 그 속에서 나타나는 여성의 정치참여의 저해요인과 문제점 등을 확실히 느낄 수 있을 것이다. 이러한 제도가 지속적으로 시행되고, 대학생들의 의식에 변화가 생긴다면 앞으로 우리 사회 전반에 걸친 여성의 저대표성 문제 등을 바꿀 수 있을 것으로 기대된다. 그리고 이런 인턴제 활동을 한 학생들에게 학점인정을 해준다거나 자격증이나 수료증을 주어 후에 이 학생들이 공직 선거에 출마를 한다면 인센티브를 주는 방법도 검토해 볼만한 가치가 있다고 생각한다.

3. 여성단체의 역할

여성후보의 당선 뿐 아니라 전반적인 여성의 정치참여 확대를 위한 여성단체의 역할은 매우 중요하다. 여성단체들은 여성의 정치참여 확대와 여성의 지위향상 및 성평등 문화의 확산간의 관계를 인식하고 1990년대 한국여성운동의 방향을 여성의 정치참여 확대로 설정하였으며, 여성정치관련단체들(한국여성유권자연맹, 한국여성정치문화연구소, 한국여성정치연구소, 한국여성정치연맹)은 <여성정치 네트워크>라는 연대 단체를 구성하고, 1998년을 '여성정치 도약의 해'로 선포하였다. 이같은 여성단체들의 활동은 타 분야에 비해 극히 미진한 여성의 정치참여 확대를 위한 작은 발판이 되고 있다.

이 외에도 여성정책이나 정치참여 확대를 위한 적극적인 여성계의 연대활동이 요구된다. <할당제 도입을 위한 여성연대>는 이의 좋은 예가 되고 있다. 또한 대통령, 정부 및 정당에서 약속한 정책이나 공약의 실행여부에 대한 감시·감독 강화

및 여성정책 연구, 여성후보(지도)자 발굴·육성, 여성의 정치세력화를 위한 여성유권자 의식교육 등의 제반 활동도 여성단체의 몫이라 할 수 있겠다. 더불어 국회 여성특별위원회와 대통령 직속 여성특별위원회가 제 기능을 다할 수 있도록 압력단체로서 역할해야 하며, 선거 때는 물론 평상시 언론기관에 대한 지속적인 모니터 활동 등도 요구된다.

여성단체는 첫째, 여성유권자의 정치의식 제고를 위한 교육을 지원하고, 특히 젊은 여성을 위한 프로그램 개발이 필요[50]하다. 단순한 일회성, 전시성 프로그램이 아니라 상시적이고 실질적인 교육 프로그램이 개발되어야 할 것이다.

둘째, 여성단체는 여성후보자를 적극 발굴하고 육성하며 선거를 지원해야 한다. 아직까지 정당의 여성후보 지원 선거활동이 미비한 상태에서 여성단체가 나서서 여성후보의 당선을 위한 선거활동을 펴 나가야 한다. 1995년 6·27 4대 지방선거 당시 한국여성유권자연맹이나 한국여성단체연합 등이 2-6배 증가된 여성의원을 당선시킨 사례는 이의 좋은 예라 할 수 있을 것이다.

여성단체와 정당은 여성정치교육과 여성정치참여 지원에 있어서 대상자에 대한 차별화 전략을 가질 필요가 있다. 예를 들어 포괄적으로 각급 선거에 출마하는 여성후보에 대한 지원정책, 현직의원으로서 출마하는 여성후보와 처음으로 선거에 참여하는 여성후보에 대한 지원정책, 광역의회와 기초의회에 출마하는 여성후보에 대한 지원정책 등으로 분류하는 것이다.

정치교육 내용에 있어서도 차별화 할 필요가 있다. 일반유권자들의 투표참여를 독려하고 올바른 권리행사를 위한 교육, 직접적인 선거캠페인 운영방법에 대한 교육, 모의선거 캠페인 실습 등이다. 차별화된 교육을 하기 위해서는 정치교육의 대상자도 각기 구성을 달리해야 할 것이다. 교육내용이 실용적인 측면을 강조해야 하고, 따라서 강사진도 선거 경험이 풍부한 전문적인 캠페인 훈련가, 현직의원, 현직 공직자 등이 맡아야 할 것이다.

정당의 역할 중 무엇보다 중요한 것으로 여성후보의 발굴 및 육성사업을 들 수 있다. 그러나 현재 우리나라의 정당들은 이 기능을 제대로 수행하고 있지 못하는

50) 김원홍, "선거구조 개혁과 여성의 대표성 확보 방안," 한국여성개발원 여성쟁책세미나 자료집, 1998, pp. 158~162.

상황이며 정당들이 제대로 기능하기까지 바랄 수만은 없는 상황이다. 따라서 여성단체들도 여성후보를 발굴하고 육성하는 작업을 지속적으로 하여 여성의 정치세력화를 기해 나가고 정당과의 연계속에서 여성후보들이 당선가능성이 높은 지역구에 공천받도록 도와주어야 할 것이다.

셋째, 올바른 선거문화 정착을 위한 감시 활동을 지속적으로 해야 한다.

전반적으로 성평등 정치문화를 정착시키기 위해 여성단체들이 앞장서서 정치쇄신 및 공명선거 운동에 참여하여 올바른 후보선출을 위한 평가기준을 마련하고, 부정선거 사례를 점검하여 선거시 언론들이 공정한 보도를 하는지에 대한 꾸준한 감시활동을 펴 나가는 것이 필요하다.

넷째, 여성의 적극적인 참여를 이끌어 내기 위해, 그리고 선거이슈나 후보자에 대한 정보제공 등을 위해 여성단체들은 인터넷 홈페이지를 적극적으로 활용하여야 할 것이다. 현대는 정보화 사회이고, 남보다 빠른 정보획득을 위해 인터넷 검색이나 홈페이지를 이용하는 사람들이 매우 많다. 일반 사람들에게 좀 더 가까이, 그리고 좀 더 쉽게 여성의 정치참여에 관한 관심을 갖도록 하기 위해서 인터넷 홈페이지를 활용하는 것이 가장 좋은 방법이라고 생각한다. 물론 현재도 많은 여성단체들이 인터넷 홈페이지를 개설하고는 있으나, 대부분 선거때만 활성화가 되다가 선거가 끝난 후에는 거의 휴먼상태에 놓이게 되는 경우가 많다. 특히 할당제 도입이나 여성후보자 추천을 위한 여성단체 연대 활동과 관련된 홈페이지의 경우 자신들의 관심사가 이루어지거나 좌절되면 홈페이지 운영까지 포기하는 경우가 있다. 이는 결코 바람직한 현상이 아니다. 평상시에 적극적인 활동과 자료게시, 온라인 상의 토론을 통하여 활발한 의견개진이 있어야 하고, 홈페이지를 통한 정보 획득이 용이하여야 사람들의 관심이 높아진다. 사람들의 관심이 높아진 만큼 여성의 정치참여에 대한 일반인들의 인식이 많이 바뀔 것이고, 여성의 정치참여 확대를 위한 여러 가지 방안들도 제시될 수 있을 것이다.

정치에서 여성의 배제는 그 자체로도 문제지만 더 중요한 것은 이것이 사회 다른 분야에서의 양성간 불평등을 반영하는 핵심적인 척도가 된다는 점이다. 지난 40

여 년 간의 급속한 근대화와 경제성장에도 불구하고 한국 여성의 정치참여는 전세계적으로도 매우 저조한 수준이다. 특히 한국 여성의 교육수준이나 경제활동 참여수준에 훨씬 미치지 못하는 국가들에 비해서도 우리나라 여성의 정치참여 수준은 매우 낮다. 우리나라가 21세기 남녀평등의 시대로 나아가기 위해서는 여성의 정치세력화가 무엇보다 필수적이며, 여성의 정치세력화는 양성간의 균형적 참여를 통해 여성들의 입장을 대변할 뿐만 아니라, 이를 통해 민주정치의 기반을 마련하고 우리나라 정치를 한 단계 높이는 전기가 될 수 있을 것이다.

제 7 장 결 론

우리나라 여성의 참정권 획득은 별다른 어려움 없이 해방과 더불어 자연스럽게 이루어졌다. 서구 사회처럼 여성의 참정권 획득을 위한 격렬한 투쟁과정을 거치지는 않았으나, 우리나라 여성들도 일제시대부터 자신들의 사회적 역량과 가치를 높이기 위해 노력해 왔고, 교육을 통한 여성의 자각을 일깨우는 과정에서 사회와 정치에 관심을 갖기 시작했을 뿐만 아니라 국채보상운동이나 항일운동에도 참여함으로써 사회의 구성원으로서 주체성을 가지고 자신들의 정치적 의식을 높이는데 여성 스스로가 일정 역할을 담당하였고, 그러한 노력의 결과 여성에게도 남성과 동등한 참정권이 부여되었다고 본다. 그러나 참정권이 부여되었다 하더라도 여성의 지위가 높아졌다거나 사회·정치 영역에 여성이 참여할 수 있는 기회가 늘어난 것은 아니었다. 사회 곳곳에 만연한 여성 차별과 여성에게 불리한 제도 개선을 위해 그동안 여성단체들과 여성지도자들이 부단히 노력하여 1980년대 이후 가족법의 개정, 남녀고용평등법 제·개정, 남녀차별금지법의 제정, 한국여성개발원과 여성부 등 여성 관련 기구의 설치 등 법·제도적인 면에서 여성의 지위 향상을 위한 많은 변화가 이루어져 왔다. 하지만 우리 사회의 정치·사회·문화·제도적인 요소 중에 여성을 제약하는 부분이 아직도 많은 것으로 나타나 제도와 현실 사이에 많은 차이를 보이고 있으며, 그 중에서도 특히 정치분야의 여성진출은 세계 중하위권을 벗어나지 못하고 있다. 여성정치인이나 여성단체들, 그리고 여성의 정치참여의 필요성을 공감한 남성들이 적극적인 노력은 하고 있으나, 아직도 여성의 정치참여에 대한 인식부족으로 인해 다른 나라에 비해 우리나라 여성의 정치참여가 제대로 이루어지지 못하고 있는 것이다.

여성이 정치에 참여해야 하는 이유는 간단히 말하면 여성 자신의 문제를 자신이 해결하고, 남녀가 동등한 지위에서 차별없이 좀 더 발전된 사회를 건설하기 위한 것이다. 현대 사회에서 여성의 문제는 여성 개인만의 문제가 아니라 인간 사회의 기본문제로서 문제의 해결은 정치적인 것에서부터 시작해야 한다는 인식이 여성뿐만 아니라 남성들 사이에서도 확산되고 있는 추세이다.

본 논문에서는 제1대 국회의원선거에서부터 제17대 국회의원선거까지의 분석을 통해 우리나라 여성이 국회에 참여하는 현황과 결과를 고찰하였다.

중선거구제를 실시한 선거의 경우 지역구에서 당선된 여성의원의 수는 9대에서 2명, 10대에서 1명, 11대에서 1명, 12대에서는 2명으로 지극히 한정적인 수치이기는 하지만 중선거구제를 채택한 경우의 여성의 당선 확률이 소선거구제보다 높은 것으로 나타났다.

여성국회의원의 비율은 지역구에서보다는 전국구 또는 유정회를 통한 진출이 더 높은 것으로 분석된다. 지역구에서의 여성의원비율은 역대 총선을 통하여 0%에서 5.6%까지 지극히 적은 비율을 차지한 반면, 전국구 또는 유정회 의원은 전국구 제도를 처음 도입한 6대 국회에서 2.3%, 7대에서 4.6%, 8대에서는 9.8%, 9대의 유정회 1기에서는 12.3%, 2기에는 8.2%, 10대의 유정회에서는 9.1%를 차지했다. 그리고 11대에서도 8.7%, 12대에서 6.5%, 13대에서 8.0%, 14대에서 11.3%, 15대에서 15.2%를 차지하였다. 그리고 정당법의 개정을 통해 정당의 전국구 후보자 명단에서 여성후보를 30% 할당할 것을 명문화 한 후 전국구 여성국회의원의 비율이 16대에서는 23.9% 17대에서는 53.5%를 차지하였다. 이는 아직까지도 여성이 지역구 국회의원으로 당선되기에는 장애물이 많다는 뜻으로 분석할 수 있다. 여성이 전국구 후보로 나서서 당선되는 비율이 높은 이유는 권위주의 정권 하에서는 권력자가 자신의 정통성 확립을 위해 국민들로부터 인정을 받고자 대학 교수들이나 여성단체의 지도자를 전국구 우선순위에 배정했기 때문으로 분석된다. 이는 보여주기 위한 상징적인 의미에 불과하다는 비판도 나오는 게 사실이지만, 당시의 국회의원선거에서 여성의원이 증가한 것은 사실이고, 전국구 비례대표제도가 여성의 국회진출에 상당부분 긍정적인 영향을 미친 것은 인정해야 할 부분이다. 그리고 할당제가 도입된 이후 각 정당들은 날로 높아져 가는 여성의 지위와 할당제 공약 준수를 요구하는 사회적 분위기 등으로 인해 여성후보를 우선순위에 배치한 결과 전국구 후보로 나서서 당선되는 여성의원 비율이 높아지고 있다. 이와 같은 결과로 미루어 전국구 비례대표제, 그리고 여성할당제임을 알 수 있다.

한국 여성이 국회의원선거에 참여하는데 있어서 나타나는 정치제도적 저해요인

으로는 첫째, 선거제도와 선거자금의 문제를 들 수 있다. 외국의 사례를 살펴보면 현재 우리나라가 택하고 있는 소선거구제보다 중·대선거구제가 여성후보에게 더 유리한 것으로 나타나고 있으나, 아직 우리나라는 소선거구제를 채택하고 있어 여성의 대표성을 제대로 반영하지 못하고 있다. 또한 남성후보들은 친지나 동창 등 주변사람들로부터 선거비용을 조달 할 수 있지만 여성의 경우엔 여성이기 때문에 당선가능성이 낮다고 생각하는 사회 편견 때문에 남성후보보다 선거자금 동원능력이 떨어진다고 할 수 있다. 둘째, 남성중심적인 정당구조와 공천문제가 우리나라 여성이 국회의원선거에 참여하는데 있어 정치제도적인 저해요인의 하나로 나타났다. 또한 사회문화적 저해요인으로는 첫째, 우리사회 전반에 자리잡고 있는 가부장적인 사회구조와 여성에 대한 성역할 고착화 등으로 인한 유권자의 성차별의식을 들 수 있다. 예로부터 정치는 남성의 전유물이고, 정치는 남성이 하는 것이라는 뿌리깊은 의식이 유지되어 여성후보가 불이익을 받고 있다. 현재 많은 사람들이 여성의 정치참여에 대해 긍정적인 생각을 하고 있으면서도 정작 선거에서는 여성후보에 대한 지지로까지는 연결되지 못하고 있다. 따라서 할당제 등 제도적인 뒷받침으로 여성이 정치일선에 나설 수 있는 기회를 활성화시켜 유권자들의 성차별적 고정관념에 따른 여성후보에 대한 우려는 불식시키는 작업이 선행되어야 할 것이다. 둘째, 여성의 정치사회화 의식의 결여, 셋째, 여성단체의 역할 미비 등이 나타남을 알 수 있다.

그리고 위에서 언급한 저해 요인을 극복하고 여성의 정치참여를 확대시키기 위한 정치제도적 방안으로는 첫째, 비례대표국회의원선거에서 여성 후보를 50%할당할 것과 지역구국회의원선거에서 여성후보를 30%할당할 것을 법제화 한 후 이에 대한 정당의 여성후보 공천할당제의 준수, 둘째, 비민주적인 정당내 공천제도와 선거제도의 개혁이 필요하고, 사회문화적 방안으로는 첫째, 유권자의 정치의식 변화, 둘째, 정치사회화 교육 확대 측면에서 각종 공직선거에 있어서 통계 산출시 성별분리 통계 의무화 방안과 대학생의 인턴제 활용과 이와 관련한 학점인증제 도입, 셋째, 여성의 정치참여 확대를 위한 여성단체의 역할 등이 있다. 이를 위해 각 정당과 정부, 여성단체 그리고 여성 스스로의 적극적인 자세와 노력이 요구된다.

정당은 할당제 준수와 함께 당선 가능한 지역에 여성후보를 적극 지원하는 정책을 강구하여야 한다. 그리고 정당 내의 조직에 일정 비율 이상을 여성에게 할당하고, 당 고위직이나 당 자문기관에 여성을 충원하고 당내 여성정치지도자 육성 기구를 설치함으로써 여성이 정당내에서 발언권을 가지고 활동을 할 수 있도록 노력하여야 할 것이다. 또한 정당 공천제도의 개혁을 위해 일정 비율 이상의 외부인사가 포함된 공천심사위원회를 구성하여 운영하는 것이 바람직하며, 공천심사위원회에 일정 비율 이상의 여성위원이 참여할 것을 의무화하여 공천과정에서 여성 후보자가 여성이라는 이유로 불이익을 당하는 일이 없도록 해야 한다.

여성국회의원수가 늘어나는데 유리한 선거제도로서는 비례대표제의 확대를 유도하고 여성후보자의 비율을 늘려나가는 것과 함께 비례대표 후보추천에서 상위순번에 여성이 꾸준히 안배되도록 법을 제정하는 것이 시급하다고 본다. 또한 여성후보자에 한해 지역구와 전국구에 동시에 입후보할 수 있는 제도를 마련하는 것도 여성국회의원 확대를 위한 방법 중의 하나라고 본다. 한 후보자가 지역구 후보와 비례대표 후보를 겸할 수 있기 때문에 지역구 선거에서 낙선하더라도 비례대표에 의해 당선될 수 있을 것이다. 2004년 제17대 국회의원선거에서 실시했던 정당명부식 비례대표제처럼 국회의원선거에서 유권자가 본인이 지지하는 지역구 후보에게 1표, 선호하는 정당에게 각각 1표씩 행사하는 1인 2표제를 시행하되, 비례대표 후보 선정시 여성 후보를 우선 순위에 배치한 후 남녀 후보를 교차로 선정하는 지퍼식 제도를 도입하는 것이다. 이 방법을 도입하면 환경이나 노동 분야 등 사회의 다양한 여론을 반영하는 이념정당과 소수정당의 원내진출이 더욱 활발해 질 것이고, 특히 여성의 정치에 대한 관심도 증대될 것이며, 나아가 여성의원 확대에도 많은 도움이 될 거라고 생각한다.

여성의 정치참여의 저해 요인 중에 하나가 바로 막대한 선거 자금에 따른 부담감이다. 선거경비에 있어서 돈 안드는 선거, 깨끗한 선거를 위해서는 적극적인 조치가 요구되며, 따라서 전면적인 선거공영제의 실시가 필요하다고 본다.

합법적으로 사용할 수 있는 선거 경비 일체를 국가가 부담하고 그 이외의 일체에 대한 선거경비 사용을 불법화하는 전면적인 선거공영제가 바람직하다고 본다.

그 집행을 효율적으로 행하기 위해서는 입후보자에 의한 대국민 의사표현은 선거관리위원회의 관리와 주재 하에 행하게 하고, 그 비용은 국고 부담으로 하여 국고에서 지출하게 하고 선관위가 주관하지 않는 다른 선거운동은 금지하는 것이다. 이렇게 하면 부당하고 불법한 선거운동과 그렇지 않은 선거운동의 구별은 명확해지며, 그만큼 선거법의 집행은 용이해지리라 본다. 이러한 선거공영제는 후보자의 금권, 불법, 타락선거를 막을 수 있는 유력한 제도적 장치로 공명정대한 선거를 치를 수 있을 뿐만 아니라, 여성과 같이 돈은 없으나 유능하고 참신한 인물이 쉽게 입후보할 수 있을 것이다.

여성 스스로의 역할도 중요하다. 여성유권자로서 사회운동과 교육을 통해 잠재력을 개발하고 자신들이 가지고 있는 유권자로서의 힘을 인식하여야 한다. 현재 전체 유권자의 50% 이상을 차지하고 있는 여성들은 자신들이 정치의 수동적 객체가 아니라 정치에서 평등한 몫을 부여받은 주체임을 인식하는 자세가 필요하고, 깨끗하고 공정한 선거가 이루어질 수 있도록 선거를 감시하고 관찰하는 역할 또한 필요하다. 또한 정치에 관심을 갖고, 정치에 적극적으로 참여하려고 하는 능동적인 자세가 필요하다.

한편 여성단체는 여성후보자 발굴 및 선거지원을 위해 자격있는 여성후보자를 찾아 교육을 시키고 여성유권자의 정치의식 제고 교육을 위해 여성단체간 연대를 통하여 전국적으로 대규모 여성 유권자 교육을 실시하여야 할 것이다. 그리고 여성의 정치세력화를 이루기 위해 과거 총선에서처럼 범 여성계의 연대활동을 통해 정당 등 정치권에 압력을 행사하는 압력단체의 역할도 수행해야 할 것이고, 선거 이슈와 후보자 정보, 여성의 정치참여 확대를 위한 유권자의 인식 전환을 위해 인터넷 홈페이지를 적극 활용하는 방법도 필요하다.

또한 각 정당이나 국회의원사무실에서 대학생들을 대상으로 인턴제를 실시하여 원하는 대학생들을 대상으로 진정한 정치 현장 실습을 시키는 것도 여성의 정치참여 확대를 위한 방안 중의 하나라고 생각된다. 대학생들은 책에서 배우는 이론이나 글보다도 직접 현장에서 겪은 체험을 바탕으로 정치란 무엇인지에 대한 근본적인 이해부터 깨우칠 수 있을 것이고, 우리나라 정치현실과 그 속에서 나타나는 여성의

정치참여의 저해요인과 문제점 등을 확실히 느낄 수 있을 것이다. 이러한 제도가 지속적으로 시행되고, 대학생들의 의식에 변화가 생긴다면 앞으로 우리 사회 전반에 걸친 여성의 저대표성 문제 등을 바꿀 수 있을 것으로 기대된다. 그리고 이런 인턴제 활동을 한 학생들에게 학점인정을 해준다거나 자격증이나 수료증을 주어 후에 이 학생들이 공직 선거에 출마를 원할 경우 인센티브를 주는 방법도 검토해 볼만한 가치가 있다고 생각한다.

이와 같은 여성의 정치참여 확대를 위한 방안들이 활성화된다면 여성의 정치참여, 여성의 국회의원선거 참여를 확대시켜 여성의 대표성과 권익을 잘 실현할 수 있게 될 것이다.

이상 우리나라의 역대 국회의원선거에서 나타난 정치적 상황과 제도적 요인을 통해 여성 후보자와 당선자의 비율이 증감한 원인과 이유를 살펴봄으로써, 앞으로 우리나라의 국회에서 여성의원이 확대되기 위해서는 어떤 점이 개선되어야 하는지, 그 확대 방안은 무엇인지에 대해 연구해 보았다. 국민의 대표성을 부여받은 곳에의 남녀 평등한 진출이 민주주의 원리에 기초한 것이라고 한다면 그 어느 곳보다도 국회의원선거를 통한 여성의 정치참여 확대가 가장 필요하다고 할 수 있다. 국민의 의사에 따라 선출된 의원들로 이루어진 국회야말로 국민의 대표성을 가장 잘 보여줄 수 있는 정치분야이기 때문이다.

또한 현대사회의 가장 기본적인 이념이자 원리인 민주주의 실현을 위해서는 여성 자신이 자신의 문제를 해결하고, 나아가 남녀가 동등한 지위에서 차별없이 좀 더 발전된 사회를 건설하기 위해서는 여성의 정치참여가 필수라고 할 수 있다.

민주주의 정치란 서로 다른 관심, 관점, 의견을 가진 사람이 만나는 장이다. 그 장에서 공동체의 구성원은 서로 다른 의사와 이익으로부터 공동행위의 지침을 협의하여 찾아내는 것이다. 이제 '남성 내 여성'의 대립적인 사고가 아닌 '인간'이라는 개념으로 여성과 남성이 동등한 권리를 가지고 정치사회에 재등장하여야 할 시기라고 본다.

그리고 제일 중요한 사실은 현재 여성의 정치참여 확대를 위해 추진 중인 방안이나 앞으로 추진할 방안들은 단지 여성을 우대하기 위한 정책이 아니라 이제까지

의 역사에서 철저하게 배제되어 왔던 여성들에게, 여태까지 그들이 누리지 못했던 능력과 지위를 되찾아주기 위한 제도들이라는 점이다.

【참고문헌 】

<국내문헌>

1. 단행본

권영달・노찬백・정주신. 「한국정치론」. 서울: 지구문화사, 1993.

김경애. 「여성의 정치세력화와 지방자치」. 서울: 풀빛, 2001.

김영수. 「한국헌법사」. 서울: 학문사, 2000.

김용호. 「한국 정당정치의 이해」. 서울: 나남출판, 2001.

김인철. 「경제발전론」. 서울: 박영사, 1998.

김정숙 편. 「여성과 정치」. 서울: 한국여성정치문화연구소, 1992.

_____. 「여성과 정치Ⅱ」. 서울: 한국여성정치문화연구소, 1997.

김재영 외. 「정치문화와 정치사회화」. 서울: 형성출판사, 1990.

김호진. 「한국정치체제론」. 서울: 박영사, 1995.

박용옥. 「한국 근대 여성운동사 연구」. 성남: 한국정신문화연구원, 1984.

_____. 「한국 여성 항일운동사 연구」. 서울: 지식산업사, 1996.

_____. 「한국 여성 근대화의 역사적 맥락」. 서울: 지식산업사, 2001.

백경남. 「한국여성정치론」. 서울: 문음사, 1981.

비키 랜달 저. 김민정 외 역. 「여성과 정치」. 서울: 풀빛, 2000.

손봉숙・박의경. 「한국민주주의와 여성정치」. 서울: 풀빛, 2000.

신용자・김영신 편저. 「주요 선진국의 여성정책과 남녀평등법제도」. 서울: 노문사, 2000.

신정현. 「정치학」. 서울: 법문사, 1998.

_____. 「비교정치론」. 서울: 법문사, 2000.

안병만. 「한국정부론」. 서울: 다산출판사, 1995.

유럽정치연구회편. 「유럽정치」. 서울: 백산서당, 2004.

윤형섭. 「한국정치론」. 서울: 박영사, 1988.

이극찬.「정치학」. 서울 : 법문사, 1989.

이기완 외. 「현대 일본의 정치와 사회」. 서울: 매봉, 2005.

이범준 외. 「21세기 정치와 여성」. 서울: 나남출판, 1998.

이승종. 「민주정치와 시민참여」. 서울: 삼영, 1993.

이영애 편. 「성・권력・정치」. 서울: 법문사, 1995.

전경옥・노혜경・김영란.「여성의 정치적 권리인식과 정치참여」. 서울: 집문당, 1999.

전경옥・유숙란・이명실・신희선. 「한국여성정치사회사」. 서울: 숙명여자대학교 아시아여성연구소, 2004.

정일환 외. 「여성교육론」. 서울: 교육과학사, 2003.

정창영. 「경제발전론」. 서울: 법문사, 2003.

제주도 편. 양조훈. 『제주도지(제2권)』. 제주도, 1993년.

최종두. 「민주정치와 선거론」. 서울: 태창출판사, 1985.

한국여성유권자연맹・후리드리히 에베르트 재단.「지방자치시대의 여성정치참여」. 한국여성유권자연맹, 1993.

Kelsen, Hans 저. 한용희 역. 「민주주의의 기본사상」. 서울: 숙명여자대학교출판부, 1981.

Marquis de Condorcet 저, 장세룡 역. 「인간 정신의 진보에 대한 역사적 개요」.서울: 책세상, 2002.

2. 정기간행물

김광웅. “민주의식과 투표형태 : 제12대 국회의원선거에서.” 「한국정치학회 제6회 합동학술대회논문집」, 1985.

김도종 외. “제16대 국회의원 선거결과에 대한 집합 자료 분석.” 「한국정치학회보」, 2000. 8.

김선욱・김명숙. “할당제의 여성정책적 의미와 도입 방안.” 「여성연구」, 제44호, 1994.

김은경. “16대 총선과 여성정치참여.” 「폴리비전21」, 5호, 2000. 3.

김제경. “국회의원선거제도의 문제점과 개선방향.” 「사회과학논총」, 제15집, 1998.

김태운. “한국여성의 정치참여 확대 방안에 관한 연구.” 「정치정보연구」, 제3권 제1호, 2000.

박찬욱. “제14대 국회의원 선거결과에 대한 집합자료 분석.” 「한국과 국제정치」, Vol.7 No.2, 1993.

비르기타 리델. “지방정치와 여성의 참여 확대를 위한 스웨덴 여성단체의 역할.” 「여성연구」, 통권 제45호, 겨울호, 1994.

손중애. “여권론자로서의 John Stuart Mill.” 「여성문제연구」, Vol.2, 1972.

송은희. “한국의회의 어제와 오늘, 그리고 여성: 여성의 역대 의회진출현황.” 「한국정치학회보」, 제30집 3호, 1996.

신명순. “전국구 국회의원제도의 비판적 고찰,” 「한국정치학회보」, 제28집 2호, 1994.

심영희. “가정에서의 여성과 정치사회화.” 「아세아 여성연구」, 제28집, 1989.

_____. “여성의 정치참여에 대한 국회와 여성단체의 역할.” 「사회과학논집」, 제19집, 2000.

안병만. “우리나라의 정당과 정치발전-중대선거와 정당체제의 선거화 과정.” 「한국정치학회보」 Vol.11, 1977.

엄태석. “6・13 지방선거와 여성.” 「한국여성정치문화연구소 토론회」, 2002년 7월.

윤천주. “권위주의적 권력조정과 정당형성-이박사의 정당은 제도화될 것이 아니었다.” 「아세아연구」, Vol.4 No.2, 1966.

이미경 외. “한국 여성정치 연구에 대한 비판적 검토.” 「한국정치학회보」, 제35집 2호, 2001년 여름호.

이헌근. “녹색당과 스웨덴 정당체계의 변화.” 「부산정치학회보」, Vol.8, No.2, 1998.

전복희. “독일의 여성정치참여 현황과 과제.” 「한독사회과학논총」, Vol.14, No. 1, 2004.

조형・이재경・곽진영. “정치관련 정보가 여성의 정치의식에 미치는 효과-집중적 집단토론 방법을 중심으로.” 「한국여성학」, 제16권 2호, 2000.

주경미. “16대 총선과 여성정치 참여.” 「여성연구논집」, 제12집, 2001.

3. 학위논문

강근숙. “한국 여성의 정치참여 실태와 확대방안에 관한 연구.” 석사학위논문, 원광대학교, 2002.

강재수. “한국의 국회의원선거제도에 관한 연구.” 석사학위논문, 한양대학교, 1995.

고은경. “한국 여성의 정치참여에 관한 연구-의회진출 확대를 위한 제도적 방안 모색.” 석사학위논문, 동국대학교, 1995.

김광회. “우리나라 여성의원 육성정책에 관한 연구.” 석사학위논문, 카톨릭대학교, 2004.

김민자. “여성의 정당참여 활동에 관한 연구.” 석사학위논문, 전남대학교, 2004.

김윤수. “남녀 평등권에 관한 연구.” 석사학위논문, 경희대학교, 1988.

김윤희. “우리나라 여성정치참여의 확대방안에 관한 연구.” 석사학위논문, 경희대학교, 1999.

김지선. “한국 여성의 정치참여 저해요인과 활성화 방안에 관한 연구.” 석사학위논문, 경희대학교, 2003.

김지양. “한국여성의 정치참여 활성화에 관한 연구.” 석사학위논문, 숙명여자대학교, 1998.

김철휘. “한국여성의 정치참여 확대방안에 관한 연구-정치부패개선의 관점에서.” 석사학위논문, 한양대학교, 2002.

김화완. “한국 여성단체의 정치참여에 관한 연구-압력단체 이론을 중심으로.” 석

사학위논문, 이화여자대학교, 1982.
민경란. “한국 여성의 중앙의회 참여활성화를 위한 연구.” 석사학위논문, 충북대학교, 2001.
박홍식. “한국 여성의 정치세력화에 관한 연구.” 박사학위논문, 전남대학교, 1996.
서정희. “중국 여성의 정치참여에 관한 연구.” 석사학위논문, 단국대학교, 2003.
소광희. “여성의 정치참여에 관한 고찰.” 석사학위논문, 국민대학교, 2002.
오미연. “한국 여성국회의원 충원과정 연구.” 석사학위논문, 연세대학교, 2003.
오이령. “대만 및 한국 여성의 정치참여 억제요인에 관한 연구.” 석사학위논문, 한양대학교, 1997.
원시연. “영국 여성의 참정권 획득과정 연구(1897-1918)-여성 참정권 단체들의 로비활동을 중심으로.” 석사학위논문, 서울대학교, 1998.
유혜숙. “한국여성의 정치참여에 관한 연구.” 석사학위논문, 경남대학교, 1994.
윤석인. “한국여성 NGO의 민주성과 조직 활동의 적절성에 관한 연구.” 박사학위논문, 연세대학교, 2000.
이가영. “한국 여성의 의사결정직 진출 현황과 할당제 도입에 관한 연구.” 석사학위논문, 서울대학교, 1998.
이원환. “대한민국 국회의원 선거제도에 관한 연구-1구 1인제와 1구 2인제의 비교를 중심으로.” 석사학위논문, 서울대학교, 1987.
이정은. “여성정책형성에 있어서 여성단체 역할에 관한 연구.” 석사학위논문, 중앙대학교, 1988.
이정희. “여성 정치참여의 활성화 방안에 관한 연구-정당 참여를 중심으로.” 석사학위논문, 대전대학교, 2000.
임현주. “한국여성의 정치참여 현황과 개선방안.” 석사학위논문, 성균관대학교, 2001.
장정남. “한국여성의 정치참여 활성화를 위한 제도적 개선방안에 관한 연구.” 석사학위논문, 동국대학교, 1995.
전현주. “한국 여성의 정치참여에 관한 연구.” 석사학위논문, 국민대학교, 1997.

정나진. “여성의 정치참여 활성화연구-노르웨이와 대만의 비교를 중심으로.” 석사학위논문, 숙명여자대학교, 1998.

정재호. “비례대표선거에 관한 연구 : 우리나라 국회의원 선거제도를 중심으로.” 석사학위논문, 한림대학교, 2002.

정춘생. “한국 여성의 정치세력화에 관한 연구-스웨덴 사례에 비추어.” 석사학위논문, 동국대학교, 1997.

조성은. “영국 여성의 참정권운동에 관한 연구, 1897-1928.” 석사학위논문, 이화여자대학교, 2000.

최장섭. “한국 정당의 후보자 선정 모델 연구.” 석사학위논문, 단국대학교, 1999.

한승주. “한국 여성의 정치참여 활성화 방안에 관한 연구.” 석사학위논문, 전북대학교, 2001.

4. 기타 자료

김선・김명숙. 「여성 일정비율 할당제 도입에 관한 연구」. 한국여성개발원, 1994.

김원홍. “선거구조 개혁과 여성의 대표성 확보 방안,” 한국여성개발원 여성정책세미나 자료집, 1998.

김원홍・김민정・이현출・김은경. 「정당의 여성후보 공천 확대방안에 관한 연구」 . 한국여성개발원, 2003.

김원홍・김혜영・김은경. 「정당의 여성당직자 확대방안」. 한국여성개발원, 2000.

_____. 「해방 후 한국여성의 정치참여 현황과 향후 과제」. 한국여성개발원, 2001.

김원홍・장영아・김민정・박의경, 「ASEM 회원국의 정책결정과정에서의 여성참여증진에 관한 연구」 한국여성개발원, 2001.

손봉숙. “여성들이 바라는 정치개혁 방향.”「정치개혁을 바라는 여성 대토론회」,할당제 도입을 위한 여성연대, 1998, p. 10.

중앙선거관리위원회. 「정당의 활동개황 및 재산상황 등 보고서(1963～1970)」. 1971.

_____. 「대한민국정당사, 제1집」. 1973.

_____. 「국회의원선거총람, 제12대」. 1985.

_____ⓐ. 「국회의원선거총람, 제13대」. 1988.

_____ⓑ. 「정당의 선거공약」, 1988.

_____. 「역대국회의원선거상황, 제1대～11대」. 1989.

_____ⓐ. 「대한민국정당사, 2・3집」. 1992.

_____ⓑ. 「국회의원선거총람, 제14대」. 1992.

_____. 「공직선거 및 선거부정방지법령집」. 1995.

_____. 「국회의원선거총람, 제15대」. 1996.

_____. 「각국의회의원・선거・발전연대기 (1994.7.1～1996.12.31)」. 1997.

_____ⓐ. 「국회의원선거총람, 제16대」. 2000.

_____ⓑ. 「공직선거 및 선거부정방지법규집」. 2000

_____ⓒ. 「제16대 국회의원선거 투표율 분석」, 2000

_____. 「각 국의 선거제도」. 2001.

_____ⓐ. 「국회의원선거총람, 제17대」. 2004.

_____ⓑ. 「공직선거 및 선거부정방지법규집」. 2004.

_____ⓒ. 「스웨덴 선거법」. 2004.

_____ⓓ. 「독일연방선거법」. 2004

_____ⓔ. 「외국의 정당법 및 당헌・당규집」. 2004.

_____ⓕ. 「일본공직선거법령집」. 2004.

한국여성개발원. “선거구조 개혁과 여성의 대표성 확보 방안.” 서울: 한국여성개발원, 1998.

_____. 「2004 여성통계연보」. 서울: 한국여성개발원, 2004.

<외국문헌>

Abravanel, M.D. & Bush, R.J. "Political Competence, Political Trust, and the Action Orientation of University Students." *The Journal of Politics*, Vol.37, No. 1, 1975.

Almond, Gabriel. A. and Coleman, James. S. *The Politics of the Developing Areas.* Princeton: Princeton University Press, 1960.

Amy, Douglas J. *Real Choices New Voices.* New York: Columbia University Press, 1993.

Barnes, Samuel H. & Kasse, Max et al. *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies.* Beverly Hills: Sage Publication, 1979.

Becker, Carl Lotus. *Modern Democracy*. New York: Yale Univ. Press, 1941.

Broverman, I. K, Vogel, S. R. "Sex Role Stereotypes A Current Appraisal." *Journal of Social Issue* 28. 1972.

Clark, Cal, Clark, Janet . "The Gender Gap 1988 : Compassion, Pacifism and Indirect Feminism." in Lois L. Duke, Women in Politics: Outsiders or Insiders? *A Collection of Reading* Englewood Cliffs. New Jersey: Prentice Hall, 1993.

Dahl, Robert A. *A Preface to Democratic Theory.* Chicago: University of Chicago Press, 1956.

Duverger, Maurice. *The Political role of Women*. Paris: UNESCO, 1955.

Huntington, Samuel P. and Nelson, Joan M. *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries.* Cambridge: Harvard Univ. Press, 1976.

Lovenduski, Joni and Norris, Pippa. *Gender and Party Politics*. London: Sage Publications, 1993.

McClosky, Herbert. "Political in Participation." in David L. Sills(ed.) *International Encyclopedia of Social Science*, Vol. 12. New York: The Macmillan Company, 1968.

Mezey, Susan Gluck. "The Effect Of Sex Of Recruitment: Connecticut Local Offices." in Debra Stewat ed. *Women in Local Politics,* N. J.: Scarecrow Press, 1980.

Milbrath, Lester W. and Goel, M.L. *Political participation : how and why do people get involved in politics*? Washington, D.C.: University Press of America, 1977.

Mill, John Stuart. Essays of Equality, Law and Education, *collected Works*, Vol. 21. Toronto: University of Toronto Press, 1984.

_____. *On the Subjection of women.* Greenwich: Fawcett Publications Inc, 1971.

Palley, Marian. *Women's organizations in the Republic of Korea.* 1998.

Parry, Geraint, Moyser, G, Day, Neil. *Political Participation and Democracy in Britain.* Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

UNDP. *Human Development Report 2005.* New York, Oxford: Oxford University Press, 2005.

Verba, Sidney and Nie, Norman H. *Participation in America Political Democracy and Social Equality.* New York: Harper and Row, 1972.

<일간지>

『경향신문』. 2004년 5월 1일, 2004년 5월 19일.

『국민일보』. 2000년 2월 8일.

『뉴스메이커』. 2004년 2월 27일.

『독립신문』. 1898년 9월 9일, 9월 15일.

『동아일보』. 1978년 3월 14일, 2001년 8월 5일.

『문화일보』. 2000년 2월 9일, 2002년 8월 29일, 2005년 9월 7일.

『서울신문』. 1999년 10월 7일, 2002년 1월 1일, 2004년 6월 4일.

『세계일보』. 1999년 11월 29일, 2005년 9월 8일.

『여성신문』. 2004년 10월 8일.

『연합뉴스』. 2004년 4월 16일, 2004년 5월 11일, 2005년 9월 19일.

『오마이뉴스』. 2004년 1월 3일.

『우먼타임스』. 2002년 2월 22일, 2002년 4월 8일, 2002년 5월 6일.

『조선일보』. 1947년 4월 27일, 2000년 6월 9일, 2004년 5월 28일.

『중앙일보』. 2001년 4월 11일.

『한겨레』. 2002년 5월 13일, 2004년 2월 18일, 2004년 3월 11일.

『한겨레21』. 2002년 12월 19일.

『한국경제』. 2005년 1월 7일.

『한국일보』. 2005년 4월 19일.

<인터넷 홈페이지>

국제의원연맹 : www.ipu.org/wmn-e/classif.htm

한국여성개발원 : www.kwdi.re.kr

www.riksdagen.se/english.election

국문초록

한국여성의 국회의원선거 참여 : 저해요인과 확대방안

사람들은 일상적으로 정치에 관심을 가지며 또한 정책결정과정에 참여하게 된다. 때로는 직업적인 정치가로 나서서 정책결정에 중요한 역할을 맡기도 하는데, 정치참여는 방법과 행동에서 다양한 면을 보여준다. 어떤 사람들은 직접 정치행사장으로 나가서 적극적으로 정치활동을 한다. 그런가 하면 단지 투표만 행사하는 소극적인 정치활동을 보여주는 사람도 있다. 일반적으로 사람들이 정치참여의 행동은 4가지의 유형으로 이루어지고 있다. 먼저, 개인적으로 혼자서 정치에 참여하는 경우가 있으며, 한정적 목적을 추구하기 위해서 집단을 이루어 정치에 참여하는 경우가 있다. 또한 선거운동과 같은 공적인 정치행위에 적극적으로 참여하는 경우와 투표와 같은 정치행위에 한정해서 참여하는 경우가 있다. 대부분의 사람들은 단지 선거기간 동안 투표권만 행사하며, 정당이나 조직에 직접 참여하거나 그 조직을 통해서 정치에 영향을 미치는 일 같은 것은 극히 소수의 시민들에게만 국한되어 있다. 건전한 시민의식에 입각한 바람직한 정치참여는 그 사회의 정치를 시민들의 의사와 합치될 수 있게 하는 정상적인 민주주의 속성을 보여주게 된다.

일반적으로 민주주의 사회라면 정치활동은 각자의 자기선택과 책임에 의해서 그 행동이 이루어져야 하기 때문에 정치활동은 자연히 그 사회의 성격과 계급구조, 종교, 성별 등에 의해서 영향을 받게 된다. 우선 그 중에도 개인의 정치참여에 영향을 미치는 중요한 변수로는 사회계급, 학력, 종교, 연령, 성별 등을 지적할 수 있다.

그리고 여성들의 정치참여는 그 사회의 정치문화나 정치제도와 직접적으로 연관되어 있기 때문에 가령 선거제도나 정당제도 그 밖에 의회의 활동이나 대중매체의 활동에 따라서 많은 영향을 받게 된다.

이 논문은 현대사회의 가장 기본적인 이념이자 원리인 민주주의 실현을 위해서는 정치참여를 위한 제도적 장치가 필수적이며, 특히 여성의 정치참여에 대한 제도적 보장이 필수적이라는 인식에서부터 출발하고 있다. 여성의 정치참여를 다룬 기존의 연구에서는 여성의 정치적 대표성의 문제를 여성의 사회적 역량을 경시하는

사회문화적인 풍토와 정치를 남성의 영역으로 간주하는 성 고정관념, 고비용의 정치구조, 여성의 대표성을 반영하지 못하는 선거제도 그리고 여성의 정치참여를 지원해 주지 않는 정당구조 등이 주요한 요인으로 작용하고 있음을 지적할 수 있다. 전반적으로 교육과 사회참여의 확대는 여성의 정치참여에 대한 의식이 성장과 비례하고 있음을 나타내 준다. 그러나 여성이 민감하게 느끼는 성차별의식에서는 여전히 성차가 나타나고 있으며 이러한 여성문제는 여성만이 해결할 수 있으며 여성이 정치에 직접 참여하여 정치적으로 풀어가야 할 과제라고 할 수 있다.

따라서 본 논문에서는 한국 여성의 정치참여가 저조한 현실에 대한 문제를 제기하고, 우리나라와 각국 여성의 정치참여 현황과 정치 분야, 특히 여성의 국회의원선거에 참여 과정에서 나타나는 특징과 저해 요인, 확대 방안 등을 고찰해보았다. 그리고 여성의 정치참여 확대 방안 중에서도 특히 현재 각국에서 여성의 정치참여를 늘이기 위해 시행하고 있는 할당제나 선거제도 등 제도적인 부분에 대한 분석을 통해 우리나라에서 여성의 정치참여 확대를 위한 여러 방안을 모색하고자 하였다. 또한 여성의 정치참여 확대를 위한 방안을 사회문화적인 측면과 정치제도적인 측면으로 나누어 특히 정치제도적인 대안을 모색하는데 연구의 초점을 맞추었다.

이를 위해 우리나라의 역대 국회의원선거에서 나타난 정치적 상황과 제도적 요인을 통해 여성 후보자와 당선자의 비율이 증감한 원인과 이유를 살펴보았다. 국민의 대표성을 부여받은 곳에의 남녀 평등한 진출이 민주주의 원리에 기초한 것이라고 한다면 그 어느 곳보다도 국회의원선거를 통한 여성의 정치참여 확대가 가장 필요하다고 할 수 있다. 국민의 의사에 따라 선출된 의원들로 이루어진 국회야말로 국민의 대표성을 가장 잘 보여줄 수 있는 정치 분야이기 때문이다. 그리고 이 논문에서의 여성의 정치참여는 보편적인 의미의 일반 시민으로서의 정치참여가 아니라 국회의원선거에 있어서 입후보자로 나서는 여성으로 한정하고 있음을 밝힌다.

한국에서 여성의 참정권 획득은 별다른 어려움 없이 해방과 더불어 자연스럽게 이루어졌다. 서구 사회처럼 여성의 참정권 획득을 위한 격렬한 투쟁과정을 거치지는 않았으나, 우리나라 여성들도 일제시대부터 자신들의 사회적 역량과 가치를 높이기 위해 노력해 왔고, 교육을 통한 여성의 자각을 일깨우는 과정에서 사회와 정

치에 관심을 갖기 시작했을 뿐만 아니라 국채보상운동이나 항일운동에도 참여함으로써 사회의 구성원으로서 주체성을 가지고 자신들의 정치적 의식을 높이는데 여성 스스로가 일정 역할을 담당하였고, 그러한 노력의 결과 여성에게도 남성과 동등한 참정권이 부여되었다고 할 수 있다. 하지만 한국 사회의 정치・사회・문화・제도적인 요소 중에 여성을 제약하는 부분은 제도와 현실 사이에 많은 차이를 보이고 있었으며, 그 중에서도 특히 정치분야의 여성진출은 세계 중하위권을 벗어나지 못하였다. 이는 제1대 국회의원선거에서부터 제17대 국회의원선거까지 여성의 국회진출현황을 분석을 통해서도 확인된다.

여성국회의원의 비율은 지역구에서보다는 전국구 또는 유정회를 통한 진출이 더 높은 것으로 분석된다. 지역구에서의 여성의원비율은 역대 총선을 통하여 0%에서 5.6%까지 지극히 적은 비율을 차지한 반면, 전국구 또는 유정회 의원은 전국구 제도를 처음 도입한 6대 국회에서 2.3%, 7대에서 4.6%, 8대에서는 9.8%, 9대의 유정회 1기에서는 12.3%, 2기에는 8.2%, 10대의 유정회에서는 9.1%를 차지했다. 그리고 11대에서도 8.7%, 12대에서 6.5%, 13대에서 8.0%, 14대에서 11.3%, 15대에서 15.2%를 차지하였다. 그리고 정당법의 개정을 통해 정당의 전국구 후보자 명단에서 여성후보를 30% 할당할 것을 명문화 한 후 전국구 여성국회의원의 비율이 16대에서는 23.9% 17대에서는 53.5%를 차지하였다. 이는 아직까지도 여성이 지역구 국회의원으로 당선되기에는 장애물이 많다는 뜻으로 분석할 수 있다. 여성이 전국구 후보로 나서서 당선되는 비율이 높은 이유는 권위주의 정권 하에서는 권력자가 자신의 정통성 확립을 위해 국민들로부터 인정을 받고자 대학 교수들이나 여성단체의 지도자를 전국구 우선순위에 배정했기 때문으로 분석된다. 이는 보여주기 위한 상징적인 의미에 불과하다는 비판도 나오는 게 사실이지만, 당시의 국회의원선거에서 여성의원이 증가한 것은 사실이고, 전국구 비례대표제도가 여성의 국회진출에 상당부분 긍정적인 영향을 미친 것은 인정해야 할 부분이다. 그리고 할당제가 도입된 이후 각 정당들은 날로 높아져 가는 여성의 지위와 할당제 공약 준수를 요구하는 사회적 분위기 등으로 인해 여성후보를 우선순위에 배치한 결과 전국구 후보로 나서서 당선되는 여성의원 비율이 높아지고 있다. 이와 같은 결과로 미루어 전국구

비례대표제, 그리고 여성할당제가 하나의 대안임을 알 수 있다.

현재 한국 여성이 국회의원선거에 참여하는데 있어서 나타나는 정치 제도적 저해요인은 선거제도와 선거자금, 남성중심적인 정당구조와 공천문제, 성역할 고착화 등으로 인한 유권자의 성차별의식을 들 수 있다. 각국의 사례로 본다면 중·대선거구제가 여성후보에게 더 유리한 것으로 나타나고 있으나, 현재 우리나라는 소선거구제를 채택하고 있어 여성의 대표성을 제대로 반영하지 못하고 있다. 또한 선거자금면에 있어서도 당선가능성 낮다는 사회 편견 때문에 선거자금 동원능력이 떨어진다고 할 수 있다. 정당구조와 공천문제 역시 여성이 국회의원선거에 참여하는데 있어서 저해 요인으로 작용하고 있다. 이 밖에도 가부장적인 사회구조는 여성에 대한 성역할 고착화로 인한 유권자의 성차별의식을 낮고 있어 여성후보가 불이익을 받고 있는 실정이다. 따라서 할당제 등 제도적인 뒷받침으로 여성이 정치일선에 나설 수 있는 기회를 활성화시켜 유권자들의 성차별적 고정관념에 따른 여성후보에 대한 우려는 불식시키는 작업이 선행되어야 할 것이다. 그러나 이러한 사회적 제약만이 여성의 정치참여도가 낮게 하는 주된 요인이라고 볼 수는 없다. 오히려 여성의 정치사회화 의식의 결여와 여성단체의 역할 미비등도 하나의 요인으로 작용하고 있다고 할 수 있다.

이러한 저해 요인을 극복하고 여성의 정치참여를 확대시키기 위한 정치제도적 방안은 무엇보다 여성후보 공천할당제의 준수와 공천제도의 개혁에 있을 것이다. 그러나 아무리 제도가 완비되어있다 하더라도 이를 충족할수 있는 사회적 인적자원이 부족하다면 제도는 진부한 논란에 불과할 것이다.

따라서 정치사회화 교육 확대를 통한 인적자원의 확보와 할당제의 유기적 결합이 여성 정치참여도를 높이는 대안이라 본다. 이러한 측면에서 본다면 각종 공직선거에 있어서 통계 산출시 성별 분리 통계 의무화 와 대학생의 인턴제 활용 그리고 이와 관련한 학점인증제 도입 등을 제안한다.

또한 여성후보자에 한해 지역구와 전국구에 동시에 입후보할 수 있는 제도를 마련하는 것도 여성국회의원 확대를 위한 방법 중의 하나라고 본다. 한 후보자가 지역구 후보와 비례대표 후보를 겸할 수 있기 때문에 지역구 선거에서 낙선하더라

도 비례대표에 의해 당선될 수 있을 것이다. 2004년 제17대 국회의원선거에서 실시했던 정당명부식 비례대표제처럼 국회의원선거에서 유권자가 본인이 지지하는 지역구 후보에게 1표, 선호하는 정당에게 각각 1표씩 행사하는 1인 2표제를 시행하되, 비례대표 후보 선정시 여성 후보를 우선 순위에 배치한 후 남녀 후보를 교차로 선정하는 지퍼식 제도를 도입하는 것이다. 이 방법을 도입하면 환경이나 노동 분야 등 사회의 다양한 여론을 반영하는 이념정당과 소수정당의 원내진출이 더욱 활발해 질 것이고, 특히 여성의 정치에 대한 관심도 증대될 것이다. 이는 여성이 정치무대로 등장할 수 있게 하는 강한 흡인력으로 작용할 것이다.

이제까지 여성의 정치참여에 관한 연구들은 선거 자체에만 치중된 경향이 많았으나, 앞으로는 생활 정치에서 나타나는 여성의 정치참여 문제에 관심을 기울여야 할 것이다.