

여성의 정치참여운동의 현황과 과제

남윤인순

들어가며

4·15 총선 폭풍이 지난 후, 가장 주목받은 집단은 39명의 여성의원과 민주노동당이였다. 여성의원이 5.9%에서 13%로 확대되었고 진보정당의 국회 진입이 마침내 이루어진 것이다. 이 두 가지 사건은 보수적이고 남성적인 한국의 정치구조를 변화시키는 신호탄이었다. 이러한 변화를 가져오게 된 결정적인 요인은 1인 2표제 방식의 정당명부식 비례대표제가 실시되고 비례직 중 50% 여성할당제가 도입되었기 때문이다. 39명의 여성의원 중 29명이 비례대표로 선출된 것을 보면 여성할당제 도입의 효과를 톡톡히 본 셈이다. 이 글에서는 50% 여성할당제 도입 등 여성의 정치참여가 확대되기까지 여성운동계에서 어떠한 노력을 기울였는지 역사적인 맥락을 살펴보고 성과와 한계, 쟁점 등을 정리하면서 향후 과제를 도출해 보고자 한다.

여성의 정치참여 확대의 필요성

1. 지나치게 낮은 여성의 정치적 대표성 : 정치분야에서의 성별 불균형 완화

2003년 UNDP(유엔개발계획)에서 발표한 여성권한지수¹에 따르면 한국은 66개국 중 61위를 차지할 정도로 매우 낙후되어 있다. 여성권한지수의 결정 요인 중 하나인 여성의원 비율은 16대 국회에서 273명 중 16명(5.9%)으로 세계 183개국 중 101위였으나 이번 17대 총선을 통해 여성의원이 299명 중 39명(13%)으로 늘어나 간신히 세계 62위로 올라섰다. 그러나 지방자치 분야에서는 여성의 대표성이 국회보다 더 낙후되어 있다. 광역단체장의 경우 16명 중 여성은 한 명도 없고, 기초단체장은 232명 중 2명(0.8%), 광역의원 682명 중 63명(9.2%), 기초의원의 경우 3,485명 중 77명(2.2%)에 불과하다.

외국의 경우 여성 국회의원 비율이 가장 높은 나라는 르완다로 48.3%이고 2위는 스웨덴으로 45%, 3위는 덴마크로 38%에 이른다. 세계 평균은 15.2%이고 아시아 평균은 14.5%인데 한국은 이제 아시아 평균 수준에 가까워진 셈이다. 이미 우리 사회의 다양한 분야에서 여성들이 능력을 발휘하고 있고, 교육 수준도 높아진 것에 비해 정치분야에서의 여성의 대표성이 너무 낮기 때문에 양성평등사회로 나아가는 데 걸림돌이 되고 있다.

2. 양성평등 정책을 지체·후퇴시키는 의원 교체 및 여성의제의 주류화

여성부 신설, 참여정부 등장으로 정부 안에서 성평등 정책을 실현하고자 하는 의지는 상대적으로 진전되었으나 국회에서 성평등 제도와 정책의 추진은 지체되는 양상이었다. 2001년 법무부가 발의한 친양자 제도 등 민법 개정안은 국회 법제사법위에서 논란만 벌이다 본 회의에 상정조차 안 되었고, 2003년 호주제 폐지를 위한 민법 개정안 심의², 성매매방지법 공청회 등

1 여성권한지수란 여성의원 비율, 여성의 전문직 종사율, 행정관리직 여성비율 등을 기초로 산출되는 지수임.

2 지난해 12월 11일 국회 법제사법위원회 전체회의. 호주제 폐지 문제를 놓고 한나라당과 민주당 의원들이 강금실 법무부 장관을 몰아붙이고 있었다. “여자들이, 더더구나 이혼한 여자들이 불이익을 좀 받는다고 가계를 끊어야 하는가.”(최병국 한나라당 의원) “총리도 호주제 폐지를 반대하는데 국무회의 때 의견 피력을 못했더라.”(최연희 한나라당 의원) “법무부 실·

에서 드러난 일부 법제사법위원들의 퇴행적이고 성차별적인 태도는 정치권이 양성평등정책의 걸림돌로 작용하고 있음을 나타내고 있다. 성매매방지법은 16대 국회 마지막 회기에서 제정되었으나 호주제 폐지 민법 개정안은 공청회조차 열지 못하고 폐기되고 말았다. 호주제폐지시민연대에서 벌여 온 4년간의 캠페인을 통해 호주제 폐지 찬성여론이 65% 이상 되었고, 52명의 의원들이 입법발의를 했으며, 정부에서도 민법 개정안을 국회에 상정했음에도 불구하고 민법이 개정되지 못한 것은 매우 이례적이라고 볼 수 있다. 이는 법제사법위원회에 여성위원이 단 한 명에 불과했고, 그마저도 16대 국회 말기에 의원직을 사퇴하면서 법제사법위원회 안에서 호주제 폐지 민법 개정안을 적극적으로 추진할 주체가 없었기 때문이다. 따라서 성평등주의 가치관을 가진 여성위원들이 17개 상임위원회에 골고루 참여해서 성평등 의제를 적극적으로 제기하고 주류화하도록 해야 한다. 16대 국회에서는 여성위원이 16명밖에 안 되어 여성위원이 한 명도 없는 위원회가 많았다.

3. 부패하고 가부장적인 정치 패러다임의 전환

남성 중심적인 정치구조의 문제점을 해결하는 것은 단순히 여성들이 기존 정치구조에 참여한다고 해서 되는 것이 아니라 기존 정치문화를 바꾸는 것을 통해서만 가능하다. 정치의 틀을 바꾸지 않으면 여성정치와 남성정치가 다를 것이 없다. 기존 정치구조의 가장 큰 문제점은 지역을 기반으로 한

국장들은 다 남자들인데도, 장관이 여자라서(할 수 없이) 호주제 폐지에 동의한 것 아니냐.”(합승회 민주당 의원) 강 장관이 답변할 때마다 의원들은 “마음이 안 든다”거나 “남득이 안 된다”는 반응을 보였다. 급기야 김용균 한나라당 의원은 호주제 폐지가 공산주의적 발상이라고 까지 주장했다. “공산주의가 수립되면 제일 먼저 착수하는 것이 가족의 해체다. 김일성을 어버이 수령이라고 해서 애들을 전부 김일성 애로 만드는 것이다. 극단적인 혼란을 초래해서 사회를 공산화시키려는 수법이었는데, 우리는 결코 그런 길로 가면 안 된다.” 16대 국회는 이 발언을 마지막으로 호주제 폐지 심의를 중단했다. 민법 개정안은 법사위 법안심사소위로 넘겨졌으나, 법안심사소위에서는 그 뒤 단 한 차례도 이를 안건으로 상정하지 않았다. 「바로 펴야 할 굵은 법, 호주제」, 《한겨레 신문》, 2004.5.3.

패거리 정치, 특권을 이용한 부패정치, 국민 위에 군림하는 권위주의 정치, 민생문제는 외면하고 정쟁만 일삼는 정치이다. 세계은행 보고서에 의하면 '부패 없는 깨끗한 나라' 일수록 여성정치인이 많다고 한다. 부패 없는 나라로 꼽히는 핀란드, 덴마크, 스웨덴 등은 모두 여성의원이 40% 안팎을 차지하고 있다. 역설적으로 한국 정치구조에서 여성이 배제되어 있었기 때문에 기존 정치문화에 덜 오염되어 있고, 그래서 새로운 정치의 대안으로 여성이 부상하고 있다. 3월 26일 《한겨레 신문》이 '리서치플러스'에 맡겨 여성후보가 출마하는 서울 광진을, 서초갑, 용산 지역 유권자 400명씩 모두 1200명을 상대로 전화여론조사를 실시한 결과 '여성의원이 늘어나는 것이 바람직하다'는 응답이 각 지역에서 남녀 모두 70%를 넘었고 '여성의원이 늘어나면 정치권이 지금보다 나아질 것'이라는 응답률 또한 높았다. 이러한 조사를 보더라도 깨끗한 정치, 국민을 위한 정치, 탈권위적 정치, 생활정치, 상생정치의 대안으로 여성의 정치참여가 늘어나야 한다.

여성의 정치참여 활동 흐름과 쟁점³

여성운동에서 여성의 정치세력화는 기본과제에 속한다. 왜냐하면 여성의 정치세력화는 여성정책을 실질화, 정착화시킬 수 있는 필수 조건이기 때문이다. <여성연합>이 창립된 이후 매 선거 시기마다 여성운동의 정치적 영향력을 높이기 위해 다양한 노력을 기울여 왔다. 시기에 따라 직접적인 참가 방식을 취하기도 하고 영향의 정치를 취하기도 했다. 정치적 중립이 시민운동의 중요한 정체성이었음에도 불구하고 여성운동은 '참가의 정치'와 '영향의 정치'라는 이중전략을 사용해 왔다. 그 이유는 여성을 배제해 온 정치구조로 인해 '영향의 정치'가 한계에 봉착하는 경우가 종종 발생했기 때문이다. 특히 지난 10여 년간 여성운동은 제도화 요구가 많았고 이를 위해 효

3 <한국여성단체연합>에서 논의한 내용과 활동을 중심으로 정리하였음.

과적인 정책개입이 이루어져야 하는데 남성 주도의 정치권에서 여성정책은 중요하지 않은 것으로 취급되거나 배제되는 경우가 많아 정책개입력을 높이기 위해 여성의 정치세력화가 중요과제로 설정된 것이다. 1995년 3기 지방의회 선거, 1998년 4기 지방의회 선거, 2000년 16대 총선, 2004년 17대 총선을 거치며 여성운동이 어떤 활동을 했고 무슨 쟁점이 있었는지 살펴보고자 한다.

1. 시기별 활동내용

① 3기 지방의회 선거(1995년)

1994년 <한국여성단체연합(이하 여성연합)>에서는 '20% 지방의회 여성참여 특별사업본부'를 구성하여 지방의회 여성참여 확대운동을 종합적으로 전개하게 된다. 2기 지방의회에 여성의원 비율이 0.9%에 불과했고 여성이 정치에 참여해야 한다는 사회적 합의가 거의 형성되어 있지 않은 상황이었기 때문이다. <여성연합>에서는 '지방의회 여성참여 확대'를 중점사업으로 설정해 크게 4가지 사업을 추진하게 된다. 첫 번째는 지역에서 활동하는 여성지도자를 발굴하여 지방의회 선거에 나가도록 미리부터 결집하게 만들고 여성정치인 훈련을 도와주는 일이었다. <여성연합> 회원단체를 중심으로 여성후보 17명을 발굴하여 연설 훈련, 공약개발, 홍보물 제작, 선거운동 지원 등 전폭적인 지원을 하였다. 두 번째로 여성의 정치참여 확대의 타당성과 필요성에 대해서 홍보하였다. 여성의 정치참여를 확대해야 할 이유로 지방의회가 생활정치영역이므로 여성이 적합하다는 논리를 내세웠고, 그리고 0.9%밖에 안 되는 여성의원 수로는 유권자의 절반인 여성의 입장을 제대로 대변할 수 없다는 성적 불균형 문제를 제기하였다. 세 번째로 '20% 지방의회 여성참여 후원회'를 구성하여 여성정치발전기금을 조성하고 선거운동에 소요되는 기금을 지원하여 여성후보들이 자신감을 갖고 선거운동에 임할 수 있도록 하였다. 네 번째는 가능한 지역에 지방의회 의정지기감시단

을 구성하고 지역의 생활과제를 발굴하여 지방의회 모니터 활동을 전개하였다. 대표적인 활동이 학교급식조례제정 운동이다. 이 운동을 통해 초등학교 학교급식시설이 만들어지고 교육부와 지방교육청에서 시설설치비와 급식비를 지원하게 되었다. 이러한 활동으로 3기 지방의회에 도전한 17명 여성후보 중 14명이 당선되었고, 여성의원은 2.2%로 소폭 확대되었다. 또한 지방의회에 여성의 참여가 확대되어야 한다는 필요성이 일반화되기 시작했다. 지방의회 선거가 끝난 후 여성단체 지원으로 당선된 여성의원들은 여성단체와 지속적인 네트워크의 필요성을 제기했지만 여성단체에서는 정당 소속의 지방의원과 NGO가 지속적인 연계를 갖는 것에 대한 정치적 부담 때문에 사안별로 연대하기로 하였고 환경, 교육, 보육문제 해결을 위해 여성단체와 여성의원이 공조하여 긍정적인 결과를 낳기도 하였다.

② 4기 지방의회 선거(1998년)

3기 지방의회는 적극적인 참여방식을 취했지만 4기 지방의회 선거에서는 여성의 정치참여 확대를 위한 제도개선에 비중을 두고 활동하면서 지방의회에 진출하고자 하는 여성후보들을 위한 교육, 훈련, 광역의회 비례대표 추천활동에 초점을 두어 소극적으로 활동하였다. 3기는 여성의 정치참여 모델을 만들어 낸다는 의미가 컸고, 4기는 이러한 토대 위에서 <여성연합> 회원단체들이 역량껏 할 수 있는 활동을 전개하기로 했기 때문이다. 회원단체별로 여성후보를 발굴하여 지원하고, 여성후보를 내지 못하는 지역은 '지방자치 여성정책 10대 과제'를 선정하여 지방자치단체장과 지방의회 후보들에게 공약으로 요구하는 활동을 전개하였다. 제도개선운동은 범여성연대로 추진되었다. <여성연합>과 <한국여성단체협의회>, <한국여성유권자연맹>, <한국여성정치연맹> 등으로 구성된 <할당제 도입을 위한 여성연대>에서는 지역구 공천시 여성할당 30%, 광역의회 비례직의 2/3 여성할당을 요구하였으나 지역구 공천에서는 거의 반영되지 못했고 광역의회 비례

직(전체 의석의 10%) 중 50% 여성할당에 대한 각 정당의 약속도 제대로 이행되지 않았다. 자치단체장에는 여성이 한 명도 없고 지방의원은 1995년에 비해 0.1% 증가한 2.3%에 그쳤다. <여성연합>에서는 광역의회 비례직 여성후보를 추천하는 활동을 비공식적으로 전개하였으나 거의 반영되지 않았다. 1998년 지방선거는 여성의 정치참여 운동의 한계를 여실히 드러낸 해였고, 이를 계기로 <여성연합>에서는 기존 정치구조에 끼어드는 전략보다는 새판짜기에 주력하기 위해 지역에서의 여성 세력화에 초점을 두어 시군구별 여성조직 확대에 힘을 기울이게 된다. 즉 ‘참가의 정치’에서 ‘영향의 정치’로 무게중심을 이동하기 시작한 것이다. 이러한 기조는 2000년 총선, 2002년 지방선거까지 이어지다가 2004년 총선을 맞아 ‘참가의 정치’로 방향을 전환하게 된다.

③ 17대 총선⁴(2004년)

<여성연합>에서는 17대 총선을 앞두고 2003년 초기부터 총선 대응에 대한 논의를 전개하였다. 이미 선거 시기마다 참가와 영향의 전술을 탄력적으로 구사하였지만 참가의 정치가 여성운동단체에게는 여러가지 부담으로 작용하는 부분이 있기 때문에 매우 신중하게 접근할 수밖에 없었다. 특히 1995년 지방의회 선거 이후에는 참가의 정치보다는 정치개혁과 제도개선에 비중을 두어 활동해 왔기 때문에 2004년 총선에 어떻게 임해야 하는지 심도 깊은 논의가 이루어졌고 앞에서 언급한 여성의 정치참여 확대의 필요성이 강조되면서 ‘참가의 정치’ 방향으로 정해졌다. 더구나 17대 총선은 지역정치, 부패정치 등 구태정치 청산에 대한 국민적인 요구가 높았고, 3김 정치 종식 이후 정치의 새판짜기를 위해 다양한 정치세력들이 등장하고 있었으며 국제 사회에서 한국의 경제성장이나 사회발전에 비해 여성의원 비율이 지나치

4 남윤인순, 『17대 총선과 여성연합 대응에 대한 평가와 쟁점』, 『여성연합 총선평가 토론회 자료집』, 2004.

게 낮다는 여론이 형성되어 있던 터라 이 시기가 여성들의 참여를 확대할 수 있는 절호의 기회라고 인식하였다. <여성연합>은 우선 여성의 정치참여를 촉진할 수 있는 제도의 개선에 주력하면서 여성후보 추천 및 지지운동을 전개하기로 하고 이를 위해 별도의 조직을 추동하기로 하였다. 제도개선운동은 뒤에서 다루기로 하고 여성후보 추천 및 지지활동만 언급하고자 한다.

여성후보 추천 및 지지활동은 정당의 독점하에 이루어지는 공천과정에서 시민적인 위상에서 개입하여 투명성과 민주성을 높이고, 양성평등의식과 민주주의식, 전문성을 갖춘 여성들을 선정하여 각 정당에 추천하는 포지티브 방식의 운동이다. <여성연합>이 제안하는 방식으로 2003년 10월에 2차례의 준비간담회를 열어 <맑은정치여성네트워크(이하 맑은넷)> 구성 제안자로 여성원로, 언론계, 학계, 지역 여성단체 대표 등의 명의로 준비위원회를 구성하기로 하였다. 2003년 11월 6일 준비위원회 회의를 거쳐 조직 명칭, 사업 내용, 운영위원회 구성 등을 확정된 후 발족기자회견을 가졌다. 운영위원회는 언론, 법조, 문화, 장애, 노동, 학자, 과학, 여성단체 등을 대표할 수 있는 사람으로 구성하고 3명의 책임간사를 선정하여 회의 운영과 사업을 추진하고 여성연합이 사무국을 맡았다.

<맑은넷>이 추진했던 사업은 2가지 범주로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 여성후보 추천운동이다. 먼저 13명의 '여성후보 추천위원회' (위원장: 박영숙 한국여성재단 이사장)를 구성하여 여성후보를 추천받는 일을 시작했다. <맑은넷> 홈페이지와 <여성신문>, <우먼타임즈>, 여성단체 안내공문 등을 통해 홍보를 시작하여 2003년 11월 15일부터 12월 6일까지 1차 추천을 받았고 2003년 12월 25일까지 2차 추천을 받아 서류심사를 통해 '여성후보 추천위원회'에서 2차례의 회의를 통해 101명의 <맑은넷> 여성후보를 확정하였다. 선정기준은 도덕성, 전문성, 양성평등의식 및 민주적 리더십 등으로 하였다. 101명 명단은 '여성후보추천위원회'의 요구로 개혁과 보수 성향을 모두 포함했고 부패 연루자는 제외시켰다. 101명 중에는 출마를 구체적

으로 희망하는 여성도 있었지만 <맑은넷>의 ‘등 떠밀기’에 동참하는 차원에서 수락한 여성들도 있었다. 101명의 여성 중 실제 총선에 도전해서 공천을 받은 여성은 46명이었는데 지역구 공천 15명, 비례직 공천은 31명이었다. 지역구 공천이 적은 이유는 조직과 재정에서 열세인 여성들이 경선을 거쳐 지역구 공천을 받는다는 것이 현실적으로 매우 힘든 상황임을 드러내 준다. 비례직을 희망하는 여성들이 많았지만 선거법 개정 과정에서 지역구 의석만 늘리고 비례직 의석이 46석에서 30석으로 줄어들지 모르는 상황에서 여성후보 추천운동에 대한 회의가 일어나기도 했다. 우여곡절 끝에 비례직이 56석으로 증가하면서 <맑은넷> 여성후보 리스트는 각 정당에 중요 참고자료가 되었다. 결과적으로 17대 총선에서 39명의 여성의원이 탄생했는데 지역구 10명 중 3명, 비례직 29명 중 18명이 <맑은넷> 추천 여성후보였다. 비교적 성공률이 높은 것으로 평가할 수 있다.

두 번째 활동분야는 여성이 맑은정치의 담지자가 될 수 있다는 홍보활동이다. 발족식에서 부패정치 청산과 평등정치 실현을 촉구하는 퍼포먼스를 통해 공감대를 확산하고 인터넷 신문 《오마이뉴스》와 여성의 정치참여 확대에 대한 공동캠페인을 전개하였다. <맑은넷> 활동을 통해 여성의원이 맑은정치, 평등정치의 대안임을 부각시키고자 했으나, 2004년 3월 대통령 탄핵사건으로 인해 ‘민주 대 반민주’로 대립전선이 형성되면서 ‘여성정치’라는 화두는 소멸하는 상태가 되고 말았다. 그러나 아이러니하게 총선과정에서 야당의 대표와 선대위원장으로 여성이 등장하면서 감성정치라는 비판이 있었지만 여성의 정치참여 확대가 시대적인 흐름이 되기 시작했고 17대 총선 결과가 그것을 증명해 주었다.

2. 성과 및 쟁점

① 성과

1995년 3기 지방의회 선거를 통해 ‘여성의 정치참여 확대’라는 의제가 만

들어졌고 사회적인 문제제기는 어느 정도 이루어졌다. <여성연합>에서 지역의 여성운동가를 발굴하여 지방의회에 참여하도록 한 것은 지방자치가 생활정치가 되어야 하고 생활정치는 여성이 얼마든지 할 수 있으며 또 잘할 수 있다는 것을 보여 줘서 '여성은 정치할 능력이 없다'는 여성배제적 논리에 대한 대안을 제시했다는 측면에서 의의가 컸다.

2004년 17대 총선 시기에 전개한 <맑은넷> 운동은 정당의 독점적인 공천 과정에 여성단체가 요구한 선정 기준과 추천인물이 중요한 참고자료가 될 수 있도록 정당 공천의 민주화와 투명화에 기여했다. 열린우리당의 경우 '비례대표후보선정위원회'를 외부와 내부 반반씩 구성하고 여성을 30% 할당해서 구성하여 여성계의 의견을 수렴했다. 비례직이 확대되고 50% 여성 할당이 제도화되면서 여성의원이 16명에서 39명(13%)으로 증가할 수 있었다. 39명의 여성의원이 17개 국회 상임위에 분산 참여한다면 국회 안에서 성평등 의제를 주류화할 수 있는 최소한의 여건이 마련될 것이다.

뿐만 아니라 다양한 캠페인과 미디어 활동을 통해 여성의 정치참여에 대한 긍정적인 여론이 조성되었고, 지역구에 출마한 여성후보들의 경우에도 '여성'이 더 이상 약점이 아니라 '경쟁력'이라는 사실이 선거과정을 통해 입증되었다.⁵

② 한계 및 쟁점

3기 지방의회 선거에서 여성단체가 여성후보를 발굴하고 직접적인 선거 지원을 하다 보니 여성단체활동이 정치적 의도가 있는 것으로 오해를 받게 되어 지역사회에서 대중활동을 전개할 때 부정적 영향을 끼치는 경우도 있었다. 특히 여성단체가 지원하는 여성후보가 정당 공천을 받은 경우에는 여

5 고양 일산갑에서 당선된 열린우리당 한명숙 의원이 '21세기 여성포럼'에 참여해서 발언한 내용에서 인용. "여성이 여성을 찍지 않는다는 것은 사실이 아니다. 여성유권자들이 나에게 거는 기대가 컸고, 이번 총선에서 여성의 경쟁력이 확실히 입증되었다."

성단체와 특정 정당이 유착했다는 공격을 받기도 했다. 그래서 4기 지방의회 선거에서는 여성단체가 지원하는 후보는 무소속 후보로 제한하기도 하였다.

2004년 총선에서 <여성연합>은 '참가의 정치'에 집중하기로 하면서 정당에 의해 개인이 선택되는 방식을 탈피하기 위해 집단화, 세력화해서 참여하기로 했다. 정치권 안에서는 전국적인 개혁정당 건설, 범개혁신당 등이 논의되고 정치권 밖에서는 시민정치추진모임, 지역의 참여정치추진모임 등이 추동되면서 여성운동에서도 새로운 정치의 틀을 만들 때 적극적으로 참여해야 한다는 논의가 진행되었고, 정치관계법 개정을 통해 여성할당제가 도입되면 개혁적이고 성평등 의식을 갖춘 여성들이 참여해야 한다는 의견이 제기되었다. 진보적인 여성운동세력이 정치권에 참여하는 방안에 대해 논의하면서 <여성연합> 공동대표도 그 대상에 포함시킬 것인지 고민하다가 수차례 논의를 통해 정치참여 금지규정⁶을 풀었다.

이러한 <여성연합>의 정치방침은 내외적으로 많은 비판에 직면했다. 우선 정치참여 확대는 필요하지만 <여성연합> 공동대표는 추동하는 역할만 하고 직접적인 참여는 하지 않는 것이 좋겠다는 의견과 정치에 참여하려면 여성단체 대표를 마친 후에 하는 것이 바람직하다는 의견, <여성연합> 대표가 특정 정당에 입당함으로써 <여성연합> 활동의 중립성과 도덕성이 훼손된다는 의견 등 다양한 비판이 제기되었다. <맑은넷>을 구성하면서 <여성연합> 전 상임대표가 대표직을 사임한다는 계획이었지만 <맑은넷>이 구체화되기 이전에 열린우리당 준비과정에서 여성과 개혁세력을 대표하여 공동당 의장으로 추대받은 후 <여성연합> 내부의 논의도 거치지 못한 채 개인적인 판단에 의해 정치권에 참여하게 되었다. 이러한 참여 방식은 <여성연합> 내

6 <여성연합>은 2000년 1월 정기총회에서 영향의 정치에 집중하기로 하고 <여성연합>의 정치적 독립성을 위해 공동대표는 입기 중에 정치권에 진출할 수 없다는 규정을 제정하였다.

· 외부의 비판을 더욱 거세게 만들었고 여성의 정치참여 확대운동을 전개하는 데 심적인 어려움으로 작용했다. 향후 여성의 정치세력화를 둘러싸고 새판짜기와 끼어들기 방식 중 어디에 방점을 두고 추진할지 논란이 제기될 것이다. 끼어들기 방식은 NGO의 독립성과 자율성에 대한 논란에 항상 직면할 수밖에 없기 때문이다. 17대 총선에 여성들이 적극적으로 참여하기로 한 것은 정치의 새판을 만드는 것을 목표로 '끼어들기'라는 방식을 취한 것이다. 따라서 기존 정당에 의해 개별적으로 선택당하는 것이 아니라 집단화해서 새로운 정치를 목적으로 참여하는 방식을 취하고자 했지만(맑은넷) 운동이 그러한 취지를 충분히 살리진 못했다. 완전히 새판을 짜려면 독자적인 세력을 갖추어야 하는데 아직 여성들이 그런 준비가 되어 있지는 않다. 앞으로 독일의 녹색당처럼 친여성, 친환경적 세력이 연합해서 새로운 정당을 만드는 것도 하나의 대안이 될 수 있으므로 본격적인 논의가 필요하다고 본다.

여성의 정치참여 확대를 위한 제도개선의 내용과 운동

여성단체들은 1994년 <할당제 도입을 위한 여성연대>를 구성하여 여성의 정치참여를 확대하기 위해 여성할당제 도입이 필요하다는 것을 사회적으로 제기하기 시작했다. 토론회, 서명운동, 각 정당 건의활동 등 다양한 활동을 통해 정치권에서도 여성할당제를 제도화하려는 움직임이 나타나기 시작했다. 1998년 4기 지방의회 선거에서 광역의회 비례직 중 여성을 2/3 이상 할당하도록 요구하였으나 각 정당이 거의 반영하지 않았고, 2000년 총선을 앞두고 정당법을 개정하여 국회의원 비례직 중 30% 여성할당을 명시하였다. 그후 2002년 5기 지방의회 선거를 앞두고 정당법을 다시 개정하여 광역의원 비례직 중 50% 여성할당을 제도화하였다. 2003년에는 <총선여성연대>와 <정치개혁연대>를 중심으로 여성의 정치참여 확대를 위한 제도개선 활동을 전개하였다. 이 글에서는 제도개선의 구체적인 내용과 활동과정을 살펴보고자 한다.

1. 여성단체가 요구한 정치개혁안⁷

① 정당법 개정안

- 각급 선거에서 비례대표 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 명단의 작성방식은 남녀교호순번제로 배치하고, 여성에게 홀수 번호를 배치한다.
- 각급 선거에서 비례대표 후보가 남녀교호순번으로 50% 이상 추천되지 않았을 시 선관위에서 이를 접수하지 않도록 한다.
- 비례대표 선정의 투명성을 보장하기 위한 방안으로 각계각층의 인사로 심사위원회를 구성하고, 특히 심사위원회에 여성 30% 이상 참여를 보장하여 선정의 공정성과 투명성을 확보해야 한다.
- 각급 선거에서 지역구 국회의원 후보자 또는 지역구 시·도의원 후보자를 추천할 때 전국지역구 총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 의무화한다.
- 각 정당의 공천위원회에도 여성이 30% 이상 위원으로 참여하여야 한다.
- 신규지역구나 사교지구당에 여성을 우선 공천하도록 한다.
- 여성후보자 가산점제(결선 투표시 여성후보자 득표수의 20% 가산점 부여)를 도입한다.
- 경선에서 여성후보자가 2위가 되었을 경우 복수공천을 하여 중앙당 공천심사위원회에서 결정하도록 한다.
- 경선제를 중앙당 차원에서 전국 동시선거로 개편하고, 경선비용을 전액 정당에서 제공하는 경선공영제를 도입한다.
- 경선후보자에 대한 자질을 검증할 수 있는 중앙당 차원의 제도적 장치가 필요하다.
- 중앙당 공천심사위원회에 당내 인사와 외부 위원을 반반씩 구성하고, 여성을 반드시 30% 이상 포함하도록 해야 한다.

7 「정치개혁과 여성정치참여 확대를 위한 제도개선 제안서」, 총선여성연대, 2003.

- 정당의 정책생산 기능을 활성화시키기 위해 국고보조금의 30% 이상을 정책 연구비로 사용하도록 한다.

② 선거법 개정안

- 전체 의석수를 299석으로 늘리고, 현행 국회의원 비례대표 의석수를 지역구 의석수와 1:2가 되도록 상향조정한다.
- 비례대표 선출방식은 사표를 줄이고 국민의 지지도를 정확하게 반영할 수 있는 정당명부식 비례대표제(1인 2표제)를 도입한다.

③ 정치자금법

- 지역구 공천시 30% 여성할당을 준수한 정당에 대하여는 정치자금에 관한 법률이 정하는 바에 따라 보조금을 지급하고, 이를 준수하지 않은 정당에 대하여는 여성공천 비율에 따라 보조금을 50%까지 삭감한다.
- 여성정치지도자를 육성하기 위한 기금으로 국고보조금의 10% 이상을 여성 정치발전기금으로 사용하도록 한다.
- 각 정당별 여성의원 의석비율만큼 국고보조금의 추가지급 등의 방안을 고려한다.
- 정치자금 지출시 수표, 카드사용 의무화
- 정치자금 회계 보고서에 세금계산서, 카드전표 등 세법상 인정되는 영수증만 첨부하도록 의무화
- 후원금을 모금할 때에는 선거관리위원회에 신고된 하나의 예금계좌만을 사용하도록 하고, 개인후원의 한도액을 대폭 낮춰 소액다수의 모금을 활성화한다.

2. 주요 활동내용

① 17대 총선을 위한 여성연대

2003년 8월 19일, 321개 여성단체가 연대하여 발족한 후 〈국제여성총연맹한국본회〉, 〈대한간호협회〉, 〈대한미용사중앙회〉, 〈원불교여성회〉, 〈대한여약사회〉, 〈대한YWCA연합회〉, 〈여성정치세력민주연대〉, 〈의회를사랑하는사람들〉, 〈한국교회여성연합회〉, 〈한국여성단체연합〉, 〈한국여성민우회〉, 〈한국여성의전화연합〉, 〈한국여성단체협의회〉, 〈한국여성유권자연맹〉, 〈한국여성정치연구소〉, 〈한국여성정치연맹〉, 〈한국여성노동자협의회〉, 〈한국여성지도자연합〉, 〈한국여성경영자총협회〉 등이 운영위원 단체로 참여하여 사업을 추진해 나갔다. 사업방향은 제도개선운동, 유권자운동, 정보공개운동으로 정했지만 주로 제도개선운동에 주력하였다.

먼저 토론회를 통해 여성의 정치참여 확대를 위한 제도개선안을 만들어 각 정당에 전달하고, 정치개혁법안을 지체시키는 정치권에 항의하는 집회와 농성에 참여하였다. 2003.12~2004.3에는 국회 정치개혁특별위원회(이하 정개특위) 활동을 밀착해서 모니터하고 각 당 대표를 방문하는 등 정치권을 직접적으로 압박하였다. 특히 정개특위에서 지역구만 16석 증석하고 비례직은 16석 줄이려는 움직임에 대해 여성비상시국회의를 개최하여 지역구는 줄이고 정당명부식 비례직을 확대하라는 여성계의 요구를 강력히 전달하였다. 2차 정개특위가 마지막 열리던 날도 여성단체 대표들이 회의장을 지키면서 지역구만 늘리고 비례직은 늘리지 않으려는 정치권을 압박한 결과 지역구와 비례직을 함께 늘리는 조정안이 채택되었다. 지역구는 동결하고 비례직을 26석 늘려 72석으로 확대하라는 것이 여성단체의 요구였지만 절반의 승리로 끝나고 말았다. 결국 의원정수는 273석에서 299석으로 늘어났고 지역구는 16석 증석, 비례직은 10석이 증석되어 비례직은 56석이 되었고 이 중 50%가 여성에게 할당되는 정당법 개정안이 통과되었다. 비례직이 30석으로 줄어드느냐 아니면 56석으로 늘어나느냐 하는 위기의 순간이었다. 정개특위를 밀착 감시하면서 정치권에게 정치제도 개혁을 맡기는 것은 고양이에게 생선가게를 맡기는 것과 같다는 점을 실감했고, 여성단체와

시민단체, 언론의 지속적인 감시가 없었다면 정치제도 개혁은 성사되기 어려웠을 것이다.

② 정치개혁을 위한 <시민사회단체연대(이하 정치개혁연대)>

2003년 1월 여성단체, 시민단체, 환경단체, 지역단체 등이 연대하여 정치제도 개혁을 추진하는 범국민운동체를 결성하였다. 수차례 회의와 토론을 통해 정치제도 개혁안을 만들었고 이를 토대로 정치인, 전문가, <정치개혁연대> 공동대표 등이 <정치개혁 추진을 위한 범국민협의회>를 만들어 시민단체가 제안한 정치개혁안을 정치권과 꼼꼼하게 점검해서 합의안을 도출하였다. 여성단체가 요구한 안 중에서 비례직 여성 50% 할당과 여성정치발전기금 조성 등은 받아들여졌지만 지역구 30% 여성할당 의무화는 수용되지 않았다. 지역구에서는 경선구조를 거쳐야 하므로 의무화를 해도 실현하기 어렵다는 것이 정치권의 반응이라 결국 '지역구 30% 여성할당제 도입 및 인센티브 제공'으로 조정하고 말았다.

2003년 9월 <정치개혁연대>는 전국조직으로 개편해 297개 단체가 참여하여 정치개혁안 국회 통과를 촉구하는 맨투맨 캠페인, 언론공동캠페인, 국회 앞 집회 및 농성, 각당 대표 면담, 정치개혁특위 위원과의 간담회, 국회 자문기구인 범국민정치개혁협의회 참여, 정치개혁특위 방청 등 집중적인 활동을 통해 정당구조 개혁, 돈 안 드는 선거를 할 수 있는 정치제도 개혁안을 통과시키는 데 결정적으로 기여했다.

3. 성과와 쟁점⁸

① 성과

정치개혁 캠페인, 토론회, 거리농성, 국회방청 등 다양하고 끈질긴 활동을 통해 정치자금 중 10%를 여성을 위해 사용하도록 하고, 비례직 확대 및 여성 50% 할당제를 제도화하는 성과를 이루어 냈다. 그러나 지역구 공천시

여성 30% 할당제 도입은 권고사항 정도에 그쳐 이번 17대 총선에서 실효성을 거두지는 못했다. 또한 비례직 50% 여성할당제를 지키지 않는 경우 선관위에 후보 접수를 불허하는 방안을 넣자고 요구했으나 반영되지 않았고 교호순번제도 명시되지 못했다. 조금이나마 제도개선 활동이 성과를 거둔 것은 여성단체와 시민사회단체가 연대해서 힘을 집중시켰기 때문에 가능했다. 그리고 2차 정치개혁특위부터는 정당법 소위, 선거법 소위까지 방청하면서 여성운동계의 요구를 집요하게 전달하였다. 이때부터 여성단체가 거의 국회로 출근하다시피 하여 지역구만 증석하고 비례직을 축소하려는 정치권을 밀착 감시하고 수시로 정당 대표를 면담하여 여성들의 요구를 환기시켰다. 이런 과정에서 여성운동이 원내진입에만 치중한다는 비판도 있었지만 제도개선을 통해 여성의원 증가, 민주노동당 진출 등 한국의 정치지형을 바꾸는 데 기여했다. <여성연합>은 이번 총선에서 제도개선이 무엇보다 중요하다고 판단했고 이를 위해 <총선여성연대>와 같은 범여성연대 조직으로 대응한 것이 적절했다고 본다.

② 한계 및 쟁점

정당명부식 비례직 확대에 대해서는, 국회의원들의 저항이 클 것이라는 분석을 제대로 하지 못한 채 당위로만 접근한 한계가 있다. 국민들에게 정당명부식 비례직의 장점에 대한 홍보 부족으로 비례직을 축소하려는 정치권을 비판하고 반대하는 것이 매우 어려웠다. 여성운동에서는 정당명부식 비례직 확대를 중요한 목표로 설정하고 사활을 걸고 대응한 것에 비해 정치권과 시민운동은 우선과제가 아니다 보니 여성운동계가 외롭게 투쟁하는 지형이었다. 그나마 여성운동이 비상시국회의, 국회 앞 농성, 정개특위 모니터, 각당 대표 면담 등을 추동하면서 비례직 확대를 이루어낼 수 있었다.

8 남윤인순, 위의 글.

여성광역선거구제는 비례직이 확대되지 않는 상황에서 각 정당의 여성들이 주도하여 제안한 것을 여성계가 찬성하면서 정개특위에서 일시적으로 논의되다가 위헌 논란, 준비시간의 촉박함 등을 이유로 무산되었다. <맑은넷>에서도 공론화가 부족한 상태에서 여성광역선거구제를 찬성한 배경은 정치개혁 논의과정에서 '여성의 정치참여 확대'에 대한 의제설정이 안 되는 상황에서 비례직을 확대하기 위한 지렛대의 성격이었다. 그 결과 정치권이 지역구만 확대하고 비례직을 축소시키는 상황에서 여성의원 비율이 줄어드는 것에 대해 압박하고 국민들에게 여성의원 비율이 지나치게 적다는 현실이 어느 정도 알려지는 계기가 되었다. 그러나 이 제도는 위헌 시비를 떠나 여성끼리 경쟁하는 방식 자체의 근본적인 문제, 1인3표제라는 복잡한 선거방식, 일부 시민단체 및 민주노동당의 오해와 반대 등 다양한 논란이 있었다.

17대 총선을 통해 본 여성의 정치참여운동의 과제와 전망⁹

1. 과제

① 2006년 지방선거에 대비한 과제

17대 국회에서 39명의 여성의원이 활동하게 되면 성비에서 지나치게 불균형했던 국회의 모습이 여러가지 측면에서 변화할 것이라고 기대한다. 여성의원들이 새로운 정치문화를 만들어 내고 성실하게 활동해 나가면 여성의 정치참여에 대해 긍정적인 여론이 확산될 것이다. 이러한 흐름을 2006년 지방선거까지 이어 나갈 필요가 있다. 지방선거에서 여성의 참여가 확대되려면 역시 제도개선이 먼저 이루어져야 한다. 우선 기초지방의회 선거구를 중선거구로 조정하여 2~3명을 선출하고 그 중 반드시 한 명은 여성으로 선출하는 제도를 모색할 필요가 있다. 또한 각 정당에서는 국고보조금 중 10%

9 남윤인순, 위의 글.

를 여성정치발전기금으로 사용하여 지방선거에 참여하고자 하는 여성정치 인력을 발굴하고 훈련하는 활동을 준비해야 한다.

② 17대 국회에서 추진해야 할 여성과제

17대 국회가 구성되면 호주제 폐지 민법 개정안, 모성보호비용 사회분담 확대, 비정규직 보호 및 여성일자리 창출, 부부공동재산제 도입, 보육의 공공성 확대 등 각 정당이 약속한 여성공약이 실현되도록 여성의원들과 여성 단체가 연대해야 한다. 39명의 여성의원들이 당 소속을 떠나 협력하면서 양성평등의제와 생활의제가 국회에서 주류의제가 되도록 노력해야 한다.

③ 여성주의 정치 모델을 만들어야 한다

가부장적이고 권위적인 정치, 지역연고주의 정치, 폭력과 갈등의 정치, 사익을 대변하는 부패정치를 청산하고 평등정치, 배려와 상생의 정치, 공익을 위한 정치, 생활에 밀착하는 정치, 사회적 약자를 고려한 정치를 만들어 내야 한다. 남성 위주의 정치가 만들어 낸 잘못된 정치문화를 바꾸는 것이 여성주의 정치의 역할일 것이다. 여성단체에서는 여성 국회의원들의 의정 활동을 모니터해서 여성주의 정치를 실현하도록 함께 노력해야 할 것이다.

2. 전망

총선 이후 여성연합은 변화된 환경 속에서 무슨 과제에 집중하고 어떻게 운동해 나갈지에 대해 모색 중이다. 이제 참여정부의 정착과 민주세력의 과반수 이상 국회 진출로 민주주의가 정상화될 수 있는 조건과 구조가 확보되었다고 본다. 개혁의 걸림돌인 정치구조나 문화가 정상화된다면 시민사회 단체의 경우 정치개혁이라는 공통의 과제가 사라지면서 과도하게 준정치세력의 역할을 부여받았던 상황이 달라질 수 있을 것이다. 향후 개별단체 고유의 과제가 활성화되고 시민사회 발전을 위한 제도적 기반 확충에 대한 관

심이 높아질 것이다. 이를 통해 정치사회 민주화에서 시민사회 활성화로 운동의 중심을 이동해 나갈 수 있을 것이다. 여성의제의 경우에도 여성의원의 주도적인 역할이 활성화되면 여성연합의 주된 역할인 성평등 과제의 법제 도화 추진이 국회의 주도로 추진될 수 있을 것이다. 여성연합은 향후 여성의 빈곤문제, 평화체제 구축, 평등하고 다양한 가족정책 등 추진해야 할 과제가 여전히 남아 있지만 운동의 큰 방향 속에서 대안사회 모색, 대안적 운동방식에 대한 논의와 실천을 구체화해야 할 것이다.

나오며

1994년부터 시작하여 2004년까지 10년간 여성운동에서 '여성의 정치참여 확대'는 항상 우선과제였다. 여성 국회의원 비율이 세계 최하위권이라는 성별 불균형을 해소하는 것도 중요하지만, 여성정책을 해결하기 위해서는 궁극적으로 여성의 정치적 힘 기르기empowerment가 필수적인 조건임을 확인하면서 여성운동의 힘을 집중할 수밖에 없었다. 10년쯤 여성들이 한결 같이 외치니까 이제 조금 변화가 일어난 것이다. 여성의 정치참여 확대는 이제 시작에 불과하다. 2006년 지방선거에서 지역 기득권 세력이 의회를 장악하지 못하도록 진정한 주민의 대표로, 생활정치에 담지자로 여성들이 대거 진출하도록 해야 한다. 2006년까지 여성의 정치참여 확대운동은 계속되어야 하고 이 운동은 지역 정치의 새판짜기와 동시에 모색되어야 한다. 제도적 기초는 만들었으니 이를 토대로 정당이나 각급 의회에서 '여성정치'를 실현해 나갈 수 있기를 기대해 본다. ■

남윤민순 namis@women21.or.kr | 여성연합 공동대표, 국민고충처리위원. 인천여성노동자회 부회장 및 여성연합 사무총장 역임.