

기획특집

— 지방선거와 여성 —

- 2010 지방선거, 여성의 정치참여 확대를 위한 방안 고찰
김 형 준 (명지대 인문교양학부 교수)
- 바이에른주를 통해서 본 독일의 지방자치와 여성
김 은 주 (한국여성정치연구소 소장)
- 지방정치에서 여성의 대표성 확대가 의정활동에 미친영향
— 10개 지역 기초의회 분석을 중심으로 —
김 원 흥 (한국여성정책연구원 연구위원)

2010 지방선거, 여성의 정치참여 확대를 위한 방안 고찰¹⁾

김 형 준

명지대 인문교양학부 교수

I. 문제제기

6·2 지방선거가 두 달 앞으로 다가왔다. 이번 선거는 이명박 정부에 대한 중간평가의 성격을 갖고 있다. 정권 중반에 있었던 역대 지방선거에서 집권당은 예외 없이 완패했다. 그런데 최근 언론기관에서 발표된 각종 여론조사 결과들을 보면 주목할 만한 민심의 흐름이 발견된다. 무엇보다 대통령의 국정운영 지지도와 집권당 지지도가 과거와 다른 양상을 보이고 있다. 통상 중간평가가 있는 해에는 대통령과 집권당의 지지도가 동반 추락하는 경향을 보였다. 하지만, 이명박 대통령의 국정수행에 대한 ‘긍정적 평가’가 ‘부정적 평가’보다 미세하지만 앞서고 있다. 여당의 지지도도 야당을 크게 앞서고 있다. 이렇다 보니 이번 지방선에서는 과거와 달리 야당이 내세우는 정권심판론과 여당이 주도하는 국정안정론이 팽팽하게 맞서고 있다. 분명, 이번 지방선거는 선거 환경과 선거 이슈 면에서 과거와는 다른 양상을 보이고 있다. 하지만 95년 지방선거 이래 변화되지 않고 있는 것은 낮은 수준의 여성 정치 참여이다. <표1>은 역대 지방의회 여성후보 및 여성의원 당선 상황을 보여준다. 여성후보의 비율은 2002년 선거까지 4%를 넘지 못했다. 2006년 선거에서 처음으로 여성후보 비율이 10%를 넘었다. 여성 당선자의 비율 역시 2002년까지 4%를 넘지 못했고, 2006년 선거에서 최초로 여성의원 비율이 전체의 15%를 차지했다. 이러한 현상이 발생한 원인은 2000년 2월 개정된 정당법(국회 및 지방의회선거 비례대표에 30% 이상 여성을 공천하도록 할당제 도입함)과 2002년 개정

1) 본 논문은 2010지방선거남녀동수범여성연대가 주최한 토론회에서 발표한 “2010 지방선거 여성참여 확대를 위한 제도개선 방향 및 각 정당 여성후보 공천확대 방안”을 수정 보완한 것임.

된 정치관련법(지방의회 선거 비례대표에 여성공천 할당을 50% 이상으로 확대) 때문이었다. 2002년 정치관련법의 여성공천할당제 내용은 여성공천 비율

50%의 실질적 작동을 위하여 비례대표 공천의 경우 매 홀수 번호가 여성후보에게 배정되도록 강제했다.

〈표 1〉 역대 지방의회 여성후보 및 여성의원 비율

선거년도	구 분		여 성 후 보 자			여 성 당 선 자		
			명 수	전 체	비 율	명 수	전 체	비 율
1991	광역의회의원	지역구	63	2,885	2.2%	8	858	0.9%
		비례대표						
	광역의회합계		63	2,885	2.2%	8	858	0.9%
	기초의회의원		123	10,159	1.2%	40	4,303	0.9%
	계		186	13,044	1.4%	48	5,161	0.9%
1995	광역의회의원	지역구	38	2,446	1.6%	12	874	1.4%
		비례대표	79	178	44.4%	42	75	56.0%
	광역의회합계		117	2,624	4.5%	54	949	5.7%
	기초의회의원		206	11,970	1.7%	72	4,541	1.6%
	계		323	14,594	2.2%	126	5,490	2.3%
1998	광역의회의원	지역구	37	1,571	2.4%	14	616	2.3%
		비례대표	54	180	30.0%	27	47	57.4%
	광역의회합계		91	1,751	5.2%	41	663	6.2%
	기초의회의원		140	7,754	1.8%	56	3,489	1.6%
	계		231	9,505	2.4%	97	4,152	2.3%
2002	광역의회의원	지역구	48	1,531	3.1%	14	609	2.3%
		비례대표	116	209	55.5%	49	73	67.1%
	광역의회합계		164	1,740	9.4%	63	682	9.2%
	기초의회의원		222	8,373	2.7%	77	3,485	2.2%
	계		386	10,113	3.8%	140	4,167	3.4%
2006	광역의회의원	지역구	107	2,068	5.2%	32	655	4.9%
		비례대표	136	211	64.5%	57	78	73.1%
	광역의회합계		243	2,279	10.7%	89	733	12.1%
	기초의회의원	지역구	391	7,604	5.1%	110	2,403	4.6%
		비례대표	750	1,025	73.2%	327	375	87.2%

선거년도	구 분	여 성 후 보 자			여 성 당 선 자		
		명 수	전 체	비 율	명 수	전 체	비 율
2006	기초의회합계	1,141	8,629	13.2%	437	2778	15.7%
	계	1,384	10,908	12.7%	526	3511	15.0%

*출처: 김형준·서경교·최연혁(2007), 『여성정치선진화와 양성평등사회 구현을 위한 정책대안』, 16~17쪽.

이 규정을 위반할 경우 선거관리위원회에서 후보자 명부의 접수를 거부하도록 했다. 그러나 지역구 의원의 경우 30% 이상 여성공천할당을 강제규정이 아닌 ‘권고조항’에 그쳤다. 2002년 여성공천할당제의 결과, 2002년 지방의회 선거 비례대표 후보 중 여성 비율이 67.1%에 이르렀다. 1998년의 36.4%와 비교하면 거의 두 배에 이르는 증가였다. 그러나 30% 여성할당제가 권고조항에 그친 지역구의 경우 광역의회, 기초의회 공히 여성후보 및 당선자의 비율은 5% 내외에 그치고 있다. 본 연구는 2010년 지방선거를 맞아 여성의 정치참여 확대를 위해 바뀐 제도와 여성의 대표성에 미칠 영향을 고찰한다. 더불어, 각 정당들이 이번 지방선거에서 채택하고 있는 공천제도가 어느 정도 남성과 여성 간의 불균형을 해소하여 남녀가 동등하게 참여할 수 있는 계기를 만들 수 있는 것인지 살펴본다. 이러한 논의를 토대로 제한된 여건 속에서 여성 후보의 공천 확대를 가져올 수 있는 방안을 고찰한다.

II. 선거법 개정과 각 정당의 공천 방식 고찰

여성의 정치참여를 확대하기 위해 여성 의무 공천 조항을 신설하는 내용의 ‘공직선거법 개정안’이 3월 2일 국회 본회의에서 통과됐다. 이 법안은 국회의원 선거구마다 광역, 기초의원 정수의 과반 후보를 내

는 경우, 한 명 이상을 여성으로 의무 공천하도록 하고 있다. 또한, 지역구 지방의회의원 선거에서 정당이 여성후보자추천 의무규정을 위반한 것이 발견될 경우 그 정당이 추천한 국회의원지역구의 지역구 시·도의원 후보자 및 지역구자치구·시·군의원 후보자의 등록을 모두 무효로 하는 내용을 골자로 하고 있다. 다만, 해당 지역에서 정당이 추천한 후보자의 수가 의원정수의 50%에 미달하는 경우에는 예외를 두도록 했다. 그렇다면 이와 같은 여성 후보의 무 공천제는 어느 정도 효과를 가져올까?

지난 2006년 5·31 지방선거에서 나타난 주요 정당별로 여성후보 공천 현황을 살펴보면, 민주노동당을 제외하고 주요 정당 간에는 큰 차이를 없었다. <표 2>에서 보듯이, 우리당의 경우, 광역 및 기초 의회 지역구에서 여성후보 출마 비율은 각각 4.2%와 4.1%였다. 한나라당의 경우, 그 비율이 5.8%와 4.6%로 큰 차이가 없었다. 민주노동당의 경우, 기초 의회 지역구에서 여성 후보 공천 비율이 27.0%로 다른 정당을 압도했다. 여하튼, 지난 2006년 5·31 지방선거에서 열린우리당 14.8%, 한나라당 14.9%, 민주당 10.0%, 민주노동당은 34.9%의 여성후보자를 공천하여, 여성 할당 30%를 지킨 정당은 민주노동당뿐이었다.

〈표 2〉 5·31 지방선거 정당별 여성 후보자 공천 현황(2006년)

구 분	열린우리당		한나라당		민주당		민주노동당	
	명수(명)	비율(%)	명수(명)	비율(%)	명수(명)	비율(%)	명수(명)	비율(%)
광역단체장	1	6.25	1	6.25	0	0	1	7.69
기초단체장	7	3.04	5	2.54	1	1.1	4	7.14
광역비례	35	60.34	42	64.6	19	67.9	26	61.9
광역지역	22	4.22	33	5.84	10	4.3	16	16
기초비례	241	78.24	309	71.9	71	57.3	107	84.25
기초지역	53	4.07	90	4.63	23	3.1	126	26.98
합계	359	14.74	480	14.92	124	10.04	270	34.91

*출처: 이계경(2006), “5·31 지방선거의 실제와 과제”

한편, 여성 당선자는 총 528명으로 전체 당선자의 13.7%에 불과했다. 이는 2002년 3.2%, 98년 2.2%, 95년 2.2%, 91년 2.2%보다 훨씬 높은 것이다. 여성 기초단체장 당선자의 경우, 2006년에는 1.3%로 2002년(0.86%)과 98년(0%)에 비해 약간 증가했다. 광역의회 지역구 당선자의 경우도 2006년에 4.9%로 2002년(2.3%)과 98년(2.3%)보다 높았다. 기초의회 지역구 당선자의 경우는 2006년에 4.4%로 2002년(2.2%)과 98년(1.6%), 95년(1.6%)보다 약간 높았다. 요약하면, 지난 2006년에 새로 도입된 기초의회 비례대표를 제외하면 여성 당선자의 비율은 5.7%로 지난 2002년의 3.4%에 비해 크게 진전되지 못했다.

여성 당선자 수를 살펴보면, 열린 우리당은 120명으로 광역, 기초단체장, 광역의원 당선자는 한 명도 없고 기초지방의원 21명, 광역·기초 지방의원 비례대표가 99명이다. 사상 초유의 압승을 거둔 한나라당의 총 여성 당선자는 305명으로 서울, 대구, 인천 3곳에 최초 여성구청장을 배출했고, 선출직 광역의

원 29명, 기초의원 62명, 광역·기초 지방의원 비례대표는 광역 23명, 기초 188명이 당선되었다.

가장 많은 여성후보를 낸 민주노동당은 전체 당선자 81명 중 여성이 40명으로 절반에 가까운 수를 당선시켰다. 선출직 광역의원 1명, 기초의원 15명, 광역, 기초 지방의원 비례대표 24명이었다. 2002년 선거 때 9명의 여성의원비례에서 31명이 늘어나 가장 두드러진 약진을 보였다. 한편, 여성 당선율(여성 후보 당선자 수/여성 후보 출마자 수) 현황을 살펴보면, 2006년의 경우, 광역단체장은 0.0%(0/4), 기초단체장 13.0%(3/23), 광역의회 지역구 선거 29.9%(32/107), 기초의회 지역구 선거 28.1%(110/391), 광역의회 비례대표 41.9%(57/136), 기초의회 비례대표 43.6%(327/750)였다. 2002년 선거에서 여성 기초단체장 당선율은 25.0%, 광역의회 지역구 선거 29.2%, 기초의회 지역구 선거 34.7%, 광역의회 비례대표 42.2%였다. 여성 기초단체장 당선율은 2020년에 비해 약간 하락했다.²⁾

〈표 3〉 5·31 지방선거 정당별 여성 당선자 현황(2006년)

구 분	열린우리당	한나라당	민주당	민주노동당	국민중심당
광역단체장	0	0	0	0	0
기초단체장	0	3	0	0	0
광역,기초비례	99	211	35	24	9
광역선출	0	29	1	1	1
기초선출	21	62	8	15	1
합계	120	305	44	40	11

*출처: 이계경(2006), “5·31 지방선거의 실제와 과제.”

선거법 개정으로 채택된 ‘여성후보 의무 공천’ 제도로 6·2 지방선거에서는 2006년에 비해 여성 후보자는 2.6배 늘 것으로 예상되지만 여성계가 요구했던 선출직 지역구 30% 여성 의무 할당에는 크게 못 미치는 수준이다. 지난 2006년에 지방선거에서 지역구에 출마했던 여성 후보자 수는 광역단체장 선거 4명(6.1%), 기초자치단체장 선거 23명(2.7%), 광역의회 선거 107명(5.2%), 기초의회 선거 391명(4.9%) 등 총 521명으로 4.7%에 불과했다. 그중 당선자 수는 145명(4.2%)에 불과했다. 따라서, 개정된 선거법으로 여성할당제가 적용되어도 지역구 여성 의원 당선자 수 비율은 한 자리 수에 머무를 것으로 예상된다.

지난 2006년 선거에서 여성 후보자수가 기대한 만큼의 성과를 내지 못한 결정적인 요인은 각 정당의 공천 과정이 여성에게 불리하게 되어 있기 때문이다. 6·2 지방선거에서 한나라당과 민주당은 공천 개혁을 주요 과제로 내걸고 있다. 과거 ‘위로부터의 공천’ 방식이 밀실 공천, 동원 경선 등으로 이

어져 각종 폐해를 양산했다는 지적에 따른 것이다. 한나라당은 상향식 공천을 실현하기 위해 공직 후보 선출 시 경선을 의무화하는 한편 경선을 치르지 않는 전략공천 지역에서는 ‘국민공천배심원제’를 실시하기로 했다. 기존 당헌에서도 공직 후보 선출 시에는 경선을 거치도록 했지만, 여론조사, 면접, 후보 간 토론회 등 다른 절차가 많았다. 이번 개정안은 여론조사만을 경선 대체 조항으로 남겼다는 점에서 사실상 경선을 의무화한 것이라 할 수 있다. 특히 전략공천 후보자에 대한 판단은 국민공천배심원단에 맡겼다. 배심원단이 후보의 적격성을 심사하는 것이다. 배심원단 3분의 2 이상이 후보자에 대해 부적격 판정을 내리면 당 최고위원회에 재심을 요구할 수 있다. 배심원단은 당 대표가 추천하고 최고위원회가 의결해 구성한다. 국민참여배심원단은 각 분야의 전문가 및 대표성을 띠는 인사 30명 이상으로 구성되며 공천심사위원회가 선출한 후보의 적격 여부를 판단하게 된다. 이에 따라 각 시·도당은 개정 당헌에 따라 도당 운영위원회의 의결 및 위원장의 추천, 최

2) 한나라당 여성 당선율은 63.8%(305/407)였다. 기초단체장 60%(3/5), 광역 지역구 87.9%(29/33), 기초지역 68.9%(62/90), 광역비례 54.8%(23/42), 기초비례 61.0%(188/308)로 나타났다.

고위원회의의 의결을 거쳐 배심원단을 구성해야 하며 배심원단은 광역·기초의원 후보의 적격성을 심의하게 된다. 또 시·도당 공천심사위원회는 여러 명의 후보자를 대상으로 국민참여선거인단대회를 통해 후보자를 선정해야 하고 공심위의 결정에 따라 이를 여론조사 경선으로 대체할 수 있다. 한편, 민주당 당무회의에서는 한나라당보다 훨씬 공천배심원제의 위상과 역할을 강화하는 ‘시민공천배심원제’ 도입을 결정했다. 당에서 일정 배수의 후보자를 선정하면, 전국 단위에서 선정된 각계 전문가 100명과 해당 지역 유권자 100명이 후보 검증 토론회와 투표를 거쳐 후보를 선출하는 방식이다. 이후 당 최고위원회와 당무위원회 인준을 거치게 되면 최종 후보자의 공천이 확정된다. 경선 결과에는 불복할 수 없다. 시민에게 직접적인 후보선출 권한을 준다는 점이 한나라당의 국민공천배심원제와는 근본적으로 다르다는 설명이다. 민주당은 전체 후보의 30% 이내 범위에서 시민공천배심원제를 적용한다는 계획을 세우고 당헌·당규 개정 작업을 마무리했다. 우선적으로 민주당의 텃밭인 호남 지역이 개혁공천의 본보기가 될 가능성이 높다. 공천배심원제도는 후보에 대한 깊이 있는 평가가 아닌 인기만 좋은 후보가 본선에 나설 수 있는 우려도 있다. 더불어, 배심원단 선정 방법과 관련, 어떻게 특정 정파나 특정인으로부터 아무런 영향도 받지 않도록 하느냐가 공천배심원제의 성패 요인이 될 것이다. 그럼에도 불구하고 불균형적이고 반여성적인 공천 문제를 획기적인 변화를 가져올 수 있는 여러 대안 중의 가장 효율적인 제도가 공천배심원제도이다. 배심원으로 여성이 50% 참여해서 후보자를 직접 면접해서 투표한다면 기존의 국민경선제와 하향식 공천제도보다 여성후보의 경

쟁력을 정확하게 파악할 수 있는 제도이다. 따라서, 각 정당들은 이런 제도를 심본 발취해 프랑스의 남녀동수공천과 같은 효과를 가져올 수 있도록 노력해야 한다.

Ⅲ. 무엇을 해야 하나

지역구 여성후보 30% 의무할당제가 무산된 상황에서 여성후보의 공천 후보의 실질적 확대를 위해서는 다음과 같은 사항이 고려되어야 한다. 첫째, 여야 정당은 합리적인 공천 시스템을 구축해야 한다. 합리적인 공천 시스템을 구축하기 위해서는 지역의 자율성을 강화한다는 분권형 공천의 의미를 충분히 살리되 공천과정이 특정인사에 의해 좌지우지 되는 것을 막기 위한 중앙당 차원의 공정경쟁 보장방안이나 감시·감독 시스템 강화 등의 대책이 필요하다. 또한 공천의 절차와 과정에서 공정성, 투명성, 신뢰성이 대폭 강화되어야 한다. 예비후보자격심사기준부터 공천심사기준까지 상세 내용이 공개되어야 한다. 공천심사와 결정을 책임지는 공천심사위원 명단과 주요경력이 국민에게 공개되어야 한다. 기존 공개 못지않게 심사결과 공개도 중요하다. 심사 결과는 단순히 확정자를 발표하는 수준에 그치는 것이 아니라 심사평, 점수 등 구체적인 결과를 공개하여 유권자가 후보를 이해할 수 있는 근거로 삼을 수 있도록 해야 한다. 유권자는 정당의 후보가 어떤 과정과 절차에 따라 심사되었고, 어떤 근거로 공천되었는지를 알 권리가 있다.

둘째, ‘전문 분야별 공천 신청제’ 도입을 통한 여성 전략 공천을 확대할 필요가 있다. 영국 정당은 미 국정당보다 당 규율이 강하고 상당히 중앙집권화 되

어 있다. 영국 노동당은 1993년 전당대회에서 ‘노령으로 은퇴한 지역구 위원장과 당선 가능성 높은 지역구 후보 공천에 있어 50% 이상 여성후보를 공천할 것을 당헌·당규에 명시했고, 그 결과 후보선출 과정에서 여성으로만 이루어진 후보자 명단(women only short-list)을 작성하여 여성을 우선적으로 공천하여 1997년 총선에서 승리했다. 결과적으로 영국 하원 의원 수는 92년 9%에서 97년 18.2%로 거의 2배 증가했다(백경남 2004, 85-86; 김원홍 외 2003).

우리나라도 중앙당 차원에서 당선 가능성이 높은 지역구에 여성후보를 공천하는 방법을 당헌·당규로 명시하는 방안을 채택할 필요가 있다. 2008년 총선에서 이러한 제도를 실용화시키기 위해서 중앙당의 후보공모 방식을 개선할 필요가 있다. 지역구 후보의 경우, 기존 방식은 후보자들이 자신이 원하는 지역구를 사전에 선정하여 공천을 신청하고 있다. 이러한 『지역구별 공천 신청』제도는 지역구에 조직과 연고가 없는 여성 후보의 경우 대단히 불리하다. 따라서 이러한 제도 대신에 『전문분야별 공천 신청제』를 채택할 필요가 있다. 즉, 선거에 출마하고자 하는 사람들은 특정 지역을 정해서 신청하는 것이 아니라 자신이 가장 경쟁력 있고 전문적인 분야를 선택하여 신청하는 것이다. 예를 들어, 당은 환경, 복

지, 교육 등의 분야별로 후보자 신청을 받고, 당 공천심사위원회에서 후보자를 심사한 후 후보로 선정되면 당선 가능성이 높은 지역구에 우선적으로 공천하는 방식이다. 지역구 30% 할당제를 준수하기 위해서는 후보를 심사할 때 여성후보와 남성후보를 분리해서 심사하는 방안도 검토해 볼 만하다. 한편, 공천심사위원회가 민주적으로 운영되고 여성의 대표성을 확보하기 위해서 여성위원과 외부 인사를 50% 의무적으로 배정하도록 해야 한다.

셋째, 합리적인 여성 비례대표 공천 기준을 적용해야 한다. 지난 2006년 지방선거 직후 실시한 한국선거학회·한국사회과학데이터센터(2006)가 실시한 여론조사를 살펴보면, 유권자들이 여성 후보에게 무엇을 요구하고 있는지 잘 나타나 있다. <표 4>에서 보듯이 남녀 유권자들은 신뢰성, 대응성, 편안함 차원에서는 확연하게 자신의 젠더가 경쟁력을 갖추고 있다고 인식하고 있다. 하지만, 전문성, 도움성, 도덕성에서는 이러한 인식에 변화가 감지되었다. “어떤 문제를 해결하기 위해 지방의원을 만나 부탁하게 되면 남성과 여성의원 가운데 누가 더 마음이 편한 것 같으냐”라는 ‘편안함’과 관련된 질문에 ‘남성’이라는 응답은 31.0%, ‘여성’은 31.9%로 거의 차이가 없었다.

<표 4> 남녀 지방의원에 대한 성(性)인지 평가

성 별	도 덕 성		전 문 성		신뢰성		대응성		편안함		도움성	
	남성의원	여성의원	남성의원	여성의원	남성의원	여성의원	남성의원	여성의원	남성의원	여성의원	남성의원	여성의원
전체	26.0	31.9	47.7	14.3	29.5	29.6	33.8	28.6	31.0	31.9	37.0	16.4
남성	32.6	23.5	57.3	8.0	37.6	2.1	40.8	23.1	43.6	20.5	46.2	8.7
여성	19.9	40.0	38.9	20.3	22.1	36.9	27.3	33.9	19.3	42.9	28.5	23.8

성 별	도 덕 성		전 문 성		신뢰 성		대 응 성		편 안 함		도 움 성	
	남성의원	여성의원	남성의원	여성의원	남성의원	여성의원	남성의원	여성의원	남성의원	여성의원	남성의원	여성의원
유의 수준	$\chi^2 = 37.382$ p=.000		$\chi^2 = 46.391$ p=.000		$\chi^2 = 38.654$ p=.000		$\chi^2 = 24.167$ p=.000		$\chi^2 = 86.678$ p=.000		$\chi^2 = 56.183$ p=.000	

*출처: 한국선거학회 · 한국사회과학데이터센터(2006), “제4회 전국동시 지방선거 관련 유권자 정치의식조사” 자료를 토대로 분석

하지만, “그럼, 그 문제를 해결하는 데 누가 더 도움이 되느냐”라는 ‘도움성’ 질문에 대한 응답은 판이하게 달랐다. ‘남성’이라는 응답이 37.0%로 ‘여성’ (16.4%)보다 2배 이상 많았다. 여성조차 여성의원(23.8%)보다 남성의원(28.5%)이 더 도움을 줄 것이라고 응답했다. 또한, “의정 활동의 전문성 측면에서 볼 때 남성과 여성 의원 중 누가 더 나을 것이라고 생각하느냐”라는 ‘전문성’ 질문에서도 ‘남성’이라는 응답이 47.7%로 ‘여성’ (14.3)보다 3배 이상 많았다. 다만, “윤리 · 도덕성 측면에서 볼 때 남성과 여성 의원 중 누가 더 나을 것이라고 생각하느냐”라는 ‘도덕성’ 질문에서는 여성의원이 31.9%로 남성의원 (26.0%)보다 높았다. 하지만, 주목해야 할 사항은 여성 유권자의 경우는 반대로 여성의원(23.5%)보다 남성의원(32.6%)이라는 응답이 더 많이 나왔다. 그동안 정당에 대한 기여도를 기준으로 공천을 받는 관행상 비례대표 후보의 공천이 전문성과 능력보다 정당과의 관계로 정해지는 폐단이 많았다. 위에서 제시한 여론조사 결과는 이번 지방선거에서 여성 비례대표 후보가 갖추어야 할 자질에 대한 기준을 제시한다. 여성 비례 대표 후보는 단순히 이름만 알려지거나, 지역에서 오랫동안 당원으로서 활동했던 인물을 선정해서는 안 된다. 무엇보다, 지역과 여성들이 직면하고 있는 가장 시급한 문제를 해결해 줄 수 있는 능력을 갖춘 사람이어야 한다. 더불어, 특정 분

야에 전문성을 갖춰 남성과 견주어 손색없는 의정 활동을 할 수 있어야 한다. 마지막으로, 여성에게 요구되는 도덕성의 기준은 남성보다 훨씬 더 엄격해야 한다. 유권자들의 여성 후보의 도덕성에 대한 기대감이 남성보다 상대적으로 지나치게 높기 때문이다.

IV. 결론

세계경제포럼이 지난 연말 발표한 ‘성 격차 리포트2009’ (The Global Gender Gap Report)에서 한국의 순위는 총 134개 국가 중 115였다. 순위의 문제뿐 아니라 그 내용을 자세히 들여다보면 충격적이다. 성 격차 지수가 시간이 지나면서 개선되는 것이 아니라 오히려 퇴보하고 있다. 이 지수가 처음 작성된 2006년에는 92위(0.6157)였지만, 2007년 97위(0.6409), 2008년 108위(0.6154), 2009년 115위(0.6146)로 계속 낮아지고 있다. 우리나라 여성의 상황이 전혀 나아지고 있지 않다는 것을 단적으로 보여주는 것이다. 그런데 더욱 주목해야 할 것은 정영애 교수(2010)의 분석대로, 국가경쟁력지수(The Global Competitiveness Index) 순위와 성 격차지수 순위 간의 격차도 우리나라가 세계에서 가장 큰 것으로 나타났다.³⁾ 2009년 우리나라의 국가경쟁력 지수 순위는 지난해보다 6단계 낮아지긴 했으나, 19위로 발표되었는데, 두 순위 간 격차는 무려 96이나

된다. 국가경쟁력지수 상위권 국가들을 중심으로 살펴보면, 성 격차지수 순위가 오히려 더 높은 뉴질랜드(+15), 노르웨이(+11), 핀란드(+4)뿐 아니라, 스웨덴(0), 네덜란드(-1), 덴마크(-2), 영국(-2), 독일(-5), 스위스(-12), 캐나다(-16) 등 대부분의 국가들에서 두 지수 간의 차이가 크지 않다. 정영애교수는 “이 두 지수 간의 차야말로 우리 사회의 여러 불균형적 발전 과정에서 여성 분야의 지체가 매우 심각하다는 것을 분명하게 보여주는 것이다.”고 평가했다. 그렇다면 이런 성 격차 지수를 어떻게 개선할 것인가? 여성부는 인구·가족, 의사 결정, 경제활동, 보건·복지, 안전 등의 분야가 포함된 ‘국가성평등지표’를 개발해서 문제점을 해소하겠다고 발표했다. 문제는 여성과 남성의 격차는 지표가 만들어진다고 저절로 해소되는 것이 아니라 실제로 지표를 구성하고 있는 내용에서 획기적인 변화를 가져올 때만이 가능하다. 그런 의미에서 정부의 역할 못지않게 정치의 역할이 중요하다. 특히, 여성들이 자신의 문제와 연관된 다양한 분야에서 적극적으로 참여하고, 정책 결정과정에 영향을 줄 수 있는 여성 친화적인 환경과 제도를 만들어가는 것이다. 그런 의미에서 다가오는 6월 지방선거는 남녀가 동수로 선거에 참여해 여성정치세력화를 위한 실질적인 변화의 전기를 만들 수 될 수 있는 계기가 될 수 있다. 그래야만 이러한 변화의 부수적 효과로써 성 격차 지수 순위의 상승뿐만 아니라 ‘국가경쟁력지수’와 성 격차 지수간의 순위 조화도 이뤄질 수 있을 것이다.

프랑스는 2000년 선거법 개정으로 남녀동수법(La parité)을 통과시켜 지방의회 여성 의원의 비

율을 10% 미만에서 50% 이상으로 높였다. 여성과 남성이 함께할 때, 정치가 깨끗해지고, 부드럽고 타협적이며 이상적인 공생 가능한 정치문화가 정착될 수 있다. 그런데 이러한 정치 문화가 정착되기 위해서는 무엇보다 ‘정치에서 여성은 남성보다 못한다’는 편견과 왜곡의 인식을 변화시켜야 한다. 황아란(2006)의 연구에 의하면, 남녀 지방의원들에 대한 유권자 의식 조사 결과, 여성 의원들이 남성 의원보다 긍정적으로 평가받았다. 구체적으로, 리서치앤리서치(2006) 조사에 따르면, 과반수에 해당하는 응답자가 남성보다 여성의원에 대한 호감이 전문성을 제외하고 모든 면에서 뚜렷이 더 높았다. 즉 도덕성과 공약 실천의 신뢰성, 그리고 지역주민의 민원처리에 대한 반응성 측면에서 보다 많은 유권자들이 “여성 의원이 남성의원보다 나을 것”이라 답변했고, 이러한 결과는 남녀 응답자 간에 다르지도 않았다. 2006년 지방선거를 통해 의회에 진입한 기초의회 여성의원들의 의정활동 성과도 희망적이다. 여성의원은 남성의원보다 여성 및 소외계층, 사회적 약자에 관련한 조례를 더 많이 발의했고, 여성의원 비율이 증가함으로써 훨씬 더 적극적인 입법 활동을 하고 있는 것으로 확인됐다. 논란이 되었던 여성 비례대표의 경우 남성 비례대표는 물론 지역구 남성의원과 큰 차이가 없을 정도로 적극적인 의정활동을 보여주었으며, 여성관련 조례 입법에 가장 적극적으로 나선 것으로 분석되었다(유유석, 2009, 11).

이러한 조사 결과들은 정치권에 팽배해 있는 여성 정치인에 대한 인식이 얼마나 잘못되어 있는지를 잘 보여주는 것이다. 더불어, 왜 선출직 여성의 참여가

3) 정영애, “세계경제포럼과 국가성평등지표” 여성신문 여성논단(10/02/19).

확대되어야 하는지를 다시 한 번 생각하게 한다. 분명 여성의 정치참여 확대는 거저 주어지지 않는다. 양성평등 실현 또한 시간의 경과와 함께 저절로 이뤄지지는 않는다. 치열한 투쟁과 치밀한 노력의 결실이라는 것을 결코 잊어서는 안 된다. 윤희린(2006: 11)의 지적대로, “여성들이 여성정치활동의 제도화를 통해서 얻고자 하는 것은 단순히 수적인 대표성의 확대에 한정하는 것이 아니라, 사회에 대한 책임성과 참여, 가치 및 덕성을 담지하는 ‘시민성’(citizenship 혹은 civility)을 확보함으로써 여성들이 실질적인 힘의 증진(empowering)을 이루도록 하는 것이다.” 최근 ‘생활 정치’라는 화두는 세계적인 조류다. 그런데 여성 단체장과 여성 지방의원들이 이러한 생활 정치를 가장 잘 실현할 수 있는 최상의 적합자라는 데에는 이론의 여지가 없다. 그런데, 한국선거학회가 2006년 지방선거 직후 실시한 여론조사에 따르면, 선거에 관심이 있었고 실제로 투표

한 ‘능동적 참여형’의 경우, 남성은 그 비율이 53.9%였지만 여성은 42.5%에 불과했다. 반면, 선거에 관심도 없고 기권한 ‘탈정치형’의 경우, 남성은 19.5%였지만 여성은 29.0%로 훨씬 많았다. 이런 조사 결과는 여성의 실질적인 정치참여 확대를 위해서는 선거법과 공천제도의 개혁 못지않게 여성 유권자의 의식과 태도의 변화도 중요하다는 것을 단적으로 보여주는 것이다. 실질적인 여성 정치세력화의 병목지점에 서 있는 현 단계에서 2010 지방선거는 질적 전환의 중요한 계기가 되어야 한다. 따라서, 이번 지방선거에서는 그 어느 때보다 여성 유권자, 여성 국회의원, 여성 시민단체 등이 함께 힘을 모아 놀랄 만한 변화를 일으켜야 한다. 다가오는 6월 지방선거에서는 반드시 남녀가 동수로 참여해 ‘여성에게 더 나은 세계를 다시 생각하고 다시 구축하기’ 위한 장이 만들어져야 할 것이다.

참 · 고 · 문 · 헌

- 김민정. 2006. “2006년 지방선거와 여성.” 한국여성정치문화연구소 · 21세기여성정치연합 2006년 여성정치토론회 발표 논문.
- 김원홍. 2003. “17대총선, 지역구 여성진출 확대를 위한 선거제도 개선방안.” 한나라당 여성위원회 워크숍 발표 논문.
- 김원홍 · 김민정 · 이현출 · 김은경. 2003. 『정당의 여성후보공천 확대방안에 관한 연구』 한국여성개발원 연구보고서 210-14.
- 김원홍 · 김은경. 2004. “제17대 총선을 통한 여성의 정치참여 확대성과 향후 과제.” 한국여성개발원 제20차 여성정책 포럼.
- 김형준. 2006. “여성후보와 유권자 투표 성향.” 한국여성정치문화연구소 · 21세기여성정치연합 ‘2006년 여성정치토론회’ 발표 논문.
- 김형준. 2004a. “17대국회 국정감사 평가: 의원 국감활동 평가 여론조사를 중심으로.” 국회여성정책포럼 제3차 토론회 발표논문.
- 김형준. 2004b. “17대 총선과 여성후보 투표: 이념, 인식, 인지, 관심의 정치적 심리 요인을 중심으로.” 한국여성정치문화연구소 창립 15주년 기념 대토론회 발표 논문.
- 김형준 · 서경교 · 최연혁(2007). 『여성정치선진화와 양성평등사회 구현을 위한 정책대안』, 국회 여성가족위 연구 용역.
- 백경남. 2004. “한국정당의 여성 참여: 17대 총선의 여성참여를 중심으로.” 한 · 독 사회과학학회 추계 국제학술심포지엄 발표논문.
- 오유석. 2009. “2010 지방선거 남녀동수 실현을 위한 제도개선방안과 전략” 2010 지방선거남녀동수범여성연대 주최 세미나 발표 논문.
- 이계경. 2006. “5·31 지방선거의 실제와 과제.” 국회 이계경의원실 ‘5·31 지방선거와 여성 토론회’ 발표 논문.
- 이춘호. 2006. “2006 지방선거와 여성의 정치 참여.” 국회 이계경의원실 ‘5·31 지방선거와 여성 토론회’ 발표 논문.
- 황아란. 2006. “2006년 지방선거와 여성이 정치 참여.” 한국정치학회 하계 학술회의 발표 논문.
- 황아란. 2002. “여성의 정치적 대표성 제고를 위한 제도적 접근.” 진영재(편), 『한국의 선거제도 I』, 서울: 한국사회과학데이터센터.
- 2006 지방선거 시민연대(2006). “각 당의 5.31 지방선거 공천 평가 보고서”

바이에른주를 통해서 본 독일의 지방자치와 여성

김 은 주

한국여성정치연구소 소장

1. 들어가며

독일 지방자치연수라는 타이틀로 바이에른(Bayern)주의 여성정치인들의 활동을 엿본 지도 10년이 넘어간다. 독일지방자치연수는 바이에른주를 연고지로 하는 기독교사회당(Christlich-Soziale Union, CSU)의 정치재단인 한스 자이델 재단(Hanns Seidel Stiftung, HSS)¹⁾의 후원으로 격년제로 지방정치에 뜻을 두고 있는 여성이나 현역 여성 지방의원들과 함께 바이에른주의 지방자치를 체험하는 프로그램이다.

독일지방자치연수는 선진국의 지방자치는 어떻게 운영되고 있으며, 여기에 비추어 우리의 지방자치는 어떤 문제점을 안고 있는지, 그리고 이러한 문제들을 해결하기 위해 우리 여성들은 무엇을 해야 하는지를 스스로 깨닫게 하는 데 주요한 목적이 있다. 올해로 지방자치가 재개된 지 20년째 들어서고 있지만, 여전히 우리의 지방자치는 고치고 수선해서 입어야 할 부분이 많은 남의 옷 같은 느낌에서 벗어나지 못하고 있다. 하지만 독일의 지방자치는 200년이라는 곱삭은 시간만큼이나 자연스러웠다. 시민들은 대부분 저녁시간대에 열리는 회의에 들렀다가 시의원들과 의견을 나누고 집으로 퇴근하는 그야말로 시민들의 일상생활의 한 부분으로 녹아 있었다.

지방자치는 시민들의 일상생활 속에서 민주주의의 가치와 양식을 배울 수 있는 체험학습장이어야 한다. 서로 다른 이해와 가치관들이 토론과 협상을 통

1) 현재 독일에는 기독교사회당(Christlich-Soziale Union, CSU)의 한스자이델재단(Hanns Seidel Stiftung, HSS), 사회민주당(Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD)의 프리드리히 에버트 재단(Friedrich Ebert Stiftung, FES), 자유민주당(Freie Demokratische Partei, FDP)의 프리드리히 나우만 재단(Friedrich Naumann Stiftung, FNS), 기독교민주당(Christlich Demokratische Union Deutschlands, CDU)의 콘라트 아데나워재단(Konrad Adenauer Stiftung, KAS), 녹색당(Die Grünen)의 하인리히 뵐 재단(Heinrich Böll Stiftung), 좌파연합(Die Linke)의 로자 룩셈부르크 재단(Rosa Luxemburg Stiftung) 등이 6개의 정치재단이 있다.

하여 합의점에 이르게 하는 과정을 일상화하는 일이 지방자치이다. 그런 점에서 우리의 지방자치는 가야 할 길이 멀고도 험하다. 민주주의 교육장으로서의 제 기능을 할 수 있도록 주민참여를 확대할 수 있는 방향으로 지방자치관련제도를 새로이 정비하고 또한 시민들의 책임의식과 합리적 비판의식을 제고 할 수 있는 다양한 민주시민교육도 함께 추진해나가야 한다.

본 고에서는 독일지방자치연수²⁾를 통해 만났던 바이에른주의 여성정치인들과의 간담회, 연수보고자료 등을 토대로 하여 독일지방자치제도와 바이에른주의 지방자치를 이끌어 가고 있는 여성정치인들의 활동상을 소개하고 독일과 바이에른주에서 실시하고 있는 주요한 여성가족정책들을 살펴보고자 한다.

2. 독일의 지방자치제도

2-1. 독일의 연방과 지방자치³⁾

독일은 16개 주(Land)로 구성된 연방국가이다. 독일의 연방주는 국가와 같이 독립된 형태를 띠고 있어 하나의 행정조직에 불과한 단체나 기관이 아니다. 주들은 연방차원의 헌법과는 별도로, 독립적으로 존재하는 주 헌법을 갖고 있으며 연방과 마찬가지로 입법부, 행정부, 사법부의 삼권분립 체제가 존재한다. 이러한 구조에 따라 모든 연방주에는 의회와 행정부가 있으며, 각 주의 행정부는 필요한 행정기구들을 운영하고, 의회와 행정부 이외에 독립적인 사법부도 존재한다.

독일의 지방자치제도는 연방법이 아니라 주법에

의거하여 기관의 구성이나 선출방식 등 관련제도들이 만들어지므로 주마다 다양한 차이를 나타내고 있다. 기본적으로 지방자치제도는 3단계 <주(Land) → 행정관구(Bezirk) → 크라이스(Kreis)와 게마인데(Gemeinde)>로 이루어지지만 베를린, 브레멘, 함부르크와 같이 하나의 도시가 주를 이루는 경우와 규모가 비교적 작은 주는 예외이다.

지방자치제도의 상급단위는 주의 부처로 부처의 책임자인 장관들이 해당 분야의 업무를 책임지고 관장한다. 각 주마다 8-13명 정도의 장관들이 있고 4년 임기의 주의회의원들은 주민들에 의해서 선출되고 주를 대표하는 주총리는 주의회의원들에 의해서 선출된다. 연결단위로서 행정관구를 두고 있으며 행정관구의 장은 주총리가 임명하고 행정관구회의의원들은 주민들이 선출한다. 행정관구의 주요 소관업무로는 건축 관련업무의 상당 부분, 도로건설 관련 행정, 초등학교 및 10학년까지의 의무교육과정 관련 행정, 물가감시 기능 등이 있다. 행정관구는 연방주와 자치시, 크라이스, 게마인데 등의 기초자치단체들을 연결하는 허리의 역할을 한다. 지방자치제도의 기초단위는 크라이스와 게마인데가 있으며, 이 두 가지 외에 그 크기나 의미 또는 역사적인 배경 등의 이유로 인해 크라이스에 속하지 않는 자치시들(Kreisfreie Stadt)이 있다. 기관장과 의회의 선출방식이나 권한 등은 주마다 다르다.

2-2. 바이에른 주의 지방자치제도

바이에른(Bayern)주는 독일영토의 19.8%를 차지하는 총 70,549km²로 1,250만 명 정도의 인구가 살

2) 독일지방자치연수는 한국여성정치연구소가 한스자이델재단의 후원으로 1999년부터 격년제로 현재까지 총 5회에 걸쳐 진행되었음.

3) 김성숙외, 「일주일로 배우는 천년의 지방자치」, 2008, 해피스토리.

고 있는 독일 16개 연방주 중에서 가장 큰 주이다. 바이에른주는 'Freistaat Bayern(자유국가 바이에른)'이라는 별칭에서도 알 수 있듯이 독립성과 지방색이 강하다. 바이에른 주를 연고지로 하는 지역정당인 기독교사회당의 존재는 바이에른주의 지방색을 가장 압축으로 보여준다. 기독교사회당은 보수 카톨릭 세력을 대표하는 정당으로서, 바이에른 주에만 있고, 1945년 창당 이래 연방차원에서 기민당과 제휴를 맺어 오고 있다. 이런 이유에서 기민당은 바이에른 주에 따로 지구당을 두고 있지 않다.

바이에른 주는 7개의 행정관구와 71개의 크라이스, 25개의 자치시가 있다. 기초단체라고 할 수 있는 게마인데는 2004년 기준으로 2,056개나 된다. 바이에른 주 규정에 의하면 주의회 정원을 최소 8명에서 최대 80명까지 둘 수 있다. 인구는 몇 천 명 정도로 우리나라의 읍, 면, 동 규모지만 명실상부한 하나의 게마인데로 주민직선에 의한 의회와 장이 있다. 최근에는 5천명 수준의 게마인데 2~3개를 모아 하나의 게마인데를 구성하기도 하나 다른 나라들과 비교하면 여전히 소규모라고 할 수 있다.

〈그림 1〉 바이에른주의 7개 크라이스와 25개 자치시



바이에른 주의 크라이스의 경우 의회의원과 기관장은 주민 직선에 의해서 선출되며 임기는 각각 6년

이다. 크라이스의 장은 전임직 지방공무원의 지위를 가지며 의회의 의장직을 겸직하고 투표권과 의회의

위법적 의결에 대한 거부권을 갖는다. 의회의원은 명예직이다. 반면 헤센주 등의 경우에는 의원임기는 4년, 기관장은 의회에서 선출되고 전임직이고 임기는 6~12년이고 니더작센 등의 주에서는 의원임기 5년 기관장은 의회의원 중에서 선임되고 명예직으로 하고 있어 주마다 기관의 구성형태가 다르다.

바이에른 주의 게마인데는 의회가 의결기관과 집행기관을 겸하는 역사적 전통을 가지고 있어 주민직선의 게마인데의 장이 주민 직선에 의해 구성된 의회의 의장을 겸직하면서 의회의 이름으로 합의된 사안들을 처리하고 위법의결된 사안에 대해서는 거부권과 긴급처분권 등을 갖고 있다. 인구가 10,000명을 넘는 게마인데는 전임직 시장을 선출하도록 되어 있으며, 인구 5,000명에서 10,000명 사이인 경우는 시장을 명예직으로 할 것인지 아니면 전임직 시장으로 할 것인지에 대해 게마인데가 스스로 결정한다. 인구 5,000명 미만인 게마인데의 경우에는 대개 명예직 시장을 두고 있다.

게마인데의 기관장선거는 6년마다 있으며 65세를 넘지 않는 이상 횟수에 관계없이 재임할 수 있다. 게마인데 의원 선거도 6년마다 한 번씩 치러진다. 게마인데 의원은 활동에 대한 보수를 받지 않는 명예직이다. 의원 출마자는 정당별로 전 당원이 참석한 가운데 실시되는 내부선거를 통해 결정된다. 무소속 출마도 가능하며, 바이에른 주의 경우 게마인데 의원의 약 30%가량이 무소속이다. 게마인데 의원이 명예직이기 때문에 직업을 가진 의원들의 사업주는 회의나 게마인데 행사에 참석하는 경우 유급휴가를 주도록 법률로 규정되어 있으며, 이로 인해 발생한

노동 손실분에 대해서 해당기업은 자치단체로부터 보상을 받을 수 있도록 되어 있다. 게마인데 의회의 전체회의는 원칙적으로 한 달에 한 번씩 열리고, 주민들이 회의진행을 지켜볼 수 있도록 대개 저녁에 열린다.⁴⁾

3. 바이에른 주의 지방자치를 이끄는 여성 정치인들⁵⁾

3-1. 바이에른 주 총리청의 여성장관들

바이에른 주정부에는 13명의 장관과 6명의 차관이 있으며 이들 중 여성장관은 3명, 여성차관은 2명이다. 에밀리아 뮐러(Emilia Müller)의원은 연방 및 유럽담당정무장관으로서 유럽의회 및 연방의회 의원의 경력을 갖고 있다. 베아트 메르크(Beate Merk)의원은 2003년부터 현재까지 법무부 장관으로 재직중이며 노이울름시장, 슈바벤행정관구의원 등을 역임하였다. 크리스틴 하더하우어(Christine Haderthauer)의원은 노동, 사회복지, 가족 여성장관으로 게마인데 시장의 경력을 갖고 있다. 교육부 차관은 카자 헤셀(Katja Hessel)의원, 환경건강부 차관은 멜라니 후물(Melanie Huml)의원이 맡고 있다.

에밀리아 뮐러 장관은 1990년에 기독교사회당의 여성연맹 활동을 하면서 정치를 시작하였다. 1990년 지방선거에 비례대표로 출마를 하려고 했는데, 전체 비례의석명부를 남성들로 작성한 것에 반발하여 기사당 내 여성들과 연대하여 후보리스트를 독자적으로 작성해 압력을 가했고 그것이 관철되어 게마인데 의원이 됐다. 연방의회선거에 2번 도전하여 실

4) 게하르트 미헬스, "독일바이에른주의 지방자치제도", 『자치의정』, 2001 통권 제16호, 지방의회발전연구원

5) 김성숙외, 성동, 김은주, 『베를린장벽붕괴 20년, 어제와 오늘』, 2009, 한국여성정치연구소

패하였다가 1999년에 연방의회선거에서 당선되어 연방의원으로 활동하기 시작하였다. 이후 바이에른 주정부의 환경차관, 정무장관, 경제장관을 거쳐 오늘날의 유럽 및 연방담당 정무장관이라는 자리까지 오게 되었고 여기에는 여성들의 많은 지지가 힘이 되었다고 한다.

뮐러 장관은 여성의 정치 참여 활성화의 약점은 네트워킹이 약하고 젊은 여성을 위한 멘토링 작업이 부족한 것에 있다고 하였다. 뮐러 장관은 독일 여성들이 더 많이 정치에 참여해야 하는 이유를 3가지 들었다. 첫째는 사회 내에서 여성들의 능력(교육수준)이 남성들보다 우월하다는 점이고 둘째는 여성들의 사고방식이 수직적이기보다는 수평적이기 때문에 남성들과 달리 공동체 화합을 위해서 여성들의 능력이 바람직하다는 것이다. 셋째는 여성들은 권력 지향이 아닌 일 지향적이라고 한다. 그래서 여성들의 정치참여가 증가하면 할수록, 주민복지와 삶의 질이 향상될 수밖에 없다는 것이다.

뮐라니 후물 차관은 바이에른 주의회 최연소 여성 의원으로 직업은 의사이다. 2007년 방문 당시 만났던 후물 차관은 조선 주의회의원이었다. 여성이 정

치에 참여하여 여성의 이익을 대변해야 한다는 친구의 설득으로 정치에 발을 들여 놓게 되었으며 시의회의원이었던 아버지의 영향을 많이 받았다고 한다. 주의회에 들어오기 이전에 이미 10년 이상 기사당 청년연맹과 게마인데 의원으로 활동하였고 이것이 토대가 되어 비례대표로 주의회에 진출하게 되었다고 하였다. 여성의 정치참여에 있어 가장 중요한 것은 젊은 여성들이 정치에 관심을 갖게 하는 것이고 여성의 정치참여 확대 및 권익증진을 위해서는 남성들의 동의를 얻어낼 수 있는 협력관계를 잘 구축하는 것이라 하였다. 후물 차관은 바이에른 주에서 주목받고 있는 차세대 여성주자이다.

3-2. 바이에른 주의 여성의원들

독일은 법적으로 보장된 여성공천할당제와 같은 제도가 없지만 사민당이나 녹색당과 같이 개별 정당 차원에서 여성할당제를 도입하여 시행하고 있다. 바이에른주의 집권정당인 기사당은 여성할당제를 도입하지 않았다. 2008년 9월에 실시된 바이에른 주의회선거에서 전체 의원 187명 중 여성의원은 58명으로 31%를 차지하였다.

〈표 1〉 바이에른 주의회 여성의원현황(1946~2008)

연도	기사당	사민당	선거연대 ⁶⁾	녹색당	자민당	무소속	DG ⁷⁾	전 체	
								%	의석수
1946	2	1						1.7	3/180
1950	1	4			1		1	3.4	7/204
1954	2	3			1			2.9	6/204
1958	3	3			1			3.4	7/204
1962	6	4			1			5.4	11/204
1966	4	3						3.4	7/204

〈표 1〉 바이에른 주의회 여성의원현황(1946-2008)

연도	기사당	사민당	선거연대 ⁶⁾	녹색당	자민당	무소속	DG ⁷⁾	전 체	
								%	의석수
1970	10	3			3			7.8	16/204
1974	11	4			1			7.8	16/204
1978	7	7			1			7.4	15/204
1982	9	7						7.8	16/204
1986	10	8		9				13.2	27/204
1990	11	12		6	2			15.2	31/204
1994	14	22		8				21.6	44/204
1998	17	23		9		1		24.5	50/204
2003	28	16		9				29.4	53/180
2008	19	18	5	10	5	1		31.0	58/187

위의 〈표1〉에 의하면 80년대 중반까지 바이에른 주의회에 대한 여성의 참여는 저조한 편이었다. 하지만 80년대 후반부터 녹색당(50%)과 사민당(40%)이 여성공천할당제를 도입하면서 여성의원들의 주의회진출은 괄목할 만한 성장을 거두었다. 특히 할당제를 도입하지 않은 기사당에서도 여성의원 수는 꾸준한 증가세를 보였다. 바이에른주의 70개⁸⁾ 크라이스의회의 여성 의원은 4,328명 중 920명으로 21.3%를 차지하고 있고 25개 자치시의 경우는 1,205명 중 365명인 30.3%가 여성이었다.

현재 바이에른 주의회의 의장은 바바라 슈탐(Barbara Stamm)의원이다. 슈탐의장은 청소년선을 담당하는 교육자로서 1969년 25세에 기사당에 입당하였고 1972년 뷔르츠부르크 게마인데의원으로 당선되었고 이후 1987년까지 게마인데의원으

로 재직하였고 1976년부터 현재까지 주의회의원으로 활동하고 있다. 슈탐의장은 87년까지는 게마인데의원과 주의회의원을 겸직하였다. 독일의 경우 게마인데의원과 크라이스의원과 주의회의원 혹은 연방회의의원을 2개 혹은 3개를 겸직하는 경우가 많고, 슈탐의장처럼 30년 이상 주의회의원으로 활동하는 의원들도 적지 않다고 한다. 슈탐의장은 87년-94년까지는 바이에른주 노동, 사회, 여성가족부 장관, 90년 바이에른주 루마니아 담당관, 94-2001년까지 바이에른주 노동, 사회, 여성가족부 장관, 98-2001년까지 바이에른주 부총리, 2003년부터 2008년까지 바이에른 주의회의 부의장을 역임하였고 현재 주의회 의장을 맡고 있다.

우어줄라 맨레(Ursula Männle) 의원은 1964년 20세 때부터 기사당의 당원으로 활동하였다. 기사

6) Freie W hler는 지역사회의 주요 안건해결을 위한 선거참여의 목적으로 만들어진 개인들의 연합체

7) Deutsche Gemeinschaft의 약자로 현재는 존재하지 않는 정당임

8) 바이에른주의 크라이스는 71개이지만 로젠하임의 자료가 빠져 70개로 집계하였고, 70개 크라이스의회의와 25개 자치시의 여성의원비율은 해당자치단체의 홈페이지에 올라와있는 자료를 집계한 것임.

당 청년연맹의 부대표 및 여성연맹 대표로 활동을 하다가 1979년 연방의회의원으로 당선되어 14년간 재임하였고 그 후 바이에른 주 연방관계장관을 역임 하였고 2000년부터 현재까지 주 의회의원으로 활동하고 있다. 연방의원과 주장관을 지내고 다시 주 의회의원으로 활동하는 것은 독일에서 일상적인 현상이라 한다. 맨레의원은 연방의원시절 부부간 원치 않는 성관계에 대한 처벌과 해외 원정섹스관광에 대해서도 처벌할 수 있도록 하는 법안을 만들었던 일을 가장 보람있게 여겼다.

맨레의원은 주의회 내에 여성연구그룹을 설치하여 여성정치 참여율 제고를 위해 정기적으로 토론회 모임을 갖고 있다. 여성들의 정치참여가 어려운 것은 네트워크의 부족과 재정적 문제로 독일이나 한국이나 다르지 않았다. 맨레의원은 여성이 선거에서 당선되기 위해 선거홍보물과 대의원들과의 유대관계의 중요성을 강조하였다. 특히 지역구에서 의사, 예술인, 상인 등 지역사회주민들과의 다양한 소규모의 모임을 만들어 신뢰를 형성하는 것이 중요함을 지적하였다.

4. 바이에른 주의 주요 여성가족정책⁹⁾

독일은 1994년 연방남녀평등권실행법의 제정과 독일헌법 제3조의 개정¹⁰⁾을 통해 남녀평등가치의 실현을 위한 법제도적 기틀을 마련하였다. 그러나 현실적인 여성들의 사회경제적 지위는 열악하다. 2000년 통계에 의하면 바이에른 주에서 여성들은 75%가 서비스 직종에 종사하며, 의사결정권을 가진

직종에 종사하는 여성은 10.5%, 최고 경영자급은 4%이었고 여성들은 보통 남성보다 평균적으로 20~30% 정도 낮은 임금을 받고 있다. 이러한 문제의 해결을 위해 독일연방정부와 주정부는 자녀출산 및 양육지원정책과 고용평등 및 일·가정양립지원 정책에 역점을 두고 있다.

4-1. 자녀출산 및 양육지원정책

독일은 세계에서 두 번째로 많은 아동수당(Kindergeld)을 지급하고 있고, 양육수당, 장기간의 육아휴직제도, 교육비 면제, 세금감면, 주부연금제 등 다양한 자녀출산 및 양육에 관한 지원정책을 추진하고 있다. 주 차원에서도 출산비 지급, 임신 중 자녀양육을 위한 이사비용 등 다양한 가족정책이 추진되고 있다.

아동수당은 1954년부터 도입하여 16세 미만 자녀를 대상으로 지급되며, 고용사무소에 등록되어 있고 직업훈련에 참여하지 않는 경우는 21세 미만, 학생이라면 27세, 장애는 제한없이 지급되고 있다. 16세 이상의 아동수당의 액수는 소득에 근거하여 지급된다. 2009년 현재 아동수당액은 첫째, 둘째는 350유로, 셋째부터는 500유로가 지급된다.

독일의 출산휴가는 14주로 이 기간 동안 여성들은 사업주로부터 임금의 68%를 받고 정부로부터 1일 13유로에 해당하는 출산수당을 받는다. 출산휴가가 끝나면 자녀당 최대 3년까지 육아휴직을 할 수 있으며 이 중 1년은 자녀가 8세가 되기 전까지 쓸 수 있다. 또한 자녀가 2세에 이를 때까지 자녀를 직접 양육하고 1주일에 30시간 미만으로 취업을 하고 있는

9) 김성숙외, 상동, 최윤주, 「2004년 독일지방자치연수 보고서」, 2004년, 내부자료

10) 독일헌법 제3조 2항 남자와 여자는 동등한 권리를 가진다. 국가는 남녀평등의 사실상의 실현을 촉진하며 현존하는 불이익의 철폐를 위하여 노력한다.

경우에 소득기준에 따라 양육수당이 지원되고 있다. 바이에른주를 비롯하여 일부의 주에서는 자녀가 3세에 이를 때까지 지원하는 곳도 있다. 또한 여성이 자녀양육을 위해 취업을 중단, 포기하는 경우 자녀양육기간과 자녀의 수에 비례하여 노후 연금을 지급하는 주부연금제를 실시하고 있다. 즉 육아휴가 중에도 사회보장혜택은 계속되며 연금 및 의료보험료 납부는 면제된다.

통일 후 보육시설에 대한 요구가 높아지면서 독일 정부는 2005년 3세 이하의 아동보육을 위한 보육확대방안을 만들어 2010년까지 23만 명의 아동을 추가로 보육할 수 있는 시설확충 계획을 수립하였다. 또한 보육시설의 안전을 강화하기 위하여 보육시설에서 보호되는 아동에게 법적 상해보험이 적용되고 있다. 상해보험기금에서는 보육시설의 건축과 인테리어에 대한 규정을 만들어 건물 입구, 문, 창문, 계단, 화장실, 놀이터 등의 건축과 안전장치에 대한 규제를 제시하고 있다.

독일의 가족정책은 전통적으로 양육자로서 어머니의 역할을 강조하고 자녀의 어린 시기에 노동시장을 떠나 아이들을 돌보도록 여성들에게 인센티브를 제공하는데 역점을 두고 있다. 전업주부나 육아휴직 중인 여성들이 직접 자녀를 양육할 수 있도록 육아휴직의 허용기간이 길고 수당액도 높고 양육수당도 지급하여, 그 기간 동안 소득수준을 높게 유지할 수 있게 하고 있다. 반면 보육시설에 대한 투자는 미흡하였다. 그러나 최근 들어 양육자중심의 금전적 지원정책에서 일·가정양립을 위한 기업문화개선 및 보육시설의 확충으로 가족정책의 방향이 전환하고 있다.

4-2. 고용평등 및 일·가정양립지원 정책

바이에른 주정부는 여성들의 고용확대 및 지위개선을 위해서는 기업차원의 인식개선이 필요하다는 판단하에 〈바이에른주 여성진흥상〉을 제정하여 기업들의 남녀평등근로환경확산을 촉진하고 있다.

〈바이에른주 여성진흥상〉은 2001년부터 실시한 것으로 상을 받고자 하는 기업들의 신청을 받아 평가단의 기준에 의거하여 해당 기업의 남녀평등실태를 조사하여 시상자를 선정한다. 여성친화적 기업이라는 이미지가 소비자들의 신뢰를 높일 뿐만 아니라 남녀평등적 근로환경의 조성은 사내분위기의 쇄신에도 기여하는 바가 커서 신청하는 기업들이 날로 늘어나고 있다고 한다.

또한 독일정부는 2002년부터 “Agenda 2010”을 통해 경제, 직업교육, 과세, 교육 및 연구, 노동시장, 보건, 연금, 가족지원 8개 영역에서의 대규모의 개혁을 추진하고 있으며 가족지원의 영역에서는 일과 가정의 양립지원을 목표로 삼고 있다. 정부는 가족친화적 기업문화 확산을 위한 탄력근무제의 도입, 노동조직의 현대화, 직장보육 등 일·가정양립이 가능한 고용모델개발 프로젝트를 추진하고 있다. 바이에른주는 여성근로자의 근로조건 및 환경개선에 있어서 대기업에 비해서 열악한 상태에 있는 중소기업들을 위해 2003년부터 무료로 컨설팅을 해주고 있다.

또한 여성 직업의 퀄리티를 높이기 위해 여성들을 위한 직능향상 교육이 시행되고 있으며, 이는 유럽사회기금과 바이에른 주에서 지원을 받는다. 유럽사회기금에서 연간 600만 유로를 지원받아 추진하는 여성직능향상교육은 취업 중인 여성도 해당 되지만 주로 실업상태인 여성들의 재취업을 지원하는데 역점을 둔다. 실직으로 인한 심리적 위축, 일·가정양

럽에서 생긴 애로사항 등에 대한 전문상담이 제공되고 동기부여 및 컴퓨터 교육 등 취업관련 교육도 제공된다. 이외에도 여성들은 고용시장기금에서도 고용과 관련해서 육아로 일을 그만두고 다시 직업에 복귀할 의사가 있을 때 구직상담 등의 도움을 제공 받는다.

5. 나가며

200년이라는 곱삭은 시간만큼이나 자연스러운 독일의 지방자치를 바이에른주를 통해서 살펴보았다. 독일은 국가의 성립 자체가 연방주를 기초로 하여 형성되었기 때문에 자치와 분권의 전통이 강하고 이런 전통이 독일 지방자치의 토대가 되고 있다. 히틀러의 나치정권을 통해서 권력집중의 끔찍한 폐해를 겪었던 경험이 분권과 자치의 전통을 보다 견고하게 지키는 지지대가 되고 있다. 이처럼 역사적 전통과 경험을 통해서 독일 국민들은 권력은 나누면 나눌수록, 즉 작으면 작을수록 국민들에게 더욱 더 유익하고 바람직하다는 가치관이 확고하게 뿌리내려 지방자치를 통해 민주주의의 꽃을 피우는 자양분이 되고 있다.

오랜 역사와 문화를 공유하는 이웃들이 모여 사는 작은 게마인데, 독일 지방자치의 기초단위로서 오히려 그 규모의 작음이 지역사회와 이웃에 대한 관심을 불러일으키고 의회활동에 대한 주민들의 참여를 유도하는 윤회유의 역할을 하고 있다. 대부분의 의회에서 전체회의를 저녁시간대에 개최하는 것은 참여민주주의와 풀뿌리민주주의의 이상을 실천하고자 하는 그들의 노력을 엿볼 수 있다. 독일 지방자치의 또 하나의 특징은 주의회를 비롯하여 행정관구의

회, 크라이스의회, 게마인데의회, 자치시의회 등 2~3개의 의원직을 겸직하는 의원들이 많다는 것이다. 주의회의원을 제외한 나머지 지자체의원의 신분이 명예직이라는 점과 회의일정의 융통성있는 운영을 통하여 의원들의 겸직활동이 가능하다고 한다.

바이에른 주에서 활동하는 여성정치인들에서 보이는 공통점은 정당을 불문하고 젊은 나이에 정당활동을 시작하였다는 점이다. 대부분 정당의 청년조직이나 여성조직으로 들어와 활동을 하다가 지자체의원이나 장으로 선거에 출마하는 과정을 거쳤다. 이처럼 젊은 층의 정당참여가 활발한 것은 각 정당에서 운영하는 정치교육재단들의 역할이 큰 것 같다. 정당에서 운영하는 정치교육재단은 국가에서 지원하는 민주주의를 위한 교육기관으로서 시민과 정당이 민주주의라는 가치를 실현하기 위해 상호 소통하는 통로가 되고 있다. 정치재단을 통해 정당은 시민들에게 보다 가까이 다가갈 수 있고 시민들은 정당에 보다 쉽게 접근할 수 있기 때문이다.

또 하나의 특징은 여성정치인들은 게마인데 의회에서부터 의정활동을 시작하여크라이스의회, 주의회의원, 연방의회의원 등으로 그 경력을 확대해 나갔다는 점이다. 또한 연방차원의 의정활동을 마치면 다시 주정부나 지자체로 내려와 자신의 정치인으로서의 경력을 이어간다는 것이다. 우리의 경우 여성들의 정치입문이 상대적으로 늦고 정당보다는 다른 사회활동이나 전문영역에서의 활동을 인정받아 들어가는 것과 상당한 차이를 보인다.

지방정치에서 여성의 대표성 확대가 의정활동에 미친영향

- 10개 지역 기초의회 분석을 중심으로¹⁾ -

김 원 흥

한국여성정책연구원 연구위원

I. 문제제기

2010년 6월 2일은 제5차 동시지방선거이다. 2010년 2월 현재 우리나라의 지방정치에서 여성대표성은 기초자치단체장 2.2%(5명), 광역의회 12.0%(88명), 기초의회 15.1%(437명)이다. 이는 2002년 실시했던 지방선거에서의 기초자치단체장 0.86%(2명), 광역의회 9.2%(63명), 기초의회 2.2%(77명)로 특히 기초의회 여성의원 비율의 증가가 많았다. 이는 2006년 지방선거에서 기초의회에도 정당공천제가 도입되면서, 비례대표제 10% 도입을 하면서 50% 여성공천할당제를 도입한데서 비롯된 것으로 보인다. 이러한 기초의회 여성의원의 양적 증가는 남녀의원들의 의정활동에 적지 않던 변화를 가져올 것으로 예상할 수 있다. 예컨대 여성의원의 수적 증가는 여성의원들의 상임위원회 참여를 확대시키고, 종전에는 여성과 관계가 없는 것으로 보이는 분야의 조례안 발의 및 본회의, 상임위 발언을 증가시키고, 여성정책에 대한 관심도 증가시킬 것으로 전망된다. 또한 이는 남성의원들에게도 영향을 미쳐 지방의회 의정활동의 전반적인 분위기 변화에도 영향을 줄 것으로 예상된다. 여기서는 기초의회 여성의원 수가 확대된 2002년(제4대 기초의회) 2.2%(77명)에서 2006(제5대 기초의회) 15.1%(437명)로 확대됨으로써 지방정치에서 여성의 대표성 확대가 의정활동에 미친 영향을 살펴보고자 하였다. 이를 위하여 다음과 같이 진행될 것이다. 첫째, 처음으로 기초의회 여성의원 비율이 15.1%(437명)로 늘어난 상황에서 수적 증가가 정책결정과정에 미치는 영향과 관련하여 의미를 찾고자 하였다. 2006년 제

1) 본고는 2009년도 한국여성정책연구원(김원흥, 양경숙, 정형욱)이 수행한 「기초의회 여성의원 증가에 따른 남녀의원 의정활동 변화에 관한 연구」의 일부를 요약정리 및 보완한 것임.

5대 기초의회의 경우 비례대표 여성공천할당제가 도입된 상황에서 비례대표 여성의원 비율이 전체 대비 87.2%(327명)이고, 초선의원 비율이 제4대 62.3%(48명)에서 93.6%(409명)를 차지하고 있는 한계점은 있으나, 성별 남녀의원 현황, 학력, 전직 경력, 초재선 등 의원경력, 의장/부의장, 운영위원장, 상임위 위원장/간사, 조례발의 건수 및 통과된 결과에 대하여 알아보았다. 둘째, 여성의원들의 증가로 인한 의정활동 과정의 변화를 살펴보고자 하였다. 캔터(Rosabeth Moss Kanter)는 여성이 어떤 조직에서 진정으로 효율적이 되기 위하여 적어도 전체 구성원의 15%는 되어야 하며, 여성이 그 지점에 오를 때까지, 여성의 이익은 무시되고, 여성의 요구는 저지될 것이라고 주장하였다. 그에 따르면 의회에서 15%의 여성의원을 갖는다는 것은 여성의원들이 특정 사안을 지원하고 영향력을 행사하기 위한 입법적 행동이 가능함을 의미한다(Kanter, 1977). 이에 대한 해답을 찾기 위하여 ‘조례발의 및 본회의, 상임위 심의과정에서 여성의원들의 전반적인 의정활동은 어떠했으며, 여성관련 정책을 수립하는 데 적극적인 역할을 수행했는지’, ‘조례제정 및 본회의, 상임위 심의과정에서 남녀의원 간의 성차가 발견되는지’를 확인해보았다. 셋째, 여성의원들의 증가는 양성평등과 관련하여 전반적인 지방의회 의정활동의 변화를 가져왔는가? 남성의원들의 성 인식성 정도는 변화되었는가? 이를 살펴보기 위해 2006년(제5대)에서 제기되는 여성정책 의제들은 2002년(제4대) 여성정책 의제들과 비교하여 어떤 특징과 변화가 나타나는지를 살펴보고, 그리고 여성의제에 대한 성 인식성 정도는 어떻게 변화되었는지를 분석해 보고자 한다. 넷째, 이를 바탕으로 향후 과제를 모색하고자 한다.

II. 연구방법

먼저 지방의회 정책결정과정에서의 변화를 살펴보기 위하여 230개 기초의회를 대상으로 설문지 조사를 실시하였다. 조사 내용은 4대와 5대에서의 여성으로서 의장/부의장직, 운영위원장, 상임위 위원장/간사 비율 등이다. 응답한 기초의회는 164개였다. 그리고 본회의, 상임위 속기록 및 조례안 분석을 하였다. 이를 위해 전국 230개 기초의회 중 2002년 대비 여성의원 증가가 높은 10개 지역(시: 4개 지역, 구: 4개 지역: 군: 2개 지역)을 선정하였다. 여기서는 10개 지역을 조사지역으로 선정함에 있어 여성의원 증가 및 그 영향이 도시지역, 도농복합지역, 농촌지역 간 차이가 있을 것으로 보고 구·시·군 단위의 의회유형을 반영하여 구의회 4곳, 시의회 4곳, 군의회 2곳을 조사지역으로 선정했다. 조사지역의 2002년도 여성의원 평균비율은 6.6%였고, 2006년도 여성의원 평균비율은 22.6%로 전국 평균에 비해 높았다.

분석 기간은 4·5대 비교를 위해 의회 의원의 임기가 2010년 6월에 끝난다는 점을 고려해 제4·5대 의회 전반기 임기를 대상으로 했다. 제4대 의회 전반기는 2002년 7월 1일부터 2004년 6월 30일까지이며, 제5대 의회 전반기는 2006년 7월 1일부터 2008년 6월 30일까지다. 조사내용으로서 의원발의 조례 정책분야를 경제, 건설, 교통, 환경, 보건, 복지, 교육, 문화 등 17개 분야로 구분하였고, 이 중 여성정책은 여성발전기본법을 기준으로 20개 분야로 나누어 분석했다.²⁾ 본 연구에서 여성정책 분야는 여성발전기본법에 근거한 15개의 범주에다 ⑯여성의 권익증진 ⑰여성정책 전반에 관한 사항 ⑱여성가장 ⑲출산(저출산대책 포함), 양육 ⑳다문화가정 등을 포함했다.

〈표 1〉 조사지역 및 의원 수

구 분	지 역	4대 의회			5대 의회			△%
		남성의원	여성의원	여성비율	남성의원	여성의원	여성비율	
시	성남시	37	4	9.8%	28	7	20.0%	10.2%
	충주시	23	1	4.2%	16	3	15.8%	11.6%
	안산시	22	0	0.0%	18	4	18.2%	18.2%
	춘천시	24	0	0.0%	17	4	19.0%	19.0%
계		106	5	4.5%	79	18	18.6%	14.1%
구	성북구	26	3	10.3%	15	7	31.8%	21.5%
	광주서구	13	3	18.8%	11	6	35.3%	16.5%
	부평구	20	2	9.1%	14	5	26.3%	17.2%
	달서구	23	1	4.2%	18	5	21.7%	17.6%
계		82	9	9.9%	58	23	28.4%	18.5%
군	해남군	14	0	0.0%	9	2	18.2%	18.2%
	칠곡군	9	1	10.0%	8	2	20.0%	10.0%
계		23	1	4.2%	17	4	19.0%	14.8%
전 체		211	15	6.6%	154	45	22.6%	16.0%

〈표 2〉 조례 정책분야

정책분야	비 고
경제	지역경제 활성화, 재래시장, 투자효과, 일자리창출
건설	재개발, 재건축, 도시계획, 시설관리, 인프라확대
교통	도시시설, 교통체계개편, 주차 및 주차장
환경	쓰레기, 폐기물, 처리장, 소음, 공해
보건	의료, 방역
복지	저소득층, 노인, 장애인, 편의시설, 유공자
교육	교육, 교육시설, 장학금, 교육인프라 구축, 청소년 수련원
문화	문화, 예술, 체육, 문화행사, 문화시설, 문화재

2) 「여성발전기본법 시행령」 제2조(여성정책의 범주 등)에 의하면 여성정책범주를 다음과 같이 정하고 있다. ① 교육에서의 남녀평등에 관한 정책, ② 정책결정과정의 여성참여확대에 관한 정책, ③ 고용상의 남녀차별해소에 관한 정책, ④ 여성고용촉진 및 안정에 관한 정책, ⑤ 여성보건 및 모성보호에 관한 정책, ⑤의2, 여성인적자원의 개발에 관한 정책 [신설 2003.03.12], ⑥ 보육시설에 관한 정책, ⑦ 저소득 모자가정의 여성, 미혼모, 가출여성, 장애여성 등 보호를 요하는 여성 및 노인여성의 복지증진에 관한 정책, ⑧ 농어촌여성의 복지증진에 관한 정책, ⑧의2, 평등한 가족관계의 확립에 관한 정책 [신설 2003.03.12], ⑨ 성폭력, 가정폭력 등 여성에 대한 폭력의 방지에 관한 정책, ⑨의2, 성매매 방지 및 성매매 피해자 보호 등에 관한 정책, ⑩ 가시노동가치의 평가 등에 관한 정책, ⑩ 여성의 국제적 평화증진운동 및 국제협력강화에 관한 정책, ⑩의2, 여성의 자원봉사활동에 관한 정책 [신설 2003.03.12], ⑫ 기타 여성의 권익증진에 관한 정책으로 정하고 있다.

〈표 2〉 조례 정책분야

정책분야	비 고
치안	범죄예방
행정	공무원윤리, 제도개선, 예산, 공무원처우
세금	세수확대, 세수지원
여성	①교육에서의 남녀평등 ②정책결정과정의 여성참여 확대 ③고용상의 남녀차별 해소 ④여성고용촉진 및 안정 ⑤여성보건 및 모성보호 ⑥여성인적자원개발 ⑦보육시설 ⑧여성장애인 ⑨농어촌여성의 복지증진 ⑩평등한 가족관계의 확립 ⑪성폭력 가정폭력 등 여성에 대한 폭력방지 ⑫성매매방지 및 성매매 피해자 보호 ⑬가사노동가치의 평가 ⑭여성의 국제적 평화증진 운동 및 국제협력강화 ⑮여성의 자원봉사활동 ⑯기타 여성의 권익증진 ⑰여성정책 전반에 관한 사항 ⑱여성가장 ⑲출산, 양육 ⑳다문화
안전	재해, 재난, 방재
대외협력	외국도시 자매결연, 사업 및 문화교류
정치	정치비판
의원	의원처우 개선, 의원 비판
기타	자원봉사, 기타

분석방법은 각 시·군·구의회 본회의와 상임위 조례발의 및 심의·의결 과정의 속기록을 활용해 분석했고, 성별, 연령별, 정책분야별, 의원경력별, 지역구와 비례, 시·군·구별 의원조례 발의현황과 조례처리결과를 중심으로 교차분석을 했다. 이와 더불어 시·군·구의회 여성관련 조례 심의·의결과 정 회의록을 통해 나타나는 남녀의원의 차이를 분석해 유형화하고자 했다. 특히, 의원발의 전체 조례안 및 여성관련 법률안과 본회의 및 상임위원회 회의록을 분석함으로써 기초의회 의정활동에서의 의원 성차와 여성정책 의제의 특징을 살펴보았다.

III. 분석결과³⁾⁴⁾

분석 결과 여성의원들의 증가에 따른 4대 의회 대

비 5대 의회에서의 여성의원들은 조례안, 본회의, 상임위 활동이 보다 활발한 것으로 나타났다. 실제 5대 여성의원들은 조례안 발의건수와 발언 건수에서 4대 여성의원들과 5대 남성의원들에 비하여 대체로 높았다. 의원경력별로는 초재선의 여성의원들의 의정활동이 보다 활발한 것으로 나타났다. 또한 4대에서와 비슷하게 5대에서도 여성의원들은 40, 50대의 여성의원들이 의정활동을 열심히 하는 것으로 나타났다. 특히 지역구와 비례의 경우 비례대표 출신 여성의원들의 의정활동이 활발한 것으로 보이는데, 이는 지역구에 대한 부담이 없는 상태에서 여성의원들은 의정활동에 몰입할 수 있었다는 장점과 함께 현재 비례대표의 경우 대부분 한 번 밖에 할 수 없다는 인식하에 다음에 지역구나 비례대표로 재선출발할 수 있도록 보다 열심히 의정활동을 하는데서 기인한 것으

3) 조례안 분석의 경우 성북구의회 홈페이지 장애로 인해 성북구 조례안을 뺀 나머지 9개 지역만을 분석대상으로 했다.

4) 본 연구의 성별에 따른 현황 표에서 해당되는 실제 사건(event) 숫자가 적어 퍼센티지의 의미에 주의를 요함.

로 보인다. 시군구별 여성의원들의 의정활동과 관련하여 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 먼저, 제4대 기초의회에서 여성의원 비율 2.2%에서 제5대 여성의원이 15.1%로 증가함에 따라 나타난 특징을 서론에서 문제 제기한 내용을 중심으로 정리하면 다음과 같다.

1. 여성의원 증가에 따른 정책결정과정에의 변화

164개 기초의회 조사결과 지방의회 여성의원의 수적 증가는 운영위원장 및 상임위 위원장 등 지방의회 의사결정직에 여성의원 수의 증가로 나타났다는 점이다. 실제 4대 기초의회에서는 의장직에는 여성의원이 없이 부의장직에 1명만이 활동한 반면, 5대 기초의회에서는 여성의원은 의장직 4명, 부의장직에 5명이 활동하고 있었다. 운영위원장의 경우 여성은 4대 4명(3.9%)에서 5대 기초의회에서 12명(10.7%)으로 증가하였으며 상임위의 경우도 4대 여성위원장의 경우 9명(3.3%), 간사 10명(3.6%)이었던 것이, 5대에서는 여성위원장의 직무를 수행한 여성의원은 26명(8.2%)이며 간사의 역할을 담당한 여성의원도 81명(25.6%)으로 늘어났다. 이처럼 의사결정직에 여성의원이 증가한 것은 4대의 경우 기본적으로 여성의원이 77명(2.2%)(초선의원 48명<62.3%> 재선의원 17명<22.1%>, 3선 이상의원 12명<15.6%>))으로 적은 상황에서 5대의 경우 여성의원이 15.1%(437명)(초선의원 409명<93.6%>, 재선의원 20명<4.6%>, 3선 이상 8명<1.8%>))로 늘어난 상황에서 여성의원들은 여성관련 복지행정위원회 뿐만 아니라, 운영/재정/사회산업관련 위원회에 다양하게 들어간데서 비롯된 것으로 보인다. 이처럼 기초의회에서의 여성의원 수가 정책결정 과정에서 중요한 변수로 작용하고 있는 것을 알 수 있었다.

2. 여성의원 증가에 따른 의정활동의 변화

여성의원의 수적 증가와 함께 여성의원의 의정활동의 양적, 질적 증가가 두드러지게 나타났다는 것이다. 이에 대한 답을 찾도록 한다.

첫째, 조례 발의 건수와 관련하여서이다. 4대 의회 대비 5대 의회 여성의원 증가율은 15.4%p인데 반해 조례발의 증가비율은 17.1%p가 증가하여 5대 의회 여성의원들의 입법활동이 더욱 활발해졌음을 알 수 있다. 1인당 조례 제출 건수로 살펴보면, 여성의원은 1인당 평균 조례안 발의 건수가 제4대 0.3건에서 제5대 1.2건으로 4.0배가 증가하였는데, 남성의원은 0.5건에서 1.3건으로 2.6배 증가에 그쳐 여성의원들의 평균조례안 상송률이 더 높게 나타났다. 또한 4대 의회에서 여성의원이 차지하는 비율이 6.1%인데 비해 전체 조례발의 건수는 2.9%로 여성의원이 차지하는 비율보다 훨씬 못 미쳐 소극적인 입법활동을 한 것에 비해, 5대 의회 여성의원 비율은 21.5%이고 발의건수는 20.0%로 적극성이 크게 개선되었다는 점이다. 이는 여성의원 비율이 증가함으로써 여성의원들이 극소수였던 상황보다 협력과 경쟁을 하면서 2배 이상의 적극적인 입법활동을 전개하고 있는 것으로 보인다.

둘째, 여성의원은 남성의원에 비해 복지분야와 여성분야에 대한 입법활동에서 특히 부각되고 있다. 복지분야 조례에서 여성의원은 4대 의회에서 발의된 복지분야 조례안의 14.3%를, 5대 의회에서 20.0%를 조례 발의하였다. 여성분야는 여성의원 비율이 낮은 4대 의회에서 전혀 관심을 보이지 않았지만 5대 의회에서는 전체 여성관련 조례의 85.7%를 여성의원이 발의하고 있다. 이를 통해 여성의원은 소외계층과 사회적 약자에 대한 관심이 더 높고, 이를 법제화하려는 입법활동에 적극성을 발휘하면서 자신들의 이해관계에 대해서도 남성의원보다 더욱

더 적극성을 보이고 있다. 결국 여성의원 비율이 증가함으로써 여성의원들이 극소수였던 상황보다 협력과 경쟁을 통해 훨씬 더 적극적인 입법활동을 하고 있는 것으로 확인되었다.

셋째, 4대 전반기와 5대 전반기 본회의 발언을 성별로 분석해 보면 4대 전반기 발언 횟수 총 2,342건 중에서 2,211건은 남성의원, 131건은 여성의원 발언한 것으로 나타났다. 4대 전반기 여성의원 발언비율은 전체의 5.6%에 해당하며, 이는 1인당 평균 8.7건(131건/15명) 발언하였다는 결과를 보여주고 있다. 또한 4대 남성의원 1인당 평균 10.4건(2,211건/212명) 발언한 것으로 나타났다. 한편, 5대 전반기 발언 횟수는 총 2,422건이며, 이 중 1,928건은 남성의원, 494건은 여성의원 발언한 것으로 나타났다. 5대 전반기 여성의원 발언비율은 전체의 20.4%에 해당하며, 이는 1인당 평균 11.2건(494건/44명) 발언한 것이다. 5대 남성의원 1인당 평균 12.4건(1,928건/156명)으로 나타났으며, 이는 여성의원 수의 증가한 5대 전반기 본회의에서 여성의원 발언이 4대보다 활발하게 하였지만 남성의 평균 발언 건수보다는 낮은 수치를 보이고 있다. 이는 Kanter가 이야기하였듯이 15% 수준의 여성의원으로는 어느정도 영향력에 한계를 보이고 있는 것으로 향후 보다 여성의원 증가와 함께 질적 수준 향상을 위한 교육과 다양한 모임을 통하여 활성화해나가는 것이 필요하다는 것이다.

넷째, 본회의 정책분야 발언에 대한 성별 비교를 살펴보면, 4대에서 발언횟수가 높은 분야는 행정과 경제, 건설, 환경, 교통 등의 순위로 나타났으며, 치안과 세금, 정치, 성찰 등에서는 남성의원의 발언이 전부였고, 여성 의원은 여성분야와 복지 등에서 두 자릿수의 비율을 보일 뿐이다. 5대에서는 여성의원 발언횟수가 여성분야와 치안 등에서 과반수이상

을 보이고 있고, 교육과 복지, 보건, 대외협력, 환경과 안전 등, 모든 분야에서 두 자릿수의 비율을 보이고 있어 4대보다는 좀 더 광범위한 분야에서 여성의원들이 발언하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 여성 의원의 경우 4대에서는 여성관련 발언 횟수가 7건이었지만 여성의원 수가 늘어난 5대에서는 여성관련 발언 횟수가 51건으로 7배 이상 늘어났다. 이 또한 여성의원 증가에 따른 전문성의 다양화에 따른 결과로 볼 수 있다.

다섯째, 상임위원회 속기록 분석결과를 보면 4대 전반기 발언 횟수 총 343건 중에서 306건은 남성의원, 37건은 여성의원 발언한 것으로 나타났다. 4대 전반기 여성의원 발언비율은 전체의 10.8%에 해당한다. 한편, 5대 전반기 발언 횟수는 총 776건이며, 이 중 406건은 남성의원, 369건은 여성의원 발언한 것으로 나타났다. 5대 전반기 여성의원 발언비율은 전체의 47.6%에 해당한다. 이는 4대 전반기 여성의원 발언 비율인 10.8%에 비해 현저하게 증가한 것으로, 5대 전반기 상임위원회에서 여성 의원이 여성정책과 관련한 발언을 보다 활발하게 한 것을 알 수 있다. 이는 여성의원 증가에 따른 영향력을 살펴볼 수 있다.

Ⅲ. 여성의원 증가가 양성평등 및 남성의원의 성 인지성에 미친 영향

첫째, 여성정책 의제의 증가와 관련하여서이다. 본회의 발언 중 정책분야별 발언비율을 살펴본 결과 경제, 보건, 복지, 교육, 문화/예술, 치안, 세금, 여성 관련 발언비율이 증가한 것으로 나타났으며 그 증가율을 살펴보면 세금분야가 4대(1.7%)에서 5대(14.5%)로 접어들면서 12.8%p 증가로 가장 많이 상승했으나 건수로 보면 39건에서 35건으로 감소하였

다. 그 다음이 여성(2.6%p), 복지(2.1%p), 경제(1.7%p) 등의 순으로 증가한 것으로 나타났다. 주목할 점은 여성관련 발언으로 4대 24건에서 5대 87건으로 3.6배 증가하였으며, 이를 성별로 보면 남성의원의 발언은 4대 17건, 5대 36건으로 2.1배 증가하였고 여성의원의 발언은 4대 7건에서 5대 51건으로 7.3배 증가한 것으로 나타나 여성의원의 증가가 여성정책의 증가와 밀접한 관계가 있음을 알 수 있다. 또한 여성의원의 발언만을 분석해 보았을 때 4대에 비해 5대에 들어서 경제, 건설 분야에서의 증가 또한 보여진다. 여성의원의 증가와 함께 다양한 분야의 전문가가 들어오거나 정책분야에 대한 관심이 확대된데서 비롯된 것으로 보인다. 조례안 역시 본회의와 유사한 분석결과를 보인다. 복지분야에서 남녀의원들의 조례안 발의 비율이 모두 상승하여 전체 11.7%p의 큰 상승률을 보여주며, 여성의원들의 경제, 건설 분야에서의 조례안 발의비율 증가 또한 두드러진다.

둘째, 남성의원의 여성정책에 대한 관심도에도 영향을 주었다는 점이다. 본회의 여성정책관련 성별 발언횟수를 살펴보면, 4대 여성의원 발언횟수의 과반수 이상(57.1%)이 정책결정과정의 여성참여 확대 관련인 반면 남성의원은 여성의 권익증진 관련 29.4%와 정책결정과정의 여성참여 확대 관련 23.5%로 다른 내용보다 우선하고 있었다. 그러나 5대 여성의원들은 여성고용촉진과 성매매를 제외한 모든 분야에서 발언을 하였다. 5대 남성의원들은 고용상의 남녀차별 해소와 여성인적자원개발을 제외한 다양한 분야에 대한 발언횟수가 남녀의원들에 의해 고른 분포를 보이고 있다. 특히 성매매 관련 발언이나 출산관련 발언횟수도 여성의원보다 남성의원이 더 높게 나타나고 있다. 이러한 현상은 현 사회문제에 대한 시사점을 보여주는 것으로 여성의원 증가

에 따른 지방의회 내 양성평등사회를 다소 구현하는데 영향을 미친 것으로 평가할 수 있다. 결국, 여성의원 증가 영향으로 남성의원의 남녀평등의식이 제고되고 성인지적 관점이 강화되었다고 할 수 있다.

여성의원의 증가에 따라 성인지적 지방의회나 남성의 여성정책 의제에 미치는 영향으로는 조례안과 상임위 발언에서도 여성의제에 대해 대부분의 남성의원들도 긍정적인 발언을 하고 있는 것을 통해서도 알 수 있다.

결국, 여성의원 증가 영향으로 남성의원의 남녀평등의식이 제고되고 성인지적 관점이 강화되었다고 할 수 있다.

IV. 향후 과제

따라서 서론에서 제기했던 여성의원의 증가에 따른 정책결정과정의 변화 뿐 아니라, 여성의원들의 의정활동은 보다 증가하였을 뿐 아니라, 남성들에게도 영향을 주어 양성평등한 지방의회를 구성하는데 기여했다는 것이다. 이는 캔터의 주장과도 일치하는 것으로 이를 바탕으로 다음과 같은 향후 과제를 제시하고자 한다.

첫째, 여성정책 활성화를 위한 여성의원 증대 방안을 마련하는 일이다.

기초의회에서의 여성의원 수가 의장/부의장, 운영위원장 등 정책결정과정에서 중요한 변수임을 알 수 있었다. 또한, 여성의원의 증가가 여성정책의 증가와 밀접한 관계가 있음을 알 수 있었다. 5대 의회의 여성의원의 경우 4대에 비해 ‘여성’으로서의 경험과 ‘여성의원’으로서의 역할에 대한 인식이 보다 확대된 결과라고 보여진다. 따라서 여성정책관련 의정활동 활성화를 위해서는 여성의원 증대방안이 여러 가지 측면에서 검토되어야 할 것이다. 2009년 12월

말 국회에서는 2010년 6월 지방선거를 앞두고, 지방의회 지역구 국회의원 선거구별로 기초/광역의회 1명이상 여성을 의무공천을 하도록 공직선거법을 개정을 하였는데, 향후 지방의회 지역구 30% 노력 사항으로 되어 있는 것을 의무제로 고치는 방안에 대한 검토가 요구된다.

둘째, 성 인지적 의정활동의 활성화를 위한 의회 운영 방식 개선 및 정기적인 양성평등교육을 실시하도록 한다.

여성정책과 관련한 남성의원의 관심도 높아지고 있는 현실을 감안해 본다면, 여성문제는 남녀가 함께 논의하여야 할 것이다. 따라서 성인지적 의정활동의 활성화를 위하여 여성정책관련 상임위에 남성 의원을 50% 이상 의무적으로 배정하고, 남녀의원을 대상으로 정기적인 양성평등의식 교육을 실시하고, 지역의 여성단체, 매니페스토 본부로 하여금 특히 여성친화적인 의원에 대하여 정기적으로 포상하는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

셋째, 여성위원의 의원경력 지속성을 위한 방안 마련이 요구된다.

조례안 분석에서, 4, 5대 의회에서 경력별 발언 정

책분야에 뚜렷한 상관관계가 존재하지는 않았다. 다만 여성관련 분야의 발언에서 모든 경력별로 여성관련 의제 발언이 증가한 것으로 나타났다. 이는 여성 문제에 대한 사회 전반적인 관심 증가를 나타낸다고 할 수 있다. 따라서 여성정책의 확산을 위해서는 초선보다는 경력자로 의회활동을 할 수 있도록 하는 비례대표 여성의원 중 의정활동에 있어 모범적인 활동을 한 사람의 경우 비례대표제 재선을 보장해주거나 다음 선거 시 지역구에 우선 공천을 하는 방식으로 당헌/당규를 고치는 것이 필요하다.

넷째, 정치지도자 양성과정에서 정책 토론 문화 프로그램 강화 및 참여를 촉구하여야 한다.

5대 의회에서 여성의원의 증대로 발언횟수는 4대 보다 늘어났지만 세부적인 발언 내용에 있어서 토론이나 정치비판 등에서의 여성의원 발언은 거의 없는 것으로 나타났다. 이러한 부분은 향후 교육훈련이나 연수를 통해 확대해 나가야 할 부분이다.

참 · 고 · 문 · 헌

- 김원홍, 양경숙, 정형욱(2009), 「기초의회 여성의원 증가에 따른 남녀 의원 의정활동 변화에 관한 연구」, 한국여성정책연구원.
- Caizza, Amy(2002), "Does Women's Representation in Elected Office Lead to Women-friendly Policy", Institute for Women's Policy Research [Research-in-Brief].

- Kanter, Rosabeth Moss(1977), Men and Women of the Corporation, New York: Basic Books.