

제2차 30만 제주여성 한마당

# “제주 여성의 정치참여와 인권”

2011. 12. 13.(화) 14:00~17:10  
제주상공회의소 5층 국제회의장

주최·주관 제주특별자치도 여성특별위원회 · 제주특별자치도의회 여성특별위원회 · 제주발전연구원



# 진행순서

개회식

14:00~14:20

- ▣ 개회사 : 오순자(제주특별자치도여성특별위원회 위원장)
- ▣ 인사말씀 : 이선화(제주특별자치도의회 여성특별위원회 위원장)  
양영오(제주발전연구원 원장)

특강

14:20~15:20

## 【특강】 여성 정치참여 확대 방안

김정숙(한국여성단체협의회 회장 / 제14,15,16대 국회의원)

발제 및 토론

15:30~17:00

## 【1 세션】 제주 여성의 정치참여 확대 방안

- 좌 장 : 허정옥(서울과학종합대학원 교수)
- 발 제 : 문순덕(제주발전연구원 여성정책연구센터장)
- 토 론 : 이선화(제주특별자치도의회 여성특별위원회 위원장)  
박인순(제주한라대학교 복지행정과 교수)

## 【2세션】 제주 여성의 인권과 성

- 좌 장 : 김상범(한국장애인연맹 제주 DPI 회장)
- 발 제 : 문혜경(제주대학교 사학과 교수)
- 토 론 : 김경미(제주장애여성상담소 소장)  
정영태(제주발전연구원 초빙연구원)

종합정리 및 폐회

17:00~17:10





# 제2차 30만 제주여성 한마당

- I. 행사개요 ..... 01
- II. 특 강 ..... 05
  - 1. 여성 정치참여 확대 방안 ..... 07
- III. 제1세션-제주 여성의 정치 참여 확대 방안
  - 1. 제주특별자치도 여성의 정치참여 확대 방안 ..... 21
    - 문 순 덕(제주발전연구원 여성정책연구센터장)
  - 2. 여성 정치참여-시대적 변화의 확실한 대안 ..... 41
    - 이 선 화(제주특별자치도의회 여성특별위원회 위원장)
  - 3. 과소대표성 극복을 위한 지역여성의 활동과 정치참여와의 연계 .. 47
    - 박 인 순(제주한라대학교 복지행정과 교수)
- IV. 제2세션-제주 여성의 인권과 성
  - 1. 제주여성의 인권과 성 ..... 55
    - 문 혜 경(제주대학교 사학과 교수)
  - 2. 장애여성의 인권과 성 ..... 71
    - 김 경 미(제주여성장애인상담소장)
  - 3. 제주여성의 인권과 성에 대하여 ..... 77
    - 정 영 태(제주발전연구원 초빙연구원)





# 1. 제2차 30만 제주여성 한마당 개요





# - 제2차 30만 제주여성 한마당 - 제주 여성의 정치참여와 인권

## □ 행사개요

- 일 시 : 2011. 12. 13(화), 14:00 ~ 17:10
- 장 소 : 제주상공회의소 5층 국제회의장
- 주요내용 : 특별강연, 세션별 주제발표 및 토론
- 주최·주관
  - 제주특별자치도 여성특별위원회 · 제주특별자치도의회여성특별위원회 · 제주발전연구원 여성정책연구센터

## □ 진행순서

### 【개회식】

- ▣ 개 회 사 : 오순자(제주특별자치도여성특별위원회 위원장)
- ▣ 인사말씀 : 이선화(제주특별자치도의회 여성특별위원회 위원장)  
양영오(제주발전연구원 원장)

### 【특 강】 여성 정치참여 확대 방안

### 【1세션】 제주 여성의 정치참여 확대 방안

### 【2세션】 제주 여성의 인권과 성

### 【종합정리 및 폐회】



## 특강 - 여성 정치참여 확대 방안



김정숙 (한국여성단체협의회장/제14,15,16대 국회의원)



# 한국 여성의 정치 리더십 확대 방안

김정숙  
(한국여성단체협의회 회장)

## 21세기와 변화의 물결(1)

- 여성성의 시대: 3F(Feminine, Feeling ,Fiction)
- 여성성의 심화: 사랑, 양육, 봉사, 헌신, 배려, 세심함과 같은 여성성이 강점으로 작용.
- 사회 여러 분야에서 여성들이 중요한 역할을 하고 있으며 이는 우리 사회의 새로운 동력으로 작용
- 여성의 능력을 올바르게 활용할 때에 비로소 지속적인 국가 발전이 가능
- 1995년 제4회 베이징 여성대회 이래, 다수의 국가들이 여성의 공적 분야에의 활발한 참여를 위한 제도와 법안을 마련

## 21세기와 변화의 물결(2)

---

- 여성리더십 시대
  - 정보통신기술발달로 인해 여성들 스스로 여성교육강화, 다양한 국제인권 및 여성권리증진 운동
  - 여성운동, 빈곤퇴치, 환경운동, 평화운동 등 사회운동의 여성화
  - 여성의 정치, 사회, 경제, 교육 리더십 증가 추세
  - 여성 국가원수 및 여성 대통령 증가, 국회의원·지방의회 등 여성의원 수 증가

## 여성 대통령 및 국무총리 증가

---



잉락 친나왓  
(Yingluck Shinawatra)  
태국총리

**지구촌  
12인의  
여성  
지도자들**



안겔라 메르켈  
독일 총리



크리스티나 페르난데스  
아르헨티나 대통령



지우마 호세 프  
브라질 대통령



줄리아 길라드  
호주 총리



엘런 존슨설리프  
라이베리아 대통령



셰이크 하시나  
방글라데시 총리



요한나 시구르다르도티르  
아이슬란드 총리



라우라 친치야  
코스타리카 대통령



타르야 할로넨  
핀란드 대통령



달리아 그리바우스카이테  
리투아니아 대통령



캄라 퍼사드비세사  
트리니다드토바고 총리

## 여성이 미래사회의 새로운 대안

- 경제, 정치, 사회, 환경, 복지, 교육문제 등에 있어서 여성의 섬세함, 치밀함, 감수성, 유연성, 관계지향성, 구체성 등이 대안적 리더십으로 바람직함.
- 미래 국가경쟁력은 여성인력을 얼마나 잘 활용하고, 여성 인재들이 사회에 진출할 수 있는 제도적 기반이 갖추어져 있느냐에 따라 좌우됨.
- UN MDGs (Millennium Development Goals) 8대 과제 (빈부격차, 기후변화, 질병예방, 교육, 여성·아동의 역량 강화 등) 중 하나로 주요 아젠다로 채택하고 해결방안 강구 중

## 2011 HDI 순위 국가별 비교

국가	HDI 순위
노르웨이	1
오스트레일리아	2
미국	4
네덜란드	3
캐나다	6
스웨덴	10
일본	12
한국	15
핀란드	22
덴마크	16
영국	28
싱가포르	26

Source: UNDP, Human Development Report 2011

## 우리나라 여성관련 국제평가지수 비교

지수명 <발표기관>	한국 순위	지수구성요소
남녀평등지수 (GDI) <UNDP, 2009>	25 <sup>th</sup> /155	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평균기대수명</li> <li>■ 문자해독률</li> <li>■ 취학률</li> <li>■ 남녀추정소득</li> </ul>
여성권한척도 (GEM) <UNDP, 2009>	61 <sup>th</sup> /109	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 여성의원비율</li> <li>■ 여성행정 관리직비율</li> <li>■ 여성전문 기술직비율</li> <li>■ 남녀 소득비</li> </ul>
성 격차지수 (GGI) <WEF, 2011>	117 <sup>th</sup> / 135	■ 경제활동참가
	97 <sup>th</sup> / 135	■ 교육 참여도
	78 <sup>th</sup> / 135	■ 건강과 생존
	90 <sup>th</sup> / 135	■ 정치적 역량강화

## 성 격차(Global Gender Gap) 지수

순위	국가	순위	국가
1	아이슬란드	16	영국
2	노르웨이	17	미국
3	핀란드	18	캐나다
4	스웨덴	23	호주
5	아일랜드	57	싱가포르
6	뉴질랜드	61	중국
7	덴마크	98	일본
15	네덜란드	107	한국

Source: The Global Gender Gap Report 2011, World Economic Forum

1

## 세계의 여성 정치참여 - 지역별 분석

▶ 세계 평균: **19.3%**

▶ 지역별 평균

(단위 : %)

	통합 (상원, 하원)
OECD 평균	19.3
북유럽 국가	42.1
유럽-OSCE 회원국	21.7
아메리카	22.5
사하라 이남 아프리카	19.4
아시아	<b>17.9</b>
태평양	14.7
아랍 국가	10.7

Source: IPU, <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>, June 2011

1

## 세계 여성의 정치참여 - 각국 여성 현황

순위	국가	의석	여성 의원	%	순위	국가	의석	여성 의원	%
1	르완다	80	45	<b>56.3</b>	26	스위스	200	58	29.0
2	안도라	28	15	<b>53.6</b>	38	호주	150	37	24.7
3	스웨덴	349	157	45.0	48	영국	650	143	22.0
4	남아공	400	178	44.5	51	중국	2987	637	21.3
5	쿠바	586	253	43.2	60	프랑스	577	109	18.9
6	아이슬란드	63	27	42.9	70	미국	432	72	16.7
7	핀란드	200	85	42.5	73	북한	687	107	15.6
8	노르웨이	169	67	39.6	<b>77</b>	<b>대한민국</b>	<b>299</b>	<b>44</b>	<b>14.7</b>
19	독일	622	204	32.8	96	일본	480	54	11.3

Source: IPU, <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>, June, 2011

## 한국의 국회 및 지방의회 여성의원 비율

(단위: 명, %)

년도	국회 의원	여성국회 의원	비율 (%)	광역의회			기초의회		
				전체	여성의원	비율 (%)	전체	여성의원	비율 (%)
1995	-	-	-	972	56	5.8	4,541	71	1.6
1998	299	11	3.6	690	41	5.9	3,490	56	1.6
2000	273	17	6.2	-	-	-	-	-	-
2002	273	16	5.9	682	63	9.2	3,485	77	2.2
2004	299	39	13.3	-	-	-	-	-	-
2006	299	40	13.4	733	89	12.1	2,887	436	15.1
2008	299	41	13.7	-	-	-	-	-	-
2010	-	-	-	<b>761</b>	<b>113</b>	<b>14.8</b>	<b>2,888</b>	<b>626</b>	<b>21.7</b>

자료: 중앙선거관리위원회, 선거통계자료, 1995-2010

## 한국의 역대 여성국회의원 비율

(단위: 명, %)

구분	지역구	전국구	비율
11대 (1981)	1 명	8 명	3.7%
12대 (1985)	2 명	6 명	2.9%
13대 (1988)	0 명	6 명	2.0%
14대 (1992)	1 명	5 명	1.3%
15대 (1996)	3 명	8 명	3.0%
16대 (2000)	5 명	11 명	5.9%
17대 (2004)	10 명	30 명	13.4%
18대 (2008)	14명	27명	13.7%

자료: 중앙선거관리위원회, 선거통계자료, 1995-2010

## 연도별 여성 공무원 증감 현황 (행정부)

(단위 : 명, %)

구분	2002	2004	2006	2008	2010	2011
전체	547,932	577,685	582,837	599,033	609,573	622,737
여성	201,408	233,669	255,202	289,332	284,022	293,917
비율	36.8	40.4	43.8	48.3	46.6	47.2

자료: 행정안전부, 행정안전통계연보 2011

## 5급 이상 여성공무원 현황 (행정부 국가공무원 중 일반직 공무원)

(단위 : 명, %)

구분	1급	2급	3급	4급	5급	전체
전체 인원	2	15	617	5,461	12,443	18,538
여성 공무원	0	0	29	392	1,700	2,121
비율	0	0	4.7	7.2	13.7	11.4

자료: 행정안전부, 행정안전통계연보 2011

## 세계의 행정관리직 여성 비율

(단위: %)

구분	미국	뉴질랜드	캐나다	영국	스페인	싱가포르	일본	한국	파키스탄
비율	42	36	36	34	32	26	10	8	2

자료 : UNDP, Human Development Report 2007/2008

## 여성정치참여 장애요인(1)

### ❖ 사회·문화적 요인

- 역사적·종교적 요인
- 군사문화의 확대, 권위주의적 정치행태

→ 정치가 남성의 영역으로 인식되어 유권자들이 여성의 지도력에 대해 불신하고 여성들 역시 정치에 대해 기피하게 됨.

### ❖ 사회,가정에서의 성차별화 과정 촉진

### ❖ 학교 및 교육에서 성차별적 관행

### ❖ 선거제도: 소선거구제, 비례대표의석비율 등

1

## 여성정치참여 장애요인(2)

### ❖ 여성에 대한 정치자금지원

### ❖ 정당의 여성인력 발굴 의지 부재

-정당 공천의 과제 도입, 제도적 과제(50% 여성공천할당제 도입)

### ❖ 여성의 정치의식 부재

### ❖ 여성계 스스로의 노력 부재

-여성의 정치적 참여확대를 위한 여성네트워크 미흡

1

# 여성정치참여 활성화 방안(1)

## 1. 정당의 역할

### 1) 공천할당제 의무화

<외국의 사례>

스웨덴: 사민당, 좌파당, 녹색당이 50% 여성공천 할당

영국: 노동당 40% 여성공천 할당

독일: 사민당 40%, 녹색당 50% 여성할당

남아프리카공화국: 모든 선출직 공무원후보에 여성 50% 할당

인도, 아르헨티나: 법으로 제도화(모든 선출직 공직후보에 여성 33% 할당)

프랑스: 50% 여성할당 위해 1999년 헌법 개정, 2000년 선거법 개정

우리나라: 지역구 30%, 비례대표 50% 여성할당

# 여성정치참여 활성화 방안(2)

## 2) 여성 정치인력 발굴 및 육성 시스템 구축

정당, 여성 단체 등

## 3) 공천제도 개선

여성후보에게 많은 기회를 줄 수 있는 공천제도 도입

정당 별 여성전용선거구 일정비율 지정 의무화

## 4) 비례대표 총 의석 수 (54석→100석) 확대

## 5) 공천심사위 여성참여 확대

## 6) 주요당직 여성할당제 도입

## 7) 정치자금지원 확대

여성정치인을 위한 선거자금 및 선거지원 제도 확대

- **Emily's List(Early Money is Like Yeast):**

미국 민주당 내에 있는 여성정치인 육성을 위한 재정지원단체

## 여성정치참여 활성화 방안(3)

### 2. 여성의 정치의식 고취

### 3. 여성단체 및 여성 스스로의 참여의식 강화를 위한 노력

연대활동을 통한 후보 발굴 및 선거지원 강화

- 공약지원, 자원봉사자, 여성의제 개발, 자금 문제

### 4. 여성 유권자의 정치 세력화: SNS (Social Networking Services)

현대사회의 특성상 많은 사람들이 온라인에서의 사회화를 선호함.

SNS는 여성후보 출마 시 신속한 홍보 및 이슈의 확산, 공감대 형성을 위한 수단이 되고 있어 사회변화를 예측하는 효율적인 수단이 됨

1

# 감사합니다

1



# 1세션 - 제주 여성의 정치 참여 확대 방안



좌 장 : **허정옥**(서울과학종합대학원 교수)

---

발 제 : **문순덕**(제주발전연구원 여성정책연구센터장)

---

토 론 : **이선화**(제주특별자치도의회 여성특별위원회 위원장)

---

토 론 : **박인순**(제주한라대학교 복지행정과 교수)

---



[발제]

## 제주특별자치도 여성의 정치참여 확대 방안

문 순 덕

(제주발전연구원 여성정책연구센터장)

### I. 머리말

제주여성들의 위대함은 제주신화의 주인공인 창조여신 설문대, 사랑과 농경의 여신 자청비, 도전적이고 진취적인 여신 감은장아기, 생명의 여신 삼승할망, 무조의 여신 백쫓도, 바다의 여신 영등할망 등을 통해서 찾아볼 수 있다. 이 여신들의 공통점은 창조와 도전정신의 소유자들로 현대 제주여성들에게도 이들의 DNA가 유전되고 있다. 이 여신의 후예들이 21세기 정치무대에 오르기가 왜 어려운지에 대한 궁금증이 있을 것이다.

1970년대 들어와서 제주여성들의 강인함, 적극성, 진취성 등이 하나의 기질로 굳어지고, 제주여성들의 경제활동 참여율이 높아지면서 가정경제의 적극적 분담자로 제 역할을 다 한다는 것은 자타가 인정하는 사실이다. 제주여성들의 경제적인 역할은 높은 반면 정치적인 세력화를 위해서 제 소임을 다하지 못하는 이유는 무엇일까? 이에 대한 의문은 정치의 계절이 되면 더욱 관심사가 된다.

여성들의 정치적 대표성 확대를 위한 논의는 국회의원, 광역자치단체장, 기초단체장, 광역의원, 기초의원 선거 전후로 지상토론을 벌이는 대표 주제이다. 또한 여성 당선자 수효와 다양한 여건에 따라 여성의 정치참여 확대를 위한 방안들이 제시되고 있으나 여성들이 정치권으로 들어가는 좁은 문은 지역사회와 유권자들의 의지에 달려 있는 게 사실이다.

제주지역은 어느 유형의 선거에서도 여성당선자를 배출하지 못하고, 광역의원 선거 시 여성후보자를 내세우긴 했으나 당선으로 연결되지 못했다. 다만 광역의원 비례대표 당선자수의 빈 칸을 채울 수 있는 것은 비례대표 여성의원 정도이다.

따라서 이 발표문은 지방의회 진출 비례대표 여성의원들의 의견을 참조하여(문순덕·김진호, 『제주지역의 여성 정치참여 확대 방안』 제주발전연구원, 2011) 여성의 정치참여 현황, 확대 방안 등을(정당적 관점, 법·제도적 개선, 비례대표 여성할당제, 여성의무공천제, 사회문화적 관점) 들여다보겠다.

## II. 여성 정치참여의 이론적 논의

### 1. 여성 정치참여의 필요성

여성의 정치참여를 논하는 것은 여성이 인구의 과반수를 차지하고 있음에도 불구하고 정치적으로는 무력한 존재로 머물고 있다고 보기 때문이다. 정치에서 여성의 대표성이 제한되어 있다는 문제는 많은 사람들의 관심사가 되었으며, 여성의 정책결정 참여 문제는 하나의 중요한 쟁점이 되고 있다(한승주, 2002). 첫째, 여성의 정치참여는 궁극적으로 자유와 평등의 정의가 보장되는 민주주의를 실현하기 위해서이다. 둘째는 여성의 교육수준 향상에 따른 사회적 지위향상과 역할 확대이다.

#### 가. 민주주의 정치 실현으로써 여성의 정치참여

현대사회에서 가장 기본적인 이념이자 원리는 민주주의이다. 민주주의 이념과 원리는 자유와 평등사상, 인권존중사상, 주권재민사상, 기회의 균등, 다수결의 원칙과 소수권리 존중 원칙 등을 들 수 있다(이범준·신승권, 1996). 민주주의란 정치권력의 주체는 국민이며, 정부의 구성은 피지배자의 동의에 이루어져야 합법적이라고 할 수 있다.

따라서 정치에 있어 여성참여의 배제는 정치적 대표성의 평등사상과 기회균등의 원리에 위배될 뿐만 아니라 인간존중사상이라는 민주주의 이념에도 위배되는 문제이다. 현대 민주주의는 대의정치라 할 수 있고 대의정치의 정통성은 국민의 대표성에서 찾을 수 있다. 오늘날 민주정치는 국민의 정치참여를 보장하여 대표자를 선출하고 이들이 다수국민의 의사에 따른 정치를 하도록 하는데 그 본질이 있는 것이다(최종두, 1985). 또한 우리나라의 지방자치는 중앙집권에서 지방자치단체의 책임 하에 조직과 재원을 갖추고 지역의 공공사무를 독자적으로 처리하는 '단체자치'의 실현이 우리나라 지방자치의 핵심적 목표가 되었다(유재원, 2003). 지방자치가 최고의 민주주의 학습장으로 기능하기 위해서는 지역주민의 능동적인 참여가 반드시 요구되며, 주민의 참여는 정책수립 과정이나 정책의 결정과 집행과정에서 이루어질 수 있다. 그리고 대의제 민주주의 방식을 취하고 있는 한 단순히 후보를 선출하는

수동적 행위자가 아니라 직접적인 대표로서 정치에 참여하여 주요 정책 결정 과정에 참여하는 주체가 될 수 있다는 점에서 더욱 의미가 크다고 할 수 있다. 그뿐만 아니라 국가적 측면에서도 직업별, 연령별, 성별 불균형을 시정하는 것이 진정한 대의제 민주주의 구현에 필수적인 전제조건이 될 것이다(국영애, 2006).

#### 나. 여성의 정치적 지위 향상에 따른 역할의 확대

세계화 시대를 맞아 세계의 국가들은 무한 경쟁체제로 돌입하여 치열한 경제전쟁을 치르고 있다. 국력은 곧 국가의 경쟁력과 직결되므로 국력의 기초가 되는 것은 자본과 노동력의 양과 질이라 볼 수 있다. 특히 오늘날과 같은 정보사회 또는 지식기반경제에서는 국가경쟁력의 근원이 사람이라면 당연히 인류의 절반 이상을 차지하고 있는 여성도 국가경쟁력의 원천을 제공하는 중요한 요소이다(유공순, 2002). 과거부터 여성에게 주어진 최고의 덕목은 결혼 전에는 아버지에 의해, 결혼 후에는 남편에 의해, 늙으면 자녀들에 의해 보호되는 의존적 존재 이외에 다른 어떤 의미도 주어지지 않았다(유공순, 2002). 그러나 산업화 이후 핵가족화로 식구수가 감소하고 의무교육과 함께 교육기회의 확대로 여성에게 지적 호기심을 충족할 수 있는 기회를 제공했으며, 교육기회의 확장에 따라 여성은 정치평등, 사회평등, 경제평등 등 인간의 자유와 평등에 관심을 갖게 되었다. 여성들은 자아실현의 방편으로 취업을 통해 자아실현과 사회적 활동이라는 두 가지 목적을 달성하고자 하는 욕구가 증폭되고 있으나 이를 수용할 수 있는 사회적 여건은 아직 충분히 성숙되어 있지 못한 실정이다.

### 2. 여성 정치참여의 저해요인

여성 정치참여의 저해요인으로는 크게 제도적 요인과 사회문화적 의식구조 요인으로 구분할 수 있다. 제도적 요인으로는 선거구제, 경선제도, 선거비용, 정당구조 등이 있다. 사회문화적 의식구조 요인은 남성중심의 권위주의적인 정치문화 속에서 여성에 대한 편견이 대표적이라 할 수 있다.

## 가. 제도적 요인

여성의 정치참여를 저해하는 제도적 요인은 첫째 선거자금의 문제라고 할 수 있다. 우리나라 선거비용이 다른 나라에 비해 많이 들고 있으며, 조직과 자금은 곧 당선이라는 공식이 생겨나게 되었다. 한국사회에 있어서 여성의 경제적 접근이 어려운 현실에서 남성들과의 경쟁력을 갖추는데 어려운 한계점이 있다(손봉숙·박의경, 2000).

### 1) 선거구제

현행 국회의원 선거와 지방의원선거 등 1인 대표제를 근간으로 하는 소선거구제는 여성의 원내 진출에 심각한 장애로 작용한다. 소선거구제는 선거방식이 쉽고 간단하다는 점을 제외하고는 대표성, 공정성, 흥미성 등의 부문에 있어 문제가 있는 제도라 할 수 있다(엄태석, 2001). 따라서 여성들은 무소속으로 출마하거나 상대방 후보가 강한 지역과 당선될 가능성이 없는 지역에 공천을 받는 경우가 많다.

### 2) 경선제도

당내의 인맥과 인간관계로 투표의 향배가 결정되는 경선제도가 조직, 인맥, 기금에 약한 여성 후보자들에게는 장애요인으로 작용을 하고 있다(이영애, 2001). 따라서 정당을 통한 조직활동에서 여성은 남성위주로 운영되고 있는 정당체제에서 열세에 설 수밖에 없다는 점이 경선제도에서 여성이 남성을 이길 수 없는 장애요인이다.

### 3) 선거비용

여성후보자들은 독자적인 사업을 하는 경우가 아닌 한 적극적인 지원이 없으면 선거비용조달에 어려움이 있으며, 선거비용을 마련하더라도 그 한계가 뚜렷하다. 따라서 개인적인 면에서 선거비용의 어려움과 더불어 정당체제 내에서의 어려움이 결부되어 더욱 정치입문을 어렵게 만들고 있다(박홍식, 1996). 현행 정치자금법에 의하면 지방의원은 국회의원과 달리 후원금을 모금할 수 없기 때문에 정당의 지원 없이는 선거비용뿐만 아니라 당선이 된다 하여도 비용적인 문제가 발생할 수 있다. 따라서 선거비용은 여성의 정치참여에 큰 문제점으로 지적되고 있다.

#### 4) 정당구조

우리나라 정당 내 여성 당직자수가 적고 소수의 여성당직자들이 주로 여성 관련 위원회에 배치되어 있는 이유로는 첫째, 정치를 남성영역으로 간주하는 우리사회의 여성 배타적인 정치문화에서 비롯되는 것으로 기득권을 가진 남성 정치지도자들이 비중 있는 당직에 여성당직자를 배치하는 데 소극적인 자세 등이 있다(김원홍·김혜영·김은경, 2000). 그러나 민주노동당의 경우 당비를 납부한 당원에 한해 투표권을 주고 있으며, 집행위원회 위원의 선출은 우선 30% 의석은 여성에게 배정하며, 나머지 70%의 의석은 떨어진 여성까지 포함하여 남녀후보가 함께 경선하여 위원을 선출하고 있다(라미경, 2005). 그러나 대부분의 정당에서는 여성 당직자들이 하위 직급이나 봉사활동 영역에 치우치고 있는 실정이다.

#### 나. 사회문화적 의식구조 요인

우리나라는 헌법에 명시된 남녀평등의 원칙에도 불구하고 남성중심의 권위주의적인 정치문화 속에서 여성에 대한 편견은 정치영역에서 여성의 동등한 참여를 저해하는 주요 원인으로 작용해 왔다(박홍식, 1996). 한국의 전통적 여성관은 여성의 활동 범위를 가정으로 한정시키고 있으며, 권력의 배타적 특성상 여성을 남성과 동등한 지위로 인정하지 않으려는 유교적 사고가 잔재해 있고, 여성의 사회참여는 사회적 인습의 높은 벽으로 둘러싸여 있다고 보는 견해가 있다(이영애, 2001). 따라서 여성들은 정치적인 면에서 소극적인 형태를 나타내는 경향이 크며, 투표행위를 할 때 후보자의 선택을 자신의 의지나 결정에 의해서가 아니라 남편이나 아버지 등 남성의 영향에 의해 행사되는 경우가 많다.

### 3. 분석의 틀

이 글의 분석 틀은 [그림-1]과 같다. 문헌연구를 통해 여성 정치참여의 필요성과 저해요인을 살펴보고, 제주특별자치도 여성의 투표를 통한 정치참여와 입후보를 통한 정치참여, 전·현직 여성정치인 인터뷰를 통해 여성 정치참여의 현황과 실태를 파악한 후 제주특별자치도 여성 정치참여의 활성화 방안을 제시하고자 한다.



[그림-1] 분석의 틀

### Ⅲ. 제주특별자치도 여성 정치참여의 현황과 실태

우리나라의 여성 정치참여 형태는 국민의 입장에서 유권자로서 투표에 참여하는 기본적인 선거참여에서부터 자신이 직접 국회의원, 지방의원 등에 입후보하여 선출되는 것 등을 들 수 있다. 따라서 이 글에서는 지방자치선거가 실시된 1995년부터 현재까지 제주특별자치도에서 실시된 지방선거 중 도의원 선거와 국회의원 선거를 통한 여성 정치참여 현황과 제주특별자치도 전·현직 도의원 면접조사를 통해 여성정치참여에 대한 실태를 살펴보도록 하겠다.

#### 1. 투표를 통한 정치참여

투표는 정치행위의 가장 기본으로 대부분의 나라에서 보편화되어 있는 정치적 장치이다. 따라서 지방자치가 시작된 1995년부터 현재까지 제주특별자치도 여성의 선거 투표자수는 다음과 같으며, 투표구의 10%를 표본 추출한 표본조사 결과이다.

<표 1>에서 보는 바와 같이 제주특별자치도 국회의원선거와 선거에 따른 남성과 여성의 투표인수를 비교한 결과 15대 국회의원 선거에서는 전체 선거인수 352,799명 중 남성 169,336명, 여성 183,463명으로 여성이 남성보다 14,127명이 많은 것으로 나타났다. 투표자수를 살펴보면 전체 투표자 8,399명 중 남성 4,161명, 여성 4,238명으로 투표자 수는 남성보다 여성이 77명 많은 것으로 나타났다. 16대 국회의원선거에

서도 선거인수 부문은 여성이 남성보다 12,593명이 더 많은 것으로 나타났으며, 투표자 수는 12,135명 중 남성 6,043명, 여성 6,092명으로 남성보다 여성이 많은 것으로 나타났다. 17대 국회의원선거에서도 선거인수 부문은 여성이 남성보다 11,604명이 더 많은 것으로 나타났으나 투표자수는 22,468명 중 남성 11,308명, 여성 11,160명으로 여성보다 남성이 많은 것으로 나타났다. 18대 국회의원선거에서도 선거인수 부문은 여성이 남성보다 9,846명이 더 많은 것으로 나타났으나 투표자수는 21,042명 중 남성 10,749명, 여성 10,293명으로 여성보다 남성이 많은 것으로 나타났다.

<표 1> 제주특별자치도 국회의원 투표인수 비교

(단위: 명)

구분	인구수	선거인수			투표자수		
		남	여	계	남	여	계
15대 국회의원선거 (1996. 4. 11.)	519,453	169,336	183,463	352,799	4,161	4,238	8,399
16대 국회의원선거 (2000. 4. 13.)	539,519	181,302	193,895	375,197	6,043	6,092	12,135
17대 국회의원선거 (2004. 4. 15.)	539,519	191,826	203,430	395,256	11,308	11,160	22,468
18대 국회의원선거 (2008. 4. 9.)	558,970	202,029	211,875	413,904	10,749	10,293	21,042

· 자료: 제주특별자치도 선거관리위원회(2008), 역대 국회의원선거 상황 재구성

<표 2>에서 보는 바와 같이 제주특별자치도 도의원선거와 선거에 따른 남성과 여성의 투표인수를 비교한 결과 5대 도의원 선거에서는 전체 선거인수 348,191명 중 남성 154,096명, 여성 181,322명으로 여성이 남성보다 27,226명이 많은 것으로 나타났다. 투표자수를 살펴보면 전체 투표자 5,937명 중 남성 2,903명, 여성 3,304명으로 투표자 수는 남성보다 여성이 131명 많은 것으로 나타났다. 6대 도의원선거에서도 선거인수 부문은 여성이 남성보다 12,545명이 더 많은 것으로 나타났으나 투표자 수는 11,129명 중 남성 5,475명, 여성 5,654명으로 남성보다 여성이 많은 것으로 나타났다. 7대 도의원선거에서도 선거인수 부문은 여성이 남성보다 12,582명이 더 많은 것으로 나타났으나, 투표자 수는 20,801명 중 남성 10,182명, 여성 10,619명으로 여성보다 남성이 많은 것으로 나타났다. 8대 도의원선거에서도 선거인수 부문은 여성이 남성보다 9,454명이 더 많은 것으로 나타났으나, 투표자수는 28,354명 중 남

성 14,011명, 여성 14,343명으로 여성보다 남성이 많은 것으로 나타났다.

〈표 2〉 제주특별자치도 지방선거 투표인수 비교

(단위: 명)

구분	인구수	선거인수			투표자수		
		남	여	계	남	여	계
5대 도의원선거 (1995. 6. 27.)	515,629	154,096	181,322	348,191	2,903	3,034	5,937
6대 도의원선거 (1998. 6. 4.)	530,285	176,288	188,833	365,121	5,475	5,654	11,129
7대 도의원선거 (2002. 6. 13.)	549,012	187,700	200,282	387,982	10,182	10,619	20,801
8대 도의원선거 (2006. 5. 31.)	558,455	201,204	210,658	411,862	14,011	14,343	28,354
9대 도의원선거 (2010. 6. 2.)	565,192	207,866	216,232	424,098	11,415	11,691	23,106

· 자료: 제주특별자치도 선거관리위원회(2008), 역대 지방자치단체선거 상황 재구성

## 2. 입후보를 통한 정치참여

입후보를 통한 정치참여에는 국민대표기관으로서 국회나 지역주민의 대표기관으로서 지방의회에 진출하여 정치활동을 하는 경우로, 여성의 진출 현황을 남성과 비교해 보면 여성의 대표 형태를 알아볼 수 있다.

〈표 3〉 국회의원 입후보 비교

구분	연도	입후보 현황		
		남성(명)	여성(명)	
국회의원 선거	15대	1996	18	-
	16대	2000	10	-
	17대	2004	11	-
	18대	2008	14	1

· 자료: 제주특별자치도 선거관리위원회(2008), 전국동시지방선거 총람 재구성

제주특별자치도 국회의원 입후보 현황을 살펴보면 15대, 16대, 17대에는 입후보한 여성이 한명도 없었으며, 2008년 18대 선거에서 1명이 입후보하였다(〈표 3〉 참조).

〈표 4〉 도의회 의원 입후보 비교

구분		연도	입후보 현황	
			남성(명)	여성(명)
도의회 의원선거	5대	1995	46	-
	6대	1998	38	-
	7대	2002	39	1
	8대	2006	104	4
	9대	2010	70	5

· 자료: 제주특별자치도 선거관리위원회(2008), 전국동시지방선거 총람 재구성

제주특별자치도 도의회 의원 선거 입후보 현황을 살펴보면 5대, 6대 선거에는 입후보한 여성이 한명도 없었으며, 7대 1명, 8대 4명, 9대 5명의 여성후보가 입후보하였다(<표 4> 참조).

〈표 5〉 국회의원 당선자 비교

구분		연도	당선자 현황		비례대표 당선자 현황	
			남성(명)	여성(명)	남성(명)	여성(명)
국회의원 선거	15대	1996	3	-	-	-
	16대	2000	3	-	-	-
	17대	2004	3	-	-	1
	18대	2008	3	-	-	-

· 자료: 제주특별자치도 선거관리위원회(2008), 전국동시지방선거 총람 재구성

제주특별자치도의 국회의원 당선자 현황을 살펴보면 모두 17대 선거에서 비례대표로 여성의원이 당선되었으며, 15대, 16대, 18대 선거 모두 남자 후보자가 당선이 되었다(<표 5> 참조).

<표 6> 도의회 의원 당선자 비교

구분	연도	당선자 현황		비례대표 당선자 현황		
		남성(명)	여성(명)	남성(명)	여성(명)	
도의회 의원선거	5대	1995	17	-	2	1
	6대	1998	14	-	2	1
	7대	2002	16	-	1	2
	8대	2006	29	-	2	5
	9대	2010	29	-	2	5

· 자료: 제주특별자치도 선거관리위원회(2008), 전국동시지방선거 총람 재구성

제주특별자치도 도의회 의원 당선자 현황을 살펴보면 제5대 선거에서 당선자는 17명으로 모두 남자이며, 비례대표 당선자 현황은 남성 2명, 여성 1명이 당선되었다. 제6대 선거에서는 당선자 14명 모두 남자이며, 비례대표 당선자 현황은 남성 2명 여성 1명으로 나타났으며, 제7대 선거는 당선자 16명, 비례대표 당선자 남성 1명, 여성 2명으로 나타났다. 제8대, 9대 선거에서는 당선자 29명 모두 남성이며, 비례대표 당선자 현황은 남성 2명, 여성 5명이 당선되었다(<표 6> 참조).

### 3. 제주특별자치도 여성도의원 면접조사

제주특별자치도의 여성 정치참여 활성화에 대한 문제점을 파악하기 위하여 전·현직 여성도의원 11명을 대상으로 면접조사를 실시하였다.

#### 가. 정당적 관점

여성비례대표할당제와 지역구 여성할당공천제가 시행되고 있는 점에 대해 정당의 역할을 긍정적으로 평가하고 있다. 정당의 역할이 중요하게 부각되면서 정당별로 구체적인 참여방법은 다른 형태를 띠고 있으나, 정치에 대한 여성의 의식수준을 높이는데 초점을 두고 있으며, 실질적 참여와 연동하려는 노력을 기울이고 있다.

제주도당의 역할 한계점으로는 여성후보를 위한 여성 연설자, 찬조 연설자가 없고, 정치아카데미 또는 정치대학원을 개설하여 운영하는데 있어 본인 스스로 정치지도자

의 준비단계로 생각하여 자발적으로 참여하는 여성이 극히 제한적인 점, 선출직(지역구)에 출마하기에는 인지도·조직·제정·사회적 관심과 배려의 부족이 나타나 여성 후보 의무공천제가 여성의 정치참여를 확대하기 위해 도입이 되었으나 단순히 규정 준수 차원에서 형식적인 공천이 이루어진 점, 여성들이 경쟁력을 향상해야 한다고 주장하지만 당에서는 그러한 여성들의 취약점을 보완하기 위한 노력을 하지 않는 점, 당의 의석수를 확보하기 위해 보다 경쟁력 있는 남성에게 양보해야 한다는 편견 등이 지적되었다.

정당의 의사결정을 할 수 있는 고위직은 남성들이 독차지하거나 여성의 참여가 매우 제한적으로 이뤄지고 있어서 이들의 정치적인 욕구를 반영하지 못하고 있다. 또한 제주도당에서는 여성정책을 지속적으로 내놓지 못하는 한계도 있다. 당헌과 당규로 정해져 있어도 권고조항이라 강제성이 없어서 유명무실할 수도 있다. 이런 점을 보완하기 위하여 정당 내 여성의 권리 강화를 위해 강제조항으로 변경 요청을 해야 한다. 결국 제주도당에서는 정당에 따라 다르겠지만 새로운 여성당원 확충을 위한 노력에 소홀하다고 보며 신생 여성당원이 충원되고 있지 않다. 각계각층의 신진 여성 정치지망생들을 수시로 모집하여 제주도당의 여성정치 활성화에 기여할 수 있도록 문호를 개방하여야 지역민들의 지지를 받을 수 있을 것이다.

이와 같은 문제를 해결하기 위하여 정당에서 최우선적으로 개선해야 할 점으로, 전문적인 여성지도자 발굴, 여성의 정치참여 확대를 위한 여성 관련 정책의 다양한 개발 시도, 우세 지역에서 여성공천 의무화, 여성정치발전기금을 여성위원회 사업에 우선 배정, 여성정치아카데미 운영을 통해 실질적인 정치훈련 프로그램 운영 등이 제안되었다.

#### 나. 법과 제도의 개선책

여성의 정치참여 확대를 위해 정당의 역할론이 강조됨은 물론 법제도적인 개선이 필요함을 알 수 있다. 이는 정치와 공직에 여성참여 확대, 여성의 역량강화 사회분위기 조성, 여성정치인 및 여성 지도자의 인프라 구축을 위한 제도개선, 여성인재 발굴 및 인력 확대를 위한 제도 개선, 선거자금 차등 지원, 정당법 개선 등이 제안되었다.

## 다. 비례대표 여성할당제 및 여성의무 공천제

비례대표 여성할당제도는 여성의 정치참여 기회를 높이는데 매우 중요한 역할을 하고 있다는 비율이 90%를 넘어설 정도로 제도적 개선의 효과를 높게 인식하고 있다. 그 효과를 구체적으로 보면 비례대표 여성할당제로 제주지역에서는 7대에 2명이던 여성위원이 8대, 9대에 각각 5명으로 증가하였다. 또한 비례대표제도가 있어서 나름대로 정치를 경험한 여성의원들에 자신감을 부여할 수 있으며, 일정 부분 여성의 정계진출 기회가 되고 있다.

지역별 정당의 여성의무공천제의 효과에 대해 긍정적 요인이 많다. 이 제도를 지지하는 이유를 들어보면 선거결과에서 당선으로 연결되지는 못했지만 우수한 여성 인재들을 발굴하고 여성정치인으로 능력을 개발하면 충분히 남성후보와 경쟁력이 있고 당선 가능성도 보여준다.

남성중심의 정치에서 능력 있는 여성정치인들의 정계진출 확대를 위해서 여성할당제 같은 제도적 장치와 함께 유권자들의 의식 개선도 필요하다. 여성의 대표성을 높일 수 있으며, 여성 유권자의 여성 후보에 대한 지지가 가능해짐에 따라 여성의 정치 정보와 참여 기회가 활발하게 이루어질 수 있는 계기가 될 것이다.

반면 여성의무공천제도가 효율적인 제도임에도 불구하고 좋은 성과를 거두지 못한 이유를 들어보면, 정당은 여성 후보자에게 의무공천을 해 주는 것으로 끝나고, 여성 후보가 당선될 수 있는 제반 여건을 마련해 주지 못하는 아쉬움이 있다. 소선거구제 하에서 지역구 여성의무공천제는 여성과 남성 후보의 공정한 경쟁이 불가능하다. 2010년 지역별 정당 여성할당 의무공천은 지역구 남성의원의 선거등록을 위한 수단으로 전락하였다. 즉 각 당의 전략지역은 남성을 주로 공천했으며, 비전략지역구 혹은 남성후보가 없는 지역에 여성을 강제로 공천한 결과 이 제도의 취지가 무색해지고 보완책을 요구하는 목소리가 이어졌다.

## 라. 사회문화적 제약

여성의 정치참여 확대를 위해 해결해야 할 요인으로 사회문화적 제약 현상이 있다. 우선 개인적인 측면으로는 여성정치인에 대한 신뢰도 부족, 남성중심의 문화환경, 여성정치인에 대한 가족들의 지지와 호응의 낮음, 여성의 육아·가사

부담이 존재한다.

사회적인 측면으로는 여성정치인에 대한 소극적인 신뢰도, 분야별 전문적인 여성들의 정치참여에 대한 낮은 인지도, 혈연·지연·학연에 약한 연고성, 여성의 정치적 무관심 등을 들 수 있다. 이외에도 경제적인 측면으로는 선거자금 마련의 어려움 등이 있다.

여성의 정치참여 확대 방안으로 '법·제도적 개선, 비례대표여성할당제, 여성의무공천제, 사회문화적여건 성숙' 등이 갖추어지기 위해서는 무엇보다도 정당과 제주도당의 의무가 중요하다. 결국 후보 추천권을 갖고 있는 정당의 행동변화 없이는 여성의 정치참여 활성화는 기대하기 어렵다고 본다.

#### 4. 제주특별자치도 여성 정치참여의 문제점

제주특별자치도의 여성정치참여 현황과 실태를 살펴보기 위해 투표를 통한 여성 정치 참여와 입후보를 통한 여성정치 참여의 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 제주특별자치도는 전체 인구 577,187명 중 남성 288,917명, 여성 288,270명을 남녀 인구 비율은 큰 차이가 없다. 그러나 역대 선거 투표수를 비교한 결과 대부분의 선거에서 남녀 비율은 차이가 크게 없음에도 불구하고 남성의 투표율이 높은 것으로 파악되었다.

이는 여성이 지역주민의 대표를 뽑는 선거에 대해 관심이 남성보다 부족한 것으로 판단이 된다. 입후보를 통한 정치참여 부문에서도 15·16·17·18대 국회의원 선거에 입후보한 여성후보는 18대에 1명 출마하였으며, 투표결과 낙선하였다. 또한 당선자 비율을 살펴보면 15·16·17·18대 국회의원 중 17대에 여성의원이 1명 당선되었으나, 이는 선거를 통한 당선이 아닌 비례대표제 실시에 따른 당선이다.

도의원 선거 여성 입후보자를 살펴보면 5·6대 도의원 선거에는 여성 입후보자가 1명도 없었으며, 7대 1명, 8대 4명의 여성 입후보자가 출마하였으나, 모두 낙선하였다. 당선자 비율을 보면 5대 1명, 6대, 1명, 7대 2명, 8대 5명이 당선되었으나, 이는 선거에 의한 당선이 아닌 비례대표제 실시 결과이다. 이처럼 제주특별자치도에서 여성의원 후보자의 당선 비율이 낮은 이유는 여성의 정치참여에 대한 무관심과 선거의 제도적 문제가 지적된다.

## Ⅳ. 제주특별자치도의 여성 정치참여를 위한 활성화 방안

### 1. 여성할당제의 확대 및 여성의무공천제

특정집단이 사회에서 크게 배제되어 있는 불균형을 시정하기 위해 한 집단의 대표성이 일정수준에 도달할 때까지 한시적으로 국가가 정책적으로 취하는 적극적 조치 중의 하나가 할당제다. 따라서 여성할당제는 양성평등을 실현하기 위한 적극적 조치로 오랫동안 누적된 여성에 대한 불평등을 해소하고 시정하기 위한 제도적 장치이다. 비례대표직 여성할당제는 여성에게 결코 특혜를 주는 것이 아니며, 지금까지 여성들이 제도권 정치에 진출할 기회가 우리사회의 구조적·문화적·제도적 제약 때문에 차단되어온 것을 뒤늦게나마 확인·시정한다는 의미를 갖고 있다. 특히 정치영역에서 여성할당제는 여성의 저조한 정치참여 수준에서 비롯되는 여성의 정치적 대표성 불충분으로 불균형한 정책을 낳을 수 있다는 현실 인식과 진정한 의미의 민주주의를 회복할 수 있는 평등원칙을 실현시키려는 의도가 내포되어 있다고 볼 수 있다(김원홍·김혜영·김은경, 2000). 그동안 여성들의 사회진출이 활발해지면서 여성이 어느 정도 사회세력을 이룬 만큼 여성의 대표성이 증대되어야 하며, 여성의 대표성 증가를 통해 여성의 가치가 정책에 반영될 수 있어야 한다는 것은 당연한 귀결일 것이다.

반면 민주주의가 정착되고 성차별이 어느 정도 해소되어 있는 정치사회 선진국에서 여성 개인이 넘어설 수 없는 정치적 장벽의 현실적 존재를 인정해서 할당제를 채택하고 있는 이유이다. 현재 전체 지역구 대비 여성의원의 진출이 매우 저조함을 감안할 때 지역구의 여성의원 비율이 일정한 수준에 이를 때까지 비례대표직의 여성비율을 상향조정 해야 할 것이다. 또한 소수의 여성들로는 남성들이 우세한 정치권에서 정책결정 순위에 의미 있는 차이를 만들어 내지 못하며, 정치적 과정에서 효과를 내기 위해 여성비례대표 할당 50%와 선출직 여성할당 30%가 추진되어야 된다는 목소리가 높다.

### 2. 중·대선거구제 채택

선거제도에서 가장 중요한 것은 선거구에 대한 책정으로 민주주의가 가장 발달

된 미국과 유럽을 보면 소선거구제 보다 중·대선거구제에서 여성의 당선율이 높게 나타난다. 단 한명의 의원을 선출하는 소선거구제는 여성들에게 절대적으로 불리하다. 이는 우리의 경우 정당정치에 있어서 여성은 정당의 공천을 받기가 어려울 뿐만 아니라 여성들에게 당선 가능한 선거구보다 당선이 희박하거나 상징적 의미의 여성참여를 내세우기 위해 여성을 할당하는 경우가 많기 때문이다. 이러한 경우 여성 공천자가 많다 하더라도 당선 확률은 낮아지며, 소선거구제에서는 중·대선거구제에 비해 더욱 경쟁이 치열하기 때문에 조직력과 경제력이 부족한 여성후보는 남성후보와 대결하여 당선되기 어렵다.

### 3. 정당제도의 개혁 및 정당 내 민주주의 확보

우리나라 정당의 특징은 당 최고책임자나 몇몇 정당 내 핵심 인물들에 의한 상의하달식 관계이며, 파벌주의적 정당운명을 하고 있어 국민들이 민주적인 의사결정 방법에 대한 참여경험을 훈련할 수 없게 한다는 점이다. 또한 여성이 전체 당원의 최고 70%까지 차지하는 등 수적으로 우세함에도 불구하고 고위 당직자는 극히 적어 당 정책결정자로서 역할을 기대하기 어렵다.

따라서 여성의 정치적 대표성을 보장하기 위해서는 정당법에 정당은 각급 공직 선거에서 여성의원의 비율이 40%에 이를 때까지 일정 비율의 여성 후보를 포함시켜야 하며, 그 구체적인 방법과 내용은 당헌·당규로 포함시킨다는 규정을 신설해야 한다(김원홍, 1998). 특히 당선 가능한 지역에 여성을 30% 이상 공천하고 비례대표에서는 유권자 성비에 따른 균등한 할당제 공천이 요구되며 여성후보자 선거 지원 활동을 대폭 강화 등 당내 민주주의 확보가 필요하다.

### 4. 사회전반의 의식개혁

많은 여성들이 다른 소수 집단과 마찬가지로 권력관계를 비롯한 사회, 경제 등에서 낮은 지위에 머물러 있고, 또 이를 당연하게 여기는 경향이 있다. 이를 개선하기 위해서는 여성 자신들의 자각이나 각성 등 의식의 전환은 물론 생활 속에 용해되어 있는 불평등과 소외의 굴레를 벗어나기 위해 보다 조직적·적극적·실천적 노력이 병행되어야 한다. 여성문제의 해결은 소수 여성단체만의 노력으로는 한계를

가질 수밖에 없기 때문에 먼저 여성 스스로의 각성을 통해 참다운 자기를 찾는 의식화가 이루어져야 하고 분산된 여성의 힘을 효과적으로 조직화하여 여러 경로를 통해 정치참여의 폭을 넓혀야 한다. 그리고 현재까지 충분히 인식되지 못하고 있는 가정의 복지와 사회의 발전에 대한 여성의 지대한 공헌, 모성의 사회적 중요성 및 가정과 자녀양육에 있어서 부모의 역할과 아동의 양육에는 여성 및 사회전체가 책임을 분담해야 함을 인식해야 한다.

## 5. 여성 정치지도자 양성 방안

지도자는 태어나는 것이 아니라 길러지는 것이다. 따라서 제주지역에서도 여성정치인을 양성하려면 교육과정 운영을 통해서 지속적으로 인재를 발굴하고 훈련에 주력하는 것이 급선무이다. 여성정치지도자 양성의 원칙으로는 경험주의적 접근, 경험의 공유와 확대, 실용적 대안 제시, 여성 네트워크 활성화 등이 있다.

여성 정치지도자 교육과정을 운영하기 위해서 선행되어야 할 것은 여성정치인 양성이 핵심 요소이나 여성 간 협력체제 구축과 네트워크의 정착을 통한 업무협력이 필요하다.

여성 정치지도자 관련 교육프로그램이 정착되기 위해서는 재정지원의 현실화, 여성아카데미 설립 추진에 대한 정치적 지원 현실화, 여성 정치인들의 참여의지, 교육과정의 만족도, 여성아카데미를 초당적·지속적으로 운영할 수 있는 기구 선정, 교육대상자 발굴 및 참여 유도 정책의 현실화 등을 들 수 있다.

가장 중요하고 시급하게 거론되는 여성아카데미 교육방법으로는 대개 강연, 워크숍, 세미나, 모의회의, 여성캠프, 여성정책 현장답사, 여성 봉사단, 여성지도자 가족협의회 등이 있다.

제주지역에서는 여성 정치지도자 양성을 위해 주로 '정치아카데미, 여성대학' 등이 운영되었지만, 향후 지속적·체계적인 교육과정 운영이 필요하다. 한시적으로 운영되고 있는 정당별 '아카데미운영'은 각계각층의 인력을 수용하기에는 한계가 있다. 이를 보완하기 위하여 정파를 초월하여 '여성정치아카데미' 운영 주체가 되어야 하며, 지속적으로 단계별 운영이 가능하도록 협력과 지원체계 마련이 필요하다.

기성세대를 위한 정치아카데미 운영도 중요하지만 앞으로는 차세대 여성지도자 양성에 인적·물적 지원제도가 마련되어야 한다. 적어도 제주지역의 10~20대 청년

들의 정치참여 계기 마련, 여성들의 정치참여 유도를 위한 강좌 개발 등이 있어야 할 것이다. 이를 효율적으로 운영하기 위하여 연구기관, 제주지역 대학, 시민단체, 정당 등이 공동으로 운영하는 방안이 있다.

## V. 맺음말

여성과 정치의 관련성에 대한 고정관념, 남성중심의 정치문화 등으로 여전히 여성의 정치참여를 위한 노력은 만족할 만한 성과를 얻지 못하다. 또한 선거구 범위가 넓어지고 선거비용도 증가함에 따라 자금력·조직력에서 취약한 여성들이 정치적 대표성을 확보한다는 것은 아직도 많은 과제를 안고 있다.

제도적인 측면이 여성의 정치참여를 저해하고 있으며, 현재의 소선거구제 하에서는 여전히 여성의 정치참여 유도를 할 수 없다. 따라서 중·대선거구제의 도입이 필요하며 중·대선거구제에서 여성의 당선율을 높일 수 있다는 결론을 도출할 수 있다. 또한 여성할당제의 확대로 성차별 해소와 정치적 과정에서 효과를 내기 위해서는 최소 15%에 이르러야 된다는 주장도 제기되고 있다. 노르웨이나 스웨덴에서도 여성할당제로 정치인들의 부패방지 등의 효과로 매년 점차적으로 여성할당제를 확대시키고 있다.

또한 우리나라 정당을 살펴보면 여성이 전체 당원의 최고 70%까지 차지하는 등수적으로 우세함에도 불구하고 고위당직자는 극히 적어 당 정책결정자로서 역할을 기대하기 어렵다. 따라서 여성의 정치적 대표성을 보장하기 위해서는 정당법에 정당은 각급 공직선거에서 여성의원의 비율이 40%에 이를 때까지 일정 비율의 여성 후보를 포함시켜야 한다.

앞에서 제주특별자치도의 여성 정치참여 현황을 살펴본 결과 여성인구가 남성보다 많음에도 불구하고 여성의 투표참여가 저조하며, 국회의원, 도의원 입후보자 및 당선자 비율도 남성에 비해 현저하게 떨어지고 있다. 이는 선거 전반적으로 구조적인 문제점도 지적되지만 사회 전반에 걸친 의식의 문제로 볼 수 있다. 많은 여성들이 다른 소수 집단과 마찬가지로 권력관계를 비롯한 사회, 경제 등에서 낮은 지위에 머물러 있고, 또 이를 당연하게 여기는 경향이 있다. 이를 개선하기 위해서는 여성 자신들의 자각이나 각성 등 의식의 전환은 물론 생활 속에 용해되어 있는 불

평등과 소외의 굴레를 벗어나기 위한 보다 조직적·적극적·실천적 노력이 병행되어야 한다. 따라서 지역대학이나 여성단체와 연계된 여성평생교육학습으로 여성인력들의 의식변화를 통해 교육과 환경, 사회변화를 가져오고, 더 나아가서는 여성고학력 유희인력들을 새로운 인적자원으로 개발함으로써 새로운 사회적 가치를 창출해야 될 것이다.

제주여성사, 제주여성문화의 주인공은 당연히 제주여성들이며, 역사의 한 축을 담당하고 있듯이 정치 분야에서도 당당히 자리매김될 수 있도록 협력하는 것이 대안이라 본다. 특히 2012년 19대 총선과 18대 대선에 대비하여 다른 지방 곳곳에서 여성들의 정치적 세력화를 위해 좋은 방안을 내 놓으려 할 것이며, 제주지역 역시 이런 분위기에 동참할 필요가 있다고 본다. 짧게는 2012년 총선과 대선, 2014년 6회 전국지방동시선거, 확실한 것은 2016년과 2018년이 제주여성들에게 의미 있고, 희망찬 해가 될 수 있도록 지금, 우리들이 노력해야 할 시점이다.

< 참고문헌 >

- 국영애(2006), 「5·31 지방선거와 여성정치 발전 방향」, 『한국거버넌스학회 2006년도 하계학술대회 논문집』, 한국거버넌스학회.
- 김원홍(1998), 「한국내 여성정치 연구의 진단」, 『한국 정치학회보』 제32집 제2호, 한국정치학회.
- 김원홍·김혜영·김은경(2000), 『정당의 여성 당직자 확대 방안』, 한국여성개발원.
- 김진호·강성의, (2002), 「제주 여성의 정치참여 제고를 위한 비교 고찰」, 『사회발전연구』 제17집, 제주대학교 사회과학연구소.
- 김혜숙(2001), 「가족과 결혼생활」, 『제주여성문화』, 제주도.
- 라미경(2005), 「여성의 정치적 대표성 제고를 위한 여성단체의 역할」, 『한국거버넌스학회보』 제12권 제2호, 한국거버넌스학회.
- 박홍식(1996), 「한국여성의 정치세력화에 관한 연구」, 전남대학교 대학원 정치학과 박사학위 논문.
- 손봉수·박의경(2000), 『한국 민주주의와 여성정치』, 풀빛.
- 엄태석(2003), 「2002년 충북지역 지방선거 평가와 지방선거제도의 개선방안」, 『서문화논총』 제17권, 서원대학교호서문화연구소.
- 유공순(2002), 「여성인력의 개발과 활성화 방안」, 『사회과학논총』 제24집 1호, 청주대학교.
- 유재원(2003), 『한국의 지방정치론-이론과 실제』, 박영사.
- 이범준·신승권(1996), 『정치학』, 박영사.
- 이영애(2002), 「여성 정치참여의 측면에서 본 6·13 지방선거결과의 분석 및 평가」, 『영남국제정치학회보』 5권 1호, 동아시아국제정치학회.
- 제주특별자치도 선거관리위원회(2011), 『역대 국회의원 선거상황』.
- 제주특별자치도 선거관리위원회(2011), 『전국동시지방선거 총람 각권별』.
- 최종두(1985), 『민주정치와 선거론』, 태창출판사.
- 한승주(2002), 「전라북도 여성의 의식 및 생활실태 조사를 통한 정책적 제안 모색-경제 및 정치·행정분야를 중심으로」, 『지방자치연구』 10권, 전북대학교지방자치연구소.
- 행정안전부(2009), 『2009년 지역별 인구통계』.



[토론]

## 여성 정치참여-시대적 변화의 확실한 대안

이 선 화

(제주특별자치도의회 여성특별위원회 위원장)

- 저는 여성이 정치에 참여하게 된 계기와 참여하기 시작한 때에 대해 중점적으로 말씀 드리고, 또한 정치에 참여해야 하는 이유에 대하여 토론해 보고자 합니다.
- 여성의 정치참여 문제는 고대국가 이래로 큰 논쟁의 대상이 되어 왔습니다. 고대 그리스 철학자 아리스토파네스는 희극 「여성의회」를 통하여 남성들을 정치에서 몰아내고 여성이 의회를 장악하여야 한다는 연극을 공연한 바 있습니다.
- 사실은 여성의 참정권을 위한 여성 단체들의 활동은 19세기부터 시작되어 세계 제1차 대전(1914~1919)때까지 약 80년간 그 노력을 계속해 왔으나 사실 그 여러 단체들의 성과는 미미 했습니다.
- 여성이 참정권을 갖게 된 직접적인 계기는 아이러니컬하게도 1차 세계대전입니다. "Great War"라고도 불리는 1차대전은 인류 역사상 최초로 home front를 포함한 전면전, 즉, 전쟁이 단순히 최전방에서만 이루어지는 게 아니라 후방에서까지 전쟁이 이루어졌다는 점에서 그 역사적 의의가 큼니다. 그리고 바로 그 점이 여성에게 참정권을 가져다 준 핵심이 됩니다.
- 엄청난 소모전이었던 1차대전이 지연되면서 모든 남성들이 군인으로 차출되어 감에 따라 후방의 경제 사회는 심각한 인력난을 겪게 됩니다. 단순히 생활을 위한 경제활동 이외에도 전쟁을 계속하려면 군수품공장을 가동해야 하는데,
- 인력이 엄청나게 딸렸던 거죠. 그래서 여성들이 노동력으로 동원되기 시작합니다. 당시 군수품 공장은 안전사고가 빈번하였기 때문에 많은 여성들이 희생

되기도 하지만, 결국 여성들의 이런 경제 사회로의 진출은 여성들에 대한 남성들의 시각과 생각을 많이 바꾸어 놓게 됩니다.

- 결국 전쟁이라는 큰 비극이 남성들로 하여금 비상시 여성들의 중요성을 일깨우게 한 것이죠. 마침내 1차대전이 종결되면서 1919년과 1920년 사이에 유럽의 여러 나라와 미국에서 결국 여성의 참정권을 인정하게 되고 여성은 남성들과 같이 투표권을 갖게 되었습니다.
- 21세기는 여성의 시대이며, 여성을 요구하는 시대입니다.  
여성의 정치참여는 단순히 투표율 증가에 있는 것이 아니라 행정부나 의회에 여성 지도자들이 대거진출하고, 적어도 최근 개정된 정당법이 전국구 비례대표의 30% 이상을 여성을 추천토록 의무화한 취지만큼이나 여성들이 정치일선에서 정책결정에 관여하여야 할 것입니다
- 여성의 정치참여는 '대립과 투쟁의 정치'를 '화해와 포용의 정치'로 바꿉니다.  
모 시사월간지에서 국회의원을 대상으로 하여 여성대통령의 출현과 관련된 설문조사를 한 바 있습니다. 응답자 134명 중 여성 대통령후보를
- 지지하겠다는 사람이 104명이나 되었고, 조건이 같다면 남성과 여성 누가 대통령이 되더라도 직무수행에는 아무런 문제가 없다고 93명이 응답하였습니다. 특히 중요한 것은 여성 대통령의 장점으로 조정력, 포용력을 제1순위로 선택하였다는 점입니다
- 정치도 결국은 사람이 하는 것입니다. 여성들은 사람들을 서운하지 않게 감싸는 능력이 있습니다. 남성은 자신을 위한 일을 먼저 하지만 여성은 자신을 위한 일을 가장 나중에 합니다.
- “여성은 가정을 조화 속에 이끌었던 경험과 선천적인 모성애를 발휘하여 부패와 투쟁으로 얼룩진 남성중심의 정치를 개혁할 수 있을 것이다.”라고 한 현 정치지도자들의 말처럼 정치인들도 여성들이 정치의 중심에서 활동하기를 기대하고 있는 것입니다.

- 사심을 버리기 위해 두 눈을 가지고, 한손에는 무엇이 정의와 형평인지를 판단하기 위해 양팔저울을 들고, 또 다른 손에는 정의의 파괴자를 응징하기 위하여 칼을 든 정의(법)의 신 '디케'가 하필 왜 여성인가를 생각할 때입니다.
- 1995년에 우리나라에서 지방자치가 본격적으로 도입된 이래, 국민들도 지방자치의 필요성에 크게 공감하고 있습니다. 실제로 연구기관이 2009년 3월에 실시한 국민의식조사 결과,
- 우리나라에 지방자치가 필요하다는 의견이 63.7%로 필요하지 않다는 의견이 18.1%보다 3배 이상 높게 나타났다고 합니다.
- 한국의 지방자치는 짧은 역사 속에서 주민들의 정치참여 확대, 지방정부의 행정서비스 제고 등 긍정적인 효과를 가져 온 면이 있습니다.
- 하지만 아직까지 지역발전에 기여하는 정도는 미약하고, 오히려 상당한 폐단만 속출되고 있는 실정입니다. 한국의 지방자치에 대한 부정적인 평가는 다양한 요인에 의해 설명되고 있지만 애석하게도 체계적이고 현장 체험적인 접근을 통한 통찰력 있는 분석은 부족한 편입니다.
- 그리고 수 없이 강조하고 있는 한국 지방자치의 부족하고 잘못된 점을 수정할 수 있는 제도적 장치를 만들어야 합니다.
- 지역구 위원장의 취향에 따라 결정되는 잘못된 공천제도, 부패와 사적 이해관계에 취약한 지방의회의 상임위의 배분, 중앙정치에 예속되기 쉬운 지역정치, 남성지배 구조적인 의회, 여성의원들의 지역구 관리의 어려움, 일당 독점 구조 속에서 기초단체장과 지방의원들간의 비뚤어진 공생관계 등을 우선적으로 타파해야 합니다.
- 여성이 정치에 참여하면 여성들에게는 자신들의 관심과 이익을 정치로 전환해 줄 통로를 가지는 것이고, 정치로서는 새로운 행위자인 여성들로 인해서 정치가

변화될 것이라는 것이 여성의 정치참여 확대의 중요한 변수라고 생각합니다.

- 우리나라 여성의 경제·사회활동의 참여율이 선진국에 비하여 저조할 뿐만 아니라, 대부분의 경우에도 조직 내에서 여성들은 의사결정에 참여하는 단계가 아닌, 결정된 의사에 순응하는 단계에 머물러 있다는 점입니다.
- 여성의 권익보호 및 성적 편견으로부터 해방을 위해 앞장서야 할 여성단체의 소극적인 태도, 선거철에만 일회용으로 여성지위 향상, 여성의 정치참여 운운하는 정치권의 철면피적 작태 등이 낳은 복합적인 결과로 여성의 정치참여는 미미하기만 합니다.
- 이제 여성이 뛰어야 할 차례입니다. 여성이 움직여야 합니다.
- 여성이 정치에 참여해야 하는 이유는 말할 것도 없이 여성의 인구가 전체의 50%를 차지하기 때문입니다. 50%나 되는 인력, 아이디어, 기회 등을 제대로 포섭하지 못한다면 정말 큰 자원 낭비입니다.
- 여성의 정치참여도를 높일 수 있는 가장 좋은 방법은 역시 여성의 교육 수준을 높이는 것입니다.
- 외부적인 시스템인 법·제도적 방안과 더불어 중요한 사항은 여성들이 정치에 참여할 수 있는 환경적 여건 조성을 위한 여성 자체의 인식변화로의 환경적 여건의 조성도 중요합니다.
- 이를 위해서는 교육기관에서의 정치교육뿐만 아니라 정당과 여성단체의 정치교육 강화가 중요하고, 여성정치대학원과 같은 전문적 교육기관의 설치, 대학과 정당, 그리고 여성단체가 컨소시엄을 통해 여성정치인 양성 기능을 수행할 수 있는 교육기관 설립이 절실한 실정이라 생각하며, 이를 통해 지속적인 여성인재의 공급이 가능해질 때 여성의 정치참여가 더욱 확대될 수 있다고 판단합니다.

- 실제 1945년 이후 전 세계적으로 여성이 대통령 또는 수상직을 수행한 사람은 모두 35명이나 됩니다. 영국의 '마가릿 대처' 수상을 위시하여 안보문제가 국가 최우선과제인 이스라엘의 '골다 메이어' 총리도 있으며, 가난 속에서도 민주주의의 끈을 끝내 놓지 않은 인도의 '인디라 간디' 총리도 있습니다. 즉 정치, 경제, 군사·안보 등 모든 면에서 탁월한 지도력을 발휘한 여성 지도자들이 얼마든지 있다는 것을 우리는 상기할 필요가 있습니다.
- 최근 정치권에 부는 새로운 바람, 안철수 현상은 지금의 시대에 문제가 있고 흐름의 변화가 필요하다는 메시지를 던져주고 있으며 이와 같은 변화의 요체는 여성이고 시대적 대안이라고 말하고 싶습니다.

감사합니다.



[토론]

## 과소대표성 극복을 위한 지역여성의 활동과 정치참여와의 연계

박인순

(제주한라대학교 복지행정과 교수)

### I. 머리말

발제문은 아직도 저조한 상태를 벗어나지 못하고 있는 제주지역 여성의 정치참여를 확대시키기 위한 방안을 모색하는데 그 목적을 두고 있다. 제주지역 여성의 실제 정치참여 실태를 통계에 근거하여 설명하면서 지방선거에서 광역의회 비례대표직에 여성의 진출은 증대하고 있으나, 선거직에 여성의 진출이 거의 전무하다는 사실을 밝히고 있다. 그동안 이룩한 경제발전 수준, 여성의 경제활동참여율, 여성의 높은 교육수준에 비추어 볼 때, 정치참여에 있어서 남녀간 불균형적 상황임을 다시 한번 깨닫게 해주고 있다. 그래서 제주지역 여성의 정치대표성 확보의 중요성을 강조하면서 제주지역 여성의 정치참여 활성화방안으로 선거제도의 개선, 지역사회의 인식전환, 정당내의 여성권리 강화, 여성지도자 양성 등을 제시하고 있다. 이 글의 논지에 전적으로 동감하는 바이어서 이 글의 논지를 보완하는 선에서 토론자의 견해를 밝히고자 한다.

### II. 여성의 정치참여 확대의 필요성

1990년대 이후 여성의 정치참여는 사회적으로 중요한 쟁점으로 등장하고 있다. 이는 사회전체에 걸쳐 민주화 및 다양화에 진전이 있었고, 여성운동의 영향, 여성의 교육수준의 향상, 여성의 사회참여의 증대 등으로 여성들의 사회의식이 급속하게 신장되었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 여성의 정치참여는 극히 저조하다. 얼마전 세계경제포럼(WEF)이 발표한 '성격차지수'(GGI)에서 한국이 135개국 가운데 107위였다. 성평등수준이 세계 여러 나라들과 비교하여 저조하다.

유엔은 정책결정과정 및 정치분야에 30%이상 여성의 참여를 확대해 나갈 것을 각국에 권고하고 있으며, 존 스튜어트 밀은 “잘 통치되는 국가는 남녀가 비슷한 비율로 의사결정에 참여하는 나라”라고 한 바 있다. 인구구성의 절반을 차지하는 여성이 국민의 대표로서 사회적 가치의 배분과정에 직접적인 영향력을 행사하는 것은 당연한 것이다. 또한 남성과 차별되는 여성의 정치적 성향이 남성중심의 정치에 또 다른 형태의 정치문화를 만들 수 있을 것이다. 새로운 정치문화라는 것은 기존의 정치문화에 요구되는 능력이나 기술과는 다른 것이어야 할 것이다. 정치과정에 있어서 남성중심체제에서 여성들은 제삼자나 주변인 입장에 있었기에 지금까지의 정치문화와 구조를 재인식하고 개선하는 것에 적극적일 수 있고, 나아가 현사회의 문제에 대한 대안을 제시하는데 더욱 유연하고 창의적일 수 있어서 사회의 질적 변화를 가져올 수 있을 것이다. 남성위주의 정치체제에서 여성이 제대로 기능할 수 있으려면 여성의 비율이 30%이상이어야 한다고 한다. 따라서 여성의 정치참여는 정치적 효과를 낼 수 있는 정도까지 확대될 필요가 있는 것이다.

### Ⅲ. 지역여성의 과소대표성

지역여성의 과소대표성 논란은 지방자치도입과 함께 지속적으로 지적되어 온 문제이다. 제주도의 경우 1995년 지방선거와 2010년 지방선거를 비교하여 보면 비례대표 여성당선자는 비율로 보아 2배 이상 증가한 것으로 나타나고 있다. 그런데 2010년 지방선거의 결과 지역구 광역의회의원에 단 한명도 여성이 배출되지 않았다. 이는 제주지역 여성의 ‘과소대표성’이라는 정치적 특성을 보여주고 있다. 지방의회 여성당선자는 모두 여당과 거대야당의 공천을 받아 비례대표를 통해 지방의회에 진출하고 있다. 비례대표의 경우 정당인으로서의 경력을 중심으로 공천하는 경향이 농후하기 때문에 비례대표 여성의원의 증가를 곧 실질적 여성대표성 증대와 직접적으로 연관시키기에는 부족한 면이 있는 것이다. 이렇게 구성된 지방의회는 대표성이라는 민주주의 원리를 의회구성단계부터 제대로 갖추지 못한 모양이 되어버린다. 민주주의의 핵심원리는 대표성에 있는데 제주의 경우 여성의 정치대표성이 제대로 확보되지 못한 상황이다.

#### Ⅳ. 과소대표성 극복을 위한 지역여성의 활동과 정치참여의 연계

근래의 정치적 경향은 국민들의 삶의 질을 향상시키기 위한 생활정치로 재정의 되어 가고 있다. 생활정치의 주요문제는 쓰레기, 상수도, 내집앞 도로문제, 방범, 소방, 지역교통문제 등 일상생활과 직결되는 것들이다. 일상의 문제는 여성들이 밀접하게 관련이 되어 있어서 여성의 능력과 식견이 활용된다면 지역의 발전에 긍정적 기여를 할 수 있게 된다. 그러므로 지역여성의 경우 정치참여는 일상의 삶과 관련된 생활문제에 대해 보다 조직적이고 집단적인 대응을 하면서 '정치사회화'를 경험하고, 이것이 선거라는 정치참여기회에서 여성의 정치적 대표성을 확대하는 시도로 이어지게 해야 한다. 이렇게 성장한 지역여성들이 제도정치로 그 영역을 넓힘으로써 정치적 대표성을 갖고 지역의 정책수립과정에 직접 참여할 수 있는 주체적 존재가 될 수 있다. 여성들의 주된 공간인 일상적 생활영역에서 도출되는 과제들은 그것들이 곧 지역의 관심사이자 문제이므로 지역정치의 의제로 연결되기 충분하다는 점에서 여성들이 지역살림의 의사결정에 참여하는 것은 자연스러운 과정이다. 그런데 생활문제에 대한 집단활동을 통해 얻은 정치사회화 경험이 지속성을 갖지 못하여 정치참여의 기회를 획득하는 역량으로 연계되지 못하는 실정이다. 즉 생활과제와 그것의 해결을 위한 행동에만 머물러있을 뿐 정치참여에 동기가 부여되어 제도정치 진입을 위한 역량을 획득하는 데는 미흡하다. 그 원인은 여성들의 주요관심영역이 육아, 환경, 교육 등으로 제한되어서 여타의 공적 이슈로 확장되지 못하기 때문이다. 여성들의 정치활동이 어머니, 아내, 주부로서 모성적 역할에 충실한 과제에서 출발하다 보니 제도정치로 외연이 확장되기에는 협소하고 전문적이지 못하여 정치적 성장에 장애가 된다.

여성의 정치대표성을 수의 개념으로만 보는 경향이 있는데, 양적 변화가 무엇보다 중요하지만 단순히 양적 확대만으로는 질적 변화를 이룰 수 없다. 여성 개개인의 역량강화가 뒷받침되지 못하는 여성의 정치대표성은 공허한 것이 되고 만다. 여성의 대표성확대의 진정한 의미와 목적이 무엇인지 다시 한번 점검해 볼 필요가 있다.

여성후보의 경우 상대 남성후보에 비해 지역의 지지기반이 취약하다는 점은 공통적이다. 여성후보자들이 주로 참여하는 활동은 생활영역을 기반으로 육아, 환경, 교육 등에 한정되다 보니 지역 내에서의 교류나 지역현안에 대해 폭넓은 인식이

부족하다. 제한된 관심과 활동은 결국 지역의 여러 단체들과 연대를 구성하는데도 어려움으로 작용하게 된다. 각계각층의 지역민을 대상으로 인지도를 넓히고 그들로부터 지역정치가로 인정받는 것이야말로 선거에서 지지를 확보하고 당선가능성을 높이는 일이 된다. 생활과제에 대한 대응활동의 체계화, 조직화로 지역현안에 대한 보다 깊이 있는 관심으로 전환시키는 과정을 통해 깨끗한 정치, 새로운 정치에 대한 주민의 기대감을 이끌어 내서 지역주민의 지지를 확보할 수 있는 유리한 구조를 만들어야 한다. 일상적인 지역활동 속에서 여성정치참여의 필요성을 지속적으로 확대시키고 아울러 지역의 여타 단체들과의 연대까지 동반된다면 현재와 같은 선거제도하에서도 여성후보의 정치적 대표성을 확보하는 것이 가능하리라 본다.

여성후보라는 것만으로는 투표결과에 영향을 미치지 못한다. 그러므로 지역현안에 대한 지속적인 관심과 지역활동을 통한 지지기반이 필요하다. 지역여성의 정치참여가 지방자치단체장의 정치력을 강화하는 도구로서, 혹은 몇몇 여성의 입신을 위한 통로로 인식이 되어왔는데, 이제는 그보다 생활영역에서 끌어낸 과제를 확대된 공적 영역으로 전환시켜 지역여성들의 자연스러운 정치참여로 유도하는 것이 필요하다. 세대, 지역, 소득, 성별 등 다양한 사회갈등의 극복을 위해 다양한 세력들의 차이성을 이해하고 적극적인 연대를 이루려는 자세는 반드시 필요하다.

여성정치 활성화를 위해서는 여성후보자의 발굴이 급선무인데 여성후보자 발굴에 어떤 방법이 가장 효과적인가에 대해 정치학자와 정당당직자 모두 여성의 정당참여확대가 가장 필요하다는 의견이다. 그렇다면 정당이 여성후보 육성교육을 강화해야 한다. 여성정치 활성화를 위해서는 정치의견의 집결지인 정당에 참여하고 정당활동 내에서 후보자교육이 실시됨으로써 정치적 역량을 강화해 나갈 수 있으리라 생각된다. 전문성을 갖춰 남성과 견주어 손색없는 의정활동을 하여야 한다.

## V. 결론

여성의 정치참여확대를 위해 지역여성들이 전개하고 있는 다양한 활동들을 지역여성의 정치적 정체성을 형성하는 중요한 계기로 삼고 나아가 여성의 정치적 대표성을 확보하여 여성의 영향력을 강화시키는 토대를 만들어야겠다. 여성정치의 대표성의 증대는 국가적으로 양성평등을 실현하고 다양한 여성정책의 제도화에 기여하게 될 것이다. 이를 통해 여성이 가정과 사회생활을 양립할 수 있게 함으로써 사회

의 질적 변화를 가져올 수 있게 만들 것이다. 개발도상국가보다 선진국에서 여성정치참여가 더 활발하다는 점에서 한국도 사회발전에 따라 여성의 정치참여도 확대될 것으로 전망한다.



## 2세션 - 제주 여성의 인권과 성



좌 장 : **김상범**(한국장애인연맹 제주 DPI회장)

---

발 제 : **문혜경**(제주대학교 사학과 교수)

---

토 론 : **김경미**(제주장애여성상담소 소장)

---

토 론 : **정영태**(제주발전연구원 초빙연구원)

---



[발제]

## 제주여성의 인권과 성

문 혜 경

(제주대학교 사학과 교수)

### I. 머리말

인권(Human Right)은 ‘모든 인간이 가지고 있는 천부적인 권리’를 의미하는데, 여성의 인간적 권리에 대한 국제적인 인식은 1975년 ‘세계여성의 해와’ ‘유엔 여성 10년(1976~ 1985)’ 선포를 통해서 고취되었다. 1990년대 이르러 국제사회에서 ‘여성 인권’이라는 용어를 처음으로 사용하게 되었고, 이후 여성인권 문제는 점차 성적(gender) 관점을 아우르게 되었다.

1993년 비엔나 선언과 행동계획에서 ‘여성과 여아의 인권은 양도할 수 없으며 필수불가결하고 불가분한 보편적인 인권의 한 부분이다. 정치적·사회적·경제적·문화적 생활의 모든 면에서 국가적·지역적·국제적 차원에서 여성이 완전하고도 동등하게 참여하는 것 그리고 성에 입각한 모든 형태의 차별을 철폐하는 것은 국제사회가 우선적으로 추구해야 할 목표이다’라고 선언하면서 성적 관점을 통해 인권 문제를 표명하고 있다. 더 나아가 1995년 9월 북경여성대회에서는 ‘인권으로서의 여성의 권리’개념을 선언하고, 1998년 유엔 인권선언에서는 ‘모든 인간의 자유와 존엄성과 권리에 있어서의 평등(제1조)’하고 ‘모든 인간의 생명권과 신체의 자유와 안전을 누릴 권리(제 3조)’를 천명하면서 여성의 권리자체가 인간의 권리라는 것을 주장하고 있다.

우리나라 헌법 에서도 ‘모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다(제 10조)’, ‘모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 않는다’라고 밝히고 있다.

인권의 개념이 포괄적이지만 20세기 후반에 들어서면서 인권문제는 성적인 문제와 관련시켜 사회문제로 대두되고 있다. 본 발표에서는 여성인권의 논의를 젠더적

성에 중심을 두면서 '성과 권력'을 살펴보고자 한다. 또한 여성인권의 개념이 너무나 포괄적이어서 짧은 지면에 제주여성의 인권을 전체적으로 망라하여 다루기는 쉽지 않다. 따라서 본고에서는 제주여성의 인권을 '역사 속에서 제주여성의 위치 찾기'로 구분하고 근래의 성차별주의 사고방식에서 파생된 가장 대표적인 사회문제인 '성폭력(sexual aggression)'을 도내 일간지 신문기사 중심으로 간단하게 정리하고자 한다.

## II. 성과 권력

### (1) 성(性)의 개념

성을 오로지 섹스(sex)라는 단어만으로 연상하는 사람들이 의외로 많다. 성행위의 목적은 종족보존(procreation)과 쾌락추구(recreation)에 있다. 종족보존과 쾌락추구는 상이한 것이 아니고, 상호간에 창조(creation)의 개념이라는 공통점을 가지고 있다. 곧 전자는 2세 출산의 창조기능을 지녔고 후자는 욕구불만이나 긴장을 해소시켜 삶의 원동력인 에너지를 재충전한다는 창조기능을 지니고 있는 것이다(윤가현, 2006: 3~7).

서구에서는 14세기 경부터 섹스가 '생물학적 성별'을 의미하고 18세기에 들어서 '종족보존을 위한 남녀의 성행위'라는 뜻으로, 19세기에는 '종족보존이외의 성욕발산을 위한 모든 행위'로 의미하게 되었다. 또한 19세기에 섹슈얼리티(sexuality, 성성(性性))이라는 단어가 등장했고, 이는 특히 20세기 중반 이후에는 성별이나 성행위를 포함하여 개인의 존재가치까지 나타내주는 단어로 사용되고 있다. 1960년대까지는 어느 사회 문화권에서나 한 개인이 살아갈 때 적용시키는 행동기준은 그의 생물학적 성별에 따라서 다른 것으로 여겼다. 출생 시의 성별구분, 즉 남녀에 따라서 삶의 권리를 비롯하여 능력이나 지위, 역할 등은 물론 성욕을 발산하는 권리까지도 당연히 달라야 했다. 하지만 1960년대 구미지역에서 차별을 받고 살아가던 흑인들을 중심으로 한 인권운동이 본격적으로 전개되자, 여성들도 과거로부터 존속해 왔던 남성중심의 환경에서 자신들의 능력이나 역할, 가치가 제대로 인정받지 못한 상황을 재조명받고자 하였다. 소위 페미니즘(feminism)이라는 여성 인권운동이 전

개되면서 젠더라는 단어가 등장하였다. 이는 다양한 사회제도, 즉 후천적으로 환경의 영향을 받으면서 형성된 남녀의 구별된 상태를 의미하며, 나아가 후천적으로 남녀를 구분하는 틀의 존재를 지적하기 위한 맥락에서 사용되기 시작했다(윤가현, 2006: 12~15). 이처럼 성의 개념은 분화되고, 섹스, 섹슈얼리티, 젠더의 복합적인 의미 연관 안에서 성을 사유하는 방식은 다양해졌다.

서구에서는 기독교의 영향으로 성을 종족보존의 차원에서 바라보는 분위기가 수세기 동안 유지되었다. 하지만 20세기 중반 이후 종족보존을 중요시하는 상황보다 쾌락추구를 중요시 여기는 상황이 지배적이다. 1960년대 이후 서구사회는 여성들이 복용하는 경구피임약(Oral contraceptives)의 보급과 확산 등으로 인하여 성 혁명을 맞이하였다. 하지만 1980년대 초반부터 후반사이에 후천성면역결핍증후군(AIDS)으로 인한 사망자가 갑자기 늘자, 무분별하게 성적 욕망을 채우려는 자들에 대한 신의 심판이고도 하고 성 혁명의 종말로도 보았다. 그럼에도 불구하고 교육수준이 높은 현대인은 너무 다른 모습을 보여주었다. 에이즈를 무서워하면서도 과학 기술의 발달속도로 볼 때 이를 이겨낼 수 있는 약들이 개발될 것이라고 믿어 성욕을 발산하고 있다. 오히려 근래에는 발기부전 치료제(Viagra)가 보급되면서 성욕분출 폭이 더욱 더 넓어졌다. 요컨대 1960년대에는 피임약이 성 혁명을 초래하는데 큰 역할을 했다면, 2000년대에는 발기부전 치료제가 그 역할을 대신하고 있는 것이다(윤가현, 2006: 18~19).

한편 한국사회에서는 1980년대부터 타 문화권과의 교류확대, 물질문명의 발달로 인한 여유 증대 등으로 인해 성욕에 대한 중요성이 부각되기 시작하였다. 예컨대, 비디오의 보급과 확산으로 인해 외국에서 유입된 포르노에 노출빈도가 늘어나면서 성에 대한 태도는 20세기 후반에 이르러 매우 빠른 속도로 변화되기 시작했다. 즉 서구에서는 피임약 개발이 성 혁명을 촉발시켰다고 한다면 한국사회에서는 포르노의 확산이 그런 역할을 한 것이다. 20세기 후반의 성 혁명은 서구보다 거의 20~25년 정도 늦게 전개됐지만, 21세기 초반 특히 대중매체에서 성적 자극이 남발되는 영향으로 인해 성에 대한 태도나 행동이 빠르게 변모하고 있다.

## (2) 성폭력

20세기 이후 유전 및 생식 기술, 또 다른 한편에는 매체 혁명과 세계화가 인간의

삶의 조건을 개인으로서 또는 인류 전체로서 급속히 변화시켜 왔다. 21세기 들어서서 여성은 남성과 동일한 교육의 기회를 누리며, 수많은 직업의 문이 여성에게 열려있으며, 여성이 남성과 평등한 사회 속에서 여성인권의 많은 문제들이 해결된 것처럼 보인다. 하지만 여성에 대한 성차별주의는 근래 들어 지금까지 비가시화 되었던 여성에 대한 폭력, 성폭력 현상으로 대두되고 있다.

성폭력은 여성이 남성으로부터 경험하는 학대, 강제, 완력의 모든 형태를 포괄하는 일반적인 용어로 사용된다. 이 용어는 한 성에 대하여 다른 성이 범하는 폭력이라는 점에 주목해야한다. 성폭력은 여성에 대한 차별이 폭력적으로 나타난 것으로 여성을 경시하는 말, 여성에 대한 희롱, 강제적 성관계, 물리적 구타 등이 있다. 이는 또한 섹슈얼리티가 일종의 권력 시스템이며 남성이 그것을 통해 여성을 통제하는 것을 의미하기도 한다. 성폭력은 여성에 대한 남성의 지배를 비판하고 이러한 지배, 억압에 있어서 섹슈얼리티와 젠더의 필연적 연관을 강조하는 급진적 페미니즘의 문제의식을 강하게 반영하고 있으며, 여성에 대한 남성의 폭력이 그 의미의 핵심을 이룬다. 또한 성폭력은 구조적인 폭력의 하나로서 정의된다. 즉 사회의 제도적 틀에 있는 폭력의 다양한 형태 중 하나인 것이다. 성폭력은 인간의 양성 즉 남성과 여성 중 어느 한 성이 다른 성을 지배하고 인간으로서의 존엄성을 말살하는 일체의 행위를 말한다. 결국 성폭력의 개념은 구체적이고 육체적인 성폭력의 의미를 뛰어넘어 정치·경제·사회적 억압의 형태까지 포괄적인 의미를 내포하고 있는 것이다(신상숙, 2008: 6~13).

한국사회에서는 1980년대 후반부터 ‘성폭행’, ‘인신매매’, ‘가정파괴’, ‘성고문’ 등의 표현이 중앙일간지 신문기사 제목에 집중적으로 등장하고 있다. 1990년대에는 그전까지 거의 또는 전혀 사용되지 않았던 ‘성폭력’과 ‘성희롱’ 같은 표현들이 상당한 비중을 차지하고 있다. 한국사회에서 여성에 대한 폭력문제를 사회문제화하기 시작한 것은 1980년대이다. 군사독재의 폭압에 맞서 민주화운동의 저항이 거세게 표출되던 1980년대에 여성단체들의 공동 대응과 연대투쟁으로 이끌어낸 이슈는 경찰, 구사대, 철거반 등에 의해 자행된 추행, 강간, 폭행 사건들이었다. 요컨대 1980년대 등장한 반(反)성폭력운동은 남성에게 의한 여성의 성적 피해(강간, 성추행, 성희롱 등)를 ‘성적 자기결정권’의 침해라고 명명하면서 시작되었다. ‘성적 자기결정권’은 한 개인이 자기 자신의 섹슈얼리티와 연관된 문제들에 관하여 자유롭게 선택하고 결정하는 자율적인 주체라는 것을 인정하는 법적·권리적 표현이다. 따라서 여성

에게 가해지는 유형 · 무형의 폭력을 성폭력이라 규정할 수 있고 아내구타와 같은 물리적 폭력, 강간, 강제추행, 매매춘, 인신매매, 성추행, 성적 희롱, 강제적 성관계 그리고 성차별적인 제도와 여러 현상들까지 포괄적 개념을 의미한다(신상숙, 2008: 4~9, 22~23; 변해정, 2004: 41).

1980년대의 여성에 대한 폭력은 젠더의 문제로 인식할 수 있지만 남성중심의 가부장적 권력이나 성별체계를 전면적으로 부상시키지는 못했다. 반면에 1990년대는 성폭력을 '노동탄압'이나 '민주화탄압'이 아닌 성별(gender)간의 권력관계로 인해 발생하는 '여성의 성(sexuality)에 대한 침해'로 규정하였다. 또한 성폭력을 성관계로 보는 기존의 관념에서 벗어나 권력관계로 인식하도록 함으로써 성폭력 사건에 늘 따라다니는 피해자 비난과 피해자들에 대한 사회적 강간을 차단하고, 성폭력은 개인적인 문제가 아니라 양성의 불평등을 전제로 유지되면서 이를 지속적으로 만들어내고 있는 가부장제의 문제라는 것을 분명히 하였다. 이제 성폭력은 여성문제를 남녀의 권력관계로 파악할 수 있는 가장 설득력 있는 여성억압의 표본이 된 것이다. 이제 사적인 영역에서 일어나는 개인간의 폭력사건이 사실은 그 개인들이 속해있는 집단의 권력관계를 반영하는 것이고, 이런 권력관계에 대한 조명 없이 사건에 대한 이해는 물론 해결도 불가능하다는 것이 밝혀지게 된 것이다. 요컨대 여성의 '성적 자율권의 침해'가 '여성권의 침해'로 확장되었을 뿐 아니라 일상적인 문제들로 확대되었다. '누구나 이야기하는, 그러나 아무도 말하지 않는 것들'로서의 성폭력이 인권운동의 대상이 된 것이다. 여성을 억압하는 권력은 개인의 삶 바깥에 따로 존재하는 것이 아니라 개인들의 삶 구석구석에 산재해 있기 때문에 성폭력은 찾아야 할 '특수한 사건'이 아니라 우리 삶의 일상에서 찾을 수 있는 것이다(민경자, 1999: 82~85).

1990년대 초에 여성에 대한 성폭력에 대항한 여성단체들의 입법운동으로써 '성폭력특별법(1994)', '가정폭력방지법(1997)', '성희롱을 금지한 남녀차별금지법(1999)', '성매매방지법(2004)' 등의 법률제정으로 이어졌다. 또한 1990년대 말부터 '양성평등'이라는 개념을 도입하고 있다. 이처럼 성폭력이 정책으로 제도화되고, 양성평등의 개념이 적용되고 있지만 실제사회에서 여성이 인간다운 삶을 추구하기위한 진정한 인권추구는 아직도 요원하다. 현대사회에서 성의 통제는 불필요한 일이 되어 버렸다. 왜냐하면 더 이상 성의 통제가 생식을 담보해준다고 생각하지 않기 때문이다. 오늘날 점점 더 문제가 되는 것은 성의 통제가 아니라 오히려 성적능력인 것이

다. 오늘날 대중 신문과 텔레비전 방송물, 성 의학발전 등으로 인해 만족스런 성생활과 성 능력에 관한 주제가 중심이 되고 있다(탁선미 외, 2002: 81).

전 계층에 만연한 남성의 폭력으로 인해 여성들이 겪는 고통과 분노, 그리고 성별의 권력 갈등 등을 해소하기 위해서는 여성억압의 근본적 사회모순구조를 인식하고 그것의 변화를 위해 여성을 의식화, 조직화 할 필요가 있다. 또한 여성들 간의 차이를 인식하고 의식화된 여성의 시각과 남성의 시각간의 대화와 다양한 경험들을 공유할 수 있는 양성연구가 필요하다. 이제 성의 의미를 한 개인의 정체성(identity)과 연관시켜 정의되어야 할 것이다.

### Ⅲ. 제주여성의 인권: 역사 속에서 여성의 위치 찾기

제주도는 한반도로부터 멀리 떨어져 있으며 지리학적, 생태학적 특수성을 지니고 있다. 제주도는 예로부터 돌과 바람이 많고 토지는 척박하여 사람이 살기에 매우 어려운 자연환경을 가지고 있었다. 요컨대 제주도는 지형적으로 사면의 바다로 둘러 쌓여 있으며, 제주의 토양은 농업에 불리한 화산회토이다. 또한 물이 지하로 복류하여 해안에서 용출하기 때문에 농사의 대부분이 돌로 이뤄진 밭에 의존할 수밖에 없었다. 척박한 토질과 기후적 조건 속에서는 근면만이 살아남는 길이였으며 노동은 생활 그 자체였던 것이다. 대부분의 제주여성들은 밭농사와 가사노동 그리고 물질을 하는 해녀로서 생업을 담당하면서 과중한 노동을 감내해야 했다.

지리적으로 열악한 환경 속에서 전통적인 제주 여성상은 근면함과 강인함으로 그 이미지가 고착화되어 왔다. 제주여성의 트레이드 마크가 되어버린 '근면, 강인, 자립'의 특성은 외부환경과의 관계에서 생존하기 위한 필연적인 결과였던 것이다. 이러한 근면성과 강인한 전통적 이미지는 가부장제적 이데올로기와 결합하여 여성을 억압하는 기제로 사용되어 왔다.

#### (1) 일제강점기 시기

조선시대 유교가 국시로 채택되면서 성에 대한 기준이 매우 보수적인 방향으로 나아갔다. 즉 종족보존을 원칙으로 하는 기준이 여성에게 가혹하리만큼 적용되었던

것이다. 19세기 이후 제주도에도 중앙정부에서 파견된 제주목사와 유배지식인들을 통하여 조선의 성리학적 통치이념이 전래되었다. 조선시대 성리학적 이념에 기반을 둔 통치철학에 의거한 가부장제 구조 속에서 여성의 정절의식이 강조되어 열녀관(烈女觀)과 열녀 정표 정책이 제주사회에 광범위하게 뿌리를 내리게 되었다. 뿐만 아니라 1900년대 이전 제주는 대략 200년 동안 내려졌던 '출륙금지령'으로 인해 외부와의 교역과 상업 활동이 활발하지 않은 폐쇄적이고 자급자족적인 경제생활을 유지해왔다. 그리하여 제주 여성은 농업, 해녀, 목축, 상업 등 모든 노동에 참여하였고 실질적으로 가장(家長)역할을 할 정도로 강인한 여성의 이미지를 창출하였던 것이다.

1876년 개항과 이후 일제강점기 속에서 제주도는 급격한 사회적·경제적 변화를 겪게 되었으며 더불어 근대화도 빠르게 진행되었다. 근대화는 여성에게 교육의 기회를 제공하고 사회참여를 가능하게 해줌으로써 여성의 지위와 삶의 양식에 놀라운 변화를 예고하였다. 제주인들은 개화사상을 지닌 박영효 등과 같은 유배인들의 영향을 받아 근대학교 설립과 여성계몽, 야학과 같은 교육을 통해 여성들에게 근대의식을 함양시켜 주었다. 전근대적 사회에서 교육은 남성인 아들에게만 허용되고 여성인 딸에게는 허락되지 않았던 것이다. 여성이 교육받을 수 있는 수혜자로서 길을 여는 것은 여성의 자아의식 형성과 더불어 체제에 순응하지 않고 저항할 수 있는 기회를 갖는 것이다.

1909년 열악한 도내의 사회·경제적 상황에도 불구하고 최초의 여성교육기관인 신성여학교의 설립을 필두로 해서 사립보통학교, 개량서당, 야학, 공립보통학교 등이 설립되면서 신교육을 받는 여성의 수가 증가하기 시작하였다. 이러한 신교육은 제주여성의 교육열과 향학열을 불러일으키는 기폭제가 되기도 하였다. 그들은 여학교와 보통교육기관 및 야학을 통해 한글과 민족의식을 깨우치기 시작했으며 교육을 통해 여성으로서의 주체적 자아를 인식하고 발견하기 시작하게 된 것이다. 그들 중의 일부는 유학생인 신여성으로서 제주도 도내·외에서 항일운동에 앞장을 서기도 하고 해녀투쟁에 참여하기도 하였다. 제주여성은 국가권력에 대한 도전, 자율적 정체성을 위한 노력, 항일의식 고취와 같은 사회운동의 경험을 체험하게 된 것이다. 이 당시 신교육을 받은 여성들은 사회저항과 여성의식 향상에 젠더의 개념을 소극적으로나마 적용하였던 것이다.

한편 1920년대에 제주도에서 여성들도 사회참여활동을 하기 위해 여성 단체가

조직되기 시작하였다.<sup>1)</sup> 하지만 1930년에서 1945년 해방 이전까지는 새로이 여성단체가 조직되어 활동한 경우가 없으며 그 이전에 조직된 단체도 유명무실한 상태가 되었다.

1913년부터 1916년까지의 일제의 토지조사사업 시행과 1923년 12월 15일에 제주와 대판 간의 직항로가 개설됨으로써 제주도민들은 대거 일본으로 출가(出家)하기 시작했다. 도일(渡日)한 제주여성들은 대부분 방직공장에 근무하면서 여공의 처우 개선 및 권리 옹호 그리고 반일투쟁을 하였다. 이러한 투쟁경험은 제주도로 유입되어 학생운동의 활성화, 각종 사회운동단체 조직, 항일의식 고취에 새로운 이념의 전파의 주체로서 작용하였다.

근대화가 제주에 유입되면서 여성들에게 있어서 이에 대한 수용과 거부는 다층적이고 다원적으로 나타났다. 근대화 속에서 제주여성의 경험은 가부장적인 유교적 문화에서 자유롭지 못하였다. 실제로 근대화의 이면에 내재되어있는 통제와 억압성을 끌어내지 못하고 표면적인 역동성만 표출하였던 것이다. 요컨대 일부의 제주여성들은 근대적 주체로서 자신과 민족에 대한 자아각성을 경험한 반면에 대다수의 여성은 근대화의 영향을 받지 않고 자신에게 익숙한 유교적·관습적인 삶을 습관적으로 살았다. 교육과 사회참여는 표면적으로 여성에게 부여된 새로운 영역이었으나 오랜 전 근대적 전통의 장벽을 넘어서기에는 한계가 있었으며 실제 대다수의 여성은 식민통치와 가부장제 속에서 통제받고 관리되었던 것이다. 이 시기의 제주여성들은 유교적인 가부장제 안에서 그리고 제국주의적 근대화의 복잡한 콘텐츠 안에서 자신의 가능성을 향해 끊임없이 도전하고 노력해왔다. 근대적 담론은 제주여성들에게 사회참여와 의식개선을 추구하는 근대적 여성을 요구하고 있었지만, 당시의 유교적 여성관이 내재되어 있는 특별한 시대적 상황 안에서 제주여성들은 근대성과 전근대성이 상호 충돌하는 과도기적 이중성에 노출되어 있었던 것이다. 대다수의 기층 여성의 근대적 의식과 가치관은 그들의 삶 속에 내면화 되지 못하였으며 기존의 전근대적 가치관과 가부장적 체제 속에서 그들은 여전히 관습적으로 놓여 있었던 것이다. 즉 그들은 근대적 세계관의 수용과 거부를 통해서 많은 딜레마를 체험하였던 것이다. 전 근대적인 유교적 가부장적 인습에 따라 살아온 대다수의 기층 제주여성들은 자신들의 삶을 객관적으로 바라볼 여유가 없었다. 대다수의 여성들은 유교적인 가부장적 사회에

1) 1920년대 조천부인회 조직, 1925년 3월 함덕여자청년회 조직, 1925년 12월 26일 제주여자청년회 창립, 1926년 5월 9일 조천여자청년회 창립, 1926년 10월 신촌 여자청년회 조직, 1927년 10월 15일 구좌면 여성동우회 창립 등 여성단체들이 조직되었다. 이러한 여성단체들은 당시로서는 진보적인 여성 계몽운동을 전개해 나갔던 것이다.

서 자신들이 억압받고 있다는 사실조차 인식하지 못하였을 뿐 아니라 가부장적 사회에 종속된 그들의 지위를 근본적으로 바꾼다는 것 또한 쉬운 일이 아니었다(문혜경, 2011: 11~32).

## (2) 1948년 ~ 1953년 시기

1948년 4월 3일 발발한 4·3사건은 제주에서 국가폭력이 동반된 대량학살 사건에 해당된다. 이 시기 여성은 가족의 일원으로서, 여성으로서, 그리고 생존자로서 지속적이면서도 다중적인 고통을 겪었다. 1948년에서 1953년 동안 남성보다 여성이 더 많이 살아남았다. 기혼여성의 절반 가까이가 '홀 어멍'으로 남았던 것이다. 여성들이 직접 피해를 겪기도 했지만 생존자로서의 수난도 겪었음을 보여주는 것이다. 여성들은 직접적인 피해자이면서, 가족으로 인한 이차적 피해자이기도 했다. 여성들은 가족의 죽음을 겪는 동시에 도피자 가족, 또는 총살자 가족으로 고문을 당하기도 했고 가부장적 폭력문화에서 성폭력이나 강제결혼의 대상이 되기도 했다. 가족의 사망과 행불로 인한 고통과 더불어 가족이 함께하던 노동을 여성이 주로 감당하는 어려움이 뒤따랐다. 일제강점기보다 더 어려운 상황에서 우선 생계를 담당해야 했다. 가족의 도피와 죽음에 이어 단지 같은 가족이라는 이유로 정신적, 신체적 수난을 계속 겪었던 것이다. 성폭행이 난무하고 정략결혼 혹은 강제결혼으로 여성은 국가폭력 하에서 속수무책으로 피해를 당할 수밖에 없었다. 이는 군사폭력과 가부장제적 사회가 낳은 비극인 것이다(권귀숙, 2011: 5~11).

아직까지도 아픔이 치유되지 못하고 있을 정도로 4·3시기 여성의 피해는 이루 말할 수 없을 정도이다. 이 시기 제주여성은 국가 이념 또는 체제에 의한 폭력과 성폭력 그리고 가부장제 폭력으로 인해 삼중의 고통을 받은 다중의 피해자였던 것이다. 이시기의 여성들은 공적인 영역인 국가나 공권력에서의 인권침해를 받았을 뿐만 아니라 사적인 영역인 가정 내에서도 인권침해를 받았던 것이다.

## (3) 1945년 이후 ~ 1970년대

다중의 피해자였던 여성들은 4·3 이후 마을의 재건, 성비의 극심한 불균형 등으로 인해 일하는 여성, 생활력이 강한 여성으로 다시 부각되었다. 특히 한국전쟁

으로 수많은 피난민과 고아들이 몰려오자 여성단체에서는 이들을 구호 및 보호 그리고 선도하는데 주력하였지만 기존의 성차별문화는 전혀 타파되지 못하였다. 강제 징용, 4·3사건, 한국전쟁 등으로 인해 남성수의 절대적 감소 요인으로 여성노동량이 증대하였다.

1960년대 이후 제주는 국가독점 자본위주의 중앙정책에 의하여 감귤산업, 관광산업 등 본격적인 개발이 추진되었다. 감귤재배의 육성으로 여성의 노동은 필요했지만 경제활동에서 배제시켜 남성이 경제중심에 놓이게 만들었다. 감귤재배는 나무 정정, 농약, 거름, 비료주기 등 새로운 지식 습득과정이 요구된다. 이 과정에서 남성노동력의 참여가 빠르게 증가되었다. 성인남성은 재배과정 및 유통과정까지 참여하게 된 것이다. 여성노동력을 바탕으로 한 생계를 위한 자급자족 경제구조에서 감귤 및 관광산업 중심의 지역개발로의 전환은 여성노동력을 각 생산영역에서 주변적이고 부차적인 자원으로 전락시켜 버렸으며 나아가 그에 따른 사회적 가치도 함께 평가절하 되었다. 아직까지 여성노동력의 대가는 경제적으로 적절한 평가를 받지 못하는 실정이었다. 제주여성들은 국가의 강한 근대화 물결 속에서 그들의 자율성이 상실되고 있었다. 요컨대 가부장적 권위주의에 기반을 둔 국가체제 하에서 여성인권은 왜곡되고 있었으며 섹슈얼리티조차도 국가권력과 사회구조에 의해 억압받았던 것이다.

#### (4) 1980년대 이후

1980년대 이후 관광업, 매스미디어, 교통 등의 발달로 제주인들은 많은 타 집단과 직·간접적으로 접촉하게 되었다. 급속한 도시화와 교육 및 대중매체의 보급에 따라 빠르게 육지문화에 편입 혹은 동화되었다. 제주여성의 근면, 검소, 자립 등의 전통적 정신은 산업화의 영향으로 도전받게 되었다. 전통적 제주여성들의 이미지인 근면성과 강인함은 무비판적으로 또는 무의식적으로 수용되고 재생산됨으로써 제주여성의 본질을 상쇄시켜버릴 수 있었다. 주변문화와의 접촉으로 의식적·의례적인 측면 모두 부계적 원리가 적용되었다. 교육과 직업, 공공 영역부문에 비교적 남녀가 평등한 것으로 보이지만 여전히 남성 중심적이었다. 산업화로 인해 가족생활 양식이 상당한 변화에도 불구하고 가족문화는 여전히 변하지 않았다.

1990년대 후반 이후 제주는 국제자유도시 개발을 위한 새로운 청사진을 제시하

여 동북아의 거점도시로 대 도약을 꿈꾸고 있다. '전통의 재창조'작업에서 특히 근면함과 강인함의 전형인 제주여성의 이미지를 적극 활용하고 있다. 특히 근면한 제주해녀의 이미지가 관광 상품으로 꾸준히 재생산되고 있는 동시에 관광객들에게 상품화되어 판매되고 있다. 이처럼 근면하고 강인한 여성의 이미지를 강요하다보면 여성자신들조차도 무의식적으로 근면성의 신화를 수용하여 수피 우먼화 되는 결과를 초래할 수 있다. 이러한 현상은 여성을 스스로 억압하는 기제가 되었을 뿐 아니라 제주여성에 대한 신화화를 초래하는 동시에 가부장제적 이데올로기와 결합하여 여성의 성을 억압하였던 것이다. 더욱이 많은 타자와의 접촉으로 제주여성들의 정체성도 보다 다중적이고 모순적으로 나타났다(문혜경, 2000: 393~424).

### (5) 21세기 들어서서

제주는 국제자유도시개발을 위해 세계화·개방화·지방화에 대한 새로운 비전을 제시하고 있다. 제주사회의 구조적 변동은 매우 빠른 속도로 진행되고 있다. 20세기 후반에 들어서부터는 양성평등, 인권, 언론자유 등의 문제로 다양한 사회적 변화가 다른 시기보다 컸다. 이러한 영향으로 성에 대한 억압적 태도가 완화되면서 남녀의 능력이나 역할 등 제반 특성의 차이도 재조명되고 있다. 하지만 남성위주의 사회적 풍토에서 성차별주의(sexism)가 발생하며 이는 남성이 여성을 수준이나 능력, 가치 등이 더 낮은 존재로 여겨 생기는 현상이다. 과거의 성차별주의가 여성의 신체적 특성이나 지적 수준이 모두 남성보다 더 낮은 상태로 태어난다고 생각해 여성을 부당히 취급했던 것이었다면, 근대적 성차별주의는 남성들이 여성을 이해할 때 전보다 남성에 더 가까운 존재로 인식할 뿐, 아직도 남성과 동등하다고는 보지 않음을 말한다. 또한 성차별주의는 성행동의 본질을 왜곡시키는 기능을 한다(윤가현, 2006: 57~58).

한편 의사결정능력이나 어떠한 행동이 불법인지를 구분하지 못하여 성폭력이나 성적인 학대의 희생자가 될 가능성이 있는 또 다른 사회 소수자인 여성들이 있다. 사회 소수자란 사회구성체의 정치, 경제, 사회 등 제반영역에서 성, 인종, 경제적 능력, 신체적 장애, 사상이나 기타의 이유로 지배적인 가치와 다른 입장에 있는 부류를 의미한다. 즉 그들은 소속된 사회의 구성원들과 구별되거나, 스스로 또는 다른 구성원들에 의하여 분리되고 구별되는 것으로 인식되는 사람들의 집단이다(박

지현, 2009: 246~247). 장애여성은 장애를 가졌기 때문에 그리고 여성이기 때문에 이중적인 차별에 직면해 있다. 이들에게는 신체적인 학대나 정서적인 학대보다도 성적인 학대가 가장 심각하면서도 빈번하게 나타나고 있다(윤가현, 2002: 185~189). 장애인 인권문제 중의 하나인 성폭력에 관해서는 최근의 도내 일간지에 기사화된 내용을 중심으로 정리해 보았다.

장애인 성폭력 사건 실화를 소재로 한 영화 '도가니'가 최근 사회적으로 파장을 일으키고 있는 가운데 도내에서도 장애인을 대상으로 한 성폭행이 증가추세를 보이는 것으로 나타났다. 제주지역의 경우 장애인 성폭력은 2007년과 2008년 각각 2건에 불과했지만 2009년 3건, 2010년 4건, 올해 8월 현재 7건으로 늘고 있다. 특히 법원은 장애로 성폭행 상황에 대해 적극적인 반항을 하기 어려운 피해자들을 상대로 한 범행에 대해 죄질이 좋지 못하다고 판단, 잇따라 실형을 선고하고 있다(제주일보, 2011. 10. 03).

제주가 전국에서 아동 성폭력 범죄 발생비율이 가장 높다는 불명예를 안게 됐다. 이는 대검찰청이 2010년도 각종 범죄현상을 분석해 최근 발간한 '2011년 범죄분석'에서 제시됐다. 실제 13세 미만에 대한 강간·강제추행 등 아동 성폭력의 경우 제주지역 1인당 발생한 사건비율은 전국 1위로 나타났다. 인구수 당 발생비율은 사건수를 인구수로 나눈 후 10만을 곱해 수치화됐다. 이에 따라 제주의 경우 32건이 발생함에 따라 5.6을 기록, 전국 평균 2.3보다 두 배 이상 높은 것으로 분석됐다(제주일보, 2011. 10. 17).

한편 2010년 들어 성폭력 사건이 급증해 3월말 현재 58건으로 지난해 같은 기간의 48건보다 21% 늘어나는 등 증가추세를 보이고 있다. 게다가 2009년 1년간 성폭력 발생건수는 모두 263건으로 2008년 258건보다 높아진 것을 감안하면 올해는 더욱 증가 추세를 보이고 있음을 알 수 있다(한라일보, 2010. 04. 23). 제주지역에서 성범죄가 증가하고 있고, 제주지역이 상대적으로 성범죄 전력자들이 많은 것으로 나타났다. 제주지방경찰청과 여성가족부에 따르면 2011년 제주지역에서 발생한 성범죄는 255건으로 2005년 215건보다 8.6% 증가했다. 특히 피해자가 20세 이하의 미성년자는 107명으로 전체 건수의 41.9%를 차지하고 있으며, 2005년 79건 보다 35.4%를 차지했다. 학교 내 성범죄도 지난해 2건으로 파악됐다. 제주지역 성범죄 공개대상자는 12명으로 나타났다. 더구나 제주보다 인구가 몇 배 이상 많은 지역들인 대전 13명, 울산 13명, 충북 13명, 대구 22명, 인천 28명, 전북 29명 등과 비교하

면 제주지역은 인구대비 성범죄자가 다른 지역보다 많은 것으로 나타나 성범죄 예방강화 등이 절실한 상황이다(제민일보, 2011. 04. 15).

이처럼 성폭력범죄가 심각한 사회적 문제로 대두되고 있지만 정작 성폭행사범에 대한 처벌은 관대해지고 있다는 지적이다. 1심에서 중형을 선고받더라도 항소심에서 형량이 감량되는 사례가 빈발, 성폭력범죄 예방에 걸림돌이 될 수 있다는 우려의 목소리가 높아지고 있다. 성폭행사범의 형량을 감량해주는 사례가 성폭력범죄 예방에 걸림돌이 될 수 있는 만큼 엄중한 처벌이 요구되고 있다(제민일보, 2010. 10. 22).

## IV. 맺음말

인간의 성행동은 생물학적 요인 이외에도 사회·문화적 요인들에 의해 좌우된다. 20세기 초반까지 성을 의미할 때 주로 생물학적인(sex) 요인에 초점을 맞추었지만 오늘날에는 생물학적인 요인과 사회·문화적인(gender) 요인을 모두 중요시여기고 있다.

현대의 정보기술과 의학기술의 발달로 혹은 대중매체를 통한 포르노의 확산 등으로 인해 성에 대한 패러다임이 급속하게 변화되고 있다. 성차별주의의 사고방식에서 파생된 성폭력은 물리적 폭력을 동반하며 모든 계층의 여성에게 공통적으로 가해질 수 있다. 성폭력은 한 사회의 구조 및 제도적 틀 속에서 행해지는 다양한 형태의 폭력 중 하나인 것이다. 1995년 북경여성대회에서 '인권으로서의 여성의 권리'를 선언함으로써 여성에 대한 폭력 또한 인권의 문제로 대두되게 되었다.

제주도의 지리학적·생태학적 특수성 속에서 제주여성들은 국가 이념 혹은 체제에 의한 성폭력이 행해진 4·3의 아픈 역사를 간직하고 있다. 조선시대의 성리학의 보급, 일제강점기 그리고 4·3, 한국전쟁 등의 역사적 부침을 겪은 제주여성들의 인권은 국가 및 사회제도에 의해 억압받고 차별받아왔다. 따라서 오늘날 제주여성의 인권문제는 한국사회의 가부장적 구조와 남성 중심적 제도의 틀 속에서 한국여성사의 흐름과 연관되어 논의되어야 할 것이다. 더 나아가 사회에서 보호하고 배려해야 할 사회적 소수자들인 장애인과 아동대상에 대한 인권 또한 심각한 사회적 문제로 급부상하고 있다. 그럼에도 불구하고 장애인·아동대상 성폭력에 대한 법적인

처벌이 관대하다보니 이들의 인권이 경시되고 있다. 이들에 대한 성폭력 범죄에 대한 제도적 개선이 필요하며, 사회적 편견과 차별이 없어져야 한다.

영화 '도가니'의 작가 공지영 씨는 <아동·장애인 성범죄 양형개선 방안을 주제로 한 토론회에서> “성범죄는 살인보다 더 삶을 짓밟는 것”이라고 강하게 비판하면서 “가벼운 형량은 남녀간 성을 바라보는 시각차에서 비롯될 수 있으며, 나아가 법관의 자리가 오래도록 남자의 전유물이었던 점에서도 시각차가 나타날 수 있다”고 강하게 항변하고 있다(동아일보, 2011. 11. 30).

< 참고문헌 >

- 크리스티나 폰 브라운·잉에 슈테판, 탁선미 외 역 『젠더연구: 성 평등을 위한 비판적 학문』 (나남출판, 2002).
- 주디스 로버, 최은정 외 역 『젠더 불평등: 페미니즘 이론과 정책』 (일신사, 2005).
- 윤가현, 『성, 그 억압과 진보의 역사』 (살림, 2006).
- 윤가현, 『정신지체장애와 성』 (전남대학교 출판부, 2002).
- 송명희, 『섹슈얼리티·젠더·페미니즘』 (푸른사상, 2003).
- 권귀숙, 「아방도 없고 허난 밥도 없고: 제주 4·3의 여성사」 (제주 4·3 제 63주년 기념 제주 4·3 특별법 개정방향에 대한 토론회 발표집, 2011).
- 문혜경, 「제주여성 연구의 성과와 과제」, 김진영 외, 『여성문화의 새로운 시각 2』 (월인, 2000).
- 문혜경, 「여성의 의식변화」, 제주발전연구원 『제주여성사 II: 일제강점기』 (제주발전연구원, 2011).
- 민경자, 「성폭력 여성운동사」, 한국여성의 전화연합 『한국여성인권운동사』 (한울아카데미, 1999).
- 박지현, 「사회소수자와 권력소수자인 경계인, 프랑수아 코티」 곽차섭 외 『역사속의 소수자들』 (푸른역사, 2009).
- 변해정, 「성폭력 개념에 대한 비판적 성찰: 반성폭력운동단체의 성 정치학을 중심으로」 한국여성학회, 『한국여성학』 20권 2호(2004).
- 신상숙, 「젠더, 섹슈얼리티, 폭력」 한국여성연구소, 『페미니즘 연구』 제 8권(2008).

<제주일보>, 2011. 10. 03.

<제주일보>, 2011. 10. 17.

<한라일보>, 2010. 04. 23.

<제민일보>, 2011. 04. 15.

<제민일보>, 2010. 10. 22.

<동아일보>, 2011. 11. 30.



[토론]

## 장애여성의 인권과 성

김 경 미

(제주여성장애인상담소장)

### 1. 토론에 앞서.

제주여성의 정치 참여와 인권을 주제로 한 토론회 ‘제2차 30만 제주여성 한마당’에 장애여성의 인권과 성에 대하여 공유하는 시간을 갖는다는 것 자체가 ‘차이의 정치학’에 근간을 둔 인권 접근이라고 할 수 있다.

비장애 중심 그리고 남성중심의 사회구조 속에서 여성장애인은 우리 사회의 구성원으로 역할을 담당하거나 여성의 틀 안에서 함께 논의 되고 고민하지 않았다. 그 어느 집단보다 열등한 존재로 보호와 은폐의 대상으로 각인되어 왔다. 그런데 오늘 제주여성 한마당에 장애여성의 인권과 성을 함께 다룬다는 것은 여성 안에서 차이와 다양성이 결코 위계가 되지 않으며, 차별 대상이 되지 않음을 의미한다.

이와 관련하여 조순경은 다음과 같이 차이가 차별이 되는 것에 대하여 언급하였다.

**다양한 존재들 간에는 차이가 존재한다. 그 차이가 차별로 나타나는 데 문제가 된다. 모든 차이가 차별로 나타나는 것은 아니지만, 구체적인 개인들과 집단들 간의 차이 가운데 차별로 전환되는 것은 차이가 위계성을 띠게 되는 경우이다. 차이의 서열을 정하는 기준은 대부분 이미 권력관계에 있어서 중심적인 위치에 있는 집단이 기준을 설정하게 되며 그 기준도 그들의 관점에서 만들어진다. 그러므로 이미 소외되고 배제되어 그 존재가 인정받지 못하는 집단은 열등한 존재로 보호와 통제 대상이 되는 것이다(조순경, 2002)**

즉, 성 인지적 관점<sup>1)</sup>은 다양성에 대한 차이의 정치학을 만들어가는 것이다. 하지만 현실에서는 여성장애인은 이 관점으로부터 배제되어 왔으며 자신들과 관련된 정책의 기획과 결정, 평가과정에서 소외되고 있어서 여성 사이에서도 차이가 차별로 드러나기도 한다. 그런데 장애인 정책 역시 남성 장애인 중심으로 이루어져 왔다. 교육과 고용 등 다양한 분야에서 여성장애인은 남성장애인보다 많은 차별을 받아왔다. 이처럼 장애인 정책도 남성 중심적인 역사를 갖고 있기에 장애인 정책 역시 성인지적 관점에서 다루어져야 한다. 그러기에 오늘 이 토론회는 장애여성의 한 사람으로 성별의 차이와 장애의 차이로 인해 실질적으로 차별 당했던 많은 영역이 재분석 될 수 있는 단초가 되었으면 한다.

## 2. 발제문 중심으로.

### 1) 성의 개념 역사에서 장애여성은 출산의 창조능력을 인정하지 않았다.

주제발표문에서 성의 개념 역사를 생물학적 성별을 의미하는 섹스 - 종족보존을 위한 남녀의 성행위 - 종족보존 이외의 성욕 발산을 위한 행위 - 섹슈얼리티 (sexuality)로 성의 개념이 분화되고 있는 역사적 배경들을 알 수 있게 한다. 특히 18세기 기독교의 영향으로 성을 종족 보존의 차원에서 바라보는 분위기는 오랫동안 지속되었다. 그럼에도 장애여성은 종족 보존의 성마저도 인정받지 못하고 있다. 이것이 비장애여성과 장애여성의 차이이다. 장애여성은 여성으로 태어나지만, 성역할을 기대하지 않는다. 장애와 비장애라는 차이가 결국 장애여성은 여성으로 갖고 있는 고유성마저도 부정되고 있다.

### 2) 장애여성의 성폭력은 위계와 위력, 권력, 차별 등 복합적 기재들이 작용한다.

형법에서 말하는 성폭력은 '폭행 또는 협박으로 부녀를 강간'하거나 '폭행 또는 협박으로 사람에게 대하여 추행'하는 것을 말한다. 본 발제문에서는 성폭력은 여성이 남성으로부터 경험하는 학대, 강제, 완력의 모든 형태를 포괄하는 일반적인 용

1) 여성과 남성이 지닌 각기 다른 생물학적인 경험의 차이와 사회 문화적 경험의 차이에 의해 서로 다른 요구나 필요를 가지고 있다는 데에서 출발

어로 설명하고 있다. 그러나 이 두 가지로도 설명할 수 없는 것이 장애여성의 성폭력이다. 장애여성은 여성으로서 인정받지 못하면서도 여성으로서 차별과 학대를 받고 있음을 극단적으로 보여주는 것이 성폭력이기 때문이다. 여성에 대한 억압은 사회문화적인 상황에서 남성과 여성의 차이가 차별로 작용하는 성차별이라고 한다면, 성차별 현장에서는 여성은 비주류화에 속한다고 할 수 있다. 비장애여성과 장애여성의 차이가 차별로 작용한다면, 장애여성이 비주류화에 속하게 된다. 즉 장애여성은 어느 곳에서도 주류화에 소속되지 못하는 가장 소외된 집단이다. 즉, 장애여성은 비장애 중심의 사회제도와 문화 속에서 장애로 인한 기능적, 물리적 제한이나 한계, 장애에 대한 부정적 인식이란 편견에 시달리는 한편, 가부장적이고 남성중심주의적 사회에서 여성이 경험하는 다양한 차별이나 억압을 동시에 경험하기 때문이다. 더욱이 장애여성을 어린 아이로 취급하거나 무성(asexual)으로 대하는 사회의 관념은 여성장애인의 성폭력 피해 위험을 가증시킨다. Sobsey(1988)는 여성장애인의 83%가 평생 적어도 한번 이상 성폭력을 경험한다고 밝힌바 있다. 특히 발달장애여성의 경우 비장애 여성 보다 적어도 4배 이상 성폭력을 경험하고 있는 것으로 추정되고 있다. 올해 발제문에 기재된 장애여성 성폭력 사건 건수에 5배 정도가 저희 상담소 사건으로 등록되어 있으며, 올해 소송 지원을 돕고 있는 사건도 4건이 된다. 이렇게 높은 비율의 성폭력 피해는 여성장애인의 취약성을 말해주고 있는데 문제는 사회적으로 차별과 억압을 경험하여 일상적으로 존중받지 못한 삶을 살아온 장애여성 당사자들이 학대나 폭력을 인식하지 못하여 그 피해가 더 심각하다고 할 수 있다. 이처럼 장애여성의 성폭력은 위계적 사회와 권력 안에서 일상이 학대와 차별이라는 경험으로 점차 심각해지고, 지능적으로 변질되고 있음에도 결국 '도가니'처럼 사건화가 되지 않으면 우리가 관심을 갖지 않는다는 것이 가장 큰 문제이다.

### 3) 인권은 장애여성 존재부터 시작되어야 한다.

1948년에 제정된 세계인권선언문에 모든 사람은 인종, 피부색, 성, 언어, 종교 등 어떤 이유로도 차별받지 않는다고 규정하고 있으며, 본 발제문에서도 20세기 후반에 들어서면 인권문제가 성적인 문제와 관련시켜 사회문제로 대두되고 있음을 시사하면서 여성인권의 개념을 젠더적 관점에서 논의하고 있다. 제주여성상은 근면하

고 강인함으로 그 이미지가 고착화 되면서 가부장적 이데올로기와 결합하여 여성을 억압하는 기제로 사용되었다면 장애여성은 수동적이고 늘 보호해야하는 존재로 이미지가 고착화 되어 장애여성을 억압하는 기제로 사용되고 있다. 2006년 본 상담소에서 실시한 실태조사 결과 자신과 관련된 의사결정 과정에서 100명 중 31명이 자신의 일임에도 불구하고 의사결정 권한이 없는 것으로 조사되었다. 이는 장애여성을 보호라는 명목아래 자기결정권을 박탈하고 있음을 보여주고 있다. 이러한 배경적 원인을 Hannaford(1989)는 「여성, 장애 그리고 사회」에서 언급하였다.

**장애여성은 여성과 장애인으로서 이중으로 차별받는 장애여성의 역할을 검토하였고, 여성장애인이 어머니, 아내, 조력자 그리고 보호자라는 여성의 전통적 역할을 충족시키는 것이 불가능한 것으로 판단됨으로써 이들에 대해 가지게 되는 부정적 함의를 검토하였다.**

Hannaford는 사회에서의 여성의 삶과 그 위치를 이해하기 위한 분석 틀로서 수용된 여성주의 이론이 여성장애인에게는 도움을 주지 않았다고 보고 여성주의 분석을 제외해 왔다. 그런데 그 결과 여성장애인이 비장애 여성의 위치가 아닌 단지 생활을 위한 빈 공간에 자리하도록 분류되었다고 설명하면서, 여성장애인의 문제해결을 위해 여성주의적 관점의 결합이 필요함을 언급하였다. 즉, 여성으로서의 존재 가치가 인정되어질 때 장애여성의 인권이 시작된다고 볼 수 있다. 이는 장애여성에게 일어나는 성폭력이 여성에게 가해지는 성폭력으로 인식되어야 함을 의미한다. 무성의 존재에게 가해지는 성폭력이란 개념이 지배하면, 결국 조사 과정이나 해결 과정에서 인권의 보호를 받지 못하기 때문이다. 결국 장애여성의 존재 부정은 여성으로서 보호받아야 할 권리를 박탈하는 것이다.

### 3. 끝맺으면서.

장애여성은 여성인가? 장애인인가? 당연히 장애여성은 여성이면서 장애인이기도 하다. 그러나 장애여성의 문제는 보다 일찍부터 전개되어 왔던 여성 운동의 과정 속에서 함께 고민되지 못했으며, 장애 운동의 과정 속에서 이슈처럼 등장하여 제

목소리를 내기 어려웠던 것도 사실이다. 그러므로 여성계에는 장애여성이 여성으로서 사회에서 겪어야 하는 각종 차별에 대한 대응책을 모색할 것이 요청되고 장애인계에는 장애여성이 장애인으로서 감당해야 하는 사회 일반으로부터의 각종 편견과 낙임으로 인해 불이익을 당하지 않도록 인식 개선은 물론 다양한 권리 찾기 운동에 앞장설 것이 촉구되어진다. 장애여성의 문제는 여성과 장애라는 이중적 차이라는 구조적 결합에 의해 한층 더 복합적인 성격을 띠기 때문에 어느 한쪽의 접근만으로는 장애여성이 경험하는 본질적인 부분을 파악하기 어렵다. 그럼에도 지금까지 장애여성의 문제를 여성주의적 관점에서 논의될 기회는 부족하였다. 이는 Hannaford가 지적하듯이 여성주의 이론이 여성장애인에게 도움을 주지 않는다고 생각하여(여성의 역할을 감당하지 못한다고 생각하여)그 분석틀에서 제외시키다 보니 장애여성은 여성임에도 불구하고 장애인계 안에서만 논의되고 분석되었다. 결국, 장애여성의 진정한 인권이 실현되기 위해서는 장애여성이 직면하고 있는 폭력과 차별 문제를 해결하기 위해서는 여성계와 장애인계 모두의 관심과 노력이 필요하다.

장애여성은 비장애여성과 다르다. 장애여성은 장애남성과 다르다. 그 다름이 차별적 기재로 작용하지 않을 때 진정한 장애여성의 인권과 성이 인정될 수 있다고 본다.

## < 참고문헌 >

- 김경미(2006) “장애여성의 섹슈얼리티(Seuality) : 장애여성의 성 정체성 (Identily)”, 건국대학교 편찬위 기고.
- 여성가족부·한국양성평등교육진흥원(2011) 「장애인성폭력 상담원교육
- 이은미(2005) “장애여성의 섹슈얼리티”-여성주의적 고찰-
- 제주여성장애인상담소(2007) 「제주지역 장애여성 가정폭력 실태조사 결과 보고」
- Hannaford. S.(1989) "Women disability and society", Interface, June 1989

[토론]

## 제주여성의 인권과 성에 대하여

정 영 태

(제주발전연구원 초빙연구원)

우리사회에서 여성에 대한 폭력문제는 이미 인권의 문제로 인식되어 있음에도 불구하고 여전히 그 심각성에 대한 인식은 낮은 실정이다. 대부분 여성에 대한 폭력에 있어 사건 발생 이후 갑자기 들끓는 여론과 관심에서 지속적이며, 예방적인 관심으로 연계되고 있지 못한 실정이다. 인권의 차원에서 여성에 대한 폭력이 논의되기 시작한 것은 불과 몇 년 전으로 성매매 관련 법령이 그 효시라고 볼 수 있기 때문이다.

여성에 대한 폭력에 있어 성폭력·가정폭력 예방 및 근절을 위한 「여성폭력종합방지대책」이 마련되고, 성폭력을 예방하고 피해자 보호 등을 위하여 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률(법률 제10261호)」, 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법(법률 제10258호)」, 「성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률(법률 제10371호)」, 「특정범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착 등에 관한 법률(법률 제10257호)」 등 4개의 법령과 가정폭력 예방 및 피해자 보호를 위한 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률(법률 제10300호)」, 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법(법률 제8580호)」 등 2개의 법령, 성매매 근절을 위한 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률(법률 제10261호)」, 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률(법률 제10261호)」 등 2개의 법령, 아동·청소년 보호를 위하여 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률(법률 제10391호)」 등 총 9개의 법령이 제정되어 있는 실정이다.

그럼에도 불구하고 우리사회에 있어 여성 인권에 대한 감수성은 여전히 낮고, 아동성폭력, 가정폭력, 성폭력, 성매매, 성희롱 등 여성에 대한 폭력은 더욱 은폐되고 흉포화 되고 있는 실정이다. 사실 여성 폭력에 대하여 인권의 개념이 도입된 것은 불과 몇 년 되지 않았으며, 그 또한 성매매에 관련된 특별법이 등장하면서 부터라고 볼 수 있다.

우선, 여성 폭력에 대한 법적인 제도가 탄생한 배경을 보면 예방 차원에서 대두

되기보다 성폭력 관련 법령의 경우 1991년 송백권살해사건<sup>1)</sup>, 1992년 김영오살해사건<sup>2)</sup> 등이 도화선이 되면서 제정되었다고 볼 수 있다. 일명 ‘송백권살해사건’은 여아에게 일어난 성폭력의 후유증이 얼마나 심각한가를 알게 하여준 사건이며, ‘김영오살해사건’은 가족 내 벌어지고 있지만 가장 은폐되고 있는 근친 강간의 심각성이 공론화 시킨 사건들로 이들 사건이 사회 여론을 주도하면서 제정되었다. 그럼에도 불구하고 2004년 밀양 지역 고교생의 여중생 집단 성폭행사건, 2005년 광주 인화학교 성폭행사건, 2006년 용산 초등학생 성폭행 살해 사건, 2006년부터 2008년까지 경기도 서남부 일대 여성 7명 연쇄살해사건, 안양 초등학생 납치 살해사건, 서귀포 초등학교 성폭행 살해사건, 제주 어린이집 보육교사 성폭행 살해사건 등 제도가 만들어졌음에도 불구하고 여성에게 일어나는 성폭행 사건은 더욱 흉포화 되고 있는 실정이다.

그리고 성희롱과 관련된 법령은 1993년 “서울대 신교수<sup>3)</sup>”사건이 공론화 되면서

- 1) 송백권살해사건은 9살 때 이웃집 아저씨에게 성폭행을 당한 한 여성이 결혼을 하였음에도 어릴 때 강간에 대한 후유증으로 원만한 가족관계를 형성할 수 없게 되자 이를 성폭행의 원인으로 인지하면서 고소를 하고자 하였다. 그런데 이미 공소시효(당시 고소기간 6개월)가 지나고, 가해자를 벌할 수 없는 현실에서 피해자가 직접 가해자를 살해하고 현장에서 검거 된 사건으로 1991년 8월 26일 1심에서 징역 2년 6개월, 집행유예 3년, 치료감호를 받았다. 그 후 2심 항소기각, 3심 상소기각 등의 과정을 거치면서 1993년 5월 1일 출소를 하게 된 사건이다. 이 사건은 당시 전북지역 여성단체를 중심으로 무죄석방을 위한 대책위원회가 구성되는 등 성폭력 피해에 대하여 사회적으로 인식의 전환을 가져오게 되었다. “나는 사람을 죽인 것이 아니라 짐승을 죽였다”라고 항변한 사건으로 어린이에 대한 성폭력 후유증이 얼마나 심각한가를 보여준 사건이다. 「광주고법 1991.12.20. 선고 91노899,91감노80 형사부판결 : 상고기각 【살인등】 [하집1991(3),319]을 참고」
- 2) 김영호살해사건은 1992년 1월 17일 발생한 사건으로 1992년 1월 19일 구속 후 1992년 4월 4일 1심 선고에서 김진관 징역 7년, 김보은 징역 4년을 선고했으나, 같은 해 9월 14일 항소심 선고에서 김진관 징역 5년, 김보은 징역3년 집행유예 5년을 선고, 1992년 10월 2일 판사 직권으로 김보은 석방, 1993년 2월 김보은 사면복권, 김진관 잔여형 1/2감형, 1995년 2월 17일 김진관이 출소를 하였다. 사건의 전모는 1992년 9살 때부터 13년 동안 의붓딸(재혼가정)을 성폭행 한 의붓아버지를 남자친구가 살해한 사건으로 사건이다. 7살 때 어머니가 재혼을 하고, 9살 때부터 의붓아버지로부터 상습적인 성폭행을 당하다가 대학에 진학하면서 아버지와 떨어지게 되었고, 이를 남자친구에게 털어놓게 되고 남자친구가 성폭행을 그만 둘 것을 간청하자 오히려 검찰청 총무과장인 의붓아버지가 “다 잡아넣겠다” 등 당당하게 나오자 격분하여 가해자를 살해한 한 사건이다. 당시 사건이 공개된 것은 김진관의 아버지가 한국성폭력상담소에 상담을 의뢰하면서 알려지게 되었고, 전국적으로 대책위원회가 구성되어 구명활동과 함께 근친성폭력의 심각성을 드러낸 사건이다. 「대법원 92.12.22 선고 92도2540 판결 판례(대법원, 1992), 서울고등법원 서울고등 1992.9.14. 92노1511(서울고등법원, 1992)을 참고」
- 3) 서울대 ‘신교수사건’은 성희롱이 범죄임을 인식시킬 수 있는 계기를 마련한 사건으로 92년 서울대 화학과에 조교로 취직한 후 첫 출근을 한 조교가 지도교수로부터 업무상 불필요한 고의적 신체접촉을 당하고 이를 거부하자 재임용 탈락을 시키고 이에 대한 진상을 조사하는 등 해결책 요구에 대하여 오히려 피해자를 명예훼손으로 고소하였다. 이에 여성단체와 서울대 학생들은 ‘S대 조교성희롱 사건 공동대책위원회’를 결성 1993년부터 감독자인 서울대학의 총장과 서울대학교 설치 운영자인 대한민국을 상대로 최초 손해배상청구를 제기하였다. 이에 대해 1994년 4월 28일 선고 내용은 “성적 접근 및 언동”은 원고의 인간으로서의 존엄성과 행복추구권, 성적 자유 및 인간의 존엄성이 보장되는 근로조건에서 근로할 권리를 침해하고 또한 원고가 여성이라는 이유로 피고가 성적 언동에 복종하지 않았다는 이유로 원고의 근무환경을 신체적 심리적으로 불편하고 열악하게 조성하고 근로능률이나 의욕을 저하시킴으로써 고용과 근로에 있어서 성차별을 초래한 위법한 행위라고 판단하여 피고 교수에게 3천만 원의 손해배상지급을 명령하였다. 그러나 서울 고등법원은 1995년 7월 25일 증거 불충분, 교수의 행동이 경미하여 손해배상을 할 만한 “성적 괴롭힘”에 해당되지 않는다고 하여 원고 패소 판

성희롱에 대한 제도가 마련되었다. 92년 서울대 조교가 되었으나 업무상 불필요한 신체적인 접촉에 대한 거부로 재임용에서 탈락되면서 그에 대한 사건을 공론화 하였으나, 오히려 명예훼손으로 고소되고 다시 항소와 상고를 거듭하면서 사건 발생 7년만인 1999년 유죄가 인정되어 500만원의 위자료를 지급하라는 원고 '일부승소' 판결이 내려졌다. 이 사건을 계기로 1996년 「남녀고용평등법」이 개정 직장 내 성희롱에 대한 사업주의 책임을 명문화하는 계기를 마련하였다. 그렇지만 여전히 여성에게 일어나고 있는 성희롱은 끊임없는 투쟁을 통해 겨우 승소를 하거나 일부 승소를 하고 있는 실정이다. 현대차 아산공장 사내하청 성희롱피해자의 1인 시위와 길거리 농성을 시작한지 1년 반 만에 직장 내 성희롱으로 인한 정신질환이 업무상 재해라는 판결을 얻어내는 소귀의 성과를 거두었다. 국립대교수 성희롱 논란, 공무원의 성희롱 논란 등 성희롱사건이 끊이지 않고 있다.

성매매와 관련하여 「성매매알성 등 행위의 처벌에 관한 특별법」과 「성매매방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」로 일명 「성매매특별법」이 2004년 9월 23일 본격적으로 시행되었다. 성매매를 강요하거나 성매매를 목적으로 인신매매를 한 경우 3년 이상의 징역에 처하고, 성매매 알선과 광고로 벌어들인 재산 역시 전액 몰수하도록 하였다. 성구매자도 적발되면 무조건 입건하도록 하였으며, 퇴폐 이발관과 유리방 등 신종 성매매업소도 단속대상이 되었다. 또한 기존 도덕적으로 타락한 여성의 “윤락녀”라는 용어를 폐기하면서 인권으로써 성매매 피해자 개념을 도입하면서 성매매를 강요당한 여성은 국가의 보호와 지원을 받을 수 있게 되었다. 그러나 법 시행에도 불구하고 2005년 3월 서울 성북구 하월곡동 속칭 미아리텍사스 화재, 군산 대명동, 개복동, 광주 송정리 등 성매매 여성들에게는 화재로 인한 참사가 끊이지 않고 있으며, 기업형 성매매 업소 운영 적발(2011.12.9), 해외원정 성매매 등 더욱 은밀하고 은폐되고, 음성화되고 있다.

미국은 여성에 대한 폭력방지법(VAWA : The Violence Against Women Act)이 제정되어 있는데 이 법령은 여성만이 법의 혜택을 받는 것이 아니라 성별, 연령에 관계없이 남성, 소년, 소녀 등 누구나 법에 의한 구제를 받을 수 있다. 일부 국가에

결을 내렸다. 이에 대해 대법원은 1998년 2월 10일 고등법원의 심리미진과 법리오류를 지적하고 환송과기하면서 다시 고등법원에서 1999년 6월25일(선고) 다시 심리하여 피고의 불법행위를 인정하되 원고 측의 원활하지 못한 업무수행과 증거 불충분도 인정하여 피고 교수에게 500만원의 손해배상 지급을 명령하고 이에 원고와 피고가 각각 재상고를 하였으나 대법원(1999. 11. 15 선고)은 재상고를 모두 기각 고등법원의 판결로 확정된 사건이다. 이 사건은 6년간에 걸친 공방으로 결국은 여성에게 일어나고 있는 성희롱을 공론화시킨 주요한 사건 중에 하나이다. 「대법원 1998.2.10 선고 95다39533판결 【손해배상(기)】 참고」

서는 여성에 대한 폭력 근절을 위한 세계의 날(International Day for the Elimination of Violence Against Women)인 11월 25일 부터 인권의 날(Human Rights Day)인 12월 10일까지 행동주의 캠페인이 진행되기도 하지만 Day)까지 16일 동안 행동주의 캠페인을 진행하기도 한다.

그렇지만 한 가지 불편한 진실은 여성에 대한 폭력에 대한 접근이 인권 측면에서 접근하기보다 유행처럼 밀물처럼 접근되고 있다는 점이다. 아동에 대한 성폭력 살해사건이 발생하였을 때 들끓었던 여론은 어느새 관심에서 멀어지고 다시 사건이 발생하면 여론이 들끓는다. 최근 한 영화의 흥행으로 해당 학교의 폐교까지 조치되었지만 해당 학교에서 오히려 행정절차 등의 적법성 등을 따지면서 소송을 준비하는 등 여전히 반복되는 양상을 보일 전망이다. 또한 가정폭력 역시 마찬가지로 피해여성이 피난처에 있음에도 불구하고 피난처가 공개되면서 쉼터의 기능이 침해 받는 사건이 생기기도 하고 있다는 점이다. 경찰 일선 역시 여성 피해자에 대한 인식이 바뀌었다고 하지만 여전히 여성은 피해자가 아니라 남성으로부터 사건을 유발시키는 유발자로써의 각본이 더 많이 나타나고 있다는 점을 간과할 수 없다는 것이 오늘 우리가 처하고 있는 현실이라고 생각된다.

### <사진1> 프랑스의 가정폭력에 대한 공익 광고





출처 : FNSF(프랑스 여성연합) <http://www.solidaritefemmes.org/>

위의 사진은 최근 프랑스여성연합에서 알리고 있는 여성에 대한 가정 폭력의 심각성을 알리는 공익광고이다. 그 밖에 영국의 경우도 공공방송을 통해 가정폭력의 심각성을 알리는 공익광고(CF)를 하기도 하였으며, 최근 우리나라의 경우 행동주간에 맞춰 지하철에서 가정폭력에 대한 공익광고를 송출하기도 하였다.

그러나 이 모든 노력에서 중요한 점은 우리가 변하지 않고 행동주의 운동에 참여하고 있는 여성들만이 심각성을 깨닫고 이러한 심각성에 대한 노력을 기울이고 있다는 점이 한계이자 벽이라고 생각된다.

여성과 모든 이의 가장 기본적인 인권은 폭력으로부터 자유로울 권리와 인권이 보편적으로 그리고 동등하게 누릴 수 있도록 보장되어야 한다고 생각한다. 그렇지만 여성들은 나이와 장애여부와 무관하게 모두가 서로 다른 다양한 폭력에 노출되어 있다는 점이다. 여성의 인권에 대하여 다양한 처지를 고려할 수 있는 활동들이 더 많이 촉발되기를 바라는 점은 아마도 이러한 현상이 여전히 공존하고 있기 때문이라고 생각된다.

최근 제주는 광역단위로서는 최초로 여성친화도시로 지정을 받았다. 여성친화도시로 나아가기 위하여 가장 중요한 점은 여성들의 다양한 욕구를 충족시킬 수 있

는 프로그램의 강화라고 생각된다. 단순히 시설 중심의 여성 정책의 접근에서 벗어나 실질적이고 장기적인 인식의 개선을 위한 노력이 바로 그러한 활동이라고 생각된다. 인식의 전환을 위한 노력은 단시간에 이루어지지 않는다는 점을 주지하면서 성문화의 사회구조적 변화를 위한 노력과 법·제도적 보호 장치 마련과 끊임없는 개선, 지속적인 성교육과 인권교육 강화, 피해자에 대한 지역 차원의 맞춤형 보호책, 가해자 재범 방지를 위한 프로그램 강화 등 다양한 노력을 위한 지원과 활동들이 연계될 수 있도록 끊임없이 협력하는 체계를 강화시키고 공론화 시킬 수 있는 협력 모델을 구축하는 것 역시 앞으로 여성인권의 강화를 위한 노력이 될 수 있다고 생각된다.



Memo

A memo template featuring a wavy, hand-drawn red border. The interior is filled with horizontal dotted lines, providing a guide for writing. The word "Memo" is written in a simple, black, sans-serif font in the top-left corner.

Memo

A large rectangular area with a wavy, dashed red border and horizontal dotted lines for writing. The lines are evenly spaced and extend across the width of the page, providing a guide for handwriting practice.

Memo

A memo template featuring a decorative, wavy red border with a dashed inner line. The interior is filled with horizontal dotted lines, providing a guide for writing. The word "Memo" is written in a simple, black, sans-serif font in the top-left corner.

Memo

A memo template featuring a decorative, wavy red border with a dashed inner line. The interior is filled with horizontal dotted lines, providing a guide for writing. The word "Memo" is written in a simple, black, sans-serif font in the top-left corner.

Memo

A large memo template with a wavy red border and horizontal dotted lines for writing. The word "Memo" is written in the top left corner.

Memo

A memo template with a wavy red border and horizontal dotted lines for writing. The word "Memo" is written in the top left corner.

Memo

Memo

Memo

A memo template featuring a decorative, wavy red border with a dashed inner line. The interior is filled with horizontal dotted lines, providing a guide for writing. The word "Memo" is written in a simple, black, sans-serif font in the top-left corner.

Memo

Memo

A memo template featuring a decorative, wavy red border with a dashed inner line. The interior is filled with horizontal dotted lines, providing a guide for writing. The word "Memo" is written in a simple, black, sans-serif font in the top-left corner.

Memo

A memo template with a wavy red border and horizontal dotted lines for writing. The word "Memo" is written in the top left corner.