

2007. 6. 27

르완다의 성인지적 헌법 : 그 한계와 가능성

 박선영
 한국여성정책연구원
 여성인권법제연구센터장

 심선희
 한국여성정책연구원 위촉연구원

개인의 일상 속에서 헌법을 떠올리는 일은 흔치 않다. 더구나 반세기 동안 여섯 번째 공화국을 탄생시키고 9번이나 새롭게 단장한 역사를 가진 한국 사회에서의 헌법은, 정치적 이해관계 속에 휘둘렸던 부정적인 것으로 인식되거나, 학창시절 그 개정의 과정과 역사를 외우기에 급급했던 암기대상쯤으로 기억되곤 한다. 즉, 우리의 삶과는 동떨어진 어떤 것으로써, 존재하지만 그 존재감은 체감되지 않는 사회규범 중 하나인 것이다. 그러나 사실 헌법은 한 사회를 유지하는 최상위 법으로서, 우리사회의 기본 원리와 가치관을 담고 있으며, 개인의 삶에 직·간접적으로 영향력을 행사하는 중요한 텍스트다. 여기에 헌법이 어떻게 우리의 삶과 직결되어 그 영향력을 행사할 수 있는지를 보여주는 대표적인 사례가 있다. 소위 ‘성인지적 헌법 (Gender-Sensitive Constitution)’ 이라고 불리는 르완다의 헌법이 그것이다. 이하에서는 헌법에 성인지적 관점을 담아냄으로써 여성의 대표성을 획기적으로 끌어올린 르완다의 사례를 통해 성인지적 헌법의 의미와 한계, 그리고 그 가능성에 대해 살펴본다.

여성의 정치적 대표성을 확대시킨 르완다 헌법

르완다는 2003년 10월에 국회의원 중 여성의원이 48.8%를 차지하는 극적인 역사를 만들어냈다. 좀 더 정확히 말하면, 양원제 국회구조를 가진 르완다의 국회에서 하원의원의 48.8%가 여성으로 채워진 것이다. 이는 국회에서 남성과 여성의 비율이 거의 균형을 이룬 것으로 여성의원비율에 있어서 세계 최고 수준을 기록한 것이다.

이러한 놀라운 결과는 2003년 새롭게 개정된 헌법의 직접적인 영향이다. 개정된 르완다 헌법은 제9조에서 여성과 남성의 실질적 평등을 실현하기 위해 모든 조직의 의사결정구조에 적어도 30%이상의 여성을 포함해야한다는 원칙을 명시하였다. 이러한 원칙은 제76조와 제82조에서 더욱 구체화적으로 명시되어 있는데, 특히 제76조의 경우 국회 의석의 배분을 매우 상세하게 명시함으로써 여성뿐만 아니라 각각 다른 사회적 조건이나 위치에 있

는 개인들의 정치적 대표성을 보장하고자 한 노력을 보여주고 있다. 관련 조항을 살펴보면 아래와 같다.

- 제9조-

르완다 국가는 다음의 기본적인 원칙을 따르며, 이를 촉진시키고 실천하기 위해 노력한다.

④ 법과 질서에 의해 유지되고, 민주적이고, 르완다 국민의 평등을 보장하며, 여성과 남성의 평등을 보장하기 위해 모든 조직의 의사결정구조에 최소한 30%이상을 여성으로 구성한다.

- 제76조 -

하원의원은 아래와 같이 80명으로 구성된다.

① 53명은 이 헌법의 제 77조에 따라 선거를 통해 선출된다.

② 24명은 각각의 주(Province)와 수도(Kigali) 출신의 여성들로 구성된다.

③ 2명은 국가청소년 위원회(the National Youth Council)를 대표하는 자로 구성된다.

④ 1명은 장애인 연합(the Federation of the Associations of the Disabled)를 대표하는 자로 구성된다.

- 제82조 -

상원의원은 8년 임기의 26명으로 구성되는데, 이중 최소한 30%는 여성으로 구성된다.

이처럼 상원의원과 하원의원에서 여성 비율을 구체적으로 규정한 조항으로 두고 있는데, 제76조의 하원의원에 관한 규정에서는 제2항에서 80명의 30%인 24명이 여성의원으로 구성되어야 함을 명확히 하고 있다. 이러한 헌법적 근거 하에 지난 2003년 9월 선거에서 24명의 여성의원(제76조 제2항)과 그 이외의 다른 의석에서 15명의 여성이 선출되면서, 하원의원 80명중 39명이 여성을 차지하게 되어 48.8%를 이루게 되었다.

성인지적 헌법 개정의 배경

1994년 르완다 사태, 이른바 '인종 대학살' (Genocide) 이후 르완다 정부는 국가를 재정비하는 과정에 중요한 정책적인 변화들을 만들어냈다. 무엇보다도 성평등을 촉진하기 위한 법·제도적 노력들이 이루어졌는데, 상속 및 재산관련법의 제개정과 헌법에 여성의 대표성을 보장하기 위한 조항들이 삽입되었다.

인종대학살 이후 르완다 정부와 사회는 모든 질서와 체계가 허물어졌으며, 사회·정치적 혼란 상태에 빠지게 되었다. 국가를 새롭게 정비할 필요성이 대두되었고, 시민사회 및 여성운동이 함께 결집하여 사회의 공백들을 채워나갔다. 이 과정에 여성단체들이 재조직되고, 여성운동은 그 힘을 발휘하기 시작하는데, 새로운 헌법 비준을 계기로 여성조직들의 연대감

이 더욱 공고화되었다. 이들은 새로운 헌법에 성평등의 가치가 반영되도록 하기 위해 여성 의원이나 여성관련 부처에 압력을 가하고 로비활동을 하는 등 헌법개정작업에 여성의 목소리를 내고자 했다. 헌법에 성인지적 관점을 도입하고 정부조직에 있어서 여성의 대표성을 증가시키기 위한 적극적 조치를 제안하는 안을 헌법위원회에 제출하였고, 그들이 제출한 안이 반영될 수 있도록 캠페인을 조직하는 등 다양한 활동을 전개했다. 이와 같이 여성조직의 움직임은 헌법개정 논의과정에 영향력을 행사했으며, 성인지적 헌법을 이끌어내는데 중요한 역할을 했다.

또 다른 요인으로는 인종대학살이 가져온 르완다 사회의 성역할의 변화를 들 수 있다. 여성들은 참혹한 인종(종족)분쟁 시기에 무수한 성폭력에 노출되었고, 많은 여성들이 남편과 자식을 잃는 등 가족, 재산 및 주거지를 잃었다. 많은 남성들이 목숨을 잃게 됨으로써, 인구의 70%가 여성으로 구성되는 인구학적 불균형이 일어나게 되었고, 여성들은 더 이상 의존적인 역할의 수행자로 남아있을 수 없게 되었다. 여성들이 가장으로서, 공동체의 우두머리로서, 경제적 주체로서 자립해야하는 상황이 되었던 것이다. 이러한 사회정치적 환경의 변화가 헌법개정에도 반영되어 현재의 헌법이 탄생할 수 있었다. 오늘날 르완다는 인구의 54%가 여성이며, 국가의 경제력에 중요한 기여를 하고 있다.

성인지적 헌법의 한계와 의의

르완다 여성들은 1961년 벨기에로부터 독립하면서 선거권과 피선거권을 획득하게 되었고, 최초의 여성의원원은 1965년에 등장했다. 1994년 인종대학살 이전에 여성의원 비율은 18%에 불과했다. 1994년 이후 9년 동안(1994-2003) 르완다 정부의 재건과정에서 여성의원원의 비율은 25.7%로 증가하였다. 르완다의 사회적-정치적 환경의 변화는 2003년의 성인지적 헌법을 도입하게 하였고, 이러한 헌법에 의해 2003년 국회에서 여성대표가 거의 50%에 달하는 성과를 거두게 되는 획기적인 변화를 기록했다.

이는 앞서 살펴본 바와 같이 여성의 정치적 참여의 확대를 위해 공직선거에서의 여성할당제를 헌법에 규정한 결과이고, 이것은 국회에서 여성의 대표성을 높임으로써 여성의 이해와 경험을 보다 직접적으로 반영하고, 더 나아가 국가의 모든 정책결정 및 집행과정에 성인지적 관점을 고려하기 위한 것이다.

그렇다면 여성의원원의 양적인 증가가 곧바로 여성의 대표성을 보장하는 것이 될까. 몇 년 전 소위 ‘여성의 정치세력화’를 둘러싸고 여성의원수의 양적인 증가, 소위 “생물학적 여성”과 여성주의적 관점을 견지한다는 것과의 차이에 대한 논쟁이 떠오른다. 이러한 여성의 정치적 대표성을 둘러싼 논쟁은 여전히 뜨거운 감자다.

르완다의 경우에도 여성의원들의 정치적 리더로서 경험의 부재와 할당제로 인한 의석배당

에 대한 저항, 여성의원예 대한 고정관념 등은 극복해야하는 과제로 여전히 지적되고 있다. 그러나 여성의 정치적 대표성을 높이기 위한 법제도적 노력은 필요하다. 프랑스, 이탈리아와 같은 일부 국가에서는 여성에 대한 공직선거에서의 여성할당제가 위헌 판결을 받았다. 그러나 여성의 정치적 대표성을 제고하기 위해서는 공직선거에서의 여성할당제라는 정책이 실시되어야 한다는 필요성을 이유로 프랑스와 이탈리아는 헌법 개정을 통해 공직선거에서의 양성의 평등을 촉진 할 것으로 국가의 의무로 규정하기도 하였다.

르완다의 성인지적 헌법을 통한 여성의 대표성 확대는 상대적으로 배제되고 소외되었던 여성들의 목소리를 반영하고 여성관련 이슈들을 해결하기 위한 또 다른 가능성을 보여준다는 점에서 주목된다. 르완다뿐만 아니라 여전히 많은 나라에서 여성은 상대적 약자의 위치에 있다. 공적영역에서 여성의 대표성은 여전히 낮은 수준에 머물러 있고, 여성이 처한 조건과 환경들은 열악하다. 그러므로 여성의 지위를 향상시키고, 여성의 입장과 경험을 드러내는 작업은 여전히 유효하다.

할당제는 그 자체가 갖고 있는 여러 문제에도 불구하고 여성의 대표성을 높일 수 있는 가능성으로 존재하고, 이를 통해 사회 변화가 추동될 수 있음을 보여준다. 르완다의 혁명은 이미 시작되었다. 이러한 변화의 필요성은 비단 르완다에만 국한된 것은 아닐 것이다.

참고문헌

- Elizabeth Powley. 2005. 『Case Study-Rwanda: Women Hold Up Half the Parliament』. Women in Parliament : Beyond Number
- 『Gender, Nation Building and Role of Parliaments』. Kigali 22-23 February 2007. Conference Concept Paper
- 김선욱. 2003. 『적극적 조치의 현실과 법리』. 서울대 BK 21 사업단
- 오정진. 2005. 『삶의 이해하는 헌법 찾기: 한 페미니스트가 바라는 헌법 이야기』. '제3회 여성의 눈으로 헌법 다시보기' 자료집. 함께하는 시민행동 주최
- 정희진. 2005. 『헌법의 탈식민화와 '현실화' 를 위하여 : 한국헌법의 남성성과 국가주의의 문제』, '제3회 여성의 눈으로 헌법 다시보기' 자료집. 함께하는 시민행동 주최