

독일 여성들의 정치참여와 할당제 - 시민당과 녹색당을 중심으로 -

황 선 혜*

초 록

2002년 치러진 연방의회에서 독일 여성들은 총 의원직의 32.2%를 차지하면서 남성들의 전유 공간이었던 정치 공간에서 활발한 활동을 하고 있다. 그러나 여성들의 의회 정치참여 역사는 그다지 오래지 않다. 독일의 칸트와 헤겔로 대표되는 남성우위의 철학과 가부장적 정치 문화와 보수적 법제도 등 반여성적 정치 환경에서 여성들의 정치활동은 극도로 제약받았다. 이와 같은 관습적인 통념과 구조를 깨고 여성들이 정치주체로서 세력화되기까지는 여성들의 지난한 투쟁과 노력이 있어왔다. 그러나 제도적 장치가 마련되지 않고서는 정치 공간에서 여성들의 입지는 좀처럼 확보되지 않는다는 경험을 통해 여성들은 성 할당제가 성 평등의 정치 환경을 위해서는 필수적임을 인식하게 되었고 이를 정치 쟁점화 시켰다. 1918년 여성들에게 처음으로 참정권이 주어진 뒤 70년 만에 시민당에 처음으로 할당제가 도입되었고, 녹색당에는 1986년에 도입되었다. 성 할당제는 가부장적 정치 문화와 사회 인식을 극복하는데 위력적 장치임이 그 후 여성 정치참여 현실이 증명해 준다. 우리나라에서 성 할당제에 대한 정치적 공감대가 있고 난 후 치러진 지난 4·15 총선의 결과 역시 성 평등의 실현을 위해서는 성 평등의 정치적 기제 마련이 가장 효율적임을 말해 주고 있다.

주요용어 : 성할당제, 시민당여성지원정책, 녹색당여성당규, 가부장적 정치 철학, 1850년 프로이센단체법, 성평등위원회, 신여성운동, 윈스터전당대회

* 한국외국어대학교 외국학종합연구센터 선임연구원

I. 들어가며

지난 해 사민당(SPD)의 여성의원들은 성 할당제 도입 15주년을 맞아 대대적인 자축 행사를 가졌다. 1988년 8월 30일 뮌스터 전당대회에서 당직과 의원직에서 남성과 여성이 최소한 40%를 차지해야 한다는 성 할당제를 당규로 결정한 후 오늘까지 사민당 여성들의 정치참여는 뚜렷한 성과를 보이고 있다. 특히 2002년 9월 22일 치러진 제15대 연방의회 선거에서 여성들은 총 603석 중 195석을 차지해 32.8% 의원직을 맡게 되었다. 이 가운데 현 연방정부를 구성하고 있는 사회민주당(SPD)과 연대90/녹색당(Bündnis 90/Grüne : 이하 녹색당)¹⁾의 여성 의원들이 각각 95명(당 의석의 37.8%)과 32명(58.2%)으로 현저히 높은 비율을 보이고 있다. 이렇듯 여성들의 정치참여를 적극 지원하는 양당이 연정을 맺어 1998년 선거에서 승리한 이래 연방정부와 연방의회 그리고 기타 정부기관 혹은 당 조직에서 독일 여성들은 그 어느 때보다도 활발한 정치활동을 하고 있다.

그러나 독일 여성들이 정치나 사회 분야에서 활발히 활동하기 위한 토대가 마련된 것은 그리 오래되지 않았다. 독일에서 당적을 갖는 것은 보편적이지 않아 1990년대 초반까지만 해도 서독 남성의 7%, 여성의 3%만이 당에 가입한 상태였다. 동독의 경우는 그 비율이 더욱 낮았는데, 남성의 4% 그리고 여성의 2%만이 당적을 보유하였을 뿐이다(Hoecker, 1999c: 102). 1960년대 말 정당 내 여성의 비율은 20%에도 못 미쳤고 90년대 중반에도 약 4분의 1에 해당하는 27%만이 여성 정당원들이었다.

1980년대 말 한 여론조사에 따르면 독일 국민의 3분의 1은 여전히 ‘정치는 남성들의 일’로 인식하고 있으며, 4분의 1은 여성의원보다 남성의원들에 더 신뢰감을 갖는다고 응답하였다. 유럽의 각종 통계수치를 다루는 <<유로바로메터>>의 조사에 따르면, 유럽에서 정치에 대한 성차별이 가장 심한 나라는 독일로 나타났다(Hoecker, 1998b: 78). 이러한 남성중심의 정치문화를 극복하고 여성들이 1998년 연방의회 선거에서 30.9%의 의원

1) 동독의 ‘연대90’과 서독의 ‘녹색당’이 통일 후 1993년 통합되어 ‘연대90/녹색당’이란 명칭으로 재창당되었다.

직을 차지한 데 이어 2002년 32.8%의 의원직을 지킬 수 있었던 것은 여성들의 정치참여를 위한 끊임없는 노력과 법적·제도적 장치가 마련된 덕분이다.

이 글에서는 우선 독일에서 여성연구가 다른 선진국들에 비해 상대적으로 뒤쳐져 있음을 지적하고, 이것은 여성 정치참여에 대한 사회적 내지는 정치적 인식의 전근대성을 반영하는 것이라고 본다. 그리고 독일 여성들의 정치 참여를 어렵게 했던 요인을 남성우위의 정치철학과 가부장적 정치제도 및 문화에서 찾는다. 이와 같은 반여성적 정치공간에서 현저하게 높아진 여성들의 정치참여는 당내 민주적 구조와 정치구조의 변화를 통해서 주어진 것이 아니라 여성들 스스로의 집요하고 끈질긴 노력의 성과라는 점을 강조한다. 이를 사민당과 녹색당의 여성 운동사를 통해 역사적·경험적 연구를 통해 검증한다. 또한 전통적으로 남성들의 성역으로 인식되던 정치 분야에서 성 할당제를 비롯한 제도적 장치가 정치적 평등기제를 만드는 데 필수적임을 지적한다. 끝으로 할당제가 정치·사회 지형을 질적으로 변화시키고 사회인식을 성숙시키는데 기폭제 역할을 했음을 강조하고 할당제의 성과와 한계 그리고 향후 과제에 대해 고찰할 것이다.

이러한 연구를 위한 구체적 사례는 여성참여가 가장 활발하고, 이를 제도적 장치를 통해 지지하고 있는 사민당과 녹색당에서 찾는다. 사민당과 녹색당은 여성지원정책(Frauenforderungen)을 당규로 명확히 규정하고 있으며 여성해방(Frauenemanzipation)과 여성들의 동등한 권리(Gleichberechtigung der Geschlechter)를 지지하고 있다. 기민당/기사당(CDU/CSU)은 비록 선거 명부에서 최소한 33% 여성할당을 규정한 “쿠오룸”(Quorum)제도를 갖추고 있지만 기본적으로 여성정책을 보수적인 가정정책(Familienpolitik)의 시각으로 접근한다. 자민당(FDP)은 여성정책을 이념적으로나 현실적으로 중요한 정치적 현안으로 간주하고 있지 않다. 오히려 성 할당제를 평등의 원칙을 거스르는 ‘역차별적’ 제도라고 비판하고 있다. 민사당(PDS: 구 동독의 사회통일당)의 여성정책과 여성 운동사는 동서독 분단 후 상이한 사회 구조 속에서 다른 역사와 내용을

담고 있으므로 이 글의 논점에서 벗어난다. 그러므로 사민당과 녹색당의 여성 정치인들이 정치 참여를 위해 어떠한 노력을 기울였는지에 대한 고찰을 통해 여성정책과 성 할당제의 의의와 성과를 도출하고자 한다.

II. 여성 정치 연구 현황과 이론적 논의

독일정치학에서 여성의 낮은 정치대표성과 여성 정치인들의 정치 행위에 대한 연구가 시작된 지는 그리 오래되지 않았다. 여대생들의 수가 증가하고 대학에서 성에 대한 연구가 활발해지면서 여성들의 정치적 역할에 대한 관심이 높아지게 되었다. 그러나 독일에서 행해지는 연구는 대체로 여성들의 정치 행위에 국한된 단편적 연구에 그치고 있으며, 여성들의 정치 경향에 대한 총체적 분석과 연구는 주로 외국 학자들에 의해 이루어져 왔다(Hoecker, 1995a: 16). 이는 여성들의 정치참여라는 주제가 독일학계에서 소외되어 왔음을 단적으로 보여주고, 여성들이 정치 일선에서 큰 역할을 하지 못하였음을 간접적으로 보여주는 사례일 것이다.

그러나 1980년대 사민당내 여성할당제 도입과 관련한 여성의 정치적 동등 권리에 대한 논의들과 녹색당의 결성으로 여성의 정치참여에 대한 연구는 독일 사회에서 그 물꼬를 텃다고 할 수 있다. 다음의 몇 편의 연구물들은 이와 같은 독일 여성 연구의 흐름을 보여준다는 점에서 주목할 만 하다.

파우쉬(Wolfgang Pausch)는 1985년 자신의 박사학위논문 “사회 민주적 여성기구들의 발전사”(Die Entwicklung der Sozialdemokratischen Frauenorganisationen)에서 1945년 이후 SPD-여성들에 대한 학문적인 연구물은 한 편도 찾지 못했다고 밝히고 있다. 뿐만 아니라 사민당의 후원기관이자 연대기관인 프리드리히 에버트 재단(Friedrich-Ebert-Stiftung)과 에리히 올렌하우워 집(Erich-Ollenhauer-Haus) 자료실에서조차도 이에 관한 참고문헌을 발견할 수 없었다고 한다. 이 때문에 파우쉬는 경험연구에 의존할 수밖에 없었으며, 주로 광역의회, 연방의회 그리고 유럽의회 의원들을 대상으로 한 설문조사와 사민당과 사

민당내 여성조직인 ‘사회 민주적 여성 연구회’(die Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Frauen: AsF)의 보고서와 지침, 의결서 등을 주요 자료로 활용했다고 지적한다. 파우쉬는 이와 같은 빈약한 여성 연구 현황이 사민당의 대표적 여성조직인 ‘사회 민주적 여성연구회’의 당내 지위를 측정할 수 있는 전형적인 징후라고 말한다(Pausch, 1985: 4).

1986년 마가레타 몸젠(Margareta Mommsen)은 그녀의 논문인 “동서독에서 여성들의 정치적 역할”에서 “여성 연구를 위한 기본토대를 연구할 필요가 있다”고 주장하였다. 이것이 여성의 정치참여에 관한 본격적인 연구의 시작이라 할 수 있다.

1988년 뮌스터에서 개최된 사민당 전당대회에서 채택된 성 할당제를 계기로 호넨(Ulrike Honnen)은 1988년까지 발간된 사민당과 ‘사회 민주적 여성 연구회’의 보고서를 토대로 <<여성의 선거권에서 할당제까지>>를 집필했다. 여기서 그녀는 여성들의 정치적 동등권 투쟁을 여성 운동사를 통해 면밀히 검토하고 있다.

1990년대 들어서면서 여성들의 정치참여는 사민당과 녹색당의 성 할당제 정책시행을 계기로 획기적인 상승세를 보였다. 여성 정치 연구 분야의 대표적인 학자인 베아테 헤커(Beate Hoecker)는 자신의 저서 <<여성의 정치참여>>에서 여성 정치 참여 행태에 대한 이론화 작업을 시도했다(Hoecker, 1995a:24-25). 그녀는 여성의 정치참여에 관해 세 가지 시각으로 정리했다: 전통적 시각, 급진적 시각, 그리고 수정적 시각이 그것이다. 이것은 여성 연구의 이론적 분석 체계를 마련했다는 점에서 의의가 있으므로 이에 대해 대략적으로 고찰해 보고자 한다.

첫째, 전통적인 시각은 여성들의 낮은 정치참여율을 여성들의 차별적 속성에서 찾는다. 여성들은 남성들보다 정치에 관심이 적고, 정보에도 뒤처지며, 전통적으로 가정에 매인 여성들의 생활방식 때문이라는 것이다. 공공기관, 국회의원, 정당원 그리고 여타 이해그룹들에서 활동하는 여성들은 많지 않으며, 또한 선거 참여 면에서도 여성들은 활발하지 않다. 결국 양성 간의 차이는 여성들의 생활방식과 공간에서 규정된 관계에서 비롯된다고 할 수 있다. 즉 가정에서 요구되는 여성의 역할이나, 남성보다

적은 교육기회 등 사회에서 질적인 능력을 고양시킬 기회가 부족한 사회·경제적인 조건 등이 여성들의 사회 진출과 정치참여를 어렵게 하는 요인들이다. 또한 여성들의 낮은 정치참여율은 그동안 특정성에 국한되어 왔던 ‘정치 사회화’의 결과라고 할 수 있다.

이렇듯 전통적인 접근법은 여성들이 정치단체와 정당에 저조하게 참여하고, 정부기관·의회·내각을 비롯한 서구민주주의 제도에서 낮은 대표성을 보이며, 선거 참여와 관련해 양성 간의 차이가 여전히 존재함을 지적하고 있다(Hoecker, 1995a: 24-25).

둘째는 급진적 접근법이다. 이는 전통적 시각과 달리, 여성들이 남성보다 정치에 덜 참여하는 것이 아니라 다른 방법으로 참여하고 있다는 점을 강조한다. 즉 여타 정치 분야와 정치 활동에 여성들은 적극적인 관심을 표현하고 있으며, 합법적인 비전통적인 분야(예를 들면 시민운동, 저항그룹 활동 혹은 데모)에 여성들의 참여가 활발하다는 것이다.

사실 불법적이고 폭력적인 행위들은 남성들보다 여성들에 의해 강력하게 거부되고 있다. 제도화된 정치권은 역사적으로 남성들의 영역이다. 반면 비관습적인 영역은 점령되지 않은 공간으로, 여성들에게 새로운 정치가능성을 제공하면서 개방되어 있다. 여성들 역시 스스로 환경·평화·에너지 등과 같은 새로운 정치적 주제에 더 적합하다고 인식하는 경향이 있다.

나아가 급진적 시각은 사회와 정치 분야에서 여성들의 참여를 구분하는 것도 문제시하고 있다. 예를 들어 학교 분야에서 활발히 활동하는 여성들의 참여는 종종 비정치적인 것으로 분류되고 있는데, 이는 잘못된 견해라는 것이다. 왜냐하면 이 분야에서의 활동은 비정치적인 것임에도 불구하고 넓은 의미에서 정치적인 것으로 이해할 수 있기 때문이다. 즉 공적인 이해와 관련된 정치적 이슈를 쟁점화할 수 있으며, 간접적 방식으로 공적인 정치에 영향력을 행사할 수 있다는 것이다. 이와 관련해 마이어(Birgit Meyer)는 제도화된 전통적인 정치개념을 새로운 정치개념으로 해체할 것을 주장하며, 모든 사적인 잠재적 영역을 정치적인 것으로 인식하여야 함을 강조하고 있다(Hoecker, 1995a: 26).

셋째는 수정적 접근법이다. 이는 기존 성별 간 차별적인 정치참여에 초점을 맞추던 앞의 두 시각과 달리 정치참여에서의 남녀 공동성을 강조한다. 노리스(Norris)의 수정적 시각에 따르면, 비록 이전에 ‘여성들의 정치참여가 저조하다’는 시각이 있기는 하였으나 성별 간 차이가 과도하게 강조되었다는 것이다. 아울러 여성과 남성들 간의 생활·작업공간이 접근되면서 정치영역에서의 성차별 역시 현저히 감소되었다는 것이다.

이들 세 접근법은 현 정치공간에서 두드러지게 나타나는 여성의 정치참여 환경과 행태를 분석하기 위한 이론적 체계화를 마련했다는 점에서 의의가 있다. 그러나 여성들의 정치참여는 위에서 제시하고 있는 어느 한 시각으로 설명되기 어려운 혼합적이고 교차적인 측면이 있다. 전통적 접근법의 경우 여성들의 정치참여의 후퇴성을 독일의 가부장적 정치문화와 환경을 통해 적절하게 설명하고 있지만 현재 증가하는 여성들의 정치참여와 정치인식의 변화 등을 고려하고 있지 않다는 점에서 한계를 지적할 수 있다. 그리고 앞으로 여성 정치참여가 더욱 활발해 질 것이라는 점을 감안한다면 이론적 손질이 필요하다고 할 수 있다. 1983년 녹색당의 의회 진출로 여성과 환경·평화 분야가 정치 이슈화되고 여성의 세력화와 저변변화가 눈에 띄게 증가하지만 급진적 접근법을 독일의 정치풍토에 일반화시키기에는 아직도 무리가 있다. 또한 수정적 접근법은 경험적 자료가 밀반침되지 않는다는 점에서 현실 검증력이 약하다고 할 수 있다. 오히려 경험적 자료들은 성별 간 정치참여의 차별화가 더 뚜렷함을 증명하고 있기도 하다(Hoecker, 1995a: 27).

끝으로 1996년에 출간된 가비 브뤼소프(Gaby Brüssow)의 <<여성정책>>은 이 글의 논지와 가장 잘 부합한다. 그는 사회당과 녹색당의 여성조직의 사례를 통해 여성과 정치의 상관관계를 “동등성”(Gleichheit)과 “차별성”(Differenz)이라는 두 가지 분석 변수를 이용해 사상적, 여성 운동사적 그리고 현실 정치적 측면에서 분석하고 있다. 여성 연구가 본격적으로 시작된 지 10여 년 만에 미시적 수준에서 독립변수를 사용하여 분석적으로 접근했다는 점에서 이 저서는 여성 연구를 한 차원 끌어 올렸다고 할 수 있다. 이 글에서도 브뤼소프의 시각을 많이 인용했음을 미리 밝

혀 둔다.

Ⅲ. 독일의 가부장적 정치 철학과 정치문화

1. 남성 우위의 정치 철학

루소(Rousseau)는 자연 법 사상에 기초하여 강자의 철학을 대변하였다. 자연의 상태에서 남성과 여성은 동등하지만 “만인의 만인에 대한 투쟁”(Kampf aller gegen alle)이라는 자연 상태의 속성상 강자의 권리가 인정된다는 것이다. 이러한 논리는 인간 사회에서도 그대로 적용된다. 루소에 의하면 여성은 잉태 능력으로 인해 남성보다 자연에 더욱 구속받는 속성을 지닌다고 한다. 또한 여성은 남성보다 이성적인 능력이 떨어질뿐더러 이성적인 능력이 필요하지도 않다는 것이다. 즉 여성의 의무는 아이의 양육과 도덕적인 어머니의 역할과 같은 모성에 국한된 것인데 이는 이성적인 능력을 요하지 않는다는 논리를 편다(Brüssow, 1996: 10).

이와 같은 루소의 반여성적 사상은 독일 철학자 칸트(Kant)에 의해 더욱 세련된다. 칸트의 철학은 ‘모든 인간은 이성(Vernunft)을 지닌 존재’라는 전제에서 시작된다. 이러한 이성의 원칙에 따르면 여성도 이성을 지닌 존재여야 한다. 그러나 칸트는 여성을 이성을 지닌 존재로 규정하기에는 너무 보수적이었고 그렇다고 여성의 이성을 부정한다면 자신의 철학적 체계 자체가 흔들리는 결과를 낳기 때문에 기발한 타협점을 찾았다. 즉, 여성의 이성은 남성과는 “다른” 것이다! 여성의 이성은 남성보다 낮은 차원에 위치하고 있으며 이러한 낮은 이성은 여성이 주체가 되는 것을 허락하지 않는다는 것이다. 그러므로 여성이 있어야 할 장소는 “사회”(Öffentlichkeit)가 아니라 “집안”이라는 것이다. 또한 남성의 오성(Verstand)은 경험적 자료를 내재된 원리에 따라 분류하고 평가할 수 있으며 행동으로 옮길 수도 있지만 여성의 오성(Verstand)은 감정의 영역에 머무르고 있어 기분에 따라 바뀔 수 있다는 것이다. 그러므로 칸트는

여성들이 소유한 이성과 오성의 능력으로 국민의 권리(staatsbürgerliche Rechte)를 요구하는 것과 국민의 의무를 수행하기에는 불충분하다고 진단한다(Brüssow, 1996: 11-12).

헤겔에 이르러 남성위주의 철학은 그 논리성을 갖추게 되었다. 헤겔은 여성의 능동적 지위를 완전히 부정하지 않았지만 여성의 본질은 지적 능력이 약하며(intellektuelle Schwäche) 감정적이며 어린 아이와 같은 속성이라고 규정한다. 그러므로 이성의 높은 단계에 있는 남성에게 여성이 복종하는 것은 당연한 결과라고 본다. 또한 헤겔은 사회와 가정을 분리시켜 결혼이라는 계약관계를 통해 여성은 능동적인 사회의 권리를 포기하고 가정에서 남편에게 복종하게 되는 길을 선택한다는 논리를 전개한다. “결혼 계약은 포기계약”이라는 헤겔식 논리는 여성에게만 적용되었던 것이다. 또한 여성의 덕목은 가정에 더 적합하고 사회에는 맞지 않는다고 한다.

“만약 여성이 정부의 수장이 된다면 국가는 위협에 처하게 될 것이다. 왜냐하면 여성은 보편적인 요구에 따라 행동하지 않으며 우발적인 요인과 견해에 따라 행동하기 때문이다.”(Brüssow, 1996: 15)

더 나아가 헤겔적 의미에서 여성은 개인(Person)이 아니며 시민(Bürgerin)도 아니다. 왜냐하면 개인이나 시민의 지위를 얻기 위해서는 노동과 교환을 통해 얻은 재산이 전제되어야 하기 때문이다. 그러므로 여성들은 비능동성과 무소유로 인해 시민의 “가진자들의 사회”(Öffentlichkeit von Eigentümern)의 구성원이 될 수 없다는 결론을 내린다.

이와 같은 반여성적 철학은 독일의 대표적 철학자인 칸트와 헤겔에 의해 대변되면서 19세기 중반까지 사회를 주도하는 성 이데올로기를 양산하였다. 즉, 여성과 남성의 차별적인 특성이 사회적으로 부각되었던 것이다. 독일에서 남성은 이성적이며 객관적이고 투쟁적이며 방어능력이 있는 것으로 인식된 반면 여성은 감정을 강조하며 감정 이입적이며 봉사적이

며 약하고 희생적인 것으로 인식되었다. 그러므로 19세기까지만 해도 여성들이 정치참여를 위해 싸우는 것은 도덕적으로 생각할 수 없는 일이었다.

2. 프로이센의 1850년 단체법

남성우위의 철학이 사회의 지배 이데올로기로 자리 잡으면서 사람들의 이성을 통제하였다면 1850년 프로이센에서 공포된 단체법은 제도적으로 여성의 정치참여나 정치조직의 가입을 원천적으로 봉쇄하고 있다. 산업혁명을 통해 성장한 시민계급의 주도로 국민의회가 구성되었고 국민의 주도로 독일 통일을 달성하려 했던 1848년 자유민주주의 시민혁명은 실패로 돌아갔고, 독일 사회는 급속도로 반동화 되었다. 1850년 단체법은 바로 이런 과정에서 공포된 것으로 이 법은 독일 여성운동사에서 악명 높은 반여성법으로 유명하다. 프로이센 단체법 제8조는 다음과 같이 명시하고 있다:

“정치적인 의사를 표명하기 위해 설립된 단체는 상기(上記)한 사항 외에 다음의 규정을 준수해야 한다: a) 어떤 여성도(...) 구성원으로 받아들여서는 안된다; (...) 이 제한조치를 위반했을 시 해당 경찰은 (...) 이 단체를 (...) 해산할 권한이 있다. 여성들은 (...) 어떠한 정치적 단체의 집회나 회의에 참석해서도 안된다. 만약 배석한 당국 대표의 요청에 따라 여성을 퇴장시키지 않는다면, 이는 집회나 회의를 (...) 해산할 이유가 된다.”(Brüssow, 1996: 27-28)

이러한 금지 조항은 여성 개개인과 여성단체들의 활동에 족쇄를 채웠으며 이로 인해 당시 혁명의 영향으로 막 움트려 했던 여성들의 정치참여는 경찰의 살벌한 감시 속에 급속도로 얼어붙어 갔다. 더욱이 여성 한 사람이라도 참석한 모든 정치조직들이나 집회는 해산될 수 있었기 때문에 남성들은 극도로 조심하였고, 여성들의 입지는 더욱 좁아지게 되었다. 여성들은 물리적 강압에 의해 남성들의 전유물이 된 사회생활과 정치조

직으로부터 퇴출되어 “집안”에 머물러야 했다. 1850년 프로이센 단체법은 당시까지 암묵적인 동의 하에 진행되어 왔던 여성 적대적 정치문화를 제도적으로 합법화했다는데 그 악명성이 높다. 이 법은 1908년 까지 존속되면서 여성들의 정치 활동을 일절 금지시켰다. 여성들은 정치 분야 대신 교육이나 기타 사회 봉사활동에 전념하도록 사회적으로 강제 당했다. 이렇게 볼 때 초기 독일 여성운동이 “비정치적”이었다고 비판하기에 앞서 남성들의 사회적 책임이 더욱 컸다는 점이 지적되어야 마땅하다.

또한 독일 여성들이 참정권을 보장받은 것은 1차 세계대전 이후로 독일제국의 봉건적·가부장적 국가 실체가 몰락함으로써 주어진 것이었다. 이는 영국과 미국의 여성들이 참정권 투쟁을 통해 얻어낸 평등선거권과는 대조된다(Cornelissen, 1993: 321; 전복희, 1999: 116-117). 또한 국가가 폐망하지 않고서는 여성들에게 참정권을 보장할 수 없었던 독일 사회의 봉건성을 단적으로 보여준다.

3. 나찌시대 불임법

나치의 등장과 함께 바이마르 공화국 시대 완화된 보수적 남성중심주의는 다시 극대화되었다. 여성들에게는 인종주의 정책과 함께 출산과 모성애 그리고 가정에서의 역할이 다시 강조되었다. 순수 아리안족의 혈통을 유지하기 위해 인종의 변종요인과 저가치 인종을 억제하기 위한 정책으로 1933년 불임법이 공포되었고, 이를 통해 문제를 가진 여성들은 강제 불임 조치를 당하였다. 1933년부터 45년까지 거의 20만 명의 여성들이 강제 불임을 당하였다. 반면 유전적으로 문제가 없는 여성들에게는 피임이 강력히 제한되었고, 이들의 낙태 행위는 처벌 대상이 되었다. 여성의 고등교육과 취업에 대해서는 매우 부정적이었고, 고등교육을 받은 수 있는 수도 대학 정원의 10% 이상이 될 수 없도록 제도화되었다(전복희, 1999: 128-131). 나치 시대의 여성참정권은 이렇듯 여성에 대한 적대적인 안티페미니즘 정책으로 인해 큰 의미가 없었고, 여성들의 정치참여는 철저하게 배제되었다.

4. 정치는 남성들의 일이다?

전후 서독에서는 민주적 제도의 도입과 함께 여성운동은 전반적으로 고양되었고 여성운동과 여성의 정치참여에 대한 사회적 인식이 전반적으로 확대되어 왔다. 그러나 오늘날까지도 독일의 전통적인 가부장적 정치문화가 약해졌다고 볼 수는 없다. 즉, 포스트 모더니즘 혹은 후기 산업사회라는 새로운 패러다임 속에서 전통질서가 무너지고 있는 것은 사실이지만, 이것이 남성 중심의 사회 구조를 근본적으로 변화시켰다고 하기에 는 아직도 무리가 많다. 또한 정치문화는 통계적 형상이 아니라 사회구성원들의 사고와 세계관이 어떻게 변화되는가에 따라 변화되는 산물이다. 정치는 여성들의 공간이 아니라는 통념적인 가치가 변화되고 있고, 이에 따라 여성들의 정치참여에 대한 인식 역시 변화되고 있지만 변화의 폭을 필요 이상으로 과대평가해서는 안 된다.

이를 뒷받침하는 경험적 증거로서 첫째, 여성들의 선거참여율을 들 수 있다. 1953년에 처음으로 연방선거 결과가 남성과 여성의 선거참여율로 나누어져 조사됨으로써 독일정치에 성의 역할이 부각되었다고 할 수 있다(Hoecker, 1995a: 48). 1953년부터 1993년까지 통계자료를 보면 일반적인 투표성향을 알 수 있다. 여성 유권자들의 선거참여율은 남성보다 항상 낮았으며, 예외적으로 통일 후 치러진 1990년 연방선거에서 신 연방 주(구 동독)에서만 여성들의 참여율이 높았을 뿐이다(표1).

<표 1> 1953~1994년 연방의회선거에서 여성과 남성의 선거참여율

연 도	합 계	여 성	남 성	차 이
1953*	86.3	84.9	88.0	-3.1
1957	87.8	86.3	89.6	-3.3
1961	87.4	86.2	88.9	-2.7
1965	85.9	84.6	87.5	-2.9
1969	86.1	84.9	87.5	-2.6
1972	90.8	90.2	91.4	-1.1
1976	90.4	90.0	90.8	-0.8
1980	87.6	87.1	88.2	-1.1
1983	88.4	87.8	89.1	-1.3
1987	83.1	82.1	84.2	-2.1
1990**	76.8	75.9	77.7	-1.8
1990***	74.8	75.0	74.7	0.3
1990****	76.3	75.7	77.0	-1.3
1994	79.0	-	-	-

* 라인란트-팔츠, 자아란트, 바이에른을 제외한 연방주

** 1990년 10월 3일 영토의 서독 (베를린 제외)

*** 신연방주와 베를린

**** 1990년 10월 3일 영토에 근거한 연방공화국

출처: Beate Hoecker, 1995a, p.50.

그러나 이러한 수치는 단지 일반적 경향을 나타낼 뿐 세밀히 살펴보면 나이별로 여성과 남성은 다른 측면을 보이고 있다. 1957년부터 1965년까지 선거에서 21~24세 대의 여성유권자들은 남성유권자들보다 높은 참여율을 보이고 있으며, 이러한 경향은 45세까지의 유권자 층에서 나타난다. 반면 90년대에는 젊은층의 탈정치화 현상이 두드러졌고, 특히 젊은 여성층에서 더욱 심각하게 나타났다. 또한 70세 이상의 노년층에서는 남성과 여성의 투표율에 현격한 차이가 나며 남성이 우세한 참여율을 보였다. 시대별로 그리고 나이별로 차이가 나며 개별적인 특성이 있으므로 일반화

하기에는 한계가 있지만, 그럼에도 전체적인 경향을 두고 판단해 보건대 ‘정치는 남성의 일이다’는 인식이 아직도 독일사회에는 뿌리 깊은 편이다.

두 번째 경험증거로서 알렌스바허 연구소(Allensbacher Institut)의 여론조사의 결과를 들 수 있다. 이 연구소는 1966과 1974년 그리고 1987년에 같은 질문, 즉 ‘정치는 남성들의 일인가?’라는 질문으로 여론조사를 실시하였다. 1966년에 응답한 여성 중 32%가 그렇다고 대답하였고 남성은 44%가 이에 해당되었다. 1974년 여성의 28%가 이러한 견해를 계속 견지한 반면 남성은 31%로 여성의 정치참여에 대한 인식은 약간 상승하였다. 그러나 1987년 결과를 보면 응답한 사람의 65%가 정치를 여성과 남성 공동의 일로서 인식하였지만 여전히 3분의 1은 남성들만의 영역으로 간주하고 있었다(표2).

<표 2> “정치는 남성들의 일이다”

	여 성				남 성			
	1966	1974	1984	1987	1966	1974	1984	1987
	6월	3월	11월	5월	6월	3월	11월	5월
그렇다	32	28	14	25	44	31	24	28
그렇지 않다	51	65	76	65	42	62	67	57
모르겠다	17	7	10	10	14	7	9	15
	100	100	100	100	100	100	100	100

출처: Cornelissen, 1993, p. 323.

알렌스바허 연구소는 또 ‘여성들이 정치에 참여하는 것이 마음에 듭니까?’와 ‘여성들이 정치에 참여하는 것을 긍정적으로 생각합니까?’라는 질문으로 여론조사를 하였다. 이 조사에서 마음에 든다고 답한 여성응답자는 처음엔 32%(1965년)에서 68%(1971년)로 증가하였지만 1976년 66%로 주춤하더니 1990년에 55%로 하락하였다. 남성들에게서도 비슷한 경향성을 찾을 수 있다. 1965년에서 1976년까지 27%에서 56%로 꾸준한 증가세를 보이다가 1976년에는 62%까지 상승하였다. 그러나 1990년에는 단지

34%만이 긍정적으로 생각한다고 응답하였다. 이와 같은 현상은 1980년대 정치가와 여성정치가들에 대한 신뢰의 상실에서 기인한다고 할 수 있다. 한 가지 특이한 점은 1990년에 단 28%의 여성들만이 남성의 정치참여를 긍정적으로 평가한(1976년에는 70%가 해당) 반면 상당수 여성들이 여성의 정치참여를 긍정적으로 평가하였다는 사실이다. 여성들은 여성 문제를 여성 스스로 해결해야 한다고 느꼈고, 이러한 여성의 자의식이 독일정치 풍토에서 기반을 다졌으며, 이는 남성중심의 정치에서 탈피하려는 경향으로 나타나게 되었다고 볼 수 있다.(Hoecker, 1995a: 30-31)

IV. 사민당의 성 할당제와 여성 정치 현황

1. 성 할당제 도입까지 사민당내 여성운동

1) 제1차 여성운동기(19세기 중반부터 1912년까지): 여성참정권 투쟁

1850년 단체법과 그 후 계속된 당국의 탄압과 감시로 프로레타리아 여성 조직은 끊임없이 해산되었기 때문에 여성 운동사에서 지속성을 찾기가 힘들다. 정치적인 당 조직과 독립적으로 전개된 부르조아 여성운동(die bürgerliche Frauenbewegung)²⁾에 비해 프로레타리아 여성운동은 사민당과 긴밀한 관계 속에 발전되었다. 그러나 사민당 역시 처음부터 여성 노동자들과 그들의 요구를 받아들일 준비가 되어 있지 않았다. “프로레타리아적 안티페미니즘”(der proletarische Antifeminismus)이란 말은

2) 부르조아 여성운동은 18세기 말과 19세기 초 독일 시민계급이 성장하면서 태동한 시민적 가정상과 여성상(das bürgerliche Familien- und Frauenideal)의 테두리 내에서 전개되었다. 즉, 주부와 어머니의 역할이 강조되었고, 여성의 사회활동은 교육분야에 주로 치중되었다. 그러나 1876년 돔(Hedwig Dohm)이 여성의 참정권을 요구하며 이를 실행할 단체들(Frauenstimmrechtsvereine)을 건립하면서 여성에게는 선거권 쟁취 투쟁을 요구하였다. 이를 계기로 부르조아 여성운동은 온건파와 급진파로 나뉘어 지게 되었다. 이후 온건파는 가정과 직업의 타협 가능성을 부정하고 주로 가정에서의 여성의 역할을 강조한 반면 급진파는 여성의 참정권을 여성운동의 주요 목표로 삼았다. Brüssow(1996), op. cit, pp. 27-38.

바로 이를 대변해 준다. 사민당은 여성의 임금노동을 거부하면서 안티페미니즘 운동을 전개했다. 이는 여성들의 경쟁을 통해 남성 공장 노동자들의 임금이 하락할 것에 대한 우려와 함께 여성의 부재로 프로레타리아 가정의 화목함이 깨어질 것에 대한 두려움에서였다.(Brüssow, 1996: 39)

이러한 남성 노동자들의 요구는 1869년 “사회민주노동당”(die Sozialdemokratisch Arbeitspartei)의 창립대회에서 여성임금노동 금지조항의 결정으로 받아 들여졌다. 1863년 라살레가 조직한 “독일노동자 총연맹”(der Allgemeine Deutsche Arbeiterverein)과 “사회민주노동당”이 결합하여 1875년 고타에서 현 사민당의 전신인 “독일사회주의노동자당”(die Sozialistische Arbeiterpartei Deutschlands)이 결성되었다. 이 당의 강령으로 비록 여성임금노동 금지조항이 채택되지는 않았으나 “건강과 예의범절을 해치는 모든 여성들의 노동을 금지”할 것이 요구되었다. 여성해방론자였던 당수 아우구스트 베벨(August Bebel)³⁾은 여성참정권을 지지하였지만 고타 강령에 채택되지는 않았다. 대신 20세 이상 모든 국민의 일반, 보통, 직접선거권이 요구되었고, 이는 당시 상황으로 볼 때 여성이 제외된 것임을 의미한다(Brüssow, 1996: 39).

1878년 “사회주의자 법”⁴⁾의 제정을 계기로 여성노동자와 노동운동은 긴밀한 관계가 형성되었고 여성조직은 사민당의 비밀조직으로서 노동운동을 지원했다. 이 과정에서 클라라 체트킨(Clara Zetkin)은 대표적인 여성운동가로서 그 역량을 검증받았다. 그녀는 “집밖”(außerhäusige)의 직업노동만이 여성을 해방시키는 유일하고 바람직한 길이라고 진단하고 여성차별과 여성특권 양자를 거부했다. 체트킨은 사민당 남성 당원들의 여성운동에 대한 인식을 변화시키는데 주도적인 역할을 했고 1890년대 여

3) 1869년 사회민주노동당 결성에 주도적으로 참여하였던 베벨은 1871년 여성해방론의 입문서라 할 수 있는 <<여성과 사회주의>>(Die Frau und der Sozialismus)를 집필하였다. 여기서 그는 여성문제의 해결을 계급갈등의 해소에서 찾았으며, 성에 대한 사회적 차별이 제거되지 않는 한 진정한 인간해방이 없음을 강조하였다. 베벨은 여성문제를 단지 이론으로 정리하는 데 머물지 않고 1891년 당 정책으로 여성참정권의 요구를 명시하였으며, 1894년에 여성참정권 도입 안을 제국의회에 제출하였다.

4) 비스마르크가 당시 거대 야당이었던 독일사회주의노동자당을 탄압하기 위해 제정한 것으로 1890년에 폐지됨.

성운동의 황금기를 개척했던 장본인이었다.

1890년 "사회주의자 법"은 폐지되었으나 프로이센 단체법이 유효했으므로 여성들의 정치적 입지는 여전히 협소했다. 제한된 공간에서 여성들은 법망을 피해가며 활동했다. 즉 1890년에는 사민당의 비공식 회원 제도를 통해, 1894년에는 사민당의 "신뢰인"(Vertrauenspersonen) 제도를 통해 단체법의 망을 피할 수 있었다. 프로이센 외의 독일 지역에서 이 시기 많은 여성 기관들과 집회가 조직되어 프로레타리아 여성운동의 문제와 여성들의 요구사항이 논의될 수 있었다.⁵⁾ 이런 여성운동의 분위기는 1891년 에어푸르트 강령에서 엿볼 수 있다. 여성들의 오랜 요구사항이었던 민주적 선거권과 성 평등의 요구가 채택되었던 것이다. 1894년에는 사민당이 여성의 참정권을 제국의회에 안건으로 제출할 만큼 여성 노동세력은 성장했다.⁶⁾

1908년 프로이센 단체법이 폐지되고 여성금지 조항이 없는 제국단체법이 공포되자 프로레타리아 여성운동세력은 사민당 내로 통합되었다. 그러나 통합과정에서 여성 노동운동 세력은 많은 희생을 치러야 했다. 비록 1908년 여성 당원 수는 2만9천4백5십8명에서 1914년에는 십7만4천7백5십4명으로 전체 당원의 5.2%에서 16.09%로 증가했지만 여성들의 사민당내

5) 대표적인 조직으로 "여성선전선동위원회"(Frauenagitationskommissionen)를 들 수 있는데 이 위원회는 베를린, 뉘른베르크(1891), 뒤셀도르프(1892), 쾰니히스베르크(1894)와 그 밖의 도시들에 만들어졌다. 또한 1900년 창설된 여성대회(Frauenkonferenz)는 격년으로 개최되었고 주로 여성노동자 보호, 아동노동과 가내부업 혹은 여성참정권과 같은 주제들이 논의되었다. 이 대회는 1911년 당 내 여성운동의 입지가 다시 축소되었을 때 당 이사회에 의해 폐지되었다. Brüssow(1996), op. cit., pp. 41-42.

6) 당시로서는 유일하게 사민당만이 여성참정권을 지지했고 자유주의 정당들에서는 여성운동권의 요구사항에 대해 매우 모호한 입장을 취했다. 보수당에서는 여성해방운동을 매우 비판적으로 관망했고 여성을 당원으로 받아들일 준비도 되어있지 않았다. 1911년 조직된 "보수여성연맹"(Vereinigung konservativer Frauen)은 "정치적 동등권에 대한 요구와 소위 여성해방이라 불리는 모든 종류의 내용은 진정한 여성의 이해나 인간사회의 본질적 이해로 보기 어려우므로 이를 거부한다"고 명백히 밝히고 있다. 1910년 건설된 진보국민당(die Fortschrittliche Volkspartei)은 여성의 요구사항을 지지하고 있지만 여성 참정권은 제외시켰다. 부르조아 진영에서는 유일하게 민주연맹(die Demokratische Vereinigung)만이 국민의 권리로서 성의 평등을 당 강령에 명시하고 있다. Ibid, p. 45.

영향력이 강화된 것을 의미하지는 않았다. 오히려 정반대의 결과를 양산했다. 통합과정에서 여성특별기구로 설치된 여성사무국(Frauenbüro)의 국장이었던 지에츠(Luise Zietz)는 당 이사회에 초대 여성의장으로 선출되었지만 여성사무국과 당 이사회 사이에서 끊임없이 당 이사회에 대한 충성서약(Loyalitätserklärung)의 압력을 받아야 했다. 결국 그녀는 당 이사회 쪽으로 돌아섰고 이는 결국 여성당원들의 이익을 저버리는 것을 의미했다. 그 결과 1912년 여성사무국은 폐지되었고 여성들의 영향력은 급속도로 약화되었다(Brüssow, 1996: 52-54).

2) 제2차 여성 운동기(1960년대 말부터 현재까지): 성 할당제 도입

1912년 여성 사무국의 폐지 이후 1960년대 말 68운동으로 다시 여성운동이 사회적 담론을 형성할 때 까지 여성운동은 이렇다 할 진전이 없었다. 제1차 여성 운동기를 특징짓는 내용이 여성참정권 투쟁이라고 한다면 제2차 여성 운동은 성 할당제 도입을 둘러싼 논의를 중심으로 전개되었다고 할 수 있다.

성 할당제에 대한 사민당의 입장은 이미 바이마르 공화국 시대에 지지 표명을 한 바 있다. 1925년 당 조직 강령에서 ‘남녀 정당원의 수에 비례하여 조직의 직책을 할당해야 한다’고 명시하고 있다. 1946년 조직 강령 제5항은 ‘조직 지도부와 대표단은 여성당원 수에 비례한 여성대표로 구성할 것’을 명시하고 있다. 1947년 뉘른베르크 전당대회에서 소위 “여성보호조항”이 채택되어 당 이사회가 적어도 4명의 여성들로 대표되어야 함을 결의했다. 또한 “여성문제중앙위원회”(der Zentral Ausschuß für Frauenfragen)가 설치되어 당내 여성의 동등권 확보를 위한 활동이 전개되었다. 그러나 1960년대 말까지는 사민당 여성들의 활동은 주로 친교모임이나 봉사모임을 조직하는데 집중되어 있었다.

1970년대 초부터 68학생 운동을 계기로 등장한 신여성운동과 청년사회주의자(Jungsozialisten) 운동의 영향을 통해 사민당 내 여성 이니셔티브는 증가하게 되었다. 1970년 “해방”(Emanzipation)이라는 연구회가 조직

되어 사민당내 여성들을 정치화하는데 주요한 역할을 담당했다. 이 연구회의 제안으로 1947년 도입된 “보호조항”이 1971년에 삭제되었다. 이 조항의 삭제를 주도했던 세력들은 다름 아닌 여성들 자신이었다.⁷⁾ 이들은 여성들의 최소 할당을 규정하고 있는 조항으로 인해 동료들의 동등권이 침해된다는 이유를 들어 삭제를 주장했다, 삭제 후에 오히려 당 이사회 여성 대표들의 수가 증가할 것이라고 확신했다. 반면 이를 반대한 세력도 있었지만 이들의 주장은 관철되지 못했다. 그러나 결과는 여성 정치인들에게 치명적인 피해로 드러났다. 보호조항이 삭제된 후 처음으로 치러진 1973년 전당대회에서 36명으로 구성되는 당 이사회에 여성 할당 5석 대신 겨우 두 명의 여성이 당선되었던 것이다(Brüssow, 1996: 139). 이것은 여성할당제가 여성들에게 당 지도부의 고위 직책을 보장하는 데 필수적으로 필요하다는 것을 보여주는 단적인 예라 할 수 있다.

보호조항의 삭제 후 당 이사회나 당내 대표기구에서 여성의 참여율이 높아지지 않자 여성들은 결국 성 할당제 도입에 대한 논의를 다시 시작했다. 이러한 노력은 1973년 설립된 사민당의 핵심적 여성기구인 “사회민주주의 여성연구회”(Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Frauen: AsF)에 의해 주도적으로 이루어졌다. 1977년 “여성을 정치로 - 권력에 대한 용기”(Frauen in die Politik — Mut zur Macht)라는 슬로건 하에 개최된 연방여성회의(Bundesfrauenkonferenz)에서 AsF는 할당제 문제를 안건으로 상정했다. AsF는 사민당 당원의 약 23%가 여성임에 비해 여성의 대표성은 현저히 낮다고 지적하고 이에 해당하는 여성 대표의 수를 늘릴 것을 요구했다. 그러나 연방여성회의에 참석한 인원의 3분의 2 이상이 이를 거부했다. 그 이유로 할당제는 여성의 최소 할당을 규정할 것이고 이는 여성들이 배분된 몫 이상의 자리를 차지할 수 없다는 점을 들었다. 이러한 여성계의 논지는 1980년 중반까지 견지되었다. 사민당의 남성 당원들 역시 자신들의 기득권을 포기하려 하지 않았고 여성계의 성 동등

7) 이러한 브뤼소프의 주장은 기존 사민당의 경우 여성해방에 대한 당의 의지가 강력하기 때문에 별도의 여성할당 규정 없이도 여성의 참여를 보장할 수 있다는 데서 삭제가 되었다는 통념을 깨는 것이다. 이러한 주장에 대해서는 Waltraud Cornelissen의 p. 335를 참조할 것.

성에 대한 요구를 진지하게 받아들일 준비가 되어 있지도 않았다. 이와 같은 사민당의 남성 당원들과 당 지도부의 행태는 사민당이 전통적인 성 역할분담의 원칙을 고수하고 있다는 점과 여성의 당 의원직과 지도부 참여를 “성별간 권력문제”(eine Machtfrage zwischen den Geschlechtern)로 보고 있다는 점을 반영하는 것이다.(Brüssow, 1996: 149)

결국 연방여성회의는 1985년 개최된 하노버 대회에서 할당제 도입 없이 성 평등을 이루고자 했던 그동안의 노력이 헛되었음을 인정하고, “여성자매들을 햇볕으로, 평등으로”(Schwestern, zur Sonne, zur Gleichheit)라는 주제로 성 할당제 도입 문제를 적극적으로 검토했다. 사회민주주의 여성연구회 회장인 베티히-다니엘마이어(Wettig-Danielmeier)는 여성할당제가 사민당 내 여성의 완전한 평등을 실현하기 위한 과도기적 장치임을 밝히고 있다. 남성위주인 당의 자발적 의무이행이나 약속만으로는 더 이상 믿을 수가 없기 때문에 여성참여를 보장하는 제도적 장치가 필요하다는 것이다. 1986년 뉘른베르크 전당대회에서 성 할당제는 기본정책으로 채택되어 초안 마련 작업에 들어갔다(Cornelissen, 1993: 336). 할당제를 의무조항(Muß-Bestimmung)으로 할 것인지 권고조항(Soll-Bestimmung)으로 할 것인지에 대한 논란이 거듭되었고 결국 의무조항으로 당규에 규정되었다. 그러나 할당제를 준수하지 않았을 경우에 대한 제재조치는 규정되지 않았다. 이는 사민당의 선거절차는 할당제 준수를 충분히 보장하고 있기 때문이라는 이유에서였다(SPD, 1986a: Organisationsstatus, § 11). 할당제 도입에 따라 1987년 연방의회 선거에서 처음으로 후보의 30%를 여성으로 내세우게 되었다. 그러나 포괄적인 정치적 목표는 “당의 의원직, 임원 그리고 모든 부서에서 여성의 참여율을 여성 인구수에 상응한 비율로 할당하는 것”(SPD, 1991b: 14)이었다.

공식적으로 1988년 뮌스터 전당대회에서 사민당의 모든 의원직과 부서에서 양성의 최소 40% 할당제가 당 강령으로 채택되었다. 이 결정은 단계적으로 실시되었는데, 당대표단과 임원진 선거에서는 2단계로 1988년에는 33%, 1994년부터 40% 할당제가 도입되었다. 유럽의회, 연방의회, 주의회 그리고 지방자치의회 선거의 정당명부에 여성들은 단계적인 할당

제 도입에 따라 1990년에 25%, 1994년에 33% 그리고 1998년에 40% 비율로 후보로서 공천되었다. 이러한 할당제를 통한 여성 정치참여의 약진을 사회민주주의 여성연구회는 저절로 얻어진 것이 아니라 오랜 세월 동안 싸워 온 결실로 평가하였다(Hoecker, 1995a: 105). 그러나 여성 정치인들 스스로도 할당제는 정치적 목표가 아니라 목표로 향하는 노정으로 이해하였다(<http://www.spd.de/servlet/PB/menu/1028698/index.html>).

윈스터 전당대회에서 마련된 성 할당제는 2013년에 만기되어 폐기된다. 여성계의 한편에서는 이러한 만료시한을 제거하라고 요구하고, 다른 한편에서는 그때까지 할당제를 통해 지원된 여성의 정치 진출이 더 이상 할당제 없이도 활발할 수 있도록 여성들 스스로가 더욱 노력하자고 요구한다.

사민당의 남녀 평등원칙에 대한 입장은 1959년 좌파적 성격을 탈피하여 당의 대중화를 선언한 고데스베르크 강령을 수정한 베를린 강령(1989)에서 더욱 명백하게 나타난다: “인간적인 사회를 원하는 자는 남성적인 사회를 극복해야 한다.”

(<http://www.spd.de/servlet/PB/menu/1025716/index.html>)

2. 성 할당제 도입 후 여성 정치 참여 현황

사민당은 독일 정당 중 가장 많은 여성당원을 보유하고 있다. 1946년에 이미 10만 명 이상의 여성당원이 가입하였으며, 50년대에 여성 당원을 20% 확보를 목표로 제시하였고, 이는 1970년대 이르러서 20.2%로 달성되었다. 1997년에는 28.7%, 2003년 현재 29%의 여성당원이 있다.

<표 3> 사민당 여성당원의 비율변화

연도	1908	1919	1931	1946	1951	1961	1966
여성비율 (%)	5.02	20.38	22.83	15.4	18.8	18.7	17.3
연도	1971	1981	1986	1988	1991	1996	1998
여성비율 (%)	17.8	21.5	25.6	26.35	27.35	28.47	28.75

출처: http://www.fes.or.kr/index_kor/kpub/mono/spd/SPD-text8.html

여성들의 정치활동은 1988년 성할당제가 당규로 채택된 이래 지난 10여 년 동안 눈에 띄게 증가하였다. 할당제가 도입되기 전인 1987년 여성 의원은 단지 16%에 그쳤지만 1990년에 27%에 이르러 비약적인 성과를 보였다. 1994년부터 ‘정당 보직의 40%를 여성에게 할당한다’는 제도가 1997년 하노버 전당대회에 적용되었는데, 여기서 선출된 사민당 이사회 임원 중 여성들은 할당범위를 훨씬 넘는 51.1%(총 45명 중 23명)를 기록하였다.

<표 4> SPD 중앙조직 직책에서 여성의 비율(%)

	1984	1986	1990	1993	1995	1997
당이사회	17.5	25.0	35.3	38.1	46.7	51.1
총재단	9.0	27.3	38.5	38.5	38.5	38.5
대표단 (연방전당대회)	18.9	27.2	42.0	42.1	47.15	45.3

출처: Hoecker, 1999c, p. 106

여성할당제 논의와 함께 연방의회에 여성참여율도 두드러지게 증가한 것으로 밝혀졌다. 제1대 연방의회는 남성의회라 할 수 있을 정도로 여성 참여율이 저조하였다. 여성의 정치적 평등성 확보 과정에서 1987년 제11대 선거는 여성이 처음으로 10% 이상의 의석을 확보한 일대 전환기라고 할 수 있다. 이 성과는 다음 선거들에서 계속 이어져 나갔고, 최근 2002년 선거에서는 여성참여율 31.5%라는 괄목할 만한 성장을 이루었다.

<표 5> 1949~1994년 연방의회 여성의원 수

제1대 (1949-53)	410	28	6.8
제2대 (1953-57)	509	45	8.8
제3대 (1957-61)	519	48	9.2
제4대 (1961-65)	521	43	8.3
제5대 (1965-69)	518	36	6.9
제6대 (1969-72)	518	34	6.6

제7대 (1972-76)	518	30	5.8
제8대 (1976-80)	518	38	7.3
제9대 (1980-83)	518	44	8.5
제10대 (1983-87)	520	51	9.8
제11대 (1987-90)	519	80	15.4
제12대 (1990-94)	663	136	20.5
제13대 (1994-98)	672	177	26.3
제14대 (2002-)	669	211	31.5

출처: Hoecker, 1995a, p. 135

이와 같은 연방의회의 여성참여 증가현상은 사민당 여성의원들에서 더욱 뚜렷이 나타난다. 물론 1988년 여성할당제의 도입에 힘입어 1990년 총선에서 여성의원들의 비율은 획기적으로 늘어나게 된다. 2002년 제14대 선거에서 사민당 여성의원들은 당 의석 중 37.8%를 차지하며 역사상 최고로 높은 참여율을 보이고 있다.

<표 6> 사민당 연방의회 여성의원들의 비율 변화

	1969	1972	1976	1980	1983	1987	1990	1994	1998	2002*
여성의원수	18	13	15	19	21	31	65	86	105	95
비율(%)	5.9	5.4	8.5	8.3	10.4	16.1	27.2	34.1	35.2	37.8

출처: http://www.fes.or.kr/index_kor/kpub/mono/spd/SPD-text8.html

*<http://www.db-decision.de>

V. 녹색당의 성 할당제와 여성 정치참여 현황

1. 성 할당제 도입까지 여성 운동

1980년 녹색당의 자르브뤼켄(Saarbrücken) 강령(연방강령)의 서두에는 “우리는 기성세대 정당들에 대한 대안의 정당”이라고 명시되어 있다.

녹색당은 창당부터 기존 정당들과 내용적으로나 조직적으로 차별화를 선언했고 스스로 사회운동 세력으로 규정했다. 즉, 1970년대와 1980년대 사회운동이 표방하던 이념과 정치적 노선을 당의 근본 원칙으로 대부분 수용했다. 여기에는 환경문제, 반문화(Gegenkultur), 좌파학생저항운동, 여성/페미니스트 운동 등의 주장과 이념이 해당된다. 이와 같은 정치적 배경으로 녹색당은 환경문제나 여성문제를 정치적으로 담론화하는데 주도적 역할을 했다고 할 수 있다. 그러므로 1980년 결성 당시부터 남성중심주의를 탈피하고자 하는 강력한 여성들의 요구가 관철될 수 있었다. 이는 녹색당의 비교적 높은 여성당원 수(총 당원의 3분의 1)와 여성당원들 대부분이 신여성운동과 신사회운동 출신이라는 데서 찾을 수 있다. 이 때문에 녹색당의 여성정책은 종종 여성운동단체의 주장과 종종 일치하였고, 여성문제가 당의 주요 정치이슈가 되었다.⁸⁾ "남성사회의 여성화(Feminisierung der Männergesellschaft)"(Cornelissen, 1993: 331)라는 사회변혁의 목표하에 녹색당의 여성당원은 처음부터 남성들과 똑같은 영향력을 정당에서 확보하고자 하였으며 이러한 노력은 50% 여성할당제를 당헌에 명시하는 것으로 결실을 보았다.

1983년 녹색당이 처음으로 원내 진출했을 당시 총 28명의 의원 중 10명이 여성의원이었다. 녹색당 여성의원은 원내 여성위원회를 설립할 것을 건의했으나 연방의회에서 거부되었다. 또한 이들이 주축이 되어 1983년 말에는 "여성정치"연구회가 조직되었다. 이 연구회에서는 녹색당의 주요 여성정책의 내용을 이루는 성 할당제, 여성에 대한 폭력문제, 형법 §218조 낙태 금지법의 개정 문제, 성 차별적 노동 분업 구조의 해체 등에 대해 집중적으로 논의했다. 이 연구회가 이룬 의미 있는 성과 중의 하나는 "사회 전반적 분야에서 여성의 차별화 철폐를 위한 법" (das Gesetz zur Aufhebung der Benachteiligung von Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen), 일명 "반차별 법"(Antidiskriminierungsgesetz: ADG)의 초안

8) 기존 정당에서 금기시 되던 여성폭력, 어린이 성폭행, 낙태금지법인 형법 제218조의 삭제 등과 같은 문제가 녹색당에서는 주요한 테마로 다루어졌다. Waltraud Cornelissen, op. cit. p. 331.

을 마련한 것이었다. 이 법은 크게 두 부분으로 나뉘어 진다. 첫째 부분은 국가 기관을 비롯한 모든 사적 단체에 이르기까지 성 차별적 대우가 금지되어야 하며 양성 동등성이 보장되어야 한다는 내용을 담고 있다. 두 번째 부분은 50% 성 할당을 규정하고 있다. 이 법은 1985년 가을에 연방 의회에 제안되었으나 큰 반향은 일으키지 못했다(Brüssow, 1996: 78-93). 그러나 “여성정치” 연구회는 지속적으로 “반차별 법”을 손질하여 매년 연방의회에 상정하고 있다.

녹색당은 동등권적 원칙에 근거해 1986년 정당의 모든 위원회와 조직 그리고 대표단에 50% 여성할당제를 당령으로 규정하였다. 이러한 엄격한 할당규정은 후보공천에서 뚜렷이 나타나는데 모든 홀수 위치에 여성후보자의 이름이 적혀졌다. 즉 제1후보는 항상 여성인 셈이다. 또한 여성명부와 남성명부를 따로 작성할 수도 있다. 녹색당 할당제의 특징은 여성에게 배정된 자리가 공석이 될 경우 사민당처럼 자동적으로 남성에게 주어지는 것이 아니라 선거회의에서 다시 결정하게 되어 있는 점이다. 이 사안과 관련해 여성들은 선거회의에서 거부권을 행사할 수 있다(Cornelissen, 1993: 338). 이와 같은 녹색당의 성 할당제는 다른 정당에 비해 매우 선진적인 내용을 담고 있을 뿐만 아니라 도입에 있어서도 큰 마찰 없이 이루어졌다. 성 할당제의 제도적 틀을 마련하기 위해 10여 년간 일해 온 크리거(Verena Krieger) 역시 순조롭게 할당제 도입이 이루어진 데 대해 의아해 할 정도였다(Brüssow, 1996: 70).

녹색당의 친여성적 정책은 성 할당제 외에도 다른 정당에 없는 여성 정치참여를 촉진하기 위한 특별 조처인 여성 당규(Frauenstatut)와 여성 평의회(der Frauenrat)에서 찾을 수 있다. 1986년에 도입된 녹색당 여성당규(Frauenstatut)는 1995년부터 더 이상 당령의 부록이 아니라 정식항목으로 채택되었다. 이 당규에 의하면 여성관련 사안이나 여성의 자결권과 관계되는 안건에 대해 여성들은 거부권을 행사할 수 있고, 특별 투표를 요구할 수 있다(Frauenstatut, 1993: 34). 만약 이 특별투표의 결과가 이미 결정된 안건과 차이가 날 때 이 안건은 다시 협의되어야 한다. 여성 평의회는 1995년에 주평의회(Bündnisgrünen Länderrat)와 유사하며 당

의 조직으로 당령으로서 설치되었다. 주의 지도적 위치에 있는 모든 여성들이 여성 평의회 회원이 된다. 여성 평의회는 독자적인 안건 제출권과 거부권을 가지고 있으며, 주 평의회 산하기관이 아니라 연방회의와 같은 수준의 직속기관으로 독자적인 지위를 가진다. 이와 같은 녹색당의 두 가지 조처, 즉 여성당규와 여성평의회는 약소 당의 한계로 인해 여성의 의회 진출이 어려운 점을 당 차원에서 보완하기 위한 노력을 보여주는 것이다(Hoecker, 1995a: 107-108).

2. 여성의 정치참여 현황

녹색당의 여성당원은 결성 초기부터 90년대 중반까지 줄곧 총 당원의 3분의 1을 유지하고 있다. 1996년 녹색당 연방당직 37%를 여성이 맡았으며, 1997년 말에는 총 당원의 3분의 1 이상이 여성당원이었다. 그러나 녹색당은 남성과 여성 당원의 수를 구분하여 통계수치로 제시하지 않고 단지 여성당원의 증가된 수를 명시하였다. 이에 따르면 1979년 대략 3천 명의 여성당원에서 1995년 대략 1만5천7백80명으로 증가되었고 1997년 1만7천4백 명에 달하였다. 당 결성 배경과 정책면에서 녹색당은 다른 정당들에서 찾을 수 없을 정도로 여성에게 우호적이며 특혜 조처가 많음에도 불구하고 독일 여성들의 녹색당 가입은 저조한 실정임을 알 수 있다.

이러한 대략적인 수치를 토대로 녹색당 여성당원 비율을 계산하면 다음과 같다.

<표 7> 1979~1997년 녹색당 당원 수의 변화

1979	9,108	ca. 33.0
1983	25,222	ca. 33.0
1986	42,419	ca. 33.0
1990	41,316	ca. 33.0
1992	37,891	ca. 33.0
1995	46,410	34.0
1996	48,034	37.0

1997	49,087	35.5
신연방주		
1992	881	-
1993	2,700	-
1995	2,827	-
1997	2,949	31.2

1990년까지는 서독지역, 1992년부터는 전 독일지역에 해당하는 수치

출처: Hoecker, 1999c, p. 114

녹색당 당직에 여성당원의 참여를 알 수 있는 구체적인 자료는 통계되어 있지 않아 여성들의 정치참여 현황을 살펴보기에 어려움이 있다. 다만 당의 대표단에 여성 참여율은 1981년에서 1984년 사이 36%, 1983년에 27%였으며, 1986년에 여성대표 6명 그리고 남성대표 5명으로 여성이 처음으로 우세하게 되었다. 연방의회 여성의원 수는 다음과 같다.

<표 8> 녹색당 연방의회 여성의원 비율

총 수	10	25	3	29	28	32
비율 (%)	35.7	56.8	37.5	59.2	59.6	58.2

출처: www. bundestag.de

녹색당 연방의회 여성의원은 이미 1983년에 35.7%에 달하였다. 이것은 당시 다른 정당의 여성의원의 비율과 비교해 보면 현격한 차이가 난다 (기민·기사당 6.7%, 사민당 10.4%, 자민당 8.6%). 그 이후 연방의회 선거에서 50% 할당제 도입으로 여성의원은 당 의석 가운데 무려 56.8%라는 높은 비율을 차지하게 되었다. 비록 1990년 들어 이념논쟁으로 내분이 심화되어 그해에 치러진 총선에서 4.6%의 지지율을 보여 연방의회 진출에 실패하였으나 녹색당과 합당한 구동독 지역의 연대 90이 동독지역에서 6.1%를 얻어 간신히 연방의회 의석을 확보할 수 있었다(차명제,

1999: 176-177). 그중 3석이 여성대표에게 주어졌다. 1998년 총선에서 여성의원이 59.6%를 차지하였고, 이는 독일 연방의회 사상 최고의 여성의원 비율이다.

VI. 성 할당제의 의의와 향후 과제

이상에서 살펴보았듯이 여성의 활발한 정치참여는 단연 성 할당제에 기인한다고 할 수 있다. 여성의 정치참여 지지정책과 성 할당제에 대한 인식은 이미 20세기 초반에 사민당 내에서 있었지만 이것이 사회적인 담론을 형성한 것은 1980년대 중반 이후부터라고 할 수 있다. 1980년대 중반 이후 여성의 정치 진출이 활발해지고 여성할당제가 활발히 논의되고 채택될 수 있었던 배경으로 국제정치 환경변화가 지적되어야 한다.

1985년 나이로비(Nairobi)에서 개최된 제3차 세계여성대회에서 여성들에게 가해지는 물리적·구조적인 폭력을 극복하기 위한 구체적인 방안으로서 여성들의 정치참여가 적극적으로 주창되었다. 여성들이 정치력의 획득 없이는 어떠한 사회적인 변화를 실현할 수 없다는 인식 아래 정치권 내 의사결정 과정에 여성들의 참여를 이끌어 내기 위해 여성들의 정치권 진출과 의원직 획득을 2000년까지 상당한 비율로 증가시킬 것과 이를 위해 여성들의 정치참여를 위한 지원정책(Frauenförderpläne)이 핵심적인 수단으로 인식되었다(Hoecker, 1995a: 15).

1995년 베이징에서 개최된 제4차 세계여성대회에서는, 나이로비 결의 이래 개별 정치 분야에서 여성들의 진출은 현저하게 증가하였음에도 불구하고 아직도 정치는 남성들의 주도영역으로 남아 있음을 확인해야 하였다. 그래서 ‘여성들의 권리는 인간의 권리다(Frauenrechte sind Menschenrechte)’라는 구호 아래 성차별을 제거하기 위해 세계가 더욱 노력할 것을 요구하였다(Informationen zur politischen Bildung 254, 1997: 3). 이와 같은 세계 여성들의 단결된 목소리와 여성들의 이니셔티브의 확대는 각국 여성계와 정치계에 영향을 미쳤고, 이러한 세계 정치

변화도 독일 내 할당제 논의와 실현을 가속화 할 수 있었던 요인이었다.

그리고 독일 국내적으로 신여성 운동과 신사회운동의 여파로 여성·환경·평화와 같은 새로운 쟁점이 정치 이슈화되면서 여성문제는 단지 여성들의 권익증진을 위한 것이 아니라 인간평등의 관점에서 사회문제로 부각되었다. 1990년대 국민들의 기존정치에 대한 실망감의 고조로 정치 이탈화 현상이 심화되고, 기존 정치에 대한 대안으로서 시민운동이 활성화되면서 여성·환경과 평화운동이 시민들의 이니셔티브로 새로운 정치 공간을 형성하게 되었다. 또한 신여성운동과 신사회운동의 주도세력은 의회투쟁을 비롯한 제도권 내 진입을 거리투쟁과 함께 이중전략으로 추구하였고, 이러한 의도 하에 여성해방론자들과 신사회운동의 주도세력은 1980년 1월에 창당한 녹색당에 가입하여 새로운 쟁점들을 관습적 정치공간에서 부각시켜 나갔다.

여성운동가들은 이들의 의회활동은 그 자체가 목적이 아니라 일종의 페미니스트 운동을 지원하기 위한 수단일 뿐이며, 정치가 여성을 필요로 한다고 종종 말하는 것과는 달리 “여성이 (의회)정치를 필요로 한다”(Hoecker, 1999c: 17)고 의회투쟁의 목표를 천명하였다. 녹색당의 창당과 활동은 여성의 정치진출과 할당제 도입의 정당성을 사회적으로 쟁점화하는 데 주도적인 역할을 담당하였다고 할 수 있다. 성 할당제는 바로 이런 요구를 효율적으로 가능하게 했던 수단이었다. 비록 ‘할당제 여성’(Quotenfrauen)이라고 비꼬는 말이 유행하고, 할당제는 여성들의 능력이 남성들보다 낮다는 것을 인정하는 것이라고 여성계 내부에서도 반발이 있지만 할당제라는 제도적 장치 없이는 현재의 남성 중심적 정치구조를 단기간에 변화시킬 수 없었을 것이다. 독일의 성 할당제가 가져 온 성과는 다음의 다섯 가지 측면에서 짚어 볼 수 있다.

첫째, 성 할당제는 여성 정치인의 수를 확대했다는 데 그 일차적 의의를 찾을 수 있다. 여성의 세력화는 연방의회에서 여성 정책의 안전상정과 토의 그리고 결의에 이르는 모든 민주적 절차를 가능하게 하는 전제 조건이기 때문이다. 연방의회 여성의원의 수가 32%를 넘으며 현 연방정부 각료 39명 중 17명이 여성 관료로서 전체 43.6%를 차지하며, 13개 연방

부처 중 법무부, 소비자·식품·농림부, 가족·노인·여성·청소년부, 보건사회복지부, 교육부·경제협력개발부 등 6개 부처를 여성장관이 맡고 있다는 사실은 불과 10년 전에는 상상할 수 없는 일이었다. 이처럼 10여년 만에 독일 가부장적 정치문화를 변화시키고 여성정치를 실현할 수 있었던 데는 무엇보다도 할당제라는 제도적 장치의 도움이 절대적이었다.

둘째, 할당제 도입에 관한 논의는 여성 문제를 정치의 중심에 세웠고, 일반 여성들의 정치적 관심을 불러일으키는 데도 일조했다고 할 수 있다. 할당제가 도입된 지 1년도 채 안되어 사민당 여성 당원 수가 1만 명 이상 증가한 것은 이를 잘 증명해 준다.

셋째, 할당제 실행은 정치 지형과 사회 환경의 질적 변화를 가져왔다. 여성들은 할당제라는 정치 기제를 통해 여성의 동등권 확보와 여성지원 정책을 국가가 수행할 것을 요구할 수 있게 되었다. 나아가 사회와 경제 전반에 걸쳐서도 여성 할당을 요구할 수 있는 토대가 마련되었다고 할 수 있다.

넷째, 할당제의 교육적 효과도 간과할 수 없다. 지금까지 절반의 성이 지배해왔고 절반의 성이 복종해왔던 구조를 해체할 수 있으며, 이는 성의 평등구조를 확립할 수 있게 됨을 의미한다. 그러므로 청소년들에게 남녀 차별이 극복되는 사회평등의 상을 제시할 수 있다.

다섯째, 성 평등에 관한 새로운 인식을 사회적으로 정착시켜 가부장적 정치문화를 극복할 수 있는 단초를 마련하게 되었다. 1989년 베를린 전당 대회 보고서에는 다음과 같은 문구가 있다: “법적인 평등은 필연적으로 사회적 평등을 수반한다. 이것은 여성이 남성세계로 통합되는 것이 아니라 사회의 재구성을 의미한다”(Protokoll vom Programm-Parteitag der SPD, 1989: 18).

1991년 사민당 산하 성평등위원회(Gleichstellungskommission)는 “현실에서 드러나는 모든 것은 할당제 결정이 옳았다는 것을 증명한다”(Brüssow, 1996: 157)고 만족스러운 평가를 내렸다. 이렇듯 할당제는 여성의 정치참여를 활성화하는 기폭제이며 여성문제를 남성들의 전유공간이었던 정치의 중심부에 올려놓았다. 그러나 할당제에 대한 반론 역시

만만치 않다. 이러한 반론은 크게 두 가지 측면에서 제기되고 있다.

첫째, 인재등용의 가장 중요한 그리고 유일한 기준은 능력과 자질이라는 것이다. 능력만이 가장 유능한 자를 선발하는 척도이므로 여성할당제는 이러한 원칙에 어긋난다고 한다. 그러나 여성계는 능력이 무엇을 의미하는지, 그 개념 자체에 대한 문제를 제기한다. 즉, 바바라 스티글러(Barbara Stiegler)는 능력이란 노동현장의 요구를 충족시키기 위한 필요역량이며(Cordes, 1996: 132), 이는 개인의 실력이나 자질을 의미하기보다는 판매 가능한 노동력의 일부로서 시장에서 구매될 수 있는 상품으로 이해된다고 정의하였다. 이러한 능력은 성중립적이지 않으며, 여성의 능력을 체계적으로 약화시켰으며 평가절하하였다고 한다. 왜냐하면 능력이 시장성에 근거해 평가된 탓에 여성 고유의 능력은 노동시장에서 소외당하고 남성과 비교되어 종종 무시당하기 일쑤며 여성의 임금도 남성에 비해 낮다는 것이다. 또한 여성들은 시간과 유동성 면에서 남성에 비해 제한되어 있으므로 일반적으로 통용되는 능력의 개념으로 남성과 비교한다면 남성보다 낮은 능력지수로 나타나는 것은 당연한 일이다. 그러므로 사회에서 요구하는 능력은 당연히 남성중심의 개념이라고 스티글러는 주장한다(Cordes, 1996: 133).

둘째, 여성지지정책과 할당제는 헌법상에 명시된 남녀평등의 원칙에 위배된다는 것이다. 지금까지 여성지지정책과 할당제는 여성의 성 차별화를 완화하기 위한 보충적 권리로 법적 해석되어 왔다. 1986년 벤다(Ernst Benda)는 여성에게 불리하게 적용되던 상황이 명백할 경우 이 불리함을 남성과 여성을 차별적으로 대하여 균형을 맞추는 것은 적법하다고 해석하였다. 그러나 이와 같은 보충적 수단이 개별적 경우로 남성 개인에게 불리한 상황을 야기하였을 때는 헌법적으로 적법한가의 문제가 현재 법정에서 다투지고 있다(Cordes, 1996: 134-135).

여성지원정책이 여성의 불리함을 보충하는 수단으로서 도입되었더라도 여성을 위한 특별프로그램이거나 자선적 도움의 차원에서 이해되어서는 안 된다고 여성계는 주장하고 있다. 오히려 인적 자원을 더욱 광범위하고 효율적으로 활용하기 위한 제도적 장치로 이해해야 한다는 것이다. 그동

안 성에 따른 선입견과 전통적 역할에 대한 통념으로 능력 있는 여성인재가 발굴되지 못한 점을 보완하기 위한 인사정책의 수단으로 기능할 수 있다는 것이다. 그러므로 여성 지지정책 및 할당제는 자질 있는 인재를 발굴하는 더 큰 가능성을 제공하며 성별 간 동등성과 공평성을 보장하는 토대를 마련할 것이다(Cordes, 1996: 135).

그러나 여성들이 극복해야 할 과제 또한 산적해 있다. 우선 여성 정치인들은 성 할당제의 준수를 더욱 엄격히 하기 위해서 제재장치를 마련할 것을 요구하고 있다. 또한 정치권에 진출한 여성들에게 맡겨진 자리는 큰 비중을 차지하지 않거나 경쟁이 약한 경우가 대부분이고, 사회 지도자적 지위에 오른 여성들은 그리 흔하지 않다. 여전히 직업과 가정에서 여성들의 역할이 조정되고 있지 못하며 임금 면에서 여성은 남성보다 낮은 보수를 받는다. 할당제가 많은 부분을 변화시켰음에는 틀림없지만 남녀평등의 문제는 아직도 사회적 과제로 남아 있으며, 이 문제는 남성과 여성이 함께 풀어나가야 할 숙제다.

참고문헌

- 권세기, 서준원, 전복희, 차명제(1999), 독일의 대의제 민주주의와 정당정치, 세계문화사.
- Brüssow, Gaby(1996), *Frauenpolitik, Zum Verhältnis von Frauen und Politik am Beispiel von Frauenorganisationen der Parteien SPD und DIE GRÜNEN*, Münster.
- Cordes, Mechthild(1996), *Frauenpolitik: Gleichstellung oder Gesellschaftsveränderung*, Opladen.
- Cornelissen, Waltraud(1993), Politische Partizipation von Frauen in der alten Bundesrepublik und im vereinten Deutschland. In Gisela Helwig und Hildegard Maria Nickel. *Frauen in Deutschland 1945-1992*, Berlin.

- Frauenstatut der GrÜnen(1993), Punkt 2, abgedruckt in der Satzung des Bundesverbandes, Stand: Juni 1993.
- Hoecker, Beate(1995a), *Politische Partizipation von Frauen*, Opladen.
- _____ (1998b), *Handbuch Politische Partizipation von Frauen in Europa*, Opladen.
- _____ (1999c), *Frauen, Männer und die Politik*, Bonn.
- Honnen, Ulrike(1988), *Vom Frauenwahlrecht zur Quotierung. 125 Jahre Kampf um Gleichberechtigung in der SPD*. Münster, New York.
- Informationen zur politischen Bildung 254(1997): *Frauen in Deutschland, auf dem Weg zur Gleichstellung*, 1. Quartal, München.
- Mommsen, Margareta(1986), Die Politische Rolle der Frau in Ost und West. *Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6-7*, pp.3-13
- Pausch, Wolfgang(1995), *Die Entwicklung der sozialdemokratischen Frauenorganisation. Anspruch und Wirklichkeit innerparteilicher Gleichberechtigungsstrategien in der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, ausgezeigt am Beispiel der Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Frauen*. Phil. Diss. Frankfurt/M.
- Protokoll vom Programm-Parteitag der SPD(1989), Berlin 18.-20. 12.1989.
- SPD(1986a), *Bericht über die Gleichstellung der Frauen in der Partei*.
- SPD(1991b), *Organisationsstatus der SPD*. 29.5.1991, Bonn.
- <http://www.spd.de/servlet/PB/menu/1028698/index.html>
- <http://www.spd.de/servlet/PB/menu/1025716/index.html>
- <http://www.fes.or.kr/index-kor/kpub/mono/spd/SPD-text8.html>

A Study on the Women's Political Participation and the Quota in Germany

Sunhye Hwang*

This paper describes the history of women's participation in politics and the controversial gender quota system in Germany.

Winning 32.3% of the German parliamentary seats in the 2002 election, female politicians have achieved a policy initiative in a system that has been traditionally and predominantly male. It has not been long since women acquired suffrage and began to participate in German political institutions. Women's roles in politics occupy a short space in German political history, which has been dominated not only by the philosophy of Kant and Hegel, who focused on male priority, and which has been driven by a legal system epitomized by the Prussian Association Act of 1850 that entirely prohibited women's political activities. Since then, women's activities in the political sphere have been strictly limited. Nonetheless, women have never stopped trying to overcome patriarchal oppression, gender hierarchies, and all kinds of stereotypical gender roles.

German women have been long engaged in an effort to achieve women's rights, emancipation, and gender equality. During this process, they have learned that deep gender disparity could not be abolished without "women's policy machinery." Female politicians brought the quota to the political discussion and established it as a political infrastructure to implement gender mainstreaming. The SPD introduced the quota in 1988, 70 years after the introduction of women's suffrage (1918). The Bndnis 90/Grne also introduced this gender parity system into the party-program in 1986.

The present political landscape reveals the quota as the most efficient method to realize gender equity. Furthermore, the result of the April 15 general election in Korea also addresses the significance of the quota to enhance women's political power and to change the political culture of women's roles in family and at work.

* Senior Researcher, Hankuk University of Foreign Studies, Center for International Area Studies