

지방정치에의 여성의 참여증진을 위한 정당정책*

실케 안센 (독일 자민당, 구동독주의 당조직 강화를 위한 프로젝트 책임자)

I. 독일에서의 헌법적·법적 상황

독일헌법 제3조 3항은 남녀평등권을 명시하고 있다. 독일내 자민당은 헌법 제3조에 “남녀평등권의 증진을 위해서는 국가가 책임진다”라는 규정을 추가해야 한다고 요구하고 있다. 그래서 독일정부는 여성들이 헌법에 국가정책의 기본목표로서 여성의 지위향상을 포함시키고자 하는 노력에 대해 지지를 보내고 있다. 다시 말하면, 국가는 남녀평등권을 요구하는 여성들의 의견을 수렴하여 법을 만들어야 했다. 그결과 독일정부는 제2차 남녀평등권법(Second Equal Rights Act)을 제정하였다. 이와 함께 정부는 향후 여성들이 보다 균등한 기회를 가지도록 장려하고 이를 위한 계획을 실행할 것을 약속하였다. 이것은 연방정부차원에서 여성의 지위향상이 법적으로 보장받는다라는 것을 의미하게 되는 것이다.

자민당(FDP)은 헌법에 명시되어 있는 국가정책의 기본목표로 강제적인 권리규정은 찬성하지 않는다. 그러나 여성의 지위향상을 위해 국회의원이나 관계 공무원들로 하여금 이행토록 하고 있다. 이러한 결정은 법률상의 평등 뿐 아니라 사실상의 평등을 실현하는 중요한 조치이다.

독일의회는 제2차 남녀평등권법을 통과시킴으로써 연방정부의 법적 목표인 여성의 지

* 본 논문은 '94년 11월 18일 독일 프리드리히 나우만재단과 본원이 공동주최한 '지방정치와 여성' 국제세미나에서 발표된 주제논문임.

위향상을 가져오게 하였다. 200인이상을 고용하고 있는 모든 정부부처는 여성대표를 선출해, 이들 대표가 3년단위로 여성발전계획을 만들고 이것이 제대로 이행되는지를 감독하도록 하고 있다. 이제 구인광고에서 피고용자의 성별을 제한할 수 없다. 또 성차별에 대해 항해서 시민운동을 전개할 수 있다.

1996년부터 여성들은 3세이상의 어린이 보육에 대해 법적으로 요구할 수 있도록 되어 있다. 전 직장으로서의 복귀 보장은 물론 출산휴가도 24개월에서 36개월로 연장되었다.

이러한 조치들은 지난 몇년간 여성들이 직장생활을 하면서 아동의 보육을 양립하도록 한 몇가지의 법적 조치중의 일부이다. 독일에서는 현재 53%의 여성들이 직장생활을 하고 있다. 이것은 여성들이 자신의 인생과 가치관에서 직업을 중요한 부문으로 여기고 있음을 보여주는 것이다.

자민당은 활동적이고 목표 지향적인 남녀기회평등정책이 통일독일에서의 중점 과제로 중요하다고 인식하고 있다. 동독에서의 현재 상황은 여성들이 점점 자신들을 독일통일의 피해자로 보고 특별한 조치를 요구하고 있다. 이것이 바로 자민당이 독일헌법 제3조 2항의 부가항을 요구하는 또 다른 이유이다. 여성들은 모든 분야에서 남녀평등권을 촉진시키기 위해 국가의 이러한 약속이 필요한 것이다.

자민당에 있어 기회균등이란 남성과 여성들이 스스로 결정하고 만족스런 태도로 그들의 직업과 가정생활을 양립시키고, 법적으로 위협과 차별로부터 보호받도록 하는 것을 의미한다. 그러나 여성들의 정당한 요구가 제대로 이행되기 위해서는 여성들은 정당과 정책결정기구에 적절히 참여해야 한다. 이를 어떻게 달성할 수 있는가?

독일의 정당들은 정치적인 의사결정기구에 참여하려는 여성들의 정당한 주장을 충족시키기 위해 다른 접근방법들을 개발해왔다. 일반적으로 정당의 주요직은 거의 남성에게 주어졌다. 이것은 전통적인 여성의 역할이 가사노동과 자녀양육에 제한되었던 결과이다. 소수의 여성만이 2차대전 직후 독일에서 새로운 정당을 창설하는데 참여하였다. 1949년 초대 독일의회에서 여성의원수의 수는 극소수였다. 이 상황은 거의 변하지 않았다. 1994년 10월 16일 총선에서 자민당은 비례대표제 방식의 정당후보명단 투표(Second vote)에서 6.9%를 얻었고 의회의 47석을 차지하게 되었다. 그들 중 8명이 여성이고 비율로는 17%이다. 자민당의 엄청난 의석 상실은—특히 동독—독일의회에서의 자민당 여성의원수의 수를 격감시켰다.

1994년 11월 30일 현재 자민당의 당원수는 약 9만명이며 이중 20%가 여성이다. 총선 결과에 대한 선거투표행태 조사 결과 자민당은 여성보다 남성들에게 보다 유리한 정당임을 보여주었다. 자민당은 남성유권자들이 보다 매력을 느끼는 유일한 정당임을 의미한다.

이것은 독일 인구중 다수를 차지하고 있는 여성들에게 대단히 놀라운 사실이다.

독일에서는 약 2%의 인구만이 정치적 정당활동에 적극적으로 참여한다. 그 책임의 주원인은 무엇보다 독일 정당의 엄격한 조직구조에 있다.

II. 독일에서의 정당 창설

독일에서 정당은 유권자 차원에서 조직된다. 각 정당은 헌법과 정당법을 준수해야 한다. 정당은 지방이나 선거구별로 나뉘며 때로 지역(regional), 연방주(federal state), 국가적 차원(national level)으로 나누어진다. 지방이나 선거구 차원에서는 모든 당원이 결정하고, 주, 연방주, 국가적 차원에서는 정치적 계획이나 정당지도자를 결정하는데 대표를 파견한다.

정당원이 아니면서 정치에 일반적 관심을 가지는 시민은 거의 정치에 참여할 수 없다. 그리고 독일국민의 여가활동 또한 변화되었다. 정당의 일은 거의 무급 명예직인데, 이제 많은 사람들이 정당을 위해 무급으로 일하려 하지 않는다. 명예직이 시간과 돈을 요구하게 된 것이다. 반면에 많은 사람들이 짧은 시간에 할 수 있는 환경보호나 지역활동과 관련된 일을 하고자 한다. 독일에서 모든 대조직의 구성원 수는 줄어들고 있으며, 노동조합, 협회, 동호회 등이 그렇다.

정당들이 미래에 시민의 참여에 의존하기 원한다면 이 변화된 행태를 예의주시해야 한다. 정당들은 근대적인 커뮤니케이션과 정보사회의 기술적 능력에 의해서조차도 고무되지 않는다. 그래서 모든 정당들은 구조개편의 필요성에 직면해 있다. 지금까지의 정당의 업무방식으로는 여성들이 정치에 참여하여 정치적 책임감을 지니는 것이 어렵게 되었다.

Ⅲ. 정치권력내 여성의 참여 강화를 위한 해결방식

1. 쿼터 규정

지금까지 어떤 정당도 근본적인 개혁을 이루지는 못했다. 대신 일부 정당에서 쿼터규정을 도입한 것이 도움이 되었다. 이들 규정은 의사결정기구에서의 여성의 대표성을 보장하며 또 정치적 책임과 권한이 여성에게 주어지도록 확실히하는 것이다.

이러한 쿼터 규정은 사회민주당(SPD)과 녹색당(Bündnis '90/Die Grünen)에 의해 시행됐다. 1988년 이후 사회민주당은 후보명단 그리고 의사결정기구에서 40%를 여성에게 할당해왔다.

이런 점에서 사회민주당은 무엇보다도 “평등권의 실현을 위한 기술적인 쿼터는 평등을 저해하는 중요 요인을 제거하지도 않고 증상만을 처리하려고 하는 것”이라는 점을 무시하고 있다. 쿼터는 남성후보에 대한 새로운 불평등을 낳게 되며 또 시급히 필요한 인식의 변화를 가져오기에는 부적절한 수단이다.

녹색당의 정책은 진보적인 페미니스트 정책이다. 적합성(feasibility)이나 재정적 기반에 대한 고려도 전혀 없이, 어떠한 세부적인 사항도 제시하지 않으면서 단지 가족법, 소득세법, 임대규정, 형법, 입양법, 상속법, 증거보류권 등을 여성에게 유리하게 고치도록 요구한다. 녹색당은 현재의 직업이 남녀에게 평등하게 분배될 수 있도록 ‘고용제도의 재조직’을 요구한다. 더욱이 종전보다 오랜기간의 모성휴가와 직장에서의 복귀 보장 등을 요구한다. 그러나 녹색당은 이러한 개혁에 드는 자금을 경제계나 주 정부로부터 어떻게 조달받아야 하는지를 명백히 말하지 않는다.

독일의 보수당인 기독교민주당(CDU/CSU)은 항상 여성의 발전이라는 토픽을 회피해왔다. 이 당은 사회나 정당에서 여성이 평등을 확보하기 위한 단순히 모호한 발전계획을 언급할 뿐 명료하게 실용적인 성명은 전혀 발표하지 않고 있다. 이들은 고위직, 정치적 지위, 권한 등, 그리고 모든 사회 분야에서의 여성의 평등한 참여를 구체적으로 요구하는 것이 아니라 ‘포괄적으로’ 요구한다.

최근, 기독교민주당 소속 여성이 기독교민주당에게 쿼터규정을 요구했다. 이것은 바라는 여성의 대표성을 선거를 치르기 전에 보장받도록 확실히 하고자 한 것이었다. 이 문제는 기독교민주당의 11월 정당대회에서 가부가 결정될 예정이다.

정당과 통치기구에서의 여성의 만족스런 참여문제에 대한 자민당의 답은 무엇일까? 무엇보다도 자민당은 쿼터규정을 반대하고 있다. 쿼터규정을 평등을 저해하는 원인으로 생각지는 않지만 평등권의 이행은 남성과 여성 모두에게 공통되는 책임이라고 보고 있는 것이다. 따라서 우리가 변화시키고자 하는 것은 실제로 사회의 모습이다. 엄격한 쿼터, 새로운 규칙이나 규정은 단순히 심각한 제한을 가하게 돼 보다 심한 관료적 형식주의(red-tape)와 불공평함을 낳게 된다.

관료제의 경우 의사결정기구에서의 남성과 여성의 동등한 비율확보가 최우선 목표가 될 수 있으며 다른 목표는 이에 종속될 수 있다. 그러나 정치기구에 들어갈 후보를 민주적으로 선출하는 경우는 다르다. 여기에서 생물학은 결정적인 요소가 될 수 없다. 만일 여성에게 유리한 쿼터규정이 도입된다면, 후보자의 전문적이며 개인적인 자격은 남자나 여자나 하는 성별구분에 밀리게 된다. 더욱이 이는 여성이 정치적 책임을 질 자격이 없다는 사고방식을 확립하게 한다.

그리고 여기에서 다시 한번 얘기한다면, 독일헌법은 정당에도 적용된다. 따라서 모든 정당의 규정은 “누구도 성별로 인해 불이익을 당하거나 선호되지 않는 것”이라고 명시한 헌법 제3조를 충족시켜야 한다. 그러나 만일 선거후보자의 반수가 성별에 의해 선출되어야 하기 때문에 자유선거나 민주선거가 가능하지 않다면 이는 헌법에 위배된다.

여성이 고려되지 않는다는 것은 사실상 헌법정신에 커다랗게 위배되는 것이다. 그러나 강제로 여성을 고려한다면 그것 또한 헌법에 위배된다.

과거에 정당들이 여성들을 고려하지 않은 것은 실수이다. 여기에 다른 실수들을 또 만든다면 이는 더이상 보상될 수 없다.

2. 쿼터규정 없는 여성의 발전

자민당은 여성의 발의(initiatives)와 여성의 자조 그룹을 지원함으로써 여성들이 정치에 진입해 적극 참가하도록 하고 있다. 이를 위해 자민당내에 많은 자조집단들이 조직됐으나 자민당은 “여성이 독립된 정치적 관심사는 아니다”라는 견해를 갖고 있기 때문에 자체 ‘여성조직’(women's union)을 두지는 않고 있다. 대신 여성문제가 모든 정치분야에서 고려, 이행되어야만 한다. 여성은 경제, 국방, 내무, 법률 분야의 정치에서 남성동료와 마찬가지로 견해를 밝힐 수 있다. 여성을 특정한 여성문제에만 국한시키는 것은 여성의 자질과 영향력을 제한하는 것이라고 할 수 있다.

‘자유여성연맹’(FALW, Federal Association of Liberal Women)은 여성의 동등한 기회를 촉진하고 여성에 의해 여성을 위한 정책을 이루고자 한다. 자유여성연맹은 전국적으로 또는 부분적으로 연방주 차원에서 조직을 갖고 있다.

‘자유여성연맹’은 자체 정당에 여성문제를 위한 기지를 창설했을 뿐만 아니라 여성들이 지역구, 주, 연방주 차원에서 정책을 논의하고 자신의 정치프로필을 만들어나가도록 기회를 제공하고 있다. 게다가 연방주 차원에서 자민당은 ‘자유여성연맹’을 위한 토의 그룹과 평등권 주제와 관련있는 위원회를 갖고 있다. 이 ‘평등권과 가정정치’를 위한 자문위원회는 심지어 전국차원에서도 활동하고 있으며 정당에 질적인 전문적 자문을 제공하고 있다. 물론 이 기구의 회장은 여성이다. 다양한 조직에서 자유여성연맹이 책임있는 활동을 한 결과 자민당의 전국기구는 1987년 4월 여성발전계획을 수행하기로 결정했다. 이 계획은 자민당의 고위직과 고위기능에서의 여성비율을 증가시키려는 것이다.

이 여성발전계획의 첫 단계는 5년이상동안 정당내 여성비율(87년 당시 25%)에 따라 의사결정직의 여성 수를 증가시키는 것이었다.

이를 위해 자민당은 지역, 연방주, 전국 차원에서 위에서 언급했던 실무그룹, 발의권, 전문위원회를 신설, 지원했다. 본(Bonn) 소재의 전국 본부에 여성부서를 창설, 자유주의 경향에 근거해 남녀를 위한 여성정책관련 워크숍을 만들고 촉진시켰으며 가정의 요구를 염두에 두면서 정당의 주요사건(event)의 일정과 의제를 계획했다.

여성발전계획에 따라 각 지역구(district), 주(regional), 연방주(federal state) 협회의 의장을 비롯해 정당 지도부는 정기적인 정당대회에서 일년에 한번 다음과 같은 사항을 보고할 의무를 갖게 됐다 :

- 1) 의원 수와 여성의 대표성의 증대
- 2) 현 정당대회에서의 여성대표자의 수와 비율
- 3) 최고위직 선출명부와 정부기구에서의 여성의 대표성 증진

자민당은 자유여성과 협력하여 “자기책임”(self-responsibility)의 자유주의 이데올로기를 진실되게 고수함으로써 엄격하게 균등한 쿼터를 필요로 하지 않았다.

전국 차원, 모든 연방주, 지역 차원에는, 동등한 기회 대표성이 보장되는 의회나 여성의 평등권 이행을 촉진하는 특별한 여성부서가 있다. 이러한 조치를 얻기 위해 여성의 이익을 위하는 입장에서 다른 정당과 자주 제휴하기도 한다.

여성이 정계에 입문할 때 먼저 지방정치에 나서는 경우가 자주 있다. 여성은 지방정치를 통해 여성이 특별한 지원을 받도록 할 수 있다. 이 지원에는 특히 공무원과 아동보육 시설의 규정에서 직업의 복귀, 파트타임 업무의 신설을 보장하는 것 등을 포함하고 있다.

지방차원에서는 발의가 많이 제기될 수 있는데 이는 여성이 정치에 적극적으로 참가할 수 있다는 것을 뜻한다. 이를 위해 여성은 확실한 기술, 예를 들면 홍보활동, 전문적인 시간관리, 공식석상이나 공공토론장에서의 자신감 등에 대한 기본훈련을 받는다.

한 예가 베를린의 여성조직인 Frauenbund로, 협회, 정당, 기타 조직들과 협력하는 자치 조직이다. 이 조직은 베를린의 여성의원들에 의해 지지받고 있다. 이곳에서 여성은 정치적 리더십을 어떻게 배양할 수 있는지에 대한 1일훈련과정을 습득한다. 공공행정의 원칙, 현대의 의사전달, 인력관리, 홍보업무 등에 관한 특별 세미나를 통해 이들 여성은 기본 자질 향상을 꾀하고 있다. 여성은 조직에서 행동하는 방법, 의견을 주장하는 방법, 논쟁에서 한 입장을 고수하는 방법 등을 배운다. 이러한 목적을 위해 여성들이 장래 경쟁자와 논쟁할 때를 대비, 역할게임을 훈련하는 총회를 열기도 한다. 베를린의 Frauenbund는 또한 권력에 대한 여성의 태도 등 다양한 토픽에 관한 워크숍을 시행하고 있다.

베를린처럼 모든 연방주에는 여성에게 기본자질훈련을 제공하는 공공기관과 사적 기관이 있어, 여성들로 하여금 남성경쟁자에 대항해 자기 기반을 지킬 수 있도록 하고 있다.

그러나 여기에서 조차도 여전히 여성의 평등권은 남성에 대항하는 것이 아닌 남성과 협력하여 시행될 수 있도록 규칙을 적용하고 있다. '평등'과 여성정책은 남성과 여성이 모든 사적, 사회, 전문 분야에 동등하게 참여하도록 함께 적극적으로 일할 때만이 성공할 수 있다.

IV. 결 론

정치적 권력에 여성의 참여를 강화하는 것이 독일과 자민당에게는 해결책이 될 수 없다. 유일하게 가능한 방법은 개인을 고무시켜 업적을 달성하는 것이다. 만일 쿼터규정처럼, 선택할 때 성별이 유일한 근거가 된다면 이 방법은 근본적으로 자유주의 입장과 전혀 맞지 않을 뿐 아니라 독일헌법의 원칙에도 어긋난다.

종종 여성은 그들 자신의 이익을 주창하고 또 이를 시행하기 위해 정당안팎을 포함하는 네트워크를 결성해야만 한다. 이런 점에서 선도적인(front-end) 조직들이 가치있는 지원을 할 수 있다. 여성은 남성과 여성이 정치, 경제, 과학, 행정 등의 분야에 동등한 파트너로서 참여할 수 있도록 우리 사회의 인식을 바꾸는 방향으로 활동해 나가야만 한다.

이것은 여성이 여성문제에만 국한돼야 한다는 것이 아니라 책임있는 직책을 맡는 여성의 수가 증가되어야 한다는 것을 의미한다. 자질있고 책임감있는 여성이 결정적인 일을 많이 하면 할수록 우리 사회는 보다 많은 이익을 거둬들일 수 있을 것이다.