

중국식 여성할당제의 적용 : 농촌여성의 정치참여를 중심으로

申恩榮 · 閔貴植

- | | |
|-------------------------|-------------------------|
| I. 서론 | C. 중국농촌의 여성할당제 유형 |
| A. 문제제기 | IV. 여성할당제의 중국적 적용 |
| B. 기존연구의 검토와 연구의의 | A. 여성할당제 실시주체와 구체화 과정 |
| II. 변화하는 농촌사회와 여성의 정치참여 | B. 시범 프로젝트의 유형과 효과 |
| A. 개혁시기 중국농촌사회의 변화 | V. 중국농촌 여성정치 참여의 한계와 전망 |
| B. 개혁시기 중국여성의 정치참여 | A. 농촌여성 할당비율 30%의 한계 |
| III. 중국의 여성할당제 | B. 중국농촌 여성할당제의 전망 |
| A. 여성할당제 실시 이유와 유형 | VI. 결론 |
| B. 《베이징 행동강령》과 30% 할당비율 | |

한글초록

1995년, 다양한 정책결정기구에 여성의 비율을 30% 이상으로 만든다는 《베이징 행동강령》이 채택된 이후 여성할당제가 세계적으로 크게 확산되고 여성정치인 비율이 급속히 높아졌지만 중국만은 예외적으로 제자리 걸음을 하고 있다. 그 이유는 문혁시기까지는 상부의 임명에 의해 간부가 선발되었기 때문에 여성할당제가 잘 준수되어졌지만 개혁시기에 들어서면서부터 지방정부의 독립성이 강해지고, 전문성을 강조하는 공개선발이 되면서 오히려 여성의 정치참여 비율이 줄어들었기 때문이다. 특히 중국농촌에서는 개혁시기 들어 촌민자치체가 실시되면서 인민공사 시절 향촌 지도부에 있던 여성들이 거의 물러나고 새로 선출되는 여성은 없어 여성의 정치참여 비율이 많이 줄어들었다. 또한 선거를 규정하는 중앙의 《촌민위원회조직법》은 촌민위원회에 여성이 있어야 한다고 규정하고 있지만 할당비율은 제시하지 못하고 있다.

그럼에도 불구하고 2000년 이후 여러 지역의 농촌기층선거에서 여성정치참여를 높이려는 움직임이 활발하게 일어나고 있는데 이 과정에서 여성할당제가 중국식으로 적용되고 있다는 것을 볼 수 있다. 우선 여성할당제의 실행주체로 각 성급 단위의 당·정·부련이 협력하여 선거에서 여성들을 더 많이 당선시키기 위한 조치를 취하고 있고, 다음으로 ‘점(點)에서 면(面)으로’ 정책 즉, 농가생산책임제와 촌민자치체를 일부지역에서 실시해보고 성공하면 성 전체로, 그 다음은 전국적으로

확대시켜 나갔듯이 여성할당제도 그러한 방식을 취하고 있는 것이다.

문제는 이런 제도적 개입을 통해 촌민위원회 여성성원이 30%에 이르게 된다 해도 ‘직무의 성별화’로 인해 여성의 정치세력화가 보장되는 것은 아니라는 것이다. 그럼에도 불구하고 시범 프로젝트를 실시하는 곳에서 여성들이 촌 권력의 핵심인 촌주임으로 당선되는 비율이 높아지고 있고, 농촌의 교육 경제적 지표에서 남녀차이가 적어지고 있어 향후 농촌여성의 정치참여 전망이 어두운 것만은 아니다.

주제어 : 여성할당제, 기층선거, 농촌여성, 여성세력화, 전중국부녀연합

I. 서론

A. 문제제기

‘여성정치할당제’는 남성에 비해 여성의 정치참여가 어려울 수밖에 없는 여러 가지 사회여건을 반영하여 정책결정기구에 일정한 숫자의 여성이 진입할 수 있도록 하는 제도적 장치이다. 여성할당제와 관련하여 볼 때 중국은 상당히 선진적인 국가라고 할 수 있다.

1920년대 공화국 시기 이미 여성들이 성의회 의원으로 당선된 바 있고, 1930년대 공산당 점령지구 인민대표회의에 25%의 여성정치할당제를 실시한 것이 공산당 집권 이후까지도 이어졌고, 개혁시기에 들어서서 베이징에서 개최된 제 4차 세계여성대회에서 “여성에게 30% 이상의 정치할당을 하는” 내용의 결의안이 통과된 후 세계적으로 이 제도가 활성화되었기 때문이다.

제 4차 세계여성대회 이후 많은 국가들이 여성정치 할당비율을 법제화하는 ‘법적 할당제’를 실시하여 여성의 정치기구 진입 비율이 급격히 높아졌지만 중국의 의회격인 인민대표대회, 최고 정책결정기구인 중국공산당 정치국 및 중앙위원회에서의 여성정치 참여비율은 크게 눈에 띄는 변화를 보이지 않고 있다. 그렇다면 중국은 《베이징행동강령》에 서명만 했을 뿐 제도적인 개입을 통한 여성할당제를 실행하려는 노력을 하고 있지 않는 것일까?

중국은 역사적으로 ‘여성비례제’라는 이름으로 여성정치 할당제를 법적으로 보장하고 있다. 오히려 개혁시기에 들어와서 지방정부의 자율성이 커지면서 이를 실행하기가 더 어려워졌다. 특히 개혁시기 농촌에서는 농민들이 선거를 통해 직접 지도부를 구성하는 촌민자치제가 점차 확대되고 있는데, 선거에 관한 규정을 담은 《선거법》은 “일정한 수의 여성이 촌민 위원회에 있어야 한다”고 규정하고 있지만 법안의 내용이 매우 모호하고 구체적인 할당비율을 제시하고 있지 않아 이를 ‘법적할당제’로 볼 수 있는가의 문제가 제기된다.

이 글에서는 중국적인 방식의 여성할당제가 농촌 기층선거 과정에서 어떤 방식으로 적용되는지를 살펴보는데 그 목적이 있다. 개혁시기에 들어와 상부 개입이 이전처럼 쉽지 않은 상태에서 여성할당제와 같은 상부의 제도적 개입이, 그것도 농민의 자율성이 인정된 ‘촌민자치제’하의 농촌에서 어떻게 이루어지고 있는지, 그리고 그것의 효과는 어떠한지 살펴보고, 향후 어떻게 전개될지에 대해 전망해 보고자 한다.

B. 기존연구의 검토와 연구의의

중국농촌여성의 정치참여에 관한 연구는 상당히 많은데 대략 두 가지 부류로 나누어진다. 하나는 ‘중국여성의 정치참여’를 주제로 쓰는 글들로 전국인대, 공산당 중앙위원회 등 중심이 되는 정치 단위에서의 여성참여율을 보고 기층농촌은 아주 적은 부분이 다루어지는 경우이다.¹⁾ 다음으로 중국의 촌민자치제를 연구한 논문들의 경우는 농촌의 선거제도를 연구하면서 여성의 선거참여 행태를 본다.²⁾ 그렇기 때문에 어느 한 지점의 선거를 중심으로 여성의 선거참여도를 보고 참여도가 낮은 이유를 설명하는 방식이다. 여기에는 서구학자들의 연구도 있는데 촌민자치제 연구는 2000년대 초반에 활발했기 때문에 2005년 이후의 변화는 반영하고 있지 못하

1) 李慧英, 「我國婦女參政要不要確定1/3比例制?」 『山西師大學報』 41(2), (2014).

2) 이정남, 「중국의 기층선거와 여성의 정치참여」, 『중소연구』 제 29권 제 2호(2005), 57-80쪽.

다.3) 마지막으로 2005년 이후 연구된 기층 여성의 정치 참여에 관한 다수 논문들은 주로 한 지점을 연구하여 성급에서 어떤 방식으로 촌민위원회에 여성들의 비율을 보장했는가에 관한 것들로 이 글에서 기초자료로 많이 사용한 글들이다.4)

본 논문은 기층단위, 특히 촌민자치제 실시 이후의 농촌만을 대상으로 여성할당제가 어떤 방식으로 작동되고 있는지를 본다. 범위로 보면 중국 전체의 여성정치참여보다는 미시적이고 농촌의 한 지점을 보는 것보다는 거시적이다. 여성할당제의 모호한 법률이 각 성에서 어떤 방식으로 구체화되는가를 살펴보았다는데 그 연구의 의의가 있다. 또한 시간적으로 연구가 부족한 2005년 이후의 통계자료들을 수집 분석하여 그 이전과 비교하여 분석하였고 향후 농촌여성의 정치참여를 전망해 보기 위해 도시와 농촌의 여성정치참여 현황 및 교육과 비취업 노동의 농촌 성별 차이를 통해 향후 농촌여성정치참여를 전망하였다.

II. 변화하는 농촌사회와 여성의 정치참여

A. 개혁시기 중국농촌사회의 변화

중국농촌은 1954년 헌법의 공포와 함께 향진(鄉鎮)을 행정기구에 포함시키고 1958년 인민공사(人民公社)체제가 실시되면서 정치와 경제기능이 통합된 인민공사와 생산대대 체제로 대체하였다. 그 후 개혁개방 정책의 실시와 함께 인민공사가 해체되면서, 인민공사 단위는 향진정부로, 그리고

3) Jude Howell, "Women's Political Participation in China: Struggling to Hold Up Half the Sky." *Parliamentary Affairs*, 55, (2002), pp. 40-49.

4) 李慧英, 「婦女與參政」, 『中國婦女發展報告 No 1(95+10)』 2005, 陳琮, 劉筱紅, 「保護性政策與婦女公共參與-湖北鑛水H村“性別兩票制”選舉試驗觀察與思考」, 『婦女研究論叢』 第1期 (2008), 全小泓, 「農村婦女政治參與:從被動到主動競爭的制度安排」, 『政治學研究』 第四期, (2002)

생산대대는 행정촌으로 바뀌어 촌민들이 선거를 통해 자치적으로 지도자를 뽑는 촌민위원회가 조직되었다.⁵⁾

경제적으로 당중앙은 1980년대 초반 쓰촨성(四川)등 일부농촌지역에서 자발적으로 시작된 농가생산책임제를 전국적으로 확대 실시했던 것과 마찬가지로⁶⁾ 1980년대 후반에는 인민공사체제의 해체 와중에 생겨난 행정공백을 메우기 위해 광시성(廣西)에서 자발적으로 시작된 촌민자치를 전국적으로 확대하였다.⁷⁾

당 중앙에서 촌민자치제를 실시하고자 한 이유는 다음과 같다. 농촌에서 농가생산책임제가 실시된 이후 농민들은 자신들의 생산물을 스스로 통제할 수 있는 경제적 이익주체가 되었다. 한 편 상급단위로부터 재정적으로 독립하게 된 향진정부가 공공복지시설을 건설하기 위하여 농민들에게 세금과 각종 요금을 거둬들이면서 농민들이 공동체의 각종업무와 재정운용상황에 대한 더 많은 투명성을 요구하는 등 자신들의 이익을 주장하게 되었다.⁸⁾ 향촌간부들의 부패로 농민들과의 갈등이 첨예해지자 당중앙 간부들은 촌민직선에 의한 자치를 통해 농촌간부들을 혁신시키고 농촌지역에 대한 정치적 통제도 강화시켜서 사회적 안정을 이끌어 낼 수 있다는 생각에 촌민자치제를 전국적으로 확대실시하게 된 것이다.⁹⁾

그러나 1987년 11월 《中華人民共和國村民委員會組織法(이하 ‘촌위원회조직법’으로 약칭)/試案》이 전국인대에서 통과되기까지 촌민자치에 찬성하는 입장과 반대하는 입장이 팽팽하게 대립하였다. 주로 민정부나 중앙간부들은 찬성한 반면, 현급 이하 기층간부들은 반대하였다. 그러나 일단 조직법의 시안이 통과된 이후 촌민위원회 성원을 선출하는 3년에 한 번씩 정기적으로 실시되었지만 10년 뒤인 1998년 《촌위원회조직법》이 정식으로

5) 肖立輝, 『村民委員會選舉研究』(北京: 中國社會出版社, 2002), pp. 51-58.

6) Carl Riskin, *China's Political Economy: The Quest for Development since 1949*, (London: Oxford University Press, 1987), pp. 287-288.

7) Elisabeth Perry & Merle Goldman, *Grassroots Political Reform in Contemporary China*, (Cambridge: Harvard University Press, 2006), pp. 1-19.

8) 이정남, 『중국의 기층선거와 정치개혁, 그리고 정치변화』(서울: 폴리테이아, 2007), 34-36쪽.

9) 王愛平, 『靜消的革命: 中國村民自治的歷程』(北京: 中國社會出版社, 1999), pp. 30-31.

공포될 즈음 현과 향진 관리들은 다시 ‘촌민자치를 전면적으로 실시하는 것’에 대해 비판을 제기하였다. 이들은 촌민자치가 농촌지역에서 당의 통치 지위를 약화시키고 농촌지역에 씨족이나 가족 등 종파세력의 만연을 조장하였다고 주장했지만 격렬한 논쟁 속에서도 당 중앙과 선거 담당 정부기구인 민정국(民政局)을 중심으로 촌민자치는 점차 확대되었다.¹⁰⁾ 그렇기 때문에 ‘촌민자치’는 밑으로부터 자발적인 맹아가 싹텄지만, 중앙정부의 강력한 의지에 의하여 전국적으로 확대, 실시되었다는 점에서 ‘위로부터 추진된 기층민주주의의 실시’라고 볼 수 있다.

개혁개방정책을 실시한 이후 국가와 농촌은 다시 전통적인 관계로 회귀하였다고도 볼 수 있다. 왜냐하면 시장사회주의 하에서 기층정부에 대한 당중앙의 영향력은 축소되었기 때문이다. 중국의 장구한 역사에서 중앙정부의 최하위 행정단위는 현에 그쳤으며, 현 이하의 단위는 지방호족들이 관리권을 가졌다. 개혁이전 문혁시기 중국농촌이 인민공사체제였을 때는 당중앙의 정책이 기층까지 일사불란하게 작동할 수 있었지만 개혁기 시장사회주의 하에서 중앙의 역할을 축소되어, 그 영향력은 바로 아래 급인 ‘성급단위’, 혹은 잘해야 ‘현급단위’까지만 미칠 수 있었다. 이렇게 지방정부의 역할이 강화되면서 중앙차원에서 추진하는 촌민자치제의 전국적 시행도 10년 이상이나 실험적 상태로 가야 했다. 《촌위회조직법》이 정식으로 공포된 1997년에는 25개의 성만이 촌민위원회조직법의 구체적인 세칙을 제정하고 전국 촌의 60% 만이 직접선거방식을 통하여 촌민위원회의 성원들을 선출하였다.¹¹⁾

이상에서 살펴본 바와 같이 개혁기 중국의 정치분권화와 기층의 민주화 경향이 커지면서 당중앙과 기층정부간에 권력균형이 변하고 있어서¹²⁾ 여성정치할당제와 같은 중앙정부의 제도적 개입도 기층차원에서 여러 가지

10) Daniel Kelliher, "The Chinese debate over village self-government" *The China Journal* No. 37, (1997), pp. 63-86.

11) 이정남(2007), 33, 38쪽.

12) Lee, Hong Yung, *From Revolutionary Cadres to Party Technocrats in Socialist China*, (Berkeley: University of California Press, 1991).

난관에 부딪힐 가능성이 생겨나게 되었다.

B. 개혁시기 중국여성의 정치참여

중국에서 여성의 정치참여가 가장 높았던 것은 문화대혁명(文化大革命) 시기이다. 이 시기 노동자 및 농민출신의 여성간부들은 전례 없는 수준으로 증가하였다. 예를 들어 1950년대 중국의 대약진운동(大躍進)과 인민공사(人民公社) 시기 전국의 75,600개의 농업생산합작사 가운데 70~80%에는 여성 사장(社長) 혹은 부사장(副社長)이 있었다.¹³⁾ 문혁시기에는 간부 선발이 공개적인 방식이 아니고 상부의 임명에 의한 것이었기 때문에 여성 할당제가 잘 준수되어졌다. 그러나 문혁이 종식된 후인 1980년대에 상부에서 임명하는 식의 선발방식이 폐지되자 여성간부들의 수는 급격히 줄어들었다.¹⁴⁾

1960년대 초반부터 1970년대까지 “남자가 할 수 있는 일은 여자도 할 수 있다”는 표어와 각종 선전용 캠페인들이 전 중국을 휩쓸었다. 젊은 여성 모범 노동자들이 농업과 산업분야에서 선발되어 진정한 혁명정신이 살아있는 모델로 전국적으로 선전되었고 이어서 새로운 정치 스타로서 정치 고위직에 올랐다.¹⁵⁾

문혁시기 이러한 방식의 남녀평등은 개혁시기 여성지위에 부정적인 영향을 미쳤다. 문혁시기 여성이 중요한 역할을 할 수 있다고 본 이유는 ‘비특권’ 계급으로서의 여성이 하나의 ‘선호되는 계급’이었기 때문으로 이 시기에는 성별차이를 고려한 평등보다는 남성과 여성의 차이를 없애는 ‘무

13) 張婧, 『基層女性參政現狀及其影響因素研究』, (華僑大學碩士學位論文, 2014), 2쪽. 합작사의 행정적 우두머리를 지칭하는 社長은 개혁시기 이후 촌민위원회 주임과 같은 지위라고 볼 수 있다.

14) Wang Qi, “National and Sub-National Elites: Women in Chinese Politics 1949-1990” (Ph.D dissertation, Department of Political Science, University of Aarhus, Denmark, 1997), p. 13.

15) 韓賀南, 『新中國參政婦女群體結構的變化及其原因與影響』 『中華女子學院學報』 03, (1998), pp. 34-37.

성화(無性化)’지향의 이념이 더 주류를 이루었고,¹⁶⁾ 이 시기 할당제 방식을 통한 여성간부의 급격한 증가로 교육수준이 낮고 의정활동에 관해 무지했던 노동자 농민출신 여성간부들은 정계에서 아웃사이더로 대접받았다. 게다가 이들은 직업적 정치인이라고 할 수도 없었다. 일 년에 몇 개월만 정치인으로 일하고 급여는 일하고 있는 인민공사에서 받아 동급 직위의 간부들과 차별을 받았던 것이다. 그렇기 때문에 문혁시기 여성의 정책 결정기구 진입이 정치에서의 남녀평등을 담보했다고 보기는 어렵다.

게다가 이러한 역사적인 경험으로 인해 여성들은 정치할 능력이 부족하다는 편견이 생겨나게 되었다. 그로 인해 90년대 후반까지도 여성할당제에 관련된 논의가 있을 때마다 ‘素質(능력)’논쟁이 불거졌다. 1990년대 초 ‘양’(할당제를 통한 여성간부의 수적 증가)이 아니라 ‘질’(능력)을 증진시켜야 한다는 주장의 요지는 “능력 없는 여성들이 정치권에 진입하는 수가 늘어날수록 정치수준도 낮아진다. 그러므로 지금은 할당제를 논할 것이 아니라 교육과 정치훈련을 통해 여성의 소질을 함양시켜야 할 때이다. 그렇게 되면 정치참여가 자연적으로 늘어날 것이다”라는 것이다.¹⁷⁾

이러한 생각 때문에 농촌에서도 상대적으로 교육수준이 낮은 여성들에게는 정치에 참여한다는 것은 감히 꿈꾸기도 어려운 일이 되어버렸다. 광서성(廣西) 민정부문 통계에 따르면 광서성 14,822개 촌위원회 가운데 1998년까지는 6,067개 촌에 여간부가 있었는데 1999년 촌위 간부가 직선으로 선출된 이후 1/3의 여성들만이 자리를 유지했다고 하고 있어 촌민자치제가 확대 실시되는 것이 농촌여성의 정치참여에 불리하게 작용하는 것을 알 수 있다.¹⁸⁾

16) Alicia S. M. Leung, “Feminism in Transition: Chinese Culture, Ideology and the Development of the Women’s Movement in China,” (Asia Pacific Journal of Management Vol 20, 2003), p. 362.

17) Louise Edwards, *Gender, Politics and democracy: Women’s suffrage in China*. (Stanford: Stanford University Press, 2007), p. 387.

18) 李慧英(2005), p. 245.

〈표 1〉 촌민위원회 여성성원 비율(2000~2005)

(단위 %)

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005
여성비율	15.7	15.7	16.1	16.1	15.1	15.5

자료출처:王金玲(主編),『中國婦女發展報告』(北京:社會科學文獻出版社,2012),p.25.

위의 표를 보면 결국 《촌위회조직법》에서 여성간부를 선출할 것을 법제화했다고 해도 1988년 첫 선거가 시작된 이래 여러 차례의 선거철이 지나도 2005년 대 6차 선거가 치러질 때까지도 촌민위원회 여성성원의 비율은 거의 제 자리에 머물렀다는 것을 알 수 있다. 그리고 이런 이유로 2000년대 초반부터 농촌민주선거에서 여성의 대표성을 높이기 위한 여러 가지 시도가 논의되기 시작했다.

III. 중국의 여성할당제

A. 여성할당제 실시 이유와 유형

정치영역에서 여성할당제를 시행하는 이유에는 두 가지가 있다. 하나는 정치영역에서 여성의 수를 단번에 늘리기 위해서이다. 사회와 인식의 변화에 따라 여성의 정치참여가 자연스럽게 확대되기까지는 너무나 긴 시간이 필요하며, 또 시간과 함께 저절로 이루어지는 것이 아니기 때문에 할당제를 통해서 짧은 시간 안에 여성의 정치참여를 늘리려는 것이다. 예를 들어 덴마크와 핀란드, 아일랜드, 노르웨이, 스웨덴에서 여성의원 비율이 20%에 도달하는 데에는 거의 60년이, 30%가 되기까지는 70년이 걸린 반면 벨기에의 경우 여성할당제를 도입한 뒤 단지 몇 차례의 선거만에 여성의원 비율이 9.4%에서 36.7%로 급속히 증가했다.

또 다른 하나는 현재의 여성 정치인의 수를 늘리는 것과 더불어 차세대 여성 정치인의 수를 늘리기 위해서이다. 정치영역에서 여성이 적은 이유

는 정치를 하려는 여성이 적기 때문이고, 정치를 하려는 여성이 적은 이유는 사회적 성역할 분리 문화와 함께 역할 모델이 없기 때문이다. 그러므로 여성 정치인의 숫자를 확대하는 것은 사회적 성역할 분리 문화를 바꿀 수 있다는 점에서 매우 필요하다고 할 수 있다¹⁹⁾

할당제의 유형에는 할당방법에 따라 크게 ‘정당할당제’ ‘법적 할당제’ 그리고 ‘의석유보제’ 등이 있다. ‘정당할당제’는 여성할당제 가운데 가장 일반적인 형태로 할당에 대한 아무런 법적 규정이 없고 정당이 자발적으로 후보공천에서 일정비율을 여성에게 할당하는 방식이고 ‘법적 할당제’는 법에 여성할당 비율을 규정하여 모든 정당이 이를 따르도록 강제하는 제도이다. ‘법적할당제’는 최근에 시작된 것으로 1990년대에 여성의 정치적 대표성이 국제기구나 여성단체들의 의제가 되면서 빠른 시일 내에 여성의 정치참여율을 높이기 위한 수단으로 채택되었고 현재 약 45개 국가가 이 제도를 채택하고 있다. 법적 할당제는 헌법에 할당을 위한 근거조항을 두는 경우(프랑스, 르완다 등)와 헌법적 근거조항 없이 선거법으로만 할당을 규정하고 있는 경우(한국 등 대부분의 법적 할당제 채택국가)로 나뉜다. 법적 할당제는 주로 라틴 아메리카와 아프리카 등 개발도상국과 정치적 변동기에 있었던 동유럽 국가에서 발견된다. 한 편 ‘의석유보제’는 일정비율의 의석을 여성에게 할당하는 제도로서 일종의 당선할당제이다. 일반적으로 의석유보제는 후보 공천과정에는 영향을 미치지 않고 어느 여성을 의석에 배치할 것인가를 중심으로 논의가 진행된다. 의석유보제에는 여성으로만 구성된 명부를 작성하거나 혹은 여성후보를 위한 별도의 선거구를 두거나 각 정당의 득표율에 기초해 여성의석을 별도로 배분하는 등 여러 가지 방식이 있다.

19) 김민정, 『여성정치할당제의 의미와 이론적 고찰』 조현옥 외(지), 『여성정치할당제』 (서울: 인간사랑, 2011), 13-14쪽.

B. 《베이징 행동강령》과 30% 할당비율

세계적으로 여성정치할당제는 1949년부터 시행되기는 하였으나 정책결정기구에 여성들의 수는 그다지 늘어나지는 않았다. 여성정치할당제가 세계적으로 크게 확산된 계기는 1995년 베이징에서 개최된 제 4차 유엔세계여성대회이다. 여기에 참석한 유엔 189개 회원국 대표들이 여성의 정치참여확대를 골자로 한 《여성지위향상을 위한 베이징 선언》과 여성정치인 30%를 달성하겠다는 《행동강령》을 만장일치로 채택했다. 한국을 비롯하여 할당제 실시국가의 약 3/4이 1995년 이후 지난 15년 사이에 이 제도를 채택했다는 점에서 베이징 세계여성대회가 여성할당제의 세계적인 확산에 미친 영향이 매우 결정적이었음을 알 수 있다.²⁰⁾ 라틴 아메리카와 아프리카 국가들은 1995년 이후 여성할당제를 실시하기 시작하여 코스타리카는 바로 다음 선거에서 19%에서 35%로, 남아프리카 공화국은 첫 번째로 이루어진 민주선거에서 36%의 여성이 당선되었다.²¹⁾ 다음은 2015년 현재 세계의 여성의원 비율의 순위를 보여주는 표이다.

〈표 2〉 세계 각국 여성의원 비율 순위

순위	국가	선거시기	총의석	여성의원 수	여성비율(%)
1	르완다	2013.9	80	51	63.8
2	볼리비아	2014.10	130	69	53.1
3	쿠바	2013.2	612	299	48.9
4	세이셸	2011.9	32	14	43.8
5	스웨덴	2014.9	349	152	43.6
6	세네갈	2012.7	150	64	42.7
7	남아프리카공화국	2014.5	396	166	41.9
8	에쿠아도르	2013.2	137	57	41.6

20) 김민정(2011), 11-12쪽.

21) IPU(www.ipu.org)가 제공하는 자료에 따르면, 코스타리카는 가장 최근 치러진 2014년 2월 선거에서 총의원수 57명 가운데 여성 19명(33.3%)으로 여전히 여성의원 30%이상의 법적 할당제가 잘 지켜지고 있다.

순위	국가	선거시기	총의석	여성의원 수	여성비율(%)
9	핀란드	2015.4	200	83	41.5
10	아이슬란드	2013.4	63	26	41.3
10	나미비아	2014.11	104	43	41.3
10	니카라과아	2011.11	92	38	41.3
11	스페인	2011.11	350	144	41.1
44	프랑스	2012.6	577	151	26.2
54	중국	2013.3	2959	699	23.6
83	한국	2012.4	300	49	16.3
83	북한	2014.3	687	112	16.3
115	일본	2014.12	475	45	9.5

자료출처 : www.ipu.org.(2015년 8월 10일 검색).

위 표를 보면 《베이징 행동강령》에 서명한 남미와 아프리카 국가들이 법적으로 여성할당제를 적용한 결과 유럽 국가들을 제치고 10위권 안에 진입한 것을 볼 수 있다. 중국은 전국인민대표대회의 여성대표 비율이 20%가량으로 거의 변함이 없기 때문에 상대적으로 순위가 낮아지고 있어 베이징행동강령 채택 당시 세계 12위였으나 지금은 70위로 낮아졌다.²²⁾ 한국도 1992년 14대 국회의원 선거까지는 단 3명(1%)의 여성의원이 있었지만 베이징에서의 행동강령 서명 이후 15대 선거부터 이를 실행하는 방안으로 비례대표제를 도입하면서부터 여성의원들이 늘어나기 시작하여 2012년 제 19대 선거에서는 49명(16.3%)이 되었다.

베이징 행동강령이 여성정치참여율 목표를 최소 30%로 정한 것은 만약 그 이하라면 정책에 실질적 영향을 미칠 수 없다고 보기 때문이다. 정책결정자의 70% 이상이 남성들인 의회에서 여성관련 의제가 정책으로 만들어 지기는 어려울 것이다. IPU(International Parliamentary Union)자료에 나오

22) 중국은 IPU자료에는 54위로 표시되고 있지만, 동급 국가들을 같은 순위로 묶어두는 아 자료의 특성상 중국의 실제지위는 70위라고 할 수 있다. <표 2>에서 볼 수 있는 것처럼 아이슬란드, 나미비아, 니카라과아의 여성의원비율은 똑같이 41.3%로 세 국가 모두 10위이고 41.1%인 스페인이 13위가 아닌 11위에 랭크되고 있다.

는 140개 국가 가운데 2015년 현재 여성의원 비율이 30%이상인 국가는 44개국에 이른다. 여성의원 비율 30%가 넘는 국가들에서는 육아휴직 문제 등, 여성의원들이 다수 의회에 진입한 이후 적극적으로 육아의 사회화, 과도 시장화 방지, 가사의 남녀공동분담의 촉진 등의 정책들이 진행되고 있다. 한 걸음 더 나아가 북유럽과 아프리카의 일부 국가들은 남성 혹은 여성의 일개 성별의 비율이 60%를 넘거나 40%이하가 되면 안 된다고 규정함으로써 성별 이익이 무시당하지 않게 하고 있다.²³⁾

C. 중국농촌의 여성할당제 유형

그렇다면 1995년 《베이징 행동강령》을 채택한 중국은 개혁시기 촌민 자치제를 실시하기 시작한 중국농촌에서 어떤 방식으로 여성할당제를 실시하고 있을까? 그리고 그 방식은 여성정치할당제의 3가지 유형 가운데 어떤 유형에 속할까? 중국은 공산당이 유일한 집권정당이기 때문에 다수 정당들이 선거를 위해 여성 입후보자를 일정 비율 공천하는 ‘정당할당제’와는 거리가 멀다. 중국공산당의 역사를 보았을 때 간부 층원에 있어 여성의 비율을 법적으로 명시하였다는 점에서 ‘법적 할당제’에 가깝다고 할 수 있다.

사실 중국은 여성할당제를 가장 먼저 실시한 나라 가운데 하나이다. 1920년대 공화국 시기 여성의 선거권과 피선거권을 요구하는 여성선거권 운동의 영향으로 몇 개의 성(省)에서 헌법에 남성과 동등한 정치권리를 명시했고 여성들이 성의회 의원으로 당선되었다.²⁴⁾ 또한 1930년대에도 강서 소비에트 공화국 시기 중국공산당 중앙조직국은 “여성농민 및 노동자 대표회의를 통해 반드시 여성대표 비율을 25%로 하는 임무를 달성한다”는 내용의 여성대표할당제를 규정하였고²⁵⁾ 1949년 공산당이 정권을 잡은 이

23) 李慧英, 「我國婦女參政要不要確定1/3比例制?」, 『山西師大學報』 41(2), (2014), p. 124.

24) Louise Edwards, *Gender, Politics and democracy: Women's suffrage in China*. 2008, Stanford: Stanford University Press, p. 2.

25) 張永英, 「中國共產黨成立後關於婦女參政的理論認識與實踐經驗」, 『婦女研究論叢』 (2001),

후 1956년에 인민공사가 설립되면서 작성된 《농촌합작사장정(農村合作社章程)》 제 60조 규정에는 “합작사의 지도자와 업무인원 가운데 일정한 수의 여성이 있어야 한다. 합작사 주임과 관리위원회 부주임 가운데 최소 1명의 여성이 있어야 한다”고 명시하고 있다.²⁶⁾

그러나 개혁개방정책 실시 이후 단위체제가 느슨해지자 중앙집권적 단위체제의 산물이라고 할 수 있는 여성할당정책이 점차 도전받게 되었다. 비록 ‘여간부 비례’라는 이름의 여성할당의 기본정책은 중공중앙조직부(中組部) 문건에 여전히 남아서 당위원회, 정부, 인민대표대회, 정치협상회의 등에는 명맥이 이어졌지만 기층단위 및 기업단위들에는 누락되어서 80년대 농촌 기층 정치조직에서 여성간부들은 거의 자취를 감추게 되었다.²⁷⁾

그러다가 1980년대 말 촌민자치제의 실시 과정에서 민정부가 발표한 1987년의 《중화인민공화국 촌민위원회 조직법/시안》 제 8조에 여성할당과 관련된 규정이 다시 나타나는데 그 내용은 “촌민위원 가운데 응당 일정한 수의 여성이 있어야 한다”는 것이었다. 그렇지만 이 규정의 ‘일정한 수’란 숫자는 모호해서 아무런 할당비율을 의미하지 못했고 ‘응당(應當)’의 의미는 ‘~하는 것이 마땅하다’는 것으로 ‘반드시(必須)’와 같은 강제성이 없었기 때문에 기층간부들이 촌민위원회에 여성이 있으면 좋지만 없어도 그만이라고 해석할 여지를 주었다.²⁸⁾

게다가 이렇게 불완전한 할당제 규정은 별다른 수정 없이 계속되어져서 10년 후인 1998년 공식화된 《촌위원회조직법》 제9조도 “일정한 수의 여성이 촌민위원회에 포함되어야 할 것”이라는 내용이었고, 2010년 새로 수정된 조직법에서도 촌민위원회 여성 성원에 관한 내용은 조금도 달라지지 않았다. 다만 2010년 수정안은 촌민대표대회에서 여성이 대표회의 구성원

p. 46.

26) 婦女參政課題組, 『新中國婦女參政歷史足跡』 1991, 中國婦女出版社, p. 58.

27) 柳莉, 『改革後中國農村工業化與農村婦女政治精英構成的變化』 『浙江學刊』 第6期, (2013).

28) 劉筱紅, 『支持農村婦女當選村委會成員的公共政策分析』 『華中師範大學學報』 第2期, (2005).

의 1/3이상은 되어야 한다는 새로운 내용을 제25조에 담아 차이를 보였다. 그렇지만 촌민대표대회는 논의 기구이지 촌민위원회와 같은 정책결정기구가 아니라는 점에서 여성할당제의 의의가 덜하다고 할 수 있다.

이와 같이 중국기층의 《선거법》인 《촌위원회조직법》이 ‘일정한 수의 여성’을 언급하고 있기는 하지만 ‘법적할당제’로 보기는 어려운 점들이 있다. 왜냐하면 ‘법적 할당제’의 두 가지 기본요건, 즉 ‘할당비율’과 그 비율을 달성하지 못했을 경우의 ‘처벌규정’이 없기 때문이다. 그러나 중국에서는 별도의 처벌규정이 없다 해도 일단 중앙에서 결정된 내용을 하급 단위에서 구체화시켜 실천하려는 노력을 한다. 즉 중앙에서 《촌위원회조직법》과 같은 ‘가이드라인’을 주면 하급의 성(省)이나 현(縣)급에서 각 지역의 특성에 맞는 구체적인 규정을 마련하고 실행에 옮기는 것이다.

IV. 여성할당제의 중국적 적용

A. 여성할당제 실시주체와 구체화 과정

기층선거에서 여성할당제가 적용되는 과정은 여러 기관의 협력을 통해 이루어진다. 이것은 “촌민자치제 하의 여성할당제”가 여러 가지 측면을 포함하고 있기 때문이다. 우선 농촌선거를 담당하는 정부기관인 민정국(民政局), 다음으로 당정간부인원을 선발 및 훈련하는 기관인 중공중앙조직부(이하 중조부(中組部)), 그리고 여기에 ‘여성’을 대변하는 군중단체인 ‘전중국부녀연합’(이하 부련(婦聯)) 등 黨·政·群體(군중단체)의 거버넌스 방식으로 여성할당제 실시에 개입한다. 세 기관 모두 기층까지 연결된 조직을 가지고 있다.

이 가운데 가장 적극적으로 방법을 모색하고 활동을 하는 주체는 부련이다. 부련은 정부기관은 아니고 집정당인 공산당의 영도 하에 있는 군중단체로 여성권리를 보호하고 집정당과 여성을 연결하는 역할을 한다. 부

런 지도자는 중조부에서 임명하기 때문에 업무관계상 중조부와 밀접하며 일정한 루트를 통해 의견을 반영하고 건의를 할 수 있는 위치에 있다. 예를 들어 1980년대 여성정치참여율이 급속도로 낮아지자 부런은 중조부에 “여간부 선발을 중시하고 촉진할 것”을 호소하여 5년 동안 3차에 걸친 좌담회를 열고 간부제도 개혁에 여성할당제의 내용을 결합시킬 수 있었다.²⁹⁾ 2008년 현재 부런기초조직은 83만 3천개로 부런간부 7만 6천명과 100만 명의 겸직여성들이 농촌 기층까지 뻗어 있다.

비록 《촌위회조직법》에는 여성 비율 조항이 모호하여 서구식 여성할당제를 액면 그대로 적용을 하면 여성할당제라고 말하기도 어렵지만, 이러한 법률이 하급, 즉 성급 이하로 내려가 실제 기층단위에서 실행되는 내용을 보면, 법으로 여성의 비율을 구체적으로 규정하고 있어 ‘법적 할당제’가 성립될 뿐 아니라 여성을 위한 ‘性別兩票制(성별양표제)’나 ‘전직전선제(專職專選制)’와 같은 ‘의석유보제(議席留保制)’식의 급진적인 방식도 채택하고 있는 것을 볼 수 있다. 촌민자치제가 실시되는 중국의 행정촌들은 규모나 경제면에서 편차가 너무 크기 때문에 일단 어떤 정책이든 간에 지역적으로 부분별로 실시한 뒤 효과가 있을 경우 확대 실시하는 경향이 있다. 경제적으로는 농가생산책임제가 그랬고 정치적으로는 촌민자치제의 실시도 그랬다. 농촌에서의 여성할당 정책도 이런 식으로 시작되고 있다. 즉 몇 개 성(省)과 현(縣)을 모델로 삼아 그 지역에 적합한 방식들을 고안하고 도입하여 선거에서 좋은 성과가 보이면 그 방법을 전 성으로 확대하는 것이다.

이렇게 상부의 모호한 법안은 점차 구체화된 형태로 다시 나타난다. 1998년 민정부는 조직법시안을 끝내고 정식 《촌위회조직법》을 공포한 후 1년 뒤인 1999년 《촌민위원회에 일정한 수의 여성을 포함시키기 위해 노력하는 것에 관한 의견》이라는 내용의 《의견》을 공포하고 농촌 촌민위원회 직선에서 여성의 당선비율을 높이기 위한 시범 프로젝트들을 전개

29) 李慧英(2005), p. 244.

하겠다고 밝혔다. 같은 민정부가 발표한 것이지만 전자는 국가적 차원에서 공포한 거시적인 법안이었고 후자는 시범 프로젝트에 관한 좀 더 실제적인 내용을 담고 있다.

B. 시범 프로젝트의 유형과 효과

민정부의 구체화된 《의견》은 다시 성급정부에서 실천적인 형태로 더 구체화된다. 예를 들어 1998년 《춘위회조직법》이 공포되자 후난성(湖南) 인민대표대회 상임위원회(人大常委會)는 《후난성에서 춘위회조직법을 실시하는 방법》과 《후난성 촌민위원회 선거방법》을 각각 발표하고 여기에서 “촌민위원회 성원 중에는 최소 한 명의 여성이 있어야 한다”는 내용의 보다 구체적인 숫자가 담긴 규정을 내놓는다. 그 후 2001년 11월 성 당위원회와 성 정부는 선거철을 맞이하여 다시 《후난성 제5차 촌민위원회 선거업무 실시방안》을 내놓고 이를 현실화시키기 위해 縣·市당위서기를 제1책임자로, 또 향진당위서기를 직접책임자로 목표 숫자 달성의 책임을 명확히 규정했다.

이런 방식으로 여러 성들이 여성할당제를 실시하기 위한 지역에 맞는 규정과 시범프로젝트를 고안하여 실행해 나가게 되는데 여기에는 크게 두 가지 유형이 있다. 그 중 하나는 선거제도에서 농촌여성의 경쟁능력을 높여 우수한 여성들이 두각을 나타낼 수 있도록 하는 것이고 또 다른 하나는 강제적 규정으로 여성비율을 보장하는 것으로 이는 여성을 위한 자리들에 규정하여 여성정치 할당제 유형 가운데 ‘의석유보제’에 해당한다고 볼 수 있다.

1) 부녀대회 직선을 병행한 경선 능력 강화

이 유형의 대표적인 예는 허베이성(河北) 치엔시현(遷西縣)으로 부녀대회 직선을 춘위회선거와 병행하여 실시함으로써 여성들을 훈련시켜 선거 경쟁력을 강화시킨 경우이다. 원래 부련 간부는 상급당위가 임명하거나

혹은 간접선거를 통해 선출되었고, 촌위회 선거와도 1년 차이를 두고 치러졌는데, 2002년 치엔시현 부런은 성 민정청(民政廳) 등 관련부문과 상의하여 같은 해에 선거를 진행하기로 결정한다. 그리고 이를 위해 구체적인 《행동방향》도 만들어서 라디오, TV, 신문 등 대중매체를 이용하여 여성 정치참여 의의 및 여성정치 참여 경험과 모범사례를 선전하기, 전 현 1500여명 여성간부들에게 한 달 가량 모의직선과 경선연설 등 선거참여기술과 능력 강화 훈련하기, 100명의 엘리트 여성들을 뽑아서 모범지역에 대하외부학습을 시키기 등 여러 방법들을 통해 촌위회 선거에 나갈만한 여성들의 경쟁력을 높였다. 결과적으로 이 현에서는 농촌 여성의 투표 참여율은 70%에서 96%로 높아졌고 촌민위원회의 여성 당선율도 12%에서 24%로 두 배나 높아졌다.

2) 여성비율의 강제적 보장

이 유형은 여러 성에서 다양한 방식으로 진행되었다. 우선 후난성 민정청은 “촌위회 직접선거중 선거민이 여성성원을 추천하도록 요구하되 추천 받은 여성이 없다면 여성들 가운데 득표수가 가장 많은 자를 후보자로 한 명 더 뽑는다. 선거결과 만약 여성이 선출되지 않으면 성원을 한 명 더 늘려 선출하되 여성후보들로만 선거한다”는 내용의 《의견》을 하달하였다. 다음으로 장시성(江西)에서는 투표용지에 반드시 여성을 선출해야 한다고 밝히고도 개표결과 여성성원이 없으면 ‘간부초빙’ 형식으로 여성을 촌민위원회 성원으로 보충하는 방식으로 ‘여성 1인’의 성원을 확보하였다.³⁰⁾ 또한 허난성(河南) 지위엔시(濟源市) 쓰리향(思禮鄉)은 ‘전직전선(專織專選)’ 방식으로 여성이 맡을 직위를 하나 정하여 그 직위는 여성만 뽑도록 하고 그래도 여성당선자가 없으면 공석으로 비워두는 방식을 택하였다.³¹⁾ 마지막으로 후베이성(湖北) 광수이(廣水)시에서는 “성별양표제(性別兩票制)” 방식을 채용하였는데 이는 남성표와 여성표를 나누어 촌

30) 李慧英(2005), p. 246.

31) 李慧英(2005), p. 246.

위회 성원 비율 30%를 보장하는 방식³²⁾으로 이는 ‘일정한 수’에서 ‘여성 1인’으로 갔던 것이 ‘여성성원 30%’라는 비율로 확정된 것으로 더 진보적이라 할 수 있다.

3) 여성할당제 시행의 효과

이상에서 살펴본 바와 같이 1998년 《촌위회조직법》이 나온 후 각 성에서 실시된 시범 프로젝트들은 점차 효과를 보인다. 다음 표에서 2000년대 이후의 촌민위원회 여성 성원의 비율을 시계열적으로 살펴보면 2005년 이후 20%대로 도약하여 계속 유지되는 것을 알 수 있다. 이는 2005년에 겨울 치러진 촌민위원회 제 6차 선거가 그 이전 선거에 비해 제도적인 개입의 효과가 있었고 이것이 2008년 겨울 제 7차 선거에서도 계속된다는 것을 의미한다.

(표 3) 전국 촌민위원회 여성 성원 비율(2004~2009)

연도	2004	2005	2006	2007	2008	2009
여성비율(%)	15.1	15.5	23.2	21.1	21.7	21.5

자료출처:王金玲(主編), p. 25.

다음 표는 성들 간에 여성 비율 격차가 크다는 것을 보여주고 있다. 후난성(湖南)과 산시성(山西)의 촌민위원회 성원과 주임의 여성비율의 차이는 상당히 크다는 것을 알 수 있으나 후난성조차도 아직은 각 촌 최소 1인의 여성이 촌민위원회에 당선된다고 했을 때의 비율보다 더 낮다. 그러나 다양한 시범 프로젝트를 강력하게 실시하고 있는 후난성의 여성 촌주임의 비율이 다른 성들보다 상당히 높다는 것을 알 수 있다.

32) 陳琮, 劉筱紅, 「保護性政策與婦女公共參與-湖北鑽水H村“性別兩票制”選舉試驗觀察與思考」 『婦女研究論叢』 第 1 期 (2008)

〈표 4〉 2009년 촌민위원회 여성 성원 재임 비율

(단위: %)

지역 구분	촌민위원회여성비율 (실제)	촌민위원회여성비율 (최소 1인 적용시)	촌민위원회 주임중 여성 비율
후난성(湖南)	27.7	28.9	20.5
헤이룽장성(黑龍江)	20.3	23.5	3.1
산시성(山西)	8.6	29.8	3.4
전국	21.5	25.6	11.0

자료출처: 全國婦聯婦女研究所, 『中國性別平等與婦女發展報告』(北京: 社會科學文獻出版社, 2013), 273쪽.

2010년 전국 59만 5천개의 촌민위원회의 233만 4천 명의 촌민위원회 성원 가운데 여성은 49만 9천 명으로 21.4%가 된다는 통계를 보면³³⁾ 촌 평균 촌민위원회 성원이 4명 있다는 것이며 이는 촌위원회가 7명의 성원으로 구성되는 행정촌도 있지만 그보다 훨씬 적은 3명의 성원을 가진 자연촌들이 더 많이 있다는 것을 뜻한다. 그렇기 때문에 이런 자연촌에는 상부로부터의 여성할당제 실시가 영향을 미치기가 더 힘들다. 그런 측면에서 이런 곳에서는 강제적 할당비율보다 정치에 참여할만한 우수한 여성인재를 선발하고 훈련하여 상급조직과의 관계를 형성할 수 있게 하며, 선거에서 경쟁력을 확보하게 해주는 것이 더 중요하다고 볼 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 중앙정부의 《촌위원회조직법》은 “촌민위원회에 일정한 수의 여성이 있어야 할 것이다”라는 모호한 규정을 하지만 성급 단계에서는 《의견》이나 《방법》을 통해 자기 성에 맞는 법규정을 다시 하고, 선거철이 되면 더 구체적인 《실시방안》을 통해 “최소 1명”이라는 더욱 구체적인 숫자를 내놓거나, 1명의 의석을 유보하는 식으로 내용이 점점 구체화되어가는 것을 볼 수 있다. 실시하는 방식에 있어서는 성마다 다르겠지만 이러한 방식을 통해 상부의 모호한 할당제 관련법이 방대

33) 全國婦聯婦女研究所, 『中國性別平等與婦女發展報告(2008-2012)』北京: 社會科學文獻出版社, 2013, pp. 468-469.

한 중국농촌에서 중국적 방식으로 실천되고 있으며 이는 여성할당제의 비율을 법으로 정하고 이를 지키지 않으면 처벌하는 서구식의 할당제와는 상당히 다르다고 할 수 있다.

V. 중국농촌 여성정치 참여의 한계와 전망

A. 농촌여성 할당비율 30%의 한계

중앙 선거법인 《촌위회조직법》의 여성비례 내용인 ‘일정한 수’가 성급에서 ‘최소 1명’으로 구체화된 것은 이를 법적 할당제로 볼 수 있으나 아나냐를 결정할 만큼 의미를 가진다. 그렇지만 중국농촌의 상황을 자세히 들여다보면 ‘최소 1명의 여성성원’을 넘어 ‘여성성원 30%’에 이른다 해도 반드시 “여성을 정책결정기구에 진입시켜 여성의 세력화를 이룬다”는 여성할당제의 기본취지를 만족시킬 수 있는 것은 아니다. 현재 전국농촌의 모든 촌민위원회에 최소 1인의 여성이 있게 되면 촌민위원회 여성성원 비율은 이미 25.6%가 되고, 여기에 몇 군데에서 2명이라도 선출되면 30%의 목표량은 조만간 달성될 수도 있다. 그러나 이러한 목표치를 달성한다고 해서 여성이 정책결정을 할 수 있는 위치에 도달할 수 있는 것은 아닌데, 그 이유는 ‘직무의 성별화’ 때문이다. 직무의 성별화란 직무의 분배가 능력이나 업적에 의한 것이 아니라 성별에 근거하여 결정되는 것을 의미한다. 2002년 중앙 TV가 농촌여성정치참여와 관련된 다큐멘터리를 제작하면서 실시한 조사결과를 보면, 80% 이상의 촌민이 “여성은 계획생육과 부녀 업무에 적합하며 남성은 촌위회 주임, 부주임, 경제, 치안과 회계에 적합하다”고 응답했다.³⁴⁾

다음 표에서는 지린성(吉林) 리수(梨樹)현의 촌민위원회의 당선현황인

34) 李慧英(2005), p. 260.

데 이 표는 직무의 성별화 관념이 농촌여성의 세력화와 관련하여 어떻게 문제가 되는지를 보여준다.

〈표 5〉 지린성 리수현 촌민위원회 선거 당선현황

촌민위원회 선거	당선현황
1차선거(1988)	336개촌 2,352명 촌민위원회성원 중 여성 336명(약 14%) 주임/부주임 0명
2차선거(1991)	336개촌 2,270명 촌민위원회성원 중 여성 336명(약 14.8%) 주임/부주임 0명
3차선거(1994)	336개촌 2,083명 촌민위원회성원 중 여성 338명(약 16%) 주임/부주임 0명
4차선거(1998)	336개촌 2,050명 촌민위원회성원 중 여성 339명(약 16.5%) 주임/부주임 2명
5차선거(2001)	336개촌 전체촌민위원회 성원 중 여성 301명 주임/부주임 3명

자료출처: 全小泓, 「農村婦女政治參與: 從被動到主動競爭的制度安排」, 『政治學研究』 第四期, (2002).

리수현에는 336개의 촌이 있는데 1차 선거 때부터 당선된 여성들의 숫자가 촌의 숫자와 거의 같아 모든 촌에 1명의 여성위원이 있음을 알 수 있다. 선출된 여성 336명이 촌위원회 전체 구성원의 14%라면 각 촌의 촌민위원회 성원 수는 7명라는 것을 알 수 있다. 중국농촌에는 각 마을마다 부녀주임이나 계획생육을 담당하는 여성들이 있는데 리수현과 같이 촌이 커서 최대치 7명의 촌민위원회 성원을 선출할 때는 여성들이 주로 부녀주임으로 등록하여 선출된다.

1998년 지린성 리수현 제 4차 촌위원회 선거를 예로 들어 보면 당시 등록된 여성 724명 중 주임선거에 등록한 여성은 9명, 부주임 등록 여성 13명이 있었는데 부주임만 2명 당선되었고 나머지 702명의 여성 모두가 부녀위원으로 등록하여 그 가운데 337명이 당선되었다. 그리고 당선된 부주임 2명도 모두 계획생육업무를 맡게 되었다.³⁵⁾

이러한 상황은 허베이성 치엔시현도 비슷해서 선거등록을 하는 여성들의 목표가 다 부녀위원이었다.³⁶⁾ 이렇게 되면 여성이 담당하는 직무와 진입할 수 있는 직위가 매우 줄어든다. 7개의 직위 가운데 실제로 여성이 선거에 참여하는 직위는 1개 혹은 많아봐야 2개가 되는 것이고 촌 주임을 비롯하여 5~6개의 직위는 모두 남성들이 참여하는 것이다.

중국농촌의 마을 권력구조에도 서열이 있다. 우선 고위급은 촌당지부서기, 부서기 및 촌위원회 주임, 부주임이며 촌당지부 서기와 촌위 주임은 겸직하는 경우가 많다. 다음으로 중간급이 촌민위원회 위원, 당지부 위원, 그리고 중하급이 부녀대회주임, 단지부서기, 계획생육위원, 그리고 마지막으로 최하급에 촌민대표 및 촌민소조장 등이다.³⁷⁾ 그렇기 때문에 능력을 갖춘 여성들이 어렵게 선거에 나간다 하더라도 결국 부녀주임이나 계획생육위원만 하게 된다면 권력구조의 주변화를 초래하여 권력의 핵심에 진입하기 어렵다.³⁸⁾ 권력의 중심으로 갈수록 정책결정권도 커지는데 여성들이 주로 부직에 있고 비중심업무를 하며 자원이 상대적으로 적은 부문에서 일하게 되면 정책결정을 할 수 있는 촌주임을 거쳐 향진급 인대 대표로 승진하는 길에서 멀어지게 된다.

B. 중국농촌 여성할당제의 전망

중국 기층 농촌에서 촌위원회 여성 30%가 여성 세력화를 이룰 수 있는 비율은 아니지만, 그렇다고 이 비율로 가는 과정이 의미가 적은 것은 아니다. 왜냐하면 농촌에서 선거에 입후보한 여성이 많을수록 더 많은 차세대 여성들이 정치참여를 결심할 것이기 때문이다. 그리고 이것이 여성 정치 할당제를 실시하는 또 다른 중요한 이유이다. 다만 농촌기층의 상

35) 全小泓, (2002), p. 132.

36) 李慧英(2005), p. 260.

37) 王金玲 外, 『中國婦女發展報告』 2012, 社會科學文獻出版社, p. 119.

38) 李慧英, 田曉紅, 『制約農村婦女政治參與相關因素的分析-村委會直選與婦女參政研究』 『中華女子學院學報』 第2期(2003), p. 260.

황을 볼 때 여성 세력화가 이루어지기 위해서는 목표할당비율을 50%로 바꾸고 정책결정권을 가진 촌주임의 여성 당선율도 그 정도로 높여가야 한다. 중국 도시의 기층인 거민위원회에서는 이미 이런 당선 비율을 보이고 있다.

물론 중국은 도시와 농촌 간 격차가 매우 커서 교육이나 경제력의 측면에서 도시성별, 농촌성별을 동시 비교하면 농촌남성의 수준이 도시여성보다 더 낮을 정도이다. 그렇기 때문에 자신감을 가지고 선거에 나가기에 농촌여성이 가지고 있는 개인적 자원이 부족한 것은 사실이다. 도시와 농촌 기층정치에서 여성의 비율을 비교해보면 다음과 같다.

〈표 6〉 전국 거민위원회, 촌민위원회 여성 성원 비율(2005~2010)

(단위: %)

년도	居委會	村委會
2005	53.1	16.7
2006	48.2	23.2
2007	49.4	21.1
2008	49.9	21.7
2009	49.8	21.5
2010	49.6	21.4

자료출처: 全國婦聯婦女研究所(2013), 468쪽.

도시의 거민 위원회는 주임의 비율도 높아서 2011년 거민위원회 여성성원의 비율은 49.4%였고 여성주임도 43.1%나 되었다. 한 편 같은 해, 촌민위원회 여성성원은 22%였고 주임은 11.2%였다.³⁹⁾ 기층에서의 여성정치 참여율의 차이는 도시여성의 교육수준이나 생활수준이 농촌여성보다 더 높기 때문에 당연하다고 생각될 수 있다. 그렇기 때문에 도시성별과 농촌성별로 나누어 교육수준의 차이를 보는 것이 필요하다.

www.kci.go.kr

39) 中國國家統計局 『中國社會中的女人和男人』, 2010, 中國國家統計出版社, p. 103.

전체적으로 보면 18세~64세 여성의 평균 교육받은 기간은 도시여성 9.7년(남성 10.3년), 농촌여성 7.1년(남성 8.0년)으로 남성과 비교했을 때 도시 6개월, 농촌 9개월의 차이가 나지만 도시남녀간, 혹은 농촌남녀간의 비교를 연령층이 낮을수록 차이가 작다는 것을 알 수 있다.

〈표 7〉 도시와 농촌, 성별, 연령별 교육연한

(단위: 년)

연령구간	농촌여성	농촌남성	도시여성	도시남성
18~24	9.8	9.8	12.2	12.0
25~29	9.0	9.0	12.1	12.1
30~34	8.0	8.2	11.4	12.1
35~39	7.0	8.0	11.0	11.8
40~44	6.8	7.5	10.5	11.0
45~49	7.0	8.2	10.5	11.0

자료출처: 全國婦聯婦女研究所(2013), 218쪽.

위 표에 근거해서 계산해 보면 2015년 현재 40세 이하 농촌남녀의 교육 수준의 차이는 거의 없고 이들이 나이 들어 갈수록 더욱 적어질 것이다. 이는 젊은 기혼여성들을 당원으로 영입하고 훈련을 시키게 되면 여성의 정치참여율을 더 높아질 수 있다는 것을 의미한다.

허베이성 치엔시현에서 2004년에 있었던 촌민위원회 제 5차 선거에서는 촌민위원회 여성 성원의 비율이 12%에서 24%로 두 배가 되었는데, 선출된 여성의 학력이 높아서 모두 고등학교 학력 이상이었고 그 가운데 전문대 졸업자도 37명이나 되었다. 그리고 연령은 5세 더 낮아진 것을 보면 부련이 부녀대회 직선에서 교육수준이 높고 젊은 연령대의 여성들을 많이 선발해서 양성했다는 것을 알 수 있다.

또한 2001년과 2010년 사이 10년 사이의 통계지표 변화를 보면 농촌여성의 비농업 취업률은 10.2%에서 24.9%로, 그리고 남성의 경우는 18.9%에서 36.8%로 여성의 상승폭이 더 커서⁴⁰⁾ 최근 외지노동의 경험이 있는 사람들이 촌민위원으로 환영받는다라는 연구결과에 비추어 볼 때⁴¹⁾ 농촌여

성정치참여에 바람직한 지표라고 할 수 있다.

한 편, 허베이성 치엔시 현에서 부녀대회 직선을 통한 여성간부 훈련 양성 효과를 본 성정부와 부련은 이 방식을 2004년에는 허베이성 15개 현으로, 그리고 2009년 7월에는 전 성 44.1%의 현으로 확대했다.⁴²⁾ 그러자 다른 성들이 이를 따라 하기 시작했다. 2008년 헤이룽장성(黑龍江)의 부련도 부녀대회를 직선으로 하기 시작했고 2010년 초에는 전 성 83%이상의 촌에서 실시되었다. 부녀대회 직선은 여성들의 정치참여능력을 높이고 촌위원회 위원 및 촌주임 경선능력을 높여 여성의 정치참여 비율을 높였다⁴³⁾

이상에서 살펴본 바와 같이 교육과 비농업취업 등 여성에게 긍정적인 통계지표가 중국식 여성할당제 실시 확대 등 제도적인 조치들과 결합되면 상승효과를 일으켜서 농촌기층여성의 정치참여율이 세력화 수준에 이를 수 있을 것이다.

V. 결 론

1995년 여성정치참여율 30%를 결의한 《베이징 행동강령》으로 여성 정치 할당제가 세계적으로 활성화되었지만 막상 중국의 여성정치 참여율은 크게 증가하지 않았는데 그 이유는 중국이 다른 자본주의 국가들과는 반대의 길을 가고 있었기 때문이다. 다른 나라들은 성차별의식이 반영된 자유 선거제도하에서 여성정치인들이 많이 당선되지 못했기 때문에 유엔

40) 中國國家統計局(2010), 39쪽

41) 仝雪, 屈錫華, 「我國基層農村婦女幹部現狀分析-以河南省南陽市郭灘鎮, 畢店鎮農村婦女幹部狀況為例」, 『廣西社會科學』 第11期(2005), p. 119.

42) 張永英, 「婦聯組織在推動婦女參與村委會選舉中的作用-選西婦聯經驗」, 高小賢(主編)『探索的刻印-中國農村婦女參與基層治理本土案例』(西北大學出版社, 2008). 杜潔, 「將性別平等納入基層自治政策-湖北有關促進婦女參與村委會選舉政策個案研究」, 肖百靈(主編), 『農村婦女參與村級治理』(湖北大學出版社, 2007).

43) 丁娟, 李文, 黃桂霞, 「2005年以來中國婦女參政的進展與挑戰」, 『中華女子學報』 第 1期(2010), p. 95.

세계 여성대회에서 여성할당제와 같은 제도적 개입을 결의한 것이지만, 중국은 오히려 개혁시기에 들어와 간부의 선발 및 충원이 상부로부터의 임명제에서 공개선발 방식으로 바뀌었고 농촌에서는 민주선거로 지도부를 구성하는 촌민자치체가 시작되는 등 반대의 길을 가고 있었던 것이다. 이로 인해 당중앙은 《베이징 행동강령》에 서명한 이후에도 할당제에서 가장 중요한 구성요소인 목표할당비율을 법제화하지 못하였다.

한 편 촌민자치체가 실시된 농촌에서도 선거법인 《촌위회 조직법》에 ‘촌위회에 일정한 수의 여성이 있어야 한다는 것’을 명시하지만 구체적인 여성할당 비율이 없어 모호하긴 마찬가지였다. 하지만 이 여성할당제 법안은 성급 단위로 내려오면서 구체적인 실행규정과 실시방안들을 마련하여 실시되고 있다. 그리고 이러한 여성할당제의 실천은 두 가지 중국적인 특징을 보이고 있다.

그 첫 번째 특징은 실행주체로, 전국적인 조직을 가지고 있는 당의 중조부, 정부의 민정국 그리고 군중단체인 부련 등 세 기관의 거버넌스의 방식을 통해 이루어지고 있다는 것이다. 그리고 실시 내용은 정치에 뜻을 가진 여성들을 훈련하여 선거라는 경쟁의 장에서 선출될 수 있도록 훈련시키는 것부터, 촌위회 직위 중 한 자리는 반드시 여성으로 선출하거나 여성들 내에서만 선출하도록 하는 방식에 이르기까지 다양하다.

그리고 또 다른 특징은 이러한 방식들을 일부 성, 일부지역에서 시범적으로 실시한 뒤, 효과가 있으면 성 전체로 확대하고, 그 다음에는 다른 성들로까지 확대해 나가는 것이다.

이와 같이 중국농촌에서 여성의 정치참여율을 높이기 위한 제도적 개입은 그간 농촌에서 여성의 정치참여에 장애가 된다고 생각했던 요소들 - 남성성에 비해 낮은 여성 교육수준과 경제수준 - 의 개선과 더불어 향후 기층농촌에서의 여성정치참여의 전망을 밝게 하고 있다.

참고문헌

〈국문〉

이정남, 『중국의 기층선거와 정치개혁, 그리고 정치변화』 서울: 폴리테이아, 2007.

조현옥 외(저), 『여성정치할당제』 서울: 인간사랑, 2011.

〈영문〉

Dahlerup, Drude(ed). *Women, Quotas and Politics*. London: Routledge, 2006.

Edwards, Louise. "Strategizing for politics: Chinese women's participation." *Women's Studies international Forum* 30, (2007).

Hannum, Emily. Yuping Zhang and Meiyang Wang. "Why are Returns to Education Higher for Women than for Men in Urban China?" *China Quarterly*. 215, (2013)

Howell, Jude. "Women's Political Participation in China: Struggling to Hold Up Half the Sky." *Parliamentary Affairs*. 55, (2002), pp. 40-49.

Kelliher, Daniel, "The Chinese Debate over Village Self-government" *The China Journal* No. 37, (1997), pp.63-86.

Leung, Alicia S. M. "Feminism in Transition: Chinese Culture, Ideology and the Development of the Women's Movement in China," *Asia Pacific Journal of Management* 20, (2003), pp. 359-374.

Perry, Elisabeth & Merle Goldman, *Grassroots Political Reform in Contemporary China*, (Cambridge: Harvard University Press), 2006.

Riskin, Carl. *China's Political Economy: The Quest for Development since 1949*, London: Oxford University Press, 1987.

Rosen, Stanley. "Women and political participation in China." *Pacific Affairs*. 68(3), 1995, pp. 315-341.

Qi, Wang. *National and Sub-National Elites: Women in Chinese Politics 1949-1990* Ph.D dissertation, Department of Political Science, University of Aarhus, Denmark, 1997.

〈중문〉

陳琮, 劉筱紅, 「保護性政策與婦女公共參與-湖北鑛水H村 “性別兩票制” 選舉試驗觀察與思考」 『婦女研究論叢』 第 1期 (2008)

丁娟, 李文, 黃桂霞, “2005年以來中國婦女參政的進展與挑戰,” 『中華女子學報』 第 1期(2010), pp. 93-97.

杜潔, 「將性別平等納入基層自治政策-湖北有關促進婦女參與村委會選舉政策個案研究」 肖百靈(主編), 『農村婦女參與村級治理』 湖北大學出版社, 2007.

韓賀南, “新中國參政婦女群體結構的變化及其原因與影響” 『中華女子學院學報』(1998).

張永英, 「婦聯組織在推動婦女參與村委會選舉中的作用-遷西婦聯經驗」 高小賢(主編) 『探索的刻印-中國農村婦女參與基層治理本土案例』 (西北大學出版社, 2008).

_____, 「中國共產黨成立後關於婦女參政的理論認識與實踐經驗」 『婦女研究論叢』 (2001), pp. 43-50.

李慧英. “我國婦女參政要不要確定1/3比例制?” 『山西師大學報』 41/2(2014), pp. 120-124.

_____, 「婦女與參政」 『中國婦女發展報告 No 1(95+10)』 2005, pp. 241-263.

李慧英, 田曉紅, 「制約農村婦女政治參與相關因素的分析-村委會直選與婦女參政研究」 『中華女子學院學報』 第2期, (2003), pp. 259-263.

- 柳莉, 「改革後中國農村工業化與農村婦女政治精英構成的變化」, 『浙江學刊』第6期, (2013).
- 劉筱紅, 「支持農村婦女當選村委會成員的公共政策分析」, 『華中師範大學學報』第2期, (2005)
- 馬華, 『社會性別視覺下的農村婦女參政問題研究』, 吉林農業大學 碩士學位論文, 2011.
- 仝雪, 屈錫華, 「我國基層農村婦女幹部現狀分析-以河南省南陽市郭灘鎮, 畢店鎮農村婦女幹部狀況爲例」, 『廣西社會科學』第11期(2005).
- 肖立輝, 『村民委員會選舉研究』北京: 中國社會出版社, 2002.
- 仝小泓, “農村婦女政治參與: 從被動到主動競爭的制度安排,” 『政治學研究』第四期(2002).
- 全國婦聯婦女研究所, 『中國性別平等與婦女發展報告(2008~2012)』北京: 社會科學文獻出版社, 2013.
- 王金玲 外, 『中國婦女發展報告』北京: 社會科學文獻出版社. 2012.
- 張婧, 『基層女性參政現狀及其影響因素研究』華僑大學碩士學位論文, 2014.
- 中國國家統計局 『中國社會中的女人和男人』北京: 中國國家統計出版社, 2010.

(논문투고일: 2015. 07. 10)

(심사의뢰일: 2015. 07. 15)

(게재확정일: 2015. 08. 07)