

지방정부에서 여성정치 리더십: 멕시코의 사례*

이순주**

(울산대 스페인·중남미학과)

- I. 서론
- II. 분권화와 여성참여에 관한 논의들
- III. 멕시코의 지방자치제
 - III.1. 지방자치의 강화와 지방선거제도
 - III.2. 여성참여 확대에 영향을 준 요소들
 - III.3. 한시적 여성할당제
- IV. 지방정부 리더십에의 여성참여
 - IV.1. 지방정부와 정당에서의 리더십 참여
 - IV.2. 정당
 - IV.3. 관습과 관행(usos y costumbres)
- V. 결론

I. 서론

라틴아메리카에서 지방분권화는 1980년대와 1990년대 사이에 꾸준히 확대되어 왔다. 특히 중앙집권적이고 권위적인 정치체제에서는 보다 탈권위주의적이고 창의성과 자율성, 그리고 협력이 존중되는 유연한 체제로의 변동을

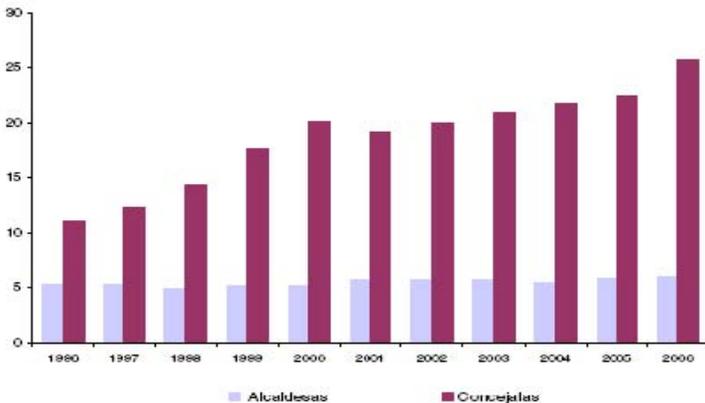
* 이 논문은 2008년도 울산대학교 교비연구지원으로 수행된 연구이며, 2010년도 한국라틴아메리카학회 하계 학술대회 발표논문을 대폭 수정·보완한 것임.

** Soon-Joo Lee(University of Ulsan, Department of Spanish and Latin American Studies, letilee@ulsan.ac.kr), “Liderazgo político de las mujeres en los gobiernos locales de México”.

요구하고 있다. 이에 따라 분권화는 지방정부에서도 새로운 시정운영방식과 체제, 조직문화 등에 관한 가치전환을 모색하도록 만들고 있고, 이러한 과정에서 여성 리더십의 중요성도 강조되고 있다.

라틴아메리카 국가들은 1980년대 이후 지속적으로 탈 중앙집권화 정책을 통한 지역정부의 개혁을 추진해 왔다. 지역정부들은 종속, 취약성, 비효율성, 부패, 후견주의(clientelismo), 토후주의(caciquismo), 친인척중용(nepotism), 재정 부족, 기술 및 인적 자원의 부족, 지방정부의 계획 및 프로그램의 잦은 단절, 근시안적 정책 등 매우 오래된 부정적 전통들로 인해 여러 가지 개혁들과 정책이행에 있어서 걸림돌이 되어왔다. 이러한 부분들은 중앙정치 무대보다도 훨씬 더 많은 전통적인 문제들을 가지고 있음을 의미한다. 특히 여성에게 있어 라틴아메리카 사회의 전통들은 여성의 사회적 역할을 심대하게 제한해왔다.

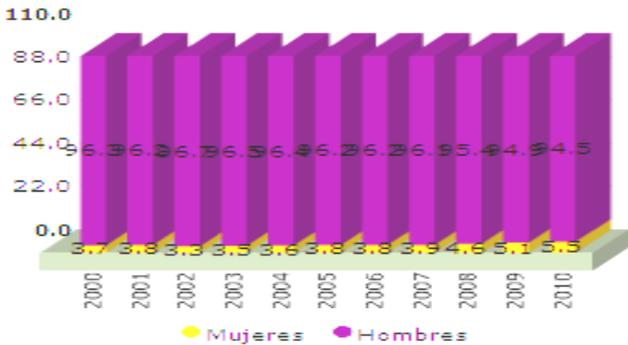
지방정부 정책 결정직에서 여성의 비율은 1996년 11%에서 2006년 25% 정도로 10년간 상당한 증가를 보였다. 이는 지방의회 내의 여성비율을 포함한 것이다. 그러나 아래의 <그림 1>에서 볼 수 있듯이 여성 시장의 비율은 해당기간 동안 5% 내외에서 별다른 변화를 보이지 않았다. 이는 지역정부에서 근접성의 원칙이 작동하지 않고 있음을 의미한다.



출처: CEPAL(2007), p. 49

<그림 1> 라틴아메리카 25개 국가 지방정부에서 여성의 비율

CEPAL의 2009년 통계에 따르면, 라틴아메리카 지방정부에서 시장 중 여성비율의 평균은 7.90%였다. 멕시코는 아래 <그림 2>에서 보는 바와 같이 2009년과 2010년에 조금 증가하여 현재 여성시장의 비율은 5.5% 정도로 라틴아메리카 국가들의 평균 이하에 해당된다. 지방정부에서 여성시장의 비율이 평균 이하인 국가들에는 과테말라(1.80%), 페루(2.70%), 에콰도르(5.90%), 볼리비아(6.10%)가 포함되어 있다.¹⁾



출처: <http://www.eclac.cl/oig/adciones/>

<그림 2> 2000년-2010년 멕시코의 presidentes municipalista의 성비(性比)

멕시코는 야당출신 현 대통령이 집권하기 전까지 70여 년간 제도혁명당(PRI)이 일당지배체제를 유지해 왔고, 전통적인 후견인-피후견인 관계의 전통이 매우 강한 정치문화로 뿌리내리고 있다. 이 전통은 지방으로 갈수록 강하게 나타나고, 여성은 더욱 더 배제되고 있다.

본 연구의 목적은 멕시코의 사례를 통해 가부장적 전통이 비교적 강한 국가의 지방정부에서 여성정치참여와 여성정치리더십이 어떠한 형태로 형성되

1) 라틴아메리카 각 국가들의 지방자치단체장 명칭은 상당히 다양하다. 볼리비아, 콜롬비아, 코스타리카, 칠레, 에콰도르, 엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 니카라과, 파나마, 페루, 베네수엘라는 ‘Alcalde’로, 아르헨티나, 파라과이, 우루과이에서는 ‘Intendente Municipal’, 멕시코는 ‘Presidente Municipal’, 도미니카공화국은 ‘Síndico’, 아이티는 ‘Maire’, 그리고 도미니카, 자메이카, 산타루시아에서는 ‘Mayor’라고 한다(<http://www.cepal.org/oig/adciones/>).

고 허용 혹은 배제되는가를 분석하는 데 있다. 일반적으로 중앙정부²⁾의 수준보다 지방정부의 수준에서 각 지역별로 전통적인 성향이 더욱 더 강하게 나타난다고 가정할 수 있다. 따라서 멕시코의 사례는 가부장적 전통이 강한 다른 라틴아메리카 지역정부에서의 여성정치리더십의 형성과 수용 및 배제의 부분을 설명하는 데 도움이 될 수 있을 것이다.

본 논문에서는 멕시코 지방정부에서 정치리더로서 여성의 참여현황과 특징을 살펴보고, 그러한 특징을 나타내는 정치사회적 조건들은 어떠한 것인지를 분석하고자 한다. 이를 위해 이 논문에서는 지방자치제에서 여성참여에 대한 기존 연구들을 재검토하며, 멕시코의 지방자치제도 및 선거의 특징과 여성참여 현황을 살펴보고 구체적인 사례를 통해 멕시코 지방정부에서 여성이 리더십의 지위에서 어떻게 배제되고 있는지를 고찰하고자 한다.

II. 지방자치제와 여성참여에 관한 논의들

라틴아메리카의 중앙-지방관계는 기본적으로 강력한 중앙집권체제에 바탕을 둔 연방제 형태였다. 실질적인 분권화는 1980년대 이후 본격적으로 시도되었다. 분권화와 지방정부에서의 여성 정치참여기회의 확대는 매우 밀접한 관련을 갖는다.

이와 관련된 연구들은 1980년대 정치적 개방과 민주화 이후 라틴아메리카 각국 내의 지역정부와 정당별 여성주지사·시장의 비율에 관한 주제들이 중심을 이루고 있다. 이는 또한 라틴아메리카나 다른 지역 국가들 간 지방정부의

2) 멕시코 중앙정부에서의 여성참여는 2000년대에 들어서 상당한 발전이 있었다. 가장 중요한 것은 2002년부터 실시된 여성할당제에 힘입은 바 크다. 2009년 7월 총선에서 하원의 22.5%, 상원의 19.5%의 당선자가 여성이었다. 이는 세계에서 35위, 카리브해를 포함한 전체 라틴아메리카에서는 7위에 해당하는 수준이다 (<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>). 또한 멕시코 중앙정부의 39개 행정부처 중 20.5%인 89개의 부처장이 여성이다(CEAMEC 2009, 6). 이와 비교해 볼 때, 멕시코 지방정부에서의 여성리더십 참여는 매우 낮은 수준이다.

여성대표 비율의 비교를 중심으로 이루어져 있다. 이외에도, 지방정치 리더로 부상한 여성들은 어떠한 여성들인지, 이들이 지역공동체 리더로 선출되기 전까지의 정치, 사회경험은 어떤 것들인지, 정당과의 관계는 어떠한지, 이들 여성리더들이 특별히 여성들을 위해 수립한 정책들은 무엇인지 등에 관한 내용들을 일괄적인 설문조사를 통해 통계화한 연구들이 있다. 이 연구들은 대체로 여성정치리더십의 확대방안 모색을 위한 목적을 내재하는 특징을 가지고 있다(Patricia 2003; Barrera Bassols 2003; Barrera Bassols and Massolo(comp.) 1998; Yáñez and Quiroga 2006).

지방자치는 중앙집권과 대립되는 지방분권적 권력구조를 의미한다. 지방의 주민이 지방의 정책을 자율적으로 결정하는 정치체제라 할 수 있다. 지방자치는 정책 환경면에서 두 가지 변화가 일어난다. 첫째는, 지방정책의 주체가 중앙정부에서 지방정부로 이관됨에 따라 지역의 특수성에 뿌리내리고 있는 지방정부의 자율성이 증대된다는 점이고, 둘째는, 지방행정의 개방성과 자율성이 증가함으로써 지역주민의 참여가 크게 늘어난다는 점이다(김원홍 외 2005, 16). 이러한 지역주민의 참여과정에서 여성참여가 늘어날 가능성이 높아진다.

지방자치제에서는 지방정부가 독자적이고 자율적으로 정책을 입안하고 집행할 수 있는 여건이 마련될 뿐만 아니라 일상생활과 관련된 정책들이 주로 추진된다. 즉, 지방정부는 가족, 이웃, 공동체 내에서 재생산 역할에 필요한 환경과 밀접한 관계에 있기 때문에 여성과 어느 정도 관련성을 갖는다. 그러므로 지방정부는 여성에게 보다 수월한 참여공간이 될 수 있다(Barrera Bassols 2003, 1). 여성정책의 추진에 있어서도 지역여성의 요구에 부응하는 정책을 추진할 수 있는 가능성이 확대된다고 할 수 있다. 지방자치의 여성정책도 중앙의 여성정책 기초위에 지역의 특성을 반영하여 수립되기 때문이다(김원홍 외 2005, 16). 그럼에도 불구하고 지방정부에서의 여성참여의 특징으로 볼 수 있는 이러한 근접성은 양성평등이나 기회평등을 증진시키는 원칙으로 작용하지는 않는다. 지방정부의 선출직에 여성들이 많이 진출하지 못하는 데에는 여러 가지 한계와 어려움이 존재하고 있기 때문이다.

라틴아메리카에서는 여성들이 1950년대를 전후로 투표권을 획득했지만

대부분의 국가들에서는 여성들에게 선거권과 피선거권을 갖기 위한 일정 정도의 교육수준을 요구하였다. 이는 특히 교육에 대한 접근기회가 상대적으로 부족했던 지방의 원주민과 농민여성들을 정치적으로 소외시키는 결과를 낳았다. 가사 및 가족에 대한 책임에서 나타나는 성차, 교육에 대한 접근성의 차이 등은 여성들의 리더십 지위에서의 진출과 정치참여를 여전히 제한하고 있는 요소들이다(Perera 2003, 3).

지역 정부에서 여성이 정책결정직에 선출되는 과정에도 장애 요소가 있다. 여성은 준비단계에서부터 남성과 같은 조건에서 정치게임에 돌입하기 위한 기회, 지식, 기술이 부족하다. 여기에는 제한된 사회경험과 교육기회의 차이, 기업가나 정당과의 연계 부족으로 인한 재정적 취약성 등 다양한 요소들이 포함될 수 있다(Perera 2003, 3). 시작 단계에서는 공적세계와 거리가 먼 여성이 수행해야 할 역할과 활동 영역에 대한 문화적 정형화가 문제된다. 나아가, 유지단계에서는, 정치에 입문한다 하더라도 사적 영역에서 벗어나 직업영역 혹은 공적인 일에 전념하는 것으로 스스로를 규정하지 않는다는 것이다(Massolo 2009a).

지역에서의 여성정치참여에 관한 연구들에서는 공간적 인접성과 시간의 유연성 덕분에 여성의 정치참여가 용이하다는 것을 강조해왔다. 그러나 이러한 연구들은 도시지역의 공동체 개념과 가정에 대한 이데올로기가 성차별, 억압, 착취의 상황을 숨기고 매우 엄격하게 ‘여성의 공간’을 인식했다는 비판도 있다. 또한 빈곤의 여성화라는 사실을 외면하고 신자유주의정책 영향에 대한 공동체의 자조(自助)나 여성의 가사(家事)로 국가의 책임을 전가하는 결과를 가지고 왔다는 비판도 있다(Becerra Pozos and Alberto Mendoza 2007, 17, 재인용).

III. 멕시코의 지방자치제

III.1. 지방자치의 강화와 지방선거제도

멕시코의 독립 이후 19세기 동안 멕시코 지방정부는 가장 독립적인 시스템

을 가지고 있었다. 미국의 연방시스템을 모방한 멕시코의 지방자치체는 각 지방에서 재정뿐만 아니라 화폐도 독자적으로 사용할 정도로 각 지방자치체가 허용하는 자율성 정도가 높은 편이었다. 그러나 1910년 멕시코 혁명의 발생으로 이러한 지방자치체는 급격하게 쇠퇴했다. 혁명 이후 실시된 대규모 농지개혁은 충분한 정치, 경제, 재정을 토대로 한 진정한 지방자치체를 만들어내지 못했다(Chevalier 1989, 42). 새롭게 수립된 멕시코의 PRI당(제도혁명당)의 시스템은 연방정부, 주정부, 시정부의 3단계를 기반으로 하였고, 정치와 재정은 중앙정부가 집중적으로 통제하는 것이었다. 이러한 통제권의 집중은 40여년 동안의 수입대체산업화 과정에서 더욱 더 심화되었다(Hernández Trillo 2002, 8).

정치권력과 행정적 정책결정권을 분권화하려는 멕시코의 노력은 1982년에서 1996년까지 활발히 이루어졌다. 미겔 델 라 마드리드(Miguel de la Madrid, 1982-1988)행정부 시기는 지방정부에 정치 및 행정적 자율성을 부여하기 위해 가장 많은 노력을 한 것으로 평가할 수 있다. 이후 살리나스 데 고르타리(Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994)행정부와 에르네스토 세디요(Ernesto Zedillo, 1994-2000)행정부가 지속해 온 분권화는 오랜 일당 독재에 대한 증대되는 정치적 압력을 완화하고 정부의 정통성과 통제력의 붕괴를 야기하는 행정적 문제를 해결하는 데 초점이 맞추어진 것이었다. 이러한 과정에서 분권화는 상당한 성과를 거두었음에도 불구하고 멕시코는 여전히 중앙집권적인 시스템을 가지고 있다(Rodríguez 1997).³⁾

멕시코 연방(Estados Unidos Mexicanos)은 1개의 연방구(Distrito Federal)와 31개의 주(Estados), 2455개의 시(municipio)로 구성되어 있다. 각 주의 정부는 독자적인 선거법을 가지고 있으며, 선거과정에 관한 자체 법률과 선거관리위원회를 두고 있다. 선거일 또한 각 주의 사정에 따라 다르게 정해진다. 연방의 대표로는 대통령(Presidente Constitucional), 주의 대표인 주지사(Gobernadores de los Estados), 그리고 그 하위단위인 시의 대표로

3) 멕시코의 분권화 과정과 성과, 평가에 관해서는 Rodríguez(1997)를 참조.

4) ‘municipio’는 우리나라의 시, 혹은 군에 해당되며 ‘presidente municipal’은

시장(Presidentes Municipales)이 있다(CEAMEC 2008, 6).

멕시코 지방자치단체에서 선출직은 1)주지사, 2)시장, 3)신디코(Síndicos)와 레히도르(Regidores)가 있다. 헌법 115조에 따르면, 각 시는 직접선거를 통해 구성된 시정부에 의해 운영되며, 주정부와 시정부 사이에는 어떠한 중간 당국도 개입되지 않는다. 시의 선거는 직접선거를 통해 이를 이끄는 시정부(ayuntamiento)를 구성하는 것으로 볼 수 있다. 시정부는 각 주마다 상대다수제와 비례대표제, 절대다수제 등을 원칙으로 하는 선거에 의해 구성된다. 또한 시정부의 구성은 3년마다 교체되며, 새 운영진의 선출은 정기적으로 선거가 실시되는 해의 8월 17일에 시작하여 8월 18일에 종료된다. 각 시는 시장 1인과 법이 정한 바에 따라 인구수에 비례하여 신디코와 레히도르를 선출한다. 신디코는 적게는 1인에서 많게는 2인까지, 레히도르는 최소 6인에서 최대 11인까지 선출할 수 있다.⁵⁾

시정부는 행정부에 해당하는 시장, 입법부에 해당하는 신디코와 레히도르, 행정부와 입법부의 기능을 동시에 수행하는, 협의를 통한 정책결정기구인 카빌도(cabildo)로 이루어져 있다. 여기서 신디코는 시장 다음으로 중요한 직위이다. 법적으로 시정부를 대표하며 시의 재정을 관리하고 시와 관련된 송사에서 시의 이익보호와 홍보 등을 담당한다. 레히도르는 시의 행정업무들을 평가하고 감시하는 역할을 수행한다(González 2008).

멕시코 지방정부의 규모와 선거일, 선거방식은 서로 다르지만 지방 선거법에는 공통된 원칙들이 있다. 멕시코 혁명의 중요결과 중 하나인 ‘반독재’는

시장 혹은 군수로 볼 수 있다. 이 글에서는 시장으로 사용하고자 한다. ayuntamiento는 시정부에 해당한다. 시정부는 시장인 ‘presidente municipal’과 부시장격인 신디코와 시의 행정을 각 분야별로 담당하는 레히도르를 선출한다.

- 5) 인구 15만 이하의 시에서는 시장 1인, 신디코 1인, 그리고 6명의 레히도르를 선출한다. 인구 15만 이상 50만미만의 시에서는 시장 1인, 신디코 1인, 7명의 레히도르가 선출되며, 레히도르의 6명까지는 비례대표의 원칙에 따라 선출된다. 인구 50만 이상 100만 미만의 시에서는 시장, 2인의 신디코, 7인의 레히도르를 선출하는데, 그 중 1인의 신디코와 7인의 레히도르는 비례대표방식으로 선출한다. 인구 100만 이상의 시에서는 시장, 2명의 신디코, 11인의 레히도르 선출하며 그 중 1인의 신디코와 7인의 레히도르는 비례대표방식으로 선출한다.

지방정부의 선거원칙에도 적용된다. 1933년 지방선거에서 시정부 구성원 중 어느 누구라도 차기(직후임기)에 재선될 수 없다는 원칙이 포함되었다. 1947년에는 헌법 115조를 통해 여성들도 지방선거에서 선거권 및 피선거권을 갖게 되었다. 연방단위보다 지방단위에서 먼저 정치무대 진출이 가능하게 된 것이었다. 또한 1977년에는 인구 30만 명 이상인 시의 선거에 비례대표제 원칙이 포함되었다. 비례대표제 원칙은 1983년 전체 지방선거로 확대되었다. 1977년과 1983년 헌법 개정 이후에는 지방자치체가 강화되는 환경이 제공되었고, 지방정부들에서도 민주화로의 이행과정이 시작되었다. 이러한 과정은 멕시코 지방정치에서 나타나는 변화들을 설명하는 데 기본적인 요소로서 지방에서의 정당체계 도입을 용이하게 했다. 모든 주에서는 상당히 심사숙고한 방식으로 혼합 선거 시스템을 채택했고, 선거에서 승리하는 정당에게 주정부를 통합하는 대부분의 요직을 확보하도록 했다(Massolo 2007, 19). 각 지방선거에서는 승리하는 정당이 모든 것을 획득한다. 즉, 주정부 대부분의 요직을 맡게 되는데, 이 때 몇%의 득표로 승리했는가는 별개의 문제다. 예를 들어 30%의 지지로 승리를 했다 하더라도 주정부의 주요 요직은 승리한 정당이 대부분 차지하게 된다.

이들 각 지방정부의 구성형태는 매우 다양할 뿐만 아니라 그 대표체계 또한 서로 다른 형태로 존재한다. 어떤 지방정부는 위원회(*comisión*)로 구성되어 있고, 어떤 지방정부의 대표는 경영자(*gerente*)이기도 하고, 강한 혹은 약한 시장과 정당구성원에 의한 기관으로 구성되어 있다. 이러한 다른 주들과 달리 멕시코 주에서는 각 시청들의 통합이 지배적인 측면을 보이고 있다. ‘관습과 관행’(*usos y costumbres*)⁶⁾에 따라 선택되는 경우를 제외하고, 다음과 같은 특징을 보인다. 선거는 제한 혹은 폐쇄적 방식으로 이루어지고, 전국 혹은 주정당 명부에 등록될 권리를 가지는 경우에만 가능하며, 3년의 정부임기, 의회회원의 연임은 금지되어 있다. 변화되는 것은 지방정부 조직의 규모이며, 상대적 다수의 의석과 의회에서의 비례대표의석, 그리고 비례대표들의 소규모 단체장을 어떻게 배분할 것인가에 대한 부담이었다. 비례대

6) 이에 관해서는 본 글의 IV.3. 참고.

표가 포함된다 하더라도 일반적으로 멕시코의 사회적 다양성은 시청조직에서 대표되는 것은 아니다. 정당의 제한, 권위적 결정의 공간, 그리고 시민들의 다양한 요구와 필요에 반하는 영향력과 부탁의 상호교환들에 따른 것이다. 정치적 다원주의에 따른 지방정부의 민주화는 반드시 지방정부가 사회적 다양성을 이해하고 수용하는 것으로 연결되지는 않는다(Massolo 2007, 20).

III.2. 여성참여 확대에 영향을 준 요소들

정치적 다원주의는 발전을 거듭해왔지만, 이는 젠더 불평등을 동반하고 있다. 이는 남성과 여성이 기회에 대한 접근에서 그다지 평등하지 않았기 때문이며, 지방정권에 더 많은 여성이 접근하도록 장려하지 않았기 때문이다. 라틴아메리카에서 시청은 대부분 남성들에 의해 대표되고 지배되고 있다(Massolo 2007, 20). 즉, 지방정부에서 양성에게 모두 평등한 정치참여를 법적으로 보장하는 것만으로는 실제 여성의 정치참여가 보장되는 것과는 상당한 괴리가 있다는 것이다.

물론 멕시코 선거시스템의 기구들과 정당시스템의 발전은 민주적 삶을 정착시키고 규칙적인 과정들로 발전시키는 것을 포함한다. 여성들은 유권자로서, 관찰자로서, 그리고 후보자로서 신뢰할 수 있는 안정적인 선거시스템의 구축을 위한 노력에 활발하게 협력해왔다. 그리고 이러한 중앙과 지방선거의 과정들은 여성들에게 능력과 역량증진을 위한 교육의 장이었고, 정치무대의 진출을 위한 정당성을 얻을 수 있도록 영향을 주어왔다.

이처럼 여성의 참여를 용이하게 하는 요인들은 매우 다양하다(Barrera Bassols and Aguirre Pérez 2003). 우선 제도적 차원에서 본다면, 학교를 통한 교육은 시민의식, 인종 및 사회그룹의 권리에 대한 인식, 양성평등에 대한 이해를 높일 수 있었다. 여성들의 학력증대는 정당이나 사회운동에서 정치적 '경력'을 쌓고 계서적인 조직에서 보다 높은 위치를 점하기 위해서 매우 중요한 요소였다.

비정부기구에서 실시하는 인권과 시민 역량 강화를 위한 다양한 프로그램이 실시되었고, 국가의 공공정책에서 양성평등 정책의 주류화와 양성평등을

구체화하는 다양한 세부 정책들도 실시되었다. 여성연구소(Instituto Nacional de la Mujer)와 같은 여성정책 전담기구가 설립되었고, 노조에서는 여성들이 당면하는 문제들과 요구에 대한 민감도가 이루어졌다. 여성들은 공동체에서의 활동들을 통해 정치적 세력화와 생존을 위한 집단적인 대안구축의 경험을 얻었으며, 지역단위민중조직(organización barrial / Movimientos Unidad Popular)을 통해서도 참여의 경험과 공간을 확대시켰을 뿐만 아니라 모성을 사회화하는 경험을 얻었다. 직장, 거주지역에서 다양한 프로그램과 사회운동을 통해 이루어진 여성들의 사회화는 다양한 권리들에 대한 인식을 고취시켰을 뿐 아니라 어떠한 방법으로 권리를 옹호하고 부족한 부분들을 정부와 권력에 요구할 수 있는지를 학습하도록 만들었다.

선거과정을 통해서도 여성들이 조직에 참여, 선거 관찰, 표의 방어 등을 배울 수 있었다. 농민·원주민 조직을 통해서도 여성들의 요구와 리더십이 점차 인정되었다. 정당은 여성들이 지지자로서, 적극적인 활동가로서, 그리고 지도자로서 참여할 수 있는 기회를 제공했다. 특히 여성들의 구체적인 요구들이 인정될 수 있는 바탕을 얻을 수 있었다. 긍정적인 방법에 대한 지원을 받고, 구체적인 여성들의 공간과 아젠다를 개설할 수 있었을 뿐만 아니라 후보들로부터 이러한 아젠다의 기능에 대한 약속을 받아낼 수 있었다. 정당조직, 기구, 정치사회운동에서의 리더십을 발휘할 수 있는 기회에 대해 접근가능하게 되었다. 연방정부, 주정부, 그리고 지역정부의 선출직에도 접근가능하게 되었다. 각 분야별로 구체적인 요구에 초점을 둔 국가수준에서의 여성을 위한 아젠다가 수립되었다. 여성친화적인 법 개혁이 자극되었다(Massolo 2007, 21-22). 이러한 다양한 분야에서의 참여확대를 통한 여성들의 사회화는 여성들이 참여자에서 관리자, 그리고 지도자로서 사회 모든 분야에 참여해야 할 필요성을 자각하는 데 상당한 도움을 주었다.

한편으로 이러한 여성정치참여를 방해하는 다른 오래된 요인들도 동반되었다. 여성의 진학률이 높아지기는 했으나 공교육의 내용은 양성평등을 장려하기 보다는 어머니-아내로서의 역할을 강조했다. 가정에서의 교육도 사회와 가정 내에서 남성의 통제 아래 다른 사람들을 위한 존재로서의 미덕이 강조

되었다. 여성들의 요구 또한 여성 자신에게 필요한 요구가 아니라 어머니와 아내로서의 역할을 수행하기 위해 필요한 것들이었다. 또한 정치, 사회적 성공이라는 것은 어머니와 아내로서의 역할 수행에서의 성공을 바탕으로 존재하는 것이었다(Massolo 2007, 24; 이순주 2003, 11-29). 이 외에도 가정 내에서 전통적 역할에 대한 ‘불충실한’ 이행에 따른 다양한 심리적 압박과 가정폭력의 증대, 사회참여와 ‘가족’에 대한 끊임없는 선택상황에서의 갈등, 정치사회 활동에 참여하는 여성에 대한 비하, 적극적인 사회활동으로 인해 여성자신이 ‘남성화’ 되는 느낌에 대한 반감 등도 여성들의 활발한 정치사회 활동을 방해하는 요소들이다(Aviel 2006, 166).

III.3. 한시적 여성할당제

멕시코에서 여성의 정치참여의 확대에 큰 전환점을 가져온 것은 여성할당제의 실시다. 멕시코에서는 2002년부터 연방 의회 선거에서 30%의 할당제를 실시해오고 있다.⁷⁾ 이 여성할당제는 5회의 선거 동안 한시적으로 시행하기로 되어있다(Peña Molina 2005, 7). 1997년부터 2004년까지 19개 주에서 할당제를 받아들였으며, 현재는 31개 주와 1개 주의 지방정부에서 이러한 여성할당제가 자율적으로 시행되고 있다. 비교적 다양한 방식으로 여성할당제를 법제화 하고 있다. 바하 칼리포르니아, 누에보 레온, 그리고 치아파스 주에서는 여성할당제를 명확하게 언급하지 않고 있지만, 20%에서 30%를 할당하거나, 양성 중 어느 성별도 70%의 비율을 넘지 못하게 하는 여성할당제를 적용하고 있는 주도 있다(Reynoso 2008, 114).

멕시코 지방선거에서 여성할당제의 특징은 다음과 같다. 첫째, 연방구를 포함한 대부분의 주에서는 혼합형 비례대표제(el Sistema Mixto de Representación Proporcional, SMRP)를 채택하고 있는데 다수대표제와 비례대표제의 원칙을 혼합한다. 둘째, 시청구성고 의원직 선출을 위한 후보등록에서 비례대표 등록을 조정하기 위한 법 적용에서 차이가 있다. 셋째, 단일

7) 라틴아메리카에서는 아르헨티나가 1991년 가장 먼저 여성할당제를 실시했다.

성별 후보의 수나 비율도 최소 30%에서 70%까지 제한하는 할당제를 적용하지만 실제 비율은 매우 다양하게 적용된다(Peña Molina 2005, 10).

<표1> 멕시코 각 주의 여성할당제 적용 형태

형태	특징	주수(%)	주명
할당제	모든 후보에 할당제 적용, 불이행시 처벌 있음	8(25.0)	Aguascalientes, Campeche, Colima, Distrito Federal, Guerrero, Puebla, San Luis Potosí, Zacatecas
제한적 할당제	특정한 후보, 원칙, 직위 선출에서 할당제 적용	11(34.3)	Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato , Jalisco, Oaxaca, Quintana Roo , Sinaloa, Sonora, Tlaxcala , Yucatán
권고제	할당제를 정하고는 있으나 의무화하지도 처벌하지도 않음	7(21.8)	Chiapas, Durango, Estado de México, Michoacán, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz
없음	할당제 없음	6(18.7)	Baja California, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro

출처: Peña Molina(2005, 10-11)의 표를 재구성

위의 <표 1>에서 볼 수 있듯이 멕시코 내에서 할당제를 입법화하지 않은 주는 전체의 18.7%로 6개 주에 달한다. 7개 주에서는 선거과정에서 여성의 정치참여를 증대시키기 위해 정당에게 할당을 권고하는 방식을 사용하고 있다. 그럼에도 의무조항은 없고 불이행시의 불이익도 없다. 이 중 치아파스, 두랑고, 미초아칸, 타바스코에서는 직접투표를 통한 후보 선출과정에서 여성 후보가 선출되는 경우라는 조건을 제시하고 있다. 할당제를 의무화하고 불이행 시 제재를 하도록 법제화 한 주 중, 연방구에서는 다수대표 원칙으로는 어느 성별이라도 후보의 50%를 초과해서는 안되며, 어떠한 경우라도 70% 이상이 같은 성별이어서는 안 된다고 명시하고 있다. 여기에는 선출직이 아닌 각 구청장의 후보 명부에서도 마찬가지다. 푸에블라의 경우 비례대표제 혹은 다수대표제 후보 모두 75%를 넘지 않도록 규정하고 있다(Peña Molina 2005, 11).

〈표 2〉 주정부 의회에서 할당제 적용 전과 후의 여성 당선 비율

주 명	적용전 (연도)	비율(%)	적용후 (연도)	비율(%)
San Luis potosí	2000	3.70	2003	18.52
Baja California Sur	2002	28.5	2005	38.0
Campeche	2000	17.14	2003	31.43
Zacatecas	2001	13.33	2004	26.67
Chihuahua	1995	12.5	1998	21.21
Durango	1998	4.00	2001	12.00
Distrito Federal	1997	25.76	2003	33.33
Sinaloa	1995	12.50	2004	15.00
Estado de México	1996	5.33	2000	12.00
Jalisco	2000	10.00	2003	15.00
Oaxaca	1995	7.14	1998	11.90
Guerrero	1996	13	2004	13
Sonora	1994	9.09	2004	13
Guanajuato	2000	16.67	2003	19.44
Michoacán	1998	13.33	2001	15.00
Coahuila	1999	18.75	2002	20.00
Agascalientes	2001	11.11	2004	11.11
Yucatán	2001	16.00	2004	16.00
Tabasco	2000	19.35	2003	14.29
Colima	1997	20.00	2000	12.00

출처: Peña Molina(2005, 13) 재인용

할당제를 실시하고 있는 8개 주에서는 비례대표제와 다수대표제 원칙으로 시청과 주 의회의 후보로 한쪽 성별이 70%를 초과하지 않도록 규정하고 있다. 과나후아토, 키타나 루, 틀락스칼라의 경우는 기본적으로 한 성별의 후보 비율을 70% 이내로 제한하지만, 정당 내 후보 선출 과정에서 직접적인 논의나 투표의 결과가 70%를 상회하는 경우는 예외로 허용하고 있다.⁸⁾

8) 소노라주는 다수대표원칙으로 시청과 의원후보를 정하거나 비례대표원칙에서 주 의회후보 명부에서 필요한 후보 수 등록을 이행하지 않았을 때 최소 성비를 규정하고 있다. 치와와주와 할리스코주는 비례대표로 주의원후보를 선정할 때 30% 비율을 적용하도록 하고 있으며 시청 구성원을 선출할 때도 마찬가지로 적용한다. 오아하카와 유카탄은 비례대표와 다수대표원칙의 의원후보 모두 30% 비율을 적용하도록

할당제를 도입하는 시기는 각 주마다 서로 다르지만, 위의 <표 2>에서 나타나듯이 주 의회에서 할당제 적용 전보다 적용 후의 여성후보 당선비율이 대체로 증가하는 양상을 보였다. 이를 통해 여성할당제가 주마다 다르게 적용되고 있지만 어느 정도의 긍정적인 효과를 가지고 있는 것은 분명하다고 볼 수 있다.

IV. 지방정부 리더십에의 여성참여

IV.1. 지방정부와 정당에서의 리더십 참여

라틴아메리카 지방정부에서는 주로 남성들이 주도하고 있기 때문에 젠더 다양성이 상당히 부족한 편이다. 라틴아메리카 16개국의 15,828개 지방자치단체에서 1999년에서 2002년까지 지방정부를 대표하는 여성은 총 842명으로 전체의 5.3%에 불과했다(Massolo 2009a). 멕시코에서는 2002년을 기준으로 할 때, 1427명의 지방자치단체장 중 81명만이 여성이었다.⁹⁾ 멕시코 대통령 선거에서는 아직 여성후보가 단 한 번도 등장하지 않았고, 각 주의 주지사로 출마한 사례들은 있었다. 2004년 사카테카주에서 아말리아 가르시아(Amalia García)가 멕시코에서 첫 좌파정당 출신으로서 여성주지사로 선출된 바 있다(Comisión Nacional de la Mujer 2004, 34). 멕시코에서는 지방자치체의 시행과 선출직, 특히 시장직과 여성참여 간의 긍정적인 상호관계는 뚜렷하게 나타나지 않는다. 여성들의 지역적 공간에서의 집단적 존재와 행동은 가족과 가사의 맥락에서 일상생활과 연계되어 나타나는 것이다(Becerra Pozos 2007, 17).

멕시코에서 선거권을 가진 여성의 수는 남성보다 많다. 2008년 8월 멕시코 정부의 통계에 따르면, 전체 유권자의 51.7%가 여성으로 남성보다 257만

하고 시청 구성원 선거에서는 적용하지 않는다.

9) http://www.jornada.unam.mx/2004/11/01/informacion/75_gobernadoras.htm

9506명이 더 많다. 선거인명부에 등재된 성별을 보면, 오아하카, 푸에블라, 과나후아토 주와 연방구에서 대략 53% 가량이 여성이다.¹⁰⁾ 반면 바하 칼리포르니아 수르와 키타나 루 주에서는 남성이 더 많다(INEGI 2009, 389).

특히 주지사와 시장 직에서 여성의 비율은 매우 낮다. 현재 32개 주 중에서 어느 주에도 여성주지사는 없다. 그러나 주 의회에서는 여성의 비율이 평균 20.3% 정도로 주지사에게 비하면 상당히 높은 비율이다. 이러한 비율은 각 주마다 매우 다르며, 그 편차는 20% 이상 차이를 보이고 있다. 예를 들면, 여성의원 비율이 유카탄 주에서는 32%, 푸에블라 주가 31.7%로 가장 높게 나타나고 있는 반면, 할리스코 주와 미초아칸 데 오캄포 주에서는 각각 10%와 12.5%로 매우 낮았다(INEGI 2009, 394).

2008년 통계를 보면 멕시코에는 2455개의 시가 존재한다. 하지만 역사적으로 멕시코에서 여성시장이 6%를 넘어선 경우는 없다. 2007년에는 3.8%로 1년 동안 여성군수의 비율은 1%가 채 되지 않는 증가를 보였다(CEAMEG 2008, 7). 멕시코에서 여성들이 피선거권을 가진 이래 지방자치단체장의 직위에 이와 같은 정도의 여성참여를 이루어내는 데는 거의 50여년이 소요된 것이다. 2008년 통계에서는 시장이 2321명, 그리고 멕시코 연방구¹¹⁾ 내 16명의 구청장(jefe de delegación)을 포함하여 총 2437명 중 4.6%인 112명이 여성이었다(INEGI 2009, 395; CEAMEG 2008, 6). 이는 지난 2000년 이후 가장 높은 수치이다.

멕시코 북부지역에서는 여성들이 시장에 대거 선출되는 양상을 보이는데, 해당 지역에서의 당선율은 다른 지역에 비해 훨씬 높은 7.1% 정도로 나타났다. 이중 소노라 주에서 12.5%로 여성이 가장 많이 선출되었다. 오아하카 주와 푸에블라 주가 있는 남부지역에서는 시장의 3.7% 정도가 여성이다. 이러한 비율은 멕시코 내에서 가장 많은 시가 있는 오아하카 주와 푸에블라 주에서 여성 시장의 비율이 낮다는 것을 반영하고 있다.

10) 이러한 비율은 2005년 실시한 인구조사의 결과에서 나타난 여성인구 비율과 유사하다.

11) 멕시코의 연방구(Distrito Federal)는 주(Estados)와 같은 수준의 행정단위이다. 주의 하위 행정단위로 시가 있다면 연방구의 하위에는 구(delegación)가 있으며, 구는 시와 유사한 수준에 해당된다.

시정을 구성하는 레히도르와 신디코로 가장 많은 여성이 참여하고 있는 지역은 북부와 중부이며, 그 중 누에보 레온과 멕시코 주에서 두드러진다. 여성들은 신디코보다는 레히도르를 맡은 경우가 더 많고, 레히도르 중 여성의 비율은 중부지역에서 36.7%로 두드러져 있으며, 타바스코 주가 있는 중부지역에서는 66.2%가 여성들이다(Sacchet 2005, 6). 멕시코 통계청에 의하면 2008년 각 주의 하위 행정단위인 시장과 구청장의 대표 중 4.6%가 여성이었고, 15.8%의 신디코, 29.5%의 레히도르가 여성이었다(INEGI 2009, 395). 이러한 통계를 통해 볼 때, 멕시코 지방정부의 리더십 지위에서 상위로 갈수록 여성의 비율이 현저하게 낮아지는 것은 대부분의 주에서 유사하게 나타나는 현상임을 알 수 있다.

IV.2. 정당

라틴아메리카에서 정당 내의 여성 관련부서는 두 가지 역할을 한다. 외부적으로는 정당을 지원하는 기능이고, 내부적으로는 불평등한 젠더관계를 개선하기 위해 활동하는 것이다. 이러한 활동에는 정당에 젠더관련정책을 자문하는 것과 정당원들에 대해 젠더이슈를 교육하고, 여성들을 정치적으로 훈련하는 것이 있다. 양성평등은 라틴아메리카의 수많은 정당의 프로그램과 정책 공약으로 선전되었지만, 여성의 정치적 역량에 대한 평가가 정책결정 구조 속에서 리더십으로까지 인정되기는 쉽지 않았다(Sacchet 2005, 6). 멕시코에서는 PRD(Partido Revolucionario Democrático, 민주혁명당)가 1990년 가장 먼저 20%의 여성할당제를 도입한 후 1993년 30%로 확대했다. 이는 정당 내 리더십과 선거명부에도 적용했다. 멕시코의 PAN(Partido de Acción Nacional, 국민행동당)은 여성들을 효과적인 리더십의 지위로 변모시키는 데 중요한 근거지의 역할을 수행했다. 1997년과 2003년 선거에서 PAN의 “National Secretary for the Political Promotion of Women”은 지방과 중앙 정당 지도자들에게 여성들의 후보로의 영입을 장려했다. 그 결과 PAN은 멕시코 내 다른 주요정당보다도 더 많은 여성후보를 내세울 수 있었다(Htun 2003, 115). 여성의 정치적 활동은 정당에게는 매우 중요한 예

너지었다. 특히 선거 시기에 여성들은 시민사회와 풀뿌리 단체들을 동원했다. 그러나 이러한 역할들과 ‘젠더평등’은 단지 정당에 대한 지지도를 높이는 수단이자 도구로만 활용되었다(Clark 2009).

가령, 여성할당제 시행을 두고 지방선거에서 후보자 지명을 둘러싼 지역 지도층과 정당 지도부 간의 갈등이 빚어지기도 한다. 후보 지명은 언제나 많은 논란을 일으키는 과정이기는 하다. 지역 지도자들이 후보 지명 과정에서 여성비율을 고려하지 않는 경우, 정당의 지도부는 지역 정당들이 할당제를 적용하도록 지역 지도자들의 결정에 대해 이의제기를 할 수 있어야 한다. 중앙과 지방의 당 지도부가 할당제에 대한 충돌을 피하기 위해 예비 선거를 활용하기도 한다(Baldez 2007, 90). 멕시코 내에서 원주민 전통이 강한 남부 지역에서의 정당의 역할은 상당히 제한적이거나 무기력하다. 이는 멕시코의 지방자치를 규정하고 있는 헌법이 원주민 공동체의 다양성을 인정하여 해당 지역 관습에 따른 대표선출 방식에 정당이 개입할 수 있는 여지가 거의 없기 때문이기도 하다.

IV.3. 관습과 관행(usos y costumbres)

분권화된 정부는 민주주의를 강화하고 시민 참여도를 높이고 여성들의 권력부로의 진출을 활성화하는 것으로 인식되어왔다. 그러나 오히려 분권화와 자율성의 허용이 여성들의 정책결정적 진출에 부정적인 영향을 주는 경우도 있다. 멕시코 헌법에서는 각 주의 법이 허용하는 범위 내에서 원주민 공동체들은 전통적인 관례와 방식에 따라 정당의 개입 없이 자치단체의 대표를 선출하고 운영할 수 있도록 하고 있다. 이러한 방식이 ‘관습과 관행’이다.¹²⁾ 이는 헌법 115조의 개정을 통해 원주민 공동체들은 시장 혹은 군수, 신디코와 레히도르로 공동체 자치행정기구를 구성하지 않고 해당 자치단체의 정치사회적 특성에 맞게 구성할 수 있도록 허용한 것이다.

이러한 ‘관습과 관행’의 한계 중 하나는 남성과 여성의 공동체 참여가 공

12) <http://www.usosycostumbres.org/spacio/m04.htm>

동체의 전통적인 관례에 따른다는 것이다. 정책 결정 과정에서 주정부나 중앙정부의 압력은 제한적이라는 것이 이러한 제도의 장점이기는 하지만, 원주민 공동체 내에서의 특정 부문을 소외시키는 단점이 있다. 이는 위원회에서 여성의 투표와 목소리를 제외하고 공직자로서 여성을 인정하지 않는다는 것이다.¹³⁾

예를 들어 오아하카 주에는 570개의 시가 있으며, 그 중 418개는 이러한 오랜 ‘관습과 관행’을 통한 선거를 실시한다. 이 중 18%에 해당하는 시에서 여성들은 투표권이 없으며 나머지는 명확한 근거자료가 없다. 여기서 다양한 참여의 형태가 나타나는데, 일부 공동체에서는 여성들이 지역위원회에 참가하기는 하지만 투표를 할 수 없는 경우가 있고, 일부는 직위를 가질 수는 있지만 위원회에서 투표를 할 수 없다. 또한 일부 공동체에서는 투표에 대한 결정이 가정에서 이루어지고 남성이 투표하도록 하며, 또 어떤 공동체에서는 모든 공식적인 정치참여에서 여성이 배제되어있기도 하다.¹⁴⁾

약 100여개의 시에서는 공동체 법에 여성이 존재하지 않는다. 이 때문에 여성들은 시의 선거에서 후보로 참여하거나 투표조차 할 수 없다. 이러한 시에서는 정치권력이 전적으로 남성에게 집중되어있다. 대부분의 정책과 중요 사안들의 결정이 남성들로만 구성된 위원회(asamblea del pueblo)에서 이루어지기 때문이다. 에우프로시나 크루스의 경우 2007년 11월 4일 오아하카 주 산타 마리아 키에골라니(Santa María Quiegolani)시에서 실시될 시장선거에 출마하기 위해 후보 등록 신청서를 제출했지만, 이 위원회의 거부로 후보가 되지 못했다.¹⁵⁾ 이는 위원회가 전통적으로 여성들은 투표도 할 수 없으며 어떠한 정치적 대표직도 여성이 수행할 수 없다는 ‘관습과 관행’에 따라 여성들의 정치적 진출을 차단한 것이다. 이 사례는 지역 외부로부터의 압력의 사례가 아니라 키에골라니 시는 여성에 의해서 통치될 수 없다는 전통에

13) ‘관습과 관행’을 통한 멕시코 지방자치단체의 특징들에 대해서는 <http://www.prodiversitas.bioetica.org/nota26.htm>를 참고.

14) <http://www.prodiversitas.bioetica.org/nota26.htm> 재인용.

15) <http://takillakta.org/rcpal/article/440/una-mexicana-de-oaxaca-encabeza-la-lucha-contra-los-usos-y-costumbres-indigenas-que-anulan-a-la-mujer>

의한 것이다(Cayuela Gally 2010). 멕시코 연방정부의 헌법과 오아하카 주 법에서는 여성의 정치참여가 보장되어 있지만, 분권화와 지역의 다양성 인정을 위해 허용한 ‘관습과 관행’에 따른 통치는 여성의 정치참여를 저해하고 있다. 이 사례는 멕시코의 분권화된 정부에서 여성의 정치권력 진출이 더욱 활성화된다는 가정이 적용되지 않고 있음을 알 수 있다.

V. 결론

라틴아메리카와 멕시코에서 여성권리의 역사는 19세기 동안 각 국가들의 헌법과는 거리가 멀었다. 정치, 사회적 시민권의 확대를 위한 투쟁을 통해 20세기의 정치적 주체로 등장하기까지 상당한 어려움이 있었다. 라틴아메리카에서는 최근 30여 년 동안 여성들의 권리, 성폭력, 성차별 등을 포함하는 기회평등에 대한 입법 분야에서 많은 성과들을 거두었다. 여성들은 라틴아메리카의 정치와 공적 부문에서 인권문화를 구축하고 이행하는 집단적 혹은 개인적인 행위자였다. 하지만 아직도 정책결정과 공공정책을 이행하는 데 영향을 줄 수 있는 입법, 사법, 행정, 그리고 지방권력 공간에 여성들의 참여를 증대시키고 공고히 자리매김할 필요가 있다.

라틴아메리카 국가들에서는 여성할당제와 분권화를 통해 여성들이 중앙과 지방에서 정치적 리더로서 정책결정과정에 적극적으로 참여하고 있으며 그 비율은 빠르게 증가하고 있다. 그러나 멕시코의 사례는 그 증가가 매우 느린 속도로 나타나고 있다. 여성할당제를 실시하고 있음에도 불구하고 특히 지방 정부의 경우는 그 효과가 미미하여 여전히 지방정부 리더십에서 차지하는 여성의 비율이 라틴아메리카 내에서 평균이하에 머물고 있다.

라틴아메리카에서 여성과 남성의 정치참여에의 불평등은 단지 선거에만 국한되는 것은 아니다. 정치적 지위를 획득하는 데 있어서도 여성은 상당한 불평등을 겪는다. 이는 국가 수준에서 뿐만 아니라 정당 지도부에서도 마찬가지다. 따라서 정치구조에서의 실질적인 문제는 정치권력구조에서 여성들

이 소외되고 예측된다는 데에 뿌리를 두고 있다.

멕시코 지방정부에서 여성의 리더십이 매우 낮게 나타나고 있는 구조적인 요인 중 하나가 각 지방의 다양성을 허용하는 지방자치제의 제도 내에 존재하고 있다. 특히 다양한 부족 공동체들이 존재하는 지역에 허용한 자치제도인 ‘관습과 관행’은 전통적으로 정치영역에서의 남성 지배를 정당화하는 근거로 작용한다. 따라서 여성들이 정책결정과정에 참여할 수 있는 기회를 원천적으로 제한당하고 정치적으로 소외되는 요인이 되고 있다.

공천 과정에서 여성할당을 조정하는 정당의 역할은 매우 중요하다. 멕시코에서는 공동체의 전통이 강한 지방에서 정당의 영향력은 충분하지 못하다. 이러한 상황들은 여성들에게 시 단위가 정책결정과정과 권력에 참여하기에 가장 어렵고 저항이 많은 공간으로 인식되도록 할 뿐만 아니라 양성평등 진보를 위한 공공정책을 지속하고 포함하기에도 상당한 도전으로 작용하고 있다.

■ Abstract ■

Este artículo explica algunas de las causas de subrepresentación de las mujeres en el liderazgo político en el ámbito local de México. La participación política de mujeres y hombres en América Latina tiene mucha diferencia en la elección más bien que haber limitado con la obtención de una posición política que sufrirá una injusticia significativa. Así como en el nivel nacional es el mismo con líderes políticos. La verdadera cuestión en la estructura política base en las estructuras de poder políticas que subordinan y marginan las mujeres.

El liderazgo mexicano de mujer en la administración local aparece bastante bajo. Uno de los factores estructurales existe dentro del sistema local que permita la diversidad de cada municipio. En este sentido, ‘usos y costumbres’ sirve como la base para la justificación del dominio tradicional de los hombres en la arena política. Así, las mujeres son marginadas políticamente y limitadas esencialmente en sus oportunidades para participar en el proceso de toma de decisiones. El papel de partidos político es crucial a coordinar las cuotas de género en el proceso de nombramiento de los candidatos. Pero aún no es aparente la existencia de partidos políticos en los municipios donde queda la tradición de las comunidades muy fuerte. Estas situaciones ofrecen las mujeres el espacio duro donde enfrentan oposiciones y resistencias a la participación en el nivel de toma de decisiones y liderazgo político. Además conforman un desafío seguir la política pública para el mejoramiento de la equidad de género.

Key Words: Decentralization, Political Participation, Local Election, Usos y costumbres, Gender Quota / 분권화, 정치참여, 지방선거, 관습과 관행, 여성할당제

논문투고일자: 2010. 07. 09

심사완료일자: 2010. 07. 30

게재확정일자: 2010. 08. 02

■ 참고문헌 ■

- 김원홍 외(2005), 『지방정부 여성정책의 활성화를 위한 여성의원들의 역할강화방안에 관한 연구』, 한국여성개발원.
- 이순주(2003), 『라틴아메리카의 여성운동과 여성정책』, 세종출판사.
- Aguirre Pérez, Irma, Dalia Barrera Bassols, and Alejandra Massolo(2004), *Guía para la equidad de género en el municipio*, Mexico D.F.: GIMTRAP, A.C.
- Aviel, JoAnn Fagot(2006), "Political Participation of Women in Latin America," *Western Political Quarterly*, Vol. 34, No. 1, pp. 156-173.
- Baldez, Lisa(2007), "Primaries vs. Quotas: Gender and Candidate Nominations in Mexico, 2003," *Latin American Politics & Society*, Vol. 49, No. 3, Fall, pp. 69-96.
- Barrera Bassols, Dalia(2003), "Presidentes municipales en México. Perfiles y trayectorias," *Cuicuilco Nueva Epoca*, Vol. 10, No. 27, enero-abril.
- Barrera Bassols, Dalia and Irma Aguirre Pérez(2003), "Liderazgos femeninos y políticas públicas a favor de las mujeres en gobiernos locales en México," en Dalia Barrera Bassols y Alejandra Massolo(comp.), *El municipio. Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*, México, D.F.: GIMTRAP/Inmujeres/PNUD.
- Barrera Bassols, Dalia and Alejandra Massolo(1998), *Mujeres que gobiernan municipios: experiencias, aportes y retos*, Mexico D.F.: El Colegio de Mexico.
- Becerra Pozos, Laura and Mario Alberto Mendoza(2007), *Participación política de las mujeres en Centroamérica y México*, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción(ALOP)/DECA Equipo Pueblo, A.C., septiembre.
- Cayuela Gally, Ricardo(2010), "Eufrosina Cruz Mendoza, la prisión de la costumbre," *Letras Libres*, abril, <http://www.letraslibres.com/index.php?art=14550>
- CEAMEC(Centro de Estudio para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género)(2008), "La participación política de las mujeres en el ámbito municipal," Camara de Diputados LX Legislatura.
- _____ (2009), "La participación política de las mujeres en los poderes ejecutivo y legislativo en México," Camara de Diputados LX Legislatura.
- CEPAL(2007), *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe, X Conferencia Regional sobre la Mujer*, Santiago de Chile.

- Chevalier, François(1989), “La libertad municipal, antigua y permanente reivindicación mexicana,” *Revista Mexicana de Sociología*, No. 2, abril-junio.
- Clark, Lesley(2009), “Consolidated Response on Best Practices Used by Political Parties to Promote Women in Politics,” http://www.iknowpolitics.org/files/consolidated_resposne_iKP_women_political_Parties_ENG.pdf
- Comisión Nacional de la Mujer(2004), *El enfoque de género en la producción de las estadísticas sobre la participación política y la toma de decisiones en México: una guía para el uso y una referencia para la producción*, Comisión Nacional de la Mujer; Fondo de Población de las Naciones Unidas; OPS/OMS; PNUD; UNICEF; UNIFEM; INEGI.
- Desposato, Scott W. and Barbara Norrander, “The Participation Gap: Systemic and Individual Influences on Gender Differences in Political Participation,” <http://www.latinobarometro.org/latino/DownloadDoc.jsp>
- González, Héctor(2008), “El municipio mexicano,” <http://portal2.sre.gob.mx/enlace/images/STORIES/locales/coordinadores/encuentrocoordinadores/tercero/pbbcs12.pdf>
- Hernández Trillo, F., A. Diaz Cayeros, and R. Gamboa González(2002), “Fiscal Decentralization in Mexico: the Bailout Problem,” Inter-American Development Bank, Research Network WP R-447, <http://www.iadb.org>
- Htun, Mala(2003), “Women, Political Parties and Electoral Systems in Latin America,” in *Women in Parliament: Beyond Numbers*, International IDEA, http://www.idea.int/publications/wip2/upload/Latin_America.pdf
- INEGI(2009), *Hombres y Mujeres 2009*, Gobierno de México.
- Massolo, Alejandra(2007), *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*, UN-INSTRAW.
- _____ (2009a), “Mujeres, poder local y democracia: reflexiones y perspectivas,” UN-INSTRAW, Santo Domingo, 11-13 de febrero.
- _____ (2009b), “Participación política de las mujeres en los gobiernos locales de América Latina, asociaciones de mujeres municipalistas y descentralización”.
- Patricia, Palacios(2003), *Hacia la equidad entre mujeres y hombres en las ciudades de América Latina y el Caribe*, Una apuesta interinstitucional, Cuaderno de Trabajo, No. 114, PGU-ALC, Quito.
- Peña Molina, Blanca Olivia(2005), “Sistemas de cuota y masa crítica en los gobiernos subnacionales de México,” *Otras Miradas*, Vol. 5. No. 1,

- junio, <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/22834/1/articulo3.pdf>
- Perera, Ana María Güémez(2003), “La presencia femenina en espacios de poder en México y América Latina en el contexto de la descentralización,” *Cuicuilco Nueva Epoca*, Vol. 10, No. 27, enero-abril.
- Reynoso, Diego(2008), “El exiguo impacto de las leyes de cuotas en México,” in Nélide Archenti and María Inés Tula(eds.), *Mujeres y política en América Latina: sistemas electorales y cuotas de género*, Buenos Aires: Editorial Haliasta.
- Rodríguez, Victoria E.(1997), *Decentralization in Mexico: from Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Boulder: Westview Press.
- Sacchet, Teresa(2005), “Political Parties: When Do They Work for Women?,” paper presented at the Expert Group Meeting on Equal Participation of women and men in decision-making processes, with particular emphasis on political participation and leadership 24 to 27 October 2005, United Nations-DAW.
- _____ (2009), “Political Parties and Gender in Latin America: an Overview of Conditions and Responsiveness,” in Anne Marie Goetz(ed.), *Gender and Democratic Governance*, Routledge: London.
- Yáñez, Bernardo Navarrete and Mauricio Morales Quiroga(2006), “Las mujeres en el gobierno local chileno. Perfil de las alcaldesas y concejalas en la década de los noventa,” *Revista Enfoques* [en línea], No. 006, Universidad Central de Chile, pp. 47-65.

인터넷 검색자료

- <http://takillakta.org/rcpal/article/440/una-mexicana-de-oaxaca-encabeza-la-lucha-contra-los-usos-y-costumbres-indigenas-que-anulan-a-la-mujer>
- <http://www.eclac.cl/oig/adcisiones/>
- http://www.jornada.unam.mx/2004/11/01/informacion/75_gobernadoras.htm
- http://www.jornada.unam.mx/2004/11/01/informacion/75_gobernadoras.htm
- <http://www.prodiversitas.bioetica.org/nota26.htm>
- <http://www.usosycostumbres.org/spacio/m04.htm>