



KOREAN WOMEN'S
DEVELOPMENT
INSTITUTE

제8회 지방선거와 정당의 유리천장에 갇힌 여성 대표성

김은경 한국여성정책연구원 연구위원

1. 제8회 지방선거의 여성 후보자와 당선자

2022년 6월 1일 실시된 제8회 지방선거 결과, 여성 당선 현황은 광역단체장 0명, 기초단체장 7명(3.1%)을 비롯하여, 광역의회 19.8%, 기초의회 33.4%를 기록하였다. 2018년에 실시된 제7회 지방선거와 비교할 때 당선자만으로는 큰 변화가 없는 수치이다. 그러나 여성의 공천을 늘리겠다고 한 정치권의 선언에 비하면 4년 만에 치러진 지방선거의 결과는 제자리걸음이라 할 수 있다. 또한 지방선거 기간 동안 정당과 후보자들은 여성(정책)관련 공약으로 어떤 내용을 제시했는가를 보면 과연 2022년이라는 시대를 반영하고 있는가 하는 의문이 든다. 바로 3개월 전에 실시됐던 대통령선거를 회상하면, 여성 유권자들의 표가 결집되면서 정치권은 여성 유권자의 표가 선거에서 얼마나 영향력있는 요인인지 실감한 바 있다. 이러한 상황에서 본 제8회 지방선거는 여성 후보자 공천과 여성(정책)공약 등에 있어

서 많은 아쉬움을 남긴 선거라 할 수 있다.

1) 단체장

지방선거에서 가장 인지도가 높은 단체장 선거 결과를 살펴본다. 광역단체장 후보 54명 중 여성은 10명(18.5%)으로 과거 선거에 비해 후보자가 증가하였다. 이번 광역단체장 선거에서 당선 가능성이 높은 양대 정당의 후보자는 3명이었지만, 경기도지사 후보를 제외하고 국민의힘과 더불어민주당은 각각의 정당 지지도가 취약한 전북과 경북에 여성후보를 공천하면서 선거 이전부터 당선 가능성을 기대하기 어려웠다. 양대 정당 이외에, 정의당 4명, 기본소득당, 녹색당, 진보당에서 각각 1명의 후보를 공천하였으나, 광역단체장에 여성 당선자는 없었다.

〈표 1〉 광역단체장 여성 후보 및 당선 현황

	시기	여성후보자수 (총 후보자수)	여성당선자수 (총 당선자수)	여성후보 비율(%)	여성당선 비율(%)
광역단체장	5기 (2010)	3(55)	0(16)	5.45	0.00
	6기(2014)	1(57)	0(17)	1.75	0.00
	7기 (2018)	6(71)	0(17)	8.45	0.00
	8기 (2022)	10(54)	0(17)	18.52	0.00

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 <http://info.nec.go.kr/> (검색일: 2022.6.15.)

〈표 2〉 정당별 광역단체장 여성 후보자

정당	지역	후보자 (명)	공천방식 (명)	
			전략/단수	경선
국민의힘	경기(김은혜)	2		1
	전북(조배숙)		1	
더불어민주당	경북(임미애)	1	1	
정의당	서울(권수정) 대구(한민정) 인천(이정미) 광주(장연주)	4	-	-
기본소득당	서울(신지혜)	1	-	-
진보당	경기(송영주)	1	-	-
녹색당	제주(부순정)	1	-	-
전체		10		

기초단체장의 경우, 이번 지방선거를 실시하기 전 2018년과 2020 보궐선거를 통해 총 9명의 여성 기초단체장이 있었다. 이번 제8회 기초단체장 여성 후보는 33명, 당선자는 7명으로 제7대보다 감소한 결과를 나타냈다. 후보자 수와 당선자 수 모두 감소한 것이다.

정당별 기초단체장 후보는 더불어민주당에서 13명(재선도전 7명 포함), 국민의힘에서 10명, 정의당 4명, 진보당 1명, 무소속 5명이다.

7대 기초단체장 중 2022년 3월 국회의원 보궐선거로 국회로 자리를 옮긴 조은희 전 서초구청장과 불출마를 선언한 성남시의 은수미 시장을 제외하고

〈표 3〉 기초단체장 여성 후보 및 당선 현황

	시기	여성후보자수 (총 후보자수)	여성당선자수 (총 당선자수)	여성후보 비율(%)	여성당선 비율(%)
기초단체장	5기 (2010)	26(749)	6(228)	3.47	2.63
	6기(2014)	40(694)	9(226)	5.76	3.98
	7기 (2018) (2020 보궐포함)	35(749)	9(226)	4.67	3.98
	8기 (2022)	33(568)	7(226)	5.81	3.10

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 <http://info.nec.go.kr/> (검색일: 2022.6.15.)

7명의 현직 구청장은 이번 기초단체장 선거에서 재선에 도전하였다. 제7회인 2018년 지방선거는 더불어민주당이 전국적으로 압승을 거둔 선거였던 만큼, 재선에 도전하는 여성 기초단체장들 역시 민주당 소속이었다. 이번 2022년 지방선거가 국민의힘에서 전반적으로 우세한 결과를 가져간 만큼, 재선에 도전한 여성 구청장들 중 서울 은평구의 김미경 구청장, 경기 안성시의 김보라 시장 2명만 재선에 성공할 수 있었다. 국민의힘에서는 2014년 과천시장을 지냈던 신계용 시장이 이번 선거에 재도전하여 성공하였다.

양대 정당의 기초단체장 여성 후보자 수를 보면 더불어민주당이 국민의힘에 비해 더 많이 공천하였지만, 더불어민주당은 재선에 도전하는 후보가 7명이라는 점을 감안하면, 초선으로 기초단체장에 도전하는 후보는 6명뿐이었다. 국민의힘의 신계용 당선

자를 제외하더라도 기초단체장에 여성후보 발굴과 공천에 있어서 더불어민주당이 인색했다는 비판을 면하기 어려운 지점이다.

이번 선거는 2022년 3월 대통령선거 이후 실시 이후 3개월 만에 실시되는 만큼 대통령선거의 분위기가 이어질 것이라는 예상이 지배적이었다. 정당에 대한 유권자의 지지가 이어질 것이라는 전망뿐 아니라, 2030 여성 유권자들이 선거 막판에 더불어민주당으로 지지를 보냈던 만큼, 더불어민주당에서 여성 후보의 공천이라든가, 여성(정책)관련 공약에 대해 관심이 높았다. 그러나 앞서 언급했듯이 더불어민주당에서는 현직 구청장으로 재선에 도전하는 후보가 7명(단수공천)인데, 초선 도전 후보는 6명에 불과했다는 점은 더불어민주당의 여성후보 공천에서 매우 아쉬운 부분이다.¹⁾

〈표 4〉 제8회 지방선거의 정당별 기초단체장 여성 후보자 및 당선자

정당	지역	성명	전략/단수공천	경선참여	본선결과
국민의힘	서울 용산구	박희영		경선	당선
	서울 관악구	이행자		경선	낙선
	서울 강동구	이수희	단수공천		당선
	광주 동구	양혜령	단수공천		낙선
	울산 동구	천기욱		경선	낙선
	경기 안양시	김필여		경선	낙선
	경기 과천시	신계용		경선	당선
	경기 이천시	김경희		경선	당선
	충남 부여군	홍표근		경선	낙선
	전남 나주시	지차남*	-	-	낙선
	소계	10	2	7	4

1) 여성 기초단체장 후보가 출마했던 지역을 보면, 서울 6명, 경기 10명, 부산 4명 등 수도권과 대도시를 중심으로 하고 있다는 점 또한 기초단체장 선거에 여성 출마와 관련한 동향이다.

정당	지역	성명	전락/단수공천	경선참여	본선결과
더불어민주당	서울 강북구	이순희		경선	당선
	서울 은평구	김미경	단수공천		당선
	서울 양천구	김수영	단수공천		낙선
	부산 부산진구	서은숙	단수공천		낙선
	부산 북구	정명희	단수공천		낙선
	부산 기장군	우성빈		경선	낙선
	부산 금정구	정미영	단수공천		낙선
	대구 달성군	전유진	단수공천		낙선
	대전 대덕구	박정현	단수공천		낙선
	울산 남구	이미영	단수공천		낙선
	경기 남양주시	최민희		경선	낙선
	경기 안성시	김보라	단수공천		당선
	경기 광주시	동희영		경선	낙선
소계	13	9	4	3	
정의당	인천 계양구	박인숙			낙선
	경기 고양시	김혜련			낙선
	강원 강릉시	임명희			낙선
	전남 영암군	이보라미			낙선
소계	4			0	
진보당	경기 성남시	장지화			낙선
	소계	1			0
무소속	서울 도봉구	최순자			낙선
	부산 중구	윤정운			낙선
	경기 동두천	정문영			낙선
	경기 오산	최인혜			낙선
	전남 영암	박소영			낙선
소계	5			0	

*후보자의 공천방식에 대한 정보없음.

〈표 5〉 양대 정당의 기초단체장 여성후보 공천 및 당선 현황

	더불어민주당		국민의힘		총 당선인
	공천	당선	공천	당선	
2014	8	2	11	7	9
2018	11	7	8	1	8
2022	13*	3	10**	4	7

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템
<http://info.nec.go.kr/> (검색일: 2022.6.15.)

* 재선도전 7명 포함.

** 재선도전 1명 포함.

한편, 이번 지방선거에서는 기초단체장에 예비후보로 출사표를 던진 여성후보들이 경선이나 컷오프로 공천받지 못한 사례가 많았다. 전국단위로 조사를 실시하지는 못하였으나 수도권과 언론에 보도된 자료를 취합해 보면 국민의힘의 경우, 용인시장(권은희 전 국회의원, 경선탈락), 천안시장(엄금자, 컷오프), 인천 서구청장(공정숙, 강범석 후보 단수공천), 동두천시장(정계숙, 경선탈락), 고양시장(김필레, 컷오프)

프)에 여성 예비후보가 있었다. 민주당의 경우 하남시장(방미숙, 경선탈락), 안산시장(천영미, 원미정, 경선탈락), 의왕시장(김진숙, 전경숙, 경선탈락), 천안시장(김연, 경선탈락), 수원시장(조명자, 컷오프), 동두천시장(장영미, 경선탈락)에 여성 예비후보가 있었다.

역대 기초단체장 선거 결과와 비교할 때, 먼저 후보자 수에 있어서 광역단체장이나 지방의회 후보자 수는 모두 증가하는 추세인데 반해, 기초단체장에 있어서만큼은 여성 후보자 수가 계속 감소하는 상황이다. 2014년 지방선거에서 여성 후보자가 40명으로 가장 많았고, 그 이후 계속 줄어들고 있다.

당선자에서도 예년 선거결과와 한두 명 차이가 나타나는 것을 볼 수 있지만, 여전히 10명을 넘지 못하고 한 자리수에 머물고 있다는 점, 비율로도 5%를 넘지 못했다. 이번 지방선거의 기초단체장 선거에서 국민의힘 남성 당선자 중에는 전직 국회의원들도 상당수 포함되어 있다. 이를 두고 정치경력의 연장, 회전문 출마라는 비판이 일고 있는 측면도 있지만, 2) 정치경력을 이어가는 인사들 중에 왜 여성 정치인은 보이지 않는가 하는 의문도 든다. 그동안 여성 정치인들은 주로 비례대표로 정계에 입문했지만 재선으로 국회에 남거나 다른 형태로 정치활동을 지속하는 여성 의원은 거의 찾아보기 어려웠다(가상준 외, 2018; 김은경·김복태, 2021:91). 정치권에서 사라졌던 그 많은 남성 정치인들이 이번 지방선거를 계기로 다시 등장하고 있는 상황이지만 그런 기회조차 여성들에게는 주어지지 않았다. 그만큼 여성 정치인들은 정치영역에서 살아남기가 어렵다. 기초단체장 여성후보가 가장 많았던 2014년 선거 이후,

여성 정치인의 수가 더 많아지고 정치경력이 쌓이고 있음에도 불구하고 기초단체장에 여성 후보자 수가 감소한 채 선거를 치렀다는 것은 정당 안에 유리천장이 명백하게 존재하고 있음을 반증하는 결과이다.

2) 지방의회

광역의회 여성의원 비율은 2018년과 비슷한 19.8%를 나타냈다. 광역의회의 지역구와 비례대표 당선자로 구분해 볼 때, 권역별 비례대표는 60% 이상을 차지하는 것에서 정당명부의 여성 후보 공천이 원칙적으로 이행되고 있다는 것을 알 수 있다. 다만, 지역구 여성 비율은 14.7%로 지역구를 통한 여성 후보 공천이 여전히 저조하다는 것을 확인할 수 있었다.

기초의회의 경우 각 시·군·구별 기초의회 의석수의 10%에 해당하는 비례대표 의석 수가 1~2석이 대부분인 상황에서 흡수번호를 받은 여성 후보가 당선된 것이기 때문에 90%를 상회하는 결과를 보이고 있다. 기초의회의 지역구는 광역보다 10% 포인트 정도 많은 25%를 기록하고 있으며, 2018년 선거 때보다 증가하였다.

2018년과 2022년 광역의회 여성 당선자 현황을 권역별로 살펴보면, 여성비율이 증가한 의회는 세종시의 경우 여성 당선자가 두 배로 증가하였으며, 인천시, 대구시, 광주시, 전북도의회가 10% 포인트 내외에서 증가하였다. 경기도는 당선자 수는 증가했지만 비율은 동일하게 유지한 가운데 서울시, 전남도의회는 근소하게 증가하였으며, 부산시, 울산시, 경남도의회는 감소하였다.

2) '금배지' 대신 '체금' 낫춰 도전장...의원 출신, 대거 시장·구청장 당선. <https://www.hankyung.com/politics/article/202206032479i> (한경정치, 2022. 6. 3). (검색일: 2022. 6. 15.)

〈표 6〉 역대 광역·기초의회 여성 비율

지방선거	광역의회				기초의회			
	지역구		비례대표		지역구		비례대표	
	여성	여성비율	여성	여성비율	여성	여성비율	여성	여성비율
1995(1회)	12	1.4	42	44.2	72	1.6	-	-
1998(2회)	14	2.3	27	36.5	56	1.6	-	-
2002(3회)	14	2.3	49	67.1	77	2.2	-	-
2006(4회)	32	4.9	57	73.1	110	4.4	327	87.2
2010(5회)	55	8.1	58	71.6	274	10.9	352	93.6
2014(6회)	58	8.2	55	65.5	369	14.6	363	95.8
2018(7회)	98	13.3	62	71.3	526	20.7	374	97.1
2022(8회)	115	14.76	58	62.37	650	24.99	348	90.16

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 <http://info.nec.go.kr/> (검색일: 2022.6.15.)

기초의회 여성 당선자 현황을 권역별로 살펴보면, 전국적으로 여성 비율이 33.4%를 나타내는 만큼 2018년과 비교할 때 전체 권역별로 증가한 상황이다. 권역별 비율을 볼 때 50%를 넘긴 지역은 대전

이며, 40%대를 나타낸 지역은 경기, 인천, 광주 지역이며, 서울과 부산의 기초의회 여성의원 비율도 40%에 가깝게 나타나고 있어, 기초의회 여성 비율은 상승하는 추세라 볼 수 있다.

〈표 7〉 2018·2022 지방선거의 권역별 광역의회 여성 당선 현황

구분	2018			2022		
	당선인(명)	여성(명)	여성 비율(%)	당선인(명)	여성(명)	여성 비율(%)
전체	824	160	19.4%	872	173	19.84
서울	110	25	22.7%	112	32	28.57
부산	47	10	21.3%	47	7	14.89
대구	30	7	23.3%	32	11	34.38
인천	37	3	8.1%	40	7	17.5
광주	23	8	34.8%	23	10	43.48
대전	22	5	22.7%	22	4	18.18
울산	22	7	31.8%	22	3	13.64
세종	18	4	22.2%	20	8	40
경기도	142	32	22.5%	156	35	22.44
강원도	46	9	19.6%	49	8	16.33
충청북도	32	6	18.8%	35	5	14.29
충청남도	42	8	19.0%	48	7	14.58
전라북도	39	5	12.8%	40	9	22.5
전라남도	58	8	13.8%	61	10	16.39
경상북도	60	7	11.7%	61	6	9.84
경상남도	58	8	13.8%	64	3	4.69
제주	38	8	21.1%	40	8	20

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 <http://info.nec.go.kr/> (검색일: 2022.6.15.)

〈표 8〉 2018·2022 지방선거의 권역별 기초의회 여성 당선 현황

구분	2018			2022		
	당선인(명)	여성(명)	여성 비율(%)	당선인(명)	여성(명)	여성 비율(%)
전체	2,926	900	30.8%	2,987	998	33.41
서울	423	168	39.7%	427	170	39.81
부산	182	65	35.7%	182	70	38.46
대구	116	36	31.0%	121	40	33.06
인천	118	47	39.8%	123	50	40.65
광주	68	23	33.8%	69	30	43.48
대전	63	27	42.9%	63	32	50.79
울산	50	13	26.0%	50	18	36
세종	-	-	-	-	-	-
경기도	446	176	39.5%	463	195	42.12
강원도	169	37	21.9%	174	49	28.16
충청북도	132	30	22.7%	136	35	25.74
충청남도	171	46	26.9%	177	56	31.64
전라북도	197	48	24.4%	197	52	26.40
전라남도	243	52	21.4%	247	58	23.48
경상북도	284	64	22.5%	288	59	20.49
경상남도	264	68	25.8%	270	84	31.11
제주	-	-	-	-	-	-

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 <http://info.nec.go.kr/> (검색일자: 2022.6.15.)

광역과 기초의회 지역구 여성 당선자 비율에서 기초의회가 더 높은 것은 공직선거법의 여성후보 추천 조항과 관련이 있다. 한국의 여성 정치참여를 위해 비례대표제에 여성후보 50% 공천조항을 강제조항으로 규정한 이래, 여성계에서는 지역구에 여성후보 공천 30%를 주장해 왔다. 정치권은 이러한 주장을 「공직선거법」에 수용했는데, 「공직선거법」 제47조 5항의 현행 조항 내용에 따르면, 광역의회 또

는 기초의회 중 국회의원 지역구에 여성후보를 적어도 1명 공천하는 것으로 되어있다. 그리고 이 조항에 대해 정치권은 광역의회가 아닌 기초의회에 적용하고 있는 것이다. 이를 두고 한국여성정책연구원과 국회입법조사처(이정진, 2019)를 비롯하여 여성단체가 2015년 이후 공식적으로 개정의견을 제안하고 있으나 아직 관철되지 않고 있다.

〈표 9〉 「공직선거법」 제47조 5항 : 지방의회 지역구 여성후보 공천 관련 조항

	공직선거법 제47조 5항의 개정 의견
현행	정당이 임기만료에 따른 지역구 지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 지역구 시·도의원선거 또는 지역구자치구·시·군의원선거 중 어느 하나의 선거에 국회의원 지역구마다 1명 이상을 여성으로 추천하여야 한다<신설 2010. 1. 25, 2010. 3. 12.>
개정 의견	정당이 임기만료에 따른 지역구 지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 지역구 시·도의원선거와 지역구자치구·시·군의원선거에 국회의원 지역구마다 1명 이상을 여성으로 추천하여야 한다.

출처: 김은경 외(2017). p. 159.

양대 정당의 지방의회 여성 후보 공천 비율을 살펴보면, 광역의원은 더불어민주당 21.6%(694명 중 150명), 국민의힘 12.6%(666명 중 84명), 기초의원은 더불어민주당 28.3%(1,676명 중 474명), 국민의힘 21% (1,666명 중 350명)인 것으로 나타나 (한겨레, 2022. 5. 20.),³⁾ 국민의힘보다는 더불어민주당의 여성 후보 공천이 좀 더 많았다. 지방의회 여성 참여 역시 주목할 만한 증가가 없이 예년 선거와 비슷한 수준으로 나타났다. 지역구 공천에 있어서 광역과 기초의회 모두에 여성후보 30%를 공천하는 조항으로 개정하는 작업이 적극적으로 시작되어야 할 것이다.

2. 제8회 지방선거에 나타난 연령별/성별 투표행태

다음은 이번 지방선거에 나타난 유권자의 지지를 연령과 성별로 나누어 살펴보았다. 2022년 3월에 실시된 대통령선거에서 2030 여성 유권자와 2030 남성 유권자 간 정당 지지도에서 큰 격차가 벌어진 것을 감안하고 볼 때, 이번 지방선거에서도 이와 유사한 투표행태가 나타났다.

전국 광역단체장선거에 대한 지지도에 한정된 출구조사 결과를 볼 때, 특히 20대 이하 유권자 집단에서 여성 유권자는 더불어민주당에 66.8%를, 남성 유권자는 국민의힘에 65.1%의 지지를 보인 것이다. 동일 연령대에서 나타나는 성별 교차투표의 양상은 30대에서도 나타난다.

2030 남성 유권자의 경우 대선에서는 국민의힘에 보낸 지지는 20대가 58.7%, 30대는 52.8%였는데, 이번 지방선거에서는 20대 65.1%, 30대 58.2%로, 20대 남성 유권자들의 국민의힘 지지가 대선 때보다 증가하였고, 30대에서는 약간 감소하였다.

2030 여성 유권자가 대선에서 더불어민주당에 보낸 지지는 20대가 58.0%, 30대가 49.7%였는데, 이번 지방선거에서 20대 여성은 66.8%, 30대 여성은 56.0%로, 대선 때의 더불어민주당 지지도보다 큰 폭으로 증가한 것을 볼 수 있다. 결국 대선에서 나타난 2030 유권자의 성별 교차투표 행태는 지방선거로 이어졌고 여성 유권자 집단 내에서 더불어민주당에 대한 지지도가 더 증가한 것으로 나타났다.⁴⁾ 대통령선거 전에 실시된 여론조사 결과들을 보면, 대선 직전에 2030 여성유권자의 표가 더불어민주당에 몰린 것으로 나타났는데, 국민의힘에서 여성가족부 폐지 공약을 비롯하여 이후 임명된 여성가족부장관이 여성가족부 폐지에 대한 대통령 공약을 재확인하였고, 성평등 정책은 고사하더라도 이를 대체할 만한 여성관련 정책이 나오지 않고 있는 데서 여성 유권자가 더불어민주당에 표를 준 것으로 짐작된다. 그러나 여성 유권자 집단 내에서 50대 이상에서는 더불어민주당이 아닌 국민의힘 지지가 높게 나타나고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 여성 유권자들은 40대까지는 더불어민주당을 지지하지만, 50대 이상부터는 국민의힘을 지지하고 있어서, 여성 유권자 내 연령별 투표요인에 차이가 있다는 것을 확인하였다.

3) 지방선거 지역구 여성 후보 19.9%뿐...“여성할당제 적용해야” <https://www.hani.co.kr/arti/area/capital/1043673.html> (한겨레, 2022. 5. 20.) (검색일, 2022. 6. 15.)

4) 2030 표심, 남성은 '국힘', 여성은 '민주'...“대선보다 더 갈렸다” https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1045481.html (한겨레, 2022. 6. 15.)

〈표 10〉 제8회 지방선거 광역단체장에 대한 연령별·성별 정당 지지도

연령별	성별	더불어민주당	국민의힘	정의당
20대 이하	남자	32.9	65.1	-
	여자	66.8	30.0	1.4
30대	남자	39.6	58.2	0.7
	여자	56.0	42.2	1.0
40대	남자	63.2	35.1	1.0
	여자	59.7	38.6	1.1
50대	남자	54.0	43.9	1.6
	여자	49.3	50.1	0.0
60대	남자	35.4	63.2	0.9
	여자	33.4	65.0	1.0
70대 이상	남자	23.3	75.1	1.0
	여자	29.4	69.1	0.6

출처: KBS뉴스9 [출구조사] 연령별·성별 표심, 대선보다 더 벌어졌다 <https://www.youtube.com/watch?v=ukwpp01WF2E> (검색일: 2022. 6. 15.)

3. 제8회 지방선거와 정당의 공약

여성 후보 공천이 미진했다면, 그다음으로 살펴볼 것은 정당의 여성정책 공약이다. 지방선거는 광역과 기초단체장 그리고 광역과 기초의회 의원을 새롭게 구성하는 선거인 만큼, 다양한 후보들이 참고하는 것은 바로 소속 정당의 공약이다. 대부분의 후보들이 정당의 여성공약을 근간으로 지역정책을 개발할 때 정당이 제공하는 공약을 참고할 수 밖에 없기 때문이다.

한국에서 공약에 대한 관심은 2006년 지방선거 기간 중 매니페스토 운동에서 시작되었다. 이는 정당정치가 발달한 서구에서는 목표가 구체적이며 실현가능한 정책을 내놓으며, 당선을 위한 선심성 공약이 아닌 선출직 공직자로서의 책무성을 강조하는 운동의 일환이다. 서구 정당은 이념적 차이에 기반을 둔 이념정당인 경우가 많기 때문에 그 정당의 이

데올로기적 성격을 반영하고 있을 것이라 생각하지만, 대부분의 정당은 다수의 유권자가 지지하는 정책에 반대 입장을 표명하기를 꺼려하기 때문에 선거 시에는 거의 동일한 입장을 취하는 경향이 있다고 한다(Budge, 2001; 김은경, 2013; 9-10). 그렇다면 한국의 지방선거에서 정당의 여성정책 공약은 어떤 내용이 주목을 받았으며 정당 간 차이는 있었는지 살펴보았다.

우선 이번 지방선거에서 광역단체장 당선자들의 여성정책 관련 공약을 보면, 대부분의 당선자들이 일가정 양립에 초점이 맞춰져 있어 여성 유권자에 대해 얼마 정체성에 호소하고 있던 것으로 보여진다. ‘엄마’가 등장하거나 여성을 엄마로 암시하는 공약은 ‘엄마가 즐거운 도시(인천남 센터 신설)(인천시장), ‘엄마와 아이, 모두를 위한 맞춤형 정책’(전국 최초 ‘예비 엄마 수당’ 신설)(강원도지사), 종합돌봄 시스템 ‘맘투게더’ 구축(충남도지사), ‘여성과 아이가 행복한 도시’(세종시장) 등이며, 그 외에 ‘아이 낳

〈표 11〉 제8회 지방선거 주요 정당의 10대 공약에 나타난 여성정책 공약

정당	공약 순위	10대 공약	목표	세부내용
국민의 힘	4	[보건복지] 안전하고 질 높은 양육환경 조성	-	<ul style="list-style-type: none"> • 부모급여 도입, 아이돌봄 서비스 지원 강화로 양육 비용 부담 경감 및 보육 서비스 질 획기적 제고 • 아동보호에 대한 국가책임 강화와 학대 예방으로 아동의 공정한 출발 보장
더불어 민주당	5	[노동, 여성, 교육] 청년에게 꿈과 희망을 주고, 모든 분야에서 차별없는 성평등 사회 실현	<ul style="list-style-type: none"> • 청년 희망, 성평등 사회 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • 여성의 경제활동 지원을 위한 사회적 기반 구축 • 남녀모두 돌봄의 권리 존중 및 건강한 성 재생산 권리 보장 • 고용평등 임금공시제 도입, 스토킹·데이트폭력 등 젠더폭력 처벌 강화 • 디지털성범죄 근절
정의당	7	[여성 기타(인권)] 성차별·폭력없는 성평등 지역 사회 실현 지역에서 시작하는 인권 존중 사회	<ul style="list-style-type: none"> • 성차별·폭력 없는 성평등 지역 사회 실현 • 지역에서 시작하는 인권 존중 사회 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역형 성평등임금공시제 도입, 성평등 일터 보장 • 성폭력 종합 대책 마련, 폭력 없는 안전사회 구축 • 한부모 가족 지원 확대, 장애·이주·북한이탈여성 권리보장과 다양한 가족 지원 확대 • 지역건강안전센터 설치, 성·재생산 권리 보장 • 여성 대표성 강화와 성평등 추진체계 강화
기본소득당	3	[재정, 경제, 복지] 모두가 돌보는 사회	<ul style="list-style-type: none"> • 맞춤형 통합 돌봄 체계 마련 • 저출산 고령화와 1인 가구 급증 등 상황에 맞는 돌봄 사회서비스 개혁 	<ul style="list-style-type: none"> • '생활동반자지원조례,제정 • 통합돌봄서비스 제공 및 재공공화 • 아동수당의 아동·청소년 기본소득으로 확대 개편 • 육아기 근로시간단축에도 연차유급휴가 감소 불이익 제거
	4	[재정, 경제, 복지] 성평등 사회	<ul style="list-style-type: none"> • 직장·돌봄·성애·재생산 등 모든 영역에서 여성 및 소수자 차별의 철폐 • 실질적 성평등 사회 실현 	<ul style="list-style-type: none"> • 노동시장 성차별 해소 • 여성의 재생산권 보장 • 소수자 및 여성의 건강권 보장 • 성평등한 돌봄 • 공공부문 권력형 성범죄 근절
진보당	4	[여성 (장애인·소수자)] 성평등 및 차별 없는 지역사회 실현	-	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체마다 '성평등위원회' 설치 • 채용부터 퇴직까지 '성평등노동공시제' 실시 • 여성폭력 방지 종합대책 및 지원조례 제정 • 여성 건강권 보장, 성평등한 보육·성평등한 지방자치 실현 • 장애인 차별 해소 • 이주여성 인권보장 • 성소수자 인권보장
노동당	2	[여성] 페미니즘 정치로 성평등 실현	<ul style="list-style-type: none"> • 여성에 대한 대한 구조적 차별과 여성혐오 철폐-페미니즘 정치 실현 • 일터에서의 차별금지, 여성의 재생산노동(가사·돌봄노동)의 가치 인정 • 공적 가사돌봄체계 도입과 성평등한 가사돌봄노동 분담 • 여성에 대한 모든 폭력 중지, 여성의 재생산권리 보장 	<ul style="list-style-type: none"> • 일터 차별 해소를 위한 '성평등 조례'제정 • 성평등을 위한 지자체 책임 강화 • 여성폭력 예방과 피해자 지원조치 도입 • 여성 재생산권리 보장 통합지원체계 마련

출처: <https://policy.nec.go.kr/> 각 정당 공약. (검색일, 2022. 6. 15.)

고 키우기 좋은 대전'(녹색어머니회 활동지원 확대)(대전시장), '아이 낳아 기르기 좋은 충북'(충북도지사) 등이 있었다.⁵⁾ 이들 당선자들은 국민의힘 소속이라는 공통점이 있다. 그렇다면 정당의 10대 공약 속에 여성정책 공약이 어떤 내용으로 포함되어 있는지 살펴보기로 한다.

국민의힘은 순위 4번에 '안전하고 질 높은 양육환경 조성'을 놓고, 세부내용으로 부모급여 도입, 아이돌봄 서비스 지원 강화로 양육비용 부담 경감 및 보육 서비스 질 획기적 제고, 아동보호에 대한 국가 책임 강화와 학대 예방으로 아동의 공정한 출발 보장을 세부내용으로 담았는데, 이는 사실상 윤석열 정부의 국정과제(46번. 안전하고 질 높은 양육환경 조성) 내용이기도 하다. 기존 정부에서 사용하던 아동수당이라는 용어대신 부모급여라는 용어를 사용했고, 그밖에 아동돌봄체계나 보육서비스 질 제고 등은 크게 새로운 공약사항은 아니라고 할 수 있다. 이처럼 정부의 국정과제와 여당의 정책기조가 단체장의 공약으로 재현되면서 엄마와 아이라는 키워드를 강조하게 된 것으로 보인다.

더불어민주당의 경우에는 순위 5번에 '청년에게 꿈과 희망을 주고, 모든 분야에서 차별 없는 성평등 사회 실현'이라는 공약을 내걸고 여성의 경제활동, 돌봄, 성폭력으로부터의 안전 등의 세부내용을 담고 있다. 더불어민주당의 공약에는 이처럼 '성평등'이라는 키워드가 사용되었는데, 과거 선거에 나타난 더불어민주당의 공약이 「성평등기본법」 제정 등 법률명의로 제시되었던 것과 비교해 볼 때 진일보한 표현이라고 보여진다.

더불어민주당 이외에 공약에서 '성평등'을 키워

드로 내건 정당은 정의당, 기본소득당, 진보당, 노동당이 있었다. 이들 정당이 명시하고 있는 목표를 보면 정의당은 성차별·폭력 없는 성평등 지역 사회 실현을 목표로 내세웠고, 기본소득당은 실질적 성평등 사회 실현, 진보당은 성평등 및 차별 없는 지역사회 실현, 노동당은 여성에 대한 구조적 차별과 여성혐오 철폐-페미니즘 정치 실현을 내세우고 있다. 양대 정당이 독식하는 한국의 정치풍토 속에서 소속정당의 존립은 매 선거마다 늘 시험대에 오르곤 했다. 이번 지방선거에서는 정의당과 더불어 진보당의 약진이 두드러졌는데, 때마침 이들 정당에서 '성평등'을 공약에서 공식화한 것은 향후 「차별금지법」 제정 등 유권자의 인식 확산에 긍정적인 영향을 가져올 것으로 기대를 하게 한다.

4. 7번의 투표를 해야 하는 지방선거제도? : 비례대표제의 전면 도입을 고려할 때

우리나라 지방선거제도는 2006년에 기초의회 선거제도가 정당공천제로 변경된 이래, 광역, 기초단체장 후보, 광역과 기초의회 각각 지역구 후보자와 정당 비례대표 후보, 그리고 교육감 후보까지 해서 총 7명의 후보에 투표를 하고 있다. 여기에 국회의원 보궐선거까지 겹치는 지역에서는 8번의 투표를 한다.

유권자의 투표행태와 관련해서, 인물/능력을 선택한 유권자보다 소속정당을 가장 중요한 기준으로 꼽은 유권자가 많은 것으로 나타났다. 지방선거에서 유권자들이 7표를 행사해야 했음을 고려할 때 후보자들의 인물/능력을 일일이 비교 분석하는 것은 많은 시간과 노력이 소요되는 과제이다. 따라서 많은

5) 한겨레 2022. 5. 30. https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1044997.html (검색일. 2022. 6. 15.) ; 여성신문. 2022. 6. 7. <http://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=224219> (검색일. 2022. 6. 15.)

유권자가 지방선거에서 정당을 중심으로 한 일종의 일관투표(straight-ticket voting) 혹은 정당에 대한 블록투표(partisan block voting)를 했다고 보여 진다(류재성, 2011: 64-65). 현재 소선거구 다수대표제의 투표방식을 택하고 있지만, 지방선거에서 유권자들은 거의 정당을 보고 투표한다는 것이다. 대통령선거나 국회의원선거만큼 후보자에 대한 인지도가 높지 않은데다, 한번에 여러 명을 선택해야 하는 투표의 특성상 유권자는 평소 지지 정당의 후보자와 정당(비례대표 투표)에 투표한다고 볼 수 있다. 즉 지방선거에 유권자는 인물투표 보다는 정당투표로 후보를 결정한다는 것이다(김은경 2002).

어차피 정당투표가 이루어진다고 하면 해외사례의 시사점을 적용하여 기초자치단체장과 기초의회 선거제도를 전면 비례대표제로 개선하는 방안에 대해 논의할 것을 제안한다. 유럽 국가들은 국회의원 선거는 소선거구제를 취하지만 지방의회와 지방정부 구성에서는 비례대표제를 취하는 사례가 많다. 스페인이 대표적인 사례인데, 비례대표제를 전면적으로 채택하고 정당득표율로 다수당을 차지하는 정당의 기호 1번이 기초자치단체장으로 선출되는 방식이다. 즉 기초단위 정부를 일종의 내각제 형태로 개선하는 방안이다. 현재 한국의 지방선거에서는 유권자가 총 6번의 투표를 해야 하는 등 선거비용의 문제도 만만치 않은 데다 지방정부와 지방의회 구성을 비례대표 선거제도로 개선한다면, 기초자치단체장에 여성 공천을 기피하는 정당의 구태에 대해서 보다 적극적으로 맞설 수 있는 제도적 기반을 마련할 수 있을 것이다(김은경 외, 2021, 153-156).

공천의 료를 공정하게 만든다고 하지만, 정당은 여전히 남성들이 중심이 되는 조직인 만큼 남성 중심적인 문화가 팽배하기 때문에 아무리 기준을 공정

하게 만든다고 해도 결과까지 공정해지지는 않는다. 국회의원을 중심으로 하는 지역위원장의 지방의회 후보공천 권한이 강력하게 작용하는 것이 현실이고, 남성 중심 네트워크 문화가 지역위원장과 그 지역 남성 정치인들의 네트워크로 확대된다는 점을 감안할 때(김은경 외, 2019), 지역구에서 후보를 공천하는 시스템으로 여성의 정치참여가 확대되기는 요원한 것이 현실이다.

정당에서 지난 수십년 간 반복해 온 공천할 만한 여성이 없다거나, 여성은 선거에서 경쟁력이 낮다거나 하는 말들은 사실이 아닌 것으로 많은 선행연구들이 밝혀왔지만(황아란, 2002; 권수현·황아란, 2017; 권수현·황아란, 2018; 정다빈·김기동·이정희, 2017; 이현출, 2020), 듣지 않고 변하지 않는 것은 정당이다. 유권자들의 후보자 선호에 대한 인식조사나 현직 여성 정치인에 대한 평가 등에 있어서 유권자들은 성별을 투표요인으로 고려하지 않는다는 것이다. 현직 정치인에 대한 평가에서는 오히려 여성 정치인에 대해 더 긍정적으로 인식하고 있는 결과도 볼 수 있다(김은경 외, 2021:101-102). 유권자들은 정당의 공천과정에 대해 공정하지 못하다고 인식하고 있었고, 특히 여성 기초단체장의 낮은 비율에 대해서는 공천과정 개선이 필요하다는 요구가 높았다(김은경 외, 2021:151-152). 정당은 현재 5% 미만에 불과한 여성 기초단체장을 전국단위 30%까지 끌어올리는 결정을 내려야 할 것이다. 현행 「공직선거법」 47조 5항도 개정하도록 하여 광역과 기초의회 모두에서 국회의원 지역구 1/3에 여성 후보를 공천하도록 촉구해야 할 것이다.

한국의 여성정치는 남성 중심의 성차별적 문화가 만연한 정당의 유리천장에 갇혀 있다. 정당은 더 이상 유권자를 핑계 삼지 말아야 할 것이고, 여성 정치

참여를 지원하겠다는 선언을 하면서도 여성후보 공천에는 인색한 두 얼굴을 하지 말아야 할 것이다. 2022년에 기초단체장 ‘여성 7명’이라는 성적은 아무리 생각해도 부끄럽고 아쉽기만 하다.

• 참고문헌 •

가성준·박진수·이재묵(2018), “여성 비례대표 의원들의 임기 후 경력선택”. 『담론 201』 21(1): 81-122.

권수현·황아란(2017), “여성의 당선경쟁력과 정당공천: 제20대 총선 지역구 선거결과 분석”, 『한국정치학회보』 51(2), 69-92.

권수현·황아란(2018), “성별이 당락을 결정하는가? 광역의회 지역구 선거결과(1998-2014) 분석”, 『입법과 정책』 10(3), 5-32.

김은경(2002), “16대총선을 통해 본 남녀유권자의 여성후보 선택요인: 정당과 인물투표의 기준을 중심으로”, 『페미니즘연구』 제2호. 243-277.

김은경(2013), 2010 지방선거에 나타난 여성공약 분석, 『의정연구』 19(3), 5-35.

김은경·김혜영·전선영·김원홍(2017), 『2018년 지방선거 여성정치참여 확대방안 연구: 광역자치단체를 중심으로』, 한국여성정책연구원.

김은경·김복태·김혜영(2019), “정당의 성차별적 남성 중심 네트워크와 여성 당직자의 지위”, 『정치·정보연구』, 23(3). 67-100.

김은경·김복태(2021), “비례대표 여성 국회의원에 대한 기대역할과 여성정치세력화: 기대에 미치지 못하는 혹은 기대할 수 없는 것을 기대한”, 『페미니즘연구』 21(2), 89-136.

김은경·문미경·김복태·천재영·김민정(2021), 『기초자치단체장의 여성 과소대표 개선과 젠더 공정성 연구』, 한국여성정책연구원.

류재성(2011), “지방 선거에서의 유권자의 특성: 총선 및 대선과의 비교 분석”, 『한국시민윤리학회보』 24(1). 47-73.

이정진(2019), 『지역구 지방의회의원선거 여성할당제의 입법영향분석』, 국회입법조사처.

이현출(2020), “지방선거 여성후보자 선거경쟁력 분석과 함의”, 『입법과 정책』 12(1), 61-86.

정다빈·김기동·이정희(2017), “지방선거에서의 여성후보 당선경쟁력에 대한 연구: 제1~6회 전국동시지방선거 서울특별시 광역의회를 중심으로”, 『21세기정치학회보』 27(3), 51-74.

황아란(2002), “국회의원후보의 당선경쟁력에 대한 성차(性差) 연구”, 『한국정치학회보』 36(1), 203-222.

중앙선거관리위원회 선거통계시스템, <http://info.nec.go.kr/> (검색일. 2022. 6. 15.)

중앙선거관리위원회 정당 공약, <https://policy.nec.go.kr/> (검색일. 2022. 6. 15.)

KBS뉴스9. 2022. 6. 1. [출구조사] 연령별·성별 표심, 대선보다 더 벌어졌다, <https://www.youtube.com/watch?v=ukwpp01WF2E> (검색일. 2022. 6. 16.)

KBS 뉴스. 2022. 5. 14. 6.1 지방선거 여성 후보 비율 27.7%…4년 전보다 2.5%p ↑, <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5462762> (검색일. 2022. 6. 15.)

여성신문. 2022. 6. 7. [6·1 지방선거] 엄마만 유권자? 광역단체장 당선인 공약 ‘출산·육아’ 일색, <http://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=224219>

한겨레. 2022. 5. 20. 지방선거 지역구 여성 후보 19.9%뿐… “여성할당제 적용해야”, <https://www.hani.co.kr/arti/area/capital/1043673.html> (검색일. 2022. 6. 15.)

한겨레. 2022. 5. 30. 광역단체장 후보 55명 중 30명, 5대 공약에 성평등 정책 ‘0’, https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1044997.html (검색일. 2022. 6. 15.)

한겨레. 2022. 6. 2. 2030 표심, 남성은 ‘국힘’, 여성은 ‘민주’… “대선보다 더 갈렸다”, https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1045481.html (검색일. 2022. 6. 15.)

환경정치. 2022. 6. 3. ‘금배지’ 대신 ‘체급’ 낮춰 도전장…의원 출신, 대거 시장·구청장 당선, <https://www.hankyung.com/politics/article/202206032479i> (검색일. 2022. 6. 15.)