

## 매니페스토 도입이후 시도지사 후보의 여성공약 특성과 향후 과제

김 원 홍 · 김 은 경

한국여성개발원 연구위원(kwh56@kwdi.re.kr)

전문연구원(kekkekek@kwdi.re.kr)

1. 서론
2. 주요정당의 여성공약 특성
3. 광역단체장 후보자의 공약 특성
4. 여성정책 공약의 문제점 및 향후과제
5. 맺음말

## 1. 서론<sup>1)</sup>

2006년 5월 31일 실시되는 제4회 전국동시지방선거가 지니는 특징은 첫째, 큰 정책적 쟁점이 없는 가운데 특정 정당의 우세가 두드러졌다는 점, 둘째, 과거에 비해 여성후보가 늘어난 선거였다는 점(광역단체장 2명, 기초단체장 23명 등 총 1,394명 (11.4%))<sup>2)</sup>, 셋째, 매니페스토(manifesto)가 도입된 첫 선거였다는 점 등을 들 수 있다.

매니페스토가 일반 공약과 다른 점은 선거공약의 목표치를 구체화하고, 실현을 위한 재정적 근거와 로드맵을 구체적으로 제시하는 것으로 “선거공약의 기간, 목표, 공정, 재원 나아가 우선순위라는 구체적 계획을 담은 것”을 말한다. 매니페스토 기준에서 공약평가는 SMART-SELF 지표를 사용하는데, 분야별 정책공약 평가는 SMART 지표, 종합적 정책평가는 SELF 지표를 활용한다.<sup>3)</sup> 따라서 매니페스토가 도입되었다는 것은 각 정당 및 후보들에게는 실현가능한 구체적인 공약을, 유권자들에게는 정책중심의 선거를 요구하는 것이라고 볼 수 있다. 이런 의미에서, 본 글에서는 각 정당과 후보들이 중앙선관위에 제출한 선거공약을 중심으로 여성공약의 특징을 살펴보고 향후 과제를 제시하고자 하였다.

## 2. 주요정당의 여성공약 특성

### 1) 열린우리당

열린우리당은 사회/복지 분야에서 남녀가 평등하고 행복한 가족, 저출산 극복과 고령화 사회 대비를 기본정책으로 내세웠다. 행복한 가족 만들기 운동으로 한부모가족, 국제결혼 가족 등 가족의 다양성을 인정하고, 아버지 출산 간호휴가제, 육아휴직제 활성화 등 아버지의 가족생활 참여를 지원하고, 돌봄의 사회적 책임 강화를 강조하였다.

일가정 양립분야에 있어서는 저소득층, 만5세아, 장애아 등에게 제공되는 무상보육 대상 확대, 보육료 지원 대상을 도시근로자 평균소득 130% 층까지 단계적으로 확대, 국공립뿐만 아니라 민간보육시설에 대한 정부 지원을 확대, 다양한 보육 서비스 제공, 출산급여 지원 확대와 남성육아휴직 권장 등 안심하고 아이를 키울 수 있는 환경을 조성하겠다는 공약을 제시하였다.

1) 본 글은 한국여성개발원과 우먼타임스가 2006년 5월 23일 주최한 『2006 지방선거 여성정책공약 토론회』 자료집을 참조하였다.

2) 2002년 지방선거시 여성후보는 394명(전체 후보의 3.6%)이었다.

3) SMART 평가지표의 S는 Specific, 구체적인가, M은 Measurable, 측정가능한가, A는 Achievable, 달성할 수 있는가, R은 Relevant, 정책이 타당한가, T는 Timed, 시간계획이 포함되었는가를 의미한다. SELF 평가지표의 S는 Sustainability, 지속가능성, E는 Empowerment, 자치역량 강화, L은 Locality, 지역성, F는 Follow-up, 이행평가를 의미한다.

이와 같은 열린우리당의 '행복한 가족 만들기' 정책 공약은 일반가족을 대상으로 하는 보편적의미의 가족정책이라는 점에서 다른 정당과 차별성을 보이는 긍정적 측면이 있는 반면, 행복한 가족이라는 매우 추상적이고 막연한 개념으로 표현된 점은 아쉬운 점이다. 또한 육아기 여성근로자의 근로시간 단축 제시는, 남녀에게 공히 적용되지 않을 경우, 노동시장에서의 여성지위 하락 우려 및 육아의 여성전담 이데올로기를 답습할 우려가 있으므로 남녀 공동육아를 지원하면서 남성·기업이 참여하는 모형으로 제시되어야 할 것이다.

## 2) 한나라당

한나라당 역시 사회/복지 분야에서 여성들의 사회활동에 불편이 없도록 만들겠다는 공약을 제시하였다. 가족정책에 있어서도 한부모나 이주여성 가족에 관심을 두었다. 일가정 양립에서 보육정책을 보면, 현재 보육시설을 이용하는 아이들에게만 혜택이 돌아가도록 지원이 이뤄지고 있는 점에 착안하여, 가정에서 조부모나 친인척 등이 보육하고 있는 영유아에 대한 지원을 제안하였다. 보육서비스의 질을 높이기 위해 보육 바우처 제도 도입을 검토하고, 일하는 여성들을 위해 유연한 육아휴직제도와 직장복귀프로그램 지원, 탄력적 근로시간 등의 도입이 시급함을 강조하였다.

한편, '개방형 육아지원센터' 설치, 긴급한 가정 사정으로 일시적으로 아동양육이 불가능한 경우 방문형 일시보육사업 추진, 농어촌 지역에는 순회교사, 이동 보육서비스, 계절(농번기) 보육사업 등 다양한 육구를 충족할 수 있는 다양한 정책을 제안하였다.

한나라당의 가족정책은 일반적 가족을 대상으로 한 정책보다는 한부모 가족, 미혼모 가족, 이주결혼 여성 및 혼혈인 가족에 대한 정책으로 복지적 정책을 요하는 성격에 초점을 둔 점이 긍정적임과 동시에 종합적 시각의 부재를 나타내기도 하였다. 또한 보육서비스에서 바우처 제도를 도입하겠다고 한 것은 부모의 선택권을 강화하겠다는 의미인데, 이는 보육의 질(quality)을 포함하여 필요한 정보 일체를 이용자가 얻을 수 있어야 하며, 양질의 보육시설이 근거리에 다수 존재해야 실질적인 선택이 가능하다. 그렇지 않을 경우 효과는 불투명하고, 현재는 시설의 접근성을 높이고 질적 수준을 끌어올리는 것이 급선무이다.

## 3) 민주당

민주당은 경제/민생 분야에서 삶의 질 향상으로 풍요로운 미래사회 건설이라는 기본 정책 하에 다양한 사회변화에 발맞춰 가족의 가치 재정립과 양성 평등한 가족가치관 형성을 실현하겠다고 하였다. 또한 여성의 정치·경제·사회·문화 등 사회 전반에 걸쳐 참여를 확대하는 여성정책을 강력히 추진하여 성차별이 없이 여성이 제대로 능력을 발휘할 수 있는 양성 공동사회 건설을 제안하였다. 또한 민주당은 저소득 가정에 대한 국가지원을 대폭 확대하겠다는 공약 하에, 저소득 한 부모 가정의

아동 양육비 및 자녀학비 지원 개선, 이주결혼여성 및 혼혈인 가족생활 정착비 지원을 제안하였다. 일가정 양립에 있어서도 육아기 근로자에 대한 탄력적 육아휴직제 도입 확대, 남편의 출산휴가제 도입 확대 및 육아휴직 후 직장복귀 프로그램 시행 등을 제안하였다.

민주당은 그러나 좋은 정책을 제안하고 있음에도 불구하고, 다른 정당에 비해 제시된 공약의 수도 빈약하였고 공약내용도 매니페스토 기준에 미치지 못한 경우가 많았다.

#### 4) 민주노동당

민주노동당은 사회/복지 분야에서 ‘공공보육 시설대비 50%, 아동대비 70%까지 확충’, ‘방과후 아동·청소년활동조례 제정’을 주요내용으로 제안하였다. 민주노동당은 다양한 가족에 대한 지원책 중 한부모 가족에 대한 인식 강화로서 여성의 빈곤화에 대한 대책방안에 주력하였다. 생계비 현실화와 더불어 자립생활에 필요한 종합적인 서비스 제공에 대한 지역당의 정책수립을 구체적으로 제시하고 있어 지방의 선거공약으로서의 수준이 적합하다고 할 수 있다.

일가정 조화에 있어서도 ‘보편적 공공보육 실현’을 원칙으로 현재의 11.5%에 불과한 공공보육시설 50%까지, 현재의 22.3%인 공공보육시설 이용 아동을 70%까지 단계적으로 확대한다는 계획을 제안하였다.

그러나 3년 동안 달성할 정책으로, 국공립 시설이용 50%는 불가능할 듯 보이는 데, 90년대 중후반 연기금을 통해 기형적으로 확대된 민간시설과의 공급주체 균형을 이루기 위한 구체적인 방안이 필요하다. 다만, 보육교사 대체인력 예산확충 및 인력뱅크 운영은 매우 시급한 정책이며, 실효성 높은 농촌지역 보육모형에 대한 고민이 돋보인다. 그밖에 학교급식을 포함한 여성장애인에 대한 정책은 사회적 형평성을 강조하는 정책들로 제시되었다.

<표 1> 주요 정당의 여성정책공약 제안 현황

(단위: 개)

분야별	정당			
	열린우리당	한나라당	민주당	민노당
가족정책	4	4	0	3
일·가정 조화	10	6	4	8
일자리	5	6	2	8
복지/건강	1	3	0	9
폭력	3	3	1	5
대표성	1	2	1	5
양성평등	0	3	1	1
기타	1	2	0	0
총 계	25	29	9	39

주요정당의 여성관련 공약을 종합해보면, 일-가족 양립지원과 가족정책 분야에서 중장기적 비전을 발견할 수 없고 우선순위 설정에 대한 고민이 부족하며, 육아의 사회화, 가정의 육아기능 강화, 현물서비스의 강화, 현금서비스 신설 등 상충가능성이 존재하는 부분에 대해 별도의 고려 없이 나열적으로 제시하고 있음을 지적할 수 있다. 반면 이번 지방선거에서 제기된 여성관련 정책 중 국제결혼가족에 대한 정책은 지난번 지방선거에서 나타나지 않았던 공약으로서, 3당(열린우리당, 한나라당, 민주노동당) 모두 제시하고 있어, 국제결혼가족이 증가하고 있는 현시점에서 시의 적절한 정책이라 할 수 있다.

<표 1>은 주요정당의 여성정책공약을 여성정책 분야별로 구분한 것이다. 각 정당 모두 일가정 조화 분야에 가장 많은 정책을 제안하고 있었으며, 한나라당과 민주노동당의 경우 비교적 다양한 분야에 공약개발을 한 것으로 나타났다.

### 3. 광역단체장 후보자의 공약 특성

#### 1) 정당의 여성공약 개발의 중요성

정당차원에서 마련한 공약은 각 후보자들이 참고할 수 있는 중요한 자원이 되는데, 상이한 지역의 단체장 후보들이 각 정당의 정책 기조에 따라 유사한 내용의 정책기조를 갖게 되는 것은 바로 이 같은 이유이다. 예를 들어 한나라당의 서울과 인천의 보육정책이 유사한 기조를 갖는 것이나, 민주노동당의 장애인 정책이 유사기조를 갖는 경우가 대표적이라 할 수 있다.

그러나 정당의 기조와 달리 해당 지역의 단체장 후보의 공약에서 채택되지 않은 공약들도 있는데, 예를 들면 여성농민에 대한 문제, 여성장애인에 대한 문제, 지자체 여성주민의 시·도정 참여와 같은 대표성의 문제 등은 단체장 후보에서 간과되는 측면이 컸다.

후보자가 제시한 가장 빈도 높은 공약을 여성정책의 분야별로 정리했을 때, 1순위는 일가정 조화(보육정책), 2순위 일자리 창출, 3순위 가족정책(한부모, 저출산, 이주여성문제 등)의 순으로 제시되었다. 다만, 가족정책의 경우 구체적인 집행계획까지 포괄하고 있는 수준에는 미치지 못하였다.<표 2>

<표 2> 16개 지자체 단위별 제시한 여성정책 분야별 공약의 수\*

(단위: 개)

분야별	정당 전체	16개 광역단체장 후보별 제안공약																
		서울	경기	인천	대전	강원	충북	충남	광주	전북	전남	부산	대구	울산	경북	경남	제주	계
가족 정책	11	5	2	0	1	0	0	1	2	0	0	0	1	2	0	0	0	14
일과 가정의 조화	28	25	8	2	5	0	1	4	2	1	1	4	1	3	1	0	4	62
일자리	21	5	10	0	1	0	1	3	2	0	0	2	0	3	1	1	1	30
복지/건강	13	6	3	0	1	0	0	2	0	1	0	0	0	1	0	0	0	14
폭력	12	5	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	9
대표성	9	2	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	6
양성평등 (성인지)	5	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	4
기타	3	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4
전체	102	51	23	4	9	1	2	12	7	3	1	7	3	10	3	1	6	143

\* 16개 광역단체장 후보가 5월 19일 기준으로 중앙선거관리위원회에 제출한 공약을 중심으로 분석한 것임.

**2) 수도권 · 비수도권 여성공약의 격차**

이번 선거의 여성관련 공약을 살펴보면, 전반적으로 중앙과 지자체간 역할분담 및 각 주체의 정책 초점에 대한 기준이 보이지 않았다. 특히 수도권과 비수도권 간 첫 번째 차이는, 제시된 정책의 수에서 크게 차이를 보였는데, 제시된 공약의 수에서 수도권은 압도적으로 많고, 비수도권은 적었다.

둘째, 제시된 공약 분야의 다양성과 구체성으로, 수도권은 다양하고 구체적인 반면, 비수도권은 획일적이고 선언적인 수준이었다. 수도권 지역과 달리 비수도권지역에서는 보육정책이나 일자리 분야로 치중되는 특징이 나타났다. 중앙의 여성정책 기조가 보육정책에 초점이 맞추어져 있는데, 지역 역시 이와 같은 현상이 두드러지게 나타나고 있었다는 점이다. 도시와 농촌간의 여성인력에 대한 현황을 파악하고, 농·어촌 여성에 맞는 정책의 제시가 요구되어야 할 것이다.

보육정책 분야에 있어서도 거의 모든 후보자가 중·단기 계획을 포함하여 재원마련의 방법까지 발표한 것과 달리, 한부모, 빈곤여성, 여성장애인, 미혼모, 이주여성 등에 대한 정책은 구체적인 계획이 나타나지 않았고 지원을 약속하거나 선언적인 수준에서 언급하고 있는 사례가 많았다. 보육정책에 있어서도 대도시권과 그렇지 않은 지역의 보육정책에 차이가 나타나야 하는데, 즉 여성인력에 대한 지역적 특성이 드러나지 않은 점을 지적할 수 있다.

### 3) 지역 맞춤형 정책의 부재

이번 지방선거의 여성공약에서는 ‘국제결혼을 통한 이주여성에 대한 지원정책’이 지역성을 나타낸 대표적인 사례이다. 그러나 전반적으로 여성정책의 지역성에 있어서 가장 큰 문제점은 후보자들이 각 지역별 여성문제의 현황과 원인 파악에 대한 인지가 잘 드러나지 않는 가운데, 지역맞춤형 정책의 제시가 부족하다는 데 있다. 한편으로 중앙의 여성정책 기조를 유지하면서, 해당 지역의 여성인력과 일자리 등 지역에 적합한 정책을 제안해야 하는데, 이러한 작업이 다소 부진한 듯하다.

한편, 지역별로 이주여성에 대한 관심을 보인 지역으로는 대전, 충남, 광주 등이 있었고, 여성 농·어민에 대한 관심은 전남, 장애인에 대한 관심은 대전, 광주, 전남, 전북 등에서 나타났고, 여성 부도지사 등 공직분야 여성의 대표성에 대한 관심은 전북지역에서 나타났다.

## 4. 여성정책 공약의 문제점 및 향후과제

이번 선거에서 드러난 여성관련 정책공약의 문제점을 살펴보면 첫째, 보육정책으로 대표되는 여성정책의 내용에서 여성을 여전히 정책의 수혜자로 보고 있다는 점을 지적할 수 있다. 즉 시정이나 도정의 정책결정과정에서 여성의 참여에 대해서는 그 어떤 정책도 제시되지 않았다. 여성정책에 있어서 가장 근본적인 것은, 여성이 일방적인 정책의 수혜자가 아니라, 정책의 입안자, 결정자로서 정책결정과정 자체에 참여할 기회를 늘려주는 것이다. 그것이 공직사회 내 여성의 참여든, 위원회를 통한 일반 주민여성이든 여성관련 정책을 만드는 과정에 직접 참여하는 것이 중요하다. 따라서 이러한 여성의 대표성 관련 정책이 좀 더 개발되어 나와야 할 것이다.

둘째, 가족정책, 보육정책이 성역할을 그대로 드러내, 양육을 여전히 여성의 문제로 보는 시각이 만연하였는데, 일과 가정양립은 여성만의 문제가 아님에도 불구하고 각 정당이 일가정 양립을 기혼여성의 문제로만 규정하고 있다. 이에 따라 일가정 양립을 지원하기 위해 기업의 변화를 유도할 정책도 미흡한 것으로 나타났다.

셋째, 매니페스토의 기준에서 가장 중요한 것이 예산인데, 여성정책 중 가장 막대한 예산이 소요되는 보육정책은 가장 시급히 해결되어야 할 문제로 손꼽히지만, 재원 마련과 추진 기한, 지역별 특성에 맞는 정책이 정교하게 제시되지 않아 실현여부가 불투명하게 나타났다. 지난해 여성가족부가 국공립 보육시설을 15%까지 끌어올리겠다고 했지만 아직도 5.2%에 머물러 있는 점을 감안할 때, 자원조달방법을 더욱 구체화하는 것이 필요하다.

넷째, 여성정책은 여성인력의 적합한 정책수요를 반영해야 하는데, 예를 들면, 여성장애인이거나 여성노인에 대한 기초자료 등 지역 내 여성인력 유형에 대한 성별분리통계가 구축되어있지 않은 점은 소위 맞춤형 공약이 나오기 어려운 구조적 한계로 지적할 수 있겠다.

## 5. 맺음말

이번 지방선거에서 중앙당 차원에서 제시한 여성공약이나 광역단체장 후보가 제시한 여성공약은 과거의 선거에서 제시하였던 공약의 수준을 크게 벗어나지 못하고 있었다. 한편, 이번 매니페스토 운동의 취지는 실현가능한 공약을 제안하도록 하는데 있었기 때문에, 가족정책분야와 같이 정책관심도의 초기단계에 해당하는 문제나 한부모, 미혼모에 대한 문제 등 사회적 인식은 있으나 이에 대한 실천계획방안이 부족한 부분에 대한 정책이 아예 생략되어버리는 문제가 있었다.

이처럼 여성정책은 구체적인 실천계획이 제시되어야 할 정책이 있는 반면, 아직까지는 선언적인 차원에서라도 논의를 활성화해야 하는 정책이 있다. 일종의 정책의 사각지대라고 할 수 있는 부분에 대한 담론을 활발히 하는 것이야말로 선거라는 기회를 이용할 수 있는 방법인 것이다. 최근 여성문제를 비롯한 사회문제로 확대되고 있는 국제결혼을 통한 이주여성에 대한 문제가 비록 구체적인 계획을 내세우지는 못했어도, 지역사회에서 여성문제의 원인으로 지자체장 후보가 인지를 하고 있다는 측면에서 의미는 있었다.

마지막으로 매니페스토 운동은 후보자들이 실현가능한 정책을 제안하는 데서 그치는 것이 아니라, 당선이후 공약에 대한 이행평가로까지 이어질 수 있도록 하는 것이 더 중요하다. 따라서 여성정책에 있어서도 선거 이후 지속적인 관심과 정책제안이 모색되어야 할 것이다.