

지방의회 여성의원의 정치영역 확대에 관한 연구*

정다빈**·이정희***

초 록

풀뿌리 민주주의로 대표되는 지방의회에서 여성의원들은 여성의 대표성 확대와 올바른 풀뿌리민주주의의 실현이라는 중요성 가지고 있다. 그렇기에 본 연구는 지방의회 여성의원의 정치영역 확대에 관한 중요성을 인식하고, 지방의회에서 여성의원들의 정치영역이 확대되었는지를 파악하고자 하였다. 최초의 전국동시지방선거에서부터 2014년 지방선거까지 광역의회 및 기초의회로 진출한 여성의원들을 대상으로 하여 정치영역의 확대를 경험적으로 분석하였다. 연구결과 첫째, 정치영역을 확대한 지방의회 여성의원들의 비율은 증가하는 추세이며, 4회 지방선거에서부터 그 비율이 급격하게 증가하였다. 이러한 확대는 지방의회 내에서 이루어졌고 그 외에 지방자치단체나 국회로 영역을 확대하는 경우는 미미한 수준이었다. 둘째, 정치영역의 확대를 한 남성의원들의 수는 점차 감소하고 있기는 하나 여전히 여성의원들의 정치영역 확대는 남성에 비하여 미미한 수준이었다. 마지막으로 정치영역을 확대한 의원의 성별에 따라 연령, 학력, 출마지역, 소속정당 및 초선의원유형 등의 차이가 확인되었고, 이러한 관계는 통계적으로 유의미한 결과인 것으로 나타났다.

주제어 : 정치영역확대, 여성의원, 여성정치, 지방의회, 전국동시지방선거

* 본 논문은 정다빈의 석사학위논문의 내용을 발췌하여 수정 및 보완한 것임.

** 한국외국어대학교 정치외교학과 박사과정(aaabic@naver.com)

*** 교신저자 : 한국외국어대학교 정치외교학과 교수(chlee@hufs.ac.kr)

I. 서론

시대의 발전은 여성들의 사회적 욕구(Social needs)를 확대시키고 자연스럽게 사회의 전반적인 참여로 이어진다. 특히, 정치 영역에서 여성들의 참여는 강력하게 요구되었으나 정치적, 사회문화적, 그리고 제도적인 문제들로 인하여 여성의 정치참여는 더디게 이루어졌다. 과거 한국 정치에서 여성들은 정치적 객체로 활동 영역이 국한되어있었으며, 오늘날에도 소수의 여성들만이 정치적 주체로서 정치활동을 하고 있다. 결국 여성들은 정치참여에 어려움을 갖고 있음과 동시에 정치적 소외에서 벗어나지 못하고 있으며(김명숙, 2015), 여성이 유권자의 절반임에도 불구하고 여전히 소수의 인원이 여성들을 대표하고 있다. 즉, 여성의 정치적 대표성은 심각하게 결여되어있으며, '과소대표'라는 문제점을 안고 있다고 할 수 있다. 이러한 여성의 정치적 대표성 문제는 민주화 이후 선거제도 개선 및 정치 개혁에서 핵심적인 이슈 중 하나였고, 여성의 정치참여를 제고시키기 위하여 여성단체와 사회각계에서 다양한 활동이 이루어지게 되었다(황아란, 2006).

여성의 정치적 대표성이 충분히 확보되지 못한 상태를 개선하고, 여성들의 정치참여를 적극적으로 확대시키기 위한 방안으로 도입된 '여성공천할당의무제'(이하 여성할당제로 칭함)는 여성의원원의 비율을 현격하게 증가시키는 데에 일조하였다. 특히 전국동시지방선거(이하 지방선거로 칭함)에서 여성 지방의원의 당선자 비율을 살펴보면, 1998년 지방선거는 2.3%였지만 여성할당제가 실시된 2006년 지방선거에서는 14.5%로 대폭 증가했다. 이처럼 여성할당제라는 제도적인 조치는 정치영역¹⁾에서 여성의 참여를 확대시키고 활발하게 하였음을 알 수 있다. 그러나 지역구 공천에서 여성의 할당이 비강제성을 띠고 있기 때문에 정당들은 지역구 여성후보자 공천에 소극적인 태도로 임하고 있다는 문제점이 존재한다.

이러한 여성할당제의 한계에도 불구하고 지방의회에서는 여성후보자의 비중이 꾸준히 증가하고 있다. 이는 정치에 참여하고자 하는 여성들이 국회의원 선거보다는 상대적으로 진입장벽이 낮고 부담감이 적은 지방선거로 출마하는 것을 선호하기 때문이라고 할 수 있다. 즉, 중앙정치에 비하여 지방정치는 공간적인 근접성으로 인해서 여성의 정치참여가 상대적으로 용이하고(조갑련, 2010), 여타 공직선거와 비교하였을 때 지방의회의 경우 부담이 적기 때문에

1) 본 연구에서 정치영역은 협의적인 개념으로서 한 개인이 선출직 공무원으로서 그 직위에 주어진 정치적인 영향력을 발휘하고 활동을 할 수 있는 영역을 말한다.

여성의 정치참여가 활발하게 이루어질 수 있게 된다(엄태석, 2011). 더군다나 지방의회에 대해 저조했던 유권자들의 관심은 시민의식 및 민주주의의 성숙으로 인하여 지속적으로 증가하고 있는 추세이며, 이와 같은 관심의 증대는 지방의회에서 여성의 정치참여를 활발하게 이루어지게끔 하는 원동력이 되고 있다.

풀뿌리 민주주의로 대표되는 지방정치²⁾는 생활 속에서 발생하는 다양한 갈등을 주민들의 자치로 해결하고자 하며, 정치를 생활정치의 현상으로 바꾸어 놓았다(김영일, 2012). 더욱이 생활정치의 장(場)인 지방의회에서는 복지, 환경, 문화 등 여성에게 적합하다고 간주되는 사안들을 다루기 때문에 지방정치에서 여성의 참여는 더욱 강조된다(이혜숙, 2016). 이러한 지방정치의 가치와 이념이 전업주부와 같은 지역생활인으로서 여성들의 관심사와 일치하는 점이 많고(오유석, 2006), 생활정치로써 지방정치는 지역사회에 실질적으로 밀착되어 생활하고 있는 여성들에게 최적화되어있다고 할 수 있다. 그렇기 때문에 여성들에게 지방의회는 정치참여의 중요한 통로로 작용하며, 풀뿌리 민주주의를 정착시키고 공고화하기 위해서는 지방의원으로서 여성들의 참여확대가 수반되어야한다.

지방선거에서 당선된 다수의 지방의원들은 지방정치에서 중앙정치로 자신의 정치영역을 확대하였다(황아란·서복경, 2014). 과거의 상황과는 다르게 지방정치로 여성들의 진출은 나날이 증가하고 있는 실정이며, 지방의회에서 여성의원의 증가는 지방정치에 적지 않은 변화를 불러일으키게 되고 자연스럽게 지방의회 여성위원들의 정치영역 확대를 기대하게 된다. 그러나 과거 지방의원은 대부분 남성으로 구성되어있기 때문에 지방위원의 정치영역 확대와 관련된 기존 연구들은 남성위원이 주 대상이 되어 이루어졌다.³⁾ 그렇기에 기존의 연구들을 통하여 여성의원의 정치영역 확대를 명확하게 파악하는 것은 어렵다. 또한 지방의회로 여성의 진출이 확대되었다고 하더라도 여전히 남초(男超) 구조인 지방의회를 대상으로 한 기존의 연구들은 지방의회 여성의원의 정치영역 확대를 정확하게 설명하는 데에 한계를 가지고 있다. 다시 말해, 여성들의 지속적인 정치참여로 지방의회 내에 여성의원의 비중이 증가하고 있는 상황임에도 불구하고 여전히 지방의회가 남성중심이기 때문에 여성의원을 대상으로 진행된 연구가 미비한 실정이다. 그렇기에 지방의회로 진출한 여성의원의 정

2) 지방의 정치는 당리당략에 의해 좌우되는 정치가 아닌 민생 해결과 주민복지에 기여하는 생활정치의 구현을 목표로 두고 있기 때문에 오랫동안 정치권에서 소외된 여성의 참여가 더욱 중요하다(윤이화·하세헌, 2014).

3) 이준한(2009)은 지방정치에서 중앙정치로 지방의원들의 정치영역이 확대됨을 확인하였지만, 영역을 확대한 여성의원은 극소수라는 것을 검증하였다.

치영역이 실질적으로 확대되었는지 알아볼 필요가 있다.

따라서 본 연구는 지방의회 여성의원들의 정치영역이 실질적으로 확대되었는지 탐색해보고자 한다. 전국동시지방선거가 최초로 실시된 1995년 지방선거에서부터 2014년 지방선거까지 광역의회 및 기초의회로 진출한 여성의원들의 정치영역 확대 상황 및 패턴을 파악하고 정치영역 확대에 주요한 영향을 미치는 요인이 무엇인지 분석하고자 한다.

II. 이론적 논의

지방정치의 역사가 오래된 국가에서는 중앙정치엘리트 층원의 수원으로 지방정치의 선출직 공직자들에 주목하고 있으며, 우리나라에서도 지방선거에서 선출된 정치인은 중앙정치 수준에서 중요한 정치엘리트 층원의 공급원으로 기능하고 있다(황아란·서복경, 2014). 기초의회로 입문한 지방정치인은 자치의 규모와 권력이 확장됨에 따라 시·도의 광역의회와 자치구·시·군의 자치단체장 및 시·도지사로 수준을 높여 정치영역을 확대하고 있다. 그리고 지방정치에서 나아가 국회와 행정부로의 진출이 이루어져 지방정치에서 중앙정치로 그 수준을 더욱 높여 정치영역을 확대하기도 한다. 이렇게 지방의회에서 정치엘리트의 활동은 자연스럽게 재선이라는 수평적인 정치영역 확대⁴⁾와 더 높은 수준으로의 이동하는 직위 확대, 즉 수직적인 정치영역의 확대⁵⁾로 연결된다.

-
- 4) 수평적 확대는 동일한 직위에서 재선, 3선 그리고 그 이상의 경력을 축적하는 것으로 정의한다. 이는 '경력지속'과 유사하나 개념적인 차이가 있다. 경력지속은 지방의회에 진출한 초선의원이 재선, 3선 그리고 그 이상의 경력을 축적하는 것을 지칭하나(김원홍 외, 2010), 수평적 확대는 경력지속과는 다르게 직위의 변화 없이 선수를 늘려가는 것이라고 할 수 있다. 직위의 변화 없이 동일한 의원직으로 당선되어 선수가 늘어나는 경우, 일반적으로 선수가 늘어나는 만큼 활동 범위나 정치적 영향력이 확대된다고 보기 어렵다. 그렇기에 이를 정치영역의 확대라고 정의내리기에 모호함이 있어 '수평적 확대'라는 용어가 적절하지 않을 수 있다. 그러나 다선의원일수록 위원회 간부나 의장단으로 선임되어 원내의 영향력을 확대시킬 수 있으며, 축적된 노하우를 통하여 더욱 활발하게 의정활동을 할 가능성이 존재한다. 특히, 여성인 다선의원은 여성의 정치대표성을 강화하고 이들을 통한 정치적인 영향력은 더욱 효과적으로 발휘되며, 그에 따른 파급효과를 가져올 수 있기 때문에 여성의원들의 정치영역 확대라고 보고 '수평적 확대'라고 개념화하였다.
- 5) 수직적 확대의 정의는 지방의회의 여성의원인 기존의 의원직보다 상위의 의원직으로 진출한 경우를 의미하며, '경력 상향이동' 또는 '경력확충'의 개념과 매우 흡사하다(김원홍 외 2010; 황아란·서복경 2014). 그러나 수직적 확대는 기존의 경우보다 더욱 세분화하

정치엘리트의 정치영역 확대에 영향을 미치는 중요한 요소로 슈레진저(Schlesinger, Joseph A., 1966)는 그들의 개인적인 야망 즉, '정치적 야망(political ambition)'으로 정의한다. 이러한 개인의 야망이 정치의 원천이며 정치적인 행위는 야망과 기회구조(opportunity structure)사이의 상호작용(interplay)에 의하여 규정된다고 보았다(이준한, 2009: 63). 그 결과 정치적 야망을 '단발적 야망(discrete ambition)', '고정적 야망(static ambition)', '상향적 야망(progressive ambition)'의 세 가지로 분류하였다.

첫 번째는 일회적으로 당선되고 활동하는 '단발적 야망'이다. 단발적 야망을 가진 정치인은 일정한 기간 즉, 직책에 설정된 임기 동안만 특정한 직위를 수행하고 더 이상 공직에 머무르는 것을 원하지 않는다. 다시 말하면, 공직에 단 한번만 머물고자 하는 야망을 보유하고 있다. 다음으로는 퇴임할 때까지 한 수준에서 머무르는 '고정적 야망'이다. 이러한 유형의 정치인은 특정한 직위에서 오랫동안 경력을 쌓고자 하는데, 대체적으로 자신의 텃밭이라 인식하는 선거구에서만 주로 정치적인 활동을 하는 경향이 있다. 마지막으로 공직의 수준 확대를 목표로 하는 '상향적 야망'이다. 상향적 야망을 보유한 정치인은 현재의 위치보다 더 중요한 자리로 올라가고자 한다. 그렇지만 이들은 자신이 보유하고 있는 선거구 유지는 물론이거니와 선거구 확대 또는 영역 확대에 대한 열망이 공존하고 있기 때문에, 대체적으로 자신에게 합리적인 기회라고 생각되지 않을 때에는 상향적 야망을 억제하고 현재에 만족하게 된다. 이와 반대로 현재 위치가 지속적으로 유지될 것이라 느껴지지 않거나 현재 자리에 대한 흥미를 잃었을 때에도 상향적 야망을 가질 수 있다. 더 나아가, 슈레진저(1966)는 정치적 야망 이론을 가지고 미의회를 대상으로 경험적 분석을 시도하였다. 그 결과, 자신의 영역을 상승시키고자하는 정치엘리트들의 상향적 야망이 공직 수준을 상향으로 이동하게끔 유발하는 동기라고 보았다.

프란시스와 케니(Francis, Wayne L. and Kenny, Lawrence W., 1999)도 정치영역의 확대에 관하여 슈레진저(1966)가 주장하는 상향적 야망이 영역 확대를 유발한다는 것에 동일시하는 입장을 나타내며, 이들 역시 상향적인 야망과 더불어 당선가능성에 따른 전략적인 결정이 정치영역의 확대로 이어지는 것이라고 설명하였다. 정치경력의 상향적 이동은 관할 지역구(territorial jurisdiction)의 확장을 통한 정치권력 확대 및 선거구 내 지지자(electoral constituency)의 증대를 통하여 정책적 목표를 달성하기 위한 능력 확보, 경

였고 비례대표 기초의원-지역구 기초의원-비례대표 광역의원-지역구 광역의원-기초자치단체장-광역자치단체장-비례대표 국회의원-지역구 국회의원 순으로 수직적 계층을 구분하였다.

제적 이득 증가, 그리고 자기만족 등과 관련되어 발생하는 경향이 있으며, 이들은 최하위의 지방자치(local office)에서부터 최상위의 대통령까지 정치적 구조에 따라 '정치적 사다리(political ladder)'를 구성하였다. 이들은 경험연구를 통하여, 미국 다수의 정치엘리트들은 풀뿌리의 지방의원에서부터 시작하여 정치적 사다리를 거쳐서 상향인 중앙정치로 경력이동을 하였음을 확인하였다.

서구의 기존연구들을 종합해보면, 정치엘리트의 개인적인 야망에 따라 정치영역의 확대 여부가 결정되고 상향적 야망을 가진 정치엘리트들이 정치영역의 확대를 실천하고 실행할 것인가에 대해서는 정치체제의 다양한 요인들이 영향을 끼치고 있음을 알 수 있다.

이와 마찬가지로 한국에서도 상향적 야망을 가진 정치엘리트의 정치영역 확대는 정치체제의 여러 요인에서 비롯된다고 할 수 있으며 특히, 여성의원의 정치영역 확대는 정치적 요인 이외에도 다양한 요인의 영향을 받는다. 여성의원의 정치영역 확대에 미치는 첫 번째 요인으로는 제도적 요인을 들 수 있다. 여성할당제 도입과 비례대표제 및 중선거구제도 시행은 여성의 정치참여 확대에 기여하였다(김용철, 2007; 김현희·오유석, 2010; 정연정, 2011; 김민정, 2014). 이와 더불어 김명숙(2015)은 여성할당제와 중선거구제도의 도입이 여성의 정치참여의 증대와 여성의원의 적극적인 정치활동에 도움이 되었다고 주장한다. 그리고 조정래와 박지영(2011)은 정당마다의 자체적인 공천심사제도에 의해서 여성의 공천비율이 상이하게 나타나는 문제를 해소하기 위해 도입된 여성할당제가 여성의원의 대표성과 전문성을 향상시켰는데 긍정적인 영향을 미쳤다고 보았다. 이렇게 제도적인 요인을 통하여 지방의회로 진출한 여성의원들의 정치활동이 활발해지고 전문성이 향상되었으며, 자연스럽게 여성의원들의 정치영역 확대에도 긍정적인 영향을 끼칠 것이라 기대할 수 있다.

둘째, 문화적 요인이다. 유권자들의 전통적인 가부장적 인식에서부터 비롯된 남성 중심적인 정치문화는 여성의원들의 정치를 어렵게 만드는 요소이다. 대부분의 기존연구에서 선거 경쟁, 정당 및 의회 조직 등 남성중심의 정치문화를 공통적으로 지적하고 있다(황아란, 2006; 황영주, 2006; 김원홍 외, 2010; 박의경, 2010). 특히, 정당 내에서 결정적 지위를 갖고 있는 고위당직자에 여성의 비율은 굉장히 낮은 상태이며(박의경, 2010), 고위직에 위치하고 있는 남성들은 여성에 대해서 우호적이지 않은 경우가 많기 때문에 남성위주의 구조는 여성에게 불리한 요소로 작용된다(엄태석, 2011). 그리고 가부장적인 인식과 지방정치에 대한 유권자들의 부정적인 인식은 여성의원의 정치영역 확대를 더욱 어렵게 하며 더 나아가 지방정치에 대한 낮은 유권자들의 관심이 정치영역 확대의 장애요인으로 작용한다고 할 수 있다(황아란·서복경, 2014).

마지막으로 개인적 요인이다. 주변인들의 도움이 있더라도 여성으로서 의정 활동과 가정의 양립은 여성의원에게 큰 부담이 되고 있다. 김원홍 외(2010)에 따르면 현실적인 문제로서 의정활동과 가정의 양립은 여성의원에게 굉장한 부담으로 작용하게 되고, 가족으로부터의 전폭적인 지지나 협조가 없으면 정치 활동을 포기하고 가정에 잔류하게 되는 가능성이 높아진다고 본다. 또한 의원으로서 개인적인 능력과 의정활동의 경험유무는 여성위원의 정치영역 확대 가능성에 커다란 영향으로 작용되며(황영주, 2006), 정치인으로서 자신의 정치적 가치와 신념이 명확하지 않다면 정치영역 확대를 기대하기 힘들 것이다.

지방정치에서 여성의 정치참여확대에 관한 연구(황영주, 2006; 정연정, 2011; 황아란·서복경, 2011; 김명숙, 2015; 이혜숙, 2016)들은 전국동시지방선거가 실시된 이후, 지방의회에서 여성위원들의 정치참여가 양적으로 확대되었는지를 실증적으로 확인하였다. 대부분의 연구들은 지방정치에서 여성들의 참여가 꾸준히 확대되어야 할 필요가 있음을 주장하며, 지방정치에 여성들의 참여를 촉진시키기 위한 제도적 방안의 모색과 개선방안 및 대안을 제시하고 있다. 더 나아가, 엄태석(2010; 2011)은 고양시와 충북지역을 중점으로, 황아란(2007)은 부산시를 중점으로 하여 지역별 지방정치의 여성위원에 대한 연구를 진행하였다.

이처럼 지방정치의 여성위원에 대한 연구들은 꾸준히 이루어지고 있으나, 지방의회에서 여성위원의 정치영역 확대에 대한 연구는 미비한 실정이라고 할 수 있다. 지방의회에서 여성위원의 정치영역 확대에 대한 연구는 김원홍 외(2012)의 연구가 대표적이며, 2010년 제5회 전국동시지방선거를 중심으로 연구를 수행하였다. 이들은 다수의 여성위원들이 정치영역을 확대시키지 못하고 정치활동이 단절되었다는 결과를 도출하였다. 여성위원들의 경력지속에 대한 장애요인을 여성공천 저조, 여성정치인에 대한 편견, 자금력 및 조직기반 부족으로 분석하였고 이를 개선하기 위하여 지역구 여성공천할당제 의무화 및 비례대표 확대와 같은 제도개선, 공천시스템 개선, 그리고 여성정치인 육성방안 마련을 제안한다.

Ⅲ. 지방의회에서 여성의원의 정치영역 변화

앞서 이론적 논의에서 확인한 바와 같이 지방정치는 중앙정치로 향하는 통로로써 작용할 수 있으며, 이렇게 지방에서부터 중앙정치까지 발생하는 정치 엘리트들의 정치영역의 확대는 그 자체로 민주정치를 작동시키는 긍정적인 에너지라고 할 수 있다(황아란·서복경, 2014). 특히, 여성의 정치적 대표성을 확보하는 수단으로써 여성의원들에게 정치영역 확대는 매우 커다란 중요성을 가지고 있다. 1995년 지방선거가 실시된 후 20여년이 지난 현 시점에서 지방의회 여성의원들의 정치영역 확대를 확인하기 위해서는 지방의회를 구성하고 있는 여성의원들이 얼마나 자신의 정치영역을 확대하였고 어떠한 형태로, 어느 영역까지 정치영역을 확대하였는지 분석할 필요가 있다. 따라서 본 연구는 지방의회 여성의원의 정치영역의 변화를 파악하기 위해 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>) 및 각 전국동시지방선거총람으로부터 재구성한 직접통계자료를 바탕으로 분석하였다.

1995년 지방선거에서는 5,511명 가운데 단 126명의 여성의원만이 당선되었으나, 2014년 지방선거에서는 3,687명 중에 845명의 여성의원이 지방의회로 진출하였다. 1995년 지방선거와 비교하였을 때, 전체 지방의회의 의석수는 약 1.5배 감소하였지만 여성의원의 수는 약 7배로 증가하였고 지방의회에서 여성의원이 차지하는 비율은 1995년 지방선거에서는 2.3%에 불과하였으나 2014년 지방선거에서는 22.9%로 대략 10배로 확대되었다. 이렇듯 1995년에 실시된 최초의 전국동시지방선거에서부터 2014년 6회 지방선거에 이르기까지 지방의회 내에서 여성들은 지방의원으로서 명백하게 입지를 확보하였다.

1. 전국동시지방선거 회수별 비교

1995년에 실시된 1회 지방선거에서부터 2014년의 6회 지방선거까지 총 1,888명의 여성이 지방의원으로서 당선되었으며, 당선된 여성의원들 가운데 25%인 479명이 정치영역을 확대하였다. 다시 말하면, 지방의회 여성의원의 4명 중 1명이 정치영역을 확대한 것으로 나타났다.

〈표 1〉 전국동시지방선거 회수별 정치영역을 확대한 여성위원의 수

단위 : 명(%)

구분	광역의원		기초의원		총계
	지역구	비례대표	지역구	비례대표	
1회 당선자	7	9	44	-	60(12.5)
2회 당선자	3	5	15	-	23(4.8)
3회 당선자	3	9	22	-	34(7.1)
4회 당선자	10	10	47	113	180(37.6)
5회 당선자	11	9	71	91	182(38.0)
총계	34(7.1)	42(8.7)	199(41.6)	204(42.6)	479(100)

자료 : 중앙선거관리위원회 선거통계시스템과 전국동시지방선거총람을 기초로 저자가 작성함.

〈표 1〉에 따르면 1회에서 6회 지방선거까지 정치영역을 확대한 총 479명의 여성위원들의 절반 이상이 4회 지방선거와 5회 지방선거에서 당선되었다. 정치영역을 확대한 여성위원이 많은 지방선거 회수는 5회 182명(38.0%), 4회 180명(37.6%), 1회 60명(12.5%), 3회 34명(7.1), 그리고 2회 23(4.8)명 순으로 나타났다. 즉, 4회 지방선거에서부터 정치영역을 확대한 여성의 수가 급격하게 상승하였는데 이는 기초의회 비례대표의 신설과 비례대표 50% 의무 할당, 지역구 30% 권고할당이 지방의회에 진출하는 여성의 수 확대에 기여하였음을 알 수 있다. 또한 국회의원 지역구에 따른 지역구 여성후보자 1인 의무 공천이 도입된 5회에서도 역시 그 수가 미세하게 늘어난 것으로 나타났는데, 이러한 제도적 도움을 받아 지방의회에 입문한 상당수의 여성위원들이 정치영역을 확대하였음을 알 수 있다. 즉, 정치에서 여성의 수적 증대는 여성위원의 경력확대에도 영향을 미치는 것으로 기대되며(김원홍 외, 2010), 결과적으로 여성들의 정치참여를 독려하고자 신설된 여성할당제의 부수적인 효과로 지방의회 여성위원의 정치영역 확대에 일조하였다고 평가할 수 있다.

그리고 〈표 2〉와 같이 여성위원이 초선으로 당선되었던 지방선거 회수에 따라 선수⁶⁾를 비교하였을 때, 전체의 76.2%(365명)가 재선으로 나타났고 3선 21.3%(102명), 4선 1.9%(9명), 그리고 6선 0.6%(3명)로 5선을 경험한 여성 의원은 단 한명도 없었다. 1회에 당선된 3명의 여성위원이 선수를 최대로 늘려 6선 의원으로 거듭났으나, 대부분은 재선의원으로서 정치영역의 확대 횟수가 높지 않은 것으로 나타났다. 즉, 당선자들의 약 76%가 재선에 그쳐 다선의

6) 지방선거와 국회의원선거에서 당선된 모든 횟수를 통합하여 측정하였다.

로서 의정활동을 지속하지 못한 경우가 많다는 것이다. 그만큼 정치영역의 단절이 이루어졌다고 볼 수 있으며 자연스럽게 정치적 자산의 손실이 발생했다고 할 수 있다. 그러나 재선으로 나타난 의원의 절반(182명)이 5회 당선자들이기 때문에, 현역의원으로 활동 중인 이들은 앞으로 시행될 선거들을 통하여 정치영역을 확대할 가능성이 충분히 존재한다.

〈표 2〉 전국동시지방선거 회수별 선수 비교

단위 : 명(%)

구분	재선	3선	4선	5선	6선	총계
1회 지선	34(7.1)	18(3.8)	5(1.0)	-	3(0.6)	60
2회 지선	13(2.7)	7(1.5)	3(0.6)	-	-	23
3회 지선	22(4.6)	11(2.3)	1(0.2)	-	-	34
4회 지선	114(23.8)	66(13.8)	-	-	-	180
5회 지선	182(38.0)	-	-	-	-	182
총계	365(76.2)	102(21.3)	9(1.9)	0(0.0)	3(0.6)	479(100)

출처 : 저자가 작성함.

2. 정치영역의 확대 범위

지방의회에 입문한 후, 자신의 정치영역을 확대한 여성의원들은 기초의회에서부터 시작하여 최대 국회까지 그 범위를 확장시켰다. 아래의 〈표 3〉은 정치영역을 확대한 여성의원들의 의원유형변화를 정리한 것으로 세로축은 여성의원인 초선으로 당선되었을 때의 의원유형을, 가로축은 정치영역을 확대한 이후, 마지막으로 당선되었을 때의 의원유형으로 구분하였다. 정치영역의 확대로 인한 의원유형의 변화는 비례대표 기초의원에서 지역구 기초의원으로 진출(37.0%)이 가장 많았고 다음으로 지역구 기초의원에서 지역구 광역의원으로 재선 또는 다선을 한 경우(31.9%)와 지역구 광역의원에서 지역구 광역의원(5.8%), 지역구 기초의원에서 지역구 광역의원(5.6%), 비례대표 광역의원에서 지역구 광역의원(4.4%), 비례대표 기초의원에서 지역구 광역의원(3.1%) 순으로 나타났다.

그리고 처음으로 당선된 의원유형에 따라 확대 경로를 추적해본 결과, 31.9%의 지역구 기초의원들의 수평적인 확대와 37.0%의 비례대표 기초의원들의 수직적 확대로 총 68.9%가 기초의회 지역구로 정치영역을 확대하였다. 이렇게 정치영역을 확대한 여성위원들의 42.6%가 지방의회의 비례대표 기초의원으로 입문하였으며, 그다음으로 지역구 기초의원(41.5%), 비례대표 광역의원(8.8%), 지역구 광역의원(7.1%) 순으로 지방정치에 입문한 것으로 나타났다. 다시 말하면, 비례대표 후보자에 초점을 둔 여성할당제로 인하여 지방의회 비례대표 의원의 수가 증가하였고 이러한 할당제를 통하여 정치에 입문한 여성들, 특히, 기초의회 비례대표 의원들이 활발한 정치영역 확대를 하였음을 알 수 있다.

결과적으로 약 20% 정도가 광역의회로 진출하거나 머물렀지만 대체적으로 영역의 확대를 기초의회(73.7%)에서 그친 것으로 나타난다. 지방의회에서 더 나아가 지방자치단체로 정치영역을 확대한 경우는 총 4건으로 모두 기초자치단체장으로 진출하였다. 즉, 지방의회에서 지방자치단체로 진출한 이들은 전체의 1%를 넘지 않으며 광역자치단체장으로 영역을 확대한 여성 의원은 단 1명도 없었다. 그렇지만 3%를 웃도는 여성위원들이 지방의회에서 국회로 진출하였고 이들 가운데 광역의회 비례대표를 거쳐 국회로 진출한 경우의 비중이 가장 높았다.

그러나 정치영역을 확대한 여성의원들 가운데 총 3.3%가 정치영역을 축소 한 것 나타났으며, 그중 지역구 기초의원에서 비례대표 기초의원으로 의원유형을 변화한 경우가 대부분의 비중을 차지했다. 이렇게 기초지역구에서 기초 비례로 영역의 축소가 비교적 높게 나타난 이유는 기초의회 비례대표제가 신설되기 이전인 1회에서부터 3회 지방선거까지 기초의원으로 당선되었던 여성 의원들이 4회 지방선거에서 기초의회 비례대표가 신설됨과 동시에 기초비례로 출마한 경우가 다수 발생하였기 때문이다. 이러한 경우는 앞서 한정하였듯이 동일한 직위로 영역을 확대한 수평적인 확대로 치부할 수 있다. 그렇기에 실질적으로 정치영역을 축소한 여성의원들은 1.2%이고, 1회에서 6회 지방선거까지 정치영역을 확대한 거의 모든 여성위원이 정치영역을 확대하였다고 볼 수 있다.

종합해보면, 여성할당제와 기초의회 비례대표 신설 등과 같은 제도적 변화를 통해 여성들이 지방의회로 진입하는 것이 용이해졌고 이렇게 진입한 여성 의원들은 대부분 정치영역의 확대를 경험하였다. 특히, 기초의회 비례대표 여성의원들의 정치영역 확대가 활발한 것으로 나타났으며, 주로 기초의회 내에서 확대가 이루어졌다. 그러나 결과적으로 기초의회 외의 영역으로 진출한 여

성원의 수는 미미한 수준에 머물러 있어 정치영역 간에 두드러진 차이를 발견할 수 있었다. 그렇기에 여성들의 정치참여를 활성화시키기 위한 여성할당제는 부수적으로 기초의회 내에서 정치영역 확대에 기여한다고 볼 수 있으나 이러한 여성할당제가 지방의회 여성의원들이 기초의회를 벗어나 광역의회나 지방자치단체 그리고 국회로 정치영역을 확대하는 데에 있어 영향을 주지 않는다고 사료된다.

결국 여성할당제를 통해 여성들의 정치참여는 상당히 확대되었지만 정치영역의 확대는 기초의회수준에서만 긍정적인 영향력을 미친다고 할 수 있다. 이와 같이 여성의원의 정치영역 확대에 여성할당제가 한정적인 영향을 끼치는 원인은 여러 가지가 존재하나, 가장 근본적인 문제는 정당에서 찾을 수 있다. 각 정당들은 여성후보자를 공천함으로써 남성 중심적인 정치문화를 바꾸는 것에 목적을 둔 것이 아니라, 자신들에게 편리하고 유리한 여성후보를 공천하고 이를 통해 기존의 정치체제를 유지하는 방향으로 여성할당제를 활용하고 있음을 알 수 있다(김민정, 2014), 따라서 성차를 완화시키기 위해 도입된 여성할당제를 정당이 오히려 성차별적인 방식으로 활용하고 있기 때문에 여전히 여성들은 정치적인 객체로 남아있게 되는 문제가 발생하고 있다.

〈표 3〉 정치영역 확대를 통한 의원유형의 변화

단위 : 명(%)

최종당선 유형 최초 당선유형	기초 비례	기초 지역구	광역 비례	광역 지역구	기초자치 단체장	광역자치 단체장	국회의원 비례	국회의원 지역구	총 계
기초비례	8 (1.7)	177 (37.0)	2 (0.4)	15 (3.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (0.4)	0 (0.0)	204 (42.6)
기초지역구	10 (2.1)	153 (31.9)	5 (1.0)	27 (5.6)	1 (0.2)	0 (0.0)	1 (0.2)	2 (0.4)	199 (41.5)
광역비례	2 (0.4)	3 (0.6)	8 (1.7)	21 (4.4)	1 (0.2)	0 (0.0)	6 (1.3)	1 (0.2)	42 (8.8)
광역지역구	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.2)	28 (5.8)	2 (0.4)	0 (0.0)	1 (0.2)	2 (0.4)	34 (7.1)
총 계	20 (4.2)	333 (69.5)	16 (3.3)	91 (19.0)	4 (0.8)	0 (0.0)	10 (2.1)	5 (1.0)	479 (100)

출처 : 저자가 작성함.

3. 정치영역 확대의원과 비(非)확대의원 비교

지금까지 정치영역을 확대한 여성의원들을 살펴보았다면, 1회 지방선거에 서부터 6회 지방선거까지 당선된 모든 여성위원을 종합적으로 살펴보고자 한다. 당선된 모든 여성의원들 가운데 정치영역을 확대한 여성 의원은 약 25%(479명)에 머물고 있었으며, 나머지 75%(1,409명)는 정치영역을 확대하지 못한 것으로 드러났다. 그렇다면 이들 간의 차이가 존재하는지 살펴보기 위해 정치영역의 확대의 기회가 없었던 6회 지방선거의 초선의원들을 제외한 총 1,325명을 대상으로 하여 통계적으로 비교분석을 실시하였으며, 479명의 정치영역을 확대한 의원과 846명의 정치영역의 확대를 경험하지 못한 의원으로 두 개의 범주로 구분하였다.

기존 연구에서는 지방의회 여성위원의 경력을 지속하고 확충시키기 위한 방안을 모색하며, 5회 지방선거에서 당선된 여성위원의 연령, 학력, 의원유형에 따라 차기선거에 재출마를 할 의향의 차이가 있다는 것을 증명하였다(김원홍 외, 2010). 또한 3회 지방선거에서부터 5회 지방선거에서는 정치영역을 확대한 지방의원이 소속되어있는 정당과 출마지역에 따라 당선비율 또는 공천비율에서 차이가 존재하는 것을 밝혀냈다(황아란·서복경, 2014).

이를 바탕으로 1회 지방선거에서부터 6회 지방선거까지를 시간적 범주로 지정하여 정치영역 확대의 경험유무에 따라 연령에 대한 평균값 차이 분석과 학력, 지역, 정당 그리고 초선의원유형 변수들에 대한 카이제곱검증을 통한 교차분석을 실시하여 관련성을 검증하였다.

정치영역 확대 경험의 유무에 따라 연령을 비교한 <표 4>의 분석 결과를 보면, 확대를 경험한 의원의 평균연령은 47.7세로 확대를 경험하지 못한 의원의 평균연령보다 4.1세 더 낮은 것으로 밝혀졌다. 즉, 상대적으로 연령이 낮은 여성의원들이 정치영역의 확대를 경험한다는 것이며, 평균값의 차이는 통계적으로 유의미한 것($p < 0.001$)으로 나타났다.

<표 4> 정치영역 확대에 따른 연령 차이

구분	연령		t-value (p)
	평균	표준편차	
확대	47.7	7.912	-8.633*** ($p < 0.001$)
비확대	51.8	8.805	

* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

다음의 <표 5>는 정치영역 확대의 유무와 학력, 지역, 정당 그리고 초선의원 유형 변수의 관계를 나타냈다. 정치영역확대 경험의 여부와 이러한 변수들 간의 교차분석을 실시한 결과 모두 통계적으로 유의미한 것으로 나타났으며, 정치영역 확대 경험과 변수들 간의 관련성이 굉장히 높은 것으로 밝혀졌다. 정치영역을 확대한 의원들의 78.7%가 대학 이상의 고학력자로 나타났고 절반에 가까운 수가 대학원 이상(42.6%)의 학력을 보유하고 있는 것으로 확인된다. 이에 반하여 정치영역을 확대하지 못한 의원들의 34.0%가 고졸 이하로 나타나, 학력이 높은 의원일수록 자신의 정치영역을 확대한 것이라 볼 수 있다. 정치영역 확대의 경험 유무와 출마지역변수의 분석 결과는 서울과 5대 광역시에서 51.4%의 여성의원들이 정치영역을 확대한 것으로 나타나고 있으며, 정치영역을 확대하지 못한 여성의원들의 60.2%가 이러한 지역을 제외한 지방에서 출마한 것으로 밝혀졌다. 다시 말하면, 서울과 5대 광역시를 포함한 도시지역에 출마할수록 여성의원들의 정치영역의 확대가 활발하게 이루어진다고 할 수 있다. 이렇게 도농 간 여성의원들의 정치영역 확대의 차이가 발생한 이유로 성인지적 교육 및 사회문화를 통한 유권자의 성 고정관념(gender stereotypes) 탈피에서 찾을 수 있다. 상대적으로 도시에 거주하는 유권자들의 교육수준은 지방에 거주하는 유권자에 비하여 높다고 할 수 있으며, 이러한 교육을 통하여 유권자들은 성 고정관념에서 탈피하여 여성의원에 대해 긍정적인 인식을 가지고 있을 가능성이 크다. 특히, 서울은 다원화된 사회문화와 대학교 밀집으로 인하여 고학력의 유권자들이 많기 때문에 서울에서 정치영역을 확대한 여성의원의 비율이 25.9%로 상당히 높게 나타났다고 보며, 결과적으로 도시에 출마한 여성의원들이 지방의 여성의원보다 정치영역 확대가 더 유리하다고 유추할 수 있다.

소속 정당의 경우는 민주당계와 새누리계, 정의당계 그리고 무소속으로 분류하여 교차분석을 실시하였다. 그 결과, 민주당계에 속한 의원들의 정치영역 확대의 비율이 더 높게 나타났으며, 새누리계에 속한 의원들은 정치영역을 확대하지 못하는 경우의 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 즉, 지방의회에 진출한 절반의 여성의원들은 새누리계에 소속되어있지만 이들의 52.4%는 정치영역을 확대하지 못한 것으로 드러났고 이러한 결과는 지속적인 의정활동을 하는 새누리계 소속 다선의원의 비율이 상대적으로 낮다고 해석할 수 있다. 성별을 구분하지 않은 기존 연구에서는 새누리계에 소속된 지방의원들이 더욱 활발한 정치영역 확대를 한 것으로 나타났으나(황아란·서복경, 2014), 여성의원을 대상으로 한 분석에서는 기존 연구와 상반되게 민주당계에 속한 여성의원들이 새누리계에 속한 여성의원보다 더욱 활발하게 정치영역을 확대한 것으

로 나타났다. 이러한 이유는 민주당계가 새누리계에 비하여 상대적으로 더 많은 여성후보를 공천하기 때문이라고 할 수 있다.⁷⁾ 또한 새누리계보다 공천과정이 개방적인 민주당계에서는 여성후보자에 대한 적대감이 덜하고 여성들의 정치참여를 증진시키고자하는 시민들의 목소리가 공천에 투영될 가능성이 높으며, 이는 자연스럽게 더 많은 여성 후보자를 공천하게 될 것이라고 예측할 수 있다.

마지막으로 정치영역 확대와 초선의원유형의 관계를 살펴보면, 앞서 확인하였듯이 정치영역을 확대한 의원들의 대부분이 기초의회출신인 것으로 나타났다.⁸⁾ 그러나 여기서 주목할 점은 정치영역을 경험한 지역구위원의 비율이 높은 수준으로 나타났다는 것이다. 결국 여성할당제를 통하여 지방의회로 진출한 비례대표의 수는 증가하였지만, 지역구위원의 정치영역 확대의 비율이 높은 것을 알 수 있다. 이는 지역구가 없는 비례대표에 비하여 지역구 의원들은 자신의 지역구를 기반으로 하여 지지층을 확보하고 있기 때문에 지지층의 확보가 미약한 비례대표보다 더욱 용이하게 정치영역을 확대시킬 수 있다고 판단한다.

종합하면 지방의회 여성위원의 교육수준이 높고 출마지역은 서울 또는 5대 광역시와 같은 도시지역에 출마할수록 정치영역의 확대 가능성은 높아지고 소속정당이 민주당계이며 광역 또는 기초의회의 지역구 의원일수록 활발한 정치영역 확대를 경험한 것으로 나타났다.

7) 6회 지방선거를 살펴보면, 민주당계인 새정치민주연합은 14.4%, 새누리계인 새누리당은 12.7%의 비율로 여성후보자를 공천하였다.

8) 6회 초선의원을 제외한 여성위원들의 약 80%가 기초의원인 것으로 나타났다. 즉, 지방의회 여성위원의 대부분이 기초의원이기 때문에 상대적으로 광역위원의 정치영역 확대 비율은 낮게 나타날 수밖에 없다.

〈표 5〉 정치영역 확대 유무에 따른 변수 비교

단위 : 명(%)

변수	정치영역 확대	정치영역 비확대	총계	Pearson χ^2 (p)
학력				129.546*** (p<0.001)
고졸 이하	53(11.1)	288(34.0)	341(25.7)	
전문대	49(10.2)	128(15.1)	177(13.4)	
대학	173(36.1)	266(31.4)	439(33.1)	
대학원 이상	204(42.6)	164(19.4)	368(27.8)	
출마 지역				22.261*** (p<0.001)
서울	124(25.9)	137(16.2)	261(19.7)	
5대 광역시	122(25.5)	200(23.6)	322(24.3)	
도	233(48.6)	509(60.2)	742(56.0)	
소속 정당				14.211*** (p<0.001)
민주당계 ^a	192(40.1)	258(30.5)	450(34.0)	
새누리당 ^b	218(45.5)	443(52.4)	661(49.9)	
정의당계 ^c	30(6.3)	77(9.1)	107(8.1)	
무소속	39(8.1)	68(8.0)	107(8.1)	
초선의원유형				84.156*** (p<0.001)
기초비례	204(42.6)	461(54.5)	665(50.2)	
기초지역구	199(41.5)	179(21.2)	378(28.5)	
광역비례	42(8.8)	172(20.3)	214(16.2)	
광역지역구	34(7.1)	34(4.0)	68(5.1)	

*p < 0.1, **p < 0.05, ***p < 0.01

주 a: 국민의당, 민주당, 민주통합당, 새정치국민회의, 새정치민주연합, 새천년민주당, 열린우리당, 통합민주당

b: 국민중심당, 미래연합, 민주자유당, 새누리당, 신한국당, 자유민주연합, 자유선진당, 친박연합, 한나라당

c: 국민참여당, 민주노동당, 정의당, 진보신당, 통합진보당

IV. 정치영역 확대에 대한 성차(性差) 비교

1995년에 실시된 최초의 전국동시지방선거에서부터 2014년 지방선거까지 남성은 여성위원의 약 4.8배에 달하는 총 9,032명이 당선되었다. 약 1만 명에 가까운 남성의원 가운데 정치영역을 확대한 의원은 총 5,827명으로 나타나 3명중 2명이 정치영역을 확대하였고 이들의 수는 여성위원의 약 12.2배에 해당하는 것으로 확인되었다. 즉, 지방의회에 진입한 10명 중 8명이 남성의원이며, 이러한 남성의 64.5%가 정치영역을 확대한 것으로 나타났다.

그리고 여성위원의 대부분이 초선으로 구성되어있던 것에 반하여, 남성의원들은 대부분 재선 이상의 다선의원임을 알 수 있다. 1회에서부터 6회까지 정치영역을 확대한 남성위원의 초선의원유형을 살펴보면, 여성위원과 다르게 대부분이 지역구 기초의원(84.5%)이었고 기초의회와 광역의회를 통틀어 단 0.9%만이 비례대표로서 정치영역을 확대한 것으로 나타나 비례대표위원의 정치영역확대가 거의 발생하지 않았다. 비례대표에서 정치영역의 확대가 상대적으로 높게 나타났던 여성위원들과 달리 비례대표 남성위원의 정치영역 확대가 거의 일어나지 않는 이유로는 여성할당제로 인하여 비례대표는 대부분 여성으로 당선되고 있으며, 여성위원은 상대적으로 지역구보다 비례대표의 비중이 높아 비례대표의 정치영역 확대가 활발하게 나타나기 때문이라 할 수 있다. 이에 반하여 남성들은 비례대표로서 의회에 진출하는 비중의 거의 없고 대부분 지역구의원으로서 지방의회에 진출하여 정치영역을 확대하기 때문에 압도적으로 지역구위원의 정치영역 확대가 발생한 것으로 보인다.

회수별로 정치영역의 확대 추세를 비교하였을 때, 여성위원의 정치영역 확대는 기초의회 비례대표제의 도입과 함께 4회 지방선거에서 대폭 증가하여 그 수준을 유지하고 있으며 정치영역을 확대한 의원의 수는 1회 당선자 60명에서 182명으로 약 3배 증가하였다. 그러나 남성위원의 경우는 1회 지방선거 이후부터 지속적으로 줄어들고 있으며 남성은 1회 당선자 2,331명에서 3.1배 감소하여 745명으로 나타났다. 이렇게 여성과 남성의 증감비율이 동일하게 나타났지만 아직도 규모의 측면에서 확연한 차이가 존재하고 있다.

결국, 여성위원들의 정치영역 확대는 과거에 비하여 그 규모가 확장되었고 지속적으로 증가하고 있는 추세이지만 아직도 남성에 비하여 소수에 머물고 있으며, 남성위원의 수준까지 도달하기 위해서는 지방의회에서 여성의 정치참여와 대표성 확보 등 여전히 해결해야 할 것들이 많음을 시사한다.

〈표 6〉 정치영역을 확대한 지방의원의 성별 간 비교

단위 : 명(%)

구분	여성의원	남성의원				
		기초비례	기초지역구	광역비례	광역지역구	총합
정치영역 확대	479(25.4)	20 (0.3)	4,923 (84.5)	33 (0.6)	851 (14.6)	5,827 (64.5)
1회 당선자	60	-	1,979	8	344	2,331
2회 당선자	23	-	872	11	102	985
3회 당선자	34	-	778	8	144	930
4회 당선자	180	12	705	2	117	836
5회 당선자	182	8	589	4	144	745
초선의원 수	1,409(74.6)	3,205(35.5)				
총 당선자 수	1,888(100)	9,032(100)				

출처 : 저자가 작성함.

더 나아가, 정치영역을 확대한 지방의원의 성별 간에 차이가 존재하는지 살펴보기 위해 총 6,306명을 대상으로 하여 통계적으로 비교분석을 실시하였다. 479명의 정치영역을 확대한 여성의원과 5,827명의 정치영역의 확대한 남성의원으로 범주를 구분하였으며, 앞서 실시한 정치영역을 확대한 여성의원과 비확대 여성의원 간의 분석과 동일하게 연령에 대한 평균값 차이 분석과 학력, 지역, 정당 그리고 초선의원유형 변수들에 대한 카이제곱검증을 통한 교차분석을 실시하여 관련성을 검증하였다.

또한 정치영역을 확대한 의원의 성별에 따라 연령을 비교한 결과, 여성의원의 평균연령이 남성의원보다 낮은 것으로 나타났고 성별에 따른 평균연령의 차이는 통계적으로 유의미하게 나타났다($p < 0.001$). 다시 말하면, 정치영역을 확대한 여성의원들은 평균적으로 40대 중후반이고 남성은 40대 후반인 것을 알 수 있다.

〈표 7〉 정치영역을 확대한 의원의 성별에 따른 연령 차이

구분	연령		t-value (p)
	평균	표준편차	
여성	47.7	7.912	-4.586*** ($p < 0.001$)
남성	49.4	7.490	

* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

정치영역 확대를 경험한 의원의 성별에 따라 학력, 지역, 정당, 그리고 초선 의원 유형에 차이가 있는지 알아보기 위해 분석을 실시하였다. 정치영역을 확대한 여성위원의 총 78.8%가 대학교 및 대학원 이상의 고학력자인 것으로 확인되었고 대학원 이상의 학력을 가진 의원들이 42.6%의 비율로 가장 높게 나타났다지만 남성위원은 고졸 이하의 학력을 보유한 의원들이 37.4%로 높은 비중을 차지하였고 그 다음 대학교(30.0%), 대학원 이상(21.3%)으로 나타났다. 출마 지역에서도 성별 간의 차이를 발견할 수 있는데, 서울과 5대 광역시에서 정치영역의 확대가 높게 나타난 여성에 비하여 남성은 이를 제외한 도 지역에서 압도적인 수준으로 나타났다. 전통적으로 가부장적인 성별구조는 여성들의 정치활동을 매우 취약하게 만들었지만 도시지역에서는 여성의 정치활동은 과거에 비하여 활발하게 나타나고 있는 상태이다(황아란, 2002). 그러나 여전히 지방에서는 성별에 대한 보수적 인식이 굳건하다고 할 수 있으며, 농촌 이라 할 수 있는 도 지역에서 인식의 변화가 없다면 성차별적인 구조 해소와 여성들의 정치참여는 계속해서 어려울 것이라 본다.

정당의 경우, 여성은 민주당계와 새누리계 즉, 대부분 거대 정당에 속해있는 의원들이 정치영역의 확대를 경험한 것으로 나타났으나 남성은 무소속과 새누리계 소속위원의 비율이 높게 나타났다. 이러한 결과가 나타난 이유는 기초의회에 정당공천이 실시되기 이전에 기초의원으로서 당선되어 정치영역을 확대한 남성위원들의 비중⁹⁾이 높았기 때문이라고 본다. 초선의원의 유형을 살펴보면 여성은 비례대표 기초의원(42.6%), 지역구 기초의원(41.5%) 순으로 기초의회에서 시작한 의원들의 정치영역이 높게 나타났지만 남성은 대부분 지역구위원으로 시작하여 정치영역을 확대하였다. 요약하자면, 정치영역을 확대한 의원의 성별에 따라 연령, 학력, 출마 지역, 소속정당, 그리고 초선의원유형에 차이가 있었고 이러한 차이는 모두 통계적으로 유의미한 것($p < 0.001$)로 나타났다.

9) 정치영역을 확대한 남성 총 5,827명 가운데 2,257명이 무소속의원인 것으로 나타났으며 이들의 대부분이 1회에서부터 3회 지선에 정당 없이 출마하여 정치영역을 확대하였다.

〈표 8〉 정치영역을 확대한 의원의 성별에 따른 변수 비교

단위 : 명(%)

변수	여성	남성	총계	Pearson χ^2 (p)
학력				180.339*** (p<0.001)
고졸 이하	53(11.1)	2180(37.4)	2233(35.4)	
전문대	49(10.2)	657(11.3)	706(11.2)	
대학	173(36.1)	1750(30.0)	1923(30.5)	
대학원 이상	204(42.6)	1240(21.3)	1444(22.9)	
출마 지역				59.397*** (p<0.001)
서울	124(25.9)	848(14.6)	972(15.4)	
5대 광역시	122(25.5)	1211(20.8)	1333(21.1)	
도	233(48.6)	3768(64.7)	4001(63.4)	
소속 정당				282.237*** (p<0.001)
민주당계 ^a	192(40.1)	1362(23.4)	1554(24.6)	
새누리계 ^b	218(45.5)	2162(37.1)	2380(37.7)	
정의당계 ^c	30(6.3)	46(0.8)	76(1.2)	
무소속	39(8.1)	2257(38.7)	2296(36.4)	
초선의원유형				2592.393*** (p<0.001)
기초비례	204(42.6)	20(0.3)	224(3.6)	
기초지역구	199(41.5)	4923(84.5)	5122(81.2)	
광역비례	42(8.8)	33(0.6)	75(1.2)	
광역지역구	34(7.1)	851(14.6)	885(14.0)	

*p < 0.1, **p < 0.05, ***p < 0.01

주 a : 국민의당, 민주당, 민주통합당, 새정치국민회의, 새정치민주연합, 새천년민주당, 열린우리당, 통합민주당

b : 국민중심당, 미래연합, 민주자유당, 새누리당, 신한국당, 자유민주연합, 자유선진당, 친박연합, 한나라당

c : 국민참여당, 민주노동당, 정의당, 진보신당, 통합진보당

V. 결론

본 논문은 풀뿌리 민주주의로 대표되는 지방의회 내에서 여성위원들의 정치영역이 실질적으로 확대하였는지를 파악하고자 하는 데 그 목적을 두고 있다. 지방의회 여성위원의 정치영역 확대를 고찰하기 위하여 1995년 지방선거에서부터 2014년 지방선거까지 광역의원 및 기초의원으로서 당선된 여성위원들의 정치영역 확대 현황을 경험적으로 분석하였다.

1회 지방선거에서부터 6회 지방선거까지 지방의회로 진입한 의원 가운데서 여성위원은 소수였으며, 대부분은 남성위원이었다. 그렇기에 지방의회의 정치영역 확대와 관련된 선행 연구들 가운데에서 여성위원만을 대상으로 하여 진행된 연구는 미미한 수준이었고 특히, 1회 지방선거에서부터 6회 지방선거까지 여성위원의 정치영역 확대를 통시적으로 분석한 기존의 연구는 전무하였다. 이렇게 소수인 여성위원들 가운데에서 정치영역 확대의 다양한 형태와 빈도를 기대하기는 어려웠다. 그럼에도 불구하고 시대의 발전과 여성할당제와 같은 선거제도의 도입 등에 따라 지방의회의 여성위원은 점차 확대되고 있으며, 자연스럽게 여성위원의 정치영역 확대에서 그 변화가 발생하였을 것이라고 판단하였으며, 분석을 실시한 결과는 다음과 같다.

우선 1995년에 실시된 1회 지방선거에서부터 2014년 지방선거까지 여성위원들의 현황을 살펴보았다. 총 1,888명의 여성들이 당선되었으나, 479명만이 정치영역을 확대한 것으로 나타났다. 정치영역을 확대한 여성위원들은 4회 지방선거에서부터 그 비율이 급격하게 증가하였으며, 이는 4회 지방선거에서도 도입된 개선된 여성할당제 및 기초의회의 비례대표라는 제도적 요인이 정치영역 확대에 어느 정도 일조하였다고 사료된다. 그리고 여성위원들의 선수가 대부분 재선인 것으로 확인되어 정치영역의 확대 횟수는 높지 않았다. 또한 정치영역의 확대형태로는 기초의회 내에서 수직적 및 수평적인 정치영역 확대가 가장 활발하게 이루어졌고 광역의회 내에서 수직적 및 수평적인 확대, 기초의회에서 광역의회로의 확대 순으로 정치영역의 확대가 발생하였다. 그러나 지방의회를 벗어나 지방자치단체나 국회로 영역을 확대하는 것은 미미한 수준인 것으로 나타났다. 즉, 여성할당제는 지방의회로의 여성위원들의 진출과 기초의회 수준에서 여성위원의 정치영역 확대에 일조하였지만, 광역의회나 광역의회 내에서 그리고 그 외의 영역으로 확대하는 것에는 큰 영향력을 끼치지 못한 것으로 판단된다. 이와 같은 여성할당제의 한계는 전적으로 성차를 해소하고자 도입된 제도들을 성차별적인 방식으로 활용하는 정당에게 그 책임을 물을

수 있을 것이다.

다음으로 이러한 현황을 바탕으로 하여 정치영역의 확대 유무, 성별 간 비교분석을 실시했다. 정치영역을 확대한 경험여부에 따라 여성의원을 경험적으로 분석해보니, 연령, 학력, 출마지역, 소속정당 및 초선의원유형 등이 정치영역 확대의 유무의 관계에서 통계적으로 유의미한 결과를 보였다. 즉, 연령이 낮을수록 정치영역을 확대할 가능성이 높으며, 고학력이면서 도시지역에 출마할수록 정치영역의 확대 가능성이 높아지고 소속정당이 민주당계이고 광역 또는 기초의회 지역구의원일수록 활발한 정치영역 확대를 경험할 수 있다고 볼 수 있을 것이다. 그리고 정치영역의 확대를 성별 간 비교해 본 결과 첫째, 정치영역의 확대를 한 남성의원의 수는 점차 감소하고 있지만 여전히 여성의원의 정치영역 확대는 남성에 비하여 미미한 수준이었다. 둘째, 여성은 비례대표의원의 정치영역 확대가 높은 비중을 차지하였지만 남성은 지역구의원이 더욱 활발하였다. 셋째, 정치영역을 확대한 의원의 성별에 따라 연령, 학력, 출마지역, 소속정당 및 초선의원유형 등의 차이가 확인되었고, 이러한 관계는 통계적으로 유의미한 결과인 것으로 나타났다.

이러한 연구 결과를 통하여 여전히 여성들은 정치적 객체에서 벗어나지 못하고 있음을 알 수 있다. 그리고 미미한 수준에 머물러 있는 여성의원들의 정치영역 확대는 한국 정치가 여성들에 대해 부정적인 인식을 갖고 있던 과거와 별 차이가 없음을 보여주고 있는 것일 수도 있다. 그렇지만 1995년 지방선거에서부터 2014년 지방선거까지 제도권으로 여성의 정치참여 확대와 더불어 여성의원들의 정치영역 확대는 꾸준히 증가하고 있으며, 한국정치 내에서 여성들의 영향력도 역시 확대되고 있음을 부정하기는 어렵다. 따라서 이러한 추세에서 더 나아가 정치인으로서 여성들의 원내진입, 그리고 정치영역 확대를 통한 세력화 및 안정화가 지속적으로 이루어진다면 여성들의 정치적 대표성은 충분히 확보될 수 있을 것이다.

본 연구는 지방선거에서 당선된 여성들만을 대상으로 하였다는 점에서 한계를 갖고 있다. 결과적으로 낙선하였지만 정치영역을 확대하고자 하여 선거에 출마한 후보자나, 보궐선거를 통해 출마하였던 당선자 및 후보자에 대해서도 다루지 못하였기에 연구대상의 확대를 통하여 추가적인 검증이 이루어져야할 것이라고 판단한다. 또한 여성인 지방의원을 주된 연구대상으로 선정하였기 때문에 남성의원의 정치영역 확대에 관해서는 세부적으로 다루지 못하였다는 점에 한계를 둔다. 따라서 이와 같은 한계점은 후속연구를 통하여 보완하고자 한다.

그럼에도 불구하고 본 논문은 다음과 같은 의의를 지닌다. 첫째, 지방의회의 여성의원만을 주 연구 대상으로 하였고 연구기간을 1995년 지방선거에서부터 2014년 지방선거까지로 보았다는 점에서 그 의의가 있다. 둘째, 정치영역의 확대라는 새로운 개념을 토대로 지방의회 여성위원을 살펴보았다는 점에서 기존의 연구들과의 차별성을 갖고 있으며, 이러한 개념을 통하여 추후 당선되는 지방의원들의 정치영역 확대에 관하여 끊임없는 연구와 노력이 필요할 것이라고 본다. 풀뿌리 민주주의로 대표되는 지방의회에서 여성위원은 여성의 대표성 확대와 올바른 풀뿌리민주주의의 실현이라는 중요성 가지고 있다. 그렇기에 지방의회 여성위원의 정치영역 확대에 관한 연구를 통하여 여성의 정치대표성 확대에 기여하고 궁극적으로 풀뿌리 민주주의의 공고화로 가는 이정표가 될 것이라 사료된다.

참고문헌

- 김명숙(2015). “지방정치에서의 여성참여 현황과 확대방안: 지방선거 참여를 중심으로”. *대한정치학회보*, 제23권 제2호, 77-108.
- 김민정(2014). “한국 여성의 정치적 대표성 확대를 위한 여성할당제의 효과”. *페미니즘 연구*, 제14권 제2호, 203-241.
- 김영일(2012). “세방화 시대 지방의회의 위상과 역할: 생활정치의 장(場)으로서의 지방의회”. *한국시민윤리학회보*, 제21권 제1호, 149-176.
- 김용철(2007). “지방자치제하에서 여성정치참여의 실태와 정책방향”. *한국정책학회보*, 제16권 제4호, 307-371.
- 김원홍·배선희·전선영·이현출(2010). *지방의회 여성의원 의원경력 지속 및 확충 방안 연구*. 서울 : 한국여성정책연구원.
- _____ (2012). “여성의원 경력지속성: 2010년 지방선거를 중심으로”. *아시아여성연구*, 제51권 제1호, 51-101.
- 김현희·오유석(2010). “여성정치할당 10년의 성과와 한계”. *동향과 전망*, 제79권, 140-182.
- 박의경(2010). “지방자치 20년: 지역 여성정치의 현황과 과제”. *민주주의와 인권*, 제10권 제1호, 197-224.
- 엄태석(2010). “여성의 정치참여가 지역 여성정책에 미치는 영향에 관한 연구: 고양시의회 여성의원의 의정활동을 중심으로”. *정치·정보연구*, 제13권 제1호, 71-94.
- _____ (2011). “충북지역 여성 지방의원의 정치참여와 의정활동에 관한 설문조사”. *정치·정보연구*, 제14권 제2호, 227-259.
- 오유석(2006). “여성의 정치참여, 무엇이 문제이고 무엇을 고민해야 하나”. *인물과 사상*, 제6권, 6-74.
- 윤이화·하세현(2014). “비례대표 여성후보 공천할당제 확산효과에 관한 연구: 프랑스 지방의회 동수법을 중심으로”. *한국동북아논총*, 제70권, 345-386.
- 이준한(2009). “지방직 출신 국회의원의 충원과 특징”. *한국정치연구*, 제18권 제3호, 61-85.
- 이혜숙(2016). *지방자치와 여성의 정치세력화*. 서울: 다산출판사.
- 정연정(2011). “여성의 정치참여 확대방안: 선거참여를 중심으로”. *한국시민윤리학회보*, 제24권 제2호, 115-134.

- 조갑련(2010). “지방선거와 젠더정치의 활성화 방안”. 한국지방정치학회보, 제4권 제1호, 69-83.
- 조정래·박지영(2011). “여성의무공천제의 효과성에 관한 연구 : 지방정치에서 여성 대표성의 확대를 중심으로”. 국가정책연구, 제25권 제3호, 5-28.
- 황아란(2006). “2006년 지방선거와 여성의 정치충원”. 지방행정연구, 제20권 제3호, 51-79.
- _____(2007). “지방의원 선거의 여성참여와 정당공천 : 부산시 사례를 중심으로”. 21세 기정치학회보, 제17권 제1호, 87-108.
- 황아란·서복경(2011). “여성의 정치적 대표성과 선거제도 효과 : 지방의원 선거를 중심으로”. 선거연구, 제1권 제1호, 99-128.
- _____(2014). “지방 선출직 공직자의 경력 상향이동에 관한 연구 : 제3~5회 지방선거를 중심으로”. 한국정당학회보, 제13권 제2호, 165-192.
- 황영주(2006). “양성평등, 역량강화 및 법·제도 개선 : 지방여성의원 진출의 활성화 방안”. 비교민주주의연구, 제2권 제1호, 63-100.
- Francis, W. L. & Kenny, L. W.(1999). *Up the Political Ladder : Career Paths in US Politics*, CA : SAGE.
- Schlesinger, J. A.(1966). *Ambition and Politics : Political Careers in the United States*, IL : Rand McNally.

Abstract

A Study on The Expansion of Political Career of Female Members of Local Council

Da Bin Jung*·Chung Hee Lee**

At local councils represented by gross-roots democracy, female members of local councils have critical meaning of expanding representations of women and realizing gross-roots democracy. In this respect, this study aimed to find out the importance of female members' role in political career and whether local councils extended the scope of careers for female members. The research was conducted on female members who served for basic local councils and metropolitan councils from the first local elections to the 6th local elections. The study took empirical approach to explore the current status of expansion of political careers. First, my findings confirm that there has been a rise in the proportion of female members who expanded their political careers. This proportion showed rapid increase from the 4th local election. The expansion was made within the council and not enough was done to expand to local governments or the National Assembly. Second, the number of male members who already expanded their political careers is gradually decreasing but still, the expansion of female members is insignificant compared to men. Finally, in terms of members of local councils who expanded their political career, it was able to identify differences in age, academic background, running region, political party, a newly-elected member and this relationship was statistically significant.

Keywords : expansion of political career, women politicians,
women's politics, local council, local elections.

* Ph. D. Student, Dept. of Political science and Diplomacy, Hankook University of Foreign Studies

** Corresponding Author : Professor, Dept. of Political science and Diplomacy, Hankook University of Foreign Studies