

2014 지방선거와 여성

2014. 11

공동연구자: **김민정** 서울시립대학교 국제관계학과 교수
김원홍 한국여성정책연구원 연구위원
송경재 경희대학교 인류사회재건연구원 교수
이지영 국민대학교 일본학연구소 전임연구원
이진옥 젠더정치연구소 여·세·연 부대표

주최 _  사단법인 21세기 여성정치연합

후원 _  여성가족부
Ministry of Gender Equality & Family

발간사

이 책은 2014년 여성가족부 양성평등 및 여성사회참여 확대 공모사업 (2014 전국동시지방선거 유권자 정치의식 및 투표성향 분석에 따른 여성 참여 확대 방안 모색 프로젝트)의 일환으로 출간되었습니다. 연구보고서 『2014 지방선거와 여성』은 제6회 전국동시지방선거에서 나타난 유권자 정치성향 및 정치적 의식 형성의 경로, 선거결과 드러난 여성후보 지지에 영향을 미치는 요인 등을 파악하여 향후 선거에서 여성후보를 더 많이 출마하도록 하고, 이들의 당선경쟁력을 높여 여성당선자를 더 많이 배출하기 위한 방안을 모색하려는 취지에서 기획되었습니다. 여성 정치 대표성 제고는 우리 사회 여권 신장 및 양성평등한 사회문화 정착을 위해 시급히 달성해야 할 과제입니다. 이 책이 그 해답을 찾는 데 도움이 되길 바랍니다.

유권자 정치의식 및 투표행태에 관한 조사는 과거 치러진 대선, 총선, 지방선거 전후로 꾸준히 실시돼 왔으며, 그 결과를 분석함으로써 여성들의 정치적 진출을 도모하기 위한 근거를 마련하는데 중요한 자료로 활용돼 왔습니다. 이 연구서 역시 2014년 지방선거 결과를 토대로 세대별, 지역별, 성별, 기타 선거 변인에 따른 유권자의 정치성향 및 정치신뢰도, 관심도, 정치적 의식형성의 경로 및 수단 등에 관한 조사결과를 통해 여성정치참여 확대를 위한 방안을 제시하였습니다. 특히 기존의 조사연구와는 달리, 서울 서초구와 양천구를 대상으로 한 여성 후보에 대한 인식 및 유권자 의식에 관한 사례연구(case study)가 포함되었습니다. 서초구와 양천구는 이번 선거에서 여성기초단체장이 선출된 곳이면서 구·시의회 여성출마자와 당선자 비율 또한 높은 지역으로, 이 지역에 대한 조사연구를 별도로 수행함으로써 여성후보의 참여와 경쟁력을 높이기 위한 새로운 접근을 시도하였습니다.

유독 길었던 장마와 더위, 그리고 바쁜 일정에도 불구하고 여성 발전을 위해 귀중한 원고를 써주신 필진들과 연구보고서 발간을 위해 뒤에서 묵묵히 애써준 21세기여성정치연합 임원 및 직원 여러분에게도 깊은 감사의 말씀을 전합니다.

21세기여성정치연합은 그동안 여성의 지위향상을 위해 여성 정치인의 수적 확대라는 이제까지의 성과를 공고히 하고, 남녀의 동등한 정치참여를 위한 구체적인 활동을 실천해 오고 있습니다. 앞으로도 본 연합은 21세기를 이끌어갈 신진여성들을 발굴·후원하고, 각종 정치활동에 적극 나설 것이며, 국내 각종 여성단체와의 연대·교류는 물론 국제적인 정보 교류와 연대 강화에도 최선을 다할 것입니다.

이 연구서가 앞으로 정치에 관심이 있는 모든 여성들과, 시민단체, 여성단체, 선거아카데미 등에 배포되어 여성대표성 제고 및 여성정책 개발의 자료로 두루 활용될 수 있기를 바랍니다. 끝으로 이 책이 발간 될 수 있도록 후원해 준 여성가족부에 깊은 감사를 드립니다.

2014년 11월

(사)21세기여성정치연합 공동대표 김정숙·현영희

목 차

1. 서론	01
2. 지방자치와 여성정치참여	이지영 09
3. 지방선거의 역사 및 동향 분석: 제1~5대 전국동시지방선거를 중심으로	김원홍 29
4. 선거제도의 변화와 여성의 정치대표성과의 관계	김원홍 51
5. 여성후보 지지에 영향을 미치는 요인	김민정 71
6. 6·4 지방선거 여성유권자는 여성후보를 지지하였는가?	김민정 89
7. 6·4 지방선거와 여성의 정치참여와 의식: 전국조사를 중심으로	송경재 --- 107
8. 6·4 지방선거와 여성의 정치참여와 의식: 여성 기초자치 단체장 당선지역 조사를 중심으로	송경재 --- 129
9. 6·4 지방선거 여성 후보자 선거운동 경험 분석	이진옥 --- 151
10. 결론	173

서론

서론

본 연구 보고서는 2014년 6월 4일 제6회 전국동시지방선거에서 나타난 여성정치참여의 실태를 파악하여 그 여성 정치적 함의를 추출하고 향후 바람직한 여성 정치참여를 위한 정책적 대안을 모색하고자 하는 의도에서 작성되었다.

여성의 정치참여는 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 여성의 정치참여와 관련된 연구주제는 여성이 참정권을 가지면서 대두된 연구주제이다. 초기에 여성의 정치참여 연구가 주로 참정권 차원의 단순한 연구였다면 점차 여성의 정치적 권리와 나아가 민주주의의 정치적 평등 문제로까지 확산되고 있다. 여기에 최근에는 정치 이슈와 관련한 여성의 정치·사회적 영향력이 강해지면서 다양한 층위에서의 여성참여도 확대되고 있는 추세이다.

여성의 정치참여는 단순히 여성과 남성이 시민 권리와 의무 차원에서의 평등을 논하는 것이 아니라 과소평가된 여성의 정치적 대표성과 관련한 것이다. 한국은 2012년 12월 여성대통령이 당선되었지만, 여전히 여성의 정치적 참여와 관련하여서는 의문부호가 달려있는 것이 사실이다. 이는 대의제 민주주의 위기 문제점 중의 하나인 민주적 대표성의 문제와 맞물려 주요한 정치 쟁점이 되고 있다. 1920년대 이래 등장한 급진주의적인 여성해방론(Millett 1970)과 같은 성적 혁명을 강조하지는 않지만 현대의 모든 국가들은 인구의 절반을 차지하는 여성이 자신들의 이해관계를 대변할 수 있는 정치적 기회공간과 제도의 마련에 몰두하고 있다. 단지 여성이 단순히 과거의 강요된 분리와 예속 또는 남성과의 대립적인 접근이 아니라 민주주의 국가에서 일개인으로서의 동등한 정치적 권리를 행사하는데 있어 보다 많은 기회를 요구하고 있는 것이다.

그런 맥락에서 한국도 여성의 정치적 권리를 강화하기 위한 여러 제도적인 대안을 모색해 왔다. 특히 양성평등과 관련한 교육과 법적 지위를 향상시키기 위한 행정적이며 법제도적인 노력과 함께 여성이 직접 정치에 참여할 수 있는 방안에 대한 논의도 활발하게 진행되고 있다(이소영 2013, 256).

그러나 여성의 권익 신장과 정치·사회적 진출이 늘고 있지만 여전히 부족한 수준이다. 특히 가장 상위의 정치영역에서는 여성의 참여가 아직은 부족한 것이 사실이다. 물론 민주화 이후 제도적인 보완을 통해서 정치충원적인 면에서 일부 개선되기는 했으나, 국민의 절반을 이루고 있는 여성의 인구비율에 비하면 선출직 공무원의 비중은 낮은 것이 사실이다. 그나마 공직을 제외한 민간 영역으로 확장한다면 여성으로서의 권리조차 신자유주의 환경에서 축소되고 있는 것이 사실이다.

그런 차원에서 본 연구 보고서는 한국에서 여성의 사회정치적 역할에 주목하고 구체적으로 6.4 지방선거에서 나타난 여성의 정치참여에 대해 분석하고자 한다. 이를 위해 연구진에서는 다음과 같은 연구절차를 진행하였다. 먼저 투표결과에 따른 유권자의 정치의식 및 투표행태에 관한 여론조사를 실시함으로써 현재 세대별, 지역별, 성별, 기타 선거 변인에 따른 유권자의 정치성향 및 정치신뢰도 및 관심도, 정치적 의식 형성의 경로 및 수단 등을 분석하는 작업을 진행하였다. 이를 바탕으로 학계의 전문가들을 초빙하여 여성정치와 관련한 이론적 논의와 실증분석, 사례분석을 실시하였다. 그리고 전문가들의 토론회를 개최함으로써 여성 정치참여 확대의 필요성과 당위성을 확인하고 그 실천적 근거를 제시하고 정치적 여성 대표성 제고를 위한 방안을 모색하였다.

연구의 완성도를 높이기 위해 본 연구 보고서는 통합적인 연구방법론을 적용하였다. 사회과학에서 연구방법론을 어떻게 적용하느냐는 중요하다. 많은 연구자들이 다양한 연구방법을 적용하고 새로운 연구의 방식을 고민하는 것은 연구방법론의 중요성을 알려준다. 그런 맥락에서 본 연구진은 질적 연구와 양적 연구를 병행할 수 있는 역사주의적 접근, 제도주의적 접근, 사례분석 등의 질적 연구방법론의 활용, 설문조사 결과를 활용한 계량적 연구방법론을 적용하여 다양한 시각에서의 연구결과를 도출했다.

이러한 노력을 바탕으로 본 연구 보고서의 세부 내용은 다음과 같이 구성되었다.

II장은 지방자치제의 도입을 통한 여성의 정치참여를 생활정치의 확대와

여성의 정치참여 기회 확대라는 차원에서 연구했다. 연구에서는 지방자치가 민주주의 훈련장으로서 중요한 기능을 수행하듯이 여성의 정치참여 또한 장기적으로 확대될 것을 논증한다. 보고서에서는 성평등 정치교육의 활성화, 정치사회화 교육, 여성단체의 활성화를 바탕으로 특히 여성정치참여의 저해요인을 분석하고 여성의 지방정치참여 확대를 위한 제도적 대안으로 중선거구제, 비례대표제, 할당제를 포함하여 여성의 정치 참여 확대를 위한 제도적 개선을 지속하여야 함을 주장하고 있다. 아울러 제도의 효과를 최대화할 수 있는 방향으로 정당의 공천 개혁을 강조했다.

Ⅲ장은 주로 제도적인 접근을 통해서 한국의 지방자치제도가 도입된 의미와 과거 1~5대 지방선거의 동향을 역사적으로 분석한다. 연구에서는 제 1~6회 지방선거는 한국의 지방자치제도의 과정을 높이 평가하고 이러한 과정에서 지방의회의민주적 수준을 향상시켰으며 나아가 한국의 민주주의 수준을 제고하였음을 살펴보았다. 그리고 한국적 정치 맥락에서 지방동시선거가 가지는 의미를 추출한 바, 지방선거 직전의 정치 환경이 선거결과와 밀접히 연관되어 있다는 점을 제시하고 있다. 그 이유는 지방선거 이전에 치러졌던 총선거에서 다수당을 차지하던 정당이 지방선거에서는 많은 의석수를 차지하지 못하거나, 행정부의 정책 진행 상태에 따라 승패가 달라졌기 때문이다. 곧 한국의 지방선거는 총선거와 대선의 중간선거적 성격을 띠고 있다고 분석하였다.

Ⅳ장은 선거제도의 변화가 여성 정치참여에 어떤 영향이 있었는지를 살펴보았다. 선거제도에 있어서 한국이 왜 과소대표 되고 있는지에 대한 다양한 시각을 점검하고 그 이론적 논의를 정리하였다. 특히 한국에서 2000년 이후 실시되고 있는 여성할당제와 여성 의무공천제, 비례대표제, 정당공천제, 기초의회선거에서의 중선거구제의 도입이 여성의 정치참여에 어떤 변화를 야기하고 있는지, 그리고 그러한 제도 도입의 성과와 앞으로의 과제에 대해서 분석하고 있다.

V장에서 Ⅷ장은 설문조사 결과를 바탕으로 구체적인 실증분석을 실시하였다. 여론조사의 결과를 바탕으로 다양한 시각으로 6.4 지방선거에서 나타난 여성의 정치적 의식과 행태에 대해서 분석하고자 했다.

구체적으로 V장에서는 여성후보 지지에 미치는 영향을 살펴보았다. 연구에서는 유권자들의 여성후보에 대한 인식은 어떻게 바뀌고 있으며 여성후보를 지지하는 유권자들은 어떠한 특성을 가지고 있는지 혹은 어떠한 이유가 여성후보 지지와 연결되는 지를 분석했다. 이를 위해 기초자치단체인 구청장에 여성후보가 출마한 서울의 두 지역 서초구와 양천구를 대상으로 설문 조사를 하여 이를 알아보았다.

VI장은 좀 더 구체적인 여성 유권자의 투표행태에 대한 실증 분석이다. 6.4 지방선거에서 여성 유권자들이 여성후보를 지지했는지에 대한 분석을 시도했다. 분석을 통해서 기존의 통념이었던 여성이 여성을 찍지 않는다는 것은 잘못된 주장임을 알 수 있다. 여성 유권자가 여성을 찍고 안 찍고의 문제는 단지 후보의 성이 문제가 아니라 여성후보의 소속정당이 중요함을 확인했다. 그리고 여성유권자는 후보자의 소속정당 중심의 투표를 하고 남성유권자는 후보자의 정당뿐만 아니라 경력 및 경험 그리고 주변의 평가 등을 고려하여 지지후보를 결정함을 알 수 있었다.

VII장은 전국 서베이 조사결과를 바탕으로 여성의 정치참여와 의식에 관한 전반적인 분석을 시도했다. 구체적으로 6.4 지방선거 후의 설문조사를 바탕으로 선거에서 여성의 정치적 진출에 대한 평가와, 그리고 남성과는 다른 여성의 사회적 신뢰, 정치적 효능감, 참여 행태, 투표에 영향을 미치는 요인들의 차이는 무엇인지를 분석했다. 이러한 분석을 통해서 첫째, 여성의 사회적 자본을 높일 수 있는 시민교육의 필요성, 둘째, 여성의 비관습적 참여적인 행동주의 등장, 셋째, 인터넷과 SNS를 활용한 여성의 정치사회화 교육 필요성 증대 등을 파악할 수 있었다.

VIII장은 여성 기초단체장이 당선된 지역인 서초구와 양천구를 대상으로 여성의 정치참여와 의식에 대해 분석했다. 이 결과는 앞서 전국조사의 결과와 때로는 비슷하게, 때로는 다른 결과가 도출되었다. 하지만 중요한 함의로는 6.4 지방선거에서 기초자치단체장으로 여성이 당선된 곳에서도 여성 유권자가 여성후보에 대한 거부감이 동시에 공존하고 있음을 확인할 수 있었다.

IX장은 사례분석을 실시하였다. 6.4 지방선거에 출마한 여성 후보자의 선거

운동을 모니터링(monitoring) 하여 여성 정치참여의 경험과 여성 정치인의 제도권 정치 참여경로를 탐색하였다. 모니터링 지역은 8개 지역의 기초와 광역의원 선거에 출마한 후보들을 대상으로 분석하였다. 이러한 여성 후보자의 선거운동 참여 경험에 대한 모니터링 과정을 바탕으로 연구에서는 지금까지의 제도 및 정책 연구가 담아내지 못한 여성 대표성을 신장시키기 위한 여러 방법들을 제시하고 있다. 이러한 모니터링은 여성 정치후보자들의 정치적 진출을 확대하기 위하여 여성정치세력화 운동이 좀 더 비판적으로 그리고 전략적으로 재검토되어야 한다는 것을 제시하고 있다.

마지막 X장은 앞서의 연구결과를 바탕으로 6.4 지방선거에 나타난 여성정치참여의 내용을 요약하고 그 정책적 함의를 도출하고자 했다. 연구보고서의 성격상 교육적인 효과와 정책보고서의 성격을 담보하기 위해 다양한 시각의 대안을 종합하였고, 제도적인 차원과 의식교육적인 차원에서 여성의 정치참여를 확대할 수 있는 다양한 정책을 제시하고자 했다. 이를 통해 21세기 지식기반사회에 여성인재 양성과 활용이 국가 경쟁력을 결정한다는 시대적 과제를 인지하고 여성대표성 확대·강화와 관련된 다양한 여성문제에 대해 정책적 제안을 제시하고자 했다.

지방자치와 여성정치참여

국민대학교 일본학연구소 전임연구원
이지영

지방자치와 여성정치참여

이지영 (국민대학교 일본학연구소 전임연구원)

1. 21세기 지방자치의 시대

21세기는 세계화와 더불어 지방자치의 시대로 일컬어진다. 전후 아시아와 유럽, 미국 등을 비롯한 각국에서 중앙정부가 중심이 되어 추진해 온 경제 성장과 산업화는, 21세기 들어와 효율중시와 획일성에 대한 이의제기, 거대 조직과 몰개성에 대한 비판, 탈근대주의와 지역의 재발견, 새로운 일상생활과 라이프스타일 모색 등 수많은 도전에 직면하고 있다고 해도 과언이 아니다. 이제는 중앙정부가 아닌 지방정부, 시민과 NGO, 거버넌스가 새로운 대안 주체로 등장하면서 많은 관심을 끌고 있고, 지방화의 흐름은 1982년 프랑스의 분권법, 1995년 한국의 지방자치제 실시와 일본의 지방분권추진법, 태국, 대만, 필리핀을 비롯한 동남아시아의 지방분권과 남미지역에서 민주화가 확산되면서 나타났다(양기호 2007, 263-264).

민주화가 확산되면서 지방자치에 대한 요구가 강화되고 그와 더불어 지방자치 실현을 위한 제도적 실험들이 다양하게 시도되는 이유는, 지방자치가 주민참여의 원리를 기초로 지역의 주민들이 그 지역의 문제점, 관심 사항, 다양한 이익의 절충을 그들의 책임 하에 스스로 또는 그들이 선출한 대표를 통하여 결정, 처리하는 것을 의미하기 때문이다. 따라서 지방자치는 정치 엘리트의 그리고 중앙의 독점물인 것으로만 여겨온 정치를 그동안 정치에서 배제되었던 지방과 시민에게 되돌려 줌으로써 풀뿌리민주주의와 직접민주주의의 이념을 실현하는 장이라고 할 수 있다(김지윤 1995, 91). 그리하여 지방자치는 주민 스스로가 지역문제를 해결해 그들의 삶의 질을 향상시키고 균형있는 지역발전을 이루는 것을 목표로 하는 생활정치의 장이며, 민주주의의 훈련의 장이라 일컬어지는 것이다.

지방자치의 이와 같은 중요성이 부각되고 강조되면서 정치는 이제 비판과 냉소의 대상이 아니라 참여하여 바꾸어 낼 수 있는 정치로 인식되기 시작

한다. 그렇다면 지방자치를 통해 시민이 실현하고자 하는 정치, 변화된 정치란 무엇인가. 바로 생활정치이다.

2. 지방자치와 생활정치

생활정치는 포스트물질주의에 기반한 생활관련 정치로서 단순히 생활자의 이익을 대변하는 것에 머무르지 않는다. 정치의 입장에서 생활을 정책 대상화하는 것이 아니라 생활자의 관점에 입각하여 생활에서 출발하는 정치를 지향하려는 것이다. 이러한 생활정치는 유럽의 경우 산업화 시대의 기존의 권력정치에 맞서 시민들을 주체로 한 자율적이고 참여적인 분권정치를 지향하여 왔고, 일본에서는 성장위주의 중앙집권정치와 대립되는 환경과 복지를 지향하는 주부와 지역 주민(생활자) 중심의 참여운동의 맥락에서 발전하여 왔다. 한국보다 앞서 유럽과 일본에서 시도된 생활정치의 실험은 각각 다른 역사와 실천 양태를 보이지만 공통적으로 다음 세 가지의 철학적 원리 또는 지향점을 갖고 있다(정상호 2009, 22-26).

첫째는 새로운 정치 주체로서 ‘성찰적 시민’을 설정하고 있다. 생활정치의 일차적 주체는 물질과 풍요를 중시하는 근대적 생활방식의 문제점을 성찰하고 더 많은 일상의 선택을 주창하는 시민이다. 시민이 시민자치의 원칙과 생활우선주의에 근거하여 시민생활 중심으로 정치와 행정을 재편하는 것을 의미한다. 그것은 정치 엘리트에게 지역이나 집단의 운영을 맡겨 분배정치나 이권정치로 전락하고 있는 현실에 대한 비판이기도 하였다.

둘째, 생활정치는 기존 정치에서 배제되었거나 간과되었던 정책 영역과 의제를 확장시킴으로써 정치의 의미를 확장시키고 있다. 생활정치의 의제 또는 생활정책은 해당 사회의 조건에 따라 나라마다 다를 수 있다. 그렇지만 생활정치가 무엇보다 강조하는 것은 생태와 평화이다. 생태와 평화는 철학 원리를 넘어 생활정치의 구체적 실천운동으로 확산되어 왔다. 생활정치의 뿌리라 할 수 있는 유럽의 녹색당은 환경과 생태주의에 근거한 것이지만 분권과 자치의 풀뿌리민주주의와 평화주의를 핵심 축으로 아우르고 있다. 따라서 녹색당 안에는 반핵반전단체, 지역주민운동, 여성운동 등 다양한 대안 그룹이 결합되어 있다. 일본의 생활정치가 무엇보다 주목한 것은 지금까지

지 어느 누구도 눈길도 주지 않아 구석으로 밀려나 있던 생활 과제인 쓰레기, 안전, 고령자 복지, 어린이, 환경 등의 과제였다, 시민들과 단체들은 주민들의 토론과 주민들의 토론과 조사를 통해 지방의원과의 의회에 이러한 과제를 정책에 반영하도록 요구하였고 점차 의회의 중심 과제로 만들어 갔다(박희숙 2005).

셋째, 생활정치는 소통과 연대, 분권과 자치의 가치를 중요하게 제창한다. 생활정치는 정치의 주체로서의 정치엘리트와 정치의 대상으로서의 일반국민이라는 주체/객체의 구분과 경계를 허무는 것이다. 정치엘리트가 결정한 정책이 톱다운 방식으로 국민에게 집행되는 것이 아니라 개인의 삶이 뿌리내리고 있는 생활세계의 다양한 문제해결을 위해, 구체적인 정책의 형성 및 집행 과정에 대해 개인 스스로가 사회적 책임을 갖고 직접 참여할 수 있는 의사소통과 그 제도화를 지향한다(강대인 1998, 31). 분권과 자치는 생활정치가 실천운동으로 발전할 수 있는 토대이자 활동의 주요무대이다. 왜냐하면 분권과 자치의 실현 공간인 지역은 일상의 교류와 갈등이 발생하는 현장이자 생활상의 이익과 문제가 그대로 드러나는 영역이기 때문이다. 따라서 생활정치는 분권과 자치의 원리를 지역이라는 공간을 매개로 발전하여 왔다. 일본의 경우 생활정치의 실현의 장은 바로 혁신적인 지방자치단체였다. 일본은 1960년대 말부터 도쿄(東京), 오사카(大阪), 가나가와(神川) 등 도시지자체를 중심으로 주민의 수평적 네트워크에 기반하여 주민의 연대감과 주체의식을 촉진하며 마을 만들기 등을 통해 주민의 자치 능력을 강화해왔다(宮本憲一 1986; 本田弘 1992).

한국에서도 정치권에서 생활정치의 개념이 처음 등장한 것은 30여년 만에 부활한 1991년 지방자치선거 때이며, 생활정치에 대한 관심이 고조되고 보편화 된 것은 본격적인 지방자치가 실시된 김영삼 정부의 출범 이후이다(정상호 2009, 12).

3. 여성정치참여

이러한 지방자치와 생활정치의 실현은 여성의 주체적 참여를 전제로 한다. 19세기 말 여성의 참정권이 역사상 처음으로 인정된 이후 지난 1세기 동안

여성은 다수임에도 불구하고 여전히 집단적 의사결정 과정에서 구조적으로 배제되어온 사회적, 정치적 소수집단의 대표적인 범주이다. 여성은 인구의 절반을 차지하면서도 남성중심의 가부장적 사회구조에 의해 기본적인 시민적, 정치적 권리를 충분히 보장받지 못하고, 공공문제의 정책결정에 영향력을 행사하지 못해왔다. 그렇다면 민주주의는 형식적인 것에 불과하며 제대로 작동하지 못하고 있다는 비판을 피할 수 없다.

가운데에서도 한국은 신흥공업국가 중 경제적으로는 상위권에 속하면서도 정치, 경제, 사회분야의 여성 참여도는 낮아 정치적 민주화의 수준이 경제 발전 수준에 못 미치고 있는 것으로 나타났다.

한국은 이 문제를 해결하기 위해 그동안 다양한 여성참여 촉진 정책들을 추진하여왔다. 특히 공직사회에서 여성참여를 확대시키고 성차별이 없는 고용평등을 실현하기 위한 조치로서 1987년 남녀고용평등법을 제정하였고, 1995년에는 헌법의 성평등 이념을 구현하기 위한 국가와 지방자치단체의 책무 등에 관한 기본적인 사항을 규정한 여성발전기본법이 통과되었다. 1996년에는 여성채용목표제를 채택하였다. 1998년 여성특별위원회를 신설하며, 1999년 군가산점제 폐지와 정부위원회 30% 여성할당 등의 정책을 추진하여 왔다. 뿐만 아니라 2001년에는 여성부가 신설되고, 2005년에는 보건복지부의 가족업무가 여성부로 이관되어 여성가족부로 확대 개편되면서 여성정책에 대해 적극적인 대응을 견지하여 왔다. 이에 따라 공직사회에서 여성의 진입확대 및 권익신장이 종래에 비하여 뚜렷한 성과를 나타내고 있는 것으로 전망되고 있다. 정치영역에서 여성참여를 확대하기 위한 노력도 지속적으로 이루어져 왔다. 2000년 2월 처음으로 여성후보 공천할당을 「정당법」에 명시함으로써 정치영역에서 여성의 과소대표성을 해소하기 위한 적극적조치가 시행되었고, 그 이후 매 선거시기마다 조금씩 제도개선과정을 거치면서 현재는 국회의원과 광역 및 기초 지방의원 비례대표 50% 여성할당 강제 및 남녀교호순번제, 지역구 선출직 30% 여성할당 권고 등을 「공직선거법」에 명시하고 있다.

<표1> 한국의 GII 현황 (2010년~2012년)

연도	순위/대상	점수	생식 건강		여성 권한			노동 참여	
			모성 사망률 (10만명 당)	청소년 출산율 (1천명 당)	여성의원 비율(%)	중등 이상 교육 인구(%)		경제활동참가율 (%)	
						여성	남성	여성	남성
'12	27/148	0.153	16 (2010)	5.8 (2012)	15.7 (2012)	79.4 (2010)	91.7 (2010)	49.2 (2011)	71.4 (2011)
'11	11/146	0.111	18 (2008)	2.3 (2011)	14.7 (2011)	79.4 (2010)	91.7 (2010)	50.1 (2009)	72.0 (2009)
'10	20/138	0.310	14	5.5	13.7	79.4	91.7	54.5	75.6

* GII는 0점에 가까울수록 성평등, 1점에 가까울수록 성불평등한 것으로
 분

* 출처: 여성가족부¹⁾

<표2> 2012년 주요국 GII 현황

국가명	순위	점수	생식 건강		여성 권한			노동 참여	
			모성 사망률 (10만명 당)	청소년 출산율 (1천명 당)	여성의원 비율 (%)	중등 이상 교육 받은 인구(%)		경제활동 참가율(%)	
						여성	남성	여성	남성
네덜란드	1	0.045	6	4.3	37.8	87.5	90.4	58.3	71.3
스웨덴	2	0.055	4	6.5	44.7	84.4	85.5	59.4	68.1
독일	6	0.075	7	6.8	32.4	96.2	96.9	53.0	66.5
프랑스	9	0.083	8	6.0	25.1	75.9	81.3	51.1	61.9
일본	21	0.131	5	6.1	13.4	80.0	82.3	49.4	71.7
영국	34	0.205	12	29.7	22.1	99.6	99.8	55.6	68.5
중국	35	0.213	37	9.1	21.3	54.8	70.4	67.7	80.1
미국	42	0.256	21	27.4	17.0	94.7	94.3	57.5	70.1

* 출처: 여성가족부

그럼에도 불구하고 한국은 <표1>과 <표2>에서 보는 바와 같이 유엔개발계획(UNDP)이 2010년부터 각국의 성불평등성을 측정하기 위해 새로 도입한 성불평등지수(GII: Gender Inequality Index)의 발표²⁾에 따르면, 교육이

1) <http://www.mogef.go.kr/> (검색일: 2013년 11월 29일)

2) UNDP는 1995년부터 세계 각국의 성평등지수(GDI: Gender-related Development Index)와 여성권한척도(GEM: Gender Empowerment Measure)를 발표해왔으나, 이 두 지수에 대해 통계자료 수집의 어려움, 선진국 위주, 도시 엘리트 편향의 통계라는 비판을 고려하여, 이 두 지수를 대체하는 성불평등지수(GII)를 새로이 개발하여 발표하고 있다.

나 건강 수준에 비해 아직도 주요 의사결정에 여성의 참여가 충분하지 못하다.

이러한 현상은 세계경제포럼(WEF)의 글로벌 성 격차 보고서를 통해 매년 발표하고 있는 여성의 권한 수준이 아닌 성별 격차 정도를 지표화한 성격차지수(GGI: Gender Gap Index)에서는 <표3>과 <표4>와 같이 더욱 현저하게 나타나고 있으며, 사회전체 분야에서부터 정치분야에 이르기까지 유사하게 나타나고 있다.

<표3> 최근 3년간 한국의 GGI 현황

연도	순위	점수	경제참여 및 기회	교육적 성취	건강과 생존	정치적 권한
2012	108/135	0.636	0.509(116위)	0.959(99위)	0.973(78위)	0.102(86위)
2011	107/135	0.628	0.493(117위)	0.948(97위)	0.974(78위)	0.097(90위)
2010	104/134	0.634	0.520(111위)	0.947(100위)	0.973(79위)	0.097(86위)

* 출처: 여성가족부

<표4> 2012년 주요국의 GGI 현황

국가명	순위	점수	경제참여	교육적 성취	건강과 생존	정치적 권한
아이슬란드	1	0.864	0.754	1.000	0.970	0.733
스웨덴	4	0.816	0.796	0.997	0.973	0.498
네덜란드	11	0.766	0.758	1.000	0.970	0.336
독 일	13	0.763	0.740	0.985	0.978	0.349
영 국	18	0.743	0.731	0.999	0.970	0.274
미 국	22	0.737	0.814	1.000	0.979	0.156
프랑스	57	0.698	0.669	1.000	0.980	0.145
중 국	69	0.685	0.675	0.982	0.934	0.150
일 본	101	0.653	0.576	0.987	0.979	0.071

* 출처: 여성가족부

특히 국제의원연맹(IPU)와 유엔여성부(UN Women)가 의회가 있는 세계 189개국을 대상으로 ‘2014년 1월 여성정치인 지도(Women in Politics Map 2014)’를 발표했다. 국제의원연맹의 발표에 따르면 세계 여성의원 비율이 평균 21.8%로, 전년도보다 1.5%, 세계 여성정치인 지도를 첫 발간한 2000년보다 8.7% 증가해 역대 최고치를 기록했다. 또한 지금까지 연 1.5%의 성장이 유지된다면 20년 후면 양성평등에 도달할 수 있을 것이라는 전망도 함께 제시되었다. 한국의 여성의원 비율은 15.7%로 91위이며, 공동순

위를 별도로 계산하면 113위가 된다.³⁾

이와 같이 한국 여성의 소외와 낮은 참여의 문제는 중앙정치 차원에서뿐만 아니라 지방정치 차원에서도 마찬가지이다. 지방자치의 실현은 중앙정치와 달리 지역주민의 직접적인 현실 참여 속에서 이루어져야 가능하기 때문에 지역주민의 역할이 그 만큼 중앙정치보다 더 크다고 할 수 있다. 따라서 주권재민과 정치적 평등이라는 민주주의의 원칙을 실질적으로 실천할 뿐만 아니라 풀뿌리민주주의의 기반인 지방자치의 성공을 위해서는 지방정치에서 주민들의 정치적 참여욕구가 표현되어야 하며, 또 다양한 사회계층의 이해가 반영될 수 있어야 한다. 따라서 그동안 소외되었던 여성의 정치참여는 진정한 지방자치가 이루어질 수 있는 중요한 토대가 된다.

그렇다면 여성정치참여는 구체적으로 무엇을 뜻하는가. 일반적으로 정치참여란 제도영역에서의 정치적 결정에 참여하는 행위뿐만 아니라 시위나 시민운동, 서명 등과 같은 행위, 심지어 선거지부나 정치적 무관심까지도 그 유형에 포함시킬 수 있다. 그러나 여기에서 여성의 정치참여란 정책결정에 영향을 미치는 여성의 정치적 행위부터 정책결정자를 선출하는 행위 그리고 정책을 결정하는 직위에 도전하고 정책결정 과정을 책임지는 모든 행위를 말한다. 즉 여성정치참여는 ‘여성들이 복지, 권리, 법률, 정치적 위치, 정책적 행위 등에 있어서 자신의 이익을 위해 정부의 정책결정 및 과정에 영향력을 미치고자 의도하는 제 행동’으로 규정된다. 따라서 이러한 여성정치참여의 제반 행위에는 투표, 정당가입, 정치헌금, 정치토론, 정치입후보자활동, 선거운동행위 등 모든 정치활동들이 포함되며 또한 자발적, 비자발적 활동을 모두 포괄하는 폭 넓은 개념으로 이해될 수 있다(박옥순 2009, 14).

이러한 광의의 개념인 여성정치참여는 크게는 두 가지 형태로 분석되고 파악될 수 있다. 여성의 선거민으로서의 참여와 피선거민으로서의 참여가 그것이다. 선거민의 절반을 차지하는 여성이 선거민으로서 주체적으로 올바르게 한 표를 행사할 때, 대의민주주의를 실현할 수 있으며, 여성이 피선거민으로서 정책과정에 참여함으로써 국민의 대표성을 확보하고 사회구성원 절

3) <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (검색일: 2014년 3월 14일)

반의 요구를 제대로 반영함으로써 국민주권의 원리를 직접적으로 구현하게 된다.

한편 한국은 1988년 지방자치법이 제정되었고, 지방의회가 1991년에 구성되었으며, 제1기 지방자치단체장 선거가 1995년 실시됨으로써 본격적인 지방자치의 시대를 맞게 되었다. 그리하여 지역주민이 각 개별 지방자치단체의 정책과정에 직접 참여할 수 있게 됨으로써 진정한 민주주의를 실현할 수 있는 계기를 마련하게 되었다. 지방자치의 실시는 정책환경에 있어서 두 가지 변화를 가져왔다. 첫째는 지방정부가 정책의 주체로서 독자적이고 자율적으로 정책을 입안하고 집행할 수 있는 여건이 마련되었다. 둘째는 정책과정에 지역주민의 참여가 크게 증가하고, 지역주민의 요구에 부응한 정책을 추진할 수 있게 되었다는 것이다.

4. 지방의회와 여성정치참여

이러한 정책환경의 변화에서 주목할 필요성이 있는 것이 바로 지방의회의 역할이다. 국가 또는 지방자치단체를 막론하고 의회는 국민 또는 주민을 대표하는 합의체 기구이다. 따라서 이러한 의회를 구성하는 의원은 선거민의 대표로서의 지위를 부여받는다. 민주주의제도에서 국민주권의 원리를 정치에서 현실적으로 실현하기 위해서 마련한 장치가 의회제도인바, 이러한 의회제도는 대표성, 공개성 및 토의성의 세 가지 요소의 기반 위에 성립하고 있다. 이와 같은 대표성의 문제는 여러 가지 방법을 통하여 그 실현을 도모해 왔는데, 지역대표제, 직능대표제 및 비례대표제 등이 그것이다. 이 가운데 지역대표제는 각 거주지역에서 유권자들이 선출하는 대표자에 의해 구성되는 대의제가 최고의 주권을 행사할 수 있다고 보는 것으로, 이 논의에 따르면 지방의회에 여성의원이 참여하고 있는 정도는 여성의 대표성이 어느 정도 실현되고 있는가를 나타내게 되며, 지방의회의 구성에 여성 유권자가 참여하고 있는 정도와 더불어 여성정치참여를 가늠하는 척도가 된다고 할 수 있다(이은재 2007, 207-208).

여성의 지방의회에의 참여, 지방정치에의 참여가 민주주의의 기본 원리와 지방자치를 실현하는 데 있어서의 그 의의에 천착하면 처음 지방의회가 구

성되었던 1991년 한국의 지방의회 여성의원 비율은 0.9%, 2002년까지도 3.2%에 머물렀다.

그렇다면 1990년대 중반부터 가속화되고 있는 세계화의 흐름과 더불어 지방의 시대가 도래하는 한편, 민주주의를 공공히 하기 위한 수단으로 지방자치, 분권의 중요성이 부각되고 기존 정치의 대안 모색으로서 생활정치에 대한 관심이 고조되면서 여성의 참여가 그 필요 전제로서 요구되고 있음에도 불구하고 여성의 정치참여가 낮은 이유는 무엇일까.

5. 여성정치참여의 저해요인

기존의 연구를 정리해보면, 피선거민으로서의 여성 자신과 선거민으로서의 여성 자신의 문제, 그리고 정치구조 및 제도적인 측면에서 정당과 선거제도를 포함한 정치체제의 문제, 그리고 현 정치계의 기득권층인 정당지도자의 문제로 집약될 수 있다(Duverger 1955; Beckwith 1989, 2; Randall 1987, 47-58; 조기숙 1998; 박옥숙 2009, 37-38).

우선 피선거민으로서의 여성의 문제는 정치권에의 진입을 희망하는 정치후보자들이 당선될만한 자질이 부족하다는 것과 사회화 과정을 통해 여성들 스스로가 정치에 참여하려는 적극적인 의욕이 약하다는 지적을 받는다. 즉, 다른 요인에 앞서 무엇보다도 정치참여를 하려는 여성의 숫자 자체가 절대적으로 적고, 모성적 역할과 가사 등의 업무로 인해 정치에 참여할 수 있는 훈련을 받을 기회가 적다는 것이다. 게다가 여성은 학력이나 경력의 부족뿐만 아니라 선거운동을 전개할 수 있는 정치자금이라는 정치적 자원도 부족하다. 또한 선거민으로서의 여성의 문제로는, 여성유권자들이 여성은 정치에 적합하지 않다고 생각하는 성 고정관념에 입각해 여성정치가에 대해 편견을 갖고 있고, 그래서 지지하지 않는다고 비판받아왔다.

다음으로 정치구조적인 문제로는 여성이 남성들에 의해 정치권에서 구조적으로 제외되고 있다는 것이다. 기존 연구들이 특히 정당의 역할에 주목하는데, 정당이 특정 지도자를 중심으로 움직이며, 공천권은 정당의 수뇌부가 독점하고 있는 등, 폐쇄적으로 운영되고 있는 정당조직이 여성의 입후보를

차단하는 걸림돌이 되고 있다고 보고 있다. 정당과 함께 여성정치참여의 저해 요인으로 지목되는 주요한 변수는 선거제도이다. 하나의 선거구에서 다수표를 획득하는 한 사람만이 당선되는 소선거구제에서는 여성정치가가 이미 당 내부의 후보선택과 후보지명의 단계에서 탈락하며, 공천을 받더라도 여성들은 주로 경력이 있는 현역의원과 경합하는 지역에 당선가능성이 없는 공천을 받거나 하는 등 애초에 당선가능성이 희박한 상태에서 희생양이 되고 있다는 것이다.

마지막으로 여성의 저조한 정치참여의 문제에는 정당지도자들의 문제도 빠트릴 수 없다, 왜냐하면 정당 내부의 정치적 체제나 제도를 운영하고 결정하는 과정에서 리더십을 발휘하는 것이 정당지도자들이기 때문이다. 따라서 선거제도나 유권자의 의식 못지않게 중요한 요소가 정당지도자들의 여성후보자들에 대한 대응이다. 이들은 여성이 적당한 후보자 또는 공직자가 될 수 있다고 생각하지 않거나 투표자가 여성후보자에 대해 부정적일 것이라고 두려워하여 여성후보의 공천을 부정적으로 인식한다. 따라서 공천 기준의 재고와 과정의 변화가 필요한 것이다. 많은 연구들은 비용이나 위험부담이 적으면서 당의 지지를 받는 비례대표 후보자가 되어 정치 진출을 하는 것이 여성에게는 가장 용이하며, 그렇기 때문에 비례대표제가 여성의 정치참여율이 높다고 유럽 정치 사례를 통해 실증하고 있다.

6. 여성의 지방정치참여의 필요성

그렇다면 이러한 제 요인들로 인해 여성정치참여가 저조하고, 실질적으로 여성이 과소 대표되고 있는 현실에서 왜 여성정치참여가 확대되어야 하는가. 본 글에서 지금까지 주로 기술한 것처럼, 단순히 수적으로 선거민과 피선거민의 절반인 여성이 정치과정, 의사결정과정에서 소외되는 것은 민주주의의 원칙에 위배된다는 원론적인 차원에서만 문제가 되는가. 물론 공동체의 과반수를 차지하는 여성이 지금처럼 과소대표되고 있다는 것 자체가 성, 인종, 소수민족, 종교, 언어집단의 다양성과 다원화된 요구, 의사를 평등하게 대표할 수 있어야 한다는 당위성은 민주주의의 가장 중요한 근간을 이룬다. 여성은 능력에 의하여 여성이 된 것이 아니라 여성으로 태어났기 때문에 여성이다. 어떠한 성으로 태어났는가 하는 것이 개인의 능력, 잠재력,

성공을 규정하거나 담보할 수 있는 것이 아니다. 따라서 정의로운 민주 사회는 다양하고 다원화된 집단 중의 유능한 개인에 의해 대변될 수 있도록 정치적으로 배려되어야 함은 틀림없다. 그러나 이러한 규범적, 이론적 당위성 때문이 아니라 경험적, 현실적인 당위성 때문에도 여성의 정치참여 확대는 이루어져야한다.

보다 구체적으로 지방정치에의 여성의 참여 확대의 필요성을 살펴보면, 민주주의를 공고히 하기 위해서는 지방자치가 실현되어야 하고, 그 전제가 지역 주민의 과반을 차지하는 여성의 참여라는 이론적 논의를 넘어, 다음과 같은 이유에서 여성의 지방정치 참여는 요구된다고 하겠다(엄태석 2011, 112-113).

첫째, 여성의 정치참여는 지방정치의 정통성을 강화해준다. 여성이 정치에 참여함으로써 얻을 수 있는 효과로 지방정치의 정당성 및 합리성 강화를 들 수 있다. 남성만으로 구성된 의회보다는 다수의 여성이 포함된 의회에서 정책이 결정될 때, 그 결정은 보다 많은 정당성과 합리성을 확보할 수 있다. 왜냐하면 지역공동체의 절반을 차지하는 여성의 대표가 정책결정에 참여하고 있기 때문이다, 이는 결국 지방정치의 정당성을 강화해주는 것이다.

둘째, 정치적 자원의 효율적인 활용이다. 여성이 정치에 참여하는 것은 정치적 자원의 개발과 효율적인 측면에서 의미를 갖는다. 여성의 정치참여는 공직에 대한 경쟁을 증대시키고 궁극적으로 보다 나은 대표를 선출할 수 있는 가능성을 증대시킨다, 이는 여성의 개발뿐 아니라, 사회적으로도 유용한 자원의 개발과 활용이라는 측면에서 이익이 될 수 있다. 현실적으로 지방의 토호가 득세하는 지방의회와 일부 각종 비리에 연루된 지방의원들의 자질에 대한 시비가 끊이지 않고 있는 가운데 여성의 지방의회 진출은 더욱 요망된다. 지역사회에서 여성의 조직적 참여를 통하여, 여성은 지역사회와 지방정치의 변화를 이끌 수 있는 중요한 사회적 자원이 될 수 있다.

셋째, 여성의 참여는 지방의회로부터 새로운 정치 문화를 만들어 가는데 기여할 수 있다. 법과 제도적으로만 정치의 변화를 기대하기보다 직접적인 참여로 새로운 정치문화를 만들어가야 할 과제가 책임 있는 지역의 주체로서

여성들에게 놓여있는 것이다. 여성의 의회 진출은 기존의 정치풍토에서 비롯된 폐쇄적이고 비공식적인 정치문화를 공식적이고 개방적인 정책결정의 장으로 바꾸는 계기를 제공할 수 있다. 즉 여성의 의회 진출은 남성중심적인 정치의 문제를 개선할 수 있을 뿐만 아니라 남성위주의 정치문화와 여러 가지 고질적인 정치관행이나 정치형태들을 개선할 수 있다. 물론 여성의 참여는 기성 정치문화와는 달리 청렴하고 능력 있는 여성의 참여를 전제해야 한다. 과거처럼 소수의 여성만이 지역적 연고나 혈연을 매개로 발탁되는 구색 맞추기 정도의 여성참여는 영향력을 발휘할 수 없다(박옥숙 2009, 27).

넷째, 여성의 참여는 여성의 권익증대에 기여한다. 이는 여성친화적인 정책을 수립하여 실질적인 양성 평등성을 확보하기 위함이라고도 할 수 있다. 일반적으로 여성정책은 “성평등과 여성의 지위향상을 위한 정책”으로 정의될 수 있는데(大沢真理 1996), 물론 여성만이 여성의 권익을 대변하는 것은 아니다. 유능한 남성의원이 대변할 수도 있다. 그러나 여성의 문제는 여성이 더 잘 알 수 있을 것이며, 이러한 측면에서 여성의 권익 향상을 위해 여성이 남성보다 더 많은 성과를 거둘 개연성이 높다. 실질적으로도 여성의원들이 여성의 권익신장을 위해 상당한 노력을 하고 또 성과를 거두고 있다. 이것은 지방의회 차원에서도 마찬가지이다.

다섯째, 여성의 지방정치 참여가 중앙정치에 대한 참여에 비해 상대적으로 용이하고, 이는 여성의 정치참여를 위한 교육적 기능도 할 수 있다는 점이다. 특히 기초의원 선거의 경우, 유권자 수가 적고 그다지 많은 선거 비용을 투여하지 않아도 당선 가능성이 있기 때문에 여성의 참여에 대한 효능감이 상대적으로 높다. 여성 정치지도자의 양성이라는 측면에서도 지방의회의 여성 진출은 필요하다. 여성은 지방의회에서의 의정활동을 통해 의회의 운영원리, 그리고 정책과정을 학습할 수 있으며, 지방의회에서 축적한 정치경험을 바탕으로 상위 수준의 정치적 진출에 상당한 자신감을 보여주고 있고, 이러한 과정을 거쳐 중앙정치에 진입하는 사례가 발견되고 있다.

마지막으로 여성은 생활정치의 장으로서 자치가 실질적으로 행해지는 정치공간인 지방정치에 적극 참여함으로써, 자치의 주체로서 정치를 생활자, 시

민의 손에 돌려주고, 여성 스스로가 지역문제를 해결해 삶의 질을 향상시키고 균형있는 지역발전을 이룰 수 있다. 지역문제에 있어서 가족, 어린이, 청소년, 노인문제 등 ‘돌봄의 문제’가 큰 부분을 차지한다. 지방의회 특히 기초자치단체인 시·군·자치구 의회에서 다루는 사항들은 사회복지시설의 설치, 노인 및 아동 복지사업의 수립, 여성교육, 청소 및 오물수거, 소비자보호, 주거·생활환경의 장려 및 지원, 농어촌 주택개량사업, 상·하수도 및 간이 급수시설, 교통편의시설의 설치, 도시공원의 설립, 초·중·고등학교의 설립 및 감독 등에 관한 조례의 제정 및 개폐, 예산의 심의·확정, 청원의 수리와 처리 등을 의결하는 생활·행정 수요에 관한 것들이 대부분이다. 이러한 사항들에 대해서는 지역의 남성들보다 여성들이 더 많은 관심을 가지고 있으며 또한 더 잘 알고 있다. 그렇기 때문에 특히 여성이 지방의회 의원으로 선출될 때, 지방의회가 생활 민원사항을 중심으로 그 지역문제들을 밀도있게 토론하여 지역정책을 산출해냄으로써 생산적이고 내실있는 민의 수렴의 장으로서 역할을 할 수 있게 될 것이다.

그러나 지방정치에의 여성의 참여와 그 확대의 필요성을 논의할 때 간과해서는 안 되는 점이 있다. 지방자치가 생활의 문제를 다루는 공간이기 때문에 여성들의 정치참여가 유리하다는 것은 생활의 일차적인 담당자를 여성으로 규정함으로써 성역할분업을 더욱 공고히 할 수 있다는 문제제기이다. 또 하나는 여성들이 지방자치에는 잘 맞고 중앙정치 무대에는 적당하지 않다는 말인가? 라는 문제제기이다. 이러한 주장의 경우 일견 타당한 면도 있지만, 기본적으로 이러한 주장은 생활정치와 지방의회의 기능에 대한 협의의 해석을 바탕으로 한다.

생활정치의 경우, 물론 일상적으로 영위되는 미시적인 생활, 살림, 가사의 영역을 포함하기는 하지만, 이미 앞에서 기술한 바와 같이 생활정치가 반드시 미시적인 차원만을 대상으로 하거나 주부만이 담당하는 영역은 아니다. 사실 가사를 잘하고 살림의 경험이 있다고 해서 여성이 그대로 생활정치의 주체가 되는 것은 아니다. 정치적인 주체로서의 새로운 정체성을 형성하는 과정을 거쳐야 한다. 왜냐하면 여성의 생활경험은 인간의 기본적인 생활공간이 공적 세계로서의 행정이나 기업 등의 거대조직과 가정이라는 폐쇄된 사적 공간으로 양극화된 가운데에서 이루어진 것이기 때문이다. 산업화와

도시화가 진전되고 지역의 공동체적 연대가 상실되면서 가정은 시장과 미디어에 의해 만들어지는 욕망을 충족시키고 소비를 하는 장이 되어버렸다. 따라서 성역할분업체제 하에서 사적인 가정에 매이게 된 여성의 생활경험은 소비, 여가중심의 축소된 생활경험일 수밖에 없다(한영혜 1998, 63-64). 이렇게 축소된 생활경험을 정치 차원으로 끌어올리기 위해서는 ‘생활’개념을 재규정하고, 생활정치를 기존의 정치의 대안으로서 인식하며, 이에 입각해 사적 영역에서의 개별화된 생활경험자가 아닌, 생활 주체로서의 정체성을 확립하는 과정이 중요하다(박희숙 2009).

지방의회 역시 지방정치의 중심이며 지방정치는 일상생활과 관련된 부분이나 교육, 복지의 문제만 다루지 않는다. 그러나 한국의 지방자치의 현실은 지방자치단체의 사무에 있어서 자치사무보다 기관위임사무가 차지하는 비율이 높고, 재정자립도가 낮으며, 지방선거도 중앙당 중심으로 이루어져 여전히 중앙의 그늘에서 벗어나지 못하고 있다. 이러한 현실에서는 선거민, 피선거민들지역을 자치와 생활정치의 실현의 장으로 인식하기에는 시간이 걸릴 것이며 선거민, 피선거민들의 중앙정치 지향, 지방정치에 대한 무관심은 지속될 것이다.

7. 여성의 지방정치참여 확대 방안

그렇다면 어떻게 하면 여성의 지방정치참여를 확대할 수 있을까. 다양한 접근이 있을 수 있겠지만 여기서는 여성의 정치참여를 저해하는 요인에 대한 대응으로서 제시하고자 한다.

우선, 피선거민으로서의 여성 자신과 선거민으로서의 여성 자신의 문제에서는 근본적으로 여성들의 자기개발과 능동적 참여의지가 제고되어야 하며, 양질의 여성 후보자를 육성하기 위한 적절한 대안들이 마련되어야 한다. 따라서 성평등 정치교육의 활성화, 정치사회화 교육, 여성단체의 역할을 활성화하는 것이 중요하다. 그러나 여성의 투표 참여율이 남성보다 낮다, 투표에 참여해도 여성은 여성을 뽑지 않는다는 여성의 정치의식에 대한 문제제기는 더 이상 성립하지 않는다는 것이 1991년 실시된 한국 지방의회 여성 후보자 설문 조사와 1995년 지방선거 후, 한국여성정치연구소가 실시한 설

문조사, 2006년의 한국여성개발원의 연구와 2014년 젠더정치연구소 여성연이 실시한 유권자 만족도 조사 결과에 의해 확인되었다(조기숙 1998, 170; 한국여성개발원 2001; 김형준 2007, 24; 젠더정치연구소 2014). 여성의 투표율이 남성 투표율을 상회하고, 여성이 여성후보를 지지하며, 남성과 여성을 불문하고 여성의원의 의정활동과 정치적 능력을 평가하고 있는 것으로 나타난 것이다.

여성의 선거민, 피선거민으로서의 낮은 정치의식과 능력있는 여성 후보자의 부족이라는 문제보다는 정치구조 및 제도적인 측면에서 정당과 선거제도를 포함한 정치체제의 문제, 그리고 현 정치계의 기득권층인 정당지도자의 문제가 여성의 정치 참여를 어렵게 하는 것으로 집약될 수 있다. 그 단적인 예는 3% 수준이던 지방의회 여성참여는 2006년에 중선거구제 및 기초의회 정당공천제와 비례대표제가 도입되고, 2010년 지방의회의원 선거에 한해 제한적으로 선출직 할당을 강제화하는 여성의무공천제가 도입되면서 기초의회 여성의원 비율이 20% 수준을 넘어서게 되었다. 또한 여성후보자는 2006년 지방선거의 11.5%였던 것이 2010년에는 16.7%로 증가하였다. 여성후보자 증가에 가장 결정적인 영향력을 행사하는 요인은 바로 정당의 공천여부였다(젠더정치연구소 2014). 이로써 선거제도와 정당 등 제도적인 측면에서의 변화와 제도 개선이 여성정치참여 확대에 큰 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다.

결론적으로 여성의 지방정치참여 확대를 위해서는 중선거구제, 비례대표제, 할당제를 포함하여 여성의 정치 참여 확대를 위한 제도적 개선을 지속하며 이러한 제도의 효과를 최대화할 수 있는 방향으로 정당의 공천 개혁을 병행하는 것이 중요하다고 하겠다(김은희 외 2013). 2014년 6.4지방선거를 앞두고 기초의회의원과 기초지방자치단체장 선거에서의 정당공천제 폐지가 최대 이슈가 되면서 정당공천제 존폐 여부에만 논의가 집중되어 각 정당이 공천을 어떻게 진행할 것인지, 정당공천이 어떠해야하는지에 대한 논의는 실종되었다. 결국 선거전 개시 막판에 가서야 정당공천제 유지로 가닥이 잡히자 각 정당은 할당을 채우기 위한 구색맞추기식 여성후보 공천을 했고, 후보 간의 능력이 정당하게 경합 될 수 있는 명확한 공천 기준의 제시나 그 기준에 따른 투명한 공천은 잘 이루어지지 않았다. 결국 투명하고 열린,

공정한 공천 제도를 확립하지 못한 채 정당지도자와 국회의원의 의식과 정치적 의지에 좌우되는 공천에 치우치게 된 것이다(이진옥 2014).

성평등 정치교육의 활성화, 정치사회화 교육, 여성단체의 활성화와 더불어 여성들의 정치참여를 가로막는 다양한 사회, 정치구조적 제도, 법률 등을 재조정함으로써 여성의 정치 참여를 확보하는 것은 민주주의 구현과 지방자치의 실현, 21세기 대한민국의 발전을 위해서도 반드시 필요한 문제이다.

참고문헌

- 강대인. 1998. “삶의 문화, 삶의 정치: 새 문화를 여는 또 하나의 대안.” 정문길 외. 1998. 『삶의 정치, 통치에서 자치로』. 서울: 대화출판사.
- 김은희·김민정·이지영. 2013. 『지방선거 여성정치참여 확대방안 연구-정당공천제 및 선거구제를 중심으로』 국회여성가족위원회보고서.
- 김지윤. 1995. “지방자치와 여성의 역할.” 『여성과 사회』, 6월호.
- 김형준. 2007. “여성의 정치세력화와 정치참여.” 여성의 정치참여확대와 유권자의식변화 대토론회 발표문, 한국여성유권자연맹.
- 박옥순. 2009. 『여성의 정치참여와 대표성 연구-지방의회를 중심으로』. 경남대학교 대학원 박사학위논문.
- 박희숙. 2005. “지역네트워크 운동의 생활정치의 확대와 장애요인.” 『소시오 로고스』, 29호.
- _____. 2009. “일본생활정치의 과제와 전망.” 『시민사회와 NGO』, 제7권 2호.
- 양기호. 2007. “지방자치.” 현대일본학회. 『일본정치론』. 서울: 논형.
- 엄태석. 2011. “여성 지방의원의 정치참여와 의정활동.” 『지방자치』, 276호.
- 이은재. 2007. “여성의 대표성과 지방의회진출방안.” 『지방행정연구』, 제21권 4호.
- 이진옥. 2014. “풀뿌리 여성정치의 현황과 과제-6.4지방선거를 중심으로.” 6.4지방선거토론회. 젠더정치연구소.
- 정상호. 2009. “정치담론으로서 ‘생활정치’연구의 현황 및 과제.” 『시민사회와 NGO』, 제7권 2호.
- 젠더정치연구소 여세연. 2014. “여성지방의원 의정실적 및 기초의원 성별에 따른 유권자 만족도 조사 보고.” 6.4지방선거 여성정치참여 확대를 위한 토론회. 젠더정치연구소 여세연.
- 조기숙. 1998. “선거와 정당, 압력단체와 여성.” 장공자 편. 『새로운 정치학: gender politics』. 서울: 인간사랑.
- 한국여성개발원. 2001. 『해방 후 한국여성의 정치참여 현황과 향후 과제』
- 한영혜. 1998. “지방화와 여성의 정치적 주체화.” 윤택림 외. 『지방화와

여성』. 서울: 미래인력연구센터.

大沢真理. 1996. “女性政策をどうとらえるか.” 『女性文化センター年報』
東京: 御茶ノ水女子大学女性文化センター.

本田弘編. 1992. 『創生. 地方自治』. 東京: きょうせい.

宮本憲一. 1986. 『地方自治の歴史と展望』. 東京: 自治体研究社.

Beckwith, Karen. 1989. “Sneaking Women into Office: Alternative
Access to Parliament in France and Italy.” *Women and Politics*, vol.
9(3).

Duverger, Maurice. 1995. *The Political Role of Women*. Paris:
UNESCO.

Randall, Vicky. 1987. *Women and Politics: An International
Perspective*. London: Macmillan Education Ltd.

지방선거의 역사 및 동향 분석:

제1~5대 전국동시지방선거를 중심으로

한국여성정책연구원 연구위원

김원홍

지방선거의 역사 및 동향 분석: 제1~5대 전국동시지방선거를 중심으로

김원홍(한국여성정책연구원 연구위원)

I. 한국의 지방선거 개괄

1. 지방선거의 의미 및 기능

한국의 지방선거는 대한민국의 지방의회를 구성하는 지방의회 의원과 지방자치단체의 장을 선출하는 제도이다(「지방자치법」 제31조 및 제94조). 일반적으로 선거는 대통령선거와 국회의원선거를 중앙선거라 하고, 지방의회의원 및 지방자치단체장 선거를 지방선거라 하는데, 법률적으로는 국가선거의 경우는 실시 근거가 「헌법」에, 지방선거의 경우는 「지방자치법」에 규정되어 있다(정영식 2014, 17). 선거 실시 근거는 다르나, 선거 진행 관련법들은 중앙선거와 지방선거 모두 「공직선거법」에 의거하여 실시·관리된다.

지방선거가 중요한 이유는 지방자치단체가 지역주민의 일상생활과 밀접하게 연관되어 있기 때문이다. 서구 민주국가의 지방선거 역사를 살펴보면, 지방자치와 지방의회의 발전과정이 궤적을 함께한다는 점을 알 수 있다. 곧 풀뿌리 민주주의를 구현하기 위하여 지역주민이 직접선거를 통해 구성원을 뽑는 것은 민주주의의 기본 원리 수행 중 하나라고 볼 수 있다.

구체적으로 지방선거의 기능 및 효과는 크게 네 가지로 나누어볼 수 있다(문재우 2007; 박봉국 2006; 임승빈 2013). 첫 번째, 기본적으로 지방자치 정부의 대표 및 지방의회의 의원, 기타 법률이 정하는 공직자를 선출한다. 두 번째, 주민의 정치 및 행정 참여를 확대시켜 주민의 정치의식 수준을 고양시킨다. 지방정치를 통해 선출된 의원들이 중앙선거로 진출하는 경우가 많은 바, 정치인 양성을 위한 훈련 효과를 지니고 있다. 세 번째, 지역주민과 가장 밀접한 위치에서 주민의 문제를 상세히 진단하고 이를 정책화하여

‘간접 민주주의’(representative democracy)의 한계를 최소화한다. 네 번째, 선출된 공직자의 임기 동안 공약 실천 및 실적을 추적할 수 있어 공직자의 책임정치를 확보할 수 있다.

요약하자면 지방선거는 중앙선거와 비슷하게 대표를 선출해 책임정치를 구현하고 민주주의를 실현하는 데 그 목적이 있다. 다만 지역주민의 의사를 최대한으로 반영해 간접 민주주의가 갖는 한계점을 최소화하는 한편, 지방선거가 정치인 양성 훈련 효과를 가지고 있다는 점이 특징적이다.

2. 한국 지방선거의 구성 및 선거방식 현황

한국의 지방선거는 지방자치의 생성 및 발전에 따라 그 구성 및 절차에도 조금씩 차이가 있다. 하지만 한국의 민주주의가 점차 성숙해지고 제도가 정교화됐다는 점을 감안하여 가장 최근의 지방선거를 기준으로 설명하면 다음과 같다.

2014년 현재 한국의 지방선거는 크게 ‘지방의회의원선거’와 ‘지방자치단체장의 선거’로 구성되어 있다(<표 1> 참조). 첫 번째, ‘지방의회의원선거’는 시·도의회의원선거와 자치구·시·군의회 선거로 분류된다. 흔히 광역의회선거라고 불리는 ‘시·도의회의원선거’는 소선거구 비교다수대표제를 통한 지역구 시·도의회의원선거와 지역구의 10/100 수준으로 정당별 득표비례구속명부제를 통해 비례대표 시·도의회의원을 선출한다.

<표 1> 한국의 지방선거 구성 및 선거방식

			선거방식	
			지역구	전국구*
지방선거	지방의회 의원선거	시·도의회의원 (광역의회)	소선거구 비교다수대표제	정당별 득표비례구속명부제
		자치구·시군의회 (기초의회)	중선거구 비교다수대표제	
	지방자치단체장의 선거	비교다수대표제		

*전국구 정원은 광역·기초의회 각각의 의원정수 10/100인

출처: 중앙선거관리위원회 홈페이지 참조. 필자 구성.

한편 기초의회선거라고 일컬어지는 ‘자치구·시·군의회선거’ 역시 시·도의회 선거와 그 방식은 비슷하다. 다만 지역구 자치구·시·군의회의원선거의 경우, 하나의 시·도의회의원지역구 내에서 시·도조례로 정하는 2인 이상 4인 이하로 선출하는 중선거구 비교다수대표제를 사용하며, 비례대표 자치구·시·군의회위원의 경우 비례대표 시·도의회의원선거와 같은 방식을 이용한다.

두 번째 ‘지방자치단체장의 선거’의 경우 비교다수대표제, 곧 단순다수제를 이용한다. 만약 후보자가 한 명일 경우 투표를 실시하지 않고, 그 후보자가 당선인으로 결정되며, 최고득표자가 2인 이상일 경우 연장자가 당선된다. 또한 재임 제한이 없는 지방의회의원과 달리 지방자치단체장의 경우 재임을 3기로 제한한다.

II. 한국 지방선거 관련법·제도의 변화 과정

한국 지방선거의 역사는 1994년을 기준으로 큰 변화를 맞는다. 「지방자치법」에 의거하여 실행되었던 지방선거가 민주화 이후 정교화되면서, 1994년 3월 16일 중앙선거 및 지방선거에 대한 통합 선거법인 「공직선거법」이 제정되었기 때문이다(<부록 1> 참조). 특히 지방자치법에 의거한 지방선거가 시행되는 시기는 6·25전쟁, 군사정변 등으로 정치·경제적으로 안정된 상황이 아니었다. 이에 지방선거 역시 민주성 및 주기성이 매우 떨어졌다. 민주정권이 들어서고 공직선거법이 제정된 이후에서야 비로소 자유·민주적 지방선거가 실행되었고, 관련 제도도 세분화·정교화 되었다.

1. 「지방자치법」에 의거한 지방선거: 1952년부터 1991년까지

한국 최초의 지방선거는 1952년 4월 25일 지방자치법에 의거하여 ‘시·읍·면 의회의원선거’이다. 이때부터 1994년 공직선거법이 제정되기까지 총 14번의 지방자치법 개정이 있었고, 지방선거에 중대한 변화를 끼친 사항은 아래 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 「지방자치법」을 통해 본 지방선거 관련 중요 변화 내용:
1952년~1994년

시 기	변 화 내 용
1948.08.15	기초의회의원 및 광역의회의원 선거 제정
1956.02.13	지방의회의원 정원 감축 지방의회 의결사항 확장
1958.12.26	시·읍·면장의 선거제 폐지 및 임명제 도입
1960.11.01	부재자선거제도 도입 도지사·서울특별시장·읍면장 및 동리장 선출 직선제로 변경
1988.05.01	지방자치제도에 대한 대대적인 개편
1990.01.01	민주적 지방자치선거 실행에 대한 과정 삽입

출처: 법무처 홈페이지 참조. 필자 구성.

지방자치법은 제헌국회시절 제정되었다. 1948년 8월 15일 제정된 지방자치법에 따르면 초보적 수준이기는 하나, 현재의 기초의회의원 수준인 ‘시·읍·면의회의원선거’와 현 광역의회의원인 ‘도의회의원선거’를 실시한다고 명시하였다. 이후 1956년 2월 13일에는 지방의회의원의 정원을 감축하나, 지방의회 의결사항의 범위는 확장한다고 개정하여 지방의회의 권한이 높아졌다.

자유민주선거에 근거했던 이전 법과는 달리 1958년 12월 16일에는 시·읍·면장의 선거제도를 일시적으로 폐지하고 관련 직위는 임명직으로 수정하였다. 하지만 1960년 11월 1일 관련 조항은 다시 직선제로 변경되었으며, 현재까지도 실행되는 부재자선거제도가 최초로 도입되기도 했다.

그러나 1961년 5·16군사정변으로 인해 지방자치가 무기한 연장되었고, 30여년 동안 지방선거는 실행되지 않았다. 이후 1987년 6월 민주항쟁 이후, 대대적인 정치체제 개편이 일어났다. 지방선거와 관련 있는 지방자치법의 경우 1988년 5월 1일 지방자치제를 부활시킨다는 내용의 개정사항이 있었으나 세부적인 사항은 규정되지 않은 상태이었다. 이후 1990년 1월 1일에 비로소 민주적 지방자치선거 실행에 대한 구체적인 방안 및 시기를 명시해

두었다.

2. 「공직선거법」에 의거한 지방선거: 1994년부터 현재까지

민주정권 설립 이후 처음으로 시행된 지방선거는 1991년 3월 26일 구·시·군의회의원선거(현 기초의회선거)와 같은 해 6월 20일 시·도의회의원선거(현 광역의회선거)이다. 하지만 1994년 지방선거법을 비롯한 모든 종류의 선거법이 공직선거법으로 통합되면서 지방선거 역시 제도적으로 많은 변화가 일어난다.

「공직선거법」 제1조는 “선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행하여지도록 하고, 선거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여함을 목적으로 한다”고 명시하고 있다. 달리 말하면 자유롭고 공정한 선거를 통하여 민주정치의 발전에 부응하는 것이 선거의 궁극적인 목적이라 할 수 있다. 공직선거법이 제정 이후 현재까지 총 52번의 개정이 있었고 개정 사항 중 지방선거에 중대한 변화를 끼친 것은 아래 <표 3>과 같다.

<표 3> 「공직선거법」을 통해 본 지방선거 관련 중요 변화 내용:
1994년~현재까지

시 기	변 화 내 용
1994.03.16	통합선거법 제정
2002.03.07	비례대표 광역의회선거 도입 비례대표 광역의회선거에 여성의무공천제 도입
2005.08.04	비례대표 기초의회선거 도입 지역구 기초의회선거에 정당공천제 및 중대선거구제 도입 광역·기초의회에 유급제 도입 선거운동 방식 중 예비후보자 및 사전선거운동 도입

출처: 법무처 홈페이지 참조. 필자 구성.

1994년 3월 16일 대통령선거법, 국회의원선거법, 지방의회의원선거법 및

지방자치단체의장선거법을 폐기하고 모두 통합하여 공직선거법이 제정된다. 또한 지방자치체제 내의 업무 효율성, 선거 비용 감소를 위하여 개별적으로 치러졌던 기초의회선거 및 광역의회선거를 같은 날 시행하기 시작하였고, 임기 역시 4년으로 통일하였다. 이로서 1995년 6월 27일 제1회 전국동시지방선거(이하 ‘지방선거’)가 시작되었다. 한편 제3회 전국동시지방선거를 앞둔 2002년 3월 7일에는 광역의회선거에 처음으로 비례대표제를 도입하였고, 그 안에 순위 2인마다 여성 1인이 포함되어 있는 여성의무공천제도 포함되었다.

무엇보다 변화가 많았던 것은 2006년 제4회 지방선거를 앞둔 2005년 8월 4일 개정안이다. 당시 처음으로 기초의회선거에 비례대표제를 도입하였고, 광역의회선거와 마찬가지로 정당공천제 및 여성의무할당제를 도입하였다. 특히 기초의회의 경우 기존 1인을 뽑던 소선거구제에서 2~4인을 뽑는 중선거구제로 선거제도를 개편하여, 정치적 후발주자에게 유리한 환경을 조성하였다. 또한 이전까지 명예직 혹은 회기당 주어지던 수당을 월정수당으로 바꾼 유급제가 도입되어 지방의회의원의 전문성을 꾀하였다. 마지막으로 예비후보자 및 사전선거운동 방식을 도입하여, 선거홍보를 통한 유권자의 알권리 충족 및 투표율 증진을 위한 기제로 활용하였다.

III. 지방자치법에 의거한 지방선거의 동향: 1952년부터 1991년까지

II에서 살펴본 바와 같이 한국의 지방선거는 정치·경제 상황 및 민주주의 성숙도에 따라 그 발전을 달리 해 왔다. 특히 1994년 공직선거법의 개정은 지방선거제도에 많은 변화를 야기했다. 특히 1990년대는 평화적인 민주정권 이양뿐만 아니라 한국의 전반적인 시민의식 상승으로 인하여 진정한 의미의 지방자치가 시작된 시기이기도 하다. 이에 지방자치법에 의거한 지방선거와 공직선거법에 의거한 선거를 나누어 살펴보면 다음과 같다.

지방자치법에 의거한 지방선거는 시기적으로 1952년부터 1991년까지이다. 이 시기 지방선거는 첫 번째 사회정치적 불안정으로 인해 지속적·반복적 지방선거가 일어나지 못했다는 점, 두 번째 비슷한 이유로 민주적 직선제 대신 일시적으로 임명제가 있었다는 점, 세 번째 기초의회선거 및 광역의회선거

거가 따로 시행되었다는 점을 특징으로 한다. 관련 내용은 아래 <표 4>와 같다.

한국 최초의 지방선거는 1952년 4월 25일 있던 ‘1차 시·읍·면의회의원선거’이다. 애초 1950년에 공포된 제헌헌법에 따라 지방선거를 실시하려 했으나, 6·25전쟁으로 인해 약 2년 간 시행이 미루어졌다. 1차 시·읍·면의회의원선거는 총 1,542개의 선거구(17개 시에서 378명의 시의원, 72개 읍에서 1,115명의 읍의원, 1,308개 면에서 16,051명의 면의원)에서 17,559명의 의원이 선출되었다. 특히 유권자 753만 6304명 가운데 683만 6734명이 참가해 90.7%라는 역대 가장 높은 투표율을 보여주었다.

<표 4> 1952년부터 1991년 지방선거관련 주요 내용

선거	시기	선거구	정수(명)	투표율(%)	사회·정치적 환경
1차 시·읍·면의회의원	1952.04.25	1,542	17,559	90.7	한국전쟁
1차 도의회의원	1952.05.10	9	306	81	
2차 시·읍·면의회의원	1956.08.08	1,491	16,961	79.5	
1차 시·읍·면의 장	1956.08.08	1,491	1,491	86	
2차 시·도의회의원	1956.08.13	10	437	85.8	
3차 시·도의회의원	1960.12.12	10	487	78.9	4·19혁명으로 낮 은 투표율 기록
3차 시·읍·면의회의원	1960.12.19	1,518	16,909	62.6	
2차 시·읍·면의 장	1960.12.26	1,468	1,468	54.6	5·16군사정변으 로 지방선거중단
서울시장·도지사선 거	1960.12.29	10	10	38.8	
구·시·군의회의원	1991.03.26	3,562	4,304	55	6월민주항쟁이후
시·도의회의원	1991.06.20	866	866	58.9	재기

* 굵은 선은 지방선거가 일시적으로 중단됨을 의미함.

연장선 상에서 약 2주 후인 1952년 5월 10일에는 ‘1차 도의회의원선거’가 있었다. 당시 9개의 선거구에서 306명의 도의원을 선출하였는데, 전시 상

황으로 서울, 경기, 강원은 완전 수복되지 않아 제외되었고, 전북 4개 군역시 치안 관계로 제외되었다. 한국전쟁이라는 상황적 배경에도 불구하고 635만 8383명의 유권자 중 516만 5226명이 투표하여 81%의 높은 투표율을 보였다.

임기가 4년으로 제한되어 있는 바, ‘제2차 시·읍·면의회의원선거’는 1956년 8월 8일에 실시되었다. 1956년 2월 13일 지방자치법 개정으로 지방의회의원 수가 598명 줄어들어 총 1,491개의 선거구(25개 시에서 416명의 시의원, 75개 읍에서 990명의 읍의원, 1,358개 면에서 15,548명의 면의원)에서 총 16,961명의 의원이 선출되었다. 이때 역시 79.5%로 높은 투표율을 보였다. 또한 ‘제2차 시·도의회의원선거’는 같은 해 8월 13일에 개최되었다. 85.8%의 투표율을 기록하였고, 총 10개의 선거구 중 437명의 의원이 선출되었다.

더불어 1차 시·읍·면의회의원선거가 있었던 당시 처음으로 ‘1차 시·읍·면의장선거’가 있었다. 총 1,491개의 선거구에서 1,491명의 시·읍·면의 장을 선출하였고, 투표율은 86%로 같은 날 있었던 의회의원선거에 비해 투표율이 약 6포인트 높다는 것이 특징이다. 최초로 시·읍·면장을 뽑아 운영하였으나 지방의회와 주민과의 소통이 원활하지 않다고 판단, 1958년 12월 26일 지방자치법 개정으로 시·읍·면장에 대한 선거가 일시적으로 폐지되고 임명제로 변경되기도 했다. 그러나 다음 선거가 있기 직전 직선제로 다시 변경되어 명맥을 이어갈 수 있었다.

다음 회기인 1960년도에는 제2공화국 출범 이후 치러진 지방선거로, 최초로 부재자선거제도를 도입하였다(<표 2>참조). 그러나 대선 및 총선에서 부정선거로 인한 선거에 대한 국민들의 불신, 특히 1960년 4·19혁명으로 투표율이 눈에 띄게 감소했다. 먼저 ‘제3차 시·읍·면의회의원선거’는 1960년 12월 19일에 실시되었다. 총 1,518개의 선거구(25개 시에서 시의원 420명, 30개 읍에서 읍의원 1,055명, 1,343개 면에서 면의원 15,376명)에서 총 16,909명의 의원이 선출되었다. 투표율은 78.9%로 이전과 비슷한 수준이다.

‘제3차 시·도의회의원선거’는 이보다 앞선 12월 12일에 실시되었다. 총 10개의 선거구에서 487명의 의원을 선출하였으며 투표율은 67.4%로 비교적 낮았다. 한편 ‘2차 시·읍·면의 장선거’는 26일 치러졌으며 총 1,468개의 선거구에서 1,486명의 시·읍·면장이 선출되었다. 1차 시·읍·면장에 많은 문제가 있었던 만큼 유권자들의 신뢰가 떨어졌고, 투표율 역시 54.6%로 시·도의회의원선거보다 더 낮았다.

한편 같은 해 12월 29일, 최초로 ‘서울시장·도지사선거’가 열렸다. 총 10개의 선거구 중 10명의 서울시장 및 도지사를 선출하였지만, 12월 한 달 동안만 네 번의 선거가 반복되어 38.8%라는 낮은 투표율을 기록하였다.

1964년 예정되어 있던 4차 지방선거는 열리지 못했다. 1961년 5·16군사정변이 일어났고 박정희정권은 지방선거를 중단했기 때문이다. 이후 1987년 6월민주항쟁을 계기로 군사정권이 막을 내린 후 다시 재기될 수 있었다. 약 20여 년간 지속된 정부체제를 개편하기 위해 다양한 분야에 많은 노력이 필요했고, 지방선거를 재기하는 것 역시 많은 우여곡절이 있었다. 이듬해인 1988년 5월 1일 민주항쟁 이후 처음으로 지방자치체제가 정비하여, 시·도지사와 시·군·구를 자치단체로 규정하는 등 개편 작업이 있었으나, 지방선거 실행까지는 의견이 개진되지 않았다. 이후 1990년 1월 1일이 되어서야 마침내 1991년에 지방선거 재기의 윤곽을 잡았다(<표 2>참조).

하지만 중단 30년 만에 치러진 지방선거는 유권자들의 무관심 속에서 낮은 투표율을 기록하는가 하면 기초단체장 선거는 실시되지 않아, 진정한 의미에서 지방자치시대로 접어들었다고 보기에는 어려움이 있다. 구체적으로 1991년 3월 26일 실시된 ‘구·시·군의회의원선거’는 총 3,562개의 선거구에서 4,304명의 의원을 선출하였으며 투표율은 55%에 그쳤다. 같은 해 6월 20일에 있었던 ‘시·도의회의원선거’는 총 866개의 선거구에서 866명의 시·도의원을 선출하였고 58.9%의 투표율을 보였다.

IV. 공직선거법에 의거한 지방선거의 동향 및 특징: 제1~6회 전국동시지방선거

1994년 3월 16일 통합선거법인 공직선거법의 제정을 통해 한국에 진정한 의미의 지방자치체제가 도입되었다. 선거법 변화 이후 처음 실시된 1995년 제1회 지방선거부터 현재까지 주민투표를 통해 지방자치단체장과 지방의회 의원을 한 번에 선출하게 되었다. 임기는 제1회 지방선거에 한정적으로 3년이었으며, 제2회 지방선거부터 현재까지는 4년으로 변경되었고 현재까지 유지되고 있다.

한편 회기별로 선거방식 및 선거구 재획정이 반복되면서 각 지방선거별 특징도 다양하다. 광역·기초의회의원선거의 경우, 순차적으로 비례대표제와 정당공천제가 도입되었다. 또한 「지방교육자치에 관한 법률」 개정으로 교육감 및 교육위원 선거가 동시에 치러지기도 하였다. 전국동시지방선거별 특징 및 선거 당시 정치 환경에 대한 내용을 요약하면 <표 5>와 같다.

<표 5> 1994년부터 현재까지 지방선거관련 주요 내용

선거	시기	선거구 수	의원정 수(명)	투표율(%)	임기(년)	사회·정치적 환경
제1회 전국동시지방선거	1995.06.27	4,885	5,661	68.4	3	
제2회 전국동시지방선거	1998.06.04	4,347	4,353	52.7	4	IMF 외환위기
제3회 전국동시지방선거	2002.06.13	4,331	4,415	48.9	4	2002년 월드컵 및 대선 후보경선으로 역대 최저 투표율 기록
제4회 전국동시지방선거	2006.05.31	2,128	3,867	51.3	4	
제5회 전국동시지방선거	2010.06.02	2,307	3,894	54.4	4	무상급식 논란
제6회 전국동시지방선거	2014.06.04	3,469	3,952	56.8	4	세월호 침몰 사건

제1회 전국동시지방선거

제1회 전국동시지방선거는 1995년 6월 27일에 시행되었다. 총 4,885개의 선거구에서 5,661명의 의원 및 단체장(광역단체장 15명, 기초단체장 230명, 광역의원 875명, 기초의원 4,541명)이 선출되었다. 제1회 지방선거는 임기를 3년으로 조정했는데, 그 이유는 지방선거가 중선거의 중간적인 선경을 지닐 수 하도록 하기 위함이다. 투표율은 68.4%로 중앙선거에 비해 높지 않았다.

제1회 지방선거 광역단체장 후보 15명 중 2명은 무소속으로(대구광역시 문희갑, 제주도 신구범) 13.33%를 기록하였다. 기초단체장의 경우 230명 중 53명으로 23.04%가 무소속 후보였으며, 서울특별시·인천광역시·대전광역시·충청남도·광주광역시에서는 무소속 후보가 한 명도 당선되지 않았다. 한편 광역의원은 875명 중 152명인 17.37%가 무소속 출신 당선자이었다. 서울특별시·대전광역시·충청남도·광주광역시에서 한 명의 무소속 후보도 당선되지 않았고, 기초단체장에서 무소속 후보 당선자가 없었던 인천광역시역시 32명 중 1명(3.13%)만이 무소속 당선자이었다.

2. 제2회 전국동시지방선거

제2회 전국동시지방선거는 1998년 6월 4일에 시행되었다. 총 4,347개의 선거구에서 4,353명의 의원 및 단체장(광역단체장 16명, 기초단체장 232명, 광역의원 616명, 기초의원 3,489명)이 선출되었다. 제1회 지방선거의 당선자 임기가 3년이었던 반면, 제2회 때부터 임기를 4년으로 연장하였고, 현재까지 이어지고 있다.

광역단체장의 경우, 제1회 지방선거에서 경상남도의 기초자치단체로 분류되었던 울산광역시가 광역단체로 승격되어 총 16명의 광역단체장이 선출되었다. 이 중 무소속 당선자는 한 명도 없었으며 재선률은 56.25%(16명 중 9명) 높았다. 하지만 7개 광역단체에서 무소속 후보가 있었고, 특히 이 중 두 지역(부산광역시, 울산광역시)은 득표율 차이가 작았다(득표율 차이는 각각, 1.6%, 3.3%)는 점을 미루어보면, 제2회 지방선거까지는 현재보다 소

속정당의 힘이 적었다고 평가된다.

기초단체장선거의 경우 232명 중 44명, 약 18.97%가, 광역의원선거는 616명 중 39명으로 6.33%가 무소속 당선자이었다. 기초단체장선거는 서울특별시·인천광역시·대전광역시에서 한 명의 무소속 당선자도 선출되지 않았다. 광역의원선거의 경우 서울특별시·대전광역시·광주광역시·부산광역시·대구광역시에서 한 명의 무소속 당선자도 나오지 않았으며, 인천광역시 역시 26명 중 한 명(3.85%)만이 무소속 당선자이었다.

지방선거가 있던 전 년도, 1997년은 IMF 외환위기가 시작되어 경제적으로 매우 침체되어 있었다. 외환위기의 책임을 국가의 재정을 제대로 다루지 못한 정부의 책임으로 돌리는 분위기가 팽배해 있었고, 이에 따라 국민들은 정치권에 불신을 보였다. 52.7%를 기록한 투표율은 이를 보여주는 단적인 예라 할 수 있다.

3. 제3회 전국동시지방선거

제3회 전국동시지방선거는 2002년 6월 13일에 실시되었다. 역대 최저 투표율인 48.9%를 기록한 제3회 지방선거는, 대한민국 대표팀의 월드컵 4강 진출 열기와 대통령선거 후보 경선에 가려 국민들의 관심을 끌지 못하였다(이춘호 2002, 29). 총 4,331개의 선거구에서 4,415명의 의원 및 단체장(광역단체장 16명, 기초단체장 232명, 지역구 광역의원 609명 및 비례대표 광역의원 73명으로 총 광역의원 682명, 기초의원 3,485명)이 선출되었다.

세부적인 선출 인원에서 알 수 있듯이, 제3회 지방선거에는 다양한 제도 변화가 있었다(<표 3>참조). 첫 번째 비례대표 광역의원을 선출하기 시작하였으며, 두 번째 기초의회의원선거에도 정당 공천제가 도입되었다. 특히 처음으로 광역의회선거에서 정당명부식 비례대표제가 도입되면서 진보세력 및 사회약자를 지지하는 군소정당이 지방의회에 진출하기 시작하였다. 이와 같은 제도는 충청권에 강세를 보였던 자유민주연합의 정당지지율이 6.5%로 8.1%의 지지율을 얻은 민주노동당보다 낮아 군소정당화되는 등, 정당 구조에 변화를 주었다.

한편 회기를 거듭할수록 무소속 후보자의 당선율은 더욱 낮아졌다. 광역단체장은 0%, 기초단체장은 12.78%, 지역구 광역의원 4.27%로 이전보다 낮아지고 있다. 특히 광역단체장선거의 경우 16개 중 8개의 광역단체에서 무소속이 나왔지만 현격한 표차이를 보였다. 더불어 재선 이상은 16명 중 7명으로 43.75%, 재선 이상 중 삼선이 3명 포함되어 소속정당의 중요성이 높아지는 모습을 보여주었다.

또한 기초단체장 및 광역의회의원선거에서도 주요도시에서 소속정당이 중요한 변수로 떠올랐다. 기초단체장선거는 서울특별시, 인천광역시, 대전광역시·대구광역시·울산광역시 다섯 곳에서, 지역구 광역의회의원선거는 서울특별시·대전광역시·부산광역시·대구광역시 네 곳에서 무소속 당선자가 한 명도 없었다. 곧 특별시·광역시 수준의 지방선거에서 당낙요인 중 정당의 중요성이 높아졌다고 평가할 수 있다.

선거제도의 변화 중 세 번째로 총선거 수준에서 실시하던 여성정치할당제가 지방선거까지 확대되었다. 비례대표 광역의회선거에 한정하여 도입된 여성의무할당제로 인해, 비례대표 광역의회의원 73명 중 49명(67%)이 여성으로 선출되었다. 이는 제1회 43.2%(97명 중 42명), 2회 36.4%(74명 중 27명)보다 높은 수치로 여성의무할당제가 부분적으로 효과를 거두었다고 평가할 수 있다.

4. 제4회 전국동시지방선거

제4회 전국동시지방선거는 2006년 5월 31일에 시행되었다. 총 2,128개의 선거구에서 3,867명의 의원 및 단체장(광역단체장 16명, 기초단체장 230명, 지역구 광역의원 655명 및 비례대표 광역의원 78명으로 총 733명, 지역구 기초의원 2,513명 및 비례대표 기초의원 375명으로 총 2,888명)이 선출되었다. 투표율은 제3회 지방선거보다 약 2포인트 오른 51.3%를 기록하였다. 제4회 지방선거 이전 선거와 비슷하게 무소속 출신 당선자의 수는 줄어들었다.

광역단체장선거의 6.25%¹⁾, 기초단체장선거의 12.61%, 광역의원선거의

2.14%가 무소속 출신이었으며, 처음으로 정당공천이 시행된 지역구 기초의회의원선거 역시 9.01%만이 무소속이었다.

한편 제4회 지방선거는 역대 전국동시지방선거 중 가장 많은 제도적 변화가 있었다(<표 3>참조). 첫 번째, 기초의회의원선거에서 비례대표제를 도입하고 정당공천을 확대하였으며, 지역구 기초의회의원선거를 소선거구제에서 중대선거구제로 변경하였다. 두 번째, 광역·기초의회의원에 유급제를 도입하여 지방의원의 전문성을 도모하였다. 세 번째, 신인정치인 확대를 위해 선거운동 방식에 예비후보자 및 사전선거운동을 도입하였다.

제도 변화의 효과에 대한 의견은 분분하다. 가장 논란이 되는 것은 지역구 기초의회의원선거에 중대선거구제를 도입한 부분이다. 선거구 당 1인을 뽑던 선거제도를 2~4인으로 확대하여 신인정치인 및 정치후발주자의 정치입문에 도움을 주자는 계획과는 달리, 대부분의 선거구에서 2인을 뽑아 그 의미가 후퇴했다는 평가가 있다. 또한 선거운동방식 변경 역시 정치자금의 확보되지 않는 한, 신인정치인에게 큰 이점으로 다가갈 수 없다는 비판이 있다(김원홍·김복태 2012; 김원홍·윤덕경·김은경 2006).

5. 제5회 전국동시지방선거

제5회 전국동시지방선거는 2010년 6월 2일에 실시되었다. 총 2,307개의 선거구에서 3,894명의 의원 및 단체장(광역단체장 16명, 기초단체장 228명, 지역구 광역의원 680명 및 비례대표 광역의원 81명으로 총 761명, 지역구 기초의원 2,512명 및 비례대표 기초의원 376명으로 총 2,888명)이 선출되었다. 지방교육자치에 관한 법률 개정 이후 처음으로 시·도교육청의 교육감 및 교육의원선거²⁾가 지방선거와 동시에 실시된 해이기도 하다. 투표율은 54.4%로 소폭 상승하였고, 특히 젊은 세대의 투표 참여율이 높아졌다는 평가가 있다.

투표율 증가와 관련된 사항은 제5회 지방선거의 정치적 환경과 밀접해 있

1) 광역단체장선거에서 무소속 출신 당선자 비율이 증가한 이유는 제주특별자치도 김태환의 당선 때문인데, 2004년 재보궐선거에서 한나라당 소속으로 제주도지사에 당선된 바 있다.

2) 교육의원선거는 2014년 제6회 전국동시지방선거부터 폐지되었다.

다. 선거 전 ‘천안함 침몰 사건’, ‘4대강 사업에 대한 의견 대립’, ‘세종특별자치시 정부 이전 문제’ 등으로 정치권의 이해가 첨예하게 대립되고 있었으며, 이에 국민들의 정부 신뢰도도 떨어지고 있기 때문이다. 한편 야당은 ‘정권 심판’이라는 구호를 앞세워 야권합당을 추진하였고, 동시에 ‘무상급식’이 지방선거 정책의 화두로 제시되기도 하였다. 실제로 당시 여당이었던 한나라당은 선거에서 패배를 인정하고 당대표인 정몽준은 사퇴하였다(연합뉴스 2010/06/03).

집권여당의 패배는 군소정당 및 진보정당의 활약으로 이어졌다. 특히 역대 지방선거 중에서 광역의회에 가장 많은 의석을 차지하였다. 구체적으로 제4차 지방선거에서 15명의 광역의원을 배출한 민주노동당은 총 24명의 광역의원을 당선시켰고, 진보신당 역시 1명에서 3명으로 늘어났다. 신생 정당인 국민참여당도 5명의 광역의원을 배출하였다. 군소·진보정당이 배출된 지역은 수도권 및 경남지역에 몰려있어 이 역시 국민들의 정부 신뢰도 하락과 연관 지어 해석할 수 있다.

또한 이전과는 달리 지역주의가 완화되는 면모도 보여주었다. 호남지역에서 한 자릿수 이상의 득표율을 보이지 못했던 한나라당에서 처음으로 두 자릿수의 득표율을 기록하였으며, 비례대표 기초의회의석도 2석 배출하였다(MBC 3010/06/03). 대구광역시와 경상북도에서도 민주당이 두 자릿수 득표율을 보여 두 주요정당의 전통 지지기반에서 의미있는 득표율을 기록하였다고 평가할 수 있다.

여당에 대한 지지도 하락, 군소·진보 정당의 활약 및 지역주의 완화는 무소속 당선자를 소폭 상승시키는 효과를 가지고 왔다. 광역단체장은 12.5%, 기초단체장 15.79%, 지역구 광역의원 5.29%, 지역구 기초의원 12.14%가 무소속 출신으로 지난 지방선거에 비해 상승하였다. 다만 광역의회선거의 경우 서울특별시·대전광역시·충청남도·충청북도·광주광역시·전라북도에서 무소속 출신이 한 명도 배출되지 않아, 특정 지역에 집중되어 무소속이 당선되었음을 알 수 있다. 한편 광역단체장의 경우 16명 중 10명이 재선으로 이전과 비슷하게 재선율이 높았으며, 특히 10명 중 4명이 3선 이상이었다.

6. 제6회 전국동시지방선거

가장 최근인 제6회 전국동시지방선거는 2014년 6월 4일에 실시되었다. 총 3,469개의 선거구에서 3,952명의 의원 및 단체장(광역단체장 16명, 기초자치단체장 226명, 지역구 광역의회의원 705명 및 비례대표 광역의회의원 84명으로 총 789명, 지역구 기초의회의원 2,519명 및 비례대표 기초의회의원 379명으로 총 2,898명)이 선출되었다. 세종특별자치시가 새로운 선거구로 추가되었으며, 투표율은 56.8%로 제1회 지방선거 이후 최대 투표율을 기록하였다.

투표율이 상승된 주된 원인 중 하나는 같은 해 벌어진 ‘4·16 세월호 침몰 사고’로 인한 국민들의 정치 관심도 상승을 들 수 있다. 피해자의 대부분이 수학여행을 떠난 고등학생이었고, 지방선거 투표일까지 사고 원인 및 책임자 처벌이 실시되지 않아 정치적 화두로 등장했기 때문이다. 민심을 반영하여 새누리당, 새정치민주연합을 포함한 모든 정당은 주요 공약의 첫 번째 키워드로 ‘안전’을 제시하였다. 특히 교육감 선거는 76.47%(총 17곳 중 13곳)가 진보성향 교육감이 당선되어, 2010년 37.5%(총 16곳 중 6곳)에 비해 약 39포인트 증가하였다. 이는 학교와 학생을 책임지는 교육감 선거에 세월호 침몰 사고에 대한 유권자들의 분노가 영향을 주었다고 분석할 수 있다.

한편 선거방식에서도 논란이 있었다. 지방의회의원 선거에서 정당공천을 폐지하자는 주장과 유지해야 한다는 주장이 대립하여 선거 직전까지 논란이 되었다. 결론적으로 제6회 지방선거에서는 정당공천제는 유지하되, 정당공천의 가장 큰 피해로 지목된 후보자추천 관련 금품수수행위에 대한 형량 증가로 일단락 지어졌다(「공직선거법」 제19조 및 제47조 2항).

제5회 지방선거에서 무소속 후보자가 약진을 보였던 반면, 제6회 지방선거에서는 이전 추세와 비슷한 형태를 보였다. 무소속 당선자는 광역단체장은 0%, 기초단체장 12.83%, 지역구 광역의원 2.84%, 지역구 기초의회 9.01%로 제4회 지방선거와 비슷한 수준이었다. 또한 광역단체장 17명 중 35%인 6명이 재선 이상이었으며, 이 중 한 명이 3선 이상으로 광역단체장의 정치

경력 지속 현상은 유지되었다.

7. 소결

제1~6회 지방선거는 한국의 지방자치제도가 민주적으로 실행된 이후 진행되었다. 현재까지도 법 개정을 통해 지방의회의 민주적 수준을 높이고 있으며, 특히 선거방식 및 신인정치인 양성을 위한 다양한 제도가 논의되고 있다. 특히 선거방식 중 가장 논란이 되는 분야는 정당공천제이다. 아래 <표 6>에서 볼 수 있듯이, 역대 지방선거의 추이는 무소속 출신의 후보자가 당선될 확률은 매우 낮기 때문이다.

<표 6> 제1~6대 전국동시지방선거에서 무소속 출신의 당선자 현황
(단위: %)

	제1회	제2회	제3회	제4회	제5회	제6회
광역단체장	13.33	0	0	6.25	12.5	0
기초단체장	23.04	18.97	12.78	12.61	15.79	12.83
지역구 광역의원	17.37	6.33	4.27	2.14	5.29	2.84
지역구 기초의원	-	-	-	9.01	12.14	9.01

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 참조. 필자 작성.

제5회 지방선거의 경우 첫 번째 당시 정치 환경이 여당에 대한 복수투표 행태를 띠었다는 점, 두 번째 제6회 지방선거에서 무소속 당선자의 확률이 이 전과 비슷한 수준으로 유지되었다는 점을 감안한다면, 예외적인 현상으로 볼 수 있다. 특히 회기를 거듭할수록 무소속 당선자의 숫자가 들어든다는 점은 한국의 지방선거에서 정당이 유권자의 주된 선택 요인이라 할 수 있다. 또한 무소속 당선자의 지역 분포가 특별시·광역시 수준과 그 외 수준에서 차이가 있다는 점은, 중요 지역일수록 정당공천이 결정적이라고 유추할 수 있다.

한편 지방선거 직전의 정치 환경이 선거결과와 밀접히 연관되어 있다는 점도 발견되었다. 지방선거 이전에 치러졌던 총선거에서 다수당을 차지하던 정당이 지방선거에서는 많은 의석수를 차지하지 못하거나, 행정부의 정책 진행 상태에 따라 승패가 달라졌기 때문이다. 곧 한국의 지방선거는 총선거와 대선의 중간선거적 성격을 띠고 있다고 볼 수 있다.

참고문헌

- 김원홍·김복태. 2012. 『지방선거 공천제도 변화와 여성의 정치적 대표성 전망 및 과제』. 한국여성정책연구원.
- 김원홍·윤덕경·김은경. 2006. 『기초의회 선거제도의 변화가 여성의 대표성에 미치는 효과와 향후 과제 - 2006. 5. 31. 지방선거를 중심으로』. 한국여성개발원.
- 문재우. 2007. 『지방의회행정론』. 대영문화사.
- 박봉국. 2006. 『지방의회과정론』. 박영사.
- 연합뉴스. 2010/06/03. “국민의 뜻 수용”...충격에 휩싸인 한나라.
- 이춘호. 2002. “여성의 정치적 대표성 측면에서 분석한 역대 지방선거”, 『공공정책연구』 12: 23-43.
- 임승빈. 2013. 『지방자치론(제6판)』. 법무사.
- 정영식. 2014. “우리나라의 지방선거제도”, 『지방행정』 63(724): 16-19.
- 한국지방자치연감편찬위원회. 1993. 『韓國地方自治年鑑』. 현대사회연구소.
- MBC. 2010/06/03. “6·2 지방선거, 고질병 지역주의 ‘완화’”.

국가기록원 <http://archives.go.kr/>

법제처 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr/main.html>

중앙선거관리위원회 선거통계시스템 <http://info.nec.go.kr/>

선거제도의 변화와 여성의 정치대표성과의 관계

한국여성정책연구원 연구위원
김원홍

선거제도의 변화와 여성의 정치대표성과의 관계

김원홍(한국여성정책연구원 연구위원)

대의 민주주의에서 모든 시민은 자신의 대표자를 통해 간접적으로 정치에 참여한다. 따라서 대의 민주주의의 핵심 과제 중 하나는 ‘공평한 대표성 문제’라고 할 수 있다. 민주화 이후 한국은 다양한 제도 개편 및 법 개정으로 정치체제를 개편하였고, 현재까지도 성숙한 민주주의를 위해 노력하고 있다. 그 노력 중 하나는 여성의 과소대표성 해결을 위한 할당제 도입이라 할 수 있다. 2000년 제16대 총선거에 처음으로 도입된 여성정치할당제는 이전까지 간과되었던 여성의 과소대표성 문제 해결을 위한 시발점이다. 이후 2002년 제3회 전국동시지방선거(이하 ‘지방선거’)에도 여성의무할당제가 적용되었고 현재까지도 시행 중에 있다.

여성정치할당제의 도입에도 불구하고, 비교적인 관점에서 한국의 여성과소대표성 문제는 큰 진전을 보이지 않고 있다. 국제 지표를 기준으로 보았을 때 정치 분야에서 한국의 성차별은 여전히 기대에 못 미치는 수준에 머물러 있기 때문이다. 2014년 기준 국제의원연맹에 의하면 한국의 여성의원 비율은 149개국 중 95위이다. 제19대 국회는 한국 역대 최고 여성의원수를 기록했지만 전 세계 평균 21.9%, 아시아 평균 19%에도 못 미치며, 오히려 순위는 2012년보다(189개국 중 84위) 하락했다. 많은 국가에서 여성정치할당제를 실행하고 있지만, 한국은 북유럽과 같은 선진 민주국가는 차치하고 아프리카와 같은 후발 민주국만큼의 성장세도 보이지 못하고 있는 것이다.

I. 한국의 여성과소대표성의 원인

그렇다면 한국의 여성과소대표성이 해결되지 않는 원인은 무엇일까? 이는 크게 사회구조적 문제, 여성후보자의 개인적 자질의 문제, 선거제도의 문제, 정당차원의 문제로 나누어 볼 수 있다.

가부장적 사회구조의 문제

기존 선행 연구의 대부분은 가부장적 사회문화 구조를 여성의 과소대표성의 원인으로 꼽고 있다(백영옥 1998; 이혜숙 2009; 장순화 2013; 조기숙 2002). 유교권에 속해 있는 한국은 공적 영역과 사적 영역에 대한 구분이 서구 국가에 비해 뚜렷하고, 이에 따라 정치영역에서 여성의 활동을 방해한다고 보는 것이다. 즉 정치를 남성의 영역으로 간주하는 보수적인 문화와 관습에 의하여 여성의 정치활동이 매우 취약해졌다는 것이다.

2. 여성후보자의 개인적 자질 문제

연장선 상에서 여성후보자의 개인적 자질 문제도 언급되고 있다. 할당제가 도입되어 여성후보자의 수요는 늘어났지만, 마땅히 추천할 여성이 부족하다는 지적이다. 그러나 세계경제포럼(World Economic Forum)의 ‘성격차지수’(Global Gender Gap Index: 이하 GGI)는 이를 반증한다. 여성의 경제참여와 기회, 교육수준, 정치권력, 보건과 생존 등 4개 분야에 총 14개 지표를 조사하여 발표하는 GGI에 의하면, 한국은 2014년 현재 134개국 중 104위(2006년 92위)에 위치해 있다. 특히 교육수준, 보건과 생존은 높은 수준을 나타내지만 정치권력 수치가 최하위를 기록하여 전체적인 등수가 떨어진 점은 주목해 보아야 한다. 즉 여성의 대학진학률 및 고시율과 같은 여성의 교육수준은 매우 높지만 유독 정치영역에서만 자질 있는 여성이 없다는 점은 설득력을 갖기 어렵다(노지연 2013, 9).

3. 정당차원의 문제

또한 남성과 여성의 당선경쟁력을 연구한 황아란(2002)과 김은희(2012)의 연구는 공통적으로 선거 당락의 주요 변수가 성별이 아닌 정당임을 지적한다. 남성에 비해 정치신인이 대다수인 여성은 경력이나 선거 조직력, 자금동원력이 부족하고 따라서 정당의 도움이 절실하다는 것이다(김원홍 외 2003; 김원홍 외 2006; 박채복 2002; 서현진 2004; 전경옥 2003). 특히 한국의 경우 정당의 지역안배가 당선에 가장 큰 영향을 미치는 변수이기 때문에 정당의 공천이 결정적이라 할 수 있다(노지연 2013, 10). 더불어

한국의 여성정치할당제는 ‘정당할당제’(party quotas) 형식과 ‘법적할당제’(legislative quotas)를 혼합하여 사용하고 있다. 특히 법적으로 의무 사항이기는 하지만 처벌 조항이 없다는 점을 감안해 본다면 정당의 의지가 여성의 대표성 증진에 상당 부분을 좌우한다.

하지만 할당제는 ‘적극적 조치’(affirmative action)의 일환으로 기회와 결과의 평등이 성취되면 폐지되어야 하는 일시적인 제도이다. 곧 목적이 달성되면 중단되는 한시적인 성격으로 여성의 과소대표성 문제 역시 궁극적인 원인을 통해 해결되어야 한다. 또한 정당을 통해 네트워크와 선거자금이 필요하다는 지적은 결국 한국의 정치문화가 여성에게 우호적으로 설계되어 있지 않다는 점을 유추할 수 있게 한다.

4. 선거제도의 문제

한국의 정치 문화 중에서도 가장 많이 제기되는 문제가 선거제도이다(김은희 외 2013; 배정아 외 2014; 이정진 2014; 이춘호 2002; 황아란 외 2011). 1994년 노리스·로벤더스키(Norris·Lovenduski)는 소선거구 1위대표제가 선거후발주자 혹은 신인정치인에게 불리한 제도라고 주장하였다. 실제로 메틀랜드(Matland 1998)은 국가 간 비교 연구를 통해 소선거구 1위대표제가 중대선거구 비례대표제에 비해 여성의 당선율이 낮다는 것을 경험적으로 증명하였다.

이와 같은 서구 연구 결과는 한국에서도 경험적으로 증명되었다. 한국의 역대 지방선거 제도 변화를 중심으로 연구한 배정아·윤태섭(2014)은 여성의 원 비율을 늘리기 위해 실시된 비례대표제, 여성할당제, 중선거구제, 여성의 무고천제가 실제로 여성의원 비율에 긍정적인 영향을 준다고 주장하였다. 또한 김은희·김민정·이지영(2013)은 제도적 지원 없이 여성의 정치참여를 늘린 사례는 서구 선진민주국가에서도 찾아볼 수 없으며 따라서 한국의 선거제도도 변화를 도모해야 한다고 주장한다.

II. 선거제도와 여성의 대표성에 관한 이론적 고찰

그렇다면 선거제도의 종류에 따라 여성의 대표성에는 어떠한 영향을 미치며 그 이유는 무엇일까? 파렐(Farrell 2011)은 선거제도를 크게 다수제, 비례제 및 두 유형이 혼합되어 있는 혼합제로 구분한다. 그 외에도 선거구의 크기에 따라 소선거구제와 중·대선거구제, 정당공천제의 유무, 개방형명부 및 폐쇄형 명부 등 그 기준은 매우 다양할 수 있다. 선거제도의 의미를 넓게 해석하게 된다면 그 종류는 더욱 많아진다는 의미이다.

크룩(2009)는 여성엘리트 충원에 영향을 미치는 제도들을 체계적 제도와 실제적 제도, 규범적 제도에 따라 나누어 분석하였다(<표 1>참조). 좁은 의미에서 선거제도는 체계적 제도들 내에 위치해 있지만, 선거과정적인 면을 살펴보려면 실제적 제도들 역시 포함되어야 한다. 또한 선거제도의 이해와 발전을 위해서는 각 국가가 지니고 있는 규범적 제도들, 특히 평등과 대표에 대한 논의 역시 함께 어우러져야 할 것이다.

<표 1> 여성엘리트 충원에 영향을 미치는 제도 요인

체계적 제도들	선거제도	-다수제 혹은 비례제 -후보자 투표 혹은 명부투표 -개방형명부 및 폐쇄형 명부 -소선거구제 혹은 중대선거구제
	정당제도	- 일당제, 양당제, 다당제
실제적 제도들	공식기준	- 나이, 시민권 여부, 당원 여부, 임기제한 여부
	비공식 기준	- 분할투표, 경험, 후보자의 탁월함, 정당의 활성화 정도, 가족적 유대, 재력, 내외부자 지위
	명부 구성방법	-중앙형 혹은 분신형 명부 - 후보자명이나 거부권 행사에서 집단의 권한 정도 - 예비경선제를 통한 후보선출 혹은 정당지명 - 비밀투표 혹은 개방형 투표를 통한 명부구성

규범적 제도들	평등에 관한 규범	- 기회의 균등 혹은 결과의 균등(체계수준 혹은 정당수준)
	대표에 관한 규범	- 이상의 정치 혹은 현실의 정치(체계수준 혹은 정당수준)

출처: Krook(2009 6), 황아란·서복경(2011 106) 재인용.

따라서 특정 선거제도가 여성의 대표성 증진에 영향을 준다고 단정 짓기는 어렵다. 각 국가가 지녀온 역사적 발전 과정이나 정치에 대한 일반 시민들의 관심 정도, 그리고 각 제도들의 조합방식에 따라 제도의 효과는 다양하게 나타날 수 있기 때문이다. 즉 다른 국가에서 여성정치인이 증가한 제도를 그대로 도입한다고 하여도, 각 국가의 상황에 따라 그 영향력은 상이할 수 있다는 것이다.

규범적 제도들의 잠재적 영향력은 새로운 제도가 도입되었을 때 가장 두드러진다. 같은 성격 및 방법을 가진 제도가 시작되어도 국가별로 그 제도를 실제적으로 어떻게 실현할지에 대한 방법이 다르기 때문이다. 또한 이러한 실제적 제도들은 각 국가가 지닌 사회문화와 축적해온 관습과 역사, 즉 규범적 제도들에 영향을 미친다.

크룩(2009)은 이를 선진민주국가와 후발민주국가로 각각 나누어 그 예로 들었다. 파키스탄과 인도의 경우 영국의 식민 경험이 있다는 유사성을 지니고 있다. 독립 이후 민주 성숙화를 위하여 같은 유형의 여성할당제를 도입하였지만 그 결과는 달랐다. 파키스탄의 경우 여성할당제의 즉각적이 효과가 발휘되어 여성의원의 비율이 상당히 상승했지만, 인도는 이에 미치지 못하였다. 그 이유는 상대적으로 파키스탄에 비해 인도에 성별 분업, 곧 여성이 정치영역에 진입하는 데 거부감이 있었고, 이에 따라 실제적 제도들을 적극적으로 활용하지 않았기 때문이다.

선진민주국가도 다르지 않다. 스웨덴과 영국은 1990년대에 정당별로 자발적 여성할당제를 도입하였다. 그러나 2008년 기준 스웨덴은 47%, 영국은 20%의 여성의원 비율을 기록하고 있다. 물론 두 국가는 선거제도와 정당제

도에서도 차이가 있으나, 무엇보다 실제적 제도와 규범적 제도 수준에서도 차이가 그 원인이라고 할 수 있다. 스웨덴의 경우 제도 도입 이후, 체계적 선거제도에서 큰 변화가 일어나지는 않았지만 성평등 의식이 확산되면서 유권자의 성향이 변화하였다. 반면 여성선거구제를 도입했던 영국의 경우, 노동당에서만 실행하다가 점차 보수당에 확산되고 있는 추세에 불과하다. 이처럼 체계적 제도와 실질적 제도, 규범적 제도는 상호 간에 영향을 주며, 따라서 국가마다 선거제도가 여성의 대표성에 영향을 미치는 크기는 다르다.

그럼에도 불구하고 축적된 경험적 연구에 따르면 좁은 의미의 선거제도, 곧 체계적 제도들 안에서는 어느 정도의 구분이 가능할 수 있다. 후보자 투표보다는 명부형 투표가 여성정치인 충원에 더 우호적이고, 소선거구제보다는 중대선거구제가 더욱 친화적이라고 볼 수 있다. 또한 일당제나 양당제보다는 다당제 상황에서 여성위원의 진출이 더 유리하다는 것도 마찬가지이다. 무엇보다 가장 널리 통용되는 점은 다수제와 비례제 중 비례제가 여성의 대표성에 친화적이라는 것이다.

전세계적으로 가장 많이 쓰이고 있는 선거제도 중 하나인 다수제는 한 선거구에서 최다 득표를 얻는 후보에게 의석을 배정하는 제도이다. 이때, 단순다수 혹은 상대다수 득표자가 당선되는 ‘1위 대표제’(the First Past the Post System 혹은 상대다수제)와 50% 이상의 득표를 얻어야 하는 ‘2차 투표제’(Second Ballot System 혹은 절대다수제)로 구분 된다. 2차 투표자의 경우 첫 번째 투표에서 과반수 이상의 득표를 얻지 못하는 경우, 1차 투표 결과 상위 2명의 후보를 대상으로 50% 이상을 얻을 때까지 선거를 실시한다.

다수제와 더불어 두 번째로 많이 쓰이는 선거제도는 비례제이다. 비례제는 유권자가 자신의 지지 정당에 기표를 하게 되면, 획득 득표에 따라 의석을 배분하는 정당명부식 비례제가 가장 일반적이다. 이는 다수제의 한계, 즉 사표를 방지하는 한 편, 집단 별 평등한 안배를 위해 고안된 제도이다. 마지막으로 혼합제는 다수제와 비례제를 모두 사용하는 선거제도로, 그 비율은 국가마다 상이하다.

많은 기존 연구들은 다수제보다 비례제가 여성의 정치대표성 증대에 긍정적인 영향을 미친다고 지적한다. 특히 김영태(2002)는 2000년 전세계 168개국의 여성의회 진출 현황을 다수제 및 비례제, 혼합제 별로 비교해본 결과 비례제, 혼합제, 다수제 순으로 여성의 비율이 높음을 증명했다(<표 2> 참조).

<표 2> 선거제도와 여성의 의회 진출

	다수제					혼합제		비례제	
	1위대표	블록투표	대안투표	2차투표	비이양식	독립형	연동형	명부식	이양식
여성의원비율	8.7%					12.6%		15.6%	
여성의원비율	8.4%	6.9%	22.4%	10.2%	0%	9.7%	19.9%	15.8%	10.6%
N	47	10	1	23	2	18	7	58	2

*2000년 전체 여성의원 비율 평균값은 11.8%

출처: Pippa Norris, Shared Global Database, 김영태(2002 3) 재인용.

구체적으로 다수제를 채택하고 있는 국가들의 여성의원 비율은 8.7%인데 비해 비례제를 사용하는 국가는 15.6%, 혼합제는 12.6%를 기록하였다. 2000년 당시 168개국의 전체 여성의원 비율의 평균값이 11.8%인 것을 감안한다면, 다수제는 여성의원들의 평균값에 음의 효과인 반면, 혼합제 및 비례제는 양의 효과를 지니고 있다. 비례제가 여성의원들의 증가에 긍정적인 영향을 미치는 이유는 다수제에 비해 집단별 분포를 고려할 수 있는 제도이기 때문이다.

III. 한국의 지방선거제도 변화와 여성의 정치참여

선거제도가 여성의 대표성에 미치는 영향이 국가마다 다르다면 한국의 경우는 어떠할까? 한국의 지방선거는 1995년 민주화 이후 최초로 이루어졌고 이후 수많은 제도 변화를 거듭하고 있다. 특히 2000년 총선에서 최초로 도

입된 여성할당제가 2002년 지방선거 수준까지 확대되었고 이로 인해 여성 지방의원의 수가 증가하고 있다(<표 3>참조).

<표 3> 지방의회 여성의원의 비율

단위: 명(%)

	광역의회의원		기초의회의원	
	지역구	비례대표	지역구	비례대표
제1회 (1995)	12(1.4)	43(44.3)	72(1.6)	-
제2회 (1998)	14(2.3)	27(36.5)	56(1.6)	-
제3회 (2002)	14(2.3)	49(67.1)	77(2.2)	-
제4회 (2006)	32(4.9)	57(73.1)	110(4.4)	327(87.2)
제5회 (2010)	55(8.1)	58(71.6)	274(10.9)	352(93.6)
제6회 (2014)	58(8.2)	55(65.5)	369(14.6)	363(95.8)

*제1~3회까지 비례대표 기초의회의원은 선출하지 않음.

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템.

여성할당제는 즉각적인 효과를 보이는 듯 했다. 1991년까지 0.9%(총 866명 중 8명)에 불과하던 광역의회 여성의원은 2002년 9.2%(총 682명 중 63명)로 약 9포인트 증가하였고, 기초의회 여성의원의 경우 1991년 0.9%(총 4,303명 중 40명)에서 2002년 2.2%(총 3,485명 중 77명)로 상승하였다.

그러나 회기를 거듭하여 다양한 선거제도가 도입되었기 때문에, 단순한 수치상의 증가로는 제도의 정확한 효과를 측정하는 데 한계가 있다. 특히 지역구와 비례대표 간에 차이가 크다는 점과 각 선거별로 여성할당제 비율의 크기도 다양했다. 따라서 III장은 역대 한국의 지방선거제도의 변화를 추적하고 각 제도가 여성의 대표성에 미치는 영향력에 대해 분석해 보았다.

1. 역대 지방선거에서 여성의원 증대 지원 제도의 변화

한국의 지방선거에서 최초로 여성의원 증대 지원에 대한 구체적인 제도가 도입된 것은 제3회 지방선거부터이다(<표 4>참조). 2000년 제16대 총선에 앞서 도입된 여성할당제의 영향으로 지방의회 역시 지역구 여성할당제 30% 이상 권고와 여성추천보조금 제도가 도입되었고, 비례대표의 경우 50% 이상 의무규정과 교호순번제가 도입되었다.

<표 4> 여성의 지방의원 증대 지원 제도 도입 현황

구분		내용
제3회 (2002)	지역구	여성할당제 30% 이상 권고 광역의회 여성추천보조금 제도 도입
	비례대표	광역의회 여성할당제 50% 이상 의무규정 및 교호순번제 도입
제4회 (2006)	지역구	기초의회 중선거구제 도입 기초의회 정당공천제 도입 기초의회 여성추천보조금 제도 도입
	비례대표	기초의회 비례대표제 도입 기초의회 여성할당제 50% 이상 의무 규정 및 교호순번제 도입
제5회 (2010)	지역구	국회의원 선거구 별로 여성후보 1인 이상 의무 추천(여성의무공천제)
	비례대표	

*제1회(1995), 제2회(1998)은 해당사항 없음.

출처: 김원홍·김복태 2012 및 중앙선거관리위원회 참조. 필자 재구성.

제4회 지방선거는 역대 선거 중 가장 많은 제도변화가 있었던 해이다. 기초의회선거 중 지역구는 중선거구제가 도입되었으며, 이전까지 광역의회에 한정되어 시행되었던 여성추천보조금제가 기초의회까지 확대되었다. 또한 기초의회 비례대표제가 신설되었고 광역의회와 마찬가지로 여성할당제가 같은 방식으로 적용되었다. 제5회 지방선거의 경우 지방의회에서 지역구 여성

의원의 수가 현저히 작다고 판단되어 국회의원 선거구 별로 여성후보를 한 명이상 의무로 추천하는 제도가 시행되기 시작하였다.

이와 같이 역대 지방선거는 회기를 거듭하면서 여성 지방의원의 증대를 위한 지원 제도를 변화·강화시켰다. 각 수준별로 약간의 차이가 있기는 하지만 이 중 선거제도와 여성의 정치대표성의 관계를 분석하기 위해서는 여성할당제, 여성의무공천제, 중대선거구제, 비례대표제, 정당공천제로 나누어 볼 수 있다.

2. 선거제도의 변화와 여성의 정치참여와의 관계

1) 여성할당제

2002년 도입된 여성할당제는 도입 목적 자체가 여성의원 증가라는 점에서 가장 적극적인 제도라고 볼 수 있다. 그러나 황아란(2006)에 따르면, 한국에서 시행중인 여성할당제는 그 혜택이나, 여성후보를 공천할 적극적인 유인이 부족하다. 할당제가 법제화되어 있으므로 체계적 제도 차원은 충족하나, 제도의 실행에 주목하는 실제적 제도 측면에서는 한계가 여실히 드러난다는 의미이다.

가장 큰 이유 중 하나는 지역구의 경우, 여성의무공천제가 도입되기 전인 2006년 제4회 지방선거까지 권고사항에 불과하였다는 점이다. 실제로 역대 지방선거에서 지역구 여성권고 비율인 30%를 준수한 정당은 없다. 2006년을 기준으로 보자면, 광역의회 지역구 여성의원은 32명으로 권고 수치인 30%에 크게 못 미치는 4.9%를 기록하였고, 기초의회 역시 4.4%에 불과하였다.

이는 의무사항으로 규정되어 있는 비례대표와 크게 비교된다. 광역의회 비례대표의 경우 73.1%의 비율을 기록했고, 기초의회 비례대표의 경우 87.2%를 기록했기 때문이다. 곧 여성할당제가 여성정치인 충원 자체를 목적으로 하지만, 권고사항인 경우 그 힘을 발휘할 수 없다고 해석할 수 있다.

이는 유인책으로 삽입되었던 여성추천보조금제가 제 힘을 발휘하지 못한다는 유추로 이어진다. 최초로 여성할당제가 도입된 2002년을 중심으로 살펴 보아도 지방선거에서 여성 공천은 3.2%, 2006년 역시 4.9%에 불과하였다. 따라서 권고사항의 보완책으로 사용된 여성추천보조금은 정당으로 하여금 할당제를 유인하는 역할을 했다고 보기 어렵다.

2) 여성의무공천제

여성정치할당제가 시행되고 있음에도 불구하고 OECD 국가 중 지방의회 여성의원의 수가 현저히 적은 점은 할당제를 좀 더 세련화시켰다. 그 일환 중 하나가 2010년 제5회 지방선거에 도입된 여성의무공천제이다. 특히 여성의무공천제는 도입과 함께 강력한 제재조치를 동반하였다. 정당법 제52조 제2항에 따르면 국회의원 선거구마다 한 명 이상의 여성을 의무적으로 공천하도록 하였고, 이를 위반할 경우 해당 지역구의 모든 후보자의 등록을 무효화하는 사항이 그것이다.

이와 같은 여성의무공천제는 정치인 발굴 및 훈련 부분을 정당에 책임을 묻는 동시에 정당 내에 여성의 조직력을 높인다는 데 목적이 있었다. 일련의 과정은 지역변수가 큰 한국의 정치 상황에서 여성 후보자의 당선 가능성을 높일 수 있기 때문에 실효성 있는 제도라고 평가할 수 있다(김원홍 외 2006; 황아란 2010).

대표적으로 조정래·박지영(2010)은 여성의무공천제의 도입의 여성 후보자 및 당선자의 숫자가 모두 증가하였다고, 무엇보다 여성의 당선율이 남성의 당선율을 앞지르는 결과가 나타났기 때문에 여성의 정치참여에 이바지하고 있다고 평가하였다. 또한 여성의무공천제가 여성후보자와 당선인의 교육수준과 정당출신 여성의원 비율과 관련이 있음을 보여주었다. 이는 지방의원으로서 전문적 능력을 갖춘 여성들이 여성의무공천제를 통하여 지방정치엘리트로 충원되어졌으며, 여성의 정치적 대표성이 향상되었음을 보여준다(배정아·윤태섭 2014, 40).

3) 중선거구제

소선거구 다수득표제 하에서는 후보자의 경력이나 인지도에 따라 당락이 결정되므로 정치신인 및 소수자에게는 불리한 제도이다. 따라서 한 선거구에서 한 명만 선출하던 기존의 제도에서 최소 두 명에서 최대 네 명까지 선출 인구를 증가시키는 중선거구제는 여성의원의 증가를 기대할 수 있다.

뿐만 아니라 특정정당이 한 지역에서 의석을 독점하는 현상을 완화시켜 지역주의를 감소시킬 수 있는 기제로도 활용될 수 있다. 곧 중선거구제 도입은 선거구의 광역화로 외형적으로는 유권자에게 선택의 기회를 넓히고, 내용적으로는 지방의회의 전문성 강화와 정치신인의 의회진입기회를 확대하는 효과를 지니고 있는 것이다(김종갑 2006, 4).

한국은 2006년 제4회 지방선거에서는 공직선거법 개정을 통해 광역의회의원 선거와 마찬가지로 기초의회의원 선거에도 소선거구제에서 중선거구제 단기비이양 투표(single non-transferable vote)로 변화하였다(배정아·윤태섭 2014, 39). 이에 따라 지방의회에서 여성의 진출에 긍정적인 영향을 줄 것으로 예상하였다.

문제는 중선거구제의 선출인원은 지자체 조례의결에 따라 선정되는데, 대부분이 2인선출을 채택하고 있다는 점이다. 체계적 제도 차원에서는 여성의 대표성 증진을 위한 제도가 강화되었지만, 실제적 제도 차원에서는 그 수를 2명으로 제한하여 큰 효과를 발휘하지 못하게 만든 것이다.

특히 유사 양당제 형태를 띠고 있는 한국에서 중선거구제를 실행한다하여도 2인선출을 하게 되면, 결국 주요정당 간의 대립 구도에서 크게 벗어나지 않게 되어 여성후보자들은 소외될 가능성이 크다. 따라서 중선거구제도도 한국의 상황에서는, 선출 인원수에 따라 여성의 정치참여 증진 정도에 미치는 영향력이 달라질 수 있다.

4) 비례대표제

II에서 언급한 바와 같이 비례대표제는 여성정치인 충원에 가장 적극적인 선거제도이다. 제도의 성격 자체가 소수정당의 의석보장 혹은 전문가 집단의 대표성 증진을 위해 설계되었기 때문이다. 또한 정당의 입장에서도 여성의 대표성 증진을 위한 당위적 혹은 사회적 기대에 부응하여 반응할 수 있는 가장 좋은 통로이기도 하다. 당선 불확실성은 최소화하되 여성의 정치참여를 위한 노력을 상징적으로 보여줄 수 있기 때문이다.

그러나 지방의회에서 비례대표의석수는 약 10%에 불과하다. 따라서 제한적인 자리만을 두고 여성의 정치참여 증진 효과를 기대하는 것은 무리가 있다는 주장이 제기되고 있다. 박의경(2010)은 지방의회 비례대표의석 수의 비율이 10%인 상황에서는 여성을 50% 할당하더라도 여성의 당선에 미치는 영향이 미미하다고 지적한다. 비슷한 논리로 엄태석(2002) 역시 광역의회 비례대표 총수가 73명에 불과하므로 정당이 50%를 여성에게 할당한다 해도 그 수는 36명 수준이라고 비판한다(배정아·윤태섭 2014, 38).

따라서 비례대표제도가 단순다수제에 비해 여성에게 유리한 선거제도임에는 틀림없으나, 한국의 경우 의석수가 지역구에 비해 현저히 작아 큰 효과를 발휘하기 힘들다고 평가할 수 있다.

5) 정당공천제

정당공천제는 2006년 제4회 기초의회선거에 확대되어 현재까지 유지되고 있다. 그러나 가장 최근인 2014년 제6회 지방선거를 앞두고 정당공천제 폐지 논의가 활발히 일어났다. 정당공천제 폐지를 주장하는 사람들은 기초의회가 생활정치라는 측면에서, 정당공천보다는 지역의 민생을 돌아보는 일에 관심을 두는 것이 더 필요하다고 강조한다(김원홍 외 2006, 33). 지방정치에 정당이 개입하게 되면 중앙정치화 될 수 있고, 정당의 지시에서 자유로울 수 없는 바 정당공천을 폐지하자는 것이다.

한편 정당공천제를 찬성하는 입장은 정당 없이 의정활동을 하는 데는 한계

가 다르며, 다른 한편으로 의원 개개인의 사적 견해와 주관적 입장이 견지되는 바, 이를 제어할 수 있는 객관적 기능을 정당이라는 매개체를 통하여 한다면 정책의 일관성을 유지할 수 있다고 주장한다(조갑련 2010, 3).

여성의 정치참여라는 관점에서든 정당공천제는 찬반 의견이 대립된다. 정당공천제 반대 입장은 기성정당들은 남성중심적으로 작동하고 있기 때문에 여성의 정치참여에 긍정적인 영향을 미칠 수 없다고 주장한다. 그러나 정당공천제의 폐지가 보다 많은 여성후보의 당선을 가져올 것인가에 대해서는 의문을 가질 수밖에 없다(조갑련 2010, 3). 왜냐하면 정당은 여성의 정치교육과 훈련을 통해 후보충원에 나설 수 있는 가장 효율적인 기구이기 때문이다.

또한 지역구 선거에 있어서 정당은 경쟁력 있는 여성 후보자를 당선가능성이 있는 지역에 전략공천하여 대표성을 증진시킬 수 있다(서현진 2004; 73). 즉 정당공천제는 정당의 의지에 따라 여성의 대표성을 향상시킬 수 있다는 것이다. 특히 정치후발주자인 여성의 경우 남성에 비해 관련 정보 및 네트워크가 약하므로 정당의 공천이 필요하다고 볼 수 있다.

실제로 2014년 제6회 시장선거에서 여성 기초단체장이 증가한 것은 정당이 여성후보 공천을 늘렸기 때문이다. 여성 당선자가 가장 많았던 새누리당의 경우 11명의 여성후보자를 공천했으며, 그 가운데 7명이 당선되었다. 특히 서울 서초·강남·송파구와 부산의 중구·사상구, 대구 중구 등 새누리당이 우세한 지역에서 여성 후보자를 공천함으로써 당선비율을 높일 수 있었다(이정진 2014, 3).

한편 2006년 제4회 지방선거를 중심으로 한 김원홍 외(2006)의 사례 연구에서도 비슷한 논리가 증명되었다. 기초의원 지역구 후보를 투표하면서 가장 많이 고려한 사항은 남성과 여성이 각각 46.5%, 50.4%로 소속정당이 가장 높았다. 또한 여성후보가 당선된 지역에서 유권자가 인식하는 당선이 유도 남성과 여성 모두 소속정당을 지지했기 때문이라고 응답하였다.

따라서 유권자의 투표행태가 지지정당에 따라 많이 좌우되고, 여성의 정치

참여가 안정화되어 있지 않은 현재 시점에서 정당공천제의 유지가 여성의 대표성 증진에 도움을 줄 것이라고 본다.

참고문헌

- 김영태. 2002. “선거제도의 정치적 효과에 대한 국가간 비교연구”. 미발간 논문.
- 김원홍·김민정·이현출·김은경. 2003, 『정당의 여성후보 공천 확대방안에 관한 연구』. 한국여성개발원.
- 김원홍·윤덕경·김은경·김은수. 2006. 『기초의회 선거제도의 변화가 여성의 대표성에 미치는 효과와 향후과제: 2006. 5·31 지방선거를 중심으로』. 한국여성정책연구원.
- 김은희. 2011. “실질적 여성 정치세력화를 향한 전망”, 김민정 외 6인. 『여성정치할당제』. 인간사랑: 281-306.
- 김은희·김민정·이지영. 2013. 『지방선거 여성정치참여 확대방안 연구: 정당공천제 및 선거구제를 중심으로』. 국회여성가족위원회.
- 김종갑. 2006. “기초의회의원 선거구제”, 『입법정보』 201: 1-13.
- 노지연. 2013. 『한국의 여성정치할당제와 정치대표성: 여성의 실질적 정치 대표성의 성과와 딜레마』. 이화여자대학교 석사학위 논문.
2014. “전이효과를 통해 본 한국의 여성정치할당제: 제도 도입 및 확대 과정의 한계점 분석을 중심으로”. 『2014년 한국국제정치학회 하계학술대회 발표문』.
- 박의경. 2010. “지방자치 20년: 지역 여성정치의 현황과 과제”, 『민주주의와 인권』 10(1): 197-224.
- 박채복. 2002. “여성대표성 확대를 위한 정당의 지원책: 6·13 지방선거를 중심으로”, 『세계지역연구논총』 18: 37-54.
- 배정아·윤희섭. 2014. “선거제도와 여성참여”, 『지방행정연구』 28(1): 29-54.
- 백영옥. 1998. “남성정치엘리트와 여성정치엘리트의 여성정책지지도 차이에 관한 실증적 연구”, 『여성학논집』 5: 257-280.
- 서현진. 2004. “17대 총선 여성후보자의 개인적 배경과 주요정당 공천”, 『국제정치논총』 44(4): 263-289.
- 엄태석. 2002. “2002년 지방선거와 여성의 정치참여”, 『정치정보연구』 5(1): 33-63.
- 이정진. 2014. “지방선거의 여성 당선자 현황과 개선과제”, 『이슈와 논

접』 . 국회입법조사처; 1-4.

이춘호. 2002. “여성의 정치적 대표성 측면에서 분석한 연대 지방선거”, 『공공정책연구』 12: 23-43.

이혜숙. 2009. “여성의 지방정치 참여와 지역여성운동: 경상남도를 중심으로”, 『여성학논집』 26(2): 99-140.

장순화. 2013. 『여성후보의 지방의회 진입과정에 나타난 장애요인 분석: 6·2 지방선거 경기도 여성후보의 경험을 중심으로』 . 성공회대학교 NGO대학원 석사학위 논문.

전경옥. 2003. “한국 여성의 정치참여와 여성정책에 관한 연구-1960년대부터 현재까지: 정치참여 관련 정책부문”, 『한국정치학회보』 37(1): 135-158.

조갑련. 2010. “정당공천제와 여성의 정치참여: 2010 지방선거를 중심으로”, 『한국지방정치학회보』 4(2): 1-14.

조기숙. 2002. “한국 여성의 투표행태와 여성정책”, 『의정연구』 8(1): 198-224.

조정래·박지영. 2011. “여성의무공천제의 효과성에 관한 연구: 지방정치에서 여성대표성의 확대를 중심으로”, 『국가정책연구』 25(3): 5-28.

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

2010. “기초 지방의원선거와 기호 효과”. 『한국정치학회보』 44(1): 107-124.

황아란·서복경. 2011. “여성의 정치적 대표성과 선거제도 효과: 지방의회 선거를 중심으로”, 『선거연구』 1(1): 99-126.

Krook, Mona Lena. 2009. “Beyond Supply and Demand: A Feminist-institutionalist Theory of Candidate Selection”, Political Research Quarterly OnlineFirst. Published on June 17, 2009 as doi: 1177/1065912909336275.

Matland, Richard E.. 1998. “Women’s Representation in National Legislatures: Developed and Developing Countries”, Legislative Studies Quarterly. 23(1): 109-125.

Norris, Pippa and Joni Lovenduski. 1993. “If Only More Candidate

Came Forward’: Supply-Side Explanations of Candidate Selection in Britain”, British Journal of Political Science 23: 373-408.

Farrell, M. David. 2011. Electoral Systems: A Comparative Introduction(2nd ed). Palgrave and Macmillans.

국제의원연맹 www.ipu.org

세계경제포럼 www.weforum.org

여성후보 지지에 영향을 미치는 요인

서울시립대학교 국제관계학과 교수
김민정

여성후보 지지에 영향을 미치는 요인

김민정 (서울시립대학교 국제관계학과 교수)

1. 서론

이제까지의 연구들에서 여성유권자가 여성후보를 지지하지 않는다는 것은 잘못된 주장이었음을 알 수 있었다. 그렇다고 여성유권자들이 여성후보를 반드시 지지한다고 보기도 어려웠다. 여성유권자들은 정당위주의 선택을 하고 남성유권자들은 정당과 더불어 후보의 경력 및 주변의 평가도 중요한 판단의 기준으로 사용하고 있었다. 그렇다면 유권자들의 여성후보 지지성향에 영향을 미치는 요인은 무엇인지 알고 싶었다. 어떠한 조건의 유권자가 여성후보를 지지할 가능성이 높은지 혹은 어떠한 정치적 의견을 가진 유권자가 여성후보를 지지할 가능성이 높은지 살펴봄으로써 여성후보들의 당선에 유리한 조건을 찾고자 하는 것이 본 연구의 목표이다. 이를 위해서 2014년 6.4지방선거 직후 설문조사를 통하여 조건이 같다면 여성후보를 지지하겠다고 응답한 응답자들의 성향을 분석하여 여성후보 지지성향이 높은 유권자는 누구인지를 살펴보았다.

2. 설문조사

2014년 6·4 지방선거를 마치고 서울 서초구와 양천구에 거주하는 19세 이상 성인남녀를 대상으로 여성후보에 대한 인식 및 유권자 의식을 조사하였다. 이 조사는 전화면접조사로 이루어졌으며 서초구 19세 이상 성인남녀 200명, 양천구 19세 이상 성인남녀 205명으로 대상으로 하였다(신뢰수준은 $\pm 6.9\%$ Point, 95%, $\pm 6.8\%$ Point 95%). 또한 전국적으로 709명의 19세 이상의 성인남녀를 전화면접조사하여 서울 서초구와 양천구의 설문과 비교하였다. 서울 서초구와 양천구를 선택한 이유는 서울시에서 여성기초단체장이 당선된 곳이면서 동시에 구의회 및 시의회에서 여성출마자의 비율이 높고 당선자의 비율도 높은 지역이기 때문이다. 또한 이 두 지역은 지난 2010년의 지방선거에서도 광역의회선거에서도 여성의원이 당선하였고

2006년의 지방선거에서는 광역의회 선거에서는 양천구에서 당선된 서울시 의원은 서울시 여성의원 2명 가운데 하나였다. 이런 점에서 양천구와 서초구는 그동안 여성후보를 많이 겪어본 경험을 가지고 있다. 이런 점에서 전국적인 설문조사와 여성후보를 많이 경험해본 지역과의 차이를 비교해봄으로써 여성후보에 많이 노출된 경험이 여성후보에 대한 의식에 어떤 변화를 주는지 알아보고자 하였다.

3. 여성후보 지지성향이 높은 유권자의 사회 경제적 요인

서초구와 양천구를 대상으로 하여서 누구에게 투표했는지를 물어본 결과 서초구의 경우 조은희 후보에게 투표했다는 응답자는 43.1%, 곽세현후보에게 투표했다는 응답자는 23.6%로 나타났다. 양천구의 경우에는 김수영후보에게는 33%가, 오경훈 후보에게는 30.7%가 투표했다고 응답했다. 각각의 선거구에서 조은희, 김수영의 여성후보에게 투표했다고 응답한 유권자는 다음과 같다.

아래 표를 보면 조은희 후보에게 투표했다고 응답한 응답자는 여성 중에서 51.5%가 50대와 60대 이상에서 57%, 77.5%가 각각 투표했다고 응답하였고 중졸이하와 대학원이상에서 각각 80.8%, 그리고 77.5%가 투표하였다. 직업별로는 가정주부가 61.7% 그리고 무직 및 기타에서 68.6%가 투표한 것으로 나타났다. 소득면에서도 학력과 유사하게 200만원이하에서 67.5%, 801만원 이상의 고소득층에서 58.4%의 지지를 보내고 있다. 이렇게 볼 때 조은희 후보에게 투표한 응답자는 여성, 중장년층 그리고 가정주부와 무직 및 기타직업 그리고 저소득층과 고소득층으로 나타났다. 이 변수들의 카이스퀘어 값(χ^2)을 보면 유의미한 관계가 있는 것으로 보이는 것은 연령과 소득 정도라고 할 수 있다. 즉 성별이 조은희 후보지지에는 큰 영향을 미치지 못하였지만 연령이 50대이상일수록 그리고 소득이 낮거나 혹은 아주 많을수록 조은희 후보를 지지하였음을 알 수 있다.

각각의 사회경제적 변수들과 조은희 후보 지지(여성후보지지)와의 사이의 상관관계를 살펴보면 이러한 사회경제적 변수가 어느 정도 조은희 후보 선택과 관련이 있음을 알 수 있다. 유권자의 성변수, 연령변수, 학력변수, 직

업변수 그리고 소득변수도 조은희 후보 지지에 영향을 주고 있다. 이것은 조은희 후보 지지의 특성이고 양천구의 경우는 차이를 보이고 있어서 이러한 변수들이 여성후보 지지와 관련이 있다고는 보기 어렵다.

<표1> 서초구 구청장 후보 투표

		사 례 수	조은희 (새누리)	곽세현 (새정연)	진익철 (무소속)	모름 /무응답	계	p
전체		175	43.1%	23.6%	5.8%	27.5%	100%	
성 별	남자	82	33.6%	35.7	1.2	29.5	0.000	
	여자	92	51.5	12.8	9.9	25.8		
연 령 별	19세-29세	28	22.1	29.5	0	48.5	0.000	
	30대	36	22.3	33.0	12.1	32.6		
	40대	42	34.2	45.4	1.4	19.0		
	50대	32	57.0	4.6	13.8	24.5		
	60대이상	36	77.3	1.4	2.0	19.2		
학 력 별	중졸이하	7	80.8	0	0	19.2	0.000	
	고졸	28	43.1	7.6	15.3	34.0		
	대재/대졸	116	35.0	33.7	3.4	27.9		
	대학원이상	21	77.5	0	8.7	13.8		
	모름/무응답	2	21.9	0	0	78.1		
직 업 별	농/임/어업	0	0	0	0	0	0.000	
	자영업	22	17.5	70.0	0	12.5		
	블루칼라	9	29.6	0	0	70.4		
	화이트칼라	54	34.3	28.6	10.7	26.4		
	가정주부	47	61.7	3.1	9.2	26.0		
	학생	20	30.9	33.9	0	36.2		
	무직/기타	22	68.6	10.2	0	21.2		
	모름/무응답	1	0	0	0	100		
소 득 별	200만원이하	17	67.5	6.7	0	25.9	0.000	
	201-400만원	48	40.9	36.3	2.2	20.6		
	401-600만원	36	36.6	31.3	18.7	13.3		
	601-800만원	17	19.5	17.9	0	62.6		
	801만원이상	28	58.4	16.2	5.2	20.2		
	모름/무응답	29	39.7	13.2	3.1	43.9		

양천구에서 김수영 후보를 지지했다고 응답한 유권자들을 살펴보면 여성 응답자가 오히려 김수영후보를 덜 지지하고 있으며 남성 유권자가 오히려 김수영후보를 더 많이 지지하고 있는 것으로 나타났다. 이것은 앞에서도 설명하였듯이 김수영 후보의 남편 이재학 전 구청장에 대한 동정표가 작용했을 가능성이 있다고 할 수 있다. 남성후보들의 경우 김수영 후보만을 보았

다기보다는 그녀의 남편이 이제학 후보가 억울하게 구청장직을 내놔야했고 이에 대한 동정이 김수영 후보 지지로 나타났을 가능성이 있다.

연령별로 보면 김수영 후보의 지지층에는 30대, 40대가 많이 포진해있다. 30대 응답자 중 과반수 이상이 김수영 후보를 지지하고 있었다. 또한 40대 응답자 가운데 43.4%가 김수영 후보를 지지하였다. 일반적으로 30-40대가 정치적 관심층으로 이들이 김수영 후보를 많이 지지하고 있음을 알 수 있다. 한편 학력별로는 뚜렷한 차이를 알 수가 없는 대신 직업별로 보았을 때는 화이트칼라의 49.8%가 김수영 후보를 지지하고 있으며 조은희 후보를 많이 지지하였던 가정주부들은 30%정도만이 김수영 후보를 지지하고 있어서 김수영후보 지지층과 조은희 후보 지지층이 상당히 다를 수 있다.

경제적인 소득별로 보았을 때는 전반적으로 저소득층은 상대당 후보인 오경훈(새누리당) 후보를 많이 지지하고 있으며 상대적인 고소득층인 400만원 이상부터는 현저하게 김수영 후보를 지지하고 있었다. 일반적으로 고소득층에는 새누리당 지지자가 많고 저소득층에 새정치민주연합 지지자가 많은 것을 상기하면 이러한 소득별 지지성향은 양천구의 특성, 혹은 김수영 후보의 특성으로 보인다.

각각의 사회경제적 변수들과 김수영 후보 지지와의 관계를 살펴보는 카이스퀘어 값을 보면 직업과 소득이 상관관계가 있는 것으로 나타난다. 직업에 있어서 화이트 칼라의 과반수는 김수영 후보를 지지하였고 소득에 있어서도 600만원 이상의 고소득층은 과반수 이상이 김수영 후보를 지지하고 있어서 직업과 소득이 김수영 후보 지지와 관련이 있는 것으로 보인다. 확실히 자영업자의 경우 서초구에서도 70%가 새정치민주연합의 남성후보를 지지하였고 양천구에서도 자영업자의 40% 가까이가 새누리당의 오경훈 후보를 지지하고 있어서 자영업자의 경우 남성후보 지지성향이 높지 않나 추측해볼 수 있다.

소득의 경우에는 명확하지는 않지만 서초구의 경우 전 소득층에서 조은희 후보를 지지하고 있지만 고소득층에서 상대적으로 좀더 많이 조은희 후보를 지지하고 있고 양천구의 경우에는 분명히 저소득층에서는 남성후보를,

고소득층에서는 여성후보를 지지하는 것으로 나타나서 소득이 여성후보 지지에 영향이 있음을 알 수 있다. 그러나 분명한 것은 직업과 소득이 여성후보 지지에 영향이 있는 것으로 보이지만 일반화하기에는 어려움이 있는 것이 서초구 양천구의 설문조사 수가 많지 않아서이다. 차후에 더많은 사례들을 통하여 검증이 필요한 부분이다.

<표2> 양천구 구청장 투표

	사례수	오경훈 (새누리)	김수영 (새정연)	염동욱 (무소속)	모름 /무응답	계	p*	
전체	184	30.7%	33.0%	2.5%	33.9%	100%		
성별	남자	86	26.5	38.7	0.6	34.2	100	0.260
	여자	98	34.3	28.0	4.1	33.6	100	
연령별	19세-29세	37	37.7	20.5	0	41.8	100	0.023
	30대	28	11.8	50.8	6.4	31.0	100	
	40대	45	14.8	43.4	2.8	39.0	100	
	50대	38	44.4	30.1	2.6	22.8	100	
	60대이상	36	43.4	21.7	1.5	33.5	100	
학력별	중졸이하	24	39.3	27.6	2.1	31.0	100	0.431
	고졸	43	30.7	26.2	0	43.1	100	
	대재/대졸	98	30.1	39.9	4.2	25.8	100	
	대학원이상	16	23.6	19.3	0	57.1	100	
	모름/무응답	3	17.3	21.1	0	61.6	100	
직업별	농/임/어업	1	100	0	0	0	100	0.010
	자영업	20	39.5	29.4	0	31.1	100	
	블루칼라	10	22.4	8.0	4.8	64.8	100	
	화이트칼라	62	16.8	49.8	0	33.4	100	
	가정주부	52	34.2	30.0	6.8	29.0	100	
	학생	21	52.9	12.9	0	34.1	100	
	무직/기타	17	34.9	26.2	3.1	35.7	100	
	모름/무응답	0	0	0	0	0	100	
소득별	200만원이하	21	35.7	29.7	0	34.6	100	0.000
	201-400만원	37	47.3	27.5	7.6	17.7	100	
	401-600만원	44	28.7	46.4	2.8	22.1	100	
	601-800만원	13	32.3	61.4	0	6.3	100	
	801만원이상	15	33.8	59.2	3.4	3.6	100	
	모름/무응답	54	17.5	13.0	0	69.5	100	

*p는 chi square의 유의미값 p<0.01일때 유의미하다.

4. 유권자의 후보선택기준과 여성후보 선택

다음으로 살펴본 것은 여성후보 지지와 후보선택기준 및 남녀 후보가 비슷한 경쟁력을 가지고 있을 때 여성후보를 지지할 것인지에 대한 생각을 묻는 설문이다. 기존의 연구에서 여성후보를 지지한 경우 여성후보가 가지고 있는 지역에서의 경험, 자질 등을 이유로 선택하였거나 아니면 소속정당이 자신이 지지하는 정당이어서 선택한 경우가 많았다. 2014년 지방선거에서도 여성후보를 지지하는 것과 그들의 후보선택기준의 상관관계를 살펴보았다. 또한 조은희 혹은 김수영 후보를 선택한 것이 이들의 특수한 사례인지 아니면 일반적으로 경쟁력이 남녀 비슷할 경우 여성을 지지할 것인지와의 상관관계를 봄으로써 조은희, 김수영 후보에 대한 지지가 그들이었기 때문에 지지한 것인지 아니면 일반적으로 여성후보를 선택할 가능성이 높은 유권자가 그들을 선택한 것인지 살펴보았다.

서초구의 경우에는 후보선택기준이 조은희 후보 선택과 상관관계가 있으며 경쟁력 있는 여성을 선택할 가능성과도 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 즉 후보선택기준이 소속정당을 보고 후보를 선택한 경우에 57.7%가 조은희 후보를 지지하였고 주변평가와 후보자의 성별이 선택의 기준인 경우에는 남성후보를 지지한 비율도 상당히 높았다. 또한 경쟁력 있는 여성후보가 나올 경우 지지하겠다는 응답의 경우에도 지지한다고 응답한 경우의 대부분은 조은희 후보를 지지하고 있어서 이들 변수의 상관관계가 높음을 알 수 있다.

<표3> 서초구청장 투표 조은희 지지와 후보선택기준 및 경쟁력있는 여성후보 지지성향

		사례수	조은희 (새누리)	곽세현 (새정연)	진익철 (무)	모름/ 무응답	계	p
후보 선택 기준	소속 정당	76	57.7%	41.7%	0.6%	0%	100%	0.000
	주변 평가	4	65.9%	0%	34.1%	0%	100%	
	정책 / 공약	11	62.8%	37.2%	0%	0%	100%	
	경력 / 능력	25	65.8%	20.3%	13.9%	0%	100%	
	남녀성별	10	47.4%	4.6%	47.9%	0%	100%	
	기타	0	0%	0%	0%	0%	100%	
	모름/ 무응답	1	100%	0%	0%	0%	100%	
경쟁 력 있 는 여 성	지지 할 것	140	48.0%	19.7%	6.9%	25.3%	100%	0.008
	비 지지할 것	2	16.9%	0%	0%	83.1%	100%	
	모름/무응답	33	24.0%	41.4%	1.4%	33.2%	100%	

양천구 김수영 후보의 경우에는 이 두 변수와 어떤 상관관계도 보이지 않았다. 다만 김수영 후보를 지지한 유권자의 경우에는 소속정당이 후보선택 기준인 유권자가 보다 많이 지지하였고 오경훈 후보의 경우에는 주변평가로 후보를 선택했다는 유권자가 많았다. 또한 경쟁력 있는 여성후보를 지지할 것이라는 유권자의 경우에도 사실상 김수영 후보를 지지한 것과는 큰 상관관계는 없어보인다. 경쟁력 있는 여성후보를 지지할 것이라는 유권자 중 30%는 오경훈 후보를 선택하였고 33%가 김수영 후보를 선택하고 있어 큰 차이는 없다고 할 수 있다. 서초구와 같이 보았을 때 사실상 앞으로 자신의 선거구에서 경쟁력 있는 여성후보가 나온다면 그 후보를 선택하겠다는 유권자는 상당히 많지만 그것이 실제로 여성후보 선택으로 이어지지 않는 것으로 보인다.

<표4> 양천구청장 투표 김수영 후보 지지와 후보선택기준 및 경쟁력 있는 여성후보 지지성향

		사례수	조은희 (새누리)	곽세현 (새정연)	진익철 (무)	모름/ 무응답	계	p
후보 선택 기준	소속 정당	39	38.3%	61.7%	0%	0%	100%	0.178
	주변 평가	13	70.6	25.5	4.0	0	100%	
	정책 / 공약	24	54.7	41.0	4.2	0	100%	
	경력 / 능력	23	47.8	39.1	13.2	0	100%	
	남녀성별	9	53.0	47.0	0	0	100%	
	기타	5	10.7	89.3	0	0	100%	
	모름/ 무응답	9	34.2	65.8	0	0	100%	
경쟁 력 있 는 여 성	지지 할 것	154	30.8	33.9	3.0	32.3	100%	0.488
	비 지지할 것	7	60.5	16.9	0	22.6	100%	
	모름/무응답	23	20.3	31.8	0	48.0	100%	

5. 정치적 태도와 여성후보지지

(1) 투표시기와 세월호의 영향

다음으로 살펴본 것은 투표시기와 세월호의 영향이다. 2014년 지방선거부터 사전투표제도가 도입되어서 6월 4일 선거일 전에 사전투표가 실시되었다. 이러한 사전투표가 여성후보 지지에 영향을 주었는지 살펴보았다. 사전투표는 투표일이 하루 더 많아지면서 유권자들이 보다 더 선거에 참여할 수 있게 되었다. 사전투표에 투표하는 유권자는 어떠한 사람들인지, 이들은 누구를 지지하였는지, 이들의 투표가 여성후보에 어떠한 영향이 있는지 살펴보았다. 두 번째는 선거운동이 시작하기 직전 세월호 참사가 있으며 신문에서는 ‘앵그리맘’들이 대거 투표에서 정치에 대한 분노를 표현할 것이라고 알려졌었다. 이러한 대형참사는 여성후보 지지에 어떠한 영향을 주는 지 살펴보려고 하였다. 2014년 처음 도입된 사전투표제에서 전체 유권자의 11.49%가 사전투표에 참여하였다. 이들 가운데 20대 이하의 유권자 가운데

데에는 15.9%가 사전투표를 하였고 전체 사전투표자 가운데 20대 이하 유권자는 24.6%에 이르러 젊은 유권자층에서 높은 사전투표율을 보였다 (<http://news1.kr/articles/1702891> 2014-07-04 검색). 서초구에서는 사전투표자 가운데 32.5%는 조은희 후보를 지지하였고 곽세현 후보에게는 24.3%, 진익철 후보에게는 21.9%의 지지를 보냈다.

선거당일 투표한 유권자 가운데에는 44.8%가 조은희 후보를 선택하여 서초구에서 응답자의 43.1%가 조은희 후보를 지지하였다고 응답하였는데 이를 비교해보면 사전투표보다 선거당일 투표에서 조은희 후보를 더 많이 지지하였다. 이것은 조은희 후보는 새누리당 후보였고 원래 서초구는 새누리당 우세지역이었기 때문에 일부러 사전투표를 통하여 투표한 유권자는 보다 적극적으로 다른 후보를 지지하려는 유권자들인 것으로 보이고 조은희 후보를 지지한 유권자는 통상적인 투표참여를 했다고 해석할 수 있다. 세월호의 영향에 있어서는 영향이 있었다고 생각한 유권자는 상당부분 다른 후보를 지지하였다. 즉 세월호 사건으로 인한 분노로 정부 여당에 대한 비판을 표현하기 위해서 새정치민주연합이나 혹은 무소속의 진익철 후보¹⁾에게 투표한 것으로 보인다.

이런 점에서 이 두 가지 변수 역시 조은희 후보 지지와 어느 정도 상관관계가 있다고 할 수 있다. 양천구의 경우에는 서초구와 반대의 현상이다. 사전투표를 한 유권자 중 과반수는 이 지역에서 김수영 후보를 지지했다고 응답한 33%의 응답자보다 훨씬 많은 50.1%의 응답자가 김수영 후보를 지지하였다. 세월호 영향의 경우에도 영향이 있다고 응답한 유권자의 48.4%가 김수영 후보를 지지하고 있어서 이 두 변수가 사실상 김수영 후보 지지와 상관관계가 있다고 할 수 있다.

1) 진익철 후보는 2010년 한나라당의 공천으로 이 지역에서 구청장에 당선하여 구청장직을 역임하였는데 2014년 지방선거에 공천을 신청하였지만 새누리당에서 이 지역을 여성우선공천지역으로 정함에 따라서 공천을 받을 수 없게 되자 탈당하여 무소속으로 출마하였다.

<표5> 투표시기와 세월호 영향에 대한 의견과 여성후보지지와의 상관관계

		투표시기		세월호 영향		
		선거당일	사전투표	영향	불영향	모름/무응답
서초구	사례수	150	24	79	93	2
	조은희(새누리)	44.8%	32.5%	26.2%	57.5	39.7%
	곽세현(새정연)	23.5	24.3	37.1	12.6	0
	진익철(무)	3.2	21.9	9.7	2.0	23.7
	모름/무응답	28.5	21.3	27.0	27.8	36.5
	p	0.007		0.000		
양천구	사례수	151	33	89	88	7
	오경훈(새누리)	27.5	44.9	19.8	41.2	35.7
	김수영(새정연)	29.2	50.1	46.4	22.1	0
	염동욱(무)	2.7%	1.6	4.6	0.6	0
	모름/무응답	40.5%	3.4	29.2	36.1	64.3
	p	0.001		0.001		

(2) 정치적 태도와 여성후보지지

다음으로 살펴본 것은 서초구와 양천구에서 여성후보를 지지한 유권자들은 어떠한 정치적 의견을 가지고 있는지의 상관관계이다. 어떤 성향을 가진 유권자들이 여성후보에게 투표하였는지 보기 위하여 여러 가지 질문을 하였을 때 서초구의 조은희 후보에게 투표한 유권자들은 여성정치참여가 부족하다는 의견에 동의하지 않는 사람들이 상대적으로 많았다. 서초구는 사실상 이제까지 광역의회 및 구의회에서 여성후보가 많이 출마한 선거구이기 때문에 유권자들은 여성정치참여가 부족하다는데 상대적으로 동의하는 비율은 낮았다. 능력 및 사회적 경험이 비슷한 남녀 후보 가운데 여성후보를 지지하겠다는 응답자 가운데 조 후보를 지지한 응답자는 54.6%로 상대적으로 많았다. 또한 조 후보를 지지한 응답자 가운데에는 보수적인 성향의 응답자가 많았다. 즉 역대정부에 대한 신뢰가 높고 낮은 사람에 대한 신뢰가 낮은 사람들이 조 후보를 많이 지지하였다.

이는 조 후보 자체에 대한 태도이기 보다는 새누리당의 보수적인 이데올로기에 대한 지지자들의 특성으로 파악할 수 있다. 이념 응답자의 이념성향에서 확인이 되는 자신을 보수라고 응답한 응답자의 대부분은 조은희 후보를 지지하고 있었다. 또한 이들은 인터넷보다는 종편 혹은 종이신문, 공중파

TV를 통해서 선거 정보를 수집하였다고 응답하였다.

한편 양천구의 김수영 후보 지지자들은 보다 진보적인 성향임을 알 수 있다. 이념성향에 있어서도 진보라고 응답한 응답자 중 다수가 김 후보를 지지하였으며 인터넷을 통하여 정보를 수집하는 응답자의 다수도 김 후보를 지지하였다. 또한 서명 집회 참여 등과 같은 적극적이며 비인습적인 정치참여 방식에 경험이 있는 응답자의 상당수가 김 후보를 지지하였다. 또한 역대 정부에 대해서도 신뢰하지 않는 층으로 진보적인 성향과 일맥상통하는 정치적 태도를 보이는 응답자들이 김 후보를 많이 지지하였음을 알 수 있다. 또한 김 후보 지지자는 정치적 효능감이 높은 유권자들로써 자신의 투표가 정치를 바꿀 수 있다고 생각하고 있다는 점이다. 사실 오경훈 후보는 16대에 양천구에서 당선되어 국회의원을 역임한 지역적 기반을 가지고 있는 후보였는데 비해서 김수영 후보는 남편의 뒤를 이은 정치인으로 상대적인 신인이라고 할 수 있다.

이런 점에서 새로운 인물에게 투표한 유권자는 정치적 효능감이 비교적 높은 유권자임에는 틀림이 없을 것이다. 흥미로운 것은 여성응답자가 오히려 김 후보를 덜 지지한 대신에 조건이 비슷하다면 여성후보를 지지하겠다고 응답한 응답자의 다수가 김 후보를 지지하였다고 응답하여서 여성이라는 성 자체는 김 후보 지지의 변수가 되지 못했지만 여성후보에게 우호적이라는 변수는 김 후보 지지와 상관관계가 있었음을 알 수 있다.

서초구와 양천구를 종합하여 보면 서초구의 조 후보 지지자들의 정치적 태도는 이념적으로 보수적인 성향과 밀접한 관련이 있으며 양천구의 김 후보 지지자들의 정치적 태도는 이념적으로 보수적이며 정치적 효능감이 높고 적극적인 투표층이었음을 알 수 있다.

<표6> 서초구 조은희 지지와 정치적 태도

		사례 수	조은희 (새누리)	곽세현 (새정연)	진익철 (무)	모름/무응답	계	p
전체		175	43.1%	23.6%	5.8%	27.5%	100%	
여성정치참여 부족	동의	125	42.4	26.1	7.0	24.5	100	0.001
	비동의	39	48.3	20.3	2.3	29.2	100	
	모름/무응답	11	31.8	5.8	5.0	57.4	100	
성별 후보선호	남성후보	49	53.5	24.1	2.8	19.6	100	0.000
	여성후보	61	54.6	29.1	3.2	13.2	100	
	모름/무응답	65	24.5	18.1	10.6	46.9	100	
여성참여제한 이유	여성거부감	22	61.0	24.4	4.6	10.0	100	0.000
	남성기득권	52	32.6	33.6	15.0	18.8	100	
	낮은할당비율	18	61.8	2.9	0	35.3	100	
	불리한 공천제도	34	52.1	16.6	1.1	30.3	100	
	기타	9	11.4	68.5	5.7	14.5	100	
	모름/무응답	39	37.7	15.0	1.2	46.1	100	
여성대통령 영향	긍정	102	47.2	24.4	9.1	19.3	100	0.000
	영향없음	46	49.5	25.6	0.8	24.1	100	
	부정	14	21.1	31.8	0	47.1	100	
	모름/무응답	13	11.2	0	4.2	84.6	100	
낮선사람 신뢰	신뢰	69	37.3	24.6	12.0	26.1	100	0.014
	불신	89	48.1	27.2	1.5	23.3	100	
	모름/무응답	16	40.1	0	3.2	56.7	100	
역대정부 신뢰	신뢰	91	60.9	18.5	3.1	17.5	100	0.000
	불신	71	19.7	29.3	10.4	40.5	100	
	모름/무응답	13	45.0	27.8	0	27.2	100	
공동체 VS 개인	공동체	121	42.7	23.8	2.8	30.7	100	0.039
	개인	47	41.1	26.0	14.3	18.6	100	
	모름/무응답	6	65.7	0	0	34.3	100	
본인투표 영향력	영향	144	42.2	27.7	6.0	24.1	100	0.004
	불영향	25	50.4	5.6	6.2	37.8	100	
	모름/무응답	6	31.1	0	0	68.9	100	
서명/집회 참여	참여	45	17.9	42.1	5.6	34.4	100	0.000
	불참	130	51.7	17.2	5.9	25.2	100	
	모름/무응답	0	0	0	0	0	100	
서울시장당선자	정인지	148	40.1	26.1	6.9	26.9	100	0.096
	오인지/비인지	26	59.6	9.6	0	30.8	100	
이념성향	보수	80	72.9	8.6	3.4	15.1	100	0.000
	중도	45	23.9	24.5	10.6	41.1	100	
	진보	33	10.0	70.8	6.4	12.8	100	
	모름/무응답	16	15.7	0	3.3	81.0	100	

선거정보수집 경로	공중파TV	33	54.4	3.5	17.5	24.7	100	0.000
	종이신문	16	58.7	26.1	3.0	12.2	100	
	인터넷	25	16.7	49.2	1.9	32.2	100	
	종편뉴스	27	68.8	5.2	1.7	24.3	100	
	라디오	11	0	100	0	0	100	
	선거홍보물	47	41.5	19.4	4.2	35.0	100	
	주변사람대화	11	40.0	0	9.4	50.6	100	
	기타	3	25.9	74.1	0	0	100	
	모름/무응답	2	27.9	0	0	72.1	100	
SNS사용여부	사용	104	34.0	33.8	8.0	24.2	100	0.000
	불사용	71	56.3	8.8	2.7	32.3	100	

<표7> 양천구 김수영 지지와 정치적 태도

		사례수	오경훈 (새누리)	김수영 (새정연)	염동욱 (무)	모름/ 무응답	계	p
	전체	184	30.7%	33.0%	2.5%	33.9%	100%	
여성정치참여부족	동의	121	29.8	35.4	3.8	31.0	100	0.025
	비동의	51	38.0	25.1	0	36.9	100	
	모름/무응답	12	9.0	40.9	0	50.2	100	
성별후보선호	남성후보	54	33.8	16.4	6.6	43.2	100	0.000
	여성후보	65	37.0	49.9	1.6	11.5	100	
	모름/무응답	65	21.7	29.8	0	48.4	100	
여성참여제한이유	여성거부감	23	27.9	17.9	0	54.2	100	0.000
	남성기득권	61	23.2	53.7	5.9	17.3	100	
	낮은할당비율	28	46.6	25.9	1.9	25.6	100	
	불리한공천제도	17	55.1	26.3	0	18.6	100	
	기타	6	25.5	27.9	0	46.9	100	
	모름/무응답	50	24.2	21.5	1.0	53.3	100	
여성대통령영향	긍정	87	30.2	33.8	2.0	33.9	100	0.334
	영향없음	50	28.0	44.2	4.6	23.2	100	
	부정	32	31.7	16.5	1.6	50.3	100	
	모름/무응답	15	39.5	26.1	0	34.4	100	
낮선사회	신뢰	44	28.6	33.8	6.9	30.7	100	0.735
	불신	113	31.8	33.8	1.4	33.1	100	
	모름/무응답	26	29.3	28.1	0	42.6	100	
역대정부신뢰	신뢰	68	48.5	20.0	1.8	29.7	100	0.000
	불신	90	23.1	48.8	3.7	24.3	100	
	모름/무응답	26	9.8	12.2	0	77.9	100	
공동체	공동체	123	31.4	35.6	3.3	29.7	100	0.29

VS개인	개인	48	29.7	31.4	0	38.9	100	4
	모름/무응답	13	26.9	13.4	4.2	55.5	100	
본인투표영향력	영향	149	32.6	37.2	2.7	27.4	100	0.015
	불영향	30	22.3	13.8	1.7	62.2	100	
	모름/무응답	5	22.4	22.4	0	55.2	100	
서명/집회참여	참여	43	13.8	65.5	4.1	16.5	100	0.000
	불참	141	35.8	23.1	2.0	39.2	100	
	모름/무응답	0	0	0	0	0	100	
서울시장당선자	정인지	148	27.5	38.7	2.4	31.4	100	0.008
	오인지/비인지	36	43.9	9.2	2.9	44.1	100	
이념성향	보수	62	50.5	15.0	0.8	33.7	100	0.000
	중도	54	26.3	37.8	3.3	32.6	100	
	진보	53	17.2	56.2	4.4	22.2	100	
	모름/무응답	15	10.7	7.9	0	81.5	100	
선거정보수집경로	공중파TV	30	38.9	26.7	5.2	29.3	100	0.000
	종이신문	14	39.3	21.7	0	39.0	100	
	인터넷	60	20.0	60.0	2.1	17.9	100	
	종합뉴스	18	34.3	34.3	0	31.2	100	
	라디오	3	0	0	68.4	31.6	100	
	선거홍보물	29	41.0	20.2	0	43.6	100	
	주변사람대화	16	46.3	10.0	0	43.6	100	
	기타	1	0	0	0	100	100	
	모름/무응답	14	13.2	0	0	86.8	100	
SNS사용여부	사용	114	27.6	33.8	3.1	35.5	100	0.572
	불사용	70	35.7	31.6	1.5	31.3	100	

6. 결론

2014년 6·4 지방선거는 역대 지방선거 가운데 여성후보가 가장 많이 출마한 선거였다. 광역의회 지역구에서는 11.5%의 여성후보가 참여하였고 비례대표에서는 70.6%가 참여하였다. 기초의회에서는 비례대표는 90%가 여성후보였으며 지역구에서도 14% 참여하여 지난 선거에 비해서 약간씩의 신장을 보였다. 지난 선거에서는 광역의회에서 지역구 8.7%, 비례대표 67.3%였고 기초의회에서는 비례가 79.9%, 지역구가 9.5%였다. 이런 점에서 지방선거에서 비례대표가 도입된 이래 여성후보는 지속적으로 증가추세에 놓여 있다.

이러한 상황으로부터 본 연구에서는 유권자들의 여성후보에 대한 인식은 어떻게 바뀌고 있으며 여성후보를 지지하는 유권자들은 어떠한 특성을 가지고 있는지 혹은 어떠한 이유가 여성후보 지지와 연결되는 지 알아보하고자 하는 것이었다. 이를 위해서 본 연구에서는 구청장에 여성후보가 출마한 서울의 두 지역 서초구와 양천구를 대상으로 설문조사를 하여 이를 알아보았다.

서초구의 여성후보는 새누리당 후보로서 서초구는 새누리당에서 여성우선 추천지역으로 선정되어 여성후보를 하향식으로 공천한 지역이었다. 이에 반발한 당시의 구청장이었던 진익철 후보는 탈당을 하여 무소속으로 출마하여 여성후보를 위협하였지만 결국에는 여성후보가 당선된 지역이었다. 양천구는 이 지역의 전국회의원이었던 새누리당 남성후보와 새정치민주연합의 비교적 정치신인인 여성후보가 박빙의 승부를 펼친 끝에 여성후보가 당선된 지역이었다. 이렇게 대조적이었던 지역이어서인지 각 지역에서 여성후보를 지지한 응답자들의 성향에도 큰 차이가 있었다.

전체적으로 여성후보 지지자들을 일반화하기는 어려웠던 것인 정당효과 및 유권자의 이념효과가 가장 컸다고 판단되기 때문이다. 그렇지만 두 지역 모두 여성후보를 지지했던 응답자들은 모든 조건이 비슷하다면 여성후보를 지지하겠다고 응답한 것과 상관관계가 높다고 나타났으며 투표 효능감도 높은 응답자들이 여성후보를 많이 지지하고 있었다.

한편 본 연구를 통해서 확인할 수 있었던 것은 사실상 여성후보 지지에 있어서 보다 중요한 것은 소속 정당 및 여성후보의 경력 및 경험이라는 것이다. 기존의 연구와 같은 맥락에서 지방선거에서는 특히 정당이 중요하다는 것이 여성후보 지지에서도 다시 한 번 확인이 되었으며 유권자들은 여성후보이기 때문에 특별히 더욱 지지 혹은 지지않는 것이 아니라 자신이 지지하는 정당소속이면 그 후보의 성과 관계없이 지지하는 성향을 보여준다는 것을 알 수 있었다. 이런 점에서 중요 정당이 보다 많이 여성을 공천한다면 여성정치발전에 긍정적인 영향을 줄 것이라는 점은 2014년 지방선거에서도 확인되었다고 할 수 있다.

참고문헌

- 김민정. 2005. “17대 총선에 나타난 여성유권자의 투표성향과 시민단체의 영향” 조현옥 편. 『한국의 여성정치세력화 운동』 서울: 사회와 연대
- 김영하. 2000. “6·4 지방선거에 나타난 대구·경북지역 유권자의 후보자 선택기준” 한국 지방자치학회 하계학술대회발표논문집
- 김원홍·김은경. 2010. 『2010 지방선거와 남녀유권자의 정치의식 및 투표 행태에 관한 연구』 한국여성정책연구원
- 김원홍·김혜영. 2012. 『19대 총선을 통한 여성의 정치참여 평가와 향후과제』 한국여성정책연구원
- 김은경. 2002. “16대 총선을 통해 본 남녀 유권자의 여성후보 선택 요인” 『페미니즘 연구』 2호
- 송건섭·이곤수. 2011. “지방선거와 유권자 투표선택: 종단 분석” 한국 행정학회 공동학술대회 발표논문집
- 오유석·김현희. 2005. “여성유권자에 대한 잘못된 편견들” 조현옥 편. 『한국의 여성정치세력화 운동』 서울: 사회와 연대
- 이갑윤·이현우. 2000. “국회의원선거에서 후보자 요인의 영향력” 『한국정치학회보』 34집 2호
- 정성호·이제영. 2007. “후보자의 자질 및 이슈가 투표의사에 미치는 영향 연구” 『정치커뮤니케이션연구』 6호
- 조현걸·박창규. 2000. “6·4 지방선거에서 선거공약이 유권자의 투표행태에 미친 영향분석-대구, 경북지역 유권자들의 의식조사를 중심으로” 『대한정치학회보』 8권2호
- 황아란. 2002. “국회의원후보의 당선경쟁력에 대한 성차연구” 『한국정치학회보』 36집 1호

6·4 지방선거 여성유권자는 여성후보를 지지하였는가?

서울시립대학교 국제관계학과 교수
김민정

6·4 지방선거 여성유권자는 여성후보를 지지하였는가?

김민정 (서울시립대학교 국제관계학과 교수)

1. 서론

여성의 정치참여에 대한 논의가 활발히 전개되면서 여성의 정치참여가 저조한 원인이 무엇인지에 대해서 많은 연구자들이 관심을 가졌다. 여성이 정치적으로 필요한 사회적 및 직업적 경험이 부족하다는 지적도 있었고 한국의 선거제도가 지나치게 경쟁적인 소선거구 다수대표제이기 때문에 자금과 조직이 부족한 여성들은 경쟁력이 없다는 것, 또는 여성들이 남성에 비해서 정치적 관심이 적기 때문에 정치를 하려고 하지 않는다는 지적도 있었다.

그 중에서도 많은 연구들이 지적한 이유는 여성후보들이 선거에서 경쟁력이 낮기 때문에 보다 많은 후보를 당선시키려고 하는 정당에서 공천을 꺼리기 때문이라는 것이다. 즉 유권자들이 여성후보를 찍지 않기 때문에 선거에 나가도 여성은 당선되지 못하고, 그렇기 때문에 정당들은 여성을 공천하지 않는다는 설명이다. 이러한 주장이 상당히 설명력이 있었던 것은 정치에서 여성에 대한 전반적인 이미지가 ‘여성은 정치에 적합하지 않다’라든지 ‘여성들은 정치를 잘 못할 것 같다’라는 것으로 유권자들이 여성을 선택하기를 꺼려했었다. 더구나 일설에는 ‘여성의 적은 여성이다’라고 하여 여성유권자들이 더욱 여성들을 찍지 않기 때문에 정당에서는 여성을 후보로 공천하지 않았다.

이러한 주장에 대해서 2000년대에 들어오면서 많은 연구자들이 유권자들의 지지후보 선택에 있어서 후보자의 성이 중요한 영향을 미치는지에 대해서 실증적인 연구를 하기 시작하였다. 그래서 선거가 끝난 이후 여론조사를 통하여 이를 검증해왔다. 16대 국회의원 선거까지만 하여도 여성유권자들은 남성유권자보다도 여성후보에게 덜 표를 던졌지만 17대가 지나면서 서서히 여성유권자들은 여성후보에 관심을 보이기 시작하여서 지역별로 차이가 나타나기 시작하였다. 몇몇 지역에서는 17대에 이미 여성유권자들이 남성유

권자보다 여성후보를 더 많이 지지하는 것으로 나타났다(오유석 2004).

선거가 거듭되고 2004년 17대 총선부터 비례대표부분에 여성할당제가 도입되면서 여성국회의원의 수도 늘어났다. 또한 2006년부터는 지방선거에서도 비례대표가 도입되고 여성할당제가 실시되면서 지방선거에서도 여성의원의 비율이 증가하였다. 여성의원의 비율 증가와 더불어 여성의원들의 의정활동이 결코 남성의원들에 뒤지지 않으며 시민단체와 언론사들의 의정활동감시에서도 여성의원들의 활동이 뛰어나다는 것이 알려졌다. 이러한 변화와 더불어 여성후보에 대한 유권자의 인식도 변화되었다. 2012년 여성대통령이 등장하였고 6·4 지방선거에서 여성 기초단체장은 9명으로 늘어났다. 그래서 본 연구에서는 6·4 지방선거를 통하여 여성후보에 대한 유권자들의 인식을 알아보려고 한다. 이를 통하여 이제까지 2000년대 들어오면서 변화되고 있는 추이 속에서 2014년 유권자들의 투표성향의 변화를 살펴볼 것이다. 또한 이러한 변화에 영향을 미치는 요인은 무엇인지도 함께 알아볼 것이다.

2. 기존의 연구 및 논문의 문제 제기

2000년대에 들어오면서 여성후보에 대한 유권자들의 인식을 조사한 연구들이 나타났다. 황아란(2002)은 국회의원 남녀후보들의 당선경쟁력을 비교하면서 여성후보들의 당선경쟁력이 남성후보에 비해서 뒤지지 않는다는 것을 밝혀냈다. 황아란은 13대부터 16대까지의 총선에 출마한 남녀후보들의 당선경쟁력지수¹⁾를 비교하였는데 남성후보의 당선 경쟁력이 여성후보보다 높은 것은 사실이지만 그 차이가 점차 줄어들고 있음을 보여주었다. 황아란은 이러한 당선경쟁력의 성차가 어디에서 오는지에 대해서 살펴보면서 여성후보에 대한 편견을 첫 번째로 꼽으면서 도시보다는 농촌에서 이러한 편견이 더 심하다는 것을 보여주었다. 또한 정당공천이라는 변수도 중요하다고 주장하고 있는데 그는 남녀후보의 당선경쟁력 격차는 특히 무소속 및 군소정당에서는 유의미하지만 주요 정당에서는 유의미하지 않다고 주장했다. 즉 주요정당에서 공천을 받은 후보의 경우에는 그 후보의 성은 당선에 크게 영향을 미치지 않는다는 것이다. 유권자들은 그 후보가 주요 정당의 후보일

1) 당선경쟁력=1-((당선자득표율-후보자득표율)/(당선자득표율+후보자 득표율))

경우 후보의 성은 크게 고려하지 않는다는 것이 그의 주장이다. 이렇게 본다면 이미 16대 총선까지에도 여성후보들이 주요정당의 후보이기만 하다면 유권자들이 크게 부정적인 이미지를 가지지는 않았다고 할 수 있다.

김은경(2002)은 16대 총선에서 남녀 유권자들이 여성후보에 대해서 어떻게 생각하는지를 살펴보면 여성후보 선택에 있어서 지역구 활동, 인물, 정당 등의 요인이 복합적으로 작용한다는 것을 밝혔다. 그는 여성후보를 선택한 이유는 여성후보가 주로 평소에 지역구 활동을 많이 했기 때문에, 혹은 소속정당 때문이라고 밝혔고 반대로 여성후보를 선택하지 않은 이유는 인물이나 정치경력이 부족하기 때문에, 혹은 정당 때문이라는 의견이 많았다. 즉 여성후보가 지역구에서 활동을 활발히 하여 유권자들에게 잘 알려졌을 경우에는 그리고 정당이 자신이 지지하는 정당인 경우에는 여성이라고 특별히 불리하지 않는다는 것을 밝혀냈다. 또한 이 연구에서는 이미 여성유권자가 남성 유권자보다도 여성후보를 더 많이 지지한 것으로 나타나서(54.1%:43.9%) 여성이 여성을 찍지 않는다는 것은 잘못된 주장이라는 것을 보여주었다. 연령별로 살펴보면 전 연령대에 걸쳐 골고루 여성유권자는 여성후보에 대해서 남성유권자보다 많은 지지를 보내고 있었다.

조금 다른 연구이지만 김민정외(2003) 연구에서는 지지후보 결정기준에 있어서 유권자의 성별이 유의미한 차이를 보이는 지를 살펴보았는데 그 결과 지지후보 결정기준에 있어서 남녀 간의 유의미한 성차는 없는 것으로 나타났다. 즉 남녀유권자 모두 인물/능력을 가장 중요시하여 지지후보를 결정하여서²⁾ 남녀 간 통계적으로 유의미한 차이는 없었다.

오유석·김현희(2005)는 2004년 17대 총선에서 경기도지역을 중심으로 하여 설문조사를 하여 유권자들의 투표성향을 분석하였다. 그들의 연구에서는 남녀유권자 모두 정책과 공약보다는 오히려 정당을 보고 투표했고 정당보다는 인물 및 능력을 고려하여 투표한 것으로 나타났는데 남녀유권자간의 차이는 보이지 않았다. 흔히 알려진 ‘여성은 남성보다는 인물을 보고 투표한다’는 일반론은 사실이 아닌 것으로 나타났다. 여성후보에게 누가 투표했

2) 남성 유권자 57.8%, 여성유권자 58.1%) 그 이외에 정책/공약(남성유권자 24.9%, 여성유권자 23.9%), 소속 정당(남성유권자 7.8%, 여성유권자 9.8%)

는가를 보았을 때에도 ‘여성이 여성을 찍지 않는다’는 일반론은 사실이 아닌 것으로 나타났다. 남성(34.4%) 유권자보다 여성(38.0%) 유권자가 여성후보에게 더 많이 투표하고 있었다. 2002년에 이어 2004년에도 역시 여성유권자가 여성후보를 더 많이 선택하고 있었다. 또한 남성유권자는 여성이기 때문에 여성후보를 지지하지 않았다고 하는 결과를 보여주고 있어서 남성유권자들은 아직까지 후보자의 성이 선택에 영향을 미치고 있음을 알 수 있었다. 여성유권자들이 여성이기 때문에 여성후보를 지지했다고 응답한 비율은 높지는 않지만 여성후보를 찍은 여성유권자 가운데 15.4%는 여성이기 때문에 여성후보를 선택했다고 응답하여 여성들에게 있어서 후보자의 성은 어느 정도 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 특히 50대 이상의 여성과 농업 등 1차 산업에 종사하는 여성들, 그리고 저소득층 여성에게서 특히 여성후보에 대한 성적인 선택이 의미가 있었다.

그러나 같은 17대 선거에 대한 김민정(2005)의 연구에서는 전국을 대상으로 한 설문조사에서 여성후보에 대해서 남성 유권자는 39.8%의 지지를, 여성유권자는 39.2%의 지지를 보이고 있어서 약간의 차이를 보이고 있다. 반면 김민정의 연구에서는 여성후보에 대한 인지도에서는 남녀유권자 모두 잘알지 못하는 것으로 나타났지만 여성유권자가 남성유권자보다 더 잘 알지 못하는 것으로 나타나서 2004년 상황만 하더라도 전체적으로 여성정치인이 적었고 2004년 17대 총선에 출마한 여성들의 경우에도 대부분이 신인이어서 여성정치인에 대한 인지도가 매우 낮았음을 시사한다.

가장 최근에 이루어진 연구인 김원홍·김혜영(2012)의 연구는 19대 총선에서 남녀 유권자가 어떻게 다르게 투표했는지를 연구하였다. 이 연구에서 남녀 유권자는 여성후보에 대해서 다르게 생각하지 않고 매우 긍정적이거나(21.9%) 긍정적(48.4%)으로 생각하고 있는 것으로 나타났다. 긍정적으로 보는 이유는 ① ‘지역 일을 더 잘할 것’ 같다 38.6%, ② ‘정치가 깨끗할 것 같아서’는 21.9%, ③ ‘소통에 부담이 적을 것 같아서’ 18.3%, ④ ‘국회내 싸움을 덜 할 것 같아서’ 11.4%이다. 여기에서도 역시 남녀유권자 사이의 성차는 없었다. 그러나 아직까지도 여성후보에 대해서 부정적으로 보는 평가도 있었는데 단지 여자라는 이유만으로, 전문성이 떨어질 것 같아서, 주도적으로 일을 잘 못할 것 같아서 여성후보를 좋아하지 않는다는 응

답이 있었다. 반면 여성후보에게 투표한 유권자는 ① ‘섬세하게 지역 일을 잘할 것 같아서’로 46.2%, ② ‘내가 지지하는 정당 소속이어서’, ③ ‘깨끗할 것 같아서’ 라고 응답하여 여성후보에 대해서 상당히 긍정적인 시선이 많음을 알 수 있다.

이제까지의 연구들을 종합하여 보면 여성의 정치참여 확대라는 대명제하에서 유권자들의 어떠한 투표성향이 여성의 정치참여에 긍정적인 영향을 주는 지 윤곽이 드러난다. 첫째 현행 한국의 선거는 대부분이 기본적으로 소선거구 다수대표제로서 한 선거구에서 한명을 선출하고 가장 득표가 높은 후보가 당선되는 구조를 가지고 있다. 따라서 지역구 단위의 선거에서는 지역에서 잘 알려진 후보가 유리할 수밖에 없다. 따라서 정당들은 지역적 인지도에 바탕을 두고 후보를 공천하게 된다. 일반적으로 인물 분위의 투표를 할 경우 후보자가 남성인지, 여성인지는 유권자의 선택에 있어서 중요한 변수가 될 수 있다.

그러나 최근의 한국 선거에서 후보자의 성은 선택에 있어서 중요한 변수는 아닌 것으로 나타났다(최영진 2004). 두번째 지방선거의 경우에는 광역단체장, 기초단체장, 광역의원, 기초의원, 광역비례의원, 기초비례의원, 교육감 선거를 동시에 하기 때문에 꼼꼼하게 후보의 면면을 살펴볼 기회를 가지지 못하고 정당 중심의 투표를 하는 경향이 높다. 정당이 선택의 중요한 기준이 된다면 여성후보를 선택하는 것은 후보자의 성이 아니라 후보자가 속한 정당이 된다. 그렇기 때문에 여성대표성을 증가시키기 위해서는 당선이 유력한 정당이 여성을 후보로 공천하면 된다. 인물분위의 투표선택을 할 경우 여성은 불리할 수도 있지만 여성이 꼼꼼하게 의정활동을 한다면, 여성이 좀더 청렴할 것이라는 인식이 확대된다면 여성후보를 선택할 가능성도 높아진다.

후보자 선택에 있어서 정당이 영향력이 크다는 이갑윤·이현우(2000)의 주장과는 대조적으로 김영하(2000)와 조현걸 외(2000)은 후보자 요인이 중요하다고 보았고 정성호 외(2007)와 송건섭·이근수(2011)는 후보자의 이미지 및 자질보다 정책이슈가 중요하다는 주장도 있었다. 그러나 대부분의 연구가 성별 요인을 고려하지 않고 있고 여성후보자가 존재하는 지역구만을 대

상으로 한 연구는 거의 없다. 후보자의 성별 대결의 경우 유권자는 어떠한 선택을 하는지 하는 것을 연구한 것은 많지가 않다.

본 연구에서는 2014년 6·4 지방선거에서 기초단체장, 광역의원, 기초의원 선거에서 여성후보들이 다수 출마한 서울의 두 선거구 서초구와 양천구를 대상으로 하여서 유권자들은 여성후보에 대해서 어떠한 태도를 보이는지, 여성후보를 선택 혹은 선택하지 않은 이유는 무엇인지, 이들의 선택에 있어서 중요한 기준이 되었던 것은 무엇인지를 살펴봄으로써 여성정치참여 확대를 위해서 무엇이 필요한지에 대한 광범위한 논의한 한 제안을 하고자한다.

<표1> 기존 연구에서 나타난 여성후보에 대한 유권자의 태도

	황아란	김은경	오유석·김현희	김민정	김원홍·김혜영
연구년도	13대-16대 총선	16대 총선	17대 총선 (경기도)	17대 총선 (전국)	19대 총선
중심 내용	남녀국회의 원 후보의 당선경쟁력	여성이 여성을 찍는가	여성유권자 의 투표행태	유권자의 투표행태	유권자의 여성후보에 대한 인식
여성후보 선택이유	정당	지역구 활동 소속정당	정당 혹은 인물 및 능력		인물 및 능력 정당
여성이 여성후보 선택여부		여성이 여성후보 선택함	여성이 여성후보 선택함	여성이 여성후보 덜 선택함	
기타	여성후보가 당선경쟁력 낮음 그러나 중요 정당에서는 차이 없음			여성후보에 대한 인지도가 낮음	여성후보에 대해서 남녀 유권자 모두 긍정적으로 생각하고 있음

3. 여성후보에 대한 유권자의 인식

(1) 설문조사

2014년 6·4 지방선거를 마치고 서울 서초구와 양천구에 거주하는 19세 이상 성인남녀를 대상으로 여성후보에 대한 인식 및 유권자 의식을 조사하였다. 이 조사는 전화면접조사로 이루어졌으며 서초구 19세 이상 성인남녀 200명, 양천구 19세 이상 성인남녀 205명으로 대상으로 하였다(신뢰수준은 $\pm 6.9\%$ Point, 95%, $\pm 6.8\%$ Point 95%). 또한 전국적으로 709명의 19세 이상의 성인남녀를 전화면접조사하여 서울 서초구와 양천구의 설문과 비교하였다. 서울 서초구와 양천구를 선택한 이유는 서울시에서 여성기초단체장이 당선된 곳이면서 동시에 구의회 및 시의회에서 여성출마자의 비율이 높고 당선자의 비율도 높은 지역이기 때문이다. 또한 이 두 지역은 지난 2010년의 지방선거에서도 광역의회선거에서도 여성의원이 당선하였고 2006년의 지방선거에서는 광역의회 선거에서는 양천구에서 당선된 서울시 의원은 서울시 여성의원 2명 가운데 하나였다. 이런 점에서 양천구와 서초구는 그동안 여성후보를 많이 겪어본 경험을 가지고 있다. 이런 점에서 전국적인 설문조사와 여성후보를 많이 경험해본 지역과의 차이를 비교해봄으로써 여성후보에 많이 노출된 경험이 여성후보에 대한 의식에 어떤 변화를 주는지 알아보하고자 하였다.

(2) 서초구와 양천구의 선거결과

2014년 지방선거에서 서초구와 양천구에서는 각각 여성구청장이 당선하였다. 서초구의 경우 전체 후보는 모두 5명이었는데 그중에서 여성후보는 1명이었고 새누리당 소속의 여성후보인 조은희 후보가 당선하였다. 득표율은 49.89%였다. 양천구의 경우에는 총 4명의 구청장 후보가 출마하였고 여성은 새정치민주연합 소속의 김수영 후보 한명이었다. 김수영후보는 47.9%의 비율로 당선하였다. 여성구청장 당선자의 득표율은 광역의회 비례대표에서 해당 정당이 얻은 득표와 비교해볼 때 서초구에서는 약간 뒤처지지만 양천구에서는 약간 앞서있다. 서초구에서는 새누리당이 광역의회 비례대표에서 워낙 높은 지지를 받아서 조은희 당선자의 득표가 약간 뒤져있다. 이는 조

은희 후보의 상당한 표는 정당 지지표라고 해석할 수 있을 것이다.

반면 양천구에서는 새정치민주연합의 광역비례득표보다 김수영 후보가 득표가 앞선 것은 김수영 후보의 개인적인 지지가 높았던 것으로 해석한다. 김수영후보는 전 양천구청장이었던 이제학의 아내로서 이제학 전 구청장이 선거에서 허위사실 유포죄로 당선무효가 되어 구청장직을 내놓았으나 이후에 허위사실이 아니라 사실임이 밝혀짐으로써 양천구 주민들 사이에서 이에 대한 동정표가 상당히 작용한 것으로 나타났다. 따라서 정당지지표라기 보다는 개인적인 지지로서 김수영 후보의 지지가 정당의 득표보다 높았다고 해석할 수 있다.

<표2> 구청장 득표율과 해당 정당 광역비례득표율

	구청장후보 득표율	해당지역 광역비례 정당 득표율
서초구 조은희	49.86%	55.51%
양천구 김수영	47.90%	46.76%

시의회 선거는 서초구에서는 전체 4개의 선거구에서 12명의 후보가 출마하였고 여성은 모두 7명이 출마하여 58%가 여성후보였다. 이중 4명의 후보가 당선하였는데 여성당선자는 2명으로 50%가 당선한 셈이다. 구의회 선거에서는 5개의 선거구에서 모두 25명의 후보가 출마하였고 이중 여성후보는 7명으로 28%였다. 당선자 13명 가운데 여성후보는 4명으로 30%가 여성당선자인 셈이다.

양천구에서는 구의회선거의 경우 7개의 선거구에 모두 29명의 후보가 출마하였고 여성후보는 5명으로 17%의 비율을 보였다. 한편 당선자는 모두 16명으로 여성당선자는 2명으로 12%의 비율을 보였다. 시의회 선거에서는 4개의 선거구에 13명의 후보가 출마하였고 여성후보는 2명으로 15%였으며 당선자는 4명으로 여성은 이 중 1명이 포함되어 여성의원의 비율은 25%였다. 전국적인 통계와 비교해보면 전국적으로 시의회 여성후보의 비율은 11.5%이며 여성당선자 비율은 8.2%이다. 이에 비해서 양천구의 시의회 여성후보 비율은 15%이며 여성당선자 비율은 25%로 전국 평균보다 훨씬 앞

서있다. 서초구 역시 58%의 여성후보에 50% 여성당선자비율은 전국적 통계보다 훨씬 앞서있다. 구의회 선거에서도 전국 평균은 여성후보 14%에 여성당선자율 14.41%인데 비해 서초구는 출마에서는 28%, 당선에서는 30%로 전국 평균을 훨씬 웃돌고 있다. 양천구는 출마 15%, 당선 12%로 전국 통계보다 출마에서는 약간 앞서 있지만 당선자에서는 약간 뒤쳐져 있어서 양천구는 상대적으로 구의회에서는 여성의 참여가 약간 저조한 편이다. 하지만 전체적으로 서초구, 양천구 모두 전국적인 통계보다는 앞서 있어서 여성의 정치참여가 활발한 지역이라고 할 수 있다.

<표3> 6대 지방선거 여성후보 비율과 당선자 비율 (지역구)

	광역의회		기초의회	
	여성후보비율	여성당선자비율	여성후보비율	여성당선자비율
전국평균	11.5%	8.2%	14.0%	14.41%
양천구	15%	25%	17%	12%
서초구	58%	50%	28%	30%

(3) 지지후보 선택의 기준

첫 번째로 관심을 가지는 것은 여성후보가 출마한 지역에서 지지후보를 결정할 때 어떤 기준으로 결정했는지 하는 것이다. 전국적으로는 후보자의 경력과 능력이 가장 높은 이유였었고 소속정당이 그 뒤를 따랐다. 그런데 서초구와 양천구에서는 소속정당이 높은 비율을 보였다. 양천구는 서초구보다는 낮았지만 전국 평균보다는 높았고 서초구는 전국 평균에 비해서 아주 높은 비율을 보였다. 이를 통해서 앞에서도 언급하였지만 서초구의 경우에는 여성 혹은 남성이라는 후보자의 정보보다는 소속정당이 중요했음을 알 수 있다. 반면 양천구의 경우에는 소속정당이 높은 비중이기는 하지만 서초구보다는 낮아서 인물효과가 어느 정도 있음을 알 수 있었다.

기존의 연구와 비교해보면 여성후보를 선택하는 이유 중 상당한 부분이 소속 정당이었기 때문에 사실상 중요 정당의 우세 지역에 여성이 공천되면 여성의 당선가능성은 떨어지지 않음이 서초구에서도 어느 정도 검증되었다고 할 수 있다. 반면 양천구의 경우에는 반드시 중요 정당 우세지역이 아니어도 중요정당이 가지고 있는 기본 지지표와 더불어 여성후보의 인물이 가

지고 있는 득표가능성이 당선으로 이어질 수 있음을 알 수 있다.

<표4> 지역별 지지후보 선택 기준

(단위: %)

	전국 (N=570)	서초/양천 통합 (N=248)	서초구 (N=127)	양천구 (N=122)
후보자의 경력과 능력을 보고	<u>29.6</u>	19.2	19.4	19.1
소속 정당을 보고	<u>28.0</u>	<u>46.3</u>	<u>59.8</u>	<u>32.2</u>
후보자의 정책/공약을 보고	<u>22.8</u>	14.4	8.9	20.0
후보자에 대한 주변 평가를 보고	11.4	6.6	3.0	10.4
후보자의 남녀성별을 보고	<u>1.1</u>	<u>7.6</u>	<u>8.1</u>	<u>7.1</u>
기타	1.6	2.0	0.0	4.1
모름/ 무응답	5.4	3.8	0.7	7.1

이를 좀 더 세분화하여 살펴보면 양 지역에서 지지후보를 선택한 이유가 무엇인지를 남성후보 지지자와 여성후보 지지자를 구별하여 살펴보면 지지 후보 결정이유가 약간 다를 수 있다. 우선 남성후보를 지지한 유권자들의 경우 지지후보 결정에 있어서 가장 큰 이유는 소속정당이였다. 소속정당을 보고가 41.5%로 가장 높았으며 후보자의 경력과 능력이 20%, 후보자의 정책과 공약이 16.5%로 나타났다. 여성후보를 지지한 경우에도 역시 소속정당 때문이라고 응답한 응답자가 가장 많아 49.9%에 이르고 있다.

<표5> 남녀후보 지지자의 후보 선택기준

(단위: %)

	남성후보 지지자	여성후보지지자
후보자의 경력과 능력을 보고	20.0%	18.6%
소속 정당을 보고	41.9%	49.9%
후보자의 정책/공약을 보고	16.5%	12.6%
후보자에 대한 주변 평가를 보고	9.5%	6.6%
여성(혹은 남성)후보에 대한 거부감 때문에	8.9%	4.2%
기타	0.5%	3.3%
모름/ 무응답	2.6%	4.9%

이를 보면 여성후보를 지지한 경우에는 명백하게 소속정당을 보고 찍는 경우가 많아서 거의 과반수의 여성후보 지지자는 소속정당을 보고 여성후보를 지지하였다. 반면 남성후보를 지지한 경우에도 소속정당을 보고 지지한 경우가 많았지만 여성후보 지지자와 비교하여 보면 후보자의 경력과 능력 그리고 주변의 평가도 선택에 있어서 영향을 미치고 있음을 알 수 있었다. 이를 통해서 사실상 중요 정당에서 여성을 공천할 경우 여성의 당선 가능성은 절대 낮지 않다. 반면 여성후보는 정당효과 없이는 유권자들로부터 지지를 얻기가 어려움을 알 수 있다. 이런 이유 때문에 아직까지는 여성정치 발전을 위해서 정당의 공천이 꼭 필요하다고 할 수 있다.

(4) 여성유권자가 여성후보를 찍었는가

여성유권자가 여성후보를 찍는지에 대해서는 앞서도 설명하였듯이 상반되는 의견이 존재한다. 여성이 오히려 여성을 찍지 않는다는 의견과 최근에 오면서 여성유권자들의 태도가 많이 바뀌어서 여성이 오히려 여성을 찍는다는 의견이다. 서초구와 양천구를 보았을 때 두 선거구에서는 상반된 결과를 보여주었다. 서초구에서는 여성응답자가 조은희 후보를 많이 지지한 반면 양천구에서는 여성응답자가 오히려 김수영후보에게 덜 투표하였다.

<표6> 서초구 양천구에서 여성후보에 대한 성별 지지성향

	서초구		양천구	
	조은희(새누리당)	그 이외(모른다 포함)	김수영(새정치민주연합)	그 이외
여성응답자	51.5	48.5	28.0	72.0
남성응답자	33.6	66.3	38.7	61.3

서초구의 경우 여성응답자의 51.5%는 조은희 후보에게 투표하여서 여성응답자가 여성후보에게 더 많이 투표하였다. 양천구의 경우에는 여성응답자의 28%가 김수영 후보에게 투표하여서 여성응답자가 여성후보에게 덜 투표하였음을 알 수 있다. 서초구는 새누리당 우세지역이고 강남 3구 중 하나로서 지방선거 및 국회의원 선거에서도 늘 새누리당이 이기는 지역이다. 그렇기 때문에 새누리당의 조은희 후보에 대한 지지는 여성후보이기 때문이라기보

다는 새누리당이라는 정당효과에 의한 것이라고 해석하는 것이 맞다. 그러나 양천구의 경우에는 김수영 후보의 경우에는 위에서 표2에서 보았듯이 양천구의 새정치민주연합에 대한 광역비례지지 비율보다 김수영 후보는 더 많이 지지를 전체적으로 받았다. 여성응답자의 경우에는 남성응답자보다는 10%정도 낮게 김수영 후보를 지지하고 있어서 정당을 고려하여서 지지하는 비율이 낮았고 즉 후보자의 경력 및 능력, 주변평가 등에 있어서는 남성응답자들이 김수영 후보를 더 많이 고려하여 지지한 것으로 해석할 수 있다.

이 두 대조적인 경우를 보더라도 여성이 여성을 더 찍지 않는다는 것은 더 이상 사실이 아니며 여성유권자가 지지후보를 결정할 때는 정당을, 남성유권자가 지지후보를 결정할 때는 정당 및 그 이외의 후보자의 경력 및 능력, 주변의 평가 등을 많이 고려하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 여성후보의 경우 자신의 정당이 그 지역의 우세 정당인 경우에는 정당효과 중심으로의 선거운동전략이 필요하고 자신의 정당이 그 지역 우세 정당이 아닌 경우에는 개인적인 능력, 경력 등의 호소를 통한 득표전략이 절대적으로 필요하다는 것을 알 수 있다.

(5) 남녀후보의 조건이 같다면 여성후보를 지지할 것인가

전국적인 설문에서 조건이 같다면 여성후보를 지지하겠는지를 물었더니 여성의 43.5%가 여성후보를 지지한 반면 응답 여성의 34.6%만이 남성후보를 지지하였다고 응답하여 여성응답자가 여성후보를 많이 지지한 것으로 나타났다. 즉 전국적으로 사회적 지위나 경력 등이 비슷한 조건의 남녀후보가 있을 경우 여성후보를 지지하겠다는 응답자 가운데 75%가 여성으로 다수의 여성 응답자는 여성후보를 지지하겠다고 응답하여 이전에 비하여 여성유권자들의 여성후보에 대한 인식이 많이 달라졌음을 알 수 있다. 이런 점들을 보았을 때 아직까지 여성유권자가 여성후보를 더 많이 지지한다고 보기는 어렵지만 여러가지 매개변수들을 감안한다면 여성이 여성을 찍지 않는다는 기존의 주장은 잘못된 것임을 알 수 있다.

<표7> 사회적 지위/경력 등 비슷한 조건일 경우 성별 후보 선호도

(단위: %)

	전국	서초/양천 통합	서초구	양천구
남성후보	41.4	28.9	29.2	28.6
여성후보	<u>29.1</u>	<u>35.6</u>	<u>33.9</u>	<u>37.4</u>
모름/무응답	29.5	35.5	37.0	34.0

남성후보를 지지하겠다는 응답자는 남성응답자가 많았다. 남성응답자 가운데에서는 남성후보를 지지하겠다는 응답자는 48.3%로 과반수에 이르렀고 여성후보를 지지하겠다는 남성응답자는 14.6%에 지나지 않았다. 또한 남성후보를 지지하겠다는 응답자는 학력이 낮을수록 그리고 보수적인 성향이 강한 응답자들이었다. 그러다보니 자연히 광역비례대표에서 새누리당에 투표하였고 여성정치참여가 부족하다는데에 동의하지 않는다는 응답자들이 많이 있었다.

광역비례에서 새누리당 지지자 중 남성후보를 지지하겠다는 응답자는 전체의 47.1%에 이르렀고 여성후보를 지지하겠다는 응답자는 29%에 지나지 않았다. 보수적일수록 남성후보 지지성향이 높다고 할 수 있다. 학력을 기준으로 보았을 때 중졸이하에서는 다른 학력층보다도 월등히 높게 남성후보 지지성향이 나타났다. 중졸이하에서 전체 응답자 가운데 52.3%나 되는 응답자가 남성후보를 지지한다고 응답하였고 여성후보를 지지하겠다는 응답은 24.5%에 지나지 않았다. 전체 여성후보 지지인 29.1%에 훨씬 못미치는 비율이었다. 학력이 낮을수록 그만큼 여성의 역할에 대한 보수적인 견해에 기반하고 있다고 할 수 있다.

반면 여성후보에게 투표하겠다는 응답자는 여성이 다수를 이루었다. 여성응답자 중 43.5%는 여성후보를 선택하겠다고 했고 남성후보를 선택하겠다는 여성은 34.6%에 그쳤다. 광역비례에서 정의당 지지자 가운데 44.9%가 여성후보를 선택하겠다고 응답하였고 중앙정당가운데에서는 그나마 새정치민주연합 지지자가 32.2% 여성후보를 선택하겠다고 하여 전국 평균보다 조금 높은 비율을 보였다. 이렇게 본다면 성별 분류이외에 정당지지성향에서 새누리당 지지자들에게서 남성후보 선택이 높고 정의당 및 새정치민주연합

지지자들에게서 여성후보 선택이 비교적 높음을 알 수 있다.

서초구와 양천구를 살펴보면 전국평균보다도 여성후보 선택이 높다. 전국적으로 조건이 같다면 여성후보를 선택하겠다는 응답자는 29.1%이지만 서초양천구 통합으로 보았을 때 여성후보를 선택하겠다는 응답자는 전체의 35.6%로 전국적인 통계를 훨씬 웃돌았다. 서초구는 33.9%, 양천구는 37.4%로 상당히 높은 비율임을 알 수 있다.

이렇게 서초구와 양천구에서 여성후보 선택 비율이 높은 것은 여성후보가 많이 나왔고 이번 선거에서도 여성구청장 후보가 출마하였기 때문에 그만큼 여성후보에 대한 거부감이 적고 여성후보에 대한 긍정적인 이미지를 가지고 있음을 알 수 있다. 향후 여성후보가 출마한 경험을 가지고 있는 지역과 그렇지 않은 지역을 비교해보는 연구가 진행된다면 여성후보 출마경험이 그 지역에서의 여성후보에 대한 긍정적인 태도에 영향을 미치는지를 보다 체계적으로 알 수 있을 것이다. 이번의 설문조사를 통해서 서초구와 양천구가 전국통계보다 여성후보선택에 있어서 긍정적인 태도를 보인 것은 역시 서초구 양천구의 여성구청장 후보의 존재와 관계가 없지 않을 것이다.

이러한 통계를 통해서 여성이 여성을 지지하지 않을 것이라는 기존의 주장은 근거가 없음을 알 수 있다. 확실히 여성응답자는 다른 어떤 변수보다도 여성후보 선택을 많이 하는 변수라고 할 수 있다.

4. 결론

이번의 설문조사를 통해서 기존의 통념이었던 여성이 여성을 찍지 않는다는 것은 잘못된 주장임을 알 수 있다. 이번의 설문조사를 통해서 그렇다고 여성이 여성을 찍는 것은 아니지만 여성을 찍고 안 찍고의 문제는 단지 후보의 성이 문제가 아니라 여성후보의 소속정당이 중요하다고 할 수 있다. 단지 하나 말할 수 있는 것은 여성유권자는 후보자의 소속정당 중심의 투표를 하고 남성유권자는 후보자의 정당뿐만 아니라 경력 및 경험 그리고 주변의 평가 등을 고려하여 지지후보를 결정함을 알 수 있다.

이러한 평가를 통해서 더 이상 유권자는 여성후보자의 경우 후보자의 성 때문에 지지를 결정하는 것이 아니라 여성후보자가 가지고 있는 요인들 즉 정당 및 그의 경험, 경력 등이 중요한 선택 기준임을 알 수 있다. 중요 정당에서 여성후보를 공천하였을 경우 여성후보의 당선 가능성은 높아지고 여성이기 때문에 정당의 승리에 부정적인 영향을 끼치는 일은 없을 것이다.

참고문헌

- 김민정. 2005. “17대 총선에 나타난 여성유권자의 투표성향과 시민단체의 영향” 조현옥 편. 『한국의 여성정치세력화 운동』 서울: 사회와 연대
- 김영하. 2000. “6·4 지방선거에 나타난 대구·경북지역 유권자의 후보자 선택기준” 한국 지방자치학회 하계학술대회발표논문집
- 김원홍·김은경. 2010. 『2010 지방선거와 남녀유권자의 정치의식 및 투표 행태에 관한 연구』 한국여성정책연구원
- 김원홍·김혜영. 2012. 『19대 총선을 통한 여성의 정치참여 평가와 향후과제』 한국여성정책연구원
- 김은경. 2002. “16대 총선을 통해 본 남녀 유권자의 여성후보 선택 요인” 『페미니즘 연구』 2호
- 송건섭·이곤수. 2011. “지방선거와 유권자 투표선택: 종단 분석” 한국 행정학회 공동학술대회 발표논문집
- 오유석·김현희. 2005. “여성유권자에 대한 잘못된 편견들” 조현옥 편. 『한국의 여성정치세력화 운동』 서울: 사회와 연대
- 이갑윤·이현우. 2000. “국회의원선거에서 후보자 요인의 영향력” 『한국정치학회보』 34집 2호
- 정성호·이제영. 2007. “후보자의 자질 및 이슈가 투표의사에 미치는 영향 연구” 『정치커뮤니케이션연구』 6호
- 조현걸·박창규. 2000. “6·4 지방선거에서 선거공약이 유권자의 투표행태에 미친 영향분석-대구, 경북지역 유권자들의 의식조사를 중심으로” 『대한정치학회보』 8권2호
- 황아란. 2002. “국회의원후보의 당선경쟁력에 대한 성차연구” 『한국정치학회보』 36집 1호

6·4 지방선거와 여성의 정치참여와 의식: 전국조사를 중심으로

경희대학교 인류사회재건연구원 교수
송 경 재

6.4 지방선거와 여성의 정치참여와 의식; 전국조사를 중심으로

송경재 (경희대학교 인류사회재건연구원)

1. 들어가며

본 장에서는 6.4 지방선거에서 나타난 여성의 정치참여와 의식을 중심으로 계량적인 방법론을 적용하여 다양한 분석을 시도할 것이다. 앞서도 지적한 바와 같이 본 연구는 한국에서 여성의 사회정치적 역할에 주목하고 구체적으로 6.4 지방선거에서 나타난 여성 유권자의 정치의식과 정치참여에 대해 분석하고자 한다. 여성의 정치참여 확대에 대한 당위론은 많이 강조되고 있으나 구체적으로 6.4 지방선거 후의 설문조사를 바탕으로 선거에서 여성의 정치적 진출에 대한 평가와, 그리고 남성과는 다른 여성의 사회적 신뢰, 정치적 효능감, 참여 행태, 투표에 영향을 미치는 요인들의 차이는 무엇인지를 파악하고자 한다.

연구 방법론은 설문조사 결과를 바탕으로 한 계량적인 분석을 시도했다. 이를 위해 연구 목적인 여성 유권자의 정치의식과 참여행태를 첫째, 전국적인 차원과 둘째, 기초 지방자치단체장이 선출된 지역 차원으로 구분하여 남성과 여성의 차이를 비교 분석하였다. 이러한 분석을 위하여 체계적으로 여성 유권자의 정치참여 행태와 시민의식을 평가하기 위한 문항을 설계했다. 설문문항은 선행연구를 바탕으로 변수를 설정하고 조작적으로 정의했다. 문항 설계는 세계가치조사(World Values Survey), IDEA의 민주주의 의식조사, 퓨 리서치 센터(The Pew Research Center)의 정치참여와 시민의식 설문조사 문항을 참조하여 작성했다.

설문조사 단계는 6.4 지방선거가 끝난 직후인 2014년 6월 9일부터 11일까지 3일 동안 전화면접조사 방식으로 전국거주 만 19세 이상 성인남녀 709명을 조사했다. 표집 방법은 성별, 연령별, 지역별 인구수 비례에 따른 할당 추출법을 사용하였고 조사는 (주)리서치앤리서치에서 주관했다. 각 표본의 오

차는 95% 신뢰수준에서 $\pm 3.7\%$ Point이다. 수집된 표본은 사회과학 통계 프로그램인 SPSS ver. 21.0을 이용하여 빈도분석과 교차분석, 독립표본 t-test, 로지스틱 분석 등을 사용했다.

본 장의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 선행연구의 검토와 이론적인 차원에서 연구문제를 추출했다. 그리고 3장에서는 표본의 개요와 분석을 실시했다. 마지막 4장에서는 소결과 함께 분석의 여성 정치적 함의를 추출하고자 했다.

2. 선행연구 검토 및 주요 변수 설정

이 연구에서 핵심적으로 분석할 것은 ‘유권자의 정치의식과 참여 행태에 대한 성별 차이는 존재할 것인가?’이다. 설문조사에서 조작적으로 정의된 변수는 선행연구의 결과물을 반영하여 적용했다. 아시아 바로미터(Asian Barometer)는 민주주의 지지, 정치평가, 정치관여 차원을 바탕으로 부패 통제, 선거 경쟁, 수직적 책임성, 수평적 책임성, 자유, 평등, 정치관심, 정치 효능감, 캠페인활동, 접촉활동, 향의활동 등을 측정하였다. 세계가치조사(World Values Survey)는 신뢰와 호혜성 등의 사회적 자본 지표, 사회참여, 정치, 정보획득의 차원으로 조사하고 있다(윤성이·송경재 2010에서 재인용). 본 연구에서도 선행 설문조사 문항을 반영하여 설문조사 문항을 설계하였다.

최근 시민참여를 결정하는 의식 조사연구에서 주목받고 있는 것은 사회적 자본(social capital) 접근법이다. 사회적 자본은 정치학에서 로버트 퍼트남(R. Putnam)이 도입하여 개념정의를 “사회조직의 특성으로 신뢰(trust), 규범(norm), 수평적 네트워크(horizontal network)로 이루어진 공공재(public goods)이며 협력적 행동을 촉진함으로써 사회의 효율성을 향상시키는 것”으로 규정한다(Putnam 1993, 167-173; 2000; Norris 2002). 사회적 자본이 정치학에서 주목받는 것은 선행 정치적 의식 조사와 달리 시민사회의 역할에 주목하고 시민문화와 협력, 시민참여적인 함의를 제공하기 때문이다(Diamond 1999, 226). 즉 사회적 자본의 쇠퇴는 공동체적인 질서를 붕괴시키고 나아가 시민의식과 시민참여의 전통이 위협받을 수 있다. 그런 맥락

에서 본 연구에서는 사회적 자본의 시민의식 조사를 바탕으로 유권자의 정치참여와 정치의식에 대한 분석을 시도한다(이숙중·유희정 2010).

신뢰(trust)는 사회적 자본의 핵심 구성요소라고 할 수 있다. 사회적 자본은 무형의 사회공공재이기 때문에 신뢰가 중요하고 그 중에서도 집단내의 결속형 신뢰(bonding trust)가 아닌 일반화된 신뢰가 더 중요하다(Fukuyama 1999; Putnam 2000). 분석에서는 공공선을 강조하는 사회적 자본의 일반화된 신뢰를 사적신뢰와 공적 신뢰로 조작화했다. 이 방식은 세계가치조사(World Values Survey)등에서도 활용하고 있다. 사적신뢰는 타인을 얼마나 믿을 수 있는지를 측정하여 사회구성원에 대한 일반화된 신뢰수준을 측정할 수 있다. 그리고 공적신뢰는 신뢰를 제공하거나 보증하는 제도 및 공공의 신뢰 영역에 속한다(송경재 2010에서 재인용). 본 연구에서 조작화된 사적신뢰는 i) 모르는 타인에 대한 신뢰도로, 공적신뢰는 ii) 정부신뢰를 측정했다. 다음으로 살펴 본 것은 호혜성이다. 뉴턴(Newton 1997, 575-586)은 일반적 호혜성이란 보상이 미래의 불특정한 시기에 되돌아오며, 어쩌면 미지의 타인으로부터 주어질 수도 있다는 가정에서 성립되는 개념으로 정의했다(서진완·박희봉 2003, 12). 연구에서는 이러한 정의에 기초하여 호혜성의 규범을 iii) 공동체 이익을 위한 개인이익 희생 여부를 측정했다(NESF 2003; Putnam 2000).

정치참여는 오랫동안 민주주의의 중요한 구성요소이자 발현으로 간주되었지만 현대적 의미에서의 재조명 역사는 얼마 되지 않는다. 정치참여 행태는 다양하게 정의할 수 있는데 정치참여의 유형과 단계에 따라 다양한 참여의 형태가 나타날 수 있기 때문이다. 달톤(Dalton 1996, 70-76)은 단계별로 정치참여 유형을 분류해서 1단계 청원 등의 합법적인 시위, 2단계 보이콧, 3단계 비공식적 파업 그리고 4단계 시위, 점거 등의 폭력으로 구분했다. 하지만 이러한 세부적인 분류는 본 연구에서 다루고자 하는 지방선거에서의 여성 유권자의 참여행태 분석이라는 의도에 맞지 않고 한국에서의 적용 가능성이 낮기 때문에 정치학계에서 가장 많이 분석되고 있는 i) 지방선거 참여 여부를 질의한 관습적 참여(conventional participation)와 ii) 촛불시위 및 저항적인 참여를 질의한 비관습적 참여(unconventional participation)를 적용한다(Milbrath and Goel 1977; Verba, and Nie

1972; Ester & Vinken 2003, 659-680; Norris 2002; 송경재 2011).

다음으로 살펴볼 것은 유권자의 정치과정에 영향을 미칠 수 있다는 만족도인 효능감의 차이이다. 많은 연구에서 확인되다시피 효능감은 정치참여와 높은 상관관계가 있는 것으로 연구된 바 있다(정한울·이곤수 2013). 정치효능감과 정치참여에 관한 상관성을 증명한 초기 연구인 버바 등(Verba et al. 1995, 344)에 따르면, 유권자의 정치적 영향력이 높아짐에 따른 정치참여와 양(+)의 상관관계가 있다고 증명한 바 있다. 본 연구에서는 정치 효능감을 i) 유권자가 정치적 과정에 영향을 미칠 수 있다는 믿음으로 정의하고(Campbell and Miller 1954, 187; 정한울·이곤수 2013, 212에서 재인용) 여성 유권자와 남성 유권자 간의 효능감의 차이를 살펴 볼 것이다.

마지막으로, 6.4 지방선거와 관련된 5가지의 투표영향요인을 살펴볼 것이다. 이 변인들은 정치과정 연구에서 일반적으로 적용하고 있는 i) 제도, ii) 정당, iii) 이념효과와 함께 최근 일어난 이슈에 대한 정치적 반응도를 확인할 수 있는 iv) 이슈효과와 v) SNS와 같은 뉴미디어 이용에 따른 투표자의 선택에 영향을 줄 수 있는 변인을 채택할 것이다. 세부적으로 첫째, 제도효과를 살펴볼 것이다. 김용철(2008)과 황아란(2010)의 연구에 따르면, 정당공천제의 도입과 비례대표의 여성할당제가 여성의 정치적 진출을 증가했다는 연구결과가 존재한다(배정아·윤태섭 2014). 6.4 지방선거에서도 새로운 선거제도의 변화가 있었는데 가장 대표적인 것이 사전투표제도의 실시이다. 이번 지방선거에서 사전투표율이 당초 예상보다 높은 11.49%로 나타났다는데 이러한 사전투표제의 도입이 여성 유권자의 정치참여에 어떤 영향을 미쳤는지를 살펴본다. 둘째, 이슈효과는 이번 지방선거전에 가장 큰 정치사회적인 사건이랄 수 있는 세월호 사건이 여성 유권자의 지방선거 참여에 어떤 영향을 미쳤는지를 살펴볼 것이다. 셋째, 정당효과와 넷째, 이념효과는 전통적으로 투표에 영향을 미치는 변수이다. 정당의 지지에 따른 여성 유권자의 정향을 분석하거나 이념에 따른 참여행태를 살피는 것은 중요한 연구문제이다. 이념적 투표와 정당 지지가 후보자 선택에 중요한 상관성이 있다는 연구는 활발하게 발표되고 있다(강원택 2007). 그리고 다섯째, ICT(Information and Communication Technologies; 정보통신기술) 효과는 최근 정치정보 유통의 통로가 되고 있는 SNS 사용이 이번 지방선거에

서 어떤 영향력이 있는지를 살펴볼 것이다. SNS는 알려져 있다시피 유의미한 정치참여의 도구가 되고 있다(윤성이·김주찬 2011; 변창구·장우영·송경재 2013) ICT의 여성 유권자의 정치참여 행태에 어떤 영향이 있는지를 살펴보는 것은 향후 ICT 효과를 파악하기 위한 좋은 기초자료가 될 것이다.

3. 전국조사 분석

1) 표본 개요

<표 1> 전국 조사 표본 개요

구 분		빈 도	비 율(%)
합 계		709	100.0
성	남자	352	49.6
	여자	357	50.4
연령	만19-29세	127	17.9
	30대	137	19.3
	40대	155	21.9
	50대	139	19.6
	60대이상	151	21.3
지역	서울	144	20.3
	인천/경기	206	29.1
	대전/세종/충북/충남	73	10.3
	광주/전북/전남	72	10.2
	대구/경북	72	10.2
	부산/울산/경남	113	15.9
	강원/제주	29	4.1
학력	중졸이하	112	15.8
	고졸	199	28.0
	대재/대졸	332	46.8
	대학원재이상	57	8.1
	모름/무응답	9	1.3
소득	200만원이하	174	24.5
	201~400만원	204	28.7
	401~600만원	160	22.6
	601~800만원	26	3.6
	801만원이상	23	3.3
	모름/무응답	123	17.3

2) 분석

(1) 남성과 여성 유권자의 사회적 자본, 효능감, 정치참여

앞서 연구문제에서 설정한 바와 같이 남성 유권자와 여성 유권자의 사회적 자본, 정치 효능감, 정치참여 방식의 차이를 검증하기 위해 두 집단 간의 평균차이를 분석하는 독립표본 t-test 분석을 실시하였다. 분석결과, 남성 유권자와 여성 유권자 사이의 유의미한 차이가 확인된 것은 2개의 변인 인 것으로 나타났다.

먼저, 사회적 자본의 변인들 중에서는 사적신뢰와 공적신뢰는 통계적으로 남성과 여성의 차이가 존재하지 않았으나, 개인의 이익과 공동체 이익간의 선택 문항에서 남성 유권자에 비해 여성들이 개인의 이익을 선호하고 있는 것으로 조사되었다($p < 0.05$). 4점 척도에서 남성(집단평균 2.19)에 비해, 여성(집단평균 2.35)이 공동체 이익보다 개인의 이익이 중요시한다고 선택했다. 이는 여성이 상대적으로 공동체이익을 덜 중시한다는 해석이 가능하다. 하지만 4점 척도의 중앙값이 2.5점임을 감안하면 여성과 남성 모두 여전히 공동체 이익을 선호하고 있으나 두 집단 간에서 여성이 상대적으로 개인의 이익을 좀 더 선호하고 있다고 해석할 수 있다. 그런 맥락에서 여성이 개인의 이익 중심적이라는 성급한 해석은 경계해야 할 것이다.

둘째, 정치 효능감 역시 남성과 여성 유권자 간의 통계적인 차이가 발견되지 않았다. 하지만 역시 통계적으로 유의미하지는 않지만 남성 유권자의 평균이 2.94이고 여성이 2.97임을 감안하면 여성 유권자들의 정치적 효능감이 더욱 높은 것으로 추론할 수 있다.

<표 2> 남성과 여성 유권자의 사회적 자본, 효능감, 정치참여 차이

	구분	N	평균	t 값	유의확률
일반화된 사적신뢰	남성 유권자	352	2.51	0.276	0.783 (-)
	여성 유권자	357	2.49		
공적신뢰	남성 유권자	352	2.60	-0.660	0.509 (-)
	여성 유권자	357	2.66		
공동체 이익선호	남성 유권자	352	2.19	-2.004	0.045 (*)
	여성 유권자	357	2.35		
정치 효능감	남성 유권자	352	2.94	-0.534	0.594 (-)
	여성 유권자	357	2.97		
관습적 참여 (6.4 지방선거 참여)	남성 유권자	352	1.79	-1.215	0.225 (-)
	여성 유권자	357	1.82		
비관습적 참여	남성 유권자	352	1.51	-2.800	0.005 (**)
	여성 유권자	357	1.71		

< 0.1, * < 0.05, ** < 0.01, *** < 0.001

셋째, 정치참여 행태에서는 의미 있는 결과가 도출되었다. 관습적 참여인 6.4 지방선거 참여는 남성과 여성의 차이는 존재하지 않았다. 하지만 집회 및 촛불시위 등에 적극적으로 참여하는 비관습적인 참여는 남성에게 비해 여성이 더욱 선호하고 있으며 통계적으로 유의한 것으로 산출되었다 ($p < 0.001$). 남성은 집단 평균이 1.51인 반면에 여성 유권자는 1.71로 높게 도출되었다. 이는 여성들이 항의나 촛불시위에 더욱 적극적임을 알려준다. 이러한 현상은 이미 2008년 미국산 쇠고기 수입반대 시위에서도 여성의 참여가 증가했다는 데서 확인된 바가 있다(이갑운 2010). 윤성기와 장우영(2008)은 이러한 현상에 주목하고 여성 특히 여성 청소년의 비관습적 참여가 향후 한국 정치에 있어서 중요한 변인이 될 것으로 예측한 바 있는데, 실제 2014년 조사에서도 이와 같은 현상이 발견되었다. 향후 이러한 여성의 강한 비관습적인 참여 지향성이 의미하는 바에 대한 체계적인 고민이 필요한 대목이다.

(2) 투표 참여자의 남성과 여성 유권자의 사회적 자본, 효능감, 정치참여

다음 분석으로 투표참여자를 대상으로 2차 표본을 추출하여 남성 유권자와

여성 유권자의 사회적 자본과 효능감, 정치참여의 차이를 살펴보았다. 투표 참여자 분석은 남성 유권자와 여성 유권자의 세부적인 차이를 살펴보기 위해 독립된 표본의 집단평균을 통해 분석하기 보다는 구체화된 수치를 확인하기 위해 교차분석을 실시했다. 분석 요약표는 다음과 같다.

<표 3> 투표 참여자의 남성과 여성 유권자의 사회적 자본, 효능감, 정치참여 차이

구분	χ^2	유의확률	평가	해석
성별 * 일반화된 사적신뢰	11.629	0.020 (***)	채택	- 여성, 타인불신 강함
성별 * 공적신뢰	11.897	0.018 (*)	채택	- 여성, 정부불신 약간 강함
성별 * 공동체 이익선호	4.637	0.327	기각	- 남성과 여성 모두 유의미한 차이 없음
성별 * 정치 효능감	8.196	0.085 (#)	채택	- 여성이 정치 효능감 강함
성별 * 비관습적 참여	13.195	0.010 (*)	채택	- 여성이 집회 참여 높음

< 0.1, * < 0.05, ** < 0.01, *** < 0.001

첫째, 투표 참여자들의 사회적 자본의 변인들 중에서 타인에 대한 신뢰와 역대정부에 대한 신뢰인 사적신뢰($p < 0.001$)와 공적신뢰($p < 0.05$)는 모두 유의미한 것으로 집계되었다. 그리고 세부적으로 살펴보면, 남성에 비해서 여성이 신뢰가 약함을 알 수 있다. 일반화된 사적신뢰는 타인에 대한 불신감이 여성의 경우 보다 직접적이고 위협에 노출되어있기 때문에 높을 개연성이 있지만 정보신뢰인 공적신뢰가 여성이 낮다는 것은 여러 가지 의미로 해석할 수 있다. 일반적으로 퍼트남(Putnam 2000)과 후쿠야마(Fukuyama 1999)는 신뢰가 하락하면 사회적 자본이 선순환을 하지 못하기 때문에 시민들의 공동체 형성과 참여에 부정적일 것이라고 예측한 바가 있다. 과연 신뢰의 위기가 참여의 위기로 이어질 것인가?

둘째, 그렇지만 한국에서는 이들의 예측이 다른 형태로 나타나고 있다. 그 이유는 우리가 조사한 정치적 효능감이나 비관습적인 참여에 대한 분석에

서 그 해답을 찾을 수 있다. 여성들이 남성들에 비해서 투표에 대한 사회 변화 가능성도 높게 보고 있으며($p < 0.1$), 비관습적인 시민참여에도 적극적인 것($p < 0.05$)으로 나타났기 때문이다. 이는 여성들이 지금 가지고 있는 사회적 자본의 사적신뢰와 공적신뢰의 하락이 구조적인 것이 아니라 현상에 대한 불만이 누적되어 현 단계에서 나타나고 있다는 것을 짐작케 한다. 이는 미국의 젊은 세대의 ICT기반의 정치참여를 분석한 로더(Loader 2007)의 연구에서도 확인되는데, 그는 기존의 정치질서에 불만을 가진 이들이 자기정체성의 재구조화를 통해 기존 정치와는 다른 새로운 정치영역을 모색한다고 보았고 이를 ICT정치참여 방식으로 나타난다고 보았다. 이를 적용한다면, 단순히 불만을 가지고 불신하는 것이 아니라 새로운 대안이 존재한다면 적극적으로 개선하고자 하는 의지가 강하며, 이를 투표나 항의 시위를 통해서 해결하고 있다는 것이다. 그런 맥락에서 비록 한국에서 신뢰가 낮다고 하더라도 역으로 이에 대한 개선의 노력도 더욱 강해져서 정치참여가 높아질 수도 있다.

(3) 남성과 여성 유권자의 지방선거 투표영향 요인

다음으로 분석한 것은, 투표한 유권자들을 대상으로 최근 선거에서 제기되고 있는 투표에 영향을 미치는 5가지 요인에 대해 남성과 여성 유권자 간의 집단 차이를 살펴보았다. 통계분석을 통해서 이번 6.4 지방선거에서 중요하고 핵심적인 투표 영향변인이 무엇인지를 추출하고자 했다.

<표 4> 남성과 여성 유권자의 지방선거 투표영향 요인 차이

	구분	N	평균	t 값	유의확률
제도효과 (투표 시기)	남성 유권자	277	1.16	0.118	0.906 (-)
	여성 유권자	293	1.16		
세월호 영향	남성 유권자	277	2.11	-4.773	0.000 (***)
	여성 유권자	293	2.58		
정당 선택 (여/야 구분)	남성 유권자	277	1.54	-1.369	0.171 (-)
	여성 유권자	293	1.61		
이념 성향	남성 유권자	277	3.01	-1.049	0.295 (-)
	여성 유권자	293	3.13		
ICT효과 (SNS 사용)	남성 유권자	277	1.45	-2.070	0.039 (*)
	여성 유권자	293	1.54		

< 0.1, * < 0.05, ** < 0.01, *** < 0.001

분석결과, 첫째, 연구에서 설정한 투표에 영향을 미칠 만한 변수 중에서는 세월호 사건과 ICT 효과가 유의미한 것으로 나타났다. 세월호 사건 영향은 선거 이전부터 어느 정도 여성에게 중요한 변수가 될 것으로 예측되었다. 실제 연구가설을 검증한 결과도 이와 동일하게 매우 높은 유의확률($p < 0.001$)로 계산되었다. 남성 투표자에 비해(집단 평균 2.11) 여성이 높게(집단 평균 2.58) 나타났다. 이는 세월호 사건 피해자중 상당수가 안산 단원고 학생인 때문에 투표에 있어 세월호의 영향력을 묻는 질문에서 여성이 높게 나온 것으로 평가할 수 있다. 그리고 다음으로 유의미한 분석결과는 ICT 효과이다($p < 0.05$). 이번 조사에서는 SNS를 남성들에 비해 여성들이 더욱 많이 사용하고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 이번에 도입된 제도적 요인이었던 사전투표제와 여야의 정당 지지와 이념 등은 이번 지방선거에서 중요한 남성과 여성 유권자 간의 차이는 없었던 것으로 나타났다. 사전투표에 대한 시각이나 여야 구분, 그리고 이념 성향이 6.4 지방선거에서 중요한 변인이 아니었다. 다만 한 가지 유의 깊게 보아야 할 것은 통계적으로 유의미 하지는 않지만($p = 0.295$) 이념변인은 남성(집단 평균 3.01)에 비해 여성(집단 평균 3.13)이 보다 진보적인 것으로 나타났다. 통계적인 검증이 되지 않아서 향후 이에 대한 보완적인 분석이

필요할 것이지만 여성의 이념적 성향이 남성에 비해서 진보적임은 확인할 수 있다.

그렇다면 여기서 의문점이 발생한다. 투표한 유권자들 조사에서 여당 투표자와 야당 투표자 중에서 어느 쪽이 유의미한 세월호 사건이라는 이슈효과와 ICT 효과 두 변인의 이득을 보았는지도 살펴볼 필요가 있다.

<표 5> 여야 투표자별 세월호 영향

	투표에 세월호 영향이 있었다					전체
	전혀 영향을 받지 않았다	별로 영향을 받지 않았다	약간 영향을 받았다	매우 영향을 받았다	모름/무응답	
여당 투표	102 (33.3%)	71 (23.5%)	86 (28.1%)	25 (8.2%)	22 (7.2%)	306
야당 투표	58 (29.1%)	44 (22.1%)	60 (30.2%)	32 (16.1%)	5 (2.5%)	199
모름/무응답	27 (41.5%)	10 (15.4%)	14 (21.5%)	10 (15.4%)	4 (6.2%)	65
전체	38 (84.4%)	125 (21.9%)	160 (28.1%)	67 (11.8%)	31 (5.4%)	570

Pearson $\chi^2 = 17.304$ $p=0.027$

이를 검증하기 위해 교차분석을 추가 실시했다. 그 결과, 여당투표자들보다 야당투표자들이 세월호 영향을 더욱 많이 받았음을 확인할 수 있다($\chi^2=17.304$, $p=0.027$). 특히 성별 여당과 야당의 지지가 남성이 여당지지(56.9%), 야당지지(32.4%) 이며 여성이 여당지지(50.6%), 야당지지(37.1%)로서 여성이 약간 야당을 많이 지지한 것으로 나타났다. 하지만 야당은 표가 분산되었음을 감안한다면 남성과 여성과의 격차는 크지 않은 것으로 해석할 수 있다. 하지만 야당 지지자 집단은 세월호 사건으로 투표에 일정한 영향을 받았고 이것이 투표에 영향을 미쳤을 추론을 부인할 수 없다.

<표 6> 여야 투표자별 SNS 사용

	SNS 사용한다		전체
	사용하지 않는다	사용한다	
여당 투표	187 (61.3%)	118 (38.7%)	305
야당 투표	63 (31.8%)	135 (68.2%)	198
모름/무응답	36 (54.6%)	30 (45.5%)	66
전체	286 (50.3%)	283 (49.7%)	569

Pearson $\chi^2 = 42.322$ $p=0.000$

SNS를 사용하는 ICT 효과는 큰 의미를 가지고 있다. SNS를 사용하는 집단이 여성이 많다는 것은 선거 캠페인시기 ICT를 활용한 선거 전략이 여성에 보다 적극적으로 활용될 수 있음을 의미한다. 그리고 이는 야당을 지지할수록 ICT 효과가 높다는 교차분석 결과와 맞물려 해석한다면, 여당에 비해 야당은 SNS를 사용하는 여성일수록 지지가 강함을 확인할 수 있다. 이는 역으로 여당은 SNS를 덜 사용하는 남성일수록 지지가 강하다는 추론도 가능하다.

(4) 어떤 여성 유권자가 투표에 참여했는가?

다음으로 어떤 여성 유권자가 투표에 참여했는지를 알아보았다. 이를 위해 독립변인은 연령, 학력, 가구소득, 이념 등 사회경제변인과 이념변인을 설정했다. 그리고 종속변인은 투표 참여 분류이다.

로지스틱(logistic) 회귀 분석결과, 첫째, 전체의 분류정확도는 85.4%이며, 회귀모형의 전체적인 적합도(fit)를 나타내는 Hosmer와 Lemeshow 검정의 카이제곱 값은 11.053이다. 일반적으로 카이제곱의 값이 작을수록 모형의 적합도는 높아진다. 한편 유의확률은 비유의적($p=0.199$)로 나타났는데 이는 종속변수의 실제치와 예측치 간의 차이가 작으며 모형의 적합도가 수용할 만하다는 것을 의미한다.

둘째, 4개의 독립변인 중에서 연령과 가구소득, 이념 등 3개의 독립변인이 유의하게 나타났다. 기각된 학력변인은 다른 독립변인이 존재할 때 분류에

측력이 낮다고 할 수 있다. B의 부호가 -이면 변수 값이 클수록 집단 1(투표했다)에 포함될 가능성이 커지기 때문에 이를 해석하면, 여성 유권자들은 연령은 높을수록($p < 0.001$), 가구소득은 낮을수록($p < 0.05$), 이념은 보수적일수록($p < 0.1$) 투표자 집단에 포함될 가능성이 커진다는 것을 확인할 수 있다.

<표 7> 여성 유권자의 투표자 집단과 비투표자 집단 간의 로지스틱 회귀분석

	B	S.E	유의확률	Exp(B)
연령	0.803	0.151	0.000 (***)	2.233
학력	0.369	0.239	0.123 (-)	1.446
가구소득	-0.187	0.090	0.037 (*)	0.829
이념	-0.197	0.113	0.081 (#)	0.821
상수항	-0.276			

분류 정확도 85.4%

Hosmer-Lemeshow 검정 : 카이제곱 11.053, 유의확률 0.199

$p < 0.1$, * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

셋째, 4개의 독립변인 중에서 연령, 가구소득, 이념이 통계적으로 유의했으며, 3개의 변수 중 연령변인의 영향력이 여성 유권자들의 투표에 가장 큰 것으로 나타났다. 요컨대, 연령이 높고 가구소득은 낮고, 이념적으로 보수성향의 여성 유권자들이 이번 6.4 지방선거에서 적극적으로 투표에 참여한 집단에 분류될 가능성이 높은 것으로 나타났다.

4. 소결

여성의 정치참여는 20세기 여성이 참정권을 가지면서 대두된 연구주제이다. 초기의 성별 차이인 성 격차에 따른 연구에서 다양한 여성 집단에 대한 연구가 시도되었으며, 최근에는 정치 이슈와 관련한 여성의 영향력도 점차 강해지고 있다. 실제 사회정치적으로 여성의 사회진출이 확대되면서 자신들의 권익을 증진시키기 위한 여성 정치인들을 배출하기 시작했고 의회와 행정부 내에서 활발한 활동을 하고 있다.

이러한 여성의 정치참여 확대에 주목해 본 연구는 6.4 지방선거에서 나타난 여성 유권자의 정치의식과 정치참여에 대한 분석을 시도했다. 분석 결과 다양한 정치적 함의를 추출했다.

첫째, 전 국민을 대상으로 한 조사에서는 남성과 여성 유권자 사이의 유의미한 차이는 개인의 이익과 공동체 이익간의 선택 문항에서 남성 유권자에 비해 여성들이 개인의 이익을 선호하고 있으며($p < 0.05$), 비관습적인 참여는 여성이 더욱 선호하고 있으며 통계적으로 유의한 것으로 산출되었다($p < 0.001$). 공동체와 개인의 이익에 대한 선호는 단순한 문제가 아니다. 공동체적인 가치를 중시하는 토크빌적 공동체를 지향하는 네오 토크빌리안(neo-Tocquevillian) 같은 공동체주의자들의 입장에서는 심각한 문제일 것이지만(Tocqueville 2003; Edwards and Foley 2001, 1) 개인주의적 가치관이 자신의 이해관계를 반영하기 위한 직접 행동화할 가능성도 있다. 실제 이 연구에서도 여성의 비관습적인 참여의 증가는 공동체적인 질서 속에서 해결이 어려울 경우 직접행동을 통해서 해결할 수도 있을 것이다. 또한 한국에서 여성의 비관습적인 참여 지향성은 많은 연구에서도 확인되고 있으며 이는 개인적인 이해가 국가적인 이해관계와 충돌할 경우 나타나고 있다.

둘째, 다음 분석으로 투표참여자를 대상으로 2차 표본추출 분석한 경우에는 다른 결과가 도출되었다. 투표참여자들의 타인신뢰와 역대정부에 대한 신뢰인 사적신뢰($p < 0.001$)와 공적신뢰($p < 0.05$)는 모두 유의미한 성별 차이가 있는 것으로 나타났다. 남성에 비해서 여성이 신뢰가 사적신뢰와 공적 신뢰 모두 낮게 집계되었다. 이는 정통 사회적 자본 연구자들에 따르면 위험신호일 수 있으나 한국에서는 오히려 이러한 사회적 불신과 함께 투표에 대한 사회 변화 가능성인 정치적 효능감($p < 0.1$)이나 비관습적인 참여($p < 0.05$)는 여성이 더욱 적극적이다. 이를 통해 여성의 불신 확대는 탈 물질주의 사회의 대안이 없는 무관여와 비참여로 나타나는 것(잉글하트 1998)이 아니라 대안적인 참여 통로를 찾고 있다. 따라서 이들의 이러한 잠재적인 참여 열기를 제도화된 틀 속에 담게 된다면, 보다 조직화된 형태로의 정치참여가 가능하고, 여성의 정치적 진출이나 여성의 권익 향상을 위한 동원의 가능성도 발견된다.

셋째, 투표 유권자들을 대상으로 최근 선거에서 제기되고 있는 투표에 영향을 미치는 5가지 요인에 대해 남성과 여성 유권자 간의 집단 간 차이는 이슈효과로서 세월호 사건($p < 0.001$)과 ICT 효과($p < 0.05$)가 유의미한 것으로 나타났다. 주요한 사회적 사건으로서의 세월호 사건 영향은 여성 유권자에게 상당한 투표참여와 후보자 결정에 영향을 미친 것으로 나타났다. 주로 야당 투표자들에게 세월호 사건은 상당한 영향력이 있었다. 물론 이는 두 가지 측면의 가설이 존재한다. 그것 첫 번째, 세월호 사건을 계기로 전통적인 야당 지지집단이 결속하는 ‘이슈결집효과’의 반영일 수 있다. 하지만 두 번째 가설로서 세월호 사건으로 인해 여당의 수습과정에 대한 불만이 야당 지지로 바뀐 ‘지지의 전환효과’로도 해석할 수도 있다. 그러나 분명한 것은 세월호 사건이 구체적으로 여성의 투표과정에서 야당에 일정한 결집효과는 존재했던 것으로 평가할 수 있다. 반면 ICT 효과는 여성이 더 많이 사용하고 있으며 SNS 여성 사용자들이 야당에 투표를 많이 한 것으로 도출되었다. 그런 맥락에서 본다면 세월호 사건에 비해 ICT 효과가 이번 선거에서 여성의 후보자 결정에 큰 영향을 미친 것으로 추론할 수 있다.

넷째, 어떤 여성 유권자가 투표에 참여했는지를 알아보기 위해 연령, 학력, 가구소득, 이념 등 사회경제변인과 이념변인을 로지스틱 회귀분석한 결과 여성 유권자들은 연령은 높을수록($p < 0.001$), 가구소득은 낮을수록($p < 0.05$), 이념은 보수적일수록($p < 0.1$) 투표자 집단에 포함될 가능성이 커진다는 것을 확인할 수 있었다.

이상의 연구결과를 바탕으로 6.4 지방선거에서 나타난 여성의 사회적 자본과 효능감, 정치참여행태, 투표영향 요인은 여러 가지 함의를 제공하고 있다. 이를 정리하면 첫째, 여성의 사회적 자본을 높일 수 있는 시민교육의 필요성, 둘째, 여성의 비관습적 참여적인 행동주의 등장, 셋째, 인터넷과 SNS를 활용한 여성의 정치사회화 교육 필요성 증대 등으로 요약할 수 있다.

첫째, 여성의 사회적 자본의 수준이 낮다는 것은 장기적으로 바람직한 정치참여에 있어 부정적인 영향이 될 수도 있다. 하지만 현 단계에서는 남성에게 비해 여성들이 낮은 공적신뢰와 사적신뢰 그리고 개인의 이익을 선호하는

속에서도 투표에 참여하여 사회를 변화시킬 수 있다는 효능감이 높다는 점은 다행스러운 부분이다. 그러나 장기적으로 여성들의 사회적 자본을 확충하고 신뢰를 향상시킬 수 있는 여성계와 시민사회의 교육적 노력이 필요할 것으로 보인다.

둘째, 특히 우리가 주목해야 할 것은 낮은 사회적 자본이 비관습적인 참여로 표출되고 있다는 점이다. 남성에 비해 여성들의 비관습적인 참여 경험 많다는 것은 제도화된 정치구조 속에서 여성들이 인식하고 있는 사회경제적·정치적 문제를 해결하기 어렵게 되면 집회나 촛불시위 같은 방식의 참여를 확대할 수 있다. 아직 여성들의 정치적 권리와 관련된 독자적인 집합행동이 대규모로 발생하지는 않고 있지만, 여성과 직접적으로 이해관계가 관련된 이슈가 제기될 경우 카터(Carter 2007)가 지적한 적극적인 행동주의(activism) 전환될 가능성도 발견된다.

셋째, ICT 효과로서 여성의 SNS 활용은 정치에 관심을 높이고 정치정보를 소통할 수 있는 유용한 공간이 될 것이다. 현재 ICT 효과는 주로 야당 지지집단에서 효과를 보고 있지만 장기적으로 많은 사람들이 사용하게 됨에 따라 오프라인의 정치적 역학구조가 온라인화 되는 정상화(normalization) 될 수 있기 때문에 여야를 막론하고 ICT를 활용한 여성에 대한 정치적인 소구도 필요할 것으로 보인다. 또한 채드웁(Chadwock 2006)과 프레이저와 두타(Fraser and Dutta 2009)는 인터넷과 SNS의 등장이 정치의 진입장벽을 확연히 낮추어 준다는 장점이 있다고 보았다. 보다 저렴한 비용으로 유권자 간에 그리고 후보자와 유권자 간의 정치적인 소통이 가능하고 지지자를 인입시키며, 자신의 목소리를 타인에게 전달할 수 있는 개인 미디어가 SNS는 가능하기 때문이다. 이러한 반응성을 활용하여 여성단체와 시민사회에서 여성의 정치적 능력을 향상시킬 수 있는 적극적인 SNS 활용의 정치운동이 필요하다. 예컨대, 여성들의 이해를 반영할 수 있는 여성 포털이 이미 활성화되었듯이 여성 SNS를 활용한 다양한 노력도 필요할 것이다.

참고 문헌

- 강원택. 2007. 『인터넷과 한국정치』. 서울: 집문당.
- 김용철. 2007. “지방자치제하에서 여성정치참여의 실태와 정책방향,” 『한국정책학회보』 제16권 4호. 307-328.
- 김원홍·김혜영. 2012. 『제19대 총선과 남녀 유권자의 정치의식 및 투표행태에 관한 연구 - 여성후보 출마지역을 중심으로』. 서울: 한국여성정책연구원.
- 배정아·윤태섭. 2014. “선거제도와 여성참여,” 『지방행정연구』 제28권 제11호. 29-54.
- 변창구·장우영·송경재. 2013. 『소셜 네트워크 시대의 선거와 민주주의 발전』. 서울: 국회입법조사처.
- 서진완·박희봉. 2003. “인터넷활용과 사회자본 - 사이버 공동체의 사회자본 형성 가능성을 중심으로,” 『한국정책학회보』 제12권 1호.
- 송경재. 2013. “SNS 공론장의 가능성: SNS 토론방 사례를 중심으로,” 21세기여성정치연합편. 『여정, 정치, SNS』. 87-106.
- _____. 2011. “소셜 네트워크 세대의 정치참여.” 『한국과 국제정치』 27권 2호, 57-88.
- _____. 2010. “한국의 사회적 자본과 시민참여 2 : 사회적 자본과 시민참여 동학의 변화,” 『국가전략』 제16권 제4호. 125-150.
- _____. 2006. “한국의 민주화와 사회적 자본,” 『21세기정치학회보』, 제16집 2호. 51-74.
- 윤성이·김주찬. 2011. “기술세대와 시민의식의 변화: 소셜네트워크 서비스 활용을 중심으로” 『21세기정치학회보』 21권 1호. 134-55.
- 윤성이·송경재. 2010. 『디지털 컨버전스 세대의 정치의식과 시민참여』. 과천 : KISDI.
- 윤성이·장우영. 2008. “청소년 정치참여 연구: 2008년 촛불집회를 중심으로.” 한국정치학회 건국60주년 기념세미나 자료집.
- 이갑윤. 2010. “촛불집회 참여자의 인구·사회학적 특성 및 정치적 정향과 태도,” 『한국정당학회보』 제9권 제1호. 95-120.
- 이소영. 2013. “2012 한국 여성 유권자의 정치적 정향과 투표행태,” 『한국정치학회보』 제47집 제5호. 255-276.

이숙종·유희정. 2010. “개인의 사회자본이 정치참여에 미치는 영향.” 『한국정치학회보』 44집 4호. 287-310.

이승종·김혜정. 2011. 『시민참여론』. 서울: 박영사.

임혁백. 2000. “민주주의의 새로운 패러다임,” 한국의회발전연구회. 『의정연구』 10호.

잉글하트, 로버트. 1998. “후기 물질주의 가치관과 공공기관들의 권위 추락,” 나이 외 편저. 박준원 옮김. 『국민은 왜 정부를 믿지 않는가』. 서울: 굿인포메이션. 321-349.

정한울·이근수, 2013. “정치효능감과 정치신뢰의 조합이 정치 참여에 미치는 영향,” 『의정연구』 제19권 제1호. 211-244.

주성수. 2006. “대의민주주의를 넘어서: 참여민주주의의 시대로,” 주성수·정상호 편저. 『민주주의 대 민주주의』. 서울: 아르케.

최장집. 2005. 『민주화 이후의 민주주의』. 서울: 후마니타스.

카터, 에이프릴 저, 조효제 역. 2007. 『직접행동』. 서울: 교양인.

황아란. 2010. “기초 지방의원선거와 기호효과,” 『한국정치학회보』 22권 2호.

Campbell, A. G. & Miller, W. E. 1954. *The Voter Decides*. Row Peterson.

Chadwick, Andrew. 2006, *Internet Politics: States, Citizens, And New Communication Technologies*. Oxford: Oxford University Press.

Dalton, Russell J. 1996. *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Second Edition. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers.

Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Edwards, Bob, and Foley, Michael W. 2001. “Civic Society and Social Capital: A Primer,” in Edwards, Bob, Foley, Michael, and Diani, Mario (ed.), *Beyond Tocqueville*. Hanover and London: Tufts University.

Ester, Peter and Vinken, Henk. 2003. “Debating Civil Society: On the Fear of Civic Decline and Hope for the Internet Alternative,”

- International Sociology* 18(6): 659-680.
- Foley, Michael, and Edwards, Bob. 1996. "The Paradox of Civil Society," *Journal of Democracy* 7(3). 38-52.
- Fraser, Matthew and Dutta, Soumitra. 2009. *Throwing Sheep in the Boardroom: How Online Social Networking Will Transform Your Life*. Work and World: WILEY.
- Fukuyama, Francis. 1999. *The Great Disruption*. New York: Free Press.
- Heywood, Andrew. 2002. *Politics*. 조현수 역. 2004. 『정치학』. 서울: 성균관대학교 출판부.
- Loader, Brian. 2007, *Young Citizens in the Digital Age: Political engagement, young people and new media*. New York: Routledge.
- Milbrath, Lester W. and Madan Lal Goel. 1977. *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics?* Chicago: Rand McNally.
- Millett, K. 1970. *Sexual Politics*. London: Granada.
- Newton, Kenneth. 1997. "Social Capital and Democracy," *American Behavioral Scientist*. 40(5). 575-586.
- Norris, Pippa. 2002. *Democratic Phoenix : Reinventing Political Activism*. New York: Cambridge University Press.
- National Economic and Social Forum. 2003. *The Policy Implications of Social Capital*. Forum Report No. 28. Dublin Ireland: Government Publications.
- Pateman, C. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon Schuster.
- Tocqueville, Alexis. 2003. *Democracy in America*. PENGUIN.
- Verba, Sidney and Norman H. Nie. 1972. *Participation in America: Political democracy and social equality*. New York: Harper and Row.

Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman, and Henry E. Brady. 1995.
Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics.
Massachusetts: Cambridge: Harvard University Press.

**6 · 4 지방선거와
여성의 정치참여와 의식:**
여성 기초자치단체장 당선지역 조사를 중심으로

경희대학교 인류사회재건연구원 교수
송 경 재

6.4 지방선거와 여성의 정치참여와 의식; 여성 기초자치 단체장 당선지역 조사를 중심으로

송경재 (경희대학교 인류사회재건연구원)

1. 들어가며

지방선거는 1987년 이후 민주화의 산물로서 6차례가 실시되었다. 이후 본격적인 지방자치시대가 열리면서 그동안 정치에 소외되었던 다양한 세력과 집단이 정치권의 인입하여 전면에 등장하는 계기가 되었다. 무엇보다 지방정치가 부활되면서 장기간의 권위주의 시대 이후 과도한 중앙정치에 휘둘렸던 지방에서의 다양한 이해관계를 대변할 수 있는 소외세력들이 지방정치의 무대에 나서게 되었다. 이는 정치의 다원성을 확보한다는 차원에서 민주주의 공고화의 중요한 계기가 되었다.

무엇보다 지방선거제도가 도입되면서 주목할 만한 현상은 여성의 정치적 진출이 확대되고 있다는 점이다. 그동안 중앙정치 무대에서 여성들은 상대적으로 소외되었던 것이 사실이다. 지도부에 의한 전략 공천 내지는 여성권의 지지를 얻기 위한 일부 소수의 여성들만을 선별적으로 정치권에 받아왔던 것이 사실이다. 이는 여권이건, 야권이건 마찬가지 현상이었다. 따라서 민주주의가 발전하고 있음에도 여성의 권익을 대변할 수 있는 주체로서 정당이나 여성 정치인이 부재했었던 것이 사실이다. 그런 맥락에서 지방자치제도의 도입은 여성 정치인의 등장을 가속화한 측면이 있다. 여기에 2000년 이후 제도적인 보완으로 인한 여성들의 정치적 진출이 가시화되면서 지방선거는 여성후보가 정치에 발을 들여 놓을 수 있는 좋은 장이 되었다.

이번 6.4 지방선거에서도 이런 현상은 예외가 아니었다. 전국적으로 기초와 광역 등에서 많은 여성들의 정치적 진출이 가속화되었다. 이러한 현상은 2000년대 이후 뚜렷한 흐름으로 나타나고 있다. 이는 수치로도 확인이 된다. 지방의회의원의 경우 1991년 부활된 지방의원 선거에서 0.9%(기초 광역 합계 5,169명 중 48명)에 불과했으나 2006년 14.5%(3,621명 중 525

명), 2010년 제5회 지방선거에서 20.3%(3,649명 중 739명)으로 증가했다. 그리고 지난 2014년 제6회 지방선거에서는 광역과 기초의원 포함해서 총 3,687명 중 854명으로 22.9%로 집계되었다. 기초단체장에서의 약진도 두드러지고 있다. 기초자치단체장들은 지난 2010년 지방선거시 6명에서 2014년에는 9명으로 증가했다. 그리고 이들 중에는 3선이 3명, 재선이 4명 등 다선의 기초단체장들도 등장했다.

뿐만 아니라 이렇게 당선된 경우를 제외하고 지방선거 예비후보와 경선과정에서 아쉽게 탈락한 여성후보들까지 포함한다면 실제 당선자들보다 훨씬 많은 것이 사실이다. 먼저 단체장만 보아도 광역단체장이 1명, 기초단체장이 40명이 입후보했다. 그리고 광역의원은 비례대표를 포함하여 359명이 입후보 했다. 기초의회 역시 1,425명이 입후보 했다. 당선율 역시 광역의원이 14.3%로 약간 낮았지만, 기초의회에서는 25.3%로 증가했다. 아울러 아직 광역단체장은 배출하지 못했지만 광역단체장 경선과 입후보하는 여성이 계속 증가하고 있다.¹⁾

본 장에서는 6.4 지방선거에서 나타난 여성의 정치참여와 의식을 여성 기초단체장 당선지역인 서초구와 양천구를 2차 표본 추출하여 분석하고자 한다. 앞서 살펴본 전국조사에서 분석한 다양한 정치적 의식과 행태에 관한 변인들을 대상으로 살펴보아 기초단체장이 여성으로 선출된 지역에서 어떠한 특성과 차이가 존재하는지, 아니면 지역도 전국적인 흐름과 큰 차이가 발생하지 않는지를 중심으로 분석하고자 한다.

이장의 연구 방법론은 계량적인 분석을 시도했다. 여성 기초단체장 후보가 출마해 당선된 서초구 200명, 양천구 205명을 조사했다. 표집 방법은 성별, 연령별, 지역별 인구수 비례에 따른 할당추출법을 사용하였고 조사는 ㈜리서치앤리서치에서 주관했다. 각 표본의 오차는 서초구가 $\pm 6.9\%$ Point, 양천구는 $\pm 6.8\%$ Point를 기록했다.²⁾ 수집된 표본은 사회과학 통계프로그램인 SPSS ver. 21.0을 이용하여 빈도분석과 교차분석, 독립표본 t-test, 로지스틱 분석 등을 사용했다.

1) 선출직 국회의원과 지방의회와 지방단체장 중에서 여성 당선자 비율은 통계청 홈페이지와 중앙선거관리위원회 통계정보를 바탕으로 연구자가 취합하였다.

2) 서초구와 양천구가 표본 오차가 큰 이유는 표본 크기가 작기 때문이다.

본 장의 구성은 다음과 같다. 먼저 다음 2절에서는 표본의 개요를 살펴보고, 3절에서는 전국조사 대상의 변수와 통계 방법 등의 분석틀을 적용하여 지역의 여성 정치참여와 의식에 대해서 살펴볼 것이다. 그리고 마지막 결론에서는 연구의 요약과 함께, 지역의 여성 정치참여와 의식과 전국적인 비교 분석을 통하여 함의를 추출하고자 한다. 참고로 변수의 설정과 주요 변인과의 관계에 대해서는 전국을 대상으로 한 분석의 틀을 그대로 활용하였다. 구체적으로 6.4 지방선거 후의 설문조사를 바탕으로 선거에서 여성의 정치적 진출에 대한 평가와, 그리고 남성과는 다른 여성의 사회적 신뢰, 정치적 효능감, 참여 행태, 투표에 영향을 미치는 요인들의 차이는 무엇인지를 세부적으로 파악하고자 한다.

2. 표본 개요

먼저 여성 구청장이 당선된 지역은 여당인 새누리당 당선지역인 서초구와 야당인 새정치국민회의 당선지역인 양천구를 선택했다. 서초구는 전체 유권자 중에서 200명, 양천구는 205명을 표본 추출했다.

먼저, 서초구는 남성이 95명(47.5%), 여성이 105명(52.5%)이다. 연령 구분 역시 인구 통계적 배분에 따라서 추출했는데, 19세~29세 37명(18.5%), 30대 44명(22.0%), 40대 45명(22.5%), 50대 36명(18.0%), 그리고 60대 이상은 38명(19.0%)이다. 학력은 대학재학과 대졸이 가장 많은 129명(64.5%)이고 그 뒤를 대학원재학 이상이 32명(15.9%)를 기록했다. 마지막으로 서초구 소득은 양극화가 나타났는데 가장 많은 비중은 201만원~400만원 53명(26.7%), 401만원~600만원 37명(18.7%)였고 그 뒤를 801만원 이상의 고소득자도 33명(16.7%)로 나타났다. 이는 서초구라는 특수한 지역의 소득차이를 알려주는 것이 반영된 것으로 보인다.

한편 양천구는 남성이 100명(48.8%), 여성이 105명(51.2%)이다. 연령 구분 역시 인구 통계적 배분에 따라서 추출했는데 19세~29세 39명(19.0%), 30대 38명(18.5%), 40대 48명(23.4%), 50대 42명(20.5%), 그리고 60대 이상은 38명(18.5%)이다. 학력은 서초구와 마찬가지로 대재와 대졸이 가장 많은 104명(50.6%)이고 고졸 53명(26.0%), 그 뒤를 중졸이하 26명

(12.7%)로 나타났다. 중산층의 비중이 확연하게 나타난다. 401만원~600만원 50명(24.6%), 201만원~400만원 40명(19.5%) 순이었다.

<표 1> 여성 기초단체장 당선 지역 조사 표본 개요

구 분		서 초 구		양 천 구	
		빈 도	비 율(%)	빈 도	비 율(%)
합 계		200	100.0	205	100.0
성	남자	95	47.5	100	48.8
	여자	105	52.5	105	51.2
연령	만19-29세	37	18.5	39	19.0
	30대	44	22.0	38	18.5
	40대	45	22.5	48	23.4
	50대	36	18.0	42	20.5
	60대이상	38	19.0	38	18.5
학력	중졸이하	8	3.9	26	12.7
	고졸	29	14.3	53	26.0
	대재/대졸	129	64.5	104	50.6
	대학원재이상	32	15.9	19	9.0
	모름/무응답	3	1.4	3	1.7
소득	200만원이하	17	8.6	23	11.0
	201~400만원	53	26.7	40	19.5
	401~600만원	37	18.7	50	24.6
	601~800만원	22	10.9	15	7.3
	801만원이상	33	16.7	15	7.1
	모름/무응답	37	18.6	62	30.4

3. 여성 기초단체장 당선지역 조사 분석

1) 남성과 여성 유권자의 사회적 자본, 정치 효능감, 정치참여 차이

먼저, 살펴 볼 것은 전국조사 분석의 연구문제에서 설정한 바와 같이 남성과 여성 유권자의 사회적 자본(social capital), 정치 효능감(political efficacy), 정치참여 방식의 차이를 살펴본다. 앞서도 언급한 바와 같이 사회적 자본은 시민참여를 위한 주요한 구성요소로서 간주된다(Putnam 2000). 따라서 정치학에서는 사회적 자본의 구성요소인 신뢰와 공동체적인 가치를 중시하는 호혜적 규범이 시민참여 문화를 축적하고 나아가 민주적인 선순환이 가능하다고 예측하고 있다(Diamond 1999). 그리고 정치 효능감 역시 참여를 통한 만족감으로서 효능감이 높으면 당연히 참여도 활발해진다(Chadwick 2006; 정한울·이근수 2013). 뿐만 아니라 정치참여는 오랜 시간 동안 정치학의 주요한 연구 분야이다. 본 장에서는 선거에 참여하는 관습적인 참여(conventional participation)와 시위나 투쟁에 참여하는 비관습적인 참여(unconventional participation)를 주요 변인으로 설정해서 조사했다(윤성이·송경재 2010). 이상과 같은 정치의식과 참여 행태에 관한 변인들을 중심으로 6.4 지방선거에서 여성 자치단체장이 당선된 지역의 남성과 여성유권자들의 차이를 살펴보는 것은 흥미로운 연구주제일 것이다.

분석결과, 남성 유권자와 여성 유권자 사이의 통계적인 측면에서는 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 기초자치단체장이 선출된 양천구와 서초구에서는 분석한 변인 6개 모두 통계적으로 유의하지 않은 것으로 조사되었다. 일반화된 사적신뢰는 남성과 여성간의 차이가 거의 발견되지 않았다($t=0.249$, $p=0.803$). 이는 공적신뢰도 마찬가지였다($t=1.023$, $p=0.307$). 아울러 공동체의 이익과 개인이익 선호 변인과 정치효능감도 통계적인 차이가 발견되지 않았다. 이는 공동체 이익선호 변인이 전국조사에서 유의한 것으로 나온 결과와 비교된다($p<0.05$). 그리고 참여의 두 가지 형태인 관습적인 참여와 비관습적인 참여도 남성과 여성 간의 차이는 발견되지 않는다.

그렇지만 통계적으로 유의하지 않지만 유념해서 분석해야 할 것이 있는데 정치 효능감 변인이다. 정치 효능감 변인은 앞서의 전국 조사에서도 유의미

하지는 않았지만 남성과 여성이 공히 높은 것으로 나타나 이에 대한 보완적인 해석을 실시한 바 있다. 이번 기초자치단체장 여성후보 당선지역 조사에서도 남성 유권자가 3.19포인트, 여성 유권자가 3.12포인트로 집계되었다(중앙값 2.5포인트). 이는 전국조사의 결과와 유사한 수치로 남성과 여성 유권자 모두 선거를 통한 정치 효능감이 높은 것으로 나타나 향후 한국의 지방선거에서의 투표참여가 유지 내지는 증가할 가능성이 있음을 확인했다. 마지막으로, 정치참여중 비관습적인 참여 변인은 전국조사 결과와 상당한 차이가 발견된다. 정치참여 변인은 전국조사에서는 비관습적인 참여 변인이 여성 유권자들이 남성에 비해 통계적으로 유의미한 조건에서 강한 것으로 나타났다($p < 0.01$). 하지만 이번의 지역 조사에서는 남성과 여성의 통계적인 차이가 발견되지 않았다. 이에 대해서는 소결에서 후술하겠지만 샘플의 수 문제일 가능성이 높다.

<표 2> 남성과 여성 유권자의 사회적 자본, 효능감, 정치참여 차이

	구분	N	평균	t 값	유의확률
일반화된 사적신뢰	남성 유권자	195	2.62	0.249	0.803 (-)
	여성 유권자	210	2.59		
공적신뢰	남성 유권자	195	2.80	1.023	0.307 (-)
	여성 유권자	210	2.69		
공동체 이익선호	남성 유권자	195	2.10	-1.063	0.288 (-)
	여성 유권자	210	2.21		
정치 효능감	남성 유권자	195	3.19	0.896	0.371 (-)
	여성 유권자	210	3.12		
관습적 참여 (6.4 지방선거 참여)	남성 유권자	195	1.86	-1.386	0.166 (-)
	여성 유권자	210	1.91		
비관습적 참여	남성 유권자	195	1.69	1.154	0.249 (-)
	여성 유권자	210	1.58		

< 0.1, * < 0.05, ** < 0.01, *** < 0.001

2) 투표 참여자의 사회적 자본, 효능감, 정치참여

다음 분석으로 전국조사와 같은 경로로서 6.4 지방선거 투표참여자를 대상으로 앞서의 분석변인들이라고 할 수 있는 남성과 여성 유권자의 사회적 자본과 효능감, 정치참여의 차이를 살펴보았다. 이번 분석 역시 전국조사와 마찬가지로 교차분석을 실시하여 구체적으로 투표참여자들의 사회적 자본, 효능감, 정치참여간의 차이를 살펴보았다.

〈표 3〉 투표 참여자의 남성과 여성 유권자의 사회적 자본, 효능감, 정치참여 차이

구분	χ^2	유의확률	평가	해석
성별 * 일반화된 사적신뢰	0.679	0.954	기각	- 남성과 여성 모두 유의미한 차이 없음
성별 * 공적신뢰	20.986	0.000 (***)	채택	- 여성, 정부불신 약간 강함
성별 * 공동체 이익선호	2.081	0.721	기각	- 남성과 여성 모두 유의미한 차이 없음
성별 * 정치 효능감	2.388	0.665	기각	- 남성과 여성 모두 유의미한 차이 없음
성별 * 비관습적 참여	10.324	0.016 (*)	채택	- 남성이 비관습적인 참여 높음

< 0.1, * < 0.05, ** < 0.01, *** < 0.001

첫째, 투표 참여자들의 사회적 자본의 변인들 중에서 타인에 대한 신뢰(사적신뢰)와 역대정부에 대한 신뢰(공적신뢰)는 공적신뢰만이 통계적으로 유의한 것으로 나타났다($p < 0.001$). 그에 비해 타인에 대한 믿음이라고 할 수 있는 사적신뢰는 투표자들 중에서는 남성과 여성의 유의미한 차이가 발견되지 않았다($p = 0.954$). 마찬가지로 이러한 결과는 앞서의 전국조사의 그것과 약간 차이가 나타난다. 전국조사에서는 투표자들의 경우, 사적신뢰와 공적신뢰 모두 남성과 여성 간에는 통계적으로 유의미한 차이가 존재했고, 여성들이 남성들에 비해 더욱 불신하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 지방자

자치단체장이 여성이 당선된 지역에서는 이와 다른 결과가 도출되었다, 공적 신뢰 변인만이 통계적으로 유의했으며 여성이 남성에 비해 정부불신이 강한 것으로 나타났다. 이 결과는 전국적인 조사결과와 비슷한 결과로 논의할 수 있을 것이다. 신뢰가 사회적 자본의 가장 중요한 요인이라고 한다면 (Fukuyama 1999; 송경재 2010), 전국조사와 지역 조사 모두에서 여성의 공적신뢰 하락은 장기적으로 사회적 자본 형성과 축적에 부정적인 영향을 줄 가능성이 높다(Diamond 1999).

둘째, 사회적 자본 변인들 중에서 공동체 이익 선호는 통계적으로 유의하지 않았다. 아울러 정치 효능감도 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 이는 전체 유권자들을 대상으로 한 것과 유사하게 투표자들도 전반적으로 개인과 공동체 이익선호 변인과 정치 효능감 변인에서는 남성과 여성 간의 차이가 크지 않다는 것을 알려준다.

셋째, 정치참여 면에서는 투표자들을 대상으로 한 분석이기 때문에 비관습적인 참여에서 남성과 여성의 차이를 살펴보았다. 전국 분석에서 나타난 결과는 여성들이 남성들에 비해서 투표에 대한 사회 변화 가능성도 높게 보고 있으며($p < 0.1$), 비관습적인 시민참여에도 적극적($p < 0.05$)이었지만 기초 자치단체장이 당선된 지역인 서초구와 양천구에서는 남성이 좀 더 적극적인 것으로 나타났다($p < 0.05$). 물론 이러한 차이는 지역마다 정치적 정향과 선택에 있어서 일정한 특색이 존재하기 때문에 전국조사의 결과가 일반화된 것이라면 지역의 연구는 특정 지역에 따른 여러 영향 변인이 결합되어 나타날 수가 있다. 그런 부분을 인정하더라도 다만 양천구와 서초구의 경우 전국 조사와는 반대로 여성보다 남성들의 비관습적인 참여가 높은 것으로 나타났다. 이는 서초구와 양천구가 다른 지역들과 차이가 있기 때문일 수 있다.

3) 남성과 여성 유권자의 지방선거 투표영향 요인

한편, 투표자들을 대상으로 6.4 지방선거에서 중요한 이슈로 제기되었던 문제들에 대한 효과가 존재했는지를 분석했다. 앞서의 전국조사와 달리 기초 자치단체장이 여성이 당선된 지역에서는 정당효과보다 여성효과를 변인으

로 대체하였다. 각각의 변인은 사전투표제라는 제도의 도입에 따른 투표 영향도, 세월호 영향이라는 변인을 추가한 투표 영향도, 구청장 후보가 여성이 출마함에 따른 영향도, 그리고 이념성향과 선거운동기간에 나타났던 ICT(정보통신기술) 효과를 세부적으로 살펴보았다. 각 변인은 이번 6.4 지방선거에서 주요한 변인들로 지목받았던 것이다.

특히 사전투표제의 도입이 어느 계층, 연령대, 성별로 영향이 있을 것인가에 대한 분석은 흥미로운 변수라고 할 수 있다. 그리고 최근 정보통신기술이 발전함에 따라 정치정보의 습득과 확산경로로 이용되고 있는 ICT 효과에 대해 성별로 어떤 차이가 있는지 살펴보는 것도 최근 학계의 흥미로운 연구문제라고 할 수 있다.

<표 4> 남성과 여성 유권자의 지방선거 투표영향 요인 차이

	구분	N	평균	t 값	유의확률
제도효과 (투표 시기)	남성 유권자	168	1.17	0.597	0.551 (-)
	여성 유권자	190	1.15		
세월호 영향	남성 유권자	168	2.47	-0.239	0.811 (-)
	여성 유권자	190	2.50		
구청장 투표후보의 성별 영향	남성 유권자	168	2.00	0.126	0.900 (-)
	여성 유권자	190	1.99		
이념 성향	남성 유권자	168	3.13	1.411	0.159 (-)
	여성 유권자	190	2.93		
ICT효과 (SNS 사용)	남성 유권자	168	1.64	1.041	0.299 (-)
	여성 유권자	190	1.58		

< 0.1, * < 0.05, ** < 0.01, *** < 0.001

그렇지만 전국조사와 달리 분석결과, 5가지 변인 모두 통계적으로 유효하지 않은 것으로 나타났다. 통계적으로 의미 있게 나온 결과는 존재하지 않았다. 이는 앞서 표본 집단 선출의 문제점이 다시 드러난 것이라 할 수 있다. 전국 조사에서는 제도효과와 ICT효과에서 여성이 일정한 영향을 받은 것으로

로 나타났지만 서초구와 양천구 2개 지역만을 한정된 경우 두 효과의 차이는 거의 존재하지 않았다. 제도효과는 표본 집단의 수가 적었기 때문에 구체적인 검증이 부족했다. 제도효과인 사전선거에 참여했던 사람들의 비중이 너무 적었기 때문에 통계적인 유의성을 추출하기 어려운 것이다. 그리고 이는 ICT효과에서도 그대로 적용된다.

4) 어떤 여성 유권자가 투표에 참여했는가?

다음으로 어떤 여성 유권자가 투표에 참여했는지를 알아보았다. 이를 위해 독립변인은 연령, 학력, 가구소득, 이념, 성별 후보 선호 등 사회경제변인과 이념변인을 설정했다. 이는 전국 조사와 달리 성별 선호변인을 추가하여 여성 유권자들은 투표시 성별 선호의 차이가 존재하는지를 파악하고자 했다. 그리고 종속변인은 투표 참여 분류이다. 이를 위해 로지스틱(logistic) 회귀 분석을 실시했다.

분석결과, 첫째, 전체의 분류정확도는 상당히 높은 것으로 나타났다. 분류정확도는 90.7% 였다. 아울러 회귀모형의 전체적인 적합도(fit)를 나타내는 Hosmer와 Lemeshow 검정의 카이제곱 값은 17.897이며 유의확률은 유의적($p=0.022$)로 나타났다.

둘째, 5개의 독립변인 중에서 학력과 이념 등 2개의 독립변인이 유의하게 나타났다. 이를 해석하면 여성 유권자들은 학력은 높을수록($p<0.1$), 이념은 보수적일수록($p<0.1$) 투표자 집단에 포함될 가능성이 커진다는 것을 확인할 수 있다. 즉 서초구와 양천구 등 기초자치단체장이 당선된 지역에서의 여성 유권자들의 투표결정 요인은 학력과 이념변인이며 통계적인 유의성은 존재하지만 상당히 낮은 것으로 집계되었다.

셋째, 연령, 가구소득, 성별 후보선호 등의 변인은 여성 유권자의 투표에 중요한 요인이 아닌 것으로 나타났다. 역시 이 결과 역시 전국 조사의 그것과는 차이가 존재한다. 하지만 이념 변인은 전국조사와 비슷한 추세를 보이고 있어 서초구와 양천구에서도 전국적인 흐름과 비슷한 결과가 도출되었다.

<표 7> 여성 유권자의 투표자 집단과 비투표자 집단 간의 로지스틱 회귀분석

	B	S.E	유의확률	Exp(B)
연령	0.295	0.203	0.146 (-)	1.343
학력	-0.670	0.364	0.065 (#)	0.511
가구소득	0.118	0.166	0.478 (-)	1.125
이념	-0.447	0.268	0.096 (#)	0.639
성별 후보선호	0.233	0.325	0.475 (-)	1.262
상수항	3.476			

분류 정확도 90.7%

Hosmer-Lemeshow 검정 : 카이제곱 17.897, 유의확률 0.022

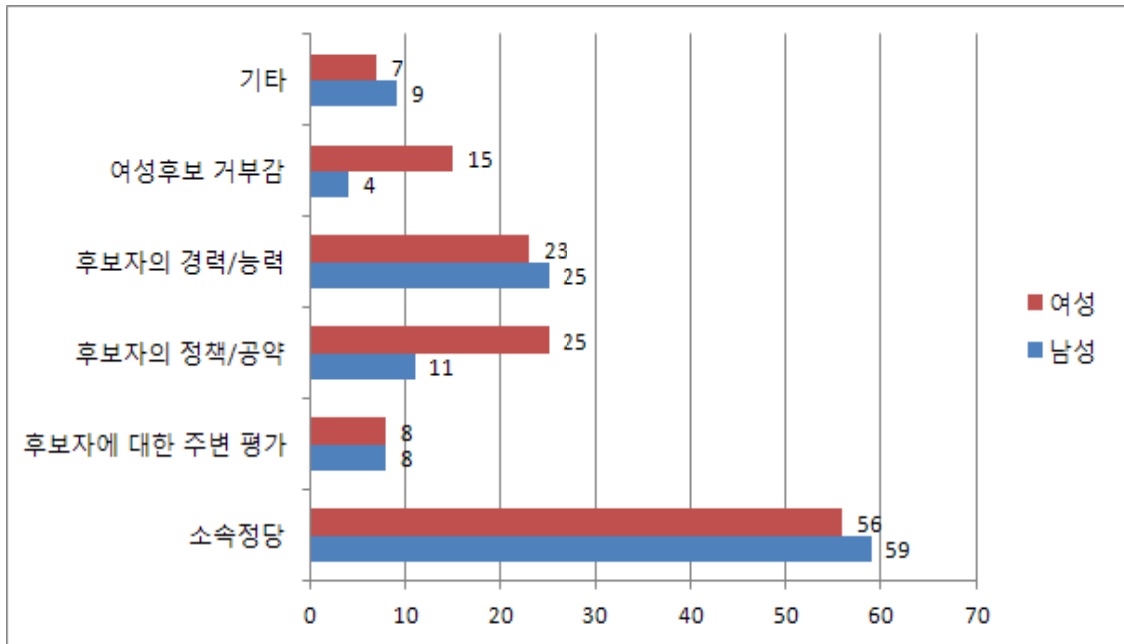
p<0.1, * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

5) 후보선택기준과 성별 선호도 분석

앞서 전국조사에서 6.4 지방선거에서 나타난 남성과 여성 유권자의 사회적 자본, 정치 효능감, 정치참여, 그리고 투표 영향요인에 대한 다각적인 분석을 시도했다. 여기에서는 좀 더 분석을 세분화하여 여성 기초 자치단체장이 출마하여 당선된 지역인 서초구와 양천구를 대상으로 후보선택기준과 성별 후보 선호도 등에 대해서 살펴보도록 하겠다.

먼저, 서초구와 양천구의 유권자들을 대상으로 후보선택 기준에 대해서 조사했다. 분석결과 남성과 여성 투표자들의 통계적으로 유의미하지 않았다($\chi^2=7.523$, $p=0.275$). 그러나 문항별로 살펴보면, 남성들은 소속정당(59명)과 후보자의 경력/능력(25명), 후보자의 정책/공약(11명) 순으로 나타났다. 하지만 여성은 소속정당(56명), 후보자의 정책/공약(25명), 후보자의 경력/능력(23명)에 이어 여성후보 거부감(15명)이 뒤를 이었다. 남성이 여성후보 거부감이 4명인 것을 반영한다면 남성 유권자들에 비해 여성 유권자들이 여성 후보에 대한 일종의 거부감이 있다는 것을 의미한다.

<그림 1> 6.4 지방선거 후보선택기준



그러나 다른 점을 살펴본다면, 의미 있는 결과도 발견된다. 즉 정당요인은 남성과 여성이 큰 차이가 없지만 후보자의 정책/공약을 보고 결정했다는 응답은 남성과 여성이 현격한 차이를 보이고 있다. 남성이 11명인 반면, 여성은 2배가 넘는 25명으로 나타났다. 이는 정책 선거에 여성들의 선호도가 높다는 것을 알 수 있다 즉 정당 요인이 배제된다면 남성은 주로 후보자의 능력/경력 등의 과거의 행적을 투표 기준으로 한다면 여성은 능력/경력과 함께 정책/공약을 중요한 선택 근거로 삼고 있다는 것이다.

이와 같은 여성후보에 대한 거부감이 여성들에게서 높게 나타나고 있는 반면, 의식적인 측면에서는 다른 결과가 나온다. 여성 기초자치단체장이 당선된 곳이라는 지역적인 특수성도 감안해야 할 것이지만 전반적으로 여성 정치참여에 대한 평가는 호의적인 것으로 나타났다. 먼저, 낮은 여성 정치참여에 대한 의견은 남성에 비해 여성이 더 동의하고 있으며 통계적으로도 유의하다($\chi^2=16.898$, $p=0.002$). 이는 여성들이 여성 정치참여가 낮다는 데에는 동의하고 있다는 것을 의미한다. 그렇다면 사회적 지위/경력 등 비슷한 조건일 경우의 성별후보 선호도는 어떤 차이가 발견되는지 살펴보자. 분석 결과, 남성은 남성과 여성에 큰 차이가 없었지만 여성은 여성후보에 상당히 후한 점수를 주고 있다($\chi^2=7.704$, $p=0.021$). 즉 좋은 후보가 있다면

여성후보에게 여성들도 적극적인 지지를 하겠다는 것을 의미한다.

<표 8> 낮은 여성 정치참여에 대한 의견

	낮은 여성 정치참여에 대한 의견					전체
	전혀 동의하지 않는다	별로 동의하지 않는다	조금 동의한다	매우 동의한다	모름/무응답	
남성	7 (4.2%)	37 (22.0%)	60 (35.7%)	51 (30.4%)	13 (7.7%)	168
여성	6 (3.1%)	40 (20.9%)	105 (55.0%)	30 (15.7%)	10 (5.2%)	191
전체	13 (3.6%)	77 (21.4%)	165 (46.0%)	61 (22.6%)	23 (6.4%)	359

Pearson $\chi^2 = 16.898$ p=0.002

이상의 결과는 여성들의 정치적 선택에 있어 두 가지 가치가 상호 충돌하고 있다는 것을 알려준다. 즉 현실적인 선택이 남성과 여성 유권자 모두 ‘여성’이라서가 아닌 ‘경쟁력을 갖춘’ (여성) 후보를 선호한다는 것이다. 이러한 상호충돌하고 있는 여성의 정치적 선택의 차이는 향후 한국에서 여성의 정치참여를 확대할 수 있는 중요한 포인트가 될 수 있다. 본선에서 당선 경쟁력을 갖춘 여성 후보의 등장을 위한 여러 대안이 고민되어야 할 것이며 이를 위한 정치지도자 양성과 교육 등의 프로그램이 필요할 것이다.

우리의 연구결과가 또 하나 주목해야 할 것은 무응답층이다. 실제 조사에서 무응답층이 남성과 여성 모두 30% 이상 높게 나온다는 것은 이들이 아직 후보 선호도에 있어 기준이나 원칙이 정립되지 않거나 의도적으로 답변을 하지 않은 유권자들 일수도 있다. 이는 여러 가지 해석이 가능할 것이지만 향후 한국 민주주의 특히 여성들의 정치적 선택기준에 대한 지속적인 연구를 통해 규명해야 할 것이다. 하지만 본 연구에서 몇 가지 제시한다면, 여성들의 무응답층의 수를 줄이기 위한 방안으로 시민교육과 여성의 정치참여를 확대할 수 있는 다양한 제도적인 고민이 계속된다면 여성의 정치참여와 권리 향상은 더욱 향상될 것으로 예상된다.

<표 9> 사회적 지위/경력 등 비슷한 조건일 경우 성별 후보 선호도

	사회적 지위/경력 등 비슷한 조건일 경우 성별 후보 선호도			전체
	남성후보	여성후보	모름/무응답	
남성	52 (30.8%)	47 (27.8%)	70 (41.4%)	168
여성	51 (26.8%)	79 (41.6%)	60 (31.6%)	191
전체	103 (28.7%)	126 (35.1%)	130 (36.2%)	359

Pearson $\chi^2 = 7.704$ p=0.021

4. 소결

여기에서는 여성 기초단체장이 당선된 지역인 서초구와 양천구를 대상으로 여성의 정치참여와 의식에 대해 분석했다. 이 결과는 앞서 전국조사의 결과와 때로는 비슷하게 때로는 다른 결과가 도출되었다. 하지만 후술하겠지만 분석 대상의 수가 많지 못하기 때문에 지역만의 특색을 가진 분석을 이끌지 못했다는 한계도 있다. 그럼에도 불구하고 분석결과 다음과 같은 의미 있는 결과가 도출되었다.

먼저 전국조사 분석의 연구문제에서 설정한 바와 같이 남성과 여성 유권자의 사회적 자본, 정치 효능감, 정치참여 방식의 차이를 살펴보았다. 그러나 분석결과는 남성 유권자와 여성 유권자 사이의 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 이는 전국조사에서 나타난 결과와는 상이한 결론이라고 할 수 있다. 전국조사에서는 개인의 이익보다 공동체의 이익선호와 비관습적인 참여에서 여성과 남성간의 유의미한 차이가 존재했다. 하지만 통계적으로 유의하지 않지만 유념해서 분석해야 할 것이 있다. 정치 효능감 변인이다. 정치 효능감 변인은 앞서의 전국 조사에서도 유의미하지는 않았지만 남성과 여성이 공히 높은 것으로 나타났다.

둘째 분석으로 6.4 지방선거 투표참여자를 대상으로 남성과 여성 유권자의 사회적 자본과 효능감, 정치참여의 차이를 살펴보았다. 투표 참여자들의 사회적 자본의 변인들 중에서 타인에 대한 신뢰와 역대정부에 대한 신뢰는

공적신뢰가 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 그리고 기초자치단체장이 당선된 지역인 서초구와 양천구에서는 남성이 좀 더 비관습적인 정치참여 지향성이 나타났다($p < 0.05$).

셋째 남성과 여성 유권자의 지방선거 투표영향 요인은 전국조사의 결과와 달리 제도효과, 세월호 영향, 구청장 투표후보의 성별 영향, 이념 성향, ICT효과 모두 통계적으로 유효하지 않은 것으로 나타났다. 통계적으로 의미 있게 나온 결과는 존재하지 않았다.

넷째 어떤 여성 유권자가 투표에 참여했는지는 로지스틱 회귀분석 결과 여성 유권자들은 학력은 높을수록($p < 0.1$), 이념은 보수적일수록($p < 0.1$) 투표자 집단에 포함될 가능성이 커진다는 것을 확인할 수 있었다. 이는 여성 유권자들이 투표에 참여하는 요인을 파악하는데 도움이 될 것이다.

다섯째 본 연구에서 살펴본 기초지방자치단체장이 선출된 지역에서의 후보 선택기준과 성별 선호도 분석은 남성과 여성 투표자들의 통계적으로 유의미하지 않았다($\chi^2 = 7.523$, $p = 0.275$). 그러나 정당요인은 남성과 여성이 큰 차이가 없지만 후보자의 정책/공약을 보고 결정했다는 응답은 남성과 여성이 현격한 차이를 보이고 있다. 남성이 11명인 반면, 여성은 2배가 넘는 25명으로 나타났다. 이는 정책 선거에 여성들의 선호도가 높다는 것을 알 수 있었다. 그리고 여성 기초자치단체장이 당선된 곳이라는 지역적인 특수성도 감안해야 할 것이지만 전반적으로 여성 정치참여에 대한 평가는 호의적인 것으로 나타났다.

마지막으로 6.4 지방선거에서 기초자치단체장으로 여성이 당선된 곳에서도 여성 유권자가 여성후보에 대한 거부감이 잔존해 있다. 하지만 기대되는 측면도 동시에 발견된다. 향후 경쟁력 있는 후보의 경우 여성을 지지하겠다는 응답이 높았다는 것은 단지 여성이라서 투표하는 것이 아니라 ‘경쟁력 있는 여성후보’를 기대하고 있다는 것이다. 따라서 단지 여성이라는 이유가 투표 행위를 결정하는 것이 아니라 경쟁력을 가진 여성의 정치적 진출을 확대할 수 있는 정치인력 충원 시스템의 확립과, 여성할당제와 정당 의무공천제 등의 제도적인 확충도 요구된다. 이를 위한 정치지도자 양성과 교육 등의 프

로그래밍도 필요할 것이다.

이상의 기초자치단체장이 당선된 서초구와 양천구 2개 지역에 대한 분석이 전국조사 결과와 다른 결과가 나오는 이유는 여러 가지가 있을 것이다. 먼저 표본 집단의 수가 적었기 때문에 구체적인 검증이 부족했다. 연구에서는 선거제도 효과인 사전투표에 참여했던 사람들의 비중이 너무 적었기 때문에 실제 통계적인 유의성을 추출하기 어려울 수가 있다. 둘째, 지역조사인 관계로 대표성과 특수성을 반영한 세밀한 통계적인 추가분석을 실시하지 못한 때문일 수 있다. 그런 맥락에서 지역별로 차별성이 나타나는 분석결과를 좀 더 세밀하게 연구할 필요성이 있다.

참고 문헌

- 강원택. 2007. 『인터넷과 한국정치』. 서울: 집문당.
- 김용철. 2007. “지방자치제하에서 여성정치참여의 실태와 정책방향,” 『한국정책학회보』 제16권 4호. 307-328.
- 김원홍·김혜영. 2012. 『제19대 총선과 남녀 유권자의 정치의식 및 투표행태에 관한 연구 - 여성후보 출마지역을 중심으로』. 서울: 한국여성정책연구원.
- 배정아·윤태섭. 2014. “선거제도와 여성참여,” 『지방행정연구』 제28권 제11호. 29-54.
- 변창구·장우영·송경재. 2013. 『소셜 네트워크 시대의 선거와 민주주의 발전』. 서울: 국회입법조사처.
- 서진완·박희봉. 2003. “인터넷활용과 사회자본 - 사이버 공동체의 사회자본 형성 가능성을 중심으로,” 『한국정책학회보』 제12권 1호.
- 송경재. 2013. “SNS 공론장의 가능성: SNS 토론방 사례를 중심으로,” 21세기여성정치연합편. 『여정, 정치, SNS』. 87-106.
- _____. 2011. “소셜 네트워크 세대의 정치참여.” 『한국과 국제정치』 27권 2호, 57-88.
- _____. 2010. “한국의 사회적 자본과 시민참여 2 : 사회적 자본과 시민참여 동학의 변화,” 『국가전략』 제16권 제4호. 125-150.
- _____. 2006. “한국의 민주화와 사회적 자본,” 『21세기정치학회보』, 제16집 2호. 51-74.
- 윤성이·김주찬. 2011. “기술세대와 시민의식의 변화: 소셜네트워크 서비스 활용을 중심으로” 『21세기정치학회보』 21권 1호. 134-55.
- 윤성이·송경재. 2010. 『디지털 컨버전스 세대의 정치의식과 시민참여』. 과천 : KISDI.
- 윤성이·장우영. 2008. “청소년 정치참여 연구: 2008년 촛불집회를 중심으로.” 한국정치학회 건국60주년 기념세미나 자료집.
- 이갑윤. 2010. “촛불집회 참여자의 인구·사회학적 특성 및 정치적 정향과 태도,” 『한국정당학회보』 제9권 제1호. 95-120.
- 이소영. 2013. “2012 한국 여성 유권자의 정치적 정향과 투표행태,” 『한국정치학회보』 제47집 제5호. 255-276.

이숙중·유희정. 2010. “개인의 사회자본이 정치참여에 미치는 영향.” 『한국정치학회보』 44집 4호. 287-310.

이승중·김혜정. 2011. 『시민참여론』. 서울: 박영사.

임혁백. 2000. “민주주의의 새로운 패러다임,” 한국의회발전연구회. 『의정연구』 10호.

잉글하트, 로버트. 1998. “후기 물질주의 가치관과 공공기관들의 권위 추락,” 나이 외 편저. 박준원 옮김. 『국민은 왜 정부를 믿지 않는가』. 서울: 굿인포메이션. 321-349.

정한울·이근수, 2013. “정치효능감과 정치신뢰의 조합이 정치 참여에 미치는 영향,” 『의정연구』 제19권 제1호. 211-244.

주성수. 2006. “대의민주주의를 넘어서: 참여민주주의의 시대로,” 주성수·정상호 편저. 『민주주의 대 민주주의』. 서울: 아르케.

최장집. 2005. 『민주화 이후의 민주주의』. 서울: 후마니타스.

카터, 에이프릴 저, 조효제 역. 2007. 『직접행동』. 서울: 교양인.

황아란. 2010. “기초 지방의원선거와 기호효과,” 『한국정치학회보』 22권 2호.

Campbell, A. G. & Miller, W. E. 1954. *The Voter Decides*. Row Peterson.

Chadwick, Andrew. 2006, *Internet Politics: States, Citizens, And New Communication Technologies*. Oxford: Oxford University Press.

Dalton, Russell J. 1996. *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Second Edition. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers.

Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Edwards, Bob, and Foley, Michael W. 2001. “Civic Society and Social Capital: A Primer,” in Edwards, Bob, Foley, Michael, and Diani, Mario (ed.), *Beyond Tocqueville*. Hanover and London: Tufts University.

Ester, Peter and Vinken, Henk. 2003. “Debating Civil Society: On the Fear of Civic Decline and Hope for the Internet Alternative,”

- International Sociology* 18(6): 659-680.
- Foley, Michael, and Edwards, Bob. 1996. "The Paradox of Civil Society," *Journal of Democracy* 7(3). 38-52.
- Fraser, Matthew and Dutta, Soumitra. 2009. *Throwing Sheep in the Boardroom: How Online Social Networking Will Transform Your Life*. Work and World: WILEY.
- Fukuyama, Francis. 1999. *The Great Disruption*. New York: Free Press.
- Heywood, Andrew. 2002. *Politics*. 조현수 역. 2004. 『정치학』. 서울: 성균관대학교 출판부.
- Loader, Brian. 2007, *Young Citizens in the Digital Age: Political engagement, young people and new media*. New York: Routledge.
- Milbrath, Lester W. and Madan Lal Goel. 1977. *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics?* Chicago: Rand McNally.
- Millett, K. 1970. *Sexual Politics*. London: Granada.
- Newton, Kenneth. 1997. "Social Capital and Democracy," *American Behavioral Scientist*. 40(5). 575-586.
- Norris, Pippa. 2002. *Democratic Phoenix : Reinventing Political Activism*. New York: Cambridge University Press.
- National Economic and Social Forum. 2003. *The Policy Implications of Social Capital*. Forum Report No. 28. Dublin Ireland: Government Publications.
- Pateman, C. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon Schuster.
- Tocqueville, Alexis. 2003. *Democracy in America*. PENGUIN.
- Verba, Sidney and Norman H. Nie. 1972. *Participation in America: Political democracy and social equality*. New York: Harper and Row.

Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman, and Henry E. Brady. 1995.
Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics.
Massachusetts: Cambridge: Harvard University Press.

6·4 지방선거 여성 후보자 선거운동 경험 분석

경희대학교 인류사회재건연구원 교수
이진옥

6.4 지방선거 여성 후보자 선거운동 경험 분석

이진옥 (젠더정치연구소 여·세·연 부대표)

1. 서론

이 글은 지난 6월 4일에 실시된 제6회 전국동시지방선거에 참여한 여성 후보자들의 선거운동에 대한 모니터링 연구 사업¹⁾의 결과를 바탕으로 여성의 선거 참여 경험과 선거운동에서 작동하는 젠더 변수를 살펴보는 데 역점을 둔다. 지금까지 여성의 정치참여에 대한 연구는 제도 및 정책적 변화를 중심으로 살펴본 반면, 최근의 연구는 그보다 폭넓은 관점에서 여성의 정치참여 경로를 탐색하여 그로써 여성 정치세력화의 포괄적인 과정을 드러낼 수 있게 하는 상향식(bottom-up) 접근법을 제안한다(Tadros, 2014). 이 글은 이와 같이 여성이 정치 참여의 성별화된 경험을 선거운동 참여 과정을 중심으로 여성 정치인의 경로를 탐색한다.

그를 위해 활용한 모니터링 연구 방법은 구체적으로 선거운동 공보물, 후보자 면접, 후보자 간담회, 그리고 선발된 모니터링 요원들이 참여관찰지에 적은 선거운동에 대한 후보자 동선, 선거운동 방법, 지역주민 호응도, 선거운동 내부 분위기 등의 관찰내용 등을 토대로 한다. 이러한 방법을 통해 보다 공정한 연구 결과를 이끌고자 모니터링 대상 여성 후보자는 정당, 지역, 지방선거 수준 등을 균형적으로 안배하여 기초의회 지역구²⁾에 출마하는 주체적인 여성 후보자들을 선별하고자 하였다. 그러나 모니터링 과정은 정당 공천제 폐지 논의로 인해 지연된 후보자 공천 과정 및 세월호 참사로 인해 더욱 불투명하게 진행된 공천 및 침체된 선거 분위기 등 이번 선거의 특수한 국면으로 인한 선거의 난항에 더해 연구 재정의 제약, 모니터링 요원 및 연구진의 지리적·시간적 제약, 후보자의 모니터링 참여 기피 현상 등 여러 가지 장애물을 만나 위의 선정 기준에 모두 부합하기 힘들었다. 그 결과 본

1) 이 연구는 국가인권위원회가 주관하고 젠더정치연구소 여·세·연이 집행한 「2014년 여성대표성 강화 지방선거 모니터링 연구용역보고서」의 연구 내용을 바탕으로 한다.

2) 그 이유는 기초의회의 후보자가 후보자 개인보다는 정당 내부의 이해에 좌지우지되는 광역단체장이나 지역과 다소 유리된 광역의회보다는, 지역에서 유권자의 후보자 인지도가 더 많이 작용할 수 있어 개인의 역량이 상대적으로 부각될 수 있을 것이라는 판단과 지방자치와 풀뿌리 민주주의에서 강조되는 여성 주체 논의를 재확인하고자 함이었다.

모니터링 조사 사업은 평소에 여성의 정치참여에 대한 문제의식을 공유하고 있는 후보자들의 적극적인 협조 덕분에 총 8개 지역의 모니터링 대상 선거캠프가 꾸려질 수 있었으며, 그 후보자들의 목록은 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 모니터링 대상 여성후보자

구분	지역구	나이	학력	직업	선거 경력	소속 정당	공천 과정	당선 여부
A	경기 고양	44	대졸	어린이집대표	초선	새정치(가)	경선	당
B	서울 동대문	62	대졸	의원	재선	새누리(가)	경선	당
C	서울 성북	41	대졸	시민단체 활동가	재도전 (전 진보신당)	무소속	-	낙
D	서울 마포	43	대학원졸	의원	재선	정의당	단수	낙
E	경기 용인	52	대졸	시민단체 활동가	재도전 (전 국민참여당)	새정치(가)	경선	당
F	서울 도봉	59	대졸	의원	3선	새누리(가)	전략	당
G	경남 창원 (광역)	52	대졸	의원	3선	통합진보당	경선	낙
H	경기 수원	49	대학 중퇴	시민단체 활동가	초선	새정치(가)	우선	당

2. 후보자 분석

각 후보자를 의회 수준으로 나누면 7명은 기초의회 의원 선거에, 나머지 1명은 광역의회 의원 선거에 출마하였고, 이번에 처음 선거를 치루는 후보자는 2명, 지난 지방선거에 출마했으나 재도전하는 후보자는 2명, 재선에 도전하는 후보자는 2명, 3선에 도전하는 후보자는 2명이었다.³⁾ 지역별로 나누면 서울 4명, 경기 3명과 경남 창원 1명으로 구성되었으며, 정당별로 보면 새누리당 2명, 새정치민주연합 3명, 통합진보당 1명, 정의당 1명, 무소

3) 이번 선거의 결과 광역의회의 경우 여전히 초선의원이 67명(59.3%)을 다수를 차지하고 있고, 기초의회의 경우, 초선 의원은 626명으로 85.5%를 차지하였다(김원홍 2014: 22). 이렇게 여성정치인 중에 절대 다수가 초선을 차지하고 있는 현상과 대비하여 이번 모니터링에 응해준 여성후보자의 다수는 재선 이상이라는 점에서 여성의 정치역량 성숙이 본 연구와 기초적인 연구 사업의 토대가 된다는 점에서 여성 대표성 강화의 측면에서 시사하는 바가 크다.

속 1명으로 구분된다(위 표 1. 참조). 후보자들의 나이를 보면 60대가 1명, 50대 3명, 40대 4명으로 구성되어 2014년 지방선거 전체 여성후보자의 평균 연령에 비해서는 상대적으로 젊은 편이다. 학력 면에서 1명은 대학 중퇴, 5명은 대졸, 1명은 석사, 1명은 석사과정 재학 중으로 대체로 대졸 이상의 고학력자로, 기초의회 여성후보자의 평균치⁴⁾를 반영한다. 모니터링 참여 후보자 중 현재 의원직을 맡고 있는 후보자는 4명이고 그들을 제외한 후보자들의 경력을 살펴보면 시민단체 활동가가 3명, 어린이집 대표가 1명이며, 시민단체 활동가 중 한 명은 전직 여성단체 대표를 지냈다.

가. 네트워크 및 출마 과정

최초로 출마하기 전의 여성후보자들의 경력을 살펴보면, 정당 활동, 부녀회장, 지역 상담가, 지역 시민단체 활동, 어린이집 대표 등으로 나타나 모니터링 참가 여성후보자 대다수에게 ‘지역 활동’이 기초의회 진출의 정치적인 토대가 되었다고 보인다. A의 경우에는 어린이집 대표를 맡아 지역 내 보육 네트워크가 당내 경선 및 선거 과정에서 큰 지지 세력이 되었으며,⁵⁾ B의 경우는 아파트 부녀회장 경험을 바탕으로 아파트 지역 주민들이 선거 운동의 주요한 활력을 불어넣었다. 소수 정당에 속한 C, D, G의 경우에도 지역의 마을 도서관 활동이나 학부모 모임의 활동에서 만난 주민들이 자원 봉사 활동 및 선거 운동의 든든한 지원군이 되었으며 이런 경향은 오랜 시민단체 활동 경력을 갖고 있는 E, H의 경우에 더욱 두드러지게 나타났다. 두 후보자의 선거사무실은 시민단체 활동 기간에 함께 했던 사람들에 이 선거 운동을 주도적으로 이끌었다. 노동운동가였고, 또한 의정활동 기간에 비정규직 문제 해결 및 노동자 현안 문제 해결을 위해 노력했던 G의 경우에는 지역 기반을 가진 노동조합의 지원을 받기도 했다.

즉, 이 연구에 참여한 모든 여성 후보자는 공식적인 정치 참여 이전에 비공식적인 네트워크가 구축되어 있었다는 점을 알 수 있다. 그리고 여성들이

4) 2014년 지방선거에서는 여성후보들의 평균 연령은 50대였고, 대학원 졸업자가 후보자 다수를 차지하였다. 기초의원 과 기초비례를 제외하고, 기초단체장은 대졸 44.4%, 대학원졸 55.5%, 광역의원은 대졸 34.4%, 대학원졸 58.6%, 광역비례 대졸 34.5%, 대학원졸 47.2%의 수치를 나타내 여성의원의 고학력화 추세는 더욱 강해지고 있다.

5) 2014년 지방선거 당선인 명단에서 직업란에 어린이집 원장으로 기입된 여성당선인은 선출직 광역의회에 1명, 비례에 1명, 선출직 기초의회에 9명, 비례에 15명, 총 26명으로 집계된다. 이는 어린이집 원장 출신의 여성들이 보육 네트워크를 자신의 지지기반으로 정치진입을 확장하고 있는 것으로 읽을 수 있다.

뒹아놓은 비공식적인 네트워크를 바탕으로 모니터링 대상 여성 후보자 중 다수는 주변의 정치인들로부터 출마를 권유받거나(B,F,H) 출마 자원(A)의 경우에도 정당으로부터 추대받을 수 있었던 것으로 보인다. 그 외 후보자들(C,D,E,G) 또한 지역 활동을 중심으로 정당 활동을 이어가 비공식적인 네트워크와 정당 간의 긴밀한 연계점을 보인다. 또한 구체적인 출마 계기를 살펴보면 여성의무공천제의 시행 이후 지역 내 여성 의원들의 충원을 위한 하나의 방편으로 지역에서 활동하는 여성들에게 기회가 가고 있다는 점도 확인할 수 있다.

2010년 당시 동대문구 국회의원이었던 홍준표 의원이 여성 정치인 육성을 위해 B 후보를 전략적으로 공천했다. 그전까지는 특별히 정치에 뜻이 있진 않았는데 부녀회장으로 지역 활동을 많이 하면서 지역 문제에 관심이 많기는 했다(후보자 B).

시장님 쪽에서 먼저 제안이 들어왔었다. ……그런데 그 때까지만 해도 여성회 대표를 하고 있었던 ……임기를 마치는 시점이 다가올수록 내가 이 일을 끝내고 나면 무엇을 할 것인가 고민을 많이 했다. …… 올해 제가 임기를 마치는 것과 지방선거가 맞물린 기회? 이런 것들이 굉장히 좋았던 것 같다. 시기가 딱 맞았던 것 같다(후보자 H).

그리고 후보자 F의 경우 여성 국회의원과 여성 문제를 해결하기 위해 정치적 협력 관계를 형성하고 정치 경력을 쌓으면서 정치에 입문하게 되었다는 점에서 특이할 만하다. 또한 여성의원의 적극적인 여성 영입 노력이 여성 정치인의 경로가 되고 있다는 점은 여성 정치세력화 과정의 이상적인 사례라고 볼 수 있다.

…… 저는 원래 도봉구민회관에서 카운슬러를 했었어요. …… 당시 여성들은 남편과 이혼 시 위자료를 전혀 못 받았어요. ……이런 상담을 하면서 저는 여성에게 법적인 보호가 필요하고 여성의 지위에 대해 많은 불편함을 느꼈어요. 그 때, 양경자 의원님이 저를 찾아오셔서 정치 해보지 않겠냐고 하셨죠. 저는 처음에 정치 싫다고 말했어요. 그러자 양경자 의원님이 “국회라는 곳이 법을 만드는 곳인데 여성이 많이 가야 여성을 위한 법을 만들지 않겠느

나, 나를 보내주면 그런 여성의 법을 제정하고, 앞으로 여성들이 불이익을 받지 않도록 노력하겠다.”라고 말씀하시더라고요. 그래서 저는, “어떻게 도와주면 되느냐?”라고 물었고, 촉구할 때 골잡이 말고 어시스트 하는 사람이 있는 것처럼 어시스트의 역할을 해달라고 하시더라고요. 저는 고민하다가 어시스트 역할을 할 수 있겠다 싶어서 승낙을 했고, 그 때부터 여성부장으로 정치를 시작했어요(후보자 F 면접).

진보 정당에 소속되어 활동하다가 출마하게 된 후보자 C, D, E, G의 경우에도 소속 정당의 추대로 결심을 하게 되었는데, 후보자 C의 사례는 할당제의 실시를 통한 여성후보에 대한 기회 창출과 남성 동료들의 할당제 반발과 맞서며 갖게 되었던 젠더 의식이 맞물려 출마의 결심을 갖게 하였다. 다른 진보정당 소속의 후보자들도 정당 활동을 통해 정치의 중요성은 인지하고 있으나 할당제라는 제도로부터 여성에게 주어진 기회를 점차 능동적으로 활용하면서 정치인으로 성장하게 되어 현재에 이른 듯하다.

2006년 민주노동당이 3당이던 시절, 출마하려던 남성 후보는 많았으나 여성 후보자가 부족했다. 진보정당에서는 우선적으로 30% 여성 할당제를 적용하던 시기라서 지역 활동당원 중심으로 대책회의를 진행했다. 그 과정에서 여성할당제에 대해 부정적으로 이야기하는 남성 후보자들에 대한 반발로 조금은 충동적으로 출마를 결심하게 되었다(후보자 C 면접).

이와 비교해, 후보자 A는 다른 후보자들의 출마 계기와 달리 자신의 보육인으로서 겪은 문제들을 해결하기 위해 적극적으로 정당에 가입하고 정치인으로서 경력을 모색했다는 점에서 남다른 이력을 보여준다.

고양시에서 20여 년 간 보육에 종사하는 사람으로서 활동하면서 여러 애로사항을 겪었다. 영·유아법이 개정된 후, 많은 보육인들이 무지 때문에 부당함을 겪었다. 정치인에게 자신의 요구사항을 말한다 하더라도 당선 후에는 자신의 요구들이 묻히고 실현되지 않았다. 이것이 계기가 되어 직접 정치를 하겠다는 결심을 하였다(후보자 A 면접).

모니터링 사업에 참여한 여성 후보자는 기본적으로 정당 공천 과정에서 성

공한 사례들이다. 그럼에도 소수 정당 후보로서 경쟁 상대 없이 단수로 출마(D, G)하거나 무소속으로 출마(C)한 후보자를 제외하고, 3인 선거구에서 2명이 출마해 후보자 공천이 불필요했던 새누리당 소속 후보자 F를 제외한 양대 정당 소속 후보자들은 공천 과정의 어려움을 토로했다. 그 중 당내 경선을 치른 후보자 3명 중 A는 경선 시 187명의 권리당원의 투표와 ARS로 진행되어 현역 의원을 포함한 여성 3명과 남성 1명 중 최다 득표하여 2인 선거구의 1인 후보자로 최종 공천되었고, E는 현 의원 1명을 포함한 여성 2명과 남성 1명⁶⁾ 중 심사 결과 가장 높은 점수를 얻어 3인 선거구의 ‘가’ 후보가 되었다. 현역 의원인 B는 해당 지역구의 유일한 여성 후보자였음에도 불구하고 구청장의 제안에 따라 책임당원 300명을 대상으로 경선을 치른 후 공천 받았다. H의 경우에는 비록 경선 과정을 겪지는 않았으나 2인 선거구에 현역 남성 의원과 동시에 공천을 받아 H 후보는 (가)가 되었고, 현역 남성 의원은 (나)로 선거에 참여해 결과적으로 같은 당 소속의 남성 후보가 실질적인 경쟁 상대가 되었다.

나. 후보자 가족

이번 모니터링 사업을 통해 기존의 연구와 다른 관점을 도출할 수 있는 부분은 여성 후보자 가족의 역할이다. 기존의 연구들은 여성 정치인들에게 가족은 여성의 정치 참여에 출마를 반대하거나, 여성을 남성 가족 구성원의 대리인으로 출마하는 방식으로 인지되어 여성의 정치 참여가 가부장적인 젠더 역할의 연장선이 되거나 여성의 주체성을 신장시키는데 기여하지 못한다는 부정적인 평가를 이끌었다. 모니터링 대상 여성 후보자들은 모두 결혼을 했으며 배우자들이 정치 출마에 동의를 했다고 밝힌다. 일반적으로 여성은 남성 후보자와 달리 배우자의 도움을 많이 받지 못해 가족 지정의 선거운동 과정 자체가 여성후보자들에게 불리하게 작동한다고 알려져 왔다. 전체 모니터링 참가 여성후보자 8명 중 3명의 배우자들은 직장과 건강을 이유로 선거를 직접적으로 돕기 어려웠지만, 5명의 여성후보자 배우자들(B, C, D, G, H)은 선거운동을 위해 생업을 휴직한 상태에서 적극적으로 보조하였다. 자녀들이 미성년일 경우에는 선거운동을 도울 수 없고, 대학생이거나 직장 생활을 할 경우에도 돕기 어려워 자녀들이 선거운동에 적극적으로

6) 이 남성 후보는 공천심사에서 성범죄 경력 때문에 탈락하였다(후보자 E 면접).

보조한 경우는 B의 후보 딸 2명과 E 후보 아들 1명을 제외하고는 거의 없었다.

남편들이 도와줄 경우 그 역할은 선거법 상 가족으로 지정된 사람들만 할 수 있는 명함 돌리거나 피켓 들기 등 유권자와의 접촉 활동이 주가 되는데, 이렇게 남편들이 헌신적인 활동을 할 때 많은 유권자들이 후보자를 긍정적으로 평가한다고 기록된다. 그 외에도 남편들은 운전 및 선거운동원 관리, 선거운동 전략 구상 및 자금 지원 등 다양하게 보조하여, 성별 역할이 일상 세계에서 상당히 전환되고 있다는 것을 알 수 있다. 특히 후보자 D의 남편은 앞치마를 두르고 ‘내조중’이라고 말하며 일반인들의 고정관념을 깨기도 했다. 그리고 시민단체 활동가 출신의 여성 후보자일 경우 남편들의 보조는 상당히 중요한 비중을 차지하는데, 그 이유는 남편들도 그녀들과 같은 시민사회에서 활동해 본 경력을 소유한 경우가 다수(C, D, G, H)여서 그들은 대부분의 여성 후보자들과 달리 선거운동 경험 전력이 상당히 많기 때문이다. 후보자 A의 경우에는 남편이 아닌 선거본부장을 맡은 사촌 오빠가 선거운동 경험이 있었고, 그 결과 선거운동이 많은 상황에서 가족의 남성구성원에 의해 주도되기도 한다. 또한 여성후보자들이 선거 비용을 자력으로 감당하기 어려운 만큼, 남편 및 가족들의 적극적인 자금 지원이 없이는 선거를 치루기가 힘들다. 요컨대 남성 가족 구성원의 선거 운동 캠페인 과정의 보충 역할 외에도 정치 네트워크와 선거운동 경험에 기반한 정보력 및 자금력 등은 여성 후보자들의 정치 입문 경로에 매우 결정적인 역할을 하고 있다는 점을 알 수 있으며, 이는 차후 선거과정의 중요한 변수가 되기도 한다.

3. 선거운동 과정

가. 젠더 이미지 전략

공보물에서 확인할 수 있는 후보자들의 능력, 포용성, 공정성 등의 이미지 전략은 젠더 전략과 맞물린다. 후보자 D는 '검증된 구의원'라는 표현을 통해 능력 있는 현역 의원임을 강조하며 여성을 드러내지 않는 전략으로 상대적으로 중성적인 이미지를 활용한다. 이와 유사하게 후보자 C는 '정당의

명령이 아닌 시민의 목소리를 듣는 무소속 시민 후보'라는 구호로서 무소속 후보자의 약점을 강점으로 우회하는 전략을 구사하고 재차 '돈보다 사람이 먼저인 세상'을 구현하겠다는 사회 변화의 의지를 강조하며 무성적인 전략을 활용한다. 마찬가지로 후보자 E는 '시민이 중심 사람이 우선'이라는 구호로서 주민 중심의 책임정치를 강조하지만, 다른 한편 이의 구체적인 실행을 위해서 '똑소리나는 예산지킴이'라는 표현에서 볼 수 있는 것처럼 꼼꼼한 여성적 자질을 후보자 이미지로 내세운다. 후보자 H는 '꼼꼼 정희, 행복 마을 디자이너'라는 표어를 통해 이런 여성적 자질을 전면적으로 내세운다. 다른 한편 후보자 A는 '보육·교육·행정 전문가'로서 새로운 역량 있는 정치신인임을 강조하면서 동시에 '母처럼 웃는다'라는 중의적 어법을 사용하여 엄마 이미지 또한 활용하여, '어머니의 마음'으로 행신동을 지키겠다고 모성적 가치를 정치적으로 활용한다. 후보자 B는 '꼭 필요한 여성 일꾼'이라는 표현을 통해 지역을 위한 유능한 '여성' 봉사자임을 강조하는데, '여성 특유의 섬세함과 부드러움으로 지역을 돌아보면서 주민의 불편사항을 해결하기 위해 열심히 뛰었습니다'에서 볼 수 있는 것처럼 의원직 수행능력과 연결하여 여성성을 재차 강조한다. 이와 달리 후보자 G는 '늘 한결같은 든든한 맘며느리'라는 구호로써 여성의 젠더 역할을 바탕으로 지역의 봉사자라는 이미지를 활용하는데, 이는 경상남도 지역의 보수적인 정치 문화에서 여성이 공적 영역에 진출하는 것에 대한 사회적 저항감을 해소하기 위한 협상의 결과물로 해석된다. 마지막으로 후보자 F는 3선 도전인 만큼 '주민에게 받은 사랑 - 돌봄과 나눔으로 보답하겠습니다'에서 볼 수 있는 것처럼 여유 있는 선전을 하면서 '돌봄'과 '나눔'이라는 모성적 가치를 전략으로 구사하며 '가족이 안전한 창동'을 만드는데 기여하겠다는 포부를 밝힌다.

나. 선거운동 방식

기초의원 선거인만큼 선거운동은 대개 골목마다 주민들과 인사하기, 명함 돌리기, 피켓팅, 전화 TM 홍보 등의 가장 기본적인 방식으로 진행된다. 특히 이번 지방선거 한 달여 전에 벌어진 세월호 침몰 사건 이후 조용한 선거 기조에서 유세 차량의 동원이나 안무 등의 방법은 자제되어 대부분의 후보자들은 기본적인 매뉴얼에 충실한 선거운동을 전개한 듯하다. 후보자 C와 F는 유용 트럭 외에 이동용 녹색, 빨간색 경차를 선거에 활용하기도

하였으며, 후보자 E는 본인이 기존의 정치문화에 대한 문제의식을 많이 갖고 있어 처음 네모꼴의 피켓을 손 모양으로 바꾸어 여성후보자들이 색다른 선거문화를 창조하고 있는 것으로 비춰진다. 특히 후보자 C는 우산, 우비, 비눗방울, 초록머리띠, LED 어깨띠 등 다양하고 새로운 방법들을 선거운동에 활용하였다. 새정치민주연합에서는 정당 차원에서 자전거 선거운동을 제안하기도 하였으나, 선거운동원 중에 자전거를 탈 수 있는 사람들이 없어 유보되었다(후보자 E). 그 외에 웹 기반의 선거운동을 하는 후보자들은 거의 없었고(블로그가 있으나 거의 운영하지 않음, A), ‘카카오톡’이라는 SNS(Social Networking Service) 매체를 선거에 활용해보려고 했으나 후보자가 속한 단체의 사람들의 지인에게 카카오톡 채팅방으로 초대할 선거운동은 오히려 역효과를 불러왔다(후보자 H).⁷⁾ 대신 밴드나 카카오톡의 SNS는 지역위원회 및 중앙당과의 소통이나 선거운동원들 내부의 소통을 위해 유용하게 활용되었다(후보자 A, D, E, G, H).

다. 자원봉사자 및 선거운동원의 구성

자원봉사자들과 달리 선거운동원은 유급직이다 보니, 선거운동원은 주로 지역에서 오래 거주하면서 지역 주민 중 후보자와 친분이 있거나 탄탄한 지역 네트워크를 갖고 있는 또는 이전 선거운동을 해본 사람들을 중심으로 전략적으로 구성된다.⁸⁾ 그러나 후보자 E의 경우 대안적 정치 및 선거운동 문화를 창조하고 싶은 평소의 생각을 실천하기 위해, 선거운동원의 거주지와 상관없이 풀뿌리 시민사회 단체 활동들을 통해 연을 맺은 사람들을 중심으로 구성하였다. 그 결과 이는 적극적인 선거운동원들의 활동으로 유권자들의 관심을 주목하는데 기여하였다.⁹⁾

7) 후보자 H의 선거 캠프에서 상황실장의 지시로 여성회 운영위원회와 자원봉사자들의 연고자들을 위주로 카카오톡 단체 채팅방을 열어 후보자 홍보를 하였는데, 매우 부정적인 효과를 낳았다. 채팅방으로 초대된 대다수의 사람들이 어떤 경로로 선거사무실에서 자신들의 정보를 취득하였는지 의문을 제기하였고, 이를 수습하느라 상당한 시간을 허비해야 했다(후보자 H 5월 27일 참여관찰 일지).

8) 그러나 이 또한 후보자 F의 경험은 소위 동네 ‘손장갑’ 아줌마를 선거운동원으로 동원하는 방식의 효과성에도 의문을 표한다.

“나의 선거구는 창 1,4,5동이었기 때문에, 각 동당 2명씩 총 6명을 뽑았다. 그리고 내 기반이 약하다고 생각했던 동에서 2명을 더 뽑았다. 그런데 그 사람들이 자기 동네에 서서 선거운동 하기 싫어한다. 따라서 선거구 소속 사람들로 꼭 뽑을 필요가 없는 것이다. 따라서 앞으로 어떤 사람을 써야 하는가가 앞으로 논의해야 될 사항이라고 생각한다. 그리고 제한된 8시간을 어떻게 쓰는지도 논의해야 한다.”(6월24일 간담회)

9) 선거운동원이 굉장히 적극적이어서 그런지 택시 기사님들을 중심으로 명함을 먼저 달라고 요청한 경우가 많았다(후보자 E 5월 26일 참여관찰일지)

<표 2> 각 캠프 자원봉사자 및 선거운동원 구성

자원봉사자 및 선거운동원 구성	
A	선거사무장은 어린이집 원장을 하면서 알게 된 18년 지기 친구(여)가 맡았고, 선거본부장은 사촌 오라버니가 맡았다. 선거운동원은 지인을 통해 지역 여성 주민들로 선발하였다.
B	당협의회에서 추천해준 분(남)이 사무장을 맡았고, 동네에서 사업을 운영하시는 한 분(남)이 홍보 부장을 맡았다. 두 딸이 선거사무실에서는 전화 및 손님 접대 등 맡고 있고 밖에서는 다른 선거운동원들과 명함 돌리기, 피켓팅 등 적극적으로 엄마의 선거운동을 도왔다.
C	지난 2010년 선거에서 함께 했던 사람들을 중심으로 다시 모여 후보자의 선거를 돕고 (사무장을 포함해 다수 남성), 총 6명의 선거운동원도 그들 중심으로 지역에서 오래 거주하면서 두터운 인맥을 갖고 있는 사람 중심으로 총원했다.
D	선거사무장은 다른 지역에서 활동을 하다가 지인을 통해 추천받은 30대 초반의 남자였고, 선거운동원은 후보자가 학부모 간담회를 통해 만난 이들이 적극적으로 자원하거나 원래 알고 지낸 '언니들', 주변 사람들의 추천을 통해 구성되어 선거사무실 분위기가 화기애애하였다. 선거운동은 후보자에 의해 지휘되었는데, 이에 남편은 선거운동 경험이 많았음에도 본인의 역할은 굉장히 작아야 한다는 것을 인식하며 선거캠프에 영향력을 줄이고 최대한 아내의 내조에 집중하는 모습이었다.
E	사무장은 수상구조협회에서 일하는 사람으로 당과 관련된 일의 경험은 없었으나 후보자와의 관계가 매우 친밀하다(여). 선거운동원은 지역에서 시민단체 활동을 하면서 맺은 인연으로 구성되어, 다른 선거캠프와 달리 1인이 피켓팅이나 후보자 홍보를 하였으나 매우 활발하고 적극적으로 임해서 지역 주민들의 반응이 즉각적으로 나타나거나 다른 후보자들이 경계하기도 했다.
F	사무장(여)은 여행사를 운영하다가 4월부터 선거운동 보좌 및 회계담당을 맡으며 선거운동을 돕고 있다. 후보자의 조카는 본격적인 선거운동일정을 담당하고 후보자님과 2인 1조로 유세 및 명함을 나눠준다. 새누리당 고문 2명이 사무실에 상주하고, 그 중 한 명은 홍보를 총괄책임진다. 선거운동원은 총 10명이었는데 그 중 2명은 남성이고 나머지는 여성으로 구성되어, 남성 2인조는 자전거를 이용하고 여성 2인 4조는 각 홍보총괄담당의 지휘 아래 구역을 배당받아 구역에서 자율적으로 돌아다닌다.
G	선대위원장으로 STX 엔진 (전)노조위원장이 노조들의 지원 하에 자원해서 한 달여 기간 동안 개인 휴가를 얻어서 도와주었다. 후보자 수행원은 여성이었고, 대다수 자원봉사자 및 유급선거활동가 등도 여성으로 구성되었다. 선거 캠프 내 자원봉사자들은 대다수가 자녀 학부모회 지인들과 성당 및 지역 지인들이었다.
H	후보자가 출마 전 올 1월에 임기를 마친 여성단체가 조직적으로 후보자를 지지하면서 사무장은 그 단체의 활동가(여)가 맡았고, 선거본부장은 선거경험이 많은 배우자의 친구(남)가 맡았으며 회계는 조카(여)와 그 친구(여)가 맡아 선거운동의 실질적인 업무를 책임졌다. 여성단체 활동가와 회원들은 선거 공약을 만들기 위한 회의에 참여하거나 자원봉사로 후보자를 도왔으며, 선거운동원은 선거경험이 있거나 지역에서 오래 거주한 여성들로 구성하였다.

기초의회 선거에 참여한 여성후보자들의 선거운동을 참여관찰하면서 가장 특이할 만한 사항은 여성이 선거운동을 주도적으로 이끄는 데 참여한다는 점이다. 전체 모니터링 대상 후보자들의 선거 캠프에서 4개 캠프(A, E, F, H)의 선거사무장이 여성이었다는 점이 특이할 만하였으며, 선거사무장이 남자가 하는 경우에도 선거 전략을 이끌어 가는 것은 모두 특히 후보자 E의 경우에는 선거운동의 성별 노동 분업을 타파하는 것을 선거운동의 주요 전략으로 삼았다.

선거운동하면서 내가 힘써왔던 두 가지 측면을 들고 싶다. 첫 번째 선거 캠프에서 그 동안에 팽배하였던 남성중심문화를 오히려 대놓고 보여주기 위해서라도 우리끼리(여자들끼리)열심히 하자라는 생각이 있었다. 두 번째는 선거 공용제를 잘 지키자는 것이었다. 따라서 우리는 선거법을 모두 다 같이 보고 철저히 선거법을 따라서 엄격한 회계를 택했다. 요새 선거전들을 보면 결국 선거운동원은, 즉 수동적으로 피켓 들고 율동하고 하는 사람들(선거 운동에서 권력이 없는 쪽)아주머니들로 쓴다. 그러나 회계를 하고 명함을 돌리고 하는 등(선거 운동에서 권력과 돈이 모이는 활동들)은 모두 남자들이 하는 경향이 있다. 따라서 나는 앞의 두 가지 측면에서 남성중심적인 선거문화와 대비되는 전략을 펼쳤다. 앞으로도 계속 이 두 가지 전략을 계속 펼칠 예정이다. (후보자 E10) 6월 24일 간담회)

선거운동원의 절대 다수가 여성으로 구성되어 있고, 사무장이라는 중책을 여성이 맡음으로써 여성의 정치 참여 경험 및 기반을 확대하는데 유용한 과정이 되리라 짐작할 수 있다. 하지만 지금까지 선거운동이 남성들로 구성되어 진행되어 온 만큼 선거운동 전략은 여전히 남성에 의해 주도된다는 점 또한 간과할 수 없다. 즉, 선거운동이 여전히 전략=남: 조직=여라는 성별 분업 구도로 진행되고 있다는 것이다.

모 단체의 활동가인 후보자 H의 배우자는 현재 단체의 활동을 잠시 멈추고 후보의 사무실에 매일 출근하여 선거운동을 돕는 등 매우 적극적인 지원을

10) 후보자 E가 여성 정체성을 바탕으로 2010년 선거운동의 경험을 기록한 자료는 다음의 링크에서 읽어볼 수 있는데, 여성으로서의 선거과정 참여 경험이 이번 선거에서 여성 중심의 선거운동 전략을 기획하는 근거가 되었다는 것을 알 수 있다.

http://onlineif.com/main/bbs/list.php?wuser_id=new_femlet_project&category_no=146&pg=&sn=&shs=&shn=&shm=

하고 있다. …… 이러한 배우자의 활동에서 특수하게 읽혀지는 것은 그의 정보 수집망이다. …그리고 이러한 그의 정보들은 선거운동을 펼치는 데에 사용되며, 전체적인 선거운동의 강약을 조절하는 데에도 영향을 준다. 사무장은 이러한 정보로부터 최초에는 소외되어 있어 보이며, 사적인 정보교환 보다는 좀 더 대중적인, 넓은 범위에서 주어지는 정보획득에 치중하는 듯하다. 이러한 정보 수집망 차이 및 활용은 남성인 배우자와 여성인 사무장 사이의 차이가 아닐까 생각된다. …… 남성의 적극적인 참여비율이 높은 기존 선거판에서 긴밀한 정보를 획득하기에 유리한 성별이 남성이라는 판단을 할 수 있다. 그렇게 여성 후보자가 치루는 선거에서 남성 참모진들이 반드시 필요한 상황 등이 있지 않을까 생각된다(후보자 H 5월 28일 참여관찰 일지 1).

앞서 가족의 역할에 대한 논의에서 언급하였듯이 후보자 H의 경우, 전직 여성단체 대표로서 소속 여성단체와 동시에 선거운동 경험이 상당한 배우자와 그 친구들의 도움을 받아 선거운동을 진행하였다. 선거가 전개되면서 선거운동 내 역할은 배우자 외의 남성은 전략을 맡고, 여성단체 활동가들이 조직을 맡으면 자원봉사 위주로 꾸려졌는데, 아래 모니터링 요원의 평가는 시사하는 바가 많다. 즉, 선거 경험이 없는 여성단체 활동가에 비해 선거경험이 다수인 남성 배우자의 역할이 지대하다는 것은 부인할 수 없으나 이는 성별 역할 분업을 강화하는 한편, 여성들이 차후에 정치세력화를 위한 초석을 다진다는 의미에서 보았을 때 다소 아쉬운 점으로 비춰질 수 있다. 그럼에도 기초의회 선거는 절대 다수의 남성에게 의해 주도되는 단체장 선거와의 확연히 구분되며 그만큼 여성이 전략적으로 선거 공간에 개입할 수 있는 공간이 상대적으로 넓고 따라서 정치 입문의 주요한 계기가 된다는 점은 분명하다.¹¹⁾

다른 특이할 만한 사항은 후보자와 선거운동원들의 관계가 매우 우호적이었다는 것이다. 물론 후보자들에게 선거운동원은 후보자의 이미지가 지역

11) 한 예로 용인의 후보자 E는 같은 정당에서 여성 시장 후보자와 지척에 사무실을 두고 긴밀하게 협동하며 선거운동을 전개하여, 그 선거사무실에 방문할 기회가 있었다. 두 사무실은 공간적 크기와 내부 구성원 규모 면에서 극적인 대비를 이루었다. 당시 송호창 의원과 양해경 후보자의 만남이 예정되어 있던 만큼 많은 사람들이 선거사무실을 가득 메웠는데, 선거 기획 및 전략은 모두 남성으로 구성되어 있었을 뿐만 아니라 그 공간의 절대 다수가 남성이었다. 또한 일이 굉장히 성별 분업 구조로 이루어지고 있었다. 손님 응대, 전화 홍보 등은 여성이 맡고 정치인 응대, 회의 등에 참석하는 일들은 남성이 맡고 있었다(후보자 E 5월 24일 참여관찰 일지).

주민들에게 전달되는 주요 매체라는 점에서 선거운동원과의 관계는 조심스러울 수 있고 선거사무장이나 본부장이 선거운동원을 관리하는 역할을 맡았다는 점에서 예외적일 수 있으나,¹²⁾ 다른 한편 그것이 한시적이더라도 고용주와 고용인이라는 관계를 염두에 둔다면 주목해볼 만하다. 아래 면접 내용에서 볼 수 있듯이, 후보자 B와 E의 경우는 선거운동원들의 생활 리듬을 배려하였고, 그것이 여성 후보자와 선거운동원 사이의 관계를 돈독하게 하고 선거운동을 활기차게 만드는 하나의 요인이 되었던 것으로 보인다.

나의 경우는 운동원들이 다들 가정이 있으니, 아이 밥주고 학교가는 시간은 선거운동시간에서 뺐다. 그렇게 해도 표 차이는 크게 없을 거라고 생각했다. 즉, 나의 경우는 여성의 라이프스타일에 맞춰서 아예 선거 운동 시간을 배정하였다(후보자 E 6월 24일 간담회).

선거운동원들이 대부분 주부이기 때문에 쉬는 시간을 많이 줬다. 대신 그 쉬는 시간동안 아는 사람들에게 전화로 홍보할 것을 부탁했다. 운동원들이 선거캠프에 있을 때에도 편히 쉴 수 있도록 해줬다. 선거운동원들을 잘 대뤄줘야 선거운동이 수월하다고 생각했기 때문이다. 이를 위해서는 선거운동원들이 원하는 것을 얼마나 파악하느냐가 중요한데 여성이기에 조금 더 섬세할 수 있지 않았나 싶다(후보자 B 면접).

라. 선거운동에서 여성으로 겪었던 고충

비록 여성정치인에 대한 유권자의 편견이 많이 줄어들었음에도 불구하고 여성 후보자들은 ‘여성’이라는 이유로 여전히 선거운동에서 상대적인 불이익을 경험한다. 아래 표 3에 정리된 여성 후보자들의 고충들 중에서 몇 가지만 선별하여 살펴보겠다. 첫째, 늦은 시간에 수행원 없이 선거운동 과정을 진행하기에는 부담스럽다(후보자 H 5월 31일 참여관찰일지)거나 밤 늦은 시간에 여성후보가 선거운동을 하면 그것이 좋은 인상을 남기지 못한다는 조언(후보자 A 면접), 남성들이 많이 몰려있는 유흥주점에서 선거운동하는 것에서 위협감을 느낄 수 있다(후보자 H 5월 23일 참여관찰일지 2) 등

12) 상대적으로 선거운동이 체계적으로 정비되어 있었던 F의 선거사무실에서 한 일화는 이 사실을 방증한다. 한 선거운동원이 “여기는 물도 안 줘”라고 불평했다는 말이 사무실로 전달되자, 홍보책임자는 그녀를 요주의인물로 정하고 더욱 배려해서 챙겨야 한다고 답했다(후보자 F 5월 27일 참여관찰일지).

의 말들은 여성후보가 남성후보에 비해 상대적으로 시간과 공간 활용에 제약을 받을 수 있으므로 득표에서 손해를 볼 수도 있다는 것을 암시한다. 이런 논의의 연장선에서 정치 활동에서 중요하게 차지하는 음주 문화는 여성에게는 이중 잣대가 적용되어 여성 후보자들이 참여 여부를 떠나서 나름의 전략을 취할 것을 요구한다.

<표 3> 선거과정에서 여성으로 겪었던 고충

구분	선거과정에서 여성으로 겪었던 고충
A	밤 늦게 선거운동하지 말라고 조언 들음 상대 후보가 현역 여성위원을 포함한 대개 여성 의원이어서 여성으로서의 어려움이라기 보다는 정치신인의 어려움. 이혼했다는 식의 루머. 정치적 모함.
B	여성의무공천제에 따라 여성후보 지역구가 1명에 불과해 경선 불필요했으나 경선 진행. 술문화, 골프, 밤에 선거운동하기 어려움
C	무소속이자 젊고 여성이 수행원 없이 선거운동을 다니면서 유권자로부터 지적 당함. 선거운동 중 생리 2번, 체력적 어려움.
D	여성으로 어렵다기 보다는 소속 정당에 대한 인지도가 낮고 부정적 인식이 더 큰 장애, 여성추천보조금의 활용 문제
E	남성 중심의 정치문화, 선거문화, 음주문화
F	늦은 시간에 선거운동 하는 것이 어려움. 지난 선거에 아들이 퇴근하고 새벽까지 도왔는데 자신은 어두운 골목까지 들어가고 본인은 가로등 비추는데서 명함 돌림. 배우자가 도와줄 수 없는 상황에서 명함돌리기의 선거법 부당함.
G	후보자 G에 대한 상대후보자의 네거티브 공세. 선거 기간 내내 종합편성 채널에서 낮밤을 가리지 않고 쏟아낸 통합진보당에 대한 비판. 통합진보당에 대한 중복 딱지, 당내 협조 적음.
H	공천 과정이 생각보다 어렵게 진행되어 결과적으로 같은 당 소속의 현역 남성 의원과 경쟁해야 하는 상황. 정치 경험이 없다보니 선거운동에서 겪는 낯설음

더 나아가 음주를 비롯한 남성지배적인 정치 문화는 여성 후보자에게는 이질적인 장벽으로 비춰지기도 한다. 선거 공간에 처음으로 진입한 후보자 H의 같은 정당 후보끼리 몰려다니며 조직된 선거운동을 하는 것에 대한 낯설음을 토로한다. 이 점을 여성후보에 대한 차별이나 여성만이 겪는 경험이라고 말할 수는 없을 것이나, 남성들이 중심인 정당 문화의 상징적 이벤트라는 점에서 정치 신인 여성 후보의 경험을 공감할 수 있다.

이게 여성 문제인지 모르겠지만 제가 제일 하기 어려운데 정치에 나온 사람들이 우루루 몰려나와서 자기세력 과시하는게 그렇게 마음에 없는 일들을 하는 게 너무나 어렵고 잘 안 되요. 그게 제가 여자여서 그런 건지 시민 사회 활동하다가 정치 일을 하려니 어색해서 그런 건지 잘 모르겠어요. 정당 경험이 없어서 그런지.. (후보자 H 면접)

아래 후보자 F의 경험은 후보자 F의 경험은 예비후보자의 배우자가 동행인 1명을 지정해 명함을 교부하고 지지호소를 할 수 있는 선거법에 의한 성차별을 지적한다. 이는 모니터링에 참여한 다른 후보자들로부터는 듣지 못했으나 선거에 참여한 많은 여성 후보들이 토로하고 있는 문제이다. 이번 모니터링에 참여한 후보자들의 남편들은 여성 후보자 조력에 최선을 다했지만, 후보자 A와 E의 경우에서 볼 수 있는 것처럼, 일반적으로 다수의 여성 후보자 남편들은 직장에 근무하고 있어 다수의 남성 배우자 부인이 조력하는 만큼의 역할을 하기 힘들다.

지정 1인만 명함을 나누어 주고 다른 사람은 못하게 했으면 좋겠어요. 저는 다른 사람에 비해서 직계존비속이 적어요. 우리 딸은 결혼을 해서 저를 도와줄 수 없는 상황이고, 우리 아들은 좋은 회사의 중요 직책을 맡았으므로 도와줄 수 없고, 남편은 지병이 있어서 병상에 있어서 도와줄 수 없거든요. 그래서 저는 다른 후보자들에 비해 불리합니다. 그래서 이 부분을 법적으로 정해주면 좋겠어요. 다른 여성 후보들도 마찬가지로 남성들의 도움을 받기 어렵습니다. 저의 경우는 남편이 병상에 있어서 그렇지만, 다른 여성 후보들은 직장 등 때문에도 도움을 받지 못해요. 반면에, 남성이 선거에 나오면, 부인들은 전적으로 지지해줍니다. 그래서 그것만 해도 남성과 여성의 차별이 되는 거예요.(후보자 F 면접)

이 상황은 이번 모니터링 대상 후보자에는 포함되어 있지 않은 비혼(非婚) 여성에게는 실질적인 선거운동의 기회균등 원칙에 반하는 것으로 작동한다는 점에서 다른 연구에서 수차례 지적되었던 바 이 같은 현행 선거운동과 관련한 규정 개정의 필요성을 역설한다. 지난 2013년 11월 28일, 「공직선거법」 제60조의3 제2항 제3호와 관련한 헌법재판소 위헌판결이 나왔다. 동조항은 예비후보자의 배우자가 지정하는 동행 1인까지 명함 배포를 가능하

게 한 것으로 배우자의 유무에 따른 예비후보자간 차별효과를 더욱 크게 한다는 이유로 위헌 결정을 내린 것이다.¹³⁾ 그럼에도 불구하고 개정된 법에서도 암묵적으로 수용된 성별 역할에 의한 선거운동 조력의 성차가 인정되지 않은 만큼 차후 개정이 필요하다고 판단된다.

마지막으로 후보자 G의 경험은 여성 정치세력화 운동에 시사하는 바가 많다. 그녀는 3선 도전 현역 의원으로 의정 활동을 펼치면서 ‘여성’ 정치인으로서 여성단체로부터 상당한 관심과 협조를 요청받고 실행해왔다는 평가를 받아왔지만, 선거 기간에는 여성단체의 정치적 중립성을 원칙으로 어떠한 지원을 받지 못하는 점에 대한 애로사항을 토로한다.

내가 의정 활동을 할 때에는 각종 세미나의 발제나 토론을 통해 여성의 경험을 이야기해달라는 여성단체의 요청에 응한 적이 많다. 또한 여성 및 사회적 약자 관련 조례 제정 작업을 여성단체와 함께 한 적이 있을 정도로 협력 관계를 유지했었다. 하지만 실제 선거 기간에 여성단체가 정치 중립이라는 입장에서 선거 지원을 전혀 해주지 않았다. 여성단체가 여성의 정치세력화 운동을 전개하고 있지만, 실제 선거에서 여성후보를 지지하는 목소리를 내지 않고 여성의 정치세력화를 할 수 있을지 의문스럽다. (후보자 G 인터뷰)

13) 그러나 함께 청구한 제1호 예비후보자의 배우자와 직계존비속에 대해서는, 과거 아래의 참조판례에서 보는 바와 같이 평등권 침해로 보기 어렵다는 결정이 내려진 바 있어 각하되었다.

「공직선거법」 제60조의 3(예비후보자 등의 선거운동) 제2항: 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 예비후보자의 선거운동을 위하여 제1항제2호에 따른 예비후보자의 명함을 직접 주거나 예비후보자에 대한 지지를 호소할 수 있다.

1. 예비후보자의 배우자와 직계존비속
2. 예비후보자와 함께 다니는 선거사무장·선거사무원 및 제62조제4항에 따른 활동보조인
3. 예비후보자 또는 그의 배우자가 그와 함께 다니는 사람 중에서 지정한 각 1명

즉, 제3호의 경우에는 예비후보자의 배우자가 지정하는 1인이 예비후보자의 배우자를 보조하는 차원을 넘어서 독자적 유급 선거운동원을 허용하게 되는 것이나 마찬가지로 결국 배우자 없는 예비후보자를 합리적 이유 없이 차별하여 평등권에 위반된다고 보는 반면, 제1호의 경우는 “선거과정에서 예비후보자와 불가분의 선거운동공동체를 형성하여 활동하기 마련인 가족관계의 특수성을 반영함과 더불어 선거의 조기과열을 방지하고 예비후보자간의 정치·경제력 차이에 따른 기회불균등을 차단할 뿐만 아니라, 명함교부에 의한 선거운동에 있어 본래의 기능에 충실한 방법으로 선거운동의 자유를 보장하려는 점에서, 선거운동을 할 배우자가 없는 예외적인 경우까지 고려하지 않았다고 하여 배우자 없는 예비후보자에 대한 차별취급이 자의적이어서 그의 평등권을 침해한다고 할 수는 없다”(헌재 2011.8.30. 2010헌마259등, 판례집 23-2상, 477, 487-489 참조)고 판결하였다. 그러나 이는 단지 비혼 여성에게만 차별을 넣는 것이 아니라, 이 판결이 일반적인 성별 역할을 수용하는 관점에서 예비 후보자의 여성 배우자와 남성 배우자 간의 선거운동 보조의 정도 차이를 인지하지 않아 여성 예비후보자에 대한 차별적인 결과를 가져와 평등권이 침해될 수 있다는 점을 간과한 것이다. 따라서 이 결정에 대한 재고가 필요하고, 그 대안으로 예비후보자나 직계존비속 중 1인을 선택하여 선거운동에 참여할 수 있는 가족의 수를 제한하는 방안으로 형평성 제고를 고려해 볼 수 있다.

이런 지적은 여성운동이 지향하고 있는 정치세력화의 의미와 방법에 대한 총체적인 문제를 제기한다. 즉, 여성의원이기에 여성단체들로부터 특정한 역할을 하도록 기대를 요구하지만, 정작 선거과정에서는 여성단체가 여성후보를 지원하는 것에 대한 요청은 받아들여지지 않을 때 과연 어떤 방식으로 여성 의제의 거버넌스가 안정적으로 구성되고 유지될 수 있을 것인가에 대한 측면에서 이후 더 많은 논의가 필요한 지점이다.

4. 결론

이번 모니터링 사업에 참가한 여성후보자들의 당락 결과는 이번 지방선거 전체 결과를 축소판처럼 정확하게 반영하고 있다. 즉, 거대 양당에서 ‘가’번으로 공천을 받았던 후보들은 모두 당선된 반면, 통합진보당, 정의당, 무소속으로 출마한 후보들은 모두 낙선하였다.¹⁴⁾ 당락의 결과와 상관 없이 선거의 기능이 대의성 확보, 통제와 감시, 정치적 충원, 민주정치의 정통성 등으로 정의되는 만큼(손혁재 2005: 80), 그간 정치영역에서 소외된 여성이 선거에 참여하는 과정 자체만으로도 여성 대표성을 증진하고 지방자치의 정통성을 확립하는데 기여하는 것으로 해석할 수 있다. 이에 여성 후보자의 선거운동 참여 경험에 대한 모니터링 과정은 지금까지의 제도 및 정책 연구가 담아내지 못한 여성 대표성을 신장시키기 위한 여러 방법들을 제시하고 있다. 첫째, 여성들이 지니고 있는 비공식적 네트워크가 지방의회에 출마하는데 가장 탄탄한 기반이 된다는 점이다. 둘째, 여성 후보자에게 가족, 특히 남성 가족 구성원과의 관계에 대한 입체적인 분석은 가족의 지원이 여성정치인의 경로에 결정적인 역할을 한다는 것뿐만 아니라 이후 여성의 정치 및 선거운동 경험의 축적이 여성 대표성 신장 및 여성정치세력화 과정의 주요한 전략적 과제가 된다는 점을 제시한다. 셋째, 선거 운동 과정에서 여성 후보자의 젠더 전략은 표상적인 이미지에서부터 이 글에서 다루지 않은 공약, 그리고 선거운동의 방식 및 자원봉사자와 선거운동원의 구성에서도 반영되고 있다는 점이다. 이는 여성의 선거 참여가 단순히 여성의 의회 진출이라는 단일한 결과보다 여성 정치세력화를 위한 자원을 축적하

14) 특히 2010년 우수의정활동, 모범의원상 수상, 2012년 입법우수의원상 수상, 2012, 2013년 장애인 단체 우수의원상 수상 등의 경력을 가지고 있는 후보자 G의 사례는 단지 257표 차이로 낙선함으로써, 소수 정당이 맞은 역풍을 한 여성 개인 후보자가 피해가기에는 역부족이었음을 보여준다. 그런 점에서 후보자 C와 D의 결과 또한 후보자 개인들의 패배라고 보기에는 각각 11.54%, 21.53%의 득표율을 얻은 만큼 크게 선전한 것이라고 볼 수 있을 것이다.

는 포괄적인 과정이며 따라서 상향식 접근법을 활용하여 보다 폭넓은 관점에서 연구가 필요하다는 점을 시사한다. 마지막으로 선거운동에서 확인된 여성의 젠더 경험은 지속하는 성차별적 편견과 제도로 인해 여성의 균등한 정치 참여를 위한 장애 제거를 위한 노력이 요구된다는 것을 반증한다. 그리고 이것은 여전히 소극적인 방식으로 여성의 정치세력화가 논의되고 실천된다는 점에서 여성정치세력화 운동이 비판적으로 전략적으로 재검토되어야 한다는 것을 역설한다.

참고문헌

손혁재 (2005) 제17대 총선과 시민운동, 『한국의 여성정치세력화 운동』, 사회와연대

Tadros, Mariz (2014) Engaging Politically: Rethinking Women's Pathways to Power, in Mariz Tadros ed. Women in Politics: Gender, Power and Development, London and New York: Zed Books

결론

결론

여성이 기성정치의 남성 중심 구조를 깨고 정치에 진입하기 위한 제도적 장치의 일환으로 2000년 2월 여성후보 공천할당제가 도입되었다. 그 이후 매 선거시기마다 조금씩 제도개선과정을 거치면서 현재는 국회의원과 광역 및 기초 지방의원 비례대표 50% 여성할당 강제 및 남녀교호순번제, 지역구 선출직 30% 여성할당 권고 등을 공직선거법에 명시하고 있다. 특히 2002년 지방선거 당시까지 3% 수준이던 지방의회 여성참여는 2006년 지방선거를 계기로 중선거구제 및 기초의회 정당공천제와 비례대표제 도입을 통해 여성참여의 제도적 기반을 마련했고, 2010년 3월 공직선거법 개정을 통해 지방의회의원 선거에 한해 제한적으로 선출직 할당을 강제화하는 여성의무공천제가 도입되었다. 그 결과 기초의회의원 선거에까지 확대 적용된 비례대표 50% 할당강제와 선출직 여성의무공천제 하에서 치러진 2010년 6.2 지방선거는 여성의원 비율에서 괄목할 만한 증가세를 보임으로써 여성정치 참여 확대에 할당제 제도화의 중요성을 확인할 수 있었다. 2014년 6.4 지방선거는 역대 지방선거 가운데 여성후보가 가장 많이 출마한 선거였다. 광역의회 지역구에서는 11.5%의 여성후보가 참여하였고, 비례대표에서는 70.6%가 참여하였다. 기초의회에서 비례대표는 90%가 여성후보였으며, 지역구에서도 14%가 참여하여 지난 선거에 비해서 약간의 증가추세를 이어갔다.

그럼에도 불구하고 한국의 여성과소대표성 문제는 큰 진전을 보이지 않고 있다. 2014년 6.4 지방선거 결과 광역 및 기초자치단체장, 광역의원, 기초의원을 포함하여 총 3,951명 당선자 중 여성은 854명이 당선돼 여성지방의원 비율은 21.6%에 지나지 않았다. 이는 2010년 선거에 비해 약간 증가한 수치이긴 하나 인구의 절반을 차지하는 여성이 자신들의 이해관계를 대변할 수 있기에는 턱없이 부족한 수치라 할 수 있다.

이렇듯 여성의 정치참여는 제도적 개선을 통해 정치충원적인 면에서 일부 개선되기는 했으나 여성이 동등한 정치적 권리를 행사하기 위해서는 앞으로 좀 더 근본적인 방안이 모색되어야 한다.

그런 차원에서 본 연구보고서는 6.4 지방선거에서 나타난 여성의 정치참여에 대한 분석을 실시하였다. 먼저 투표결과에 따른 유권자의 정치의식 및 투표행태에 관한 여론조사를 실시함으로써 현재 세대별, 지역별, 성별, 기타 선거 변인에 따른 유권자의 정치성향 및 정치신뢰도 및 관심도, 정치적 의식 형성의 경로 및 수단 등을 분석했다. 더불어 추가적으로 서울 서초구와 양천구를 대상으로 여성후보에 대한 인식 및 유권자 의식을 조사하였다. 서초구와 양천구는 서울시에서 여성기초단체장이 당선된 곳이면서 동시에 구의회 및 시의회에서 여성출마자의 비율이 높고 당선자의 비율도 높은 지역이다.

여론조사 결과 유의미한 정치적 함의는 다음과 같다.

첫째, 이제까지의 연구들에서 여성유권자가 여성후보를 지지하지 않는다는 것은 잘못된 주장이었음을 알 수 있었다. 물론 여성유권자들이 여성후보를 반드시 지지한다고 보기도 어렵다. 여성유권자들은 정당위주의 선택을 하고 남성유권자들은 정당과 더불어 후보의 경력 및 주변의 평가도 중요한 판단의 기준으로 보았다. 결국 사실상 여성후보 지지에 있어 보다 중요한 것은 소속 정당 및 여성후보의 경력 및 경험이었다. 여성후보이기 때문에 지지 혹은 지지하지 않는 것이 아니라 자신이 지지하는 정당 소속이면 그 후보의 성과 관계없이 지지하는 성향을 보여준 것이다. 이런 점에서 중요 정당이 보다 많이 여성을 공천한다면 여성정치발전에 긍정적인 영향을 줄 것으로 본다.

둘째, 서초구, 양천구에서 여성후보 선택 비율이 높게 나온 데에는 과거 여성 후보가 많이 배출된 지역으로 여성후보에 대한 거부감이 적고 긍정적인 이미지를 가지고 있었기 때문으로 볼 수 있다. 다시 말해 보다 많은 여성의 정치 영역으로의 진출은 그 자체만으로도 기존의 편견을 깨고 인식변화를 유도하여 여성정치인 배출에 긍정적으로 작동할 것이다.

셋째, 6.4 지방선거에서 기초자치단체장으로 여성이 당선된 곳에서도 여성유권자가 여성후보에 대한 거부감이 잔존해 있었다. 그러나 향후 경쟁력 있는 후보의 경우 여성을 지지하겠다는 응답이 높아 단지 여성이라서 투표하

는 것이 아닌 ‘경쟁력 있는 여성후보’를 기대하고 있다는 긍정적인 측면도 발견했다. 따라서 여성이라는 이유가 투표행위를 결정하는 것이 아니라 경쟁력을 가진 여성의 정치적 진출을 확대할 수 있는 정치인력 충원 시스템의 확립과, 여성할당제와 정당 의무공천제 등의 제도적인 확충도 요구된다.

결국 여성의 정치진입에 있어 여성할당제나 선출직 여성의무공천제와 같은 적극적조치의 제도적 지원은 매우 중요하다고 할 수 있다. 정당공천제 폐지 주장이 제기됐을 때에도 여성계에서는 별다른 대안 없이 정당공천제를 폐지할 경우 지역구 여성의무공천제가 무용지물이 될 수밖에 없어 제도적 강제를 통한 여성참여의 보장이 다시 2002년 이전의 상황으로 후퇴될 것을 우려했다. 그러나 한편에서는 여성할당제로는 일정수준으로 여성정치참여를 이끌 뿐 장기적 관점에서 볼 때 좀 더 근본적인 대책이 필요하다는 주장도 제기됐다. 물론 당장은 할당제가 아니면 여성의 정치 참여가 담보 상태에 머무를 가능성이 높다. 따라서 현 상황에서 가능한 해법으로 강제적 조치의 확대를 요구면서 동시에 할당제가 추진되는 동안 남성중심적 정치문화, 정당구조, 선거제도 등에 대한 개혁이 적극적으로 이루어져야 한다. 그리하여 남성의 영역에서 여성이 할당을 받는 것이 아닌 애초에 여성의 동등한 정치적 권리를 행사하기 위한 다방면에서의 노력이 전개되어야 할 것이다.