

여성 대표성 강화를 위한 지방선거 모니터링

6.4 지방선거 여성 후보자 선거운동 경험에 대한 연구

2014년도 국가인권위원회
여성 대표성 강화 지방선거 모니터링 사업
연구용역보고서를 제출합니다.

2014. 7. 31.

연구기관 : (사)젠더정치연구소 여.세.연

연구책임자: 이진옥(젠더정치연구소 여.세.연 부대표)

공동연구자: 김민정(서울시립대 교수)

문경희(창원대학교 교수)

오유석(성공회대학교 교수)



이 보고서는 연구용역수행기관의 결과물로서,
국가인권위원회의 입장과 다를 수 있습니다.

목 차

I. 서론	1
1. 연구의 필요성과 목적	1
2. 연구방법	3
가. 문헌 분석	3
나. 연구방법	6
3. 모니터링 진행 과정	7
가. 모니터링 일정 및 방법	7
나. 후보자 선정 기준	12
II. 6·4 지방선거와 여성	15
1. ‘기초선거 정당공천폐지’를 둘러싼 쟁점	15
2. 불투명한 공천과정	20
3. 6·4 지방선거 결과	28
가. 정당별 현황	33
나. 지역별 현황	39
다. 후보자 이력	41
라. 유권자 분석	44
III. 참여관찰을 통한 여성후보자의 선거 경험 분석	46
1. 후보자 분석	46
가. 출마계기	52
나. 지지 기반 및 네트워크	54
다. 공천 과정	55
라. 후보자 가족	56
2. 후보자 공약	57
3. 선거운동 과정	68
가. 선거운동 방식	68
나. 자원봉사자 및 선거운동원의 구성	69
다. 선거운동원과 여성후보자와의 관계	75
라. 선거과정에서 여성으로 겪었던 고충	78
마. 여성 후보자에 대한 유권자 평가	83

4. 당선 결과	87
IV. 여성대표성 강화를 위한 제도적 개선 방안	89
1. 소수 정당의 의회 진출 보장	89
2. 여성의무공천제의 실효성 강화	90
3. 비례대표 여성 할당 방식의 개선	91
4. 여성 후보를 위한 선거 자금 지원 제도 마련	92
5. 공천 제도의 체계화, 세밀화 필요	93
6. 후보자 공보물에 성관련 범죄 경력의 포괄적 포함 방안	94
7. 명함돌리기 선거운동 공직선거법 개정 방안	95
V. 결론	98
참고문헌	100
부록	103

표 차례

<표 1-1> 모니터링 진행 일정	8
<표 1-2> 모니터링 요원 명단	8
<표 1-3> 참여관찰일지	9
<표 1-4> 모니터링 체크리스트	10
<표 1-5> 모니터링 대상 여성후보자	14
<표 2-1> 여성 관련 지방선거제도의 변화	17
<표 2-2> 각급선거별 여성후보의 경선결과	23
<표 2-3> 정당별 지역구 여성 후보 공천 비율	26
<표 2-4> 2010-2014년 지방선거 결과	29
<표 2-5> 역대 지방의회의 여성후보 및 여성의원 현황	31
<표 2-6> 정당별 여성후보자 및 당선인 비율	33
<표 2-7> 정당별 지역구 여성 후보 공천 및 당선 현황	35
<표 2-8> 여성후보자 연령별 · 학력별 분포	42
<표 2-9> 제6회 지방선거 의회 여성 당선자 선수별 현황	43
<표 2-10> 50 · 60대 연령별 투표율 비교	44
<표 2-11> 2014년 지방선거 상세 분석 - 서울과 경기 지역	45
<표 3-1> 모니터링 대상 후보자 정치 이력	47

<표 3-2> 모니터링 대상 후보자 이력	47
<표 3-3> 모니터링 대상자 후보자 경력	49
<표 3-4> 각 후보자 공약	58
<표 3-5> 후보자 공약 분류	65
<표 3-6> 각 캠프 자원봉사자 및 선거운동원 구성	70
<표 3-7> 선거운동원 별 장점과 단점 비교	78
<표 3-8> 선거과정에서 여성으로 겪었던 고충	83
<표 3-9> 모니터링 참가 후보자 투표 결과	87

그림 차례

<그림 2-1> 연도별 기초의회 여성당선자 비율 추이	19
<그림 2-2> 연도별 광역의회 여성당선자 비율 추이	20
<그림 2-3> 광역의회 정당별·성별 구성	38
<그림 2-4> 기초의회 정당별·성별 구성	39
<그림 2-5> 지역별 광역의회 여성 후보 비율	40
<그림 2-6> 지역별 기초의회 여성 후보 비율	41

연구요약

1장. 서론

1. 연구 목적 및 필요성

- 본 연구 사업은 기존의 문헌연구 및 통계자료 분석에 더하여 제6회 전국동시지방선거에 참여한 여성후보자들의 선거과정 모니터링을 통해 공적인 정치영역에 진입하는 여성들의 경험들을 취합하고 분석하여, 여성의 정치진입과 관련한 장애요인을 분석하고 개선방안을 모색하는데 목적을 둔다.
- 대의성 확보, 통제와 감시, 정치적 충원, 민주정치의 정통성 등의 기능을 갖는 선거과정에 참여함으로써 그간 정치영역에서 소외된 여성이 선거에 참여하는 과정 자체가 여성 대표성 증진 및 지방자치 정통성 확립에 기여한다고 볼 수 있다. 또한 선거운동 방법과 전략에 대한 분석을 통해 지역구에 출마하는 여성후보들이 경험하게 되는 어려움을 극복하고, 남녀후보자가 공정한 방법으로 선거를 치르도록 하기 위해서도 여성 후보자들의 선거운동에 대한 연구는 필요하다(김원홍·김은경 2004:23).
- 정당공천제의 피해자이자 수혜자였던 여성후보자들이 무공천에 대해 대응해왔던 방식과 무공천이 무효화된 이후에 ‘새정치’의 명분으로 실행된 여성의 공천과정에 대한 연구는 한국의 정당 정치의 현재를 보여주는 청사진을 제공하여, 공천제도의 개선방안을 도출하는데 일조할 것이다.
- 여성의 관점에서 2014년 지방선거 결과를 전반적으로 평가하고 구체적으로 선거에 참여한 여성 후보자들의 경험을 바탕으로 향후 여성의 정치참여 확대 방안을 모색한다.

2. 연구방법

- 지방선거 제도 변화와 여성대표성의 상관관계에 대한 기존 문헌 연구를 바탕으로 여성대표성에 미치는 제도적 영향력을 살펴본다. 이와 관련하여 이번 지방선거의 주요 쟁점이 되었던 정당공천제 폐지 여부를 둘러싼 논쟁 과정 및 실질적인 공천

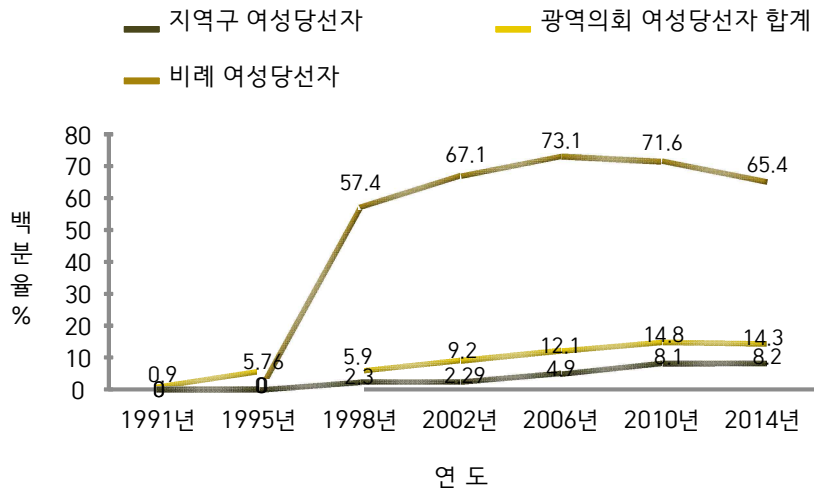
과정이 여성 후보자들에 미친 영향력을 후보자 간담회 및 면접을 통해 조사한다. 그리고 지방선거 전반적인 결과에 대한 1차 통계 자료 분석을 통해 이번 지방선거가 여성에게 함의하는 바를 유추한다.

- 이 연구 방법은 기존의 통계와 문헌에서 간과되기 쉬운 여성후보자들이 선거과정에 참여하는 직접적인 경험을 참여관찰자들이 선거 현장에 밀착하여 취합함으로써, 선거 과정에서 여성의 변수가 어떻게 작용하는가의 문제를 후보자 이력, 공약, 선거전략, 선거운동방식, 당락 요인 등 다양한 측면에서 살펴본다. 이에 더해 후보자 면접과 간담회를 통해 참여관찰의 부족한 내용을 보충한다.

2장. 6.4 지방선거와 여성

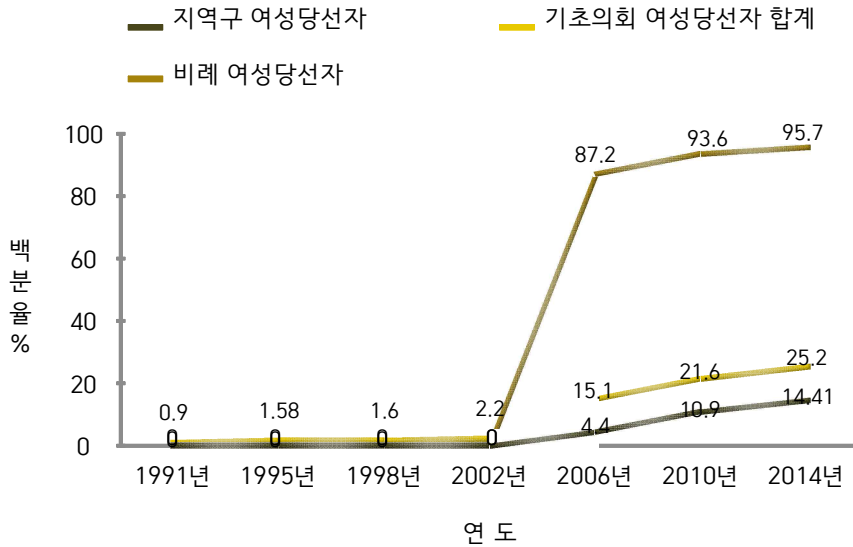
- 기초의회 정당공천제 폐지와 무공천 논쟁이 철회된 이후, 4월 16일 세월호 침몰 사건이 발생하여 공천 과정은 불투명하게 진행되었고 그 결과 정당에서 상대적으로 취약한 위치를 점하고 있는 정치 신인 및 여성 의원들이 선거를 준비하는데 어려움을 겪었다.
- 공천과정의 절차적 투명성 결여로 인해 정당의 규정에 후보자가 맞추는 것이 아니라 후보자에 따라 정당의 규정이 뒤바뀌거나 지도부 혹은 당내 세력관계에 따라 언제든지 정당 공천 규정이 바뀌는 실정이다. 이는 공천에 참여하는 여성을 비롯한 정치적 소수자들에게 절대적으로 불리하게 작용할 뿐만 아니라, 새로운 정치 충원이 기존 정치세력에 도전하는 것을 어렵게 하고 선거에 있어 절차적 정당성과 정당민주주의의 근간을 뒤흔드는 요소이다.
- 6. 4 지방선거 결과 여성의 정치참여는 광역단체장과 교육감 선거에서 여성이 전무하고, 전국적으로 총 9명의 여성 기초단체장이 배출되어 2010년 5회 지방선거에 비해 다소 오른 수치이나 여전히 3.9%에 머물고 있는 것으로 나타났다. 기초의회 여성의원 비율은 25.2%로 3.6% 상승했지만, 광역의회 여성의원 비율은 14.3%로 오히려 지난 5회 선거에 비해 0.5% 감소했다. 이는 여성의무공천제 및 각 당의 당헌·당규에 제시된 지역구 30% 여성할당 등이 정착되지 않은 결과로 보인다.

연도별 광역의회 여성당선자 비율 추이



광역의회	1991년	1995년	1998년	2002년	2006년	2010년	2014년
지역구 여성 당선자			2.30%	2.29%	4.90%	8.10%	8.20%
비례 여성 당선자			57.40%	67.10%	73.10%	71.60%	65.40%
광역의회 총 여성당선자	0.90%	5.76%	5.90%	9.20%	12.10%	14.80%	14.30%

연도별 기초의회 여성당선자 비율 추이



기초의회	1991년	1995년	1998년	2002년	2006년	2010년	2014년
지역구 여성 당선자					4.40%	10.90%	14.41%
비례 여성 당선자					87.20%	93.60%	95.70%
기초의회 총 여성당선자	0.90%	1.58%	1.60%	2.20%	15.10%	21.60%	25.20%

3장. 참여관찰을 통한 여성후보자의 선거 경험 분석

- 선거운동에 대한 모니터링 연구는 상당한 제약이 따른다. 첫째, 정치에 진입하려는 여성이 경험하는 가장 첨예한 성차별적인 상황은 당내 경선 과정인데, 선거운

동 기간에 초점을 맞추는 모니터링 사업에서 여성 후보자들의 성차별적인 경험은 부분적으로 드러날 수밖에 없다. 둘째, 여성 후보자들의 정치 경험에 대한 참여 관찰은 경험이 중요한 여성 후보자들에게 도리어 불이익을 줄 수 있다는 점에서 합당한 방법론이 아닐 수 있다. 셋째, 선거운동에 대한 모니터링은 상당한 인력과 자원이 요구된다. 넷째, 전국지방선거에서 여성 참여 경험은 지역별 그리고 의회 수준과 비례 여부에 따라 상당히 다른 비교양상을 보이므로 방법론적으로 유효한 조사대상자를 선정하는 것이 매우 까다롭고, 이에 더해 후보자들이 선거운동 모니터링에 대한 불편함을 이유로 연구에 참여하는 것을 기피하여 균형 있는 대상자 선정이 어려운 측면이 있다.

- 모니터링 대상자 선정 기준은 정당 내부의 이해에 좌지우지되는 광역단체장이나 지역과 다소 유리되어 정당이 주요 변수로 작용되는 광역의회보다는 유권자의 후보자 인지가 상대적으로 용이한 기초의회 지역구 후보를 중심으로 소수 정당을 포함한 정당 별 안배와 지방의 선거구를 포함한 지역별 안배를 고려하였다. 그럼에도 본 연구 사업은 본 연구의 취지에 동의한 여성후보자들의 참여 덕분에 가능할 수 있었다. 모니터링 사업에 참여한 여성 후보자는 다음과 같다.

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

- 여성후보자들의 최초 출마 이전의 경력을 살펴보면, 정당 활동, 부녀회장, 지역 상담가, 지역 시민단체 활동, 어린이집 대표 등으로 모니터링 참가 여성후보자 대다수에게 ‘지역 활동’이 기초의회 진출의 정치적 토대가 된 것으로 보인다.
- 후보자들의 나이는 60대 1명, 50대 3명, 40대 4명으로 구성되었고, 학력은 대학 중퇴 1명, 대졸 5명, 석사 1명, 석사과정 재학 1명으로 대체로 대졸 이상의 고학력자이다. 모니터링 참여 후보자 중 현재 의원직을 맡고 있는 후보자는 4명이고 이들을 제외한 후보자들의 경력을 살펴보면 시민단체 활동가 3명, 어린이집 대표 1명이며, 시민단체 활동가 중 1명은 전직 여성단체 대표를 지낸 경력이 있다.
- 공천 과정의 어려움은 경쟁 상대 없이 단수로 출마하거나 무소속으로 출마한 후보자를 제외한, 즉 양대 정당 후보자들 중 3인 선거구에서 2명이 출마해 후보자 공천이 불필요했던 후보자 F를 제외한 모든 후보자들이 직면한 문제였다. 물론 공천의 어려움은 남성 후보자들에게도 마찬가지로 문제이지만 이는 여성의무공천제나 지역구 여성할당제 등의 여성 정치참여 증진을 위한 제도가 현실에서 제대로 작동을 하지 않고 있는 현실임을 보여준다.
- 여성 후보자 배우자의 역할이 유권자들의 후보자 평가에 미치는 영향을 살펴보면, 시민단체 활동가 부부의 경우 남편은 대부분 여성 후보자들과 달리 선거운동 경험 전력이 상당히 많고 재정적 지원을 하는 주체이므로 선거운동에 주도적인 영향력을 미칠 수 있는 것으로 보인다.
- 다수의 여성 후보자들은 여성이라는 젠더를 선거 전략으로 활용하고 있다. ‘똑소리나는’, ‘꼼꼼한’이라는 여성화된 형용 수식어 본인의 자질을 표현하거나, 적극적으로 ‘꼭 필요한 여성 일꾼’처럼 여성을 내세우거나, ‘어머니의 마음’, ‘늘 한결같은 든든한 만여느리’와 같은 여성의 젠더 역할에 기반한 자기 홍보, ‘돌봄’과 ‘나눔’이라는 모성적 가치의 전략적 구사 등 여성성을 다양한 방식의 선거 테마 전략으로 활용하고 있다.
- 비록 선거운동이 여전히 전략=남: 조직=여라는 성별 분업 구도로 진행되는 경향이 크지만, 여성 후보자의 선거운동원 절대 다수가 여성으로 구성되어 있을 뿐만 아니라, 전체 후보자 8명 중 4명은 사무장이라는 중책을 여성이 맡음으로서 여성의 정치 참여 경험과 기반을 확대하는데 유용한 통로가 되고 있다고 볼 수 있다. 즉, 여성이 전략적으로 선거 공간에 개입할 수 있는 여지가 상대적으로 크고 따라

서 정치 입문의 주요한 계기가 된다는 것은 자명하다고 할 수 있겠다.

- 다수가 여성으로 구성된 선거운동원들과 여성 후보자의 관계가 매우 우호적이었다는 점은 특이할 만한 사항이다. 물론 후보자들에게 선거운동원은 후보자의 이미지가 지역 주민들에게 전달되는 주요 매개가 된다는 점에서 선거운동원과의 관계는 조심스럽다는 것을 염두에 두더라도, 대부분의 선거캠프에서 확인되는 후보자와 운동원 사이의 수평적 관계는 주목할 만한 특징이다.
- 진보정당 소속으로 출마한 여성 후보자들은 성의 변수보다 정당의 변수를 고충으로 토로하지만, 나머지 여성 후보자들은 다양한 방식으로 여성으로서 선거과정의 어려움을 겪었다고 보고한다. 참여관찰 및 여성후보자 면접을 통해 나타난 사례들로 여성의무공천제에 해당되는 상황에서도 경선을 강요하는 공천의 불합리성, 밤늦게 선거운동을 하기 어려운 점, 술자리에 참석해도 참석하지 않아도 여성으로서 받는 이중적 평가, 술 문화, 골프 등 남성들의 문화에서 배제되어 정치경력 지속성에 위태로움을 느끼는 것, 무소속이자 젊은 여성에 대한 유권자의 시선, 남성과 여성의 체력적인 차이로 인하여 여성 후보자들이 남성 후보자들에 비하여 정해진 선거운동 시간에 제한적으로 선거 운동을 할 수 밖에 없는 사실, 더불어 상대적으로 배우자의 도움을 받기 힘든 여성후보자들에게 가해지는 직계존비속 선거운동의 성차별성 등을 들 수 있다. 후보자의 배우자와 직계존비속의 경우 후보자처럼 명함을 돌리고 지지를 호소하는 선거운동을 할 수 있다는 공식선거법 규정이 있으나, 여성 후보자의 경우 남성 후보자보다 상대적으로 배우자의 선거운동 지원을 받기 힘들며, 특히 비혼 여성 후보자는 기혼 남성 후보에 비하여 선거운동 가능 인원이 절대적으로 적으므로 선거 운동에 큰 제약을 받을 수밖에 없는 측면이 있다.
- 모니터링 참가 후보자 8명에 대한 선거 결과는 당선 5명, 낙선 3명이었는데, 당선자는 모두 양대 정당의 후보로서 ‘가’를 받았고, 나머지는 진보정당 소속 및 무소속이라는 점에서 이번 지방선거의 결과를 축소판처럼 반영하고 있다. 이는 여성이라는 변수를 다른 여타의 변수와 구별해서 연구하려는 시도가 갖는 제한점을 반증해주는 것이자, ‘성’이 선거의 당락변수로 작용하는지를 보기 위해서는 다른 여타 변수에 대한 면밀한 통제가 필요하다는 것을 역설한다.

4장. 여성대표성 강화를 위한 제도개선을 위한 정책 제언

- 본 모니터링 연구 사업 결과, 여성 후보자의 경쟁력은 남성 후보자와 비교했을 때 전혀 낮지 않으며, 오히려 여성 후보에 대한 유권자의 선호도가 높게 나타나고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 즉, 여성 후보자들이 유권자의 성별 인식에 의해 차별받고 있다는 가정과는 달리 유권자들은 여성 후보자들에게 투표할 의향이 충분한 것으로 나타났다. 이에 따라 여성 대표성 강화를 위한 제도적 개선책은 다음과 같이 정리할 수 있다.
- 소수 정당의 의회 진출 보장: 지금까지 여성 후보자를 상대적으로 많이 배출해온 소수 정당의 입지가 더욱 취약해지면서 여성의 대표성 강화를 위한 토대가 약해지고 있다. 이 점에서 소수 정당이 지방의회에 참여할 수 있는 제도적 방안을 마련하여 여성 정치참여 확대를 고민할 수 있다. 한 예로, 각 선거구에 정당은 1인 이상 공천하지 못하도록 하여 소수 정당의 진입로를 넓히고 선거 과정을 순화할 수 있는 방안을 제시할 수 있을 것이다.
- 여성의무공천제의 실효성 강화: 여성의무공천제가 획기적인 여성 정치진출을 용이하게 한 만큼 이 제도의 실효성을 강화하는 방안이 적극적으로 고려되어야 한다. 첫째, 이 제도를 “기초와 광역”으로 개정하고, 이 제도의 적용을 농어촌으로 확대하는 것이 제시될 수 있다. 이를 위해서는 여성 후보자 발굴을 위한 정당의 노력이 추가적으로 요구되는 바이다. 둘째, 기초에서 반드시 여성은 ‘가’로 한다 등의 단서조항을 추가하여 여성 후보를 ‘나’ 또는 ‘다’로 공천하여 이 제도를 무력하게 하는 꼼수를 방지해야 한다. 셋째, 현재 후보공천까지만 되고 나면 등록은 안 해도 된다는 선관위의 유권해석은 이 제도를 무력화하는데 일조하고 있다. 그 결과 여성의무공천제도가 적용되는 지역임에도 여성 후보가 전혀 없는 현상이 반복되고 있는 만큼, 중앙선거관리위원회의 판단은 재고되어야 한다.
- 비례대표 여성 할당 방식의 개선: 비례직에서 여성 50% 할당을 강제하는 현재의 상태는 비록 여성 대표성 증가의 발판이 되었다는 점에서 여지가 없으나, 이는 차후 여성 대표성 증가를 도모하는데 있어 그 한계를 볼 수 있다. 우선, 비례직이 전체 의원의 10% 밖에 되지 않는 현실에서 비례대표직의 비율을 높이는 방안을 모색해볼 수 있다. 둘째, 이번 선거에서 여성 대표성 보장의 방안으로 새정치민주연합이 기초 비례에 여성후보를 100% 내세운 것은 여성=비례의 등식을 강화하고

전문가나 정치적 소수자의 정치 진입을 보장하기 위한 비례대표직의 의미를 왜곡시키는 만큼, 여성 정치인에 대한 또다른 차별의 요소가 될 수 있다. 마지막으로 비례대표에게 재공천하지 않는 정당의 관행은 여성의 의원경력지속에 장애로 작용한다. 지역구 의원은 출마나 당선 제한을 두지 않고, 남성과 달리 정치적 성장에 다른 길이 열려있지 않은 상황에서 여성이 다수를 차지하는 비례대표의 경우에만 제한이 있다는 것이 차별적 요소가 있으므로, 개선되어야 한다.

- 여성 후보를 위한 선거 자금 지원 제도 마련: 여성이 정치를 참여하는데 선거 자금은 여전히 큰 장애물이 되고 있다. 우리사회 여성의 경제력은 대체로 남성 가족 구성원에게 의존하고 있고, 대부분의 재정 마련과 관련된 결정권 행사시 여성은 남성 배우자로부터 자유롭지 못한 만큼 여성추천보조금 확대가 필요하다.
- 공천 제도의 체계화, 세밀화 필요: 앞선 당락 결과에서 살펴보았듯이 여성 의회진출의 가장 결정적인 요소는 공천인 만큼, 공천제도의 개선이 절실히 요구된다. 첫째, 공천제도를 체계화할 필요가 있다. 당헌에 규정되어 있는 공천관리와 관련한 사항들이 너무 모호하여 이를 점수화하고 엄격 서류심사를 통해 체계적이고 투명하게 심사 하게 되면 계파갈등 해소와 심사의 공정성을 보장할 수 있다. 둘째, 중앙의 국회의원이나 당협 위원장의 영향이 미치지 않도록 하여, 철저한 지방분권식을 도모함으로써 지방자치의 본연의 기능을 회복할 수 있도록 해야 한다. 셋째, 당내 사람들과 외부 사람들의 정보의 격차가 크기 때문에 낼 수 있는 목소리의 크기가 다른 만큼, 공천심사위원회 위원들의 인원수에 대한 조정이 필요하다. 즉, 현재 공천심사위원회 인원을 대폭 증가하여 각계각층의 의견을 다양하게 수렴할 수 있도록 하고, 공천심사위원들이 자의적으로 공천심사를 하지 않도록 엄격하게 규정을 만들어 정확하게 세분화된 항목으로 평가를 할 수 있도록 해야 한다. 이에 덧붙여 위원회 위원의 절반을 여성으로 임명하는 것을 의무화하고, 위원들의 성평등 의식 교육을 강화함으로써 여성의 정치할당제 필요성 인지 및 실효성을 높일 수 있도록 해야 한다. 마지막으로, 경선과정에 참여하는 여론조사 전문기관들에 대한 자격 심사 및 제한을 두어 여론조사가 자의적으로 시행되는 부작용을 막을 수 있는 제도적 보완이 필요하다.
- 후보자 공보물에 성관련 범죄 경력의 포괄적 포함 방안: 이와 같이 공천심사과정에서 제대로 작동하지 않음으로써 정당공천제가 지니고 있는 후보자 검증 기능을 유명무실하게 하였고, 그 결과의 한 단면으로 전체 기초후보 6,119명 중, 전과 3범 이상의 후보자가 595명에 달하여 10%를 육박한다는 점을 들 수 있다. 그리고 이

들 595명 중 263명이 정당 소속 후보, 무소속은 332명으로, 정당 소속 후보자 중 새누리당 소속이 110명, 새정치민주연합 105명 등에 달하였다(한겨레 2014/06/02). 또한, 성희롱 및 성폭력 전과 경력을 가진 후보들도 다수를 차지하고 있다. 사회적으로 증가하는 성희롱 및 성폭력에 대한 경각심을 고려할 때 후보자 자질에 대한 엄중한 잣대로 기능할 수 있도록 후보자 공보물 두 번째 페이지에 성관련 범죄 전과를 포함시키는 것이 필요하다. 근래 들어 성희롱 또는 성폭력과 관련된 규제가 점점 강화되고 있지만, 성 관련 범죄는 드물게 범죄경력으로 인정되는 만큼 징계위원회 등의 관련절차와 기구가 있는 공공기관이나 공직유관단체의 경우 징계경력 또한 범죄경력과 함께 공보물에 포함하는 방안도 고려할 수 있다.

- 명함돌리기 선거운동 공직선거법 개선 방안: 남성에 비해 상대적으로 배우자나 가족의 도움을 받기 어려운 비혼 여성을 포함한 여성 후보자들에게는 예비후보자의 배우자가 동행인 1명을 지정해 명함을 교부하고 지지호소를 할 수 있는 선거운동은 성차별 소지가 있다. 따라서 이 같은 현행 선거운동과 관련한 규정 개정이 필요하다. 이는 선거운동 기회균등 원칙에 반하고, 배우자의 유무라는 우연적인 사정에 근거하여 합리적 이유 없이 배우자 없는 예비후보자를 차별 취급하는 것으로 평등권 침해 차별행위로 본다는 현재의 위헌결정 판례에 근거할 수 있다(2013. 11. 28. 자 2011헌마267 결정).

I. 서론

1. 연구의 필요성과 목적

이 연구의 목적은 지난 6월 4일에 실시된 제6회 전국동시지방선거에 참여한 여성 후보자들의 선거운동에 대한 모니터링¹⁾을 중심으로 현재 여성 저(低)대표성의 요인들을 분석하고 향후 여성의 대표성 강화를 위한 방안을 모색하고자 한다. 비록 여성할당제를 비롯한 제도적 개혁²⁾을 통해 여성 정치 참여의 발판은 꾸준히 확장되어 왔으나, 여성이 정치 진입 과정에서 겪는 성차별적 장애물은 여전히 산적해있다. 특히 여성 정치인은 불투명한 공천관행과 남성위주의 정당 조직문화, 정치적 소수자에 대한 제도 미비로 인해 정치영역에 진입하는데 상대적인 불이익을 경험하고 있고, 유권자들의 성역할 고정관념 및 성차별적 편견으로 인해

1) 모니터링과 참여관찰 두 용어 모두 후보자 관찰이라는 점에서 혼용될 수 있다. 그러나 이 연구보고서에서 참여관찰은 선거운동 기간에 선거 현장에 대한 모니터링만 지칭하는 반면, 모니터링은 그보다 넓은 개념으로 선거 현장뿐만 아니라 후보자가 선거과정에 참여하는 전반의 과정을 추적 관찰한다는 의미에서 후보자에 관한 자료 조사 및 후보자 인터뷰 등의 다양한 조사방법을 포괄한다.

2) 2002년 지방선거 당시까지 3% 수준이던 지방의회 여성참여는 2006년 지방선거를 계기로 중선거구제 및 기초의회 정당공천제와 비례대표제 도입을 통해 여성참여의 제도적 기반을 마련했고, 2010년 3월 「공직선거법」 제47조 제52조 제2항의 개정을 통해 지방의회의원 선거에 한해 제한적으로 선출직 할당을 강제화하는 여성의무공천제가 도입되었다. 그 결과 2006년에는 광역 12.10%, 기초 15.10%, 2010년 광역 14.8%, 기초 21.6%, 등으로 꾸준히 상승했으며, 비록 광역 수준에 이 상승세는 꺾였으나, 2014년 광역 14.3%, 기초 25.2%로 여성 대표성에 대한 제도적 효과는 일정 정도 유지되고 있다. 이에 대한 논의는 다음 장에서 자세히 다룰 것이다.

선거 운동 과정과 선거 결과에서도 고충을 겪고 있다고 알려져 왔다. 이에 본 연구는 6회 지방선거에 참여한 여성 후보자들의 선거 현장에 밀착한 참여관찰의 방식을 중심으로, 여성 정치인의 전반적인 선거 경험을 살펴보고 여성의 정치 참여 확대에 필요한 개선점들을 찾아보고자 한다.

지금까지 여성의 정치참여에 대한 연구는 제도적 변화와 그 효과를 양적으로 살펴보는 것에 중심을 두었기에 선거과정에 직접 참여하는 여성 정치인들의 경험에 대한 연구는 부족한 실정이다. 보비오(Bobbio)는 선거의 기능을 대의성 확보, 통제와 감시, 정치적 충원, 민주정치의 정통성 등으로 정의한다(손혁재 2005: 80). 이러한 선거의 기능을 고려할 때, 그간 정치영역에서 소외된 여성이 선거에 참여하는 과정 자체만으로도 여성 대표성을 증진하고 지방자치의 정통성을 확립하는데 기여하고 있다고 볼 수 있다. 이는 다시 여성이 경험하는 선거과정에 대한 연구의 중요성을 확인해준다. 그리고 이 보고서에서 담을 선거운동의 방법과 전략에 대한 분석은 지역구에 출마하는 여성후보들이 경험하는 어려움을 극복하고, 남녀후보자가 공정한 방법으로 선거를 치르도록 하는데 일조할 것이다(김원홍·김은경 2004: 23).

2014년 지방선거의 주요 쟁점이 기초의회 정당공천제 폐지 여부를 둘러싸고 진행되면서 여성 대표성을 증진시키기 위해 도입된 여성 정치 할당제 및 여성의무공천제 등의 제도 또한 그 위기에 직면하게 되었다.³⁾ 그러나 정당공천제의 피해자이자 수혜자였던 여성후보자들이 무(無)공천에 대해 대응해왔던 방식과 무공천이 무효화된 이후에 ‘새정치’의 명분으로 실행된 여성의 공천과정에 대한 연구는 한국의 정당 정치의 현재를 보여주는 청사진을 제공한다. 따라서 본 연구는 제도의 변화 과정에 대한 분석과 변화의 결과를 기존의 문헌 연구와 선거 과정에서 생산되는 1차 자료들에 더해 현장에 밀착한 참여관찰의 방식을 활용함으로써, 여성

3) 6.4 지방선거 긴급여성네트워크 성명서 ‘6.4 지방선거, 지역구 여성공천 30% 보장하라!’, 2014년 3월 26일

후보자들의 지방선거 참여 과정을 살펴보는 것을 목적으로 한다. 또한 2014년 지방선거에 대한 전반적인 평가와 구체적으로 향후 여성의원들이 지방자치 실현 및 풀뿌리 민주주의 정착에 기여할 수 있도록 여성의 정치참여 확대 방안을 모색할 것이다.

이 연구는 다음과 같이 활용할 수 있다. 첫째, 2014년 지방선거의 결과를 여성후보자 및 당선인에 대한 전반적인 통계를 통해 분석함으로써 여성 대표성의 관점에서 6회 지방선거를 평가하는 자료가 될 것이다. 둘째, 지방정치의 정상화 및 풀뿌리 민주주의 실현을 위해 여성뿐만 아니라 새로운 정치 인력의 충원을 제도화하는 공천기준 및 심사제도의 개혁을 위한 구체적인 방안이 도출될 것이다. 셋째, 여성의 선거과정 참여 경험을 취합함으로써 이후 제도정치에 참여하려는 미래 여성 정치인들에 대한 구체적인 선거과정 매뉴얼을 제공할 수 있을 것이다. 넷째, 성평등 실현을 위한 하나의 매개로써 예비 여성 정치인뿐만 아니라 유권자의 정치의식 교육에 활용 가능할 것이다. 마지막으로, 성평등 및 성인지의 가치가 선거제도와 선거과정에 투영될 수 있는 기초자료를 제공할 것이다.

2. 연구방법

가. 문헌 분석

여성의 대표성 문제는 인구학적 대표성의 문제 및 여성 이해의 의제화 측면에서도 중요할 뿐만 아니라 정치적 정통성과 연관되어 있다(이현우 2002). 즉, 여성의 대표성 수치는 한 국가의 민주주의 및 다원성의 척도가 되어 이해될 수 있다. 특히 정치적으로는 민주주의의 실현과 대

중의 정치적 참여 통로를 마련한다는 점에서, 경제적으로는 지방자원의 효율적 활용과 국가자원의 지역적 분산이라는 차원에서 중요한 의미를 갖는 지방자치제도에서 여성의 대표성 문제는 지방자치 본연의 목적을 실현하는 지렛대가 된다(국회여성가족위원회 2005). 더구나 이 과정에서 충원되는 새로운 정치 인력은 지방정치를 통해서 다양한 배경을 가지면서 정치적 훈련을 쌓고 단계적 행정 경험을 가진 정치지도자의 배출이 가능해진다. 현 제도권의 정치가 시민생활의 다양한 정치적 욕구와 참여를 보장하고 있지 않음으로써 체제의 위기 및 정체성의 위기에 직면할 때, 새로운 정치인 충원을 통해 주민들의 생활과 밀접한 관련이 있는 지역현안이나 주민복지 및 환경개선 등의 지역 주민의 욕구에 부합하며 지방자치가 본연의 기능을 수행한다면 국민의 정치에 대한 냉소주의를 극복하는데 기여할 것이며 궁극적으로 이러한 생활정치를 통해서 시민사회가 자율성의 확립 및 정치적 공공영역의 확장을 통한 민주주의가 실현되는데 기여할 수 있을 것이다(박재욱 2005: 237-241).

이에 생활정치의 장인 지방의회에서 다뤄지는 사안들이 복지 및 환경, 문화 등 남성보다는 여성에 적합하다고 간주되어 여성의 지방정치 참여의 필요성이 더욱 강조되어 왔다(김혜성 외 2013: 19-21). 또한 여성의 지방정치 참여가 중앙정치에 대한 참여에 비해 상대적으로 용이하고 여성의 정치 참여를 위한 교육적 기능도 할 수 있고 여성의 참여에 대한 효능감이 상대적으로 높다는 점에서 여성의 지방자치 참여가 장려되었다(엄태석 2011: 232-233). 따라서 생활권을 기반으로 하는 지방의회에 지역문제를 잘 알고 대안을 창출해낼 수 있는 여성의 진출을 제고하는 것은 여성참여의 측면뿐만 아니라 지방의회의 기본이념을 살리고 생활정치를 활성화하는데도 매우 중요한 과제라 할 수 있다(김명화 2006: 4). 다시 말해, 여성의 대표성이 높을수록 지방 정부의 정당성을 강화할 수 있고, 여성의 정치적 참여기회의 확대는 정치적 영향력의 불균형을 시정하는 하나의 방법이 될 수 있다.

이와 같이 지방선거에서 여성의 정치참여에 대한 선행 연구들은 여성

대표성 증진이 지니는 유의미성을 강조하고, 더 나아가 여성 할당제를 비롯해 여성의원의 수를 증가시키는데 제도가 미친 효과(조정래·박지영 2011; 황아란·서복경 2011; 김은희 외 2013)와 여성정치인 수의 증가가 정치문화 혁신과 여성의제의 법제화에 미친 영향력 정도를 연구한다(유숙란 2006b; 김연진 2008; 차인순 2009; 김현화·오유석 2010; 김병규 외 2009; 김원홍 외 2009; 박지영·조정래 2013). 그리고 최근에는 구체적으로 지방의회에 진출한 여성의원들의 의정활동의 실적을 정량화하는 작업이 시도되어 남성의원과 확연히 대비되는 결과를 찾아내기도 하였다(김은화·유소영 2014).⁴⁾ 그러나 상대적으로 그 제도를 운용하는 행위자, 즉 여성후보자들에 대한 심층적인 연구, 특히 참여관찰을 활용한 연구는 체계적으로 진행된 바가 거의 없는데 본 연구가 지니는 중요성이 있다.

최근 한국선거에 대한 참여관찰이 활발해지고 있는데, 이는 선거현장에 대한 접근의 용이, 통계학이나 수학을 동원한 양적 연구의 한계 극복, 한국 정치의 현실로부터 이론을 개발하려는 한국정치학의 학문적 정체성 확립 노력 등이 작용한 결과로 유추된다(김용호 2011). 예컨대 한국정당학회(2004; 2009; 2012)에서 공동연구로 진행된 17대, 18대 총선에서 참여관찰을 활용한 선거과정 분석 및 이동운(2012)의 19대 총선 연구 등을 참고할 수 있다. 이에 본 연구에서 참여관찰은 선거과정 연구에 주로 활용되는 정량 방법으로는 정당 내부와 선거운동 과정에서 여성이라는 변수가 어떻게 작용하는지 심층적으로 살펴보는데 유용한 기술이라고 여겨진다. 기본적으로 참여관찰이 실시된 선행 연구가 많지 않고 특히 여성을 주요 변수로 살펴본 연구가 거의 없지만, 김원홍·김은경(2004)의 참여관찰을 활용한 17대 총선 여성후보 선거과정의 조사와 김민정(2006b)

4) 기초의회 수준에서 2010년 7월부터 2013년 12월 말까지 의원들의 조례대표발의 실적을 성별로 구분하여 비교해 보면, 여성 기초 의원 1인 평균 대표발의조례건수가 4.2건인데 반해 남성 기초의원의 경우에는 2.9건으로 나타났다. 또한, 기초의회에서 조례발의실적이 전혀 없는 전체 의원 583명 중 남성의원이 513명으로 90%를 차지한다(김은희·유소영 2014).

의 서울시 의회 선거에 출마했던 여성 후보자들의 인적 특성 및 선거 경험에 대한 초별적 연구는 본 연구 사업의 초석이 된다.

나. 연구방법

본 모니터링 사업의 연구 방법은 다음과 같다.

- **문헌연구 및 통계자료 검토:** 이 연구는 일차적으로는 기존에 지방자치와 여성 대표성과 관련된 선행 연구와 여성 지방선거 관련 제도의 변화 및 제도 변화의 효과에 대한 분석을 바탕으로 올해 6월 4일에 치러진 지방선거의 통계 결과를 역대 선거와 비교함으로써 6회 지방선거를 여성 대표성의 관점에서 평가한다.
- **신문기사 및 간담회 활용:** 여성이 정치진입을 하는데 가장 어려운 관문이 경선을 비롯한 공천과정이나 본 연구 사업의 일정상 경선 과정에 대한 직접적인 참여관찰은 실시할 수 없었다. 대신 공천 과정에서 발생한 갈등들을 다룬 신문 기사 및 공천에 탈락한 여성 후보자들의 간담회를 통해 이번 지방선거의 불투명하게 진행된 공천과정의 경선에 참여하여 불합리성을 경험한 여성후보자들의 목소리를 반영하여 공천제도의 문제점 및 개선 방안을 모색하고자 하였다.
- **참여관찰:** 이 연구 방법은 기존의 통계와 문헌에서 간과되기 쉬운 여성후보자들이 선거과정에 참여하는 직접적인 경험을 참여관찰자들이 선거 현장에 밀착하여 취합함으로써, 선거 과정에서 여성의 변수가 어떻게 작용하는가의 문제를 후보자 이력, 공약, 선

거전략, 선거운동방식, 당락 요인 등의 다양한 측면에서 살펴본다. 그러나 참여관찰을 통한 본 연구 사업을 실행함에 있어 후보자 선정 및 참여관찰 방법 사용면에서 상당히 제약이 있었는데 이는 다음 절에서 상세하게 살펴볼 것이다.

- **후보자 인터뷰:** 모니터링 사업에 참여한 후보자들에 대한 심층 면접을 통해 참여관찰의 한계를 보완하고 각 여성 후보자의 전반적인 선거 참여 과정에서 겪은 여성의 경험을 취합하고 분석하도록 한다.
- **후보자 간담회:** 대상 후보자들의 사전 인터뷰를 바탕으로 후보자들의 경험을 공유할 수 있는 자리를 마련함으로써 여성후보자들의 경험을 집단적으로 공유하고 성차별적 선거과정의 개선을 위한 제안을 도출한다.

3. 모니터링 진행 과정

가. 모니터링 일정 및 방법

본 모니터링 연구는 다음과 같은 일정으로 진행되었다.

<표 1-1> 모니터링 진행 일정

- 4월 29일~5월 12일: 모니터링 요원 모집
- 5월 15일: 모니터링 요원 교육(창원)
- 5월 19일: 모니터링 요원 교육(서울)
- 5월 22일~6월 3일: 선거운동 참여관찰
- 5월 24일~6월 23일: 모니터링 참여 여성후보자 개별 면접
- 5월 30일: 공천 탈락 여성 후보자 간담회
- 6월 5일: 모니터링 요원 평가 및 간담회
- 6월 24일: 모니터링 참여 여성후보자 간담회

모니터링 요원은 이원화된 방식으로 모집하였다. 그 중 하나는 이번 연구 사업을 통해 여성 대표성 강화를 위한 문제의식과 지방선거에서 실천 경험을 공유할 수 있는 기반을 넓히고자 여성단체 활동가들의 참여를 독려했다. 따라서 경남 창원 지역과 경기 수원 지역의 여성 단체 활동가 총 6명이 모니터링 사업에 결합하게 되었다. 다른 방식은 모집 공고를 시민단체 연대회의 게시판, 구인 웹게시판, 십여 개의 서울 소재 대학교 연구소 및 사회과학계열 학과 사무실에 공지하고, 본 연구 사업 주최기관인 (사)젠더정치연구소 여.세.연의 홈페이지와 페이스북에 게시하여 여성학이나 정치학 등의 사회과학계열 재학생이나 졸업생들을 공개 채용하였다. 그 결과 경기 및 서울 지역 선거캠프 모니터링 요원 모집에 13명의 지원자 중 5명을 선별하였다.

<표 1-2> 모니터링 요원 명단

	이름	소속	모니터링 지역
1	설지혜	한양대 졸	경기 수원
2	이광희	서울시립대 재학	경기 고양 및 서울 도봉

3	정희정	Upeace 출	경기 수원
4	최은영	서울시립대 재학	서울 동대문 및 서울 성북
5	조혜민	이대 여성학과 재학	경기 용인 및 서울 마포
6	윤금주	수원여성회	경기 수원
7	조영숙	수원여성회	경기 수원
8	전경숙	수원여성회	경기 수원
9	신미란	창원여성살림공동체	경남 창원
10	이연진	창원대 재학	경남 창원
11	김현옥	창원생활협동조합	경남 창원

모니터링 요원들의 역할은 일차적으로 선거운동에 대한 참여관찰이었던 만큼 후보자 선거운동과 선거 캠프 현장에서 참여관찰을 하고 아래 <표 1-3> 참여관찰 일지를 작성하는 것이었다. 재학생 및 졸업생 신분의 모니터링 요원들은 그 외에도 후보자 면접과 간담회 녹취, 통계와 문헌 등의 자료 조사 등의 작업들을 병행함으로써 선거 캠프에 배치된 요원들의 수의 차이에서 생겨나는 업무 부담의 형평성을 맞추고자 하였다.

<표 1-3> 참여관찰일지

선거캠프	창원/ 수원/ 용인/ 고양/ 마포/ 성북/ 도봉 /동대문	
일시	2014년 월 일 시 분 ~ 2014년 월 일 시 분	
관찰자 이름		
관찰내용	후보자 동선	
	선거운동 방법	
	지역주민 호응도	

	선거운동 내부 분위기	
	특이 사항	
관찰자 총평		

위의 참여관찰 일지와 더불어 아래 <표 1-4>는 모니터링 요원 교육을 통해 숙지해야 할 사항임을 주의시키고, 아래 체크리스트와 예시들을 참조하여 해당되는 내용을 참여관찰 기간 동안 일지에 반영하도록 하였다.

<표 1-4> 모니터링 체크리스트

여성후보자의 선거 관련 정보	소속 정당() 광역/단체장/기초
	초선/재선/재도전
	공천방식: 전략/우선/경선/무소속
여성후보자의 개인적 특성	연령/ 출생지/ 학력/ 직업 및 사회 정치 활동경력/ 혼인상태 및 자녀여부
	정당인 경력 ()년 지역 지지기반/동원 네트워크/ 여성운동의 연계상황
주민 호응도 및 인지도	부동산, 슈퍼 등 상점이나 시장 내 지역 주민들의 후보자 인지도 특히 여성이 정치를 한다는 점에 대한 주민들의 의식 살피기 세월호 사건과 관련한 이야기들이 어떻게 선거에 반영되는가?

선거운동 과정	선거캠프 조직운영	가족/친분, 당내 연계망, 선거운동원 모집 방식(부녀회, 지역당 조직, 자원봉사자, 인터넷, 중앙당 차원의 지원 유세 등) 자원봉사자는 몇 명, 누구로 구성되어 있는가?
	선거 테마	공약 유권자 대상 (예: 3-40대 기혼 여성, 중산층..) 주요 선거 공약
	선거의 젠더 전략	말며느리, 엄마, 안전 등의 여성임/ 여성성의 강조 여성을 위한 정책 홍보 등 후보자들의 이미지 전략
	선거운동 방식	거리유세, 전화홍보, 지역방송 토론회, 합동연설회, 합동토론회, 홈페이지, 인터넷카페, 휴대폰 문자메세지, SNS 등
	자금동원 방식	본인, 가족, 정당 등
	정당의 지원 방식	중앙당 혹은 지역당의 지원이 있다면 어떤 방식?
	선거기획사 등의 역할	선거운동에 강력한 영향을 미치는 외부적 요인들이 있다면?
당선/낙선 요인	선거전략적 요인	공약, 맨투맨 유세 등
	기타 요인	

나. 후보자 선정 기준

본 연구 사업 준비 단계에서 다음과 같은 사항을 고려해 모니터링 대상 후보자를 선별하고자 하였다.

- 후보자 개인보다는 정당 내부의 이해에 좌지우지되는 광역단체장이나 지역과 다소 유리된 광역의회보다는, 지역에서 유권자의 후보자 인지도가 상대적으로 크게 작용할 수 있는 기초의회 지역구 후보자를 중심으로 선정한다.
- 양대 정당을 비롯해 소수 정당 후보자를 포함한다.
- 수도권 편향성을 완화할 수 있도록 지방의 선거구를 포함한다.
- 여성단체의 지지기반을 활용하거나 및 여성주의적 가치를 선거과정 및 공약에 투영하고자 노력하는 후보자의 지역을 포함한다.
- 연구진의 감독 가능 범위의 지역을 택한다. 각 연구원은 2~3개의 선거 캠프에 모니터링 요원을 파견하고 선거과정 참여관찰을 진행한다.

그러나 선거운동에 대한 모니터링 연구에는 상당한 제약이 따른다. 첫째, 유권자와의 관계에서 여성에 대한 성인지도는 중요한 변수로 작용한다는 점에서 모니터링 사업이 갖고 있는 연구의 유용성에도 불구하고, 정치에 진입하려는 여성이 경험하는 가장 첨예한 성차별적인 상황은 당내 경선 과정이라는 점에서 선거운동 기간에 초점을 맞추는 모니터링 사업에서 여성 후보자들의 성차별적인 경험은 부분적으로밖에 드러날 수 없다는 점이다. 둘째, 이와 관련하여 여성 후보자들의 성차별적인 경험은 ‘공인’으로 인증된 후보자들이 차후의 정치 경력을 고려했을 때 실명을 거론하며 자신의 경험

을 토로할 수 없다는 한계가 있어, 여성 후보자들의 정치 경험에 대한 탐사형 조사사업인 모니터링은 경험을 드러내는 여성 후보자들에게 도리어 불이익을 줄 수 있다는 점에서 도덕적으로 적합한 방법론이 아닐 수 있다. 이런 이유로 모니터링에 참여한 후보자들의 이름은 익명으로 표기하도록 하고, 이러한 모니터링 연구의 한계들은 간담회 및 심층면접을 통해 보완되도록 하였다.

또 다른 모니터링 과정의 문제점은 모니터링 요원 배치의 기술적인 문제에 더해 모니터링 참여 후보자 섭외에도 큰 어려움이 있어 위에 열거한 후보자 선정기준에 적합한 후보자들로 모니터링 대상자를 한정하기 어려웠다는 점이다. 선거운동 기간에 대한 모니터링 사업은 상당한 인력과 자원이 요구된다. 선거운동 시간이 대략 출퇴근 시간인 이른 오전부터 늦은 밤까지 진행된다는 점을 고려하면 2주의 기간 동안 현장에 투입할 요원에 대한 금전적 재원이 절대적으로 부족할 뿐 아니라, 한시적인 일자리에 몰입할 수 있는 요원을 거주지와 선거캠프 사이의 거리와 시간을 고려하여 적합하게 배치하는데 큰 어려움이 따른다. 그리고 전국지방선거의 여성 참여 경험은 지역별로 그리고 의회 수준과 비례 여부에 따라 상당히 다를 수밖에 없어 방법론적으로 유효한 조사대상자를 선정하는 것이 매우 까다롭다. 특히 세월호 참사를 겪으며 한국사회가 집단적인 트라우마를 경험하고 있는 와중에 벌어지는 선거인만큼 일상적인 선거가 지니는 활력은 이번 지방선거에서는 기대할 수 없고 이는 선거운동에 임하는 후보자를 비롯해 운동원들에게 도전적인 상황일 수 있었다. 더구나 모니터링 요원을 선관위와 같은 감시원으로 인지하고 있는 풍토 또한 현 상황에서는 더욱 노골적인 반감을 드러내며 모니터링 참여를 기피하는 원인이 되었다. 그 결과 본 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 1-5>와 같다. 그러나 그 중 6개 지역

은 선거운동이 본격적으로 시작되는 시기에 정해져 모니터링 요원들의 시간적 투입량이 다른 2개 지역에 비해 상대적으로 적을 수밖에 없었다.

<표 1-5> 모니터링 대상 여성후보자

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

Ⅱ. 6·4 지방선거와 여성

1. ‘기초선거 정당공천폐지’를 둘러싼 쟁점

이번 6.4 지방선거의 주요 쟁점은 기초 선거 정당공천 폐지 여부를 둘러싸고 전개되었다. 2012년 대통령후보들의 “기초선거 정당공천폐지” 공약으로 시작되었던 공직선거법 개정논란이 2014년 2월 28일 정개특위활동의 종료로 어정쩡한 상태로 마무리된 이후, 기존 공직선거법을 유지하는 가운데 기초선거 정당공천은 정당의 재량에 맡겨지게 되었다. 이에 일찌감치 새누리당은 정당공천폐지는 위헌이라는 입장으로 선회⁵⁾하며 대선 공약을 파기하기로 결정하였던 반면, 민주당과 새정치연합이 통합연대의 조건으로 무공천을 내세우며 ‘새정치민주연합’ 신당을 3월 26일 창당하였다. 그러나 민주당의 김한길 대표가 기초선거 정당공천 폐지안을 전 당원투표(2013년 7월 20일-24일)에 부칠 때까지만 해도 폐지 여론이 67.7%에 이르렀으나 창당 이후 당론 결정과정에서 당원의 57.1%가 공천 유지를

5) 김태흠 새누리당 원내대변인은 2014년 1월 15일 기초선거 정당공천제를 폐지하겠다는 지난 대선 당시 공약을 번복하겠다는 입장을 밝히면서, "정당공천제가 폐지된다면 기초단체는 능력과 도덕성이 검증되지 않은 범죄전력자, 지방 토호 등의 난립으로 젊고 유능한 인재의 발탁은 더욱 어려워질 것"이라고 지적하고, "2003년 헌법재판소에서 기초의원의 공천배제가 위헌판결을 받았고, 많은 헌법학자와 전문가들이 위헌소지를 제기하고 있는 마당에 헌법을 초월한 제도 도입은 재고해야 한다"고 주장했다(동아일보, 2014/01/15). 이에 더해 이한구 의원은 연합뉴스와의 인터뷰에서 정당공천제 유지 대신 공천 개혁안으로 "국회의원이 후보자 선출에 미치는 영향력을 축소하고, 여성의 정계 진출을 확대"하는 방안을 제시했다(연합뉴스, 2014/02/12)

지지하였고, 일반 유권자를 대상으로 한 여론조사 결과에서도 공천 유지 49.75%, 공천 폐지 50.25%로 나타나 정당공천폐지를 무효시키기로 결정하였다(정상호 2014: 57).

기초선거 정당공천제도는 1991년 지방자치가 부활한 후 2002년 선거까지 금지되었다가 2003년 헌법재판소가 위헌결정을 함으로써(2003.5.15. 2003헌가9), 2006년 지방선거부터 시행되었다. 그 이후 나타난 지역정치의 중앙정치에의 예속 현상, 해당지역 국회의원의 영향력 증대 및 공천과정의 부정·비리 유발, 지역주의 조장 심화 등의 문제점 악화 등을 이유로 정당공천제 폐지 주장은 힘을 받았다. 즉, 실제 공천과정에서 당원협의회장(전 지구당위원장)이 추천권을 행사하도록 되어 있어 후보자와 당원협의회장간의 물밑거래, 공천한금 문제, 지방의원 줄 세우기 등 공천 잡음이 끊이지 않고 있으며, 이러한 공천과정에서의 부패가 책임정치의 구현이라는 정당정치의 이념을 오히려 훼손시키고 있다는 점에서 현재 정당공천제의 개혁은 절대적으로 요구되는 것이었다.

이에 반해 정당공천제 폐지를 반대하는 측은 정당공천제 폐지가 부정부패나 지방의 중앙 예속성에 대한 근본적인 처방책이 되지 못할 것이라는 점, 다시 말해, 기본적으로 선거제도 및 과정이 변하지 않는 이상, 선거 자체가 자금과 조직이 동원되는 장이라는 측면에서 오히려 지방유지 및 토호세력들의 발호가 커질 가능성이 높으며, 지방민생이라는 이름으로 지역에서의 정경유착이 이루어질 가능성 또한 높아질 수 있다는 점 등을 내세우고 있다. 그리고 정당은 공천과정에서 최소한 자격기준을 마련하고 검증 과정을 거치고 있기 때문에, 자질 있는 후보 공천을 통해 정당은 책임정치를 구현하는데 일조하며, 또한 문제 있는 후보에 대해서도 정당에 책임을 물을 수 있고, 유권자는 선거를 통해 지방정부의 정책을 결정하고 그 정책을 실행한 결과물에 대해 정당에 책임을 물을 수 있다. 요컨대 정당정치는 책임정치를 구현하는 근간이라는 점 등을 이유로 정당공천제 폐지를 반대한다(김원홍·김복태 2013).

한편 현재의 문제적인 정당공천 과정이 여성이 지방의회 선거에 출마하고 여성 대표성 신장을 위한 자율성 확보에 큰 걸림돌이 되고 있다는 점은 부정할 수 없지만, 정당공천제에 내장된 할당제가 여성 정치참여 확대의 가장 빠른 길이라는 점은 재차 확인된 바 있다. 2006년 지방선거를 계기로 중선거구제 및 기초의회 정당공천제와 비례대표제 도입을 통해 여성참여의 제도적 기반을 마련했고, 2010년 3월 「공직선거법」 제47조 제5항 및 제52조 제2항의 개정을 통해 지방의회의원 선거에 한해 제한적으로 선출직 할당을 강제화하는 여성의무공천제가 도입된 바 있다(표 <2-1> 참조). 그 결과 2002년 지방선거 당시까지 3% 수준이던 기초의회 내 여성비율은 2006년 15.1%, 2010년, 21.1%로 비약적으로 증가하였고, 이번 선거에서도 그 성장세가 이어져 25.2%를 기록하였다(그림 <2-1> 참조). 그러나 비록 여성단체들이 6.4 지방선거 긴급여성네트워킹을 구성하여 신당 창당의 정당공천제 폐지 입장에 반대하며 개입하였으나, 이와 같은 정당공천제가 갖는 양면성 때문에 여성의 목소리가 하나의 큰 울림을 갖기는 어려웠다.

<표 2-1> 여성 관련 지방선거제도의 변화

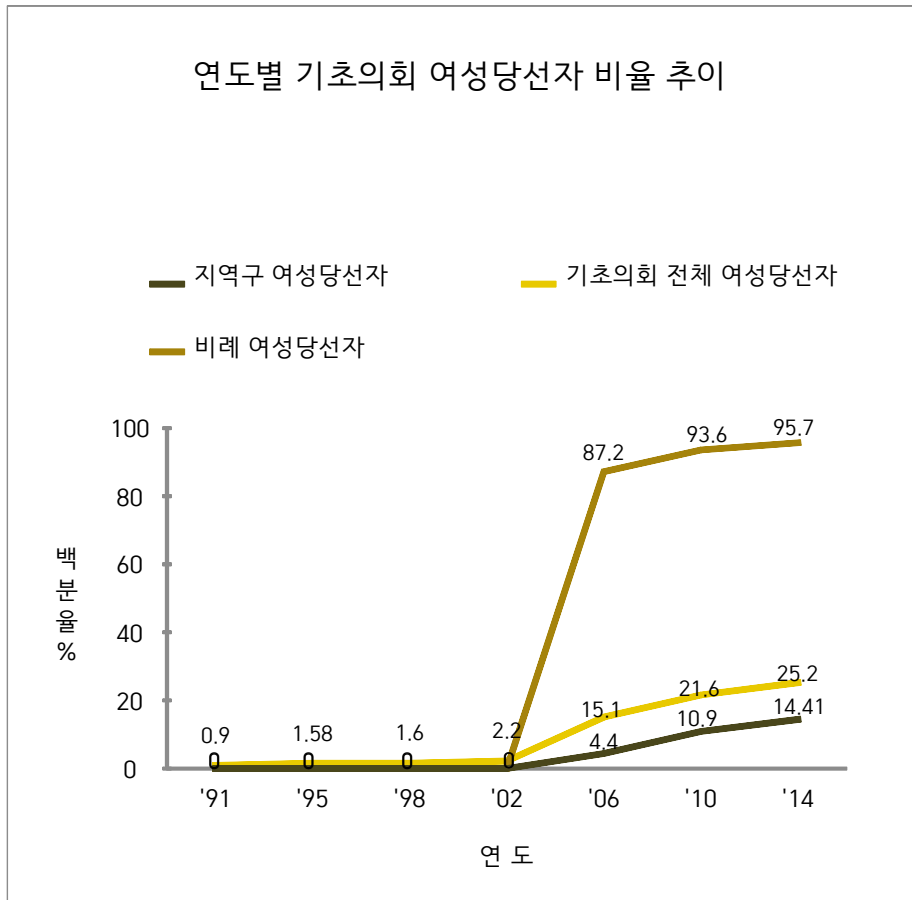
연도	법개정 주요 내용	강제수준
1995년	광역의회의원의 10% 비례대표 선출 방식 도입	
2002년	비례대표 정당명부에 대한 직접투표제 도입	광역의회비례 대표 위반시 등록무효
	광역의회 비례대표후보의 50%여성할당	광역의회30% 공천시 여성추천보조금 지급

	비례대표 후보자명부 순위에 따라 매 2인마다 여성 1인 포함 광역의회 지역구 후보공천에 30%여성할당 권고	
2006년	기초의회를 정당공천제로 전환 기초의회에 비례대표제 도입	위반 시 수리불허 및 등록무효 대상 광역의회 및 기초의회로 확대
	비례대표 후보자 공천 시 여성을 홀수 순번에 배정	
2010년	지방의원선거에서 지역구 당 1명이상 여성의무공천	위반시 등록무효로 함(군지역제외). 단 후보총수가 의원정수 50%미만인 경우는 제외

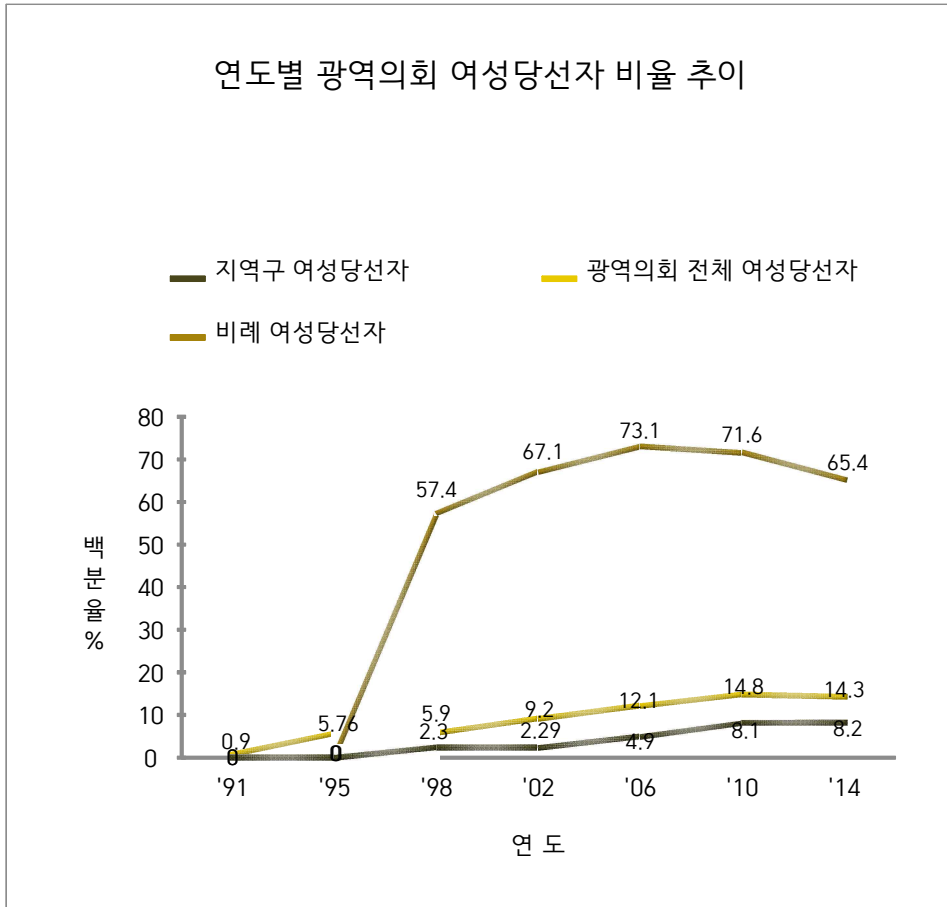
이에 더해 새정치민주연합의 통합 창당 과정에서 핵심으로 부상한 정당공천제의 논의에서 여성을 비롯한 정치적 소수자의 대표성에 대한 문제는 외면되었다. 정당공천제 논의는 ‘새정치’라는 추상적인 수준에서만 전개되어 그를 통해 추구하고자 하는 상은 분명치 않았고, 정당공천제가 낳는 심각한 폐해에 대한 반성과 구체적으로 문제들을 제재할 현실적 수단이나 방법은 충분히 논의되지 않은 상태에서 당론을 통해 2014년 4월 10일이 되어서야 폐지 무효로 결정되었다. 그 결과 정당공천제 폐지 주장을 나오게 했던 공천제와 관련한 문제들은 봉합되지 않고 타산적인 선거결과와 관점에서 단순히 유·불리의 문제로 와전되면서, 촉박한 일정에서 혼탁하게 전개되는 공천과정은 여성에게 더욱 불리하게 작용하였다.

앞친 데 덮친 격으로 4월 16일에 발생한 세월호 침몰 사건 이후 정치권에 대한 불신이 팽배해지면서 조용한 선거를 표방하게 되었고 그 결과 공천과정은 더욱 암흑 속에서 진행되었다.

<그림 2-1> 연도별 기초의회 여성당선자 비율 추이



<그림 2-2> 연도별 광역의회 여성당선자 비율 추이



2. 불투명한 공천과정

새누리당은 6.4 지방선거 상향식 추천방식 즉, 경선을 원칙으로 한다고 발표하였다. 상향식 추천방식은 당원과 일반 국민을 50대 50으로 구성한 '국민참여선거인대회'를 통해 후보를 선출하고, 일반 국민의 의사를 묻는 방

법은 선거인단 투표소 현장투표나 여론조사 같은 혹은 이 두 가지를 절충하는 방법을 마련, 공천관리위원회가 현지 사정에 맞춰 방식을 정하도록 하였다. 경선 시 여성에 대하여는 현역 의원이 아닌 경우 본인이 얻은 유효투표의 10%선에서, 가산점을 주도록 하였다. 그 밖에 새누리당은 공천심사위원회를 ‘공천관리위원회’로 명칭을 변경하고, 중앙당 공천관리위원회를 3월 구성하면서 여성위원을 1/3 포함시키도록 하여 총 15인의 위원 중 5명이 여성으로 구성되었다(김원홍 2014: 28). 그리고 여성 장애인 등 정치적 약자와 공천 신청자의 경쟁력이 현저히 낮거나 신청자가 없는 지역에 한해 전략공천과 사실상 같은 의미인 ‘우선공천’을 실시하겠다고 표방하며(연합뉴스 2014/2/26),⁶⁾ 여성우선추천지역으로 7개 지역(서울의 종로구, 용산구, 서초구, 부산의 중구, 대구의 중구, 경기의 과천시, 이천시)을 선정하였고, 그 결과 4개 지역(서울 서초구, 부산 중구, 대구 중구, 경기 과천시)에서 여성 기초 단체장을 배출하였다. 총 11명의 기초단체장 후보를 내었고 그 중 7명이 당선함으로써 63.6%의 당선 비율을 가져왔다. 물론 이 수치는 전체 새누리당 단체장 비율 중 5.85%에 불과하지만, 지난 2010년 지방선거에서 8명의 여성후보 중 5명이 당선되는 것보다는 다소 증가한 것이다(표 <2-2> 참조). 전략 공천에 있어서 당초 30% 기초자치단체장 여성추천우선지역 선정 이야기가 나왔으나, 실제로 있어서는 기초자치단체장과 그 밖에 서울 강남구, 송파구, 부

6) 이는 아래와 같은 새누리당 당헌에 따른 것으로 보인다.

제 103 조 (우선추천지역의 선정 등) ① 각종 공직선거(지역구)에 있어 우선추천지역을 선정할 수 있다.

② ‘우선추천지역’이라 함은 다음 각 호의 사유로 선정된 지역을 말한다.

1. 여성·장애인 등 정치적 소수자의 추천이 특별히 필요하다고 판단한 지역

2. 공모에 신청한 후보자가 없거나, 여론조사 결과 등을 참작하여 추천 신청자들의 경쟁력이 현저히 낮다고 판단한 지역

③ 우선추천지역의 선정은 국회의원, 시·도지사 및 자치구·시·군의 장 선거의 경우는 중앙당 공천관리위원회가 하고, 시·도의회 및 자치구·시·군의회 의원 선거의 경우는 시·도당 공천관리위원회가 하되, 최고위원회의의 의결을 통해 확정한다. 단, 광역단체장은 국민참여선거인 단대회를 원칙으로 하되, 취약지역에 대해서는 이를 실시하지 아니할 수 있다.

④ 우선추천지역의 선정과 관련한 기타 필요한 사항은 당규로 정한다.

산 사상구에서도 여성 기초 단체장을 배출하여 총 7명의 당선자를 내었다.

그럼에도 이번 지방선거에서 표방된 상향식 공천제는 후보들의 조건에 따라 유불리가 극명하게 나누어짐으로써 공천과정의 공정성을 훼손하며, 여성, 신인, 지명도 낮은 후보에게 원천적으로 불리하게 작용한다는 점이 익히 지적된 바 있다(김민정 2013). 그런 점에서 새누리당에서 공천=당선이라는 공식이 강한 영남지역에서는 상향식 공천이 기득권 지키기로 작용하였다는 비판⁷⁾에 거세게 직면했으며, 공천취소, 공천반복, 무공천 등이 빈번하게 발생하였다. 그 예로 새누리당 강세인 경남지역의 경우 공천에 불만을 품고 탈당한 무소속 후보가 6개 단체장에서 당선하는 결과를 낳았다. 이런 상황에서 새누리당 차원의 경선에 참여한 여성들의 수는 전체 250명이었고, 이중 경선에서 승패울로 보면 54.4%의 수치를 나타내, 표면상으로 보면 여성에게 상향식 공천이 불리한 것만은 아니라고 보인다(표 <2-2>). 광역의회와 관련하여 살펴보면 경선에 참여한 60명 중 18명만이 경선에 승리하였고, 그 결과 전체 광역의회 지역구 595명의 후보자 중 여성은 46명에 그쳐 7.7%의 비율에 불과한 결과가 나타났는데, 이 수치는 2010년 당시 한나라당의 전체 572명, 여성 53명, 9.3%보다 낮은 수치이다. 이는 2010년에 도입된 선출직 여성임무공천제가 지방선거에서 국회의원 선거구별 여성후보를 1인 이상 추천할 때 해당 조항은 적용대상을 도시지역에 한정하고, “기초 또는 광역”으로 규정하여 상대적으로 광역의원으로 입후보하려는 여성에게 불리하게 작용한다는 문제점을 재차 드러내는 것이다(김은희 2010: 90).

7) 김민정에 따르면 “상향식 공천, 하향식 공천 모두 둘 다 기득권에 유리한 제도이다. 상향식은 조직에 기반을 둔 지역의 유지들에 유리하고, 하향식은 중앙당에 있는 당 지도부에 유리하다. 단적으로 이야기하면 하향식의 경우 국회의원들이 ‘나눠먹기’ 하는 식이고, 상향식의 경우 지역에서 지지기반을 가지고 있는 지역 유지들, 예를 들면 부동산업자나 고깃집하는 분들에게 절대적으로 유리한 제도이다.”(2014년 6월 13일 풀뿌리 여성정치 세미나, (사)젠더정치연구소 여.세.연 토론회).

<표 2-2> 각급선거별 여성후보의 경선결과

구분		기초단체장	광역의회	기초의회	전체
새누리당	승리	5(18.5%)	18(30.0%)*	113(69.3%) **	136(54.4%)
	패배	22(81.5%)	42(70.0%)	50(30.7%)	114(45.6%)
	전체	27(100%)	60(100%)	163(100%)	250(100%)
새정치 민주연합	승리	2(29%)	13(33%)	65(76%)	80(61%)
	패배	5(71%)	27(68%)	20(24%)	52(39%)
	전체	7(100%)	40(100%)	85(100%)	132(100%)

출처: 김은주(2014: 50-51)

*,**,***의 숫자는 경선에서 승리여성후보의 수로 미등록 후보도 포함(광역의회 1명, 기초의회 3명)

이런 현상은 새정치민주연합에서도 유사하게 드러난다. 2014년 4월 10일 그간 주장해왔던 기초선거 무공천 입장을 철회하고, 공천방식을 상향식 공천방식과 단수선정, 전략공천으로 정하였으나 개혁공천'의 일환이라 평가되는 상향식 공천방식인 '경선'에 초점을 맞추었다. 민주당과 새정치연합의 통합된 결과인 만큼 19대 총선의 '야권연대'⁸⁾와 마찬가지로 통합에 따른 공천 지분 요구로 인해 여성 공천은 또다시 뒷전으로 밀려나버려 구 민주당 전국여성위원회(위원장 유승희)와 소속 여성의원들은 기자회견을 개최하고 5월 1일부터 7일까지 6일간 서울시당에서 농성을 벌이며 당헌 제8조 제2항 “지역구 30% 이상 여성의무추천”의 실행을 요구했

8) 19대 총선 전에 새롭게 탄생한 민주통합당과 통합진보당, 모두 정당 통합 과정에서 여성참여를 보장하기 위한 할당조항이 일부 후퇴하였다. 양당 통합수임위는 당헌·당규 분과에서 여성의 정치참여 확대방안에 대한 반대 또는 소극적 태도로 15% 여성의무공천을 당헌에 명시하지 못했다. 이후 민주통합당은 여성가산점 조항이 당헌에서 당규로 밀려났고, 그나마 지역구 15% 여성의무공천 당규제정에도 우여곡절을 겪었다. 더구나 당시 각 당의 대표가 모두 여성이고 협상대표 또한 여성이었음에도 불구하고 야권후보 단일화 과정에 여성참여확대를 위한 적극적 조치는 관철되지 못했다(김은희 2012: 193-194).

다.⁹⁾ 이에 여성의 정치적 대표성 확대와 관련해서 새정치민주연합은 여성후보자가 경선에 참여할 경우 가산점(0% ~ 20%)을 부여, 공직선거후보자추천관리위원회에 여성 위원을 30% 이상 포함, 비례대표 기초의원 후보 379명 전원을 여성 후보자 공천, 「공직선거법」 제47조 5항에 따라 여성 의무 추천 기초선거구의 경우 여성 정치 신인을 '가' 번에 우선 배정, 여성의무추천기초선거구가 아닌 다른 선거구에 신청한 후보들 가운데 심사 총점에서 10% 이상 격차로 여성 후보자가 1위를 차지하면 추가 심사나 경선 없이 우선 공천, 비례대표 기초의원 전원 여성으로 공천하기로 정하였다(정춘생 2014: 3). 그러나 기초자치단체장의 경우 당 우세 지역에 전략공천 없이, 8개 지역에 출마하여, 2개 지역에서 여성 후보(서울 양천구 김수영 당선자, 인천 부평구 홍미영 당선자)를 배출하여, 새누리당에 비하여 훨씬 저조한 성적을 기록하였다. 물론 이는 지난 2010년 단지 2명의 여성 단체장 후보와 1명의 당선자를 배출했던 것에 비하면 상당한 증가폭임을 부정할 수 없다. 또한 광역의회 지역구에서

9) 전국여성위원회가 제안한 '여성의무공천 이행을 위한 실행방안'은 다음과 같다.

1. 기초단체장은 시·도별 최소 1인 이상 공천하되, 수도권 및 호남지역 등 당선 가능한 지역에 여성 전략공천
2. 광역·기초의원선거 여성공천 실행방안(案)
 - 1) 「공직선거법」 제47조에 의한 여성의무추천은 당선가능성이 높은 선거구에 추천
 - 2) 지역구 여성 예비후보자 최대한 단수후보로 선정
 - 당규 제13호 공직선거후보자추천규정 제32조 제5항에 따라 후보자간 심사총점 또는 여론조사(공천예비조사)의 결과가 1위인 여성후보자는 단수후보 선정
 - 단수후보자 선정기준을 정함에 있어 여성의 경우 그 기준을 달리 정함
 - 현 광역 지역구 여성의원(25명)이 출마할 경우 전원 단수후보 선정
 - 3) 현 비례대표 여성의원 및 여성 정치신인 전략공천
 - 당헌 제103조(지역구시·도의원선거후보자 추천) 제4항에 따라 해당 시·도의 15% 범위 내에서 전략공천이 가능한 바, 여성후보를 적극적으로 전략공천
 - 현 비례대표 여성의원들과 여성 정치신인들을 지역구 여성의원 1명도 없는 선거구에 전략공천
 - 4) 기초의원선거 지역구 여성후보자'가'번 배정
 - 「공직선거법」 제47조(정당의 후보자 추천) 제5항에 의거 여성의무추천선거구가 기초선거구인 경우 여성후보자를 단수 또는 '가'번에 배정하여 당선가능성 제고
 - 이 경우 당선 가능한 지역에 우선 공천하여, 여성정치참여 확대를 위한 당헌 제8조 및 「공직선거법」 제47조의 취지에 부합해야 할 것임

전체 595명 중 46명의 여성후보자로 7.73% 머물렀던 새누리당에 비해 새정치민주연합은 538명 중 67명, 12.45%으로, 기초의회 지역구에는 새누리당 1,858명 중 여성후보자 278명으로 14.96%에 그쳤던 새누리당에 비해 1356명 중 221명, 16.30%으로 새정치민주연합이 상대적으로 여성 공천률이 높게 나타났다(표 <2-3> 참조). 그러나 지역구 광역의회 선거에서 호남지역 전체 69명 중 전북 2명, 전남 1명 등 여성후보에 대한 공천비율이 저조하고, 지역구 기초의회에서도 마찬가지로 우세지역에서 여성후보에 대한 ‘가’번 배정 비율이 매우 낮아, 광주 기초 12명 공천 중 3곳, 전남 기초 16명 공천 중 5곳에 불과하다. 이에 더해 지역구에 여성 공천신청자가 있음에도 불구하고 ‘허수아비 여성후보’를 세워 여성후보를 공천 후에 사퇴하도록 하거나 아예 형식적인 공천 후 후보등록을 하지 않는 경우가 이번 선거에서도 발견된다.¹⁰⁾ 또는 광역기초를 포함하여 여성후보 1명만 공천하면서도 ‘나’번이나 ‘다’번에 배정한 지역¹¹⁾도 상당하다(정춘생 2014: 5-7).¹²⁾

10) 서울 동대문구갑/ 동대문구을, 대구 북구을, 인천 남구갑/ 남동구을/ 부평구을, 경기 화성시갑 / 양평군가평군여주시/ 평택시을/ 오산시, 충북 청주시상당구/ 청주시흥덕구을, 충남 공주시/ 보령시서천군/ 당진시, 제주 제주시을/ 서귀포시 등이 이에 해당된다.

11) ‘다’번 배정 지역은 광주 서구갑, 강원 원주시을, ‘나’번 배정 지역은 서울 성북구을/ 강북구을/ 강서구갑, 인천 부평구갑/ 계양구을, 대전 중구, 경기 의정부시갑/ 부천시원미갑/ 광명시갑 / 평택시을/ 고양시덕양구갑, 청주시흥덕구갑, 충남 천안시을, 전남 여수시갑 등이다.

12) 이에 더해 기초의회의 경우 비례대표 남녀교호순번제 의무적용으로 인해 더 이상 여성의원이 한 명도 없는 의회는 원칙적으로 없어야 하나, 전남 함평군의의회는 여성제로의회로 비례대표 ‘임기 나누기’가 2006년, 2010년 반복되어 나타났다(김은희, 유소영 2014).

<표 2-3> 정당별 지역구 여성 후보 공천 비율

정당	광역의회			기초의회		
	전체	여성	비율	전체	여성	비율
새누리당	595	46	7.7	1,858	278	15.0
새정치민주연합	538	67	12.5	1,356	221	16.3
통합진보당	114	36	31.6	255	98	38.4
정의당	12	2	16.7	94	23	24.5
노동당	68	22	32.4	25	5	20.0
녹색당	3	1	33.3	7	2	28.6
새정치당	5	2	40.0	11		0.0
한나라당				1		0.0
무소속	384	22	5.7	1,770	130	7.3

이와 같이 공천과정의 절차적 투명성의 결여는 지방선거의 질을 저하시키는 주요 요인(오승용 2014: 9)으로서 정당의 규정에 후보자가 맞추는 것이 아니라 후보자에 따라 정당의 규정이 뒤바뀌거나 지도부 혹은 당내 세력관계에 따라 언제든지 정당의 공천 규칙이 바뀐다는 것은 절차적 정당성과 정당민주주의의 근간을 흔든다. 그리고 이러한 상황은 공천에 참여하는 여성을 비롯한 정치적 소수자들에게 절대적으로 불리하게 작용할 뿐만 아니라 새로운 정치 충원이 기존의 정치세력에 도전하는 것을 어렵게 한다. 한 예로 새정치민주연합 최고위원회는 "진보당과 단일화 및 연대는 없다"고 공표하며 "당 차원은 물론 후보자 개인이 하는 것도 안 된다"고 천명한 바 있으나 이 원칙은 반복되었다. 그 과정에서 인천 남동구청장 예비후보로 나온 박인혜 후보가 본선에서 당선 가능성이 매우 큰 후보로 거명되었음에도 전략공천이 지역 일부 인사들의 반발로 무산되었고(아시아뉴스통신 2014/05/08), 결국 정의당과의 후보 단일화

를 조건으로 내건 당 경선에서 패배하여 공천에 탈락하였고 새정치민주연합의 후보는 단일화를 이유로 사퇴하였다.

또한 광역 및 국회의원회 또한 공천 과정에 대한 문제들이 불거졌고, 이는 여성후보들에게는 납득할 수 없는 방식으로 진행된 다수의 사례가 보고된다. 심사비를 제공했음에도 불구하고 공천심사위원회 조차 열리지 않았거나 특히 공천 과정이 지연되며 촉각을 다투며 진행되면서 경선 과정 또한 수차례 규정을 바꾸며 불공정하게 진행된 사례들을 접할 수 있었다. 예를 들어 서울시 의원으로 출마한 한 여성후보는 경선 과정에서 여성가산점을 받지 못하고, 후보당 950만원을 요구하여 치러진 여론조사가 완료되지 않은 채 여론조사 결과를 발표하여 경선 패배를 통보받았다. 경기도 도의원으로 도전장을 내민 한 여성 후보는 무경선-경선-대의원 경선-당원 경선-여론조사 등의 규정을 끊임없이 협상하며 경선에 참여해야 했고, 공천심사비 80만원을 냈음에도 경선과정에서 심사위원 점수가 포함되지 않은 채 결과는 경선 패배였다. 이러한 행태는 기초의회 선거에서도 반복되는데, 정치 신인으로 참여한 여성 후보는 100% 당원 투표로 이루어지는 경선에 참여하게 되었고 그 결과는 당연히 패배였다. 그리고 여성가산점도 20%에서 10%로 하향 조정되어 여성 정치 신인에게 넘기 힘든 장벽이 된 사례들도 다수 접할 수 있다.¹³⁾ 이렇게 작위적으로 진행된 공천과정은 정당공천제가 지니고 있는 후보자 검증의 기능을 유명무실하게 하였고, 그 결과의 한 단면은 전체 기초후보 6,119명 중에 전과 3범 이상의 후보자가 595명에 달해 10%를 육박한다는 점에서 찾을 수 있다. 그리고 그 595명 중에 263명이 정당 소속 후보, 무소속 332명이며, 정당 소속 후보자 중 새누리당 소속이 110명, 새정치민주연합 105명 등에 달한다(한겨레 2014/06/02).

또한 지난 2010년 지방선거는 4대강, 무상급식, 세종시 등의 정책적인

13) <여성 대표성 강화를 위한 지방선거 모니터링> 6.4 지방선거 본선 탈락 예비후보자 초청 간담회, 2014년 5월 30일 서울여성플라자 열린마당

사안에 대한 심판장으로 일부 기능했다면, 이번 6.4 지방선거에서는 민주당과 새정치연합의 돌연 합당, 무(無)공천 철회 등의 중앙 정치의 이슈들이 선점하여 복지를 비롯한 정책 경쟁이 비집고 설 자리가 없었으며, 세월호 비극 이후 박근혜 지키기 대 세월호 심판 구도로 진행되어 정책 없는 선거로 진행되었다. 이런 정책이슈의 부재는 선거경쟁의 중심을 정책 경쟁이 아닌 네거티브 경쟁으로 치환시켰고, 네거티브 선거는 사상 최대의 고소고발 건수로 나타났다(오승용 2014: 11-12). 제6회 지방선거와 관련해 광주지검에 고소·고발된 건수는 지난 5회 지방선거와 마찬가지로 전국 지검지청 가운데 가장 많았는데 고소·고발된 혐의자는 50여명, 수사의뢰를 포함하면 모두 60여명에 달한다(전남일보 2014/6/5). 경상남도선거관리위원회에 따르면 선거법 위반 사례가 총 371건으로 집계되었는데 이는 지난 5회 지방선거 당시 224건에 비해 무려 147건, 60% 가량 증가한 수치이다. 사례 건수나 위반 수준, 고소고발 형태 등이 역대 최악으로 꼽을 정도라는 게 경남선관위 관계자의 설명이다(노컷뉴스 2014/6/5).

3. 6·4 지방선거 결과

세월호 사건 이후의 정권 심판론과 박근혜 수호론이 지방선거에서 팽배하게 맞서면서 광역단체장은 새누리당과 새정치민주연합, 두 양당이 세력의 균형추를 이루었다. 한편 정책경쟁이 실종되면서, 지방의회에서도 또한 양당 독식 체제가 강화되어 소수정당이 설 자리가 더욱 좁아졌다. 진보정당 출신의 4명의 후보가 기초단체장 선거에서 당선되었던 2010년과 달리 2014년에는 전무하였고, 광역의원의 수는 32명에서 4명으로 대

폭 줄었으며, 기초의원에서도 마찬가지로 진보정당 출신의 의원 수는 161명에서 51명으로 감소했다. 또한 무소속 후보들 또한 감소하여 2010년 2명의 무소속 광역단체장과 달리 2014년에는 전무하였고, 무소속 기초단체장은 36명에서 29명, 광역 의원은 36명에서 20명, 기초의원은 305명에서 277명으로 감소했다(표 <2-4>).

<표 2-4> 2010-2014년 지방선거 결과

구분	2010년 선거					2014년 선거			
	한나라당	민주당	자유선진당	진보정당	무소속	새누리당	새정치민주연합	진보정당	무소속
광역자치단체장	6	7	1		2	8	9		
기초자치단체장	82	92	13	4	36	117	80		29
광역의회 의원	288	360	41	32	36	416	349	4	20
기초의회 의원	1,247	1,025	117	161	305	1,413	1,157	51	277

진보정당(2010) : 민주노동당, 국민참여당, 진보신당

진보정당(2014) : 통합진보당, 정의당, 노동당

지난 2012년 대선에서 4명의 여성 후보들이 뛰었던 것에 반해 이번 광역단체장 선거에서는 무소속 1명을 제외하고 거대 양당뿐만 아니라 통합진보당, 정의당, 노동당, 녹색당 등의 진보정당에서도 여성 후보를 전혀 배출하지 않았다. 기초단체장 선거에서는 위에서 살펴본 것처럼 2010년 선거에 비해 미약하나마 증가했는데, 후보자 비율은 3.5%에서 5.7%로

상승했고 당선인 비율은 2.6%에서 3.9%로 증가하였으며 전국적으로 총 9명의 여성 기초단체장이 배출되었다. 그리고 교육감 선거에선 2010년에는 5명의 여성 후보가 등록한 반면, 이번 선거에서는 총 66명의 후보가 등록했지만 여성은 임혜경(부산), 이미영(전북) 후보 등 2명에 불과했다. 교단의 70%를 여교사들이 차지하고 있지만 정작 ‘교육 수장’에는 여성 진출이 미약한 것이다(경향신문 2014/5/16). 또한 2006년에는 광역 12.10%, 기초 15.10%, 2010년 광역 14.8%, 기초 21.6%로 꾸준한 상승세를 만들었던데 반해 이번 선거에서는 기초는 25.2%로 3.6% 소폭 상승했지만 광역은 14.3%로 오히려 지난 5회 선거에 비해 0.5% 감소했다. 앞서 살펴본 바와 같이 이는 여성의무공천제가 “기초 또는 광역”의 선택사항이 되면서 정당들이 여성후보들을 광역보다 기초로 몰아 공천하는 문제가 이번 선거에서 더욱 심화된 것으로 보인다.

<표 2-5> 역대 지방의회의 여성후보 및 여성의원 현황

구분		여성후보자수 (전체 후보자수)	여성후보 비율	여성당선자수 (전체 당선자수)	여성당선자 비율	
1991	계	186(13,044)	1.4%	48(5,161)	0.9%	
	광역의회의원	63(2,885)	2.1%	8(858)	0.9%	
	기초의회의원	123(10,159)	1.2%	40(4,303)	0.9%	
1995	계	252(10,168)	1.81%	128(5,756)	2.2%	
	광역자치단체장	2(56)	3.5%	0(15)	0%	
	기초자치단체장	4(943)	4.2%	1(230)	0.4%	
	광역의회의원	40(2,449)	1.63%	13(690)	5.76%	
	기초의회의원	206(11,970)	1.72%	72(4,541)	1.58%	
1998	계	185(10,168)	1.81%	97(4,450)	2.17%	
	광역자치단체장	0(40)	0%	0(40)	0%	
	기초자치단체장	8(677)	1.18%	0(230)	0%	
	광역의 회의원	지역구	37(1,571)	2.35%	14(602)	2.3%
		비례대표	54(180)	3%	27(47)	57.4%
	광역의회 합계		91(1,751)	5.2%	41(649)	5.9%
	기초의회의원		140(7,754)	1.80%	56(3,490)	1.60%
2002	계	394(10,870)	3.62%	142(4,439)	3.19%	
	광역자치단체장	0(40)	0%	0	0%	
	기초자치단체장	8(750)	1%	2(232)	0.86%	
	광역의 회의원	지역구	48(1531)	3.2%	14(609)	2.29%
		비례대표	116(209)	55.5%	49(73)	67.1%
	광역의회 합계		164(1740)	9.4%	63(682)	9.2%
	기초의회의원		222(7450)	2.9%	77(2485)	2.2%

2006	계		1,411(12,213)	11.6%	529(3,867)	13.7%
	광역자치단체장		4(66)	6.1%	0(16)	0%
	기초자치단체장		23(848)	2.7%	3(230)	1.3%
	광역의 회의원	지역구	107(2,068)	5.2%	32(655)	4.9%
		비례대표	136(211)	64.5%	57(78)	73.1%
	광역의회 합계		243(2,279)	10.7%	89(733)	12.1%
	기초의 회의원	지역구	391(7,995)	4.9%	110(2,513)	4.4%
		비례대표	750(1,025)	73.2%	327(375)	87.2%
기초의회 합계		1141(9,020)	12.6%	437(2,888)	15.1%	
2010	계		1,655(9,912)	16.7%	747(3,991)	18.7%
	광역자치단체장		3(55)	5.5%	0(16)	0%
	기초자치단체장		26(749)	3.5%	6(228)	2.6%
	광역의 회의원	지역구	154(1,764)	8.7%	55(680)	8.1%
		비례대표	179(266)	67.3%	58(81)	71.6%
	광역의회 합계		333(2,030)	16.4%	113(761)	14.8%
	기초의 회의원	지역구	552(5,823)	9.5%	274(2,512)	10.9%
		비례대표	729(912)	79.9%	352(376)	93.6%
	기초의회 합계		1,281(6,735)	18.9%	626(2,888)	21.6%
	교육감		5(74)	6.8%	1(16)	6.3%
교육위원		7(269)	16.7%	1(82)	1.2%	
2014	계		1,827(8,896)	20.5%	854(3,952)	21.6%
	광역자치단체장		1(57)	1.7%	0(17)	0%
	기초자치단체장		40(694)	5.7%	9(226)	3.9%
	광역의 회의원	지역구	198(1,719)	11.5%	58(705)	8.2%
		비례대표	161(228)	70.6%	55(84)	65.4%
	광역의회 합계		359(1,945)	18.4%	113(789)	14.3%
	기초의 회의원	지역구	757(5,377)	14.0%	369(2,519)	14.41%
		비례대표	668(742)	90.0%	363(379)	95.7%
	기초의회 합계		1,425(6,119)	23.2%	732(2,898)	25.2%
	교육감		2(71)	2.8%	0(17)	0%
교육위원		0(10)	0%	0(5)	0%	

가. 정당별 현황

구체적으로 정당별 공천자수를 살펴보면, 광역의회의 경우 새정치민주연합 67명(12.5%), 새누리당 46명(7.7%), 통합진보당 36명(31.6%), 노동당 22명(32.4%), 정의당 2명(16.6%), 녹색당 1명(33.3%) 순으로 여성 후보를 공천하였다. 기초의회의 경우, 수적으로 새누리당(278명, 15.0%), 새정치민주연합(221명, 16.3%), 통합진보당(98명, 38.4%), 정의당(23명, 24.4%), 노동당(5명, 24.5%) 순을 보여주었다. 통합진보당, 노동당, 녹색당은 광역의회의 선거에서 여성후보 30%를 넘게 하였고, 이 중 통합진보당은 기초의회에서도 38.4% 여성후보를 공천함으로써 여성 정치참여 기반을 확장하는데 큰 기여를 하였다.¹⁴⁾

<표 2-6> 정당별 여성후보자 및 당선인 비율

여성 수(전체)/ 비율(%)

선거	구분	새누리당	새정치민주연합	통합진보당	정의당	노동당	녹색당	무소속
광역자치단체장	후보자	0(17) 0.00	0(15) 0.00	0(12) 0.00	0(4) 0.00	0(2) 0.00	0(0) 0.00	1(5) 20
	당선인	0(8) 0.00	0(9) 0.00	0(0) 0.00	0(0) 0.00	0(0) 0.00	0(0) 0.00	0(0) 0.00
기초자치단체	후보자	11(188) 5.85	8(164) 4.88	8(41) 19.51	1(7) 14.29	0(1) 0.00	0(1) 0.00	11(284) 3.87

14) 그러나 진보 정당에서 여성후보를 다수 배출하는 방식에 대한 문제의식도 간과할 수 없다. 즉, 정당에서 선거가 승리보다는 후보 출마의 전략을 활용할 때 여성후보를 내세우는 것은 여성 대표성의 강화의 측면으로 해석하기보다 여성후보를 수단으로만 활용하여 오히려 여성의 정치력을 약화시킨다는 주장이 제기된다. 그럼에도 여성이 선거과정에 참여하는 것에서 정치 경력을 쌓고 그것이 차후의 정치세력화의 밑거름이 된다는 측면에서는 그러한 참여 또한 여성 대표성에 있어 유의미한 과정이라는 반박도 가능하다.

장	당 선 인	7(117) 5.98	2(80) 2.50	0(0) 0.00	0(0) 0.00	0(0) 0.00	0(0) 0.00	0(29) 0.00
광역 의회 의원 지역 구	후 보 자	46(595) 7.73	67(538) 12.45	36 (114) 31.58	2(12) 16.67	22(68) 32.35	1(3) 33.33	22 (384) 5.73
	당 선 인	25(342) 7.31	33(309) 10.68	0(0) 0.00	0(0) 0.00	0(1) 0.00	0(0) 0.00	0(20) 0.00
광역 의회 의원 비례	후 보 자	47(75) 62.67	43(68) 63.24	20(29) 68.97	16(21) 76.20	13(13) 100.00	12(12) 100.00	0(0) 0.00
	당 선 인	26(41) 63.41	26(40) 65.00	3(3) 100.00	0(0) 0.00	0(0) 0.00	0(0) 0.00	0(0) 0.00
기초 의회 의원 지역 구	후 보 자	278 (1,858) 14.96	221 (1356) 16.30	98 (255) 38.43	23(94) 24.47	5(25) 20.00	2(7) 28.57	130 (1770) 7.34
	당 선 인	183 (1,206) 15.17	156 (989) 15.77	11(31) 35.48	5(10) 50.00	1(6) 16.67	0(0) 0.00	14 (277) 5.05
기초 의회 의원 비례	후 보 자	317(378) 83.86	274 (276) 99.28	51(60) 85.00	19(20) 95.00	2(2) 100.00	0(0) 0.00	0(0) 0.00
	당 선 인	191(207) 92.27	168 (168) 100.00	3(3) 100.00	1(1) 100.00	0(0) 0.00	0(0) 0.00	0(0) 0.00

출처: 중앙선거관리위원회

이번 선거에서 광역의회에 여성 총 198명이 입후보하여 58명이 당선되었고, 기초의회에 757명이 입후보하여 369명이 당선되었다. 이번 지방선거에서 무소속 여성 후보자 수는 광역의회 22명, 기초의회 130명으로 나타났다. 이는 2006년 광역 23명, 기초 93명, 2010년 광역 24명, 기초 68명과 비교해 보았을 때, 광역에서는 2명 감소한 것이지만, 기초에서는 거의 2배나 증가한 수치이다. 이러한 무소속 여성 후보의 출마

증가 경향은 기초의회에 무소속으로 출마한 전체 후보자가 2010년 1,737명에서 2014년 1,770명으로 소폭 증가한 것과 대비된다. 여성 정치참여 확대요인을 분석하며 지방의회에서 비례대표가 차지하는 의석수는 전체의석의 약 10%임을 고려할 때 조정래·박지영(2011)은 50% 여성 할당제/교호순번제/홀수 순번 배정 등의 비례대표제를 통한 할당제의 실행보다 광역과 기초 중 선출직 비율의 증가폭이 큰 만큼 여성의무공천제의 효과가 상대적으로 크다고 주장한다. 그리고 이 주장의 근거 중 하나로 무소속 여성후보자 비율이 급격히 감소했다는 점을 제시하는데, 이번 선거의 결과는 이들의 논점과 배치된다. 즉, 2010년 무소속 여성 후보는 68명이었던데 반해, 이번 선거에서는 130명으로 두 배 가까이 증가하였다. 따라서 이 현상은 현행의 여성의무공천제가 지속적으로 여성 정치참여에 기여할 수 있을지를 포함해 이 제도의 효과에 대한 면밀한 연구가 축적되어야 한다는 점을 시사하고, 더불어 무소속 여성 후보의 증가 요인에 대한 향후 연구의 필요성이 제기된다.

<표 2-7> 정당별 지역구 여성 후보 공천 및 당선 현황

정당	광역의회			기초의회		
	공천자수	당선자수	당선율(%)	공천자수	당선자수	당선율(%)
새누리당	46	25	54.3	278	183	65.8
새정치민주연합	67	33	49.3	221	157	71.0
통합진보당	36		0.0	98	11	11.2
정의당	2		0.0	23	5	21.7
노동당	22		0.0	5	1	20.0
녹색당	1		0.0	2		0.0
새정치당	2		0.0			
무소속	22		0.0	130	12	9.2

합계 (여성)	198	58	29.3	757	369	48.7
남성	1,521	647	42.5	4,620	2,150	46.5

출처: 김태홍(2014: 15)

이 중에서 무소속을 제외하면, 광역과 기초의회에서 정당이 각각 176명과 627명을 공천하여 각각 58명과 357명을 당선시켰다. 광역의회에서는 무소속 당선인이 나타나지 않았던 반면, 기초의회에서는 12명의 무소속 당선인을 배출했다. 이를 정당별로 나누어 살펴보면, 광역의회에서는 새누리당 25명(당선율: 54.3%), 새정치민주연합 33명(49.3%)의 여성 당선인을 배출하여 양당이 배분한 결과를 낳았다. 기초의회의 경우도 양 정당이 거의 대부분 양분하여 각각 183명(65.8%), 157명(71.0%)의 당선인을 배출했으나, 통합진보당이 11명(11.2%), 정의당 5명(21.7%), 노동당 1명(20.0%)의 당선인을 기초 의회에 진출시켰다. 이런 여성의 당선 결과를 전체 당선율과 비교하여 보면, 새누리당 65.8%/64.9%, 새정치민주연합 70.6%/72.9%, 통합진보당 11.2%/12.1%, 정의당 21.7%/10.6%, 노동당 20%/24%의 수치로 나타났다(앞의 표 <2-7> 참조). 이는 여성의 당선가능성이 남성에 비해 낮지 않다는 것을 증명한다. 오히려 정의당의 경우 여성후보는 남성후보의 당선율보다 두 배 높고, 새누리당의 경우에도 여성 당선율이 다소 높게 나왔다는 것에 주목할 필요가 있다.

총 여성 후보자 당선율을 남성후보자 당선율과 비교해보면, 기초의회의 경우 큰 차이를 보이지 않는다(남성 46.5%, 여성 48.7%)고 할 수 있으나, 광역의회의 경우 큰 차이를 보였다. 광역의회의 여성 당선율은 29.3%인 반면 남성 당선율은 42.5%로 나타났는데, 이는 2010년 지방선거와는 상이한 결과이다. 제5회 남녀 당선율은 광역이 각각 38.2% 대 35.7%, 기초가 42.5% 대 49.6% 이었다. 이렇게 전회에서 비슷한 당선율을 보이던

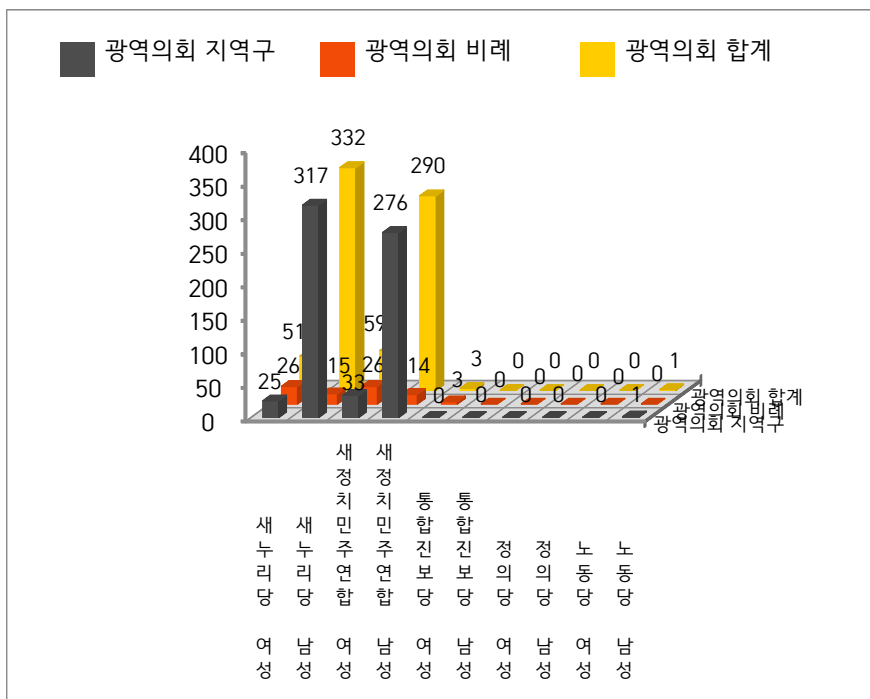
현상이 금회 특히 광역 의회에서 여성의 당선율이 급감한 이유에 대한 분석이 차후 여성의 정치적 대표성 확대 측면에서 필요하다고 하겠다(김원홍 2014: 16).

이 점에서 이제는 여성의무공천제가 구체적으로 현실에서 어떻게 작동하고 있는지를 살펴보아야 한다는 것을 시사한다. 한 예로 울산에서는 새정치민주연합 울산 북구지역 후보들이 새누리당 북구지역 여성탈법 공천의혹을 제기하면서, 정 후보 등은 “이는 여성의 정치진출을 보장하기 위한 입법조항으로 명시적으로는 ‘추천’으로 되어있지만 관행과 입법취지를 볼 때 ‘후보등록’과 같은 의미”라며 “그런데 새누리당은 총 8명의 시·구의원 후보가 등록했는데 모두가 남성들로 명백한 탈법”이라고 지적한 뒤 선관위 측의 조사 및 등록무효화를 촉구한 바 있다(울산 뉴스1, 2014/05/19). 이런 여성의무공천제의 강제 조항을 무시하는 처사는 중앙선거관리위원회가 밝힌 다음과 같은 유권해석에 기대어 벌이는 꼼수로 해석된다. “당이 「공직선거법」 제47조 및 당헌·당규에서 정한 절차와 방법에 따라 적법하게 여성을 후보자로 추천하였으나, 그 추천을 받은 여성이 후보자로 등록하지 아니한 경우에는 등록무효 사유에 해당하는 것으로 보지 아니한다”(법규해석과-1972, 2010.5.6). 다시 말해, 이번 울산의 사례는 정당이 이러한 유권해석에 기대어 한 정당은 여성의무공천제를 회피하려 하고, 이에 경쟁 정당은 이 제도를 강제하며 상대 정당을 견제하는 수단으로 활용하고 있는 것으로 추측해볼 수 있다. 이는 여성후보가 공천심사의 기준과 공천과정의 절차적 합리성을 강제하는 것과 유사하게, 여성이라는 정당에서 상대적으로 이질적인 집단이 정치에 진입하면서 정치적 정통성을 바로 세우는 기제가 되는 것처럼 여성의무공천제도 또한 명목 상의 정치적 규칙을 실천하는 수단이 되고 있는 것으로 해석 가능하다.

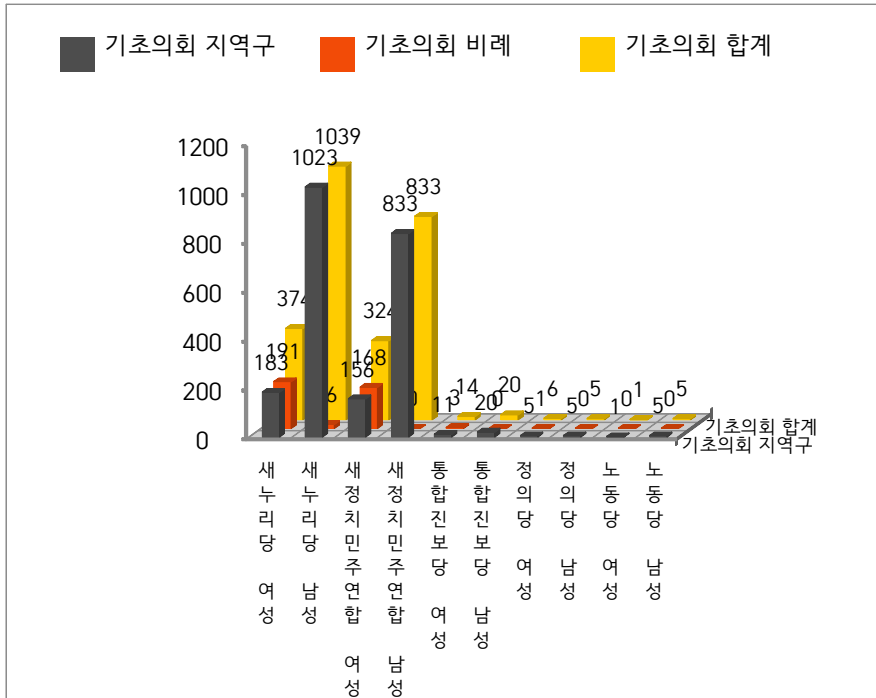
정당공천제가 기존 정치세력의 구태이자 패악으로 규정되는 반면, 여성후보자에게는 정치 진입의 주요한 등판이 되어왔던 할당제의 무효화라는

결과를 낼 수 있다는 점에서 여성단체들은 무(無)공천 철회를 요청했고, 6·4 지방선거 긴급여성네트워크 성명서를 발표하며 지역구 여성공천 30%를 보장할 것을 정당에게 요구한 바 있다. 이 공천제 폐지를 둘러싼 과정 이후에는 세월호 침몰이 터지면서 공천 과정은 더욱 불투명하게 진행되었고 여성 후보들은 더욱 예측하기 힘든 상황에서 선거에 참여하게 되었다. 이 과정에서 다수의 여성단체들은 공천 과정의 투명성과 할당제 시행 요구를 촉구하는 성명서 발표 및 기자회견을 통해 정당들을 압박하였다. 즉, 여성 정치할당제라는 제도는 여성 대표성 확대를 위한 강력한 도구가 되는 것 뿐만 아니라 공천과정의 공정한 규칙과 투명성을 강제함으로써 기존의 정치세력에 균열을 내고 이를 통해 정당 민주주의의 실현과 더 나아가 정치개혁에 주요한 영향력을 행사하는 수단이 될 수 있다는 것을 의미하기도 한다.

<그림 2-3> 광역의회 정당별·성별 구성



<그림 2-4> 기초의회 정당별·성별 구성



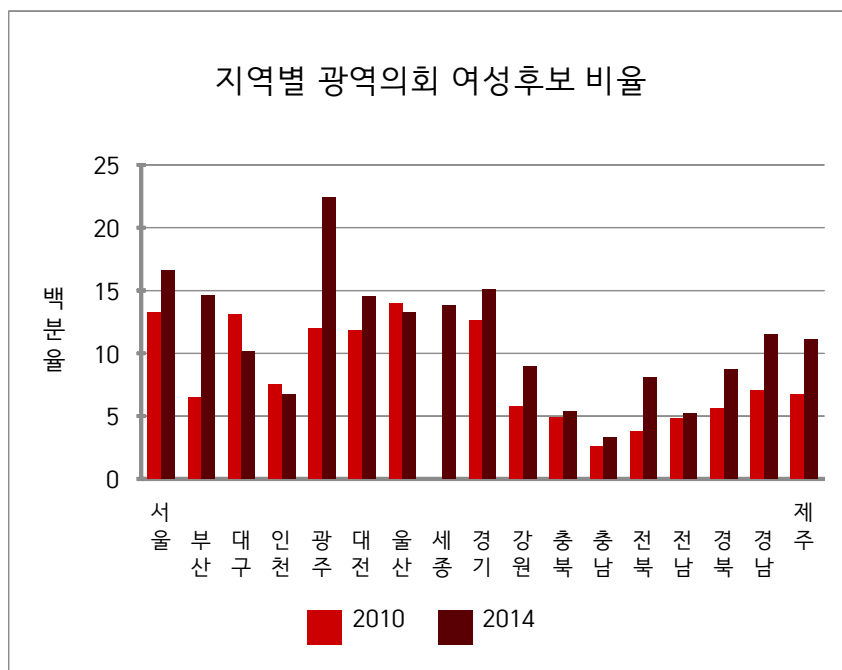
나. 지역별 현황

이러한 현황은 지역별로 격차가 크게 나타난다. 특히, 여성의무공천제 실행 규정에서 제외되는 군 단위 행정구역이 밀집하고 있는 도서 지역에서는 전반적으로 여성후보 비율이 낮다. 광역 의회의 수준에서 보면 충남은 2010년 2.6%에 이어 2014년에도 3.3%로 최저치를 기록하였고, 그보다 약간 높은 전남 5.2%, 충북 5.4%을 나타내 지난 2010년보다는 소폭 증가하였으나 여전히 적은 수치이다. 그리고 전북은 2010년 3.8%에서 2014년 8.1%으로 두 배 이상 증가하였으며, 경북 8.7%, 강원 9.0%, 경남 11.5%, 제주 11.1% 등도 상당히 큰 증가폭을 보였다는 점에 주목할 만하다. 기초의회의 경우에는 전남지역이 2010년 4.2%와 더불어 2014년에서도 5.2%로 최저치를 기록하였고, 그 외의 지역은 2010

년보다 모두 소폭 증가하여 8~10% 미만의 수치를 나타냈다.

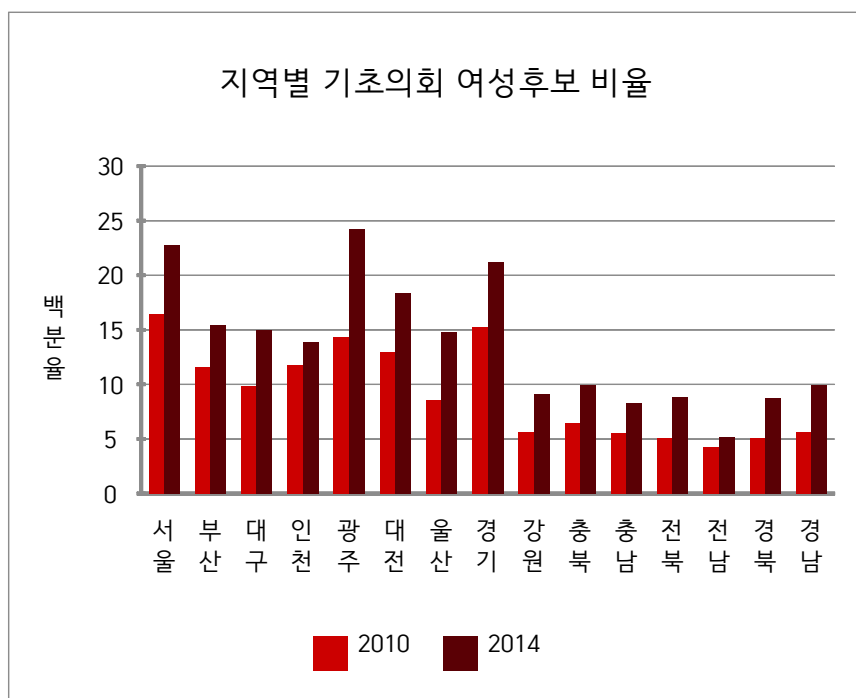
대도시 지역의 경우, 광주의 광역의회 여성후보 비율이 2010년 12.0%에서 22.4%로 거의 두 배에 가깝게 증가하였고, 기초의회에서도 마찬가지로 14.3%에서 24.2%로 괄목할 만한 증가세를 보였다.¹⁵⁾ 그 다음으로 서울이 광역에서는 16.6%, 기초에서는 22.8%의 여성후보 비율을 나타냈고, 경기에서는 각각 15.1%, 21.2%로 지난 선거에 비해 소폭 증가하였다. 같은 수도권에 위치해 있는 인천의 경우는 광역에서 2010년 7.5%보다 오히려 감소한 6.7%의 비율을 기록했다. 이와 마찬가지로 대구에서도 광역의회의 여성비율이 2010년 13.1%에 비해 10.2%로 대폭 감소했다.

<그림 2-5> 지역별 광역의회 여성 후보 비율



15) 이는 자치구 별로 여성 전략구를 신설하여 한 여성끼리 경선을 하도록 하여 광역의원 지역 4명, 비례 2명을 선출한 결과이다.

<그림 2-6> 지역별 기초의회 여성 후보 비율



다. 후보자 이력

2010년 지방선거에 출마한 전형적인 여성후보는 40대 정당인 출신의 대졸 이상의 여성이었다(김민정 2010: 18). 2014년 지방선거에서는 약간 다른 양상으로 나타났다. 모든 수준에서 여성후보들의 평균 연령은 50대였고, 학력 면에서 여성후보의 다수는 대학원 졸업자였다. 기초의원과 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 대학원 이상의 학력을 가진 여성후보가 훨씬 더 많아 여성의원의 고학력화 추세는 더욱 높아지고 있다.

<표 2-8> 여성후보자 연령별·학력별 분포

구분		광역단체 장	기초단체 장	광역의원	광역비례	기초의원	기초비례
총인원		0	9	58	55	369	363
나 이	20대					2(0.5%)	2(0.5%)
	30대			3(5.1%)	1(1.8%)	23 (6.2%)	17 (4.6%)
	40대		1 (11.1%)	25 (43.1%)	18 (32.7%)	117 (31.7%)	96 (26.4%)
	50대		5 (55.5%)	27(46.5 %)	29(52.7 %)	176(47.6 %)	197 (54.2%)
	60대이 상		3 (33.3%)	3(5.1%)	7 (12.7%)	51 (13.8%)	51 (14.0%)
	나이평 균		57.78	50.24	52.47	51.28	52.18
학 력	초졸						11 (3.0%)
	중졸				1(1.8%)	5(1.3%)	14 (3.8%)
	고졸			1(1.7%)	6 (10.9%)	63 (17.0%)	91 (25.0%)
	전문대 졸			2(3.4%)	3(5.4%)	43 (11.6%)	61 (16.8%)
	대졸		4 (44.4%)	20 (34.4%)	19 (34.5%)	139(37.6 %)	114 (31.4%)
	대학원 졸		5 (55.5%)	34 (58.6%)	26 (47.2%)	108 (29.2%)	65 (17.9%)
	기타			1(1.7%)		11 (2.9%)	7(1.9%)

광역의회의 경우 제5회에서는 초선의원이 압도적으로 많았던 반면(38명, 69.1%), 금회 선거에서는 초선의원(14명)보다는 재선의원(33명, 56.9%)이 더욱 많이 늘었다는 차이가 있다. 지난번 초선의원이 금번 선거에서 재

선된 케이스가 많았음을 추측가능하다. 그러나 비례와 함께 고려할 때는 여전히 초선의원이 67명으로 가장 많은 비율(59.3%)을 차지하고 있다. 기초의회 경우, 지역구 여성 당선인을 살펴보면 지난번에 비해 초선의원이 더 많이 늘었다. 제5회에서 초선의원은 145명(52.9%), 재선의원이 120명(43.8%)였던 것에 비해 금회 선거에서는 초선의원이 273명(74.0%), 재선의원이 80명(21.7%)이었다. 초선의원과 재선의원을 합친 비율은 비슷한데, 그 구성비가 차이를 보이는 것이라 하겠다. 또한 비례대표와 합산하여 볼 때도, 초선의원은 626명으로 85.5%를 차지하였다(김원홍 2014: 22). 이렇게 여성정치인 중에 절대 다수가 초선을 차지하는 것은 여성의 의원경력이 단순히 한 개인의 경력 측면에서뿐만 아니라 전체적인 여성의 정치역량 강화라는 측면에서 지속성을 담보하지 못한다는 점에서 여성 대표성 증진의 장애로 지적될 수 있다.

<표 2-9> 제6회 지방선거 의회 여성 당선자 선수별 현황

구분		초선	재선	3선	4선	5선	6선	합계
광역의원	지역구	14 (24.1)	33 (56.9)	9 (15.5)	1 (1.7)		1 (1.7)	58
	비례	53 (96.4)	2 (3.6)					55
광역의원 합계		67 (59.3)	35 (31.0)	9 (8.0)	1 (0.9)	0 (0.0)	1 (0.9)	113
기초의원	지역구	273 (74.0)	80 (21.7)	15 (4.1)	1 (0.3)			369
	비례	353 (97.2)	10 (2.8)					363
기초의원 합계		626 (85.5)	90 (12.3)	15 (2.0)	1 (0.1)			732

참조 : 중앙선거관리위원회 선거통계 재구성, 김원홍(2014: 22)

라. 유권자 분석

오유석(2014)은 이번 선거에서도 지난 18대 대선과 마찬가지로 50대 이상 여성유권자들의 선택이 결과를 만들어낸 것이라고 평가한다. 즉, 50대 여성의 반란이 양 정당 간의 균형추를 이루는데 작용했다고 본다. 전반적으로 모든 광역단체장에 대한 선거에서 지난 2012년 대선보다 새정치에 대한 투표율이 상승한 것을 다음 표에서 확인할 수 있다. 즉, 예를 들어 서울의 경우 2012년 대선을 지지한 50대 여성은 29.0%에 불과하지만, 이번 광역단체장의 선거에서는 40.3%로 나타났으며, 충남에서는 41.5%로 큰 격차를 보였다

<표 2-10> 50·60대 연령별 투표율 비교: 2012년 대선과 2014년 지방선거

(단위 %)

		새누리당		새정치	
구분		남성	여성	남성	여성
2012년 대선	50대	63.6	71.0	36.4	29.0
	60대	73.3	79.0	26.7	21.0
서울	50대	56	58.9	43.4	40.3
	60대	76.3	76.7	23.4	22.8
경기	50대	56.6	64.3	43.4	35.7
	60대	76.7	78.4	23.3	21.6
인천	50대	55.3	60.5	44.1	39.1
	60대	78.4	77	20.9	22.5
충남	50대	54.6	57.3	44.8	41.5
	60대	74	73.2	24.9	25.1
부산	50대	51.2	63.3	48.8	36.7
	60대	74.2	80.9	25.8	19.1
대구	50대	51	68.6	48	29.2
	60대	78.1	87.9	21.7	9.8

물론 세대별 투표성향은 남녀를 공통해서 나타나는 반면 20,30대 여성 과 50,60대 여성 사이의 정치적 성향이 같은 세대 남성보다 훨씬 크다는 점 또한 주목할 만하다. 이에 더해 중요한 젠더변수는 20대 여성 과 20대 남성의 여야 지지도의 차이가 적지 않다는 점이다. 한 예로 서울시장 선거에서 20대 남성은 63.5%, 여성은 74.6%가 박원순을 지지한 반면, 경기지역에서는 20대 남성은 57.4%, 여성은 71.3%가 김진표를 지지했다(표 2-11). 이 현상은 다른 측면에서는 여성 세대별 정치지향 차이가 남성 세대 차이보다 훨씬 더 크다는 것을 의미하기도 한다. 서울의 경우 20대 여성의 박원순 지지도 74.6%와 60대 이상 여성의 정몽준 지지도 76.7%에서 알 수 있듯이 극단적인 대비가 나타난다.

<표 2-11> 2014년 지방선거 상세 분석 - 서울과 경기 지역

구분	서울		경기	
	새누리당 정몽준	새정치민주연합 박원순	새누리당 남경필	새정치민주연합 김진표
개표	43.2	55.9	50.5	49.5
출구조사	44.7	54.5	49	51
20대 남	35	63.5	42.6	57.4
여	23.9	74.6	28.7	71.3
30대 남	27.1	72.4	30.1	69.9
여	23	76.3	27.3	72.7
40대 남	30.2	69	33.3	66.7
여	35.9	63.2	38.9	61.1
50대 남	56	43.4	56.6	43.4
여	58.9	40.3	64.3	35.7
60대 이상 남	76.3	23.4	76.7	23.3
여	76.7	22.8	78.4	21.6

*자료: 방송3사 출구조사(한귀영 2014: 29-30) 재구성

Ⅲ. 참여관찰을 통한 여성후보자의 선거 경험 분석

1. 후보자 분석

각 후보자를 의회 수준으로 나누면 7명은 기초의회 의원 선거에, 나머지 1명은 광역의회 의원 선거에 출마하였고, 이번에 처음 선거를 치르는 후보자는 2명, 지난 지방선거에 출마했으나 재도전하는 후보자는 2명, 재선에 도전하는 후보자는 2명, 3선에 도전하는 후보자는 2명이었다. 지역별로 나누면 서울 4명, 경기 3명과 경남 창원 1명으로 구성되었으며, 정당별로 보면 새누리당 2명, 새정치민주연합 3명, 통합진보당 1명, 정의당 1명, 무소속 1명으로 구분된다(표 <3-1> 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 평균치를 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(표 <3-2> 참조).

<표 3-1> 모니터링 대상 후보자 정치 이력

구분	지역구	선거 경력	소속 정당	정당 가입 시기	공천 과정	당선 여부
A	경기 고양	초선	새정치(가)	2012년 경	경선	당
B	서울 동대문	재선	새누리(가)	2010년 경	경선	당
C	서울 성북	재도전 전 진보신당)	무소속	1997년 국민승리 21 창당 멤버 ¹⁶⁾	-	낙
D	서울 마포	재선	정의당	2000년 민주노동당	단수	낙
E	경기 용인	재도전(전 국민참여당)	새정치(가)	2014년 4월 새정치 복당 ¹⁷⁾	경선	당
F	서울 도봉	3선	새누리(가)	1980년대 중반	전략	당
G	경남 창원 (광역)	3선	통합진보당	2000년 민주노동당	경선	낙
H	경기 수원	초선	새정치(가)	2014년 3월	우선	당

<표 3-2> 모니터링 대상 후보자 이력

구분	나이	학력	직업	나이	가족사항
A	44	대졸	어린이집대표	44	배우자/아들 2(20대)

16) 2010년 같은 지역구의 진보신당 기초의원 후보로 출마하여 10.29%의 득표율을 얻고 낙선

17) 2004년 열린우리당 입당 및 탈당, 2010년 국민참여당 입당 경기도 도의원으로서 출마, 20.78%의 득표율을 얻고 낙선.

B	62	대졸	의원	62	배우자/ 딸 2(2-30대)
C	41	대졸	시민단체 활동가	41	배우자/ 아들 1(중2)
D	43	대학원졸	의원	43	배우자/ 아들 1(초2)
E	52	대졸	시민단체활동가	52	배우자/ 아들2(20대)
F	59	대졸	의원	59	배우자/ 아들+딸(2-30대)
G	52	대졸	의원	52	배우자/
H	49	대학 중퇴	시민단체활동가	49	배우자/ 아들 1 딸 1 (20대)

〈표 3-3〉에서 각 후보자의 경력 및 수상 내역을 살펴보면 이번 모니터링 연구 사업에 참여한 여성후보자들은 남다른 경력과 왕성한 활동을 보이는 현 의원들이나 시민단체 활동가라는 하는 점을 알 수 있다. 그런 의미에서 동 후보자들의 선거운동 경험을 해석할 때 이와 같은 특수성을 고려해야 할 것이다. 마지막으로 후보자들의 정당 경력을 살펴보자면, 후보자들 중 정당 활동을 십여 년 이상 오랫동안 해온 이들과 상대적으로 짧은 정당 경험을 가진 이들이 절반으로 구성되었다. 특히 새정치민주연합의 후보자들 중 2명은 시민단체 활동의 경력 이후 이번 새정치민주연합이 창당되는 과정에 합류하여 공천을 받았다(표 〈3-1〉). 그러나 이런 후보자들의 상대적으로 짧은 정당 경험은 수명이 길지 않은 한국 정당제도의 특수성을 고려하여 이해해야 한다.

<표 3-3> 모니터링 대상자 후보자 경력

구분	후보자 경력
A	전) 새정치민주연합 경기도당 창당발기인 현) 고양시 바르게살기협의회 행신3동 부위원장 현) 고양시 사립 가정 어린이집연합회 국장 전) 민주당 덕양(을) 여성위원장 전) 경기도 공동주택 관리동 어린이집연합회 감사 광주대학교 대학원 행정학과 재학(석사과정) 경북대학교 유아교육학과 졸업 광주대학교 행정학과 졸업
B	동대문구 흥파 초등학교 졸업 덕화여자상업(해성국제컨벤션) 고등학교 졸업 한국방송통신대학교 가정학과 졸업 (전) 청솔우성아파트 부녀회 회장 (전) 동대문구 의회 6대 전반기 운영위원장 동대문구 의회 6대 의원 동대문구 의회 2013년 예산결산특별위원회 위원장 동대문구 건강보험공단 자문위원 동대문구 도서관 운영위원 세금 바로 쓰기 납세자 운동 동대문구 지회장 2002 서울특별시 자랑스러운 시민상 2011 민주평화통일 자문회의 의장 대통령 표창 제10회 시민일보 제정 의정대상 2012 동대문구 공무원 노동조합 선정 베스트 구의원
C	제5대 성북구의회 불법인상 의정비반환 청구인 대표 제6대 성북구의회 ‘외유성’ 해외여행 주민감사 청구인 대표 시민모임 즐거운교육상상 집행위원장(현) 성북아동청소년네트워크 대표(현) 월곡초등학교 운영위원장(현)

D	전) 심상정 국회의원 비서관 마포구의회 예산결산특별위원회 위원장 마포구의회 교육지원특별위원회 위원장 마포의료생협 이사 현) 마포구 교육발전자문위원회 위원 마포구 도시농업위원회 위원 마포구 성평등위원회 위원 마포구 장애인복지위원회 위원 구립서강도서관 운영위원 성메작은도서관 운영위원 성산글마루작은도서관 운영위원 성산2동 마을합창단 단원 마포구상인회총연합회 자문위원 마포자원회수시설 주민지원협의체 위원 마포구의회 의원
E	경기여자고등학교 졸업 이화여자대학교 법정대학 경영학과 졸업 (현) 1조대 용인경전철 손해배상청구를 위한 주민소송단 공동대표 및 경기도 주민감사청구인 대표자 경기도 주민참여예산위원회 위원 이웃문화협동조합 이사 경희대학교 후마니타스 칼리지 시민교육 강사 (전) 용인주민참여예산네트워크 운영위원장 용인천환경무상급식 운동본부 공동대표 용인풀뿌리시민연대 공동대표 용인시민사회단체연대 상임대표 용인시민신문 객원논설위원 용인영어마을 감사원 공익감사청구 용인참여자치시민연대 상임대표 상현중학교 안전한 통학로 만들기 학부모 비대위원장(전) 청곡초등학교 운영위원(전) 흥덕고등학교 운영위원(현) 6.2 경기지방자치희망연대 좋은 후보 선정(전)

F	영남대학교 사범대학 졸업 (전)경남 성산중학교 교사 역임 제5 6대 도봉구의회 의원 2008년 도봉 최우수 구의원 선정 2011년 의정 대상 수상 (전)박근혜 대통령후보 중앙선대위 기초위원 도봉 본부장 도봉구 복지대표 협의체위원 교육 경비 심의위원 도봉문화 정보센터 운영위원 도봉구 농아인협회 도봉지부 고문
G	영산대학교 행정학과 졸업 2007년 녹색의원상 수상 2010년 우수의정활동, 모범의원상 수상 2012년 입법우수의원상 수상 2012,13년 장애인 단체 우수의원상 수상 현) 남산초등학교운영위원장 현) 비정규직 장학회 회원 현) 경남고용복지센터 이사 현) 남산사회교육센터 운영위원 현) 경남건강가정지원센터 운영위원 현) 창원시 환경교육센터 이사장 현) 천주교마산교구 정의평화위원회 위원 전) 경상남도교육청 예산결산특별위원회위원장 전) 5대 창원시의회 부의장(전반기) 전) 마산, 창원노동조합 총연합 권한대행 전) 한살림경남 소비자 생활협동조합 이사 전) 가음정동 주민자치위원회 고문 전) 권영길 18대국회의원 선대본부장
H	(현) 권선초등학교 운영위원장 수원시 좋은시정위원회 여성복지전문위원회 위원장 수원의제21 추진협의호 성평등분과 위원장 수원시 주민참여예산위원회 위원 수원시 자치분권협의회의 위원

	수원시 여성친화도시조성협의체 위원 수원그린트러스트 이사 (전) 수원시친환경급식운동본부 상임대표 수원시민사회단체협의회 상임대표 수원여성회 상임대표 팔달·화서희망지역아동센터 사무국장 시립평동어린이집 보육운영위원 경인일보 독자위원회 위원장
--	---

가. 출마계기

후보자 면접에서 드러난 구체적인 출마계기는 주위에서 만난 정치인들의 출마 권유 (B,F,H), 소속 정당의 추대(C,D,E,G), 출마 자원(A) 등으로 구분될 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).

양경자 의원님을 만나서 정치를 하게 되었어요. 저는 원래 도봉구민회관에서 카운슬러를 했었어요. 당시 1980년대 후반 힘 없는 여성들 상담을 많이 했어요. 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 정치해보지 않겠냐고 하셨죠. 저는 처음에 정치 싫다고 말했어요. 그러자 양경자 의원님이 “국회라는 곳이 법을 만드는 곳인데 여성이 많이 가야 여성을 위한 법을 만들지 않겠느냐, 나를 보내주면 그런 여성의 법을 제정하고, 앞으로 여성들이 불이익을 받지 않도록 노력하겠다.”라고 말씀하시더라고요. 그래서 저는, “어떻게 도와주면 되느냐?”라고 물었고, 축구할 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).

시장님 쪽에서 먼저 제안이 들어왔었다.그런데 그 때까지만 해도 여성회 대표를 하고 있었던임기를 마치는 시점이 다가올수록 내가 이 일을 끝내고 나면 무엇을 할 것인가 고민을 많이 했다. 그리고 수원여성회가 올해가 딱 25년인데, 25년간 늘 여성의 정치세력화 이야기를 하면서 누군가가 나가야 한다고 말은 했는데 한 번도 실현이 된 적이 없었다. ... 조직의 결심도 필요한 거고, 무엇보다도 개인의 결심이 필요한 일이니까. 그런데 여건들이라는 게 사실 쉽지가 않은 거여서 지금까지 안 되고 있다가 올해 제가 임기를 마치는 것과 지방선거가 맞물린 기회? 이런 것들이 굉장히 좋았던 것 같다. 시기가 딱 맞았던 것 같다(후보자 H).

후보자 B의 경우는 지역구 국회의원이 여성의무공천제가 도입이 되던 시기 여성의원 충원을 위해 지역에 오랜 기반을 두고 있는 여성을 발굴한 사례로 보인다. 한편 후보자 H의 경우는 정당에서 선거를 앞두고 전형적으로 여성단체의 대표를 선별·흡수하는 것으로 보일 수도 있으나, 민관협력의 경험이 쌓이고 단체의 여성 정치세력화라는 목적에서 조직적으로 결정하고 개인적으로 결심하여 출마했다는 점에서 주목할 만한 사례로 보인다. 후보자 F의 경우 여성 국회의원과 여성 문제를 해결하기 위해 정치적 협력 관계를 형성하고 정치 경력을 쌓으면서 정치에 입문하게 되었다는 점에서 특이할 만하다.

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).

진보 정당에 소속되어 활동하다가 출마하게 된 후보자 C, D, E, G의 경우에도 소속 정당의 추대로 결심을 하게 되었는데, 후보자 C의 사

례는 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.

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).

후보자 A는 다른 후보자들의 출마 계기와 달리 자신의 보육인으로써 겪게 되는 문제들을 해결하기 위해 적극적으로 정당에 가입하고 정치인으로서 경력을 모색했다는 점에서 남다르다.

나. 지지 기반 및 네트워크

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,¹⁸⁾ B의 경우는 아파트 부녀회장 경험을 바탕으로 아파트 지역

18) 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.

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.

다. 공천 과정

공천 과정의 어려움은 경쟁 상대 없이 단수로 출마(D, G)하거나 무소속으로 출마(C)한 후보자를 제외한, 다시 말해 양대 정당 후보자들 중 3인 선거구에서 2명이 출마해 후보자 공천이 불필요했던 후보자 F를 제외한 모든 후보자들이 직면한 문제였다. 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 1명¹⁹⁾ 중 경선하여 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), 현역 의원은 (나)로 선거에 임했으며 결과적으로 같은 당 소속의 남성 후보가 경쟁 상대가 되었다.

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

라. 후보자 가족

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 있다. 전체 모니터링 참가 여성후보자 8명 중 3명의 배우자들은 직장과 건강을 이유로 선거를 직접적으로 돕기 어려웠지만, 5명의 여성 후보자 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 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 선거가 치러질 수 없어 여성이 정치에 입문하는데 남성 가족구성원에 대한 금전적 의존이 선거과정의 중요한 변수가 될 수 있다는 것을 유추해볼 수 있다.

2. 후보자 공약

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 젠더는 드러내지 않는다. 후보자 E는 마찬가지로 '시민이 중심 사람이 우선'이라는 구호로서 주민 중심의 책임정치를 강조하는 한편 이의 구체적인 실행을 위해서 '똑소리나는 예산지킴이'라는 표현에서 볼 수 있는 것처럼 꼼꼼한 여성적 자질을 후보자 이미지로 내세운다. 후보자 H는 '꿈꿈 정희, 행복 마을 디자이너'라는 표어를 통해 이런 여성적 자질을 전면적으로 내세운다. 다른 한편 후보자 A는 '보육교육행정 전문가'로서 새로운 역량 있는 정치신인임을 강조하면서 동시에 '母처럼 웃는다'라는 중의적 어법을 사용하여 엄마 이미지 또한 활용하여, '어머니의 마음'으로 행신동을 지키겠다며 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'에

서 볼 수 있는 것처럼 의원직 수행능력과 연결하여 여성성을 재차 강조한다. 이와 달리 후보자 G는 ‘늘 한결같은 든든한 맘머느리’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.

<표 3-4> 각 후보자 공약

선거테마	후보자 공약
A 댄서처럼 행신동이 웃는다. 새정치 새바람 새일꾼 보육·교육 ·행정전문 가	1. 덕양구 최고의 에코 교육도시 조성 - 서정마을 평생학습센터 조성 - 에코 교육도시 프로젝트 실현 - 대한민국 새로운 혁신교육공동체 프로젝트 가동 2. 편하고 질 좋은 어린이집 확충 - 보육 환경 개선을 위한 어린이집 확충 및 지원 확대 - 아이들에게 무상으로 친환경 로컬푸드를 제공 3. 민원해결에 주민참여를 제도화 - 우리 동네의 크고 작은 문제를 결정하는데 주민이 직접 참여하는 주민참여제 도입 - 365 민원 접수센터 운영 - 언제라도 주민들이 민원을 상담하여 접수할 수 있도록 생활민원 담당자 상근 배치 - 복지 서비스 담당자 배치 4. 행신동에 문화예술복지 - 주민들의 문화예술 활동 지원 - 행신종합사회복지관 조기완성 - 지역아동센터 활성화 및 청소년 복지관 확충 - 경로당 시설지원 및 독거노인, 빈곤노인 지원확대

	5. 깨끗한 거리 조성 및 학교주변 안전시설 확충 - 쓰레기 분리수거 거치대 설치 - 학교주변 CCTV 설치 및 안전지킴이 운영 확대 6. 사랑하는 아내와 엄마를 위한 행복한 일자리 창출 - 종합사회복지관에 아이맘카페를 설치 - 여성의 직업교육을 확대하고 일자리 연계사업을 추진하여 여성의 사회 참여기회를 확대 7. 친환경 생태하천 조성 - 성사천 살리기 운동 전개로 친환경 생태하천을 조성 - 주민들의 힐링 쉼터로 조성
B 꼭 필요한 여성일꾼	1. 어르신 일자리 창출과 경로당 환경개선 - 지속가능한 어르신 일자리 창출과 노후한 경로당 환경 개선 2. 구립어린이집 확충 - 어린이를 안심하고 맡길 수 있는 구립어린이집 확충 3. 교육환경 개선 - 노후한 학교시설 개선과 방과후 학교 활성화 4. 여성플라자 건립 - 장안동 (구)동부화물자동차터미널 부지에 대강당, 이벤트홀, 세미나실, 창업실, 전시실 등 원스톱 여성 기술 창업지원센터 설치 5. 주차장 확충 6. 방범 CCTV 증설 7. 목욕 차량 추가 운영 8. 벚꽃길 조성
C 정당의 명령이 아닌 시민의 목소리를 듣는 무소속 시민	1. 영유아 친환경 무상급식 2. 틈새 돌봄 지원센터 - 돌봄 커뮤니티 공간 - 지역의 작은 도서관, 마을문고, 북카페 등을 활용한 돌봄 지원을 위해 작은 도서관 지원조례 제정 - 구립돌봄센터 건립 3. 어린이보호구역 - 무인차량속도측정기 - 놀이터

후보 돈보다 사람이 먼저인 세상	4. 방사능 없는 안전한 급식 조례 제정 5. 장애인권 보장 - 장애인 생활지원 조례 제정, 평생교육 지원 - 상가 경사로 지원을 통한 장애인 이동권 확보 6. 복지 확대 - 긴급지원조례 제정 - 복지담당 공무원 확충 7. 성북인권센터 설립 8. 부양의무제 폐지 9. 버스 증차 및 노선 확충
D 검증된 구의원	1. 아이 키우기 좋은 동네 - 방사능 걱정 없는 학교(어린이집) 급식 - 구립 방과후돌봄 지원센터 설치 - 등하굣길 '워킹스쿨버스'(교통안전도우미) 신설 2. 안전한 마을 만들기 - 어린이집앞 어린이보호구역 추가 지정 - 좁고 어두운 골목길에 LED 가로등 설치 - 여성·노약자를 위한 '안심귀가 마을버스' 운행 3. 어르신들의 편안한 노후 - 경로당 급식도우미 일자리 신설 - 은퇴후 인생설계를 위한 '인생 이모작 지원센터' - 홀로계신 분들의 안전을 위한 '야쿠르트 돌봄사업' 4. 부족한 주민복지공간 확충 - 가좌역~DMC역 공원화 조기 완공 - 성산2동 주민커뮤니티센터 추진(우체국옆 부지매입) - 상암동 주민센터 확대이전, 현 주민센터는 공공도서관으로 리모델링 - 상암2지구 주민복지센터 건립(9단지 옆 부지매입 완료) - 공공기관에 전동휠체어 급속충전기 설치
	1. 줄줄 새는 혈세, 빚더미 용인재정 이젠 STOP! - 30년간 약 1조 5000억, 연 295억~500억 혈세 보전, 재정난 주범 용인경전철 문제 해결 - 20억 이상 사업 예산낭비 재발 방지를 위한 심의 강화

E 시민이 중심 사람이 우선 똑소리 나는 예산지킴 이	- 공무원 책임 실명제 실시 및 공사 원가 공개 강화 - 시민배심원단제도 활용으로 시민참여형 문제 해결 2. 용인주민참여예산제도 확대 YES! - 시민참여 활성화 및 참여예산위원 확대 - 예산의 1%를 주민이 결정하는 참여예산제 실현 - 용인시 참여예산 운영조례 개정 - 분야별 참여예산시민학교 확대 - 청소년 참여예산위원회 구성(수원시 사례 참조) - 시민예산제안 활동 지원 3. 평생교육으로 민주시민교육 활성화 - 건강한 시민역량강화를 위한 조례 정비와 보강 - 공직자역량강화를 위한 인문학교육 도입 - 우리아이들을 위한 안전한 먹거리 교육 확대 4. 용인형 사회적, 공동체, 협동 경제 탄실화! - 지역화폐 도입, 문화-경제 선순환 구조 마련 - 사회적 기업, 마을 기업, 협동조합 등 사회적 경제 탄실화 조례 정비 -공공부문 일자리, 복지 일자리, 양질의 일자리를 사회적경제와 연계 5. 오래 오래 살고 싶은 용인시, 우리 동네 만들기! - 유모차, 휠체어, 자전거 안전하고 편하게 다닐 수 있는 도시 만들기 - 우리 동네 작은 도서관, 생활체육, 풀뿌리문화예술 지원 확대 - 지역공부방 및 지역아동센터 지원 확대 - 공공보육 확충, 공교육혁신, 사교육비 절감 - 경력단절여성, 은퇴시니어 위한 인생이모작 지원 - 공동체 해설사 지원 확대로 용인공동체 구현 - 초,중,고 우리지역 신선한 로컬푸드 공급 확대 - 생태교통 활성화를 통한 골목경제 활기차게 만들기 6. 공공 목적 공간을 시민품으로! - 공공 공간을 누구나 사용가능토록 개방 확대 - 방치된 공공 공간을 청소년을 위한 공간으로! - 업사이클링 녹색가게 공간 마련
	1. 우리 아이들, 안전하게 함께 키우겠습니다.

F 주민에게 받은 사랑 - 돌봄과 나눔으로 보답하겠 습니다. 가족이 안전한 창동	- 돌봄 통합정책 구축(지역아동센터, 방과후돌봄교실, 드림스타트) - 친환경 먹거리 안전대책 마련(급식관리지원센터 내실화, 방사능 안전 등, 모니터링) - 북스타트 단계적 확대 - 유아숲 체험장(창1동) 및 야외학습 공간 조성 2. 청소년 - 학교폭력예방 및 근절을 위한 지역사회네트워크 확대 - 청소년위원회 활동지원 확대 - 진로직업 체험지원센터 내실화 3. 어르신 돌봄망 구축 - 동 복지위원 및 지역주민네트워크와의 결연을 통한 사각지대 발굴 - 지역 내 보건소와 병의원 연계한 보건안전망 구축 및 지원 - 어르신 적합 일자리 개발 알선 및 사회참여 프로그램 확대 4. 문화마을 - 구립 작은 도서관 내실화 및 도서관 네트워크(공공-민간-작은 도서관) 구축 - 마을 만들기, 아파트공동체 사업의 내실화 - 마을축제 지원 및 활성화 5. 성 평등 추진 정책 - 성평등 기본조례 제정(성인지 예산 내실화) 여성참여 확대 - 사회적 약자에 대한 인권교육(직급별 공무원 교육 및 주민대상 교육) 6. 여성 아동의 폭력방지 - 지역사회 내 관련기관 연계망 구축 및 운영 - 주민이 중심되는 안전네트워크 구축 및 운영 - 안전 취약지역 CCTV 설치 7. 장애인 - 장애인 편의 증진 및 이동권 확보 - 장애인 맞춤형 일자리 발굴 및 지역 경제 연계 구축 - 장애인 복지관건립 추진 8. 마을 경제 확대 - 사회적 경제 활성화 육성 및 지원 확대 - 경력 단절여성 일자리 확대 및 맞춤형 일자리 발굴 9. 투명한 자치행정 체제 구축 - 지방의회의 기득권과 사익 퇴치
---	---

	- 도봉구의회 업무추진비 사용 및 공개에 관한 조례 제정
G 늘 한결같은 든든한 말며느리 야권단일 후보 시민이 선정한 좋은 후보	1. 동부스포츠센터 완공 2. 남정초등학교 체육관 건립 3. 경남도 비정규직 근로자 권리보호 및 지원 4. 생활임금 보장 5. 대방동 버스 회차장 이전 추진 6. 성주동 안민복지센터 건립 7. 성산구 (가음정, 성주동) 건강증진센터 건립 8. 신축 아파트 검수 및 환경 위험성 예방 대책 마련 9. 안전한 학교, 안전한 경남 - 교통약자 이동편의 증진에 관한 조례 - 한부모 가족 지원 조례 10. 국도 5호선 혈세 낭비 제동
H 꼼꼼 정회, 행복마을 디자이너	1. 안전 - 안심도시기본계획 수립 - 장애인/노인/여성/아동이 안전한 유니버설디자인 조례 제정 - 긴급안전시스템 구축 - 안전한 먹거리 검증시스템 구축 및 안심 먹거리 센터 설치 2. 돌봄 - 경로당 신축 및 어르신 응급안전돌봄 지원 확대 - 편부모가정/ 다문화 가정 지원, 인재양성 창의혁신센터 추진 3. 행복 - 행복마을 안전 골목길 로드맵 추가 - 아동 주치의제도 도입 - 농수산물도매시장의 현대화사업추진 - 문화복합시설 및 주차시설 확충 4. 희망 - 정책실명제 - 시민정책 배심원제 실시 - 성인지 예산으로 주민참여예산제 참여 확대 - '생활임금지원조례' 제정 - 일자리 확대

구체적으로 공약의 내용을 살펴보면, 아동, 노인, 장애인, 여성 등의 다양한 취약 계층에 대한 돌봄과 복지가 기초의회에 출마 후보자들이 가장 주안점을 알 수 있다. 그럼에도 후보자가 생각하는 전략적 공약 계층이 누구냐에 따라 사회적 취약 계층 중 일부가 다른 계층보다 상대적으로 강조되거나 우선순위가 달라지는 것을 알 수 있다. 예를 들어, 후보자 C는 다른 후보자들에 비해 상대적으로 장애인 인권 및 이동권이 구체적으로 명시되어 있으며, 후보자 B와 D는 노인 복지에 대한 공약이 다른 후보들에 비해 구체화되어 있다. 또한 후보자의 의정활동 경력에 따라 공약의 범위 및 구체성 정도에 차이가 나타나는데, 특히 3선에 도전하는 후보자 F의 경우 생활정치, 평등정치, 맑은 정치의 큰 범위에서 구체적인 의정활동의 내용을 전반적으로 포괄하고 있다.

그리고 지역현안에 따라 공약의 내용이 달라지는데, 예를 들어 후보자 A는 성사천의 문제를 강력하게 제기하고 후보자 E는 지금까지 시 재정의 낭비에 대한 감시 활동을 최우선적인 공약으로 내세우는 등 지역 주민으로서 의제를 설정한다. 이러한 지역 현안에 근거한 공약은 광역 의회에 출마한 G 후보의 경우에는 더욱 두드러지게 나타난다. 후보자 G의 경우는 후보자 본인이 마산, 창원 노동조합 활동가 출신으로서 전 노동조합 지회장 출신이 선거캠프 본부장을 맡아 노동자 계층을 선거운동의 공약 대상으로 삼았던 만큼 비정규직 근로자 보호 문제를 공약으로 내세웠다. 이는 후보자가 지지 기반의 계급적 이해관계를 대변하고 창원 지역이 갖는 지역적 특수성을 반영하는 결과이다.

후보자 F의 경우 성평등²⁰⁾의 가치를 언어로 하여 성평등 기본조례

20) 후보자 F가 성평등 조례를 만드는 과정은 다음과 같이 술회한다. “반발이 심했다. 공천회를 몇 번이나 했다. 조례는 많지만, 형식적으로 만든 것들이다. 조례는 살아서 움직여야한다고 생각한다. 그러려면, 조례를 만들기 전에 관련해서 스터디를 하고, 간담회를 하고, 그렇게 실질적으로 도움이 되는 조례를 만들어야한다. 그리고 일정 기간 후에 평가를 하고, 실질적으로 도움이 되는 그런 것들을 하고 싶었다. 그러다 보니 여야 없이 도움 주시는 의지가 있는 분들도 많다. 성평등 조례의 경우도 관련한 여성단체를 모아, 조례(가안)를 만들고 피드백을 받고,

제정 및 사회적 약자에 대한 인권교육을 공약화하고, 후보자 C는 장애인 인권 조례 제정을 공약으로 내세운다. 이는 기초의회가 중앙 정치와 정당 정책에서 상대적 자율성을 지닐 수 있다는 것을 반증한다고 볼 수 있다. 또한 이상의 후보자 공약들은 전반적인 유사성을 보이는데 이는 기초의회가 후보자들의 소속 정당의 정책 및 강령에 비해 상대적으로 자유롭게 생활정치를 구현하는 공간이 될 수 있다는 것을 시사한다.

<표 3-5> 후보자 공약 분류

종류	내용
아동	- 편하고 질 좋은 어린이집 확충 A - 구립어린이집 확충 B - 틈새 돌봄 지원센터 C - 구립 방과후돌봄 지원센터 설치 D - 지역공부방 및 지역아동센터 지원 확대 E - 돌봄 통합정책 구축(지역아동센터, 방과 후 돌봄교실, 드림스타트) F
장애인	- 장애 인권 보장: 장애인 생활지원 조례 제정, 평생교육 지원/상가 경사로 지원을 통한 장애인 이동권 확보 C - 공공기관에 전동휠체어 급속충전기 설치 D - 장애인 편의 증진 및 이동권 확보/ 장애인 맞춤형 일자리발굴 및 지역 경제 연계 구축/ 장애인 복지관 건립 추진 F - 교통약자 이동편의 증진에 관한 조례 G
노인	- 경로당 시설지원 및 독거노인, 빈곤노인 지원확대 A - 지속가능한 어르신 일자리 창출과 노후한 경로당 환경 개선/ 목욕

그래서 보완하는 것을 반복해서 있는지 없는지 모를 조례보다 실질적인 것을 많이 추구했다. 이 부분에 동의하시는 분들은 당을 떠나서 많이 오신다. 집행부의 조례가 주로 많다. 그래서 당(黨)대 당(當) 구도로 서로를 견제하는 것보다 집행부를 견제하려는 것이 중요하다. 남성의 원들을 결국 설득했는데, 결국 이 조례는 남성들도 보호를 하는 것이고, 반대할 경우 역풍을 이야기도 하고(웃음), 결국 그 사람들도 반대할 명분이 없기 때문에 통과했다”(6월 24일 간담회).

	차량 추가 운영 B - 어르신들의 편안한 노후(경로당 급식도우미 일자리 신설/ 은퇴후 인생설계를 위한 ‘인생 이모작 지원센터’/ 홀로계신 분들의 안전을 위한 ‘야쿠르트 돌봄사업’) D - 은퇴시니어 위한 인생이모작 지원 E - 어르신 돌봄망 구축(동 복지위원 및 지역주민네트워크와의 결연을 통한 사각지대 발굴/ 지역 내 보건소와 병원 연계한 보건안전망 구축 및 지원/ 어르신 적합 일자리 개발 알선 및 사회참여 프로그램 확대) F - 경로당 신축 및 어르신 응급안전돌봄 지원 확대 H
여성	- 여성의 직업교육을 확대하고 일자리 연계사업을 추진하여 여성의 사회참여기회를 확대 A - 여성플라자 건립: 장안동 (구)동부화물자동차터미널 부지에 대강당, 이벤트홀, 세미나실, 창업실, 전시실 등 원스톱 여성 기술 창업지원 센터 설치 B - 경력단절여성 인생이모작 지원 E - 여성·아동의 폭력 방지/ 경력 단절여성 일자리 확대 및 맞춤형 일자리 발굴 F
안전	- 학교주변 CCTV 설치 및 안전지킴이 운영 확대 A - 방범 CCTV 증설 B - 어린이 보호구역 무인차량속도측정기 C - 안전한 마을 만들기 (어린이집 앞 어린이보호구역 추가 지정/ 좁고 어두운 골목길에 LED 가로등 설치/ 여성·노약자를 위한 ‘안심귀가 마을버스’ 운행) D - 학교폭력예방 및 근절을 위한 지역사회네트워크 확대/ 여성·아동의 폭력 방지를 위한 지역사회 내 관련기관 연계망 구축 및 운영/ 주민이 중심되는 안전네트워크 구축 및 운영/ 안전 취약지역 CCTV 설치 F - 안심도시기본계획 수립, 장애인·노인·여성·아동이 안전한 유니버설디자인 조례 제정/ 긴급안전시스템 구축 H
먹거리	- (어린이집) 아이들에게 무상으로 친환경 로컬푸드 제공 A - 영유아 친환경 무상급식/ 방사능 없는 안전한 급식 조례 제정 C - 방사능 걱정없는 학교(어린이집) 급식 D

	- 초, 중, 고 우리지역 신선한 로컬푸드 공급 확대 E - 친환경 먹거리 안전대책 마련(급식관리지원센터 내실화, 방사능 안전 등 모니터링) F - 안전한 먹거리 검증시스템 구축 및 안심 먹거리 센터 설치 H
행정	- 민원해결에 주민 참여를 제도화: 우리 동네의 크고 작은 문제를 결정하는데 주민이 직접 참여하는 주민참여제 도입/ 365 민원 접수센터 운영/ 언제라도 주민들이 민원을 상담하여 접수할 수 있도록 생활민원 담당자 상근 배치 A - 용인주민참여예산제도 확대: 시민참여 활성화 및 참여예산위원 확대/ 예산의 1%를 주민이 결정하는 참여예산제 실현/ 용인시 참여예산 운영조례 개정/ 분야별 참여예산시민학교 확대/ 청소년 참여예산위원회 구성(수원시 사례 참조)/ 시민예산제안 활동 지원 E - 투명한 자치행정 체제 구축: 지방의회의 기득권과 사익 퇴지/ 도봉구의회 업무추진비 사용 및 공개에 관한 조례 제정 F - 정책실명제/ 시민정책 배심원제 실시/ 성인지예산은을 주민참여예산제 참여 확대 H
지역현안	- 친환경 생태하천 조성: 성차천 살리기 운동 전개로 친환경 생태하천 조성 A - 여성플라자 건립: 장안동 (구)동부화물자동차터미널 부지에 대강당, 이벤트홀, 세미나실, 창업실, 전시실 등 원스톱 여성 기술 창업지원센터 설치 B - 지역의 작은도서관, 마을 문고, 북카페 등을 활용한 돌봄 지원을 위해 작은 도서관 지원조례 제정 C - 부족한 주민복지공간 확충: 가좌역~DMC역 공원화 조기 완공/ 성산2동 주민커뮤니티센터 추진(우체국옆 부지매입)/ 상암동 주민센터 확대이전, 현 주민센터는 공공도서관으로 리모델링/ 암2지구 주민복지센터 건립(9단지 옆 부지매입 완료) D - 줄줄새는 혈세, 빚더미 용인재정 이젠 STOP!: 30년간 약 1조 5000억, 연 295억~500억 혈세 보전, 재정난 주범 용인경전철 문제 해결/ 20억 이상 사업 예산낭비 재발 방지를 위한 심의 강화/ 공무원 책임 실명제 실시 및 공사 원가 공개 강화/ 시민배심원단제도 활용으로 시민참여형 문제 해결 E - 구립 도서관 내실화 및 도서관 네트워크(공공-민간-작은도서관) 구

	축 F - 동부스포츠크센터 완공/ 남정초등학교 체육관 건립대방동 버스회차장이전 추진/ 성주동 안민복지센터 건립/ 성산구(가음정, 성주동) 건강증진센터 건립/ 국도 5호선 혈세 낭비 제동 G - 농수산물도매시장의 현대화사업 추진 H
기타	- 덕양구 최고의 에코 교육도시 조성: 서정마을 평생학습센터 조성/ 주민들의 문화예술 활동 지원 A - 벚꽃길 조성 B - 성북인권센터 설립/ 부양의무제 폐지 C - 평생교육으로 민주시민교육 활성화: 건강한 시민역량강화를 위한 조례 정비와 보강/ 공직자역량강화를 위한 인문학교육 도입/ 용인형 사회적, 공동체, 협동 경제 탄실화/ 공공 목적 공간을 시민품으로 E - 마을축제 지원 및 활성화/ 사회적 경제 활성화 육성 및 지원 확대 F - 경남도 비정규직 근로자 권리보호 및 지원/ 생활임금 보장/한부모가족 지원 조례 G - 편부모가정, 다문화 가정 지원/ 아동 주치의제도 도입/ ‘생활임금지원조례’ 제정 H

3. 선거운동 과정

가. 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 듯하

다. 후보자 C와 F는 유용 트럭 외에 이동용 녹색, 빨간색 경차를 선거에 활용하기도 하였으며, 후보자 E는 본인이 기존의 정치문화에 대한 문제 의식을 많이 갖고 있어 처음 네모꼴의 피켓을 손 모양으로 바꾸어 여성 후보자들이 색다른 선거문화를 창조하고 있는 것으로 비춰진다. 특히 후보자 C는 우산, 우비, 비옷방울, 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(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 초대한 선거운동은 오히려 역효과를 불러왔다(H)²¹⁾. 대신 밴드나 카카오톡의 SNS는 지역위원회 및 중앙당과의 소통이나 선거운동원들 내부의 소통을 위해 유용하게 활용되었다(A, D, E, G, H).

나. 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.²²⁾ 그러나 후보자 E의 경우 대안적 정치

21) 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 취득하였는데 의문을 제기하였고, 이를 수습하느라 상당한 시간을 허비해야 했다(후보자 H 5월 27일 참여관찰 일지).

22) 그러나 이에 대해 후보자 F의 경험은 시사하는 바가 크다.

“나의 선거구는 창 1,45동이었기 때문에, 각 동당 2명씩 총 6명을 뽑았다. 그리고 내 기반이 약하다고 생각했던 동에서 2명을 더 뽑았다. 그런데 그 사람들이 자기 동네에 서서 선거운동하기 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)

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.²³⁾

<표 3-6> 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	당협회의회에서 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 충원했다.
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

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

	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 홍보 총괄담당의 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 E²⁴) 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.

수원민주화운동계승사업회의 활동가인 후보자 H의 배우자는 현재 단체의 활동을 잠시 멈추고 후보의 사무실에 매일 출근하여 선거운동을 돕는 등 매우 적극적인 지원을 하고 있다. 축각을 곤두세워 본인의 친구인 상황실장과 함께 전체 선거 운동일정을 짜는 데에 본격적으로 참여하고 있고, 주변의

24) 후보자 E가 여성 정체성을 바탕으로 2010년 선거운동의 경험을 기록한 자료는 다음의 링크에서 읽어볼 수 있는데, 이런 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=

아는 지인을 통해 다른 선거사무실에서 분위기를 읽어내는 역할을 수행한다. 이러한 배우자의 활동에서 특수하게 읽혀지는 것은 그의 정보 수집망이다. 정확한 정보인지 확인되지 않았지만 기본적으로 그는 많은 선거사무실의 정보를 앗은 자리에서 받아 듣는 인적정보망을 가지고 있다. 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 상황등이 있지 않을까 생각된다(후보자 H 5월 28일 참여관찰일지 1).

앞서 배우자의 역할에 대한 논의에서 밝혔듯이 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.

선거 마지막 날까지 정보공간에 있는 것은 배우자, 상황실장, 선대위와 후보였으며 사무장과 정보소통에 중요성을 두는 경우는 잘 없어 보였다. 사무장은 선거 기간 내내 후보의 위치를 제대로 파악하지 못하여(보고받지 못하여) 후보와 동행한 이들에게 전화를 수차례 하였다. 이런 상황에서 즉각적으로 나타나는 상황전환에 관여하는 것은 활동력을 담보하는 역할에 있는

사람일 수밖에 없었고, 그들은 본래 역할로 상대진영의 일정표와 그 변경을 확인할 수 있는 사람이다. 그리고 그럴수록 밖에 있는 사람들과 사무실 안에 있는 사람들 사이에서는 정보격차가 커지도록 하였다. 그리고 사무실 안에는 후보를 돕고자하는 많은 여성회 활동 방문객이 있었다. 이들은 전체 큰 틀을 제시하고 조직하며 돕기보다는 ‘명함 귀퉁이 자르기’, ‘후보이름 우산 만들기’등 작고 손이 많이 가는 일들을 집중적으로 도왔다. 여기에서 남성 조력자와 여성 조력자의 차이를 볼 수 있다 생각한다. 물론 후보의 ‘당’이 남성으로만 대변될 수 있는 것은 아니더라도 하더라도, 전체 선거를 짜고 기획하는 일에 당 소속의 남성들이 관여했고 이들은 후보자의 본 배우자 등의 남성과 긴밀한 관계를 가졌다. 반면 H 후보가 출마하는 데 있어서 큰 경력사항이 되었던 ‘여성회’에서의 지원은 많은 부분 미시적인 부분에 머물러 있었다고 생각된다(후보자 H 6월 3일 참여관찰일지 1).

이에 대해 여성단체의 일원으로서 모니터링에 참여한 관찰자의 소회는 타당한 것으로 비춰진다.

선거가 아니 정치가 남성위주가 아니라 여성들의 참여로 좀 더 다르고 신선한 판으로 만들어갈 수 있지 않을까하는 생각을 해본다. 수원여성회가 처음이라는 이유로 잘 모른다는 이유로 수궁하고 왔다면 정치발전소를 통해 여성정치세력화를 단지 후보를 내는 것의 문제가 아니라 선거운동 전반에서도 좀 더 즐겁고 많은 사람들이 지역의 일에 관심을 가질 수 있는 새로운 대안마련과 다양한 고민들이 필요할 것 같다(후보자 H 6월 1일 참여관찰일지 2).

그럼에도 기초의회 선거는 절대 다수의 남성에 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.²⁵⁾

25) 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

다. 선거운동원과 여성후보자와의 관계

다른 특이할 만한 사항은 후보자와 선거운동원들의 관계가 매우 우호적이었다는 것이다. 물론 후보자들에게 선거운동원은 후보자의 이미지가 지역 주민들에게 전달되는 주요 매체라는 점에서 선거운동원과의 관계는 조심스러울 수 있고 선거사무장이나 본부장이 선거운동원을 관리하는 역할을 맡았다는 점에서 예외적일 수 있으나,²⁶⁾ 다른 한편 그것이 한시적이더라도 고용주와 고용인이라는 관계를 염두에 둔다면 주목해볼 만하다. 아래 면접 내용에서 볼 수 있듯이, 후보자 B²⁷⁾와 F의 경우는 선거운동원들의 생활 리듬을 배려하였고, 그것이 여성 후보자와 선거운동원 사이의 관계를 돈독하게 하고 선거운동을 활기치게 만드는 하나의 요인도 되었을 것이라고 추측할 수 있다.

나의 경우는 운동원들이 다들 가정이 있으니까, 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 대

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).

- 26) 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).
- 27) 후보자 B의 사무실에는 많은 방문객들이 있고 마치 동네 사랑방처럼 사람들로 북적이고 활기찼다(후보자 B 5월 26일 참여관찰일지).

해줘야 선거운동이 수월하다고 생각했기 때문이다. 이를 위해서는 선거운동원들이 원하는 것을 얼마나 파악하느냐가 중요한데 여성이기에 조금 더 섬세할 수 있지 않았나 싶다(후보자 B 면접).

다음의 내용은 모니터링 요원과 선거운동원의 질의응답이다. 이 경우 다른 남성후보자들과 여성후보자와의 경험을 비교한 것인 만큼 유의미한 분석의 근거가 될 수 있을 것이다.

관찰자 : 어떻게 이렇게 운동원을 하시게 되었나?

운동원 : 나는 살림하는 주부인데, 선거기간에 잠깐 아르바이트 하고 용돈 벌려고 4년 전에 다른 후보의 사무실에서 운동원으로 활동한 적이 있다. 선거철 되면 운동원 모집하는 공고가 뜬다. 나는 해봤으니까, 찾아보고 그러는데, 처음 하는 사람들은 그런 공고를 지역사회 내 게시판이나 인터넷으로 보고 오는 것으로 알고 있다.

관찰자 : 다른 후보라 하면 누구 해보셨나?

운동원 : 지난 시의원 후보도 해봤고, 교육감도 해봤다.

관찰자 : 아, 그럼 남자 후보분이셨을텐데, 그때 어떤 식으로 운동하셨나?

운동원 : 운동하는 건 다 똑같다. 다만 요즘은 세월호 때문에 조용히 진행이 되는데 사실 이게 더 좋다. 내가 지원하긴 했어도, 예전엔 노래 부르고 율동하는 게 너무 창피했는데, 지금은 인사만 하고 피켓만 들고 있음 되니까.

관찰자 : 하긴 그렇겠다. 그럼 분위기는 어떤가? 아무래도 남녀 차이가 있을 것 같은데?

운동원 : 후보자랑 관계가 아무래도 편하니까 지금이 편한 편이다. 아무리 아줌마라지만 남자 후보자는 대할 때 쑥쑥하기도 하고 편하지만은 않은데, 여자후보님은 쉴 때 같이 누워있으면서 잡담도 하고 우리고충을 우선 잘 아니까~ 근데 여기 사무실은 운동원들을 너무 방치한다. 다른 데는 농땡이치진 않는지 계속 확인하는데, 여긴 길가에 던져놓고 관리도 안하고(후보자 H 6월 3일 참여관찰일지2).

다른 모니터링 참가 후보자들에 비해 상대적으로 많은 남성들로 구성된 선거 캠프를 이끌었던 후보자 C²⁸⁾는 6월 24일 간담회에서 다음과 같이 술회한다.

자원 봉사자들은 어린이집 시민연대, 동화모임 등에서 같이 활동하는 분들이 오셔서 지원해 주었다. 그 중에 감각이 있는 사람들이 있어서 선거운동 관련한 우산/우비들도 직접 만들어 주었다. 우리끼리(여성들끼리) 결과적으로 한 말은 “다시는 남성이랑 선거운동하지 말자”였다. 여성들이 훨씬 더 책임감도 강하고 훨씬 더 즐겁게 유기적, 평화적으로 일을 하였으나, 남성들이 지금까지 엄청 고생시켰다. 나의 후보자 캠프에 남자가 가장 많았다. 아무래도 단체 활동가들이 남성들이 많으니까. 처음에 헌신적인 사람들이어서 가리지 않고 뽑았는데 힘들었다. 특히 사무장이 매우 힘들게 했다(후보자 C 6월 24일 간담회).

후보자 C의 경우는 무소속으로 출마하여 정당으로부터 받을 수 있는 지원이 없어 상대적으로 더욱 적은 자원에 고된 선거운동의 업무를 담당해야 했다. 그리고 선거의 낙선 결과가 선거운동 동료들과의 갈등이 증폭할 수도 있었던 여러 다른 정황들을 고려하여 그녀의 언어를 이해할 필요가 있다. 따라서 그녀가 경험했던 갈등의 축이 젠더 갈등으로만 환원되기 어려운 점이 충분히 있음에도 불구하고, 다른 여성 중심의 선거운동과 대비해서 볼 만한 사례일 수 있다. 이 점에서 후보자 F의 사무실에서 벌어진 남성 선거운동원과 여성 선거운동원에 대한 지구당 여성 당원들과의 논쟁은 눈여겨볼 만하다.

“여성 정치인의 가장 큰 장점은 안방까지 들어가서 이야기를 나눌 수 있다는 점이다.”

: 과거에 비하면 여성정치인에 대한 배려가 그나마 증가하였다.

28) 후보자와 남자 수행원 간에 논쟁이 벌어지기도 했다. 후보자는 무소속이자 젊은 나이의 후보자가 혼자 유세를 다니는 것에 대한 부담감을 가지는 반면, 수행원은 짧은 일정동안 적은 인원이 선거운동을 하는 과정에서 쌓인 피로감을 호소했다(후보자 C 5월 27일 참여관찰일지).

: 홍보총괄담당 고문님은 다음부터는 따로 브로커를 통해서 젊은 남성 선거운동원들을 고용하여야 한다고 말씀하셨다. 다른 고문들은 이에 다른 의견을 놓아 한차례 토론이 벌어졌다.

<표 3-7> 선거운동원 별 장점과 단점 비교

종류	젊은 남성 선거운동원	지인을 통한 아주머니 선거운동원
장점	* 운동할 때 힘이 있다. * 체력이 좋아서 지치지 않는다.	* 지인들의 요구를 거절하지 않아 후보자가 민망하지 않다. * 본인들이 후보자를 지지하므로 선거운동원들이 표를 끌어 모을 수 있다.
단점	* 돈만 보고 운동하므로, 표를 끌어 모으지 못할 수 있다.	* 체력이 딸려 금방 지친다. * 운동을 효과적으로 하지 못한다.

*출처: 후보자 F 6월 2일 참여관찰 일지

라. 선거과정에서 여성으로 겪었던 고충

선거과정에 후보자가 여성으로서 겪었던 고충은 다음과 같이 정리할 수 있다. 늦은 시간에 수행원 없이 선거운동 과정을 진행하기에는 부담스럽다거(후보자 H 5월 31일 참여관찰일지)나 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) 등의 말들은 여성후보가 남성후보에 비해 상대적으로 시간과 공간 활용에 제약을 받을 수 있으므로 득표에서 손해를 볼 수도 있다는 것을 암시한다. 그러나 후보자 E의 선거운동원 의 경우에는 그런 상황이 연출될 수 있는 장소와 시간에 대해 아랑곳하지 않고 임한다는 점에서 일반화하기는 힘들다.

여성으로서 겪는 또 다른 문제를 꼽자면 남자들과 1대1로는 대화가 잘 되

는데 공동으로 어울리는 자리에 여성이 못 들어간다는 점이다. 남자들끼리 술자리에 여자가 들어간다 하더라도 흉잡히는 일이 된다. 여성 후보자의 경우 밤늦게 술 취해서 집에 들어갔다는 사실만으로 표가 날아갈 수 있다. 그래서 본인은 저녁 모임은 참석하지만 2차는 참석하지 않고 있다(후보자 B 면접).

이런 논의의 연장선에서 정치 활동에서 중요하게 차지하는 음주 문화는 여성 후보자들에게 커다란 장애가 될 뿐만 아니라 후보자 E는 의정 활동에도 큰 장애가 되고 있는 만큼 시정되어야 할 관행이라고 주장한다.

이러한 음주문화로 인해서 클린하지 않은 사회가 되는 것이다. 시민단체 활동을 할 때에도 열린의정/시정 제안을 반대하는 의도가 음주문화와도 관계가 있다. 음주와 성관련 범죄는 꼭 명확히 요청을 할 필요가 있다(후보자 E 6월24일 간담회).

이런 정치 문화와 관련하여 정치에 처음으로 진입하는 후보자 H의 같은 정당 후보끼리 몰려다니며 조직된 선거운동을 하는 것에 대한 이질감을 토로한다. 이 점을 여성후보에 대한 차별이나 여성만이 겪는 경험이라고 말할 수는 없을 것이나, 남성들이 중심인 정당 문화의 상징적 이벤트라는 점에서 정치 신인 여성 후보에게는 더욱 낮설 수 있다는 점에서 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 시민사회 활동하다가 정치 일을 하려니 어색해서 그런 건지 잘 모르겠어요. 정당 경험이 없어서 그런지.. (후보자 H 면접)

다른 기타 사례로는 정당의 여성추천보조금의 전용 문제를 들 수 있다. 이는 분명 여성후보자 개인들에게 제공된 것이나 소수 정당에서는 그것을

전체 정당을 위해 활용하고 있는 것으로 비춰져, 이에 대한 개선이 필요하다.

정당을 통한 지원의 경우, 여성발전기금을 들 수 있는데 당에서는 200만원을 신청하면 지원해준다고 했다. 그런데 만약 15% 득표율을 받아, 일부의 선거 보전비를 받았을 경우에는 200만원을 다시 내야 한다고 했다. 이러한 당의 모습들이 여성 후보에 대한 적극적/이유 없는 지원이 없다고 비춰졌다. 이에 다른 여성 후보자들도 비판적으로 보았다.(후보자 D 인터뷰)

후보자 G의 경우에는 여성단체가 지니고 있는 정치적 중립성에 대한 비판을 담고 있는데, 이 내용은 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 여성의제의 거버넌스가 안정적으로 구성되고 유지될 수 있을 것인가에 대한 측면에서 이후 더 많은 논의가 필요한 지점이다.

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)

아래 후보자 F의 경험은 이 모니터링에 참여한 다른 후보자들로부터는 듣지 못했으나 선거에 참여한 많은 여성 후보들이 토로하고 있는

문제이다. 이번 모니터링에 참여한 후보자들의 다수가 노동조합이나 시민단체 활동 경력을 가지고 있어 후보자 조력에 상대적으로 용이하고 의지도 강하다고 볼 수 있다. 따라서 전체 여성 후보자들의 표본이 되기는 어렵다고 볼 수 있다. 즉, 배우자가 있더라도 후보자 A와 E의 경우에서 볼 수 있는 것처럼, 다수의 여성 후보자 남편들은 직장에 근무하고 있어, 다수의 남성 배우자 부인이 조력하는 만큼의 역할을 하기 힘들다. 그런 상황에서 배우자 및 가족의 선거운동에 대한 인원수 제한은 타당한 제한으로 비춰진다. 이에 대한 자세한 논의는 다음 장 제언 부분에서 다루도록 하겠다.

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. 그래서 그런 부분도 법으로 여성을 도와줘야 한다고 생각해요. 아주 작고 세밀한 부분에서부터 차별을 없애야 한다고 생각해요. 4선, 5선 하시는 국회의원들의 부인의 조직이 국회의원 자신의 조직보다 훨씬 커요. 반면 여성의 경우에는 남성들이 그런 역할을 해주지 못합니다. 최소한 법적으로 직계존비속의 선거운동 제한을 두면 좋겠다고 생각합니다. 저는 선거운동 할 때마다 다른 후보의 그런 운동 모습을 보면 가슴이 쓰라립니다. 여성 후보들이 그런데 다 그렇더라고요. 저만 그런 게 아니라. 아들이 큰 직장에 들어갔거나 너무 유명해도 자신을 도울 수 없으므로 안 좋은 게 되더라고요. 저는 늘 혼자 뛰었어요. (후보자 F 면접)

후보자 B의 경우 경선을 통해 ‘가’ 후보를 얻었으나 ‘나’ 후보 측에서 ‘여성’이기 때문에 우선순위로 기호를 배정 받은 것이라고 이야기하고

다닌다고 보고된다 (후보자 B 5월 31일 참여관찰일지). 이는 그만큼 비례로 출마한 여성에 대한 평가절하로 해석될 수 있다. 한편, 아래 면접 내용에서 볼 수 있듯이 무소속으로 출마한 후보자 C의 경우 남성 수행원이 없을 경우 후보자의 능력에 대해 신뢰하지 않는 유권자들을 많이 만났다고 술회하며, 그 또한 성에 대한 편견이 반영된 것이라고 주장한다. 무소속이라는 상황과 더불어 젊은 나이의 외모가 함께 작용한 결과일 수 있다.

힘이 없어 보이는 정당이나 무소속후보가 혼자 다니는 것, 젊은 여성후보가 혼자 다니는 것에 대하여 신뢰를 주지 않는 시선들을 분명히 느낀다. 그리고 그것을 노골적으로 드러내는 사람들도 있다. “너무 젊고 여자가 무엇을 할 수 있겠느냐”라는 이야기를 몇 번 들었다. 이것은 확실히 여성후보들이 갖는 어려움이자 한계라고 생각한다. 이 점 때문에 2010년에도 남성수행후보와 함께 선거를 치렀다. 남성수행원들이 붙어있지 않으면 그런 불편한 시선들을 확실히 더 많이 겪는다.(후보자 C 6월24일 간담회)

특히 무소속 후보로 당선 된 이후 진보정당으로의 가입을 우려하는 시민을 만나거나 과거 진보 신당 활동을 가지고 ‘종북빨갱이’라는 네거티브 공격이 들어올 것을 염두 진보정당 특히 통진당과의 선긋기를 우선과제로 여겼다는 점에서 이 후보에게 여성이라는 점보다는 과거에 소속된 정당과 현재 무소속 상태에 대한 방어에 더욱 주력을 한 듯하다(후보자 C 5월 27일 참여관찰일지). 이런 점에서 3선 의원에 도전하는 후보자 G에 대한 통진당=빨갱이 이미지를 부각시키려는 흑색선전은 이 후보가 경험한 가장 어려운 점이었을 것이라는 점을 쉽게 유추할 수 있다. 지금까지는 후보자들의 여성에 대한 선거경험 평가였다면, 다음 절에서는 유권자의 평가를 살펴보겠다.

<표 3-8> 선거과정에서 여성으로 겪었던 고충

구분	선거과정에서 여성으로 겪었던 고충
A	밤 늦게 선거운동하지 말라고 조언 들음 상대 후보가 현역 여성의원을 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 중북 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

마. 여성 후보자에 대한 유권자 평가

이 절에서는 여성 후보자에 대한 유권자 평가를 살펴보고자 한다. 모니터링 요원이 지역 주민들에게 여성이 정치한다는 것에 대해 어떻게 생각하시냐는 질문에 대한 답을 중심으로 살펴보면, 우선 정치에 기본적으로 성별의 차이가 없다는 답변이 주가 된다.

여성이라고 해서 정치를 잘한다고 생각하지 않음. 오히려 공약을 보고 뽑음. 이번에 여성후보가 많아서 좋긴 하지만 크게 다르다고 생각하진 않음. ...여성이 정치하는 것에 있어서는 전략적으로 후보 공천을 받는 등 여건이 낫다고 생각함 (후보자 E 5월 31일 참여관찰일지)

“정치를 하는 데는 여성, 남성은 중요치 않다.”

“여자나 남자나 똑같다. 그 소굴(?)에 들어가면 똑같아지기 때문에 깨끗하려면 정치는 멀리해야하는 것. 누가 더 낫다는 생각 하지 않는다.” (후보자 H 5월 22일 참여관찰일지)

여성 대통령이 집권하고 있는 만큼, 유권자들에게는 대통령에 대한 평가가 여성 정치인에 대한 평가와 연동되고 있음을 알 수 있다.

“지금 대통령도 여잔데.... 여자가 한다고 달라질게 있나? 잘 모르겠다.”(후보자 H 5월 29일 참여관찰일지)

“현 대통령도 여성인데... 우면파워 과거와 다르다. 충분히 가능하다고 생각한다.”(후보자 H 5월 22일 참여관찰일지)

이런 관점의 충돌은 경로당의 노인들에게서도 재현된다.

한 할머니의 경우 같은 아파트 사람으로서 지지를 표명했지만 같이 있던 할머니의 경우 “그래도 정치는 남자가 해야지”라고 언급. 그러나 “여자가 대통령도 하는데 무슨 상관이나”며 약간의 언쟁이 있었음 (후보자 C 5월 27일 참여관찰일지).

한편 평소 후보자가 자주 방문하며 활동하던 아파트 경로당의 분위기는 비교적 호의적이었다. 그러나 대화 과정에서 “요즘 여자들이 남자들기를 너무 죽인다.”라는 식의 이야기가 할아버지로부터 나오기도 하고 연설 후 명함을 나눠주는 과정에서 “여자가 의원이 되면 힘이 있냐.”며 묻

는 할아버지도 계셨다는 점에서, 특히 연장자 남성으로부터 여성의원에 대한 반감은 잔존하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 특히 여성 후보에 대한 외모에 대한 평가는 여성후보에 대한 차별로 작용할 수 있다. “예뻐서 많이들 찍겠네~” “여자는 예쁘면 좋다.” 등의 말들은 여성 후보뿐만 아니라 선거운동원들에게도 전해지며, 선거운동원들이 성희롱의 상황에 노출될 수 있는 것도 충분히 유추 가능하다. 한 예로 다음의 내용은 선거사무실에서 오갔던 내용을 적은 것이다.

통합진보당 후보 친구라고 하는 젊은 여성이 와서 긴 바지에 자켓을 입었지만 몸매가 꽤 좋은 편이었음. 대기시간이 긴 도로변이 있는데 거기에서 각 차량의 창문을 두드리며 명함(또는 공보물)을 주었는데 남자들이 거의 다 문을 열었음. 이를 본 후보 캠프 사무원들은 굉장히 허탈함(...)을 느꼈다고 함(후보자 E 6월2일 참여관찰일지)

이는 직접적인 성희롱 상황은 아니지만 정치인에게 이미지란 남녀를 막론하고 매우 중요한 자원이라는 점에서 시사하는 바가 있다. 즉, 외모가 여성에게 반드시 남성에 비해 상대적으로 차별적인 영향을 미친다고 단정할 수 없지만 여전히 한국 사회의 외모지상주의나 성의 상품화 등을 감안했을 때 여성에 대한 외모의 평가가 선거운동 과정에서도 일반적인 요소로 작용한다면 이는 다른 영역에서와 마찬가지로 차별적인 것으로 해석될 수 있다. 다른 한편 여성후보자에 대한 긍정적인 평가도 상당히 많이 찾아볼 수 있다.

- ① 친숙한 이미지
 - ② 여성 정치인이 의정활동을 더 잘한다.
 - ③ 보육, 교육 등에 문제에 남성보다 더 민감할 것이라고 예상한다.(긍정적으로)
- (후보자 A 5월 26일 참여관찰 일지)

[50대 후반 여성]여성이 정치를 더 잘한다고 생각함. 뭔가 꼼꼼하게 할 것 같음. 투표할 때 중요하게 바라보는 것은 인물, 안전 공약임. 최근 세월호 사건 때문에 영향을 받은 것은 사실임. 그러다보니 선거운동에 있어서 덩덤한 시각으로 바라보게 됨. 여성이 정치하는 것은 여전히 어려운 일이라고 생각함. 진출 뿐 만 아니라 회의 등 분명 어려움이 존재할 거라고 봄. (아직 남성 중심 문화가 여전하기 때문에) (후보자 D 5월 31일 참여관찰 일지)

[50대 여성, 문구점]나라고 가정이고 여자가 더 잘 챙긴다. 남자들이 하는 정치는 시대감각이 틀리다. 여자들이 더 섬세하다. 꼭 여자들이 그렇다는게 아닌데 그런 경우가 많아서 기대한다. 남자들은 습관적으로 해왔던 것들을 하는 거고 자기들 끼리 해먹던 부정부패나 낙하산 인사, 관행 등을 여성정치인이 끊어주길 기대한다. 근데 그런 걸 여자들이 힘이 없으니까 힘들겠지? 근데 여자들이 시작을 해놓으면 나중에 힘 있는 사람들이 뒤에서 밀어주겠다고 생각한다(후보자 H 5월 31일 참여관찰 일지) .

[여성 40대, 정육점] (여성이 정치를 한다는 것에 대해) 엄마들 입장을 반영해서 해줄거 같아서 좋다. 남자들보다는 여자들이 꼼꼼하고 투명하게 할 것이다. 우리나라 대통령도 여자가 된 것도 좋다. (후보자 H 5월 31일 참여관찰 일지) .

여성의 꼼꼼함과 섬세함 등이 정치활동의 덕목이 될 것이라고 보거나 남성들과 달리 여성들은 부정부패의 고리가 없을 것이라고 기대한다. 그러나 유사한 이유로 여성이 정치하는 것에 반대하는 아래의 면접 내용은 여성 정치에 대한 예리한 비판을 담고 있다.

관찰자 : 여성이 정치하는 것에 대해 어떻게 생각하나?

김 모양 : 개인적으로 여성이 정치하는 것에 대해 반대하는 입장이다. 남자들 밖에 없는 곳에서 그들의 꼭두각시 역할을 할 것 같다는 생각에서 이런 생각을 하게 되었다. 공천을 받은 후보도 어쨌든 남자들의 지지를 업고 올라가는 것이니 그 위치가 자립적이지 않고, 안정적이지 않을 것 같다.

관찰자 : 최근 들어 여성공천제로 인해 여성 후보가 많이 나오고 있다. 현재 대통령도 여성이고...지금 정치를 하는 여성 정치인에 대해서도 같은 생각인가?

김 모양 : 사실 지난 대선 때 현 대통령을 지지했었다. 그때는 아무래도 여성이니 뭔가 다를꺼라 생각했다. 하지만 결국 똑같더라. 정치적인 심벌이라는 생각이 든다. 최근 여성 정치인이 많이 나오는데, 이는 한국도 여자가 정치를 할 수 있다는 걸 보여주면서, 과거 굉장히 가부장적이었던 한국도 이제는 이만큼 개방이 되었다는 걸 대외적으로 보이기 위한..보여주기식의 이미지 메이킹이라는 느낌이 든다. 박근혜 대통령도 마찬가지라는 생각이다(후보자 H 5월 31일 참여관찰일지2).

4. 당선 결과

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. 특히 2010년 우수의원활동, 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.

<표 3-9> 모니터링 참가 후보자 투표 결과

선거인 수	후보자별 득표수(득표율)							무효 투표 수	기권 수	개 표 율
투표수										
당	새누리	새정치	무소속	무소속			계			
	선재길	A	최태봉	심동철						

60,190	14,487	15,899	2,027	1,179			33,592	913	25,685	100
34,505	-43.12	-47.32	-6.03	-3.5						
당	새누리	새누리	새정치	무소속	무소속		계			
	B	이규서	김수규	이주환	유혜경					
52,300	9,695	4,563	11,720	2,118	2,115		30,211	1,139	20,950	100
31,350	-32.09	-15.1	-38.79	-7.01	-7					
낙	새누리	새누리	새정치	새정치	무소속		계			
	박학동	권영태	정형진	이인순	C					
58,246	10,628	2,925	10,207	4,802	3,729		32,291	1,209	24,746	100
33,500	-32.91	-9.05	-31.6	-14.87	-11.54					
낙	새누리	새누리	새정치	정의당	무소속		계			
	백남환	조영민	신종갑	D	이성용					
57,190	9,160	3,534	11,557	7,770	4,063		36,084	801	20,305	100
36,885	-25.38	-9.79	-32.02	-21.53	-11.25					
당	새누리	새누리	새정치	새정치	통진당		계			
	박만섭	김정식	E	박남숙	조병훈					
90,455	15,905	5,821	16,781	5,896	3,047		47,450	1,738	41,267	100
49,188	-33.51	-12.26	-35.36	-12.42	-6.42					
당	새누리	새정치	새정치	통진당	무소속		계			
	F	이영숙	강철웅	이명승	소정섭					
70,149	15,517	13,987	7,368	1,023	1,954		39,849		25,928	100
44,221	-38.93	-35.1	-18.48	-2.56	-4.9					
낙	새누리	통진당					계			
	한영애	G								
54,010	16,132	15,875					32,007	890	21,113	100
32,897	-50.4	-49.59								
당	새누리	새누리	새정치	새정치	통진당	무소속	계			
	이재식	이찬용	H	문병근	유주호	손혁수				
78,363	13,327	5,916	10,370	8,521	804	1,596	40,534	1,520	36,309	100
42,054	-32.87	-14.59	-25.58	-21.02	-1.98	-3.93				

Ⅳ. 여성대표성 강화를 위한 제도적 개선 방안

제6회 지방선거의 결과는 양대 정당이 균형추를 이룬 것으로 간략하게 정리할 수 있다. 이는 다른 관점에서 보면 거대 정당의 독식 체제가 성립된 것이기도 하다. 그에 따라 여성의 관점에서 보면 소수 정당의 진입로가 더욱 좁아져 거대 정당의 공천 외에 대안적인 여성의 정치 진입이 더욱 어려워졌다. 그러나 공천된 여성후보의 당선율과 본 「여성 대표성 강화를 위한 지방선거 모니터링」 사업에서 확인한 바와 같이, 여성 후보자의 경쟁력은 남성 후보자와 비교했을 때 전혀 낮지 않으며, 오히려 여성 후보에 대한 유권자의 선호도가 높게 나타나고 있다는 것을 볼 수 있다. 다시 말해, 본 연구 사업의 결과 여성 후보자들이 유권자의 성별 인식에 의해 차별받고 있다는 가정과는 달리 유권자들은 여성 후보자들에게 투표할 의향이 충분하다는 점을 확인할 수 있었다. 여성 대표성 강화를 위한 방법은 소수 정당의 정치 진입 확보, 여성정치할당제의 실효성 강화, 공천제도의 합리화, 여성 후보자에 대한 재정적 지원 강화 방안 등 다양한 측면에서 제기될 수 있다. 이 방안들은 다음과 같이 구체적으로 제시될 수 있다.

1. 소수 정당의 의회 진출 보장

지금까지 여성 후보자를 상대적으로 많이 배출해온 소수 정당의 입

지가 더욱 취약해지면서 여성의 대표성 강화를 위한 토대가 약해지고 있다. 이 점에서 소수 정당이 지방의회에 참여할 수 있는 제도적 방안이 반드시 고려되어야 할 것이다. 한 예로, 중선거구제는 소수 정당의 진입에 우호적이지만, 이번 선거처럼 양대 정당이 독식하고 있는 상황에서는 그 효과가 제대로 작동하지 못한다. 또한 양대 정당에서 후보들을 다수 배출하면서 선거는 정당 간의 경쟁과 더불어 후보자 경쟁이 더욱 강화되면서 같은 정당에 소속된 후보자들에 대한 네거티브 경쟁 또한 확인되는 바(후보자 B, E, H), 이는 선거의 의미를 퇴색시키는 결과마저 낳는다. 이런 점을 고려했을 때 각 선거구에 정당은 1인 이상 공천하지 못하도록 하여 소수 정당의 진입로를 넓히고 선거 과정을 순화할 수 있는 방안을 제시할 수 있을 것이다.

2. 여성의무공천제의 실효성 강화

지금까지 여성의 정치참여 확대를 가져온 가장 큰 요소는 제도의 도입과 강제력이었다는 점에는 아무도 의의를 제기하기 어렵다. 특히 2010년에 도입된 여성의무공천제는 여성의 의회 진입을 획기적으로 증가시키는데 기여하였으나, 이번 선거에서 확인한 것처럼, 이 제도가 여성 대표성을 증진시키는데 더 기여할 수 있을 것인가에 대해서는 의문을 갖게 한다. 특히 이 제도가 도입되는 과정에서 각 국회의원 선거구의 여성 공천을 “기초 또는 광역”으로 제한하여 광역의회에서 여성 비율은 오히려 줄었으며, 이 제도의 적용이 제외된 농어촌 지역에서는 여성 비율은 여전히 매우 저조하다는 점에서 여성의무공천제는 반드시 개선되어야 한다. 다시 말해, 「공직선거법」 제47조 제5항, 국회의원 선거구별로 한명의 여성은 꼭 공천해야한다는 여성의무공천제의 실효성을 높여 여성의 정치

참여수준을 확대할 수 있는 방법을 강구해야 한다. 그 방안으로 관련규정을 ‘기초와 광역’으로 개정하고, 이 제도의 적용을 농어촌으로 확대하는 것이 제시될 수 있다. 이를 위해서는 여성 후보자 발굴을 위한 정당의 노력이 추가적으로 요구되는 바이다. 그리고 기초에서 반드시 여성은 ‘가’로 한다 등의 단서조항을 추가하여 여성 후보를 ‘나’ 또는 ‘다’로 공천하여 이 제도를 무력하게 하는 꼼수는 방지해야 한다. 뿐만 아니라 현재 후보공천까지만 되고 나면 등록은 안 해도 된다는 선관위의 유권해석이 이 제도를 무력화하는데 일조하고 있다. 그 결과 이번 선거의 울산 사례에서처럼 정당이 이 제도를 회피하여, 여성의무공천제도가 적용되는 지역임에도 여성 후보가 전혀 없는 현상이 반복되고 있는 만큼, 선관위의 판단은 재고해야 할 필요성이 있다.

3. 비례대표 여성 할당 방식의 개선

비례직에서 여성 50% 할당을 강제하는 현재의 상태는 비록 여성 대표성 증가의 발판이 되었다는 점에서 여지가 없으나, 이는 차후 여성 대표성 증가를 도모하는데 있어 그 한계를 볼 수 있다. 우선, 비례직이 전체 의원의 10% 밖에 되지 않는 현실에서 비례할당을 통한 여성 정치 참여는 이미 그 효과가 한계에 다다른 만큼, 비례직의 비율을 높이는 방안을 모색해볼 수 있다. 둘째, 이번 선거에서 여성 대표성 보장의 방안으로 새정치민주연합은 기초 비례에 여성후보 100%를 내세워 추가적으로 당선된 여성 후보가 있음에도 불구하고, 후보자 B의 선거 과정에서 확인한 것처럼 여성=비례의 등식을 강화하는 이러한 조치는 여성 정치인에 대한 또 다른 차별의 요소가 될 수 있다. 뿐만 아니라 비례의 의미는 여성 뿐만 아니라 전문가나 정치적 소수자의 정치 진입을 보장하기 위함이라

는 점에서 비례대표직의 의미를 왜곡하는 결과를 낳아, 비례를 통해 의회 진출한 여성의 입지를 오히려 약화시킬 수 있다. 마지막으로 비례대표에게 재공천하지 않는 정당의 관행은 여성의 의원경력지속성에 장애로 작용한다. 물론 비례대표직이 정치 신인을 등용하기 위한 방식으로 작동하는 선기능적인 측면에서 이러한 관행의 유용성을 부정할 수 없다. 그러나 여성의 대표성 측면에서 비례 공천을 통해 정치에 진입하는 여성이 절대 다수를 차지하고 있는 현 상황에서 재공천을 하지 않는 현재의 관행은 문제가 있다. 지역구 의원은 출마나 당선 제한은 두지 않는 반면, 비례대표의 경우만 이러한 제한이 있는 것은 오히려 성차별적 효과를 가질 수 있다. 즉, 남성과 달리 정치적 성장에서 다른 길이 열려있지 않은 상황에서 여성들이 많이 진출하는 비례대표의 경우만 제한이 있다는 것은 차별적 요소가 있다. 그 결과 여성 의원 중 초선 의원의 비율은 항상 90% 가까이 되는 수치를 보이며 경력을 가진 여성 의원의 설 자리를 더욱 좁혀 여성 대표성에 대한 장기적 전망을 어둡게 한다.

4. 여성 후보를 위한 선거 자금 지원 제도 마련

여성이 정치를 참여하는데 선거 자금은 여전히 큰 장애물이 되고 있다. 우리사회 여성의 경제력은 대체로 남성 가족구성원에게 의존하고 있고, 대부분의 재정 마련과 관련된 결정권 행사시 여성은 남성 배우자로부터 자유롭지 못한 만큼, 여성추천보조금 확대가 필요하다. 이에 김은주(2014)는 전국 지역구 총수의 30% 이상을 여성후보로 추천한 정당에 여성추천보조금이 지급되고, 30% 이상 여성후보를 추천한 정당이 없는 경우 5% 이상 추천정당을 대상으로 국회의석수 비율과 이전 선거 득표수 비율에 따라 지급되는 현재의 여성추천보조금을 형평성의 관점에서

재고되어야 한다고 지적한다. 즉, 이번 6.4지방선거를 맞이하여 중앙선거관리위원회는 3개 정당에 지방선거 보조금 20억6,645만원을 지급하였는데, 그 중 새누리당은 8억5,956만원, 새정치민주연합은 7억1,536만원, 통합진보당은 4억8,9716만원을 지급하여, 새정치민주연합이 통합진보당보다 여성후보는 두 배 넘게 더 많이 공천했음에도 지급내역에 있어서는 1.5배정도 밖에 차이가 나지 않았다는 점에서, 여성후보 공천확대라는 입법취지에 맞게 해당선거에서 각 정당이 여성후보를 공천한 비율 즉, 전체 후보 수 대비 여성후보 비율에 따라 국고보조금을 배분하는 방식으로 관계법의 개정이 요구된다고 밝힌다(김은주 2014: 56-57). 이 점은 개별 여성 후보자에게 보조금을 형평성에 맞게 지급하기 위해서 타당한 주장일 수 있으나, 절대적으로 재정적인 열세에 있는 소수 정당의 여성 후보에게는 더욱 불리하게 작용할 수 있다는 점을 고려해야 한다. 특히 소수 정당의 경우 여성 후보자들이 15% 득표율을 받아 일부 선거 보전비용을 지원받을 경우에는 200만원을 다시 정당에 환원해야 하는 관행이 있는데 이는 개별 여성 후보자들에게 부당하게 받아들여지고 있다. 이러한 문제는 절대적인 수치에서는 거대 정당에 비해 적은 수의 후보자를 배출할 수밖에 없는 소수 정당이 당면한 과제인 만큼, 여성후보자 보조금이 정당의 이해와 관계없이 여성 후보자의 지원 방안으로 활용될 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

5. 공천 제도의 체계화, 세밀화 필요

앞선 당락 결과에서 살펴보았듯이 여성 의회진출의 가장 결정적인 요소는 공천인 만큼, 공천제도의 개선이 절실히 요구된다. 첫째, 공천 제도를 체계화할 필요가 있다. 당헌에 규정되어 있는 공천관리와 관련한 사항들이 너

무 모호하여 이를 점수화하고 엄격한 서류심사를 통해 체계적이고 투명하게 심사하게 되면 계파갈등 해소와 심사의 공정성을 보장할 수 있다. 둘째, 중앙의 국회의원이나 당협 위원장의 영향이 미치지 않도록 하여, 철저한 지방분권식으로 도모함으로써 지방자치의 본연의 기능을 회복할 수 있도록 해야 한다. 셋째, 당내 사람들과 외부 사람들의 정보의 격차가 크기 때문에 낼 수 있는 목소리의 크기가 다른 만큼, 공천심사위원회 위원들의 인원수에 대한 조정이 필요하다. 즉, 현재 공천심사위원회 인원을 대폭 증가하여 각계각층의 의견을 다양하게 수렴할 수 있도록 하고, 공천심사위원들이 자의적으로 공천심사를 하지 않도록 엄격하게 규정을 만들어 정확하게 세분화된 항목으로 평가를 하여 그 결과를 점수화할 수 있도록 해야 한다. 이에 덧붙여 위원회 위원의 절반을 여성으로 임명하는 것을 의무화하고, 위원들의 성평등 의식 교육을 강화함으로써 여성의 정치할 당계 필요성 인지 및 실효성을 높일 수 있도록 해야 한다. 마지막으로, 경선과정에 참여하는 여론조사 전문기관들에 대한 자격 심사 및 제한을 두어 여론조사가 자의적으로 시행되는 부작용을 막을 수 있는 제도적 보완이 필요하며, 여론조사 방법 또한 최대한 공정하게 진행될 수 있는 가이드라인이 제시되어야 할 것이다.

6. 후보자 공보물에 성관련 범죄 경력의 포괄적 포함 방안

이와 같이 공천심사과정이 제대로 작동하지 않음으로써 정당공천제가 지니고 있는 후보자 검증의 기능을 유명무실하게 하였고, 그 결과의 한 단면으로 전체 기초후보 6,119명 중, 전과 3범 이상의 후보자가 595명에 달하여 10%를 육박한다는 점을 들 수 있다. 그리고 이들 595명 중에 263명이

정당 소속 후보, 무소속은 332명으로, 정당 소속 후보자 중 새누리당 소속이 110명, 새정치민주연합 105명 등에 달하였다(한겨레 2014/06/02). 또한, 성희롱 및 성폭력의 전과 경력을 가진 후보들도 다수를 차지하고 있다. 사회적으로 증가하는 성희롱 및 성폭력에 대한 경각심을 고려할 때 후보자 자질에 대한 엄중한 잣대로 기능할 수 있도록 후보자 공보물 두 번째 페이지에 성관련 범죄 전과를 포함시키는 것이 필요하다. 근래 들어 성희롱 또는 성폭력과 관련된 규제가 점점 강화되고 있지만 성 관련 범죄는 드물게 범죄경력으로 인정되는 만큼 징계위원회 등의 관련절차와 기구가 있는 공공기관이나 공직유관단체의 경우 징계경력 또한 도 범죄경력과 함께 공보물에 포함하는 방안도 고려할 수 있다.

7. 명함돌리기 선거운동 공직선거법 개정 방안

이밖에 남성에 비해 상대적으로 배우자나 가족의 도움을 받기 어려운 비혼(非婚)여성을 포함한 여성 후보자들에게는 예비후보자의 배우자가 동행인 1명을 지정해 명함을 교부하고 지지호소를 할 수 있는 선거운동은 여성 후보에 대한 성차별의 결과를 낳을 소지가 있는 만큼, 이 같은 현행 선거운동과 관련한 규정 개정이 필요하다. 이는 선거운동 기회균등 원칙에 반하고, 배우자의 유무라는 우연적인 사정에 근거하여 합리적 이유 없이 배우자 없는 예비후보자를 차별 취급하는 것으로 평등권 침해 차별행위로 본다는 현재의 위헌결정 판례에 근거할 수 있다. 지난 2013년 11월 28일, 「공직선거법」 제60조의3 제2항 제3호와 관련한 헌법재판소 위헌판결이 나왔다. 동 조항은 예비후보자의 배우자가 지정하는 동행 1인까지 명함 배포를 가능하게 한 것으로 배우자의 유무에 따른 예비후보자간 차별효과를 더욱 크게 한다는 이유로 위헌 결정을 내린 것이다. 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 마찬가지로여서 결국 배우자 없는 예비후보자를 합리적 이유 없이 차별하여 평등권에 위반된다고 보는 반면, 제1호의 경우는 “선거과정에서 예비후보자와 불가분의 선거운명공동체를 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 낳는 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.

V. 결론

이번 지방선거에서 쟁점이 되었던 정당공천제 폐지는 철회되었지만, 공천제 제도의 논의와 성찰은 제대로 진행되지 않았고, 또 다시 정당 내 계파간의 싸움으로만 변색된 결과에 대해서는 엄중한 평가가 요구된다. 그 결과 광역의회 내 여성 당선율의 증가세가 하락했다는 사실은 이번 지방선거가 혼탁하게 치러지면서 여성에게 불리하게 작용했다는 추정을 확인시켜준다. 그럼에도 기초에서 적용되는 여성의무공천제가 확대되며 여성당선자 수가 지난 선거에 비해 3.6% 증가한 25.2%를 기록했다는 것은 제도의 효과가 점차 분명하게 나타나고 있다는 것으로 볼 수 있다. 다시 말해, 여성이 공천된다면 남성에 비해 못지않은 경쟁력을 지니고 있다는 것을 보여주는 것이라 할 수 있다. 이에 대해서는 이번 모니터링 사업을 통해 살펴본 바와 같이 유권자들은 여성 후보를 더 이상 부정적으로 바라보기보다, 여성과 남성의 정치 역할에 대한 성찰을 부정하거나 여성이 오히려 남성보다 나은 정치를 할 것이라고 기대하고 있다. 이는 결국 여성 후보에 대한 가장 큰 장애는 정당의 공천제도와 과정이라고 할 수 있다.

여성의 정치참여를 확대하고 대표성을 증가시키기 위해서는 정당의 공천제도가 투명하고 합리적인 절차로 진행되어야 한다. 대개 뇌물수수, 불법선거운동, 총선출마 등의 사유로 지난 민선 4기에는 35번을, 민선 5기 동안에는 29번이나 재보궐 선거를 치러야 했는데. 흥미로운 사실은

지난 10년 동안 64번의 재보궐 선거를 치르게 만든 원인 제공자들은 모두 남성이었다는 점이다. 여성 정치인의 육성과 발굴을 통한 정치권의 인적 쇄신은 그만큼 부정부패 및 몸싸움과 욕설의 3류 정치가 변성할 가능성을 차단할 수 있으며(정성호 2014), 이에 여성의 정치참여 확대는 정당개혁의 지름길일 수 있다. 지방선거에서 여성 관련 할당제 및 여타 선거제도는 단지 여성의 대표성을 신장하는 도구가 아니라 정당의 공천 메커니즘을 정상화하는 기제가 될 수 있다는 점에서, 여성 대표성 정도는 정당 민주주의 및 책임 정치의 리트머스 종으로 이해할 수 있다.

여성후보자의 선거경험에 대한 모니터링을 통해 확인한 바는 여성의 선거과정에 대한 참여 자체가 여성에게 정치 참여를 확대시킬 수 있는 중요한 경험이 된다는 것이다. 이는 후보자와 선거운동원과의 관계에서 볼 수 있듯이 여성 간의 유대를 강화하는 것뿐만 아니라, 선거 기간에 주요 직책을 맡음으로써 정치에 대한 이해를 심화하여 차후 여성 정치세력화 과정의 기반을 닦는데도 기여할 수 있을 것이다. 그리고 이에 유권자는 정치 영역의 성별 교차(gender crossing) 준비가 되어 있으며, 현행 공천제도의 개선을 통해 여성 정치인을 좀 더 발굴하고 후보자로 육성한다면 여성 대표성 증가는 실현 가능한 것으로 보인다. 즉, 정당공천제 폐지를 둘러싼 논쟁에서 제기된 지방자치 실현, 풀뿌리 생활정치의 실현의 과제는 여성 대표성 확대를 위한 노력과 함께 갈 때 그 길이 보일 것이다.

참고문헌

- 국회여성가족위원회 (2005) 여성들의 지방 의회 진출을 위한 법적·제도적 방안 모색: 후보자와 유권자들의 입장과 태도를 중심으로, 국회여성가족위원회
- 김명화 (2006) 지방선거를 통해서 본 여성 풀뿌리 정치의 가능성, 대구: 경북여성정책개발원
- 김민정 (2006) 2006년 지방선거와 여성, 미간행
- 김민정 (2010) 2010 지방선거와 여성의 정치참여 확대, 「2010 지방선거 결과 분석 및 여성참여 확대전략」 발표문, 2010 지방선거 남녀동수 범여성연대, 2010년 6월 23일, 한국걸스카우트연맹 10층 강당
- 김민정 외 (2011) 여성정치할당제, 인간사랑
- 김병규 외 (2009) 지방정부의 정치적 특성이 복지비지출에 미치는 영향 분석 - 경상북도를 중심으로, 한국행정논집, 21(1)
- 김연진 (2008) “여성정치인의 의회진출을 통한 대의성의 구성과 정치변화에 관한 연구: 제17대 여성 국회의원을 중심으로”, 이화여자대학교 여성학과 석사논문
- 김용호 (2011) 한국의 선거 참여관찰 연구에 대한 성찰, 「한국정당학회보」 제10권 제1호, 2011.2, 231-249
- 김원홍 (2014) 2014년 지방선거 여성참여 평가와 과제, 제87차 여성정책포럼 '6.4 지방선거를 통한 여성의 정치참여 평가와 향후 과제' 자료집
- 김원홍·김은경 (2004) 제17대 총선에서의 여성후보 선거과정과 향후 과제, 한국여성정책연구원
- 김은주 (2014) 남녀동수 정치참여 확대방안, 제87차 여성정책포럼 '6.4 지방선거를 통한 여성의 정치참여 평가와 향후 과제' 자료집
- 김은하·김민정·오유석 (2013) 정치의 한 복판, 여성: 젠더정치의 그늘, 신명기획
- 김은희 (2010) 공직선거법상 여성정치할당제 제도화의 효과 분석: 2010년 동시지방선거 결과를 중심으로, 「이화젠더법학」 제1권 제2호, 73-101쪽
- 김은희 (2012) '시민정치운동'의 부상과 젠더갈등, 『정치의 한 복판, 여

- 성 젠더정치의 그늘』, 도서출판 신명기획
- 김은희 외 (2013) 「지방선거 여성정치참여 확대방안 연구 - 정당공천제 및 선거구제를 중심으로」, 국회여성가족위원회
- 김은희·유소영 (2014) 「여성지방의원 증가의 효과 및 유권자 만족도 분석 연구」, 민주당 전국여성위원회
- 김현희·오유석 (2010) 여성정치할당 10년의 성과와 한계, 「동향과 전망」, 통권 79호, 140-182쪽
- 김혜성 외 (2013) 「여성의 지방의회 진출 성공요인분석」, 한국의정여성포럼
- 박의경 (2010) 지방자치 20년 지역여성정치의 현황과 과제, 「민주주의와 인권」, 10(1)
- 박재욱 (2005) 지방화와 함께 가는 지방자치, 21세기정치연구회, 『정치학으로의 산책』 서울: 한울출판사
- 박지영·조정래 (2013) 지방의회 여성위원이 정책도입에 미치는 영향에 관한 연구: 출산장려금 정책을 중심으로, 한국정책학회 춘계학술발표논문집, 2013 권, 526-544쪽
- 서영교 (2007) 대한민국 지방정치에서 여성의 정치참여확대 방안: 2006년 5.31 지방선거를 중심으로, 이대 정책과학대학원 석사학위청구논문
- 손혁재 (2005) 제17대 총선과 시민운동, 『한국의 여성정치세력화 운동』, 사회와연대
- 엄태석 (2011) ‘충북지역 여성지방의원의 정치참여와 의정활동에 관한 설문조사’ 「정치·정보연구」 14권 2호, 227-259쪽
- 오승용 (2014) 6.4 지방선거와 민주주의의 품질, 「6.4 지방선거와 한국정치 -평가/전망/대안」 발표문, 진보정치연구소·한국선거학회·한국정치연구회, 2014년 6월 11일, 국회의원회관 2층 제8간담회실
- 오유석(2014) 6.4 지방선거에서 나타난 여성유권자 동향과 생활정치형 리더론, 「6.4 지방선거와 한국정치 -평가/전망/대안」 토론회, 진보정치연구소·한국선거학회·한국정치연구회, 2014년 6월 11일, 국회의원회관 2층 제8간담회실
- 유숙란 (2006b) "크리티칼 매스"와 성평등 구조 구축 과정, 「국제정치논총」, 제46집 1호, 123-142쪽.
- 윤이화 (2009) 비례대표 여성후보 공천할당제의 성과에 대한 비판적 검토, 「한국지방자치연구」, 11(2)
- 이동윤 (2012) 제19대 국회의원선거 참여관찰- 부산광역시 사상구 사례를 중심으로, 「한국정당학회보」 제11권 제2호, 2012.8, 95-124
- 이은재 (2007) 여성의 대표성과 지방의회 진출방안, 「지방행정연구」 21(4)

- 이현우 (2002) 여성의 정치적 대표성과 정당요인: 미국과 호주의 경우, 「국제정치논총」 42(3)
- 정상호 (2014) 6.4 지방선거 이후의 한국정치, 전망과 대안, 「6.4 지방선거와 한국정치 -평가/전망/대안」 발표문, 진보정치연구소·한국선거학회·한국정치연구회, 2014년 6월 11일, 국회의원회관 2층 제8간담회실
- 조정래·박지영 (2011) 여성의무공천제의 효과성에 관한 연구: 지방정치에서 여성 대표성의 확대를 중심으로, 「국가정책연구」 25(3)
- 조현옥·김은희 (2010) 한국 여성정치할당제 제도화 과정 10년의 고찰, 동향과전망, 통권 79호, 110-139쪽
- 차인순 (2009) “성인지 예산 입법과정에 관한 연구”, 「여성연구」 76권 1호, 143-175쪽
- 한국정당학회 (2004) 17대 총선 리포트: 13인 정치학자의 참여관찰, 푸른길
- 한국정당학회 (2009) 18대 총선 리포트: 18인 정치학자의 참여관찰, 푸른길
- 한귀영 (2014) 6.4 지방선거 평가, 「6.4 지방선거와 한국정치 -평가/전망/대안」 발표문, 진보정치연구소·한국선거학회·한국정치연구회, 2014년 6월 11일, 국회의원회관 2층 제8간담회실
- 황이란·서복경 (2011) 여성의 정치적 대표성과 선거제도 효과: 지방의원 선거를 중심으로, 「선거연구」, 제1권 1호, 98-125쪽

부 록

1. 여성후보자 관련 규정

(1) 공직선거법

제47조(정당의 후보자추천)

① 정당은 선거에 있어 선거구별로 선거할 정수범위안에서 그 소속당원을 후보자(이하 ‘정당추천후보자’라 한다)로 추천할 수 있다. 다만, 비례대표자치구·시·군의원의 경우에는 그 정수 범위를 초과하여 추천할 수 있다. <개정 1995.4.1., 2000.2.16., 2005.8.4.>

②정당이 제1항의 규정에 따라 후보자를 추천하는 때에는 민주적인 절차에 따라야 한다. <개정 2005.8.4.>

③정당이 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자명부의 순위의 매 홀수에는 여성을 추천하여야 한다. <개정 2005.8.4.>

④정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다. <신설 2005.8.4.>

⑤ 정당이 임기만료에 따른 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 지역구시·도의원선거 또는 지역구자치구·시·군의원선거 중 어느 하나의 선거에 국회의원지역구(군지역을 제외하며, 자치구의 일부지역이 다른 자치구 또는 군지역과 합하여 하나의 국회의원지역구로 된 경우에는 그 자치구의 일부지역도 제외한다)마다 1명 이상을 여성으로 추천하여야 한다. <신설 2010.1.25., 2010.3.12.>

제52조(등록무효)

① 후보자등록후에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 때에는 그 후보자의 등록은 무효로 한다. <개정 1998.4.30., 2000.2.16., 2002.3.7., 2004.3.12., 2005.8.4., 2006.10.4., 2010.1.25., 2014.1.17.>

1. 후보자의 피선거권이 없는 것이 발견된 때
2. 제47조(정당의 후보자추천)제1항 본문의 규정에 위반하여 선거구별로 선거할 정수범위를 넘어 추천하거나, 비례대표지방의회의원선거에 있어 같은 조 제3항의 규정에 의한 여성후보자 추천의 비율과 순위를 위반하거나, 제48조(선거권자의 후보자추천)제2항의 규정에 의한 추천인수에 미달한 것이 발견된 때
3. 제49조제4항제2호부터 제5호까지의 규정에 따른 서류를 제출하지 아니한 것이 발견된 때
4. 제49조제6항의 규정에 위반하여 등록된 것이 발견된 때
5. 제53조제1항부터 제3항까지 또는 제5항을 위반하여 등록된 것이 발견된 때
6. 정당추천후보자가 당적을 이탈·변경하거나 2 이상의 당적을 가지고 있는 때(후보자등록신청시에 2 이상의 당적을 가진 경우를 포함한다), 소속정당의 해산이나 그 등록의 취소 또는 중앙당의 시·도당창당승인취소가 있는 때
7. 무소속후보자가 정당의 당원이 된 때
8. 제57조의2제2항 또는 제266조제2항·제3항을 위반하여 등록된 것이 발견된 때
9. 정당이 그 소속 당원이 아닌 사람이나 「정당법」 제22조에 따라 당원이 될 수 없는 사람을 추천한 것이 발견된 때
10. 다른 법률에 따라 공무담임이 제한되는 사람이나 후보자가 될 수 없는 사람에 해당하는 것이 발견된 때

11. 정당 또는 후보자가 정당한 사유 없이 제65조제9항을 위반하여 후보자정보공개자료(전자형 후보자정보공개자료는 제외한다)를 제출하지 아니한 것이 발견된 때

② 제47조제5항을 위반하여 등록된 것이 발견된 때에는 그 정당이 추천한 해당 국회의원지역구의 지역구시·도의원후보자 및 지역구자치구·시·군의원후보자의 등록은 모두 무효로 한다. 다만, 제47조제5항에 따라 여성후보자를 추천하여야 하는 지역에서 해당 정당이 추천한 지역구시·도의원후보자의 수와 지역구자치구·시·군의원후보자의 수를 합한 수가 그 지역구시·도의원 정수와 지역구자치구·시·군의원 정수를 합한 수의 100분의 50에 해당하는 수(1 미만의 단수는 1로 본다)에 미달하는 경우와 그 여성후보자의 등록이 무효로 된 경우에는 그러하지 아니하다. <신설 2010.3.12.>

③후보자가 같은 선거의 다른 선거구나 다른 선거의 후보자로 등록된 때에는 그 등록은 모두 무효로 한다. <개정 2000.2.16., 2010.3.12.>

④후보자의 등록이 무효로 된 때에는 관할선거구선거관리위원회는 지체없이 그 후보자와 그를 추천한 정당에 등록무효의 사유를 명시하여 이를 통지하여야 한다. <개정 2010.3.12.>

제60조의3(예비후보자 등의 선거운동)

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 예비후보자의 선거운동을 위하여 제1항제2호에 따른 예비후보자의 명함을 직접 주거나 예비후보자에 대한 지지를 호소할 수 있다. <개정 2010.1.25.>

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

(2) 정치자금법

제26조(공직후보자 여성추천보조금)

① 국가는 임기만료에 의한 지역구국회의원선거, 지역구시·도의회의원선거 및 지역구자치구·시·군의회의원선거에서 여성후보자를 추천하는 정당에 지급하기 위한 보조금(이하 ‘여성추천보조금’이라 한다)으로 최근 실시한 임기만료에 의한 국회의원선거의 선거권자 총수에 100원을 곱한 금액을 임기만료에 의한 국회의원선거, 시·도의회의원선거 또는 자치구·시·군의회의원선거가 있는 연도의 예산에 계상하여야 한다. <개정 2006.4.28. >

②여성추천보조금은 제1항의 규정에 의한 선거에서 여성후보자를 추천한 정당에 대하여 다음 각 호의 기준에 따라 배분·지급한다. 이 경우 지역구시·도의회의원선거와 지역구자치구·시·군의회의원선거에서의 여성추천보조금은 제1항의 규정에 의하여 당해연도의 예산에 계상된 여성추천보조금의 100분의 50을 각 선거의 여성추천보조금 총액으로 한다. <개정 2006.4.28. >

1. 여성후보자를 전국지역구총수의 100분의 30이상 추천한 정당이 있는 경우

여성추천보조금 총액의 100분의 50은 지급 당시 정당별 국회의원석수의 비율에 따라, 그 잔여분은 최근 실시한 임기만료에 의한 국회의원선거에서의 득표수의 비율(비례대표전국선거구 및 지역구에서 당해 정당이 득표한 득표수 비율의 평균을 말한다. 이하 "국회의원선거의 득표수 비율"이라 한다)에 따라 배분·지급한다.

2. 여성후보자를 전국지역구총수의 100분의 30이상 추천한 정당이 없는 경우

가. 여성후보자를 전국지역구총수의 100분의 15이상 100분의 30미만을 추천한 정당

여성추천보조금 총액의 100분의 50을 제1호의 기준에 따라 배분·지급한다.

나. 여성후보자를 전국지역구총수의 100분의 5이상 100분의 15미만을 추천한 정당

여성추천보조금 총액의 100분의 30을 제1호의 기준에 따라 배분·지급한다.
이 경우 하나의 정당에 배분되는 여성추천보조금은 가목에 의하여 각 정당에 배분되는 여성추천보조금 중 최소액을 초과할 수 없다.

③여성추천보조금은 임기만료에 의한 지역구국회의원선거, 지역구시·도회의원선거 또는 지역구자치구·시·군의회의원선거의 후보자등록마감일 후 2일 이내에 정당에 지급한다. <개정 2006.4.28. >

2. 주요 정당의 여성 후보자 관련 당헌

당	여성후보자 관련 당헌
새누리당	제6조 (권리 및 의무) ⑥ 각종 당직과 공직선거의 후보자를 임명 또는 추천함에 있어서 유권자수에 비례하여 지역, 여성 및 청년당원의 대표성이 보장되도록 참여 기회를 다음 각 호를 포함하여 적극적으로 확대하여야 하며, 당헌 또는 당규가 정하는 바에 따라 필요한 조치를 시행하여야 한다. 1. 각종 의결기관의 선임 대의원 및 선거인단 구성시 여성을 50%로 한다. 2. 각종 선거(지역구)의 후보자 추천시 여성을 30%로 하도록 한다. 3. 주요 당직 및 각종 위원회 구성시 여성을 30% 이상으로 한다. 제100조 (비례대표 국회의원 후보자 추천) ④ 비례대표 국회의원 후보자는 지역·직능 등의 균형적 안배 및 당내 기여도를 고려하여 선정하고, 전략지역에 30%를 우선 배정하여야 하며, 여성이 50%이상 포함되도록 하되 그 순서는 성별 교차식으로 한

	다. 제102조 (기타 공직후보자의 추천) ③ 비례대표 시·도의회 및 자치구·시·군의회의원후보자는 해당 시·도당 공천관리위원회(시·도당 비례대표 공천위원회 포함)의 심사와 시·도당 운영위원회의 의결을 거쳐 최고위원회의의 의결로 확정되며 대표최고위원이 추천한다. 다만, 비례대표 시·도의회의원 후보에 여성이 50%이상 포함되도록 하며, 순위의 매 출수에는 여성을 추천한다. 제103조 (우선추천지역의 선정 등) ① 각종 공직선거(지역구)에 있어 우선추천지역을 선정할 수 있다. ② ‘우선추천지역’이라 함은 다음 각호의 사유로 선정된 지역을 말한다. 1. 여성·장애인 등 정치적 소수자의 추천이 특별히 필요하다고 판단한 지역 2. 공모에 신청한 후보자가 없거나, 여론조사 결과 등을 참작하여 추천 신청자들의 경쟁력이 현저히 낮다고 판단한 지역 ③ 우선추천지역의 선정은 국회의원, 시·도지사 및 자치구·시·군의회의원 선거의 경우는 중앙당 공천관리위원회가 하고, 시·도의회 및 자치구·시·군의회의원 선거의 경우는 시·도당 공천관리위원회가 하되, 최고위원회의의 의결을 통해 확정한다. 단, 광역단체장은 국민참여선거인단대회를 원칙으로 하되, 취약지역에 대해서는 이를 실시하지 아니할 수 있다. ④ 우선추천지역의 선정과 관련한 기타 필요한 사항은 당규로 정한다.
새 정 치 민 주 연 합	제8조(성평등 실현) ①우리 당은 여성의 정치참여를 보장하여 실질적인 성평등을 구현하고, 여성당원의 지위와 권리에 대하여 특별히 배려한다. ②우리 당은 제1항의 실현을 위하여 중앙당 및 시·도당의 주요당직과 각급 위원회의 구성, 공직선거의 지역구선거후보자 추천(지방자치단체 의장선거후보자 추천은 제외한다)에 있어서 당헌·당규로 정하는 바에 따라 여성을 100분의 30 이상 포함하여야 한다. 다만, 농·어촌 등 취약 지역의 경우에는 최고위원회의의 의결로 달리 정할 수 있다. ③제2항에 따라 여성 100분의 30 이상 포함하는 경우 노인, 청년, 대학생, 장애인, 다문화 등 다양한 사회적 계층을 고르게 안분하여야 한다.

④기타 필요한 사항은 당규로 정한다.

제98조(공직선거후보자추천관리위원회)

①공직선거 후보자 추천심사를 위하여 중앙당과 시·도당에 공직선거후보자추천관리위원회(이하 본 장에서 “공천관리위원회”라 한다)를 최고위원회의의 의결로 설치한다.

②공천관리위원회는 위원장을 포함하여 15명 이하의 위원으로 구성하며, 필요시 외부 인사를 위원으로 위촉할 수 있다. 이 경우 여성위원이 위원회 정원의 100분의 30 이상이 되도록 구성하여야 한다.

③중앙당공천관리위원회의 위원장과 위원은 최고위원회의의 심의를 거쳐 당대표가 임명한다.

④시·도당공천관리위원회의 위원장과 위원은 시·도당상무위원회의의 의결을 거쳐 시·도당위원장이 당대표에게 추천하고, 최고위원회의의 심의를 거쳐 당대표가 임명한다.

⑤공천관리위원회의의 구성 및 운영 등 필요한 사항은 당규로 정한다.

제102조(비례대표국회의원선거후보자 추천)

①당대표는 최고위원회의의 심의를 거쳐 중앙당비례대표국회의원선거후보자관리위원회(이하 본조에서 ‘위원회’라 한다)를 구성한다. 위원회는 비례대표국회의원선거후보자(이하 본조에서 ‘후보자’라 한다)를 심사하여 그 결과를 당대표에게 보고한다. 다만 그 후보자를 심사함에 있어서 직능, 세대, 성, 지역 등 다양한 사회적 계층을 안분하되, 정치 신인 추천을 원칙으로 한다.

②당대표는 위와 같이 위원회로부터 추천된 후보자 목록을 당무위원회의를 거쳐 중앙위원회에 추천하여 확정한다. 다만, 당대표는 위와 같이 추천된 후보자 중 100분의 30 이내에서 여성, 장애인, 국가유공자, 노인, 청년, 노동, 과학기술인 등 선거 전략상 특별히 고려가 필요한 후보자의 순위를 고르게 안분하여 후보자(순위를 포함한다)를 선정하고, 그 외의 순위는 중앙위원회의의 순위투표로 확정한다.

③기타 필요한 사항은 당규로 정한다.

제108조(추천선거)

①공직선거후보자는 경선을 통해 추천하는 것을 원칙으로 한다.

②지역구국회의원선거후보자 및 지방자치단체의장선거후보자의 추천을 위한 경선은 국민참여경선(여론조사경선 포함)을 원칙으로 한다.

③지역구지방의회의원선거후보자의 추천을 위한 경선은 국민참여경선

	(여론조사경선 포함) 또는 당원경선(지역대의원대회경선 포함)을 원칙으로 한다. ④최고위원회의 합의로 필요하다고 판단하는 때에는 시민공천배심원경선의 실시를 결정할 수 있다. ⑤경선에 참여한 여성후보자 및 장애인후보자(중증장애인에 한한다. 이하 같다)는 본인이 얻은 득표수(득표율을 포함한다. 이하 같다)의 100분의 20을 가산한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 해당 각 호에 따른다. 1. 해당 선거구에서 본인이 신청한 공직과 동일한 공직을 수행한 여성후보자 및 장애인후보자는 가산점을 부여하지 아니한다. 2. 전·현직 국회의원, 지방자치단체장 또는 지역위원장인 여성후보자 및 장애인후보자는 본인이 얻은 득표수의 100분의 10을 가산한다. ⑥경선의 구체적인 방법, 시기 등 필요한 사항은 당규로 정하되, 경선 방법은 정부 선거관리위원회 후보자등록 신청개시일 전 120일까지 확정한다.
정의당	제7조(여성당원의 지위와 권리) ① 여성의 정치참여를 확대하고 실질적인 성평등을 실현하기 위하여 모든 선출직과 임명직에 여성당원 30% 이상을 할당한다. ② 여성할당의 계산 및 절차 등 구체적 사항은 당규로 정한다.
통합진보당	제7조 (여성당원의 지위와 권리) ① 여성의 정치참여를 확대하고 실질적인 성평등을 실현하기 위하여 모든 선출직과 임명직에 여성당원 30% 이상을 할당한다. ② 여성할당의 계산 및 절차 등 구체적 사항은 당규로 정한다.

여성 대표성 강화를 위한 지방선거 모니터링

6.4 지방선거 여성 후보자 선거운동 경험에 대한 연구

인 쇄 일 2014년 7월 31일

발 행 일 2014년 7월 31일

발 행 처 국가인권위원회

주 소 100-842 서울시 중구 무교로 6 금세기빌딩

전 화 02)2125-9950

팩 스 02)2125-0923

홈페이지 <http://www.humanrights.go.kr>

ISBN 978-89-6114-346-2