

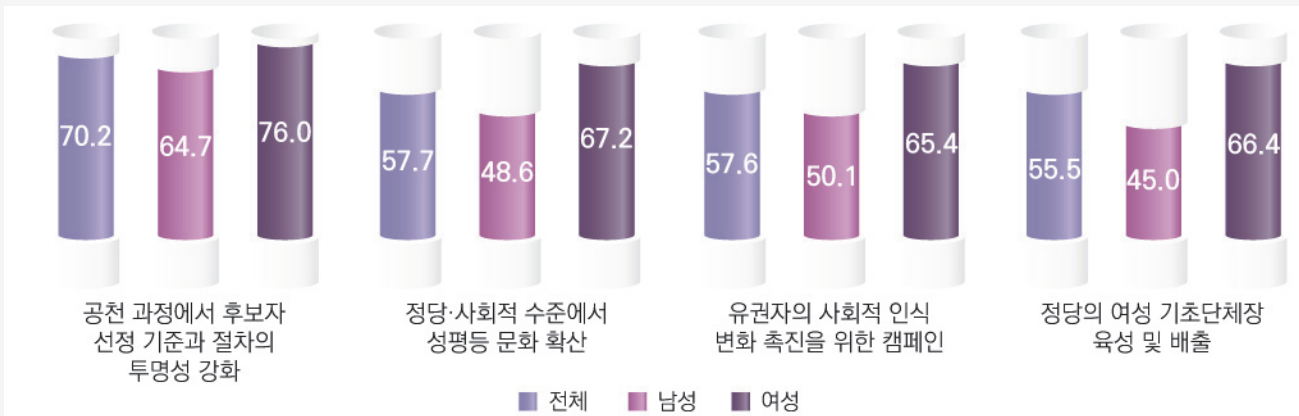
유권자 55.3%, 여성 후보 미투표 이유로 “후보 부재” 꿈아... 여성 단체장 확대에 대한 유권자 인식*

초록

- ▶ 지방자치가 부활하고 1995년 전국동시지방선거가 실시된 이후 2022년 제8회 전국동시지방선거까지 여성 광역단체장은 한 명도 선출되지 못하였음.
- ▶ 역대 여성 광역단체장 후보는 동시지방선거 출마자 26명, 보궐선거 출마자 6명으로 32명이며, 이 중 2회 도전을 한 후보는 3명으로, 실제 출마자는 29명임.
- ▶ 이들의 주요 경력은 국회의원, 광역의원, 정당지도부, 정당인, NGO 활동가 등에 집중되어 있었음. 그러나 정당지도부는 대체로 원외소수정당 소속인 경우가 많아 당선가능성과는 거리가 있었음.
- ▶ 유권자 인식 조사 결과, 여성 광역단체장의 필요성에 대해서는 다수가 공감하며 성평등을 지방자치의 중요 과제로 인식했음. 그러나 여성 후보에게 투표하지 않은 가장 큰 이유로 '해당 선거구에 여성 후보가 없었기 때문'이라는 응답이 가장 높게 나타나 문제의 핵심이 유권자가 아닌 정당의 후보 발굴 및 공천 시스템에 있음을 시사했음.
- ▶ 또한 여성 광역단체장 확대를 위한 방안으로 공천 과정의 투명성 강화, 정당과 사회 전반의 성평등 문화 확산, 유권자 인식 개선, 여성 기초단체장 육성 등이 중요하게 제시됨.

광역단체장에 여성 확대 방안에 대한 의견

(단위: %)



- ▶ 이에 본 연구는 여성 광역단체장 배출을 위해 주요 정당의 적극적인 여성 후보 공천과 정치 경력 형성 기회 확대가 필요하다고 보았다. 이를 위해 법·제도 개선, 정당의 당헌·당규 개선, 시민사회와 유권자 인식 개선을 통한 성평등 정치문화 확산을 주요 정책과제로 제안함.

* 이 이슈페이퍼는 2025년 한국여성정책연구원의 연구보고서 내용을 일부 발췌하고 정리해 제작되었으며, 2022년 선거까지 분석한 결과입니다.
출처: 김은경·김복태·김둘순·김정수·이성준 (2025). 광역단체장 선거에 나타난 여성 정치인의 도전과 진입장벽 개선 방안. 서울: 한국여성정책연구원.

1 배경 및 문제점

- ▶ 지방자치가 부활하고 1995년 전국동시지방선거가 개최된 이래 2022년 제8회 전국동시지방선거까지 광역단체장 선거에서 여성은 한 명도 선출되지 못하였음. 한국 정치에서 여성의 정치 참여는 2025년 현재 국회 20%, 광역의회 19.8%, 기초의회 33.4%, 광역단체장 0%, 기초단체장 3.1%로 광역단체장에 여성은 전무함.
- ▶ 광역단체장은 어느 정도의 정치 경력을 쌓은 후 도전하는 것이 일반적이라 할 때, 광역단체장 후보에서부터 여성이 희소했다는 것은 그만큼 여성 정치인이 정치경력을 축적하는 과정에서 문제의 원인을 찾을 수 있음.

2 조사 및 분석결과

- ▶ 역대 여성 광역단체장 후보는 동시지방선거 출마자 26명, 보궐선거 출마자 6명으로 32명이며, 이 중 2회 도전을 한 후보는 3명으로, 실제 출마자는 29명임.
- ▶ 여성 후보들의 경력을 분석해보면 국회의원, 광역의원, 정당지도부, 정당인, NGO 활동가 정도로 경력의 횟수가 많은 것으로 나타남. 정당지도부는 대체로 원외소수정당 소속인 경우가 많아 당선가능성과는 거리가 있었음. 남성 광역단체장의 정치경력과 비교할 때 대체로 중앙정치에서는 국회의원이거나 장관, 지방정치에서는 기초단체장의 경력이 주를 이루었던 것과 대조해보면 여성 정치인들의 경력은 일천한 것으로 나타났음. 다음은 역대 여성 후보의 경력임.

〈표 1〉 여성 광역단체장 후보 경력

기수	대통령 (실)		의원			공무원			정당인				기타				전체		
	대통령 후보	대통령 실 (캠프)	국회	광역	기초	총리	장관	고위 공무원	광역단체장 후보	국회의원 후보	정당 지도부	지역위원장/당협위원장	정당인	전문직	노동조합	NGO	기타	경력 수	후보자 수
1기	1	.	1	.	.	.	1	.	.	.	.	.	.	1	.	.	.	4	2
2기
3기
4기	1	1	.	.	1	.	.	1	.	3	1	8	4
5기	.	.	1	1	.	1	.	1	.	.	1	1	.	.	.	.	.	6	3
6기	1	.	.	1	2	1
7기	.	.	.	1	.	.	.	.	.	.	.	2	4	1	1	.	3	12	6
8기	.	1	3	4	1	.	.	1	1	.	1	2	2	.	1	2	1	20	10
11년 보궐	.	.	1	.	.	.	.	.	.	.	1	.	.	.	.	.	.	2	1
21년 보궐	.	.	1	.	.	.	1	.	1	1	2	.	.	.	.	1	3	10	5
합계	1	1	7	6	1	1	3	3	2	1	6*	5**	6	4	2	6	9	64	32

* 한나라당, 기본소득당, 시민당, 진보당, 진보신당, 정의당

** 진보신당, 정의당, 민중당, 녹색당

- ▶ 정당별 여성 후보 공천 현황은 국민의힘에서 5명, 더불어민주당에서 4명이며 각각 보궐선거에서 1명씩의 후보를 공천하였음. 총 8회의 광역단체장선거가 17개 광역단체를 대상으로 실시된 가운데, 주요 정당인 이 양당에서 여성 후보를 4~5명 수준으로밖에 공천하지 않았다는 것을 확인할 수 있음.

〈표 2〉 주요 정당의 여성 광역단체장 후보 현황

정당	인원	선거	지역	
원내 양당	더불어민주당 (열린우리당, 민주당)	4	4, 5, 8, 2021 보궐선거	서울, 경상북도
	국민의힘 (한나라당, 자유한국당)	5	4, 7, 8, 2011 보궐선거	서울, 광주, 세종, 경기도, 전라북도
	소계	9		

○ 광역단체장에 대한 유권자 인식 조사

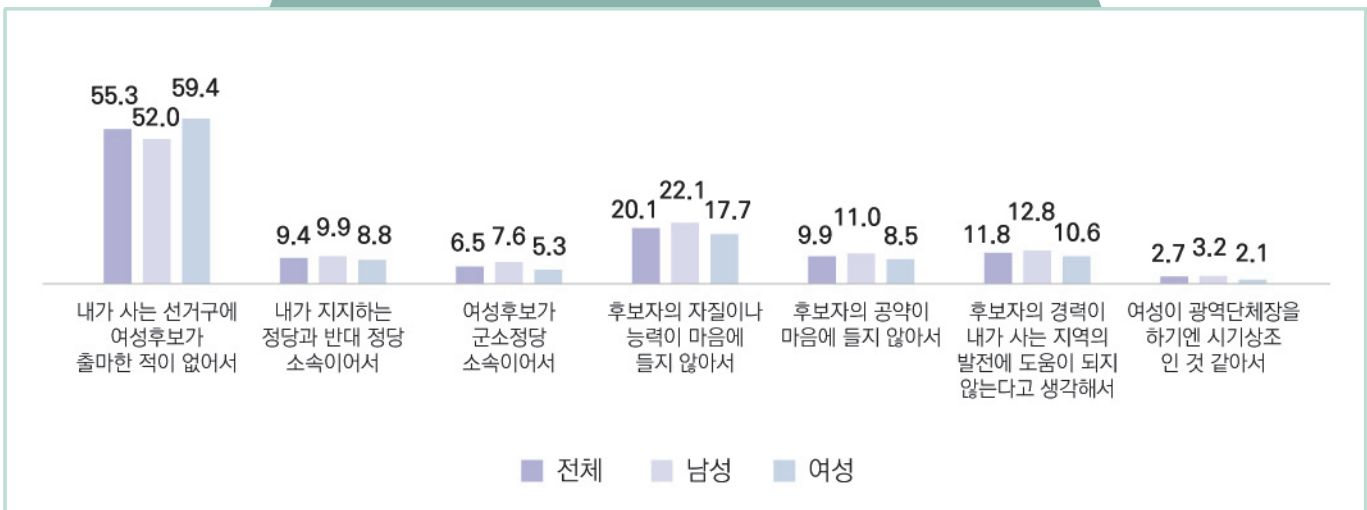
▶ 광역단체장에 대한 유권자 인식

- 유권자들은 광역단체장을 선택할 때 정당보다는 후보 개인의 자질과 능력(73.7%) 및 공약과 정책(55.8%)을 핵심 기준으로 평가했음. 가장 선호하는 경력으로는 '기초지방자치단체장 경험(54.3%)'을 꼽았으며, 단체장에게는 '정책 기획 및 실행 능력(33.5%)'과 '시민과의 소통 능력(32.2%)'을 가장 중요한 덕목으로 요구했음. 또한 응답자 대다수(72.5%)가 단체장이 주민의 삶에 직접 영향을 미친다고 인식하고 있었음.

▶ 여성 광역단체장의 필요성에 대한 인식

- 여성 광역단체장의 필요성에 대해서는 다수가 공감하며 성평등을 지방자치의 중요 과제로 인식했음. 그러나 여성 후보에게 투표하지 않은 가장 큰 이유는 '해당 선거구에 여성 후보가 없었기 때문'(55.3%)으로 나타났는데, 이는 문제의 핵심이 유권자가 아닌 정당의 후보 발굴 및 공천 시스템에 있음을 시사했음.

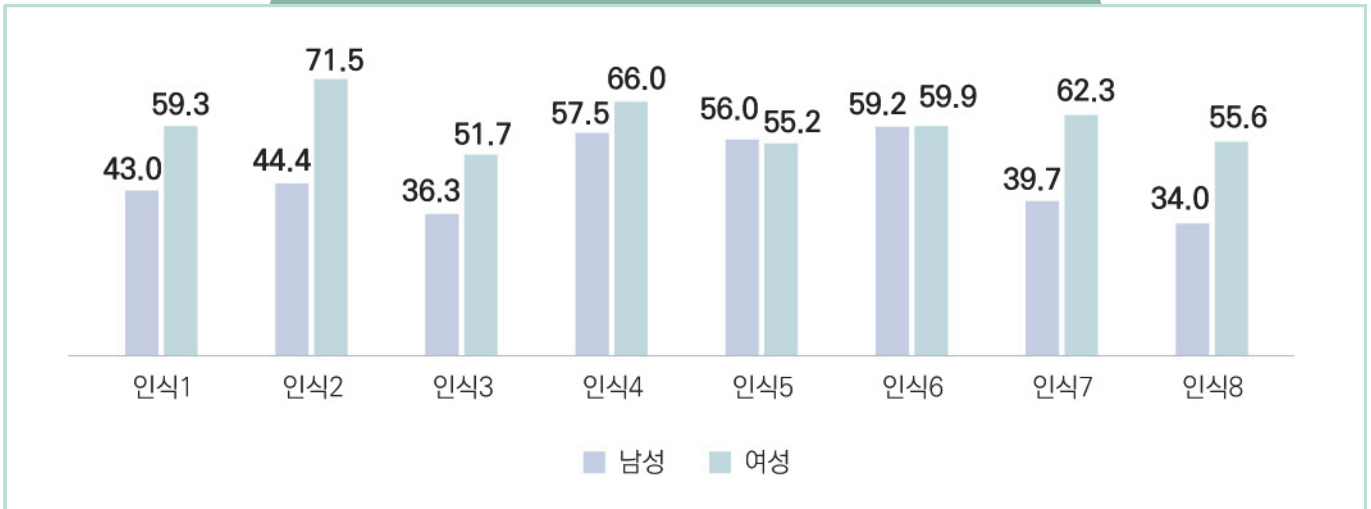
광역단체장 선거에서 여성 후보에 투표하지 않은 이유



▶ 여성 광역단체장 부재 원인

- 여성 단체장 부재의 원인으로는 '양당 중심의 정치 구도에서 여성 후보 수가 적은 점'과 '출마할 만큼 준비된 여성 인재가 부족하다는 점'이 복합적으로 지적되었음. 특히 여성은 공천 구조와 같은 구조적 장벽을, 남성은 개인 역량 부족을 더 큰 원인으로 인식해 성별 간 시각차가 드러났음. 이를 해결하기 위한 방안으로는 '공천 과정의 투명성 강화'(70.2%)가 가장 높은 지지를 받았고, 여성 리더십 육성, 성평등 문화 확산 병행을 꼽았음.

광역단체장에 여성 부재 원인에 대한 인식

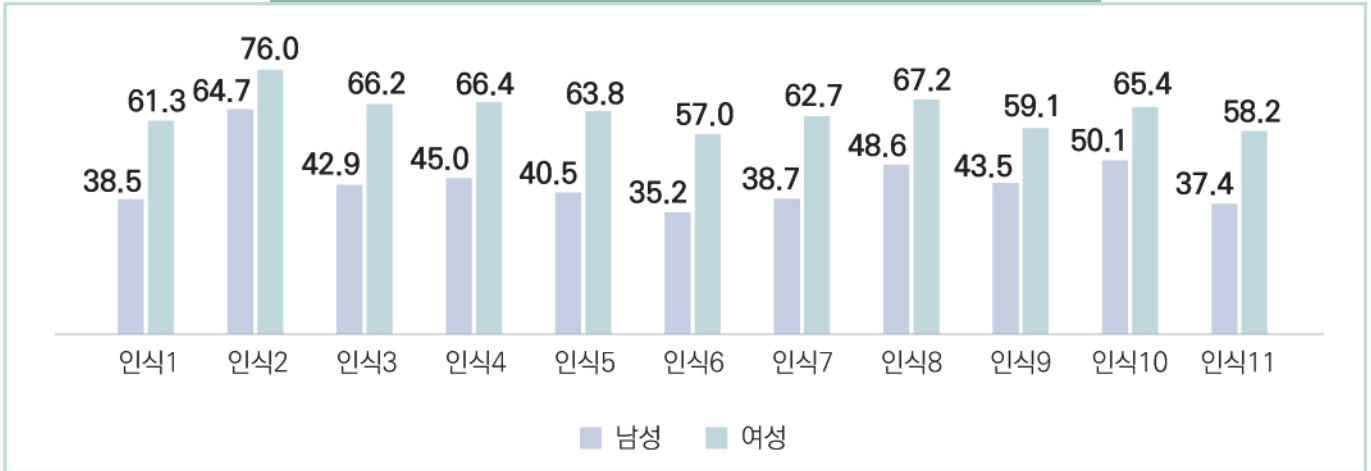


- * 인식1(정당이 여성 후보 공천을 꺼려하기 때문에), 인식2(정치권 내 성별 불균형으로 인해 주요 정치적 결정이 여전히 남성 중심으로 이루어지고 있기 때문에), 인식3(정당의 광역단체장 후보 공천 과정이 투명하지 않기 때문에), 인식4(양당 중심 정치구도 하에서 양당 소속 여성 후보의 수가 적어서), 인식5(광역단체장에 도전하는 여성 후보자의 정치 경력과 행정 경험이 짧기 때문에), 인식6(광역단체장에 출마할 정도로 준비된 여성이 많지 않기 때문에), 인식7(광역단체장 같은 리더에 남성이 더 적합하다는 인식 때문에), 인식8(우리 사회의 남녀갈등 심화로 유권자들이 여성 후보자를 선호하지 않아서)

▶ 여성 광역단체장 확대 방안

- 여성 광역단체장 확대 수준: 적정 규모로 3-4명(28.2%)이나 5-6명(27.0%) 정도가 적합하다는 응답이 많았으며, 7명 이상이라고 응답한 비율은 29.8%(7-8명 19.8%, 10명 이상 10.0%)로 절대 다수는 일정 수준의 여성 광역단체장 확대를 바라고 있음.
 - 국민 다수는 여성 단체장의 필요성을 인정하며, 이는 성평등이 지방자치의 민주적 대표성 확대 과제로 자리 잡았음을 보여줌. 여성 후보 부재가 주요 원인으로 지적되어, 문제는 유권자보다 정당의 후보 발굴·육성 시스템 미비에 있음. 따라서 여성 후보 육성 제도화, 리더십 신뢰 구축, 여성 유권자 참여 확대를 통해 성평등을 지방자치 발전의 제도적 기반이 갖추어져야 함.
 - 부시장/부지사 임명 시 성별 균형이 필요하다는 응답은 전체 59.5%로 과반이며, 여성 71.9%와 남성 47.6% 사이의 격차가 컸다. 정치 성향별로는 진보층이 가장 높게, 보수층은 46.6%로 가장 낮게 인식해 성향의 영향이 뚜렷하였음
 - 이에 대한 연령·권역·도시유형별 차이는 전반적으로 크지 않으나 수도권(61.6%)이 비수도권(57.2%)보다, 광역시(63.5%)가 광역도(56.4%)보다 소폭 높았음
- ▶ 광역단체장 직위에서 여성 정치인의 비율을 높이기 위한 방안으로 응답률이 가장 높은 항목은 인식2(공천 과정에서 후보자 선정 기준과 절차의 투명성 강화, 70.2%)였으며, 이어 인식8(정당·사회적 수준에서 성평등 문화 확산, 57.7%), 인식10(유권자의 사회적 인식 변화 촉진을 위한 캠페인, 57.6%), 인식4(정당의 여성 기초단체장 육성 및 배출, 55.5%) 순으로 나타남.
- 성별에 따른 차이를 살펴보면, 인식2(공천 투명성 강화)에서 여성 응답자(76.0%)의 긍정률이 남성(61.3%)보다 월등히 높아, 여성은 구조적 제약 해소를 핵심적 우선과제로 보는 경향이 강하게 나타났다. 반면 남성은 전반적으로 모든 항목에서 여성보다 낮은 긍정률을 보였으며, 특히 인식5(여성 기초단체장·광역의원 육성)와 인식10(유권자 인식 변화 캠페인)에서 성별 간 격차가 크게 드러남.

광역단체장에 여성 확대 방안에 대한 의견



* 인식1(광역단체장에 성별 균형을 실현하려는 정당의 의지), 인식2(광역단체장 공천 과정에서 후보자 선정 기준과 절차의 투명성 강화), 인식3(정당의 여성 중진 정치인 (국회의원 재선 이상) 육성 및 배출), 인식4(정당의 여성 기초단체장(시군구청장) 육성 및 배출), 인식5(정당 내 리더십(당대표, 원내대표 등)에 성별 대표성 확대), 인식6(정당의 중앙 및 지방정부 정무직 공무원 파견 시 성별 대표성 확보), 인식7(장관 및 정부 주요 요직에 여성 임명 확대), 인식8(여성 및 사회적 소수자 등 다양성이 존중되는 사회 문화 확산), 인식9(양당 중심 정치구도에서 다당제 중심으로의 정당 구도 변화), 인식10(유권자의 사회적 인식 변화 촉진을 위한 캠페인), 인식11(여성 정치인과 여성시민사회와의 연대와 협력)

○ 해외사례

▶ 유럽은 EU 등을 중심으로 한 지역공동체를 중심으로 여러 성평등 노력을 기울이고 있으며, 여성대표성 전반 및 지방정부 차원에서의 여성대표성 역시 꾸준한 성장을 보이고 있음. 아이슬란드, 스웨덴, 네덜란드 영국 등은 지방정부에서 여성대표성이 높은 편에 속하는 유럽 국가들로서 개별 정당차원에서 자율적으로 여성 할당제를 도입하는 등 성평등한 정당의 정치문화에 힘입어 정치 전반의 높은 여성대표성을 확인할 수 있음.

- 특히 영국에서 최근 여성시장 비율의 약진이 주목할 만한데, 이는 성평등을 강조하는 노동당이 집권한 결과로도 볼 수 있음. 영국 노동당은 1990년대 후반부터 “여성 전용 후보 목록(All-Women Shortlist, AWS) 원칙”을 도입하고, 동당 여성 네트워크(Labour Women’s Network, LWN) 주도 하에 “파워플래지(PowerPledge)” 캠페인을 통해 이러한 여성 후보 할당제, 당 각료의 성별균형(50:50) 등 당의 적극적 조치를 지지하는 당내 운동을 진행하고 있음.
- 한편, 여러 유럽국가들에서는 정치적으로 상징성을 갖는 수도(首都)에서 여성시장이 당선되는 경우 역시 적지 않게 관찰되며, 수도의 수장으로 여성이 선출되는 것은 여성의 정치 세력화 측면에서 상당히 주목할만한 사례임.
- 유럽 주요도시(수도)의 여성 시장들의 이력을 살펴보면, 수도의 시장으로 당선되기 전까지 정당 및 의회, 정부의 주요 요직 등 경력 단계를 차근차근 밟아왔다는 점이 공통적임. 매 단계에서 여성이 요직에 배치될 수 있도록 하는 정치문화 역시 지방정부, 특히 영향력이 큰 광역단체장/시장 등의 요직에서 여성대표성을 제고하는 데 중요한 요소임이 시사됨. 또한, 정치 경력 시작단계에서의 지원 역시 중요함.

▶ 미국은 2022년 주지사 선거에서 50개 주 중 12개 주에서 여성 주지사가 선출되어 역사상 가장 여성 주지사가 많은 것으로 기록된 바 있고, 2024년 공화당 소속의 켈리 에윳트(Kelly Ayotte)가 뉴햄프셔 주지사로 추가 선출됨에 따라, 총 13명의 주지사가 당선된 바 있음.

- 이들 주지사들의 경력을 살펴보면, 대체로 풍부한 입법 및 행정 경험을 겸비한 인물들로, 법조·복지 분야에서의 전문성 등을 갖출 수 있는 경력을 쌓아온 인물들로서 정치인으로서의 경력을 꾸준히 밟아온 것으로 파악됨. 또한, 정당 내 주요인사와의 협업 경험, 원내/당내의 요직 경험 등을 갖춘 경우가 종종 발견됨.

▶ 대만과 일본 사례.

- 대만은 유럽 국가들에도 뒤처지지 않을 만큼 높은 수준의 여성정치대표성을 자랑하는 동아시아 국가로서, 현재 22개 광역지자체(직할시와 현) 중 10개 지자체의 수장이 여성임. 이처럼 광역단체장직에서 여성이 높은 비율을 보이는 것은 우세한 정당에서 여성 후보를 많이

배출했기 때문임. 이는 또한, 대만이 오랜 역사에 걸쳐 여성의 정치참여 확대를 위한 법·제도적 기반을 확충해 왔고, 사회문화적으로 높은 수준의 성평등 수준을 바탕으로 여성 엘리트들이 성장해 올 수 있기 때문임.

- 일본은 대만에 비해서는 아직 광역단체장 수준의 여성대표성이 미미한 편이나, 현재까지 총 7명의 지사가 배출된 바 있고, 현직 도쿄 지사로 코이케 유리코가 2016년도 첫 당선 이후 현재까지 3선 당선되어 일본의 수도에서 매우 오랜 기간 여성 단체장이 재임하고 있다는 사실이 특징적임.

3 정책제언

- ▶ 여성의 정치대표성 확대를 위해 가장 중요한 것은 정당의 의지와 역할임. 우리나라 정치문화가 정당의 자발적 노력을 기대하기에 아직은 여러 가지 여건이 갖추어져 있지 않으므로, 선거와 관련한 법제도를 개선하는 방안과 정당 내부의 변화를 위한 당헌·당규 개선 방안, 그리고 정당 외부의 시민사회나 유권자 의식개선을 통한 인식의 변화라는 세가지 차원에서 정책을 제언함.

○ 법·제도적 개선 방안

① 여성추천보조금 대상에 단체장 후보 포함

- ▶ 전국동시지방선거에서 정당 공천으로 실시하는 선거는 광역단체장 선거, 기초단체장선거, 광역의회선거, 기초의회선거로 4개임에도 불구하고, 정치자금법(제26조)에서 정의하고 있는 여성추천보조금에는 국회의원선거와 지방선거에서는 광역의회 및 기초의회 선거 2개만을 대상으로 하여 각각 50%로 나누어 지급하는 것으로 규정하고 있음. 여성추천보조금은 정당으로 하여금 여성 후보를 추천하도록 유인하기 위한 제도인데, 광역단체장과 기초단체장 선거를 포함하고 있지 않은 것임.
- ▶ 이에, 지방선거가 실시될 때 지급하는 여성추천보조금을 광역 및 기초단체장 선거를 포함하여 4등분하고 해당 연도의 예산에 계상된 여성추천보조금을 25%로 나누어 지급하는 것을 제안함.

② 여성(후보)추천 아닌 여성당선보조금제로 개정

- ▶ 여성추천보조금은 기존의 선거보조금 외에 여성 후보 공천 비율에 따라 추가로 지급하는 것인데, 실제 선거 현장에서 여성 후보들의 여성추천보조금에 대한 인지도가 낮고, 지급되는 비용의 규모도 작아 큰 실효성이 없었음.
- ▶ 여성추천보조금의 대상에 광역단체장선거와 기초단체장선거를 추가하는 기초를 유지하면서, 후보추천이 아닌 당선에 대한 인센티브 성격으로 바꾸는 강력한 방안을 제안함.

③ 선거보조금 삭감제 도입

- ▶ 여성 후보 공천에 대해 선거보조금 외에 지급하는 여성추천보조금처럼 여성 후보 공천에 추가적인 인센티브를 부여하는 방식이 아니라, 정당에게 지급하는 선거보조금 자체에 대해 여성 후보 공천비율에 따라 일정 비율을 충족하지 못할 때 차등적으로 삭감하는 방안임.
- ▶ 정당이 여성 후보를 10%이상 추천하지 않을 때 30% 삭감, 20% 이상을 추천하지 않을 때 20% 삭감, 30% 이상 추천하지 않을 때 10% 삭감하는 방안임.

④ 광역·기초의회 지역구 각 30% 여성 공천 개정

- ▶ 장기적으로 여성 정치인 인력풀을 확보하기 위해 지방의회에 여성의원 확대가 필요한 실정인데, 광역의회 여성의원 비율은 19%로 기초의회 보다 낮음.
- ▶ 공직선거법 제47조 5항의 내용을 수정하여, 지방선거에 여성 후보 공천에서 광역의회 또는 기초의회가 아니라 광역의회 그리고 기초의회에 국회의원지역구 마다 1명 이상을 여성으로 추천하도록 하여, 광역의회선거에도 여성 후보 공천을 확대할 것을 제안함.

● 정당 당헌·당규 개선 방안

① 광역·기초 단체장 선거 각 20% 여성 공천 의무화

- ▶ 여성 정치인에 대한 심층인터뷰와 유권자 설문조사 결과에서 여성 광역단체장의 필요성에 공감하고 그 적절한 비율을 3~4명 수준과 5~6명 수준에 각각 28%, 27%가 응답하여, 조사대상자 절반 이상의 유권자가 생각하는 여성 광역단체장의 수는 4~5명(20%) 정도가 적절하다고 생각하는 것으로 나타남.
- ▶ 그동안 여성 후보 공천 비율이 5%도 넘지 못한 현실과 광역단체장에 도전할 만한 여성 정치인의 수를 감안할 때, 17개 광역단체장 선거 중 여성 후보 20%(4~5명) 공천을 제안함. 기초단체장 역시 226개 기초단체장 선거 중 여성 후보 20%(40~50명) 공천하도록 제안함.

② 지방선거 여성 공약에 여성 부단체장 임명 의무화

- ▶ 정당의 지방선거 여성 공약으로 부단체장에 여성 1인 임명 의무화하는 것을 포함할 것을 제안함. 이는 새로운 제안이 아니며, 2006년과 2010년 지방선거에서 여성단체가 제안하고 당시 정당이 수용했던 공약으로, 2026년 지방선거에서 다시 도입해야 할 것임.

③ 전략·단수 공천, 우선추천에서 성별 대표성 제고

- ▶ 주요 원내 정당은 당헌·당규에 전략/단수공천 조항과 여성 후보 공천 우대에 대한 성평등 조항이 있음. 그러나 각급 선거에서 양당의 지역적 지지기반이 강한 지역에 여성 후보 공천은 매우 저조한 수준이었음.
- ▶ 여성 정치인 인력풀을 확보한다는 차원에서 양당의 당선가능성이 높은 지역의 후보 공천에 성별 대표성을 제고해야 함. 따라서, 이 주요 정당의 전략·단수 공천 지역과 우선추천 지역에 성별 대표성을 고려하여 여성 30% 공천을 제안함.

④ 여성정치발전비를 활용한 여성 정치 공간 만들기

- ▶ 남성 중심적인 정당문화 속에서 여성 정치의 공간을 만들어 나갈 것을 제안함. 정당은 국고보조금 중 경상보조금의 10%를 여성정치발전을 위해 사용할 의무가 있음. 정당의 여성위원회와 여성국, 또는 여성 관련 팀은 여성정치발전비에 대한 중장기 계획을 수립하고, 정당 내 여성 정치인이 성장해 나갈 수 있는 다양한 기회를 만들 것을 제안함.

● 다양성의 가치가 존중되는 정치문화 조성

- ▶ 2030 유권자를 중심으로 남녀 간 성평등에 대한 인식의 차이가 발생하고 있는 상황이므로, 유권자에 대한 교육의 방향은 여성의 대표성이나 성평등을 포함하여 사회적 소수자에 대한 차별이나 편견을 해소하기 위한 차원에서 정치적 올바름(Political correctness)의 관점에서 포괄적으로 접근할 필요가 있음.
- ▶ 본 연구에서 실시한 심층인터뷰와 설문조사 결과에서 나타난 바와 같이, 현재 우리 정치가 양당 중심으로 참여하게 대립하고 있으며 성평등에 대한 백래시가 심각한 상황에서 광역단체장 선거와 같이 모든 유권자의 관심이 집중되는 선거에 '여성'을 공천하기가 쉽지 않을 것이라는 예측과 연결됨.
- ▶ 사회와 정치문화가 여성을 비롯하여 사회의 다양성을 존중하고 인정하는 분위기가 형성될 때 여성 대표성에 대한 주장이 훨씬 설득력을 얻을 수 있기 때문임. 따라서 이러한 사회의 인식과 정치문화를 개선하기 위한 작업이 정부를 비롯하여 시민사회와 함께 장기적인 전략으로 이어져야 할 것임.