경상남도 여성가족정책 브리프
BRIEF
Gyeongsangnamdo Women & Family Foundation
경상남도여성가족재단
2025. 12
Vol 52

경상남도 창원시 성산구 용지로 240 T. 055-713-7076 F. 055-713-7093 www.gnwff.or.kr

이혜림 경상남도여성가족재단 연구위원

경남지역 여성 정치대표성 확대 방안에 관한 연구[1)]

01. 연구 개요
02. 여성 정치대표성이란?
03. 여성 정치대표성 확대 지원 제도
04. 경남지역 여성 정치대표성 현황
05. 경남지역 여성 정치대표성 확대 방안

■ 경남지역 여성의 정치 과소 대표 문제는 개선이 필요한 사안임. 지방의회의 기능-입법, 재정 통제, 행정부 감시 역할-을 고려했을 때, 지역의 주요 의사 결정 단위인 의회 구성에서의 양성평등 실현이 경남 전반에 미칠 정치적, 정책적, 경제적, 사회·문화적 파급력은 상당하기 때문임

■ 본 연구는 경남지역 지방의회의 여성 정치대표성 현황과 실태를 점검하고, 관련 제도에 비추어 여성의 정치 과소 대표 문제의 원인을 분석함. 결과를 바탕으로, 경남지역 여성 정치대표성 확대를 위한 지원 정책 방안을 제시함

■ 경남지역 여성의 정치대표성 확대를 위해서는 선거제도 개선, 여성 정치세력화 지원, 여성 정치 인재 양성, 양성평등한 정치환경 조성, 마지막으로 여성 정치대표성 효과와 관련한 후속 연구 등이 필요함

01. 연구 개요

» 연구의 필요성

■ 경남지역 여성의 정치대표성은 과소 대표되고 있음. 지방선거 유권자의 약 50%는 여성이나, 제8회 전국동시지방선거로 구성된 경남지역 의회 여성의원 비율은 경상남도의회 4.7%, 기초의회 31.1%이고, 여성기초자치단체장은 한 명도 당선되지 않음

■ 여성의 정치적 과소 대표 문제는 개선이 필요함. 지방의회 기능을 고려했을 때, 경남 지역 의회 구성에서의 양성평등 실현이 우리 지역 전반에 미칠 정치적, 정책적, 경제적, 사회·문화적 파급력은 상당하기 때문임

» 연구 목적

■ 본 연구는 여성 정치대표성 확대 지원 제도와 경남지역 지방의회의 여성 정치대표성 현황을 분석함으로써 우리 지역 여성 정치대표성 확대 방안을 모색하고자 함

» 연구 방법

■ 법령, 국내외 선행연구 분석

■ 중앙선거관리위원회 선거통계 분석

■ 연구 방향 및 내용, 정책 제언 등에 관한 전문가 자문회의

1) 본 내용은 2025년 경상남도여성가족재단이 수행한 「경남지역 여성 정치대표성 확대 방안」 과제의 일부 내용을 발췌하고 재구성함

02. 여성 정치대표성이란?

정치대표성의 정의

- 선출된 국민의 대표자가 사회적 현안에 대한 다양한 집단의 의견이 논의되고, 정책으로 결정되는 일련의 민주적 절차에 따른 숙의(deliberation) 과정에 국민의 관점과 목소리가 "존재(present)"하게 만드는 활동임(Pitkin, 1967)

정치대표성의 구현

- 정치대표성은 국민이 선출한 대표자가 국민에게 수탁받은 권한으로 의회에서 입법, 재정 통제, 행정부 감시 역할을 함으로써 생산하는 정책으로 구현됨

정치대표성의 유형 : 기술적 대표성 & 실질적 대표성

- 정치대표성 개념은 다음의 두 가지 핵심 질문에 따라 기술적 대표성(descriptive representation)과 실질적 대표성(substantive representation)으로 구분되어 발전함

- **기술적 대표성, "누가 공공정책 결정 과정에 참여할 것인가?"**

  공공정책을 결정하는 물리적 공간인 의회를 어떻게 공정하게 구성할 것인가와 관련한 질문은 해당 사회의 여성, 장애인, 이민자 등의 인구학적 특성이 의회 구성에 반영되어야 한다는 '소세계 개념(microcosm)'으로 발전되었고(Norris & Lovenduski, 1995), 이는 여성의원의 수적 규모를 늘리는 가장 강력한 제도인 성별 할당제(gender quota) 도입의 근거로 이어짐

- **실질적 대표성, "정치적 대표자의 역할은 무엇인가?"**

  정치적 대표자는 자신이 대표하는 집단의 이익을 대표하는가와 관련한 질문은 대리인을 중심으로 유권자와의 '관계', 정당과의 '관계'에 초점을 두고 발전함. 유권자와 대표자의 관계에서 대표자의 역할은 재량권(discretion) 정도에 따라 파견인(delegate), 수탁인(trustee)으로 나뉘고, 정당과 대표자의 관계에서 대표자의 역할은 정당 기율에 따라 정당인(partisan) 역할을 우선순위에 둘 수 있음

여성 정치대표성의 중요성

- 정책은 "누가 무엇을 언제 얼마나 가질 것인지"에 대한 정치적 결정으로(Lasswell, 1951), 성별에 따른 불가피한 사회적 차이와 불평등을 생산·강화 할 수 있음. 여성 정치대표성은 이 같은 민주주의의 결함을 수정·보완하는 방법으로 여겨지면서 여성의 의견이 자유롭게 대표될 수 있는 평등한 의회를 공정하게 구성하는 것에 관한 인식이 점증함

- 정치적 영역에서 여성의 과소 대표 문제를 해소하기 위해 기술적 대표성 확대 방안에 관한 연구가 활발하게 진행됨. 실질적 대표성을 논하기 위해서는 기술적 대표성 확보가 선행되어야 하기 때문임(Mansbridge, 1999). 최근에는 성주류화 정책의 실현을 위해 기술적 대표성 확대 지원의 제도적 한계를 넘어 실질적 대표성 확대로 나아가기 위한 논의가 일어나고 있음(강우창·이지영, 2022; 정민석·이현우, 2020; 장혜영, 2024)

03. 여성 정치대표성 확대 지원 제도

■ 지방의회 여성 정치대표성 확대 지원 제도는 여성 할당제, 여성정치발전비, 선거구제도가 있음

» 여성 할당제

■ 여성 할당제는 선거 후보자에 적용되는 제도로 비례대표 선거와 지역구 선거에 각각 운영됨

■ **비례대표 선거 여성 할당제** 정당은 전체 후보자 중 50%를 여성으로 추천해야 하고, 후보자명부 작성 시 여성 후보자를 홀수 번에 추천해야 하며, 위반 시 후보자 등록은 무효 처리됨. 이 제도는 2000년 도입 이래 몇 차례 개정되었고, 2006년 제6회 전국동시지방선거부터 광역, 기초의원 선거에 지금의 내용이 적용되기 시작함

표 1 비례대표 선거의 여성 할당제 제·개정 내용

적용 범위	내용	제·개정 연도						
		2000	2002	2004	2005	2006	2010	2018
광역 의회	여성 후보 추천 비율	30% 이상	50% 이상					
	명부작성 방법 : 교호순번제		2인마다 여성 1명 추천		여성 홀수번 추천			
	위반 시 등록무효							
기초 의회	여성 후보 추천 비율				50% 이상			
	명부작성 방법 : 교호순번제				여성 홀수번 추천			
	위반 시 등록무효							

주) 정치관계법 내용을 바탕으로 재구성

■ **지역구 선거 여성 할당제** 정당은 전체 후보자 중 30% 이상을 여성으로 추천하도록 노력해야 하며, 이를 준수한 정당에 대해 여성추천보조금을 추가 지원함. 본 제도는 광역의회 선거에는 2002년 제3회 전국동시지방선거부터, 기초의회 선거에는 2006년 제4회 전국동시지방선거부터 적용됨

■ **여성의무공천제** 지방선거 즉, 광역의회의원선거 또는 기초의회의원선거 중 하나의 선거에 국회의원 지역구마다 여성 후보를 1명 이상 추천하도록 하는 제도로 2010년 제5회 전국동시지방선거부터 적용됨

표 2 지역구 선거의 여성 할당제 제·개정 내용

적용 범위	내용	제·개정 연도							
		2002	2004	2005	2006	2010	2016	2022	2024
광역 의회	여성 후보 추천 비율	30% 이상							
	여성추천보조금 추가 지급								
기초 의회	여성 후보 추천 비율			30% 이상					
	여성추천보조금 추가 지급								
지방 의회	여성의무공천제					지방의회 선거 중 한 선거에서 국회의원 지역구마다 1명 이상을 여성으로 추천			
	위반 시 등록무효								

주) 정치관계법 내용을 바탕으로 재구성

» 여성정치발전비

■ 정당이 국가로부터 받은 경상보조금의 10%는 여성정치발전비로 사용해야 함. 여성정치발전비의 구체적인 사용용도는 여성정책 관련 정책개발비, 여성 공직선거 후보자 지원 선거관계경비, 여성정치인 발굴 및 교육 관련 경비, 양성평등의식 제고 등을 위한 당원 교육 관련 경비, 여성 국회의원·지방의회의원 정치활동 지원 관련 경비, 그 밖에 여성정치발전에 필요한 활동비, 인건비 등의 경비로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 경비로 명시하고 있음

선거구제도

■ 한 선거구에서 선출하는 대표자의 수에 따라 소선거구제, 중·대선거구제로 나뉨. 소선거구제는 한 선거구에서 최고 득표자 1명을 선출하는 방식이고, 중·대선거구제는 2명 이상을 득표 순위에 따라 선출하는 방식으로, 선거구 크기는 여성 정치대표성 확대에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타남(박지영·조정래, 2016)

■ 중대선거구제도는 기초의회의원선거에 적용되는데 제8회 지방선거에서 경남은 총 94개 선거구를 2인 선거구 57개(60%), 3인 선거구 32개(33.7%), 4인 선거구 6개(6.3%)로 편성함

표3 제8회 기초의회의원선거 선거구 크기 현황

(단위: 개, %)

구분	2022년 선거구획정위(안)					2022년 시도의회 확정(안)					증감 (2인 선거구)
		2인	3인	4인	5인		2인	3인	4인	5인	
전국	1008	498	440	64	6	1030	542	440	42	6	44
	100.0	49.4	43.7	6.3	0.6	100.0	52.6	42.7	4.1	0.6	
서울	154	98	50	3	3	154	98	50	3	3	0
	100.0	63.6	32.5	1.9	1.9	100.0	63.6	32.5	1.9	1.9	
부산	55	18	27	10	0	65	39	25	1	0	21
	100.0	32.7	49.1	18.2	0.0	100.0	60.0	38.5	1.5	0.0	
대구	34	6	20	7	1	40	18	20	1	1	12
	100.0	17.6	58.8	20.6	2.9	100.0	45.0	50.0	2.5	2.5	
인천	40	16	20	4	0	40	14	24	2	0	-2
	100.0	40.0	50.0	10.0	0.0	100.0	35.0	60.0	5.0	0.0	
광주	20	2	16	2	0	20	1	18	1	0	-1
	100.0	10.0	80.0	10.0	0.0	100.0	5.0	90.0	5.0	0.0	
대전	19	4	13	2	0	19	4	13	2	0	0
	100.0	21.1	68.4	10.5	0.0	100.0	21.1	68.4	10.5	0.0	
울산	19	14	4	1	0	19	14	4	1	0	0
	100.0	73.7	21.1	5.3	0.0	100.0	73.7	21.1	5.3	0.0	
경기	161	84	71	5	1	162	87	69	5	1	3
	100.0	52.2	44.1	3.1	0.6	100.0	53.7	42.6	3.1	0.6	
강원	52	8	41	3	0	52	8	41	3	0	0
	100.0	15.4	78.8	5.8	0.0	100.0	15.4	78.8	5.8	0.0	
충북	48	27	19	2	0	48	27	19	2	0	0
	100.0	56.3	39.6	4.2	0.0	100.0	56.3	39.6	4.2	0.0	
충남	56	25	24	6	1	59	31	24	3	1	6
	100.0	44.6	42.9	10.7	1.8	100.0	52.5	40.7	5.1	1.7	
전북	70	38	31	1	0	70	38	31	1	0	0
	100.0	54.3	44.3	1.4	0.0	100.0	54.3	44.3	1.4	0.0	
전남	80	36	33	11	0	81	38	33	10	0	2
	100.0	45.0	41.3	13.8	0.0	100.0	46.9	40.7	12.3	0.0	
경북	106	68	37	1	0	106	68	37	1	0	0
	100.0	64.2	34.9	0.9	0.0	100.0	64.2	34.9	0.9	0.0	
경남	94	54	34	6	0	95	57	32	6	0	3
	100.0	57.4	36.2	6.4	0.0	100.0	60.0	33.7	6.3	0.0	

자료) 경실련. [리포트] 2022년 지방선거 진단 ①기초의회 선거구별 당선 현황 분석. (2022.07.12.).

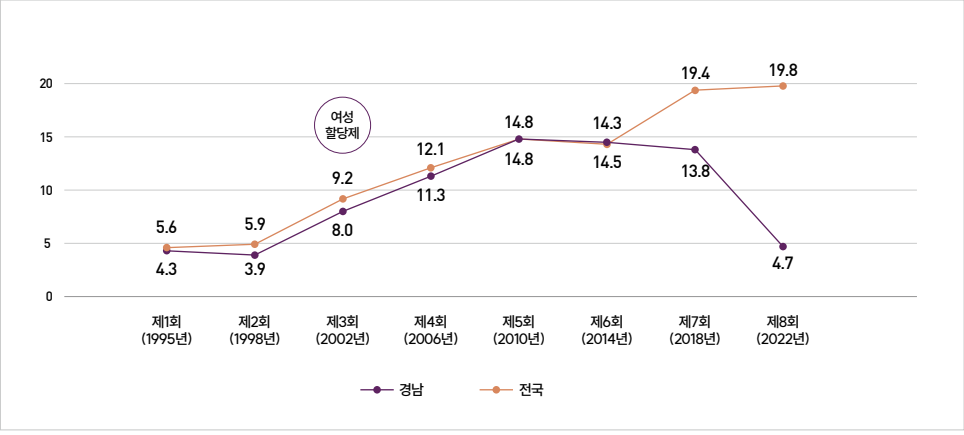
04. 경남지역 여성 정치대표성 현황

광역의회

- 경상남도의회 여성의원 비율은 2002년 제3회 전국동시지방선거부터 적용된 비례대표 선거 여성 할당제의 영향으로 증가했으나, 비례대표 의석수의 제한으로 인해 여성의 실질적 정치대표성 확대에는 한계가 있음
- [그림 1]에 따르면, 경상남도의회 여성의원 비율은 제3회에서 제6회까지 전국적 추세와 유사한 패턴을 보였으나, 제7회를 분기점으로 다른 양상을 보임. 경상남도의회 여성의원 규모는 의원 총수의 15%를 넘긴 적이 없는데, 임계치 이론에 따르면 이런 경우 도의회 내 소수집단인 여성의원은 실질적인 대표성을 발현하기 위해 주도적인 역할을 할 수 있는 기반 세력 형성이 어려울 가능성이 큼

그림 1 역대 광역의회 여성의원 당선비율(지역구+비례)

(단위: %)

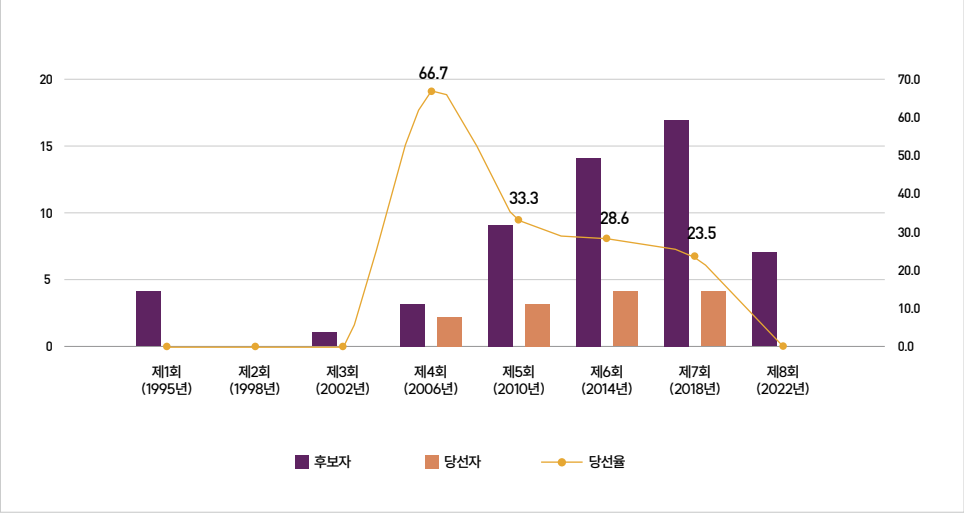


자료) 중앙선거관리위원회 선거통계시스템. 지방선거 당선인통계.

- [그림 2]에 따르면, 경남은 지역구 선거에 나가는 여성 후보자 대비 당선율은 감소세를 보이다가 제8회 지방선거에서 여성 후보자가 급감했고, 당선자를 내지 못한 것으로 나타남

그림 2 역대 경상남도의회 여성 후보자 대비 당선자 비율(지역구)

(단위: 명, %)



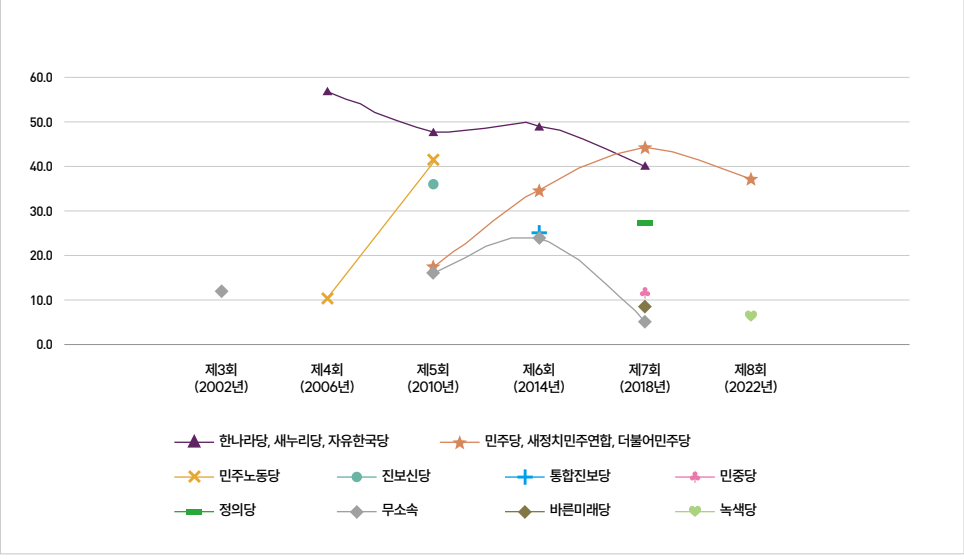
자료) 중앙선거관리위원회 선거통계시스템. 지방선거 당선인통계.

■ [그림 3]은 역대 경상남도의회 지역구 선거의 여성 후보자 득표율 평균을 제시했는데, 제8회 지방선거의 특징은 우리 지역에서 지지기반이 강력한 정당이 여성 후보를 내지 않은 점, 지역의 정치적 다양성-지역의 군소정당이 후보를 배출하지 않은 것-이 축소된 점이라 할 수 있음

■ 지역의 정치 지형이 거대 양당 중심으로 재편되고, 거대 양당의 정권 재창출이라는 동학(dynamic)은 여성의 기술적 정치대표성 확대를 지연시키는 주요 요인이라고 볼 수 있으며, 정당의 이와 같은 정치적 셈법에 대해 강제력이 없는 지역구 선거 여성 할당제, 여성의무공천제, 여성정치발전비의 효과는 미미한 것으로 나타남

그림 3 역대 경상남도의회 정당별 여성 후보자 득표율 평균

(단위: %)



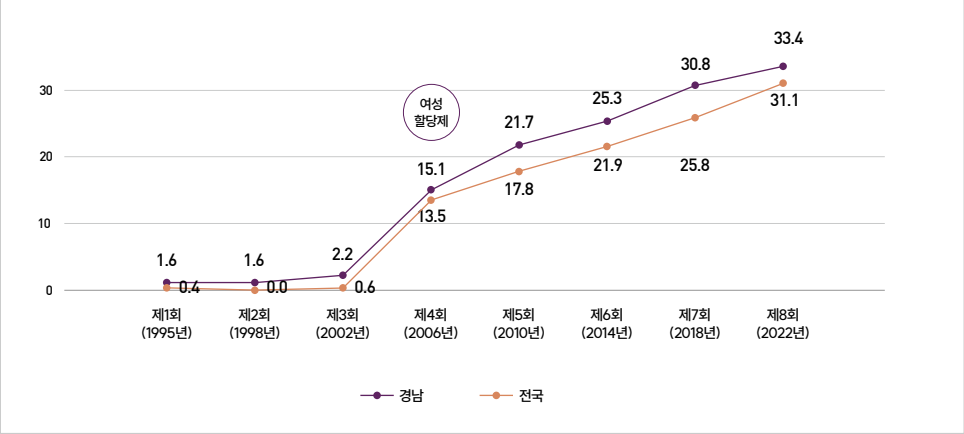
자료) 중앙선거관리위원회 선거통계시스템. 지방선거 개표현황.
주) 한나라당(4회, 5회), 새누리당(6회), 자유한국당(7회) / 민주당(5회), 새정치민주연합(6회), 더불어민주당(7회, 8회)

기초의회

■ 경남지역 기초의회 여성의원 비율은 2006년 제4회 전국동시지방선거부터 적용된 비례대표 선거 여성 할당제의 영향으로 증가세를 보임. 증가 추세는 전국과 유사한 패턴을 보이나, 당선율은 약간씩 낮게 나타나고 있음

그림 4 역대 기초의회 여성의원 당선비율(지역구+비례)

(단위: %)

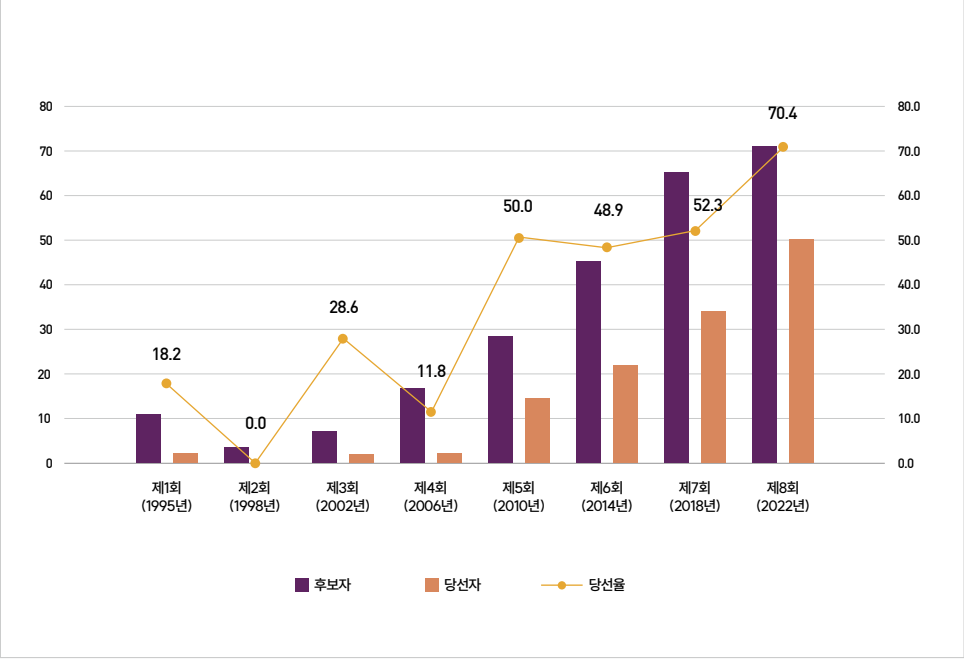


자료) 중앙선거관리위원회 선거통계시스템. 지방선거 당선인통계.

■ [그림 5]에 따르면, 경남지역 기초의회 지역구 선거에 나가는 여성 후보자 대비 당선율은 증가세를 보이고 있는데, 여성의 정치대표성 확대를 위해서는 지역 정치영역에서 활동하는 여성의원들의 경력 유지(재선), 경력 개발(상급 의회로의 진출) 등을 위한 의정활동 지원이 필요할 수 있음

그림 5 역대 경남지역 기초의회 여성 후보자 대비 당선자 비율(지역구)

(단위: 명, %)



자료) 중앙선거관리위원회 선거통계시스템. 지방선거 당선인통계.

■ 선거구 크기는 여성의 기술적 정치대표성에 긍정적 영향이 있는 것으로 나타남. <표 4>에 따르면 제8회 전국동시지방선거 경상남도 기초의회 지역구 선거 결과 여성 당선율은 2인 선거구에서 7.8%에 불과하나, 3인 선거구에서 22.9%, 4인 선거구에서 19.2%로 나타남

표 4 제8회 전국동시지방선거 경상남도 기초의회 선거구 크기별 여성 당선자 현황

(단위: 개, 명, %)

의원 정수	선거구 수	후보자수	여성당선자 수	여성 당선 비율
합계	95 (100%)	418	50	12.0
2인 선거구	57 (60.0%)	206	16	7.8
3인 선거구	32 (33.7%)	105	24	22.9
4인 선거구	6 (6.3%)	52	10	19.2

자료) 중앙선거관리위원회 선거통계시스템. 지방선거 후보자 및 당선인통계.

05. 경남지역 여성 정치대표성 확대 방안

선거제도 개선

- 광역의회 중선거구제 도입
- 광역의회 지역구 선거 여성할당제 의무화
- 여성의무공천제, 광역의회와 기초의회에 분리 적용
- 기초의회 3인 이상 선거구 확대
- 경상남도 선거구획정위원회 권한 강화

여성 정치세력화 지원

- 경남여성정치네트워크(가칭) 구축 및 운영
- 성평등 의제 관련 컨퍼런스 개최 정례화

여성 정치 인재 양성

- 경남 여성 정치아카데미(가칭) 설치 및 운영

양성평등한 정치환경 조성

- 도민 양성평등 인식개선 사업의 다각화
- 양성평등한 경남지역 의회 조성을 위한 적극적 조치

여성 정치대표성 확대 관련 연구 추진

- 경남지역 여성의 정치대표성 확대 관련 후속 연구 추진
- 경남지역 여성의 정치참여에 관한 연구 추진

참고문헌

- 강우창, & 이지영. (2022). 여성의 기술적 대표성과 여성 정치참여: 제 2~ 7 회 지방선거 여성 투표율 분석. 한국정당학회보, 21(1), 5-41.
- 박지영, & 조정래. (2016). 선거구제와 여성대표성: 기초의회 여성의원을 중심으로. 지방행정연구, 30(3), 205-238.
- 장혜영. (2024). 광역의회 여성의원의 정책선호: 10 개 광역시도의회 회의록 분석. 국제정치연구, 27(4), 65-93.
- 정민석, & 이현우. (2020). 여성의원은 여성을 대표하는가? 제 19 대 국회 여성법안 발의를 중심으로. 의정연구, 59, 64-103.
- Lasswell, H. D., & Lerner, D. (1951). The policy orientation. Communication researchers and policy making, 85-102.
- Mansbridge, J. (1999). Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent" yes". The Journal of politics, 61(3), 628-657.
- Norris, P., & Lovenduski, J. (1995). Political recruitment: Gender, race and class in the British Parliament. Cambridge University Press.