

## 지방선거 광역자치단체장 당선인의 선거 공약과 성 주류화: 사회 정의 관점에서 성 주류화의 틀짜기\*

이은경\*\*

이 연구논문은 성 주류화의 틀짜기가 정치적 기회에서 비롯될 수 있음을 전제로 지방선거 광역자치단체장 당선인의 공약을 분석한 것이다. 이 연구는 2014년과 2018년 지방선거에서 광역자치단체장 당선인이 일치하는 7개 지역 당선인의 공약을 대상으로 내용분석 하였다. 구체적으로 사회 정의의 4차원적 개념(경제적 분배, 문화적 인정, 법적 처우, 정치적 대표)을 기준으로 당선인들의 공약 내용을 분석하였다. 분석결과, 2014년과 2018년 7개 지역 광역자치단체장 당선인의 선거 공약에서 '여성의 성역할 존중'(문화적 인정)에 대한 빈도가 가장 많이 나타났다. 여성은 '출산하는 여성'으로 간주되었고, 출산 관련한 여성들(경력단절 여성들, 임신부, 부모, 주부 등)의 문화적 인정이 강하게 나타났다. 하지만 성평등을 향한 '정치적 대표성' 측면은 당선인들의 공약에서 거의 드러나지 않았다. 2018년 지방선거에서 7개 광역 당선인들의 성인지 공약은 2014년에 비해 전반적으로 크게 감소되었다.

주제어: 성 주류화, 틀짜기, 사회 정의, 선거공약, 정치적 기회

\* 이 연구는 연구자의 박사논문(이은경, 2013)을 발전시키는 것으로서, 2018년 3월 28일 한국 성인지예산네트워크의 '지역 여성 성평등 정책 의제 찾기' 포럼에서 발표한 논문("2014 지방선거 광역자치단체장 당선인 공약에 대한 성인지적 분석")을 수정하고 보완하여 제출하는 것입니다.

\*\* 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 정부학연구소 선임연구원으로 있다. 주요 관심분야는 성 주류화, 성평등, 성인지정책 등이다(eklee70@korea.ac.kr).

## I. 지방자치단체의 성 주류화에 대한 문제제기

이 글은 지방자치단체에 있어서 성 주류화의 틀짜기(framing)가 지방선거라는 정치적 기회에서 비롯될 수 있음을 전제하는 연구이다. 지방자치단체에 있어서 성 주류화는 지방선거라는 정치적 기회에 의해 해당 지역이 틀짜기(framing) 될 수 있다. 당선인의 선거 공약이 선거 이후 해당 지방자치단체의 성 주류화 과정에 지대한 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

성 주류화(Gender Mainstreaming)는 모든 정책과 프로그램에서 젠더 관점을 주류화 함으로써 여성의 세력화와 성평등을 달성하는 것이다(북경행동강령). 특히, 성 주류화는 성차별적인 사회구조에서 비롯된 젠더 이슈(성불평등 문제)를 해결하기 위해 특정 부문이 아닌 주류에 접근하는 총체적인 과정이다(이은경, 2013: 3). 과정으로서 성 주류화는 결과적으로 주류의 변혁을 이끌어낼 수 있다(이은경, 2013: 7).

특히 성 주류화의 틀짜기는 성 주류화의 총체적인 과정을 분석하기 위해 필요한 개념이다. 성 주류화가 ‘언제 어떠한 맥락에서’(정치적 기회), ‘누구에 의해’(정책 행위자), ‘어떤 내용을 중심으로’(정책 내용), ‘어떻게 인식 및 학습이 되어’(성 주류화 학습) 틀짜기 되는지를 분석할 수 있기 때문이다(이은경, 2013: 3). 이러한 요소들은 각각 성 주류화의 틀짜기 구성요소(The framing component of Gender Mainstreaming)라고 할 수 있다.

이 글은 성 주류화의 틀짜기 구성요소 가운데 지방선거라는 ‘정치적 기회’를 초점으로 하는데, 특히 당선인의 선거 공약에서 관찰되는 ‘정책 내용’을 분석하는 것이다. 지방자치단체에 있어서 성 주류화는 당선인의 선거 공약에 큰 영향을 받기에 그 공약에 대한 분석이 필요하다고 볼 수 있다. 당선인의 선거 공약은, 해당 지방자치단체가 ‘어떤 내용을 중심으로’ 정책을 입안, 집행하는지 정책 수립의 기준이 될 수 있기 때문이다.

예컨대 ‘여성 일자리’에 관한 관심을 선거 공약에 제시하고 당선이 되었을 때, 그 당선인은 선거 이후 지방자치단체 운영에서 여성 일자리에 관한 정책 이행계획을 수립하고 그에 관한 정책 내용을 구성할 수 있다. 즉 선거 공약에 발맞추어 여성 일자리에 초점을 두는 방향으로 성 주류화가 틀짜기 될 수 있다. 반대로, 선거 공약에서 여성 세력화 및 성평등과 관련된 젠더 이슈 공약이 전혀 없거나 미비하다면, 당선인의 성 주류화에 대한 관심은 미흡할 수 있다.

연구방법은 사례연구 접근으로서 7개 광역자치단체 당선인들의 공약을 사례로 하여 이를 성인지적으로 내용 분석한 것이다. 중앙선거관리위원회 선거정보도서관 홈페이지

(<http://elecinfo.nec.go.kr>)를 통해 각 당선인들의 공약을 확인할 수 있었다. 당선인들의 공보, 벽보, 공약서 중에 내용이 충실한 공약서를 우선하여 분석하고, 공약서가 존재하지 않는 당선인의 경우 공보를 분석하였다.

이 글은 이론적인 논증보다 기존 이론적 논의를 기초로 사례를 연구하는 데에 초점이 있다. 우선 이론적으로 성 주류화가 틀짜기 되어야 하는 정책내용을 검토하기 위하여 사회 정의론을 살펴보고자 한다. 여성과 남성, 성별 권력관계에서 성불평등을 해소하는 것이 젠더 관점에서의 정의(justice)라고 볼 수 있기 때문이다. 특히 낸시 프레이저의 사회 정의론을 통하여 성 주류화가 틀짜기 될 수 있는 정책 내용의 방향을 제시한 이은경(2018b)의 논의를 주요하게 인용한다. 둘째, 사례연구를 위해 공약 내용을 분석하는데, 내용 분석의 특징을 설명할 것이다. 셋째, 2014년과 2018년 지방선거 광역자치단체장 당선인들의 공약을 비교하여 분석한다. 마지막 결론에서 향후 정책적 함의를 제시하고자 한다.

## II. 사회 정의와 성 주류화의 틀짜기

정의 개념으로 성평등을 설명하기 위해 낸시 프레이저의 사회 정의론을 제기할 수 있다. 프레이저는 오늘날의 정의(Justice)가 경제적 재분배(redistribution)뿐만 아니라 문화적 인정(recognition)도 요구한다고 하였다(ROR: 7).<sup>1)</sup> 이러한 사회 정의의 요구는 성평등을 정의의 개념으로 확장할 수 있게 한다. 관련 정책에서 정의의 개념이 반영되는 것이 성 주류화를 위해 보다 적절할 수 있다.

### 1. 정의의 개념

프레이저에 따르면, 사회정의를 위한 요구는 자원과 부의 분배를 추구하는 재분배의 요구, 그리고 정치적인 요구로서 인정의 요구가 있다(ROR: 7). 롤즈(J. Rawls)는 자유롭고 평등한 시민에게 보편적으로 적용할 수 있는 정의론으로서 ‘공정한 분배’를 주장하였다. 하지만 프레이저는 롤즈 식의 분배에만 초점을 둔 사회정의 담론을 벗어나서

---

1) Fraser, N. and A. Honneth(2003), *Redistribution or Recognition? A political-Philosophical Exchange*, London: Verso. 이 문헌은 프레이저와 호넧트의 ‘재분배’와 ‘인정’의 관계 문제에 대한 것이다. 이 가운데 프레이저(N. Fraser)가 논쟁한 “Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation”을 분석한다. 이하 인용은 ROR로 표기한다.

‘재분배’와 ‘인정’을 위한 요구를 구분하는 정의의 2차원적 개념을 제시한 것이다.

예컨대 여성과 남성 간 성차별 이슈는 경제적인 재분배의 문제뿐 아니라 문화적인 인정의 문제가 있다. 이를테면 임금격차 등의 성차별 문제는 경제적 재분배와 관련되며, 성역할 고정관념이나 여성혐오, 성폭력 문제 등은 문화적 인정과 관련된다.

프레이저는 재분배와 인정이라는 고찰에서 한 발 더 나아가, 이 두 가지 측면이 하나의 포괄적인 틀로 통합되어야 한다고 하였다(ROR: 9). 이는 재분배와 인정을 상호 배타적인 대안으로 이해하는 것을 거부하는 것이며, 사회정의의 두 차원을 포괄하고 조화할 수 있도록 통합적인 접근을 개발하려는 것이다(ROR: 26).

이를테면 젠더 이슈는 경제적 재분배 및 문화적 인정, 각각의 문제에 대응하는 것으로만 해결되는 것이 아니다. 예컨대 여성들의 특정 일자리 제한 및 성별 임금격차는 성역할 고정관념(남자는 일, 여자는 가사)과 관련될 수 있다. 이는 경제적 재분배의 문제가 문화적 인정의 문제와 연결되는 것을 보여준다. 특히 성차별 구조에서 비롯되는 젠더 이슈는 재분배와 인정이라는 두 차원에서 설명될 수 있다.

그런데 현실에서 모든 문제는 분배와 인정에 대응하는 것으로만 해결되지 않는다. 국가에서 사회구조는 경제, 문화, 정치, 법 등이 포함되어 있다(김현경, 2016). 특히 성차별 및 성불평등 관련 부정의(injustice)는 경제, 문화, 정치, 법적인 사회구조 전반에서 작용한다. 따라서 정의에 관한 요구는 경제적 및 문화적, 법적 및 정치적 요구가 모두 포함될 수 있다(이은경, 2018b).

특히 해결되어야 할 젠더 이슈가 단편적이기 보다는 사회 구조적인 것이기에 이러한 정의의 4차원적 개념<sup>2)</sup>은 의미 있다고 판단된다. 예컨대 직장 내 성희롱 등 여성 대상 성폭력 문제는 성별 권력관계와 성 불평등 문화에 의한 것이다. 이는 우선적으로 문화적 인정의 문제로 볼 수 있는데, 또한 여성의 정치적 지위, 경제적 분배, 법적인 차별 이슈 등이 이 문제와 상호 연관되어 있다.

한편 아이가 있는 여성 회사원들과 연관될 수 있는 유리천장의 문제를 살펴볼 수 있다. 유리천장 문제는 정치적 대표성과 관련되는데, 직장에서 여성들의 고위직 진입이 제한되는 것으로 나타난다. 현재 직장에 주 52시간 근무제가 도입되었지만 여전히 회사에 오래 남아서 일하는 사람, 회식 등 갖가지 사내 참여율이 높은 사람들을 두고 일을 열심히 하는 사람이라 평가하는 인식이 강하다(세계일보, 2018.10.19.). 이렇게 일하는 시간과 방식에 부합하지 않는(특히 아이가 있는) 여성은 승진 기회에서 누락될 가능성이 많다. 여성의 고위직 진입이 제한되는 경향은 임신 출산 등의 성역할, 성별

2) 정의의 요구와 관련된 사회정의의 4차원적 개념은 이은경(2018b)의 분석을 인용한다. 그것은 경제적 분배, 문화적 인정, 법적 처우, 정치적 대표를 말한다.

고정관념에서 출발하는 문화적 인정 등과 밀접하게 관련되어 경제적 분배 차이를 수반한다고 볼 수 있다.

이와 같이 젠더 이슈는 경제적 분배 혹은 문화적 인정, 법적 처우 혹은 정치적 대표성 등 각각의 단편적인 접근만으로 해결되기 어렵고 모두 고려되어야 한다. 사회 정의의 4차원적 개념에 근거하여, 성 주류화가 목표로 하는 성평등 사회는 경제, 문화, 법, 정치 관련 구조에서 모두 성차별 및 성불평등이 발생하지 않는

정의로운 사회를 말하는 것이다. 달리 말하면, 성 주류화가 추구하는 정의의 개념은 경제, 문화, 법, 정치적 측면을 포함하는 사회구조에서 성평등이 실질적으로 이뤄지는 것을 강조한다(그림 1).

〈그림 1〉 사회 정의의 4차원적 개념



▷ 경제적 재분배

사회 정의의 개념에서 자원이나 부의 분배를 추구하는 것과 관련된 차원이 ‘경제적 분배’이다(이은경, 2018b: 306). 경제적 분배 측면에서는 성별연봉격차, 여성근로형태, 맞벌이, 여성(취업모 등)의 일자리 등의 내용이 있는지 검토할 수 있다.

▷ 문화적 인정

사회 정의의 개념에서 성차별, 성역할 고정관념 등 특정 성의 가치와 관련된 차원이 ‘문화적 인정’이다(이은경, 2018b: 307). 문화적 인정은 여성의 결혼 및 출산, 육아, 성역할, 성폭력에 대한 내용으로 나타날 수 있다.

▷ 법적 처우

사회 정의의 개념에서 성별 동등한 삶을 수용하고 이를 규율하는 차원은 ‘법적 처우’를 일컫는다(이은경, 2018b: 308). 법적 처우 측면에서는 여성의 지위, 성평등을 향상 시키고자 하는 법(정책)의 제·개정 등의 내용과 관련된다.

▷ 정치적 대표

사회 정의의 개념에서 성별 집단 의지를 드러낼 수 있는 차원이 ‘정치적 대표’이다(이

은경, 2018b: 308). 정치적 대표 측면에서는 여성의 대표성, 여성 권력, 조직(위원회)의 성별분포 등의 내용과 관련될 수 있다.

## 2. 성 주류화의 틀짜기와 정치적 기회

성 주류화는 성불평등한 사회 구조의 변혁을 목표로 모든 영역의 정부 정책에 대해 젠더 관점을 고려함으로써 성평등을 이루어가는 전략이자 과정이다. 성 주류화의 틀짜기는 성 주류화가 하나의 과정이라고 인식하면서, 성평등 목표를 추구하기 위해 관련 행위자들이 기존 정책 틀에서 어떻게 적응하고 추진해 가는지를 보여주는 개념이다(이은경, 2013; 이은경, 2014: 400).

성 주류화의 틀짜기에 관한 기존 연구로는 성 주류화의 틀짜기 구성요소를 주목한 연구(이은경, 2014) 및 사회정의 관점에서 정책내용을 주시한 연구(이은경, 2018b) 등이 있다. 하지만 성 주류화의 틀짜기 구성요소로서 정치적 기회를 주목하여 지역 성 주류화의 틀짜기에 대해서 분석한 논문은 찾아보기 어렵다. 따라서 가장 최근 이루어진 '2018 지방선거'와 관련하여 정치적 기회와 성 주류화의 틀짜기를 논의하는 것이 의미 있다고 볼 수 있다.

성 주류화의 틀짜기 구성요소에는, 정치적 기회, 정책 행위자, 정책 내용, 성 주류화 학습 등이 있다.<sup>3)</sup> 정치적 기회(Political Opportunities)는 어떠한 정치적 맥락에서 성 주류화 의제가 등장하고 또한 강해지거나 쇠약해지는지를 설명할 수 있는 요소이다. 성 주류화의 틀짜기는 정치적 변화에 따라 그리고 정치적으로 새로운 법률의 등장에 따라서 달라질 수 있다. 예컨대 4년마다 이뤄지는 지방선거 등 정치적 변화에 따라 그리고 당선인들의 공약의 등장에 따라서 성평등을 향한 주류화의 틀짜기는 달라질 수 있다.

정책 행위자(Policy Actors)는 성 주류화를 위해 움직이는 행위자들로서, 특히 공무원, 젠더 전문가 및 여성운동(단체) 활동가 등을 가리킨다. 성 주류화는 정책 내부 행위자만이 아니라 NGO 등 다양한 파트너의 참여를 본질적 요소로 포함할 수 있다.

정책 내용(Policy Contents)은 무엇을 주류화 하려고 하는가에 관한 것이다. 새로운 환경에 따라 제기되는 주요 정책이슈가 성 주류화로 틀짜기 되어야 하기 때문이다. 예컨대 지방선거에서 후보자들이 성평등 관련하여 구체적으로 무슨 공약을 제시했는지, 그 공약이 어떠한 정책이슈들을 담고 변화시키려고 하는지에 초점을 두는 것이다.

성 주류화 학습(Gender-Mainstreaming Learning)은 성 주류화를 인식시키는 학습으로서, 관련 교육 및 세미나, 회의 등을 말한다.

3) 성 주류화의 틀짜기 구성요소들에 대한 설명은 이은경(2014: 405~407)을 기초로 한다.

이 글에서는 성 주류화의 틀짜기 구성요소 중 ‘정치적 기회’를 주목하였다. 정치적 기회는 정책 행위자로 진입하려는 후보자들과 그들이 주장하고 제시하는 ‘공약’으로 구체화될 수 있다. 예컨대 지방선거 후보자가 선거를 통해 당선인이 되었을 때 그들은 지방자치단체의 공식적인 정책 행위자로 진입하는 것이다. 특히 그들의 ‘공약’은 향후 해당 지방자치단체의 정책을 수립하고 시행하는 과정에서 하나의 근간이 된다고 볼 수 있다. 이 글에서 분석할 광역자치단체장 선거 ‘공약’은 틀짜기 구성 요소 중 ‘정책 내용’과 밀접하다.

정의의 개념에서, ‘경제적 분배 및 문화적 인정, 법적 처우, 정치적 대표’ 등에 관한 요구는 성 주류화 되어야 할 젠더 요구라고 판단된다. 정의의 4차원적 개념과 관련되는 4가지 요구들은 정부에서 성 주류화로 틀짜기 되어야 할 정책 내용의 각 부분이 될 수 있다. 즉 이 글에서는 사회 정의의 4차원적 개념과 관련하여 그 ‘정책 내용’을 포함하는 ‘정치적 기회’를 주목하고자 한다.

### III. 연구 설계

이 글은 2014년과 2018년 지방선거에서 17개 광역자치단체장 당선인들의 공약 내용을 분석하는 것이다. 연구방법은 사례연구 접근으로서 내용 분석을 위주로 하는데, 정의의 4차원적 개념을 중심으로 각 광역자치단체장 당선인의 공약 내용을 분석하였다.

내용 분석은 여러 가지 의미들을 확인하기 위한 세밀하고 체계적인 검토이며 해석이다(Berg, 2009). 전형적인 내용 분석은 다양한 문서 자료, 사진, 비디오 등 다양한 인간 커뮤니케이션 형태에 관해 검토한다. 내용 분석은 특정 메시지의 성격을 확인하면서 체계적이고 객관적으로 영향 미치는 분석 기법(technique)으로 볼 수 있다. 특정 메시지의 객관적 분석은 이론적으로 정립된 기준에 의해 이뤄진다. 이 연구에서는 사회 정의의 4차원적 개념에 입각해 공약의 내용을 분석하기로 한다.

내용 분석을 하는 데 있어 주요 논쟁점 중 하나는 분석이 양적이냐 혹은 질적이냐에 대해서다(Berg, 2009). 내용 분석이 빈도를 사용하기 때문에 질적 분석으로 여겨지지 않을 수 있다. 하지만 내용 분석에서 계량에 대한 관심은 이용할 데이터의 성격이 라기보다 분석의 절차를 강조하는 것이다(동계서). 내용 분석은 특정한 텍스트에서 나타나는 이야기를 듣기 위한, 그리고 그 이야기를 하는 사람들의 생각을 더 잘 이해하기 위한 수단이다(동계서). 따라서 내용 분석은 선거 공약을 통해 그 텍스트를 분석함으로써 지방 선거의 성평등성과 지역 성 주류화의 틀짜기를 검토해볼 수 있는 적절한

연구방법이 될 수 있다.

이 연구에서는 내용 분석으로서 질적이고 양적인 분석을 혼합하고자 한다. 내용 분석의 양적 분석으로서 성인지 공약 내용 중 사회 정의의 4차원적 개념 각각의 빈도수를, 질적 분석으로서 각 지방자치단체별 지방선거 공약의 성인지성 특징과 2014년과 2018년 변화 양상을 분석하도록 한다.

특히 2014~2018 당선인이 일치하는 곳 7개 지역을 선정하여 분석하였다(표 1의 \*주). 분석 대상 지역은 서울, 대구, 세종, 강원, 충북, 전북, 제주이다. 두 지방선거에서 당선인이 일치한다면 이전 선거 공약과 연관된 최근 선거 공약을 통해 성평등 정책을 구현하는 책임이 강화되고 보다 일관된 성평등을 추구할 가능성이 있다.<sup>4)</sup>

〈표 1〉 2014~2018 광역자치단체장 당선인들과 선거공약 자료

광역자치단체*	2014 당선인 -자료	2018 당선인 -자료**
서울특별시	박원순 -공약서	박원순 -공약서
대구광역시	권영진 -공약서	권영진 -공약서
세종특별자치시	이춘희 -공약서	이춘희 -공약서
강원도	최문순 -공약서	최문순 -공약서
충청북도	이시종 -공약서	이시종 -공약서
전라북도	송하진 -공보	송하진 -공보, 언론
제주특별자치도	원희룡 -공약서	원희룡 -공약서

자료) 중앙선거관리위원회 선거정보도서관(<http://elecinfo.nec.go.kr>, 1차 조사: 2018.3.19.-23, 2차 조사: 2018.12.9.-15.), 중앙선거관리위원회 정책선거 홈페이지(<http://policy.nec.go.kr>, 3차 조사: 2019.5.1.-3.)

\*주: 2014년 및 2018년 지방선거 광역자치단체장 당선인이 동일한 지역

\*\*주: 중앙선거관리위원회 정책선거 홈페이지(<http://policy.nec.go.kr/svc/policy/PolicyList.do>)에서 시도지사 당선인의 '공약서'와 '공보' 등을 검색함. 한편 전라북도 단체장 당선인의 경우, '공약서'가 등록되어 있지 않았으므로 공보를 중심으로 언론사에 공표된 정책공약을 함께 분석함.

중앙선거관리위원회 선거정보도서관 홈페이지(<http://elecinfo.nec.go.kr>)에 제시되어 있는 2014~2018 지방선거 광역자치단체장 당선인들의 공약서 및 공보 등을 검토하였다. 연구조사는 세 번 이뤄졌다. 1차는 2018년 3월 19일에서 23일까지 2014 지방선거 관련 공약 내용을 조사하였다. 선거정보도서관 홈페이지에서 1차 조사 시 2014 지방선거 관련 7개 광역자치단체 가운데 전라북도 당선인(공보 제시됨)을 제외하

4) 선거제도에 연임의 지지가 그 효과에 대한 논의는 본 연구의 초점이 아니므로, 이를 논의로 한다.



고 모두 공약서가 제시되어 있었다. 2014년 지방선거의 경우 당선인들의 ‘공약서’를 우선 확인하고 분석하였는데, 공약서가 제시되어 있지 않은 당선인의 경우 ‘공보’를 대상으로 분석하였다.

2차는 2018년 12월 9일에서 15일까지 2018 지방선거 관련 공약 내용을 중심으로 조사하였다. 하지만 같은 홈페이지 대상의 2차 조사에서는 2018 지방선거 관련하여 모두 공보와 벽보만이 제시되어 있었다. 2018 지방선거 자료에 대한 최초의 분석에서는 공보를 중심으로 공약 내용을 파악하였는데, 공보의 특징으로 인해 모든 당선인들의 성인지 공약에 대한 내용 파악이 미흡하였다.

3차 조사에서는, 중앙선거관리위원회 정책선거 홈페이지(<http://policy.nec.go.kr>)를 통해 일부지역(전북) 당선인을 제외하고 ‘공약서’ 등을 확인할 수 있었다. 공보만 제시된 전북 지역 당선인의 경우 언론에 공표된 정책공약 자료를 포함하여 공약이 분석되었다.

분석대상에 포함된 7개 자치단체의 성인지 공약은 일반적으로 대과제, 중과제, 소과제의 유형으로 체계화 되어 있다(부록2의 표3 참고). 본 연구는 성인지내용의 구체성과 변화 양상의 비교를 위해 소과제를 중심으로 분석되었다.

분석은 이론적 고찰을 통해 제시된 ‘경제적 분배, 문화적 인정, 법적 처우, 정치적 대표’를 각 항목으로 삼아 공약에서 나타나는 여성의 지위·세력화 및 성평등 관련 내용을 검토하고자 하였다. 우선 사회 정의의 4차원적 개념별로 7개 광역자치단체의 당선인 공약 빈도를 분석하였다. 다른 한편, 7개 광역자치단체 당선인 공약에서 나타난 2014~2018 성인지 공약 내용의 변화 양상을 분석하였다.

## IV. 2014~2018 지방선거와 광역자치단체장 당선인의 성인지 공약

### 1. 사회 정의의 4차원적 개념과 성인지 공약의 빈도<sup>5)</sup>

#### 1) 경제적 분배

경제적 분배 항목에서는 성별연봉격차, 여성근로형태, 맞벌이, 여성(취업모 등)의 일

---

5) 부록 1의 표 2 및 부록 2의 표 3 참고.

자리 등의 내용을 검토하였다. 2014년 서울, 대구, 세종, 강원, 충북, 전북의 당선인들의 공약에서 여성 일자리 관련 내용을 포함하고 있었다(총 19개).

서울특별시의 당선인 공약에서는 2014년 6개의 경제적 분배 관련한 성인지 공약이 있었다. 그것은 문화콘텐츠·인턴십, 보육교사, 협동조합, 공공근로, 맞춤형 여성일자리, 여성 맞춤형 업종 발굴 등이었다. 이는 청년여성과 경력단절 여성의 취업에 대한 고민을 담은 것이었다.<sup>6)</sup>

대구광역시 당선인 공약에서는 2014년 2개의 공약이 발견되었다. 그것은 경력단절 여성 일자리, 육아기 근로에 관한 것이었다.

세종특별자치시 당선인의 공약서에는 2014년 1개의 관련 공약이 있었다. 그것은 청년 중년 여성의 일자리와 관련된 것이었다.

강원도 당선인의 공약서에는 2014년 1개의 성인지 공약이 제시되었다. 그것은 여성기업 관련 지원이었다.

충청북도 당선인의 공약서에는 2014년 8개의 관련 공약이 있었다. 그것은 시간제 및 사회공헌 일자리, 경력단절 직업훈련 및 재취업, 여성농업인 관련 공약이었다.

전라북도 당선인의 선거공보에서는 2014년 1개의 관련 공약이 제시되었다. 그것은 경력단절 여성의 일자리 관련 공약이었다.

한편 2018년의 경우에는 서울, 대구, 강원, 충북의 당선인들이 경제적 분배 관련한 성인지 공약 내용을 가지고 있었다(총 5개).

서울특별시의 당선인 공약에서는 2018년 단 1개의 경제적 분배 관련한 성인지 공약이 발견되었다. 그것은 성별임금격차 해소이다.

대구광역시 당선인의 공약서에는 2018년에도 2개의 관련 공약이 있었다. 그것은 여성 일자리 창출과 경력단절 예방 및 복귀 프로그램에 관한 것이었다.<sup>7)</sup>

강원도 당선인의 공약서에서 2018년 1개의 성인지 공약이 있었다. 그것은 여성 농어업인 대상 진료비 지원에 관한 것이었다.<sup>8)</sup>

충청북도 당선인의 공약서에서는 2018년 1개의 경제적 분배 관련한 성인지 공약이 발견되었다. 그것은 여성농업인에 관한 공약이었다.<sup>9)</sup>

6) 2014년 서울 당선인 공약서에는 “여성들의 ‘내 일’” 항목에서 경력단절 여성을 위한 맞춤형 일자리가 필요함을 설명하면서 소과제 4개가 제시되었다. 소과제 4개 중 청년여성 일자리를 제외한 3개는 경력단절 여성을 위한 공약으로 볼 수 있다. 이를 중복하여 분석하였다.

7) 이는 1개 소과제에 복합적으로 제시되어 있었다. 이를 일자리와 경력단절 공약으로 각각 파악하였다.

8) 여성농어민에게 건강검진비를 지원하는 것인데, 근로복지로서 비용 분배와 관련된 것으로 분류함.

7개 광역자치단체 당선인의 공약 가운데 '경제적 분배' 관련한 성인지 공약은 전체 분포 중 2014년 24.1%(19/79개)를 차지했고 2018년 11.6%(5/43개)로 나타났다. 2014년에는 여성 취업과 일자리 관련 공약 12개, 경력단절 공약 7개로 분류되었다. 2018년에는 여성 취업과 일자리 관련 공약 4개, 경력단절 공약 1개로 분석되었다. 2014년과 2018년 모두 맞벌이 근로와 관련된 성인지적인 공약은 발견되지 않았다.

2018년 지방선거 광역자치단체장 당선인의 공약에서는 2014년의 경우보다 경제적 분배 관련한 성인지 공약 내용의 빈도수가 눈에 띄게 줄었다(빈도수: 19→5, 73.7% 감소). 2014년 지방선거에서는 거의 대부분의 당선인들이 경제적 분배 관련한 성인지 공약을 드러낸 것으로 파악되었다(제주 제외). 하지만 2018년에는 7개 지역 가운데 4개 지역에서만 경제적 분배 관련한 성인지 공약 내용이 발견되었다(2018년 서울·대구·강원·충북).

## 2) 문화적 인정

문화적 인정 항목에서는 여성의 결혼 및 출산, 육아, 성역할, 성폭력 등의 내용을 찾아보았다. 2014년과 2018년 지방선거에서 7개 지역의 모든 당선인들은 문화적 인정과 관련된 공약 내용을 제시하고 있었다(2014년 총 43개, 2018년 총 33개).

'문화적 인정' 측면에서 2014년 서울특별시 당선인 공약서에는 8개 공약이 있었다. 그것은 국공립어린이집 확대, 주부휴가제, 안전마을 조성, 가족학교, 여성건강, 아이 돌보미, 임신부 교통편의, 좋은 아버지 되기 등이었다.

대구광역시 당선인의 공약서에는 2014년 5개의 관련 공약이 있었다. 그것은 여성의 (근로)복지, 주거안전, 어린이집 관련 내용이었다. 이는 여성의 일가정 양립 및 자녀 돌봄, 공간 안전 등의 성격으로 파악되었다.

세종특별자치시 당선인의 공약서에서는 2014년 3개의 공약이 발견되었다. 그것은 여성의 출산 및 돌봄 지원 관련 내용이었다.

강원도 당선인의 공약서에는 2014년 11개의 관련 공약이 제시되었다. 그것은 일하는 여성을 위한 어린이집 확대, 돌봄 센터 지원, 여성안심 환경 등이 있었고, 주부를 위해 찾아가는 산부인과, 아동교육협동조합, 성폭력 대책, 북한이탈주민 여성 및 여성 장애인 지원, 여성안심 등의 내용이 있었다.

---

9) 여성농업인 행복바우처 확대 사업으로, 이는 실제 영농에 종사하는 여성농업인들에게 다양한 문화 활동 등에 필요한 비용을 지원해주는 것임. 충청일보(2019.2.6.), "영동군, 여성농업인 행복바우처 접수" 참고 <http://www.ccdailynews.com/news/articleView.html?idxno=996518>(2019.5.15. 인출)

충청북도 당선인의 공약서에는 2014년 11개의 관련 공약이 존재하였다. 그것은 여성의 안심과 일가정 양립에 관한 공약이었다. 일가정 양립과 관련하여, 보육 및 돌봄, 산후조리원 운영, 퇴근시간 지키기, 가족친화기업 인증, 남성의 가사 교육 등을 공약하였다.

전라북도 당선인의 선거공보에서는 2014년 3개의 관련 공약이 있었다. 그것은 어린이집 확대, 남성의 육아 참여, 농촌 산부인과 설치를 내용으로 하는 공약이었다.

제주특별자치도 당선인의 공약서에서는 2014년 2개의 관련 공약이 있었다. 그것은 여성폭력피해 관련 복지와 여성 대상 교육으로 공약이 나타났다.

한편 2018년 서울특별시 당선인 공약서에는 8개의 '문화적 인정' 관련 공약이 있었다. 그것은 돌봄 서비스 확대, 국공립어린이집 이용, 성폭력 해소, 여성안심, 성평등 교육 등이었다. 이는 모두 성별고정관념화 된 여성의 성역할을 완화하는 것과 여성의 건강 및 안전에 관한 내용이 포함된 것이었다. 그것은 여성의 출산, 돌봄, 한부모, 여성가족공간, 안심귀가 등의 지원 형태로 나타났다.

대구광역시 당선인 공약서에는 2018년 7개의 관련 공약이 발견되었다. 그것은 여성의 출산, 돌봄, 한부모, 여성가족공간, 안심귀가 등의 지원 형태로 나타났다.

세종특별자치시 당선인의 공약서에는 2018년 5개의 관련 공약이 있었다. 그것은 육아공동체 지원 및 여성안심서비스 등의 내용이었다. 성인지 공약의 규모가 크지 않았는데, 돌봄 지원에 대한 관심이 높은 것으로 사료되었다.

강원도 당선인의 공약서에서는 2018년 3개의 관련 공약이 있었다. 그것은 출산 및 육아수당, 출산 장려금, 산부인과 설치 등으로 나타났다.

충청북도 당선인의 공약서에는 2018년 6개의 공약이 발견되었다. 그것은 여성장애인 육아 지원, 육아 센터 및 산후조리원 건립, 돌봄 서비스 확대, 임신 및 육아 여성의 출퇴근 시간조정 등이었다.

전라북도 당선인의 선거공보에서는 2018년 1개의 관련 공약이 존재하였다. 그것은 주차구역에서 임신부를 배려하는 공약이었다.

제주특별자치도 당선인의 공약서에서는 2018년 3개의 관련 공약이 있었다. 그것은 모두 여성(엄마)의 돌봄을 지원하는 내용이었다.

7개 광역자치단체 당선인의 공약 가운데 '문화적 인정' 관련한 성인지 공약은 전체 분포 중 2014년 54.4%(43/79개), 2018년 76.7%(33/43개)로 나타났다. 이와 같이 연구대상 광역자치단체 당선인의 공약 가운데 성인지 공약의 절반 이상이 문화적 인정 개념에 해당하는 것으로 볼 수 있었다. 지역별 정도의 차이가 있지만 모든 당선인들은 문화적 인정 관련한 성인지 공약 내용을 1개 이상 제시하고 있었다.

2014년에는 총 43개 공약 중 임신·출산 관련 7개, 육아·가사·돌봄 관련 19개,

성폭력·여성안전 관련 8개, 성별역할·교육 관련 9개로 분류되었다. 2018년에는 총 33개 관련 공약 중 임신·출산 7개, 육아·가사·돌봄 21개, 성폭력·여성안전 관련 4개, 성별역할·교육 관련 1개로 구분할 수 있었다. 성인지 공약의 전반적인 감소에도 불구하고, 임신·출산 관련 공약은 빈도수가 같았고, 육아·가사·돌봄은 공약의 빈도수가 증가되었다.

2018년 지방선거의 경우 경제적 분배 항목과 마찬가지로 '문화적 인정' 항목에서도 2014년에 비해 관련 공약의 빈도수가 감소되었다(빈도수: 43→33, 26.0% 감소). 하지만 분포 비율로 볼 때, 사회 정의의 4차원적 개념 관련한 공약 중에서 문화적 인정 항목의 비중이 가장 높은 것으로 볼 수 있었다.

### 3) 법적 처우

법적 처우 항목에서는 여성의 지위, 성평등을 향상시키고자 하는 법(정책)의 제·개정 등의 내용을 검토하였다. 이 항목에 해당하는 여성의 지위·세력화 및 성평등 관련 법(정책)을 공약으로 제시된 경우는 많지 않았다. 2014년 지방선거에서는 대구·강원·충북·전북의 당선인으로부터 관련 공약이 나타났다(총 12개).

2014년 대구광역시의 당선인 공약서에는 '법적 처우' 관련 2개의 성인지 공약이 있었다. 그것은 여성이 우대 받는 행정을 위해 여성행정 3.0 도입과 여성행복위원회 신설로 제시되었다.

강원도 당선인의 공약서에는 2014년 3개의 관련 공약이 발견되었다. 그것은 초대 여성부지사, 성평등정책책임관제, 공무원 성인지교육 체계화 등이 있었다.

충청북도 당선인의 공약서에서는 2014년 6개의 관련 공약이 있었다. 그것은 여성정책 전담부서, 여성재단, 여성발전기금, 여성고용대책위원회, 여성교육문화회관 및 여성장애인평생교육센터 등을 새롭게 설립하거나 위상을 강화하는 내용이었다.

전라북도 당선인의 선거공보에서는 2014년 1개의 관련 공약이 존재하였다. 그것은 여성친화 3대 서비스 사업<sup>10)</sup>으로 나타났다.

2018년의 경우에는 서울·충북·전북의 당선인 공약에서 관련 내용이 제시되었다(총 4개).

---

10) 이는 2014년부터 2018년까지 전라북도 14개 시군에서 3대 사업으로 추진되었는데 관련 조례 개정 노력을 포함하였다. 그것은 공공시설 여성화장실 설치, 여성 우선 주차장 확대, 유모차 무상대여 등이었다. 전라북도 홈페이지 > 여성친화 3대 서비스 사업 참조, [http://www.jeonbuk.go.kr/board/down\\_load.jeonbuk?boardId=BBS\\_0000015&da...](http://www.jeonbuk.go.kr/board/down_load.jeonbuk?boardId=BBS_0000015&da...) (2019.5.14. 인출)

서울특별시 당선인의 선거공보에서 법적 처우 관련 2개의 성인지 공약이 발견되었다. 그것은 성평등 인권교육 확대와 성평등 사회 설계사 양성에 관한 것이었다. 성평등 교육은 문화적 인정의 측면과 중복되는 공약으로 볼 수 있다.

충청북도 당선인의 경우 2018년 1개의 관련 공약이 있었다. 그것은 여성재단 운영에 관한 것이었다.

전라북도 당선인의 선거공보에서는 2018년 1개의 관련 공약이 발견되었다. 그것은 일과 가정의 양립 관련 공약이었다.<sup>11)</sup>

7개 광역자치단체 당선인의 공약 가운데 ‘법적 처우’ 관련한 성인지 공약은 전체 분포 중 2014년 15.2%(12/79개), 2018년 9.3%(4/43개)로 나타났다. 법적 처우에 관한 당선인의 성인지적인 공약으로, 2014년에는 12개의 공약 중 위원회·조직 설립 관련 6개, 성평등정책 수립 관련 4개, 재단 및 기금 관련 2개로 분류되었다. 2018년에는 성평등정책 수립 관련 3개, 재단 및 기금 관련 1개로 분석되었다.

법적 처우 항목에서는 관련 공약의 빈도수가 전반적으로 적게 나타났다. 또한 2018년 지방선거 당선인의 관련 공약은 2014년에 비해 빈도수가 크게 줄어든 것으로 파악되었다(빈도수: 12→4, 66.7% 감소).

#### 4) 정치적 대표

정치적 대표 항목에서는 여성의 대표성, 여성 권력, 조직(위원회)의 성별분포 등의 내용을 검토하였다. 이 항목과 관련된 공약이 제시된 경우는 극히 일부 당선인의 공약에서만 파악되었다(2014년 강원, 2018년 충북).

2014년 강원도 당선인의 공약서에서는 5개의 ‘정치적 대표’ 관련 성인지 공약이 있었다.<sup>12)</sup> 그것은 여성위원 및 관리직 여성비율 확대, 여성부지사 및 기관장 여성임용 확대 등을 들 수 있다.

한편 2018년의 경우 충청북도 당선인의 공약서에서 1개의 공약이 발견되었다. 그것은 공공분야 관리직 여성의 임용 확대 관련 공약이었다.

7개 광역자치단체 당선인의 공약 가운데 ‘정치적 대표’ 관련한 성인지 공약은 전체

---

11) 이는 저출산 극복과 업무 생산성 향상을 위한 것으로 직원 정시 퇴근, 유연근무제, 육아 휴직 장려, 초과근무 금지 등을 내용으로 하였다. 전라북도 보도자료(2018.11.6.) 참조, [http://www.jeonbuk.go.kr/board/view.jeonbuk?boardId=PRESS\\_REPORT&dataSid=1684722](http://www.jeonbuk.go.kr/board/view.jeonbuk?boardId=PRESS_REPORT&dataSid=1684722)(2019.5.14.인출)

12) 정치적 대표 관련 5개의 공약 중 여성부지사 임명 공약은 2번 제시되었는데 이를 2개로 산정함.

분포 중 2014년 6.3%(5개/79개), 2018년 2.3%(1개/43개)로 드러났다. 2014년 5개의 공약 가운데, 위원 성별분포 관련 2개, 관리직 여성 관련 공약 3개였는데, 2018년에는 관리직 여성 관련 공약 1개만 제시되었다. 2014년과 2018년 모두 여성 대표성을 의미하는 공약은 단 한 개도 발견되지 않았다.

‘정치적 대표’ 항목 관련 공약이 모든 사회 정의 개념 항목 중 가장 적게 나타났다. 2014년과 2018년 지방선거 당선인의 관련 공약은 각각 1개 지역에서만 관찰되었다. 2014년에는 단 1개 지역 당선인으로부터 5개의 관련 공약이 제시되었던 데 비해 2018년의 경우 다른 1개 지역 당선인으로부터 관련 공약이 단 1개만 제시된 것으로 볼 수 있었다(빈도수: 5→1, 80.0% 감소).

전반적으로 사회 정의의 4차원적 개념과 관련하여 성인지 공약의 빈도는 문화적 인정 > 경제적 분배 > 법적 처우 > 정치적 대표 순으로 나타났다(2014년 54.4% > 24.1% > 15.2% > 6.3%, 2018년 76.7% > 11.6% > 9.3% > 2.3%).

특히 2018년 지방선거의 경우 당선인들은 성인지 공약으로서 ‘문화적 인정’에 과잉 대응한 것으로 볼 수 있다. 이는 두 가지 의미가 있는 것으로 판단된다. 하나는, 2018년 성인지 공약이 전체적으로 경제적 분배와 법적 처우, 정치적 대표 측면에서 성평등을 향한 관심이 크게 감소되었다는 의미이다. 다른 하나는, 성평등에 대한 관심이 미약한 경우라도 성인지 공약으로 가장 대표될 수 있는 것이 ‘문화적 인정’에 있다는 것이다. 이는 모든 성불평등의 문제를 ‘인정(recognition)’의 문제로 환원하는 것과 다르지 않다.<sup>13)</sup> 모든 성불평등 문제의 해결이 문화적 인정의 해소로만 달성되지는 않으므로, 향후 성인지 공약 및 정책의 개발과 관련해 이에 대한 비판적인 고려가 요청된다.

지방선거 공약을 통해 2014년과 2018년을 비교해 성인지 공약의 빈도수를 살펴보면, 정치적 기회의 측면에서 지방선거 당선인들은 ‘문화적 인정’ 측면을 강조하고 있는데 반해 ‘정치적 대표’ 측면은 간과한다고 볼 수 있다. 전체적으로 2014년 지방선거 당선인들의 공약보다 2018년의 경우 성인지 공약의 빈도수가 약 절반 정도로 줄었다(빈도수: 79→43, 45.6% 감소). 그런데 ‘문화적 인정’ 항목에서 빈도수가 2014년에

13) 프레이저(N. Fraser)는 분배와 인정을 분석적으로 구별 가능한 정의의 두 측면으로 파악하면서, 호넷(A. Honneth)이 문화적 인정의 질서에 분배를 한 유형에 넣는 것과 달리, 분배와 인정을 각각 존속시키면서 양자를 통합하고자 했다. 프레이저는 호넷의 입장을 모든 문제를 인정의 문제로 환원한다고 비판했다. 필자는 프레이저의 이러한 비판에 동의하며, 더 나아가 성불평등의 문제가 문화적 인정과 아울러 경제적 분배, 법적 처우, 정치적 대표 모두 서로 얽혀 있음을 강조한다. Nancy Fraser and Axel Honneth(2003), *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*, London: Verso, pp.34-35.

비해 2018년 26.0% 감소한 데 비해, '정치적 대표' 항목에서는 관련 공약의 빈도수 자체가 극히 적으면서 또한 2014년에 비해 2018년의 감소폭이 80.0% 되는 것으로 나타났다.

당선인들이 해당 광역자치단체장으로서 관련 정책을 수립하고 시행할 때, 그들이 틀 짜기 할 수 있는 성평등의 목표 및 내용이 성평등을 향한 경제적 분배와 법적 처우, 정치적 대표성 등을 주목하지 않을 가능성이 있다고 판단된다.

## 2. 2014~2018 성인지 공약 내용의 변화(부록 2의 표 3 참고)

### 1) 경제적 분배

공약 내용으로 여성 취업·일자리, 경력단절, 맞벌이와 관련된 내용이 해당되었다.

성인지적으로 경제적 분배 관련한 공약에서는 '여성 일자리 만들기' 및 '경력단절여성'에 대한 관심이 주요하게 드러났다. 하지만 맞벌이 근로 관련 공약은 발견되지 않았다.

예컨대 2014년 공약에서 여성의 경제적인 사회 진출 장려 차원에서 '맞춤형 여성일자리', '경력단절 여성일자리 및 육아기 근로', '여성새로일하기센터 활성화', '여성기업 지원', '여성고용 및 여성농업인지원' 등을 공약으로 하였다(2014년 서울·대구·세종·강원·충북·전북). 특히 여성 맞춤형 일자리 내용은 대부분 보육교사 등 사회서비스 일자리 및 공공일자리로 나타났다.

그런데 2018년 공약에서는 '성별임금격차 해소',<sup>14)</sup> '여성일자리 창출 및 경력단절 예방', '여성농어업인 건강검진비 지원' 등을 제시한 당선인들이 있었다(2018년 서울·대구·강원·충북).

2014년 공약이 여성 맞춤형으로 고정관념화된 돌봄 서비스 관련 일자리를 강조했다면, 2018년에는 경제적 분배 측면을 직접 공약화 했다. 2014~2018년 모두 경력단절 예방에 관한 공약이 나타났다. 한편 도농복합지역성을 가진 광역자치단체의 경우 여성농업인 지원에 관한 공약이 제시되었다(강원·충북).

---

14) 광역자치단체의 입장에서 성별임금격차 해소는 중앙과의 연계가 필요한 사업으로서 수사적인 공약으로 볼 수 있다.



## 2) 문화적 인정

공약 내용으로 임신·출산, 육아·가사·돌봄, 여성안전, 성역할교육 등의 내용이 분석되었다.

2014년과 2018년 지방선거에서 거의 모든 광역자치단체장 당선인들은 자신들의 공약에 여성의 출산 및 보육 관련 내용을 포함시키고 있었다. 대부분의 당선인 공약에서는 출산 및 영유아 보육 등의 내용이 여성 관련 공약으로 반영되었다.

한편 남성의 육아 및 가사 관련 역할을 강조한 공약이 존재하였다(2014년 서울·충북·전북). 이는 향후 정책과정에서 성역할 고정관념을 해소하는 노력으로 나타날 수 있고, 가사 및 육아 관련 역할을 가치 있는 것으로 인정함으로써 여성의 세력화 및 성평등에 기여할 수 있을 것이다. 하지만 2018년 당선인들의 공약에서는 성역할 고정관념을 해소하는 것과 관련된 내용이 발견되지 않았다.

다른 한편 최근에 크게 일어난 #METOO운동과 관련하여, 2014년 지방선거에서는 성폭력 문제 해결과 관련된 공약을 제시한 경우는 거의 없었다. 관련된 공약이 있는 경우에도 성폭력 용어가 아닌 ‘폭력피해여성’으로 모호하게 제시되어 있었다(2014년 제주). 여성에 대한 폭력과 관련하여 ‘안전(거리 및 안심귀가 등)’, ‘범죄예방환경설계(셉테드, CPTED<sup>15</sup>)’ 관련 공약이 나타나고 있었다(2014년 서울·대구·강원·충북).

2018년 지방선거 당선인들의 공약에서는 성폭력 문제 해결 및 여성안전에 대한 내용이 보다 구체적으로 나타났다(2018년 서울·대구·세종·전북). 예컨대 ‘성희롱·성폭력 없는 성평등 도시’ 및 ‘여성안심도시 추진’, ‘안심화장실·안심버스’ 등의 공약이 제시되었다.

대과제에서부터 중·소과제에 이르기까지 체계적으로 성인지 공약을 제시한 경우(2014년 대구·강원, 2018년 세종·제주), 그 공약의 내용에서는 문화적 인정의 내용이 반드시 포함되었다. 즉 문화적 인정 관련 몇몇 공약이 체계적인 구조로 제시되었는데, 향후 관련 정책을 실현하고자 할 때 그 추진 가능성과 책임성에서 보다 유의미할 수 있다.

## 3) 법적 처우

공약 내용으로 위원회·조직 설립, 성평등정책 수립, 재단 및 기금 관련 내용이 해당되었다.

2014년 공약에서는 ‘여성행정 도입 및 여성행복위원회 신설 등 여성이 우대받는 행

---

15) Crime Prevention Through Environmental Design

정'(대구), '여성친화 3대 서비스 사업'(전북) 등이 있었다. 강원도의 당선인은 '성평등 정책 책임관제 및 성인지교육 체계화'를 공약으로 제시함으로써 성평등정책 수립 관련 하여 주목되었다. 충청북도의 당선인은 '여성정책 전담부서의 위상 격상과 여성재단 설립, 여성발전기금 100억 조성'을 공약으로 제시하였다. 전라북도 당선인은 조례 개정 노력과 관련된 여성친화 3대 서비스 사업을 제시했다.

2018년의 경우에는, '성평등 인권교육 확대 및 성평등 소셜 디자이너 양성'(서울), '여성재단 운영 민간 이관'(충북), '일과 가정의 행복 위한 워라벨 문화 확산'(전북) 등이 관련 공약으로 주목되었다.

#### 4) 정치적 대표

공약 내용으로 여성대표성, 위원 성별분포, 관리직 여성 등의 내용이 해당되었다.

이 항목에서 주된 공약 내용은 위원회의 성별분포 혹은 관리직 여성에 대한 관심이었다. 그런데 여성의 정치적 대표성을 강화하는 공약은 찾아 볼 수 없었다.

예컨대 2014년 지방선거 공약 중 '초대여성부지사 임명 및 각종 위원회 위촉직 여성위원 참여율 확대와 관리직 이상 여성비율 확대'(강원) 공약이 발견되었다.

2018년의 경우, '공공분야 관리직 여성임용 확대'(충북)만이 관련 공약으로 분류될 수 있었다.

먼저 2014년의 경우, 모든 당선인들의 공약은 2~4 단계별로 분류가 되어 있었다. 대부분 3단계로 분류가 되어 있었는데,<sup>16)</sup> 여성의 지위·세력화 및 성평등 관련 공약은 대부분 '중(전략사업)-소(과제)' 단계의 과제에 집중되어 있었다. 그런데 대구와 강원도 당선인은 '대(분야, 목표)' 과제에서부터 '중-소' 과제에 이르기까지 체계적으로 공약을 제시하였다. 이는 여성 관련 공약을 체계적으로 구조화시킬 수 있는 가능성을 말해준다. 특히 강원도는 성인지 공약에 있어 성인지적인 체계를 갖추고 있었고 강원도와 충청북도 당선인의 공약에서는 성평등에 관한 공약 내용이 적지 않아서 주목되었다.

둘째, 성맹적인(gender-blind)<sup>17)</sup> '대(분야, 목표) 및 중(전략사업)' 과제와 연결되는

16) 필자는 이를 '대(분야, 목표)-중(전략사업)-소(과제)' 단계로 분류하였음. 부록2의 표3 참고.

17) 성맹적인(gender-blind) 관점은 성인지적인 관점과 대비된다. 성인지적 관점이란 여성이 남성과는 다른 이해와 요구를 가지고 있다고 보면서 여성과 남성의 삶을 비교하고, 여성의 삶의 경험을 반영하며, 특정한 개념이 특정 성에게 유리하거나 불리하지 않은지, 성역할 고정 관념이 개입되어 있는지 여부를 분석에 적용하는 것이다. 즉 성별 간의 차이와 차별 그리고 불평등의 문제에 주목하는 것이다. 한편 성맹적인 정책 및 관점은 '몰성적인' 것으로도 불리

소과제에서 여성과 관련된 성인지적인 공약이 존재하였다. 그것은 특히 복지의 내용으로서, 국공립어린이집 확충, 여성 적합업종 발굴, 육아 환경 조성 등으로 나타났다.

셋째, 공약에 나타난 여성의 정체성은 일하는 엄마 혹은 아이 키우는 여성, 학부모, 주부, 산모 등으로 제한되어 있었다. 즉 출산하는 여성을 대상으로 하는 공약이 다수였다. 이와 함께 워킹맘 등으로 일하는 여성에 대한 관심이 높았고 여성 관련 일자리도 대부분 돌봄 및 복지 등의 부문으로 나타났다.

넷째, 지역별로 광역시(서울, 대구, 세종)와 광역도(강원, 충북, 전북, 제주) 간에 성인지 공약에 있어 차이가 나타났다. 광역시에서는 청년 및 경력단절 여성의 일자리 관련 공약(서울, 대구, 세종), 여성1인 가구 안전(대구)이 주목되었다. 한편 광역도에서는 여성농업인 지원(충북), 산부인과 및 공공산후조리원 설치(강원, 충북, 전북), 여성평생 학습(충북, 제주), 북한이탈주민 여성 지원(강원) 등이 제시되었다. 이는 해당 지역의 특징과 관련된 여성의 수요를 반영한 공약으로 볼 수 있다. 즉 도농복합지역 혹은 휴전선 인근 지역을 포함하는 광역도에서는 여성농업인 등 농업경영 관련 지원, 산부인과 등의 설치, 여성평생 학습, 북한이주 여성 지원 등 대도시와는 다른 공약이 나타난다고 볼 수 있다.

한편 2018년의 경우에는, 첫째, 2014년에 비해 성인지 공약의 규모가 크게 감소한 것으로 나타났다. 특히 강원도와 충청북도 당선인 공약의 규모가 크게 감소했다. 2014년과 2018년 같은 당선인에 의한 성인지 공약의 규모 감소는 추후 독자적인 논의가 필요할 것으로 사료된다.<sup>18)</sup>

둘째, 2014년과 달리, 공약의 성인지적인 체계와 그 규모가 일치하지는 않았다. 즉 대과제와 중과제, 소과제에 이르기까지 성인지적인 내용으로 모든 체계를 갖추었다고 해서 전체적인 성인지 공약의 규모가 큰 것은 아니었다. 이를테면 대과제로부터 성인지적인 내용을 가진 세종과 제주의 당선인 공약은 그 수가 다른 지역의 공약보다 유의미하게 많은 것은 아니었다. 제주특별자치도의 당선인 공약은 대과제에서부터 성인지적이었지만 소과제의 공약은 총 3개에 불과했다.

셋째, 공약에 나타난 여성의 정체성은 임신·출산, 육아하는 여성에 더욱 큰 초점이 있었다. 즉 성인지 공약의 규모가 2014년에 비해 작아지면서 성인지 공약의 내용에

는데, 성별에 대한 관심을 기울이지 않는 정책 및 관점을 일컫는다. 성평적인 관점과 유사한 것으로 성중립적인 관점이 있다. 차인순(2004: 39~40) 참고

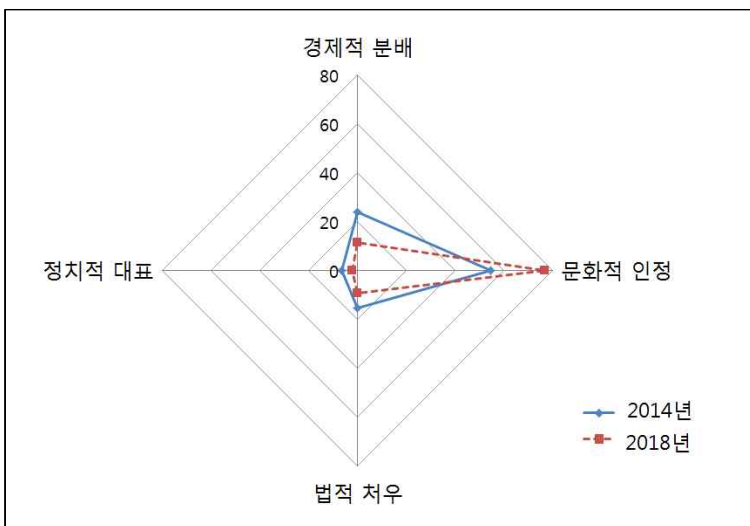
18) 예컨대 ①2014년의 성인지 공약이 완전히 실현되고, ②새로운 성인지 요구를 파악하지 못했다면, 혹은 ③당선을 위해 성인지 요구에 대응할 필요가 없었다면, 등을 조심스럽게 제기해볼 수 있다. 하지만 이는 단지 직관적인 추측이며, 세밀한 연구를 통해 여러 요인을 분석해 보는 것이 필요하다.

있어 여성의 임신과 출산, 돌봄 영역이 다른 영역보다 크게 주목되는 것으로 나타났다. 넷째, 여성의 지위 강화 및 성평등에 관한 내용은 2014년에 비해 줄었는데, 특히 광역도의 감소가 컸다. 광역시에서는 성폭력 없는 성평등 도시, 안심 택배, 여성 안심 버스 등 여성 안심 관련 공약(서울, 대구, 세종)이 모두 존재하여 주목되었다. 광역도에서는 산부인과 및 공공산후조리원 설치(강원, 충북), 여성농업인 지원(강원, 충북) 등이 2014년과 마찬가지로 제시되어 주목되었다.

## V. 결론

요컨대 2014년과 2018년 지방선거 당선인이 일치했던 7개 지역 광역자치단체장 당선인의 선거 공약에서 ‘여성의 성역할 존중’(문화적 인정)에 관심이 가장 큰 것으로 사료되었다. 한편 성평등을 향한 ‘정치적 대표성’ 측면은 당선인들의 공약에서 거의 드러나지 않았다(그림 2). 이는 프레이저가 우려한 대로, 모든 성불평등 문제를 문화적 인정으로 환원하는 것이고(ROR: 34-35). 성불평등 관련 부정을 해결하기 위한 경제, 문화, 법, 정치 관련 4차원적인 노력을 간과하는 것이다.

〈그림 2〉 사회 정의의 개념과 7개 광역자치단체장 당선인의 성인지 공약의 배치도



2014~2018 지방선거 광역자치단체장 당선인들의 공약에서 여성은 '출산하는 여성'으로 간주되었고, 출산 관련한 여성들(경력단절 여성들, 임신부, 부모, 주부 등)의 문화적 인정이 강하게 나타나는 것으로 볼 수 있었다. 즉 문화적 인정 항목에서 여성의 출산 및 육아 관련 역할 인정이 공약으로 다수 제시되었다. 그런데 성폭력 등의 문제 예방 및 여성 안심 관련 공약은 여성의 출산 및 돌봄 공약에 비해 빈도수가 많지 않았다.<sup>19)</sup>

정치적 대표 측면에서, 여성의 세력화와 조직의 성평등을 촉구하는 공약은 지역별 편차가 컸다. 여성의 '정치적 대표성' 측면이 공약으로 제시된 것은 2014년 강원도와 2018년 충청북도 당선인의 공약에서만 나타났다. 각각 빈도수의 차이가 있지만 해당 연도 두 당선인 공약에서는 사회 정의의 4차원적 개념이 모두 포함된 것으로 파악되었다.

2014년 지방선거에서 7개 광역자치단체장 당선인들의 공약을 분석한 결과, 광역시와 광역도에서 당선인 각각 차이가 있었다. '시'(광역시 등)라고 해도 성인지적인 공약 내용이 적은 당선인이 있었다(세종특별자치시). 수도권과 다소 거리가 있는 지역이어서 아직 기존 성차별적 인식이 자리 잡은 까닭으로 볼 수도 있었다. 하지만 수도권과 거리가 있는 지역의 '도'라고 해도 지역특화적인 내용을 포함하여 성인지 공약 내용을 다수 갖고 있는 당선인들이 있었다(강원도, 충청북도).

2018년 지방선거에서 7개 광역 당선인들의 성인지 공약은 2014년에 비해 전반적으로 크게 감소되었다. 연임에 성공한 당선인은 대부분 성인지 공약을 주목하지 않은 것으로 볼 수 있다. 2018년의 경우, 성인지 공약의 규모는 2014년에 비해 절반 가까이 줄어들었는데 이는 두 가지 원인이 있을 수 있다. 그 하나는 2018년의 공약이 모두 이행된 경우이고, 다른 하나는 연임을 위해 성인지 공약의 필요성을 주목하지 않은 것이다. 공약에 대한 내용 분석 결과를 볼 때, 연임을 위해 시도한 지방선거에서 적지 않은 지역의 당선인들은 성인지 공약을 초점으로 하지 않았던 것으로 파악된다. 따라서 선거 이후 성평등 정책을 구현하는 책임이 강화되었다고는 볼 수 없다.

하지만 2018년 여성의 임신과 출산, 육아와 돌봄에 대한 공약은 2014년과 유사한 규모로 파악되었다. 광역시들은 모두 여성 안심 관련 공약이 존재했다. 광역도의 경우에는 2014년과 마찬가지로 여성농업인 지원 및 산부인과 설치 등 지역특화적인 공약이 있었다. 즉 문화적 인정 측면에서는 일관된 성평등을 추구하는 움직임이 다소 관찰되었다.

19) 여성의 임신·출산·육아·돌봄 지원 공약은 2014년 26개, 2018년 28개였음. 한편 여성의 성폭력 피해 예방 및 지원, 여성 안심 등의 공약은 2014년 8개, 2018년 4개로 나타났다.

따라서 본 연구 결과를 통해 몇 가지 정책적 함의가 제시될 수 있다. 지역 성평등 실현을 위해 성인지 공약을 만든다면, 우선적으로 선거에 임하는 후보자들과 관련 행위자 및 조직의 성인지 인식의 고취가 필요하다고 볼 수 있다. 이를테면 리더십과 관련하여 당선인의 공약은 향후 정책과정에서 주요한 방향으로 역할을 할 수 있기 때문이다.

둘째, 성차별적 구조에서 기인하는 젠더 이슈(성불평등 문제)는 그 해결을 위해 경제, 문화, 법, 정치 등을 모두 고려하는 구조적인 접근이 필요하다. 선거공약은 후보자가 선거기간 동안 유권자에게 제시하고 수행하겠다고 약속하는 정책내용이다(김원홍 외, 2007: 15). 정의의 관점에서 공약의 성인지성을 고려한다는 것은 해당 지역 주민들의 성평등한 생활을 목표로 한다고 볼 수 있다. 성불평등의 해소는 어느 한 측면의 해결만으로 끝나지 않으며 경제, 문화, 법, 정치 등에서의 구조적인 노력이 필요하다.

마지막으로 지역의 특성에 맞는 성인지 요구를 파악하고 이를 공약에 수렴하는 노력이 요구된다. 지역 특성에 맞는 성인지 요구에 기초하여 경제적 분배와 문화적 인정, 법적 처우 및 정치적 대표 측면을 고려하는 공약이 필요하다는 것이다. 이러한 노력을 담은 공약을 통해 지방선거에서 당선이 된다면, 공약이 해당 지역의 정책으로 입안·집행될 수 있고 지방자치단체의 성 주류화는 지역 특성에 맞추어 보다 적절하게 틀짜기 될 것이다.

그런데 이 연구는 몇 가지 한계가 있다. 첫째, 연구 방법 관련 공약 내용의 분석에서 그 한계를 찾을 수 있다. 추상적이고 압축적으로 공약이 드러났는데, 그 내용을 분석할 때 연구자의 직관에 의해 공약 내용을 구분하고 그것을 분석하는 경향이 있었다. 이와 관련하여, 둘째, 공약 자료의 문제로서 획득한 공약 자료는 대부분 구체적인 내용 및 설명을 포함하고 있지 않았다. 이를테면 2014년에 비해 2018년 공약서는 간단하고 추상적으로 제시되었으며, 그러한 공약서마저 존재하지 않는 지역이 있었다. 공약의 구체적인 이해와 설명을 위해 인터뷰 등 방법적으로 다른 접근이 필요했다. 셋째, 지방선거라는 정치적 기회를 초점으로 하면서도 분석은 공약이라는 정책 내용으로 한정했는데 그 이행점검을 포함하지 못하였다. 마지막으로, 정치적 기회를 얻기 위해 움직이는 정책 행위자들의 판단과 활동에 관한 분석은 논외로 함으로써 정치적 기회 관련 입체적인 분석이 미흡했다.

향후 본 연구를 확장한다면 관련자의 인터뷰 등 질적인 연구방법의 설계를 통해 보다 면밀한 연구결과를 획득할 수 있을 것이다. 또한 7개 광역자치단체뿐 아니라 17개 광역자치단체 전수 조사·연구 등을 통해 전체 선거 공약의 성인지성을 분석함으로써 지방 선거에서 성인지감수성 강화를 보다 촉구할 수 있을 것이다. 마지막으로, 공약의

이행점검을 포함하는 정치적 기회 분석과 아울러, 성 주류화의 틀짜기 구성요소인 정치적 기회 및 정책 행위자, 정책 내용을 연결하여 분석하는 것을 향후 연구과제로 남기고자 한다.

## ▣ 참고문헌

### 논문 및 단행본

- 김경희. 2002. “90년대 정부와 여성운동의 여성정책 프레임에 대한 분석.” 《젠더와 사회》, 1:11-39 .
- 김원홍·김은경·정현주·이현출·장정순. 2007. 《공직선거의 여성정책 공약 평가 틀 개발에 관한 연구 -대통령 선거 및 총선을 중심으로-》. 서울: 한국여성정책연구원.
- 김현경. 2016. 《사람, 장소, 환대》. 서울: 문학과 지성사.
- 박재묵. 1994. “지역 반핵운동에 있어서 ‘틀 정렬’의 과정 -안면도 반핵 운동의 경우.” 《사회와 역사》, 14: 261-305.
- 이은경. 2013. 《한국 성 주류화의 틀짜기에 대한 분석 -성별영향분석평가와 성인지에 산을 초점으로-》. 고려대학교 일반대학원 박사학위논문.
- \_\_\_\_\_. 2014. “한국 성 주류화의 틀짜기에 대한 분석: ‘성 주류화의 틀짜기 구성요소’를 중심으로.” 《정부학연구》, 20(2): 397-429.
- \_\_\_\_\_. 2018a. “2014 지방선거 광역자치단체장 당선인들의 공약과 성 주류화 - 사회 정의 관점에서 성 주류화의 틀짜기.” 《한국성인지예산네트워크 ‘지역 여성성평등 정책 의제 찾기’ 포럼 발표문집》. 2018년 3월 28일.
- \_\_\_\_\_. 2018b. “사회 정의와 성 주류화: 낸시 프레이저 논의를 분석하며.” 《정부학연구》, 24(2): 303-331.
- 차인순. 2004. 《예산을 중심으로 본 지방자치단체 여성정책에 관한 연구》. 이화여자대학교 대학원 박사학위논문.
- Fraser, Nancy & Axel Honneth. 2003. *Redistribution or Recognition? A political-Philosophical Exchange*. London: Verso.
- Berg, Bruce L. 2009. *Qualitative Research Methods for the Social Sciences* (7th edition), Boston: Allyn & Bacon.
- Rawls, John. 2001. *Justice as Fairness: A Restatement*. edited by Erin Kelly.

Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Snow, David A., E. Burke Rochford, Jr., Steven K. Worden, & Robert D. Benford. 1986. "Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation," *American Sociological Review*, 51: 464-81.

언론 자료

- 《세계일보》. 2018. "출산이요...? 나처럼 될까 못 낳겠습니다만." 10월 19일.  
<https://www.segye.com/newsView/20181019002484>. 검색일: 2018년 10월 19일
- 《프레시안》. 2018. "송하진 전북도지사 후보 "2023 전북대도약을 향한 101대 정책 공약 7탄 발표."" 6월 5일. [http://www.pressian.com/news/article/?no=199247&utm\\_source=naver&utm\\_medium=search#09T0](http://www.pressian.com/news/article/?no=199247&utm_source=naver&utm_medium=search#09T0). 검색일: 2019년 5월 14일.
- 《충청일보》. 2019. "영동군, 여성농어업인 행복바우처 접수." 2월 6일.  
<http://www.ccdailynews.com/news/articleView.html?idxno=996518>.  
검색일: 2019년 5월 15일.

정부 자료

- 《전라북도 홈페이지》. "여성친화 3대 서비스 사업" [http://www.jeonbuk.go.kr/board/download.jeonbuk?boardId=BBS\\_0000015&da...](http://www.jeonbuk.go.kr/board/download.jeonbuk?boardId=BBS_0000015&da...) 검색일: 2019년 5월 14일.
- 《전라북도 보도자료》. 2018년. "위라벨[일과 가정 양립] 실천서약식 개최." 11월 6일.  
[http://www.jeonbuk.go.kr/board/view.jeonbuk?boardId=PRESS\\_REPORT&dataSid=1684722](http://www.jeonbuk.go.kr/board/view.jeonbuk?boardId=PRESS_REPORT&dataSid=1684722), 검색일: 2019년 5월 14일.
- 《중앙선거관리위원회 선거정보도서관》.  
<http://elecinfo.nec.go.kr/>. 검색일: 1차 2018년 3월 19~23일, 2차 2018년 12월 9~15일.
- 《중앙선거관리위원회 정책선거 홈페이지》. <http://policy.nec.go.kr>. 검색일: 2019년 5월 1-3일.



■ 부록 1: <표 2> 사회 정의 개념과 광역자치단체장 당선인의 성인지 공약 빈도

구분		2014								2018									
		서울	대구	세종	강원	충북	전북	제주	계(n,%)	서울	대구	세종	강원	충북	전북	제주	계(n,%)		
경제적 분배	취업·일자리	3	1	1	1	6	-	-	12	24.1	1	1	-	1	1	-	-	4	11.6
	경력단절	3	1	-	-	2	1	-	7		-	1	-	-	-	-	-	1	
	맞벌이	-	-	-	-	-	-	-	-		-	-	-	-	-	-	-	-	
문화적 인정	임신, 출산	2	-	1	2	1	1	-	7	54.4	-	2	-	2	2	1	-	7	76.7
	육아,가사,돌봄	3	3	2	4	6	1	-	19		5	4	4	1	4	-	3	21	
	성폭력,여성안전	1	2	-	3	1	-	1	8		2	1	1	-	-	-	-	4	
	성별역할, 교육	2	-	-	2	3	1	1	9		1	-	-	-	-	-	-	1	
법적 처우	위원회,조직설립	-	1	-	3	2	-	-	6	15.2	-	-	-	-	-	-	-	-	9.3
	성평등정책수립	-	1	-	-	2	1	-	4		2	-	-	-	-	1	-	3	
	재단 및 기금	-	-	-	-	2	-	-	2		-	-	-	-	1	-	-	1	
정치적 대표	여성대표성	-	-	-	-	-	-	-	-	6.3	-	-	-	-	-	-	-	-	2.3
	위원 성별분포	-	-	-	2	-	-	-	2		-	-	-	-	-	-	-	-	
	관리직 여성	-	-	-	3	-	-	-	3		-	-	-	-	1	-	-	1	
계		14	9	4	20	25	5	2	79	100.0	11	9	5	4	9	2	3	43	100.0

- 주: 1) 공약의 대-중-소과제 중 소과제를 중심으로 성인지 공약을 파악함  
 2) 1개 공약에 2개 이상 내용이 있는 경우 각 정의 개념에 각각 산정함. 예: 1공약에 분배+인정-> 분배와 인정 각각 빈도수 포함  
 3) 사회 정의 개념 관련 각 내용의 구분은 다음을 따름.  
 (다음)  
 - 경제적 분배: 여성 취업(여성기업 포함) 및 일자리(근로복지 포함), 경력단절 여성의 재취업, 맞벌이 근로 관련 이슈 등  
 - 문화적 인정: 임신 및 출산 관련 건강 등, 육아·가사·돌봄 역할 지원, 성폭력 예방 및 피해 지원·여성안전·여성안심 등, 성별역할 고정관념 해소 및 관련 교육 등  
 - 법적 처우: 성평등 관련 위원회 및 조직의 설립, 성평등 관련 법 및 관련 정책의 수립, 여성 및 성인지 관련 재단 및 기금 설립 등  
 - 정치적 대표: 조직의 여성 대표성 확대, 위원회 위원의 성평등한 성별 분포, 관리직 여성 확보 등

■ 부록 2: <표 3> 2014~2018 지방선거 광역자치단체장 당선인의 성인지 공약 내용 비교

구분	2014년			2018년				
	공약-대 (분야, 목표)	공약-중 (전략사업)	공약-소 (과제)	공약-대 (분야, 목표)	공약-중 (전략사업)	공약-소 (과제)		
서울	따뜻한 도시	여성들의 '내 일'	청년여성을 위한 일자리: 문화컨텐츠, 청년인턴십 등	경	03 [사람특별시] 서울이 아이들과 어르신, 장애인을 함께 돌봅니다.	(가칭) '서울돌봄SOS'로 가정 내 돌봄 어려움 해결	문	
			사회서비스 일자리: 보육교사, 보호자없는 병원, 보람일자리 등	경		국공립어린이집 이용 아동 50% 달성	문	
			지역연계형 일자리: 굿뉴딜, 협동조합 등	경		초등 온종일 돌봄 서비스 전면 확대	문	
			공공일자리: 공공근로 등	경		아이들이 학대 없이 신나게 놀 수 있는 동네인프라 마련	문	
	찾아가는 복지	번호표는 이제 그만! 국공립어린이집 +1000	문	07 천만 시민만큼 다양한 맞춤형 정책으로 천만 개의 꿈이 이뤄지는 서울이 됩니다	성희롱·성폭력 없는 성평등 도시, 서울#WithU 추진	문		
	60대 주요 공약	여성이 미래다	맞춤형 여성일자리 10만개 창출	경	10년 서울 희망의 완성 [공보]	여성안심특별시 4.0 추진	문	
			아픈 어르신과 장애인 돌보는 가족을 위한 주부휴가제 시행	문		성별임금격차 해소로 여성이 일하기 좋은 서울	경	
			시민의 안전이 보장되는 안전마을 50곳 만들기	문		성평등과 나란히 마음이 놓이는 서울로! [공보]	성평등 인권교육 확대 [공보]	문
			서울가족학교(가족 Talk Talk 스쿨) 운영	문		성평등 소셜 디자이너 양성 [공보]	법	
	사람에게 투자한다	여성-청년-어르신 맞춤형 100대 적합업종 발굴	경					
시민의 삶을 바꾸는 작은 공약 101개 프러포즈	건강/복지	여성에게 꼭 필요한 가이드정보를 내 손안에	문					
		우리아이 돌보미, 서울시가 찾아드려요.	문					
	임산부도 편안한 대중교통 이용, 서울시가 마련합니다.	문						
행정/교육	좋은 아버지 되기, 서울 굿파더 프로그램과 함께 해요.	문						

구분	2014년			2018년				
	공약-대 (분야, 목표)	공약-중 (전략사업)	공약-소 (과제)	공약-대 (분야, 목표)	공약-중 (전략사업)	공약-소 (과제)		
대구	9. 여성과 가족을 사랑하는 시장	당당한 엄마, 행복한 가족을 위한 지원시스템	경력단절여성 일자리 확대	6 따뜻한 대구공동체를 복원하겠습니다.	출산·보육지원을 통해 아이키우기 좋은 대구를 만들겠습니다.	출산가정 '마더박스(Mother Box)' 지급	문	
			육아기 근로기간 단축기간 연장(1년~)2년)			경	공공산후조리원 설치	문
			여성안심 토털복지주거단지 시범사업 추진			문	공공형 어린이집·직장보육시설 확충	문
			여성1인가구 지원을 위해 무인택배시스템 구축			문	온종일 돌봄체제 확대 -어린이집, 학교돌봄, 마을돌봄 확대	문
			국공립어린이집 확충 및 민간어린이집 질적 수준 제고 지원			문	여성일자리 창출, 경력단절 예방 및 복귀 프로그램 지원	경
			어린이회관 전면 리모델링			문	한부모·다문화가족 지원 사업 확대	문
			여성행정 3.0도입, 여성행복위원회 신설 등 여성이 우대받는 행정			정	시민행복공간을 확충하겠습니다.	'대구여성가족플라자' 건립
세종	안정된 삶, 시민 모두를 위한 따뜻한 행복도시를 만들겠습니다	청년 중년	여성의 사회적 진출 장려-여성새로일하기센터 활성화	경	시민주권 특별자치시 세종 완성	연방제 수준의 지방분권 모델도시 실현	마을문화공동체, 일자리공동체, 육아공동체 등 지원	문
		영유아	첫아이 출산축하금 4배 인상	문	전국 최고 수준의 사회책임보육을 구현하겠습니다.	모두가 행복한 사회 책임보육을 위한 7대 공약	어린이 도서관 대폭 확충 -육아공동체 등 유치원·어린이집 통합 국가시범지구 지정	문
			6세 이하 영유아 의료비 전액 지원	문	지역 발전정책으로 도·농 통합 완성!	로컬푸드 확대, 관광자원 개발로 함께 잘 사는 세종시 건설	공동육아나눔터 대폭 확대 등 마을 육아공동체 활성화	문
			돌봄서비스 강화	문	마을택시 확대, 여성안심버스 도입 등 먼지역 교통여건 개선			문

246 「정부학연구」 제25권 제3호(2019)

구분	2014년			2018년					
	공약-대 (분야, 목표)	공약-중 (전략사업)	공약-소 (과제)	공약-대 (분야, 목표)	공약-중 (전략사업)	공약-소 (과제)			
강원	여성이 맘 편한 강원도	일하는 여성-워킹 맘을 위한 약속	공공형 어린이집 확대: 임기내 200개소 이상	강원도 번영을 위한 5대 공약	아이 낳으면 월70만원씩	아동수당 월50만원(72개월)	문		
			농촌 공동아이돌봄센터 지원 및 여성농업인센 터 운영지원			육아전업수당 월20만원(12개월)		문	
			아이돌보미 14년 11,500세대-만12세 이하 아동, 연간 450시간 내 이용료 지원			엄마·아빠가 아이 키우는 기쁨을 느끼 는 강원도		출산·육아수당 최대 월70만원을 출산장려 금과 별도 지급	문
	여성이 맘 편한 강원도	일하는 여성-워킹 맘을 위한 약속	범죄예방 환경설계(CPTED), 여성안심택시 도입 등 여성안심 귀갓길 환경 조성	일하는 사람들이 웃습니다	옷 땀의 가치가 높아지 는 강원도	7개 시·군 산부인과 설치 운영	여성·다문화 농어업인 진료비, 건강검진비 지원: 41~65세 여성농어민에게 1인당 25 만원까지	경	
			여성기업제품 공공구매 촉진위원회 운영(전국 최 초) 등 여성기업 판로지원 및 여성기업제품 전용 관 운영						
			찾아가는 산부인과, 찾아가는 부인과 확대 운영						문
			나홀로 방치되는 아동, 청소년 보호 위해 엄마들 이 교육협동조합을 설립, 운영지원						문
			아이 맘 편한 엄마지킴이단 운영 지원 등 학교폭 력 성폭력 대책 강화						문
			북한이탈주민 여성을 대상으로 한 힐링프로그램 운영						문
			여성장애인 출산비용(102명) 및 건강검진 지원 (1,700명)						문
성평등을 위한 약속	강원도 초대 여성부지사 임명! 성평등정책책임관 제(성평등여성정책관)	정 법							
	각종 위원회의 위촉직 여성위원 참여를 확대 도, 시군구 공무원에 대한 성인지교육 체계화 및 전문성 강화	정 문 법							
효도 10종 세트	여성이 행복한 여성친화도 강원	여성안심 범죄예방환경설계, 공공형 어린이집 확 대, 여성친화형 마을기업 등 도입	문						
		강원도 초대 여성부지사 임명, 성평등정책책임관 공개채용 임명	정 법						

지방선거 광역자치단체장 당선인의 선거 공약과 성 주류화: 사회 정의의 관점에서 성 주류화의 틀짜기 247

구분	2014년				2018년				
	공약-대 (분야, 목표)	공약-중 (전략사업)	공약-소 (과제)		공약-대 (분야, 목표)	공약-중 (전략사업)	공약-소 (과제)		
총복	생명존중으로 안전한 총복	어린이와 여성, 어르신이 안전한 환경 조성	여성의 안심 귀가 서비스 실시 및 안심택배 서비스	문	05 농촌을 농사 개념으로 대전환 하겠다.	농촌에 농업도시 즉 '농시'를 도입	여성농업인 행복바우처 확대 [공보]		경
			공공형 어린이집 및 야간 보육의 확대(24시간, 시간 연장)	문			06 소외계층 없는 복지총복을 만들겠다.	여성장애인 육아지원·친화병원 지정확대 [공보]	문
	소외 없는 복지총복	일가정 양립과 아이 키우기 좋은 가족친화도 건설	공공산후조리원 운영	문	07 문화예술의 향기 가득한 총복, 건물을 만듭니다.	문화재단·여성재단 운영 민간 이관		중평 공공산후조리원 건립 [공보]	문
			일하는 여성을 위한 마을 아파트 공동식당운영	문			육아 종합지원센터 건립	문	
			가족친화기업 인증 확대	문			아이 돌봄 서비스 확대 [공보]	문	
			가정의 날 일찍 퇴근하기 공공기관부터 시행	문			임신·육아 여성 '30분 늦게, 30분 일찍 출·퇴근' 운동	문	
			남성을 위한 가사 교육	문			공공분야 관리직 여성임용 확대	문	
			광역 아동통합서비스지원센터 설치	문					
			여성근로자 위한 워킹마미원센터 설치	문					
			산업단지 직장보육시설 설치 지원	문					
			어린이가 있는 일하는 부모들의 퇴근 시간 지키기 운동	문					
			삶의 질을 높이는 총복보도	여성정책 전담부서 위상격상, 개방직임용			법		
		여성재단 설립	법						
		여성발전기금 100억 조성	법						
	좋은 일자리 따뜻한 일자리 40만개 만들기	여성을 위한 일자리 만들기	여성고용률 제고를 위한 여성고용대책위원회 설치 및 운영	경	법				
			작은도서관 등 공공 사회서비스 분야 시간제 일자리 창출	경					
			경력단절 여성의 사무직 재취업을 위한 직업 훈련 지원	경					
			경력단절 여성을 위한 여성새로일하기지원센터 지원 확대	경					
사회공헌 일자리 공모 지원			경						

248 「정부학연구」 제25권 제3호(2019)

구분	2014년			2018년				
	공약-대 (분야, 목표)	공약-중 (전략사업)	공약-소 (과제)	공약-대 (분야, 목표)	공약-중 (전략사업)	공약-소 (과제)		
충북	재도약을 위한 평생학습이해동무 프로젝트	평생교육 친화도 조성	충북여성교육문화회관 건립	법				
			여성장애인평생교육센터 확대설치	법				
	잘사는 농촌 행복한 농업인	안정적인 농업 경영과 취약계층을 위한 지원확대	여성농업인행복바우처 확대	경				
			여성농업인지원센터의 확대 및 내실화	경				
		여성농업인 농작업 안전 편의 장비 지원	경					
전북	새만금과 균형 발전으로 인구가 늘어나는 전북 [공보]	결혼과 출산, 육아와 교육, 환경이 행복한 전북 [공보]	공공형 어린이집 전환 확대 [공보]	문	건강한 농생명의 삶터 행복이 커지는 복지 [공보]	살아가며 모두가 누려야 할 맞춤형 복지 실현 [공보]	일과 가정의 행복을 위한 워라밸 문화 확산 [공보]	법
			남성육아휴직 참여 및 지원 확대 [공보]	문				
			여성친화 3대 서비스 사업 [공보]	법				
			경력단절여성 일자리 지원 확대 [공보]	경	안전건강 제일 전북 [언론]	10개 세부실천공약 [언론]	노인·임산부 우선주차구역 설치사업 [언론]	문
			농촌 공공보건의료기관 산부인과 설치 [공보]	문				
제주	안전하고 모두가 누리는 여섯 가지 약속	약속2. 복지	여성폭력피해자 자립지원대책 마련	문		수놓음 육아나눔터를 제주 전역 동·리 단위까지 확대	문	
		약속3. 교육	장애인, 노인, 여성 등 대상별 평생학습교육 프로그램 개발 및 확대 추진		문		돌봄공동체 모다들영돌봄 확산	문
					문		위급한 상황에서 아이 맡길 수 있는 '24시간 긴급돌봄센터' 설치	문

주: 1) 성인지 내용이 포함된 칸에는 색깔을 유색으로 하고, 소과제의 성인지 공약 내용을 4차원적 개념으로 표시함(경, 문, 법, 정)  
 2) 공약서 이외에 공보의 내용을 포함한 경우 [공보]라고 표시.  
 3) 전북은 모두 공보만 제시되었는데, 2018년의 경우 언론사(프레스인)에 공표된 정책공약이 있기에 이를 포함함. 이 경우 [언론]이라고 표시.

## The Electoral Commitment in Local Elections and The Framing of Gender Mainstreaming

Lee, Eun-Kyoung

The purpose of this paper was to analyze the commitment of the elected candidates in local elections, assuming that the framing of gender mainstreaming can result from political opportunities.

I analyzed the contents of the commitment of seven regional elected candidates, matched with the president-elect of the regional government in the 2014 and 2018 local elections. Specifically, the contents of the commitment of the elected candidates were analyzed based on the four-dimensional concepts of social justice (economic distribution, cultural recognition, legal treatment, and political representation).

As a result, in 2014 and 2018, the elections of seven regional metropolitan governments presidents showed the highest frequency regarding respect for women's gender role (cultural recognition). Women were considered "women who give birth," and cultural recognition of women related to birth (career-break women, pregnant women, parent, homemakers, etc.) was strong. However the "political representation" aspect of gender equality was barely revealed in the elections of the elected candidates. In the 2018 regional elections, seven regional elections' gender-responsive commitment declined significantly compared to 2014.

※ Keywords: gender mainstreaming, framing, social justice, electoral commitment, political opportunity