

KWDI 이슈페이퍼

수행과제명 국회 여성비례대표 의원의 역할인식과 활동성과 분석
과제책임자 김은경 연구위원 (Tel: 02-3156-7107 / E-mail: kekkek@kwidimail.re.kr)

성평등 국회를 위한 여성비례대표 의원의 경험과 역할

초록

- 비례대표제는 한국 여성의 정치참여 확대와 지속에 있어 정계 입문의 중요한 통로임.
- 그런데 한국 여성의 정치적 대표성은 비례대표제에 의존적임에도 불구하고, 여성계가 기대하는 다양한 젠더이슈를 반영하지 못하고 있으며, 여러 가지 한계를 드러내고 있음.
- 본 연구는 비례대표 여성의원이 정치적 대표성을 제고할 수 있는 실질적 방안을 살펴보고, 현재 우리사회가 비례대표 여성의원에게 기대하는 역할이 정치인과 단체 및 전문가는 어떻게 같고 다른지 알아보면서 여성의 정치 대표성의 의미를 점검하고자 함.

1. 배경 및 문제점

- ▶ 비례대표제에 의존적인 한국 여성의 정치 대표성은 비례의원의 연령별·분야별 분포를 볼 때 여성계가 기대하는 다양한 젠더이슈를 반영하고 있지 못하다는 점 등을 비롯하여 여러 가지 한계에 직면하고 있음.
- ▶ 제20대 국회를 이루고 있는 여성 국회의원의 의회 진입 유형을 보면 재선이상 23명 중 15명이 비례대표 후보로서 국회에 진입한 후 지역구에서 재선을 한 경우로서, 한국 여성의 정치참여 확대와 지속에 있어서 비례대표제는 정계 입문의 중요한 통로로 기능하고 있음.
- ▶ 본 연구는 이렇듯 비례대표 여성의원이 실질적 대표성을 추구할 수 있는 정치적 기회구조를 살펴보고 2020년의 시점에서 비례대표 여성의원에게 기대하는 역할이 정치인과 단체 및 전문가는 어떻게 같고 다른지 알아보면서 여성의 정치대표성의 의미를 되돌아보고자 함.
- ▶ 이를 위해 첫째, 비례대표 의원으로 정치에 충원된 여성 의원들은 스스로가 그들의 역할을 어떻게 인식하고 있으며, 여성단체가 기대하는 역할과 차이가 있는지 살펴봄. 둘째, 비례 여성의원들의 국회 및 정당 내 활동에서 여성대표성을 실현하기 위해 어떤 활동을 하고 있으며 한계는 무엇인지, 비례의원을 충원한 정당은 이들에게 어떤 기회구조를 제공하고 있는지 살펴봄. 마지막으로 비례 여성의원들의 성인지적 인식을 높이고 이들이 여성 대표로서의 활동을 수행할 수 있도록 국회와 정당에서 어떤 노력이 필요한지 모색함.

2. 조사 및 분석결과

① 조사개요

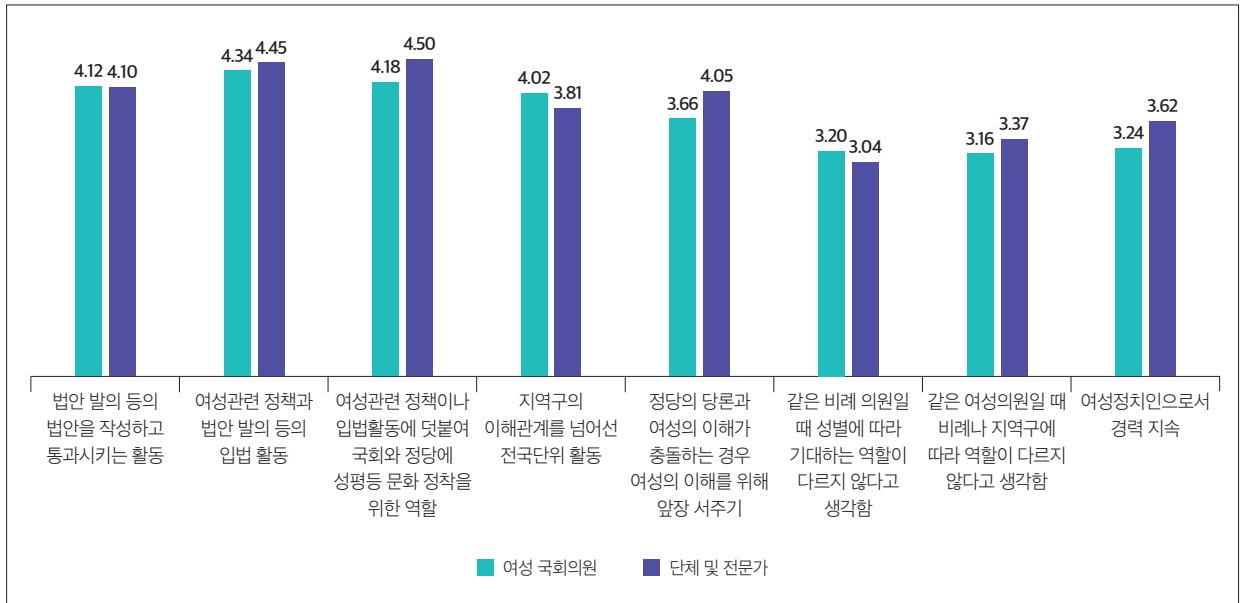
- ▶ 본 조사분석의 목적은 여성 국회의원의 여성대표성, 정치활동, 젠더정치 확대의 한계점이 노출되고 있는 상황속에서, 여성 국회의원과 여성단체 및 전문가를 대상으로 비례대표 여성 국회의원의 기능과 역할을 여성의 정치참여와 정치세력화의 관점에서 분석하여, 비례대표 여성 국회의원의 실질적 대표성 확보를 위한 개선방안 도출에 필요한 기초자료를 제공하는 것임.
- ▶ 조사대상 중 여성 국회의원 조사는 한국여성의정에서 제공한 15대 이후 20대까지 여성 국회의원을 대상으로, 여성단체 및 시민단체 조사는 여성가족부와 행정안전부에 등록된 단체를 대상으로, 교수 및 연구원 등 전문가는 정치와 행정 분야로 제한하여 설정함.
- ▶ 조사방법은 구조화된 설문지를 직접 방문조사, 우편조사, 이메일 조사를 병행하여 2020년 6월 22부터 8월 31일까지 실시함.

② 정치경력 및 비례대표 의원 역할

- ▶ 정치경력 및 비례대표 의원의 역할은 크게 국회의원에 출마하게 된 이유, 공천받은 요인, 여성 국회의원에게 기대하는 역할, 50% 여성할당제가 비례대표 의원에게 미친 영향으로 구분함.
- ▶ 먼저 국회의원으로 출마하게 된 계기는 소속 정당의 권유라는 응답이 가장 높았으나, 비례대표 여성 국회의원의 경우는 소속 정당의 권유(48.6%)가 지역구 경력이 있는 여성 국회의원은 본인 의지(33.3%)가 보다 높게 나타남.
- ▶ 다음으로 여성 국회의원을 대상으로 공천요인을 살펴보면, 전반적으로 정치적 대표성(78.0%)과 정책 전문성(72.0%) 요인이 가장 크게 작용하는 것으로 나타났으며, 여성단체 및 전문가 집단은 정책전문성(58.8%) 보다는 정치적 대표성(87.6%)에 더 강조점을 두고 있는 것으로 분석되었음.
- ▶ 한편 여성 국회의원에게 기대하는 역할을 조사한 결과, 여성 국회의원은 “여성관련 정책과 법안 발의 등의 입법 활동(4.34점)”, “국회와 정당에 성평등 문화 정착을 위한 역할(4.18점)”, “법안 발의 등 법안을 작성하고 통과시키는 활동(4.12점)” 등에 강조점을 두었으나, 비례대표 여성 국회의원의 지역구 여성 국회의원과 차별화된 역할과 비례대표 이후 지속적인 경력개발에 대한 역할에 대한 인식은 낮게 나타남.
 - 하지만, 비례 후 지역구를 경험한 의원 집단에서는 비례대표 여성 국회의원과 지역구 여성 국회의원의 역할이 다르고, 정치경력 지속의 역할에 대한 인식도 높게 나타남.
 - 여성단체 및 전문가는 “여성관련 정책이나 입법활동(4.50점)에 덧붙여 국회와 정당에 성평등 문화 정착을 위한 역할(4.45점), 법안 발의 등의 법안을 작성하고 통과시키는 활동(4.10점), 정당의 당론과 여성의 이해가 충돌하는 경우 여성의 이해를 위해 앞장 서주기(4.05점)”이라는 응답의 평균 점수가 높게 나타남.
 - 여성단체 및 전문가가 여성 국회의원보다 비례대표 여성 국회의원의 역할은 정치경력 지속과 함께 여성을 대변하는 것이 비례대표 여성 국회의원의 역할이라고 인식하는 경향이 높다는 것을 확인함.

<그림 1> 비례대표 여성 국회의원에 기대하는 역할

(단위: %)

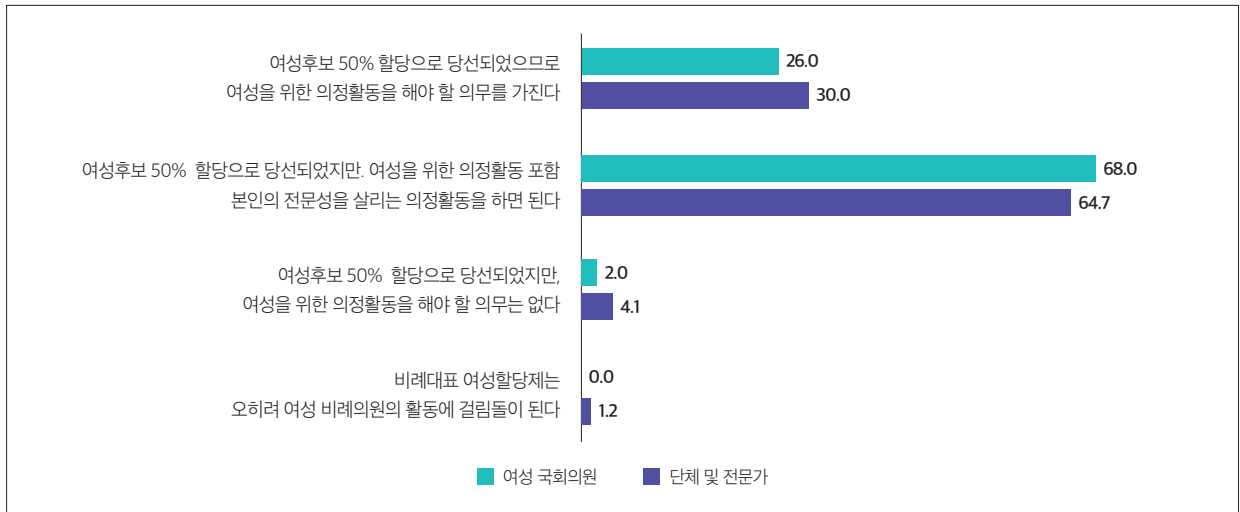


▶ 또한 50% 여성할당제가 비례대표 의원에게 미친 영향을 살펴본 결과, 여성의원과 여성단체 및 전문가 모두 여성후보 50% 할당으로 당선되었지만, 여성을 위한 의정활동 포함 본인의 전문성을 살리는 의정활동을 하면 된다” 라는 응답비율이 가장 높게 나타남.

- 하지만, 시민단체의 경우에는 “여성후보 50% 할당으로 당선되었지만, 여성을 위한 의정활동을 해야 할 의무는 없다”는 응답비율이 높게 나타나, 상대적으로 여성할당제의 영향력이 국회의원 당선에 한정된 것으로 인식하고 있었음.

<그림 2> 50% 여성할당제가 비례대표 의원에게 미친 영향

(단위: %)



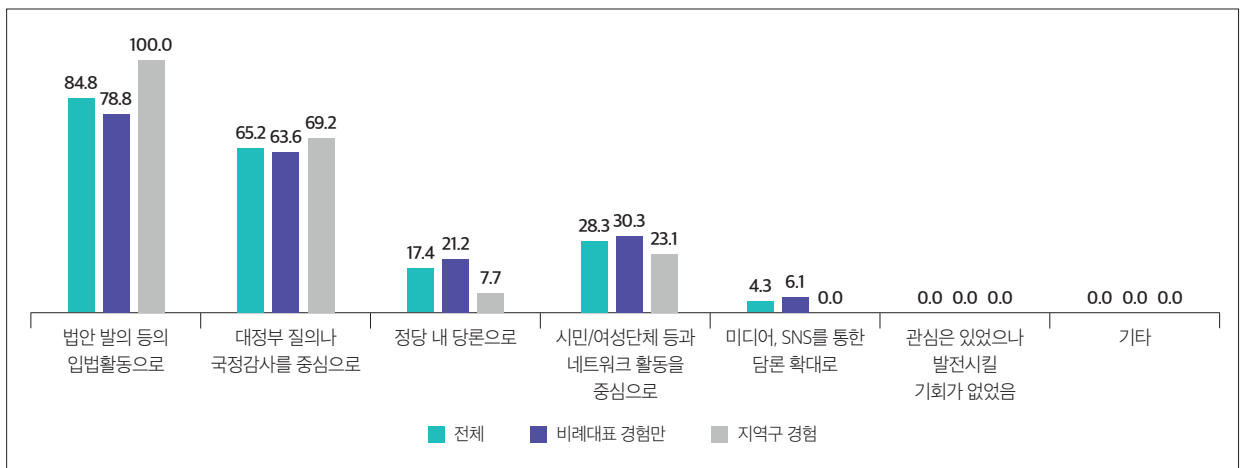
3

정책 관심도

- ▶ 정책 관심도는 중점을 두었던 주제, 여성 인권 및 젠더 이슈 제기 관심, 20대 국회회기 중 여성관련 현안에 대한 입장, 당직 경험으로 구분하여 살펴보았음.
- ▶ 여성 국회의원을 대상으로 의정활동 시절에 중점을 두었던 주제를 살펴본 결과, 여성가족, 교육, 보건복지 분야의 관심도가 높았으나, 법제사법, 정부, 정보분야의 관심도는 매우 낮게 나타나, 여성 의원의 의정활동 분야가 특정 분야에 한정되어 있었음.
- ▶ 여성 인권 및 젠더 이슈 제기에 대한 관심도는 매우 높게 조사되었으며(전체 92.0%, 비례 94.3%, 지역구 86.7%), 의정활동 당시 여성인권 및 젠더 이슈를 발전시키는 방안으로는 정당 내 당론이나 시민/여성단체 등과 네트워크 활동보다는 법안 발의 등의 입법활동, 대정부 질의나 국정감사를 주로 활용하고 있는 것으로 분석되었음.

<그림 3> 여성 인권 및 젠더 이슈를 발전시키는 방법(중복응답)

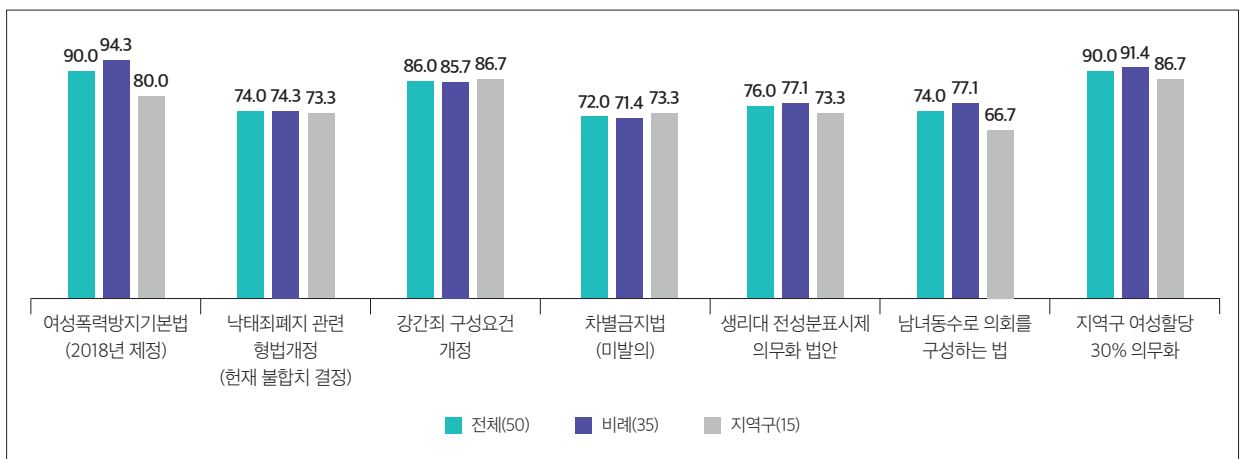
(단위: %)



- ▶ 한편, 20대 국회회기 중 여성관련 현안에 대해서는 대부분의 찬성하는 입장을 보였으며, 특히, 여성폭력 방지기본법과 지역구 여성할당 30%의무화 제도에 대한 찬성입장이 90.0%로 가장 높았음.

<그림 4> 20대 국회회기 중 여성관련 현안에 대한 입장

(단위: %)



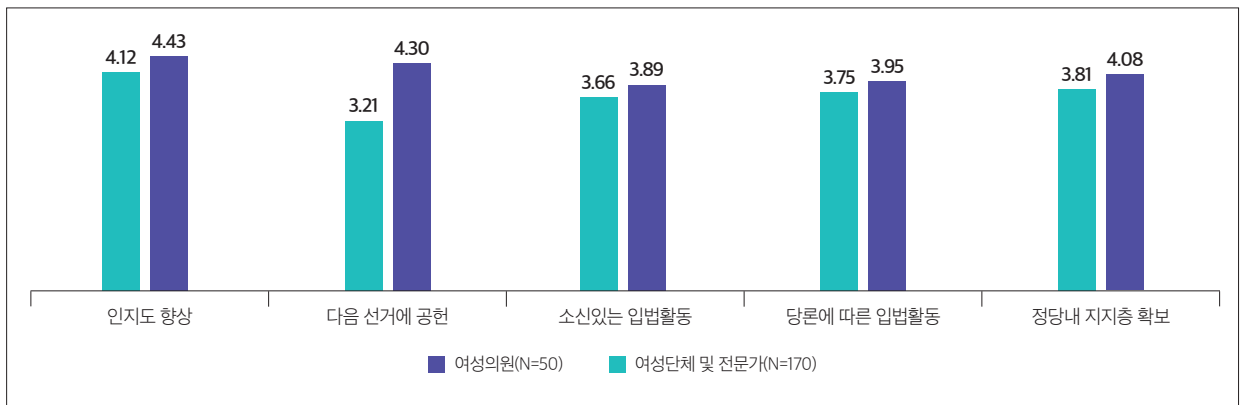
▶ 여성 국회의원에게 초선시절 정당의 당직 경험 여부를 조사한 결과, 당직을 경험한 여성 국회의원이 응답자의 90.0%로 높게 나타났으며, 이는 여성의원들의 정당 내 지위가 개선되고 있음을 의미함.

- 여성 국회의원을 대상으로 초선시절 당직 경험이 있는 여성 의원에게 당직경험이 의정활동에 미치는 영향을 분석한 결과, “인지도 향상(4.12점) 정당 내 지지층 확보(3.81점), 당론에 따른 입법활동(3.75점), 소신있는 입법활동(3.66점)” 순으로 높았으나, 공천에 미치는 영향(3.21점)은 가장 낮았음. 전반적으로 지역구 여성 국회의원보다 비례대표 여성 국회의원의 당직 경험이 의정활동에 미치는 영향이 더 높은 것으로 조사됨.

- 여성단체 및 전문가를 대상으로 초선의원 시절 당직 경험이 있는 여성 의원에게 당직경험이 의정활동에 미치는 영향을 분석한 결과, “인지도 향상(4.43점) 다음 선거에 공천(4.30점) 정당 내 지지층 확보(4.08점), 당론에 따른 입법활동(3.89점), 소신있는 입법활동(3.89점)”로 당직 경험의 긍정적인 영향을 높게 인식하는 것으로 확인됨.

<그림 5> 초선의원 시절 당직 활동 경험이 의정활동에 미친 영향

(단위: 점)



4

의정활동 만족도 및 한계

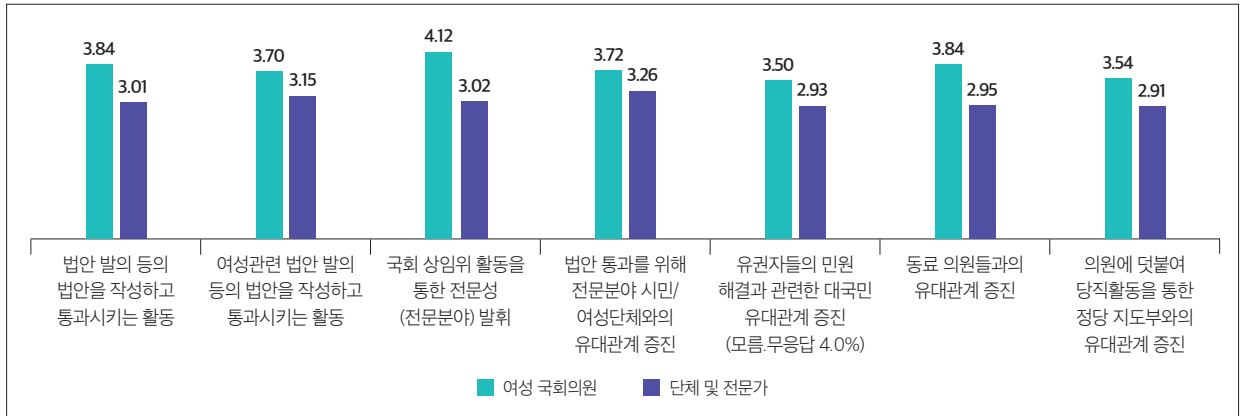
▶ 의정활동 만족도 및 한계를 역할수행의 만족도, 역할수행의 한계, 여성의제 발굴 정책 환경 조성으로 구분하여 살펴보았음.

▶ 먼저 역할수행에 대한 만족도의 경우, 여성 국회의원을 대상으로 의정활동 당시 역할수행에 대한 만족도를 조사한 결과, “국회 상임위 활동을 통한 전문성(전문분야) 발휘(4.12점)와 법안 발의 등의 법안을 작성하고 통과시키는 활동(3.84)”에 대한 만족도가 높았으나, 상대적으로 유권자 및 시민단체와의 유대관계 증진 즉, 네트워크에 대한 만족도는 낮게 나타남.

- 여성단체 및 전문가를 대상으로 여성의원의 의정활동 당시 역할수행에 대한 만족도를 조사한 결과, 전반적으로 평균점수가 3.3점을 하회하였음. 무엇보다 “국회 상임위 활동을 통한 전문성(전문분야) 발휘(3.02점)와 법안 발의 등의 법안을 작성하고 통과시키는 활동(3.01점)” 등 공식적인 활동에 대한 평가는 여성 국회의원들 평가와 차이가 크게 나타남.

<그림 6> 여성 국회의원 역할 수행에 대한 만족도

(단위: %)



▶ 다음으로 의정활동 당시 역할을 수행하면서 경험한 한계를 조사한 결과 “국회의 파행적 운영” 항목의 평균점수가 4.06점으로 가장 높았으나, “전문분야와 관계없는 상임위에 배치받을 때” 항목이 2.63점으로 가장 낮게 나타나, 여성 국회의원의 전문성에 부합하는 상임위원회에 배정되고 있는 것으로 짐작됨.

- 또한 여성으로서의 한계, 주요 보직으로부터의 배제, 네트워크의 소외 대한 평균점수가 3점을 하회하는 것으로 나타나, 정당 내 성차별적 요인이 완화되고 있음이 확인됨.

▶ 한편 여성의제 발굴 정책환경 조성의 필요성을 살펴본 결과, 여성 국회의원과 여성단체 전문가 모두 필요하다는 응답이 90% 이상으로 매우 높게 나타남.

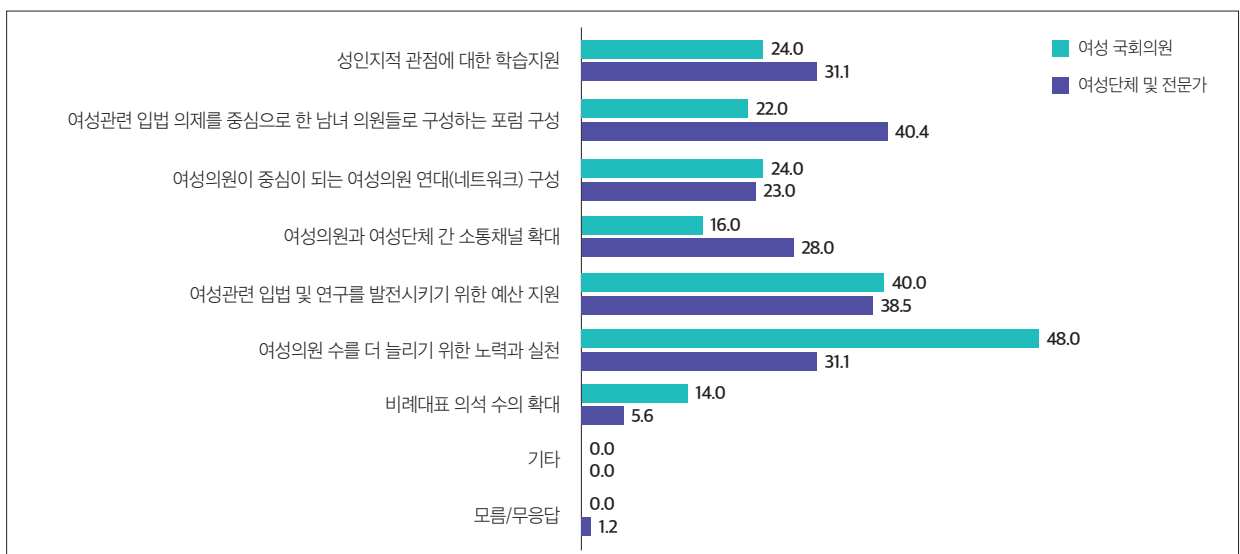
- 특히, 비례대표 경력만 있는 여성의원의 수요가 지역구 경력 여성의원보다 높게 나타났으며, 학계나 시민단체보다 여성단체에서 수요도가 상대적으로 높았음.

- 이에 여성의제 발굴 정책 환경조성의 위한 지원방안을 조사한 결과 여성 국회의원은 “여성의원 수를 더 늘리기 위한 노력과 실천(58.0%)” “여성관련 입법 및 연구를 발전시키기 위한 예산 지원(40.0%)”에 대한 수요도가 가장 높게 나타남.

- 반면에, 여성단체 및 전문가는 “여성관련 입법 의제를 중심으로 한 남녀 의원들로 구성하는 포럼 구성(40.4%)” “여성관련 입법 및 연구를 발전시키기 위한 예산 지원(38.5%)”에 대한 수요도가 가장 높게 나타남. 여성단체 및 전문가는 여성의제 발굴은 남성 및 여성의원이 모두 참여하여야 한다는 인식이 여성 국회의원보다 2배 가까이 높게 나타남.

<그림 7> 환경조성을 위한 지원방안: 1순위+2순위

(단위: %)

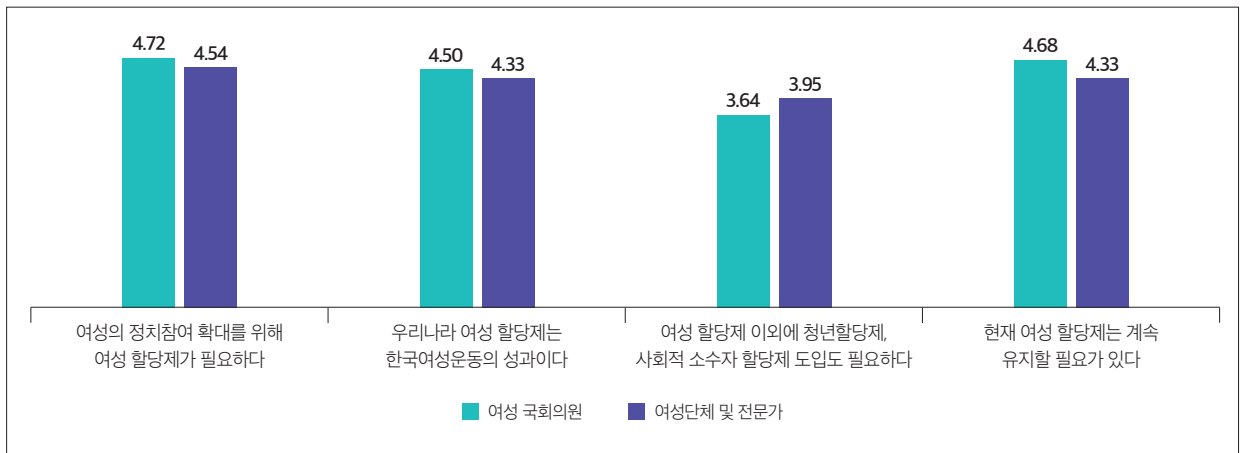


여성할당제 및 여성대표성에 대한 인식

- ▶ 여성할당제 및 여성대표성에 대한 인식을 여성단체 활동과 여성대표성 확대, 할당제, 여성의 정치세력화, 여성의원 증가에 따른 변화로 구분하여 살펴보았음.
- ▶ 먼저, 여성 국회의원과 여성단체 및 전문가 모두 여성의 정치참여 확대를 위한 여성할당제의 필요성과 할당제의 유지는 필요하며, 이는 한국여성운동의 성과로 평가하는 것으로 나타남. 여성 이외의 청년 할당제, 사회적 소수자 할당제 도입의 필요성은 여성 국회의원보다 여성단체 및 전문가 집단에서 높게 인식함.

<그림 8> 할당제에 대한 인식

(단위: %)

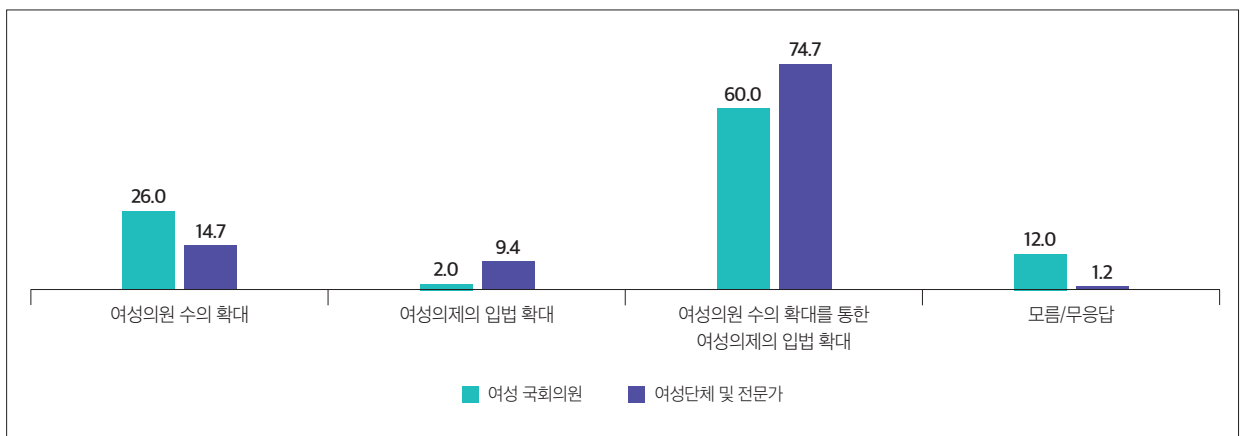


- ▶ 여성할당제 도입의 핵심적 취지를 조사한 결과, 여성 국회의원과 여성단체 및 전문가 모두 “여성의원 수의 확대를 통한 여성의제의 입법 확대”라는 응답 비율이 가장 높게 나타남.

- 여성의원을 대상으로 여성의 정치세력화의 의미를 파악한 결과, 단순히 여성의원 수가 아니라, “여성관련 및 사회적 소수자 이슈가 제도화되는 것(50.0%) 여성관련 이슈가 제도화 되는 것(48.0%)”이라는 응답비율이 높게 나타남.
- 여성단체 및 전문가의 경우에는, 여성 정치세력화를 인식함에 있어, 여성관련 이슈가 제도화 되는 것(36.5%) 보다 여성 및 사회적 소수자에 대한 대표성(61.8%)을 강조하고 있는 것으로 조사되었음.

<그림 9> 여성할당제 도입의 핵심적인 취지

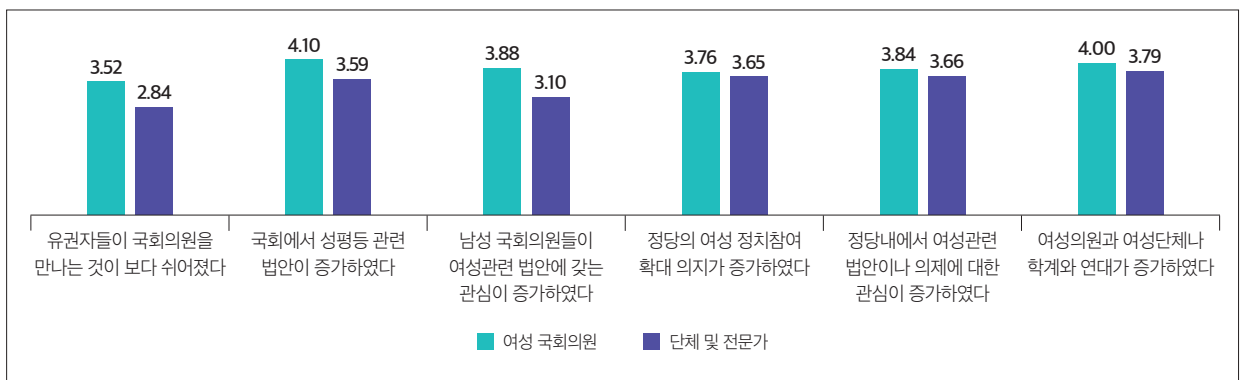
(단위: %)



- ▶ 국회의원의 적정 성별비율을 조사한 결과, 여성의원과 여성단체 및 전문가 모두 여성의원과 남성의원이 50% 정도라는 응답비율이 가장 높았음.
- ▶ 한편, 여성의원 증가에 따른 변화를 조사한 결과, “국회의 성평등 관련 법안이 증가하였다”, “여성의원과 여성단체나 학계와 연대가 증가하였다”는 응답비율이 가장 높았음.
 - 이는 이전의 의정활동 만족도 측정 문항에서 여성단체 및 유권자와의 유대관계 형성관련 만족도가 낮게 나타난 점을 고려해볼 때, 여성단체 및 기타 단체들과의 네트워크 형성을 위한 노력이 지속되고 있으나, 그 효과성은 아직 미비하다고 볼 수 있음.
 - 여성단체 및 전문가가 인식하는 여성의원 증가에 따른 변화를 조사한 결과, 전반적으로 여성의원 평균점수보다 낮게 나타나, 국회의원과 여성단체 및 전문가가 생각하는 성평등 개념과 범위에서 차이가 나는 것으로 판단됨.

<그림 10> 여성의원 증가에 따른 변화

(단위: %)



⑥ 비례의원의 의정활동 경험과 경력 지속 의지

- ▶ 비례의원의 의정활동 경험과 경력 지속 의지를 여성 비례의원으로서 활동의 유불리, 직능, 정당, 여성의 입장이 충돌할 때 선택, 경력지속 의지, 치경력 유지나 재개 의도, 비례대표 운영 개선사항, 여성의 정치세력화를 위해 필요한 요인으로 구분하여 살펴보았음.
- ▶ 먼저 여성의원들이 생각하는 여성 비례의원으로서 활동의 유리한 점은 의정활동이었으며, 여성단체 및 전문가는 정보접근성이라 생각하였음.
- ▶ 다음으로 정당활동 시 직능, 정당, 여성의 입장이 충돌할 때의 선택을 조사한 결과, 여성의 입장에서 선택한다는 응답비율이 가장 높았으며, 초선의원보다 재선 이상의 정치경력을 지닐수록 이러한 경향이 강하게 나타남.
- ▶ 더불어, 비례대표 공천을 받았을 때 정치경력의 열망 수준을 조사한 결과, 비례의원을 계기로 정치활동을 지속하겠다는 응답비율이 가장 높았으며, 정치경력 지속에 대한 열망은 비례대표 경력만 있는 여성의원보다 지역구 경력이 있는 여성의원들이 높았음.
- ▶ 한편, 공천을 받기 위해 필요한 요인이 무엇인지 살펴본 결과, 여성 의원은 당내 핵심세력과의 친분요인(25.7%)과 지역구 30% 할당제 도입(22.9%)에 강조점을 둠. 한편 비례대표 경험만 있는 여성 의원의 경우에는 당내 핵심세력과의 친분(33.0%)이 가장 높았으나, 지역구 경력이 있는 여성 의원은 지역구 발굴(37.5%)이 가장 높게 나타남. 이는 공천을 받기 위해 당내 입지를 구축하는 활동과 지역구 발굴에 전념할 경우 의정활동 수행에 부정적인 영향을 줄 수 있음을 시사함.

- ▶ 여성단체 및 전문가는 입법활동을 통한 전문성 향상(24.7%)과 지역구 30% 여성할당제 도입(20.6%) 순으로 나타나, 여성의원 개인의 전문성에 초점을 두고 있었음.
- ▶ 정치경력 유지나 재개 의도의 경우, 정치경력을 유지하거나 재개할 의도에 대해서는 그렇다는 응답이 41.9%, 아니다 라는 응답이 41.9%로 나타났으며, 지역구 경험이 있는 여성의원일수록 정치경력을 유지하겠다는 응답비율이 높게 나타남.
- ▶ 마지막으로 비례대표 운영에 대한 개선방안을 분석한 결과, 여성의원은 비례대표 의원 연임제도 도입 항목에 대한 응답비율이 높게 나타남.
 - 비례대표만 경험한 의원의 경우, 연임제도와 전문성을 연계한 운영제도 개선을, 지역구도 경험한 의원은 의정활동의 객관적 평가에 따른 지역구 공천에 대한 선호도가 높았음.
 - 여성단체 및 전문가는 전문분야 및 경력과 관련된 상임위 배정 원칙 적용(52.4%)과 의정활동의 객관적 평가에 따라 재선에 유리한 지역에 우선공천(22.9%)의 응답비율이 높게 나타나, 여성의원보다 여성단체 및 전문가는 전문성에 기반한 정치경력의 지속성을 더욱 강조하고 있는 것으로 확인됨.

3. 결론 및 시사점

① 비례대표 여성의원의 지위와 한계

- ▶ 정당에서 비례대표 여성의원의 지위에 대해 의원과 국회 관계자들은 모두 한결같이 비례대표 여성의원의 낮은 지위와 한계에 대해 지적하고 있음. 비례대표는 ‘비례라는 한계’를 ‘여성이라는 한계’보다 더 크게 인식하고 있음.
- ▶ 비례의원의 경력유지와 관련하여, 공천을 얻기 위한 요인에 대해 의원과 단체는 상당한 인식의 차이를 보이고 있음. 비례초선의 전현직 여성의원과 비례후 지역구 경험이 있는 전현직 여성의원은 재선을 위해 공천에서 가장 중요한 것으로 지역구 발굴과 당내 핵심세력과의 친분을 들었지만, 단체 및 전문가는 입법활동이라는 응답을 가장 많이 선택하고 지역구 발굴은 응답이 가장 적게 나와, 실제로 단체 및 전문가 집단에서는 지역구로의 경력유지를 위한 현실적인 긴급함을 갖고있지 않은 것으로 드러남.
 - 입법활동 성과가 공천에 전혀 반영되지 않는 것이 현실을 감안할 때, 단체 및 전문가의 이같은 응답은 정치현실에서 공천과정을 전혀 고려하지 않은 것으로서 입장 차이가 크게 드러나는 부분임.

② 비례대표제가 여성의 정치참여에 미치는 영향

- ▶ 본 연구는 비례대표 여성국회의원에 대한 사실상의 비판적 평가에서 출발하였으나, 비례대표의 경험은 초선과 재선 모두에서 유효한 영향을 갖는 것으로 나타나, 비례대표제가 여성의 정치참여에 미치는 효용성은 매우 크다고 할 수 있음.
- ▶ 비례대표 여성의원의 지위와 경력지속과 관련하여, 성평등 의제를 관철시키고 남성의원을 변화시켜 성평등 문화를 확산하는 규범적 역할도 중요하지만, 정치경력 지속을 이와 대립되는 관점에서 보아서는 안 될 것임.

주관부처: 국회, 여성가족부 여성정책과
관계부처: 국회, 여성가족부 여성정책과