

여성의원의 여성대표성에 관한 연구:
제17대-제21대 국회 여성법안 발의 및 표결을 중심으로

정민석 · 조은미 · 박지영

I. 문제제기 및 연구목적

여러 국가의 규범적·제도적 노력에도 불구하고, 여성이 정부에 불균등하게 대표되고 있다는 사실은 여전히 지적되고 있다. 이에 따라 의회 의원의 정체성 구성은 유권자의 정체성 구성과 조응해야 한다는 ‘기술적 대표성(descriptive representation)’은 하나의 정치적 목표로 받아들여지고 있다. 기술적 대표성의 달성은 여성을 포함한 소수 집단의 정치적 과소대표 문제를 해결하기 위한 하나의 방법으로 이해되기도 한다. 하지만 기술적 대표성과 함께 논의돼야 하는 것은, 의원들이 자신이 대표하는 유권자의 기대를 얼마나 정책으로 실현하는지, 즉 ‘실질적 대표성(substantive representation)’이라고 할 수 있다.

만약 실질적 대표성이 잘 작동한다면, 여성의원이 남성의원보다 여성 이슈에 민감하게 반응하고 관련한 입법활동을 할 것으로 기대할 수 있다. 또한 재선이 의원의 가장 큰 동기라고 상정한다면, 여성의원에게는 다음 선거에서의 승리를 위해 여성 유권자들을 주요 지지자 집단으로 끌어들이 유인이 존재한다. 실제로 선행연구들은 여성의원들이 남성의원들보다 여성 관련 법안을 우선 순위로 고려할 것이라는 기대를 뒷받침한다(Taylor-Robinson & Heath, 2003; Carroll & Dodson, 1991). 하지만 동시에, 의원들에게는 젠더라는 정체성 외에도 의정활동에 영향을 미치는 다양한 변인들이 있다. 예컨대 의원 개인의 이념, 지역구 주민의 이익, 또는 소속 정당의 당론 등의 다양한 요인이 복합적으로 입법 행위의 동인으로 함께 작용하고 있다. 다시 말해 여성이라는 정체성만으로 설명할 수 없는 활동 영역이 존재할 수 있다는 것이다.

이러한 복잡성은 한국 여성들의 입법 행태 연구에서도 드러난다. 예로, 여성 문제와 직접적으로 연결된 여성법안 표결에 있어서도 성별이 본회의 표결 행태를 설명하는 가장 강력한 변수가 아니라는 연구가 있는가 하면(박상현 · 진영재, 2017), 이와 달리 성별은 여성법안을 발의함에 있어 중요한 기여를 하는 것으로 제시되고 있기도 하다(정민석 · 이현우, 2020). 이처럼 한국 국회 내 의원들의 행동을 설명함에 있어 성별의 영향에 관해서는 논쟁적이라고 할 수 있다.

하지만, 제20대 국회 중반 ‘미투운동’이 물살을 타면서, 젠더 이슈에 대한 관심은 사회적으로 급속도로 진전돼 오고 있었다. 이에 따라 여성의원의 정치적 대표성에 대한 요구와 기대 또한 높아지고 있다. 그렇기 때문에 국회의원들의 여성 유권자 대표성에 대해 면밀히, 그리고 통시적으로 검토할 필요가 있다. 이에 본 연구는 전술한 바와 같이 기존 한국 연구에서 여성의원의 여성 대표성 결과에 차이가 존재하는 이유에 연구 질문을 제기하고, 입법 단계에 따라 대표성에 차이가 있을 것이라고 예상하고 이에 대한 연구를 진행했다.

II. 선행연구와 가설

1. 여성의원의 기술적 대표성과 실질적 대표성

전술한 바와 같이, 기술적 대표성과 실질적 대표성 간의 관계는 정치적 대표성의 중요한 주제이다. 여성 대표성의 맥락에서 두 가지 대표성 형태 간에 긍정적인 연관성이 존재한다면, 여성의원이 증가하여 여성의 기술적 대표성이 증진된다면, 그 의회에서는 이전보다 여성을 위한 입법이 증진하는 등으로 여성의 실질적 대표성이 높아질 것이라는 해석으로 연결될 수 있다(Pearson & Dancey, 2011).

구체적으로 각각의 대표성이 의미하는 바를 다음과 같다. 우선, 여성의원의 ‘기술적 대표성’은 여성의원이 성별 정체성에 따라 여성의 권리 증진과 보호를 위한 입법 활동에 더욱 적극적일 것이라는 ‘기대의 의미’를 반영한다. 여성 정치인과 남성 정치인의 이슈 소유권은 유권자들이 성별에 따라 서로 다른 정책 선호를 지님에 따라 달라질 수 있다. 여성 유권자와 남성 유권자는 투표 결정에 있어서 몇 가지 이슈를 중요한 결정 요인으로 삼는다. 예컨대 여성은 남성에 비해 정부의 사회 복지 지출 증가를 더 지지하고, 더 높은 평등주의적 관점을 취하거나 교육 및 의료 등의 문제를 투표의 중요한 결정 요인으로 인식할 가능성이 더 높다(Huddy and Cassese, 2008; Pearson and Dancey, 2011; Seltzer et al., 1997). 무엇보다 여성들의 높은 젠더 의식과 페미니즘 의식은 여성이 남성보다 여성 문제에 대해 더 지지적인 태도를 갖게 한다(Huddy and Cassese 2008). 이처럼 남성과 여성의 정치적 차이는 여러 정치 이슈에 대한 여성과 남성의 서로 다른 입장에 의해 촉진된다.

그리고 유권자가 성별에 따른 정책 선호를 지님에 따라 여성의원과 남성의원에게 기대하는 바 또한 달라지게 된다. 동정심 가설에 따르면 여성들은 주로 사회적 약자의 곤경과 연관된 문제, 예를 들어 교육, 의료, 아동, 노인 문제에 있어서는 여성 후보자를 선호한다(Huddy & Cassese, 2008; Huddy & Terkildsen, 1993). 또한, 성평등, 교육, 의료 및 빈곤 등의 문제를 다루는 것에 여성을 더 유능하다고 간주한다(Huddy & Terkildsen, 1993; Lawless, 2004; Sanbonmatsu & Dolan, 2009). 이것은 유권자들이 남성을 적극적이고 적극적이며 자신감이 넘치는 사람으로 평가하는 경향이 있는 반면, 여성은 동정심이 많고 타협 의지가 있으며 사람 중심적이라고 평가하기 때문이다(Huddy & Terkildsen, 1993; Lawless, 2004). 즉, 여성의 권리와 맞닿아 있는 쟁점들을 지지하는 유권자들은 여성 문제에 보다 민감하게 반응할 것으로 예상되는 여성의원에게 더 많은 기대를 보낼 수 있다는 것이다.

여성의원 역시도 자신을 여성의 대표자로 여기는 경향이 더 높다(Dodson et al., 1995). 이에 따라 여성의원들이 여성 권리의 증진과 보호를 입법 활동의 우선순위에 두는 경향을 여성의원의 여성 유권자에 대한 ‘실질적 대표성’으로 이해할 수 있다. 실질적 대표성은 대표자가 그들이 주로 대표하는 유권자의 이익을 위해 실제로 얼마나 행동하고 있는지를 의미한다. 여성의원들은 국회의 의정활동에서 성별로 특정되는 사회적 정체성을 반영하여 ‘여성’과 관련한 문제를 대변함으로써 여성의 실질적 대표성 증가에 기여하고 있는 것으로 보인다. 관련한 미국

의 연구들은 여성의원이 가정 폭력과 낙태 등 여성의 인권과 관련한 문제를 다루는 법안에 집중하고 이를 지지할 가능성이 더 높다는 사실을 발견했다(Swers, 2002; Gerrity et al., 2007). 미국의 제103대 및 제104대 의회를 연구한 스워스(Swers, 2005)에 따르면, 여성 입법자들은 교육, 아동 및 가족 문제, 여성 건강 및 일반 건강 문제에서 남성 동료들보다 더 많은 발의를 할 가능성이 높았다. 이 외에도 여성의원은 입법 활동에서 남성의원에 비해 여성, 아동, 사회, 가족 등에 관련한 법안에 높은 우선순위를 두고 있는가 하면, 이에 대해 더욱 진보적인 입장을 취한다(Taylor-Robinson & Heath, 2003). 즉, 유권자 수준에서뿐만 아니라 정치 엘리트 수준에서도 성별 간 이슈 집중도에 차이가 존재한다.

2. 가설

가. 젠더 요인

한국의 여성의원들이 여성 유권자들을 실질적으로 대표하고 있는지를 분석한 경험 연구들도 비슷한 분석을 제시한다. 제19대 국회 여성의원 의정활동을 분석한 국회 입법조사처 연구보고서에 따르면, 제19대 국회에서 전체 의석 중 여성의원인 차지하는 비율이 임계량(critical mass)인 15%를 넘기면서 입법활동 전반에 걸쳐 제18대 국회에 비해 제19대 국회에서 여성의원인 실질적 대표성이 높아졌다(임혜란 외, 2016). 입법안 제출로 의정활동의 범위를 달리 설정하여 남성, 여성 국회의원 간 정책적 우선순위에 차이가 있음을 밝힌 연구도 존재한다(김민정, 2011). 이 연구는 제16대와 제17대 국회에 발의된 모든 법안을 살펴봄으로써 남성의원의 경우 발의하는 법안의 내용이 경제 문제와 외교문제에 치중된 반면, 여성 의원은 사회복지 및 교육 관련 문제와 관련한 입법안 발의가 많이 이루어졌다고 분석했다. 또한 제17대 국회의 입법 활동을 분석한 최정원 외(2008)는 여성 관련 법안의 발의와 입법이 여성의원인 많이 소속되어 있는 상임위원회에서 많이 이루어졌다고 밝히며, 여성의원들이 여성과 관련된 입법에 적극적이라는 설명을 뒷받침했다.

하지만 여성의원인 여성 대표성에 관한 연구 결과가 항상 긍정적인 방향으로 일치했던 것은 아니다. 제17대 국회의 성평등 관련법안 본회의 표결에 의원들의 투표 행태에 성별 차이가 있는지를 분석한 연구에 따르면, 본회의 표결에서 의원인 성별은 투표행태에 유의미한 영향을 미치지 못했다(박찬욱 · 전진영, 2008; 전진영, 2009). 마찬가지로 제17대-제19대 국회의 성평등 관련 법안인 본회의 표결 결과에서도 의원 간 성별 차이는 성평등 관련 법안 표결에 영향력 있는 변수가 아니었다(박상현 · 진영재, 2017). 두 연구는 성평등 관련 법안인 투표행태에 영향을 미친 요인으로 소속 정당, 소속 정당의 여야 지위, 그리고 의원 개인의 이념 등의 요인을 꼽았으며, 성별은 의미 있는 영향을 미치지 못하는 것으로 보았다는 점에서 공통된다.

한편 다른 일군의 연구자들은 법안 발의 단계에서는 의원인 성별이 여성 의제에 중요한 변수로 작용함을 밝히고 있다. 제16대와 제17대 국회를 분석한 김민정(2011)은 법안 발의에 있어서 의원 간인 성차가 나타남을 제시함으로써 정책우선순위에 의원 간 젠더 차이가 있음을 밝혔다. 또한, 서복경(2010) 역시 제17대와 제18대 국회 법안 발의 분석을 통해 제17대 국회에

서 여성의원의 정책선호와 남성의원의 정책선호에 차이가 두드러졌다고 설명한다. 제19대 국회의 여성법안 발의를 분석한 정민석·이현우(2020)의 연구를 통해서도 여성의원이 남성의원에 비해 여성법안을 통계적으로 유의미하게 많이 발의함을 확인할 수 있다.

이상의 연구결과를 통해 여성의원이 남성의원에 비해 여성 이슈나 여성 유권자를 대표하는지에 관해서는 여전히 합치된 결론이 제시되지 않고 있다 말할 수 있다. 특히, 박상현·진영재(2017)와 정민석·이현우(2020)의 연구와 같이 같은 제19대 국회를 대상으로 여성의원의 여성 대표성을 분석했음에도 상이한 결과를 보고하는 점에 주목할 수 있다. 이 차이는 두 연구의 관심 변수가 다른 데에서 기인했을 가능성이 크다. 전자의 경우 여성대표성을 측정하는 변수를 본회의 표결로 상정했고, 후자의 경우 법안 발의로 뒀다.

본회의 표결은 최종적인 의사결정 단계라는 점에서 의미가 있다. 이 단계에서 투표하는 행위는 의원들에게 부여되는 공식적인 의정활동 내용이고, 의원들의 의사를 가장 직접적으로 파악할 수 있다는 점에서 의미가 있다(박상현·진영재, 2017). 하지만, 본회의에 상정되는 여성법안들은 매우 소수에 불과하다. 발의된 대다수의 법안들은 상임위원회의 심의과정을 거치지 못한 채 폐기되어 버리기 때문이다. 따라서 여성의원의 여성 대표성을 측정함에 있어 본회의에서의 투표 행태만을 분석하는 것은 낮은 타당성을 가질 수 있다(정민석·이현우, 2020). 따라서 여성의원이 실질적으로 여성을 대표하고 있는지를 분석하기 위해서는 입법 과정 전반을 살펴볼 필요가 있다. 즉, 여성법안 발의라는 투입(input) 단계와 본회의 표결이라는 산출(output)이라는 입법활동의 두 단계에서 여성의원의 여성 대표성에 대한 의정활동을 분석함으로써 여성의원의 실질적 대표성 정도를 측정할 수 있다.

나아가 제20대 이후 현재까지 국회에서 여성의원의 기술적 대표성과 실질적 대표성의 연관성, 또는 여성법안 입법에 있어서 의원 간의 젠더 차이 등에 관한 연구는 부재한 상태다. 이에 본 연구는 비례대표 여성할당제로 여성의원이 늘어나기 시작한 제17대 국회에서부터 2024년 현재 임기를 종료한 제21대 국회를 대상으로 의원들의 성별 차이에 따라 여성법안 발의와 표결에 차이가 나타나는지, 여성의원이 실제로 여성 유권자를 대표하고 있는지를 확인하고자 한다. 따라서 본 연구가 제시하는 가설은 다음과 같다.

【가설 1-1】 여성의원은 남성의원에 비해 더 많은 여성법안을 발의할 것이다.

【가설 1-2】 여성의원은 남성의원에 비해 여성법안에 더 찬성할 것이다.

나. 정당 요인

여성 공직자 수가 과거에 비해 증가했지만, 여성 정치인 간 개인 차이가 입법 결과에 걸쳐 공직에서의 행동에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 의원 간 차이에 따라 어떤 집단의 이익을 대표하고 대변하고자 하는지 알아보는 것은 중요하다. 이에 따라 성별이라는 개인의 정체성을 넘어 정당이 여성 대표에 어떠한 영향을 미치는지에 대해서도 고려해볼 수 있다. 앞서 정당 이념에 관계없이 여성 입법자들은 공통된 젠더적 관심사로 인해 여성 문제에 더욱 적극적으로 나선 것이라 가정했다. 반면, 여성의원이 속한 정당은 다양한 경로를 통해 여성의원이 여성을 대

표하는 방식이나 생각에 영향을 미칠 수 있다. 예로 미국 의회를 분석한 스워스(Swers, 2002)의 연구에 따르면, 민주당이 하원을 장악한 시기에는 민주당 여성의원 뿐만 아니라 온건한 공화당 여성의원 역시 여성 문제에 초점을 맞춰 법안을 대표발의 하거나 공동발의로 참여할 가능성이 더 높았다. 하지만, 이후 공화당이 하원을 장악했을 때에는 온건한 정치 성향의 공화당 여성의원들의 여성법안을 지지할 가능성이 낮아졌다. 이는 하원 내에서 정당의 영향력이 커지면서 소속 정당의 노선을 벗어나면 불이익을 받을 우려로 인해 온건한 공화당 여성의원들이 여성 이슈를 긍정적인 태도를 가능성이 낮아진 결과로 해석할 수 있다.

또한, 의원들의 이념 스펙트럼을 비교했을 때에도 이러한 차이가 발견된다. 기존 연구에 따르면 이념적으로 민주당 여성은 남성 당원에 비해 지속적으로 더 자유주의적인 관점을 표현한다(Osborn, 2012). 그러나 공화당 여성은 공화당 남성보다 온건할 수 있지만, 민주당 여성 및 남성의원에 비해서는 보수적이다(Osborn, 2012). 이를 통해 민주당 여성의원과 공화당 여성의원은 여성이라는 동일한 정체성을 지녔더라도 이념에 따라 입법 활동 우선순위가 달라질 수 있음을 알 수 있다. 이는 여성 유권자를 대표하는 정도에 있어서도 마찬가지로 다를 수 있다. 같은 여성의원임에도 정당 혹은 이념의 영향에 의해 여성 대표성에 차이가 생길 수 있다고 생각 가능하다.

또한, 미국 주 의회 여성의원의 양극화 경향에서도 이러한 이념 패턴이 발견된다. 오스본(Osborn, 2019)의 연구는 미국 대부분의 주 의회에서 민주당 여성의원은 같은 당 남성의원보다 더욱 진보적으로 변한 반면, 공화당 여성의원은 같은 당 남성의원에 비해 더욱 보수적으로 변하고 있었다고 설명한다. 이는 정당이 의원들의 입법 활동에 미치는 영향이 있을 수 있음을 짐작하게 한다. 즉, 이는 여성의원들이 여성 유권자를 대표하는지 여부에 있어 젠더와 함께 정당의 영향력을 고려하게 만든다. 따라서 다음과 같은 가설을 제시할 수 있다.

【가설 2-1】 진보 정당에 속한 여성의원이 보수 정당에 속한 여성의원에 비해 여성법안 발의에 더 적극적일 것이다.

【가설 2-2】 진보 정당에 여성의원이 보수 정당에 속한 여성의원에 비해 여성법안 표결에 더 찬성할 것이다.

다. 선수 요인

여성의원의 성별 정체성에 기반한 기술적 대표성과 실질적 대표성의 긍정적 관계는 선수에 따라 달라질 수도 있다. 대부분의 입법자들은 자신이 대표하는 유권자들의 대리인으로서 활동한다. 그리고 이러한 활동을 얼마나 충실하게 잘 수행하는지에 대한 유권자들의 평가는 다음 선거에서의 의원들의 당선 가능성을 결정지을 수 있다.

여성의원의 선수가 그들의 입법적 행동에 미치는 영향을 분석한 연구를 통해, 선수가 높은 여성의원일수록 여성법안 도입에 더욱 적극적이었음을 확인할 수 있다. 이는 선수가 높은 여성의원의 경우 입법부 내에서 비교적 안정적으로 자리를 잡고 있기 때문에 소속 정당의 의견에서 상대적으로 자유로울 수 있는 반면, 정치 경험이 적은 여성의원은 그렇지 못했기 때문으로 볼 수 있다(Senk, 2022). 다시 말해, 정치 경험이 적은 여성의원들은 정당 내의 입지가 불안정

하기 때문에, 자신이 대표하는 집단만을 위해 입법 활동을 하기보다는 정당 지도부가 받아들일 만한 정책에 노력을 집중함으로써 정당 지도부와 관계를 구축하는 데에 더욱 매진할 것이라는 말이다(Senk, 2022). 따라서 선수가 낮은 의원들은 여성 문제와 관련한 입법 활동에 덜 집중할 수 있다.

하지만 자신의 기술적 대표성에 의지해 의정활동을 하는 것을 재선을 위한 투자의 일환이라고 생각한다면, 이러한 투자의 효과는 정치 경험이 쌓여 정치적 안정감이 생기면서 낮아질 수 있다. 즉 여성의원의 선수가 높아질수록 추가적인 투자를 하지 않더라도 다음 선거에서 승리할 수 있다고 판단해, 여성 관련 입법 활동을 줄일 것이라고 예상할 수 있다. 대신 선수가 높은 여성의원들은 여성 유권자 대신 고위직을 위한 투자를 늘릴 것이라는 예상도 가능하다. 이는 의원 경력 주기 동안 기술적 대표성과 실질적 대표성 사이의 격차가 벌어지는 현상을 통해서 이해해볼 수 있다. 베일러와 그의 동료들(Bailer et al., 2022)은 의원들은 경력 초기에 각자의 이슈 분야에서 높은 수준의 활동을 보이지만, 이는 활동은 경력 과정에서 감소한다는 것을 경험적으로 증명했다. 구체적으로, 경력 초기에 있는 의원은 개인적인 경험과 전문성을 바탕으로 특정 집단을 대표하는 입법 활동을 전략적으로 선택할 수 있다. 하지만, 입법 경력 동안 의원들은 의회 내에서 전문성과 신뢰를 얻을 수 있고 동시에 특정 불리한 집단의 실질적 대표성의 전략적 가치는 감소하게 된다. 즉, 의원으로서의 경력이 쌓일수록 의원들은 리더십을 증명하고 정당 내에서 영향력을 확대하기 위해 더 광범위한 정치적 호소를 하는 것에 관심을 전환할 수 있다는 것이다. 따라서 선수가 낮은 의원이 자신이 대표하는 유권자에게 더욱 잘 반응하는 반면, 선수가 높아질수록 점차 자신의 정체성에 기반해 대표할 수 있는 유권자를 책임질 동기가 줄어든다. 이러한 논의를 통해 여성의원이 여성 유권자를 대표하는 정도가 약해질 것이라 예상할 수 있다. 이러한 논의를 바탕으로 다음과 같은 가설을 도출할 수 있다.

【가설 3-1】 선수가 높은 여성의원일수록 여성법안 발의에 덜 적극적일 것이다.

【가설 3-2】 선수가 높은 여성의원일수록 여성법안 표결에 덜 찬성할 것이다.

Ⅲ. 연구방법

1. 데이터: ‘여성법안’에 관한 조작적 정의

이상에서 도출된 연구가설을 정량적으로 검증하기 위해 연구자들은 다음과 같이 데이터를 구축하고자 한다. 우선 발의 또는 의결된 법안들 중 어떤 법안이 ‘여성법안’ 인지를 구별하는 작업이 선행되어야 한다. 이는 국회에서 발간된 공식적인 자료를 토대로 판단할 수 있다. 제17대에서 제19대까지 국회 여성가족위원회 수석전문위원실에서는 해당 국회의 임기가 마칠 때마다 『성평등 관련 입법 현황 및 향후 과제』라는 이름의 문서를 작성했다. 이 자료들은 각 국회마

다 제출된 여성가족 관련 입법 성과들을 대주제별로 분류해서 심사 경과와 제안 및 심사 내용을 정리한 것으로, 선행 연구들 역시 이 자료를 토대로 여성법안을 정의했다(권수현, 2015; 박상현·진영재, 2012; 전진영, 2009; 정민석·이현우, 2020). 한편 제20대 국회부터는 여성가족위원회에서 이에 해당하는 문서를 발간하지 않았는데, 대신에 해마다 출판하는 『성평등 가족 청소년과 입법』에 기재된 법안을 여성법안으로 정의했다.

이와 같이 제20대 국회까지 구성한 여성법안의 수는 아래 <표 1>에 정리돼 있다. 먼저 ‘의결된 재·개정안’은 국회 본회의에서 가결된, 다시 말해 법안에서 법률로 전환된 법안을 의미한다. 여기에는 원안대로 의결된 법안은 물론, 위원회 대안으로 반영되어 폐기된 법안도 포함돼 있다. 이러한 법안들은 비록 대안반영 ‘폐기’로 분류되기는 하나, 단순히 버려진 것이 아니라 상임위원회의 논의를 거쳐 하나의 법안으로 합쳐져 의결된 것이기 때문에 모두 입법 성과로 계산할 수 있다고 판단했다. 다음 ‘전체 발의안’은 상임위원회에 제출된 여성법안 전체의 수를 의미한다. 여기에는 ‘의결된 재·개정안’에 포함된 법안과 함께 임기 만료 폐기된 법안이 포함된다. 이들은 상임위원회 계류 중 논의도 거치지 못하고 폐기된 법안이지만 발의가 됐다는 것에서 대표발의자가 여성 관련 의제에 대해 상대적으로 관심을 두고 있다는 것으로 볼 수 있다. 마지막으로 ‘의원 발의안’은 전체 발의안 중 정부안을 제외하고 국회의원이 대표발의자가 돼서 발의한 여성법안을 의미한다.

<표 1> 국회 각 대수별 여성법안 관련 요약통계

	여성법안의 수		
	의결된 재·개정안	전체 발의안	의원 발의안
제17대	165	209	177
제18대	346	498	465
제19대	259	588	570
제20대	315	562	534

*국회 의안정보센터 시스템의 법안 자료를 근거로 작성했으며, 수치는 추후 수정될 수 있음.

이와 같이 수집한 여성법안을 아래와 같이 종속변수로 재구성할 것이다.

2. 종속변수

가설에 따라 첫번째 종속변수는 여성법안 발의가 된다. 이는 <표 1>의 ‘전체 발의안’에 포함된 법률안을 기준으로, 각 대수의 의원들이 발의한 여성법안을 근거로 한다. 다만 절대적인 수가 아니라 의원들의 입법 생산성(legislative productivity)을 감안하여, 발의한 법안 전체의 수에 대비해서 여성법안의 수를 고려할 것이다. 예컨대 여성법안 10건을 발의한 의원 A와 5건을 발의한 의원 B가 있다고 가정해보자. 절대적인 수를 고려한다면 의원 A가 더 많은 여성법안을 발의했기 때문에 더욱 여성친화적이라고 할 수 있을 것이다. 하지만 의원 A가 임기 중

발의한 법안이 100건이고 의원 B의 것은 20건이라고 한다면, 의원 A는 여성법안에 입법을 위한 노력의 10%의 관심을 기울인 데 반해 의원 B는 25%를 할애한 셈이므로, 의원 B 쪽이 더욱 여성친화적이라고 할 수 있다. 따라서 첫번째 가설의 종속변수는 여성법안 발의율로, 각 의원이 발의한 여성법안의 수에서 전체 법안의 수를 나눈 값이 된다.

두 번째 종속변수는 본회의에서 여성법안에 대한 찬성 표결이다. 이는 <표 1>의 ‘의결된 제·개정안’에 대한 표결 기록을 근거로 산출할 것이다. 본 연구는 표결 단계에서 여성의원의 여성 대표성을 확인하기 위하여 본회의 표결에서 찬성률이 95% 이하인 여성법안만을 분석 대상에 포함하고자 한다. 이는 의원 개인의 특성이 미치는 영향을 파악하기 위해 갈등적 성격이 있는 법안을 고려하는 것이 적절하기 때문이며, 동시에 높은 찬성률로 가결된 법안의 경우 종속변수의 변화량을 살펴보기에 적절하지 않다는 현실적인 이유도 있기 때문이다(전진영, 2006; 박상현·진영재, 2017).

3. 독립변수

본 연구에서 가장 관심이 되는 독립변수는 의원의 성별이다. 여기서 성별은 사회적 성(gender)이 아닌 생물학적 성(sex)으로, 국회에서 제공하는 대수별 의원 명단에 적시된 의원의 성별을 변수로 활용할 것이다.

또한 정당에 따른 효과를 확인하기 위해 의원의 소속 정당을 독립변수로 포함했다. 민주화 이후 한국의 정당체계는 대체로 보수 정당(민주정의당의 후신 정당)과 민주당 계열 정당(평화민주당의 후신 정당)이 주류를 형성했고 번갈아 가며 행정권력을 차지했다(노기우·이현우 2019; 박경미 2009). 이에 더해 제17대 국회에 민주노동당이 원내에 진출함에 따라, 진보 정당도 하나의 계열을 형성하고 있다. 또한 진보 정당과 구별되는 제3당이 꾸준히 존재해 왔다. 이들 정당의 대다수는 후에 보수 정당에 통합이 됐기 때문에 대체로 이들은 보수 정당으로 상정했다. 본 연구에서는 의원의 소속 정당을 보수, 민주당 계열, 그리고 진보로 분류했다. 각 대수별 주요 정당의 분류는 <표 2>와 같다. 여기에서 보수를 제외한 민주당 계열의 정당들과 진보 정당들을 가설 2의 ‘진보 정당’으로 분류하고자 한다.

<표 2> 국회 대수별 정당의 분류

분류	제17대	제18대	제19대	제20대	제21대
보수	한나라당	한나라당	새누리당	새누리당	국민의힘
	자유민주연합	자유선진당		국민의당	국민의당
		친박연대		바른미래당	
민주당 계열	열린우리당	통합민주당	민주통합당	더불어민주당	더불어민주당
	새천년민주당	민주통합당	새정치민주연합		열린민주당
진보	민주노동당	민주노동당	통합진보당	정의당	정의당
		진보신당	정의당		

마지막으로 선수는 지역구 변동 또는 비례대표에서 지역구로의 전환에 상관없이 개별 국회의원이 해당 대수에 의원직을 수행한 횟수이다.

이 외에 독립변수 외에 종속변수에 영향을 미칠 수 있는 변수들을 통제함으로써 분석 모델의 내생성(endogeneity)을 극복하고자 한다. 통제변수로는 의원의 입법 활동과 상관관계가 있는 의원 개인의 이념, 의원의 지역구가 소속된 지역, 선수, 연령, 그리고 여성가족위원회 소속 여부이다. 이념을 측정하기 위해 의원의 표결 자료를 근거로 진보-보수 1차원 연속선상 공간에 위치시키는 W-NOMINATE 점수를 활용하거나, 의원을 대상으로 직접 설문한 자료를 활용할 것이다. 전자는 국내의 정치학 연구자들이 개별적으로 구축하고 있으며, 후자는 서강대학교 현대정치연구소에서 각 국회마다 실시한 설문조사 자료가 있어서, 이들을 활용할 수 있다. 지역은 광역지방자치단체를 권역별로 서울, 수도권(경기/인천), 충청(대전/세종/충남/충북), 호남(광주/전남/전북), TK(대구/경북), PK(부산/울산/경남), 강원, 제주, 그리고 비례대표로 묶을 것이다. 연령은 국회가 마감된 해에서 의원의 생년월일을 뺀 값이다. 마지막으로 의원이 여성가족위원회에 소속이 됐다면 상대적으로 여성법안을 더욱 많이 발의했을 가능성이 크기 때문에 이 또한 통제할 것이다. 특히 제19대 국회에서는 ‘아동·여성대상 성폭력 대책 특별위원회’가 구성돼서 입법 활동을 전개한 바 있는데, 여기에 소속됐는지 여부도 여성가족위원회 소속 여부에 포함하고자 한다.

4. 분석전략

우선 종속변수가 여성법안 발의율인 경우, 이는 연속형 변수이므로 분석 모델은 통제변수를 포함한 다변량 OLS 회귀분석이 된다. 하지만 자료의 분포를 예상해보면, 여성법안을 한 건도 발의하지 않은, 즉 종속변수의 값이 0인 의원이 그렇지 않은 의원보다 월등히 많을 것으로 보인다. 즉 여성법안 발의율의 분포는 모든 대수에서 0이 과잉된 음이항분포(zero-inflated distribution)를 나타낼 가능성이 크다. 그렇기 때문에 음이항회귀분석(negative binomial regression)이 적합한 도구가 된다.

그리고 종속변수가 여성법안 찬성 투표인 경우, 찬성을 했는지 여부에 따라 변수값이 0(반대)과 1(찬성)로만 구성이 된다. 종속변수가 가변수(dummy variable)이므로, 이 가설의 경우 다변량 로지스틱 회귀분석을 활용하는 것이 타당하다.

또한 고려해야 하는 점이 대표 유형, 즉 그 의원이 지역구 의원인지 비례대표 의원인지 여부이다. 제17대 국회 이후 실시되고 있는 비례대표 여성할당제로 인해 현재까지 여성의원 대다수의 대표 유형은 비례대표이다. 따라서 여성법안과 관련한 입법 행태에 비례대표 여부의 효과가 혼재돼 있을 가능성이 있다. 이를 통제하기 위해 분석 모델에 성별과 대표 유형의 교차항을 포함할 것이다.

분석 방법은 다음과 같다. 우선 모든 대수를 통합한 풀드(pooled) 데이터로 독립변수의 종속변수에 대한 효과의 전체적인 경향성을 확인하고, 이어서 각 대수별 분석을 진행할 것이다.

추가적으로, 제17대에서 제21대까지 다섯 대에 이르는 국회 동안 재선 이상을 한 의원의 경우, 따로 모아서 패널 분석을 수행할 것이다. 비록 많은 수의 분석 대상이 추출되지는 않겠지만, 이를 통해 시간에 흐름에 따라 여성의원의 여성법안 발의 또는 표결 행태의 변화를 확인할 수 있을 것이다.

IV. 예상 결과 및 기여

분석 결과 가설이 지지된다면, 다음의 함의를 제시할 수 있을 것이다. 첫째, 여성의원이 법안 발의 및 본회의 표결로 여성을 실질적으로 대표한다면, 젠더 불평등을 해결하기 위한 제도적 방안으로 여성의원의 증가를 제시할 수 있다. 이를 위해서는 비례대표 여성할당제로 국회에 진입한 여성의원들이 다음 선거에서 지역구 공천을 받고 당선되어야 한다. 하지만 정당법은 비례대표와 달리 지역구에서는 여성 후보자 공천을 30% 이상 할 것을 ‘권고’하고 있다. 또한 비례대표 여성의원이 지역구로 전환되는 비율이 낮고, 설령 지역구 공천을 받는다 해도 해당 정당 소속 후보자가 당선에 유리하지 않은 이른바 ‘협지’에 공천될 가능성이 크다는 점도 지적된다. 따라서 법제도의 개혁이나 정당의 의식적인 노력 등이 요구된다.

V. 연구 진행 계획

연구자들은 이전에 수행한 연구와 현재 수행 중인 연구를 위해 이미 제17대에서 제20대 국회에 이르는 여성법안 발의 및 표결 데이터를 구축하고 있다. 다만 제21대 국회의 자료를 수집하는 데에 다소간의 시일이 소요될 것으로 보인다. 2025년 1월부터 연구를 시작한다고 하면, 아래와 같이 연구를 수행하고자 한다.

〈표 3〉 연구 수행 일정안

월	내용	비고
1월	제21대 국회 여성법안 자료 구축	
2월	제17대-제20대 기구축 국회 자료 재검토,	
3월-4월	선행연구 및 이론적 배경 재검토	
	예비적 분석	
5월-6월	1차 원고 작성	
7월-8월	1차 원고 기반으로 학술회의 참가	하계에 개최되는 한국정치학회 또는 한국정당학회 예정
9월-10월	학회 토론 기반으로 원고 수정	
11월-12월	학술지 논문 투고	여성정치·의회정치 관련 KCI 등재후보지급 이상 학술지

지원 사업에 선정이 된다면, 지원 금액은 학회 참가 비용과 학술지 투고 과정에서 발생하는 비용으로 지출이 될 것으로 예상된다. 참가할 가능성이 큰 학회로는 정치학의 다방면을 다루는 한국정치학회 하계학술회의와, 선거·정당·의회 등 정치과정 분야에 권위가 있는 한국정당학회 하계학술회의를 꼽을 수 있다. 또는 연구 과정에서 본 연구가 비교정치적 맥락에서 함의가 크다고 판단한다면, 해외의 국제학술대회에 참가할 가능성도 있다. 미국의 미국정치학회(APSA), 중서부정치학회(MPSA), 남부정치학회(SPSA), 유럽의 유럽정치학회(EPSA), 범국적의 세계정치학회(IPSA), 기타 정치과정 분야를 다루는 학회가 있다. 젠더 갈등 및 불평등 문제가 한국뿐만 아니라 전세계적인 이슈라는 점을 감안하여, 지원 사업에 힘입어 수준 높은 원고를 작성한다면 충분히 국제적인 학술의 장에서 인정을 받을 수 있을 것으로 예상된다.

〈참 고 문 헌〉

- 김민정. (2011). 한국 국회의원의 정책우선순위에 나타난 젠더 차이. *한국정치연구*, 20(3), 109-136.
- 노기우·이현우. (2019). 민주화 이후 한국 정당체계는 불안정한가? 유효 정당 수와 선거 유동성 세분화를 중심으로. *한국정당학회보*, 18(4), 5-36.
- 박경미. (2009). 한국 정당의 계승정당 설정에 대한 소고. *현대정치연구*, 2(2), 5-30.
- 박상현·진영재. (2017). 국회 여성의원의 여성 관련 의제에 대한 투표행태. *21세기정치학회보*, 27(2), 111-136.
- 서복경. (2010). 17-18대 여성의원의 의정활동 비교: 투입측면을 중심으로. *여성연구논총*, 8, 33-60.
- 임혜란·정희옥·한정훈. (2016). 제19대 국회 여성의원 의정활동의 특징과 평가 및 시사점, 국회 입법조사처 정책연구용역보고서.
- 정민석·이현우. (2020). 여성의원은 여성을 대표하는가? 제19대 국회 여성법안 발의를 중심으로. *의정연구*, 26(1), 63-104.
- 최정원·김원홍·윤덕경. (2008). 17대 남·녀 국회의원의 입법활동 성차분석: 여성관련 법률안 입법과정을 중심으로. *의정연구*, 14(1), 83-108.
- Stefanie, B., Breunig, C., Giger, N., & Wüst, A. M. (2022). The diminishing value of representing the disadvantaged: Between group representation and individual career paths. *British Journal of Political Science* 52 (2), 535-52.
- Dodson, D. L., Carroll, S. J., Mandel, R. B., Kleeman, K. E., Schreiber, R., & Liebowitz, D. (1995). *Voices, Views, Votes: The Impact of Women in the 103d Congress*. New Brunswick: Center for the American Woman and Politics, Rutgers, The State University of New Jersey.
- Gerrity, J. C., Osborn, T., & Mendez, J. M. (2007). Women and representation: A different view of the district? *Politics & Gender*, 3(2), 179-200.
- Huddy, L., & Terkildsen, N. (1993). Gender stereotypes and the perception of male and female candidates. *American Journal of Political Science*, 37(1), 119-147.
- Huddy, L., Cassese, E., & Lizotte, M. K. (2008). Gender, public opinion, and political reasoning. *Political Women and American Democracy*, 31-49.
- Lawless, J. L. (2004). Women, war, and winning elections: Gender stereotyping in the post-September 11th era. *Political Research Quarterly*, 57(3), 479-490.
- Osborn, T. (2012). *How women represent women: Political parties, gender, and representation*

in the state legislatures. New York: Oxford University Press.

- Osborn, T., Kreitzer, R. J., Schilling, E. U. and Hayes Clark, J. (2019), Ideology and Polarization Among Women State Legislators. *Legislative Studies Quarterly*, 44: 647-680.
- Pearson, K., & Dancey, L. (2011). Speaking for the underrepresented in the House of Representatives: Voicing women's interests in a partisan era. *Politics & Gender*, 7(4), 493-519.
- Sanbonmatsu, K., & Dolan, K. (2009). Do gender stereotypes transcend party? *Political Research Quarterly*, 62(3), 485-494.
- Seltzer, R. A., Newman, J., & Leighton, M. V. (1997). *Sex as a political variable: Women as candidates and voters in US elections*. Lynne Rienner Publishers.
- Senk, K. (2023). When do women represent women's rights: Exploring seniority and political security. *Politics, Groups, and Identities*, 11(5), 1077-1097.
- Swers, M. L. (2002). *The difference women make: The policy impact of women in Congress*. University of Chicago Press.
- Swers, M. L. (2005). Connecting descriptive and substantive representation: An analysis of sex differences in cosponsorship activity. *Legislative Studies Quarterly*, 30(3), 407-433.
- Taylor-Robinson, M. M., & Heath, R. M. (2003). Do women legislators have different policy priorities than their male colleagues? A critical case test. *Women & Politics*, 24(4), 77-101.