

21대 총선과 여성

KOREAN WOMEN'S
DEVELOPMENT
INSTITUTE

이현출 건국대학교 정치외교학과 교수

1. 21대 국회의원 선거의 의의

제21대 총선이 끝나고 국회가 개원되었다. 지난 총선은 여러 가지 측면에서 주목을 받았다. 특히 과정과 결과가 선거사에 오래 기억에 남을 것으로 보인다. 코로나19 사태 속에서 세계 최초로 전국적인 수준의 총선을 실시하였다. 당초 코로나 사태로 투표율이 낮을 것이라고 예견되었지만 2000년대 들어 가장 높은 투표율인 66.2%의 높은 기록을 세웠다. 선거결과도 집권 여당이 180석에 육박하는 의석을 얻어 민주화 이후 여당이 가장 높은 의석을 차지하는 결과를 가져왔다. 2016년 민주당이 제1당이 된 이후 대통령선거, 지방선거 승리에 이어 다시 국회의원 선거에서 압승을 거둬으로써 진보세력이 정규 선거에서 하나의 사이클을 승리로 장식하면서 명실상부한 정치권력 교체를 이룬 선거라고 평가할 수 있다.

제도적 측면에서도 그동안 실시해온 분립형 혼합

제인 병립제 선거를 탈피하여 연동형 혼합제인 준연동형 비례제가 최초로 도입되었다. 제도변화는 늘 의도한 효과와 의도하지 않은 결과를 나타내는 경우가 있지만, 이번 선거에서 도입된 제도는 '예견된' 의도하지 않은 효과를 드러낸 선거였다. 비례성의 확대와 대표성의 확대 대신 양극화의 심화로 귀결되었다. 위성정당의 출범으로 비례대표제가 오히려 거대정당의 의석점유율을 높이는 모순된 상황을 연출하였다. 30여 개의 비례정당들이 변화된 제도에 기대를 걸고 대표성을 열망하며 창당을 하여 선거전에 나섰으나 포말처럼 사라졌다.

투표행태의 측면에서도 양극화와 진영논리가 관통하는 선거였다. 투표 선택의 요인으로 더불어민주당 지지자는 코로나 사태에 대한 정부의 대응과 검찰 개혁 등에 지지를 보인 반면, 미래통합당 지지자는 조국 법무부 장관 임명이나 대북정책 등을 둘러싸고 지지를 보이는 양상이 나타났다(강원택 2020). 정파적 특성에 따라 서로 다른 이슈에 영향을 받는 현

상이 두드러졌다. 선거전의 쟁점이 코로나19에 함몰되어 사라진 것도 중요한 특징이다. 회고적 투표와 전망적 투표로 투표행태를 설명하기가 무색하게 코로나19가 블랙홀이 된 선거였다.

여성의 대표성 측면에서 흥미로운 현상이 나타났다. 여성의원 당선자가 57명(지역구 29명, 비례대표 28명)으로 300명 국회의원 중 19%를 차지하였다. 역대 선거 가운데 가장 높은 비율을 차지하였으며, 지역구 당선자가 비례대표를 앞지르는 성과를 거두었다. 지역구 당선자 비율은 253명 중 29명으로 11.5%에 불과하지만 기존에 비례대표제도에 의존하여 일정한 대표성을 유지해온 것과 비교하면 새로운 가능성을 열어준 선거결과라고 볼 수 있다. 또 하나 주목되는 것은 단일쟁점 정당으로서 여성의당의 선거참여와 짧은 기간에 거둔 성과라고 할 수 있다. 2018년 우리 사회를 강타한 미투(me-too)운동과 강남역 사건, 혜화역 시위, 엔(n)번방 사건 등으로 불거진 여성 관련 이슈가 선거전을 달군 것은 여성관련 이슈가 우리 시대의 주요 쟁점 이슈임을 여실히 보여준 것이다.

본 고에서는 21대 총선을 계기로 여성 대표성의 변화와 지속, 제도변화와 여성의 대표성, 여성 이슈의 쟁점화 현황 등을 검토하며 선거와 여성의 문제를 검토해 보고자 한다.

II. 21대 총선과 여성

왜 여성인가? 여성 국회의원의 존재가 역사적으로 혜택받지 못한 집단에 대한 목소리를 반영한다는 데 폭넓은 공감대가 형성되어 왔고, 궁극적으로 민주주의 제도의 전반적인 정당성 제고에 기여하고 있

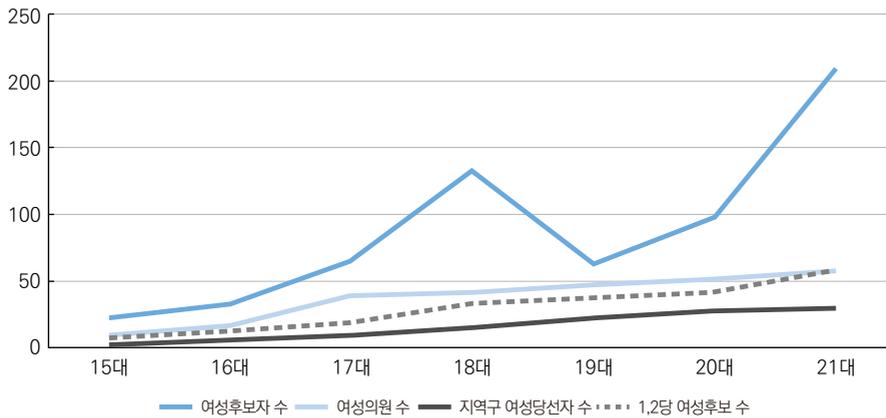
다고 평가되어 왔다. 또한 여성들이 정치에 대한 접근법이 다르고, 그들의 영향력이 정책과 입법의 우선순위 등을 통해 나타날 것이라고 주장되어 왔다. 즉 여성의원의 수가 단순히 증가하는 기술적 대표성 뿐만 아니라 여성의 이익을 실질적으로 증진시키는 실질적 대표성의 증대로 연결될 것이라는 것이다. 많은 여성이 의회로 진출할 경우(기술적 대표성), 입법기관의 정책적 우선순위에 성에 기초한 차이가 반영될 것(실질적 대표성)임을 지적해 왔다(Thomas 1994; 이현출 2020).

특히 코로나 사태 이후 국민의 건강과 보건·복지 이슈가 중요한 국가적 아젠다로 등장하였다. 그 어느 때보다 여성의원의 역할이 기대되는 국회였기에 여성의원의 당선에 관심이 높았다. 일반적으로 성별에 따라 정책별 관심도에서 차이를 보이기 때문이다. 남성의원은 산업자원, 국토개발, 농업해양수산 등의 분야에서 높은 관심도를 보인 반면, 여성의원은 여성가족, 보건복지, 교육 등의 분야에 높은 관심을 보이는 것으로 알려져 있다(전진영·곽진영 2017). 이는 여성의원의 사회적·문화적 경험이 의정활동 전반에 반영되어 남성의원에 비해 교육과 보건복지 분야에 상대적으로 민감하다는 연구결과를 반영한 결과로 볼 수 있다(김원홍 2006). 보건복지정책은 여성가족정책과 함께 여성의원의 정책적 선호가 두드러지게 나타나는 영역이라는 것이다(김원홍·이현출·김은경 2007; 전진영·곽진영 2017; 이현출 2020). 따라서 21대 국회는 공중보건, 사회복지, 저출산·고령화, 젠더 등 여성의원의 관심이 높은 보건복지, 여성가족 분야에서 여성의원의 역할이 요청된 국회이다. 이러한 맥락에서 여성후보자들의 국회진출이 절실히 요구되었고, 시대적 과제를 해결하는 데 좀 더 피부에 와닿는 대안을 제출할 수 있을 것으로 기

〈표 1〉 총선 여성후보자 및 당선자 수 변화

	15대	16대	17대	18대	19대	20대	21대
여성후보자 수	21	33	65	132	63	98	209
제1, 제2당 여성후보 수	8	11	19	33	37	41	58
지역구 여성당선자 수	2	5	10	14	19	26	29
여성의원 수	9	16	39	41	47	51	57

단위: 명



〈그림 1〉 총선 여성후보자 및 당선자 추이

대되었다.

그럼에도 불구하고 21대 총선에서 여성대표성은 20대 국회의원 총선에서의 17% 대비 2%p 상승한 19%로 미세한 성장을 하였다. 여성의원 당선자가 1996년 15대 총선에서 9명(3%)이었던 것에 비교하면 21대 총선에서의 성과는 57명(19%)으로 지난 20년 간 16%p 성장한 것으로 나타났다. 그러나 지난 2004년 도입된 비례대표 여성 50% 할당제 도입과 함께 39석(13%)을 확보한 이후 매우 정체된 성장이라는 점에서 여성의 대표성 향상을 위한 새로운 돌파구를 모색해야 할 시점에 도달했다고 볼 수 있다.

최근 20여 년간의 국회의원 총선에서의 후보자 수와 당선자 수의 변화를 살펴보면 〈표 1〉, 〈그림 1〉과 같이 정리할 수 있다. 흐름을 살펴보면 16대

총선에서 비례대표 30% 여성할당제가 권고조항으로 도입되면서 16명(5.9%)로 증가하였으며, 2004년 17대 총선에서 비례대표 50% 여성할당제와 교호순번제의 권고조항이 적용되면서 39명(13%)으로 증가한 이후 증가세는 답보를 거듭하고 있다. 이러한 배경에는 제1, 제2당의 여성후보자 공천비율이 증가하지 않은 데 일차적인 원인을 찾을 수 있다. 이번 총선에서도 비례대표 의석은 47석으로 전체의 석의 15.7%에 불과하였다. 따라서 비례대표제를 통한 여성의원 충원에는 한계가 있다고 할 수 있다. 결과적으로 지역구에서 여성후보를 많이 공천하여 당선되도록 하는 것이 현재의 제도로서는 대표성 제고를 위한 최선의 방법이 된다.

실제 이번 선거에서 여성 후보자 수는 209명으로 역대 어느 선거보다 높았다. 전체 후보자 1,101명 중 19%를 차지하는 것으로 지난 20대 총선에서의 98명(10.5%)과 비교하면 역대 최고의 비율을 차지한다. 이러한 배경에는 국가혁명배당금당이 77명, 민주당이 28명을 공천한 것에 그 원인을 찾을 수 있다. 그러나 이들 정당의 지역구 전체 득표율은 각각 0.7%, 0.5%에 불과하였다. 실제 당선가능성이 높은 제1, 2당의 여성후보는 41명에서 58명으로 늘어난 것에 불과하다. 따라서 유효정당에서 후보자 공천을 늘리지 않는 한 지역구 여성당선자 수를 늘리기에는 한계가 있다는 것을 여실히 보여준다. 우리는 역대 지방선거 결과를 보면서 기초의회에서의 후보자 증가가 당선자 증가를 전인한다는 선행연구(이현출 2020)를 보았지만, 경쟁력있는 정당에서 여성후보자를 많이 공천하지 않는 한 여성 대표성 제고에는 영향을 미치지 못한다고 할 수 있다.

다음으로 21대 총선에 입후보한 남성·여성 후보자 전체의 인구·사회학적 배경을 살펴보자(〈표 2〉 참조). 연령별 분포에서는 남성 후보자들은 50, 60대 후보의 비율이 높은 반면, 여성후보자는 20, 30, 40대에서 남성보다 높다는 것을 알 수 있다($p < .001$). 학력은 고졸, 전문대졸 비율은 여성 쪽이 높고, 대졸, 대학원졸은 남성쪽 비율이 높은 것을 알 수 있다($p < .01$). 지역별로는 남성은 의석비율에 따른 분포를 보이는 데 반하여 여성은 수도권에 집중적으로 출마한 것을 알 수 있다. 전국적으로 지역구 의석분포를 보면 수도권(서울, 경기, 인천)이 121석으로 47.8%를 차지하고, 부산, 울산, 대구 등 대도시가 있는 영남지역의 지역구 의석은 65석으로 25.7%를 차지한다. 결국 여성후보들은 주로 대도시 지역에서 출마하는 편이 경쟁력 확보에 유리하다는

판단을 한 것으로 볼 수 있다. 오늘날 농어촌 고령화가 심화됨에 따라 농어촌 지역에서는 여전히 가부장적 문화가 남아있다고 본다면 여성들은 도시 선거구에 출마하는 것이 유리하다고 생각했을 것으로 판단된다.

직업적 분포를 보면 남성후보자들은 정당인, 사업가, 교수, 변호사 등의 순으로 나타났다. 반면에 여성후보자들의 직업은 정당인, 교수, 사업가, 시민단체 등의 순으로 나타났다. 그 비중과 순위에서 남녀 간의 통계적으로 유의미한 차이가 나타났다($p < .001$). 그러나 주목할 것은 남녀 후보자 공히 정당인 출신이 압도적으로 높은 비율을 차지하고 있다는 점은 주목할 필요가 있다. 즉, 여성정치인의 충원을 위한 경로로서 정당 활동가 또는 당직자로서 경력을 쌓아가는 것은 매우 중요한 의미가 있다는 점을 시사해 준다고 볼 수 있다.

다음으로 당선자의 인구·사회학적 배경을 살펴보자. 인구·사회학적 배경을 통하여 우리는 21대 국회 남녀의원들의 사회적 배경에서 많은 차이가 있음을 알 수 있다(〈표 3〉 참조). 먼저 당선자의 나이를 보면, 남성은 50대 63%, 60대 24.7%로 5-60대가 87.7%를 차지하고 있는 반면, 여성은 50대 42%, 40대 24%, 60대 21%의 순으로 나타나 더욱 젊다는 것을 알 수 있다. 그러나 학력에서는 남녀 당선자 간에 통계적으로 유의미한 차이를 발견할 수 없다는 것을 알 수 있다($p > .05$). 〈표 2〉에서 후보자의 경우 남성이 여성보다 학력수준이 높은 것으로 나타났으나 당선자의 경우에는 차이를 발견할 수 없다. 오히려 대학원 이상은 여성 당선자의 비율이 높게 나타나고 있다.

지역적으로는 여성의 경우 수도권에 집중된 것을 알 수 있다. 지역구와 비례당선자를 비교하면 지역

〈표 2〉 21대 총선 남녀 후보자들의 인구·사회학적 배경

구분		남성(%)	여성(%)	Pearson's χ^2	p
나이	20대	1.1	4.3	60.139	.000
	30대	4.3	11.8		
	40대	16.9	22.5		
	50대	47.0	41.2		
	60대+	31.7	20.3		
학력	고졸이하	5.8	9.9	19.561	.001
	전문대졸	3.0	3.7		
	대졸	38.5	34.8		
	대학원 석사이상	48.8	43.6		
	미기재	3.8	8.0		
지역	수도권	37.6	34.2	175.843	.000
	충청강원	12.7	4.8		
	호남제주	12.8	3.5		
	영남	23.5	13.4		
	비례	13.2	44.1		
직업	정당인	57.2	45.7	53.667	.000
	교수, 연구원, 강사	8.4	12.8		
	의사, 약사	2.2	4.8		
	사업가, 자영업자	12.4	10.2		
	변호사, 변리사 등	6.8	4.3		
	시민단체, 복지관	4.0	9.6		
	주부, 무직, 기타	1.4	4.0		
	직장인	5.1	6.1		
	농, 어, 축산업인	1.5	0.5		
	예술인	0.9	1.9		
	학생	0.3	0.0		

* 자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 <http://info.nec.go.kr/>

구에서 1명이 더 많이 당선되었다. 지역적으로는 수도권에서 23명(서울 12명, 경기 11명), 영남 5명, 호남에서 1명이 당선되었다. 이러한 결과는 남성과는 달리 여성들이 지역구에서 경쟁을 하기에는 수도권에 유리하다는 것을 확인할 수 있게 해준다. 정당별로는 남성의 경우 96.7%가 제1, 2당에서 배출된 반면, 여성의 경우 비례대표제의 영향으로 84.2%가 제1, 2당에서 배출되었으며, 정의당 5명, 국민의당

과 열린민주당에서 각각 2명의 당선자가 나왔다.

당선자 중 지역구 당선자를 구체적으로 살펴보자. 21대 총선에서 지역구 당선자를 배출한 정당은 더불어민주당(20명), 미래통합당(8명), 정의당(1명)의 순이다. 그 외 국가혁명배당금당과 민중당에서 많은 여성후보자를 지역구에 공천하였지만 당선자를 배출하지 못하였다. 여성 대표성 제고를 위해서는 경쟁력있는 정당에서 여성후보자를 얼마나 공천

〈표 3〉 남녀 당선자의 인구사회학적 배경 교차분석

구분		남성당선자 (명, %)	여성당선자 (명, %)	Pearson's χ^2	p
나이	20대	1(0.4)	1(1.8)	21.799	.000
	30대	5(2.1)	6(10.5)		
	40대	24(9.9)	14(24.6)		
	50대	153(63.0)	24(42.1)		
	60대+	60(24.7)	12(21.1)		
학력	고졸이하	1(0.4)	-	.405	.817
	전문대졸	-	-		
	대졸	92(37.9)	20(35.1)		
	대학원 석사이상	150(61.7)	37(64.9)		
	미기재	-	-		
지역	수도권	98(40.3)	23(40.4)	69.133	.000
	충청강원	36(14.8)	-		
	호남제주	30(12.3)	1(1.8)		
	영남	60(24.7)	5(8.8)		
	비례	19(7.8)	28(49.1)		
직업	정당인	197(81.1)	32(56.1)	28.713	.000
	교수, 연구원, 강사	16(6.6)	7(12.3)		
	의사, 약사	2(0.8)	4(7.0)		
	사업가, 자영업자	5(2.1)	4(7.0)		
	변호사, 변리사 등	15(6.2)	5(8.8)		
	시민단체, 복지관	6(2.5)	3(5.3)		
	주부, 무직, 기타	1(0.4)	-		
	직장인	-	1(1.8)		
	농, 어, 축산업인	-	-		
	예술인	-	1(1.8)		
	무응답	1(0.4)	-		
정당	더불어민주당	150(61.7)	30(52.6)	26.959	.000
	미래통합당	85(35.0)	18(31.6)		
	정의당	1(0.4)	5(8.8)		
	국민의당	1(0.4)	2(3.5)		
	열린민주당	1(0.4)	2(3.5)		
	무소속	5(2.1)	-		

* 자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 <http://info.nec.go.kr/>

하느냐가 관건이라는 것을 알 수 있는 대목이다. 이러한 결과는 역대 선거결과를 통해서도 확인할 수 있다. 〈표 4〉에서 보는 바와 같이 민주당 계열과 통

합당 계열의 원내 1, 2당에서 공천한 후보자의 수는 증가하고 있으나 이에 비례하여 당선율을 견인하지는 못하고 있다. 특히 이번 총선에서는 선거분위기

〈표 4〉 제1, 2당 지역구 여성후보자 및 당선자 추이 (당선자/후보자)

구분	17대	18대	19대	20대	21대
민주당	5/11	4/15	13/21	17/25	20/32
통합당	5/8	10/18	4/16	6/16	8/26
전체여성	10/65	14/132	19/63	26/98	29/209

가 미래통합당에 열세인 상황에서 후보의 증가가 당선을 견인하지 못한 것을 알 수 있다.

지역구 당선자를 살펴보면 수도권 지역에서 23명이 당선되어 수도권 주요정당의 공천을 받는 것이

중요하다는 것을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 여성이 대표하는 지역이 수도권과 대도시로 편중될 가능성이 높아질 것이라고 추론할 수 있다. 그리고 당선자 중 초선은 14명, 재선 이상 15명으로 재선 이상 당선자가 앞서는 것으로 나타났다. 다선의원 비중이 높아지는 것은 국회에서 여성의원들이 단순히 기술적 대표성의 차원을 넘어 실질적 대표성을 발휘할 것을 기대할 수 있게 해준다. 아울러 이들이 각 정당과 국회에서 당직과 국회직을 차지할 가능성이 높아짐으로 인하여 여성친화적 정당과 국회를 만드

〈표 5〉 지역구 여성 당선자 현황

지역	선거구명	당선자 성명	소속정당	선수
서울	광진구갑	전혜숙	더불어민주당	3
서울	광진구을	고민정	더불어민주당	1
서울	중안구갑	서영교	더불어민주당	3
서울	도봉구갑	인재근	더불어민주당	3
서울	강서구갑	강선우	더불어민주당	1
서울	강서구병	한정애	더불어민주당	3
서울	영등포구갑	김영주	더불어민주당	4
서울	동작구을	이수진	더불어민주당	1
서울	서초구갑	윤희숙	미래통합당	1
서울	송파구을	배현진	미래통합당	1
서울	송파구병	남인순	더불어민주당	3
서울	강동구갑	진선미	더불어민주당	3
부산	중구영도구	황보승희	미래통합당	1
부산	해운대구	김미애	미래통합당	1
대구	북구갑	양금희	미래통합당	1
광주	서구을	양향자	더불어민주당	1
경기	수원시을	백혜련	더불어민주당	2
경기	성남시분당구갑	김은혜	미래통합당	1
경기	안양시동안구을	이재정	더불어민주당	2
경기	부천시병	김상희	더불어민주당	4
경기	광명시갑	임오경	더불어민주당	1
경기	고양시갑	심상정	정의당	4
경기	고양시병	홍정민	더불어민주당	1
경기	의왕시과천시	이소영	더불어민주당	1
경기	시흥시갑	문정복	더불어민주당	1
경기	용인시병	정춘숙	더불어민주당	2
경기	화성시갑	송옥주	더불어민주당	2
경북	포항시북구	김정재	미래통합당	2
경북	상주시문경시	임이자	미래통합당	2

〈표 6〉 남녀 후보자의 선거경쟁력 비교

	성별	N	평균 (지역구 득표율)	표준 편차	표준 오차	F
전체후보	남	892	25.06	24.23	.81	F=50.799 p=.000
	여	209	14.06	20.96	1.44	
주요정당후보	남	544	38.77	21.02	.90	F=.247 p=.220
	여	78	35.65	20.76	2.35	

* 주요정당: 더불어민주당, 미래통합당, 민생당, 정의당

는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

다음으로 지역구 후보자들의 득표율 분석을 통하여 여성후보자들의 선거경쟁력을 살펴보고자 한다. ‘전체 후보자’를 대상으로 남녀 후보자 간의 득표율 평균을 비교하면 남성 후보자 25.06%로 여성 후보자 14.07%로 나타났다. 이러한 결과는 앞에서 설명한 바와 같이 경쟁력없는 정당에서 다수의 여성 후보자를 공천함으로써 평균에 영향을 미친 것으로 해석할 수 있다. 그러나 선거 당시 지역구 의석을 갖고 후보자를 배출한 주요정당 후보자를 대상으로 득표 평균을 비교하면 남성 38.77%, 여성 35.65%로 나타났다. 이러한 차이는 통계적으로 유의미하지 않다는 것을 알 수 있다(p>.05). 따라서 선행연구(이현출 2020)에서와 같이 주요정당 공천 후보자들의 선거경쟁력은 결코 여성이 낮지 않다는 것을 이번 선거에서도 보여주었다.

다음으로 비례대표 당선자를 살펴보자. 전체 비례대표 당선자 47명 중 여성은 28명이다. 정당별로는 더불어민주당과 미래한국당이 각각 10명씩, 정의당 4명, 국민의당과 열린민주당이 각각 2명씩 배출하였다. 연령별로는 20대 1명(3.6%), 30대 4명(14.3%), 40대 7명(25%), 50대 10명(35.7%), 60대 6명(21.4%)로 나타났다. 다음으로 직업별 분포를 보면 정당인 7명(25%), 교수·연구원 등 6명(21.4%), 의·약사 및 사업가 각각 4명(14.3%), 변호사 2명(7.1%), 시민단체 3명(10.7%), 직장인 및 예술인 각각 1명(3.6%)으로 나타났다. 이렇게 볼 때 비례대표에서도 정당인의 비율이 높고, 다음으로 교수, 의·약사, 사업가, 시민단체, 변호사 등 각 직능영역이 대표된 것을 볼 수 있다. 비례대표 당선자 현황은 〈표 7〉과 같다.

〈표 7〉 비례대표 여성 당선자 현황

정당명	추천순위	성명	정당명	추천순위	성명
미래한국당	1	윤주경	미래한국당	17	서정숙
미래한국당	3	한무경	미래한국당	19	허은아
미래한국당	5	조수진	더불어시민당	1	신현영
미래한국당	7	정경희	더불어시민당	3	권인숙
미래한국당	9	조명희	더불어시민당	5	용혜인
미래한국당	11	김예지	더불어시민당	7	윤미향
미래한국당	13	이영	더불어시민당	9	양월영
미래한국당	15	전주혜	더불어시민당	10	유정주

정당명	추천순위	성명	정당명	추천순위	성명
더불어시민당	11	최혜영	정의당	3	강은미
더불어시민당	13	이수진	정의당	5	이은주
더불어시민당	15	양정숙	국민의당	1	최연숙
더불어시민당	17	양경숙	국민의당	3	권은희
정의당	1	류효정	열린민주당	1	김진애
정의당	2	장혜영	열린민주당	3	강민정

III. 주요쟁점

1. 선거제도와 여성

선거제도의 정치적 영향과 관련하여 최근 논의가 증가하고 있는 주요한 문제 가운데 하나는 여성의 정치적 대표성 문제이다. 일반적으로 다수제 유형에 비해 비례제 유형이 여성의 정치적 대표성을 높이는 데 긍정적인 제도로 여겨지고 있다. 물론 여성의 대표성에 영향을 미치는 요인은 여러 가지가 있겠지만

제도적 측면에서 선거제도의 영향력은 매우 크다고 할 수 있다. 특히 사회경제적 발전수준을 고려하면서 선거제도별 여성의원의 비율을 살펴보면 탈산업 국가의 경우 비례제가 여성의 정치적 대표성을 증대시키는 것으로 나타나지만, 산업국가들의 경우 선거제도와 여성의원의 비율 사이에 명확한 관계가 확인되지 않는다는 연구결과가 있다(〈표 8〉 참조). 또한 탈산업국가들의 경우에도 독립형 혼합제를 채택하고 있는 일본이나 단기이양식을 채택하고 있는 아일랜드의 경우 여성의원의 비율이 상대적으로 낮은 반면,

〈표 8〉 사회경제적 발전수준별 선거제도와 여성의 의회진출

선거제도	탈산업국가		산업국가		
	여성의원	국가수	여성의원	국가수	
다수제	다수제 평균	16.9	5	10.4	21
	1위 대표제	17.1	3	11.0	10
	블록 투표제	-	-	6.7	6
	대안 투표제	22.4	1	-	-
	2차 투표제	10.9	1	13.8	5
단기 비이양식	-	-	-	-	-
혼합제	혼합제 평균	19.5	4	14.2	10
	독립형 혼합제	5.0	1	12.5	7
	연동형 혼합제	24.3	3	18.4	3
비례제	비례제 평균	29.5	12	12.6	24
	명부식 비례제	31.1	11	12.7	23
	단기 이양식	12.0	1	9.2	1
전체	24.6	21	12.1	55	

* 자료: 김영태(2004) 미간행 유인물. Pippa Norris, Shared Global Database 참조

대다수의 북구 유럽국가가 포함된 명부식의 비례제의 경우 여성의원원의 비율이 매우 높게 나타나, 선거제도만이 여성의 정치적 대표성에 영향을 주고 있다고 보기 어려운 점이 있다.

이러한 측면에서 보면 현행 약 15.7% 수준에 있는 비례대표제 하에서 여성대표성을 높이기에는 한계가 있다. 일반적으로 연동형 비례제를 도입하면 비례성이 높아지고 따라서 여성대표성도 높아진다는 논리는 타당성이 있다. 그러나 그것도 비례의식 비율이 매우 낮은 현재 상황에서 여성대표성을 높이기에는 한계가 있다. 더욱이 이번 총선에서 도입된 준연동형 비례제와 이에 따른 위성정당의 허용은 양 거대정당의 의석점유율을 높이는 모순적 상황이 발생하였다. 진영논리에 기반한 정치적 양극화가 심한 오늘날의 한국적 상황에서 준연동형비례제의 피해자는 오히려 군소정당이 되는 비극적 상황이 된 것이다.

선거제도는 여야의 합의에 의하여 바꿀 수 있다는 점을 고려할 때 가장 합의에 도달하기 쉬운 방법에 대한 고민이 선행되어야 할 것이다. 그것은 지역구 30% 추천 권고조항을 의무조항으로 바꾸는 일에서부터 시작할 필요가 있다고 본다. 이번 총선에서 지역구 여성후보자 30% 추천정당에 대한 국고보조금

인센티브제도가 얼마나 무의미한 제도인지 여실히 드러났다. 국가혁명배당금당은 77명의 여성후보를 공천하여 8억 4천만 원을 받았다. 그러나 이 당의 지역구 득표율과 비례득표율은 공히 0.7%에 불과하였다. 따라서 인센티브 제도만으로는 여성대표성 향상을 기하기 어려우므로 30% 권고조항을 개정하는 일이 제도적 대안이라고 볼 수 있다.

이와 함께 고려할 수 있는 대안은 의석수 증설과 함께 비례대표 의석수를 늘리는 방안이다. 지난 2015년 중앙선거관리위원회가 지역구 200석, 비례대표 100석으로 연동형 비례제를 제안한 바 있다. 아울러 여러 학자들에 의하여 OECD 주요국 시물레이션을 해 본 결과 한국의 국회의원 정수는 306~379석 정도가 적합하다는 결과를 보고한 바 있다. 강원택(2002)은 Taagepera & Shugart(1989) 모형(1-1)에 적용할 경우 362석, 모형 2에 적용할 경우 306석 정도가 적합하다는 결론을 제시하였다. 김형준과 김도종(2003)은 OECD 회원국과 비교하여 효율성과 대표성을 토대로 우리나라 국회의원 정수를 368명에서 379명으로 제안한 바 있다. 국회의 대국민 신뢰성만 제고된다면 적절한 수준에서 합의가 가능할 것으로 볼 수 있다.

〈표 9〉 주요정당 여성후보자 수와 지역구 득표율

정당	지역구 후보자수	여성후보자수	지역구 득표율(%)	비례득표율(%)
더불어민주당	253	32	49.9	33.3
미래통합당	236	26	41.5	33.8
민생당	58	4	1.4	2.7
정의당	75	16	1.7	9.6
민중당	59	28	0.5	1.0
국가혁명배당금당	235	77	0.7	0.7
기독교유통합당	7	1	0.02	1.8
국민의당	0	0	0	6.7
열린민주당	0	0	0	5.4

2. 여성 이슈와 단일쟁점 정당의 가능성

이번 선거에서 주목할 또 하나의 이슈는 단일쟁점정당(single issue party)의 등장과 지속가능성의 문제이다. 여성의당이 창당 38일 만에 약 21만 표를 획득하며 ‘여성정치의 새로운 가능성’을 얻 것은 주목할 만한 일이다. 강남역 여성 살인사건, ‘미투’운동, 해화역 시위, 엔(n)번방 사건 등 여성을 상대로 한 성착취와 폭력이 최근 몇 년 사이 주요 이슈로 떠오른 점을 고려하면 필연적인 귀결이라는 평가다(이하나 2020). 그럼에도 불구하고 급진적 페미니즘에 기반하여 확장성에 한계가 있을 수 있다는 지적이 나온다(박다해 2020).

여성의당의 성공 여부는 여성의 세력화에 달려있다고 볼 수 있다. 우리는 1970년대 이후 탈물질적 가치의 등장과 함께 녹색당 등 단일쟁점정당의 출몰을 보아왔다. 일부 국가에서 여전히 일정한 의석을 차지하며 의회에서 나름의 위상을 확보한 경우도 있지만 대개의 경우 기존 거대정당에 흡수되는 경우가 많음을 보아왔다.

고령화와 함께 유럽의 각국에서 등장한 ‘연금수령자 정당’(pensioners’ party)이 세력을 크게 확장하는 데에는 일정한 한계가 있음을 보여준 것도 그 예가 될 수 있다. 그것은 기성 정당들이 포괄정당화(catch-all party) 함에 따라 신생 연금수령자 정당들이 제기하는 이슈를 흡수하고 있다는 점에서 일정한 한계를 보여주고 있다는 것이다. 현재 유럽의 많은 기성정당에서 회색 이익(grey interest)을 정강정책에 포섭하려는 경향이 두드러지기 때문이다. 많은 고령자 이익을 추구하는 정당들이 기존 정당에 흡수통합 되거나 포말화 하는 현상이 이를 말해준다. 나아가 고령 유권자 이익 추구정당 스스로 연령

이나 세대를 정치적 균열구조로 새롭게 수립하는 데 일정한 한계를 보여 온 것도 사실이다. 현재 유럽에서 연령이나 은퇴자와 같은 사회적 특징은 결코 강하거나 두드러진 특성이 아니다. 즉, 다른 그룹과 마찬가지로 고령 유권자들도 오랜 기간 동안 계급, 이념, 교육, 지역, 종교, 민족 또는 지역 등과 같은 사회적 속성에 강하게 연계되어 있으며 이미 정치적 정체성과 유대감을 확립했을 가능성이 높을 것이기 때문이다(이현출·문예찬 2020). 따라서 세대와 연령이 새로운 균열축으로 생성되도록 하는 데에는 어려움이 있다는 평가이다.

이번 총선에서 주요 정당들은 여성이슈를 청년·여성으로 통합하여 제시하는 경향을 보였다. 최근의 성착취와 폭력 이슈에 대한 대책을 10대 공약에 제시하고 있으나 민주당은 4순위, 통합당은 7순위, 정의당은 8순위에 다루고 있다. 주요 내용은 <표 10>과 같다.

이처럼 주요정당들이 여성의당에서 주장하는 이슈를 포섭하여 주요정책으로 채택할 가능성이 높다고 본다. 이러한 경우 단일쟁점정당인 여성의당이 여성을 정치적 균열구조로 어떻게 세력화해 나갈 수 있을지가 과제가 된다. 특히 여성 유권자들도 기존의 정치적 균열구조인 세대, 지역, 이념 등으로 나누어져 있는 상황에서 단일쟁점 이슈가 절박하여 이들을 선거전에 동원할 수 있을지 기대된다.

IV. 여성대표성 제고를 위한 과제

그동안 여성의 양적 대표성 확대가 실질적 대표성의 확대로 연결된다는 연구결과가 많이 도출되었다. 민생정치 영역에서의 실질적인 여성대표성 향상

〈표 10〉 주요 정당의 10대 핵심 공약(계층 분야)

더불어민주당	미래통합당	정의당
<p>[청년, 여성] 주거와 안전에 취약한 청년과 여성이 안심할 수 있는 사회 - 수도권3기 신도시에 청년, 신혼 맞춤형 도시 조성 - 지역거점도시 구도심 재생사업으로 4만호 공급 - 코레일부지, 국공유지에 1만호 공급 - 청년, 신혼 전용 수익공유형 모기지 제공 - 청년, 신혼부부 각 100만 가구에 공공주택 및 맞춤형 금융지원 - 스마트 여성 안심 통합 네트워크 구축 - 가정폭력 피해자의 안전과 인권보호 및 가해자 처벌 강화 - 디지털 성범죄 근절 대책 추진 - 스토킹 처벌특례법 제정 - 비동의 간음죄 도입 검토</p>	<p>[안전/여성] 국민행복의 근간 안전한 대한민국 - 교통사고로부터 안전한 거리 조성 - 안심하고 다닐 수 있는 범죄 없는 거리 조성 - 경찰·소방공무원 처우 개선 및 소방장비 교체 예산 2배 확대 - 아동 성범죄자 강력 처벌을 위해 '조두순 방지법' 마련 - 신종 여성범죄 대응 및 1인 여성가구 위한 촘촘한 안전망 구축 - 미세먼지 감축 위한 근본적 대책 마련</p> <p>[청년복지] 공정 희망! 청년 기 살리기 - '조국방지법'을 만들어 불공정 입사 근절과 취업 청탁 및 고용세습 방지 - 기업 활력 높이고 벤처기업 활성화로 청년 일자리 창출 - 청년·신인 예술인들의 '문화마켓' 과 '예술인 문화 거리' 조성 - 청년 창업 후계능 지원하여 농업인력 양성 - 청년·신혼부부들의 행복 주거사다리 구축</p>	<p>[기재/국토] 청년에게 부모찬스 대신 사회찬스를 - 청년기초자산제 도입 - 청년 부채 부담 경감 - 1인, 청년, 대학생 가구 맞춤형 지원 강화 - 고위공직자 자녀 입시비리 전수조사 - 병사월급 100만 원 보장 - 고위공직자 자녀취업 신고 의무화, 청년고용할당제 확대 - 학력학벌 차별금지법 제정</p> <p>[여성/인권/이주민/지역균형] 모두가 존중받는 차별 없는 대한민국 - 젠더폭력 3법, 성별임금격차해소법 제정 등 성평등 사회 실현 - 장애인 자립생활 보장 - 1,000만 이주민·재외동포를 위해 이민국 제정 및 재외동포청 신설 - 투명인간 청소년의 권리 보장 - '차별금지법, 및 '동반자등록법, 제정 - 고르게 잘 사는 균형발전 실현</p>

*자료: 중앙선거관리위원회 정책·공약 알리미 사이트(<http://policy.nec.go.kr/>) 참조

을 위하여 여성의 양적 대표성 확대가 절실하다는 점에 많은 공감의 이루어지고 있다. 따라서 이제는 여성의 양적 대표성 확대를 위한 제도적 방안 강화에 더욱 지혜를 모아야 할 때이다. 특히 2018년 지방선거 결과 기초의회에서 30% 임계수준(critical mass)을 돌파함을 계기로 광역의회와 국회의로의 확산이 과제다 등장하였다. 따라서 어떻게 여성정치인 후보자 균을 육성하여 경쟁력있는 후보로 키워낼 것인가가 중요한 과제가 되고 있다. 아울러 정당이 여성후보자를 적극적으로 발굴하여 공직후보자로 추천할 수 있도록 할 것인지에 대한 연구도 더욱 심화

되어야 할 것이다. 나아가 단체장 선거와 국회의원 선거에도 여성들이 출마하여 당선될 수 있도록 실질적인 선거운동 지원방안도 차제에 고민할 필요가 있다. 특히 제도적 측면에서 여성대표성 강화를 위한 적극적 조치(affirmative action)를 보다 '적극적'으로 검토하여야 할 때이다.

먼저 공직선거법 제47조 제4항 지역구 여성후보 30% 할당 권고조항을 의무조항으로 개정하는 것이 필요하다. 추천보조금 제도라는 인센티브로는 제도의 효과를 이룰 수 없음을 본문에서 살펴보았다. 현재 비례대표 의석이 15.7% 선에서 고정되어 있는

한 향후 여성대표성이 더욱 확대되기 어려운 상황에 놓여 있다고 볼 수 있다. 따라서 현재의 권고조항을 의무조항으로 바꾸어 지역구 후보자를 확대할 필요가 있다.

나아가 국회의원 정수 확대에 대한 진지한 고민이 필요하다. 국회의원들이 스스로의 이익과 충돌되어 발의하고 심의하기 어렵다면 국회에서 새로 도입된 ‘국민동의청원’(<https://petitions.assembly.go.kr/>) 제도를 활용하는 것도 하나의 방안이 될 것이다. 이를 통하여 여성들의 목소리를 결집하면 지역구 30% 공천 의무화, 나아가 의원정수 확대 문제도 전향적으로 나아갈 수 있으리라 본다.

다음으로 여성인재 풀 육성이다. 지난 지방선거와 이번 총선을 통하여 여성후보자의 선거경쟁력이 결코 약하지 않다는 점을 확인하였다. 아울러 많은 여성후보자의 충원 경로로 정당이 중요하다는 점도 확인하였다. 이러한 측면에서 정당 혹은 여성단체 등에서 여성후보자 군을 발굴하여 훈련하는 노력이 필요하다. 아울러 여성활동가들도 적극적으로 정당의 활동가 또는 당직자로 경력을 쌓아가는 것이 공직후보 공천을 위하여 중요한 걸음이 될 것이다.

• 참고문헌 •

강원택. 2002. “국회의원 선거제도의 개혁: 의원정수 및 선거구 획정 문제를 중심으로,” 「국가전략」, 제8권 3호.

강원택. 2020. “코로나 바이러스 사태와 2020년 총선,” 윤보선민주주의연구원 전기학술회의 발표논문(2020년 5월 6일).

김원홍. 2016. “20대 총선과 여성의 대표성,” 한국여성정책연구원, 「젠더리뷰」, 여름호.

김원홍·이현출·김은경. 2007. “여성의원원이 국회를 변화시키는가?: 17대 국회의원 조사결과를 중심으로,” 「한국정당학회보」, 6(2).

김형준·김도중. 2003. “국회의원 정수산출을 위한 경험연구: OECD 회원국들과의 비교·분석을 중심으로,” 「국제정치논총」, 제43집 3호.

문미경·김혜영·이현출·임미영. 2018. 「2022년 지방의회 여성정치인 확대를 위한 당선요인에 관한 연구」, 한국여성정책연구원.

이현출. 2020. “지방선거 여성후보자 선거경쟁력 분석과 함의,” 「입법과 정책」, 제12권 1호.

이현출·문예찬. 2020. “고령자 이익추구 정당의 등장과 성패요인,” 「정치·정보연구」, 22(3).

전진영·곽진영. 2017. “국회의원의 정책적 관심의 성차분석: 제17대 국회와 제18대 국회의 비교,” 「한국정치연구」, 제26권 2호.

Thomas, Sue. 1994. How Women Legislate. Oxford, New York: Oxford University Press.

한겨레, 박다혜. 2020년 5월 13일자, “‘20만 득표’ 여성 정치세력화 씨 뿌렸지만…대중적 확장은 숙제,”
 <<http://www.hani.co.kr/arti/society/women/944721.html#csidx084356498ca99fb9d9dbc42de0657c2>>

여성신문, 이하나. 2020년 4월 16일자, “20만 명이 선택한 ‘여성의당’…“여성정치 역사의 진보”,
 <<http://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=198271>>