

# 기획특집

## 4월 총선과 여성 후보, 그리고 여성 유권자

- 남녀동수 19대 국회 만들기 토론회 지상중계
- 제19대 총선과 주요 정당의 여성공약 비교  
김원홍 | 한국여성정책연구원 연구위원
- 지역구 여성 의무추천제의 도입과 전망  
김은주 | 여성정치연구소 소장
- 소셜미디어 시대 여성의 정치참여  
김유향 | 국회입법조사처, 문화방송통신팀장

# 남녀동수 19대 국회 만들기 지상중계

지난 2월 15일 한국프레스센터에서 열린 <남녀동수 19대 국회 만들기> 토론회는 19대 총선을 앞두고, 여성의 정치적 대표성 제고를 위한 여성공천의 바람직한 방향과 여성 정치세력화에 대한 사회적 공감대 형성 방법을 모색하고자 한국여성정책연구원과 여성신문사가 공동주관하였다. 발제는 김형준 명지대학교 교수와 김정숙 한국여성단체협의회 회장이 맡았으며, 토론에는 이승진 새누리당 여성국장, 정춘생 민주통합당 여성국장, 장경화 자유선진당 여성국장, 김애화 통합진보당 진보정책연구원 연구위원, 김경희 한국여성단체연합 공동대표, 김은희 여성정치세력민주연대 상임대표, 김은주 한국여성정치연구소 소장, 황유정 한국여성유권자연맹 중앙이사, 박성민 정치컨설팅그룹 MIN 대표, 김원홍 한국여성정책연구원 연구위원이 참가하였다.

토론회 참가자들은 여성 대표성 제고와 여성공천에 대해서 비교적 일관된 평가를 내놓았다. 여성리더십 시대와 함께 여성 대표성 확대를 위한 길이 열렸다는 평도 상당수 있었으나, 패널 모두 현재의 여성공천 방식에는 아직 부족한 점이 많은 것으로 입을 모았다. 패널티와 인센티브의 부재, 그리고 강제성 부족으로 인해 실현 가능성이 낮다는 것이 문제였다. 이에 대해 패널티와 인센티브 확정 및 부여, 우세지역에 대한 여성후보 50% 전략공천, 목표 총량제 도입 등 여러 대안이 제시되었다. 정치계의 여성인재부족에 대한 일반론에 대해 당 대표 패널들은 여성단체와 지역여성들의 협조를 호소했으며, 또한 '외부 영입이 아니라 당 내부에서 인재개발 시스템을 확립해야 한다'는 주장도 있었다. 정치자금 부족을 언급한 패널도 있었는데, 이에 대한 해결안으로 정치자금법 개정이 제시돼 여성 대표성 확대에 대한 국가 차원의 지원도 필수적인 것으로 나타났다.

다음은 발제와 토론 내용을 요약하여 정리한 것이다.

## 여성의 대표성 제고를 위한 여성공천, 어떻게 하나

김형준 명지대학 교수

작년에 세계를 휩쓸었던 키워드는 ‘월가를 점령하라’였다. 올해 한국 정치의 키워드는 ‘여성이어, 여의도를 점령하라’가 될 것이다. 20년 만에 총선과 대선에 같은 해에 치러지는 2012년, 한국 정치의 패러다임을 획기적으로 바꿀 시대정신 중의 하나는 실질적인 양성 평등의 실현이다. 이러한 시대정신을 담아내는 방법이 여성의 정치적 대표성을 높이는 것이다.

여성의 대표성 제고를 위해 제안하고 싶은 방법이 네 가지 있다. 지난 2008년 총선과 2010년 지방선거에서 나타난 선거 과정, 그리고 선거 결과를 토대로 보았을 때, 올 4월 총선에서 여성의 정치참여를 확대하기 위해서는 최소한 다음과 같은 조건이 충족되어야 한다.

첫째, 정당들은 지역구 30% 여성 의무 공천에 대한 확고한 의지를 보여야 한다. 각 정당 대표가 국민에게 명확한 약속을 할 수 있도록 언론과 시민단체가 공개적으로 요청해야 한다. 현재 여성공천 30% 할당제는 위기 상황에 직면해 있다. 예비후보자 명단을 성별로 살펴보면, 남성 예비후보는 1,675명으로 전체 92.5%를 차지하고 있는 반면, 여성 예비후보자는 135명(7.5%)에 불과하다. 이런 상황에서 지역구 여성공천 30% 할당이 이뤄지기 위해서는 여야 지도부의 의지가 필요하다.

둘째, 남녀동수 19대 국회 만들기의 측면에서 볼 때, 당선 가능성이 높은 곳에 여성의 50%를 전략공천 해야 한다. 여성을 당선 가능성이 높은 거점방어 지역-새누리당의 경우 강남 3구, 양천갑, 분당 등-에 대폭 할당해 지역구 여성 30% 공천을 실현해야 한다.

셋째, 여론조사 경선을 고려해보아야 한다. 여야

모두 완전국민경선제가 대세인 지금, 시간이 촉박한 상황에서 국민참여경선을 시행하면, 조직과 자금 면에서 여성 및 정치 신인에게 불리할 수 있다. 선거 60여 일을 남겨놓고 여성들이 지역구에 내려가 활동한다는 것은 현실적으로 어려운 만큼 여론조사로 후보를 선출하는 것이 현실적인 대안이 될 수 있다.

마지막으로, 지역구 30% 여성공천 할당이 실패할 경우, 비례대표 50% 할당을 75%로 확대하여 보완하도록 하는 장치를 마련해야 한다. 현행법상 여야 정당이 지역구 여성 30%를 할당하지 못했을 경우 이를 강제할 규정은 없다. 따라서 여성 공천 할당 실패 시 가장 현실적인 대안으로 비례대표 75%를 여성에게 할당하는 방법을 추천한다.

한국 정당들은 후보 공천의 가장 중요한 기준을 당선 경쟁력으로 꼽고 있고, 여성들은 당선 경쟁력이 없다고 폄하하면서 지역구에 여성 후보를 공천하는데 인색했다. 하지만 이번 19대 총선에서는 이런 잘못된 관행을 벗어나야 한다. 정치 효능감이 강한 여성들이 ‘행동하는 지성’으로 사회의 변화와 개혁을 위해 적극 참여해야 한다. 이들이 변화의 시작을 주도하고 여성의 정치 대표성을 높여 뒤늦은 조직문화를 바꾸어야지만 새로운 대한민국이 올 것이다.

## 남녀동수 19대 국회 만들기를 위한 여성정치 세력화 방안

김정숙 한국여성단체협의회 회장

올해 여성 대표성 확대를 위한 조건은 점점 좋아지고 있다. 여성대표들에 익숙해진 국민의 여성후보에 대한 이미지가 긍정적으로 변화해 갈 것이라고 확신한다. 하지만 ‘구슬이 서 말이라도 꿰어야 보배’라는 말처럼,

여성 대표성 증진을 위한 여성들의 단합이 어느 때보다 요구되는 해이기도 하다.

여성리더십 시대가 가까워에도, 여전히 당들은 여성 후보가 없다고 말한다. 새누리당은 2004년부터 당헌으로 지정되어 있던 지역구 여성할당 30%를 실행하려 보니 여성후보자 수가 10%밖에 안 된다 하고, 민주통합당은 여성후보 15% 의무추천에조차 반대가 심한 상황이다. 프랑스에서 2000년 선거법 개정 이후 2001년 각당이 여성쟁탈전을 벌인 일을 참고해야 한다. 여성 후보자의 수적 부족은 현실이지만, 그럴수록 각당이 먼저 후보 물색을 게을리해서는 안 되며, 시민단체들도 함께 후보를 적극적으로 찾아보아야 한다.

또한 정치지도자의 강력한 의지로 당 여성후보 50% 전략공천을 추진해야 한다. 1996년 영국의 노동당이 토니 블레어 前 당수의 지도로 92년 9%였던 여성의원 비율을 18%로 높이는 결과를 내었음을 참조해야 한다. 이때 126명의 전체 여성의원 중 102명이 노동당 소속이라는 획기적인 결과를 이끌어낼 수 있었던 것은 전적으로 당 지도부의 강력한 의지가 있었기 때문이다.

마지막으로 여성친화적 공천 방식에 대해 말하고 싶다. 기본적으로 경선제는 여성 신인에게 불리한 구조로 되어있다. 경선에서 20% 가산점을 준다 한들, 선거 경험이 많은 사람이 받은 1,000표와 정치신인이 받은 몇백 표 사이의 차이를 메꿀 수는 없을 것이다. 따라서 중앙당에서 선거 공천심사를 할 때 남녀를 분리해서 심사해야 하며, 남성과 기준을 달리해야 한다. 또한 목표 총량제도 필요하다. 지역구 공천 시 여성 할당 비율을 채우지 못할 경우, 비례대표를 늘려서라도 정당이 목표로 한 여성할당 비율을 충족시켜야 한다.

모두 여성의 목소리가 강해야 실현 가능한 것이다. 여성은 사회적 약자이며, 그러므로 더더욱 여성은

여성이라는 이유만으로 서로 협동해야 한다. 오늘 이 자리가 단지 여성 대표성에 대한 이론을 나누는 자리가 아닌, 실질적 액션을 위한 전략회의가 되기를 바란다.

## 〈토론〉

### 새누리당 이승진 여성국장

새누리당 김옥이 여성위원회 위원장은 작년 9월 7일 선출 시, 지역구 여성할당 30%를 공약으로 내걸고 당선 후에도 여성당원과 지속적으로 소통을 가져왔다. 또한 지역구 여성할당 30%와 전략공천에 관련하여 박근혜 비상대책위원장, 권영세 사무총장, 이상돈 정치쇄신 위원장과도 계속해서 면담을 갖고 있는 상태다.

2012년에 넘어와서는 1월 16일 비상대책위원회에서 지역구 여성공천 30% 노력 및 경선 시 여성후보자가산점 부여를 결정하였다. 1월 31일 새누리당 중앙차세대여성위원회와 민주여성지방의원위원회, 그리고 선진당 여성지방의원협의회가 합동으로 국회 정론관에서 '4.11 총선 선출직 30% 여성할당 강행규정 촉구' 기자회견을 열었고, 그 내용은 모든 현역 국회의원에게 전달된 바 있다. 그러나 현재 정치개혁특별위원회에서 여성 관련 분야가 모두 배제되고 있어 현실적으로 실천이 어려운 상황이다.

지금 당은 여성인재 발굴 문제를 안고 있다. 2월 14일 현재, 중앙선관위 예비후보 등록 현황을 보면 여성후보 수가 남성에 비해 눈에 띄게 적으며, 공천심사 신청 수도 마찬가지다. 새누리당 48명, 민주통합당 45명, 자유선진당 2명, 통합진보당 32명, 진보신당 5명, 그리고 무소속 7명의 통계가 이를 잘 나타내고 있다. 따라서 이런 여성인재 부족 문제를 해결하기 위하여 장기적으로 여성지역구 30% 할당 입법화가 함께

진행되어야 한다고 생각한다.

여성인재발굴을 위해서 새누리당의 경우, 과거 예비 여성정치인 양성을 위해 여성정치아카데미를 운영한 바 있다. 현재 당규에는 여성파워네트워크 수료자에게 공직선거 후보자 추천 시 가산점 부여와 전략공천 시 우선 고려 대상으로 삼는다는 조항이 있지만, 최근 여성지원자 부족현상으로 이 프로그램이 제대로 진행된 적은 없다. 반면 남성 중심의 정치 대학원은 언제나 후보자가 많아 모든 수료과정이 성황리에 끝나고 있다. 이를 보면 여성들도 용기를 내어 좀 더 적극적으로 정치에 뛰어들어야 할 때라고 생각한다.

#### 민주통합당 정춘생 여성국장

현재 민주통합당은 15% 의무추천을 위해 끊임없이 전투 중인 상황이다. 15% 의무추천은 결코 갑자기 만들어진 제도가 아니다. 30% 여성공천 할당은 2003년부터 열린우리당 당헌에 명시되어 있었으나, 지난 10년간 제대로 지켜지지 않아 여성정치 참여에 아무런 변화를 주지 못한다는 비판을 받아왔다. 이에 유승희 민주통합당 전국여성위원장은 여성정치참여확대를 위한 당원 및 당규의 개정을 요구했으며, 주요 내용으로 1) 지역구 30% 의무할당, 2) 대의원 50% 할당, 3) 여성의원 가산점 명시 등을 꼽았다.

민주통합당으로 당이 변경되면서 여성친화적 조항들이 일부 후퇴하였다. 먼저 가산점 지원 조항이 당헌에서 당규로 밀려났고, 구체적 수치로 명시되어있었던 것이 '일정비율'이라는 조목으로 변경되었다. 또한 당 통합 당시 여성의제는 대부분 빠져 있었다. 이러한 상황을 타개하기 위해 임시지도부 체제에서 15% 의무추천과 이를 추진할 여성정치확대위원회 설치를 의결시켰고, 현재 당 개혁특위에 관련 안건을 제출하고

압박하는 중이다.

여성인재 발굴과 관련, 민주통합당 역시 고군분투 중이다. 민주통합당은 여성정치인 육성과 관련하여 전국시도당 아카데미를 개최하는데, 지원하는 여성후보가 적은 상황이다. 공천신청 완료 시점인 현재만 보아도, 선거구 45개 지역에 여성후보 49명만이 등록 완료한 상태이다. 15% 의무추천을 달성하기 위해서는 최소 35명이 있어야 하는데, 지원한 여성후보를 전부 공천할 수는 없는 일이기 때문에 더욱 많은 여성후보의 등록이 필요한 상황이다. 이와 관련해 현재 전략공천 지역을 중심으로 인재영입을 추진하고 있다. 또한 선거 자금과 조직구성 문제 등으로 경선에서 질 가능성이 상대적으로 크기 때문에, 여성후보자에 대한 심사기준을 달리해서 최대한 단수추천을 진행하려 하고 있다.

#### 자유선진당 장경화 여성국장

“여성이 없다.”고 이야기하지만 자유선진당 여성국장으로 있으면서 여성문제를 자세히 들여다보니, 준비되어 있고 능력 있는 여성들이 많은 것을 알게 되었다. 하지만 남성들과 달리 여성들은 본인이 하겠다고 나서지 않더라. 이런 부분에서 여성들이 좀 더 깨어야 한다고 생각한다.

여성이 선뜻 선거에 출마하거나 정치에 참여할 수 없는 이유 중 하나는 자금문제이다. 선거에 출마하려면 기본자금만 2억~3억 원이 들고, 이는 정치경력이 쌓이더라도 버틸 각오를 해야 하는 돈이다. 특히 자유선진당과 같이 작은 정당은 정부에서 보조받는 부분도 적은데, 이번 4.11 총선에서 한나라당은 150억 원을 정부지원금으로 받은 데 비해 자유선진당은 20억 원만 지원받은 사실이 이를 증명해준다. 따라서 이런



자금문제를 해결하기 위해 정치자금법을 고쳐 선거에 출마하는 여성후보들을 국가 차원에서 지원해주는 방안을 마련해야 한다.

또한, 선거법에 여성 30% 할당제 의무화를 명문화 하면 여성공천 확대 가능성이 더욱 커질 것이다. 정치적, 법적, 그리고 제도적 장치를 마련한 후에 여성들에게 정치참여를 권유하면 새로 정치에 발돋이는 여성들의 부담감을 줄일 수 있을 것이다.

현재의 정치 풍토에선 여성이 정치에 참여하기 어려운 것이 현실이다. 여성의 정치참여가 일정비율에 도달할 때까지 역차별의 논란을 뒤로하고 공천비율 50% 할당제 등을 통해 강제할 필요가 있다. 자율에 맡기어 해도 되고 안 해도 되는 소극적 정책보다 지난 6.2 지방선거의 경우처럼 강제화하는 제도적 마련이 시급하다.

#### 통합진보당 김애화 진보정책연구원 연구위원

민주통합당과 마찬가지로 당 통합을 계기로 민주노동당 때보다 여성 관련 규정이 일부 후퇴하였다. 아직 30% 할당을 이루지 못한 상태에서 ‘남녀동수’라는 용어는 당직자로서 현실적으로 거리감이 느껴지기도 한다. 이미 공천기준이 다 수립된 상황에서 늦은 감이 없지 않아 있지만, 그래도 다음 선거를 위한 여론 형성에 도움이 될 것으로 생각하며 본 토론에 참석하게 되었다.

현재 통합진보당은 여성 의무공천 20%를 기준으로 세우고 노력하고 있다. 남녀동수제를 선거 공약으로 세우고, 당장 실현하기 어려운 과제일지라도 동수제 확립을 위한 로드맵을 제시하고 있다.

첫째, 선거법 개정 방안(1): 선출직 여성공천 할당제 의무화 실현: 권고 30%에서 의무 30%로 개정, 여성 의무공천을 어길 경우 등록 무효, 국고보조금 삭감 등

불이익 조치한다. 할당제 비중을 40%에서 50%로 단계적으로 높인다.

둘째, 선거법 개정 방안(2): 정당명부 비례제 확대를 통한 여성의 대표성 강화: 비례대표 의석비율을 단계적으로 확대한다. 현 18%에서 일본(40%), 독일(50%) 수준으로 확대한다.

셋째, 정치자금법 개정 방안: 여성의원 추천 보조금 제도 개선: 여성후보자 수, 비율에 비례한 공직후보자 여성추천 보조금 지급하는 제도로 개선한다.

넷째, ‘성 평등 헌법’: 여성 정치적 세력화의 빠른 제도화를 위해서는 헌법상 권리로서 명문화하는 것이 필요하다. 독일의 기본법과 같이 성 평등 조항을, 프랑스 헌법과 같이 남녀동수제를 명문화할 필요가 있다.

현재 통합진보당은 남녀동수제 실현을 위해 각 여성 단체와 함께 토론회와 정책 협약식을 준비 중이다. 통합진보당의 전신이었던 구 민주노동당은 여성의 정치력 확대를 위해 선구적 역할을 해왔고, 통합진보당 역시 이것을 계속해서 이끌어가도록 노력하겠다.

#### 김경희 한국여성단체연합 공동대표

여성이 정치의식 성장과 의회진출의 꿈을 꾸게 할 수 있는 장기적인 프로젝트 수립이 필요하다. 지금 정치풍토를 바꾸는 장기적 계획을 세우지 못하면, 또다시 4년 후 지금과 같은 문제 -당내 여성후보 부족 문제- 에 봉착하게 될 것이다. 먼저 지역정치의 중요성을 인식하고, 지역정치의 틀이 바뀌어야 한다. 여성들이 지역에서 펼치는 벼룩시장, 자원재활용운동, 환경보호 운동, 의정모니터 등의 활동은 매우 중요한 변화의 시작이 될 수 있다. 일상적인 정치의식 활성화, 정치활동과 의회방청 병행, 예산 분석 등이 지역 안에서 행해지기 시작하면, 이를 통해 여성들의 정치의식

제고와 의회진출의 꿈을 활성화할 수 있을 것이다.

또한, 정치풍토 변화를 위해 정당의 근본적 개혁 추진을 압박할 수 있는 여성단체의 활동이 더욱 활발해져야 한다. 조직적이고 지속적으로 정치기획을 할 수 있는 정치 NGO가 지역 차원에서 활발하게 움직여야 하며 이를 통해 '정치국면이 되면 사람만 뽑는' 시스템 자체가 변화해야 한다.

마지막으로 여성후보 발굴은 정당 안에서 해야 함을 주장하고 싶다. 현재 정치계는 여성을 단순한 동원 인력으로 보는 경향이 있다. 이런 생각을 바꾸고, 여성을 직업정치인으로 키우는 정당 시스템 마련이 필요하다. 필요 때문에 외부에서 영입해온 여성인재는 당내 권력 안에 들어갈 힘이 없고, 여성의 정치적 대표성 확대에도 전혀 도움이 되지 않는다. 각 정당의 정체성이나 가치, 철학, 정책에 동의하는 여성들을 정당으로 받아들이고, 당내에서 이들을 키워낼 수 있는 시스템을 만들어야 한다.

#### 김은희 여성정치세력민주연대 상임대표

현재 한국에서는 남녀동수라는 용어가 입에는 익어도 체감은 되지 않는 상태다. 따라서 남녀동수 연대를 이루기 위해서 전략적 고려가 필요하다. 하지만 지금 이 시기에 '법으로 30% 강제하라' 하는 것은 19대에 해당하는 이야기는 아니다. 그렇다면 지금 시점에서 우리가 고민해야 할 것은 과연 무엇인가.

정치개혁특별위원회 활동시한 1년 반 동안, 여성의 제가 논의된 적은 한 번도 없었다. 민주통합당은 여성 할당 의무화를 명문화 하였지만 반쪽짜리 제도에서 그쳤다. 위반 시 패널티에 대한 규정이 없기 때문이다. 새누리당의 여성공천 문제 역시 원론적 이야기에 불과하며, 노력사항으로 규정하고 있을 뿐이다. 통합

진보당은 당을 통합하며 이전의 여성할당 30%에서 20%로 후퇴하는 모습을 보여주었다. 여성공천 의무화 이후 30% 인센티브 지급에 대해 대표들 권한으로 노력하겠다고 하였지만, 구체적인 내용은 전혀 언급된 적이 없는 상태다. 이를 보면 선거 때가 아니라 평상시에 남녀동수 연대를 위한 제도적 개선 논의들이 이루어져야 하며, 선거 때에는 선거 관련 전략이 나와야 한다고 지적하고 싶다.

여성들이 당선 가능성 있는 지역을 선호하는 경향이 있다는 지적도 없지 않아 있다. 따라서 '낙선하더라도 좋은 경험으로 생각하고 출마하겠다'는 여성후보들을 보다 직접적이고 구체적으로 지원하는 방안을 마련해야 한다.

#### 김은주 한국여성정치연구소 소장

'누가 과연 진정한 여성 대표인가'에 대해 진지하게 고민해보아야 한다. 남녀동수는 단순히 생물학적 의미의 동수가 아니며, 진정한 남녀동수 국회를 만들기 위해서는 성인지적, 양성평등적 시각을 가진 여성들을 국회에 진입시켜야 한다.

대정부 질의와 국정감사 질의에 대한 분석을 통해서 18대 국회의원들의 성인지성을 분석해 보니, 지난 3년간 대정부 질문에서 모두 37명의 여성의원이 71회에 걸친 발언기회를 얻었으나, 성인지적 질의는 단 13회(18.3%)에 불과하였다(표1). 국정감사에서 여성의원들이 수행한 성인지적 질의는 모두 168건으로 조사되었으며, 그 중 63.7%인 107건이 여성위원회 국정감사에서 수행되었다. 반면 비여성위원회에서는 모두 61건에 불과하였다.

여성가족위원회 소속 의원의 경우, 여성의원 1인당 평균 8.2회의 성인지적 질의를 하였고, 질의 1건당

〈표1〉 제 18대국회 대정부질문 여성질의자의 성인지적 질의현황  
(2008.6~2010.12)

질문분야	총 질의수	성인지적 질의	
		수	질의자
정치분야	11회	2명	곽정숙, 이은재
교육사회 문화분야	21회	11명	이영애, 강명순, 이애주, 박영아, 전현희, 손숙미, 정영희, 최영희, 김금래, 김혜성, 강명순
경제분야	15회	없음	없음
외교통일 안보분야	24회	없음	없음
총계	71회	13명	

평균은 3.5점, 전체 질의총점은 28.7점이었다. 반면 비여성가족위원회 소속 의원의 경우, 여성의원 1인당 2.5회, 질의 1건당 평균 3.9점으로 성인지적 질의총점은 9.27점에 그쳤다. 이러한 연구 결과는 단순히 여성 의원들을 늘리는 것이 아니라 성인지적 시각을 갖고 있는 여성들을 국회로 보내야 여성 대표성 제고에 보다 실질적인 이득을 가져올 것임을 보여준다.

#### 황유정 한국여성유권자연맹 중앙이사

‘우리가 무엇을 고민해야 하나’에 대해 선택과 집중이 필요한 시점이다. 19대 국회를 맞이한 우리의 위기의식은 무엇인가? 여성 정치지도자의 수량적 균형은 중요하다. 인구의 50%, 유권자의 50%가 넘는 여성을 대표하는 정치인의 비율이 15% 정도라는 것은 정치적 효능감의 실현이라는 관점에서 턱없이 부족한 구성이다.

19대 국회에서 20% 이상의 여성의원들이 나올 수 있도록 해야 한다. 비례대표 50% 여성할당 의무화를 시행한 후 여성의원 비율이 13%에서 15%로 늘었지만, 비례대표 할당 비율이 늘지 않는 한 전체 여성의원 비율은 13%부터 15% 사이에서 정체된 상태를 벗어 나지 못할 것이다. 이에 대해 김형준 교수님께서 제시한

지역구 30% 여성 공천 할당 실패 시 비례대표 75% 여성 할당이라는 대안도 적절한 보완적 장치라고 생각한다.

한국여성유권자연맹은 여성의원 부족 문제와 관련해, 목표총량제를 제안한다. 지역구에서 여성공천 수가 부족할 경우, 지역구와 비례대표 모두를 합쳐서 총 여성 할당 비율을 채우는 방법이다. 비례대표 75% 여성 할당이든, 100% 여성 공천이든, 여성의원들의 비율을 최소한 20% 이상으로 상향시킨다는 목표를 정하고 각 정당이 책임지고 결과를 만들어야 한다. 고무적인 것은 2010년 지방의회 선거 당시, 남녀동수 여성연대 운동을 통해 이미 여성 비율을 21%로 증가시킨 경험이 있다는 것이다. 이러한 경험을 바탕으로 추진력을 갖고 여성계의 진화된 행보가 있어야 하겠다.

사상가 루카치 죄르지는 “양적 팽창이 질적 전환을 가져온다.”고 하였다. 여성계는 아직 양적 팽창이 이루어 지지 않은 상태이다. 19대 국회에서는 이를 이루어야 할 것이다.

#### 박성민 정치컨설팅그룹 MIN 대표

현시점에서 남녀동수 국회 만들기 논의에 필요한 것은 ‘어떻게’ 보다는 ‘왜’ 확대할 것인가이다.



서울시장 후보에 연속적으로 여성후보자가 나왔으며, 유력한 대권후보에 여성이 있는 등 현재 상황에서 여성의 정치적 확대전략 논의는 현실과 갭이 있다. 따라서 지금 이 시점에서는 제도적 개선을 이야기하기 보다 좀 더 전략적 접근으로 전환해야 한다.

캠페인에서는 보통 전략보다는 메시지로 이동하라는 말을 많이 한다. 지금 대한민국 국민이 여성 정치지도자들에게 던지는 질문은 이것이다. ‘여성 정치지도자들이 대한민국을 경영할 능력이 있는가.’ 이 문제에 대해 먼저 국민으로부터 동의를 얻어야 한다. 이 문제가 동의가 되면 현재 목표인 남녀동수 뿐만 아니라 그 이상도 가능하다. 따라서 지금 보여줘야 할 가장 중요한 것은 여성대표가 기존 남성 정치인들이 풀지 못한 주요 현안들을 해결해나가는 모습이다.

이러한 논의와 별개로, 공천 시에는 지역 경쟁력을 보게 되어있다. 따라서 일상적인 경쟁력 확대를 위해 정치적 훈련을 시켜야 한다. 정치적 훈련의 중심 사항으로 캠페인 능력을 전문적으로 키워줘야 할 필요가 있는데, 캠페인 능력 없이는 막상 기회가 왔을 때 선거를 제대로 치를 수 없기 때문이다. 여성후보자가 자꾸 경선을 피하며, 본선 경쟁력에 대해 의구심을 주는 태도도 좋지 않다. 따라서 상징적으로라도 두세 명 정도 경선에 응하는 것을 추천한다.

16대 5.9%에서 18대 13.7%로 증가하였으며, 이는 국회 상임위 등 의사결정과정에 여성의 참여 증대와 영향력 증대를 가져왔다. 또한 여성의원의 의정활동도 양적·질적으로 두드러지게 나타났는데, 전체 여성의원들의 대표발의 비율은 여성의원의 대표율을 넘어서는 양상을 보였다. 이밖에 여성의원의 수적 증가는 여성 의원들이 계속해서 여성 관련 의제 및 다양한 영역의 법안에 관심을 기울일 수 있게 해주며, 남성 의원의 성인지적 의정활동, 그리고 나아가 국회가 성인지적 조직문화로 변화하는데도 긍정적인 영향을 미치고 있다.

19대 총선에서의 여성정치 참여 확대 방향으로 1) 지역구 여성후보 공천 30% 할당제, 2) 당 우세지역에 여성후보 50% 전략공천, 3) 경선 시 여성후보에 대하여 일정 비율의 가산점 부여 등 이미 본 토론에서 언급되었던 방법들을 현실화 시켜야 한다.

여성의 경쟁력 문제는 기존의 정치조직, 그리고 네트워크로의 여성 진입으로 다소 해소할 수 있다. 하지만 기존 네트워크에의 진입은 개인의 힘으로는 힘들며, 정당 차원의 지원이 요구되는 사항이다. 따라서 여성의 정치진입을 수월하게 도울 수 있는 전략과 이에 대한 당의 의지, 그리고 노력이 필요하다.

정리 : 김나경 (한국여성정책연구원 인턴)

#### 김원홍 한국여성정책연구원 연구위원

그동안 우리나라의 정치사를 보면 남성정치의 한계가 왔다는 생각이 강하게 든다. 기존의 권위주의적 정치, 밀어붙이기식 정치가 아니라 보다 실리적이고 섬세한 정치가 필요하다.

실제로 여성의원 비율 증가는 의사 결정과정과 의정활동에 긍정적인 결과를 가져왔다. 여성의원 비율은

# 제19대 총선과 주요 정당의 여성공약 비교

김 원 홍

한국여성정책연구원 연구위원

2012년 4월 11일 제19대 총선이 실시된다. 최근 주요 정당들은 지역구 및 비례대표 공천후보를 발표하고 있는데, 지역구의 경우 새누리당은 여성후보를 30%에 도달하도록 노력, 민주통합당은 15% 의무사항을 두도록 하고 있다. 하지만 2012년 3월 20일 현재까지 새누리당은 16명(6.9%), 민주통합당은 23명(11.0%) 수준에 머무르고 있다. 이에 대한 전반적인 평가는 총선 후에 이루어져야 할 것이다. 아울러, 주요 정당들은 여성공약을 발표했는데, 여기서는 새누리당, 민주통합당, 통합진보당, 자유선진당 4개 정당이 제공한 여성공약을 중심으로 정당 간 여성공약 비교, 고찰하는 작업을 진행하고자 한다. 우리나라에서 여성정책의 개념 및 범주는 여성발전기본법에 근거하여 ‘헌법상의 평등권 명령을 실행하기 위한 정책’과 함께 ‘남녀평등의 촉진과 여성의 사회참여 확대 및 복지증진에 관한 대통령령이 정하는 정책’ 까지 포함되고 있는데, 여기서는 보육정책, 모성 관련 정책, 양성평등한 가족정책, 비정규직 보호 및 일자리 창출정책, 성인지 시스템 구축, 여성의 대표성 강화를 위한 정책, 여성 소외계층 지원 정책, 여성폭력 예방 및 피해자 지원 정책으로 정책 비교분야에 초점을 두었다. 이를 근거로 정당별 공약의 특징을 살펴보고, 세부 공약 내용에 대한 비교검토를 하고, 종합적인 결론을 내리고자 한다.

## 1. 정당별 공약의 특징

이전의 제17대와 제18대 선거에서 등장했던 공약들이 전반적인 여성정책을 모두 포괄했던 점에 비해, 이번 제19대 선거에서 각 정당이 초점을 맞추는 분야가 서로 다르게 나타나는 특징을 보인다. <표 1>에서

나타나듯이, 정당들이 추구하는 여성공약은 정당이 제시하는 캐치프레이즈에서 뚜렷하게 나타나고 있다. 새누리당과 자유선진당은 보육 및 모성문제와 일-가족양립에 초점을 맞추고 있으며, 상대적으로 민주통합당과 통합진보당은 양성평등 사회와 경제적 자립에 무게를 둔다.

〈표 1〉 주요 정당별 여성공약 주제

정당명	캐치프레이즈
새누리당	아이 키우기 국가가 책임집니다! 워킹맘이 당당해집니다!
민주통합당	일도 함께, 국가운영도 함께하는 실질적 성평등 사회를 실현하겠습니다.
통합진보당	여성의 안정된 일자리와 경제적 자립을 보장하는 사회 여성이 건강하고 안전한 사회 성평등과 다양성이 공존하는 사회
자유선진당	일과 가족의 균형을 중시, 가족친화적 사회 만들기

이러한 특징은 정당들이 내세우는 여성공약들을 분야별로 구분할 때 더욱 명시적으로 드러난다. 〈표 2〉에서는 각 정당의 여성공약 중에서 해당 정책의 관련성 유무를 살펴보고 있다. 이에 따르면, 비교 대상인 모든 정당이 모성 관련 분야와 비정규직 보호 및 일자리 창출에 관한 공약을 제시하고 있다. 반면, 양성평등한 가족정책이나 여성 소외계층을 지원하는 것에는 정당별로 시각차가 나타난다. 여기서 눈여겨 볼만한 점은 새누리당과 자유선진당의 공약들은 영유아

보육정책을 부각시키고 있으며, 일자리 창출을 위한 경제정책 역시 돌봄서비스 분야의 일자리 창출이나 결혼 및 육아로 인한 경력단절여성을 위한 사항에 커다란 무게를 두고 있다. 그에 비해 민주통합당은 양성평등 실현을 위한 국가역량 제고 및 경제적-사회적 측면의 여성정책을 강조하는 반면, 구체적인 보육정책이 부재하다. 한편 통합진보당의 경우, 여성정책에 관한 모든 분야를 섭렵하는 공약을 마련하였으나 정책을 나열하는 모습이 강하게 나타났다.

〈표 2〉 주요 정당별 여성공약 정책 유무

정당명	새누리당	민주통합당	통합진보당	자유선진당
보육	○	×	○	○
모성보호	○	○	○	○
양성평등한 가족	×	×	○	○
비정규직 보호 및 일자리 창출	○	○	○	○
성인지 시스템 구축	×	○	○	○
여성의 대표성 강화	×	○	○	○
여성 소외계층 지원	×	○	○	×
여성폭력예방 및 피해자 지원	×	○	○	○

### 3. 분야별 공약 분석

#### 1) 보육정책

보육정책의 경우, 민주통합당을 제외한 3개 정당이 공통적으로 양육/보육비 지원을 확대하고 보육시설을 확충하며 돌봄서비스 종사자의 처우를 개선하는 등 영유아 대상 보육서비스의 양적-질적 향상을 꾀하고 있다. 세부적으로 살펴보면, 새누리당은 특별히 군인을 대상으로 하는 보육서비스를 확대하고 아동/청소년의 정신건강 증진을 위한 방안을 마련하는 공약을 제시하여 다른 정당과 차별성을 가진다. 통합진보당은 지역사회를 기반으로 하여 돌봄네트워크를 구축하고 육아휴직제도를 개선하는 등 영유아기 양육 지원 정책의 질적인 향상을 추구한다. 자유선진당은 바우처를 발행하거나 '사회서비스공단'을 설립하는 방식으로 돌봄 노동자의 처우를 개선할 것임을 약속하였다.

보육정책에 관한 공약들은 보육의 공공성 확대가 중요한 사회적 이슈로 등장하였음을 충분히 반영한다는 점에서 매우 긍정적인 현상으로 풀이된다. 그러나 국공립 보육시설 확대나 무상교육 실시 등 이미 논의되고 있는 내용을 다수 포함한 것들이다.

#### 2) 모성 보호 정책

모성을 보호하기 위한 정책으로 가장 두드러진 공약은 산전후 휴가기간과 급여지원을 확대하고 의료 서비스를 제공하는 것이다. 새누리당은 임신 및 출산에 필요한 필수 의료검사 중 일부에 대해 국가가 부담하는 정책을 내놓았으며, 민주통합당은 산전후 휴가 기간을 ILO 모성보호조약 권고 기준으로 확대하고 10세 미만 자녀 입원 시 임시휴가를 도입하겠다는 공약을 제시했다. 통합진보당은 산모와 신생아의 건강지원 서비스를 통합 구축하고 국가가 모든 비용을

담당하는 한편, 모성관련 법을 준수하도록 사업주를 관리 감독하고 위반 시 강력한 처벌을 시행할 것임을 공언한다. 자유선진당은 '파파스쿼터제'를 도입하여 육아휴직의 일정 기간을 남성이 사용하도록 유도한다.

모성 관련 공약들은 모두 비교적 구체적으로 구성 되어 있지만, 무엇보다도 예산계획이 뒷받침되지 않고 있다. 그중에서도 통합진보당은 여성의 생애주기에 따른 건강 증진을 위해 정책 인프라를 구축하고 공공 의료체계를 확립하겠다는 비교적 종합적인 공약을 제시하고 있지만, 사실상 공급자 중심의 정책적 방향에서 머물러 있을 뿐만 아니라 여전히 구체적인 재정 확보 방안을 발표하지 못하고 있다.

#### 3) 양성평등한 가족정책

전반적으로 정당들이 제시한 가족정책의 내용을 살펴보면, 가족의 개념이 여전히 이전과 달라지지 않았음이 엿보인다. 먼저 새누리당과 민주통합당의 경우, 양성평등한 가족정책에 관한 공약 내용을 찾을 수 없다. 민주통합당은 범정부 차원의 양성평등 정책을 제시하기는 하였지만, 구체적으로 가족정책에 관한 공약을 언급하지 않는다. 한편, 통합진보당과 자유선진당은 공통적으로 한부모 가족에 대한 경제적 지원을 약속하고 있다. 통합진보당이 제시한 1인 1 연금제 도입은 평등하고 민주적인 가족관계 수립을 위해 매우 필요한 정책으로, 결혼 외 다양한 생활동반자 관계 공동체의 법적-사회적 지위 보장이 새로운 사회변화를 적극적으로 수용하고 있다는 점에서 긍정적으로 평가된다. 반면 자유선진당은 한부모 가족, 이혼 가족, 다문화 가족의 지원만을 강조하여 가족 내 여성의 역할에 대한 실질적인 정책을 내세우지 않고 있다.

보다 근본적인 양성평등 가족정책을 구현하기 위해



서는 무엇보다도 우리 사회에서 가족의 가치와 기능, 개념에 대한 사회적 합의가 우선되어야 한다. 그러나 현재 각 정당이 내놓은 여성공약은 양성평등한 가족 정책이 부재하거나 단편적이고 단기적인 측면에 국한되어 있는 점을 지적할 수 있다.

#### 4) 비정규직 보호 및 일자리 창출 정책

비정규직 노동자 보호의 필요성에 대해 정당별로 서로 다른 시각이 나타난다. 새누리당과 자유선진당의 경우, 아예 비정규직 노동자에 대한 언급을 찾을 수 없다. 반면, 민주통합당과 통합진보당은 비정규직 노동자의 정규직 전환을 지원하는 내용을 약속하고 있지만, 소요예산을 명확하게 밝히지 않고 있어 실효성에 의문이 제기된다.

일자리 창출 정책에 대해서도 정당 간 차이가 나타난다. 새누리당은 연령별 맞춤형 여성 일자리 정책에만 초점을 맞추고 있지만, 기존의 직업훈련센터나 지원금 제도 활용 이외의 세밀한 내용이 빠져있다. 그 외 민주통합당과 통합진보당, 자유선진당은 공통적으로 돌봄 서비스 분야의 일자리 확대를 제시한다. 그러나 돌봄 서비스 분야의 여성인력 정책이 안정적인 양질의 고용 형태로 이루어져야 한다는 목표를 달성하기에는 구체적인 고민이 아직 부족한 것으로 보인다. 특히 자유선진당의 경우, 돌봄서비스 분야의 일자리 확대 이외의 다른 정책을 제시하지 않아 자칫 여성인력을 가부장적인 틀에 국한하는 부정적인 영향을 낼 수 있다. 한편, 민주통합당과 통합진보당의 공약에서는 여성고용률 제고나 여성 고용할당제 등을 포함하고 있으나, 여성일자리 창출에 대한 체계적인 방향은 제시하지 않고 있다.

#### 5) 성인지 시스템 구축

그동안 여성을 위한 법-제도는 상당히 진전되었으나,

아직도 각 부처의 예산을 성인지적으로 평가하여 공정하게 배분하기 위한 노력이 절실하다. 국가 예산에 성인지 예산 개념을 도입하고 부처별로 정책에 대한 기본 자료를 성별로 정리하는 시스템 구축이 요구된다. 하지만 향후 4년의 양성평등 정책 입안을 실현하기 위한 성인지 시스템의 필요성에 대한 인식과 행동이 부족한 것으로 평가된다.

새누리당은 성인지 시스템 구축에 관한 공약을 전혀 제시하지 않고 있다. 반면 민주통합당은 성별 영향평가제도의 강화, 성인지예산제도의 실효성 제고, 성인지통계 운영시스템의 구축 등 가장 필수적인 사항들을 모두 공약에 담고 있어 매우 긍정적인 측면을 보이고 있다. 이에 비해 통합진보당은 성인지 예산제도와 성별영향평가제도에 관한 공무원 교육을 강조하고 있다. 한편, 자유선진당은 단순히 성인지 예산제도와 성별영향평가의 필요성만을 역설하고 있어 실질적인 공약 추진 가능성이 회의적인 것으로 보인다. 향후, 전담부서에 대한 논의나 각 부처 이행 보고서 제출 의무화 등에 대한 논의도 뒤따라야 할 것이다.

#### 6) 여성의 대표성 강화를 위한 정책

대부분의 정당에서 공공부문 고위직의 여성 참여를 부각하고 있지만, 구체적인 방안이 미흡하다. 특히 여성의 대표성 강화를 위한 정당들의 공약에서 좀 더 근본적이고 적극적인 정책 발굴이 시급할 뿐만 아니라, 기존의 정당법 개정안에 포함되었거나 이미 정당 내에서 추진 중인 사안을 반복하는 것을 피할 필요가 있다.

우선, 새누리당은 여성의 대표성을 강화하는 공약을 제시하지 않고 있다. 민주통합당과 통합진보당은 공통적으로 현행 「여성발전기본법」을 「성평등기본법」으로 개정하고 공공부문의 고위직 여성 참여비율을

높이고, 대통령 직속 위원회 설치를 공약으로 내세우고 있다. 또한 통합진보당은 여성 정치참여 확대를 위한 선거법 및 정치자금법 개정을 공약으로 제시하고 있었다. 한편, 자유선진당은 상대적으로 여성 대표성 확보를 위해 명확한 달성목표를 제시하였지만, 그에 따른 구체적 방안은 없다.

## 7) 여성 소외계층 지원정책

사회변화에 따라 급속하게 부상하는 정책분야로, 이주여성과 여성농민, 장애여성을 비롯한 여성 소외 계층에 대한 지원정책이 있다. 하지만 이와 관련하여 새누리당과 자유선진당은 관련 공약을 제시하지 않고 있다. 민주통합당은 구체적이고 실질적인 대안 없이 미혼모 통합지원 프로그램을 실시하고 결혼이주여성 및 일제강점기 피해여성 지원하겠다는 정치적 입장만을 반복한다. 통합진보당의 공약은 이주여성 중심으로 다문화 가족제도를 변경하고 장애여성의 권리를 보장 하며 성소수자를 보호하고 성인지적 농민정책을 실시 한다는 내용을 담고 있다.

현재 각 정당의 정책은 아직 국내 유권자 중심으로 마련되고 있어, 국내에서 발생하고 있는 이주여성을 동일한 한국 사회의 구성원으로 바라보고 해결하기 위한

보편적인 국제주의적 관점이 부족할 뿐만 아니라 여성 소외계층에 대한 통합적 인식이 절실하다.

## 8) 여성 폭력 예방 및 피해자 지원 정책

여성 폭력 예방 및 피해자 지원 정책은 새누리당과 자유선진당의 공약에서 제외되어 있으며, 민주통합당과 통합진보당의 공약에서만 제시되고 있다. 민주통합당과 통합진보당은 공히 ‘직장 내 성희롱’에 대한 예방조치 강화 및 피해자 보호 등을 내세우고 있으나, 구체적인 방안을 마련하고 있지는 않다. 한편, 성폭력 범죄에 대한 친고제를 전면 폐지하거나 여성폭력 피해자 지원체계를 강화하겠다는 민주통합당의 공약은 이미 과거부터 선거 공약으로 되풀이되었던 내용이다. 통합진보당의 성착취/성매매 및 성폭력, 가정폭력의 관련법 개정에 관한 공약 역시 법개정의 구체적인 내용을 언급하지 않고 있다.

전반적으로 여성 폭력 예방 및 피해자 지원 정책에 관한 공약들은 새롭거나 구체적이지 않다. 이는 그동안 여성폭력 예방과 피해자 보호정책이 지속적인 노력을 통해 제도적으로 안정된 결과라고 평가할 수도 있지만, 일상생활에서의 양성평등 문화 정책을 위한 과제들이 더욱 활발하게 제시되고 해결될 필요가 있다.

〈표 3〉 주요 정당의 분야별 여성공약 내용 비교

분야	새누리당	민주통합당	통합진보당	자유선진당
보육	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 양육/보육비 지원 확대</li> <li>- 보육환경개선과 서비스 확대</li> <li>- 영유아 대상 필수예방접종 항목 확대</li> <li>- 아동/청소년 정신건강증진 전담인력 및 사업비 지원</li> <li>- 국공립 보육시설 확충</li> <li>- 돌봄서비스 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해당사항 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국공립 보육시설 확충</li> <li>- 돌봄서비스 확대</li> <li>- 영유아기 양육지원정책의 질적 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 돌봄서비스 종사자 처우 개선</li> <li>- 취약전 아동보육을 국가의무 체제로 전환</li> </ul>

분야	새누리당	민주통합당	통합진보당	자유선진당
모성 관련	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 임신/출산 필수의료검사에 대한 국가의 부분 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 산전후 휴가기간과 급여지원금 확대</li> <li>- 육아휴직 급여 상향 조정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 임신을 보호하는 '차별금지법' 제정</li> <li>- 모성관련 법 준수 관리 감독 및 위반시 처벌 강화</li> <li>- 모자보건법 개정</li> <li>- 산모와 신생아의 건강 지원서비스 공공화</li> <li>- 생애주기별 여성건강증진을 위한 공공 의료체계 확립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 육아휴직급여 상향조정, 대체인력 확보</li> <li>- '파파스쿼터제' 도입</li> </ul>
양성 평등한 가족	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해당사항 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해당사항 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1인 1연금제 도입</li> <li>- 가족돌봄휴가제도 도입</li> <li>- 결혼 외 다양한 생활동반자 관계 법적/사회적 지위 보장</li> <li>- 한부모 가족의 경제적 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 한부모 가족의 경제적 지원</li> <li>- 이혼가족을 위한 통합지원제도 정비</li> <li>- 다문화가족의 정착지원제도 개선</li> </ul>
비 정규직 보호 및 일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연령별 맞춤형 여성 일자리 정책 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 여성 고용률 확대</li> <li>- '적극적 고용개선조치' 의 실효성 제고</li> <li>- 비정규직 여성의 임금인상 및 정규직 전환 지원</li> <li>- 돌봄노동자의 노동권 보장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 비정규직의 정규직 전환 지원</li> <li>- 동일노동 동일임금원칙 실현</li> <li>- 돌봄노동자의 노동권 보장</li> <li>- 여성청년 고용할당제 실시</li> <li>- 노동시간 단축을 통한 신규고용 창출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 돌봄서비스 분야 일자리 확대</li> </ul>
성인지 시스템 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해당사항 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 성별영향평가제도 강화</li> <li>- 성인지예산제도 실효성 제고</li> <li>- 성인지통계운영 시스템 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 성인지예산제도</li> <li>- 성별영향평가제도 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 성별영향평가제도 강화</li> <li>- 성인지예산제도 실효성 제고</li> </ul>
여성의 대표성 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해당사항 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행 「여성발전기본법」을 「성평등기본법」으로 개정</li> <li>- 대통령 직속 '성평등정책 조정위원회(가칭)' 설치</li> <li>- 공공부문 고위직 참여 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 여성공천할당제 30% 의무화</li> <li>- 현행 「여성발전기본법」을 「성평등기본법」으로 개정</li> <li>- 공공부문 고위직 참여 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공부문 고위직 참여 확대</li> </ul>
여성 소외 계층 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해당사항 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 미혼모 통합지원프로그램 시행</li> <li>- 결혼이주여성 지원 강화</li> <li>- 일제강점기 피해여성 지원 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이주여성의 체류권 보장 및 이주여성 중심으로 「다문화가족지원법」 개정</li> <li>- 장애여성에 대한 인권/건강권 / 노동권 보장</li> <li>- 성소수자여성에 대한 차별금지법 및 동반자등록법 제정, 공무원 대상의 성소수자 교육 실시</li> <li>- 농업/농민정책에 대한 성인지적 정책 및 여성 농민전문인력화 방안 마련, 여성농민육성발전기금 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해당사항 없음</li> </ul>
여성 폭력 예방 및 피해자 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해당사항 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 직장 내 성희롱 피해자 보호 및 처벌 강화</li> <li>- 성폭력 범죄에 대한 친고죄 전면 폐지</li> <li>- 성인지적 인권교육 의무화</li> <li>- 여성폭력 피해자 지원체계 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 성착취/성매매, 성폭력, 가정폭력 관련 법령 및 제도 개선</li> <li>- 직장 내 성희롱 예방조치 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인권교육 강화</li> </ul>

## 3. 총평

주요 정당들이 제시한 여성공약은 사회흐름에 따라 새로운 변화가 요구되는 정책이거나 하나의 정당이 제시한 공약들이 상충하는 경우가 발견된다. 여성의 생애주기에 맞춘 정책이 종합적으로 추진되지 않는다면, 사회적으로 부각되고 있는 저출산과 불안정한 여성고용, 여성폭력 등에 관한 근본적인 해결이 불가능하다. 또한 여성과 남성 간의 균형을 꾀하기 위해서는 지금까지 부단한 노력을 기울였던 여성의 대표성 문제를 더욱 발전시킬 필요가 있을 뿐만 아니라, 다시금 강조되는 이주여성과 여성농민, 장애여성 등 여성 소외계층에 대한 관심과 그에 따른 정책 마련이 시급하다. 이러한 변화에 발맞추어 정당들이 공약을 제시하고 있지만, 사실상 세부사항에 대한 논의가 미흡하고 구체적인 정책을 마련하지 못하고 있다. 즉, 이번 선거에서 정당들이 제시한 공약 역시 이전 선거에서 지적되었던 여성정책에 대한 개혁성과 진보성의 한계를 해소하지 못하고 있다. 또한 정당들이 피상적으로 현재 활발하게 논의되는 여성문제를 공약에 반영하고자 하여, 가부장적 사회의 가치를 벗어나지 못한 채 양성 평등 가치가 혼재된 공약을 제시하는 경우가 발생한다. 근본적이고 필수적인 여성정책들이 고르게 공약으로 반영되지 못하고 있으며, 오히려 일부 정당의 경우, ‘여성’ 보다 ‘가족’을 강조하면서 가정에서의 여성의 역할을 부각시키는 가족주의로 회귀하는 모습이 나타난다. 또한 정당별로 그 결과 여성정책 간의 내용이 상충하거나 더 나아가 여타 경제사회 정책과 여성정책 간의 모순을 보이기도 한다.

결론적으로 각 정당이 제시한 여성공약은 형식적, 선언적 수준에 머물러 과거의 선거에서 제시하였던

공약들보다 크게 발전된 양상을 보이지 않으며, 아직 해결해야 할 과제들이 많은 것으로 보인다.

첫째, 각 정당이 제시한 여성공약이 보다 전문적인 정책을 제시하고자 하였으나, 공약 대부분이 보육과 일자리 창출에 집중되었다. 또한 한부모 가족이나 여성 취약계층 전체를 아우르거나 혼인 및 출산 여부와 상관 없이 전 연령대의 여성을 대상으로 삼는 폭넓은 공약 개발이 부족하였다. 그러므로 전체적인 여성공약과 장-단기적으로 우선순위에 놓는 공약을 함께 발표하고 평가하는 시스템의 개발이 필요하다. 이를 위해서는 공정성과 연계성, 전문성을 갖추어 여성 정책 평가 및 후속작업이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

둘째, 정당들이 강조하는 여성공약을 가운데 장기적이고 막대한 예산이 드는 분야들이 존재하는데, 그에 대한 자원 조달 방법 및 실현 방안을 더욱 구체화하는 것이 절실하다. 대표적으로 가장 막대한 예산이 소요되는 보육의 경우, 가장 시급하게 해결해야 할 문제로 간주되지만 자원 마련과 추진 기한, 정책적 특성에 맞는 적합성 등을 꼼꼼하게 따져 보아야 한다. 또한 정당 차원에서 추진 가능한 사안들과 그렇지 못한 사안들을 신중하게 살펴보면서 보다 현실성 있는 공약을 제시해야 할 것이다.

셋째, 정당들이 공약을 마련하고 공표하는 과정에서 유권자들의 의견에 귀를 기울여야 한다. 현재 한국 사회에서 중요한 문제로 대두되고 시급하게 해결해야 할 여성문제가 무엇인가를 고민하고, 이를 적극적이고 구체적으로 반영하는 실질적인 방안을 공약으로 구성해야 할 것이다. 동시에 시민들의 적극적이고 활발한 정책 제안 운동이 활성화될 수 있는 발전 방안을 모색하는 것도 필요하다.



## 〈참조〉 주요 정당의 여성공약 세부 사항

## 1. 새누리당

- 임신/출산 관련 필수의료검사에 대한 일부를 국가가 부담
  - 건강보험에서 일부 부담하는 관련 비용의 지원 수준 확대
- 소득수준과 상관없이 만 0-5세 전 아동에게 양육수당 지원
  - 만 0-5세 전 계층에 양육수당 지원, 모든 만 3-4세에게 보육비 지원, 만 5세 누리과정 및 교육단가 현실화
  - 표준보육비용 법제화를 통한 서비스 질 제고, 보육교사 처우 개선비 점진적 확대, 사립보육시설 개선비 지원
- 아동/청소년 건강 증진 지원
  - 영유아에 대한 필수예방접종 항목 확대
  - 지역 정신보건센터의 아동/청소년 정신건강증진사업 전문인력 및 사업비 지원
- 맞춤형 여성 일자리 정책 추진
  - 20대를 위한 '커리어개발센터' 업그레이드, 30-50대 전업주부 및 경력단절여성을 위한 새일센터 확대 및 '여성기술인 창업자금 지원사업' 대상 확대, 60대에게 커리어 코칭제도 도입
- 보육시설 및 돌봄서비스 확대
  - 취약지역 국공립 보육시설 증설 및 보육시설 설치조건 완화
  - 온종일 돌봄서비스 확대
  - 군인 영유아 자녀 보육시설 및 운영보조금 지원 확대

## 2. 민주통합당

- 성평등기본법 제정 및 대통령 직속 '성평등정책 조정위원회(가칭)' 설치
  - 현행 「여성발전기본법」을 「성평등기본법」으로 개정
  - 고위공무원 및 공기업 임원의 여성비중 확대
  - 성별영향평가제도, 성인지예산제도, 성인지통계운영시스템 강화
- 여성고용률 확대 및 여성일자리 창출
  - 여성고용률을 현재 63%에서 65%까지 제고
  - 현행 '적극적 고용개선조치제도'를 개선하여 여성일자리 창출
  - 여성 비정규직의 정규직 전환 지원(지원금 지급, 세액공제, 사회보험 지원)
  - 「근로기준법」의 근로자 정의에서 '가사사용인 제외' 조항을 상제하고 'ILO 가사노동자 보호 협약'을 비준
- '직장 내 성희롱' 피해자 보호 및 가해자 처벌 강화
  - '직장 내 성희롱' 개념에 '모집/채용 과정의 성희롱'과 '비정규직에 대한 성희롱'을 「남녀고용평등과 일·가정양립지원에 관한 법」에 명시
  - 사업주의 성희롱 예방조치 의무 강화 및 의무 위반시 처벌 강화
- 산전후 휴가와 육아휴직 지원 확대
  - 산전후 휴가기간을 ILO 모성보호조약 권고기준으로 확대, 급여지원금 상한액 인상

- 육아휴직 급여 인상
- 10세 미만 자녀 입원시 임신휴가 도입
- 여성폭력에 대한 처벌 강화 및 피해자 지원체계 개선
  - 『형법』을 개정하여 친고제 적용 전면 폐지
  - 피해자 보호제도 강화, 여성피해자 지원시스템 체계화
  - 가정폭력 피해자 보호 및 가해자 처벌 강화
  - 인터넷 성매매 방지를 위한 모니터링 제도 활성화 및 규제 강화
  - 성인지적 인권교육 강화
  - 가정폭력, 학교폭력 예방을 위한 부모교육 도입
- 여성 취약계층에 대한 지원 강화
  - 미혼모 통합지원 프로그램 시행, 청소년 미혼모의 학습권 보장
  - 결혼이주여성에 대한 취업훈련 및 한국문화 교육 지원, '이주여성 후견인제' 도입
  - 일제강점기 피해여성 지원 강화

### 3. 통합진보당

- 여성의 안정된 일자리와 경제적 자립 보장
  - 공공부문 성별임금격차에 대한 정부의 관리감독 필요, 비정규직 여성 일자리를 정규직으로 전환 지원, 돌봄노동자 보호를 위한 제도화('근로기준법' 적용, 'ILO 가사노동자 보호 협약'을 비준, 4대보험 보장)
  - 노동시간 단축을 통한 신규고용 창출(초과근로시간 규제, 서비스업종 영업시간 단축 및 제한법 제정, 의무휴가제도 도입)하여 경제활동참가율 확대, 공공부문의 여성청년고용할당제 단계적 실시, 임신보호를 위한 '차별금지법' 제정 및 임신휴직 도입, 영유아기 양육지원 정책의 질적 향상: 돌봄네트워크 구축, 육아휴직제도 개선, '새로일하기센터' 확산
  - 1인 1연금제 실시를 위한 국민연금법 개정하여 여성의 개별수급권 보장, 「남녀고용평등과 일·가정양립지원에 관한 법」의 개정 추진(육아휴직기간 중 3개월을 남성이 사용하도록 조치, 육아휴직급여 인상, 가족돌봄휴가제도 도입), 모성관련 법 준수에 대한 관리 감독 강화와 위반시 강력한 사법처리
- 여성의 건강과 안전 보장
  - 모자보건법 개정(사회경제적 이유로 인한 인공임신중지 조항 포함), 피임과 임신/출산에 대한 여성의 자율적 권리 보장
  - 산모와 신생아의 건강지원서비스를 통합 구축하고 국가가 모든 비용을 담당함, 비정규직에게도 모성 관련 휴가 제공, 임신/출산 여성의 고용안정과 안전보장
  - 생애주기별 여성건강 증진을 위한 정책 인프라 구축 및 공공의료체계 확립, 인격적 노동문화 형성, 여성의 몸과 성을 상품화하고 외모지상주의를 부추기는 관행 개선
  - 성착취/성매매/인신매매 근절을 위한 법률 제정 및 범죄 통제체계 강화, 성폭력/가정폭력 관련 법령 및 제도 개선, 직장 내 성희롱 예방조치 강화, 안전한 교통체계 구축
- 성평등 사회 실현
  - 의원선출직 여성공천 할당제 30% 의무화, 경제부문에서의 임원직 30% 실현, 성평등 헌법화 추진
  - 선출직 여성공천할당제를 의무 30%로 개정, 선거법 개정을 통한 정당명부 비례제 확대, 여성의원추천보조금제도 개선, 성인지 예산 및 성별영향평가 내실화
  - 현행 「여성발전기본법」을 「성평등기본법」으로 개정(여성임원 30% 보장 의무화, '성평등지위위원회' 신설), 공공부문 고위직 여성참여 30%의 의무화, 기업법 개정을 통한 민간기업의 관리직 여성할당제 제도화
  - 결혼 외 다양한 생활동반자관계 공동체의 법적/사회적 지위 보장, 입양 권리 보장 및 지원 확대, 「한부모가족지원법」 개정 및 지원 시스템 구축

#### 4. 자유선진당

- 여성의 경제활동 촉진을 위한 사회적 서비스 일자리 확대
  - 돌봄서비스분야의 일자리 확대 및 종사자들의 사회적 보험료를 지원(바우처 형식)
  - '사회서비스공단'을 설립하여 돌봄서비스 처우 개선 및 맞춤형 직업훈련 제공
- 출산휴가와 육아휴직 활성화
  - 육아휴직금여의 소득대체율을 2015년까지 60%로 상향조정
  - 출산휴가와 육아휴직을 위한 대체인력 확보
  - 육아휴직의 일정기간을 남성이 사용하도록 '파파스쿼터제' 도입
- 취약전 아동보육을 국가의무체제로 전환
  - 모든 0-2세에게 아동수당 지급, 3-5세에게 표준누리과정 수준으로 지원
  - 한부모 가족에게 특별 아동수당 지급 및 0세아 정기 돌봄서비스 지원 대상 확대, 보육시설 우선 입소 혜택 부여
  - 민간어린이집 시설 지원 및 지역의 수요에 맞는 어린이집 시설 확충
- 가족친화적 문화 확립을 위한 제도 개선
  - 성인지예산분석 추진
  - 비폭력 인권교육 강화
  - 성별영향평가 제도화
- 공공기관의 여성 대표성 확보
  - 국무위원의 30%를 여성으로 임명, 정부위원회의 여성참여목표를 50%로 확대, 공공기관의 여성임원 목표제(2015년까지 30%) 도입, 국회의원 30% 여성으로 의무 공천
- 이혼 가족, 싱글맘을 위한 통합 지원제도 정비
  - 국가가 양육비를 선지급하고 추후에 구상권을 행사하는 제도 도입
  - 건강가정지원센터를 활용하여 한부모 가족의 상담 지원
  - 10대 싱글맘의 학습권 보장 및 양육지원 확충
- 다문화 가족의 정착지원제도 개선
  - 맞춤형 한국어교육 제공 및 평생교육 지원, 상담 전문인력 확충
  - 결혼이민자의 배우자 대상 문화 교육
  - 귀화하지 못한 결혼이민자의 인권보호
  - 아이돌봄서비스 확대 및 직업훈련교육 제공

## 지역구 여성 의무추천제의 도입과 전망

김은주

한국여성정치연구소장

### I. 들어가며

4.11총선은 대선 승리를 통한 정권 재창출과 정권 교체를 위한 교두보이자 전초기지를 확보하는 일이라는 점에서 여야당 모두 반드시 이기는 계임을 해야 하는 절체절명의 순간에 서 있다. 그래서 총선승리의 첫 단추인 공천에 여야당 모두가 혁신과 쇄신을 강조하고 있다. 그 핵심은 기성정치인들의 교체와 청년 등 새롭게 등장하는 정치세력들의 대표성을 확보하는 것이다. 이와 더불어 10여 년 가까이 논의되고 주장되고 법제화되었으나 여전히 실효성을 갖지 못하고 있는 지역구 여성할당제를 실천하는 것이다.

여성할당제는 이미 2000년에 정당법으로 법제화되면서 도입되었고 이후 여성국회의원은 2000년 5.9%에서 2004년 14%, 2008년 14.7%로 증가하였다. 그러나 17대와 18대 여성국회의원의 증가율이 보여 주듯이 기존의 비례대표 중심의 여성할당제는 여성의 정치적 과소대표 문제를 해결하기에는 역부족이다. 전체 국회의원 의석 중에서 비례대표가 차지하는 비중은 17%, 299석 중 54석에 불과하기 때문이다. 답보상태에 빠진 여성의 정치참여 확대를 위해서는 지역구 여성할당제의 실효성을 높이는 방안에서 그 돌파구를 찾아야만 한다.

국회 및 지방선거 모두 지역구 30% 여성할당은 노력사항이지만, 지방선거에서는 지역구 여성할당제의 실효성을 높이기 위한 방안의 하나로 지난 2010년 지방선거 전에 국회의원 지역구 선거구당 기초 및 광역의회의원선거에서 여성을 1명 이상 공천하도록 의무화하였고 이를 위반 시 강제할 제재도 마련하였다. 그러나 이번 4.11총선에서는 여전히 지역구 30% 여성할당은 노력사항으로만 남겨져 있고 지방선거와 같은 강제적인 경과조치를 마련하지 못하였다.



이런 상황에서 민주통합당과 통합진보당에서 당규로 지역구 여성후보 의무추천을 결정한 것은 매우 고무적이다. 지역구 30% 여성할당의 실현을 위한 경과 조치로서 전체 지역구 중 일정비율, 민주통합당은 15%, 통합진보당은 20%를 여성후보에게 의무적으로 공천한다는 방침이다. 그러나 민주통합당의 남성 후보들이 여성후보 의무추천제는 남성후보에 대한 역차별임과 동시에 유권자의 선택권을 제한하는 조치라며 집단행동에 돌입하면서 민주통합당은 한바탕 내용을 겪었다. 지역구 여성후보 의무추천제의 도입을 둘러싼 이러한 논란은 여성할당제의 필요성과 당위성의 문제를 곱씹어 보게 하는 기회를 제공하였다.

현재까지도 4.11총선을 위한 여야 당의 공천은 진행 중이다. 여성할당제의 또 다른 실험인 지역구 여성후보 의무추천제가 어떤 성과를 가져올지 아직은 미지수이지만, 가히 낙관적이지는 않다. 본 글에서는 여성할당제의 도입 이후 제도화 과정을 살펴보고, 지역구 여성후보 의무추천제의 도입을 둘러싼 논란의 쟁점들을 검토해볼 것이다. 또한 4.11총선 여성후보 공천 현황(3.9일 현재)에 대한 점검을 통해 지역구 여성후보

의무추천제의 의의와 한계를 살펴볼 것이다.

## II. 여성할당제의 도입과 발전

여성할당제의 도입운동은 1994년 제2기 지방선거를 앞두고, 56개 여성단체가 연대하여 [할당제 도입을 위한 여성연대]를 결성하면서부터 본격적으로 시작되었다. 1998년 집권당이었던 국민회의의 정치개혁안에 정당명부식 비례대표제가 도입된 이후, 2000년에 ‘국회 및 광역의회 비례대표에 여성후보 30%를 할당한다’를 골자로 하는 정당법이 개정되었다. 아래의 <표1>에서 보듯이 2002년 정당법 개정과 공직선거 및 선거부정방지법(이하 공직선거법), 2005년 공직선거법 개정 등을 통해 비례대표 국회의원과 지방의회의원 공천 시 50% 여성할당제가 법제화되었다. 독일이나 스웨덴 등 여성할당제를 통해 여성의 정치적 대표성을 확대해온 선진국에서도 여성할당제가 당헌·당규에만 규정되어 있음을 고려할 때 여성할당제의 법제화는 획기적인 것이라 할 수 있다.

<표 1> 여성할당제 관련 법조항의 주요개정내용<sup>1)</sup>

시기	관련조항	핵심내용	강제정도	적용선거
2000.2.16	• 정당법 제31조	- 국회 및 광역의회 비례 대표 30% 여성추천권고	- 선언적 규정	2000년 총선
2002.3.7	• 정당법 제31조 • 공직선거법 제47조 제52조 제17조의2	- 국회비례대표 30% 추천 권고 - 광역의회 비례대표 50% 남녀 교호순번제 추천 - 광역의회 지역구 30% 추천권고	- 광역의회비례 대표위반시 등록무효 - 광역의회 30% 공천시 여성추천보조금 지급	2002년 지방 선거

1) 조현욱, 김은희, '한국 여성정치할당제 제도화과정 10년의 역사적 고찰', 『동향과 전망』, 79호, 한국사회과학연구소, 2010.

시기	관련조항	핵심내용	강제정도	적용선거
2004.3.12	• 정당법 제31조 • 공직선거법 제47조 • 정치자금에관한법률 제17조의2 제20조	- 지역구 국회의원선거 30% 여성할당 권고 - 여성추천보조금 해당 선거를 국회의원 선거에까지 확대	- 여성후보 추천보조금의 용도제한	2004년 총선
2005.8.4	• 공직선거법 제47조 제49조 제52조 • 정치자금법 제26조	- 기초의회 비례대표제 도입 및 50% 여성할당과 남녀 교호순번제 권고 - 지역구 국회의원선거와 지역구 지방의회의원 선거 30% 여성할당 권고 - 중선거구제 도입 - 여성후보 추천보조금 배분지급 기준 단계화	- 등록무효 및 수리불허 대상선거가 광역의회비례대표에 한함	2006년 지방선거
2006.4.28	• 정치자금법 제26조 제29조	- 여성추천보조금 적용대상을 지역구 국회의원 선거, 지역구 시도의회의원선거 및 지역구 자치 구 시군의회의원선거로 확대	- 여성후보추천 보조금의 용도제한	
2006.10.4	• 공직선거법 제49조 제52조	- 비례대표 50% 여성할당 및 남녀 교호순번제 위반 시 수리불허 및 등록 무효대상을 광역의회 및 기초의회로 확대	- 대상선거 확대	2006년 지방선거 미적용
2010.3.12	• 공직선거법 제49조 제52조	- 국회의원 지역구마다 1명 이상을 여성으로 추천 하며 이를 위반 시 등록 무효로 함(군지역제외). 단 후보 총수가 의원정수 50% 미만인 경우는 제외	- 지역구 여성의원 추천 할당 강제	2010년 지방선거

2000년 2월 16일 시행된 정당법 제31조 제4항은 '정당은 비례대표 전국 선거구 국회의원 선거후보자와 비례대표 선거구 시도의회의원 선거후보자 중 100분의 30 이상을 여성으로 추천하여야 한다' 라고 규정하여 국회 및 광역의회 비례대표 여성할당제가 처음으로 도입되었다. 그러나 이를 위반할 경우 제재할 강제조항이 없는 권고적·선언적 의미만을 가졌다. 2002년 3월 7일 정당법과 공직선거법 개정에서는 여성할당제 시행 선거법위와 할당비율이 확대되었다. 국회비례대표 여성할당비율은 그대로 유지되었으나 광역의회 비례대표 여성할당비율이 30%에서 50%로 확대되었고 광역의회 지역구선거에서도 30% 여성할당이 권고

사항으로 도입되었다. 또한 광역의회 비례대표의 여성할당 50%를 남녀 교호순번으로 추천하도록 하였고, 이를 위반 시 해당지역의 후보자 선거 등록을 무효화하는 강제규정을 두었다. 또한 강제조항과 더불어 여성할당 실시를 위한 여성후보 추천 보조금을 지급하는 유인책도 마련되었다.

2004년 3월 정당법 및 공직선거법에서는 비례대표 국회의원 선거에서 여성을 50% 추천하도록 강화되었고, 지역구 국회의원선거 30% 여성할당 권고조항이 신설되었다. 2005년 8월 공직선거법에서는 여성할당제의 근거규정이 정당법에서 공직선거법으로 옮겨졌다. 기초의회 비례대표제도의 도입과 더불어 기초의회

비례대표 50% 여성할당과 남녀 교호 순번제가 권고 사항으로 신설되었다. 이때까지도 비례대표 50% 할당과 교호순번제 위반 시 등록무효 및 수리불허와 같은 강제조항은 광역의회선거에만 국한되었다. 2006년 지방선거에서 비록 기초의회 비례대표 50% 여성 할당과 교호순번 부여가 의무사항은 아니었지만 대부분 이를 준수하였다. 그러나 몇 개의 기초의회에서 이를 준수하지 않아 기초의회에 여성위원이 한 명도 없는 지역이 등장했다.

2006년 10월에는 이를 보완하기 위하여 비례대표 50% 여성할당과 남녀 교호순번제 위반 시 등록무효 및 수리불허와 같은 강제규정을 광역의회만이 아니라 기초의회로 확대하였다. 2010년 3월 공직선거법에서는 지역구 여성할당제의 실효성을 제고하기 위하여 지방 의회차원에서 지역구 여성후보 의무할당을 신설하였다. 국회의원 지역구마다 1명 이상을 여성으로 추천하며 이를 위반 시 그 정당이 추천한 해당 국회의원 지역구의 기초의회 후보자 및 광역의회 후보자의 등록을 모두 무효로 하는 제재조항을 마련하였다.

여성할당제의 도입 이후 10년 동안 여성할당제는 그 범위와 제재의 정도를 강화하고 있다. 2012년 여성할당제의 현주소를 정리해보면 국회의원선거 차원에서는 비례대표 여성후보 50% 할당과 남녀 교호순번제의 실시를 규정하고 있으나 강제사항이 아닌 권고조항이다. 지역구 여성 30% 할당도 여전히 정당의 노력사항이지 의무사항이 아니다. 반면 기초 의회 및 광역의회선거에서는 비례대표 50% 여성할당과 남녀 교호순번제를 의무사항으로 규정하여 위반 시 등록무효 및 수리불허와 같은 강제조항이 포함되어

있다. 지역구 선거에서는 30% 여성할당 권고와 더불어 국회의원 선거구당 1명 이상을 여성으로 추천하도록 의무화하였다.

여성할당제의 성격은 처음에는 권고적 성격을 지니고 있었지만 일부 조항에서는 등록무효라는 강제적 제재조치를 도입하게 되었다.<sup>2)</sup> 국회의원선거보다는 지방의회선거를 중심으로 그리고 지역구선거보다는 비례대표선거를 중심으로 여성할당제의 실효성을 높이기 위한 시도들이 진행되고 있다. 지난 10년간의 이러한 시도들은 여성 국회의원이나 5.9%에서 14.7%로 증가하여 소기의 성과를 거두었다.

그러나 국회 및 지방의회 모두 전체의석 중 비례대표 의석이 차지하는 비중이 20%를 넘지 못하는 상황에서 비례대표 중심의 여성할당제의 강화는 그 실효성 확대에 걸림돌이 되고 있다. 따라서 여성할당제의 제도적 효과성을 높이기 위해서는 지역구 여성할당제를 강화하는 방향으로 제도개혁이 추진되어야 한다. 민주통합당의 지역구 15% 여성후보 의무추천제는 이런 차원에서 시의성이 높은 조치이다. 또한 당규 제정에 대한 민주통합당 남성후보자들의 반발로 향후 지역구 여성할당의 의무화를 위한 법개정 시 부딪치게 될 우리 사회의 저항 및 거부 수위와 내용을 가늠해 보는 기회를 가지게 되었다.

### III. 지역구 여성후보 의무추천제 도입 논란

민주통합당은 지역구 후보 공천 시 여성을 15% 이상 추천하도록 의무화하는 당규를 확정했다. 민주통합당 당규 보칙 제60조 “지역구 국회의원 선거에 여성

2) 최유, “정치영역에서의 차별에 관한 헌법적 고찰”, 『중앙법학』 제13집 제1호, 중앙법학회, 42면.

후보자를 추천하는 때에는 지역구 공천후보자 총수의 100분의 15 이상을 여성으로 추천하여야 한다”는 규정이 그것이다. 이는 공직선거법에서 규정한 지역구 선거 30% 여성할당 규정의 실효성을 높이기 위해 정당차원에서 마련한 경과규정이다.

그러자 43명의 민주통합당 총선 남성 예비후보들이 “신설된 당규 ‘지역구 15% 여성 의무추천제’는 우리나라 헌법이 보장한 유권자 선택권과 평등권 등 헌법상 기본권을 침해하는 위헌 규정”이라며 즉각 폐지를 촉구하면서 헌법소원, 효력정지 가처분 신청, 최고위원, 당무위원 공천심사위원 등에 대한 손해배상 청구소송 등으로 당 지도부를 압박하였다.<sup>3)</sup> 즉 지역구 여성후보 의무추천제는 남성후보에 대한 역차별이라는 주장과 지역구민의 선택권을 침해한다는 반발이 제기되었다. 또한 공천신청을 한 여성후보자들이 많지 않아 상대

적으로 남성후보자들은 여성후보자에게 성을 이유로 불이익을 받아야만 하는 경우가 있다는 주장도 제기되었다.

여성할당제가 본격적으로 도입되는 과정에서 이런 저런 많은 논란이 있었다. 그 중 가장 대표적인 것이 평등권 침해 또는 역차별 주장과 유권자 선택권의 침해 논란이다. 물론 이외에 여성운동 내부에서 있었던 ‘끼어들기’와 ‘새판짜기’ 논쟁도 있다.<sup>4)</sup> 여기에서는 지역구 여성 의무추천제와 관련된 앞의 두 사항, 평등권 침해 등 역차별문제와 유권자 선택권 침해 문제를 검토하고자 한다.<sup>5)</sup>

적극적 평등실현조치와 관련해 항상 문제가 되는 것은 역차별 문제이다. 오랜 시간에 걸쳐 인종적 또는 성적 차별 등에 근거하여 구조화된 사회에서 전체로서 인종적 성적 지배집단에 이익을 부여하여 왔기 때문에

3) ‘지역구 15% 여성 의무추천제’에 반대하는 민주통합당 남성예비후보 기자회견 전문

“지역구 15% 여성 의무추천제”는 위헌이다. 지난 2012. 2. 6일 신설된 민주통합당 당규 제7호 공직선거후보자추천규정 제60조는 위헌입니다. “지역구 15% 여성 의무추천제”는 우리나라 헌법이 보장한 “유권자 선택권”과 “평등권” 등 헌법상 기본권을 침해하는 위헌 규정입니다. 우리는 과거 역사적으로 차별 받아온 여성들을 위한 우대정책에는 항상 환영하고 존중합니다. 그러나, 법을 만드는 입법기관인 국회의 근간인 정당은 당헌 및 당규를 만들 때 헌법을 지켜야 할 의무가 있습니다. 만약, 우리당이 여성의 정치 참여를 위하여 “지역구 15% 여성 의무추천제”를 도입하려면 프랑스처럼 먼저 헌법을 수정하고 정당한 절차를 거쳐 시행하여야 합니다. 구체적으로 이번 신설된 “당규 제7호 공직선거후보자추천규정 제60조”는 헌법 제1조, 제8조, 제11조, 제24조, 제41조를 위배하였습니다. 국민은 남녀노소를 떠나 어느 국회의원 후보가 자신의 지역을 위하여 가장 좋은 후보인가를 선택할 권리를 헌법상 보장받고 있습니다. “지역구 15% 여성 의무추천제”는 이러한 국민의 선택권을 박탈하는 것입니다.

따라서 “당규 제7호 공직선거후보자추천규정 제60조”를 즉각 폐지해야 합니다. 만약, 우리의 요구가 받아들여지지 아니하면 우리는 다음과 같은 행동을 취할 것입니다.

1. 헌법소원을 제기하겠습니다.
2. 효력정지 가처분 신청을 하겠습니다.
3. 최고위원 및 당무위원 개개인에게 손해배상 민사소송을 제기하겠습니다.

또한, 만약 공천 심사위원들이 헌법을 위배한 당규를 공천심사에 적용하면, 공천 심사위원 개개인에게도 손해배상 민사소송을 제기하겠습니다.

4. 우리는 정치적 중대 결정을 내리겠습니다.

우리는 여성들의 정치 참여와 우대정책에 전적으로 동의하고 지원합니다. 그러나, 아무리 좋은 취지라도 헌법을 지키고 정당한 절차를 거쳐 시행해야 합니다. 한명숙 대표님, 최고위원님들, 당무위원님들, 공천심사위원님들 우리의 민주통합당을 사랑하는 마음을 이해해 주시고 우리의 요구를 받아주시길 간절히 기원합니다.

“지역구 15% 여성 의무추천제”를 반대하는 국회의원 예비후보 일동

강백수 강훈식 광광해 권보근 권영우 김두수 김다성 김영원 김명진 김성호 김영근 김원용 김 용 노식래 노웅래 도전수 박순환 박민원 박재웅 백병기 신명순 안규백 유상두 유용화 윤진호 이상수 이승로 이승재 이준길 이 훈 임동순 임익강 임재훈 정경환 정성태 정세현 정재호 정형태 조현우 최창환 황주홍 한 웅

4) 여성운동내부에 있었던 여성할당제를 통한 기존 정당에의 끼어들기는 여성운동의 제도화와 자율성에 손상을 입히고 특히 여성지도력의 정치진출은 이들의 활동이 정치권진출을 위한 발판으로 만들기 위한 것이었다는 오해를 불러 일으켰으로서 여성운동 자체에 도덕성 시비를 넣을 가능성이 있다는 것이다. 즉 여성운동의 제도화가 보수적인 제도를 변화시키고 운동의 목적 실현에 긍정적인 효과를 미쳤지만 이러한 제도화는 여성운동의 진보성과 역동성을 역화시킬 우려가 있다는 것이다. 정부정책에 대한 비판이나 대안수립활동보다는 정부의 정책을 단순 대항하는 역할에 급급하여 여성운동의 본연의 중요한 기능인, 정부의 정책을 견제하고 비판하는 기구로서의 역할이 역화될 여가 있다는 것이다. 이처럼 비판기능이 약화되면 여성운동의 정책참여는 틀비구기가 아니라 단지 끼어들기에 머물 수 있다는 것이다. 이혜숙, “지역여성운동의 조직과 성격-경남여성단체연합을 중심으로”, 『경상대사회과학연구원국내학술대회자료집』, 경상대 사회과학연구원, 2008.

5) 김선화, “지역구 공천여성할당제의 헌법적 쟁점”, 『이수와 논점』, 제385회(2012.2.17), 국회입법조사처.



보다 이익을 받은 집단의 구성원이 이러한 불평등한 구조의 개선비용을 일부 부담해야 한다는 이론에 근거한 것이 적극적 평등실현조치이다. 현재 우리나라 여성의 의회진출이 14.7%로 2011년 OECD평균인 19.3%에도 미달할 뿐만 아니라 북유럽국가 42.1%, 아메리카 22.5%에 비하면 매우 열악한 상황이다. 여성할당제는 이러한 여성의 정치적 과소대표성이라는 현실적 필요성과 간접 차별 제거라는 평등실현을 목적으로 한다는 점에서 역차별이라 할 수 없다. 즉 정치의 영역에서 여성에게 불평등한 구조를 평등한 구조로 만들어가는 적극적인 평등실현조치로서 과도기적 장치일 뿐이다.

또한 여성할당제는 구조화된 차별제거를 위해서만이 아니라 정치대표의 다양성 확보라는 차원에서 매우 중요하다.<sup>6)</sup> 대의 민주주의하에서 국민주권은 다양한 계층의 이해를 대변하는 대표자들로 구성된 의회가 실현될 때 진정한 의미를 가진다. 따라서 여성을 비롯한 다양한 소수계층의 이익을 대변하는 대표자들이 선출될 수 있도록 하는 선거원칙과 선거법이 중요하다. 즉 어느 한 계층만의 과소대표나 과다대표가 일어나지 않고 각계각층으로 구성되는 국민의 다양성이 반영되는 의회가 구성될 때 실질적인 의미의 국민주권이 실현될 수 있다. 여성할당제는 국민의 대표성을 확대하여 헌법 제1조 2항, 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다는 국민주권주의를 실질적으로 실현하기 위한 방안 중의 하나인 것이다.<sup>7)</sup>

두 번째로 지역구 여성 의무 추천제를 둘러싼 유권자의 선택권 침해주장은 앞서 이야기한 국민의 대표성 확대를 통한 국민주권의 실현이라는 측면을 이해한다면 이는 무의미한 논란이다. 여성할당제는 국민의 대표성을 확대하기 위한 조치로서 필요하다. 유권자는 선택권은 다양한 계층의 대표자들에 의해서 의회가 구성될 때 그 의의가 있다. 유권자가 선택권을 보장받은 방식은 다양한 후보군 중에서 선택할 수 있도록 하는 것이 가장 바람직하다. 따라서 유권자에게 다양한 후보를 제시하는 것은 선택권을 오히려 확대시키는 것이다. 유권자가 의회에 진출시킬 대표자를 선택할 때 정당이 추천한 후보가 적절하지 않으면 선거에서 선택하지 않으면 된다. 이것이 유권자 선택권의 핵심이다.<sup>8)</sup> 따라서 정당은 각계각층의 이해를 대변하는 다양한 후보들을 제시하여 유권자들에게 다양한 선택지를 제공해야 한다. 그런 차원에서 지역구 여성후보 의무추천제는 유권자의 선택권을 확대하는 것이지 침해하는 조치가 아니다.

따라서 지역구 여성후보 의무추천제는 국민의 대표성을 제대로 구현하는 국민주권을 실질적으로 실현하기 위한 불가피한 수단으로 결과적 평등을 구현하는 길이다. 즉 여성할당제는 여성의 정치적 대표성 확대를 넘어서 국민의 다양성과 국민주권을 실현하여 민주주의를 보다 심화 발전시키는 길이다. 그런 점에서 민주통합당에서 제시한 15%란 비율은 물론 그것도 부당하다고 저항하는 사람들이 있지만, 오히려 부끄러운 수치이다.

6) 미국에서 인종을 고려한 적극적 우대조치가 합헌성을 인정받은 것은 차별제거라기 보다는 다원성확보이다. 여성할당제의 헌법적 규정으로 제11조 1항 평등권과 제34조 3항이 거론되지만, 제11조 1항은 법안의 평등이라는 기회평등을 담고 있어 결과의 평등을 요구하는 여성할당제의 헌법적 근거가 되지 못한다. 또한 제34조 3항은 국가가 여자의 복지와 권익의 향상을 위해 노력하여야 한다는 규정은 결과의 평등을 추구할 수 있는 헌법적 근거조항이 될 수 있지만, 이는 국민개인의 기본권에 관한 것으로 특정집단인 여성할당제의 직접적인 근거가 되지 못한다. 현재의 상황에서 여성할당제의 근거조문은 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다는 헌법 제1조 2항의 국민주권조항에서 찾을 수 있다.

7) 최유, 위의 글, 51-51면.

8) 김선화, 위의 글

#### Ⅳ. 4.11 총선 여성후보 참여 현황 및 한계

주요 정당들은 4.11총선 후보선출방식과 관련한 규정과 절차를 공표했다. 새누리당과 민주통합당, 통합

진보당의 여성후보 관련 공천방식을 정리하면 아래의 <표2>와 같다. 전체적으로 18대 총선에 비해 지역구 여성후보 공천에 대해 전향적인 자세를 보이고 있음을 알 수 있다.

<표 2> 주요 정당의 지역구 여성후보 공천방식

	내용
새누리당 <sup>9)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역구 여성 공천 비율 30% 달성을 위해 노력</li> <li>- 경선 시 여성후보에 가산점 부여                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 신인/전현직 기초의원 20%</li> <li>• 전현직 비례대표 국회의원/전현직 해당지역 당협위원장/전현직 광역의회의원 10%</li> <li>• 전현 지역구 국회의원/전현 기초단체장 등 0%</li> </ul> </li> <li>- 여성후보자간 경합 시엔 가산점 부여 안함</li> </ul>
민주통합당	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역구 15% 여성후보 의무추천</li> <li>- 전략공천 선거구의 50% 여성 공천</li> <li>- 경선 시 여성후보에 가산점 부여                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 신인 20%</li> <li>• 전현직 국회의원/현 지역위원장/전현직 단체장 10%</li> <li>• 동일지역 선거구 또는 그 선거구가 포함된 지역선거구에서 동급 이상의 공직에 1회 이상 당선경험 여성후보 가산점 배제</li> </ul> </li> <li>- 여성정치참여확대위원회 설치 및 활동</li> </ul>
통합진보당	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역구 30% 여성공천 위해 노력</li> <li>- 광역단위별 20% 여성 강제할당</li> <li>- 광역단위별 30% 여성할당 실현 시 인센티브 제공</li> </ul>

새누리당의 경우 지역구 30% 여성 공천에 대해 여전히 노력사항으로 두고 있고 경선 시 여성후보에 대한 가산점을 주는데 그쳤지만, 민주통합당과 통합진보당은 지역구 여성 의무 공천 비율을 확정하였다. 민주통합당의 경우 15%, 통합진보당은 20%의 구체적인 목표치를 제시하는 등 여성의 정치적 대표성 증진에 보다 적극적인 모습을 보이고 있다. <표2>에서 보는 바와 같이 민주통합당은 전략공천 선거구의 50%를 여성으로 공천

하기로 하였고, 여성정치참여확대위원회를 설치하여 활발하게 운영하고 있다. 여성정치참여확대위원회는 지역구 여성 의무추천제의 실현을 관찰해나가는 데 교두보적 역할을 수행하고 있다. 통합진보당은 광역단위별 20% 여성 강제할당 실현 시 인센티브를 제공하기로 하는 등 지역구 여성후보 공천 확대를 위해 다양한 노력을 하고 있음을 알 수 있다.

9) 새누리당 여성 정치참여 확대와 관련 비상대책위원회 결정사항, 2012년 1월16일

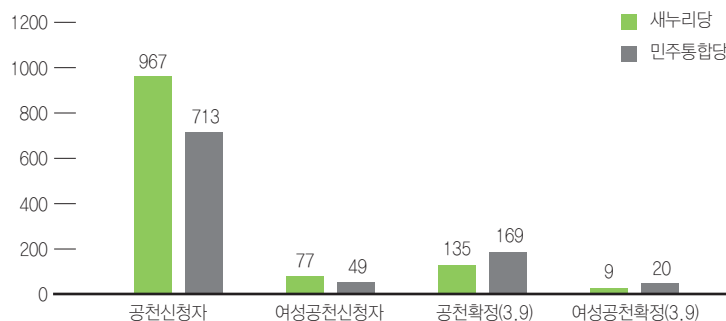
〈표 3〉 정당별 여성 예비후보자 현황

내용	선거구수	정당별 예비후보자수(여성)				
		새누리당	민주통합당	통합진보당	기타	계
합계	245	846(64)	704(50)	192(32)	277(18)	2,019(164)
서울특별시	48	162(21)	188(21)	48(7)	57(6)	455(55)
부산광역시	18	81(9)	28(2)	12(3)	19(2)	140(16)
대구광역시	12	70(6)	13(0)	4(0)	24(1)	111(7)
인천광역시	12	42(0)	35(2)	12(2)	11(2)	100(6)
광주광역시	8	2(0)	33(4)	7(1)	8(0)	50(5)
대전광역시	6	16(3)	23(1)	5(0)	9(0)	53(4)
울산광역시	6	23(2)	7(0)	5(1)	6(1)	41(4)
경기도	51	189(17)	173(9)	50(9)	402( )	452(37)
강원도	8	29(1)	28(1)	3(0)	3(0)	63(2)
충청북도	8	23(0)	11(0)	4(1)	6(0)	44(1)
충청남도	10	24(2)	22(1)	7(2)	23(1)	76(6)
전라북도	11	10(0)	50(3)	6(0)	13(0)	79(3)
전라남도	12	5(0)	42(2)	7(2)	15(0)	69(4)
경상북도	15	78(1)	13(2)	4(0)	19(1)	114(4)
경상남도	17	83(2)	29(2)	16(3)	21(1)	149(8)
제주도	3	9(0)	9(0)	2(1)	13(1)	23(2)

※ 출처 : 중앙선거관리위원회 홈페이지, 제19대 국회의원선거 예비후보자 등록 현황

〈표3〉의 중앙선거관리위원회에서 집계한 통계에 따르면 전국 245개 선거구에 등록한 예비후보는 2,019명으로 평균 경쟁률이 8.24대 1에 달했다. 하지만

예비 후보자 성별 현황을 보면 남성 예비후보는 1,855명으로 전체 91.9%를 차지한 반면 여성 예비후보는 164명인 8.1%에 불과했다. 정당별 예비후보자 현황을



〈그림 1〉 4.11총선 여성후보 공천현황(3.9-10현재)

보면, 새누리당은 모두 846명 중 64명(7.6%)이 여성이고, 민주통합당은 704명 중 50명(7.1%), 통합진보당은 277명 중 18명(6.5%), 소수정당 및 무소속 등 기타는 277명 중 18명이 여성이었다. 이러한 상황에서 새누리당과 민주통합당 그리고 통합진보당 모두 여성공천 목표치인, 30%, 15%, 20%를 달성하는 일은 결코 쉽지 않다.

최종적으로 4.11총선 공천신청 마감결과에 의하면, 새누리당은 967명, 민주통합당은 713명이 공천신청을 한 것으로 나타났고, 이 중 여성신청자는 새누리당은 77명, 민주통합당은 49명으로 각각 7.96%, 6.87%를 차지하여 새누리당 여성 공천신청자가 더 많다. 여야당 모두 아직 공천 진행 중이므로 3월 9일과 3월 10일 현재를 기준으로 새누리당과 민주통합당의 여성 공천 현황을 살펴보면 위의 <그림1>과 같다.

새누리당은 3월 9일 현재까지 지역구 246곳 중 135곳의 공천자를 확정했고 이 중 공천을 받은 여성 후보는 9명으로 전체의 약 6.7%에 그쳤다. 여성공천 30%라는 목표치에 크게 미치지 못하는 수치이다. 경선을 실시기로 한 45곳에서 여성 예비후보자가 포함된 지역구는 서울 강북구와 울산 북, 안양 만안, 평택을, 오산 등 5곳에 불과한 실정이다. 18대 총선의 18명(7.3%)에도 밀리고 있어, 공천이 진행 중임을 십분 감안하더라도 아직 공천자가 확정되지 않은 111개 지역구에 대한 여성후보들의 과감한 공천이 이루어지지 않는다면 새누리당의 여성공천 30% 노력 약속은 공염불로 그칠 공산이 매우 크다.

민주통합당은 3월 10일 현재까지 공천이 확정된 169곳 중 여성후보 공천이 확정된 곳은 20곳, 11.8%이다. 전체 공천자 197명 중 약 7.6%인 15명을 여성으로 공천했던 18대 총선 때보다는 높지만 여성 의무공천비율인 15%, 37명에는 미치지 못하는 수치이다.

경선실시지역으로 분류된 지역구에 공천을 받은 여성이 8명 있으나 경선에서 여성이 이기는 경우는 매우 희박하기 때문에 여성공천자의 비율은 지금보다 크게 나아지지 않을 것이다. 마포 갑과 을에 출마했던 김유정 의원과 김진애 의원이 경선에서 남성후보에게 밀려 탈락한 것에서 알 수 있듯이, 지명도와 인지도가 상당히 높은 여성후보들조차도 경선의 벽을 넘지 못하였다.

4.11총선 공천이 완료되지 않았지만, 현재까지의 결과만을 보더라도 정당차원에서 도입된 지역구 여성 후보 의무추천제는 여성 정치 세력화의 비약적인 발전을 위한 전환점을 마련해주었다는 데 그 의의가 크다 할 것이다. 18대 총선에서 민주통합당은 한나라당보다도 여성후보를 적게 공천하였지만, 지역구 여성후보 의무추천제의 도입으로 이번 4.11총선에서는 18대 총선의 한나라당보다도 더 많은 여성후보를 공천하였다.

그러나 민주통합당 남성후보자들의 집단반발에서 드러났듯이, 지역구 여성후보 의무추천제의 원만한 이행을 위해서는 몇 가지 보완되어야 할 부분들이 있다. 첫째는 정당 내 구성원들 간의 충분한 논의와 합의 과정이 절대적으로 필요할 뿐만 아니라 구체적이고 단계적인 이행전략에 대한 합의 또한 반드시 이루어져야 한다. 그렇지 않으면 여성들은 부당한 것을 요구하는 세력으로 폄하되고 왜곡될 수 있기 때문이다. 또한 합의를 도출하는 과정에서 당 대표와 지도부의 실천 의지가 매우 중요하다.

둘째는 지역구 선거에 대한 여성들의 과감하고도 적극적인 참여가 있어야 한다. 경선은 여성에게 절대적으로 불리한 시스템이지만 이를 피해갈 수는 없다. 유권자들이 후보 선출과정에 대한 민주화를 요구하고 있는 현실에서 경선 기피는 여성정치에 대한 부정적인

인식을 확산시킬 우려가 크다. 따라서 선거출마를 준비하는 여성들은 충분한 시간을 갖고 경쟁력 강화를 위한 활동들을 준비해야 할 것이다.

셋째, 정당은 선거 때 마다 능력 있는 여성이 없다는 말만 되풀이하지 말고, 여성 및 청년지도자 양성을

위한 체계적이고 조직적인 교육 시스템을 구축해야 한다. 각당을 대표할 여성후보를 정당 밖에서 찾지 말고 정당 내에서 양성된 여성후보들 속에서 찾는 충원 시스템을 구축하여야 한다. 이것이 바로 정당정치의 활성화를 위한 토대가 될 것이다.

#### 참·고·문·헌

- 김선화, “지역구 공천여성할당제의 헌법적 쟁점”, 『이슈와 논점』, 제385회(2012.2.17), 국회입법조사처.
- 최유, “정치영역에서의 차별에 관한 헌법적 고찰”, 『중앙법학』 제13집 제1호, 중앙법학회.
- 조현옥, 김은희, ‘한국 여성정치할당제 제도화과정 10년의 역사적 고찰’, 『동향과 전망』, 79호, 한국사회과학연구소, 2010.
- 새누리당, 민주통합당, 통합진보당 홈페이지
- 중앙선거관리위원회 홈페이지



# 소셜미디어 시대 여성의 정치참여

김 유 향

국회입법조사처, 문화방송통신팀장

소셜미디어의 급격한 확산과 여성의 이용률 증대를 계기로 소셜미디어와 여성 정치참여의 관련성에 대한 관심이 늘어나고 있다. 우리의 경우도 여성의 소셜 미디어 이용률이 남성과 비슷한 수준으로까지 증대되었고, 일부 여성정치인의 경우 소셜미디어 상에서 주요한 영향력을 행사하는 인물로 평가되고 있다. 그러나 이런 계량적 수치에 비해 소셜미디어 공간에서 여성들의 정치적 영향력은 여전히 미미하며, 여성들의 정치참여 또한 제한되어 있다고 할 수 있다. 이 연구에서는 인터넷과 정치 그리고 여성에 대한 기존 연구에 기반하여 소셜미디어 시대 여성의 정치참여 특징과 현황에 대해 분석하고 향후 과제에 대해 제시한다.

## 1. 들어가는 말

소셜미디어(Social media)의 급격한 확산으로 인터넷은 제2의 개화기를 맞이하고 있으며, 정치, 사회, 경제, 문화 전반에도 새로운 변화를 야기하고 있다. 특히 관계 혁명이라고도 할 수 있는 소셜미디어의 확산은 대의민주주의의 한계로 고민하고 있던 정치인과 유권자들의 소통방식에 근본적 변화를 가져오고 있다.

2012년은 전 세계적으로 중요한 선거가 동시에 진행되는 해이다. 총선까지 포함하면 193개국 가운데 59개국이 직간접 선거를 치르며 전세계 인구의 약 53%에 해당하는 약 37억 명이 투표소를 찾을 것으로 예견되고 있다. 한국 역시 4월 11일 총선과 12월 19일 대선을 앞두고 있다. 선거의 해에 들어서면서 최근 관심의 초점이 되고 있는 소셜미디어와 선거, 정치의 상관성에 대해 관심이 증대하고 있다.

소셜미디어와 정치, 선거의 상관관계에 대해서는

많은 보고가 나오고 있지만, 아직 신뢰할만한 수준의 체계적인 연구들이 많이 나온 것은 아니다. 즉, 지난 2010년 미국 중간선거의 결과에 대한 분석들을 볼 때, 소셜미디어의 성공적 활용이 반드시 선거 당선으로 연결된다고 판단하기에는 아직은 무리라는 지적도 많은 실정이다. 실제 많은 선거구에서 소셜미디어 상에서 압도한 후보자가 선거에서는 지는 경우도 많이 발생했다.

소셜미디어와 여성 정치참여 관련성 역시 마찬가지이다. 여성의 소셜미디어 이용은 최근 급격히 증대되었으며, 일부 국가에서는 남성을 능가하기도 하는 정도이다. 그러나 이러한 여성의 소셜미디어 이용률 증대가 곧 소셜미디어 상의 여성의 영향력 증대를 의미하는 것은 아니라고 할 수 있다. 인터넷과 여성 정치참여의 상관성에 대한 연구도 많지 않은 현실에서, 소셜미디어의 활용과 여성 정치참여의 상관성은 아직 충분한 관심조차 받고 있지 못한 실정이라 할 수 있다.

이 연구는 소셜미디어 시대 정치참여의 변화라는 맥락에서 여성의 소셜미디어 활용과 정치참여의 현황에 대해 분석하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 우선 인터넷과 정치, 여성에 대한 기존 연구에 대해 검토하고, 이어 소셜미디어 시대 정치의 변화에 대해 살펴보고자 한다. 나아가 세계 및 우리나라 여성의 소셜미디어 활용 현황에 대한 조사에 기반하여, 소셜미디어 공간에서의 여성의 역할과 정치참여의 특징에 대해 분석하고자 한다.

## 2. 인터넷, 정치, 여성

인터넷 활용과 정치참여 간 관계에 대해서는 상반된 견해가 대립하고 있다. 인터넷 이용의 확대에 따른 정치참여와 소통방식의 변화와 관련하여 초기의 연구

들은 인터넷을 통한 민주주의 한계 극복과 전자민주주의의 가능성을 규명하는 데 주력하였다. 인터넷의 정치적 효과에 대해 긍정적 시각을 가진 학자들은 유권자들의 정치참여, 숙의민주주의, 민주적인 의견형성, 공론장과 시민사회의 부활 등에 인터넷이 기여한다고 주장한다(Browning 1996; Poster 1999; Becker & Slaton, 2000; Papacharissi, 2004). 인터넷 활용이 화석화된 민주주의의 한계를 극복하고 정치참여를 높일 것이라는 입장은 인터넷 보급으로 정치정보에 대한 접근이 용이해지고 정보처리비용이 낮아짐으로써 시민들의 정치참여가 더 촉진될 것이라는 전제에 기반한다. 즉 인터넷상의 정보 습득은 매우 능동적이고 참여적 과정으로서 인터넷의 이러한 특성은 전통적 민주주의 이론을 구현할 수 있는 잠재적 가능성을 가지고 있다는 것이다.

특히 전자민주주의의 가능성에 주목하는 학자들은 인터넷 가상공간에서의 의사소통의 방식에 주목해왔는데, 이 공간에서의 수준 높은 참여자 간 토론, 합리적 대안의 도출 과정, 그리고 오프라인 공간보다 더 적극적인 정치참여 양상 등이 전자민주주의의 가능성을 보여주는 것이라 주장하였다(Johnson & Kaye 2003).

반면 인터넷이 시민들의 새로운 정치참여를 가져오는 데까지 이르지 못하고 있다는 견해의 연구들은 인터넷 공간에서 정치적 이슈의 논의 및 정치적 활동에 적극적으로 참여하는 네티즌들은 사실상 오프라인에서도 정치에 대한 관심과 활동이 많은 사람들이라고 주장한다(조성대 · 정연정 2006). 즉 실제 오프라인에서의 개인들의 정치참여 행태가 온라인 공간에 그대로 이어진다고 보는 견해로, 개인의 현실에서의 사회경제적 지위, 정치적 지향, 정치사회에 대한 지식의 수준 등이 온라인상의 정치참여에 영향을

미친다는 것이다.

인터넷의 정치적 영향에 대한 연구는 최근 보다 다양하고 세분화되어 진행되고 있는데, 네트워크 상 온라인 토론의 진행 메커니즘, 온라인 토론을 통한 정치적 견해 형성 과정, 그리고 온라인 이용 특징에 따른 정치적 영향의 연구 등으로 확대되어왔다. 온라인 소통의 경험이 속의 형성에 기여를 한다는 연구로는 프라이스(Price)가 수행한 ‘전자대화(Electronic Dialogue)’ 프로젝트가 대표적이다. 이 연구에서는 2000년도와 2004-2005년도 온라인상의 집단 토론 800개, 총 1,200명의 참가자를 대상으로 조사를 수행하였는데, 조사 결과 온라인 토론이 참여자의 의견의 질을 높인다는 것이다. 조사에 의하면, 온라인 토론에 참여하는 것은 이슈에 관한 지식을 증진시킬 뿐 아니라 (Price & Cappella, 2002), 참여자들이 기존에 가지고 있던 의견과 일치하는 의견뿐 아니라 반하는 의견까지 이해하게 되는 현상을 보인다는 것이다. 즉 온라인 토론에 참여하는 과정에서 참가자들이 다양한 정보를 습득하게 되고, 또 정보 간 비교를 수행하게 되면서 정치적으로 보다 정교화된 의견을 형성하게 된다.<sup>1)</sup>

반면 선택적 노출(Selective Exposure) 개념에 주목하는 연구들은 온라인상의 토론은 개인의 평소 견해를 더욱 강화하거나 극화하며 인터넷 공간에서 이용자들은 자신의 흥미에 맞는 정보만 선택적으로 소비한다는 것이다.<sup>2)</sup> 즉 인터넷 이용자들은 자신의 정치적 견해 혹은 선유경향에 맞는 정보에만 주로 자신을 노출하기에 온라인 토론을 통한 반대의견의 이해와 숙의는 어렵다는 것이다(Zillmann & Bryant, 1985). 선스타인(Sunstein, 2001)은 온라인을 통한 여론의

양극화를 주장하는 대표적 학자로서, 그에 의하면 인터넷에서 네티즌들은 보고 싶은 것만 보고, 듣고 싶은 것만 듣고, 읽고 싶은 것만 읽고 모든 정보는 여과(filter)하여 제거한다.

그러나 인터넷 이용이 무차별적으로 정치참여를 유도하기보다는 인터넷을 이용하는 목적과 주요 이용서비스에 따라 정치참여에 미치는 효과도 달라진다고 할 수 있다. 이 연구들에 의하면, 정보획득과 정치사회적 이슈에 대한 소통을 위한 목적으로 인터넷을 이용하거나 검색, 뉴스 읽기, 이메일, 토론, 메시지 등에서의 참여는 정치참여를 촉진하는 반면 게임이나 단순한 오락을 목적으로 인터넷을 이용하는 경우는 참여에 부정적인 영향을 끼친다(Shah, Kwak, & Holbert, 2001)

인터넷과 정치참여의 상관성에 대한 연구와 마찬가지로, 인터넷 활용과 여성의 상관관계에 대해서도 여전히 상반된 견해로 나뉘어 있다. 초기 페미니스트 연구들은 인터넷은 사회적 약자로서 물리적 제약을 받아온 여성들이 현실 공간에서의 제약에서 벗어날 수 있게 해주는 기제라는 점에 주목했다. 사디 플란트(Sadie Plant), 다너 해러웨이(Donna J. Haraway) 등 많은 페미니스트 학자들은 인터넷의 세계를 여성 억압의 해체가 이루어지는 공간으로 파악하였다. 시공의 제약을 받지 않고 언제든지 쌍방향의 네트워크를 통해 소통할 수 있으며, 일상과 신체의 구속을 벗어나 디지털 육체, 이름, 성별, 직업, 인종 등을 선택하면서 보다 자유롭게 토론하고 행동할 수 있는 인터넷의 특징으로 인해 페미니스트 연구자들은 인터넷의 등장에 환호하였다.

1) 국내에서 이루어진 한 연구에서도 온라인 토론에 대한 조사결과, 사회적 정체성 단서의 노출과 중재자의 개입, 토론 효능감 강화 등을 전제로 인터넷 토론의 질이 높아짐을 주장하고 있다. 이준웅, 김은미, 2006.

2) Chaffee & Metzger, 2001; Fico, Heeter, Soffin & Stanley, 1987; Tewksbury & Althaus, 2000.

특히 플란트는 여성들이 현실에서보다 더 활발하게 인터넷에서 활동하는 현상들에 대해 이는 컴퓨터와 인터넷의 구조가 원래부터 여성의 특성과 유사한 즉 가부장적 억압 구조의 소멸을 표상하는 페미니즘적 구조이기 때문이라 주장한다. 즉 인터넷이라는 정보기술 구조 자체가 여성적이며, 반가부장적이라는 것이다.

나아가 인터넷을 이용함에 있어 여성들이 상대적으로 해방감을 느끼는 것은 여성들이 온라인상에서 자신의 정체성에 요구되는 부담 혹은 억압에서 벗어날 수 있기 때문이라고 주장한다. 온라인 공간에서는 현실의 정체성에 구애받지 않고 정체성의 변환, 익명성의 자유를 누릴 수 있기에, 여성들은 자기 정체성 노출의 우려 없이 온라인 토론에 남성들과 대등하게 참여하고 또 공격적으로 토론에 임할 수 있으며, 때로는 정체성을 변환하는 것도 가능하다. 여성들은 현실에서는 할 수 없었던 일들을 온라인 공간에서 해보는 자유를 누릴 수 있다.

사실 초기 인터넷과 여성에 대한 위와 같은 연구들은 인터넷의 여성친화성에 주목하는 경향이 강하였으나, 이에 대한 반대의 연구들도 적지 않다. 최근에는 인터넷 활용에 있어서의 남녀차이나, 인터넷 공간에서의 성 역할 구분, 여성차별의 사례들에 주목하는 연구로 다양화, 세분화되고 있다. 즉 최근의 연구들은 인터넷이 여성들로 하여금 현실적 억압에서 벗어나는 경험을 하게 하지만 동시에 성차별과 여성억압의 행태 등 현실에서의 기제가 더욱 강화되는 측면이나 여성의 인터넷 활용에 있어서의 특징 등에 주목하는 경향이 강하다.<sup>3)</sup>

### 3. 소셜미디어 시대의 선거, 정치

인터넷 등장 초기를 지배하던 서비스가 이메일이었다면 최근 가장 주목받는 서비스는 소셜미디어이다. 소셜미디어란 사람들이 자신의 생각과 의견, 경험, 관점 등을 공유하고 참여하기 위해 사용하는 개방화된 온라인 툴과 미디어 플랫폼으로서 참가자들 간의 커뮤니케이션에 의해 성립되는 미디어를 이른다. TV와 신문 등 기존의 미디어나 웹(Web)은 소셜미디어에 해당되지 않으며, 소셜미디어에는 마이크로 블로그, 소셜북마크, 비디오 공유, 사진 논평 등이 포함된다.<sup>4)</sup>

소셜미디어 중에서 특히 글이나 사진, 동영상, 음악 등의 콘텐츠를 통해 취미, 사상 등을 다른 사람들에게 보이고 공유하며 인맥을 넓히고 관리하도록 도와주는 서비스를 소셜네트워크 서비스(SNS)라고 부른다. SNS란 인간관계를 네트워크로서 가시화하는 사회네트워크 형성 도구로서 친구관계나 취미 등을 통해서 회원 간 교류를 가지는 네트워크 상의 사교장이라 할 수 있다. 이용자들은 서로의 페이지와 연결되는 수단(링크)를 가지고 있고, 회원들 간의 연결을 이용해서 서로 일기, 사진, 동영상을 공개하거나 제한하는 것이 가능하다. 최초의 SNS사이트는 1995년 설립된 Classmates.com로 보고 있는데, 이 서비스는 유치원부터 대학까지의 친구들을 찾고 연락을 유지하는 것을 목적으로 한 사이트이다. 따라서 최근 붐을 일으키고 있는 유형의 SNS인 메시지를 보내고, 초청하고, 블로그하는 기능 등이 주된 서비스로 활용된 것은 2003년 봄에 등장한 'Friendster' 부터라고 할 수 있다.

3) 셰리 터클(Sherry Turkle)의 연구에 따르면 정체성 변환이 가능한 온라인 머드 게임에서 많은 여성들이 심리적 안정 누리고 있는 것으로 나타난다. Sherry Turkle, *Life On th Screen—Identity in the Age of the Internet*, NY: Touch Stone, 1995, pp. 262-3.

4) 武田英明, Wikipediaと研究コミュニティ, <http://www-kasmi.nii.ac.jp/papers/takeda/09/takeda09swo-slide.pdf>



현재 가장 많은 이용자를 보유한 서비스는 2011년 10월 현재 전세계 가입자가 8억 명을 넘어섰으며, 하루 접속자만도 5억 명에 달하고 있다.<sup>5)</sup> 또한 페이스북을 이어 주목받는 서비스인 트위터는 2억 명, 중국의 QQ도 5억 2300만 명을 넘었으며, 국내에서는 미투데이(Me2Day)가 약 570만 명, 요즘(Yozm)이 약 200만 명의 가입자 규모를 보이고 있다.<sup>6)</sup> 소셜미디어 이용에 있어 가장 앞선 국가는 미국이지만, 최근 들어서는 중국과 러시아, 브라질 등 국가들에서의 이용률이 폭발적으로 늘어나고 있는 추세이다.

특히 소셜미디어가 가진 파괴력은 이용자 상호 간의 상호작용과 관계에 의해 콘텐츠가 생성되고 확산되는 메커니즘을 가지고 있으므로 중앙집중적인 통제가 사실상 불가능하다는 것이다. 이는 기존의 권위적인 커뮤니케이션 방식에 근본적인 위협이 될 수 있다. 이러한 특징은 소셜미디어를 단순히 인맥 구축이나 새로운 인터넷 비즈니스 모델에서 벗어나 정치사회적으로 유의미한 미디어로 주목받도록 하였다.

소셜미디어가 정치참여에 미치는 영향에 대해서는 체계적 연구가 존재하지 않는다. 최근 일부 연구기관과 관련 기업들에서 자체적인 조사가 이루어지고는 있지만, 일반화하기에는 어려움이 많은 연구가 대부분이다. 2006년 미국의 중간선거를 분석한 Williams and Gulati의 연구에 의하면, 페이스북의 지지자 수는 득표율과 일정 정도 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타났다. 즉 소셜미디어의 지지자 수는 선거 승리의 필요조건은 아닐지라도 투표 결과에는 영향을 미치는 변수가 될 수 있다는 것이다(Williams and Gulati, 2007).

또한 Pew Research Center가 인터넷 이용자 1,655

명을 대상으로 SNS 사용자와 일반 인터넷 사용자의 정치참여 특징을 조사한 연구에 의하면, 일반 인터넷 사용자 집단보다 SNS 이용자 집단에서 온라인으로 정치와 선거정보를 습득하거나 최근 12개월 내 웹사이트나 블로그에 정치에 관한 의견을 작성하는 등의 온라인상 정치참여도 및 최근 12개월 내 정치집회나 연설회 참여 등의 오프라인 정치참여도가 모두 높게 나타났다. 이러한 조사결과가 의미하는 것은 일반 인터넷 사용자들에 비해 소셜미디어 사용자들이 온라인에서의 정치참여율이 높으며, 온라인상의 정치참여가 오프라인 정치참여와 일정 정도 인과성이 있다는 점에서 소셜미디어의 정치참여에 미치는 잠재성을 보여주는 것이다.

소셜미디어가 정치적 측면에서 부각되었던 것은 2008년 미국의 대선과정에서였다. 이후 오바마의 승리 원인을 분석한 많은 연구들은 케네디 대통령이 TV를 통해 대통령이 되었다면, 오바마는 소셜미디어를 통해 대통령이 되었다고 평가하였다. 2008년 미국 대선이 의미있는 것은 이제 더 이상 거대 방송국과 신문 등이 선거 관련 정보를 얻을 수 있는 유일한 통로가 아니게 되었다는 것이다. 2008년 선거과정 미국시민들은 ABC, NBC, CBS와 같은 기존의 거대 미디어 보다는 소셜미디어를 통해 더 자주 정보를 얻었다. 오바마는 선거운동 초기부터 소셜미디어를 적극적으로 이용했는데, 그 이유는 기존 미디어의 경우 민주당 내 그의 라이벌이었던 힐러리 클린턴에게 주목했기 때문에 오바마는 상대적으로 새롭게 등장하기 시작했던 소셜미디어를 활용해 그의 정치적 입지를 확장하였다(Erik Qualman, 2009).

5) 페이스북 '18' conference, 2011. 9. 22.

6) 5천만명의 사용자가 유입되는 데 걸리는 시간은 라디오는 38년, TV 13년, 인터넷 4년, iPod 3년, 페이스북이 1천만 가입자를 유치하는데 들었던 시간은 9개월, iPhone 어플리케이션이 10억개가 되는데 걸리는 시간도 9개월이다.



당시 민주당 대통령 후보였던 오바마는 선거 중 소셜미디어를 적극 활용하여 정치캠페인 및 소통에 있어 한 획을 긋는 선거문화의 새로운 장을 열었다. 선거 캠페인의 진행과정에서 오바마 캠프는 소셜미디어를 활용하여 선거자금을 모금하고, 나아가 흑인과 청년층 등 정치 무관심층을 투표소 앞으로 이끄는 데 성공하였다.

오바마의 인터넷 활용 전략의 핵심은 참여, 개방, 공유의 Web2.0을 활용한 시민과의 신뢰 구축 및 의사소통의 정치에 있었다. 오바마의 웹사이트와 SNS 페이지는 Web 2.0의 링크를 통해 수많은 인터넷 커뮤니티로 연결되었으며, 이는 선거과정에서 거대한 오바마의 네트워크로 작용하였다. 이것이 의미하는 바는 웹에서의 정치 지형이 변화하고 있다는 것이다. 인터넷 접근에 있어서 게이트 키퍼의 역할이 이전의 포털이나 온라인 저널, 홈페이지 등에서 대중 속으로 분산되고 있음을 의미한다.(Erik Qualman, 2009)<sup>7)</sup> 또한 소셜미디어의 개방성으로 인해 소셜미디어를 잘 활용할 경우 선거 캠페인은 매우 성공적으로 이루어질 수 있으며, 비용 대비 매우 효율적이라는 것이다. 과거의 일방적 메시지 전달에 비해 이제는 유권자의 관여도가 높아지고 그 중요성이 커지고 있다.

오바마 선거전략을 통해 소셜미디어는 정치정보의 획득 및 확산, 정치자금 모금 그리고 정치에 관심없는 계층의 유인이라는 세가지 측면에서 유용한 도구임이 증명되었다. 오바마의 승리는 세계 각국의 정치와 선거문화에 심대한 영향을 미쳤다. 정치 홍보와 지지자 결집 수단으로 소셜미디어의 효용성이 입증되면서 각국의 정치가들은 소셜 미디어를 유권자와의 소통과

캠페인 과정에 적극적으로 활용하기 시작하였다. 이후 진행된 2010년 5월 영국 총선과 8월 호주 총선, 심지어 공화당의 승리로 귀결된 2010년 미국의 중간선거 등은 소셜미디어의 영향력을 다시금 확인하게 해주었다.<sup>8)</sup>

주요 정당들도 이제 소셜미디어를 활용한 선거전략을 가장 주되게 생각하고 있다. 특히 최근 스마트폰과 태블릿 PC 등의 보급으로 소셜미디어가 모바일과 결합되어 이동성을 가지게 되면서 전통 언론매체에서 다루지 못하는 실시간 정치 뉴스나 정치인의 활동이 소셜 뉴스 형태로 먼저 공개되는 것이 일반화되고 있다(설진아, 2011). 정치인들이 인터넷 확산 초기에 무관심하였던 것에 비해 소셜미디어의 활용에 적극적인 것은 언제나 언론에 긍정적 뉴스로 노출되기를 원하는 정치인들에게 있어 소셜미디어는 원하는 방향으로 대중에게 자신을 노출하고 이슈를 전파하는 것이 가능하고, 시간적·공간적 제약을 뛰어넘어 유권자와 직접적으로 소통함으로써 친밀도를 높일 수 있기 때문이다. 또한 유권자의 입장에서 선거기간 이외에 일상적으로 정치인들과 접촉할 수 있다는 것은 매우 의미있는 기회이다.

한국의 경우 18대 의원들의 소셜미디어 활용률을 살펴보면, 2011년 7월 현재 전체의원 297명 중 94%인 280명의 의원이 홈페이지를 개설하고 있지만, 블로그는 54%인 159명, 트위터는 76%인 227명, 싸이월드는 38%인 114명 그리고 페이스북은 상대적으로 낮은 개설률을 보이고 있어 29%인 86명에 그치고 있다. 우리나라 의원들은 트위터의 이용에 더 적극적인 것으로 나타난다. 아직 소셜미디어의 필요성과 의미에 대해 충분히 인지하고 있지 않은 것으로 나타난다.

7) Erik Qualman(2009), chap. 4, Obama's Success Driven by Social Media

8) 2010년 미 중간선거의 경우 공화당의 승리로 귀결되었는데, 이 또한 다른 측면에서 보았을 때 소셜미디어 활용의 승리라는 해석도 가능하다. 즉 2008년 대통령선거에서 소셜미디어를 적극적으로 활용한 민주당에 패배를 한 공화당은 이후 의원들의 소셜미디어 활용 교육 등을 통해 소셜미디어를 통한 캠페인과 소통에 적극적으로 나섰고 결과 중간선거의 승리를 가져올 수 있었다.

그러나 이미 2010년 6.2 지방선거 이후 일부 정치인들이 트위터를 통해 국민과의 직접 소통을 본격적으로 시작하였으며, 2011년 4. 27 재보선 과정에서 소셜미디어의 위력이 입증되기도 하였기에 2012년 총선과 대선을 거치면서 정당과 정치인들에게 선거 캠페인에 있어 필수적인 부분이 될 것으로 예견할 수 있다.

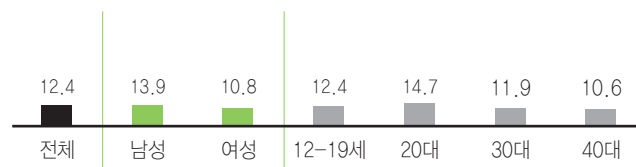
#### 4. 소셜미디어와 여성의 정치참여

인터넷이 대중화되기 시작하던 1990년대 초반 온라인 공간은 남성이 주도하고 남성에 의해 움직이는 남성중심적인 공간이었다. 정보를 검색하고 커뮤니티를 만들고 쇼핑을 하는 온라인 공간의 주체는 대체로 여성이 아닌 남성들이었다. 실제 1998년 세계의 인터넷 이용자 중 남성 비율은 81.2%, 여성은 18.8%로서 물리적 공간에서의 여성의 사회진출이 현저하게 낮은 것과 같이 온라인 공간에서도 동일 상황이 나타났다. 이 시기 UN Development Program의 새라 무라이즌(Sarah Murison)은 여성이 직면하고 있는 가장 중요한 이슈로 기술에 대한 접근성을 가난, 폭력에 이은 세 번째로 뽑았는데, 이 연구에 의하면 커뮤니케이션 기술은 남성에 의해 통제되고, 여성은 많은 영역에서 접근 금지되어 있다는 것이다.

그러나 현실 공간에서의 사회참여에 있어서 남녀 간 성차가 좀처럼 좁혀지지 않는 데 비해, 온라인 공간에서 인터넷 이용자의 성비의 차는 해를 거듭할수록 빠르게 줄어들고 있다. 2010년 인터넷 이용자 조사에 의하면 세계 18세 이상 이용자의 45.7%가 여성인 반면 남성은 54.3%인 것으로 나타났다(ComScore, 2010). 한국의 경우, 3세 이상 인터넷 이용자는 여성이 72.4%인데 반해 남성은 83.2%로 여전히 남성이 앞서고 있는 것으로 나타나고 있다(한국인터넷진흥원, 2011).

한편, 소셜미디어는 남녀 이용률에 있어 다소 상이한 양상을 보이고 있다. 2010년 기준으로 세계 15세 이상 SNS 이용자는 여성이 72.2%로서 67.2%인 남성을 능가하고 있다(ComScore, 2010). Flowtown에 의하면, 미국 여성의 경우 미국 여성 성인인구의 약 53%가 소셜미디어를 활용하고 있으며, 나이대별로 조사한 결과 18-26세는 73%, 27-43세는 62%, 44-62세는 46% 그리고 63-77세의 30% 여성이 주 2회 이상 소셜미디어를 이용하는 것으로 나타났다.<sup>9)</sup>

한국에서도 SNS 이용률에 있어서는 남녀의 격차가 크게 좁혀지고 있는 것으로 나타나고 있다. 방송통신위원회와 한국인터넷진흥원의 만 12-49세 인터넷 이용자 대상 2010년 조사에 의하면 마이크로블로그 이용률에 있어서는 남성(13.9%)이 여성(10.8%)보다 높은 것으로 나타났다.<sup>10)</sup>

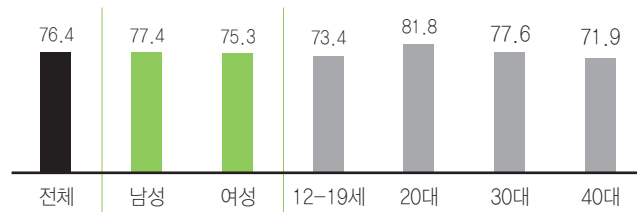


〈그림 1〉 성별 및 연령별 마이크로블로그 이용률(%)

9) Ethan Bloch, Women and Social Media, Jun 25, 2010. <http://www.flowtown.com/blog/women-and-social-media?display=wide>

10) 방송통신위원회, 한국인터넷진흥원, 마이크로블로그 이용실태조사, 2010. 10.

또한 SNS 이용률에서는 만12-49세 인터넷 이용자의 76.4%가 최근 1년 이내 SNS를 이용하였으며, 이 중 남성의 이용률은 77.4%로 여성(75.3%)보다 높은 것으로 나타났다.



〈그림 2〉 SNS 이용률(%)

이러한 통계를 통해 볼 때, 인터넷과 비교해서도 소셜미디어는 좀 더 여성친화적 매체로 부각되고 있다는 것이다. 그 결과 정당 및 정치인들도 소셜미디어를 통해 여성유권자에게 다가가기 위한 다양한 전략을 모색하고 있다. 실제로 오바마 미국 대통령의 선거캠프는 2008년 선거에서 소셜미디어를 통해 젊은 층과 흑인을 공략하였지만, 2012년 대선을 앞두고는 여성 유권자 공략에 나서고 있다. 이를 위해 오바마 캠프는 최근 미국사회에서 논란이 되고 있는 피임과 낙태 등 여성 관련 문제를 적극적으로 이슈화해서 이에 대해 보수적인 공화당과의 차별화를 시도하고 있다.

민주당이 여성유권자를 위한 선거전략에 주력하는 것은 2010년 중간선거의 패인 중 하나가 여성유권자의 표를 잃었기 때문이라는 자체 분석에 기인한 것이다. 결과로 2011년 여름 월스트리트저널(WSJ)과 NBC 방송의 공동 여론조사에서 여성들의 정당 지지율은 민주당과 공화당이 각각 46%와 42%로 비슷한 수준이었으나, 최근 민주당의 자체 조사결과에 의하면 51%와 35%로 벌어진 것으로 나타나고 있다.

우리의 경우도 여성의 소셜미디어 이용률 급증과 더불어 파워 트위터리안 순위의 상위에 주요 여성정치

인들이 포진하는 등 여성들이 소셜미디어 공간에 새로운 주체로 부상하고 있다.<sup>11)</sup> 그러나 우리의 경우 소셜미디어 이용률에 비해 여성의 소셜미디어 공간에서의 영향력, 특히 정치적 영향력과 참여의 수준은 아직 미약한 상태라고 할 수 있다. 평소 ‘지하철 막말녀’ 등으로 소셜미디어 공간에서도 여성이 이슈의 중심에 있음에도 불구하고 정작 정치적 이슈에 있어서는 여성은 주목받지 못하고 있다. 현재 4월 총선을 앞두고 정치권에서는 청년실업 해소, 부동산대책 등을 쏟아내고 있다. 여기서 군필 가산점과 같은 주제는 여전히 중요한 이슈로 부각되고 있음에도 정작 여성 관련 이슈는 육아휴직 부분에 국한되며 중요한 이슈로 부각되고 있지 못한 현실이다.

이처럼 여성들의 소셜미디어 이용률이 높음에도 불구하고 여성 관련 이슈가 소셜미디어 공간에서 주요 이슈로 부상하지 못하고 있는 이유에 대해서는 보다 체계적인 연구가 필요하지만 대체로 두 가지 정도의 이유를 찾을 수 있다. 먼저, 소셜미디어를 이용하는 여성들의 관심이 정치사회적인 주제에 두어져 있지 않기 때문이다. 미국 사례이지만, 위에서 언급한 Flowtown의 조사에 의하면, 여성들이 온라인에서

11) 세계의원연맹(IPU)에서 공개하는 각 국가별 여성의원 현황을 보면 한국은 2009년말 87위이며, 유엔개발기구(UNDP)에서 발표한 성별권한척도에 있어 한국은 2009년 109개 국가 중 61위에 그치고 있는 현실에 비교하면 소셜미디어 공간에서 주요 여성정치인의 활약은 이례적이라고 할 수 있다.

주로 읽거나 코멘트를 작성하는 주제로는 엔터테인먼트가 53%, 음식이 47%, 건강 42%, 레시피/요리 40%, 그리고 패션/뷰티/쇼핑이 39%의 순으로 나타났다. 이러한 순서는 한국의 경우도 크게 다르지 않은 것으로 나타나고 있다.

또한 조사기업 Porter Novelli의 2012년 2월 연구 결과에 의하면, 소셜미디어의 이용에 있어 남녀간의 차이가 보이는데, 여성은 현실관계를 보강하는 수단으로서 특히 친구나 가족간의 교류에 이용하는 반면, 남성은 지위를 공유하는 수단으로 이용하는 경향이 강하며, 자신의 의견을 공개하는 장으로서 활용한다는 것이다. 이는 각 서비스를 이용하는 이용률에 있어서의 차이로도 드러나는데, 자신의 견해를 피력하고 정보를 얻는데 용이한 트위터와 블로그에서의 이용률이 남성이 우위에 있는 것으로 나타났다.<sup>12)</sup>

다음으로는 정치사회적 이슈에 있어 소셜미디어 공간에서 이슈 프레임을 주도하고 여론을 이끄는 파워 블로거와 파워 트위터러안에는 여전히 여성이 극소수에 불과하다는 것이다. 2011년 한 잡지의 SNS 파워피플 조사에 의하면, 국내 트위터 파워트윗플 50인 중 5인만이 여성이며 10위 이내에는 여성이 없는 것으로 나타났다.<sup>13)</sup> Koreantweeters의 한국 트위터 디렉토리 및 순위집계의 영향력 순위에 있어서도 2012년 3월 17일 현재 상위 50인 중 여성은 단 5인에 불과한 것으로 나타나고 있다. 이처럼 소셜미디어 공간에서 이슈를 주도하고 만들어 가는 데 있어 여성의 소극성은 위키피디아작성의 경향에도 드러난다. 위키피디아사가 창립 10주년 기념으로 이용자 현황을 조사한 것에 따르면, 위키피디아에 문서를 작성하고 편집하는

이용자의 대부분이 20대 중반의 남성이며, 여성은 전체의 15%에 불과한 것으로 나타나고 있다.<sup>14)</sup>

이처럼 트위터 상에 의견을 개진하고 위키피디아에 문서를 작성하는 이용자들이 소셜미디어 공간에서의 오피니언 리더로서, 뉴스를 공유할 뿐 아니라 의견 개진을 통해 이슈프레임 설정에 큰 영향을 미친다고 할 때, 이 부문에서의 여성의 부족은 소셜미디어 공간에서의 의제설정에서 여성이 배제되는 하나의 이유가 될 수도 있다. 즉 소셜미디어 공간에서 아직 한국의 여성은 다수이지만 이슈를 주도하지도, 영향력을 가지지도 못하고 있으며, 정치사회적 관여보다는 생활형 관여에 머물고 있다고 할 수 있다.

## 5. 맺음말

인터넷 공간에서 여성의 참여도는 현실보다 빨리 증대하고 있으며, 소셜미디어에 있어서 그 속도는 더욱 빨라지고 있다. 그러나 증대하는 참여도만큼 그 영향력도 커지고 있는지는 아직 명확하지 않다고 할 수 있다. 특히 우리나라의 경우 실제 참여율과 영향력의 괴리는 더욱 크다. 왜 여성의 소셜미디어 이용률의 증대에도 불구하고 그 영향력은 같은 비중으로 증대하지 않고 있는가, 왜 여성은 온라인 공간에서 정치이슈에 참여하기보다 생활이슈에의 참여를 더 선호하는가 등은 향후 연구가 밝혀야 할 과제이다. 이하에서는 소셜미디어 공간에서의 여성의 정치참여에 대한 진전된 이해를 위해 앞으로 반드시 연구되어야 할 몇 가지 주제를 제기하는 것으로 이 글을 맺고자

<sup>12)</sup> <http://www.afpbb.com/article/environment-science-it/it/2858624/8485404> 2012. 3. 16 검색

<sup>13)</sup> SNS 호령하는 '트위터 대통령'은 누구인가, 시사저널, 1151호, 2011. 11. 9.

<sup>14)</sup> <http://abcnews.go.com/Technology/gender-gap-online/story?id=12896387&page=2> 2012. 3. 16 검색



한다.

첫째, 소셜미디어 공간에서 여성 정치인의 정치 사회적 영향력 정도에 대한 연구가 필요하다. 왜 우리나라의 경우 전체 의원 중 여성 정치인의 비율은 낮은데 비해, 소셜미디어 공간에서의 여성 정치인의 주목도는 높은가? 이는 단순히 여성 정치인의 역량 차원의 문제는 아니며, 여성 정치인에 대한 온라인 공간의 남성주의적 시각이 결합되어 있지는 않는 것인가? 즉 단순히 계량적으로 나타나는 여성 정치인들의 소셜미디어 영향력이 실제 그 여성 정치인의 영향력을 의미하는지 보다 진전된 연구가 필요하다.

둘째, 소셜미디어 공간에서 여성 오피니언리더의 수는 왜 적으며, 오피니언 리더는 어떻게 만들어지는가에 대한 연구가 필요하다. 초기 인터넷 연구자들이 인터넷을 여성의 도구로 열광하였다가 이후 인터넷 공간에서도 재현되는 성차별적 구조에 대해 회의하였던 것을 상기할 필요가 있다. 소셜미디어의 경우 여성의 이용률은 국가에 따라 남성을 능가하는 지역도 나타나고 있지만, 여전히 소셜미디어 공간은 남성이 지배

하는 공간이라 할 때 소셜미디어 공간에서 토론의 진행 메커니즘과 어떻게 영향력을 획득해가는지에 대해서 여성의 관점에서 연구가 필요하다.

셋째, 소셜미디어 공간에서의 주요 활용 현황에 대한 체계적 조사가 필요하다. 아직 소셜미디어 공간에서 여성들은 어떻게 관계를 맺으며, 유지하는지, 그리고 왜 소셜미디어를 이용하는지 등에 대한 체계적 조사는 이루어지지 않고 있다. 이러한 조사는 추후 여성들의 소셜미디어 공간에서의 존재양식에 대한 분석을 위한 기초연구로서 반드시 필요하다고 할 수 있다.

여성들은 역사적으로 미디어에 대해 취약하였다. 즉 커뮤니케이션 기술과 커뮤니티의 구축, 그리고 그들의 경험을 다른 여성들과 나누고 이를 정치적 세력화 할 수 있는 기회가 적었다. 그러나 인터넷의 등장, 특히 최근 소셜미디어의 확산은 이러한 것을 근본적으로 바꿀 기회를 제공한다. 하지만 이것은 여성이 소셜미디어 공간의 정치적 논의 구조에 적극적인 참여를 한다는 가정 하에서만 성립한다.

#### 참고문헌

- Sherry Turkle, *Life On th Screen—Identity in the Age of the Internet*, NY: Touch Stone, 1995
- Bell, A.n & Garret, P. (1998). *Approaches to Media Dis-course*. Oxford: Blackwell. 백선기 역(2004). 『미디어 담론』. 서울: 커뮤니케이션북스
- Boyd, danah and Ellison, Nicole. 2007. "Social Network Sites: Definition, History, and Scholarship" *Journal of Computer -Mediated Communication* 13(1). at <http://jcmc.indiana.edu/vol13/issue1/boyd.ellison.html>
- Bruce Bimber (2001) *Information and Political Engagement in America: The Search for Effects of Information Technology at the Individual Level*, *Political Research Quarterly*, Vol. 54, No. 1, Mar., 2001 pp.53-67
- Bruce Bimber, *Information Technology and the "New" Politics: Brief Remarks on Political Change August 24, 2001* <http://www.polsci.ucsb.edu/faculty/bimber/infotech&new-politics.html>
- Chadwick, A. 2009. *Internet Politics: States, Citizens and New Communication Technologies*. Oxford University Press.
- E Qualman (2009), *Socialnomics: how social media transforms the way we live and do business*. John Wiley & Sons, New Jersey(단행본)
- Fernback, J., & Thompson, B. (1995). *Virtual communities: About, retry, failure?* <http://www.well.com/user.hlr/texts/VCCivil.html>



- Harfoush, R. 2009. *Yes We Did: An inside Look at How Social Media Built the Obama Brand*. Berkeley: Macmillan Computer Publications.
- McGuigan, J. (2005) The cultural public sphere. *European Journal of Cultural Studies*, 8(4), 427~433.6
- Papacharissi, Z., (2002/2004). The Virtual Sphere: The Internet as the Public Sphere, in F. Webster (Ed.), *Information Society(re-issue)*. London: Routledge
- Papacharissi, Z., (2002), The virtual sphere: The internet as a public sphere, *New Media & Society* February 4, pp. 9~27
- Papacharissi, Z., (2002), The presentation of self in virtual life: Characteristics of personal home pages, *Journalism and Mass Communication Quarterly*, pp.643~660
- The reality of the Working Woman  
[http://gaia.adage.com/images/bin/pdf/aa\\_working\\_women\\_whitepaper\\_web.pdf](http://gaia.adage.com/images/bin/pdf/aa_working_women_whitepaper_web.pdf)
- Sanson A. 2008. "Facebook and Youtube Mobilization in the 2008 Presidential Primary Candidates in the 2008 Election" *New Media, Technology and Democracy* 8(3). 162~174.
- Sunstein, C. 2004. "Democracy and filtering." *Communications of ACM*. 47(12). 57~59
- Thurman, N. J. (2008) Forums for Citizen Journalists? Adoption of User Generated Content Initiatives by Online News Media. *New Media & Society*, Vol. 10, No. 1, pp.139~157.
- Christine B. Williams and Girish J. "Jeff" Gulati (2007), "Social Networks as Viral Campaigns: Facebook and the 2006 Midterm Elections", unpublished paper
- Women Connectonomics  
<http://www.slideshare.net/TheAddedValueGroup/connectonomics>
- Women on the Web, How Women are Shaping the Internet  
[http://www.comscore.com/Press\\_Events/Presentations\\_Whitepapers/2010/Women\\_on\\_the\\_Web\\_How\\_Women\\_are\\_Shaping\\_the\\_Internet](http://www.comscore.com/Press_Events/Presentations_Whitepapers/2010/Women_on_the_Web_How_Women_are_Shaping_the_Internet)
- 65% of online adults use social networking sites  
<http://pewinternet.org/~media/files/reports/2011/pip-sns-update-2011.pdf>
- 방송통신위원회, 한국인터넷진흥원(2010. 10). 마이크로블로그 이용실태조사
- 설진아(2011). 소셜미디어와 사회변동, 커뮤니케이션북스
- 이원태(2007). UCC와 대선: 미국과 한국의 인터넷 캠페인. 『프로그램/테스트』, 제16호, pp.53~82.