

한국 국회의원의 정책우선순위에 나타난 젠더 차이*

김민정 | 서울시립대학교

이 논문은 남녀국회의원이 입법안 제출에 있어서 정책적 우선순위가 다른지 알아본 연구이다. 더 구체적으로 여성할당제가 적용되어서 최초로 구성된 17대 국회와 여성할당제 적용 이전의 16대 국회에서 제출된 모든 법안을 분석하여서 법안 발의자의 성이 법안의 내용에 영향을 주었는지를 연구한 것이다. 이와 더불어 여성의원수의 변화가 여성의원들의 입법안 발의에 영향을 주었는지 분석하였다. 16대와 17대에 발의된 모든 법안의 내용을 모두 10개로 나누고 이에 영향을 주었으리라고 생각되는 발의자의 정당, 발의자의 성, 발의자의 지역구 혹은 비례대표, 발의자의 선수, 발의자의 나이를 변수로 넣어서 분석해 본 결과 발의자의 성과 발의자의 지역구(혹은 비례대표)가 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 입법안의 내용이 발의자의 성에 따라 상이하여 남성이면 경제문제, 외교문제에 주로 치우쳐 있었고 여성일 경우에는 사회복지 관련, 교육 관련 문제가 많았다. 발의자가 지역구 국회의원인지 비례대표 국회의원인지도 발의한 내용에 영향을 주는 것으로 나타났다. 한편 16대에서 17대로 가면서 여성의원수의 비율이 2배 증가하였는데 여성의원수가 증가하면서 여성들은 의회 내에서 보다 활발하게 법안발의를 하였고 16대에는 한 건도 없었던 경제문제와 같이 여성의 분야가 아닌 것으로 인식되는 분야에서도 법안발의를 하는 것으로 나타났다. 기존의 연구에서 여성이 30%에 이를 때까지는 여성적인 특성이 나타나지 않는다고 하였지만, 한국 국회에서는 30%에는 미치지 않았지만 2배로 증가된 여성의원 비율은 여성을 보다 활동적으로 만들었다고 할 수 있다.

주제어: 정책우선순위, 여성국회의원, 16대 17대 국회, 입법내용, 여성할당제

*이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임(KRF-2008-327-B00004).

I. 서론

최근 여성정치학 연구자들은 여성의 정치참여 발전에 관심을 가지고 많은 연구를 하고 있다. 왜 정치에는 여성들이 거의 없는가? 정치에 여성이 많아야 된다고 할 때 많아야 되는 이유는 무엇인가? 여성의 정치참여를 확대하기 위해서는 어떤 제도가 유리한가? 혹은 여성의 정치참여가 확대되려면 사회의 각 행위자들은 무엇을 해야 할까? 등이 연구의 중요 질문들이다. 한국에서도 2000년 이래로 이 분야의 연구가 진행되고 있다. 여성의 정치참여 확대에 대한 필요성을 역설하기도 하고 제도적으로 한국의 선거제도가 여성의 정치참여에 불리하다는 주장이 담긴 연구도 있었다. 외국의 할당제를 소개하면서 한국에서의 할당제 적용 가능성을 연구한 논문도 있다(김원홍·김은경 1998; 김원홍·김민정·이현출·김은경 2001; 이현우 2002). 연구와 더불어 실제 정치에서도 2004년 국회의원 선거에서 비례대표정당명부에 여성할당이 입법화되면서 여성의 정치참여는 급속하게 확대되었다. 지방선거에서는 이미 2002년 도의회에서, 2006년 기초의회에서 비례대표에 여성할당이 입법화되어서 지방의회에서 여성의원의 숫자는 증가하였다. 이러한 할당제에 힘입어 여성국회의원은 16대 국회에서 6%였던 것이 17대 국회에서는 13%로 급증하였다. 여성의 정치참여 확대가 왜 필요한지에 대한 연구는 이미 많이 진행되어 할당제 도입의 이론적 근거를 제공했다. 여전히 할당제에 대한 비판은 남아 있지만 연구자들 사이에서는 여성의 정치참여 확대는 사회발전을 위해 반드시 필요한 것이라는 합의가 존재하고 있고 또한 이를 이루기 위해 가장 효과적인 정치제도는 할당제라는 데에도 역시 학자들 사이에 별다른 이견은 존재하지 않는다. 여성정치연구는 실질적으로 여성의 정치참여 확대를 위한 사회적 의견 수렴을 이끌어냈고 국회에서 할당제가 통과되는데에 외부적인 압력이 되었다고 할 수 있다.

이렇게 여성국회의원의 숫자가 급속히 증가하면서 여성 정치참여에 대한 연구와 할당제에 대한 연구는 어느 정도 그 목표를 달성했다고 할 수 있다. 그러나 보다 근본적인 질문은 여전히 남아 있다. 즉 여성국회의원의 숫자가 더 증가해야 할까? 어느 정도까지 증가해야 할까? 아니면 보다 근본적으로 왜 여성의 정치참여는 확대되어야 하는가? 이 질문에 대한 몇 가지 답을 기존 연구에서 찾을 수 있다(UN 1992, XII-XVI). 첫 번째는 민주주의 혹은 평등을 위해서다. 여성들이 적어도 인구의 절반을 차지하고 있기 때문에 그만큼은 정치에도 참여해야 한다는 주장이다. 다시 말해서 여성이 실질적으로 권력의 지위에서 제외되는 사회에 진정한 민주주의는 있을 수 없다는 주장이다. 두 번째 주장은 정당성에 관한 것

이다. 여성의 과소대표는 심각한 민주적 정당성의 훼손이다. 왜냐하면 여성이 과소대표되는 사회에서는 선출 대표와 그들의 위임자가 상당히 다를 수밖에 없기 때문이다. 세 번째는 이익의 차이 때문이다. 정치참여는 이익을 표출하고 이익을 옹호하는 절차다. 여성에게 남성과 다른 사회적 역할과 기능, 가치가 있다면 그것을 표현하고 지키기 위해서 여성들은 정치에 참여해야 한다. 네 번째는 정치를 바꾸기 위해서다. 여성들이 정치의 장에서 어느 정도 활동하면 정치가 바뀐다는 것이다. 여성들이 정치에 들어감으로써 정치영역의 주제 자체가 확대되는데 보육이나 성성, 혹은 가족계획 등과 같이 이전에는 정치의 주제가 아니었던 영역이 정치의 주제가 되었다. 마지막 주장은 인력의 효과적인 활용이다. 국가성장을 위해서 국가들은 자신들의 인력을 최대한 활용해야 한다. 여성들이 인구의 절반을 차지하고 있고 그들의 재능과 능력을 활용하지 않는다면 국가는 활용가능한 상당한 인력을 사장하는 것이다.

그렇지만 이러한 모든 주장은 여성과 남성이 다른 이익과 지향점을 가지고 있다는 주장으로부터 출발하고 있는데 이러한 주장은 사실상 아직까지 명확하게 증명된 것은 아니다. 여성과 남성은 정말 서로 다른 이익을 가지고 있는가? 혹은 정치적 지향이 다른가? 국회에 여성이 많아지면 정말로 정치가 달라질까? 이러한 것이 이 논문의 연구 질문이다.

여성과 남성이 다른 정치적 지향을 가졌는가 하는 질문이 단지 여성의 정치참여 확대를 위한 주장의 근거로서만 중요한 것은 아니다. 이 질문에 답함으로써 우리는 보다 근본적으로 더 오래된 질문, 즉 여성은 남성과 다른가에 대한 일단의 답을 얻을 수 있을지도 모른다. 여성의 사회적 지위에 대한 논의가 전개되기 이전에는 남성은 우월하고 여성은 열등하다는 것을 사회가 당연하게 받아들였다. 여성운동이 이 문제의 부당함을 제기하였고 2기 여성운동에서는 특히 여성도 남성과 똑같다고 주장하였다. 그래서 남녀가 다르다면 그것은 원래부터 달랐기 때문이 아니라 다르게 교육받아서, 다르게 사회화되어서 달라지게 된 것이라는 주장을 하였다. 다른 한편으로 급진주의 페미니스트들은 오히려 여성과 남성은 본질적으로 다르지만 남성주의자들과는 달리 여성이 남성보다 우월하다는 주장을 펴면서 역시 남성주의자들과 마찬가지로 본질주의적인 입장을 피력하였다. 그러나 사실 여성과 남성이 본질적으로 다른지, 현실에서 다르게 나타나는 것이 정말 사회화 혹은 문화 때문인지 증명할 길이 없다. 역사시대 이래로 문화의 개입 없이 인간 원래의 모습을 찾는 것은 현 시점에서 불가능해 보인다. 어쩌면 불가능할 수도 있는 본질에 대한 논의보다는 현 시점에서 남녀가 다른지 같은지를 연구해봄으로써 이를 사회적 해석하는 일이 우리의 과제인지도 모르겠다. 이런 점에서 여성과 남성이 정치적 관심사가 다른지를 분석하는 것은 의미

있는 연구로 보인다. 국회에서 여성들이 남성과 다른 정책 지향을 가지고 있는지 알아보는 것은 각각의 본성이 같은지 다른지에 대해서 답해주지는 못할 수도 있지만, 현 시점에서 여성국회의원과 남성국회의원이 같은지 다른지를 답할 수는 있을 것이다. 나아가 이에 답함으로써 여성의 정치참여를 보다 확대해야 한다는 주장에 대한 근거를 찾거나 혹은 반박할 근거를 찾을 수 있을 것이다.

남녀국회의원의 정책 지향에 대한 질문은 다른 질문으로 연결된다. 즉 남녀 국회의원의 정책지향이 다르다고 하더라도 여성이 국회에서 소수이면 사실상 그들의 차이점은 드러나기 어렵다. 왜냐하면 소수의 여성들은 '명목상의 여성'(token women)에 지나지 않으므로 남성문화에 압도당해 자신들의 진정한 속성을 드러내면서 정책활동하기보다는 전형적인 남성의원과 별 차이 없이 의정활동을 하기 때문이다(Jaquette 1997). 그래서 여성국회의원의 숫자가 어느 정도에 이르러야 한다는 주장이 나오는 것이다(Caiazza 2004; Talyor-Robinson and Heath 2003). 연구자들은 여성들이 자신들의 속성을 드러내면서 의정활동을 할 수 있을 정도의 여성위원의 비율을 임계수치(critical mass)라고 부른다. 일반적으로 연구자들은 이 임계수치를 30%로 생각하고 있다.¹⁾ 이 비율에 이르기 전까지 여성의원들은 국회를 바꿀 만큼 혹은 여성의 이익을 국회에서 실현할 수 있을 만큼 자신들이 힘이 있다고 느끼지 못한다. 자신들이 남성과 다르게 의정활동을 하게 되면 심하게 비난 받을 수도 있고 그렇게 되면 남성 동료들에게 배제되어서 자신이 국회의원으로 활동하기가 어렵게 될 것이라고 생각하게 되는 것이다. 이런 점에서 본 연구의 두 번째 질문은 여성국회의원 비율이 증가되면 여성국회의원들이 의정활동에 있어서의 태도를 바꾸는가 하는 것이다.

한국에서도 연구자들이 이 문제에 관심을 가지고 있다. 한국 국회의 경우 여성 할당제가 17대 국회(2004~2008)부터 적용되었고 이것은 여성국회의원 수를 증가시켰다. 16대 국회까지 여성국회의원 비율은 6%에 그쳤다. 그러나 17대 국회의원선거에서는 13%의 여성위원이 당선되어서 2배 이상의 증가를 보였고 18대 국회의원선거에서는 13.7%가 되었다. 따라서 16대 국회의원선거와 17대 국회의원선거는 여성위원의 급증이 국회에서 여성위원들의 활동에 영향을 주는지를 볼 수 있는 좋은 연구 대상이 된다. 두 국회를 연구하면 다음의 질문에 대해 답을 구할 수 있을 것이다. 첫째, 여성의원들이 남성의원들과 다른 정책우선순위를 보이는지 하는 것과 둘째, 16대에서 17대로 오면서 여성위원이 증가함에 따라 여성

1) 켄터는 임계수치를 15%라고 하였다(Kanter 1977).

들의 의정활동이 달라지는지 하는 것이다. 여성위원의 비율이 아직 30%에는 도달하지 않았지만 시론적으로 6%에서 13%로의 증가만으로도 어떻게 달라지는지 볼 수 있을 것이다.

II. 선행연구 검토 및 연구방법

한 사회에서 성평등이 보장된다는 것은 여성의 관심사와 이익이 표출되고 있다는 것을 의미한다. 그러면 여성의 관심사와 이익이 어떻게 표출되게 할 것인가? 여성위원이 여성의 이익을 표출하는가? 여성위원이 국회에서 여성들의 이익을 위해서 남성 의원들과는 다른 정책지향을 보이는가? 등의 질문을 할 수 있다. 여성정치연구자들은 이와 관련하여 정치적 대표의 ‘누구’와 ‘무엇’의 관계를 연구했다. 기술적인 대표(descriptive representation)는 ‘누구’에 초점을 맞추는 것으로 ‘누가’ ‘누구를’ 대표할 것인가의 문제이다. 반면 본질적 대표(substantive representation)는 ‘무엇을’ 대표할 것인가의 문제이다. 기존 연구에서는 이 문제와 관련하여 두 가지 결론을 내놓았다. 하나는 여성들은 확실히 남성과는 다른 정책 우선순위를 보여주었다는 것이고 다른 하나는 여성위원의 숫자가 증가할수록 여성위원들이 의회에서 보다 적극적으로 활동한다는 것이다.

우선 미국의 하원과 주의회에서 여성위원들의 의정활동을 살펴보았을 때 여성들이 남성보다도 자유주의적(liberal)이었다는 연구가 있다(Clark 1998). 또한 미국 주의회에서는 여성위원들은 자신들을 여성의 대표로 생각하고 있었다(Dodson et al. 1995; Reingold 1992). 케자(Caiazza 2004)는 여성위원의 의회 내 비율과 친여성정책의 발전을 미국의회를 대상으로 연구하였다. 이 연구에서는 여성위원의 의회내 비율이 친여성정책의 발전에 영향을 미치는 과정을 두 단계로 나누어서 보았다. 먼저 친여성적인 정당이 의회에서 우위를 차지하고 이들의 여성에 대한 태도가 의회내에서의 여성의 확대에 영향을 미친다. 두 번째 단계에서는 이렇게 여성들이 의회에 많다는 점이 친여성정책의 발전에 영향을 미치는 것이다. 그래서 공화당 여성들도 친여성정책발전에 중요시했고 행정부 내의 여성들도 중요한 역할을 했지만 보다 더 중요한 역할을 하는 것은 민주당이 의회에서 우위를 차지하는 것, 그리고 여기에서 여성위원들이 많아지는 것이라고 보았다.

한편 정책결정에서의 젠더 차이는 남녀의 사회화과정과 생애 경험의 차이에서 온다. 여성들은 여성의 권리에 보다 많은 관심을 가지고 있고 그래서 남성들이 전통적으로 관심을 가져왔던 기업이나 국방, 외교문제보다는 어린이, 가족 그리고 이와 관련된 주제 즉 교육,

의료, 사회복지 그리고 환경같은 분야에 관심을 가지게 된다(Saint-Germain 1989). 미국 주의회 내 여성의원들의 영향에 관한 연구 중에서도 이와 유사한 결론에 도달한 연구가 있는데, 토마스와 웰치는 여성의원들은 남성보다도 여성, 어린이, 가족과 관련된 주제에 관심이 많고 의정활동에서 젠더 차이가 가장 극명하게 드러나는 분야라고 주장했다(Thomas and Welch 2001). 핀란드 의회에서는 여성의원들이 여성 문제, 사회, 문화, 교육 정책에 관한 법안을 많이 제안하는 것으로 나타난 반면 남성의원들은 경제문제 혹은 에너지 정책에 관한 법안을 많이 제안하는 것으로 나타났다(Sinkkonen and Haavio-Mannila 1981).

스웨덴에 관한 연구도 유럽이나 미국에서의 연구와 유사한 결과를 낳았다. 즉 남녀의원들의 의정활동을 비교해 보면 여성의원들은 여성 문제에 보다 많은 관심을 쏟고 있었다(Carroll 2001; Dodson et al. 1995; Thomas 1994). 웨그너루드는 1985~1994년 사이의 스웨덴 의정활동을 살펴보면서 여성의원의 증가가 특히 세 부분에서 정책의 내용을 바꾸었다는 것을 밝혀냈다. 그 세 부분은 평등, 가족정책 그리고 사회정책 분야였다. 그녀의 결론은 “여성의 의회 참여는 정치 아젠다의 무게 중심을 바꾸는 일을 했다. 즉 여성정치인의 증가와 더불어 여성의 영역이 의회의 중심 의제가 되었다(Wängnerud 1998, 178)”는 것이다. 오스칼슨과 웨그너루드는 젠더와 정치적 이해와 정책우선순위가 관계가 있다는 것을 보여주었다. 그들은 여성은 자신들의 정책우선순위에 돌봄 즉 사회정책이나 가족정책, 의료정책, 노인 돌보기 등과 같은 정책을 최상위에 두었고 남성정치인들은 경제에 높은 우선순위를 두었다(Oskarsson and Wängnerud 1995). 라틴 아메리카 지역에 관한 연구에서도 경험적으로 여성의원이 남성의원과 다르게 의정활동을 한다는 결과가 나타났다(Jones 1997). 이렇게 유럽이나 미국과 같은 안정된 민주주의 국가 뿐만이 아니라 민주주의가 덜 발전된 국가에서도 남녀 의원 사이의 젠더 차이는 보편적인 현상으로 보인다.

두 번째로 여성의 정책정향이 다르다고 하더라도 여성들 스스로 자신들이 의회 내에서 충분히 많다고 느끼기 전까지는 자신들의 이해를 분명하게 드러내기는 어렵다. 여성들이 소수일 때 이들은 다수에 대항해서 적극적으로 행동하기는 쉽지 않다. 그러므로 여성의원의 숫자가 증가하면(기술적 대표 descriptive representation), 성에 기초한 차이(본질적인 대표 substantive representation)가 보다 극명하게 드러날 것이다. 학자들은 임계수치(a critical mass)가 여성이슈를 의회에서 추구하기 위해서는 반드시 필요하다는 것이다(Vega and Firestone 1995; Thomas 1994). 이러한 주장은 여성들이 의회에서 많아져서 어느 수준을 넘게 되면 여성들은 더 이상 ‘명목상의 여성’(token women)이 아니고 적극적으로 자신들의 관심사를 드러낼 수 있을 만큼 자신 있게 된다는 전제로부터 나온다. 켄터(1977)는

여성이 최소한 15%가 되는 조직이 될 때까지 여성들은 효과적으로 활동할 수 없다고 했다. 이 지점에 이르기까지 여성들은 자신의 관심사는 나타내지 못한 채 남성중심의 문화에 동화된다는 것이다. 노르웨이의 사례를 통해서 비스티지엔스키(Bystydzienski 1992, 18)는 많은 수의 여성들이 공공정치에 뛰어들기까지 여성잇슈, 여성이익, 여성가치, 여성관점은 정책결정과 정치 담론에 나타나지 않는다고 했다. 또한 스웨덴에서는 여성의 비율이 낮은 한 젠더의 정치적 중요성과 그 가치는 발현되지 못한다고 했다. 이는 여성이 의회에서 소수일 때 남성의 규범과 이익은 의회의정활동 환경의 톤을 결정하기 때문이다. 따라서 여성의원들은 남성동료의원들이 만들어 놓은 규범에 맞추어 행동할 것이라는 기대에 부응하여 행동하게 된다. 여성의원들의 숫자가 증가하게 되면 의회의 문화와 규범은 바뀌게 되고 입법은 모두 사회의 여성문제에 초점을 맞추게 되는 것이다. 그리하여 1970년대와 1980년대에 의회 여성의 비율이 30%에 이르게 됨에 따라 무엇보다도 의회의 규범과 문화가 여성적인 것을 받아들여지게 되었다. 오늘날 여성들이 생각하는 방식과 바라는 것, 요구는 소수의 대표로서가 아니라 스웨덴 사회의 일종의 규범이 되었다. 그 결과 남녀의원들은 성평등 문제에 있어서 보다 젠더에 민감하게 그리고 젠더관점을 수용하면서 접근하게 되었다.

유럽 및 미국의회에 관한 연구에서는 이미 남녀의원들의 젠더 차이 그리고 여성의원 수의 증가에 따른 여성이익의 활성화 등이 규범적으로 그리고 경험적으로 많이 증명되었다. 한국의 경우에는 이러한 연구는 사실상 시작단계이다. 의정활동에 있어서 남녀 국회의원의 차이를 연구한 것으로서는 시의회에서의 남녀의원을 비교한 것이 있다. 손봉숙과 조기숙의 연구로서(손봉숙·조기숙 1995) 설문조사를 통하여 남녀 시의원의 의정활동과 그 스타일을 비교하였다. 이 책의 3장에서 저자들은 1991~1995년 사이 시의회 의원들의 의정활동을 비교하면서 여성의원들의 정치적 지향과 그들의 의정활동 스타일을 남성의원과 비교하였다. 김민정은 여성정치인에 대한 기존의 가설들을 한국 시의원들의 의정활동을 보면서 검증하려고 시도하였다(김민정 2003). 그의 연구는 기존의 집합데이터와 2차자료를 사용하여 남녀시의원들의 차이를 규명하려고 하였는데 특히 여성의원들은 남성의원과는 달리 정치권력의 개념에 대해서 다르게 해석하고 있으며 정치의 장에서 남성과 다르게 행동하고 있다고 주장하였다.

여성의원들의 비율이 13%로 증가한 17대 국회에 관하여 여러 가지 연구들이 발표되었는데, 의정활동을 모니터링하여 늘어난 여성의원들이 국회에서 어떻게 활동하고 있는지 보여준 것들이 상당히 많았다. 김형준은 “17대 국회여성의원들의 입법활동과 여성정치발전” (2005)이라는 논문에서 여성의원들의 성실성, 입법능력, 그리고 친여성성을 경험적으로 분

석하였다. 김원홍·김은경·이현출(2005)은 “여성의원이 의회를 변화시키는가”라는 논문에서 여성의원들은 남성의원보다 자유로우며 의회/정책입안자 유형의 활동, 정당/시민단체 충성모델의 활동을 전개하는 경향을 보인다고 주장했다.²⁾ 또한 여성의원은 사회 양극화 해소, 여성문제, 노동문제, 교육문제에 관심을 가지고 있는 반면 남성의원은 경제성장, 외교관계, 안보 및 통상문제에 관심을 가지고 있는 것으로 나타났다.

기존 연구 중 상당부분은 여성의원들만을 연구하고 있다. 예를 들어 김원홍의 2007년 연구에서는 17대 국회에서의 여성의원들의 의정활동만을 연구하였다. 반면 본 연구는 남녀 의원을 같이 연구하여 남녀의원의 성차를 비교하고자 한다. 또한 16대와 17대를 비교분석하여서 16대에서 17대로 오면서 여성의원 숫자의 변화는 여성의원들의 행동에도 영향을 미치는지 살펴볼 것이다.

이를 위해서 본 연구는 두 가지 측면에서 분석할 것이다. 하나는 16대·17대 의원들이 발의한 법안을 분석하여서 법안의 내용과 발의자의 성이 연관관계가 있나 살펴볼 것이다. 즉 여성이 많이 발의하는 법안과 남성이 많이 발의하는 법안에서 차이가 있는지 혹은 법안 발의 내용에 가장 큰 영향을 미치는 변인은 무엇인지 살펴볼 것이다. 김원홍 외(2007)의 연구에서는 발의된 법안의 내용을 결정하는 요인으로서 발의자의 성, 발의자의 선수, 발의자 소속 정당, 발의자의 나이를 살펴보았다. 일반적으로 법안 발의에 영향을 미치는 발의자의 변인은 선수, 나이가 중요하며 발의자가 소속된 정당의 이데올로기적 특성도 법안 발의에 중요한 영향을 미치기 때문에 본 연구에 포함시켰다. 또한 본 연구에서는 법안 발의자의 선거구를 포함시켰는데 지역구 출신의 의원은 지역의 이익과 관련된 법안을 많이 발의하고 비례대표는 보다 포괄적이고 일반적인 법안을 발의할 것이라고 예측하였기 때문이다.

김원홍 외(2007)의 연구에서는 발의된 법안의 내용은 모두 7개의 범주로 나누었는데 경

2) 시어링(1994)은 의원들의 의정활동 타임을 다섯 가지로 분류하였다. 첫 번째는 입법자유형으로 자기 자신을 국민의 대표로 여기고 이 의무에 충실한 유형이다. 두 번째는 정당과 시민단체 충성형으로서 의원이 자신의 정당이나 혹은 시민단체의 정치적 입장을 발현하기 위해서 노력하는 유형이다. 세 번째는 정치인유형으로서 자신의 선거구에 강한 기반을 가지고 활동하는 유형으로서 다음 선거에 자신의 선거구에서 쉽게 다시 공천을 받을 수 있는 형태로 활동하는 것이다. 네 번째는 정당내 지위추구형으로서 정당내에서 자신의 지위를 강화하기 위한 활동을 추구하는 유형이다. 마지막 유형은 자신의 선거구의 이익을 대표하는 것을 가장 중요한 역할로 생각하고 활동하는 유형이다. 김원홍 외의 연구(2005)에서는 한국 여성의원들을 설문조사하여서 자신을 무엇이라고 생각하는지 물어본 결과 한국 여성의원들은 정당 및 시민단체 충성형에 가깝다고 평가하였다.

제적 성장, 양극화 해소정책, 외교/안보/통상 정책, 사회 복지정책, 여성/노동 정책, 교육 그리고 기타가 그것이다. 존스의 아르헨티나 연구에서는 법안의 내용을 여성의 권리, 양육 및 가족, 공중 보건, 교육, 환경 그리고 기타로 나누었는데 그는 이러한 분류를 여성이 특히 관심을 가지고 있는 영역을 중심으로 나누었다(Jones 1997). 온두라스에 관한 한 연구(Taylor-Robinson and Heath 2003)에서는 라틴 아메리카 지역이 인권문제가 심각하기 때문에 인권을 별도의 한 범주로 포함시켰다. 이렇게 법안의 내용은 해당 국가의 사회적 특징을 반영하여 범주화되고 있다. 그래서 본 연구에서는 법안의 내용을 김원홍 외의 연구(2007)와 유사하지만 조금 더 자세하게 분류하였다. 김원홍 외의 연구에서는 여성의 권리를 한 범주로 분류하지 않았지만 본 연구에서는 여성의 권리관련 법안을 얼마나 입법하는지 그리고 여성의원수의 변화가 이에 영향을 미치는지 보고 싶었기 때문에 여성의 권리를 한 범주로 분류하였다. 그리고 가족 및 양육, 공중 보건, 교육, 사회복지 및 사회보장·인권을 하나의 범주로 묶었고 환경정책, 재분배 정책, 경제개발, 외교 및 국제통상 그리고 기타로 분류하였다.

이렇게 하여 16대에 발의된 법안 1,646건을, 17대에 발의된 5,727건을 모두 대상으로 하여 법안 발의자 변인을 독립 변인으로, 법안 내용을 종속 변인으로 분석하여 법안 내용에 영향을 미치는 변인과 여성의원 수의 변화가 여성의원의 의정활동에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하였다.

III. 한국 여성의 정치적 지위

한국은 36년의 일본지배, 3년의 미군정, 그리고 6·25 전쟁과 군사정권을 거치면서 힘든 근대 민족국가 설립과 근대화과정을 거쳐 왔다. 이 과정에서 외국에 의한 지배와 군사정권의 경험은 전통적인 관습의 잔재를 강화시켰다. 일본 식민지 지배과정에서 일본은 사회적 남녀불평등 구조를 폐지하지 않았고 군사정권은 근대 중심의 문화를 강화하면서 남녀 불평등적인 구조를 그대로 유지 혹은 강화하였다. 그래서 근대국가 성립 및 근대화 과정에서는 남녀의 불평등적인 구조 및 남녀에 대한 불평등한 사회적 통념은 그대로 남아있어서, 여성의 사회적 역할을 육아 및 가사 노동으로 철저히 제한하였다. 1980년대에 이르기까지 정치에 참여하는 여성은 극히 드물었고 여성이 정치에 참여하는 것을 사회 통념으로 받아들이지 않았다. 따라서 여성은 정치에서 피치자였을 뿐이었다. 1980년대 이래로 경제발

전과 더불어 여성에 대한 교육의 기회가 확대되고 고등교육을 받은 여성들이 사회에 참여하기 시작하면서, 또한 정치의 민주화와 더불어 사회적 민주화가 진행되면서 여성들에게 부여된 폐쇄적인 역할에 도전하는 여성들이 나타나기 시작하였다. 이러한 변화는 결국 여성들의 사회참여 확대 및 정치적 영향력 확대를 요구하게 되었다. 1970년대에서 1990년대에 이르는 20여 년의 기간 동안 고등교육의 혜택을 받은 여성들이 4배 증가하였고 1990년대 이후에는 더욱 빠른 속도로 증가하여 2007년 남성 대비 여성의 고등교육 수혜비율은 61%에 이르고 있다. 경제적 활동 면에서도 여성의 사회 참여는 급증하였는데 1994년 41%의 여성들이 경제활동에 참여한데 비해서 2010년에는 50%의 여성들이 경제활동에 참여하고 있다. 이렇게 여성의 사회적 참여가 증가하고 있지만 아직은 가야 할 길이 멀다. 여성의 사회참여가 가장 발달된 북구에서는 여성의 경제활동 비율은 80%가 넘고 고등교육 수혜율에 있어서도 남성과 거의 차이가 없고 분야에 따라서 여성이 더 많은 경우도 있는 것을 볼 때 한국 여성들의 사회적 참여는 많이 발전하고 있지만 아직 더 발전해야 한다(Kim 2008).

발전이 특히 필요한 분야는 정치 분야이다. 교육수혜나 경제활동과는 비교도 되지 않을 정도로 낮은 참여를 보이고 있다. <표 1>에서 보면 1948년 제헌 국회에서 여성의원은 1명 이어서 0.5%였는데 16대인 2000년에는 6%였다가 2008년 18대 국회에서는 13.7%로 증가하여 다른 분야에 비해 현저히 느리며 낮은 증가를 보이고 있다.

<표 1>에서 보면 여성의원의 숫자가 천천히 증가하고 있는데 2000년대에 이르기까지는 별다른 큰 변화를 보이지 않았다. 물론 1970년대에 갑자기 증가한 적은 있다. 1971년 2.45%에 그쳤던 여성의원 비율은 1973년 5.48%로 갑자기 두 배로 증가하였다. 이후 다시 1980년대에 들어 2%대로 낮아졌다. 이러한 변화를 보이는 이유는 1970년대의 군사정부에서 선거제도를 소선거구다수대표제에서 혼합식으로 바꾸었기 때문이다. 혼합식 제도는 2명의 의원을 뽑는 중선거구제도와 전국구 제도의 혼합이었다. 전국구 제도는 중선거구제에서 얻은 각 정당의 표를 다시 전국구에서 비례로 배분하는 방식으로 제1당에게 다시 한번 의석을 배분하여 제1당이 의회에서 안정된 다수를 확보하도록 하는 방식이었다. 당시의 군사정권은 이 전국구에 친정부적인 엘리트를 공천하였는데 여기에 여성교수 혹은 전문직 여성들과 같은 엘리트 혹은 여성단체 대표 등을 공천하였다(김운태 1999, 618-621). 이러한 여성들은 전형적인 '명목상의 여성'들로서 생물학적인 성으로는 여성이지만 여성의 이익을 대표하거나 여성들의 목소리를 의회에 반영하는 통로로서의 역할을 할 것이 아니라 민주적 정당성을 상실한 군사정권의 정당화도구로 사용되었다. 여성의 수는 늘었지만

〈표 1〉 국회에서의 남녀 국회의원의 숫자 변화

연도	소선거구		중선거구		비례대표 (혹은 전국구)		전체			여성 비율
	남성	여성	남성	여성	남성	여성	여성	남성	전체	
1948	199	1					1	199	200	0.50
1950	208	2					2	208	210	0.95
1954	202	1					1	202	203	0.49
1958	230	3					3	230	233	1.29
1960	232	1					1	232	233	0.43
1963	130	1			43	1	2	173	175	1.14
1967	130	1			42	2	3	172	175	1.71
1971	153	0			46	5	5	199	204	2.45
1973			144	2	63	10	12	207	219	5.48
1978			153	1	70	7	8	223	231	3.46
1981			183	1	84	8	9	267	276	3.26
1985			182	2	86	6	8	268	276	2.90
1988	224	0			69	6	6	293	299	2.01
1992	236	1			55	7	8	291	299	2.68
1996	251	2			39	7	9	290	299	3.01
2000	222	5			35	11	16	247	263	6.08
2004	233	10			27	29	39	260	299	13.04
2008	231	14			27	27	41	258	299	13.7

출처: 중앙선거관리위원회 자료.

만 여성의 세력화에는 별다른 영향을 주지 못하였다.

정치의 민주화가 진행되면서 정치권력에 접근할 수 있는 정치적 기회는 보다 개방적이 되었다. 2000년 15대 국회의원 선거 직전 선거제도가 개정되면서 비례대표 정당명부의 30%를 여성후보에게 할당하도록 규정하였다. 2004년에는 다시 선거제도를 개정하면서 비례대표 정당명부에 여성후보를 50% 공천하도록 강제하고, 지역구에 30%를 할당하도록 권고하였다. 2004년 17대 국회의원 선거에서 몇몇 정당은 공직선거법에 규정이 없는 남녀교호순번제를 적용하여 정당명부를 작성하여 여성을 보다 많이 당선시키는데 기여하였다. 그래서 여성의원은 2000년 6%에서 2004년 13.04%, 그리고 2008년에는 13.7%로 증가하게 되었다.

〈표 2〉 국회의원선거에 출마한 여성후보의 비율(지역구)

	전체	남성	여성	여성비율
1988	1,040	1,012	28	2.69
1992	1,052	1,031	21	1.99
1996	1,389	1,367	22	1.58
2000	1,040	1,007	33	3.10
2004	1,175	1,109	66	5.60
2008	1,301	1,086	215	16.50

출처: 중앙선거관리위원회 자료.

여성할당을 규정한 공직 선거법의 개정은 신인 여성정치인들에게 선거에 출마하도록 격려한 셈이다. 그래서 할당이 적용되지 않는 지역구 부분에도 이전보다 보다 많은 여성들이 출마하였다. 이전에는 가족의 반대, 패배에 대한 두려움, 그리고 자원의 부족 등으로 망설였던 여성들이 우호적인 정치 환경에 힘입어 적극적으로 출마하였다. 1990년대 이전에는 여성정치인의 풀 자체가 너무 적었다. 당연히 출마하는 여성들은 지극히 제한적이었다. 그러나 2000년의 선거법 개정 이후 여성정치인들의 수적인 증가는 두드러졌고 정당의 공천을 받는 여성들도 증가하였다. 1988년 출마여성의 비율은 2.69%였는데 2004년 5.6%를 거쳐서 2008년에는 16.5%에 이르게 되었다.

정당명부에는 보다 쉽게 여성을 배치시킬 수 있지만 지역구 공천에는 어려움이 따라서 지역구에 여성을 공천하는 것은 법의 권고를 따르지 못하였다. 더구나 17대 국회의원 선거에서는 정당 내 공천이 상향식 공천제로서 경선이 일부 도입되어 당내 지지기반이 취약한 여성예비후보들이 공천받지 못하였고 정당에서도 이미 오랫동안 지역구 활동을 통해서 지역구에서 인지도를 가진 남성후보를 제치고 당선가능성이 낮은 여성후보를 공천하지는 못하였다. 그래서 부득이 여성을 공천할 경우에는 당선가능성이 낮은 지역에 공천을 하였고 그러다보니 자연히 여성후보의 비율은 높아졌고 지역구에서 당선되는 여성들은 많지 않았다. 그러나 정당명부식 비례대표부분은 할당이 효과를 발휘하여 상당히 성공적이었다. 2004년 17대 국회의원 선거에서 비례대표에서 중요 정당들은 여성을 50%에 공천하였고 실제로 당선된 여성들은 남성보다 2명이 많은 29명이 당선되었다.

IV. 16대·17대 국회에서 남녀의원의 정책우선순위 분석

1. 16대 국회

이 연구는 서구 민주주의 국가에서 발견된 남녀의원들의 정책우선순위 차이를 한국 의회에서 발의된 법안을 가지고 검증해 보는 것이다. 이를 위해서 우선 이 연구는 여성들이 남성과는 다른 정책 우선순위를 가지고 있다면 의정활동, 즉 법안 발의와 같은 활동에서 그것이 보이지 않을까 생각한다. 두 번째로 본 연구는 여성들이 의회 내에서 소수라고 느끼고 있을 때에는 자신들의 관심을 적극적으로 드러내기 어려워서 자신들이 의회 내에서 어느 정도의 숫자에 이르기까지는 남성과 특별하게 다른 정책태도를 보이지 않을 것으로 생각한다. 그래서 본 연구에서는 여성의원인 소수였던(6%) 16대 국회와 상대적으로 여성 의원의 숫자가 증가한(13%) 17대를 비교하였다. 더 구체적으로 16대와 17대에 각각 남녀 의원들의 정책우선순위에 대해서 살펴보고 다음으로는 16대와 17대 여성의원들의 의정활동의 변화를 비교해보았다.

16대에는 모두 1,646법안이 발의되었고 이 중에 256법안만이 통과되고 입법화되어 17.6%의 통과율을 보였다. 발의된 법안 중에서 여성의원인 발의한 법안은 모두 113개(6.3%)법안이었고 남성의원인 발의한 법안은 1,533개(93.7%) 법안이었다. 이를 남녀 의원 비율을 기준하여 살펴보면 의원 1인당 발의법안은 여성의원인 약간 많은 편이다. 각 여성 의원은 16대 국회에서 7개의 법안을 발의한 반면 남성 의원은 1인당 6.2개의 법안을 발의한 것으로 나타났다. 한편 통과된 법안을 비교해 보면 여성의원인 발의한 법안 중 단지 10% 정도의 법안이 통과되었고 남성의원인 발의한 법안 중에서는 15.7%의 법안이 통과되었다. 그래서 1인당 법안발의 건수로 보았을 때는 여성의원인 남성의원인 앞섰지만 통과한 법안으로 보았을 때 통과한 법안발의 건수는 남성의원인 여성의원인 앞서는 것으로 나타났다. 여성의원들은 1인당 법안 발의 활동은 많이 하지만 남성의원에 비해서는 그 의미가 좀 낮은 것이다. 그 이유는 여성의원들은 선수가 낮고 정당 내에서의 위치도 낮기 때문에 법안 통과에는 불리한 입장이기 때문이다. <표 4>에서 선수를 통제하여서 초선의원이 발의한 법안 가운데 통과된 법안의 비율을 살펴보니 여성의원인 경우에는 12.98%, 남성의원인 경우에는 16.08%이다. 선수를 통제하였을 때에도 남성의원인 발의한 법안이 통과되는 비율이 약간 높았다. 따라서 전체적으로 여성의원인 법안 발의는 남성의원인에 뒤지지 않고 오히

〈표 3〉 법안발의자의 성과 법안의 운명(16대 국회)

	통과	폐기	철회	반대	전체
남성의원	241 (15.7%)	1,257 (81.9%)	33	2	1,533
여성의원	12 (10.6%)	95 (84%)	6	0	113
전체	253	1,352	39	2	1,646

〈표 4〉 남녀초선의원이 발의한 법안의 통과율(16대 국회)

	통과된 법안 수와 비율	초선이 발의한 법안수
여성의원	10 (12.98%)	77
남성의원	128 (16.08%)	796
전체	138	873

려 더 많이 법안을 발의하지만 아직까지는 통과되는 비율에 있어서 여성은 남성에 뒤떨어진다.

두 번째는 법안의 내용이다. ‘기타’ 범주를 제외하고 여성의원들은 ‘복지, 사회 보장, 그리고 인권’ 범주의 법안을 많이 발의하였다. 반면 남성의원은 ‘복지, 사회 보장, 그리고 인권 그리고 경제개발’ 범주의 법안을 많이 발의하였다. 남녀의원 간 법안 발의 내용에 있어서 분명한 차이를 읽을 수 있다. 여성들은 외교정책, 국제통상 분야에서는 단 한 건의 법안도 발의하지 않았고 양극화해소 및 경제개발 분야에서도 발의한 법안은 몇 건 되지 않았다. 반면 남성의원의 경우에는 가족 및 자녀 양육, 여성의 권리, 양극화 해소정책 분야가 낮은 비율을 보인다. 여성의원이 특별히 관심을 보이는 분야는 여성의 권리, 가족 및 자녀 양육, 공중 보건, 교육, 복지 분야이다. 이것은 여성이 보다 정치에 많이 참여해야 하는 이유 가운데 하나로 제기되는 ‘여성의원이 여성의 권리 및 여성이 관심을 가지는 분야에서 여성의 이익을 대변하는 대표가 될 것’이라는 주장을 뒷받침하는 경험적 자료가 될 것이다. 실제로 한국 16대 국회에서 여성의원은 남성의원들이 덜 관심을 두는 여성적 관심 분야에서 많은 법안을 발의하고 있었다. 여성의 비율이 의회 내에서 여전히 소수였지만 여성들은 이미 남성과 다른 자신들의 목소리를 내고 있었다.

발의된 법안의 내용을 결정하는 요인을 알아보기 위해서 회귀분석을 사용하여 분석해 보았다. 여기에서 종속 변인은 법안의 내용이 될 것이고 독립변인은 법안의 제안자인데 그 법안 제안자의 성, 소속정당, 선수, 나이, 그리고 지역구/비례대표다. 이 분석의 결과 발의자의 지역구 혹은 비례대표 요인과 발의자의 성이 발의 법안의 내용에 영향을 미치는 것으

〈표 5〉 발의자의 성별에 따른 법안 발의 내용(16대 국회)

		성별		전체
		남성	여성	
여성의 권리	법안수	3	5	8
	% of 여성의 권리	37.5%	62.5%	100.0%
	% of 성별 전체 발의수	0.2%	4.4%	0.5%
가족 및 자녀양육	법안수	26	4	30
	% of 가족 및 자녀양육	86.7%	13.3%	100.0%
	% of 성별 전체 발의수	1.7%	3.5%	1.8%
공중 보건	법안수	136	13	149
	% of 공중 보건	91.3%	8.7%	100.0%
	% of 성별 전체 발의수	8.9%	11.5%	9.0%
교육	법안수	59	7	66
	% of 교육	89.4%	10.6%	100.0%
	% of 성별 전체 발의수	3.8%	6.2%	4.0%
사회복지, 사회보장, 인권	법안수	320	39	359
	% of 사회복지, 사회보장, 인권	89.1%	10.9%	100.0%
	% of 성별 전체 발의수	20.9%	34.5%	21.8%
환경	법안수	150	5	155
	% of 환경	96.2%	3.8%	100.0%
	% of 성별 전체 발의수	9.8%	5.3%	9.5%
양극화해소	법안수	35	1	36
	% of 극화해소	97.2%	2.8%	100.0%
	% of 성별 전체 발의수	2.3%	.9%	2.2%
경제개발	법안수	221	8	229
	% of 경제개발	96.5%	3.5%	100.0%
	% of 성별 전체 발의수	14.4%	7.1%	13.9%
외교정책 및 국제통상	법안수	32	0	32
	% of 외교정책 및 국제통상	100.0%	0.0%	100.0%
	% of 성별 전체 발의수	2.1%	0.0%	1.9%
기타	법안수	552	30	582
	% of 기타	94.8%	5.2%	100.0%
	% of 성별 전체 발의수	36.0%	26.5%	35.3%
전체		1,534	113	1,646

〈표 6〉 법안 발의 내용의 결정요인 (회귀분석)

	비표준화 계수		표준화계수	t	유의확률
	B	표준오차	beta		
(상수)	8.700	.426		20.432	.000
소속정당	.000	.071	.000	-.003	.998
나이	-.098	.082	-.032	-1.197	.232
선수	.093	.073	.033	1.277	.202
지역구/비례대표	-.731	.190	-.105	-3.857*	.000**
성	-.741	.270	-.072	-2.738*	.006**

종속변인: 법안의 내용³⁾

* > 2.0(절대값)

** < .001

로 나타났다. 이것은 지역구에서 선출된 의원의 경우와 비례대표로서 선출된 의원의 경우에는 분명히 다른 정책지향을 보인다는 것과 의원의 성이 서로 다른 정책지향을 보인다는 것을 증명해 주는 것이다. 이 결과를 통해서 의원들은 의정활동에 자신들의 총원통로에 구속되고 있음을 알 수 있다. 또 다른 변인은 발의자의 성이다. 위에서도 보았듯이 남성과 여성은 정책우선순위가 확실히 다르다고 할 수 있고 다른 어떠한 변인보다도, 즉 선수나 소속 정당, 혹은 나이보다도 성이 정책성향에 영향을 미친다는 것이 증명되었다. 흔히 정당의 이데올로기적 성향이 의원들의 법안 발의 내용에 영향을 미친다고 알려져 왔으나 경험적인 연구를 통해서 보았을 때 정당 간의 차이는 미미하고 성적인 변수가 크게 작용하고 있음을 알 수 있다.

2. 17대 국회

17대 국회에서는 5,749법안이 발의되었고 단지 12.2%만이 통과되어 입법화되었다. 통과된 법안 가운데 여성의원이 발의한 법안은 모두 1,089(19.1%)건이었고 남성의원이 발의

3) 법안의 내용은 〈표 5〉에서 보이듯이 모두 10개로 되어 있다. 이 모두를 종속변인으로 코딩하기에 어려움이 있어서 법안의 내용을 두 개로 묶어서 코딩하였다. 즉 여성의원들이 많이 하는 법안(여성의 권리, 가족 및 자녀 양육, 사회복지 관련 정책)과 그렇지 않은 법안(나머지 7개 영역)으로 이분화하여 코딩하였다. 따라서 유의미한 관계가 있다고 나온 지역구/비례대표 변인과 성 변인이 여성관련 법안을 발의할 가능성이 높거나 혹은 낮은 변인인 것이다.

〈표 7〉 법안발의자의 성과 법안의 운명(17대국회)

	통과	폐기	철회	반대	전체
남성의원	595 (12.8%)	3,707 (80.0%)	334	2	4,638
여성의원	101 (9.3%)	973 (89.4%)	80	0	1,089
전체	696 (12.2%)	4,680 (81.7%)	414	2	5,727

〈표 8〉 남녀초선의원이 발의한 법안의 통과율(17대 국회)

	통과된 법안수와 그 비율	발의된 법안수
여성의원	96 (9.45%)	1,015
남성의원	447 (13.2%)	3,374
전체	543	4,389

한 법안은 4,636(80.9%)건이었다. 각 성별 의원 1인당 발의 법안은 여성의원이 남성의원보다 많았다. 여성의원 1인당 평균 27.9건의 법안을 발의한 반면 남성의원의 경우 1인당 17.8건의 법안을 발의하였다. 16대 국회에서는 여성의원 1인당 7개, 남성의원 1인당 6.2개의 법안을 발의했는데 17대 국회에서는 16대 국회에 비하여 여성의원의 경우에는 4배 가까이 증가하였고 남성의원의 경우에는 3배 가까이 증가하였다. 남녀를 불문하고 17대에는 더 많은 법안을 발의하고 있었다. 17대 국회는 특히 초선의원이 많이 당선되었고 정치개혁에 대한 열의가 높았기 때문에 많은 법안이 발의된 것으로 해석할 수 있다. 한편 17대 때에는 16대와 마찬가지로 여전히 법안 발의에 있어서는 남성의원보다 여성의원이 많이 하고 있다. 또한 여성의원의 비율이 6%에서 13%로 두 배 이상 증가함에 따라 여성의원은 국회 내에서 보다 활발하게 의정활동에 참여한 것으로 보인다.

그러나 법안 통과율은 여전히 매우 낮다. 16대에는 15.3%의 통과율을 보인 것에 비해서 17대에는 12.2%밖에 통과되지 않았다. 많은 법안이 발의되었지만 표결까지 간 법안도 많지가 않고 80% 이상의 법안들은 폐기되었다. 이것은 각종 시민단체와 언론에서 의원들의 의정활동을 평가함에 따라서 의원들이 발의 건수만을 높이려는 시도를 하여 이러한 결과가 나온 것으로 판단된다. 그러한 부정적인 면이 없는 것은 아니지만 의원들이 많은 법안을 발의하다 보니 자연히 통과된 법안 수는 16대에 비해서 3배 가까이 증가하게 되었다. 남녀의원별로 통과비율을 비교해 보면 남성의원의 경우에는 12.8%의 통과율을 보인데 비해서 여성의 경우에는 9.3%밖에 되지 않아서 여성의원들이 발의한 법안은 확실히 그 통과율이 낮았다. 발의자의 선수라는 변수를 통제하고 보아도 16대와 마찬가지로 초선 남녀

〈표 9〉 발의자의 성별에 따른 법안 발의 내용(17대 국회)

		성별		전체
		남성	여성	
여성의 권리	법안수	24	36	60
	% of 여성의 권리	40.0%	60%	100.0%
	% of 성별 전체 발의수	0.5%	3.2%	1.0%
가족 및 자녀양육	법안수	68	74	142
	% of 가족 및 자녀양육	47.9%	52.1%	100.0%
	% of 성별 전체 발의수	1.5%	6.7%	2.5%
공중 보건	법안수	330	157	487
	% of 공중 보건	67.8%	32.2%	100.0%
	% of 성별 전체 발의수	7.1%	14.2%	8.5%
교육	법안수	192	73	265
	% of 교육	72.5%	27.5%	100.0%
	% of 성별 전체 발의수	4.1%	6.6%	4.6%
사회복지, 사회보장, 인권	법안수	719	256	975
	% of 사회복지, 사회보장, 인권	73.7%	26.2%	100.0%
	% of 성별 전체 발의수	15.5%	23.2%	17.0%
환경	법안수	373	23	396
	% of 환경	94.2%	5.8%	100.0%
	% of 성별 전체 발의수	8.0%	2.1%	6.9%
양극화 해소	법안수	97	17	114
	% of 양극화해소	85.1%	2.6%	100.0%
	% of 성별 전체 발의수	2.1%	1.5%	2.0%
경제개발	법안수	549	95	644
	% of 경제개발	85.2%	14.7%	100.0%
	% of 성별 전체 발의수	11.8%	8.65%	11.2%
외교정책 및 국제통상	법안수	110	18	128
	% of 외교정책 및 국제통상	85.9%	1.4%	100.0%
	% of 성별 전체 발의수	2.4%	1.6%	2.2%
기타	법안수	2,174	340	2,514
	% of 기타	86.5%	13.5%	100.0%
	% of 성별 전체 발의수	46.9%	30.96%	43.9%
전체		4,636	1,089	5,725

의원들이 발의한 법안의 통과율은 남성의원의 경우에는 평균보다 높은 13.2%를 보인 반면 여성초선의원의 경우에는 9.45%에 그쳐서 여성의원 평균통과율과 유사하였다.

다음으로 발의된 법안의 내용을 살펴보았다. 여성의원들은 ‘공중보건’ 분야와 ‘복지, 사회보장, 인권’ 분야의 법안을 많이 발의한 반면 남성의원들은 ‘복지’와 주로 행정개혁이 포함되어 있는 ‘기타’ 분야를 많이 발의하였다. 여기에서도 역시 남녀 의원 간의 발의내용에 있어서 차이가 있음을 알 수 있었다. 이를 좀 더 자세히 살펴보면 여성의원은 16대 국회와는 달리 전 분야에서 법안을 발의하고 있었다. 16대 국회에서 발의가 하나도 없었던 외교정책 분야에서도 18건의 법안이 여성의원에 의해서 발의되었고 양극화해소정책 분야에서도 17건의 법안을 발의되면서 전 분야에서 골고루 법안이 발의되었다. 특히 법안 발의가 많았던 분야는 여성권리, 가족 및 양육, 공중 보건, 교육, 복지로 국회 내 여성의 비율인 13%를 훨씬 상회하여 법안을 발의하고 있어서 여성의원의 활약이 두드러진다고 할 수 있다. 반면 남성의원의 경우에는 환경분야, 양극화해소정책, 경제개발정책, 외교정책 분야에서 많은 법안을 발의하여 남녀 의원들 사이에는 분명히 그들이 선호하는, 혹은 관심이 많은 분야가 있음을 보여주었다.

이러한 결과는 입법활동에 있어서 남녀의원이 서로 다른 정책지향을 가지고 있음을 보여준다. 특히 관심을 끄는 부분은 여성의원이 17대에 오면서 전 분야에서 고르게 법안을 발의하고 있다는 것이다. 16대에 3.5%의 법안 발의에 그쳤던 경제개발 분야에서도 14.7%의 법안이 여성의원들에 의해서 발의되었다. 비록 비율은 낮지만 외교정책 및 국제통상정책분야에서도 18건의 법안이 여성의원들에 의해서 발의되었다. 이러한 현상은 여성의원의 숫자가 증가하면서 다양한 분야의 전문가 여성들이 의원으로 충원되었고 그래서 경제 분야, 외교정책 분야 등 16대까지는 여성전문가가 없었던 분야에도 여성전문가가 의원으로 충원되어 활동하고 있었기 때문으로 평가된다. 이렇게 여성의원의 수적 증가는 여성의원 내에서의 다양성이 나타나게 되었다. 여성의원의 수적인 증가가 있기 이전에 여성의원은 주로 시민사회에서 충원되었고 특히 여성단체로부터 충원되었다(오미연·김기정·김민정 2005; 김민정 2009).⁴⁾ 2004년 할당제의 도입과 더불어 정당들은 교수, 법조인, 의사,

4) 16대 국회에서는 9명의 의원이 의원되기 이전에 전문직 종사자였다(47%). 5명은 정치인이었고 5명이 여성단체에서 충원되었다. 반면 17대 국회에서는 42명의 여성의원이 의원되기 이전 22명의 여성의원이 전문직에 종사하였고(52%) 8명은 정치인, 9명은 여성단체 출신이었다(김민정 2009). 여성의원 전체 숫자가 <표 1>과 차이가 나는 것은 <표 1>은 당선자의 숫자이고 여기에서의 숫자는 승계 받은 여성의원까지 포함하여 각각의 국회에서 활동했던 모든 여성의원을 포함

〈표 10〉 법안 발의 내용의 결정요인(회귀분석)

	비표준화 계수		표준화계수	t	유의 확률
	B	표준오차	beta		
(상수)	8.771	.211		41.624	.000
소속정당	-.006	.040	-.002	-.160	.873
나이	.152	.051	.042	3.003*	.003
선수	.029	.058	.007	.495	.621
지역구/비례대표	-.536	.117	-.086	-4.590*	.000**
성	-1.014	.123	-.145	-8.237*	.000**

종속변인: 법안의 내용

*>2.0(절대값)

**<.001

고위공무원 등과 같이 보다 다양한 전문직업군으로부터의 여성충원이 늘어나게 되었다. 다양한 직업적 배경을 가진 여성의원들이 의회 내에서 활동하게 되면서 이전까지는 여성들이 한 번도 법안을 낸 적이 없는 분야에서도 여성의원들이 발의한 법안이 나오기 시작하였다.

마지막으로 법안의 내용을 결정하는 요인들에 대해서 살펴보았다. 16대와 마찬가지로 법안의 내용에 영향을 미치는 요인으로 법안 발의자의 선수, 소속정당, 나이, 지역구 혹은 비례대표, 그리고 성을 독립변인으로 하여 회귀분석을 하였다. 분석 결과 16대와 마찬가지로 17대에도 지역구/비례대표 변인과 발의자의 성이 법안내용 결정과 유의미한 관계가 있는 것으로 나왔다. 우리가 보고자 했던 발의자의 성이 법안 내용에 분명히 영향을 미치는 변수임을 확인할 수 있었다.

3. 16대·17대 국회 비교

여성의원들의 숫자가 의회 내에서 일정비율에 이를 때까지 여성의원들은 ‘명목상의 여성’에 지나지 않아 남성의원들과 다른 관심을 표명하기 어렵다고 학자들은 지적하였다. 여성의원들의 숫자가 적으면 여성의원들은 의회의 주류인 남성의원들에 동화되고 압도당해서 자신들의 목소리를 내기 어렵다는 것이다. 그러나 한국 국회의 경우 이미 여성의원들이 6%

하고 있기 때문이다.

밖에 되지 않았을 때에도 여성의원들은 분명하게 남성의원과 다른 의정활동을 보여주는 것으로 나타났다. 법안 통과율에서는 남성의원들에 못 미쳤지만 법안발의에서도 남성의원에 뒤지지 않았고 발의한 법안의 내용에 있어서는 남성의원과 분명히 다른 정향을 보여주었다. 여기에서는 한걸음 더 나아가 6%의 여성의원이 활동했던 16대 국회와 13%로 여성의원이 증가했던 17대 국회에서 여성의원 수의 증가가 여성의원들의 활동에 영향을 주는 지 살펴보았다.

16대 국회에서는 6%의 여성의원이 6.8%의 법안을 발의하였는데 17대 국회에서는 13%의 여성들이 24.8%의 법안을 발의하였다. 즉 여성의원 1인당 법안 발의 건수에 있어서 16대 7건에서 17대 27.9건으로 증가하였다. 여성수의 증가와 더불어 4배 정도 많은 법안을 발의할 만큼 활발한 의정활동을 보였다. 두 번째로 16대 여성의원들의 의정활동과 17대 여성의원들의 의정활동을 비교해보면 17대의 경우 여성의원들은 모든 분야에서 골고루 법안을 발의하였다. 16대 발의 법안 내용에는 거의 없었던 양극화해소와 경제개발, 외교통상정책에서도 17대에는 여성의원들이 상당수 발의하여 전체 여성의원이 발의한 법안 가운데 이 세 분야의 발의법안이 17.8%에 이르렀다. 여성의원이 많아질수록 활발하게 법안을 발의할 뿐만 아니라 다양한 분야에서 발의가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 여성의원의 수가 많아지면 여성관심사 분야만 더욱 많이 논의되는 것이 아니라 여성의원의 관심사가 다양해지고 여성들이 다양한 분야의 입법활동에 참여하면서 다양한 분야에 여성적 관점이 포함될 것이라고 예측할 수 있다. UN이 1995년 이래로 성평등정책에서 강조하고 있는 성주류화정책이 여성의원 수의 증가로 이루어질 가능성을 한국 17대 국회는 보여주었다.

세 번째는 여성의 관심분야에서의 여성의원들의 활동이다. 남녀의원이 발의한 법안의 내용을 범주별로 살펴보면 <표 11>과 같다. <표 11>에서 보면 여성의 권리에 관한 법안이 16대에 5건에 그쳤는데 17대에 오면서 36건으로 늘어났다. 가족 및 자녀양육 분야의 경우는 전체 여성발의 법안에서 차지하는 비율 면에 있어서 2배의 증가를 보이면서 많은 법안이 발의되었다. 공중 보건 분야도 발의 건수도 많이 늘었고 전체에서 차지하는 비중도 늘어났다. 이렇게 여성의원이 증가하면서 여성들은 여성의 관심분야에 보다 많은 법안을 발의하면서 여성의 관심을 의회에서 의제화시키는데 주저하지 않았음을 알 수 있다. 법안 발의에서 여성이라는 변수가 차지하는 중요성을 16대 국회와 17대 국회를 비교해보면 여성수의 증가에 따라서 발의자의 성변수가 법안 내용에 미치는 영향이 어떻게 변했는지 알 수 있다. <표 6>과 <표 10>에서 표준화 계수 베타 값이 성변수가 갖는 영향력을 나타낸다. 16

〈표 11〉 16대 17대 국회의 비교

	여성의원		남성의원		전체	
	16대(A)	17대(B)	16대(A)	17대(B)	16대(C)	17대(D)
여성의 권리	5 (4.4%)	36 (3.2%)	3 (0.2%)	24 (0.5%)	8	60
가족 및 자녀양육	4 (3.5%)	74 (6.7%)	26 (1.7%)	68 (1.46%)	30	142
공중 보건	13 (11.5%)	157 (14.2%)	136 (8.8%)	330 (7.1%)	149	487
교육	7 (6.2%)	73 (6.6%)	59 (3.8%)	192 (4.1%)	66	265
사회복지, 사회보장, 인권	39 (34.5%)	256 (23.3%)	320 (20.9%)	719 (15.5%)	359	975
환경	6 (5.3%)	23 (2.1%)	150 (9.8%)	373 (8.4)	156	396
양극화 해소	1	17 (1.5%)	35 (2.2%)	97 (2.09)	36	114
경제개발	8 (7.1%)	95 (8.65%)	221 (14.4%)	549 (11.8%)	229	644
외교정책 및 국제통상	0	18 (1.6%)	32 (2.1%)	110 (2.37%)	32	128
기타	30 (26.5%)	340 (30.96%)	552 (35.9%)	2,174 (46.9%)	582	2514
전체	113 (6.8%)	1,089 (19.2%)	1,534 (93.2%)	4,636 (80.8%)	1,647	5,725

대 국회에서는(표 6)는 성변인의 베타값(절대값)이 0.072인데 비해서 지역구/비례대표 변인은 0.105로 성변인보다 지역구/비례대표 변인이 더 영향력이 컸던 것을 알 수 있다. 반면 17대 국회에서는(표 10) 성변인의 베타값은 0.145인데 비해서 지역구/비례대표 변인의 값은 0.086으로 나타났다. 즉 17대 국회에서는 지역구/비례대표 변인보다 성변인이 법안내용에 미치는 영향이 크다는 것을 알 수 있다. 그만큼 여성의원수가 늘어난 17대 국회에서는 법안 내용을 결정하는 다른 변인보다 여성변인이 크게 작용했음을 알 수 있다. 또한 16대와 17대의 베타값을 비교해보면 16대에는 0.072였는데 비해서 17대에는 0.145로 그 영

향력이 확대되었음을 알 수 있다. 따라서 여성이 늘어남에 따라 발의자의 성이라는 변인이 즉 여성의원이라는 요인이 법안의 내용을 결정하는데 더욱 영향이 커지고 있다.

V. 결론

본 연구에서는 한국 여성국회의원들이 남성국회의원들과 의정활동에 있어서 서로 다른 정책 우선순위를 보이는 지 알아보았다. 또한 16대와 17대를 비교하여서 여성의원의 증가가 여성의원들의 의정활동에 어떠한 영향을 주는 지 보았다. 확실히 16대 국회와 17대 국회 모두에서 여성의원들은 남성의원들과 관심이 달랐다는 것을 그들이 발의한 법안의 내용을 통해서 알 수 있었다. 물론 이러한 법안 내용의 차이는 보다 근원적으로 여성의원과 남성의원의 상임위원회 배치가 달랐다는 데로부터 기인할 수도 있다. 여성의원들은 여성위원회(혹은 여성특별위원회),⁵⁾ 혹은 보건복지위원회와 같은 여성들이 관심을 가지는 분야의 위원회에 배치되는 경향이 있다. 18대 외교통상위원회에는 총 위원 28명 가운데 여성의원은 2명에 지나지 않는다. 국방위원회 역시 17명의 위원 가운데 3명만이 여성의원이다. 이렇게 배치된 상임위원회에 따라서 의원들은 법안 발의활동을 할 수도 있기 때문에 법안 발의 내용에 있어서 젠더차이가 나타난다고 하더라도 그것은 남녀 간의 근본적인 차이라고 보기 어려울 수도 있다. 상임위 배치와 법안 발의 내용 분야는 다른 연구에서 보다 심도 있게 다루어져야 할 것이다. 그러나 다른 한편으로 상임위의 배치는 강제적이라기보다 의원 각자의 선호가 어느 정도 반영되기 때문에 해당 상임위원회에 배치되는 것 자체가 이미 남녀 간의 선호의 표시라고 할 수도 있다. 또한 상임위가 반드시 입법활동과 직결되는 것은 아니다. 어느 정도 연관관계는 있지만 자신이 배치되지 않은 상임위 관련 법안을 발의할 수 없는 것은 아니기 때문에 상임위 배치가 반드시 의원들의 법안 내용과 직결된다고 보기는 어렵다. 이런 점을 생각할 때 여성과 남성은 의회 내 입법활동에 있어서 어느 정도는 본질적으로 다른 정책우선순위를 보여준다고 할 수 있다.

한편 여성의원수의 증가가 가져온 여성의원들의 변화도 또한 우리가 주목해 보아야 할

5) 16대에는 국회여성특별위원회가 설치되었다가 17대 국회로 오면서 상임위원회인 여성위원회가 바뀌었다. 16대의 국회여성특별위원회는 상설특별위원회로서 상임위원회와 달리 법률안제안권 및 의결권, 국정감조사권, 예산안 예비심사권이 없고 여성관련 법률안 및 청원 등의 안건을 심사한 후 소관 상임위원회에 제시하는 역할을 수행하였다.

것이다. 이제까지의 논의에서는 여성의원의 수가 30% 혹은 15%에 이르기 전까지 여성의원들은 의회 내에서 남성의원과는 다른 목소리를 내기 어렵고 남성의원들에 동화된다는 주장이 많았다. 그러나 한국 국회에서 보면 16대에 6%밖에 안 되는 상황에서도 여성의원들이 이미 남성의원들과 다른 목소리를 내고 있었다. 물론 17대와 비교해보면 그것이 자신들의 의견을 충분히 표출한 것이라고 보기는 어렵지만 미약한 수준이나마 여성들은 남성과 다른 정책우선순위를 보여주고 있었다. 17대에 오면서 여성의원의 숫자가 증가하면서 여성의원은 보다 활발하게 입법 발의를 하였고 다양한 분야에서 입법 발의를 하였다. 또한 법안 내용에 있어서의 젠더 차이 역시 더욱 두드러지고 있음을 알 수 있었다. 이렇게 여성의원의 증가는 보다 분명하게 여성의원이 자신들의 목소리를 드러내도록 하였다는 데에는 이견이 없을 것이다. 비록 그것이 아직 15%에도 30%에도 이르지 못하는 못했지만 여성의원수의 증가는 분명히 여성의원들의 의정활동을 적극적으로 만들었고 성적인 특성이 극명하게 드러나도록 하였다.

그러나 다른 한편으로 여성의원수의 증가로도 여성의원이 발의한 법안의 통과율을 높일 수는 없었다. 여성의원들은 남성의원들에 비해서 법안 발의는 많이 하고 있었지만 통과시키는 시키지 못하였고 여성들이 발의한 많은 법안들이 폐기되거나 철회되었다. 이것은 여성의원들이 아직까지 입법 전문가로서 활동이 미숙한 것으로 보인다. 같은 초선의원이라고 하더라도 남성의원들의 경우보다 여성초선의원 발의 법안의 통과율이 낮다는 것은 확실히 여성의원들이 법안의 통과보다는 법안의 발의 자체에 보다 많은 의미를 두는 것이 아닌가 하는 의구심을 가지게 한다. 폐기된 법안과 철회된 법안들에 대해서 보다 심층적인 연구가 필요하겠지만 본 연구를 통해서 여성의원들의 입법활동의 통과율 미흡이라는 문제점을 알 수 있었다.

한국에서 여성정치가 활발히 논의되기 시작한 것은 그리 오래된 일이 아니지만 2000년대에 들어오면서 할당제의 도입과 더불어 여성의원들의 수적인 증가가 가시적으로 드러났다. 그와 더불어 여성의원을 증가가 한계에 부딪힌 것은 아닌가 하는 우려의 목소리도 나오고 있다. 17대에 13%였던 여성의원 비율은 18대에 별다른 증가로 보이지 못하고 13.7%에 머무르고 말았다. 이러한 정체는 할당제의 도입으로 얻을 수 있는 효과가 17대에 모두 나타나고 더 이상의 확산 효과가 나타나고 있지 않다는 것을 의미한다. 할당제가 가진 확산의 효과를 거두기 위해서는 할당제로 선출된 여성의원들의 의정활동에 대한 정확한 평가와 객관적인 분석이 있어야 할 것이다. 본 연구는 이러한 필요에 대한 한 응답이라고 할 수 있다.

투고일: 2011년 7월 25일

심사일: 2011년 8월 10일

게재확정일: 2011년 9월 15일

참고문헌

- 김민정. 2003. “지방의회의 여성의원들의 의정활동 분석.” 『세계정치연구』 2권 2호, 121-143.
- _____. 2009. “18대 총선에 나타난 여성정치인의 총원.” 『사회과학연구』 17집 1호, 50-82.
- 김운태 외 공저. 1999. 『한국정치론』, 제4개정판. 서울: 박영사.
- 김원홍·김은경. 1998. 『선거구조 개혁과 여성의 대표성 확보방안』. 서울: 한국여성개발원.
- 김원홍·김은경·이현출. 2007. “여성의원이 국회를 변화시키는가?” 『한국정당학회보』 6권 1호, 27-54.
- 김원홍·김민정·이현출·김은경. 2001. 『여성의 정치적 대표성 확보를 위한 정치관계법·제도 개선방안』. 서울: 여성부.
- 김형준. 2005. “17대 국회 여성의원의 입법활동과 여성정책의 발전.” 미발간 연구 보고서.
- 손봉숙·조기숙. 1995. 『지방의회와 여성엘리트』. 서울: 집문당.
- 오미연·김기정·김민정. 2005. “한국정당의 여성국회의원 후보자 공천과 한국의 여성정치: 15, 16, 17대 국회의 비교.” 『한국정치학회보』 39집 2호, 369-397.
- 이현우. 2002. “여성의 정치적 대표성과 정당요인.” 『국제정치논총』 42집3호, 337-359.
- Barrett, Edith J. 1995. “The Policy Priorities of African American Women in State Legislatures.” *Legislative Studies Quarterly* 20, 223-247.
- Bystydzienski, Jill M. 1992. “Influence of Women’s Culture on Public Policy in Norway.” In Jill M. Bystydzienski, ed. *Women Transforming Politics*, 11-23. Bloomington, I.N.: Indiana University Press.
- Caiazza, Amy. 2004. “Does Women’s Representation in Elected Office Lead to Women-Friendly Policy? Analysis of State-Level Data.” *Women & Politics* 26. No. 1, 35-70.
- Carroll, Sue J. 2001. *The Impact of Women in Public Office*. Bloomington: University Press.
- Dodson, Debra and Sue Carrol, eds. 1991. *Gender and Policymaking: Studies of Women in office*. New Brunswick, NJ: Center for the American Woman and Publics.
- Dahlerup, Drude. 1989. “From a Small to Large Minority: Women in Scandinavia Politics.” *Scandinavian Political Studies* 11. No. 2, 275-298.
- Edwards III, George and Andrew Barrett. 2000. “Presidential Agenda Setting in Congress.” In

- Jon R. Bond and Richard Fleisher eds. *Polarized Politics: Congress and the President in a Partisan Era. 109-133*. Washington, D. C.: CQ Press.
- Flamming, Janet A. 1997. *Women's Political Voice: How Women are Transforming the Practice and Study of Politics*. Philadelphia: Temple University Press.
- Jaquette, Jane. 1997. "Women in Power: From Tokenism to Critical Mass." *Foreign Policy* 108 (Fall), 23-37.
- Jones, Mark P. 1998. "Gender Quotas, Electoral Laws and the Election of Women: Lessons from the Argentine Provinces." *Comparative Political Studies* 31. No. 1, 13-21.
- Kanter, Rosabeth Moss. 1977. "Some Effects of Proportions on Group Life: Skewed Sex Ratios and Responses to Token Women." *American Journal of Sociology* 82. No. 5 (march), 965-990.
- Kim, Minjeoung. 2008. "Women's Participation in Politics." In The Korea Herald and The KPSA eds. *Political Change in Korea*, 73-99. Seoul: Jimoondang.
- Oskarson, Maria and Lena Wängnerud. 1995. *Women as Electors and Electees*. Lund: Studentlitteratur.
- Reingold, Beth. 1992. "Concepts of Representation Among Female and Male State Legislators." *Legislative Studies Quarterly* 17. No. 4, 509-537.
- Saint-Germain, Michelle A. 1989. "Does Their Difference Make a Difference? The Impact of Women on Public Policy in the Arizona Legislature." Paper presented in the 1989 Annual Meeting of the American Political Science Association. Atlanta. U.S.A. September.
- Searing, Donald D. 1994. *Westminster's World: Understanding Political Roles*. Cambridge, MA.:Harvard University Press.
- Sinkkonen, Sirkka and Elina Haavio-Mannila. 1981. "The Impact of the Women's Movement and Legislative Activity of Women MPs on Social Development." In Margherita Rendel, ed. *Women, Power and Political Systems, 195-215*. New York: St. Martin's.
- Skjeie, Hege. 1991. "The Rhetoric of Difference: On Women's Inclusion into Political Elites." *Politics & Society* 19. No. 2, 233-263.
- Taylor-Robinson, Michelle M. and Roseanna Michelle Heath. 2003. "Do Women Legislators Have Different Policy Priorities than Their Male Colleagues? A Critical Case Test." *Women & Politics* 24. No. 4, 77-101.
- Thomas, Sue. 1991. "The Impact of Women on State Legislative Policies." *Journal of Politics* 53. No. 4, 958-976.
- Thomas, Sue and Susan Welch. 2001. "The impact of Women in State Legislature: Numerical

- and Organizational Strength.” In Susan J. Carroll, *The Impact of Women in Public Office*, 166-184. Bloomington: Indiana University Press.
- Thomas, Sue. 2005. “Cracking the Glass Ceiling the Status, Significance, and Prospects of Women in Legislative Office.” In Sue Tolleson-Rinehart and Jyl J. Josephson, eds. *Gender and American Politics, Revised and Expanded*, 242-265. Armonk. NY: ME, Sharpe.
- United Nations. 1992. *Women in Politics and Decision-Making in the Late Twentieth Century*.
- Wängnerud, Lena. 2005. *Sweden: A Step wise Development. Women in Parliament: Beyond Numbers*. Stockholm: IDEA.

ABSTRACT

The Gender Difference in Policy Priorities of South Korean Legislators

Minjeoung Kim | University of Seoul

This article analyzes the different policy priorities between male and female legislators in initiating bills in the 16th and 17th National Assemblies in South Korea. In both Assemblies, female legislators are more likely to initiate bills concerning the traditional interests to women such as family, child-rearing, education, women's rights, and welfare issues. In regression analysis, the most important factor which differentiates the themes of bills is the gender of initiator. In addition, the increase of female legislators has made them more active in their legislative activities such as the number of bills per person.

Keywords: Policy priorities, female MPs, Korean 16th 17th Assemblies, Contents of legislative bills, Women quota