

KWDI 이슈페이퍼

수행과제명 여성·가족 관련 법제의 실효성 제고를 위한 연구(Ⅷ) : 정치관계법제의 성인지적 개선방안
과제책임자 박선영 선임연구위원 (Tel: 02-3156-7108 / E-mail: sypar@kwdimail.re.kr)

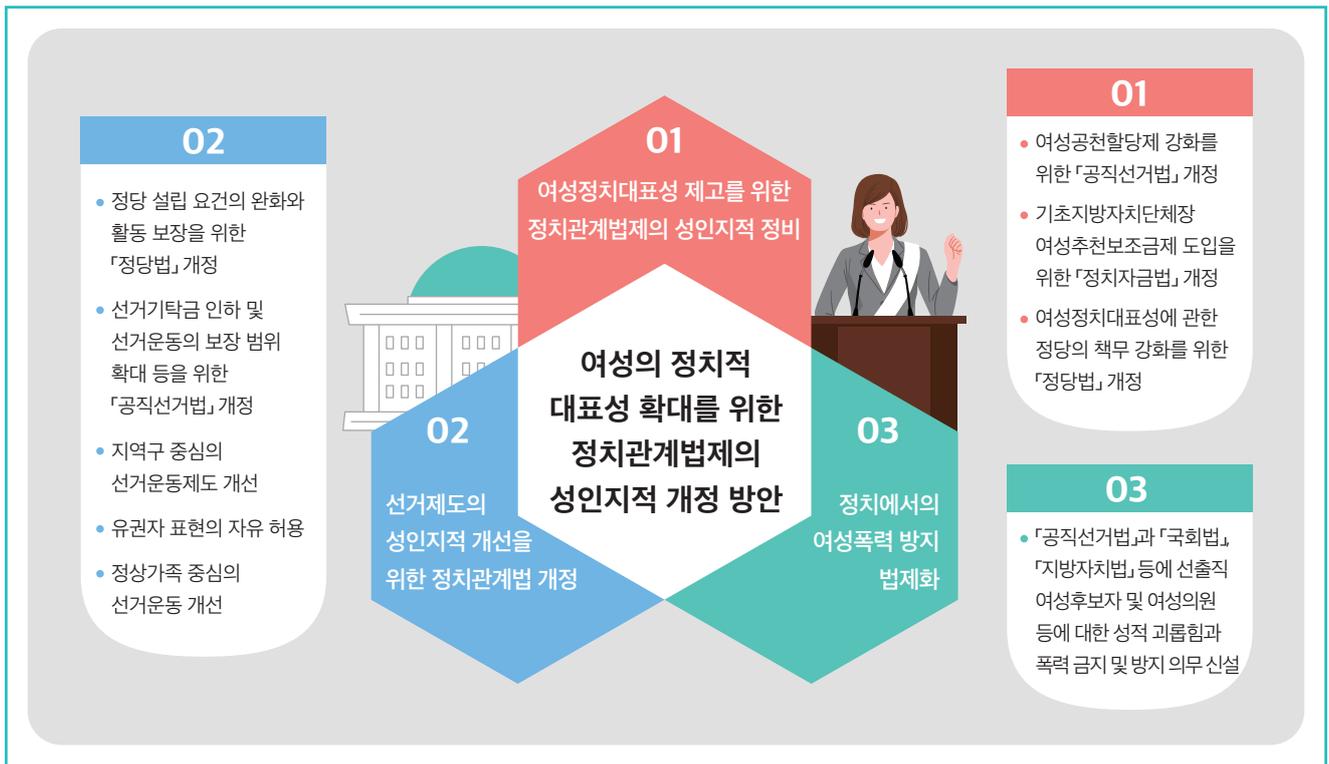
여성정치대표성 제고 및 여성의 독자적인 정치세력화를 위한 정치관계법제의 성인지적 개정 방안

초록

■ 선거제도의 변화는 그 제도에 영향을 받는 행위자들, 즉 공천을 포함해 선거과정에 참여하는 다양한 행위자들에게 영향을 미치게 됨. 더욱이 제도는 다양한 이해관계자들, 특히 법 제·개정의 주체인 국회의원들과 그들의 소속 정당들의 이해관계가 조정된 산물이라는 점에서 제도의 내용과 효과는 결코 중립적이지 않음. 더욱이 젠더 관점(gender perspective)에서 제도를 분석할 경우, 많은 제도들이 사실상은 남성의 이해에 기초해 남성에게 유리한 방향으로 제도화되어 있으며, 따라서 제도의 효과나 영향이라는 것 또한 여성과 남성에게 다른 방식으로 나타날 수밖에 없음. 이에 이 연구는 21대 총선을 앞두고 진행된 선거제도 개혁을 포함해 그동안 변화된 선거제도와 공천제도들이 여성의 정치참여와 여성대표성에 구체적으로 어떻게 영향을 미쳤는지, 긍정적인 영향과 부정적인 영향은 무엇인지를 페미니스트 제도주의(feminist institutionalism) 접근법에 기초해 분석함. 그리고 이러한 분석을 바탕으로 향후 공천을 포함한 선거제도의 성인지적 개선방안은 무엇인지를 탐색함.

■ 연구 결과는 다음과 같음.

- 첫째, 지역구의원 여성공천할당제를 현행 권고 조항에서 강제 조항으로 개정하고 비율도 현행 30%에서 40%로 확대함.
- 둘째, 자치단체장선거 여성공천할당제 도입함. 광역지방자치단체장 선거후보자 추천에 있어서 각 정당은 후보자 전원을 특정 성(性)으로 구성할 수 없도록 하며 이를 위반 한 경우 해당 후보자명부 등록을 무효로 하는 제도 개선이 가능함.
- 셋째, 여성정치대표성에 관한 정당의 책무, 즉 여성의 선출직 동등참여강화, 성평등교육 등을 실시하도록 「정당법」 개정함.
- 넷째, 여성의 정치세력화를 위해서는 할당제를 넘어 정당과 선거제도 자체를 “성인지적”으로 재구성하는 것이 필요함 이를 위해 정당 설립 요건의 완화와 활동 보장, 선거기탁금 인하 및 선거운동의 보장 범위 확대, 지역구 중심의 선거운동제도 개선, 유권자 표현의 자유 허용, 정상가족 중심의 선거운동 개선, 정치에서의 여성폭력 방지 법제화가 필요함.



1. 배경 및 문제점

■ 권력과 영향력에 있어서 성평등의 핵심은 국가의 주요한 정책과 제도를 입법하는 의회에서 여성과 남성의 동등한 대표성을 보장하는 것임. 남녀의 동등한 대표성 보장의 핵심은 이것이 민주주의의 필수조건이자 기본원리이기 때문임. 그러나 우리나라는 국회의원 선거 등에서 여성공천할당제가 도입되기 이전에는 정치의 장에서 여성은 “존재하지 않는” 비가시화된 존재였음. 대의민주주의 하에서 정치적 대표성은 능력과 자격의 문제가 아니라 국민(people)을 대표하는 것으로 정치적 의사결정 지위에 있는 여성의 과소대표는 부정의의 문제임과 동시에 불안정한 민주주의를 상징하는 지표라고 할 수 있음.

▶ 특히 의회는 국민을 직접 대표하는 기관이라는 점에서 민주주의 발전은 의회민주주의 발전과 동일시 되고, 이때 대의에 가장 기본적인 요소는 다종다양한 인민의 목소리가 대의되어야 한다는 대응성의 원칙임. 대응성의 원칙이 충족되기 위해서는 특정 성별이나 계층이 지나치게 과소대표되는 것은 바람직하지 않음.

■ 그동안 우리나라를 비롯해 전 세계적으로 정치권력의 성별 불균형을 해결하기 위한 노력을 경주하였다. 특히 의회 내 여성비율 제고를 위한 현실적이고 가장 빠른 길로서 채택되어 발전한 것이 여성공천할당제와 남녀동수제임. 세계적으로 여성공천비율의 법제화는 정치 영역에서 여성의 대표성을 양적으로 증진시키는 데 빠르게 기여했음.

▶ 우리나라는 주요 선진국보다는 늦은 2000년에 불충분한 형태이긴 하지만 여성공천할당제를 도입 발전시켜왔고, 할당제 이행을 독려하기 위해 공직후보자 여성후보자추천보조금 제도와 여성정치발전비를 운영하고 있음. 그 결과 도입 전후를 비교하면 여성의원 비율이 지속적으로 증가하고 있는 것은 사실이지만, 그 증가 속도는 완만하게 진행되고 있음.

▣ 다른 한편, 21대 총선은 이전 총선은 그전과 비교해 여성의 정치세력화라는 새로운 흐름이 가시화되었음.

▶ 21대 총선에서는 여성들이 정치의 ‘주체’로 등장하기 시작했음. ‘여성의당’이 창당되었고 비례대표 국회의원후보를 냈음. 지역구 후보 중에서도 페미니즘 정치를 내건 후보들이 존재함. 2018년 미투, 불편한 용기 시위, 최근의 N번방 사건에 대한 분노, 온라인 페미니즘 대중화 등이 이뤄낸 성과라고 할 수 있음.

▣ 이와 같은 여성의 독자적인 정치세력화 움직임은 정치권력의 성별 불균형 해결을 위한 전략과 정책을 새롭게 고민해야 함을 보여줌.

2. 조사 및 분석결과

가 조사 개요

▣ 다양한 이해관계자들의 이해관계가 조정된 산물인 공천과 선거와 관련된 정체제도들이 공식적 또는 비공식적으로 성별화된 양상을 파악하고, 이것이 여성에게 어떤 영향을 미치는지를 파악하기 위한 목적으로 조사를 진행함.

▣ 조사 방법은 집단면접방법(FGI)과 개별면접방법을 혼용해 변화된 공천제도와 선거제도의 성별화된 특징과 효과를 분석하며, 특히 여성 행위자들의 경험을 통해 공식제도를 통해 드러나지 않는 비공식적 규범과 실천들의 구체적인 내용과 그것이 여성의 행위와 여성정치대표성에 미치는 영향을 분석함.

▣ 조사대상자는 아래 표와 같음.

<표1> 집단·개별면접 대상자 : 21대 총선 후보자·당선자

면접자	면접유형	출마유형	연령대	소속정당	선거결과
1	집단면접1	지역구	20대	무소속	낙선
2		지역구	20대	무소속	낙선
3		지역구	20대	기본소득당	낙선
4		비례대표	20대	여성의당	낙선
5	집단면접2	지역구	50대	더불어민주당	경선 탈락
6		지역구	60대	더불어민주당	경선 탈락
7		비례대표	50대	정의당	낙선
8	개별면접	지역구	50대	미래통합당	당선

<표2> 집단·개별면접 대상자 : 광역·기초의회 전·현직 여성의원과 출마자

면접자	면접유형	의회유형	연령대	소속정당	현직 여부
9	FGI_1	광역의회	60	더불어민주당	×
10		광역의회	50	정의당	○
11)		기초의회	50	더불어민주당	×
12	FGI_2	기초의회	50	미래통합당	○
13		기초의회	50	미래통합당	○
14		기초의회	50	더불어민주당	○
15		기초의회	50	더불어민주당	○
16		기초의회	40	정의당	○
17	개별	기초의회	40	정의당	×
18	개별	기초의회	50	더불어민주당	○
19	개별	기초의회	30	무소속	×

<표3> 개별면접 대상자 : 당직자·공천관리위원 등

면접자	면접유형	소속	지위
20	개별	더불어민주당 선거관리위원회	위원
21	개별	더불어민주당 중앙당	당직자
22	개별	더불어민주당 지역당	당직자
23	개별	미래통합당 공천심사위원회	위원

<표 4> 집단면접 대상자 : 학자·시민사회여성단체

면접자	면접유형	소속	지위
24	개별	경남연구원	연구원
25	FGI	서강대학교	강사
26		한국여성정치연구소	소장
27		전북대학교	교수
28		서강대학교 현대정치연구소	연구원

④ 조사 결과

■ 여성후보 공천제의 확대와 한계

● 의미가 퇴색된 지역구 여성공천할당제

- ▶ 의회 수준이 높을수록 정당들이 지역구 여성후보 공천에 소극적인데, 이는 의회 수준이 높을수록 권력과 권한의 크기가 크고 강하기 때문이며 남성집단 정치인들이 이 권력과 권한을 여성에게 나누지 않기 때문임. 여성공천할당제와 관련한 제도 개선방안으로 여성공천할당제를 의무화 하거나 할당 비율과 관련한 여성후보자추천보조금을 현행 인센티브방식이 아닌 네거티브 방식 도입을 고려할 수 있음.
- ▶ 지역구 선거에서 여성 당선자 비율을 높이기 위해서는 할당제뿐 아니라 자발적인 당내 노력이 추가적으로 요구되는데, 여성 출마자를 지원하는 현역 여성의원들의 네트워크와 당내 여성기구가 여성인재 풀을 구축하여 이들의 경력을 돕는 것이 제안됨. 지역구 당선자 중 여성비율은 여전히 매우 낮은 실정인데, 이는 지역구가 남성 중심의 남성화된 네트워크로 구성되어 있어 여성은 지역구 정치 활동에 개입하기가 쉽지 않기 때문이기도 함. 이런 상황에서 중앙당의 전략/단수공천을 받은 여성이 지역구 후보가 될 때는 지역당원들의 저항감이 클 수밖에 없는 상황이기 때문에 할당제 도입만으로는 부족하고 지역구 여성출마를 지원하고 여성후보를 발굴하는 위와 같은 자발적인 노력이 요구됨.

● 지방의회 후보 선출시 지역위원장의 영향력

- ▶ 본 연구에 참여한 더불어민주당과 미래통합당(현재, 국민의힘) 전·현직 여성의원들 절대 다수가 지역위원장/당협위원장이 공천과정에서 강력하고 결정적인 영향력을 미친다고 밝혔음. 이런 상황에서 지역위원장/당협위원장 다수가 남성이고 이들의 남성정치인 네트워크로 인해 여성후보들이 불이익을 당할 수 있다는 우려 역시 제기되는 상황이며, 이들이 비례대표 취지에 맞지 않는 후보를 공천함으로써 비례대표의 취지를 훼손시키는 문제가 발생하고 있음.
- ▶ 때문에 지방의회 선거의 성별대표성 관련 논의와 함께 ‘어떤’ 여성이 공천되고 있고, 또 되어야 하는지에 대한 논의와 검토가 필요함.

● 여성후보 가산점 제도의 실효성

- ▶ 공천시 후보 가산점 제도는 제도적 차별로 인해 참여 및 당선 가능성이 낮은 여성, 청년, 장애인 등에게 가산점을 부여하는 제도를 말함. 여성가산점제도가 효과가 있는지에 대하여서는 이견이 있으나 경선 이전의 후보 심사에서 탈락하거나 상대 남성 후보가 막강한 후보인 경우 등에는 아무 효과가 없다고 인식함.

● 정당 공천기구의 성별 균형과 성평등 공천 사이의 간극

- ▶ 현재 더불어민주당과 미래통합당(현재, 국민의힘)은 당헌 및 당규를 통해 공천기구의 인적 구성의 성별균형을 이루고 있으나 이것이 곧바로 성평등 공천으로 이어지지는 못하는 실정임. 이는 승리 가능성 대신에 성평등 공천이나 성평등한 후보 심사를 전략적으로나 원칙적으로 내세우기 어렵기 때문임. 한편, 정의당은 비례대표 명부 구성에 있어 여성과 청년을 배분하기로 결정하여 결과적으로 20-30대 여성청년이 21대 국회에 입성할 수 있었음. 이는 정의당 내 여성/페미니스트들의 적극적 활동과 요구를 당이 수용했기 때문임. 때문에 성평등 공천을 위해서는 공천기구의 성별균형 외에도 당내 공천 결정기구(최고위원회)에도 성평등 공천을 적극적으로 추진·실현하고자 하는 행위자가 있어야 하며, 이들 여성 간에 유기적인 협력이 이뤄져야 함. 또한, 성평등 공천이 정당의 중요한 목표로 설정될 수 있도록 당내 전략과 담론화가 필요함.

● 여성후보의 조건에 따라 다른 무게감을 갖는 경선자금

- ▶ 경선자금 부담이 여성의 선거 출마에 미친 영향은 정당, 의회 수준, 연령, 개인의 물적 기반 등에 따라 여성행위자들 내에서도 다양하게 나타남. 이는 선출직의 직위가 높아질수록 그리고 권한이 많은 선출직일수록 그만큼 더 많은 자금이 발생하는 구조와 함께 기초·광역의원들의 후원금 모금이 금지되어 있는 제도에서 기인함. 후원금을 모집할 수 있는 국회의원의 경우 경선자금이 부담되긴 하지만 출마를 포기할 정도는 아니라고 인식했음. 한편, 기초의원의 경우 기초의원 선거의 경선자금 부담은 크지 않더라도 그 이상의 선출직 도전, 즉 기초자치단체장이나 광역의회선거 도전은 선거자금 부담 때문에 꺼려진다고 인식했음. 또한 한 면접자는 개방형 경선을 위한 지역구 여론조사와 관련하여 공천 과정의 폐쇄성 때문에 본인도 비용을 지불했음에도 해당 업체와 정당이 제대로 여론조사를 실시하는지 알 수 없었다는 점을 문제로 꼽았음. 또한, 민주적 선거라는 미명 하에 도입된 여론조사 기반의 개방형 경선이 남성에 비해 지역 내 인지도나 네트워크가 취약한 여성 후보들에게 부정적으로 작용한다는 점도 지적되었음.
- ▶ 기초의회 여성의원들은 공천과정에서의 자금문제보다는 일상적인 정치활동 과정, 즉 의정활동, 지역활동, 당원 대상의 활동 등을 하는 데 있어서 자금이 더 큰 문제라고 입을 모았음. 기초의원의 수탈적 정치행태를 막기 위해서는 검직을 금지시켜야 하며 이를 위해서 의정비 현실화가 필요하다고 강조했다.
- ▶ 한편, 소수정당의 후보로 출마하는 정치인들에게는 경선자금이 큰부담으로 인식됨. 선거비용을 보전받기 어려운 소수정당 후보 특성상 기탁금 등 선거관련 비용이 모두 빚이 되기 때문임.

■ 정치적 소수자를 배제하는 선거제도와 그 효과

● 정상가족 중심의 가족에 근거한 선거운동 허용기준

- ▶ 비혼·청년·여성 후보자들이 이야기하는 불합리한 선거운동 제도 중 하나는 예비선거운동에 후보자 본인과 본인의 배우자, 직계 존비속이 참여할 수 있도록 한 것과 함께 이들을 공식 선거운동원 수에 포함시키지 않도록 하는 공직선거법 60조의3(예비후보자 등의 선거운동) 2항임. 배우자와 직계존비속이 있는 경우 예비후보자는 그 수에 관계없이 이들의 도움을 받을 수 있는 반면, 배우자가 없는 경우 예비후보자가 지정한 1명의 도움만을 받을 수 있음. 또한 이 1명에게는 급여를 지불할 수 없기 때문에 비혼 후보자는 이 1명의 보조원을 구하는 것 자체가 어려운 실정임.

● 거대정당 후보에 유리한 선거운동제도

- ▶ 기존의 선거법이 지나치게 규제적이며 선거법상 규정된 것 이외의 다양한 선거운동을 금지함으로써 실질적으로는 이러한 선거운동의 비용을 감당할 수 있는 거대정당 후보들의 선거운동만을 가능하도록 규정하고 있음이 지적됨. 한 면접자는 영상물 허용을 포함한 홍보물 관련 규제 완화, 선거유세원 관련 규제 완화, 호별 방문 허용, TV토론회 참여 관련 규제 완화 등의 전면적 선거법 개편이 필요하다고 제안함.

■ 빈익빈부익부 현실을 강화하는 정치자금제도

● 거대정당 후보만 혜택 받는 선거자금제도

- ▶ 한국의 정치자금제도(국조보조금, 선거보조금, 후원금, 여성추천보조금, 장애인추천보조금, 기탁금 등)는 정당 차원에서는 더불어민주당과 미래통합당이라는 두 거대정당(패권정당)에, 성별 차원에서는 남성에게 유리한 방식으로 제도화되어 있어 원내 소수정당, 원외정당, 무소속 등으로 선거에 참여하는 여성후보에게 선거비용의 압박과 부담이 가장 큼.

● 소수정당 청년여성 후보는 여전히 멀게 느껴지는 선거비용 보전제도

- ▶ 낙선하더라도 선거비용을 보전받을 수 있는 거대 정당의 여성 후보들은 상대적으로 선거자금과 관련한 걱정을 덜 하는 것으로 나타났지만, 원내소수정당이거나 원외정당, 무소속 후보들은 현재의 선거자금 제도하에서 사실상 어떠한 공적 지원도 받을 수 없는 현실로 선거비용 문제가 이들의 출마를 어렵게 만드는 요인으로 지적됨.
- ▶ 득표율을 10% 넘긴 후보자들에게만 선거비용을 보전해주는 문제, 현직이 아닌 정치인들의 경우는 평소에 후원회를 조직하거나 후원금을 받을 수 없게 하는 것, 선거기간 동안 인쇄비와 차량비 등과 관련해 업체들이 가격을 인상하고 담합하는 것, 개인 정보가 파악이 안 된 후원금은 국가로 반납해야 하는 문제 등 선거자금과 관련한 제도들은 다수의 청년여성 후보들에게 정치참여의 자유와 선거운동의 자유를 제약하는 요소로 인식되었음.
- ▶ 한 면접자는 후보자 선거비용 지원과 관련해 사후지급이 아니라 사전지급 방식으로 바꾸고 기탁금을 실비 수준으로 대폭 낮추는 방안을 제안하였음. 선거공영제의 취지를 살려 정책이 선거에서 중요한 의제가 되도록 만들기 위해서는 정당과 후보자들 간에 존재하는 물질적·경제적 차이가 선거결과에 미치는 영향을 최소화하는 방향으로 정치자금 개혁이 진행되어야 하며, 이러한 개혁에 젠더관점이 개입되어야 함.

● 정당에 따라 다른 영향력을 갖는 여성추천보조금

- ▶ 여성후보를 지원하는 활동을 했던 당직자들은 정당의 자금지원이 여성후보들에게 실질적 도움이 된다고 판단하고 있었고, 여성후보 자금지원을 위해 많은 노력을 기울였다고 밝혔음. 한편, 몇몇 의원들은 여성후보가 점점 많아지면서 후보자 개인에게 지급되는 비용이 줄어들기도 하고, 비목이 한정적으로 제한되어 있어 실질적 도움은 어렵다는 의견을 보이기도 했음.
- ▶ 반면, 정의당과 같은 소수정당 후보자들의 경우는 여성추천보조금을 통한 정당 지원이 당내 여성정치 세력화나 여성후보 공천 30% 달성에 실질적 도움이 되고 중요하다고 인식함. 문제는 여성추천보조금 배분 기준이 거대정당에 유리한 방식으로 설정되어 있다는 것이고 이로 인해 소수정당이 제도의 혜택을 받기가 어렵다는 점임.

● 여성정치발전비의 목적과 활용: 선거시 지원 vs 일상적 지원(교육과 훈련)

- ▶ 선거를 앞둔 시기가 아니라 평소에 일상적으로 여성인재 영입이 이뤄져야 하고, 여성 교육과 훈련이 이뤄지고, 여성에게 당직을 맡겨야 한다는 요구는 보편적인 요구사항이었으나 이러한 요구가 담론화되어 개선으로 이어진 일은 드물었음.

■ 페미니스트 유권자의 정치 참여와 표현의 자유

- ▶ 「공직선거법」 제58조의2(투표참여 권유활동)는 다양한 유형의 투표 참여 권유활동의 금지를 정당화하고 있어 선거관리위원회는 유권자의 다양한 의사표현을 광범위하게 제재할 수 있음. 선거관리위원회의 자의적 유권해석은 때로 페미니스트 유권자들의 표현의 자유를 제한하고 있음. 가령, 동대문구 지역공동체에서 '3·8 세계여성의 날'을 맞이해 내건 '나는 성평등에 투표합니다'라는 문구가 적힌 현수막은 선거관리위원회의 요구로 철거되었는데 도봉구 지역의 똑같은 현수막은 철거되지 않았음.

- ▶ 최근의 페미니즘 리부트 운동과 관련하여, 「공직선거법」을 유권자의 표현의 자유와 선거운동의 자유를 보장하는 방향으로 개정하는 것이 여성대표성 확대를 위해서라도 더 필요하고 중요함. 유권자의 표현의 자유가 확대되어야 여성/페미니스트 유권자의 목소리도 가시화되고 공론화될 수 있으며, ‘불편한 용기’가 보여주었듯이 선거공간에서 여성 시민들의 힘이 결집되고 힘을 보여줌으로써 정당에 압력을 행사할 수 있기 때문임. 또한, 이를 위해 지방의회 후보의 후원금 모금을 가능하도록 하여 여성들이 기초의회에서 광역의회, 단체장으로 올라가는 경로를 현실화해야 하고 지역정당 창당을 가능케 함으로써 기성정당을 위협해서 거대정당의 변화를 이끌어내도록 해야 함.

■ 여성청년후보의 취약한 위치와 중앙선거관리위원회의 방관

- ▶ 2018년 7회 지방선거에서 여당의 성평등 정책이 실종됨과 동시에 당시 ‘페미니스트 서울시장’이라는 구호를 전면에 내세운 녹색당 신지예 후보의 선거벽보가 약 26곳에서 훼손되는 사건이 일어났음. 이 과정에서 선거관리위원회는 새로운 선거벽보를 선거관리위원회에 보내라는 것 이외에 어떠한 적극적인 대응도 하지 않았음. 2년 후 치러진 21대 총선에서도 무소속으로 출마한 신지예 후보(서울시 서대문구갑)와 기본소득당의 신민주 후보(서울시 은평구을)의 선거벽보가 훼손되었고 여성의당의 경우는 거리유세 중 자원봉사자로 참여했던 당원이 돌멩이에 맞는 사건을 겪었음. 이러한 사건의 당사자였던 면접자들은 공통적으로 선거관리위원회가 “아무것도 하지 않았다”고 말했음.
- ▶ 정치에서 여성에 대한 폭력은 오래된 일이지만 최근 인지되고 주목받고 있는 추세임. 볼리비아, 멕시코, 캐나다, 유럽연합, 프랑스, 스위스의 의회는 여성에 대한 정치적 폭력에 대한 대책을 마련하였음. 한국에서도 선거뿐만 아니라 정치영역 전반에서 여성에 대한 폭력에 대한 대책 마련을 위한 구체적인 논의가 시작될 필요성이 제기됨.

3. 정책제언

■ 여성정치대표성 제고를 위한 정치관계법제의 성인지적 정비

● 여성공천할당제 강화를 위한 「공직선거법」 개정

- ▶ 지역구의원 여성공천할당제 강행 법규화 및 비율 확대
 - 현행의 지역구의회 여성공천할당제를 “권고” 조항에서 “강제” 조항으로 개정하고, 위반시 국가보조금 삭감 등 강제이행 조치 등을 법정화하는 「공직선거법」 개정이 요구됨. 여성공천할당제의 비율을 전략적으로 확대하여 어느 한 성이 10분의 6을 초과할 수 없도록 그 비율을 확대함. 여성공천할당제를 의무화할 경우, 의무 이행을 강제할 수단이 필요함. 강제 수단으로 후보자 명단의 등록무효화하거나 국고보조금 삭감하는 것이 필요함.
- ▶ 자치단체장선거 여성공천할당제 도입
 - 지방자치단체장의 여성 비율을 높이기 위해서는 현행 여성공천할당제의 적용 범위를 자치단체장 선거로 확대하여 후보의 성별 다양성을 보장하는 것이 필요함. 광역지방자치단체장 선거후보자 추천에 있어서 각 정당은 후보자 전원을 특정 성(性)으로 구성할 수 없도록 하며 이를 위한 한 경우 해당 후보자명부 등록을 무효로 하는 제도 개선이 가능함. 기초지방 자치단체장 선거후보자 추천에 있어서는 정당의 후보자 총수의 100분의30 이상을 여성으로 추천하도록 하는 것으로 출발하여 여성추천 비율을 확대하는 것으로 발전해 나가는 것이 필요함.

● 기초지방자치단체장 여성추천보조금제 도입을 위한 「정치자금법」 개정

- ▶ 기초지방자치단체장 여성공천할당제의 이행력을 높이기 위한 제도로 「정치자금법」을 다음과 같이 개정하는 것이 요구됨. 첫째, 현행 여성추천보조금의 배분방식의 개선하여 여성후보자수에 의한 배분 비율을 증가시키고 둘째, 선거보조금처럼 계상단가에 전년도 전국 소비자 물가변동률을 적용하거나 단가를 증액하는 방안을 검토하고 셋째, 보조금사용의 비목을 확대하는 것임.

● 여성정치대표성에 관한 정당의 책무 강화를 위한 「정당법」 개정

- ▶ 더딘 여성의원 증가의 주요한 원인이 정당의 미온적 태도인 가운데 다음과 같은 「정당법」 개정이 요구됨. 첫째, 정당은 공직 후보자 추천에있어서 여성의 선출직 동등참여를 보장하여야 함을 명시하도록 함. 둘째, 반복적으로 발생하고 있는 선출직 공직자 성희롱·성폭력 사건의 재발방지를 위한 예방적 조치의 하나로 후보자 대상의 성평등교육을 실시하도록 함. 셋째, 당대표와 대의기구를 포함한 정당의 간부, 유급당직자, 정책연구소 연구원 등의 직급별 성별 현황을 홈페이지에 공개하도록 함

■ 선거제도의 성인지적 개선을 위한 정치관계법 개정

● 여성의 정치세력화를 위해서는 할당제를 넘어 정당과 선거제도 자체를 “성인지적”으로 재구성하는 것이 필요함.

● 정당 설립 요건의 완화와 활동 보장을 위한 「정당법」 개정

- ▶ 현행 「정당법」상의 정당설립 요건을 완화하여 중앙당 수도 소재 요건을 삭제하고, 1개 광역시·도당 및 광역시·도당별 당원 5백인 이상으로 요건을 완화하여 지역정당 설립이 가능하도록 함.
- ▶ 현행 「정당법」상의 정당 소멸과 등록취소 요건의 경우, 헌법재판소 위헌 결정을 받은 바 삭제되는 것이 바람직함.

● 선거기탁금 인하 및 선거운동의 보장 범위 확대 등을 위한 「공직선거법」 개정

- ▶ 현행 「공직선거법」에 의하면 후보자등록을 신청하는 자는 등록신청시에 후보자 1명마다 기탁금을 납부하여야 하는데, 그 금액은 대통령선거는 3억원, 지역구국회의원선거는 1천500만원, 비례대표국회의원 선거는 500만원, 시·도의회의원선거는 300만원, 시·도지사선거는 5천만원, 자치구·시·군의 장 선거는 1천만원, 자치구·시·군의원선거는 200만원에 달함.
- ▶ 하한득표율을 전제로 기탁금을 반환하는 제도를 시행하고 있는데, 그 기준은 지역구국회의원선거의 경우 유효투표총수의 100분의 15 이상을 득표한 경우에는 기탁금 전액, 후보자가 유효투표총수의 100분의 10이상 100분의 15 미만을 득표한 경우에는 기탁금의 100분의 50에 해당하는 금액을 반환하는 것임. 비례대표국회의원선거의 경우에는 정당의 당선인이 1명이라도 있으면 기탁금 전액을 반환받게 되지만 1명이 당선되기 위해서는 해당 정당이 유효투표총수의 3% 이상 획득을 전제로 함.
- ▶ 이러한 기탁금제도는 반환 요건을 충족시키기 어려운 소수정당이나 신인정치인들이 선거에 참여하는 것 자체를 포기하게 하는 위축 효과를 가져오게 만들. 기탁금 자체를 행정대집행비용 예치 수준으로 대폭 인하하는 포괄적인 대안을 검토하는 것이 보다 바람직하다고 판단됨. 네덜란드와 같은 방식으로 후보자 개인이 아닌 정당에 기탁금을 부과하는 방식으로 변경하는 것도 고려할 필요가 있음.

● 지역구 중심의 선거운동제도 개선

- ▶ 다수대표제 선거제도에서는 소수정당이 지역구에서 당선자를 내기 어려운데, 우리나라의 현행 선거제도는 지역구 후보자에 비해 비례대표후보자의 선거운동을 상당부분 제한하고 있음. 현행 「공직선거법」은 비례대표국회의원 선거에서는 특정 지역구에서 후보자 개개인을 홍보하는 데에 효과적인 선거운동방법에 해당하는 후보자 개인에 대한 선거벽보 제작, 현수막 게시, 공개장소에서의 연설·대담, 사전선거운동을 할 수 있는 예비후보자 등록을 금지하고 있음. 비례대표국회의원후보자 개인이 할 수 있는 선거운동방법은 어깨띠, 윗옷, 마스크트, 표찰·수기 그 밖의 소품 등을 착용하여 공개장소에서 지지를 호소하는 것, 선거일이 아닌 때에 문자메시지를 전송하는 것, 인터넷 홈페이지 등에 글이나 동영상 등을 게시하거나 전송대행업체에 위탁해서 전송하는 것을 비롯하여 전자우편을 전송하는 것뿐임.
- ▶ 지역구마다 연설할 수 있는 비례대표후보자의 수를 1인으로 제한하여 등록하도록 하고 현행 연설 등 금지조항을 상당부분 완화하는 등 비례대표후보자가 시도할 수 있는 선거운동을 가능케 하는 제도개선이 필요함.

● 유권자 표현의 자유 허용

- ▶ 현행「공직선거법」은 제58조의2(투표참여 권유활동), 제59조(선거운동기간), 제90조(시설물설치 등의 금지), 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지), 제108조(여론조사의 결과공표 금지 등)등의 규정을 통해 선거 180일 전부터 선거 때까지 후보자뿐만 아니라 유권자들의 표현의 자유를 제약하고 있음.
- ▶ 이러한 조항은 최근 일어나고 있는 여성들의 사회운동이 정치적 요구로 결집되는 것을 방해하고 있음. 그러므로 선거운동기간 폐지, 선거운동 수단을 규제하는 조항을 삭제 등 여성후보자와 여성유권자들이 선거 공간에서 힘을 결집할 수 있도록 하는 것이 필요함.

● 정상가족 중심의 선거운동 개선

- ▶ 「공직선거법」은 배우자와 직계존비속이 몇 명이든 관계없이 예비후보자와 선거운동을 할 수 있도록 하고 있어, 실상 배우자나 직계가족의 도움을 받기 힘든 비혼 및 청년계층에게 차별적으로 작용하고 있음. 그러므로 배우자와 직계존비속이 아닌 자도 선거운동에 참여할 수 있는 주체로 규정함으로써, 후보자·예비후보자 간 선거운동의 기회 균등을 보장해야 함. 예비후보자의 명함을 직접 주거나 예비후보자에 대한 지지를 호소할 수 있는 배우자·직계존비속의 숫자를 4명 이내로 제한하고, 배우자·직계존비속의 숫자가 4명에 이르지 아니한 경우에는 4명에 이를때까지 예비후보자가 선거운동을 할 수 있는 사람 중에서 지정할 수 있도록 하는 것을 개선방안으로 제안함.

▣ 정치에서의 여성폭력 방지 법제화

- ▶ 2018년 지방선거와 2020년 국회의원선거에서는 페미니스트 후보임을 천명한 여성후보들에 대한 직·간접적인 폭력이 발생했음. 이는 정치권력에 도전하는 여성을 부정적으로 인식하는 남성문화의 소산이며, 여성들의 공평한 정치참여 기회를 위협한다는 점에서 우리 사회가 이에 대한 대책을 마련할 필요가 있음.
- ▶ 볼리비아, 캐나다, 멕시코, 스위스, 유럽연합의 예처럼 정치에서의 여성 폭력 근절을 위한 법제화나 특별위원회 설치, 의회운영규칙이나 서약등의 제도화를 실시할 수 있음. 특히 멕시코는 정치에서 여성에 대한 폭력방지를 선거법, 정당법, 그리고 ‘여성의 폭력 없는 삶에 대한 접근에 관한 일반법’ 등에 포함시켰음. 이상의 외국의 입법례 등을 참조하여「공직선거법」과 「국회법」, 「지방자치법」 등에 선출직 여성후보자 및 여성의원 등에 대한 성적 괴롭힘과 폭력 금지 및 방지 의무를 신설하는 것이 필요함. 「공직선거법」에서는 선거운동과정에서 발생하는 여성후보자에 대한 폭력을 금지하고, 「국회법」과 「지방자치법」에서는 의정활동 과정에서 입게 되는 성적 괴롭힘과 폭력 등을 금지하고 방지의무 등을 규율해야 함.

주관부처: 국회, 국회입법조사처, 중앙선거관리위원회, 여성가족부 여성정책과
관계부처: 국회, 국회입법조사처, 중앙선거관리위원회, 여성가족부 여성정책과