

정당의 여성정치발전비 운용 실태에 대한 연구*

김은경**·정하연***

초 록

이 연구는 정당의 국고보조금 가운데 여성정치발전을 위해 사용하도록 책정된 여성정치발전비의 운용 현황을 살펴보고 여성정치발전비의 운용 주체와 용도를 분석하였다. 연구를 위해 정당 회계보고서(2016~2021)를 분석하고, 활용 경험을 파악하기 위해 여성 정치인을 대상으로 심층 인터뷰를 실시하였고 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 국고보조금을 관리, 감독해야하는 중앙선거관리위원회의 방임적 관행이 여성정치인을 위한 정치자금법 규정을 무력화시키고 있으며, 둘째, 여성추천보조금의 규모가 명목상의 취지에 비해 지나치게 소액으로서, 여성의 정치참여에 실질적인 도움이 되지 못하고 있으며, 셋째, 여성정치발전비라는 취지가 무색할 정도로 여성 정치인들의 인지도가 매우 낮은 가운데 중앙당을 중심으로 폐쇄적으로 운영되고 있다는 점이다. 이러한 분석결과를 놓고 볼 때, 여성정치발전비는 여성의 정치발전에 기여한다고 보기 어려웠다.

이 연구는 오랫동안 문제로 지적되어 오고 있는 여성정치발전비와 여성추천보조금의 운용 실태를 회계보고서뿐 아니라 여성 정치인에 대한 경험을 토대로 분석했다는 데 의의가 있다. 정당의 국고보조금에 대한 의존도가 최대 50%에 달할 정도로 작지 않은 수준인데도 불구하고 여성정치발전비나 여성추천보조금에 대한 인지도가 낮고 취지대로 사용되지도 못하는 문제를 제기하였다.

주제어 : 정당, 국고보조금, 여성정치발전비, 여성추천보조금, 여성 정치인

* 이 논문은 2022년도 한국여성정책연구원 연구보고서 「여성 정치인 육성을 위한 정당의 국고보조금 운용 개선방안」의 내용을 수정 보완한 것임.

** 제1저자: 한국여성정책연구원 연구위원(kekkekek@kwdimail.re.kr)

*** 교신저자: 이화여자대학교 이화사회과학원 비상임연구원(vivelavie7@gmail.com)

I. 서론

여성정치발전비는 정당의 국고보조금 중 경상보조금의 10%에 해당하는 것으로 여성정치발전을 위해¹⁾ 사용하도록 정해진 비용이며 2004년에 신설되었다. 그러나 여성정치발전을 위해 사용한다는 조항 외에 구체적인 용도가 명시되어있지 않은 채 약 20여 년간 집행되어 오다보니 여성정치발전을 위해 사용한다는 것의 의미가 무엇인지, 그 취지에 맞지 않게 사용되고 있다는 비판의 문제점에는 어떤 원인이 내재되어 있는지가 드러나지 않은 채 문제제기가 이어져오고 있다.

정당에게 지급한 국고보조금 규모는 총선이 치러진 2020년의 경우 약 650억 원(국민의힘 294억, 더불어민주당 302억, 정의당 56억 등) 규모로, 정부 위원회나 정부의 처 단위 예산에 해당할 정도의 큰 규모이다. 각 정당으로 분산되다 보니 각 정당에서 지급받은 국고보조금의 규모는 이보다 작아지긴 하지만, 각 정당의 전체 예산 규모에 비춰볼 때, 국고보조금이 차지하는 비율은 평균 약 30% 내외이고, 비율이 높을 때는 50% 이상까지도 작지 않은 규모이다. 이는 정당 입장에서 볼 때 국고보조금에 대한 의존도가 상당 수준에 이르고 있다는 의미이다. 각 정당에 지급되는 경상보조금의 10%에 해당하는 비용이 여성정치발전비로 책정되어 있는데, 대략적인 평균 비용을 내보면 국민의힘은 약 13억 원 내외, 더불어민주당은 약 14억 원, 정의당 약 3억 원 내외의 규모이다.

정당에 지급되는 국고보조금이 이 정도 규모의 규모라는 것은 정당의 운영이 정부와 독자적인 형태가 아니라 정부의 영향을 받고 있다는 것을 의미한다. 그러나, 부처와 공공기관이 자체 성평등 정책을 마련하고 균형인사정책을 도입하는 것과 달리 정당은 이러한 정책에서 늘 예외였고 그 예외는 당연한 것으로 취급되어왔다.

이번 연구의 출발점은 정당이 국고보조금으로 운영되는 비율이 정당 전체 예산에 절반 가까이 차지하고 있는 만큼 정당에 지급되는 국고보조금은 투명성과 책무성, 나아가 공공성을 제고해야 하는데, 여성 정치발전을 위해 책정된 여성정치발전비가 과연 이러한 원칙에 적합하게 운용되고 있는지 하는 문제제기이다.

1) 정치자금법 제28조 2항: 경상보조금을 지급받은 정당은 그 경상보조금 총액의 100분의 30 이상은 정책연구소에, 100분의 10 이상은 시·도당에 배분·지급하여야 하며, 100분의 10 이상은 여성정치발전을 위하여, 100분의 5 이상은 청년정치발전을 위하여 사용하여야 한다.<개정 2022. 2. 22.>

이번 연구의 목적은 정당의 여성정치발전비에 대해 최근 운용 현황을 정당 별로 분석하고, 여성 정치인에 대한 심층 인터뷰를 통해 여성정치발전비에 대한 인지 여부와 활용 경험에 대해 조사하여, 여성정치발전비의 운용 주체와 용도를 밝히는 데 있다. 여성정치발전비 운용 현황을 파악하기 위해 중앙선거관리위원회에 정당이 제출한 회계보고서를 정보공개 요청을 통해 입수하였으며, 총 36명의 여성 정치인(국회/광역·기초의원, 정당 당직자)을 대상으로 심층 인터뷰를 실시하였다. 심층 인터뷰에서는 여성정치발전비와 여성추천보조금에 대한 인지 여부, 활용 경험, 여성정치발전비의 문제점과 개선방안에 대해 질문하였다.

〈표 1〉 심층 인터뷰 대상 여성 정치인

	응답자 유형	응답자 출마 형태(당선 횟수)	지역*
1	기초의회	지역구 (2)	인천
2	당직자	지역구 (0)	서울
3	기초의회	지역구 (3)	서울
4	기초의회, 광역의회	비례 (1), 지역구 (1)	서울
5	기초의회	비례(1), 지역구(2)	서울
6	기초의회	비례(2), 지역구(1)	경북
7	기초의회	지역구(2)	전남
8	기초의회	지역구(2)	서울
9	기초의회	비례(1), 지역구(3)	충북
10	기초의회	지역구(1)	서울
11	기초의회	지역구(3)	서울
12	기초의회	비례(1)	경기
13	기초의회	비례(1), 지역구(1)	광주
14	광역의회	비례(1), 지역구(2)	경기
15	기초의회	지역(2)	서울
16	광역의회	비례(1), 지역구(1)	전남
17	기초의회	지역구(3)	강원
18	기초의회	지역구(2)	부산
19	기초의회, 광역의회	지역구(1), 지역구(1)	경기
20	광역의회, 기초의회	비례(1), 지역구(1)	강원
21	당직자	-	서울
22	당직자	-	경기
23	기초의회	지역구 (0)	서울
24	당직자	-	서울
25	기초단체장	기초단체장 (1)	부산

	응답자 유형	응답자 출마 형태(당선 횟수)	지역*
26	광역의회, 기초단체장	지역구 (1), 기초단체장(0)	서울
27	기초의회	지역구 (1)	강원
28	광역의회	지역구 (2)	경기
29	광역의회	지역구 (2)	제주
30	기초의회	지역구 (1)	인천
31	광역의회	지역구 (1)	경기
32	기초의회	지역구 (3)	경기
33	기초의회	지역구 (1)	서울
34	기초의회	비례(1)	강원
35	광역의회	지역구(1)	경기
36	당직자, 기초단체장	기초단체장(0)	인천

*여성 정치인의 익명성을 유지하기 위하여 지역은 광역단위로만 표시하였음.

자료: 김은경 외(2022: 9)에서 재구성

II. 이론적 배경

1. 정치참여 및 정치자금 조달에서의 성차

정치는 기존에 남성의 영역으로 여겨져 온 대표적 분야로, 여성은 그저 주변적인 존재에 머물렀다. 한국에서는 민주화 직후 치른 제13대 총선 결과 여성 의석이 2%에 지나지 않았고, 이는 성평등한 정치참여에 대한 필요를 환기하는 계기가 되었다(안숙영, 2016: 130). 국제적인 차원에서는 1995년 북경 세계여성대회에서의 논의를 통해 여성의 정치적 대표성 확대를 둘러싼 담론이 확산되었다. 한국의 경우 2000년 정당법 개정 시 비례대표 후보에 대한 여성 할당제를 시작으로, 여러 차례에 걸친 여성할당제의 확대 노력에도 불구하고 여전히 여성의 수적인 대표성은 기대에 미치지 못하는 수준이다. 2021년 치른 제21대 총선 결과 한국의 여성의원비율은 19%로,²⁾ “Women in Politics: 2021”에 의하면 한국은 전체 190개 조사 국가 중 121위로 중하위권에 머물렀다(IPU & UN Women, 2021). 최근 치른 2022년 제8회 지방선거에서는 광역의회의 여성 당선율이 19.84%로 여전히 낮고, 기초의회에서 33.41%로 그나마 다른 선거에 비해 상대적으로 높은 여성 당선율을 보였다.

여성할당제 도입 등의 제도적 노력에도 불구하고 여전히 여성의 과소 대표

2) 2022년 보궐선거 결과, 여성 국회의원 비율은 20%로 소폭 상승함.

성이 해결되지 않는 대표적 원인으로는 자원과 동기의 부족 문제를 들 수 있다 (권수현·윤채영·조혜민, 2017: 12; 이진옥 외, 2020: 77-78). 자원에 해당하는 요소에는 자금, 시간, 인맥, 정치적 경험 등이 있고, 동기는 정치에 참여하고자 하는 열망이나 야망 등이 있다. 특히 그중에서도 자원에 해당하는 ‘자금’은 정치참여에 영향을 미치는 주요 요인으로 꼽혀왔다(권수현, 2019: 98; 김원홍 외, 2013; 문미경 외, 2018: 95-96; Ohman, 2018; OSCE&ODIHR, 2014: 76).

일반적으로 여성이 남성에 비해 개인 재산의 동원이나 정치자금 모금에 불리한 측면이 있다고 평가되는데(김원홍·이현출, 2010: 217; 이진옥 외, 2020: 213), 실제로 여성의 평균 임금이 남성에 비해 낮기도 하거니와,³⁾ 무엇보다도 선거공영제에 의해 제한받지 않는 ‘선거비용 외 지출’은 후보자의 재산에서 이루어지는 경우가 많기 때문이다(김정도·김진하·정준표, 2013; 김대식·조진만·윤지성, 2020: 116-117에서 재인용). 그 예로 제16대와 제17대 총선 후보들의 경우 선거자금에서 개인 재산이 차지하는 비율이 50%가 넘었으며, 그만큼 개인 재산이 선거에 매우 중요한 요소임을 알 수 있다(임성학, 2002: 255; 임성학, 2005: 200; 전용주, 2019: 390에서 재인용).

남성 중심의 문화가 지배적인 정치 영역에서, 여성이 남성에 비해 갖추지 못한 것으로 평가되는 인맥이나 네트워크(김은경·김복태·김혜영, 2020) 등을 활용해 정치자금 모금에 나선다는 것은 그 자체가 여성의 정치 영역 진입에 장벽으로 작용한다고 볼 수 있다. 즉, 자금 동원의 성차는 결국 정치 참여의 성차와 연결된다. 선거비용은 후보의 득표율에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타나는데(전용주·남승오, 2020), 정치자금 조달이 어려운 여성 후보의 경우 높은 득표율을 기대하기 어렵다는 판단이 결국 출마 의지를 꺾을 수 있다. 미국의 정치 분야에 종사하는 여성을 대상으로 한 설문에서는 선거자금 모금에 어려움을 호소한 응답자가 66% 이상이였으며, 10%가 자금이 출마 결정에 영향을 준다고 답한 바 있다(McGregor, 2014; 권수현, 2019: 98에서 재인용). 이처럼 여성의 정치참여에 주요 장애 요인으로 지적되는 자금 문제를 해결하기 위해 재정적 지원이 필요하다는 인식이 확대되면서, ‘성별을 고려한 공적 자금’(GTPF: Gender-targeted Public Funding)이나 ‘성별을 고려한 선거 자금’(GEF: Gendered Electoral Financing) 등에 대한 논의가 진행되어 오고 있다(Kayuni & Muriaas, 2014; Muriaas, Mazur & Hoard, 2022;

3) 2012년에서 2021년까지의 한국의 남성대비 여성 임금비율은 60%대 수준임. (e-나라지표, 남성대비 여성 임금비율. https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2714에서 2023.4.19. 인출.)

Ohman, 2018; Shin & Kwon, 2023).

한편, 여성의 정치참여 확대는 수적 대표성(descriptive representation) 뿐만 아니라 여성의 권익 증진을 위한 실질적 대표성(substantive representation) 역시 함께 도모되어야 한다. 여성 정치인의 수적 증가가 반드시 실질적 대표성을 견인하거나 동반한다고 보기는 어렵다는 점에서(김민정, 2014: 207-208), 단순히 여성 정치인의 수를 늘리는 데에만 치중할 것이 아니라 실력을 갖춘 여성이 공직에 진출할 수 있도록 환경과 여건 마련이 필요하다. 정당은 정치 신인을 발굴 및 양성하고 정치역량을 증진할 수 있는 관련 교육·훈련 프로그램 등을 제공함으로써 여성의 정치 경험과 경력의 밑바탕을 마련해주고 정치참여의 동기를 이끌어내도록 지원할 필요가 있으며, 이를 위해서는 결국 근본적으로 자금이 뒷받침되어야 한다.

2. 여성정치발전을 위한 국고보조금

한국은 헌법 제8조제3항에서 국가가 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있는 근거를 두고 있으며, 정치자금법 제25조부터 제30조까지 정당에 대한 국고보조금 지급액과 지급방식, 용도 등을 다루고 있다. 국고보조금 제도가 도입된 초기에는 그 용도가 정당 운영에 맞춰 광범위하게 규정되었다가, 제·개정을 거치면서 정당의 정책개발 기능 등에 활용되게끔 경상보조금의 30%를 정책연구소유, 10%는 시·도당에, 10%는 여성정치발전에, 5%는 청년정치발전(2022)에 활용하도록 하였으며, 용도에 맞지 않는 사용에 대한 관리·감독 및 규제 조항을 신설하였다(정연정, 2021: 38-42).

여성의 정치참여 확대를 위한 국고보조금 제도는 보다 많은 여성 후보를 내는 정당에 재정적 보상을 주는 유인이자, 여성 후보의 재정적 부담을 덜어주는 역할을 한다(Ohman, 2018: 12, 61). 이와 관련해서 한국에는 여성추천보조금 제도(정치자금법 제26조)와 여성정치발전비 제도(정치자금법 제28조제2항)가 있다.

여성 정치인을 대상으로 하는 국고보조금 제도는 크게 다음의 세 가지 유형으로 구분할 수 있다(Ohman, 2018: 21-23). 먼저, 여성 후보자나 당선자 수를 기준으로 보조금을 계산하거나 성별 균형 기준을 달성한 경우 보조금을 지급하는 유형으로, 칠레, 솔로몬 제도, 에디오피아, 루마니아, 한국 등이 이에 해당하는 제도를 시행하고 있다(Ohman, 2018: 21). 다음으로 특정 할당을 충족하지 못하면 보조금을 삭감하는 유형이 있다. 프랑스의 경우 정당의 남녀

후보 차이가 2%를 넘으면 그 격차의 75%만큼 보조금을 삭감하며, 이탈리아는 40% 여성 후보자를 충족하지 못하면 보조금을 10%씩 삭감한다(Ohman, 2018: 22). 아일랜드는 남녀 할당 기준을 기존 30%에서 2023년 40%으로 상향하고 이를 충족하지 않을 경우 정당에 지급되는 국고보조금을 50% 삭감하도록 했다(Buckley & Mariani, 2023: 65). 마지막으로 국고보조금의 일부를 성평등한 정치참여를 위한 제반 활동에 배정하도록 하는 유형이다. 브라질과 이탈리아는 여성의 정치참여 확대를 위해 정당이 받는 국고보조금의 5% 이상을 사용하도록 하며, 한국을 비롯한 칠레, 온두라스, 파나마 등은 10% 이상을 이에 사용하도록 하고 있다(Ohman, 2018: 23). 이처럼 한국의 여성추천보조금 조항은 첫 번째 유형에, 여성정치발전비 조항은 세 번째 유형에 해당한다. 즉, 여성추천보조금은 정당의 여성 후보자 공천을 늘리기 위한 장려책이며, 여성정치발전비는 정당 내 여성 관련 사업 지원과 후보자 육성 및 발굴 등 보다 포괄적이고 일반적인 차원에서 여성 정치발전에 자금을 배정하고 집행하는 데에 주된 목적이 있다.

여성추천보조금은 선거마다 공천되는 여성 후보의 수에 따라 지급·소진되고 여성후보자의 선거경비로만 사용하게 되어 있으므로(정치자금법 제28조), 본 연구에서는 여성의 정치참여 확대와 여성 정치발전을 위한 취지에 맞게 집행의 책임이 정당에 있는 여성정치발전비 분석에 초점을 둔다.

3. 여성정치발전비의 현황 및 실행에서의 문제점

여성정치발전비 관련 조항에서는 경상보조금을 지급 받은 정당이 경상보조금 총액의 10% 이상을 여성정치발전을 위해 사용하도록 하고 있다. 여성정치발전비의 지출은 정당이 제출하도록 되어 있는 회계보고서상에 ‘선거비용 외’의 지출이며, 정치활동에 소요되는 정치활동비 내 항목에 해당한다(중앙선거관리위원회, 2020). 정치자금법 제29조제3호에서 그 용도에 맞지 않는 사용에 대한 제재를 규정하고는 있으나, ‘여성정치발전을 위해 사용해야 한다’는 조항 외에 구체적인 용도는 제시하지 않고 있어서 집행에 다양한 해석의 여지를 둔다.

2004년 여성정치발전비 조항이 마련된 이래로 정당의 여성정치발전비에 중점을 둔 관련 선행연구는 많지 않다. 그 중 권수현·윤채영·조혜민(2017)은 여성정치발전비 지출 항목을 크게 인건비, 교육·정책비, 여성후보·선거지원비, 조직운영비, 기타의 5가지로 구분하고 2004년부터 2015년까지 주요 정

당들의 여성정치발전비 운용 실태를 다뤘다. 그에 의하면 새누리당 계열은 90% 이상이 인건비에 지출하였고, 정의당 역시 인건비 비중이 상승하였다. 또한 새누리당 계열, 민주당 계열, 정의당 모두 주요 선거가 치러지는 해에 여성 후보·선거지원비 항목과 다른 항목들 간에 상쇄 현상을 보이는 것으로 나타나, 교육 및 정책개발 등과 같은 활동에 사용의 초점이 맞춰지기보다 인건비에 지나치게 치중되거나 선거 유무에 따라 영향을 받는 여성정치발전비 집행의 문제를 짚었다(권수현·윤채영·조혜민, 2017: 31). 김은경 외(2019)의 연구에서 인건비, 교육비, 조직운영비, 정책개발비의 4개 항목을 중심으로 2018년 5개 정당의 여성정치발전비 지출을 분석한 결과, 인건비의 비중이 가장 높은 것으로 드러났다. 교육과 역량 강화, 정책개발 등 근본적인 여성 정치발전을 위한 제반 활동에 활용될 필요가 있는 여성정치발전비가 이처럼 인건비에 치중되고 있다는 점은 본래 취지와 목적에 맞지 않을뿐더러, 엄연히 정당이 지출하는 기본경비 중 인건비(세목)가 있음에도 불구하고 여성정치발전비 내에서 따로 인건비에 상당한 지출을 한다는 문제가 지적되어 왔다(강순후, 2015: 184; 권수현·윤채영·조혜민, 2017: 24-28; 김은경 외, 2019: 75-77; 이진옥 외, 2020: 45).

여성 정치참여 확대와 여성 정치발전을 위한 국고보조금 제도가 있음에도 불구하고 여전히 여성 정치인들이 자금 조달의 어려움과 개선의 필요성을 호소하고 있다는 점에서(문미경 외, 2018: 95-96), 보조금이 적재적소에 활용되지 못하고 있으며 여성의 정치참여에 충분한 발판이 되지 못하고 있음을 알 수 있다. 이러한 문제점의 원인으로, 먼저 정당이 지급 및 지출하는 정치자금에 대한 정보의 공개성과 투명성이 확보되지 못하는 것을 들 수 있다. 정치자금의 수입·지출 내역 열람을 3개월 동안만 가능하도록 한 정치자금법 조항은(제42조제2항) 국민의 알권리를 침해한다는 이유로 2021년 5월 위헌 판결을 받았지만 2023년 5월 현재 여전히 해당 조항은 개정되지 않고 있다. 또한 사본교부신청과 정보공개청구를 통해 상시 정치자금 수입·지출내역을 공개하지만 영수증과 그 밖의 증빙서류 사본, 수입·지출 예금통장 사본은 공개대상에서 제외(제42조제3항)되어, 정보에 대한 접근 및 투명성 확보가 어렵다. 정치자금법(제28조제4항)에서 필요할 경우 보조금 지출을 조사할 수 있도록 규정하고는 있으나, 이는 상시 감사 기능을 규정한 것이 아니라는 점에서 실질적 감사 체계가 갖춰진 것으로 보기 어렵다(정연정, 2021: 57-58). 또한 중앙선관위는 정당의 국고보조금 집행 내역을 서면으로 조사하고 선택적인 실지 조사만 시행할 뿐(김대근 외, 2015: 50), 현행 제도 내에서는 국고보조금의 투명한 집행에 대한 관리·감독이 제대로 시행되지 못하고 있다.

다음의 원인으로는 보조금 사용에 대한 구체적인 법조항과 당규가 미비한 점을 들 수 있다. 전술한 바와 같이, ‘여성정치발전을 위해 사용’하라는 문구는 여성정치발전비의 용처에 대한 모호하고 광범위한 해석을 가능하게 한다. 또한, 여성정치발전 관련 부서의 인건비를 지급해도 된다는 중앙선관위의 2008년 유권해석은 정당들이 여성정치발전비를 인건비로 사용하는 근거가 되기도 했다(이진옥 외, 2020: 249).⁴⁾

정당 차원을 들여다보면, 더불어민주당은 별도로 여성정치발전비에 관한 당규를 명시하지 않고 있다.⁵⁾ 국민의힘은 여성정치발전비에 대해 사무총장과 중앙여성위원장이 협의하도록 하고(제2조), 여성국은 여성정치발전기금 운용에 관한 사항을 맡으며(제9조), 별도로 여성정치발전기금 규정을 두고 기금의 운용 및 관리를 여성위원회에 일임하고 있다.⁶⁾ 정의당 역시 당규에 여성정치발전기금 운영위원회를 두어 여성정치발전비 사업 예산안 작성과 집행 관리를 책임지도록 하고 있다(제17조).⁷⁾ 이처럼 당내 규정이 미비하거나, 형식상 규정을 갖추었더라도 제대로 활용되기까지 어려움이 있다. 본 연구에서 수행한 인터뷰 내용에서도 드러나듯이, 여성정치발전비에 대해 여성 정치인들이 제대로 알지 못하는 경우도 있으며, 여성정치발전비를 활용하려면 절차적인 복잡성으로 인한 제약이 따른다는 점, 그리고 여성정치발전비를 활용한 사업 지원에 연속성이 없다는 점 등이다.

이어지는 내용에서는 2016년에서 2021년까지 주요 정당의 여성정치발전비 지출 내역을 분류 및 집계함으로써 각 정당이 집행해온 여성정치발전비의 특징을 분석한다.

4) 이러한 문제로 인해 정치자금법 일부개정을 위한 박영선의원의 대표발의안(의안번호 2018349)에서는 여성정치발전비의 인건비 사용을 금지하고 용도를 구체적으로 규정할 것과 용도 위반 시의 제재 규정 신설을 제안하였으나 임기만료 폐기되었다. 이후 여성정치발전비의 용도를 명확히 규정하도록 하는 내용을 담은 송옥주의원 대표발의안(의안번호 2113850)과 양금희의원의 대표발의안(의안번호 2101180)이 현재 소관위심사 중이다: 의안정보시스템, <https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>에서 2023.5.31. 인출.

5) 더불어민주당 홈페이지, <https://www.theminjoo.kr/introduce/rule>에서 2023.5.31. 인출.

6) 국민의힘 홈페이지, <https://www.peoplepowerparty.kr/about/rule>에서 2023.5.31. 인출. 국민의힘은 2022년 3월, 조직개편을 통해 중앙사무처 중 여성국·청년국·직능국 등 3개 부서를 통합해 ‘미래국’을 신설하면서 여성국이 폐지된 바 있는데, 당규에는 반영하고 있지 않다.

7) 정의당 홈페이지, <https://www.justice21.org/newhome/about/info02.html>에서 2023.5.31. 인출.

Ⅲ. 여성정치발전비 회계감사보고서 분석

1. 여성정치발전비 지출 내역 분류 기준

본 절에서는 중앙선거관리위원회에 정보공개청구를 하여 수집한 각 정당의 2016년에서 2021년까지의 회계감사보고서를 바탕으로 여성정치발전비 집행의 특징 및 추세를 분석하였다. 분석 정당은 기간 내 존속한 국민의힘, 더불어민주당, 정의당이며, 경상보조금 총액의 10% 이상을 여성정치발전에 사용하도록 하는 정치자금법 내 여성정치발전비 관련 조항을 근거로, 회계보고서의 '경상보조금' 계정 중 '여성정치발전비' 과목으로 지출된 내역만을 분석하였다.

이번 연구에서는 여성정치발전비 지출 항목을 인건비, 교육비, 정책개발비, 조직운영비로 구분한 김은경 외(2019)와, 인건비, 교육·정책비, 조직운영비, 여성후보·선거지원비, 기타로 구분한 권수현·윤채영·조혜민(2017)의 논의를 종합하고 여성정치발전비의 취지를 고려하여, 항목을 크게 인건비, 교육비, 여성후보·선거지원비, 정책개발비, 조직운영비의 5개로 구성하였고, 각각에 대해 중분류를 두었다(〈표 2〉 참조).

당직자 인건비로 과다지출하는 부분에 대해 선행연구를 비롯하여 많은 비판이 있었지만 실제 지출이 되고 있는 부분이다 보니 별도의 항목으로 구성하여 제시하는 것이 필요하다고 판단하였다. 또한 선거지원비의 경우 권수현·윤채영·조혜민(2017)의 연구와 달리 순수하게 선거에 지원된 비용만으로 구성하여 여성정치발전비에서 여성후보의 선거지원에 지출된 규모를 파악하고자 하였다.

먼저, 인건비 항목에서는 사무처 여성 당직자 인건비만을 포함하여 여성정치발전비에서 정당 사무처 당직자 인건비의 비율을 파악하였다. 지출 내역 중 대관료 등과 같은 경비는 각 행사가 해당되는 항목에 포함하였다. 교육비는 내용 측면에 맞춰 중분류를 여성 정치인 발굴 및 육성, 당원 성평등 의식 교육, 성폭력 예방교육으로 나누었다. 여성후보·선거지원비는 회계보고서에 여성후보자 선거비용 지원(민주당), 총선여성후보자 선거지역 출장(국민의힘), 지역구 후보 지원금(정의당) 등의 명백한 내용으로 기입된 부분만을 포함하여 선거비용 외의 취지와 달리 선거비용으로 사용한 비율을 파악하였다. 정책개발비는 정책 및 공약수립을 위한 간담회, 세미나, 토론회와 조사 및 연구용역으로 나누었다. 조직운영비에는 여성국, 여성위원회 등의 조직운영비, 여성간담회, 공부모임, 학습동아리, 도서구입비, 젠더폭력신고상담센터 운영비, 시

설·물품구입비 등을 포함하였고, 마지막으로 외부 단체와의 교류 및 후원을 위한 분담금 등을 포함하였다.

〈표 2〉 여성정치발전비 지출 내역 분류 기준

대분류	중분류	비고
인건비	사무처 여성 당직자 인건비	
교육비	여성 정치인 발굴 및 육성	<ul style="list-style-type: none"> 민주여성아카데미, 여성정치아카데미, 공모사업 (더불어민주당) 페미니즘정치학교, '정치와 젠더' 세미나(정의당) 여성당원 역량 강화 토론회, 워크샵, 강의 등
	당원 성평등 의식 교육	성인지 감수성 향상, 인권교육 등
	성폭력 예방 교육	
여성후보·선거지원비	여성후보 직접 지원금	
	선거 관련 비용	선거지원 출장비 등 포함
정책개발비	정책 및 공약수립을 위한 간담회, 세미나, 토론회	<ul style="list-style-type: none"> 시위 및 농성 등 포함 정책자료집, 원고료, 피켓, 현수막 등 제작 비용 포함
	조사 및 연구용역	
조직운영비	여성국/여성위원회/여성정치참여위원회 운영	
	여성간담회/공부모임/학습동아리/도서구입비	
	젠더폭력신고상담센터 운영	<ul style="list-style-type: none"> 젠더폭력상담센터(더불어민주당) 젠더폭력대응센터/성평등부(정의당)
	시설 및 물품구입	비품 구입, 건물 보수 등
	단체 교류 및 후원	

자료: 김은경 외(2022: 72)에서 재인용

2. 정당별 여성정치발전비 지출 분석

이 연구는 중앙당이 중앙선관위에 제출한 회계보고서를 대상으로 '경상보조금' 계정 내의 '여성정치발전비' 목에서 집행된 내역 및 금액을 분석하였다.⁸⁾ 2016년에서 2021년까지의 경상보조금 및 여성정치발전비를 살펴보면 〈표 3〉과 같다. 각 정당의 경상보조금 내 여성정치발전비 집행 비율을 보면 국민의힘의 경우 2018년과 2019년을 제외하고 모두 10%를 넘겼고, 더불어민주당

8) 이 연구는 회계보고서에 내역과 금액이 기입되지 않은 여성정치발전비 지출과, 경상보조금 외의 계정에서 지출한 여성정치발전비는 분석 대상에 포함하지 않으며, 이에 각 정당이 집계하는 비율과 상이할 수 있음.

당은 2016년 11.0%에서 2021년 6.5%까지 하락세를 보였으며, 정의당은 분석 기간 동안 10%를 넘겼다.⁹⁾ 한편 정당이 정치자금법에 따라 경상보조금의 10% 이상을 여성정치발전비로 집행했는가의 문제도 중요하지만, 무엇보다도 여성 정치발전과 여성의 정치참여 확대를 위해 그 취지와 목적에 맞게 적절히 사용되었는지 여부에 주목해야 한다. 이에 이어지는 내용에서는 전술한 지출 내역 분류 기준을 각 정당의 회계보고서에 적용하여 정당별로 여성정치발전비 지출의 특징을 분석한다.

〈표 3〉 정당별 경상보조금¹⁾ 및 여성정치발전비 집행금액²⁾

(단위: 천원, %)

정당명	분류	2016	2017	2018	2019	2020	2021
국민의힘	경상보조금	15,980,990	12,598,314	13,329,411	13,593,317	17,920,498	18,500,577
	여발비 집행금액	2,039,354	1,553,175	1,261,453	1,316,791	1,847,992	1,933,720
	비율	12.8	12.3	9.5	9.7	10.5	10.5
더불어 민주당	경상보조금	14,604,560	12,607,973	13,279,409	13,822,254	17,966,113	21,059,840
	여발비 집행금액	1,600,217	1,286,925	1,315,975	1,206,195	1,626,882	1,371,876
	비율	11.0	10.2	9.9	8.7	9.1	6.5
정의당	경상보조금	2,579,700	2,735,343	2,660,271	2,734,101	2,896,092	3,074,586
	여발비 집행금액	261,746	273,763	266,991	284,522	340,439	324,471
	비율	10.1	10.0	10.0	10.4	11.8	10.6

¹⁾ 각 정당이 제출한 회계보고서에 기반하며, 이월 금액은 제외함.

²⁾ 여성정치발전비 집행금액은 중앙당에서 제출한 회계보고서를 바탕으로 하며, 회계보고서에 사용 금액 및 내역이 기입되지 않은 여성정치발전비는 연구 대상에 포함하지 않음.

자료: 김은경 외(2022: 75)에서 재인용

1) 국민의힘

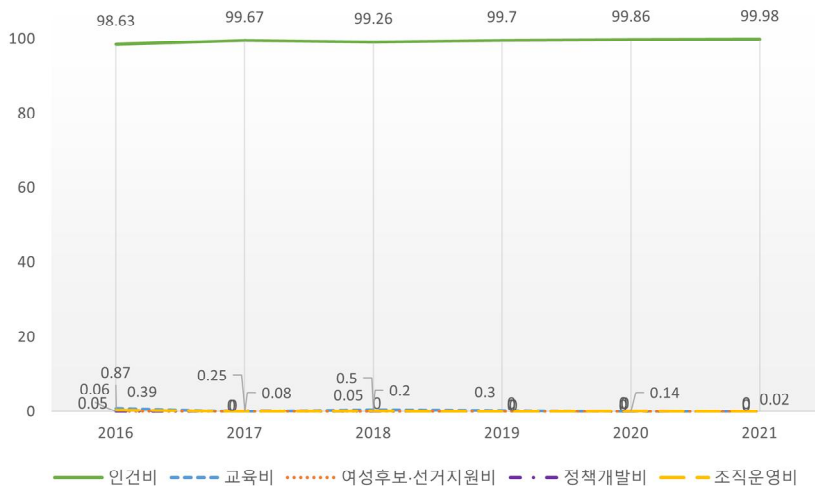
국민의힘은 경상보조금 내 여성정치발전비 지출의 최소 98.63%, 최대 99.98%에 이르는 비용을 인건비에 사용한 것으로 나타났다(그림 1) 참조).¹⁰⁾

9) 정당의 전체 예산에서 국고보조금이 차지하는 비율은 정당 규모에 따라 20%에서 많게는 50%를 넘기고 있고, 이 가운데 경상보조금의 비중이 가장 크게 차지함. 정당의 국고보조금에 대한 의존도가 높을 때 성평등 규정을 포함한 국고보조금의 효과가 발휘된다는 주장이 있었는데(Ohman, 2018: 9), 해외 정당 가운데는 국고보조금 의존도가 70% 이상인 국가도 물론 있었지만, 한국 정당의 이 정도 규모는 결코 작다고 볼 수 없음.

10) 특정 항목에 지출이 있음에도 불구하고 그 비율이 과소 처리되는 문제를 보완하기 위해

반면 다른 항목들에 대한 지출은 전무하거나 혹은 있었다 하더라도 매우 낮은 비율에 머물렀다.

국민의힘의 여성정치발전비 집행에서 여성 정치발전과 여성정치참여 확대를 위한 교육이나 정책개발, 여성 관련 사업지원 등에 쓰지 않고, 거의 모든 비용을 인건비에 치중한 점은 그 취지와 목적에 부합한다고 보기 어렵다. 다만 국민의힘의 경우, 연구의 분석에는 포함되지 않았으나 선거보조금 혹은 보조금외의 계정에서 여성정치발전비 과목으로 일부 비용을 지출한 경우도 있었다는 점은 참작해볼 수 있다.¹¹⁾



자료: 김은경 외(2022: 97)에서 재인용

[그림 1] 국민의힘 항목별 여성정치발전비 지출 비율(2016년~2021년)

2) 더불어민주당

더불어민주당의 여성정치발전비 지출 비율 변화는 [그림 2]와 같다. 인건비의 경우, 2016년 46.24%에서 2018년 69.50%까지 상승하다가 2019년 39.02%, 2020년 22.17%로 급격히 감소하였고 다시 2021년 24%로 소폭 상승하였으나, 최근 3년 동안 인건비에 지출하는 비율은 앞의 3개년에 비해

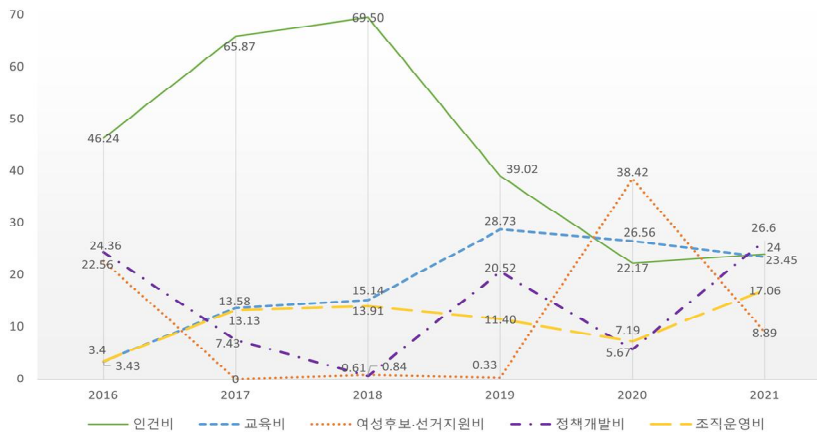
서 소수점 둘째 자리를 기준으로 표기함.

11) 2021년 지출 내역을 예로 들자면 국민의힘은 '보조금외'의 계정에서 여성정치발전비 과목을 지정하여 총 18,778,639원을 지출함. 본 연구는 여성정치발전비 관련 조항에서와 같이 경상보조금 내의 여성정치발전비 사용 내역을 대상으로 분석하였으므로, 해당 보조금 내에서 사용하지 않은 내역에 대해서는 집계에 포함하지 않았음.

확연히 낮아졌다. 이와 달리, 교육비는 2016년 불과 3.40%였다가 2017년과 2018년 10%대를 기록했고 2019년에 28.73%로 급격히 높아진 이후로 20%대를 유지하였다. 2019년에 교육비 비율이 급증한 이유로는 기존에 없던 두 번의 해외정치연수와, 여성리더십센터에서 진행한 여성당원 교육 및 워크숍이 수차례 있었기 때문이다.

여성후보·선거지원비는 총선을 치렀던 2016년 22.56%, 2020년 38.42%로 총선이 없던 해에 비해 높은 비율을 차지했다. 민주당 당직자 인터뷰에 의하면 특히 2020년에 여성후보·선거지원비에 지출이 많았던 이유는 제21대 총선 당시 국가혁명당이 여성추천보조금을 모두 수령하고 다른 정당은 해당 보조금을 받지 못했기 때문이다. 2021년에는 민주당이 재보궐선거 당시 서울 시장직에 여성후보 박영선을 출마시켰고, 광역 및 기초의원에게 4명이 출마하여, 1명의 후보만 출마했던 2019년 재보궐선거 당시의 지출에 비해 높은 비율을 보였다.

정책개발비는 2016년 24.36%에서 2018년 0.61%까지 하락했으나, 2019년과 2021년에 20%대를 나타냈다. 2019년의 경우 2020년 제21대 총선을 앞두고 유권자 젠더 인식 조사, 여성예비후보 국회의원 선거구 정치지형 조사를 수행했고, 2021년에는 이듬해 치르는 제20대 대선과 제8회 지방선거를 대비한 여성 정책 마련을 위한 조사 및 연구용역에 지출을 늘렸기 때문이다.



자료: 김은경 외(2022: 89)에서 재인용

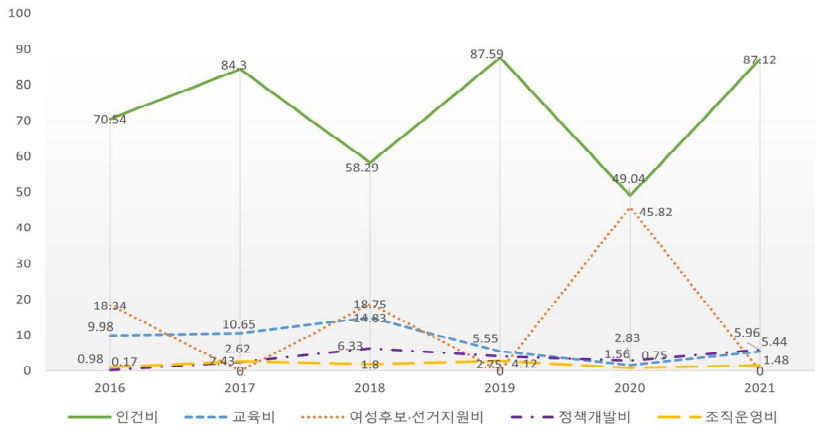
[그림 2] 더불어민주당 항목별 여성정치발전비 지출 비율(2016년~2021년)

조직운영비는 2016년 3.43%로 가장 낮았으나, 이후 대체로 10%대를 유지하였다. 이는 다른 두 정당에 비해 상당히 높은 수준인데, 조직의 규모가 커지고 여성 관련 위원회의 운영과 단체 교류 등이 적극적이고 원활하게 이루어지려면 관련 경비가 소요되는 것은 필연적이나, 그로 인해 여성 교육이나 정책개발 등에 대한 지출이 감소하지 않도록 신중하고 균형잡힌 집행이 이루어져야 한다.

기존 연구에서 여성정치발전비의 사용이 인건비에 치중된 부분에 대한 비판이 있었던 것을 고려했을 때, 이 연구에서의 분석 결과에 의하면 더불어민주당의 여성정치발전비 집행에서 인건비 비율이 감소하는 양상이며 다른 항목들의 비율이 증가하는 추세라는 점은 전반적으로 본래 취지와 목적에 부합하는 방향으로 자금이 집행되고 있다고 평가할 수 있다.

3) 정의당

정의당의 여성정치발전비 지출 항목 비율 중 인건비가 매년 가장 높은 비율을 차지하였으며, 총선이나 지방선거가 없던 해에는 84% 이상의 높은 인건비 비율을 나타냈다(그림3] 참조). 교육비는 2016년 9.98%에서 2018년 14.83%까지 상승 추세를 보이다가 2019년 5.55%, 2020년 1.56%로 급감했고, 2021년에는 5.44%로 전년도보다 상승했지만 당해 급등한 인건비에 비해 여전히 낮은 수준이었다. 여성후보·선거지원비의 경우, 제20대 총선, 제7회 지방선거, 제21대 총선이 있던 2016년, 2018년, 2020년에만 지출이 있었으며, 이는 인건비와 상쇄 양상을 보였다. 특히 2020년의 지출 비율이 다른 선거에 비해 급격히 상승한 이유는, 제20대 총선에서 정의당 여성 후보가 16명이었으나 제21대 총선에서는 34명으로 두 배 이상 많았을 뿐만 아니라, 유일하게 국가혁명당만 여성후보추천비율을 충족하면서 그 외 정당은 여성추천보조금을 받지 못한 데에 있다. 이처럼 당해 여성후보·선거지원비에 대한 지출이 기존의 다른 선거에서보다 급증한 만큼, 여성정치발전비 중에서 가장 큰 지출을 차지하며 여성후보·선거지원비와 상쇄 양상을 보이는 인건비는 큰 폭으로 하락하였다.



자료: 김은경 외(2022: 108)에서 재인용

[그림 3] 정의당 항목별 여성정치발전비 지출 비율(2016년~2021년)

정책개발비는 2018년과 2021년 6% 안팎을 나타냈지만 전반적으로 매우 낮은 수준이다. 정의당의 정책개발비 사용 내역을 보면 이주·장애여성, 아동 학대, 채용 성차별, 차별금지법, 낙태죄 폐지, 강간죄 개정, 생리대 유해성 문제 등과 같이 매우 구체적으로 이슈와 정책을 다뤄왔는데, 이는 젠더와 성평 등, 여성폭력 등과 같이 포괄적으로 문제에 접근하는 더불어민주당과 다른 점이다.

조직운영비는 3% 미만에 머물렀다. 다만 ‘단체교류 및 후원’에 해당하는 내역에 성소수자위원회 무지개분납금, 퀴어문화축제 참가, 성소수자차별반대 등이 있었다. 성소수자위원회가 별도로 있음에도 불구하고 관련 사업 비용을 여성정치발전비에서 지출하고 있다는 정의당 당직자의 인터뷰로 비추어볼 때, 여성정치발전비의 취지와 목적에 맞게 사용되도록 개선이 필요하다.

정의당이 받는 경상보조금의 규모가 다른 두 정당에 비해 작은 만큼, 인건비나 주요 선거가 있는 해의 여성후보·선거지원의 비중이 상대적으로 다른 항목에 비해 높았다. 다만 인건비는 다른 과목에서도 지출될 수 있는 부분이고, 여성추천보조금과 선거보조금이 지급된다는 점을 고려하면, 여성정치발전비 사용에서 교육과 정책개발 등에 비중을 늘릴 필요가 있다.

IV. 여성정치발전비에 대한 여성 정치인의 인지와 활용

1. 제한된 접근과 활용

이번 연구에서 진행한 심층면접에 응한 여성 정치인의 경험은 크게 두가지로 나눌 수 있었다. 첫 번째는 대부분의 여성 정치인에 해당한 것으로서 여성 정치발전비에 대해 알지 못했고, 활용한 경험도 없는 경우이다. 이들은 비수도권 지역에서 활동하고 있다는 공통점이 있었으며, 의원 선수로는 지방의회 초·재선 의원들이었으며, 거대 양당 소속이었다.

저도 여성위원회에서 아주 적극적으로 활동했던 사람이에요. 광역의원 대표로 2년 동안 활동했고, 전국 여성지방의원 네트워크라고 있습니다. 거기에 제가 또 OO지역 대표거든요. 그렇기 때문에 저 같은 경우는 기본적으로 알고 있어야 하는 거잖아요. 그런데도 제가 이걸 몰랐다고 하는 것은 거의 대부분의 여성 현역 의원들, 정치를 꿈꾸는 후보자들이 알지 못할 거라는 생각이 들었습니다.(사례 16)

굉장히 폐쇄적이에요, 뭘 문의를 해도. 제가 3선 의원이잖아요. 그래서 그걸 문의를 해도 잘 안 가르쳐주고, 이게 정말 정당이라는 게 너무 주먹구구식이에요. 이게 무슨 계획이 있게 그런 게 아니고.(사례 9)

처음에 만들었던 목적 하에 제대로 쓰여지고 있느냐는 사실은 엄정한 평가가 필요한데 우리 당만 보면 완전히 실패한 거죠. 100% 실패했죠. 여성정치발전비를 한 번도 써본 적이 없는데. 공천받아야 하는 사람이 이 내용을 안다고 해서 사무처에 가서 또는 중앙당에 가서 국회의원들에게 왜 이거 안 내려주냐, 여성정치발전비를 왜 사무처 인건비로 쓰냐고 하면 다음에 공천 못 받아요. 그러니까 목소리를 못 내는 거예요.(사례 2)

두 번째는 알고 있는 경우이다. 그렇지만 알고 있다고 해서 모두 활용 경험에 있는 것은 아니었으며, 활용 경험은 한두 번인 경우가 대부분이었다. 여성 정치발전비의 대부분을 여성 당직자 인건비로 쓴 국민의힘 소속 여성 정치인은 당연히 활용 경험이 없었고, 더불어민주당은 공모사업 방식으로 지역(여성)위원회의 신청을 받아 사업비를 집행하였다. 지역위원회를 대상으로 공모사업을 한 것은 적절한 활용방식이라 보았지만, 막상 지역(여성)위원회에 배당되는 비용은 한 지역위원회에 약 100만원으로 소액이었고, 그마저도 모든 지역(여성)위원회에 해당하는 것이 아니었기 때문에 활용 경험이 있는 여성 정치인이라 해도 한두 번의 경험에 그쳤다. 제한적인 금액 때문에 모든 지역위원회에

혜택이 돌아갈 수 없다보니 매년 신청 할 수 없는 상황이라는 것이다. 결국 지역의 여성위원회가 주관하는 사업들은 여성 당원이 중심이 되는 일회성 행사인 경우가 많았다.

개인적으로 직접 받은 적은 없었고요. 여성정치발전비는 정당 여성위원회를 통해서 공모사업을 해요. 공모사업을 해서 한 지구당에 평균 100만원 정도씩 지구당으로 내려주는 것이 있었던 거죠.(사례 3)

주로 당 차원에서 지역위 차원에서 지역에 여성위원회가 있으니까 여성위원회 차원에서 교육 프로그램을 신청해서 여성위가 받죠. 여성위원회 안에 의원들도 들어있고 하기 때문에 같이 해서 받죠.(사례 7)

여성정치발전비에 대한 낮은 인지도와 제한된 활용 경험에 덧붙여 더욱 큰 문제는 이 비용의 최종 결정권한이 여성국이나 전국여성위원장이 아니라 정당의 총무, 재정 담당을 거쳐 사무총장이라는 사실이다. 정의당 역시 여성정치발전비 운용위원회를 두고 위원회를 통해 비용 사용의 목적과 용도를 결정한다고 정하고 있지만, 이 의사결정 기구에는 대부분 남성인 정당의 고위 당직자가 참여하고 있고, 정당의 여성업무 담당자는 의사결정자 중 한사람의 위치가 아니라 심의받는 입장으로 참여하고 있어, 여성정치발전비에 대해 온전한 권한을 행사할 수 없는 위치이다.

여성정치발전기금으로 세부적으로 어떤 사업을 할 건지 중앙당 여성국에서 의논을 해서 전국여성위원장님이 결정을 하고 회계의 최종 책임자인 사무총장과 협의하면 오케이가 되는 구조거든요. 시도당 같은 경우에는 여성발전비를 사용하려면 사업계획서를 내야 돼요. 사업계획서를 작성해서 중앙당 여성국에 협의를 해야 돼요. 그러면 중앙당 여성국에서 협의를 한 내용을 바탕으로 총무부 재정국에 보내서 결재를 받는 이런 시스템이에요.(사례 18)

또한, 여성정치발전비를 알고 있는 경우라 할지라도 중앙선관위의 감사에 대비하여 증빙서류를 갖추는 일이 복잡하다 보니 여성정치발전비를 신청하여 그 비용을 쓴다는 것 자체가 꺼려지는 일이 되기도 했다.

여성위원회에서 처음에는 공모사업을 서로 해보자 했는데 그 다음부터는 원하는 곳이 많지가 않아요. 지원금 쓰는 게 까다롭고 영수증 첨부해야 되고 이런 게 일을 몇 배로 시키니까 어려움이 있어서 선호하지 않는 것 같아요(사례 3)

일회성 행사가 중심이 된 지역의 공모사업이 그것도 한 지역에서 지속되지 않고 여러지역에서 산발적으로 진행이 되는 상황이라면 본질적인 의미에서 여성정치발전을 기대하기는 어렵다.

여성정치발전비의 주체인 여성 정치인이 이에 대해 알지 못할 뿐 아니라 알아도 주장할 수 없다는 것은 정당이 남성 중심적 조직문화라는 것을 보여주는 것이며, 정당이 애초에 여성정치발전비를 여성을 위한 국고보조금으로 고려하고 있지 않았다는 것을 말해준다. 국고보조금에 대한 회계책임을 이유로 들면서 여성국과 여성위원회가 최종 결정권한을 갖지 못한다는 것, 그리고 공정한 절차라는 명목으로 정당의 고위급이 참여하는 의사결정 구조를 만든 것은 결국 남성 중심의 정당 조직에서 여성정치발전비가 독립적으로 집행되지 못하게 만드는 원인이다.

2. 선거비용 외 취지와 여성추천보조금

다음으로 생각해봐야 하는 것은 여성정치발전비가 여성 정치인 개인의 활동을 지원하는 데 쓰일 수 있느냐 하는 문제이다. 여성정치발전비의 지출항목 분류 중 여성정치발전비를 규정한 '선거비용 외' 목적에 따르면 여성후보 지원이라든가 여성후보 선거지원비 항목은 적절한 용도의 비목이 아니다. 그럼에도 불구하고 2020년 총선에서 대부분 정당은 여성정치발전비에서 여성후보에게 사실상 선거지원비를 지급하였다. 2020년 총선에 여성추천보조금이 모두 국가혁명당으로 지급됐다는 것이 그 사유였다.

여성정치발전비의 경우 회계보고서를 분석하는 것으로 지출 항목과 규모를 파악할 수 있었던 반면, 여성추천보조금은 선거보조금 계정과 별도로 분리되어 있기는 하지만 세부적으로 기입되어 있지 않다.¹²⁾

더불어민주당의 2020년 회계보고서를 예로 들면, 선거보조금 계정 중 조직활동비에서 지출된 후보자 지원금은 '제21대 총선 출마 후보자 지원금' 내역으로 기입되었는데, 지원 대상의 이름 등이 삭제되어 있고 한 번에 수십 명에

12) 심층 인터뷰에 응한 여성 정치인들 중 정의당 소속 응답자들만이 선거보조금과 여성추천보조금을 지급받았다고 응답한 반면, 거대 정당 소속 응답자 가운데서는 이 두가지를 구분하는 응답자가 없었고, 여성추천보조금에 대해서도 인지하고 있는 비율이 현저히 낮았다. 따라서 남녀 후보 모두에게 지급되어야 하는 선거보조금이 여성후보자에게 지급되지 않았던 것을 의미하는 것은 아닐지에 대한 의문이 남는다; 국민의힘, 더불어민주당, 정의당 각년도 회계보고서를 참고하여 작성함. 여성추천보조금의 정당 지급내역에 대해서는 부표 참고.

대한 지급을 총합한 금액이 기입되어 있으며 일부는 계좌착오입금 반환금 등의 내역이 있어, 명확하게 어떤 후보에게 얼마씩 지원이 되었는지를 파악하는 것은 불가능했다. 여성추천보조금을 지급받은 2018년 더불어민주당 회계보고서를 예로 들면, 지방선거 당시 여성추천보조금 계정에서 '6.13지방선거 여성 후보자 선거비용 지원' 내역으로 김 00외 499명에 대해 지급된 총액이 기입되어 있었으나, 전술한 바와 같이 명확한 대상과 금액을 특정할 수 없었으며, 선거보조금 계정 내의 후보자 지원 내역도 마찬가지로 파악이 어려웠다.

정의당의 2020년 회계보고서의 경우, 선거보조금 계정 중 조직활동비에서 지출된 '후보 지원금'은 총 155건으로 개별 건수가 표기되어있지만, 금액이 동일하지 않고 정확한 대상이 삭제되어 있어, 이 역시 어떤 후보에게 얼마씩 지원이 되었는지를 명확히 알 수 없었다. 국민의힘의 경우는 선거보조금 계정에서 후보 지원금 관련 명목으로 지급된 내역을 찾아볼 수 없었다. 국민의힘의 전신인 자유한국당의 경우 2018년 여성추천보조금 계정에서 '지원금' 목으로 지출했는데, 정확히는 지원금(하급당부)로 쓰여있으며 그 대상이 후보가 아닌 '자유한국당'이었다.

이처럼 여성추천보조금은 회계보고서를 분석하는 데 한계가 컸기 때문에 여성 정치인에 대한 심층 인터뷰를 기반으로 인지도와 효용성을 파악하였다. 여성추천보조금에 대한 인지도는 매우 낮아서, 심층 인터뷰에 응한 여성 정치인들은 아예 여성추천보조금이라는 제도를 처음 들었거나(사례 19) 명확하지는 않지만 인지하고 있는 여성 정치인 중에서도 여성추천보조금을 지원받은 과정은 공문을 통한 통지, 전화 통보, 그리고 아무런 공지 없이 입금된 사례 등 천차만별이었다. 또한, 도당에 문의를 하고 도당에서 다시 중앙당으로 문의해 보조금을 수령한 사례도 있어, 시도당에 따라 실무자도 이 제도에 대해 제대로 인지하지 못하고 있다는 것을 알 수 있었다. 여성추천보조금과 관련해서 가장 근본적인 부분은 보조금의 액수인데, 실제로 여성정치인이 체감하는 지원금의 액수로는 크게 도움되지 않는다는 의견이 대부분이었다.

2010년, 14년, 18년 300만원 정도 정당 보조금이 내려왔고 이번에 시의원은 660만원이 내려왔어요. 중앙당에서 내려오는 거니까 공문은 내려오고요. 정당보조금으로 여성의원들께 내려간다는 공문을 받았어요.(사례 10)

기초의원으로서 지역구로 나왔는데 그런 얘기가 없는 거예요. 제가 들은 게 있는데, 그래서 도당에 여쭙봤죠. 그런 게 있다고 해서 받았다고 하는데 우리는 그게 없냐고. 도당에서 중앙당으로 문의해서 130만원이 나왔어요.(사례 20)

얼마나 도움이 되느냐? 도움이 안 돼요. 생각하고 이야기하는 거예요. 사실 크게 도움이 안 되지만 안 주는 것보다는 나오니까 주는 것에 대해 그냥 고맙게 생각하죠.(사례 1, 2, 3, 4, 14, 18, 20)

한편, 모든 선거보조금은 회계처리를 하도록 되어 있는데, 보조금이 지급된 시기가 늦어 적재적소에 사용하지 못하거나 여성 후보자가 회계처리에 대해 충분히 숙지하지 못한 경우 여성추천보조금을 다시 반납하는 사례(사례 6)도 적지 않았다. 심층인터뷰 응답자 중 유일하게 정확하게 인지하고 있는 여성 정치인은 지역구 3선 의원 정도의 경력을 갖춘 여성 정치인이었고, 회계처리에 대한 내용을 선거관리위원회와 정당에서 교육받았다고 했다. 이러한 사례들을 볼 때, 여성추천보조금에 대해 인지하고 있는 경우라 할지라도 이 제도의 취지, 보조금 지급액 산출방법, 지급예상 금액 및 사용시 주의점 등에 대해 충분히 숙지하지 못한 경우가 많았다.

여성추천보조금이 여성후보의 선거비용을 일부 부담하는 데 도움을 주었지만¹³⁾ 여성추천보조금이 지급된 규모로 보아 그 지원 덕분에 선거비용을 우려하던 후보자가 출마를 결심하거나 선거운동 기간 중에 경제적으로 큰 도움을 받았다고 보기는 어렵다. 특히 거대 양당에서 실시하는 당내 예비 후보자 경선의 경우 오히려 본선보다 더 치열하고 비용이 많이 들지만 여성추천보조금에서는 경선비용을 지원하지 않다 보니, 본선보다 앞선 경선에 참여할 엄두를 내지 못하고 있는 것이 현실이었다. 여성추천보조금은 정당에서 후보로 결정된 이후 본선 기간 중에 지급되는 것이기 때문에, 경선에 참여할 경우 치르게 되는 공천(경선) 심사비, 여론조사비용, 컷오프 후의 2~3차 경선비용 등은 몇 천만원이 드는데 이는 오롯이 예비 후보자가 감당해야 하는 것이고(사례 2, 7), 자금 동원의 어려움이 있는 여성 후보자의 경우 이 단계를 생각하면 출마를 결심하기가 어렵다고 보아야 한다.

선거를 치르게 되면 돈이 얼마가 들어가는 것인지, 정당에서도 그런 것을 누군가 애기해주거나 그런 게 전혀 없었고 사전에 나와 있는 것도 아니고, 출마해보겠냐고 해서 이런 일 할 수 있겠다 해서 출마한 거고, 아마 대부분 지금까지도 그런 것 같아요. 선거자금이 얼마만큼 들어가는지 선거에 뛰어들고 나서 선관위에서 하는 사전 설명회에서 듣고 알게 된 거죠. 이 정도 돈이 들어가는구나, 보전이 다 된다고 생각했는데 나중에 보니까 보전도 그렇게 다 되는 것은 아니더라고요.(사례 11)

13) 정의당의 경우, 2018년, 2022년 지방선거시 선거지원금은 받았지만 여성추천보조금은 받지 못했음.

사실은 모은 돈이 없었고, 돈 걱정이었는데 그때는 다 대출받았고, 엄마론, 엄마한테 받았어요.(사례 15)

조금이라도 관심 있어서 구의원, 기초의원 어떻게 출마하고 어떻게 당선되는지 그런 걸 물어보는 분들을 만나면 제일 먼저 물어보는 것이 선거자금이더라구요. 그것을 감당할 정도로 본인 고민이 정리됐을 때 출마하기 위해 문을 두드리는 것 같아요. 아마도 대부분 출마를 어려워하시는 데는 그 이유가 클 거라고 생각해요.(사례 8)

선거비용 제한액을 보면 군의원 선거는 4천 정도예요. 이런 걸 보면서 제가 돈이 많은 사람은 아니고, 남편도 큰 직장이 아니었는데 본인이 조금씩 아꼈던 것을 내쳤고, 자녀들이 십시일반 조금씩 보내줬고 그게 부족해서 마이너스 통장을 해서 세 번 다 그렇게 선거했어요. 근데 사실 출마한다는 게 너무 버거워요.(사례 17)

여성추천보조금에 대한 회계처리가 되지 않으면 정당에 다시 반납해야하는 사례도 꽤 많았고, 일정 비율을 득표할 때 보전받는 규정이 있어도 선거자금을 모두 보전받지는 못했다.

이 제도가 도입된지 18년이 경과되었다는 점을 감안하면 여성추천보조금 제도에 대한 인지도 제고가 필요하다. 유권자에게 ‘여성후보를 공천한 우리 정당은 더 많은 여성 후보 배출을 위해 노력한다’는 상징적 의미조차 제대로 전달하지 못하였음을 알 수 있다. 여성추천보조금은 여성의 출마와 공천을 위한 인센티브 형식의 보조금이지만 대다수 여성 정치인들은 정작 알지 못하거나 지원을 받아도 그 과정이 매우 비형식적으로 진행되고 있는 점은 문제가 아닐 수 없다. 여성추천보조금에서 지급하는 규모가 적다보니 정당에서는 여성정치발전비에서 여성후보 선거지원비를 충당하고 있다는 사실도 확인할 수 있었다.

여성정치발전비가 ‘선거비용 외’ 취지이지만, 여성추천보조금의 현실을 보니 여성후보자 지원 비용으로 쓰이는 것을 문제 삼기에는 정당 내 보조금 사용과 관련한 여러 이슈들이 얹혀있다는 사실을 파악하게 된다. 또한 다선의 경험을 가진 심층 인터뷰 응답자에 따르면 여성정치발전비나 여성추천보조금의 사용 범위와 지출에 대해 정당은 물론이고 여성 정치인조차 무관심하다는 지적을 하고 있는데, 이는 여성관련 국고보조금이 처한 현실을 직면하게 한다.

여성정치발전비로 어떤 혜택을 받거나 양성되거나 선택이 된다는 생각을 거의 못하는 게 지금 상황이에요. 당내에서 그런 문제를 제기할 수 있는 여성 국회의원 숫자, 여성 최고위원 숫자, 소위 말하면 지도부의 여성 숫자가 늘어났음에도 불구하고 이런 문제를 강력히 주장하거나 개선해야 된다가나 그런 목소리가 부족해요.(사례 1)

3. 사무처 여성 당직자의 인건비와 여성정책 전담인력

이번 연구에서 여성정치발전비에서 여성 당직자 인건비가 지출되는 문제점을 살펴보기 위해 여성정책 업무를 담당하는 당직자의 규모를 파악하였다. 2022년 기준으로, 주요 정당의 중앙당 여성정책 전담인력은 국민의힘 4명, 더불어민주당 6명, 정의당 1명이었다. 연간 정기적으로 지원을 받는 경상보조금의 10%인 여성정치발전비의 규모로 볼 때, 이 인력으로 여성(국) 업무를 운영하기는 매우 부족하다. 특히 선거가 있을 때면 모든 당직자가 선거운동에 동원되는 정당의 태생적 구조 속에서 이 정도 인력규모로 여성정책 업무가 운영된다는 것은 사실상 불가능에 가깝다. 2년에 한 번씩 전당대회와 당대표 선거 준비, 2년에 한 번씩 돌아오는 총선과 지방선거, 그리고 재보궐선거까지 감안하면 모든 당직자가 선거운동에 투입되는 상황에서 체계적이고 규모있는 예산 집행을 기대하기란 어렵다.

정당에서 여성업무는 중앙당 차원의 전국여성위원회가 총괄하면서 실무는 중앙당의 여성국과 전국 시도당의 지역위원회 산하 여성위원회에서 맡아 하고 있다. 중앙당과 시도당의 유급사무원의 숫자가 200명으로 제한이 있는 상황에서 17개 시도당의 규모를 고려할 때 시도당 차원에서 여성업무를 전담하고 있는 유급사무원을 두고 있는 시도당은 한두 곳에 불과하다. 대부분의 시도당에서는 여성업무가 아예 없거나 전담 당직자가 다른 업무와 여성업무를 병행하거나, 시도당 여성위원회 위원장이 무급으로 여성업무를 하고 있었다(사례 22). 여성 정치인인 시도당 여성위원회 위원장은 이에 대해 불만을 갖고 있었지만 정당에 대한 기여가 정당 공천으로 연결된다는 생각으로 무급으로 일했다고 밝혔다(사례 18). 시도당 차원에서 여성위원회는 가장 활발하게 움직이는 위원회인데, 여성업무 담당자는 유급사무직원으로 규정되어 있지 않다. 시도당 조직에서 여성업무는 비공식적으로만 존재하기 때문에 유급노동으로 인정하지 않는 것이다.

의원을 해봐야겠다는 꿈이 있는 분들은 한편으로는 당에 와서 봉사하고 당에서도 비례대표를 어쨌든 열심히 하는 사람한테 주려고 하는 게 있기 때문에 그런 생각으로 여성위원회 활동을 열심히 하시는 분들이 계세요. 적지 않게 정당 공천을 받기 위해서 (무보수로 일)하시는 분들도 계세요.(사례 2)

저 같은 경우에도 여성위원회 담당자를 하지만 제가 맡은 보직이 있어서 그게 추가 되는 거고, 여성위원회가 부가 될 수밖에 없어요. 정당법에서 정당의 사무처의 정책실

이 반드시 구성이 되어야 한다고 못박혀 있기 때문에 시도당 정책실장은 있어야 하는 직함이에요. 그렇지만 여성국장이 반드시 있어야 한다고는 되어있지 않아요. 당헌·당규에 그렇게 되어 있어요...(중략) 여성정치발전비로 지원을 하면 법정 T/O 이외에 한 사람을 더 쓸 수 있고 무보수로 일하지 않아도 되는 거잖아요. 그런 점에서 OO시는 전담인력을 채용해서 여성문제 대응속도도 제일 빠른 거고 사업을 좀 할 수 있는 거죠.(사례 22)

여성정치발전비 활용에서 가장 큰 문제점은 여성정치발전비를 여성 당직자의 인건비로 지출하고 있다는 점이다.¹⁴⁾ 여성정치발전비가 경상보조금의 일부이기 때문에 당직자 인건비로 쓰이는 데 문제가 없다는 유권 해석이 나왔지만,¹⁵⁾ 여성정치발전비의 취지를 돌이켜본다면 여성 당직자 인건비로 지출되는 것은 잘못된 것이다. 정당의 여성 당직자라 해서 그들이 모두 여성의 정치발전을 위한 일을 하는 것은 아니며, 보다 근본적으로는 당직자로서의 임금은 경상보조금에서 지급하는 것이 원칙이기 때문이다.

심층 인터뷰에 응한 모든 여성 정치인들은 이처럼 여성정치발전비가 여성 당직자의 인건비로 활용되는 상황에 대해 부적절하다는 데 한목소리를 내고 개선의 필요성을 피력하였다. 여성정치발전비가 사무처 직원의 인건비로 사용되고 있는 관행은 2004년 이후 지속되고 있고 신문지면을 통해서도 알려진 사실인데, 심층 인터뷰 응답자 대부분은 이러한 사실마저 모르고 있었다. 심층 인터뷰에 응한 여성 정치인들은 여성정치발전비의 용도와 한도에 대해 여성들의 의견을 수렴해야 하며 이러한 절차가 마련될 필요가 있다는 데 의견을 모았다.

14) 대부분은 여성국 당직자에게 지급되고 있으나, 여성국 소속이 아닌 여성 당직자도 포함 된 것이 지적된 바 있음. 미디어스(2018.6.7.), “한국당에게 여성정치발전비란 어디까지나 ‘인건비’” <http://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=125792> ; 미디어오늘(2018.6.5.), “민주당, 여성정치발전비 여성국 아닌 당직자 인건비로” <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=143032> 에서 2023. 4.26. 인출.

15) 2008년 2월 중앙선관위가 여성정치발전에 필요한 활동을 기획·집행하는 부서의 사무 직원 인건비를 지급하는 것이 정치자금법에 해당한다는 유권해석을 내린 바 있음. 2004년 도입된 이래 연간 적게는 10억 원에서 많게는 20억 원에 이르는 비용이 여성정치발전비로 책정되었는데, 상당 비율이 인건비로 지급되는 것에 대해 문제제기가 있자, 당시 한나라당 대표최고위원이 선관위에 융통성있고 완화된 조치가 필요하다고며 사용 용도를 질의한 것에 대한 답변이었음. 여성신문(2016.10.17.), “여성정치발전기금 운용 성적 새누리 ‘F’ 더민주 ‘D’” <https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=98678>에서 2023.4.26. 인출.

당직자의 인건비는 30%를 넘을 수 없다거나 나머지 전체 비용은 여성정치발전을 위해 써야한다고 해야 할 것 같아요.(사례 11)

의견을 적극적으로 수렴하는 차원에서 자금을 논의해본 적은 없는 것 같거든요. 필요성이 있는 것 같아요. 당원들, 중앙에 여성위원회가 결정하면 쓸 수 있는 돈, 그래서 여성위원회는 사업을 할 수 있는 여력이 있다고 들어왔거든요. 여성 당원들과 의견수렴 절차도 중요하겠다는 생각이 드네요.(사례 8)

어떤 비용을 쓰고 싶다면 절차가 있어야 한다고 생각을 해요. 그러면 거기서 굉장히 다양한 의견들이 도출될 것입니다. 그 비용이 사용될 수 있는 사용처를 정할 수 있는 룰을 만들어야 한다고 생각해요. 그것부터 공부를 해야죠. 그것에 대한 합의를 하려면 기존 여성 정치인들 하고 만나야 하고, 여성정치인을 준비하고 있는 사람들과도 논의의 광장이 필요하죠. 그 다음에 정했으면 좋겠습니다.(사례 19)

중앙당에서 여성정치발전비를 선관위로부터 받아서 사실은 중앙당하고 중앙의 여성위원회에서 많이 개입하고 계시는데...(중략) 여성의원들 연찬회 그런 게 있지만 가면 교육만 받고 오는 게 전부인데요. 같이 토론하고 이런 자리가 전혀 없던 것 같은데요. 중앙당하고 소통을 해본 적이 없는 것 같아요.(사례 5)

여성정치발전비를 관리하는 중앙당의 여성부서에서는 이 보조금을 둘러싸고 양가적인 입장을 전하였다. 규모가 큰 정당의 경우 여성 당직자나 여성 정치인이 일체의 문제제기를 할 수 없거나, 여성국에서 해당 보조금을 운영하고 있어도 최종 결정권한이 여성위원장에게 부여되지 않는 것은 안타까운 현실이다. 그럼에도 불구하고 경상보조금의 10%에 해당하는 예산이 공식적으로 여성부서에 배당되기 때문에 이 여성정치발전비의 존재 자체가 중앙당 차원에서는 여성부서의 위상을 지켜주는 역할을 한다고 보았다.

한편, 기금사용위원회를 통해 여성정치발전비의 용처를 정하는 경우, 공정성을 높이기 위한 것으로 보이는 것과 달리, 여성업무 당직자의 정당 내 직급이 낮아 해당 위원회에 참여할 수 없었고, 위원회에서는 여성정치발전과 관계 없는 이슈들을 여성정치발전비에서 사용하고자 했다.

여성정치발전비가 있으니 여성국이 힘이 있는 거고. 인수위에는 없는 부서인데 그래도 (경상보조금의) 10%라는 재정을 운영할 수 있는 권한이 있다 보니 그래도 좋은 거죠. 특히 여성들이 진짜 정치하고 싶은 분들을 위해서 돈을 쓸 수 있고 재정이 있기 때문에 중앙당도 사무총장님의 권한이지만 여성정치발전비 10%를 소진해야 하는 것을 알고 있기 때문에 저희가 사업을 제안해서 올리면 다 오케이예요. 그래서 그 부분은 너무 도움되는 부분이고요.(더불어민주당 간담회 참석자1)

당 전체 사업비의 총액에서 여성정치발전기금이 적지 않은 포션인 거예요. 그런 부분이 있다 보니까 상대적으로 연관이 없는 사업은 아니지만 말하자면 성소수자 위원회 사업도 여성정치발전기금에 포함시키고요. 당내 상황이 여력이 녹록치 않아서 이거 여성정치발전기금에 얹어서 쓸 수 있겠는데 해서 다른 사업이 치고 들어오는 거죠. (정의당 당직자1)

심층 인터뷰에 참여한 여성 정치인들의 이야기를 정리해보면, 정치활동을 오래했음에도 불구하고 여성추천보조금이나 여성정치발전비의 존재를 알지 못했고, 그 운용에 대해 중앙당과 논의의 장이 마련되어 있지 않아 의견을 피력할 수 없었고, 여성정치발전비에 대한 제한적인 경험만이 있을 뿐 전체 운용에 대해서는 대부분이 모르고 있다는 점이 확인되었다. 한편, 여성정치발전비에서 상당한 비율이 인건비로 지출되고 있지만, 실제로 정당 내에서 여성 업무를 담당하는 인력은 부족하다는 아이러니한 현상이 드러났다. 여성업무를 담당하는 유급 사무직 당직자의 수는 소수에 불과하며 시도당 차원에서는 대부분이 무급으로 종사하고 있었다. 사무처 당직자의 인건비는 경상보조금에서 지급되어야 하는 것인데, 이에 대해 정당 내 여성은 물론이고 중앙선거관리위원회조차 문제제기를 하지 못하고 있는 것이다.

V. 결론 및 정책적 시사점

이상에서 여성정치발전비에 대한 이론적 논의와 실제 한국 정당의 운용 현황, 그리고 직접 수혜자인 여성 정치인의 경험을 살펴보고, 다음과 같이 문제점을 도출하였다.

첫째, 국고보조금인 여성정치발전비에 대해 이를 감사하는 중앙선거관리위원회에 정당에 대한 일관된 제재 규정이나 조치가 없다는 점이다. 여성정치발전비에서 지출하는 인건비가 정당마다 다르고 그 격차도 심해서 국민의힘의 경우 거의 모든 자금을 인건비에만 쓰고 있음에도 불구하고 철저히 정당의 자율에 맡기고 있다. 국고보조금인 선거보조금과 여성추천보조금에 대해서도 마찬가지이다. 정당은 지급대상과 금액을 상세히 보고하지 않으며, 이에 따른 제재도 없다. 정당을 상대로 제대로 된 감사기능을 펼치기 어려운 한국 정치의 무소불위의 권력과 이에 대한 중앙선거관리위원회의 방임적 관행이 여성정치인을 위한 정치자금법 규정을 무력화시키고 있다.

둘째, 여성정치발전비가 여성후보의 선거지원비에 활용이 되고 있는 것과 관련하여, 여성추천보조금의 규모가 명목상의 취지에 비해 지나치게 소액이라는 점이다. 여성추천보조금은 자금 동원의 어려움을 겪는 여성 정치인으로 하여금 정치에 참여하게 하는 인센티브의 역할이 되어야 하는데도 불구하고 지원 규모로 볼 때 여성의 정치참여에 영향을 미치지 못하는 수준이었다. 더욱이 소액인데도 불구하고 때에 따라서는 그것이 정당의 여성 정치인에 대한 선거 지원의 전부가 되기도 하였다.

셋째, 위의 두가지 문제를 포괄하는 것으로서, 여성정치발전비가 중앙당을 중심으로 폐쇄적으로 운용되고 있다는 점이다. 여성 정치인을 위한 비용인데도 여성 정치인들의 인지도와 접근성이 매우 낮았다. 제도를 알지 못했고, 혹은 제도는 알지만 규모를 알지 못했거나 일회성 행사 수준의 사업 정도만 가능했다. 중앙당에서 시도당으로 전달되는 과정이나 공모를 통한 사업에서도 총액 대비 활용되는 규모는 제한적이었고, 무엇보다 시도당 당직자들 역시 이 두가지 여성 정치인을 위한 국고보조금을 알지 못했다. 제도가 시행된 지 약 20년이 되어 가지만, 여성 정치인들 간에도 공론화된 적이 없고 시도당 당직자들도 이 제도에 대한 인지도가 이 정도로 낮다는 것은 여성 정치인을 위한 국고보조금이지만 그 운영과 관리가 철저하게 중앙당에 의해 폐쇄적으로 운영되고 있다는 것을 의미한다. 결국 여성 정치발전을 위한 국고보조금이지만 지금까지 살펴본 바에 따르면 여성의 정치발전에 기여한다고 보기 어려웠다.

이 연구는 오랫동안 문제로 지적되어 오고 있는 여성정치발전비와 여성추천보조금의 운용 실태를 회계보고서뿐 아니라 여성 정치인에 대한 경험을 토대로 분석했다는 데 의의가 있다. 정당의 국고보조금에 대한 의존도가 최대 50%에 달할 정도로 작지 않은 수준인데도 불구하고 여성정치발전비나 여성추천보조금은 정당에서 여성의 역할을 강화하는데 도움이 되지 못하고 있다. 이러한 원인으로는 정당의 정치자금 모금이 여전히 비공식적으로 활성화되어 있는 상황에서 여성 정치인을 위한 국고보조금의 규모가 정당을 자극할 정도의 수준에 미치지 못하고 있는 제도적 한계와 여전히 뿌리 깊은 정당의 남성 중심적 조직문화의 한계를 지적할 수 있다.

이러한 문제점을 기반으로 정책적 시사점을 제안하고자 한다. 여성정치발전비는 소액으로 일회성 행사에 그치는 지역 공모사업 대신 상시적 교육이나 여성 정치인 네트워크 사업을 정례화하여 여성의 목소리를 키우는 것이 필요하다. 무엇보다 여성정치발전비를 전담하는 인력이 충원될 필요가 있는데, 정책개발비에서는 유급사무원 수 제한에서 예외를 적용받는 별도의 인력을 채용하도록 정하고 있다(정당법 제30조). 이를 여성정치발전비에도 적용하여 전문인

력을 채용하는 방안을 제안한다. 또한, 현재 국회의원 및 지방의원 후보자에 대해서만 여성추천보조금을 적용하고 있는데, 이를 광역 및 기초자치단체장 여성 후보자에게까지 확대하는 방안을 제안하여 여성의 정치대표성의 범위를 확장하도록 해야한다. 그리고 이 모든 정책과 제도의 변화를 위해서는 정당 내 여성들의 관심이 제고되어야 하며 남성 중심의 정당을 바꿀 수 있다는 끈기 있는 희망이 필요하지 않을까 한다.

참고문헌

- 강순후(2015). “여성의 정치참여 활성화방안: 정당의 역할을 중심으로”. 중앙선거관리위원회 선거연수원 2015 전임교수 등 연구보고서. 162-212.
- 권수현·윤채영·조혜민(2017). “여성, 제도, 정당: 여성정치발전비 운용실태(2004-2015) 분석”. 여성학연구. 제27권 제2호. 7-41.
- 권수현(2019). “정치진입의 성별화된 장벽들: 20대 국회의원의 출마결정 요인과 성차”. 페미니즘연구. 제19권 제1호. 91-128.
- 김대근·권수진·윤지영·임석순(2015). 정치자금 투명성 제고방안 연구. 과천: 중앙선거관리위원회.
- 김대식·조진만·윤지성(2020). “선거비용 외 지출은 선거와 관련 없는 비용인가?: 2015년과 2016년 선거비용 외 지출 실태 분석”. 연구방법논총. 제5권 제3호. 109-152.
- 김민정(2014). “한국 여성의 정치적 대표성 확대를 위한 여성할당제의 효과”. 페미니즘 연구. 제14권 제2호. 203-241.
- 김원홍·이현출(2010). 지방의회 여성의원 의원 경력 지속 및 확충 방안 연구. 한국여성정책연구원
- 김원홍·이수연·김민정·전선영(2013). “19대 총선 지역구 공천과정 분석과 여성의 정치적 대표성 확대 방안 모색: 새누리당과 민주통합당을 중심으로”. 현대정치연구. 제6권 제1호. 31-52.
- 김원홍·김복태·김혜영·전선영·김은주(2015). 여성의 정치적 대표성 관련 선거법·제도의 효과성 연구. 서울: 한국여성정책연구원.
- 김은경·김혜영·김복태·권민정(2019). 여성 당직자의 지위 및 역할에 관한 연구: 정당 내·외 네트워크 구축 경험을 중심으로. 서울: 한국여성정책연구원.
- 김은경·김복태·김혜영(2020). “정당의 성차별적 남성 중심 네트워크와 여성 당직자의 지위”. 정치·정보연구. 제23권 제3호. 67-100.
- 김은경·김복태·이선행·이지은·정하연(2022). 여성 정치인 육성을 위한 정당의 국고보조금 운영 개선방안. 서울: 한국여성정책연구원.
- 김정도·김진하·정준표(2013). “국회의원선거의 정치자금지출 결정요인: 제19대 총선의 선거비용과 선거비용 외 지출의 비교분석”. 의정연구. 제19권 제2호. 169-200.
- 문미경·김혜영·이현출·임미영(2018). 2022년 지방의회 여성정치인 확대를 위한 당선요인에 관한 연구. 서울: 한국여성정책연구원.

- 안숙영(2016). “민주화 이후 민주주의와 여성의 정치적 대표성”. *페미니즘연구*. 제16권 제1호. 121-147.
- 이진옥·권수현·서복경·장명선·최가영·윤채영·권오연(2020). “성평등한 정치 대표성 확보 방안 연구”. *국가인권위원회 발간자료*. 2020-1. 1-317.
- 임성학(2002). “제16대 총선 선거자금의 조달과 지출”. *한국정치학회보*. 제36권 제3호. 245-268.
- _____(2005). “제17대 총선의 선거자금과 정치개혁의 효과”. *한국정치학회보*. 제39권 제2호. 195-216.
- 전용주(2019). “후보의 선거자금 재원과 정당의 자금 지원에 관한 연구”. *정치·정보연구*. 제22권 제3호. 387-414.
- 전용주·남승오(2020). “한국 국회의원 선거에서의 선거비용과 선거결과: 제이콥슨 효과(Jacobson Effect)의 한국적 적용”. *한국정당학회보*. 제19권 제1호. 33-58.
- 정연정(2021). “정당 국고보조의 의미, 문제점과 개선 방안”. *한국지방정치학회보*. 제11권 제1호. 35-67.
- 중앙선거관리위원회 보도자료(2006.5.18.). 「5. 31지방선거 선거보조금 284억 5개 정당에 지급」
- 중앙선거관리위원회 보도자료(2010.5.17.). 「중앙선관위, 선거보조금과 여성추천보조금 등 지급」
- 중앙선거관리위원회 보도자료(2014.5.19.). 「6.4 지방선거보조금 등 총 415억 원 정당에 지급」
- 중앙선거관리위원회 보도자료(2018.5.28.). 「7개 정당에 선거보조금 등 총 458억 여 원 지급」
- 중앙선거관리위원회 보도자료(2020. 3. 30.). 「12개 정당에 선거보조금 등 총 451억여 원 지급」
- 중앙선거관리위원회 보도자료(2022. 5. 16.). 「중앙선관위, 제8회 지선 선거보조금 등 총 606억여 원 정당에 지급」
- Buckley, F., and Mariani, M.(2023). Money Matters: The Impact of Gender Quotas on Campaign Spending for Women Candidates. *International Political Science Review* 44(1), 59-76.
- Kayuni, H.M., and Muriaas, R.L.(2014). Alternatives to Gender Quotas: Electoral Financing of Women Candidates in Malawi. *Journal of Representative Democracy* 50(3), 393-404.

- McGregor, J.(2014.5.21.). “Why More Women Don’t Run for Office”.
The Washington Post.
- Muriaas, R., Mazur, A.G., and Hoard, S.(2022). Payments and Penalties
 for Democracy: Gendered Electoral Financing in Action Worldwide.
American Political Science Review 116(2), 502-515.
- Ohman, M.(2018). *Gender-targeted Public Funding for Political
 Parties: A Comparative Analysis*. Stockholm: International
 IDEA.
- OSCE & ODIHR(2014). *Handbook on Promoting Women’s Participation
 in Political Parties*.
- Shin, K.Y. and Kwon, S.H.(2023). ‘Above all, It will Boil Down to Money
 Problems’: The Impact of Gender-Targeted Public Financing on
 Political Parties and Women Candidates in South Korea.
International Political Science Review 44(1), 91-106.

인터넷 자료

- 국민의힘 홈페이지. <https://www.peoplepowerparty.kr/about/rule>에서 2023.
 5.31. 인출.
- 더불어민주당 홈페이지. <https://www.theminjoo.kr/introduce/rule>에서 2023.
 5.31. 인출.
- 미디어스(2018.6.7.). “한국당에게 여성정치발전비란 어디까지나 ‘인건비’”
<http://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=125792>
 에서 2023. 4. 26.인출.
- 미디어오늘(2018.6.5.). “민주당, 여성정치발전비 여성국 아닌 당직자 인건비로”
<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=143032>
 에서 2023.4.26. 인출.
- 여성신문(2016.10.17.). “여성정치발전기금 운용 성적 새누리 ‘F’ 더민주 ‘D’”
<https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=98678>
 에서 2023.4.26. 인출.
- 의안정보시스템, <https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>에서 2023.5.31.
 인출.
- 정의당 홈페이지, <https://www.justice21.org/newhome/about/info02.html>
 에서 2023.5.31. 인출.

중앙선거관리위원회(2020). “2020년 정당의 정치자금 회계실무”. 1-54.
<https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1129&bcIdx=150338> 에서 2022.7.15. 인출.

e-나라지표. 남성대비 여성 임금비율. https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2714에서 2023.4.19. 인출.

IPU&UN Women(2021). Women in Politics: 2021. <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Women-in-politics-2021-en.pdf>에서 2022.7.11. 인출.

정당 내부자료

국민의힘 2020년도~2021년도 회계보고서.
더불어민주당 2016년도~2021년도 회계보고서.
미래통합당 2020년도 회계보고서.
새누리당 2016년도 회계보고서.
자유한국당 2017~2019년도 회계보고서.
정의당 2016년도~2021년도 회계보고서.

〈부표 1〉 역대 총선·지방선거 여성추천보조금 지급 내역

총선의 여성추천보조금				지방선거의 여성추천보조금		
구분	정당명	여성 후보자 추천비율 (%)	여성추천 보조금 지급액 (천원)	구분	정당명	여성추천보조금 지급액(천원)
제18대 (2008)	한나라당	7.35	475,176	제4회 지방선거 (2006년)	열린우리당	263,601
	통합민주당	6.12	592,718		한나라당	234,759
	민주노동당	18.78	1,779,824		민주노동당	35,586
제19대 (2012)	새누리당	6.50	744,599	제5회 지방선거 (2010년)	한나라당	1,303,762
	민주통합당	8.54	389,282		민주당	718,122
제20대 (2016)	새누리당	6.32	608,786		민주노동당	56,896
	더불어민주당	9.88	505,989	제6회 지방선거 (2014년)	새누리당	859,566
	민중연합당	9.88	91,375		새정치민주연합	715,362
제21대 (2020)	국가혁명배당금당	30.43	842,007		통합진보당	489,716
				제7회 지방선거 (2018년)	더불어민주당	264,058
출처: 김원홍 외(2015: 48); 중앙선거관리위원회 보도자료(2020.3.30.: 3-4)에서 재구성			자유한국당		256,562	
			바른미래당		110,884	
			제8회 지방선거 (2022년)	더불어민주당	874,641	
				국민의힘	665,157	
출처: 김원홍 외(2015: 48); 중앙선거관리위원회 보도자료(2020.3.30.: 3-4)에서 재구성				출처: 중앙선거관리위원회 보도자료		
				(2006.5.18.; 2010.5.17.; 2014.5.19.; 2018.5.28.; 2022.5.16.)참고하여 작성.		

자료: 김은경 외(2022: 37-38)에서 재인용

Abstract

Analysis on the Gender-targeted Public Funding for Political Parties in Korea

Eun Kyung Kim*·Hayeun Jeung**

This study looks into the implementation of the gender-targeted national subsidy for political parties in Korea, known as the public funding for women's political development which is designated to be used to support women's political participation. The aim of the analysis is to determine the extent to which it has been implemented in a transparent and equitable manner, in alignment with the original intention of the law.

For the study, party accounting reports (2016-2021) were analyzed, and in-depth interviews were conducted to gain insights into the experience of female politicians who benefited from the subsidies. The followings are the result of the analysis.

First, the neglectful practice of the National Election Commission, which is responsible for managing and supervising government subsidies, is undermining the provisions of the public funding for women's political development. Second, the scale of the subsidy for women's nomination is insufficient. Third, there is a lack of awareness among female politicians regarding the public funding, as it operates in a closed manner centered on the party. Considering these observations, it is difficult to ascertain its actual contribution to women's political participation, as originally intended.

This study is meaningful as it examines the functioning of public funding for women's political participation and the subsidy for women's nomination, both of which have been identified as long-standing issues, by referring not only to the political party's accounting report but also to the experience of women politicians. Despite parties relying on national subsidies for up to 50% of their political activities, there is a low awareness of gender-targeted national subsidies, and they are not being utilized effectively.

Keywords : political party, national subsidy, public funding for women's political development, election subsidy for female candidates, women politician

* First Author: Research Fellow, Korean Women's Development Institute

** Corresponding Author: Research Fellow, Ewha Women's University, Ewha Institute for Social Science