



발행일 2020년 1월 23일
발행처 국회입법조사처
발행인 김하중 국회입법조사처장
www.nars.go.kr

NARS 현안분석

여성 정치대표성 강화방안: 프랑스·독일의 남녀동수제 사례분석

이정진* · 김종갑**

- 01 I. 서론
- 02 II. 여성 정치대표성
현황과 관련 제도
- 05 III. 주요국 사례
- 10 IV. 시사점과 개선방안

요약

□ 한국은 남녀성비에 비해 여성 정치대표성이 낮음

- 여성 국회의원이 17%, 지방의원은 23.8%로 여성의 정치 대표성이 낮음
- 남녀동수제는 여성후보와 남성후보를 동수로 추천하는 방안으로 여성의 정치참여 확대방안으로 논의되고 있으며, 제20대 국회에서 관련 법률안이 발의되었음

□ 프랑스와 독일은 공직선거 남녀동수제를 실시하고 있음

- 프랑스는 2000년 선거직 남녀동수법인 일명 “바리테법”을 제정하였으며, 동법 시행 이후 여성의원원이 지속적으로 증가하여 2019년 현재 하원 39.7%, 상원 32.2%임
- 독일 브란덴부르크 주의회는 바리테법을 모델로 2019년 정당의 비례대표 명부후보를 남녀동수로 구성하는 내용의 선거법 개정안을 통과시켰음

□ 인센티브제 및 개헌으로 남녀동수제의 실현가능성을 제고함

- 남녀동수제 도입을 위해 국고보조금 확대 등 인센티브 활성화 방안이 유의미하며, 여성정치인의 발굴·육성에 지속적인 노력을 기울여야 할 것임
- 더불어 남녀동수제 도입시 발생할 수 있는 위헌 논란을 해소하기 위한 사회적 담론 형성 및 개헌 논의가 필요함

* 정치행정조사실
정치의회팀 입법조사관
02-788-4533
chaorum@assembly.go.kr

** 정치행정조사실
정치의회팀 입법조사관
02-788-4534
jgkim123@assembly.go.kr

I. 서론

- 최근 공직선거에서 남녀동수제 도입을 내용으로 하는 「공직선거법 일부개정법률안」이 발의되는 등 여성의 정치대표성 확대를 위해 남녀동수제 도입 논의가 이루어지고 있음
 - 남녀동수제는 여성 후보자와 남성 후보자를 동수로 추천하는 제도로 우리나라에서는 2006년 지방선거를 앞두고 여성단체에서 도입을 제안하였으며, 제19대 국회와 제20대 국회에서 관련 법률안이 발의된 사례가 있음
 - 개정법률안은 지역구 국회의원선거 및 지방선거에 남녀동수제를 도입하는 내용임
 - 한국의 경우 국회와 지방의회의 여성의원 비율이 낮아 여성이 정치적으로 과소대표되고 있는 현실에서 여성의 정치 대표성을 높이기 위한 방안의 하나로 남녀동수제가 논의되고 있음
- 남녀동수제에 대해서는 여성의 정치 대표성 확대 필요성은 인정하지만 비수도권 지역에서 여성후보 50% 공천이 현실적으로 어렵고 남성 예비후보자들의 반발 등을 이유로 반대하는 입장도 있음
 - 특히 지역구선거에서 남녀동수제를 채택할 경우 위헌 논란이 있을 수 있으므로 법 개정에 앞서 헌법에 남녀대표성의 평등조항을 명기하는 방안을 검토할 필요성이 있음
 - 프랑스의 경우 여성할당제 도입에 대해 위헌판결이 내려진 경험이 있으며, 이후 헌법 개정을 통해 여성할당제의 헌법적 기반을 마련한 뒤 남녀동수제를 도입할 수 있었음
- 남녀동수제를 실시하는 대표적인 국가는 프랑스이며, 최근 독일에서 관련법이 제정되었음¹⁾
 - 프랑스에서 실시되고 있는 남녀동수제는 주로 비례대표선거에 적용되고 있으며, 지역구선거는 하원 의원선거와 도의원선거에 적용됨
 - 비례대표선거의 경우 할당규정 위반시 후보자명부를 접수할 수 없음
 - 지역구선거는 위반 정도에 따라 차등적으로 국고 보조금을 삭감함
 - 독일 브란덴부르크주는 주의회 비례대표선거에 남녀동수제를 도입하였음
 - 지역구선거의 경우 위헌 가능성에 대한 지적으로 도입되지 못하였음
- 이하에서는 한국의 여성의원 현황과 여성의 정치대표성 확대를 위한 현행 제도에 대해 살펴보고 프랑스와 독일의 남녀동수제 현황에 대한 검토를 통해 시사점을 도출하고자 함

1) 일본에서는 2018년 「정치분야에서의 남녀공동참여 추진에 관한 법률」을 제정하였지만 그 내용은 공직선거에서 정당의 후보자 공천시 후보자의 수를 가능한 한 남녀 균등이 되도록 정당에 권고하는 것으로 강제성이나 실효성을 담보할 수 없음. 김유정, 2018, “일본의 공직선거 후보자 남녀균등법 제정 배경과 주요 내용”, 국회입법조사처 『이슈와 논점』 제1479호.

II. 여성 정치 대표성 현황과 관련 제도

1. 국회와 지방의회의 여성의원 현황

□ 한국은 여성 국회의원이 전체 의원의 17%임

- 제20대 총선(2016) 결과 여성 당선자는 전체 300명 국회의원 가운데 51명임
 - 이는 47명의 여성이원이 당선된 제19대 국회에 비해 다소 증가한 수치이지만 남녀 성비에 비해 낮은 수치임

표 1 | 역대총선 결과 여성 국회의원의 수와 비율

총선	의원정수	남성의원(명)	여성의원(명, %)	여성후보비율(%)
1	200	199	1(0.5)	2.00
2	210	208	2(1.0)	0.36
3	203	202	1(0.5)	0.62
4	233	230	3(1.3)	0.69
5	291	290	1(0.3)	0.32
6	175	173	2(1.1)	0.35
7	204	199	5(2.5)	0.57
8	204	199	5(2.5)	0.17
9	292	275	17(5.8)	0.59
10	231	223	8(3.5)	0.85
11	276	267	9(3.3)	1.42
12	276	268	8(2.9)	1.36
13	299	293	6(2.0)	1.34
14	299	291	8(2.9)	1.81
15	299	290	9(3.0)	1.52
16	273	257	16(5.9)	3.20
17	299	260	39(13.0)	5.57
18	299	258	41(13.7)	11.86
19	300	253	47(15.7)	6.98
20	300	249	51(17)	10.49

※ 자료 : 중앙선거관리위원회, 선거통계시스템(최종 검색일: 2020.1.3.), <<http://info.nec.go.kr/>>

□ 역대 총선 결과를 살펴보면 제16대 국회까지 여성 국회의원 수는 6%에도 미치지 못하는 수준이었지만 제 17대 국회 이후 지속적으로 증가하고 있음

- 제17대국회의원선거에서 정당명부식 비례대표제가 실시되고 비례대표선거에 여성할당 규정이 도입된 결과 여성의원 비율은 처음으로 10%를 상회하였음

□ 지방의회의 경우 국회보다 여성의원 비율이 높지만 여전히 인구 구성비에는 미치지 못함

- 광역의회의 경우 여성의원 비율이 19.4%, 기초의회는 30.8%임
 - 2018년 실시된 제7회 동시지방선거에서 여성은 기초단체장 8명, 광역의원 160명, 기초의원 900명으로 총 1,070명이 당선되었음
- 지방의회의 경우 비례대표선거 뿐 아니라 지역구선거에도 여성할당 의무조항이 적용되어 여성 의원 비율이 국회보다 높음
 - 2010년 「공직선거법」개정을 통해 지역구선거에서 국회의원선거구마다 광역과 기초를 구분하지 않고 여성 후보를 1명 이상 추천하도록 하고 위반시 해당 선거구의 후보 등록을 무효로 하고 있음

[표 2] 2018 지방선거결과 여성당선자의 수와 비율

구분	전체 당선자	여성 당선자	여성의 비율
광역단체장	17	0	0
기초단체장	226	8	3.5%
광역의원	824(87)	160(62)	19.4%
기초의원	2,926(385)	900(374)	30.8%
교육감	17	2	11.8%
교육의원	5	0	0
계	4,015	1,070	26.6%

주 : 광역의원과 기초의원의 ()안 숫자는 비례대표 수임. 교육의원의 경우 제주특별자치도에서만 선거로 선출함
 자료 : 중앙선거관리위원회, 선거통계시스템(최종 검색일: 2020.1.2.), <<http://info.nec.go.kr/>>

- 여성할당제 도입 이후 국회와 지방의회에서 여성 의원의 비율은 지속적으로 증가하고 있지만 여성 국회의원 비율은 OECD 회원국 평균보다 10%p 이상 낮아 여성의 정치대표성 확대를 위한 노력이 필요함
 - 2017년 기준 OECD 회원국의 여성의원 비율은 평균 28.8%로 한국보다 여성의원 비율이 낮은 국가는 36개 회원국 중 5개국에 불과함²⁾
 - 보다 많은 여성 후보를 공천하려는 정당의 노력과 더불어 국회에서도 여성할당제 강화 등 여성의 정치대표성 확대를 위한 입법 논의들이 이루어지고 있음

2. 여성 정치 대표성 확대를 위한 제도 실태

- 현재 한국에서 여성의 정치 대표성 확대를 위해 도입된 제도는 「공직선거법」에서 규정하고 있는 여성할당제와 「정치자금법」에서 규정하고 있는 여성추천 보조금제도라고 할 수 있음
 - 여성할당제는 공직선거에서 정당의 여성후보자 추천을 확대함으로써 여성 대표성을 높이는 것에 초점을 맞추고 있음
 - 여성추천 보조금제도는 정당이 여성후보를 추천하도록 독려하기 위해 여성후보를 추천한 정당에게

2) OECD (2019), Women in politics (indicator). doi: 10.1787/edc3ff4f-en (Accessed on 13 November 2019), <<https://data.oecd.org/inequality/women-in-politics.htm>>.

국고보조금을 지급하도록 하는 내용임

□ 「공직선거법」은 여성의 정치참여 확대를 위해 국회의원선거와 지방의회의원선거에서 여성할당 관련 규정을 두고 있음

- 국회의원의 경우 비례대표 명부 작성시 정당은 후보자의 50% 이상을 여성에게 할당해야 하며, 후보자명부 순위 홀수에 여성을 추천해야 함(「공직선거법」 제47조제3항). 또한 50% 여성할당 규정 위반 시 후보자명부가 무효처리됨(「공직선거법」 제49조제8항)
 - 지역구선거의 경우 선거참여 정당에게 여성후보를 30% 이상 추천하도록 노력할 것을 권고하고 있지만 단순한 권고조항이라는 점에서 한계를 가짐³⁾
 - 다만 여성추천보조금 지급을 통해 여성후보 추천을 독려하고 있음(「정치자금법」 제26조)
- 지방의회의원의 경우 비례대표선거는 국회의원선거와 동일한 여성할당 규정이 적용됨. 또한 지역구 선거에도 여성할당 강제조항을 두어 국회의원지역구마다 1인 이상의 여성후보를 추천해야 하며(「공직선거법」 제47조제5항), 위반 시 그 정당이 추천한 해당 국회의원 지역구의 모든 후보자 등록이 무효처리됨(「공직선거법」 제52조제2항)
 - 다만 해당 지역구에서 그 정당의 기초 및 광역의원 후보자 추천인수의 합이 의원정수의 절반에 미달하는 경우 혹은 정당에서 여성후보자를 추천하였으나 후보자 본인의 사퇴 등으로 인하여 등록이 무효가 된 경우는 예외로 함⁴⁾

□ 「정치자금법」은 정당이 지역구선거에서 여성후보자를 추천하도록 하기 위해 여성추천보조금제도를 규정하고 있는데, 이에 따르면 여성후보자 추천 비율에 따라 보조금을 차등지급함

- 국회의원선거와 지방의회의원선거의 지역구선거에서 여성후보자를 추천하는 정당을 대상으로 여성추천보조금을 차등 지급함(「정치자금법」 제26조)
- 여성추천 보조금은 여성후보자의 선거경비로 사용하도록 용도가 제한되어 있으며, 그 외의 용도로 사용한 경우 보조금은 회수되거나 감액되어 지급됨(「정치자금법」 제28조 내지 제29조)

□ 이러한 제도는 여성의 공직선거 진출을 확대하는 효과를 가져왔으며, 특히 비례대표선거에서 여성의원의 수를 늘릴 수 있었음. 하지만 현행 제도는 다음과 같은 한계를 가짐

- 첫째, 현행 여성할당제는 비례대표선거에 치중해 있는데 지역구의원에 비해 비례대표의원의 비율이 낮은 한국에서 비례대표선거의 할당제 효과는 한계를 가짐
 - 전체 의원 중 비례대표의원의 비율은 국회의원은 15.7%, 지방의원의 경우 광역의원은 10.6%, 기초의원은 13.2%에 불과함
- 둘째, 지역구 국회의원선거의 경우 여성 추천 30% 권고조항만을 두고 있어서 여성후보 추천 비율이 낮음

3) 「공직선거법」 제47조(정당의 후보자추천) ④정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각 전국지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다.

4) 제52조(등록무효) ② 제47조 제5항을 위반하여 등록된 것이 발견된 때에는 그 정당이 추천한 해당 국회의원지역구의 지역구시·도의원후보자 및 지역구자치구·시·군의원후보자의 등록은 모두 무효로 한다. 다만, 제47조 제5항에 따라 여성후보자를 추천하여야 하는 지역에서 해당 정당이 추천한 지역구시·도의원후보자의 수와 지역구자치구·시·군의원후보자의 수를 합한 수가 그 지역구시·도의원 정수와 지역구자치구·시·군의원 정수를 합한 수의 100분의 50에 해당하는 수(1 미만의 단수는 1로 본다)에 미달하는 경우와 그 여성후보자의 등록이 무효로 된 경우에는 그러하지 아니하다.

- 지역구선거의 경우 선거 경쟁력 등의 이유로 여성후보 추천을 강제하기는 어려운 것이 사실임. 그럼에도 30% 권고조항은 미흡한 측면이 있어, 추천비율을 높이거나 위반시 국고보조금 삭감 비율을 높이는 등의 제도적 보완방안이 논의되고 있음

□ 남녀동수제는 이러한 제도적 한계를 보완하는 방안의 하나로 논의되고 있으며, 국회에서도 관련 입법이 발의된 사례가 있음

- 제20대 국회에서 지역구 국회의원선거 및 지방선거에 남녀동수제를 도입하는 내용의 「공직선거법 일부개정법률안」이 발의되어 논의 중임
 - 박영선의원이 대표발의(2019.1.25.)한 법률안은 지역구국회의원선거, 지역구지방의원선거, 지방자치단체장선거에 정당추천 후보자의 50% 이상을 여성후보자로 추천하도록 의무화하는 내용임
- 제19대 국회에서 유승희의원이 대표발의(2013.8.9.)한 「공직선거법 일부개정법률안」은 기초의회 의원선거에 남녀동수제를 도입하는 내용을 담고 있음
 - 2인 선거구의 경우 남성과 여성 후보를 각각 1명씩 추천하고, 3인 선거구는 남녀 각 1인 이상을 추천하도록 하고, 4인 선거구는 남성과 여성을 각각 2명씩 추천하도록 하는 안임

Ⅲ. 주요국 사례

1. 프랑스

□ 프랑스에서는 1970년대부터 여성의 정치진출을 확대하기 위해 제도적 기반을 마련하려는 노력이 지속되었으나 위헌논란으로 입법적 노력이 좌절되었음⁵⁾

- 프랑스는 여성의 사회진출이나 경제적 성취에 비해 여성 의원의 비율이 낮았음
 - 첫 여성의원인 배출된 1945년 이후 50여 년간 여성 하원의원은 전체 의석의 10%에도 미치지 못했음. 1997년에야 하원에서 여성의원 비율이 10%를 상회하는 등 여성의 정치 대표성이 낮은 국가였음⁶⁾
- 제도적으로 여성의 정치 진출을 지원하기 위해 1982년 하나의 성별이 일정 비율을 넘지 못하도록 하는 내용을 포함한 선거개혁법안이 국회에서 통과되었으나 헌법재판소의 위헌판결로 법 개정으로 이어지지 못하였음
 - 당시 법률안은 3,500명 이상의 주민이 살고 있는 지자체의 지방선거에 출마할 후보자 명단에 하나의 성이 75%를 넘지 못하도록 상한선을 설정하는 것이었음.⁷⁾

□ 1999년 헌법 개정을 통해 여성의 정치 대표성 확대를 제도적으로 뒷받침하기 위한 근거를 마련하였음

5) 전학선, 2008, “프랑스 정치영역에서 남녀평등을 위한 남녀동수법과 헌법개정”, pp.199-204.

6) Parline database on national parliaments(최종검색일: 2020.1.3.), <<https://data.ipu.org>>.

7) 民主主義：選挙支援国際研究所／笹川平和財団. 多様性のある政治リーダーシップ〜男女平等な政治参画に向けて〜, p.177.

- 1999년 개헌을 통해 「헌법」 제3조에 “법은 선출직 공무원과 선출직 의원직에 여성과 남성이 동등하게 진출하도록 한다”는 규정을 포함하고, 제4조에 “정당과 정치집단은 법이 정한 조건하에서 이 원칙을 현실화하도록 노력해야한다”는 내용을 포함시킴
 - 2008년 개헌을 통해 국가가 남녀평등을 위해 노력해야 할 분야를 정치 분야를 넘어 사회 분야로 확대하였음. 개정된 헌법의 내용은 “법률은 남녀가 선거직과 그 지위는 물론 직업적·사회적 직책에 대해서도 동등하게 다가설 수 있도록 노력한다(제1조)”는 것임⁸⁾

□ 헌법 개정 이후 2000년 일명 ‘파리티법(La Parité)’이라고 불리는 법률을 제정하여 동 법률의 적용을 받는 모든 선거에서 여성 후보를 남성과 동수로 추천하도록 함

- 파리티법은 정식 명칭이 「선거직에서의 남녀간 평등한 접근을 이루기 위한 법」으로 선거법의 일부조항을 개정하는 것을 내용으로 하는 법률임
 - 파리티란 동등, 동격, 동률을 의미하며, 이는 파리티법이 소수자에 대한 우대정책이 아니라 남녀 양쪽의 기회 평등을 보장하기 위한 법임을 보여줌
- 파리티법의 적용을 받는 선거는 지방의원선거와 하원의원선거, 유럽의회의원선거, 상원 비례대표 선거임

□ 파리티법은 남녀동수 할당조항과 더불어 다음과 같은 강제조항을 두고 있음

- 비례대표 선거의 경우 의무조항을 준수하지 않으면 정당의 후보자 명부를 접수하지 않음
 - 법 제정 당시 비례대표 명부 작성 시 6명을 단위로 나누어 순서와 무관하게 남녀 각각 3명씩을 배정하도록 하였음. 하지만 이러한 방식이 명부작성 시 남성에게 유리하게 작용한다는 비판이 제기되면서 2003년과 2007년 개정을 통해 남녀교호순번제로 바뀌었음
- 소선거구 다수대표제로 실시되는 하원의원선거의 경우 여성할당 비율을 지키지 않는 정당은 국고에서 지원되는 정당보조금이 삭감됨
 - 남녀후보 수의 차이가 전체후보자 수의 2%를 초과할 경우 정당지원총액에서 일정 비율로 지원금이 삭감됨. 초기에는 남녀후보 격차 비율의 50%를 삭감되던 것에서 2007년 개정을 통해 75%로 삭감비율을 높였음⁹⁾

□ 파리티법은 2000년 제정 이후 여러 차례 개정되면서 적용 범위를 확대하고 관련 규정을 강화하여 동법의 적용을 받는 모든 선거에서 여성의원 수와 비율이 증가하였음

- 2013년 개정을 통해 도의원선거에 남녀동반선출제를 도입하였는데, 각 정당은 선거구에 남녀 한 쌍으로 된 후보쌍을 공천하고 유권자는 후보쌍에 투표함으로써 남녀가 함께 선출되도록 함
- 도의원선거는 다수대표제임에도 불구하고 남녀동반선출제를 적용한 2013년 이후 도의회 여성의원 비율이 50%로 증가하였음

8) 국회도서관, 2018, 『세계의 헌법: 40개국 헌법 전문』, 제2권, p.515.

9) 김민정, 2018, “프랑스 헌법개정과 동수, 여성의 대표성”, 국회의원남인순의원실 등 주최, 개헌과 여성대표성 젠더정치 동학 발표문, p.243.

[표 3] 파리테법 시행 이후 프랑스 여성의원 비율의 변화

대상 선거	선거방식	파리테법 적용 여부	법적용 이전선거	법 시행 직후 선거	최근 선거
시의원 (인구 3,500명 이하)	다수대표제	적용안됨	21%(1995)	30.1%(2001)	35%(2014)
시의원 (인구 3,500명 이상)	비례대표제	50% 여성할당	25.7%(1995)	47.5%(2001)	48%(2014)
도의원(Department)*	다수대표제	남녀 동반선출	6.3%(1995)	9.8%(2001)	50%(2015)
지역의원(Regional)	명부식 비례제	남녀교호순번제	27.5%(1998)	47.6%(2004)	48%(2010)
유럽회의의원	명부식 비례제	남녀교호순번제	40.2%(1999)	43.6%(2004)	42%(2014)
상원의원 (비례대표)	명부식 비례제	남녀교호순번제	14.8%(1995)	34.9%(2004)	29.3%(2017)**
상원의원 (지역구)	다수대표제	적용 안됨	4.8%(1995)	4.4%(2004)	
하원의원	다수대표제	50% 여성할당 위반시 지원금 삭감	10.9%(1997)	12.3%(2002)	39.6%(2017)

* 도의원선거는 파리테법 제정 초기에는 남녀동수제가 적용되지 않았으나 2013년 법 개정을 통해 남녀동반선출제를 도입하였음

** 상원의원선거는 매3년마다 임기 6년의 상원의원 중 절반을 선출함. 2017년에도 상원의원선거가 실시되었으며, 그 결과 새로 구성된 상원에서 비례대표와 지역구위원을 합한 여성의원 비율은 29.3%였음.

자료 : Rainbow Murray, Parties, Gender Quotas and Candidate Selection in France, 2010, p.112~113의 표를 재구성; IPU 자료 참조(최종 검색일: 2020.1.3.), <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>; 김민정, 2018, p.87 자료 참조

- 지역구선거와 비례대표선거를 모두 실시하는 상원의원선거에서도 여성의원 비율이 증가하는 추세임. 이는 상원의원선거에서 비례대표의 비중을 높인 것이 원인으로 작용한 것으로 보임
 - 3년마다 전체 의석의 절반을 선출하는 상원의원선거의 경우 선거 결과 당선되는 여성의원원이 점차 증가하면서 상원에서 차지하는 여성의원원의 비율은 2008년 15.8%, 2011년 28.8%, 2014년 22.4%, 2017년 29.3%로 증가하는 추세임¹⁰⁾

□ 아래 그림을 보면 파리테법 제정 이후 지역구선거로 실시되는 하원의원 선거에서도 여성의원 비율이 지속적으로 증가하였음을 알 수 있음

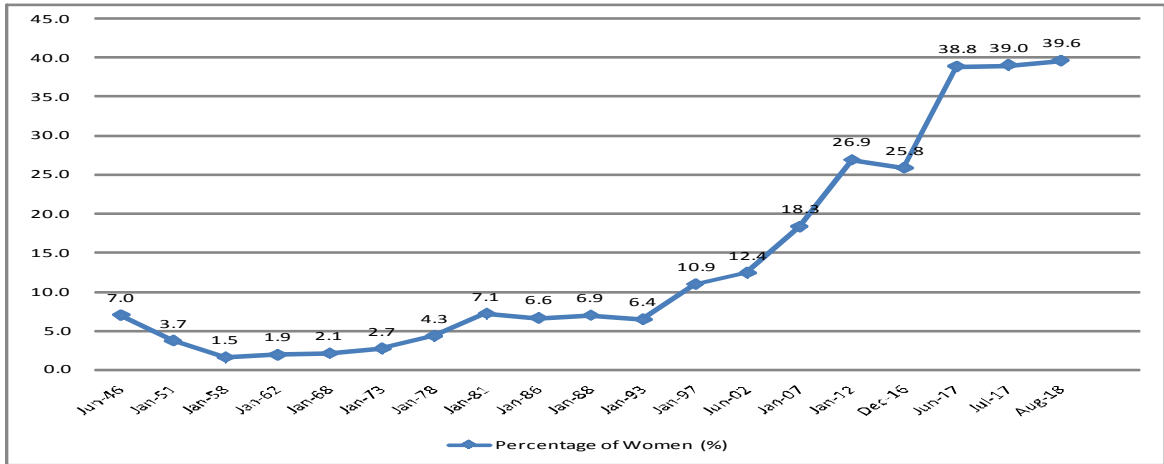
- 파리테법 제정 직후 선거인 2002년 총선 결과 여성의원 비율은 12.4%로 이전 선거인 1997년 선거의 10.9%에서 크게 증가하지 않았지만 최근 선거결과를 보면 여성의원 비율이 39.6%까지 증가하였음을 알 수 있음
 - 2007년 법 개정을 통해 국고보조금 삭감 비율을 50%에서 75%로 인상한 이후 실시된 선거에서 여성의원 비율은 25%를 상회하였음
 - 가장 최근 선거인 2017년 총선 결과 하원의 여성의원 비율은 39.6%로 IPU 통계에 따르면

10) IPU 자료(최종 검색일: 2020.1.3.), <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>.

2019년 12월 현재 전 세계 193개국 중 18위임

[그림 1] 바리테법 시행 이후 여성 하원의원의 비율

(단위:%)



자료 : Parline database on national parliaments(최종 검색일: 2019.12.21.), <<https://data.ipu.org>>

2. 독일

□ 2019년 1월 31일 독일 브란덴부르크 주의회(Brandenburger Landtag)는 정당이 제출하는 비례대표 명부후보를 남녀동수로 구성하도록 강제하는 이른바 남녀동수규정(Paritäts-Regelungen)을 담은 주(州) 선거법 개정안을 의결하였음.¹¹⁾ 브란덴부르크 주의회에서 의결된 주선거법 개정안의 주요 내용은 다음과 같음¹²⁾

- 지역구와 비례대표선거 중 지역구선거는 제외하고 비례대표 명부후보만 남녀동수규정이 적용됨. 주(州)의 당원대표자총회(Landesversammlung)는 남성후보명부와 여성후보명부를 작성하고, 각각의 명부에서 여성과 남성을 교차하여 순차적으로 정당의 명부순위에 배정함. 남녀교차할당을 준수하지 않는 정당의 비례대표명부는 선거위원회(Wahlausschuß)에 의해 거부됨
 - 다만 당내 규정에 의해 한쪽 성에게만 개방된 정당의 경우 할당규정을 준수하지 않아도 됨

□ 남녀동수규정이 입법화된 배경에는 여성의원 비율이 낮은 것에 대한 정치권의 문제의식이 크게 작용했음

- 여성의 사회진출이 다양한 분야에서 활발함에도 정치영역에서는 여전히 남성에 비해 현저히 낮은 비중을 차지함
- 브란덴부르크 주의회의 경우, 전체의원 88명(지역구 44명, 비례대표 44명) 중 여성의원은 2014년(제6대 주의회) 34명(38.6%), 2019년(제7대 주의회) 28명(31.8%)에 불과했음¹³⁾

11) 통과된 남녀동수법은 2020년 6월 30일자로 효력을 갖게 되어 2024년 브란덴부르크 주의회선거부터 적용됨. Land Brandenburg, 「Beschlusste Geseetze der 6. Wahlperiode」, <https://www.landtag.brandenburg.de/de/parlament/plenum/gesetzgebung/beschlossene_gesetze_der_6._wahlperiode/658313?skip=40>.

12) Wahlgeseetz für den Landtag Brandenburg, <<http://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbglwahlg#25>>.

13) 그러나 다른 주의회와 비교했을 때 브란덴부르크의 여성의원 비율은 비교적 높은 수준임. 전체 16개 주의회의 여성의원비율은 24.5%~40.6%임. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, 「Frauen in den Länderparlamenten」

- 여성의원의 낮은 비율은 무엇보다 구조적 문제에 기인한다고 보고 실질적인 성평등을 달성하기 위해서는 선거법 개정이 효과적인 수단이라는 인식이 우세하였음¹⁴⁾

□ 브란덴부르크 주의회는 독일에서 최초로 남녀동수할당을 법제화했다는 점에서 주목받고 있으며, 남녀동수법 통과 의미는 다음과 같음

- 첫째, 남녀동수법은 정치적 소수인 여성의 정당 및 의회진출을 확대하는 기폭제로 작용할 수 있음
 - 기존에 정당차원에서 실시되어온 여성할당제와 달리 비례대표 남녀동수규정은 당선 보장하는 전향적 접근기제로 평가됨
- 둘째, 남녀동수법의 통과로 양성평등 관련 주제들에 대한 관심이 확산되는 계기가 되고, 향후 여성의 정치참여 활성화에 기여할 것임
- 셋째, 브란덴부르크 주의 남녀동수법은 튀링엔(Thüringen) 주의회의 비례대표 남녀동수법 통과(2019.7.5)에 영향을 주었음. 이처럼 브란덴부르크 사례는 현재 독일에서 진행되고 있는 남녀동수할당법안의 법제화 논의를 활성화시키는데 긍정적으로 작용할 것임
- 넷째, 남녀동수법은 단순히 성비의 평등을 넘어 그동안 정치에서 상대적으로 소외된 여성의 권익을 신장시킬 것임
 - 또한 남녀동수법은 정치 분야에 국한되지 않고 사회 각 분야에서 양성평등의 문화를 구현할 수 있는 젠더민주주의의 실질화에 기여할 것으로 평가됨

□ 남녀동수법은 헌법과의 합치성(Verfassungsmäßigkeit)의 의미에서 논란이 되고 있음

- 동수규정의 위헌성을 주장하는 입장에서는 정당의 자유(Parteifreiheit)¹⁵⁾와 선거의 자유·평등 원칙(Wahlrechtsgrundsätze)¹⁶⁾의 침해 지적함. 또한 민주주의 원리에 부합하지 않는다는 주장도 있음¹⁷⁾
 - 동수규정으로 인해 정당은 후보추천권을 자유롭게 행사할 수 없고, 후보의 입장에서도 명부순위에 자유롭게 추천될 수 없음
 - 민주주의 원리에 따르면 의원이 대표하는 것은 일부 집단이 아닌 전체 국민임. 즉, 의원은 각계각층의 의사를 집합적으로 대표함. 따라서 여성이 사회구성원의 절반이므로 이들을 대표하는 의원도

<https://www.lpb-bw.de/frauenanteil_laenderparlamenten.html>.

14) Deutscher Frauenrat, 2019, 「Mehr Frauen in die Parlamente!」, <<https://www.frauenrat.de/wp-content/uploads/2019/05/Broschue-MehrFrauenindieParlamente.pdf>>.

15) 기본법(Grundgesetz) 제21조제1항: “정당은 국민의 정치적 의사형성에 참여한다. 정당의 설립은 자유이다. 정당의 내부질서는 민주주의 원칙에 부합해야 한다. 정당은 자금의 출처와 사용, 재산에 관해 공개해야 한다.” 브란덴부르크 주헌법(Verfassung des Landes Brandenburg) 제20조제1항제2호 및 제3항: “모든 결사체는 내부질서를 자유롭게 독립적으로 결정할 권리를 갖는다. 공적 과제를 수행하고 공공의 의사형성에 영향을 미치는 정당과 시민운동은 내부질서에 있어서 민주주의 원칙에 부합해야 한다. 정치적 의사형성에 참여할 수 있는 자유는 보장되어야 한다.”

16) 기본법 제38조제1항: “독일 연방하원의원은 보통, 직접, 자유, 평등, 비밀선거에 의해 선출된다. 의원은 전체 국민의 대표자로서, 위임과 명령에 구속되지 않고 오직 자신의 양심에 따른다.” 브란덴부르크 주헌법 제22조제3항제1호: “선거와 국민투표는 보통·직접·평등·자유·비밀선거의 원칙을 따른다. 정당, 정치적 결사체, 명부연합, 그리고 개별 주민은 선거에 참여할 수 있는 권리를 갖는다.”

17) Martin Morlok, Alexander Hobusch, “Dusseldorf, Ade parité? – Zur Verfassungswidrigkeit verpflichtender Quotenregelungen bei Landeslisten,” 「Die Öffentliche Verwaltung: Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft」 vol. 72 no.1(Jan. 2019), p.17; Parlamentarischer Beratungsdienst, 2018, 「Geschlechterparität bei Landtagswahlen」, <<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w6/gu/48.pdf>>.

그에 비례하여 대표되어야 한다는 주장은 타당하지 않다는 것임

- 그러나 남녀동수규정의 합헌성을 주장하는 입장도 존재함
 - 정당은 민주주의 원칙(Demokratieprinzip)¹⁸⁾을 준수할 의무가 있고, 민주주의 원칙은 모든 국민, 즉 남녀가 ‘동등하게(equally)’ 참여하고 대표되는 것을 전제로 하기 때문이라는 주장임
- 또한 기본법 상의 남녀동등권명령(Gleichberechtigungsgebot)¹⁹⁾이 정당의 자유와 선거의 자유 및 평등원칙에 대한 침해로 정당화한다고 보는 입장도 있음
 - 동등권명령은 국가에게 성평등의 실현을 적극적으로 주문한 것이므로 정당의 자유와 선거법 원칙의 침해가 용인된다는 것임. 즉, 동수규정이 정당의 자유에 대한 침해 소지는 있으나 평등원칙을 실현하기 위한 취지이므로 헌법에 합치한다고 주장함²⁰⁾
- 동수규정의 기본권 침해에 대한 상반된 입장은 남성과 여성 간 평등권 명령에 대한 해석의 차이에 기인함
 - 위헌입장에서는 동등권이 국가로 하여금 ‘결과의 균등’이 아닌 ‘기회의 균등’을 주문한 것이라는 반면, 합헌입장에서는 단순한 ‘기회균등’이 아닌 ‘실질적인 균등’을 의미한다고 봄

□ 남녀동수규정은 비례대표명부 작성 시 남성과 여성후보를 교차하여 등재하도록 하는 방식이기 때문에 여성후보의 당선가능성을 높일 수 있음

□ 그러나 할당규정이 거대정당보다는 군소정당에 불리하게 작용할 수 있고, 여성 또는 남성이 아닌 제3의 성에 대한 특혜로 인식될 소지도 있음

- 당원 수가 적고, 인적 자원을 충분히 확보하기 어려운 군소정당은 비례대표 여성후보의 법적 할당을 충족하기 어려울 수 있다는 지적도 있음
- 남녀동수법은 제3의 성에 속하는 후보로 하여금 스스로 남성 또는 여성에 속하도록 결정할 수 있도록 하고 있음. 이는 당사자의 의도에 따라 특정 성의 유불리가 결정될 수 있다는 것을 의미함

IV. 시사점과 개선방안

□ 프랑스와 독일의 남녀동수제 사례에 대한 분석을 통해 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있음

- 첫째, 남녀동수제 도입 이후 지역구선거와 비례대표선거 모두에서 여성의원 비율이 증가했다는 점에서 여성의 정치대표성 확대 방안으로서의 남녀동수제는 검토해볼 만한 대안임

18) 기본법 제20조제2항: “모든 국가권력은 국민으로부터 나온다. 국가권력은 국민에 의해 선거와 투표 그리고 입법, 행정, 사법의 특별 기관을 통해 행사된다.”

19) 기본법 제3조제2항: “남성과 여성은 동등한 권리를 갖는다. 국가는 여성과 남성의 동등권이 실현되도록 지원하고 현존하는 불이익을 제거하는데 노력한다.” 브란덴부르크 주헌법 제12조제2항: “누구도 출신, 국적, 언어, 성별, 성적 정체성, 사회적 배경 또는 지위, 장애, 종교적, 이념적 또는 정치적 신념 또는 인종적 이유로 인해 우대받거나 불이익을 받아서는 안 된다.”

20) Silke Ruth Laskowski, “Pro Parite! Ohne gleichberechtigte Gesetze keine gleichberechtigte Gesellschaft,” 「Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes」, Mär. 2014, <https://www.uni-kassel.de/fb07/fileadmin/datas/fb07/5-Institute/IWR/Laskowski/djbZ_3_2014_Editorial_Fokus.pdf>.

- 프랑스 사례는 남녀동수제가 실시된 모든 선거에서 여성의원 비율이 증가한 것을 보여줌. 특히 지역구선거로 실시되는 하원의원선거의 경우 보조금 삭감이라는 상대적으로 약한 제재규정에도 불구하고 여성의원이 지속적으로 증가하였음
 - 둘째, 남녀동수제 도입 과정에서 위헌 논란이 제기될 여지가 큼
 - 프랑스의 경우 헌법개정을 통해 선출직에 남성과 여성이 동등하게 진출도록 노력할 것을 규정한 후에 남녀동수제 도입이 가능했으며, 독일의 경우 법률 통과 이후에도 위헌논란이 지속되고 있음
- 제20대 국회에서 여성의 정치대표성을 확대하기 위한 방안으로서 남녀동수제가 논의되고 있으며 이와 관련하여 다음과 같은 개선방안을 검토할 필요가 있음
- 첫째, 남녀동수제의 법제화는 처음부터 제재수단을 부과하기보다는 인센티브제도와 연계하는 방안을 검토해볼 필요가 있음
 - 현행 「공직선거법」은 여성할당제를 규정하면서 비례대표선거의 경우 의무조항으로 규정하고 있음. 지역구선거의 경우 국회의원선거에서는 여성추천을 권고조항으로, 지방의회선거에서는 후보등록 무효화와 연계한 의무조항을 명시하고 있음
 - 남녀동수제를 도입할 경우 의무조항으로 하되 제재보다는 정당국고보조금 확대 등의 인센티브제와 연계하여 여성후보 추천을 유도하는 방안을 적극적으로 고려해볼 수 있을 것임
 - 제20대 국회에서 박영선의원외 대표발의한 「정치자금법 일부개정법률안」(2019.1.25.)이 이러한 내용을 담고 있음. 즉 남녀동수제 도입을 전제로 하여 지역구선거의 남녀추천 비율에 따라 여성추천보조금을 차등배분하는 내용임
 - 둘째, 정당차원에서 여성 인적자원의 발굴 및 육성에 집중할 필요가 있음
 - 남녀동수제의 취지를 살리고 여성의원의 실질적 확대를 보장하기 위해서는 단순히 충분한 수의 여성후보를 확보하는 것보다 실제 선거에서 당선가능성이 높은 여성후보를 확보하는 것이 중요함
 - 따라서 여성 후보의 발굴과 육성 단계에서부터 지속적인 투자와 교육프로그램 운영에 역점을 두어야 할 것임
 - 셋째, 남녀동수제 도입시 발생할 수 있는 위헌논란을 해소하기 위해 사회적 담론을 형성하고 총의를 수렴하는 과정이 필요함
 - 위헌논란을 해소하기 위해 프랑스와 같이 법 개정 앞서 개헌을 통해 남녀동수제의 법적 근거를 마련하는 방안에 대해 논의할 필요가 있음
 - 한편 개헌을 남녀동수제의 위헌소지를 해소하는 수단으로 인식하기보다는 개헌논의에 앞서 사회적 담론을 형성하고 총의를 수렴하는 절차가 선행될 필요가 있을 것임

참고문헌



- * 김민정, 「프랑스 헌법개정과 동수, 여성의 대표성」, 국회의원 남인순의원실 등 주최 개헌과 여성대표성 젠더정치의 동학 발표문, 2018.
- * 김유정, 「일본의 공직선거 후보자 남녀균등법 제정 배경과 주요 내용」, 국회입법조사처 『이슈와 논점』제1479호, 2018.
- * 전학선, 「프랑스 정치영역에서 남녀평등을 위한 남녀동수법과 헌법개정」, 2008.
- * 국회도서관, 『세계의 헌법: 40개국 헌법 전문』, 제2권, 2018.
- * Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, 「Statistischer Bericht. Landtagswahl 2019 im Land Brandenburg: Vorwahldaten, Strukturdaten」, <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/publikationen/stat_berichte/2019/SB_B07-02-01_2019j05_BB.pdf>.
- * Deutscher Frauenrat, 「Mehr Frauen in die Parlamente!」 2019, <<https://www.frauenrat.de/wp-content/uploads/2019/05/Broschuere-MehrFrauenindieParlamente.pdf>>.
- * Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis90/Die Grünen, 「Inklusives Parité-Gesetz」, <https://www.gruene-fraktion-brandenburg.de/fileadmin/ltf_brandenburg/Dokumente/Gesetzentwuerfe/6_Wahlperiode/6_8210_GE_Inklusives_Parite-Gesetz.pdf>.
- * Land Brandenburg, 「Beschlossene Gesetze der 6. Wahlperiode」, <https://www.landtag.brandenburg.de/de/parlament/plenum/gesetzgebung/beschlossene_gesetze_der_6._wahlperiode/658313?skip=40>.
- * Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, 「Frauen in den Länderparlamenten」, <https://www.lpb-bw.de/frauenanteil_laenderparlamenten.html>.
- * Martin Morlok, Alexander Hobusch, 「Dusseldorf, Ade parité? – Zur Verfassungswidrigkeit verpflichtender Quotenregelungen bei Landeslisten」, 「Die Öffentliche Verwaltung: Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft」 vol. 72 no.1(Jan. 2019).
Rainbow Murray, 『Parties, Gender Quotas and Candidate Selection in France』, 2010.
- * Parline database on national parliaments, <<https://data.ipu.org>>.
- * Parlamentarischer Beratungsdienst, 「Geschlechterparität bei Landtagswahlen」, <<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w6/gu/48.pdf>>.

- * Silke Ruth Laskowski, 「Pro Parite! Ohne gleichberechtigte Gesetze keine gleichberechtigte Gesellschaft」, 『Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes』, Mär. 2014, 2018, <https://www.uni-kassel.de/fb07/fileadmin/datas/fb07/5-Institute/IWR/Laskowski/djbZ_3_2014_Editorial_Fokus.pdf>.
- * Wahlgesetz für den Landtag Brandenburg, <<http://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbglwahlg#25>>.
- * 民主主義・選挙支援国際研究所／笹川平和財団, 多様性のある政治リーダーシップー男女平等な政治参画に向けてー, 2016.

제115호

NARS

현안분석

여성 정치대표성
강화방안:
프랑스·독일의
남녀동수제 사례분석

