



2012 ISSUE PAPER

정당 내 친여성적 공천 방안 및 환경 마련


수행과제명 | 국회의원 선거에서의 여성공천과정 분석을 통한 대표성
증진방안

과제책임자 | 김원홍 연구위원




한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

정당 내 친여성적 공천 방안 및 환경 마련

수행과제명  국회의원 선거에서의 여성공천과정 분석을 통한
대표성 증진방안

과제책임자  김 원 홍 연구위원

 Tel: 02-3156-7101

 e-mail: kwh56@kwidimail.re.kr

요약

본 연구는 19대 총선에서의 여성 후보 공천과정을 조사하여 향후 여성의 정치참여를 확대할 수 있는 방안을 모색한 결과, 정당차원에서 친여성적 공천 방안 및 환경을 마련하는 것이 시급하며 다른 방안들과 마찬가지로 매우 효율적이며 전략적인 여성대표성 강화 방안이 될 것으로 기대됨.

1 배경 및 문제점

- 여성의 정치적 대표성에 영향을 미치는 요인 가운데 공천과정은 가장 핵심적인 층위 관문으로 간주됨.

- 이에 따라 제19대 총선에서의 주요 정당들의 공천과정과 여성의

정치적 대표성과의 관계를 비교분석하고 문제점을 고찰하여, 공천과정에서의 여성대표성 강화를 위한 운영방식 및 제도적 개선 방안 모색을 목적으로 함.

- 정당의 후보 공천 방식은 선거에서 승리하려는 정당 본연의 목적뿐만 아니라 정당 내부 조직에서 당권을 획득하려는 경쟁 속에서 매우 다양하게 나타남.
 - 정당의 후보 공천은 선거에 승리하여 의회나 정부에서 활동하는 대표들의 수를 증가시키는 목적을 가지는 동시에, 현실적으로는 정당 내부의 지배력과 정치권력을 장악하기 위함임(이동운, 2012: 97-98; Lundell, 2004: 26; Norris et. al., 1995: 108-109).
- 또한 정당의 후보 공천은 정당의 지도부나 당원, 유권자 중 누가 어떻게 후보를 지명하는가에 따라 정치적 대표성이 달라짐.
- 이처럼 정당의 공천은 다양한 방식으로 이루어지지만, 어떤 방식이 여성의 정치 진출을 높이는지에 대해서는 정해진 공식이 없음. 단지 한국의 경우, 최근 정당의 후보 공천이 점차 탈중심화되고 유권자들의 참여가 늘어나는 모습이 뚜렷하게 나타나고 있는데, 여성정치인 증대에 관련하여 이러한 움직임은 딱히 긍정적인 모습을 보여주고 있지는 않음.
- 공천방식은 그 자체로 여성의 대표성에 영향을 미치기보다는 ‘당의 규칙과 기준 같은 선거문화와 이러한 선거문화를 작동시키는 국가 전체의 경제발전 수준, 사회 전체 문화와 선거제도’의 광범위한 영향 속에서 다양한 요소들이 결합하여 작동한다고 볼 수 있음(Matland, 2005: 94).
- 따라서 정당마다 후보 공천의 대표성을 제고하기 위해서는 당내에서 발생하는 다양한 의견들을 수렴하여 공천 과정의 경쟁성과 공정성을 보다 확실하게 보장하는 제도적 규율과 방안을 마련할 필요가 있음(정진민, 2011: 161-162).
 - 항시 적용되는 규칙이 있다는 것은 대체로 여성에게 유리하다는 주장이 있는데 명백하고 공식화된 규칙이 있음으로써 여성들이

이러한 규칙에 맞는 전략을 개발할 수 있는 여지가 있기 때문이라는 지적이 있음(Matland, 2005: 96).

- 또한 여성의 정치대표성을 높이기 위해 제도화된 공천체제에서 중앙지도부가 공천명부 결정에 개입할 수 있는 권한을 가져야 한다는 주장도 있음.
- 그러므로 제도화된 공천 원칙이 있으면서 여성 후보에 대한 할당 원칙 및 의지가 포함되어 있다면 여성에게는 가장 유리한 공천방식이라고 할 수 있음.
- 이에 따라 여성의 대표성을 확대하기 위한 공천제도 개선과 관련한 구체적이고 다양한 연구가 필요함을 인지하고 그 일환으로 “국회의원 선거에서의 여성공천과정 분석을 통한 대표성 증진방안”을 연구함.

2 조사 분석 결과

■ 19대 총선 여성후보 대상 공천과정 설문조사 분석

- 19대 총선 과정에서의 여성 후보 공천의 전반적인 과정 및 문제점을 분석하고자 19대 예비후보자로 등록한 여성 159명을 대상으로 설문조사를 실시하였고, 이 중 87명(54.7%)이 응답하였음. 이 중 33명이 공천자임.
- 조사결과, 공천 유형은 단수공천(39.4%), 경선(36.4%), 전략공천(24.2%) 순임.
- 공천자의 경우, 자신이 공천된 중요 이유로 경력과 전문성(48.5%), 지역구 활동경력(30.3%), 당에 대한 공헌도(9.1%)를 들었으며, 당내 계파는 전혀 영향을 미치지 않았다고 생각하는 것으로 드러남. 그런데 공천자 중 신청 지역구와 다른 지역구로 공천된 후보 5명 중 60%가 당내 계파 영향이 그 이유라고 답했음.
- 반면, 공천되지 않은 응답자들은 당내 계파가 가장 큰 영향을 미

친다고 생각하는 것으로 나타남. 특히 경선에 실패한 11명은 실패 요인으로 계파나뉘먹기를 가장 많이 들었음.

〈표 1〉 조사 목적 및 설계

구분	내용
(1) 조사 대상	• 제19대 총선 여성 예비후보자 159명
(2) 유효 표본	• 87명(응답률 54.7%)
(3) 조사 방법	• 구조화된 설문지를 통한 온라인, 전화조사
(4) 자료 처리 및 분석	• SPSS13.0활용 • 빈도분석, 평균값, 교차분석 실시
(5) 조사 기간	• 2012.8.6 ~ 8.14 (8일)
(6) 조사 목적	• 제19대 총선과 관련하여 주요 정당들의 공천과정이 여성의 정치적 대표성에 미치는 영향과 문제점을 고찰하고, 향후 운영방식 및 제도적 개선방안을 마련하기 위한 기초 자료를 확보하고자 함

〈표 2〉 응답자의 특성

구분		표본 수	비율 (%)	구분		표본 수	비율 (%)
연령	30대	6	6.9	출마지역	서울	23	26.4
	40대	34	39.1		경기	22	25.3
	50대	39	44.8		경상	21	24.1
	60대 이상	8	9.2		전라	10	11.5
경력	1년 ~ 10년 미만	34	39.1		충청	7	8.0
	10년 ~ 20년 미만	25	28.7		강원	2	2.3
	20년 이상	24	27.6		제주	1	1.1
	무응답	4	4.6		비례	1	1.1
학력	대졸 이하	24	27.6				
	석사 과정/졸업	27	31.0				
	박사 과정/졸업	36	41.4				

구분		표본 수	비율 (%)	구분		표본 수	비율 (%)
경력	국회의원	3	3.4	소속 정당	새누리당	43	49.4
	정당인	35	40.2		민주통합당	36	41.4
	교직	14	16.1		자유선진당	2	2.3
	기업가	7	8.0		통합진보당	4	4.6
	법조인	3	3.4		무소속	2	2.3
	사회/시민단체	12	13.8				
	기타	13	14.9				
전체		87명	100.0	전체		87명	100.0

● 공천심사위원회에 대한 평가로는 ‘인적 구성의 공정성과 전문성’, ‘공천심사 기준의 객관성’, ‘공천심사 기준 적용의 공정성’, ‘공천심사위원회 운영과정의 독립성’ 등을 질문함.

- 조사 결과 모든 항목에서 대체로 ‘만족’한다는 의견이 다수를 이루었으나, ‘인적 구성의 공정성과 전문성’(3.87)과 ‘공천심사 기준의 객관성’(4.14)이 가장 낮은 만족도를 보임.
- 그런데 공천자 집단의 경우, ‘공천심사기준의 객관성’과 ‘공천심사기준 적용의 공정성’에 높은 만족도를 보인 반면, 공천 받지 못한 응답자의 경우 만족도가 낮았음. 특히 ‘공천심사위원회 운영의 독립성’에서 가장 낮은 점수를 보였음.

● 공천 심사에 영향을 미치는 항목으로 ‘정치적 계파 이해관계에 따른 나눠먹기’(평균값 4.17) 항목이 가장 영향력이 많은 것으로 나타났고, 그 다음이 ‘조직 및 자금력’(평균값 3.13), ‘소속 정당에 대한 기여도’(평균값 2.78), ‘경력과 전문성’(평균값 2.61), ‘지역기반 및 지역구 활동’(평균값 2.54), ‘의정활동 실적’(평균값 2.43), ‘여성공천 의무 할당’(평균값 2.19) 등의 순위를 보였음.

- 그러나 낙천자는 정치적 계파가 가장 큰 영향을, 다음으로 조직 및 자금력이 영향을 미쳤다고 생각한 반면 공천자는 경력과 전문

성, 여성 공천 의무 할당, 소속 정당에 대한 기여도 순으로 영향을 미쳤다고 대답하여 인식의 차이를 보였음.

- 선호하는 공천심사위원회 구성과 운영방식에 대해서는 여성이 과반수 이상 참여, 계파 안배, 진보적 인사 참여, 당 내부인사와 외부인사의 반반 구성 순으로 응답함.
- 공천 방식은 여성할당제에 의한 전략공천 방식을 공천 여부와 관련 없이 가장 선호하였음.
- 여성의 정치적 대표성 확대를 위해 이루어져야 할 사항으로 향후 투명한 공천과정과 여성의 정치적 대표성 확대를 위해 이루어져야 할 사항 1순위에 대한 질문에서는, 응답자의 62.1%가 ‘지역구 여성 후보 의무할당제 법제화’를 선택하였고, 다음으로 ‘공천의 투명성 확보를 위한 심사과정 내용 공개’(10.3%), ‘정당 내 주요 당직에 여성 할당제 도입’(9.2%), ‘비례대표 50%까지 확대’(5.7%) 등의 순위를 보였음.

■ 19대 총선 여성후보 대상 공천과정 유형별 분석 결과

- 양대 정당의 19대 총선 공천의 기본방향은 다음과 같음.

〈표 3〉 19대 총선 주요 정당의 여성 후보 공천 기본방향

	새누리당	민주통합당
공천 절차	<ul style="list-style-type: none"> · 지역구 <ul style="list-style-type: none"> : 공모 ⇒ 심사 ⇒ (경선) ⇒ 후보자 선정(의결 및 추천) · 비례 <ul style="list-style-type: none"> : 공모 ⇒ 심사 ⇒ 순위 선정 ⇒ 인준 및 확정 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역구 <ul style="list-style-type: none"> : 공모 ⇒ 심사 ⇒ (경선) ⇒ 후보자 선정 ⇒ 인준 및 확정 · 비례 <ul style="list-style-type: none"> : 공모 ⇒ 심사 ⇒ 순위 선정 ⇒ 인준 및 확정
공천 기준	<ul style="list-style-type: none"> · 지역구 <ol style="list-style-type: none"> 1) 총선 및 대선승리에 기여할 인사 2) 지역주민에게 신망을 받으며 당선 가능성을 갖춘 인사 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역구 <ol style="list-style-type: none"> 1) 정체성 2) 기여도 3) 의정활동 능력

	새누리당	민주통합당
	3) 사회 각계각층의 목소리를 대변하며 정책입안 능력이 있는 인사 4) 엄격한 도덕성과 참신성을 갖춘 인사 5) 당 헌신도 및 사회 기여도 · 비례 : 도덕성과 국민감동	4) 도덕성 5) 당선가능성 · 비례 : 개혁성, 시대정신, 의정활동능력, 정책전문성, 사회와 당에 대한 기여, 참신성과 도덕성
공천 결정권	· 공직후보자추천위원회 : 심사 및 추천 · 국민공천배심원단 : 전략지역 후보자 적격 심사 · 최고위원회: 의결 확정	· 공천심사위원회: 심사 · 비례대표후보자추천심사 위원회 : 심사 및 순위선정 · 최고위원회: 인준
경선	국민참여선거인단 구성 (1,500명 규모, 당원 20+일반국민 80%)	국민경선 1. 모바일투표와 현장투표 병행 2. 후보자간 합의시 100% 국민여론조사(최고위원회 결정) 3. 선거인단 모집결과 해당 선거구 유권자 총수의 2% 미만인 경우, 모바일 70% 반영 및 현장투표 (여론조사) 30% 반영
기타	· 지역구 여성공천 30% 달성을 위해 노력 · 여성 가산점 부여 : 신인, 전현직 기초의회 의원 20%, : 전·현직 비례대표 국회의원, 전·현직 해당 지역 당협위원장, 전·현직 광역의회 의원 10% · 현역의원 하위 25% 컷오프 : 교체여부 50% + 경쟁력 50%	· 지역구 후보자 추천 15% 할당 노력 · 여성 가산점 부여 : 신인 여성 정치인 20%, : 전직의원 및 비례의원 10%

● 새누리당과 민주통합당이 여성할당제 적용을 적극적으로 표방한 가운데 양당의 여성후보 공천 방식과 그 결과는 다음과 같음.

〈표 4〉 주요 정당 지역구 후보 여성 공천유형

구분	공천유형	새누리당	민주통합당*
공천	단수공천	8	14(1)
	전략공천	8	5(1)
	경선		
	여론조사경선		
	국민경선		3
	국민경선 + 국민여론조사		1(1)
	무경선		1
낙천	컷 오프	55	18
	경선 패배		
	여론조사경선	4	
	국민경선		4
	국민경선 + 국민여론조사		3
	미등록		1
	기타**	2	1

* ()안 수는 야권단일화 과정에서 경선 패배 및 사퇴한 후보의 수입.

** 기타: 공천신청철회자 및 공천철회자

자료: 각 정당 홈페이지

● <표 4>의 양당의 사례에서 보듯이 19대 총선에서 여성정치인의 총원 과정은 주로 하향식을 통해 이루어졌음.

- 새누리당은 30% 지역구 여성할당을 주장했으나, 실제 230개 지역구에 16명(7.0%)의 여성만을 전원 하향식으로 선정했으며, 이 중 8명이 단수공천, 나머지 8명은 전략공천되었음.
- 민주통합당은 15% 지역구 여성할당을 주장했고, 야권단일화까지 마무리된 상태에서 총 210개 지역구에 21명(10.0%)의 여성을 공천하였음. 단수공천으로 13명, 전략공천으로 4명 등 하향식으로 17명을 공천하였음.

- 상향식은 새누리당에서는 전패, 민주통합당의 경우는 9개 지역구 중 11명의 경선후보 중 4명이 1순위를 기록하여 통과하는 등 절반에 못 미치는 성공을 경험하였음.
 - 새누리당은 전원 여론조사경선에서 탈락하였음.
 - 민주통합당은 경선방식으로 3명이 1순위로 통과하여 최종 공천되었으며, 무경선으로 선정된 1명이 있었음.
- 공천신청자의 경쟁력은 여러 가지가 있겠지만, 크게 조직력과 자금력 동원, 인지도, 특정계파 소속 등을 들 수 있음. 그러나 이를 직접적으로 측정할 방법은 없지만, 전현직 의원 혹은 정치신인별로 분류하거나 특정계파간 분류를 통해 간접적으로 살펴보았고 그 결과는 다음과 같음.

〈표 5〉 현직 및 계파 효과

정당	현직 여부	계파	하향식 공천자			상향식 공천자			낙천자		
			공천	당선	당선 비율	공천	당선	비율	컷 오프	경선 패배	
새누리당	현직	친이	9	5	11.1				11	8	
		친박		4	1					2	
	전직	친이	1		100.0				1		
		친박									
	신인	친이	6		33.3				43	4	1
		친박							1		
민주통합당	현직	친노	4	1	100.0					4	1
		기타		3	3						1
	전직	친노	4	2	75.0				3		
		기타		2	2						
	신인	친노	10	1	40.0	4	1	50.0	14	1	3
		기타		4	3		1	2	2		

자료: 계파의 경우 공천신청시 후보자가 직접 밝힌 경력사항과 다수의 신문기사 참조하여 재구성함.

- 새누리당의 경우, 공천기준으로 현직 25% 컷오프를 내세우면서 현직 여성의원의 경우 20명의 신청자 중 11명이 컷오프 당했고, 9명만이 공천되었으며, 이 중 1명만이 당선되었음.
 - 컷오프된 11명의 현직 여성의원의 경우 70% 이상이 친이계로 분류되는 인사들이었음.
 - 차기 대선을 대비하여 당내 권력구도를 정비하려는 세력들간의 알력이 현직효과를 차감시키는 효과를 낳았다고 해석할 수 있음.

- 민주통합당의 경우, 8명의 현역의원이 공천을 신청하고 4명은 단수공천, 나머지 4명은 경선에 참여하였음.
 - 단수공천된 4명의 현역의원의 경우, ‘현격한 경쟁력의 차이’와 ‘단수신청/후보적합’ 이유로 공천됨.
 - 이들간의 공통점은 높은 대중적 인지도와 현역의원 및 다선 의원으로서 강한 조직기반을 가지고 있다는 것이었음.
 - 민주통합당의 경우, 당내 유력 남성 인사들과의 경선에 패배한 경우를 제외하고는 계파와 상관없이 현직 효과의 경쟁력을 유감없이 발휘했다고 볼 수 있음.
 - * 경선에 참여한 4명의 현역의원 중 여-여 대결 및 신인 대 현역의원의 대결을 벌인 전북 익산시을 조배숙 3선 의원을 제외하고, 3명의 현역의원은 모두 초선 비례대표들로 경선 상대 후보가 모두 강한 조직력과 인지도 면에서 한 수 위라 할 수 있는 남성 의원들과 대결에서 패하였음.

- 19대 총선의 키워드 중 하나가 양대 정당인 새누리당과 민주통합당의 여성할당에 대한 당대표의 의지표명이었음. 결과적으로는 그에 미치지 못하였지만, 지역별로 고른 여성 공천신청자등장이 당대표의 의지에 대한 반응으로 드러났다고 볼 수 있음.
 - 당대표의 여성의 정치적 대표성 확대에 대한 의지표명과 노력에 기대어, 양대 정당의 취약지역인 호남과 영남에서 소수이지만 여

성후보가 예비후보로 등록하던가 공천을 신청한다던가 하는 사례가 있었고, 보수적인 지역정서와 상대적으로 강한 남성 후보자들의 조직력으로 인한 진입장벽이 높았던 곳에서도 여성정치인들이 지역구 여성할당 및 경선시 여성가산점 등을 요구하며 진입을 시도한 사례가 있었음.

■ 주요 정당의 여성 공천 유형별 사례 분석

〈표 6〉 공천 유형별 조사 사례

공천 여부	유형	대상자	정당	선수	당선 여부	비고
공천	단 수 공 천	김정	새누리당	1	X	[서울 중랑구갑] - 비례대표(김정) vs. 현역 지역구 의원 (유정현) - 친박 특혜 논란
		송영선	새누리당	2	X	[경기 남양주갑] - 친박계 특혜, 돌려막기 공천, 의리공천 논란 - 당의 '강세 지역 공천 배제' 방침에도 불구하고, 출마 강행(대구 달서을)했으나, 결국 경기 남양주갑에서 공천을 받음.
	전 략 공 천	손숙미	새누리당	1	X	[부천원미울] - 타지역구 공천(돌려막기)
		배은희	새누리당	1	X	[경기수원시을] - 18대 비례대표 - 범친이계 - 돌려막기 공천
	경 선 승 리	전정희	민주 통합당	0	O	[전북 익산시을] - 여 vs. 여 구도 - 신인 vs. 3선 중진의원 - 여성정치신인 20% vs. 여성의원 10% 가산점
		김진희	민주 통합당	0	X	[강원 원주시갑] - 3인 경선 => 1순위 공천 - 강원도 도의원 등 지역기반 있음

공천 여부	유형	대상자	정당	선수	당선 여부	비고
						: 경선 현장투표에서 1위보다 총 31표가 뒤졌으나 여성가산점 20%를 얻어 1순위 차지
공천 탈락	경 선 실 패	전현희	민주 통합당	1 현 역	-	[서울강남을] - 상대방 후보(전직 3선 의원)에 대한 전략 공천 움직임 및 지역구 변경 요청 등에 대해 원칙적으로 경선 요구 - 현장투표와 모바일투표, 여론조사로 경선 - 여성 가산점 포함 38.3% 득표
		김유정	민주 통합당	1 비 례 현 역	-	[서울 마포구을] - 8명 예비후보 등록 - 김유정 후보 공천 심사 과정에서 서류심사 와 면접심사, 다면평가 등 합산 결과 1위 => 그러나 3인 경선 결정(정청래 전 의원 포함) - 여성 가산점 포함 17.64% 득표
	컷 오 프	이혜훈	새누리당	2	-	[서초갑] - 1인 신청 -> 전략지역 선정 => 공심위 공천 탈락 결정 - 강남벨트 현역 물갈이론 희생론 : 친박계 역차별론 - 지역구인 서초갑에 다른 공천 신청자가 없을 정도로(유일한 공천신청자) 경쟁력에 의문의 여지가 없음.
		진수희	새누리당	2	-	[서울 성동갑] - 전략지역 선정 - 이재오 의원의 핵심 측근이란 이유 때문에 낙마한 것이 아니냐는 평
	철 회	전혜숙	민주 통합당	1	-	[서울 광진구갑] - 지역구 관리 등 경쟁력 인정받아 단수공천 되었으나, 금품수수논란으로 공천 철회됨 - 당의 무죄추정의 원칙이 적용되지 않았 고, 김한길 후보가 공천됨으로써 낙하산 공천, 밀실공천, 고무줄공천 등으로 불리 웠으며, 계파 때문에 손해본 것으로 얘기 되고 있음

● 계파 변수

- 새누리당의 현역 여성의원들에 대한 공천결과를 살펴보면, 계파 챙기기식 공천이 눈에 띈.
- 20명의 현역 여성의원들이 공천을 신청했으나 그 중 11명이 컷오프됨. 이 중 8명이 친이계로 분류된 인사들임.
- 공천된 9명은 5대4 로 친이 대 친박의 양상을 보임.
 - * 서울 중랑갑(김정 의원)의 경우, 일부 유출된 여론조사 결과 친이계 현역의원(유정현 의원)이 37.6%의 지지(1위)를 받은 반면, 김정 의원은 3.1%로 4위 기록하였으나, 김정 의원이 최종 공천 받았음. 이에 대해 객관적 지표 부재 및 납득되지 않는 당의 해명 등 계파 챙기기식 공천으로 평가됨. 이러한 점은 상대 후보의 탈당 및 무소속 출마를 가져왔고, 지지표가 흩어지는 결과를 낳았음.
 - * 서울 성동갑(진수희 의원, 2선 현역 의원)의 경우, 친이계(진수희의원)의 경쟁력에도 불구하고 전략지역구로 선정하여 친박계 인사(정치신인)를 공천하였음.
 - * 반면, 서울 서초갑(이혜훈 의원, 2선 현역 의원)은 역으로 친박계 차별론이 제기된 사례임. 지역구에 다른 공천 신청자가 없을 정도로 경쟁력에 의문의 여지가 없음에도 불구하고, ‘강남 벨트 현역 의원 물갈이’ 흐름과 ‘친박특혜시비’ 회피에 밀려 낙천된 경우로 분류됨.
- 민주통합당의 경우는 새누리당만큼 여성후보 공천과정에서 계파간 갈등이 두드러진 것처럼 보이지는 않으나, 서울 광진구갑에 공천신청하고 초반에 공천을 확정받았다가 의혹과 여론에 밀려 철회(3월 16일)된 전해숙 현역 의원(비례)의 경우, 계파 때문에 손해본 것으로 회자됨.
- 민주통합당의 경우 현역 프리미엄은 강하게 작용한 반면, 계파챙기기는 여성후보자 선정에 한해서는 강하게 작용한 것은 아니라고 볼 수 있음.

- * 민주통합당 공천심사위원이었던 한 인사와의 인터뷰에서 여성 후보 공천을 위해서는 계파보다는 여성 후보의 역량에 더욱 초점을 맞췄다는 내용과 그 맥락을 같이 하는 결과라고 볼 수 있음.

● 돌려막기식 공천

- 돌려막기식 공천이란 후보자가 애초에 신청한 선거구가 아닌 아무 연고가 없는 선거구에 공천을 받아 출마하는 일종의 낙하산 공천을 빚댄 표현이며, 낙천자를 다른 지역구에 공천하는 것을 또한 일컫음
- 대표적 사례로 새누리당의 경기 수원시을 배은희, 경기 부천시원미구을 손숙미, 경기 남양주갑 송영선 후보를 들 수 있음.
 - * 배은희 비례대표 의원은 서울 용산구에 공천을 신청했지만 3월 7일 낙천한 뒤, 3월 15일 친이계 정미경 의원의 지역구인 경기 수원을(권선) 지역구에 공천을 받았음.
 - * 경기 부천시원미구을 손숙미 의원은 1월 5일 부산 중구동구에 예비후보로 등록하고 낙천했으나, 당에서 부천 원미울에 손의원을 전략공천하였음.
 - * 친박계 송영선 의원은 미래희망연대 출신 비례대표로, 당의 ‘강세 지역 공천 배제’ 방침에도 불구하고 대구 달서구에 출마를 강행했으나, 결국 경기 남양주갑에서 공천 받음.

● 경선과 여성가산점의 영향

- 상향식 공천제도인 경선에서 새누리당과 민주통합당은 공히 여성가산점을 부과하였음.
- 새누리당은 4명의 여성후보가 경선에 나섰으나, 모두 탈락하였음. 이에 대한 구체적인 자료가 없어 새누리당 여성 후보의 탈락에서 여성가산점이 어떻게 작용했는지를 논할 수는 없음.
- 민주통합당은 정치신인의 경우 20%, 현역의원인 경우 10%를 부

과하였음. 그 결과 가산점이 가점되지 않은 경우 2순위였던 여성 후보가 가산점에 의해 1순위로 경선을 통과한 사례가 2건 있었음. 전북 익산시율의 전정희 후보와 강원 원주시갑의 김진희 후보임.

● 경선방식과 조직력 차이의 결과

- 19대 총선에서 경선은 여성 후보들의 상대적으로 약한 조직력으로 인해 여성후보에게 유리하지 않게 작용한 것으로 드러남.
 - * 민주통합당의 서울 강남구율은 국민경선 70%와 국민여론조사 30%로 경선을 치렀는데, 전현희 18대 비례대표 의원과 정동영 전 의원이 경선을 치름. 결과는 여성가산 10% 가점에도 불구하고 약 2배 가량의 차이로 전현희 의원이 패배함.
 - * 국민경선만으로 공천자를 선출하기로 한 서울 마포율(민주통합당)의 경우, 김유정 현 비례대표 의원과 정청래 전의원 그리고 2년간 지역구를 다져온 정명수 후보간 3자 경선을 하였음. 결과는 여성가산에도 불구하고 김유정 의원이 3순위에 머물렀음.
- 두 사례는 경선제가 결국 지역적 조직 기반을 가지고 있고 이미 지역에 인지도가 있는 후보에게는 유리하지만 그렇지 않은 후보에게는 불리함을 드러냄.

● 결론적으로 여성의 정치적 대표성 강화와 관련하여 양 정당이 보여준 공천과정과 그 결과를 살펴보면, 다음과 같음.

- 새누리당은 차기 대권 구도 및 권력관계 정리 차원에서 계파를 고려한 공천이 이루어졌다는 것을 가장 큰 특징으로 함.
- 민주통합당의 경우는 여성의 정치적 대표성 확대와 정당의 민주화 및 정체성 연계를 보여주려는 데 초점을 맞추고 있다고 할 수 있음. 차기 대권 도전 후보가 부각되지 않은 상태에서 민주통합당이라는 정당의 정체성 및 이미지를 강화시키고자 했다고 분석할 수 있음.

- 상향식보다는 하향식 공천이 여성의 정치적 대표성 강화에 정의 작용을 하였고, 상향식 공천은 상대적으로 조직력이 약한 여성 후보에게 불리한 결과를 낳았음.
- 그러나 여성 및 신인에게 가산점을 부여함으로써, 여성의 정치적 진출에의 장벽을 낮추는 결과를 가져왔음.
- 당대표의 여성의 정치적 대표성에 대한 의지 표명은 여성신인 및 정치인들에게 지역 정서, 당의 비강제 지역 등에 의해 높아졌던 심리적 진입장벽을 낮추는 효과가 있었음.

3 정책제언

제안1) 공천심사위원회에 50% 이상 여성위원의 참여 의무화 및 양성평등의식 교육 강화

- 향후 각급 공직선거에서 정당들은 공천심사위원회에 50% 이상 여성 국회위원의 참여를 의무화하여 공천과정에서 여성 친화적 환경 조성 및 여성의 대표성을 확보해주는 조치가 필요함.
- 19대 총선에서 새누리당은 공심위 위원 10명 중 여성은 단 2명 (20%)이었고, 민주통합당의 경우 15명중 5명(30%)을 여성으로 구성함. 그 결과 대체로 여성 50% 할당이 잘 준수되고 있는 비례대표를 제외한, 지역구 여성 후보의 공천 비율은 새누리당이 7.0%, 민주통합당이 10.0% 였음.
- 양당 모두 애초에 각각 지역구 여성 30% 할당(새누리당), 15% 할당(민주통합당)을 당대표가 천명한 바 있는데, 통합민주당의 경우 지역구 여성 후보가 당초 목표인 15%는 달성하지 못했으나, 그나마 공천심사위원회에 여성이 30% 정도 참여하였기 때문에 다른 정당에 비해 목표치에 더 근접한 결과를 나았다고 볼 수 있음.

- 여성 예비후보자를 대상으로 한 설문조사에서도 선호하는 공천심사위원회 구성 1순위에 대한 질문에서, 응답자(n=87명)의 27.6%가 ‘여성이 50% 이상 참여’를 꼽음.
 - 공천 여부에 관계없이 여성후보자들은 공천심의위원회의 구성이나 공천방식에 대해서 통일된 의견을 내놓고 있는데, 대체로 공천심의위원회에 여성위원이 50% 참여할 것, 진보적 인사가 참여할 것, 계파 안배를 할 것, 당내외 인사를 반반씩 참여시킬 것 등을 들었음.
- 여성 친화적인 공천심사위원회를 조성하기 위해 공천심사위원회 구성원의 50% 이상을 의무적으로 여성위원으로 배치하고, 위원 중 여성의 정치적 대표성 확대 지지 및 양성평등의식을 가진 인사를 위원으로 구성해야 할 필요가 있으며, 더 나아가 모든 당내 인사들의 양성평등의식 교육을 강화하여 양성평등의식 고취가 필요함.

제안2) 여성 역량을 고려한 공천운영위원회 운영 규정(안) 도입

- 제19대 공천심사위원으로 참여한 분과의 인터뷰(2012.9.26.)를 통해서도 공천심사과정에서 계파의 영향력에 대해 알 수 있는 대목이 있음. 그럼에도 불구하고 여성의 정치적 대표성 확대에 대한 당대표의 의지 표명 등에 힘입어 여성후보에 한해서는 당사자의 역량에 초점을 맞춘 질문을 많이 제기함으로써 계파의 영향력을 어느 정도 상쇄시키는 영향력을 가할 수 있다고 함.
 - “공천심사장에서 계파의 영향력은 주로 공천심사위원이 속한 계파의 후보자들에 대한 공천심사위원의 강력한 변론으로 표출되는데, 계파에 속하지 않은 대다수의 여성들의 경우 이러한 이점을 취할 수 없음. 게다가 남성 후보들은 대부분 계파에 속해 있어서 무엇이든 ‘한 일들’이 있으나, 여성 후보들의 경우 대부분 자신의 임무와 업적에 충실하고, 상대적으로 계파 활동에 소홀한

경향이 있음. 그렇기 때문에 외부 공심위원들 및 여성공심위원들이 적극적으로 여성후보에 대한 역량, 경력, 업적 등을 부각시켜 계파 이외의 후보 경쟁력을 드러낼 수 있는 질문을 많이 던졌음.”(2012.9.26. 인터뷰)

- 따라서 여성후보 공천을 위해서 계파보다는 여성 후보의 역량에 더욱 초점을 맞추도록 해야 할 필요가 있음. 이에 예를 들어, ‘여성 역량을 고려한 통합적인 공천 운영위원회 운영 규정(안)’ 마련을 고심해 보아야 할 필요가 있음.
- 공천심사위원들이 적극적으로 여성후보에 대한 역량이나 경력, 업적 등을 부각시켜 계파 이외의 후보 경쟁력을 드러낼 수 있는 질문을 많이 채택하도록 하는 운영방식이 고려되어야 할 것임.

제안3) 여성후보 경선제 대안 마련

- 제19대 총선에서 두드러지게 나타난 현상 중 하나가 여성들이 상향식 경선제에서 고전했다는 점임.
- 경선제 혹은 상향식 공천방식은 당내 공천 개혁 혹은 당내 민주주의 확대의 단골메뉴로 등장하는 것 중 하나임. 공천의 문호를 개방함으로써 밀실공천 및 계파안배공천 등의 폐해를 막고, 정치신인 혹은 특정계파 소속이 아닌 자 등 소수세력의 진입장벽을 낮출 것이라 기대되었기 때문임.
- 그러나 여성이라는 소수세력의 진입장벽 완화라는 점에서 볼 때, 제19대 총선에서 나타난 결과는 부정적이었음.
- 새누리당의 경우 4명의 여성 경선 참여자가 100% 여론조사방법에 의해 탈락했고, 민주통합당의 경우 100% 여론조사경선은 없었던 반면, 국민경선(모바일투표와 현장투표) 방법으로 7명 중 3명이 공천되었고, 국민경선과 국민여론조사를 혼합한 방법으로 4명 중 1명이 공천되었음.
- 양 당의 경선 결과는 공통적으로 조직동원력에서 여성들이 열세였

다는 점과 여론조사시 인지도 열세 및 일반인들의 여성정치인에 대한 선입견 개입 가능성 등을 드러냄.

- 여론조사 경선의 경우 전화로 짧은 시간에 불러주는 이름을 선택해야 하는데, 인지도가 있는 현역의원이나 전국적 인사가 유리할 수밖에 없고, 결국 후보자의 비전이나 정책보다는 ‘이름’만 평가받게 되어 정치신인에게 불리하다는 한계를 드러냄.
- 게다가 여론조사에서는 1위였지만 현장투표 및 모바일투표에서 뒤쳐진 사례가 있다는 점에서, 조직력 동원보다는 정책 및 인물 역량에 초점을 맞출 수 있는 구조를 갖추도록 경선방식을 개정해야 할 필요성이 제기됨.

- 따라서 우선 유권자의 참여가 후보자의 조직동원력에 기반하지 않고도 확대될 수 있는 방안을 강구해야 하며, 전반적으로 후보자의 조직동원력 보다는 후보자의 비전과 정책에 관심을 가질 수 있도록 하는 여론조사방법 개발이 필요함.

제안4) 여성 대표성 증진을 위한 법·제도 개선

- 법과 제도 개선을 통해 정당이 친여성적 공천 방안 및 환경을 마련토록 유인할 필요가 있음. 19대 총선에서 보여준 양대 정당의 여성할당제 노력은 여성 당대표의 의지가 절대적으로 투영된 것임은 부정할 수 없음. 그러나 앞으로도 계속 여성 당대표의 의지에만 기대할 수 없으므로 정당이 여성의 정치적 대표성 증진을 위한 환경 및 제도를 스스로 마련하고 정착시킬 수 있는 유인책이 필요함.
- 이를 위해 비례대표 의석수를 전체 의석의 50%로 점진적으로 확대하여 현행 선거제도가 갖는 대표성 왜곡문제를 다소 해소하고 과소대표된 목소리를 복원하여 정치적 다원성을 보장하는 방향으로 나아가야 할 것이며, 이 과정에서 여성의 정치적 대표성도 확대될 것이라 기대할 수 있음.
- 정기 공직 선거 국회 및 지방의회 지역구 30% 여성 후보 공천할

당제를 의무화하여야 함. 아울러 현행 국회의원 비례대표제 선거 여성 할당 50% 및 교호순번제 위반시 제재조치(수리거부 및 등록무효)를 강화해야 함.

- 여성추천보조금 확대 및 실질적 지원 방안을 마련하여 여성공천 비율 확대노력을 기울이는 정당에게 인센티브를 강화하고, 여성 공천비율을 30% 유지하도록 유도해야 함.

- * 공천 심사에 영향을 미치는 항목을 조사한 결과, 공천자와 낙천자 모두 조직 및 자금력의 중요성에 대해 비슷한 평가를 내리고 있었음. 따라서 상대적으로 돈과 조직, 정당 지원 부족 등의 어려움을 겪는 여성 후보자들을 지원하고, 여성추천보조금을 수령한 정당은 여성 후보자가 당선되도록 훈련비와 홍보비 등의 지원 자금으로 활용하도록 유인할 필요가 있음.

- * 덧붙여 정당들이 여성 후보자를 더 많이 추천하도록 유인책을 제공하고 여성의 정치참여 확대를 위한 국가의 의지가 관철되도록 여성추천보조금 총액을 5배 이상 증액하는 것도 필요함.

4 기대효과

- 먼저 양성평등의식 고취를 통해 여성의 정치적 대표성 확대가 민주주의 및 정치발전에 긍정적인 영향력을 미치고, 이것과 연계하여 정당에 대한 지지도 향상에도 긍정적임을 인지하게 될 경우, 여성의 정치적 대표성 확대를 위한 정당 스스로의 적극적인 노력을 유도할 수 있음. 이를 통해 사회내 소수자들에 대한 배려 및 투자를 통한 균형잡히고 긍정적인 사회발전을 도모할 수 있음. 현재 정당에 대한 회의, 정치에 대한 회의 등의 만연을 불식시킬 수 있는 길이기도 함.

- 정당의 공천관련 규정이 명문화되어 “규칙”으로서 확고하게 자리

잡게 되면, 이에 대해 준수하고자 하는 명분이 강화되고 따라서 규칙준수 움직임이 확대될 것임. 이 또한 당내 민주주의 확산에 대한 긍정적인 기초가 될 것이며, 당내 공천 과정의 경쟁성과 공정성을 확실하게 보장하는 제도적 규율과 방안을 통해 여성이 자신의 역량을 드러내고 공천 가능성을 확대할 수 있는 전략을 미리 마련해 둘 수 있는 여지가 있어서 여성의 정치적 대표성 확대에 긍정적인 효과를 가져올 수 있음.

주관부처 : 국회, 정당, 여성가족부 여성정책과
관계부처 : 중앙선관위