

여성할당제는 정당화될 수 있는가: 여성의 정치적 평등과 할당제의 효과

이미준 (성균관대학교)

초록

이 글은 여성의 실질적인 정치적 평등을 확보하는 데에 여성할당제가 어떠한 역할을 할 수 있는지 검토하고 여성할당제가 많은 논란에도 불구하고 정당화될 수 있는지 논의한다. 이를 위해 먼저 여성할당제에 대한 네 가지 비판(피해집단과 보상대상의 불일치 및 역차별, 능력주의, 여성의 다양성 간과, 대표의 책임감에 의존)을 제시하고, 여성할당제가 사회정의와 정치적 평등의 측면에서 각각 어떻게 이 비판들을 반박하며 정당화될 수 있는지 살펴본다.

여성할당제는 여성의 정치적 대표성을 확대시키지 못한다고 하더라도 사회정의의 관점에서 한시적으로 정당화될 수 있다. 그러나 여성할당제를 가장 강력히 옹호할 수 있는 근거는 여성의원의 선출이 여성의 정치적 대표성의 확대로 이어진다는 것을 보여주는 것이다. 그렇다면 여성의원의 선출은 여성의 대표성 확대로 이어지는가? 이 글에서는 정치적 대표의 개념을 어떻게 이해하는지에 따라서 여성의원의 선출이 여성의 정치적 대표성 확대에 미치는 영향이 달라진다고 보고, 대표의 개념을 에드먼드 버크가 제시한 수탁자(trustee) 모델, 기술적 대표성과 실질적 대표성을 분리해서 실질적 대표성을 강조하는 한나 피트킨의 모델, 그리고 기술적 대표성과 실질적 대표성을 연결시키는 앤 필립스의 모델로 구분하여 각각의 모델에서 여성대표의 선출과 여성의 정치적 대표성의 연관관계에 대해서 살펴본다.

여성할당제는 대표의 경험과 관점이 대표행위에 반영된다는 필립스의 모델을 바탕으로 가장 강력하게 옹호할 수 있지만, 이 경우 여성할당제는 여성의 비율을 할당하는 데에 그치는 것이 아니라 여성후보의 배경을 다양하게 선별하고, 여성을 대표하는 데에 더 많은 책임을 지도록 조정되어야 한다는 것이 이 글의 주장이다.

I. 들어가며

민주주의의 중요한 원칙은 정치적 평등이다 (Dahl 2008). 개인들은 정치적 의사결정에 평등하게 참여할 수 있어야 하고, 정책결정과정에서 이들의 의견은 동등하게 고려되어야 한다. 그러나 많은 페미니스트들은 대부분의 민주국가에서 여성은 남성과 동등한 정치적 영향력을 행사하지 못한다고 지적한다. 그 주요 원인으로 흔히 지목되는 것이 바로 의회의 낮은 여성의원 비율이다. 여성을 대표할 수 있는 의원들이 매우 적기 때문에 여성의 관점과 이익이 대변되지 않는다는 것이다.

이러한 비판을 받아들여서 많은 민주주의 국가들은 더 많은 여성대표를 선출하기 위해서 여성이 일정비율 이상 의회에 선출되거나 후보로 공천받도록 하는 여성할당제(gender quotas)를 활용하고 있다. 여성할당제에는 크게 두 가지 방식이 있다. 하나는 정당의 후보나 국회 의석의 일정비율을 여성에게 할당하도록 선거법에 명시하는 것이고, 다른 하나는 정당이 자율적으로 여성할당제를 실시해서 여성을 일정 비율 이상 공천하는 것이다. 이 중 선거법에 일정 비율의 의석을 여성의원에게 할당해 두도록 명시하는 것이 가장 효력이 강하다. 정당들이 여성의원을 당선이 어려운 지역에 공천하거나 아니면 비례대표 명부의 하위 순번에 위치시키면서 실제 당선을 어렵게 만드는 것을 막을 수 있기 때문이다.

한국은 지난 2000년 선거법을 개정하며 비례대표제를 도입했고, 2004년과 2005년 선거법과 공직선거법을 개정하며 그 비율을 확대하였다. 원칙적으로 현재 한국에서는 각당이 지역구 후보의 30%, 비례대표 선거구 후보의 50%를 여성에게 할당하고, 비례대표 명부에서 여성에게 홀수번호를 부여하면서 여성이 명부 하위에 집중적으로 위치하는 것을 방지하고 있다. 하지만 지역구 할당제에 강제이행규정이 없기 때문에 정당들은 비례대표 선거구 할당제는 준수하고 있지만 지역구 할당제는 따르지 않고 있다.

여성할당제는 여성이 당선되는 것을 어렵게 하는 사회적 장벽들—유권자들의 남성후보 선호, 정당 공천 과정에서 당지도부의 남성후보선호 등—을 우회해서 여성이 일정 비율 이상 선출되도록 한다. 그렇기에 여성에 대한 사회적 편견이 강한 곳, 그리고 여성의원 숫자가 매우 적은 곳에서 여성할당제는 여성당선인의 숫자를 늘리는 데에 매우 효과적인 장치이다(Dahlup 2006; Kittilson 2006; Paxton and Hughes 2015). 한국 역시 2000년 16대 총선을 앞두고 여성할당제가 도입되기 전까지 여성 당선자의 비율은 1-3%대에 머물렀으며, 그 중에서도 지역구 당선자는 거의 없었다. 여성 정치인에 대한 사회적 편견과 정치권의 보수성 때문에 여성이 지역구에서 공천을 받기조차 매우 힘들었기 때문이다. 하지만 할당제가 실시된 이후 여성의원의 비율은 16대 국회에서 6%로 증가하였으며, 2004년 총선을 앞두고 비례대표 할당제가 50%로 상향되고 1인2표제가 도입되면서 17대 국회에서 13%로 증가했다. 이후 여성의원의 비율은 서서히 증가하여 21대 국회의 여성비율은 19%로 높아졌다.

하지만 여성유권자가 전체 유권자의 절반가량이고, 최근 몇 년 동안 여성문제가 주요한 사회문제로 부상했다는 점을 고려한다면 한국 국회의 여성 비율은 여전히 너무 낮다는 비판이 계속되고 있다. 여성 당선자가 적은 원인 중 하나는 역시 지역구 후보 공천에서 여성할당제가 제대로 지켜지지 않고 있기 때문이다. 21대 총선에서 더불어민주당과 미래통합당은 지역구에서 각각 12%정도의 여성후보를 공천했는데, 이는 여성할당제의 목표인 30%

보다 매우 낮은 수치이다. 21대 국회의 지역구 당선자 중 여성의 비율은 11.5% 정도로 양당이 공천한 여성의 비율과 비슷하다. 여성할당제는 후보의 성비를 할당하는 것이기에 당선자의 성비와 차이가 있다고 하더라도, 할당제가 제대로 지켜졌다면 지역구 여성당선인 비율은 지금보다 꽤 높았을 것이다.

여성할당제를 더 실효성 있는 제도로 만들기 위해서 그동안 국회 여성의원들을 중심으로 지역구 후보 30% 여성할당제를 의무규정으로 바꾸어야 한다는 주장이 제기되어왔다. 지난 20대 국회에서 남인순, 유승희, 박영선 의원이 각각 지역구 여성후보 30%를 의무화하기 위한 법안을 발의했고, 또한 정당 내에서 일부 여성의원들은 남녀동수공천을 주장하고 있다.

그러나 여성할당제에 대한 반대 역시 만만치 않다. 여성의원들의 비율이 점차 높아지고, 여성의 사회 진출이 남성 못지않게 활발해지면서 여성에게 우대조치가 필요하다는 주장에 대한 반발이 거세지고 있다. 재선을 생각하는 남성의원들, 출마를 생각하는 남성들에게 여성할당제는 부담이 된다. 게다가 사회적으로 공정성에 대한 논쟁이 불붙으면서 여성할당제는 불공정하다는 비판 역시 힘을 얻고 있다. 여성할당제에 반대하는 이들은 사회 정의의 관점에서 볼 때 여성 대표를 인위적으로 늘리려는 시도는 남성에 대한 역차별이라 주장한다. 이에 더해 여성할당제를 논의할 때에는 실효성 역시 생각해야 한다. 여성의원들의 선출이 반드시 여성의 정치적 영향력 확대로 이어지는 것은 아니다. 한국에서 여성할당제가 도입된 지 약 20년이 지난 지금, 할당제는 여성의 정치적 평등 확보에 어느 정도 기여하였는가? 할당제를 더 확대한다면 여성의 정치적 평등이 확대될 것인가?

이 글에서는 여성의 실질적인 정치적 평등을 확보하는 데에 할당제가 어떠한 역할을 할 수 있는지 검토하고, 할당제가 많은 논란에도 불구하고 정당화될 수 있는지 살펴본다. 이를 위해 이 글에서는 먼저 여성할당제에 대한 비판들을 제시하고, 다음으로 여성할당제가 사회정의의 관점과 정치적 평등의 관점에서 이 비판들을 반박하며 정당화될 수 있는지 논의한다.

II. 여성할당제에 대한 비판들

이 글에서는 여성할당제에 대한 네 가지 비판을 검토한다. 먼저 검토할 두 가지 비판은 여성, 인종 할당제를 비롯한 적극적 조치(affirmative action) 일반에 대한 비판이다. 적극적 조치를 정당화하는 주요한 근거 중 하나는 과거에 차별받아온 집단들에 대한 보상이 필요하다는 것이다(Thompson 1973). 예를 들어 과거의 인종 차별로 인해 소수인종의 대

학진학률이 백인에 비해 매우 낮다면 문제를 빠르게 시정하기 위해서 적극적 조치를 사용해 소수인종의 입학률을 높이는 것은 정당하다는 주장이다. 하지만 비판자들은 적극적 조치에는 역차별의 문제가 있고, 또한 능력주의 원칙을 위배하고 있다고 지적한다.

비판 1. 적극적 조치를 적용할 경우 실제 차별을 받은 집단과 현재 보상을 받는 개인들이 다르고, 실제 차별에서 혜택을 받은 집단과 보상을 해주는 하는 개인들이 다르다는 문제가 발생한다(Carr 1982; Goldman 1976, 204-205; Simon 1974, 43-45; Wolf-Devine 1988). 예를 들어서 정당공천심사에서 남성 후보와 여성 후보가 같은 점수를 받았지만 여성을 30% 이상 공천해야 한다는 할당제 때문에 여성후보가 공천을 받고 당선되었다고 하자. 이때 당선된 후보는 성평등의식이 투철한 부모님 밑에서 자라며 유명 기업가인 아버지의 부를 물려받아서 별다른 성차별 경험 없이 자신의 삶을 자유롭게 살아왔을 수 있다. 여성할당제는 집단에 대한 혜택이기 때문에 혜택을 받는 개인이 구조적 차별로 인해 정치권에 진입할 기회를 제한받은 여성인지 별다른 제한을 받은 적 없는 개인인지 구분하지 않는다. 차별받아온 여성 집단에 대한 보상이 차별의 경험이 거의 없는 여성 개인에게 돌아가는 것을 막을 수 없는 것이다. 마찬가지로 경선에서 패배한 남성후보는 과거에 비해 남성의 특권이 축소된 환경에서 성장했으며 성장과정에서 남성중심적인 사회구조에서 별다른 혜택을 받지 못했을 수 있지만 여성에게 보상을 해주는 과정에서 불이익을 받게 된다. 이 남성은 자신이 혜택을 거의 보지 못한 제도의 잘못을 보상하는 과정에서 기회의 평등을 제약 받으면서 역차별을 겪게 되는 것이다.

비판 2. 역차별의 문제와 연결되는 것으로, 적극적 우대조치는 능력주의 원칙에 위배된다는 비판이 있다. 이 문제는 특히 동등한 조건이라면 여성을 선발한다는 여성 우선 선발제를 택하는 것이 아니라 의석이나 후보의 일정비율을 여성에게 할당해서 여성이 남성보다 약간 낮은 점수를 받더라도 후보로 선출될 수 있을 때 더욱 논쟁이 된다. 성, 인종 등과 무관하게 가장 자격 있는 이가 후보로 선택되는 것이 능력주의 원칙인데 할당제는 특정 집단에게 일부 의석을 할당하면서 더 자격 있는 후보가 탈락하게 될 가능성을 열어둔다는 비판이다(이 비판을 정리한 글들로, Crosby et al. 2003; Son Hing et al. 2002).

적극적 조치 일반에 대한 비판에 더해서, 더 많은 여성이 선출된다면 여성의 대표성이 확대될것이라 보는 할당제의 기본 가정 역시 비판받고 있다. 이에 대한 두 가지 주요 비판을 검토한다.

비판 3. 여성할당제는 여성의 다양성을 충분히 고려하지 못하고, 여성의 공통점을 과장하는 본질주의적 시각(essentialism)에 기대고 있다. 다시 말해 여성위원이 여성을 대표할 수 있다는 시각은 여성들이 여성이기 때문에 공유하는 본질적인 경험, 의견, 선호 등이 있다는 가정과 쉽게 연결된다. 그러나 성별은 개인들의 정체성을 구성하는 다양한 범주 중 하나다. 교육, 소득, 성정체성, 인종, 장애유무 등에 따라서 여성은 서로 다른 차별을 경험하며 살아가게 된다. 그렇다면 여성할당제가 여성을 대표할 때, 이들은 어떤 여성을 대표한다는 것인가? 의회는 계층편향적으로 총원되기 마련이고, 그렇기에 할당제로 총원되는 여성 역시 중산층 이상의 대졸 여성인 경우가 많다. 그렇다면 여성할당제가 여성을 대표할 때, 이들이 대표하는 여성의 관점과 이익은 사실상 중산층 이상 대졸 여성의 것일 가능성이 높다. 그렇기에 여성할당제는 사회적으로 차별받았던 여성 집단 중 일부의 정치적 영향력만을 확대할 공산이 크다.

예를 들어서 베트남에서 온 결혼이주여성이 많은 한국여성과 기혼 여성이라는 특성을 공유한다고 해서 결혼이주여성 and 한국인으로 태어난 여성들의 일상적 경험, 사회문제를 바라보는 관점, 이해관계가 같다고 보기는 어렵다. 베트남에서 온 결혼이주여성은 이들에 대한 사회적인 편견 때문에, 사회의 순혈주의 때문에, 한국어를 유창하게 할 수 없기 때문에 많은 한국 여성들이 경험하지 않는 차별을 겪게 된다¹. 이때 여성들 간의 동질성에 기초한 연대를 주장하는 입장들은 너무나도 자주 사회 주류에 가까운 백인, 중산층 이상, 대졸 여성들의 경험과 관점을 여성의 경험과 관점이라 일반화시키는 경향이 있다(Crenshaw 1989; Harris 1990). 그렇다면 여성 대표가 여성을 대표할 때, 그는 사실상 일부 여성을 주로 대표하게 된다. 물론 대졸 중산층 여성이 기존에 충분히 대표되지 못했고, 그렇기에 이들을 대표할 수 있는 여성 대표가 필요하다는 주장에 잘못된 것은 없다. 그러나 할당제가 대체로 대졸 중산층 여성의 경험과 관점을 대표한다면 할당제의 효과는 주로 여성의 한 부분집합에만 주어진다는 비판을 피할 수 없다.

비판 4. 또한 여성할당제는 대표자의 성별이 여성을 의회에서 대표하는 데에 영향을

¹ 크렌쇼(Crenshaw 1989)는 이처럼 다양한 범주의 차별이 중첩되는 양상을 상호교차성이라 개념화했다. 흑인 여성들의 경험은 흑인의 경험과도, 백인 여성의 경험과도 같지 않다. 흑인 여성에게는 흑인 여성이기에 겪는 차별이 있다. 그러나 이들에 대한 차별은 흑인에 대한 차별(인종차별)이거나 여성에 대한 차별(성차별) 중 하나라 이해된다. 이들이 흑인 여성으로서 겪는 차별은 분명 존재하나 가시화되지 않는다.

준다고 가정한다. 물론 이때 대표가 여성이라고 해서 당연히 여성을 대표하고 흑인이라고 해서 당연히 흑인을 대표할 것이라 가정하는 것은 지나치게 단순한 생각이며, 여성 집단이 의회 내에 더 많이 대표되어야 한다고 주장하는 이들도 여성의원원은 당연히 여성을 적극적으로 대변할 것이라 가정하지는 않는다(Williams 1998, 6). 할당제의 문제는 여성의 대표성을 확대시키라는 의도로 선출한 여성의원들이 여성을 대표하지 않는다고 해도 이에 대해 책임을 물을 수 있는 장치가 부족하다는 것이다(Phillips 1995). 할당제가 여성의 대표성을 확대시키기 위한 목적으로 도입되는 것이라면 할당제를 통해 당선된 여성 의원들에게는 여성을 대표할 책임이 있다. 그러나 여성의원들이 여성을 대표하는 일에 더욱 적극적으로 나서게 하도록 할 방안은 마땅치 않다. 그렇다면 할당제의 효과는 ‘있으리라 기대되지만 어느 정도인지는 개별 여성의원들의 의지에 달린 것’이라 정리할 수 있다. 이정도 효과를 기대하기 위해서 역차별 문제를 피할 수 없는 제도인 할당제를 도입해야 하는가?

게다가 할당제는 여성을 대표하는 것은 여성 의원들의 주된 책무라는 인식을 확산시킨다. 그렇다면 만일 여성의원들이 저소득층 여성, 소수인종 여성, 성소수자 여성, 저학력 여성 등 다양한 여성들을 대표하는 데에 실패한다면 이들은 누가 대표할 것인가? 여성할당제는 여성문제에 대한 정당과 남성의원들의 책임성을 약화시키는 부작용이 있는 것은 아닌가? 이 경우 여성의원들이 다양한 여성을 대표하지 못한다면 이미 주변화 되어있는 여성들을 더욱 배제하는 결과를 낳을 것이다. 여성들은 기존 정당과 의원 전체에 호소할 수 있던 때보다 할당제 하에서 대표되는 데에 더 많은 어려움을 겪을 수 있다는 것이다.

이 글의 남은 부분에서는 할당제가 이러한 논란에도 불구하고 정당화될 수 있는지 논의한다. 이를 위해 먼저 여성의 과소대표가 언제 정치적 불평등으로 이어지는지 살펴보고 여성할당제가 여성의 정치적 불평등을 개선하는 효과가 없다고 하더라도 정당화될 수 있는지 검토할 것이다. 그리고 다음으로 다양한 대표 개념을 살펴보고 각각의 대표개념이 여성할당제를 정치적 평등의 관점에서 정당화할 수 있는지 분석한다.

III. 여성할당제는 정치적 대표성을 확대시킬 때에만 정당한가

여성할당제의 정당성을 논의할 때 먼저 구분해야 하는 것은 여성할당제가 크게 두 가지 관점에서 정당화될 수 있다는 것이다. 첫째로 여성의 의회 내 과소선출이 여성 이익의 과소대표로 이어지기 때문에 여성할당제가 필요하다고 주장할 수 있다(정치적 평등). 둘째로 여성이 과소선출되는 이유는 후보를 선택하는 경쟁이 여성에게 공정하지 않게 진행되기

때문이라 지적하며 그렇기에 사회정의의 관점에서 여성할당제를 도입해야 한다고 주장하는 것도 가능하다(사회정의). 의회의 성별균형이 맞지 않는 것은 여성정치인에 대한 사회적 편견이 작용한 결과일 가능성이 다분하기 때문에 남성편향적인 경쟁의 결과를 보다 공정하게 보정하는 장치로 할당제가 필요하다는 것이다. 이때 두 가지 관점은 할당제를 옹호하는 근거가 상호 독립적이기 때문에 정치적 평등을 바탕으로 여성할당제를 옹호하지 못하더라도 사회정의를 바탕으로 여성할당제를 옹호하는 것이 가능하며(Phillips 1995)², 양자를 혼합해서 할당제를 옹호하는 것도 역시 가능하다.

먼저 정치적 평등을 근거로 할당제를 정당화하기 위해서는 여성의 과소선출이 여성의 정치적 불평등으로 이어진다는 것을 보여주어야 한다. 유권자의 결정에 따라 대표를 선출해서 그 대표들에게 정책을 만들 수 있는 최종적인 권한을 위임하는 형식의 대의제 민주주의에서 정치적 평등은 크게 두 가지 원칙에 기대고 있다. 시민들은 1) 1인1표 원칙에 따라 평등하게 투표하고 대표 선출에 동등한 영향을 미치며(참정권), 2) 의회 내에 자신들의 의견을 대변할 대표를 가져서 정책심의과정에서 다른 시민들과 동등하게 고려되어야 한다(의회를 통한 대표성). 현재 여성은 참정권을 가지고 있기 때문에, 성별에 따라서 정치적 영향력에 차이가 있다면 이는 두 번째, 즉 의회를 통한 대표성에서 차이가 나기 때문일 것이다. 그렇다면 여성이 남성보다 과소선출되는 것이 정치적 불평등을 야기하는 경우는 여성이 정책결정과정에서 동등하게 고려되기 위해서는 더 많은 여성 대표가 필요할 경우, 다시 말해 여성을 대표하는 데에 대표자의 성별이 영향을 미치는 경우이다. 만일 의회 내에 여성의원의 수가 매우 적지만 남성의원들이 효과적으로 여성의 의견과 입장을 대표할 수 있다면, 혹은 여성의원들이 남성의원과 마찬가지로 여성을 대표하는 데에 무능력하다면, 이때 우리는 정치적 평등의 원칙에 기초해 여성할당제를 옹호할 수 없다.

다음으로 사회정의의 관점에서 여성할당제를 옹호하기 위해서는 여성이 선거에서 과소선출되는 이유가 역사적으로 지속되어 온 사회적 차별 때문이고, 할당제는 이것을 교정하는 효과가 있다는 것을 보여주어야 한다. 이때 여성할당제를 도입하는 근거는 기업에서 여성임원의 비율을 높이기 위해 적극적 조치를 도입하는 이유와 같다. 즉, 여성이 남성과 동등한 능력을 펼칠 기회가 차별로 인해 주어지지 않다고 볼 합리적인 근거가 있을 때, 기회의 불평등으로 인한 결과의 불평등을 보정하기 위해 할당제를 도입하는 것이다.

² 앤 필립스(Ann Phillips)는 이 둘을 참여의 불평등과 대표의 불평등으로 구분한다. 평등하게 참여한다면 여성이 남성과 대충 비례할 것이라는 가정이 위배되는 것과 여성대표가 적게 선출되면 여성이 의회에서 충분히 대표될 수 없다는 주장은 서로 다르다는 것이다. 이 글 역시 이 구분에 동의한다.

이 경우 여성할당제는 적극적 조치와 같은 비판을 받게 되고, 할당제를 옹호하는 측에서는 적극적 조치를 옹호하는 이들의 주장을 바탕으로 이를 반박할 수 있다. 먼저 여성할당제는 개별 남성 후보들에 대한 역차별이라는 비판(비판 1)을 받게 된다. 이에 대해 할당제를 옹호하는 측에서는 할당제는 차별받아온 여성 집단에게 분배적 정의(distributive justice)를 실현하기 위한 제도이고, 여기서 역차별 가능성은 없다고 답변할 것이다(Fiscus, 1992). 이 시각은 인구구성에서 남성과 여성이 차지하는 비율이 비슷하다는 것을 감안할 때 여성에 대한 사회구조적인 차별이 없는 공정한 사회에서 여성은 현재보다 더 많이 당선되었을 것이라는 전제를 바탕으로 한다. 하지만 현실에서 여성에 대한 편견은 여성이 남성과 공정하게 경쟁하는 것을 방해한다. 만약 남성과 공정하게 경쟁했을 때 여성이 확보했을 의석이 50%라 예측된다면, 의석의 50% 이하를 여성에게 할당하는 것은 남성의 자리를 빼앗는 것이 아니다. 공정한 경쟁에서 여성이 차지했을 몫을 보장해주는 것에 불과하기 때문이다. 이때 할당제 때문에 탈락한 남성후보는 경쟁이 공정했다라면 어차피 탈락했을 것이기 때문에 역차별을 받는다고 말할 수 없다.

다음으로 할당제가 능력주의 원칙을 위배한다는 비판(비판 2)에 대해서 할당제 옹호론자들은 여성에 대한 차별이 존재할 때 능력주의는 공정할 수 없다고 응수할 수 있다. 여성 후보의 자질에 대한 판단은 여성에 대한 편견에서 자유로울 수 없는 사람들의 주관적 평가에서 비롯된 것이기에 누가 얼마나 능력이 있는가에 대한 평가 역시 편향되었을 가능성이 있다(Crosby and Blake-Beard 2004; Young, 1989). 할당제 때문에 탈락한 남성후보는 당선된 여성후보보다 실제 대표로서의 능력은 부족하지만 남성이기 때문에 더 높은 점수를 받았을 가능성이 있다는 것이다. 우리는 사회문화적 편견이 배제된 공정한 경쟁을 거쳤을 때 둘 중 누가 선택되었을지 알 수 없다. 그렇기에 여성을 일정비율 이상 선출하는 것이 더 뛰어난 자격을 갖춘 후보를 탈락시키는 결과로 이어진다고 확신할 수 없다. 따라서 능력주의 비판은 성립하지 않고, 그렇기에 분배적 정의에 기초해 여성할당제를 옹호할 수 있다.

정리하자면 여성할당제는 여성의 정치적 평등과 사회정의라는 두 가지 독립적인 근거들을 바탕으로 정당화될 수 있다. 여성할당제에 대한 대중적인 논의들은 흔히 이 두 가지를 혼용해서 여성할당제를 옹호하지만, 두 주장의 전제는 서로 다르다. 먼저 여성의 정치적 대표성을 바탕으로 여성할당제를 옹호하기 위해서는 여성을 의회에서 대표하는 데에 여성 의원의 역할이 반드시 필요하다는 것을 보여주어야 한다. 다음으로 사회정의의 관점에서 여성할당제를 옹호하기 위해서는 여성의 과소선출이 여성에 대한 역사적 차별 때문이라는 것을 보여주어야 한다. 미국의 대학입시에서 소수인종에 대한 적극적 우대조치의 위헌여부

를 심사한 대법원 판례들을 살펴보면 사회적으로 차별이 유지되는 동안 한시적으로 적극적 조치를 유지하는 것은 합헌이라는 의견이 아직 우세하다. 하지만 미국 내에서 소수인종에 대한 사회문화적인 차별이 오랜 시간을 거치며 일정정도 개선되면서 적극적 우대조치에 대한 논란이 더욱 커지고 있는 것처럼, 사회정의를 바탕으로 여성할당제를 정당화한다면 여성의 사회경제적 지위가 올라갈수록 폐지론자들의 반발 역시 거세질 것이다. 특히 동등한 조건이면 여성을 선출하는 소극적인 우대정책이 아니라 일정 비율을 여성에게 할당하는 적극적 우대정책은 더욱 강한 반대에 직면할 것이다.

이 글의 남은 부분에서는 여성할당제가 사회 정의의 관점에 기대지 않고 정치적 평등의 관점에서 충분히 정당화될 수 있는지 검토한다. 둘을 구분하는 이유는 분명하다. 여성의 정치적 대표성을 바탕으로 여성할당제를 정당화할 경우, 여성의원들에게는 여성을 대표해야 한다는 책무가 생긴다. 하지만 사회정의의 관점에서 할당제를 정당화한다면 여성의원도 남성의원보다 더 적극적으로 여성을 대표해야 할 이유는 없다. 후자의 경우 여성의원도 늘어난다고 해서 여성들의 관점과 이익이 현재보다 더 많이 대표될 것이라 기대하기는 어렵다. 이 경우 여성의 정치적 대표성을 확대하기 위해서는 할당제가 아닌 다른 방안들을 고려해야 한다.

IV. 할당제는 여성의 정치적 대표성을 확대시키는가

여성할당제를 정치적 평등의 관점에서 정당화하려면 여성을 대표하기 위해서는 반드시 어느정도 비율 이상의 여성의원도 필요하다는 것을 보여주어야 한다. 이때 제기되는 문제는 크게 두 가지이다. 첫째, 여성을 대표하기 위해서 여성의원도 필요한가? 둘째, 얼마나 많은 여성이 필요한가? 이에 대한 답변은 우리가 정치적 대표 개념을 어떻게 이해하는지에 따라서 달라진다. 이 글에서는 대표가 무엇을 대표하는가에 대한 세 가지 대표적 시각을 검토하며, 각각의 시각에서 이 문제에 대한 답변을 제시한다.

1. 대표는 집단이 아니라 사회 전체를 대표한다는 시각

첫째로 대표란 특정한 개인 혹은 집단이 아니라 사회 전체의 이익을 대표한다는 시각이 있다. 대표란 유권자 전체의 이익을 대표해야 한다고 주장하는 버크(Burke 1774)의 수탁자(trustee) 모델이 대표적이다. 버크는 유명한 「브리스톨 연설문」에서 사회집단의 이익

과 전체의 이익은 일치하지 않을 수 있고, 대표는 전체의 이익을 판단하는 데에 높은 수준의 자율성을 지녀야 한다는 것을 명확히 했다. 대표는 유권자들의 투표에 따라 선출되지만, 일단 대표가 선출되면 그는 자신의 지역구 유권자만이 아니라 국가 전체의 대표가 된다. 대표는 자신의 의견, 판단, 양심에 따라서 나라 전체의 이익이 무엇인지를 판단하고 이에 기초해 의정활동을 해야 한다.

버크와 같이 사회에는 특정 집단을 배제하거나 우대하지 않으면서 모든 유권자들에게 이익이 되는 일반 이익이 있고 대표의 역할은 이 일반이익을 대표하는 것이라 본다면 대표자의 성별이 대표행위에 영향을 미친다고 보기 어렵다. 물론 대표들은 각자의 의견, 판단력, 양심을 바탕으로 일반이익을 판단하기 때문에 대표들 간에 일반이익이 무엇인지에 대해 의견이 서로 다를 것이다. 하지만 이때 대표가 일반이익을 다르게 이해하는 이유가 그의 개인적 특성(성별, 인종 등)이 판단에 영향을 주기 때문이라면, 그리고 정치적 평등을 목적으로 할당제를 도입할 때 기대하는 것처럼 대표자가 자신이 소속된 집단(여성)에게 더 많은 책임감을 가지고 이들의 관점과 이익을 보다 적극적으로 대변하려는 목적으로 의정활동을 한다면, 그는 브리스톨에서 선출되었다고 해서 브리스톨만을 위해서 일하는 의원과 마찬가지로 자신의 유권자들의 의견을 대표하기 위해 대표 자신의 불편부당한 판단력을 저버린 것이다(Burke 1774, 10-11).

같은 이유에서 버크의 관점에서 본다면 여성의원원의 비율이 낮다고 해서 정책결정과정에 여성 의원들의 정치적 영향력이 남성보다 작다고 볼 수는 없다. 대표는 유권자 개인이나 특정 집단의 특수이익을 대표하지 않는다. 좋은 판단력과 양심을 가진 대표자라면 모든 유권자에게 이익을 가져다주는 일반이익을 추구할 것이고, 여성 역시 남성과 동등하게 그 혜택을 누릴 것이다. 비판자들은 이때 일반이익은 사실상 남성에게 더 많은 이익을 가져다주도록 편향되어 있다고 지적할 것이다. 이 비판은 사실일 수 있다. 하지만 버크적 시각에서 볼 때 이는 우리가 일반이익을 더욱 불편부당하게 판단할 수 있는 대표자를 선출하는 데에 실패했다는 것을 의미하는 것이지, 여성의원원을 더 많이 당선시켜서 편향의 균형을 맞추어야 한다는 주장으로 이어질 수 없다.

대의제의 대표에 대한 버크의 개념화에 따를 때 여성할당제는 여성의 정치적 평등을 확대시키지 않는다. 대표들은 성별과 무관하게 유권자들을 동등하게 대표할 것이며, 여성의원들이 본인의 성별을 반영해 여성유권자들에게 더 많은 책임을 느낀다면 이는 그가 사회 전체의 이익이 아니라 한정된 유권자들의 특수 이익을 대표한다는 것을 의미하기 때문에 용인될 수 없다. 여성의원원의 숫자를 인위적으로 조정하는 것을 고려할 수 있는 유일한 경우는 사회 전체의 이익을 고려하는 능력에서 성별이 큰 영향을 미치는 경우 뿐이다. 이 경

우가 아니라면, 여성할당제는 가장 뛰어난 대표들 대신 그보다 못한 대표들이 의회에 들어가서 특수이익을 대변하는 것을 허용하는 제도에 불과하다.

대표자의 능력이 대표를 선출할 때 가장 중요한 기준이 될 때, 그리고 여성이라는 특성이 대표행위에 기여하는 바가 없을 때 여성할당제를 정당화하기는 어렵다. 버크의 시각에서 용인할 수 있는 형태의 적극적 조치는 사회 내에 여성차별이 남아있을 때 여성과 남성이 동일한 점수를 받는다면 여성을 우선선발하는 것과 같이 가장 느슨한 형태의 우대조치일 것이다. 여성이 평가에서 불이익을 받았을 가능성이 있었는데도 경쟁자와 같은 점수를 받았다면 그가 최소한 경쟁자 못지않거나 아니면 경쟁자보다 능력이 우월하다고 추측할 수 있기 때문이다. 그러나 후보자 명단이나 의회 의석의 일정 비율을 여성에게 할당하는 형태의 더 적극적이고 효력이 강한 할당제는 능력주의의 비판을 반박할 수 없다.

2. 대표는 대표하는 집단들의 의견과 이익을 대표한다는 시각

대표에 대한 두 번째 이해는 대표는 대표되는 집단들의 의견과 이익을 대표한다는 시각이다. 피트킨의 대표 개념 구분에 따르면, 의회에서 여성의원들의 숫자를 늘리는 것은 대표되는 이들과 닮은 사람들의 숫자를 늘리는 것, 즉 기술적 대표성(descriptive representation)을 확대하는 것이고, 의회에서 여성의 관점과 이익을 대표하는 활동들을 늘리는 것은 여성의 실질적 대표성(substantive representation)을 확대하는 것이다(Pitkin 1967). 이때 피트킨을 비롯한 많은 정치학자들은 실질적 대표성을 바탕으로 대표 개념을 이해한다. 대표에게서 중요한 것은 그가 대표하는 집단의 의견과 이익을 의회에서 적극적으로 대변하는 것이지 그가 누구인지가 아니다.

실질적 대표성을 바탕으로 대표 개념을 이해하는 것은 현대 정치의 중요한 흐름이다. 현대의 정당중심 의회정치는 사회균열구조에 따라서 한 나라의 정당체제가 형성되고, 정당이 주요 정치 문제에 대해서 어떤 정책과 입장을 대표하는지에 대한 큰 윤곽이 나오며, 유권자들은 자신의 집단과 밀접한 관계를 맺은 정당 혹은 자신들의 의견과 비슷한 의견을 가진 정당을 선택해서, 그 정당과 의원들이 정책심의과정에서 자신들의 의견과 이익을 대표할 것이라 가정한다. 이때 정당의 후보들은 흔히 엘리트로 충원되지만 자신을 닮지 않은 이들의 의견을 대표할 수 있다고 여겨진다. 예를 들어서 영국의 노동당은 노동계급의 의견과 이익을 대변한다. 노동당의 의원들 중 다수는 명문가 출신의 엘리트들이지만 이들은 노동자 계급의 이익을 충분히 대표할 수 있다고 간주된다. 이때 노동당 의원들이 노동계급의 이익을 대표하는 일에 충실하지 못하다면 이는 정치인이 자신들과 닮지 않은 유권자의 의

견과 선호를 대변하는 것이 어렵다는 것, 즉 현대 의회정치가 가정하는 대표개념에 근본적인 문제가 있다는 것을 의미하는 것이 아니라, 흔히 정치인 개인의 자질과 도덕성의 문제로 치환된다.

물론 유권자들은 늘 정치인들이 일반 서민과는 동떨어져 있다고 비난하고 보다 자신들과 비슷한 사람들이 대표가 되기를 바라기도 한다. 하지만 이때 유권자들이 원하는 것은 그들을 ‘닮은’ 사람들이라기보다는 그들에게 다가가고 그들을 이해하는 엘리트 정치인이라 보는 것이 더욱 적절할 것 같다. 한국에서 고졸 학력의 대통령이 선출되었을 때 많은 이들이 그의 학력을 문제 삼았던 것처럼, 대중들은 일반인들보다 더 나은 사람을 대표로 선출하고자 한다. 이들이 우수한 자질과 덕성을 바탕으로 보통사람들보다 더 좋은 판단을 내릴 것이라 기대하는 것이다(마닝 2014). 이는 대표행위는 일정정도 전문성을 가진 행위이며, 그렇기에 나와 닮지 않았더라도 전문성을 갖춘 대표가 나와 닮은 대표보다 낫다는 생각을 바탕으로 하는 것으로 보인다. 그 기저에 있는 대표 개념은 대표자가 누구인지(개인적 특징)가 무엇(어떤 의견, 집단, 신념)을 대표하는지와 구분된다는 것이다³.

기술적 대표성과 실질적 대표성을 분리하고 대표 개념을 실질적 대표성을 바탕으로 이해한다면, 여성을 대표하기 위해서는 필요한 것은 여성대표가 아니라 여성의 의견을 의회에서 대표할 이들이다. 이와 연결된 주장이 여성의 의회 내 대표성을 증가시키기 위해서는 여성의원 숫자가 늘어나는 것보다 여성의 이익을 대변해 줄 대표가 의회 내에 있고, 이들이 정책결정에 보다 더 영향력 있는 위치에 앉는 것이 중요하다는 핵심 행위자 이론(critical actors theory)이다. 차일즈와 크룩은 여성의 실질적 대표성에 필요한 것은 핵심 행위자로 역할을 할 법한 대표를 선출하는 것이라 주장한다(Childs and Krook 2009). 이때 핵심행위자는 “정책을 직접 발의하거나 혹은 정책을 발의하면서 한편으로 또한 의회 내 여성의원 숫자와 무관하게 다른 의원들 역시 여성을 위한 정책들을 만들도록 고무하는 의원(Childs and Krook 2009, 138)”이다. 다시 말해서 여성문제에 관심이 있는 페미니스트들이 당선되고, 당내에서 또 의회에서 정책에 영향을 미칠 수 있는 위치에 올라가는 것이 정책과정에서 여성의 정치적 영향력을 확대하는 데에 중요하다는 것이다.

대표의 개인적 특성과 대표행위를 분리해서 볼 수 있다면, 대표의 개인적 특성에 초점을 두고 대표를 충원하는 여성할당제가 실질적 대표성 확대에 이어지리라 주장하는 데에 난점이 있다. 물론 경험적인 연구들은 자신을 페미니스트라고 생각하는 여성의원들

³ 필립스는 이렇게 대표가 누구인지와 대표가 누구를 대표하는지를 분리하여, 대표는 자신이 대표하는 집단의 의견, 신념, 이익을 대변해야 한다는 주장을 바탕으로 한 정치를 “이념의 정치(politics of ideas)”라 부른다(Phillips 1995, 1).

(Tremblay & Pelletier 2000)과 여성운동 및 여성대표조직에 참여했던 배경이 있는 여성의 원들(Chaney 2006, 2012)이 의회 내에서 핵심행위자로 활동할 가능성이 높다는 것을 보여 준다. 그렇지만 엄밀히 말해서 이는 이들이 여성이라는 생물학적, 사회문화적으로 구성되는 특성을 가졌기 때문이 아니라 이념적으로 페미니스트이기 때문이다.

할당제를 통해 기대할 수 있는 효과가 있다면 페미니스트로 스스로를 규정하는 사람의 비율이 남성보다 여성에게서 많기 때문에 여성할당제가 의회 내 페미니스트의 숫자를 늘려 줄 가능성이 있다는 것이다. 그러나 보다 정확히 말해 여성의 대표성 확대에 직접적으로 영향을 주기 위해서 할당제가 필요하다면, 우리는 여성 할당제가 아니라 페미니스트 할당제를 도입해야 한다. 즉, 대표자의 성별을 할당할 것이 아니라 누구를 대표하는지를 할당하는 것이 여성의 정치적 영향력을 확대하는 데에 필요하다.

페미니스트 할당제의 한 예로, 후보를 공천할 때 당의 주요 정책들을 대변하는 능력이 비슷하다면 기존에 여성문제에 관심을 가지고 활동했던 전력이 있는 후보에게 가점을 주거나 일정 비율을 할당하는 것을 생각해 볼 수 있겠다. 만일 선거에서 정당의 주요 정책 초점이 경제와 외교 정책에 있다면, 정당의 경제문제에 대한 입장을 대변하면서 동시에 여성문제에 관심을 두고 활동해왔던 후보, 정당의 외교정책에 대한 입장을 대변하면서 동시에 여성문제에 관심을 두고 활동한 경력이 있는 후보를 우선 선출할 수 있도록 적극적 조치를 도입하여 의회 내에 페미니스트의 숫자를 늘릴 수 있는 방식을 고려해 볼 수 있다. 페미니스트 할당제를 통해 우선선출되는 후보 중에는 여성의 비율이 높으리라 예상되지만, 여성이라는 후보 개인의 타고난 특성에 기초해 가점을 주는 여성할당제와는 선별 기준이 매우 다르다.

정리하자면, 기술적 대표성과 실질적 대표성을 구분하는 시각에서 본다면 여성할당제는 여성의 정치적 대표성을 확대시키는 데에 간접적이고 확률적으로 기여하는 불완전한 정책이다. 즉, 우리에게 필요한 것이 여성이라는 큰 집단의 한 부분집단인 페미니스트 정체성을 가진 여성이라면, 여성할당제는 의회 내 페미니스트 숫자가 늘어날 가능성을 조금 높이면서 여성의 정치적 영향력을 확대할 가능성을 약간 높여줄 뿐이다.

이때 여성의 정치적 평등을 근거로 여성할당제에 대한 비판을 반박하기는 쉽지 않다. 비판자들은 소수 페미니스트들을 선출하기 위해서 많은 여성들을 할당제로 선출하는 것은 매우 비효율적이며, 이때 여성할당제는 심각한 역차별을 불러온다고 지적할 것이다. 예를 들어서 경선에서 페미니스트가 아닌 여성 A, 여성을 대표하는 일에 관심이 많은 페미니스트 남성 B, 페미니스트가 아닌 남성 C가 경쟁했는데 여성할당제로 인해 A가 선택되었다고 하자. 실질적 대표성 개념을 따른다면 페미니스트가 아닌데 할당제로 선출된 여성 A보다는

남성 B가 의회 내에서 여성대표성을 확대하는 데에 더 많은 기여를 할 것이지만 여성할당제는 B 대신 A에게 타당한 이유 없이 가점을 주기 때문에 B에 대한 역차별이다. 또한 A와 C는 여성을 실질적으로 대표하지 않을 후보라는 점에서 동일한데, C 대신 A가 가점을 받아야 하는 이유 역시 설명할 수 없기 때문에 이는 C에 대한 역차별이기도 하다. 결정적으로, A는 여성의 정치적 평등을 확대시키는 데에 B, C 이상의 역할을 하지 못하기 때문에 할당제를 통한 A의 선출은 여성의 정치적 대표성을 전혀 개선하지 못한다.

이처럼 실질적 대표성 개념을 바탕으로 여성할당제를 정당화할 경우 할당제는 소수 페미니스트를 선출하기 위해 치러야 하는 역차별의 비용이 너무 크다는 비판을 피할 수 없다. 이와 더불어 실질적 대표성을 강조하는 시각에서는 여성을 의회 내에서 대표하기 위해 얼마나 많은 여성이 필요한지가 불분명하다. 특히 동일한 조건일 경우 여성을 우선선출하는 할당제와 달리 후보나 의석의 일정 비율을 여성에게 할당하는 형태의 적극적인 여성할당제는 목표하는 여성위원의 비율을 결정해야 하지만, 비율을 정하고 정당화할 근거를 제시하기 어렵다. 우리는 페미니스트 의원이 소수일 경우 여성을 실질적으로 대표하려는 이들의 노력이 결실을 맺기 어렵다는 것을 짐작할 수 있다. 하지만 사회 내에 고유한 이익을 주장할 수 있는 수많은 집단들이 있다는 점을 고려했을 때 페미니스트 의원에게 어느정도 비율을 할당하는 것이 좋은지에 대한 답을 찾기는 어려우며, 여성위원을 어느정도 선출해야 목표한만큼의 페미니스트 의원이 당선될지를 가늠하기도 어렵다.

그렇다면 다시 여성할당제는 그 정당성의 상당부분을 여성의 정치적 평등 확보보다는 여성이 경쟁에서 공정한 기회를 부여받지 못한다는 사회정의의 관점에 기댈 수밖에 없다. 즉, 의회에 선출되기 위해 거쳐야 하는 경쟁과 평가가 남성편향적이기 때문에 이를 보정하기 위해 여성할당제가 필요하며, 이때 여성의 비율은 피선거권을 가진 인구의 여성비율 이내로 결정되어야 한다. 이때 추가적 이점으로 할당제를 통해 의회 내 페미니스트의 숫자가 늘어날 가능성이 높아지기 때문에 여성의 정치적 대표성 확대 역시 어느 정도 기대해 볼 수 있다는 것이 두 번째 대표개념을 바탕으로 한 여성할당제의 정당화 논리일 것이다.

3. 대표는 대표되는 이들의 경험과 관점을 공유해야 한다는 시각

마지막으로 살펴볼 대표 개념은 대표는 대표되는 이들의 경험과 관점을 공유해야 한다는 시각이다. 앞에서 살펴본 것처럼 피트킨을 포함한 많은 학자들은 기술적 대표성은 정치적 대표성을 논의할 때 적절한 대표개념은 아니라고 본다. 중요한 것은 대표가 대표하는 사람들을 얼마나 닮았느냐가 아니라 대표하는 사람들을 위해서 행동하는 것이다.

하지만 이 주장은 정체성정치에 대한 논의가 확대되면서 도전받고 있다. 유권자를 대표하는 행위는 대표가 유권자와 얼마나 닮았는지와 분리되어 생각할 수 없다는 주장들이 힘을 얻게 된 것이다. 대표자가 누구인가가 대표행위에 중요하지 않다고 주장한다면 백인이 95%인 의회가 소수인종을 실질적으로 대표할 수 있고, 남성이 95%인 의회가 여성을 실질적으로 대표할 수 있다는 것을 논리적으로 받아들여야 한다. 그러나 역사적으로 모든 민주주의 국가에서 의회의 구성은 이와 크게 다르지 않았고, 이들은 정책결정에서 여성과 소수집단들을 다수집단과 동등하게 대표하는 데에 실패했다. 그렇다면 이는 사회가 그동안 소수집단을 대표하는 데에 무관심했기 때문인가 아니면 대표는 자신을 닮지 않은 이들을 닮은 이들과 동등하게 대표할 수 있다는 실질적 대표성을 강조하는 이들의 주장에 결함이 있기 때문인가? 만일 전자의 경우라면 우리는 의회의 구성을 인위적으로 변화시키려 하기 보다 대표들로 하여금 소수집단을 대표하는 일에 더 많은 책임을 지도록 하는 장치들을 고민해야 할 것이다. 하지만 만일 실질적 대표성과 기술적 대표성이 완전히 독립적일 수 없다면 우리에게서 더 많은 기술적 대표가 필요하다.

필립스(Phillips 1995)는 역사적으로 배제되어온 집단이 정치적으로 평등하게 대표되기 위해서는 대표가 그들을 닮지 않은 집단의 의견과 이익을 실질적으로 대표할 수 있다고 가정하는 ‘이념의 정치(politics of ideas)’ 대신 대표되는 집단을 닮은 이들이 의회에 포함되는 ‘현전의 정치(politics of presence)’가 필요하다고 주장한다. 맨스브릿지는 기술적 대표성과 실질적 대표성이 서로 독립적일 수 있다고 보지만, 역시 역사적으로 차별받아온 집단의 실질적 대표성을 확보하기 위해서는 기술적 대표성이 필요하다는 주장을 펼친다(Mansbridge 1999).

이처럼 기술적 대표성과 실질적 대표성이 연결되어있다는 것을 강조하는 대표 개념에서는 대표행위를 집단의 이익과 의견을 대표하는 것보다 더 심층적인 것이라 이해한다. 개인과 집단의 이익에 대한 판단과 사안에 대한 의견의 기저에는 경험과 경험을 바탕으로 형성된 관점이 있다. 이때 역사적으로 차별받아왔던 집단의 구성원이 가진 경험은 이러한 역사성을 공유하지 않는 집단의 일원이 가질 수 없는 것이며, 논리적으로 이들의 상황을 이해하는 것으로 경험에 뿌리를 둔 이들의 관점을 대표하는 것은 쉽지 않다.

기술적 대표가 필요한 이유는 집단을 대표하기 위해서는 이러한 경험과 관점을 공유하고, 이를 바탕으로 집단의 경험과 관점에서 심의과정에 참여하는 대표가 필요하기 때문이다. 백인 대표자 역시 관심과 노력을 통해서 흑인 유권자들의 관점에 접근할 수 있을 것이다. 그러나 차이는 이해의 총체성이다. 집단에 대한 차별의 역사가 길수록 그 유산은 매우 다양한 분야에 걸쳐서 남아있다. 이때 집단의 일원이 아닌 이들이 그들의 경험과 관점을

총체적으로 이해하는 것은 매우 어려운 일이다. 정책심의과정에서 우리는 이미 잘 알려진 문제들 뿐 아니라 기존에 주목받지 못했던 문제들을 발굴하고, 또한 새롭게 등장하는 문제들을 심의해야 한다. 이때 역사적으로 차별받아온 집단들의 경험은 차별받지 않은 집단과는 종류가 다르며, 그렇기에 이들의 관심사와 관점은 주류집단과 다를 수 있다. 기술적 대표는 대표되는 이들과 경험을 공유하기 때문에 다양한 정책심의과정에서 집단의 관점과 시각을 대표하는 데에 이점이 있다. 즉, 대표자가 누구인지가 대표자가 누구를, 무엇을 대표하는지와 연결된다는 것이다.

예를 들어서 많은 여성들은 국회가 성범죄 관련 입법에 소극적이라고 생각한다. 만일 국회가 성범죄에 소극적이라면 그 이유 중 하나는 성범죄가 전형적으로 남성과 여성의 경험 차이에 따른 관점 차이가 큰 문제이기 때문일 것이다. 최근 한 여론조사를 보면 남성과 여성은 한국 여성들이 느끼는 성범죄에 대한 두려움의 정도에 대해 상이한 인식을 보이고 있다. 전체 남성의 64%가량이 여성들이 성범죄에 대해 느끼는 두려움의 정도가 크다, 27.7% 크지 않다고 답변했는데, 이는 여성의 84%가 크다, 11.8%가 크지 않다고 답변한 것과 상당한 차이를 보인다. 반대로 62.7%의 남성은 한국에서 남성이 부당하게 잠재적 성범죄 가해자로 몰리고 있다고 생각한다. 하지만 이와 같이 생각하는 여성은 32.7%에 불과하다⁴.

여성이 일상생활에서 성범죄를 크게 두려워한다는 데에 동의하는 사람과 그렇지 않고 생각하는 사람, 성범죄 피해가 더 큰 위협이라 생각하는 사람과 성범죄 무고죄가 큰 위협이라고 생각하는 사람은 성범죄 관련 입법에 대한 관심도와 처벌수위에 대한 생각이 매우 다를 것이다. 문제의 핵심은 성범죄와 무고죄 중 무엇이 더 위협적인지가 아니다. 중요한 것은 개인들이 평등한 정치적 영향력을 지닌다는 것은 공적인 일들을 논의할 때 이들이 가진 다양한 관점과 이해관계들이 논의에 충실하게 포함될 수 있어야 한다는 것이고, 이를 위해서는 여성의 경험과 관점을 대변할 수 있는 대표가 필요하다는 것이다. 물론 이때 성범죄에 대해 더 강력한 처벌이 필요하다는 대의에 대해서는 많은 남성의원들도 동의할 수 있다. 하지만 다양한 성범죄 유형들에 관심을 가지고, 특정 행위들을 성범죄에 포함시켜야 할지 여부를 판단하고 이에 대해 견해를 제시하는 것은 큰 원칙에 동의하는 것보다 더 세밀한 문제들이다. 여기서 대표자가 여성이 일상생활에서 성범죄에 대해 가지고 있는 경계심과 두려움을 공유하거나 아니면 깊이 이해하는지 여부가 문제에 대한 관점과 의견에 영향을 준다. 기술적 대표성과 실질적 대표성의 연결을 강조하는 대표개념에서는 여기서 대

⁴ 시사IN, [20대 여자 현상] “성범죄 피해가 두렵다” “성범죄 무고가 두렵다”. 729호. 2021.09.07. (출처: <https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=45446>)

표되는 집단과 같은 류의 경험들을 공유하는 기술적 대표자는 심의과정에서 이들의 관점을 보다 정확히 대표할 수 있다는 것을 지적한다.

경험이 사회문제를 바라보는 관점을 형성하고 이 관점에 따라 문제에 대한 의견과 이해관계가 달라지기 때문에 대표는 대표하는 이들을 닮아야 한다는 것은 분명 일리 있는 주장이다. 하지만 기술적 대표성 개념에는 난점이 있다. 개인의 수많은 특성들 중 과연 어떤 특성들이 대표되어야 하는지가 불분명하기 때문이다. 만일 대표가 대표되는 이들을 닮아야 한다면 우리는 세상에 바보들이 많으니 바보들이 충분히 대표될 수 있도록 의회 내에 바보의 숫자를 늘려야 한다고 말할 것인가(Griffiths 1960)? 이런 극단적인 예시가 아니더라도, 개인을 규정하는 성별, 인종, 지역, 교육수준, 소득, 직업 등 수많은 특성들 중 우리는 나와 무엇이 닮은 대표를 선출해야 하는 것인가?

이에 대한 대답으로 맨스브릿지는 기술적 대표를 두 가지로 구분하면서 기존에 배제되었던 집단들의 대표성을 확대시킬 수 있는 기술적 대표가 어떤 것인지 설명한다. 첫 번째 개념에 따르면 기술적 대표들로 구성된 의회는 실제 사회를 축소시킨 소우주(microcosm)와 같다. 여론조사를 실시할 때 무작위추출을 해서 선택된 표본이 모집단과 유사할 것이라 기대하는 것처럼, 추천 등과 같은 방식으로 의원을 선출해서 전체 유권자와 유사한 의회를 만들어야 한다는 시각이다. 이 시각은 미국 연방주의자와 반연방주의자 논쟁에서 반연방주의자들이 제시한 것이기도 하며, 피트킨(Pitkin 1967), 그리피스(Griffiths 1960)와 같은 학자들이 기술적 대표를 이해하는 방식이기도 하다.

두 번째 개념에 따르면 기술적 대표로 구성된 의회는 선별된 집단에게 기술적 대표성을 부여하여 그 집단이 전체 인구구성에서 차지하는 비율과 의회에서 차지하는 비율을 유사하게 맞춘다. 이때 기술적 대표가 필요한 집단은 정책을 심의할 때 고유한 경험과 관점을 바탕으로 문제를 바라보는 다른 시각과 견해를 제공할 수 있지만 사회문화적 편견과 제도적인 문제들로 인해 실제 이들이 사회 내에서 점유하고 있는 비율만큼 의회에 대표를 보내는 데에 어려움을 겪고 있는 집단들이다(Mansbridge 1999, 634-5). 기존에 배제되었던 집단들의 대표성을 확대시킬 수 있는 기술적 대표는 이 두 번째 경우이다. 역사적으로 차별받아왔기에 경험과 관점에서 다른 이들과 차이가 있는 집단 구성원들의 견해와 이익이 심의과정에서 동등하게 포함되기 위해서는 그들과 닮은 기술적 대표가 의회에 필요하다는 것이다.

그렇다면 기술적 대표가 대표하는 이들과 공유하는 경험과 관점은 보다 구체적으로 어떻게 심의과정에서 집단의 정치적 영향력을 확대시키는가? 먼저 위에서 논의한 것처럼 대표 자신이 대표되는 이들과 경험과 관점을 공유할 때 이것들이 사회문제를 바라보는 대표

자신의 관점에 반영되기 때문에 대표자의 판단은 대표되는 이들의 의견과 관점을 반영한 것과 유사하리라 기대할 수 있다. 그동안 배제되었던 집단은 심의과정에서 그들의 관점에서 사회문제를 바라보고 판단을 제시하는 대표자를 가질 수 있는 것이다. 특히 정당이 뚜렷한 입장을 취하지 않는 문제들, 새롭게 등장한 문제들, 그리고 다수집단이 간과해왔던 문제들을 다룰 때, 기술적 대표들은 그동안 심의과정에서 배제되어왔던 집단의 시각에서 사회문제를 제기하고 집단이 가진 정보, 관점, 의견을 바탕으로 심의과정에 참여하면서 기존에 배제되었던 집단이 정책결정과정에서 동등하게 고려되는 데에 기여할 수 있다.

둘째로 대표는 대표되는 자들을 정치적 결정들에 포함하는 끊임없는 과정이다(Phillips 1995, 82). 그렇기에 대표활동에는 대표와 대표되는 이들이 소통하며 사회문제에 대한 의견과 이해관계를 구체화하는 과정이 포함된다. 맨스브릿지가 지적하는 것처럼, 정책결정에는 심의과정에서 의원들 간의 수평적 의사소통도 필요하지만 대표와 유권자들의 수직적 의사소통 역시 필수적이다(Mansbridge 1999; Dovi 2002). 이러한 수직적 의사소통을 위해서는 대표되는 이들이 대표자를 얼마나 신뢰하는지, 대표자가 이들의 잘 정리되지 않은 견해들을 얼마나 잘 이해할 수 있는지가 중요하다. 대표하는 이들을 닮은 대표자들은 여기에서 이점이 있다. 역사적으로 배제되어 온 집단의 일원들은 자신과 닮은 대표자를 더 신뢰하고 더 편안하게 여기는 경향이 있다. 그렇기에 맨스브릿지는 대표하는 이들을 닮지 않은 대표들이 그들의 이익을 대표할 수 있다는 것을 부정하지 않지만, 역사적으로 배제되어 온 집단이 기존에 의회 정치에서 주류를 점해온 백인, 남성 정치인들을 신뢰하지 않을 때 기술적 대표를 선출하는 것은 대표와 배제되어온 집단 사이에 소통의 가능성을 열고 신뢰를 확립하는 데에 도움이 될 것이라 본다.

여성할당제는 대표는 대표되는 이들의 경험과 관점을 공유해야 한다는 이 세 번째 대표개념에서 가장 강력하게 옹호될 수 있다. 기술적 대표를 확대하는 가장 효과적인 방법이 바로 여성할당제, 그 중에서도 의석의 일부를 여성에게 할당하는 방식의 가장 적극적인 할당제이기 때문이다.

먼저 이 대표개념은 비판 1(피해 집단과 보상받는 대상의 불일치 및 남성 역차별)과 비판 2(능력주의)를 반박할 수 있는 추가적인 근거를 제공한다. 앞에서 우리는 사회정의의 관점에서 비판 1과 비판 2를 반박하는 근거들을 검토한 바 있다. 그런데 세 번째 대표개념에 따르면 정치적 평등의 관점에서도 이 비판을 반박할 수 있다.

우선 여성할당제는 여성집단의 정치적 대표성을 분명히 확대하기 때문에 할당제의 혜택이 차별의 경험이 거의 없는 일부 개별 여성들에게 돌아갈 수 있다는 비판을 반박할 수 있다. 동시에 이때 할당제는 남성 개인과 집단이 마땅히 누려야 할 동등한 정치적 대표성

을 훼손하지 않기 때문에 남성에 대한 역차별이라 볼 근거가 부족하다.

다음으로 만일 대표의 개인적 특성이 그가 특정집단을 대표하는 능력에 차이를 만들어 낼 수 있다는 세 번째 대표개념을 받아들인다면, 정치적 평등의 관점에서 비판 2에 답변하는 것도 가능하다. 우리가 배제된 집단을 대표하는 능력을 평가지에 넣는다고 한다면 과연 현재와 같은 주류 인종 남성 중심의 의회가 구성될 것인가? 기존에 여성이 충분히 선출되지 않았던 이유는 후보의 능력을 평가하는 기준에 마땅히 포함되어야 할 배제되어온 집단의 정치적 대표성을 평등하게 확대시킬 수 있는 능력이 충분히 포함되지 않았기 때문이다. 그렇기에 대표에게 필요한 대표능력을 평가할 수 있는 기준이 마련되고 이것이 정치적 대표에서 배제되어온 집단을 대표하는 데에도 마찬가지로 효과적이라는 것이 확인될 때까지 여성할당제를 유지하는 것은 정당화될 수 있다.

하지만 기술적 대표성의 이점을 바탕으로 여성할당제를 옹호할 경우 추가적으로 비판 3(여성의 다양성 및 본질주의)과 비판 4(효과는 여성의원들의 책임감에 의존)를 반박할 수 있어야 한다. 이때 여성할당제를 옹호하는 측에서는 할당제를 통해서 다양한 여성집단을 대표하고 이들에게 더 많은 책임을 질 법한 여성을 선출할 수 있다는 것을 보여줄 수 있어야 한다. 이를 위해서 도비(Dovi 2002)의 논의에 주목해 볼 필요가 있다. 도비는 여성의 기술적 대표성이 실질적 대표성으로 이어지는 데에 한계가 있다는 비판을 수용하며 기술적 대표는 두 가지 기준에 따라서 선택되어야 한다고 주장했다.

도비에 따르면 먼저 기술적 대표들은 역사적으로 배제되어왔던 집단들로부터 상호적으로 인정받아야 한다. 즉, 여성 대표는 다양한 배경의 여성들과 소통하고 이들과 신뢰를 쌓아야 하며, 이를 통해서 다양한 집단의 여성들에게 그가 우리의 일원이고 우리의 대표라는 것을 인정받을 필요가 있다. 특정 집단의 여성만 대표하는 여성대표는 그 부분집합을 벗어난 전체 여성 집단에게 인정받을 수 없을 것이다. 이러한 기술적 대표는 좋은 대표라 보기 어렵다. 이와 연결되어서 두 번째 기준이 제시된다. 기술적 대표는 특히 집단 내에서도 더 주변화된 집단의 구성원들에게 승인받아야 한다. 여성 대표는 계급, 인종, 성적 지향, 종교 등의 요인들이 여성이라는 특성에 더해져서 이중적으로 배제되어온 집단의 구성원들에게 적극적으로 다가가고 이들의 경험과 관점을 대표할 수 있도록 노력해야 한다.

즉, 좋은 기술적 대표는 여성의 다양성을 대표할 수 있어야 한다. 여성 대표는 다양한 여성집단과 네트워크와 신뢰를 쌓고, 대졸 여성에게도 고졸 여성에게도, 중산층 여성에게도 저소득층 여성에게도, 결혼해 아이가 있는 여성에게도 성소수자 여성에게도 이 사람이 나를 대표하는 사람이라는 것을 인정받아야 하는 것이다. 여성 대표는 남성 대표에 비해서 다양한 여성들과 공유하는 경험의 폭이 넓기에, 또한 여성과 소통할 때 이 유사성이 불신

의 벽을 허무는 데에 도움이 되기에 여성을 실질적으로 대표하는 데에 분명한 이점이 있다.

도비와 맨스브릿지의 주장을 받아들인다면 비판 3에 대해 다음과 같은 대답이 가능하다. 먼저 여성할당제는 여성이 여성이기 때문에 공유하는 것들이 있고, 이 공통적인 경험들이 대표되어야 한다는 것을 가정하지 않는다. 또한 여성만이 여성을 대표할 수 있다는 주장을 하는 것도 아니다. 여성이 다양하다는 것은 그 다양성 때문에 기술적 대표를 선출하려는 노력이 무의미하다는 결론이 아니라 더 다양한 기술적 대표자들을 선출해야 한다는 주장, 그리고 선출된 기술적 대표는 집단의 다양성을 대표해야 한다는 주장으로 이어진다 (Dovi 2002; Phillips 2019; Mansbridge 1999). 여성의 다양성을 대표할 수 있는 여성 대표를 선출하고 더불어 기존에 배제되어왔던 다른 사회집단의 기술적 대표성도 확대한다면, 자녀가 있는 고졸 비정규직 여성 노동자는 고졸 여성 대표에게서도, 비정규직 출신 남성 대표에게서도, 또 오랜 시간 워킹맘으로 살아온 중산층 여성 대표에게서도 대표될 수 있을 것이다.

문제는 비판 4이다. 여성할당제는 여성의 선출에 초점을 둔 정책으로, 선출된 여성의 원들이 어떻게 여성을 대표하는 데에 더 많은 책임을 지도록 할 것인지는 이야기하지 않는다. 물론 우리가 대표들의 의견은 대표자 자신의 경험과 관점을 반영한다는 가정을 받아들인다면, 설령 기술적 대표자들이 대표되는 이들과 소통하려는 노력, 대표하는 집단의 문제에 의식적으로 관심을 가지려는 노력에 부족함이 있다고 하더라도 이들의 경험과 관점은 집단의 구성원이 아닌 사람의 것들보다 대표되는 이들의 것을 더 많이 닮아 있을 것이고, 그렇기에 심의과정에서 여성을 닮지 않은 이들보다 여성의 입장을 대변하는 데에 더 유리할 것이라 예상해볼 수는 있다. 똑같이 유권자에게 무책임하더라도, 남성대표보다는 여성대표가 그래도 여성의 경험과 관점에 더 부합하는 대표활동을 하지 않겠냐는 아주 소극적인 기대를 해볼 수는 있는 것이다. 그러나 여성할당제가 여성의 대표성을 확대시키기 위해 도입되는 인위적이고 논란이 있는 제도라는 점을 감안했을 때, 이러한 소극적 기대는 할당제를 정당화하기에는 부족하다고 본다.

여성할당제의 효과는 주로 여성위원의 책임감에 달려있기에 생각만큼 정책의 효과가 크지 않을 수 있다는 비판을 충분히 반박하기는 쉽지 않다. 이 문제에 대응하는 한 방편으로 우리는 여성 단체와 여성 유권자들이 여성대표를 선출하고 재선임할 때에 여성대표가 심의과정에서 여성들의 입장을 충분히 대변하는지, 또 다양하고 때로는 이중으로 배제된 여성 집단들과 소통하고 이들의 관점을 의회에서 대변하려 노력하는지에 초점을 두어서 여성의원들이 여성을 대표하는 데에 더 많은 책임을 지도록 유도해 볼 수 있다. 기술적 대표를 평가할 때에는 그 집단을 얼마나 충실하게 대표했는지가 중요한 평가요소가 되어야 한

다는 것이다.

논의를 정리해보면, 여성할당제는 기술적 대표성과 실질적 대표성이 독립적이지 않고 보는 세 번째 대표개념에서 가장 굳건하게 정당화될 수 있다. 기술적 대표성을 확대하는 데에 가장 효과적인 방법이 여성할당제를 비롯한 적극적 조치이기 때문이다. 그리고 우리가 기술적 대표에 대한 맨스브릿지의 이해를 받아들인다면, 여성할당제는 여성이 전체 유권자에 비례하는 비율인 50% 미만으로, 그리고 여성에 대한 사회문화적 편견과 제도적 한계로 인해 여성이 당선되는 데에 장애가 있는 동안 한시적으로, 정당화될 수 있다.

그러나 세 번째 대표개념은 선출된 여성은 여성을 대표할 것이라는 본질주의적이고 순진한 가정에 바탕을 둔 것이 아님을 유념해야 한다. 여성할당제의 효과를 기대하기 위해서는 우선 여성 대표의 다양성을 확보해야 한다. 대표의 다양성을 완전히 보장하는 것은 어렵겠지만, 다양성을 확대하는 것은 충분히 가능하다. 후보공천에는 정당의 권한이 매우 크기에 여성후보를 공천할 때 다양성을 추구하도록 규정하거나 유도할 수 있기 때문이다. 무엇보다 이때 여성할당제를 지지하는 이들은 여성대표들이 다양하고 때로는 여성 내에서도 더욱 소외되어 있는 여성집단을 대표하는 일에 더욱 적극적으로 나서게 하도록 감시하고 유인하는 제도적, 제도외적 장치들을 고민하고 제시할 수 있어야 할 것이다.

V. 결론

한국에서 여성은 남성과 동등한 법적 권리를 누리고 있지만, 여성의 정치적 영향력은 남성과 평등하지 않다는 비판이 계속되고 있다. 이에 여성의 정치적 영향력을 의회 내 여성의 과소대표에서 찾는 이들은 여성할당제를 강화해서 여성을 대표해줄 여성의원의 수를 늘려야 한다고 주장한다.

여성할당제는 의회 내 여성의 수적 대표성을 증가시키는 데에 가장 효과적인 제도이지만 여성에 대한 적극적 우대조치는 남성에 대한 역차별이라는 비판 역시 꾸준히 제기되고 있다. 이 글에서는 여성할당제에 대한 네 가지 비판(피해 집단과 보상대상의 불일치 및 역차별, 능력주의, 여성의 다양성 간과, 대표의 책임감에 의존)을 검토하고, 여성할당제가 정책심의과정에서 여성의 대표성을 확대시키는 데에 기여한다는 정치적 평등의 관점에서 여성할당제를 옹호할 수 있는지 논의하였다.

먼저 여성의 과소선출이 여성의 정치적 대표성에 영향을 미치지 않는다고 해도 사회정의의 측면에서 여성할당제를 한시적으로 정당화할 수 있다. 여성할당제는 여성

집단이 사회구조적인 차별이 없는 상황에서 남성 집단과 공직을 놓고 경쟁했을 때 얻을 수 있었을 몫을 여성 집단에게 돌려주는 것이기에 역차별이 아니며, 또한 여성에 대한 차별이 존재할 때 여성의 능력에 대한 평가가 공정할 수 없기에 능력주의 비판으로 반박되지 않는다. 그러나 이 경우 여성 대표에게 남성 대표보다 여성을 더 많이 대표해야 한다는 책무는 발생하지 않으며, 이때 여성할당제가 증진시키는 평등은 무엇이 되었든 여성의 정치적 평등은 아니다.

여성할당제를 여성대표를 더 많이 선출해서 정책심의과정에서 여성의 정치적 영향력을 확대시키려는 목적으로 도입할 경우, 다양한 대표개념에 따라서 여성할당제를 정당화할 수 있는 정도와 근거가 달라진다. 첫째로, 대표는 특정 집단이 아니라 사회전체의 일반이익을 대표한다는 버크적 시각에서 여성할당제를 통한 여성대표의 수적 증가는 여성 집단의 정치적 영향력 확대에 영향을 주지 않는다. 또한 이 경우 여성할당제가 능력주의 원칙을 위배한다는 비판을 반박하기 어렵다.

둘째로, 기술적 대표성과 실질적 대표성을 분리해서 실질적 대표성을 바탕으로 대표개념을 이해하는 피트킨적인 시각에서 옹호할 수 있는 할당제는 여성할당제가 아니라 페미니스트 할당제라 할 수 있다. 이때 페미니스트의 비율이 남성보다 여성 중에 높기 때문에 여성할당제는 의회 내 페미니스트의 숫자를 늘리는 데에 약간의 역할을 할 수는 있다. 하지만 이 경우 소수 페미니스트를 선출하기 위해 발생하는 비효율성과 역차별의 비용이 매우 크다는 문제가 있다.

여성할당제는 기술적 대표성과 실질적 대표성을 연결시켜서, 대표는 대표되는 이들의 경험과 관점을 바탕으로 대표행위를 해야 한다는 필립스적인 시각에서 가장 강력하게 옹호될 수 있다. 역사적으로 차별받아온 집단들의 경험은 차별받지 않은 집단과는 종류가 다르며, 그렇기에 이들의 경험, 정보, 관점은 주류집단과 다를 수 있기에 이들의 경험과 관점을 대표할 수 있는 대표가 필요하다는 시각에서 본다면 여성을 가장 잘 대표할 수 있는 대표들은 여성대표들이다. 그러나 이 주장은 여성에 대한 본질주의적인 가정을 바탕으로 하는 것이며, 할당제의 효과는 여성의원들의 책임감에 달려있기에 효력이 부족하다는 비판을 피할 수 없다. 이에 대해서 할당제 옹호자들은 여성후보의 배경을 더욱 다양하게 선별하고, 여성대표자를 평가할 때 심의과정에서 여성들의 입장을 충분히 대변하는지, 또 이중으로 배제된 여성 집단들과 소통하고 이들의 관점을 의회에서 대변하려 노력하는지에 초점을 둘 경우 이 문제를 보완할 수 있다고 답변할 것이다.

이 글에서 살펴본 것처럼 여성할당제의 방식과 정당성은 우리가 정치적 대표의 개념을 어떻게 정의하는지에 따라서 달라진다. 대표의 개념을 어떻게 이해하는지에 따라서 우리는

여성의 정치적 대표성을 확대하기 위해서 여성을 할당할 것인지, 아니면 페미니스트의 숫자를 늘릴 방안을 모색할 것인지, 그렇지 않다면 특정 (기존에는 주류, 남성) 집단이 아니라 일반 이익을 대표할 수 있는 이들을 선출할 것인지에 대해 상이한 견해를 가지게 될 것이다.

중요한 것은 여성할당제를 비판자들에게서 구해내는 것이 아니라 여성이 정책심의과정에서 충분히 대표되도록 하는 것이다. 여성할당제를 여성의 정치적 대표성 확대를 위한 장치라 이해할 경우 여성 대표들에게는 여성을 대표해야 한다는 책무가 발생한다. 그렇기에 정치적 평등의 관점에서 할당제를 옹호하기 위해서는 어떤 방식으로 여성 대표들이 여성을 대표하는 데에 더 많은 책임을 지도록 유인할 수 있는지 더 많이 고민해야 한다. 할당제의 정당화 여부와 함께, 목적에 부합하는 운영방식을 더 많이 논의할 필요가 있는 것이다.

참고문헌

마넝, 버나드. 곽준혁 역. 2014. 『선거는 민주적인가』. 서울: 후마니타스.

- Burke, Edmund. 1999. "Speech to the Electors of Bristol (3 Nov. 1774)". In: Francis Canavan. ed. *Selected Works of Edmund Burke: Miscellaneous Writings*, 10-11. Indianapolis: Liberty Fund.
- Carr, C. R. 1982. "Unfair Sacrifice: Reply to Pluhar's 'Preferential Hiring and Unjust Sacrifice'," *Philosophical Forum*, 14(1), 94-97.
- Crenshaw, Kimberle. 1989. "Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics". *University of Chicago Legal Forum*, 1989(1), 139-167.
- Crosby, Faye J. & Blake-Beard, Stacy. 2004. "Affirmative Action: Diversity, Merit and the Benefit of White People". In: Michelle Fine, Lois Weis, Linda Powell Pruitt, April Burns. eds. *Off White: Readings on Power, Privilege and Resistance*, 145-159. New York: Routledge.
- Crosby, Faye J., Iyer, Aarti, Clayton, Susan, & Downing, Roberta. A. 2003. "Affirmative Action: Psychological Data and the Policy Debates". *American Psychologist*, 58(2), 93-115.
- Dahl, Robert A. 2008. *On Political Equality*. New Haven: Yale University Press.
- Dahlerup, Drude. ed. 2006. *Women, Quotas and Politics*. New York: Routledge.
- Dovi, Suzanne. 2002. "Preferable Descriptive Representatives: Will Just Any Woman, Black, or Latino Do?". *American Political Science Review*, 96(4), 729-743.
- Fiscus, Ronald J. 1992. *The Constitutional Logic of Affirmative Action*. Durham: Duke University Press.
- Goldman, Alan H. 1976. "Affirmative Action". *Philosophy & Public Affairs*, 5(2), 178-195.
- Griffiths, A. Phillips & Wollheim, Richard. 1960. "How Can One Person Represent Another?". In: *Aristotelian Society Supplementary Volume*, 34(1), 187-224. Oxford: Oxford University Press.
- Harris, Angela P. 1990. "Race and Essentialism in Legal Theory." *Stanford Law Review*, 42(3), 581-616.

- Kittilson, Miki Caul. 2006. *Challenging Parties, Changing Parliaments: Women and Elected Office in Contemporary Western Europe*. Columbus: Ohio State University Press.
- Mansbridge, Jane. 1999. "Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent "Yes"". *The Journal of politics*, 61(3), 628-657.
- Paxton, Pamela & Hughes, Melanie M. 2015. "The Increasing Effectiveness of National Gender Quotas, 1990-2010". *Legislative Studies Quarterly*, 40(3), 331-362.
- Pitkin, Hanna F. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Phillips, Anne. 1995. *The Politics of Presence*. New York: Oxford University Press.
- . 2019. "Descriptive Representation Revisited". In: Robert Rohrschneider and Jacques Thomassen. eds. *Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies*, 175-191. New York: Oxford University Press.
- Simon, Robert. 1974. "Preferential Hiring: A Reply to Judith Jarvis Thomson". *Philosophy and Public Affairs*, 3(3), 312-320.
- Son Hing, Leanne S., Bobocel, D. Ramona, & Zanna, Mark P. 2002. "Meritocracy and Opposition to Affirmative Action: Making Concessions in the Face of Discrimination". *Journal of Personality and Social Psychology*, 83(3), 493.
- Thomson, Judith Jarvis. 1973. "Preferential Hiring". *Philosophy & Public Affairs*, 2(4), 364-384.
- Williams, Melissa. 1998. *Voice, Trust, and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*. New Jersey: Princeton University Press.
- Wolf-Devine, Celia. 1988. "An Inequity in Affirmative Action". *Journal of Applied Philosophy*, 5(1), 107-108.
- Young, Iris Marion. 1989. "Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship". *Ethics*, 99(2), 250-274.

Abstract

This study examines the role of gender quotas in enhancing women's political equality and discusses whether the quotas can be justified despite the controversy. For this purpose, this article first goes over four major criticisms toward gender equality: reverse discrimination, meritocracy, gender essentialism, and accountability. It then discusses whether and how the proponents of gender quotas can refute these criticisms and save the quotas by referring to social justice and political equality.

Gender quotas can be justified in terms of social justice, but they are most desirable when enhancing political equality for women. However, their impact on women's political equality differs significantly depending on how we understand the relationship between the representatives and the represented. Among Burke's, Pitkin's, and Phillips' models of political representation, this article finds that Phillips' provides the most compelling justification for the gender quotas. However, her model also shows that what is essential is not the gender quotas *per se* but the efforts to recruit women candidates from diverse backgrounds and keep them accountable to women voters.

Keywords: gender quotas, affirmative action, representation, politics of presence