

한국의 민주주의와 양성평등

여성정치할당제 문제를 중심으로

문지영

서강대학교

〈논문요약〉

민주화 이후 신자유주의적 세계화의 적극적인 공세와 함께 ‘평등’이 학문적으로든 사회적으로든 인기를 잃어가는 전반적인 상황 속에서도 그간 ‘양성평등’에 대한 관심은 꾸준히 증가해왔다. 여성정치할당제는 양성평등의 실현을 목표로 한 대표적인 제도 가운데 하나다. 하지만 이처럼 양성평등을 목표로 한 정책과 제도들이 가시적인 성과를 내고 있는 데 비해 그때의 양성평등이 무엇을 의미하며 왜 가치가 있는지, 특히 그것이 민주주의와는 어떤 관계가 있으며 한국 사회가 당면한 민주주의의 좀 더 민주적인 발전이라는 과제에 어떻게 개입할 수 있는지 등의 문제에 대한 논의는 매우 미흡하다. 이 연구는 여성정치할당제에 초점을 맞추어 그간 우리 사회에서 이해되어온 양성평등의 의미와 실천을 분석하고, 양성평등의 관점에서 한국의 민주주의를 조명·평가하는 데 목적이 있다. 이를 위해 우선 한국에서 여성정치할당제가 도입, 발전해 온 역사를 간략히 살펴본 후, 선행 연구 성과들을 검토하는 가운데 그간 여성정치할당제의 도입이 어떤 근거에서 정당화되어 왔는지 분석한다. 이를 바탕으로 여성

정치할당제가 추구하는 여성 정치인의 증가 및 양성평등의 가치가 함축하는 의미를 해명하고, 그것이 민주적 평등과 연결되어 궁극적으로 민주주의의 발전에 기여할 수 있는 길을 제시하고자 한다.

■ **주요어:** 민주주의, 양성평등, 민주적 평등, 여성정치할당제, 여성의 정치적 대표

1. 들어가는 말

구소련 및 동구 사회주의권의 붕괴와 신자유주의적 세계화의 진전이 초래한 변화들 가운데 주목할 만한 것 하나로 정치적 이상으로서 평등의 가치가 현저하게 저하되었다는 점을 들 수 있다. 세계화를 표방하는 신자유주의 지지자들은 사회정의에 대한 호소를 전체주의적 발상으로 치부하면서 분배 평등의 실현이나 약자에 대한 배려를 추진하는 국가적 노력을 반자유주의적인 것으로 적대시하곤 한다. 신자유주의의 기조에 심리적 저항감을 느끼는 이들에게도 평등은 더 이상 매력을 상실한 구시대적 발상으로 여겨진다. 이런 맥락에서 미국의 저명한 정치철학자 드워킨(Ronald Dworkin)은 그의 주저 『자유주의적 평등(Sovereign Virtue)』에서 오늘날 평등주의가 처한 상황을 다음과 같이 묘사한다: “평등은 정치적 이상 가운데 멸종의 위협을 받는 종이다(드워킨 2005, 49).”

한국의 사정도 이와 크게 다르지 않다. 고교등급제나 우열반시행 정책 등에 대한 반발에서 단적으로 드러나듯이 한국 사회는 전통적으로 평등, 평준화에 대한 지향이 비교적 높은 편이긴 하지만, 민주화 이후 신자유주의의 적극적인 공세 속에 성장과 경쟁, 세계화가 강조되고 개인주의

적 가치관이 빠르게 확산되는 가운데 평등주의의 호소력은 민주화 이전 시기에 비해 상당히 약화된 것으로 보인다. 평등에 대한 강조는 곧잘 개인의 자유와 경제 발전에 대한 위협으로 간주되며, 그런 점에서 심지어 자유민주주의를 부정하는 입장으로 몰리기도 한다. 이런 사회적 분위기를 반영하여 학계에서도 평등은 그리 주목을 받는 연구 주제가 되지 못하고 있다.

이처럼 평등이 학문적으로든 사회적으로든 인기를 잃어가는 전반적인 상황 속에서도 ‘양성평등’에 대한 관심이 꾸준히 증가해왔다는 점은 주목할 만하다. 2001년 “양성의 평등을 확산시켜 조화롭고 행복한 사회를 실현한다”는 기치 아래 여성부가 출범한 이후 양성평등교육진흥원, 양성평등신문, 양성평등상담소 등 양성평등을 교육하고 실현하기 위한 기관이 우리 사회에 빠르게 자리 잡았다. 뿐만 아니라 남녀고용평등법, 여성채용목표제 등과 같이, 비록 특정 분야에서나마, 양성평등을 강제할 수 있는 법적, 제도적 장치도 마련되었다. 그리고 그 가시적인 성과를 지난 몇 년 사이 우리 사회는 놀랍도록 체험하고 있다. 호주제 폐지와 가족법의 개정, 여성 국회의원 수의 비약적인 증가가 단적인 예이다.

그런데 여기서 흥미로운 점은, 양성평등 문제가 국가 정책이나 정치적 실천이 여론은 물론이요, 이론적 논의를 앞서는 흔치 않은 경우에 해당한다는 것이다. 양성평등 문제에 있어 우리 사회는 제도적 실천이 학계 논의의 장보다 훨씬 진보적인 양상을 보이는데, 이를테면 양성평등을 위한 정책이나 제도가 먼저 제시된 후 그에 관한 연구가 뒤따르거나 논쟁이 유발되거나 혹은 이론적 정당화가 시도되곤 하는 경우가 많다. 호주제 폐지나 성매매 특별법의 사례가 그러했고, 여성정치할당제의 시행은 역시 그러하다.¹⁾ 그 이유는 여러 가지로 설명될 수 있을 것이다. 민주화

1) 예컨대 김현희·오유석(2010)은 서구 사회 일반의 경우와는 달리 한국 사회에서는 여성정치 할당제 도입시 그에 관한 찬/반 논쟁이 거의 없었고 큰 반대 없이 (제한적으로나마) 제도화가

이후, 특히 국민의 정부와 참여정부 시대의 진보적인 사회 분위기가 여성계의 요구를 민주주의 진전의 차원에서 대폭 수용하도록 했다고 볼 수도 있고, 급격한 정치질서의 재편 과정 속에서 여성 유권자의 표를 의식한 정치권력의 전략적 선택의 결과라는 측면에서 그 같은 단기간의 급격한 변화를 설명할 수도 있을 것이다. 민주화의 진행과 함께 여성운동 집단의 리더들이 국가 기구에 참여하게 되면서 이루어낸 성과라는 설명 또한 무시할 수 없다(김현희·오유석 2010; 김민정 외 2011).

양성평등이 학계의 논의나 여론 확산에 앞서 국가 정책으로 먼저 실천되고 핵심 의제로 자리 잡아 가는 경향이 반드시 부정적이라고 볼 수는 없다. 문제는 그에 관한 학문적 검토나 이론화 작업이 너무 지체되거나 심지어 제대로 이루어지지 않는 것이다. 양성평등을 목표로 하는 입법이나 정책이 어떤 의의와 한계를 갖는지, 특정한 입법이나 정책이 양성평등이라는 목표를 제대로 구현해낼 수 있고 또 그렇게 구현된 평등의 상태는 바람직하며 정당한지, 도대체 양성평등이 무엇을 의미하며 그것은 왜 국가적 목표가 되어야 하는지 등의 문제에 대한 충분한 논의와 연구가 뒷받침되지 않는다면, 설사 정책이 시행되고 법안이 발효되었다 할지라도 장기적으로 그 성공을 장담하기 어려울 것이다. 이는 국가가 야심적으로 시행하는 일련의 양성평등 정책에 대해 역차별 논리로 저항하거나 여성부에 대해 노골적인 적대감을 표하는 세력이 시간이 가도 줄지 않고 있다는 사실에서 쉽게 짐작할 수 있다.

이 같은 문제의식에서 출발한 이 연구는 여성정치할당제²⁾에 초점을

이루어졌다고 지적한다. 김은희(2011, 285) 또한 “여성 정치운동의 역사가 오랜 국가들에 비해 한국에서는 할당제가 빠른 경로를 통해 수용되면서 찬반에 대한 심도 있고 활발한 담론이 형성되지 못”했음을 지적하면서, “할당제 제도화 초기에 현실적으로 여성 정치참여 수준이 매우 열악한 상황이었고, 이로 인해 여성 정치참여 확대가 민주정치 체제로 나아가는 중요한 변수로 작용하면서 반대 의견을 잠재울 수 있었다”는 점을 그 이유로 언급한 바 있다.

2) 여기서 여성정치할당제는 국회 및 지방의회 의원 선거에 있어서의 여성공천할당제를 뜻하는 말로 사용된다.

맞춰 그간 한국 사회에서 논의되어온 양성평등의 의미와 실천을 분석하고, 그것이 민주주의와 어떤 관계가 있으며 우리 사회가 당면한 민주주의의 좀 더 민주적인 발전이라는 과제에는 어떻게 개입할 수 있는지 살펴보고자 한다. 여성정치할당제의 도입은 한국 여성운동의 성과이며 양성평등의 관점에서 한국 사회가 진일보하는 계기를 마련한 것임에 틀림없다. 하지만 제도가 도입되고 입법화 작업이 진행되며 그에 따른 정치적 변화가 가시적으로 나타나는 속도에 비해 그것에 관한 학문적 검토나 이론적 정당화 작업은 상당히 지체되고 있는 형편이다. 여성정치할당제를 여성들만을 위한 제도요 여성들만의 승리로 폄하하는 시각이나 남성들에 대한 역차별로서 헌법이 보장하는 평등권에 반하는 것으로 보는 평가가 수그러들지 않고 있는 것은 그 결과라고 할 수 있다.

선행 연구들을 검토하면서 좀 더 구체적으로 밝히게 되겠지만, 여성정치할당제는 양성평등이라는 대의 아래 당위적인 것으로 요구되거나 과거 불리한 위치에 있어온 사회적 약자에 대한 적극적 우대조치(affirmative action)의 일환으로 단순히 설명될 뿐 그 정치적 의미나 그것이 우리 사회 민주적 평등의 향상 및 민주주의의 발전과 관련하여 갖는 의의는 아직 학문적으로 충분히 천착되고 있지 못하다. 뿐만 아니라 한국 민주주의에 대한 낙관적·비관적 평가, 진보적·보수적 입장 공히 여성정치할당제의 공과에 대한 논의에 인색하다는 공통점을 보인다. 이렇게 볼 때, 여성정치할당제가 목표로 하는 양성평등이 무엇을 의미하며, 또 그것은 민주적 평등의 견지에서 어떻게 이해될 수 있는지를 살펴보는 작업은 비단 그 제도 자체의 정당성을 평가하는 문제만이 아니라 한국 민주주의의 여백을 드러냄으로써 좀 더 민주적인 발전을 모색하는 문제와도 긴밀히 연결된다고 하겠다.

이 연구는 우선 한국에서 여성정치할당제가 도입, 발전해 온 역사를 간략히 살펴본 후 선행 연구 성과들을 살펴보는 가운데 그간 여성정치할당제의 도입이 어떤 근거에서 정당화되어 왔는지 분석하게 될 것이다.

이를 바탕으로 여성정치할당제가 구현하고자 하는 양성평등의 민주주의적 의미를 해명하고, 나아가 그것이 어떤 점에서 민주주의를 좀 더 민주적인 것이 되게 하는지 고찰한 후 결론을 맺고자 한다.

2. 여성정치할당제의 역사³⁾

한국에서 여성정치할당제에 대한 요구는 1990년대 초반부터 여성계를 중심으로 제기되었고, 2000년 정당법 개정을 통해 처음으로 수용되었다. 당시 개정안은 각 정당으로 하여금 “비례대표 전국 선거구 국회의원 선거 후보자와 비례대표 선거구 시·도 의회의원 선거 후보자 가운데 30% 이상을 여성으로 추천”하도록 명시했다. 하지만 이 조항을 충족시키지 않았을 때 해당 정당에 제재를 가할 수 있는 강제 규정이 따로 마련되지 않았고, 따라서 선언적인 의미 이상을 기대하기 어려웠다. 이로 인해 여성 및 시민운동 영역에서 광범위한 수정·보완 요구가 이어졌고, 결국 2002년에 다시 정당법과 선거법 개정이 부분적으로 이루어졌다.

이를테면, 국회의원 비례대표 후보의 경우 2000년의 규정이 그대로 적용되었지만, 광역의회 비례대표 선거의 경우에는 50% 이상 남녀 교호순번제로 추천하도록 했고, 해당 규정을 위반할 시에 등록 자체를 무효화하도록 하는 강제 규정을 구비함으로써 할당제의 실효성을 높였다. 뿐만 아니라 정당이 임기 만료에 의한 지역구 시·도 의회의원 선거 후보자 가운데 30% 이상을 여성으로 추천한 경우 정당 보조금을 추가로 지급할

3) 한국에서 여성정치할당제의 역사와 성과, 한계, 전망 등을 둘러싼 논의는 제도가 도입된 지 10년이 되는 2010년을 기점으로 비교적 활발하게 전개되고 있다. 이에 관한 상세한 논의는 특히 『동향과전망』 2010년 여름호 특집 논문들, 곧 김현희·오유석(2010)과 조현욱·김은희(2010), 정미애·문경희(2010) 및 김민정 외(2011)를 참조.

수 있도록 하는 유인책도 마련하였다. 이후 2004년에 다시 여성정치할당제와 관련하여 정당법이 개정되었는데, 국회의원 비례대표 선거에서는 50% 이상의 여성 공천이 의무화되었고 지역대표에서는 30% 이상 여성 후보자를 추천하도록 하는 규정이 새로 삽입되었다. 또한 해당 규정을 준수하는 정당에 추가 보조금이 지급되도록 하는 유인 조항도 구비되었다.

한편 2005년에는 선거법 개정을 통해 여성할당제 규정이 강화되었다. 즉 각 정당은 국회의원 및 지방의회의 비례대표 선거 후보자를 추천할 때 50% 이상을 교호순번제에 따라 여성으로 추천토록 의무화하는 개정이 이루어졌고, 이때부터 여성정치할당제의 법적 근거는 정당법에서 선거법으로 옮겨지게 된다. 2006년에는 여성할당제 규정을 준수하는 정당에게 지급되는 보조금 적용 대상을 지역구 국회의원 선거 및 시·도의회의원 선거와 자치구·시·군 의회의원 선거로까지 확대하도록 하는 공직선거법 개정이 이루어졌다.

2010년에도 두 차례에 걸친 선거법 개정을 통해 여성정치할당제가 좀 더 발전된 모습을 보이게 되는데, 1월 25일자로 발효된 개정안은 제 47조 제5항에서 “정당이 임기 만료에 따른 지역구 시·도 의원선거 또는 지역구 자치구·시·군 의원선거 중 어느 하나의 선거에 국회의원 지역구(군 지역을 제외하며, 자치구의 일부 지역이 다른 자치구 또는 군 지역과 합하여 하나의 국회의원 지역구로 된 경우에도 그 자치구의 일부지역을 제외한다)마다 1명 이상을 여성으로 추천하여야 한다”고 규정했다. 나아가 3월 12일의 개정안에서는 위 조항을 위반하여 등록한 것이 발견되었을 때 “그 정당이 추천한 해당 국회의원 지역구의 지역구 시·도 의원 후보자 및 지역구 자치구·시·군 의원 후보자의 등록은 모두 무효로 한다”는 제재 규정을 보완하였다.

이상에서 살펴본 것이 지금까지 이루어진 여성정치할당제의 발전사이다. 이를 도표로 정리하면 <표 1>과 같다.

이렇게 볼 때, 비교적 짧은 기간에 제도 자체에 놀라운 발전이 이루

〈표 1〉 여성정치할당제의 발전 과정

시기	근거 조항	핵심 내용
2000.2.16	〈정당법〉 제31조 제4항	- 국회 및 광역의회 비례대표 30% 이상 여성 후보자 추천 의무화
2002.3.7	〈정당법〉제31조 제4~6항 〈공직선거법〉제47조 제3항 및 제52조 제1항의 2 〈정치자금법〉제17조의 2	- 국회 비례대표 30% 이상 여성 후보자 추천 의무화 - 광역의회 비례대표 50% 이상 남녀교호 순번제로 여성 후보자 추천 의무화 - 광역의회 지역구 30% 이상 여성 후보자 추천 권고 - 광역의회 비례대표 여성 후보자 추천 비율 및 순위 위반시 등록 무효 - 광역의회 지역구 30% 여성 후보자 추천 시 보조금 추가 지급
2004.3.12	〈정당법〉 제31조 제4항, 제6항 〈정치자금법〉제17조의 2	- 국회 비례대표 50% 이상 여성 추천 의무화 - 보조금 추가 지급 범위를 국회 지역구 30% 여성 후보자 추천 정당으로까지 확대
2005.8.4	〈공직선거법〉 제47조 제3항, 제49조 제8항과 제52조 제1항의 2 〈정치자금법〉 제26조	- 비례대표 국회 및 지방의회 선거 50% 이상 매 출수에 여성 후보자 추천 의무화 - 등록 무효 및 수리 불허 대상 선거가 광역의회 비례대표로 한정 - 여성후보 추천보조금 배분·지급 기준 단계화
2006.4.28	〈정치자금법〉 제26조	- 여성 추천 보조금 적용 대상을 지역구 국회, 시·도 의회 및 자치구·시·군 의회 선거로 확대
2006.10.4	〈공직선거법〉 제49조 제8항, 제52조 제1항의 2	- 비례대표 50% 여성 할당 및 남녀교호순번제 위반 시 수리 불허 및 등록 무효 대상을 광역의회 및 기초의회 선거로 확대
2010.1.25	〈공직선거법〉 제47조 제5항	- 지역구 지방의회 선거의 후보자 추천 시 지역구 시·도 의회 또는 지역구 자치구·시·군 의회 선거 중 어느 하나의 선거에 국회의원 지역구마다 1명은 여성으로 추천 의무화
2010.3.12	〈공직선거법〉 제52조 제1항의 2와 제2항	- 위 의무 규정 위반 시 등록 무효 (군 지역제외) - 단, 후보 총수가 의원 정수 50% 미만인 경우는 제외

주: 조현옥·김은희(2010, 120 〈표 2〉)를 참조하면서 국회 법률지식정보시스템의 데이터를 토대로 재구성했음(<http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/law/LawSrch.jsp>; 2012.01.20 검색)

어졌음을 부인하기 어렵다.⁴⁾ 그리고 그 결과 2004년 제17대 국회의원 총선에서 전국구 비례대표의 경우 전체 190명 후보 중 91명, 즉 전체의 47.9%에 이르는 여성 후보가 공천되었고, 그중 총 29명이 당선되었다. 지역구에서는 여성 후보가 전체 1,175명의 후보 가운데 66명, 즉 전체의 5.6%에 달했고, 그 중 10명의 여성 후보가 당선되었다(문경희 2007, 292). 그리하여 제17대 총선에서는 총 39명의 여성의원들이 탄생했고, 이어서 제18대 총선에서는 41명의 여성이 국회에 진입했다. 이는 제14대(1992년)의 3명, 제15대(1996년)의 9명, 제16대(2000년)의 15명과 비교할 때 놀라운 증가가 아닐 수 없다(김은경 2010, 112-114).⁵⁾

하지만 현행의 여성정치할당제가 몇 가지 점에서 여전히 미흡한 부분이 있는 것 또한 사실이다. 예컨대 지역구 국회의원 선거와 관련해서 현행 선거법은 여전히 지역구 총수의 30% 이상을 여성으로 추천하도록 권고하는 수준에 머물러 있고, 위반할 시에 적용할 제재 조항이 마련되어 있지 않다. 이러한 사정은, 현재 전체 의석 가운데 비례대표가 차지하는 비율이 18%밖에 되지 않는 상황⁶⁾을 감안하면, 여성의 대표성 향상이라는 대의를 달성하는 데 한계가 아닐 수 없다. 이 문제는 여성정치할당제의 개선이 전반적인 선거 제도 개혁과 맞물려 이루어져야 한다는 점을 시사한다. 한편 할당제 자체와 관련해서는, 비례대표 여성의원들이 특정 계층 출신에 한정됨으로써 여성 유권자 일반의 이해를 반영하기보다 “오히려 여성들 내부에서 일종의 유리천장으로 기능”할 수 있다는 지적이 제기된다(조현옥·김은희 2010, 129; 김현희·오유석 2010, 171). 그럼에

4) 한국이 채택한 할당제 모델은 ‘빠른 경로(the fast track)’ 모델로 일컬어진다. 이에 관한 상세한 논의는 Dahlerup(2006)을 참조할 것.

5) 이를 각각 비율(%)로 나타내면 다음과 같다. 제14대 1.0%, 제15대 3.0%, 제16대 5.9%, 제17대 13%, 제18대 13.7%.

6) 게다가 국회의원 비례대표 선거에서 후보자 중 50% 이상, 매 홀수 순번에 여성을 공천하도록 하는 규정 역시 강제 조항을 동반하지 않음으로써 실효성에 논란이 있다. 일례로, 2008년 제18대 국회의원 선거에서 창조한국당은 해당 규정을 지키지 않았다.

도 불구하고, 지방선거를 통해 일정한 효과를 확인한 후 점차 국회의원 선거로 제도가 확대되어온 그간의 추세를 감안할 때, 앞으로 여성계의 노력과 그에 대한 여론의 반응 여하에 따라 더 큰 진전을 기대해볼 수 있으리라는 것이 여성정치할당제를 둘러싼 대체적인 전망인 듯하다. 문제는 어떻게 각계의 호응을 이끌어낼 수 있도록 제도가 정당화될 것인가에 있는데, 우선 다음 절에서 그동안 여성정치할당제의 필요성이 어떤 맥락에서 어떻게 정당화되어 왔는지 살펴보기로 하겠다.

3. 여성정치할당제의 정당화: 비판적 검토

조현옥·김은희(2010)가 잘 정리하여 보여주고 있듯이, 여성정치할당제에 관한 국내 선행 연구는 대부분 외국의 유사 사례들을 분석, 소개하면서 어떻게 그 제도를 한국에 성공적으로 도입하고 운용할 것인지, 나아가 어떤 방향으로 개선이 이루어져야 할 것인지를 보이는 데 집중되어왔다. 이런 사정은 제도 자체가 서양에서 유래했고, 그런 만큼 그 필요성이나 효과를 둘러싼 정당화 논의가 해당 지역 국가들에서 이미 상당히 이루어진 후에 한국에 수용되었다는 사실과 무관하지 않다. ‘왜’의 문제보다 ‘어떻게’의 문제에 주로 몰두하게 되는 이른바 제3세계적 특성이 반영된 현상으로 이해할 수 있는 것이다. ‘빌려온 정당성’⁷⁾에 기댄 채 제도화와 관련된 정책적 논의에 주력하는 연구 경향이 비교적 빠른 시간 안에 제도가 성공적으로 정착하는 데 적잖이 기여했다는 점은 부정하기 어렵다. 하지만 제도화 이후에 여성정치할당제가 오히려 강한 반발에 부딪히

7) 이 개념에 대한 설명 및 이 개념을 적용하여 한국 민주주의의 특성을 설명한 논의로 강정인(2002)을 참조.

고 발전이 지체되는 상황⁸⁾을 겪게 되는 중요한 이유 가운데 하나가 한국 특유의 역사적 맥락을 반영하면서 동시에 아래로부터 폭넓은 지지를 얻을 수 있는 정당화 논변 과정이 결여되었다는 사정과 무관하지 않다는 점 또한 부인하기 어렵다.

그러면 여기서 그간의 선행 연구들에 소개된 여성정치할당제 찬성 논의를 몇 가지로 정리하여 살펴보도록 하자. 우선 ‘여성의 과소대표성’을 부당·불의하거나 비민주적인 현상으로 규정하고, 여성정치할당제를 정의를 실현하는 수단으로 또는 민주주의의 온전한 발전을 도모하는 제도⁹⁾로 정당화하는 입장이 있다. 이는 가장 폭넓은 지지를 받는 정당화 논의이기도 한데, 여기서는 인구의 절반을 차지하는 여성이 전체 의석 가운데 불과 10% 내외의 비율에 머물고 있다는 사실에 대한 문제의식이 공유되고 있다. 이런 입장에서 여성정치할당제는 대개 불의와 차별을 바로잡는 일종의 적극적 우대조치로 간주되며(문경희 2007; 김현희·오유석 2010; 김민정 2011b; 윤이화 2011), 이때 적극적 우대조치란 종래 사회로부터 차별을 받아 온 일정 집단에 대해 그동안의 불이익을 보상해 주기 위하여 그 집단의 구성원이라는 이유로 특정 영역에서 직·간접적으로 이익을 부여하는 조치를 의미한다.¹⁰⁾ 다시 말해, 여성이라는 이유로 “오랫

8) 예컨대, 제18대 총선에서 여성 국회의원의 비율은 제17대에 비해 고작 0.7% 증가했을 뿐이다. 게다가 제19대 총선을 앞두고 민주통합당이 ‘지역구 여성 15% 공천’을 당규로 정하자 노골적으로 터져 나온 비난과 저항을 상기할 것. 조현옥·김은희(2010, 113)에서 단적으로 드러나듯이, 한국에서 여성정치할당제가 “여성의 실질적인 시민권과 참정권 확보, 이를 통한 여성의 정치세력화”라는 애초의 목표에 다가가지 못하고 “비례대표 50%의 제도화 이후 실질적인 보완 작업 역시 큰 진전을 이루지 못한 담보 상태에 머물러 있다”는 우려는 관련 선행 연구들 대부분에서 발견된다.

9) 즉 여성의 과소대표성이야말로 민주주의에서 대의의 가장 기본적인 요소인 대응성이 충족되지 못하고 있음을 보여주는 증거이며, 여성정치할당제는 “유권자의 인구적 속성을 가능한 그대로 반영”하여 대표자가 “유권자의 의지를 정확하게 파악”할 수 있도록 하는 제도라는 것이다. 이와 관련한 논의는 특히 김현희·오유석(2010), 141 참조.

10) 제대군인가산점사건에서 헌법재판소는 여성공무원채용목표제를 이러한 우대조치로서 해석한 바 있다. 헌재 1999. 12. 23. 98헌마363, 판례집 제11권 2집, 795; 최유(2011), 36-37

동안 정치의 공정한 배분에서 제외된 결과 현재 부딪히고 있는 현실적 장벽에 대한 보상(김민정 2011b, 16)”의 차원에서 여성에게 일정한 이익을 주어 평등을 실현한다는 논리가 여성정치할당제를 적극적 우대조치로서 정당화하는 기본 입장이다.

이 입장은 우리 사회에서 제시된 여성정치할당제 정당화 논의에서도 가장 빈번하게 발견되는 것이라고 할 수 있다. 하지만 이런 입장에는 몇 가지 어려운 논쟁적인 문제가 뒤따른다. 이를테면, 정치 영역에서 여성 대표의 수가 현저히 적은 현실 자체가 정의롭지 않으므로 여성할당제가 필요하다는 주장은 사실 그것이 왜 정의에 어긋나는지에 대한 설명을 필요로 한다. 모든 사람들이 동일하게 정치에 관심이 있는 것도 아닐 뿐더러 노령 인구나 미성년 인구, 장애인 인구 등은 별도의 대표를 요구하지 않는다는 점에서, 여성들에게 평등한 선거권이 부여되어 있는 한 여성 대표의 수가 적다는 사실이 곧바로 그 사회의 불의를 드러내는 것으로 보기는 어렵다는 지적이 가능하기 때문이다(Phillips 1998).¹¹⁾

또한 여성정치할당제를 ‘여성 차별 시정’, ‘여성 이익 증대’의 차원에서 옹호하는 입장은 계급이나 지역과 같은 다른 변수와 독립적으로 존재하며 ‘남성’의 이익과도 구별되는 ‘여성’의 이익이라는 것이 존재하는지, 또한 설사 그런 이익이 존재한다 하더라도 그것은 반드시 여성에 의해서만 대표될 수 있는지 등에 관한 질문과도 대면해야 한다.¹²⁾ 뿐만 아

에서 재인용.

- 11) 여기서 필립스(Phillips 1998)는 자유민주주의 사회에서 여성의 과소대표성에 대한 도전이 성별 노동 분업이라는 불공평하고 자연적이지 않은 구조적 차별에 대한 문제제기와 연결되어야 한다는 점을 시사한다.
- 12) 필립스(Phillips 1995; Phillips 1998)나 영(Young 2000), 사피로(Sapiro 2001) 등은 이런 문제들을 해명하려는 대표적인 이론적 시도를 보여준다. 한편, 이 문제와 관련하여 김현희·오유석(2010, 141)은 바치(Bacchi 2006, 43)를 인용하면서 “‘여성(생물학적) 대표가 수적(양적 대표성)으로 증가한다고 해서 여성의 이해가 증진(질적 대표성)된다고 말할 수 있는가?’ 이 질문에 대한 답은 ‘여성이 남성보다 더 여성의 이익을 대표할 것이라는 논리적 증거 뿐 아니라 실증적 증거’가 뒷받침되어야 하고, 그 실증적 증거를 확보하기 위해서라도 여성

나라 여성의 과소 대표를 여성의 정치 참여에 대한 차별 현상으로 이해하고, 이로부터 정치할당제를 여성의 정치 참여 확대 방안으로 정당화하는 논의는, 성별 노동 분업에 대한 문제제기와 그 해결을 위한 지속적인 노력을 동반하지 않을 때, 여성들 간의 차이를 심화시키는 데 일조할 수 있다.¹³⁾ 성별 노동 분업 구조에 대한 문제의식이 폭넓게 공유되거나 그 구조가 전혀 개선되지 않은 상태에서 현행의 여성정치할당제는 결국 정치 및 대표직에 대한 관심이 더 높고 대표직을 수행할 여건이 상대적으로 충족되어 있는 소수의 여성이 피선거권 행사의 기회를 독식하도록 할 우려가 있고, 급기야 남성중심적 정치 질서를 온존시키는 방향으로 기능할 위험도 적지 않다.¹⁴⁾

나아가 여성정치할당제를 일종의 적극적 우대조치로서 정당화할 때는 적극적 우대조치 일반에 대한 문제 제기,¹⁵⁾ 이를테면 그 조치를 통해 현재 이익을 누리게 되는 이들이 과거의 차별을 보상받을 자격이 있는 바로 그들인가 또는 과거의 불이익을 보상하는 그밖의 좀 더 적절한 방법은 없는가 등과 같은 문제 제기에도 대처할 필요가 있다. 지금까지 여성들이 정치 영역에서 차별을 받아온 것이 사실이고, 따라서 어떤 식으로든 과거의 불이익을 보상받는 것이 당연하다는 데 합의가 있다 하더라도, 그것이 꼭 여성정치할당제처럼 위헌의 소지를 무릅쓴 방식이어야 하는지에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 게다가 할당제를 통해 대표직에 선출된 여성들이 과거의 차별을 보상해주어야 할 당사자이거나 적어도 그에

이 정치에 더 많이 참여하도록 우선 할당제를 실시해야 한다”고 주장한다.

13) 이와 관련하여, 여성정치할당제를 상대로 페미니즘 내부에서 제기되는 비판적 논의에 대해서는 Bacchi(2006)와 Dahlerup(2006), 문경희(2007), 287-290를 참조할 것.

14) 이것은 사실 여성정치할당제가 소수의 상징적 여성을 기존의 남성중심적 정치 구조에 편입 시킴으로써 남성지배 체제에 면죄부를 부여하는 일종의 명목주의(tokenism)로 작용한다는 점에서 일부 페미니스트들이 그것에 반대하는 이유에 해당한다.

15) 이에 대한 좀 더 상세한 논의는 샌델(2010), 7장을 참조.

상응하는 자들이나 하는 문제는 좀 더 복잡하고 미묘하다. 여성 국회의원의 사회적 배경이나 직업 경력을 분석한 다수의 연구들¹⁶⁾이 보여주듯이, 여성정치할당제를 통해 국회에 들어온 여성들의 대부분이 이미 상당한 정치적 경험을 가진 자들이거나 아니며 변호사, 대학 교수 등 직업적 전문성을 특징으로 하는 자들, 다시 말해 사회 기득권층에 속하는 여성들이라는 점을 감안하면, 그 제도가 과연 ‘적극적 우대조치’로서의 기능을 발휘하는지에 대해 자연스럽게 의문이 제기될 법하다.

그러나 한국 사회에서 여성정치할당제를 요구하는 그간의 논의들 가운데 그것이 명시적·암묵적으로 수반하는 이 같은 문제들을 심도 있게 천착하고 해명하며, 그럼으로써 제도의 정당성을 강화하는 경우는 발견하기 쉽지 않다. 의회의 성비 불균형이 여성차별적, 남성중심적 정치 구조를 단적으로 대변하며, 그것은 불의하므로 할당제를 통해 여성 대표의 수를 시급히 늘려야 한다는 원론적 차원의 호소가 대부분이다. 그러다 보니 ‘합헌성’이라는 관점에서 여성정치할당제의 타당성을 문제 삼는 구체적인 논의들에 설득력 있게 대응하는 데 한계가 있다. 예컨대, 현행의 여성정치할당제가 위헌적일 뿐 아니라 (남성에 대한) 역차별의 소지가 있다는 비판이 있다. 그 비판에 따르면, 우리 헌법상 평등은 자유주의 원리에 따른 법적인 평등, 즉 기회 균등을 의미하며, 제11조의 일반적 평등권 조항¹⁷⁾ 또한 국가의 차별적 조치를 거부할 수 있는 차별 금지 규정일 뿐 그것이 곧바로 남성과 여성 사이에 존재하는 ‘사실적’ 불평등을 제거하려는 헌법적 근거를 제공하지는 않는다. 다시 말해, 적극적 평등 실현 조치로서 여성정치할당제는 우리 헌법의 평등권 규정에서 그 근거를 찾기가 쉽지 않으며, 오히려 성별 구분에 입각한 역차별의 위헌성을 내포하고

16) 예컨대 김민정(2009), 김현희·오유석(2010), 윤이화(2011) 등을 참조할 것.

17) “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에서 차별을 받지 아니한다.”

있다는 것이다.¹⁸⁾ 이처럼 ‘결과의 평등’을 목표로 하는 여성정치할당제¹⁹⁾는 ‘기회의 평등’을 근간으로 하는 헌법 정신에 합치하지 않고 위헌의 소지가 있다는 비판은 여성정치할당제를 정당하고도 불가피한 조치로서 범사회적으로 받아들여지게 하기 위해 적극적으로 대응해야 하는 것이지만, 아직까지 그에 관한 적절한 반론이나 그런 비판을 염두에 둔 설득력 있는 여성정치할당제의 정당화가 미흡한 실정이다.²⁰⁾

요컨대 여성정치할당제에 관한 논의가 우리 사회에서 본격적으로 제기되어온 1990년대 후반 이래 그것을 옹호하는 데 가장 빈번하게 등장하는 정당화가 사실상 그리 강력하지 못하다. 이 외에도 여성정치할당제의 필요성은 다양성 증대의 차원에서, 즉 “정치는 여성의 경험을 필요로 하며 의회는 사회의 모든 자원과 능력을 활용해야 한다”는 점에서 강조되기도 하고, “민주화 과정에 기여하며 민주주의의 정당성을 높인다”는 점에서 요구되기도 한다(김민정 2011b, 17). 하지만 이런 정당화 역시 그

18) 이에 관한 좀 더 상세한 논의는 이옥한(2005), 김주환(2007), 최유(2011), 한수웅(2011) 등을 참조할 것. 특히 최유(2011, 37)는 현재 여성정치할당제의 시행이, 독일이나 스웨덴에서와 같은 정당의 자율적 선택에 의한 방식이 아니라, 국가에 의한 법적 강제의 성격을 지니고 있기 때문에 위헌성의 의심이 더욱 크다고 지적한다. 한편, 김은희(2011, 285)가 지적하듯이, 이 문제를 개헌으로 돌파하려는 목소리도 있다: “몇몇 국가에서 성별에 따른 균형적인 참여를 보장하는 적극적 조치의 근거를 헌법에 명시하여 위헌논란을 차단하고 여성 정치참여 확대에 획기적인 효과를 거둔 사례가 보고되면서 최근 한국에서도 헌법에 이에 관한 규정을 삽입해야 한다는 주장이 제기되고 있다.”

19) 김현희·오유석(2010)과 김민정(2011b)을 비롯한 많은 연구들은 여성할당제가 결과의 평등을 실현 또는 보장하는 제도라고 주장한다.

20) 이와 관련하여 최유(2011)의 연구에 주목해볼 만하다. 그는 여성정치할당제에 제기되는 위헌성을 피하기 위해서는 여성정치할당제의 “합헌성과 불가피성을 헌법 원론적인 측면에서 다시 접근할 필요”가 있다고 주장하면서, 국민주권 조항인 제1조 2항(“대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다”)을 여성정치할당제의 근거 조문으로 제안한다. 즉 “어느 한 계층만의 과소대표나 과다대표성이 일어나지 않고 각계각층으로 구성되는 국민의 참모습과 다양성이 반영되는 의회를 구성하도록 공정한 절차를 정하는 것”이 국민주권 조항을 실질적으로 실현하는 길이며, 여성정치할당제는 국민주권의 바로 그런 실현을 촉진하기 위한 제도적 방법 중의 하나라는 점에서 그 합헌성을 정당화 할 수 있으리라는 것이다(37-38).

설득력을 높이고 광범위한 지지를 이끌어내기 위해서는 좀 더 치밀하게 근거를 보완할 필요가 있다. ‘여성의 경험’이라고 말해질 수 있는 것이 과연 존재하는지, 그것은 어떤 본질주의적 가정에 입각해 있고 그럼으로써 오히려 젠더 구조를 고착화시킬 위험은 없는지, ‘여성의 경험’으로 특징지를 만한 것이 존재한다 하더라도 그것이 왜 꼭 정치 과정에서 반영되거나 고려될 필요가 있는지, 그때의 ‘정치’란 무엇을 의미하는지 등의 문제가 반론으로 제기될 수 있고, 그에 대해 적절한 답변을 제공하지 못한다면 여성정치할당제의 정당성은 언제라도 쉽게 약화될 수 있기 때문이다.

게다가 여성정치할당제가 민주화 과정이나 민주주의 발전에 기여한다는 주장은 당장 경험적 연구들에 의해 도전받기도 한다. 여성정치할당제를 시행하고 있는 세계 여러 국가들에 대한 경험적 연구들은 (적어도 단기적인 관점에서 볼 때는) 여성정치할당제가 민주화 또는 민주주의의 발전을 이끈다기보다 오히려 민주주의로의 이행 또는 민주주의의 성숙이 여성정치할당제 도입을 가능하게 했음을 보여준다. 예컨대, 현재 세계 최고의 여성 대표 비율을 자랑하는 르완다²¹⁾의 경우 오랜 내전의 고통을 마감하고 민주공화국으로서의 새로운 탄생을 세계에 알리면서 법적 할당제를 받아들여 여성 의원의 수를 급격히 늘였다. 한국에서 역시 여성정치할당제는 민주주의로의 이행 이후 도입되었으며, 민주화가 그 시행을 가능하게 한 주요 계기였음을 부인하기 어렵다. 이런 상황에서 여성정치할당제의 확대를 위한 운동은 민주주의의 발전을 꺾는 것으로보다는 정당 민주주의의 발전에 장애가 되는 것으로 또는 사회·경제적 평등과 같은 실질적 민주주의의 발전에 쏟을 에너지를 분산시키는 요인으로 취급되기도 한다.²²⁾ 한편 “여성 정치인이 다른 여성을 위한 역할 모델이 될 수 있다”는 근거에서 여성정치할당제를 지지하는 논의도 존재하는데(문

21) 2003년 선거에서 48.8%의 비율을 기록한 바 있다(Dahlerup 2006, 17).

22) 이에 관한 논의는 Dahlerup(2006), 김민정 외(2011)를 참조.

경희 2007, 286), 이는 여타 분야의 역할 모델, 예컨대 고위 경영자나 대학 교수, 대법원 판사 등에 비해 ‘정치인’ 또는 ‘정치적 대표’ 행위가 갖는 특유의 성격을 간과하게 한다는 약점이 있다. 그렇다면 여성정치할당제의 정당화가 어떻게 좀 더 설득력을 갖출 수 있는지, 여성정치할당제가 목표로 하는 양성평등은 또한 민주주의와 어떻게 연결될 수 있는지 다음 절에서 논의해보도록 하겠다.

4. 여성정치할당제, 양성평등 그리고 민주주의

지금까지 살펴보았듯이, 여성정치할당제는 여성 정치인의 수를 단번에 늘릴 수 있는 유력한 방법으로 꼽히며, 대개 “유권자의 절반을 차지하고 있는 여성의 이해를 대표하고 양성평등을 구현”한다는 차원(김현희·오유석 2010, 171)에서 옹호되어 왔다. 요컨대 여성정치할당제의 정당화와 관련하여 쟁점으로 제기되는 문제는 ‘여성 정치인의 증대’, ‘여성 이익의 대표’ 및 ‘양성평등’이라고 할 수 있다.²³⁾ 우선 첫 번째 쟁점부터 살펴보기로 하자. 그간의 논의들에서 할당제를 통한 여성 정치인의 증가는 주로 ‘여성의 정치참여 확대’라는 차원에서 강조되며, 많은 경우 민주주의의 문제로 연결되기도 한다.²⁴⁾ 여성의 과소대표성이야말로 민주주의에

23) 서양 연구자들의 논의에서는 여성이 갖는 특수한 자질이나 관점-이를테면 이성적이기보다는 감성적이고, 갈등과 전쟁보다는 화합과 평화를 지향하며, 타인의 말을 잘 들어줄 줄 아는 등의-이 기성의 남성 중심 정치를 보완, 개선할 수 있다는 점에서 여성 정치인의 증대를 요구하는 입장도 종종 발견[예컨대 Gilligan(1982), Held(1990), Mansbridge(1998) 등을 참조할 것]되지만, 국내 논의들 가운데는 이런 근거에 입각하여 정당화 논변을 전개하는 경우가 흔치 않은 것 같다.

24) 이런 입장을 전형적으로 보여주는 김민정(2011a)은 기존 연구들에 입각해서 여성 정치 참여가 확대되어야 하는 이유를 다음 다섯 가지로 설명한다: i)민주주의 혹은 평등을 위해서,

서 대의의 가장 기본적인 요소인 대응성이 충족되지 못하고 있음을 보여주는 증거라고 주장하면서 여성정치할당제를 “유권자의 인구적 속성을 가능한 한 그대로 반영”하여 대표자가 “유권자의 의지를 정확하게 파악”할 수 있도록 하는 제도라고 설명하거나(김현희·오유석 2010, 141), “여성들이 적어도 인구의 절반을 차지하고 있기 때문에 그만큼은 정치에도 참여해야 한다. [...] 여성이 실질적으로 권력의 지위에서 제외되는 사회에 진정된 민주주의는 있을 수 없다”고 강조하는 목소리가 단적인 예이다.

그런데 이런 입장에서 발견되는 가장 큰 약점은 ‘참여’와 ‘대표’ 간의 관계를 명확하게 해명하지 못한다는 것이다. 의회를 중심으로 하는 대의제를 채택한 사회에서 ‘참여’는 일반적으로 선거권을 기반으로 해서 이해된다. 즉 대의민주주의에서 사회구성원들의 정치 참여는 그들 각자가 자신들의 이해관계나 이념적 선호, 가치 지향을 정치 과정에서 직접 표출하는 형태로보다는 그것을 적절히 대표할 대표자를 선출하는 방식으로 이루어진다. 따라서 사회구성원들이 보이는 정치 참여 수준의 등락을 평가하는 기준도 흔히 투표율의 고저로 제시된다.²⁵⁾ 투표율이 낮다는 것은 그만큼 사회구성원들이 정치 참여에 소극적이며 정치적 무관심을 보인다는 의미이고, 예컨대 “정치적 대표 체제의 이념적 협애성, 계층적·이념적 기반을 갖지 않는 정당 조직, 보수 편향적 엘리트 과두 체제, 냉전 기득 세력의 강한 헤게모니” 등(최장집 2010, 33)이 그 요인으로 지적되곤 한다. 이런 맥락에서, 한 사회의 중심 균열 및 다양한 이해관심사를

ii) 여성의 과소대표는 심각한 민주적 정당성의 훼손이므로, iii)이익의 차이 때문에, 곧 여성에게 남성과 다른 사회적 역할과 기능, 가치가 있다면 그것을 표현하고 지키기 위해서, iv)정치를 바꾸기 위해서, v)인력의 효과적인 활용을 위해서, 즉 여성들이 인구의 절반을 차지하고 있는 만큼 그들의 재능과 능력을 활용하지 않는다면 국가는 활용가능한 상당한 인력을 사장하는 것이 될 터이므로, 이에 관한 논의는 김민정(2011a, 110-111)을 참조.

25) 예컨대 최장집(2010, 19-20)은 낮은 투표율에서 민주화 이후 한국 민주주의의 문제점을 단적으로 읽어내며 “유권자 다수가 민주주의가 부여한 시민권의 행사를 거부했다는 것은 그 자체로 ‘참여의 위기’를 반증하는 것”이라고 지적한다.

제대로 포착하고 반영하는 정당 체제 그리고 시민사회의 이익과 요구를 적절히 조직하고 대변하는 대표 체제의 발전이 해법으로 부각된다. 다시 말해, 사회구성원들의 ‘참여’는 공식적으로 자신들의 이해관계나 이념적 선호, 가치 지향을 제대로 대표할 수 있는 이가 누구인지를 판단하고 그를 대표자로 선출하는 행위를 의미하며, 정책 결정의 현장에서 실제로 이루어지는 ‘대표’ 행위와는 구별된다.

여성정치할당제의 필요성이나 효과를 여성의 정치 참여 확대와 연결시키는 입장은 이 지점에서 좀 더 설득력 있는 논의를 보완할 필요가 있다. 대의민주주의를 전제한 상태에서는 여성의 정치 참여 또한 선거권 행사를 중심으로 이해된다. 선거권이 여성에게도 남성과 동일하게 보장되어 있는 조건에서라면 여성의 정치 참여도 기본적으로 대표자 선출과 관련된 문제가 되며, 따라서 정치 참여의 확대도 여성들의 이해관계와 이념적 선호, 가치 지향이 정당 경쟁과 정치적 대표 체제를 통해 적절히 표출되고 대변될 수 있도록 하는 방안을 중심으로 모색되지 않을 수 없다. 이는 정치적 의사 결정 과정에 직접 참여할 여성 의원 수를 늘리는 문제와는 차이가 있다. 즉 각급 의회에서 여성 의원 숫자가 증가했다는 것과 여성의 정치 참여가 확대되었다는 것은 단순히 동일시할 수 있는 문제가 아니며, 여성 의원의 양적 증가를 통해 여성 관련법의 제·개정이 증대되고 여성 의원의 전문성과 역량이 강화되었으며 의회 정치 문화 및 정부의 대응성에서 변화가 나타난다(김현희·오유석 2010)는 사실도 그 자체로 여성의 정치 참여가 확대되었음을 말해주는 직접적인 증거라고 보기 어렵다. 오히려 여성정치할당제와 여성의 정치 참여 확대 간의 연계는, 이를테면 할당제로 인해 각 정당에서 공천한 여성 후보의 수가 증가한 것이 여성 유권자의 정치에 대한 관심과 신뢰를 높이고, 이것이 높은 투표율로 이어지는 결과로 나타날 때 주목받을 수 있을 것이다.

여성정치할당제를 여성의 정치 참여 확대를 위한 효과적인 장치로 간주하는 대부분의 기존 논의에서, 그 확대된 참여의 기회를 잡은 여성

들이란 결국 의석을 차지한 여성들에 해당된다. 그런 점에서 이때 이야기되는 ‘정치’는 매우 제한적인 의미의 것, 곧 공식적인 정부 제도나 정치적 의사 결정 과정 및 활동을 뜻하는 것으로 한정되지 않을 수 없다. 여성 의원 비율의 증가를 여성 정치 참여 확대와 전혀 연관지어 이야기할 수 없는 것은 아니지만, 궁극적으로 여성정치할당제가 ‘양성평등’을 목표로 한다고 할 때, 여성 정치인의 증가와 그로 인한 여성 정책상의 변화만으로 여성의 정치 참여 확대를 진단하는 것은 충분하지 않다. 김현희·오유석(2010)이 잘 보여주고 있듯이, 여성정치할당제로 인한 여성 대표의 양적 증가 및 다변화나 역량 강화, 성인지적 의정 활동 등의 변화와 별개로, 여성 후보의 풀은 여전히 제한적이고 여성의 정치적 진입 장벽은 여전히 높다. 게다가 여성 의원의 충원을 분석한 연구들에서 확인되듯이, 할당제를 통해 정치적 의사 결정 과정에 진입한 여성들은 대체로 특정한 직업·계층 출신에 집중되어 있다. 그러므로 여성정치할당제의 의미를 그저 ‘여성 의원 수의 증가’가 아니라 실질적인 ‘여성 정치 참여의 확대’라는 차원에서 찾고자 한다면, 여성 후보 공천 비율의 확대나 선거 제도의 개편과 같이 대표 체제 내에서 여성 정치인의 참여를 높이는 문제와 더불어, 시민사회 영역에서 여성이 유권자로서의 권리와 의무를 수행—아래로부터 자신의 이익과 관심사를 형성·표출하고 그것을 대변할 적합한 대표자를 골라내며 대표가 제대로 이루어지고 있는지 평가하는 등—해내는 문제 또한 고민해야 할 것이다.

사실 현행의 정치 구조와 선거 제도 아래서 할당제를 통해 선출 의원직에 오른 여성들이 특정한 여성 관련 의제의 입법화를 위해 소속 정당의 정책 방향이나 이념적 지향을 거슬러 다른 당의 노선에 동조하는 것은 단지 해당적 행위일 뿐만 아니라 반민주적 행위로 비판받을 수 있다. 이른바 “민주주의에서 대의의 가장 기본적인 요소인 대응성”이란 단순히 “유권자의 인구적 속성을 가능한 한 그대로 반영”하는 것으로 충족되지 않으며, 유권자의 인구적 속성을 그대로 반영한다고 해서 대표자가 “유

권자의 의지를 정확하게 파악”할 수 있게 되는 것도 아니다. 정당 체제와 사회 균열의 조응, 최장집(2010, 19-20)의 표현을 빌자면, 시민의 ‘참여’와 정당에 의한 ‘대표’의 조화로운 관계가 현대 민주주의의 핵심이다. 이렇게 볼 때, 여성정치할당제가 민주주의의 발전에 기여하는 것이 되기 위해서는 비단 여성 의원 수를 늘리는 수단일 뿐만 아니라 좀 더 광의의 의미에서 여성의 정치 참여 확대를 자극하고 유도할 유용한 기제로 이해되고 또 그렇게 실천될 필요가 있을 것이다.

다음으로, 여성정치할당제와 관련된 ‘여성 이익의 대표’라는 쟁점을 살펴보자. 할당제를 여성들 고유의 이해관계를 대표하는 문제와 결부시켜 보는 입장에서는 여성 의원, 특히 할당제를 통해 국회 및 지방 의회에 진입한 여성 의원일수록 여성을 대표한다는 의무감을 갖고 여성 의제에 관심을 기울일 뿐만 아니라 여성정책 관련 법안의 통과를 위해 초당적인 투표 연합에 나설 것이라고 일반적으로 기대한다. 여성정치할당제를 주제로 한 연구들 가운데는 그런 기대가 현실적으로 어떻게 실현되는지를 경험적으로 분석하여 보여주는 것들이 상당수 있는데, 많은 경우 입법 의제나 정책 우선순위에 있어 남녀 의원 간에 성차가 발견된다고 주장한다(김원홍·이현출·김은경 2007; 최정원·김원홍·윤덕경 2008; 김민정 2011a).²⁶⁾ 그리고 이런 연구 결과는 다시 여성 의원의 수적 증가를 통한 여성의 대표성 확보 방안을 지지하는 근거로 활용된다.

그런데 그런 연구들에서, 남녀 의원 간에 ‘성차’가 발견되는 지점, 그러니까 여성 의원이 대표한다고 상정되는 ‘여성 고유의 관심사 또는 이익’이란 주로 육아 및 가족, 공중 보건 및 의료, 교육, 복지와 관련되어

26) 이런 맥락에서 전진영(2009)은 시사하는 바가 크다. 17대 국회에서 입법에 성공한 양성평등 법안을 대상으로 국회의원들의 본회의 표결에서 성차가 존재하는지의 여부를 분석한 그 연구에 따르면, 의원들의 투표 행태에서 ‘성차’는 발견되지 않았으며 소속 정당과 이념이 중요한 요인으로 나타났다. 그녀는 기대와 달리 ‘성차’가 발견되지 않은 이유가 “남녀를 불문하고 양성평등 법안에 대한 높은 수준의 지지가 존재했기 때문”이라고 설명한다.

있다.²⁷⁾ 여성 의원들에게서 나타나는 이 같은 정책 우선순위는, 남녀 간의 고유한 역할을 규정하는 사회문화적 요인에서 비롯된 불균형적인 사회화의 결과 여성 의원들이 갖게 된 독특한 시각이 입법적 심의에 반영되기 때문으로 설명될 수 있다(최정원 외 2008, 87). 다시 말해, ‘여성 고유의 관심사 또는 이익’으로 이야기될 수 있는 것은 어떤 고정되어 있고 불변하는 본성 때문이 아니라 개별 사회들에서 여성이 처한 특유의 위치로 인해 발생하게 되는 것이다. 그런 점에서, 할당제를 통한 여성 정치인의 증가를 여성 이익의 대표라는 관점에서 보는 입장에 대해 본질주의의 혐의를 두어 비판하는 것은 적절하지 않다고 할 수 있다.

하지만 여성정치할당제가 기본적으로 정당 정치에 기반한 대의민주주의의 구조를 전제로 한다는 점을 감안하면 여전히 논란의 여지가 없지 않다. 정당의 공천을 통해 대표의 역할을 맡게 된 여성 의원이, 그럼에도 불구하고 여성의 이해관계에 우선적으로 복무하며 그것을 대변하기 위해 당을 초월하여 연대하리라고 기대하는 것은 정당 정치의 책임성을 약화시킬 우려가 있으며, 특히 지역구를 통해 선출된 대표에게는 “자신이 대표하기로 약속한 것보다 더 많은 (혹은 다른 어떤) 것을 하라는(Phillips 1998, 237)” 무리한 압력으로 작용할 수 있다는 점에서 그렇다. 게다가 만일 ‘여성의 이익’이 육아나 가족, 복지 등과 관련된 것으로 특정하게 존재한다면 반드시 여성만이 그것을 대표할 수 있고 또 그래야 한다고 주장하기 어렵게 된다. 적어도 여성의 이익을 존중하는 것이 바람직하다고 여겨지는 사회에서라면, 여성의 이익이 이미 알려져 있는 것이라고 할 때, 남성 역시 지지를 얻기 위해 혹은 진보적 가치를 지향하는 맥락에서 여성의 이익을 대표하고자 시도할 수 있기 때문이다.²⁸⁾

27) 예컨대 최정원 외(2008)와 김민정(2011a)을 참조할 것.

28) 이와 관련하여, 앞서 언급한 바 있는 전진영(2009, 210)의 다음과 같은 지적에 주목할 필요가 있다: “결국 제17대 국회에서 양성평등정책이 대거 입법에 성공한 요인은 ‘여성의원’의 증가라기보다는 양성평등정책을 지지하는 ‘국회의원’의 증가, 즉 무엇보다도 양성평등정책

필립스(Anne Phillips)는 이런 문제들을 해명하는 데 유용한 논의를 제공한다(Phillips 1995; Phillips 1998). 그녀는 계급이나 지역과 같은 변수들로부터 초월해있으며 ‘남성’의 이익과는 다른 ‘여성’의 이익이라는 것이 명확하게 구별되어 존재한다면, 정치적 대표의 성과 무관하게, 누구라도 하고자 들기만 하면 여성을 적절히 대표할 수 있을 것이라고 지적한다. 즉 그녀에 따르면, 여성 고유의 이익이 사전에 분명한 형태로 주어져 있기 때문에 여성이 여성을 대표해야 하는 것이라기보다, 오히려 그것이 미리 형성되어 있지 않은데다가 정치적 의사결정 과정에서 흔히 대표들이 상당한 자율성을 발휘하도록 되어 있기 때문에 대표의 성이 문제가 된다(Phillips 1998, 234-235).²⁹⁾ 그렇다면 기득 세력 중심의 지극히 보수 편향적인 정치적 대표 체제, 다양한 이념 갈등과 이익 균열을 적절히 반영하지 못하는 정당 구조에 기댄 사회일수록 ‘누가 대표인가’ 하는 문제와 ‘무엇을 대표하는가’ 하는 문제가 긴밀히 연결되지 않을 수 없다. 이런 맥락에서 보면, 특히 한국과 같이 “사회 균열의 정치적 표출, 대중 참여의 정치, 다양한 이념적 대안들의 경쟁”이라는 정당 간 정치 경쟁의 조건을 만족시키지 못하고 “사회적 기반이 없는 정치적 대표 체제와 이에 대표되지 못하고 저항하고 있는 비투표 유권자 사이의 균열”을 특징으로 하는 사회(최장집 2010, 39, 41)에서 여성 의원의 부재 내지 빈곤은 정치적 의사결정이 이루어지는 과정에서 여성의 관점이나 목소리, 이익이 들려질 수 없게 됨을 의미한다.

이렇듯 여성정치할당제를 여성 이익의 대표라는 견지에서 설득하려는 논의는 ‘여성 이익’의 고유성 내지 보편성 문제와 더불어 ‘대표’의 의

을 지지하는 개혁적 성향의 열린우리당이 과반의석을 차지함으로써 국회의 다수세력으로 등장했기 때문으로 보아야 할 것이다. 이는 의원의 소속정당과 이념이 양성평등정책에 대한 의원의 지지를 결정한 중요한 요인이었다는 분석결과에 의해서도 확인된다.”

29) 이것이 필립스가 ‘참석의 정치(politics of presence)’를 주장하는 이유다. 이에 관한 논의는 Phillips(1995)를 참조.

미와 기제에 관한 중요한 논점을 제기한다. 기술적 대표(descriptive representation)와 실질적 대표(substantive representation)의 관계가 맥락을 초월하여 언제나 일관되는 것은 아니며, 현대 대의민주주의가 특징적으로 드러내는 선거의 이중성에 비추어 볼 때 여성 대표의 양적 증가가 여성 이익의 증진, 곧 질적 대표성의 증대로 곧장 이어진다는 것은 대의제의 민주적 속성보다는 귀족주의적·엘리트주의적 속성을 좀 더 선호하거나 거기에 의존한 결과일 경우가 많다.³⁰⁾ 선거에서 ‘동일성’보다는 ‘대표성’을 중시하고 ‘대표’의 독립성과 자율성을 상당히 인정한다는 의미이기 때문이다. 요컨대 여성정치할당제가 여성 정치인의 수를 늘리나 여성 이익을 대변하는 데 효과적인 제도라는 점만으로 동시에 그것이 민주적인 제도라는 점이 보장되는 것은 아니다. 따라서 여성정치할당제가 민주주의에 조응하는 제도이며 민주주의의 발전에 기여하는 제도임을 주장하기 위해서는 좀 더 섬세한 논의가 뒷받침될 필요가 있다.

여기서 또다시 필립스(Phillips 1998)는 중요한 통찰을 제공한다. 그녀가 지적한 바 있듯이, 우리가 대표의 성(sex)을 문제 삼는 것은 여성인지 남성인지에 따라 대표가 하는 일이 달라질 거라는 믿음에서 출발한다. 그런데 기존의 정당 정치 구조와 대표 체제하에서도 그런 믿음을 견지하고 또 그로부터 여성정치할당제를 추진하는 시도는 사실 민주주의의 발

30) 현대 대의민주주의 원칙을 비판적으로 고찰한 마넝(2004)은 선거가 불평등주의적이고 귀족주의적인 측면과 평등주의적이고 민주주의적인 측면을 동시에 가지고 있다고 지적한다. 모든 시민이 선거권을 가지고 있고 모두가 합법적으로 공직에 진출할 자격이 있으며 또 선거가 대표를 선출하는 과정에서 개별 시민에게 동등한 발언권을 준다는 점에서 현대 대의제의 평등주의적이고 민주주의적인 성격을 부인할 수 없지만, 동시에 선거로 대표를 뽑는 현대 대의민주주의에서 모든 시민이 공직에 오를 동등한 기회를 누리지는 못하며 추천제에 비해 언제나 좀 더 우월하다고 간주되는 사람 또는 상층 계급 출신이 대표로 뽑히는 경우가 많다. 그런 점에서 유권자와 대표자는 동일하지 않으며, 이것이 현대 대의제의 귀족주의적·엘리트주의적 속성을 말해주는 부분이다. 마넝에 따르면, 칼 슈미트는 선거의 이런 이중적 본질을 ‘동일성’과 ‘대표성’의 구분으로 포착했다. 이에 관한 상세한 논의는 마넝(2004), 188-196을 참조할 것.

전과 관련하여 매우 급진적인 함축을 갖는 것일 수 있다. 현재의 대표 체제에 변화를 가져오고 나아가 정당 정치의 틀을 넘어서는 개혁 전망을 제시하기 때문이다.³¹⁾ 요컨대 여성정치할당제는 정당을 중심으로 한 대표 체제를 강화하는 방식보다는 아래로부터의 직접적인 참여를 자극하여 정당 중심 정치의 약점을 개선/극복하는 방식으로 민주주의와 연결되고 또 민주주의의 발전에 기여할 수 있다. 이런 맥락에서 필립스(Phillips 1998)는 의회 내 성비 균형을 위한 노력이 민주주의의 재활성화라는 결과로 이어질 수 있는 것은 다양한 여성위원회나 공개적인 여성포럼 등을 통해 정당 구조 밖에서 여성들을 접촉하고 동원, 조직해내는 시도와 연계됨으로써 가능하다고 시사한 바 있다. 여성정치할당제를 지지하는 국내의 대다수 논의들에서도, 이를테면 여성정치할당제가 단순히 여성 의원의 비율을 늘리는 선에서 만족하지 않고 기술적 대표의 확대로부터 실질적 대표의 향상을 이끌어내야 한다거나, 그저 여성들만의 권익 증진을 위한 것이 아니라 소수자들의 평등한 기회와 참여를 통한 사회 발전을 추구하는 것이어야 한다(조현옥·김은희 2010, 112-113)는 지적을 찾아볼 수 있는데, 이 역시 여성정치할당제가 궁극적으로는 정당을 중심으로 한 대표 체제의 틀을 넘어 참여민주주의 개혁을 지향한다는 점을 함축하는 것에 다름 아니다.

한편, 여성정치할당제의 필요성을 여성 이익의 대표에서 찾는 입장은 전체 여성 인구에 비례하거나 남성 의원과 동등한 수준의 여성 의원 비율을 요구할 필요가 없다. 다른 사회적 약자 집단과 마찬가지로, 여성의 이해관계 혹은 관심사가 정책 결정 과정에서 제대로 대변될 것을 보장하는 데 필요한 수준³²⁾의 확보가 목표일 것이고, 이는 이른바 ‘남녀동수

31) 필립스(phillips 1998)는 1980년대 영국의 예를 언급하면서 여성 대표를 증대하려는 시도가 다양한 여성위원회나 공개적인 여성포럼 등을 통해 정당 구조 밖에서 여성들을 접촉하고 동원, 조직해내는 노력과 맞물릴 때 민주주의의 재활성화라는 결과를 가져올 수 있으리라고 시사한다.

정신'이나 정치적 대표에 있어서의 엄격한 양성평등을 요구하는 입장과는 차이가 있다.³³⁾ 하지만, 어떤 입장에서 여성정치할당제를 지지하든 기간에, 그 최종 목표를 양성평등에 두는 데에는 차이가 없는 만큼 이제 이 양성평등의 의미 및 그것이 민주주의와 맺는 관계에 대해 생각해볼 필요가 있을 것이다.

일반적으로 양성평등은 여성이 남성과 평등해지는 것을 뜻한다. 즉 남성을 기준으로 여성도 남성에게 부여된 권리나 지위를 동일하게 향유해야 한다는 것이 양성평등의 요구이다. 여기에는 기본적으로 여성이 남성과 다를 바 없다는 인식이 깔려 있다. 하지만 이런 식으로 이해되는 평등이란 결국 여성을 남성처럼 되게 만드는 것에 다름 아니며, 그럼으로써 여성을 배제해온 문화적 통념을 비판하기는커녕 오히려 그것을 강화하고 재생산한다는 반성이 페미니즘 내부에서 확산되어 왔다(정인경 2011, 136-138). 이렇듯 평등의 의미가 무엇이며 그것은 어떻게 성취될 수 있는지, 또 평등과 여성 해방은 어떤 관계에 있는지 하는 문제들을 둘러싸고 페미니스트 진영 내에서 꽤 오랫동안 뜨거운 논의가 진행된 바 있는데,³⁴⁾ '평등-차이 논쟁'으로 알려져 있는 그 논쟁의 핵심은 한 마디로 "여성들이 남성과 똑같아지기 위해 투쟁해야 하는가 아니면 남성들과 차이가 있다고 인정해야 하는가"의 문제였다(프리드먼 2002, 29).

'평등-차이 논쟁'을 거치는 동안 양성평등이란 결코 쉽게 정의될 수 있는 개념이 아니며, 또 단순하게 접근될 수 있는 문제도 아니라는 사실

32) 흔히 페미니스트들이 여성 의원의 '임계수치(critical mass)'로 잡는 30%가 이에 해당하는 것으로 이야기될 수 있을 것이다.

33) 2010년 6월 지방선거를 앞두고 우리나라 여성계에서도 '2010 지방선거 남녀동수 범여성연대'가 발족한 바 있다. 하지만 당시 동 연대의 활동 방향은 '여성 참여 확대', 곧 '최대치의 할당제'를 추구하는 데 머물렀고, 프랑스의 '남녀동수' 운동이 촉발한 것과 같은 '남녀동수 정신'의 정당화 논변을 수반하거나 그 결과로서의 정치철학적 변화를 지향하는 데까지 나아가지 못한 아쉬움이 있다.

34) 이에 관한 압축적인 소개, 평가는 프리드먼(2002)을 참조할 것.

이 드러난 것으로 보인다. “권력 구조를 그대로 둔 채 권력의 재분배만을 목표”로 하는 것도 바람직한 평등의 이상은 아니지만, 인간적 공통성에 입각하여 여성과 남성의 동등한 권리 내지 동등한 기회를 요구하는 평등 주장과 그것이 현실에서 이론 성과를 무시하기도 어렵다(정인경 2011). 이런 상황을 반영하여 최근에는 ‘평등-차이 논쟁’이 페미니스트 대의에 유익하기보다는 해로운 것이라고 지적하면서 그런 이원적 대립 자체를 해체해야 한다고 주장(Scott 1990)하거나 ‘차이를 통한 평등’ 혹은 ‘평등으로 둘러싸인 차이’를 제안(Phillips 1993; Brown 2007)하는 입장이 호응을 얻고 있다. 요컨대 양성평등은 여성으로 하여금 ‘평등한 개인’의 미명하에 남성적인 방식으로 존재하거나 행동하게 만들으로써 달성되는 상태가 아니라, ‘여성으로서’ 갖는 차이가 동등하게 가치 있는 것으로 인정되며 여성이 ‘여성으로서’ 기여하는 가운데 획득되는 상태라는 것이다.

양성평등 문제가 놓인 이런 전체적인 맥락을 염두에 두고 여성정치할당제를 옹호하는 국내 논의에서 양성평등이 어떤 지향성을 보이는지 살펴보기로 하자. 김민정(2011b)이 단적으로 언급하듯이, 할당제는 대개 “결과적 평등에 도달하려는 방법”으로 인식된다. 그런데 여성정치할당제가 동시에 적극적 우대조치의 일환으로 정당화되기도 하기 때문에, 그것이 목표로 하는 양성평등이란 일견, 결과적으로 정해진 의석수에서 남녀 간에 동등한 배분이 이루어진 상태, 적어도 여성 의원의 비율이 여성 유권자의 비율을 반영하여 확정되는 것을 의미하는 것처럼 생각되기 쉽다. 그럴 경우 여성정치할당제는 여성채용목표제나 여성고용할당제 같이 기회와 자원 등 일정한 몫의 평등한 분배라는 분배 정의의 차원에서 접근되는 문제가 된다. 여성정치할당제를 남성에 대한 역차별로 간주하여 반발하는 입장은 이렇듯 그것이 목표로 하는 양성평등을 의석의 평등한 분배와 동일시할 때 필연적이다. 능력에 따른 몫의 분배와 차이라는 자유민주주의의 관점에서 보자면 여성정치할당제는 더 뛰어난 혹은 적어도 동일한 능력의 남성에게서 그의 몫을 빼앗는 것이 되고, 나아가 이는 ‘성에

의한 차별 금지'라는 보편적 또는 헌법적 평등 원칙에 위배된다는 것이다.

그러나 동·서양의 민주주의 역사에서 공히 발견되는 여성의 정치적 과소대표 현상을 분배의 평등 문제로 이해하는 것은 한계가 있다. 다른 사회적 약자 집단과 달리 여성의 경우 객관적인 수의 견지에서 소수자는 아니므로 정치적 영향력을 행사하는 자리에 있어 양성 간에 심각한 편차가 있다는 것은 어떤 의도적이고 구조적인 차별 내지 장애가 존재하기 때문이라고 믿을 충분한 이유가 있고, 이 점에서 여성의 정치적 과소대표 현상은 '불의'로 간주된다. 따라서 그런 차별·장애를 극복하기 위한 대안으로서의 여성정치할당제가 단지 여성에게 일정한 몫의 혹은 남성과 동등한 몫의 의석이 돌아가는 결과 그 자체에 만족한다고 보기는 어렵다. 할당이라는 강제적 방법을 동원해서라도 정책 결정 과정에 참여할 여성 의원의 수를 늘려야 한다는 주장에는, 남성중심적인 지배 질서 때문에 현재 차별을 당하고 있는 것일 뿐, 기본적으로 여성도 남성과 동등하게 정치적 대표의 역할을 수행할 권리를 지닌다는 입장이 전제되어 있음에 분명하다. 즉 여성정치할당제는 현상적인 의석 배분의 불균형 문제를 넘어 좀 더 근본적으로 여성이 정치적 의사 결정 과정에 참여해야 할 당위성을 제기한다. 이는 여성들이 정치적 경력을 쌓을 기회를 남성과 동등하게 가져야 한다는 요구와도 차이가 있다. 거기에는 민주주의 정치가 관련되어 있기 때문이다.³⁵⁾

자신들이 뽑은 대표자가 통치를 담당한다는 점에서 민주주의, 곧 '우리가 우리 자신을 다스리는 체제'로 믿어지는 사회에서 대표의 구성과 그들 간의 권력 배분 문제는 대표 선출 방식과 더불어 그 사회가 얼마나 민주적인가를 가늠하는 바로미터가 아닐 수 없다. 드워킨(2005)이 이런 민주주의적 정치 공동체에서 최고의 덕목(sovereign virtue)으로 꼽은 평등

35) 필립스(Phillips 1998, 237)도 지적하고 있듯이, '동등한 기회' 논변은 충분히 공정한 것이긴 하지만 본질적으로 민주주의에 관한 것은 아니다.

은 ‘평등한 배려(equal concern)’로서의 평등이다. 그는 ‘인민을 평등하게 배려하는 것(treating people with equal concern)’이란 ‘인민들을 평등한 사람으로 대우하는 것(treating people as equals)’이라고 본다. 근대 민주주의 사회를 떠받치는 이 추상적 평등주의 원칙은 어떤 자원이나 기회와 관련해서 사람들에게 평등한 몫을 주는 것과 다르다.³⁶⁾ 드워킨에 따르면, 민주주의 정치 공동체의 구성원이 향유하는 평등한 배려를 받을 권리로서의 평등권은, 어떤 재산이나 기회의 평등한 분배에 대한 권리가 아니라, 그런 재산들과 기회들이 어떻게 분배되어야 하는가에 관해 정치적으로 결정함에 있어서의 평등한 배려와 존중을 받을 권리이다. 그는 이것을 ‘분배적 평등’과 구별하여 ‘정치적 평등’ 혹은 ‘민주적 평등’이라고 부른다.

양성평등의 이론적 논의와 그것을 지향하는 실천적 운동 간의 간격에 대해 고민하면서 브라운(Jude Browne 2007)이 ‘남녀 간의 평등한 대우’를 ‘양성평등’의 대안으로 제시하고, 그로부터 구체적인 실천 전략의 아이디어를 얻고자 했을 때, 그녀 역시 드워킨의 ‘정치적 평등’과 유사한 통찰을 제공한다. 민주주의 정치 과정에서 공공정책의 바람직한 목표로 ‘양성평등’을 내세우기보다 개별적인 영역 혹은 상황에서 이루어지는 차별적인 스테레오타입을 제거해나감으로써 남녀 간의 ‘평등한 대우’를 실현하는 것이 더 효과적이라고 주장하는 그녀의 논의는 ‘양성평등’이 권리든 복지든 혹은 사회적 지위나 수입이든 어떤 특정한 몫에 있어서의 평등, 즉 고정되고 폐쇄적인 실체라기보다 구체적인 영역 혹은 상황에서 특정하게 구성/재구성되는 것으로 바라보게 한다.

이런 맥락에서 여성정치할당제에 접근하면, 그것은 어떤 재산이나

36) 드워킨은 후자를 평등한 대우(equal treatment)로 표현하는데, 그는 평등한 대우를 받을 권리로서의 평등권을 인정하지 않는다. 드워킨의 평등론에 관한 국내 논의로는 김비환(2002), 염수균(2004), 박상혁(2009) 등을 참조할 수 있다. 한편 드워킨의 평등론, 특히 자원평등론을 페미니스트 관점에서 검토, 비판한 논의로는 Anderson(1999)과 Kim(2007)을 참조.

기회의 평등한 분배에 대한 권리보다는 그런 재산과 기회들이 어떻게 분배되어야 하는가에 관해 정치적 결정을 내림에 있어 평등한 배려와 존중을 받을 권리의 문제와 관련한 것이 된다. 요컨대 국회 또는 지방 의회에 여성 의원의 수가 현저히 적다는 즉각적으로 목격되는 사실은 단순히 여성들이 평등한 몫의 의석을 차지하지 못한다는 의미에서 불의일 뿐만 아니라 정치적 의사 결정 과정에서 평등한 배려와 존중의 대상이 되지 못한다는 의미에서 민주주의적 평등에 반하는 것이기도 하다. 이렇게 보면 정치 영역에서 여성 대표를 증가시킨다는 것은 행정이나 사법, 경영 등 여타 다른 영역에서 여성의 수를 늘린다는 것과 다른 차원의 문제다. 즉 여성정치활동당은 한국 사회에서 오랫동안 여성배제적으로 형성되어온 정치 담론 및 실천을 교정하고, 정책 결정이 이루어지는 구체적인 상황에 여성이 정치적 주체로서 참여할 수 있도록 하며, 그럼으로써 전체로서의 사회가 좀 더 민주적으로 작동하게 만드는 장치라고 볼 수 있다.

여성정치활동당에 대한 이 같은 이해는 양성평등을 좀 더 넓은 각도에서 바라보게 한다. 할당제를 통한 양성평등은, 남성과 다른 여성이 남성과 똑같이 대우받는 상태도, 남녀 간의 차이가 강조된 채 각각의 배타적인 몫이 보장되는 상태도 아니다. 오히려 그것은 정치 영역에서 남녀의 차이를 평등하게 배려, 존중함으로써 그런 차이가 어느 한편을 배제하는 차별로 귀결되기보다 민주주의의 온전한 실현과 사회 전체의 발전에 기여하는 방향으로 발현되는 상태로 그려질 수 있다. 민주적 평등으로서의 양성평등, 민주주의 사회가 지향하는 양성평등은 ‘여성과 남성 간의 평등(equality between men and women)’이 아니라 ‘여성과 남성의 평등(equality of men and women)’이어야 한다. 그것은 단순히 여성과 남성 간에 어떤 (그러니까 의석수에서든 교육·고용·승진 기회나 급여 수준에서든) 평등한 결과가 나타나는 것으로 만족할 수 있는 문제가 아니다. 여성과 남성이 각각 자유로운 주체로서 평등한 것, 서로 평등하게 배려되고 존중받는 문제가 선결되어야 하며, 여성정치활동당은 바로 그런 선결 과

제를 달성하기 위한 제도적 장치로서 정당화될 수 있다.

5. 맺는 말

지난 2000년에 도입된 이래 여성정치할당제는 여성 대표의 양적 증가와 질적 향상, 남성 중심의 의회 정치 문화 개선 등과 같은 중요한 변화를 이끌어냈다. 하지만 그 필요성에 대한 정당화는 실용적인 차원에서 부분적으로 전개되거나 아니면 원론적인 수준에서 모호하게 이루어져 왔다. 그것을 일종의 적극적 조치로서 옹호할 때도 그 연관성의 근거나 효과에 대한 세심한 고찰이 병행되지 못했고, 따라서 경제·교육·고용 등의 분야에서 남녀 간의 평등을 실현하기 위해 시행되는 여성채용목표제나 여성고용할당제와 여성정치할당제가 어떤 점에서 다르며 또 달라야 하는지도 적절하게 해명되지 못했다. 무엇보다도, 역차별이라는 반발을 불러일으키면서까지 감행되는 제도가 한국 사회의 오랜 숙원이자 당면 과제이기도 한 민주주의의 발전과 어떤 관계를 지니며 또 그것에 어떻게 기여할 수 있는지에 대한 설명이 빈곤하다.

2012년 4·11총선을 앞두고 민주통합당이 ‘지역구 15% 여성 공천 의무화’를 당규로 확정함과 동시에 터져 나온 논란에서 알 수 있듯이, 현재 여성정치할당제의 입지나 기반, 위상은 모두 취약하다. 장차 지역구 30% 여성 공천의 법적 강제를 넘어 이른바 ‘남녀동수 민주주의’³⁷⁾에 이르려는 여성계의 목표가 달성되기 위해서는 우선 여성정치할당제와 그것이 지향하는 양성평등의 이상이 아래로부터 폭넓은 호응을 얻을 필요

37) 프랑스에서 ‘남녀동수’ 운동의 역사와 ‘남녀동수 법’ 제정 및 통과 과정, 그리고 그 법의 관철을 둘러싼 논쟁을 분석한 연구로 스콧(2009), 김민정 외(2011)를 참조할 수 있다.

가 있을 것이다. 이 글에서 살펴본 대로, 여성의 정치 참여 확대나 여성 이익의 대표를 근거로 한 기존의 논의들은 각각 일정한 한계가 있으며, 여성과 남성 간에 평등한 결과를 만들어내는 데 초점을 맞춘 양성평등의 이상 역시 호소력이 충분하지 않다. 여성정치할당제는, 정해진 의석 수를 결과적으로 남성과 똑같이 나누는 것, 최소한 여성 유권자의 비율만큼 여성이 의석을 차지하는 것으로서의 양성평등이 아니라, 민주적 정책 결정 과정에서 평등한 배려와 존중이라는 정치적 평등의 문제의식에 기반한 평등을 추구할 때 설득력을 얻으며 그 영역을 넓혀갈 수 있으리라고 생각된다. 여성정치할당제를 통해 여성에 대해 지나치게 배타적인 한국 정치 현실이 비정상적이고 불의한 것으로 널리 발견되고 소극적 시민 혹은 무력한 수혜자에 머물렀던 대다수 여성들이 주체적인 정치 행위자로 서게 되는 등의 변화가 여성 의원의 증가라는 당장의 효과와 더불어 가지적으로 진행되는 한, 한국 사회가 문자 그대로의 민주적인 의사 결정 구조를 확보해가는 데 그 제도의 기여가 적지 않을 것이다.

여성정치할당제의 효과에 대한 상당수의 경험적 연구들은 할당제를 통해 국회에 들어온 여성들이 그렇지 않은 여성 의원들에 비해 또는 남성 의원들에 비해 그 대표 행위에 있어 어떤 차이를 보이는가에 관심을 기울인다.³⁸⁾ 이때 암묵적으로 기대되는 것은, 할당제를 통해 대표직에 오른 여성들일수록 그리고 남성 의원들에 비해 여성 의원들이 이른바 ‘여성의 이익’ 또는 ‘여성 문제’에 더 큰 관심을 보이며 그것에 기여하리라는 점이다. 물론 그것은 여성정치할당제를 요구해온 페미니스트들의 기본 가정이기도 하다. 이는 다시 말해, 여성 대표라면, 특히 할당제의 효과로 국회에 들어온 여성 의원이라면 소속 정당의 정강이나 정책 목표, 이해관계를 떠나 여성으로서 연대할 것을 기대하고 주문하는 데 다름 아니다.

38) 김원홍·이현출·김은경(2007), 김민정(2009), 김은경(2010), 김은희(2010), 전진영(2009), 전진영(2010) 등을 참조할 수 있다.

실제로 여성 의원-할당제의 효과를 누렸든 아니든 간에-들이 양성평등의 가치를 앞세워 기존의 지배적인 정당 메커니즘이나 정당 노선에 따라 투표하는 전통을 뛰어 넘는 사례는 아직 두드러지게 보고된 바 없다.³⁹⁾ 그럼에도 불구하고, 여성 대표의 증가에 대한 요구가 함축하는 가정은 대표의 성(sex)이 정치적 의사 결정 과정에서 그 대표의 역할을 조정하거나 적어도 영향을 미치리라는 것이고, 이는 결국 기존의 의회 제도와 대표 체제의 운영 방식에 변화를 초래할 여지를 준다. 요컨대 민주주의에 대한 여성정치할당제의 기여는 기존의 민주주의 체제에 도전을 제기하고 새로운 방향으로 나아가도록 자극한다는 데서 찾을 수 있다.

여성정치할당제가 여성 권한 향상의 실질적인 시발점이자 그로부터 비롯되는 민주적 평등의 과정에 촉매 역할을 하리라는 기대 한편으로, 현재 그것이 안고 있는 한계에 대한 우려 또한 적지 않다. 2003년 선거를 통해 여성 의원 비율 면에서 세계 1위에 오른 르완다의 예는 민주주의로 이행하거나 민주주의의 성숙을 도모하는 단계에서 한 국가가 여성정치할당제를 어떻게 활용할 수 있는가를 잘 보여준다. 르완다의 예처럼 유혈의 참극을 겪은 후 국제 사회에서 새로이 민주주의 국가로 인정받고 나아가 국가 생존에 필요한 국제적 지원을 얻으려 할 때, 여성정치할당제는 그 국가의 ‘민주성’, 좀 더 포괄적으로는 ‘근대성’의 상징으로서 채택될 수 있다(Dahlerup 2006). 여성정치할당제가 우리 사회에 적용된 2004년의 제17대 총선에서 (이전에 비해 거의 7%나 증가한) 13%에 이르는 여성 국회의원 비율이 2008년 제18대 국회에서는 단지 0.7%밖에 증가하지 않았다는 사실은 한국에서도 여성정치할당제가 민주주의 발전을 과시하는 일종의 상징에 지나지 않는 것이 아닌가 하는 우려를 불러일으킨다.⁴⁰⁾ 상징적

39) 단적으로 전진영(2009), 전진영(2010)을 참조할 것.

40) 올해 4월 11일의 제19대 총선에서 여성의원은 제18대의 41명에 비해 6명 늘어난 47명을 기록했다.

장치로서의 제도는 그 한계가 명백하다. 민주적 또는 진보적이라는 이미지를 과시하는 데 필요한 선에서 암묵적으로 상한선이 설정되고 그 선을 중심으로 모종의 용인 내지 합의가 형성되기 때문에 그것을 넘어서는 데 상당한 부담과 반발이 따르지 않을 수 없다. 앞서 언급한 바 있는, 민주통합당의 ‘지역구 15% 여성 공천 의무화’ 규정을 둘러싼 진통이 그런 부담과 반발의 일단을 잘 보여주었다. 그러므로 여성정치할당제의 확대와 그 효과의 향상을 꾀하는 일은 민주주의 발전을 염두에 두는 동시에 그것이 단순한 상징성에 머물지 않도록 경계하는 노력도 기울여야 할 것이다.

여성정치할당제를 통해 정치 영역에서 여성 대표를 늘리는 일은 민주주의를 진보하게 하는 하나의 방법일 뿐이다. 더 많은 여성을 정치적 대표로 만드는 일에 들이는 노력이 (성별 노동 분업 체계를 포함하는) 사회구조적 불평등을 개혁하는 일에 쏟아붓는 헌신과 같이 가지 않는다면, 여성정치할당제는 오히려 남성중심적 정치 질서를 강화하고 그럼으로써 민주주의의 발전에 장애가 되는 기제가 되고 말 것이다. 여성정치할당제의 추동력이 사회 전반의 불평등을 교정하려는 힘과 연대하고 양성평등의 문제의식이 민주적 평등과 긴밀히 연결될 때 비로소 제도의 성공뿐 아니라 한국 민주주의의 발전까지도 전망해볼 수 있으리라 생각된다.

✍️

참고문헌

- 강정인. 2002. “서구중심주의에 비쳐진 한국의 민주화.” 강정인 외. 『민주주의의 한국적 수용』. 책세상.
- 김민정. 2009. “18대 총선에 나타난 여성 정치인의 총원.” 『사회과학연구』 제 17집 1호.

- _____. 2011a. “한국 국회의원의 정책우선순위에 나타난 젠더 차이.” 서울대학교 한국정치연구소. 『한국정치연구』.
- _____. 2011b. “여성정치할당제의 의미와 이론적 고찰.” 김민정 외. 『여성정치할당제: 보이지 않는 벽에 문을 내다』. 인간사랑.
- 김민정 외. 2011. 『여성정치할당제: 보이지 않는 벽에 문을 내다』. 인간사랑.
- 김비환. 2002. “현대 자유주의적 평등론의 역사적 의의.” 한국법철학회. 『법철학연구』 제5권 2호.
- 김원홍·이현출·김은경. 2007. “여성이 국회를 변화시키는가: 17대 국회의원 조사 결사를 중심으로.” 『한국정당학회보』 제6권 1호.
- 김은경. 2010. “여성대표성 확보의 기제로서 할당제 효과: 16, 17대 여성의원의 대표발의 활동을 중심으로.” 『의정연구』 30호.
- 김은희. 2010. “공직선거법상 여성정치할당제 제도화의 효과 분석: 2010년 동시지방선거 결과를 중심으로.” 『이화젠더법학』 제1권 제2호.
- _____. 2011. “실질적 여성 정치세력화를 향한 전망.” 김민정 외. 『여성정치할당제: 보이지 않는 벽에 문을 내다』. 인간사랑.
- 김주환. 2007. “양성평등원칙의 구체화.” 『공법학연구』 제8권 제3호.
- 김현희·오유석. 2010. “여성정치할당 10년의 성과와 한계.” 한국사회과학연구소. 『동향과전망』 여름호(통권 79호).
- 드워킨, 로널드. 염수균 옮김. 2005. 『자유주의적 평등』. 한길사.
- 마닝, 버나드. 곽준혁 옮김. 2004. 『선거는 민주적인가』. 후마니타스.
- 문경희. 2007. “여성과 정치 그리고 할당제: 국제적 동향과 쟁점.” 『페미니즘연구』 제7집 1호.
- 박상혁. 2009. “자유주의 정의론에서 평등과 책임의 요구: 드워킨의 롤즈 비판에 대한 응답.” 『철학연구』 제95집.
- 샌텔, 마이클. 이창신 옮김. 2010. 『정의란 무엇인가』. 김영사.
- 스콧, 조앤 W. 오미영 외 역. 『성적 차이, 민주주의에 도전하다』. 인간사랑.
- 염수균. 2004. “드워킨의 자원의 평등론.” 범한철학회. 『범한철학』 제35집.
- 윤이화. 2011. “한국 여성의 대표성 확대의 딜레마, 차이와 다양성의 정치: 제16대 국회에서 제18대 국회를 중심으로.” 대한정치학회. 『대한정치

- 학회보』.
- 이우한. 2005. “차별금지원칙과 실질적 평등권: 양성평등을 중심으로.” 한국 비교공법학회. 『공법학연구』 제6집 3호.
- 전진영. 2009. “여성의원은 양성평등법안을 더 지지하는가?” 『의정연구』 제 15권 2호.
- _____. 2010. “국회의원의 정당충성도 분석: 성차는 존재하는가?” 『한국정치연구』.
- 전학선. 2010. “정치적 영역에서 여성참여를 높이기 위한 정당공천 여성할당제와 남녀평등.” 『세계헌법연구』 제16권 제2호.
- 정미애·문경희. 2010. “여성정치할당제의 대안과 전망.” 한국사회과학연구소. 『동향과전망』 여름호(통권 79호).
- 정인경. 2011. “시민권과 페미니즘: ‘여성 시민’의 가능성을 중심으로.” 서울대학교 정치학과 대학원 박사학위논문.
- 조현옥·김은희. 2010. “한국 여성정치할당제 제도화 과정 10년의 역사적 고찰.” 한국사회과학연구소. 『동향과전망』 여름호(통권 79호).
- 최 유. 2011. “정치영역에서의 차별에 관한 헌법적 고찰: 재외국민 선거제도와 여성대표할당제를 중심으로.” 『중앙법학』 제13집 1호.
- 최장집. 2010. 『민주화 이후의 민주주의: 한국 민주주의의 보수적 기원과 위기』. 후마니타스.
- 최정원·김원홍·윤덕경. 2008. “17대 국회의원의 입법 활동 성차분석: 여성관련 법률안 입법과정을 중심으로.” 『의정연구』 25호.
- 프리드먼, 제인. 이박혜경 옮김. 2002. 『페미니즘』. 이후.
- Anderson, Elizabeth. 1999. “What Is the Point of Equality?” *Ethics*, vol.109, no. 2(January).
- Bacchi, C. 2006. “Arguing for and against quotas: theoretical issues.” In Drude Dahlerup(ed.). *Women, Quotas and Politics*. Routledge.
- Browne, Jude. 2007. “The principle of equal treatment and gender: theory and practice.” In *The Future of Gender*. Jude Brown(ed.). Cambridge University

- Press.
- Bryson, Valerie. 1999. *Feminist Debates: Issues of Theory and Political Practice*. Macmillan Press.
- Dahlerup, D.(ed.). 2006. *Women, Quotas and Politics*. Routledge.
- Gilligan, C. 1982. *In a Different Voice: Psychological Theory and Women's Development*. Harvard University Press.
- Held, Virginia. 1990. "Mothering versus contract." In Jane Mansbridge(ed.). *Beyond Self-Interest*. University of Chicago Press.
- Kim, H.G. 2007. "What Should a Good Feminist Theory of Equality Be?: A Critique of Ronald Dworkin." 『국제정치논총』 제47집 5호.
- Mansbridge, J. 1998. "Feminism and Democracy." In Anne Phillips(ed.). *Feminism and Politics*. Oxford University Press.
- Mouffe, Chantal. 1992. "Feminism, Citizenship, and Radical Democratic Politics." In *Feminists Theorize The Political*. Judith Butler & Joan W. Scott(eds.).
- Okin, Susan. 1989. *Justice, Gender, and the Family*. Basic Books
- _____. 1991. "John Rawls: justice as fairness — for whom." In Mary L. Shanley & Carole Pateman(eds.). *Feminist Interpretations and Political Theory*. Polity Press.
- Phillips, Anne. 1993. *Democracy & Difference*. The Pennsylvania State University Press.
- _____. 1995. *The Politics of Presence: the Political Representation of Gender, Ethnicity, and Race*. Oxford University Press.
- _____. 1998. "Democracy and Representation: Or, Why Should it Matter Who our Representatives Are?" In Anne Phillips(ed.). *Feminism and Politics*. Oxford University Press.
- Sapiro, V. 2001. "When are Interest Interesting?: The Problem of Political Representation of Women." In Anne Phillips(ed.). *Feminism and Politics*. Oxford University Press.
- Scott, J. W. 1990. "Deconstructing equality-versus-difference: or, the uses of

poststructuralist theory of feminism.” In M. Hirsh and E. F. Keller(eds).
Conflicts in Feminism. Routledge.

Young, I. M. 2000. *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press.

투고: 2012.4.16 심사: 2012.4.20 확정: 2012.5.13
