

## 대의민주주의와 성별대표성에 관한 헌법적 검토\*

신 옥 주(전북대 법학전문대학원 교수)

### I. 서론

국회의원 후보자의 여성할당제를 통하여 여성의 정치적 대표성제고가 필요한가라는 질문에 대하여는 그동안 여성의 정치참여에 대한 인식, 사회구조적인 장벽, 정치제도적인 요인들로 인하여 정치참여가 어려웠던 여성들의 실질적 평등의 실현관점에서 긍정적으로 답변될 수 있다. 여성의 교육과 사회참여의 증대에 따라 당연히 인식이 개선되고 정치참여를 위한 사회구조적 및 정치제도적인 장벽이 없어졌다고 보기는 어렵다. 제헌의회 이후 오랜 기간 동안 남성의 영역으로 구축되고 유지되어 온 정치적 대표의 영역에서 여성에게 교육을 받고 사회참여를 할 수 있는 장이 열렸다고 해서 바로 정치참여에 대한 실질적 보장이 된다고 볼 수 없기 때문이다.<sup>1)</sup> 이러한 점은 우리나라에서 비례대표제가 도입이 되기 이전인 15대 국회의원 선거에서 전체 당선자중 여성당선자 0.8%, 16대 국회의원 선거에서는 그 비율이 2.2%였다는 점에서도 잘 나타난다.

헌법 제11조 평등권은 형식적 평등뿐만 아니라 결과에서의 평등도 함께 살펴보는 실질적 평등을 내포한다고 보아야 한다. 현행헌법 하에서 국가는 실질적 양성평등의 실현을 지향하며 국가기관 등은 이의 실현을 위하여 노력을 다하여야 한다. 여성의 대표성을 제고하기 위하여 법정할당제를 통한 빠른 경로를 선택하는 방법과 국민의 성평등의식에 기초하여 정당자율로 정하는 완만한 경로를 선택하는 방법이 있다. 그런데 정치적 대표성의 제고를 위하여 입법자가 어떠한 수단을 채택할 수 있는지는 민주주의원칙, 선거원칙 등 헌법원칙과 관련된 매우 어려운 문제이다.

우리나라에서는 법정 여성할당제로서 비례대표의 순번에 남녀교호제를 도입한 것과 여성국회의원의 증가 사이의 관련성이 큰 것으로 나타난다. 비례대표제가 도입된 17대 총선에서부터 여성의원비율이 10%를 넘어, 제17대 13%, 18대 13.7%, 19대 15.7%, 20대 17.0%, 21대 19%이다. 20대와 21대에서 지역구 당선자의 비율이 10% 상회하였다는 점도 눈길을 끈다. 그러나 비례대표에서 50%의 법정 여성할당제를 규정하였음에도 불구하고 여성의원 비율은 여전히 낮은 편이다. 국제의회연맹(IPU)의 2020년 보고서에 따르면 1995년부터 2021년까지 전 세계적으로 여성의원 비율은 11.3%에서 25.5%로 증가하였다. 유럽의 경우 이 기간 동안 여성의원 비율은 평균 17.2%가 증가하여 13.2%에서 30.4%로 증가하였다.

이 글은 우리나라에서 여성의 정치적 대표성을 제고하기 위하여 무엇이 필요한지를 살펴보기 위한 목적을 갖는다. 먼저 우리나라의 여성의 정치적 대표성을 제고하기 위한 법률상의 제도들을 살펴보고 프랑스와 독일의 경우를 비교법적으로 살펴본다. 그리고 우리나라에서 여성의 정치적 대표성을 제고를 위한 제언을 하고자 한다.

\* 신옥주, 정치적 대표성 제고를 위한 비교법적연구, 헌법학연구 제27권 제4호(2021.12.) 발표한 논문을 보완한 글임.

1) 한국은 2020년 세계경제포럼(WEF: The World Economic Forum)이 발표한 성격차지수(Gender Gap Index)에서도 전체 조사 대상 국가 153개국 중 108위에 순위 하였다. 그 중 정치적 권한 부문의 경우에는 하위권인 79위에 머물며 경제, 교육, 보건 영역 가운데에서도 정치 영역이 가장 낮은 점수인 것으로 나타났다.

## II. 여성의 정치적 대표성 제고를 위한 논점

### 1. 정치적 대표성 제고를 위한 관점들

정치적 대표성은 선거를 통하여 선출되거나 절차를 통하여 국민으로부터 권한을 위임받은 국회의원들이 의사절차와 결정의 과정에서 피대표자들의 이익과 의견을 얼마나 잘 대표하고 있는지를 나타낸다. 여성의 정치적 대표성 제고는 다음 두 가지의 상이한 관점 하에서 주장되고 있다.

#### (1) 남녀동수(Parität)의 관점

의회에서 남녀동수가 필요하다는 것이다. 의회구성에 있어서 관점의 변화를 시도하는 이 입장에서 의회를 사회의 축소판으로 보고 의회가 사회의 구성과 유사하게 구성되어야 하므로 의회는 기술적 대표성에 기반을 두고 구성이 되어야 한다는 입장이다. 따라서 의회가 사회의 구성을 비례적으로 반영하고 있는지에 따라 정치적 대표성의 정도가 결정될 수 있다고 본다. 의회 내에 특정한 인구 집단이 과도하게 편중되어 있다면 그 반대급부로 다른 집단은 정치적 과소대표가 발생하게 되어 대표성에 문제가 있음을 의미하게 되는 것이다.<sup>2)</sup>

이러한 논의는 다음과 같이 세 가지의 이유를 들면서 주장되고 있다. ① 정의개념에 입각해서 인구의 반은 여성이므로 여성이 최고 의사결정 과정에서 절반을 차지할 권리가 있다는 견해이다. ② 경험을 논의의 바탕에 두고 여성은 신체적, 사회적으로 남성과 다른 경험을 하기 때문에 여성이 여성을 대표해야 한다는 의견이다. ③ 이익그룹 논쟁으로서 여성과 남성은 부분적으로 상반되는 이해를 추구하기 때문에 남성이 여성을 대표할 수 없다는 것이다.<sup>3)</sup> 이 입장에서는 실제적인 인구 구성비에 비해 특정 집단이나 계층이 지나치게 과소대표되는 것의 문제를 지적한다. 예컨대 21대 총선에서 유권자의 수는 총 43,968,199명이고 여성은 2,217만여 명으로 50.4%, 남성은 2,179만여 명으로 49.6%이므로 남녀가 5:5의 비율인데, 당선자의 성비는 여성과 남성이 2대8로 나타나 여성이 저대표되는 문제가 발생한다는 것이다.

그러나 국회가 사회구성비율을 그대로 반영하여 구성되어야 한다는 논거도 장애인, 소수자, 외국인 등의 사회구성비율은 고려되지 않은 채, 왜 성만 고려되어 여성인구 비율에 상응하여 국회가 50% 남녀동수로 대표되어야 하는 것인지에 대한 설득력 있는 해명이 부족하다. 또한 여성은 여성이 대표하는 것이 정의라고 하거나, 여성의 경험을 중시하는 동수제의 논거들은 대의민주주의의 대표원칙에 부합하지 않는다는 비판을 할 수 있다. 대의민주주의에서 선거를 통하여 선출된 국회의원은 성별과 무관하게, 그리고 지역, 소속정당, 단체 등의 이익을 위하여 대표활동을 하는 것이 아니라 국민 전체를 위한 대표자로 활동을 하는 것이기 때문이다. 또한 기술적 대표성이 정책결정이나 정치과정 전반에 있어 반드시 실질적인 여성 대표성으로 이어진다는 보장은 없다.

#### (2) 실질적 평등실현의 관점

---

2) 정다빈/이재묵, 한국 정치의 성별 격차 완화를 위한 제도적 방안 모색, 정치·정보연구 제23권 3호 2020.10.31. 245쪽.

3) 문경희, 여성과 정치 그리고 할당제 -국제적 동향과 쟁점-, 페미니즘연구 7(1), 2007.4. 287쪽.

실질적 평등실현의 관점에서 할당제 등을 통하여 여성의 대표성을 제고해야 한다는 입장이 있다. 이 입장에서는 우리사회에서 사회구조적 장벽으로 인한 여성차별이 여전히 존재하고 있으므로 적극적 평등실현조치를 통하여 실질적 평등이 정치적 영역에서도 실현될 필요가 있다고 주장한다. 그리고 우리나라 여성평등의 객관적 지표에 따라 실질적 평등실현의 영역 및 법제 정비의 필요성을 도출해 낸다. 우리나라의 경우 여성의 지위가 일반적으로 상승되고 있으며 사회참여도 증가하고 있다. 그러나 2020년 세계경제포럼(WEF: The World Economic Forum)이 발표한 성격차지수(Gender Gap Index)에서 전체 조사 대상 국가 153개국 중 108위를 차지하여 성별격차가 여전히 크다. 성별격차가 가장 큰 부분은 정치적 권한 부문으로 조사국가 중 79위에 머물렀으며 경제, 교육, 보건 영역 가운데에서도 정치 영역이 가장 낮은 점수인 것으로 나타났다.<sup>4)</sup> 이 점은 여성이 국회에서 대표자로서 직접적·핵심적인 정치활동을 하는 정치적 참여비율이 여전히 낮다는 것을 의미하는 것으로서 21대 국회의원선거에서 여성의 원 비율이 19%인 점에서도 잘 나타난다. 여성의 정치적 저대표성을 극복하기 위하여 많은 여성 유권자들이 정치과정에 관심을 갖고 실질적으로 참여할 수 있는 효율적인 제도 변화에 대한 모색이 필요하다.<sup>5)</sup>

### (3) 소결

여성의 정치적 대표성을 제고하려는 노력들은 여성을 대표하는 대표자가 적어 인구의 절반인 여성이 소외되고 여성의 입장이 의회에서 잘 대의되지 못한다는 문제점에서 비롯된다고 볼 수 있다. 그러나 여성의원의 수적인 증가가 여성을 대표하는 대표기관의 증가로 볼 수 있는지에 대하여서는 의문이다.

20대 국회의 53명 여성의원 발의한 법안을 분석한 한 연구에 따르면 다음과 같은 점이 나타난다. 총 4,451건 중 595건(13.4%)가 성평등의제로 분류될 수 있었다. 30명의 초선의원들이 법안은 2,548으로 전체의 57.2%를 차지하였다. 또한 성평등관련 법안은 총 384건을 발의하여 전체 성평등관련 법안발의 건수의 64.4%를 차지하였다. 반면 재선 이상의 의원들의 성평등관련 법안발의 건수는 211건(35.5%)로 성평등의제에 대한 관심도가 낮은 것으로 파악되었다. 선수가 높아질수록 성평등의제에 대한 관심도가 낮아지는 점이 발견되는데, 재선의원 1인당 11.2건, 3선의원 1인당 8.9건, 4선의원 1인당 3.0건, 5선의원 1인당 0건의 성평등의제를 발의하였다.

의원유형별로 살펴보면 비례대표의원 27명은 모두 초선으로 총 여성의원 53명 중 50.9%에 해당한다. 비례 초선의원은 총 4,451건의 발의안 중 50.8%에 해당하는 2,261건을 발의하였고, 총 595건의 성평등의제 발의 건수중 59.0%에 해당하는 351건을 발의하였다. 지역구의원 26명은 2,190건을 발의하였고, 이중 성평등의제로 분류되는 안건은 244건으로, 총 595건의 성평등의제 중 41%에 해당한다.<sup>6)</sup>

이러한 성평등의제 법안발의 건수를 통하여 알 수 있는 점은 비례대표 초선의 경우 성평등의제 법안발의에 관심이 높으나, 지역구의원은 이에 비하여 관심도가 낮은 편이며, 선수가 높아질수록 성평등의제에 대한 관심이 낮아지는 것으로 나타나는 것을 볼 수 있어, 여성의원들 사이에서도 성평등의제에 대한 관심도 차이가 나타난다는 점이 드러난다. 또한 여성의원들의 재

4) 연구보고서, 2020년 국가성평등보고서, 여성가족부, 2020.12.

5) 정다빈/이재묵, 한국 정치의 성별 격차 완화를 위한 제도적 방안 모색, 정치·정보연구 제23권 3호 2020.10.31. 244쪽.

6) 김은경/전선영, 국회에서 사라지는 여성의제: 여성의원들의 입법생산성을 중심으로, 이화여대 젠더법학연구소, 2022.4.18. 학술대회 자료집, 10-12쪽.

선을 위하여 여성의제에 한정하여 법안발안을 하는 것도 바람직하지 못하다고 할 수 있다. 결국 성평등 입법은 남녀에게 모두 필요한 남녀공동의제라는 인식에 기반을 하고 여성의원들뿐만 아니라 남성의원들과 함께 성안시킬 필요가 있다고 생각한다. 따라서 여성을 통한 여성대표성의 확대라는 관점보다는 입법영역에서의 실질적 성평등 실현이라고 하는 관점이 좀 더 타당할 것으로 생각한다.

## 2. 정치제도와 여성의 정치적 대표성과의 관련성 검토

2021년 현재 여성의원이 40% 이상인 국가는 다음과 같다. 제1위는 르완다(Ruanda 61.3%)이다. 르완다는 2003년 선거에서 법정 여성특별의석(reserved seats)제도를 처음 도입하였으며, 이를 통하여 여성의 의회 대표성을 예전의 25%에서 48.8%로 확대하였다. 그러나 르완다의 경우는 특수한 인구학적 이해가 필요하다. 르완다는 인종갈등으로 인한 극심한 내전 결과 수많은 남성들이 목숨을 잃게 됨에 따라 인구의 남녀 균형이 현저하게 상실되었는데 내전 직후인 1994년 이후의 국가재건과정에서 르완다 인구의 70%가 여성이었다고 한다. 내전 시기에 여성들은 강간, 살인 등으로 심각한 피해를 입었다. 그러나 여성들은 가족의 생계를 책임지고, 또한 국가 재건과 사회 통합에 앞장서게 되었고 여성들의 단결된 힘이 일치와 화합을 강조하는 르완다 새 정부 수립의 근간이 되었으며, 새 정부는 여성들을 정부 및 사회 전반적인 요직에 등용했다는 것이다. 그 이후 여성들의 요구를 받아들여 의회 여성특별의석 제도를 법제화하게 되었다고 설명된다.<sup>7)</sup> 쿠바(53.4%), 아랍 에미레이트(50%), 뉴질랜드(48.3%), 멕시코(48.2%), 니카라과(47.3%), 스웨덴(47%), 그라나다(Grenada 46.7%), 안도라(Andorra 46.4%), 볼리비아(46.2%), 남아프리카공화국(46.1%), 핀란드(46%), 코스타리카(Costa Rica 45.6%), 노르웨이(44.4%), 나미비아(Namibia 44.2%), 스페인(44%), 세네갈(43%), 아르헨티나(42.4%), 모잠비크(42.4%), 벨기에(42%), 스위스(42%), 벨라루스(Belarus 40%), 포르투갈(40%)이다.<sup>8)</sup>

여성의 정치적 참여를 저해하는 요인으로 보통 다음의 입장에서 설명되고 있다. 첫째, 문화적 요인을 드는 입장이 있다. 문화적 요인은 가부장적이고 전통적인 사회에서 여성은 정치로부터 배제되고 여성에게 정치는 공격적이고 적대적인 것으로 인식되어 정치는 남성의 지배영역으로 사회화되기 때문에 많은 유권자들은 여정보다는 남성이 더 정치활동에 적합하다고 생각한다. 반 평등적이고 전통적인 정치문화가 지배적인 곳일수록 여성의 정치적 대표성은 제한된다고 본다. 둘째, 사회구조적 요인으로 사회경제적 조건이 여성의 의회진출에 중요한 영향을 미친다고 보는 입장이다. 여성의 사회경제적 조건은 경제발전의 정도와 교육, 여성의 노동참여에 의해서 결정되며, 특히 교육이 여성 정치인의 충원과 선거투표율에 영향을 미친다고 본다. 따라서 공직에 출마하는 대부분의 여성들은 고학력의 전문직 여성들이며 교육을 받은 여성일수록 투표에 참여하는 비율이 높다는 것이다. 셋째, 정치제도적 요인을 드는 입장이 있다. 의회에서 여성의원의 의석점유율을 결정하는 가장 중요한 요인은 선거구의 크기, 입후보 방식, 선출방식이라는 크게 세 가지 요소의 조합된 선거제도라고 보는 입장이다. 대선거구와 비례대표제가 결합된 선거제도 하에서 여성의 정치참여가 가장 높게 나타난다고 할 수 있으므로 여성의 정치적 대표성 확대에는 대선거구제도·비례대표제가 유리하게 작용한다고 본다.<sup>9)</sup>

7) 문경희, 여성과 정치 그리고 할당제 -국제적 동향과 쟁점-, 페미니즘연구 7(1), 2007.4. 284쪽.

8) <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/151106/umfrage/frauenanteil-in-ausgewaehlten-nationalen-parlamenten/>

문화적 요인과 사회구조적 요인이 함께 작용을 하지만 비례대표 선거제도와 여성의 대표성제고가 밀접한 관련성을 갖는다는 것은 널리 알려져 있다. 2005년 기준으로 여성정치참여비율이 30% 이상인 상위 17개국의 할당제 유형과 선거제도를 분석한 연구를 보면, 할당제의 유형별 차이보다 어떤 선거제도를 채택하느냐에 따라 여성참여비율이 높음을 알 수 있다고 하는 의견도 있다.<sup>10)</sup> 여성의 대표성이 높은 노르딕 국가들은 비례대표제를 통해 대표자를 선출하는 국가들이다. 독일의 선거제도도 비례대표제를 기반으로 직접선거를 가미한 경우이다. 물론 이러한 나라들이 비례대표제에서 여성후보자 할당제를 정당 자율로 채택하고 있어 할당제와 선거제도가 여성의 정치적 대표성제고에 상호 깊게 연결이 되어 있다는 점을 알 수 있다. 그러나 전면적인 비례대표 선거제도를 채택하는 경우가 아니고 비례대표와 직접선거제도를 혼합하는 선거제도를 가지는 경우, 직선 지역구 후보자의 여성후보할당제는 법정이든, 혹은 정당 자율이든 시행하기가 매우 어렵기 때문에 선거제도가 더 주된 관련성을 갖는다고 볼 수 있다.

### 3. 할당제와 여성의 정치적 대표성과의 관련성

전통사회가 근대화됨에 따라 여성의 교육수준이 높아지고 경제적·사회적 참여가 확대되어 의식변화가 나타나면서 여성의 저조한 정치참여 현상이 시정될 수 있다고 주장하면서 할당제가 필요치 않게 되었다는 주장이 있다. 그러나 근대화가 여성의 저대표성을 자연적으로 해소한다고 볼 수 없다. 선진국이라고 불리는 미국의 경우 상원과 하원의 여성의원 비율이 2016년 기준으로 각각 19.2%와 21.2% 수준이다. 전통적으로 성별화된 정치문화나 정치사회화 또한 마찬가지로 의식적인 변화의 노력 없이 기존의 성별화된 사회화·고정관념·문화·관습·인식은 쉽게 바뀌지 않는다.<sup>11)</sup>

여성대표성이 높은 국가들은 법정, 혹은 정당자율적인 할당제를 시행하고 있는 것으로 나타난다. 따라서 비례대표 선거제도만으로 여성의 대표성이 제고된다고 보기는 어렵다. 우리나라의 경우도 비례대표제 도입과 여성할당제를 강화하면서 17대 총선에서부터 여성의원비율이 10%를 넘었고, 제17대 13%, 18대 13.7%, 19대 15.7%, 20대 17.0%, 21대 19%로 높아졌다. 그러나 비례대표에서 50%의 법정 여성할당제를 규정하였음에도 불구하고 여성의원 비율은 여전히 20%의 벽을 넘지 못하고 있다. 국제의회연맹(IPU: Inter-Parliamentary Union)의 2020년 보고서에 따르면 1995년부터 2021년까지 전세계적으로 여성의원 비율은 11.3%에서 25.5%로 증가하였다. 유럽의 경우 이 기간 동안 여성의원 비율은 평균 17.2%가 증가하여 13.2%에서 30.4%로 증가하였다.<sup>12)</sup>

민주주의의 발전수준과 실질적 평등의 실현을 위한 국가의 노력이 할당제의 유형과 밀접한 관련성을 갖는 것으로 보인다. 할당제의 유형중 먼저 정당자율적 할당제의 실시를 통한 ‘점진적 경로(the incremental track)’의 모델에 따라 여성의 대표성을 제고하는 유형이 있다. 여성의 정치적 대표성이 높은 노르딕 국가들은 이미 1970년대부터 성평등의 목표를 가지고 전 영역에서의 성평등을 이루기 위하여 노력하였다. 성평등이 사회의 근간을 이루고 정치영역에서의

9) 조희원, 여성정치할당제의 제도화, 평화학연구 제12권 4호 2011, 243쪽.

10) 김은희, 비례대표제 확대와 여성의 정치적 대표성, 이화젠더법학 제9권 제2호(2017.2.), 44쪽.

11) 권수현/황아란, 여성의 당선경쟁력과 정당공천 - 20대 총선 지역구 선거결과 분석-, 한국정치학회보 51(2), 2017.6, 71-72쪽.

12) Inter-Parliamentary Union(IPU), Women in parliament: 1995-2020 - 25 years in review, in: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2020-03/women-in-parliament-1995-2020-25-years-in-review>

기반을 이루게 되면서 정당들이 자발적으로 여성친화적인 내부구조와 성평등 실현을 위한 조치들을 갖추지 않으면, 유권자의 지지를 받을 수 없는 환경이 조성되었고, 정당이 자율적으로 성비를 50%로 맞추어 비례대표후보자 명부를 작성하는 특징을 갖게 되었다. 같은 유형에 속하는 독일의 경우도 정당이 자율적으로 여성할당을 정하는 특징을 갖는다. 이들 국가에서는 1994년 북경 세계여성대회이후 젠더 메인스트리밍의 기초하여 공적영역뿐만 아니라 사적영역, 정치적·사회적 영역의 모든 영역에서 남녀 동수제를 실현하는 방향으로 변모하는 모습을 보이고 있다. 두 번째 유형에는 ‘빠른 경로(the fast track)’를 택하여 법정 할당제를 도입함으로써 빠른 기간내에 의회에서 여성의 대표성을 제고하는 것이다. 비교적 오랫동안 여성의 정치참여와 정치적 대표성이 낮았던 프랑스, 스페인, 한국 등 국가들은 동등참여, 할당제, 혹은 남녀동수를 위한 법규정을 마련하여 법정 할당제를 도입하였다는 특징을 보인다.

여성주의적 관점에서 할당제에 대한 비판이 존재한다. 할당제는 정치인은 남성이라는 인식에 변화를 가져오고 여성의 정치적 대표성을 제고하는데 기여하였지만 여성의 주변부화, 특별화를 초래하는 한계를 노정하고 있다는 것이다. 또한 여성할당제로 인해 여성의원내 대해서 능력과 무관하게 할당으로 인해 국회의원이 된 사람으로 낙인을 찍는다는 비판<sup>13)</sup>도 있다. 이러한 관점에서는 구체적으로 할당제의 문제점으로 다음과 같은 것을 들고 있다. 첫째, 대표성의 개념을 수적인 대표성의 차원에 국한시켜 보더라도 할당제를 통해서는 ‘남성의 얼굴을 한 민주주의’를 근본적으로 변화시키기에는 역부족이다. 둘째, 여성정치할당제는 여성들 중에서도 이미 기득권과 자원을 갖춘 소수의 여성들만이 진입할 수 있는 구조를 만들어 냄으로써, “여성들 내부에서 일종의 유리천장”으로 기능할 위험성이 있다. 여성정치할당제가 정치적 보수성을 강화하는 기제로 작용하기도 하고, 정당지도부가 자신들의 이익에 도움이 되는 여성들만을 공천함으로써 여성의 수적 대표성의 확대에도 불구하고 실질적 대표성의 확대로는 나아가지 못할 위험성을 안고 있다. 셋째, 현재의 여성정치할당제를 둘러싼 논의는 양성평등이라는 요구 아래 과거 불리한 위치에 있었던 사회적 약자에 대한 적극적 우대조치의 일환으로 단순하게 설명될 뿐, 그 정치적 의미나 그것이 우리 사회에서 민주적 평등의 향상 및 민주주의의 발전과 관련하여 갖는 의미가 충분히 논의되지 못하여 여성정치할당제를 여성들만을 위한 제도 혹은 여성들만의 승리로 폄하하게 된다는 것이다. 넷째, 여성정치할당제가 여성에게만 초점을 맞춤으로써 남성을 중심으로 구조화된 남성중심적 정치문화의 문제점 그 자체에 대한 근본적인 분석으로까지지는 나아가지 못하고 있다. 이처럼 할당제를 통한 여성대표성 제고방법에 대하여 비판적인 입장은 남녀의 동등한 대표가 정의이고 민주주의 관점에서 필요하다고 하는 근본적인 시각변화를 요구하며 남녀동수(Parität)를 대안으로 주장한다. 남녀동수의 입장은 “여성은 결코 소수가 아니며 인류의 절반을 차지한다”고 선언하면서, 정치공동체의 주체로서 절반의 권리와 절반의 책임을 명확히 하고 남성의 과잉대표성으로 야기된 정치·경제·사회 전반에 걸친 불평등과 차별의 문제를 해결하고자 한다. 이 입장에서는 대의하는 자와 대의되는 자 사이에 존재하는 엄청난 격차, 아니 대의체로부터 대의하는 자의 배제와 추방이 대의민주주의의 위기를 가져오고 있음을 고발하고자 한다.<sup>14)</sup> 이러한 여성주의적 관점과는 다른 시각에서 여성정치할당제가 남성들에 대한 역차별이며 헌법이 보장하는 평등권에 반한다는 문제제기도 있다.

정치적 대표성을 제고하기 위한 수단으로서 동수제는 위에서 살펴본 것처럼 그 관점을 지지하기 위한 논리가 취약하다. 그러나 할당의 원리는 무엇보다 여성을 사회적 약자 혹은 사회적

13) 조희원, 여성정치할당제의 제도화, 평화학연구 제12권 4호 2011, 256쪽.

14) 안숙영, 민주화 이후 민주주의와 여성의 정치적 대표성, 페미니즘연구 16(1), 2016.4. 132-133쪽.

소수자로 위치지우고 여성의 비주류화 문제를 극복하지 못하며 여성간에 대표성의 차이가 나타나는 한계를 가지고 있다. 이러한 관점에서 볼 때 프랑스와 같이 동수원칙을 헌법에 규정하고 입법자가 의회에서 뿐만 아니라 정치, 경제 등 전 영역에서 실현할 수 있도록 하는 것도 고려될 수 있을 것이다.

### Ⅲ. 우리나라 여성의 정치적 대표성 제고를 위한 제도들과 그 한계

우리나라는 여성의 대표성 제고를 위하여 법정 여성할당제 등을 규정하는 빠른 경로를 선택하였다. 이러한 방법은 어느 정도 효과가 있는 것으로 나타난다. 비례대표 여성후보 50% 할당제와 지역구 여성후보 30% 추천노력 및 이에 따른 여성추천보조금제가 실시된 이후 여성의원의 수는 직선의원과 비례대표의원 모두 완만하게 증가하는 추세를 보인다. 제17대 총선 이후로 비례대표 여성할당제의 법규상의 변화가 없는 상황에서 비례대표여성의원의 수가 거의 변화가 없는 반면, 지역구에서 여성의원들이 많이 배출되고 있다는 점을 눈여겨 볼 필요가 있다. 특히 제20대 총선에서 비례대표 의석이 54석에서 47석으로 축소됐음에도 여성의원 비율이 제19대 때보다 증가한 이유는 지역구 여성후보들의 당선 때문이다. 이처럼 법정 할당제의 적용을 받지 않는 지역구에서 여성당선자가 증가하는 것은 정치 참여를 위하여 준비된 여성들이 증가하고 있으며, 이들 중에서 선정된 여성후보들의 경쟁력이 높아지고 있다는 것을 뜻한다고 볼 수 있다.

〈여성의원의 비율변화〉<sup>15)</sup>

	당선 여성의원수와 비율	당선 여성의원 수	
		직선	비례대표
2000.4.13. 제16대 국회	16명 7.7%	5명	11명
2004.4.15. 제17대 국회	39명 13%	10명	29명
2008.4.09. 제18대 국회	41명 13.7%	14명	27명
2012.4.12. 제19대 국회	47명 15.7%	19명	28명
2016.4.13. 제20대 국회	51명 17%	25명	26명
2020.4.15. 제21대 국회	57명 19%	28명	29명

#### 1. 비례대표 여성후보할당제

우리나라에서 여성의원 비율의 증가는 여성할당제와 깊은 관련이 있다. 여성후보자에 대한 법정 할당제를 규정하고 있는데 비례대표의 경우 강행규정이고 지역구 국회의원의 경우는 임의 규정으로 인센티브방식을 통하여 촉진하고 있다. 국회의원은 소선거구제에서 다수대표제로 선출되는 지역구 국회의원과 비례대표제로 의석을 부여 받는 비례대표의원이 있다. 국회의원 선거 제도는 기본적으로 다수대표제와 비례대표제가 병립하는 유형에 속하며, 공직선거법이 개정되어 21대 국회의원선거에서는 비례대표의석의 일부의석에 대하여 연동형을 채택하였다.

우리나라에서 실시되는 비례대표제도를 간단히 살펴보면 다음과 같다. 먼저 제3공화국 헌법과 국회의원선거법에서 근거하여 전국구라는 명칭의 비례대표제가 도입되었다. 당시 1인 1표제로 각 정당의 지역구 득표율에 따라 전국구 당선자 의석이 배분되었다. 2000년 제16대 국회의원

15) 신옥주, 실질적 성평등실현의 관점에서 여성의 정치적 대표성 제고를 위한 적극적 조치에 대한 연구, 서울법학 제26권 제2호, 40-42쪽 내용 재구성.

선거에서 부터 비례대표제로 명칭을 변경하였다. 헌법재판소의 1인 1표제에 대한 위헌결정<sup>16)</sup> 이후 공직선거법이 개정되었다. 유권자는 2004년 제17대 총선부터 1인 2표를 행사하게 되어 1표로는 지역구 국회의원을 직접 선출하고 다른 1표는 비례대표의석배분을 위한 정당에 투표를 하게 되었다. 병립형 비례대표제를 채택하였으며, 정당득표율 3% 이상 또는 지역구 5석 이상의 경우 비례의석을 배분하는 봉쇄조항을 두고 있다. 2020년 21대 총선에서 비례대표의석 50석 내에서 준연동형 비례대표제가 도입되어 기존 비례대표 의석 중 30석은 준연동률 50% 적용하여 계산하고, 17석은 정당의 득표율대로 계산하여 비례대표 의석을 배분하였다. 비례대표 후보자 여성할당제와 여성국회의원의 비율 증가는 깊은 관계가 있는 것으로 나타난다.<sup>17)</sup> 여성후보자의 할당에 관한 규정이 없었던 1996년 15대 국회 여성의원 비율 4%였다. 비례대표후보자 명부작성에서 여성의 할당제를 규정되기 시작한 것은 2000년 정당법의 개정을 통해서이다. 2000.2.16. 정당법 제31조가 개정되어 제4항으로 “정당은 비례대표전국선거구 국회의원선거후보자와 비례대표선거구·도의회의원선거후보자중 100분의 30이상을 여성으로 추천하여야 한다”는 규정이 신설되었다. 2004년 정당법 개정을 통하여 여성후보자의 비율이 50%로 상향조정되었다. 그러나 이와 같은 할당규정도 불구하고 여성 국회의원의 비율은 기대에 미치지 못하였다. 2005년 공직선거및선거부정방지법이 공직선거법으로 전면개정되었다. 기존에 정당법과 공직선거및선거부정방지법에서 규정하고 있었던 후보자추천규정들은 공직선거법 제47조 제3항에서 정당이 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자명부의 순위의 매 홀수에는 여성을 추천하여야 한다고 규정하게 되었다. 그리고 제52조 제1항 2.에서 비례대표 여성후보자 추천의 비율과 순위가 위반된 경우 등록무효를 규정하여 비례대표의 여성할당 강제가 이루어지도록 하였다. 그러나 비례대표 여성할당제는 전체국회의원 300명중 비례대표의원이 47명에 불과하고 47명중 50%에 여성할당을 하게 되므로 비례대표 국회의원의 정수를 늘리지 않은 채 현행 비례대표제 하에서 이 제도를 통한 여성대표성제고에는 근본적인 한계가 존재한다.

## 2. 지역구 여성후보자 추천 및 여성추천보조금제도

공직선거법에서는 지역구 국회의원후보자 여성추천에 대하여 정당의 의무로서가 아니라 노력

16) 헌재 2001. 7. 19. 2000헌마91 등 공직선거및선거부정방지법 제146조제2항 위헌확인.

헌법재판소는 공선법이 1인 1표제를 채택하여(제146조 제2항) 유권자에게 별도의 정당투표를 인정하지 않고 있으며, 지역구선거에서 표출된 유권자의 의사를 그대로 정당에 대한 지지의사로 의제하여 비례대표의석을 배분토록 하고 있는바(제189조 제1항), 이러한 비례대표제 방식 민주주의원리에 부합하지 않고, 직접선거의 원칙에 위배되며 평등선거의 원칙에 위배되므로 헌법에 위반된다고 판단하였다. 또한 공선법 제146조 제2항 중 “1인1표로 한다”부분이 국회의원선거에 있어 지역구국회의원선거와 병행하여 정당명부식 비례대표제를 실시하면서도 별도의 정당투표를 허용하지 않는 범위에서 헌법에 위반된다 할 것이고, 그로 인하여 유권자인 국민들의 비례대표국회의원에 대한 선거권, 무소속후보자에 대하여 투표하는 유권자들의 평등권 등의 기본권이 침해된다고 판단하였다.

17) 연구자들에 따르면, 많은 학자들이 비례대표제가 단순다수제보다 여성대표성 향상에 긍정적인 역할을 해왔다고 밝히고 있으며 비례대표제일 경우라도 선거구 크기, 명부에서 후보의 배치 방식, 정당의 정치적 지향, 정당 내 여성의 위치 등에 따라 여성대표성 크기가 달라지는 것으로 파악하고 있다. 즉 선거구의 크기가 클수록, 개방형 명부보다는 폐쇄형 명부일 경우, 보수적인 정당보다는 진보적인 정당일수록, 정당 내 중요한 직위에 여성 수가 많을수록 여성대표성이 더 높아질 수 있다고 밝혔다. Caul 2001; Crowder-Meyer 2013; Kunovich and Paxton 2005; Paxton and Kunovich 2003; Thames and Williams 2010. 권수현/이진옥, 청년여성의 정치참여 경험과 선거제도, 이화여대 젠더법학연구소, 2022.4.18. 학술대회 자료집, 6쪽 재인용.



할 것을 권고하는 의미의 규정을 두고 있다. 공직선거법 제47조 제4항에 따라 정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다.

여성추천보조금은 정당 내에서 여성할당 비율을 준수하고 여성정치인의 발굴 및 양성에 대한 의지를 갖도록 정당에 일정한 자금을 지원하는 제도로써 광역의회 의원선거에서 출발하여 2004년 정치자금법 개정을 통해 국회의원선거에도 확대되었다. 정치자금법 제26조에서는 인센티브를 통하여 지역구 여성후보자 추천을 제고하려는 규정을 두고 있다. 동조 제2항에서는 다음과 같이 여성추천보조금의 분배방식을 규정한다:

1. 여성후보자를 전국지역구총수의 100분의 30 이상 추천한 정당이 있는 경우

여성추천보조금 총액의 100분의 40은 지급 당시 정당별 국회의원석수의 비율에 따라, 총액의 100분의 40은 최근 실시한 임기만료에 따른 국회의원선거에서의 득표수의 비율에 따라, 그 잔여분은 각 정당이 추천한 지역구 여성후보자수의 합에 대한 정당별 지역구 여성후보자수의 비율에 따라 배분·지급한다.

2. 여성후보자를 전국지역구총수의 100분의 30이상 추천한 정당이 없는 경우

가. 여성후보자를 전국지역구총수의 100분의 15이상 100분의 30미만을 추천한 정당: 여성추천보조금 총액의 100분의 50을 제1호의 기준에 따라 배분·지급한다.

나. 여성후보자를 전국지역구총수의 100분의 5이상 100분의 15미만을 추천한 정당: 여성추천보조금 총액의 100분의 30을 제1호의 기준에 따라 배분·지급한다. 이 경우 하나의 정당에 배분되는 여성추천보조금은 가목에 의하여 각 정당에 배분되는 여성추천보조금 중 최소액을 초과할 수 없다.

지역구 여성국회의원의 수가 크게 늘지 않는 이유는 무엇보다도 현행 1선거구에서 1인이 당선되는 직접선거·소선거구제도에서 정당이 당선가능성을 고려하여 여성후보자를 추천하지 않는 점이 큰 원인이라고 할 수 있다. 지역구여성후보자 추천을 견인하기 위하여 여성추천보조금제가 2002년에 도입되었다. 정당에게 처음으로 지급된 것은 2006년에 실시된 지방선거였다. 2016년 20대 국회의원선거와 2018년 제7회 전국동시지방선거에 이르기까지 지역구에 여성후보자를 30%이상 추천한 정당은 전무하였다. 최초로 2020년 21대 국회의원선거에서 허경영 대표가 이끄는 국가혁명배당금당(이하 배당금당)이 여성추천보조금 전액을 수령하였다. 배당금당은 253개의 지역구 가운데에 77명(30.4%)의 여성후보자를 공천하며 유일하게 30%의 지역구 여성할당규정을 달성한 정당이 되었고, 총 8억 4,200만원을 보조받게 되었던 것이다. 21대 국회의원선거에서 비례대표 여성후보자 공천비율이 50%대이고 여성당선인은 전체 47명 중 28명으로 전체의 60%에 도달하였다. 그러나 지역구 여성후보자공천비율이 10%대를 벗어나지 못하였고 여성당선자는 전체 253명 중 29명으로 11%에 그친 것으로 나타났다. 이번 총선에서 압승을 거둔 민주당의 경우에도 지역구 여성당선자가 20명에 이르지만 여성후보자에게 253석 가운데 단 13%(32명)만 할당하였다. 지역구에 공천된 여성후보자가 저조한 수준이기 때문에 결과적으로 지역구 여성당선자의 비율이 낮을 수밖에 없다는 것이다. 21대 국회의원선거에서 약 200명이 넘는 여성후보자들이 출마하였다고 하더라도 앞서 본 것처럼 약 40%가 배당금당의 후보자였고 이들은 당선가능성이 전무한 허수이다.<sup>18)</sup> 따라서 지역구 여성의원

18) 보조금을 독식하기 위한 목적으로 할당량을 채우거나, 명시되어있는 최소 기준만을 할당하여 보조금의 일부를 획득하는 사태를 방지하기 위하여 총액을 가져가는 경우에는 최소 1명이상의 당선자가 있어야 지급이 가능하다는 단서조항을 신설해야 한다는 의견도 있다. 정다빈/이재목, 한국 정치의 성별 격차 완화를 위한 제도적 방안 모색, 정치·정보연구 제23권 3호 2020.10.31. 277쪽.

의 비중이 여전히 턱없이 낮은 이유 가운데 하나는 애초에 각 정당에서 지역구 공천에서 여성의 비율을 확대하지 않고 있다는 사실에 기인할 것이다.<sup>19)</sup>

### 3. 정당보조금

정치자금법 제28조 제2항 규정에 따라 정당보조금의 100분의 10 이상은 여성정치발전을 위하여 사용하여야 한다. 이 규정에 따라 정당은 분기별로 중앙선거관리위원회에 정당의 여성정치발전 회계내역을 제출한다. 2006년 정치자금법 개정을 통해 여성추천보조금이 여성후보자의 선거경비로 사용되지 아니하고 그 외의 용도로 사용될 경우 중앙선거관리위원회가 보조금 2배 상당 금액회수, 회수가 어려운 경우 그 이후 당해 정당에 지급할 보조금에서 감액하여 지급할 수 있도록 하였다.

그러나 법에서 여성정치발전에 대한 자세한 규정이나 지침이 마련되어 있지 않아 기금의 목적과는 별개로 운용되는 경우가 적지 않다. 각 정당에서 추진하는 여성과 관련된 모든 사업에 해당 기금을 지출하고 있을 뿐만 아니라, 여성국이 아닌 다른 부서의 당직자 인건비, 휴가비, 복지사업비 등 여성의 정치발전과 전혀 상관없는 사항까지도 여성정치발전기금에서 지출하고 있는 것으로 드러났다.<sup>20)</sup>

### 4. 정당내부 규정들에서 나타난 성평등정책

민주당의 강령 11. 성평등 규정에서는 실질적 성평등 사회를 구현하여 남녀 모두 삶의 질을 제고하고 지속가능성을 높인다고 명시하고 있다. 더불어 정치·경제·사회·문화 등 모든 영역에서 성별에 의해 차별받지 않는 실질적인 성평등 사회를 구현하고 성평등 민주주의를 완성하며, 젠더갈등, 혐오, 차별에 적극 맞서 사회전반의 평등을 견인하며 남녀 모두가 행복한 사회를 구현하고, 여성 인권을 보장하고 평화의 가치를 실현하며, 성·재생산의 권리를 보장한다. 성차별적 고정관념을 해소하고 성별에 기반한 성폭력, 디지털성폭력, 데이트폭력, 스토킹 등의 예방·근절을 위해 노력한다고 천명을 하고 있다.

그러나 이러한 강령이 당헌에 의하여 구체화되지 못하는 한계를 가진다. 예컨대 독일의 사민당, 녹색당, 좌파당 등의 경우 모든 조직에서 관리자급의 지위에 여성비율을 정하고 있음으로서 정당 내에서 실질적 성평등이 이루어질 수 있는 구조를 갖추고 있는 반면, 민주당의 경우 강령상의 선언을 실질화 할 수 있는 당헌이 없어 당무위원회, 최고위원회, 상설위원회, 특별위원회, 정책위원회, 후보자추천, 후보자심사 및 평가 등에서 성평등적 구조가 이루어지지 못한 점이 한계라고 볼 수 있다.

## IV. 비교법적 고찰

여성의 정치적 대표성을 제고하기 위한 조치들은 각 나라마다 정치·사회적 풍토와 시민들의 의식에 따라 상이하다. 오랜 기간에 걸쳐 남녀평등의 사고가 국민들에게 당연한 것으로 받아

19) 정다빈/이재목, 한국 정치의 성별 격차 완화를 위한 제도적 방안 모색, 정치·정보연구 제23권 3호 2020.10.31. 252-256쪽.

20) 정다빈/이재목, 한국 정치의 성별 격차 완화를 위한 제도적 방안 모색, 정치·정보연구 제23권 3호 2020.10.31. 250쪽.

들여지는 나라들에서는 점진적 경로라고 부르는 모델에 따라 정당이 자율적인 해결방안을 찾고 있다. 이하에서는 점진적 경로를 취한 대표적 국가들과 빠른 경로를 취한 대표적 국가로 스웨덴, 독일, 프랑스를 택하여 각 나라의 여성의 정치적 대표성제고를 위한 법제를 살펴보고 시사점을 찾고자 한다.

## 1. 스웨덴

할당제나 남녀동수법이 없는 국가로서 여성대표성이 높은 대표적인 노르딕국가로 핀란드<sup>21)</sup>와 스웨덴을 대표적으로 들 수 있다. 스웨덴의 선거제도는 완전한 비례대표제이다. 스웨덴에서 페미니스트라는 단어는 투쟁용어가 아니며 적극적인 젠더 메인스트리밍을 통하여 공공기관의 모든 영역에서 동수대표의 목표를 달성하려 하고 있다. 2003년 개정법률을 통해 1974년 헌법 제2조에 평등과 참여촉진을 위한 규정을 삽입되어 현행 헌법 제2조는 “공동체는 모든 사람이 사회에서 평등과 참여를 이룰 수 있도록 보증하고 아동의 권리를 존중한다. 공동체는 성, 피부색, 국가적 또는 종족적 출신, 언어적 또는 종교적 소속, 장애, 성적 성향, 연령, 또는 개인에 관련된 다른 환경으로 인한 차별에 대항해야 한다.”고 규정하고 있다.<sup>22)</sup>

세계경제포럼(WWF: Welt-wirtschaftsforum)은 경제, 정치, 교육, 건강의 영역에서 남녀의 동등지위를 분석한 국제 젠더격차 보고서(Global Gender Gap Report)<sup>23)</sup>를 펴내는데 스웨덴의 경우 2006년부터 항상 상위 4위안에 머무르고 있다. 스웨덴에서 ‘성의 동등지위(Gleichstellung der Geschlechter)’는 사회의 근간을 이루고 있다. 삶의 모든 영역에서 남성과 여성이 동일한 기회, 권리, 의무를 갖도록 하는 것을 목표로 하는 성평등은 소위 ‘스웨덴식 공정이론(DER SCHWEDISCHE ANSATZ IN SACHEN FAIRNESS)’을 배경으로 추진되고 있다. 이러한 성평등 목표는 모든 사람이 성에 관계없이 어떠한 착취나 폭력에 대한 공포 없이 일을 하고, 자신의 생계를 스스로 유지하며, 직업생활과 가족이 서로 양립될 수 있어야 한다는 것이다. 성의 동등지위개념은 단지 남성과 여성의 수적 동일함(Parität)을 의미하는 것에 그치지 않고 질적인 측면<sup>24)</sup>까지도 고려되어야 한다는 의미로 발전하였으며, 사회의 개선을 위하여 남성과 여성의 경험과 능력이 함께 사용되어야 한다는 사고를 배경으로 한다.

2021년 현재 스웨덴 의회에서 여성의원 비율은 47%로 유럽에서 여성대표성의 상위그룹에 속한다. 2019년부터 구성된 새 정부는 이전정부의 동수내각방침을 이어 남성과 여성장관을 동수로 임명했다. 페미니스트 정부로 이해되는 새 정부는 남성과 여성이 동

21) 핀란드의 동등지위법에서는 위원회(Ausschüsse), 국가 행정부(staatliche Verwaltung), 참사회(Beiräte), TF(Arbeitsgruppen), 자치구 위원회(kommunale Gremien), 국가권력을 행사하는 조직 및 기관(Organe oder Institutionen, die staatliche Gewalt ausüben)은 남성과 여성이 최소 40%가 되어야 한다고 규정하고 있다. 정치적 대표성을 위하여 할당을 법에서 규정하고 있지 않지만, 핀란드의 정당은 동법상의 40% 규정을 후보자 설정을 위한 지침으로 삼아 확정하고 있다. Geschlechterparität in den nationalen Parlamenten ausgewählter EU-Staaten, Frankreich, Spanien, Schweden und Finnland, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. Information & Recherchen, September 2019. S. 5.

22) 신옥주, 실질적 성평등실현의 관점에서 여성의 정치적 대표성 제고를 위한 적극적 조치에 대한 연구, 서울법학 제26권 제2호, 59쪽.

23) www.weforum.org

24) 예컨대 내각, 위원회 등을 구성함에 있어서 전형적으로 여성이 맡았던 여성가족부, 교육부, 보건부 등을 여성이 맡아서 남성과 여성의 수를 동일하게 맞추는 것을 넘어 전형적인 남성의 영역이었던 국방부, 재정경제부, 외교부 등을 여성이 맡음으로서 힘과 권한이 강한 영역에서도 여성의 힘이 반영될 수 있도록 하는 것이다.

일한 권력을 가지고 사회에서 각자의 삶을 형성할 수 있도록 하는 ‘동권적 사회 (gleichberechtigte Gesellschaft)’를 위하여 권력과 자원을 재분배한다는 목표를 정립하였다. 국가적 차원의 법정할당제 대신 정당들이 내부규정을 제정하여 자율적으로 남녀동권의 실현을 위하여 참여하는 오랜 전통을 가지고 있다. 이미 1970년대 말에 스웨덴의 비례대표 후보자명부는 정당들의 할당을 통해 정해졌다. 대부분의 정당에서 취하는 통상적인 실무는 남녀를 교차로 후보자 명부에 올리는 것이었다. 여기에 더하여 평등과 다양성의 강화를 위한 교육조치들과 코스개설 및 매년 정당의 여성촉진정책이 나열되어 있는 동등지위보고서의 발간 등이 여성대표성의 제고를 위한 중요한 도구에 속한다. 이러한 정치적 조치들의 배경에는 진보적 문화에 기인하는 스웨덴사회의 성평등 자화상이 들어 있다. 1970년대부터 모든 사회적 영역에서 남성과 여성의 실질적 평등을 달성하려는 목적으로 매우 적극적인 동등지위정책을 추진하였다. 이러한 토대에서 모든 정치적 목표는 권력과 자원이 동등하게 분배되어야 한다는 목적에 방향성을 두고 설정되었다. 이러한 정책기조는 1995년 이후 북경 유엔여성회의에서 결의된 젠더 메인스트리밍 전략을 적용함으로써 더욱 발전하였다. 공적인 영역에서, 그리고 사적 영역에서도 공적영역을 모델로 하여 젠더 메인스트리밍은 정부기관에서 구조적 토대를 형성하고 있다.

여성친화적인 스웨덴 사회의 핵심은 경제적 동등지위와 민주적 기구에서 동수적 대표이다. 스웨덴이 정치적 대표를 위한 어떠한 할당규정을 가지고 있지 아니하더라도 남성과 여성은 정치적으로 거의 동수로 대표되고 있는데, 이를 위한 동력은 공적의견과 스웨덴 유권자가 가지는 기대라고 할 것이다.<sup>25)</sup>

## 2. 프랑스

동수규정을 법률에 둠으로써 여성대표성을 높인 대표적 나라로 스페인<sup>26)</sup>과 프랑스를 들 수 있다. 이 글에서 살펴보고자 하는 프랑스의 경우 헌법에서 동수적 참여를 규정하고 있으며 사회생활, 정치적, 직업적, 사회적 영역에서 동수적 참여는 남성과 여성간의 대표권과 결정권의 동권적인 분배의 도구이자 목표이며 정의와 민주주의의 명령이라고 이해한다. 헌법에 근거를 둔 동수법을 통하여 선거에서 남녀 동수의 후보자명부작성을 명문화하였다. 그러나 비례대표 의원 후보자에 대해서만 법정 여성후보자추천 할당제가 적용되기 때문에 의회 내에서 동수를 통한 정치적 동등참여는 정치적 진보세력의 집권과 밀접한 관련성을 가지고 실현<sup>27)</sup>되고 있다. 프랑스는 여성에게 선거권을 1944년에 부여할 정도로 정치에서의 남성문화적 성격이 강하였다. 제5공화국의 하원선거에서 여성의원의 비율을 보면, 1958년 제1대 1.4%였는데 1993년 제10대 의원선거에서도 여성의원의 비율이 6.1%로 여전히 매우 낮았다. 1997년 선거에서는

25) Geschlechterparität in den nationalen Parlamenten ausgewählter EU-Staaten, September 2019. S. 6-7.

26) 스페인은 2019년 초에 실시된 국회의원선거에서 여성의원의 비율이 47.4%(남 184명, 여 166명)로 유럽에서 여성의원 비율이 가장 높다. 이처럼 여성의원의 비율이 높은 것은 2007년에 제정된 “남성과 여성의 효과적인 동등지원에 관한 법률(Gesetz über die effektive Gleichstellung von Frauen und Männern)” 덕분이다. 이 법에서는 정당이 후보자명부에 여성 40%를 포함시키도록 확정하고 있다. Geschlechterparität in den nationalen Parlamenten ausgewählter EU-Staaten, Frankreich, Spanien, Schweden und Finnland, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. Information & Recherchen, September 2019. S. 9.

27) 에컨대 마크롱 대통령 5년 재임(2017-2022)시 국정우선과제에 남녀간 실질적 평등과 여성에 대한 폭력철폐가 들어 있고, 재선 성공(2022-2027) 후 남녀 동수내각 구성(남선장관 10인, 여성장관 7인).

여성의원의 비율이 10.9%에 불과하여 유럽에서 여성의 정치참여가 가장 낮은 국가 중 하나였다. 1998년 상원의원선거에서 여성의원은 전체 321명중 19명으로 5.9%에 불과하였다. 여성의 정치참여에 대한 저해 요인으로 정치가 남성적이고 여성이 정치에 관심을 기울이는 것은 성의 위계질서를 무너뜨린다는 인식과 정당에서 남성들이 지도부를 구성하는 것이 당연시되었고, 여성들의 지도부는 부자연스러운 것으로 여기는 풍토를 들 수 있다. 이와 더불어 하원의 경우 소선거구제·다수대표제를 채택하고 있다는 점도 들 수 있다.

그러나 1992년 아테네에서 유럽정상들이 “여성에게 권력을(Frauen an die Macht)”라는 기치 아래 모였고 민주주의원칙으로 남녀의 동등참여를 주창하였다. 유럽연합 기본권헌장 제23조는 “평등원칙은 저대표 된 한 성을 위한 특별한 우대조치의 도입이나 유지에 반대하지 않는다”고 규정하고 있다. 유럽연합 협약 제2조와 제3조에서는 유럽연합이 회원국의 사회에서의 공동가치, 즉 “연대와 남녀평등”으로 각인이 된 공동가치에 기반한다고 명시하고 있다. 이러한 유럽연합 차원의 규범과 정치적 배경하에서 프랑스는 정치적 결정에 대한 남성과 여성의 동권적 작용을 통해서만 사회에서의 평등이 시작된다고 이해하게 되었다. 여성의 정치적 대표성을 제고하기 위하여 지방의회, 코르시카의회 의원선거 절차 및 지방의회기능 방법에 대한 법률(이하 선거법)을 개정하여 국회의원후보자 선정에 있어 남녀동수조항을 삽입하였다. 즉, 선거법 제4조에서 모든 후보자명부는 남성과 여성후보의 동수참여를 보장한다고 규정하였으며, 제17조는 동수참여 의무규정을 코르시카 의회선거에 적용하기 위하여 추가되었다. 1999년 프랑스 헌법위원회는 선거법상 동수조항이 위헌이라고 결정하였다.<sup>28)</sup> 헌법위원회는 연령, 제한된 법률상 능력, 국적에 따른 제한 외에 선거권자의 선거자유보장 또는 선출된 자의 독립성을 보장하기 위하여 성별을 이유로 하는 차별 없이 모든 사람이 동일한 조건하에서의 선거권과 피선거권을 갖는데 개정된 법률조항이 이러한 선거권을 침해하므로 위헌이라고 선언하였다.

1999년 헌법이 개정되어 동수를 위한 근거를 헌법에 두었다. 헌법 제3조에 법률은 여성과 남성이 국회의원직과 선출직에 동등하게 접근할 수 있도록 촉진한다는 규정이 삽입된 것이다. 2008년 헌법개정을 통해 위 의 제3조가 삭제되고 제1조에 “법률은 남성과 여성의 국회의원직, 선출직 공무원직 및 직업적·사회적 영역에서의 지도적 지위에 대한 동일한 접근을 촉진한다”는 규정이 삽입되어 동수원칙의 적용범위가 확대되었다. 2000.6.6. 개정헌법에 근거를 둔 동수법(Parité-Gesetz)이 제정되어 2001년부터 시행되었다. 사기업, 각종 공공기관의 이사회, 고등교육과 연구관련 기관 중앙본부 등에서 여성 결정권자의 비율이 법제화되었다.

동수법은 소선거구제·다수대표제에 따라 선출되는 하원선거에서 각 정당들이 남성과 여성 후보자들을 동수로 선정할 것을 규정하고 있다. 50개 이상의 선거구에서 후보자를 선정하고자 하는 정당들은 남녀 동수로 후보자를 선정해야 하는데, 강행규정은 아니지만 남성후보자와 여성후보자 수의 차이가 일정범위 이상이면 정당보조금에 있어 불이익을 주는 네거티브규정을 두고 있다. 현재 최대 2%의 범위 내에서 남녀 후보자의 수적 차이가 인정된다. 2% 이상의 차이가 있는 경우 차이가 발생하는 비율대로 정당보조금이 삭감된다.<sup>29)</sup> 상원선거의 경우 지역구당 2명까지 상원의원이 있는 경우 다수대표제에 따라 상원의원을 선출한다. 2명을 초과하여 상원의원을 선출하는 경우 비례대표제를 적용하게 되며 후보자명부작성에 따라 선출하게 되는

28) Entscheidung Nr. 98-407 DC vom 14. Januar 1999.

29) 2012년-2017년 회기에 “Union pour mouvement populaire”와 그 후속정당인 “Les Républicains”에 18.1 Millionen Euro가, 그리고 “Parti Socialiste”에 6.4 Millionen Euro가 금액 지급되었다. Geschlechterparität in den nationalen Parlamenten ausgewählter EU-Staaten, September 2019. S. 8. 삭감액은 2007년 한번 상향조정되었으며 2012년에는 두 배로 증가하였다.

데, 이때 동수의 남녀가 교차방식으로 후보자명부에 기재되어야 한다. 정당이 남녀 동수로 후보자명부가 작성되지 않는 경우 후보자명부의 접수가 거부되어 그 정당은 선거에 참여할 수 없다.

〈국가차원의 선거모듈〉<sup>30)</sup>

선출되는 기구	선거모듈	
하원:국민총회 (National -versammlung)	절대적 다수제와 결부된 순수 다수대표제(제1차 투표) 또는 상대적 다수대표제(결선투표) 적용	1인이 소선거구에서 선출됨. 제1차 투표에서 절대적 다수표를 얻거나, 제2차 결선투표에서 상대적 다수표를 얻으면 하원에 진출
상원:세나트 (Senat)	지역구에서 선출되는 상원의원 수에 따라 순수 다수대표제 또는 비례대표제 적용	- 1인이 선출되는 선거구에서는 의원과 지방의회의원으로 구성된 선거인단을 통하여 상원의원이 간접적으로 선출된다. 선거구인 수에 따라 2인의 상원의원이 선출되는 선거구에서는 최대 2차 투표가 허용되는 절대적 다수 대표제가 적용된다. - 2인 초과인 상원이 선출되는 선거구에서는 비례대표제가 적용된다.

2000년 동등참여법의 제정 이후 여성의원의 비율은 꾸준히 증가하고 있다.<sup>31)</sup> 1997년 하원 여성의원은 63명으로 약 10.92%였다. 동수법의 제정에도 불구하고 2002년 하원 여성의원 수는 71명으로 12.37%, 그리고 2007년에는 18.54%였다. 2012년에 하원의 여성의원 수가 155명으로 26.86%를 차지하여 비약적으로 증가하였다. 2017년 이래 하원의 여성의원 비율은 38.82%를 유지하고 있다.

〈프랑스 여성 하원의원 비율의 변화〉<sup>32)</sup>

연도	1988.1	1993.1	1997.1	2002.6	2007.6	2012.1	2017.6
여성의원 비율	6.93%	6.41%	10.92%	12.37%	18.54%	26.86%	38.82%

하원의 경우 남녀동수로 후보자를 선정하도록 법으로 규정되어 있지만 지속적 동수조항이 아니라 위반시 단지 정당보조금을 삭감하는 것이어서 여성의 대표성 제고에는 한계가 있다. 동수제 도입 초기에는 각 정당들은 여성후보자를 선정하지 않거나, 또는 당선가능성이 적은 지역구에 여성후보자를 선정하는 등의 법률 규정을 우회하는 방법을 택하여 여성후보자 당선률이 크게 높아지지 않았다. 따라서 하원을 위한 지역구 여성후보자의 당선비율제고는 동수후보자추천 보조금제도보다는 선거에 승리한 정당의 정치적 성향과 매우 밀접한 관련이 있다고 볼 수 있다. 2012년 여성하원의원 수가 비약적으로 증가하여 155명이었을 때 그중 103명은 사회

30) Laurence Rossignol/Yseline Fourtic, Politische Parität in Frankreich, Friedrich Ebert Stiftung, 2020. S. 3.

31) Laurence Rossignol/ Yseline Fourtic, Politische Parität in Frankreich, Friedrich Ebert Stiftung, 2020.

32) 이정진, 여성대표성 확대를 위한 할당제의 의미와 한계: 지역구 선거를 중심으로, 선거연구 제12호, 15쪽.

주의정당 소속이었다. 또한 2017년 직선으로 선출되는 지역구 여성의원의 수가 증가한 것은 마크롱(Emmanuel Macron)의 공화국을 위한 행진(La République En Marche) 정당이 약진한 결과인데, 이 정당에서는 후보자 중 약 50%를 차지하는 여성후보자들을 당선전망이 좋은 지역구로 배치하였다. 마크롱은 동등지위 전략을 강화하기 위하여 남녀 동수로 내각을 구성하였다.<sup>33)</sup> 상원의원의 경우 여성상원의원의 수는 전체의 약 1/3이다. 기속적 법정 동수제를 적용하는 상원에서 여성의원의 비율이 50%에 미치지 못하는 가장 큰 이유는 비례대표제의 적용을 받지 않는 선거구가 전체선거구의 1/4에 해당하기 때문이다.

성평등실현을 위한 주요기구로 먼저 1995-2013년까지 존재하였던 동수감시소를 들 수 있다. 자크 시락 대통령이 공약이행을 위하여 설치한 것으로 2013년 남녀평등최고자문위원회(Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes)로 대체되었다. 2020.12.07. 법률에 의해 직업평등위원회와 합병을 하고 기존의 성차별, 성폭력, 여성권리업무에 직업적 평등부분을 추가하였다. 수상실 산하의 독립기구로서 ① 성폭력 ② 성역할과 고정관념철폐 ③ 여성권리와 유럽 및 국제사회 ④ 정치, 경제, 행정 분야의 동수 ⑤ 여성건강, 성적 권리의 5개 위원회, 총 95명의 위원<sup>34)</sup>으로 구성되었다. 시민사회와 협력을 보장하고 여성권리와 평등 분야 정책에 대한 방향 설정과 대국민 토론회 개최 등의 기능을 수행하는데, 구체적으로는 남녀평등 분야 공공정책 평가, 법률, 조례, 재정 평가, 사회보장 재정 관련 법률 평가, 국내, 유럽, 국제사회 남녀평등관련 연구 조사 분석 자료 수집, 배포, 수상에게 개혁 관련 권고, 의견 제시를 한다. 이외에도 상원의 여성권리와남녀간기회평등위원회(Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes), 하원(국민의회)의 여성권리와남녀간기회평등위원회가 있다.<sup>35)</sup>

### 3. 독일

#### (1) 여성후보자할당에 관한 정당자율규정

독일은 선거에 있어 연동형비례대표제를 실시하고 있다. 기본법 제3조 제2항에서는 양성평등과 여성에 대한 현존하는 차별철폐와 실질적 성평등의 실현을 위한 국가목적조항을 두고 있다. 독일공화국의 성립부터 1987년까지 연방하원에서의 여성의원 비율은 6%에서 10% 사이였던 것이 1998년 31%로 상향되었으며, 그 이후 여성의원의 비율은 31%-37%사이에 위치한다.<sup>36)</sup>

정당에서 자율적으로 여성후보할당제<sup>37)</sup>를 실시하고 있다. 녹색당(DIE GRÜNEN)은 1979년 창

33) Geschlechterparität in den nationalen Parlamenten ausgewählter EU-Staaten, September 2019. S. 8.

34) 위원장 La présidente Sylvie Pierre-Brossolette / 하원의장이 임명한 하원의원 2인, 상원의장이 임명한 상원의원 2인, 레지옹, 도, 기초 의회 의원 각 2인씩 6인, 총 10명의 의원, 법률 전문가 20인, 여성권리, 남녀평등 관련 분야 전문가 22인, 관련 분야 담당 고위 공무원 등, 김은경, 프랑스의 남녀동수민주주의와 헌법, 2022.06.10. 한국여성정책연구원 포럼자료집, 29쪽.

35) 김은경, 프랑스의 남녀동수민주주의와 헌법, 2022.06.10. 한국여성정책연구원 포럼자료집, 29쪽.

36) Frauen und Männer. Deutscher Bundestag, Datenhandbuch, Kapitel 3.6 Weibliche Abgeordnete. 2019.08.23. in: [https://www.bundestag.de/resource/blob/272482/7b9c04d6cab6302ea8f5141c7f950fd7/kapitel\\_03\\_06\\_weibliche\\_abgeordnete-pdf-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/272482/7b9c04d6cab6302ea8f5141c7f950fd7/kapitel_03_06_weibliche_abgeordnete-pdf-data.pdf)

37) 연구에 따르면 독일 공화국 이전에는 1932년 KPD(Die Kommunistische Partei Deutschlands)가 제국정당회의에서 KPD는 지역지도위원 1/3-1/4가 여성으로 충족되어야 한다는 결정을 하였다. Klaus Rainer Röhl: Nähe zum Gegner: Kommunisten und Nationalsozialisten im Berliner BVG-Streik von 1932. Campus, Frankfurt/Main 1994, ISBN 3-593-35038-6, S. 107.

당시부터 모든 후보자와 정당의 당직에 최소 50%는 여성이 차지해야 한다는 여성할당제(Frauenquoten)를 도입했다. 통일 후 동독의 연맹 90과 서독의 녹색당이 결합되어 만들어진 연맹 90/녹색당(BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 약칭 녹색당)은 더욱 강하게 성별 정의(Geschlechtergerechtigkeit)에 대하여 결정하였다. 1993년 이루어진 양 정당의 근본합의(Grundkonsens) 제40조에 따라서 녹색당은 조직내부적으로 여성의 동등참여를 위한 시스템을 구축하고 여성규칙(Frauenstatut)의 범주내에서 여성에게 진정한 동등지위를 위한 유용한 수단을 제공해야 하는 의무를 진다.<sup>38)</sup> 사회민주당(SPD: Sozialdemokratische Partei Deutschlands 약칭 사민당)은 1988년 모든 후보자와 정당당직에 33%를 한 성에 할당하는 성별할당제(Geschlechterquote)를 도입하였고, 할당비율을 1994년 40%로 상향조정하였다.<sup>39)</sup> 기독교민주연합(CDU: Christlich Demokratische Union Deutschlands, 약칭 기민연)은 1994년 33% 여성비율제고(Frauenquorum)에 대한 논의를 시작하여 이를 1996년 도입하였다. 기민연 조례 제15조에서는 남성과 여성의 동등지위를 규정한다. 이에 따라 정당의 모든 당직자에게 그들의 책임영역에서 동등지위를 달성하기 위한 의무가 부과된다. 동등처우의 관철을 위한 일반적 의무 외에 여성비율제고의 구체적인 형태가 규정되어 있다.<sup>40)</sup> 여성할당제가 일정한 비율로 여성에게 의석을 배분하도록 강제하는 것에 반해, 여성비율제고는 약화된 할당제의 유형으로 강제성 없이 여성비율을 일정한 범위에서 제고한다는 점에서 차이가 있다. 2020.5.8. 기민연 구조 및 규정위원회에서는 당직과 후보자를 위한 여성할당제 도입에 대하여 합의를 하였다. 할당모델은 2021년부터 점진적으로 지역구단위에서 부터 위원회위원까지 최소한의 여성할당에 대하여 규정하고 있다. 처음에는 30% 할당에서 시작하여 2023년부터 40%, 그리고 2025년부터 완전한 남녀 동등참여(Parität) 실현이 규정되었다.<sup>41)</sup> 좌파당(Die Linke)<sup>42)</sup>은 다양한 당직과 의회선거에서 최소 50%의 여성할당을 규정하고 있어 정당내 여성당원의 임원비율이 다른 정당들에 비하여 매우 높다. 좌파당의 조례 제10조에서는 성별민주화(Geschlechterdemokratie)라는 제목하에서 여성에 대한 적극적인 촉진을 규정하며 여성에 대한 모든 차별의 철폐가 정당의 목표임을 밝히고 있다. 동조 제5항에서는 연방의회와 지방대표기구의 후보자명부를 작성함에 있어 최소한 50%의 여성이 후보자선정위원회에 참여해야 한다고 규정한다. 비례대표후보자 명부작성에서 여성후보자가 있는 한 여성에게 반드시 맨 앞번호 중 하나를 부여해야 하며, 그 여성이 채택된 순위 이후에는 남성과 여성이 교차되도록 명단이 작성되어야 한다.<sup>43)</sup> 기독교사회연합(CSU: Christlich-Sozialen Union, 약칭 기사연)은

KPD는 1918년 스파르쿠스당과 작은 좌파 단체들이 결합하여 만들어졌다. 1956.8.17. 독일연방헌법재판소가 KPD를 위헌정당으로 결정(BVerfGE 5, 85 KPD-Verbot)하여 동 정당은 해산되었다.

38) [https://www.gruenekoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Frauenstatut\\_-\\_ein\\_Erfolgsmodell\\_und\\_wie\\_es\\_funktioniert.pdf](https://www.gruenekoeln.de/fileadmin/user_upload/Frauenstatut_-_ein_Erfolgsmodell_und_wie_es_funktioniert.pdf)

39) Louise K. Davidson-Schmich, Isabelle Kürschner: Stößt die Frauenquote an ihre Grenzen? - Eine Untersuchung der Bundestagswahl 2009. Zeitschrift für Parlamentsfragen 2011 (42) 1, S. 27.

40) Das Frauenquorum in der CDU, in: <https://web.archive.org/web/20101125082732/http://www.cdu.de/doc/pdfc/071022-broschuere-frauenquorum.pdf>

41) CDU-Kommission bringt Frauenquote auf den Weg. In: Deutsche Welle. 8. Juli 2020, abgerufen am 22. Okt. 2021.

42) 좌파당은 동독 공산당(SED)의 후신인 PDS와 SPD 분파인 WASG가 결합하여 2007.6.16. 설립되었다.

43) <https://archiv2017.die-linke.de/partei/dokumente/bundessatzung-der-partei-die-linke/2-die-basis-der-partei/10-geschlechterdemokratie/>

Bundessatzung der Partei DIE LINKE § 10 Geschlechterdemokratie

(1) Die politische Willensbildung der Frauen in der Partei ist aktiv zu fördern. Es ist



2010.10.29.에 향후 지역 및 구 단체 이상의 정당위원회들에서 40%를 여성에게 할당하기로 결정한 규정이 있으나, 기속력이 없는 권고에 불과하다.<sup>44)</sup>

2021년에 실시된 제21대 연방의회선거 결과 사민당이 25.7%의 득표율로(전 선거에 비해 5.2% 증가) 가장 많은 의석을 얻었다. 가장 큰 의석수 증가는 녹색당으로 득표율이 5.8%가 증가하여 총 14.8%였다. 전 회기년도에 비해 지역구 직선의원도 15석이 증가한 16석인 점도 눈에 띈다. 자민당(FDP: Freie Demokratische Partei)도 득표율이 0.7% 증가하여 총 11.5%였다. 기민연/기사연(CSU:Christlich-Soziale Union in Bayern) 연합은 -8.9% 감소하여 총 24.1%, 독일을 위한 대안정당(AfD)<sup>45)</sup>은 -2.3% 감소하여 총 10.3% 득표하였다. 그리고 가장 큰 득표율 손실을 입은 좌파당은 -4.3%가 감소되어 총 4.9%의 득표를 하였다.<sup>46)</sup>

연방의회의원 총 735명중 여성의원 255명으로 34.7%이다. 각 정당별 여성의원의 비율은 녹색당 총 118명중 여성 69명으로 58.5%, 좌파당 총 39명중 21명으로 53.8%, 사민당 총 206명중 86명으로 41.7%, 자민당 총 92명중 22명으로 23.9%, 기민연/기사연 연합은 196명중 46명으로 23.5%, 독일을 위한 대안 정당은 총 83명중 11명으로 13.3%이며, 남슐레스빅-유권자연맹(SSW)<sup>47)</sup>은 총 1명이고 여성의원은 없다.<sup>48)</sup>

정당 자율적 여성할당제를 가지고 있는 독일의 경우 어떠한 정당이 선거에 승리하여 다수정당이 되는지가 여성의 정치적 대표성과 밀접한 관련이 있다. 또한 정당내에서 비례대표 후보자 명부 작성시 당원참여보장, 정당내 여성임원비율, 여성당원들의 명부작성에 대한 적극적 참여 등도 여성의 정치적 대표성제고에 기여하고 있다. 즉 여성의 대표성 제고에는 정당의 자율적 할당제와 더불어 민주적 정당제도, 국민들의 정치교육을 통한 평등인식제고, 정당내부의 민주주의, 여성당원 및 임원의 수 등이 유기적으로 관련을 맺고 있다고 할 수 있다. 메르켈정부에

---

Ziel der Partei, dass Frauen weder diskriminiert noch in ihrer politischen Arbeit behindert werden. Frauen haben das Recht, innerhalb der Partei eigene Strukturen aufzubauen und Frauenplenarien einzuberufen.

(5) Bei der Aufstellung von Wahlbewerberinnen und Wahlbewerbern für Parlamente und kommunale Vertretungskörperschaften ist auf einen mindestens hälftigen Frauenanteil in der Fraktion bzw. in der Abgeordnetengruppe hinzuwirken. Bei Wahlvorschlaglisten sind einer der beiden ersten Listenplätze und im Folgenden die ungeraden Listenplätze Frauen vorbehalten, soweit Bewerberinnen zur Verfügung stehen. Hiervon unberührt bleibt die Möglichkeit der Versammlung, einzelne Bewerberinnen abzulehnen. Reine Frauenlisten sind möglich.

44) CSU-Parteitag stimmt für Frauen-Quote (Memento vom 31. Oktober 2010 im Internet Archive)

45) 2013년 설립된 극우정당.

46) 이번 2021년 연방의회선거에서 캐스팅보드 역할을 한 젊은 연령의 선거권자들은 기후보호, 디지털화에 관심이 많았고 녹색당을 압도적으로 지지하였으며, 그 다음으로 자민당을 지지하였다. 기민당은 젊은 유권자의 지지를 거의 받지 못하였다. 여성의원의 비율이 34.8%로 약 51%의 전체 여성유권자수에 상응하지 못하고 30세 미만의원이 6%임에 비하여 60세 이상이 12%여서 연령에 따른 고른 분포가 이루어지지 않았고, 또한 직업다양성이 적어 법률가, 정치학자, 교사들이 수적으로 우세한 반면 수공업자가 적다고 평가된다. Heirich Böll Stiftung, Kurzanalyse der Bundestagswahl 2021, 2021.9.27.

47) Südschleswigscher Wählerverband. 쉘레스빅-홀슈타인주의 소수자-지역정당(Minderheiten- und Regionalpartei)이다. SSW는 1955년 이래로 선거법 제3조 제1항 2문에 따라 쉘레스빅-홀슈타인주의 주의회선거에서 5% 저지조항의 적용을 받지 않는다. 모든 국적상 소수자(nationaler Minderheiten)정당에 대해서는 이미 1953년부터 연방선거법 § 6 Abs. 3 Satz 2에 따라 5% 저지조항이 예외적으로 적용되지 않는다.

48) Heirich Böll Stiftung, Kurzanalyse der Bundestagswahl 2021, 2021.9.27.

서 내각구성에서의 대표성강화가 눈에 띈다. 제1기 내각에서 여성장관의 비율은 40%였으며 제4기 내각기인 2018년 현재는 43.75%이다. 내각에서의 여성장관의 수가 양적으로 증가하였을 뿐만 아니라 전통적 여성장관 담당영역에서 벗어나 국방부장관, 법무부장관 등의 직을 여성이 맡음으로서 질적으로도 변화가 일어났다는 점에 주목할 필요가 있다.

## (2) 법정 동수법에 대한 브란덴부르크 주 헌법재판소의 판단

2019.1.31. 브란덴부르크(Brandenburg)주의 주의회는 2020년부터 비례대표 후보자명부에 50%의 법정 여성할당제 도입을 결정하였다. 주의회선거를 위한 비례대표후보자 명부작성시 남성과 여성을 교차하여 고려할 것을 의무화한 브란덴부르크 주선거법 개정을 위한 일명 동수법(Parité-Gesetz)에 대하여 독일국가민주당(NPD)<sup>49)</sup> 및 독일을 위한 대안정당의 기관소송(Organstreitverfahren)과 독일을 위한 대안정당의 정당원이 제기한 헌법소원심판에서 브란덴부르크주 헌법재판소가 판단하게 되었다. 동 헌법재판소는 헌법상 보장된 독일국가민주당의 권리와 헌법소원심판 청구인들의 기본권이 침해되었다고 보고 동수법을 위헌무효로 선언하였다.<sup>50)</sup>

브란덴부르크주 헌법재판소는 동수법을 통해서 입법자들이 정당의 후보자명부 작성에 영향을 미침으로써 정당이 갖는 민주적인 의사형성절차의 핵심적인 부분을 빼앗게 된다고 보았다. 동수적 참여를 위한 규정이 원칙적으로 입법자가 가지는 선거절차에 대한 형성권을 통해서도, 그리고 주의회에서의 여성비율 제고라는 목적을 통해서도 정당화될 수 없다고 판시했다. 동 재판소는 정당자유 및 선거자유에는 민주주의원칙이 각인되어 있고, 브란덴부르크주 헌법의 민주주의원칙 속에는 전체대표(Gesamtrepräsentation)원칙의 포함되어 있다고 하면서 이 원칙에 따라 의회의 의원은 한 선거구, 한 정당, 한 국민적 그룹이 아니라 전체 국민에 대하여 책임을 진다고 실시한다. 따라서 선거권이 있는 국민의 다양성 속에서 각 각의 그룹, 계층, 계급이 의회구성에 반영되어야 한다는 동수법상의 사고는 전체대표원칙에 반하므로 주의회의석을 남녀에게 50%씩 분배하도록 명하거나 명부작성을 통하여 남녀동수를 촉진하려는 법률규정은 동시에 민주주의원칙에 대한 변경을 뜻한다고 판단하고 있다. 동 재판소에 따르면 민주주의원칙에 대해 영향을 미치는 선거법의 개정을 위하여는 헌법제(개)정권력자들의 결정이 필요한 것이므로 입법자들이 단순법률로서 민주주의원칙에 대한 침해는 하는 것은 인정되지 않는 것이고 입법자의 형성권한의 범위를 넘는 것이다.

브란덴부르크주 헌법재판소는 기관소송에서 정당의 자유가 침해되었음을 인정하고 있다. 입법자가 정당에게 남녀의 동등참여적인 후보자명부작성을 제시함으로써 실제로 특정 지원자들이 배제되는 결과가 초래될 수 있으며, 성별 불균형적인 상황에 있는 정당들에게는 교차적 명부작성을 하는데 현저한 어려움이 야기될 수 있다고 하면서 이러한 점들은 정당의 선거기회에 영향을 준다고 판단하였다. 또한 정당들은 자신들의 정당프로그램 범주에서 남녀동권의 촉진목표를 자유롭게 규정할 수 있는데 교차적 명부작성을 위한 정당의 의무는 정당의 프로그램들이 가지는 차별성을 제거한다고 보았다. 결국 동 헌법재판소는 독일국가민주당의 정당조직의 자유, 정당프로그램의 자유, 선거후보자선정의 자유, 정당의 기회평등의 자유가 침해되었다고 보았다.

또한 독일을 위한 대안정당원의 헌법소원심판청구도 근본적으로는 인용

49) Nationaldemokratische Partei Deutschlands. 1964년 설립된 극우정당.

50) <https://verfassungsgericht.brandenburg.de/verfgbbg/de/presse-statistik/pressemitteilungen/detail/~23-10-2020-paritaetsgesetz-verfassungswidrig>

되어 동등참여법률에 따른 남녀교차후보자선정이 피선거권에서의 선거평등원칙과 성별에 따른 불평등처우 금지원칙의 침해를 인정하고 무효로 선언하였다.

### (3) 동수제에 대한 연방헌법재판소의 판단

2020.12.15. 연방헌법재판소 제2세나트(Zweite Senat)는 2017.9.24. 실시된 제19대 연방의회 선거에 대한 연방의회의 결정에 이의를 제기하는 선거심사헌법소원(Wahlprüfungsbeschwerde)을 각하였다.<sup>51)</sup> 헌법소원심판청구인들은 연방의회 내 여성의원의 비율이 낮은 것은 정당을 통한 선거구 후보자 선정과 주명부의 동수적 형성을 위한 법 규정이 부재한 것 때문이라고 보고 입법부가 이러한 입법을 하지 아니 한 입법부작위로 인하여 기본권침해가 있음을 주장하였다. 연방헌법재판소는 연방의회가 그러한 동수법의 제정에 대하여 의무가 있는지에 대하여 청구인들이 충분하게 이유를 제시하지 못하였다고 보고 청구를 각하하였다. 연방헌법재판소는 만일 그러한 동수법이 제정되는 경우 기본법에 합치되는지 여부에 대하여 판단하지는 않았다.

2017년 연방의회선거 당시 선거인의 약 51.5%는 여성이었다. 지역구 여성후보자 비율은 약 25%였다. 제19대 연방의회 여성의원은 총 709명중 218명으로 30.7%였는데, 이는 이전회기의 36.3%에 비하여 크게 감소한 것이었다. 헌법소원심판 청구인들은 제19대 연방의회선거의 유효성에 대하여 먼저 연방의회에 이의를 제기하였다. 정당이 연방의회 선거에 있어 후보자를 비동수적으로 선정함으로써 연방의회의 의석배분에 현저하게 영향을 미쳤고, 이는 선거유효성에 대한 결정적인 흠결을 상정한다는 이유로 기본법 제3조 제2항<sup>52)</sup>의 평등권과 평등명령, 제38조<sup>53)</sup>에서 도출되는 선거권·피선거권에서의 선거평등권 침해 및 제20조 제1, 2항<sup>54)</sup>의 민주주의원칙 위반이라는 것이었다.

연방의회는 2019.5.9. 연방선거에 대한 헌법소원심판 청구인들의 이의에 대하여 이유 없다고 판단하였다. 연방선거법과 연방선거령에서는 정당의 동수적 후보자 선정에 대한 어떠한 규정도 두고 있지 않다는 것이다. 그 후 헌법소원심판 청구인들은 기본법 제41조 제2항<sup>55)</sup>에 따라 연방의회의 결정에 대하여 선거심사 헌법소원심판청구를 하였다.

연방헌법재판소 제2세나트는 다음과 같은 이유에서 헌법소원심판청구를 각하하였다. 첫째, 입법부작위로 인한 기본권침해를 위해서는 입법무가 전제되는데 입법자들에게는 기본법 제38조 제3항에 따른 선거법에서 입법재량이 인정되며 동수규정에 대한 입법무가 있다고 볼 수 없다. 둘째, 기본법 제38조 제1항 1문상의 선거평등원칙은 모든 남녀 시민들이 가능하면 형식적 평등의 의미에서 선거권과 피선거권을 행사토록 할 것을 명한다. 이 원칙에는 모든 정당과

51) Beschluss vom 15. Dezember 2020, 2 BvC 46/19

52) Art. 3 (2) Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.

53) Art. 38 (2) Wahlberechtigt ist, wer das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat; wählbar ist, wer das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt.

54) Art. 20 (1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.

(2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.

55) Art. 41 (2) Gegen die Entscheidung des Bundestages ist die Beschwerde an das Bundesverfassungsgericht zulässig.

선거에 참여하는 모든 사람이 원칙적으로 동일한 선거 및 피선거의 기회를 갖게 된다는 것을 의미한다. 청구인들은 연방선거법에서 동수조치에 대한 규정이 없어 기회평등원칙에 반한다는 점을 소명하지 못하였다. 셋째, 청구인들은 민주주의원칙이 왜 연방의회에서 동수적 성별분배와 이에 상응하는 법정 동수후보자추천을 요청하는지에 대한 해명을 충분하게 하고 있지 못하다. 기본법 제20조 제2항에 따라 모든 국가권력은 국민으로부터 나온다. 기본법상의 대의민주주의에서 필요한 민주적인 정당성은 국민대표자 선거를 통하여 중재된다. 따라서 선출된 대표자는 기본법 제38조 제2항에 따라 한 주, 한 지역구, 한 정당, 한 부분 그룹이 아니라 전체 국민에 대하여 책임을 지며, 명령이나 지시에 기속되지 않고 단지 그들의 양심에 기속된다. 이로부터 도출 국민전체대표원칙이 도출된다. 민주주의원칙으로부터 남녀가 거울에 비친 것과 같이 동수로 연방의회에 투사되어야 하는 헌법적인 의무가 도출된다는 것은 명확하지 않다. 넷째, 청구인들은 기본법 제3조 제2항 1문과 2문의 평등명령을 근거로 입법자가 동수적 선거 후보자선정에 대한 입법적 의무가 있다는 점을 제대로 설명하지 못하였다. 동수의 후보자추천제도를 도입함에 있어 입법자들은 동일한 가치가 있는 다른 헌법적 자산들을 고려하여야 한다. 이러한 헌법적 가치에 속하는 것이 기본법 제38조 제1항 따른 선거자유와 선거평등 및 제21조 제1항의 정당의 자유이다. 청구인들은 동수명령을 통하여 이러한 기본권의 보호범위가 얼마나 침해할 수 있는지에 대하여 상세하게 설명하고 있지 않으며, 입법자가 이러한 헌법적 가치들이 가진 법익을 침해하면서까지 동수명령을 위한 규정을 제정해야 한다는 점을 해명하지 못하고 있다.

#### (4) 여성대표성제고를 위한 장치들

독일의 경우 여성할당제는 정당에서 자율적으로 정할 수 있지만 기본법의 개정 없이 법률에서 이를 정하는 것은 위헌이라는 입장이다. 따라서 여성의 정치적 대표성제고를 위하여 법정 할당제를 도입하는 것보다 정당자율에 맡기고, 대신 여성정치교육과 멘토링제도를 활용하여 여성의 정치참여를 촉발하고 정치역량을 강화하는 데에 관심을 두고 있다. 독일에서는 ‘민주시민 육성을 통한 민주주의 수호’라는 사고 하에서 학교와 시민학교, 정당재단 등을 통하여 정치교육이 활발하게 이루어지고 있다. 정당재단은 소속정당으로부터 재정과 행정, 인사가 독립되어 있으며, 국가로부터 재정지원을 받는다. 따라서 소속정당의 이념을 교육을 하는 경우에도 반드시 민주주의의 기본원칙을 준수해야 한다. 여성정치교육의 경우에는 각 정당 및 정치재단은 여성유권자 의식개혁 및 정치영역 진입을 위한 교육과 함께 특정 정당의 철학과 이념에 맞는 여성정치인을 육성하기 위한 후보 양성교육을 담당한다.

#### 〈(여성)정치교육 정당재단〉<sup>56)</sup>

56) 양민석, 독일 여성의 정치적 대표성과 여성정치교육 멘토링 프로그램을 중심으로, 인문연구(71), 2014.08. 419쪽.

재단명	설립연도	소속정당
프리드리히 에버트 재단 (Friedrich Ebert Stiftung)	1925년 (1949년 재설립)	사민당(SPD)
프리드리히 나우만 재단 (Friedrich Naumann Stiftung)	1958년	자민당(FDP)
콘라드아데나워재단 (Konrad Adenauer Stiftung)	1964년	기민당(CDU)
한스자이델 재단 (Hanns Seidel Stiftung)	1967년	기사당(CSU)
하인리히뵐 재단 (Heinrich Böll Stiftung)	1997년	녹색당(Grüne)

여성의 정치교육은 하나의 기관이 아닌 연방정부 및 주(州)정부의 정치교육센터와 같은 정부 기관과 학교, 민간기관의 다원적 협력체계를 구축하여 시행<sup>57)</sup>되고 있다는 데에 큰 특징이 있다. 또한 여성정치역량의 강화를 위하여 다양한 멘토링사업을 하고 있다.

#### 4. 비교법적 고찰을 통한 시사점

스웨덴의 경우 민주주의와 성평등에 대한 국민의 인식이 매우 높고 국가차원에서도 젠더 메인 스트리밍을 기반으로 모든 삶의 영역에서의 남녀동수를 목표로 다양한 사업을 추진하고 있다. 스웨덴의 정당들은 실질적 성평등실현을 위하여 여성의 대표성이 제도되어야 한다는 점에는 인식을 같이 한다. 선거실무에서 여성과 남성후보자위 수가 동일해야 한다는 생각이 확고하여 비례대표후보자 명부작성시 교차로 남성과 여성의 순위를 정하고 있다. 순수 비례대표제 선거를 하는 국가에서 비례대표후보자 명부를 남녀교차로 순위를 부여하기 때문에 여성의원의 비율이 47%에 달해 여성의 정치적 대표성과 관련된 문제가 제기되지 않는다. 국민의 성평등에 대한 인식제고가 매우 중요하다는 점을 잘 보여주는 사례이다.

프랑스에서 동수제는 개헌을 통하여 헌법에 근거를 둔 이후 선거법에 규정된 것이다. 동수제의 큰 영향으로 여성의 정치적 대표성의 제고뿐만 아니라 동수제가 사적 기업에 까지 확대된 것을 큰 특징으로 들 수 있다. 또한 동수의 의미를 단순히 참여에 있어서 양성의 양적인 동등이 아니라 질적인 동등참여를 의미한다고 이해하는 점도 중요하다. 여성이 힘없는 위원회 등만을 담당하고 남성은 힘 있는 위원회를 담당함으로써 권력을 그대로 유지하여 성별간의 지배관계 공고화한다는 사고에서 남녀의 동등지위는 정치적 업무에서 규범과 친숙한 관례를 벗어나서 여성과 남성을 스테레오 타입을 깨뜨리는 것으로 이해하고 있다. 프랑스에서 동수제는 선거모듈에 따라 다르게 나타난다. 다수대표제·직선제로 의원이 선출되는 하원에서는 동수후보추천에 대한 법적 강제가 없고 정당의 재정을 압박하는 네거티브방식을 사용하여 정당이 동수후보를 추천하도록 한다. 동수추천은 정당자율로 정할 수 있으므로 집권정당의 성격에 따라

57) 바덴뷔템베르크주의 경우 주정부 사회부(Sozialministerium)의 여성문제과(Leitstelle für Frauenfragen), 루드비히스부르크 교육대학교(die Pädagogische Hochschule Ludwigsburg), 주정부의 정치교육센터 (Landeszentrale für politische BildungBaden- Württemberg), 여성자문위원회 (Frauenbeirates)와 동등지위수입관(Gleichstellungsbeauftragten), 주여성연맹 (LandFrauenverband)와 관할구역의 시민대학(Volkshochschulen) 등 다양한 기구들이 여성정치교육 프로그램을 기획하고 실행하기 위해 상호지원 한다. 양민석, 독일 여성의 정치적 대표성과 여성정치 교육 멘토링 프로그램을 중심으로, 인문연구(71), 2014.08. 419쪽.

여성의 정치적 대표성이 많은 영향을 받는다. 보수적인 정당은 여전히 여성후보를 적게 공천하고 남성후보를 당선에 유리한 지역구 배치하는 경우가 많아 정당의 성평등인식과 정책, 정당내부의 민주화가 중요하다. 동수 후보추천을 하지 않는 경우 보조금 삭감을 함으로서 동수 후보추천을 유인한다는 점은 인센티브제를 가지고 동수추천을 견인하고 있는 우리나라에 시사하는 바가 있다. 비례대표제가 적용되는 선거에서는 법정 동수제가 적용된다. 2명을 초과하여 상원의원을 선출하는 선거구의 경우 비례대표제가 적용되는데 후보자 명단이 남녀가 반드시 교차로 작성되어야 한다. 그럼에도 불구하고 상원에서 약 1/3만이 여성상원의원인데, 1/4의 상원 선거구가 순수 다수대표제로 선출되기 때문이다.

독일의 경우 기본법이 개정 없이 법률로서 여성후보자 할당제나 동수법을 제정하는 것은 민주주의 원칙에 반하고, 정당의 자유를 침해하며 선거권자 및 피선거권자의 평등을 침해하여 위헌이라고 보고 있다. 각 정당이 자율적으로 비례대표후보자명부설정에서 할당을 규정하고 있다. 진보적 정당일수록 할당범위와 비율이 높기 어느 당이 집권하는지에 따라 여성의 정당대표율이 달라질 수 있다. 그러나 주요정당들은 정당에서의 성평등실현을 목표로 설정하고 당직 및 선거후보자의 여성할당제를 도입하고 있으므로 90년대 이후부터 여성의원의 비율은 약 31-36%사이를 유지하고 있다. 독일의 경우 매우 잘 구축된 다자적 여성정치교육과 멘토링을 통하여 여성의 정치적 역량강화에 힘을 기울이고 있다. 이는 우리나라 지역구 여성후보자 공천비율제고와 더불어 당선가능성을 높이기 위하여 필요한 조치들이라고 생각한다.

## V. 결론: 여성의 정치적 대표성제고를 위한 제언

### 첫째, 비례대표제의 확대

정치제도로써 비례대표제도와 대표성제고를 위한 수단으로서 할당제가 여성의 정치적 대표성제고와 관련성이 크다. 현행 공직선거법 제47조에서 비례대표후보자선정의 경우 의무적 남녀 교호제를 규정하고 있다. 그런데 현재 공직선거법상 비례대표의석은 300석중 47석으로 15.66%에 불과하다. 따라서 비례대표의석 비율을 확대하고 법정 여성후보자 할당제를 실시하는 경우 여성의 정치적 대표성이 제고될 수 있다는 것은 명확하다. 비례대표의원 수의 확대와 더불어 고려해야 할 점들이 있다. 우리나라에서 비례대표 여성후보자할당제를 도입할 당시 할당제의 위헌성문제가 두드러지게 나타나지 않았다. 현재는 법적 여성후보자 할당제가 능력주의에 반하고, 남성에 대한 역차별이며, 유권자의 선택의 기회를 제한한다는 소수의 주장을 찾아볼 수 있다.<sup>58)</sup> 그러나 만일 비례대표 의석수가 늘어나고 법률에 따라 후보자 교호할당제가 적용이 된다면 독일에서와 같이 그러한 법규정은 입법재량의 한계를 벗어난 것으로서 민주주의원칙, 평등선거원칙 등 헌법원칙의 위반과 정당의 자유, 선거권 및 피선거권 등 기본권침해로 인한 위헌성 문제가 제기될 가능성이 있다.

가장 명확한 해결방안은 프랑스와 같이 동수제의 근거를 헌법에 두고 공직선거법에서 비례대표제에 따른 선거의 경우 후보자선정에 대하여 법정 할당제를 적용토록 하는 것이다.

58) 여성할당제에 대한 유권자의 인식이 성별에 따라 다르게 나타나고 있는지를 분석하기 위하여 2020년 한국정치학회와 한국정당학회가 공동으로 전문 조사기관인 코리아리서치에 의뢰하여 18세 이상의 유권자 1,044명을 대상으로 면대면 방식으로 실시되었다. 여성응답자들은 압도적으로 여성할당제를 찬성한다고 응답하였다. 남성의 경우 할당제 찬성이 약 60%, 반대가 40% 이상으로 확인되었다. 정다빈/이재묵, 한국 정치의 성별 격차 완화를 위한 제도적 방안 모색, 정치·정보연구 제23권 3호 2020.10.31. 257쪽.

### 둘째, 지역구후보자에 대한 기속적 여성할당제 도입검토

선거제도의 변화가 없는 정치 현실에서 여성의 정치적 대표성의 실질적 증가는 정당공천을 결정하는 정당에 의해 좌우되고 있다고 해도 과언이 아니다. 더불어 민주당과 미래통합당(현재 국민의 힘)은 당헌, 당규로 공천기구 인적 성별균형에 규정하고 있으나 성평등 공천으로 이어지지 못하고 있다. 정의당은 비례대표 명부구성에서 여성과 청년에 배분하기로 하였으며, 그 결과 20·30대 여성청년이 21대 국회입성 가능하게 되었다. 각 정당의 공천기구는 성별균형을 맞추어 구성될 필요가 있을 뿐만 아니라 성평등 공천을 적극 실행할 필요가 있다.

현재 정당이 30% 지역구 국회의원 후보자선정을 하도록 권고하는 규정을 기속력 있는 법적 할당제로 개정하여야 한다는 의견이 있다. 한 연구보고서<sup>59)</sup>에서는 지역구 여성공천할당제 강화를 위한 공직선거법 제47조 개정안으로 제4항을 “정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원 선거 및 지역구지방의회선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 그 후보자 기준으로 특정 성이 10분의 6을 초과하지 아니하여야 한다.”로 개정할 것을 제안하고 있다. 그리고 이를 강제하는 방법으로 정치자금법 제29조의2를 삽입하여 경상보조금의 삭감하는 방법이 현실적이라고 한다. 그러나 지역구 후보자에 대한 여성할당제는 민주주의원칙과 평등선거원칙에 반하는 한편, 정당자유와 후보자가 되고자 하는 자의 기본권을 침해하여 위헌으로 볼 여지가 크다.

동수법을 제정한 프랑스의 경우 헌법에 근거 없이 선거법에서 정한 후보자 동수규정에 대하여 헌법위원회가 위헌으로 판단한 후, 헌법 개정을 통해 헌법에 근거를 두고 선거법에 동수규정이 삽입되었다. 그럼에도 프랑스에서 법정 동수제의 적용은 매우 제한적이다. 소선거구·다수대표제를 통해 직접 선출되는 하원과 상원의 경우는 기속적 동수제 적용대상이 아니다. 한 선거구에서 2명을 초과하여 상원을 선출하는 경우 비례대표제에 따르는데 이 경우에만 법정 동수제가 적용된다.

### 셋째, 정치보조금제도의 개선

여성과 관련된 정당보조금은 정치자금법 내에 여성정치발전기금과 공직후보자 여성추천보조금으로 구분된다. 정치자금법에서는 정당의 국고보조금 가운데 10%를 여성정치발전을 목적으로 사용하도록 규정되어 있으나 구체적인 기준이 마련되어 있지 않다. 정당마다 편차가 있으나 약 40-50%가 여성당직자 인건비로 사용되고 남은 비용으로 여성당원대상 교육사업비, 여성후보선거지원비로 사용되는 것으로 나타났다.

여성정치발전기금은 여성인재영입, 여성당원의 교육과 훈련에 주로 사용될 수 있도록 기준을 마련할 필요가 있다. 여성후보자추천보조금의 경우 현행 인센티브 방식이 아닌 프랑스와 같은 네거티브방식으로 전환하여 정당재정에 대한 압박을 통하여 지역구후보자에 대한 30%의 정당추천이 강제될 수 있도록 할 필요가 있다.

### 넷째, 국민의 인식개선과 여성의 정치역량강화

지역구 국회의원후보자로 선정되기 위하여 여성의 정치적 역량강화와 시민의 평등의식 제고가 중요하다. 21대 국회의원에서 여성후보자의 지역구 당선자 수(28명, 비례 29명)를 보면 여성의 정치적 역량이 커졌다는 것을 알 수 있다. 여성의 대표성강화를 위하여 이제는 노르딕 국가들의 예에 따라 점진적인 길도 함께 모색되어야 한다.

59) 박선영외 4인, 2020 연구보고서 5, 여성·가족 관련 법제의 실효성 제고를 위한 연구(VIII): 정치관계법제의 성인지적 개선방안, 한국여성정책연구원, 2020.

## 다섯째, 정당의 자율적 실질적성평등실현

독일, 스웨덴, 프랑스 등과 같이 정당내부의 규정을 통한 자율적인 성평등정책의 실천이 필요하다. 특히 주요 정당기구들에서 한 성이 저대표되는 것을 방지하기 위하여 특정성별이 일정한 비율이상 넘지못하도록 하는 규정을 두는 것이 필요하다고 생각한다.

## 참고문헌

- 김은희, 비례대표제 확대와 여성의 정치적 대표성, 이화젠더법학 제9권 제2호(2017.2.).
- 김은경, 프랑스의 남녀동수민주주의와 헌법, 2022.06.10. 한국여성정책연구원 포럼자료집.
- 김은경/전선영, 국회에서 사라지는 여성의제: 여성의원의 입법생산성을 중심으로, 이화여대 젠더법학연구소, 2022.4.18. 학술대회 자료집.
- 권수현/이진옥, 청년여성의 정치참여 경험과 선거제도, 이화여대 젠더법학연구소, 2022.4.18. 학술대회 자료집.
- 권수현/황아란, 여성의 당선경쟁력과 정당공천 - 20대 총선 지역구 선거결과 분석-, 한국정치학회보 51(2), 박선영외 4인, 2020 연구보고서 5, 여성·가족 관련 법제의 실효성 제고를 위한 연구(VIII): 정치관계법제의 성인지적 개선방안, 한국여성정책연구원, 2020.2017.6.
- 정다빈/이재묵, 한국 정치의 성별 격차 완화를 위한 제도적 방안 모색, 정치·정보연구 제23권 3호 2020.10.31.
- 안숙영, 민주화 이후 민주주의와 여성의 정치적 대표성, 페미니즘연구 16(1), 2016.4.
- 문경희, 여성과 정치 그리고 할당제 -국제적 동향과 쟁점-, 페미니즘연구 7(1), 2007.4.
- 연구보고서, 2020년 국가성평등보고서, 여성가족부, 2020.12.
- 신옥주, 실질적 성평등실현의 관점에서 여성의 정치적 대표성 제고를 위한 적극적 조치에 대한 연구, 서울법학 제26권 제2호.
- 이정진, 여성대표성 확대를 위한 할당제의 의미와 한계: 지역구 선거를 중심으로, 선거연구 제12호.
- 양민석, 독일 여성의 정치적 대표성과 여성정치교육 멘토링 프로그램을 중심으로, 인문연구(71), 2014.08.
- 조희원, 여성정치할당제의 제도화, 평화학연구 제12권 4호 2011.
- Geschlechterparität in den nationalen Parlamenten ausgewählter EU-Staaten, Frankreich, Spanien, Schweden und Finnland, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. Information & Recherchen, September 2019.
- Laurence Rossignol/ Yseline Fourtic, Politische Parität in Frankreich, Friedrich Ebert Stiftung, 2020.
- Louise K. Davidson-Schmich, Isabelle Kürschner: Stößt die Frauenquote an ihre Grenzen? - Eine Untersuchung der Bundestagswahl 2009. Zeitschrift für Parlamentsfragen 2011 (42) 1,
- Klaus Rainer Röhl: Nähe zum Gegner: Kommunisten und Nationalsozialisten im Berliner BVG-Streik von 1932. Campus, Frankfurt/Main 1994, ISBN 3-593-35038-6,
- Heirich Böll Stiftung, Kurzanalyse der Bundestagswahl 2021, 2021.9.27.
- Frauen und Männer. Deutscher Bundestag, Datenhandbuch, Kapitel 3.6 Weibliche Abgeordnete. 2



019.08.23. in: [https://www.bundestag.de/resource/blob/272482/7b9c04d6cab6302ea8f5141c7f950fd7/kapitel\\_03\\_06\\_weibliche\\_abgeordnete-pdf-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/272482/7b9c04d6cab6302ea8f5141c7f950fd7/kapitel_03_06_weibliche_abgeordnete-pdf-data.pdf)

[https://www.gruenekoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Frauenstatut\\_-\\_ein\\_Erfolgsmodell\\_und\\_wie\\_es\\_funktioniert.pdf](https://www.gruenekoeln.de/fileadmin/user_upload/Frauenstatut_-_ein_Erfolgsmodell_und_wie_es_funktioniert.pdf)

Das Frauenquorum in der CDU, in: <https://web.archive.org/web/20101125082732/http://www.cdu.de/doc/pdfc/071022-broschuere-frauenquorum.pdf>

<https://archiv2017.die-linke.de/partei/dokumente/bundessatzung-der-partei-die-linke/2-die-basis-der-partei/10-geschlechterdemokratie/>

Inter-Parliamentary Union(IPU), Women in parliament: 1995 - 2020 - 25 years in review, in: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2020-03/women-in-parliament-1995-2020-25-years-in-review>

<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/151106/umfrage/frauenanteil-in-ausgewaehlten-nationalen-parlamenten/>

[www.weforum.org](http://www.weforum.org)

<https://verfassungsgericht.brandenburg.de/verfgbbg/de/presse-statistik/pressemitteilungen/detail/~23-10-2020-paritaetsgesetz-verfassungswidrig>

## 「대의민주주의와 성별대표성에 관한 헌법적 검토」에 대한 토론문

전학선

한국의국어대학교 법학전문대학원 교수

- 오늘 신옥주 교수님께서 ‘대의민주주의와 성별대표성에 관한 헌법적 검토’라는 주제로 여성의 정치적 영역에서의 대표성 제고를 위한 검토를 외국의 사례와 더불어 검토해 주셨다. 우리나라는 다른 영역과 비교하여 상대적으로 정치적 영역에서 여성들의 참여도가 낮기 때문에 이를 제도적으로 높일 수 있는 방안을 고려해야 한다.
- 그러나 여성들의 정치참여를 높이기 위한 방안을 모색하면서도 평등 문제라든가 역차별 문제 등 헌법 위반 여부를 함께 고려해야 한다.
- 여성의 정치참여는 어느 나라에서나 적극적인 제도적 뒷받침이 없이는 어려운 것이 사실이다. 프랑스의 경우도 여성들의 정치참여가 다른 국가와 비교하여 상대적으로 낮았으므로 법률로 정당이 공직후보를 공천할 때에는 일정 비율을 여성으로 하는 남녀동수법을 제정하였다.
- 여성의 정치참여는 남녀평등을 위해서도 중요한 요소로 고려될 수 있는데, 이는 정책결정을 한다든가 의사결정에 있어서 여성들의 목소리가 반영될 수 있어야 하기 때문이다. 그러나 이러한 남녀평등의 문제도 헌법이 허용하는 범위 내에서 이루어져야 하는 것으로 헌법에 위반되게 하면서 남녀평등을 추구하는 것은 허용될 수 없다.
- 그 동안 여성들의 정치적 참여도가 낮았기 때문에 이를 시정하기 위하여 여성들에게 정치적 참여를 높이기 위한 방편의 하나로 법률을 통하여 여성들의 공직선거 후보비율을 의무화하는 것은 적극적 차별이 될 수 있다. 정치적 영역은 다른 사적 영역과 비교하여 상대적으로 여성들의 참여가 낮은 것이 보통이고, 기존의 선거제도를 그대로 유지하다보면 여성들의 선거직 공직참여율을 높이는 것은 쉬운 것이 아니다. 따라서 여성들에 대하여 적극적 차별을 하여 남녀평등을 위루기 위한 것이지만 이러한 적극적 차별이 그 정도를 넘으면 남성들에 대한 역차별이 되어 오히려 남녀 불평등이 될 수 있다.
- 정치적 영역은 다른 영역과 비교하여 상대적으로 절대적 평등이 요구되는 것이고, 선거에 있어서 정당에게 의무적으로 공직 후보 공천에 있어서 여성의 비율

을 정하는 것은 남성들에게 있어서 능력에 따른 대우를 받지 못하는 결과로 이어질 수 있다. 또한 정당에게 의무적으로 여성공천비율을 부과하는 것은 정당의 자유와도 연결될 수 있을 것이다.

- 프랑스에서는 여성들의 정치적 영역에서의 활동을 강화하기 위하여 헌법을 개정하였다. 헌법재판소가 남녀동수법이 평등에 위반된다고 하자 헌법을 개정하면서 까지 이를 추진하였던 것이다.
- 프랑스는 1999년 7월 8일 남녀평등과 관련하여 중요한 헌법개정을 하였다. 1999년 6월까지 프랑스 헌법 제3조는 “① 국가의 주권은 국민에게 속하며, 국민은 대표자와 국민투표를 통해서 이를 행사한다. ② 국민의 어떠한 부분이나 개인도 주권의 행사를 특수하게 부여받을 수 없다. ③ 선거는 헌법이 정하는 바에 따라 직접 혹은 간접선거로 행하여질 수 있다. 선거는 항상 보통·평등·직접선거이다. ④ 프랑스 국민으로서 민사상 및 정치적인 권리를 향유하는 모든 성년의 남녀는 법률이 정하는 바에 따라 선거인이 된다” 라고 규정하고 있었으며, 제4조는 “정당과 정치단체는 선거권의 행사에 협력한다. 정당과 정치단체는 자유로이 결성되며 그 행동을 한다. 정당과 정치단체는 국민주권과 민주주의의 원리를 존중하여야 한다” 라고 규정하고 있었다.
- 그러나 1999년 7월 헌법개정에서 제3조에 제5항을 추가하였는데, 그 내용은 “법률은 선거에서 후보자와 선출직 공무원에서 남녀평등을 위하도록 한다” 이고, 제4조에서도 제2항을 추가하여 “정당과 정치단체들은 법률이 정한 바에 따라 제3조 제5항에 규정된 원칙의 이행에 기여한다” 라고 하였다. 그 후 2008년 7월 23일 헌법개정으로 제3조 제5항은 폐지되고 대신 제1조 제2항이 “법률은 선거 후보와 선거직 공직에서와 직업적·사회적 책임에 있어서 남녀를 동등하게 한다” 라고 규정하였다.
- 1999년 7월의 헌법개정은 선거에 있어서 남녀평등을 보장하기 위하여 행하여진 개정으로 중요한 의미를 가지고 있다. 1999년 7월의 헌법개정 이후 프랑스에서는 2000년 6월 선거직 남녀동수법(일명 빠리테법 - loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives)이 제정되었다. 1980년대 초반에 프랑스에서는 선거에서 후보자를 공천할 때 여성후보자를 일정비율 이상 공천하도록 하는 것을 의무로 하는 법안(loi n° 82-974 du 19 novembre 1982 modifiant le Code électoral et le Code des communes relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des français établis hors de France sur les listes électorales)을 제정하였었다.

- 그러나 이러한 법안이 프랑스 헌법재판소(Conseil constitutionnel)에 의하여 위헌 결정을 받았다. 따라서 헌법을 개정하기 전에는 공천을 함에 있어서 일정비율을 여성으로 할당하여 공천하도록 할 수 없게 되었고, 이를 위해서는 헌법개정이 필요하였던 것이다. 따라서 이러한 헌법재판소 결정에 따라서 1999년 우선적으로 헌법을 개정하고 남녀동수법을 제정하였던 것이다.
- 2000년 남녀동수법은 주로 선거법전을 개정하는 내용으로 이루어져 있는데, 2007년 새로운 남녀동수법(loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives)이 제정되어 여성들의 정치참여가 확고히 되었다. 두 법률은 각각 선거법을 비롯하여 유럽의회의 의원선거법과 지방자치법 등을 개정하는 내용을 담고 있다. 두 법률을 통하여 여성할당제를 시행하고 있는 것이다.
- 프랑스에서 선거는 다양하게 치러지고 있다. 프랑스에서 치러지는 선거로는 대통령선거, 유럽의회선거, 상원의원선거, 국민회의의원선거, 레지옹의회의원선거, 도의회의원선거, 지방의회의원선거, 그리고 지방자치단체의 장선거가 공직선거이다.
- 2000년 남녀동수법이 적용되는 선거는 인구 3500명 이상의 시에서 시행되는 시의회 의원(conseillers municipaux)선거와 비례대표로 선발되는 상원의원(sénateurs)선거, 레지옹의회의원(conseillers régionaux)선거, 코르스(Corse)의 의회(assemblée)의원선거, 유럽의회의의원선거 그리고 생-피에르-미크론(Saint-pierre-miquelon)의회 선거이다.
- 위의 선거들은 모두 명부제 선거로 비례대표제로 실시된다. 다수대표제로 소선거구제로 실시되는 국민회의의원선거는 남녀동수법에서 대상에 포함시키지 않고 있다.
- 그러나 국민의회 의원선거에 있어서는 국고보조금을 삭감하는 형식으로 여성들의 정치참여를 유도하고 있다. 즉 정치생활의 재정투명화 법률(loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique) 제9-1조를 개정하여 정당에게서 선거에 있어서 후보자의 남녀비율이 소속 정당 추천 후보자 전체를 고려하여 2% 이상 차이가 날 때에는 득표율에 따라 지급되는 정당 보조금을 삭감하도록 하였다. 남녀 차이에 해당하는 비율의 절반 비율만큼을 보조금에서 삭감하도록 한 것이다.

- 남녀동수법이 적용되는 선거에서 각각의 후보명부는 후보자들의 성비 차이가 1명을 초과할 수 없도록 규정하고 있으며, 특히 비례대표로 선출되는 상원의원선거나 유럽의회의원선거에 있어서는 후보자가 남녀 혹은 여자·남자로 번갈아 가면서 등록되도록 하고 있다.
- 예를 들어 2000년 남녀동수법은 인구 3500명 이상의 시에서 시의회 의원선거에 있어서 1차 및 2차 투표의 후보자 명부에서 성별에 따른 후보자의 수는 1인을 초과할 수 없도록 하였고, 후보자가 추천순위로 배정된 명단에서 후보자 6명당 한 조를 이룰 경우 각 조는 동수의 남녀후보자로 구성되어야 한다고 하였다. 그러나 이것도 2007년 남녀동수법은 후보자 명부를 남성과 여성을 번갈아 가면서 명부를 작성하도록 개정하였다.(선거법전 제264조) 또한 상원의원 선거에 있어서 후보자 명부상에 성별 후보자수의 차이는 1명을 초과할 수 없도록 하고 있다.(선거법전 제300조) 레지옹 의회 의원선거와 코르스의회 의원선거에 있어서 후보자 명부는 성별을 번갈아 가면서 작성되도록 하고 있다.(선거법전 제346조와 제370조)
- 유럽의회 의원선거에도 남녀동수 공천이 적용되고 있다. 즉 2000년 남녀동수법은 유럽의회 의원선거법(loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen) 제9조를 개정하여 후보자 명부 작성에 있어서 남녀를 번갈아 등재하도록 하였다.
- 프랑스는 남녀동수법에 더하여 지방선거에서 남녀가 짝을 이루어야만 후보자 등록을 할 수 있도록 하는 강력한 제도를 시행하고 있다. 프랑스는 2015년 지방선거에서부터 도의회의원의 경우 남녀가 1조를 이루어 출마하게 하여 여성들의 정치참여를 확대하고 있는 것이다. 이는 필연적으로 도의회의원의 50%는 여성이 차지하게 되는 것이다.
- 프랑스에서는 선거직 공직에 있어서 여성비율을 높이기 위하여 법률로 정당에게 공천비율을 의무화 하고, 이를 시행하기 위하여 헌법을 개정하는 등의 적극적인 조치가 있어서 가능하였다고 볼 수 있다. 이러한 점은 우리에게 시사하는 바가 크다 할 것이다.
- 우리나라도 공직선거법에서 정당이 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자명부의 순위의 매 홀수에는 여성을 추천하도록 하고 있고, 정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로

추천하도록 노력하여야 하도록 하고 있으며, 정당이 임기만료에 따른 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 지역구시·도의원선거 또는 지역구자치구·시·군의원선거 중 어느 하나의 선거에 국회의원지역구(군지역을 제외하며, 자치구의 일부지역이 다른 자치구 또는 군지역과 합하여 하나의 국회의원지역구로 된 경우에는 그 자치구의 일부지역도 제외한다)마다 1명 이상을 여성으로 추천하도록 하고 있다.

- 우리나라도 공직선거법에서 여성공천을 의무화하고 있는데, 이러한 것이 능력에 따른 대우를 받지 못하는 차별을 불러오는 것은 아닌지를 살펴보아야 할 것이고 또한 정당의 자유는 침해하는 것은 아닌지를 검토해 보아야 할 것이다.

## 기업의 성별대표성에 대한 법제 현황과 향후과제

-여성이사 할당제를 중심으로-\*

송 지 민\*\*

### 목 차

- I. 서론
- II. 주요국의 법제
  - 1. 유럽국가
  - 2. 미국
  - 3. 영국
  - 4. 아시아
  - 5. 소결
- III. 우리나라의 법제
  - 1. 자본시장법의 성별대표성 도입배경
  - 2. 현행 조문 및 문제점
- IV. 기업의 성별대표성에 대한 견해 및 연구
  - 1. 회사법상 연구
  - 2. 사회학 연구
  - 3. 실증적 연구
- V. 기업의 성별대표성의 향후과제

\* 본 발제문은 송지민, “여성이사 할당제에 대한 비교법적 연구-강행규정과 자율규제를 중심으로-”, 상사판례연구 제35권 제2호, 한국상사판례연구(2022.6)를 기초로 하여 새로운 논의를 더한 글임을 밝힙니다. 또한 본 발제문은 소속 기관의 공식적인 견해와는 무관한 발제자 개인의 학술적 견해입니다.

\*\* 법학박사(상법), 영국변호사(England and Wales), 미국변호사(D.C.), 국회입법조사처, 입법조사관.

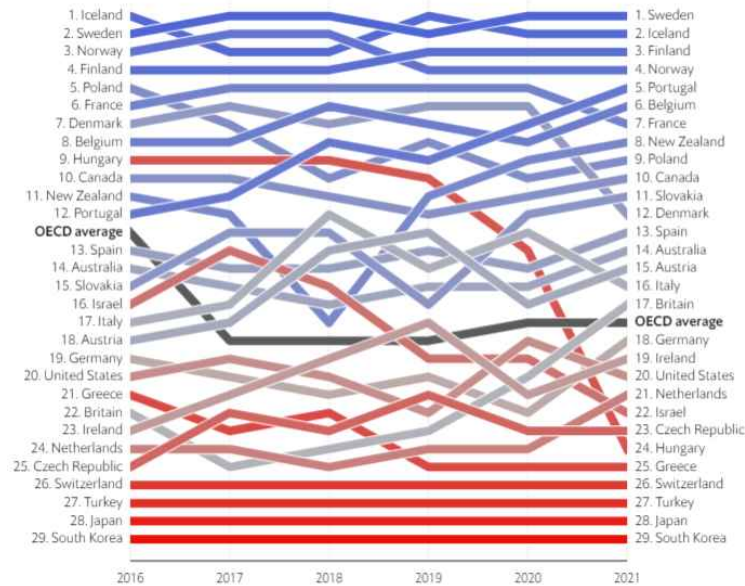
## I. 서론

2020년 2월 4일 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」(이하 “자본시장법”) 제165조의 20에 여성이사 할당제 특례조문을 신설하고 2년의 유예기간을 거쳐 2022년 8월부터 의무화되었다. 따라서 해당 조문에 적용받는 대규모 상장회사는 1인 이상의 여성이사 선임 의무를 준수하기 위하여 앞다투어 여성이사를 선임하고 있다. 이러한 변화는 아래의 <그림 1>과 같이 우리나라의 유리천장지수(Glass Ceiling Index)가 아직 선진국 기준 최하위일 뿐 아니라 이사회에 여성이사 비율 역시 최하위<sup>1)</sup>를 차지하는 실정에서 양성평등과 ESG에 부합한다는 측면에서 고무적이고 바람직하다. 하지만 본고는 현 조문의 실효성 및 강행규정의 타당성에 대하여 의문을 제기한다. 특히 현 입법은 기업의 규모와 무관하게 이사회 구성원 중 1인만을 다른 성별로 하는 조문을 두고 있을 뿐, 이와 관련된 제재규정이나 공시 조문을 포함하고 있지 않다. 이는 여성이사 할당제가 경계하는 토큰니즘(tokenism)에 그칠 가능성이 있을 뿐 아니라, 여성이사 및 이사회내 다양성에서 발생할 수 있는 이점을 얻는 임계치(critical mass)에도 이르지 못한다. 그동안 여성이사 할당제에 대한 선행연구<sup>2)</sup>가 상당히 진행되었음에도 불구하고 필자가 다시 이에 대한 연구를 하려는 이유는 우선 현 자본시장법상 조문이 여성이사 선임의 이점을 거둘 수 있는지 의문이며 섬세한 연구를 바탕으로 한 보완이 필요하다고 생각하기 때문이다. 또한 입법 당시 여성이사 할당제를 자율규제로 할 것인지, 강행규정으로 할 것인지에 대한 충분한 논의없이 현 조문이 채택된 감이 있기에 이에 대한

1) 2017년 문헌에서는 이사회 여성 참여율이 가장 낮은 국가(2.3%)로 우리나라가 선정되었다. Institutional Shareholder Services Inc., Gender Parity on Boards Around the World, Harvard Law School Forum on Corporate Governance, 5 January 2017.  
2) 대표적인 선행연구는 문상일, “여성이사 할당제 도입필요성에 관한 소고”, 「경제법연구」 제12권 제1호, 한국경제법학회(2013); 정진숙, “유럽과 우리나라에 있어서 기업여성임원할당제의 법적 동향에 관한 연구”, 「경제법연구」 제15권 제1호, 한국경제법학회(2016); 김진성, “이사회 다양성 현황-젠더 이슈를 중심으로”, 「KCGS Report」 제8권 제6호, 한국기업지배구조원(2018).

추가적인 검토가 필요하다고 생각한다.<sup>3)</sup>

<그림 1> OECD 국가 유리천장지수<sup>4)</sup>



이하 논의의 순서는 다음과 같다. 제II장에서는 비교법적으로 다양한 법역에서 여성이사 할당제 관련 입법 및 논의를 검토하겠다. 제III장에서는 자본시장법 제165조의 20의 도입배경, 조문 및 문제점을 살펴보겠다. 제IV장에서는 여성이사 할당제에 대한 회사법적, 사회학적, 실증적 연구를 소개하고 제V장에서 여성이사 할당제 개선방안 등을 검토하며 결론을 갈음하고자 한다.

3) 동지: 정대, “자본시장법상의 이사회의 성별 구성 특례조항- 여성이사는 기업 지배구조를 변화시킬 수 있는가?», 「상사법연구」 제39권 제20호, 한국상사법학회(2020), 52면.

4) The Economist, The Economist’s Glass-Ceiling Index, 7 March 2022.

## II. 주요국의 법제

### 1. 유럽국가

#### (1) 노르웨이, 프랑스, 독일

노르웨이<sup>5)</sup>는 가장 먼저 여성이사 할당제를 도입한 국가이다. 2003년 기업법 개정안에서 주식회사, 협동조합 등에서 이사회를 구성하는 경우 여성할당제를 도입하는 안을 발의한 이후 2006년 가장 먼저 여성이사 할당제를 시행하였으나 2년의 유예기간을 두어 2008년부터 본격적으로 의무화하였다.<sup>6)</sup> 해당 조문에 따르면 노르웨이 유한책임회사법은 이사회가 2-3인으로 구성된 경우에는 양성(兩性)이 존재하여야 하며, 4-5인으로 구성되는 경우에는 양성은 각각 2인 이상, 6-8인으로 구성된 경우에는 양성은 각각 3인 이상, 9인 이상인 경우에는 양성의 비율이 각각 최소 40%를 넘어야 한다고 규정한다.<sup>7)</sup> 또한 이를 위반한 경우에는 경고, 벌금뿐 아니

5) 노르웨이에서 여성이사 할당제를 연구한 대표적인 학자는 평등 연구소(Center for Research on Gender Equality)의 Mari Teigen 박사로서 Teigen, Mari, “Gender Quotas for Corporate Boards in Norway”, *EUI Working Paper* No. 2015/33 (2015), Teigen, Mari & Ragni Hege Kitterød, “Bridging Managers Back in: Support for Gender-Equality Measures in the Business Sector”, 8 *Nordic J. of Working Life Studies* 155 (2018) 등 다수의 논문을 발표하였다.

6) Seierstad, Cathrine & Morten Hyse, “Gender Quotas on Corporate Boards in Norway: Ten Years Later and Lessons Learned”, in *Gender Diversity in the Boardroom, Volume 2: Multiple Approaches Beyond Quotas*(Seierstad, Cathrine et al., ed.), Springer, 2017, pp.11-12, pp.25; Storvik, Aagot & Mari Teigen, “Women on Board: The Norwegian Experience”, *Friedrich Ebert Stiftung* 4 (2010).

7) Norway Companies Act (amended in 2003) §6-11a; Sjøfjell, Beate & Reiersen, Hedvig Bugge, “Report from Norway: Gender Equality in the Board Room”, *European Company Law*, No. 4 (2008), p.2; Seierstad, Cathrine & Morten Hyse, op. cit.,



라 상장폐지, 기업해산(dissolution)까지 이를 수 있다고 규정한다.<sup>8)</sup> 할당 비율을 준수하지 않으면, 기업해산에 이르는 극단적인 제재수단까지 적용한 결과, 노르웨이는 2002년 6%이던 여성이사 비율이, 2005년 12%, 2008년 36%, 2009년 42%로 증가하게 되었다.<sup>9)</sup>

노르웨이의 예는 엄격한 제정법(hard statute)을 통해 강행규정을 두고 제재수단<sup>10)</sup>을 활용하면, 여성이사 비율이 증가하는 것을 보여주나 여성이사 선임으로 기업의 성과 및 효율성이 증가하였는지 및 기업의 사적자치 침해에 대한 고려가 충분하였는지 등에 대한 추가적인 논의가 필요하다.<sup>11)</sup> 또한 노르웨이에서 그 기준을 40%로 높게 설정할 수 있었던 것은 노르웨이가 평등의식이 높은 국가<sup>12)</sup>에 해당하며, 이미 여성의 경제 참여도가 높다는 점 등 다른 제도가 뒷받침되어 있었기 때문이다. 따라서 노르웨이는 여성이사 할당제의 선봉에 있으나, 모든 국가들이 노르웨이식의 여성이사 비율을 높게 설정하고 강력한 제재를 두는 방식이 단기적으로 실현가능한 방법은 아니다. 아래의 <그림 2>를 통해서도 노르웨이가 최초

pp.11-12; Storvik, Aagoth & Mari Teigen, op. cit., p.4; 정성숙, 앞의 논문, 272-273면.

8) Storvik, Aagoth & Mari Teigen, op. cit., p.9; 남윤경, “자본시장법상 여성임원할당제도에 관한 고찰”, 「아세아여성법학」 제23권, 아세아여성법학회(2020), 89면; 정성숙, 앞의 논문, 273면; 문상일, “이사회 구성 다양성 제고에 따른 기업지배구조 개선효과 분석연구”, 「상사법연구」 제40권 제1호, 한국상사법학회(2021), 40면; 김경석, “여성임원할당제의 도입에 관한 연구”, 「중앙법학」 제19집 제3호, 중앙법학회(2017), 232-233면.

9) Storvik, Aagoth & Mari Teigen, op. cit., p.8; 2004년과 2006년에 각각 25%와 36%를 달성하였다는 문헌으로는 정성숙, 앞의 논문, 273면.

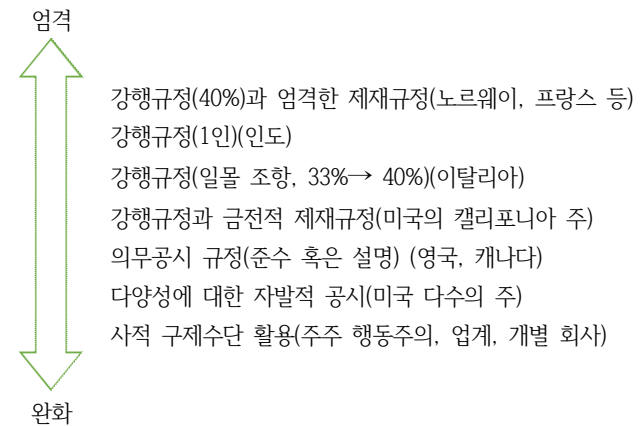
10) Storvik, Aagoth & Mari Teigen, op. cit., p.8{노르웨이의 여성이사 할당제 성공의 비결은 강력한 제재라고 설명함}.

11) 노르웨이에서 여성이사 할당제 도입 당시 반대 의견을 소개하는 문헌으로는 Teigen, Mari, op. cit., pp.8-9.

12) 일례로 노르웨이는 2022년 세계경제포럼에서 발간하는 글로벌 성격차 인덱스(Global Gender Gap Index)에서 아이슬란드, 핀란드에 이어 3위를 차지한 반면, 우리나라는 99위를 차지하였다. World Economic Forum, “Global Gender Gap Report 2022”, p.10

로 여성이사 할당제를 도입한 이후 다수의 법역에서 그 취지에 동감하고 유사한 입법 및 제도를 도입하였지만, 구체적인 도입 양상은 상이함을 확인할 수 있다.

<그림 2> 다양한 법역에서 여성이사 할당제와 위반시 구제수단<sup>13)</sup>



노르웨이가 여성이사 할당제를 도입한 이후, 유럽연합의 회원국들이 가장 먼저 이를 수용하였다. 대표적으로 프랑스는 여성이사 할당제 도입의 안이 발의된 2009년에는 상장회사의 여성이사의 비율이 10% 남짓이었는데<sup>14)</sup> 단계적인 절차를 밟아서 2014년까지 20%, 2017년까지 여성이사가 40%에 도달하도록 하였다.<sup>15)</sup> 독일<sup>16)</sup>도 주식회사법 제76조 제4항을 통

13) Rosenblum, Darren, “Diversity and the Board of Directors: A Comparative Perspective”, in *Comparative Corporate Governance*(Afsharipour, Afra & Martin Gelter ed.), Edward Elgar, 2021, p.185의 표 9.1를 번역하였다.

14) Magnier, Veronique & Darren Rosenblum, “Quotas and the Transatlantic Divergence of Corporate Governance”, 34 *NW. J. of Int'l Bus. L.* 249 (2014).

15) 단, 종업원의 수가 500명을 초과하는 기업에 한하여 적용한다. 정성숙, 앞의 논문, 275면.

16) Kirsch, Anja, “Women’s Access to Board in Germany- Regulation and Symbolic

해<sup>17)</sup> 경영 이사회에 여성이사 비율 목표를 세우도록 의무화하고 있다. 또한 2021년 1월 2000명 이상의 고용자를 둔 회사의 이사회가 이사 3인 이상으로 구성된 경우에는 여성이사 1인을 선임할 것을 의무화하는 법안을 승인하였다.<sup>18)</sup>

## (2) 이탈리아

이탈리아는 2011년에 골포 모스카 법(Golfo-Mosca Law)<sup>19)</sup>을 통해 이사의회의 33%를 여성이사로 선임하는 강행규정을 도입하고 2015년부터 시행하였다. <그림 2>에서 나타나듯이 이탈리아의 경우, 여성이사 할당제를 강행규정으로 하지만 일몰규정(sunset provision)으로 한다는 특징이 있다. 따라서 일몰기한 도래 시 특별히 이에 대한 논의가 있지 않은 한, 기업은 자율적으로 이사회 구성을 정하도록 하였다. 이탈리아에서 여성이사 할당제를 일몰규정으로 도입한 것은 기업들의 반발을 최소화하고<sup>20)</sup> 일몰기한 도래 시 자동폐지되지 않고 연장여부를 검토할 수도 있기 때문이다.<sup>21)</sup> 의안을 발의한 렐라 골포(Lella Golfo)<sup>22)</sup>는 처음에는 여성이사 할당

Change”, in *Gender Diversity in the Boardroom, Volume 1: The Use of Different Quota Regulations*(Seierstad, Cathrine, et al., ed.), Springer, 2017.

17) K&L Gates, Women’s Quota on the Executive, 15 February 2021.

18) 문상일, 앞의 논문(주 8), 41면; Reuters, German Cabinet Agrees Quota for Women on Company Boards, 6 January 2021.

19) Golfo-Mosca Law (Law No. 120/2011).

20) Rosenblum, Darren, *supra* note 13, p.196; Underhills, Kristine & Ian Ayres, “Sunsets are for Suckers: An Experimental Test of Sunset Clauses”, 59 *Harvard J. on Leg.* 101(2022).

21) Rosenblum, Darren, *supra* note 13, p.196.

22) 이 법안의 이름인 골포 모스카 법은 이를 발의한 여성단체인 Fondazione Bellisario의 회장이자 의회 의원인 Lella Golfo와 Alessia Mosca의 이름을 딴 것이다. Rigolini, Alessandra & Morten Huse, “Women on Board in Italy: The Pressure of Public Policies”, in *Gender Diversity in the Boardroom, Volume 1: The Use of Different Quota Regulations*(Seierstad, Cathrine, et al., ed.), Springer, 2017, p.142.

제를 강행규정으로 두는 데에 찬성하지 않았지만, 성평등이 사회·경제 환경의 일부로 자리잡은 이후에야 자율규제가 작동할 수 있다고 결론내렸다.<sup>23)</sup> 특히 현행 이사 선임 자체가 능력에 기반한 것이 아니며, 남성으로 고착된 네트워크(entrenched network)를 활용하여 이사를 선임하고 있음에 주목하였다. 따라서 일정 기간 여성이사 할당제를 적용하면 일몰규정을 적용하는 기간에 유능한 여성이사들이 선임되어 여성이사들이 기업 가치 향상에 기여하는지 등을 평가할 수 있다고 보았다. 또한 일몰규정 기한이 지나면 이를 강행규정으로 의무화하지 않아도, 기업들이 이사회에 여성이사를 두는 이점을 인식하고 자발적으로 여성이사를 선임할 것이라고 판단하였다.<sup>24)</sup> 이탈리아는 여성이사 할당제가 양성평등에 기여하나, 해당 기한이 충분하지 않다고 보아 2019년에 해당 일몰규정을 연장하고 여성이사 할당제를 40%로 확대하고, 6회의 이사회 기간(six board terms) 동안 연장적용하도록 개정하였다.<sup>25)</sup>

상장회사가 골포 모스카 법의 여성이사 할당제를 준수하지 않으면 이탈리아의 증권 규제기관인 콘소브(Commissione Nazionale per le Società e la Borsa: Consob)는 4개월 이내에 이행하도록 지시할 수 있고, 이 기간 내에도 준수하지 않으면 콘소브는 최대 1백만 유로까지 벌금을 부과할 수 있다.<sup>26)</sup> 콘소브와 신용평가기관인 세르브(Cerved)의 조사에 따르면 2008년 5.9%였던 여성 이사비율은 2011년 7.4%, 2015년 27.6%, 2017년 33.5%로 증가하였으며<sup>27)</sup> 2020년 37%에 도달하였다.

23) Rigolini, Alessandra & Morten Huse, op. cit., p.142.

24) 다만, 일몰규정 기한이 도래하고도 여전히 기업들이 여성이사의 수를 유지할 지 여부는 아직 지켜보아야 한다는 견해로는 Rosenblum, Darren, *supra* note 13, p.196.

25) European Parliament, Women on Boards Policies in Member States and the Effects on Corporate Governance, Study Requested by the JURI Committee, December 2021, p.31

26) 단, 이탈리아의 이사회는 이원적 구조를 띄고 있어서 감사위원의 경우에는 2십만 유로의 벌금을 부과한다. Rigolini, Alessandra & Morten Huse, op. cit., p.137.

27) Pastore, Partizia, “Italian Lesson About Getting Women on the Board Five Years

### (3) 유럽연합 차원의 입법안

유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)는 유럽연합 기능 조약(Treaty Functioning of the European Union) 제157조(3) 및 제157조(4)와 유럽연합 기본권 헌장(Charter of Fundamental Rights)의 제23조에 근거하여 2012년 상장회사 여성이사의 비율을 40%로 하는 등 성평등 향상을 위한 입법안<sup>28)</sup>을 제출하였으나, 10년동안 계류상태에 있었다.<sup>29)</sup> 이는 <그림 3>과 같이 2021년 기준 유럽연합 중 여성이사 비율이 1위인 45.3%를 차지하는 프랑스부터 8.5%를 차지하는 키프로스까지 다양하고 유럽연합의 회원국의 개별 입법 현황도 <표1>과 같이 상이하기 때문에 합의점을 찾기 어려웠기 때문이다.

오랫동안 교착상태에 있던 의안은 2020년 6월 유럽연합 집행위원회가 지침을 일부 수정한 후 정치적 합의(political agreement)를 이루어 한발 나아가게 되었다.<sup>30)</sup> 하지만 아직 입법이 완료된 것은 아니며 유럽의회

After the Implementation of the Gender Quota Law”, 16 *Corporate Ownership & Control* 185 (2018), p.189.

28) Proposal of the European Parliament and the Council on improving the gender balance among non-executive directors of companies listed on stock exchanges and related measures, November 14, 2012.

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16433-2012-INIT/en/pdf>

29) EUR-Lex, Access to European Union Law, Procedure 2012/0299/CO; European Commission, Speech by President von der Leyen at the European Women on Boards' Gender Diversity Award, 20 January 2022; European Council, “Council approved EU law to improve gender balance on company boards”, 17 October 2022; European Commission, Commission welcomes political agreement on Gender Balance on Corporate Boards, 7 June 2022; 문상일, 앞의 논문(주 2), 271면.

30) 박서희, “유럽의회, 기업 여성임원 할당제 합의”, 국제동향, 여성정책 연구원, 2022.8.31.

(European Parliament)와 유럽이사회(Council of the European Union)가 해당 입법을 승인하는 절차가 남아 있고 현재는 유럽의회에서의 2차 검토 단계(second reading)에 있다.<sup>31)</sup>

<그림 3> 유럽연합 회원국의 여성이사 비율(2021년 기준)



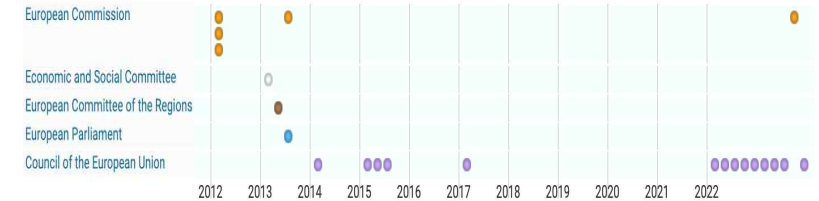
31) 유럽연합의 입법과정에 대한 소개는 Craig, Paul & Grainne de Burca, *EU Law: Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, 2020, p.157~164; European Council, Council of the European Union, The Ordinary Legislative Procedure. <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/> 현재 여성이사와 관련된 입법현황 소개는 European Parliament, Legislative Train, Gender Balance on Boards, In “A New Push For European Democracy”, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-push-for-european-democracy/file-gender-balance-on-boards>

<표 1> 유럽연합 회원국의 여성이사 할당제, 기업지배구조, 공시 현황<sup>32)</sup>

회원국	여성할당제	기업지배구조 코드에 따라 이사회 다양성 권고	이사회 다양성 공시
오스트리아	○	○	○
벨기에	○	○	○
불가리아			○
크로아티아			○
키프러스			○
체코			○
덴마크		○	○
에스토니아			○
핀란드		○	○
프랑스	○	○	○
독일	○	○	○
그리스	○	○	○
헝가리			○
아일랜드		○	○
이탈리아	○	○	○
라트비아		○	○
리투아니아			○
룩셈부르크		○	○
몰타			○
네델란드	○	○	○
폴란드		○	○
포르투갈	○	○	○
로마니아		○	○
슬로바키아			○
슬로베니아		○	○
스페인	○	○	○
스웨덴		○	○

32) European Parliament, Women on Boards Policies in Member States and the Effects on Corporate Governance, Study Requested by the JURI Committee, December 2021, pp.14~15.

<그림 4> 성평등을 위한 유럽연합 입법과정<sup>33)</sup>



2020년 6월 수정 의안에 따르면 여성이사 할당제는 2026년 6월 30일에 발효되며, 250명의 직원이 근로하는 상장기업의 경우 적어도 40%를 여성이사로 하며, 최고경영자, 최고운영책임자 등과 같은 임원 중 33%를 여성임원으로 해야 한다. 또한 이사를 선임할 때에는 객관적인 평가에 근거한 명확하고(clear) 투명한(transparent)한 과정을 준수하도록 하며, 만약 객관적인 평가에서 남녀 두 후보자가 동일하게 자격요건을 충족하는 경우에는 대표성이 낮은 후보자(즉 여성)를 선임하도록 한다.

33) EUR-Lex, Access to European Union Law, Procedure 2012/0299/COD.  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX:52012PC0614&qid=1516284060247>

<표 2> 여성이사 할당제 도입시기, 이사회 구성 목표치 등<sup>34)</sup>

	도입 시기	여성이사 할당제 목표(%)	이사회 구성 목표치	목표를 만족하기 위한 범위
스페인	2007	40	균형을 이룸 (Gender Balanced)	매우 큼
벨기에	2011	33.3	균형은 아님 (Tilted)	큼
프랑스	2011	40	균형을 이룸	중간
이탈리아	2011	33.3→40	균형은 아님→ 균형을 이룸	큼
네델란드	2011	30	균형은 아님	작음
독일	2015	30	균형은 아님	아주 작음
오스트리아	2017	30	균형은 아님	작음
포르투갈	2017	33.3	균형은 아님	아주 작음
그리스	2020	25	균형은 아님	작음

34) European Parliament, Women on Boards Policies in Member States and the Effects on Corporate Governance, Study Requested by the JURI Committee, December 2021, p.17.

<표 3> 여성이사 할당제 적용기준, 범위 등<sup>35)</sup>

	적용기준	범위	적용대상 기업 파악
스페인	회사규모	넓음	어려움
벨기에	상장여부	중간	쉬움
프랑스	상장여부+회사규모	중간	어려움
이탈리아	상장여부	중간/좁음	쉬움
네델란드	상장여부+회사규모	넓음	어려움
독일	상장여부+회사규모	좁음	쉬움
오스트리아	상장여부+회사규모	중간/좁음	어려움
포르투갈	상장여부	중간/좁음	쉬움
그리스	상장여부	중간	쉬움

35) European Parliament, Women on Boards Policies in Member States and the Effects on Corporate Governance, Study Requested by the JURI Committee, December 2021, p.18.

<표 4> 여성이사 할당제: 기간, 제재 여부 및 제재수단의 종류<sup>36)</sup>

	기간	제재수단	제재수단 종류
스페인	지속적	X	-
벨기에	계속적	O	Open seats <sup>37)</sup> , 이사보수 지급 중 지
프랑스	계속적	O	Open seats, 이사보수 지급 중 지
이탈리아	일시적	O	금전적 처벌
네덜란드	일시적	X	-
독일	계속적	O	Open seats,
오스트리아	계속적	O	Open seats,
포르투갈	계속적	O	Open seats, 금 전적 처벌
그리스	계속적	O	금전적 처벌

## 2. 미국

### (1) 주 법(state law)

캘리포니아는 미국 내에서도 진보적이고 다양성에 대한 수용도가 높은 주(州)인 만큼 노르웨이의 강행규정 방식을 따르고 있다.<sup>38)</sup> 캘리포니아 주

36) European Parliament, Women on Boards Policies in Member States and the Effects on Corporate Governance, Study Requested by the JURI Committee, December 2021, p.19.

37) open seat라는 것은 여성이사할당제를 준수하지 않은 상태에서 이사회에 공석이 생기는 경우, 대표성이 낮은 성별(underrepresented sex)로 이사를 채워야 함을 의미한다.

법은 여성이사 선임의 수를 이사회 이사 총수에 따라 달리 규정한다. 따라서 표와 같이 SB-826 (Senate Bill 826)<sup>39)</sup>에서는 캘리포니아 주에 본사를 둔 상장회사에 대하여 2019년 말까지 여성이사를 최소 1명을 의무화하고, 캘리포니아 회사법 제301.3조에 따라 2021년 말까지는 이사회 이사 총수가 5인 이상인 경우에는 여성이사 2명, 이사 총수가 6인 이상인 경우에는 여성 이사 3인을 선임하도록 의무화하고 법을 위반하는 경우에 금전적인 제재규정으로 과징금을 부과한다. 동법 제301.3조(e)는 법을 처음 위반하는 경우에는 10만 달러의 과징금이 부과되지만, 추가적으로 위반하는 경우에는 30만 달러의 과징금을 부과한다고 규정한다.<sup>40)</sup> 미국에서 이사의 총수에 따라 최소 여성이사의 수를 달리한 것은 여성이사 선임이 토크니즘<sup>41)</sup>에 그치는 것을 방지하고 여성이사가 이사회에서 실질적으로 목소리를 내도록 하기 위함이다.<sup>42)</sup>

38) Rosenblum, Darren, "California Dreaming?", 99 *B.U.L. Rev.* 1435 (2019){캘리포니아 주에서 여성이사 할당제를 도입한 이후, 미국의 다른 주들이 이를 입법할 것인지에 대한 논의를 다루면서, 할당제가 결점이 존재함에도 불구하고, 남성 이사가 이사회를 독점하는 것을 막기 위해 필요한 제도라고 주장한다}.

39) 상원 법안(Senate Bill) 826이고, 외회 법안(Assembly Bill) 979이다.

[https://leginfo.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill\\_id=201920200AB979](https://leginfo.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201920200AB979)

40) California Legislative Information, Chapter 3; 문상일, 앞의 논문(주 8), 37-38면; 허수정, 앞의 논문, 62-63면.

41) 토크니즘에 대한 논의는 본 논문의 IV. 2. 참조.

42) 캘리포니아 주법이 시행되자, 비영리단체인 사법위치(Judicial Watch)는 해당 법에 대하여 캘리포니아 헌법의 평등권(Equal Protection Clause)에 위배된다고 소를 제기한 바 있으나 폐기되었다. 단, 본 논문은 여성이사 할당제의 헌법상 구체적인 논의는 포함하지 않는다. Robin Crest et al. v. Alex Padilla No.20ST-CV-37513{본 논문은 이사회 내의 여성이사의 회사법적인 관점의 논의만을 포함하고 헌법에 관한 구체적인 논의는 포함하지 않음}. DLA Piper, California Court Strikes Down Board Diversity Law As Unconstitutional, 12 April 2022; 정대, 앞의 논문, 63면.

<표 5> 캘리포니아 주법 여성이사 선임요건<sup>43)</sup>

이사회 이사 총수	여성이사 최소 요건	기한
불문	1인	2019.12.31
4인 이하	1인	2021.12.31
5인	2인	
6인 이상	3인	

미국의 다른 주들은 캘리포니아 주와 유사하게 강행규정으로 여성이사 선임을 의무화하는 주<sup>44)</sup>도 있지만, 아직 여성이사에 대한 규제를 도입하지 않은 주가 대다수이며, <표 6>에서 나타나는 바와 같이 회사의 연차보고서 등에 여성이사의 수를 공시하는 방법을 채택하는 주도 있다.<sup>45)</sup> 뉴욕 주는 회사의 이사회에서 여성이사에 대한 연구 법(Women on Corporate Boards Study Act)을 제정하여, 뉴욕의 국무부(Department of State)와 조세재정부(the Department of Taxation and Finance)에서 여성이사의 수를 검토하도록 하고 있다.<sup>46)</sup> 또한 뉴욕 상법(New York's Business Corporation Law) 제408조는 2020년 6월 27일부터

43) Senate Bill No. 826, Chapter 954.

[https://leginfo.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill\\_id=201720180SB826](https://leginfo.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201720180SB826)  
[최종 검색일: 2022.5.26.]

44) Colorado Politics, Bill to Require More Diversity and Geographic Representation on Boards and Commissions Clears House Committee, April 23, 2021.

45) Hatcher, Michael & Weldon Latham, States are Leading the Charge to Corporate Boards: Diversify, Harvard Law School Forum on Corporate Governance, 12 May 2020{미국의 총 50개의 주와 컬럼비아 특별구 중에서 캘리포니아, 뉴욕, 메릴랜드, 콜로라도, 일리노이 주에서 여성이사 할당제를 도입하였고 그 외에 하와이, 매사추세츠, 미시간, 뉴저지, 워싱턴 주에서 도입을 고려하고 있다}.

46) S 4278/A 6330; New York, Department of State, Report: Women on Corporate Boards, Pursuant to the Women on Corporate Boards Study Act, 1 February 2022. [https://dos.ny.gov/system/files/documents/2022/02/women-on-corporate-boards-2022\\_0.pdf](https://dos.ny.gov/system/files/documents/2022/02/women-on-corporate-boards-2022_0.pdf) [최종 검색일: 2022.5.26.]

2년마다 보고서(Biennial Statement)에서 회사의 이사회를 구성하는 이사 총수와 여성이사 총수를 공개하도록 하고 있다.<sup>47)</sup>

<표 6> 미국의 여성이사 할당제<sup>48)</sup>

주(州)	요건	제재사항 및 기타 특징
캘리포니아 주	2019년: 모든 기업, 여성이사 1인 이상 선임 2021년: 이사회 5인 구성(여성이사 2명 이상), 6인 이상 구성(3인 이상).	벌금: 10만달러 30만 달러(추가 위반시)
뉴욕 주	2020년 6월 27일: 뉴욕 상법(New York's Business Corporation Law) 제408조는 2년마다 보고서(biennial statement)에 회사의 이사 총수와 여성이사 총수 공개	2년마다 공시함
메릴랜드 주	2019년 10월 1일 연차보고서에 공시: 이사의 총수, 여성이사의 수	10년의 일몰규정(sunset provision) 2029년 9월에 소멸함 <sup>49)</sup> 적용대상: 상장회사로 제한하지 않지만 연간 수익이 5백만불 이상인 회사 등에 적용함

47) New York State, Department of State, Biennial Statements for Business Corporations and Limited Liability Companies; New York Public Law, New York Business Corporation Law Sec. 408.

48) 다음의 문헌 내용을 요약하여 표로 만든 것이다. Hatcher, Michael & Weldon Latham, op. cit.; Bell, David, et al., SEC Adopts Nasdaq Rules on Board Diversity, Harvard Law School Forum on Corporate Governance, 19 August 2021.

49) Maryland, Gender Diversity in the Boardroom- Annual Report.

주(州)	요건	제재사항 및 기타 특징
콜로라도 주	2020년 12월까지 이사회 구성원 수에 따라 여성이사 의무화 9명 이상(4명) 5-8명(2명) 4명 이하(2명)	구속력 없는 결의 (non-binding resolution), 공시의무 없음
일리노이 주	2019년 8월 이사회 다양성 공시규정 도입	이사의 자격요건(qualifications), 지명(nomination) 및 선별(selection)과정과 다양성, 평등 및 포섭을 촉진하기 위한 정책 및 실천방안 등의 정보도 공시

연방법에서도 2019년 상원은 “다양성을 통한 기업지배구조 향상 법안 (Improving Corporate Governance Through Diversity Act of 2019 (H.R. 5084))”을 발의하여, 이사회 및 집행임원 등의 성별(gender), 민족(ethnicity), 참전용사(veteran) 여부 등을 공시하도록 하는 조문을 1934년 증권거래법을 일부 개정하여 포함하려고 하였으나 하원 통과 후, 상원을 통과하지 못하고 임기만료 폐기된 바 있다.<sup>50)</sup>

## (2) 나스닥(Nasdaq)의 경우: comply or explain

2009년 미국 증권거래위원회(Securities and Exchange Commission, 이하 “SEC”)는 공시규칙(Regulation S-K)를 통해 **임원후보추천위원회 혹은 이사회에서 이사의 다양성을 고려하였는지 여부를 사업보고서에 공시**하도록 하였다.<sup>51)</sup> 2020년 12월에는 나스닥 증권거래소는 상장기업들을 대상으로 하여 이사회 구성원의 다양성을 의무화하는 새로

50) H.R.5084-Improving Corporate Governance Through Diversity Act of 2019, 116<sup>th</sup> Congress (2019-2020).

51) 2009년 12월 16일에 통과하였으며 2010년 2월 28일부터 시행되었다. Proxy Disclosure Enhancements, Release No. 33-9089 (Dec. 16, 2009).

운 상장규정을 도입할 것을 발표하였고<sup>52)</sup> 2021년 8월 6일 나스닥 상장규정(Listing standards) 개정안에 대한 SEC의 승인이 이루어지면서 최종 확정되었다. 따라서 나스닥 상장규정 제5605(f)조에 따라 2023년 8월까지 단계적 도입 기간(Phase-in)을 두고 이사회에 1인의 다양성있는 이사를 선임하고, 나스닥 글로벌 셀렉트 혹은 글로벌 시장의 경우는 2025년 8월, 나스닥 자본시장의 경우는 2026년 8월까지<sup>53)</sup> 나스닥 상장기업은 i) 이사회에 최소 여성 1명과 소수인종(under-represented minority) 혹은 성소수자 1인을 이사로 선임해야 한다. 만약 이 기준을 준수하지 못한 경우에는 이를 설명해야 하며(comply or explain) ii) 매년 정기공시를 통해 이사회 다양성 양식(Board Diversity Matrix)에 따라 이사회 다양성의 특정 사항을 상세히 설명하는 정보를 제공해야 한다.<sup>54)55)</sup>

## 3. 영국

### (1) 데이비스 리뷰와 햄튼 알렉산더 리뷰

**영국은** 정부가 후원하는 보고서인 “FTSE Women Leaders Review”를 발간하여 **여성이사의 수를 자율적으로 공시하는 방법을 채택하였다.**

52) 김동철·김익수, “미국의 ESG 동향·정책 및 법제화 현황-”, 「BFL」 제110호, 서울대학교 금융법센터(2021), 88면.

53) Nasdaq, Nasdaq’s Board Diversity Rule: What Nasdaq-listed Companies Should Know, February 18, 2022.

54) Painter, Richard, “Board Diversity: A Response to Professor Fried” (11 April 2021). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3824245>; Skadden, SEC Approves Nasdaq Board Diversity Listing Standards, 28 September 2021.

55) 다만 2021년 12월 27일에 아래의 주들을 나스닥의 상장규정 개정이 헌법에 위배된다고 법정 의견서(amicus brief)를 제출한 상태이다. 애리조나, 알라배마, 알래스카, 아칸소, 플로리다, 인디애나, 캔자스, 캔터키, 미시시피, 미주리, 몬타나, 네브라스카, 오클라호마, 사우스 캐롤리나, 텍사스, 유타의 17개의 주가 참여하였다. Thomson Reuters, States Back Challenges to SEC Approval of Nasdaq Board Diversity Standards, 7 January 2022.



영국은 여성이사 선임을 강행규정으로 의무화하지 않았음에도 불구하고 장기 프로젝트를 통하여 점진적으로 이사회 여성 비율을 증가시킨 대표적인 국가이다.<sup>56)</sup> 이 프로젝트의 시작은 2011년부터 2015년까지 진행된 데이비스 보고서(Davies' Review)<sup>57)</sup>이다. 노동당의 고든 브라운(Gordon Brown) 총리는 여성의 이사회 참여가 저조한 것에 대하여 정부의 적극적인 역할이 필요하다고 판단하고, 데이비스 장관(Lord Davies)을 주축으로 하여 권고안을 작성하도록 하였다. 2011년 데이비스 상임위원회(Davies Steering Committee)는 비즈니스 이론(Business case)<sup>58)</sup>을 옹호하며 여성이 이사회 진출 시 장애물을 파악하고 FTSE 350에 10가지 권고안<sup>59)</sup>을 제시한다. 또한 데이비스 보고서는 2015년까지 FTSE 100<sup>60)</sup>에 해당하는 기업의 이사회 중 25%를 여성으로 하도록 목표를 설정하였다. 2011년에 발간한 초기 데이비스 보고서에서는 이사를 선임할 때에 공석을 공고를 통해 선임하는 것이 아니라 기존의 네트워킹을 통하여 이루어지는 방식으로 이루어지는 불투명한 이사 선임과정의 문제점을 지적하였다. 따라서 데이비스 보고서는 여성이사 의무화당제 등에 초점을 두기 보다는 이사 선임과정의 투명성 강화 등 전방위적인 노력을 기울인 덕에 <표 7>에

56) FTSE Women Leaders, The Davies Review 2011-2015.

57) Doldor, Elena, "UK: The Merits and Shortcomings of a Voluntary Approach", in *Gender Diversity in the Boardroom, Volume 2: Multiple Approaches Beyond Quotas*(Seierstad, Cathrine, et al., ed.), Springer, 2017, pp.23-27; FTSE Women Leaders, The Davies Review 2011-2015; Lord Davies' Five Year Summary Women on Boards, 29 October 2015.

58) 비즈니스 이론에 대한 설명은 본 논문의 IV. 1.참조.

59) 10가지 권고안은 다음과 같다. 1) 목표 설정으로 FTSE 100기업의 여성이사를 25%를 달성할 것, 2) 성별에 대하여 상세한 공시(gender breakdown disclosure), 3) 이사회 다양성 정책을 위한 재무보고위원회(Financial Reporting Council; FRC) 요건, 4) 회사의 정책, 공시 및 투명성, 5) 이사회 선임과정, 6) 투자자의 역할, 7) 이사회 지위에 대한 광고, 8) 고위급 헤드헌터 회사의 자발적인 행위규범, 9) 여성인재 육성 및 10) 상임그룹. Doldor, Elena, op. cit., pp.24-25.

60) FTSE 100은 Financial Times Stock Exchange 100 Index의 약자로 영국 런던증권 거래소에 상장된 주식 중 시가총액 상위 100개의 기업을 의미한다.

서 나타나듯이 2015년 말에는 FTSE 100 기업에 여성이사가 26.1%로 설정한 목표를 달성하였다.

<표 7> 자율규제를 통한 영국의 여성이사 공시방법(2011-2021)<sup>61)</sup>

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
여성 이사 비율	12.5%	15%	17.3 %	20.7 %	26.1 %	26.6 %	27.7 %	30.2 %	32.4 %	36.2 %	39.1 %
이사회 여성 수	135	163	194	231	286	283	294	317	341	374	414
여성 사외이사의 수(NED)*	117	143	176	211	260	254	269	291	311	343	385
여성 의장의 수(Chairs)	2	1	1	1	3	4	6	7	5	11	16
여성 선임 독립 이사의 수(SID)**	-	-	-	-	-	-	14	18	20	23	32
여성 최고경영자의 수 (CEO)	5	4	3	4	5	6	6	6	6	8	8
여성 집행임원의 수(비율)	18 (5.5%)	20 (6.6%)	18 (5.8%)	20 (6.9%)	26 (9.6%)	29 (11.2%)	25 (9.8%)	26 (10.2%)	30 (12.2%)	31 (14.2%)	29 (13.5%)
총 이사 수	1076	1086	1112	1117	1097	1065	1063	1051	1052	1032	1058
여성 비율이 33% 초과 기업의 수	-	-	-	7	20	23	28	38	49	68	85
남성만으로 구성된 이사회	21	11	7	2	0	0	0	0	0	0	0

\* NED: Non-Executive Director

\*\* SID: Senior Independent Director

61) FTSE Women Leaders Review, Achieving Gender Balance, February 2022, p.46. FTSE 100 이사회의 여성-11년간 분석한 표를 번역하였다. 해당 문헌에서는 FTSE 250, FTSE 250에 대한 동일한 내용을 공시하고 있다. 자세한 공시사항은 부록 참조.

데이비스 보고서에서 목표로 한 여성이사 비율 25%를 달성하였지만, 2015년에 발간된 데이비스 보고서에서는 이사 선임시 성별 불평등 문제를 해소하기 위해 향후 5년간 독립적인 상임위원회를 둘 것을 권고하였다. 따라서 2016년부터 2021년까지는 필립 햄튼(Philip Hampton)과 헬렌 알렉산더(Helen Alexander)<sup>62)</sup>의 진두지휘 하에 햄튼 알렉산더 리뷰(Hampton Alexander Review) 보고서를 발간하였다.<sup>63)</sup> 햄튼 알렉산더 보고서는 단지 여성이사 비율 뿐 아니라, 하위 임직원의 성평등 문제 등 광범위한 회사에서의 양성평등을 위한 문제를 해결하기 위하여 단순히 이사회 내의 여성이사 비율만을 공시하는 것이 아니라, 사외이사, 이사회 의장, 여성 대표의 비율 등 구체적인 사항들을 포괄적으로 공시하는 방법을 채택하였다. 이러한 포괄적인 공시방법을 통해 당시 목표였던 2020년 12월까지 여성이사의 비율을 33% 목표를 자율적 규제를 통해 달성하였다.<sup>64)</sup>

## (2) 금융행위 감독청(FCA)

영국 금융행위 감독청(Financial Conduct Authority; FCA)는 2021년 7월 상장규정(Listing Rule) 개정에 대한 의견을 구하는 자문보고서(Consultation Paper)를 발간하였는데<sup>65)</sup> 자문 보고서는 나스닥의 상장 규정 개정안과 유사하게<sup>66)</sup> 상장회사는 매년 재무보고서에 이사의 다양

성 목표를 포함하고, 적어도 여성 이사를 40%로 하고 고위급 이사(이사회 의장, CEO, CFO)에 해당하는 자 중 적어도 1인을 여성으로 할 것, 백인이 아닌 인종의 소수민족에서 이사 1인을 선임할 것을 안으로 제시하였다.<sup>67)</sup> 특히 이 자문 보고서는 연차보고서(annual financial report)에 이사의 구성, 집행임원의 성별, 인종(ethnicity) 등을 공개(publish)하는 것을 의무화하도록 하고 있다.<sup>68)</sup>

## 4. 아시아

아시아는 유럽 등에 비하여 여성이사할당제에 대한 논의 자체도 상대적으로 부족하고, 여성이사 할당제를 강행규정으로 두는 국가는 인도와 우리나라 뿐이다. 인도는 2013년 회사법(Companies Act of 2013) 제149조(1)(b)<sup>69)</sup>에 1인의 여성이사 할당제를 두고 있다.<sup>70)</sup> 하지만 인도의 입법 역시 단지 1인의 여성을 두는 면피책으로 활용되고 있을 뿐 해당 입법이 인도 기업들이 1인 이상의 여성 이사를 선임하려는 시도로 이어지지 않는다는 비판<sup>71)</sup>, 현행 여성이사할당제가 재벌의 가족 친지 중에서 여성을 이

62) 필립 햄튼은 글락소 스미스 클라인(GlaxoSmithKline plc)의 의장이고, 헬렌 알렉산더는 UBM사의 의장이었다.

63) 1) FTSE 350기업의 이사회에 여성비율을 33%를 이루도록 자발적으로 설정, 2) 이사회 외의 하위 직원의 목표 설정, 3) 회사의 보고 요건 4) 투자자, 5) 상임그룹. Doldor, Elena, op. cit., pp.31-32; UK Government, Independent Report, FTSE Women Leaders: Hampton-Alexander Review: FTSE Women Leaders Review, Achieving Gender Balance, February 2022.

64) UK Government, Press Release, The Changing Face of Business: Number of Women on FTSE Boards Up By 50% in Just 5 Years, 23 February 2021.

65) FCA, Diversity and Inclusion on Company Boards and Executive Committees, Consultation Paper CP21/24, July 2021.

66) Fortune, The U.K.'s Financial Watchdog Just Unveiled An Ambitious Nasdaq-Style Plan to Boost Board Diversity, 28 July 2021.

67) FCA, Diversity and Inclusion on Company Boards and Executive Committees, Consultation Paper CP21/24, July 2021, p.18; 자문 보고서에 대한 FCA, Diversity and Inclusion on Company Board and Executive Management, Policy Statement PS22/3, April 2022.

68) 캐나다와 호주 역시 영국과 동일하게 준수 혹은 설명(comply or explain) 방법을 채택하였다. Culbert, Lisa & Ramandeep Grewal, How Board Diversity is Shifting in Canada, Corporate Secretary, 23 March 2020.

69) The Companies Act, 2013  
<https://www.mca.gov.in/Ministry/pdf/CompaniesAct2013.pdf>

70) Lim, Ernest, "Board Gender Diversity", in Sustainability and Corporate Mechanism in Asia, Cambridge University Press (2020), p.114.

71) Afsharipour, Afra, "The One Woman Director Mandate: History and Trajectory", in Corporate Governance in India: Change and Continuity (ed. Indian Institute of Corporate Affairs) (Oxford University Press, Forthcoming), UC Davis Legal Studies

사를 선임하고 있어서, 정실주의(cronysm), 연고주의(nepotism)에 머물고 있다는 지적<sup>72)</sup>, 인도의 여성이사할당제를 준수하지 않은 경우에 제재 조항을 두고 있지 않기 때문에 그 효과에 대한 지적<sup>73)</sup> 등을 받고 있다.

말레이시아의 경우는 강행규정을 두지는 않지만 기업지배구조의 일부로 30%의 여성을 두는 다양성 목표를 설정하도록 하고 있으며 대기업의 경우에는 여성이사 비율을 30%로 하거나 만약 그렇지 않으면 설명하도록 하는 방식(apply or explain)을 활용하고 있다.<sup>74)</sup> 홍콩은 여성이사할당제를 강행규정으로 두고 있지는 않지만 홍콩증권거래소(The Securities Exchange of Hong Kong, “SEHK”)의 상장규정을 통해 다양성 정책을 수립할 것을 의무화하고 있다.<sup>75)</sup>

중국, 일본, 대만 등의 국가에서는 강행규정으로 여성이사 할당제를 두고 있지 않다.<sup>76)</sup> 일본의 경우 여성이사를 강행규정으로 할당하고 있지는 않으나, 기업지배구조 모범규준(Governance Code)에 자발적인 지침(Voluntary directive)으로 30%를 여성이사로 두는 목표를 설정하였다.<sup>77)</sup>

Research Paper No. 472(2015), pp.18~20{토크니즘의 위험에 대한 우려를 표명함}; Agarwal, Ayushi., “India’s ‘One Woman Quota’ on Board of Directors Fails to Bring About Gender Equality”, Oxford Human Rights Hub(2018).

72) Lim, Ernest, op. cit., p.116; Afsharipour, Afra, op. cit., p.12

73) Lim, Ernest, op. cit., p.116

74) Lim, Ernest, op. cit., p.130

75) Lim, Ernest, op. cit., p.131

76) Deloitte, Women in the Boardroom a Global Perspective, 7th Edition, 2022

77) Gender Equalit Bureau Cabinet Office, Good Practice for Promoting Women’s Economic Empowerment, 6. Female Board Member Quota, Oct. 2016; Nikkei Asia, “Japan Pushes to put more women in the boardroom”, 2018.2.28.; Easton Vance, Insights, Japan Makes Strides in Female Board Diversity, March 7, 2022

## 5. 소결

여성이사 비율을 확대하려는 노력은 유럽, 미국 등에서 활발하게 진행되고 있지만 구체적인 양상은 법역별로 상이하다. 노르웨이와 같이 강행규정으로 여성이사 할당제를 도입하고 위반 시 엄격한 제재규정을 두는 국가도 있지만, 강행규정을 도입한 국가는 여성이사 할당제로 인해 기업의 사적자치가 침해된다는 비판에서 자유로울 수 없는 것도 사실이다. 영국은 여성이사 할당제를 채택하는 대신, 자율규제로 기간 단위로 목표를 세워서 여성이사의 수, 비율, 이사회 내의 여성이사의 역할 등을 공시하고, 이사의 선임과정을 투명화하는 등 전방위적인 노력 끝에 여성이사의 목표 수치를 달성하였다. 또한 이탈리아는 여성이사 할당제를 강행규정으로 입법하는 것이 기업의 사적자치 침해에 대한 우려가 있음을 인식하고 있었지만, 단기적인 필요악(necessary evil)으로 판단하였다. 하지만 기업들이 여성이사를 선임하기 시작하고 여성이사 인재풀이 충분히 확보된 이후, 여성이사가 기업가치 향상에 기여하는 것을 몸소 체험하게 되면 장기적으로는 강행규정으로 둘 필요는 없다고 판단하여 일몰규정으로 두었다.

국가별로 여성들의 사회진출, 기업 문화, 양성평등 현황 등이 상이하기에 비교법적 분석이 우리나라에서 여성이사 할당제 도입 방식에 정답을 제시하는 것은 아니다. 하지만 대부분의 법역에서 여성이사 선임을 단지 1인으로 하는 것은 토크니즘의 위험이 있으며, 단계적으로 해결할 문제로 보았다는 점은 시사하는 바가 크다. 설령 단기적으로 1인의 여성이사의 강행규정을 두더라도 이로써는 충분하지 않고 장기적으로 여성이사 할당제 비율을 강행규정으로 높이거나 아니면 강행규정을 두지 않더라도 장기적인 목표를 설정하고 공시 등의 자율규제를 통하여 여성이사 선임 증가에 노력을 기울이고 있다.

### Ⅲ. 우리나라의 법제

#### 1. 자본시장법의 여성이사 할당제 도입배경

2018년 10월 1일 최운열 의원은<sup>78)</sup> 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」은 적극적인 고용개선조치를 도입하고 있으나 기업의 의사결정을 하는 직원인 이사회원의 성별 구성에 대한 규정은 없다고 지적하며, 여성이사의 확대는 여성의 경제활동을 유인하고 참여를 제고할 뿐 아니라 기업의 의사결정 기구의 성별 대표성 확보를 통해 기업의 이윤을 높일 수 있다는 연구결과를 근거로 하여 여성이사 할당제 의안을 제시하였다. 최초 안은 자본시장법 제165조의 20에 “자산총액<sup>79)</sup>이 2조원 이상인 주권상장법인의 경우 이사회를 구성함에 있어서 특정 성(性)의 이사가 이사회 정원의 3분의 2를 초과하지 아니하도록 하여야 한다”고 규정하고 제 159조 제2항 제3호의 3에 “사업보고서에 이사회원의 성별구성과 위 기준에 적합하지 아니한 경우 그 사유를 기재하여 공시”하도록 하는 의무공시 조문을 포함하였다. 따라서 최초 의안은 후술할 주요국에서 여성이사 할당제를 도입한 국가들이 30-40%를 여성이사 선임 목표로 하며 공시조문을 포함한 것을 고려하였음을 확인할 수 있다.

2019년 11월 국회 정무위원회에서 위의 안을 “이사 전원을 특정 성(性)의 이사로 구성하지 아니하여야 한다”고 문구를 수정하였고, 사업보고서 의무공시에 해당하는 제159조의 제2항 제3호의 3을 삭제하였다. 이는 법제사법위원회의 검토의견<sup>80)</sup>에 따라 민간영역에 대한 강행규정으로 두는 것은 영업의 자유 및 민간영역의 사적자치 측면에서 문제가 있으며, 성별

78) 의안번호: 2015817.

79) 금융업 또는 보험업을 영위하는 회사의 경우 자본총액(재무상태표상의 자산총액에서 부채총액을 뺀 금액을 말한다) 또는 자본금 중 큰 금액으로 한다.

80) 정대, 앞의 논문, 47면.

구성에 관한 의무위반에 따른 제재규정이 없다고 하더라도 이사회 구성이 개정안을 따르지 않는 경우 이사회 결의의 효력 및 이에 기초한 업무집행의 효력에도 영향을 끼칠 우려가 있다는 견해를 수용한 것이다. 또한 현행 우리나라 여성 임원의 비율이 3% 수준임을 감안할 때 3분의 1을 다른 성별로 선임하는 조문은 현재보다 10배 정도의 여성이사를 선임하여야 하는데 현실적으로 달성하기 어렵고 기업에 과도한 부담이 될 것이라는 견해가 있었다. 따라서 이사 전원을 특정 성의 이사로 구성하지 아니하여야 한다는 조문으로 수정하고 공시의무를 삭제하여 궁극적으로 2020년 1월 9일 민병두 의원의 대표발의안이 채택되었다.

#### 2. 현행 조문 및 문제점

앞서 살펴본 입법경위에 따라 2020년 2월 4일 자본시장법 제165조의 20에 이사 전원을 특정 성(性)의 이사로 구성하지 아니하여야 한다는 조문이 신설되었고, 2020년 8월 5일부터 시행되었지만, 부칙에서 2년의 유예기간을 부여하였다. 따라서 2020년 8월 5일 시행 당시 자본시장법 제165조의 20에 적합하지 않은 회사들은 2022년 8월 5일까지는 해당 조문을 준수하여야 한다. 자본시장법 제165조의 20의 적용대상은 영위 업종별로 상이한데, 금융업 또는 보험업을 영위하는 회사는 자본총액 또는 자본금 중 큰 금액이 2조원 이상인 경우를 대상으로 하고, 일반회사는 자산총액이 2조원 이상인 경우의 주권상장법인을 대상으로 한다. 이사회원의 전원을 특정 성별의 이사로 구성하지 아니하여야 한다고 규정하고 있지만 현실적으로 여성이사만으로 구성되어 남성이사를 선임하여야 하는 경우는 찾아보기 어려우므로 1인 이상의 여성이사선임을 의무화하는 조문이다. 조문은 ‘이사’라고 규정하지만 주주총회에서 선임되지 않은 비등기이사는 포함하지 않으며 등기이사만을 의미한다. 또한 등기이사 중 사내이사, 사외이사를 모두 포함하며 특정 이사로 제한하지 않는다.<sup>81)</sup>

81) 최근 3년간 여성임원들의 증가는 주로 사외이사 및 감사위원인 사외이사직을 수행하며, 지배주주 일가에 포함되지 않는 사내이사의 수는 한 자릿수에

초기 의안에 있던 1인 이상의 여성이사 선임 의무화를 준수하지 않으면 사업보고서에 이를 공시하는 문구<sup>82)</sup>를 삭제하였고, 이를 위반한 경우의 벌금이나 상정페지 등의 별도의 제재규정도 두고 있지 않다. 따라서 이 조문이 강행규정인지 여부에 대하여 다툼이 있을 수 있다. 다만 해석상 자본시장법 제165조의 20에서 요구되는 성별 구성을 이루지 못한 이사회 결의는 ‘위법한 이사회 결의’에 해당하므로 이사회 결의의 효력이 인정되지 않는다고 보아야 하며, 따라서 해당 조문이 강행규정이라는 견해가 있다.<sup>83)</sup>

앞선 법제사법위원회의 검토의견에서 영업의 자유 및 민간영역에 대한 상행규정으로 두는 것은 영업의 자유 및 민간영역의 사적자치 특면에 문제가 있다는 주장은 여성이사 할당제의 비율을 1인으로 하던지, 더 높은 비율로 하던지 동일하게 적용된다. 이 지적은 강행규정으로 할 것인지 아니면 자율규제로 할 것인지와 관련된 의견이지, 여성이사 할당제의 비율을 1인으로 할 것인지 3분의 1로 할 것인지에 대한 검토의견이라고 보기 어렵다. 현 여성 임원의 비율이 3% 수준일 때 3분의 1을 다른 성별로 두는 조문을 채택하면 기업에 부담이 된다는 견해에는 일부 이해가 되는 측면이 있지만 이를 해소하기 위해 전술한 주요국과 유사하게 단계적 접근을 취하지 못한 것은 아쉬운 측면이 있다.

여성이사 할당제의 취지는 바람직하나, 입법경위에서도 드러나듯이 세 부적인 조문 구성에 대한 충분한 논의가 이루어지지 못한 채 1인의 여성이사 선임을 의무화하는 조문으로 구성하였고 이는 앞서 살펴본 선진국보다는 인도의 입법례에 가까운 조문으로 구성되는 결과가 되었다.

그친다는 비판적 견해로는 윤소정, “이사회 내 여성이사의 현황 및 개선방향”, 「KECG Report」 제11권 제5호, 한국지배구조연구원(2021), 4면.

82) 의무공시 조문은 삭제되었지만, 2020년 8월 5일 「유가증권시장 공시규정 시행세칙」 제8조와 「코스닥시장 공시규정 시행세칙」 제13조에 자율공시사항을 추가하여 2020년 8월 5일부터 시행하였다. 허수정, “이사회 다양성의 법률문제: 미국 캘리포니아주 회사법 및 개정 자본시장법을 중심으로”, 「BFL」 제110호, 서울대학교 금융법센터(2021), 70면.

83) 허수정, 앞의 논문, 70-71면; 정대, 앞의 논문, 52면.

## IV. 여성이사 할당제에 대한 견해 및 연구

### 1. 회사법상 연구

회사법에서 여성이사 할당제를 주장하는 초기에는 도덕적, 사회적 근거에 의해 현재의 불평등을 해소하는 것을 목적으로 하였다. 공정한 사회에서는 성별과 무관하게 능력에 따라 그 역할이 분배되어야 하겠지만, 실제 세상은 완벽하지 않고<sup>84)</sup> 특히 이사의 경우에는 능력에 의해 선임되기보다는 과거에 임원 등으로 선임된 경력이 있는 후보자를 선임하는 경향이 있기에 과거의 불평등한 남녀차별이 지속되는 경향이 있다는 견해를 내세웠다.

하지만 미국 회사법상 회사의 역할은 잔여청구권자인 주주가치 극대화<sup>85)</sup>를 표방하고 있기에 이러한 도덕적, 사회적 근거는 미국에서는 그다지 주목을 받지 못하였다. 이러한 입장에 따르면 이사회 다의성 추구는 주주가치를 극대화하는 경우에만 정당화될 수 있다.<sup>86)87)</sup> 따라서 미국은 ‘Corporate America’라는 슬로건에 맞게 이사회 다의성 및 여성이사

84) Langevoort, Donald, “Commentary: Puzzles About Corporate Boards and Board Diversity”, 89 *N. C. L. Rev.* 841 (2011), p.841.

85) 회사법은 회사의 역할이 주주이익을 극대화하는 것으로 보고 있으나, 이론적, 현실적인 한계가 있다고 본 문헌은 김건식 외, 「회사법」, 제6판, 박영사, 2022, 45면.

86) Fairfax, Lisa, “Board Diversity and Corporate Performance: Filling in the Gaps: Board Diversity Revisited: New Rationale, Same Old Story?”, 89 *N. C. L. Rev.* 833 (2011), p.858; Rosenblum, Darren, “When Does Sex Diversity On Boards Benefit Firms?”, 20 *Uni. of Penn. J. of Bus. L.* 428 (2018); 여성이사 할당제 도입 외에 이사회 다의성을 제고할 수 있는 방법으로 이사의 임기를 제한을 드는 실증적인 연구로는 Rosenblum, Darren, & Yaron Nili, “Board Diversity by Term Limits”, 71 *Ala. L. Rev.* 211 (2019).

87) 실증적 연구는 본 논문의 IV. 3.

할당제에 찬성하는 근거를 경제적 이론(Business Case for diversity)<sup>88)</sup>에서 발견하려는 시도를 한다. 경제적 이론에 따르면 여러 가지 측면에서 여성이사를 선임하면 회사의 성과에 기여한다고 주장한다.<sup>89)</sup> 예를 들어 여성이사를 이사회 후보 풀(pool)에 포함하여 추가적인 인재를 확보할 수 있다든지, 인구의 절반에 해당하는 여성을 이사회에 포함하면 더 넓은 고객층을 확보할 수 있어서 회사의 매출에 기여할 수 있다든지, 고용관계가 개선될 것이라는 견해 등을 제시한다.

반면 여성이사 할당제에 반대하는 입장은 국가가 회사의 사적자치에 관여하여서 안된다는 근거를 내세운다.<sup>90)</sup> 일련의 학자들은 이사회의 다양성이 주주의 이익을 증가시키는 경제적, 재무적 근거에 의해 정당화되지 않는 한, 기업에서 이사회의 다양성을 추구하는 데에 부정적인 태도를 견지한다. 또한 여성이사 할당제는 실질적인 평등에 기여하지도 않고 오히려 형식적인 토크니즘에 치우치기 마련이기 때문에 이에 반대하는 목소리도 적지 않다.<sup>91)</sup> 후술하겠지만, 여성이사 할당제에 따른 회사의 성과 혹은 주주의 부에 대한 실증적인 연구가 일관된 결과를 나타내는 것은 아니기 때문에 경제적 이론만을 바탕으로 하면 여성이사 할당제, 특히 강행규정에 대한 찬성하는 견해를 주장하기는 어렵다.

## 2. 사회학 연구

사회학 연구는 여성이사가 회사의 성과를 향상시킬 수 있는 근거로 그

88) 정대, 앞의 논문, 54면; 문상일, 앞의 논문(주 8), 47면.

89) 정대, 앞의 논문, 54-57면; Fairfax, Lisa, "The Bottom Line on Board Diversity: A Cost-Benefit Analysis of the Business Rationales for Diversity on Corporate Boards", 2005 *Wis. L. Rev.* 795 (2005).

90) Rosenblum, Darren, *supra* note 38, p.1447{회사의 경영자가 신중히 판단한 결정에 대하여 경영자의 책임을 묻지 않고 경영자의 판단을 존중하는 경영판단의 원칙이 여성이사를 선임할지 여부에도 적용된다는 견해를 소개함}.

91) Rosenblum, Darren, "Parity/Disparity: Electoral Gender Inequality on the Tightrope of Liberal Constitutional Traditions", 39 *U.C. Davies L. Rev.* 1119 (2006), pp.1134-1135.

그룹사고(Groupthink)의 폐해를 든다.<sup>92)</sup> 사회적 결속력이 강화되어 있고 스트레스를 많이 받으며 타 집단으로부터 분리된 집단의 경우, 그 집단이 채택한 정책의 전제나 입장에 대하여 재검토하지 않는 경향이 있는데 이를 '그룹사고'라고 지칭한다. 이러한 연구에 따르면, 그룹사고는 장기적인 회사의 성과에 해(害)가 되므로 기업의 의사결정을 담당하는 이사회의 다양성을 추구해야 한다. 또한 남녀의 신체적, 생리학적 차이에 근거하여 이사회 내의 여성이사의 필요성을 주장하기도 한다. 예를 들면 여성은 남성에 비해 위험회피적 성향이 높거나, 안정적인 의사결정을 하는 성향<sup>93)</sup>을 보이기 때문에 남성들만으로 구성된 이사회와는 달리 창의적이고 구별되는 사고를 할 수 있다고 주장하기도 한다.

다른 사회학 연구는 양성평등을 위한 제도 및 입법을 제시할 때에는 불평등을 개선하는 것이 아니라 그 소수집단 중 일부를 상징적인 대표로 뽑아 구성을 맞추는 진정성 없는 토크니즘(Tokenism)<sup>94)</sup>을 탈피하는 것에 초점을 둔다. 이는 여성이사 할당제의 경우에도 동일하게 적용되는데 여성이사 할당제가 토크니즘을 회피해야 한다는 다양한 규범적인(normative) 견해에 있다.<sup>95)</sup> 토크니즘으로 여성이사를 두는 경우 여성은 이사회의 수장이 지배적인 그룹(dominant category)의 남성인 경우, 그룹 내에서 다양성으로 인한 성과를 거두기 어렵다는 견해<sup>96)</sup>도 있다.

92) Allison, Graham, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little Brown, 1971; Irving Janis, *Victims of Groupthink*, Houghton Miffling, 1982, p.7, pp.174-177; Winterton, Hermione, *Diversity of Thought in the Boardroom: An Antidote to Groupthink?*, AIRMIC White Paper, September 2020; Page, Scott, *Diversity Bonus, How Great Team Pay off in the Knowledge Economy*, Princeton University Press, 2018, p.239.

93) Rosenblum, Darren, *supra* note 86, p.442.

94) 토크니즘을 형식주의로 번역한 문헌으로는 문상일, 앞의 논문(주 2).

95) Rhode, Deborah & Amanda Packel, "Diversity on Corporate Boards: How Much Difference Does difference make?", 39 *Del. J. Corp. L.* 377 (2014); Swati, Jena & Hari T. N., *Diversity Beyond Tokenism: Why being politically correct doesn't help anyone*, SAGE, 2021.

96) Rhode, Deborah & Amanda Packel, *op. cit.*, p.394

문제는 실질적으로 어떠한 제도나 규제가 토크니즘에 그치는 것이고 어떠한 제도나 규제가 진정성 있는 여성이사 할당제인지 명확하게 선을 긋기는 어렵다. 외국 문헌들은 기업의 규모에 무관하게 1인의 여성이사를 두는 입법이나, 장기적으로 여성이사 비율 증가에 기여하지 못하는 제도 등을 토크니즘의 예로 들고 있다. 해외 입법례에서 여성이사 할당제 도입 초기에는 여성이사 1인을 의무화하더라도 장기적으로 추가적인 선임을 의무화하는 것을 살펴본 바 있다. 이러한 견해에 따르면 현 자본시장법상 조문은 단지 토크니즘에 그치고 있다는 비판을 피하기 어렵다.

토크니즘과 함께 여성이사에 대한 논의에 자주 등장하는 개념은 임계치(Critical mass)<sup>97)</sup>이다. 이 개념에 따르면, 여성이사 선임으로 인하여 기업의 가치 및 주주의 부에 영향을 미치고, 기업지배구조 개선 효과를 보이게 하기 위해서는 여성이사의 수가 임계치에 도달하여야 한다. 설령 여성이사의 선임이 회사의 성과 등에 긍정적인 영향을 미치더라도, 임계치에 도달하지 못한 상태라면 이러한 이사회의 다양성이 가지는 긍정적인 혜택을 실현하지 못한다는 것이다.<sup>98)</sup> 임계치에 도달하지 못하고 토크니즘으로 1인의 여성이사를 두는 경우 등에서는 현상황(Status quo)을 유지하고자 하며 회사의 의사결정에 이의를 제기하지 않을 여성을 선임할 가능성이 높으며, 선임된 여성이사가 단지 상징적 이사(Trophy director)에 그치게 된다는 견해<sup>99)</sup>도 있다. 임계치에 대한 명확한 수치나 비율을 구하기는 어렵지만, 문헌들은 대략적으로 이사회의 여성참여로 인해 기업의 경영성과가 향상되기 위해서는 이사회의 여성비율이 임계치로 여겨지는 30%를 상

97) 임계치(Critical mass)는 본래 물리학에서 핵분열성 물질이 일정한 조건에서 스스로 계속하여 연쇄반응을 일으키는 데에 필요한 최소한의 질량을 의미하지만 심리학, 경영학에서 일정 목표를 도달하기 위해 필요한 최소한의 양, 시간 등을 의미하는 개념으로 차용하여 사용된다.

98) Fairfax, Lisa, *supra* note 86, p.863; Magnier, Veronique & Darren Rosenblum, op. cit., pp.296-297; Rhode, Deborah & Amanda Packel, op. cit., p.409.

99) Rhode, Deborah & Amanda Packel, op. cit., p.391; Fairfax Lisa, "Clogs in the Pipeline: The Mixed Data on Women Directors and Continued Barrier to Their Advancement", 65 *Md. L. Rev.* 579 (2006), pp.592-593.

회해야 한다거나 적어도 여성이사 3명 이상이 이사회에 있어야 한다고 주장한다.<sup>100)</sup>

### 3. 실증적 연구

사회학적 연구에 따르면 여성이사 도입이 양성평등에도 기여하고, 회사의 성과를 증진시키기 위해서는 여성이사의 비율이 일정수준을 넘어어야 한다. 문제는 여성이사 도입으로 인해 회사의 성과가 나아지는지 혹은 주주의 부가 증가하는지에 대한 실증적인 연구 결과가 아직 혼재되어 있다는 데에 있다.<sup>101)</sup> 가장 대표적으로 여성이사 선임으로 인해 수익률 향상을 주장하는 문헌은 2007년 캐털리스트(Catalyst)사의 연구<sup>102)</sup>이다. 이들은 포춘 500(Fortune 500)에 속한 기업들을 검토한 결과, 이사회에서 여성 비율이 가장 높은 사분위수(quartile)에 있는 그룹이 가장 낮은 그룹에 있는 그룹보다 자기자본이익률(Return on Equity, ROE)이 53% 높다는 결론을 내리지만, 이 연구는 일변량(univariate) 분석 방법으로 통제변수를 포함하고 있지 않다는 한계가 있다. 또한 2012년 크레딧 스위스

100) Kramer, Vicki, et al., Critical Mass on Corporate Boards: Why Three or More Women Enhance Governance, Wellesley Ctrs. for Women, 2006; Rhode, Deborah & Amanda Packel, op. cit., p.409에서 재인용{적어도 3명 이상은 되어 이사회의 결의에 영향력을 미칠 수 있다}. Joecks, Jasmin, et al., "Women on Boards and Firm Performance: What Exactly Constitutes a Critical Mass", *School of Business & Economics*, Tuebingen University (2012). 임희정, "ESG경영 관점에서 여성임원 할당제 의미와 과제", 「젠더리뷰」 제61권, 한국여성정책연구원(2021), 32면에서 재인용; Torchia, Mariateresa et al., "Women Directors on Corporate Boards: From Tokenism to Critical Mass", 102 *J. of Bus. Ethics* 299(2011){1인의 여성이사를 두는 것은 토크니즘이다}.

101) Eckbo, Espen, et al., "Does Mandatory Board Gender-Balancing Reduce Firm Value", *ECGI Working Paper* No. 629/2022 (2022){노르웨이의 여성이사 할당제에 따른 회사의 가치에 대한 영향력은 통계적으로 무의미하다고 밝힘}.

102) Rhode, Deborah & Amanda Packel, op. cit., p.384; 정성숙, 앞의 논문, 268면; 문상일, 앞의 논문(주 2), 268면; 문상일, 앞의 논문(주 8), 48면, 52면; 정대, 앞의 논문, 64면.

(Credit Suisse)의 연구<sup>103)</sup>에서는 이사회에 여성을 포함하면, 포함하지 않을때보다 성과가 더 좋다고 결론내렸지만, 이 연구는 캐털리스트와 동일한 방법론의 문제가 있어 비판받고 있다.

반면, 제시 프리드(Jesse Fried) 교수<sup>104)</sup>는 여성이사를 포함하는 경우에 회사의 성과가 증가한다는 실증적인 연구에 대해 회의적인 시각을 가진 대표적인 학자이다. 최근 논문에서 프리드 교수는 나스닥의 이사회 다양성에 대한 상장 규정 발표 후, 오히려 주가가 하락하는 실증연구를 소개하며 이사회의 다양성과 회사의 성과간의 관계에 의문을 제기한다. 하지만 리차드 페인터(Richard Painter) 교수<sup>105)</sup>는 프리드 교수의 논문에서 제시한 실증연구는 소수의 문헌에 해당하며 반대로 이사회의 다양성과 주가의 관계를 연구한 문헌 외에도 여성이사를 선임하면 증권사기가 감소한다는 실증연구가 있으며 여성이사가 이사회의 중재자 역할을 이행한다는 연구 등을 언급하여 반박한다.

또한 현재까지 연구 결과로는 여성이사와 회사의 성과 혹은 주주의 부가 상관관계(correlation)가 있는 결과라 할지라도 이를 인과관계(causation)로 보기 어렵다는 문제를 제기하기도 한다.<sup>106)</sup> 이사회의 다양성에 의해 회사의 성과가 향상되는 인과관계라기 보다는, 회사의 성과가 높게 나타나는 회사는 대중으로부터 이사회의 다양성에 대해서도 철저한 검증을 받을 가능성이 높고 따라서 이사회의 다양성을 추구할 여력까지 생겼다고 해석할 수 있기 때문이다.<sup>107)108)</sup> 앞서 언급한 실증연구 외에도

103) Rhode, Deborah & Amanda Packel, op. cit., pp.384-385.

104) Fried, Jesse, "Will Nasdaq's Diversity Rules Harm Investors?", ECGI Working Paper Series, No.579/2021 (2021).

105) Painter, Richard, op. cit.

106) Rhode, Deborah & Amanda Packel, op. cit., pp.384-387.

107) Farrell, Kathleen & Philip Hersch, "Additions to Corporate Boards: The Effect of Gender", 11 *J. Corp. Fin.* 85 (2005), p.101; O'Reilly, Charles & Brian Main, "Women in the Boardroom: Symbols or Substance?", *Stan. Grad. Sch. Bus. Res. Paper No. 2098* (2012), p.10, Rhode, Deborah & Amanda Packel, op. cit., p.387에서 재인용.

108) 제3의 요인이 회사의 성과와 이사회의 다양성을 모두 야기하였다고 해석

이사회의 다양성과 회사의 성과는 음의 관계 혹은 무관계를 나타내기도 하여, 이사회의 다양성과 회사의 성과는 실증연구의 방법론에 따라 그 결과는 혼재하고 있어서<sup>109)</sup> 여성이사 선임이 회사의 성과 혹은 주주의 부를 증가시키는지 여부로는 여성할당제의 도입 찬성이나 반대에 대한 논거가 되기 어렵다.<sup>110)</sup>

## V. 여성이사 할당제의 향후과제

본고는 2022년 8월 자본시장법 제165조의 2의 본격적인 시행을 맞이하여, 비교법적으로 여성이사 선임을 확대하기 위한 외국의 입법례를 검토하였다. 현행 자본시장법상 여성이사 할당제는 기업 내의 양성평등을 위한 첫 단추를 끼웠다는 데에서 의의를 찾을 수 있다. 그럼에도 불구하고 본 발제문은 해당 입법은 여러 가지 측면에서 아쉬운 점이 있다고 판단하였다. 자본시장법상 여성이사 할당제의 초기 의안은 이사회 3분의 1을 여성이사로 하고 사업보고서에 이사회의 성별구성을 의무공시하도록 하였지만, 민간기업 활동의 자유를 침해한다는 근거 등을 내세워 적어도 1명

하는 문헌으로는 Hillman, Amy, et al., "Organizational Predictors of Women on Corporate Boards", 50 *Acad. of Mgmt. J.* 94 (2007), pp.944-945, Rhode, Deborah, & Amanda Packel, op. cit., p.387에서 재인용.

109) Rhode, Deborah & Amanda Packel, op. cit., pp.387-390; Langevoort, Donald, op. cit., p.842{이사회가 회사의 가치를 증진시키는 지에 대한 일관적인 설명을 발견하지 못하였다. 따라서 이사회의 다양성에 대한 유의미한 가설을 세우고 이를 검증하기는 어렵다}; Schanzenbach, Max & Robert Sitkoff, "Reconciling Fiduciary Duty and Social Conscience: The Law and Economics of ESG Investing by a Trustee", 72 *Stanford L. Rev.* 381 (2020), p.432.

110) 주의할 점은 현재까지 여성이사 할당제의 실증연구가 여성이사 할당제 도입에 반대 논거도 되지 않는다는 것이다. 만약 여성이사 할당제와 회사의 성과가 무관계인 경우라 하면 경제적 이론에 따라서 도입찬성의 근거가 되지 못하지만 반대의 근거도 되지 못하기 때문이다.



만을 여성 이사로 선임하는 것을 의무화하는 조항으로 급격하게 변경되었고 의무공시에 해당하는 부분은 삭제되었다. 기업의 규모에 무관하게 여성 이사 1명의 선임을 의무화하는 조문으로는 이사회 의사결정 과정 등에 영향력을 미치는 임계치에 도달하였다고 보기 어려우며 오히려 상징적으로 평등을 구현하고 있는 것처럼 보이는 토크니즘의 우려가 있다. 또한 외국의 사례에서 초기에는 여성이사의 수, 비율을 증가시키는 데에 초점을 두지만 궁극적으로 회사에 기여하기 위해서는 실력있는 여성이사를 확보하는 것을 확인할 수 있는데 현행 입법은 사내이사, 사외이사에 무관하게 1인의 여성이사 선임만을 의무화하고 있는 점도 아쉽다.

우리나라의 여성이사 할당제 조문이 신설된 이후에 일부 실증연구<sup>111)</sup>가 이루어졌으나 아직은 도입 이후 결과를 평가하기는 이른 감이 있으며 장기적인 실증연구가 필요하다고 생각한다.<sup>112)</sup> 여성이사 할당제가 토크니즘에 그치지 않고 여성이사로 인한 혜택을 누릴 수 있는 임계치에 도달하기 위해서는 현행 1인의 여성이사 조문은 충분치 않고 여성이사의 비율을 늘리는 입법 혹은 정책이 필요하다고 생각하나 동시에 아직 실증적 연구가 충분치 않은 상황에서 단기간에 여성이사 비율을 상향조정하는 것에 대한 우려 및 기업의 사적자치 침해 우려 역시 간과할 수는 없다. 뿐만 아

111) 기업의 성과와 여성이사 비율은 양의 상관관계를 보였으나 통계적으로 유의미하지 않았고, 여성이사가 1명이라도 있는 기업의 성과가 남성으로만 이루어진 이사회 기업성과보다 높았다고 설명하며 이사회 구성의 성별 다양성이 기업성과에 영향을 미친다고 설명한 문헌으로는 성호용, “여성이사 할당제의 경제적 효과분석”, 「여성경제연구」 제17권 제2호, 한국여성경제학회(2020); 이사회에 여성이사가 존재하면 연구개발투자의 비중을 높이고 그 결과 기업 가치가 높아진다는 문헌으로는 이상철, “여성이사, 연구개발투자 및 기업가치”, 「기업지배구조 리뷰」 제98권 제1호, 한국지배구조연구원(2021); 이상철, “여성의 이사회 참여에 영향을 미치는 요인”, ESG리뷰, 제2022-03호, 한국 ESG 기준원, 2022.

112) 유사하게 ESG를 고려한 투자가 장기적으로 이익을 증가시킨다는 주장에 대하여 섬세한 실증연구 및 논리구성이 필요하다는 견해로는 송지민, “수탁자의 충실의무와 ESG투자-영미법상 논의를 중심으로-”, 「상사법연구」 제41권 제1호, 한국상사법학회(2022).

나라 아직 여성이사의 인력 풀이 충분하지 않아서<sup>113)</sup> 소수의 인재를 다수의 이사회에 고용하는 골든 스커트(Golden Skirt)<sup>114)</sup>의 문제 등이 발생할 우려도 있다.<sup>115)</sup>

이러한 상황을 종합해 보면 여성이사 선임의 이점을 누리기 위해서는 현 조문처럼 여성이사 1인 의무화로는 충분하지 않지만, 여성이사로 인한 실증연구가 존재하는 상황에서 단기간에 여성이사 비율을 상향조정하는 강행규정은 기업에게 지나친 부담이 될 수도 있다는 딜레마를 발견하였다. 본 논문은 현행 입법에 대한 보완이 필요하다고 생각하여 주요국의 논의 및 선행연구를 바탕으로 두 가지 대안을 제시한다. 첫 번째, 영국의 입법례를 참조하여 여성이사 선임에 대한 구체적인 내용을 공시하여 자발적으로 여성이사의 수를 늘리고 그 질을 향상시키는 방법이다. 이는 초기 의안에 포함되었으나 입법과정에서 삭제된 공시제도를 도입하는 것이다. 영국의 경우, 여성이사 할당제를 강행규정으로 하지 않았음에도 불구하고 자율규제<sup>116)</sup>인 FTSE 공시만으로도 여성이사의 비율이 임계치에 도달하였음을 확인하였다. 이는 단지 여성이사의 총수만을 공시하는 것이 아니라, 사내이사, 사외이사, 이사회 의장 등의 구체적인 여성의 역할을 공시내용에 포함하여 실력있는 여성이사 선임에 기여하였다. 자율규제 방식을 채택하는 경우에는 장기적으로 여성이사의 목표 비율 등을 설정하고 준수여부 및 준수하지 않은 경우에는 설명하는(comply or explain) 방식을 도입한다. 이러한 자율규제는 만약 회사의 특성상 혹은 산업의 특성상 불가피하게 여성이사를 선임할 수 없는 납득할만한 이유를 제시하여 소명할 수 있는 기회를 주기 때문에 사적자치의 침해 우려를 일부 덜 수 있다.

113) 한국일보, “대기업 이사회 입성하는 3040 여성들...이제 시작일뿐”, 2022.3.30.; 조선일보, “새로 뽑는 사외이사, 31%가 여성”, 2021.3.11.

114) 문상일, 앞의 논문(주 8), 50면.

115) 다만, 현재까지 여성이사를 선임한 목록을 보면 중복되는 경우가 거의 없으므로, 우려하는 바와 달리 이미 여성이사의 풀이 충분하다고 판단할 수도 있다. 뉴스 토마토, “그룹들 여성 사외이사 발탁 행진...이사회 성비 균형 시동”, 2022.3.23.

116) 동지: 문상일, 앞의 논문(주 8), 54면.

두 번째로는 이탈리아의 입법례를 참조하여 여성이사 할당제를 일몰규정으로 두는 방법을 제안한다. 즉 현행 1인의 여성이사 선임의무에서 단계적인 강행규정으로 여성이사 비율을 확대하되, 이를 일몰규정으로 하여 일정 기한이 경과한 후 추가적인 조치가 없으면 더 이상 여성이사할당제가 효력을 잃도록 하는 방법이다. 립스타인(Ribstein) 교수<sup>117)</sup>는 일몰조항은 일정 규제조항의 규제-편익분석이 불확실한 경우에는 겸허한 방식으로 정책을 추진하는 방법으로 일몰조항을 제시한 바 있는데, 같은 논리를 여성이사할당제가 기업지배구조에 미치는 영향력에 대한 실증적 연구가 제한된 상황에서도 적용해볼 수 있다. 예를 들면 10년의 기한을 두고 여성이사 비율을 30%로 상향조정하여 적용하여 그 기간동안 여성이사의 인재풀이 충분히 확보될 수 있는 기반을 마련하고 해당 기간동안 기업들이 여성이사 선임으로 인한 기업가치 제고 여부를 판단할 수 있도록 하는 것이다. 일몰기한이 도래한 후에는 기업들이 자발적으로 여성이사 선임여부를 결정할 수 있도록 하는 방법이다.

또한 현행 자본시장법 제165조의 20은 그 적용대상을 자산총액이 2조원 이상인 법인으로 한정하고 있다. 따라서 입법 이후 해당 조문의 대상 기업과 그렇지 않은 2조원 미만의 기업들의 여성이사 비율의 격차가 현저히 벌어지는 현상이 두드러지고 있다.<sup>118)</sup> 여성이사 할당제의 강행규정 자체는 현행 입법에 따라 대규모 상장회사로 제한하더라도<sup>119)</sup> 만약 자율

규제의 공시방법을 채택하는 경우, 공시는 규모에 무관하게 모든 기업에 적용하는 것이 타당하다. 그 외에도 이사회 성별구성 특례조항은 자본시장법이 아니라 상법에 규정하는 것<sup>120)</sup>이 타당하며, 여성이사 할당제 도입 이후 선임되는 여성이사가 주로 사외이사인 점에 비추어 볼 때<sup>121)</sup> 회사 내의 관리직에서 여성임원의 증가를 위해 여성의 경력단절을 막을 수 있는 제도 등이 함께 뒷받침되어야 한다.

117) 여성이사 할당제에 대한 논의는 아니고 내부통제와 관련된 사베인즈 옥슬리법에 대한 논의이지만, 새로운 규제를 도입할 때에 일몰조항을 둘 것을 주장하는 견해에서 일부 함의를 찾을 수 있다. Ribstein, Larry, "SARDOX: The Road to Nirvana", 2004 Mich L St. L. Rev. 279(2004), pp. 296~297. 논문에서 Ribstein교수는 규제의 비용-편익 분석은 불확실한 특면이 있기 때문에 적절한 규제방향이 불분명할 수 있고, 학자들의 규제 제안 역시 이해관계에 의해 채택되지 않을 수도 있으며 시장이 제대로 작동하는 경우에는 시장주체들이 더 잘 수정할 수 있는 경우가 있기 때문에 정책 담당자가 겸허한 마음으로 정책을 추진하는 방법 중 한 가지로 일몰조항을 제시한다.

118) 한국일보, "법 적용 대상 아니라지만...2조원 미만 상장사들 사외이사 남성 천하", 2022.4.13.; 이데일리, "자산 2조 미만 상장기업 중 女 이사 없는 곳은 91.8%", 2022.4.13.

119) 향후 적용대상회사를 확장하자는 견해로는 정대, 앞의 논문, 66면.

120) 동지: 정대, 앞의 논문, 65면; 문상일, 앞의 논문(주 8), 53면.

121) 윤소정, 앞의 보고서, 4면.

## 참고문헌

### I. 국문문헌

#### 1. 국문 단행본

김건식 외, 「회사법」, 제6판, 박영사, 2022.

#### 2. 국문 논문 및 보고서

곽서희, “유럽의회, 기업 여성임원 할당제 합의”, 국제동향, 여성정책 연구원, 2022.8.31

김경석, “여성임원할당제의 도입에 관한 연구”, 「중앙법학」제19집 제3호, 중앙법학회, 2017.

김동철·김익수, “미국의 ESG 동향-정책 및 법제화 현황-”, 「BFL」제110호, 서울대학교 금융법센터, 2021.

김진성, “이사회 다양성 현황-젠더 이슈를 중심으로”, 「KCGS Rerport」제8권 제6호, 한국기업지배구조원, 2018.

남윤경, “자본시장법상 여성임원할당제도에 관한 고찰”, 「아세아여성법학」제23권, 아세아여성법학회, 2020.

문상일, “여성이사 할당제 도입필요성에 관한 소고”, 「경제법연구」제12권 제1호, 한국경제법학회, 2013.

\_\_\_\_\_, “이사회 구성 다양성 제고에 따른 기업지배구조 개선효과 분석연구”, 「상사법연구」제40권 제1호, 한국상사법학회, 2021.

성호용, “여성이사 할당제의 경제적 효과분석”, 「여성경제연구」제17권 제2호, 한국여성경제학회, 2020.

송지민, “수탁자의 충실의무와 ESG투자 -영미법상 논의를 중심으로-”, 「상사법연구」제41권 제1호, 한국상사법학회, 2022.

\_\_\_\_\_, “여성이사할당제에 대한 여성이사 할당제에 대한 비교법적 연구-강행규정과 자율규제를 중심으로” 상사판례연구 제35권 제2호, 한국상사판례학회, 2022.

윤소정, “이사회 내 여성이사의 현황 및 개선방향”, 「KECG Report」제11권

제5호, 한국지배구조연구원, 2021.

이상철, “여성이사, 연구개발투자 및 기업가치”, 「기업지배구조 리뷰」제98권 제1호, 한국지배구조연구원, 2021.

\_\_\_\_\_, “여성의 이사회 참여에 영향을 미치는 요인”, ESG리뷰, 제2022-03호, 한국 ESG기준원, 2022.

임희정, “ESG 경영 관점에서 여성임원 할당제의 의미와 과제”, 「젠더리뷰」제61권, 한국여성정책연구원, 2021.

정대, “자본시장법상의 이사회 구성 특별조항- 여성이사는 기업지배구조를 변화시킬 수 있는가?», 「상사법연구」제39권 제20호, 한국상사법학회, 2020.

정성숙, “유럽과 우리나라에 있어서 기업여성임원할당제의 법적 동향에 관한 연구”, 「경제법연구」제15권 제1호, 한국경제법학회, 2016.

허수정, “이사회 다양성의 법률문제: 미국 캘리포니아주 회사법 및 개정 자본시장법을 중심으로”, 「BFL」제110호, 서울대학교 금융법센터, 2021.

#### 3. 국내기사

뉴스 토마토, “그룹들 여성 사외이사 발탁 행진... 이사회 성비 균형 시동”, 2022.3.23.

이데일리, “자산 2조 미만 상장기업 중 女 이사 없는 곳은 91.8%”, 2022.4.13.

조선일보, “새로 뽑는 사외이사, 31%가 여성”, 2021.3.11.

한국일보, “대기업 이사회 입성하는 3040 여성들...이제 시작일뿐”, 2022.3.30.

한국일보, “법 적용 대상 아니라지만...2조원 미만 상장사들 사외이사 남성 천하”, 2022.4.13.

### II. 영문문헌

#### 1. 영문 단행본

Afsharipour, Afra & Martin Gelter, *Comparative Corporate Governance*, Edward Elgar, 2021.

Allison, Graham, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little Brown, 1971.

Craig, Paul & Grainne de Burca, *EU Law: Text, Cases and Materials*. Oxford University Press, 2020.

Janis, Irving, *Victims of Groupthink*, Houghton Miffling, 1982.

Page, Scott, *Diversity Bonus, How Great Team Pay Off in the Knowledge Economy*, Princeton University Press, 2018.

Swati, Jena & Hari T. N., *Diversity Beyond Tokenism: Why Being Politically Correct Doesn't Help Anyone*, SAGE, 2021.

Seierstad, Cathrine, et al. (ed.), *Gender Diversity in the Boardroom, Volume 1: The Use of Different Quota Regulations*, Springer, 2017.

Seierstad, Cathrine, et al. (ed.), *Gender Diversity in the Boardroom, Volume 2: Multiple Approaches Beyond Quotas*, Springer, 2017.

## 2. 영문 논문

Afsharipour, Afra, "The One Woman Director Mandate: History and Trajectory", in *Corporate Governance in India: Change and Continuity* (ed. Indian Institute of Corporate Affairs) (Oxford University Press, Forthcoming), UC Davis Legal Studies Research Paper No. 472 (2015). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2686991>

Eckbo, Espen, et al., "Does Mandatory Board Gender-Balancing Reduce Firm Value", *ECGI Working Paper No. 629/2022* (2022).

Fairfax, Lisa, "The Bottom Line on Board Diversity: A Cost-Benefit Analysis of the Business rationales for Diversity on

Corporate Boards", 2005 *Wis. L. Rev.* 795 (2005).

\_\_\_\_\_, "Clogs in the Pipeline: The Mixed Data on Women Directors and Continued Barrier to Their Advancement", 65 *Md. L. Rev.* 579 (2006).

\_\_\_\_\_, "Board Diversity and Corporate Performance: Filling in the Gaps: Board Diversity Revisited: New Rationale, Same Old Story?", 89 *N. C. L. Rev.* 833 (2011).

Farrell, Kathleen & Philip Hersch, "Additions to Corporate Boards: The Effect of Gender", 11 *J. Corp. Fin.* 85 (2005).

Fried, Jesse, "Will Nasdaq's Diversity Rules Harm Investors?", *ECGI Working Paper Series*, No. 579/2021 (2021).

Hillman, Amy, et al., "Organizational Predictors of Women on Corporate Boards", 50 *Acad. of Mgmt. J.* 94 (2007).

Joecks, Jasmin et al., "Women on Boards and Firm Performance: What Exactly Constitutes a Critical Mass", *School of Business & Economics, Tuebingen University* (2012).

Langevoort, Donald, "Commentary: Puzzles About Corporate Boards and Board Diversity", 89 *N. C. L. Rev.* 841 (2011).

Lim, Ernest, "Board Gender Diversity", in *Sustainability and Corporate Mechanism in Asia*, Cambridge University Press (2020).

Magnier, Veronique, & Darren Rosenblum, "Quotas and the Transatlantic Divergence of Corporate Governance", 34 *NW. J. of Int'l Bus. L.* 249 (2014).

O'Reilly, Charles & Brian Main, "Women in the Boardroom: Symbols or Substance?", *Stan. Grad. Sch. Bus., Res. Paper* No. 2098 (2012).

Painter, Richard, "Board Diversity: A Response to Professor Fried" (April 11, 2021). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3824245>

Pastore, Partizia, "Italian Lesson About Getting Women on the Board Five Years After the Implementation of the Gender

Quota Law”, 16 *Corporate Ownership & Control* 185 (2018).

Rhode, Deborah & Amanda Packel, “Diversity on Corporate Boards How Much Difference Does Difference Make?”, 39 *Del. J. Corp. L.* 377 (2014).

Ribstein, Larry, “SARDOX: The Road to Nirvana”, 2004 *Mich L St. L. Rev.* 279 (2004).

Rosenblum, Darren, “Parity/Disparity: Electoral Gender Inequality on the Tightrope of Liberal Constitutional Traditions”, 39 *U.C. Davies L. Rev.* 1119 (2006).

\_\_\_\_\_, “When Does Sex Diversity On Boards Benefit Firms?”, 20 *Uni. of Penn. J. of Bus. L.* 428 (2018).

\_\_\_\_\_, “California Dreaming?”, 99 *B.U.L. Rev.* 1435 (2019).

Rosenblum, Darren & Yaron Nili, “Board Diversity by Term Limits”, 71 *Ala. L. Rev.* 211 (2019).

Schanzenbach, Max & Robert Sitkoff, “Reconciling Fiduciary Duty and Social Conscience: The Law and Economics of ESG Investing by a Trustee”, 72 *Stanford L. Rev.* 381 (2020).

Sjåfjell, Beate & Reiersen, Hedvig Bugge, “Report from Norway: Gender Equality in the Board Room”, *European Company Law* No. 4 (2008). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1139604>

Storvik, Aagoth & Mari Teigen, “Women on Board: The Norwegian Experience”, *Friedrich Ebert Stiftung* 4 (2010).

Teigen, Mari, “Gender Quotas for Corporate Boards in Norway”, *EUI Working Papers, Law* 2015/22 (2015).

Teigen, Mari & Ragni Hege Kitterød, “Bridging Managers Back in: Support for Gender-Equality Measures in the Business Sector”, 8 *Nordic J. of Working Life Studies* 155 (2018).

Torchia, Mariateresa et al., “Women Directors on Corporate Boards: From Tokenism to Critical Mass”, 102 *J. of Bus. Ethics* 299 (2011).

Underhills, Kristine & Ian Ayres, “Sunsets are for Suckers: An Experimental Test of Sunset Clauses”, 59 *Harvard J. on*

*Leg.* 101 (2022).

3. 보고서 및 인터넷 자료 등 [마지막 검색일: 2022.10.31.]

Agarwal, Ayushi., “India’s ‘One Woman Quota’ on Board of Directors Fails to Bring About Gender Equality”, Oxford Human Rights Hub, (2018). <https://ohrh.law.ox.ac.uk/indias-one-woman-quota-on-board-of-directors-fails-to-bring-about-gender-equality/#:~:text=Noting%20the%20need%20to%20encourage,companies%20be%20reserved%20for%20women.>

Bell, David, et al., SEC Adopts Nasdaq Rules on Board Diversity, Harvard Law School Forum on Corporate Governance, 19 August 2021.

Colorado Politics, Bill to Require More Diversity and Geographic Representation on Boards and Commissions Clears House Committee, 23 April 2021.

Culbert, Lisa & Ramandeep Grewal, How Board Diversity is Shifting in Canada, Corporate Secretary, 23 March 2020.

DLA Piper, California Court Strikes Down Board Diversity Law As Unconstitutional, 12 April 2022.

EUR-Lex, Access to European Union Law, Procedure 2012/0299/COD <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX:52012PC0614&qid=1516284060247>

European Commission, Speech by President von der Leyen at the European Women on Boards’ Gender Diversity Award, January 2022. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/07/council-and-european-parliament-agree-to-improve-gender-balance-on-company-boards/>

European Commission, “Commission Welcomes Political Agreement on Gender Balance on Corporate Boards”, 7 June 2022

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_3478](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3478)

European Commission, Gender Balance on Corporate Boards

<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/gender-balance-corporate-boards/>

European Council, "Council approved EU law to improve gender balance on company boards", 17 October 2022.  
<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/10/17/council-approves-eu-law-to-improve-gender-balance-on-company-boards/>

European Parliament, Women on Boards Policies in Member States and the Effects on Corporate Governance, Study Requested by the JURI Committee, December 2021.

Committees, Consultation Paper CP21/24, July 2021.

Easton Vance, Insights, Japan Makes Strides in Female Board Diversity, March 7, 2022  
[https://www.eatonvance.com.au/viewpoints.php?post=japan-makes-strides-in-female-board-diversity&sku=40421&asp\\_role=Investment+Professional&asp\\_token=412593](https://www.eatonvance.com.au/viewpoints.php?post=japan-makes-strides-in-female-board-diversity&sku=40421&asp_role=Investment+Professional&asp_token=412593)

FCA, Diversity and Inclusion on Company Board and Executive Management, Policy Statement PS22/3, April 2022.

Fortune, The U.K.'s Financial Watchdog Just Unveiled An Ambitious Nasdaq-Style Plan to Boost Board Diversity, 28 July 2021.

FTSE Women Leaders, The Davies Review 2011-2015.

FTSE Women Leaders Review, Achieving Gender Balance, February 2022.

Hatcher, Michael & Weldon Latham, States are Leading the Charge to Corporate Boards: Diversify, Harvard Law School Forum on Corporate Governance, 12 May 2020

Institutional Shareholder Services Inc., Gender Parity on Boards Around the World, Harvard Law School Forum on

Corporate Governance, 5 January 2017.

Kramer, Vicki, et al., Critical Mass on Corporate Boards: Why Three or More Women Enhance Governance, Wellesley Ctrs. for Women, 2006.

Lord Davies' Five Year Summary Women on Boards, 29 October 2015.

Maryland, Gender Diversity in the Boardroom- Annual Report, 2021.  
<https://mgaleg.maryland.gov/mgaweb/Legislation/Details/SB0911?ys=2019RS>

Nasdaq, Nasdaq's Board Diversity Rule: What Nasdaq-listed Companies Should Know, 18 February 2022.

Nikkei Asia, "Japan Pushes to put more women in the boardroom", 2018.2.28.  
<https://asia.nikkei.com/Politics/Japan-pushes-to-put-more-women-in-the-boardroom>:

Reuters, German Cabinet Agrees Quota for Women on Company Boards, 6 January 2021.

Skadden, SEC Approves Nasdaq Board Diversity Listing Standards, 28 September 2021.

The Economist, The Economist's Glass-Ceiling Index, 7 March 2022.  
<https://www.economist.com/graphic-detail/glass-ceiling-index>

Thomson Reuters, States Back Challenges to SEC Approval of Nasdaq Board Diversity Standards, 7 January 2022.

UK Government, Independent Report, FTSE Women Leaders: Hampton-Alexander Review, 8 November 2016.

UK Government, Press Release, The Changing Face of Business: Number of Women on FTSE Boards Up By 50% In Just 5 Years, 23 February 2021.  
<https://www.gov.uk/government/news/the-changing-face-of-business-number-of-women-on-ftse-boards-up-by-50>

0-in-just-5-years

Winterton, Hermione, Diversity of Thought in the Boardroom: An Antidote to Groupthink?, AIRMIC, White Paper, September 2020.

World Economic Forum, Global Gender Gap Report 2022, 2020

<부록> 영국의 자율공시의 예<sup>122)</sup>

FTSE 350 Women in Leadership<sup>24</sup> - 6 Year Analysis

FTSE 100 <sup>26</sup>	June 2016	June 2017	June 2018	June 2019	October 2020	October 2021 <sup>25</sup>
Representation of Women in Leadership	25.1%	25.2%	27%	28.6%	30.6%	32.5%
Number of Women in Leadership	1952	2084	2397	2561	2753	3062
Number of Women on Executive Committee	185 (18.7%)	205 (19.3%)	232 (21.1%)	262 (23.1%)	298 (26.5%)	303 (25.9%)
Number of Women Finance Directors <sup>29</sup>	-	-	-	15 (15%)	17%	16 (16.3%)
Number of Women HR Directors	-	-	-	65 (65.7%)	69 (70.4%)	66 (67.3%)
Number of Women Chief Information Officers	-	-	-	16 (16.7%)	15 (16%)	19 (20.2%)
Number of Women Co.Secretary/ General Counsel or joint role	-	-	-	51 (35.5%)	57 (40.7%)	59 (41.5%)
Total Leadership Roles	7787	8266	8882	8970	8990	9415
Number of companies with 33% + (excl. Investment Trusts)	20 (22%)	15 (15%)	19 (19%)	20 (20%)	37 (38%)	44 (44.9%)
Number of All-Male Executive Committees	12	7	5	6	4	3

FTSE 250 <sup>27</sup>	June 2017	June 2018	June 2019	October 2020	October 2021	
Representation of Women in Leadership	-	24%	24.9%	27.9%	28.5%	30.7%
Number of Women in Leadership	-	2984	2964	3203	3243	3638
Number of Women on Executive Committee	-	318 (16.6%)	292 (16.3%)	319 (18.6%)	378 (21.7%)	433 (24.4%)
Number of Women Finance Directors <sup>29</sup>	-	-	-	30 (15.6%)	16%	33 (18.3%)
Number of Women Women HR Directors	-	-	-	114 (63.3%)	116 (64.8%)	123 (69.9%)
Number of Women Chief Information Officers	-	-	-	20 (11.7%)	15 (8.8%)	13 (7.5%)
Number of Women Women Co.Secretary/ General Counsel or joint role	-	-	-	97 (40.9%)	104 (43.5%)	109 (45.2%)
Total Leadership Roles	-	12414	11923	11491	11382	11848
Number of companies with 33% + (excl. Investment Trusts)	-	41(20%)	38 (20%)	52 (28%)	48 (27%)	65 (35.9%)
Number of All-Male Executive Committees	-	47	45	38	24	13

FTSE 350 (FTSE 100 + FTSE 250) <sup>28</sup>	June 2017	June 2018	June 2019	October 2020	October 2021	
Representation of Women in Leadership	-	24.5%	25.8%	28.2%	29.4%	31.5%
Number of Women in Leadership	-	5068	5361	5764	5996	6700
Number of Women on Executive Committee	-	523 (17.6%)	524 (18.1%)	581 (20.4%)	676 (23.6%)	736 (25%)
Number of Women Finance Directors <sup>29</sup>	-	-	-	45 (15.5%)	16%	49 (17.6%)
Number of Women Women HR Directors	-	-	-	179 (64.2%)	185 (66.8%)	189 (69%)
Number of Women Chief Information Officers	-	-	-	36 (13.5%)	30 (11.3%)	32 (12%)
Number of Women Women Co.Secretary/ General Counsel or joint role	-	-	-	148 (38.8%)	161 (42.5%)	168 (43.9%)
Total Leadership Roles	-	20680	20805	20461	20372	21263
Number of companies with 33% + (excl. Investment Trusts)	-	56 (19%)	57 (20%)	72 (25%)	85 (30%)	109 (39.1%)
Number of All-Male Executive Committees	-	54	50	44	28	16

122) FTSE Women Leaders Review, Achieving Gender Balance, February 2022, pp.46~62

 At or above 40% Target
  At or above 33% Target and below 40%
  Below 33% Target
  All-Male Executive Committee

Rank <sup>10</sup>	Company	Sector	Women on Boards	Board Size	Total Women on Boards	Executive Women on Boards	Women Chair SID CEO or FD	Combined Exec. Comm & DRs
1	Next Plc	Retail	40%	10	4	2	✓	55%
2	Burberry Group Plc	Consumer Products & Services	54.5%	11	6	1	✓	53.7%
3	Pearson Plc	Media	44.4%	9	4	1	✓	49.5%
4	J Sainsbury Plc	Personal Care, Drug & Grocery Stores	33.3%	9	3	0	✓	47.8%
5	ITV Plc	Media	45.5%	11	5	1	✓	47.5%
6	London Stock Exchange Group Plc	Financial Services	46.2%	13	6	1	✓	44.5%
7	AstraZeneca Plc	Health Care	38.5%	13	5	1	✓	43.5%
8	WPP Plc	Media	42.9%	14	6	0	✓	42.9%
9	B&M European Value Retail S.A.	Retail	42.9%	7	3	0		42.9%
10	GlaxoSmithKline Plc	Health Care	38.5%	13	5	1	✓	42.5%
11	Rightmove Plc	Real Estate	50%	8	4	1	✓	41.3%
12	BP Plc	Energy	40%	10	4	0	✓	41.1%
13	Phoenix Group Holdings	Insurance	33.3%	12	4	0		41%
14	Diageo Plc	Food, Beverage & Tobacco	60%	10	6	1	✓	40.2%
15	The British Land Company Plc	Real Estate	36.4%	11	4	0		38.8%
16	Halma Plc	Industrial Goods & Services	50%	10	5	1	✓	38.8%
17	Dechra Pharmaceuticals Plc	Health Care	37.5%	8	3	0	✓	38.7%
18	Severn Trent Plc	Utilities	50%	10	5	1	✓	38%
19	InterContinental Hotels Group Plc	Travel & Leisure	41.7%	12	5	0		37.3%
20	JD Sports Fashion Plc	Retail	42.9%	7	3	0	✓	37.3%
21	Melrose Industries Plc	Industrial Goods & Services	45.5%	11	5	0	✓	36.7%
22	Rio Tinto Plc	Basic Resources	36.4%	11	4	0		36.7%
23	Admiral Group Plc	Insurance	54.5%	11	6	1	✓	36.4%
24	Auto Trader Group Plc	Technology	55.6%	9	5	1		36.3%
25	Legal & General Group Plc	Insurance	36.4%	11	4	0		36.1%

Rank	Company	Sector	Women on Boards	Board Size	Total Women on Boards	Executive Women on Boards	Women Chair SID CEO or FD	Combined Exec. Comm & DRs
26	NatWest Group Plc	Banks	36.4%	11	4	2	✓	35.9%
27	Avast Plc	Technology	33.3%	9	3	0		35.4%
28	National Grid Plc	Utilities	41.7%	12	5	0	✓	35%
29	abrdn Plc	Financial Services	50%	12	6	1	✓	34.9%
30	Aviva Plc	Insurance	41.7%	12	5	1	✓	34.7%
31	M&G Plc	Financial Services	50%	6	3	0	✓	34.6%
32	Flutter Entertainment Plc	Travel & Leisure	35.7%	14	5	0		34.3%
33	Electrocomponents Plc	Industrial Goods & Services	44.4%	9	4	0	✓	34.2%
34	Lloyds Banking Group Plc	Banks	40%	10	4	0		34.1%
35	HSBC Holdings Plc	Banks	38.5%	13	5	0		33.5%
36	Croda International Plc	Chemicals	44.4%	9	4	0	✓	33.3%
37	SEGRO Plc	Real Estate	40%	10	4	0		33.3%
38	Spirax-Sarco Engineering Plc	Industrial Goods & Services	40%	10	4	0		33.3%
39	Informa Plc	Media	41.7%	12	5	0	✓	33%
40	RELX Plc	Media	45.5%	11	5	0		32.9%
41	DS Smith Plc	Industrial Goods & Services	37.5%	8	3	0		32.9%
42	Entain Plc	Travel & Leisure	33.3%	12	4	1	✓	32.7%
43	Unilever Plc	Personal Care, Drug & Grocery Stores	46.2%	13	6	0	✓	32%
44	Rentokil Initial Plc	Industrial Goods & Services	37.5%	8	3	0		31.8%
45	Smurfit Kappa Group Plc	Industrial Goods & Services	33.3%	12	4	0		31.6%
46	Schroders Plc	Financial Services	50%	12	6	0		31%
47	BAE Systems Plc	Industrial Goods & Services	35.7%	14	5	0		31%
48	Land Securities Group Plc	Real Estate	55.6%	9	5	2	✓	30.9%
49	Vodafone Group Plc	Telecommunications	44.4%	9	4	1	✓	30.4%
50	Mondi Plc	Industrial Goods & Services	44.4%	9	4	0		30%
51	Royal Mail Plc	Industrial Goods & Services	40%	10	4	0	✓	29.9%
52	Bunzl Plc	Industrial Goods & Services	37.5%	8	3	0	✓	29.6%



Rank	Company	Sector	Women on Boards	Board Size	Total Women on Board	Executive Women on Boards	Women Chair SID CEO or FD	Combined Exec.Comm & DRs
53	Royal Dutch Shell Plc	Energy	50%	12	6	1	✓	28.9%
54	Kingfisher Plc	Retail	50%	8	4	0	✓	28.7%
55	Hargreaves Lansdown Plc	Financial Services	40%	10	4	0	✓	28.6%
56	Anglo American Plc	Basic Resources	38.5%	13	5	0		28.6%
57	Prudential Plc	Insurance	35.7%	14	5	0	✓	28.3%
58	Rolls-Royce Holdings Plc	Industrial Goods & Services	38.5%	13	5	0	✓	28.2%
59	Persimmon Plc	Consumer Products & Services	33.3%	9	3	0		28.2%
60	BT Group Plc	Telecommunications	36.4%	11	4	0		28.1%
61	AVEVA Group Plc	Technology	40%	10	4	0		27.1%
62	International Consolidated Airlines Group S.A.	Travel & Leisure	41.7%	12	5	0		27.1%
63	Reckitt Benckiser Group Plc	Personal Care, Drug & Grocery Stores	41.7%	12	5	0		26.4%
64	Experian Plc	Industrial Goods & Services	36.4%	11	4	0		26.4%
65	Barclays Plc	Banks	33.3%	12	4	0		26.1%
66	Taylor Wimpey Plc	Consumer Products & Services	50%	10	5	1	✓	26%
67	Barratt Developments Plc	Consumer Products & Services	33.3%	9	3	0		25.7%
68	SSE Plc	Utilities	50%	12	6	0		24.6%
69	Polymetal International Plc	Basic Resources	33.3%	9	3	0		23.2%
70	Associated British Foods Plc	Food, Beverage & Tobacco	33.3%	9	3	0	✓	23.2%
71	British American Tobacco Plc	Food, Beverage & Tobacco	40%	10	4	0		23.1%
72	Intertek Group Plc	Industrial Goods & Services	33.3%	9	3	0		23%
73	CRH Plc	Construction & Materials	33.3%	12	4	0	✓	22.4%
74	Imperial Brands Plc	Food, Beverage & Tobacco	36.4%	11	4	0	✓	21.4%
75	Smiths Group Plc	Industrial Goods & Services	40%	10	4	0		20.7%
76	DCC Plc	Industrial Goods & Services	36.4%	11	4	0	✓	20.7%
77	Ferguson Plc	Industrial Goods & Services	45.5%	11	5	0		19.8%
78	Meggitt Plc	Industrial Goods & Services	44.4%	9	4	1	✓	18.2%
79	Glencore Plc	Basic Resources	37.5%	8	3	0		17.8%

Rank	Company	Sector	Women on Boards	Board Size	Total Women on Boards	Executive Women on Boards	Women Chair SID CEO or FD	Combined Exec.Comm & DRs
80	3i Group Plc	Financial Services	55.6%	9	5	1	✓	16.7%
81	Fresnillo Plc	Basic Resources	33.3%	12	4	0		16%
82	Intermediate Capital Group Plc	Financial Services	41.7%	12	5	1		15.2%
83	Ashted Group Plc	Industrial Goods & Services	37.5%	8	3	0		14.7%
Companies falling below the 33% threshold for Women on Boards								
84	Whitbread Plc	Travel & Leisure	30%	10	3	1	✓	45.5%
85	BHP Group Plc	Basic Resources	20%	10	2	0		39.4%
86	Sage Group Plc	Technology	30%	10	3	0		38.6%
87	Compass Group Plc	Consumer Products & Services	30.8%	13	4	0	✓	35.0%
88	United Utilities Group Plc	Utilities	30%	10	3	0		34.7%
89	Smith & Nephew Plc	Health Care	27.3%	11	3	1	✓	32.5%
90	Berkeley Group Holdings Plc	Consumer Products & Services	28.6%	14	4	0	✓	31.8%
91	Coca-Cola HBC AG	Food, Beverage & Tobacco	30.8%	13	4	0		31.4%
92	Hikma Pharmaceuticals Plc	Health Care	30%	10	3	0		30.1%
93	Tesco Plc	Personal Care, Drug & Grocery Stores	30.8%	13	4	0		29.4%
94	Standard Chartered Plc	Banks	30.8%	13	4	0	✓	29.1%
95	Ocado Group Plc	Personal Care, Drug & Grocery Stores	25%	12	3	0		26.6%
96	St. James's Place Plc	Financial Services	30%	10	3	0		23.6%
97	EVRAZ Plc	Basic Resources	16.7%	12	2	0		20.9%
98	Antofagasta Plc	Basic Resources	30%	10	3	0		18.5%

# 기업의 성별대표성에 대한 법제 현황과 향후과제 토론회

장현정 변호사 (한국여성변호사회)

## 1. 자본시장법상 여성이사 할당제 특례규정 입법과 의미

2018년 10월경 발의되어 여러 차례 수정작업을 거친 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률(이하 “자본시장법”) 일부개정법률안」의 ‘여성이사 할당제’특례규정은, 2020년 1월 9일 20대 국회 본회의에서 압도적인 다수의 찬성으로 법안 통과가 되어 2020년 2월 4일 공포가 되었고, 2020년 8월 5일 시행되었지만, 부칙에 2년의 유예기간을 두어서 2022년 8월 5일에 이르러서야 본격적인 시행을 맞이하였다. 법률의 내용은 자산총액 2조 원 이상인 주권상장법인의 경우 ‘이사 전원을 특정 성(性)의 이사로 구성하지 아니한다’는 것이다.

법률 규정은 다음과 같다.

자본시장과 금융투자업에 관한 법률

제165조의20(이사회 성별 구성에 관한 특례) 최근 사업연도말 현재 자산총액[금융업 또는 보험업을 영위하는 회사의 경우 자본총액(채무상태표상의 자산총액에서 부채총액을 뺀 금액을 말한다) 또는 자본금 중 큰 금액으로 한다]이 2조원 이상인 주권상장법인의 경우 이사회 이사 전원을 특정 성(性)의 이사로 구성하지 아니하여야 한다.

여성이사 할당제 특례규정의 도입의 의미를 살펴보면, 일정규모 이상의 기업 이사는 특정성만으로 구성할 수 없다는 법적 근거가 마련되었다는 점이다. 남녀고용평등법상 적극적 고용개선제도 등이 기업을 대상으로 운영되고 있었지만, 고위직 임원에는 적용되지 않았던 상황에서 여성이사 할당제가 도

입되면서 여성이 기업의 고위직에 진출할 수 있는 기반이 마련되었을 뿐만 아니라 기업과 민간부분에 여성대표성을 실질적으로 제고시킬 수 있는 토대가 구축되었다. 다만, 이러한 도입의 취지는 바람직하나, 여성이사 할당제 입법 초기 의안에서는 이사회 구성의 성별구성이 자본시장법 제165조의2의 기준에 적합하지 아니한 경우 그 사유를 상장법인의 사업보고서에 기재하도록 하였는데 이를 삭제하였고, 이를 위반한 경우의 벌금이나 상장폐지 등의 별도의 제재규정을 두지 않고 있어서 다른 어떠한 제재도 없는 상황에서 법이 실효성이 있을지에 대해서는 계속 의문점을 남기고 있다.

## 2. 기업에서 여성이사의 현황

2020년 2월 4일 공포된 자본시장법상 여성이사 할당제 특례규정은 2022년 8월 5일 전까지 최소 1인의 여성이사를 선임하면 되었는데, 법이 시행된 2020년부터 국내 기업의 변화가 시작되었다. 2020년 법이 시행되자 2019년과는 달리 신규 선임된 여성이사의 수가 크게 증가한 사실을 확인할 수 있다. 한국기업지배구조원이 당시 자산총계 2조원 이상의 상장사 153곳의 여성이사 증감현황을 분석한 것을 살펴보면, 2019년 신규 선임된 여성이사 수는 9명(사외이사 8명, 사내이사 1명)이었는데<sup>1)</sup>, 2020년 신규선임된 여성 이사 수는 22명으로 2019년도에 비해 2배 이상 증가한 것이며<sup>2)</sup>, 자본시장법상 여성이사 할당제 특례규정의 도입 자체만으로도 의미가 있었다고 볼 수 있다.

기업데이터연구소 CEO스코어가 올해(2022년 4월 1일 기준) 국내 상장사 2318곳(코넥스·스팩 제외)을 대상으로 사외이사 변동사항을 조사한 결과를 살펴보면, 사외이사를 두고 있는 2212개 기업의 사외이사 중 여성 사외이사 비율은 전체의 7.5%로 작년 말 5.6%보다 1.9%포인트 상승했고, 이 중 자산

---

1) 매일경제, 기사입력 2020. 3. 10. “[단독] 삼성·SK·한화...여성 사외이사 모시기”  
기사주소 <https://www.mk.co.kr/news/stock/view/2020/03/252083/>

2) 한국경제, 기사입력 2020. 4. 28. “자산 2조 이상 상장사, 여성 이사 신규 선임 2배로 늘어”  
기사주소 <https://www.hankyung.com/economy/article/202004288692Y>

총액 2조원 이상은 올해 여성 사외이사 비율이 20.9%로, 작년 말 13.3%에 비해 7.6%포인트 늘었으며, 이들 회사가 올해 신규 선임한 사외이사 172명 중 여성 비율도 68명으로 39.5%에 달했다.<sup>3)</sup>

<표 1> CEO스코어 국내 상장사 2318곳 사외이사 현황조사

여성 사외이사 미보유 상장사 비율							
구분	2022년 04월 01일			2021년 12월 31일			비율 증감
	여성 미보유	전체	비율	여성 미보유	전체	비율	
자산 2조원 이상	30	172	17.4%	85	172	49.4%	-32.0%p
자산 2조원 미만	1,872	2,040	91.8%	1,889	2,024	93.3%	-1.5%p
전체	1,902	2,212	86.0%	1,974	2,196	89.9%	-3.9%p
* 단위 : 개 * 여성미보유 : 여성 사외이사가 없는 상장사 * 전체 : 사외이사를 1명 이상 두고 있는 상장사							
상장사 사외이사 중 여성 비율							
구분	2022년 04월 01일			2021년 12월 31일			비율 증감
	여성	전체	비율	여성	전체	비율	
자산 2조원 이상	165	791	20.9%	101	758	13.3%	7.6%p
자산 2조원 미만	185	3,850	4.8%	151	3,745	4.0%	0.8%p
전체	350	4,641	7.5%	252	4,503	5.6%	1.9%p
출처 : CEO스코어							
* 단위 : 명 * 사외이사의 겸직(중복)은 고려하지 않음 * 2022.04.01. 기준 상장사 대상(코넥스, 스펙 제외)							

위 표를 살펴보면, 올해 자산 2조원 이상 국내 상장사는 총 172곳이며, 2022년 4월을 기준으로 보면 이 중 142곳이 여성 사외이사를 1명 이상 선임한 상태인 것을 알 수 있다. 반면, 자산 2조원 미만 국내 상장사 2040곳 중 1872곳은 여성 사외이사를 단 한명도 선임하지 않은 것으로 나타났으며, 여성 사외이사 1명도 없는 곳이 91.8% 이다.<sup>4)</sup>

3) CEO스코어 2022. 4. 13.자 보도자료

주소: [https://www.ceoscore.co.kr/bbs/board.php?bo\\_table=press\\_release&wr\\_id=645](https://www.ceoscore.co.kr/bbs/board.php?bo_table=press_release&wr_id=645)

### 3. 여성이사 할당제 이행을 강제할 수 있는 제도적 보완장치

여성이사 할당제 특례규정이 도입된 이후 자산 2조원 이상 국내 상장사에서 1인 이상의 여성 사외이사를 선임하는 등의 변화가 있었지만, 여전히 기업에서 여성임원과 여성이사의 현황은 저조한 수준으로 여성이사 선임을 확대하기 위해서는 다양한 제도적 보완이 필요하다.

우리 기업의 사례에 부합되는 다양한 제도적 보완책을 모색할 필요가 있다. 예컨대, 여성 임원 할당비율과 제재 수단을 법제화하는 방안(노르웨이, 프랑스 등), 여성이사 할당제를 강행규정으로 하여 제재 수단을 법제화 하되 일몰규정을 두는 방안(이탈리아), 정부와 기업이 자율협약을 체결하고 자율규제를 통한 공시방법 등을 채택하는 방안(영국), 증권거래소의 상장 요건으로 여성임직원 현황과 개선계획 공개 요구하는 방안(호주) 등을 검토해 볼 수 있을 것이다.

자본시장법상 여성이사 할당제 특례규정을 시작으로, 향후 여성이사 비율을 확대하기 위해서는 개정 법률 원안에 있던 공시제도를 도입에 대해서 논의해 볼 필요가 있다. 나아가 기업의 성별임원 현황, 관리직 현황과 임금 현황 등을 연차적으로 조사, 공표하도록 하고, 이에 미달하거나 이를 준수하지 않을 경우 개선계획 수립과 조사보고서를 제출하도록 하고, 영국의 입법례를 참고하여 정부와 기업이 자율협약 등을 체결하여 이를 잘 이행하는 기업에게 인센티브를 주는 등의 제도 보완을 고려해 볼 수 있을 것이다.

또한, 법률상 의무 이행을 강제하기 위하여 가장 손쉽게 생각할 수 있는 것이 제재규정의 신설이며, 법률로 의무를 규정하였다면 이를 이행할 수 있는 제재규정을 두는 것이 의무규정의 취지에 맞을 것이지만, 제재의 수준을

과태료 정도로 할 것인지, 형사처벌까지 고려할 것인지는 입법정책적 결정사항이며 최소한의 제대로 과태료 부과는 필요할 것으로 사료된다.

기업의 성별 다양성을 제고하는 것이 앞으로 4차 산업혁명 시대에 발맞추어 기업의 지속가능한 성장과 이익 확대, 현재 다양하고 다차원적으로 이루어지고 있는 사회변화의 대응에도 필수적으로 부합한다는 인식의 제고가 필요하고, 이에 대한 세밀하고 구체적인 실태조사, 기업 내에서 여성 친화적인 제도의 정착 및 확산 등에 대한 적극적인 지원이 필요할 것이다.

따라서 여성이사 할당제 특례규정이 ‘최소 1인의 여성이사를 의무화 하는 방식’ 이외에 제도적인 규제가 전혀 없이 도입되어서 자산 2조원 이상 국내 상장사가 형식적으로 1인의 여성이사만을 선임하거나 자산 2조원 미만의 상장사는 아예 여성이사를 선임하지 않는 등의 다소 아쉬운 점이 있으며, 향후 지속적인 변화를 통해서 규정을 보완해 나가기 위한 노력을 하여야 한다. 단계적으로 제재조치 등의 수단을 마련하고, 여성이사의 비율도 30%내외로 점차 확대하는 것이 필요할 것이다. 여성이사제의 성공적인 정착으로 민간기업 내 유리천장이 해소되고 사회전반에 양성평등 문화가 정착될 수 있도록 지속적인 관심을 가져야 할 것이다.

## 토론문

이화여자대학교 김현철

김도균 교수님의 발표문은 먼저 공정이 무엇인지에 대해 다루고 있습니다. 교수님은 정의(justice)는 공정(fairness)과 연계되고, 공정은 상호성(reciprocity)와 연계된다고 설명하고 있습니다. 그리고 이런 관계, 즉 <상호성-공정성-정의>의 연계를 통해 성별 대표제의 정당성을 파악하는데, 특히 상호수긍가능성(mutual acceptability)을 상호성의 요체로 보고 이를 성별대표제를 판단할 공통의 기반으로 보고 있습니다. 그리고 이어서 성별대표제의 공정성에 대하여 기회균등의 공정성 논변, 공정한 대표성 논변을 검토하고, 마지막으로 성별대표제 방안으로 성별할당제(gender quotas)를 검토하면서 ‘전환점 가능 규모(critical mass)’ 개념을 통해 제도의 정당성을 얘기하고 있습니다.

교수님의 논지 중에서 제가 주목한 것은 성별대표제의 방안으로서 성별할당제의 정당성을 얘기하고 있다는 점, 그리고 성별할당제에서 실질적 대표성을 달성하기 위해서는 산술적 동종대표성(descriptive representation)이 확립될 수 있는 제도여야 한다는 점(질적 측면), 그리고 30% 이상은 되어야 실질적 대표성이 구현된다는 점(양적 측면)을 지적하고 있는 점입니다. 저는 교수님의 논지에 대해 찬성하는 입장이어서, 특별한 반론은 없습니다. 다만, 논의를 더 풍성하게 만들어야 하는 토론자의 소임을 다하기 위해 몇 가지 의견을 덧붙이고자 합니다.

우선 교수님에 대한 질문입니다. 제가 받은 발표문이 아직 완결되지 않은 상태여서 아마 교수님의 추가 설명이 필요한 부분이 있을 것 같습니다. 첫 번째는 상호성/상호수긍 가능성을 성별대표제 판단의 공통 기반으로 보고 계신데, 발제문에는 상호성이 어떻게 연관되는지 자세한 설명을 하고 있지 않습니다. 이에 대한 교수님의 추가 설명을 듣고 싶습니다. 두 번째는 성별할당제에 대해 ‘입법적 할당제’라는 표현을 쓰고 있는데, 이에 대한 자세한 내용이 제가 받은 발표문에는 빠져 있어 이에 대해서도 추가 설명을 부탁드립니다.

그리고 성별대표제에 대해 저의 생각을 조금 보충하도록 하겠습니다. 낸시 프레이저는 자신의 정의론에서 ‘분배’, ‘인정’과 함께 ‘대표’를 중요한 제도로 제시하고 있습니다.<sup>1)</sup> 따라서, 낸시 프레이저의 견해에 따르면, 성별대표제는 ‘대표’의 문제이기 때문

에 잠정적인 의의를 가지는 것이 아니라 지속적으로 실현되어야 할 정책의 목표라고 할 수 있습니다. 그런데 성별대표제가 어떤 모습으로 실제 제도에 도입되는가 라는 문제는 성별대표제와는 다른 위상의 문제입니다. 즉, 성별대표제를 실현하는 정책 수단은 다양하게 있을 수 있고, 성별할당제 또한 그 정책 수단 중의 하나입니다.

나아가 낸시 프레이저는 정책 목표를 실현하기 위한 전략으로 긍정(affirmation) 전략과 변혁(transformation) 전략을 구별하고 있습니다.<sup>2)</sup> 긍정 전략은 “사회의 근본적 구조물을 훼손함이 없이 사회적 질서가 만들어낸 불평등한 결과들만을 교정하는 것을 그 목적”으로 하며, 변혁 전략은 “근저에서 불의를 산출하는 틀 그 자체를 변화시킴으로써 부당한 결과들을 교정하는 것을 목표”로 합니다.<sup>3)</sup> 낸시 프레이저는 이를 “최종적인 결과 vs. 근본 원인”의 차이라고 설명합니다. 이런 낸시 프레이저의 관점을 가져오면, 이런 질문이 가능합니다. 성별할당제는 긍정 전략의 정책일까 변혁 전략의 정책일까? 다시 낸시 프레이저의 말을 빌리면, “긍정적인 전략이 기존의 성적 지향들에 대한 이해를 증대시키고자 하는 반면에, 변혁적인 전략은 상호 배타적인 성적 지위에 관한 현재의 구별을 동요시키고자” 합니다.<sup>4)</sup> 성별할당제가 긍정 전략인지 아니면 변혁 전략인지에 대해서도 보다 추가적인 검토가 필요하겠지만, 만일 긍정 전략으로서 성별할당제를 고려하고 있다면 그 한계가 있을 수밖에 없습니다. 아리리스 영은 앤서니 기든스를 인용하면서, 담론 차원의 의식과 실행 차원의 의식을 구별한 바 있는데<sup>5)</sup>, 머리 속에서만 젠더 평등을 생각하는 것이 담론 차원이라면 반사적으로 젠더 평등적인 행위를 하는 것이 실행 차원입니다. 저는 변혁 전략의 목표는 이런 실행 차원의 젠더 평등 의식이 되어야 한다고 생각합니다만, 성별할당제가 이런 목표를 달성하기에 적절한 형태로 구성되어 있을까요? 저는 이런 측면에서 김도균 교수께서 제안하신 산술적 동종대표성이나 전환점 가능 규모와 같은 논의가 더욱 구체적으로 확장될 수 있었으면 합니다.<sup>6)</sup>

---

1) 낸시 프레이저(김원식 옮김), 『지구화 시대의 정의』, 그린비, 2010

2) 낸시 프레이저·악셀 호네트(김원식 옮김), 『분배냐, 인정이냐?』, 4월의책, 2014

3) 낸시 프레이저·악셀 호네트(김원식 옮김), 위의 책, 133면

4) 낸시 프레이저·악셀 호네트(김원식 옮김), 위의 책, 136면

5) 아이리스 매리언 영(김도균·조국 옮김), 『차이의 정치와 정의』, 모티브북, 2017, 289면

6) 예를 들어 전환점 가능 규모(critical mass)가 핵심 쟁점 중의 하나가 된 미국의 그루터 판결(Grutter v. Bollinger)이나 피셔 판결(Fisher v. University of Texas)은 구체적인 사례를 다룬다. 그루터 판결에서는 “과소 대표된 소수인종 학생들이 고립감을 느끼지 않고 수업에 참여할 수 있고 동시에 자신이 인종의 대표자로 과도한 부담을 느끼지 않을 수 있을 정도의 수치”라는 척도가 등장하는데, 이런 부분은 고려할 필요가 있다.