



미국의 적극적 고용개선조치

장지연 (한국노동연구원 연구위원)

■ 배경 및 법적 근거

미국의 법체계에서는 모든 근로자와 잠재적 근로자에 대하여 고용에서의 차별적 처우를 금지하고 있다. 구체적인 차별금지의 기준은 개별적인 입법을 통하여 연차적으로 수립되었는데, 1963년에 동일임금법(Equal Pay Act)으로 성에 의한 임금차별을 금지하는 것을 시작으로 하여 1964년에 시민권법(Civil Right Act VIII)을 통하여 성, 인종, 피부색 등에 의한 차별을 금지하였고, 1967년에는 고용상 연령차별금지법(ADEA)을 통하여 연령에 따른 차별금지가 입법화되었다. 그 이후에도 1970년대에는 장애와 퇴역군인(Veteran Status), 임신 등에 대한 차별금지까지 그 기준이 구체화되는 과정을 겪었다. 고용차별금지와 관련하여 법이 요구하는 내용은 크게 네 가지로 볼 수 있는데, 첫째 고용과 처우에 있어서 직접차별과 간접차별을 모두 금지한다는 것, 둘째 개인이 특정한 제약조건(예를 들어 장애나 육아)으로 인해 일할 능력과 권리가 제한되지 않도록 보조장치나 제도를 제공할 의무를 기업에 부과하는 내용, 셋째 희롱(harassment)의 금지, 넷째 차별에 대한 문제제기로 인한 보복조치(retaliation) 금지에 관한 내용 등을 포함하고 있다.

눈에 띄는 차별을 금지하는 데에서 더 나아가, 오랜 관행으로 인해 특정한 집단은 현재 기업이 요구하는 조건을 충족시키기 어렵다는 점 때문에 발생하는 간접차별도 시정하여야 하고 이를 시정하는 방법은 보다 적극적인 조치의 형태를 띠어야 한다는 문제의식에서 도입된 것이 적극적 조치(Affirmative Action)이다. 미국의 적극적 조치는 연방정부와 조달계약을 체결하는 민간사업자의 경우



불법적인 차별행위를 하지 않는 데서 더 나아가, 차별이 발생할 수 있는 문제영역을 분석적으로 찾아내고 이를 개선하기 위한 적극적인 노력을 요구한다는 의미를 갖는다. 2004년 현재 미국에서 연방정부와 조달계약을 체결하는 민간기업(Federal Contractors)에 고용되어 이 제도의 영향을 받는 노동력 인구는 전체 노동자의 21% 정도에 해당한다.¹⁾

적극적 조치의 법적인 근거는 대통령령 11246(Executive Order 11246)에 있는데, 1965년 제정 당시에는 소수인종에 대한 적극적 조치만을 요구하였으나 1967년 개정을 통하여 여성에 대한 적극적 조치를 추가하였으며 1973년과 1990년의 개정을 통하여 현재는 장애인과 퇴직군인에 대한 조치까지 추가되어 있는 상태이다. 적극적 조치의 준수를 강제하는 기구는 노동부(Department of Labor)의 근로기준국(Employment Standards Administration) 내의 연방계약준수국(OFCCP, Office of Federal Contract Compliance Program)이다.

■ 적극적 조치 강제의 절차

모든 연방조달계약자는 적극적 조치를 시행할 의무를 지지만, 실제로 OFCCP가 그 모든 연방계약자의 적극적 조치 준수여부를 심사하고 평가하는 것은 현실적으로 불가능한 일이다. 따라서 매년 연방계약자의 일부를 선정하여 준수여부를 심사하게 되는데, 이 때 대상 기업의 선정은 무작위적으로 추출되는 것이 아니라 기초적인 통계자료에 근거하여 소수집단의 고용이 상대적으로 부진한 기업들을 선정하게 된다.

OFCCP가 연방정부와 계약을 체결한 기업에게 적극적 조치를 강제하는 구체적인 절차와 과정은 다음과 같다.²⁾

1) 연방계약준수국(OFCCP) 담당자와의 면담 결과.

2) 이하의 내용은 연방계약준수국(OFCCP)의 매뉴얼과 담당자와의 면담결과를 토대로 정리한 것임.

근거자료 수집 : EEO-1 form 제출

공민권법 7장에 근거하여 10인 이상의 근로자를 고용한 모든 민간사업주는 평등고용기회위원회 (EEOC, Equal Employment Opportunity Commission)에 'EEO-1' 양식을 제출할 의무를 지는데, EEO-1 양식에는 성별, 인종/민족별로 근로자 구성을 보고하게 되어 있다. 이 서류에는 또한 50인 이상 규모의 연방조달계약자 여부를 표시하도록 되어 있는데, 이렇게 식별된 연방조달계약자의 자료는 노동부 계약조사과로 보내지고, 이 데이터는 Equal Employment Data System(EEDS)이라는 이름으로 관리되고 분석된다.

준수심사(Compliance Review) 대상 선정 및 통보절차

EEDS를 분석하되, 전국을 85개 지역으로 나누고 산업을 12개 범주로 나누어 각 하위 범주 안에서 상대적인 비교평가를 통해 특이점이 발견되는 사업체를 선정한다. 이 때 두 가지 중요한 기준이 적용되는데, 하나는 평균활용도(average utilization value)이고 다른 하나는 특정범주 집중도(concentration index)이다. 평균활용도는 EEO-1 양식이 제시한 직종별로 각각 고용되어 있는 여성과 소수민족의 고용수준이 지역별/산업별 범주 내에 있는 다른 사업체의 평균적인 고용수준의 80% 미만인가 여부를 가지고 판단한다. 집중도는 여성 또는 소수민족이 많이 고용되어 있더라도 하위 직종에 집중되어 있는 정도가 심한 경우를 판별해 낸다.

이러한 판정은 기본적으로 사업체(establishments)를 단위로 이루어진다. 한편, EEDS에서 근로자 4,000명 이상을 고용하고 있고 2개 이상의 사업체로 구성된 기업(corporations)에 대해서는 기업 경영진 준수심사(CRM, Corporate Management Review) 대상을 따로 선정하게 되는데, 이 때는 앞서의 기준으로 선정된 요주의 사업체가 이 기업에 속한 전체 사업체 수에서 차지하는 비율 순으로 서열을 매겨 'CMR EEDS List' 를 작성하고 별도의 준수심사에 들어간다.

평균활용도와 집중도를 기준으로 문제가 있을 것으로 보여 심사대상에 포함된 사업체 이외에, EEOC와 OFCCP 지방사무소에 집단소송을 비롯한 차별행위 신고가 접수된 사업체와 이전에 약식 준수심사를 거부하거나 요구한 자료를 제출하지 않은 적이 있는 사업체가 모두 준수심사의 대상이 된다. 이러한 몇 가지 기준을 근거로 준수심사 대상에 선정되는 연방조달계약자는 1년에 약 6,500개



에서 7,000개 정도이다.

이렇게 준수심사 대상 사업체와 대상 기업이 선정되면 이를 OFCCP의 지방사무소별로 배정한다. 각 지방사무소는 배정된 준수심사 대상자를 무작위추출로 순서를 결정한 후 그 순서에 따라 일정표 (scheduling letter)를 발송한다. 일정표를 통보받은 사업체는 30일 이내에 적극적 조치 계획(AAP, Affirmative Action Program)을 제출해야 한다.

제출서류 : AAP와 관련 자료

적극적 조치 계획(AAP)은 정형화된 형식을 요구하지는 않으나 기본적으로 다음과 같은 내용을 포함하도록 되어 있다.

- ① 사업체와 기업의 기본적 특성과 현황
- ② 자신들이 생각하는 평등고용의 의무 및 목표
- ③ 사업체 내의 직종별 고용현황에 관한 자세한 정보
- ④ 직급 및 직종별로 가용한 인력의 풀에 대한 분석(Availability Analysis)
- ⑤ 현재의 직급별 분포가 가용한 인력구성을 얼마나 반영하고 있는지에 대한 분석
- ⑥ 한 해 동안 달성할 수 있는 구체적인 목표치
- ⑦ 깊이 있는 분석을 통해 문제영역 찾기
- ⑧ 목표치를 달성하기 위한 구체적인 방법을 포함하는 계획(Action-oriented program)

이 때 목표치는 여성과 소수민족이 적게 고용된 직종에 대하여 각각 목표치를 제시하여야 한다. 한 해 동안 달성하고자 하는 목표치를 퍼센티지로 제시하여야 한다.³⁾ 이 목표치는 최소한 AAP에 제시한 가용인력(availability)과 같은 수준이어야 한다. 그러나 이러한 목표치 제시는 기계적인 대표성 획득이나 역차별, 능력주의의 침해를 요구하는 것이 아니고 개별기업이 자신의 여건과 노동시장 분석

3) ‘**년에서 **년 기간 동안 매년 **직에 여성을 *** 명 고용하겠음’의 형태로 제시.

을 통해서 합리적인 선을 스스로 찾아내서 제시하도록 하는 것이다.

기업은 AAP와 함께 자신들이 작성한 AAP의 진실성과 노력을 입증하는 관련 자료를 함께 제출하여야 한다. 준수심사의 중요한 일부는 개별기업이 공정한 인사관리를 했는지를 판정할 수 있는 정도로 모든 관련 기록을 잘 보관하고 이를 제출하는 데 문제가 없는지를 심사하는 것이다. 문제가 되는 부분에 관하여 OFCCP가 관련 자료의 제출을 요구하였을 때 기업은 그 자료를 제출할 의무가 있다.

준수여부를 판정하는 과정

서류심사(Desk Audit)

준수심사 대상기업이 AAP와 이를 뒷받침하는 관련 자료를 제출하면 OFCCP 지방사무소의 준수심사관(Compliance Officer)이 이를 검토한다. 제출한 AAP가 성실하고 합리적으로 작성되고 관련 자료가 충실하게 제시된 경우, 이 단계에서 심사가 종결된다. 전체 심사대상 기업의 60-70%는 서류심사만으로 준수심사가 종결된다. 단, 처음에 기업이 제출한 자료 이외에 추가적인 자료를 요구하고 이를 분석하는 과정이 있는 경우도 있다.

방문조사(On-site investigation)

서류심사 결과 적극적 조치의 시행이 불충분하다고 판단될 경우, 준수심사관은 직접 기업을 방문하여 심사하게 된다. 방문조사는 해당 기업 내에 심사단이 며칠 내지 수주간 머물면서 임직원에 대한 면담과 추가자료 요청 등의 활동으로 이루어진다.

〈전형적인 방문조사의 절차〉

1. 시작 회의 : 준수심사관의 취지설명, 사업체 대표 또는 대변인의 브리핑 등
2. 사업장 조사 : 회사 내를 둘러보는 절차
3. 정보수집
 - 예비 인터뷰
 - 문서 검토
 - 인터뷰 : 직원 및 임원
4. 최종 회의

〈요구자료〉

1. 제출한 AAP의 내용을 확인하게 해주는 추가적인 증거자료
2. 인사기록 : 특히 자주 요구하는 자료는 산전후휴가기록, 장애근로자에게 제공한 보조장치에 대한 기록 등
3. 차별로 인한 고소/고발에 관련된 서류
4. 연방정부와의 계약관련 서류
5. 기타 기업의 노력을 증명할 기록 : 내부승진 관련 자료, 교육훈련을 지원한 증거자료 등

판정결과 통보 및 조정절차(Off-site Investigation)

추가적인 해명이 요구되는 경우 선결통지(Predetermination Notice)가 발부되는 수가 있지만, 이런 특별한 경우를 제외하면 준수심사의 1차 결과 통보는 준수검사의 종결을 알리는 준수심사종결통지(Notice of review completion)나 위반사항 통지(Notice of Violation)로 나뉜다.⁴⁾ 준수심사종결통지는 그 자체로 아무 문제 없는 종결통지일 수도 있고 사소한 문제가 있으므로 주의를 환기시키면서 종결시키는 경우도 있다. 이런 경우를 경미한 위반지적 및 검사종결 통지(Notice of review completion with Minor Violations)라고 한다.

이보다 심한 위반사항이 적발된 경우는 위반사항 통지(Notice of Violation)가 발부되고 심사가 종결되지 않는다. 적극적 조치 위반이란 제출한 AAP가 수용할 만한 수준이 아니거나 신뢰할 만한 노력(Good faith efforts)을 보이지 않는 경우, 또는 개인/집단의 차별신고가 있고 이것이 해소되지 않고 있을 때, 그리고 선결통지(Predetermination notice)에서 지적된 사항이 개선되지 않거나 이에 대한 해명이 불충분할 경우에 이런 통지가 발부된다. 통지의 내용은 위반의 내용, 법적 근거, 개선요구사항, 차별이 지속되는 경우에 대한 경고, 그리고 마지막으로 기업의 응답을 요구하는 내용으로 구성된다. 적

4) 수정된 AAP를 제출하거나 심사기간 중에 문제를 해결하려는 노력을 보인 경우, OFCCP가 제기한 문제를 완전히 해결했다고 판단될 때까지 '준수심사' 과정 중에 있는 것으로 간주함.

극적 조치 위반을 통보받은 기업은 5일 이내에 응답하여야 하고 OFCCP 사무소에서 조정회의 (Conciliation Conference)에 들어가게 된다.

AA 위반 기업과 OFCCP 간에 조정협약(Conciliation Agreement)에 합의하게 되면, 그 내용 중에는 문제를 지적함과 동시에 해결방안과 차별피해자에 대한 구제 및 피해보상 등의 내용을 적시한다. 그리고 해당 기업은 6개월 이내에 추가적인 보고를 수행할 의무가 있으며 준수심사관은 이 보고를 수용할 것인가의 여부를 결정하여 통보한다. 준수심사관이 새로운 보고도 수용하지 않을 경우 합의에 이를 때까지 추가검토(Follow-up Review)에 들어간다. 이러한 절차에도 불구하고 연방계약자가 위반사항을 시정할 의사가 없을 경우에는 근거제기통지(Show Cause Notice)가 통보되어 왜 적절한 조치를 취하지 않는지 해명해야 한다. 이후의 절차는 법률적 청문회와 재판의 절차에 들어가고 최종적으로는 현재 조달 계약의 취소(해지), 일정기간 계약체결 금지, 벌금, 피해보상 등의 결정을 내릴 수 있다. 그러나 실제로 이러한 절차에까지 이르는 경우는 거의 없다.

기업 경영진 준수심사(Corporate Management Review)

OFCCP가 중위 또는 고위관리직에서의 승진을 막는 차별이 발생하고 있다고 판단할 경우, 사업장 단위를 넘어서 연방계약자의 본사(Headquarter) 조사를 포함하는 ‘기업 경영진 준수심사(Corporate Management Review)’에 들어가는 경우도 발생한다. 이 경우는 유리천정이나 유리벽의 존재 여부에 초점이 두어지는데, 이 과정 자체도 다시 서류심사, 방문조사, 판정결과 통보 및 조정절차를 거치게 된다. **KLI**

〈기업 경영진 준수심사(CRM) 구성요소〉

경영진 모집 관행 : 여성 승진대상자를 찾기 위하여 어떤 노력을 하는지
경영진 배치 형태
경영진 육성 프로그램 : 내부승진과 이동과정, 교육훈련, 멘토링(mentoring)
경영진 성과 관리 / 평가 제도
경영진 보상 제도
고위 경영진의 기업 소유권 / 동등기회 원칙