

미국의 적극적 고용개선조치 : 절차와 성과

Joyce P. Jacobsen (미국 웨슬리안대학교 경제학과 교수)

적극적 고용개선조치(affirmative action : 이하 '적극적 조치')란 단순히 반차별정책(antidiscrimination policy)을 통해 평등한 처우를 보장하는 것 이상을 의미한다. 이는 직장, 직업, 직무, 임금을 막론하고 정치 또는 고등교육제도 내에서 역사적으로 소외된 집단의 대표성(representation)을 높이려는 적극적인 시도이다. 이에 따라, 적극적 조치는 반차별정책에 비해 논쟁의 여지가 많고 수동 또는 능동적 저항을 유발하기 쉬운 정책이지만, 모든 집단에 대한 기회·성과·평등 보장이라는 궁극적 목표를 달성하는 데 있어 보다 급진적인 변화를 이끌어 낼 수 있는 정책이기도 하다.

필자는 이 글에서 먼저 미국 적극적 조치의 역사를 개괄하고, 현행 제도의 구조와 집행 및 미국 반차별정책과의 상호작용에 대하여 논의하였다. 다음으로, 적극적 조치의 효과 여부에 대하여 다루었으며, 한국의 관련 정책이 여성에 대한 고용성과에 중점을 둔다는 점을 고려하여, 소수민족 보다는 여성 노동자에 대해 적극적 조치가 미치는 효과와 관련한 미국 내 연구를 집중적으로 다루었다. 그러나, 일터에서의 젠더(gender) 차별 관행을 바꾸는 데 있어 적극적 조치가 갖는 한계 점을 고려할 때, 소수민족 노동자에 대한 효과와 여성에 대한 효과를 대조하는 것은 흥미로운 일 이므로, 이 둘을 비교해 보기도 하였다. 마지막으로, 일터에서 여성의 지위 향상을 성공적으로 실현하기 위해 적극적 조치가 갖추어야 하는 필요조건들을 서술하며 본 보고서를 마치고자 한다.

■ 배경

1941년 6월 공포된 프랭클린 루스벨트 대통령의 행정명령 8802호를 시작으로, 일련의 대통령령¹⁾은 연방정부 계약업체(federal contractor)의 ‘인종, 신념, 피부색 또는 출신국가’에 따른 차별을 금지하였다. 1961년 3월, 존 케네디 대통령이 발표한 행정명령 10925호는 연방정부 계약업체가 “지원자가 인종, 신념, 피부색 또는 출신국가에 관계없이 고용되고 처우받을 수 있도록 적극적 조치의 시행”을 규정하였으며, 이에 “고용·승진·좌천 또는 전임, 채용 또는 채용 광고, 일시해고 또는 고용종료, 급여 또는 기타 형태의 보상 및 수습(apprenticeship)을 포함한 훈련”을 모두 아우른다는 것을 명시하였다. 또한, 린든 존슨 부통령을 의장으로 한 고용기회평등위원회(Committee on Equal Employment Opportunity : EEOC)를 발족하여, 적극적 조치를 이행하지 않는 사업자에게 계약 해제와 같은 처벌을 가할 수 있는 권한을 부여하였다. 이러한 과정은 오늘날 우리가 알고 있는 적극적 조치의 토대이자, ‘적극적 조치’란 표현의 근간이 되었다.

1964년 민권법 제7조(Title VII of the Civil Rights Act of 1964)에 따라 설립된 EEOC는 고용차별을 금지하는 연방법(1963년 균등임금법, 민권법 제7조, 1967년 연령차별금지법, 1990년 미국 장애인보호법 제1조 및 제5조, 1991년 민권법 포함)을 시행하였다. 1965년 9월 린든 존슨 대통령이 공포한 행정명령 11246호는 이행 심의와 불이행 처벌에 대한 세부 절차의 윤곽을 제시하고, 노동부를 발족함으로써 법의 집행을 강화하였으며, EEOC는 노동부와 관련 자료를 공유하고 이들 법의 시행에 협력해야 했다.

1967년 존슨 대통령의 행정명령 11375호는 이전의 기준, 즉 인종, 신념, 피부색 또는 출신국가 뿐만 아니라 성별에 대한 차별로 그 범위를 확대하여 적극적 조치를 한 걸음 더 진척시켰다. 하지

1) 행정명령(executive order)은 미국 대통령의 지령(directive)을 의미하며, 다른 국가의 법령(degree)에 해당한다. 미국 헌법은 행정명령을 명시적으로 포함시키고 있지 않으므로 헌법에 따른 행정 권한의 범위는 모호하다. 1789년 이래 지속적으로 공포되어 온 행정명령의 예로는 루이지애나 매입(Louisiana Purchase)과 노예해방령(Emancipation Proclamation)이 있다. 의회는 행정명령과 상충되는 법안을 통과시키거나 집행에 필요한 자금 조달을 거부함으로써 행정명령을 번복할 수 있지만, 실제 이러한 유례를 찾기란 어렵다. 법원에서 행정명령에 대한 이의가 제기된 경우가 있기는 하지만, 두 번의 경우만이 번복되었다.

만 이렇게 확대된 법안은 1964년 민권법 제7조의 집행을 강화한 1972년 고용기회평등법에 따라 EEOC가 소송권한을 부여받고, 집행 범위를 교육기관 및 정부부처(연방, 주, 지방정부)로 확대하고, 고용인의 범위를 이전의 25명에서 15명으로 축소시킨 후에야 완전한 실효를 거둘 수 있었다. 50인 이상의 고용인을 둔(또는 12개월에 걸쳐 5만 달러 이상에 상응하는 계약을 체결한) 모든 연방정부 계약업체와 제1하도업체는 평등한 고용기회가 줄어들었을 경우 이를 시정하기 위하여 목표(goal) 및 시간표(timetable)를 설정한 적극적 조치 안(案)을 서면으로 관리하는 등 적극적 조치의 지침을 준수해야 했다.

1978년 10월 지미 카터 대통령의 행정명령 12086호는 고용기회평등조항의 관련 기능을 감시하는 연방기관을 모두 노동부에 통합하였다. 이에 따라, 행정명령 11246호에 준해 노동부 장관 명으로 최초 설립된 노동부 산하 연방계약준수사무국(Office of Federal Contract Compliance)의 권한이 대폭 확대되었고, 연방계약준수프로그램사무국(Office of Federal Contract Compliance Programs : OFCCP)으로 개칭된 사무국은 관련 자료를 수집하고 지령 및 관련 후속 지령과 법률을 집행하는 역할을 수행하게 되었다.

1970년대 말, 고등교육과 일터에서의 여성 참여가 확대됨에 따라, 정치인들은 여성의 고용참여를 보다 넓은 시각으로 바라보고, 정부의 여성 지원책을 모색하기 시작했다. 1979년 카터 대통령의 행정명령 12138호는 ‘전미여성기업인정책(National Women’s Business Enterprise Policy)’을 수립하였고, 이를 통해 각 행정부서 및 기관으로 하여금 ‘경영, 기술, 재정 및 조달 지원…… 사업 관련 교육, 훈련, 상담, 정보 배포’ 및 ‘조달’을 포함한 ‘프로그램 및 활동을 통해 여성 기업인을 지원하는 적극적 조치’를 이행토록 하였다. 1991년 민권법 제2조는 연방 ‘유리천장위원회(Glass Ceiling Commission)’를 설립하여 “경영 및 의사결정직무 배정관행”의 연구, “여성과 소수민족의 승진을 가로막는 인위적인 장벽 제거”에 필요한 권고사항 준비 및 “여성과 소수민족의 기업 내 경영 및 의사결정 직무로의 승진을 위한 기회 및 경험 확대”를 규정하였다.

1995년 3월 빌 클린턴 대통령은 적극적 조치의 검토를 요구하였고, 1995년 7월 두 명의 보좌관이 이를 완성하였다. 이 시점에, 클린턴 행정부는 적극적 조치에 대한 지원을 재확인하였고 유리천장위원회는 1995년 11월 보고서를 발간하여 여성 및 소수민족이 기업의 승진 사다리를 오르며 겪는 어려움에 대한 주의를 환기시켰으나, 이와 관련한 추가 법안이 제정되지는 않았다.

클린턴 행정부가 마지막으로 시행한 적극적 조치의 지원 정책은 2000년 노동부에 의해 실시된

‘기회평등조사(Equal Opportunity Survey)’였다. 조사 대상인 연방정부 계약업체들은 고용에 관한 자료뿐만 아니라 젠더 및 소수 지위에 관한 자료를 모두 노동부에 제출해야 했다. 이렇게 제출된 자료는 OFCCP의 이행 감사 절차(예 : 감사 대상 업체의 선정)를 향상시키는 데 그 목적이 있었으나, 부시 행정부의 노동부는 조사 횟수를 (5만 번에서 1만 으로) 감소시켰으며, 그 후 2006년 9월에는 아예 조사 자체를 폐지하였다. 부시 행정부는 적극적 조치를 철폐하지는 않았으나 관련 권한을 확대하지도 않았다.

■ 현행 제도의 구조 및 집행

적극적 조치란, 흔히 앞에서 언급된 반차별법령과 행정명령을 모두 아우르는 정책을 뜻한다(Welch, 1981). 광범위한 정의를 적용할 경우, 적극적 조치의 대상은 영세기업을 제외한 거의 모든 고용주와 고용인으로 확대된다. 보다 제한적인 의미의 적극적 조치는 (반차별정책과 차별되어) 적극적 조치를 명시적으로 구현하고 있는 (수정) 행정명령 11246호와 1972년 기회평등법의 관련 부분으로 국한되며, 그 적용 범위도 OFCCP의 감독 대상인 연방정부의 고용주와 고용인, 다시 말해 연방정부와 조달계약을 체결한 사업자로 좁혀진다.

그러나 고용관행에 있어 적극적 조치를 준수하고 있다고 밝힌 업체의 수가 실제로 상당하다는 점을 고려하면 위와 같이 제한된 정의를 적용하는 것은 부적절할 수 있다. 정도의 차이는 있으나 적극적 조치의 적용 대상이 아닌 기관들이 사실상 이를 이행하고 있는 경우도 다수이며, 전체 노동인구의 상당 부분을 차지하는 공무원들, 즉 500만 주정부 직원, 180만 연방정부 직원 및 70만 우편국 직원들이 적극적 조치의 보호를 받는다. 일부 주(states), 군(counties), 도시는 적극적 조치 법규를 채택하고 있는데 이들 정부와 계약을 체결하는 사업자는 반드시 해당 법규를 준수해야 한다. 이에 따라, 약 1억 4,600만에 달하는 미국의 전 노동인구 중에서 상당한 인구(필자는 이를 28.40%로 보고 있음)가 법에 의해 또는 자발적으로 시행된 적극적 조치의 보호를 받게 된다.

OFCCP의 관할권하의 민간부문 고용주만이 적극적 조치의 적용 대상이 된다 하더라도, 민간 노동인구의 20% 이상(약 2,600만 노동자에 해당)에 달하는 상당수의 고용주와 고용인이 적극적 조치의 보호를 받게 된다. 이에 따라, 해당 사업자는 보호 집단을 채용, 지속적으로 고용하고, 이

들에게 승진 기회를 제공하는 '선의'의 노력을 구체적으로 명시한 적극적 조치안(案)을 서면으로 작성해야 한다. 또한, 지원자의 장기 유량 자료(applicant flow data) 수집, 2년간 지원자의 파일·지원서 보관, 보호 집단의 정보를 보유한 채용 서비스 및 루트 활용, 모든 고용 광고의 사본 보관 및 광고에 '고용기회평등 고용주(equal employment opportunity employer)' 명시 등의 의무사항을 준수해야 한다.

기관과 기업의 위원회 임원이나 인사부서 전문가의 고용 시 이러한 절차는 매우 익숙한 일이 되고 있다. 필자가 근무하는 웨슬리안 대학(Wesleyan University)에서만 해도, 새로운 임원 채용 시마다 절차 확인 업무를 담당하는 대학 내 적극적 조치 담당관(affirmative action officer)과의 협의를 거쳐야 한다. 웨슬리안 대학은 성별, 인종, 히스패닉계(Hispanic status), 국적 또는 출신국가로 분류된 스프레드시트에 파악 가능한 지원자의 자료를 모두 보관하고 있다(웨슬리안대학은 해당되지 않지만). 대학들은 정기적으로 교직 지원자에게 우편엽서를 보내 인종 및 민족적 배경에 대한 조사를 하지만 이는 의무사항이 아니므로 지원자의 정보 다수는 학교 측에 전달되지 못한다. 본 연구의 초기 단계(전미경제협회에서의 초기 인터뷰 포함)가 막바지에 이를 무렵, 연구팀은 대학 사회과학부 학장에게 보고서를 제출하여 총 지원자의 구성을 명시하고 특정 후보자의 최종 면접을 위해 구체적인 사안을 학부에 요청해야 했다. 또한, 여성과 소수민족 지원자 수를 늘리는데 있어 연구팀이 보인 선의의 노력을 구체적으로 서술해야 하며, 이에 페미니스트 경제학자 리스트서브(feminist economist listserv)와 같이 더 많은 여성을 유치할 수 있는 리스트서브, 또는 아프리카계 미국인 경제학자를 위한 전미경제협회(National Economic Association) 홈페이지에 구직 광고를 게재하고, 소수민족을 대상으로 한 전미경제협회의 연구비 및 하계훈련 프로그램을 지원하는 등의 실질적인 지원활동(outreach)을 포함시켜야 한다. 웨슬리안대학은 교직원 내 여성 및 소수민족의 비율과 새로 고용된 직원의 자료를 지속적으로 파악하고 있다.

일반적으로 100인 이상의 고용인을 둔 민간 사업자 및 50인 이상의 고용인을 보유한 연방정부 계약업체는 매년 EEOC에 EEO-1 양식의 보고서를 제출해야 하는데, 현재 5500만 이상의 고용인을 대표하는 약 5만 명의 고용주가 이 보고서를 제출하고 있다. 모든 자료는 기밀로 취급되기 때문에 선별된 일부 자료만 공개된다. EEOC는 고용주의 민권법 제7조 및 기타 반차별법 위반 여부를 조사할 수 있다. 그러나 OFCCP에 비해 보다 확대된 권한을 보유한 EEOC는 적극적 조치가 아닌 차별에 초점을 두고 있으므로—이 글의 하단에서 두 감독 기관이 밀접하게 연관되어 있

음을 알 수 있지만—해당 절차를 구체적으로 기술하지 않는 대신 OFCCP의 업체 관행 조사절차를 상세히 설명하겠다.²⁾

OFCCP가 감사 대상 연방정부 계약업체를 선정하는 작업을 ‘이행 평가(compliance evaluation)’라 한다. 새로 도입된 ‘적극적 사건 관리(Active Case Management)’ 체제를 통해 OFCCP는 통계 패턴을 사용한 사전 검증으로 감사 대상을 쉽게 결정할 수 있다. 현재 OFCCP는 소위 ‘체계적’ 차별을 일삼는 기업을 집중 단속하고 있다. 체계적 차별이란 차별 관련 민사소송에서 사용되는 집단차별(class discrimination)과 유사한 개념으로서, 개별적 차별 행위가 아닌 현재 진행 중이거나 반복되는 차별 관행을 다룬다. 이러한 접근은, 차별 관행이 사내인력 중 여성 및 소수민족 노동자가 과소 대표(underrepresentation)되거나 이들의 승진 비율이 너무 낮은 경우를 포함할 수 있으므로, OFCCP의 적극적 조치 이행을 지지하는 것으로 해석될 수 있다. OFCCP에 따르면, 일부 감사 대상 업체의 선별은 전적으로 무작위(random)로 이루어지며, 감사 과정을 거친 기업은 향후 2년간 재(再)감사 대상이 될 수 없다.

OFCCP는 먼저 ‘서면감사(desk audit)’를 통해 평가를 시작하는데, 기업은(정도의 차이와 관계 없이 수집·보관했어야 하는) 지난 2년간의 사내인력에 관한 통계를 제공해야 한다. OFCCP는 특히 기업이 제출한 통계와 업체와 관련한 노동력 가용성 통계(workforce availability statistics)의 비교 및 고용 대표(employment representation) 부문을 집중적으로 다루고 있다. 기업이 고용인을 채용하는 주요 지정학적 지역과 업체의 관할 업무 내 학력과 같은 특정 기준의 노동인구 구성이 평가 대상이 되는데, 앞에서 언급하였듯이 해당 기업은 적극적 조치 안(案)을 구성하는 가용성 통계를 미리 수집하고 참작해야 한다.

적극적 조치 이행과 관련해 기업이 고려해야 하는 대강의 지침을 ‘5분의 4 규칙’이라 하는데, 노동부에 의하면 5분의 4 규칙이란 어느 인종, 성별 또는 민족 집단의 선택률(selection rate)이 업체 내 가장 높은 비율을 차지하는 집단의 5분의 4(또는 80%)에 미치지 못할 경우, 연방 감독기관

2) EEOC가 OFCCP에 비해 규모와 업무량이 방대하긴 하나, 많은 경우에 있어 두 기관은 유사한 기능을 수행한다. 다수의 소송사건이 제도상의 차별이 아닌 개인적인 사유로 신청되기는 하나, 다수의 법률에 따라 개인이 직접 EEOC에 소송을 신청할 수 있기 때문에 가능한 일이다. EEOC는 대규모의 집단소송만을 다루는 경향이 있어 소송을 제기하기보다는 요청된 소송사건을 중재하는 역할을 수행한다.

이 이러한 업체의 고용 절차를 해당 집단에 대해 불리한 영향을 끼치는 증거로 간주할 수 있음을 뜻한다.

OFCCP는 서면감사에서 더 나아가 고용인의 세부 정보를 살펴보는 등 업체의 정보를 보다 자세히 감독할 수 있으며 현장 방문·검증을 실시할 수도 있다. 감독 절차가 완료되면, OFCCP는 위반 사항이 없을 시의 종결 통지서(closure letter), 위반 사항이 미미할 시의 종결 통지서, 또는 위반 사항이 엄중할 시의 조정협약(conciliation agreement) 초안 중 하나를 선택하여 발행한다. 해당 기업이 최종 협약의 협상 조정안을 받아들이지 않을 경우, OFCCP는 발견된 문제를 열거하고 소급임금지급(back pay), 일실수입지급(front pay), 복직(reinstatement of employment)과 같은 구제책을 제시한 시행 권고안을 작성할 수 있다(Smith, Currie & Hancock LLP, 2008). 2007년에 체결된 재정 협약은 기록적인 액수인 5,100만 달러 이상에 달하였다. OFCCP는 행정명령 11246호의 위반을 근거로 연방정부와의 계약체결 자격을 박탈하는 등 일련의 방법으로 기업에게 제재를 가할 수 있으며, 웹 기반 ‘제명당사자등록시스템(Excluded Parties Listing System)’에 해당 내용이 공개되어 있다.

Bergmann(1996)은 감사 대상 기업 다수가 적극적 조치를 위반하고 있다고 지적하였다. 이는 아마도(‘적극적 사건 관리 체제’가 사용되기 이전) OFCCP가 위반 가능성이 높은 기업을 대상으로 사용한 비(非)무작위적 선별 때문일 것이며, 이러한 선별 방식은 다수 기업의 적극적 조치 이행이 어렵다는 것을 보여주기도 한다. 특정 연도에 기업이 선별될 가능성은 적지만 그렇다고 그 가능성이 간과할 수준은 아니며, 2007 회계연도에 OFCCP는 4,923건의 이행평가를 실시하였다(2004년 부시 행정부의 6,529건에서 감소).

연구팀은 적극적 조치 이행에 대한 이러한 ‘채찍’ 전략이 기업이 거쳐야 할 이행 심사(compliance review)와 지불해야 하는 비용 및 수고, 또한 기업 내·외부에 원치 않는 공개 등에 대한 강력한 경고(threat) 역할을 한다고 판단한다. 기업은 이행 심사를 위해 대개 외부 고문변호사(counsel)를 영입하며, 다수의 법률사무소가 감사 대상 기업에게 조언과 지원을 제공한다(Creasman, 2008; Smith, Currie & Hancock LLP, 2008). 감사 기간 동안 적발되지 않더라도 고용 또는 승진에 있어 불이익을 당한 지원자에게 제공되는 소급임금지급과 같은 관행 역시 추가 위약금의 징수 대상이 된다.

OFCCP는 기업의 적극적 조치 이행을 위해 ‘압박책’ 뿐만 아니라 ‘유인책’을 사용하기도 하

나, 유인책은 소수로 국한되며 금전적 보상보다는 기업을 긍정적으로 홍보하는 방식으로 이루어진다. 노동부 장관은 매년 “고용기회평등을 보장하는 총체적 인력 전략을 수립하고 제도화한” 연방정부 계약업체에게 ‘기회의 賞’을 수여한다(2007년 수상자는 주요 국방 계약업체인 Raytheon 이었다). 또한, “소수민족, 여성, 장애인, 퇴역군인과 같은 근로자의 고용기회 확대를 위해 프로그램 또는 활동을 통하여 모범적이고 혁신적인 노력을 보여준” 계약업체에게도 ‘모범적이고 자발적인 노력상(exemplary voluntary efforts awards)’을 수여한다(2007년 수상자는 Cornell University, Public Service Enterprise Group 및 Rush University Medical Center였다). OFCCP는 제재 기업을 제외한 감사 대상 기업 또는 부적절한 사례 해당 기업의 목록을 공개하지 않는다.

■ 적극적 조치의 효과

고용형태(employment patterns) 및 미국 경제의 기타 부문에 대해 적극적 조치가 미치는 효과에 대하여 지금까지 여러 연구가 있었다. 경제학자 Holzer & Neumark는 자신과 다른 이들의 연구를 토대로 적극적 조치에 대해 알려진 사실과 그렇지 않은 사실을 분석하여 매우 유용한 논문(2000a, 2000b, 2006)을 발표하였다. 사실 미국에서는 적극적 조치의 성과를 연구하는 데 있어 주 대상이 여성이 아닌 소수민족인 것은 분명하며, 2000년대 이후 이루어진 연구와 토의는 주로 대학 내 소수계 우대 입학(preferential admission)의 실제 및 제안된 변화에 미치는 효과에 초점이 맞춰져 왔다. 미국 대학생의 다수가 여학생이며, 다수의 대학교 및 전문학교에서는 여학생의 수가 남학생의 수와 동일하거나 그 수를 넘었다는 사실을 감안할 때, 고등교육 내 성별에 대한 적극적 조치의 효과가 주목을 받지 못한 것은 놀라운 일이 아니다(한편, 교수진의 성별 균형에 미치는 효과 및 여성 및 소수민족 인력 확충에 있어 멘토링의 역할은 관심 대상이 되고 있다). 두 번째로 주목받고 있는 연구 분야는 소수민족 고용형태에 대한 효과이며, 세 번째로 강조되고 있는 연구 분야는 여성의 고용형태이다. 경제의 세부 분야에서는, 적극적 조치가 경찰인력 구성에 미치는 효과를 연구한 상당 수의 논문(Sass & Troyer, 1999; Lott, 2000; McCrary, 2007 참고—역시 인종에 초점을 맞추긴 하였지만 참고 가능한 연구들) 및 여성 연방공무원을 연구한 일부 논문(Dolan, 2004)처럼 적극적 조치에 대한 정부의 입장을 연구한 사례도 많다. 한편, 기업인력(비록 Holzer

& Neumark, 200a, 2006는 일부 사례연구를 포함하지만, 독립업종(independent professions), 계약업체(Carvajal, 2006 참조) 또는 건축산업(Price, 2002 참조)에 관한 연구는 거의 이루어지지 않고 있다.

적극적 조치가 여성의 고용형태에 미치는 영향을 어떻게 측정할 수 있을까? 적극적 조치의 보호를 받는 부문과 그렇지 않은 부문의 여성고용 변화를 비교하는 것이 한 방법인데, 보호 대상인 연방 계약업체와 비보호 대상인 고용주를 비교한 일부 연구를 예로 들 수 있다. 1970년대 초 적극적 조치가 여성고용에 미친 효과에 초점을 맞춘 연구들은 백인 여성에 대한 효과가 그리 크지 않거나 순고용 손실(net employment losses)조차 미미한 사실을 발견하였다(Goldstein & Smith, 1976; Heckman & Wolpin, 1976). 한편, 1970년대 후반에 이르러 흑인 여성은 적극적 조치로부터 상당한 수혜를 입기 시작하였는데, 백인 여성의 경우 그 효과는 그다지 크지 않았다. 1974년 연방정부 계약업체의 평균 인력 중 27.6%는 백인 여성이었으며 비계약업체의 경우는 39.4%였다(Leonard, 1989). 연방정부 계약업체는 비계약업체에 비해 제조 분야에 종사할 가능성이 크고 서비스 또는 소매 분야에 속할 가능성은 낮으므로, 여성 고용이 차지하는 비중이 계약업체의 경우 보다 낮았던 것으로 판단된다. 1980년경 백인 여성의 고용 비중은 계약업체의 경우 1.2%포인트 상승한 반면, 비계약업체의 경우에는 단지 0.6%포인트만이 증가하였다. 이는 적극적 조치가 백인 여성 고용 증가에 미친 영향이 그리 크지 않았음을 나타낸다. 전반적으로 볼 때, 흑인 여성의 고용은 상당 부문 증가하였으나 분야별 고용 증가의 차이는 그다지 크지 않았다.

연방정부 계약업체에 관한 연구는 적극적 조치의 효과를 과장하기도하고 이를 과소평가하기도 한다. 계약업체 내 여성 고용 증가가, 모든 경제 분야가 보호 대상일 경우엔 불가능한 비계약업체의 고용 재편(reshuffling)을 의미한다고 과대평가할 수도 있고, 이와는 반대로 비계약업체에 대한 과급효과가 존재하거나, 자발적 이행 또는 비계약업체의 여성 고용을 확대하는 주정부(또는 군, 시정부) 차원의 적극적 조치 의무화가 실시된 경우엔 도입 효과를 오히려 과소평가할 수도 있다(이 경우에는 적극적 조치의 광범위한 적용이 계약업체 및 비계약업체 내 기본적인 여성 고용 증대의 원인이 된다).

Griffin(1992)은 분야간 임금 및 기술 차이에 대한 구체적인 통계기준이 존재하지 않음을 지적하며 분야별 비교법을 비판하였다. 경제이론에 따라 적극적 조치 대상 기업은 고용 기준이 규제될 경우 투입물(inputs)의 대체 능력(예: 흑인 노동인력을 기계로 대체)이 제한됨으로써 비대상 기

업에 비해 더 큰 비용을 부담하게 된다. Griffin은 이러한 규제가 1980년대에는 유효하였으며 “적극적 조치 이행 비용이 해당 기업의 총 비용 중 평균 6.5%를 차지(p. 259)”한 사실을 발견하였다. 이는 고용상의 규제가 보호 분야의 공급을 감소시켜 해당 분야의 노동력 수요도 감소시킬 수 있음을 의미한다. 혹자는 이를 통합 이행의 사회적 비용(social cost of enforcing integration)이라 해석할 수도 있을 것이다. 실제로 Holzer & Neumark는 1990년대 초 고용주 조사에서 발췌한 자료를 토대로 한 연구(2000b)를 통해 적극적 조치가 고용주가 사용하는 채용 및 선별 방법의 수와 종류를 증가시킬 뿐만 아니라, 소수민족과 여성 지원자의 수를 늘리고, ‘낙인 찍힌(stigmatized)’ 지원자의 채용을 확대하며, 고용인을 정식 평가하고, 이들을 위한 훈련을 실시할 가능성을 증가시킨다는 사실을 밝혀냈다.

Holzer & Neumark의 고용주 조사 자료는 연방정부의 계약업체 자료 연구에 유용하게 사용되는데 그 이유는, 자발적 또는 비연방정부의 지침에 따라 적극적 조치를 수행하는 조사 대상 고용주들 역시 적극적 조치 준수 대상으로 해석되어 보호 분야의 범위를 확대시켰기 때문이다. 이들 자료는 4대 주요 도시(애틀랜타, 보스턴, 디트로이트, 로스앤젤레스)의 표본에서 추출된 것이므로 지정학적 면에서는 제한적이지만, 그룹에도 여성과 소수민족의 고용이 증가했다는 사실을 밝혀내었다. 마지막으로, 두 사람은 적극적 조치에 따라 고용된 여성 및 소수민족 노동자의 학력이 낮은 경우가 많았으나, 그룹에도 이들의 업무수행 능력이 뒤쳐지지 않았다는 사실을 증명하였다(1999).

이들 연구는 적극적 조치가 여성 및 소수민족의 고용 증대에 긍정적인 효과를 미친다는 주장을 뒷받침하고 있으며, 적극적 조치가 여성 및 소수민족의 수입에도 긍정적 영향을 끼친다는 주장에 대한 증거 역시 다수 존재한다.

위와 같은 고용 증대는 적극적 조치 이행에 의한 경제효율성 저하를 뜻하는 생산물의 품질 또는 기타 지표의 하락을 기준으로 할 때, 적극적 조치의 부정적인 효과가 미미함을 보여주고 있다. 이는 적극적 조치의 이행 범위 및 효과가 그다지 크지 않거나, 적극적 조치가 효율성을 하락시키는 차별 관행에 우선할 경우 오히려 효율성을 증대시킬 수 있기 때문일 것이나, 경쟁행동(competitive behavior)의 제약에 관한 우려는 발견되지 않았음을 의미하기도 한다.

■ 적극적 조치 정책의 효과 증대 방안

일터 내 보다 안정적이고, 보수가 높은 일자리에서 여성(및 소수민족)의 대표성(representation)을 확대하고자 할 때, 적극적 조치가 이러한 변화의 동인으로서 향후 지속적으로 수행할 역할은 실로 낙관적이라 할 수 있다.

물론, 많은 정책들이 문서상에서만 존재할 뿐 기업의 관행을 실질적으로 바꾸는 데에는 무리가 있는 것이 사실이다. 경제학자인 Jonathan Leonard(1994)는 유리천장위원회에 제출한 연구보고서에서 적극적 조치의 시행을 강화할 수 있는 여러 방안(더 많은 자원을 감사에 투자, 구제책을 보다 강력히 시행하는 데 주력)을 제시하였다. 그러나 본 보고서가 발간된 이후 이들 방안이 실제 법으로 규정된 적은 없었다. 이 외에도, 다수의 논평자들은 현재 재정된(또한 현재 시행되고 있는) 적극적 조치가 서로 다른 집단의 평등한 성과를 보장하고 있지는 못한다고 평한다(Bergmann, 1996, 1999 참고).

적어도 여성에게 적용된 경우 적극적 조치의 범위가 제한적이라고 판단할 수 있는 근거도 존재한다. 적극적 조치 정책의 시행은 소수민족—특히 흑인과 히스패닉—에 대한 상당한 효과와 백인 여성에 대한 미미한 효과를 비교하는 흥미로운 사례 연구의 주제가 되기도 한다. 보호 분야의 대부분이 남성에 의해 주도되는(또한 상대적으로 보수가 높은 일자리를 제공하는) 상황에서 보호 및 비보호 분야로 노동자를 분포(distribution)하는 방식의 노동력 성별 분리(workforce sex segregation)는 적극적 조치 정책에 그다지 큰 영향을 받지 않는 것으로 나타났다.

만약 이러한 분야간 분포가 적어도 일부분 공급자 측면(supply side)에서 이루어진다 가정할 경우 예를 들어 여성과 남성 모두 고용주의 행동(고용주, 고용인 또는 고객의 차별에 의한 행동, 또는 여성과 남성의 상대적 능력 차이에 대한 불완전한 정보에 따른 행동)에 의해서가 아니라 자발적으로 서로 다른 직업을 선택한다고 할 때, 이는 적극적 조치가 직업간 통합을 실현시키는 데 있어 한계가 있음을 의미하기도 한다.

하지만, 적극적 조치가 그러한 한계에 도달했다는 확연한 증거 역시 존재하지 않는 것이 사실이다. 적극적 조치 위반을 가리는 주요 방법이 특정 기업의 노동력과 관련 노동시장의 예상 노동 가용성의 일치 여부를 판단하는 것이란 사실을 상기시켜 보자. 만약 기업의 노동력이 여성의 경우 필요한 수준에 미치지 못한다 가정할 때, 해당 기업의 유일한 시정책은 여성인력의 고용을 늘

리거나 유지하는 등(주로 남성보다 여성을 우선적으로 승진시키는 방법을 통하여), 여성의 비율을 증가시키는 방법뿐이다. 따라서 기업은 노동시장 전반의 성별 평균을 맞추기 위해 적극적 조치를 이행할 수밖에 없으며, 이를 따르지 못하는 기업들은 애써 노력하지 않을 수 없게 된다.

이는 적극적 조치가 일반적으로 적용되는 기간이 자연적으로 제한됨을 의미하기도 한다. 만약 모든 기업의 노동력이(여성과 남성의 이직률이 서로 다를 경우를 제외하고) 시장 전반의 여성 노동 가용성과 일치할 경우, 고용에 관한 적극적 조치를 시행할 필요가 없어지는 것이다.

미국의 법체계하에서는 상이한(disparate) 효과 및 처우를 근거로 차별소송 제기가 비교적 쉽다는 점에서, OFCCP 또는 기타 규제 당국의 감독 대상이 아닌 기업에 대해서도 적극적 조치를 지지하는 판결이 내려질 수 있음을 주목해야 한다. 급여, 고용, 승진상의 차이 등을 근거로 제기된 차별소송은 기업에게 추가적인 우려 사항이 되므로, 위반 기업을 EEOC에 회부하거나 민권법 제 7조에 따라 민간소송의 재판을 받게 하는 것과 같은 OFCCP의 비교적 미온적이고 직접적인 권고(suasion)는 더 많은 설득력을 얻게 된다.

한 예로, 차별소송과 관련한 컨설팅 업무를 담당하고 있는 필자의 경우, 기업의 적극적 조치안(案)과 자체적으로 설정한 목표 달성의 성공 및 실패가 상이한 처우 및 또는 상이한 효과 관련 사건의 증거를 구성할 수 있다고 본다. 따라서, 시간이 경과했음에도 기업의 자체 목표 달성이 진전을 보이지 않는 경우, 이와 같은 정보는 고용기회평등 실현에 문제가 있음을 나타내는 기타 지표와 함께, 해당 기업이 검사 측(들)에 훨씬 유리한 합의를 하도록 유도하는 데 큰 도움이 된다.

주정부 차원의 법률 제정에서 알 수 있듯이, 미국의 적극적 조치가 어느 정도 ‘후퇴(pushback)’한 것은 사실이다. 워싱턴, 캘리포니아, 미시간 주의 유권자들은 고용, 계약업체 선별, 대학 입학 및 인종·성별·민족·출신국가에 따른 일반적 우대정책에 관하여 주정부가 적극적 조치를 철회하는 법안을 지지하였다(1998년 Initiative 200, 1996년 Proposition 209, 2006년 Michigan Civil Rights Initiative in 2006). 흥미로운 사실은, 이러한 법안의 지지자들이 1964년 민권법(및 미국 수정헌법 제 14조의 평등보호조항)을 근거로 들고 있다는 점이다.

여전히 여성은 남성에 비해 구직, 근속, 풀타임 또는 오버타임 근무, 기업 내 고위직 수행, 고임금 직종 진출에 있어 어려움이 큰 것이 사실이다(Jacobsen, 2007). 따라서 지속적인 여성의 가사 참여와 같은 공급자 측면의 주요 요소들은 여성 인력의 지위 향상에 영향을 미치게 되며, 경력의 매 단계와 중요한 시점마다—승진이나 재직의 순간 또는 협력의 결정을 내려야 하는 순간에—여

성은 상대 남성 후보보다 불리한 위치에 있거나 뒤쳐질 가능성이 크다(Jacobsen, 2005).

새로운 행정부가 선출된다 하더라도, 타 기업과 비교해 인력의 성별 및 소수민족 구성이 큰 차이를 보이는 기업에 대한 지속적인 감시·압박으로 해석되는 적극적 조치가 사라질 가능성은 희박해 보인다.

따라서, 미국의 상황은 적어도 다른 여러 국가와 비교했을 때 여전히 적극적 조치에 대한 낙관적 전망에 힘을 실어주고 있다. 먼저, 고등교육에 대한 접근 확대에 힘입어(비록 소수민족의 경우에는 접근 확대가 완전히 이루어지지 않는 않았지만) 고학력 여성과 소수민족의 수가 증가하고 있다. 이들 인력의(특히나 여성의) 분포는 직업별로 큰 차이를 보이고 있으나, 전체 노동력 중 자격 있는 여성과 소수민족 인력은 충분하다. 또한, 가까운 장래에 정규직 노동시장에서 베이비붐 세대의 대거 은퇴가 이루어질 미국의 현 인구 동향을 고려할 때, 특히 전체 인구보다 연령이 낮은 소수민족의 경우, 고용 기회는 앞으로 계속 확대될 것이다. 둘째, 미국의 법체계는 차별기업에 대한 정부 또는 민간 주도의 소송 제기를 적극 참작하고 있으며, 이러한 소송은 기업의 고용 관행 검토를 통해, 다수의 경우 기업으로 하여금 인력 전반의 균형을 이루기 위한 구제책으로서 평균보다 더 많은 수의 여성 및 소수인력을 고용하게 만든다. 셋째, 적극적 조치와 관련한 법령과 행정명령이 현 사회제도 내 확립되었다는 점이다. 규모 있는 기업의 인사부서 관리직을 맡기 위해선 누구나 관련 규정에 익숙해져야 한다. 사실 많은 기업들이 관련 자료를 관리하고, 적어도 문서상에서라도 이들 규정을 준수하기 시작했다. 이러한 익숙함은 정책의 원칙에 대한 거부감을 일으킬 수 있으나, 동시에 지속적인 토의를 거치지 않고도 원칙을 기업의 정기적인 관행이 되게 할 수도 있다.

마지막으로 한국이 미국의 경험에서 얻을 수 있는 교훈을 정리하며 본 보고서를 마치려 한다. 첫째, 시간이 모든 것을 해결할 것이란 교훈이다. 기업들이 문서작업에 익숙해지기 시작하면, 모든 절차는 결국 일상이 될 것이다. 둘째, 고학력 여성 인력을 확충하는 것이다. 하지만 가사 지원이 적극적으로 이루어지지 않을 경우, 여성이 오랜 시간과 꾸준한 노력을 요하는 직업 전선에서 경력을 쌓기란 어려울 것이다. 따라서, 맞벌이가구 및 ‘가족친화적 인력(family friendly workforce)’을 위한 추가 정책이 절실하며, 여성들이 가사와 일을 병행할 수 있도록 사회 전반과 기업의 적극적인 지원이 필요하다. 셋째, 법률 및 행정체계의 다른 요소들이 적극적 조치 정책을 지원하는 범위 내에서 반차별정책에 대한 공식 또는 비공식적인 지원을 통해 적극적 조치를 한층 강화하는 것

이다. 이러한 정책 추진방향의 실행 가능성을 파악할 만큼 한국 법체계에 익숙하지 않은 필자이지만, 한국의 경우 역시 기본적으로는 미국과 유사하다 생각한다. 그러나 한국인은 미국인에 비해 소송에 적극적이지 않고, 고용소송 전문 노동변호사의 수는 물론 인구 1인당 변호사 수가 미국에 비해 적다는 차이를 보이고 있다.

마지막으로, ‘남녀고용평등을 위한 국제회의’와 같은 움직임이 일터 내 여성의 대표성을 높이고 이들의 처우를 개선하기 위한 정책을 정당화하고 지원하는 데 큰 도움이 될 것이라 생각한다. 사회의 더 많은 분야가 이러한 목표를 지원하고 목표 달성에 필수적인 요소에 익숙해질 수 있도록, 기업들의 정책 지원과 말뿐이 아닌 행동으로의 실천은 현 문명사회를 이끌어나가기 위해 합당한 그리고 반드시 필요한 일이다. □

참고문헌

- Bergmann, Barbara R.(1996), *In Defense of Affirmative Action*, New York: Basic Books.
- _____(1999), “The Continuing Need for Affirmative Action,” *Quarterly Review of Economics and Finance* 39(S), pp.757-768.
- Bisping, Timothy O. and James R. Fain(2000), “Job Queues, Discrimination, and Affirmative Action,” *Economic Inquiry* 38(1), pp.123-135.
- Carrington, William J., Kristin McCue, and Brooks Pierce(2000), “Using Establishment Size to Measure the Impact of Title VII and Affirmative Action,” *Journal of Human Resources* 35(3), pp.503-523.
- Carvajal, Manuel J.(2006), “Economic Grounds for Affirmative Action: The Evidence on Architects and Engineers in South Florida,” *Review of Social Economy* 64(4), pp.515-538.
- Creasman, Lee(2008), “OFCP’s Active Enforcement of Affirmative Action Regulations Continues,” Elarbee Thompson. http://www.envoynews.com/elarbee/e_article000977730.cfm?x=b11,0,w
- Dolan, Julie(2004), “Gender Equity: Illusion or Reality for Women in the Federal Executive Service?” *Public Administration Review* 64(3), pp.299-308.

- Goldstein, Morris and Robert S. Smith(1976), “The Estimated Impact of the Anti Discrimination Program Aimed at Federal Contractors,” *Industrial and Labor Relations Review* 29(4), pp.523–545.
- Griffin, Peter(1992), “The Impact of Affirmative Action on Labor Demand: A Test of Some Implications of the Le Chatelier Principle,” *Review of Economics and Statistics* 74(2), pp.251–260.
- Heckman, James J. and Kenneth I. Wolpin(1976), “Does the Contract Compliance Program Work? An Analysis of Chicago Data,” *Industrial and Labor Relations Review* 29(4), pp.544–564.
- Holzer, Harry and David Neumark(1999), “Are Affirmative Action Hires Less Qualified? Evidence from Employer Employee Data on New Hires,” *Journal of Labor Economics* 17(3), pp.534–569.
- _____(2000a), “Assessing Affirmative Action,” *Journal of Economic Literature* 38(3), pp.483–568.
- _____(2000b), “What Does Affirmative Action Do?” *Industrial and Labor Relations Review* 53(2), pp.240–271.
- _____(2006), “Affirmative Action: What Do We Know?” *Journal of Policy Analysis and Management* 25(2), pp.463–490.
- Jacobsen, Joyce P.(2005), “Choices and Changes,” *Federal Reserve Bank of Boston Regional Review* 14(3), pp.17–21
- _____(2007), *The Economics of Gender*, Third Edition, Blackwell/Wiley Publishers.
- Leonard, Jonathan S.(1989), “Women and Affirmative Action,” *Journal of Economic Perspectives* 3(1), pp.61–75.
- _____(1994), “Use of Enforcement Techniques in Eliminating Glass Ceiling Barriers,” report, United States Glass Ceiling Commission.
- Lott, John R. Jr.(2000), “Does a Helping Hand Put Others at Risk? Affirmative Action, Police Departments, and Crime,” *Economic Inquiry* 38(2), pp.239–277.

- McCrary, Justin(2007), “The Effect of Court Ordered Hiring Quotas on the Composition and Quality of Police,” *American Economic Review* 97(1), pp.318–353.
- Myers, Caitlin Knowles(2007), “A Cure for Discrimination? Affirmative Action and the Case of California's Proposition 209,” *Industrial & Labor Relations Review* 60(3), pp.379–396.
- Price, Vivian(2002), “Race, Affirmative Action, and Women’s Employment in US Highway Construction,” *Feminist Economics* 8(2), pp.87–113.
- Sass, Tim R. and Jennifer L. Troyer(1999), “Affirmative Action, Political Representation, Unions, and Female Police Employment,” *Journal of Labor Research* 20(4), pp.571–587.
- Selden, Sally Coleman(2006), “A Solution in Search of a Problem? Discrimination, Affirmative Action, and the New Public Service,” *Public Administration Review* 66(6), pp.911–923.
- Smith, Currie & Hancock LLP.(2008), “The Randomness of Random OFCCP Audits,” <http://library.findlaw.com/1999/Apr/1/127032.html>, accessed April 8, 2008.
- Welch, Finis(1981), “Affirmative Action and Its Enforcement,” *American Economic Review* 71(2), pp.127–133.
- 1964년 민권법 제7조 : <http://www.eeoc.gov/policy/vii.html>
- 1991년 민권법 : http://www.eeoc.gov/abouteeoc/35th/thelaw/cra_1991.html
- 클린턴 행정부의 적극적 조치 심의, 대통령 제출 보고서 : http://clinton2.nara.gov/WH/EOP/OP/html/aa/aa_index.html
- 1972년 고용기회평등법 : http://www.eeoc.gov/abouteeoc/35th/thelaw/eo_1972.html
- 행정명령 8802호 : http://www.eeoc.gov/abouteeoc/35th/thelaw/eo_8802.html
- 행정명령 10925호 : http://www.eeoc.gov/abouteeoc/35th/thelaw/eo_10925.html
- 행정명령 11246호 : http://www.eeoc.gov/abouteeoc/35th/thelaw/eo_11246.html
- 행정명령 11375호 : <http://www.uhuh.com/laws/donncoll/eo/1967/EO11375.TXT>
- 행정명령 12086호 : http://www.archives.gov/federal_register/codification/executiveorder/12086.html
- 행정명령 12138호 : <http://www.usdoj.gov/crt/cor/byagency/sbaeo12138.htm>
- 일반서비스관리국 제명당사자등록시스템 : <http://www.epls.gov/>

- 유리천장위원회 : <http://digitalcommons.ilr.comell.edu/glassceiling/>
- 미국 노동부 고용기준관리국, 연방계약준수프로그램사무국 : <http://www.dol.gov/esa/ofccp/>
- _____, 우수사례상(賞) : <http://www.dol.gov/esa/media/reports/ofccp/eveint.htm>
- _____, 우수사례상 수여 기업 : http://www.dol.gov/esa/media/reports/ofccp/pre_eve.htm
- _____, 행정명령11246호 : <http://www.dol.gov/esa/regs/compliance/ofccp/aa.htm>
- _____, 기회평등조사를 폐지한 최종판결 : <http://frwebgate1.access.gpo.gov/cgi bin/waisgate.cgi?WAISdocID=707887356455+2+0+0&WAISaction=retrieve>
- _____, “2007회계연도에 다시 한번 기록적인 수의 미국 노동자에 대해 사상최고의 금전보상을 이끌어 낸 OFCCP” <http://www.dol.gov/esa/ofccp/enforc07.pdf>
- 미국 노동부 : <http://www.dol.gov/>
- _____, 효과에 관한 정보 : http://www.dol.gov/dol/allcfr/title_41/Part_60_3/41CFR60_3.4.htm
- 미국 고용기회평등위원회(EEOC) : <http://www.eeoc.gov/>
- _____, 2007 연례보고서 : <http://www.eeoc.gov/abouteeoc/plan/par/2007/index.html>
- _____, 2007 EEO 1 조사 : <http://www.eeoc.gov/eo1survey/>