

미국에서의 교도소 수감인구 증가로 인한 인종 간 노동시장 불평등

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 미국

한주희 (미국 매사추세츠 주립대 앰허스트 캠퍼스 사회학 박사과정)

■ 머리말

지난 6월 11일 미연방 고용기회균등위원회(EEOC : Equal Employment Opportunity Commission)는 소매업 체인 달러 제네럴(Dollar General)사와 독일 자동차회사 BMW의 사우스 캐롤라이나 공장이 취업지원자들에 대한 전과기록 조회를 부당하게 활용하여 인종차별을 했으며 연방법원에 이 두 회사를 상대로 소송을 제기하였다.¹⁾ 소장에 따르면, BMW 사업장에서 2008년 하청업체를 바꾸는 과정에서 645명 과견직 노동자에 대한 전과기록 조회를 새롭게 실시하여 이 가운데 88명에 대한 계약 연장을 거부하였는데, 전체 근로자의 55% 정도가 흑인이었는데 비해, 이들 해고자 가운데 흑인이 압도적으로 많은 80%를 차지하였으며, 이들 가운데는 이미 14년간 같은 사업장에서 문제없이 근무한 노동자도 포함되어 있었다. 2012년 고용기회균등위원회가 발표한 가이드라인에 따르면, 고용주들이 취업지원자들에 대한 전과기록 조회를 실시할 수는 있으나, 전과가 있는 경우 그 범위가 어떤 유형이었는지, 채용하고자 하는 직무에 직접적인 영향을 줄 수 있는 범죄인지, 그리고 유죄 판결이 얼마나 오래 전 일인지를 고려해야 하며, 지원자가 직접 자신의 전과 사실에 대해 해명할 수 있는 기회를 줄 것을 권고하고 있다.

1) http://online.wsj.com/article/SB10001424127887323495604578539283518855020.html?mod=igoogle_wsj_gadgv1

전과자 조희가 미국 노동시장에서 중요한 이슈가 되는 이유는 구속 및 수감자가 흑인, 특히 저학력 흑인 남성에게 집중되어 있기 때문이다. 이들 교도소 수감자의 대부분은 마약 소지 혐의로 구속된 경우이며, 20대 초중반 청년기에 집중적으로 전과자가 됨에 따라, 가장 활발한 경제활동을 할 연령에 형기를 마쳐도 노동시장에 정상적으로 복귀하지 못하는 현상이 나타나고 있어 결과적으로는 인종 간 노동시장 불평등을 야기하는 메커니즘으로 작용하고 있다. 이러한 이유로, 공식적으로는 인종차별이 사라진 현재, 흑인들을 집중적으로 범죄자로 내모는 현재의 대규모 교도소 수감(Mass Incarceration : 1980년대 이후 급격히 늘어난 수감인구 동향을 이르는 말)이라는 사회적 처벌이 새로운 짐 크로우(The New Jim Crow)²⁾ 체제로 등장했다는 주장이 제기되고 있다.³⁾

오바마 대통령도 대선 후보로 나선 2007년 당시, 전미 유색인지위향상협의회(NAACP : National Association for the Advancement of Colored People)에서 행한 연설에서, 감옥에 수감된 흑인의 수가 흑인 대학생 수보다 많다는 점을 지적하였다.⁴⁾ 이후 미 최초로 흑인 대통령이 당선됨에 따라 대규모 수감인구에 대해 정책적 조치를 취할 것으로 기대를 모았으나, 현재까지 추가적인 언급이 없어 이에 대한 비판이 늘어나고 있는 상황이다.⁵⁾

이 글에서는 우선 교도소 수감인구 증가의 역사적 배경을 간략히 살펴보고 이 현상이 어떠한 방식으로 노동시장에서 인종 간 불평등을 야기하고 있는지를 살펴볼 것이다. 이에 더해, 교도소 수감인구가 노동통계 지표를 어떻게 왜곡하는가에 대해서도 소개할 것이다. 마지막으로 이에 대한 대책을 논의하기로 한다.

2) 1965년 흑백 차별이 공식적으로 금지되기까지 법적으로 인종차별이 허용되던 법률, 사회시스템을 의미한다.

3) Michelle Alexander(2010), The New Jim Crow.

4) <http://www.nytimes.com/2007/07/13/us/politics/13dems.html>

5) <http://www.huffingtonpost.com/tag/mass-incarceration/2>

<http://www.altemet.org/when-will-obama-address-issue-mass-incarceration-america?page=0%2C0>

■ 수감인구 추이

미국의 수감인구는 1980년대 레이건 대통령 집권기에 ‘마약과의 전쟁’이 적극적으로 실시되면서 급격히 증가하기 시작했다. 사실 이 ‘마약과의 전쟁’이라는 표현은 1971년 닉슨 대통령이 최초로 사용하였고, 이와 관련한 정책을 입안하기 시작하였다. 그러나 사실 될 알려진 사실은, 닉슨 행정부는 마리화나 소지에 대한 2~10년이라는 최소 형량 기준을 철폐하고, 마약사범에 대한 치료프로그램을 확대한 정권이었다. 그러나 이후 레이건 대통령이 집권하면서 마약사범에 대한 최소 형량을 다시 강화하고(5그램 이상의 크랙 코카인을 소지할 경우 최소 5년 형에 처해진다), 마약사범의 부동산과 재산을 압류할 수 있는 법안들을 제정하는 등 강경 정책을 실시하기 시작하였다.

마약과의 전쟁이 시작되면서 교도소 수감인구는 크게 증가하여, 1980년도 대비 2000년에는 약 3.5배까지 증가하였다.⁶⁾ 이는 경제활동 연령인 18~65세 남성의 8%를 차지하는 수이다. 그 이후에도 수감인구 증가세는 지속되어서, 지방정부와 연방정부, 그리고 사설 교도소를 모두 포함해, 교도소에 수감되어 있는 인구는 2010년 2,270,142명, 2011년에는 2,239,751명까지 늘어났다.⁷⁾ 이는 1980년 대비 약 4.7배에 달하는 수로, 지난 30여 년간 수감인원이 급격하게 늘어난 것을 보여준다.

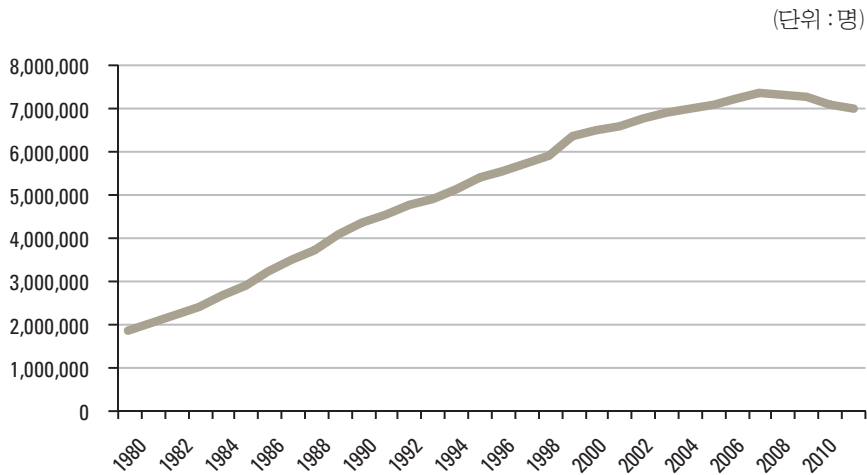
더욱 치명적인 것은, 교도소 수감인구 이외에도 상당히 많은 인구가 교정 시스템의 통제를 받고 있었다는 점이다. 가석방, 보호관찰, 사회봉사 등을 모두 포함하면 그 규모가 훨씬 커진다. [그림 1]은 교도소 수감인구를 포함, 가석방, 보호관찰, 사회봉사 등을 모두 포함하여 연도별 교정 시스템하에 있는 총인구 수 추이를 정리한 것이다. 80년대 이후 최고점을 찍었던 2007년에는 7,341,300명이 교정 시스템하에 있었다. 이는 2007년 총 경제활동인구의 4.8%에 해당하는 수치이다.

교정시스템의 인구의 의미가 중요한 것은, 미국에서 전과기록이 있는 경우 노동시장에서 심각한 차별을 받고 있기 때문이다. 다시 말해, 대규모 수감인원을 고려하면, 현재 수감자 이외

6) Westem, Bruce(2006), *Punishment and Inequality in America*.

7) 법무통계국(Bureau of Justices Statistics), “Prisoners in 2011”(2011년 수감자 통계).

[그림 1] 총 교정 시스템 인구



자료 : 법무통계국(Bureau of Justice Statistics).

에도, 가석방, 보호관찰뿐만 아니라 형기를 모두 마친 출소자들 전체 누적 인구가 노동시장에서 배제되고 있다.

■ 수감경험 및 전과기록이 노동자에게 미치는 영향

전과기록은 노동시장에서 심각한 낙인으로 작용한다. 디바 페이지가 실시한 실험연구 따르면, 전과기록이 면접 가능성을 50% 이하로 낮추는 것으로 드러났다.⁸⁾ 설문조사 방법으로는 파악하기 힘든 차별의 정도를 측정하기 위해, 동일 수준의 학력, 직업 경력을 가상으로 명시한 이력서를 만든 후, 그 가운데 일부는 전과기록을 기재하여 웨이터를 찾는 음식점에 제출하고 면접제의를 얼마나 받는지를 실험하였다. 그 결과, 백인의 경우 전과기록이 없는 이력서 제출자는 34%가, 전과기록이 있는 이력서 제출자는 17%가 면접제의를 받았다. 흑인의 경우에는, 전과기록이 없는 경우 14%, 그리고 전과기록이 없는 경우 5%만이 면접제의를 받았다. 전

8) Pager, Devah(2007), *Marked: Race, Crime, and Finding Work in an Era of Mass Incarceration*.

체적으로 전과기록이 면접제의 비율을 절반 이상 감소시켰으나, 그 낙인효과는 흑인에게서 더 강하게 나타났다. 전과기록이 백인의 경우 면접제의 비율을 50%가량 감소시킨 것에 비해, 흑인의 경우에는 면접제의 비율을 무려 67%나 감소시키는 것으로 나타났다. 따라서 흑인 전과자는 노동시장에서 흑인에 대한 인종차별과 전과자에 대한 차별을 이중적으로 받는 집단이 된다.

전체적으로는 수감 경험이 이후 노동시장에서 거의 영구적인 효과를 발휘한다. 부르스 웨스턴의 연구⁹⁾에 따르면, 전과자들이 형기를 마치고 노동시장으로 돌아오더라도 경력이 인정되는 1차 노동시장으로 진입하지 못하고, 불안정한 2차 노동시장으로 편입됨에 따라, 비슷한 수준의 학력, 직업경력을 가지고 있더라도, 시간에 따라 비전과자에 비해 이들 전과자들의 고용 상태와 임금수준이 악화되는 것으로 나타났다. 구체적으로는 학력과 직업경력을 통제하더라도, 수감 경험이 이후 노동시장에서 19% 정도의 임금수준 하락을 가져오는 것으로 나타났다.¹⁰⁾ 결국 10대 후반과 20대 초반의 전과기록이 노동시장에서 평생의 낙인으로 작용하게 되는 것이다.

■ 수감경험 및 전과기록과 인종 간 노동시장 불평등

문제는 전과기록이 가진 이러한 반영구적인 낙인효과가 흑인, 특히 저학력 흑인에 집중되어 있다는 점이다. <표 1>은 2011년 12월 현재¹¹⁾ 주정부와 연방정부 관할 교도소에 수감되어있는 수감자를 연령 및 인종별로 10만 명당 수감인구¹²⁾로 환산한 것이다. 백인의 경우 18~19세의 연령대에서 10만 명당 166명이 수감되어 있는 데 비해 동일 연령대 흑인은 1,544명이 수감

9) Western, Bruce, 위의 책.

10) Western, Bruce(2002), "The Impact of Incarceration on Wage Mobility and Inequality," *American Sociological Review* 67, pp.526~546.

11) 법무통계국에서 가장 최근(2012년 12월)에 발표한 통계자료이다.

12) 수감인구에 대해서는 일반적으로 통용되는 백분위(%) 대신 10만 명당 수감인구로 표시한다.

〈표 1〉 주정부와 연방정부 관할 교도소 인종별 10만 명당 수감인구¹⁾ (2011년 12월 현재)

	백인 남성	흑인 남성	백인:흑인 비율
18~19세	166	1,544	9.30
20~24세	712	4,702	6.60
25~29세	1,074	6,883	6.41
30~34세	1,115	7,517	6.74
35~39세	1,049	6,603	6.29
40~44세	949	5,450	5.74
45~49세	834	4,604	5.52
50~54세	565	3,257	5.76
55~59세	345	1,999	5.79
60~64세	230	1,125	4.89
65세 이상	95	409	4.31
전체 평균 ²⁾	478	3,023	6.32

주: 1) 1년 이상 유죄판결을 받은 경우만 포함함.

2) 전체 평균은 17세 이하 수감인원을 포함하여 계산한 것임.

자료: 법무통계국(Bureau of Justice Statistics) (2012. 1), Prisoners in 2011 <Table 8>.

<http://www.bjs.gov/index.cfm?ty=pbdetail&iid=4559>

되어 있어, 백인에 비해 흑인이 9.3배나 높은 수감률을 보이고 있다. 앞서 논의한 대로, 전과기록을 가진 경우 노동시장에서 큰 불이익을 받으며 정상적으로 노동시장에 참여하지 못해 배제되는 점을 고려한다면, 노동시장에 처음으로 진입하는 청년기의 높은 흑인 수감률은 이들이 향후 노동시장에서 거의 영구적으로 배제된다는 것을 의미한다.

특히 흑인의 높은 수감률은 가장 활발한 경제활동을 할 시기인 20~40대에 집중되어 있다. 30~34세 흑인 10만 명당 7,517명이 수감되어 있어, 해당 연령대 전체 흑인 남성의 무려 7.2%가 2012년 12월 현재 수감되어 있는 것이다. 전체적으로 20~40대 평균 흑인 남성의 6%에 해당하는 인구가 현재 2012년 12월 현재 수감되어 있다.

더욱 중요한 점은 일생 동안 한 번이라도 수감된 경험이 있는 출소자를 포함한 누적 인구는 훨씬 더 많다는 점이다. 베키 페티의 연구¹³⁾에 따르면, 1970년에서 2009년 사이 남성의 누적 수감률을 계산한 결과, 흑인 남성 전체의 28%, 흑인 고교 중퇴자의 68%, 백인 고교 중퇴자의

13) Pettit, Becky(2012), *Invisible Men: Mass Incarceration and the Myth of Black Progress*.

28%가 태어나서 30~34세에 이르기까지 한 번은 수감된 경험이 있는 것으로 추산된다. 다시 말해, 이들 인구는 대부분 1차 노동시장에서 배제되어 평생 동안 2차 노동시장에서 저임금과 불안정한 고용상태를 경험하게 된다.

■ 수감인구가 노동통계에 미치는 영향

또 한가지 중요한 점은, 이들 수감인구가 대표적인 노동통계에서 빠져 있다는 점이다. 예를 들어, 월간 실업률, 고용률 등 고용지표를 산출하는 데 대표적으로 활용되는 CPS(Current Population Survey)자료에서도 이들 수감인구는 표본 대상(sampling frame)에서 제외되어 있다. 몇 안 되는 예외 자료로는 출생 코호트(birth cohort)를 표본대상으로 삼은 NLS(National Longitudinal Survey)와 수감인구까지 표본을 추출하는 NALS(National Adult Literacy Study)가 있다.

그 결과, 교도소에 수감되어 있는 많은 수의 흑인이 노동통계에서 사라짐에 따라 고용지표를 왜곡하는 결과를 낳는다. 앞서 밝힌 대로, 이들 수감인구는 대부분 흑인 고교 중퇴자인데, 흑인들은 노동시장에서 인종차별의 대상이 되고, 또한 고교 중퇴자들은 일거리를 찾기가 어렵다. 따라서 이들 수감인구는 노동시장에서 상대적으로 경쟁력이 떨어지며, 수감되지 않았더라도 실업상태에 있을 가능성이 크다.

이들 수감인구가 노동통계에서 제외됨에 따라, 지표상으로는 흑인-백인 간 임금격차나 고용률 격차가 실제보다 낮은 수준으로 추산된다. 하지만 이들 수감인구를 대표적인 고용통계인 CPS에 추가할 경우, 실질적인 흑인-백인 간 고용률 및 임금격차는 훨씬 더 크게 나타난다. 페팅의 연구 결과, 공식적인 CPS 자료에 따르면, 20~34세 남성 고교 중퇴자의 고용률은 백인의 경우 1980년 75%에서 2008년에는 65%로 하락했고, 흑인의 경우에는, 1980년 62%에서 2008년 42%로 하락했다. 흑인의 고용률이 백인에 비해 더 큰 폭으로 하락한 것이다. 그러나 백인과 흑인 모두의 교도소 수감인구를 CPS자료에 포함시켜서 계산할 경우, 흑인의 고용률은 2008년 25%수준까지 떨어지는 데 비해, 백인은 60% 수준을 유지한다. 수감인구를 CPS에 포함하지 않은 경우, 이들 집단의 2008년 백인-흑인 간 고용률 차이는 23%포인트이지만, 수감인구를

〈표 2〉 백인 대비 흑인의 임금수준(실업자 포함)

(단위 : %)

	1980년	1990년	2000년	2008년
18~64세	52.1	39.2	35.0	27.9
20~34세	57.6	42.9	37.3	30.9
20~34세 고교중퇴자	51.7	41.9	35.8	29.6

자료 : Pettit(2012), Invisible Men, Table 4.3 (p.67).

포함하였을 경우, 실제 백인-흑인 간 차이는 35%포인트로 더 크게 나타난다.

임금격차 역시 공식지표와 실질지표 간 차이를 보인다. <표 2>는 수감인원과, 수감의 결과로 노동시장에서 일자리를 얻지 못해 발생하는 실업을 모두 포함하여, 백인의 평균임금수준 대비 흑인의 평균임금수준을 시기별, 연령별, 학력별로 정리한 것이다. 18~64세 남성의 경우, 1980년에는 백인의 평균임금에 비해 흑인 평균임금은 절반 수준인 52.1%였으나, 2008년에 들어서는 더 하락해서 흑인의 평균임금이 백인의 3분의 1도 안 되는 27.9%로 하락하였다. 이는 일자리가 있는 노동자의 흑인-백인 간 임금격차가 벌어진 것도 있지만, 많은 수의 흑인 교도소 수감인구와 복역 후 출소자들이 일자리를 얻지 못해서 나타난 것이기도 하다.

요약하면, 상당히 많은 수의 흑인이 교도소에 수감되어 있고, 이들이 출소 후 노동시장에 유입되더라도 상당수는 실업을 피할 수 없다. 수감인구가 노동통계에서 제외됨에 따라, 공식지표상으로는 흑인-백인 간 노동시장 불평등이 상대적으로 심하지 않은 것처럼 보인다. 그러나 이들 수감인구와 출소 후 실업인구를 모두 포함시켜 계산할 경우, 실질적으로는 흑인-백인의 노동시장 불평등은 공식지표보다 심각하다고 할 수 있다.

■ 정책이슈

교도소 수감인구의 증가는 노동시장 이외에도 여러 정책 이슈를 만들어 냈다. 우선, 수감인구의 증가로 교도소 유지에 들어가는 비용이 지속적으로 증가했다. 한 보고서¹⁴⁾에 따르면, 교

14) <http://www.urban.org/publications/412693.html>

도소 수감자 1인당 연간 소요되는 비용은, 그 경비 수준에 따라, 대략 2만 달러에서 3만 5천 달러인 것으로 추산된다. 또한 교도소 운영비용이 지속적으로 증가해, 2013년도 연방교도소 예산은 2012년도 대비 4.2% 증가한 2억 7천8백만 달러가 신청되었다. 이러한 비용 증가에 더해, 과도한 수감인구 증가는 교도소가 수용할 수 있는 한계 인원 수 이상의 범죄자를 수감함에 따라 안전문제 또한 제기되었다. 2000년도에는 수감자-교도관 비율이 4:1이었던 것이 2013년도에는 5:1로 늘어날 것으로 예상된다. 이러한 이유로 2011년 5월 23일 연방대법원은 캘리포니아주를 관리하는 교도소에 대해, 수감가능인원 대비 137.5% 수준으로 수감인구를 줄일 것을 명령했고, 캘리포니아 주정부는 이를 수용, 같은 해 10월 1일 수감인구를 줄이는 법안을 통과시켰다.¹⁵⁾

이러한 비용 및 관리 문제를 해결하기 위한 노력과 더불어, 미 역사상 첫 흑인 대통령인 오바마 대통령이 집권하면서, 대규모 수감 현상에 조금씩 변화가 오는 것으로 보인다. [그림 2]는 2000년부터 2011년까지 연간 주정부/연방정부 관할 교도소 수감인구 증감률 추이를 정리한 것이다. 수감인구 증감률은 오바마 대통령 집권 후 2010년에 들어서는 마이너스로 돌아서, 실제로 수감인구가 줄어든 것을 볼 수 있다. 또한 2011년에는 전년대비 수감인구가 1% 수준까지 감소한 것으로 나타났다.

그러나 아직도 80년대 이후의 교도소 수감인구의 급속한 증가에 인한 여러 가지 문제들을 해결하려면 공식적인 정책들이 도입될 필요가 있다고 판단된다. 특히 오바마 대통령 집권으로 이를 해결하기 위한 정책이 도입될 것으로 예상했으나, 아직까지 특별한 조치가 취해지지 않고 있다. 마지막으로 이와 관련해 제기된 다양한 정책 대안들을 정리하면 다음과 같다.

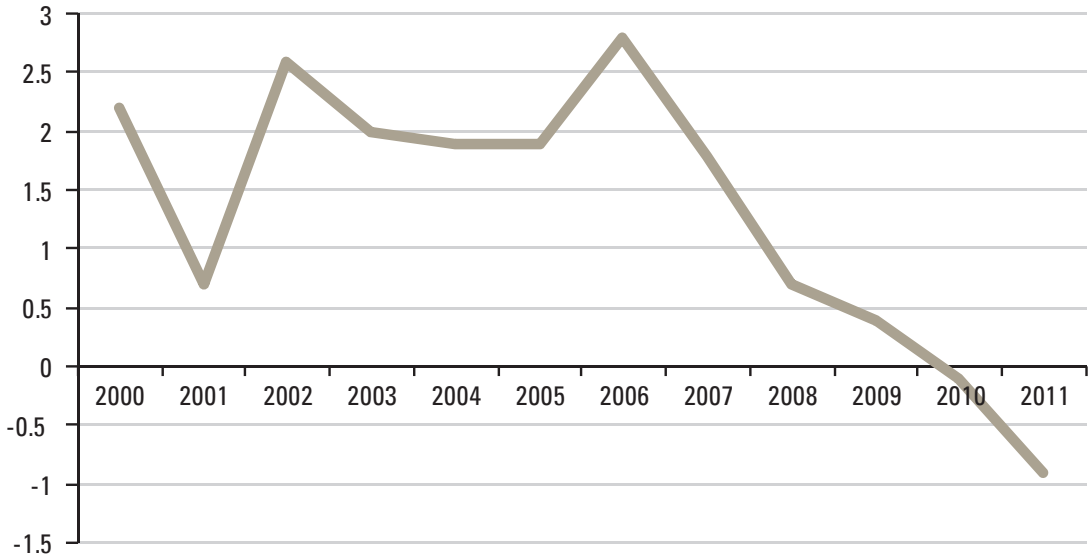
우선, 보다 정확한 노동통계를 확보하기 위해서는, 우선 미국 전체를 대상으로 하는 여러 통계 조사에 교도소 수감인구를 포함시켜야 할 것으로 보인다. 교도소 수감인구에 대한 정확한 정보가 확보되어야, 노동통계의 왜곡을 방지할 수 있고 보다 효과적인 노동정책의 도입이 가능해질 것이다.

둘째, 고용기회균등위원회(EEOC)가 제시한 가이드라인처럼, 고용주가 전과기록 조회를 활용하되, 채용하고자 하는 직무와 관련하여 전과 내용이 영향을 미치지 않을 경우 지원자가 차

15) 법무통계국(Bureau of Justice Statistics)(2013. 5), "Jail Inmates at Midyear 2012 Statistical Tables."

[그림 2] 교도소 수감인원 전년대비 증감률(2000~2011년)

(단위 : %)



자료 : 법무통계국(Bureau of Justice Statistics).

별받지 않도록 관리감독을 강화해야 할 것이다. 노동시장에서 이 가이드라인이 제대로 실천 될 경우, 전과기록과 수감경험이 흑인을 노동시장에서 차별하는 메커니즘으로 작용하는 것을 방지할 것으로 판단된다.

셋째, 일부에서는 마약과의 전쟁 정책을 수정해야 한다는 목소리도 나오고 있다. 실제로 오랜 기간 동안 살인, 강도, 강간 등 강력 사건의 발생률은 점차 감소하고 있고, 마약 관련 범죄율 역시 제자리인데도 불구하고 교도소 수감률은 증가해왔다. 따라서 마약 관련 사범에 대한 형량 조정이 필요하다는 논의가 제기되고 있다. 휴대와 소비가 더욱 편리한 크랙 코카인 소지에 대한 형량이 더욱 과중한데, 이를 다른 형태의 마약 소지의 경우와 유사한 수준으로 형량을 내려야 한다는 주장 또한 제기되고 있다.

그러나 마지막으로 주로 일자리가 부족한 저소득 계층 청년들이 합법적인 노동의 대안으로 마약 거래를 하고, 결국 마약사범으로 수감되는 점을 고려할 때, 이들에 대한 일자리를 창출하여 마약 거래를 끊도록 하는 것이 보다 근본적인 대책이 될 것이다. **KLI**