적극적 고용개선조치의 강화가 필요하다

금 재 호*

Ⅰ. 현황 및 평가

1. 적극적 고용개선조치의 제도 내용

한국의 적극적 고용개선조치(affirmative action)는 「남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률」에 근거하여 2006년 3월 최초로 도입되었다. 초기에는 상시근로자 1,000인 이상의 기업 및 공공기관을 대상으로 실시하였으며 2008년 3월부터 적용대상이 상시근로자 500인 이상인 기업 및 공공기관으로 확대되었다.

제도의 내용과 관련하여 먼저 적용대상 사업장은 매년 3월 말까지 '직종별·직급별 남녀근로자 현황 보고서'를 고용노동부에 제출한다. 여기에는 전 직종 총 근로자수, 전 직종 여성 근로자수, 관리직 총 근로자수 및 관리직 여성 근로자수를 반드시 포함하도록 하고 있다.

다음 단계로 제출된 자료를 바탕으로 고용노동부가 규모별(1,000인 이상, 500~999인) 및 산업별로 평균 여성 고용비율과 평균 여성 관리자 비율을 산정한다. 산정 결과와 사업체가 제출한 '직종별·직급별 남녀근로자 현황 보고서'를 근거로 여성비율 및 관리직 여성비율이 각 부문 평균치의 60%에 미달하는 사업체를 선별하고, 이러한 사업체에 대해서는 '적극적 고용개선조치 시행계획서'의 제출을 요구한다. 시행계획서는 사업체가 자율적으로 여성비율 및 관리직 여성비율에 대한 개선목표를 제시하는 형식으로 시행계획서 제출 후 1년이 경과한 시점에 사업체는 시행계획서상의 계획이 얼마나 달성되었는지를 보여주는 '이행실적보고서'를 제출하여야 한다. 그리고 고용노동부는 사업체가 제출한 '이행실적보고서'의 내용을 심의·평가하여 이행실적이 미진한 사업체에게는 이행촉구

* 한국노동연구원 선임연구위원(keum@kli.re.kr).

기한을 통보하고 이행실적이 우수한 사업체는 남녀고용평등의 날에 표창을 하고 있다. 이러한 적극적 고용개선조치의 과정을 정리하면 다음 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 적극적 고용개선조치의 절차

1단계		→	2단계	
전년도 말 남녀고용 현황 제출 (3월 말까지)	대상 사업장 남녀근로자 현황 분석 여성고용기준 미달사업체 선정 시행계획 작성대상 선정 및 통보		여성고용개선 시행계획 제출 (다음해 3월말까지)	시행계획 심사 미진사항 보완요구

→	3단계			→	
	이행실적보고 (시행계획 제출 후 1년 이내)	이행실적 평가	평가결과 통보 이행실적 부진 사업체 지도		우수기업 포상 또는 과태료 부과

자료 : 고용노동부(2011), 「적극적 고용개선조치 보도자료」.

2. 적용대상 사업장 및 실적

적극적 고용개선조치의 적용대상 사업장 수는 2006년 546개소에서 2011년 1,547개, 2012년 1,674개로 증가하였다. 적용대상 사업장 수가 늘어난 가장 큰 이유는 2008년부터 적용대상 사업장의 범위가 500인 이상으로 확대된 것에 기인하며, 2009년 1,607개소를 정점으로 2년 연속 적용대상 사업장의 수가 줄었다가 2012년 다시 증가하였다.

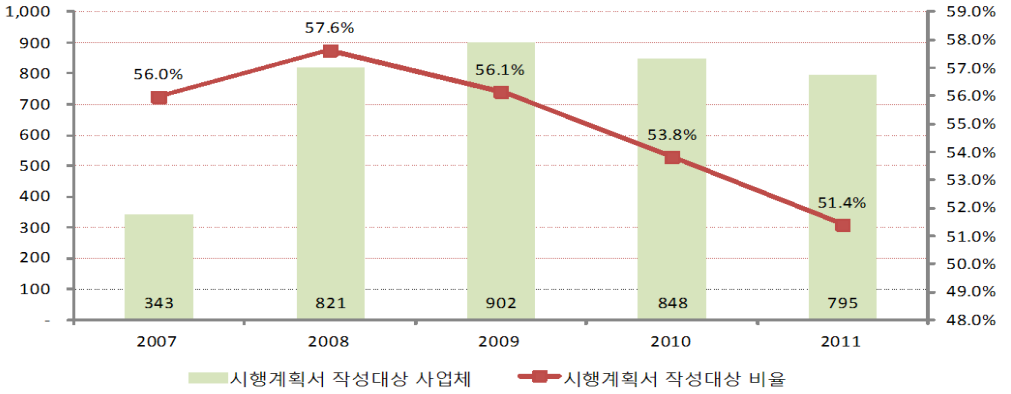
다음의 [그림 1]은 적용대상 사업체 중 여성 고용비율 및 여성 관리자 비율이 동종 산업 평균치의 60%에 미달하여 '적극적 고용개선조치 시행계획서'를 제출하여야 하는 사업체의 수와 그 비율(100×시행계획서 대상 사업체/적용대상 사업체)의 추이를 보이고 있는데, 사업체 수는 2009년을 정점으로 2년째 줄어들고 있는 반면, 작성대상 사업체의 비율은 2008년부터 하락하고 있다.

〈표 2〉 적극적 고용개선조치의 적용대상 사업장 수

	전 체			민간기업			공공기관		
	소계	1,000인 이상	500~999인	소계	1,000인 이상	500~999인	소계	1,000인 이상	500~999인
2010	1,576	658	918	1,321	592	729	255	66	189
2009	1,607	666	941	1,361	600	761	246	66	188
2008	1,425	622	803	1,310	591	719	115	31	84
2007	613	613		498	498		115	115	
2006	546	546		439	439		107	107	

자료 : 고용노동부, 「적극적 고용개선조치 보도자료」, 각 연도.

〔그림 1〕 시행계획서 작성대상 사업체 수와 시행계획서 작성대상 비율의 추이



자료 : 고용노동부, 「적극적 고용개선조치 보도자료」, 각 연도.

시행계획서를 작성하여야 할 사업체의 비중이 감소하고 있다는 것은 과거 시행계획서의 작성대상 사업체의 여성 및 여성 관리자 증가폭이 상대적으로 컸을 가능성을 제기하고 있는데, 실제로도 <표 3>에서와 같이 시행계획서를 작성대상이 아닌 사업체보다 시행계획서 작성대상 사업체에서 여성 및 여성 관리자의 증가폭이 높았다.

〈표 3〉 적극적 고용개선조치 시행계획서의 작성대상 여부와 여성 및 여성 관리자의 변화

	1,000인 이상 민간 사업체			500~999인 민간 사업체			공공기관(공기업)		
	소계	대상 사업체	비대상 사업체	소계	대상 사업체	비대상 사업체	소계	대상 사업체	비대상 사업체
2006년									
여성 근로자 비중	32.5	22.3	45.9				26.1	19.1	37.3
여성 관리자 비중	11.5	2.6	23.0				9.6	2.0	21.6
2007년									
여성 근로자 비중	32.7	22.1	46.6				26.1	19.2	37.1
(전년도)		(22.3)	(45.9)					(19.1)	(37.3)
여성 관리자 비중	11.3	3.8	21.0				8.2	3.0	16.6
(전년도)		(2.6)	(23.0)					(2.0)	(21.6)
2008년									
여성 근로자 비중	32.8	20.7	47.4	33.1	21.0	51.6	26.6	18.0	37.9
(전년도)		(20.5)	(47.4)					(17.4)	(37.7)
여성 관리자 비중	11.9	4.0	21.5	12.6	2.4	28.2	8.6	2.2	17.0
(전년도)		(2.2)	(21.2)					(1.6)	(17.1)
2009년									
여성 근로자 비중	32.8	19.8	47.2	33.1	21.2	51.2	27.0	20.2	35.3
(전년도)		(19.7)	(47.2)					(19.5)	(35.2)
여성 관리자 비중	13.3	4.6	22.9	13.8	5.1	27.3	9.0	3.2	16.1
(전년도)		(2.9)	(21.9)					(2.3)	(16.2)

주 : ( )안의 값은 각 집단의 전년도 비중으로 시행계획서 작성대상 사업체가 매년 변동하기 때문임.
자료 : 고용노동부, 「적극적 고용개선조치 보도자료」, 각 연도; 김태홍(2010)의 자료를 재정리하였음.

구체적으로 1,000인 이상 민간 사업체의 경우 2008년과 2009년을 비교하면 <표 3>에서와 같이 시행계획서 대상 사업체는 2008년에 비해 2009년 여성 근로자 비중이 19.7%에서 19.8%로 높아졌고, 여성 관리자 비중은 2.9%에서 4.6%로 향상되었다. 그러나 시행계획서 대상이 아닌 사업체는 여성 근로자 비중이 전년도의 47.2%와 동일하였고, 단지 여성 관리자 비중만 전년도의 21.9%에서 22.9%로 상승하였다. 이처럼 시행계획서 작성대상이 아닌 사업체의 여성 및 여성 관리자 비중이 정체상태이거나 심지어 줄어든 반면, 작성대상인 사업체에서 여성 및 여성 관리자 비중이 현저하게 증가한 결과는 적극적 고용개선조치가 적어도 시행계획서의 대상 사업장의 행태변화에 긍정적 영향을 주었음을 시사한다.

3. 적극적 고용개선조치의 성과

적극적 고용개선조치가 도입된 지 6년이 경과한 지금 적극적 고용개선조치의 효과에 대한 평가들이 수행되어 왔다. 우선 전명숙・김향아(2008)는 2006~2008년 간 기업들이 제출한 '직종별・직급별 남녀근로자 현황 보고서'의 분석을 통해 산업별・직급별로 차이가 있지만 여성 고용비중의 양적 증가가 진행되고 있으며, 이에 따라 남녀 간 직급별 격차도 줄어들고 있는 것으로 보고하였다. 이들은 여성 고용의 양적 증가에도 불구하고 질적 개선이 있는지는 불확실한 것으로 평가하고 있다.

또한 규모가 큰 사업체들에서 여성 근로자 및 여성 관리자 비율이 높고, 공기업보다 민간 기업에서 여성 근로자 및 관리자 비중이 높다는 점을 지적하여 공공부문의 노력 강화 필요성을 제기하였다. 조준모・권태희(2008)도 공공부문이 민간에 비해 적극적 고용개선조치 이행의 선도적 역할을 수행하고 있지 못함을 지적하고 보다 강력한 포지티브 인센티브(positive incentive) 시스템을 도입하여 기업의 자발적 동참을 격려할 것을 주문하고 있다.

김태홍(2010)은 한국노동연구원의 제2차 사업체패널조사를 사용하여 시행계획서의 작성여부 및 평가점수가 여성 고용비중에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과 시행계획서 작성사업체는 미작성사업체에 비해 여성 고용비중을 증가시킬 확률이 2.7배나 높은 것으로 나타나 적극적 고용개선조치가 실제로 여성의 고용증가에 상당한 영향을 주고 있는 것으로 평가하였다. 그리고 유연근무제의 실시여부가 여성 관리자 비중 등 여성 고용비중과 밀접한 관련이 있어, 유연근무제와 같은 여성친화적 근로환경 조성이 적극적 고용개선조치의 실효성을 높이는데 기여할 수 있음을 암묵적으로 제기하였다.

정진화 외(2010)의 연구에서도 적극적 고용개선조치가 여성고용 및 기업성과에 긍정적 영향을 준 것으로 나타났다. 한국직업능력개발원의 인적자본기업패널 데이터를 사용하고 이중차이(difference-in-difference) 분석을 실시한 결과 단순이중차이 분석의 경우 2005

~2009년 기간 동안 여성 근로자 비중과 여성 관리자 비중이 각각 7.79%p와 3.51%p가 증가하였고, 이중차이 회귀분석의 경우에는 각각 6.05%p와 1.73%p가 증가한 것으로 추정되었다. 또한 기업성과 측면에서도 이중차이 회귀분석의 경우 총자산 순수익률(ROA)과 매출액 수익률(ROS)이 동 기간 4,64%p와 6.69%p 늘어난 것으로 나타났다. 이처럼 적극적 고용개선조치의 효과를 평가한 연구결과들은 적어도 이행계획서 제출대상 사업체의 여성 및 여성 관리자 비중의 증가에 긍정적 효과를 초래한 것으로 결론내리고 있다.

Ⅱ. 현 제도의 문제점

1. 제도의 한계

적극적 고용개선조치(AA)사업의 성과에 대해 여러 연구들이 긍정적 평가를 내리고 있지만 여러 가지의 질문들이 제기된다. 첫째 의문은 현재까지의 성과가 앞으로도 지속될 것인가의 의문이다. 현재 여성 및 여성 관리자 비중이 동종 업종의 60%에 미달한 사업체에 대해서만 시행계획서를 제출하도록 되어 있다. 이들 사업체의 여성 및 여성 관리자 비중이 60%를 넘게 되면 시행계획서 제출의무에서 면제된다. 실증분석 결과는 시행계획서 작성대상이 아닌 사업체의 경우 여성 및 여성 관리자 비중이 그동안 정체되었거나 증가폭이 미미하다는 점을 보이고 있다. 만약 60% 기준선에 미달하는 사업체의 비율이 계속 줄어든다면 적극적 고용개선조치가 여성 고용에 미치는 긍정적 효과도 계속 낮아질 것이다. 최악의 경우 장기적으로 소수의 몇 개 사업체를 제외하고는 대부분 60% 기준을 충족할 가능성도 있다.

둘째는 사업 참여가 부실한 사업체에 대한 제재가 약하다는 문제이다. 한국에서는 '직종별・직급별 남녀근로자 현황 보고서', '적극적 고용개선조치 시행계획서' 및 '이행실적 보고서'의 미제출이나 거짓 보고에 대해 각각 500만 원의 과태료를 부과하도록 되어 있다. 이처럼 약한 징벌체계 아래에서 기업들이 각종 보고서 제출을 거짓으로 하거나 이행계획서를 부실하게 이행할 위험성이 상존한다. 실제로도 김태홍(2010)의 연구에 의하면 시행계획서 작성사업체에 대한 평가점수를 살펴본 결과, 제도 시행 4년이 경과한 후에도 시행계획서 작성사업체의 80%가 80점 이하의 점수를 얻고 있으며, 부분적으로 연도가 경과할수록 평균점수가 하락하고 있는 것으로 조사되었다.[1] 상시근로자에 정규직과 비정

1) 김태홍(2010)은 시행계획서의 충실성을 높이기 위해 시행계획서에 수량적 분석을 포함하는 진단요

규직 모두가 포함되고, 각종 제출 자료 및 이행실적에 대한 모니터링(monitoring)이나 심사가 충분치 않은 상황에서 부실 사업체에 대한 약한 제재는 적극적 고용개선조치의 성과를 정확하게 측정하기 어렵게 만들 뿐만 아니라 장기적으로 적극적 고용개선조치에 대한 기업의 자발적 참여를 저해하는 부작용을 초래할 수 있다.

셋째는 현재의 제도가 올바르게 작동한다고 하여도 여성 고용률 및 여성 관리자 비율을 선진국 수준으로 끌어올릴 수 있을 정도의 충분한 인센티브를 기업에게 제공하는가의 의문이다. 아직도 한국 여성의 고용률이 선진국에 비해 크게 못 미치고 있으며, 특히 전체 관리자 중 여성 비중은 더욱 낮은 형편이다. 이런 상황에서 현재의 적극적 고용개선조치는 여성 고용률 및 관리자 비율을 빠른 시일 내에 선진국 수준으로 향상시키기에는 미흡하다.

넷째로 적극적 고용개선조치와 다른 여성 고용친화적 제도와의 연계가 취약하고 이는 적극적 고용개선조치의 실효성을 낮추는 이유가 되고 있다. 많은 기업들이 여성 및 여성 관리자 비중이 낮은 애로점으로 적합 여성인력의 부족이나 결혼·육아 등으로 인한 경력단절 등을 들고 있다. 이러한 상황에서 적극적 고용개선조치만을 기업에게 요구할 것이 아니라 기업의 애로를 해소하고 여성의 기업 내 지위를 향상시킬 수 있도록 여성특화 경력개발지원 및 교육훈련, 유연근무제도의 실시, 여성 리더십 교육, 육아휴직과 같은 모성보호제도 실시 등 다방면에서 기업에 대한 지원을 강화할 필요가 있다.

다섯째는 현재 기업을 23개의 업종분류 기준에 따라서 사업체를 구분하고 각각의 업종별로 시행계획서 작성대상 사업체를 선정하고 있는데, 현재의 업종분류가 적합한가의 질문이다. 대분류 중심의 업종분류가 업종별 특성차이를 제대로 반영하지 못해 상대적으로 여성 근로자 비율이 높은 기업이 시행계획서 작성대상에 포함되는 반면, 낮은 기업이 제외되는 현상이 나타나고 있다(김태홍, 2010). 즉, 업종 내 편차로 인해 일부 업종의 사업체들은 불이익을 받기도 하고 일부 업종의 사업체들은 혜택을 받는 모순적 현상이 대두되었다. 조준모·김태희·김혜원(2007)의 연구에서도 대분류 중심의 업종분류 기준이 사용됨에 따라 업종 간의 이질성이 제대로 반영되지 않는 점, 적용대상 기업의 규모 선정, 여성 고용비율의 하한선이 동종 업종 평균 60%로 채택된 점 등이 제도의 실효성을 저하시키는 요인으로 지적되었다. 이에 대해 전병유·김향아(2008)는 2006년 적극적 고용개선조치제도의 도입 당시 산업분류가 가지는 문제점을 해결하기 위한 방안을 제시하였고, 김태홍·이택면·강민정(2010)도 산업분류의 적합성 제고를 위한 방안을 연구하였으나 500인 이상 사업체가 1,600개 수준을 벗어나지 못하는 상황에서 업종분류의 불합리성을 근본적으로 해결하기는 쉽지 않다.[2)]

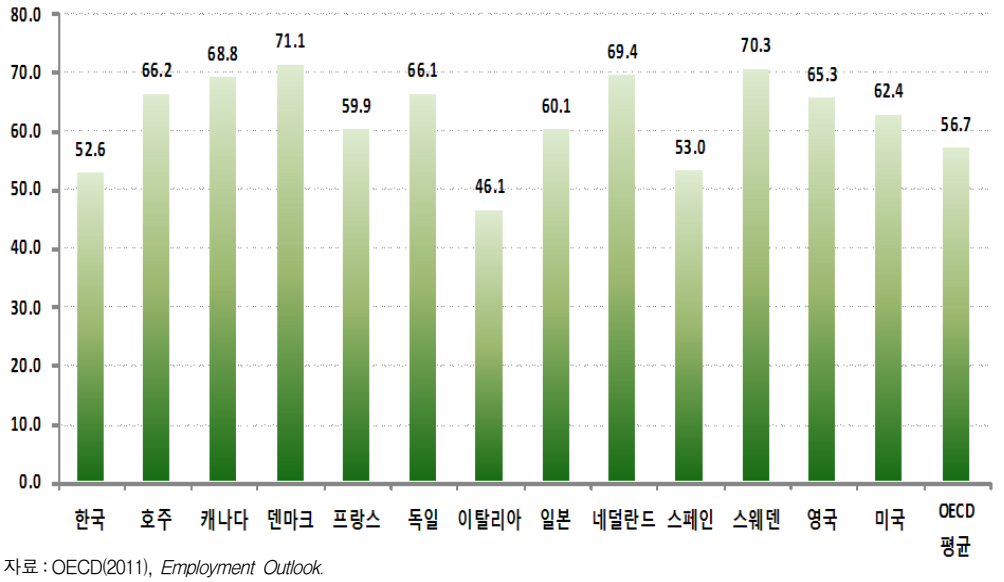
소를 포함하고 실행지향적 프로그램이 되도록 정부가 무료 컨설팅과 같은 기술적 지원을 하여야 한다고 주장한다. 또한 사업체 AA사업 담당자에 대한 교육훈련의 중요성도 제기하였다.

2. 여성고용 현황과 제도 개선의 필요성

한국 여성의 고용률은 다른 선진국보다 크게 낮은 것이 현실이다. [그림 2]에서 보는 바와 같이 2010년 한국의 15~64세 여성의 고용률은 52.6%로 OECD 평균보다도 4.1%p나 낮으며 이처럼 낮은 고용률이 한국 전체의 고용률을 낮추고 있는 핵심적 원인이다. 따라서 여성 고용률의 제고가 중요하나 최근 들어 고용률 상승속도가 2000년대 초반에 비해 다소 떨어지는 특징을 보인다.

여성 일자리는 남성에 비해 임금수준이 낮고 고용이 불안하며 비정규직이 많을 뿐만 아니라 영세기업에 몰려 있다. 특히 직급이 낮아 2011년의 경우 전체 관리자 중 여성의 비중[3]은 <표 4>와 같이 9.5%에 지나지 않는다. 사업체 규모가 클수록 전체 관리자 중 여성의 비중이 낮아짐을 알 수 있는데, 5~9인 사업체에서는 전체 관리자의 15.0%가 여성이었으나 100인 이상 사업체에서는 그 비중이 3.7%로 줄어든다. 여성 임금근로자 중 관리직의 비중도 전체적으로 0.49%로 남성 3.47%의 1/7에 불과하다.

〔그림 2〕 OECD 주요국의 15~64세 여성 고용률(2010년)



자료 : OECD(2011), *Employment Outlook.*

2) 이외에도 시행계획서 등 각종 제출서류의 양식이 미흡하다는 지적과 더불어 관리자 기준에 관한 개념이 서로 다르고 일정하지 않다는 문제도 있다. 이와 관련하여 여성노동법률지원센터(2011)의 연구가 있다.

3) 여기에서 관리직은 표준직업분류상 중분류가 11~15인 임금근로자로 정의한다.

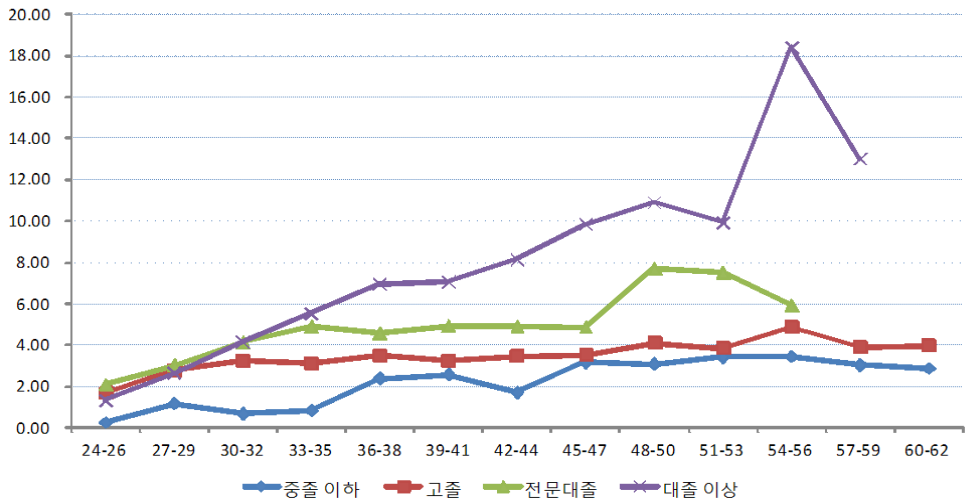
〈표 4〉 여성 근로자 및 관리자의 비중(임금근로자, 2011년)

	사업체 규모							전체 사업장
	1~4인	5~9인	10~29인	30~99인	100인 이상			
					100~299인	300인 이상	전체	
여성 근로자 비중	55.6	44.5	42.5	42.6	31.6	29.2	30.3	42.7
여성 관리자 비중	4.1	15.0	11.6	9.5	3.1	4.6	3.7	9.5
여성 중 관리자 비중	0.02	0.62	0.86	0.69	0.27	0.30	0.28	0.49
남성 중 관리자 비중	0.68	2.81	4.85	4.92	3.89	2.52	3.15	3.47

주 : 여성 근로자 및 관리자 비중은 전체 근로자 및 관리자에서 여성이 점유하는 비중임.
자료 : 통계청(2011), 「경제활동인구조사」.

결혼, 출산 시기를 중심으로 여성의 경력단절 위험성이 높다는 사실은 이미 잘 알려져 있다. 이는 M자형 연령대별 고용률로 흔히 설명되고 있다. 여성을 학력별로 구분하여 연령대별 고용률을 살펴보면, 고졸 이하와 전문대졸에서는 M자형이 관찰되나 4년제 대졸 이상에서는 L자형 연령대별 고용률이 보인다. 즉, 4년제 대졸 이상의 고학력 여성은 한번 노동시장을 벗어나면 다시 돌아오기가 쉽지 않다는 것이다. 4년제 대졸 이상은 20대 직장이 경력에 매우 중요하다. 큰 기업의 경력직(career-job)에 취업을 하는 경우에는 결혼, 출산 등으로 인한 경력단절 없이 지속적으로 직장생활을 하는 반면, 경력직 취업에 실패하여 영세기업의 저임금일자리나 비정규직에 종사하는 경우에는 결혼, 출산 등을 기회로 영구히 노동시장을 벗어날 위험성이 크다.

〔그림 3〕 학력 · 연령대별 여성 임금근로자의 평균 근속기간(2011년)



자료 : 통계청(2011), 「경제활동인구조사」.

4년제 대졸 이상 고학력 여성에게 20대 일자리의 중요성은 근속기간, 임금, 비정규직 비율, 기업규모 등 다방면에서 확인할 수 있다. 우선 연령대별 평균 근속기간을 살펴보면, [그림 3]에서 보는 바와 같이 고학력 여성 임금근로자는 30대 이후에도 연령에 따라 근속기간이 계속 증가하고 있다. 이는 30대 이후 고학력 여성 임금근로자의 일자리 상당수가 경력직일 가능성을 제시한다.

기업규모의 측면에서도 <표 5>처럼 30~54세의 4년제 대졸 이상 고학력 여성은 절반 이상이 30인 이상의 사업체에서 근무하고 있으며, 100인 이상 사업체에도 23.6%가 근무하고 있다. 월평균 임금이나 비정규직 비중의 측면에서도 30~54세 4년제 대졸 이상 고학력 여성의 일자리 질이 양호하다.[4] 이러한 결과는 20대 일자리의 중요성을 간접적으로 확인해 주고 있다.

〈표 5〉 30~54세 여성 임금근로자의 학력별 · 특성별 분포(2011년)

		15~29세			30~54세			전체 여성 임금근로자
		고졸 이하	전문대 졸업	대졸 이상	고졸 이하	전문대 졸업	대졸 이상	
월평균 임금		105.6	149.0	173.2	124.8	170.8	227.8	143.4
비정규직 비중		43.2	27.9	32.5	45.3	38.4	31.8	42.9
사업체 규모	1~9인	57.5	35.9	24.7	47.2	39.9	23.0	42.4
	10~29인	17.5	26.8	23.7	23.5	22.2	20.3	22.6
	30~99인	10.9	16.2	22.1	18.4	21.6	33.1	19.7
	100인 이상	14.1	21.1	29.5	10.9	18.3	23.6	15.3

주 : 여성 근로자 및 관리자 비중은 전체 근로자 및 관리자에서 여성이 점유하는 비중임.
자료 : 통계청(2011), 「경제활동인구조사」.

그러나 고학력 여성이라고 하더라도 청년취업난 아래에서 경력직에 취업하기는 상당히 어렵다. 특히 통계적 차별과 같은 성차별로 인해 많은 여성 인재들이 취업할 기회조차 얻지 못하는 것이 현실이다. 여성의 4년제 대학 진학률이 50%를 넘는 상황에서 이들이 입사 때부터 차별을 받지 않도록 하는 것은 여성의 미래를 위해서만이 아니라 기업과 국가의 경쟁력을 위해서도 중요하다. [그림 4]에서 4년제 대학을 졸업한 여성이라도 100인 이상 사업체에 근무하는 경우는 1/4 정도에 불과하며, 절반 가까이가 30인 미만의 영세 사업체에 취업을 하고 있다. 이에 대해 남성은 40% 가까이 100인 이상 사업체에 취업을

4) 여성들 사이에서는 30~54세 4년제 대졸 이상 고학력 여성의 일자리 질이 높지만 같은 조건의 남성과 비교하면 아직도 여성의 일자리 질이 크게 낮다. 구체적으로 30~54세 4년제 대졸 이상 여성의 월평균 임금은 227.8만 원이지만 남성은 346.8만 원으로 여성이 남성의 65.7%에 지나지 않는다. 비정규직의 비중도 30~54세 4년제 대졸 이상 여성은 31.8%가 비정규직이나 남성은 14.6%에 불과하다.

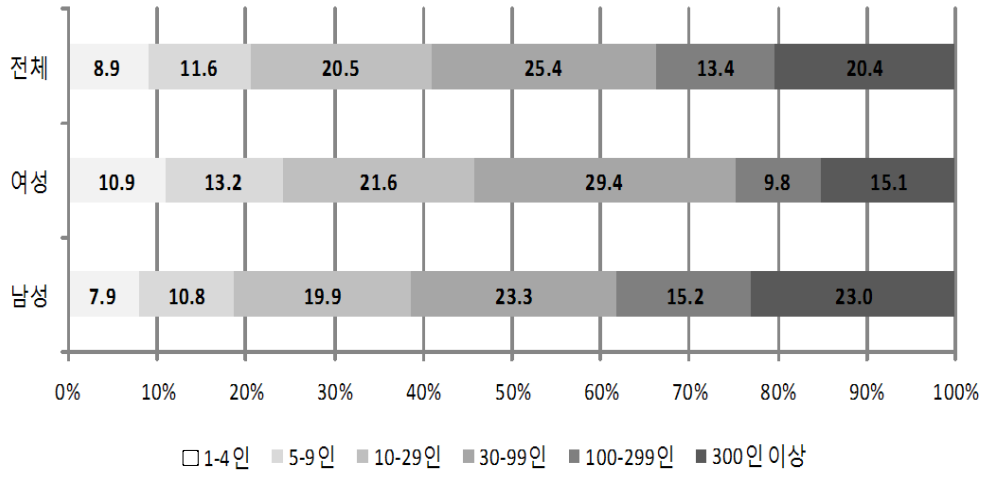
하여 성별에 따른 기업규모의 격차가 상당한 것을 알 수 있다.

이러한 격차의 전부를 성차별에 돌리는 것은 무리이다. 그러나 일부의 대기업과 공기업을 제외하고 아직도 광범위하게 뿌리를 내리고 있는 성차별 및 차별적 기업문화가 여성의 접근을 막고 있는 것이 사실이다.

100인 이상의 기업 800개를 대상으로 실시한 「기업의 여성인력 활용에 대한 실태조사」(금재호, 2010)에서도 "기업의 최고 경영진도 일부만이 여성인력의 중요성을 인식하고 여성인력의 채용과 활용을 위해 노력하고 있는 것으로 평가된다"라고 판단하였다. 여성 채용이나 여성의 관리직 승진과 같은 구체적인 실질적 문제와 관련하여 많은 기업들이 보수적 자세를 취하고 있었으며 채용, 승진, 배치, 훈련 등에 있어 뚜렷한 근거 없이 여성을 배제하는 관행이 아직도 상당한 수준인 것으로 나타났다. 또한 여성 고용의 활성화를 위한 기업 내 제도적 뒷받침도 취약하였다.

여성 고용률 제고를 위해서는 경력단절의 완화가 필수적이다. 이를 위해서는 입사에서 차별받지 않을 뿐만 아니라 입사 후에도 승진, 훈련, 배치 등에서 정당한 대우를 받을 수 있도록 하여야 한다. 이의 중심에는 적극적 고용개선조치가 있다. 현재 한국에서 시행되고 있는 적극적 고용개선조치는 나름대로 성과를 거두어 왔으나 지금은 여성에 대한 차별을 완화하고 사회경제적 진출을 확대하기 위해 적극적 고용개선조치의 확대와 실효성 강화를 위한 조치가 필요한 시점이다.

〔그림 4〕 4년제 대졸 이상 임금근로자의 사업체 규모별 분포(2011년)



자료 : 통계청(2011), 「경제활동인구조사」.

3. 외국의 사례

여성의 성차별 완화 및 사회경제적 진출을 촉진하기 위한 적극적 고용개선조치(AA : Affirmative Action)는 선진국에서 오래 전부터 시행되어 왔다. 적극적 고용개선조치의 합법성 및 성과에 대한 논쟁도 수많은 재판과 평가를 거쳐 현재에는 거의 대부분 정리된 문제이다.[5] 여성에 대한 적극적 고용개선조치는 1967년 미국에서 시작되었으나 EU도 1976년 「고용에서의 남녀평등대우에 관한 76/207호 지침」을 통해 "여성의 기회에 영향을 미치는 기존의 불평등을 제거함으로써 남녀기회평등을 촉진하는 조치를 방해하지 않는다"라고 하여 적극적 고용개선조치의 근거를 마련하고 각 회원국들이 적극적 고용개선조치를 실시하도록 권고하였다.

가. 미 국

- 시작시기 및 법적 근거 : 1965년의 Executive Order 11246으로 시작할 때에는 소수인종만을 대상으로 하였으나 1967년의 개정을 통해 여성에 대한 적극적 고용개선조치를 추가
- 적용대상 : 민간부문 100인 이상 사업주 또는 정부의 5만 달러 이상의 조달계약 및 하도급 계약을 체결한 50인 이상 사업체
- 시행기구 : 노동부 연방계약준수프로그램 사무국(OFCCP : Office of Federal Contract Compliance Program)
- 시행절차

자료 수집		준수심사대상 선정		사업체의 서류제출		심사 및 판정
10인 이상 민간 사업주는 평등고용기회위원회에 EEO-1 Form 제출	→	• 평균적 고용 수준의 80% 미만인 특이사업체 선정 및 통보 • 차별행위 신고가 접수된 사업체 및 준수심사의 거부 또는 자료 미제출 사업체	→	준수심사 대상 사업체는 OFCCP에 Affirmative Action Program을 제출	→	• 서류심사 및 방문조사를 거친 후 판정결과를 통보 • 적극적 조치의 위반기업과 OFCCP 간 조정 합의(conciliation agreement) 추진

- 실효성 담보 방안 : 적극적 조치의 위반사항을 시정할 의사가 없는 경우 'Show Cause Notice'가 통보되어 적절한 조치를 취하지 않은 사유를 기업이 해명하여야 함. 이후

5) 외국의 사례는 장지연 외(2006), 정진화 · 성호용 · 윤미경 · 김현숙(2010), 김태홍(2010)의 연구를 재정리한 것이다.

법률적 청문회와 재판을 거쳐 조달계약의 취소(해지), 일정기간 계약체결 금지, 벌금, 피해보상 등의 결정을 내릴 수 있음.

나. 캐나다

1) 법정 고용평등프로그램(LEEP : Legislated Employment Equity Program)

- 시작시기 및 법적 근거 : 1986년의 고용평등법(Employment Equity Act)
- 적용대상 : 100인 이상 종업원을 고용하고 있으며, 은행 등 연방정부가 규제 권한을 갖는 산업의 사업주와 국영기업
- 시행기구 : 인적자원개발부와 인권위원회로 이원화
  - 캐나다 인적자원개발부(HRSDC) : 고용평등정책의 수립 및 실행
  - 캐나다 인권위원회(CHRC) : 준수검사 등 감독업무
- 시행절차

자료 수집	→	준수심사대상 선정	→	준수심사	→	제제 및 인센티브
고용평등법의 대상사업주는 매년 6월 말까지 고용평등보고서를 작성하여 인적자원개발부에 제출		• 인권위원회 : 법정 고용평등프로그램 대상 기업의 준수심사대상 선정 및 통고		• 인권위원회 : 고용평등준수조사관을 두고 현장감독을 실시 • 준수조사의 단계 : 공지→계획→조사→검증→보고서 작성→후속조치		• 법정 고용평등프로그램 : 1회 위반의 경우 1만 달러, 반복 위반 시 5만 달러의 벌금 • 우수기업에 비전상 수상

2) 연방계약준수제(Federal Contractors Program)

- 시작시기 및 법적 근거 : 1986년의 연방계약준수제(Federal Contractors Program)
- 적용대상 : 연방정부와 20만 달러 이상의 계약을 맺는 100인 이상 사업체
- 시행기구 : 인적자원개발부
- 시행절차

자료 수집	→	준수심사대상 선정 및 심사	→	제재
대상사업주는 보고서를 작성하여 인적자원개발부에 제출		인적자원개발부 : 연방계약준수제에 대한 준수심사대상 사업체의 선정 및 심사 실시		정부와의 사업기회 박탈 및 '계약준수프로그램 무자격 사업체 명단'에 등재

  - 법정 고용평등프로그램과 연방계약준수제 모두 적용되는 사업체의 경우 연방계약준수제에서 담당

다. 호 주

- 시작시기 및 법적 근거 : 1986년의 적극적 조치법(Affirmative Action Act). 1999년에 개정된 「사업장에서의 여성에 대한 고용평등기회법(Equal Opportunity for Women in the Workplace Act)」에서 보다 구체적이고 실제적 적극적 조치를 포함.
- 적용대상 : 100인 이상 사업체, 사립학교 및 전문대 이상 모든 교육기관
- 시행기구 : Equal Opportunity for Women in the Workplace Agency
- 시행절차 : 6단계 고용기회평등프로그램

제1단계 자료 준비	→	제2단계 문제점 도출	→	제3단계 이슈의 선정
Workplace Analysis Tool Kit를 이용하여 여성인력관련 자료 작성		① 고용절차, ② 승진 및 부서 이동, ③ 교육훈련, ④ 조직편성, ⑤ 작업환경, ⑥ 성희롱, ⑦ 모성보호 등 7개 문제에 대한 평가와 컨설팅		각 사업장별로 최우선 고용과제를 선정하여 발표

제4단계 문제해결조치 실시	→	제5단계 평가	→	제6단계
최우선 고용과제에 대한 해결방안을 모색하여 실시		해결방안의 성과를 평가		다음 연도를 위한 목표 설정

- 실효성 담보 방안 : 계약준수프로그램의 실시로 미흡한 기업에 대해 정부조달계약을 해지하거나 지원정책대상에서 제외하며, 인터넷에 명단을 게시한다. 또한 우수한 기업에 대해 시상하고 고용기회평등프로그램을 통해 사업주에게 컨설팅 등 각종 지원을 제공

Ⅲ. 세부 정책과제

1. 적용대상의 확대 : 단계적으로 100인 이상 사업체+대학 등

적극적 고용개선조치의 실효성을 제고할 수 있는 방안으로 우선 적용대상을 단계적으로 확대할 필요가 있다. 적용대상의 확대는 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 첫째 방안은 여성 고용비율 및 여성 관리자 비율이 동종 산업 평균치의 60%에 미달하여 '적극적 고용개선조치 시행계획서'를 제출하여야 하는 사업체의 기준을 조정하는 것이다. 구체적

으로 60%의 기준을 미국처럼 80%로 상향 조정하는 방안을 고려할 수 있다. 또한 OECD 주요 국가들의 여성 근로자 및 여성 관리자 비율을 조사하고 이를 근거로 절대적 기준을 마련할 수도 있다. 예를 들어, OECD 주요국의 여성 관리자 비중이 20%라면 한국은 10~15%로 기준을 정하고 기업들이 다년간에 걸쳐 단계적으로 이 목표를 달성하도록 지원·유도한다.

둘째 방안은 '직종별·직급별 남녀근로자 현황 보고서'를 제출하여야 하는 사업체의 범위를 현행 500인 이상에서 100인 이상으로 확대하는 것이다. 미국 등 적극적 고용개선조치를 시행하는 국가의 대부분은 100인 이상 사업체에 대해 제도를 적용하고 있다. 호주는 1987년의 제도 시작 당시 1,000인 이상 사업체로 대상을 한정하였으나 3년 뒤인 1990년에는 100인 이상 사업체로 확대하였다. 또한 1994년에는 사립학교 등을 포함시켰고, 1997년에는 전문대 이상의 모든 교육기관으로 대상을 확대시켜 왔다. 또한 아일랜드는 50인 이상 사업체에 이 제도를 적용하고 있다.

2010년 통계청의 『경제총조사』에 의하면 <표 6>에서와 같이 2009년 현재 100~299인 사업체가 11,749개, 300인 이상 사업체 3,129개로 나타났다. 만약 적극적 고용개선조치의 대상사업체를 100인 이상으로 확대한다면 사업체 수는 현재의 1,700여개에서 15,000여개로 9배 이상 늘어난다. 그리고 여기에 취업하고 있는 근로자도 급증하여 전체 근로자의 25.1%가 적극적 고용개선조치의 적용을 받게 된다. 2011년 통계청의 「경제활동인구조사」에서도 300인 이상 사업체에는 전체 임금근로자의 11.4%(남성 14.1%, 여성 7.8%)가 취업하고 있으며, 100인 이상 사업체를 기준으로는 임금근로자의 21.6%(남성 25.3%, 여성 15.3%)가 근무하고 있는 것으로 조사되었다.

〈표 6〉 사업체의 규모별 분포(2009년)

		1~4인	5~99인	100~299인	300 이상	전 체
사업체	숫자(개)	2,726,112	553,293	11,749	3,129	3,294,283
	비중(%)	82.8	16.8	0.4	0.1	100.0
종사자	숫자(명)	4,885,192	7,82,935	1,850,522	2,401,128	16,919,777
	비중(%)	28.9	46.0	10.9	14.2	100.0

자료 : 통계청(2010), 「경제총조사」.

2. 산업분류 기준의 세분화

현행 적극적 고용개선조치의 문제점으로 대분류 기준의 업종분류가 지적되고 있다. 업종분류가 업종별 특성차이를 제대로 반영하지 못하여 여성 근로자 비율이 높은 사업체가 시행계획서 대상에 포함되는가 하면 여성 근로자 비율이 낮은 기업이 제외되는 형평성의

문제가 있다. 적용대상 사업체의 범위를 현행 500인 이상에서 100인 이상으로 확대함과 동시에 업종분류를 보다 세분화한다. 이를 통해 업종분류의 비합리성을 상당부분 해소할 수 있을 것으로 기대한다. 즉, '직종별·직급별 남녀근로자 현황 보고서'를 제출하여야 하는 사업체가 9배 이상 증가함에 따라 업종분류를 보다 세분화할 수 있고, 이를 통해 업종 내 편차로 인해 일부 업종 사업체들이 불이익을 받는 모순적 현상을 해소할 수 있다.

또한 현행 시행계획서를 제출하여야 하는 사업체 기준을 현행 동종 업계 60% 미달에서 80% 미달로 상향 조정하거나 기준을 현재의 상대적 기준에서 절대적 기준으로 전환하는 것도 대분류 중심의 업종분류에 따른 부작용을 부분적으로 완화할 것이다.

3. 실효성 강화 및 계약준수제도 도입

적극적 고용개선조치의 실효성을 강화하기 위해 미국, 캐나다, 호주 등이 사용하고 있는 정부조달 계약준수제도를 한국에도 적용할 필요성이 있다. 적극적 고용개선조치에의 참여가 부족한 사업체에 대한 벌금 중심의 현행 제재조치는 제도의 실효성 담보를 위해 미흡한 것으로 판단된다. 정부의 각종 조달계약 및 지원제도에 있어 적극적 고용개선조치의 이행 정도가 반영되도록 제도의 실효성을 높여야 한다.[6)]

정부조달 계약준수제도의 도입에 있어 처음부터 전면적으로 적용하는 방안과 단계적으로 적용하는 방안 두 가지가 있다. 전면적 적용 방안은 처음부터 적극적 고용개선조치의 모든 사업체를 대상으로 정부조달 계약준수제도를 적용하는 것이고, 단계적 적용 방안은 캐나다와 유사하게 두 제도를 분리하여 처음에는 대규모 사업체, 예를 들어 1,000인 이상 사업체에 대해 정부조달 계약준수제도를 적용한 뒤 단계적으로 확대해 나가는 방식이다.

각종 정부지원금에 있어서도 심사과정에 고용평등수준 및 이행여부 등을 점수로 반영하여 고용평등이 미흡한 사업체들이 불이익을 받도록 제도를 수정·보완하는 방안도 적극적 고용개선조치의 실효성 강화를 위해 고려될 수 있다.

4. 심사 및 모니터링의 강화

적극적 고용개선조치의 각 단계에 있어 심사(auditing)기능을 강화하여야 한다. 서류심사뿐만 아니라 현장조사 및 기업체와의 상담을 보다 활성화할 필요가 있다. 이러한 과정을 통해 이행계획서 등 각종 서류의 부실작성을 예방하고 이행계획의 실행과 관련된 기업의 노력을 강화시킨다. 캐나다처럼 고용평등준수조사관을 두어 고용평등 관련 업무를

6) 구체적 방안으로는 김태홍·오정진(2000), 김태홍·이승길·김미경(2003)의 연구를 참조.

전담하게 하는 방안도 고려할 수 있다.

적극적 고용개선조치의 대상기업을 현행 500인 이상에서 100인 이상으로 확대하고 정부조달 계약준수제도를 도입한다면 기업의 고용평등 실태 및 노력에 대한 심사기능이 더욱 중요해질 것이다. 지금부터 심사 및 모니터링에 관련된 업무시스템을 정비하고, 인력 및 조직을 보강하며, 전문성을 제고하려는 노력이 요구된다.

5. 기업에 대한 지원시스템 구축

적극적 고용개선조치의 대상 및 내용을 강화하려는 노력뿐만 아니라 고용평등을 위한 기업의 노력을 지원하는 것도 제도의 성공을 위해 중요하다. 고용평등이 미흡한 사업체에 대해 컨설팅서비스를 제공하고 인사담당자에 대한 교육훈련을 확대한다. 특히 ① 채용, ② 승진 및 배치, ③ 교육훈련, ④ 조직구성, ⑤ 작업환경, ⑥ 성희롱, ⑦ 모성보호 등과 관련된 각종 지원제도를 적극적 고용개선조치와 연계하여 제도의 실효성을 높이도록 한다.

구체적으로 여성 관리자 후보가 부족한 경우 해당 기업의 여성 근로자에 대한 관리자 교육을 강화하거나 출산, 양육 등의 사유로 여성의 이직이 빈번한 경우 모성보호 및 육아비용을 지원하는 방안이 고려될 수 있다. 특히 여성 관리자 비율의 개선을 위해 여성 관리자 후보들에 대한 직업훈련교육 비용과 리더십 훈련프로그램 등 여성 관리자 양성교육의 실시에 대해 정부가 가점 인센티브를 지원한다.

아일랜드는 고용평등과 다양성 훈련정책을 위한 컨설팅을 5년까지 지원한다. 또한 사용자 단체와 노동조합에 의한 고용평등 모범사례의 개발을 지원하고 있으며 기업이 자발적으로 고용평등 실태보고서를 작성하고 고용평등계획을 실천하도록 유도하기 위한 자금 지원도 제공한다. KLI

〈참고문헌〉

고용노동부, 「적극적 고용개선조치 보도자료」, 각 연도.

금재호(2010), 『대기업의 여성인력활용에 대한 실태조사』, 여성가족부・한국노동연구원.

김태홍・이택면・강민정(2010), 『적극적 고용개선조치제도의 산업별 기준율 산정방식개발』, 노사발전재단.

김태홍(2010), 「지난 5년간 AA 성과 평가와 과제」, 『여성인력 활용제고를 위한 컨퍼런스 자료집』, 고용노동부・노사발전재단.

김태홍・오정진(2000), 『남녀고용평등 이행실태분석 및 기업인센티브제도 도입방안 연

구』, 고용노동부
김태홍・이승길・김미경(2003),『정부조달 계약인센티브제도의 도입 및 실효성 확보방안 연구』, 여성가족부
여성노동법률지원센터(2011),『AA 적용사업장 관리자 실태조사』, 노사발전재단.
장지연 외(2006),『노동시장 차별과 적극적 고용개선조치 Ⅰ』, 한국노동연구원.
전명숙・김향아(2008),「적극적 고용개선조치 : 제도 도입 3년간의 여성 고용현황 비교분석」,『노동리뷰』12, 한국노동연구원, pp.3～19.
전병유・김향아(2008),『적극적 고용개선조치제도의 실효성 제고를 위한 제도개선 방안 : 현행 업종분류 및 근로자현황 보고체계 개편을 중심으로』, 고용노동부.
정진화・성효용・윤미경・김현숙(2010),『AA제도의 경제적 의의와 성과』, 노사발전재단.
조준모・권태희(2008),『한국 적극적 조치제도의 성과 결정요인』, 한국노동연구원 부설 뉴패러다임센터.
조준모・권태희・김혜원(2007),『적극적 조치에 대한 실증평가와 개선과제』, 고용노동부
통계청(2011),「경제활동인구조사」.
통계청(2010),『경제총조사』.

OECD(2011), *Employment Outlook*.
UNDP(2012), *Human Development Report*.