

한국 적극적 조치 제도의 성과 결정 요인

조준모 · 권태희

목 차

제 1 장 서 론	1
1. 연구배경	1
2. 연구방법과 주요내용	4
제 2 장 한국여성의 고용성과와 국제비교	6
제 3 장 적극적 조치(Affirmative Action)도입 경과	12
1. 시행계획서 분석	12
2. 시행계획서의 실적분석	19
3. AA 이행에 관한 정치·경제학적 분석	25
(1) 설문지 설계	25
(2) 설문지 분석결과	27
(3) 정치적 인식과 AA의 이행도 분석	35
4. AA의 경제적 성과	37
제 4 장 AA성과 결정요인에 관한 실증분석	42
1. 자료와 변수	42
2. 추정모형	46
3. 추정결과	48

제 5 장 선진국의 AA제도 사례	54
1. 미국: 적극적 조치의 절차와 성과	54
(1) 배경	54
(2) 현행 제도의 구조 및 집행	57
(3) 적극적 조치의 효과	62
(4) 적극적 조치 정책의 효과 증대 방안	65
2. 호주: 고용평등시스템	69
3. 오스트리아 : 성 주류화(Gender Mainstreaming)를 통한 유럽 내 여성의 고용 및 수입기회 증가촉진	79
(1) 서론	79
(2) 성주류화(gender mainstreaming) 전략	82
(3) 성 주류화의 도구로서 성별 간 통계, 지표 및 벤치마크	83
(4) 양성평등을 도모하는 정책결과	86
(5) 네 가지 유럽 복지 모델	88
(6) 고용에서의 성별 간 차이와 성별 간 급여 차이 사이에 상충관계가 존재하는가?	92
(7) 오스트리아에서 동등한 기회를 위한 노력	96
(8) 결론	98
4. 선진AA제도의 시사점	100
 제 6 장 정책제언 및 결론	 103
 참고문헌	 109

표 목 차

〈표 2-1〉 OECD 국가의 소득 및 성별지표(2006년 기준)	8
〈표 2-2〉 주요국의 성별권한척도(GEM) 비교	10
〈표 3-1〉 적극적 조치의 이행단계	15
〈표 3-2〉 초기년도 AA제도의 이행률 비교	15
〈표 3-3〉 기업의 AA 준수율이 낮은 원인	17
〈표 3-4〉 AA의 시행계획서 심사등급 현황	20
〈표 3-5〉 기업형태별 시행계획서 등급 비교	21
〈표 3-6〉 산업별 시행계획서의 심사결과	22
〈표 3-7〉 여성고용 미달사업장 현황	23
〈표 3-8〉 여성고용기준 달성기업 비율*비교	24
〈표 3-9〉 조사대상 기업의 분포	26
〈표 3-10〉 AA도입의 적절성	27
〈표 3-11〉 AA도입이 부적절한 원인	28
〈표 3-12〉 AA 여성고용비율의 하한선기준	28
〈표 3-13〉 AA제도 도입의 배경	29
〈표 3-14〉 AA제도의 여성고용효과	30
〈표 3-15〉 AA제도 이행평가	32
〈표 3-16〉 이행실적보고서의 등급	38
〈표 3-17〉 기업형태별 시행계획서와 이행실적보고서의 성과평가	39
〈표 3-18〉 산업별 시행계획서와 이행실적보고서의 성과평가 비교 ..	40
〈표 4-1〉 변수내용	44
〈표 4-2〉 AA 시행계획서를 이용한 기업성과 결정요인	49
〈표 4-3〉 AA 이행실적보고서를 이용한 기업성과 결정요인	51
〈표 5-1〉 산업계에서 차지하는 여성의 비중	71
〈표 5-2〉 고용기회평등법의 주요목적	72

그림목차

[그림 3-1] AA제도의 실효성 확보방안	34
[그림 3-2] AA제도 이행·비 이행에 영향을 미치는 정치·경제적 요인	36
[그림 5-1] 1965년에서 2006년 사이 유럽에서 성별 간 취업률의 통합	87
[그림 5-2] 서비스 부문의 고용: 1965년과 2006년 비교	88
[그림 5-3] 여성 노동인구 참여율과 비공식 부문 간 음의 상관관계 ...	91
[그림 5-4] EU 15개국에서 성별에 따른 급여 차이	93
[그림 5-5] 직업에 따른 성 분리	95

요 약

2006년 3월 처음 도입된 한국의 적극적 조치 제도는 2006년, 2007년 2차례의 시행계획서, 2007년 10월 이행실적보고서가 제출된 상태이다. 2008년 3월 민간기업 500인 이상으로 AA(Affirmative Action) 대상기업이 확대되면서 AA 성과평가에 대한 필요성이 조심스럽게 제기되고 있다. 본 연구는 2006년 시행계획서와 이행실적보고서의 심사등급 결과를 기초로 AA에 대한 기업성과를 결정하는 요인분석을 수행하였다.

이에 앞서 기업이 인식하는 AA제도 이행 및 비이행에 영향을 미치는 정치·경제적 요인에 관한 인터넷 서베이 설문지 분석결과를 인용하여 다음과 같은 주요내용을 도출하였다. 첫째, AA 이행 기업에 비해 상대적으로 비 이행 기업일수록 제도수행성과에 대한 기대수준이 낮고, 그 저조한 원인이 AA제도에 대한 인식체계가 정치적인 설계에 기인한다고 수용하는 측면과 밀접하게 연관되어 있으며 둘째, 비이행 기업일수록 인사관리체계가 정비되어 있지 않아 AA제도로 인한 인력관리의 효율적 운영으로 인해 기대수익이 가장 낮은 것으로 나타났다. 셋째, 비이행 기업은 제도에 대한 인식부족으로 AA제도의 여성고용확대 효과에 한계가 있다고 보는 측면이 이행 기업에 비해 크게 높았다. 이러한 분석결과는 기업들이 여성인력에 대한 고정관념(stereotype attitudes)과 정치적 신뢰가 낮을수록 오히려 여성의 인력확대와 고용지위를 더 약화시킬 수도 있다는 점과 기업성과 제고에도 실효성이 낮아질 수 있음을 시사하고 있다.

AA성과 결정요인분석을 위해 먼저 적용 대상기업의 성과를 측정할 수 있는 설명변수로서 기업특성변수, 재무변수 및 인적자원변수를 고려하였다. 그 결과 순위로지스틱(Ordered Logistic Model) 추정방법에 의한 AA제도의 성과결정 요인은 민간부문일수록, 비사업서비스 업종일수록,

ii 한국 적극적 조치제도의 성과 결정요인

전년대비 부채증가율이 낮을수록, 기업 스스로 직업훈련을 실시할수록, 기업의 직업훈련비 지출규모가 클수록 긍정적인 영향(positive effect)을 미치는 것으로 추정되었다.

주요 선진국의 AA제도 사례를 통해 우리나라 AA제도의 올바른 정착을 위해 요구되어지는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 고학력 여성의 고용 확대를 위해서는 가사정책지원이 적극적으로 병행될 필요가 있다는 점이다. 이와 같이 여성정책과 병행되어 AA제도가 운영되지 않는 한 여성의 지속적인 경력관리와 맞벌이 가구 여성인력의 노동시장 탈락은 극복하기 어렵다. 둘째, AA제도 도입 3년차인 우리나라의 경우 AA제도 도입·운영에 급급하여 전체적인 패러다임 설계가 부족하다. 미국, 호주형은 강력한 법 강제적이고 정부주도적인, 체계적인 AA운영프로세스와 시스템적인 관리능력이 빈곤하며, EU형의 적극적 조치와 성 주류화 정책은 통합운영에 의한 성별예산을 확보하여, AA준수율을 높이고, 성별관련 계량통계를 데이터베이스화하며, 이를 기반으로 지속적인 여성고용과 노동시장에 대한 모니터링을 통해 여성인력의 질적인 관리를 도모한다. 즉 성별임금수준 격차를 줄이고 노동시장의 여성정책에 있어서 성별영향평가를 통해 AA제도와 적극적 노동시장정책을 종합적으로 컨트롤하고 있다. 이러한 부분이 우리나라 AA제도의 조기정착과 여성정책의 선진화를 위해 벤치마킹할 필요가 있는 핵심적인 부분이라 판단된다.

앞의 실증적인 분석을 바탕으로 기업성과를 높이기 위한 AA 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, AA성과를 제고하는데 정부의 리더십이 매우 중요한 역할을 한다는 점이다. 한국의 경우 공공부문이 민간부문에 비해 저성과(low performance)인 상태로 민간부문의 성과 제고를 요구하는데 한계가 있다. 공공부문 평가에 AA성과를 반영하여 공공부문의 리더십을 확보해야 한다. 둘째, 기업의 재정상태(financial outcomes)가 AA제도에 유의적인 영향을 미침으로 기업의 AA성과 제고노력이 재정성과와 연동(linkage)되도록 제도적 재설계가 필요하다. 셋째, 기업 내 중

업원을 위한 인적자원개발(HRD)체계의 존재여부와 인적자원개발 노력 강도 등이 AA성과에 직접적인 영향을 미치고 있다. 따라서 AA 시행계획서에 단순히 여성근로자·관리직 고용비율 지표이외에 여성대상 교육훈련 투자체계의 유무, 출산육아 후 복귀여성을 위한 재교육훈련프로그램 구축 여부 등 AA와 연계된 기업들의 HRD 노력에 대한 평가가 종합적으로 이루어질 필요가 있음을 발견하였다.

제 1 장

서 론

제 1 절 연구배경

한국은 1987년 「남녀고용평등법」 시행과 여성의 고용확대와 차별개선을 위한 적극적 조치가 처음 거론된 1989년 「남녀고용차별법」 개정, 이어 1996년엔 적극적 조치의 한 유형인 공무원채용목표제가 도입되었고 2004년 공기업·정부투자기관에 적극적 조치가 시범적으로 시행된 이후 노동시장의 차별이 많이 개선되었다. 그러나 여성고용구조를 나타내는 중요한 지표인 여성 경제활동참가율은 1997년 49.8%수준에서 소폭 등락세를 보이며 2006년 50.3%에서 정체되고 있는 상태이다. 특히 대졸이상 고학력 여성의 경제활동참가율은 60.2%로서 OECD회원국 평균 82.3%와 견주어 보면 22.1% 낮은 수준이며 OECD국가 중 최하위 수준을 나타내고 있다¹⁾. 이러한 격차가 함의하는 것은 우리나라 약 150만 명 이상의 대졸여성이 비경제활동 상태²⁾에 있다는 것이며 국가 인적자원관리 측면에서 볼 때 매우 큰 손실이 아닐 수 없다. 대학을 졸업할 때까지 1인 평균 2억 400만 원이 소요된다고 하니 약

1) OECD(2007), 수치는 2005년 25~64세 기준임.

2) 통계청(2007), 2005년 기준임.

2 한국 적극적 조치 제도의 성과 결정 요인

306조 원의 투자손실을 보고 있는 셈이다. 더욱이 직장생활을 하고 있는 여성의 경우에도 적절한 역할모델과 사회적 네트워크가 부족할 뿐 아니라, 자녀양육의 일차적 책임자로서도 노동시장에서 경쟁력을 확보하는 데 애로가 있다.

또한 외환위기 이후로 가속화된 비정규직화로 인하여 여성근로자는 저임금 영세사업장(5인 미만) 종사비율이 62.7%로 높고, 비정규직 비율이 남성보다 높으며, 일단 노동시장에 진입한 여성도 임신·출산 등으로 퇴직하는 사례가 많고 관리직으로 진입하는 여성도 극소수에 불과해 노동시장의 이중구조화와 여성의 고용불안정성을 심화시켰다.

여성인력의 이러한 저활용 문제 및 내부노동시장 차별문제에 대해 그간 모집·채용 등 고용차별 행위 등에 대한 근로감독 및 근로자들이 제기하는 진정서 등 신고사건 처리를 통하여 해소하고 있었으나³⁾, 기업 내 성차별이 직접차별보다는 간접차별 형태로 깊이 내재되어 있어 법적 제재만으로 실효를 거두기에는 역부족임을 반증하고 있다. 이와 같은 고용상의 성차별을 나타내는 여러 지표들은 주요한 법적 평등기반을 확보하게 된 여러 법률의 시행에도 불구하고 여성의 고용상의 평등 확보가 아직 제대로 이루어지지 못한 사실을 여실히 보여준다.

적극적 조치(affirmative action)(이하 'AA')는 이러한 구조적·관행적 고용차별을 해소하기 위한 유효한 정책으로서 남녀고용평등법 제6차 개정(2005.12.30)을 통해 제17조의 2[적극적 고용개선조치 시

3) 남녀고용평등법에서의 대표적인 차별의 유형으로 ① 여성에게는 전적으로 모집, 채용의 기회를 주지 않는 경우; “사무직 남성 0명 모집”, “병역을 필한 자에 한함” ② 직종별로 남녀를 분리모집하거나, 성별로 채용 예정인원을 배정함으로써 특정직종에 여성의 채용기회를 제한하는 경우; “영업직 남성 0명, 경리직 여성 0명”, “판매직 남성 00명, 여성 0명” 등의 예이다. 실제로 모집·채용상의 차별 사례로 “여성에게 미혼을 조건으로 한 모집 사례”이다. 1989.5 모 공사가 신문에 사원모집광고를 내면서 여성에게 미혼과 남성보다 낮은 연령의 자격조건을 두자, 여성단체가 남녀고용평등법 제6조(모집과 채용) 위반이라고 주장하며 노동부에 고발하여, 노동부는 그 위법성을 인정하고 회사 측에 인사규정 및 취업규칙을 시정할 것을 지시, 회사 측이 시정조치 한 사례가 발생하였다(여성노동 관련법 실무, 2006).

행계획의 수립·제출 등]항에 명시적으로 도입되었다. 즉 기업은 채용·승진·배치 등에 있어 남녀 인력상황을 분석하여 여성이 적게 고용된 분야가 있다면 이를 개선하기 위한 고용목표와 이행계획을 의무적으로 수립하여 노동부에 제출하고 이를 적극적으로 이행하여야 하며, 노동부는 매년 고용평등계획의 적정성과이행실적을 평가하여 우수한 기업에 대해서는 인센티브를 제공하고, 공기업 및 정부산하기관은 경영평가에 반영하는 프로그램이다⁴⁾.

우리나라 적극적 조치는 미국의 '연방계약준수제도(Federal Contract Compliance Program)'를 벤치마킹하여 설계하였다. 미국에서는 고용평등계획을 준수하지 않는 기업은 정부조달계획을 해지·중지하는 네거티브방식을 적용하고 있지만 이와 반대로 우리나라는 부진기업에 대한 제재는 최소한으로 하고 우수기업에게 인센티브를 주는 시장친화적인 방법으로 도입되었다는 점이 크게 다르다.

한국의 적극적 조치는 처음 도입·시행되는 제도인 만큼 제도 도입에 따른 기업부담 및 시행착오를 최소화하기 위해 2006년 3월부터 공기업 및 정부산하기관과 1천인 이상 민간 기업을 대상으로 의무적으로 고용평등계획을 수립하고 이행하도록 규정하고 있으며, 2008년 3월부터는 500인 이상 민간 기업으로 적용대상을 확대하고 있다.

현재 한국은 AA제도 도입 3년차를 맞이하면서 2006년, 2007년 두 차례 기업이 제출한 시행계획서와 2007년 제출된 이행실적보고서를 기반으로 AA제도의 성과평가에 대한 필요성이 조심스럽게 제기되고 있다. 아직 AA제도가 완전히 안착되지 않는 현실 여건에 비추어 볼 때, 제도정비 과정에 필요한 부분과 개선점을 찾아 AA제도 확대 적용에 적극 반영시킴으로써 제도 운영의 합리성을 도모하는 것은 매우 중요한 정책적 과제이기 때문이다.

4) 남녀고용평등법 시행규칙 개정(2006.2.28)에 의해 제10조의 2 [산업별·규모별 여성근로자의 고용기준], 제10조의 3 [적극적 고용개선조치 시행계획서 제출], 제10조의 4 [직종별·직급별 남녀근로자 현황의 제출], 제10조의 5 [시행계획의 보완 요구], 제10조의 6 [이행실적의 제출 및 평가] 내용이 구체적으로 명시되어 있다.

제 2 절 연구방법과 주요내용

최근 우리나라 여성고용현황을 경제활동참가율, 고용률 및 여성 관리직비율의 추세를 살펴보기 위해 OECD자료를 이용한 주요선진국과의 비교·분석을 통해 여성고용의 양적, 질적 현주소를 파악한다. 이를 통해 한국 여성고용의 핵심문제와 그 원인을 도출하고 적극적 조치의 필요성을 강조한다.

다음으로 한국노동연구원 부설뉴패러다임센터의 시행계획서(2006, 2007)와 이행실적보고서(2006년 시행계획서에 대한 실적보고서)의 심사결과를 이용하여 AA해당 기업의 이행준수율을 도출하여 AA도입 경과 현황, AA제도에 대한 기업의 정치·경제적 인식체계 및 성과를 분석한다. 이 결과를 기업형태별, 산업별로 이행성과의 주요특성을 도출한다.

다음으로 본 연구의 주요부분에 해당하는 AA제도에 대한 기업성과를 결정하는 요인들을 실증적으로 분석한다. 이를 위해 AA성과에 관한 사업체 형태별, 산업별 특징적 사실을 기초로 하여 AA제도의 성과(심사등급)를 결정하는 요인분석을 수행한다. AA 적용대상기업의 성과를 측정할 수 있는 설명변수로서 기업재무변수와 인적자원변수들을 고려하였다. 재무변수의 자료출처는 한국 내 약 39만개 기업에 대한 업체개요 및 현황, 17년간의 업체별 기업동향정보, 재무제표, 재무비율, 현금흐름분석 등의 정보를 제공하는 한국신용평가의 KIS(Korean Information Service) 기업재무정보를 사용하였다. HRD관련변수는 직업능력 및 실업급여, 고용안정 등의 관련정보를 제공하는 한국고용정보원의 고용보험 데이터베이스와 한국 신용평가의 KIS정보에 나타난 사업장 등록번호 자료를 연결하여 기업의 AA성과를 추정할 수 있는 새로운 데이터를 구축하였다. 그리고 종속변수가 심사평가등급의 범주형 자료라는 속성을 반영하여 순위로지스틱(Ordered Logistic Model)

추정법을 활용하여 AA성과 결정요인들을 시행계획서와 이행실적보고서 심사평가등급에 대해 실증적으로 식별하였다. 이 분석결과를 기초로 한 맞춤형 AA제도의 정책시사점 및 개선점들을 모색하였다.

본고의 구성은 다음과 같다. 제2장에서 한국노동시장에서의 여성고용성과 OECD회원국 간 국제비교를 통해 당면한 한국여성의 고용현실을 비교·검토하고, 제3장에서는 현재까지 진행된 AA제도 도입경과와 주요내용을 시행계획서 심사등급현황과 이행준수율을 기업형태별로 살펴보고 AA 이행도에 관한 기업의 정치·경제적 인식내용을 분석한다. 추가적으로 2006년도 AA 시행계획서와 이행실적보고서의 기업형태별·산업별 정량적 분석을 통해 AA제도의 여성고용성과를 분석한다. 제4장에서 AA제도의 기업성과 결정요인모형에 대한 순위로지스틱 추정방법을 적용하고 그 실증분석결과를 도출한다. 추정결과를 기반으로 정책적인 관점에서 기업성과를 높이기 위해 정부가 어떠한 정책적 배려와 노력이 필요하며, 기업은 AA제도를 잘 이행하기 위해 보완하거나 개선해야 될 요소가 무엇인지에 대한 객관적인 요소를 추론한다. 제5장에서는 AA제도가 성공적으로 정착된 미국, 호주, 오스트리아 사례를 인용하여 현재 우리나라 AA제도의 선진화를 위해 필요한 부분이 무엇인지에 대한 정책적 개선책들을 도출하고자 한다. 마지막 장에서는 본 연구의 실증분석결과를 토대로 한 정책제언들을 제시한다.

제 2 장

한국여성의 고용성과와 국제비교

최근 여성고용실태를 보면 1990년대 이후 여성의 고학력화에도 불구하고 경제활동참가율은 남성대비 격차가 심각하여 2006년도 기준 대학졸업생 중 여성은 49.2%로서 남성과 별 차이가 없는 반면, 대졸 여성의 경제활동참가율은 64.4%로서 남성 89.1%와 비교하여 무려 25% 이상 차이가 나고 있다. 또한 30인 미만 소규모 사업장의 여성 근무비율이 61.4%(남성 48.3%)이며, 임시·일용직 여성고용비율도 63.3%(남성 38.4%)로서 여성의 고용수준이 남성에 비해 양적·질적으로 떨어지고 있음을 알 수 있다. 여성의 노동시장 참여비율은 한 사회가 노동력을 얼마나 효율적으로 활용하고 있는가를 가늠하는 주요지표 가운데 하나이다. 여성의 경제활동참가율이 저조하다는 것은 그만큼 여성의 노동력이 시장을 통한 활용률이 낮아 투입노동요소의 양과 질이 쇠퇴하여 잠재성장을 저해하게 된다.

2004년 실시된 공기업 및 1천인 이상 민간기업의 여성고용실태는 적극적 조치의 필요성을 잘 나타내고 있다. 이 조사결과 1천인 미만 기업의 여성고용비율은 37.3%, 1천인 이상 기업은 33.3%, 공기업은 20.9%로 나타나 기업규모가 클수록 여성고용비율이 적고, 관리직 여성고용비율도 떨어지는 것으로 나타나고 있다. 또한 과장급 이상 관리직의 여성비율은 평균 7.2%로 독일(34.5%), 영국(31.5%) 등 주요

선진국보다 훨씬 낮은 수준이다. 공기업 및 1천인 이상 기업의 여성 관리직 비율은 각각 2.6%, 4.3%로 그렇지 않은 기업보다 저조하게 나타났다. 이와 같은 통계적 불평등(결과적 불평등)을 개선하기 위해서는 ‘남녀고용평등법’에서 정한 차별금지조항(차별대우금지)과 더불어 보다 적극적인 불평등 해소를 위해 ‘적극적 고용개선조치’가 시행되고 있다.

OECD 각국 여성의 고용률⁵⁾을 비교하면 <표 2-1>과 같다. 한국의 15~64세 여성은 52.5%로 OECD평균 56.8%에 못 미치고 있다. OECD 국가 중 한국보다 여성의 고용비율이 낮은 국가는 그리스, 헝가리, 스페인 외 5개국이다. 한국남성고용비율은 75.0%로서 성별 격차도 22.5%나 되어 OECD 평균 성별격차 18.9%보다 높은 수준이다. 성별격차 크기로 보면 터키, 멕시코, 그리스 등이 한국보다 높다. 특히 1인당 국민소득수준이 한국과 유사한 포르투갈과 비교한 결과, 여성경제활동참가율은 13.4%나 낮고 고용비율의 남녀격차도 한국이 약 2배 정도 높은 수준을 나타냄으로써, 유사소득수준의 국가와 비교해 볼 때도 한국여성의 경제적 지위는 매우 열악하다.

5) 고용률(취업자/생산가능 인구) 지표는 경기변동과 무관한 생산가능 인구를 분모로 하여 경기변동으로 인한 지표변화를 최소화하여 측정하는데 유용성이 있다. 현재 경제 내 인력활용정도를 판단하기 위해 실업률과 함께 고용률은 보조지표로 활용되고 있다. 고용률은 경제성장과 함께 증가해 왔으나 외환위기 이후 하락하여 여전히 외환위기 이전수준을 회복하지는 못한 상태이다. 우리나라의 경우 여성의 취업부진으로 고용률이 낮게 평가되고 있다. 따라서 고령화로 인한 생산가능 인구 감소에 대응하기 위해서는 여성인력의 활용도를 제고하는 적극적 여성노동시장 정책의 투입이 요구된다.

8 한국 적극적 조치 제도의 성과 결정 요인

〈표 2-1〉 OECD 국가의 소득 및 성별지표(2006년 기준)

	1인당 GDP (달러)	경제활동참가율(%)			고용률(%)		
		남성	여성	남녀차이	남성	여성	남녀차이
호주	35,132	82.7	68.4	14.3	78.5	64.7	13.8
오스트리아	37,434	79.3	65.6	13.7	75.4	62.0	13.4
벨기에	35,618	73.1	59.5	13.6	67.7	54.1	13.8
캐나다	34,998	82.5	73.1	9.4	76.7	68.3	8.4
체코	12,164	78.4	62.4	16.0	73.3	56.3	17.0
덴마크	47,637	83.6	75.1	8.5	80.1	70.8	9.3
핀란드	36,804	75.7	72.9	2.8	69.4	66.5	2.9
프랑스	35,158	74.5	63.8	10.7	67.8	56.9	10.9
독일	33,805	80.6	66.9	13.7	71.4	59.6	11.8
그리스	20,255	79.2	54.6	24.6	74.5	46.2	28.3
헝가리	10,809	67.9	55.1	12.8	63.1	51.0	12.1
아이슬란드	53,606	89.8	83.5	6.3	87.4	81.2	6.2
아일랜드	48,073	79.9	60.3	19.6	76.2	58.0	18.2
이탈리아	30,343	74.4	50.4	24.0	69.7	45.3	24.4
일본	35,592	84.4	60.8	23.6	87.7	62.5	25.2
한국	16,306	78.2	54.5	23.7	75.0	52.5	22.5
룩셈부르크	78,438	76.0	57.0	19.0	73.4	53.7	19.7
멕시코	7,180	83.1	43.1	40.0	80.2	41.5	38.7
네덜란드	38,302	82.6*	69.1*	13.5*	77.4	64.8	12.6
뉴질랜드	63,969	84.4	70.8	13.6	81.5	68.0	13.5
노르웨이	26,942	82.3	72.0	10.3	78.3	72.0	6.3
폴란드	7,764	71.0	58.3	12.7	59.0	47.0	12.0
포르투갈	17,468	79.0	67.9	11.1	73.4	61.7	11.7
슬로바키아	8,594	76.4	61.5	14.9	64.6	50.9	13.7
스페인	26,119	82.2	59.1	23.1	76.4	51.9	24.5
스웨덴	39,563	84.3*	78.5*	5.8*	75.9	71.8	4.1
스위스	50,608	87.4	74.3	13.1	83.9	70.4	13.5
터키	4,953	76.2	26.5	49.7	68.2	23.7	44.5
영국	36,850	82.8	69.7	13.1	78.6	66.8	11.8
미국	41,873	81.8	69.2	12.6	77.6	65.6	12.0
OECD평균	32,412	80.3	60.4	19.9	75.0	56.8	18.9

자료: OECD, 「2007 Employment Outlook」

주: *는 2005년 기준.

한국이 선진국에 비하여 성별격차가 심한 이유는 노동시장의 구조적 특징으로 설명될 수 있다. 첫 번째는, 성별직종분리적인 노동구조이다.

즉 성별로 직종이 분리되어 있어 여성은 원초적으로 저임금직종에 근무할 수밖에 없으며, 고임금직종의 경우 여성에 대해 일종의 진입장벽이 존재한다는 점이다. 그러한 이유로 노동시장에서 여성과 남성의 직업분포가 매우 다르며 다수의 직업이 남성 지배직종과 여성 지배직종으로 분리된다. 일반적으로 여성은 임금수준이 낮고 근로조건이 열악하고 직업능력개발이나 승진의 기회가 제한된 직종에 집중적으로 취업해 온 것으로 나타난다. 또한 여성의 임금수준은 2006년 기준으로 남성 임金的 68.1%의 수준에 불과하다. 이와 같은 비중은 대부분 OECD 국가들이 80%이상인 것에 비하면 성별임금격차가 매우 큰 수준이다.

두 번째는 여성노동시장의 이중구조이다. 여성의 고학력화 및 경제활동 참여는 임금수준에 있어서 고임금을 받는 여성이 증가한 반면 노동시장에 재진입하려는 기혼여성을 중심으로 단순직의 비중도 증가하는 양극화 현상이 존재한다. 예컨대 판매서비스직이나 단순노무직과 같은 저숙련-저임금의 여성 집중직종이 늘고 있는 가운데, 다른 한편에서는 고학력화의 영향으로 전문직 및 준전문직과 같은 경력직에 종사하는 여성의 비율이 빠른 속도로 증가하고 있다. 여성노동시장의 이 같은 양극화 현상은 여성의 경력단절과 직결되어 있다. 고숙련-고임금의 경력직에 종사하면서 경력단절을 거치지 않은 여성은 지속적으로 임금이 상승하는 생애경력경로에 따라 이동해가는 반면, 경력단절을 거치게 되는 여성은 이전에 경력직에 종사하였더라도 경력단절 후에 다시 진입하지 못하거나 진입하더라도 저숙련 직종으로의 취업이 불가피한 국면이다. 따라서 기혼여성은 경력단절 후 노동시장의 재진입 가능성은 현저히 줄어들고 있기 때문에 여성노동시장의 이중구조화는 더욱 심화되고 있다.

UNDP가 발표한 여성의 사회진출정도를 측정하는 성별권한척도(GEM: Gender Employment Measure)에서 한국의 순위는 전체 93개국 중에 하위권에 해당하는 68위이며, 남녀평등지수(GDI: Gender-related Development Index)⁶⁾는 세계 157개국 중 26위로서 비교적

6) GDI는 평균수명, 지식, 소득 등의 남녀 간 격차를 종합적으로 고려하여

10 한국 적극적 조치 제도의 성과 결정 요인

상위층에 속한다. 이는 남녀인적특성(수명, 지식 등)은 비슷하나 노동시장에서의 여성의 지위(노동시장참여율, 임금수준 등)는 국제적으로 최저 수준임을 단적으로 시사하고 있다. 한국여성의 사회활동 수준을 국제비교하면 주요 선진국에 비해 질적, 양적 통계치가 현저히 낮음을 확인할 수 있다. 예를 들어 행정 관리직 여성비율을 보면 호주는 37%이며, 캐나다는 36%, 필리핀 58%인 반면에 한국은 8%에 불과하다. 또한 전문 기술직 여성비율 역시 한국은 39%로 서구 선진국은 물론 필리핀이나 중국보다 수준이 낮으며, 의회여성점유비율도 17대 국회에 들어서 13.4%로 증가했으나 이 수치는 필리핀, 포르투갈에 비해서도 낮다.

〈표 2-2〉 주요국의 성별권한척도(GEM) 비교

순위	국가 명	의회여성 점유율	행정 관리직 여성비율	전문기술직 여성비율	소득격차
1	노르웨이	37.9	30.0	50.0	0.77
2	스웨덴	47.3	30.0	51.0	0.81
3	핀란드	42.0	30.0	55.0	0.71
4	덴마크	36.9	25.0	53.0	0.73
5	아이슬란드	31.7	27.0	56.0	0.72
6	네덜란드	36.0	26.0	50.0	0.64
7	벨기에	35.7	32.0	49.0	0.55
8	호주	28.3	37.0	56.0	0.70
9	독일	30.6	37.0	50.0	0.58
10	캐나다	24.3	36.0	56.0	0.64
15	미국	16.3	42.0	56.0	0.63
22	포르투갈	21.3	34.0	50.0	0.59
32	페루	29.2	34.0	46.0	0.55
45	필리핀	22.1	58.0	61.0	0.61
54	일본	11.1	10.0	46.0	0.45
57	중국	20.3	17.0	52.0	0.64
68	한국	13.4	8.0	39.0	0.40

자료: UNDP, Human Development Report, 2007/2008.

주: GEM은 정치참여, 경제활동참여, 소득수준 등을 종합적으로 고려한 지수임.

따라서 여성이 사회, 경제, 정치 등의 분야에서 개인의 능력을 발휘할 수 있도록 공평한 기회가 주어져야 할 것이다. 그러나 기회의 평등만으로 여성의 생리적·사회적 그리고 역사·문화적 이유로 실질적인 기회의 평등을 실현하기는 어려운 상황이다. 따라서 실질적 평등가치가 실현되기 위한 고용부문에서의 적극적 조치가 필요하다.

앞의 사례에서 보았듯이 국제적으로 여성의 권한척도나 평등지수가 문제가 되는 것은 향후 여성인력이 국가경쟁력의 중요한 척도가 되기 때문이다. 당면한 한국경제현실에서 저출산·고령화 사회의 여성인력은 선택할 수 있는 마지막 노동력이라는 인식이 크다. 미래사회에서의 국가존립을 위한 경쟁력 향상을 위해서도 여성인력의 활용이 절대적으로 필요한 것이다. 그동안 소외되고 배제되었던 사회·경제 각 분야에 여성의 인식과 경험이 공유되어야 하기 때문에 과거 여성 지원조치로서의 할당제⁷⁾가 정당성을 확보하였고, 적극적 조치의 시행으로 전반적으로 여성의 사회진출이 확대될 수 있을 것으로 기대된다. 특히 기업의 고용관리개선을 통하여 여성의 관리직 증가에도 상당한 효과를 볼 수 있고, 능력과 성과에 기반 한 인사제도가 구축되어 각종 고용지표상 남녀 간 격차도 줄어들어 여성고용확대정책 효과를 공고히 할 것이다.

7) 1989년 남녀고용평등법 제2차 개정 시 성차별을 효과적으로 해소하기 위하여 잠정적으로 여성을 우대할 수 있는 법적 근거를 마련하고 이에 따라 공공부문의 적극적 조치로서 공무원 양성평등 채용목표제(1997), 관리직 여성채용목표제(2002), 과학기술인력 채용목표제(2002) 등을 실시한 바 있다.

제 3 장

적극적 조치(Affirmative Action)도입 경과

제 1 절 시행계획서 분석⁸⁾

적극적 조치제도의 목적은 사업주가 능동적으로 현존하는 남녀 성차별을 해소하거나 상대적으로 사회적·경제적 지위가 열악한 여성에게 고용기회의 공평성을 촉진하는 데 있다. 또한 기업 인사관리의 능력주의나 업적주의를 침해하지 않는 방법으로 소수집단의 대표성을 확대시킴으로써 인력활용의 효율성을 개선할 수 있다. 이와 같은 목적으로 설계된 단계별 IT제도 이행절차에 관해 일별한 후, 시행계획서를 활용한 노동부의 사업체근로실태조사 분석을 통해 AA제도의 문제점을 밝히고자 한다.

적극적 조치의 단계별 시행계획서 내용을 검토하면(이하 <표 3-1> 참조), 제1단계는 남녀고용평등법 제17조의 2 제2항에 의거하여 1,000인 이상 상시근로자를 고용하는 사업주, 정부투자기관, 정부산하기관은 의무적으로 매년 5월 31일까지 '직종별·직급별 남녀근로자 현황'을 보고해야 한다. 단 500-999인을 고용하는 사업장은 2년간의 유예기간을 거치게 되지만 참여를 원하는 기업은 신청하면 가능하다. '근로기준법'

8) 권태희·조준모(2007), pp. 22~28 재구성함.

제14조의 규정에 따라 전년도 1월 1일에서 12월 31일까지 상시근로자를 기준으로 작성되며, 관리직은 정부의 표준직업분류 대분류 중 행정 및 경영 관리자를 의미하는 것으로 이는 기업 고위임원, 생산 및 운영 부서 관리자, 기타부서관리자 등이 포함된다.

직급구분은 I 직급(임원급 이상), II 직급(과장급 이상, 임원급 미만), III 직급(비 관리자)로 분리하며, '직종별·직급별 남녀 근로자 현황'에서 반드시 전직종 총근로자 수, 전직종 여성근로자 수, 관리직 총근로자 수, 관리직 여성근로자 수는 반드시 기입해야 될 필수 항목에 해당된다. 이와 같은 해당 사업체의 기준선정과 '직종별·직급별 남녀 근로자 현황'보고서를 노동부 산하 노동연구원 AA홈페이지에 자동제출이 되면 노동부 장관은 '전 직종 여성고용비율 또는 관리직 여성비율이 비교집단기업 평균의 총 근로자 수 대비 60%' 기준에 적합한지 여부를 판정하여 기준미달 기업을 선정하여 당해 연도 8월1일까지 통보하고, 이들 기업에게 당해 연도 10월 15일까지 '적극적 고용개선조치 시행계획서'를 작성하여 제출할 것을 요구한다.

여기서 유의해야 될 사항은 정부가 제시하는 여성고용기준인 비교그룹기업 평균의 60%라는 기준은 비교그룹기업들의 평균값을 계산한 후 그 평균값의 60%를 기준으로 제시하는 것이므로, 상대적으로 매우 낮은 수준을 설정한 것이다⁹⁾. 특히 한국기업의 여성 관리직 고용수준은 음식숙박업을 비롯하여 몇몇 업종을 제외한 대부분의 산업분야에서 관리직에 여성이 단 한명도 없는 기업이 전체의 절반을 넘기 때문에, 여성이 관리직에 단 한명만 있어도 여성 관리직 비율이 상위 몇 위 안에 드는 기업이 됨으로서 여성 관리직 비율기준의 모순점이 발생된다.

제2단계에서는 여성고용기준 미달기업은 적극적 조치의 시행계획서를 작성하여 매년 10월 15일까지 제출해야 한다. 시행계획서 작성은 기업이 자율적으로 여성고용비율 및 관리직 여성고용비율에 대한 달성

9) 미국의 AA조사대상기업의 선정기준은 여성과 소수민족 고용이 동종사업체의 80%수준 미만이거나 하위직종에 집중되어 있는 경우가 해당된다(EEDS, 2006).

14 한국 적극적 조치 제도의 성과 결정 요인

가능한 목표(time table)를 제시하는 방식으로, 기본적으로 1개년 계획은 필수작성사항이며, 중장기 계획수립 제시를 권장하고 있다. 그런데 현행 시행계획서 수립방법은 과대하게 기업의 자율권을 부과함으로써 여성고용목표비율 실천에 대한 이행수준이 현저하게 낮은 것으로 평가되고 있다.

제3단계는 시행계획서에 따른 1년간 각 사업체의 실적내용과 결과를 이행실적보고서로 제출하는 단계로서 시행계획서 제출 뒤 1년 후인 다음해 10월 15일까지이다. 개별사업장이 제출한 '적극적 고용개선조치 이행실적 보고서' 내용을 노동부 산하 적극적 고용개선위원회에서 상세하게 평가하여 우수기업을 시상하고, 이행실적이 미진한 기업에게는 이행촉구기한을 통보하여 기업들이 보다 자발적으로 노력하도록 하는 정부의 강제성이 전혀 없는 조치로 이루어지고 있기 때문에 적극적 조치의 실효성은 현저히 낮아지는 경향이 있다. 이러한 친시장 정책적 AA 패러다임이 제도운용을 느슨하게 하는 요인으로 작용할 수 있다. 특히, 사업주가 법 제17조의 2 제1항의 규정에 위반하여 시행계획을 제출하지 아니한 경우, 법 제17조의 2 제2항의 규정에 위반하여 남녀근로자 고용현황을 제출하지 아니하거나 거짓으로 제출한 경우, 법 제17조의 3 제1항의 규정에 위반하여 이행실적을 제출하지 아니하거나 거짓으로 제출한 경우에는 각각 300만원의 과태료를 부과하고 있다.

반면 적극적 고용개선조치 시행계획서와 이행실적보고 결과 고용평등 실적이 우수한 사업장을 매년 선정하여 인센티브를 계획하고 있다. 우수기업 선정절차는 사업장 규모별, 산업별 분포 등을 고려하여 적극적 고용개선 위원회의 의결을 거쳐 선정·고시하며 우수기업에게는 행정적·재정적 인센티브를 부여할 예정이다. 현재 고려하고 있는 인센티브의 예시는 정부표창, 조세감면, 정부입찰 시 가산점 부여, 경영평가 반영 등이 있으며, 이와 함께 조직 및 인사노무관리 컨설팅 비용 지원, 여성고용환경개선 지원 등을 고려하고 있다.

〈표 3-1〉 적극적 조치의 이행 단계

단계	주요 내용
제1단계	• 직종별·직급별 남녀근로자 현황 제출(매년 5월 31일)
제2단계	• 적극적 조치 시행계획서 제출(매년 10월 15일)
제3단계	• 적극적 조치 이행실적보고서 제출(다음해 10월 15일)
제4단계	• 우수기업 시상, 조세감면, 정부입찰 시 가산점 부여 등

자료: 노동부(2006), 적극적 고용개선조치 제도 매뉴얼.

그러면 위와 같은 AA제도 이행절차에 따르면, 현재 여성고용비율 및 여성 관리자비율이 평균 60%를 넘지 못한 비이행 대상기업은 제2 단계에서 AA시행계획서를 노동부에 제출하게 된다. 본 연구에서는 제출된 1차년도(2006) 시행계획서를 바탕으로 노동부의 사업체근로실태 조사를 활용하여 전체 1차년도 제도대상 기업 525개소 중 〈표 3-2〉와 같이 AA제도 이행준수기업의 비중은 40.3%, 비이행 기업의 비중은 59.7%로서 비이행률이 매우 높다. 따라서 비이행률이 높은 원인을 비이행 기업 310개소 개별기업이 평가하는 시행계획서 분석을 통해 어떠한 원인으로 인해 AA제도를 이행하지 않는지, 이들 기업의 AA제도 준수율(compliance level)이 낮은 원인이 무엇인지를 도출한다.

〈표 3-2〉 초기년도 AA제도의 이행률 비교

구분	2006년	
	빈도	비중
이행 기업 수	220	40.3%
비이행 기업 수	326	59.7%
전체	546	100.0%

자료: 노동부(2006), AA 사업체근로실태조사 원시자료.

시행계획서는 크게 5개의 작성항목으로 구성되어 있다. (1) 여성인력 활용분석 (2) 여성고용목표수립 (3) 고용관리개선계획 (4) 특이사항

(5) 기타이다. (1)~(3)까지는 반드시 기재되어야 할 필수항목이며, 나머지 부문은 선택적으로 기재가능하다. 이 중에서 여성인력활용분석 항목은 필수기재항목과 선택기재 항목이 섞여 있다. 내용을 살펴보면, (가) 해당 사업장 남녀인력활용의 적정성 분석(필수), (나) 남녀인력활용에 불균형이 심한 경우에는 모집, 채용, 승진, 배치 등의 고용단계별 문제점 검토인데, 그 중 ① 여성인력 신규채용 현황(필수), ② 여성인력 관리직 승진 현황(필수), ③ 인사제도 현황(필수), ④ 여성인력 이직률/근속연수 현황(선택), ⑤ 산전후 휴가 및 육아보육관련 현황(선택)이다. 본 연구에서는 비이행 기업들의 여성인력활용분석 내용 중 현황에 대한 원인분석을 직접 서술한(개방형 기술) 내용에 근거하여, 이행이 미진한 이유와 원인분석을 유형화하여 재검토한다(〈표 3-3〉 참조).

첫째, AA 시행계획서를 작성하는 대다수의 기업들은 신규채용 등 여성인력활용의 어려움을 호소하고 있다. 즉 사회전반적인 구조조정과 경영합리화 추진 등으로 신규인력 채용규모 자체가 작아져서 여성을 채용할 여지가 부족하다는 점이다. 또한 경기가 나쁜 요인도 한 몫을 한다. 구체적 사례를 들면, 대부분의 기업이 산업특성, 업무특성상 여성인력활용이 어렵다는 의견으로 ① 해당업무가 여성에게 힘들기 때문 ② 거래처에서 남성을 선호하기 때문 ③ 채용 시 여성지원자가 적기 때문이라는 의견이 제시되고 있다. 예컨대 영업직의 경우 업무특성상 육체적 강도가 높은 물품운송 및 상·하차 등의 업무를 겸하는 경우가 많아 남성을 선호하고 여성채용이 곤란하다는 의견이 많았고, 기술직을 주로 채용하는 중화학 공업과 기간산업 등은 이공계 여성전공자가 적고 업무특성상 요구되는 자격증 소지자가 적어 응시인원 발굴에 어려움이 있다는 의견이 제시되고 있다. 보다 시장 내생적인 요인으로 여성은 아직도 결혼, 출산, 육아 등의 사유로 퇴사하는 경향이 높아 여성채용을 꺼리게 되고, 기업의 인력육성체계 수립에도 장애요인으로 작용한다는 의견이 상당수 제시되고 있다.

둘째, 여성의 승진 및 관리자 육성의 문제점을 들고 있다. 응답기업의 90%정도가 여성인력 채용이 1990년대 중반 이후부터 대졸여성인

력을 채용하기 시작했기 때문에 관리직으로의 승진대상자의 모수(sample)자체가 작다는 의견이다. 이와 더불어 기업 인사관리시스템의 구조적 변화도 주요원인으로 들고 있다. 예컨대, “과단위에서 팀제”로 조직변화가 추진되고, 인사 관행도 “내부승진에서 경력직 간부채용”으로 점차 변화되고 있기 때문에 여성 관리자 육성의 한계는 시장의 구조적 변화로 인해 여성인력 인프라 구축 및 축적의 어려움이 더욱더 커지고 있다는 점이다.

〈표 3-3〉 기업의 AA 준수율이 낮은 원인

	내 용
1. 여성인력의 활용 (필수항목)	<ul style="list-style-type: none"> - 회사 내 조직문화, 남성선호의 가부장적인 고용시스템 - 업종특성상 여성인력비율이 낮거나 부적합 - 여성인력관리의 인프라 부족 - 신입여성인력 부족은 궁극적으로 관리직 여성비율을 낮추게 되는 선순환적 원인으로 작용
2. 여성인력 신규채용 (필수항목)	<ul style="list-style-type: none"> - 영업/기술직의 여성지원 비율이 낮고, 남성인력 편중 및 남성채용 선호 - 여성인력에 대한 인식부족 - 여성면접관의 부재
3. 여성인력 관리직 승진(필수항목)	<ul style="list-style-type: none"> - 여성인력 중 관리직 승진대상 모수가 절대부족 - 조직문화 특성으로 경력직 채용이 낮음. 따라서 신규 관리직 채용은 더욱 낮음 - 여성의 조기이직 경향으로 인한 인력육성체계 미비 - 여성인력 승진 대상자의 자연감소 발생(결혼, 출산 등으로 이직 발생) - 승진에 대한 인식 및 노력 부족으로 승진에 필요한 자기계발 노력이 부족
4. 여성의 인사제도 (필수항목)	<ul style="list-style-type: none"> - 산업 구조적으로 남성인력을 선호 - 육아휴직을 대체할 인력부족 - 남성위주의 승진시스템 - 여성인력의 전문성 결여로 다방면의 문제점 발생 - 업종자체가 여성인력이 근무하기 힘든 직종
5. 여성 이직률 및 근속 연수(선택항목)	<ul style="list-style-type: none"> - 계약직 근로자의 비율이 높은 업종일수록 여성 이직률이 높게 나타남 - 산후 육아보육 - 사회적 관념, 지원제도의 부재 - 조직적 책임감 부재
6. 산전 후 휴가 및 육아 보육관련 (선택항목)	<ul style="list-style-type: none"> - 육아휴직제도에 대한 관리자의 인식부족 - 사회구조적으로 출산과 양육을 병행하기 곤란

자료: 노동부(2006), AA 사업체근로실태조사 원시자료.

셋째, AA제도자체의 내생적 원인과 시장구조적인 원인이다. 정부산하기관인 경우 중앙정부의 통제를 받기 때문에 자율적·적극적인 조직 및 인력관리계획 수립에 제한이 있다는 점이다. 예를 들면, 공공부문에서는 남성에 대한 군 가산점제도로 이전부터 남성위주채용이 이루어짐에 따라 현재의 여성 관리자의 인적규모자체가 부족하다는 견해이다. 아울러 여성고용관련 시장의 기초인프라 부족에 대한 정부지원을 호소하고 있다. 여성인력의 이탈과 중도탈락을 예방하기 위해서는 지속적인 여성경력관리가 요구되는데, 이를 가능하게 하기 위해서는 여성의 출산, 육아, 보육관련 지원서비스시설에 대한 사회적 인프라구축 확대를 필요로 하고 있다.

넷째, 시행계획서를 작성하는 기업들의 AA제도에 대한 인식문제가 다. 전반적으로 AA제도를 심각한 기업규제로 인식하고 있으며, 여성고용목표인원이나 시행계획서 내용의 충실성 및 여성인력고용계획과 관련하여 매우 보수적인 입장을 고수하고 있고, 중·장기적으로는 정치적인 변수에 따라 제도기능이 약화될 수도 있다는 정부정책에 대한 신뢰저하도 영향을 미치는 것으로 보인다.

제 2 절 시행계획서의 실적분석

AA시행 3년차를 맞이하는 한국의 적극적 조치는 미국, 캐나다 등과는 달리 정부조달계약을 매개체로 하고 있지 않다. 여성(또는 관리자) 고용비율이 동종업종평균 60%보다 낮은 기업에 대하여 여성고용이 미흡한 원인을 기업 스스로 개선해 나가는 정부의 강제적 성격이 아닌 자가 진단적(self-diagnostic) 기업 친화적 제도로 설계되었다.

적극적 조치의 우선 적용은 공기업 및 정부산하기관과 인사노무관리 능력이 있는 1,000인 이상 기업을 대상으로 2012년까지 실시되며, 2008년 3월부터 500인 이상 민간 기업으로 적용대상이 확대 된다¹⁰⁾. 적용대상기업은 매년 5월 31일까지 직종, 직급별 「남녀근로자 현황」을 노동부에 보고하며, 노동부에서는 동 현황을 분석하여 여성고용비율이 노동부장관이 정한 가이드라인¹¹⁾에 미달하면 적극적 고용개선조치 시행계획(여성고용목표와 이행계획)을 매년 10월 15일까지 수립하여 한국노동연구원의 뉴패러다임센터에 제출해야 한다.

시행계획을 수립·제출한 기업은 1년간 동 계획을 이행하고, 다음년도 10월 15일까지 그 이행실적보고서를 제출하며, 노동부는 이행계획의 적정성 및 이행실적을 평가한 후 우수한 기업을 선정하여 정부포상 등 인센티브를 부여한다. 부진기업에게는 개선요구 내용 및 이행추구기간을 통보한다. 또한 제도의 공정성을 담보하기 위하여 「적극적 고용개선위원회」를

10) 적극적 조치의 의무적용대상기업은 다음과 같다.

	2006년	2007년
정부투자기관	14개소	14개소
정부산하기관	93개소	101개소
민 간 기 업	439개소	498개소
진 체	546개소	613개소

11) 가이드라인 1 : 여성고용비율이 동종업종 평균의 60%에 미달하는 경우
 가이드라인 2 : 관리직 여성고용비율이 동종업종 평균의 60%에 미달하는 경우

20 한국 적극적 조치 제도의 성과 결정 요인

노동부에 두고 여성고용기준, 이행실적평가, 우수기업 선정 등 주요사항을 심의하게 되며, 업무의 효율적 집행을 위하여 한국노동연구원에 『고용평등평가센터』를 설치·운영하고 AA홈페이지(www.aa-net.or.kr)를 구축하여 기업에게 AA관련 각종정보 및 컨설팅을 제공하고 있다.

1차년도(2006년) 시행계획서 제출대상 사업장(326개 사업장) 중 9개 사업장¹²⁾은 심사대상에서 제외(적용제외, 기준충족 등)되었다. 총 317개 사업장의 시행계획서 심사평가 결과, 91.5%에 달하는 290개 사업장이 심사결과 “부분보완”으로 평가되었고 “제작성”이 4개 사업장¹³⁾, 적정은 23개소에 불과하였다. 그러나 2차년도(2007년) 시행계획서 심사대상은 333개소 중 심사평가 결과 적정등급을 받은 사업장이 93개소로 1차년도 대비 20.6% 증가하였다.

〈표 3-4〉 AA의 시행계획서 심사등급 현황

구분		적용 대상	제출 대상	심사 제외	심사 대상	심사등급		
						적정	부분보완	제작성
사업장 수	2006년	546	326	9	317	23 (7.3%)	290 (91.5%)	4 (1.2%)
	2007년	613	343	10	333	93 (27.9%)	234 (70.3%)	6 (1.8%)

주: 심사등급의 기준은 적정(필수항목 42점 이상), 부분보완(필수항목 20~42점미만), 제작성(필수항목 20점 미만)으로 구분된다. 여성고용관리개선 시행계획서가 우수한 기업은 적정등급임을 의미한다.

12) 심사제외 사업장 명단(2006년)

구분	사업장 수	사업장 명	비고
정부투자기관	-		
정부산하기관	2	한국증권선물거래소 한국청소년수련원	법령개정 기준충족
민간 기업	7	(주)새한/유한양행/대한항공/아시아나항공/대한상이군경회/조선대병원(주)원광사	기준충족 소규모(14명)
합 계	9		

13) 제작성 사업장(4개소) 명단: 강남성모병원, 한국무선국관리사업단, (주)하이트맥주, (주)진로

기업형태별로는 정부투자기관이 정부산하기관과 민간 기업에 비해 2006년에 이어 상대적으로 높은 평가를 받은 것으로 나타났다. 그 이유는 '05년 공공부문의 시범사업을 통하여 시행계획서를 작성한 경험이 있었던 점이 '07년에도 긍정적 영향을 미치는 것으로 추측된다. 또한 정부투자기관이 정부산하기관에 비해 정부규제(인원, 예산규모 등)가 적어 자율적인 조직과 인사관리계획 수립이 가능한 점 등에 원인이 있는 것으로 추정된다.

〈표 3-5〉 기업형태별 시행계획서 등급 비교 (단위: 사업체 수)

구 분	제출대상	심사제외	심사등급				
			적정	부분보완	재작성	합계	
정부투자기관	2006년	9	-	2(22.2%)	7	-	9
	2007년	9	-	5(55.6%)	4	-	9
정부산하기관	2006년	68	2	3(4.5%)	62	1	66
	2007년	67	1	23(34.3%)	41	2	66
민간기업	2006년	249	7	18(7.4%)	221	3	242
	2007년	267	9	65(24.3%)	189	4	257
합 계	2006년	326	9	23(7.3%)	290	4	317
	2007년	343	10	93(27.1%)	234	6	333

산업별로 살펴보면 시행계획서 심사평가 결과를 AA 산업분류 20개 산업으로 분류한 바, 전 산업에서 유사한 비율로 “보완”등급을 받고 있으나 “적정(우수)”등급에 있어서는 23개 사업장¹⁴⁾ 중 6개 사업장이

14) 우수사업장(23개소) 명단

구분	사업장 수	사업장 명	비고
정부투자기관	2	한국조폐공사/한국전력공사	
정부산하기관	3	산재의료관리원/국제방송교류재단/예금보험공사	
민간 기업	18	KT&G/(주)현대오토넷/(주)세아베스틸/(주)실트론/ (주)빙그레/(주)농심/삼성전기/(주)매일유업/다이모스 (주)포스코/(주)S-OIL/(주)삼성SDS/(주)LG전자/(주) 삼양사/(주)동양종합금융증권/(주)FAG메어링코리아/ (주)지에스리테일/(주)한국허치슨터미널	
합 계	23		

22 한국 적극적 조치 제도의 성과 결정 요인

경공업1(음·식료품제조업, 담배제조업, 섬유제품제조업 등)에 속하는 기업들이었다. 그 다음 순위는 중화학부문, 전자산업 순으로 나타났다.

〈표 3-6〉 산업별 시행계획서의 심사결과 (단위 : 사업체 수)

산업별	적용 대상	심사 대상	심사등급			
			계	적정 (우수)	부분보완 (보완)	제작성
합계	546	317	317	23	290	4
농림업, 어업, 광업	3	2	2	-	2	-
경공업1	43	25	25	6	17	2
경공업2	4	2	2	-	2	-
중화학	74	53	53	5	48	-
전자산업	34	25	25	4	21	-
전기, 가스, 수도	10	6	6	1	5	-
건설업	25	20	20	0	20	-
도매 및 소매업	31	20	20	1	19	-
숙박, 음식	15	6	6	-	6	-
육상운수	21	14	14	1	13	-
항공운수	3	-	-	-	-	-
통신업	8	4	4	-	3	1
금융보험업	60	29	29	2	27	-
부동산 및 임대	10	5	5	-	5	-
사업서비스	90	55	55	1	54	-
교육서비스	24	9	9	0	9	-
보건, 사회복지	34	5	5	1	3	1
오락, 문화, 운동	13	8	8	1	7	-
기타공공, 수리	22	15	15	-	15	-
공공, 국방, 가사, 국제	22	14	14	-	14	-

주: 시행계획서상의 평가등급이 탁월에 해당하는 사업장은 없어서 생략함.

여성고용기준별로는 AA 미달 사업장의 여성근로자 미달사업장비중은 초년도와 비슷한 약 50% 수준이나, 여성 관리자 미달사업장비중은

오히려 초년도 보다 약 4% 증가한 것으로 나타났다. 두 기준 모두 충족하지 못하는 기업의 비중도 증가세이다. 이와 같은 결과는 여성이 관리직으로 진출 및 승진하는 데 있어 선진국에 비해 국내기업에 존재하는 비공식적인 유리천장(glass ceiling)이 높다는 것을 간접적으로 시사한다. 또한 여성 관리자 비율에 비해 여성근로자 고용비율이 다소 늘어나는 경향은 적극적 조치제도 시행목적이 단기적으로 여성고용문제를 해결하는 것이 아니라 기업에게 자율성을 부여하면서 지금까지 누적되어 온 차별적 고용관행을 단계적으로 개선하고자 하는 것이므로 1차 연도에 비해 2차 연도의 기준미달 기업의 비율이 감소하였다는 결과는 제도시행이 다소 긍정적인 영향을 미친 것으로 해석될 수 있다.

〈표 3-7〉 여성고용 미달사업장 현황

(단위 : 사업체 수)

	여성근로자 미달사업장 (A)	여성 관리자 미달사업장 (B)	(A) + (B)	합계
2006년	162 (49.7%)	293 (89.9%)	129 (39.6%)	326 (100.0%)
2007년	170 (49.6%)	322 (93.9%)	149 (43.4%)	343 (100.0%)

다음으로 여성고용기준 달성비율 비교를 통해 현 시점에서 AA제도의 이행정도(compliance level)를 파악하고 향후 AA제도 개선측면에서도 하나의 정량적 평가준거로 활용될 수 있다. 여성고용기준 달성기업의 비율은 2006년 AA적용대상 546개 기업 중 여성고용기준을 충족한 기업은 220개소(40.3%)로 2007년에 비해 3.7% 증가하였다. 기준 미달기업은 2007년 전체 613개소 중 343개소(56%)로 선정되었으며 1차 연도에 비해 약간 감소하였다. 기준 미달기업의 선정기준은 자사의 전 직종 여성근로자 고용비율 또는 관리직 여성비율이 비교 집단 산업평균의 60%에 미달하는 경우이므로 기준미달기업 비율이 다소 감소된 현상을 통해 전반적인 여성고용현황이 점차 개선되고 있는

24 한국 적극적 조치 제도의 성과 결정 요인

신호로 받아들일 수 있다. 다만 변화폭이 크지 않는 이유는 부분적으로 제도 초기단계의 특수성이 작용한 것으로 보인다. 중·장기적인 측면에서는 적극적 조치의 효과성을 높이기 위해 모성보호조치, 일·가족양립 지원제도와 같은 여성 친화적 정책보완이 병행되어 실시될 필요가 있다는 점을 시사한다.

〈표 3-8〉 여성고용기준 달성기업 비율*비교 (단위: 사업체 수)

	2006년		2007년	
	빈도	비율	빈도	비율
충족	220	40.3%	270	44.0%
미달	326	59.7%	343	56.0%
전체	546	100%	613	100%

주: *는 여성고용기준 달성기업 비중은 전체 AA대상기업대비 시행계획서 미제출 기업의 비중임.

제 3 절 AA 이행에 관한 정치·경제학적 분석¹⁵⁾

1. 설문지 설계

기업이 인식하는 AA제도에 대한 평가지표를 활용하여 느슨한 제도 설계의 원인이 정치경제학적 원인에 기인한다는 가설을 검증하기 위하여 성균관대학교 HRD 연구센터에서 작성된 15개 문항의 설문지를 민간리서치기관인 IRC에 조사 대행의뢰를 하였다. IRC에서는 무작위 표본으로 120개 기업체의 인사관리담당자를 대상으로 인터넷 조사 및 전화인터뷰를 병행 실시하였다. 조사기간은 2007년 6월11~6월15일까지 5인의 전문 설문 조사자에 의해 이루어졌다.

설문문항구성은 두 부분으로 나뉘어 한 부분은 AA정책 운영의 주요 정책사항에 대한 기업들의 반응을 점검하고, 실제적으로 AA제도가 현실점에서 느슨한 이유에 대한 배경을 정치·경제적 관점에서 평가할 수 있도록 설계되었으며, 아울러 AA제도 실효성 여부에 대한 원인을 찾고자 하였다. 나머지 한 부분은 AA정책 성과에 대한 평가로서 적극적인 조치가 이행과정에서 느슨하거나, 느린 이유를 확인하고, 제도 실효성을 확보하기 위해서는 정책내용의 어느 부분에 대한 보완과 개선이 필요한지를 밝히고자 하였다. 특히 기업들이 인식하는 정치·경제학적인 변수가 AA제도 운영의 활성화에 어떠한 영향을 미치는지도 주목하여 살펴본다.

15) 권태희·조준모(2007), pp. 29-41에서 재구성함.

〈표 3-9〉 조사대상 기업의 분포

Q1	빈도	백분율
정부산하 및 투자기관	16	13.3
상시근로자 1000인 이상을 고용하는 민간기업	52	43.3
상시근로자 500~999인을 고용하는 민간기업	9	7.5
상시근로자 300~499인을 고용하는 민간기업	3	2.5
상시근로자 300인 미만을 고용하는 민간기업	40	33.4

$\chi^2=73.8, p=0.000$

조사대상 기업의 분포는 〈표 3-9〉에 나타난 것처럼 상시근로자 1,000인 이상 사업체(68개소), 500~999인 사업체(9개소), 499인 이하 사업체(43개소)로 AA대상기업 56.7%, 비대상기업 43.3%로 구성되었다. 설문지 응답자는 AA정책에 대한 이해도를 고려하여 직접 인사관리업무를 수행하는 인사과 담당자로 한정하였으며, 지역 및 업종의 차이는 고려하지 않았다.

설문지문항은 5점 척도와 응답자가 직접 문제에 대한 인식내용을 기술할 수 있도록 주관식 문항으로 설계되었다. 전체적인 설문지는 두 개의 범주로 구성하였다. 첫 번째는 AA제도 실시 2년차를 맞이하는 현 시점에서 기업이 바라본 정책운영에 대한 평가이다. 제도도입의 시의 적절성여부, 적용대상 기업규모의 적합성, 여성고용비율의 기준선, 500~999인 사업체에 대한 유예기간의 유효성, AA제도 도입의 추진 배경 및 현행 AA제도운영방식으로 기대되는 여성고용효과에 대한 기업의 인식결과이다.

두 번째는 AA정책성과에 대한 기업의 평가문항이다. 기업의 다양한 의견을 수렴하기 위하여 응답방식은 주관식 문항과 5점 척도 방법을 혼용하여 설계되었다. 주요내용은 현재 AA제도 수행에 대한 인식체계를 확인하고, 정책이행속도가 느슨한 원인을 분석한다. 더불어 AA제도 실효성을 확보하기 위해서는 어떠한 제도의 수정과 보완이 필요한지

여부를 현 운영체계에 대한 정부의지의 적극성 정도를 질문하는 방법으로 확인하였다. 또한 향후 정치선거가 AA제도에 미치는 파급효과에 대한 기업의 전망을 통해 정치·경제적 영향정도를 파악하고자 한다.

2. 설문지 분석 결과

가. AA정책 운영평가

AA제도도입의 시의 적절성에 대해 세 가지 유형으로 분류한 뒤 현 시점에서 시의적절하다고 응답한 사업체의 비중(25%), 시기상조라고 응답한 사업체의 비중(51%), 나머지 기업들은 유보적인 응답(24%)으로 나타났다(〈표 3-10〉 참조). 사업체가 시기상조라고 판단하는 이유는 제도도입이 정치적인 목적으로 설계되어 제도에 대한 충분한 준비기간 부족(55%), 우리나라 기업경영의 현실과 부적합(21%), 기업의 완전자율성에 맡길 때 보다 효과적(16%) 및 제도운영방식의 수정이 필요(9%)하다고 응답하였다(〈표 3-11〉 참조). 이와 반대로 AA제도가 시의적절하다고 판단한 기업의 경우, 현재 우선 적용되는 사업체 규모로 1,000인 이상의 현재수준이 적합(84%)하다고 본 반면, 선진국의 사례처럼 적극적 조치법 초기단계에 전체 민간 기업으로 확대하는 사업체규모 기준은 거의 모든 기업들이 부정적 입장(3%)을 표명했다.

〈표 3-10〉 AA도입의 적절성

Q5	빈도	백분율
시의적절하다	30	25.0
시기상조이다	61	50.8
잘 모르겠다	29	24.2

$$\chi^2 = 16.6, \quad p = 0.000$$

〈표 3-11〉 AA도입이 부적절한 원인

Q5-1	빈도	백분율
현재제도운영방식의 수정이 필요	5	8.6
AA제도는 기업자율에 맡겨도 충분히 달성가능	9	15.5
우리나라의 기업경영 현실과 맞지 않음	12	20.7
정치적 목적으로 설계되어 준비기간이 부족	32	55.2

$$\chi^2 = 29.9, \quad p = 0.000$$

또한 내년부터 확대되는 AA제도 의무적용대상 민간기업(500~999인) 사업체규모에 2년 유예기간의 적절성 여부에 대한 기업의 판단은 현재수준이 적절(28%), 2년보다 긴 유예기간 설정이 필요(63%), 유예기간을 설정하지 않음(9%) 및 단 하나의 사업체만이 1년의 유예기간이 적절하다고 응답하고 있다. 이와 같은 결과는 기업 스스로 적극적 조치에 대해 상당한 부담을 느끼고 있음을 시사한다. AA제도 기준미달기업의 평가기준에 대한 의견을 살펴보면 〈표 3-12〉와 같다.

〈표 3-12〉 AA 여성고용비율의 하한선기준

Q8	빈도	백분율
50%	62	53.9
60%(현재수준)	50	43.5
70%	2	1.7
80%	0	0.0
90% 이상	1	0.9

$$\chi^2 = 105.8, \quad p = 0.000$$

즉 현재수준(여성고용 및 관리직 여성고용비율 60% 기준)에 대한 동의(44%), 현재수준 보다 낮은 비교집단그룹평균의 여성고용기준

(54%)설정이 적절하다고 봄으로써 AA제도가 기업고유의 인사자율권 침해라는 부정적 인식이 저변에 확산되어 있다는 사실을 함의하는 것으로 판단된다.

다음으로 현재 시행되고 있는 AA제도 도입의 추진배경에 대한 기업들의 반응은 <표 3-13>의 결과에 나타나듯이 대통령선거공약 사항으로 여성지지기반을 확대하기 위한 선거전략(39%), 여성계 및 노동계의 강력한 남녀차별금지정책에 대한 현실적 수용(32%), 선진국의 성공적인 여성정책의 벤치마킹(18%), 인력난 해소를 위한 대안정책으로 새로운 여성고용정책에 대한 필요성(12%)으로 나타났다. 이와 같은 결과는 대통령의 선거공약사항으로 여성득표를 확보하기 위해 정치적인 목적으로 설계되었다고 인식하는 다수의 기업들은 앞에서의 설문문항(Q5-1)의 AA제도 도입이 시기상조라고 보는 이유가 '정치적 목적으로 AA제도가 설계되어 제도에 충분한 준비기간 부족'과 동일한 인식체계를 가지고 있음을 확인할 수 있다.

<표 3-13> AA제도 도입의 배경

Q9	빈도	백분율
여성지지 기반 확보를 위한 정치적 목적	46	38.7
여성·노동계의 현실적 요구 수용	38	31.9
여성정책의 글로벌화	21	17.7
새로운 여성고용정책의 필요	14	11.7

$$\chi^2=22.1, \quad p=0.000$$

그 다음, 추진배경의 원인으로 생각하는 바는 사회적인 약자로서 여성의 지위 및 기본 노동권을 확보하기 위한 여성·노동계의 남녀차별 금지정책에 대한 끊임없는 현실적인 요구를 제도적 차원으로 반영한 것으로 기업들은 인식하고 있다. 뿐만 아니라 대다수의 기업들은 선진 여성정책의 하나인 AA제도의 벤치마킹과 인력난 해소를 위한 여성고

용정책에 대한 필요성 측면에서 적극적 조치를 수용하면서도 한편으로 실제 여성고용문제에 대해서는 상당히 피동적이고 소극적인 자세를 견지함을 보이고 있다.

또한 현행 AA제도방식으로 예상되는 여성고용효과에 대한 기업의 인식체계를 기초통계분석으로 살펴 본 결과, 4점 척도를 활용하여 점수 4에 가까울수록 긍정적, 점수 1에 가까울수록 부정적 견해를 의미한다. <표 3-14>의 결과에 나타난 것처럼 첫째, AA제도가 경제적 실효성은 없지만 정치적 선거에 있어서 여성득표에 유리하게 작용한다고 판단하는 기업이 대부분(3.2)이었으며 둘째, AA는 기업의 인사자율성의 침해와 인력활용의 부담이 가중되어 제도이행에 형식적으로 대처하는 결과를 초래한다고 보았고(2.9) 셋째, AA는 기업 인력관리의 효율적 운용으로 인해 궁극적으로 기업경영개선에 도움이 된다고 보는 중립적 시각(2.5)을 가지는 것으로 해석되며 넷째, AA로 인해 여성의 취업에 대한 태도가 적극적으로 변화하여 궁극적으로 노동시장참여가 증가할 것으로 전망하며(2.7), 다섯째, 여성의 비정규직 비율이 높기 때문에 AA는 중·장기적으로 여성고용의 질적 개선측면은 더욱 어려워질 것으로 내다보며(2.8), 여섯째, AA에 대한 근로자들의 인식부족으로 인해 여성고용개선 및 확대효과에는 한계가 있을 것으로 예측(3.1)하는 것으로 나타났다.

<표 3-14> AA제도의 여성고용효과

변 수	N	평균값	표준편차
(1) 정치적으로 여성득표에 유리	120	3.19	0.74
(2) 인력활용의 부담으로 제도이행에 형식적으로 대처	120	2.94	0.80
(3) 인력관리의 효율적 운용으로 인한 기업경영 개선	120	2.51	0.92
(4) 여성의 노동시장참여 증가	120	2.74	0.85
(5) 여성고용의 질적 개선 저해	120	2.80	0.76
(6) 근로자의 인식부족으로 인한 여성고용개선 및 확대효과의 한계	120	3.08	0.62

즉, 정부의 충분한 사전준비와 AA제도에 대한 일관성 있고 과학적이고 시스템적인 정책의지를 표명하지 않는 한, 사회구성원들로부터 참여의 공감대를 형성하기 어렵다는 일면을 시사하고 있다. 무엇보다 이 행주체인 기업의 인식부재는 제도이행에 형식적으로 대처하는 사회적 비용을 초래하며, 이로 인한 기업부담 및 손실에 대한 소극적인 자세는 궁극적으로 적극적 조치를 통한 여성고용의 참여확대, 인력의 다양성, 인사관리제도의 합리성 및 기업경영개선에 부정적인 정책결과로 귀결될 가능성이 있음을 시사한다.

나. AA 정책평가

기업의 AA 이행에 대한 평가를 활용하여 AA 효과성이 낮은 원인을 제도기준의 느슨함(loose), 제도적용속도의 느림(too slow)이라는 가설을 설정하고 기업이 인식하는 제도의 문제점을 분석하고자 한다. 또한 제도실효성을 확보하기 위해서는 어떠한 제도수정과 추가적 보완이 필요한지 여부를 AA제도의 기본항목인 보상과 벌칙제도, 유예기간, 적용대상 기업의 규모, 정부의 시장친화적인 제도설계, 제도이행과 연관된 컨설팅·관리감독 및 AA제도에 대한 홍보와 인식개선 노력의 완급에 대한 요구를 기초로 살펴본다.

먼저 AA제도가 잘 수행되지 못하고 있다고 부정적으로 답변한 사업체 비율이 63%, 반대로 잘 수행되고 있다고 응답한 비율이 18%, 이행평가에 대한 유보응답을 나타낸 사업체 비율이 19%로서 전체적으로 현시점에서 AA제도에 대한 평가는 매우 부정적인 의견이 지배적이었다(〈표 3-15〉 참조). 그러한 기업이 인식하는 부정적 시각의 원인을 두 가지 측면에서 유형화하였으며, 해당기업의 인사관리담당자가 직접 기술할 수 있도록 주관식 문항으로 질문이 이루어졌다. ① 제도설계 시 기업부담을 최소화하면서 기업자율기능에 의한 시장 친화적 기조로 설계된 “전체직종 여성고용비율 또는 관리직 여성비율이 비교그룹평균기업의 60% 기준”이 느슨(too loose)하기 때문이다. ② “기준미달기업”

이 스스로 여성고용비율개선에 대한 이행계획과 목표를 설정한 규정도 제도운영측면에서 속도가 느리기(too slow) 때문이다.

〈표 3-15〉 AA제도 이행평가

Q11	빈도	백분율
전혀 잘 수행되지 못하고 있다	27	22.5
별로 잘 수행되지 못하고 있다	49	40.8
비교적 잘 수행되고 있다	21	17.5
매우 잘 수행되고 있다	0	0.0
잘 모르겠다	23	19.2

$$\chi^2 = 16.7, \quad p = 0.000$$

①번 질문에 대한 결과는 ‘느슨하다’라고 응답한 비율이 76%, 반대의견이 23%, 모름이 1%로 나타났다. 느슨한 원인으로는 모름/무응답이 22%, 법적제도 미비가 27%, 비교그룹 간 기업의 특성이 반영되어 있지 않음이 17%, 기업 환경과 노동시장구조의 특성을 반영하지 못함이 17%, AA제도에 대한 인식체계 박약 및 사회적 공감대 부족이 17%로 나타났다. 전체적으로 제도에 대한 구성원 간 의식부족과 정부의 제도에 대한 준비미흡으로 노동시장의 특성을 반영하지 못한 것에 원인이 있다고 본다. 따라서 여성고용기준비율은 기업의 업종특성과 업종에 따른 노동시장구조적인 측면을 고려하여 설계된다면 실질적인 효과를 거둘 수 있다는 점을 시사한다.

반면, ‘느슨하지 않다’라고 응답한 사업체의 원인으로 들고 있는 사례는 모름/무응답(18.4%), 기업적 특성을 고려하지 않은 기준(36.8%), 기업특성상 여성인력이 필요하지 않음(18.4%), 비교그룹평균 60%는 너무 높은 수준(5.3%), 여성고용비율을 점진적으로 늘리는 것이 기업인력활용에 도움(7.8%), 단기간에 여성인력을 채용하는 것은 기업의 부담(11.7%), 기업체가 AA제도를 인식하고 준비할 시간부족(1.6%)

으로 나타났다. 종합적으로 느슨하지 않다고 평가하는 기업이 인식하는 원인에 대한 사례의 경우도 정부의 일관성 있고 지속적인 정책적 의지의 결여로 인해 적극적 조치가 단기적인 기업의 비용지출증가라는 부담으로 인식함으로써 현 기준보다 완화되고 점진적인 제도이행을 기대하는 것으로 분석된다.

②번 질문에 대한 결과는 기준미달기업의 여성고용비율개선에 대한 시행계획서 규정운영이 느리다고 응답한 비율(15%), 느리지 않다고 응답한 비율(84%), 모름(1%)으로 나타났다. 기업이 생각하는 느린 원인은 모름/무응답(20.0%), 여성고용에 대한 기존의 고정관념이 강함(20.0%), 제도에 대한 이해부족(18.8%), 벌칙제도가 미약하고, 강제성이 없음(27.8%), 기업의 요구수준에 맞지 않음(13.4%)이다.

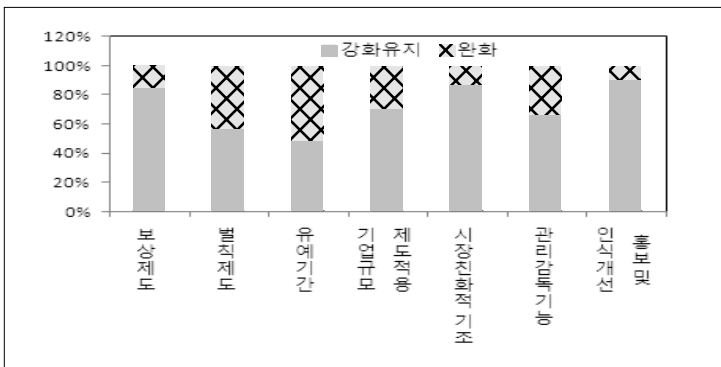
반면 느리지 않다고 보는 견해에 대한 원인은 전적으로 기업 자율에 맡길 때 효율적인 결과를 산출(52.4%), 모름/무응답(16.7%), 기업 별로 제도에 대한 준비부족(13.1%), 기업경영개선에 실질적 도움이 되지 않음(9.6%), 이행하지 않을 경우 벌칙이 약한 수준(8.6%)이기 때문이다. 종합해볼 때, 제도에 대한 이해부족이 1/5정도 차지하였으며, 제도 운용속도가 느린 원인은 기존 기업 인사관리 관행을 바꾸기 어렵다는 견해가 지배적이었으며, 벌칙제도의 미약성을 지적하고 있다. 또한 기업의 인사자율권이라는 측면에서 기업일방의 입장만을 주장하는 경향이 나타나므로 기업을 대상으로 하는 제도 인식홍보체계에 문제점이 있을 가능성이 잠재해 있다. 느리지 않은 원인의 지배적인 견해는 완전기업자율에 의한 AA정책이 보다 효율적인 결과를 산출한다는 입장을 절반이상의 기업들이 지지하고 있다.

마지막으로 AA제도의 실효성을 확보하기 위해서 현재 운영되고 있는 제도내용의 강화 및 유지에 대한 응답특성을 살펴보면 다음과 같다. 보상제도는 강화 및 현 수준 유지(86%), 완화(14%)로 현 수준보다 기업의 유인동기를 강화시킬 필요성에 대해 비중을 두는 것으로 보인다. 벌칙 제도는 강화 및 현 수준 유지(57%), 완화(43%)로서 이중 현 수준 유지(46%)비중으로 기업의 부담을 낮춰 줄 것을 요구하고 있

다. 기업규모별 제도이행 유예기간에 대한 응답비중에서는 현 수준 유지(47%), 완화(51%), 강화(2%)로 나타났다. 이러한 결과는 현재 기업경영구조 및 노동시장의 인프라를 반영하지 않은 제도로 인해 좀 더 제도이행에 대한 기업의 준비기간차원에서 현 수준보다 규모별 유예기간을 늦추어 줄 것을 시사한다.

또한 여성고용확대를 기업자율에 맡기는 시장 친화적 정책기조는 현재수준 및 강화(87%), 완화(13%)로 2/3이상의 사업체들이 현재기준(여성 및 여성 관리자 고용률 60% 규정, 시행계획서 의무제출)을 완화해줄 것을 요구하는 것으로 나타났다. 반면 제도이행과정에 대한 컨설팅 및 관리감독 기능에 대해서는 현 수준 유지 및 강화(67%), 완화(33%)로 기업경영 및 인사관리운영에 실질적 도움이 되는 정부의 제도적 지원에 대한 요구는 상대적으로 강한 것으로 보인다. 특히, AA제도에 대한 홍보 및 인식개선노력에 대한 기업의 반응은 현 수준 유지 및 강화(90%), 완화(10%)로서 제도도입 초기단계임을 감안하더라도 정부의 AA제도에 대한 홍보나 인식개선노력이 합리적이고 효율적인 시스템으로 이루어지고 있지 않거나, 적합하게 실시되지 않을 가능성이 있음을 반증하고 있다([그림 3-1] 참조).

[그림 3-1] AA제도의 실효성 확보방안

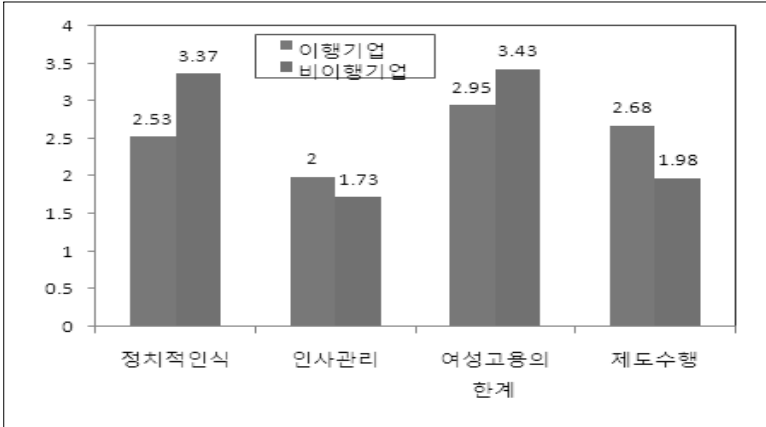


3. 정치적 인식과 AA의 이행도 분석

AA제도는 궁극적으로 성 불평등에 대한 편견과 차별을 제거하는 단계에서 매우 중요한 조치이다(Marable, 1996). 이 제도 실현을 공고히 하기 위해서는 무엇보다도 기업이 솔선수범하는 가치체계의 선도와 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility : CRS)을 준수할 필요성이 크다. 앞서 설문지 분석결과에 의하면 기업이 인식하는 AA 이행도의 느슨함은 제도설계단계에서 국민적인 합의를 담보로 구속력 있게 추진된 것이 아니라, 정치적 이득을 극대화하기 위해 설계된 측면이 강하다고 대부분의 기업들이 인식하는 것으로 나타났다.

본 절에서는 정치·경제적 변수가 기업의 제도이행도에는 어떠한 영향을 미치는지를 확인하기 위해 모든 설문문항에 대해 기초통계분석을 거쳐, 통계적으로 유의한 정치·경제적 변수를 추출하였다. 그 중에서 통계적으로 유의미한 변수는 10번 문항(Q10)의 1) 'AA가 경제적 실효성은 없지만 정치적으로는 여성득표에 유리하게 작용할 것이다.' (정치적 인식효과) 3) 'AA는 기업의 인력관리의 효율적 운용으로 인해 궁극적으로 기업경영개선에 도움이 될 것이다.' (인사관리효과) 6) 'AA 제도에 대한 근로자의 인식부족으로 인해 여성고용 개선 및 확대효과에는 한계가 있다.' (여성고용효과의 한계)이고, 다음으로 유의적인 문항은 11번(제도수행효과)이다. 우선 이행기업과 비이행기업간의 상관관계 분석결과를 나타내면 [그림 3-2]와 같았다.

(그림 3-2) AA제도 이행·비이행에 영향을 미치는 정치·경제적 요인



첫째, 이행기업에 비해 상대적으로 비이행 기업일수록 제도수행성과에 대한 기대수준이 낮고, 그 저조한 원인이 AA제도에 대한 인식체계가 정치적인 설계에 기인한다고 수용하는 것과 밀접하게 연관되어 있는 것으로 판단된다. 둘째, 비이행 기업일수록 인사관리체계가 정비되어 있지 않아 AA로 인한 인력관리의 효율적 운영으로 인한 기대수익이 상대적으로 낮은 것으로 나타나고 있다. 셋째, 비이행 기업은 이행기업에 비해 제도에 대한 인식부족으로 여성고용확대 효과에는 한계가 있다고 보는 부정적인 시각이 크게 높았다.

이러한 분석결과는 여성인력에 대한 고정관념(stereotype attitudes)과 정치적 신뢰도가 낮을수록, AA제도의 반대가 증가하는 경향(Strolovitch, 1998)과 AA제도가 정치적 선거에 유리한 작용(Deb Johnson : Hope Kabuchu ; Santa Vusiya Kayonga, 2007)을 하지만, 사전준비 없이 정당이득을 목적으로 설계되는 경우에는 오히려 여성의 고용지위를 열악하게 만들 수 있으며, 기업성과제고에도 실효성이 낮아질 수 있음을 시사하고 있다.

제 4 절 AA의 경제적 성과

2007년 이행실적보고서¹⁶⁾ 심사대상인 310개 사업장 중 241개 기업이(탁월, 우수, 보통) 평가등급을 받음으로써 77.7%의 기업만이 자율적인 여성고용채용설계에 대한 실천적인 계획과 의지를 가지고 AA를 이행하고 있는 것으로 분석된다. 나머지 미흡 평가등급(22.3%)¹⁷⁾을 받은 이행실적이 부진한 기업들은 중장기적인 여성고용개선 목표와 개선과제 실천에 대한 책임의식의 부족으로 서류 작업화(paper works) 되는 경향이 있기 때문이다. 그 이유의 상당부분은 이행실적보고서를

-
- 16) '07.7.19 적극적 고용개선위원회에서 심의한 이행실적보고서 심사기준을 본위원회에서 의결한대로 일부내용을 다음과 같이 보완하였다. (1) 평가등급 '탁월(여성고용목표 이행실적 50점 이상/제도개선 추진실적 30점 이상), 우수(여성고용목표 이행실적 40점 이상/제도개선 추진실적 20점 이상), 만족(여성고용목표 이행실적 30점 이상), 미흡(여성고용목표 이행실적 30점미만)' 중 '만족'을 '보통'으로 변경함 (2) 평가유형은 시행계획서 작성 대상기업 구분에 따라 '전체 여성근로자 미달기업, 여성 관리자 미달기업, 전체 여성근로자 및 여성 관리자 미달기업' 등 3개 유형으로 구분·정리 하였음 (3) 여성 관리자 목표달성률에 대한 평가 문항 중 '채용'을 '채용(임용)'으로 하여 내부승진을 포함하는 개념으로 재조정함 (4) 평가기준을 정량·정성평가로 구분하고 정량/정성평가에 대한 세부기준을 마련함. 즉 계량지표가 가능한 여성고용목표달성률(전체 100점 만점 중 60점 배점)은 정량평가, 개선실행도(전체 100점 만점 중 20점 배점) 및 효과성(전체 100점 만점 중 20점 배점)은 정성평가 형태임. 그러나 시행계획서 제출시 단기뿐 아니라 중장기 여성고용목표를 제시하지 않은 기업은 여성고용목표 달성률에 '0'점 처리함.
- 17) 시행계획서에 따른 이행실적 수준이 부진한 대상기업은 '미흡'등급을 부여하며, 개선과제 실행을 촉구하는 통지문을 발송하게 된다(남녀고용평등법 시행규칙 제10조의 6(이행실적의 제출 및 평가)에 따라 이행실적이 부진한 사업주에 대하여는 그 내용 및 시행계획의 이행기한을 명시하여 통보함). 즉 이행실적보고서의 주요평가 항목인 여성고용목표달성률은 최소 50% 이상이 되어야 '보통' 이상의 등급을 부여하며, 다른 항목이 충족되더라도 여성고용목표달성률이 50% 미만인 기업은 '미흡' 등급을 부여한다.

작성하는 방법에 있는 것으로 판단된다.

이행실적보고서는 (1) 여성고용목표 이행실적, (2) 직종별 근로자 신규채용현황(전년도 10.1~당해 연도 9.30), (3) 제도개선 추진실적으로 구성되어 있다. 평가기준은 여성고용 목표달성률, 개선실행도, 효과성의 3가지 기준에 의해 이루어진다. 그런데 AA제도의 중요평가항목은 실제 여성근로자와 관리자를 얼마나 늘렸느냐에 대한 것이므로 (1), (2) 평가문항의 여성고용 목표달성률은 정량적 평가방법으로서 60점을 배점한다. (3) 평가문항의 제도개선 추진실적에는 40점을 부여하며 정성적 평가방법으로 실시되고 있다. 따라서 AA대상 기업들이 정성적으로 기입하는 기술부분을 관행처럼 작성할 가능성이 존재하므로 평가등급에서 좋은 결과를 얻기가 어렵다. 공정한 평가기준이란 측면에서 정성적인 평가부분에 대한 표준화·정량화된 구체적 실적평가 지표 가이드라인을 개발할 필요가 있다.

〈표 3-16〉 이행실적보고서의 등급

(단위: 사업체 수)

	평가등급				
	탁월	우수	보통	미흡	합계
2007	24 (7.7%)	139 (44.8%)	78 (25.2%)	69 (22.3%)	310 (100%)

올해로 적극적 조치가 시행된 지 3년차로 접어들었다. 2006년도 의무 적용 대상은 546개 사업장이며, 시행계획서 제출대상기업의 수는 326개 사업장이다. 이 중 심사제외 9개 사업장을 배제하면 심사대상 기업 수는 317개가 된다. 이중 2007년도에 이행실적보고서를 제출한 기업은 310개 사업장이다. 단순비교를 하게 되면 정확한 현상을 진단할 수 없을 뿐만 아니라 본 절의 목적이 AA제도의 시행계획서를 제출한 기업과 이행실적보고서를 제출한 기업의 여성고용성과를 분석하는데 있으므로 2006년 시행계획서를 제출한 기업과 2007년 이행실적보고서를 제출한 동일 기업(표본사업장: 300개)만을 분석대상으로 하였음을 밝혀둔다.

기업형태별 시행계획서와 이행실적보고서의 성과평가비교에서는 시행계획서의 적정등급의 분포가 민간 기업부문(7.5%)이 상대적으로 공공부문(6.8%)에 비해 다소 많은 것으로 나타났다. 따라서 공공부문이 (부분보완, 재작성)의 빈도가 높았다.

〈표 3-17〉 기업형태별 시행계획서와 이행실적보고서의 성과평가

(단위: 사업체 수)

구분	계	시행계획서			이행 실적보고서			
		적정	부분보완	재작성	탁월	우수	보통	미흡
정부투자기관	9	2	7	0	1	3	3	2
정부산하기관	64	3	60	1	12	35	7	10
민간기업	227	17	207	3	11	98	63	55
합계	300	22	274	4	24	136	73	67

이행실적보고서의(탁월, 우수, 보통)평가등급은 시행계획서의 심사등급과는 다르게 민간 기업에 비해 정부투자기관 및 정부산하기관의 공기업 비중이 높았다. 그 중에서도 정부투자기관의 고용개선이 주목할 만하다. 제도도입 초기연도임을 감안하더라도 시행계획서의 심사등급이 낮은 기업들이 이행실적보고서의 평가등급이 상향조정 되는 것으로 나타났다. 이러한 지표상의 변화로 미루어 볼 때, 다소 여성고용 개선효과가 있는 것으로 관측된다.

산업별 시행계획서와 이행실적보고서의 성과평가 비교를 하면, 시행계획서 평가등급에서는 사업서비스 부문의 부분보완 및 재작성의 빈도가 가장 높았다. 다음으로 중화학부문, 금융보험업 등의 순으로 나타나며 반대로 시행계획서를 잘 이행한(적정등급) 빈도가 높은 산업은 경공업1, 중화학·전자산업의 순으로 나타났다. 그러나 실적보고서 평가등급의 미흡판정을 받은 빈도가 가장 높은 산업도 시행계획서 심사의 미흡(부분보완, 재작성)에 해당하는 산업의 빈도순과 마찬가지로 사업서비스, 중화학부문, 금융보험업 순으로 나타났다. 다만 AA 산업분류

가 대분류기준에 해당하므로 동종 산업의 업종 간 AA제도 성과에 대한 기업별 동태적 행태를 구체적으로 설명하는 데는 일정한 한계를 피할 수 없다.

〈표 3-18〉 산업별 시행계획서와 이행실적보고서의 성과평가 비교
(단위: 사업체 수)

구 분	합계	시행 계획서			이행 실적보고서			
		적정	부분보완	재작성	탁월	우수	보통	미흡
합계	300	22	274	4	13	58	9	220
농림업, 어업, 광업	4	0	4	0	0	1	0	3
경공업1	24	6	16	2	5	5	1	13
경공업2	2	0	2	0	0	1	0	1
중화학	50	4	46	0	3	10	1	36
전자산업	25	4	21	0	1	5	3	16
전기, 가스, 수도	6	1	5	0	1	2	0	3
건설업	20	0	20	0	0	6	0	14
도매 및 소매업	16	1	15	0	0	3	1	12
숙박, 음식	6	0	6	0	0	0	0	6
운수업	14	1	13	0	0	1	1	12
통신업	3	0	2	1	0	0	0	3
금융보험업	28	2	26	0	1	4	1	22
부동산 및 임대	5	0	5	0	0	1	0	4
사업서비스	64	1	63	0	0	11	1	52
교육서비스	7	0	7	0	0	2	0	5
보건, 사회복지	4	1	2	1	1	2	0	1
오락, 문화, 운동	8	1	7	0	1	3	0	4
기타공공수리	14	0	14	0	0	1	0	13

주: 시행계획서의 평가등급이 탁월에 해당하는 사업장은 없어서 생략됨.

이행실적보고서의 산업별 성과평가결과는 사업서비스 부문이 (미흡)의 평가등급 빈도가 가장 많고 다음으로 중화학, 금융보험업 등의 순으로 나타났다. (탁월, 우수, 보통)의 평가등급 빈도는 중화학 부문이 가

장 많았으며, 사업서비스 부문, 경공업1 순으로 나타났다. 이와 같은 결과는 시행계획서 평가등급의 심사결과가 (부분보완, 재작성)인 경우와 동일한 산업분포를 보이고 있다. 그러나 시행계획서 심사등급이 (적정)인 경우는 경공업1, 중화학/전자산업의 순이나 이행실적보고서의 (탁월, 우수, 보통) 평가등급은 중화학, 사업서비스, 경공업1 순으로 여타산업에 비해 전자산업과 사업서비스부문의 고용개선이 다소 이루어진 것으로 해석된다. 다만 해당기업이 고용목표수준 자체를 보수적으로 설정하여 높은 평가등급을 받았을 가능성도 배제할 수 없다. 시행계획서 심사등급이 100% 부분보완인 산업부문은 농림업, 어업, 광업/건설업/숙박, 음식업/교육서비스/기타 공공수리 부문이 해당되었으나, 이행실적보고서의 (미흡)평가등급에 해당하는 업종 중 숙박, 음식업을 제외한 나머지 산업부문에서는 미미하지만 다소 고용개선이 나타나고 있는 것으로 파악된다.

제 4 장

AA성과 결정요인에 관한 실증분석

제 1 절 자료와 변수

이 절에서는 앞에서 분석한 AA성과에 관한 사업체 형태별, 산업별 특징적 사실을 기초로 하여 AA제도의 성과(심사등급)를 결정하는 요인분석을 수행한다. 또한 본 연구는 이 분석결과를 기반으로 한 AA제도개선점에 관한 정책제언을 도출할 것이다. 우선 AA성과 결정요인추정에 사용될 변수와 자료에 대한 설명을 한다. AA적용대상기업의 성과를 측정할 수 있는 설명변수로서 기업재무변수와 인적자원변수들을 고려하였다. 재무변수의 자료출처는 한국신용평가의 KIS(Korean Information Service) 기업재무 정보를 사용하였다. KIS정보는 한국 내 약 39만개 기업에 대한 업체개요 및 현황, 17년간의 업체별 기업동향정보, 재무제표, 재무비율, 현금흐름분석 및 직업훈련실시 여부(HRD) 등의 정보를 제공하여 AA적용대상 기업의 재무관련 정보와 인적자원정보를 획득할 수 있다. 또한 이들 기업의 인적자원변수(HRM)의 추출은 고용보험 DB와 한국신용평가의 KIS 사업자 등록번호를 이용하여 데이터베이스를 구축하였다. 고용보험 DB는 한국고용정보원에서 제공하는 데이터로 직업능력 및 실업급여, 고용안정 등에 관련된 정보를 제공하고 있다.

종속변수에 해당하는 자료는 2006년 시행계획서와 2007년 이행실적보고서를 공히 제출한 기업들을 대상(유효표본 수: 304개)¹⁸⁾으로 하였으며, 이들 기업의 AA성과라고 볼 수 있는 심사 평가등급결과에 대한 자료를 사용하였다. 자료제공은 한국노동연구원 부설뉴패러다임센터의 시행계획서와 이행실적보고서에 대한 심사평가결과 자료협조를 얻었다. 종속변수는 두 가지 경우를 적용하였다. 하나는 시행계획서의 심사평가 등급결과이다. 즉 여성고용기준을 충족한 기업을 3(최우수), 여성고용기준에 미달하는 사업장의 심사평가등급이 적정인 경우는 2(우수), 부분보완인 경우는 1(보통), 재작성인 경우는 0(미흡)으로 정의하였다. 다른 하나는 AA 이행실적보고서의 심사평가 등급결과로서 여성고용기준을 충족한 기업을 3(최우수), 여성고용기준에 미달하는 사업장의 심사평가등급이 탁월/우수인 경우는 2(우수), 보통인 경우 1(보통), 미흡인 경우는 0(미흡)으로 설계하였다.

분석에 이용한 설명변수 가운데 기업의 특성을 나타내는 요소는 사업체 형태 및 업종유형을 나타내는 변수이다. 사업체 형태는 공공부문일 경우 더미를 1, 민간 부문의 경우엔 0으로 처리하였다. 업종변수는 AA 산업분류기준에 의해 구분하였으나, 각 업종에 대한 해당 기업의 유효표본수가 줄어들기 때문에 유사업종을 묶은 사업서비스부문을 기준(사업서비스, 교육서비스, 보건 및 사회복지, 오락문화 및 운동관련, 기타 공공수리업 포함)으로 더미를 1, 그렇지 않은 기업은 0으로 구분하였다. 업종기준을 사업서비스부문으로 정한 이유는 다른 업종에 비해 여성고용률이 높은 직종이라는 판단도 일부 적용되었으며, 아울러 해당하는 기업의 AA성과 결정에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 가설도 기인한다. 이 변수들은 AA제도 시행 이후 어떠한 부문과 업종이 상대적으로 AA이행효과가 큰지 여부를 파악할 수 있는 지표로 사용될 수 있다.

18) 이 중 172개는 AA제도 적용대상 기업 수이며, 나머지 132개는 AA 여성고용기준을 충족한 기업 수입.

〈표 4-1〉 변수내용

	변수명	설명	비고	
종속변수	GRADE1	AA 시행계획서 평가등급	최우수(3) - 미흡(0)	
	GRADE2	AA 이행실적보고서 평가등급		
특성변수	SECTOR	사업체 형태	공공(1) 민간(0)	
	U_Sd	업종 변수	사업서비스업(1) 기타(0)	
설명 변수	NL_TC	총자본 대비 당기순이익		
	TL_G	전년대비 부채증가율		
	재무변수	OPL_G	전년대비 영업이익증가율	
		NL_G	전년대비 당기순이익증가율	
	AD_G	전년대비 광고비증가율		
	LWA_I	1인당 로그임금		
인적자원 변수	HRD	직업훈련여부	직업훈련실시(1) 미실시(0)	
	LTR_I	1인당 로그직업훈련비		

또한 설명변수는 기업의 재무변수로 총자본대비 당기순이익, 전년대비 부채증가율, 전년대비 영업이익증가율, 전년대비 당기순이익증가율, 전년대비 광고비증가율, 1인당 평균 로그임금을 이용하였다. 여기서 사용된 전년대비 증가율 변수는 2005년도 재무데이터와 2006년도 재무 데이터를 이용하여 증가 비율을 산출한 변수이다. 이러한 변수들은 기업의 재무상황이 AA제도의 이행성과에 어떠한 영향을 미치는지 여부를 파악할 수 있다.

마지막으로 이용된 설명변수는 인적자원이 AA성과결정에 미치는 효과를 분석하기 위해 HRD와 HRM관련변수를 고려하였다. HRD변수는 직장 내 직업훈련 더미 변수를 이용하여 직업훈련실시이면 1, 미실시이면 0으로 설정하였다. 또한 HRM의 대리변수로서 1인당 로그 직업훈련비 변수를 적용하였다. 이 변수는 고용보험직능사업에 의한 사업주훈련지원금을 해당 사업장이 실시한 훈련에 참여한 근로자 수로 나눈 값이다. 여기서 주의할 점은 훈련에 참여한 근로자 수가 인원개념이 아니라 건수 개념이므로 단순한 사람 수를 이용하였을 때의 과대

추정문제를 사전예방하기 위함이다. 이와 같은 HRD, HRM 변수를 통해 인적자원관리 및 개발 의지가 AA의 이행성과에 어떠한 영향을 미치는지를 파악할 수 있다.

제 2 절 추정모형

본 연구는 사업체 형태 및 재무 관련변수와 인적자원관련 변수가 AA시행 및 이행실적성과등급에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하기 위하여 적합한 추정모형으로 순위로지스틱모형¹⁹⁾을 설정하였다. 추정모형에서 종속변수는 측정척도가 평가등급의 스케일을 가지는 순위척도(ordinal scale)로 표현되기 때문이다. 즉 AA의 시행평가등급 및 이행실적등급이 미흡(0), 보통(1), 우수(2), 최우수(3)로 구분되어 있기에 가장 적합한 추정방법이라고 판단된다.

순위로지스틱모형(ordered logistic model)의 일반적 추정과정은 다음과 같다. 예를 들어 종속변수가 취할 수 있는 결과가 $g(g \geq 3)$ 개 이고 1부터 g 까지 순위로 측정되었다고 가정하자. 이러한 경우 사용되는 순위로지스틱모형은 누적확률(cumulative probability)에 대한 승비(odds ratios)로 해석된다. 설명변수들의 수준 x 에서 종속변수의 순위가 특정 순위 m 이하일 누적확률을 나타내면 다음과 같이 정의된다.

$$P(Y \leq m | x) = \sum_{j=1}^m P(Y = j | x) \quad m = 1, 2, \dots, g-1$$

이때 설명변수들의 수준 x 에서 종속변수 순위가 m 보다 클 경우와 비교해서 순위가 m 이하가 될 승산(odds) $\Omega_m(x)$, $m=1, 2, \dots, g-1$ 은 아래와 같다.

19) 순위로지스틱 모형에서 종속변수의 결과는 작은 값에서 큰 값까지 자연 순위(natural rank)가 부여되지만, 순위사이의 거리가 알려져 있지 않는 경우에 일반적으로 적용된다.

$$\begin{aligned}
 \Omega_m(x) &= \frac{P(Y \leq m | x)}{1 - P(Y \leq m | x)} = \frac{P(Y \leq m | x)}{P(Y > m | x)} \\
 &= \exp(\alpha_m + x' \beta) \\
 &= \exp(\alpha_m + \beta_1 X_1 + \cdots + \beta_j X_j + \cdots + \beta_k X_k)
 \end{aligned}$$

여기서 α_m 은 절편을 의미하고, k 차 기울기 계수벡터 β 는 순위 m 과 관계없이 동일하다고 가정한다. 즉, 순위로지스틱모형에서는 순위에 따라 절편만 다르고 기울기 계수벡터가 모두 같다는 평행회귀(Parallel regression)가정을 하게 된다. 회귀계수 β_j 의 의미는 다른 변수들의 수준이 일정할 때 j -번째 설명변수 X_j 가 δ 만큼 변했을 때 순위 m 보다 큰 경우와 비교해서 순위 m 이하가 될 승산(odds)은 약 $\exp(\delta\beta_j)$ 배 만큼 변하게 됨을 의미하게 된다.

$$\frac{\Omega_m(x, X_j + \delta)}{\Omega_m(x, X_j)} = \exp(\delta\beta_j)$$

따라서 위 추정방법을 토대로 AA성과가 평가등급인 종속변수에 대해 어떠한 성과결정 요인변수들의 설명력이 있는지 여부를 판단할 수 있다.

제 3 절 추정결과

기업의 AA제도 성과를 측정하기 위하여 성과지표로서 2006년 시행 계획서의 심사결과 및 이행실적보고서의 심사결과 등급을 적용하였다. 이와 같은 성과를 결정하는 요인변수로 크게 3가지 카테고리로 구분하였다. 첫 번째는 기업특성을 나타내는 사업체 유형(공공부문, 민간부문 여부), 두 번째는 기업의 재무지표를 나타내는 세 변수들(당기순이익규모, 부채증가율, 영업이익증가율, 당기순이익증가율, 광고비 증가율, 1인당 로그임금), 세 번째는 인적자원 관련지표로서 직업훈련실시 여부와 1인당 직업훈련비용이다.

모형 1, 2는 기업의 시행계획서 평가등급을 이용하여 추정한 결과이다. 먼저 모형 전체에 대한 유의성은 Wald chi-square 검정 통계량 값으로 검정하면 통계적 유의수준 1%에서 모두 유의미하다. 이것은 순위로지스틱모형에서 3개 절편과 동일한 기울기 계수를 갖는다는 평행회귀가정에 부합되는 결과이다. 기업의 형태 변수인 SECTOR변수를 살펴보면 음의 방향으로 1% 유의수준에서 유의미하다. 즉 공공부문에 속한 기업들의 AA 시행계획서 평가 등급이 민간부문에 포함되는 기업보다 더 낮게 추정된다는 것을 의미한다. 그 의미는 공공부문이 AA제도 이행의 선도적 역할을 수행하지 못하고 있는 것으로 추측된다. 기업의 업종 변수(U-Sd)는 SECTOR변수와 동일한 음의 방향으로 추정되었으나 통계적인 유의성은 없었다.

〈표 4-2〉 AA 시행계획서를 이용한 기업성과 결정요인

설명변수	모형 1		모형 2	
	추정치	Wald chi-square	추정치	Wald chi-square
Intercept 0	-2.7790*	3.3454	-11.1970**	5.7090
Intercept 1	2.6189**	4.2715	-5.9282*	1.6973
Intercept 2	2.9081**	5.2382	-5.7247	1.5839
SECTOR	-1.3984***	9.0189	-0.9062*	3.4866
U_Sd	-0.3258	0.6757	-0.7192*	2.8597
NL_TC	0.0613	2.0009	0.0183	0.1919
TL_G	-1.1545***	12.6359	-0.9635***	9.3671
OPI_G	0.1715**	3.7663	0.0918	1.3634
NL_G	-0.0303	1.5198	-0.0380	2.8468
AD_G	-0.0562	0.2028	-0.0663	0.2479
LWA_I	-0.1927	2.4279	-0.1209	0.8262
HRD	1.1465***	10.2373		
LTR_I			0.6940***	3.7800
AIC	341.026		285.288	
SIC	350.605		294.418	
-2 Log L	335.026		279.288	
Likelihood Ratio	35.0894***		23.0711***	
Score	27.7704***		17.8062**	
Wald	29.6691***		20.4156**	
관측치 수	180		155	

주: ***,**,*은 각각 1%, 5%, 10% 유의수준의 p-value값을 의미함.

다음으로 기업의 재무변수 추정결과들을 살펴보자. 재무변수 가운데 전년대비 총부채 변화율 변수인 TL_G변수는 1%에서 유의한 음의 방향을 보이고, 전년대비 영업이익률(OPI-G)변수는 5% 유의수준에서 양의 부호를 나타내고 있다. 나머지 변수들은 유의미하지 않았다. 이러한 결과가 나타난 배경을 유추해보면 한국에서 AA제도를 시행한 기간이 길지 않아 기업의 재무변수가 AA제도의 적극적 이행 여부에 충분히 반영되지 못하고 있기 때문이라 판단된다. 그러나 TL_G변수로 판

단해 본다면 기업의 재무 상태가 악화될수록 AA의 평가 등급에 부의 효과를 가지며 전년대비 영업 이익률(OPI-G)은 증가할수록 정의 효과(positive effect)를 가진다고 볼 수 있다. 즉 기업의 재무건전성이 높을수록 AA시행계획의 성과에는 긍정적인 영향을 미치는 것으로 추정된다. 마지막으로 인적자원 관련변수인 HRD변수는 1% 유의수준에서 양의 부호를 나타냄으로써 기업이 직업훈련을 실시할수록 직업훈련을 실시하지 않는 기업에 비해 AA시행계획서의 성과평가가 높은 것으로 판단된다.

모형 2는 모형 1과 동일한 설명변수들을 채택하고 있지만, 한 가지 차이점은 인적자원 관련변수를 분리적인 방법으로 접근했다는 점에서 다르다. 모형 1에서는 단순히 기업의 직업훈련실시 여부(HRD)가 기업의 AA시행계획서 평가등급성과에 미치는 효과를 분석한 반면, 모형 2에서는 기업의 1인당 직업훈련비용 지출규모가 AA시행계획서 평가등급성과에 미치는 효과를 추정한 점이다. 그 결과 모형전체의 통계적 유의성은 5% 수준을 나타냄으로써 모형 1보다 전체 설명력은 다소 약화되었다.

기업의 형태 변수인 SECTOR변수와 업종변수(U-Sd)의 추정결과는 모형 1과 동일하였으나 통계적 유의수준은 다소 약화된 것으로 나타나고 있다. 특히 SECTOR변수 추정치의 의미는 민간부문일수록, U-Sd 변수는 사업서비스 부문이 아닐수록 AA제도 시행계획서의 성과가 상대적으로 높다는 것을 의미한다. 이와 같은 추정결과는 앞 절의 성과분석결과와 일치한다. 즉 시행계획서의 적정등급의 분포가 민간부문이 공공부문에 비해 높았다는 점과, 사업서비스부문을 제외한 비사업서비스 부문이 더 높은 것으로 분석되었기 때문이다. 이러한 점에서는 AA제도 성과를 결정하는 요인으로서 업종터미의 유효성은 두 모형에서 일관성 있는 결과를 보이고 있다.

기업의 재무변수는 전년대비 총부채 변화율 변수인 TL_G변수만이 1% 유의수준에서 유의한 음의 방향을 보이고, 나머지 변수들은 유의미한 결과를 얻지 못했다. 모형 1과 마찬가지로 기업의 재무변수가 기

업의 AA제도 성과에 영향을 미치기 위해서는 일정시간이 필요하다는 점과 분석 자료가 1년간의 시행계획과 이행실적이라는 점에서 해석상 제약된 한계가 있다. 그리고 인적자원변수에 해당하는 LTR-1변수도 통계적 유의수준 1%에서 의미가 있게 나타났다. 기업이 근로자에 대한 1인당 훈련비 지원규모가 더 클수록 AA성과가 높게 나타나고 있다는 것을 시사한다. 결국 기업의 인적자원에 대한 투자의지 및 적극적 노력이 AA성과를 끌어올릴 수 있는 촉매제로서의 역할을 할 수 있으리라 판단된다.

다음으로 AA이행실적보고서의 심사등급 결과를 사용하여 AA성과결정요인에 대하여 추정한 결과는 다음 <표 4-2>에 나타나 있다.

<표 4-3> AA 이행실적보고서를 이용한 기업성과 결정요인

설명변수	모형 3		모형 4	
	추정치	Wald chi-square	추정치	Wald chi-square
Intercept 0	-1.8810*	1.7103	-8.3616**	4.1191
Intercept 1	2.2300*	3.1350	-4.3667	1.1700
Intercept 2	2.9038**	5.2575	-3.6924	0.8385
SECTOR	-0.4546	1.0306	-0.1610	0.1318
U_Sd	-0.9582**	5.1907	-1.0085**	5.4330
NL_TC	0.0498	1.5757	0.0188	0.2235
TL_G	-0.4915*	3.2372	-0.4435	2.5011
OPI_G	0.0992	1.9735	0.0586	0.7325
NL_G	-0.0300	2.1298	-0.0343*	2.8907
AD_G	-0.0088	0.0051	0.0046	0.0013
LWA_I	-0.3026	1.7415	-0.2059	2.5223
HRD	1.0332***	9.1765		
LTR_I			0.5107*	2.6113
AIC		375.500		331.881
SIC		385.079		341.011
-2 Log L		369.500		325.881
Likelihood Ratio		30.6727***		17.0263**
Score		29.1221***		16.0184*
Wald		24.6290***		14.3413*
관측치 수		180		155

주: ***, **, *은 각각 1%, 5%, 10% 유의수준의 p-value값을 의미함.

모형 3, 4의 추정에서도 앞의 모형 1, 2의 분석모형과 동일한 방법을 적용하였다. 단지 AA의 이행실적보고서의 심사등급결과를 결정하는 종속변수를 적용함으로써 시행계획서 심사등급의 분석결과와 어떠한 측면에서 차이가 있는지, 또는 시행계획서 이행실적평가와는 어떠한 상관성이 있는지 여부를 비교분석할 수 있다. 먼저 모형 3의 전체변수에 대한 유의성을 살펴보기 위해 Wald chi-square 검정 통계량 값을 살펴보면 유의수준 1%에서 모두 유의미하다.

기업의 형태 변수인 SECTOR변수는 음의 방향을 나타내지만 통계적으로는 의미가 없었다. 기업의 업종 변수인 사업서비스부문 더미변수의 경우 음의 방향으로 5% 유의수준에서 유의미하였다. 즉 사업서비스 등의 산업부문이 아닐수록 AA이행실적 등급평가에 긍정적인 효과가 있음을 의미한다. 그 이유는 사업서비스 부문(AA산업분류표 대분류 기준 15-19를 포함함)에는 사업서비스(15), 교육서비스(16), 보건 및 사회복지서비스(17), 오락·문화 및 운동관련 서비스업(18), 기타 공공·수리 및 개인 서비스업(19)을 포함하며, 이들 대부분이 소규모 종업원을 가지는 여성 친화적 업종들로 구성되어 기업의 인사관리시스템 부재에 따른 것으로 판단된다. 앞 절의 AA 이행실적보고서의 심사등급 결과와 일치되게 사업서비스 부문보다 비사업서비스 부문의 AA성과에 대한 효과가 더 높은 일관성 있는 통계적 추정치를 보여주고 있다.

다음으로 기업의 재무변수의 경우에는 전년대비 총부채 변화율 변수인 TL_G변수만이 10%에서 유의한 음의 방향을 보이고, 나머지 변수들은 유의미한 결과를 얻지 못했다. 이러한 결과는 앞의 모형 1, 2와 동일한 결과로서 AA시행계획서 뿐만 아니라 이행실적보고서 평가등급에 있어서 기업의 재무건전성이 높을수록 AA성과에는 정의 영향을 미치는 중요한 변수임을 확인할 수 있다. 마지막으로 HRD 변수는 통계적 유의수준 1%에서 양의 부호를 나타냄으로써 모형 1의 추정결과와 유사하게 기업이 직업훈련실시 여부가 AA 이행실적성과를 높이는 것으로 판단된다.

모형 4는 모형 3에 비해 전체 설명력이 다소 떨어지는 것으로 나타

났다. 그러나 모형 3의 추정결과와는 다르게 기업의 재무 관련변수인 전년대비 당기 순이익률변수 NI-G는 10% 통계적 유의수준에서 의미가 있는 것으로 나타났다. 이 변수의 부호는 (-)값으로 전년대비 당기 순이익률의 증가율이 작을수록 AA 이행실적 평가등급에는 긍정적 영향을 미치는 것으로 해석될 수 있다. 하지만 2006년의 여성고용 이행 실적보고에 대한 평가등급의 결과는 익년 또는 그 다음해에 보다 장기적인 영향을 미칠 것으로 추정되므로 AA성과를 결정하는 요인으로서 는 제한되게 해석할 필요가 있다. 오히려 전년대비 당기순이익률이 낮은 기업들이 AA제도 대상기업이 됨으로써 향후 여성고용관리개선정책을 통해 기업의 성과를 긍정적인 방향으로 모색할 수 있는 동인 (momentum)으로서 설명하는 것이 적절하리라 판단된다. 그리고 인적자원변수 LTR-1도 모형 2와 마찬가지로 통계적 유의수준 10%에서 의미가 있게 나타났지만, 상대적으로 통계적 유의성은 낮았다.

제 5 장

선진국의 AA제도 사례

제 1 절 미국: 적극적 조치의 절차와 성과²⁰⁾

1. 배경

1941년 6월 공포된 프랭클린 루즈벨트 대통령의 행정명령 8802호를 시작으로 일련의 대통령령²¹⁾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 처우

20) 고용평등촉진을 위한 국제학술대회(2008.4.23)자료 중 ‘Affirmative Action in America: Procedures and Outcomes,’ (Jacobsen, Joyce P., 2008), pp. 9~21에서 발췌함.

21) 행정명령(executive order)은 미국 대통령의 지침(directive)을 의미하며, 다른 국가의 법령(decree)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 상당히 어렵다. 법원에서 행정명령에 대한 이의가 제기된 경우가 있기는 하지만, 두 번의 경우만이 번복되었다.

받을 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 포함할 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 제 7조, 1967년 연령차별금지법, 1990년 미국장애인보호법 제 1조 및 5조, 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 한다.

1967년 존슨 대통령의 행정명령 11375호는 이전의 기준, 즉 인종, 신념, 피부색 또는 출신국가뿐만 아니라 성별에 대한 차별로 그 범위를 확대하여 적극적 조치를 한 걸음 더 진척시켰다. 하지만 이렇게 확대된 법안은 1964년 민권법 제7조의 집행을 강화한 1972년 고용기회평등법에 따라 EEOC가 소송권한을 부여 받고, 집행범위를 교육기관 및 정부부처(연방, 주, 지방정부)로 확대하고, 고용인의 범위를 이전의 25명에서 15명으로 축소시킨 후에야 완전한 실효를 거둘 수 있었다. 50명 이상의 고용인을 둔 (또는 12개월에 걸쳐 50,000달러 이상 계약을 체결한 경우) 모든 연방정부 계약업체와 제1하도급업체는 평등한 고용기회가 줄어들었을 경우 이를 시정하기 위하여 고용목표(goal) 및 이행계획표(timetable)를 작성하여 적극적 조치안(案)을 서면으로 관리하는 등 적극적 조치의 지침을 준수해야 한다.

1978년 10월 지미 카터 대통령의 행정명령 12086호는 고용기회평

등조항의 관련 기능을 감시하는 연방기관들을 모두 노동부에 통합하였다. 이에 따라, 행정명령 11246호에 준해 노동부장관의 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 법률을 집행하는 역할을 수행하게 되었다.

1970년대 말, 고등교육과 일터에서의 여성 참여가 확대됨에 따라, 정치인들은 여성의 고용 참여를 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 등 사업 관련 교육, 훈련, 상담, 정보배포” 및 “조달”을 포함한 “프로그램 및 활동을 통해 여성기업인을 지원하는 적극적 조치”를 이행토록 하였다. 1991년 민권법 제 2조는 연방 ‘유리천장위원회(Glass Ceiling Commission)’를 설립하여 “경영 및 의사결정직무 배정 관행”의 연구, “여성과 소수민족의 승진을 가로막는 인위적인 장벽 제거”에 필요한 권고사항 준비 및 “여성과 소수민족의 기업 내 경영 및 의사결정직무로의 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. 조사대상인 연방정부 계약업체들은 고용에 관한 자료뿐만 아니라 젠더 및 소수지위에 관한 자료를 모두 노동부에 제출해야

했다. 이렇게 제출된 자료는 OFCCP의 이행 감사 절차(예: 감사 대상 업체의 선정)를 향상시키는데 그 목적이 있었으나, 부시 행정부의 노동부는 조사 횟수를 50,000번에서 10,000번으로 감소시켰으며, 그 후 2006년 9월에는 아예 조사 자체를 폐지하였다. 부시 행정부는 적극적 조치를 철폐하지는 않았으나 관련 권한을 확대하지도 않았다.

2. 현행 제도의 구조 및 집행

적극적 조치란 흔히 앞서 언급된 반 차별법령과 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 (반 차별정책과 구별되어) 적극적 조치를 명시적으로 구현하고 있는 행정명령 11246호와 1972년 기회평등법의 관련 부분으로 국한되며 그 적용 범위도 OFCCP의 감독 대상인 연방정부의 고용주와 고용인, 다시 말해 연방 정부와 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 수도 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 4600만에 달하는 미국의 전체 노동인구 중에서 상당한 인구(약 28~40%로 추정되고 있음)가 법에 의해 또는 자발적으로 시행된 적극적 조치의 보호를 받게 된다.

OFCCP의 관할권하의 민간부문 고용주만이 적극적 조치의 적용대상

이 된다 하더라도, 민간 노동인구의 약 20% 이상(약 2,600만 노동자가 해당)에 달하는 상당수의 고용주와 고용인이 적극적 조치의 보호를 받게 된다. 이에 따라, 해당 사업자는 보호 집단을 채용, 지속적으로 고용하고, 이들에게 승진 기회를 제공하는 '선의'의 노력을 구체적으로 명시한 적극적 조치안(案)을 서면으로 작성해야 한다. 또한, 지원자의 데이터(applicant flow data) 수집, 2년 간 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 전문가는 고용시 이러한 절차를 따르는 것이 관행이 되고 있다. 웨슬리안 대학(Wesleyan University)의 경우 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. 대학들은 정기적으로 교직원 지원자에게 우편엽서를 보내 인종 및 민족적 배경에 대한 조사를 하지만(웨슬리안 대학은 해당되지 않지만) 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 구직광고를 게재하고, 소수민족을 대상으로 한 전미경제협회의 연구비 및 학계 훈련 프로그램을 지원하는 등의 실질적인 지원활동(outreach)을

포함시켜야 한다. 웨슬리안 대학은 교직원 내 여성 및 소수민족의 비율과 새로 고용된 직원의 자료를 지속적으로 파악하고 있다.

일반적으로 100명 이상의 고용인을 둔 민간 사업자 및 50명 이상의 고용인을 보유한 연방정부 계약업체는 매년 EEOC에 EEO1 양식의 보고서를 제출해야 하는데, 현재 5,500만 이상의 고용인을 대표하는 약 5만 명의 고용주가 이 보고서를 제출하고 있다. 모든 자료는 기밀로 취급되기 때문에 선별된 일부 자료만 공개된다. EEOC는 고용주의 민권법 제 7조 및 기타 반차별법 위반 여부를 조사할 수 있다. 그러나 OFCCP에 비해 보다 확대된 권한을 보유한 EEOC는 적극적 조치가 아닌 차별에 초점을 두고 있으므로 해당 절차를 구체적으로 기술하지 않는 대신 OFCCP의 업체관행 조사절차를 상세히 설명하겠다.²²⁾

OFCCP가 감사 대상 연방정부 계약업체를 선정하는 작업을 '이행 평가(compliance evaluation)'라고 한다. 새로 도입된 '적극적 조치 사례 관리(Active Case Management)' 체제를 통해 OFCCP는 통계패턴을 활용하여 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 차별행위가 아닌 현재 진행 중이거나 반복되는 차별관행을 다룬다. 이러한 접근은, 차별관행이 사내 인력 중 여성 및 소수민족 노동자가 과소 대표(under-representation)되거나 이들의 승진비율이 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)하게 이루어지며 감사과정을 거친 기업은 향후 2년간

22) 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 있다. EEOC는 대규모의 집단소송만을 다루는 경향이 있어 소송을 제기하기 보다는 요청된 소송사건을 중재하는 역할을 수행한다.

재(再)감사 대상이 될 수 없다.

OFCCP는 먼저 '서면감사(desk audit)'를 통해 평가를 시작하는데, 기업은 지난 2년간의 사내 인력에 관한 통계정보를 제공해야 한다. OFCCP는 특히 기업이 제출한 통계와 업체와 관련한 노동력 가용성 있는 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, 앞서 언급하였듯이 해당 기업은 적극적 조치안(案)을 구성하는 가용성 있는 통계를 미리 수집하고 반영해야 한다.

적극적 조치 이행과 관련해 기업이 고려해야 하는 대강의 지침을 '5분의 4규칙'이라 하는데, 노동부에 의하면 5분의 4규칙이란 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 감독기관이 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 때에는 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 문제들을 열거하고 소급 임금지급(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, 인터넷의 '제

명당사자등록시스템(Excluded Parties Listing System)'에 해당 내용이 공개되어 있다.

Bergmann(1996)은 감사 대상 기업 다수가 적극적 조치를 위반하고 있다고 지적하였다. 이는 아마도 OFCCP가 위반가능성이 높은 기업을 대상으로 사용한 비(非)무작위적 선별방법 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 4923건의 이행평가를 실시하였다(2004년 부시 행정부의 6529건에서 감소한 수치).

연구팀은 적극적 조치 이행에 대한 이러한 '채찍' 전략이 기업이 거처야 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 이행심사를 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 하나, 유인책은 소수로 국한되며 금전적 보상보다는 기업을 긍정적으로 홍보하는 방식으로 이루어진다. 노동부장관은 매년 "고용기회평등을 보장하는 총체적 인력 전략을 수립하고 제도화한" 연방정부 계약업체에게 '고용평등기회의 賞'을 수여한다(2007년 수상자는 주요 국방 계약업체인 Raytheon이었다). 또한, "소수민족, 여성, 장애인, 퇴역군인과 같은 근로자의 고용기회 확대를 위해 프로그램 또는 활동을 통하여 모범적이고 혁신적인 노력을 보여준" 계약업체에게도 '모범적이고 자발적인 노력 상(Exemplary Voluntary Efforts Awards)'을 수여한다(2007년 수상자는 Cornell University, Public Service Enterprise Group, 및 Rush University Medical Center

였다). 그러나 OFCCP는 제재 기업을 제외한 감사대상기업 또는 부적절한 사례 해당기업의 목록은 공개하지 않는다.

3. 적극적 조치의 효과

고용형태(employment patterns) 및 미국 경제의 기타 부문에 대해 적극적 조치가 미치는 효과에 대한 여러 연구가 있다. 경제학자 Holzer와 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 연구하는데 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(다른 한편 교수진의 성별 균형에 미치는 효과 및 여성 및 소수민족 인력 확충에 있어 멘토링의 역할은 관심 대상이 되고 있다). 두 번째로 주목 받고 있는 연구 분야는 소수민족 고용형태에 대한 효과이며, 세 번째로 강조되고 있는 연구 분야는 여성의 고용형태이다. 경제의 세부 분야에서는, 적극적 조치가 경찰인력구성에 미치는 효과를 연구한 상당수의 논문(Sass and Troyer 1999, Lott 2000, 및 McCrary 2007; 인종에 초점을 둠) 및 여성 연방공무원을 연구한 일부 논문(Dolan 2004)처럼 적극적 조치에 대한 정부의 입장을 연구한 사례도 많다. 한편, 기업인력(비록 Holzer and 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 여성 고용 변화를 비교하는 것이 한 방법인데, 보호 대상인 연방 계약업체와 비보호 대상인 고용주를 비교한 일부 연구를 예로 들 수 있다. 1970년대 초 적극적 조치가 여성고용에 미치는 효과에 초점을 맞춘 연구들은 백인 여성에 대한 효과가 그리 크지 않거나 순고용손실(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 반해, 백인여성의 경우 그 효과는 크지 않았다. 1974년 연방정부 계약업체의 평균 인력 중 27.6%는 백인 여성이었으며 비 계약업체의 경우는 39.4%였다(Leonard 1989). 연방정부 계약업체는 비 계약업체에 비해 제조분야에 종사할 가능성이 크고 서비스 또는 소매분야에 속할 가능성은 낮으므로, 여성 고용이 차지하는 비중이 계약업체의 경우 보다 낮았던 것으로 판단된다. 1980년경 백인 여성의 고용 비중은 계약업체의 경우 1.2% 상승한 반면, 비 계약업체의 경우에는 단지 0.6%만이 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 크지 않았다.

연방정부 계약업체에 관한 연구는 적극적 조치의 효과를 과장하기도 하고 이를 과소평가하기도 한다. 계약업체 내 여성 고용 증가가, 모든 경제 분야가 보호 대상일 경우엔 불가능한 비 계약업체의 고용재편(reshuffling)을 의미한다고 과대평가할 수도 있고, 이와는 반대로 비 계약업체에 대한 파급효과가 존재하거나, 자발적 이행 또는 비 계약업체의 여성 고용을 확대하는 주정부(또는 시정부) 차원의 적극적 조치 의무화가 실시된 경우엔 도입효과를 오히려 과소평가할 수도 있다.

Griffin(1992)은 분야 간 임금 및 기술 차이에 대한 구체적인 통계 기준이 존재하지 않음을 지적하며 분야별 비교법을 비판하였다. 경제이론에 따라 적극적 조치 대상 기업은 고용 기준이 규제될 경우 투입물

(inputs)의 대체 능력(예를 들면, 흑인 노동인력을 기계로 대체)이 제한됨으로써 비대상기업에 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 고용 상의 규제가 보호 분야의 공급을 감소시켜 해당 분야의 노동력 수요도 감소시킬 수 있음을 의미한다. 흑자는 이를 통합 이행의 사회적 비용(social cost of enforcing integration)이라고도 해석한다. 실제로 Holzer와 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, 소수 민족과 여성 지원자의 수를 늘리고, ‘낙인찍힌(stigmatized)’ 지원자의 채용을 확대하며, 고용인을 객관적으로 평가하고, 이들을 위한 훈련을 실시할 가능성을 증가시킨다는 사실을 밝혀냈다.

Holzer와 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 주요도시(애틀랜타, 보스턴, 디트로이트, 로스앤젤레스)의 표본에서 추출된 것이므로 지정학적 면에서는 제한적이지만, 그럼에도 불구하고, 여성과 소수 민족의 고용이 증가했다는 사실을 밝혀냈다. 마지막으로, 두 사람은 적극적 조치에 따라 고용된 여성 및 소수 민족 노동자의 학력이 낮은 경우가 많았으나 이들의 업무 수행 능력은 뒤쳐지지 않았다는 사실을 실증하였다(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 조치

의 이행 범위 및 효과가 크지 않거나, 적극적 조치가 효율성을 하락시키는 차별 관행에 우선할 경우 오히려 효율성을 증대시킬 수 있기 때문이다. 즉, 대상기업 간 경쟁행동(competitive behavior)의 제약에 관한 가능성은 발견되지 않았음을 의미하기도 한다.

4. 적극적 조치 정책의 효과 증대 방안

일터 내 보다 안정적이고, 보수가 높은 일자리에서 여성 및 소수민족의 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, 구체책을 보다 강력히 시행하는데 주력하는 방안 등)을 제시하였다. 그러나 본 보고서가 발간된 이후 이들 방안이 실제 법으로 규정된 적은 없었다. 이 외에도, 다수의 논평자들은 현재 재정된 적극적 조치가 서로 다른 집단의 평등한 성과를 보장하고 있지는 못한다고 평가한다(Bergmann: 1996, 1999). 적어도 여성에게 적용된 경우 적극적 조치의 범위가 제한적이라고 판단할 수 있는 근거도 존재한다. 적극적 조치 정책의 시행은 소수민족—특히 흑인과 히스패닉—to에 대한 상당한 효과와 백인 여성에 대한 미미한 효과를 비교하는 흥미로운 사례 연구의 주제가 되기도 한다. 보호 분야의 대부분이 남성에게 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 분야 간 분포가 적어도 일부분 공급자 측면(supply-side)에서 이루어진다고 가정하자. 예컨대, 여성과 남성 모두 고용주

의 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 때에 적극적 조치가 직업 간 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 노동 시장의 예상 노동 가용성의 일치 여부를 판단하는 것이란 사실을 상기시켜 보자. 만약 기업의 노동력이 여성의 경우 필요한 수준에 미치지 못한다고 가정할 때, 해당 기업의 유일한 정책은 여성 인력의 고용을 늘리거나 유지하는 등(주로 남성보다 여성을 우선적으로 승진시키는 방법을 통하여) 여성의 비율을 증가시키는 방법뿐이다. 따라서 기업은 노동 시장 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 법체계 하에서는 상이한(disparate) 효과 및 처우를 근거로 차별소송 제기가 비교적 쉽다는 점에서 OFCCP 또는 기타 규제당국의 감독 대상이 아닌 기업에 대해서도 적극적 조치를 지지하는 판결이 내려질 수 있음을 주목해야 한다. 급여, 고용, 승진 상의 차이 등을 근거로 제기된 차별소송은 기업에게 추가적인 부담사항이 되므로 위반기업을 EEOC에 회부하거나 민권법 제7조에 따라 민간소송의 재판을 받게 하는 것은 OFCCP의 비교적 미온적이고 직접적인 권고(suasion)보다 더 설득력이 있다. 따라서 시간이 경과했음에도 불구하고 기업의 자체 목표 달성이 진전을 보이지 않는 경우, 이와 같은 정보는 고용기회평등 실현에 문제가 있음을 나타내는 기타 지표와 함께, 해당 기업이 감사 측에 훨씬 유리한 합의를 유도하는데 큰 도움이 된다.

주정부 차원의 법률 제정에서 알 수 있듯이, 미국의 적극적 조치가 어느 정도 '후퇴(push-back)'한 것은 사실이다. 워싱턴, 캘리포니아, 미시간 주의 유권자들은 고용, 계약업체 선별, 대학 입학 및 인종·성별·민족·출신국가에 따른 일반적 우대 정책에 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 평등보호조항을 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 예컨대, 승진이나 재직의 순간 또는 협력의 결정을 내려야 하는 순간에 여성은 상대 남성 후보보다 불리한 위치에 있거나 뒤쳐질 가능성이 크다(Jacobsen 2005). 새로운 행정부가 선출된다 하더라도 타 기업과 비교해 인력의 성별 및 소수민족의 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(단, 소수민족의 경우에는 접근 확대가 완전히 이루어지지 않는 않지만) 고학력 여성과 소수민족의 수가 증가하고 있다. 이들 인력 중 특히 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 것으로 전망된다. 둘째, 미국의 법체계는 차별기업에 대한 정부 또는 민간 주도의 소송 제기를 적극 참작하고 있으며, 이러한 소송은 기업의 고용관

행 검토를 통해 다수의 경우 기업으로 하여금 인력 전반의 균형을 이루기 위한 구체책으로서 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 정책원칙에 대한 거부감을 일으킬 수 있으나, 동시에 지속적인 토의를 거치지 않고서도 원칙을 준수하는 것이 기업의 정기적관행이 되게 할 수 있음을 함축한다.

제 2 절 호주: 고용평등시스템²³⁾

호주에서는 남성의 노동시장 진출이 감소하는 가운데, 여성의 노동참여 확대는 지난 25년 동안 노동인구 확대에 건인차 역할을 해왔다. 학교 졸업 후 바로 일하는 여성, 공부하면서 일하는 여성, 커리어 우먼, 원주민 여성, 이주민 여성, 가정과 일을 양립하는 여성, 다시 직장으로 돌아가는 고령 여성, 아직 퇴직할 준비가 되지 않은 여성 등 호주 전국에 걸쳐 일하는 여성의 증가는 생산성 증가와 경제발전으로 이어졌다. 한국과 마찬가지로 미래의 경제 번영은 여성의 노동참여 증가에 달려있다는 사회구성원들의 지배적인 인식체계를 가지고 있지만 여전히 여성들은 노동시장 참여를 저해하는 여러 차별적 제도와 도전을 받고 있다.

호주 기업들은 직장이 변화해야 살아남을 수 있다는 것을 인식하고 있다. 호주 기업문화는 직장에서 여성에 대한 인식과 처우라는 측면에서 분명하게 변화를 겪고 있으며, 많은 기업들은 기회균등을 전략적인 사업기회로 보고 잘 진행된다면 다음과 같은 효과를 얻을 것으로 기대하고 있다. 즉 숙련된 인력 유지, 의사결정 개선, 기업의 브랜드가치 개선, 근로관계개선, 수익개선이다. 호주의 여성들은 현대화된 사회에서 살고 있지만 직장에서는 여전히 불이익을 받고 있는 실정이다.

지난 22년 동안 민간부문과 공공부문을 막론하고 호주 내 모든 기업에 대해 AA제도를 법적으로 강제한 결과 여성의 노동 참여를 막는 방해물을 제거하는데 큰 효과를 거두었다. 적극적 조치법(Affirmative Action Act)이 1986년 도입되었고 그 개정으로 1999년 탄생된 작업장에서의 여성에 대한 고용기회 평등법은 고용주들이 여성들에 영향을 미치는 이슈에 대해 집중하도록 하였다. 성차별금지법과 노동관계법도 성별이나 가족관계를 이유로 고용주가 피고용인을 차별하지 못하도록

23) 고용평등촉진을 위한 국제학술대회(2008.4.23)자료 중 'Equal Employment in Australia,' (McPhee Anna, 2008), pp. 63~75에서 발췌함.

하고 있다. 한국정부가 2006년 적극적 고용개선조치정책을 도입하여 민간부문이나 공공부문에서 근무하는 모든 여성이 동등한 기회를 누릴 수 있도록 도입한 것은 한국여성정책의 주목할 만한 발전으로 본다.

호주는 세계 최초로 여성에게 선거권과 선출직 공무원이 될 수 있는 권리를 제공한 국가로서 여성의 권한 평등에 있어 선도적이었다. 그러나 정부, 기업, 지역사회 등 사회 전역에 분포한 여성에게 공평한 기회를 제공하는 길은 이러한 권리를 법제화한 1894년 이래로 어려운 과정을 거쳐야 했다. 1921년 호주 역사상 최초로 여성이 의원으로 당선되었으며, 1963년 호주 연방의 여성국(Women's Bureau)이 설립되었고 이것이 오늘날 여성국(Office for Women)이 되었다. 1969년 "동일가치의 노동에 대한 동일한 임금" 원칙을 도입한 동일임금 결정제도가 도입되었다. 1973년 호주 공공부문의 근로자들에게 유급 출산휴가제가 시행되었으며, 1980년대에는 차별금지를 위한 제도적 프레임워크 준비가 시작되었다. 1984년 성별을 기초로 한 차별을 방지하는 인권 법안이 도입되면서 인권 및 기회균등위원회(Human Rights and Equal Opportunity Commission)가 설립되었다. 마침내 1986년 호주정부는 적극적 조치법(Affirmative Action Act)을 도입하였으며 동법은 1999년 작업장에서의 여성에 대한 고용기회 평등법(Equal Opportunity for Women in the Workplace Act)으로 개정되었다. 바로 작년에서야 줄리아 길라드 부총리가 호주 최고 선출직인 총리실에서 직무대행을 수행했으며, Westpac의 CEO로 Gail Kelly가 임명되면서 호주 4대 기업 중의 하나에서 여성이 최고위 임원직을 맡게 되었다. 최근 여왕은 호주에 최초 여성 연방총독으로 쿠엔틴 브라이스(Quentin Bryce)를 임명했다. 호주의 여성은 전 산업계에서도 점차 고위직에서 근무하고 있는 비중이 늘어나고 있다. 오늘날 여성이 차지하는 비중을 보면 다음과 같다.

〈표 5-1〉 산업계에서 차지하는 여성의 비중

구분내용	비중
▪ 전체 노동인구	45%
▪ 호주 공공부문의 전체 상시 공무원(ongoing employees)	53%
▪ 관리직	30%
▪ 공공부문 기관장	17%
▪ 호주 주식시장(ASX 200)의 상장기업의 최고 관리	12%
▪ 호주 주식시장(ASX 200)의 최고 경영자	3%

호주의 법적인 근간이 이러한 결과를 야기하는데 중요한 역할을 했다고 본다. 그러나 더욱 광범위한 사회적 변화와 수용이 필요하며 이러한 부분은 법안으로 만들어질 수 없는 부분이다. 호주의 직장여성을 위한 기회균등기구(Equal Opportunity for Women in the Workplace Agency)에서는 고용주들과 같이 다음과 같은 업무가 이루어지고 있다. 즉 이 기구에서는 어떻게 법안 및 다른 중요한 조치를 활용하여 호주직장에서 여성을 위한 변화를 이끌어가고 있는가이다. EOWA에서는 입안 활동 및 기타 활동을 통해 변화를 도모하기 위한 두 가지 프레임워크에 집중한다. 첫째는 구조적 절차로서 차별적인 장벽이며, 둘째는 직장의 노동문화환경 변화를 위해 노력하는 것이다. 여성에 대한 고용기회 평등법(Equal Opportunity for Women in the Workplace Act)에 따르면 100인 이상을 고용하고 있는 기업은 EOWA에 매년 보고해야 할 의무가 있다.

〈표 5-2〉 고용기회평등법의 주요목적

주요내용
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 여성 고용은 실적에 근거해서 진행되어야 한다는 원칙을 장려 ▪ 고용주들이 고용과 관련된 문제에 대해 여성에게 적용되는 차별을 근절하고 동등한 기회를 제공할 것을 장려 ▪ 고용분야에서 여성에게 동등한 기회를 제공하는 문제에 있어 고용주와 피고용인 사이 직장 내 합의를 촉진할 것 ▪ 연간 보고서에서 기업들은 직장 내 여성을 위한 프로그램을 개발하면서 다음 7가지 고용에 관련된 부문에 대해 설명해야 한다. 즉, 채용 및 선발/승진, 부서이동 및 고용종료/훈련 및 개발/작업조직/서비스 환경/직장에서 여성 성희롱 대처법/임신 했거나 임신 가능성이 있는 직원 및 모두 소유하는 직원에 대한 대처법

거의 모든 직장 내에서 〈표 5-2〉의 일곱 가지 부문에서 구조적이고 절차적으로 차별적인 장벽이 존재한다는 것을 알 수 있다. 따라서 EOWA는 기업들에게 기본적으로 조치 인식 접근법(action learning approach)을 취할 것을 요청한다. 조직은 직원들과 상의하고, 데이터를 분석하며, 문제점을 파악해서 조치 및 결과를 보고해야 한다. 보고서는 매년 5월 31일까지 제출해야 하며 이후 차년도 보고서를 위한 같은 과정을 반복한다. 본 프로그램은 분석과정에서 확인된 우선적인 문제와 관련된 조치 및 해당 고용주의 회사에서 여성을 위한 동등한 기회를 달성하기 위한 조치의 효과를 평가하도록 한다.

여성의 직장 유지 및 동등한 기회부문에서 본 보고서가 개선한 구체적인 부문은 다음과 같다. ① 유연근로나 시간제 근로 ② 공식적인 훈련이나 재훈련(re-skilling) ③ 커리어 개발이나 승계계획(succession planning) ④ 직업 재설계 ⑤ 유급 출산휴가 ⑥ 공정임금문제 처리 ⑦ 여성에 대한 부정적인 태도에 대해 문화를 바꾸는 조치이다. 본 법안에 따라 현재 확인된 기업들의 99%가 본 조치를 따르는 등 높은 준수율을 나타내고 있다. 물론 법규 준수율이 언제나 이렇게 높았던 것은 아니다. 보다 중요한 부분은 기업에게 관련 있는 실질적인 정보를 제공하고 변화에 대한 비즈니스 사례를 이들 기업이 이해하도록 돕는 것이다.

최근 독립 기관이 실시한 조사에 따르면 응답한 기업들의 76%가

EOWA의 법안이 직장에서 여성에 동등한 기회유지에 중요하며, EOWA가 기업의 비즈니스적인 요구(needs)에 잘 부합된다고 응답하였다. 고용주의 72%는 각 조직에서 기회균등(Equal Opportunity) 프로그램의 가장 주요한 동인으로서 조직의 가치를 꼽았으며, ‘올바른 일’이라고 인지하고 있었다. 호주에서는 20년 이상 법안 및 사회적 변화를 통해 기업들은 Melbourne Business School의 Amanda Sinclair가 정의한 4가지 고유한 단계로 구분될 수 있다.

처음은 부정(denial)단계입니다. 여성이 부족하다는 것이 비즈니스적인 문제가 아니라는 믿음이다. 비즈니스는 ‘실적(merit)’에 대한 것이며, 성별을 인정하는 것은 ‘성차별적(sexist)’이라는 정당화 하에 여성에 대해 논의하는 것조차 싫어할 수 있다. 두 번째 단계는 문제를 인식(recognise)하나 여성에 대해 문제를 제기하는 것이다. 예컨대, “여성들과의 문제는 이리이리하다.” 이러한 상황에 대한 처방은 ‘적응법을 배우는’ 여성이다. 세 번째 단계는 문제의 관리(management)이다. 조직에서는 적극적으로 여성 소외의 문제를 관리하려 하지만 대부분의 조치는 여성에 집중되어 있다. 기업들은 새로운 절차와 프로세스를 도입하지만 대부분 사후적이며 수동적이다. 마지막으로 새로운 문화에 주도적(leadership) 역할을 수행하는 기업들이 있다. 변화를 위한 의지, 최고경영진에서부터 시작된 인식, 그러나 자체 평가를 통해 확인되어야 한다. 문제는 여성이기 보다는 문화 자체로 변경되어야 한다.

조직이 변화해야 한다는 점을 인식하는 회사들이 늘어나고 있다. EOWA의 가장 중요한 프로그램은 여성을 위한 기업 표창(EOWA Employer of Choice for Women Citation)이다. 본 표창은 인정을 원하고 기준을 충족하는 기업에게 매년 수여된다. 2008년 다음의 기준을 충족하는 99개 기업에게 본 표창을 수여했다. ① 최고위직의 모범적인 리더십 ② 12개월 근무 이후 최소 6주의 유급 출산휴가 ③ 여성 관리자들이 시간제 근무 가능성 ④ 여성 관리자의 비율이 27% 또는 업계 평균 이상 ⑤ 임금평등에 대한 분석이 시행되었으며, 파악된 임금격차 수준이 업계 평균이하의 기업들이 해당되었다.

여성을 위한 기업(Employer of Choice for Women) 표창을 수상한 기업들은 정책을 작성하고 기본적인 유연성을 제공하는 것 이상으로 발전했다. 이러한 조직들에 있어 평등은 문화를 바꾸고, 기대수준을 바꾸고, 여성에 대해 낯은 사고를 바꾸어, 전일제나 파트타임제이건, 가정에서 근무하건 회사에서 근무하건, 사회 새내기이건 퇴직연령에 가까워지건 간에 직장에서 여성들이 기여하는 많은 부분에 대해 높이 평가하는 것이다. 2008년 EOWA의 여성을 위한 기업표창 수상 기업들의 평균 임금 격차는 10%로 국가 평균보다 7% 낮았다. 이들 기업은 모두 성별에 따른 임금 평등수준을 분석했으며, 격차가 업계평균 이하이며, 파악된 격차를 해소하기 위해 노력하고 있다는 점을 입증했다. 기업들은 이들의 구인 및 승진 프로세스가 능력기반으로 한 투명한 제도이며 직장 내 성희롱 방지를 위한 교육을 모든 직원에게 제공했음을 입증했다. 2008년 EOWA 표창을 수상한 모든 기업들이 유급 출산휴가를 제공하고 있다. 최소 요건이 6주간 유급 출산휴가이지만 이들 기업의 평균 휴가기간은 12주가 넘는다. 이들 기업이 취한 표준 접근법에는 출산휴가 후 직장 복귀를 쉽게 하고, 규제 준수 보다는 ‘올바른 일’이라는 필요에 따른 변화, 관리자들에게 다양한 유연성을 제공하여 관리직에 진출한 여성의 비율이 평균보다 최고 15%까지 높아지는 결과로 이어졌다. 이들 기업이 취한 조치의 몇 가지 예는 다음과 같다.

첫째, 맥도날드의 여름 근무시간(Summer Working Hours) 프로그램은 직원들이 30분 더 일찍 근무를 시작하거나 30분 더 늦게 시작해서 금요일 오후 1시에 근무를 끝낼 수 있게 하는 것이다. 이를 통해 직원들은 여름 낮 시간을 더 오래 쓸 수 있어 가족이나 친구와 더 많은 시간을 보내거나 여가 활동을 즐길 수 있다. 5주차 휴가 정책으로 매년 제공되는 휴가를 모두 소진한 직원들은 해당 연도에 1주 더 유급 휴가를 얻을 수 있다. 본 프로그램은 직원들이 매년 휴가를 전부 사용하도록 하기 위한 프로그램으로 이들이 충분한 휴식을 취하고 다시 기운을 차릴 충분한 시간을 주기 위해서이다.

둘째, 뉴 사우스 웨일즈 대학은 출산휴가에서 복귀하는 여성의 커리

어 증진을 위한 기금을 제공한다. 이를 통해 다시 근무에 복귀한 전일제 및 파트타임 여성 학자들이 커리어를 회복할 수 있도록 한다. 본 기금은 연구보조금, 연구 목적으로 장비나 소모품 구매비용, 전문 개발, 또는 연구진이 연구에 집중하면서 강의에 대한 비중을 줄일 수 있도록 하기 위한 강사 고용 등의 목적에 사용될 수 있다.

셋째, ANZ는 근무기간에 관계없이 모든 영구직, 전일제 및 파트타임 직원들에게 육아휴가를 제공한다. 12주간의 유급 육아휴가는 아동의 1차 보호자가 이용할 수 있으며, 무급 육아휴가는 해당 임시직 직원들에게도 제공된다. 아동의 1차 보호자는 최대 52주간의 무급휴가를 이용할 수 있으며, 총 2년 동안의 무급휴가를 연장 신청할 수 있다.

넷째, 2004년부터 호주의 Shell에서의 여성 고위관리자 수가 23% 증가했다. Shell은 호주 역사상 최초로 사업부문을 이끄는 두 명의 여성 고위 관리자가 있으며, 고위직 여성간부가 리스크 및 보험, 대외업무/커뮤니케이션 및 인사부문을 맡고 있다. 회사가 실시하는 정책으로 “비전통적 여성개발 프로그램(Non Traditional Pathways for Girls)”은 여학생들이 정유소에서 전통적으로 여성의 것으로 인식되지 않았던 커리어를 찾도록 권장하는 중등학교를 지원하는 프로그램이며, 여성총회 주최 150명의 최고위직에 성에 대한 인식을 개선하는 프로그램 제공 등이 있다.

기업들이 누리는 혜택에는 생산성 증가, 의욕 고취, 능력 있는 직원들의 유지율 증가 등이 있다. 최근 파트타임 관리자의 혜택에 대한 조사가 실시되었다. 파트타임 관리자를 보유하는 기업들의 98% 이상이 본제도 도입으로 혜택을 경험했다고 밝혔으며, 여기에는 생산성 및 효율성 증가(70%), 의욕 및 직업 만족도 증가(91%), 직원 유지(93%), 직장 관계 개선(92%) 등으로 나타났다. 이러한 발전에도 불구하고 임금격차는 여전히 존재하며 여성은 임금이 낮은 직업 및 산업군에 집중되어 있다. 서로 충돌하는 우선순위에 균형을 맞출 필요가 있는 모든 일하는 여성을 위해 직장 내 유연성 도입이 개선되어야 한다. 향후 20년이 지나면 이런 문제를 해결할 수 있을 거라 추측할 수도 있

지만, 여전히 호주사회는 뿌리깊은 차별이 아직도 존재한다. 그렇다면 직장 내 여성이 느끼는 장벽과 지속되는 도전은 무엇인지, 직장여성을 위한 기회균등기구 EOWA의 우선순위는 무엇인지 살펴보면 다음과 같다. ① 여성과 여성의 능력 및 커리어에 의지에 대한 부정적 생각 ② 생산관리직을 여성에게 주지 않으려는 경영진의 거부감 ③ 멘토링의 부족 및 일반적으로 남성들이 성공을 위한 불문율을 배우는 비공식적 커리어 네트워크로부터의 소외 ④ 냉담한 직장 문화 ⑤ 불평등한 임금 ⑥ 가정이 있는 직원들에게는 힘든 긴 근무시간 등이 해당된다. 이 중 세 가지에 대해서만 집중적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 호주에서 가정과 일 간에 균형을 맞추는 것은 여전히 어려운 일이다. 2000년 2명 이상의 자녀를 둔 호주 여성 중 43.2%만 일을 하고 있었는데 반해, 스웨덴에서는 81.8%, 미국에서는 64.7%, 영국에서는 62.3%가 일을 하고 있다. 직장에서 더 많은 유연성이 필요하며, 동시에 질 좋은 파트타임 일자리를 만들어내는데 집중해서 여성 인력을 최대한 활용하고, 임금을 받지 못하는 가사노동을 최대한으로 공유하도록 해야 한다.

둘째, 생산 관리직을 여성들에게 주지 않으려는 경영진의 거부감은 중요한 문제로 본다. 호주 상장기업 중 최고 200개사에 대해 EWOA가 실시한 고위직 여성 조사에 따르면 2004년 이들 중 오직 6.4%만 생산 관리직에서 종사하고 있었다. 2002년 미국 수치와 비교하면 9.9%가 생산 관리직에 종사하고 있었으며, 이는 2000년 7.3%에서 증가한 수치이다. 생산 관리직은 최고위직으로 올라가기 위한 과정으로 인식되고 있다. 이런 수치라면 최고위직으로 향하는 길이 지난 10년 동안 만들어 졌으며 서서히 증가하고 있다는 것이 분명한 것으로 보인다.

셋째, 균등임금의 문제이다. 호주에서는 총 소득, 전 일직 성인 총 소득, 또는 전 일직 성인 평균 시간 임금, 시간당 임금 등 어떻게 보든지 간에 임금격차에 있어서 여성은 남성보다 적게 받고 있다. 그 비율은 각각 33.7%, 19.3%, 15.2%, 8% 이다. 이러한 격차를 불러오는 이유는 다양한데 그 의미는 개선 조치가 복잡할 것이며 조직들은 균등

임금이 1963년 균등임금법안 등 법적 조치를 이미 준수했다는 가정 하에 숨어버릴 수 있다는 것이다.

EOWA는 기업들을 위한 균등 임금 툴(tool)을 개발하였다. 이를 통해 임금 차별의 다른 차원을 강조하고, 직장에서 평등한 급여를 달성하기 위해 노력한다. 고용주가 능력, 책임, 자격, 근로 조건 등 직업요소의 가치를 결정할 때 성 중립적이고 성 포괄적인 기준을 이용하도록 하여 급여결정체계에서 성차별을 없애는 것이다. EWOA는 최근 호주 200대 상장사에서 여성의 임금 불평등을 강조하는 임금균등과 관련된 문서를 공개하였다. 결과로 나타난 것은 남성들이 여성들 보다 상위소득자가 될 가능성이 높으며 대부분의 지위에서 평균 임금격차는 20% 이상이었다. 호주에서 추진 중인 법안으로 유급휴가제도가 변경될 가능성이 있다. 한국과는 달리 호주에는 의무제도가 없으며 유급 출산휴가를 제공하는 기업들은 절반이 안된다. 유급 출산휴가를 제공하는 고용주들은 휴가 이후 업무 복귀율이 높다고 보고하고 있다. 따라서 여성들이 계속 일할 수 있도록 하는데 중요한 역할을 하고 있으며 여성들의 노동 참여를 증가시키기 위해 중요한 부분이다. 여성의 노동 참여 증진은 호주와 한국 모두에게 중요한 일로 판단한다. 국가적으로 현재 직면한 어려움과 기업이 안고 있는 도전은 여성의 노동시장 참여 증가 및 여성의 장기고용유지 이다. 특히 여성에게 있어 직장에서의 유연성 증가는 공장의 생산라인에서 임원 사무실에 이르기까지 모든 단계에서 기회와 발전을 이끄는 중요한 동인이 될 것이다. 직장 내 유연성 제고, 직장 내 관행 변경, 적절한 공적에 기초한 승계계획 및 자녀가 있는 여성 근로자와 가정을 위한 지원 등으로 기업에서 성별 구성이 개선되기를 기대한다.

EOWA의 경험에 기초하여 직장 내 여성 발전을 위한 필수 법안에서 파트너십과 관련해 효과가 있었던 부문에 대해 살펴보면 다음과 같다. ① 측정되는 지표는 관리되며, ② 여성 이슈와 논의에 남성 참여 ③ 비즈니스 니즈와의 일치, 긍정적인 언론보도이다. 일하려는 여성이 직면하는 어려움을 극복하고 노동시장에 완전히 참여해서, 단지 맡은 일을 잘

해 내는 것이건 조직 내에서 공식적인 임원직을 맡는 것이건 이들 여성들의 야심을 달성할 수 있기 위해서 정부와 기업들이 즉각적으로 개선해야 하는 세 가지 부문의 지속적인 도전이 있다고 본다. 많은 여성들이 비즈니스에서 장기간 발전하지 못하도록 하는 감춰진 장벽에 대한 인식을 고취 하는데 대한 도전이다. 가족 유무를 떠나 여성과 남성이 일과 생활 간 균형을 찾고 회사입장에서의 균형을 찾는 데 대한 도전이다. 즉, 경제발전에 기여했고, 일했고, 가정을 부양했던 여성들이 노년기에 빈곤하게 살지 않도록 하기 위한 균등임금문제를 해결하는데 대한 도전과 법안을 이용한 조치와 법안과 관계되지 않은 조치를 적절히 조합하여 이러한 도전을 극복하는데 사용되어야 할 것으로 기대한다.

제3절 오스트리아 : 성 주류화(Gender Mainstreaming)를 통한 유럽 내 여성의 고용 및 수입기회 증가촉진²⁴⁾

1. 서론

남녀평등의 원칙은 유럽 평등주의의 핵심적인 부분이다. 이는 유럽연합을 탄생시킨 조약에 새겨져 있으며, 유럽의 고용 및 사회정책의 핵심 요소이다. 1957년 로마조약(Treaty of Rome)은 공평한 임금원칙을 포함했으며, 이후 체결된 법안 및 정책은 남녀평등 원칙을 사회경제, 정치, 문화, 공공부문 등 의사결정과 참여 전 부문에 확대하였다. 지침(directives)의 형태로 나타나는 법치는 1990년대 중반까지 공평한 처우를 강제하는 핵심적 도구였다. 그러나 당시 유럽 법안을 각국의 국내법에 포함시킨다고 해서 회원국 모두에서 같은 결과로 이어지는 것은 아니라는 인식이 등장하기 시작했다. 이는 Esping-Andersen (1996)이 지적한 대로 사회조직의 고유한 환경과 역사적으로 개발되어 온 노동시장기구의 다양성이라는 측면에서 이해되어야 한다. 노동시장과 사회정책 결과는 서로 다른 기구, 세제 및 사회경제 시스템에서 기인하는 복잡한 인센티브 시스템의 결과로 인해 국가별로 상이하게 나타난다(Biffi, 2004, 2007). 예컨대 남녀평등 입안이 고용과 훈련, 급여와 사회보장 혜택을 포함한 승진과 근로 조건 등에 있어 전체적인 효율성을 제고하기 위해서는 각 회원국 별로 노동시장과 사회제도 간 상당한 수준의 통합이 필요하다.

이는 각 회원국의 권한으로 남아있는 영역에 대한 지침을 강화한다고 해서 달성될 수 없다. 따라서 1990년대 중반과 1997년 개최된 암스테

24) 고용평등촉진을 위한 국제학술대회(2008.4.23)자료 중 ‘The Promotion of Employment and Earning Opportunity of Women in Europe through Gender Mainstreaming, with Special Emphasis on Austria,’ (Biffle Gudrun, 2008), pp. 105~137에서 발췌함.

르담 정부 간 회의(Amsterdam Intergovernmental Conference)의 후속조치로 EC는 노동시장 정책의 통합화, 더 나아가 노동시장 관련 기구 통합을 달성할 수 있는 혁신적인 지배구조를 찾기 시작했다. 이 새로운 지배구조는 공개적 정책 조율(OMC)이다. OMC는 유로를 성공적으로 도입하기 위해 EC가 개발한 것으로, 유럽 경제통화연맹(European Monetary Union) 가입을 위한 선결조건으로 다른 기존 회원국들과의 경제 통합을 설정하였다. 새로운 지배구조는 국가별 계획, 상호감시(peer reviews) 및 권고 등을 포함하는 다중 감시 프로세스이다. 고용, 남녀 및 고용시장 정책 등의 조정을 요구한다. 고용정책 조율을 위한 도구로 본 OMC를 제안하면서 고용에 대한 암스테르담 조약(Amsterdam Treaty)의 내용과 정신은 모든 회원국에 의해 수용되었다. 이는 남녀평등 정책에 있어 혁신적이고 실질적인 진보라고 평가된다. 이는 고용가능성(Employability), 기업가정신(Entrepreneurship), 적응(adaptability)과 함께 유럽고용전략(European Employment Strategy: EEG)의 네 가지 핵심 축으로 정착 되었다. EEG는 정책조율을 위한 과정으로 다양한 정부 및 사회기관(NGO 등), 유럽위원회, 각료이사회(Council of Ministers) 및 학계 등이 다차원적인 정책 조율과 개발을 도모한다 (Biffi 2007B).

각 회원국은 고용률을 높이고 남녀평등을 도모하는 국가개혁 프로그램을 구성해야 한다(2005년까지 국가 행동계획). 본 프로그램은 차년도에 취할 방침을 나타내는 기획 문서와 작년 동안 추진된 진행상황을 평가한다. 정책 도입은 매년 공통된 입력 및 결과 값 지표를 이용하여 투명하게 정책을 평가할 수 있는 국가별 보고서를 통해 추적된다. 기구, 방법(입력) 및 과정의 효율성과 결과는 회원국의 독립된 기구에 의해 점검 및 평가 된다. 정책 입력 및 결과에 대한 평가는 정책수정의 피드백에 큰 도움을 제공한다. 보고 및 추적 시스템은 잘 작동되는 조치 및 작동되지 않는 조치에 대해 충분한 정보를 제공하고, 미처 고려하지 못했거나 통합, 세계화, 기술 및 사회경제적 변화 과정에서 발발한 문제에 대한 인식을 공유한다. 결과적으로 시간이 지남에 따라 가이

드라인의 범위는 확대되고, 노동시장 및 남녀문제의 기능적 구조에 대한 이해 수준은 개선된다.

매년 발표되는 공동 보고서는 고용에 대한 성별 차이, 실업률, 성별에 따른 급여 차이 등 유럽의 노동상황 및 EEG의 성과에 대한 내용을 포함한다. 또한 2003년부터 유럽위원회는 남녀간 평등에 대한 별도의 보고서를 발표하여 통계적 입증자료를 기초로 성 주류화(gender mainstreaming) 분야의 성과를 보고한다.

유럽위원회는 고용 및 통합 정책에서 남녀 이슈와 관련된 프로세스를 조율, 지도함으로써 상당한 권한을 지닌다. 2000년까지 리스본 정상회담에서 유럽이사회(European Council)는 정책 가이드라인 제공에서 발전하여 여성고용률 목표를 설정하기 시작했다. 이사회는 2010년까지(15세에서부터 64세의) 여성인구의 60%라는 고용 벤치마크에 합의했다(현재 57.3%). 다른 목표는 2010년까지 성숙 노동인구(mature worker: 55세부터 64세 사이)의 고용률을 50%로 향상하는 것이다(현재 43.6%이며 동일 연령대의 여성은 34.9%에 불과하다). 따라서 EU의 고용정책 및 성주류화(gender mainstreaming)는 고용창출, 실업 및 남녀차별 감소에 대한 벤치마크를 개발함으로써 회원국 간 경쟁을 도입했다. 회원국 간에 경쟁도입은 유럽위원회가 의도한 바 일 수 있다. 연구조사 결과 정부 간 경쟁은 국민들의 요구에 더 잘 반응하고 더욱 효율적인 중앙 및 지방 정부를 만드는 것으로 나타났다.

이런 상황에서, 현재 성주류화(gender mainstreaming)는 노동 시장에서 소수계 우대정책(positive actions)과 남녀평등 도모 차원을 뛰어넘는 수준에 이르렀다. 유럽위원회의 성평등을 위한 기초 전략 2001년~2005년 및 2006년~2010년까지 남녀 평등을 위한 로드맵(2006)은 경제활동, 의사결정, 사회 및 공공생활에서 남녀 간 평등을 도모하고, 이 과정에서 남녀 간 성 역할 및 편견을 변화시키고자 한다(EC, 2004). 2006년 남녀평등을 위한 유럽기구(European Institute for gender equality)가 설립되었으며, 유럽 이사회는 성평등을 위한 협약(Pact for Gender Equality)을 채택하여 남녀 간 평등 정책에 대한 새로운 원동

력을 제공하였다. 또한, 여성의 교육 수준 및 고용률을 높여 고령화가 지속되어 위협받고 있는 유럽사회의 경제발전 및 복지를 유지하도록 하는 것이 성주류화(gender mainstreaming)의 분명한 목적이다.

2. 성주류화(gender mainstreaming) 전략

1995년 북경에서 개최된 UN 여성세계회의에 이어 유럽위원회는 성주류화(gender mainstreaming: GM)라는 이름으로 불리게 된 남녀평등에 대해 더욱 일관된 접근법을 개발하기 시작했다. 성주류화는 성평등을 위한 전략이고 현재 상황(주류)에 대해 의문을 제기함으로써 성평등을 구축하기 위한 목적으로 사회 제도 및 조직을 변화시키려는 목적을 지닌다. 따라서 성주류화는 소수계 우대정책(affirmative action)을 대체하는 것이 아니라 상호보완적이고 보다 종합적이다(듀얼 트랙 전략). 이는 성평등에 대한 방해물에 대해 인식을 제고하고 불평등 타파를 위한 도구를 제공함으로써 동등기회(equal opportunity) 정책에 대해 구조적, 문화적 기초를 제공한다. 성평등을 위한 핵심적 단계는 통계자료를 확인하고 노동시장 및 사회에서 남녀가 누리는 서로 다른 역할과 위치에 대해 정량적, 정성적 증거를 제공함으로써 현상을 파악하는 것이다. 이를 통해 사회 경제적 통합 및 의사결정에서 남녀 간의 차이를 이해할 수 있고, 행동의 우선순위를 결정하는 데 선결요건이 된다. 행동의 우선순위 및 순차는 회원국 별로 서로 다른 사회 경제적 기구, 기술 및 경제적 발달단계, 문화적 가치 및 기준이 서로 다르기 때문에 회원국 마다 서로 상이할 수 있다. 이에 따라 한 회원국 내의 모든 사회 경제적 요인은 성주류화의 의사결정 과정에 포함되어야 한다. 이를 통해 양성관계를 결정짓는데 대한 이슈의 일반적인 합의를 촉진하고 문제를 해결하기 위한 기능적 구조의 개발을 촉진 할 것이다. 이 과정에서 남성과 여성에 대한 정책 및 조직적 관계에 대한 영향을 평가하고, 노동시장 참여 및 자원(예컨대 시간)의 이용 및 법적 지위에 대한 영향 등이 평가된다.

결과적으로 성주류화는 고용, 실업, 수입에 있어서 성별 간 차이에만

집중하는 것이 아니라 사회에서 남성과 여성의 고용 및 수입과 관련된 세제 및 정부 지출의 영향에 대해서도 조사한다. 이러한 분석결과를 기초로 진행되는 공공분야 예산 개혁, 즉 성인지 예산(gender budgeting)은 성주류화의 핵심적인 부문이다. 성인지 예산의 목적은 재원의 흐름을 파악하고 감시하여 수입창출 및 혜택 분배 과정에서 성평등을 달성하고 다양한 프로그램과 서비스로 이전되도록 하는 것이다. 모든 EU 회원국은 2015년 까지 모든 범위 및 수준의 공공부문 예산책정에 성인지 예산 원칙을 도입하기로 결정했다(Friedrich Ebert Stiftung 2007).

구조기금(Structural Funds)에 대한 새로운 규제 및 2007년부터 2013년 동안의 결집을 위한 전략적인 가이드라인은 모든 행동에서 성에 대한 시각을 명확히 포함할 것을 요구하며, 편부모 가정(대부분 여성) 및 고령 여성에 과도한 영향을 미치는 사회적 보호, 빈곤 감소폭에 이어 남녀 간의 차이 등 제반 이슈에 실증적 분석을 통하여 특별한 주의를 촉구한다.

3. 성 주류화의 도구로서 성별 간 통계, 지표 및 벤치마크

앞서 주지한대로 성별에 따라 작성된 통계수치는 다양한 정책 분야에서 남성과 여성의 상황 전개를 감시하는데 있어 선결요건이다. 통계는 고용, 임금정책 및 사회정책, 특히 사회적 보호 분야에서 정책 기초자료 지표로 사용된다. 여러 지표가운데서 가장 중요한 지표는 역시 취업률이며, 특히 남성과 여성 간 취업률의 차이가 가장 중요한 지표라고 할 수 있다. 여성 취업률의 증가는 경제발전에 주요한 기여 요소이면서 특히 여성고령층에서 빈곤과 사회 경제적 소외를 타파하는 가장 좋은 방법이기도 하다. 또한, 노동시장에서 여성의 참여를 도모하는 것은 유럽식 사회모델(European Social Model)인 사회적 보호 체제를 유지하는데 도움을 줄 수 있다.

두 번째 지표는 실업률에 있어서 성별 간 격차이다. 이는 노동력의 경제활동참여를 높이는 것만으로는 충분하지 않다는 점을 시사한다. 더

육이 남성과 여성의 고용가능성(employability)을 제고하는 조치는 직업을 구할 수 있는 가능성을 높이기 위해 필요하다. 세 번째 지표는 성별 간 수입의 격차이다. 같은 가치를 제공하는 노동에 대해 동등한 임금을 지급하는 것이 EU의 오랜 원칙이지만 민간부문보다 공공부문에서 성별 수입 불평등도는 더 적게 나타난다. 이는 주로 공공부문에서 소수계 우대정책(affirmative action)을 포괄적으로 시행했기 때문이다. 하지만 모든 회원국이 고용주로 하여금 여성을 위한 소수계 우대정책 프로그램을 개발하도록 하는 법안을 마련한 것은 아니다. 성별 간 수입 격차는 임금 분포의 상위로 갈수록 일반적으로 더 커진다. 이러한 상황을 야기하는 원인을 주로 “유리 천장(glass ceiling)”에 기인하며 여성이 일터에서 일정 수준 이상을 달성했을 때 추가적인 발전을 저해하는 보이지 않는 장벽을 의미하는 것이다. 이와는 다른 차원에서 끈적이는 바닥(sticky floor)”은 동일한 능력을 지닌 여성보다 남성이 더욱 빨리 커리어 발전을 이루는 상황을 의미한다(Booth et al. 2003).

수입격차는 여러 가지 원인으로부터 야기된다. 가장 중요한 원인으로 육아로 인한 커리어 중단, 직업 및 업계에 따른 성차별, 교육 및 훈련의 차이, 파트타임 근로 및 전통 및 사회적 기준 등이 있다. 따라서 직업이나 업계 등에 있어서 성차별과 관련된 동향을 감시한다. 또한 의사결정을 내릴 수 있는 최고위직의 여성 참여도 감시한다. 유럽위원회는 국회의원이거나 정부 각료, 또는 상장회사의 CEO나 이사 등 정치나 대기업의 고위직에서의 여성참여수준을 나타내는 데이터베이스에 재정을 지원한다.

성에 따른 선입견 및 불합리한 차별에 의해 특히 교육 및 노동시장에서의 성차별과 가사노동의 불평등한 분배로 인해 고위 의사결정직에서의 여성이 부족하다. 이 불균형을 해소하고 궁극적으로 유리천장을 없애기 위해서 EC는 다양한 초국적 프로젝트 및 프로그램에 대해 공동으로 재원을 제공하며 현지당국자, 업계, 노동조합 및 NGO 등 다양한 공공분야의 구성원들의 인지도를 개선하기 위해 노력하고 있다.

“스티키 플로어”를 해소하기 위해서 EC는 가정과 시장에서의 근로를

조정하는데 도움을 줄 수 있는 정책을 추진하고 있다. 이 중 하나는 저렴한 가격에 양질의 보육 서비스를 제공하는 것이다. 따라서 2003년 유럽위원회는 보육시설 제공에 대한 목표치에 합의했다(바르셀로나 타깃). 2010년까지 회원국은 3세에서부터 의무교육을 받는 연령 사이의 최소 90%의 아동에게 보육서비스를 제공해야 하며 3세 미만의 아동에 대해서는 최소 33%의 보육서비스를 제공해야 한다. 현재 단지 5개의 EU 회원국만이 33% 목표치를 달성했으며(스웨덴, 덴마크, 프랑스, 벨기에, 네덜란드), 10개국이 90%라는 바르셀로나 타깃을 달성했다(벨기에, 프랑스, 네덜란드, 스페인, 아이슬란드, 덴마크, 이탈리아, 스웨덴, 노르웨이, 독일). 보육서비스 이용가능성 제고를 위한 정책의 성공을 감시하기 위해서 보육에 대한 조화된 통계치 개발을 위한 노력이 이루어졌다(Applica Sprl 2004).

스티키 플로어 해소를 위한 다른 조치에는 양 부모 간 육아휴직 공유, 금전적 인센티브 제공, 육아휴직에 따르는 제반 법적권리 보장, 육아휴직 후 원직 복직권 보장, 휴직 후 추가적인 교육 및 훈련 프로그램 제공 등을 통하여 육아가 노동시장 활동의 저해요인으로 작동하지 않고 부모들이 고용상황에 다시 통합될 수 있도록 제도를 마련해 왔다. EU는 최소 기준을 제공하며, 개별 회원국은 자국사정에 맞게 추가적인 조치를 더할 수 있다.

중요시 되는 지표들 가운데에는 성별 근로시간의 격차, 임시직 고용 비중, 빈곤/차상위 빈곤/근로 빈곤의 위험에 있는 여성과 남성 근로자의 비율, 성별에 따른 교육 달성 수준, 고등교육(제3차 교육) 졸업자의 성별분포, 엔지니어링과 자연과학 분야에서 여성 비율, 평생교육 및 훈련 프로그램에서 여성과 남성의 비율 등이 있다. 이런 모든 지표는 노동시장에서 남성과 여성의 역할과 지위에 대한 관련 정보를 제공한다(EC 2008). 이들 지표를 통해 양성평등을 위해 도입된 정책의 영향을 평가한다.

4. 양성평등을 도모하는 정책결과

노동시장 및 사회에서 남성과 여성의 평등한 처우를 목적으로 하는 EU 법안 및 조치에 대한 이행을 증진시키기 위한 보조적 지원제도는 유럽 전반적으로 효과적이었다고 평가된다. 남성과 여성들은 정치, 경제, 시민사회 등에서 점진적으로 의사결정 지위를 차지하고 있다. 그러나 고용 및 급여 부문에서 남녀 간 차이는 여전히 존재하며 일부 EU 회원국에서는 가정과 시장에서의 불균형이 여전히 심각한 문제로 대두된다.

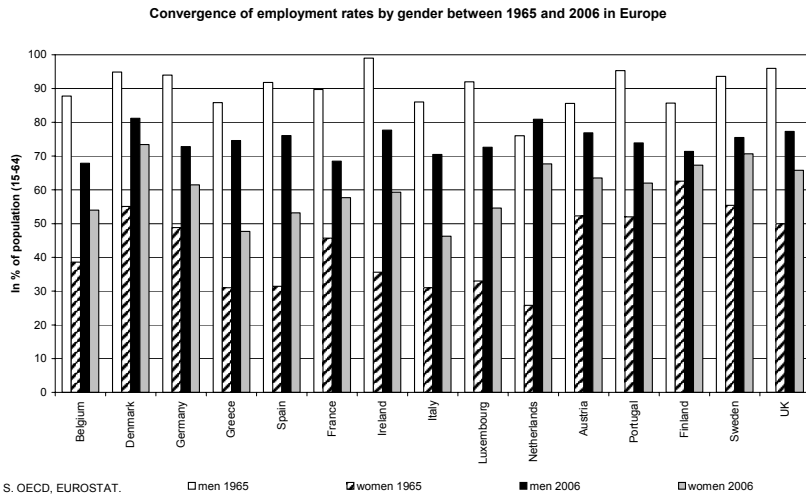
자신의 이익을 추구하고 능력에 따라 가정, 근로 및 사회참여가 이루어지는 공정경쟁시스템은 유럽 어디에서도 아직 이루어지지 않고 있으나 유럽 내 선진국, 후진국이 공존하는 국가별 다양성은 존재한다. 구 동구권 국가들을 제외하고 여성의 취업률은 대부분의 EU 회원국에서 장기추세가 긍정적으로 변화하는 것으로 나타난다. 구 동구권 국가들에서는 계획경제에서 시장경제로의 전환 이후 여성 노동력의 참여 및 취업률이 크게 하락했다. 경제 및 사회 체제의 통합 이후 노동력 참여 및 취업률은 1990년대와 2000년대 초반에 다시 향상되는 경향을 보인다. 본고에 기술된 통계자료가 EU의 과거 15개 회원국의 수치로 제한되어 있는데 이는 이들 국가에서만 지표의 장기적 추세를 평가할 수 있기 때문이다.

국가 간 남성과 여성의 취업률 간 차이는 기술수준, 산업구조 및 남녀평등을 도모하는 제도적 장치 등에 의해 영향을 받는다. 1960년대 중반 37%에 달했던 유럽국가들(EU 15개 회원국)의 여성 취업률 간 차이는 2006년 약 20%가 되었다. 오늘날 EU 15개국 중 남성과 여성 간 취업률간의 차이(취업률 격차)는 15%로 1960년대 중반의 약 45%에 비해 상당히 개선되었다([그림 5-1] 참조).

경제, 사회, 교육, 기술 발전 및 다양한 동등기회법안 입안으로 인해 여성은 가정을 벗어나 시장경제로 이동하고 있다. 시장은 소비재 생산 이권(식품, 의류), 아동, 병자나 노인에 대한 보호 등의 사회적 서비스

제공이건 가정생산에 있어 상당부분을 흡수해 갔다. 가정 내 노동을 시장의 서비스로 아웃소싱하는 것은 서비스 부문의 고용 증가에 기여했다(〔그림 5-2〕 참조). 스칸디나비아와 앵글로색슨 국가들에서 가정생산이 가장 빠르게 노동시장으로 전환되었으며, 따라서 오늘날 유럽에서 여성취업률의 최상위를 차지하고 있다. 반면 남유럽국가들은 더딘 산업 구조조정 및 기술적 변화로 말미암아 이러한 전환과정이 느리게 나타난다.

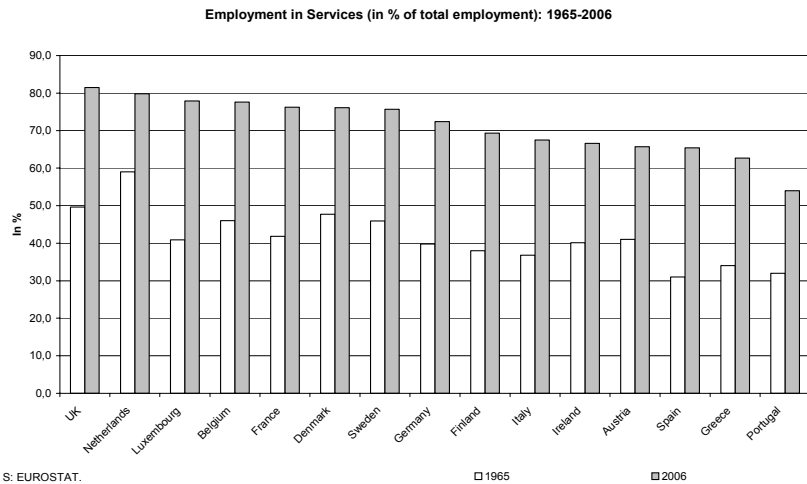
(그림 5-1) 1965년에서 2006년 사이 유럽에서 성별 간 취업률의 통합



〔그림 5-1〕에서도 볼 수 있듯이, 구 EU 회원국들 사이에서도 상당한 정도의 성별 간 취업률의 격차가 존재한다. EU에서 덴마크가 73.4%로 최고의 여성 취업률을 자랑하는 반면 2006년 이탈리아는 46.3%로 가장 저조하다. 오스트리아 등 유럽대륙의 국가들은 중간 정도의 위치를 차지한다. 63.5%를 나타내는 오스트리아는 EU 평균을 약간 상회하는 수준이다(EU15개 회원국: 58.4%, EU 25개 회원국: 57.3%). 이는 사회적 기준과 문화적 가치가 서로 다른 측면에서도 여

성고용률의 국가별 차이를 야기한다. 복지모형은 국가가 개인이나 집단의 사회 경제적 복지를 안정시키는 대리인으로 참여하며 가족 내 전통적인 위험 및 부담 공유를 보완하는 제도적인 프레임워크를 의미한다 (Orloff 1993).

(그림 5-2) 서비스 부문의 고용: 1965년과 2006년 비교



5. 네 가지 유럽 복지 모델

EU는 유럽 내 네 가지 기본적인 사회조직모델(복지모델)을 구분한다(EC 2001). ① 앵글로 색슨 모델 (IE, UK) ② 유럽대륙 모델 (AT, BE, DE, FR, LU, NL) ③ 스칸디나비아 모델(DK, FI, SE) ④ 남부유럽 모델(ES, GR, IT, PT)이다. 이러한 모델들은 사회 경제적 개발과 복지의 세 가지 기본 틀, 즉 노동시장, 국가, 가정에 제공되는 조세와 보조금의 상대적 크기에 따라 그 영향이 다르게 나타난다.

노동의 큰 부문, 특히 사회복지 서비스를 세제혜택이나 이전지급 (transfer payment) 등을 통해 가정에 부과하는 국가들은 국가나 민

간부문이 이러한 재화와 서비스를 주로 공급하는 국가에 비해 여성의 취업률이 낮다. EU 신규 가입국들은 매우 이질적이며 어떠한 모델에도 적용되지 않는다.

앵글로색슨 모델은 시장주도형(자유주의적) 모델로 불리며, 스칸디나비아 모델은 사회 민주주의 모델로, 유럽대륙 모델은 조합주의(보수주의) 모델인 반면, 남부유럽의 모델은 신규 가입국처럼 이질적이지는 않으나 세 가지 모델에 서로 다른 비중을 두고 혼합된 모델이다. 각 모델은 시장위험에 대한 보호의 우선순위와, 사회적 지출의 구성, 재원, 개인 및 사회복지 서비스 제공 기관 등 여러 측면에서 서로 다르다.

앵글로색슨(남성이 가장) 모델은 영국과 아일랜드에서 주로 찾아볼 수 있는데, 기본적으로 공공부문이 주도하며 일반세원으로 비용을 충당한다. 보건서비스는 보편적으로 제공되며, 복지에 대한 접근은 소득기준(잔여적 복지 모델)에 따라 제공된다. 이러한 기본적인 사회적 보호 계획은 민간부문의 사적 보험(건강 및 연금보험)으로 보완되는데, 추가적 비용을 지급할 준비가 된 사람들에게 정부가 제공하는 최저수준 이상의 혜택을 누릴 수 있도록 하는 중층화된 시스템이다(Biffi, 1999/2004, EC2001, OECD, 1998A/1998B, OECD 1999A/1999B).

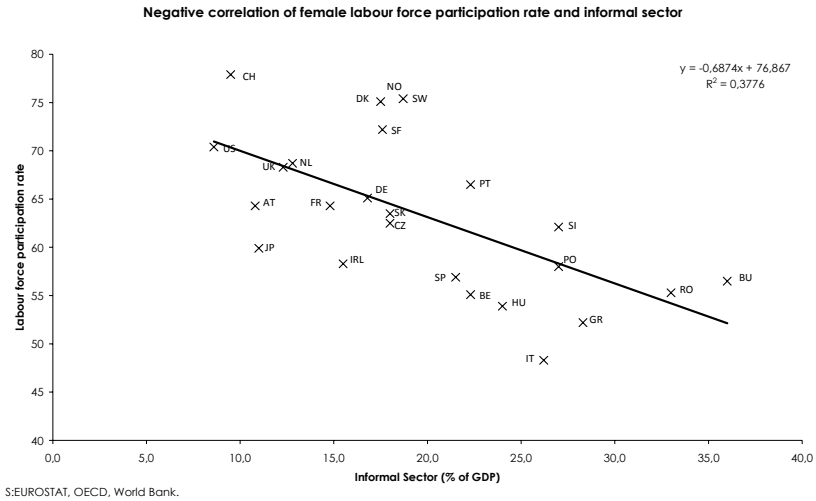
이와는 대조적으로 유럽 대륙(비스마르크)모델은 고용인과 피고용인이 공동으로 부담하는 건강, 실업 및 퇴직보험으로 구성되는 사회보험 체제에 중점을 둔다. 이러한 기본적인 모델은 아동의 연령과 수에 따라 세제혜택 또는 이전지급 등으로 보완된다. 가족 보조금 계획은 급여 및 수익 세원에서 충당하므로 가족정책과 시장중심적 급여 시스템을 분리한다. 전체 인구 중 소수만이 사회보험체제의 혜택을 누리지 못하여 사각지대는 크지 않다.

스칸디나비아 모델은 개인의 사회적 권리 및 의무에 중점을 둔다. 사회적 보호 체제는 고용 중심적이다. 노동은 수입의 원천일 뿐만 아니라 사회배당금(social dividend)이 제공되는 수단이기도 하다. 실업보험은 노동조합이 조직하므로, 이는 스웨덴의 높은 조합 참여율을 설명하는 단서가 되기도 한다 (Gustafsson, 1996). 따라서 노동시장으로의

통합은 개인복지의 핵심이다. 근로와 관련된 수입과 서비스는 육아 및 보건 등 공공부문의 서비스에 의해 보완된다. 복지 서비스의 보편적 성격으로 인해 특별한 소득기준테스트를 통한 선별적 제공의 필요성은 떨어진다.

그러나 재화와 서비스의 생산에 있어서 비공식부문은 여성의 노동시장 통합 정도와 노동시장 참여에 큰 영향을 미친다. 즉 [그림 5-3]은 OECD 국가들 간에 여성 노동인구의 참여율과 비공식부문의 정도(GDP에서 차지하는 비율)에 분명한 음의 상관관계가 존재함을 나타낸다. 유럽에서 높은 수준의 비공식부문을 보유한 국가는 남유럽 및 동유럽 국가들이다. 이탈리아와 그리스(GDP의 약 28%)가 남유럽국가들 중에서 선두를 달리고, 동유럽 국가들 중에서는 불가리아, 루마니아, 마케도니아가 GDP의 30%가 넘는 높은 수준으로 수위를 차지한다. 앵글로색슨(영국 GDP의 12.5%)과 오스트리아(GDP의 11%) 등 유럽대륙 국가들은 낮은 수준에 머무른다. 스칸디나비아 국가들은 비공식 부문에 있어서 중간 정도의 위치를 차지한다(덴마크 18%: Enste 2003, World Bank Data).

(그림 5-3) 여성 노동인구 참여율과 비공식 부문 간 음의 상관관계



본 연구는 비공식부문을 주도하는 요인을 검토하지는 않으나 여성이 주요한 노동력을 제공하는 시장으로서 비공식부문이 큰 비중을 차지하는 경우는 악순환 고리가 배태될 수 있음을 주지해야 한다. 여성은 아동과 병자, 노인층을 돌보기 위해 가정에 머무를 수 있다. 이들이 제공하는 서비스를 시장에서 구하기가 너무 비싸기 때문이다. 더욱이 이러한 여성들은 공식 부문에서 근무하는 다른 여성들을 위한 비공식 노동 공급을 의미하기도 한다. 비공식부문 또는 가정에서 일하기 때문에 공공세원이 제한되고 이는 공식부문의 일자리를 창출하고 자녀가 있는 여성들을 위한 취업기회를 열어줄 공공지원 및 가족 친화적인 정책 지원을 어렵게 한다.

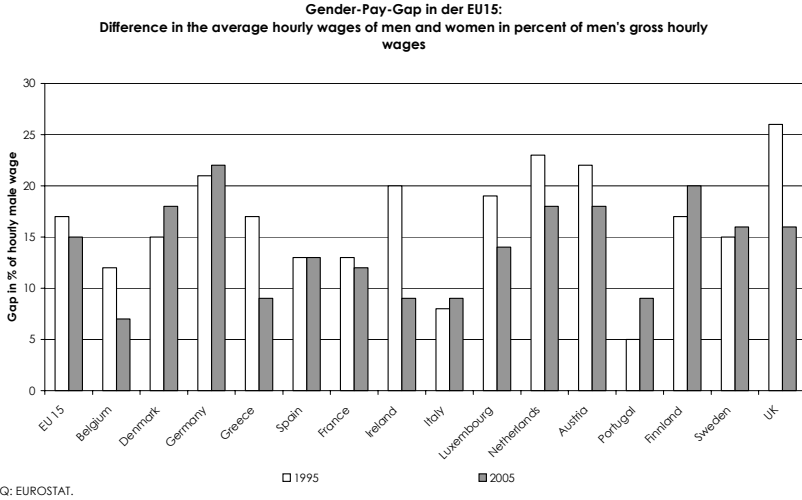
6. 고용에서의 성별 간 차이와 성별 간 급여 차이 사이에 상충관계가 존재하는가?

더 많은 여성을 고용한다고 해서 남성과 여성 간 급여를 더욱 평등하게 분배한다는 의미는 아니다. 사실 남성과 여성 간 급여 차이는 여성 취업률이 높은 국가에서 더 크다. 유럽연합 내에서 여성의 노동시장 참여도가 가장 높은 국가들은 남성과 여성 간 평균 급여에서 큰 차이를 보인다. 예를 들어, 덴마크는 이탈리아의 성별 간 급여 차이의 2배이지만 여성 취업률은 이탈리아보다 27% 높다. 노동시장에서 여성의 더 큰 역할을 인정하는 동등 기회법안 및 사회적 기준의 지속적인 개선 노력의 결과 고용률 격차는 EU 15개국에서 1995년과 2005년 사이 5.3%가 감소해서 15.5%가 되었다.

그러나 이러한 변화에도 불구하고 성별 간 급여 차이는 거의 줄어들지 않았다(남성평균급여의 17%에서 15%로). 그 주된 원인은 서비스 부문에서 더 많은 일자리 창출을 촉진하고, 낮은 기술수준의 자영업 창업을 가능하게 하여 여성의 취업률은 임금격차와 함께 계속 증가한다. 따라서 벌어지는 임금격차는 성별 간 취업률 격차를 감소시키는 일련의 과정을 유발하게 된다.

[그림 5-4]는 15개 EU 국가들에서 1995년과 2005년 사이 남성과 여성 간 평균 총 시간당 수입의 차이를 남성의 평균 총 시간당 수입의 비율로 나타내며 성별과 관련된 급여 차이의 실태변화에 대한 중요한 정보를 제공한다. 총 시간당 수입을 선택한 것은 정량적인 차이를 감안한 것이며, 숙련 수준이나 고용형태 등 보다 구체적인 변수치의 차이는 고려하지 않았다.

(그림 5-4) EU 15개국에서 성별에 따른 급여 차이

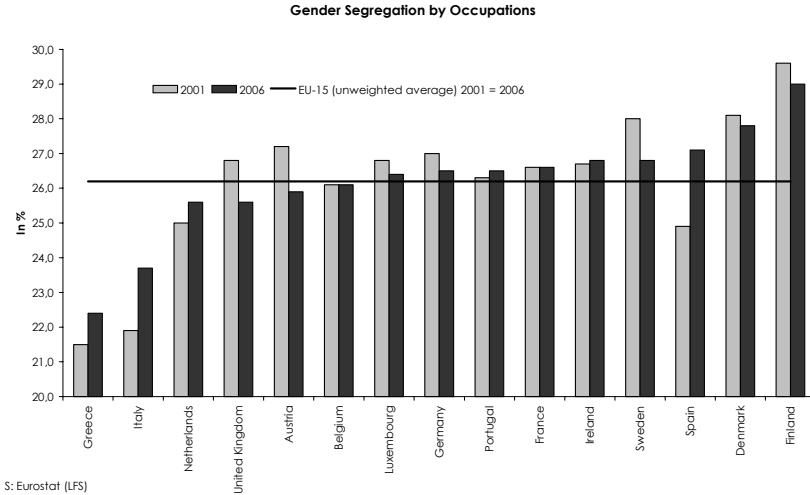


Blau-Kahn(2003)에 의하면 국제적으로 성별에 따른 급여 불평등을 주요하게 설명할 수 있는 변수는 교육 성취도의 성별 간 차이(인적 자원), 부문별 남성 급여의 불평등성과 여성 노동력의 순 공급 등이다. 스칸디나비아 국가들은 특히 재미있는 사례를 제공한다. 압축된 임금배분(compressed wage distribution)으로 이어진 연대임금정책과 중앙 임금협상으로 인해 이 지역에서 성별 간 급여 차이가 적을 것으로 예상할 수 있다. 그러나 가사노동을 상당부분 보통 낮은 임금에 아웃소싱 하여(특히 비공식부문으로) 성별 간 상당히 넓은 급여 분포로 이어졌다. 이러한 상황은 유럽에서 여성 취업률이 가장 높은 국가들 중의 하나이자(2006: 65.8%) 성별 간 취업률 격차가 가장 적은 나라중의 하나인(11.5 %) 영국에서도 유사하게 나타난다. 그러나 성별 간 급여 차이는 EU 15개 회원국 평균치 보다 크다. 시간이 지남에 따라 1995년과 2005년 사이 10%정도로 성별 간 급여차이는 상당히 줄어들었다. 이는 영국이 노동과 급여 간에 균형을 맞추는데 있어 특히 성공적이었음을 나타낸다. 영국사례는 성별 간 격차를 줄이는데 특별한 순서

가 있음을 입증한다. 첫 번째 단계는 취업률 격차를 줄이는 것이고 임금 격차를 좁히는 것은 그 다음에 진행된다. 이는 직업을 바꾸거나 여성 노동력의 근로 경험의 증가를 통해 가능하다.

따라서 여성 취업률 증가는 여성의 기대수준 변화, 임금 책정 메커니즘 변화(동등기회 입안), 및 가정과 시장에서의 노동 분배의 변화 등 여러 가지 요인을 감안해서 확인해야 한다. 지리적 이동의 증가와 가족 구성원이 개인 발전의 단계에 따라 대 가정 분리가 확산됨에 따라 세대간(부모 자식 간) 비공식적 교류와 소득이전이 줄어들고 있으며 정부는 이러한 서비스(보육센터, 양로원 등)를 제공하고 지원함으로써 중재자로 개입할 수밖에 없다. 가정 부문에서 시장 부문으로 아웃소싱 된 서비스의 많은 부분은 여전히 여성을 노동력으로 고용하는 부문으로 남아 있다. 이러한 상황 전개는 19세기 후반 산업혁명 이후 소비재 생산(섬유, 의복, 음식 등)이 가정에서 시장으로 이전된 것을 연상시킨다. 전통적인 사회에서 여성의 노동을 구성했던 생산 부문은 발전된 산업사회에서도 여전히 남아있다. 따라서 재화와 서비스의 생산을 가정에서 노동시장으로 아웃소싱 하는 추세는 일부 직군으로 여성노동력의 집중을 야기한다.

(그림 5-5) 직업에 따른 성 분리



(그림 5-5)은 EU 15개 회원국에서 직업에 따른 성 분리 상태를 보여준다(ISCO 88 구분). 그림을 더 잘 이해하기 위해서, 직업분류별 고용비율 상 성별 간 차이의 합계는 총 고용의 비율로 나타내었다. 따라서 2001년 오스트리아의 경우 직업의 집중상관관계(총 고용의 27.2%)는 EU-15개국의 평균치인 26.2%를 상회했다. 이는 직업에 따른 성구분이 2001년 평균으로 보아 가정 생산이 다른 곳 보다 시장으로 이전되어 남성보다 여성에게 더 많은 일자리를 제공했던 스칸디나비아 국가들을 제외하고 보편적으로 발생하였고 이는 오스트리아에서 더욱 두드러졌다. 남성과 여성 간 평등성이 증가하는 상황에서 직업에 따른 성구분은 스칸디나비아 국가들과 영국, 오스트리아에서 줄어들었다. 이는 앞서 설명한 선고용-후임금의 순차적 정책의 효과라고 판단된다.

이와는 대조적으로 남부 유럽 국가들에서 고용된 여성들은 남성과 상당히 유사한 직업 구조를 갖는 것으로 나타났으며, 따라서 EU국가들 중에서 성별에 따른 임금격차가 가장 적다(남성과 여성 간 시간당 임금 차이는 남성의 평균 시간당 임금의 10% 미만이다). 그러나 남부

유럽 국가들에서 취업률이 높아짐에 따라 직업에 따른 성 분리는 [그림 5-5]에서 처럼 증가한다. 따라서 직업에 따른 성 분리 수준은 남부 유럽 국가들에서 지속적으로 낮은 수준을 유지하지만 시간이 지남에 따라 더 많은 여성들이 시장에 진입함에 따라 성별에 따른 임금 격차는 증가할 것으로 전망된다.

7. 오스트리아에서 동등한 기회를 위한 노력

오스트리아는 1995년 유럽연합에 가입했다. 그러나 그 훨씬 전에 남성과 여성 간 평등을 도모하는 입안이 도입되었다. 1995년 EU에 가입한 이후 오스트리아는 암스테르담 조약 이후 EU의 성 주류화 개념을 도입했다. 1997년 경제, 사회, 정치, 문화 등 모든 분야에서 여성과 남성의 동등한 기회에 대한 국민투표 실시 청원서가 645,000명에 의해 서명되었다. 이는 투표권을 가진 전체 국민의 11%에 해당했다. 이 결과 1998년 법 앞에서 모든 시민의 평등함에 대한 연방 헌법(Federal Constitution, 1867) (“Alle Bürger sind vor dem Gesetz gleich”)이 수정되었다. 대신, 여성과 남성의 평등 달성은 국가의 의무라고 언급하는 문단이 포함되었으며, 조세제도처럼 처음에 성 중립적인 조치로 간주되었던 행동의 결과로 발생한 불평등한 결과를 구제하기 위한 적극적 조치(positive action)를 명시적으로 허용하였다. 2004년 동등기회법이 수정되어 EU의 지침 2건이 국내법에 포함되었다. 성별, 연령, 인종, 종교집단 및 성적 기호와 관련하여 직장에서 차별금지를 명문화하였다.

이것은 오스트리아가 민간부문에서 강제적인 소수계 우대정책 프로그램 도입하지는 않았지만, 고용주와 사회 구성원들이 여성의 커리어 기회를 자발적으로 제공하는 데 대한 신뢰를 보여주는 것이다. 이는 민간부문에 여성을 위한 소수계 우대정책 프로그램을 강제하는 일부 스칸디나비아 국가들과는 상당한 대조를 이룬다. 스칸디나비아 국가들에서 여성 취업률이 가장 높고 성별 간 고용 격차가 가장 적다. 이들 국가에서는 또한 정치 및 공공부문에서의 여성 고용 비율을 성공적으로

개선했다. 이는 40%라는 목표 비중을 도입한 결과이기도 했다. 그러나 스칸디나비아 국가들에서는 계속해서 남성들이 민간 부문에서 고위직을 차지하고 유리천장현상이 팽배하다. 이러한 상황은 여성의 고용통합 및 성별 간 임금 격차 부문에서 중간 수준을 차지하는 오스트리아에서 더욱 그러하다. 오스트리아에서는 모든 고위 경영진 및 간부급 직위의 1/3만을 여성이 차지하고 있다. 고위직에서 오스트리아 여성이 차지하는 낮은 비율은 어느 정도 여성들의 낮은 교육 성취도에 기인한다. 보통 반일근무나 그 이하의 근무를 하는 시간제 근무는 커리어 개발에 대한 접근을 방해한다. 시간제 근로자들은 보통 강도가 덜한 직업에서 찾아볼 수 있으며, 여성이 종일제 근무로 다시 노동시장에 진입해도 일반적으로 커리어 개발에서 잃어버린 기회를 다시 찾을 수 없다. 다른 측면은 여성들이 특히 민간부문에서 직면하는 '유리천장(glass ceiling)'이다. 공공부문에서의 커리어는 조금 더 명확히 정의되어 있으며 최고로 얻을 수 있는 급여 수준 및 승진에 필요한 요건들이 예측 가능하고 투명하다. 그러나 민간부문에서는 특히 고위직에서 받을 수 있는 급여의 수준에 대해서는 그렇지 않다.

성별에 따른 고용의 직업 및 산업구조에 있어서 오스트리아는 중간 이상규모의 회사의 급여수준이 좋은 제조업 부문에 집중되어 있는 것으로 보인다(OECD 2005A). 남성들은 대부분 토목공학, 자연과학 및 정보기술 분야에서 EU 평균보다 더 많은 교육을 받아 결과적으로 생산성 증가에 대한 높은 가능성으로 인해 급여수준이 높은 직업을 보장 받는다. 이와는 대조적으로 여성들은 서비스직종 및 개인 서비스직종에 집중화되어 있다. 이들의 가족에 대한 의무를 고려할 때 여성들은 지리적으로 이동하기가 쉽지 않으며 현지 지역노동 시장에 더 많이 의존한다. 따라서 남성보다는 여성들이 지방의 중소기업에서 더 많이 근무한다(Biffi 2006B). 대기업들이 일반적으로 더 많은 임금을 지급하므로, 지리적 접근성의 성별 제약의 차이는 오스트리아에서 비교적 높은 성별 임금 격차에 영향을 미치는 추가적 요인이 된다.

8. 결론

여성 고용률의 증가는 적어도 양성평등과 동등한 기회를 도모하는 고용전략(European employment strategy) 및 성 주류화(gender mainstreaming) 정책의 결과이다. EU 회원국이 되기 위한 사전전제를 통하여 본 정책은 유럽 제국에서 강화되었다. 이를 통해 모든 회원국이 정책조율과정에 참여하고 부모들이 일과 가정 간에 조화를 이루고 노동시장에서 성별 간 차이를 감소시키는데 기여하였다.

산업혁명 이후 가정 부문을 경제 분석에서 제외해 오다가 시장에서 임금을 받는 노동과 가정에서 임금을 받지 않는 노동 간의 개념적 차이는 이제 점차 모호해져 가고 있다. 기술적 변화, 특히 근대 통신 기술은 기업의 영역을 넘어 가정으로까지 시장 확대를 가능케 했다(원거리 근무). 동시에 가사노동의 상당한 부분은 시장으로 특히 공공부문에 아웃소싱 되었다. 이전된 노동의 유형은 대부분 보호를 제공하는 것이다. 육아에서부터 병자, 장애인, 노인 간호, 식사 준비, 청소 및 다림질 등에 이른다. 또한 가정의 개별화 추세는 여성이 자신들의 생계에 있어 더 많은 책임을 져야 한다는 의미로 다가온다. 그러나 고용기회의 증가와 남성 수입의 불확실성도 여성이 평생 동안 가족을 위한 수입원을 안정화시키기 위해서 시장에서 일자리를 증대시켜야 한다는 필요성을 증가시킨다.

경제이론은 보통 법적, 제도적 사회체제 하에서 시장 프로세스에 집중하는 경향이 있기 때문에, 현재 벌어지고 있는 변화를 더 잘 이해하는데 큰 도움이 되지 않는다. 자녀 부양, 기본적 교육, 영양, 보호 등 노동 서비스를 지속적으로 제공하는 가정 부문의 역할은 공공부문이 인적자원을 증가하고 효율화해야 한다는 사회의 요구와 맞물려 있다. 복지 제도 개혁은 그 목적이 남녀 간 평등과 사회적 안정, 개별화된 사회에서 시장의 충격으로부터 안정감을 제공하는 것이라면 전통적인 부양자모델(breadwinner model)에 머물러 있는 경직적 정책패러다임은 노동시장, 가정, 경제, 사회에 병목현상을 일으킬 것이다. 그러나

어떠한 개혁에 있어서도 체제의 설계 및 성별에 따른 고정관념과 전통적인 행동 방식 및 규범을 변화할 수 있는 능력이 있다면 부정적으로만 전망되지는 않는다.

제 4 절 선진AA제도의 시사점

세계 최초로 도입된 미국의 적극적 조치제도는 단순히 반 차별정책(anti-discrimination policy)을 통한 평등한 고용기회를 보장하는 것 이상의 포괄적인 의미를 가지고 실시되어 왔다. 즉, 모든 집단에 대한 기회와 성과의 평등보장이라는 궁극의 목표달성을 이끌어내는 데 있어 역사적으로 소외되어 왔던 집단의 대표성(representation)을 높여 사회전반의 급진적인 변화를 주도하는데 긍정적인 결과(여성과 소수집단의 고용증가)를 초래한 것으로 나타나고 있다. 정부의 법 강제적이고 시스템으로 프로그램화 되어 있는 '미국AA의 절차와 성과'를 통해 우리나라에서 벤치마킹 할 수 있는 사항은 다음과 같다.

첫째, 시간이 모든 것을 해결할 것이란 교훈이다. 기업들이 문서작업(paper working)에 익숙해지기 시작하면 모든 절차는 결국 일상처럼 익숙해져 시행계획서 및 이행실적보고서 작성으로 인한 느슨한 보고-성과평가 저평가의 악순환 고리는 해결될 수 있는 부분으로 본다. 둘째, 고학력 여성인력을 확충하는 것이다. 하지만 가사정책지원이 적극적으로 병행되어 이루어지지 않을 경우 여성이 오랜 시간과 꾸준한 노력을 요하는 껌찮은 직업(descent job) 전선에서 경력단절을 거치지 않고 지속적인 경력(career)을 쌓기란 어려운 문제일 것이다. 따라서 맞벌이가구 및 '가족 친화적 인력(family friendly workforce)'을 위한 추가(보완) 정책이 절실하며 무엇보다도 여성들이 가사와 일을 병행할 수 있도록 사회 전반과 기업의 적극적인 지원이 필요하다. 셋째, 법률 및 행정체계의 다른 요소들이 적극적 조치정책을 지원하는 범위 내에서 반 차별정책에 대한 공식 또는 비공식적인 지원을 통해 적극적 조치를 한층 강화하는 것이다. 한국의 경우 역시 기본적으로는 미국과 유사한 측면이 있다. 그러나 한국인은 미국인에 비해 소송에 적극적이지 않고, 고용소송전문 노동변호사의 수는 물론 인구 1인당 변호사 수

가 미국에 비해 훨씬 적다는 사회·문화적 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 판단된다. 사회의 더 많은 분야가 이러한 목표를 지원하고 목표 달성에 필수적인 요소에 익숙해질 수 있도록 기업들의 정책 지원과 말뿐이 아닌 행동으로의 실천은 현 문명사회를 이끌어내기 위해 합당하며 반드시 필요한 일이다.

세계 최초로 여성에게 선거권과 선출직 공무원이 될 수 있는 권리를 인정한 호주는 여타국가에 비해 여성의 권한평등에 있어서 선도적인 나라이다. 이러한 권리의 법제화과정을 거치면서 성립된 호주의 적극적 조치는 1986년에 도입되어, 1999년 '작업장에서의 여성에 대한 고용 기회 균등법'으로 개정되었다. 법 개정으로 말미암아 이전의 정부 주도적 법 강제성에 의한 여성고용촉진뿐만 아니라 기업 자발 참여적이며 노사협조적인 여성차별 근절과 동등한 고용기회에 대한 구체적인 성과 평가와 모니터링으로 사회 전반적인 변화를 이끌어 냈다. 특히 우리나라가 호주의 AA사례(고용평등시스템)에서 획득할 수 있는 경험적 사실은 기업의 조직인식체계가 변화해야 한다는 기업 스스로의 능동적인 자각이다. 이들 기업에 대해서는 EOWA가 표창수여와 독려를 통해, 정책의 유연성과 조직문화의 평등성 및 임금수준격차 감소의 팔목할 만한 성과를 거두었다. 이와 같은 호주사례를 본보기로 AA의 성과를 고무하기 위해서는 기업-근로자간 협의를 통해 이끌어낸 당근과 채찍의 선명한 정책입안이 요구되어 진다.

유럽연합은 여성의 고용 및 수익창출 기회 도모를 위해 종합적인 전략 및 정책 조정 프로세스를 개발하여 "성 주류화(gender mainstreaming)"을 통해 모든 지역사회 정책에서 남녀평등을 도모한다. 이는 단순한 소수 집단 우대정책인 적극적 조치(affirmative action)의 입법을 넘어선 조치로서 양성관계의 다원적인 특징에 대한 인정을 전제로 한다. 이로 인하여 여성 고용률의 증가는 양성평등과 동등한 기회를 도모하는 명시적인 정책결과를 도출하였다.

또한 양성관계에 영향을 미치는 대부분의 정책들이 개별 회원국(MS)의 통제 하에 있으므로, 개방형 정책조정(Open Method Coordination: OMC)이라는 정책 조율 및 감시 시스템을 도입하여 남녀 간 평등한 기회를 누리도록 조정되어진다. 이를 통해 회원국이 정책조율에 참여하고 부모들이 일과 가정 간에 조화를 이루고 노동시장에서 성별 간 차이를 감소시키는데 중요한 기여를 한 것으로 나타나고 있다. 개별 회원국은 남녀평등이라는 정책목표를 도모해야 하지만, 이 목적을 위해 구축된 체제는 국가별로 다를 수 있다. 다른 체제, 구조 및 사회적 성별 역할은 같은 정책조치라 하더라도 서로 다른 결과를 불러올 수 있다. 따라서 각국은 자국의 환경에 맞게 남녀평등이라는 목적을 가장 잘 달성할 수 있는 체제를 선택해야 한다. EU는 남녀평등을 도모하기 위한 기구 및 체제에 자금을 지원하지만 EU의 목적 및 가이드라인을 준수하지 않은 회원국에 대해 처벌을 가할 수 있다.

대표적인 오스트리아의 사례를 살펴보면 소수집단 우대정책(affirmative action) 프로그램을 강제적으로 도입하지는 않지만 고용주와 사회구성원들이 여성의 커리어개발 기회를 자발적으로 유인하도록 운영한 결과 여성취업률이 가장 높고, 성별 간 임금격차가 가장 작은 고용성과를 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 성별에 따른 직종 간 분리는 여전히 성별임금격차에 영향을 미치는 제약요인이 되고 있다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해 오스트리아는 가족과 시장의 결합을 촉진하는 조치 즉 여성의 사회진출이나 커리어 개발을 원천적으로 저해하는 “스티키 플로어(sticky floor)” 문제를 극복하기 위한 EU조치를 적극 수용하고 있다. EU지역에서는 남녀평등이 기본적으로 도덕적인 문제로 추진되고 있으나 남녀평등정책은 유럽에서 증가하고 있는 복지연금을 수령하는 노령인구로 인한 보건, 은퇴 및 경제성장에 부정적인 영향을 최소화할 수 있는 정책수단으로서 활용성이 증대되고 있다.

제 6 장

정책제언 및 결론

한국은 2006년 3월부터 적극적 조치를 공기업과 민간부문을 대상으로 도입하여 적극적인 노동시장정책을 3년째 시행하고 있다. 하지만 제도 시행 초기단계의 특수성이 작용하여 1차 연도와 2차 연도 시행계획서 평가등급비교에서 살펴본 결과 여성고용과 여성 관리자 비율의 뚜렷한 증가는 확인할 수 없었다. 그러나 여성근로자 비율측면만 고려하면, AA 여성고용비율 동종업종 평균 60%에 미달하는 기업 수가 초기연도에 비해 2차 연도에 다소 감소하는 추이를 보임으로써 전반적인 여성고용현황이 차츰 개선되고 있음을 알 수 있다. 다만 변화폭이 크지 않는 이유와 여성 관리자 비율 미달 사업장의 비중이 2차 연도에 오히려 늘어났다는 점은 다음과 같은 AA 제도적 보완이 필요함을 시사한다.

권태희·조준모(2007) 연구에 의하면, 2006년 10월에 AA기준미달 기업이 제출한 시행계획서 분석결과에서 여성고용이 제대로 이루어지지 않은 이유에 대해서 출산·육아로 인한 경력단절로 인해 여성인력 활용의 어려움을 토로하고 있음을 확인 할 수 있다. 이는 단순히 적극적 조치만으로 여성고용의 양적, 질적 개선을 기대할 수 없음을 의미한다. 따라서 남녀고용평등법의 개정과 함께, 모성보호제도 및 일가족양립지원이 함께 수반되는 체계적인 여성 친화적 제도개선 노력이 필요함을 시사한다. 또한 여성 관리자 비율의 개선을 위해서는 여성근로자

관련 제도개선사항을 필수적으로 전제하며, AA 여성 관리자 비율 미달기업들이 직업훈련비용과 리더십 훈련프로그램 등 여성 관리자 양성 교육을 실시하는 경우 가점인센티브를 부여하여 차별화된 평가지침을 제고하는 것도 고려해 볼 수 있겠다.

또한 기업의 AA 이행준수율이 낮은 주요인에 대한 인식체계의 상당수가 노동시장의 구조적 원인으로 여성인력의 채용과 활용이 어렵다는 점을 들고 있다. 이를 AA제도이행성과에 대한 인식결과와 연결하면 정치적인 인식성향이 높을수록, 여성고용개선 확대효과에 대해 한계가 있다고 평가할수록 AA제도를 비이행할 확률이 높았으며, 반대로 인사 관리 및 기업경영개선에 실효성이 있다고 볼수록 AA제도를 이행할 확률이 높음을 시사하고 있다. AA제도이행에 가장 유의적인 것으로 나타난 정치인식변수가 의미하는 바는 AA제도 비이행 기업을 이행하도록 유인하기 위해서는 AA제도가 정치적으로 설계되었다는 인식을 불식시키고, 향후 일관성 있고 체계적인 제도정비로 보완한다면 기업의 인사관리효과를 상당히 개선시킬 수 있을 것으로 추정되었다.

시행계획서 평가관련하여 보다 기초적인 개선사항은 비정규직을 포함하여 상시근로자를 산정 기입하므로 근로자의 고용형태를 파악하기가 어렵다는 점이다. 현행 AA제도는 '직종별·직급별 남녀근로자 현황'에서 여성고용규모 제출 시 '비정규직(임시·일용직)'과 상용직의 규모를 따로 구분하여 작성·보고되고 있지 않고 사용자가 직접고용하고 있는 모든 근로자를 포함하므로 고용의 질적인 측면의 개선 여부는 반영되고 있지 않다. 따라서 향후 전체 여성고용규모 제출 시 비정규직은 포함시키지 말아야하며, 비정규직의 비율은 별도로 계산하는 분리보고의 원칙을 수립할 필요가 있다. 즉 전체 여성고용규모 대비 여성비정규직의 비율이 동종 산업의 평균수준을 넘으면 여성 비정규직에 대한 고용현황 및 고용평등계획 보고서를 별도로 제출하여 관리·평가·감독하는 것이 요구된다.

다음으로 AA성과평가 결과에 나타난 제도적 보완 사항은 공공부문이 민간부문에 비해 AA제도 이행의 선도적 역할을 수행하고 있지 못

하다는 점이다. 이 문제점을 해결하기 위한 대안으로 현행보다 강력한 포지티브(positive) 인센티브체계를 도입하여 기업의 자율적, 적극적 동참을 강화할 것이 요구된다. 예컨대, 여성고용 및 관리자비율을 인터넷에 공개함으로써 여성고용개선효과가 큰 친여성적 기업과 그렇지 않은 기업에 대한 정보를 사회구성원과 공유함으로써 이행준수율이 낮은 기업에게 경각심을 주어 제도의 사회적 인식 폭을 넓힌다. 또한 이행실적이 우수한 기업에 대해 정부조달 입찰자격 우선순위, 세율 차등, AA 바우처 등 적극적 인센티브를 검토할 수 있다.

사업서비스 부문의 이행실적성도가 낮은 문제를 해결하기 위해 고려할 수 있는 정책대안은 동종 산업의 60% 미달기업 및 사업장 기준을 확대하는 것이다. 예컨대 현행대로 총인원 기준으로 여성비율을 산출하면 그 자체가 과거 차별의 결과 과소 대표된 여성비율을 가지고 자격 있는 지원자, 혹은 승진 가능한 인력풀(pool)의 규모를 원천 결정해버리는 오류(mistake)를 저지르게 될 수 있다. 따라서 지원자 수로 가용 가능한 여성인력의 규모를 측정하는 것도 현재 진행 중인 차별로 인해 여성이 특정기업에 대한 지원 자체를 꺼리게 될 상황을 예상할 수 있으므로 정확한 추정치로 활용할 수 없다. 따라서 미국과 동일한 동종업종의 여성고용비율 80% 미달기업으로 대상기업을 확대·조정할 필요가 있다.

그리고 전반적으로 AA제도 이행 촉구를 위해 제도홍보체계의 강화가 요구된다. 즉 여성고용관리 개선 우수기업 사례를 적극 발굴하여 정리한 홍보책자를 만들어 AA 모범사례(best practice)를 전파시키는데 활용한다. 또는 공익광고를 통한 홍보 강화를 통해 여성고용 향상을 통해 얻은 경제적 성과와 장점(merit)을 특히 부각하여 여성고용개선효과가 큰 기업이 일하기 좋은 직장이라는 기업 이미지 제고 효과를 거둘 수 있다. 더불어 기업 CEO의 관심과 추진 의지가 무엇보다 중요하다는 점을 부각시키기 위해 경총, 상의 등 경영자모임에서 경영자 교육 활동을 전략적으로 전개하는 것도 고려해 볼 수 있다.

또한 선진국의 AA제도 사례를 통해 도출된 시사점은 다음과 같다.

첫째, 고학력여성의 고용확대와 인력의 질적인 관리를 위해서는 가사정책지원이 적극적으로 병행될 필요가 있다. 둘째, 미국·호주형의 강력한 법 강제적이며, 정부주도적인 체계적인 AA운영프로세스와 시스템적인 관리능력을 벤치마킹하여 EU형의 적극적 조치와 성 주류화 정책의 통합운영 스킬을 우리나라 AA제도에 조기정착을 위해 적극고려 할 필요가 있다. 예컨대 성별예산을 확보하여, AA준수율을 높이고, 성별 관련 계량통계를 데이터베이스화하며, 이를 기반으로 지속적인 여성고용과 노동시장에 대한 모니터링을 통해 여성인력의 양적·질적인 관리를 도모한다. 즉 성별임금수준 격차를 줄이고, 성 직종분리현상의 지속적인 감시노력으로 노동시장의 적극적인 여성정책과 AA제도를 종합적으로 통합관리·운영될 필요가 있다는 점이다. 이러한 부분이 우리나라 AA제도의 성공적인 안착과 여성정책의 선진화를 도모할 수 있는 핵심적인 부분이라고 판단된다.

마지막으로 AA성과를 결정하는 요인분석결과를 토대로 한 정책적 대안들을 제시하면 다음과 같다. 시행계획서 성과요인분석에서는 공공부문이 아닌 민간부문일수록 이행성과가 높게 나타나므로 공공부문기관에 대한 AA제도 교육 강화가 필요할 것으로 사료된다. 무엇보다 사회적 책임이 큰 공공부문이 여성고용확대 및 개선노력에 선봉적 역할을 수행할 때 민간부문으로 자연스럽게 전파되어 그 효과를 확산시킬 수 있기 때문이다.

이행실적성과를 결정하는 요인분석결과를 통하여 몇 가지 구체적인 정책시사점을 추가할 수 있다. 첫째, AA의 성과를 제고하는데 정부의 리더십이 매우 중요하다. 현재 한국의 경우 공공부문이 오히려 민간부문에 비해 상대적으로 저성과(low performance)인 상태로 민간부문의 성과제고를 요구하는데 한계가 있다. 공공부문 경영평가에 일정한 기준가점으로 AA성과를 반영하여 공공부문의 리더십을 확보해야 한다.

둘째, 현재 100점 만점 중 60점으로 되어 있는 정량적 고용목표에 대한 달성도 측정 방식을 변경하여, 기업 스스로 제시한 목표치 대신 해당 기업이 속한 업종의 기업들이 제시한 목표치의 평균을 기준으로

달성 여부를 판단하는 것을 고려할 필요가 있다. 상당수 기업이 승진 대상 여성 관리직이 없거나 혹은 업종별 특이성을 들어 단기간 내 여성 관리직 목표 숫자 혹은 비율 제시를 하고 있지 않은 상태이다. 예컨대 본 연구 분석 표본에서 사업서비스가 아닌 부문이 오히려 AA성과에 대한 기여도가 높게 나타난 이유는 청소, 용역업체 등 실질적으로 소규모 사업서비스업체가 하나의 1,000인 이상 대기업으로 등록된 데서 기인한다. 따라서 기업들이 제시한 목표의 평균치가 아니라 해당업종의 평균치를 정책도구변수로 활용한다면 업종 간 이질성이 AA평가에 미치는 효과를 어느 정도 완화할 수 있을 것으로 판단된다. 또한 개선 실행도, 효과성을 측정하는 4개 문항은 인사담당자의 보고서 내용에만 의존하여 평가하게 되므로(증빙자료를 첨부하지 않은 기업이 대다수) 그 평가결과의 타당성과 정확성을 확신하기 어려운 상태이다. 즉 노무인사관리체계가 정비되지 않은 소규모 사업장인 경우에 실적보고 평가 등급이 낮게 산정될 가능성이 매우 크다. 이를 개선하기 위해 정성적인 기술부분에 대한 객관화를 위해 가능한 표준화, 정량화된 지표로써 평가 가능하도록 작성 가이드라인을 개발할 필요가 있다.

셋째, 기업의 재정상태가 AA성과에 유의적인 영향을 미침으로 기업의 AA 성과제고 노력이 기업의 재정성과와 연동되도록 제도적 재설계가 필요하다. 중장기적으로 정부의 민간기업 제품 및 서비스 조달 시 AA성과를 반영하거나 단기적으로 우수기업에 포상, AA성과의 인터넷 공개 등은 AA성과가 소비자의 소비행위에 영향을 미쳐 기업으로 하여금 AA 성과를 제고하기 위한 유인을 제공할 것이다.

끝으로 AA의 성과는 AA제도에만 의존하지 않음을 실증적으로 확인할 수 있었다. 즉 기업 내 종업원을 위한 인적자원개발(HRD) 체계의 존재여부와 인적자원개발 노력 강도 등이 AA성과에 직접적인 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 따라서 AA 계획서에 단순히 여성고용률과 여성 CEO승진율과 같은 지표 외에도 여성 대상 교육훈련투자 체계 유무, 출산육아 후 복귀여성을 위한 재교육훈련 프로그램 구축 여부 등 AA와 연계된 기업들의 HRD 노력에 대한 평가가 종합적으로 이루어

질 필요가 있다. 향후 AA의 제도적 보완노력이 기업의 재무건전성 유지 및 인적자원개발·활용에 관한 종합적인 컨설팅 노력과 기술적 지원수준 제고로 통합되어 나간다면 AA성과를 확대하는데 중요한 촉매제가 될 것으로 기대된다.

참고문헌

□ 국내문헌

- 권태희·조준모(2007), 『한국의 적극적 조치 제도평가와 개선과제』, 한국여성정책 연구원, 『여성연구』, 73(2), pp.5~51.
- 노동부(2008), 『2007년도 여성과 취업』.
- _____ (2008), 『적극적 조치에 대한 실증평가와 개선과제』.
- _____ (2006), 『적극적 고용개선조치제도 매뉴얼』.
- _____ (2006), 『여성고용촉진대책』, 4. 20.
- _____ (2006), 『선진기업 고용평등사례집』.
- _____ (2006), 『고용평등 워크시트 활용 매뉴얼』.
- _____ (2004), 『고용평등이행실태에 관한 통계적 기준개발』.
- _____ (2000), 『남녀고용평등 이행실태분석 및 기업 인센티브제도 도입 방안 연구』.
- 신명·윤자야·이원희(2006), 『여성노동관련법 실무: 남녀고용평등법을 중심으로』, (주)중앙경제.
- 조준모·권태희(2007), 『적극적 조치와 노동시장 성과의 제도적 평가』, 남녀고용평등토론회, 4.4.
- 여성가족부(2007), 2006년도 여성정책연차보고서.
- 한국고용정보원(2007), 고용보험 원시자료.
- 한국노동연구원(2007), AA 사업체근로실태조사 원시자료.
- 한국신용평가정보, <http://www.kisline.com>

□ 해외문헌

- Applica Sprl(2004), Development of a methodology for the collection of harmonised statistics on childcare, Working Papers and Studies of the EC, Theme 3, Luxembourg.
- Aoki, M.(1995), "Towards a Comparative Institutional Analysis", *Japanese Economic Review*, 47(1).
- Archer, M.S.(1988), *Culture and Agency: The Place of Culture in Social Theory*, Cambridge University Press.
- Atkinson, A. B., Brandolini, A.(2001), "Promise and Pitfalls in the Use of "Secondary" Data Sets: Income Inequality in OECD Countries as a Case Study", *Journal of Economic Literature*, 39(3), pp. 771~799.
- Bendick Jr, Marc(1999), "Social policy 2000: Affirmative Action", *International Journal of Public Administration*, 22(8), pp. 1213~1239.
- Bergmann, Barbara R.(1999), "The Continuing Need for Affirmative Action." *Quarterly Review of Economics and Finance* 39(S), pp. 757~68.
- _____ (1996), *In Defense of Affirmative Action*. New York: Basic Books.
- Biffi, G.(2007A), "The employment of women in the European Union", WIFO Working Paper, No. 297.
- _____ (2007B), "The European Employment Strategy: A new form of governance of labour markets in the European Union", WIFO Working Papers, NO. 301.
- _____ (2006), Mehr Jobs und bessere Einkommenschancen für Frauen: Eine gesellschaftspolitische Herausforderung für Österreich, WISO 2/2006:89.

- _____ (2004), "Diversity of Welfare Systems in the EU: A Challenge to Policy Coordination", *European Journal of Social Security*, 6(2).
- _____ (2002), "Labour Statistics-Towards Enlargement. Labour Market Flexibility: The Role of the Informal Sector in the Context of EU Enlargement and the Need for a Systematic Statistical Base". WIFO Working Papers, No. 190.
- _____ (2000) "Labour Statistics-Towards Enlargement, Labour Market Flexibility: The Role of the Informal Sector in the Context of EU Enlargement and the Need for a Systematic Statistical Base", WIFO Working Papers, No. 190.
- _____ (1996), "Towards a social reproduction model", *Transfer - European Review of Labour and Research*, February, 2(1).
- _____ (1999), Der Arbeitsmarkt der Zukunft, Implikationen für die Sozialpartnerschaft, in Karlhofer, F., Talos, E., (Eds.), *Zukunft der Sozialpartnerschaft, Veränderungsdynamik und Reformbedarf*, ZAP, Wien.
- Biffi, G., Leoni, T.(2006). "Handlungsoptionen für eine Erhöhung der Einkommensgerechtigkeit und Chancengleichheit für Frauen in Oberösterreich", WIFO study commissioned by the Upper Austrian Chamber of Labour.
- Bisping, Timothy O. and James R. Fain(2000), "Job Queues, Discrimination, and Affirmative Action." *Economic Inquiry* 38(1), pp.23~35.
- Blau, Francine D., Kahn, Lawrence M.(2003), "Understanding international differences in the gender pay gap, of *Labor Economics*", 21(1), pp.106~144. University of Chicago Press.

- Booth, A., Francesconi, M. and Frank, J.(2003), "A Sticky Floors Model of Promotion, Pay, and Gender", *European Economic Review*, 47, pp.295~322.
- Böheim, R., Hofer, H., Zulehner, C.(2005), "Wage differences between men and women in Austria: Evidence from 1983 and 1997", IZA Discussion Papers, No.1554.
- Booth, A., Francesconi, M. and Frank, J.(2003), "A Sticky Floors Model of Promotion, Pay, and Gender", *European Economic Review*, 47, pp.295~322.
- Braun, Juan, Loayza, Norman V.(1994), "Taxation, Public Services, and the Informal Sector in a Model of Endogenous Growth", World Bank Policy Research Working Paper, No.1334.
- Busby Nicole(2006), "Affirmative Action in Women's Employment: Lessons from Canada", *Journal of Law and Society*, 33(1), pp.42~58.
- 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.503~23.
- Carvajal Manuel J.(2006), "Economic Ground for Affirmative Action: The Evidence on Architects and Engineers in South Florida", *Review of Social Economy*, 64(4), pp.515~538.
- Dolan, Julie(2004), "Gender Equity: Illusion or Reality for Women in the Federal Executive Service?" *Public Administration Review*, 64(3), pp. 299~308.
- Enste, Dominik H.(2003), "Ursachen der Schattenwirtschaft in den OECD-Staaten", Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
- Esping-Andersen, G.(1996), "After the Golden Age? Welfare State

- Dilemmas in a Global Economy”, in: Gosta Esping-Andersen (Ed.) *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. Sage Publications.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., Myles, J.(2001), “A New Welfare Architecture for Europe?”, Report submitted to the Belgian Presidency of the European Union.
- European Commission(2008), Report on equality between women and men 2008, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit G.1, Luxembourg.
- _____ (2006), How is the Time of Women and Men distributed in Europe, Population and Social Conditions 4/2006, Luxembourg.
- _____ (2004a), Interim Evaluation Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Relating to the Community Framework Strategy on Gender Equality 2001 to 2005, Commission Staff Working Document, SEC(2004) 1047, Brüssel.
- _____ (2004b), How Europeans spend their time: Everyday life of women and men(Data 1998-2002), Pocketbooks in Theme 3.
- _____ (2003a), “Gender Pay Gaps in European Labour Markets-Measurement, Analysis and Policy Implications”. Commission Staff Working Paper, SEC(2003) 937, Brussels, September.
- _____ (2003b), “Time use at different stages of life: results from 13 European countries”, July 2003,

Working Papers and Studies Theme 3: Population and Social Conditions, Luxemburg.

_____ (2001), Beschreibung der sozialen Lage in Europa 2000, Luxemburg.

_____ (1998), Progress Report from Commission on the Follow-up of the Communication: Incorporate Equal Opportunities for Women and Men into all Community Policies and Activities, KOM, 122, Brüssel.

Ferrari, T., Nelson, K.(2002), "The Impact of taxation on the equalising effect of social insurance to income inequality: A comparative analysis of ten Welfare States", Luxembourg Income Study Working Paper No. 327.

Gill, F.(1990), "Social Justice and the Low-Paid Worker", *Australian Journal of Social Issues*, 25, pp. 83~102.

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.544~64.

Hollingsworth, J.R., Boyer, R.(1997), "Coordination of Economic Actors and Social Systems of Production". In J.R. Hollingsworth and R. Boyer (Eds.) *Contemporary Capitalism, the Embeddedness of Institutions*. Cambridge : Cambridge University Press.

Holzer, Harry and Neumark David(2006), "Affirmative Action: What Do We Know", *Journal of Policy Analysis and Management*, 25(2), pp.463~490.

_____ (2004), The Economics of Affirmative Action, (ed.) Edward Elgar Publishing Limited.

- (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), Jan. pp.240~271.
- Leonard Jonathan S.(1989), "Women and Affirmative Action" *Journal of Economic Perspectives*, 3(1), pp. 61~75.
- _____ (1984), "Employment and Occupational Advance under Affirmative Action", NBER Working Paper No. 1270, pp.1~30.
- _____ (1984), "The Impact of Affirmative Action on Employment", NBER Working Paper No. 1310, pp.1~32.
- Levenson, Alec, Maloney, William F.(1998), "The Informal Sector, Firm Dynamics, and Institutional Participation", World Bank Policy Research Working Paper, No. 1988.
- McCrary, Justin(2007), "The Effect of Court Ordered Hiring Quotas on the Composition and Quality of Police." *American Economic Review*, 97(1), pp. 318~53.
- Mejer, L., Linden, G.(2000), Dauernde Einkommensarmut und soziale Ausgrenzung in der Europäischen Union, Statistik kurz gefasst: Bevölkerung und soziale Bedingungen, Thema 3-13/2000, EUROSTAT.
- OECD(2005), Ageing and Employment Policies: Austria. OECD, Paris.
- Orloff, Ann S.(1993), "Gender and the Social Rights of Citizenship. The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States", *American Sociological*

Review 58(June); pp.303~328.

Pfau-Effinger, Birgit(2004) Socio-historical paths of the male breadwinner model-an explanation of cross-national differences¹ *The British Journal of Sociology* 55(3), pp.377~399.

Price, Vivian(2002), "Race, Affirmative Action, and Women's Employment in US Highway Construction." *Feminist Economics* 8(2), pp. 87~113.

Sabel, Ch.(2000), A Quiet Revolution of Democratic Governance: Towards Democratic Experimentalism, Paper presented at the EXPO 2000, OECD Forum on the Future, Conference on 21st Century Governance, Hannover, March 25-26.

Sass, Tim R. and Jennifer L. Troyer(1999), "Affirmative Action, Political Representation, Unions, and Female Police Employment." *Journal of Labor Research* 20(4), pp. 571~87.

Scharpf, F. W.(2000), Sozialstaaten in der Globalisierungsfalle? Lehren aus dem internationalen Vergleich, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V., Jahrbuch 2000, Köln, pp.59~73.

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. 911~23.

Sheridan Alison(1995), "Affirmative Action in Australia-Employment Statistics can't Tell the Whole Story", *Women in Management Review*, 10(2), pp.26~34.a

_____ (1998), "Patterns in the Policies: Affirmative

- Action in Australia”, *Women in Management Review*, 13(7), pp.243~252.
- Sowell Thomas(2004), *Affirmative Action around the World: An Empirical Study*, Yale University Press.
- Strachan Glenda, Burgess John and Anne Sullivan(2004), “Affirmative Action or Managing Diversity: What is the Future of Equal Opportunity Policies in Organizations?”, *Women in Management Review*, 19(4), pp.196~204.
- Rodrigues, Maria Joao(2003), *European Policies for a Knowledge Economy*, Edward Elgar.
- UNIFEM(2000), *Progress of the World’s Women 2000*, New York.
- Visser, J.(1998), “Two cheers for corporatism, one for the market: Industrial Relations, wage moderation and job growth in the Netherlands”, *British Journal of Industrial Relations*, June: 36(2), pp. 669~692.
- Visser, J.(2000), “From Keynesianism to the Third Way: Labour relations and Social Policy in Postwar Western Europe”, *Economic and Industrial Democracy*, 21, pp.421~56.
- Visser, J.(2002), “The first part-time economy in the world: a model to be followed?”, *Journal of European Social Policy*, Vol. 12(1), pp.23~42.
- Welch, Finis(1981), “Affirmative Action and Its Enforcement.” *American Economic Review*, 71(2), pp.127~33.

◆ 집필진

조준모

성균관대학교 경제학부 교수

권태희

성균관대학교 경제학부 BK21 연구교수

한국 적극적 조치 제도의 성과 결정 요인

- 발행 연월일 | 2008년 9월 18일 인쇄
2008년 9월 23일 발행
- 발행인 | 박기성
- 편집인 | 이장원
- 발행처 | 한국노동연구원
[1510]-[0110] 서울특별시 영등포구
여의도동 16-2 중소기업회관 9층
☎ 대표 (02) 782-0141 Fax (02) 786-1862
- 조판·인쇄 | (주)삼영프린텍 (02) 2279-6292
- 등록일자 | 1988년 9월 13일
- 등록번호 | 제13-155호