

---

## 공공부문 적극적 평등실현조치 해외사례 분석

---

연구책임자 : 이 환 성 (한국행정연구원 부연구위원)

공동연구자 : 서 원 석 (한국행정연구원 선임연구위원)

안 혁 근 (한국행정연구원 연구위원)

이 도 석 (한국행정연구원 부연구위원)

권 향 원 (서울여자대학교 교수)

김 정 인 (수원대학교 교수)



한국여성정책연구원  
Korean Women's Development Institute

이 보고서를 다음과 같이 인용해 주십시오.

이환성 외(2014). 공공부문 적극적 평등실현조치(AA)의 활성화 방안에 관한 연구(Ⅱ): 공공부문 적극적 평등실현조치 해외사례 분석 서울: 한국여성정책연구원

한국여성정책연구원(구 한국여성개발원)은 국무총리실 산하 정부출연 연구기관으로, 한국의 여성정책에 대한 종합 연구를 통해 양성평등 실현, 여성의 사회참여 확대 및 복지 증진, 가족 그리고 국가 발전에 기여하는 여성정책 Think-Tank이다.

공공부문 적극적 평등실현조치(AA)의 활성화 방안에  
관한 연구(Ⅱ)

1. 연구중서 시리즈

	연구보고서명	연구기관
2014-13	공공부문 적극적 평등실현조치(AA)의 활성화 방안에 관한 연구(Ⅱ)	한국여성정책연구원
2014-13-1	공공부문 적극적 평등실현조치 해외사례 분석	한국행정연구원

2. 참여연구자

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구기관	한국여성 정책연구원	문미경 (한국여성정책연구원 선임연구위원)	김복태 (본원 연구위원) 권소영 (본원 연구원) 박한준 (한국조세재정연구원)
위탁 연구기관	한국 행정연구원	이환성 (한국행정연구원 부연구위원)	서원석 (한국행정연구원 선임연구위원) 안혁근 (한국행정연구원 연구위원) 이도석 (한국행정연구원 부연구위원) 권향원 (서울여자대학교 교수) 김정인 (수원대학교 교수)



## 발 간 사

우리나라에서는 공공부문의 여성 대표성 제고를 위한 적극적 평등실현조치의 일환으로 1996년 여성공무원 채용목표제를 도입한 이래로 여성관리자 임용목표제, 여성과학기술인 채용목표제 등과 같은 적극적 평등실현조치 정책들을 공공부문에서 지속적으로 시행하고 있습니다. 또한 140대 국정과제 중 하나로 여성 경제활동 확대 및 양성평등 확산이 선정되어 여성인력 활용에 대한 관심이 더욱 높은 실정입니다. 따라서 향후 다양하고 새로운 적극적 평등실현조치 관련 정책의 수요 증가가 예상됩니다. 이와 관련하여 본 연구는 선제적으로 양성평등정책 수립에 필요한 자료를 수집하고 분석하여 기초 자료를 확보하고자 노력하였습니다.

우리나라보다 앞서 적극적 평등실현조치를 도입하여 실천하고 있는 선진국의 사례연구를 통하여 앞으로 우리나라가 추구하여야 할 적극적 평등실현조치 정책이 무엇인지를 살펴보고, 우리나라 현실에 적용 가능한 함의를 도출해 보았다는 점에서 본 연구는 의미가 있다고 할 것입니다.

본 보고서에서 제시한 연구결과들이 향후 우리나라 양성평등정책 수립을 위하여 유용하게 사용되기를 기대합니다.

마지막으로 본 연구를 수행한 연구진의 노고를 치하하며, 아울러 연구에 좋은 의견 및 도움을 주신 한국여성정책연구원 및 한국행정연구원 관계자분에게도 감사의 말씀을 전합니다.

2014년 12월  
한국여성정책연구원  
원 장 이 명 선



## 1. 서론

우리나라에서는 공공부문의 여성 대표성 제고를 위한 적극적 평등실현조치(affirmative action)의 일환으로 1996년부터 여성공무원 채용목표제를 도입하였다. 이후 여성관리자 임용목표제, 국공립대 여성교원임용목표제, 여성과학기술인 채용 목표제 등과 같은 다양한 적극적 평등실현조치 정책들이 공공부문에서 계속적으로 시행되고 있다. 이와 같은 양성평등실현과 관련된 정책들의 집행은 조직 구성원의 다양성에 직접적인 영향을 미치며, 이러한 다양성은 다시 조직의 혁신에 영향을 미치는 역학관계를 형성할 수도 있다. 즉 정부와 기업의 경쟁력은 조직의 효율성이나 기술 수준 이외에도 성별의 다양성에 의해 영향을 받을 수도 있다는 것이다. 특히 박근혜 정부는 여성 경제활동 확대 및 양성평등 확산을 국정과제로 선정하여 여성인력 활용을 제고하고자 노력하고 있다. 따라서 향후 다양하고 새로운 적극적 평등실현 관련 정책의 수요가 증가할 것이며, 이와 관련된 자료의 선제적인 수집 및 분석을 통해 관련 자료의 축적이 필요하다고 할 것이다.

본 연구에서는 선진국 사례를 통해 각국의 적극적 평등실현 현황 및 범위를 파악하여 시사점을 도출함을 목적으로 한다. 이를 위하여 미국, 캐나다, 스웨덴 등 세 개의 국가를 선진국 사례조사의 연구범위로 정하였다. 미국, 캐나다, 스웨덴은 세계적으로 적극적 평등실현조치 제도가 잘 발달되어 있는 국가로서 우리 사회 전반에 걸쳐 필요한 평등실현조치와 관련된 다양한 정보를 제공해 줄 것으로 기대된다.

## 2. 미국의 공공부문 적극적 평등실현조치

미국에서 적극적 평등실현조치는 1960년대 미국 사회현황과 밀접한 관련성이 있다. 사회적·경제적으로 피해를 받은 계층을 위한 보상적 정책으로 적극적 평등실현조치가 설립되었다. 특히 이는 Kennedy 대통령과 Johnson 대통령의 사회구성원 차별 문제 해결 의지의 표명으로 대통령 행정명령 발행을 통해 실행되었다. 적극적 평등실현조치의 중요한 논의는 무엇보다도 이전의 사회적·경제적

약자를 위한 보상적 정책이라는 것이다. 처음에는 적극적 평등실현조치가 인종 차원에서 흑인에 대한 보호강화를 중점으로 하였으나, 적용범위가 점차 확대되어 여성을 위한 적극적인 우대정책이 실시된 것이다. 미국의 적극적 평등실현조치는 개인주의 사상에서 벗어난 사회적 평등강화 정책이며, 약자들을 위한 적극적 우대정책이고 실질적 보상 정책이다. 미국에서 적극적 평등실현조치의 발전과정은 법적·제도적 장치와 밀접한 관련이 있다. 적극적 평등실현조치와 관련된 추진 체계는 크게 법적·제도적 장치와 행정적 장치를 바탕으로 논의될 수 있는 데, 구체적인 법적·제도적 장치는 주로 대통령 행정명령과 민권법을 바탕으로 이루어졌다. 적극적 평등실현조치를 위한 기본적인 법적 장치는 민권법이다. 민권법에서는 사회구성원들 간 평등원칙을 강조하였다. 적극적 평등실현조치를 시행하는 행정적 추진체계는 크게 대통령 직속의 ‘평등고용기회위원회(Equal Employment Opportunity Commission)’와 노동부 산하의 ‘연방계약심사국(Office of Federal Contract Compliance)’을 바탕으로 이루어졌다.

### 3. 캐나다의 공공부문 적극적 평등실현조치

캐나다의 사례를 살펴보면 적극적 평등 실현 조치 중 여성에 대한 양성평등에 관하여는 다양한 연방정부 부처들이 수행하고 있지만 여성지위청이 주도적인 역할을 하고 있다. 여성지위청은 연방정부에서 성별영향평가의 기본적인 방향을 제시하고 있다. 캐나다에서 연방정부는 구체적인 여성 정책에 대하여 기본 틀을 제시하고, 구체적인 여성문제와 관련한 서비스는 주정부와 준주정부에서 제공하고 있다. 이처럼 중앙정부와 지방정부로 양립된 체제하에서는 정책의 일관성이 중요하다. 이를 위하여 캐나다는 여성담당장관 회의를 매년 개최하여 양성평등을 추진하고 있고 여기에서 중앙정부와 지방정부의 협력 관계를 강화하고 있다. 캐나다의 적극적 평등실현을 위한 법적 체계를 살펴보면 가장 상위법으로 ‘캐나다 헌법(Constitution Act)’의 일부인 ‘캐나다 권리와 자유에 대한 헌장(Canadian Charter of Rights and Freedoms)’과 ‘캐나다 인권법(Canadian Human Right Act)’이 존재한다. 이들 상위법들은 모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약과 세계인권선언에 기초하여 캐나다에서의 적극적 평등실현을 구현하고자 한다. 하위법에서는 ‘고용평등법(Employment Equity Act, 1986)’이 있다. 동 법에서 인종에 따른 차별을 억제하고 고용평등을 달성할 수 있는 내용을 규정하고 있다. 또한, ‘캐나다 다문화주의 법(Canadian Multiculturalism Act, 1988)’에서 이민자가 많은 캐



나다의 현실을 반영하여 간접적으로 인종차별 억제를 규정하고 있다.

#### 4. 스웨덴의 공공부문 적극적 평등실현조치

스웨덴의 적극적 평등정책은 젠더중립성(gender neutrality)을 바탕으로 한 노동 정책 및 가족정책의 성격을 지니고 있다. 이러한 일관된 원칙을 바탕으로 중립적 조정자로서 정부의 역할 및 법적 체계 등이 유기적으로 조직화되어 정책의 신뢰성과 타당성을 담보할 수 있었다. 결과적으로 스웨덴은 세계에서 가장 높은 수준의 남·여 평등 수준을 달성할 수 있었다. 젠더정책의 골자가 수립 및 완성된 1970년대와 2000년대는 이러한 일관된 원칙을 바탕으로 마련된 제도와 정책을 둘러싸고 사회 각 부문의 이해관계자들이 협상과 타협을 통해 미세조정(fine tuning)한 시기로 이해된다. 40년 이상의 기간 동안 급격한 정책방향의 변동이나, 정책선회, 정책수정 등이 나타나지 않았다. 정책의 범위와 내용에 대한 미시적인 조정을 통해 정책의 정제(polishing)가 나타났을 뿐이었다. 이러한 스웨덴의 경험은 정책의 휘발성과 변동성이 높은 한국의 사례에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

#### 5. 결론

미국, 캐나다, 스웨덴의 해외 사례를 통해서 몇 가지 시사점을 도출할 수 있을 것이다. 공공부문의 실질적인 평등조치로서 할당제를 극복할 수 있는 정책이 필요할 것이며, 공공부문 여성관리직의 적극적 평등실현조치를 위한 정책 도입을 고려해야 할 것이다. 또한 정부계약시 적극적 평등실현조치를 적용하기 위한 노력이 필요할 것이며, 적극적 평등실현조치에 관한 여러 가지 정책을 일원화하는 체계가 뒤따라야 할 것이다. 캐나다와 같은 고용평등이행보고서의 작성을 의무화하고, 여성기금등을 이용한 여성 프로그램 운영을 하는 방법도 우리에게 주는 시사점이다. 마지막으로 중앙정부와 지방정부의 협력을 통한 효과적인 고용평등 정책 달성을 위한 노력과, 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률을 제정하고, 양성평등 실현을 위한 정책의 일관성과 신뢰성 확보를 위한 노력과 함께, 사회적 합의와 협상을 통한 점진적 조정이 필요할 것이다.



# **목 차**

<b>I. 서론</b>	1
1. 연구의 필요성	3
2. 연구 범위와 방법	4
<b>II. 미국의 공공부문 적극적 평등실현조치</b>	5
1. 적극적 평등실현조치의 역사적 배경, 변천과정 및 동향	7
가. 미국 적극적 평등실현조치의 역사적 배경	7
나. 미국의 적극적 평등실현조치 관련 정책 변천과정	11
다. 미국의 적극적 평등실현조치 법제	13
라. 미국 적극적 평등실현조치 정책의 최근 동향	18
2. 미국 사례조사	20
가. 공공부문 적극적 평등실현조치 관련 법제	20
나. 공공부문 적극적 평등실현조치 추진체계	28
다. 적극적 평등실현조치 활성화를 위한 유인체계	32
라. 제도 운영의 성과	33
마. 역차별 논란에 대한 주요 판례	42
바. 소결	50
3. 시사점	54
가. 공공부문의 실질적인 평등조치: 할당제 극복	54
나. 공공부문 여성 관리직의 적극적 평등실현조치 도입	55
다. 정부계약시 적극적 평등실현조치 적용	56
라. 적극적 평등실현조치 체계 일원화	57
<b>III. 캐나다의 공공부문 적극적 평등실현조치</b>	59

1. 적극적 평등실현조치의 역사적 배경, 변천과정 및 동향 .....	61
가. 캐나다 적극적 평등실현조치의 역사적 배경 .....	61
나. 캐나다의 적극적 평등실현조치 관련 정책 변천과정 .....	67
다. 캐나다의 적극적 평등실현조치 법제 .....	73
라. 캐나다 적극적 평등실현조치 정책의 최근 동향 .....	77
2. 캐나다 사례조사 .....	78
가. 공공부문 적극적 평등실현조치 관련 법제 .....	78
나. 공공부문 적극적 평등실현조치 추진체계 .....	85
다. 적극적 평등실현조치 활성화를 위한 유인체계 .....	88
라. 제도 운영의 성과 .....	90
마. 역차별 논란에 대한 주요 판례 .....	90
바. 소결 .....	93
3. 시사점 .....	95
가. 고용평등이행보고서의 작성 의무화 .....	95
나. 여성기금등을 이용한 여성 프로그램 운영 .....	98
다. 중앙정부와 지방정부의 협력을 통한 효과적인 고용평등 정책 달성 ...	99
라. 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 .....	99
마. 공공부문에서 양성평등을 위한 형평임금제의 도입 .....	100

#### IV. 스웨덴의 공공부문 적극적 평등실현조치 .....

1. 적극적 평등실현조치의 역사적 배경, 변천과정 및 동향 .....	105
가. 스웨덴 적극적 평등실현조치의 역사적 배경 .....	105
나. 스웨덴의 적극적 평등실현조치 관련 정책 변천과정 .....	116
다. 스웨덴의 적극적 평등실현조치 법제 .....	120
라. 스웨덴 적극적 평등실현조치 정책의 최근 동향 .....	122
2. 스웨덴 사례조사 .....	130
가. 공공부문 적극적 평등실현조치 관련 법제 .....	130
나. 공공부문 적극적 평등실현조치 추진체계 .....	133

다. 적극적 평등실현조치 활성화를 위한 유인체계 .....	138
라. 제도 운영의 성과 .....	139
마. 역차별 논란에 대한 주요 판례 .....	147
바. 소결 .....	148
3. 시사점 .....	148
 V. 결론 .....	151
1. 요약 .....	153
2. 정책적 시사점 .....	155
 ■ 참고문헌 .....	159

## 표 목 차

<표 II-1> 평등고용기획위원회 개관 .....	29
<표 II-2> 1990년대 미국의 반 적극적 평등실현조치 주민발의 .....	44
<표 III-1> 캐나다 고용평등에 대한 역사적 변천과정 .....	61
<표 III-2> 캐나다 여성의 권리 변천과정 .....	64
<표 III-3> 캐나다 인권위원회의 연도별 진정처리현황 .....	69
<표 III-4> 캐나다 연방정부 양성평등정책 기관 .....	86
<표 III-5> 캐나다 주정부의 양성평등정책 조직 .....	87
<표 IV-1> 성별 공공부문 및 민간부문 고용률 .....	106
<표 IV-2> 스웨덴 가정유형(2005년) .....	112
<표 IV-3> 0-17세 자녀를 가진 고용된 부모들의 자녀나이에 따른 근로시간(2005년) ·	115
<표 IV-4> 적극적 평등 정책 변천과정(1970년대~2000년대) .....	121
<표 IV-5> 사회보험비용(social insurance costs)(2007년도) .....	128
<표 IV-6> 현행 양성차별관련 법령 및 정관의 사례(연도순) .....	133
<표 IV-7> 정부부문의 양성평등 정책 전담기구 .....	136
<표 IV-8> 민간부문의 양성평등 조직 및 활동 .....	137
<표 IV-9> 남·여 평등 순위 .....	139
<표 IV-10> 취업률, 출생률, 및 공공정책 지원 지표 .....	141
<표 IV-11> 여성·남성 주요 고용분야와 고용률(2010년도) .....	144
<표 V-1> 해외 사례 비교 정리 .....	155

## 그 림 목 차

<그림 II-1> 연방계약심사국 조직도 .....	32
<그림 II-2> 1976년-2013년 미국 정규직 여성 비율 .....	37
<그림 II-3> 1988년-2007년 연방정부의 성별에 따른 임금차이 .....	38
<그림 II-4> 1988년-2007년 연방정부의 직종에 따른 성별 분포 .....	40
<그림 II-5> 1988년-2007년 연방정부의 학력에 따른 성별 분포 .....	41
<그림 II-6> 1988년에 입사한 동기들의 임금차이 .....	42
<그림 II-7> 2008-2013년 간 여성공무원 추이 변화 .....	56
<그림 III-1> 캐나다 형평임금 정책 진행 과정 .....	84
<그림 IV-1> 스웨덴의 출산율(1970-2007) .....	111
<그림 IV-2> 스웨덴 남·여 노동 참여율 변동(1964-2007) .....	114
<그림 IV-3> 육아휴직 소정일수(benefit days)의 발전(1974-2006) .....	124
<그림 IV-4> 아버지의 육아휴직 사용일수 비율(%) .....	126
<그림 IV-5> 2002년 남·여 고용률(employment rate) .....	142
<그림 IV-6> 남·여 임금격차(Pay Gap) .....	143
<그림 IV-7> 기업 관리자급 이상 여성비율 .....	145
<그림 IV-8> 이사급 이상 임원 여성비율 .....	146





# I

## 서론

- |               |   |
|---------------|---|
| 1. 연구의 필요성    | 3 |
| 2. 연구의 범위와 방법 | 4 |



## 1. 연구의 필요성

우리나라에서는 공공부문의 여성 대표성 제고를 위한 적극적 평등실현조치(affirmative action)의 일환으로 1996년부터 여성공무원 채용목표제를 도입하였다. 이후 여성관리자 임용목표제, 국공립대 여성교원임용목표제, 여성과학기술인 채용목표제 등과 같은 다양한 적극적 평등실현조치 정책들이 공공부문에서 지속적으로 시행되고 있다. 이와 같은 양성평등실현과 관련된 정책들의 집행은 조직 구성원의 다양성에 직접적인 영향을 미치며, 이러한 다양성은 다시 조직의 혁신에 영향을 미치는 역학관계를 형성할 수 있다. 즉, 정부와 기업의 경쟁력은 조직의 효율성이나 기술 수준 이외에도 성별의 다양성에 의해 영향을 받을 수도 있다는 것이다. 정부는 여성 경제활동 확대 및 양성평등 확산을 140대 국정과제 중 하나로 선정하여 여성인력 활용을 제고하고자 노력하고 있다. 따라서 향후 다양하고 새로운 적극적 평등실현 관련 정책의 수요가 증가할 것이며, 이를 위한 자료의 선제적인 수집 및 분석을 통해 관련 정책에 기여할 수 있는 연구성과를 축적할 필요가 있다.

선진국들은 우리나라보다 적극적 평등실현조치를 일찍 도입하였을 뿐만 아니라 오랜 역사적 배경을 바탕으로 다양한 법체계를 비롯한 제도를 확립하고 있다. 이에 본 연구는 해외 선진국의 적극적 평등실현조치 사례를 조사·분석하여 우리나라 관련 법체계 및 제도를 정비·보완하고 발전시킬 수 있는 여러 가지 정책방안을 제시하고자 한다. 이를 통하여 향후 우리나라의 적극적 평등실현 정책의 발전에 기여하고자 한다.

## 2. 연구 범위와 방법

본 연구에서는 광범위한 문헌연구를 통해 미국, 캐나다, 스웨덴 등 주요 외국의 공공부문 적극적 평등실현조치 제도 현황과 운영 실태를 조사하여 우리나라 공공부문의 적극적 평등실현조치 도입을 위한 시사점을 도출하고자 한다. 미국, 캐나다, 스웨덴은 세계적으로 적극적 평등실현조치 제도가 잘 발달되어 있는 국가로서 우리 사회 전반에 걸쳐 필요한 적극적 평등실현조치와 관련된 다양한 정보를 제공해 줄 것으로 기대된다.

이를 위하여 먼저 각 국가의 적극적 평등실현조치의 역사적 배경, 관련 정책의 변천과정, 최근 동향을 살펴본다. 또한 공공부문의 적극적 평등실현조치 관련 법제 및 추진체계, 적극적 평등실현조치 활성화를 위한 유인체계, 제도 운영의 성과, 역차별 논란에 대한 주요 판례를 상세히 검토하고 정리한다. 그리고 사례조사 결과를 바탕으로 우리나라 공공부문의 적극적 평등실현조치 도입 방향을 위한 시사점을 도출한다.

## II

# 미국의 공공부문 적극적 평등실현조치

1. 적극적 평등실현조치의 역사적 배경, 변천과정 및 동향	7
2. 미국 사례조사	20
3. 시사점	54



## 1. 적극적 평등실현조치의 역사적 배경, 변천과정 및 동향 가.

미국의 적극적 평등실현조치의 역사적 배경은 1960년대 미국 사회현황과 밀접한 관련성이 있다. 1960년대 이전의 미국사회는 사회구성원들이 평등한 대우를 받지 못하는 불평등한 사회였다. 특히, 미국에서의 인종차별은 사회의 분열과 갈등을 조장하는 핵심 원인이 되었으며, 이러한 사회적 분열을 타개하고자 정치권에서는 소외되고 차별받는 이들을 보호하기 위한 노력을 시작하게 되었다.

1960년대 미국 대통령 선거 결과로 민주당이 집권하며 인권 문제가 더욱 중요시 되었고, 민주당 출신의 대통령들이 사회적 약자의 인권에 적극적인 관심을 가지면서 평등사회 구현을 위한 다양한 정책들이 마련되었다. 보다 구체적으로, 대통령 행정명령(Executive Order)을 바탕으로 적극적 평등실현조치의 기틀이 마련되었으며, 이후 민권법(Civil Rights Act) 수정을 통해 적극적 평등실현조치가 더욱 발전하게 되었다. 즉, 적극적 평등실현조치의 발달은 과거 사회적·경제적으로 불평등한 위치에 있던 사회적 약자들을 보호하기 위한 보상적 정책 관점에서 논의될 수 있는 것이다(Sterba, 2009).

1960년대 미국사회에서는 성(gender)에 대한 차별을 극복하고 여성의 사회적·경제적 평등지위 향상을 도모하기 위한 노력이 매우 저조한 실정이었다. 즉, 사회에서 혹은 정치권에서 여성 관련 적극적 평등실현조치에 대한 관심이 그렇게 높지 않았던 것이다. 따라서, 1960년대 미국의 적극적 평등실현조치 내용의 대부분은 인종차별 금지 및 차별 완화에 관한 것이었으며, 여성에 대한 적극적 평등실현조치는 주된 관심사가 아니었다. 그러나 여성에 대한 적극적 평등실현조치가 1960년대 후반에 들어서는 많은 사람들의 주목을 받기 시작한다. 즉, 여성에 대한 차별의 심각성과 여성차별 금지 및 차별 완화에 대한 정책 마련의 시급성이 강조되기 시작한 것이다. 이로 인해, 여성에 대한 우대 프로그램을 포함하여 성별과 관련된 다양한 적극적 평등실현정책이 시행되기 시작하였다(Kellough, 1989).

## 1) 시대적 배경: 1960년대 미국 사회현황 반영

### (1) 1960년 대통령 선거

적극적 평등실현조치는 1960년대 미국의 사회현황을 잘 반영한 정책이라고 할 수 있다. 적극적 평등실현조치라는 용어는 J.F. Kennedy 대통령에 의하여 처음 사용되었으며, L.B. Johnson 대통령 시기를 거치면서 더욱 발전하였다. 앞서 언급한 것처럼 적극적 평등실현조치의 등장은 1960년대 미국의 정치적 상황에 의해 큰 영향을 받게 된다. 1960년 대통령 선거에서는 민주당과 공화당의 치열한 접전이 예상되었기 때문에, 두 정당 모두 선거에서 승리하기 위해 고용, 교육, 운송, 주거 등의 다양한 분야에서 차별을 해소하는 것을 가장 중요한 정책 이슈로 제시하였다. 예를 들어 공화당 후보인 R. Nixon은 동등한 직업 기회를 보장하기 위해 이와 관련된 상설위원회를 설치하겠다는 공약을 제시하였으며, Kennedy 대통령은 대통령 수락 연설에서 “인권을 위한 평화로운 혁명, 즉 우리의 공동체 생활의 전 영역에서 인종 차별의 종식을 요구하는” 혁명을 제시하였다(조지형, 2008: 265). 특히, 이들은 공산주의 국가에 비해서 미국의 자유체제가 우월성을 가진다는 점을 소수자에 대한 차별폐지와 사회·경제 활동 전반에 있어서의 공정한 기회제공에서 찾고자 하였다.

### (2) 1961년 대통령 행정명령

1961년에 공표된 Kennedy 대통령의 행정명령 제 10925호는 최초의 적극적 평등실현조치가 되었다. 미국 헌법의 평등 정신을 강조하였고, 인종, 신념, 피부색 또는 출신국가에 의하여 국민들을 차별하는 것은 헌법 정신에 위배된다는 점을 강조하였으며, 이를 통해 모든 국민들에게 차별 없이 평등한 기회가 주어져야 함을 강조하였다. 또한, 차별철폐가 미국 정부가 지켜야 할 명백하고 적극적인 책무라는 것을 강조하였다(조지형, 2008: 265).

보다 구체적으로, 1961년 3월 6일 발표된 대통령 행정명령(Executive Order 10925)에서는 연방정부 발주사업의 계약자들에게 ‘인종, 정치적 신조, 피부색, 민족기원’에 의거하여 하도급자를 차별하지 않을 것을 지시하고, 사회



적·경제적 약자들을 위한 적극적인 평등조치를 취할 것을 요구하였다(임지봉, 2003b: 125). 1961년 행정명령이 더욱 확대된 것은 Johnson 대통령에 의해서이다. 1965년 Johnson 대통령은 Howard 대학 연설에서 적극적 평등실현 조치의 중요성을 강조하였다. 다음은 연설문의 내용이다.<sup>1)</sup>

“자유로는 충분치 않다. 당신은 수세기에 걸쳐 썩어터진 상처를 ‘당신은 이제 당신이 원하는 어디든지 갈 수 있고, 당신이 갈망하는 것은 무엇이든 할 수 있으며, 당신이 좋아하는 이를 대표로 뽑을 수 있습니다’라는 말로 깨끗이 지워버릴 수는 없다. 당신은 수년간 양발을 쇠고랑에 묶여 지내던 이를 풀어주고 출발선에 데리고 가서 ‘당신은 다른 모든 사람과 이제 자유롭게 경쟁할 수 있고 이것은 공정한 것입니다’라고 말할 수는 없다”(임지봉, 2003b: 125-126).

## 2) 적극적 평등실현조치의 특징

미국에서 적극적 평등실현조치(affirmative action)의 의미는 소수자 우대정책을 일컫는데, 이는 ‘평등고용기회위원회(U.S. Equal Employment Opportunity Commission: EEOC)’의 설립으로 더욱 활성화되었다. 즉, Kennedy 대통령의 행정명령 제 10925호를 바탕으로 대통령 산하 평등고용기회위원회를 설립하였고 이 기관을 중심으로 적극적 평등실현조치를 운영한 것이다.

평등고용기회위원회(EEOC)에서는 차별 금지 법 조항을 바탕으로 연방정부 공무원을 채용할 때 지원자들에게 차별적 원칙이 적용되지 않도록 관리·감독하였다. 또한 의회 내에서도 ‘평등기회위원회(Equal Opportunity Commission)’를 별도로 설립하여(임지봉, 2003b: 126), 과거 소외되고 차별받던 사회적 약자들에게 고용 및 업무환경에 있어 평등한 기회를 제공해 주고자 노력하였다. 1960년대 초반부터 차별을 금지하고 소수자를 우대하는 법안들이 의회를 통과하기 시작하였고, 이러한 법안들을 바탕으로 한 정책들은 적극적 평등실현조치의 특징을 지니고 있었다(김대근, 2014: 8). 이후 1970년대 들어서는 적극적 평등실현조치가 적극적인 우대정책들(preferential policies)로 시행

1) 해당 연설문 내용은 임지봉(2003b: 125-126)을 재인용하였다.

되었다. 무엇보다도 연방정부에서의 고용과 하도급 계약에 소수자를 적극적으로 참여시켰으며, 이러한 목표를 달성하기 위한 계획을 수립·시행함에 있어 연방규칙을 제정하여 적용하였다. 즉, 미국에서의 적극적 평등실현조치는 법·제도화 되어 있으며, 따라서 보다 구체적이고 체계적인 성격을 띠고 있다고 할 수 있다.

### 3) 적극적 평등실현조치의 사상: 실질적 평등 강조

적극적 평등실현조치의 바탕이 되는 사상은 미국의 개인주의 및 자유주의 사상과 다소 거리가 있다. 미국은 개인주의를 바탕으로 개인의 능력과 자유를 최우선으로 고려하는 국가이다. 개인의 자유에 대하여 국가가 인위적인 통제를 가할 수 없기 때문에, 개인주의와 자유주의가 가장 중요한 원리가 되는 것이다. 그러나 이러한 개인주의와 자유주의 사상이 사회구성원들 사이에 실질적 평등의 문제를 불러일으켰으며, 사회적 불평등은 정부의 인위적인 개입 없이는 해결이 불가능하게 여겨졌다. 따라서 개인주의를 바탕으로 한 소극적 평등이 아니라, 실질적 평등이 적극적 평등실현조치의 사상적 배경이 되었다고 할 수 있다. 이러한 실질적 평등주의 사상은 적극적 평등실현조치의 기본이 되었으며, 이는 미국의 전통적인 개인주의 사상과 대립·갈등 하면서 발전해 갔다(Kellough, 2006). 다시 말해, 적극적 평등실현조치는 보수주의와 진보주의자들 사이에 나타난 첨예한 갈등양상의 산물이라고 볼 수 있는 것이다(조지형, 2008: 263). 특히, 적극적 평등실현조치의 등장은 1960년대의 사회운동과 밀접한 관련성이 있으며, 복잡하고 다양한 이해관계로 인하여 오늘날에도 여전히 사회 갈등 요인이 되고 있다.

#### 4) 보상정책으로서의 적극적 평등실현조치

미국의 초기 적극적 평등실현조치의 중요한 특징은 과거부터 소외되어 왔던 사회적·경제적 약자들을 위한 적극적 보상조치라는 점이다. 1960년대 이전에는 미국 주정부나 연방정부 전역에서 사회적 약자들을 위한 적극적 보호조치가 마련되어 있지 않았다. 미국에서도 성별과 관련한 차별적 대우는 여성에 대한 사회적 편견 및 차별과 관련이 있다. 역사적으로 남성보다 여성에 대한 사회적 관심이 저조했던 것이다. 단적인 예로 미국 학교에서 선생님들의 여학생에 대한 관심은 남학생에 대한 관심보다 높지 않았다(Wildman, 2001:430). 이러한 성에 대한 편견은 여성에 대한 사회적 불평등을 초래하였다.

미국 내에서 여성에 대한 적극적 평등실현조치는 차별받아 온 여성들을 위한 보상정책으로 고려될 수 있다(임지봉, 2003b: 126). 보상정책이 활발하게 이루어진 분야는 정부계약, 공무원의 채용과 승진제도, 대학교육 입학과정 등이다. 과거에는 대부분의 여성 참여가 어려웠던 영역이지만 1960년대 이후 적극적 평등실현조치로 이러한 분야의 여성 참여가 증가하였다.

•

#### 1) 전반적 발달 개요

미국의 적극적 평등실현조치 발달과정은 크게 민권법이 제정되기 이전과 이후로 구분될 수 있다. 민권법 제정 이전에는 앞에서 논의한 바와 같이 사회적 또는 경제적으로 피해를 받아왔던 사회적 약자들을 위한 보상정책이 주를 이루었고, 민권법이 통과되면서 보다 실질적이고 적극적인 평등정책이 미국사회 전반에서 발전되기 시작하였다. 미국의 적극적 평등실현조치 정책 내용 및 기준은 연방대법원 판례를 중심으로 이루어졌고, 초기 적극적 평등실현조치는 성차별보다는 인종차별을 치유할 목적으로 시행되었다.

## 2) 적극적 평등실현조치의 확대 실시: 여성차별 철폐

인종차별 철폐를 주목적으로 하던 적극적 평등실현조치는 연방정부와 주 정부를 중심으로 여성에 대한 차별 철폐도 점차 강조하기 시작했다(Kellough, 1989). 과거로부터 여성에게 행해지던 여러 가지 차별 문제를 연방정부나 주정부가 적극적으로 해결하고자 나선 것이다(김복기, 2008).

특히 연방정부뿐만 아니라 주정부 그리고 지방정부(local government) 전역에서 여성에 대한 적극적인 보호정책이 확대 실시되었다. 이러한 적극적 평등실현조치가 시행된 영역은 정부계약과 고용, 승진 등의 인사문제와 관련되어 있었다. 또한, 이러한 여성에 대한 차별철폐는 고등교육 특히, 대학교육 기회의 평등 제공 측면에서도 적용되었다(Kellough, 1989). 보다 구체적으로, 주립대학을 중심으로 미국의 일부 대학들은 학생선발에 있어서 사회적·경제적 약자들을 위한 적극적 평등실현조치를 시행하였고, 이러한 정책들을 통해 과거 성차별로 인한 여성들의 입학 불이익 문제를 극복하고자 하였다(Sterba, 2009).

## 3) 다양성 확보를 위한 적극적 평등실현조치

1960년대에는 적극적 평등실현조치가 과거의 불평등에 대한 보상정책으로 활용되었다면 1970년대 적극적 평등실현조치는 사회 다양성(diversity) 증대의 수단으로 활용되었다(김복기, 2008: 93). 즉, 사회적 약자를 위한 단순한 보상 차원에서 벗어나, 1970년대 이후 적극적 평등실현조치는 다양성 관리를 강조하기 시작한 것이다. 적극적 평등실현조치가 시행되기 시작한 초기에는 차별철폐와 다양성 관리가 혼재되어 모호하게 사용되었으나(Kellough, 2006), 이후 다양성 관리는 적극적 평등실현조치에 중요한 관리 전략이 되었다(Kellough, 2006; Sterba, 2009).

1970년대 이전까지는 사회적 약자들에 대한 차별 및 불평등 해소를 위해 적극적 평등실현조치가 고려되었을 뿐이지, 적극적 평등실현조치의 다른 긍정적인 효과에 대해서는 충분한 논의가 이루어 지지 않았다. 그러나, 1970년대 이후부터 제기된 적극적 평등실현조치의 다양성 관리 측면은 역

차별 문제 등 적극적 평등실현조치가 낳은 부작용의 우려를 완화시키는 데 기여한 측면에 있다. 보다 구체적으로, 동질적 성격을 가진 구성원으로 이루어진 집단보다 다양한 성격을 가진 구성원으로 이루어진 집단이 훨씬 높은 성과를 창출한다는 것이다. 다양한 조직 구성원들의 아이디어가 모여 시너지 효과를 발생시키고 이는 조직성과 증대에 큰 기여를 할 수 있다는 것이다(Tomasson, Crosby, & Herzberger, 1996). 예를 들어, 대학에서 보다 다양한 학생들(예: 인종, 성별, 장애 등)을 선발하는 것이 대학 교육의 질 향상에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 주장도 제기되었다(김복기, 2008: 93).

#### 4) 적극적 평등실현조치의 역차별 문제

이상에서 살펴보았듯이, 적극적 평등실현조치는 사회적 약자들을 위한 보상정책인 동시에 집단 내 다양성 관리 정책의 일환으로 활용되었다. 그러나 적극적 평등실현조치가 긍정적인 효과만을 초래하는 것은 아니다. 무엇보다도 적극적 평등실현조치가 강화되면서 오히려 ‘역차별’이라는 부작용이 초래된 것이다. 법리적인 해석에 있어서 적극적 평등실현조치가 위헌적인 요소가 있다는 것이다. 예를 들어, 성별과 관련된 적극적 평등실현조치는 과거부터 사회적·경제적 약자로 인식되던 여성들에게 특혜를 부여한 것으로 볼 수 있지만 이는 오히려 ‘집단’에게 특혜를 주고 ‘개인’적 평등은 희생시켰다는 점에서 역차별 문제를 야기할 수 있다는 것이다(김복기, 2008: 93). 이러한 주장은 수정헌법 제 14조에 대한 해석과 관련이 있다. 모든 계층에 대한 적극적인 평등보장이 흑인이나 여성 계층에게 우대적인 정책이 될 수는 있지만, 반대로 이러한 평등정책은 백인이나 남성들에게는 ‘역차별’로서 인식될 수 있다는 것이다(Kellough, 2006).

.

#### 1) 적극적 평등실현조치의 법적 보호 배경: 여성의 평등과 권리 향상

여성을 위한 적극적 평등실현조치에 대한 법체계가 어떻게 형성되었는지를 알기 위해서는 우선 역사적으로 미국사회에서 여성에 대한 인식과 여성

의 권리보장이 어떤 식으로 이루어졌는지를 살펴볼 필요가 있다.

#### (1) 소극적 자유에서 실질적 평등으로의 전환

1960년대 처음 적극적 평등실현조치가 등장하였을 때 여성을 위한 법체계는 별도로 존재하지 않았으며, 인종에 대한 적극적 평등실현조치 관점이 주로 논의되었다. 당시에는 미국 수정 헌법에도 남녀평등에 관한 법적 규정이 마련되어 있지 않았다.

개인주의와 자유를 바탕으로 건설된 미국에서는 미국의 헌법정신인 자유와 평등사상이 끊임없는 갈등 관계를 유지하고 있으며 그 관계는 시대에 따라서 변화해왔다(김정인, 2013). 근대 미국 사회에서는 자유를 균등하게 누릴 수 있는 ‘자유와 평등’ 즉 소극적 자유를 중요한 사상적 배경으로 하여 법적 장치가 마련되었으나, 현대 사회로 발전하면서 평등이라는 개념이 ‘생존의 평등’과 ‘실질적 평등’이라는 개념으로 확대되었고 이러한 평등사상을 바탕으로 법체계가 형성되기 시작하였다(명재진, 2006: 293). 이러한 사상의 변화는 미국 연방대법원 판결의 중요한 기준이 되었으며, 또한 이는 적극적 평등실현조치의 중요한 사상적 근거가 되었다.

#### (2) 여성권리의 발달

여성에 대한 적극적 평등실현조치의 법체계 형성 배경은 여성의 권리가 역사적으로 어떻게 변화해 왔는가와 밀접한 관련성이 있다. 여성에 대한 사회적 인식이 어떻게 변화했는가에 따라 여성의 사회적 지위는 지속적으로 변화해 왔다. 20세기 초에는 여성이 매우 소극적인 권리를 행사했으며, 1920년대 까지 미국에서는 여성에게 투표권도 부여되지 않았다. 여성권리를 적극적으로 보호해준 법이 1960년대 수정헌법이다. 연방 수정헌법 제 14조 ‘일반적 평등에 대한 보호규정’을 통해서 여성에게도 법적 평등권이 명시상부하게 부여되었다(명재진, 2006: 293).

## 2) 대통령 행정명령을 통한 법적 보호 장치

적극적 평등실현조치와 관련된 대표적인 법적 장치로는 대통령 행정명령이 제시될 수 있다. 따라서 아래에서는 시대적 순서에 따라 적극적 평등실현조치와 관련된 대통령 행정명령을 살펴보도록 한다.

### (1) 1961년 대통령 행정명령 제 10925호

Kennedy 대통령은 대통령 행정명령 제 10925호를 1961년에 발효하였다. 이 행정명령은 사회적·경제적 약자들을 보호하기 위하여 다양한 차별이 철폐되어야 함을 강조하였다는 측면에서 상징성이 높다고 할 수 있다. 1961년의 대통령 행정명령은 인종에 따른 고용차별을 없애고, 연방정부와 정부계약 체결할 때 계약관리방식을 차별 없이 진행하여 불평등을 철폐하도록 한 적극적인 정부활동이었다.

1961년의 대통령 행정명령은 정부의 적극적인 역할을 강조하였지만, 실제 시민들에게 보장된 평등은 단순한 절차적 공정성에 불과했다. 즉 단순히 차별 없이 모든 사회구성원들에게 취업 기회의 평등이 확대되었고, 고용과정과 고용된 기간 중 평등한 대우와 기회가 이루어지는 것이었다. 이러한 측면에서 대통령 행정명령 제 10925호는 “고용 기회의 평등을 주장하는 것으로 인종을 차별하지 않는(color-blind)<sup>2)</sup> 정책이었으며, 차별을 거부하는 고전적 자유주의 명령”이라고 할 수 있다(조지형, 2008: 266).<sup>3)</sup>

### (2) 1963년 대통령 행정명령 제 11114호

1963년 6월 22일, Kennedy 대통령은 행정명령 10925호를 확대 실시하는

2) 조지형(2008: 266)의 논문에서는 ‘color-blind’를 ‘인종무의식적’으로 해석하였으나, 본고에서는 이를 ‘인종을 차별하지 않는’으로 번역하여 표기하였다.

3) 단순히 절차적 공정성을 강조하는 것만으로 적극적 평등실현조치가 이루어지는 것은 아니다. 1961년 대통령 행정명령은 단순히 절차적 공정성만을 보장할 뿐 자격이 미흡하더라도 그들에게 혜택을 주는 적극적인 보장 정책은 아니었다. 특히 이는 취업 유인조치가 아니었으며, 사회적 약자들을 위한 할당제 또한 아니었다는 점에서 비판이 있을 수 있다.

## 16 ●●● 공공부문 적극적 평등실현조치 해외사례 분석

차원에서 대통령 행정명령 제 11114호를 발표하였다. 행정명령 제 11114호의 내용은 단순히 정부계약 즉 도급계약자에게만 평등조항을 적용하는 것이 아니라, 연방정부로부터 재정적 지원을 받는 모든 사업자들이 고용에 있어 차별 없이 적극적 평등을 실현해야 함을 강조하였다(조지형, 2008: 266). 이를 위해 연방정부는 도급계약자들에게 회계장부 등의 서류를 제출하게 하였다. 만약 그들이 이 조항을 준수하지 않으면, 연방정부는 강제적으로 계약을 취소할 수 있는 규정을 설정하였다.

### (3) 1965년 대통령 행정명령 제 11246호

1965년에 발행된 대통령 행정명령 제 11246호는 이전의 행정명령과 같은 맥락이기는 하지만, 내용이 보다 강화된 적극적 평등실현조치이다. 특히 이전 행정명령 제 10925호의 성격을 유지하지만, 실질적 차원에서는 상당한 강제력을 지니고 있었다. ‘연방계약심사국(Office of Federal Contract Compliance)’에서 강제적 집행을 시행하도록 한 것이 가장 중요한 특징이다. 연방정부와 관련된 계약 도급자와 하도급자 사이에 고용에 있어 차별을 금지하는 조항을 강제적으로 시행하였으며, 합리적인 시간 안(시간계획 제시)에 합리적인 노력(시행계획 제시)을 할 것을 대통령 행정명령 제 11246호에 명시하였다(조지형, 2008: 269). 또한 1965년 행정명령에는 연방정부가 대국민 서비스를 제공할 때 차별이 없도록 관리 하는 권한을 미국 중앙인사위원회(Civil Service Commission)로 이양하였다(Nigro, Nigro, & Kellough, 2007: 254).

### (4) 1968년 대통령 행정명령 제 1124호

1968년 대통령 행정명령 제 1124호는 이전의 대통령 행정명령들과 매우 중요한 차이를 나타낸다. 이전의 적극적 평등실현조치를 표명한 대통령 행정명령들은 인종에 대한 차별금지를 강조했다면, 1968년 대통령 행정명령 제 1124호는 흑인 차별을 금지하는 평등실현조치를 여성 차별 금지에도 확대·적용했다는 차원에서 의미를 가진다. 이와 관련된 1968년 대통령 행정



명령 제 1124호 sec. 202의 내용은 다음과 같다(변재옥, 1983: 5).

“연방정부와 계약관계에 있는 모든 기업 또는 기관은 계약을 수행함에 있어서 다음을 동의한다.

(1) 계약자는 피용자 및 채용희망자를 .... 성...에 의하여 차별하지 아니한다. 계약자는.... 성에 관계없이 채용희망자를 채용하고 고용자를 평등이 취급할 것을 보장하기 위하여 평등촉진행동을 취한다. 평등촉진행동은 채용·승진·강등·전보·모집·모집광고·일시휴가·임금·훈련에 관한 것을 포함하지만 이에 한하지 아니한다.....

(6) 계약자가 차별금지조항에 위반할 때에는 계약의 일부 또는 전부가 파기, 종료, 정지되고 또는 계약자는 장래에 있어서 연방정부와 계약할 자격이 없는 것으로 선언된다.”

당시에는 ‘연방계약심사국(Office of Federal Contract Compliance)’을 통해 대통령 행정명령 제 1124호를 관리하도록 하였다. 이 기관에서는 관련 기업들이 여성 채용에 관한 노력을 어느 정도 하고 있는지를 판단하였다. 특히 제 1124호 행정명령에는 각 기업들이 매년 여성채용에 관한 연도계획을 작성하여 연방계약심사국의 승인을 받도록 법 제도화하는 의무 규정을 신설하였다(변재옥, 1983: 5).

### 3) 민권법(Civil Rights Act)을 통한 법적 보호 장치

여성을 위한 적극적 평등실현조치의 법체계는 1964년 민권법(Civil Rights Act) 제정으로 보다 구체화 되었다. 1964년 Johnson 대통령 행정부에서 민권법이 입법되면서부터 법률로써 ‘인종, 종교, 성, 피부색, 민족에 기반을 두는 일체의 고용, 승진, 교육에서의 차별’이 금지되었다(명재진, 2006: 293). 1964년의 민권법은 공공부문 전반에서 고용차별을 금지하는 법안이었다. 이 법에 의하면 차별이 이루어지고 있는 주에 대해서 연방정부가 재정 지원을 중단할 수 있다. 또한 이 법을 통하여 학교 또는 병원 등이 실시 해 오

던 강력한 차별 정책에 제제를 가할 수 있는 법적 근거가 마련되었다(이주영, 2009).

특히 민권법 제 6장과 제 7장에서는 이러한 차별금지 조항이 분명하게 제시되었다. 제 6장에서는 연방정부와 관련된 모든 사업에서 차별을 금지하는 조항을 두고 있으며, 제 7장에서는 인종과 성에 대한 고용차별에 대한 금지조항을 제시하고 있다(Tucker, 2000).<sup>4)</sup> 민권법 개정 초기에는 민권법의 적용 범위가 공적영역이 아닌 사적영역에 한정되어 있었다면, 이후 그 범위가 점차 확대되어 주와 기타 지방정부, 그리고 교육기관에서도 채용 및 승진에 관한 전반적인 고용차별을 금지하는 것으로 확대·적용되었다. 이처럼 민권법은 성차별을 금지하고 여성들의 인권향상과 적극적인 지위향상에 기여하는 중요한 법적 장치가 되었다(명재진, 2006: 293).

■

적극적 평등실현조치의 효과에 대해서는 상반된 평가가 존재한다. 적극적 평등실현조치가 미국사회의 사회·경제적 차별 문제를 적극적으로 해결했다는 점에서 긍정적인 평가를 받기도 하지만, 이로 인하여 역차별의 문제가 야기되어 오히려 평등의 의미를 악화시켰다는 부정적인 평가도 함께 존재하는 것이다. 따라서 아래에서는 적극적 평등실현조치에 대한 상반된 의견을 제시한다.

### 1) 긍정적 측면: 적극적 평등실현조치 성과

1960년대 적극적 평등실현조치의 특징이 사회구성원 누구나 차별을 받지 않는 소극적 평등에 입각해 있다면, 1970년대는 목표제 운영 등을 통해 평등의 적극적 실현을 강조하게 된다. 예를 들어 미국 중앙인사위원회 위원장, Robert Hampton이 발안한 1971년 제안서에 의하면, 공공부문에서 적극적으로 소수자 보호를 달성하기 위해서는 여성을 포함한 소수자들에 대해

4) 특히 민권법 제 7장은 연방대법원이 적극적 평등실현조치의 위헌성을 판단하는 중요한 근거가 되었다(김정인, 2013)

고용 목표치(numerical targets)를 정하거나, 어떻게 소수자들을 고용할 것인가를 명시적으로 설정하는 소수자 고용일정표(timetables for minority employment)를 수립해야 한다는 것이다(Nigro, Nigro, & Kellough, 2007; 김정인, 2013). 1970년대에 접어들어서는 목표제를 비롯한 적극적 평등실현조치의 내용이 구체화되었고, 적극적 평등실현조치의 가시적인 효과 또한 나타나기 시작하였다.

1990년대 이후부터는 적극적 평등실현조치의 성과에 대한 논의가 활발하게 이루어진다. 특히, 적극적 평등실현조치의 성과는 크게 두 가지 측면에서 제시가 되는데, 적극적 평등실현조치의 다양성 관리 측면과 사회구성원의 심리적 안녕 측면이 그것이다. 우선, 적극적 평등실현조치로 인해 조직의 다양성이 향상되었다. 이러한 조직 다양성 향상으로 집단적 창의성이 증진되었으며, 이는 조직성과 향상으로 이어졌다(Levinson, 2011). 또한, 차별 대우로 절차와 결과에 대한 공정성에 심각한 회의를 느끼던 사회 구성원들이 적극적 평등실현조치를 통해 심리적 안녕을 찾게 되었다. 즉, 사회 구성원들은 자신에 대한 평가가 공정하게 이루어지지 않는다고 인식할 때 심각한 심리적 스트레스를 받게 되고, 건강장애를 일으킬 가능성이 높다고 한다(Clark, Anderson, Clark, & Williams, 1999). 그러나 적극적 평등실현조치를 통해 이러한 심리적 스트레스와 건강장애가 개선될 수 있었다.

## 2) 부정적 측면: 역차별의 논쟁 강화와 적극적 평등실현조치의 쇠퇴

사회·경제적 불평등은 적극적 평등실현조치의 효과를 상쇄시키는 주요한 요인이 된다. 사회·경제적으로 불이익을 받는 사회적 약자계층에게는 적극적 평등실현조치의 효과가 명확하게 나타나지 않는다(Malos, 2000). 실험에 의하면 사회적·경제적 불평등은 여성보다 남성이 더욱 강하게 느낀다고 한다(Kovacs, Truxillo, Bauer, & Bodner, 2014). 이러한 차원에서 적극적 평등실현조치의 문제점으로 제시되는 것이 남성에 대한 역차별(reverse discrimination) 문제이다. 특히 1970년대의 고용 수치 목표제(numerical targets)와 고용계획표(timetables for minority employment)는 역차별의 문제를 더욱 악화시켰다

(Glazer, 1987; Kellough, 2006).

소수자에 대한 우대정책의 수정을 요구한 1978년에는 Bakke 사건을 필두로 하여 다양한 역차별 논의가 지속적으로 제기되어 왔다. 1980년대와 1990년대 미국의 경제상황이 어려워지자, 여성을 비롯한 소수자를 우대해주는 적극적 평등실현조치에 있어서 역차별의 문제는 더욱 강력하게 제기되었다. 예를 들어 Clinton 대통령 정부 말기에 미국의 경제 위기가 점차 심각해지고 백인 남성들의 실업률이 사회문제로 제기되자 역차별 논쟁은 더욱 심화되었다. 이 당시 대부분의 백인 남성들은 소수자를 위한 적극적 우대조치를 폐지해야 한다고 주장하였다(차수봉, 2007: 321).

구체적으로 나타난 역차별에 대한 반대조치가 1990년대 말 캘리포니아 주의 주민발안(initiative)이다. 이는 소수자를 위한 적극적 평등실현조치를 폐지해야 한다는 주민발안으로서 주민투표를 통해 통과되었다. 이것이 바로 ‘Proposition 209’이다. 이러한 경향은 1990년 대 이후 지금까지 미국 전역에 확산되고 있다(Swain, 2002). 미국 백인들의 불만은 주로 인종에 대한 적극적 평등실현정책에 대한 불만이었지만, 여성에 대한 우대정책에 대해서도 불만을 제기하고 있다. 인간은 자신들의 집단에 대한 우호적인 편견과 선입견을 지니고 있기 때문에 역차별의 문제는 항상 존재한다(Crosby, 2004). 또한 역차별에 불만을 가진 사람들은 적극적 평등실현조치가 우선고용(preferential hiring)과 목표할당제(numerical targets) 때문에 더욱 불공정해졌다고 인식한다(Kellough, 1992). 이러한 이유 때문에 앞서 언급한 것처럼 역차별 금지를 주장하는 주민발안이 캘리포니아 주뿐만 아니라 콜로라도, 플로리다, 워싱턴 등으로도 확산되었다.

## 2. 미국 사례조사

가.

1964년 민권법 통과 이전에는 사회적·경제적 약자들을 위한 보호 개념으로서 적극적 평등실현조치가 이루어져 왔으나, 민권법이 제정되면서 적극

적 평등정책이 법적·제도적으로 보장되는 계기가 마련되었다(김복기, 2008: 92). 따라서 본 장에서는 적극적 평등실현조치와 관련된 민권법과 연방대법원 판례를 중심으로 기본적인 법 적용 내용을 살펴보고, 이후에 여성을 위한 적극적 평등실현조치와 관련된 구체적인 법제도적 장치를 알아보고자 한다.

### 1) 여성을 위한 적극적 평등실현조치 법체계: 3단계 심사기준 적용과 민권법

여성에 대한 적극적인 평등실현조치를 위한 미국의 법체계는 민권법과 연방대법원의 판례를 중심으로 이루어진다. 첫째, 연방대법원의 판례는 중요한 3단계 심사기준을 적극적 평등실현조치에 적용한다. 둘째, 여성을 위한 적극적 평등실현조치는 민권법의 실정법을 바탕으로 이루어졌다.

#### (1) 연방대법원의 3단계 법 적용

성별에 따른 적극적 평등실현조치가 위헌인지를 판단함에 있어서 미국 법원의 명확한 가이드라인은 존재하지 않았다. 명백한 가이드라인이 없기 때문에 미국 내 법원 판결은 일관되지 않았다. 그러나 연방대법원은 평등에 관한 대표적인 차별금지 조치로 아래 3단계 법 기준 원칙을 제시하였다(Skaggs, 1998: 1172-1173).

##### ① 엄격심사(Strick Security) 기준

첫째, 엄격심사 기준의 원칙이다. 차별에 있어 위헌 가능성이 높거나 심각한 차별이 존재하는 경우 법의 적용이 엄격해야 한다는 것이다. 다시 말해, 엄격심사 기준에 따라 차별성을 판단해야 한다는 것이다. 엄격심사 기준은 세 가지 법 기준 원칙 중에서 가장 높은 수준의 법 적용원리이다. 구체적인 법률의 차별성 판단기준은 다음과 같다. “정부의 간절한 목적(a compelling government purpose)”을 달성하기 위해 법률이 필수적인 것으로 인정될 때 그 법률은 유지된다고 할 수 있다(김복기, 2008: 94). “덜 차별적

인 수단(less discriminatory alternative)”으로는 정부의 목적을 달성할 수 없을 때 차별은 인정되며, 입증책임은 정부에게 있다(김복기, 2008: 94). 이러한 이유가 존재할 때만 정부의 차별조항이 인정되는 것이다. 따라서 엄격심사 기준은 세 가지 법 기준 원칙 중에서 가장 높은 수준의 차별 판단기준이라고 할 수 있다.

## ② 중간수준심사(Middle Level Review) 기준

둘째, 판단기준은 중간수준심사 원칙이다. 특히 이는 성별에 의한 차별여부 판단에 자주 적용이 된다. 중간수준심사는 “법률이 정부의 중요한 목적(an important government purpose)에 실질적으로 관련(substantially related)되어 있으면”(김복기, 2008: 94), 법률은 위헌이 아니라는 것이다. 이러한 중간수준의 기준에서는 차별과 관련하여 입증책임을 대체로 정부가 져야 한다는 것이다. 이와 관련된 중요한 판례로 Craig v. Boren 사건(1976)을 제시할 수 있다. 이 사건에서는 차별은 “성에 근거한 중요한 정부목적에 위한 것이어야 하고 이러한 목적을 달성하기 위해 실질적으로 (정부목적과) 관련되어야 한다(substantial relationship to important government purpose)”는 것이다(석인선, 2008: 364). 이 사건 이후로 성별과 관련된 차별조항 위헌 기준은 중간수준심사 기준을 활용하고 있으며, 성별에 관한 차별 조항은 인종차별 조항보다 완화된 조건을 활용하고 있다.

## ③ 합리성심사(Rationality Test) 기준

셋째, 차별과 관련하여 단순 합리성심사 기준을 적용 한다. 합리성심사 기준은 평등과 관련하여 모든 법률이 지켜야 할 가장 낮은 수준의 원칙이다. 앞의 엄격심사 기준과 중간수준심사 기준과는 달리 합리성심사 기준은 위헌과 관련된 법률이 충족시켜야 하는 낮은 수준의 기준이 된다는 것이다. 따라서 합리성을 판단하기 위해서는 차별과 관련된 법률이 위헌이라는 것을 주장하는 자가 입증을 해야 한다. 합리성심사 기준은 “정부의 정당한 목적(a legitimate government purpose)에 합리적으로 관련(rationally related)되면

지지”되기에, 대부분의 정부 주장은 존중되는 경우가 많으며 합리성심사 기준에 의하여 위헌으로 결정되는 경우는 드물다(김복기, 2008: 95).

## (2) 민권법 적용

민권법은 연방대법원 판례의 3단계 기준과 함께 여성을 위한 적극적 평등실현조치가 적절한가를 판단하는 기본적인 원리가 된다. 아래에서는 Kennedy 대통령과 Johnson 대통령의 민권법 적용 내용을 살펴본다.

### ① Kennedy 대통령의 소극적 민권법 적용

1963년 6월 Kennedy 대통령은 소수자들의 권리를 적극적으로 보장하기 위하여 민권법 입법 계획을 밝혔다. 라디오 텔레비전을 통하여 Kennedy 대통령은 민권법의 필요성을 적극적으로 설명하였다.<sup>5)</sup> 특히 그는 사회 여러 곳에 사회적 불평등이 존재하고 있기 때문에 흑인과 여성에 대한 불평등을 해결하기 위한 적극적 평등권 보장이 미국 시민들의 의무라고 강조하였다. ‘능력본위, 인종무의식(인종을 차별하지 않음), 그리고 기회의 평등’ 내용을 민권법에 포함하였다(조지형, 2008: 267).

그럼에도 불구하고 Kennedy 대통령은 소수자 우선고용과 할당제에는 반대 입장을 표명하였다. 고용은 단순한 할당제 보다는 능력을 바탕으로 이루어져야 하며, 자격요건이 되면 누구에게나 공정한 기회가 부여되어야 한다는 것이다. 이러한 측면을 고려해 볼 때, Kennedy 대통령은 적극적 평등실현조치를 할당제로 인식하기보다는, 기회균등의 원칙으로 해석하였다. 자격요건이 갖추어지면 누구나 차별을 받지 않는 공정한 기회가 주어져야 한다는 소극적인 민권법 적용을 주장한 것이다.

### ② Johnson 대통령의 적극적 민권법 적용

Johnson 대통령은 Kennedy 대통령 보다 민권법을 훨씬 포괄적이고 적극

5) 예를 들어 Kennedy 대통령은 앨라배마 대학 흑인 학생들 2명이 연방지방법원의 명령에 따라 입학하여 통학할 수 있도록 연방군 출동을 정당화하였다.

적으로 적용하였다. 민권법 제정당시 연방의회에서 민권법에 인종할당 정책을 적극적으로 도입해야 한다는 주장 측과 소극적인 적용을 해야 한다는 주장 측의 격렬한 토론이 있었다. 초기에 Johnson 대통령은 할당정책이 적용되어서는 안된다고 하였으며, 소극적인 의미에서 민권에 대한 보호와 인종 차별이 없는 고용평등의 기회를 주장하였다(조지형, 2008).

그러나 Johnson 대통령의 소극적인 민권법 적용에 변화가 생겼다. 1965년 6월 4일 흑인대학 Howard University의 연설에서 Johnson 대통령은 적극적인 평등실현조치 시행 의지를 강하게 나타냈다. 이 연설에서 Johnson 대통령은 사회적 약자들을 적극적으로 보호해야 한다고 주장하였다. 아래는 구체적인 연설내용의 일부이다(조지형, 2008: 268)

“그러나 자유만으로는 충분하지 않습니다... 오랜 세월 족쇄에 묶여있던 사람을 풀어주고 그를 경주의 출발선에 데리고 가서 세워놓고 그에게 ‘(이제) 당신은 다른 사람들과 자유롭게 경쟁할 수 있다’고 말하고 난 후 자신이 온전히 공정하다고 여전히 믿는 것은 옳지 않습니다... 우리는 단지 법적 형평이 아니라 인간의 능력, 권리와 이론으로서의 평등이 아니라 사실로서의 평등과 결과로서의 평등을 추구해야 합니다.”

위의 연설에서 제시한 것처럼 Johnson 대통령은 적극적인 민권법 적용을 주장하였다.

## 2) 구체적인 여성 인권 법체계

연방대법원의 3단계 판단기준과 민권법은 적극적 평등실현조치를 위한 법체계였다. 아래에서는 여성을 위한 적극적 평등실현조치와 관련된 구체적인 법 조항을 살펴보기로 한다.

### (1) 여성과학자와 공학자를 위한 ‘과학, 기술 기회 균등법’

여성 인권을 위한 구체적인 적극적 평등실현조치로 여성 과학자와 공학자를 위한 ‘과학, 기술 기회 균등법’을 제시할 수 있다. 이 법의 주요 내용



은 다음과 같다. 제 42장 제 1885조 a에 의하면 ‘과학 및 공학 분야의 여성: 진흥 재단에 의한 후원활동들’에 있어서 뚜렷하게 여성에 대한 지원정책이 제시되어 있다(차수봉, 2007: 330).

이 법은 크게 다음과 같이 구성된다. 첫째, 제 1항부터 3항까지는 교육적 측면을 논의하고 있다. 제 1항과 2항은 초등 과정부터 대학원 후 과정까지 과학, 수학, 및 공학에 있어서 여성의 적극적인 참여를 확대하고 이에 대한 인식을 증진시켜야 한다고 주장한다. 제 3항에서는 과학과 공학에 있어서 여성의 재교육을 강조하면서 이를 통한 여성 고용 증진을 논의하고 있다. 둘째, 제 4항부터 7항까지는 여성의 과학 및 공학 진출을 확대하기 위한 연구 프로그램 증진과 대중에 관한 활동이 주를 이룬다. 특히 대중적 이해를 증진시키기 위한 여성 연구 프로그램을 수행할 것을 제시하고 있으며, 객원 공학자와 과학자를 위한 프로그램 확대에 관한 조항을 제시한다.

셋째, 여성 과학자와 공학자를 위한 적극적인 연구비 지원을 제시하고, 여성의 적극적인 교육기관 참여를 독려하고 있다. 특히 제 8항과 9항에서는 신진 여성과학자나 공학자들을 위한 연구기금 수령 규정을 제시하고 있으며, 10항에서는 여성을 위한 전일제 또는 시간제 객원교수직을 과학과 공학 부분에서 제시하고 있다. 그리고 제 11항에서는 여성 공학자와 과학자를 위한 고용, 진출, 활동에의 단체지원을 명시하고 있다(육소영, 2001: 255-256).

이 법은 여성인력의 과학, 공학 교육 참여 확대를 보장해주며, 연구 프로그램을 여성들에게 적극적으로 지원해 주고, 여성 인력의 교육기관 진출확대를 제시하고 있다. 그러나 이 법이 지니는 한계점은 모든 고용기관에 적용되는, 여성 과학자나 공학자들을 위한 적극적 우대정책이 아니라, 국가적 차원에서 교육 장려나 연구기금을 지원한다는 수준에서 머무르고 있다는 점이다(육소영, 2001: 256).

## (2) 연방규정 제 15장 8a. 110조

또 하나의 여성을 위한 적극적인 법률은 연방규정(Code of Federal Regulation) 제 15장 8a. 110조이다. 이 규정에 의하면 연방정부로부터 재정적 지원을 받는 교육기관은 적극적 평등실현조치를 시행해야 한다는 것이

다. 연방정부의 재정지원을 받는 국공립 교육기관뿐만 아니라, 재정지원을 받는 그 외 교육기관 역시 고용정책 전반에서 적극적 평등실현조치를 실시해야 한다는 것이다(차수봉, 2007: 330)

구체적인 내용은 다음과 같다.<sup>6)</sup> (a) 조항에서는 만약 어떤 기관에 차별이 존재하는 경우 이를 금지하는 조치를 마련해야 함을 명시하고 있다. 이에

---

6) 구체적인 법령 내용은 다음과 같다.

(<http://www.gpo.gov/fdsys/bulkdata/CFR/2014/title-15/CFR-2014-title15-vol1.xml>)

8a.110 Remedial and affirmative action and self-evaluation.

(a) Remedial action.

If the designated agency official finds that a recipient has discriminated against persons on the basis of sex in an education program or activity, such recipient shall take such remedial action as the designated agency official deems necessary to overcome the effects of such discrimination.

(b) Affirmative action.

In the absence of a finding of discrimination on the basis of sex in an education program or activity, a recipient may take affirmative action consistent with law to overcome the effects of conditions that resulted in limited participation therein by persons of a particular sex. Nothing in these Title IX regulations shall be interpreted to alter any affirmative action obligations that a recipient may have under Executive Order 11246, 3 CFR, 1964-1965 Comp., p. 339; as amended by Executive Order 11375, 3 CFR, 1966-1970 Comp., p. 684; as amended by Executive Order 11478, 3 CFR, 1966-1970 Comp., p. 803; as amended by Executive Order 12086, 3 CFR, 1978 Comp., p. 230; as amended by Executive Order 12107, 3 CFR, 1978 Comp., p. 264.

(c) Self-evaluation. Each recipient education institution shall, within one year of September 29, 2000:

(1) Evaluate, in terms of the requirements of these Title IX regulations, its current policies and practices and the effects thereof concerning admission of students, treatment of students, and employment of both academic and non-academic personnel working in connection with the recipient's education program or activity;

(2) Modify any of these policies and practices that do not or may not meet the requirements of these Title IX regulations; and

(3) Take appropriate remedial steps to eliminate the effects of any discrimination that resulted or may have resulted from adherence to these policies and practices.

(d) Availability of self-evaluation and related materials.

Recipients shall maintain on file for at least three years following completion of the evaluation required under paragraph (c) of this section, and shall provide to the designated agency official upon request, a description of any modifications made pursuant to paragraph (c)(2) of this section and of any remedial steps taken pursuant to paragraph (c)(3) of this section.

반해서 (b) 항에서는 차별에 있어 보다 강화된 조항이 포함되어 있다. 기관 내에 차별적 조치가 이루어지지 않았다고 하더라도, 결과적으로 차별이 나타났을 경우에는 적극적인 평등실현조치가 이루어 질 수 있도록 하였다. 그리고 (c) 항에서는 교육기관이 앞의 두 조항에 대하여 적절한 조치를 취하고 있는지를 판단하여 그렇지 않다고 판단하는 경우에 적극적인 변경조치를 취해야 한다는 것이며, 마지막 (d) 조항에서는 교육기관은 정부에 자료를 적극적으로 제출해야 할 의무를 지닌다고 명시하였다(육소영, 2001: 256).

### (3) 주정부 차원 법률

여성을 위한 적극적인 우대조치 법률은 연방정부 법뿐만 아니라, 주정부 차원의 법에서도 나타난다. 예를 들어 뉴욕 주의 교통법 제 427조의 경우 교통설비 재건에 대한 계약을 수행할 때 소수 인종이나 여성을 위한 적극적인 평등실현조치가 실시되어야 한다(차수봉, 2007: 330).

### 3) 종립적인 법체계: ‘Family and Medical Leave Act’

이제까지 논의했던 대부분의 법체계는 여성을 위한 적극적 평등실현조치이다. 이는 연방정부와 주정부 차원의 법에서 분명하게 나타났다. 그러나 최근 역차별의 논란이 제기되면서 여성을 위한 적극적인 우대정책은 오히려 불필요하며, 역차별 대상인 남성을 보호하는 법을 제정해야 한다는 주장도 제기되고 있다. 이와 관련된 구체적 법이 1993년에 제정되고 2000년에 개정된 ‘가족 및 의료 휴가법’(Family and Medical Leave Act)(FMLA)이다.<sup>7)</sup> 이 법의 주요내용은 ‘50명 또는 그 이상의 고용자를 고용한 고용원은 출생, 또는 입양과 관련하여, 그리고 가족에게 심각한 건강상에 문제가 발생할 경우 남성과 여성 모두 성별과 관련 없이 최대 12주까지 무급휴가를 부여해야 한다’는 것이다(Levinson, 2011: 33).

가족 문제에 있어서는 남성과 여성이 차별 없이 동등하게 책임을 져야

7) 29 U.S.C. §2612 (2000)

한다는 측면에서 이 법이 중립적인 법체계라고 할 수 있다. 보육휴가에 관한 권리가 남성에게도 주어진다는 측면을 고려해 볼 때 이는 오히려 남성을 위한 우대권리라고도 할 수 있다. 그러나 이 법은 여성만이 가정사를 책임져야 한다는 논의에서 벗어나, 이제 남성도 함께 가정사를 책임져야 한다는 측면에서 여성을 위한 적극적 평등실현조치로도 해석될 수 있다.

■

미국에서 적극적 평등실현조치는 연방정부에서 일괄적으로 이루어진 것이 아니다. 적극적 평등실현조치는 연방정부, 주정부, 지방정부 각각 독립적으로 운영이 되었다(Kellough, 1989). 미국의 적극적 평등실현조치와 관련하여 다양한 제도적 체계를 살펴볼 수 있지만, 본 장에서는 앞에서 제시된 법체계를 제외한, 행정기관 중심의 공공부문 추진체계를 살펴보고자 한다.

적극적 평등실현조치를 담당하고 있는 연방정부 기관 ‘평등고용기회위원회(Equal Employment Opportunity Commission)’와 ‘연방계약심사국(Office of Federal Contract Compliance)’을 중심으로 공공부문 적극적 평등실현조치 추진체계를 살펴보고자 한다. 아래에서는 두 기관의 목적, 주요기능 및 조직현황을 살펴본다.

### 1) 평등고용기회위원회(Equal Employment Opportunity Commission)

미국 공공부문의 적극적 평등실현조치를 담당하고 있는 대표적인 연방정부 기관은 ‘평등고용기회위원회’이다. 이 기관은 대통령직속 위원회 조직이다. 1965년 Johnson 대통령 행정명령에 의하여 설립된 기관으로서, 적극적 평등실현조치를 시행하는 대표적인 기관이다. ‘평등고용기회위원회’ 설치의 법적 근거는 민권법 제 6장과 7장에 제시된다(김정인, 2013: 97).

#### (1) 기관 개관

전반적인 ‘평등고용기회위원회’의 특징은 다음과 같다. ‘평등고용기회위

원회’는 1965년 7월 2일 설립되었으며 현재 본부는 워싱턴 D.C.에 위치하고 있고 미국 전역으로 총 53개의 지역사무소를 유지하고 있다. 근무자 총 인원은 2011년 3월 까지 2,539명이었으며 예산규모는 2009년 3억 4천 4백 만 달러였다.

‘평등고용기회위원회’ 조직 구성은 대통령이 지명한 5명의 위원으로 구성된다. 구성인원은 의장(Chair), 부의장(Vice Chair), 3명의 위원들(Commissioners)이다. 그들은 대통령에 의하여 지명이 되지만 상원의 동의를 구해야 한다 (Levine & Montcalmo, 1971: 772). 특히 의장은 ‘평등고용기회위원회’가 원활하게 운영될 수 있도록 모든 책임을 진다. 또한 부의장과 3명의 위원들과 함께 위원회의 정책을 검토하고, 공공기관들이 적극적 평등실현조치를 위반하였는지를 판단하고 이와 관련된 소송을 제기할 수 있다.<sup>8)</sup>

〈표 II-1〉 평등고용기회위원회 개관

기관 요약	
설립	1965년 7월 2일
본부	워싱턴 D.C.
총인원	2,539 명 (2011년 3월)
예산규모	344 백만 달러 (2009년)

출처: <http://www.eeoc.gov/eeoc/commission.cfm>를 재구성

## (2) 발달 역사

‘평등고용기회위원회’의 설립은 1965년에 이루어졌지만, 그 기원은 Kennedy 대통령이 1961년 3월 6일 발안한 대통령 행정명령 제 10925호이다. 이 행정명령을 통하여 ‘평등고용기회위원회’ 설립의 법적 근거를 마련하였으며, 1965년 7월 2일 민권법 제 7장을 바탕으로 조직을 설립하였다. ‘평등고용기회위원회’는 초기에 성별에 따른 차별 조항을 고려하지 않아 초기 몇 년 동안은 이와 관련된 소송은 거의 이루어지지 않았다. 그러나 점차

8) <http://www.eeoc.gov/eeoc/commission.cfm> 참조

성별에 대한 차별을 적극적으로 감독하는 기능도 ‘평등고용기회위원회’가 담당하였다.

### (3) 임무 및 미션<sup>9)</sup>

‘평등고용기회위원회’는 인종, 종교, 성별, 국적, 연령, 장애 등의 신체적 특징으로 인하여 구직 또는 고용에 있어서 차별이 존재하지는 않는지를 판단하고, 이와 관련된 연방법을 집행하는 기관이라고 할 수 있다. 이들은 대부분의 미국 내 노동조합과 고용주를 관할하는 데, 특히 15명 이상의 규모를 지닌 회사가 적극적 평등실현조치를 시행하고 있는 지를 감독한다. ‘평등고용기회위원회’를 통하여 고용주들이 적극적 평등실현조치를 위반했는지를 판단할 수 있으며, 위반사항이 발견될 시 이를 직접처리하며, 문제 해결이 원활하게 이루어지지 않은 경우에 소송을 제기할 권리 또한 가지고 있다. ‘평등고용기회위원회’는 연방정부기관들에게 고용평등에 대한 전반적인 가이드라인을 제공해 준다. 또한 ‘평등고용기회위원회’는 직장 내 차별 존재여부를 직접 조사<sup>10)</sup>할 뿐만 아니라 문제해결을 위한 중재역할도 한다.

### (4) 한계점

‘평등고용기회위원회’는 연방정부의 적극적 평등실현조치를 위한 가장 핵심적인 기관이지만 이 기관 역시 한계점을 지닌다. 무엇보다도 효율성에 있어서 문제점이 나타났다. 적극적 평등실현조치 위반에 있어서의 화해 확률이 상대적으로 낮게 나타나는 것이다. 업무 진행속도가 늦어 효율적인 업무처리가 이루어지지 않는 점도 한계점으로 제시될 수 있다(Levine & Montcalmo, 1971: 773).

9) <http://www.eeoc.gov/eeoc/index.cfm> 참조

10) 2011년부터는 여기에 동성애자들에 의한 차별도 포함시켰다. 그리고 2012년에는 관련 대상 범위를 성전환자까지 확대시켜 이들에 대한 차별이 이루어지지 않도록 하였다.

## 2) 연방계약심사국(Office of Federal Contract Compliance)

### (1) 기관 개관

미국에서 ‘평등고용기회위원회’와 함께 적극적 평등실현조치를 책임지고 있는 기관은 ‘연방계약심사국(Office of Federal Contract Compliance)’으로서 이는 연방정부 노동부 산하 기관이다. 본부는 워싱턴 D.C.에 위치하고 있다. ‘연방계약심사국’은 전신인 대통령 산하 평등고용위원회(President's Committee on Equal Employment Opportunity)를 잇는 기관으로서 총 인원은 약 1,000명에 이른다. ‘연방계약심사국’의 미션과 비전은 고용주가 평등한 고용기회를 부여하였는지를 평가하고, 실제 연방정부와 계약을 맺고 있는 기관이 적극적 평등실현조치를 달성했는지를 판단하는 것이다.<sup>11)</sup>

### (2) 특징 및 조직도

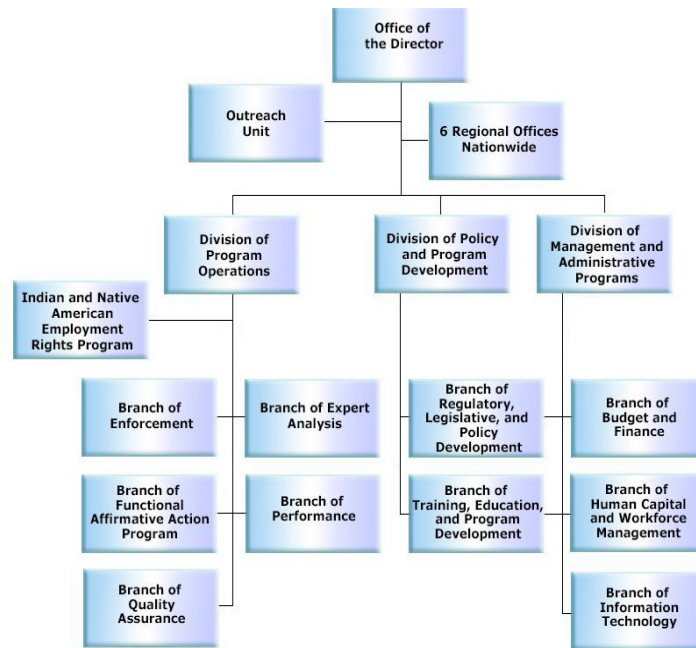
‘연방계약심사국’은 노동부의 하위조직으로서 연방정부와 계약을 맺고 있는 기관들이 적극적 평등실현조치를 어느 정도 준수하고 있는지를 판단하는 기관이다. 이는 연방정부와 계약을 맺고 있는 기관들이 고용 관련 차별금지 조항을 잘 준수하는지를 판단하고 감독한다.

기관의 조직도는 다음과 같다. 연방계약심사국장이 조직을 책임지며, 그 아래에 6개의 전국적 지역 사무소가 존재한다. 그리고 연방심사국 아래에 세 개의 세부적인 국(division of program operations, division of policy and program development, division of management and administrative programs)들이 존재한다.

---

11) <http://www.dol.gov/ofccp/aboutof.html> 참조

〈그림 II-1〉 연방계약심사국 조직도



출처: <http://www.dol.gov/ofccp/about/ofcpchrt.htm>

미국의 적극적 평등실현조치와 관련하여 세제지원과 면세혜택 등의 뚜렷한 긍정적인 유인체계는 존재하지 않는다. 미국의 적극적 평등실현조치의 신설 이유는 적극적 평등실현조치를 달성하는 기관들에게 보상을 해 주고자 함이 아니다. 그럼에도 불구하고 정부계약 관점에서 유인체계를 제시할 수 있다.

### 1) 긍정적 유인체계: 정부계약 확대

적극적 평등실현조치를 실시한 기관에게 주어지는 가장 큰 유인체계는 정부계약 확대이다. 적극적 평등실현조치를 달성한 기관은 달성한 만큼 연방정부 또는 주정부와 정부계약을 맺을 확률이 높아진다. 초기 1961년 대통



령 행정명령 제 10925호와 1963년 제시된 대통령 행정명령 제 11114호에서도 정부계약에 있어 차별적 행위가 없어야 한다고 명확하게 제시하고 있다.

## 2) 부정적 유인체계: 페널티 부과

적극적 평등실현조치의 유인체계는 긍정적 유인체계 뿐만 아니라 부정적 유인체계 관점도 고려해야 한다. 부정적 유인체계로서 가장 대표적인 것이 ‘연방계약심사국’이 차별금지 조항을 어긴 해당 기관에게 부과하는 벌금부과와 ‘평등고용기회위원회’의 차별 기관에 대한 조사와 소송 제기라고 할 수 있다. 특히 ‘연방계약심사국’은 대통령 행정명령 제 11246호에 따라, 정부와 계약을 맺은 공급자와 서비스 계약자들이 차별조항을 위반하였을 경우에 \$10,000의 벌금을 부과할 수 있다.<sup>12)</sup> 이와 같이 정부와 계약을 맺고 있는 관계자들이 적극적 평등실현조치를 위반한 경우에 벌금부과라는 경제적 불이익이 주어진다.

▪

사회적·경제적 약자들을 위한 우호적인 정책이 과연 필요한가는 오랫동안 진행된 논쟁거리이다. 특히 적극적 평등실현조치의 타당성 논의가 이루어지고 있는 이유는 적극적 평등실현정책이 우대적 정책이라는 점 때문이다(Heilman, Battle, Keller, & Lee, 1998:190). 물론 아직까지 미국의 취업 통계 자료에 의하면 여성의 고용 분야는 다양하지 못하다. 예를 들어 2008년 미국에서 육아 사업 관련자 약 95%, 간호사의 89.4%, 초등학교 및 중학교 교사의 77.8%가 여성인 것으로 나타났다(Levinson, 2011: 21). 그리고 아직 보수와 승진 등 고용의 질적인 측면에서도 여성에 대한 차별이 존재하고 있으며, 인식측면에서도 여성은 남성보다도 보수와 승진에 있어서 차별을 받고 있다고 인식하고 있다(Lawn-Day & Ballard, 1996). 그러나 여성의 근로분야가 한정되어 있음에도 불구하고 최근 여성의 사회적 진출과 지위 향상은 끊임없이 증진하고 있다. 특히 미국 사회 전반에서 여성의 실질적 평등

12) [http://www.hollandhart.com/files/Uploads/Documents/AAP\\_FAQs.pdf](http://www.hollandhart.com/files/Uploads/Documents/AAP_FAQs.pdf) 참조

이 보장되고, 적극적 평등실현조치의 긍정적 측면이 나타나고 있다. 본 장에서는 적극적 평등실현조치의 운영에 따른 성과를 다양성 향상, 사회적 효율성 향상, 실질적 평등 달성이라는 관점에서 살펴보고자 한다.

### 1) 다양성과 성과향상

과거 백인 남성을 중심으로 이루어진 사회 구조에 적극적 평등실현조치가 시행되면서 인종과 성별의 다양성이 증진되었다. 특히 기관 내의 양성평등이 증진되어 다양성이 향상되고 이로 인한 성과향상도 두드러지게 나타났다.

구체적인 예로 교육 분야에서의 다양성 증가와 이에 따른 성과향상이 뚜렷하게 나타났다. 구성원들의 다양성이 교육의 질 향상에 긍정적인 역할을 하는 것이다. 양성평등에 따른 직접적인 긍정 효과는 아니지만, 흑인을 비롯한 소수인종 우대정책은 대학입학에 있어 다양성 향상이라는 교육의 본질적 측면에서 긍정적인 효과를 나타낸다(Levinson, 2011). 1993년에 수행된 Watson, et al.의 연구에 따르면 미국 남서부(Southwestern U.S.) 지방의 주요 대학에서 학부 우등생 36개 집단을 대상으로 실험을 실시하였다. 그 중 17개 집단은 동질적 집단이었으며, 다른 19개 집단은 다양성 집단이었다. 모든 집단에게 약 4개월 간 같은 과제를 수행하도록 하였다. 연구 결과, 연구 초기에는 동질적 집단이 다양성 집단보다 집단 내 상호작용과 과제성과측면에서 우수한 것으로 나타났다. 그러나 시간이 지날수록 두 그룹 모두에서 성적이 향상되었으며, 특히 연구 후반부로 갈수록 다양성 집단이 동질적 집단보다 더욱 우수한 성적을 나타내었다(Kellough, 2006: 79).

인종뿐만 아니라 성별의 다양성 효과도 나타났다. 성별에 의한 다양성 증가로 인하여 기관 내에서 여성에 대한 멘토링과 교육훈련 등을 확대 시행하였으며, 이를 통해서 여성들의 관리자 진급이 더욱 증대되는 계기가 마련되었다(Kalev, Dobbin, & Kelly, 2006). 실제 적극적 평등실현조치의 최대의 수혜자는 흑인이 아니라 여성이라는 의견도 있다(Levinson, 2011: 34). 적극적 평등실현조치를 통해서 여성의 관리직 진출이 확대되었으며, 남성과 달리 여성이 지닌 장점(예: 유연성, 소통능력)을 적극적으로 활용하여 조직 성

과향상에 긍정적인 영향을 미쳤다. 이처럼 조직 관리 차원에서 다양성 논의가 활발하게 제시된 이유는 적극적 평등실현조치와 다양성 관리의 관계 때문이다. 1970년대 까지만 해도 적극적 평등실현조치와 다양성 관리 관계는 상당히 모호하였으나, 적극적 평등실현조치에 대한 비판자 역시 조직 내 다양성 관리(diversity management)는 반대하지 않았기 때문에 적극적 평등실현조치 옹호자들은 이 제도의 당위성을 다양성 관리차원에서 찾고자 하였다(Kelly & Dobbin, 1998). 이로 인하여 1999년에는 미국 연방정부의 약 88% 정도가 다양성 관리 프로그램을 운영하였다(Kellough, 2006: 64).

## 2) 사회적 효율성 향상

적극적 평등실현조치의 성과는 이 제도가 단순한 기회균등 제공의 차원을 넘어서 소수자 특히, 여성에 대한 적극적 우대조치를 제공한다는 점이다. 사회적 효용론(social utility theory)에 따르면 사회적 약자를 위한 적극적 평등실현조치는 실제 ‘사회적 효율성’ 향상에 긍정적인 영향을 미친다(차수봉, 2007). 이에 따르면 적극적 평등실현조치는 단순히 보상적 차원이 아니라, 배분적 정의(distributive justice)를 달성할 수 있는 수단이 되는 것이다. 즉 적극적 평등실현조치가 사회적 효율성을 달성하기 위한 중요한 수단적 장치라는 것이다. 적극적 평등실현조치는 단순히 기회균등 보장이라는 소극적 의미인 절차적 정의만을 추구하는 것이 아니라, 사회적 약자들을 위한 배분적 정의 차원의 적극적 보호조치도 함께 이루어져야 한다는 것이다(차수봉, 2007).

## 3) 실질적 평등 달성: 공공분야 여성 참여 증가

적극적 평등실현조치로 인하여 공공분야에서 뚜렷하게 나타난 현상은 양적·질적 측면 모두에서 여성인력 참여 증가가 나타난다는 것이다. 양적인 측면에서는 공공분야에서 여성들의 취업률이 끊임없이 증가하고 있으며, 질적인 측면에서도 남성과 여성의 보수의 차이가 지속적으로 감소하는 것이다. 특히, 전문직 여성의 공직진출이 증가하고 있다는 측면에서도 적극적

평등실현조치의 성과가 나타나고 있음을 알 수 있다.

(1) 공공부문 여성 취업률 증가: 공공부문의 성별 역전 현상

실질적으로 나타난 적극적 평등실현조치의 뚜렷한 성과는 공공 서비스 분야의 여성 고용증가이다. 미국의 통계자료에 의하면 1983년 여성 경찰관의 비율은 9.4%였지만, 1992년에는 15.8%로 증가하였다. 그리고 소방관의 경우 여성 소방관의 비율이 1983년에는 1% 정도였지만, 1992년에는 3.3%로 증가한 수치를 보인다(육소영, 2001). 이를 보다 구체적으로 살펴보면 아래 그림과 같다.

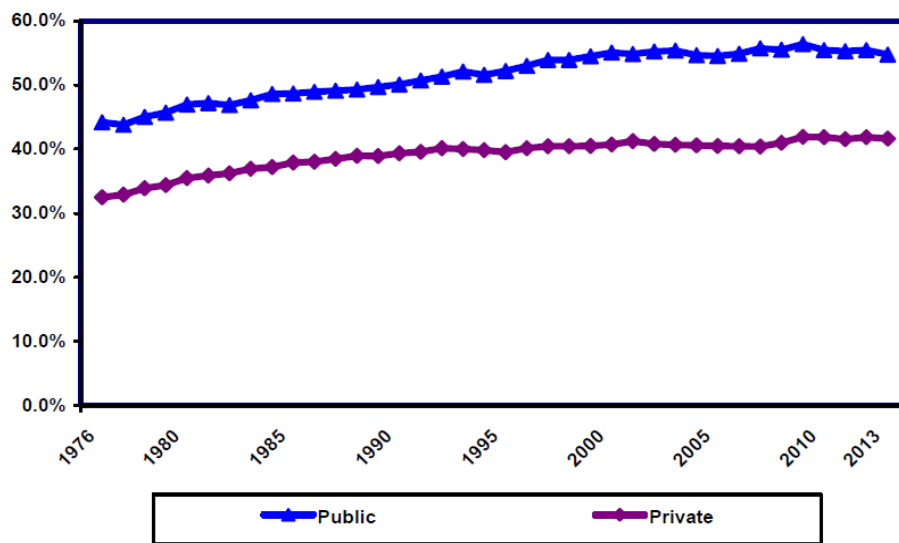
아래 그림은 1976년부터 2013년까지 민간과 공공부문의 정규직 여성 근로자 비율을 나타낸 것이다. 이를 통해 살펴볼 수 있는 특징은 다음과 같다. 첫째, 공공부문에서 여성의 비율이 지속적으로 상승하고 있음을 알 수 있다. 1976년 공공부문에서 정규직 여성 비율은 40%를 조금 상회했으나, 이 비율이 지속적으로 상승하여 1990년대 들어서는 전체 50%를 넘게 되었다.

공공부문에서의 여성 비율이 증가하고 있는 가장 큰 이유는 미국 연방정부보다 주정부(state government)와 지방정부(local government)에서 여성인력이 차지하는 비율이 증가하였기 때문이다. 2013년 주정부와 지방정부의 여성비율은 전체 정규직 직원의 약 60%를 차지하였다. 그러나 이에 반해 연방공무원 정규직 여성 근로자는 약 40%를 차지하고 있다. 특히, 주정부에서의 여성공무원 증가율이 가장 높다고 할 수 있다. 1976년에서 2013년 사이 지방정부는 약 8.8%(48.9%→57.5%), 연방정부는 약 10.7%(31.5%→42.2%), 민간부문은 약 9.2%(32.5%→41.6%)로 여성 정규직 분포가 증가였지만, 주정부는 44%에서 57.7%로서 약 13.7%의 여성 정규직 증가율을 기록하였다(Mayer, 2014:9-10).

여성인력의 증가 특징은 민간부문에서도 나타난다. 공공부문보다 상대적으로 높지는 않지만, 민간 여성 정규직 근로자 비율이 1976년에는 32.5%였던 것이 지속적으로 증가하여 현재는 약 41.6%에 이르고 있다. 여성근로자가 공공부문과 민간부문 모두에서 증가하는 이유는 1960년대 이후부터 지속적으로 시행되고 있는 적극적 평등실현조치의 긍정적 영향 때문이라고

할 수 있다. 여성 채용에 대한 적극적 지원 정책이 이루어지면서, 공공부문의 채용뿐만 아니라 민간 부문의 여성인력 채용에서도 지속적인 증가가 일어나고 있는 것이다.

〈그림 II-2〉 1976년-2013년 미국 정규직 여성 비율



출처: Mayer(2014:10)

## (2) 성별에 따른 보수 차이 감소

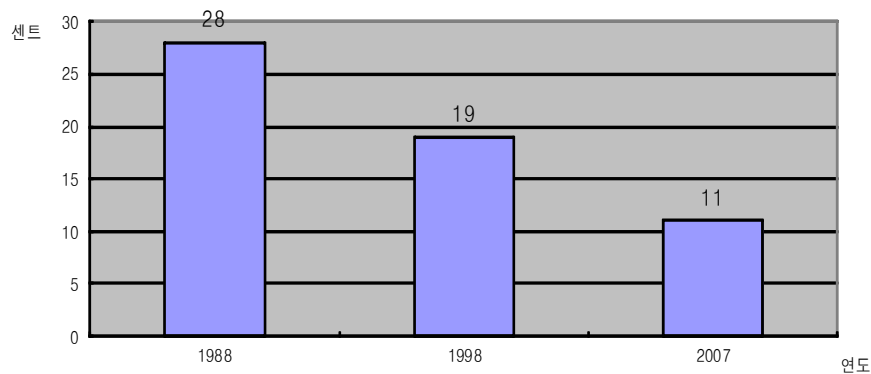
여성 정규직 인원이 지속적으로 증가하는 현상과 함께 고려해야 할 것은 성별에 따른 보수 차이가 점차 줄어들고 있다는 점이다. 남성과 여성의 보수 차이가 줄어들고 있다는 것은 고용의 질적인 측면에서도 양성평등 성과가 나타나고 있음을 보여준다. 일반적으로 여성은 남성보다 낮은 보수를 받아 왔다. 평균 보수를 비교해 보면, 2012년 미국 정규직 여성 근로자의 평균 임금은 남성 근로자의 76.5% 정도이다(U.S. Census Bureau, 2013). 이러한 수치로 보아 여성보다 남성의 평균임금이 여전히 많다고도 할 수 있지만, 남성과 여성의 성별에 따른 임금격차는 지속적으로 감소하고 있다. 특히 민간 부문 보다는 공공부문에서 성별에 따른 임금의 격차가 더욱 좁아진다

(Mayer, 2014). 이는 아래 자료에서 더욱 명확하게 나타난다. 아래 그림은 연방정부의 남성과 여성의 성별에 따른 임금 차이가 감소하고 있음을 나타낸다. 이 자료에 의하면 1988년에는 연방정부에서 남성 공무원이 1달러 받는다고 가정할 때 남녀 임금의 차이가 28센트 정도였으나, 그 차이는 지속적으로 줄어들고 있다. 그 결과 1998년에는 임금 차이가 19센트, 2007년에는 11센트로 나타났다(GAO, 2009: 15).

남성과 여성의 고용에 있어서 현재 공공부문에서 남성보다 여성 공무원의 고용률이 높게 나타나지만, 아직은 남성이 여성보다 높은 보수를 받고 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 성별에 따른 임금의 차이는 지속적으로 줄어들고 있다. 이러한 결과는 양적인 측면뿐만 아니라, 질적인 측면에서도 과거에 비해서 상대적으로 여성에 대한 지위가 상승하고 있음을 보여 준다. 이러한 현상은 궁극적으로 적극적 평등실현조치의 산물이라고 할 수 있을 것이다.

〈그림 II-3〉 1988년-2007년 연방정부의 성별에 따른 임금차이

여성과 남성의 임금 차이 (남성 1달러 기준)



출처: GAO (2009: 15) 재구성

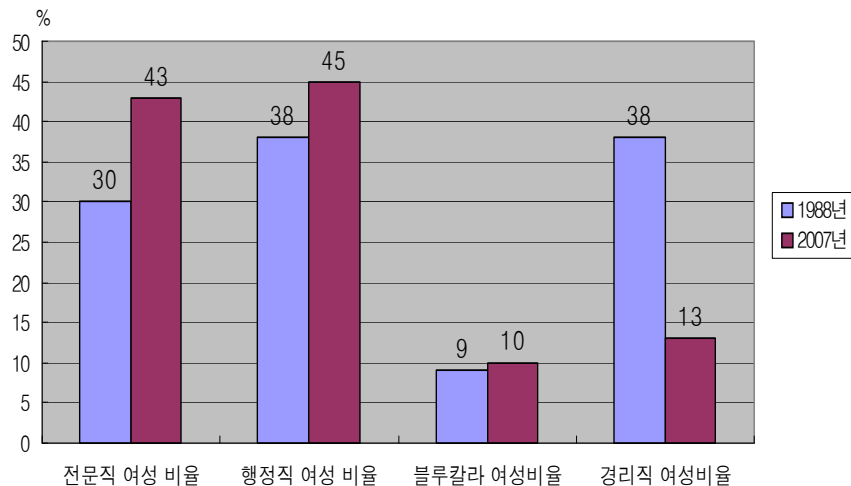
### (3) 전문직 여성 증가

여성 채용과 관련하여 질적인 향상이 이루어지고 있다는 또 다른 증거는 공공서비스 부문에서 여성 전문직 비율이 지속적으로 증가하고 있다는 점이다. 비록 과거 자료이기는 하지만 공공서비스 전문직의 경우에도 여성 비율의 증가가 뚜렷하게 나타난다. 예를 들어 미국 산림서비스의 경우 여성 비율이 11.9%에서 36.9%로 증가하였으며, 이 중에서도 기술직은 17.5%에서 33.5%로 꾸준히 증가하고 있다. 여성 의사의 비율 역시 1970년 7.6%에서 1990년 16.9%로 증가하고 있으며, 같은 기간 동안 여성 엔지니어 역시 1.3%에서 8.6%로 증가하였다(육소영, 2001: 260).

연방정부의 직업군 분류로 살펴보았을 때 1988년부터 2007년 사이에 여성 전문직의 비율이 크게 증가하고 있음을 알 수 있다(GAO, 2009: 22). 구체적으로, 전문성이 요구되는 전문직과 사무직의 여성 고용비율이 증가하였다. 연방공무원 전체 인원 중에서 여성의 전문직 비율이 1988년에는 30%에 머무르는데 반하여, 2007년에는 43%로 급속도로 증가하였다. 그리고 행정직의 여성 비율도 1988년에는 38%인데 반하여 2007년에는 45%로 증가하였다. 그러나 블루칼라 직업군의 여성 비율은 9%에서 10%로 소폭 증가하였을 뿐이다. 이러한 사실로 판단해 볼 때 적극적 평등실현조치의 시행으로 인하여 여성 전문직 진출이 확대되고 있음을 알 수 있다.

특히 여기서 고려해야 하는 것은 여성 경리직의 비율이 큰 폭으로 떨어졌다는 점이다. 1988년 연방정부에서 경리직은 총 312,000명으로 전체 직무의 38%를 차지한다. 이는 전체인원의 30%인 전문직 비율보다 높은 수치였다. 그러나 2007년에는 경리직 인원이 97,000명으로 대폭 감소하여, 전체 여성 인력의 13%만을 차지하였다. 이러한 결과는 점차 여성의 인력이 전문화되고 있음을 보여준다고 할 수 있다.

〈그림 II-4〉 1988년-2007년 연방정부의 직종에 따른 성별 분포



출처: GAO (2009: 22) 재구성

유리천장(glass ceilings)은 여전히 존재하지만(Alkadry & Tower, 2006), 점차 여성의 고위직 승진도 증가하고 있다. 1990년도에 비해 2000년도에는 연방정부 GS 14-15 등급과 고위공무원단(Senior Executive Service) 여성비율이 증가하고 있으니 이는 여성의 고위직 진출 증가 현상을 보여준다고 할 수 있다(Naylor & Rosenbloom, 2004: 169).

#### 4) 실질적 평등 달성 논란

위의 자료를 바탕으로 여성 고용률이 증가하고, 여성과 남성의 임금의 격차가 줄어들며, 여성의 전문성 비율이 증가하고 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 이러한 결과가 적극적 평등실현조치 때문에 나타난 것이 아니라 여성과 남성의 교육수준 차이가 줄어들면서 발생한 현상이라고 설명하는 주장이 있다(GAO, 2009). 아래 그림은 남성과 여성의 교육 차이를 설명해 준다. 이 자료에 의하면 남성과 여성의 교육 차이가 점차 줄어들고 있음을 알 수 있다. 1988년에 비해서 2007년에는 남성과 여성의 학사학위 취득률이 거의 비슷해지고 있음을 알 수 있다(GAO, 2009: 24). 여성의 교육수준 향상이 성



별에 의한 보수 차이를 줄이는데 긍정적인 역할을 했다는 것이다.

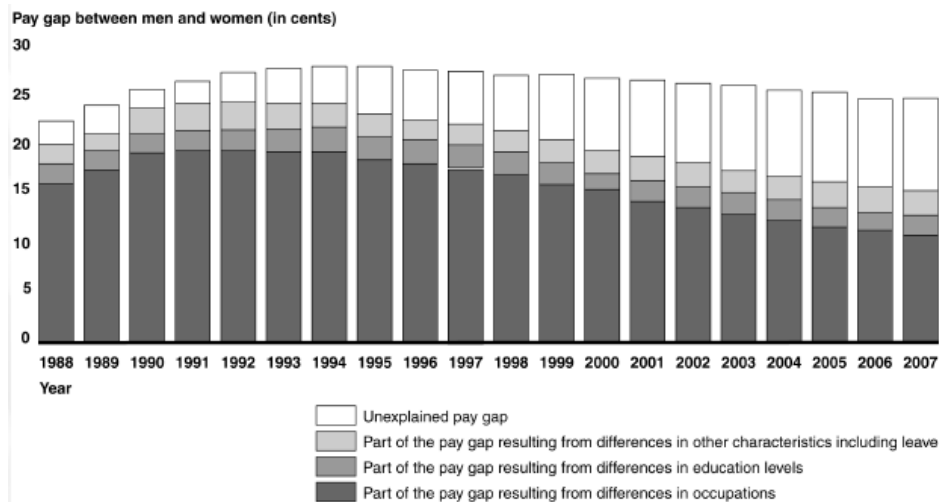
〈그림 II-5〉 1988년-2007년 연방정부의 학력에 따른 성별 분포



출처: GAO (2009: 24)

임금의 차이가 교육에 의한 것인지 여부를 아래 그림을 통하여 살펴 볼 수 있을 것이다. 아래 그림은 1988년에 입사한 동기(cohort)들을 대상으로 임금의 차이를 조사한 결과이다(GAO, 2009: 30). 분석 결과 임금의 차이를 결정하는 중요한 요인으로 크게 세 가지가 제시될 수 있다. 하나는 직군에 따른 차이, 다른 하나는 교육수준에 따른 차이, 그리고 마지막으로 이직률을 포함한 다른 요인들에 의한 차이가 그것이다. 이 중 직군에 의한 차이가 임금 격차를 설명하는 가장 중요한 요인이 되었다. 직군에 따라 임금차이가 줄어든다는 사실은 성별에 따른 임금차이 감소와 관련성이 있다. 과거에 비해서 여성의 전문직 및 관리직 비율이 증가하면서 과거보다 보수가 높은 직군을 여성이 담당하게 된 것이다. 이러한 사실은 남성과 여성의 임금 차이가 일부는 교육수준의 차이에 의해서 결정되지만, 대부분은 여성의 전문직 및 관리직으로의 진출 증가로 인해 발생한 것임을 나타낸다고 할 수 있다.

〈그림 II-6〉 1988년에 입사한 동기들의 임금차이



출처: GAO (2009: 30)

## 1) 적극적 평등실현조치와 역차별의 논란

### (1) 역차별 논란

앞에서 설명하였듯이 적극적 평등실현조치는 성별에 있어서 실질적 평등을 가져왔다는 점에서 긍정적인 측면이 있지만, 부정적 측면도 존재한다. 첫째, 적극적 평등실현조치 자체가 이를 통해서 우대조치를 받는 소수자들에게 심리적으로 부정적인 영향(psychological effect)을 미친다는 것이다. 적극적 평등실현조치의 혜택을 받은 자들에게 적극적 평등실현조치는 오히려 그들이 능력이 없다는 것을 입증하는 낙인효과(stigma effect)와 같다는 것이다(Tucker, 2000: 21). 실험결과에 의하면, 여성들은 자신들이 실적이나 역량과 관계없이 채용되었다고 인식할 때 그들은 스스로 능력이 없다고 느끼고, 이로 인해 심리적으로 무기력해진다. 적극적 평등실현조치의 혜택을 받음으로써 여성 근로자들의 사기가 더 떨어졌다는 연구결과도 제시되고 있다

(Heilman, 1994). 따라서 적극적 평등실현조치가 반드시 우대 대우를 받는 자들에게 긍정적 영향을 미치는 것은 아니라고 할 수 있다.

둘째, 적극적 평등실현조치가 개인의 능력이나 실적을 최우선으로 고려하지 않고, ‘집단의 소속성’을 우선적인 평가요소로 간주하기 때문에 이는 또 다른 유형의 차별을 유발할 수 있다(김정인, 2013: 103). 개인의 능력보다는 집단의 속성이 고용결정에 우선시 된다면 이 자체가 미국 헌법의 차별금지 조항에 위배된다. 적극적 평등실현조치가 사회적 약자들을 위한 우대정책으로만 간주된다면 정책의 혜택을 받지 못하는 자들에게 또 다른 형태의 차별을 부여할 것이고, 이는 결국 조직의 효과성과 효율성을 저해시킬 것이다(Orlans & O’neill, 1992). 이러한 차원에서 역차별 논란의 미국 주요 법안과 판례를 살펴보고자 한다.

## (2) 구체적인 역차별 금지 법안

역차별의 논란은 적극적 평등실현조치가 발생한 이후로 끊임없이 진행되었다. 특히 1990년대 미국의 경제가 침체기에 들어가고, 실업률이 증가하면서 역차별의 논쟁은 더욱 가열되었다. 1990년대 미국의 몇 개 주에서 적극적 평등실현조치를 반대하는 주민발의(citizen initiative)가 나타났다(Kellough, 2006: 54). 1990년대 미국 주에서 발의된 대표적인 주민발의 내용은 다음과 같다.

〈표 II-2〉 1990년대 미국의 반 적극적 평등실현조치 주민발의

주	발의 내용
California	Proposition 209 - 1996년 11월 발의. - 공공부문의 고용, 공립 교육, 공공부문 계약 시에 차별조항 뿐만 아니라 우대조치 또한 부여하지 않는다는 발의.
Colorado	"Repeal of Affirmative Action" 주민투표(Proposed ballot initiative) - 적극적 평등실현조치를 폐지하는 주민투표(1995년). - 공공부문의 고용, 공립 교육, 공공부문 계약 시에 인종, 성별, 국적 등을 중요한 의사결정 요소로 고려해서는 안 된다는 것.
Florida	"The Campaign of Florida Future"(Proposed 1998 ballot initiative) - 1995년에 발의되어 1998년 수정된 주민발의. - 적극적 평등실현조치를 금지하는 수정내용이며, 동시에 공공부문의 고용, 공립 교육, 공공부문 계약 시에 차별조항 뿐만 아니라 우대조치 또한 부여하지 않는다는 발의.
Massachusetts	"An Act to End Quotas and Promote True Equal Opportunity(Proposed ballot initiative) - 1995년에서 제시된 것으로, Colorado의 조항과 유사.
Oregon	Proposed 1996 ballot initiative - 적극적 평등실현조치에 바탕을 두고 역차별을 초래한 주 법률을 폐지하자는 내용. - 공공부문의 고용, 공립 교육, 공공부문 계약 시에 차별조항 뿐만 아니라 우대조치 또한 부여하지 않는다는 발의
Washington	"The Washington State Civil Rights Initiative"(ballot initiative 2000) - 공공부문의 고용, 공립 교육, 공공부문 계약 시에 차별조항 뿐만 아니라 우대조치 또한 부여하지 않는다는 발의로서 1998년 11월에 통과

출처: Kellough, Legge, &amp; Selden(1997: 67-68) 재구성

## 2) 적극적 평등실현조치와 역차별 판례

### (1) 연방대법원 판례와 적극적 평등실현조치

미국의 연방대법원은 수정헌법 제 5조와 14조에 바탕을 두어 행정부가 발의한 적극적인 차별금지정책에 반대하였다. 정부가 주도하는 적극적 평등실현조치는 헌법에 명시된 평등권을 위반했다는 측면에서 도전을 받았다. 그러나 연방대법원의 적극적 평등실현조치 역차별 판결 결과는 일관적으로 나타나지 않았다. 본장에서는 먼저 일반적인 역차별 사례를 간략히 논

의하고, 성별에 대한 역차별 사례를 제시하고자 한다.

## (2) 적극적 평등실현조치와 역차별 판례

여성을 위한 적극적인 평등실현조치가 항상 긍정적 측면만을 야기한 것이 아니다. 사회적 약자들을 위해 적극적이고 실질적인 평등정책을 실현시키는 것은 형평성 및 민주성 차원에서는 타당하지만, 이러한 보호 장치는 역차별의 문제를 유발할 수 있다. 모든 적극적 평등실현조치가 반드시 역차별을 야기하지는 않지만, 적극적 평등과 관련된 대부분의 고용 정책은 인종과 성별에 따라 우대정책을 실시한다는 점에서 역차별의 문제가 발생할 수 있다(Kravitz & Platania, 1993; Turner, 1990).

사회적 약자인 여성을 보하려는 정책은 상대적으로 우위에 있는 남성들에게 차별로서 여겨질 수 있다. 특정한 이유로 약자들에게 혜택을 부여하는 것은 궁극적으로 평등의 원칙에 맞지 않는다는 것이 역차별의 핵심이다. 성별에 따라 남성보다 여성에게 더 많은 혜택을 부여하는 것은 여성에게 특혜를 주는 것이고, 남성에게는 희생을 강요한다는 점에서 문제점을 지닌다(임지봉, 2003b). 따라서 아래에서는 Bakke 사건과 Schuette v. Coalition to Defend Affirmative Action 사건을 중심으로 구체적인 역차별 사례를 판례를 통해 살펴보려고 한다.

### ① Bakke 사건

1978년에 있었던 Bakke의 사례는 최초의 역차별 판결 사례라고 할 수 있다. 이는 최초의 역차별을 주장한 사건으로서, 백인으로서의 권리를 주장한 사건이다. Bakke는 캘리포니아에 있는 의대를 지원하려고 하였다. 그러나 U.C. Davis의 학생선발기준은 인종의 다양성을 인정하였다. 따라서 과거 혜택을 받지 못한 인종에 대한 우대정책이 실시되었는데, 이 과정에서 캘리포니아 지방법원과 주대법원은 U.C. Davis의 학생선발기준이 적극적인 평등정책이라고 규정하였다. 그러나 이러한 적극적인 보호정책은 오히려 오직 자신의 실력에 의해에서만 차이가 있을 뿐, 다른 어떤 기준에 있어서도 차

별을 받지 않아야 한다는 실적주의 원칙과 충돌하였다. 연방대법원은 이 문제에 대한 명확한 답을 제시하기 이전에, 적극적 평등실현조치에 대한 타당성 여부만을 논의하였으며(임지봉, 2003b: 126), 이 사건에 대한 판결은 소수 인종의 이익을 확대하고, 백인들의 반대를 최소화하는 데 기여하였다(김정인, 2013: 101).

## ② Schuette v. Coalition to Defend Affirmative Action 사건

인종 차별에 관한 최근 판례로 ‘Schuette v. Coalition to Defend Affirmative Action 사건’을 제시할 수 있다. 이 사건은 연방대법원이 2014년 4월 22일에 내린 결정으로서, 미시간주 공립대학들의 적극적인 평등실현조치를 주민들이 반대할 경우 이를 주민투표로서 취소할 수 있다는 것을 밝힌 판례이다. 판결 결과 찬성 6명과 반대 2명으로 합헌 결정되었다. 이는 적극적 평등실현조치 자체는 인정하지만, 이를 거부할 수 있는 주민투표 역시 인정한 판례이다(김대근, 2014).

## 3) 구체적인 여성 역차별 논란 판례: 대립적 판결

### (1) 전반적 방향

여성 차별에 관한 미국의 연방대법원 판례는 그렇게 많지 않다. 그럼에도 불구하고 아래에서 제시되는 대부분의 판례는 여성에게 주어진 실질적인 불평등을 제거하기 위한 판결이라고 할 수 있다. 이러한 판례는 여성을 위한 우대조치를 적극적으로 인정한 사건이기 때문에 이를 역차별에 관한 판례라고도 할 수 있다. 여성을 위한 적극적인 우대정책을 실시하는 것은 오히려 남성에게 있어서 역차별이 될 수 있기 때문이다.

아래의 J.A. Califano 사건, Orr 사건, P. Johnson 사건 등이 대표적인 판례이다. J.A. Califano 사건과 P. Johnson 사건은 여성을 위한 우대정책이 성별 우대정책에 문제가 없다는 것을 제시하는 판례이지만, Orr 사건은 부양권 의무가 반드시 남성에게만 있지 않다는 판례로 이는 역차별 문제를 직접적으로 언급한 사례이다. 이처럼 연방대법원의 역차별에 대한 판결결과는 일

관되게 나타나지는 않는다. 그러나 역차별에 대한 연방대법원 판결의 결과가 다르다하더라도 연방대법원이 여성을 위한 적극적인 평등조치의 당위성을 부인한 것이 아니라는 점은 공통점이라고 할 수 있다.

(2) 구체적 판례

① **Virginia 사건: U.S. v. Virginia 518 U.S. 515, 116 S.Ct. 2264(1996)**

본 사건은 남성만을 군사학교에 입학하게 하고, 군사학교가 여성의 입학을 불허하자 Virginia 주가 연방대법원에 소송을 낸 사건이다. Virginia 주 연방지방법원은 군사학교 입학에 있어 남녀차별은 헌법 위반이라고 판결하고 수정할 것을 지시하였다. 그러자 Virginia 주는 여성만을 위한 군사학교를 설립하는 계획을 제시하였다. 지방법원과 항소법원은 여성만을 위한 군사학교는 성별에 따른 신체적 차이를 인정하여 설립이 가능하다고 판결하였다. 같은 맥락에서 연방대법원은 성별에 따른 분리된 정책, 즉 군사학교에서 여성의 입학 배제는 오히려 여성을 위한 적극적인 평등 조치를 위반하였을 뿐만 아니라 양성평등 정책에 위배된다고 판결하였다. 연방대법원은 군사학교 입학에 여성과 남성을 차별하는 것은 특정한 성을 차별하고 있는 것으로 해석하여 위헌결정을 내렸다(명재진, 2006: 296).

② **Reed v. Reed 401 U.S. 984, 91 S.Ct. 917(1971)**

본 사건은 연방대법원이 수정헌법 제 14조<sup>13)</sup>를 근거로 제시하면서, 유산 집행에 있어서 남성과 여성이 평등해야 함을 보여 준 사건이다. 본 판결 이전에는 남성이 여성보다 유산 집행에 있어서 우선권을 유지하고 있었으나,

13) 수정헌법 제 14조에 대한 논의는 상반되게 나타난다. 이 법이 “모든 주는 어느 개인에게도 법의 평등보호를 박탈할 수 없다”라는 규정을 설정함으로써 이는 여성을 위한 적극적인 평등 보호를 지지하는 법적 규정이 아니며, 오히려 소극적이며 형식적인 지원만을 의미한다고 할 수 있다. 그러나 소수 진보주의 헌법학자들은 이 법을 통해 공동체가 적극적으로 실질적 평등을 달성하고, 사회적 권력, 불균등을 해소할 수 있다고 주장한다(명재진, 2006: 295).

1971년 본 판결에서는 언제나 남성이 여성보다 유산 집행 시 우선되어야 한다는 규정은 위헌이라고 결정하였다. 판결에 의하면 “연방 대법원은 평등 보호조항에 위배되지 않기 위해서는 자의성이 배제된 정당성과 합리성을 가지고 있어야 하며, 입법목적이 정당하고 공정하며 실질적인 관련성이 있는 경우에 합헌”이라고 판결하였다(명재진, 2006: 294).

③ Kahn v. Shevin 사건: Kahn v. Shevin, 416 U.S. 351(1974)

본 사건은 재산세 부과에 있어 과부와 홀아비의 재산세 부과 차이를 인정한 사건이다. Kahn v. Shevin 사건에 의하면 과부에게는 재산세 부과를 면제해주지만, 홀아비에게는 재산세 면제가 적용되지 않는다는 것이다. 이는 남성과 여성을 차별하는 행위라고 볼 수 있지만, 경제적 형편에 따라 과부들에게 재산세 부과를 면제하는 것은 헌법에 위반되지 않는다고 판단하였다. 전형적으로 여성을 위한 적극적인 평등실현조치를 인정해 주는 판례라고 할 수 있다(임지봉, 2003b: 131).

④ J.A. Califano 사건: Califano v. Webster 430 U.S. 313, 97 S.Ct. 1192(1977)

본 사건은 노령연금에 있어서 남성과 여성의 차이를 인정한 사건이다. 연방사회보장법(Social Security Act)에 의하면 노령연금 규정은 남성보다 여성에게 연금수령이 불리하게 적용되었다. 그러나 연방사회보장법 개정으로 연금액 계산에 있어서 여성에게 불리하였던 임금수령기간 산정 조항은 삭제되었다. 이는 연금산정 방법을 남성과 여성에게 각각 다른 기준을 적용하여 남성보다는 여성에게 유리한 기준을 적용하게 한 것이다. 여성과 남성이 같은 기준일 때 여성의 연금 책정 기준을 남성보다 높게 책정한 것이다(명재진, 2006: 296).

연방대법원은 여성과 남성의 평균임금은 일반적으로 차이가 나기 때문에 연금책정 방식 또한 이에 따라 달라져야 한다는 것을 인정하였다. 임금의 차이로 인한 여성 차별을 보전해 주기 위해서는 연금액 기준이 다르게 적



용되어야 하며, 이러한 차별은 곧 ‘선의적 차별’이라는 것이다. 연방사회보장법의 연금산정 시 여성 우대조항을 남성과 여성의 차별이라고 간주하지 않았으며, 이는 과거 여성 임금 차별에 대한 보상조치로서 간주하여 위헌이 아니라고 판결하였다(명재진, 2006).

⑤ **Orr 사건: Orr v. Orr, 440 U.S. 268, 99 S.Ct. 1102(1979)**

Alabama주 위자료 법에서는 이혼할 경우 남성이 아닌 여성인 부인에게만 부양료 지급청구권을 인정하고 있다. 1979년 3월 5일 연방대법원은 이를 위헌이라고 판결하였고, 이 사건은 대표적인 역차별 판례로 제시되고 있다. Alabama주 위자료 법에 의하면 이혼할 경우 부인에 대한 남편의 위자료 지급을 의무화 하고 있다. 이 법에 따라 남편 Orr이 부양료 지급의무가 있음에도 불구하고 이를 지급하지 않자 전처 Orr이 남편을 제소하였고, 이에 남편은 Alabama주의 위자료법이 성별에 따른 평등조항을 위배하였다고 주장하면서 위헌 소송을 제기한 것이다.

본 판결의 다수 의견은 전 남편의 원고자격을 인정하면서, Alabama주의 위자료법이 위헌이라고 판결하였다. 그 이유는 다음과 같다. 이혼 절차에 있어서 부양료 지급의무자 선정 기준은 단순히 성별이 아니라, 경제적 기준으로 판단하여야 한다는 것이다. 즉 성별에 의해서 자동적으로 부양의무를 부과해서는 안 된다는 것이다. 남성에게만 부양의무를 부과하는 것은 오히려 여성을 사회적 약자로 보는 전통적 이미지를 더욱 부각시키는 것이기 때문에 여성을 위한 적극적 평등실현조치 취지와 일치하지 않는 것이다.

⑥ **P. Johnson 사건: P. Johnson v. Transportation Agency, Santa County 480 U.S. 616, 107 S.Ct. 1442(1987)**

본 사건은 P. Johnson 자신이 적극적 평등실현조치에 의하여 역차별을 받았다고 주장하는 사건이다. 이 사건은 연방대법원 판결 중에서 여성을 위한 우대정책에 문제가 있음을 제기한 사례이다(Kellough, 2006). 이 사건의 내용은 다음과 같다. California 주 Santa Clara County 교통국, 발차담당관직

(Road Dispatcher) 사무직을 지원한 P. Johnson이 자신은 적극적 평등실현조치 규정 때문에 Joyce라는 여성이 승진되었다고 주장하면서, 자신이 오히려 역차별을 받았다고 주장하였다. 즉 그는 민권법 제 7장 “개인의 인종, 피부색, 종교, 성별 또는 출신국을 이유로 그 개인의 고용기회를 박탈하거나 그 개인의 근로자로서의 지위에 불이익을 주는” 것을 금지하는 조항에 바탕으로 두고, Santa Clara County의 적극적 평등실현조치 규정은 위헌이라고 주장하였다(명재진, 2006: 295).

그러나 Santa Clara County의 적극적 평등실현조치 규정은 민권법 제 7장에 위배되지 않는 조항이며, 이는 오히려 고용차별의 효과를 줄이려는 법의 취지와 일치한다고 판결하였다. 즉 Joyce라는 여성을 승진시킨 Santa Clara County 교통국은 민권법 제 7장을 위반하지 않았으며, 남성의 고용 및 승진에 있어서 차별적 조치를 취한 것이 아니라고 판결하였다. 남성들의 권리가 차별된 것이 아니며, 그들의 이익이 불필요하게 침해된 것이 아니라고 판결한 것이다. 이는 “전통적으로 분리된 직업영역에서 여성과 소수민족의 과소대표성을 보상하기 위하여 성별이나 인종을 고려하는 적극적 평등화조치를 구현”한 것으로 보았다(명재진, 2006: 295).

▪

## 1) 미국의 적극적 평등실현조치 특징

### (1) 보상적이며 실질적 평등보장

미국에서 적극적 평등실현조치는 1960년대 미국 사회현황과 밀접한 관련성이 있다. 사회적·경제적으로 피해를 받은 계층을 위한 보상적 정책으로 적극적 평등실현조치가 설립되었다. 특히 이는 Kennedy 대통령과 Johnson 대통령의 사회구성원 차별 문제 해결 의지의 표명으로 대통령 행정명령 발행을 통해 실행되었다. 적극적 평등실현조치의 중요한 논의는 무엇보다도 이전의 사회적·경제적 약자를 위한 보상적 정책이라는 것이다. 처음에는 적극적 평등실현조치가 인종 차원에서 흑인에 대한 보호강화를 중점으로 하였으나, 적용범위가 점차 확대되어 여성을 위한 적극적인 우대정책이 실시

된 것이다. 미국의 적극적 평등실현조치는 개인주의 사상에서 벗어난 사회적 평등강화 정책이며, 약자들을 위한 적극적 우대정책이고 실질적 보상 정책이다.

## (2) 법적 장치를 통한 보호

미국에서 적극적 평등실현조치의 발전과정은 법적·제도적 장치와 밀접한 관련이 있다. 적극적 평등실현조치와 관련된 추진 체계는 크게 법적·제도적 장치와 행정적 장치를 바탕으로 논의될 수 있는 데, 구체적인 법적·제도적 장치는 주로 대통령 행정명령과 민권법을 바탕으로 이루어졌다. 첫째, 대통령 행정명령은 다음과 같다. Kennedy 대통령의 1961년 대통령 행정명령 제 10925호, 1961년 대통령 행정명령 제 11114호, Johnson 대통령의 1965년 대통령 행정명령 제 11246호와 1968년 대통령 행정명령 제 1124호가 적극적 평등실현조치를 달성하고자 한 중요한 행정명령이었다.

둘째, 적극적 평등실현조치를 위한 기본적인 법적 장치는 민권법이다. 민권법에서는 사회구성원들 간 평등원칙을 강조하였다. 특히 흑인과 여성을 위한 소수자 보호를 위해 민권법은 매우 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다. 민권법 뿐만 아니라 구체적인 여성 우대를 위한 법적 장치가 마련되었다. 예를 들어 여성 과학자와 공학자를 위한 ‘과학, 기술 기회 균등법’이 제정되어, 여성 과학자와 공학자들을 위한 법적 지원체계가 마련되었다. 그리고 연방규정(Code of Federal Regulation) 제 15장 8a. 110조를 통하여 연방정부로부터 재정적 지원을 받는 기관은 국공립 교육기관 뿐만 아니라 다른 교육기관도 적극적 평등실현조치를 지켜야 한다는 것을 명시하였다. 또한 뉴욕 주를 비롯하여 각 주에서 여성을 위한 우대정책 관련법이 제정되었다.

## (3) 행정적 추진 체계

적극적 평등실현조치를 시행하는 행정적 추진체계는 크게 대통령 직속의 ‘평등고용기회위원회(Equal Employment Opportunity Commission)’와 노동부 산하의 ‘연방계약심사국(Office of Federal Contract Compliance)’을 바탕으로

이루어졌다. 첫째, ‘평등고용기회위원회’는 1965년 7월 2일 Johnson 대통령의 대통령 행정명령에 의해서 설립된 기관으로서 적극적 평등실현조치를 주도적으로 이끌어 나가는 정부 위원회 기관이다. 이 위원회는 의장(Chair), 부의장(Vice Chair), 3명의 위원들(Commissioners)로 구성되며 의장은 대통령이 직접 임명한다. ‘평등고용기회위원회’는 적극적 평등실현조치가 직접 실현될 수 있도록 행정전반에 관한 책임을 지고, 관련기관들이 법적 규정을 위반하였을 경우 소송을 제기하는 기능을 한다.

둘째, ‘연방계약심사국’은 노동부 산하 기관으로서 주요 기능은 연방정부와 계약을 맺고 있는 기관들이 고용과 관련하여 적극적 평등실현조치를 시행했는지를 감독하고 규제하는 것이다. 이 기관은 정부와 계약을 체결한 기관들이 적극적 평등실현조치를 직접적으로 수행했는지를 감독한다. 기관들이 적극적 평등실현조치를 실현하면 이에 대한 우대정책으로서 정부계약시 혜택을 주며, 만약 이를 이행하지 않은 경우에는 벌금을 부과하여 제재를 가하기도 한다.

## 2) 미국의 적극적 평등실현조치 성과와 한계

1960년대 사회적·경제적 약자보호를 위한 제도로써 미국의 사회적 위기를 극복하기 위하여 실시된 적극적 평등실현조치는 성과와 한계 모두를 분명하게 나타낸다. 긍정적인 측면에서는 적극적 평등실현조치로 인하여 여성들의 권익이 실질적으로 보장되고, 여성인력의 채용이 확대되면서 보수와 처우개선이 좋아져서 남성과의 차별문제가 상당 수 해결되었다. 또한 기관 내에서 다양성의 증가로 인하여 획일적이고 일방적인 문화에서 벗어나, 교육과 공공기관 모든 영역에서 긍정적인 효과가 나타났다. 이러한 장점에도 불구하고 적극적 평등실현조치의 가장 큰 문제점은 역차별의 논란이 제기된다는 점이다. 사회적 약자들을 인위적으로 우대하는 정책은 오히려 백인남성들에 의한 차별 문제를 불러일으켰으며, 이는 경제위기로 실업률이 증가하면서 더욱 부각되었다.

(1) 적극적 평등실현조치 성과: 실질적 평등실현

가장 중요한 적극적 평등실현조치의 성과는 여성에 대한 권리가 향상되어 단순한 기회균등에서 벗어나서 여성을 위한 실질적 평등이 이루어졌다는 점이다. 이러한 성과는 공공부문과 민간부문 모두에서 나타났는데, 특히 공공부문에서 여성의 권익은 상당히 향상되었다. 실증자료에 의하면 1976년 이후부터 여성의 취업률이 증가하여, 1990년대 중반에는 공공부문에서 여성의 고용률은 남성의 고용률을 추월하였고, 특히 주 정부에서는 여성 공무원이 다수를 차지하게 되었다. 이러한 양적인 성장뿐만 아니라, 질적인 성장에서도 여성의 권익은 증진되었다. 무엇보다도 여성의 전문직 비율이 증가하여 공공부문에서 전문직과 행정직의 여성 비율이 증가하고, 단순 사무직인 경리직의 여성 비율은 큰 폭으로 감소하였다. 또한 남성과 여성의 임금의 차이도 점차 줄어들고 있는 실정이다. 이러한 근거를 바탕으로 살펴볼 때 적극적 평등실현조치로 인하여 여성에 대한 사회적 지위가 향상되어 실질적 평등이 실현되고 있다고 볼 수 있다.

(2) 적극적 평등실현조치 한계: 역차별의 논란

적극적 평등실현조치의 장점에도 불구하고 이는 역차별의 문제점을 야기하고 있다. 역차별은 미국에서 적극적 평등실현조치가 등장한 이후 지난 40년 동안 끊임없이 논의되어 왔다(Kellough, 2006:3). 특히 여성의 사회적 지위가 증진되어 여성 고용률이 증가하고 여성 관리자도 증가하고 있지만, 그 이면에는 과거 사회적 우위를 누렸던 백인 남성들에 대한 역차별 문제가 존재하였다. 이러한 역차별은 연방대법원 판례로서 나타났다. 예를 들어, 1978년 Bakke의 사건은 인종에 대한 차별 사건이기는 하지만 최초의 역차별 판결 사례라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 여성에 대한 차별 판례는 다양하게 제시된다. 1987년의 P. Johnson 사건은 대표적인 성별에 의한 역차별 사례라고 할 수 있다. 비록, 남성의 권리를 침해하지 않았다고 판결이 났지만, 지속적으로 역차별의 문제가 제기되는 계기가 된 판례였다.

### 3. 시사점

우리나라의 역사와 시대적 상황배경이 다르지만, 미국의 적극적 평등실현조치가 우리나라 여성의 공공부문 진출과 관련하여 주는 시사점은 크다. 아래에서는 여성을 위한 공공부문 적극적 평등실현조치와 관련해 몇 가지 시사점을 제시하고자 한다.

#### 가. 미국의 적극적 평등실현조치 :

미국에서 운영된 적극적 평등실현조치의 가장 중요한 특징은 여성을 위한 우대정책이 할당제만을 활용한 것이 아니라 차별금지과 기회균등을 바탕으로 실시되었다는 것이다. 미국에서의 적극적 평등실현조치에는 소수자 목표충원 및 충원계획이 존재하였지만, 강제적 할당제라는 의미보다는 여성이라는 이유로 고용 및 승진 등 인사관리 전반에 있어서 차별을 받지 않아야 한다는 평등실현의 의미를 강조하였다. 이러한 미국의 적극적 평등실현정책은 우리나라에 상당한 시사점 준다. 미국에서는 할당제를 법률에 규정하지 않는다. 다시 말해, 미국에서는 할당제 허용을 법률로써 일괄적으로 적용하는 것이 아니라, 대법원의 판례를 통해 구체적인 사례 중심으로 제한된 기간에만 적용하고 있다(육소영, 2001: 256).

현재 우리나라에서 운영되고 있는 여성을 위한 대부분의 정책은 할당제를 바탕으로 하고 있다. 예를 들어 공직채용에 적용되는 ‘양성고용평등제’ 역시 어느 성별 특히 여성의 채용 비율을 증가시키기 위하여 채용 할당제를 사용하고 있다. 이러한 인위적인 할당제는 양적인 목표달성에는 긍정적인 효과가 있을 수 있지만, 역차별과 같은 심각한 문제점을 야기할 수 있다. 대부분의 미국 판례에서 여성을 위한 적극적 평등실현조치가 위헌판결이 나지 않았던 이유는 적극적 평등실현조치가 인위적으로 남성의 권익을 침해하지 않았기 때문이다. 이러한 점을 고려해 볼 때, 공공부문에 일정비율을 인위적으로 채용하는 채용 목표비율제는 적극적 평등실현조치의 긍정적 측면보다는 오히려 부정적 측면이 더 클 것이다. 인위적인 제도를 통해 여성을 우선 채용한다면, 적극적 평등실현조치가 가져오는 긍정적인 측면, 즉

다양성 증진의 장점이 부각되지 못할 것이며, 오히려 역차별 문제가 커지게 되어 여성을 위한 우대정책이 성과를 거두지 못할 것이다. 따라서 다른 정책과 충돌하지 않는 선에서 소수자들에게 적극적 평등실현조치를 시행하는 것이 바람직할 것이다(Taylor & Liss, 1992).

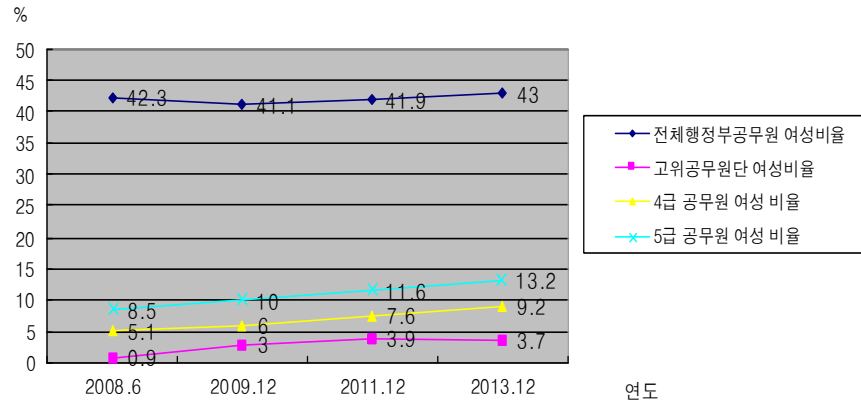
■

2013년 12월 31일까지의 우리나라 행정부 공무원 총 정원 976,453명에서 여성이 차지하는 비율은 419,974명으로 43%를 차지하고 있다(안전행정부, 2014: 116). 그리고 이 중에서 국가직 공무원의 여성 비율은 48.1%이고, 지방직 여성 공무원의 비율은 이 보다 낮은 34.1%이다. 그러나 전체 비율에 비해서 관리직의 여성 공무원비율은 매우 낮다고 할 수 있다. 무엇보다도 고위공무원단의 비율은 총 인원 991명 중에서 37명인 3.7% 밖에 되지 않는다. 또한, 4급 여성 공무원은 9.2%, 5급은 13.2%에 머무르고 있다.

물론 최근 들어 5급 이상의 여성관리자의 수가 증가하고 있지만, 여성관리자의 수는 타 계급의 여성비율에 비해서 매우 낮은 수준이라고 할 수 있다. 특히 고위공무원단은 3.7%로서 매우 저조한 상황이다. 2011년과 비교해 2013년에는 여성 비율이 전체 41.9%에서 43%로 증가하였고, 4급 분포도 7.6%에서 9.2%로 증가하였으며, 5급 또한 11.6%에서 13.2%로 증가하였다. 그러나 고위공무원단의 여성비율은 소폭이기는 하지만 3.9%에서 3.7%로 줄어들었다(안전행정부, 2012: 110)

이러한 특징은 아래의 그림에서 뚜렷하게 나타난다. 우리나라에서 2008년부터 2013년까지 여성 공무원의 비율 변화를 살펴보면 다음과 같다. 전체 행정부 공무원의 여성비율에는 큰 변화는 없으나 그 수가 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 여성 공무원의 비율도 2013년에는 43%를 차지하여 전체 공무원의 반 정도를 차지하고 있다고 할 수 있다. 관리직 여성 공무원의 비율은 증가하고 있음에도 불구하고 여전히 미흡한 실정이며, 특히 고위공무원단 비율이 매우 낮은 형편임을 확인할 수 있다.

〈그림 II-7〉 2008-2013년 간 여성공무원 추이 변화



출처: 2014년 안전행정 통계연보, 2012년 행정안전 통계연보, 2010년 행정안전 통계연보, 2008년 행정안전 통계연보

우리나라에서 양적인 측면에서는 상당한 정도로 양성 평등이 이루어졌다고 할 수 있다. 그러나 여전히 질적인 측면에서 한계가 나타난다. 미국은 공공부문에서 여성의 전문직의 비율이 거의 40%에 육박한다는 사실을 고려해 볼 때, 우리나라 전문직 및 관리직의 공공부문 여성 비율은 여전히 낮다고 할 수 있다. 이는 우리나라 공공부문에서 여전히 유리천장(glass ceilings) 현상이 존재하고 있음을 보여준다. 따라서 미국의 성별에 의한 적극적 평등 실현조치 원칙을 우리나라 공공부문 관리직 부문에 도입할 필요가 있을 것이다.

■

미국의 경우 연방정부와 정부계약을 할 때 적극적 평등실현조치가 적용된다. 정부계약 시 고용에 있어 차별이 발생할 때 계약 당사자는 막중한 책임을 져야 한다. 정부계약에 있어서의 고용차별 금지정책과 소수자 우대정책 실시를 우리나라도 고려할 필요가 있다.

예를 들어 우리나라에서 현재 실행되고 있는 ‘공공근로사업’의 경우 2004



년 행정자치부에서 실시하여 2005년부터 163개 국고보조사업을 지방자치단체로 이양하여 실시하고 있다. 이 사업은 실직자나 노숙자 등 저소득층과 취약계층이 다시 취업할 수 있는 기회를 제공하기 위하여 실시하는 실업대책 사업이다(서정희·오욱찬·박경하, 2013: 106). 공공근로사업은 사회적·경제적 약자를 위한 근로사업이기 때문에 모집 자격조건에 있어서 제한을 두고 있다.<sup>14)</sup> 사회적·경제적 약자를 보호하는 측면은 존재하지만 여성 가장에 대한 우대조항이 없다고 할 수 있다.

미국과 같이 정부계약 시 우리나라 사회적·경제적 약자를 보호하기 위한 프로그램을 보다 확대하는 방안도 고려해 볼 만하다. 장애인, 노인 등의 일자리를 위한 사업프로그램은 존재하지만 여성을 위한 사업프로그램은 활발하게 진행되지 않는다. 남성을 배제하고 여성만을 위한 사업프로그램은 역차별의 논란을 불러일으킬 수 있기 때문에 적극적으로 실행하지 못한다고 하더라도, 일부 사업프로그램에 대하여 ‘여성 가장인 경우에 이를 우대해주는 정책’을 적극적으로 시행할 필요가 있을 것이다. 각 지방자치단체에서 실시하는 공공근로사업에서 여성 특히, 여성 가장을 적극적으로 우대하는 정책이 시행될 필요가 있다.

▪

미국의 적극적 평등실현조치는 ‘평등고용기회위원회(Equal Employment Opportunity Commission)’와 노동부 산하의 ‘연방계약심사국(Office of Federal Contract Compliance)’의 두 기관을 중심으로 이루어진다. ‘평등고용기회위원회’에서 적극적 평등실현조치가 공공기관과 교육기관에서 잘 수행되고

14) 구체적으로 ‘2014년 하반기 서울시 공공근로사업 참여자 모집’을 보면 자격조건은 다음과 같다. 1) 실업자 또는 정기적인 소득이 없는 일용근로자로서 구직등록을 한 자, 2) 행정기관 또는 행정기관이 인정한 기관에서 노숙자임을 증명한 자, 3)신청자 본인 및 그의 배우자, 가족 재산(토지, 주택, 건축물)보유액 합이 1.35억 원 이하인 자 등이다. 선발조건 역시 사업별 자격조건과 세대주, 부양가족수, 재산보유액, 가구소득(건강보험료), 취업취약계층, 공공일자리사업 참여여부, 사업별 고려요소 등을 판단하여 선발채점표에 의거 고득점 순으로 선발한다(서울시, 2014).

있는지를 점검하고, 이에 문제가 발생할 시 조사하고 시정할 수 있으며, 법적 소송을 제기할 수 있다. 그리고 ‘연방계약심사국’은 정부계약과 관련하여 정부계약 당사자들이 고용과 관련된 적극적 평등실현조치를 잘 지키고 있는지를 판단한다. 이처럼 미국에서는 적극적 평등실현조치와 관련된 추진체계가 명확하다는 것이다.

우리나라의 적극적 평등실현조치와 관련하여 추진체계는 사업프로그램을 중심으로 각 부처에서 이루어지고 있다. 구체적으로 양성평등과 관련하여 예를 들어 여성들의 일자리 창출을 위한 유연근무제 도입과 관련하여 여러 부처에서 이를 주관하고 있다. 공공기관 도입에 있어서는 기획재정부가 주도적인 역할을 하며, 부처 도입에 있어서는 안전행정부, 민간기업의 경우에는 고용노동부가 이를 주관하고 있으며, 전반적으로 여성가족부가 이와 관련되어 있다(장혜경, 2010).

여성을 위한 다양한 사업 프로그램이 존재함에도 불구하고 이를 총괄적으로 관리할 수 있는 부처가 명확하지 않다. 여성가족부가 전반적인 여성에 관한 정책을 총괄하지만 우리나라에서는 공공부문의 여성을 위한 적극적 평등실현조치는 주로 안전행정부 주도하에 이루어지고 있으며, 교육과 관련된 여성 우대정책은 교육부에서, 민간고용과 관련된 여성 정책은 고용노동부에서 진행하고 있다. 특히 우리나라의 경우 사업 예산 계획과 집행에 있어 기획재정부가 큰 영향을 미치고 있기 때문에 기획재정부의 적극적인 지원 없이는 여성을 위한 사업 프로그램은 사실상 불가능하다. 따라서 체계적이며 원활한 여성 정책을 수행하기 위해서는 계획과 집행을 나누어 여성 정책의 방향과 계획을 주도적으로 담당하는 기관이 필요하다고 할 수 있다. 예를 들면 미국에서 대통령이 임명하는 ‘평등고용기회위원회’와 같이, 여성 정책 관계부처를 총괄하는 위원회를 설치하여 여기서 여성 정책의 방향과 계획을 결정하는 대안도 고려할 수 있을 것이다.

### III

## 캐나다의 공공부문 적극적 평등실현조치

- |                                  |    |
|----------------------------------|----|
| 1. 적극적 평등실현조치의 역사적 배경, 변천과정 및 동향 | 61 |
| 2. 캐나다 사례조사                      | 78 |
| 3. 시사점                           | 95 |



## 1. 적극적 평등실현조치의 역사적 배경, 변천과정 및 동향 가.

캐나다는 이민 국가로서 2014년 인구기준 약 3천 5백만 여명의 대부분이 캐나다에 정착한 시기만 차이가 있을 뿐 다른 국가에서 이민을 온 사람들 이라고 할 수 있다<sup>15)</sup>. 이러한 국가의 특수성 때문에 사회의 분열과 갈등을 초래하는 인종차별 등과 같은 소수자에 대한 차별문제는 캐나다에서 중요한 사회문제였다. 그 결과 캐나다는 이민자들의 다양한 출신배경과 그들의 문화를 국가의 지속적인 성장 동력으로 연결시키기 위하여 다양한 적극적 평등실현조치를 위한 정책들을 구현해 왔다.

캐나다의 적극적 평등실현조치를 이해하기 위해서 먼저 인종에 대한 차별과 여성에 대한 차별로 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 현재 200여 다양한 인종 및 민족으로 구성된 캐나다에서 인종차별을 철폐하고 다양한 문화를 인정하는 다문화주의 정책이 오랫동안 지속적으로 유지되고 있다(Kymlicka, 2010). 또한 1986년에 공포된 연방고용평등법(Federal Employment Equity Act)은 캐나다의 이러한 적극적 평등실현조치 의지를 보여준 행동이라고 할 수 있다.

〈표 III-1〉 캐나다 고용평등에 대한 역사적 변천과정

연도	주요내용
1970년대 중반	캐나다의 대표적 노조인 “캐나다 노동자 대표자회의(Canadian Labour Congress)”, 캐나다 공무원 노조(Canadian Union of Public Employees), 캐나다 공무원 단체(the Public Service Alliance of Canada) 등에서 차별철폐조치(affirmative action)를 통해서 직장의 평등(workplace equality)를 실시하기 시작
1977	캐나다 의회는 캐나다 인권법(Canadian Human Rights Act)을 채택
1978	캐나다 연방정부는 민간부문에서 자발적 차별철폐조치 프로그램(Voluntary Affirmative Action Program)을 실시
1982	캐나다 국민에 대한 권리와 자유에 대한 헌장을 제정

15) 캐나다 통계청 홈페이지 참조

<http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/140926/dq140926b-eng.htm?HPA>

62 ●●● 공공부문 적극적 평등실현조치 해외사례 분석

연도	주요내용
1983	캐나다 연방정부는 공공부문에서 여성, 원주민, 장애인의 권리를 높이는 것에 초점을 둔 연방차별철폐조치(Federal Affirmative Action) 프로그램을 실시. 하지만 이러한 조치의 채택은 자발적인 프로그램으로 큰 변화를 가져오지 못함 고용평등에 대한 왕립위원회(the Royal Commission) 설립
1984	왕립위원회 보고서가 발간되었으며, 여기에서 “고용평등”(employment equity)라는 용어를 사용하였으며, 다양한 권고사항들이 제시됨
1985	연방정부의 차별철폐조치 프로그램에 시각장애인 포함
1986	연방고용평등법(The Federal Employment Act) 의회 통과
1988	전국고용평등네트워크(The National Employment Equity Network) 설립
1993	온타리오주 고용평등법(The Ontario Employment Act) 통과
1995	온타리오주 고용평등법(The Ontario Employment Act) 실시
1996	연방정부, 만토바주 장관, 그리고 캐나다 인권위원회 간의 협정 조인
2000	연방 공공서비스 분야에서 변화를 수용하는 이니셔티브(The Embracing Change Initiative) 실시
2001	퀘벡주의 권리와 자유에 관한 법의 개정과 공공부분에서 고용평등을 존중하는 법(An Act respecting equal access to employment) 실시로 인한 고용평등 법률이 제정
2004	상원의 인권에 관한 상임위원회는 “issues of alleged discrimination in the hiring and promotion practices of the federal public service and the extent to which targets to achieve employment equity for minority groups were being met”라는 주제로 연구를 시작
2006	새로운 공공서비스 고용법(Public Service Employment Act) 실시
2007	상원의 인권에 관한 상임위원회는 “Employment Equity in the Federal Public Service - Not There Yet”이라는 제목의 첫 번째 보고서를 발간
2010	상원의 인권에 관한 상임위원회는 “Reflecting the Changing Face of Canada: Employment Equity in the Federal Public Service”이라는 제목의 두 번째 보고서 발간
2012	연방정부에산집행법률은 연방정부 계약자에게 요구되어지는 고용평등에 관한 모든 법률적 요구조건을 삭제
2013	연방정부는 연방정부계약자가 커버해야하는 고용인의 숫자와 프로그램의 요구사항을 줄이는 연방정부 계약자 프로그램의 변경을 공포

출처: Public Service Alliance of Canada 웹사이트에서 재구성

인종차별 이외에 여성에 대한 차별을 철폐하기 위한 캐나다의 양성평등 정책은 두 번의 중요한 변화 시기를 거쳤다. 우선 1970년대 미국 케네디 정부에서 여성에 대한 평등을 추진하는 조직이 구성되었고, 이에 따라 캐나다에서도 여성단체들이 정부에 대하여 여성평등을 촉진하는 조직을 설치하도록 압력을 가하였다. 이러한 여성단체들의 주장을 받아들여 캐나다 정부에서는 여성의 지위와 권익을 증진시키기 위한 행정조직과 정부정책을 입안하였다. 특히, 여성 지위에 관련하여 왕립위원회(the Royal Commission)의 보고서 내용에 자극받아 캐나다 정부는 더욱 적극적인 양성평등정책을 추진하였다. 이러한 움직임을 통하여 캐나다 정부는 여성이 남성과 동일한 기회를 얻을 수 있는 방안을 연방정부에서 마련하고자 하는 시도가 있었다. 이러한 정부방침에 의거하여 왕립위원회(the Royal Commission)에서 양성평등을 위한 167개의 권고조항을 발표하였고, 이 중 122개 조항에 대하여 연방정부가 수용하였다. 이러한 사회적 움직임 속에서 캐나다의 양성평등 정책이 발전하였다.

1970년대의 적극적인 양성평등을 위한 사회적 움직임은 1982년에 제정되어 1985년 공포된 ‘권리와 자유에 대한 헌장(the Chart of Right and Freedoms)’을 통하여 여성에 대한 차별을 금지하는 적극적 양성평등이 법률적 권리로 인정되면서 더욱 강화되었다고 할 수 있다. ‘권리와 자유에 대한 헌장’의 내용 중 평등의 권리를 언급하고 있는 15장은 어떤 법 앞에서도 개인은 평등하며 모든 이익과 법은 차별 없이 실현되어야 함을 강조하며, 특히 인종, 출신국가, 피부색, 종교, 성별, 나이, 정신적 또는 신체적 장애 등을 이유로 하는 모든 차별을 금지하고 있다<sup>16)</sup>. 또한 28장에서는 헌장에서 규정하는 권리와 자유에 대해 남성과 여성이 동등하게 누릴 수 있다고 명시하고 있다<sup>17)</sup>. ‘권리와 자유에 대한 헌장’의 내용은 연방국가인 캐나다에서 연방정부와 지방정부 모두에게 양성평등에 대한 정책의 기준을 제시하는 것이다.

‘권리와 자유에 대한 헌장’을 통해서 여성의 권리가 법적으로 보호를 받을 수 있게 됨으로 해서 권리가 침해당한 여성은 법적 절차를 통하여 구제

16) 캐나다 법무부 홈페이지 참조: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/page-15.html>

17) 캐나다 법무부 홈페이지 참조: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/page-15.html>

받을 수 있는 절차가 마련되었다.

앞서 언급한 1970년대 캐나다의 사회적 변화가 여성의 평등에 중점을 두었다면, 1990년대 중반에는 여성의 평등에서 나아가 양성평등으로 초점의 전환되었다. 특히 1995년 UN에서 열린 제4회 세계여성회의(Fourth World Conference on Women)에서 채택한 ‘베이징 선언과 행동공약’(Beijing Declaration and Platform for Action)은 캐나다에서 여성이 사회 모든 영역에 참여해 목소리를 내고 의사결정권을 가지게 된 계기가 되었다<sup>18)</sup>. 즉 캐나다 정부는 여성이 가지는 사회적 지위와 삶의 질을 향상하기 위한 가장 효과적인 방법으로 정치, 경제, 사회 등 모든 부문의 의사결정에 동등하게 참여하는 것을 보장하는 것이라 믿었다<sup>19)</sup>. 이에 캐나다 정부는 1995년 ‘다음세기를 위한 단계설정: 양성평등을 위한 연방정부계획’(Setting the Stage for the Next Century: the Federal Plan for Gender Equality)’을 마련하여 국내외 모든 정책을 운영함에 있어서 양성평등과 여성의 권리를 우선적으로 반영하겠다는 의지를 보였다.

〈표 III-2〉 캐나다 여성의 권리 변천과정<sup>20)</sup>

연도	주요내용
1948	UN 인권선언(the Universal Declaration of Human Rights) 제정 - 모든 사람은 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치성향, 국적 및 출생 등 어떠한 종류의 차이에 관계없이 기본적인 권리를 가진다고 선언함
1951	Ontario 주에서 공정고용관례법(the Fair Employment Practices Act) 통과 동일임금법(Equal pay legislation) 발의
1952	Saskatchewan 주에서 동일임금법 통과
1953	캐나다 공정고용관례법 통과 British Columbia 주에서 동일임금법 통과 Manitoba 주에서 공정고용법 제정 Nova Scotia 주에서 공정고용법 제정
1956	연방정부의 여성 근로자 동일임금법 통과

18) 캐나다 외교부, 무역부, 그리고 개발부 홈페이지:

<http://www.international.gc.ca/rights-droits/women-femmes/equality-egalite.aspx?lang=eng>

19) 캐나다 외교부, 무역부, 그리고 개발부 홈페이지:

<http://www.international.gc.ca/rights-droits/women-femmes/equality-egalite.aspx?lang=eng>

20) <http://www.chrc-ccdp.ca/en/browseSubjects/womenRights.asp>



연도	주요내용
	Manitoba 주에서 공정고용법 통과 Nova Scotia 주에서 공정고용법 통과 New Brunswick, British Columbia, Saskatchewan 주에서 공정고용법 제정
1977	캐나다 인권법(the Canadian Human Rights Act) 제정
1982	캐나다 권리와 자유에 대한 헌장 제정
1986	연방정부 고용평등법 통과
1987	여성의 고용에 있어서 구조적인 차별은 불법이라고 판결: C.N.R v. Canada
1989	캐나다 대법원은 Janzen v. Platy Enterprises 사건의 판결을 통해 성희롱은 성차별의 유형이라고 확정
1999	범죄인인도법(Extradition Act) 개정을 통해서 인종, 종교, 언어, 성별, 나이 등의 이유로 처벌대상이 되는 범죄인인도에 대해서 거절할 수 있다고 명시

출처: 캐나다 인권위원회 웹사이트에서 재구성

## 1) 시대적 배경

### (1) 원주민(aboriginal people)에 대한 차별

‘캐나다 헌법(Constitution Act, 1982)’에 의하면 과거 캐나다의 최초 원주민은 ‘인디언(Indian)’으로 불렸던 퍼스트 네이션스(First Nations), ‘에스키모(Eskimo)로 알려진 이누이트(Inuit), 그리고 원주민과 유럽인의 혼혈인인 메티스(Metis)의 3대 원주민 집단을 포함한다.<sup>21)</sup> 이들은 캐나다 인구의 약 2%를 차지하고 있고, 대부분의 원주민은 원주민 보호구역(reserve)에서 거주하고, 일부는 그 외의 지역에서 생활하고 있다.<sup>22)</sup>

현재 캐나다 땅에 프랑스인들이 1535년 처음 발을 들인 후로 원주민에 대한 차별이 시작되었다. 대대로 살아온 토지를 몰수하고, 1670년에는 허드슨 베이 회사(Hudson's Bay Company)를 설립하여 각종 자연자원을 강탈하

21) 캐나다 통계청 홈페이지

(<http://www.statcan.gc.ca/subject-sujet/theme-theme.action?pid=10000&lang=eng&more=0&MM>)

22) 2006년 인구총조사에 의하면 원주민 인구는 1,172,785명으로 나타났다(출처: 캐나다 통계청 홈페이지:

<http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/l01/cst01/demo60a-eng.htm>

고 착취하였다. 또한 1680년에 원주민 기숙학교를 설립하여 원주민 아이들의 민족적 정체성을 훼손하려 하였으며, 1885년에는 원주민들 전통의 선댄스(Sun Dance)를 금지하여 그들의 문화를 소멸시키려 하였다. 또한 ‘pass system’이란 제도를 시행하여 외부인이 원주민 보호구역에 출입하는 것을 통제하는 등 다양한 억압과 차별이 있었다. 여기에 더해 유럽인들이 옮긴 질병은 당시 면역성이 없던 원주민들을 거의 몰살시키는 수준의 고통을 가져왔다(신지원 외, 2013).

## (2) 유색인종(Visible Minorities)에 대한 차별

원주민에 대한 차별뿐만 아니라 이후 이민자들을 받아들이는 과정에서 인종적 구성이 다양화된 캐나다에서 ‘유색인종(visible minority)’이라고 불리는 사람들에게 대한 인종차별의 역사가 존재한다. 이러한 ‘유색인종’이란 말은 현재까지 캐나다에서 통용되고 있는 용어로 인구센서스와 같이 통계조사 등에서는 보편적으로 통용되는 단어이다. 문제는 이 단어 자체에서 인종차별의 의미가 나타난다는 것이다. 1986년에 공포된 연방고용평등법(Federal Employment Equity Act) 및 캐나다 통계청 등에서는 ‘유색인종’(Visible minority)이라는 용어를 “인종적으로 코카서스인이 아닌 자 또는 백인이 아닌 사람”(non-Caucasian in race or non-white in colour)이라고 정의하고 있다<sup>23)</sup>. 이는 캐나다가 백인 중심의 사회였으며, 아직도 그러한 잔재가 남아 있음을 보여준다. 2006년 통계 자료를 살펴보면 캐나다에는 ‘유색인종’이 약 16%(5,068,100명)를 차지하고 있으나 실제로는 그 이상일 것으로 추정된다(Statistics Canada, 2008). 특히 최근 비영어권 국가인 아시아와 중동 등으로부터 이민자들이 증가하면서 2016년에는 캐나다 전체인구의 약 20%까지 유색인종의 비율이 높아질 것이라 예상되어진다(Statistics Canada, 2008). 이렇듯 캐나다 내 유색인종 인구가 꾸준히 증가하고 있지만, 여전히 이들이 겪는 어려움은 심각하다. 가장 심각한 문제는 캐나다 내 인종차별이 사회의 성공적인 통합을 저해하고 있다는 것이다. 2003년도에 캐나다의 Centre for

23) 캐나다 통계청 홈페이지:

<http://www.statcan.gc.ca/concepts/definitions/minority01-minorite01a-eng.htm>

Research and Information<sup>24)</sup>와 주요 일간지 중 하나인 글로브 앤 메일(Globe and Mail)이 캐나다 내에서의 인종차별에 대한 설문을 실시하였다. 설문조사 결과에 의하면 캐나다에서 인종차별이 심각하다고 응답한 캐나다인의 비율이 74%로 나타났다. 2002년 인종/민족 다양성 조사(Canadian Ethnic Diversity Survey)에서도 역시 유색인종 전체 응답자의 20%가 그들이 지난 5년 동안 캐나다에서 인종차별을 경험하였다고 응답했으며, 흥미롭게도 비 유색인종의 경우 5%만이 차별을 경험했다고 응답하였다. 특히 인종차별에서 흑인에 대한 차별이 가장 두드러졌다(Department of Canadian Heritage, 2005).

### (3) 여성에 대한 차별

캐나다에서는 인종차별에 대한 문제점이 두드러졌지만 여성에 대한 차별 역시 문제가 되어 왔다. 특히 캐나다에서 여성평등의 개념은 1990년대에 본격적으로 경제적, 정치적 발전과 함께 대두되어왔다. 전 세계적으로 여성에 대하여 남성과 동등한 기회 및 권리를 받도록 추구하는 노력들이 있었으나, 완벽한 평등에 도달하기 어려운 부분이 있었다. 특히 정책 결정과정에서의 소외는 가장 큰 장애요인이었다. 캐나다 정부는 성별에 따른 사회적 지위가 다르고, 또한 여러 사회적 요인에 따라서 양성평등을 이루기 어렵다는 결론을 얻었다고 할 수 있다. 따라서 양성평등을 이루기 위하여 ‘다음세기를 위한 단계설정: 양성평등을 위한 연방정부계획’(Setting the Stage for the Next Century: the Federal Plan for Gender Equality)’을 수립하여 정책적으로 양성평등을 시도하였다(김원홍 외, 2008).

•

## 1) 정책 수행 정부 조직

캐나다에서 적극적 평등실현조치와 관련된 정책을 수행 및 홍보를 하는 정부 조직은 거의 모든 캐나다 연방정부 부처나 위원회 등에 의해 실행되

24) Canadian Unity Council에 의하여 1996년에 설립된 기관

어 지고 있다. 하지만 이 중에서도 특히 캐나다 인권위원회(Canadian Human Rights Commission), 문화유산부(Department of Canadian Heritage)와 산하 기관인 여성지위청(Status of Women Canada), 고용사회개발부(Employment and Social Development Canada) 등과 같은 기관들이 주도적으로 정책을 수행하고 있다.

(1) 캐나다 인권위원회(Canadian Human Rights Commission)

캐나다 인권위원회(Canadian Human Rights Commission)는 1977년에 제정된 ‘캐나다 인권법(Canadian Human Rights Act)’에 의거하여 1978년에 설립되었다. 캐나다 인권위원회는 연방 관할에 있는 모든 부문에서 기회 평등과 차별철폐를 감독하기 위한 기구로 캐나다 인권법과 고용평등법을 위반하여 근거하여 차별에 대한 신고를 접수하고 처리하는 조직이다. 캐나다 인권위원회는 조직 구조상 정부로부터 독립된 기관으로 운영된다. 인권위원회는 위원장, 최대 2명의 상근 위원, 최대 6명의 비상근(part-time) 위원, 그리고 지방사무소 포함 196명의 직원으로 구성되며 개별 진정에 대한 조사 및 의결과 인권위원회 정책에 대한 승인을 위해 정기적으로 소집된다. 캐나다 인권위원회의 의무와 책임은 다음과 같다.<sup>25)</sup>

- ‘캐나다 인권법’에 열거된 사항에 대하여 고용과 서비스 제공에서 발생한 차별 행위에 대한 진정을 해결하기 위해 관계당사자들을 지원한다.
- 동등한 업무를 수행하는 남녀에 대한 임금차별을 포함하여 여러 차별에 대한 진정을 조사한다.
- ‘캐나다 인권법’에 규정된 의무와 기능과 관련하여 연구를 수행하거나 후원한다.
- 규정, 규칙, 명령, 조례 및 다른 의회 제정법과 관련된 사항들을 조사하여 ‘캐나다 인권법’의 내용과 상충관계가 없는지 확인한다.
- ‘캐나다 인권법’과 인권위원회의 역할과 활동에 대한 국민들의 이해를

25) <http://www.chrc-ccdp.ca/index.html> 참조

증진시키기 위하여 다양한 정보 프로그램을 개발하고 제공한다.

이 인권위원회의 활동과 연계된 기구로 캐나다 인권재판소(Canadian Human Rights Tribunal)가 있다. 1978년 캐나다 인권법에 의하여 설치되었으며 초기에는 인권재판소가 캐나다 인권위원회에 소속되었지만, 1998년에 인권위원회에서 독립하여 자주적으로 운영되고 있다. 이 기구는 인권침해나 차별에 대한 진정사건에 대하여 ‘캐나다 인권법’에 따라 개인의 인권 침해 또는 차별여부에 대하여 판결한다. 재판 과정은 법원과 비슷하지만 행정재판소의 성격을 지녔기 때문에 법원에서 이루어지는 증거재판에 비하여 다소 유연한 규정을 적용한다. 유연한 규정의 의미는 증거재판에 엄격히 따를 필요가 없고, 사건 당사자들도 변호사를 꼭 선임하여야 하는 것은 아닌 점에 기인한다. 인권재판소는 캐나다 인권법을 해석하고 모든 심리에서 공정하게 캐나다 인권법을 적용하게 된다. 또한 인권위원회는 ‘캐나다 인권법’ 이외에도 ‘고용평등법’의 준수 여부에 대하여도 심사할 권한이 있다. 연방관할권 내의 고용 및 서비스규정에 관한 차별에 대하여 진정이 제기되면 이를 조사하고 해결하기 위해 ‘캐나다 인권법’으로부터 권한을 부여 받았다. 재판 과정에서 사건 당사자들은 중재를 통하여 사건을 해결할 수 있으며, 만약 사건이 심리가 진행되기 전에 해결된다면 인권재판소는 해결안에 대하여 인권위원회로 송부하여 인권위원회의 승인 또는 거부 결정을 받는다.

〈표 III-3〉 캐나다 인권위원회의 연도별 진정처리현황

(단위: 건수)

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007
각하	46	213	340	428	384	288
기각	312	395	406	392	297	203
인용(해결)	301	499	369	352	278	234
인권재판소 회부	70	195	109	102	115	136
계	729	1,302	1,224	1,291	1,074	861
인권위(차별)	102	296	368	837	899	1,253

출처: 국가인권위원회(2008)

## (2) 문화유산부(Department of Canadian Heritage)

캐나다의 문화유산부는 캐나다 고유의 문화를 보존하고 시민 의식을 고취하는 업무에 대하여 국가적 정책과 제도들을 총괄적으로 지휘하는 부처이다. 문화유산부(Department of Canadian Heritage)는 예술, 문화, 미디어, 여성지위, 다문화 등을 지원하는 정책이나 프로그램을 지원하는 역할을 하며, 또한 공공기관들이 다문화주의 원칙을 보다 잘 실행할 수 있도록 지원하며 이민자들이 캐나다 사회에 잘 적응하여 사회통합을 달성할 수 있도록 기여한다(캐나다 문화유산부 홈페이지). 특히 여성의 적극적 평등실현과 관련된 산하기관으로 여성지위청(Status of Women Canada)이 있다. 대표적 지원의 예는 2007년 브리티시 컬럼비아 주의 다국적 전문 인력 네트워크(British Columbia Internationally Trained Professionals Network: BCITP)와 온타리오 주의 전문가 및 직업인 활용을 위한 정책 라운드 테이블(Policy Roundtable Mobilizing Professions and Trades)을 들 수 있다.

문화유산부의 차별철폐를 위한 적극적 평등실현조치와 관련된 중요한 제도는 법정지원 프로그램(Court Challenges Program)이다. 이 프로그램은 소수 집단에 속한 개인들이나 집단에서 헌법이 보장하는 권리 및 자유, 평등에 관하여 침해당했을 때 제기한 소송에 대하여 제반 비용을 지원하는 제도이다. 이는 ‘캐나다 권리와 자유에 대한 헌장’에서 보장된 권리들을 수호하는데 있어서 소수집단의 소송 제반 비용을 지원함으로써 캐나다 내에서 인종 차별을 철폐하기 위한 노력이라 할 수 있다. 또한 2002년부터 캐나다 통계청(Statistics Canada)과 협력하여 인종/민족 다양성조사(Canadian Ethnic Diversity Survey)를 실시하여, 인종차별에 따른 증오범죄에 대한 정확한 통계와 이러한 증오범죄를 예방하기 위한 교육에 앞장서고 있다. 또한 사회인문과학 연구협의회(Social Sciences and Humanities Research Council of Canada: SSHRC)와 협력하여 반인종차별, 다문화주의에 관계된 각종 연구를 지원하고 있다.<sup>26)</sup>

---

26) [www.pch.gc.ca](http://www.pch.gc.ca) 참조

(3) 고용사회개발부(Employment and Social Development Canada)

캐나다 고용사회개발부 산하의 인력개발부(Human Resources and Skills Development Canada)는 인적자원 개발과 관련한 각종 프로그램을 개발하고 관리하는 기능을 수행하는 부서로서 노동과 관련된 정책 및 프로그램을 운영하는 기관이다. 여기서 운영하고 있는 노동관련 프로그램은 고용평등과 관련된 정책들과 밀접한 관계를 가지고 있다. 특히 ‘인종차별 없는 직장에 관한 전략(Racism-Free Workplace Strategy)’은 반인종차별 국가행동계획(Canada’s Action Plan Against Racism: CAPAR)의 일환으로 유색인종과 원주민이 직장에서 경험할 수 있는 차별을 방지하고 특히 이들의 직장 내 승진을 저해하는 요소의 제거를 추진하였다. 2005년부터 2010년까지 총 천 3백만 캐나다달러(C\$)의 예산을 지원받아 직장 내 여성 차별이 없는 고용평등 문화 만들기, 고용평등 평가도구의 개발과 보급, 고용평등에 관한 우수사례 소개 등의 사업을 시행하였다. 또한 인종차별 방지 담당관(racism prevention officers)을 고용하여 민간 기업을 포함한 캐나다 전역의 직장내 파견하여 직장 내 여성차별 철폐를 위해 노력하였다.<sup>27)</sup>

## 2) 적극적 평등실현조치 중 양성평등에 관한 정책

대표적인 캐나다 정부의 적극적 양성평등 정책은 ‘베이징 선언과 행동공약’(Beijing Declaration and Platform for Action)에 영향을 받아 수립한 ‘다음 세기를 위한 단계설정: 양성평등을 위한 연방정부계획’(Setting the Stage for the Next Century: the Federal Plan for Gender Equality)’이라고 할 수 있다. 캐나다 연방정부는 양성평등 실현을 위한 범부처의 협조를 기반으로 하는 이니셔티브를 여성지위청 주도아래 시행하는 계획을 마련하였다. 특히 양성평등과 관련된 연방정부의 양성평등계획은 캐나다에 거주하고 있는 여성들이 겪을 수 있는 다양한 현실적 상황들을 고려하여 계획하였다. 특히 성차별뿐만 아니라, 인종, 출신국가, 정신적 또는 육체적 장애, 언어, 종교, 지역 등 여러 가지 복합적인 요소까지 고려하여 정책을 계획하였다(Status of

27) <http://www5.hrsdc.gc.ca/NOC/English/NOC/2011/Welcome.aspx> 참조

Women Canada, 1995). 이 정책을 통해서 캐나다 정부는 국내외 모든 정책에 있어서 양성평등과 여성의 권리를 우선적으로 반영하였다. 특히 다음과 같이 8가지의 목표를 설정하고, 이들 목표가 가장 우선적으로 정책에 반영될 수 있도록 노력하였다(Status of Women Canada, 1995).

- ① 모든 연방부처를 대상으로 ‘성별에 기반을 둔 분석’(Gender-Based Analysis)을 실시한다. 잠재적으로 성별의 차이가 어떠한 영향을 줄 것인지 체계적으로 분석하여 향후 모든 연방 수준의 법제에 반영될 수 있도록 한다.
- ② 여성의 경제적 자율성과 복지(well-being)를 향상시킨다. 보수의 여부를 떠나 여성이 수행하는 노동의 가치를 향상시키고, 보수의 여부를 떠나 동등한 노동의 참여를 보장하고, 일과 가족에 대한 책임을 남녀 간 공평하게 나누며, 여성의 기업가 정신을 높이고, 여성의 경제적 안정과 행복을 향상시킨다.
- ③ 여성의 육체적 정신적 안녕(well-being)을 향상시킨다. 보건분야에서 리서치를 통해 여성의 삶에 대한 특징을 반영한 여성 보건전략을 수립한다.
- ④ 여성과 아이들을 대상으로 하는 폭력을 감소시킨다. 여성을 상대로 하는 폭력을 줄이기 위해 현재 시행되고 있는 방안들을 강화하고, 나아가 사회전반에 걸쳐 모든 폭력을 줄일 수 있도록 노력한다.
- ⑤ 모든 캐나다의 문화적 측면에서 양성평등을 향상시킨다. 캐나다 역사에 여성의 다양한 공헌을 강조하고, 여성의 문화적 표현 수단을 향상시키며, 문화 활동의 참여, 대중문화와 대중매체에서 여성의 긍정적인 측면을 향상시키도록 노력한다.
- ⑥ 국정관리에 있어서 여성의 관점을 적극적으로 반영한다. 적극적 여성 참여자에게 다양한 분야와 경험을 가질 수 있도록 지원하며, 모든 수준의 의사결정에 동등하게 접근할 수 있도록 노력한다.
- ⑦ 국제적으로 양성평등을 향상시키고 지원한다. 국제적인 양성평등을 위하여 캐나다의 국제적 리더십을 다시 확인한다.



- ⑧ 연방부처에 근무하는 공무원들을 위한 양성평등을 발전시킨다. 연방 여성공무원이 동등한 기회와 결과를 얻을 수 있도록 지원한다.

이와 같이, 캐나다 정부는 1995년 UN 제4회 여성회의에서 채택한 베이징 선언과 행동공약의 후속 조치로 8가지 목표를 설정하여 적극적 양성평등 조치를 실현하고자 하였다. 특히 각 목표에 자세한 행동강령을 설정하고 관련 부처를 명시함으로써 그 이행률을 높이고자 노력하였다.

■

캐나다는 모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: ICERD)을 1970년에 비준하였다. 또한 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)에 의하여 ‘캐나다헌법(Constitution Act)’의 일부인 ‘캐나다 권리와 자유에 대한 헌장(the Canadian Charter of Rights and Freedoms)’과 ‘캐나다 인권법’(Canadian Human Right Act)에서 인종에 따른 차별금지를 명문화하고 있다. 또한 ‘고용평등법’(Employment Equity Act, 1986)에서 인종에 따른 차별을 억제하고 고용평등을 달성할 수 있도록 법제화하였고, ‘캐나다 다문화주의 법’(Canadian Multiculturalism Act, 1988)에서 이민자가 많은 캐나다의 현실을 반영하여 간접적으로 인종차별 억제를 규정하고 있다. 그 외에 ‘캐나다 형법’(Criminal Code of Canada)에서 인종차별에 따른 증오 및 증오를 선동하는 행위를 규제하여 인종차별 방지에 역점을 두고 있다.

### 1) ‘캐나다 인권법(Canadian Human Right Act, 1977)’<sup>28)</sup>

‘캐나다 인권법’은 인종, 출신 국가, 민족, 피부색, 지역, 종교, 나이, 등에 근거한 차별을 금지하고 있다. 또한 연방 관할권 내에서 차별을 금지하여 기회의 평등과 자유를 보장하고자 한다. 즉, 캐나다의 모든 국민은 연방정부 및 지방정부, 캐나다 우편공사, 은행, 전국 항공회사, 통신회사, 운수회

28) 캐나다 인권위원회 홈페이지: <http://www.chrc-ccdp.gc.ca/index.html> 참조

사, 광산사업체와 같은 공공부문이 운영하는 국유기업 등에서 고용주 및 근로자 관계에 있어서 캐나다 인권법이 적용되어 진다. 1977년 처음으로 캐나다에서 인권법이 공포된 이후에 차별에 관한 몇몇 조항들이 새롭게 신설되면서, 현재는 인종, 피부색, 출신국가 또는 민족, 종교, 나이, 성별, 배우자의 유무, 가족상황, 장애, 성적지향(sexual orientation), 유죄판결을 받았으나 사면된 경우 등 다양한 이유로 인한 차별을 금지하고 있다<sup>29)</sup>. 캐나다 인권법은 차별조치에 대하여 광범위하게 언급하고 있는데, 채용에 대한 지원, 노조, 차별적 정책, 표현, 성폭력 등의 다양한 분야를 포함하고 있다. 특히, 양성평등에 대해 포괄적으로 인정하고 있음을 밝히고 있다.

## 2) ‘캐나다 권리와 자유에 대한 헌장(the Canadian Charter of Rights and Freedoms, 1982)’<sup>30)</sup>

‘캐나다 권리와 자유에 대한 헌장’은 1960년의 제정된 ‘캐나다 권리장전(Canadian Bill of Rights, 1960)’의 연장선상에 있다. ‘캐나다 권리장전’은 1977년 ‘캐나다 인권법’의 모태가 되었고 이후 문제점을 개선하여 1982년의 ‘캐나다 권리와 자유에 대한 헌장’의 제정에 초석이 되었다. ‘캐나다 권리장전’과 ‘캐나다 권리와 자유에 대한 헌장’의 차이는 ‘캐나다 권리장전’이 연방정부의 법령인 반면, ‘캐나다 권리와 자유에 대한 헌장’은 캐나다 헌법의 일부로 격상된 점이다. ‘캐나다 권리와 자유에 대한 헌장’에서 처음으로 모든 캐나다 국민의 권리를 보장하고 이를 헌법적 권리로 규정한 점에서 큰 의미가 있다. 또한 ‘캐나다 헌법’에서 다문화주의를 캐나다가 지향하는 가치로 규정되어 있다.

29) 캐나다 법무부 홈페이지: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/h-6/page-1.html> 참조

30) 캐나다 법무부 홈페이지: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-15.html> 참조

### 3) ‘고용평등법(Employment Equity Act, 1986)’<sup>31)</sup>

1977년의 캐나다 인권법과 1982년 캐나다 권리와 자유에 대한 헌장이 제정된 이후, 1983년에 캐나다 연방정부는 공공부문에서 여성, 장애인, 원주민에 대한 대표성을 확립하기 위하여 차별금지프로그램(Federal Affirmative Action Program)을 도입하였다. 1985년 차별금지프로그램의 대상으로 유색인종이 포함되었고 이후 1986년 고용평등법(Employment Equity Act)이 제정되었다. 캐나다 연방정부는 ‘고용평등법’의 규정에 따라 직장에서 여성, 유색인종, 원주민, 그리고 장애인 집단의 인력을 고용하도록 권고하고 있으며, 직장 내 이들이 차지하는 인력비율을 적절히 유지하도록 지도하고 있다. ‘고용평등법’은 1995년도에 큰 폭으로 개정되었는데, 주 내용은 연방정부 장관이 각 부처에 여성, 유색인종, 원주민, 장애인 인력의 고용상황 개선에 대하여 매년 보고받도록 규정하였다(Bakan and Kobayashi, 2007). ‘고용평등법’에 대한 여러 이견이 존재하지만 그럼에도 불구하고 상당히 긍정적인 요인들이 있다. 예를 들면, 이 법은 법률적 지위를 가지기 때문에 규정 위반 시 어느 정도 처벌이 가능한 강제성을 가진 장치를 두고 있다. 인적자원개발부<sup>32)</sup>의 장관은 고용평등법에 위반한 사례를 인지하였을 경우 2년 내에 그 위반사항에 대하여 벌금의 사업자에게 부과할 수 있다. 다만 벌금은 한 위반 사례 당 1만 캐나다달러에 처하고 위반 사례가 반복되었을 경우 최대 5만 캐나다달러를 부과할 수 있다. 하지만 가장 큰 문제점은 ‘고용평등법’이 연방정부와 산하 연방정부 관할 아래에 있는 기업 및 공공기관에만 적용될 수 있으며, 주 정부기관, 주정부 관할 기업 및 공공기관 그리고 민간 기업은 따르지 않아도 된다는 것이다. 이에 따라 각 주정부에서는 별도로 ‘고용평등법’의 내용을 규정하고 있어서 혼란을 초래할 수도 있다. 이러한 문제는 연방 제도를 실시하고 있는 국가의 특징으로 볼 수 있다. 즉 무엇보다도 연방의 고용평등법이 주정부를 강제하지 못하는 법제도의 차이에서 기

31) 캐나다 인권위원회 홈페이지: <http://www.chrc-ccdp.ca/eng/content/employment-equity>  
참조

32) 현재는 고용사회개발부(Employment and Social Development Canada)로 부서의 명칭이 바뀌었다.

인한다고 하여야 할 것이다.

하여튼 연방 ‘고용평등법’에서는 고용평등을 실현하기 위한 두 가지 주요한 프로그램에 대하여 규정하고 있다. 첫 번째 프로그램은 법정고용평등프로그램(Legislated Employment Equity Program: LEEP)이다. 이 프로그램은 캐나다 연방정부의 인력개발부가 주관하고 있고 100명 이상의 근로자를 가진 통신(communications), 운송(transportation), 그리고 금융업(banking)과 같은 연방정부와 관련된 산업에서는 사업주들이 의무적으로 사업장 내의 고용평등에 관한 보고서를 제출해야 하는 것이다<sup>33)</sup>. 두 번째 프로그램은 연방협력업체프로그램 프로그램(Federal Contractors Program: FCP)이다. 이 프로그램 역시 법정 고용평등프로그램을 주관하는 인력개발부에서 담당하고 있다. 이 프로그램의 내용은 연방정부와 100만 달러 이상 상품과 서비스 계약을 하는 기업 중 종업원의 수가 100인 이상인 사업주는 고용평등에 관련하여 연방정부의 관리와 감독을 받아야 한다는 것이다.<sup>34)</sup>

#### 4) ‘캐나다 다문화주의 법(Canadian Multiculturalism Act, 1988)’<sup>35)</sup>

캐나다는 1971년에 국가적 정책지향으로 다문화주의를 채택하였다. 이는 캐나다의 국내 현실을 반영하여 이민자와, 인종적 소수자들을 통합하여 국가의 정체성을 확립하고자 하는 것이다. ‘캐나다 다문화주의 법’은 1988년 제정되어 2014년에 개정되었다.<sup>36)</sup> 이 법은 캐나다의 법률 가운데 다문화주의와 관련되어 기본이 되는 법이다. 특히 인종, 종교, 출신 국가 등과 상관 없이 모든 개인과 단체들이 캐나다 사회에 동화될 수 있도록 사회참여를 촉진하고자 하였다.

33) 캐나다 노동부 홈페이지: [http://www.labour.gc.ca/eng/standards\\_equity/eq/emp/leep/](http://www.labour.gc.ca/eng/standards_equity/eq/emp/leep/) 참조

34) 캐나다 노동부 홈페이지: [http://www.labour.gc.ca/eng/standards\\_equity/eq/emp/fcp/](http://www.labour.gc.ca/eng/standards_equity/eq/emp/fcp/) 참조

35) 캐나다 가석방 위원회: <http://www.pbc-clcc.gc.ca/infocntr/multi-eng.shtml> 참조

36) 법무부 홈페이지: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-18.7/> 참조

### 5) ‘캐나다 형법(Criminal Code of Canada, 1985)’<sup>37)</sup>

‘캐나다 형법(Criminal Code of Canada, 1985)’은 318조와 319조의 규정을 바탕으로 특정한 인종이나 민족에 대하여 살인 또는 혐오 등과 같이 적대적 행위를 유발하는 것을 엄격히 제한하고 있다. 최근 인터넷의 사용에 따른 비방이 문제되고 있는데, 비록 이 318조와 319조에 인터넷을 통해 증오를 퍼뜨리는 일이 명시적으로 규정되어 있지 않지만 이 역시 두 조항에 의해 범죄로 간주될 수 있다. 또한 시대적 상황을 반영하여 2001년에 새로운 조항인 320조 1항을 신설하였는데, 주된 내용은 인터넷에 게시된 특정한 인종이나 민족에 대하여 혐오를 조장하는 글들이 법원에 의해 그것이 혐오를 조장하였다고 입증되기 이전이라도 판사의 판단에 의해 삭제될 수 있다는 것이다. 또한 동법 430조는 종교적 차별을 규정하고 있다. 이는 종교를 위한 건물 등에 대하여 종교적 편견에 기초하여 위해를 가하는 행위를 규제하고 있으며, 범죄가 입증될 경우 10년 이하의 징역에 처할 수 있다.

▪

캐나다는 여성지위청(Status of Women Canada)에서 양성평등과 관련된 정책 의제설정부터 집행에 이르기까지 정책 전반에 걸쳐 주도적 역할을 하고 있다. 특히 최근 여성과 관련된 정책주제는 여성의 경제적 보장과 번영(Women’s Economic Security and Prosperity), 여성의 리더십과 민주적 참여(Women’s Leadership and Democratic Participation), 여성에 대한 폭력근절(Ending Violence Against Women and Girl), 비전통적인 여성의 직업(Women in Non-Traditional Occupations), 젊은 여성과 청소년을 위한 전반적인 정책(Girls and Young Women in Canada)등이 있다.

여성의 경제적 보장과 번영(Women’s Economic Security and Prosperity)에 관한 정책주제는 여성의 고용상태, 연령, 교육정도, 거주지역, 가족에 대한 책임, 종교적 배경 등 광범위한 요인들이 여성의 경제적 환경에 어떠한 영향을 주는 지에 대한 것이다.<sup>38)</sup> 특히 이 정책주제는 원주민 여성, 이민여성,

37) 법무부 홈페이지: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-46/FullText.html> 참조

노인여성, 장애여성 등 경제적으로 안정적이지 못한 모든 캐나다 거주 여성을 대상으로 한다.

여성의 리더십과 민주적 참여(Women's Leadership and Democratic Participation)에 관한 정책주제는 리더십과 관련한 업무에서 여성의 비율이 증가하고 있다는 가정 하에서, 여성이 공공 및 민간부문에서 어떠한 리더십을 요구받고 있으며, 또한 어떠한 노력으로 남성과의 리더십 차이를 줄일 수 있는지에 대한 것이다. 그리고 비전통적인 여성의 직업(Women in Non-Traditional Occupations)에 대한 주제는 전통적으로 여성의 비율이 낮은 직업군에 관한 관심이다. 캐나다의 노동인력 중 여성의 비율은 거의 50%인 것을 감안할 때, 아직까지 과학, 기술, 공학, 그리고 수학 등의 직업분야에 여성의 비율이 낮다는 것이다.<sup>39)</sup>

이렇듯 여성지위청은 캐나다에서 다양하고 광범위한 여성주제를 정책에 반영하려는 노력을 하고 있으며, 특히 이니셔티브를 통해 다양한 정책을 추진하고 있다.

## 2. 캐나다 사례조사

가.

캐나다는 1986년 신헌법에서 여성평등을 포함하는 양성평등과 적극적 조치에 대한 내용을 명시하고 있고, 고용에 있어서 적극적 평등을 실현하기 위하여 법정고용평등프로그램(Legislated Employment Equity Program)과 연방협력업체프로그램(Federal Contracts Program)을 시행하고 있다. 두 제도는 양성평등과 장애인, 원주민, 소수인종의 고용평등을 촉진하기 위하여 시행되었다. 또한, 캐나다는 고용평등법(Employment Equity Act)은 앞에서도 언급하였듯이 양성평등뿐만 아니라 사회소수자인 장애인과 유색인종들에 대한 평등도 규정하고 있다. 캐나다 신헌법에 명시된 적극적 평등실현조치에 대한 사항은 캐나다 인권위원회(Human Rights Commission)에서 주도적으로

38) 여성지위청 홈페이지 <http://www.swc-cfc.gc.ca/initiatives/wesp-sepf/index-eng.html> 참조

39) 여성지위청 홈페이지 <http://www.swc-cfc.gc.ca/initiatives/wesp-sepf/index-eng.html> 참조

그 역할을 하고 있으며, 연방정부를 비롯한 관련 공공기관과 민간부문에서도 적극적 평등실현을 위한 노력을 하고 있다. 그리고 캐나다 인권 재판소(Canadian Human Rights Tribunal)에서도 인권위원회와는 독립적으로 차별에 대한 구제를 담당하는 역할을 하고 있다.

캐나다에서 연방협력업체프로그램(Federal Contracts Program; FCP)와 법정고용평등프로그램(Legislated Employment Equity Program; LEEP)은 민간기업에서 고용평등을 이루기 위한 대표적인 제도이다. 이 두 제도의 목적은 여성, 소수인종, 원주민, 장애인 등 정책대상집단에서 소수에 속하는 근로자의 고용평등을 보장하여 그들의 고용기회를 촉진하기 위한 제도라고 할 수 있다.

#### 1) 법정고용평등프로그램(Legislated Employment Equity Program)<sup>40)</sup>

법정고용평등프로그램은 여성, 원주민, 유색인종, 장애인 등 네 그룹에 대한 고용평등의 기회를 촉진하고 지원하는데 그 목적이 있다. 그 대상은 연방에 의해 규제받고 있는 민간부문, 왕실관련 기업, 또는 100인 이상의 종업원을 가지고 있는 연방과 관련된 기관 등이다. 법정고용평등프로그램의 적용대상이 되는 기관은 매년 6월 1일까지 고용평등보고서(individual employment equity report)를 작성해서 제출하여야 한다. 이 보고서에는 통계적 수치로 ① 사업 분야, ② 직원의 고용상태(정규직, 비정규직, 임시직 등), ③ 직군, ④ 월급의 범위, ⑤ 채용, ⑥ 승진, ⑦ 퇴직 등의 내용이 포함되어야 한다. 또한 서술식으로 고용주가 시행하였던 고용평등의 노력에 관한 내용이 포함되어야 한다. 구체적인 항목에 관하여 말하면 ① 어떠한 측정방법을 사용하였고, ② 노력을 통해 어떠한 결과를 달성하였으며, ③ 노사 대표사이의 어떠한 노력이 있었는지 등이 있다. 이렇게 작성된 보고서는 노동부 산하 노동프로그램(Labour Program)에 제출하여야 하며, 노동프로그램은 제출된 보고서가 형식에 맞는 모든 내용을 포함하고 있는지 검수한다. 이 보고서가 형식에 맞게 제출되지 않았을 때에는 노동부가 벌금을 부과할 수 있다.

40) 캐나다 노동부 홈페이지: [http://www.labour.gc.ca/eng/standards\\_equity/eq/emp/leep/](http://www.labour.gc.ca/eng/standards_equity/eq/emp/leep/) 참조

## 2) 연방협력업체프로그램(Federal Contracts Program; FCP)<sup>41)</sup>

캐나다에서는 2013년 7월 프로그램을 개정하여 기존 연방정부와 20만 달러 이상의 계약을 맺은 협력업체에 적용되던 프로그램을 연방정부와 100만 달러 이상의 계약을 맺은 기업들 중 정규직 종일근무(full-time) 근로자 수가 100명의 이상 또는 정규직 부분근무(part-time), 임시 고용자가 12주 이상 근무한 기업들에게 연방협력업체프로그램(FCP)이 적용되도록 하였다.

협력업체로 계약을 하게 되면 가장 먼저 고용평등법을 준수하겠다는 이행각서를 제출하여야 한다. 즉 협력업체는 고용평등의 조건을 반드시 이행해야 하며, 만약 현재의 상태와 고용평등법상의 요구 조건과의 차이(gap)가 존재한다면, 협력업체는 그들이 가지고 있는 조직의 환경이나 구조에서 오는 현재의 차이를 최소화 하려는 모든 의미 있는 행동과 노력을 보여야만 한다. 협력업체의 이러한 고용평등의 이행 노력은 현재의 계약 상태를 유지하는 조건일 뿐만 아니라 향후 계약 연장의 전제조건이 된다.

협력업체가 제출하는 고용평등의 이행각서는 협력업체가 그들의 노동현장에서 고용평등을 실시하고 유지하겠다는 동의이다. 이 동의는 최초 연방정부와 계약을 하는 시점부터 시작되는 것이며, 계약유지의 조건이 되는 것이다. 이와 함께 협력업체는 ① 종업원의 정보를 수집하고, ② 수집된 정보를 바탕으로 인력분석을 실시해야 하며, ③ 이를 바탕으로 단기 및 장기의 수치화된 목표를 설정하여야 하며, ④ 이러한 목표를 달성하기 위한 합리적인 행보와 노력을 보이는 등의 조건들을 이행해야 한다.

### (1) 종업원 정보 수집

먼저 종업원의 정보 수집(collect workforce information)을 위해서 협력업체는 자기인식설문(self-identification questionnaire)을 실시해야 한다. 이 설문지는 노동부에서 제시하는 운영프로그램지침(the Operational Program Directive)을 따라 작성되어야 하며, 12주 이상 근무한 모든 종업원에게 기회를 제공하여야 한다. 설문조사를 실시함에 있어서 종업원은 적어도 하나의 조직

41) 캐나다 노동부 홈페이지: [http://www.labour.gc.ca/eng/standards\\_equity/eq/emp/fcp/](http://www.labour.gc.ca/eng/standards_equity/eq/emp/fcp/) 참조



내 지정된 그룹에 속해 있어야 하며, 자발적으로 설문에 참여해야 하고, 수집된 정보의 비밀은 보장되어야 하며, 오직 고용평등의 책임과 관련된 내부 인사담당자만이 공유 할 수 있으며, 설문의 응답내용은 언제든지 수정가능하고, 설문의 응답자를 확인할 수 있어야 한다는 조건이 있다.

자기인식설문은 직업을 대표하는 수준(representation level)의 사람들에게 실시하지 않아야 한다. 그리고 신입직원에게 설문을 반영하여 전체 설문 데이터베이스의 내용을 업데이트해서는 안 되며, 퇴직했다는 이유로 설문 데이터베이스에서 그 내용을 삭제하는 것도 허용되지 않는다.

종업원 정보 데이터베이스는 설문을 통해서 항상 최신의 데이터를 유지해야하며, 이 데이터에 대한 접근은 철저하게 통제되고, 비밀유지를 해야 하며, 고용된 날짜, 특정된 직업그룹, 직종 그룹, 승진날짜, 퇴직 날짜 등의 정보는 반드시 포함하고 있어야 한다.

#### (2) 인력분석

협력업체는 적어도 3년에 한번 씩은 인력분석을 실시하여야 한다. 인력분석을 통해서 내부의 업무 그룹이 외부의 유사 업무그룹과의 비교를 통해 차이(gap)가 있는지를 분석하여야 한다. 이러한 차이는 ‘2011년 고용평등 데이터 보고서’(Data Highlights of the 2011 Employment Equity Data Report)의 기준을 적용하여 파악한다.

#### (3) 수치화된 단기 및 장기 목표

협력업체는 특정 그룹 종업원의 채용, 승진 등의 수치화된 단기 및 장기 목표 수립해야 한다. 이러한 목표는 특정그룹이 기준과 차이가 있을 경우 그 차이를 줄이는 것을 목표로 한다.

먼저 수치화된 단기목표는 3년 간 적용되는 것으로 기준과의 차이 정도, 목표로 설정된 기간 동안 예상되는 근로자 수의 증감정도, 목표설정 기간 동안 예상되는 이직률 등을 고려하여 작성되어야 한다. 장기계획은 단기 계획과 유사하지 않아야 하며 분석을 통해 나타난 차이를 줄이기 위한 계

획이어야 한다. 이 목표의 달성을 위해 3년 이상의 노력을 해야 하는 것으로 수치화된 단기목표의 요인들을 감안하여 작성되어야 한다.

#### (4) 합리적인 진행 와 노력

협력업체는 종업원의 업무그룹과 기준이 되는 지정그룹의 고용평등의 차이를 극복하기 위한 모든 합리적인 노력을 해야만 한다. 차이 극복을 위한 합리적인 진행을 하고 있다는 증거자료를 보여야 하는데, 증거 자료로서 적어도 목표수치 80%이상의 고용과 승진목표를 달성해야 하고, 목표설정 기간 내 차이를 최소화 하는 트렌드를 보여야 한다. 그리고 합리적인 노력을 위한 증거자료로써 고용평등과 실현을 위한 관리자 수준의 지속적인 노력, 단기목표 달성을 위한 메커니즘의 구축, 단기목표 달성을 위한 예산과 인력의 확보 등이 포함되어야 한다.

### 3) 형평임금 프로그램(Pay Equity Program)

이 프로그램의 목적은 성별에 근거한 임금 차별을 없애는 것으로 연방차원에서 실시하는 규제영역이다. 이 프로그램은 고용주가 노동자의 동등임금의 규정을 따르고 이 규정을 위반할 경우 효과적인 대응을 위하여 만들어졌다.

#### (1) 형평임금과 고용평등과의 차이점

형평 임금은 캐나다 인권법 11장에 명시된 것으로 “동등한 가치의 업무를 하였을 경우 동등한 임금을 지불(equal pay for work of equal value)”한다는 내용을 따르는 것이다. 형평임금(pay equity)은 동일임금(equal pay)과는 엄연히 다른 것이다. 동일임금의 의미는 ‘같은 일을 했을 때 동일한 임금’을 받는다는 단순한 의미이며, 비슷한 업무의 경우에도 적용되는 의미이다. 하지만 동일임금에는 양성평등의 개념은 포함되어있지 않다, 즉 성별에 근거한 임금차별의 내용은 고려되지 않은 개념이라고 할 수 있다.

따라서 형평임금(Pay Equity)은 성별에 근거한 임금차별 철폐를 강조하는

것이며, 고용평등(employment equity)은 지정된 업무그룹에서 성별, 원주민, 유색인종, 장애인 등의 이유로 만들어진 고용 장벽을 제거하는데 목적이 있는 것이다.

## (2) 형평임금 관련된 연방 법제

형평임금과 관련된 캐나다의 법제는 캐나다 인권법(Canadian Human Rights Act), 동일임금 가이드라인(Equal Wages Guidelines, 1986), 캐나다 노동법(Canada Labour Code) 등이다.

캐나다 인권법은 피고용인의 기업규모에 상관없이 적용되는 법으로 동법 11장에서 ‘남성과 여성이 동일한 가치의 업무를 수행함에 있어서 다른 임금 체계를 유지하거나 만드는 것은 차별’이라고 명명하고 있다.

동일임금 가이드라인에서는 인권법의 내용에 부합하는 내용을 기술하고 있다. 이 가이드라인은 동일한 가치의 업무에 대하여 숙련도(skill), 노력(effort), 책임(responsibility), 업무조건(work condition)등 네 개의 요인을 기술하고 있다.

캐나다 노동법 섹션 249는 형평임금에 대해 언급하고 있다. 이 법에 의하면, 노동프로그램 감독관은 임금에 대해 평가할 수 있으며, 형평임금과 관련된 정보를 수집할 권한을 가지고 있다. 따라서 만약 감독관이 합리적인 기준에 따라 성별에 근거한 임금차별이 있다고 판단하면, 캐나다 인권위원회에 보고하여야 하고, 인권위원회는 이 사안을 조사하여야 한다는 것이다.

## (3) 동등임금 이행을 위한 단계적 절차

캐나다 형평임금 프로그램은 형평임금 정책의 이행을 위해 네 단계의 과정을 제안하고 있다.

첫째, 프로젝트 이니셔티브(Project Initiative)로 진행 이전 ① 성중립적(gender-neutral) 방법을 통해 업무의 가치를 평가하고 있는지, ② 캐나다 인권법에 근거한 업무의 네 가지 요인들(숙련도, 노력, 책임, 업무조건)을 반영하고 있는지, ③ 형평임금을 위해 외부전문가의 자문을 받는지 등과 같은

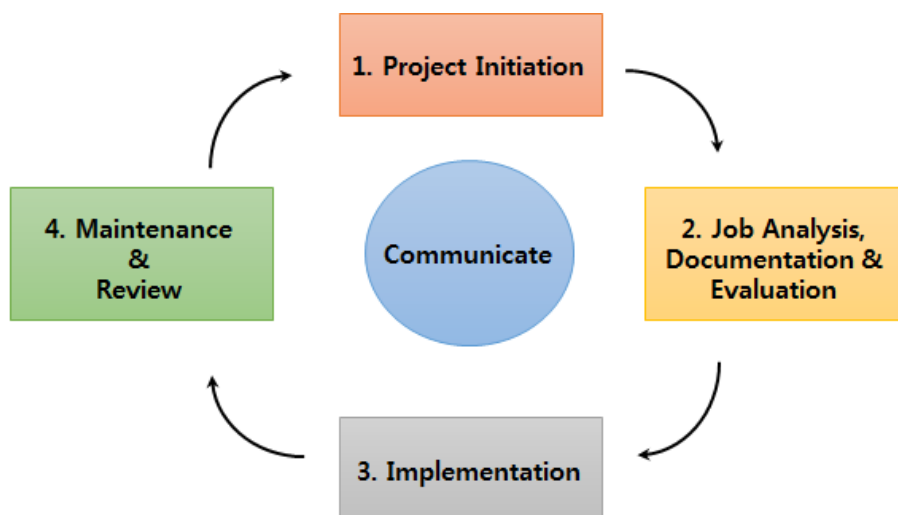
질문들을 통해 현재의 상태를 점검한다. 이렇듯 첫 번째 절차에서는 캐나다 인권법과 동일임금가이드라인 등에서 요구하는 조건들을 파악하고 반영하는 과정이다.

둘째, 파악된 업무의 정확한 정보를 획득하고 이를 바탕으로 분석하여 직무분석과 문서화 과정을 거치는 것이다. 업무관련 정보의 획득은 설문지 또는 업무 지침서 등의 방법을 통해 할 수 있다. 또한 관련된 업무의 가치를 파악하기 위해 체계적 절차를 통해 업무평가를 하는 것이다. 이러한 업무평가도 성 중립적 방법을 통해 하여야 한다.

셋째, 업무평가를 근거로 노동프로그램은 보상정책과 관행을 검토한다. 즉, 고용인의 급여가 남성과 여성에 따라 차이가 있는지 점검해 보아야 하는 것이다. 만약 차이가 있다면 얼마나 차이가 나는지 파악한 후 그 차이를 수정하여야 한다.

넷째, 형평임금이 실행되어지면 주기적으로 동등임금이 잘 실행되고 있는지 검토하여야 한다. 즉, 새로운 임금 차이가 발생하는지 그리고 이와 관련된 불만이 있는지 파악하고 이를 수정하는 일을 주기적으로 하여야 한다.

〈그림 III-1〉 캐나다 형평임금 정책 진행 과정



출처: [http://www.labour.gc.ca/eng/standards\\_equity/eq/pay/tips.shtml](http://www.labour.gc.ca/eng/standards_equity/eq/pay/tips.shtml)

■

캐나다는 연방주의 국가로 연방정부에서는 국방 및 외교 등의 업무를 담당하고 있고, 주정부에서는 국민들의 생활과 밀접히 관련이 있는 교육, 복지, 의료, 문화 등의 업무를 담당하고 있다. 연방정부와 주정부의 관계에서 주정부는 상당한 수준의 자율성이 보장되어 있다. 이러한 연방정부 하에서 나타나는 정부조직의 특성에 기인하여 캐나다에서의 적극적 평등실현 추진 주체들은 연방정부와 주정부에 나누어져 있다.

#### (1) 연방정부

캐나다의 연방정부에 소속된 양성평등기구인 1954년 ILO(International Labour Organization)의 권유에 의하여 설립된 연방정부 노동부 산하의 여성국이 시초이다. 여성국에서는 여성의 근무환경에 관심을 가지고 1956년 임금 평등 법안을 발의하였고, 1971년에는 법적으로 출산휴가를 보장하도록 하였다. 하지만 여성의 권익을 개선하기 위한 사회적 분위기 속에서 Royal Commission에서 여성지위에 관한 보고서를 발표하였고, 이에 따라 캐나다 연방정부에서 양성평등체계에 대한 보다 높은 관심이 대두되었다. 그 결과, 1971년 총리자문기관(The Privy Council Office)의 하위 부서로서 여성지위청(Status of Women)이 설치되었다. 1976년에 총리자문기관 소속이던 형태에서 소속 장관이 관리하는 독립기구로 위상이 올라갔다. 하지만 1995년에는 기관장의 지위가 장관급에서 차관급으로 변경되었다. 2004년에 문화부 소속으로 이전되어, 문화부 장관이 문화부와 여성지위청 장관(Minister of Canadian Heritage and Status of Women)을 겸직하도록 변화하였지만, 2006년부터 본격적으로 문화부 장관이 여성지위청을 담당하고 있다(김원홍 외, 2008).

〈표 III-4〉 캐나다 연방정부 양성평등정책 기관

연도	양성평등 정책기관 변천내용
1954	노동부 산하 여성국(Women's Bureau) 설치
1970	왕립위원회에 여성지위에 관한 보고서 채택
1971	여성지위실(Office of Coordinator for the Status of Women) 설치
1972	여성 프로그램 운영
1973	캐나다 여성지위 자문위원회 설립
1976	캐나다 여성지위청 설립
1993	노동부의 여성국이 전략 정책국으로 이동
1995	베이징 행동강령에 동의 여성관련프로그램이 여성지위청으로 통합 여성지위청이 장관급에서 차관급으로 하향 조정됨
1996	‘다음세기를 위한 단계설정: 양성평등을 위한 연방정부계획’(Setting the Stage for the Next Century: the Federal Plan for Gender Equality)’을 수립
1998	원주민 여성에 관련된 성평등 외교, 국제, 무역부에서 여성 평등관련 규정 채택 국제 개발부의 양성평등 부서 설치 보건부에 여성보건국 설치
2006	여성지위청이 문화유산부 산하 기관으로 변경

출처: Burt and Hardman(2001: 201-202), Brodie and Bakker (2007: 31), 김원홍 외(2008: 84)를 재구성

## (2) 주정부

캐나다 주정부에서도 연방정부와 상응하는 양성평등정책 기구가 설치되었다. <표 III-5>에서 보이듯이 대부분의 주정부에서 두 개 이상의 양성평등 관련 정책 조연을 위한 조직이 설치되어 있으며, 특히 1980년대에 집중적으로 여성관련 부서들이 설치되었다(김원홍 외, 2008).

〈표 III-5〉 캐나다 주정부의 양성평등정책 조직

주	관련 내용
Alberta	1986년 Alberta 여성자문위원회가 설립되었고, 1996년 공식적으로 폐지됨
British Columbia	1993년 여성평등부가 설립되어 2001년 폐지되고 여성평등과 사회프로그램 부서로 재편됨. 이 부서에서는 공동체, 원주민, 그리고 여성 서비스부의 하위부서로 편입됨.
Manitoba	1982년 Manitoba는 자문위원회를 설치하고, 1987년 공식적인 법률체계를 갖추었다. 1991년 여성자문위원회라고 부서명을 바꾸었다. 이 자문위원회는 어느 정도 자율성을 가진 조직으로 여성지위에 대한 보고를 장관에게 보고하도록 되어 있다.
New Brunswick	주 집행위원회에 여성이슈와 관련된 부서가 설치되었고, 또한 여성지위에 관한 여성자문위원회가 설치되었다.
Newfoundland and Labrador	1980년 주 의회와 여성 정책실의 자금지원으로 여성지위에 관련된 자문위원회가 설립되었다. 매년 여성관련 업무보고를 의회에 보고하여야 한다.
Nova Scotia	1996년 여성부서(1988년 설립)는 여성지위를 위한 주 자문위원회와 합병되어 주정부 부처로 설립되었다.
Ontario	1973년 여성지위와 관련된 자문위원회가 설립되었고, 1995년 폐지되었다. 그리고 1996년 여성이슈에 관련된 자문위원회가 설립되었다. 한편 1983년 의회 산하 여성부서가 설립되었으며, 1995년 여성부서는 여성의 경제형평과 여성을 상대로 하는 폭력방지를 위한 업무에 집중하게 되었다.
Prince Edward Island	1975년 자문위원회가 설립되었고 1988년 여성지위에 관한 법률에 의거한 PEI 자문위원회의를 통해 법률보장을 받는 위원회로 거듭나게 되었다. 이 부서는 여성지위를 위해 장관의 책임과 함께 급여를 받지 않고 지명된 구성원과 소규모의 상주 직원으로 구성되어있다.
Quebec	1973년 여성지위와 관련된 사무국이 설립되었으며 추천을 받아 지명된 위원들과 직원으로 구성되어있다.
Saskatchewan	1974년 정부의 예산지원을 받아 여성 지위와 관련된 자문 위원회가 에 설립되었으며, 자율성을 보장받는 위원회이다. 1966년 여성부로 이름을 변경하고, 1983년 여성 사무법에 의거하여 여성지위를 위한 정책과 연구 등 지원을 하는 부서가 설립되었다. 1987년 인력자원부로 흡수 통합되었다. 2002년 여성지위국이 노동부 산하에 설치되었고, 여성정책과 관련된 내부 위원회가 구성되었다.

출처: Brodie and Bakker (2007: 33) & 김원홍 외(2008: 86)를 재구성

## (3) 여성지위청

현재 캐나다의 연방정부에서 양성평등정책에 대한 기본적 방향은 문화부(Department of Heritage) 산하의 여성지위청(Status of Women Canada)이 담당하고 있다. 캐나다 여성지위청에서는 양성평등정책에 관하여 크게 세 가지 핵심적 정책을 시행하고 있다. 첫째, 정부 부처에서 시행하는 여성을 위한 정책 프로그램에 대하여 재정 보조를 하고 또한 새로운 정책 프로그램에 대한 연구를 지원함으로써 여성의 발전에 이바지 하는 것이다. 둘째, 연방정부 내 각 정부부처에서 개별적으로 실시하는 정책들에 대해 성별영향평가를 실시하고, 평가 결과를 통하여 각 정부부처에 대한 지도, 감독의 역할을 한다. 셋째, 여성지위청은 연방정부와 주정부 등의 정부 사이에서 양성평등정책이 일관성 있게 수행될 수 있도록 정부 간 의사소통 등 정책을 조정하는 역할을 한다. 연방정부 형태의 캐나다에서는 연방정부와 주정부에서 실시하는 정책 분야가 다르기 때문에, 여성과 관련된 업무를 수행함에 있어서 정부 간 정책 조정의 과정은 필수적이다. 이러한 측면에서, 연방정부의 여성지위청은 주정부 및 기타 지방정부에서 여성정책을 담당하는 공무원들과 매년 연방과 주정부의 여성정책담당관 회의(Federal-Provincial Territorial meeting of Ministers responsible for the Status of Women)를 개최하여 양성평등정책과 관련되어 연방과 주정부 사이의 이해를 증진시키고 서로의 협력관계를 구축한다(여성부, 2004).

결론적으로 캐나다에서 여성지위청은 이와 같은 핵심 사항을 수행하면서 양성평등정책이 원활하게 작동될 수 있도록 조정을 하고, 이와 관련된 정책적 수단을 개발하며, 각 분야의 전문가들을 교육하는 역할을 수행하고 있는 등, 실질적으로 캐나다 여성정책의 핵심적인 기구라고 할 수 있다.

■

고용평등법에 내용에 의하면 직원 수가 100명이상인 기업과 고등 교육기관을 포함한 모든 국가기관에서는 고용평등법 노동프로그램에 대한 보고서를 매년 6월 1일까지 인권위원회에 제출하여야 한다. 또한 고용평등을 달성



하기 위한 수단과 계획, 달성 실적 등이 보고서에 포함되어야 한다.

또한, 캐나다는 인권위원회에 고용차별에 대한 행정구제 권한을 부여하는 제도를 갖고 있다. 캐나다에서는 연방법 외에 각 주정부와 준주정부에 따라 약간씩 차이가 있으나, 고용상의 차별은 성차별을 포함하여 인권법에 근거해 인권위원회가 이에 대한 관할권을 가지고 있다. 이들 위원회는 원상회복의 구제명령을 발하는 제도를 채택하면서도, 그 권위로써 화해로 문제를 해결하기도 한다. 구체적인 예로써 Canadian Pacific Railway 사건이 있다. 어느 여성이 철도의 제동수라는 직종에 계속 응모했지만 채용되지 못하고 회사가 자신보다 경험도 부족하고, 자격도 없는 남자를 그 자리에 채용한 것을 알고 연방인권위원회에 자신이 성차별에 따른 피해를 입었다고 주장하여 행정 구제를 신청한 사례이다. 이 사례에서 연방법인 캐나다 인권법에서는 위원회의 절차가 개시되기 전에 당사자 사이에서 문제를 자주적으로 해결할 수 있도록 노력하여야 한다는 취지의 규정이 있는데, 인권위원회가 이 규정의 활용하여 당사자 사이에서 자주적 해결을 권유하였고, 이에 따라 사건이 종결되었다. 자주적 해결안의 내용은 크게 2가지였다. 먼저, 구제를 신청한 여성에 대하여 원상회복과 손해배상을 하는 것이었고, 회사에 대해서는 과거의 그 여성에 대한 차별사실을 인정하는 것이었다. 즉, 구제를 신청한 여성에 대하여 채용기준에 적합하므로 철도 제동수로 채용하도록 하였으며, 과거 채용되었을 시점부터 실제로 채용될 시점까지의 임금 상당액을 보상하도록 하는 것이다. 이상이 원상회복의 내용이고, 손해배상 부분은 이 사건이 성 차별에 의해 생겼기 때문에 이에 대한 배상으로 1000달러를 지급하게 한 것이다.

다음으로, 사용자인 회사에 대하여 과거에 제동수에 응모한 자들의 기록을 검토하여 남성과 여성의 응모자수와 실제 채용된 남성과 여성의 수를 인권위원회에 보고하도록 하였다. 이에 따라 회사는 기록에 의하여 과거 제동수 채용과정에서 성차별이 있었던 것을 인정하게 되었다. 이러한 차별을 방지할 수 있는 후속 대책이 요구되었고, 이렇게 하여 차별에 대한 책임이 인정되었다고 할 수 있다(이광택, 2003).

■

캐나다 정부는 조달계약준수제도와 법정 고용평등프로그램 등 적극적 고용평등 조치와 관련한 제도에서 고용평등계획을 입안하고 실행하는데 있어서 우수한 성과를 보이는 기업을 대상으로 1990년부터 공로상(Employment Equity Merit Awards)을 수여하고 있다. 공로상을 받을 수 있는 기업은 고용평등법의 법규적용대상인 기업들과 연방정부와 100만 캐나다 달러 이상의 계약을 체결한 기업체들이 해당한다. 표창제도는 기업단위별로 나누어 수여하는데 기업규모는 소규모(종업원 수 100-249명) 기업, 중규모(250-499명) 기업, 대규모(500인 이상) 기업 등으로 나누어 진다. 수상을 받은 기업은 표창과 함께 인증서를 받게 된다(김태홍 외, 2003).

공로상은 수상한 기업에 대하여 국민들은 이들 기업을 모범적인 기업으로 인식하는 등 긍정적인 효과가 나타나고 있다. 1990-1994년에는 신청한 사업체에 모두 공로상을 수여하였다. 그러나 1994년 이후부터는 신청한 사업체들을 기준에 의하여 평가하여 우수한 성과를 보이는 기업들에 공로상을 수여하였다. 또한 고용평등법의 적용대상기업들과 달리 정부조달계약을 체결하여 공로상 후보가 된 기업들을 살펴보면 상당수가 소규모 사업체이다. 공로상 수상 기업들이 대부분 대기업인 점을 비추어 정부조달계약을 통하여 공로상 후보가 된 기업들은 신청과정에 일정한 비용이 소요되고, 수상자 또한 일정한 비용이 소요되기 때문에 실질적인 수상으로 이어지지 않는 것으로 보인다. 이에 따라 사용자의 5%만이 공로상 제도가 기업의 적극적 고용평등노력에 기여한다고 응답하였다. 그러나 기업들의 31%는 여전히 공로상 수상 기업을 긍정적으로 인식하는 등의 제도 운영의 성과를 보이고 있다(김태홍 외, 2003).

■

여성 차별에 대한 캐나다의 주요 판례에서는 간접차별 개념을 수용하고 있지만 초기에는 많은 논란이 있어왔다. 1971년 미국에서는 Griggs 판결을 통하여 여성에 대한 간접차별을 인정하였지만 캐나다는 이러한 차별에 대

한 수용이 늦어졌다. 미국 인권법과 비교하자면 캐나다의 연방인권법 및 주 인권법은 차별에 대한 정의 규정을 두는 미국 인권법과 다르게 대신 차별 사유를 나열하는 방식으로 입법형태를 보이고 있다.<sup>42)</sup> 또한, 주차원에서 차별적 대우를 판단하는 고용평등위원회는 1970년대 중반 이후 간접차별법리를 해석상 적용하여 왔지만, 법원의 판결 내용을 살펴보면 간접차별법리의 채택을 거부하고 고의적 차별만을 법리적 판단 근거로 인정하고 있었다.<sup>43)</sup>

1985년에 이르러서야 캐나다 연방대법원이 처음으로 간접차별개념을 인정하였다. Bhinder & Canadian Human Rights Commission v. Canadian National Railway Co. 사건에서 연방대법원은 1976년 연방의 인권법(Human Rights Act)의 고용차별금지조항은 고의적 차별뿐만 아니라 간접적인 불리한 효과를 발생하는 차별에 대해서도 적용될 수 있다고 판시하였다.

### 1) Ontario Human Rights Commission and O'Malley v. Simpsons-Sears Ltd., (1985)

Theresa O'Malley는 Simpsons-Sears에 근무하는 여성으로 제7안식교신자였다. 제7안식교신자는 금요일 저녁과 토요일에 근무하지 않기 때문에 Simpsons-Sears는 Theresa O'Malley와의 고용계약을 종료하였다. 하지만 이 사건은 모든 고용인들에게 금요일과 토요일에 그들의 종교적 신념에 반하여 근무하게 하는 것은 종교적 차별이라는 논쟁을 불러왔다. 이 사건에서 핵심적 사안은 사용자는 의도치 않는 차별에 대하여, 캐나다연방대법원의 판결은 인권법은 “불리한 효과” 차별의 개념도 포함하기 때문에 의도치 않은 차별 역시 차별에 해당한다고 판결하였다. 다시 말해서 대법원은 인권법의 목적에 대하여 차별의 가해자를 처벌함으로써가 아니라 차별피해자에 대해 구제 행위를 함으로써 차별을 제거하는 것이 목적이라고 인식하였다. 즉 어떤 행위의 결과나 효과를 그 동기 보다 더 중요하게 파악한 것이다.<sup>44)</sup>

42) Human Rights, Citizenship and Multiculturalism Act, 1980, s.7(1) (Alta.); Human Rights Act, 1984, s.8(1) (B.C.); Human Rights Code, 1979, s.16(1) (Sask.).

43) W.S. Tarnopolsky, Discrimination and the Law in Canada 118-19 (1982); B. Vizkelety, Proving Discrimination in Canada 36-37 (1987).

44) <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/101/index.do> 참조

## 2) Canadian National Railway Co.v. Canada (Human Rights Comm.) and Action travail des femmes (1987)

이 사건은 캐나다의 대법원이 만장일치로 항소 연방 법원의 결정을 반대하고 비숙련 블루 칼라 직업에서 여성의 차별을 금지하도록 한 판례이다. 캐나다 국립 철도는 신입사원 모집과정에서 블루 칼라 일자리에 지원한 세인트 로렌스 지역의 한 여성에 대하여 차별했다고 판결했다. 판례에 의하면 캐나다 국립철도는 블루 칼라 일자리의 0.7 %에 대하여 여성에게 할당하도록 하였다. 또한 대법원은 캐나다 국립 철도에 대하여 채용과정과 직무 수행도중 발생하는 차별 방지 정책을 마련하도록 조치하였다. 연방 인권법에 근거하여 이 사건에서는 블루 칼라의 철도관련 일자리에 여성을 배제하는 다양한 객관적, 주관적 기준에 대하여 간접차별법리를 적용하고 있다.<sup>45)</sup>

## 3) Brooks v. Canada Safeway Ltd. (1989)

캐나다에서는 고용주는 고용인에 대하여 고용기준법 하에서 요구하는 휴직 기간을 제공할 의무가 있다. 또한 고용주는 휴직을 한 고용인에 대하여 휴직하기 전의 직위 또는 이에 상응하는 직위로 복직 시켜야 하는 의무가 존재한다. 여기서 고용주는 고용인에 대하여 휴직을 하였다는 이유로 해고를 통보할 수 없을 뿐만 아니라 고용인의 서면 동의 없이 고용 조건 또한 변경할 수 없다.

1982년 세이프 웨이에서 파트 타임으로 일하는 수잔 브룩스, 패트리샤 알렌, 패트리샤 덕슨이 임신을 하였다. 세이프 웨이의 보험제도는 사고나 질병으로 임금의 손실을 입었을 때 보상을 하게 하고 있다. 하지만 세이프 웨이의 보험은 임신으로 인해 손실은 보상하지 않았다. 세 여성은 성 차별에 대한 임신의 차별 대우를 이유로 세이프 웨이 보험의 문제점을 지적하였다. 이 사건, Brooks v. Canada Safeway Ltd에서 법원의 판결에 의하면 보험은 임신한 여성에 대하여 차별한 것으로 인정하였다. 다시 말해서 임신은 법적으로 유효한 휴직의 사유라고 하였다. 이 판결은 고용주가 회사보험 정책에

45) <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/6280/index.do> 참조

대하여 건강상의 악화를 위한 의료 혜택에 대한 보상은 제공하면서 임신에 따른 손실을 제외하는 것은 부당하다고 판결하였다.<sup>46)</sup>

## 1) 캐나다의 적극적 평등실현조치 특징

### (1) 행정적 추진 체계

#### ① 관련부처 업무와의 연계 및 조화

캐나다의 사례를 살펴보면 적극적 평등 실현 조치 중 여성에 대한 양성 평등에 관하여는 다양한 연방정부 부처들이 수행하고 있지만 여성지위청이 주도적인 역할을 하고 있다. 여성지위청은 연방정부에서 성별영향평가의 기본적인 방향을 제시하고 있다. 관련 부처들과 협의적 관계 하에서 다양한 정책 및 프로그램을 통하여 여성들에 대한 차별을 철폐하기 위하여 노력 중이다. 특히 여성차별 철폐를 위한 정부 간 협의회를 설치하여 각 부처는 3개월마다 회의를 진행하고 있고, 이들은 연방정부 내 부처들의 양성평등을 실현하기 위한 성과 평가를 수행하고 있다. 이처럼 캐나다에서는 여성지위청이 양성평등을 주도하는 기관이지만 위반 시 연방정부 기관들에 대한 제재 권한은 없고 권고 기능만 가지고 있다. 하지만 캐나다의 경우 양성평등에 대한 사회적 공감대가 어느 정도 형성되어 있고 국가 정책적으로 양성평등을 실현하기 위한 강한 의지를 가지고 있기 때문에 부처가 협조가 잘 이루어지는 편이다(김원홍 외, 2008)

#### ② 연방정부와 주정부의 역할

캐나다에서 연방정부는 구체적인 여성 정책에 대하여 기본 틀을 제시하고, 구체적인 여성문제와 관련한 서비스는 주정부와 준주정부에서 제공하고 있다. 이처럼 중앙정부와 지방정부로 양립된 체제 하에서는 정책의 일관성이 중요하다. 이를 위하여 캐나다는 여성담당장관 회의를 매년 개최하여

46) <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/455/index.do> 참조

양성평등을 추진하고 있고 여기에서 중앙정부와 지방정부의 협력 관계를 강화하고 있다. 1982년부터 시작된 여성담당장관 회의에서는 연방정부, 주 정부, 준주정부간의 여성 정책에 대한 협력적 관계를 강화시키는 한편 정책적 충돌을 방지하는 역할도 한다.

## (2) 법적 체계

캐나다의 적극적 평등실현을 위한 법적 체계를 살펴보면 가장 상위법으로 ‘캐나다헌법(Constitution Act)’의 일부인 ‘캐나다 권리와 자유에 대한 헌장(Canadian Charter of Rights and Freedoms)’과 ‘캐나다 인권법(Canadian Human Right Act)’이 존재한다. 이 둘 상위법들은 모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약과 세계인권선언에 기초하여 캐나다에서의 적극적 평등실현을 구현하고자 한다. 하위법에서는 ‘고용평등법(Employment Equity Act, 1986)’이 있다. 동 법에서 인종에 따른 차별을 억제하고 고용평등을 달성할 수 있는 내용을 규정하고 있다. 또한, ‘캐나다 다문화주의 법(Canadian Multiculturalism Act, 1988)’에서 이민자가 많은 캐나다의 현실을 반영하여 간접적으로 인종차별 억제를 규정하고 있다.

## 2) 캐나다의 적극적 평등실현조치의 한계

우선 캐나다의 법률, 즉 ‘권리와 자유에 대한 헌장’, ‘인권법’ 및 ‘고용평등법’ 등은 인종에 의거한 차별을 철폐하고 소수인종의 사회적 지위를 확보하려고 시도하고 있지만 실제로 인종적 차별로 피해를 입은 사람이 법률에 호소하여 차별로 인한 피해에 대한 보상과 처벌을 한 사례가 부족하기 때문에 캐나다 내에서 인종차별을 철폐할 만한 획기적 조치가 되지 못하는 한계점이 있다. 이는 캐나다에서 이러한 법률들의 제정과 시행과정에서 사회적으로 인종차별에 대하여 개인이 개인에 대하여 행사하는 ‘직접적 차별’이라는 측면보다는 사회적, 경제적, 그리고 정치적 환경 속에서 내재되어 있는 사회구조적 차별에 기인한다. 따라서 단순히 차별을 개인 간의 문제로 인식하여서는 실질적인 적극적 평등을 달성할 수 없기 때문에 좀 더 사회

구조적인 관점에서 평등실현조치에 대한 이해가 필요하다.

### 3. 시사점

캐나다의 적극적 평등실현조치는 다양한 국적을 배경으로 하는 이민자들이 건설한 사회 등 우리나라와 다른 역사와 문화적 배경을 가졌지만, 여성의 공공부문 진출과 적극적 평등실현을 위한 방안에 의미 있는 시사점을 제공하고 있다. 아래에서 구체적으로 우리나라 공공부문에서 여성의 적극적 평등을 달성할 수 있는 방안들 제시하고자 한다.

가.

캐나다는 법정고용평등프로그램(Legislated Employment Equity Program)에 의하여 고용평등법의 적용대상이 되는 민간 기업은 고용평등보고서(employment equity report)를 매년 6월 1일까지 작성하여 제출하도록 되어있다. 이 보고서에는 통계적 수치로 ① 사업분야, ② 직원의 고용상태(정규직, 비정규직, 임시직 등), ③ 직군, ④ 월급의 범위, ⑤ 채용, ⑥ 승진, ⑦ 퇴직 등의 내용이 포함되어야 한다. 또한 서술식으로 고용주가 시행하였던 고용평등의 노력에 관한 내용이 포함되어야 한다. 구체적인 항목에 관하여 말하면 ① 어떠한 측정방법을 사용하였고, ② 노력을 통해 어떠한 결과를 달성하였으며, ③ 노사대표사이의 어떠한 노력이 있었는지 등이 있다.

우리나라에서도 고용평등에 관한 단기정책의 적용대상 사업체는 기업규모별로 점점 확대할 필요가 있고, 캐나다의 사례에서 보이듯이 해당 사업체는 고용평등보고서를 작성하여 관련 정부기관에 제출하여야 하는 규정을 강제하여 직장에서 고용평등에 대한 단계적인 발전을 추구하여야 할 필요가 있다. 현실적으로 업종이나 종업원 규모를 고려하지 않고 모든 기업에 처음부터 고용평등을 강요할 수 없기 때문에, 점진적으로 정책대상 사업체를 확대하여 나가야 한다. 예컨대, 정책 도입 초기에는 종업원 수 300인 이상 사업체만 고용평등보고서를 작성하도록 하고, 시간을 두고 점진적으로

종업원 수 100인 이상 또는 50인 이상 사업체까지 적용을 확대하여 나갈 필요성이 있다.

정책운영에 대하여는 고용평등보고서를 작성, 제출한 사업체에 대해서는 사업체들의 고용평등 실적에 대하여 평가하고, 평가결과에 근거하여 정부 조달계약 인센티브제도와 남녀고용평등 우수사업체 등 표창제도를 적극적으로 이용할 필요가 있다. 그리고 고용평등보고서를 작성할 의무를 가진 사업체임에도 불구하고 작성된 보고서 내용이 미비하거나 보고서를 제출하지 않는 사업체에 대해서는, 정부관련 계약에 있어서 입찰을 제한한다거나 세 금혜택의 감면 등 일정한 벌칙 조항을 두어 사업체에서 적극적으로 고용평 등에 앞장설 수 있도록 환경을 조성할 필요가 있다.

현재 고용평등 정책의 실행에서 보완할 사항들도 있다. 현행 ‘남녀고용평 등법’ 제31조(보고 및 검사 등) 제1항에서는 “노동부장관은 이 법 시행을 위하여 필요한 경우에는 사업주에게 필요한 보고와 관계서류의 제출을 명 하거나 관계공무원으로 하여금 사업장에 출입하여 관계인에게 질문을 하거 나 관계서류를 검사하게 할 수 있다”고 규정하고 있다. 또한 ‘남녀고용평등 법 시행령’ 제24조(권한의 위임 등)에서는 그러한 권한은 지방노동관서에 위임하도록 규정하고 있다. 즉, ‘남녀고용평등법 제36조의 규정47)에 의하여 노동부장관은 다음 각 호의 사항에 관한 권한을 지방노동관서의 장에게 위 임한다. 그 중 일부인 6호에 의하면 ’법 제31조의 규정에 의한 보고, 관계서 류의 제출, 사업장예의 출입, 관계인예의 질문 및 관계서류의 검사에 관한 사항’을 위임할 수 있는데 중앙정부 차원에서 고용평등에 관련한 사업체예의 보고를 통합적으로 관리할 필요성이 존재한다.

또한 현행 ‘남녀고용평등법’ 제4조(관계자의 책무) 제2항에서는 사업주예의 책무에 대하여 “사업주는 당해 사업장예의 남녀고용평등 실현을 저해하는 제 반 관행 및 제도를 개선하여 남녀근로자가 동등한 여건에서 자신의 능력을 발휘할 수 있는 근로환경을 조성하기 위하여 노력하여야 한다”고 규정하고

47) 남녀고용평등법 제36조(권한의 위임 및 위탁)에서는 “노동부장관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 이 법에 의한 권한의 일부를 지방노동행정기관예의 장 또는 지방자치단체예의 장에게 위임하거나 공공단체예에 위탁할 수 있다”고 규정하고 있다.



있다.<sup>48)</sup> 남녀고용평등법 제4조의 “근로여성의 지위향상과 복지증진에 노력하여야 한다”의 규정을 적극적으로 해석하여 “적극적 조치(잠정적 우대 조치)를 취하는 등 근로여성의 지위향상과 복지증진에 노력하여야 한다”고 개정하거나, 또는 필요하다면 남녀고용평등법시행령에서 적극적 조치의 예시를 명시하여 사업체에서 따를 수 있도록 강제할 필요가 있다(김태홍 외, 2003).

그 외 명예고용평등감독관 제도의 활성화가 우리나라에서 공공부문의 적극적 평등실현이 기여할 수 있을 것이다. 2001년 ‘남녀고용평등법’의 4차 개정에서 명예고용평등감독관 제도가 사업장내 차별의 해소와 고용평등을 달성하기 위하여 도입되었다. 또한 ‘남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률’의 24조에서 “고용노동부장관은 사업장의 남녀고용평등 이행을 촉진하기 위하여 그 사업장 소속 근로자중 노사가 추천하는 자를 명예고용평등감독관으로 위촉할 수 있다”라고 명시하고 있다. 여기서 명예고용평등감독관은 직장 내에서 남녀고용평등에 대한 고충사항을 해결하고 분쟁 발생 시 조정의 기능을 수행하는 역할을 한다. 하지만 명예고용평등감독관 제도의 성공을 위해서는 기타 법과 제도를 통하여 명예감독관 제도에 대한 지원역할이 필요하고 분쟁 해결을 위하여 명예고용평등감독관의 전문성, 책임감, 독립성이 요구되어짐에도 불구하고, 현장에서 명예고용평등감독관의 역할은 업무수행의 자율성이 약하고 또한 전문적인 인력양성을 위한 직무교육제도의 미비로 인하여 명예고용평등감독관 제도가 유명무실해진 측면이 있다. 특히 명예고용평등감독관이 비상근 및 무보수를 원칙으로 하고 업무수행에 따른 예산적 지원도 부족한 상황이다. 따라서 명예고용평등감독관의 활성화를 위하여 몇 가지 사항을 보완하여야 한다. 첫째, 명예고용평등감독관제도의 활성화를 위하여 적극적인 홍보 등 정부차원에서 이 제

48) 남녀고용평등법 제4조에서는 “① 근로자는 상호 이해를 바탕으로 남녀가 동등하게 존중받는 직장문화를 조성하기 위하여 노력하여야 한다. ② (생략) ③ 국가와 지방자치단체는 이 법의 목적을 실현하기 위하여 국민의 관심과 이해를 증진시키고 여성의 직업능력개발 및 고용촉진을 지원하여야 하며, 남녀고용평등의 실현을 저해하는 모든 요인을 해소하기 위하여 필요한 노력을 하여야 한다.”고 규정하고 있다.

도를 활성화시키기 위한 의지를 보여야 한다. 현장에서 성차별 등 고용차별이 발생하고 이러한 고충에 대한 처리가 요구되어지는데 근로자들이 명예고용평등감독관 제도에 대한 인식이 부족하기 때문에 제대로 명예고용평등감독관 제도가 운영되지 못하는 실정이다. 따라서 정부차원에서 이 제도에 대한 다양한 정보제공과 지도를 통하여 효과적인 운영이 필요하다. 둘째, 명예고용평등감독관 제도의 핵심인 감독관들은 고용평등과 관련한 전반적 정책과 제도들에 대하여 충분한 전문적 지식이 있어야하기 때문에 명예고용평등감독관에 대한 전문적인 교육이 요구되어 진다. 또한, 명예고용평등감독관들이 비상근으로 근무 중인데 상근직으로 전환하여 명예고용평등감독관의 업무에 집중할 수 있는 여건을 제공하여야 한다.

■

캐나다에서는 여성지위청이 여성의 사회진출에 대한 장벽을 철폐하고, 경제적으로 여성의 지위를 안정화시키기 위하여 노력하며, 궁극적으로 모든 정책 영역에서 양성평등을 실현하는데 주요 역할을 맡고 있다. 이러한 여성지위청의 주된 업무는 여성지역기금과 여성파트너십기금을 통하여 여성들의 적극적인 사회참여와 양성평등의 실현을 목적으로 하는 여성관련 단체에 지원하는 것이다. 여성지역기금은 연방정부, 주정부, 지역사회 등에서 시행되는 여성권익향상을 위한 프로그램에 재정적 기여를 하고 있다. 여성파트너십기금은 연방정부와 주정부 사이 또는 정부부문과 비정부부문에서의 여성권익향상을 위한 정책적 협력을 달성할 수 있도록 지원한다. 우리나라에서도 캐나다에서 시행 중인 여성기금을 이용한 여성프로그램 운영 사례를 통하여 벤치마킹을 하여야 할 것이다. 정부의 재정적 지원을 통하여 여성단체들이 여성관련 교육 및 연구를 할 수 있도록 도움으로써 궁극적으로 고용평등뿐만 아닌 여성에 대한 혜택을 증진시킬 수 있다. 또한 정부에서 수행중인 여성관련 정책에 대하여 비정부부문의 여성단체들과 협력을 함으로써 정책의 효과성을 높일 수 있는 것이다. 이는 정책 집행의 효과성뿐만 아니라 실제 현장에서 요구되어지는 양성평등에 대한 정책의제 형성에도 긍정적인 영향을 줄 수 있다.

·

위에서 언급한 여성지위청은 여성기금등을 이용하여 고용평등을 달성할 수 있는 여성프로그램의 지원이 주요 역할 중 하나이지만, 또 다른 역할을 연방정부와 주정부 사이에서 여성권익의 향상을 위한 정책적 협력을 촉진하는 것이다. 캐나다에서 효과적인 양성평등 정책이 시행될 수 있는 요인 중 하나가 연방정부와 주정부 사이에서 형성평등 정책의 형성과 집행 과정에서 긴밀한 협조가 이루어지는 것이다. 특히 캐나다의 여성담당장관 회의는 연방정부와 주정부사이에서 양성평등정책 추진체계가 잘 작동될 수 있도록 기여한다. 우리나라에서는 양성평등 정책과 관련하여 중앙정부와 지방정부 사이에 긴밀한 협력관계가 다소 부족하다. 전반적인 양성평등 정책의 형성을 맡고 있는 중앙정부와 이러한 정책의 실질적인 집행의 역할을 수행하는 지방정부 사이에서 괴리가 발생하는 것이다. 따라서 연방정부인 캐나다의 사례를 벤치마킹하여 우리나라에서도 중앙정부와 지방정부 사이의 연계와 협력을 통하여 양성평등 정책의 효과적인 전달이 가능하도록 하여야 할 것이다.

·

#### ·가

‘남녀고용평등 및 일·가정 양립 지원에 관한 법률’에서는 합리적인 이유가 아닌 성별 등을 이유로 남성과 여성의 근로의 조건을 다르게 하거나 그 밖에 보수 등에 있어서 불리한 조치를 하는 경우를 ‘차별’이라고 규정하고 있다. 또한 동일한 사업 내의 동일가치노동을 하는 남성과 여성 근로자에 대하여 성별에 따른 차이가 없이 동일한 임금을 지급하도록 명시하고 있다. 이른바 동일가치노동에 대한 동일임금원칙을 표명하는 것으로, 동일가치노동이라 하면 직무 수행에 요구되는 기술, 노력, 책임 및 작업 조건 등이 기준점이 될 수 있다. ‘남녀고용평등 및 일·가정 양립 지원에 관한 법률’에 근거해서 남성과 여성에게 차별적 임금을 제공한 사례에서 대법원은 동일가치노동의 기준으로 법조문에 명시된 ‘기술, 노력, 책임 및 작업 조건’ 요인에 덧붙여 학력, 경력, 근속연수 등이 동일가치노동의 기준이 될 수 있다고

판단하였다. 또한 법조문상의 동일가치노동의 기준인 '기술'에 대하여 근로자가 가지고 있는 자격증, 학위, 또는 직무 경험 등에 의한 직무수행능력을 말하며, '노력'은 육체적 및 정신적 노력, 작업수행에 필요한 물리적 및 정신적 긴장과 같은 노동 강도를 언급하고 있고, '책임'은 업무에 내재되어 있는 의무의 성격이나 범위가 해당된다. '작업조건'의 기준에는 근로자가 근무하는 환경의 소음, 열, 위험정도, 추위나 더위 등 근로환경이 포함된다.

이러한 '남녀고용평등 및 일·가정 양립 지원에 관한 법률'이 성별을 이유로 한 고용평등을 추구하고 있지만 현실에서 남성과 여성 근로자들이 차별을 받지 않도록 할 수 있는지 실효성이 의심이 된다. 1999년부터 2007년까지 약 10년간 남녀고용평등법 위반 사례로 노동관청에 신고된 1,149건 중 임금 기타 금품 차별에 관한 것은 모두 54건(임금 46건, 임금 외 금품 8건)에 머무르고 있다. 이처럼 남녀고용평등법 위반으로 신고된 사례 중 임금차별이 4.8% 정도의 비중을 차지하는 것은 우리나라 사회에 존재하고 있는 남성과 여성에 대한 현실적 기대 임금이 다른 것도 하나의 이유가 될 수 있다. 따라서 남녀차별로 인한 임금 차별을 노동관청에 신고하더라도 차별로 인정될 가능성이 높지 않다면 근로자들의 적극적인 이의제기가 어려워진다. 또한 판단 주체가 “무엇이 임금차별인가, 임금 차별은 어떻게 판단하는가”에 대한 신뢰가 부족하면 임금차별에 대한 적극적 구제신청이 줄어들 수 밖에 없기 때문에, 정책적으로 남녀차별에 따른 임금차별에 대하여 구체적인 실질적인 기준을 제시할 필요가 있다(신경아 외, 2013).

■

캐나다는 동일임금 원칙 이외에, 1987년 형평임금법(Pay Equity Act)을 시행하여 양성평등을 위한 임금차별을 규제해 왔다. 형평임금법에 의하면 동일노동 동일임금의 원칙이나 동일가치노동 동일임금 원칙에 대하여 근로자가 이의를 제기할 때 사후적으로 구제되는 제도이다. 그런데 사후적인 노동관계 규제는 법적 판단에 오랜 시간이 걸리기 때문에 현장에서의 임금 차별을 억제하는데 한계점을 보이고 있다. 소기업에 근무하는 개인들의 경우 엄청난 소송비용과 장기적인 법적다툼에 부담을 가질 수밖에 없다. 따라서

대기업 등에서 강력한 노동조합의 도움을 받거나 소송에서 핵심 쟁점사안인 차별 여부를 쉽게 입증할 수 있는 한정적 근로자들에게만 혜택이 적용될 수 있는 문제점이 있다. 이러한 문제점에 근거하여 캐나다의 형평임금법은 사용자들의 사전적인 시정의무를 규정하게 되었다. 즉 사용자가 사전조치 의무를 이행하지 않은 경우 형평임금법에서 규정하고 있는 형평임금청문심판소(Pay Equity Hearing Tribunal)나 인권심판소에서 조사 후 임금차별에 대한 이행명령을 내릴 수 있는 내용도 포함하고 있다(구미영, 2011).



## IV

### 스웨덴의 공공부문 적극적 평등실현조치

- |                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| 1. 적극적 평등실현조치의 역사적 배경, 변천과정 및 동향 | 105 |
| 2. 스웨덴 사례조사                      | 130 |
| 3. 시사점                           | 148 |





## 1. 적극적 평등실현조치의 역사적 배경, 변천과정 및 동향 가.

스웨덴은 양성평등을 위한 적극적 평등실현조치가 정책차원에서 활발하게 논의되어 온 대표적인 국가 중 하나이다. 사회민주주의 모델을 기반으로 하고 있는 스웨덴이 최우선의 정책가치로 삼고 있는 것은 사회구성원의 평등을 의제화하고 실현하는 것으로, 이러한 평등의 개념에서 여성은 물론 배제되지 않았다. 사회적 평등 구현이라는 정책가치는 스웨덴의 정치, 문화, 역사 등 맥락적 배경 속에 면면히 반영되어 있다. 그러나 현대적인 의미에서 적극적 평등실현조치 등 정책화 및 법제화 된 내용들의 골자는 1970년대와 1980년대로 이어지는 기간 동안의 활발한 여성운동을 통해 보다 실질적으로 구현될 수 있었던 것으로 평가된다(Eduards, 1991: 36). 이러한 여성운동은 스웨덴과 노르웨이 등 북유럽 국가가 여성 참여적 정책을 수용하는데 토양을 제공하였다. 이 결과, 특히 1990년대 이후의 스웨덴에서는 공공부문에의 여성 취업과 진출이 두드러지게 활발한 모습을 보이게 되었다. 아래의 <표 IV-1>에서 볼 수 있듯이, 1990년대 초 스웨덴의 공공부문 여성 고용률은 60.1%에 달해 타 유럽국가들과 영·미권 국가들의 공공부문 여성 고용률 약 20%~30%에 비하여 상대적으로 큰 특징을 보여준다(c.f. 한편, 벨기에에는 41.2%의 고용률을 보이고 있다). 이러한 경향은 최근까지도 이어져 2012년의 Luxembroug Income Study에 따르면, 2012년도 공공부문 여성고용률은 약 59.7%의 높은 비율을 보여주고 있다.

〈표 IV-1〉 성별 공공부문 및 민간부문 고용률

	스웨덴 1992	벨기에 1992	독일 1989	네덜란드 1991	캐나다 1991	영국 1991	미국 1991
	사민주의	공화주의			자유주의		
여성고용률	67.7	43.2	51.4	47.5	61.9	60.5	65.0
- 공공부문	60.1	41.2	30.9	23.4	22.4	20.8	19.4
- 민간부문	39.9	58.8	69.1	76.6	77.6	79.2	80.6
남성고용률	69.4	63.9	76.9	78.0	71.5	74.8	79.4
- 공공부문	23.3	29.3	23.1	20.1	18.2	13.8	14.8
- 민간부문	76.7	70.7	76.9	79.9	81.8	86.1	85.2
모든성인							
- 공공부문	41.5	34.3	26.0	21.4	20.2	17.2	17.1
- 민간부문	58.5	65.7	74.0	78.6	79.8	82.8	81.9

출처: Gornick &amp; Jacobs, 1998: 668

더하여 2013년의 Eurostat Labour Force Survey(LFS)에 따르면 공공부문에서의 스웨덴 여성의 고용률은 약 71.8%로 EU의 27개 국가들 중에서도 가장 높은 모습을 보여준다. 참고로 EU의 27개 국가의 여성 고용률 평균은 약 58.6%로 스웨덴의 고용률과는 다소 편차를 보여주고 있다. 고용의 기회를 모색하는 여성 구직인구의 경우 스웨덴은 7.8%로 유럽 EU 27개국 평균인 10.6%보다 낮다. 즉, 스웨덴의 실제 고용된 여성인구와 고용을 희망하는 여성인구 모두 여타 EU 국가들에 비해 보다 건전한 모습을 보여주고 있음을 지표들 통해 확인할 수 있다. 시간제 근로 여성의 경우에도 스웨덴의 경우 일주일에 25.1 시간을 일하는 것으로 나타나 EU-27의 평균인 20.2 시간 보다 높았다.

논의한 결과에 따르면 스웨덴은 다른 EU 국가들에 비해서도 고용에 있어서 남녀평등과 여성참여가 상대적으로 잘 정착되어 있는 사회라고 할 수

있다(OECD, 2012: 28). 그리고 여성의 고용이 특히 공공부문에서 고양되어 있다는 점에서 특징적이다. 이러한 결과는 스웨덴 정부의 정책적 노력과 더불어 스웨덴의 교육, 정치, 인구, 산업화 등 사회·문화적 맥락과도 맞닿아 있다고 할 수 있다. 적극적인 평등실현조치에 대한 제도적 논의에 앞서서 이러한 맥락적 요소를 고려하는 것은 논의의 실익이 있다. 제도는 맥락적 토양과 높은 정합성을 보일 때 보다 잘 작동하기 마련이기 때문이다. 스웨덴의 사례는 몇 가지 점에서 맥락적인 특징이 발견된다. 첫째, 스웨덴은 사민주의 이념과 모델을 통해 평등적 사회를 추구해온 역사적, 문화적, 정치적 맥락을 가지고 있다(Bacchi, 2004: 1). 둘째, 국가부문의 정책적 의지와 정책 및 법제화를 통해 다양한 프로그램을 시행하였고, 이를 통해 비교적 성공적으로 현대적 의미의 남녀평등 사회로 전환할 수 있었다. 여기에서 “현대적 의미”라는 것은 남녀가 동등하게 맞벌이 등을 통해 경제참여를 수행하는 상황에 맞게, 가족친화적 육아정책, 부모보험 등 현대적 정책들을 고안 및 입안하였다는 점이다.<sup>49)</sup> 이를 스웨덴의 정치, 교육, 인구, 산업화 등의 부문에 따라 논의하겠다.

### 1) 정치적 배경

스웨덴의 정치 문화는 사회 계급 및 부문 간의 타협에서 그 특징을 찾을 수 있다(Earles, 2011: 182). 사회 계급과 부문 간의 타협의 배경은 스웨덴이 매우 잘 제도화된 다양한 사회 노조(union)들을 가지고 있음에서 유래한다. 노동에 있어서 스웨덴은 매우 잘 조직화된 사회로 구분된다. 스웨덴의 노조 가입 비율은 약 70% 이상이고, 노조 작용을 통한 집단협약(collective agreement)의 비율은 약 90% 이상에 달한다. 비율적으로 매우 높은 노조 가입율과 노조 활동률에 대한 이러한 지표는 스웨덴의 정치 문화적 특성이 매우 합의 및 타협 지향적이라는 점을 잘 보여준다. 일반적인 관념에서 노조는 주로 전통적인 블루칼라(blue collar) 노동자 계급의 전유물인 것으로 받아들여지기 쉽다. 그러나 스웨덴의 노조 작용은 비단 이러한 블루칼라 노

49) <http://www.lisdatacenter.org/data-access/>

동자 뿐 아니라, 화이트칼라(white collar) 계급에게서도 일반적으로 발견된다는 점에서 특징을 지닌다. 가령, 변호사, 판사, 의사 등 전문직의 경우에도 매우 높은 노조 가입률을 보이고 있다. 국가부문에서 이루어지는 노동정책은 이러한 노조들의 참여를 반영하여 형성되는 것이 일반적이다. 따라서 스웨덴의 노동 및 고용에 대한 국가작용을 이해하기 위해서는 이러한 정치문화적 지형을 이해하는 것이 매우 중요하다.

사회의 계급과 부문 간의 타협적 정치문화는 남성과 여성을 둘러싼 정책에 있어서도 유사하게 발견된다(Earles, 2011: 181-183). 스웨덴은 1864년의 ‘대중운동’ 이후 결사의 자유권이 보장된 강한 사회민주주의적 전통을 가지고 있는 국가로서 보편적 민주정치의 구성원으로 여성의 참여와 활동 역시 아울러 보장 받아왔다. 스웨덴은 일찍이 1800년대에 이미 여성의 결사의 자유권을 보장하였다. 유럽의 다른 많은 국가들이 세계 제2차 대전 이후에야 비로소 여성의 정치 및 경제 영역에서의 참여를 제한적으로 인정하였고, 이에 관련된 정책을 채택하기 시작하였음을 고려할 때, 스웨덴은 여성참여 사회의 면모를 특징적으로 일찍이 갖추었다고 평가할 수 있다. 스웨덴에서는 또한 1920년대에 이미 사회민주주의 여성동맹(SSKF) 등 여성의 정치 참여를 위한 제도화된 정당이 활동하고 있었다. 이는 여성의 권리 함양을 위한 다양한 정책들에 영향을 미쳤다. 이러한 움직임은 특히 여성이 경제활동에 참여하는 데에 있어서 가정 및 육아 등 직업 외적 사회책임과 직업의 책임을 어떻게 양립하도록 조정할 것인가에 중점을 둔 정책들을 활발하게 논의하는 것을 가능케 하였다. 스웨덴의 복지 즉 소위 ‘노르딕 복지’는 노동과 고용을 중심으로 한 복지의 성격을 지니고 있다(Bacchi, 1996). 이 결과 1939년 여성 노동자가 결혼, 임신, 육아 등을 이유로 고용주로부터 해고되지 않을 권리를 보장하는 선진적인 법안이 통과되었다. 이러한 노력들은 꾸준히 이어져 1960년대에는 경영자연맹(SAF, Svenska Arbetsgivare Föreningen)과 노조연맹(LO, Lands Organisationen) 간에 여성 임금을 둘러싼 집단협약이 체결되었다. 이후 1970년대에는 사회보험의 형태를 지니고 있는 부모보험(parental insurance) 등의 제도가 도입되기도 하였다. 이러한 제도들은 여성과 경영 부문 간의 역사적인 타협적 정치의 산물로 이해할 수 있다.

스웨덴의 타협적 정치문화에 있어서 한 가지 특징은 정부는 타협의 과정에서 ‘중립적인 입장’을 견지하도록 하는 소위 ‘중용’의 원칙을 골자로 한다는 점이다(Carlson, 2007). 1938년의 ‘스웨덴 노동시장 협약’(the Saltsjöbads Agreement) 이후 정부는 정치적 협약과정에 있어서 중립적인 입장을 견지할 것을 사회부문으로부터 요구 받아왔다. 정치적 협약은 본질적으로 대등한 쌍방 간의 교섭을 전제로 하는 것으로 정부가 중립의 원칙을 견지하지 않을 경우 모두가 납득할만한 결론을 유도하는 일이 어려워지기 때문이다(Bacchi, 1999). 이러한 중립성에 대한 엄정한 원칙은 스웨덴의 타협적 정책형성을 이해하는 데에 있어서 핵심을 이루는 요소에 해당한다고 할 수 있다. 특히 노동관련 법안 가령 최저임금, 초과수당 등 이해갈등적 쟁점에 대해서 보다 엄정한 중용이 요구되는 경향이 있다.

스웨덴은 또한 강한 지역 정치의 전통을 가지고 있다. 지역 정치의 전통은 북유럽의 스웨덴과 핀란드와 같은 노르딕(nordic) 국가들이 지니고 있는 특성이다(Gould, 1993). 농업이 발달하기에 척박한 기후와 토양 등으로 인하여 국가에서 ‘농민’이 지니고 있는 가치가 상대적으로 컸고, 이에 농민은 스스로의 ‘자유권’을 확립하기 위한 사회적 참여의 필요에 대한 빠른 자각을 이루었다. 이에 농민은 국왕과의 협상과 동맹을 통해 지역 토호 귀족들과의 정치적 역학관계에서 이들을 견제하고 자유권을 확립할 수 있는 바탕으로 삼았다. 고양된 농민의 자유권을 바탕으로 한 지역 토호 귀족들과의 합의와 협약의 문화를 역사적으로 제도화해 갈 수 있었다. 그리고 스웨덴에서 지역의 문제는 역사적으로 루터교 교회를 중심으로 이루어지는 민주적 토의를 통해 결정되었다. 이러한 역사적 맥락을 바탕으로 스웨덴은 강한 지역 정치의 전통을 지니게 되었다고 볼 수 있다(Bacchi, 1999). 그리고 역사적으로 농민의 자유권을 지속할 수 있게 해주었던 ‘국가’ 즉 ‘정부’에 대한 높은 신뢰를 지니고 있다(Gould, 1993). 이러한 역사적 배경은 현대에 이르러서도 중요한 자산으로 기능한다. 높은 수준의 사회서비스를 유지하기 위해 중요한 세금부담(tax burden)에 대한 국민의 수용도가 높기 때문에 북유럽식 복지국가를 운영하는 데에 있어서 낮은 사회적 비용이 소비되기 때문이다.

## 2) 교육적 배경

스웨덴은 역사적으로 여성에게 동등한 교육의 기회를 부여하였다(Jenson & Mahon, 1993). 세계적으로도 스웨덴은 여성의 인권과 가치에 대한 이른 자각을 성취한 국가로 꼽힌다. 가령, 1250년대에 국왕 Birger Jarl은 여성에 대한 폭력 및 범죄를 엄하게 금지하고 처벌하는 법령을 선포함으로써 근대적인 의미에서 적극적 여성보호의 제도적 기틀을 일찍이 마련하였다. 이는 공동 사회의 구성원으로서 여성에 대한 이른 자각과 배려를 성취한 하나의 사례로 볼 수 있다. 한편 이러한 점은 여성에 대한 교육의 측면에서도 면면히 이어졌다. 대표적인 사례는 1686년의 ‘교회법’ 개정과 더불어 이루어진 ‘의무교육의 조항’ 개편에서 찾을 수 있다. 스웨덴은 루터정교의 단일 종교로 조직화된 사회로 당시 종교의 정교운영 원칙은 사회의 제도적 원칙으로 받아들여졌다. 이러한 정교운영 원칙의 부호화된 형식을 띠고 있었던 것이 ‘교회법’이다. 1686년 ‘교회법’의 개정에 있어서 남자아이 뿐 아니라, 여자아이에게도 의무교육의 범위를 확대하는 조항을 신설하였고, 이를 통해 남·여 간 교육기회의 균등이라는 사민적 정책의 틀을 마련하였다. 1600년대에 이미 양성교육기회의 균등을 공식적으로 법제화 하였다는 점에서 스웨덴이 역사적, 문화적으로 뿌리 깊은 여성의식과 평등원칙을 견지하고 있음을 알 수 있다(Jenson & Mahon, 1993). 이러한 여성의식과 평등원칙은 스웨덴의 사회민주주의적 제도와 연계되어 여성의 민주적 사회참여를 자연스럽게 이끌어 낼 수 있었다.

## 3) 인구구조적 배경

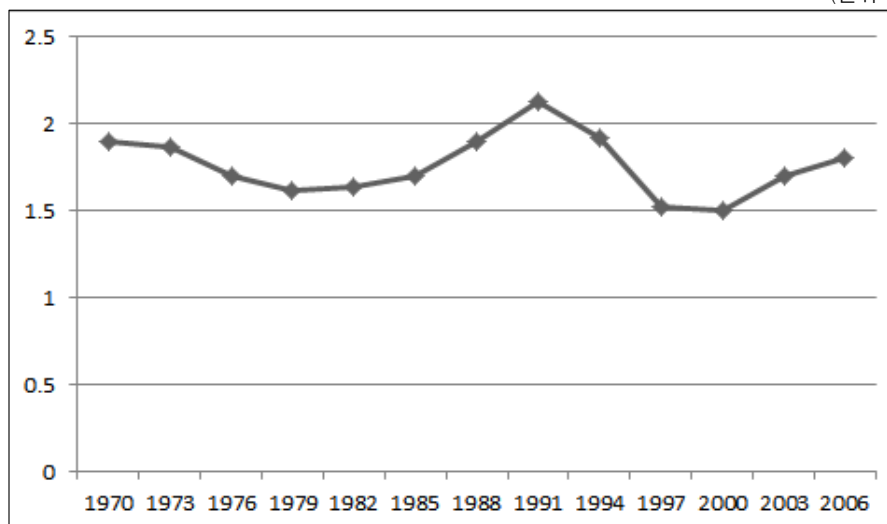
스웨덴은 인구구조상 매우 동질한(homogenous) 인구구성을 가지고 있다. 즉 인종적, 문화적 다양성이 낮은 인구구조적 특징을 지니고 있다. 이러한 특징은 스웨덴 및 핀란드와 같은 북유럽 국가들이 공통적으로 지니고 있는 특징이다. 이러한 낮은 다양성은 북유럽 국가들이 결집성이 높고 평등한 사회적 제도를 설립하고 운용할 수 있었던 기틀로 이해되기도 하며, 복지의 보편성 등에 대한 관념이 자리 잡을 수 있었던 배경으로 해석되기도 한다.

(OECD, 2005: 19).

한편, 인구(population)의 변동적 측면에서 다른 국가와 다르게 스웨덴의 출산율은 감소하는 국면에 접어들어 있지 않다. 다른 OECD 국가들은 일반적으로 1960대부터 출산율의 감소를 경험하고 있으며, 이로 인한 인구구조의 노령화, 인구규모의 감소 등을 경험하고 있다. 그러나 스웨덴은 이러한 측면에서 상대적으로 안정적이다. 이러한 인구규모 변동의 안정성의 원인으로 스웨덴 가족들의 “두 아이 문화”(two-child norm)을 꼽는 시각이 있다(Hoem & Hoem, 1997). 스웨덴의 가정은 일반적으로 ‘두 아이’를 갖는 것에 대한 문화적 선호를 보이기 때문에 인구구조의 변동이 크지 않다는 것이다. 한편 아래의 <그림 IV-1>에 나타나듯 스웨덴의 출산율은 비교적 안정적 주기를 따라 오르락내리락 하는 ‘롤러코스터 형’의 특징을 보여 준다(Statistics Sweden, 2002). 그러나 이러한 끊임없는 변동에도 불구하고, 평균 출산율은 약 1.5명에서 2명 사이에서 높은 일관성을 보이고 있음을 알 수 있다. 이러한 출산율의 안정성을 일종의 ‘두 아이 문화’로 명명하고 있는 것이다(Hoem & Hoem, 1997).

<그림 IV-1> 스웨덴의 출산율(1970-2007)

(단위: 명)



출처: 스웨덴 통계청 Statistics Sweden

문제는 이러한 ‘두 아이 선호’가 가정마다 편차가 낮은 문화적 현상을 이해하게 되면, 스웨덴에서 가족정책(family policy)은 매우 중요한 정치요소로 아울러 이해된다는 점이다. 가정들이 일반적으로 아이를 갖는 문화를 보편적으로 지니고 있다는 점은 역으로 가정에 있어 아이를 양육하고 돌보는 일이 매우 중요한 사회경제적 이슈일 것이라는 점을 아울러 함의하기 때문이다(Earles, 2011). 실제로 스웨덴은 노동시장정책 측면에서 최대한 많은 사람을 고용하고, 이에 ‘고용을 통한 복지’를 달성하는 것을 정책철학으로 여기고 있다. 그리고 동시에 고용을 기본권의 측면에서 바라보고 있기도 하다. 따라서 여성정책의 측면에서도 아이의 양육과 돌봄으로 인해 야기될 수 있는 일과 가정의 양립의 문제와 같은 사회문제가 주요한 이슈로 제기될 수 있음을 알 수 있다.

〈표 IV-2〉 스웨덴 가정유형(2005년)

가정의 유형	비율
남녀가 함께 살고, 자녀가 없는 가정	27
남녀가 함께 살고, 자녀가 있는 가정	19
자녀가 있는 싱글여성	4
자녀가 있는 싱글남성	2
자녀가 없는 싱글여성	18
자녀가 있는 싱글남성	17
기타 가정 유형	13
	100%

출처: Survey of Living Conditions, Statistics Sweden 2006



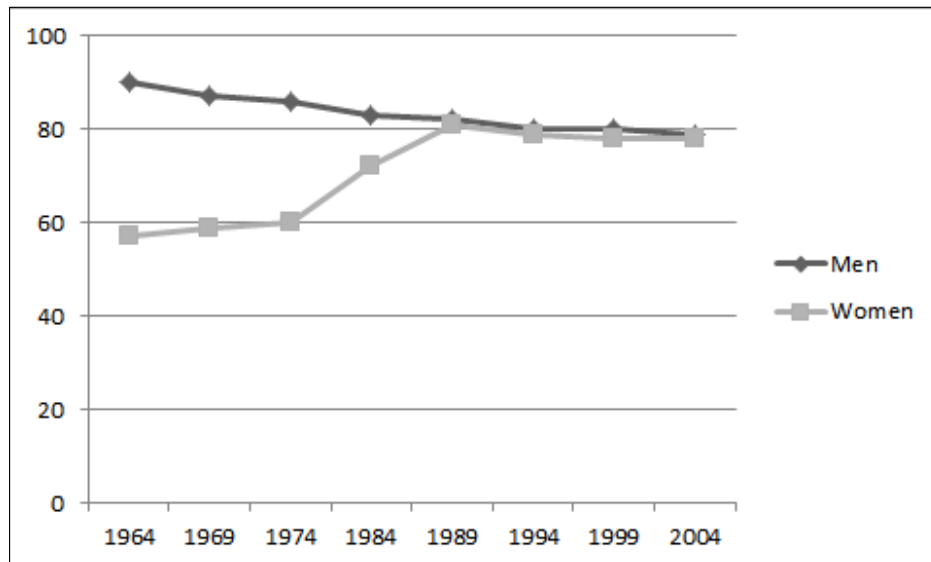
#### 4) 교육적 배경

스웨덴은 1950~1960년대에 걸쳐 급속한 산업화를 경험하였다. 급속한 산업화와 경제규모의 확대는 여성의 경제참여를 이끌어 냈다. 그러나 스웨덴 여성에게 있어서 고용기회의 확대와 경제권의 확립을 통한 평등한 지위 획득을 저해하는 것은 ‘일과 가정의 양립’의 문제였다(Acker, 1994). 젠더(gender)의 동등한 지위에 대한 선진적 자각을 가지고 있었던 스웨덴에 있어서도 육아 및 양육을 전통적으로 여성의 성역할로 이해하는 시각이 지배적이었고, 이러한 이유로 여성의 경제 및 산업에서의 참여가 저해되는 문제가 끊임없이 제기되었다.

이에 1970년대에는 ‘일과 가정의 양립’을 통한 젠더평등이념 달성을 목표로 다양한 정책적 논의와 협의가 활발하게 이루어졌다. 1970년대는 본고에서 논의할 ‘적극적 정책’과 ‘가족정책’ 등 젠더정책들의 단초를 마련한 시기라고 말할 수 있을 것이다. 이 시기에 육아휴직(parental leave), 보육서비스(daycare service) 등 여성의 일과 가정을 양립시키는 데에 있어서 도움이 될 수 있는 정책 및 제도들의 골자들이 마련되기 시작하였다(c.f. Parental Leave Act, 1995: 584).<sup>50)</sup>

50) 스웨덴의 사례는 한국의 경우에서도 큰 시사점을 준다. 노동경제적 측면에서 한국의 여성정책적 논점은 여성의 고용기회의 확대 및 공평한 기회 제공의 문제뿐 아니라, 이미 고용된 여성이 일과 가정을 양립할 수 있도록 함으로써 고용의 계속성의 제공이라는 측면에서 의미를 가지기 때문이다. 특히 한국의 경우에도 급속한 산업화로 인한 전통적인 성역할 및 성관념의 변동을 경험해 왔다는 점에서 스웨덴의 사례는 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

〈그림 IV-2〉 스웨덴 남·여 노동 참여율 변동(1964-2007)



출처: Labour Force Survey, Statistics Sweden

한편 실질적인 차원에서 정부가 이러한 정책을 만들었다고 하더라도 고용자가 육아휴직 등을 사용한 (여성) 근로자에게 승진이나 급여에서 부당한 대우를 하는 등의 사례가 발생하는 경우 정책의 실효성은 낮아질 수밖에 없다. 스웨덴의 경우 매우 잘 조직화된 노조 등 결사체 및 이에 대한 높은 참여율을 가지고 있음은 주지한 사실이다. 스웨덴의 노동자는 1864년에 이미 사실상 결사의 자유권을 획득하였으며, 이를 바탕으로 민주주의와 복지 국가의 기틀을 참여적으로 만들어왔다. 요컨대 고용자와 피고용자 간에는 잘 발달된 사회적 합의가 자리 잡고 있다고 할 수 있다. 따라서 주어진 제도에 대하여 고용자의 수용도가 상대적으로 높은 편이다. 그러나 이러한 사회문화적 특성이 모든 부당한 처우를 원천적으로 해소할 것으로 가정하는 것은 지나치게 이상적인 생각일 것이다. 이에 스웨덴은 이에 대한 모니터와 감시를 담당하는 옴부즈만 제도를 아울러 운영한다.<sup>51)</sup>

51) <http://jamombud.se> 참조

〈표 IV-3〉 0-17세 자녀를 가진 고용된 부모들의 자녀나이에 따른 근로시간(2005년)

	여성		남성	
	full time	part time	full time	part time
아이 1명				
0세	82	18	95	5
1-2세	57	43	92	8
3-6세	58	42	91	9
7-10세	71	29	94	6
11-16세	70	30	90	10
아이 2명				
0세	73	27	92	8
1-2세	50	50	93	7
3-6세	52	48	94	6
7-10세	63	37	95	5
11-16세	68	32	95	5
아이 3명				
0세	60	40	96	4
1-2세	52	48	91	9
3-6세	47	53	93	7
7-10세	56	44	95	5
11-16세	66	34	96	4

출처: Labour Force Surveys, Statistics Sweden 2006

위 <표 IV-3>에서 볼 수 있듯 이러한 정책적 제도적 노력에도 불구하고, 자녀를 가진 여성 노동자의 근로시간이 여전히 남성 노동자에 비해 상대적으로 낮다. 물론 스웨덴은 다른 국가들에 비하여 매우 높은 양성평등의 문명적 수준을 지니고 있는 국가이다. 그러나 남·여의 평등한 노동참여의 확대라는 사회민주적 이상에 대하여 아직은 육아, 양육 등 ‘가정’의 요소가 여

성의 사회참여를 가로 막고 있다는 문제의식이 팽배하다. 더욱이 여성 고용의 상당수가 공공부문에 편중되어 있다는 점 역시 아직 민간 기업에 있어서 여성참여의 제약요인이 상존하고 있음을 함의하고 있다고 볼 수 있다.

요컨대, 스웨덴에서의 ‘적극적 평등’ 개념은 ‘일과 가정의 양립’을 통한 여성의 노동참여의 확대를 골자로 한다. 여기에서 주의점은 스웨덴의 적극적 평등은 여성의 정체성을 사회적 약자로 규정하고, 사회적 배려 및 시혜로 접근하고 있지 않다는 점이다. 스웨덴의 적극적 평등 개념은 남·여 모두를 대상으로 동등한 양성모두에게 동등한 근로권을 보장하는 가족정책의 측면에서 이해된다(Daly, 1994). 양성평등이념이 역사적으로 오랫동안 자리 잡아온 스웨덴에게 있어서 남성과 여성의 개념적 구분은 큰 의미를 가지지 않는다. 오히려 가족을 구성하는 남성과 여성 모두가 근로권을 확보함으로써 동등하게 가정을 이끌어갈 수 있는 자유권적 행복추구에 보다 높은 가치를 두고 있다. 요컨대 스웨덴은 여성을 아내와 어머니이기 보다 ‘독립된 노동자’로 정의하고, 정책을 접근해 왔다고 할 수 있는 것이다.

▪

스웨덴의 양성평등을 위한 적극적 평등실현조치의 초석은 1970년대에 그 기본틀이 마련되었다. 1950년대와 1960년대의 급격한 산업화로 인한 여성의 증대된 사회참여가 역사적·전통적으로 마련된 양성평등이념과 결합하여 시너지를 일으킨 것을 요인으로 생각할 수 있을 것이다. 따라서 스웨덴의 적극적 평등실현조치 관련 정책 변천 과정을 살펴보는 데에 있어서 시대의 맥락적 흐름을 고려하는 것은 매우 중요한 의미를 지닌다.

### 1) 1970년대: 정책적 기틀과 체계의 형성

1970년대 초 사회민주당의 Palme 수상은 노동력 부족을 해소하기 위하여 여성을 노동시장으로 끌어들이는 적극적 정책의 측면에서 여성정책을 접근하였다. 이에 1972년 정책적 기틀과 체계를 형성하기 위하여 총리자문위원회(the Advisory Council to the Prime Minister on Equality between Men and

Women)를 설립 및 운영하였다. 위원회는 사회부문의 여성문제에 대한 종합적인 연구와 분석 및 이해관계자의 협의 등의 권한과 기능을 통해 여성 고용문제를 전담하였다. 위원회는 이후 4년간 활동하면서 공공부문에 여성 고용문제를 담당하는 약 100여개의 공적 직책을 만들어 냈다. 이러한 공적 직책으로 인하여 공공부문에 여성고용이 확대되는 결과가 나타났다. 또한 1972년에는 미국에 특별사절단을 파견하여 미국의 양성평등 관련 법제를 검토하기도 하였다. 특히 1964년의 미국 민권법과 1972년의 수정헌법을 집중적으로 검토하였다. 이는 당시 세계에서 가장 선진적인 산업화를 달성한 미국의 양성평등 정책 및 사례를 벤치마킹하여 스웨덴의 정책을 개선하려는 노력의 일환이었다. 그러나 사절단은 미국의 사례는 스웨덴의 역사 및 문화적 맥락과 맞지 않는다고 판단하고, 스웨덴의 독특한 정치적 문화인 ‘사회적 협상 및 협의’를 통한 제도를 자생적으로 설계하는 것이 보다 바람직하다고 선언하였다. 이러한 원칙은 이후 여성정책의 형성 및 발전에 경로 의존적인 지속적 영향을 미치게 된다.

이후 여성노동정책의 일환으로 젠더중립적인 ‘고용할당제’(sex-based employment quotas)가 먼저 도입되었다. 고용할당제는 고용에 있어서 ‘한 성’(a gender)이 조직 내 고용인의 60%를 넘어서는 안 된다는 할당기준을 마련하고, 이러한 기준을 충실히 따르는 산업 및 기관에 보조금을 지급하는 것을 원칙으로 하였다. 여기에서 흥미로운 점은 고용할당제의 할당기준이 ‘여성’ 또는 ‘남성’을 적시한 것이 아니라, ‘한 성’으로 젠더중립적인 기준을 설정하였다는 점이다. 여기에는 남성과 여성의 개념적으로 구분하지 않고, 동등한 노동자로 인식하고 있는 스웨덴 정부의 젠더관이 반영되어 있다고 할 수 있다. 한편 이러한 기준이 처음 마련되었을 때, 고용주는 이러한 조건을 그대로 수용하지는 않았다. 제도나 운송과 같이 육체노동을 수반하는 산업의 경우 고용할당제의 요구가 산업의 효과성을 오히려 저해할 수도 있다는 자각이 있었기 때문이다. 따라서 고용주들은 정부와의 민주적 협의를 통해 ‘특별한 숙련도를 요구하는 산업에서 남성인력’에 대해서는 고용할당에서 면제된다는 유보조항을 획득하는 데에 성공하였다.

‘고용할당제’와 당시 함께 운영되었던 제도로 ‘육아휴직제도’(parental leave)

를 들 수 있다. 육아휴직제도 역시 고용할당제와 마찬가지로 젠더중립적인 제도적 형식을 지니고 있다. 가령, 여성에 대한 시혜적 측면에서 제도가 설계된 것이 아니라, 부모가 각각 아버지 쿼터와 어머니 쿼터의 육아휴직일을 지니고 이를 사용하지 않을시 소멸하는 방식으로 운영하여, 아버지의 육아 참여를 유도하고자 하는 형태를 지니고 있었다. 육아휴직제도는 현재에도 남아있는 유서 있는 정책으로 제도가 처음 실시된 1974년의 180일 휴직일 수가 이후에는 계속 증가하여 2002년에는 480일 이상으로 늘어났다. 반면 남녀고용할당제는 현재 시행되고 있지 않다(Brown & Wilcher, 1987).

1970년대 말에 이르러 노동경제적 측면에서 남·여의 평등에 대한 입법이 이루어졌다. 1978년 ‘평등기회법’(Equal Opportunity Act)(act, 1979:1118)이 마련되었기 때문이다. 이 법은 크게 고용 및 노동에 있어서 남·여의 차별에 대한 금지 및 적극적인 평등을 위한 고용주의 의무규정 등 크게 두 가지 골자로 이루어져 있었다. 주로 고용 및 노동에 대한 내용에 초점을 맞추고 있기 때문에 해당법은 노동법으로 인식된다(Bacchi, 1996: 110). 여성에 대한 배려와 시혜보다는 남성과 여성이 동등하게 고용 및 노동에 진출하는 것을 중요한 요소로 바라보고 있기 때문이다.

## 2) 1980년대: 구체적인 운영체계와 실행계획의 구성

남·여 평등정책에 있어서 1980년대가 의미 있는 것은 1970년대 말의 평등기회법(Equal Opportunity Act)을 바탕으로 구체적인 운영체계와 실행계획이 구성되었다는 점이다. 운영체계 측면에서 대표적인 것은 1980년대에 신설된 ‘평등기회 옴부즈만’을 들 수 있다. 평등기회 옴부즈만은 젠더평등실현의 감시와 교정을 위한 엄정성과 중립성이 요구되는 직책으로, 옴부즈만의 구성을 의회와 정부의 지명인사로 이원화함으로써 이러한 엄정성과 중립성을 획득하고자 구성하였다. 실행계획 측면에서, 이후 1988년에 정부는 그동안의 법제화와 조직화의 인프라를 바탕으로 한 실행 로드맵을 수립하기 위하여 ‘여성정책 5개년 행동계획’(a 5 year national action plan)을 제안하였다. 5개년 행동계획에서 정책목표는 여성의 ‘경제적 독립’(economic independence)과 ‘경제적 품질’(economic quality)의 두 가지 요소에 놓였다.

### 3) 1990년대: 운영체계 및 실행계획의 정제

1990년대에는 1970년대에 마련된 법제와 1980년대의 운영체계 및 실행계획을 보다 정제하는 과정으로 이해된다. 대표적으로 1992년 당시 집권하고 있던 우파정권은 1970년대의 ‘평등기회법’(Equal Opportunities Act)(act 1979: 1118)의 빛바랜 지점들을 수정하여 개정된 ‘새’평등기회법(act 1991: 433)을 발휘하였다. 또한 개정된 법령의 효과적인 운영을 위하여 평등기회위원회(Board of Equal Opportunity)(act 1991:1437)를 설립하기도 하였다. 평등기회법은 이후에도 몇 차례 더 필요에 따라 수정 및 개정의 절차를 겪게 되었다.

1994년에는 현대 스웨덴 젠더정책의 이념적 바탕인 ‘젠더주류화’(gender mainstreaming) 전략이 제언되었다. 젠더주류화 전략이란, 여성이나 남성을 노동자로서 동등한 주체로 인식하고, 구분을 두지 않는 정책적 지향을 의미한다. 이러한 관점에서 여성은 보호받아야 할 사회적 약자로 객체화되지 않는다. 이러한 전략은 1994년 의회(the Parliament)로부터 받아들여져 법제화되었고(the proposition, 1993: 94 & 147), 여성정치 혹은 남성정치가 아닌 젠더정치(gender politics)의 주류화를 주요한 이념적 정향으로 삼았다. 이러한 이념적 지향은 “공유된 권력, 공유된 책임”(“Delad makt, delat ansvar”/“Shared power, shared responsibility”)이라는 구호로 구체화되어 나타났다.

70년대부터 지속적으로 이루어진 정책적 노력의 결실로 1995년에 스웨덴은 베이징에서 열린 UN여성회의(the UN women’s conference)에서 최우수 젠더평등 국가상을 수상하는 영예를 얻었다. 또한 같은 해에 ‘유럽자유인권회의’(the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedom)에서 최우수 젠더평등 국가로 선정되기도 하였다.

### 4) 2000년대: 작업장에서의 차별금지 조치

2001년에는 사회민주 정부가 ‘평등기회법’의 개정을 수행하였다. 개정의 골자는 임금에 있어서의 차별 및 불공정을 방지하기 위한 규제의 정교화에 있었다(SFS 2001: 100). 이어 2002년에는 ‘학생에 대한 동등 처우법’(the Equal Treatment of Students)가 시행되었다. 이 법은 고등교육(higher education)을

받는 학생에게 있어서 발생할 수 있는 부당한 처우를 근절하기 위한 목적에서 준비되었다. 특히 성, 인종, 종교, 장애, 성적지향 등의 이유로 부당한 처우를 받지 않을 것을 구체적으로 명시하였다. ‘학생에 대한 동등 처우법’은 주지한 바대로 젠더(gender)에 특정된 법령이라고 보기는 어렵다. 교육현장에서 발생할 수 있는 다양한 이슈의 ‘차별’(discrimination)에 대한 법령의 성격을 보다 가지고 있기 때문이다. 2000년대는 EU를 비롯한 유럽 국가들에서 부당한 차별과 처우에 대한 관심이 환기되던 시기였다고 할 수 있는데, ‘학생에 대한 동등 처우법’은 이러한 시대적 흐름이 반영된 결과물로 생각할 수 있다. 이후 2003년에는 차별에 대한 보다 포괄적인 법규인 ‘차별금지법’(Discrimination Prohibition Act)(2003: 307)이 제정되기에 이른다. 차별금지법은 학교 뿐 아니라, 정부, 민간, 기관, 노조 등 포괄적인 사회조직들에서의 인종, 종교, 성, 장애, 성적지향 등으로 인한 부당한 차별을 금지하는 내용을 담고 있다. 동법은 2005년도에 개정되었다. 이어서 ‘평등기회법’ 역시 작업장에서 성희롱 등을 금지하는 조항이 추가되는 등 다시 개정되었다.

2005년도에는 ‘페미니스트 정당’(the Feminist Initiative Party)이 설립되었다. 해당 정당은 2007년도에 선거에 참여하는 주류 정당으로 활동하지는 않을 것임을 천명하고, 주요 기능과 역할을 페미니즘 운동에 기여하는 것으로 재정의 할 것을 공식적으로 밝혔다. 이후 2006년도에는 사회민주당 정부와 녹색정당(the Green Party)이 함께 젠더평등정책(the Gender Equality Policies)안을 제시하는 등, 다양한 정치세력들의 젠더이슈 의제화와 대안제시 등의 움직임이 나타나기도 하였다.

■

스웨덴에서 젠더정책에 관련된 현대적 법령, 체계, 계획 등의 골자가 수립 및 완성된 것은 1970년대에서 2000년대에 이르는 기간 동안에 해당한다. 1950년대와 60년대의 급격한 산업화와 여성의 경제참여 확대, 그리고 역사적으로 면면히 흘러온 남·여 평등의 의식을 바탕으로 1970년대부터 젠더정책의 기틀이 나타나기 시작하였다. 정부의 적극적인 이니셔티브로 시작된 젠더정책은 ‘평등기회법’의 법체계를 통해 일관성과 통일성을 갖추기 시작



하였고, 이후 옴부즈만 등 다양한 운영체계를 통해 구체화되었다.

〈표 IV-4〉 적극적 평등 정책 변천과정(1970년대~2000년대)

연도	주요 내용 및 특징	비고
1972	총리자문위원회(the Advisory Council to the Prime Minister on Equality between Men and Women) 설립 및 운영	4년간 여성 고용문제를 전담하는 기구들을 형성
1974	남녀고용할당제(sex-based employment quotas)	지역개발원조 프로그램 (이후 폐지)
1974	육아휴직제도(parental leave)	양성중립적 제도 (현재 존치)
1978	평등기회법(Equal Opportunity Act) 제정	
1980	평등기회옴부즈만 설립 및 운영	
1980	남녀평등법(Act concerning Equality between Men and Women)	
1988	여성정책 5개년 행동계획 수립	
1992	평등기회법(Equal Opportunity Act) 개정	기존의 평등기회법을 대체. 사실상 개정. 사용자의 노동자 평등권익에 대한 노력을 강조
1994	젠더주류화 정책("shared power, shared responsibilities")	
1994	평등기회법(Equal Opportunity Act) 개정	임금 및 근로조건 차별금지
1995	교육법 개정	학생 평등증진
1995	육아휴직법(Parental Leave Act) 개정	1970년 법의 개정안 - 아버지와 어머니 쿼터제 및 교환제 도입
1996	남녀평등촉진기금 배분	지자체 및 기초의회
1997	반여성폭력법	
1999	성적지향(sexual orientation)에 따라 노동생활 차별금지법(HomO)	
2001	평등기회법(Equal Opportunity Act) 개정	사용자 임금서베이 의무화, 채용에서의 성차별 금지
2002	학생에 대한 동등 처우법(Equal Treatment of Students) 제정	학교에서 젠더 뿐 아니라, 인종, 장애, 성적 지향 등 기준에 따른 차별금지
2003	차별금지법(Discrimination Prohibition Act) 제정	학교 뿐 아니라, 포괄적인 사회영역에서의 차별금지
2005	페미니스트 정당 설립	
2009	차별법(the Discrimination Act) 제정	

이러한 과정에서 몇 가지 시사점이 도출 된다:

첫째, 스웨덴은 정책의 형성 및 수립에 있어서 다른 국가의 모델을 따르기 보다는 역사적, 문화적 결과 일치하는 자생적 정책을 운영하고자 하는 모습을 보였다는 점이다. 사회민주적인 역사적 맥락을 바탕으로 국가, 경영, 노동이 서로 합의와 타협을 통해 제도를 끊임없이 수정하고, 교정해 가면서 정책의 효과를 극대화하는 방향으로 인내를 가지고 점진적인 발전을 이루어 갔다.

둘째, 평등 정책은 정권에 따라 조금씩 다른 모습을 보여 왔으나, 기본 국정 철학은 변화하지 않았다. 적극적 평등 정책이 특별히 여성을 우대하거나, 더욱 배려하는 것을 목적으로 하지 않고, 남·여를 동등한 노동자로 주체화하고, 서로의 정체성을 객체화하지 않는 방향으로 정책을 이끌어왔다.

셋째, 여성에 대한 정책이 고용할당제에서 가장 먼저 이루어졌다는 점은 여성에 대한 적극적 정책이 고용을 통한 가정복지의 형태로 이해되었다는 점을 암시한다. 스웨덴에서 여성정책은 시혜적 복지 정책이라기보다는 노동정책과 연계된 가족정책의 내용을 골자로 하고 있다. 본 장에서 구체적으로 논의하지는 않았지만, 스웨덴의 여성정책은 본질적으로 여성정책이라기보다 노동정책에 가까운 것으로 법령 등 규정의 내용적 측면에서도 취약가정(vulnerability family)에게 도움을 제공하기 위한 방법론적 측면에서 여성정책을 바라보는 이념적 특성이 확인된다.

■

스웨덴의 적극적 평등실현조치의 최근 동향은 주로 일하는 여성이 육아 등 가정의 의무와 직장의 의무를 양립할 수 있도록 하는 가족 정책적 측면에 초점을 맞추는 모습을 보여주고 있다. 스웨덴은 이미 1970년대에 고용에 있어서 남·여의 균등성에 대한 사회적 합의를 이끌어냈다(Tommy & Duvander, 2009). 남녀 평등이 선진적으로 자리 잡은 스웨덴의 경우, 성별할당제 등의 기술적 평등의 문제는 어느 정도 사회적으로 제도화된 것으로 여겨진다. 또한 국가가 여성에게 비용을 지급하는 형태의 지급적 복지의 개념 역시 스웨덴의 현실에서는 다소 맞지 않는다. 스웨덴은 복지를 노동과 고용의 문제

로 바라보는 시각이 지배적이며, 따라서 시혜적 지급을 통한 복지보다 고용을 통한 복지를 보다 중요한 이념으로 바라보고 있는 때문이다. 논점은 오히려 일하는 여성이 가정의 문제로 인하여 직업에 몰입할 수 없는 문제를 어떻게 양성평등의 해법으로 풀어갈 것인가에 놓여있다.

일하는 여성을 위한 적극적 평등실현 정책의 최근의 경향은 (1) 육아휴직, (2) 주간탁아시설 및 방과 후 서비스, (3) 육아수당과 기타수당, 그리고 (4) 육아보험 등 가족정책적 내용들이 주를 이룬다(Tommy & Duvander, 2009). 한편 이러한 정책들의 수혜자는 스웨덴 국민 뿐 아니라, 스웨덴에 거주하는 모든 가족들에게 두루 해당한다. 가령 8세 미만의 아이를 가진 부모가 스웨덴으로 이사하는 경우 다른 곳에서 태어난 아이와 유사한 법적 구조를 받을 수 있는 권리를 얻게 된다.

- 육아휴직(parental leave)
- 주간탁아시설 및 방과후서비스(Day care center and after-school services)
- 육아수당과 기타수당(child allowance and other benefits)
- 육아보험(parental insurance)

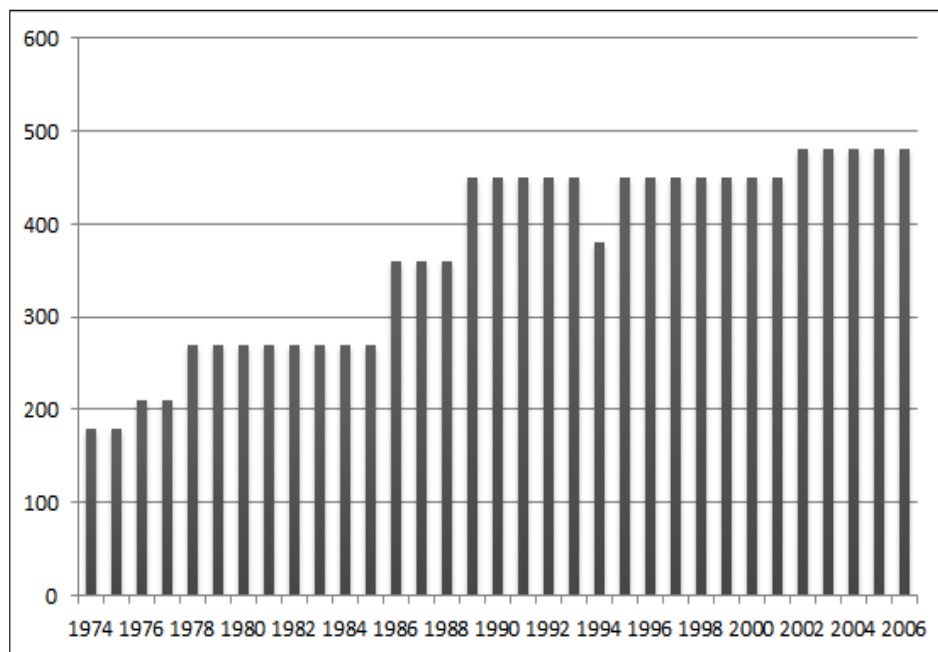
### 1) 육아휴직(parental leave)

스웨덴의 육아휴직(parental leave)은 스웨덴의 양성 평등에 있어서 효과가 높은 제도로 이해되며, 1974년 이래로 현재까지 기본틀이 유지되어 왔다(Earles, 2011)<sup>52)</sup>. 육아휴직 정책은 스웨덴 가족정책에서 중대성을 지니고 있기 때문에 별도의 육아휴직법(the Parental Leave Act)을 통해 규정되고 있다. 역사적으로 스웨덴은 가정마다 ‘두 자녀’를 갖는 것에 대한 사회적 선호를 지니고 있다. 자녀의 양육은 필연적으로 여성의 노동을 제약하는 조건으로 작용하기 마련이다. 이에 스웨덴은 1974년에 일찍이 육아휴직 제도를 도입하여 유급의 육아휴직을 보장하는 방안을 마련하였다. 최초로 제도가 도입되었을 당시에는 육아휴직의 허용기간은 6개월(180일)에 해당하였고, 당시

52) 1974년 이전에는 부모의 육아휴직(parental leave)의 개념이 아닌, 모성휴직(maternity leave)의 개념이 존재하였다. 육아휴직의 개념은 양육의 책임과 의무를 여성에게만 제한적으로 부여하는 기존의 모성휴직을 대체하는 개념으로 이해된다.

에는 큰 반대나 문제에 직면하지 않았다(Government Offices of Sweden, 2009). 그러나 2002년에 이르기까지 제도가 지속적으로 개선되어 현재에는 16개월(480일)의 유급 육아휴직을 허용하도록 되어 있다.<sup>53)</sup>

〈그림 IV-3〉 육아휴직 소정일수(benefit days)의 발전(1974-2006)



출처: Swedish Social Insurance Agency

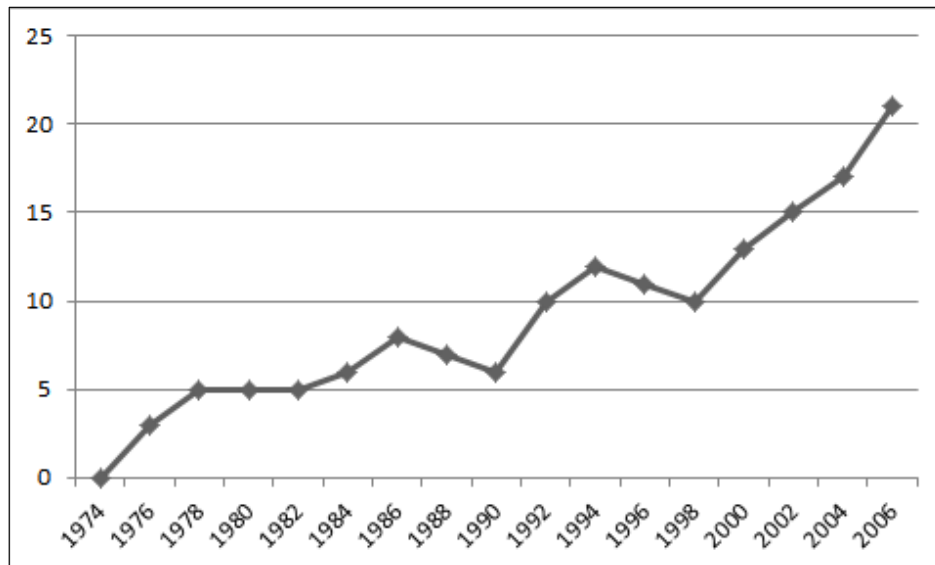
스웨덴 육아휴직(parental leave) 제도가 흥미로운 점은 480일의 법정 육아휴직일 중 390일을 아버지와 어머니가 공유하도록 하고, 나머지 90일의 절반을 아버지 쿼터와 어머니 쿼터로 나누어 사용하도록 하고 있다는 점이다. 이는 480일의 육아휴직일 모두를 아버지와 어머니가 아닌 ‘가정’에 부여하면, 육아휴직을 사용하는 이는 주로 ‘어머니’이기 쉽다는 연구결과를 비롯

53) 육아휴직(parental Leave)에 대한 구체적인 지표들은 다음의 보고서에서 확인이 가능하다: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2007)

하여, 주로 어머니만 육아의 책임을 지고 아버지는 육아의 책임을 적게 질 수 있다는 비판에서 유래한 것이다. 본 제도는 만약 아버지가 아버지의 쿼터인 가령 45일을 사용하지 않는 경우 그 권리를 박탈하도록 하여 결국 법정 육아휴직일수인 450일을 모두 사용할 수 없게 만들도록 하고 있다. 2002년에는 480일에서 쿼터가 차지하는 비율이 더욱 늘어나서 아버지와 어머니가 각 60일을 사용하도록 개정되었다. 이에 대한 사회보험기관(Social Insurance Agency)의 연구에 따르면, 1995년까지 대략 절반의 아버지들은 육아휴직을 아예 사용하지 않았다. 실제로 아버지들이 사용한 육아휴직일수는 법정 전체일수의 1/5밖에 실제로 사용되지 않았던 모습을 보인다.

육아휴직일수를 ‘가정’을 대상으로 한 것이 아닌, 아버지와 어머니 각각에게 쿼터의 형식으로 부여함으로써 얻은 효과는 아래 표에서 볼 수 있듯이 아버지가 양육에 참여하는 비율이 점차로 증가하는 모습에서 확인된다(c.f dual earner policy). 2006년도에 아버지들이 평균 약 20%의 육아휴직 사용비율을 보인다는 점은 아직 어머니들에 비하여 아버지들의 양육참여도가 상대적으로 낮음을 의미하고 있고, 또 성장을 역시 다소 느린 모습을 보여주고 있다고 판단된다. 그럼에도 불구하고, 해당 정책이 그동안 지속적인 성장을 이끌어내 왔고, 그 성장의 패턴이 뚜렷하다는 점에서 여전히 의미를 가지고 있다고 할 수 있다.

〈그림 IV-4〉 아버지의 육아휴직 사용일수 비율(%)



출처: Swedish Social Insurance Agency

부모는 언제든 필요하다고 판단하는 날에 육아휴직(parental leave)을 선택할 수 있다. 많은 부모들은 아이가 8살이 될 때까지, 이러한 자유도를 잘 활용하여 휴직의 포트폴리오를 짜고 가족계획을 준비하기도 한다. 한편 고용자들은 부모가 요청하는 유가휴직을 거절하거나 거부할 수 없다. 육아휴직은 시간 단위로 쪼개서 사용할 수도 있고, 다양한 방식으로 조합되어 사용할 수도 있다(Carlson, 2007). 요컨대 육아휴직은 부모의 융통성을 통해 창의적으로 활용될 수 있는 측면을 가지고 있다. 그리고 8세 이하의 아이를 가지고 있는 근로부모는 그들의 근무시간을 75퍼센트 정도 줄일 수 있는 권리를 가지게 된다. 근무시간의 감소는 물론 그만큼의 감봉을 수반해야 한다. 또한 자녀가 아프거나 등의 이유로 주간탁아(daycare)에 참여할 수 없는 경우 부모 중 한명은 아이를 위해 하루를 쉴 수 있는 권리를 가진다.

논의한 모든 육아휴직제도는 여성과 남성에 차별을 두고 있지 않으며 중립적인 성격을 지닌다(Ferrarini & Duvander, 2009: 2). 그러나 해당정책이 중립적인 성격을 지니고 있다고 하더라도 실제로는 여성에게 보다 유리한 정

책이라고 할 수 있다. 전통적으로 육아와 양육이 여성의 성역할로 받아들여져 왔기 때문에, 중립적인 성격의 제도는 오히려 남성의 육아와 양육의 참여를 유도하는 결과를 초래하기 때문이다.

## 2) 주간탁아시설(Free Day Care)

맞벌이 부부를 위해 스웨덴에서는 주간탁아시설이 운영된다. 주간탁아시설은 1-12세 사이의 아이들을 가지는 일하는 부모들에게 제공된다(Swedish National Agency for Education, 2006). 2007년의 국가통계자료에 따르면<sup>54)</sup>, 1-3세 아이의 약 78%가 주간탁아시설 서비스를 받았다. 4-5세의 경우엔 98%가 서비스를 받는 것으로 나타났다. 서비스는 부모의 교육수준이나 출생국가 등 요소에 상관없이 보편적으로 제공된다. 그리고 지역적 차이도 크게 나타나지 않는다. 스웨덴에서 주간탁아시설은 굉장히 보편적이다. 따라서 이를 둘러싼 정책 논쟁은 존폐에 대한 것이 아니라, 몇 살의 아이들에게 서비스를 제공하는 것이 보다 타당한 것인가 등 방법적 측면으로 논점이 수렴되는 경향을 보인다(Duvander, 2006). 부모들은 해당 서비스에 사용에 있어서 약 8%정도의 비용만을 부담하는 것을 원칙으로 한다.

이러한 정책은 부모들이 일하도록 돕는 역할을 한다. 하지만 동시에 열악한 가정의 자녀에게 교육기회를 제공함으로써 좋은 삶의 조건을 제공하는 역할을 아울러 지닌다. 뿐만 아니라, 보육시설에서는 아침, 점심 등 식사가 무료로 제공되고, 부모들 간의 사회적 만남이 이루어지는 편익이 아울러 발생한다. 1970년대에는 6세 아이에게 초등학교 입학에 앞서 유치원 형태의 보육서비스를 의무적으로 제공하는 것을 정책의 골자로 하였다. 그러나 이러한 시작에서 정책은 이후 확장되어 지금의 형태를 가지게 되었다(Duvander, 2006).

---

54) [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se)

### 3) 육아수당 및 기타수당

최근 육아휴직은 16개월의 총괄 쿼터 중에서 아버지가 8개월, 어머니가 8개월을 가진다. 한편 16개월의 총괄 쿼터 중에서 2개월 가량의 기간은 부모가 서로 이전할 수 있다. 여기에서 16개월의 쿼터 중 13개월의 육아휴직에 대해서 고용자는 육아수당을 지불하는 것을 원칙으로 하고 있다. 육아수당은 소득의 약 80%를 지불하여야 한다. 그러나 80%의 요율은 고정된 것이 아니라 최저비율에 해당한다. 가령 공공부문에서 일하는 근로자는 90%의 수입을 받을 수 있다. 한편, 부모가 실직 상태이거나 임시직에 근무하는 경우에는 2000년대 중반 이후에는 하루에 18유로의 대체 급여를 받게 된다.

### 4) 부모보험

부모보험은 일종의 사회보험으로 모든 거주자를 아우르는 정책이다. 사회보험 정책은 가족정책에 있어서 매우 큰 비중을 차지하고 있으며, GDP의 약 16%에 달한다. 보험에 있어서 어떤 혜택은 보편적이고, 어떤 혜택은 선별적인 차이를 보인다. 가령 자녀보조(child allowance)는 보편적인 성격을 지닌다. 반면 주택보조(housing support)는 선별적인 성격을 지닌다.

〈표 IV-5〉 사회보험비용(social insurance costs)(2007년도)

분야	전체비용 대비 비율
가족과 양육 (families and children)	15 %
질병과 장애 (sickness and disability)	30 %
고령자 (senior citizens)	51 %
기타 지출 (other payments)	2 %
관리 (administration)	2 %
총계	100 %

출처: Swedish Social Insurance Agency



한편 부모보험은 종류에 따라 다양한 유형으로 구분 된다(Carlson, 2013).

첫째, 임시육아수당(temporary parental benefit)은 1974년 처음 소개된 제도로 0-12세의 영유아들을 대상으로 한다. 아이가 아프거나 하는 등 부득이한 경우 약 120일 정도의 날짜를 부모가 일에서 쉴 수 있도록 해준다. 부모가 모두 휴직일을 사용하는 것은 금지되어 있다. 그러나 아픈 아이를 위해 추가로 들어가는 비용을 보조하기 위해 80%의 소득을 커버해준다. 그리고 심하게 아픈 아이에 대해서는 쉬는 날의 제한을 두고 있지 않다. 얼핏 굉장히 관대하게 보이는 제도이지만, 실제 스웨덴 부모들은 임시육아수당을 사용하는 것을 자제하는 모습을 보인다. 전체 노동자의 0.2%만이 60일 이상의 휴직을 사용하는 모습을 보였다. 이들은 주로 아이가 심각한 질병이나 장애를 가지고 있는 경우에 해당하였다. 해당 휴직을 사용하는 비율은 남성평균 5.5일, 여성평균 7.6일로 120일의 날짜가 부여되어 있는 것을 고려할 때, 대부분의 부모는 이의 사용을 자제하는 것으로 보인다.

둘째, 자녀보조(child allowance)는 고정편익(flat-rate benefit)으로 아이 출생 시 아이당 100유로에 해당하는 비용을 받을 수 있다. 이 제도는 1948년도에 소개되었다. 1930년대 스웨덴이 경험하였던 출생률 감소에 대한 우려로 나타났다고 이해된다. 전후 복지국가를 위한 제도적 기초를 담당하였다.

셋째, 장애 및 질병보조(Care allowance for sick and disabled children)는 자녀의 장애나 질병으로 인해 발생하는 추가 비용에 대한 보조를 목적으로 한다. 자녀를 돌보는 데에 있어서 발생한 근무시간의 감소나 특별 교통 등으로 인해 발생하는 비용을 보존해주기 위한 목적에서 주로 활용된다. 또한 정신질환 등의 자녀에게 추가되는 심리치료 등의 비용을 보존해주기 위한 목적에서 사용되기도 한다.

넷째, 주택보조(housing allowance)는 가족을 대상으로 하고 있을 뿐 아니라, 편부모(single parent)를 대상으로 하고 있기도 하다. 이것은 가정 수입 및 주택 가격을 바탕으로 한, 수입비례편익의 형태를 지니고 있다. 주택보조 정책은 증가하는 편부모 가정에게 특히 의미를 가지는 것으로 생각된다.

마지막, 이혼보조(maintenance support)는 이혼한 가정이 자녀를 부양하는 데에 있어서 발생할 수 있는 경제적 부담을 보조하기 위한 수단으로 사용

된다. 비용의 최대치는 월 125유로 정도로 일종의 사회보험의 형태로 지급 되는 것이 일반적이다. 이혼한 가정이 아이를 양육하는 데에 있어서 부담을 느끼지 않도록 보조해주는 그러한 시스템으로 스웨덴 영유아 이혼 가정의 약 13%가 이 제도의 혜택을 받고 있다.

## 2. 스웨덴 사례조사

가.

### 1) 차별법(the Discrimination Act)<sup>55)</sup>

스웨덴에서 직장에서의 남·여의 평등을 골자로 하는 대표적인 법령은 ‘차별법’(the Discrimination Act)이다(Carlson, 2007). 차별법(the Discrimination Act)은 인종, 종교, 장애, 그리고 성적지향으로 인해 부당하게 차별받지 않을 것을 골자로 하는 법으로, 고용, 사업, 급여, 보험 등에 있어서의 차별을 다루고 있다. 특히 이 법은 성(sex)을 이유로 차별적 처우를 받지 않을 것을 명시하고 있다. 차별법은 비교적 최근인 2009년에 발효된 법령으로 기존의 7개의 대표적인 젠더차별에 대한 법령들을 포괄하여 통합 관리하기 위한 목적에서 마련된 것이다. 한편 차별법은 기존의 법령들에 더하여 트랜스젠더(trans-gender)에 대한 차별을 차별의 기준으로 새롭게 산입하였고, 더하여 연령(age)에 대한 차별 역시 새롭게 기준으로 삼았다. 앞서서 스웨덴의 적극적 평등조치의 역사적 특성을 정부의 ‘중용의 원칙’과 차별이슈에 따른 고용자와 노동자 간의 협약의 역사에서 논의한 바 있었다. 이렇게 국가중심의 일관된 추진체계를 통해 남녀평등에 대한 법령이 구조화되기 보다는 이슈에 따라 산발적인 법령의 제정 및 개정이 이루어지다 보니, 기존의 법령은 복잡성 및 중복성이 매우 큰 모습을 보여준다. 이러한 복잡성과 중복성은 관리(overview)의 어려움을 함의하기 때문에 법령들을 포괄하여 통합 및 관

55) 차별법 및 차별정책에 대한 보다 자세한 정보는 Carlson (2007)의 보고서를 참고하라.

리할 필요가 요구되어왔다고 할 수 있다. ‘차별법’(the Discrimination Act)은 이러한 필요와 요구의 결과물이다. 그러나 차별법이 모든 젠더관련 이슈를 포괄하는 것은 아니다. 가령, 시간제 근로자(part-time employees)나 임시직 근로자(temporary employees)의 경우에는 여전히 별도의 규정에 저축을 받는다(법령의 내용은 별도의 부록을 참고).

‘차별법’(the Discrimination Act)은 비단 젠더(gender)의 불평등 뿐 아니라, 트랜스젠더(trans-gender), 인종, 종교, 장애, 성적지향, 그리고 나이로 인하여 부당한 차별을 받지 않을 것을 천명하고 있다. 차별법이 적용되는 대상은 모든 (노동) 고용자, 교육제공자(education provider), 상품제공자(goods provider), 의료 및 건강 부문, 그리고 공공부문 가령 정부, 군대 등 기존의 대상들을 포함한다. 해당법은 또한 수련자(trainee), 임시근로자(temporary employee), 그리고 대리근로자(agency workers)에게도 적용된다. 만약 근무지나 교육지에서 피고용자에게 차별이 발생하는 경우 고용자는 이에 대해 경제적 손실분을 배상해야할 책임을 진다. 이러한 배상액을 차별보상액(discrimination compensation)이라고 하며, 법령은 이러한 배상액의 존재가 차별에 대한 억제효과가 있는 것으로 전제하고 있다. 피고용자에게 불평등한 처우가 가해졌는지에 대한 판단은 2009년에 새로 설립된 차별옴부즈만이 담당하고 있다. 만약 불평등한 처우가 식별되고, 이러한 처우의 결과 분쟁이 발생하는 경우 차별옴부즈만은 이를 노동법원(Arbetsdomstolen)에 제소할 수 있다. 그러나 소송으로 발생할 수 있는 불필요한 금전적 손실(financial litigation)을 막기 위해서, 해당법은 애초의 차별이나 불공정이 발생하지 않도록 억제하는 데에 보다 방점을 두고 있다.

해당 법에 대하여 흥미로운 점 중의 하나는 25명 이상의 고용인을 두고 있는 조직이나 기관의 경우 조직단위의 구체적인 ‘양성평등계획안’(a gender equality plan)을 제시하고 이를 3년 단위로 갱신하도록 하고 있다는 점이다. 계획안은 일반적으로 홈페이지나 연례보고서 등에 공식적으로 공개된다. 차별옴부즈만은 이러한 계획안의 내용과 실행여부를 면밀히 검토하는 역할을 아울러 담당한다.

## 2) 평등기회법(Equal Opportunity Act)

평등기회법(Equal Opportunity Act)은 1992년도에 발효된 법령으로 1980년도의 남녀평등법(Act concerning Equality between Men and Women)을 대체하고, 1978년의 초창기 평등기회법의 내용을 확대하는 내용을 담고 있다. 몇 차례의 개정을 거쳤다. 해당법은 구직단계, 임금수준, 업무처분 등에 있어서 남·여 간에 차이를 두지 않을 것을 주요한 내용으로 한다. 또한 고용자가 평등원칙을 달성하기 위하여 ‘평등계획안’ 및 ‘임금서베이’를 작성 및 시행할 것을 의무화하고 있다. 해당법은 또한 평등옴부즈만 설치, 활동 및 감독범위 등에 대한 근거조항들을 내포하고 있다.

## 3) 기타법령

현행 양성차별 관련 기타 법령으로는 대학에서 학생에 대한 차별 및 비하를 금지하는 ‘대학생 동등처우법’(Equal Treatment of Students at Universities Act)과 영유아를 대상으로 하는 ‘영유아 차별 및 비하처방 금지법’(Act Prohibiting Discriminatory and Other Degrading Treatment of Children and Pupils)을 들 수 있다. 이들 법령은 직장이 아닌 학교에서의 성평등을 내용으로 다루고 있다는 점에서 앞서 논의한 법령들과 구분된다. 대학생 동등처우법은 2002년도에 시행된 법령으로 대학에서 성, 인종, 장애, 성적 지향에 따른 차별을 금지하는 것을 골자로 삼는다. 또한 성희롱과 같은 성침해 사건이 발생하는 경우 이에 대한 조사를 수행할 것을 내용을 하고 있다.

차별에 대한 포괄적인 법령들 외에도, 육아휴직과 사회보험 등 정책적 요소에 대한 기준과 규정을 담고 있는 법령들도 확인되는 데, 대표적인 것으로 ‘육아휴직법’(Parental Leave Act)과 ‘사회보험법’(Social Insurance Act)을 들 수 있다.

〈표 IV-6〉 현행 양성차별관련 법령 및 정관의 사례(연도순)

연도	법령	전문 링크
1992 재정 (1978 구법)	평등기회법 (the Equal Opportunity Act)	
1995 (2006 개정)	육아휴직법 (the Parental Leave Act, Föräldraledighetslag)	<a href="http://www.government.se/sb/d/5">http://www.government.se/sb/d/5</a>
2001	대학생 동등 처우법 (Equal Treatment of Students at Universities Act, Lagen om likabehandling av studenter vid högskolan)	<a href="http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Microsoft%20Word%20-%20Equal_Treatment_of_Students_at_Universities_Act.pdf">http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Microsoft%20Word%20-%20Equal_Treatment_of_Students_at_Universities_Act.pdf</a>
2006	영유아 차별 및 비하처방 금지법 (Act Prohibiting Discriminatory and Other Degrading Treatment of Children and Pupils, Lagen om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever)	<a href="http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Act_Prohibiting_Discriminatory_and_other_degrading_treatment_of_children_and_pupils.pdf">http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Act_Prohibiting_Discriminatory_and_other_degrading_treatment_of_children_and_pupils.pdf</a>
2009	차별법 (the Discrimination Act, Diskrimineringslagen)	<a href="http://www.government.se/sb/d/3926/a/118187">http://www.government.se/sb/d/3926/a/118187</a>

### 1) 양성평등장관(the Minister for Gender Equality)

스웨덴의 적극적 평등실현조치 추진체계를 총괄하는 기구는 ‘양성평등장관’(the Minister for Gender Equality)으로 양성평등관련 업무를 전담하는 중앙부처, 옴부즈만, 연구기구 등 추진체계 전체를 총괄 및 감독하는 권한을 지니고 있다. 2013년부터 여성인 Maria Arnholm가 해당 장관직을 수행 중이다 (2014년 현재)<sup>56)</sup>.

56) 스웨덴정부 공식홈페이지 (<http://government.se/>)

## 2) 교육연구부(Ministry of Education and Research)

스웨덴의 성평등 관련 정책은 크게 (i) 노동 및 (ii) 교육의 영역에 중점을 두어왔음은 주지의 사실이다. 스웨덴은 노동과 교육의 영역을 포괄하여 성평등 관련 정책을 전담할 정부의 부처조직으로 통합양성평등부(the Ministry of Integration and Gender Equality)를 2007년 1월 신설하고 운영하였다. 이후 2010년의 총선거(general election) 이래로 통합되었던 노동과 교육의 권한과 기능이 각각 노동은 고용부(the Ministry of Employment), 교육은 교육연구부(Ministry of Education and Research)로 각각 이관되었다. 따라서 (2014년 현재) 정부중앙부처 수준에서 스웨덴의 성평등 관련정책을 전담하고 있는 현행 추진체계는 교육연구부와 고용부를 중심으로 운영되고 있다고 할 수 있다. 보다 엄밀하게 말해서 보다 ‘젠더’ 관련성이 높은 정책의 전담체계는 교육연구부의 권한과 기능에 해당한다고 보아야 할 것이다.

2010년 이전의 전담부처는 산업·고용·통신부(Ministry of Industry, Employment, and Communication) 소속이었던 양성평등국(Division for Gender Equality)이었다. 양성평등국은 당시 법무부 소속이었던 통합양성평등장관(Minister for Integration and Gender Equality)의 지휘 및 총괄 영향 내에 있었다. ‘통합양성평등장관’의 명칭이 함의하듯, 당시 장관의 업무는 젠더의 평등문제 뿐 아니라, 지역, 노동, 민주 등 포괄적인 사회통합(social integration)의 업무를 함께 가지고 있었다.

## 3) 차별 옴부즈만(the Discrimination Ombudsman)

양성평등 업무를 담당하고 있는 또 다른 전담기구로 노동부(Ministry of Labour) 산하의 차별옴부즈만(the Discrimination Ombudsman)을 들 수 있다 (Earles, 2011). 2009년에 신설된 차별옴부즈만은 양성평등 법령에 대한 경제 및 사회 부문의 준용도를 감시하는 것을 목적으로 하며, 고용자와 노조를 대표하는 법적 성격을 지니고 있다. 2009년 이전에 스웨덴에는 다음과 같은 독립된 네 개의 옴부즈만이 존재하였다: (1) 평등기회옴부즈만(the Equal Opportunities Ombudsman), (2) 인종차별에 대응한 옴부즈만(the Ombudsman

against Ethnic Discrimination), (3) 장애 옴부즈만(the Disability Ombudsman), 그리고 (4) 성적지향으로 인한 차별에 대응한 옴부즈만(the Ombudsman against Discrimination because of Sexual Orientation). 이렇게 분산되었던 옴부즈만의 권한과 기능을 2009년에 하나의 차별 옴부즈만으로 통합함으로써 통합적 추진체계의 개편을 추구하였던 것으로 판단된다. 차별 옴부즈만이 중점적으로 고려하는 남녀평등에 관한 법률의 목록은 다음과 같다: (1) 차별법(the Discrimination Act), (2) 대학생 평등조치법(the Act concerning Equal Treatment of Students in Higher Education), (3) 영유아 차별 및 비하처방 금지법(the Act Prohibiting Discrimination and Other Degrading Treatment of Children and School Students), (4) 육아휴직법(the Parental Leave Act). 법률의 목록이 함의하듯, 주로 노동 작업장과 학교를 대상으로 한 젠더 차별의 감시 및 교정을 목적으로 하고 있는 것으로 판단된다.

#### 4) 노동법원

노동법원(Arbetsdomstolen)은 작업장이나 학교 등의 맥락에서 양성평등을 둘러싼 분쟁이 발생하는 경우 이를 다루는 권한과 기능을 담당하고 있다 (Carlson, 2007:21-24). 노동 현장에서 부당한 처우가 발생하는 등 이슈가 제기될 경우, 근로자는 우선 노조를 통해 자구적인 도움을 받는 것이 일반적이다. 그러나 비노조원 또는 노조가입의 자격을 갖추지 못한 개인은 옴부즈만의 도움을 구하고, 법리적 해석이나 판단이 요구된다고 판단되는 경우 노동법원의 판단을 따르도록 규정되어 있다. 노동법원은 1929년 처음 신설되었다. 노동법원이 설립되기 이전에 작업장 차별의 이슈는 주로 단체협약(collective agreement act)을 통해 관례적으로 다루어졌다. 그러나 단체협약에 대한 법리적 해석과 적용에 대하여 보다 중립적이고, 전문적인 법원기관이 필요하다는 인식이 공유되기 시작하였고, 결과적으로 노동법원이 설립되었다.

### 5) 젠더 교육 및 연구기관

양성평등을 위한 제도적, 정책적 노력과 함께 젠더(gender) 이슈에 대한 교육 및 연구 기구들의 기능 역시 병행되고 있다. 양성평등을 위한 연구와 기금 배분은 정부산하의 국립교육기관들에서 주로 담당하고 있는 데, 주된 업무는 연례의 젠더통계발표 및 정책효과에 대한 평가 및 지표개발 등의 업무를 포괄한다. 각종연구와 통계가 이들에 의해 끊임없이 발표되고 있으며, 이를 바탕으로 평등한 환경조성을 위한 조치들이 이루어지고 있다.

〈표 IV-7〉 정부부문의 양성평등 정책 전담기구

이름	소관부처	권한 및 기능	URL
양성평등 장관 (the Minister for Gender Equality)	스웨덴 정부	성평등 관련정책 및 사회통합 정책의 총괄 및 조정	<a href="http://government.se">http://government.se</a>
교육연구부 (Ministry of Education)	스웨덴 정부	성평등 관련정책 전담	<a href="http://www.government.se/sb/d/2063">http://www.government.se/sb/d/2063</a>
차별 옴부즈만 (Diskriminerings ombudsmannen)	노동부 (Ministry of Labour)	차별법의 대상인 노동 및 교육 등 포괄적 영역에서의 젠더차별을 감시	<a href="http://www.do.se">http://www.do.se</a>
노동법원 (Arbetsdomstolen)	스웨덴 정부	성차별과 관련된 분쟁을 다룸	<a href="http://www.arbetsdomstolen.se/">http://www.arbetsdomstolen.se/</a>
사회보험기관 (Swedish Social Insurance Agency)	스웨덴 정부	사회보험 정책기관	<a href="http://forsakringskassan.se">http://forsakringskassan.se</a>
국립교육기관 (Swedish National Agency for Education)	스웨덴 정부	젠더 교육 및 연구	
젠더연구사무국 (Swedish Secretariat for Gender Research)	스웨덴 정부	젠더 교육 및 연구	<a href="http://www.genus.se">http://www.genus.se</a>
여성경영리더십 국제위원회 (International Council on Women's Business Leadership)	Swedish Agency for Economic and Regional Growth	젠더 교육 및 연구	<a href="http://www.tillvaxtverket.se/ovrigt/womenup/starticwbl.4.2b7844c13856c63b4ce07.html">http://www.tillvaxtverket.se/ovrigt/womenup/starticwbl.4.2b7844c13856c63b4ce07.html</a>
국립 여성대상폭력연구소 (NCK Nationellet Centrum för Kvinnovrid)	웁살라 대학교 (Uppsala University)	젠더 교육 및 연구	<a href="http://nck.uu.se/en/">http://nck.uu.se/en/</a>

출처: The EU-Initiative Equality Pays Off (2013: 16)를 수정 및 보완



## 6) 민간부문 기금, 수상, 현장 및 연구

민간부문에서도 양성평등을 위한 사회적 목적을 지향하고 활동하는 다양한 기금 및 연구 체계들이 확인되는 데, 그 사례들은 아래와 같다.

〈표 IV-8〉 민간부문의 양성평등 조직 및 활동

이름	조직	권한 및 기능	URL
Anna 평등기회 상 (Anna's Equal Opportunities Prize, Annas Jämställdhetspris)	스웨덴 은행 및 금융조직 고용자 연맹	금융부문에서의 여성 평등을 위한 활동	<a href="http://www.bao.se/start/utbildning/C91/annasjamstalldhetspris-2011">http://www.bao.se/start/utbildning/C91/annasjamstalldhetspris-2011</a>
여성을 위한 최고근무지 상 (Best Workplace for Women, Bästa arbetsplatsen för kvinnor)	Veckans Affärers	우수 고용자를 수상하고, 사례를 발굴	<a href="http://www.va.se/">http://www.va.se/</a>
평등봉급일 상 (Equal Pay Day)	Business and Professional Women Sweden	작업장에서의 양성평등에 대한 사회적 인식제고	<a href="http://www.bpw.se/">http://www.bpw.se/</a>
평등기회지표 (Equal Opportunity Index, JämställdhetsindexJämix)	Institute of Human Resource Indicators	연구활동을 통해 양성평등 가이드 라인 제공	<a href="http://www.nyckeltalsinstitutet.se/show.asp">http://www.nyckeltalsinstitutet.se/show.asp</a>
다양성 현장 (Diversity Charta, Mångfald Charta)	Novatis Volvo Lectia Scandic sodexo Axfood L'Oreal	작업장에서의 다양성에 대한 사회적 인식제고 및 정책가이드라인을 위한 기초수립	<a href="http://www.diversitycharter.se/">http://www.diversitycharter.se/</a>
여성침터 및 여성센터 연합 (Sveriges Kvinno- och Tjejjourers Riksförbund, SKR)	90여개의 지역 여성침터	여성에 대한 폭력 감시 및 사회적 인식 제고	<a href="http://www.madrid.org/cs/Satellite?language=es&amp;pagename=Lidera%2FPage%2FLIDE_home">http://www.madrid.org/cs/Satellite?language=es&amp;pagename=Lidera%2FPage%2FLIDE_home</a>
여성 기업가정신 진흥 (Promoting women's entrepreneurship, Tillväxtverket)	경제 지역 개발 기구 (Swedish Agency for Economic and Regional Growth)	여성의 기업가 정신 함양에 대한 사회적 인식과 행동 촉구	<a href="http://www.tillvaxtverket.se/ovrigt/englishpages.4.21099e4211fdb8c87b800017332.html">http://www.tillvaxtverket.se/ovrigt/englishpages.4.21099e4211fdb8c87b800017332.html</a>

출처: The EU-Initiative Equality Pays Off (2013:16)를 수정 및 보완

■

양성평등적 육아휴직의 목표를 보다 효과적으로 달성하기 위하여 이에 2008년도에는 두 가지의 새로운 개혁안이 추가로 소개되었다.

첫째는 양성평등 상여금(gender equity bonus) 제도이다. 이는 육아휴직을 충실히 수행하는 가정에게 보다 좋은 경제적 인센티브를 제공하는 제도이다. 제도는 주로 낮은 소득 및 평균 소득의 가정에게 큰 도움을 주는 것을 목적으로 한다. 높은 소득의 가정에게 있어서 공적으로 주어지는 경제적 인센티브는 큰 유인으로 작용하기 어렵기 때문이다. 유급 육아휴직의 경우 실질 임금의 감소를 가져오기 때문에 저소득 가정에게 있어서는 유급 육아휴직을 회피하려고 하는 동기가 발생할 수도 있을 것이다. 양성평등상여금제도는 이러한 회피 동기를 최소화하도록 유도하는 목적을 의도하고 있다고 할 수 있다.

둘째는 ‘자녀 홈케어 수당’(child homecare allowance) 제도이다. 이는 1-3세 정도의 자녀를 부모가 주간보육시설이 아니라, 스스로 가정에서 돌보는 경우 한 달에 300유로까지 면세혜택이 있는 보조금을 지원받는 제도를 의미한다. 300유로는 명백히 보통 가정의 소득에 비해 훨씬 작은 금액이다. 그러나 직업이 없거나 소득이 없는 여성의 경우 자녀를 주간보육시설에 보내는 것 보다 홈케어 수당을 받아 자녀를 스스로 보육하는 것이 가정에게 보다 실질적인 도움을 줄 수 있을 것으로 판단된다. 한편 이러한 개혁안에 대한 비판도 없지 않은데, 주로 이러한 비용지불적 정책이 여성들로 하여금 고용에 대한 동기를 약화시키고, 장기적으로 이들을 고용으로부터 영구적으로 몰아내는 것이 아닌가 하는 점이다.

소개한 두 가지 정책은 서로 다른 시각에 기반하고 있다. 하나는 양성평등과 공유된 부양책임을 배경으로 하고 있고, 다른 하나는 개인의 선택과 다원적인 해결책을 지향하고 있다.

### 1) 전반적인 남·여 성평등 개선

1970년대부터 면면히 내려온 제도적 노력은 스웨덴을 세계적인 남·여 성평등 국가로 자리매김하는 데에 높은 기여도를 보였다. 2005년도에 발표된 World Economic Forum에 따르면, 스웨덴은 남·여 평등에 있어서 종합순위 1위를 달성하였다. 아래의 표에서 확인할 수 있듯이 스웨덴이 성평등 순위에서 가장 높은 점수를 획득한 분야는 교육, 복지 및 경제참여로 스웨덴의 여성정책이 지향하고 있는 분야에 해당되는 영역들이다. 스웨덴의 성평등 법체계가 주로 직업과 교육의 영역에 있어서 ‘차별의 금지’와 ‘일과 가정의 문제’를 중심주제로 다루고 있음을 고려할 때, 스웨덴의 정책적 노력의 성과는 비교적 가시적인 성과를 달성하고 있는 것으로 보인다.

〈표 IV-9〉 남·여 평등 순위

국가	종합순위	종합점수	경제참여	경제기회	정치참여	교육수준	건강복지
스웨덴	1	5.53	5	12	8	1	1
노르웨이	2	5.39	13	2	3	6	9
아이슬란드	3	5.32	17	7	2	7	6
덴마크	4	5.27	6	1	20	5	2
핀란드	5	5.19	12	17	4	10	4
뉴질랜드	6	4.89	16	47	1	11	26
캐나다	7	4.87	7	27	11	12	14
영국	8	4.75	21	41	5	4	28
독일	9	4.61	20	28	6	34	10
호주	10	4.61	15	25	22	17	18
라트비아	11	4.60	4	6	10	24	48
리투아니아	12	4.58	10	11	13	19	44
프랑스	13	4.49	31	9	14	31	17
네덜란드	14	4.48	32	16	7	42	8

국가	종합순위	종합점수	경제참여	경제기회	정치참여	교육수준	건강복지
에스토니아	15	4.47	8	5	30	18	46
아일랜드	16	4.40	37	51	12	9	12
미국	17	4.40	19	46	19	8	42
코스타리카	18	4.36	49	30	9	14	30
폴란드	19	4.36	25	19	18	20	38
벨기에	20	4.30	35	37	25	15	16
슬로바키아 공화국	21	4.28	14	33	29	23	35
슬로베니아	22	4.25	26	15	39	22	19
포르투갈	23	4.21	27	18	31	36	20
헝가리	24	4.19	30	3	28	39	40
체코 공화국	25	4.19	24	4	43	25	23
룩셈부르크	26	4.15	48	8	33	21	25
스페인	27	4.13	45	34	27	35	5
오스트리아	28	4.13	42	22	21	38	13
불가리아	29	4.06	11	14	23	50	55
콜롬비아	30	4.06	41	38	15	13	52

출처: World Economic Forum (2005: 8-9)

## 2) 직업과 교육에서의 남·여 성평등 개선

직업과 교육에 있어서 스웨덴 여성들의 상황을 보다 구체적인 2013년의 자료를 통해 들여다보면, 우선 스웨덴 여성의 고용률은 EU의 27개 국가들 중에서 가장 높다.<sup>57)</sup> 스웨덴 여성의 고용률은 약 71.8%로 EU-27의 평균인 58.6% 보다 상당히 높은 수치를 기록 하고 있다. 여성 구직인구의 경우, 스웨덴 여성의 구직인구는 약 7.8%로, 이 역시 EU-27의 평균인 10.6%보다 낮았다. 또한 교육의 경우에도 스웨덴 여성의 중등교육(secondary education) 이상 취득률은 76.8%로 EU-27의 평균인 70.9% 보다 높았다. 중등교육 이상

57) Eurostat Labour Force Survey (LFS) (2013)

취득률에 있어서 흥미로운 점은 스웨덴 여성의 취득률 76.8%는 스웨덴 남성의 취득률 75.5% 보다 오히려 높다는 점으로, 스웨덴의 여성이 남성보다 중등교육 이상의 취득률이 앞서고 있는 모습을 보인다는 점이다. 고등교육(tertiary education)의 취득율에 있어서도 스웨덴 여성은 35.0%로 EU-27의 평균인 25.8%보다 높은 비율을 보여주고 있다.<sup>58)</sup>

〈표 IV-10〉 취업률, 출생률, 및 공공정책 지원 지표

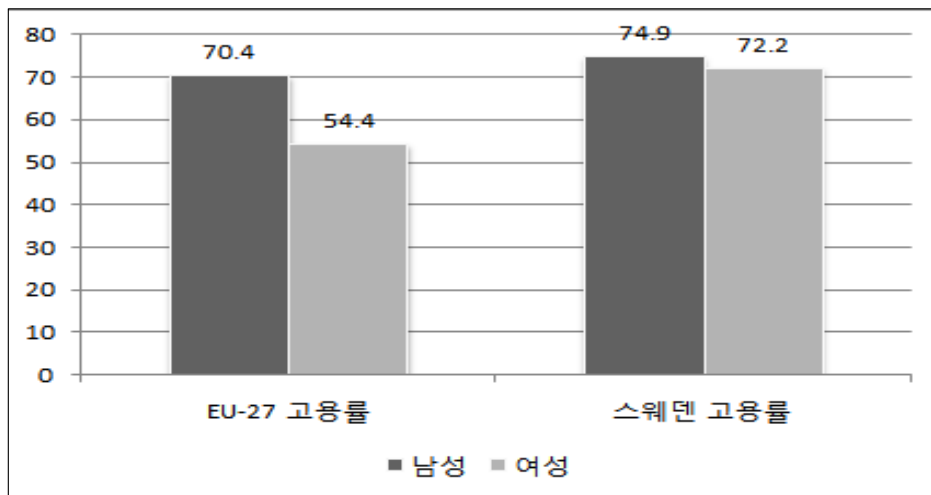
	캐나다	핀란드	영국	스웨덴
전체 취업률 (2003년도)	72.1 %	67.4 %	72.9 %	74.3 %
0-3세 자녀를 가진 기혼자 취업률 (full time)	58.7 %	52.1 %	49.2 %	71.9 %
0-3세 자녀를 가진 기혼자 취업률 (part time)	30.4 %	-	61.6 %	37.0 %
기혼가정의 남·여 모두 취업한 비율 (full time)	44.6 %	58.9 %	28.3 %	39.4 %
기혼가정의 남·여 중 한명이 취업한 비율	27.1 %	31.2 %	27.2 %	13.0 %
기혼가정의 남·여 모두 미취업한 비율	6.1 %	4.8 %	5.6 %	2.9 %
기혼가정의 자녀수 평균 (2002년도)	1.52	1.72	1.64	1.65
유급 육아휴직 수혜의 평균기간 (weeks, 주)	50	156	26	60
보육(child care) 적용범위 비율(%)(0-2세 자녀)	15.2	2 5%	26 %	65 %
공공예산지출 비율 - 보육혜택 (GDP대비 %)	0.2 %	1.1 %	0.4 %	2.0 %
공공예산지출 비율 - 유급휴가 (GDP대비 %)	0.24 %	0.62 %	0.11 %	0.81 %
공공예산지출 비율 - 육아수당 (GDP대비 %)	0.69 %	1.02 %	0.90 %	0.93 %

위의 표는 양성평등 지수가 높은 최상위 국가들인 스웨덴, 캐나다, 핀란드, 영국의 공공정책 지원율과 취업률, 출생률 등을 비교한 자료이다. 표의 하단의 GDP 대비 공공예산지출 비율을 살펴보면, 스웨덴의 보육혜택 지출은 2.0%로 캐나다(0.2%), 핀란드(1.1%), 영국(0.4%)에 비해서 상대적으로 큰 지출비율을 보여주고 있다. 이러한 추세는 유급휴가, 육아수당 등의 지출비율에 있어서도 그대로 이어져(c.f. 육아수당에 있어서 핀란드(1.02%)를 제외하고), 스웨덴이 거의 전 분야에서 다른 국가들의 지출 비율을 압도하고 있

58) Eurostat Labour Force Survey (LFS) (2013)

다. 몇몇 지표에서 스웨덴을 앞지르고 있는 국가는 핀란드뿐인데, 핀란드는 스웨덴과 같은 북유럽 노르딕(nordic) 국가군으로 유사성을 지니고 있다.

〈그림 IV-5〉 2002년 남·여 고용률(employment rate)



출처: Eurostat Labour Force Survey (LPS)(2013)<sup>59)</sup>

위의 <그림 IV-5>는 스웨덴과 EU의 27개국(EU-27)의 2002년 남·여 고용률의 차이를 시각적으로 비교한 자료이다. EU-27과 스웨덴의 남성 고용률의 경우엔 70.4%와 74.9%로 두드러진 차이가 드러나지는 않는다. 그러나 여성의 고용률에 있어서는 EU-27의 54.4%와 스웨덴의 72.2% 간에는 매우 큰 편차가 존재하는 데, 이는 스웨덴의 여성 고용률이 다른 국가들의 그것에 비해서 매우 월등한 것으로 의도했던 정책효과가 잘 달성되고 있음을 함의하는 것이다. 더하여 스웨덴 내에서는 남성과 여성의 고용률 격차가 약 2.7% 매우 적게 발생하고 있다. 이는 스웨덴 내에서의 남성과 여성 고용에

59) 본 보고서에서 사용된 Eurostat Labour Force Survey 결과는 EU-Initiative Equality Pays Off(2013)에서 발간한 공식보고서의 메타파일을 통해 분석하였다.

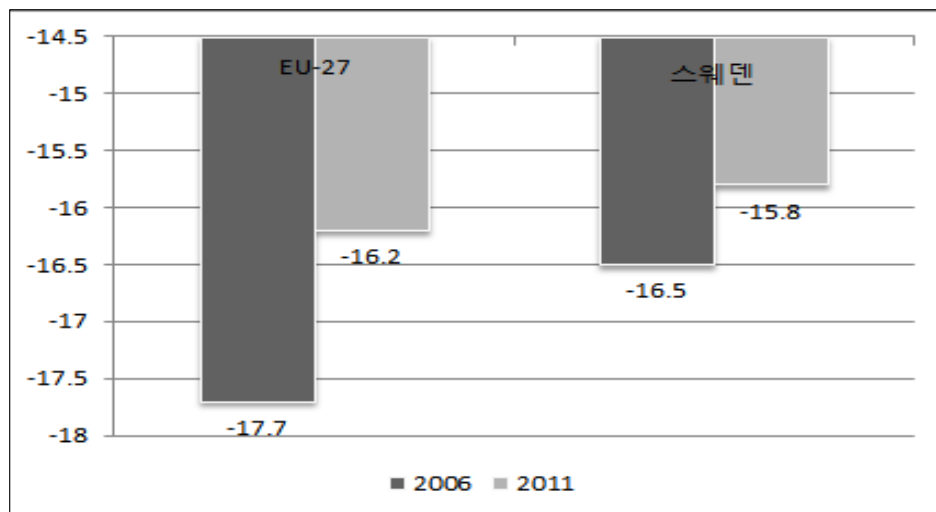
(출처: EU-Initiative Equality Pays Off. (2013). The Current Situation of Gender Equality in Sweden - Country Profile. Retrieved 검색일: 2014년 11월 5일 [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/epo\\_campaign/131006\\_country-profile\\_sweden.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/epo_campaign/131006_country-profile_sweden.pdf))

있어서 성평등이 높은 수준으로 달성되고 있음을 보여준다. (c.f., 2002년도의 결과치는 2012년의 결과치와 약 2%이내의 변동폭을 보인다.)

### 3) 남·여 임금격차의 개선

한편 아래의 자료는 EU-27과 스웨덴의 남·여 임금격차(pay gap)를 분석한 결과이다. 위 자료가 남·여 고용의 양적측면을 보이고 있다면, 아래의 자료는 임금으로 표현되는 고용의 질을 보여주고 있다고 할 수 있다. 자료를 통해 2006년에서 2011년 사이에 EU-27과 스웨덴 모두 남·여의 임금격차가 개선되었음을 확인할 수 있다. 스웨덴은 한편 EU-27에 비하여 상대적으로 낮은 남·여 임금격차를 보이고 있었다.

〈그림 IV-6〉 남·여 임금격차(Pay Gap)



출처: Eurostat Labour Force Survey (LPS)(2013)

고용의 질을 평가하는 데에 있어서 임금격차(pay gap) 못지않게 중요한 것은 어느 분야에서 고용이 이루어지는지 즉 고용분야에 대한 고려일 것이다. 2010년도 자료에 따르면 스웨덴 여성이 주로 고용되는 분야는 건강·사

회복지 및 교육 분야로 사회서비스 직종에서 주된 고용이 이루어지고 있었다. 반면 남성은 제조, 건설 등 제조 및 생산 직종에서 주된 고용이 이루어지고 있는 것으로 나타나 고용에 있어서 여성과 남성 간의 일종의 역할 분업이 존재하고 있음이 확인되었다.

〈표 IV-11〉 여성·남성 주요 고용분야와 고용률(2010년도)

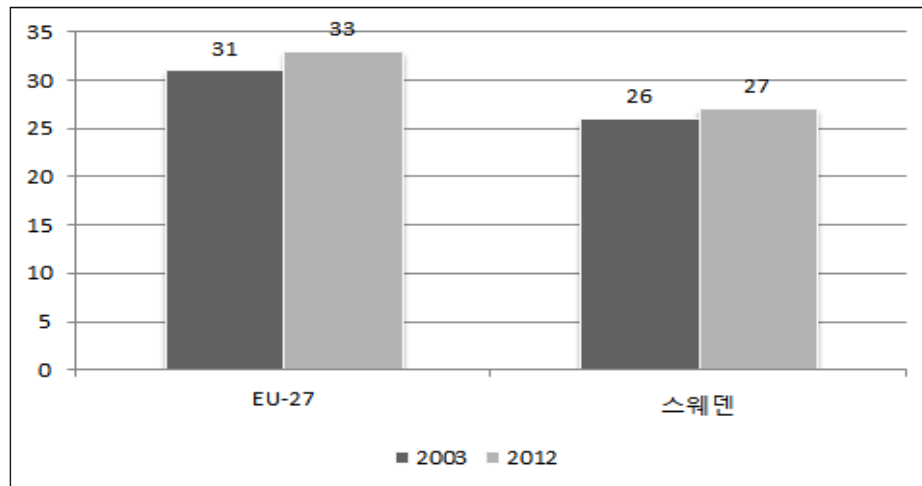
여성 주요 고용분야	스웨덴	EU-27	남성 주요 고용분야	스웨덴	EU-27
건강·사회복지	26.3	18.2	제조	17.0	20.4
교육	17.0	11.7	소비·소매	12.9	13.1
소비·소매	10.9	15.1	건설	12.0	12.1
행정(국가부문)	7.0	7.1	전문 과학·기술	8.7	4.9
전문 과학·기술	6.8	5.2	운송·창고	7.6	7.3
누적치	68.0	57.3	누적치	58.2	57.8

출처: Eurostat Labour Force Survey (LPS)(2013)

한편 기업에서 관리자급 권한을 담당하고 있는 여성 비율에 대한 지표에서는 스웨덴 여성의 비율이 EU-27의 평균보다 낮게 나타났다. 아마도 이는 스웨덴 여성 고용이 주로 공공부문에서 이루어지고, 민간부문에서 상대적으로 적게 이루어지고 있는 맥락적 상황에서 유래하는 것 같다. 위의 표에서도 여성고용의 약 7.0%가 행정 즉 국가부문에서 이루어지고 있는 모습을 확인할 수 있었다. 고용에 있어서 여성과 남성 간의 일종의 역할 분업이 고용의 분야 뿐 아니라, 민간과 공공 간에서도 나타나고 있는 것으로 판단된다.



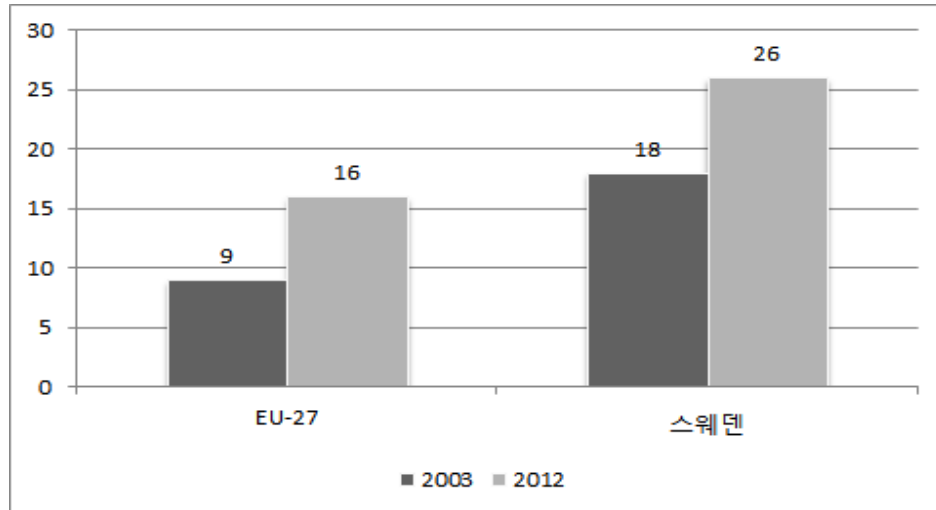
〈그림 IV-7〉 기업 관리자급 이상 여성비율



출처: EC DG Justice, Gender and Science (2012)

반면, 흥미롭게도 이사급 이상 임원의 여성비율은 스웨덴이 EU-27 보다 높은 것으로 나타나 분석결과의 해석을 어렵게 한다. 이러한 결과는 아래의 표에 제시되어 있다.

〈그림 IV-8〉 이사급 이상 임원 여성비율



출처: EC DG Justice, Gender and Science (2012)

분석결과에 대한 가설적인 해석은 월등히 높은 이사급 이상 임원 여성비율을 고려할 때, 스웨덴에서는 여성의 지위에 대한 사회적 유리 천장(glass ceiling)은 상대적으로 건고하지 않으나, 특정한 분야의 직무에 대한 기능적 성역할의 관념은 견지되고 있는 것이 아닐까 하는 점이다(Nyber, 2004).

#### 4) 논의

논의의 내용을 종합하면, 스웨덴의 남·여 평등은 세계적으로도 월등하게 우수한 수준으로 의도한 정책효과가 상당히 달성되고 있음을 알 수 있다. 특히 고용과 교육에 있어서 다른 EU 선진국들에 비해서도 높은 수준의 양성평등을 달성하고 있고, 심지어 중등교육이상의 취학률에 있어서는 여성이 남성을 역전하여 앞서는 모습을 보이기도 한다. 물론 자료 해석에 있어서 유의점은 단순히 지표상의 결과로 스웨덴의 높은 수준의 남·여 평등이 정책의 효과인지, 문화 및 역사에 배태된 영향인지의 판단을 하기는 어렵다는 점과, 지표로 표현된 결과가 스웨덴 여성들이 실제로 느끼고 경험하는

현실과 어느 정도 일치성을 보이는가의 여부에 대한 판단을 유의해야 한다는 점이다. 그럼에도 불구하고, 스웨덴은 수십 년에 걸친 장기적인 비전으로 정책을 입안 및 운영 해왔고, 정책과 제도를 형성하는 데에 있어서 사회 각 부문의 협상과 타협을 주된 방법론으로 삼았다는 점에서 달성된 남·여 평등은 본질적으로 제도와 문화가 교호하여 나타난 결과라는 점을 부정하기 어렵다. 이런 점에서 지표화 된 분석결과와 더불어 스웨덴이 결과를 달성하기 위해 운영한 방법과 과정이 주는 시사점이 매우 크다고 할 수 있을 것이다.

■

사전적인 의미에서 적극적 평등정책은 남성에게는 없는 특정한 혜택을 여성에게 제공한다는 발상을 함의한다. 이러한 발상은 본질적으로 적극적 차별을 내포하기 때문에 역차별의 문제를 야기할 수 있다. 그러나 앞서 논의한 바대로 스웨덴의 경우 적극적 평등정책은 젠더중립성(gender neutrality)을 원칙으로 한다. 즉, 남성과 여성의 정체성을 구분하고, 남성에게 없는 혜택을 여성에게 제공하는 시혜적, 은원적 정책이 아니라, 동일한 근로자로서 남성과 여성을 정의하고 중립적인 상호성에 논점을 두고 있는 것이다. 여기에서 중요한 것은 ‘여성 대 남성’의 구도가 아니라 ‘근로자로서 여성과 남성’의 구도이기 때문에 역차별은 큰 이슈가 아니다(Bacchi, 1996: 110-112). 따라서 스웨덴 남성들은 역차별 문제를 제기할 실익이 없었다. 스웨덴은 적극적 평등의 개념을 ‘여성’에 대한 평등이 아닌, ‘노동자’에 대한 평등의 이슈로 치환하여 바라보는 경향이 있다. 즉 사회적 권리의 확장의 문제로 바라보고 있으며, 보다 보편적인 재분배 시스템의 문제로 바라보고 있다. 따라서 역차별 논란에 대해 사회적으로 의미 있었던 판례를 확인하기 어려웠다.

■

스웨덴의 적극적 평등정책은 젠더중립성(gender neutrality)을 바탕으로 한 노동정책 및 가족정책의 성격을 지니고 있다. 이러한 일관된 원칙을 바탕으로 중립적 조정자로서 정부의 역할 및 법적 체계 등이 유기적으로 조직화되어 정책의 신뢰성과 타당성을 담보할 수 있었다. 결과적으로 스웨덴은 세계에서 가장 높은 수준의 남·여 평등의 수준을 달성할 수 있었다. 젠더정책의 골자가 수립 및 완성된 1970년대와 2000년대의 시기는 이러한 일관된 원칙을 바탕으로 마련된 제도와 정책을 둘러싼 사회 각 부문의 협상과 타협을 통한 미세조정(fine tuning)의 시기로 이해된다. 40년 이상의 기간 동안 급격한 정책방향의 변동이나, 정책선회, 정책수정 등이 나타나지 않았다. 정책의 범위와 내용에 대한 미시적인 조정을 통해 정책의 정제(polishing)가 나타났을 뿐이었다. 이러한 스웨덴의 경험은 정책의 휘발성과 변동성이 높은 한국의 사례에 있어서 시사하는 바가 크다고 할 수 있을 것이다. 이에 대한 보다 구조화된 논의는 다음 장에서 수행하겠다.

### 3. 시사점

이상의 논의를 통해 스웨덴의 적극적 평등 정책에 있어서의 주요한 논점을 다음의 몇 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 스웨덴은 현대적 법령, 체계, 계획 등 골자를 수립 및 완성하기 까지 40년 이상의 긴 호흡과 비전을 통해 접근하였다. 정권의 변동에 따른 조금씩 다른 정책에도 불구하고, 기본 국정철학의 틀은 변화시키지 않았다. 따라서 정책의 일관성과 신뢰성을 담보할 수 있었고, 그 결과 세계적으로 월등하게 우수한 수준의 남·여 평등수준을 달성할 수 있었다. 다른 EU 선진국들에 비해서도 정책적 효과가 가시적으로 뛰어다는 점에서 스웨덴의 사례는 시사하는바가 크다. 스웨덴은 특히 고용과 교육에 있어서 매우 높은 수준의 양성평등을 달성하고 있다.

둘째, 스웨덴의 적극적 평등실현조치는 여성과 남성의 정체성을 구분 짓

고, 여성에게 시혜적인 정책적 접근을 택하기 보다는 여성과 남성을 동등한 노동자로 정의하고 노동정책적인 측면에서 접근하고 있다. 이 방법의 장점은 여성에 대한 시혜적 접근이 야기할 수 있는 양성 간 갈등과 역차별의 불만요소 등 사회갈등적 요소를 어느 정도 방지할 수 있다는 점이다. 또한 남·여를 동등한 노동자로 주체화함으로써 서로의 정체성을 객체화하지 않는 모습을 보인다. 따라서 엄밀한 의미에서 스웨덴의 평등정책을 사전적 의미의 ‘적극적 평등조치’로 볼 수 있을 것인가에 대해서는 논쟁의 여지가 상존한다고 본다. 오히려 노동정책과 연계된 가족정책의 측면이 더욱 강하기 때문이다.

셋째, 스웨덴은 정책의 형성 및 수립에 있어서 다른 국가의 모델을 따르는 외부지향적 접근보다, 자신의 역사적, 문화적 결과 일치하는 자생적 정책을 운영하고자 하는 내부지향적 접근을 보였다는 점에서 구분된다. 스웨덴 특유의 사회민주적인 역사적 맥락을 바탕으로 국가, 경영, 노동이 서로 합의와 타협을 통해 제도를 끊임없이 수정하고, 교정해 가면서 정책의 효과를 극대화하는 방향으로 인내를 가지고 점진적인 발전을 이루어 갔다. 이러한 점은 정책의 형성에 있어서 외국의 사례를 맥락 없이 벤치마킹하는 등 정책철학이 부재한 상태에서의 모방적 적용이 지니는 비효과성에 대한 경종을 울려준다는 점에서 시사점이 크다고 할 것이다.

넷째, 적극적 평등정책은 산업, 가정, 사회, 공공 부문의 이해와 가치가 복잡하게 갈등하고, 기존 제도와 정책들이 서로 연계되어 있는 그러한 영역이다. 스웨덴에서는 이렇게 가치갈등적인 주제를 접근하는 데에 있어서 사회적 합의와 협상을 통해 점진적으로 조정해나가는 민주적 접근을 택하였다. 일반적인 해석은 이러한 접근이 비교적 효과적으로 전개되어 왔다는 것이다. 결과적으로 스웨덴은 상대적으로 높고, 발달된 양성 간 평등을 달성한 국가로 보여 진다. 그리고 개별 가정의 경제적 독립성도 상대적으로 높은 것으로 판단된다. 이러한 성공의 결과론적 해석에 앞서 의미가 있는 것은 사회적 합의와 협상을 충실히 수행할 수 있었던 일관된 정책관과 민주적 역량이다. 스웨덴 정부는 높은 수준의 정부신뢰도와 ‘중립성 원칙’의 충실한 발휘로 효과적인 조정자의 역할을 담당해왔다. 정부의 이러한 역량이

정책의 운영상 효과성을 담보하는 중요한 배경으로 기능하였다고 평가할 수 있을 것이다.

요컨대 스웨덴에서의 여성정책은 단순히 남·여의 문제가 아닌, 복지국가적인 보다 거대하고 장기적인 시각에서 입안되고 운영되고 있었다. 여성의 고용이 공공부문에 편중되어 있는 등 스웨덴 내부에서도 여전히 일정한 불만요인과 약점이 상존하는 것은 사실이지만, 정책의 민주적 형성과 효과적 집행이라는 측면에서는 한국에도 시사하는 바가 크다고 할 수 있을 것이다. 더욱이 스웨덴은 한국과 유사하게 인종적, 인구적 동질성과 동질의식이 강한 국가로 분류된다. 제도의 형성과 집행에 있어서 동질성을 바탕으로 한 합의적 접근은 낮은 정부신뢰와 높은 갈등비용을 경험하고 있는 최근의 한국의 정책작용에 있어서 매우 의미 있는 참고 사례가 아닐까 한다.

V

## 결론

1. 요약	153
2. 정책적 시사점	155





## 1. 요약

미국에서 적극적 평등실현조치는 1960년대 미국 사회현황과 밀접한 관련성이 있다. 사회적·경제적으로 피해를 받은 계층을 위한 보상적 정책으로 적극적 평등실현조치가 설립되었다. 특히 이는 Kennedy 대통령과 Johnson 대통령의 사회구성원 차별 문제 해결 의지의 표명으로 대통령 행정명령 발행을 통해 실행되었다. 미국의 적극적 평등실현조치에 있어 중요한 논점은 사회적·경제적 약자를 위한 보상적 정책이라는 것이다. 처음에는 적극적 평등실현조치가 인종 차원에서 흑인에 대한 보호강화를 중점으로 하였으나, 적용범위가 점차 확대되어 여성을 위한 적극적인 우대정책이 실시된 것이다. 미국의 적극적 평등실현조치는 개인주의 사상에서 벗어난 사회적 평등강화 정책이며, 약자들을 위한 적극적 우대정책이고 실질적 보상 정책이다. 미국에서 적극적 평등실현조치의 발전과정은 법적·제도적 장치와 밀접한 관련이 있다. 적극적 평등실현조치와 관련된 추진 체계는 크게 법적·제도적 장치와 행정적 장치를 바탕으로 논의될 수 있는데, 구체적인 법적·제도적 장치는 주로 대통령 행정명령과 민권법을 바탕으로 이루어졌으며, 그 중에서도 적극적 평등실현조치를 위한 기본적인 법적 장치가 민권법이다. 민권법에서는 사회구성원들 간 평등원칙을 강조하였다. 적극적 평등실현조치를 시행하는 행정적 추진체계는 크게 대통령 직속의 ‘평등고용기회위원회(Equal Employment Opportunity Commission)’와 노동부 산하의 ‘연방계약심사국(Office of Federal Contract Compliance)’을 바탕으로 이루어졌다.

캐나다의 사례를 살펴보면 적극적 평등 실현 조치 중 여성에 대한 양성 평등에 관하여는 다양한 연방정부 부처들이 수행하고 있지만 여성지위청이 주도적인 역할을 하고 있다. 여성지위청은 연방정부에서 성별영향평가의 기본적인 방향을 제시하고 있다. 캐나다에서 연방정부는 구체적인 여성 정책에 대하여 기본 틀을 제시하고, 구체적인 여성문제와 관련한 서비스는 주 정부와 준주정부에서 제공하고 있다. 이처럼 중앙정부와 지방정부로 양립된 체제하에서는 정책의 일관성이 중요하기 때문에 캐나다는 여성담당장관 회의를 매년 개최하여 중앙정부와 지방정부의 협력 관계를 강화하고 있다.

캐나다의 적극적 평등실현을 위한 법적 체계를 살펴보면 가장 상위법으로 ‘캐나다헌법(Constitution Act)’의 일부인 ‘캐나다 권리와 자유에 대한 헌장(Canadian Charter of Rights and Freedoms)’과 ‘캐나다 인권법(Canadian Human Right Act)’이 존재한다. 이들 상위법들은 모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약과 세계인권선언에 기초하여 캐나다에서의 적극적 평등실현을 구현하고자 한다. 하위법에서는 ‘고용평등법(Employment Equity Act, 1986)’이 있다. 동 법에서 인종에 따른 차별을 억제하고 고용평등을 달성할 수 있는 내용을 규정하고 있다. 또한, ‘캐나다 다문화주의 법(Canadian Multiculturalism Act, 1988)’에서 이민자가 많은 캐나다의 현실을 반영하여 간접적으로 인종 차별 억제를 규정하고 있다.

스웨덴의 적극적 평등정책은 젠더중립성(gender neutrality)을 바탕으로 한 노동정책 및 가족정책의 성격을 지니고 있다. 이러한 일관된 원칙을 바탕으로 중립적 조정자로서 정부의 역할 및 법적 체계 등이 유기적으로 조직화되어 정책의 신뢰성과 타당성을 담보할 수 있었으며, 결과적으로 세계에서 가장 높은 수준의 남·여 평등의 수준을 달성할 수 있었다. 젠더정책의 골자가 수립 및 완성된 1970년대와 2000년대는 이러한 일관된 원칙을 바탕으로 마련된 제도와 정책을 사회 각 부문의 협상과 타협을 통해 미세조정(fine tuning)한 시기로 이해할 수 있다. 40년 이상의 기간 동안 급격한 정책방향의 변동이나, 정책선회, 정책수정 등을 가하지 않고 정책의 범위와 내용에 대한 미시적인 조정을 통해 정책의 정제(polishing)만을 꾸준히 이루어 왔다. 이러한 스웨덴의 경험은 정책의 휘발성과 변동성이 높은 한국의 사례에 있어서 시사하는 바가 크다고 할 수 있을 것이다.

〈표 V-1〉 해외 사례 비교 정리

	미국	캐나다	스웨덴
관련 법제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3단계 심사기준 적용</li> <li>• 민권법</li> <li>• 여성과학자와 공학자를 위한 과학, 기술 기회 균등법</li> <li>• 가족 및 의료 휴가법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 캐나다 권리와 자유에 대한 헌장</li> <li>• 캐나다 인권법</li> <li>• 고용평등법</li> <li>• 다문화주의법</li> <li>• 캐나다 형법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 차별법</li> <li>• 평등기회법</li> <li>• 대학생 동등처우법</li> <li>• 영유아 차별 및 비하처방 금지법</li> <li>• 육아휴직법</li> <li>• 사회보험법</li> </ul>
추진체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평등고용기회위원회</li> <li>• 연방계약심사국</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 여성지위청</li> <li>• 문화유산부</li> <li>• 주정부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 양성평등장관</li> <li>• 교육연구부</li> <li>• 차별 옴부즈만</li> <li>• 노동법원</li> </ul>
유인체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부계약 확대</li> <li>• 패널티 부과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 패널티 부과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 양성평등상여금</li> <li>• 자녀 홈케어 수당</li> </ul>

## 2. 정책적 시사점

미국, 캐나다, 스웨덴의 해외 사례를 통해서 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있을 것이다. 첫째, 공공부문의 실질적인 평등조치로서 할당제 극복이다. 미국에서 운영된 적극적 평등실현조치의 가장 중요한 특징은 여성을 위한 우대정책이 할당제만을 활용한 것이 아니라 차별금지와 기회균등을 바탕으로 실시되었다는 것이다.

둘째, 공공부문 여성관리직의 적극적 평등실현조치 도입이다. 우리나라에서 양적인 측면에서는 상당한 정도로 양성 평등이 이루어졌다고 할 수 있다. 그러나 여전히 질적인 측면에서 한계가 나타난다. 따라서 미국의 성별에 의한 적극적 평등실현조치 원칙을 우리나라 공공부문 관리직 부문에 도입할 필요가 있을 것이다.

셋째, 정부계약시 적극적 평등실현조치 적용이다. 미국의 경우 연방정부와 정부계약을 할 때 적극적 평등실현조치가 적용된다. 정부계약 시 고용에 있어 차별이 발생할 때 계약 당사자는 막중한 책임을 져야 한다. 정부계약에 있어서의 고용차별 금지정책과 소수자 우대정책 실시를 우리나라도 고

려할 필요가 있다.

넷째, 적극적 평등실현조치 체계 일원화이다. 미국의 적극적 평등실현조치는 평등고용기획위원회와 노동부 산하의 연방계약심사국의 두 기관을 중심으로 이루어진다. 따라서 체계적이며 원활한 여성 정책을 수행하기 위해서는 계획과 집행을 나누어 여성 정책 방향과 계획을 주도적으로 담당하는 기관이 필요하다고 할 수 있다.

다섯째, 고용평등이행보고서의 작성 의무화이다. 우리나라에서도 고용평등에 관한 단기정책의 적용대상 사업체는 기업규모별로 점점 확대할 필요가 있고, 캐나다의 사례에서 보이듯이 해당 사업체는 고용평등보고서를 작성하여 관련 정부기관에 제출하여야 하는 규정을 강제하여 직장에서 고용평등에 대한 단계적인 발전을 추구하여야 할 필요가 있다.

여섯째, 여성기금등을 이용한 여성 프로그램 운영이다. 우리나라에서도 캐나다에서 시행 중인 여성기금을 이용한 여성프로그램 운영 사례를 통하여 벤치마킹을 하여야 할 것이다. 정부의 재정적 지원을 통하여 여성단체들이 여성관련 교육 및 연구를 할 수 있도록 도움으로써 궁극적으로 고용평등뿐만 아닌 여성에 대한 혜택을 증진시킬 수 있다.

일곱째, 중앙정부와 지방정부의 협력을 통한 효과적인 고용평등 정책 달성이다. 우리나라에서는 양성평등 정책과 관련하여 중앙정부와 지방정부 사이에 긴밀한 협력관계가 부족하다. 따라서 연방정부인 캐나다의 사례를 벤치마킹하여 우리나라에서도 중앙정부와 지방정부 사이의 연계와 협력을 통하여 양성평등 정책의 효과적인 전달이 가능하도록 하여야 할 것이다.

여덟째, 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률의 제정이다. 아직도 우리나라 사회에 존재하고 있는 남성과 여성에 대한 현실적 기대 임금의 차이가 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 정책적으로 남녀차별에 따른 임금차별에 대하여 구체적이고 실질적인 기준을 제시할 필요가 있다(신경아 외, 2013).

아홉째, 양성평등 실현을 위한 정책의 일관성과 신뢰성 확보이다. 스웨덴은 정권의 변동에 따른 조금씩 다른 정책에도 불구하고, 기본 국정철학의 틀은 변화시키지 않았다. 따라서 정책의 일관성과 신뢰성을 담보할 수 있었

고, 그 결과 세계적으로 월등하게 우수한 수준의 남·여 평등수준을 달성할 수 있었다.

열 번째, 사회적 합의와 협상을 통한 점진적 조정이 필요하다. 적극적 평등정책은 산업, 가정, 사회, 공공 부문의 이해와 가치가 복잡하게 갈등하고, 기존 제도와 정책들이 서로 연계되어 있는 영역이다. 스웨덴에서는 이렇게 가치갈등적인 주제를 접근하는 데에 있어서 사회적 합의와 협상을 통해 점진적으로 조정해나가는 민주적 접근을 택하였다. 이러한 성공의 결과론적 해석에 앞서 의미가 있는 것은 사회적 합의와 협상을 충실히 수행할 수 있었던 일관된 정책관과 민주적 역량이다.



## 참고문헌

### (1) 국내문헌

- 구미영. (2011). 캐나다의 임금차별 판단 법리에 관한 비교법적 검토. 노동법학, 제40호.
- 국가인권위원회. (2008). 미주지역 분쟁해결제도: 캐나다 인권위원회와 미국 고용 평등 위원회.
- 김대근. (2014). 미국 연방대법원의 적극적 평등조치(affirmative action)에 대한 판결의 의의 - Schuette v. Coalition to Defend Affirmative Action 사건을 중심으로. 『형사정책연구소식』 130: 8-13.
- 김복기. (2008). 미국의 적극적 평등실현조치와 위헌심사기준 『노동법연구』 24: 89-111.
- 김원홍·백영주·박복순. (2008). 주요국의 여성정책추진체계 연구. 한국여성정책연구원.
- 김정인. (2013). 한국의 적극적 평등실현조치에 대한 이론적 고찰: 여성공무원 채용목표제를 중심으로. 『정부학연구』 19: 93-123.
- 김태홍·이승길·김미경. (2003). 정부조달계약인센티브제도의 도입 및 실효성 확보 방안 연구. 한국여성개발원.
- 명재진(2006) 고용에 있어서 여성을 위한 적극적 평등실현조치. 『공법학연구』 7: 277-309.
- 변재옥(1983) 미국헌법에 있어서 남녀평등의 발전. 『여성문제연구』 12: 25-41.
- 서울시(2014) 2014년 하반기 서울시 공공근로사업 참여자 모집.
- 서정희, 오욱찬, 박경하 (2013) 사회복지 영역 일자리사업 참여자의 근로자성 비교 연구. 『노동정책연구』 13: 95-126.
- 석인선(2008) 젠더구분에 근거한 차별의 합헌성심사 『공법연구』 36: 359-388.
- 신경아·김진·남우근·오민홍. 2013. 비정규직 여성근로자 임금 실태조사. 국가인권위원회.
- 신지원·최서리·이로미·이창원·류소진. (2013). 반인종차별 정책에 관한 연구: 미국, 캐나다, 호주 사례연구. 이민정책연구원.
- 안전행정부. (2014). 안전행정 통계연보.
- \_\_\_\_\_. (2012). 안전행정 통계연보.

- \_\_\_\_\_. (2010). 안전행정 통계연보.
- \_\_\_\_\_. (2008). 안전행정 통계연보.
- 여성부. (2004). 여성백서.
- 육소영. (2001). 헌법상의 평등권과 채용 할당제: 미국, 영국, EU의 사례연구 중심으로 『법학연구』 12: 251-267.
- 이광택 (2003), 특수고용노동자 기본권보장을 위한 입법방안, 특수고용노동자 권리보장을 위한 입법토론회.
- 이주영. (2009). 미국사 『미래엔』.
- 임지봉. (2003a). 적극적 평등실행조치 『고시연구』 30(12).
- \_\_\_\_\_. (2003b). 적극적 평등실행조치와 실질적 평등, 『법조』 563: 101-141.
- 장혜경. (2010). 공정사회 실현을 위한 양성평등정책 발굴 연구. 『한국여성정책연구원』 1-75.
- 차수봉(2007) 적극적 우대조치의 합헌성에 대한 연구 -여성을 위한 적극적 평등조치로서 여성채용목표제와 양성평등채용목표제에 관한 판단을 중심으로-『세계헌법연구』 13: 317-338.
- 조지형(2008) 적극적 평등실행조치와 "역차별"의 정치. 『이화사학연구』 36: 261-294.

## (2) 국외문헌

- Acker, J. (1994). *Women, Families and Public Policy in Sweden*. In E. N. Chow & C. W. Berheide (Ed.), *Women, the Family and Policy: A Global Perspective*: State University of New York Press.
- Alkadry, M.G. & Tower, L.E. (2006). Unequal pay: The role of gender. *Public Administration Review*, 66: 888-898.
- Bacchi, C. (2004). Policy and Discourse: Challenging the Construction of Affirmative Action as Preferential Treatment. *Journal of European Public Policy*, 11(1): 128-146. doi: 10.1080/1350176042000164334
- Bacchi, C. L. (1996). *The Politics of Affirmative Action*. London: Thousand Oaks.
- Bacchi, C. L. (1999). *Women, Policy and Politics - The Construction of Policy Problems*. Sage Publications.
- Bakan, A. B. & Kobayashi, A. (2007). Affirmative Action and Employment Equity: Policy, Ideology, and Backlash in Canadian Context. *Studies in Political Economy*.



79: 145-166.

- Brodie, J., & Bakker, I. (2007). Canada's Social Policy Regime and Women: An Assessment of the Last Decade. Status of Women Canada.
- Burt, S., & Hardman, S. (2001). *The Case of Disappearing Targets: The Liberals and Gender Equality*. In Pal, L. (Ed.), *How Ottawa Spends, 2001-2002: Power in Transition*. Toronto: Oxford University Press.
- Carlson, J. (2013). Sweden's Parental Leave Insurance: a Policy Analysis of Strategies to Increase Gender Equality. *Journal of Sociology & Social Welfare*, XL(2): 63-77.
- Carlson, L. (2007). Sweden's Experience in Combating Employment Discrimination.
- Clark, R., Anderson, N.B., Clark, V.R., & Williams, D.R. (1999). Racism as a stressor for African Americans: A biopsychosocial model. *American Psychologist*, 54: 805-816.
- Code of Federal Regulation. Retrieved from (<http://www.gpo.gov/fdsys/bulkdata/CFR/2014/title-15/CFR-2014-title15-vol1.xml>).
- Crosby, F. J. (2004). *Affirmative action is dead: Long live affirmative action long live affirmative action*. Yale University Press.
- Daly, M. (1994). *Comparing Welfare States: Towards a Gender Friendly Approach*. In D. Sainbury (Ed.), *Gendering Welfare States*. London: Sage Publications.
- Department of Canadian Heritage. (2005). *A Canada for All: Canada's Action Plan Against Racism*. Government of Canada: Ottawa.
- Duvander, A.-Z. (2008). *Family Policy in Sweden: An Overview*. Stockholm University Linnaeus Center on Social Policy and Family Dynamics in Europe, SPaDE.
- Earles, K. (2011). Swedish Family Policy - Continuity and Change in the Nordic Welfare State Model. *Social Policy & Administration*, 45(2): 180-193.
- Eduards, M. L. (1991). *The Swedish Gender Model: Productivity, Pragmatism, and Paternalism*. In J. E. Lane (Ed.), *Understanding the Swedish Model*. London: Frank Cass.
- Elman, R. A. (1995). *The State's Equality for Women - Sweden's Equality Ombudsman*. In D. Stetson & A. Marzur (Ed.), *Comparative State Feminism*. Sage Publications.
- EU-Initiative Equality Pays Off. (2013). The Current Situation of Gender Equality in Sweden - Country Profile. (검색일: 2014년 11월 5일 <http://ec.europa.eu/justice/>)

- gender-equality/files/epo\_campaign/131006\_country-profile\_sweden.pdf ).
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. (2007). Parental Leave in European Companies: Establishment Survey on Working Time 2004-2005.
- Ferrarini, T., & Duvander, A.-Z. (2009). Swedish Family Policy: Controversial Reform of a Success Story. Nordic Countries.
- GAO. (2009). Gender pay gap in the federal workforce narrows as differences in occupation, education, and experience diminish. 1-103. Retrieved from <http://www.gao.gov/new.items/d09279.pdf>
- Glazer, N. (1987). *Affirmative discrimination*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gornick, J. C., & Jacobs, J. A. (1998). Gender, the Welfare State, and Public Employment: a Comparative Study of Seven Industrialized Countries. *American Sociological Review*, 63: 688-710.
- Gould, A. (1993). *Capitalist Welfare Systems: a Comparison of Japan, Britain and Sweden*. London: Longman.
- Government Offices of Sweden. (2009). The Swedish Government's Gender Equality Policy.
- Government Offices of Sweden. (2014). Gender Equality: The Responsibility of the Entire Government. Edita Bobergs.
- Heilman, M.E. (1994). *Affirmative action: Some unintended consequences for working women*. In B. Staw and L. Cummings (Ed.), *Research in Organizational Behavior* (pp. 125-169). Greenwich, CT: JAI Press.
- Heilman, M.E., Battle, W.S., Keller, C.E., & Lee, R.A. (1998). Type of affirmative action policy: A determinant of reactions to sex-based preferential selection? *Journal of Applied Psychology*, 83: 190-205.
- Hoem, B., & Home, J. M. (1997). Fertility Trends in Sweden Up To 1996. Presented at an Expert Group Meeting on Below-Replacement Fertility, United Nations Population Division.
- Kalev, A., Dobbin, F., & Kelly, E. (2006). Best practices or best guesses? Assessing the efficacy of corporate affirmative action and diversity policies. *American Sociological Review*, 71: 589-617.
- Kellough, J.E. (1989). *Federal equal employment opportunity policy and numerical goals and timetables: An impact assessment*. New York: Praeger Publishers.

- \_\_\_\_\_. (1992). Affirmative action in government employment. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 523: 117-130.
- \_\_\_\_\_. (2006). *Understanding affirmative action: Politics, discrimination, and the search for justice*. Georgetown University Press, Washington, D.C.
- Kellough, J.E., Legge Jr., J.S., & Selden, S.C. (1997). Affirmative action under fire: The current controversy and the potential for state policy retrenchment. *Review of Public Personnel Administration*, 17: 52-74.
- Kelly, E. & Dobbin, F. (1998). How affirmative action became diversity management: Employer response to antidiscrimination law, 1961-1996. *American Behavioral Scientist*, 41: 960-984.
- Kovacs, J.A., Truxillo, D.M., Bauer, T.N., & Bodner, T. (2014). Perceptions of affirmative action based on socioeconomic status: A comparison with traditional affirmative action. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 26: 35-57.
- Kravitz, D.A. & Platania, J. (1993). Attitudes and beliefs about affirmative action: Effects of target and of respondent sex and ethnicity. *Journal of Applied Psychology*, 78: 928-938.
- Kymlicka, W. (2010). The Current State of Multiculturalism in Canada and Research Themes on Canadian Multiculturalism 2008-2010. Citizenship and Immigration Canada.
- Lawn-Day, G. A. & Ballard, S. (1996). Speaking out: Perceptions of women managers in the civil service. *Review of Public Personnel Administration*, 16: 41-53.
- Jenson, J., & Mahon, R. (1993). Representing Solidarity: Class, Gender and the Crisis in Social-Democratic Sweden. *New Left Review*, 201.
- Levinson, R.B. (2011). Gender-based affirmative action and reverse gender bias: Beyond Gratz, Parents Involved, and Ricci. *Harvard Journal of Law & Gender*, 34: 1-36.
- Levine, M.J. & Montcalmo, A.J. (1971). The equal employment opportunity commission: Progress, problems, prospects. *Labor Law Journal*, 22: 771-779.
- Malos, S.B. (2000). The new affirmative action. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 36: 5-22.
- Mayer, G. (2014). Selected characteristics of private and public sector worker. Congressional Research Service Report, 1-31. Retrieved from <http://fas.org/sgp/crs/misc/R41897.pdf>

- Naylor, L.A. & Rosenbloom, D.H. (2004). Adarand, Gruuer, and Gratz: Does affirmative action in federal employment matter? *Review of Public Personnel Administration*, 24: 150-174.
- Nigro, L.G., Nigro, F.A., & Kellough, J.E. (2007). *The New Public Personnel Administration*. 6th ed. Thomson Wadsworth.
- Nyberg, A. (2004). Parental Leave, Public Childcare and the Dual Earner/ Dual Career-Model in Sweden. Swedish National Institute for Working Life Discussion Paper.
- Turner, R. (1990). *The past and future of affirmative action*. New York: Quorum Books.
- OECD. (2001). *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD.
- OECD. (2005). *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life*.
- OECD. (2012). *Closing the Gender Gap*, OECD Publishing.
- Orlans, H. & O'Neill, J. (1992). Affirmative action in the 1990s: Staying the course. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 523: 7-9.
- Skaggs, J.M. (1998). Justifying gender-based affirmative action under United States v. Virginia's 'Exceedingly Persuasive Justification'. *Standard California Law Review*, 86: 1169-1211.
- Statistics Canada. (2008). Canada's Ethnocultural Mosaic. 2006 Census. Catalogue no. 97-562. 36.
- Status of Women Canada. (1995). *Setting the Stage for the Next Century: The Federal Plan for Gender Equality*. Canada: Status of Women Canada.
- Sterba, J.P. (2009). *Affirmative action for the future*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Swain, C.M. (2002). *The New White Nationalism in America: Its challenge to integration*. Cambridge University Press.
- Tarnopolsky, W.S. (1982). Discrimination and the Law in Canada 118-19
- Taylor, W.L. & Liss, S.M. (1992). Affirmative action in the 1990s: Staying the course. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 523: 30-37.
- Tomasson, R.F., Crosby, F.J., & Herzberger, S.D. (1996). *Affirmative action: The pros and cons of policy and practice*. American University Press.
- Tucker, R. B. (2000). *Affirmative action, the supreme court and political power in the old confederacy*. University Press of America.

- U.S. Census Bureau (2013). Income, poverty, and health insurance coverage in the United States: 2012, p. 60-239 Table A-4. Retrieved from <https://www.census.gov/prod/2013pubs/p60-245.pdf> Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2012, P60-239, September 2013, Table A-4, available at <https://www.census.gov/prod/2013pubs/p60-245.pdf>
- Watson, W., Kumar, K., & Michaelsen, L. (1993). Cultural diversity's impact on interaction process and performance: Comparing homogeneous and diverse task groups. *The Academy of Management Journal*, 36: 590-602.
- Wildman, S.M. (2001). Affirmative action: Necessary for equality for all women. *Berkeley La Raza Law Journal*, 12: 429-433.
- World Economic Forum. (2005). Women's Empowerment Measuring the Global Gender Gap.

### (3) 웹페이지

- 미국 노동부: <http://www.dol.gov/>
- 미국 평등고용기회위원회: <http://www.eeoc.gov/>
- 스웨덴 정부: <http://government.se/>
- 스웨덴 통계청 <http://www.scb.se/en>
- 캐나다 인권위원회: <http://www.chrc-ccdp.gc.ca>
- 캐나다 법무부: <http://laws-lois.justice.gc.ca>
- 캐나다 노동부: <http://www.labour.gc.ca>
- 캐나다 여성지위청: <http://www.swc-cfc.gc.ca>
- 캐나다 통계청: <http://www.statcan.gc.ca>
- 캐나다 공무원 노조: <http://psacunion.ca>
- 캐나다 외교, 무역, 개발부: <http://www.international.gc.ca>
- 캐나다 가석방 위원회: <http://www.pbc-clcc.gc.ca>
- 캐나다 문화유산부: [www.pch.gc.ca](http://www.pch.gc.ca)
- 캐나다 대법원 판결문: <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/101/index.do>
- <http://www5.hrsdc.gc.ca/NOC/English/NOC/2011/Welcome.aspx>
- [http://www.hollandhart.com/files/Uploads/Documents/AAP\\_FAQs.pdf](http://www.hollandhart.com/files/Uploads/Documents/AAP_FAQs.pdf)

<http://www.lisdatacenter.org/data-access/>

<http://jamombud.se>

2014 연구보고서-13-1

## 공공부문 적극적 평등실현조치 해외사례 분석

---

2014년 12월 29일 인쇄

2014년 12월 31일 발행

발행인 : 이 명 선

발행처 : 한국여성정책연구원

서울특별시 은평구 진흥로 225

전화 / 02-3156-7000 (대)

인쇄처 : (주) 세일포커스

전화 / 02-2275-6894

---

ISBN 978-89-8491-677-7 94330

978-89-8491-673-9 94330 (세트)

<정가 12,000 원>