



KOREAN WOMEN'S
DEVELOPMENT
INSTITUTE

적극적 차별개선조치 현황과 개선과제

마경희 한국여성정책연구원 선임연구위원

1. 들어가며

여성과 사회적 소수자에 대한 차별과 불평등을 ‘능동적’으로 개선하기 위한 제도(Bacchi, 1996)로서 적극적 차별개선조치는 세계의 많은 국가들에서 시행되고 있지만, 대부분의 민주주의 국가에서 보장하는 평등권 침해 여부와 관련된 쟁점을 내포하는 매우 논쟁적인 제도이다. 미국이나 유럽에서는 개별 사례를 중심으로 평등권 침해 여부 등에 대한 법적 소송을 통해 정당성 판단의 기준이 마련되어 왔다. 그러나 법적 판결도 소수자 집단에 대한 차별과 불평등 문제를 둘러싼 담론의 지형, 불평등한 권력자원을 가진 다양한 행위자들간의 정치적 역학 관계로의 영향으로부터 자유롭지 않다. 미국에서는 1980년대 보수정권의 등장 이후 정치적 반대 세력의 움직임이 가시화되면서 인종을 고려하여 신입생을 선발하는 적극적 차별개선조치를 시행하는 대학은 점차로 감소 추세에 있으며, 소송에서 적극적 차별개

선조치를 금지하는 판결도 증가하고 있다(조지형, 2008; Hirschman and Berrey, 2017; 신지원·류소진·이창원, 2020: 66).

우리나라의 적극적 차별개선조치는 제도 도입 당시에는 커다란 논쟁적 이슈가 되지도 않았고, 최근 까지도 평등권 침해 여부와 관련된 법적 소송이 본격적으로 제기된 바는 없다(이재희, 2018: 5). 그러나 지난 몇 년간 ‘공정성’이 청년층의 주된 가치지향으로 인식되면서 사회적 소수자에 대한 차별과 불평등 개선을 위한 제도에 대한 저항하는 일부 청년 남성의 주장이 가시화되고, 특히 ‘여성할당제’ 폐지 목소리가 급격하게 부상했다. 여성운동계는 우리사회에서 여전히 지속되고 있는 구조적 수준의 성불평등 문제의 심각성을 논거로 제시하며 ‘여성할당제’가 지속되어야 한다고 주장하고 있다. 시민사회 내에서는 이러한 상반된 주장이 제기되고 있으나, 제도 정치권 내에서는 ‘여성할당제’ 폐지 주장을 대변하는 목소리가 주도권을 잡고 있는 가운데 미국이나 유럽

국가들에서 전개되었던 바와 같은 합리적이고 생산적인 토론은 전혀 이루어지지 못하고 있는 상황이다.

‘여성할당제’ 폐지를 요구하는 일부 청년 남성들의 반감 이면에는 온라인을 통해 유통되고 있는 왜곡된 정보와 이에 대한 과도한 확대 해석의 문제가 내포되어 있다. 예를 들어 경찰 등 남성이 절대 다수인 공무원 직종의 여성 비율 확대 정책은 오랜 성별 분리모집 관행 속에서 여성의 진입을 일정 비율로 제한하기 위한 한계를 설정하는 ‘역할당제(reverse quota)’임에도 ‘능력 없는 여성’에게 ‘혜택’을 주는 ‘여성할당제’, 남성에 대한 ‘역차별’을 초래하는 제도로 오해되고 있다. 또한 ‘여성할당제’로 명명되고 있는 제도들은 거의 대부분이 적극적 차별개선조치 시행의 다양한 수단 중 하나인 목표제임에도 최종 선발자 중 일정 비율이나 인원을 특정 집단의 몫으로 남겨두고 엄격히 이 규칙을 적용하는 ‘할당제(quota)’로 오해되고 있다.

‘여성할당제’로 잘못 지칭되고 있는 적극적 차별개선조치는 앞서 언급한 바와 같이 매우 논쟁적인 이슈를 함축하고 있는 제도임에 분명하고 그 정당성을 둘러싼 논쟁은 필요하다. 그러나 이처럼 왜곡된 이해와 정보에 기초한 일부 집단의 요구에 의해 쉽게 폐지의 대상이 될 수 있는 제도로 아니다. 차별과 불평등의 구조, 원인, 해법에 대한 정치적 견해는 얼마든지 다를 수 있지만, 보다 합리적인 논거와 주장에 기반한 토론이 필요한 시점이다.

이 글은 서론을 포함하여 네 개의 장으로 구성된다. 서론에 이은 두 번째 장에서는 미국과 유럽의 적극적 차별개선조치 경험을 통해 제도의 다양성과

생산적 논의를 위한 핵심 쟁점을 살펴본다. 세 번째 장에서는 우리나라의 성차별 개선을 위한 적극적 조치의 특징과 내용을 다른 제도들과의 비교를 통해 분석한다. 네 번째 장에서는 변화된 정책환경 속에서 성차별 개선을 위한 적극적 조치의 향후 개선 과제를 제안한다.

II. 적극적 차별개선조치의 다양성과 쟁점

1. 미국과 유럽의 적극적 차별개선조치 경험과 법적 논쟁

미국에서 적극적 차별개선조치는 1960년대 인종 차별 철폐 운동에 대한 대응으로 도입되어 피부색, 종교, 성별, 출신국가 등 다양한 사회적 소수자 집단을 대상으로 하며 대학입시와 고용 영역에서 시행되고 있다. 이에 비해 유럽에서는 노동시장에서 성평등을 위한 다양한 정책 수단 중 하나로 1970년대~1980년대부터 도입되었으며, 고용에서 여성 차별에 초점을 맞추어 시행되고 있다(McCrudden and Seden, 2019).

적극적 차별개선조치(affirmative action)¹⁾는 “압도적으로 과잉대표된 특권화된 집단에 비해 과소대표된 소수자 집단의 상황을 개선하기 위한 제도”(Lippert-Lasmussen, 2020)로 정의되는데, 그 시행 수단은 다양하다. 적극적 차별개선조치에 대한 가장 큰 오해 중 하나가 대학의 신입생 선발이나 기업의 채용, 승진 등에서 여성이나 사회적 소수자 등

1) 이 글에서 적극적 차별개선조치는 affirmative action의 번역어임. 일반적으로 ‘적극적 조치’로 번역되나, 이 용어만으로는 무엇을 위한 제도인지가 잘 드러나지 않아 제도에 대한 오해가 심화되고 있다고 보고, 차별을 개선하고자 하는 보다 능동적 조치라는 제도의 취지가 전달될 수 있도록 ‘적극적 차별개선조치’라는 용어를 사용하고자 한다.

과소대표된 집단의 수나 비율을 정하는 ‘할당제(Quota)’를 적극적 차별개선조치의 전형 또는 동의어로 이해하는 것이다. 미국과 유럽의 적극적 차별개선조치 시행 경험을 분석한 연구들은 ‘할당제’가 그 논쟁적 속성으로 인해 대부분의 국가에서 거의 적용되지 않고 있음을 보여준다. 미국의 적극적 차별개선조치 유형을 구분한 오펜하이머(Oppenheimer, 1988; Oppenheimer, 1996)에 따르면 ‘할당제’는 격렬한 논쟁의 이슈가 되어 왔지만, 1970년대 이후 미국의 대법원에서 인종에 기반한 할당제를 위헌으로 판단한 이후 거의 적용되지 않고 있으므로 이를 둘러싼 논쟁은 이론적인 것에 불과하다고 주장한 바 있다. 유럽국가들에서 시행되고 있는 적극적 차별개선조치의 유형을 구분하고 각 국가들의 사례를 분석한 맥크루덴과 세덴(McCruden and Seden, 2019)의 분석에서도 일부 국가를 제외하고 ‘할당제’는 대부분의 국가들에서 금지되고 있음을 보여주었다.

우리보다 앞서 적극적 차별개선조치를 시행해 온 미국과 유럽의 각 국가들에서 구조적 수준의 차별을 개선하기 위한 수단은 가장 소극적인 수준에서는 차별금지(Anti-Discrimination)부터 과소대표된 집단의 취업이나 입학에 대한 정보 접근성을 높이기 위한 지원과 상담(Outreach and Counseling)을 포함하는 우대없는 적극적 차별개선조치(Positive Action without Preference), 다양한 선발 기준 중 하나로 성별이나 사회적 소수자 집단으로서의 속성을 고려하는 우대조치(Preferential Treatment) 등 다양한 스펙트럼을 가진 제도들로 구성된다(Oppenheimer, 1988; Oppenheimer, 1996; McCrudden and Seden, 2019).

미국과 유럽에서 적극적 차별개선조치를 둘러싼

논쟁은 ‘할당제’가 아닌 ‘우대조치’가 중심이 되며, 주로 법정에서 정당성 여부가 다투어졌다. 일찍이 인종차별 문제에 대한 대응을 위해 적극적 차별개선조치를 시행한 미국에서는 대학입시에서 흑인 비율을 높이기 위한 신입생 선발전형이 백인 지원자에 대한 차별인지의 여부를 둘러싸고 법적 논쟁이 전개되었다. 1978년 캘리포니아 주립대학 데이비스 캠퍼스 의과대학이 100명의 신입생 중 16명을 소수 인종에 할당한 입학전형이 대법원에서 무효화된 이후 대학들은 다양성 추구를 정당화의 논거로 하여 엄격한 ‘할당제’가 아닌 방식의 적극적 차별개선조치를 확대하였고 대법원에서 합헌 판결을 받은 사례가 증가했다. 2003년 그루터(Grutter) 사건은 인종을 고려한 입학전형에 대해 합헌 결정이 내려진 최초의 판결로 기록된다. 이 판결에서는 미시간 주립대학의 법학전문대학원 입학전형에서 가점요소 중 하나로 인종을 고려한 것은 학생구성원의 다양성을 확보하기 위한 ‘절박한 공익(compelling interest)’에 해당한다고 보았다. 더욱이 그 수단도 할당제가 아닌 유연한 임계량만 적용하고 모든 지원자를 개별로 고려하면서 다른 자격있는 지원자들과의 경쟁을 보장했다는 점에서 적절하다고 판단한 것이다(박종보, 2016: 71-72; 조지형, 2008: 284-288). 또한 2016년 피셔(Fisher) 사건에서도 대법원은 텍사스주립대학이 전형요소 중 입학지원자의 사회경제적 지위와 관련된 특징으로 인종을 고려한 것을 합헌으로 판단한 바 있다(박종보, 2016; 신지원·류소진·이창원, 2020).

유럽의 적극적 차별개선조치는 회원국들에게 구속력을 가지는 남녀평등지침(Equal Treatment Directive)에 차별금지의 예외로서 적극적 차별개선조치를 정의하고 있고²⁾, 1980년대 이후 각국의

자발적인 시행을 장려하는 다양한 결의안(resolution)이나 권고(recommendation) 등에 의해 차별금지의 예외라는 부차적 지위를 넘어 활성화되었다(McCruden and Seden, 2019: 55-57). 맥크루덴과 세덴의 분석에 따르면 유럽국가들 중 많은 국가들이 동등한 자격을 갖춘 개인 중 과소대표된 집단에 대한 우대를 허용하는 타이브레이크 정책(Tie-Break Policies) 시행을 위한 법적 규정을 가지고 있다. 예를 들어 독일 연방과 주에서는 모든 부문에서 여성의 대표성을 증진하기 위한 계획을 시행하도록 하고 있으며 남성 후보자에게 유리한 사정을 고려해야 할 특별한 이유가 없다면 여성이 과소대표된 영역에서 자격이 같은 여성을 우선적으로 채용하거나 승진시키도록 하고 있다. 이러한 규정은 여성 뿐 아니라 남성에게도 적용된다(McCruden and Seden, 2019: 133-134). 1997년 유럽사법재판소는 독일 노르트라인베스트팔렌(Northrhein-Westfalen)주 공무원법에 따라 교사 승진에서 동등한 자격을 가진 남녀 교사 중 여성을 승진시킨 마샬 사건에 대해 남녀평등지침에 부합한다는 결정을 내린 바 있다. 동등한 자격을 가진 남녀 중 '자동적으로' 여성을 우선시 하여 승진시킨 것이 아니라 '남성 후보자에게 유리한 특별한 사정이 없는' 조건에서 여성의 승진을 우선시 하는 것은 남녀평등지침의 위반이 아니라고 본 것이다. 동시에 남녀가 동등한 자격을 갖추었을 때 여성의 역할과 능력에 대한 고정관념에 의해 남성에게 우선적으로 승진기회가 주어지는 여성차별적 노동시장 관행의 존재를 인정하였다는 점에서 적극적 차별개선조치의 필요성을 확인

시켜 준 계기로 평가된다(심재진, 2013: 205; Krstić, 2003: 839-840).

2. '우대조치(preferential treatment)'의 쟁점과 개념화의 한계

앞의 논의를 통해 적극적 차별개선조치를 둘러싼 논쟁은 '할당제'가 아닌 '우대조치'를 중심으로 전개되어 왔음을 알 수 있다. 미국과 유럽의 법적 소송과 판결은 개별적인 사건에 대한 법리적 판단을 중심으로 하지만, 적극적 차별개선조치를 둘러싼 보다 일반적인 논쟁은 크게 다음과 같은 두 가지 비판과 이에 대한 반론을 중심으로 전개되어 왔다. 첫째, 적극적 차별개선조치가 능력주의 원칙을 훼손한다는 비판, 둘째, 적극적 차별개선조치의 대상이 아닌 집단(남성, 비장애인, 백인 등)에 대한 역차별을 초래한다는 비판이다.

우선 적극적 차별개선조치가 능력주의 원칙을 훼손한다는 비판의 논거는 능력이 아니라 성별 등 특정 집단의 구성원이라는 이유로 입학이나 채용, 승진 등에서 우선권을 부여하는 것은 능력이 부족한 후보자를 선발하는 결과를 가져오고 이로 인해 업무성과의 전반적인 질적 수준이 저하되는 비효율성이 초래될 수 있다는 것이다. 나아가 이는 적극적 차별개선조치를 통해 선발된 사람에 대한 낙인 효과를 초래하여 조직 내에서 불리한 위치에 놓일 수 있게 된다고 주장한다. 이에 대해 적극적 차별개선조치를 지지하는 입장에서는 능력주의가 전제하는 능력 개념 자체의 편향성을 비판한다. 실력 또는 능력을 측

2) 1976년 제정된 남녀평등지침은 2조 1항에서 성별에 기반한 고용상 차별금지의 원칙을 규정하고, 4항에서 1항의 예외로서 "여성의 기회에 영향을 미치는 기존의 불평등을 제거함으로써 남녀간의 기회균등을 증진시킬 조치를 금지해서는 안된다(shall be without prejudice)"(Council of the European Union, 1976)는 규정을 두고 있다(심재진, 2013: 200).

정하는 기준과 선발 절차 자체에 구조화된 수준의 불평등이 내재화되어 있으므로 이를 비판적으로 성찰하지 않는 능력주의는 그 자체가 불평등을 심화시킬 수 있다는 것이다. 예를 들어, 장시간 노동도 마다하지 않고 조직에만 몰입하고 헌신할 수 있는 자질을 인재상으로 설정한 기업의 채용과정에서 가족이나 자녀에 대한 돌봄 책임을 가진 여성들은 남성에게 비해 능력이 부족한 것으로 평가될 가능성이 높다. 특정 성별을 명시하지 않는다고 하더라도 노동자의 돌봄 책임을 전제하지 않는 인재상의 기준은 의도하지 않더라도 남성을 선호하고, 여성을 배제하는 기제로 작동하는 것이다.

둘째, 적극적 차별개선조치가 역차별을 초래한다는 비판의 논거는 적극적 차별개선조치 적용 대상이 아닌 집단에 속한 개인이 '동등한' 위치에서 경쟁할 수 있는 기회를 박탈함으로써 평등권을 침해한다는 것이다(김경희, 2004: 187). 이러한 주장은 차별의 직접적인 가해자가 아닌 무고한 희생자(innocent victim)를 만든다는 주장과도 맞닿아 있다(장지연, 2006: 183). 이에 대해 적극적 차별개선조치의 필요성을 주장하는 입장에서는 구조화된 불평등의 존재를 간과한 것이라는 반론을 제기한다. 적극적 차별개선조치의 출발점은 개인의 노력과 의지를 통해서 극복하기 어려운 구조적 수준의 차별이 존재한다는 것이다. 앞서 능력주의 개념 자체의 편향성에서 언급한 채용 사례에서 여성에게 사회적으로 부과된 임신, 출산, 양육과 가족 책임은 여성들이 '선택'한 것이 아니라 위계적 성역할 분업이 구조화된 사회에서 여성들에게 주어진 것이고, 이는 노동시장에서 집단으로서 여성을 차별하는 기제가 된다. 구조화된 불평등을 개선하기 위한 일차적인 접근은 특정 집단의 구성원이라는 이유로 불리한 차별적 대우를

하는 것을 금지하는 것이지만, 차별금지 접근만으로는 한계가 있다. 차별금지 접근을 넘어서는 적절한 조치가 취해지지 않는다면 이로 인해 기존의 불평등이 더욱 심화될 것이므로 이를 개선하기 위해서는 보다 능동적인 접근으로서 적극적 차별개선조치가 필요한 것이다(Bacchi, 1996). 역차별 주장에는 성별, 장애, 인종, 학벌, 계층 등 자신이 선택하지 않은 집단의 구성원이 경험하는 구조적 수준의 차별을 간과하고 모두가 동등한 출발선에 있다고 가정하는 오류가 있다.

이처럼 찬반의 입장이 대립적으로 보이지만, 바키(Bacchi)는 두 입장 모두 적극적 차별개선조치를 '우대조치(preferential treatment)'로 개념화한다는 점에서 공통점이 있으며, 특정 집단을 '우대'하는 제도라는 가정에 도전하지 않는 한 구조적 차별의 개선이라는 근본적인 변화를 기대하기는 어렵다고 비판한다. '우대조치'라는 명칭은 사회적으로 불평등한 위치에 있는 집단이 경험하는 구조적 차별을 개선하고자 하는 노력에 '우대'라는 명칭을 부여함으로써 부당한 혜택과 특권을 부여한다는 비판으로부터 자유로울 수 없으며(Bacchi, 2004: 134), 차별을 개선한다는 명분으로 차별을 조장하는 모순(이동영, 2017: 6)에 직면하게 된다는 것이다. 따라서 바키는 '우대조치'라는 개념화 방식에는 제도 도입의 본래적 취지와 모순되는 가정이 있다고 주장한다. 즉, 사회가 작동하는 규칙은 기본적으로 공정한데 예외적으로 어떤 집단이 편견이나 우연적인 장애물을 경험하게 된다고 가정하게 되는 모순이다. 적극적 차별개선조치를 차별의 예외로 본다는 규정, 적극적 차별개선조치가 평등권을 침해하는 것이 아니라는 주장을 하기 위해 지지자들이 사용하는 유리한 차별(positive discrimination)이라는 개념이

반대자들에 의해 전유되어 ‘역차별’이라는 비판이 제기된다는 것이다. 이러한 비판을 염두에 둔다면 적극적 차별개선조치는 특정 집단을 ‘우대’하는 조치가 아니라 구조적 차별과 불평등을 바로잡기 위한 ‘차별개선조치’로 재개념화되어야 한다.

III. 우리나라 성차별 개선을 위한 적극적 조치의 특징

1. 적극적 차별개선조치의 유형

우리나라의 적극적 차별개선조치는 적용대상에 따라 차이는 있지만³⁾, 대체로 1990년대 중반~2000년대 중반에 법적 근거가 마련되었다. 여성 뿐 아니라 장애인, 저소득층, 북이탈주민, 농어촌, 지역 출신자 등 다양한 사회적 소수자를 대상으로 하며, 주로 교육기회, 채용, 의사결정직 등 세 가지 영역에서 적용된다.

교육기회 영역에서는 주로 장애인, 저소득층, 지방출신자 등 교육기회에 대한 접근성이 낮은 사회적 소수자에게 적용되며, 여성을 대상으로 하는 적극적 차별개선조치는 기존의 성별고정관념과 위계적 성별분리에 의해 여성의 진출이 현저히 낮은 이공계 진학에서 여학생 비율 확대를 위한 제도 뿐이다. 채용 영역에서는 주로 국가 및 지방자치단체에서 적용되고 있는데 교육기회와 대체로 유사하게 장애인, 저소득층, 지방출신을 대상으로 하며 여성 뿐 아니

라 남성을 포괄하여 성별 채용목표 비율을 정하는 양성평등채용목표제가 있다. 공공기관의 경우 지역 인재, 청년 미취업자를 대상으로 하며, 여성을 대상으로 하는 적극적 차별개선조치는 군인·경찰·대학교수 등 여성이 과소대표된 직업 분야와 고용상 성차별 해소를 위해 공공기관 및 민간기업을 대상으로 한 적극적 고용개선조치가 있다. 의사결정직에서의 적극적 차별개선조치는 모두 여성을 대상으로 한다. 국가 및 지방자치단체 위원회 위원과 관리직, 과학기술분야 관리직, 민간기업 임원, 국회 및 지방의회 의원 등 공공부문과 민간부문 의사결정에서 여성 참여 확대를 위한 제도가 시행되고 있다. 이는 구조적 수준에서 작동하는 성차별적 관행과 제도, 문화에서 기인하는 유리천장 효과를 제거하고 남성 뿐 아니라 여성의 관심과 이해가 공적 의사결정에서 공정하게 반영되도록 하기 위한 제도이다.

적용방식을 기준으로 할 때 우리나라의 적극적 차별개선조치는 할당제와 목표제·모니터링 방식으로 구분된다. 적극적 차별개선조치의 전형으로 이해되는 할당제는 최종 선발자 중 특정 집단의 비율이나 인원을 할당하는 방식으로 운영하는 제도이다. 교육기회, 채용, 의사결정직 등의 영역에서 할당제가 시행되고 있으며, 주로 장애인, 저소득층, 지방출신을 적용대상으로 하는 제도에서 법률에 비율이나 인원을 정하고 있다. 여성을 대상으로 하는 할당제는 국회 및 지방의회 비례대표 공천과 군인·경찰 채용에서만 적용된다. 이 중 국회 및 지방의회 비례대표 의무공천제도만이 법률에 근거하여 실시되는 엄

3) 여성에 대한 차별 개선을 위한 가장 포괄적인 적극적 조치의 근거 규정은 1995년 제정된 「여성발전기본법」에 명시되어 가장 먼저 도입되었고, 성별 뿐 아니라 다양한 집단을 포괄하는 시행근거는 2005년 개정된 「국가인권위원회법」에 처음으로 명시되었다. 이 밖에도 2000년대 중후반 이후 「국가공무원법」, 「지방공무원법」, 「고등교육법 시행령」 등 공무원 임용 및 대학·대학원 신입생 선발에 다양한 사회적 소수자를 대상으로 하는 적극적 조치 시행 규정이 마련되어 시행되고 있다.

〈표 1〉 우리나라의 적극적 차별개선조치 적용방식과 대상

영역	세부영역	적용방식	적용대상	
			사회적 소수자	여성(양성)
교육 기회	■ 대학 일반학과	입학정원의 11% 이내에서 정원 외 특별전형	장애인, 북한이탈주민, 농어촌·도서벽지, 특성화고, 저소득층	
	■ 의학·치의학·한의학 전문대학원	입학정원의 5% 이내 정원 외 특별전형	신체적·경제적 또는 사회적인 배려가 필요한 사람	
	■ 법학전문대학원	매년 입학자의 7% 이상 특별전형으로 선발	신체적·경제적 또는 사회적인 배려가 필요한 사람	
	■ 지방대학	임의 규정	지방출신자	
	■ 의약학 및 간호학 계열 대학	지역별로 입학생 중 최소입학 비율 할당	지역출신자	
		모집단위별 모집인원에 따라 최소 선발인원 할당	저소득층	
	■ 법학·의학·치의학·한의학전문 대학원	전문대학원 유형별 지역별로 입학생 중 최소입학 비율 할당	지역출신자	
		모집단위별 모집인원에 따라 최소 선발 인원 할당	저소득층 (법학전문대학원 제외)	
	■ 이공계	목표제		이공계 여학생
채용	■ 국가 및 지자체	의무고용률 3.6% (22.1.1.~23.12.31)	장애인	
		9급 공개경쟁채용시험 선발 예정인원의 2% 이상, 9급 경력경쟁채용시험 선발예정인원의 1% 이상	저소득층	
		시험실시 단계별 선발예정인원의 일정 비율 이상	양성평등	
		시험실시 단계별 선발예정인원의 일정 비율 이상	지방인재	
	■ 공공기관	의무고용률 3.6% ⁵⁾ (22.1.1.~23.12.31)	장애인	
		의무고용률 3.1%	청년 미취업자	
		연도별 채용비율(2022년 이후 30.0%)	이전지역인재	
	■ 민간기업	의무고용률 3.1%	장애인	
	■ 공공기관(과학기술 분야 연구기관 및 이공계 대학 등)	목표제		여성과학기술인
	■ 군인·경찰	목표제		여성
	■ 대학	목표제		여자교수
의사 결정직	■ 국가 및 지자체	목표제		위원회 여성 참여 관리직 여성
	■ 공공기관	목표제		
	■ 공공기관(과학기술 분야 연구기관 및 이공계 대학 등) 관리직	목표제		여성과학기술인
	■ 민간기업	이사회 구성시 최소 1인 다른 성별 할당		기업여성임원
	■ 정치	국회 및 지방의회 비례대표 후보자 중 여성 50% 의무 공천, 지역구 후보 중 여성 30% 공천 권고		여성정치인

자료: 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr>. 로부터 인출한 각 법령을 참조하여 저자가 작성함.

〈표 2〉 성차별 개선을 위한 적극적 차별개선조치 적용방식

영역	세부영역	대상	적용방식
교육 기회	이공계 대학 등	이공계 여학생	최종목표율 30%를 달성하기 위해 학과 또는 학부별로 매년 입학하는 학생 중 여학생 목표비율을 설정하여 이공계대학 등이 목표비율을 달성하도록 권장 및 입학하는 여학생 비율을 적정하게 유지하는 대학에 연구비 지원 등 우대시책 ⁴⁾
채용	대학	여자교수	대학의 교원 중 특정 성별이 3/4을 초과하지 않도록 노력, 연도별 목표비율 설정하여 시행, 추진실적을 매년 평가하여 공표, 결과를 반영하여 행정적·재정적 지원 ⁵⁾
	군인·경찰	여성	군인 및 경찰 내 연도별 여성 비율 목표치를 설정
	민간기업	여성	직종별·직종별 남녀 근로자 현황 및 임금 현황 시행계획 작성·제출, 3회 연속 동종산업 내 여성 고용률 70% 미달 사업장 명단공표
의사 결정직	국가 및 지자체	위원회 여성 위원	위원회 위촉직 위원 구성시 특정 성별이 위원 수의 6/10을 초과하지 않도록 함. 매년 시행실적 점검 및 공표
		여성 관리직	관리직 여성목표제
	공공기관	여성 관리직	관리직 여성임원목표제
	과학기술분야 공공기관	여성과학 기술인	직급별 승진목표제
	민간기업	여성 임원	이사회 구성시 최소 1인 다른 성별 할당

자료: 관련 정책자료 및 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr>. 로부터 인출한 관련 법령을 참조하여 저자가 작성함.

격한 할당제이다. 군인·경찰 채용은 법적 근거가 없으며, ‘여성 진출 확대’를 표방하지만 사실상 성차별 개선을 목적으로 하는 할당제가 아니라 여성의 비율이 일정 수준 이상으로 확대되지 않도록 제한하는 ‘역할당제(reverse quota)’이다. 다시 말해 ‘능력이 부족한 여성’의 채용을 인위적으로 확대하기 위한 제도가 아니라 여성들이 너무 많이 진출하지 않도록 제한하는 차별적 속성을 가진 제도이다⁴⁾.

목표제와 모니터링은 대체로 일정기간 동안 연도별로 목표치를 설정하고, 실적을 점검·공표하는 방식으로 운영되는 제도이다. 여성을 대상으로 하는 대부분의 적극적 차별개선조치의 시행방식이 이 범

주에 해당된다.

2. 성차별 개선을 위한 적극적 조치 주요 내용과 양적 대표성

우리나라에서 성차별 개선을 위한 적극적 조치는 1990년대 중반 정부위원회 여성 참여, 공무원 여성 채용목표제 등 정부 영역에서 도입되기 시작하여 2000년대 중반까지 약10년 동안 적용영역이 확대되어 왔다. 1990년대 중반 이후 성차별 개선을 위해 개별적으로 추진되던 공공부문의 적극적 조치들은 2013년부터 5년 단위의 「공공부문 여성 대표성

4) 2005년 이후 국가인권위원회는 세 차례에 걸쳐 경찰 신입생의 성별분리 모집과 여성 경찰관 채용인원을 일정 수준으로 제한하는 경찰청의 성차별적 모집 관행을 개선하라는 권고를 한 바 있으나 오랫동안 수용되지 않았다.

5) 「장애인고용촉진 및 직업재활법 시행령」 제28조의2(공공기관 장애인 의무고용률의 특례)

6) 「여성과학기술인 육성 및 지원에 관한 법률 시행령」 제10조(이공계대학등의 여학생의 비율), 제8조(이공계대학등의 여학생 비율의 적정 유지 등)

7) 「교육공무원법」 제15조의5(양성평등을 위한 임용계획의 수립 등)

제고 계획」으로 정비되어 매년 추진실적을 점검하고 공표하는 방식으로 시행되고 있다. 그 외에 국회의원 여성공천할당제, 기업의 적극적 고용개선조치, 여성과학기술인 채용·승진목표제, 기업의 의사결정 참여 확대 등이 있다. 주요 내용은 다음의 <표 3>과 같다.

성차별 개선을 위한 적극적 조치의 특징을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 주로 공공부문과 의사결정직으로의 여성진출 확대에 초점을 맞추고 전개되어 왔다. 오랫동안 누적되어 온 성차별과 구조적 수준에서 작동하면서 여전히 지속되고 있는 성차별적 문화와 관행의 산물로서 유리천장 현상을 해소하고 국민의 삶에 중요한 영향을 미치는 공적 의사결정에서 대표성을 제고하기 위한 목적에서 시행된다. 둘째, 이른바 ‘여성할당제’로 오해되고 있으나 대부분의 적극적 차별개선조치는 할당제가 아닌 목표제를 주된 시행수단으로 한다. 대체로 공공부문을 중심으로 적용되는 목표제는 소관 부처의 지침에 따라 각 기관들이 자율적으로 목표를 설정하여 추진하는 느슨하고 유연한 방식이다. 셋째, 목표달성을 위한 기

제는 실적점검 및 평가지표 반영, 공표를 통한 규범적 압력이다. 고용상 성평등에 초점을 맞추어 오랫동안 적극적 차별개선조치를 시행해 온 유럽연합의 많은 국가들에서 시행하고 있는 타이브레이크 정책(Tie-Break Policies) - 자격이 같을 경우 여성을 우선 채용하는 정책 - 을 허용하는 법적 근거가 없다. 우리나라에서 시행되고 있는 목표제는 이와 관련된 논쟁적 이슈를 제기할 만큼 강력한 수단을 갖고 있지도 않다.

적극적 차별개선조치 시행의 성과를 보면, 양적 대표성은 대부분의 영역에서 당초 설정한 목표치를 상회하며, 결과적으로 10년전과 비교해 볼 때 전반적으로 향상된 것으로 평가할 수 있다. 그러나 부문별 목표 달성 수준에는 차이가 있다. 전체적으로는 질적 수준에서 조직의 문화와 규범에 균열을 낼 수 있는 임계치로 가정되는 30% 수준에 도달한 영역은 교장·교감 비율 밖에 없다. 정치영역에서의 대표성은 비례대표 후보 중 여성을 50% 이상 공천하도록 의무화한 법률의 시행에 따라 국회의원 중 여성의 비율 확대에 기여했으나, 20%를 넘지 못한 채 10년

<표 3> 성차별 개선을 위한 적극적 조치 주요 내용

주요제도	내용
공공부문 여성대표성 제고 계획	■ 공무원, 공공기관, 교원, 군인·경찰 등 공공부문 12개 분야에 대해 각 기관별 5년간 목표치를 설정하고 정부합동으로 이행상황을 점검하여 공표
여성공천할당제	■ 비례대표 후보자 중 여성을 50% 의무적으로 할당, 지역구 후보 중 30% 공천 권고
적극적 고용개선조치	■ 민간기업의 고용상 성차별 현황을 점검하고 개선하기 위하여 여성고용 및 여성관리자 비율을 작성하여 제출하도록 하고, 고용기준에 미달하는 사업장에 대해서는 시행계획을 제출하도록 함
여성과학기술인 채용·승진목표제	■ 과학기술 분야로의 여성 진출을 지원하기 위하여 126개 연구기관(정부출연, 국공립, 공사부설연구기관)을 대상으로 매년 신규채용 및 승진 인력 중 여성과학기술인을 일정비율 이상 채용하도록 권고하고 이행 실적을 점검
기업의 의사결정 참여 확대	■ 기업의 의사결정직에서 여성의 낮은 대표성 및 유리천장을 해소하기 위하여 일정 규모 이상의 기업이 이사회를 구성할 때 전원이 특정 성별로만 구성되지 않도록 함

자료: 관련 정책자료 및 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr>. 로부터 인출한 관련 법령을 참조하여 저자가 작성함.

간 정체되어 있다. 고용분야에서는 적극적 고용개선 조치의 시행 이후 적용대상 사업장에서 여성근로자 수의 증가는 관찰되지만, 대상기업 내 여성 근로자의 비율 증가에는 기여하지 못한 것으로 나타난다. 과학기술분야에서 여성 과학기술인 채용은 최근 3년간 꾸준히 30%를 상회하고 있으나, 여성과학기술인 채용·승진목표제 적용 연구기관의 재직 여성은 30%에 미치지 못하고 있다. 초남성 조직인 경찰은 13%에 불과하며, 국가정책 및 기업의 의사결정에서 실질적 영향력을 행사할 수 있는 고위직에서 여성은 10%도 채 되지 않을 정도로 극소수이다. 문제는 최소한의 양적 대표성도 확보되지 못한 상황에서 성차별 개선을 위한 적극적 조치에 대한 오해에 기반한 반발과 반감이 심화되고 있다는 것이다.

IV. 향후 개선과제

성차별 개선을 위해 여성을 대상으로 하는 적극적 조치는 구조적 수준에서 작동하는 성차별 개선을 목적으로 하는 것이었음에도 관련 제도의 도입 및 시행과정에서 ‘차별 개선’이라는 필요성이 충분히 논의되지 않은 채 단순히 양적 불균형만을 문제시하면서 전개되어 왔다. 그 결과 역사적으로 누적되어 왔고, 현재에도 존재하는 성차별이 조직 내에서 제도와 관행, 문화를 통해 작동하는 방식은 토론의 주제가 되지 못했고, 적극적 조치는 단순히 양적인 불균형을 개선하기 위한 조치로 이해되어 왔다. 이러한 방식의 의미구성은 단순히 여성의 양적 불균형을 시정하기 위한 적극적 조치가 남성을 역차별한다는 비난에 쉽게 노출되도록 하는 결과를 가져왔으며, 동시에 남성의 양적 과소대표 문제 역시 정책의

대상 범주로 포괄하는 효과를 가져왔다.

‘여성할당제’로 잘못 명명되고 있는 적극적 차별개선조치에 대해 최근 심화되고 있는 반발은 한편으로는 왜곡된 정보에 기반하고 있는 측면이 있으나, 다른 한편으로는 변화된 정책환경을 배경으로 한 개선의 필요성을 제기하고 있는 것도 사실이다. 2000년대 들어 여성의 교육수준의 향상 및 다양한 사회경제적, 문화적 변화의 효과로 과거 여성 진출이 제한적이던 분야로의 여성 진출이 확대되면서 이미 성평등이 이루어졌다는 착시현상이 심화되고 있다. 다른 한편 주류 정치와 결합한 온라인 기반 반페미니즘 담론에 의해 우리 사회가 지속적으로 추구해야 할 성평등의 가치 자체가 도전받고 있는 상황이 전개되고 있다. 성격차 지수(Gender Gap Index), 성별 임금격차, 유리천장 지수 등 성평등 수준을 측정하기 위해 국제적으로 통용되는 각종 거시지표는 여전히 우리 사회에서 여성에 대한 차별과 불평등이 지속되고 있으며, 이를 해결하기 위한 정책적 대응이 필요하다는 것을 보여주지만, 그 의미를 부정하는 목소리에 힘이 실리고 있는 것이다. 여성을 대상으로 특정하여 지원하고 다양한 공공부문에서 과소대표된 여성의 비율을 확대하려 하는 적극적 차별개선조치는 남성에 대한 역차별로 받아들여지고 있다.

이러한 상황에서 적극적 차별개선조치가 추구해온 실질적인 성평등 실현이라는 궁극적 목표의 효과적 달성을 위해서는 향후 다음과 같은 제도 개선이 필요하다.

첫째, 차별을 가시화하고, 이를 개선하기 위해 보다 적극적인 차별금지 정책과 연계하는 것이다. 과거와 달리 차별은 더 이상 직접적이고, 노골적으로 가시화되지 않고 당연시되는 제도적 관행과 문화를 통해 작동하므로 차별과 이를 개선하기 위한 노력은

더욱더 논쟁적인 주제가 되고 있다. 성차별은 과거 세대의 경험이며 오늘날 성차별은 제거되었다는 주장이 정치적으로 영향력을 가지고 있는 시대에 현저한 성별 불균형이 의미하는 바와 불균형한 결과를 초래하는 구조적 시스템의 문제를 드러내기 위해서는 적극적 차별개선조치가 시행되고 있는 영역에서 차별의 사례가 보다 더 구체적으로 가시화되어야 한다. 과소대표성을 출발점으로 하여 원인을 면밀히 진단하고 어떤 차별적 관행과 제도에 의해 초래된 결과인지를 둘러싼 토론이 활성화 되어야 한다. 이러한 과정을 통해 적극적 차별개선조치를 통해 개선하고자 하는 차별이 무엇인지, 어떤 구조적 기제에 의해 차별이 작동하는지, 이를 개선하기 위해서는 양적인 측면에서의 할당제나 목표제 이외에 어떠한 제도적 보완책이 필요한지에 대한 보다 생산적인 논의로 나아가야 한다.

둘째, 목표제의 운영에서 목표치 설정의 타당한 근거가 마련되어야 한다. 실제 성별 대표성 현황과 차별이 없는 이상적인 상태를 가정할 때의 대표성 현황의 비교 분석 등 보다 정교한 방법론을 개발하여 목표를 설정하도록 한다. 나아가 현재의 불평등 상황을 고려할 때 최종적으로 도달하고자 하는 절대

적 수준에서의 목표치를 설정한 후 이를 달성하기 위한 중장기 계획을 각 소관 기관이나 부처별로 제시하도록 하는 방법을 고려해 볼 필요가 있다. 이때 중장기 계획에는 반드시 양적 불균형을 초래한 제도적 관행과 문화가 무엇인지를 진단하고, 어떠한 제도 개선이 필요한지에 대한 자체 진단과 개선 계획이 포함되도록 한다. 그리고 목표를 달성한 경우 어떠한 제도 개선을 통해 가능했는지에 대한 사례를 공유함으로써 단순히 양적 목표 달성을 넘어 개선되어야 하는 차별적 관행에 대한 정보와 공감대가 확산될 수 있어야 한다.

셋째, 실질적 대표성 보장을 위한 모니터링과 제도 개선이다. 이미 양적 측면에서 입계치에 도달했다고 보여지는 부문에 대해서는 이를 통해 과연 실질적 대표성이 보장되고 있는지에 대한 보다 면밀한 분석이 필요하며, 이에 기반한 새로운 단계로의 전환이 필요하다. 여전히 양적 대표성의 목표가 달성되지 못한 영역에 대해서는 증가하고 있는 여성의 비율이 실질적 대표성을 보장하는데 기여하고 있는지, 그렇지 못하다면 그 이유는 무엇인지에 대한 지속적인 모니터링을 통해 개선 방안을 마련해 나가야 한다.

• 참고문헌 •

- 김경희(2004), 「양성평등과 적극적 조치」, 서울: 푸른사상.
- 김정인(2013), “한국의 적극적평등실현조치에 대한 이론적 소고: 여성공무원 채용목표제를 중심으로”, 『정부학연구』 19(1): 93-123.
- 박종보(2016), “미국헌법상 적극적 평등실현조치의 법리와 그 전개”, 『법학논총』 33(4): 61-84.
- 신지원·류소진·이창원(2020), “구조적 인종주의와 인종불평등: 미국 내 최근 인종문제를 중심으로”. 『민주주의와 인권』 20(4): 41-80.
- 심재진(2013), “고용상 적극적 조치에 대한 법적 정당성 판단: 미국과 유럽연합의 사례”, 『노동정책연구』 13(3): 181-219.
- 이동영(2017), “장애인 관련 적극적 조치에 대한 법리적 정당화 고찰”, 『한국사회정책』 24(3): 3-26.
- 이재희(2018), 「적극적 평등실현조치에 대한 위헌심사」, 헌법재판소 헌법재판연구원.
- 장지연(2006b), “미국의 적극적조치 논쟁과 시사점”, 『한국여성학』, 22(2): 167-208.
- 정인경(2017), “적극적 조치, 시민권의 평등을 향한 도전”, 『한국여성학』 33(4): 179-207.
- 조지형(2008), “적극적 평등실현조치와 ‘역차별’의 정치”, 『이화사학연구』 36: 261-294.
- Bacchi, C.L.(1996), *The Politics of Affirmative Action: 'Women', Equality and Category Politics*, London·Thousand Oaks·New Delhi: Sage Publications.
- Bacchi, C.L.(2004), “Policy and Discourse: challenging the construction of affirmative action as preferential treatment” *Journal of European Public Policy* 11(1): 128-146.
- Hirschman, Daniel and Ellen Berrey(2017), “The Partial Deinstitutionalization of Affirmative Action in U.S. Higher Education, 1988 to 2014”, *Sociological Science* 4: 449-468.
- Krstić, Ivana(2003), “Affirmative Action in the United States and the European Union: Comparison and Analysis”, *Facta Universitatis* 1(7): 825-843.
- Lippert-Rasmussen, Kasper(2020), *Making Sense of Affirmative Action*, New York: Oxford University Press.
- McCrudden, Christopher and Linda Seden(2019), *Gender-based positive action in employment in Europe: A Comparative analysis of legal and policy approaches in the EU and EEA*, European Commission.
- Oppenheimer, David Benjamin(1988), “Distinguishing Five Models of Affirmative Action”, *Berkeley Women's Law Journal* 4(1): 42-61.
- Oppenheimer, David Benjamin(1996), “Understanding Affirmative Action”, *Law Quarterly* 23: 921-997.