

2014

연구보고서-13

I S S U E P A P E R

한국의 적극적 조치 방향성에 대한 검토


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


과제책임자 • 문미경 선임연구위원




한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

한국의 적극적 조치 방향성에 대한 검토*

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

과제책임자  문미경 선임연구위원

 Tel: 02-3156-7103

 e-mail: geokim@kwddimail.re.kr

요약

1995년 여성채용목표제를 처음 도입 시행한 이후 적극적 조치는 거의 20년 동안 시행되어 오고 있음. 현 시점에서 우리사회에 적극적 조치는 여전히 필요한가? 과거의 차별시정을 위한 적극적 조치 도입목적은 여전히 제도의 수용성을 높일 수 있는가? 언제까지 이 제도를 시행하여야 하는가에 대한 논의들에 대한 방향성을 제시함

1 배경 및 문제점

적극적 조치는 많은 국가에서 시행되고 있는 공공정책 중의 하나이지

* 이 이슈페이퍼는 다음과 같이 인용해 주십시오.

문미경·김복태·권소영·박한준(2014). 공공부문 적극적 평등실현조치(AA)의 활성화 방안에 관한 연구(Ⅱ). 서울: 한국여성정책연구원

만 정책의 논리와 제도 구성은 해당 국가의 특정적 맥락 속에서 형성되었음(Bacchi, 1996; 유정미, 2012 재인용). 선진사례를 보면, 이 제도가 단기적으로는 많은 논란으로 사회적 부담이 될 수 있으나, 장기적인 관점에서는 국가경쟁력에 기여하는 것으로 보여짐(WDR, 2012). 적극적 조치가 도입되고 시행되는 과정에서 속에서 역차별 논란뿐만 아니라 실적제 훼손, 제도 수혜자에 대한 낙인, 여성집단 내에서의 제도 적용대상에 대한 문제 등이 끊임없이 제기되어 오고 있음. 이처럼 다양하게 제기된 논란 중에서 요즘 가장 핵심적인 쟁점은 여성의 사회경제 참여가 활발하게 이루어지고 있는 현 시점에서도 여전히 이 제도가 필요한가? 또한 만약 필요하다면 과거 누적된 차별시정을 위한 보상으로서 도입된 이 조치의 목적이 현 시점에서도 그대로 수용될 수 있는가? 이는 노예제도를 가진 미국에서 이 제도가 가졌던 이념적 가치, 즉 차별시정의 목적이 현 시점에서도 이 제도를 작동시킬 수 있는 유용한 기제로 여전히 작용할 수 있는가? 마지막으로 우리사회는 언제까지 이 제도를 시행하여야 하는가? 이에 대한 답은 우리사회에서 향후 적극적 조치가 나아가야 할 방향성을 제시하는 것이라 하겠음¹⁾.

2 조사 및 분석결과

1. 조사설계

조사는 「공공기관운영에관한법률」에 의해 규정된 공공기관의 유형을 기준으로 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 기금관리형, 위탁집행형, 기타 공공기관 등 91개 공공기관의 근로자 및 인사담당자를 대상으로 실시함.

-
- 1) 조사는 「공공기관운영에관한법률」에 의해 규정된 공공기관의 유형을 기준으로 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 기금관리형, 위탁집행형, 기타공공기관 등 500인 이상 91개 공공기관의 근로자 1,100명을 대상으로 2014년 7월 28일부터 2014년 9월 5일까지 실시함.

조사대상 모집단 현황을 보면 공기업(시장형) 12개, 공기업(준시장형 11개), 준정부기관(기금관리형) 10개, 준정부기관(위탁집행형) 20개, 기타 공공기관 38개 등이다. 대상 모집단은 303개 공공기관 중 근로자 규모가 500인 이상인 기관으로 한정하였음.

〈표 1〉 응답자 현황

(단위: 개)

구분		공기업 (시장형)	공기업 (준시장형)	준정부 기관 (기금관리형)	준정부 기관 (위탁집행형)	기타 공공기관	
기관	91	12	11	10	20	38	
전체	228,145	48,252	48,002	17,271	44,557	70,063	
성 별	남성	170,610	42,024	42,984	11,045	31,982	42,575
	여성	57,535	6,228	5,018	6,226	12,575	27,488
	여성 비율(%)		12.91	10.45	36.05	28.22	39.23

주: 303개 공공기관 중 근로자규모가 500인 이상인 기관

자료: 알리오(공공기관 경영정보 공개시스템) 기관별 경영공시에서 2014년 2/4분기 자료참고

2. 적극적 조치는 여전히 필요한가?

적극적 조치는 공정성과 밀접한 관련이 있음. 우리사회가 기회에서의 평등과 결과에서의 평등이 보장되고 있는가? 모든 경쟁자들이 똑같은 출발선에서 출발할 수 있는지, 비록 같은 출발선에서 뛰었다 하더라도 똑같은 조건의 길 위를 뛰고 있는지 그리고 먼저 결승점에 도달한 사람이 가장 귀한 보상을 받는지 생각해 볼 문제임. 공정한 사회는 공평한 경쟁 시스템이 작동하는 사회라 할 수 있음. 출발선에서 공평한 기회를 부여하고 과정에서 건강한 경쟁을 보장하며, 결과의 불평등을 보정하기 위해 노력하는 사회임. 이러한 사회에 귀속된 사람들은 상대적이긴 하겠지만 차별에 대한 인식을 뼈저리게 느끼지 않을 것으로 생각됨.

사회가 공정한지는 적극적 조치의 필요성과도 연관을 갖는다 하겠음.

적극적 조치의 필요성을 살펴보기 위해 일반적인 우리 사회에서의 성 평등 수준을 파악하고자 하였고 이를 위해 여성들이 고위직과 핵심보직으로의 이동에 따른 성차별 정도를 살펴보았음.

(1) 유리천장(glass ceiling) 존재 여부

당신은 우리사회에 여성들이 고위직으로의 진출을 막는 ‘유리천장’이 존재한다고 생각하는가? 라는 질문을 통해 우리사회 일반의 여성에 대한 인식을 살펴보았다. 이에 대해 그렇다(매우 그렇다 11.2%, 그런 편이다 48.5%)는 응답이 그렇지 않다(그렇지 않은 편이다 30.5%, 전혀 그렇지 않다 9.8%)는 응답보다 19.40%p 높았음.

성별로 살펴보면, 유리천장이 존재한다고 응답한 남성은 40.1%(매우 그렇다 3.7%, 그런 편이다 36.4%)에 반해 여성은 남성응답의 거의 두 배 정도인 82.1%(매우 그렇다 19.8%, 그렇다 62.3%)가 유리천장이 존재한다고 응답하였음.

〈표 2〉 여성에 대한 우리사회의 유리천장 존재 여부

(단위: 명, %)

구분	사례수	매우 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다
전체	1,019	11.2	48.5	30.5	9.8
남성	544	3.7	36.4	42.3	17.6
여성	475	19.8	62.3	17.1	0.8

(2) 핵심보직 진출을 막는 유리벽(glass well) 존재 여부

또한 당신은 우리사회에 여성이 핵심보직으로 진출하는 것을 막는 유리벽이 존재한다고 생각하는가에 대해 전체적으로 그렇다(매우 그렇다 11.4%, 그런 편이다 44.3%)가 그렇지 않다(그렇지 않은 편이다 33.9%, 매우 그렇지 않다 10.5%)는 응답보다 11.30%p 높았음.

성별로 살펴보면, 남성이 인식하는 여성에 대한 우리사회의 유리벽 존재 35.9%(매우 그렇다 2.8%, 그런 편이다 33.1%) 보다 여성이 인식하는 비율 78.4%(매우 그렇다 21.3%, 그런 편이다 57.1%)이 거의 두 배에 달하고 있음을 알 수 있음.

〈표 3〉 여성에 대한 우리사회의 유리벽 존재 여부

(단위: 명, %)

구분	사례수	매우 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다
전체	1,019	11.4	44.3	33.9	10.5
남성	544	2.8	33.1	46.0	18.2
여성	475	21.3	57.1	20.0	1.7

(3) 소속기관 내 유리천장 존재여부

위에서의 사회일반에 대한 질문에서 수위를 낮추어 현재 몸담고 있는 소속기관 내에서의 유리천장에 대한 인식을 살펴보았음.

소속기관 내 ‘유리천장’이 존재한다고 인식하는가에 대해 남성은 그렇다(매우 그렇다 0.6%, 그런 편이다 10.7%)는 응답이 11.3%, 여성은 56.2%(매우 그렇다 6.7%, 그런 편이다 49.5%)임.

남성과 여성 모두 앞의 우리사회 일반적 여성에 대한 유리천장 존재에 대한 인식(<표 1>)에서의 그렇다는 응답비율보다 25%p 이상 낮음을 알 수 있음.

〈표 4〉 소속기관 내 유리천장 존재 여부

(단위: 명, %)

구분	사례수	매우 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다
전체	1,019	3.4	28.8	46.4	21.4
남성	544	0.6	10.7	52.2	36.6
여성	475	6.7	49.5	39.8	4.0

(4) 적극적 조치의 필요성

그렇다면 우리사회에서 유리천정과 유리벽과 등과 같은 성차별 해소를 위해 적극적 조치가 시행될 필요성이 있는가에 대한 물음에 전체적으로 그렇다(매우 필요하다 17.1%, 필요한 편이다 47.1%)가 필요하지 않다(필요하지 않은 편이다 28.1%, 전혀 필요하지 않다 7.8%)는 응답보다 높게 나타났음. 여전히 적극적 조치의 필요성을 느끼고 있음을 알 수 있음. 성별로 살펴보면, 남성은 필요하다는 응답이 46.1%이고 여성은 84.9%임.

〈표 5〉 적극적 조치의 필요성

(단위: 명, %)

구분	사례수	매우 필요하다	필요한 편이다	필요하지 않은 편이다	전혀 필요하지 않다
전체	1,019	17.1	47.1	28.1	7.8
남성	544	7.9	38.2	40.4	13.4
여성	475	27.6	57.3	13.9	1.3

(5) 소속기관 인사단계별 적극적 조치의 필요성

그렇다면 채용과 승진, 보직배치에서 적극적 조치의 필요성을 어느 정도 인식하고 있는가를 통해 인사단계에서 적극적 조치 적용의 우선순위를 파악할 수 있음.

우선, 채용단계에서 적극적 조치가 필요한가에 대해서는 그렇다는 응답 76.9%(매우 필요하다 21.9%, 필요한 편이다 55.0%)가 그렇지 않다는 응답 23.1%(21.3%, 1.8%)보다 3배 이상 높음.

〈표 6〉 채용단계 적극적 조치 적용의 필요성

(단위: 명, %)

구분	사례수	매우 필요하다	필요한 편이다	필요하지 않은 편이다	전혀 필요하지 않다
전체	654	21.9	55.0	21.3	1.8
남성	251	13.1	54.6	30.3	2.0
여성	403	27.3	55.3	15.6	1.7

승진단계에서 적극적 조치가 필요한가에 대해서는 그렇다는 응답 86.0%(매우 필요하다 26.8%, 필요한 편이다 59.2%)가 그렇지 않다는 응답 14.1%(13.3%, 0.8%)보다 6배 이상 높음.

〈표 7〉 승진단계 적극적 조치 적용의 필요성

(단위: 명, %)

구분	사례수	매우 필요하다	필요한 편이다	필요하지 않은 편이다	전혀 필요하지 않다
전체	654	26.8	59.2	13.3	0.8
남성	251	13.5	61.0	23.9	1.6
여성	403	35.0	58.1	6.7	0.2

보직배치에서 적극적 조치가 필요한가에 대해서는 그렇다는 응답 86.3%(매우 필요하다 23.9%, 필요한 편이다 62.4%)가 그렇지 않다는 응답 13.8%(13.0%, 0.8%)보다 6배 이상 높음.

〈표 8〉 보직배치에서 적극적 조치 적용의 필요성

(단위: 명, %)

구분	사례수	매우 필요하다	필요한 편이다	필요하지 않은 편이다	전혀 필요하지 않다
전체	654	23.9	62.4	13.0	0.8
남성	251	14.7	58.6	24.7	2.0
여성	403	29.5	64.8	5.7	-

종합적으로 인사단계별 적극적 조치 필요성에 대해서는 보직배치가 가장 높았고, 승진, 채용 순임.

〈표 9〉 인사단계별 적극적 조치 적용의 필요성

(단위: 명, %)

구분	사례수	매우 필요하다	필요한 편이다	필요하지 않은 편이다	전혀 필요하지 않다
채용	654	21.9	55.0	21.3	1.8
승진	654	26.8	59.2	13.3	0.8
보직배치	654	23.9	62.4	13.0	0.8

3. 향후 적극적 조치의 목적은 무엇이어야 하는가?

우선 적극적 조치를 도입하거나 시행할 때 목적을 무엇으로 해야 제도에 대한 수용성이 가장 높을까? 적극적 조치는 1961년 미국의 행정명령 제10925 인종, 정치적 신념, 피부색에 근거한 차별을 금지하여 응모자가 평등하게 채용되고 대우받을 수 있도록 적극적 조치를 취해야 한다는 조항을 조달계약사항에 삽입하여 시행하도록 하면서 처음 사용되었음 (Shaw & Barry, 2004, 문미경 외, 2013). 이전의 행정명령 제10925는 행정명령 제11246으로 보완되어 공포되었고, 이 명령은 그 뒤 수차례 수정된 후 1967년 행정명령 제11375호에 성에 근거한 적극적 조치를 포함시키면

서 성에 따른 차별금지도 적극적 조치의 대상이 됨. 이는 과거에 받았던 성 차별을 보상하기 위한 수단으로써 적극적 조치가 작동될 수 있음을 의미함. 우리나라도 처음 적극적 조치를 도입한 1990년 중반 여성에 대한 과거의 차별을 시정하기 위한 목적이 주를 이룸. 또한 현재의 『여성발전기본법』을 개정하여 2015년 7월부터 시행될 『양성평등기본법』에서도 ‘차별로 인하여 특정 성의 참여가 현저히 부진한 분야에 대하여 합리적인 범위에서 해당 성별의 참여를 촉진’ 한다고 명시함으로써 적극적 조치의 본래 취지가 단순한 성별 균형 맞추기가 아닌 누적된 불평등의 시정에 있음을 분명히 하고 있다고 보여짐. 그럼에도 불구하고 여성들의 고학력화와 경제·사회적 참여가 활발해지고 있는 현 시점에서 적극적 조치를 여전히 과거의 성차별에 따른 시정차원에서 도입하고 시행하여야 하는가에 대한 논의들이 제기되고 있는 상태임. 그렇다면, 우리사회에서 이 제도의 수용성을 높일 수 있는 적극적 조치의 목적은 무엇인가?

적극적 조치를 도입할 경우 도입 목적에 대한 동의 정도를 파악하기 위하여 도입 목적을 과거 노동시장에서 여성에 대한 누적된 차별을 시정하기 위한 조치, 노동시장에서의 현재 성별 불균형 해소를 위한 조치, 노동시장에서의 미래 여성인력 활용을 위한 조치, 사회통합차원의 가치지향을 위한 조치 4개의 항목으로 구분하여 조사함.

각 항목의 목적에 대한 동의 비율은 ‘노동시장에서의 미래 여성인력 활용을 위한 조치’가 가장 많은 동의를 얻었고, 그 다음으로 사회통합차원의 가치지향을 위한 조치, 노동시장에서의 현재 성별 불균형 해소를 위한 조치, 과거 노동시장에서의 여성에 대한 누적된 차별을 시정하기 위한 조치 (2.891점) 순이었음. 지금까지 적극적 조치 도입 목적을 과거의 누적된 차별을 시정하기 위한 조치에 치우쳤다면 향후에는 시대적 흐름과 각 영역이 갖는 특성을 반영한 다양한 목적으로의 전환이 필요하다 하겠음.

〈표 10〉 적극적 조치 도입목적

(단위: 명, %)

구분	사례수	매우 동의함	동의하는 편	동의하지 않는 편	전혀 동의하지 않음
과거 노동시장에서의 여성에 대한 누적된 차별을 시정하기 위한 조치	1,019	19.7	54.8	20.4	5.1
노동시장에서의 현재 성별 불균형 해소를 위한 조치	1,019	21.0	54.0	20.4	4.6
노동시장에서의 미래 여성인력 활용을 위한 조치	1,019	28.9	54.9	13.6	2.6
사회통합차원의 가치지향을 위해 제도 도입	1,019	25.3	57.3	14.5	2.8

4. 언제까지 시행하여야 하는가?

마지막으로 우리는 언제까지 적극적 평등실현조치를 시행해야 하는가 임. 유엔총회는 1979년 12월 18일 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(CEDAW)을 채택함. 우리나라는 1984년 12월 27일 이 협약을 비준함. 협약 4조는 남녀간 차별을 없애기 위해 잠정적으로 시행되는 적극적 조치(affirmative actions)를 규정하고 있음. 시행규정은 있지만 언제까지 잠정적으로 시행하여야 하는지에 대한 기준을 제시되지 않고 있음. 우리나라에서 처음 적극적 평등실현조치로 도입된 ‘여성공무원 채용목표제’는 7급 공채의 경우 1996년 10%, 1997년 13%, 1998년 15%, 1999년 20%, 2000년 20%, 2001년 23%, 2002년 25%까지, 9급 공채의 경우는 1999년 20%, 2000년 20%, 2001년 25%, 2002년 30%까지 목표비율을 설정하였음. 여성공무원 채용목표제 대신 도입된 양성평등채용목표제는 공무원 채용시험에서 남성이든 여성이든 어느 한쪽이 합격자의 70%를 넘지 않도록 하기 위해, 여성 혹은 남성 합격자의 30% 미만일 때 합격선 범위 내에서 해당 성의 응시자를 추가로 합격시키는 것으로 한쪽 성에 대해 30%를 확보하기 위한 조치라 할 수 있음. 또한 여성관리자 임용목표제는 2017년

까지 15%, 국공립대 여교수임용목표제는 20%을 목표치로 하고 있음. 2015년 7월부터 시행될 『양성평등발전법』에서는 정책결정과정·공직·정치 분야 참여에 있어서 2017년까지 정부 위원회 구성시 특정 성별이 10분의 6을 초과하지 아니하도록 함으로써 한쪽 성의 40%을 보장하도록 하고 있음.

이와 같이 현재 실시되고 있는 적극적 조치들은 궁극적으로 달성되어야 하는 목표치가 서로 다르게 제시되고 있음. 그렇다면 한쪽 성의 규모가 어느 정도가 될 때까지 이 조치는 계속 시행되어야 할까?

이에 대한 조사결과, 조직 내 한쪽 성의 비율이 30%가 될 때까지 시행하는 것이 바람직하다는 응답이 32.9%로 가장 높게 나타났음. 전체적인 응답비율은 한쪽 성의 비율이 30%이상에의 응답비율이 30% 미만에서의 응답비율보다 높음을 알 수 있음.

〈표 11〉 적극적 평등실현조치 시행시한

(단위: 명, %)

구분	사례수	조직 내 한쪽 성 비율 10% 될 때까지	조직 내 한쪽 성 비율 20% 될 때까지	조직 내 한쪽 성 비율 30% 될 때까지	조직 내 한쪽 성 비율 40% 될 때까지	조직 내 한쪽 성 비율 50% 될 때까지
전체	654	4.3	15.0	32.9	26.0	21.9

3 정책제언

적극적 평등실현조치는 많은 국가에서 시행되고 있는 공공정책 중의 하나이지만 정책의 논리와 제도 구성은 해당 국가의 특정적 맥락 속에서 형성됨. 선진사례를 보면, 이 제도가 단기적으로는 많은 논란으로 사회적 부담이 될 수 있으나, 장기적인 관점에서는 국가경쟁력에 기여하는 것으로 보여 짐.

지금까지 우리사회에서 적극적 조치가 시행되고 있는 과정 속에서 드

러나고 있는 3가지 쟁점들을 통해 향후 적극적 조치가 나아가야 할 방향에 대해 살펴봄. 일반적으로 우리사회의 여성에 대한 유리천장과 유리벽이 존재한다는 인식비율이 높았으나 본인이 소속된 기관에서의 유리천장은 존재하지 않는다는 응답이 전체적으로 높았음. 그럼에도 불구하고 하고 유리천장과 유리벽과 같은 차별을 해소하기 위해서는 적극적 조치가 여전히 필요하다고 인식되고 있음을 알 수 있음.

인사단계별 적극적 조치 필요성에 대해서는 보직배치, 승진, 채용 순으로 나타났음. 제도를 도입할 경우 제도 도입목적은 기존에 사용되고 있는 과거에 누적된 차별시정보다는 노동시장에서의 미래 여성인력 활용을 위한 조치 즉, 과거지향적 목적보다는 미래 지향적 문제해결을 위한 기제로서의 적극적 조치의 목적에 더 많은 많은 동의를 보임. 그러나 부문별 또는 영역별 상황이 안고 있는 실태에 맞게 제도의 목적을 다차원적으로 적용하는 것이 바람직할 것으로 생각됨. 마지막으로 적극적 조치의 시행범위 또는 시행시한은 조직 내 한쪽 성의 비율이 30%될 때까지 시행할 필요가 있다 하겠음.

기대효과

- 적극적 평등실현조치에 대한 도입타당성 및 현황 기초자료 제공
- 적극적 평등실현조치에 대한 방향 제시
- 여성참여확대를 위한 인사정책수립 및 제도개선에 기여

참고자료



- 유정미(2012). 적극적 고용개선조치(AA제도) 정책형성과정에 나타난 성
평등 가치의 희석. 계명대학교 여성학연구소 『젠더와 문화』 5(2).
- Carol Lee Bacchi (1996). The Politics of Affirmative Action, SAGE Publications.
- World Development Report (2012). Gender Quotas and Female Leadership.
Background Paper.

주관부처 : 인사혁신처 공직다양성정책과, 기획재정부 공공정책국
인재경영과

관계부처 : 여성가족부 여성정책과