

한국의 적극적 조치 제도평가와 개선과제: 기업인터넷 서베이를 활용한 이행도 실증분석

권태희* · 조준모**

초 록

한국의 적극적 조치제도는 여성고용확대 및 차별적 고용개선을 목적으로 2006년에 처음으로 도입되었고 현재 2년차를 맞이하고 있으나 준수율이 40.3%에 그쳐 미국, 호주 등 선진국의 준수율 99%에 비해서 매우 낮은 수준을 나타내고 있다. 본 연구는 적극적 조치제도의 준수율이 낮은 원인을 야기하는 요인들을 식별하고 제도 개선과제를 제언하고자 한다. 먼저 실태분석 결과 다음과 같은 정책추진과정에서의 문제점을 파악하였다. 첫째, 한국의 제도는 미국 제도를 벤치마킹 하였으나, 미국이 적극적 조치이행을 정부조달계약과 연계시켜 법적 강제성을 확보하는데 비해, 한국은 상반되게 시장친화적인 제도설계로 인해 기업 자율적 목표설정에 맡김으로써 여성인력확대의 정책목표를 달성하기가 어려웠다. 둘째, 우리나라 근로여성의 3/5가 비정규직인 상황에서 제도기준이 여성고용비율만을 양적 지표로 설정하여 비정규직 채용을 통하여 제도를 우회하는 편법적 인사관리를 야기하는 측면이 있다. 셋째, 여성고용비율의 준수결과뿐만 아니라 교육훈련에 있어서 여성참여비율 등 중간이행 과정에 대한 보다 종합적인 제도설계노력이 필요한데도 고용비율에만 초점을 맞추어 왔다. 이렇게 단편적이고 느슨한 제도를 설계한 원인을 기업체 인터넷설문을 통해 분석한 결과 정치권의 득표 극대화(vote maximizing) 전략차원에서 적극적 조치가 선거 공약되어 추진된 반면, 집권 후 구체적인 설계에는 재계와의 타협을 모색해 가는 과정에서 느슨한 적극적 조치의 모습을 띠는 양상을 보임으로써 궁극적으로 AA제도의 실효성이 반감되고 있음을 확인하였다. 결과적으로 AA제도설계 추진과

* 제1저자, 성균관대학교 경제학부 BK21 Post-doc. e-mail: tkwon@skku.edu

** 교신저자, 성균관대학교 경제학부 교수, e-mail: trustcho@skku.edu

정과 사후효과(ex-post effect)에 대한 기업들의 인식체계(institutional recognition)의 변화가 전제되어야만 적극적 조치의 바람직한 효과가 나타날 수 있을 것으로 판단되며 이를 위해서는 AA에 적극적으로 참여할 유인체계의 개발과 최소한의 구속력을 담보 받을 수 있는 제도설계 강화(institutional empowerment)가 필요하다고 본다. 한국의 사례는 적극적 조치제도의 실효성을 담보받기 위해서는 정부가 단기적인 정치적 동기가 아니라 과학적이고 일관된 시스템적 접근방식으로 추진되어야 하며 이를 통하여 경제주체들의 신뢰를 제고할 필요가 있음을 시사한다.

주제어: 한국의 적극적 조치, 여성고용개선, 차별고용개선, 정치경제, 득표극대화

I. 서론

한국의 적극적 조치제도(적극적 고용개선조치, 2006)는 남녀고용평등법 개정에 따라 여성고용확대 및 차별적 고용개선을 위한 중요한 여성공공정책으로 성립되었다. 이 제도가 내포하는 두 가지 의미는 첫째, 직장에서의 성차별을 해소하고 둘째, 여성에게 공평한 고용기회를 제공하는데 있다. 한국에서 2006년부터 본격시행 된 적극적 조치(이하 AA: Affirmative Action) 제도는 공공부문을 포함한 1,000인 이상 민간부문에서의 고용평등프로그램으로 여성인력의 낮은 활용과 성차별의 문제, 특히 직접차별보다 간접차별(indirect discrimination)에 대한 대책으로 평가할 수 있는 조치이다. 즉 기업에서 채용·승진·배치 등에 있어서 남녀인력상황을 분석하여 여성이 동종 산업평균 여성고용비율 및 여성관리자비율이 60%를 준수하지 못했을 경우 이를 개선하기 위한 고용목표와 이행계획을 의무적으로 수립하여 적극 시행해야 한다. 만약 고용이행계획표대로 이행을 잘한다면 정부에서 우수기업에게 인센티브를 주는 시장 친화적 정책이다. AA제도의 우선적용대상 민간기업은 1,000인 이상 대기업으로 제한되며, 2년간 유예기간을 거쳐 2008년부터는 500인 이상 사업장으로 확대적용 될 예정이다.

AA제도의 적용대상기업들 중 시행계획서 제출대상기업은 노동부산하 적극적 고용개선위원회에 매년 시행계획서를 제출하는데 제출된 시행계획서상 법적 의무사항을 제대로 준수한 기업의 비율은 상당히 낮다. 2006년 시행계획서 제출대상 전체 317개 사업장¹⁾ 중에서 우수한 이행준수기업비율이 7.3% (23개소)로 극히 낮은 수준을 나타내고 있다(노동부 자료, 2006.12.20). 또한 기업들이 시행계획서대로 이행준수를 한다고 해서 반드시 여성고용을 활용하는 구체적인 계획수립에 착수했다는 것을 담보 받지 못하고 있다는 점에서도 제도의 느슨한 유인이 잠재되어 있다.

호주의 사례를 살펴보면 Braithwaite(1993)는 대부분의 기업들이 고용평등위원회에 시행계획서를 제출하고 법적 규정을 준수함에도 불구하고 법의 정신에 대한 책임의식은 근본적으로 부족하기 때문에 AA제도의 실효성을 확보하기 어렵다는 점을 지적하고 있다. 이처럼 AA제도를 안착시킨 호주의 경우에서도 이런 상황인데 AA제도의 이행실적이 매우 낮은 우리나라의 경우 법의 정신에 대한 기업의 책임의식은 현저히 낮은 수준이라 판단된다.

그렇다면 제도시행 초기단계에 있는 한국의 경우 AA제도 설계상의 문제점은 없는가? 최근 한국노동연구원의 AA사업체 조사에 의하면, 전체 AA 적용대상사업체 546개중 시행계획서 제출대상사업체는 326개로 40.3%의 준수율²⁾을 나타내고 있다. 이에 반해 호주의 이행준수율은 민간 기업이 99%(1992-93, 2001-02), 스웨덴은 10인 이상 민간·공공부문의 경우 75%(1999), 캐나다는 100인 이상 민간·공공부문이 64%(2001), 핀란드는 500인 이상 민간기업의 경우 91%(2003), 미국은 50인 이상 민간기업의 경우 76%, 규모별로 1,000인 이상인 경우 85%(1999)로 나타났으나 최근(2006) AA대상기업의 연례보고서(EEDS)에 따르면 AA기업의 이행준수율이 99%이상에 다다른 것으로 나타나 미국은 AA가 완전히 정착된 것으로 보고되고 있으며 양성평등차원에서

1) 시행계획서 제출대상에서 면제받은 9개 사업소를 제외한 수치.

2) 준수율(compliance level)의 정의는 우리나라의 경우 전체 AA제도 적용대상기업 중 동종산업 평균 여성고용비율 및 여성 관리자 고용비율 기준 60%를 통과한 사업체수의 비율을 의미한다. 그 밖의 다른 나라 경우 준수율의 의미는 전체 AA제도 적용대상 기업 중 각국의 AA제도 통과기준에 부합하는 기업 수의 비율을 의미한다. 따라서 국가별로 AA제도 준수기준은 상이하다.

캘리포니아를 중심으로 미국의 몇몇 주에서는 도리어 AA제도의 효과를 감소시키는 현상까지 보이고 있다. 주요선진국의 이행준수율을 한국과 비교하면 현격한 격차를 보이고 있으며 본질적으로 AA제도설계의 문제점에 대한 의의를 제기하게 된다.

AA의 효과와 연관된 기존연구는 세 가지 측면에서 다루어져왔다. 첫째, 적극적 조치가 보호하려는 집단에게 유리하게 작용하여 공평성을 개선시킨다는 것이다. Heckman and Wolpin(1976)은 1970년대 시카고지역의 적극적 조치가 소수인종인 흑인남성의 고용창출에 미치는 효과가 유의적이었음을 실증하였으며, Leonard(1984a, 1984b, 1990)는 1974-1980년 동안 미국 연방정부 조달계약에 참가한 기업과 참가하지 않은 기업을 대상으로 참가한 기업인 경우, 백인남성 대비 흑인남성의 고용성장율이 증가한 것으로 분석하고 있다.

둘째, 적극적 조치가 국민경제 및 시장의 성과를 개선시킨다는 경제효율성 측면이다. 거시적 효율성은 AA가 국민경제 후생에 미치는 효과를 계측하는 것인데 여러 복합요인들이 영향을 미치는 국민경제차원에서 적극적 조치의 순수효과를 이론적·실증적으로 규명하는 데는 일정한 한계가 따른다. 반면 미시적 효율성은 기업사례를 활용하여 인사관리 및 기업재무성과에 미치는 효과에 대한 분석을 의미한다. Hozler and Neumark(2000)는 1990년대 실시된 적극적 조치 대상기업과 비대상기업의 여성 직무성과를 기업규모별로 평가한 결과 소규모 기업의 경우 여성의 채용과 생산성 간에 어떠한 관계도 발견할 수 없었으나, 대규모 기업에서는 더 많은 여성을 고용할수록 기업의 성과가 높은 것으로 나타나고 있다.

마지막으로 정치적 전망과 적극적 조치에 대한 수용자세 사이의 평가이다. 즉 정치가 보수적·진보적 성향에 따라서 적극적 조치를 이행하는 기업의 태도에 영향을 미쳐 궁극적으로 제도의 유효성(efficacy)을 결정한다는 것이다. Kinder and Sanders(1990)는 고용기회의 형평성 및 불평등성 정도에 대한 정치권의 이해정도와 적극적 조치에 대한 태도 사이의 관계는 응답자의 정치적 성향과 설문지 구성에 따라 달라질 수 있다고 보았다. Sidanius(1996), Jacobson(1985) 및 Stout and Buffum(1993)은 응답자의 정치적 성향이 보

수적이기 보다는 진보주의적 성향을 가질수록 적극적 조치를 지지하며, 집권당이 공화당보다는 민주당일 경우 AA제도 유효성에 긍정적인 것으로 나타났다. 요약하면 AA제도의 유효성 크기는 AA 대상기업의 정치적 전망과 태도에 영향을 미치는데, 두 요소의 긴밀성 정도는 정치적 이념에 대한 평가에 의해 결정될 수 있다는 점을 시사한다.

본 연구는 적극적 조치 이행 초년도 기업의 여성고용 이행도 성과를 분석함으로써 정부가 효과적으로 AA제도를 운용하고 정책목표를 달성하는데 있어서 내재된 문제점을 실증적으로 식별하고 그 대응과제를 모색하는데 의의가 있다. 현재 한국에서 AA제도 관련 연구는 연관자료 및 데이터 축적의 부족으로 이에 대한 실증연구는 매우 일천하다. 따라서 본 연구는 제4절 시행계획서 분석에서는 한국노동연구원의 AA사업체 데이터(2006)를, 제5절 AA제도 도입에 관한 정치경제학적 분석에서는 인터넷 서베이 조사방법을 활용하여 2006년 AA제도 시행성과에 대한 평가를 시도하고자 한다.

특히, 본 연구에서 설정하는 AA에 관한 정치·경제적 영향 요인분석을 수행함으로써 기존연구들과 차별성을 가진다. 기존 연구들이 주로 AA의 미시적 내역을 국제비교 하여 국제기준화 하는 방향성을 제시하는 것이 주요내용이라면 본 연구는 정치·경제 환경변수가 내생적으로 AA의 추진 방식과 세부내역의 구성에 영향을 미친다는 점에 착안하여 환경변수와 주체들의 행위반응분석에 초점을 맞춘다. 예컨대 본고에서 사용하는 설문조사분석에서는 설문조사 항목을 단순히 개별주체들의 AA제도의 이행도를 질문하는 것이 아니라 정치·경제 환경변수에 대한 인식과 이행도 간의 상호연관성을 파악하는 설문조사내용을 포함하여 이를 상관분석 한다.

본 논문의 구성 체계는 다음과 같다. 제2절에서는 한국노동시장에서 여성고용성과를 OECD 주요선진국과의 비교분석을 통해 여성의 고용지위에 대한 객관적인 평가를 도출하고, 제3절에서는 한국의 AA제도 설계가 왜 느슨한지 여부를 적극적 조치가 제도화되는 정치·경제적 배경으로 살펴본다. 제4절에서는 OECD 주요국의 시행계획서 비교를 통하여 한국의 느슨한 AA제도 설계상의 문제점을 살펴본다. 제5절에서는 AA적용대상 및 비적용 대상기업을 표본으로 한 인터넷 서베이 임의추출방법에 의해 AA제도가 느슨

한 이유에 대한 기업평가를 설문지분석을 통해 실증하는데 초점을 둔다. 여기서 나타나는 제한적인 정량적·정성적 분석은 적극적 조치와 여성의 고용 지위에 대한 적합한 분석이 가지는 다면성을 반영하는 데는 일정한 한계가 있음을 밝혀둔다. 단지 한국의 AA제도 도입 첫 단계에서 제도자체가 지니는 느슨한 설계상의 문제점을 정치·경제학적 차원으로 분석하기 위하여 기업대상 설문지조사방법에 의존한 접근방법에 지나지 않는다. 이러한 접근법은 AA제도의 “효과성(effectiveness)”이 느슨한 제도설계에 원인이 있다는 전제 하에 기업이 평가하는 제도설계의 느슨한 원인을 분석하는데 의의가 있다. 마지막으로 한국의 적극적 조치의 시행경과를 재조명해봄으로써 AA제도를 도입하지 않은 여타 후발국가에 대한 정책적 시사점을 제안하고자 한다.

II. 한국 노동시장에서의 여성의 고용성과

한국은 전체 여성 생산가능 인구 중 절반이상이 경제활동에 참여하고 있다. OECD에 의하면 2005년 15-64세 한국여성의 경제활동참가율은 58.1%로 회원국 평균인 62.1%보다 조금 낮은 수준이나, 70-80%대의 서구선진국들과는 다소 큰 차이를 보이고 있다. 특히 경제활동이 가장 왕성한 시기인 25-54세의 경우 한국의 여성경제활동참가율은 60.4%로 OECD 평균 69.5%에 훨씬 못 미치며 서구선진국들과는 격차가 더 크게 벌어지고 있다.

한국여성의 고용확대와 차별개선을 위한 적극적 조치가 처음 거론된 것은 1989년 남녀고용차별법 개정안이었다. 이어 1996년엔 적극적 조치의 한 유형인 공무원채용목표제가 도입되었고 2004년 공기업·정부투자기관에 적극적 조치가 시범적으로 시행되었다. 2006년부터 공공부문과 1,000인 이상 민간 기업에 AA제도가 도입되어 시행되고 있으며, 2008년 3월에는 민간기업 500인 이상 사업장에도 확대적용 될 계획이다.

적극적 조치가 제기되었던 시기의 경제활동인구조사(만15세 이상 인구, 통계청)에 의하면 여성경제활동참가율은 과거에 비해 개선된 폭은 상당히 낮으며³⁾, 상대적으로 한국남성은 여전히 여성에 비해 평균 약 25%이상 높

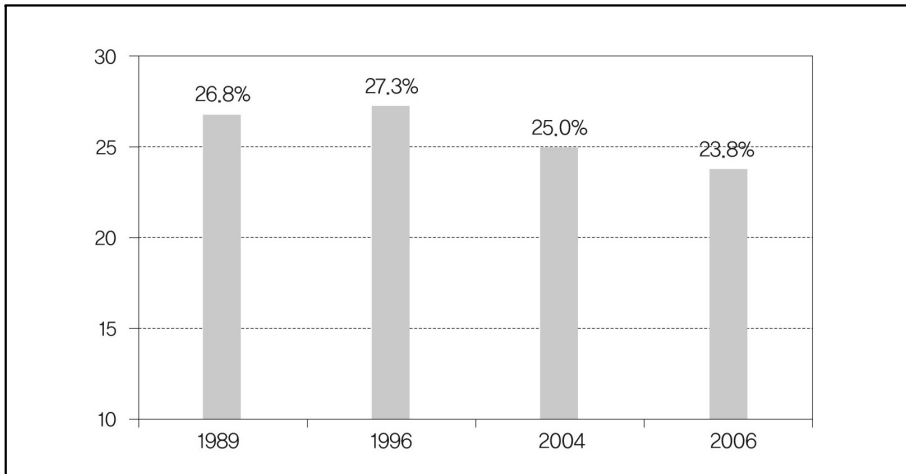
은 노동시장참여율을 보이고 있다([그림 1] 참조).

여성의 노동시장참여 비율은 한 사회가 노동력을 얼마나 효율적으로 활용하고 있는가를 가늠하는 주요지표 가운데 하나이다. 여성의 경제활동참가율이 저조하다는 것은 그 만큼 여성의 노동력을 시장을 통한 활용률이 낮아 투입노동요소의 양과 질이 쇠퇴하여 잠재성장을 저해하게 된다. OECD국가와의 비교를 통해 한국 노동시장의 여성 고용비율이 낮은 구조적 특성을 살펴보고, 여성고용비율을 늘리기 위한 적극적 조치의 필요성을 실사구시적인 방법으로 모색하고자 한다.

OECD 각국 여성의 경제활동참가율과 고용비율지표를 국민 1인당 소득수준과 연계하여 <표 1>에서 나타내고 있다. 한국의 15-64세 여성의 고용비율은 56.1%로 OECD평균 57.8%에 못 미치고 있다. OECD 국가 중 한국보다 여성의 고용비율이 낮은 국가는 벨기에, 그리스, 헝가리, 이탈리아, 룩셈부르크, 멕시코, 폴란드, 슬로바키아, 스페인, 터키이다. 남성고용비율과의 격차도 23.3%p나 되어 OECD 평균 20.1%p 보다 다소 높은 수준이다. 성별격차로 보면 멕시코, 터키가 한국보다 격차 폭이 크고, 스페인이 한국과 유사한 수준인 것으로 나타나고 있다. 특히 1인당 국민소득수준이 한국과 유사한 포르투갈과 비교해보면 여성경제활동참가율은 13.6%p나 낮고, 고용비율의 남녀격차도 한국이 약2배정도 높은 수준을 나타낸다.

3) 한국여성의 경제활동참가율은 AA제도가 제기되었던 초기에 비해 현재까지 크게 개선되지 않은 것으로 나타나고 있다. 즉 1989(46.6%)→1996(48.8%)→2004(49.8%)→2006(50.2%)의 추이를 보인다.

〔그림 1〕 AA제도 도입기의 남·여 경제활동참가율의 격차



자료 : 통계청(<http://www.kosis.kr>).

한국이 선진국에 비하여 성별격차가 심한 이유는 노동시장의 구조적 특징으로 대변될 수 있다. 첫째는, 성별직종분리적인 노동구조이다. 즉 성별로 직종이 분리되어 있어서 여성은 원초적으로 저임금직종에 근무할 수밖에 없으며, 고임금직종의 경우 여성에 대해 일종의 진입장벽이 존재한다는 것이다. 임금수준도 2005년을 기준으로 여성임금이 남성임금의 66.2%의 수준을 나타내고 있다. 이는 대부분 OECD국가들이 80%이상에 비하면 성별임금격차가 매우 큰 수준이다. 두 번째는 여성노동시장의 이중구조이다. 여성의 고학력화 및 경제활동 참여증가는 임금에 있어서 고임금을 받는 여성이 증가한 반면 노동시장에 재진입하려는 기혼여성을 중심으로 한 단순직의 비중도 증가하는 현상이 존재한다. 즉 고숙련-고임금의 경력직에 종사하면서 경력단절을 거치지 않은 여성은 지속적으로 임금이 상승하는 생애경력경로에 따라 이동해가는 반면, 경력단절을 거치게 되는 여성은 이전에 경력직에 종사하였더라도 경력단절 후에 다시 진입하지 못하거나 진입하더라도 저 숙련-저임금 직종으로의 취업이 불가피한 전형적인 M자형 커브를 띠기 때문이다.

이러한 구조적 특성으로 인해 한국여성의 경제활동참가율은 58.1%로 캐

나다(74.1%), 미국(71.6%), 일본(65.2%) 등에 비해 현저하게 떨어질 뿐만 아니라 OECD 국가의 평균(62.1%)에도 미치지 못한다. 대졸이상 고학력여성 인력의 경제활동참가율은 57.1%로 OECD 국가 중 최하위이다. UN에 따르면 여성의 사회진출정도를 측정하는 성별권한 척도(GEM)에서 한국은 2005년 통계로 66개국 중에 53위이며, 남녀평등지수(GDI)는 세계 129개국 중 25위로서 비교적 상위층에 속한다. 이와 같은 순위는 남녀인적특성은 비슷하나 노동시장에서 여성의 지위는 최하위그룹에 있음을 단적으로 시사하고 있다.

문제는 대기업일수록 여성인력활용비율이 적고(여성인력고용 25.4%), 고학력일수록 활용률이 낮은(14.9%) 현실에서 보는 여성인력활용의 문제점이 크다는 점이다. 여성의 학력증가와 사회적 인식의 변화가 있다고는 하지만 아직도 고용에 있어서 성차별적인 상황은 현저하다. 남성임금을 100으로 할 때 여성임금은 64.2%수준이고, 고용상태도 불안정해 남성노동자의 62.3%가 정규직인데 반해 여성은 38.2%만이 정규직이고 나머지는 일용 또는 임시직이었다.

〈표 1〉 OECD 국가의 소득 및 성별지표(2005년 기준)

	1인당 GDP (달러)	경제활동참가율(%)			고용비율(%)		
		남성	여성	남녀차이	남성	여성	남녀차이
호주	35,132	84.7	69.3	15.4	80.5	65.6	14.9
오스트리아	37,434	80.3	66.0	14.3	76.3	62.4	13.9
벨기에	35,618	68.2	59.7	8.5	68.2	54.4	13.8
캐나다	34,998	84.4	74.1	10.3	78.5	69.3	9.2
체코	12,164	79.3	63.0	16.3	74.2	56.8	17.4
덴마크	47,637	85.5	75.7	9.8	82.0	71.5	10.5
핀란드	36,804	76.5	73.3	3.2	70.2	67.0	3.2
프랑스	35,158	74.8	64.1	10.7	68.1	57.2	10.9
독일	33,805	81.8	67.6	14.2	72.5	60.2	12.3

(계속)

	1인당 GDP (달러)	경제활동참가율(%)			고용비율(%)		
		남성	여성	남녀차이	남성	여성	남녀차이
그리스	20,255	80.9	55.2	25.7	76.2	46.8	29.4
헝가리	10,809	68.4	55.4	13.0	63.6	51.2	12.4
아이슬란드	53,606	94.0	85.7	8.3	91.6	83.5	8.1
아일랜드	48,073	82.0	60.9	21.1	78.3	58.6	19.7
이탈리아	30,343	75.8	50.7	25.1	71.2	45.6	25.6
일본	35,592	91.9	65.2	26.7	87.7	62.5	25.2
한국	16,306	82.7	58.1	24.6	79.4	56.1	23.3
룩셈부르크	78,438	76.2	57.1	19.1	73.5	53.8	19.7
멕시코	7,180	87.7	44.7	43.0	84.7	43.1	41.6
네덜란드	38,302	82.6	69.1	13.5	78.6	65.2	13.4
뉴질랜드	63,969	87.0	72.3	14.7	84.1	69.4	14.7
노르웨이	26,942	84.1	76.7	7.4	80.1	73.3	6.8
폴란드	7,764	72.4	59.3	13.1	60.4	47.9	12.5
포르투갈	17,468	84.3	71.7	12.6	78.7	65.5	13.2
슬로바키아	8,594	76.7	61.6	15.1	64.9	51.0	13.9
스페인	26,119	82.9	59.5	23.4	77.0	52.2	24.8
스웨덴	39,563	84.3	78.5	5.8	77.7	72.6	5.1
스위스	50,608	89.6	75.6	14.0	86.1	71.8	14.3
터키	4,953	78.2	27.2	51.0	70.1	24.4	45.7
영국	36,850	84.9	70.8	14.1	80.7	67.9	12.8
미국	41,873	85.0	71.6	13.4	80.6	67.9	12.7
OECD평균	32,412	83.2	62.1	21.1	77.9	57.8	20.1

자료 : <http://www.oecd.org/std/labor>.

이는 곧 남성은 고생산성, 고임금, 고용안정의 직업계층 상층부를 차지하고 여성은 저생산성, 저임금, 고용불안의 하층부에 머물러 있음을 의미한다. 결과적으로 여성 대부분은 서비스 판매직이나 단순근로 기능직 등의 직종에

종사하는 성별분리의 직업구조를 갖게 되며 여성의 소규모 영세사업장의 근무는 법으로부터 제대로 보호받지 못하고 있는 여성고용의 열악한 단면이다.

여성고용의 양적문제와 더불어 질적 문제를 거론할 때 직장의 핵심 업무에 진입할 기회가 차단되는 ‘유리벽(glass wall)’과 일정수준이상으로 승진이 되지 않는 ‘유리천장(glass ceiling)’은 여성고용의 주요문제점으로 지적될 수 있다. “과장에서 부장으로 승진하는 확률이 남성은 68%인데 비해 여성은 37.3%에 불과하다.” 과장급이상 관리직의 여성비율은 평균 7.2%로 독일(34.5%), 영국(31.5%) 등 주요 선진국과 비교하여 매우 낮은 수준이다. 공기업 및 1천인 이상 기업의 관리직 여성비율은 각각 2.6%, 4.3%로 그렇지 않은 기업보다 저조하게 나타났다.⁴⁾ 실제로 2006년도 적극적 조치 이행실적을 살펴보면 상당수의 기업에서 여성 관리직 승진대상이 없어서 승진시킬 수 없다는 응답이 가장 많은 것으로 나타나서 내부노동시장의 재설계 등 적극적 조치 의지는 별로 보이지 않는 실정이다.

이와 같은 통계적 불균형을 개선하기 위해서는 「남녀고용평등법」에서 정한 차별금지조항(차별대우금지)과 더불어 보다 적극적인 불평등 해소 노력으로 적극적 조치에 의한 기업인식의 전환이 요구된다. 미국사례의 경우 적극적 조치 실시기업은 미 실시 기업보다 더 광범위하게 인적자본을 찾고, 더 많은 여성을 끌어들이며, 공식적 성과평가에 더 의존하고 더 많은 훈련기회를 제공하여 대기업의 경우 여성을 더 많이 고용할수록 그 기업의 성과가 높은 것으로 나타나고 있다(Holzer and Neumark, 2000).

III. 한국의 느슨한 AA제도 설계

본고는 한국의 적극적 조치는 정치·경제적 차원에서 입법화된 측면이 강하다는 문제의식 하에 적극적 조치와 관련된 제도로입 배경에 대해 살펴봄으로써 느슨한 AA제도설계의 문제점과 원인에 대해 접근하고자 한다.

4) 나라경제, 한국개발연구원(KDI), 2005년 6월호. p. 68.

2005년 12월 30일 남녀고용평등법을 개정(법률 제7822호)하여 ‘적극적 고용개선조치(affirmative action)’제도를 도입하였고, 2006년 3월 1일부터 시행되고 있다. 한국의 적극적 조치는 미국, 캐나다 등과는 달리 정부조달계약을 매개체로 하지 않고, 동종업종의 다른 기업과 비교하여 여성을 현저하게 적게 고용하였거나, 여성 관리자 비율이 낮은 기업에 대하여 여성고용이 미흡한 원인을 찾아 기업 스스로 개선해 나가는 정부의 반 강제적 성격이 아닌 자가 진단적(self-diagnostic) 시장 친화적 제도로 설계되었다.

적극적 조치는 우선 인사노무관리 능력이 있는 1,000인 이상인 기업⁵⁾과 사회적 책임이 요구되는 정부투자기관, 정부산하기관을 대상으로 2012년까지 적용되는데, 이들 적용대상기업은 매년 5월 31일까지 직종, 직급별 「남녀근로자 현황」을 노동부에 보고하게 되며, 노동부에서는 동 현황을 분석하여 여성고용비율이 노동부장관이 정한 가이드라인⁶⁾에 미달하면 적극적 고용개선조치 시행계획(여성고용목표와 이행계획)을 매년 10월 15일까지 수립하여 제출해야 한다.

시행계획을 수립·제출한 기업은 1년간 동 계획을 이행하고, 다음년도 10월 15일까지 그 이행실적을 제출하며, 노동부는 이행계획의 적정성 및 이행실적을 평가한 후 차차 년도 4월중에 우수한 기업을 선정하여 정부포상 등 인센티브를 부여하게 된다. 또한 제도의 공정성을 담보하기 위하여 「적극적 고용개선위원회」를 노동부에 두고 여성고용기준, 이행실적평가, 우수기업 선정 등 주요사항을 심의하게 되며, 업무의 효율적 집행을 위하여 한국노동연구원에 「고용평등평가센터」를 설치·운영하고 AA 홈페이지(www.aa-net.or.kr)를 구축하여 기업에게 각종정보제공을 해주고 있다.

2차년도 AA시행계획서 평가시스템은 1차년도와 유사하되 다음과 같은 차이점을 가진다. 첫째, 산업을 삼분류로 나누고 평가위원을 5인에서 9인으로 나누어 산업별로 전담 소위원회를 두어 평가한다.⁷⁾ 둘째, 평가시스템이 자동전산 처리되어 AA이행계획과 실적에 관하여 패널자료를 구축할 수

5) 2008년 3월 1일 부터는 500인 이상 기업도 적극적 고용개선조치 의무대상 사업체에 해당된다.

6) 가이드라인 1 : 여성고용비율이 동종업종 평균의 60%에 미달하는 경우

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

7) 한국노동연구원 뉴패러다임센터, 내부회의자료(2007.12.5)에서 인용함.

있는 기반을 마련했다는 장점이 있다. 그러나 정규직과 비정규직을 구분하지 않고 총종업원수를 묻고 있는 점, 1차년도 시행계획서를 토대로 MBO(management by objective)에 따라 2차년도 실적평가가 이루어지지 않는 점, 현장실사가 이루어지지 않아 기업의 서류작업(paperwork)을 평가하고 있다는 비판으로부터 자유롭지 못하다는 점, 산업 간의 이질성으로 인한 평가결과의 편차를 적절히 고려할 기제가 개발되지 못하다는 점, 마지막으로 AA평가 담당부서가 노동연구원 본부에서 노동연구원 산하 뉴패러다임센터로 이관되었지만 아직 전담부서의 인력 및 예산이 확보되지 않아서 평가시스템의 불안정성이 노정되고 있다.

적극적 조치는 여성고용차별철폐를 효과적으로 수행하기 위하여 국가마다 법적 근거, 구체적 정책프로그램 및 이행수단의 차이를 보이고 있다(이하 <표 2> 참조). 주요 선진국의 AA제도 프로그램 비교를 통해 우리나라 AA제도 설계의 문제점을 모색하고자 한다.

첫째, 적극적 조치의 근거규정과 관련하여 대부분의 국가에서 헌법에 규정을 두기 보다는 의회입법과 행정입법에 근거하고 있다. 스웨덴은 남녀고용평등법에 근거하고 있지만 헌법에 관계규정을 두고 있고, 미국은 가장 포괄적인 적극적 조치인 계약준수프로그램을 행정명령에 의해 시행한다. 따라서 스웨덴과 미국의 적극적 조치제도는 정부의 강제적 명령에 의해 시행되므로 기업의 이행준수율이 매우 높다.

둘째, 적극적 조치의 적용범위와 관련해서는 미국과 스웨덴은 공공부문은 물론 민간부문까지 적용대상이 확대 실시 되고 있는 반면, 일본은 민간 기업에 적극적 조치의 실시를 의무화하지는 않는다. 한국은 1,000인 이상 민간 기업에 대해 우선 제한적으로 실시의무화 한다. 또한 500인 이상 민간 사업체에 대해서는 2년간의 실시유예기간을 설정함으로써 제도 이행율을 느슨하게 만드는 요인이 되고 있다.

셋째, 적극적 조치의 내용과 이행수단에 있어서는 미국은 고용규모와 정부 계약금액을 활용하여 대상기업을 선정하며 목표설정제와 계약 준수제를 동시 시행하고 있으며, 스웨덴은 고용에 있어서 어느 한 성이 40%를 유지할 수 있도록 하는 고용할당제를 중심으로 적극적 조치를 시행한다. 일본은 민간부문

의 기업이 자발적으로 적극적인 남녀차별시정조치를 하는 경우에 한하여 국가가 정책지원을 하는 소극적인 자세를 취하고 있으며, 한국의 공공부문과 민간부문 1,000인 이상 대기업에 한해 의무적으로 기업 자율적 시행프로그램을 실시하고 있다. 정부조달계약제를 통해 한국 대기업의 적극적 조치 이행 인센티브를 부여하는 방안도 정부조달계약이 여러 경로를 통해 난맥상으로 이루어지기 때문에 정부조달계약제를 적극적 조치로 활용하기 위해서는 정부조달계약제의 개혁이라는 더 큰 과제를 해결해야 하는 문제점을 안고 있다.

결과적으로 적극적조치법의 선진국 간 비교에서 확인된 사실은 선진국의 민간 기업에게 여성의 일정한 비율의 고용, 승진, 직업훈련을 배정하는 고용할당제를 요구하는 국가는 없었으나, 우리나라의 경우에는 동종산업평균 여성고용비율 및 여성 관리자 비율의 하한선 60%를 설정하고 있다는 점에서 잘 지켜지지 않을 소지가 있는 제도를 매우 구체적으로 직접규제 하여 기업의 자율적인 인사관리를 침해하고 동시에 제도이행의 인센티브체제를 마련하지 못하여 제도이행을 느슨하게 하는 원인으로 작용했을 수 있다. 다만, 미국, 캐나다, 스웨덴, 호주가 취하고 있는 AA제도는 사업장 내 남녀고용상황을 수치로 표기하고 남녀평등을 실현할 계획을 담은 보고서를 작성할 의무를 부과하고 있다. 이 의무를 불이행하게 되면 벌금이나 정부와 계약을 체결하지 못하게 하거나 정부의 재정지원을 주지 않는 법적·재정적 제재를 가하고 모범적으로 이행하는 경우에는 표창하는 방식으로 제도를 운영하고 있다. 그러나 그 목표의 실행은 기업의 재량에 맡기고 법에 의해 강제하지는 않는다. 단 근로자 단체가 그 이행에 협력하고 실행을 감시, 촉구하도록 한다. 한편 일본은 사업주에게 AA제도가 의무사항이 아니라 권고사항으로서 보고서를 작성하는 기업에게 기업컨설팅 등의 국가지원을 제공한다. 또 하나의 유형은 스웨덴, 영국, 캐나다, 노르웨이에서 실시하고 있는 남녀불균형이 심한 경우 기업들이 적은 수의 성을 우선적으로 채용 또는 배치하거나 직업훈련의 기회를 우선적으로 제공하는 것이다. 각국에서 보이듯이 AA에 적극적으로 참여할 유인체계의 개발전략(development strategy)이 부족하고 최소한의 구속력을 담보 받을 수 있는 제도설계(institutional empowerment)가 부족한 상태에서 AA의 이행실적이 저조한 것은 자명한 결과일 수 있다.

〈표 2〉 주요선진국의 적극적 조치 프로그램

	법제적 성격	목적(적용대상)	프로그램 성격
미국	행정명령 (11375호): 1967.10.13	-흑인, 소수자 및 성 차별 금지	-연방계약준수프로그램으로 AA제도 시행 -적용대상: 민간부문 100인 이상 사업주, 정부의 5만 달러 이상의 조달계약 및 하도급계약을 체결한 50인 이상 사업체나 하청업체 -페널티: 벌금, 징역형, 정부조달계약 해지 -상벌: 우수기업 표창
캐나다	고용형평법 (Employment Equity Act): 1986	-여성, 원주민, 장애자, 인종· 피부색에 의한 소수자에 대한 고용상의 차별 과 불이익 제거	-계약준수프로그램으로 AA제도 시행 -적용대상: 100인 이상의 종업원을 가진 사기업, 공기업 또는 연방정부와 20만 달러 이상의 조달계약을 체결한 상시근로자 100인 이상을 고용하고 있는 사업주 -페널티: 5만 달러 이하의 벌금, 조달계약해지 -상벌: 우수기업표창
호주	적극적조치법 (Affirmative Action Act): 1993.1	-여성에 대한 차별철폐 및 평등한 기회 촉진	-계약준수 프로그램 -적용대상: 100인 이상 민간기업 -페널티: 정부조달계약 해지 및 지원정책대상에서 제외 -상벌: 표창제도, 우수기업 홍보
일본	남녀고용 기회균등법: 1997.6	-남녀의 균등한 기회 및 대우가 확보되는 것을 촉진	-적극적 남녀평등조치를 기업 자발적으로 실시(권고) -적용대상: 모든 기업 -페널티: 없음 -상벌: 표창, 국가지원 제공
스웨덴	남녀고용평등법 (Equal Employment Act between Men and Women): 1994	-남녀평등의 적극적 촉진	-평등기회옴부즈만의 성 평등계획에 대한 모니터 -적용대상: 10인 이상 민간/공공부문 의무화 -페널티: 없음 -상벌: 없음 ※ 법에 의해 강제시행

자료: <http://www.eowa.gov.au>

각국에서 다양한 종류의 적극적 조치를 실시하고 있지만 적용대상과 구체적 이행방안이 국가별로 다소 상이하다. 이를 통해 한국의 적극적 조치의 문제점을 살펴보면, ① 적용범위의 문제점으로 법률적 장치를 모든 민간 기업에 보편적으로 적용하고 있는 선진국과는 달리 한국근로자 대부분이 민간 기업에 고용되어 있는데 민간 기업 1,000인 이상 대기업에 대해서만 우선적으로 제한적용이 된다는 점, ② 이행유인체계상의 문제점을 들 수 있다. 국

가 및 지방자치단체를 포함한 모든 공공기관이나 민간 기업에 대한 유인수단의 법적, 제도적 장치마련이 미비한 실정이다. ③ 적극적 조치 이행을 관장하는 정부 측 담당인원이 선진국에 비해 매우 부실하여 전문적인 행정을 수행하기 어려운 측면이 있다. 미국 연방계약준수국의 인원은 노동부 본부에 68명, 10개 지방사무소에 720명이 배치되어 전체 788명이 노동부 산하 기관들과 긴밀한 연계 하에 계약체결기관과 기업의 고용평등이행상황을 모니터링 한다(김경희, 2004). 반면 한국의 AA제도 관련인력은 노동부 여성 고용팀 및 6개 지방노동청을 포괄하여 48명에 불과한 실정이다. 따라서 AA제도 준수여부를 심사하고 전담하여 실행할 수 있는 충분한 인력을 확보하여 적절한 권한과 행정인력을 제공하는 것이 제도의 성공에 매우 중요하다는 점을 제고할 필요가 있다.

한편, 제도 설계과정에서 정치·경제적 변수의 영향에 대해 살펴보기 위해 AA제도 도입 초기에 논의되었던 노·사·정의 쟁점사안에 대해 접근함으로써 정치적 요소가 제도이행성과에 미칠 수 있는 환경변수 및 경제적 원인변수들을 확인해본다.

적극적 조치제도는 참여정부의 대통령인수위원회에서 발의되었으며 김대중 국민정부의 세계화를 위한 여성인권신장이란 정책추진목표의 후속적인 조치로서 착안되었다. 제도도입 모태는 AA제도가 가장 성공적으로 정착된 미국 제도를 벤치마킹하여 기본적인 내용들이 설계되었고, 부분적으로 한국 현실에 맞게 수정하여 시장친화적인 제도 틀을 갖추게 되었다.

기본적인 제도 틀 설계의 특징은 공공부문을 포함하여 민간부문의 기업체 수 선정에 있어서 1,000인 이상으로 규정하였다. 그 이유는 기업의 조직화된 인사관리시스템이 객관적으로 구현되어있는지 여부가 기준이 되었으므로 그 이하의 기업체는 우선실시 대상범주에서 제외되었다.

AA제도 도입의 찬반론의 큰 줄기는 기업의 입장을 대변하는 경총의 경우 여성인력채용의 압박문제, 기업이미지 등을 들어 반대 입장을 취하였다. 반대로 제도도입을 지지하는 노동계의 경우 민노총과 한국노총은 기본적인 여성정책의 숙원사업실현이라는 관점에서 우호적인 반응을 나타냈다.

제도도입과 설계에 있어서 이해당사자들이 참여하게 대립했던 사항은 다

을 4가지로 요약할 수 있다.⁸⁾ 첫째, 적극적 조치의 이행 기준과 연관된 문제이다. 즉 여성인력의 총량기준으로 관리직을 포함할 것인지의 여부, 대상 업종 선정의 문제 및 비정규직 포함여부이다. 총량기준을 전체근로자 수의 비율로 볼 것인지, 직종관리자의 비율 또는 직급관리자의 비율로 볼 것인지 여부에 관한 기준선정문제가 강하게 제기되었다. 여성계는 제도도입의 중요성을 두고 총량기준은 정부의 입장을 수용하겠다는 취지였으며, 노동계는 근로자비율 평균만을 전부 포함시키자는 입장이었고, 경영계는 총량기준을 강하게 주장하였다(정부입장과 동일). 아울러 경영계, 노동계는 여성비정규직 근로자 수를 총량기준에 포함시킬 것을 요구하였으며, 여성계는 정규직, 비정규직을 구분할 것을 요구하였으나, 기각되고 비정규직을 포함하는 총량기준안이 채택되었다. 이렇게 총량기준이 법에 명문화됨으로써 정규직, 비정규직을 구분하여 평가하기 위해서는 시행령 개정이 전제되어야 가능한 상황이 되어버렸다. 총량기준 평가시스템은 결과적으로 적극적 조치 평가시스템이 남성-정규직과 여성-비정규직의 직종분리를 고착화시키고 우수평가를 받게 되는 모순점을 발생시키게 된다.

둘째, 시행계획서 대상기준(AA제도 이행기업과 불이행기업의 기준)에 관한 여성고용기준의 설정문제이다. 노동부 산하 연구기관에 의해 다양한 방법으로 적절한 여성고용기준에 대한 시뮬레이션 프로세스가 있었으나, 실재는 정치적 의사결정과정에서 의해 전체근로자 대비 여성고용비율 60%가 기준비율로서 채택되었다.

셋째, 비교대상기준 즉 동종 산업 분류의 그룹핑 문제이다. 이 현안은 경영계의 입장을 수용하여 20개 산업분류 기준에 의해 동종 산업에 대한 그룹핑이 이루어졌다. 이 사안의 초점은 예컨대 운수업에는 항공운수업과 육상운송업으로 분리하여 평가되므로 결국 항공운수업에는 대한항공과 아시아나항공만 속하여 여성고용비율이 항상 60% 이상을 상회하므로 우수기업으로 선정될 가능성이 커지는 모순이 발생한다. 반면 육상운송업은 남성고용 중심업

8) 노동부(여성고용과), 'AA자체규제심사위 의견에 대한 검토'(2005.6.16) 및 AA제도 도입단계 초기프로젝트에 가담했던 한국노동연구원의 장지연 박사 인터뷰 내용(2007.5.3)중 일부 발췌함.

종으로서 여성고용비율을 준수하기가 구조적으로 어려워질 가능성이 내재되어 있다. 궁극적으로 AA제도 이행을 느슨하게 만드는 요인이 될 수 있다는 측면이 노정되고 있다. 따라서 올바른 동종 산업에 대한 분류체계와 합리적인 세부직종 그룹핑의 중요성을 시사한다.

마지막으로 AA제도 적용대상기업의 규모선정문제이다. 1,000인 이상 대기업을 기준으로 할 것인가 아니면 500인 이상 사업체로 선정할 것인가는 정부의 의지를 반영하여 1,000인 이상 규모가 적용대상범위로 채택되었으며 2년간의 유예기간을 두어 500인 이상 사업체까지 확대 실시 될 예정이다. 이와 같이 정치적 타협을 배경으로 성립된 적극적 조치이지만 막상 AA제도를 운영 하는 인력 부서 등은 지극히 왜소하고, 제도도입 초기단계에 흔히 발생 될 수 있는 이행과정의 특수성으로 인해 기업들의 AA제도 인식체계는 현저하게 저조한 양상을 띠고 있다.

IV. 한국AA제도의 이행에 관한 실증분석: 시행계획서 분석

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

적극적 조치의 단계별 시행계획서내용을 검토하면, 제1단계는 남녀고용평등법 제17조의 2 제2항에 의거하여 1,000인 이상 상시근로자를 고용하는 사업주, 정부투자기관, 정부산하기관은 의무적으로 매년 5월 31일까지 ‘직종별·직급별 남녀근로자 현황’을 보고해야 한다. 단 500-999인을 고용하는 사업장은 2년간의 유예기간을 거치게 되지만 참여를 원하는 기업은 신청하면 가능하다. ‘근로기준법’ 제 14조의 규정에 따라 전년도 1.1-12.31까지 상시근로자

를 기준으로 작성되며, 관리직은 정부의 표준 직업 분류 대분류 중 행정 및 경영 관리자를 의미하는 것으로 이는 기업 고위임원, 생산 및 운영부서 관리자, 기타부서관리자 등이 포함된다. 직급구분은 I 직급(임원급 이상), II 직급(과장급 이상, 임원급 미만), III 직급(비 관리자)로 분리하며, ‘직종별·직급별 남녀 근로자 현황’에서 반드시 전 직종 총 근로자수, 전 직종 여성근로자수, 관리직 총 근로자 수, 관리직 여성근로자 수는 반드시 기입해야 될 필수 항목에 해당된다. 이와 같은 해당 사업체의 기준선정과 ‘직종별·직급별 남녀근로자 현황’보고서를 노동부 산하 노동연구원 AA홈페이지에 자동제출이 되면 노동부 장관은 ‘전 직종 여성고용비율 또는 관리직 여성비율이 비교집단기업 평균의 총 근로자수 대비 60%’기준에 적합한지 여부를 판정하여 기준미달 기업을 선정하여 당해 연도 8월1일까지 통보하고, 이들 기업에게 당해 연도 10월 15일까지 ‘적극적 고용개선조치 시행계획서’를 작성제출을 요구한다.

여기서 유의해야 될 사항은 정부가 제시하는 여성고용기준인 비교그룹기업 평균의 60%라는 기준은 비교그룹기업들의 평균값을 계산한 후 그 평균값의 60%를 기준으로 제시하는 것이므로, 상대적으로 매우 낮은 수준을 설정한 것이다.⁹⁾ 특히 한국기업의 여성 관리직 고용수준은 음식숙박업을 비롯하여 몇몇 업종을 제외한 대부분의 산업분야에서 관리직에 여성이 단 한명도 없는 기업이 전체의 절반을 넘기 때문에, 여성이 관리직에 단 한 명만 있어도 여성 관리직 비율이 상위 몇 위 안에 드는 기업이 되는 것이 여성 관리직 비율기준의 모순점이 발생된다.

제2단계에서는 여성고용기준 미달기업은 적극적 조치의 시행계획서를 작성하여 매년 10월 15일까지 제출해야 한다. 시행계획서 작성은 기업이 자율적으로 여성고용비율 및 관리직 여성고용비율에 대한 달성 가능한 목표(time table)를 제시하는 방식이며, 기본적으로 1개년 계획은 필수작성사항이며, 중장기 계획수립 제시를 권장하고 있다. 그런데 현행 시행계획서 수립 방법은 과대하게 기업의 자율권을 부과함으로써 여성고용목표비율 실천에

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

대한 이행수준이 현저하게 낮은 것으로 평가되고 있다. 따라서 이를 촉진시키기 위한 방법으로 목표 이행율의 산업별 가이드라인을 정부가 강제화하는 등의 적극적인 정책의지가 요구된다.

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

반면 적극적 고용개선조치 시행계획서와 이행실적보고결과 고용평등 실적이 우수한 사업장을 매년 선정하여 인센티브를 계획하고 있다.¹⁰⁾ 우수기업 선정절차는 사업장 규모별, 산업별 분포 등을 고려하여 적극적 고용개선 위원회의 의결을 거쳐 선정·고시하며 우수기업에게는 행정적·재정적 인센티브를 부여할 예정이다. 현재 고려하고 있는 인센티브의 예시는 정부표창, 조세감면, 정부입찰 시 가산점 부여, 경영평가 반영 등이 있으며, 이와 함께 조직 및 인력관리 컨설팅 비용 지원, 여성고용환경개선 지원 등을 고려하고 있다.

10) 적극적 고용개선조치제도 매뉴얼, 노동부, p. 48.

〈표 3〉 적극적 조치의 이행단계

단계	주요 내용
제1단계(2006)	· 직종별·직급별 남녀근로자 현황 제출(매년 5.31)
제2단계(2006)	· 적극적 조치 시행계획서 제출(매년 10.15)
제3단계(2007)	· 적극적 조치 이행실적보고서 제출(다음해 10.15)
제4단계(2008)	· 우수기업 시상, 조세감면, 정부입찰 시 가산점 부여 등(차차 연도 4월)

자료: 한국노동연구원 뉴패러다임센터, <http://www.npc.re.kr/consulting/cAAAbout.asp>

그러면 위와 같은 AA제도 이행절차에 따르면, 현재 여성고용비율 및 여성 관리자비율 평균 60%를 넘지 못한 비 이행 대상기업은 제2단계에서 AA 시행계획서를 노동부에 제출하게 된다. 본 연구에서는 제출된 초기년도(2006) 시행계획서를 바탕으로 노동부의 1,000인 이상 기업의 근로실태조사를 활용하여 기업이 평가하는 AA제도의 문제점을 분석한다. 궁극적으로 비 이행 기업들이 어떠한 원인으로 인해 AA제도를 이행하지 않는지, 이들 기업의 AA제도 준수율(compliance level)이 낮은 원인이 무엇인지를 도출하고자 한다.

〈표 4〉 초기년도 AA제도의 이행률 비교

구분	2006년	
	빈도	비중(%)
이행 기업 수	215	41
비 이행 기업 수	310	59
전체	525	100

자료 : AA 사업체 근로실태조사 원시자료, 노동부, 2007.

시행계획서는 크게 5개의 작성항목으로 구성되어 있다. (1) 여성인력 활용 분석 (2) 여성고용목표수립 (3) 고용관리개선계획 (4) 특이사항 (5) 기타이다. (1)—(3)까지는 반드시 기재되어야 할 필수항목이며, 나머지 부문은 선택

적으로 기재가능하다. 이 중에서 여성인력활용분석 항목은 필수기재항목과 선택기재 항목이 섞여있다. 내용을 살펴보면, (가) 해당 사업장 남녀인력활용의 적정성 분석(필수), (나) 남녀인력활용에 불균형이 심한 경우에는 모집, 채용, 승진, 배치 등의 고용단계별 문제점 검토인데, 그 중 ① 여성인력 신규 채용현황(필수), ② 여성인력 관리직 승진 현황(필수), ③ 인사제도 현황(필수), ④ 여성인력 이직률/근속연수 현황(선택), ⑤ 산전후 휴가 및 육아보육 관련 현황(선택)이다. 본 연구에서는 미 이행 기업들의 여성인력활용분석 내용 중 현황에 대한 원인분석을 직접 서술한(개방형 기술)내용에 근거하여, 이행이 미진한 이유와 원인분석을 유형화하여 재검토한다.

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

둘째, 여성의 승진 및 관리자 육성의 문제점을 들고 있다. 응답기업의 90%정도가 여성인력 채용이 1990년대 중반 이후부터 대졸여성인력을 채용하기 시작했기 때문에 관리직으로의 승진대상자의 모수(sample)자체가 작다는 의견이다. 이와 더불어 기업 인사관리시스템의 구조적 변화도 주요원인으로 들고 있다. 예컨대, ‘과단위에서 팀제’로 조직변화가 추진되고, 인사 관

행도 ‘내부승진에서 경력직 간부채용’으로 점차 변화되고 있기 때문에 여성 관리자 육성의 한계는 시장의 구조적 변화로 인해 여성인력 인프라 구축 및 축적의 어려움이 더욱더 커지고 있다는 점이다.

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

마지막으로, 시행계획서를 작성하는 기업들의 AA제도에 대한 인식문제이다. 전반적으로 AA제도를 심각한 기업규제로 인식하고 있으며, 여성고용목표인원이나 시행계획서 내용의 충실성 및 여성인력고용계획과 관련하여 매우 보수적인 입장을 고수하고 있으며, 중·장기적으로는 정치적인 변수에 따라 제도기능이 약화될 수도 있다는 정부정책에 대한 신뢰저하도 영향을 미치는 것으로 보인다. 이와 같은 AA제도 비이행기업의 시행계획서를 활용·분석한 제도준수에 대한 문제점을 일괄하면 <표 5>에 제시된다.

〈표 5〉 기업의 AA제도 준수율이 낮은 원인

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

자료 : AA 사업체 근로실태조사 원시자료, 한국노동연구원 뉴패러다임센터, 2007.

V. 느슨한 AA제도 도입에 관한 정치경제학적 분석: 인터넷 서베이¹¹⁾

1. 설문지 설계

기업이 인식하는 AA제도에 대한 평가지표를 활용하여 느슨한 제도설계의 원인이 정치·경제적 원인에 기인한다는 가설을 검증하기 위하여 성균관대학교 HRD 연구센터에서 작성된 15개 문항의 설문지를 민간리서치기관인 IRC에 조사 대행의뢰를 하였다. IRC에서는 무작위 표본으로 120개 기업체의 인사관리담당자를 대상으로 인터넷조사 및 전화인터뷰를 병행 실시하였다. 조사기간은 2007년 6월11~6월15일까지 설문 전문조사자에 의해 이루어졌다.

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

조사대상 기업의 분포는 상시근로자 1,000인 이상 사업체(68개소), 500~999인 사업체(9개소), 499인 이하 사업체(43개소)로 AA대상기업 56.7%, 비 대상기업 43.3%로 구성되었다. 설문지 응답자는 AA정책에 대한 이해도를 고려하여 직접 인사관리업무를 수행하는 인사과 담당자로 한정하였으며, 지역적인 차이는 고려하지 않았다. 설문지문항은 5점 척도와 응답자가 직접 문제에 대한 인식내용을 기술할 수 있도록 주관식 문항으로 설계되었다. 전체적인 설문지

11) 설문지 문항은 논문분량의 제약으로 인해 성균관대학교 HRD(Human Resource Development)센터 자료실에 공개함(<http://skkuhrd.re.kr>).

는 두 개의 범주로 구성하였다. 첫 번째는 AA제도 실시 2년차를 맞이하는 현시점에서 기업이 바라본 정책운영에 대한 평가이다. 제도도입의 시의 적절성여부, 적용대상 기업규모의 적합성, 여성고용비율의 기준선, 500-999인 사업체에 대한 유예기간의 유효성, AA제도 도입의 추진배경 및 현행 AA제도 운영방식으로 기대되는 여성고용효과에 대한 기업의 인식결과이다.

두 번째는 AA정책에 대한 기업의 평가문항이다. 기업의 다양한 의견을 수렴하기 위하여 응답방식은 주관식 문항과 5점 척도 방법을 혼용하여 설계되었다. 주요내용은 현재 AA제도 수행에 대한 인식체계를 확인하고, 정책이 행속도가 느슨한 원인을 분석한다. 특히 제도이행 속도가 느슨한 핵심원인이 충분한 정책에 대한 사전준비기간 없이 정치적인 득표극대화를 목표로 일관성 없이 선거 공약되어 추진된 점에 주목하고, 집권 후 구체적인 이행설계에는 정부의 정책의지를 상실하고 재계와 타협을 모색해 가는 과정에서 느슨한 AA제도의 모습을 나타냄으로서 AA제도의 실효성이 반감되고 있음을 확인하고자 한다. 더불어 AA제도 실효성을 확보하기 위해서는 어떠한 제도의 수정과 보완이 필요한지 여부를 현 운영체계에 대한 정부의지의 적극성 정도를 질문하는 방법으로 확인하였다. 또한 향후 정치선거가 AA제도에 미치는 파급효과에 대한 기업의 전망을 통해 정치·경제적 영향정도를 파악하고자 한다.

2. 설문지 분석결과¹²⁾

1) AA정책 운영평가

AA제도도입의 시의 적절성에 대해 세 가지 유형으로 분류한 뒤 현 시점에서 시의적절하다고 응답한 사업체의 비중(25%), 시기상조라고 응답한 사업체의 비중(51%), 나머지 기업들은 유보적인 응답(24%)으로 나타났다(<표 6> 참조). 사업체가 시기상조라고 판단하는 이유는 제도도입이 정치적인 목적으

12) 기업규모, 업종, 지역 및 노조유무 등의 요인이 기업의 AA제도 이행도에 미치는 심층적인 효과분석은 본 연구의 범위를 초월하는 주제이므로 후속 연구과제로 남겨두고자 한다.

로 설계되어 제도에 대한 충분한 준비기간 부족(55%), 우리나라 기업경영의 현실과 부적합(21%), 기업의 완전자율성에 맡길 때 보다 효과적(16%) 및 제도운영방식의 수정이 필요(9%)하다고 응답하였다(<표 7> 참조). 이와 반대로 AA제도가 시의적절하다고 판단한 기업의 경우, 현재 우선 적용되는 사업체 규모로 1,000인 이상의 현재수준이 적합(84%)하다고 본 반면, 선진국의 사례처럼 적극적 조치제도 초기단계에 전체 민간 기업으로 확대하는 사업체규모 기준은 거의 모든 기업들이 부정적 입장(3%)을 표명했다.

〈표 6〉 AA제도 도입의 적절성

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

〈표 7〉 AA제도 도입이 부적절한 원인

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

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

의 경우도 <표 8>에 나타난 것처럼 현재수준(여성고용 및 관리직 여성고용 비율60%)에 대한 동의(46%), 현재수준 보다 낮은 비교집단그룹평균의 여성고용기준(52%)설정이 적절하다고 봄으로써 AA제도가 기업고유의 인사자율권 침해라는 부정적 인식이 저변에 확산되어 있다는 사실을 함축하는 것으로 판단된다.

〈표 8〉 AA여성고용비율의 하한선기준

Q8	빈도	백분율(%)
50%	62	51.7
60%(현재수준)	55	45.8
70%	2	1.7
80%	0	0
90% 이상	1	0.8

다음으로 현재 시행되고 있는 AA제도 도입의 추진배경에 대한 기업들의 반응은 <표 9>의 결과에 나타나듯이 대통령선거공약 사항으로 여성지지가 반을 확대하기 위한 선거전략(39%), 여성계 및 노동계의 강력한 남녀차별금지정책에 대한 현실적 수용(32%), 선진국의 성공적인 여성정책의 벤치마킹(18%), 인력난 해소를 위한 대안정책으로 새로운 여성고용정책에 대한 필요성(12%)로 나타났다. 이와 같은 결과는 대통령의 선거공약사항으로 여성득표를 확보하기 위해 정치적인 목적으로 설계되었다고 인식하는 다수의 기업들은 앞에서의 설문문항(Q5-1)의 AA제도 도입이 시기상조라고 보는 이유가 ‘정치적 목적으로 AA제도가 설계되어 제도에 충분한 준비기간 부족’과 동일한 인식체계를 가지고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 9〉 AA제도 도입의 배경

Q9	빈도	백분율(%)
여성지위 기반 확보를 위한 정치적 목적	47	39.2
여성·노동계의 현실적 요구 수용	38	31.7
여성정책의 글로벌화	21	17.5
새로운 여성고용정책의 필요	14	11.6

다음으로 추진배경의 원인으로 생각하는 바는 사회적인 약자로서 여성의 지위 및 기본 노동권을 확보하기 위한 여성·노동계의 남녀차별금지정책에 대한 끊임없는 현실적인 요구를 제도적 차원으로 반영된 것으로 기업들은 인식하고 있다. 뿐만 아니라 대다수의 기업들은 선진여성정책의 하나인 AA제도의 벤치마킹과 인력난 해소를 위한 여성고용정책에 대한 필요성측면에서 적극적 조치를 수용하면서도 한편으로 실제 여성고용문제에 대해서는 상당히 피동적이고 소극적인 자세를 견지함을 보이고 있다.

또한 현행 AA제도방식으로 예상되는 여성고용효과에 대한 기업의 인식체계를 기초통계분석으로 살펴 본 결과, 4점 척도를 활용하여 점수 3, 4에 가까울수록 긍정적, 점수 1, 2에 가까울수록 부정적 견해를 나타내는 것으로는 추정된다. <표 10>의 결과에 나타난 것처럼 첫째, AA제도가 경제적 실효성은 없지만 정치적 선거에 있어서 여성득표에 유리하게 작용한다고 판단하는 기업이 대부분(3.2)이었으며 둘째, 적극적 조치는 기업의 인사자율성의 침해와 인력활용의 부담이 가중되어 제도이행에 형식적으로 대처하는 결과를 초래한다고 보았고(2.9) 셋째, AA는 기업 인력관리의 효율적운용으로 인해 궁극적으로 기업경영개선에 도움이 되는 것으로 나타났지만(2.5) 표준편차의 크기로 보아 부정적인 의견과의 격차도 상당 수 존재하는 것으로 판단된다. 넷째, AA로 인해 여성의 취업에 대한 태도가 적극적으로 변화하여 궁극적으로 노동시장참여가 증가할 것으로 전망하며(2.7), 다섯째, 여성의 비정규직 비율이 높기 때문에 AA는 중장기적으로 여성고용의 질적 개선측면은 더욱 어려워질 것으로 내다보며(2.8), 여섯 번째, 적극적 조치에 대한 근로자들의

인식부족으로 인해 여성고용개선 및 확대효과에는 한계가 있을 것으로 예측 (3.1)하는 것으로 나타났다.

즉, 정부의 충분한 사전준비와 AA제도에 대한 일관성 있고 과학적으로 시스템적인 정책의지를 표명하지 않는 한, 사회구성원들로부터 참여의 공감대를 형성하기 어렵다는 일면을 시사하고 있다. 무엇보다 이행주체인 기업의 인식부재는 제도이행에 형식적으로 대처하는 사회적 비용을 초래하며, 이로 인한 기업부담 및 손실에 대한 소극적인 자세는 궁극적으로 적극적 조치를 통한 여성고용참여 확대, 인력의 다양성, 인사관리제도의 합리성 및 기업경영 개선에 부정적인 정책결과로 귀결될 가능성이 클 것으로 판단된다. 더욱 근본적인 원인은 정부의 득표극대화를 목적으로 AA제도를 사전준비 없이 선거공약으로 내세웠기 때문에 재임기간동안 정책실효성을 위해 무리하게 추진을 진행한다면, 예상하지 못한 사회적 비효율성을 초래하여 더욱 더 경제적 실효성을 보장하기는 어려울 것으로 전망된다.

〈표 10〉 AA제도의 여성고용효과

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

2) AA 정책평가

기업의 AA제도이행에 대한 평가를 활용하여 AA제도 효과성이 낮은 원인을 제도기준의 느슨함(loose), 제도적용속도의 느림(too slow)이라는 가설을 설정하고 기업이 인식하는 제도의 문제점을 분석하고자 한다. 뿐만 아니

라, 제도실효성을 확보하기 위해서는 어떠한 제도수정과 추가적 보완이 필요한지 여부를 AA제도의 기본항목인 보상과 벌칙제도, 유예기간, 적용대상 기업의 규모, 정부의 시장친화적인 제도설계, 제도이행과 연관된 컨설팅·관리 감독 및 AA제도에 대한 홍보와 인식개선 노력의 완급에 대한 요구를 기초로 살펴본다. 이러한 평가결과는 궁극적으로 차기 대선에 어떠한 영향을 미칠 것인지를 정치·경제적 관점과 연결시켜보고자 한다.

먼저 AA제도가 잘 수행되지 못하고 있다는 부정적으로 답변한 사업체 비율(63%), 반대로 잘 수행되고 있다고 응답한 비율(18%), 이행평가에 대한 유보응답을 나타낸 사업체 비율(19%)로 전체적으로 현시점에서 AA제도에 대한 평가는 매우 부정적인 의견이 지배적이었다(<표 11> 참조). 그러한 기업이 인식하는 부정적 시각의 원인을 두 가지 측면에서 유형화하였다. ① 제도설계 시 기업부담을 최소화하면서 기업자율기능에 의한 시장 친화적 기조로 설계된 ‘전체직종 여성고용비율 또는 관리직 여성비율이 비교그룹평균기업의 60%기준’이 느슨(too loose)하기 때문이다. ② ‘기준미달기업’이 스스로 여성고용비율개선에 대한 이행계획과 목표를 설정한 규정도 제도운영측면에서 속도가 느리기(too slow) 때문이다.

〈표 11〉 AA제도 이행평가

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

①번 질문에 대한 결과는 ‘느슨하다’라고 응답한 비율이 63%, 반대의견이 37%로 나타났다. 느슨한 원인으로는 모름/무응답(22%), 법적제도 미비(27%), 비교그룹 간 기업의 특성이 반영되어 있지 않음(17%), 기업 환경과

노동시장구조의 특성을 반영하지 못함(17%), AA제도에 대한 인식체계 박약 및 사회적 공감대 부족(17%)으로 나타났다. 전체적으로 제도에 대한 구성원 간 의식부족과 정부의 준비가 미흡한 정책이 노동시장의 특성을 반영하지 못한 것에 원인이 있다고 본다. 따라서 여성고용기준비율은 기업의 업종특성과 업종에 따른 노동시장구조적인 측면을 고려하여 설계된다면 실질적인 효과를 거둘 수 있다는 점을 암시한다.

반면, ‘느슨하지 않다’라고 응답한 사업체의 원인으로 들고 있는 사례는 모름/무응답(18%), 기업적 특성을 고려하지 않은 기준(37%), 기업특성상 여성인력이 필요하지 않음(18%), 비교그룹평균 60%는 너무 높은 수준(5%), 여성고용비율을 점진적으로 늘리는 것이 기업 인력활용에 도움(8%), 단기간에 여성인력을 채용하는 것은 기업의 부담(12%), 기업체가 AA제도를 인식하고 준비할 시간부족(2%)으로 나타났다. 종합적으로 느슨하지 않다고 평가하는 기업이 인식하는 원인에 대한 사례의 경우도 정부의 일관성 있고 지속적인 정책적의지의 결여로 인해 적극적 조치가 단기적인 기업의 비용지출증가라는 부담으로 인식함으로써 현 기준보다 완화되고 점진적인 제도이행을 기대하는 것으로 분석된다.

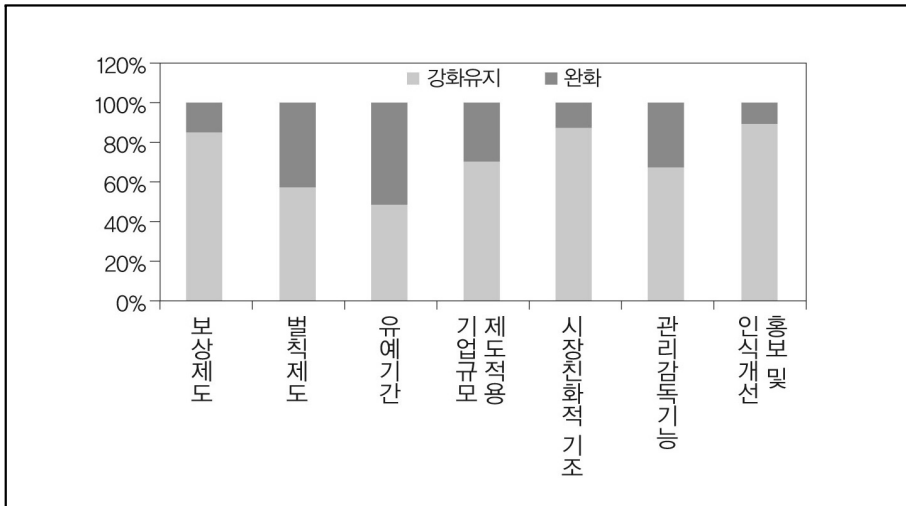
②번 질문에 대한 결과는 기준미달기업의 여성고용비율개선에 대한 시행계획서 규정운영이 느리다고 응답한 비율(70%), 느리지 않다고 응답한 비율(30%)로 나타났다. 기업이 생각하는 느린 원인은 모름/무응답(20%), 여성고용에 대한 기존의 고정관념이 강함(20%), 제도에 대한 이해부족(19%), 벌칙제도가 미약하고, 강제성이 없음(28%), 기업의 요구수준에 맞지 않음(13%)이다. 반면 느리지 않다고 보는 견해에 대한 원인은 전적으로 기업자율에 맡길 때 효율적인 결과를 산출(52%), 모름/무응답(17%), 기업별로 제도에 대한 준비부족(13%), 기업경영개선에 실질적 도움이 되지 않음(10%), 이행하지 않을 경우 벌칙이 약한 수준(9%)이기 때문이다. 종합해볼 때, 제도에 대한 이해부족이 1/5정도 차지하였으며, 제도 운용속도가 느린 원인은 기존 기업 인사관리 관행을 바꾸기 어렵다는 견해가 지배적이었으며, 벌칙제도의 미약성을 지적하고 있다. 또한 기업의 인사자율권이라는 측면에서 기업일방의 입장만을 주장하는 경향이 나타나므로 기업을 대상으로 하는 제도 인식홍보

체계에 문제점이 있을 가능성이 잠재해 있다. 느리지 않은 원인의 지배적인 견해는 완전기업자율에 의한 AA정책이 보다 효율적인 결과를 산출한다는 입장을 반수이상의 기업들이 지지하고 있다.

마지막으로 AA제도의 실효성을 확보하기 위해서 현재 운영되고 있는 제도내용의 강약 및 유지에 대한 응답특성을 살펴보면 다음과 같다. 보상제도는 강화 및 현재수준 유지(88%), 완화(12%)로 현 수준보다 기업의 유인동기를 강화시킬 필요성에 대해 비중을 두는 것으로 보인다. 벌칙 제도는 강화 및 현 수준 유지(64%), 완화(36%)로서 이중 현재 보다 강화(38%)비중으로 현 벌칙제도의 유인이 약해 AA제도 이행이 느슨해질 수 있음을 시사한다. 기업규모별 제도이행 유예기간에 대한 응답비중에서는 현 수준 유지(38%), 완화(43%), 강화(19%)로 나타났다. 이러한 결과는 현재 기업경영구조 및 노동시장의 인프라를 반영하지 않은 정부의 급작스런 제도로 인해 좀 더 제도 이행에 대한 기업의 준비기간차원에서 현 수준보다 규모별 유예기간을 늦추어 줄 것을 시사한다.

또한 여성고용확대를 기업자율에 맡기는 시장 친화적 정책기조는 현재수준 및 강화(73%), 완화(27%)로 약 2/3의 사업체들이 정부의 제도 강제성(여성 및 여성 관리자 고용률 60% 규정, 시행계획서 의무제출)을 가급적 최소화해줄 것을 요구하는 것으로 나타났다. 반면 제도이행과정에 대한 컨설팅 및 관리감독 기능에 대해서는 현 수준 유지 및 강화(67%), 완화(27%)로 기업경영 및 인사관리운영에 실질적 도움이 되는 정부의 제도적 지원에 대한 요구는 상대적으로 강한 것으로 보인다. 특히, AA제도에 대한 홍보 및 인식 개선노력에 대한 기업의 반응은 현 수준유지 및 강화(92%), 완화(8%)로서 제도도입 초기단계임을 감안하더라도 정부의 AA제도에 대한 홍보나 인식개선노력이 합리적이고 효율적인 시스템으로 이루어지고 있지 않거나, 적합하게 실시되지 않을 가능성이 있음을 반증하고 있다([그림 2] 참조).

〔그림 2〕 AA제도의 실효성 확보방안



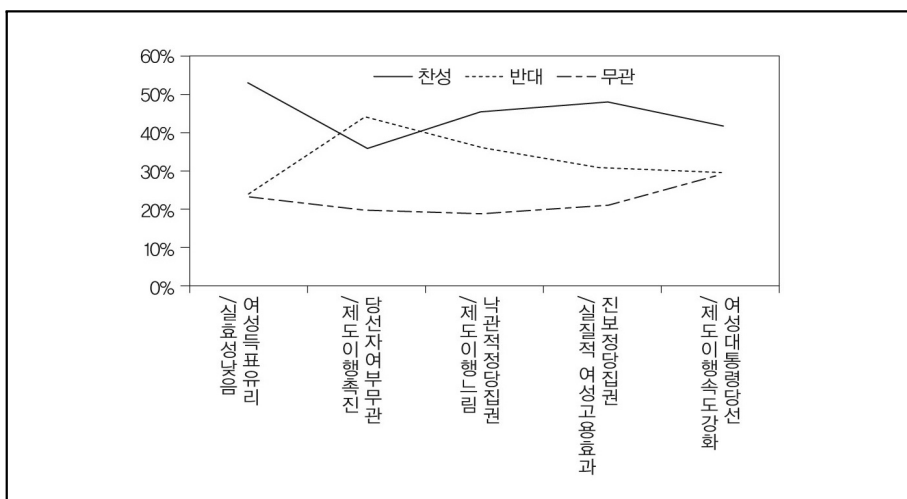
위와 같은 기업의 제도실효성을 확보하기 위한 구체적 조치에 대한 강약을 기반으로 향후 대통령 선거가 AA제도에 미칠 정치·경제적 효과에 대해 살펴보면 <그림 3>과 같다. (1) ‘대통령 선거공약만 남발하여 여성득표는 확보하지만, 누가 당선되는지 여부와 상관없이 명분만 있고 실효성 없이 느슨하게 설계될 것이라는 전망’에 대해 찬성(56%), 반대(30%), 무관(14%)으로 나타남으로써 정치적 도구로는 성공적일 수 있으나, 제도에 대한 정책적 의지에 대한 신뢰도는 현재 상태에서 매우 미약할 가능성이 크다는 점에 높은 가중치를 두고 있다. (2) ‘누가 당선되더라도 여성인력의 중요성과 국제경쟁력 강화를 목적으로 현재보다 AA제도 이행속도는 빠르게 진행될 것이라는 전망’에 대해서는 찬성(48%), 반대(37%), 무관(15%)로 나타났다. 이러한 사실은 전적으로 정책에 대해 만연된 우리 사회의식의 불신에 기인하는 바가 큰 것으로 사료된다.

(3) ‘여성인력정책에 대해 낙관적인 견해를 가지는 정당이 집권하게 되더라도, AA제도는 느리게 이행될 것이라는 전망’은 단적으로 적극적 조치정책이 정치적 목적으로만 활용되고 있는 측면이 강하다는 점을 시사하고 있다.

이 견해에 대한 찬성(56%), 반대(30%), 무관(14%)의 분포이다. (4) ‘강력한 여성정책을 추진하는 정당이 집권하게 되면 AA제도 설계는 한층 강화되어 실질적인 여성고용확대 효과를 유발할 수 있다는 전망’에 대해 찬성(58%), 반대(27%), 무관(15%)로 나타났다. 이와 같은 결과는 정치·경제적 접근법에 의한 이론적 분석결과처럼 진보정당이 집권하게 되면 AA제도는 한층 강화되어 실질적 여성고용증대효과가 긍정적으로 나타날 수 있다는 점에서 고무적이다.

(5) ‘여성대통령이 당선된다면 AA제도는 가장 타이트하게 설계될 것이며 수행속도도 강화될 것이라는 전망’에 대해 찬성(54%), 반대(25%), 무관(21%)이다. 앞의 이론적 분석결과와 동일하게 역사유래 이래로 최초의 여성대통령이 당선된다면, AA제도의 실효성은 경제적 측면에서 최대효과를 산출할 가능성이 큰 것으로 낙관한다고 본다. 반면 반대의견(25%)이 함의하는 것은 정치적 여건이 변하더라도 여전히 제도수행에 대해 우리사회구조 인식 체계에 뿌리 깊게 내제되어 온 정치적 신뢰에 대한 박약과 사후 경제적 기대 효과에 대해 당면한 기업의 비용지출로서 수용하는 태도에 기인하는 것으로 판단된다.

〔그림 3〕 대통령선거가 AA제도에 미치는 기대효과

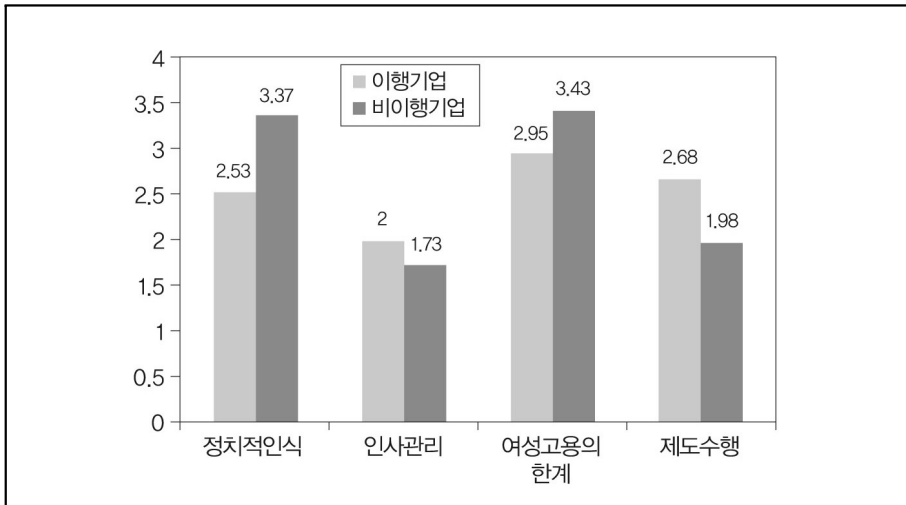


3. 정치적 인식과 AA제도의 이행도 분석

AA제도는 궁극적으로 성불평등에 대한 편견과 차별을 제거하는 단계에서 매우 중요한 조치이다(Marable, 1996). 이 제도 실현을 공고히 하기 위해서는 무엇보다도 기업이 솔선수범하는 가치체계의 선도와 기업의 사회적 책임(CRS : Corporate Social Responsibility)을 준수할 필요성이 크다. 앞서 설문지 분석결과에 의하면 기업이 인식하는 AA제도 이행도의 느슨함은 제도 설계단계에서 국민적인 합의를 담보로 구속력을 가지면서 일관성 있는 제도로 디자인되어 추진된 것이 아니라, 정치적 선거를 목적으로 정당의 이득을 극대화하기 위해 설계된 측면이 강하다고 대부분의 기업들이 인식하는 것으로 나타났다.

본 절에서는 정치·경제적 변수가 기업의 제도이행도에는 어떠한 영향을 미치는지를 확인하기 위해 모든 설문문항에 대해 기초통계분석을 거쳐, 통계적으로 유의한 정치·경제적 변수들을 추출하였다. 그 중에서 통계적으로 유의미한 변수는 10번 문항(Q10)의 (1) 'AA가 경제적 실효성은 없지만 정치적으로는 여성득표에 유리하게 작용할 것이다.'(정치적 인식효과) (3) 'AA는 기업의 인력관리의 효율적 운용으로 인해 궁극적으로 기업경영개선에 도움이 될 것이다.'(인사관리효과) (6) 'AA제도에 대한 근로자의 인식부족으로 인해 여성고용 개선 및 확대효과에는 한계가 있다.'(여성고용효과의 한계) 이고, 다음으로 유의적인 문항은 11번(제도수행효과)이다. 이 변수들을 활용하여 이행기업과 비이행기업간의 상관관계를 분석한 결과는 [그림 4]와 같았다.

〔그림 4〕 AA제도 이행·비 이행에 영향을 미치는 정치·경제적 요인



첫째, 이행 기업에 비해 상대적으로 비 이행 기업일수록 제도수행성과에 대한 기대수준이 낮고, 그 저조한 원인이 AA제도에 대한 인식체계가 정치적인 설계에 기인한다고 수용하는 것과 밀접하게 연관되어 있는 것으로 판단된다. 둘째, 비 이행 기업일수록 인사관리체계가 정비되어 있지 않아 AA제도로 인한 인력관리의 효율적 운영으로 인한 기대수익이 가장 낮은 것으로 나타나고 있다. 셋째, 비 이행 기업은 이행 기업에 비해 제도에 대한 인식 부족으로 여성고용확대 효과에는 한계가 있다고 보는 부정적인 시각이 이행 기업에 비해 크게 높았다. 이러한 분석결과는 여성인력에 대한 고정관념(stereotype attitudes)과 정치적 불신이 클수록, AA제도의 반대가 증가하는 경향(Strolovitch, 1998)과 AA제도가 정치적 선거에 유리한 작용(Deb Johnson ; Hope Kabuchu ; Santa Vusiya Kayonga, 2007)을 하지만, 사전준비 없이 득표를 목적으로 설계되는 경우에는 오히려 여성의 고용지위를 더 열악하게 만들 수 있으며, 기업운영의 성과제고에도 실효성이 낮아질 수 있음을 시사하고 있다.

VI. 결론

AA제도가 정치·경제적 측면에서 설계되었다는 문제의식을 가지고 적극적 조치와 관련된 제도도입 배경을 점검하고 느슨한 AA제도 설계의 문제점과 원인을 국제비교를 통해 살펴보았다. 우리나라 적극적 조치설계의 주요 문제점은 적용대상기업이 민간기업 1,000인 이상으로 제한되었다는 점, 제도 이행수준을 촉진시키는 유인체계의 미비 및 적극적 조치를 관장하는 담당행정부서의 인력부족 등으로 지적되었다. 또한 제도설계과정에서 정치적 변수를 추출하기 위해 AA제도 도입당시의 노·사·정의 쟁점사안을 기반으로 하여 정치·경제적 환경변수가 AA제도 이행성과에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지에 관한 원인변수들을 확인하였다. 그 결과 제도도입 및 설계단계에서 정부가 재계와 정치적으로 타협하는 과정에서 제도설계의 느슨한 유인이 내재되어 있음을 발견하였다. 즉 AA의 이행기준이 비정규직을 포함하는 여성고용비율의 총량기준으로 채택된 점, 여성고용비율 하한선이 동종업종 평균 60%로 채택된 점, 동종 산업분류기준이 대분류에 의한 그룹핑 문제, 적용대상 기업의 규모선정문제 등이다.

2007년의 2차년도 AA시행계획서 평가시스템은 1차 년도에 비하여 다소 개선되었지만, 정규직과 비정규직을 구분하지 않고 총종업원수를 묻고 있는 점, 1차년도 시행계획서를 토대로 MBO(management by objective)에 따라 2차년도 실적평가가 이루어지지 않는 점, 현장실사가 이루어지지 않아 기업의 서류작업(paperwork)을 평가하고 있다는 비판으로부터 자유롭지 못하다는 점, 산업 간의 이질성으로 인한 평가결과의 편차를 적절히 고려할 기제가 개발되지 못하다는 점, 마지막으로 AA평가 담당부서가 노동연구원 본부에서 노동연구원 산하 뉴패러다임센터로 이관되었지만 아직 전담부서의 인력 및 예산이 확보되지 않아서 평가시스템의 불안정성이 노정되고 있는 점은 여전히 문제점으로 남아있다.

1차년도(2006) AA제도 비 이행 기업들의 시행계획서분석을 통해 기업의 AA제도 이행준수율이 낮은 원인들을 규명하였다. 대부분이 노동시장 구조적 원인으로 여성인력의 채용과 활용이 어렵다는 문제점을 들고 있으며, 특

히 기업들의 AA제도에 대한 인식체계에 관한 원인이 주효하다는 사실을 도출할 수 있었다. 비 이행 기업들이 AA제도를 심각한 기업규제로 인식하여 피동적이며, 소극적으로 시행계획서를 작성하는 태도 및 중·장기적으로는 AA제도기능이 약화될 수 있다는 정책에 대한 신뢰저하도 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이를 기업대상 인터넷 서베이를 활용한 분석결과와 연결하면 한국의 느슨한 AA제도도입에 관한 정치·경제적 분석결과와도 일맥상통한 결론을 도출하고 있다. 이 같은 부분은 현재 시행되고 있는 AA제도 도입의 추진배경에 대한 기업들의 반응이 대통령의 선거공약사항으로 여성득표를 확보하기 위해 정치적인 목적으로 설계되었다고 인식하는 점과 다수의 기업들이 AA제도 도입이 시기상조라고 보는 이유가 ‘정치적 목적으로 AA제도가 설계되어 제도에 충분한 준비기간 부족’으로 보는 관점과 동일한 인식체계를 가지고 있음으로서 AA제도 이행준수를 낮추는 가장 큰 원인변수로서 작용될 수 있음을 암시하고 있다. 또한, AA제도 이행성과에 대해 정치적인 인식이 높을수록, 여성고용개선확대효과에 대해 한계가 있다고 평가할수록 AA제도를 비이행할 확률이 높았으며, 반대로 인력의 효율적 운용효과가 있어서 인사관리 및 기업경영개선에 실효성이 있다고 볼수록 AA제도를 이행할 가능성이 상대적으로 높음을 시사하고 있다.

이와 같은 분석결과를 토대로 현 단계에서 한국의 AA제도는 최소한의 설계로서 다음과 같은 미비한 점과 개선점을 발견할 수 있다. 첫째, 한국의 제도가 미국의 AA제도를 벤치마킹하였으나, 미국이 적극적조치의 이행을 정부조달계약과 연계시켜 법적 강제성을 확보하는 데 비하여 우리는 시장친화적인 설계로 인해 제도실효성이 낮을 가능성이 크다. 따라서 여성인력 확대라는 제도목표의 실현을 앞당기기 위해서는 평가결과에 대한 투명성과 신뢰 확보 차원에서 최소한의 인터넷 공개 등 구속력 있는 제도설계나 인센티브 시스템 구축이 요구된다. 이와 같은 현실적인 유인체계의 개발전략(development strategy)이 미비하고 최소한의 구속력을 담보 받을 수 있는 제도설계(institutional empowerment)가 부족한 상태에서 AA의 이행실적이 저조한 것은 자명한 결과일 수 있다. 대안으로 홍보-교육-실사 시스템 재설계 및 강화, AA 실적이 우수한 기업에게 수여하는 상 주는 체계의 개혁, 기획

예산처의 공기업 평가 시 AA 평가점수 반영, 성차별에 관한 소(sue) 제기 시 AA 평가점수를 보조지표 또는 참고자료로 노사정위원회나 법정에서 사용할 수 있도록 지침마련, AA 우수기업의 사례를 정리한 홍보책자를 만들어 best practice를 전파시키는 데 활용하여 AA 제도준수 인식체계의 개선 등의 보완책을 고려해 볼 수 있다.

둘째, 여성고용의 총량확대뿐만 아니라 실질적으로 고용의 질적 개선이 중요함에도 불구하고 한국 여성고용의 최대이슈인 비정규직의 문제를 해결하는데 AA제도가 기여할 수 있는 방법을 불 포함하고 있다. 따라서 여성근로자의 절대다수가 비정규직인 현 상황에서 전체 근로자 중 여성의 고용비율과 관리직 중 여성고용비율만을 양적 지표로 개선한다고 해서 실효성 있는 여성고용의 확대와 성 차별을 해소해 나가는 데는 명백한 한계가 있다. 앞으로 비정규직 문제를 어떤 방식으로 AA제도에서 개선해 나갈지 여부는 과제로 남는다. 따라서 동일가치·동일임금정책으로 성별직업분리를 개선하기 위해서는 여성의 비정규직 직업집중을 개선할 수 있는 내용으로 남녀고용현황을 조사를 추가적으로 확정할 필요가 있다. 적극적 조치와 같은 정책수단을 사용하더라도 이러한 수단이 정규직에게 한정될 경우 여성의 비정규직 직업으로의 집중을 개선하지 못할 것이기 때문이다. 또한 고용형태별 직업분리의 문제도 동일가치노동·동일임금 정책만으로 해결하기 어려운 성질의 것이다. 동일가치노동·동일임금정책은 같은 직업에 종사하는 정규직과 비정규직의 불합리한 임금격차 개선에는 유효하지만, 이질적인 직업 간의 임금격차 개선에는 여전히 한계가 있기 때문이다. 그러므로 비정규직 직업의 저임금 문제는 동일가치 노동·동일임금 정책과 함께 저임금 노동의 개선대책으로 보완되어야 할 필요성이 크다고 본다.

셋째, AA제도의 적용범위 확대에 대한 재검토가 필요하다. 기업규모에 따라 제도의 적용대상을 확대해 나가는 문제, 즉 여성고용비율이라는 결과뿐만 아니라 교육훈련에 있어서 여성비율 등 중간이행 과정에 대해서도 보다 적극적인 제도 설계가 요구된다. 아울러 고령자나 장애인 등으로 이 정책의 대상 집단을 넓혀가는 문제도 제도의 효율성 측면에서 신중한 재검토 및 접근 노력이 필요하다.

결론적으로 아직 AA제도를 도입하지 않은 후발 국가들에게 다음과 같은 정책적 제언을 도출할 수 있다. ① AA제도 도입에는 체계적이며 일관성을 유지할 수 있는 충분한 사전준비기간이 필요하다. 정치적 선거도구로서 제도 도입을 설계하면 제도의 실효성이 낮아질 뿐 아니라 불필요한 사회적 비용을 부담하게 된다. 그러한 연유로 체계적인 제도에 대한 마스터플랜이 필요하다. 이러한 제도의 기본적인 골격(framework)에 해당하는 투명한 정책적 이념과 구체적 방법론이 부재하는 경우에는 시행과정의 착오와 불필요한 예산낭비가 지출될 가능성이 짙기 때문이다. ② AA제도 효과를 촉진하기 위해서는 정부당국이 강력한 정책의지를 가지고 이행에 대한 구속력 확보를 위한 종합적인 프로그램운영이 필요하다. 정부의지가 결여되는 경우 ad-hoc한 경제에 대한 충격으로 나타나 민간부문의 합리적인 의사결정을 저해할 가능성이 커지며, 이러한 네거티브 현상은 오히려 여성인력의 빈번한 이직·이력현상으로 초래될 가능성이 있다. 결과적으로 당초계획대로 제도이행을 담보 받기 어렵게 된다. 그러나 AA제도 수혜자(정책대상자)들이 예측 가능한 방식으로 구조적 체계성과 일관성을 유지한다면, 예측하지 못한 상황(경기변동으로 인한 고용감소 등)으로 발생할 수 있는 기업의 거래비용과 조정 비용을 사전적으로 낮출 수 있게 된다. ③ 중·장기적인 관점에서 제도를 운용할 필요가 있다. AA제도이행 단계별 점수로만 평가할 것이 아니라 기업의 여성인력확대 및 활용에 관한 탄력적인 정책 사후서비스(after-service) 기능으로서 컨설팅 기능을 시스템적으로 통합운용 될 필요가 있다.

이러한 통합적인 AA제도의 운영은 한시적으로 양적인 측면의 여성고용확대뿐만 아니라, 여성인력의 질적인 측면의 커버기능으로 작용함으로써 궁극적으로 우리나라가 남녀고용평등을 지향하는 사회시스템으로 발전을 촉진시켜나가면서 지속적인 경제성장·발전의 핵심동력으로서 여성인력을 활용할 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

- 금재호(2001). 노동시장의 이중구조와 성차별: 직종분리를 중심으로. 제3회 한국노동패널 학술회의발표자료, 307-327.
- 김경희(2004). 양성평등과 적극적 조치. 서울: 푸른 사상.
- 노동부(2006). 적극적 고용개선조치제도 매뉴얼.
- _____(2006). 선진기업 고용평등사례집.
- _____(2006). 고용평등 워크시트 활용 매뉴얼.
- _____(2004). 고용평등이행실태에 관한 통계적 기준개발.
- _____(2000). 남녀고용평등 이행실태분석 및 기업 인센티브제도 도입방안 연구.
- _____(1999). 외국의 고용평등제도의 비교·분석.
- 이주희(2004). 여성고용차별개선을 위한 적극적 조치(AA) 도입방안. 고용평등 주요 쟁점에 관한 정책토론회, 4월 2일.
- 신명·윤자야·이원희(2006). 여성노동관련법실무: 남녀고용평등법을 중심으로. 서울: 중앙 경제.
- 신용자·김영신(2000). 주요 선진국의 여성정책과 남녀평등법제도. 서울: 노문사.
- 장지연(2006). 고용에서의 적극적 조치의 적용과 그 효과. 한국노동연구원. 국제노동브리프, 4(1): 1-9.
- 조준모·권태희(2007). 적극적 조치와 노동시장 성과의 제도적 평가. 남녀고용 평등토론회, 4월 4일.
- 여성가족부(2006). 2005년도 여성정책연차보고서.
- 한국노동연구원(2007). AA1000인 이상 기업 여성 고용실태조사 원시자료.
- 한국노동연구원. 노동시장 차별과 적극적 고용개선조치 I (2006). 연구보고서: 2006-11.
- 황수경(2003). 여성의 직업선택과 고용구조. 한국노동연구원. 연구보고서: 2003-03.

- Adler, Matthew D.(2003). Legal transition: Some Welfarist remarks. *Journal of Contemporary Legal Issues*, 13: 5-28.
- Altonji, Joseph G. and Rebecca M. Black(1999). Race and gender in the labor market, in Ashenfelter and David Card (eds). *Handbook of Labor Economics 3C*. Amsterdam: Elsevier Science.
- Braithwaite, V.(1993). The australian government's affirmative action legislation: Achieving social change through human resource management. *Law and Policy*, 15(4): 327-354.
- _____(1993). First steps: Business reaction to implementing the affirmative action act, Report to Affirmative Action Agency. *Research School of the Social Sciences*. Australian National University, Canberra.
- Heckman, J. J.(1998). Detecting discrimination. *Journal of Economic Perspectives*, 12(2): 101-116.
- Holzer, Harry and Neumark David(2000), Assessing affirmative action. *Journal of Economic Literature*, 38(3): 483-568.
- _____(2000). What does affirmative action do?. *Industrial and Labor Relations Review*, 53(2): Jan. 240-271.
- _____(2006). Affirmative action: What do we know. *Journal of Policy Analysis and Management*, 25(2): 463-490.
- _____(2004). The economics of affirmative action, (ed.) Edward Elgar Publishing Limited.
- Leonard Jonathan S.(1989). Women and affirmative action. *Journal of Economic Perspectives*, 3(1): 61-75.
- _____(1984). Employment and occupational advance under affirmative action, NBER Working Paper, No.1270: 1-30.
- _____(1984). 'The impact of affirmative action on employment, NBER Working Paper No.1310: 1-32.

- Martin Susan E.(1991). The effectiveness of affirmative action: The case of women in policing. *Justice Quarterly*, 8(4): 490-504.
- Nacoste Rupert W.(1987). Affirmative action in american politics: Strength or weakness?. *Political Behavior*, 9(4): 291-304.
- North, Douglas C.(1990). Institutions, institutional change and economic performance, Cambridge University Press.
- Johnson Deb, Kabuchu Hope and Santa Vusiya Kayonga(2003). Women in Ugandan local government: The impact of affirmative action. *Gender and Development*, 11(3): 8-18.
- Sander, R.(2004). A systematic analysis of affirmative action in american law schools, *Stanford Law Review*, 57(4), pp.368-483.
- Shelly J. Lundberg and Richard Startz(1983). Private discrimination and social intervention in competitive labor markets, *American Economic Review*, 73(3), June: 340-47.
- Sheridan Alison J.(1995). Affirmative action in australia - employment statistics can't tell the whole story, *Women in Management Review*, 10(2): 26-34.
- _____ (1998). Patterns in the policies: Affirmative action in australia, *Women in Management Review*, 13(7): 243-252.
- Sowell Thomas(2004). Affirmative action around the world: An empirical study, Yale University Press.
- Steinbugler Amy C. Press Julie E. and Janice Johnson Dias(2006). Gender, race, and affirmative action: Operationalizing Intersectionality in survey research, *Gender & Society*, 20(6): 805-825.
- Strachan Glenda, Burgess John and Anne Sullivan(2004). Affirmative action or managing diversity: What is the future of equal opportunity policies in organizations?, *Women in Management Review*, 19(4): 196-204.
- Welch, Finis(1976). Employment quotas for minorities, *Journal of*

Political Economy, 84(4, Part 2), August, S105-S139, references, in The Economics of Affirmative Action, edited by Harry J. Holzer and David Neumark(2004), pp.3-38, An Elgar Reference Collection.

Policy Epistemic Evaluations of Affirmative Action in Korea: Approach to Compliance Level

Taehee Kwon*·Joonmo Cho**

The Affirmative Action Act in Korea was first introduced in 2006 to increase female employment and correct discriminatory hiring practices. Although it is into its second year, the compliance rate is only 40.3% which is greatly lower than the compliance rate of 99% shown by other advanced nations such as the US and Australia. This study analyzed the reason behind the low compliance rate for the affirmative action system in a political economics perspective. The following implications were deducted. First, the Korean system benchmarked the system in the US, but compared to the US which links the implementation of affirmative action with government procurement contracts to ensure legal enforcement, Korea on the contrary had difficulties in achieving its policy goal of increasing female employment by allowing companies to set up voluntary targets through a market-friendly system design. Second, with 3/5 of women workers being irregular workers, the system establishes a quantitative index which considers only the ratio of female employment which leads to expedient HR management practices that detour the affirmative actions by hiring irregular workers. Third, although there is a need for comprehensive system design in not only meeting the ratio of female employment but in the interim process as well such as the amount of female participation in training, the focus of affirmative action in Korea is only on the employment ratio. According to

* Research Fellow, School of Economics, SungKyunKwan University.

** Professor, School of Economics, SungKyunKwan University.

an Internet survey of companies on the reason for designing such a lax and one-dimensional system, respondents replied that affirmative action in Korea was pursued as a campaign pledge to maximize votes, but in the design stage after taking office, took on a loose shape in the process of compromising with the business sector which ultimately dilute the effect of the affirmative actions. In the case of Korea, in order to ensure efficacy of the affirmative action system, the government should follow a master plan which adopts a consistent and binding approach excluding political motives.

Key Word: affirmative action, improve employment opportunities,
improvement gender discrimination, political economy,
vote maximizing