

적극적 고용개선조치 제도효율성 개선방안 연구*

이승협 **

초 록

적극적 고용개선조치는 남녀고용평등과 일가정 양립지원에 관한 법률에 기초하여 여성근로자 및 여성관리자가 일정 기준 이하인 사업장에 대하여 기업의 고용관행을 변화시켜가도록 유도하기 위한 제도로 2006년부터 시행되어 왔다. 적극적 고용개선조치가 시행된지 10년이 되었지만, 제도시행의 실질적 효과에 대한 평가는 상반되게 나타나고 있다.

따라서 이 연구는 적극적 고용개선조치의 실효성을 높이기 위한 제도적 및 정책적 개선방안을 도출하기 위해 시행 10여년의 제도적 및 정책적 변화를 문제점과 핵심적 쟁점을 중심으로 검토하고, 이를 토대로 구체적인 제도개선 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

효율성과 관련해서는 특히 논란이 되고 있는 제도의 목적 및 정책적 프레임에 대한 재검토가 주로 이루어지고 있다. 특히, 제도운영과 관련하여 제도운영과정, 적용대상의 확대 여부 및 확대 범위 등 제도적 프레임에 대한 분석에 초점이 맞추어졌다.

이 연구에서는 제도개선의 핵심적인 내용으로 다양한 행정통계자료를 활용함으로써 제출자료의 부정확성을 보완하고, 여성고용의 질적인 측면을 고려하는 방향으로 제도개선의 방향을 제시하고 있다. 구체적으로 고용보험DB, 고용형태공시제 및 건강보험DB를 통합한 양성고용현황 DB의 구축과 DB를 토대로 여성고용의 양적 및 질적 측면을 모두 고려하는 여성고용지위지수의 구성을 제시한다.

주제어 : 적극적 고용개선조치, 고용평등, 여성노동시장, 여성관리자, 차별해소

* 이 논문은 2011학년도 대구대학교 학술연구비 지원에 의한 논문임.

** 대구대학교 사회학과 교수(solnamu@gmail.com)

I. 서론

적극적 고용개선조치는 남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률에 기초하여 여성근로자 및 여성 관리자가 일정 기준 이하인 사업장에 대하여 기업의 고용관행을 변화시켜가도록 유도하기 위한 제도로 2006년부터 시행되어 왔다. 적극적 고용개선조치는 사회 내 특정집단에 대한 직·간접적 차별이 해소되어 실질적 평등이 이루어질 수 있도록 노동시장의 구조적 왜곡을 개선하기 위해 국가가 정책적으로 개입하는 제도적 수단라고 볼 수 있다.

우리나라와 같이 동아시아 유교문화권 국가들은 일반적으로 가부장적 사회문화로 인해 노동시장 내에서 여성에 대한 구조적 차별이 두드러지게 나타나고 있으며, 이는 여성고용을 및 여성의 조직 내 지위에 직접적으로 부정적인 영향요인으로 작용해왔다. 동시에 저출산고령화로 인한 생산가능인구의 감소, 고학력 여성인력의 적극적 활용을 통한 사회적 자원 활용의 최적화 등 여성인력의 적극적인 사회적 활용을 위한 제도적 환경의 구축에 대한 필요성 역시 적극적 고용개선조치의 핵심적 논리로 작용하고 있다.

그러나 적극적 고용개선조치가 시행된 지 10년이 되었지만, 제도시행의 실질적 효과에 대한 평가는 상반되게 나타나고 있다. 여성계는 적극적 고용개선조치를 통해 완만하지만 왜곡된 여성노동시장의 구조적 차별이 해소되어가고 있으며, 이로 인해 향후 적극적 고용개선조치를 더욱 강화하여 시행해야 한다고 주장하고 있다. 반면 경영계는 제도적 강제에 기초한 적극적 고용개선조치를 기업의 자율성에 맡겨야 한다고 주장하면서 제도의 존속에 회의적인 시각을 보이고 있다. 적극적 고용개선조치에 대한 기존의 실증적 연구결과 및 제도에 대한 평가를 종합하면, 제도의 긍정적 효과가 분명히 존재하나, 기대했던 여성고용의 질적 변화를 가져오지 못한 것으로 볼 수 있다.

적극적 고용개선조치가 실시된 지 10년이 지난 이제는 기존 경험과 그간 노정되어온 제도적 문제점 및 사용자측의 실무적 어려움을 적극적으로 반영하여, 여성의 사회경제적 지위향상 및 노동시장 내의 불평등을 해소하기 위해 제도발전을 위한 방향을 제도개선 및 운영관리의 효율화의 관점에서

재검토할 필요가 있다.

이 연구에서는 적극적 고용개선조치를 제도효율성의 측면에서 분석한다. 일반적으로 제도 및 정책분석은 효용성(usefulness), 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness) 등 다면적 측면을 고려하여 분석한다(방하남, 2008; 이정수, 2008; 전재식 외, 2012).¹⁾ 그러나 여기에서는 효용성이나 효과성보다는 제도의 운영 및 관리와 관련된 효율성의 측면을 중심으로 적극적 고용개선조치를 분석한다. 적극적 고용개선조치의 효용성은 제도의 목적에 대한 문제이며, 효용성을 부정하는 것은 제도 자체를 부정하는 것이기 때문이다. 제도의 효과성은 여성고용과 관련된 성과의 측면을 주로 분석하는 것으로 거시통계지표, 적극적 고용개선조치 대상기업에 대한 정량적 분석 등이 요구된다. 그러나 현실적으로 여성고용과 관련된 정량적 지표를 확보하기가 쉽지 않기 때문에, 이 연구는 분석대상을 제도의 효율성으로 제한한다.²⁾ 다만, 효용성 및 효과성과 관련된 쟁점사항에 대해서는 기존 연구를 통해 다루도록 하겠다.

따라서 이 연구는 적극적 고용개선조치의 제도적 문제점을 파악하고, 향후 적극적 고용개선조치가 해외 사례에서처럼 여성에 대한 사회적 차별을 해소하기 위한 적절한 제도적 수단으로 정착될 수 있도록 쟁점에 대한 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 지난 10년간 이러한 작업이 시도

1) 효용성평가는 제도 및 정책의 목적, 수요의 충족여부에 관련된 분석으로 제도 및 정책의 계획과 관련이 있다. 특히 제도 및 정책이 개입하고자 하는 사회문제의 해결에 얼마나 유용한지를 주로 평가한다. 효율성평가는 제도 및 정책의 집행과정에 대한 분석으로 제도의 운영 및 관리, 전달체계, 투입 대비 성과 등을 중심으로 이루어진다. 따라서 효율성평가는 일종의 과정평가라고 볼 수 있다. 효과성평가가 성과의 절대적 크기에 초점을 맞추는 반면, 효율성평가는 투입대비 성과의 상대적 크기에 초점을 맞춘다. 효과성평가는 제도 및 정책의 목표달성 정도로 효율성평가와 달리 투입이나 과정보다는 산출 등 성과평가의 핵심영역에 해당되며, 일종의 결과평가라고 할 수 있다.

2) 적극적 고용개선조치의 효과성에 대한 논쟁도 매우 활발하게 이루어지고 있다. 특히 제도의 이행강제력에 대한 문제제기가 주된 내용을 차지하고 있다. 은수미 의원실이 2014년 배포한 보도자료에 따르면, 2014년 10월 현재 7개년 연속 적극적 고용개선조치 미달기업은 민간기업 306개, 공공기관 55개로 총 361개에 해당된다. 14년 현재 여성관리자 비율이 0%인 사업체도 민간기업 140개, 공공기관 12개로 나타나고 있어 제도의 효과성에 대해 보다 근본적인 검토가 필요한 것으로 보인다(은수미 의원실, 2014). 고용노동부 자체 자료에서도 2015년 현재 적극적 고용조치 대상기업 2,009개사 중 여성고용기준 미달 기업은 1,077개로 50%를 상회하고 있다(고용노동부, 2015).

되지 않은 것은 아니지만, 제도의 연착륙을 위한 제도적 안정성 도모에 주로 초점이 놓여 있었던 것으로 보인다. 즉 시행과정에서의 문제점을 해결하는데 조사 및 분석의 주된 초점이 맞춰짐으로 인해 제도개선의 전체적인 방향은 상대적으로 주목받지 못했거나 추상적인 논의로 흐르고 말았다.

이와 같이 적극적 고용개선조치의 제도적 및 정책적 틀이 커다란 변화 없이 시행되어 옴에 따라 제도의 현실적합성에 대한 논란이 계속되어 온 것이다. 이를 위해 이 연구에서는 적극적 고용개선조치의 제도적 개선방안을 제시하고, 적극적 고용개선조치를 통해 여성근로자의 노동시장 내 지위가 실질적으로 개선될 수 있도록 제도 및 정책운영 및 관리의 측면을 효율성의 측면에서 쟁점 및 개선방안을 제시한다.

II. 기존 연구

적극적 고용개선조치와 관련된 기존 국내외 연구는 주로 제도 도입의 의미, 제도도입의 효과, 운영성과의 분석 등을 중심으로 이루어져 왔다. 기존 연구를 이 글에서 사용하는 효용성, 효율성 및 효과성의 정책분석틀에 따라 구분하면, 주로 효율성과 효과성의 차원에서 적극적 고용개선조치에 대한 논의가 주로 이루어져왔다.

효율성의 차원에서는 적극적 고용개선조치제도가 여성의 노동시장 내 지위를 부분적으로나마 개선시킬 수 있다는 제도의 정책적 목표 및 취지를 부정하는 기존 연구는 거의 존재하지 않는다. 다만, 경영계는 적극적 고용개선조치의 효용성에 근본적인 문제를 제기하고 있다(노사정위원회, 2015). 노사정위원회 제21차 일·가정 양립을 위한 일자리위원회 전체회의 회의에서 경영계 대표들은 적극적 고용개선조치가 특정 집단의 고용을 우선적으로 배려하는 방식이기 때문에, 제도의 존속 여부를 재검토해야한다고 주장하고 있다. 이와 같이, 학계보다는 경영계를 중심으로 제도의 효용성을 부정하는 주장이 나오고 있지만, 우리나라 노동시장 내에서의 여성근로자의 지위가 인적 자원의 차이가 아닌 사회적 차별에서 비롯된다는 기존 논의가 일반적으로 받아들여지고 있기 때문에 이러한 주장이 설득력을 확보하기는 쉽지 않아 보인다.

적극적 고용개선조치와 관련된 기존 논의는 주로 효과성의 차원에서 주로 제기되고 있다. 기존 연구의 공통점은 주로 거시적 및 구조적 차원에서 분석이 주류를 이루고 있다는 점이며, 적극적 고용개선조치가 경영성과와 여성고용에 미치는 영향이 주로 분석되고 있다. 대표적으로 적극적 고용개선조치가 여성고용에 미친 영향을 분석한 조준모(2007), 최형재(2009), 정진화(2010), 한국여성정책연구원(2010) 등이 존재하며, 대부분 적극적 고용개선조치가 여성고용에 미친 영향을 긍정적으로 평가하고 있다.

그러나 위와 같은 여성고용에 대한 긍정적 효과에도 불구하고, 일군의 연구결과는 적극적 고용개선조치의 사회적 효과는 급격히 감소되고 있는 것으로 분석하는 등 적극적 고용개선조치의 실효성에 대한 부정적 평가가 증가하고 있다. 특히 제도 도입기 이후 정착기인 2010년 이후 이러한 제도에 대한 부정적 평가가 늘어난 것은 양적 증가와는 별도로 여성고용의 질적 전환이 이루어지지 않고 있기 때문인 것으로 분석되고 있다. 아래의 <표 1>에서 알 수 있듯이, 2006년 제도 시행 이후 여성근로자 및 여성관리자 비중은 꾸준히 증가하는 것으로 나타나고 있다. 그러나 이와 같은 양적 비중 증가에도 불구하고, 제도 자체의 효과 및 여성고용의 질에 대한 문제제기가 지속적으로 이루어지고 있다.

<표 1> 여성근로자 및 여성관리자 비중 추이

(단위 : %)

구 분	여성고용비율			여성관리자비율		
	전체	공공기관	민간기업	전체	공공기관	민간기업
2014	37.09	35.65	37.36	18.37	13.92	19.19
2013	36.04	33.61	36.46	17.02	11.55	17.96
2012	35.24	32.35	35.74	16.62	11.01	17.59
2011	34.87	31.19	35.56	16.09	10.53	17.13
2010	34.12	30.14	34.89	15.09	9.93	16.09
2009	34.01	28.51	35.00	14.13	8.43	15.16
2008	33.56	25.45	34.28	12.51	6.42	13.04
2007	32.32	24.42	34.14	11.00	6.22	12.10
2006	30.77	23.55	32.54	10.22	6.10	11.22

출처 : 고용노동부(2015) 내부자료

따라서 제도의 효과성을 지적하는 기존 논의는 제도 이행의 결과에 따라 적극적 고용개선조치 대상기업들에 대한 제도적 강제성을 어떻게 확보해야 하는가에 초점을 맞추고 있다(권태희·조준모, 2007; 김태홍 외, 2003 & 2010; 이주희, 2009). 현재 제도는 자율성과 인센티브를 강조하는 방향으로 제도의 효과성을 높이도록 설계되어 있으며, 미이행기업에 대한 실질적 제재조치는 사실상 존재하지 않는다. 적극적 고용개선조치 우수기업에게는 인증마크 부여, 기업홍보, 공공조달 상의 가산점, 정책자금 우선지원 등 인센티브가 부여된다(곽선화, 2015: 161). 반면 제재조치로는 2015년부터 시행하는 여성고용 미달사업장에 대한 명단공개가 유일하다(고용노동부, 2014). 반면 적극적 고용개선조치를 성공적으로 운영하고 있는 미국, 캐나다, 호주 중에서는 조달권 박탈 및 이행강제금 부과 등 실질적인 행정처분이 제도적 강제조치로 시행되고 있다(국가인권위원회, 2008; 곽선화 외, 2015).

이 글에서 주로 초점을 맞추고 있는 적극적 고용개선조치의 제도효율성에 대한 논의 역시 사업전달체계, 기업의 수용성, 남녀고용현황 자료의 객관성, 행정서식의 편의성 등 다양한 측면에서 논의되어 왔다. 특히, 제도운영에 있어서 적극적 고용개선조치의 대상기업 선정과 관련된 제도기준(상시근로자 기준, 관리자 범위, 동종산업 분류기준 등)의 적정성에 대한 논의가 활발하게 이루어져 왔다(곽선화, 2015; 이주희, 2012; 김종숙 외, 2013; 김태홍 외, 2010).

제도상의 문제점에 대한 지적은 이미 제도 도입 초기부터 지적되어 왔으며, 제도개선과 관련된 연구들 역시 다수 존재하나, 대부분의 연구가 제도의 문제점을 지적하고 제도 개선의 필요성을 주장하나 구체적이고 실행 가능한 제도개선방안을 제시하지는 못하고 있다.

유계숙(2009)은 사업시행의 행정적 측면의 문제점을 행정적 단순화의 측면에서 제시하고 있으며, 이강성(2010)은 이행실적 부진기업을 선정하는 평가방식의 문제점, 이주희(2012)는 측정지표의 문제, 이병민(2013)은 남녀고용현황 자료 수집의 문제점 등 제도상의 문제를 제시하였다. 곽선화(2015)도 적극적 고용개선조치 사업평가 및 중장기 발전방안에서 이와 같은 제도상의 문제점을 종합적으로 정리하여 제시하고 있으나, 쟁점과 관련된 다양한

주장과 견해를 제시하고만 있을 뿐, 기업의 수용성과 정책의 효과성을 고려한 실행 가능한 방안을 제시해주지는 못하고 있다.

조준모(2007)는 적극적 고용개선조치의 제도설계에 대해 행위자 중심 분석을 통해 이해관계자의 갈등으로 인해 제도적 효과성이 축소되었음을 지적한 바 있으며, 박선영 외(2009)도 적극적 고용개선조치에 대한 기업의 수용성에 상당한 문제가 있어 제도의 안정적 정착이 이루어지지 못하고 있다는 조사결과를 제시하였다. 이와 같은 적극적 고용개선조치의 제도적 문제점에 대한 지적은 그 이후 다양한 실태조사 및 사례조사를 통해 확인되고 있으며, 특히 여성노동법률지원센터(2011)와 이주희(2012)는 기업의 낮은 관심과 사업진행의 형식화, 관리감독의 부실 등으로 인해 제도의 실효성을 부정적으로 평가하고 있다. 유정미(2012a; 2012b)는 보다 근본적으로 적극적 고용개선조치의 정책논리를 분석하면서, 정책형성과정에서 친기업적 담론을 지나치게 의식하여 제도의 영향력과 구속력이 취약한 형태로 설계되었기 때문에 제도의 전면적 재설계가 불가피함을 주장하고 있다.

이 연구는 적극적 고용개선조치에 대한 기존 연구가 주로 문제의 제기과 제도 개선의 필요성을 제시하는데 그치고 있는데 반해, 제도 도입 10년의 경험과 지적된 문제점을 반영한 구체적인 제도개선 방안을 제시한다. 그간 단편적이고 추상적으로 제기된 제도 및 정책적 실효성 문제를 제도효율성의 관점에서 실천적으로 재검토하고, 종합적 관점에서 제도와 정책의 상호연계성을 제고함으로써 적극적 고용개선조치의 현실적합성을 높일 수 있을 것으로 판단된다. 제도와 정책의 실효성을 고려할 뿐만 아니라 대상이 되는 기업의 수용성을 고려한 제도 및 정책 개선방안을 제시함으로써 이해관계자 중심의 관점에서 제도의 안정적 정착에 기여하고자 하는 것이다.

Ⅲ. 적극적 고용개선조치의 쟁점 및 문제점 분석

1. 적극적 고용개선조치 제도의 도입과 운영

적극적 고용개선조치란 사업주가 현존하는 고용 상의 차별 해소와 고용평등의 촉진을 위하여 잠정적으로 취하는 모든 조치와 이에 따른 절차를

말한다(고용노동부, 2015). 적극적 고용개선조치는 본래 미국에서 심각한 인종차별문제를 해결하기 위한 반차별정책에서 비롯되었다. 미국은 1941년 인종에 근거한 고용차별을 금지하였고, 1964년 인종, 종교, 성별 및 국적에 기초한 차별을 금지하고, 차별적 지위에 있는 소수집단에게 고용평등을 보장하기 위한 적극적 조치(Affirmative Action; AA)가 입법화되었다(유정미, 2010: 191-192).

우리나라에서도 2006년부터 여성에 대한 고용차별을 해소하고 여성의 사회경제적 참여를 촉진하기 위해 미국의 적극적 조치가 남녀고용평등과 일·가정양립지원에 관한 법률에 기초해 적극적 고용개선조치 제도라는 이름으로 도입되어 고용분야에서 실시되고 있다(고용노동부, 2015; 유정미, 2008; 성재민·최효미, 2015; 전명숙·김향아, 2008).³⁾

적극적 고용개선조치는 “동종산업 유사규모 기업들을 비교·평가하여 여성을 현저히 적게 고용하였거나 여성관리자 비율이 낮은 기업에 대하여 간접차별의 징후가 있다고 보고, 개선방안을 찾고 시행할 것을 요구하는 제도”이다(고용노동부, 2015). 특히 적극적 고용개선조치는 일부 공공부분에 시행되고 있는 다양한 할당제(quota system)⁴⁾와는 달리 상시근로자 500인 이상 규모의 민간기업과 공공기관에 대해 시행되고 있는 고용분야의 적극적 조치라고 할 수 있다. 적극적 고용개선조치의 적용대상은 제도 도입 초기인 2006년에는 1,000인 이상 민간기업 및 정부투자기관, 정부투자기관이었으나, 2008년 500인 이상 민간기업과 50인 이상 공공기관으로 확대되었으며, 2013년에는 500인 이상 민간기업과 공공기관 운영에 관한 법률 제4조에 따른 모든 공공기관으로 확대되었다(성재민·최효미, 2015). 2015년 현재 적극적 고용개선조치 대상사업장은 2,065개이다(고용노동부, 2015).

3) 적극적 고용개선조치는 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률에 기초하고 있다. 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률은 제 4절 적극적 고용개선조치에서 적극적 고용개선조치의 시행계획서 수립과 제출(제17조의 3) 및 이행실적의 평가(제17조의 4), 적극적 고용개선조치 미이행 사업주 명단 공표(제17조의 5) 등을 통해 적극적 고용개선조치의 핵심 내용을 규정하고 있다.

4) 대표적으로 행정기관 공무원을 대상으로 하는 여성공무원 채용목표제와 양성평등 채용목표제, 과학기술분야 공공연구기관을 대상으로 하는 여성과학기술인력 채용목표제, 국립대학을 대상으로 하는 국·공립대학 여교수 채용목표제 등을 들 수 있다(유정미, 2012: 197).

적극적 고용개선조치는 크게 3단계 과정으로 구분되어 진행된다. 1단계에서는 적극적 고용개선조치 대상사업장이 해당 년도 3월 31일까지 남녀근로자 현황을 제출하도록 되어 있다. 남녀근로자 현황에는 사업장 기본 현황과 직종별·직급별 남녀근로자 규모를 기업이 스스로 작성하여 AA-NET을 통해 제출해야 한다. 남녀근로자 현황자료의 제출은 의무사항이며 미제출시 300만 원 이하의 과태료를 부과 받는다.

2단계에서는 제출된 자료를 토대로 여성고용률이 규모별 및 동종업종 평균의 70%에 미달되는 기업에 대해서 시행계획서를 차년도 3월 31일까지 제출하도록 요구한다⁵⁾. 시행계획서는 사업체별로 남녀인력 활용수준의 적정성 분석, 여성근로자 및 여성관리자의 고용목표, 고용관리 개선계획, 특이사항 등 여성고용 비중을 높이기 위한 세부적 이행계획을 자율적으로 작성하여 제출하도록 하고 있다. 제출된 시행계획서는 심사위원회 심사를 거쳐 평가되며, 내용이 부실하다고 판단될 경우에는 재작성해야 한다.

3단계에서는 시행계획서의 이행여부를 평가한다. 기제출한 시행계획서를 토대로 차차년도 3월 31일까지 이행실적보고서를 제출해야하며, 제출된 이행실적보고서를 토대로 시행계획서의 이행여부를 평가하도록 되어 있다.

〈표 2〉 현행 AA제도 운영 개요

	남녀근로자현황	시행계획서	이행실적보고서
	1년차	2년차	3년차
'15년	직종별·직급별 남녀근로자현황 제출 및 평가	적극적 고용개선조치 시행계획서 제출·평가	적극적 고용개선조치 이행실적보고서 제출 및 평가
'16년	직종별·직급별 남녀근로자현황 제출 및 평가	적극적 고용개선조치 시행계획서 제출·평가	적극적 고용개선조치 이행실적보고서 제출 및 평가
'17년	직종별·직급별 남녀근로자현황 제출 및 평가	적극적 고용개선조치 시행계획서 제출·평가	적극적 고용개선조치 이행실적보고서 제출 및 평가

① 현황 보고(기업) → ② 미달기업 시행계획서 제출(기업) → ③ 심사위원회 심사 및 재작성(고용부·노발재단) → ④ 이행실적 보고서 제출(기업) → ⑤ 전문위원회 심사 및 부진기업 명단 공표(고용부)
출처: 고용노동부, 2015.

5) 규모별은 1,000인을 기준으로 사업체를 상근로자 기준 1,000인 이상 및 1,000인 미만 사업체로 구분한다. 동종업종 평균 70%라는 기준은 2013년도 남녀고용평등과 일·가정양립지원에 관한 법률 시행규칙 개정에 따라 2015년부터 적용되었으며, 그 이전까지는 60%를 기준으로 삼았다.

2. 제도 효율성과 관련된 쟁점들

1) 자발적 보고의무와 불성실신고

적극적 고용개선조치는 기본적으로 적용대상에 속한 기업의 자발적이고 투명한 보고의무에 기초해 있다. 각 단계마다 개별 기업이 제출한 현황자료에 의존하여 적극적 고용개선조치 대상사업체의 선정과 평가가 이루어지고 있기 때문에, 불성실신고와 자료의 부정확성이라는 문제가 발생하고 있다. 2011년 여성노동법률지원센터가 실시한 적극적 고용조치 적용사업장 관리자 실태조사 결과에 따르면, 핵심 보고항목인 남녀근로자 현황 및 관리자수에 대한 부정확한 이해로 인한 오기 및 오류가 상당수 존재하는 것으로 나타나고 있다(여성노동법률지원센터, 2011). 2012년에 실시된 적극적 고용개선조치 적용기업 인사담당자에 대한 심층면접조사에서도 동일한 문제가 지적되고 있다(이주희, 2012).

더욱 문제인 것은 불성실신고의 문제이다. 우선 적극적 고용개선조치제도에 대한 기업의 관심이나 수용도는 매우 낮은 상태이며(성재민·최효미, 2015: 97-110), 이로 인해 형식적으로 서식을 작성하게 되거나 제도 자체에 대한 불만이 높아지는 결과를 초래하고 있다(곽선화 외, 2015). 이러한 문제는 최종적으로 제도의 신뢰성에 부정적 영향을 미치는 방향으로 작용하고 있다.

기존 연구에서도 이와 같은 문제점들이 지적되었고(유정미, 2012a; 2012b), 다양한 개선방안이 제시된 바 있다(이주희 외, 2012; 곽선화 외, 2015). 이주희는 제출절차, 근로자 제출기준, 제출시점기준의 3가지 측면에서 개선방안을 제시하였고, 곽선화는 제출주기 및 제출서식의 적절성의 측면에서 개선방안을 제시하고 있다. 대표적인 두 적극적 고용개선조치 개선방안 연구에서 제출서식과 관련하여 제시된 개선방안은 커다란 차이를 보이고 있다. 이주희의 연구에서는 적극적 고용개선조치 이행을 위한 정확한 자료확보에 있는 반면, 곽선화의 연구는 기업의 수용성을 높이기 위한 운영관리적 측면의 개선에 초점이 맞추어져 있다. 이와 같이 두 연구결과에서 제시된 개선방안은 불성실신고와 자료의 불확실성의 문제를 해결하기 위해 검증절차를

엄격하게 운영하거나 부분적으로 제출서식을 간소화하는 상이한 방안을 제시하고 있다.

〈표 3〉 적극적 고용개선조치 제출 서식 개선방안 비교

개선 항목	현행	이주희 외(2012)	곽선화 외(2015)
제출절차	인사담당자	결재라인의 상향조정(CEO)	-
근로자수 파악시점	연평균	연말기준으로 변경	-
제도주기	매년	-	격년제
제출서식	자기기입 항목별 자유기입	고용형태 추가(비정규직) 고용보험DB와의 비교검증	고용형태 공시제와 연동 체크리스트(시행 및 이행계획서) 제도운영 현황 기술

출처 : 이주희 외(2012); 곽선화 외(2015)를 토대로 재구성.

그러나 제도의 효과성을 제고하기 위해서는 한편으로는 자료의 정확성을 확보하고, 다른 한편으로는 기업의 수용성을 높여야하는 상호 상치될 수 있는 요인을 고려해야한다. 따라서 기존 서식의 제출방식의 부분적 개선으로 이러한 목적을 달성하기가 쉽지 않다. 여성의 고용지위 현황을 명확히 파악하기 위해서는 현재의 자기기입식 현황자료의 부정확성이 문제가 되고 있기 때문에 이주희 외에서와 같이 고용형태 항목의 추가와 자료에 대한 검증과정이 추가적으로 요구되지만, 이 경우 그렇지 않아도 복잡하고 불명확한 자료제출 기준으로 인해 낮은 기업의 수용도가 더 떨어지는 역효과를 초래할 수 있기 때문이다. 반면, 곽선화 외에서 제시된 바와 같이 제도주기를 늘리고, 시행 및 이행계획서를 단순화하여 체크리스트 형식으로 간소화하는 것은 기업의 수용도를 높일 수는 있지만, 제출자료의 부정확성 역시 높아질 가능성이 높다.

따라서 자료의 정확성을 확보하고 동시에 기업의 수용성을 높이기 위해서는 현재의 적극적 고용개선조치에서 요구하고 있는 남녀근로자 현황자료의 확보와 관련된 관리체계를 전체적으로 재조정할 필요가 있다. 즉 기업의 신고편의성을 높임과 동시에 정확한 자료의 확보를 위해서는 1단계 남녀근로자 현황 제출방식 및 제출서식과 2단계 및 3단계의 시행 및 이행계획서의 제출방식과 제출서식을 단계별 취지와 목적에 맞게 전면적으로 재조정할 필요가 있다.

2) 제출자료의 부정확성

현행 적극적 고용개선조치는 기업에게 남녀근로자 현황, 시행계획서, 이행실적 보고서 등 3가지 형태의 자료를 제출하도록 하고 있다. 남녀근로자 현황 제출단계의 취지는 적극적 고용개선조치의 대상기업 중 이행계획서를 작성할 필요가 있는 대상기업을 선별하기 위한 것이다. 이를 위해 현재는 기본적인 사업체 정보와 함께 남녀근로자 현황을 직종별 및 직급별로 구분하여 제출하도록 되어 있다. 직종은 관리자에서 단순노무종사자까지 총 7개 항목으로 구분되어 있으며, 직급은 임원과 직원을 구분하고, 직원은 다시 과장급을 기준으로 구분하는 3개의 직급으로 구분된다.

남녀근로자 현황에서는 상시근로자의 개념과 정의가 부정확하거나 시행 이행계획서와 산정시점이 상이하게 제시되어 있고, 직종구분에 있어서 기능직 종사자/ 단순노무종사자, 관리자/ 전문가/ 사무종사자/ 서비스종사자 등의 직종분류의 문제, 관리자 개념의 추상적 정의⁶⁾ 등 현황보고서를 작성하는 담당자의 자의적 판단이 개입할 가능성이 높다.

남녀근로자 현황을 토대로 전년도 여성고용기준에 미달된 기업에 대해 적극적 고용개선조치 시행계획서를 제출하도록 하고 있다. 시행계획서의 목적은 여성고용비율의 향상을 위한 실질적인 액션플랜을 마련하도록 하는 것이다. 시행계획서의 작성항목은 크게 기업정보, 인력활용분석, 고용목표 수립, 고용관리 개선계획, 특이사항 및 기타 등으로 구분되어 있다.⁷⁾ 여성

6) 현재 관리자 인정기준은 직종상의 관리직과 구별되는 한국표준직업분류 상 고위 임직원 및 관리자를 의미하는 것으로 정의되어 있으며, 직급과는 무관하게 업무지휘 및 감독권, 인사고과(근평)권, 결재권의 3가지 권한 유무로써 판단하도록 되어 있다. 그러나 서식제출을 담당하는 인사담당자가 이러한 추상적 기준에 따라 여성관리자 비중을 추산하기에는 현실적인 어려움이 존재하며, 따라서 자의적 판단으로 인한 오류가능성이 매우 높다고 할 수 있다.

7) 실질적인 입력항목은 추가적인 인력활용분석, 고용목표 수립, 고용관리 개선계획, 특이사항 및 기타 항목이다. 인력활용분석에서는 여성인력 현황을 해당년도와 전년도별로 총근로자수 및 관리자수의 남녀인원 및 비중을 기입하게 되어 있다. 또한 여성 신규인력 채용 현황, 여성 관리자 승진 현황, 여성인력 이직 및 근속년수 현황, 인사제도 현황, 산전·후 휴가 및 육아보육 관련 현황 등 추가적인 현황자료 및 여성인력 활용 부진 원인분석 등을 입력하도록 되어 있다. 고용목표 수립에서는 여성고용목표를 명확한 수치로 단기에서 장기(향후 5년)에 걸쳐 제시한 후, 설정 근거를 역시 서술형 자유형식으로 제시하도록 되어 있다. 고용목표 달성을 위한 고용관리개선계획은 여성인력 비중, 여성인력 신규채용, 여성인력 관리직 승진, 여성인력 이직률(퇴사율)/근속연수, 인사제도, 산전 후 휴가 및 육아보육 관련, 기타 등의 항목에 대해 개선과제 및 완료기한을 서술하도록 되어 있다. 마지막으로 사업장 이슈 및 특이사항 항목은 사업체의 특수성을 역시 서술형 자유형식으로 작성하도록 되어 있다.

인력 활용 부진 원인분석은 서술식으로 작성하도록 되어 있는데, 이로 인해 제출된 이행계획서에 제시된 원인분석은 매우 피상적이고 형식적으로 작성될 뿐 아니라 작성 자체를 생략한 경우가 많이 나타나고 있다(노사발전재단, 2015). 기 제출된 2015년 시행계획서를 살펴보면, 상당수의 시행계획서가 형식적으로 작성되고 있음을 알 수 있다(노사발전재단, 2015). 제출된 상당수의 시행계획서가 여성고용목표를 매우 낮게 설정하고 있거나, 형식적으로 제시되고 있다. 필수입력사항임에도 불구하고, 심지어 중장기목표를 제시하지 않은 채 이행계획서를 제출한 사례도 존재한다. 서술형 자유기입을 하도록 되어 있는 대부분의 항목을 살펴보면, 피상적이고 형식적인 작성이 많고, 설정 근거 및 특이사항에 대해서는 주로 여성인력 채용 및 활용의 어려움을 토로하는데 그치는 이행계획서가 상당수 발견된다.

이와 같이 적극적 고용개선조치 대상기업으로 선정된 사업체가 적극적으로 고용개선조치를 고려하고 있는 것으로 판단할 수 있는 사례가 많지 않은 것은 여러 가지 이유가 있을 수 있다. 첫 번째로, 기업의 적극적 고용개선조치에 대한 낮은 수용도 및 효과적인 유인책과 패널티의 부재를 들 수 있다. 적극적 고용개선조치 대상으로 선정된 기업에서 적극적 고용개선조치를 중요하게 생각하지 않기 때문에, 제출의무를 형식적으로 이행하는 수준에서 이행계획서를 작성하는 경우가 많은 것으로 조사되고 있다. 성재민·최효미의 2014년 적극적 고용개선조치 대상기업에 대한 관리자 설문조사에서 적극적 고용개선조치에 대한 기업내 결재가 주로 관리부서의 최상위보직자 수준에서 이루어지며, 시행계획 및 이행실적의 회사 내 공지 및 공유가 이루어지는 사업체는 전체의 10.1%에 불과한 것으로 조사되었다(성재민·최효미, 2015). 두 번째로는 기업 내에서 적극적 고용개선조치 시행계획서를 작성하는 담당자의 전문성 문제를 들 수 있다. 시행계획서가 요구하는 항목은 해당 사업체 인사노무에 대해 상당한 지식과 경험을 보유한 상태에서 전략적으로 접근할 때만 제시할 수 있는 수준이다. 그러나 현실적으로 시행계획서의 결재가 관리부서의 최상위보직자 이하에서 이루어지는 상황에서 시행계획서 작성을 담당하는 담당자가 여성채용 및 인적자원관리에 관한 전략적 판단에 대한 권한을 행사하기도 어렵고, 역량 있는 담당자가 적극적 고용개선조치의 실무자로 배치될 가능성도 매우 적다고 할

수 있다.

이행실적보고서에서도 시행계획서와 유사한 문제가 나타나고 있다. 2015년 제출된 이행실적보고서를 살펴보면, 기본적인 수치를 제시하는 항목을 제외한 대부분의 서술형 자유기입식 항목이 비워진 채 제출되었거나, 형식적이고 피상적인 수준에서 작성되었음을 확인할 수 있다. 특히 달성수준과 미달성이유 항목은 미기입 비중이 매우 높게 나타나고 있다. 달성수준과 미달성이유 항목에 대한 미기입 비중이 높게 나타나는 것은 해당 사업체의 무성의와 담당자의 역량의 문제라고 볼 수 있지만, 다른 한편으로 달성수준과 미달성이유 항목이 요구하는 작성자의 역량수준이 지나치게 높기 때문인 것으로 보인다.

이와 같이 적극적 고용개선조치가 각 단계별로 요구하는 양식이 불성실하게 작성되거나 미기재 되는 비중이 높게 나타나고 있어, 자료의 정확성과 기업의 수용성을 높일 수 있는 방향으로 서식요건을 개선할 필요성이 시급히 요청되고 있다. 따라서 현재 남녀근로자 현황보고서, 시행계획서, 이행실적보고서의 총 3단계는 현황파악을 통한 적극적 고용개선조치 대상기업의 선정, 선정된 대상기업이 제시하는 시행계획의 적절성 검토, 이행실검 점검을 통한 추후 조치 실행을 목적으로 구성되어 있다. 따라서 각 단계적 목적을 중심으로 각 단계별 기입항목을 재조정하고, 필요하다면 단계별 목적에 맞게 기입형태를 변경하거나, 각 단계 간 항목의 조정이 필요하다. 특히 기업의 수용성을 높이기 위해서는 중복 항목 및 불필요한 항목을 배제할 필요가 있으며, 자료의 정확성 측면에서 일부 기입항목, 더 나아가 특정단계 자체를 가능하다면 전면적으로 대체하는 방안을 고려할 필요가 있다.

IV. 적극적 고용개선조치 제도효율성 개선방안

1. 기본 방향: 정보의 정확성과 기업의 수용성 제고

남녀근로자 현황 파악을 위한 제출서식은 현재 500인 이상 사업체 모든 공공기관에 대해 기본적인 기업정보 및 근로자 고용 현황을 요구하고 있다. 이주희 외의 2012년 연구에서 자세하고 분석되고 있듯이, 적극적 고용개선

조치 대상 사업체가 제출한 현황 자료와 고용보험 DB를 비교분석한 결과, 두 자료 사이에 근로자 전체 수와 여성 근로자 수의 업종별 평균 차이가 상당히 큰 것으로 나타나고 있다(이주희 외, 2012). 업종별 차이가 존재하지만 평균 상시근로자 수의 차이가 25%에 달하며, 여성근로자 수의 차이도 32%에 달한다. 이는 달리 말하면, 자기기업식으로 제출하고 있는 남녀근로자 현황보고의 정확성에 상당히 문제가 있는 것으로 볼 수 있다. 그렇다면, 현재 자유기업식으로 되어 있는 남녀근로자현황 제출서식을 통해 확보하고자 하는 기업 및 근로자 고용에 관한 정보의 범위가 제한적이라고 한다면, 적극적 고용개선조치에 대한 기업의 수용성을 높이기 위해서라도 대체가능한 조사통계 자료를 확보가능성을 검토해 볼 필요가 있다.

두 번째로 현행 남녀근로자 현황 제출서식은 기본적으로 사업체 내 여성 근로자 및 여성관리자 비중에 대한 정보 획득을 목적으로 하고 있다. 적극적 고용개선조치가 여성고용을 확대하고, 여성에 대한 차별적 구조의 개선을 목적으로 하고 있기 때문에, 각 사업체 내 여성근로자 및 여성관리자 비중을 노동시장 내 불평등한 여성의 사회경제적 지위를 개선하기 위한 핵심적 지표로 삼고 있는 것이다. 그렇다면 현행 남녀근로자 현황 제출서식을 통해 확보하고 있는 모든 조사항목이 현실적으로 사용가능한 다른 공식적 조사통계에서 100% 대체가능하지 않더라도, 원칙적으로 여성근로자에 대한 불합리한 차별이 존재하는 사업체를 선별해낼 수 있다면 일부 항목의 변경 내지 배제 여부도 문제가 되지 않을 것이다.

이러한 두 가지 사항을 출발점으로 삼아 정보의 정확성과 기업의 수용성 제고가 가능하다면, 현행 남녀근로자 현황 제출서식에 대한 간소화 및 일부 항목의 변경 및 배제를 고려해볼 수 있다. 또는 남녀근로자 현황을 파악할 수 있는 대안적 자료를 확보하고, 이 자료에서 직접 상시근로자 500인 이상 기업 및 공공기관을 추출한 후, 시행계획서 제출의무가 부과되는 대상기업 선정의 과정을 동일한 자료 내에서 수행할 수 있다면, 정보의 정확성과 기업의 사무적 편의성을 높여 결과적으로 기업의 수용성을 제고할 수 있을 것이다.

2. 공식 조사통계를 통한 대안적 자료 확보

그렇다면 관건은 현행 남녀근로자 현황 제출서식을 대체할 수 있는 공식적 조사통계가 존재하느냐의 문제이다. 현재 고용과 관련된 공식 조사통계는 다양한 주체(통계청, 고용노동부, 고용정보원, 기타 고용노동부 유관기관)가 다양한 형태로 발행하고 있다. 대표적으로 고용노동부의 사업체노동실태현황⁸⁾, 기업체노동비용조사, 임금구조기본통계조사, 매월노동통계조사, 고용형태공시제 자료, 통계청의 경제활동인구조사 및 부가조사, 전국사업체조사, 국세청 과세자료통계, 국민연금관리공단의 국민연금통계, 국민건강보험공단의 건강보험 통계, 한국고용정보원의 워크넷, 고용보험DB, 산업·직업별고용구조조사 등을 들 수 있다(백광호, 2007; 최강식, 2010). 이와 같은 대표적인 1차 자료 외에도, 2012년도부터 통계청이 공공기관이 보유하고 있는 여러 행정자료를 결합하여 공표하고 있는 임금근로일자리 행정통계가 2차 자료이지만 고려의 대상에 포함될 수 있다(통계청, 2012; 2014).

다만 이러한 공식 조사통계가 남녀근로자 현황 보고를 대체할 수 있기 위해서는, 현재의 적용대상인 상시 근로자 500인 이상을 고용하고 있는 모든 사업체 및 모든 공공기관을 포괄할 수 있어야 한다. 이 기준을 적용하면, 기본적으로 표본조사에 기초한 모든 공식 조사통계는 제외된다. 앞의 기준을 만족시키는 공식통계는 통계청의 전국사업체조사와 통계청의 전국사업체조사에 기초하여 작성되는 고용노동부의 사업체노동실태현황을 제외하면 모두 행정통계이다.

현행 적극적 고용개선조치 1단계 제출 남녀근로자 현황은 매년 초에 전년도 자료를 기준으로 적극적 고용개선조치 적용대상 사업체를 선정하고 있다. 통계청의 전국사업체조사에 기초해서 작성되는 고용노동부의 사업체노동실태현황은 전국사업체조사 자료를 재가공하여 발표하기 때문에 조사

8) 통계청의 전국사업체조사 원시자료를 고용노동부의 행정기준에 맞게 가공 및 집계하여 사업체수와 종사자수에 관한 통계자료를 제공한다. 통계청의 전국사업체조사는 표본조사가 아니라 조사기준일인 12월 31일 현재 전 지역에 소재하고 있는 모든 사업체를 대상으로 하는 전수조사이다. 다만 일부 조사예외 사업체는 존재한다.

시점 이후 2년 정도가 지난 후에 공표되기 때문에 시의성이 떨어져 남녀근로자 현황을 대체하는 자료로 사용하기 곤란하다.⁹⁾ 고용노동부의 사업체노동실태현황의 원자료가 되는 통계청의 전국사업체조사 자료도 매년 주기로 작성되지만, 전년도 12월 31일을 조사기준일로 삼아 매년 2~4월 중 1개월 간 실시되기 때문에, 조사결과와 집계 및 공표에 걸리는 시간을 고려하면, 역시 시의성의 문제가 발생하기 때문에 남녀근로자 현황을 대체하는 자료로 활용하기 힘들다.¹⁰⁾ 통계청이 각 행정기관이 보유하고 있는 고용 관련 1차 원자료를 통합·가공하여 작성하는 임금근로일자리 행정통계는 사회보험통계와 국세청 과세자료를 결합되어 있다. 따라서 고용 관련 자료의 포괄성의 측면에서 뿐만 아니라 통합과정에서 사업장 단위의 사회보험을 사업체 단위로 통합하고 종사자와 사업체를 연계하여 파악하기 때문에 활용성이 매우 높다(통계청, 2014). 다만 1차 원자료를 통합 및 가공하여 작성되기 때문에 매년 12월 31일을 기준으로 작성하여 익년 말에 발표되기 때문에 시의성의 측면에서 활용가능성이 떨어진다.¹¹⁾

결국 앞의 조건에 시의성의 조건을 더하면, 사회보험 관련 행정 통계만이 적극적 고용개선조치의 남녀근로자 현황을 대체할 수 있는 가용한 자료의 범위에 포함된다. 다만 사회보험통계 중 고용보험DB를 제외한 사회보험통계는 남녀근로자 현황과 유사한 항목이 적고, 대부분 고용보험통계 항목을 통해 파악 가능한 항목들이기 때문에 굳이 고려대상이 포함할 이유가 없다.

그렇다면, 최종적으로 적극적 고용개선조치의 남녀근로자 현황을 대체할 수 있는 조사통계의 범주에 행정통계 중에서 고용보험DB(사업장 현황, 월 평균보수, 자격취득일 및 자격상실일, 근속기간, 계약직 여부 등)와 국세청의 과세자료통계, 통계청의 임금근로일자리 행정통계가 고려대상이 될 수 있다. 국세청의 과세자료에 대해서는 기본적으로 비밀유지가 법적으로

9) 자세한 내용은 고용노동부 고용노동통계 사업체 노동실태 현황 조사개요 참조.

10) 자세한 내용은 통계청 홈페이지 전국사업체조사 조사개요 참조. 또한 전국사업체조사는 사업체 ID를 매년 새로 부과하기 때문에, 활용목적에 따라 년도별 자료를 산출하는데 어려움이 존재한다(최강식, 2010: 65-66).

11) 예를 들어, 2013년도 12월 31일을 조사시점으로 작성된 2013년 임금근로일자리 행정통계 결과의 실제 공표는 2014년 11월 27일에 이루어졌다.

규정되어 있으나, 국가 통계 작성을 목적으로 하는 경우에는 과제자료 중에서 일부 항목에 대해 제공될 수 있다(최강식, 2010: 39-40). 남녀근로자 현황과 관련하여 활용가능한 항목으로는 사업장등록번호, 직종, 업종번호, 근로소득지급명세서(성별, 근무기간) 등이다.

결국 고용보험 가입자 정보를 토대로 관리되는 고용보험DB가 적극적 고용개선조치에서 현재 요구하고 있는 남녀근로자 현황을 대체할 수 있는 기본적 고용 관련 정보를 포괄하고 있으며, 시의성의 측면에서도 가용한 자료라고 할 수 있다. 여기에 국세청 과세자료통계 중 제공될 수 있는 소득 관련 항목을 사업장등록번호를 매개로 연계시키면 기본 고용현황 및 임금소득 연계데이터를 확보할 수 있다. 국세청 과세자료통계는 부분적으로 고용보험DB의 월평균소득과 보수총액 항목으로 대체할 수도 있다.

고용보험DB는 행정통계자료이며, 고용보험 가입 1인 이상 전사업체와 피보험 근로자에 대한 사실상의 전수조사자료라는 점(백광호, 2007)을 고려하면, 적극적 고용개선조치가 수집하는 남녀근로자 현황 자료보다 훨씬 더 정확한 자료라고 할 수 있다.¹²⁾ 고용보험DB의 구성항목은 사업장과 피보험자 관리 정보, 징수 관련 정보, 고용안정사업 관련 정보, 직업능력개발사업 관련 정보, 실업급여 관련 정보 등으로 구성되어 있다. 이 중에서 적극적 고용개선조치 상의 남녀근로자 현황 정보를 대체하기 위해 활용할 수 있는 항목은 주로 사업장과 피보험자 관리 정보이다.

12) 물론 고용보험DB 역시 일용직, 외국인 근로자, 65세 이상인 자, 공무원, 사립학교 교직원, 우체국 등 별정직 등은 가입대상에서 제외되어 있고, 고용보험 가입 대상임에도 불구하고 미가입상태의 사업체도 존재하는 등 한계를 갖고 있다. 그러나 적극적 고용개선조치가 대상으로 하는 사업체의 범위가 500인 이상 사업체 및 공공기관으로 고용보험 비가입대상이 모두 해당되지 않으며, 고용보험 미가입 근로자가 존재하는 사업체의 대부분이 영세한계기업임을 고려하면, 현재 남녀근로자 현황자료에서 요구하는 기입항목의 대부분을 고용보험DB로 대체할 수 있을 것이다.

〈표 4〉 고용보험전산관리시스템 구성요소별 주요 항목

구분		구성항목
적용	사업장 관 리	사업장관리번호, 보험성립일, 소멸일, 소멸사유, 명칭, 소재지, 전화번호 , 업종코드 , 총상시근로자수(전년도) , 총상시근로자수 , 총상용근로자수 , 자산총계, 적용사업, 대규모기업 여부 , 우선지원대상기업 해당여부, 직업훈련의무업체 여부, 법인등록번호 , 고용보험사무조합, 지방노동사무소코드, 본사/지사 구분, 총사업장수 , 본사 사업장관리번호 , 공사명, 계약금총액, 주된사업장, 공사기간, 원수급사업장관리번호, 하수급금액, 하수급본사관리번호, 일괄적용일, 전년도 총공사실적액, 현년도 총건수, 전년도 총건수, 사업일괄관리번호, 일괄개시일
	피보험자 관 리	주민등록번호 , 이름, 외국인등록번호, 이름(영문), 국적, 생년월일 , 성별 , 자격취득일 , 자격취득사유, 상실일 , 상실사유, 채용일, 학력 , 직종 , 월임금(천원) , 주근로시간 , 채용경로, 장애유형, 장애등급, 주소, 작업처리일, 기준기간 연장여부, 기준기간 연장사유, 이직유형 판단, 사업장관리번호 , 하수급인 번호
징수	보험료 보고 (개산, 증가, 확정보험료별)	임금총액

출처: 방하남 외. 2000(일부 생략 및 강조 필자).

위의 고용보험DB자료와 적극적 고용개선조치의 남녀근로자 현황 자료의 성격 및 항목구성의 공통점과 차이점을 비교해보면 일부 차이가 존재한다(이주희, 2012). 이주희에 따르면, 고용보험DB은 고용보험 가입자만을 대상으로 작성되는 반면, 남녀근로자 현황은 고용보험에서 배제하고 있는 적극적 고용개선조치 적용대상기업에 근무하는 임시·일용직, 초단시간근로자, 외국인 및 65세 이상인 자 등 고용보험 가입유무와 무관하게 모든 직접고용 근로자를 포괄하기 때문에, 고용보험에서보다 총근로자 수가 많아지게 된다.

그러나 적극적 고용개선조치의 적용대상기업이 상시근로자 수 기준 500인 이상 및 공공기관이기 때문에, 사업장관리번호와 본사 사업장관리번호의 통합을 통해 사업체단위로 총상시근로자 수를 집계하면 고용보험 DB를 통해 적극적 고용개선조치의 적용대상기업과 유사한 형태의 적용대상기업의 선정이 가능하다. 적극적 고용개선조치의 목적이 노동시장 내 여성

차별 해소를 통한 여성고용촉진이기 때문에, 임시·일용직 등 고용보험에 가입되지 않는 질 낮은 일자리에 고용된 여성근로자가 현재의 남녀근로자 현황에서 과잉대표되는 자료의 부정확성을 제거할 수 있다.

고용보험 DB자료와 남녀근로자 현황자료의 가장 큰 차이는 남·녀근로자 현황자료에는 직급별 구성비 항목이 포함되어 있어 해당 사업체의 전체 관리직 및 여성관리직 비중을 파악할 수 있지만, 고용보험DB에는 존재하지 않는다는 점이다. 남녀근로자 현황자료의 수집목적은 시행계획서 제출대상 기업의 선정에 있다. 현재 시행계획서 제출대상기업은 근로자 및 관리자의 두 영역 내 여성비중이 동종업종 유사규모 평균의 70%라는 기준을 기초해 선정된다. 따라서 남녀근로자 현황자료를 고용보험DB자료로 대체할 경우에는 구성항목에 존재하지 않는 여성관리자 비중의 파악을 어떻게 할 수 있느냐의 문제가 발생한다.¹³⁾ 이와 관련해서는 다양한 방식의 가설적 모형이 설정될 수 있다:

- ① <방안 1> 시행계획서 제출대상기업의 선정기준을 전체 근로자 중 여성근로자 비중이라는 단일기준으로 변경하는 방안

<문제점> 여성관리자 비중이 매우 낮은 우리나라 현실을 도외시하고, 여성관리자 비중의 고착화 초래(이주희, 2012: 106).

<방안 1의 보완> 여성관리직 비중이 낮은 사업체는 관리직의 승진대상이 되는 여성근로자의 부재를 핑계 삼는 경우가 많으므로, 시행계획서 제출대상기업의 선정기준을 여성근로자 비중으로 단일화하는 기준의 설정을 일정기간¹⁴⁾ 동안만 일몰제의 형태로 운영한 후, 추후 시행계획서 제출단계에서 여성고위직 비중을 재도입하는 방식으로 <방안 1>을 보완.

- ② <방안 2> 시행계획서 제출대상기업의 선정기준을 전체 근로자 중 여성근로자 비중이라는 단일기준으로 변경하고, 여성관리자 비중은 시행계획서 제출대상기업에 대해 여성근로자 비중과 동시에 여성관리자 비중도 개선하도록 하는 방안

13) 여기에서는 여성관리직 항목의 대체가능성 여부만을 다루도록 하겠다.

14) 사업체 및 기관의 평균 관리직 승진연한을 일몰제 기간의 기준으로 설정할 수 있을 것이다.

〈문제점〉 여성근로자 비중은 높으나 여성관리자 비중이 낮은 사업체는 시행계획서 제출대상기업으로 선정되지 않기 때문에, 이러한 사업체의 여성고용차별의 문제를 해결할 수 없음.¹⁵⁾

- ③ 〈방안 3〉 남녀근로자 현황보고를 고용보험DB로 전면적으로 대체하지 않고, 유사항목에 대해서만 간소화하고, 여성관리자 비중에 대해서만 현재와 같이 대상기업에게 자기기업식으로 작성하도록 하는 방안

〈문제점〉 서식의 간소화라는 측면에서 개선이라고 할 수 있지만, 여성관리자 비중의 집계 및 기입이 사업체에 의해 이루어져야 하기 때문에, 서식의 편의성 및 기업 정보의 정확성 개선에 제한적 효과

- ④ 〈방안 4〉 고용보험DB가 제공하지 않는 여성관리자 비중지표를 고용보험DB 상의 유사간접적 지표로 대체 하는 방안:

- 일반적으로 개별 사업체 내부에서 직급/직종과 임금은 연동되어 있기 때문에, 고용보험DB 상의 임금항목을 활용하여 전체 근로자 총임금 대비 여성근로자 총임금의 비율 또는 근로자 1인당 평균임금 대비 여성근로자 1인당 평균임금 비율을 계산하고, 이 비율을 여성관리자 비중지표의 대안적 지표로 활용할 수 있음.
- 동시에 직종 및 직급을 기준으로 관리자를 구분함으로써 발생하는 개념적 논쟁과 사업체마다 다르게 나타날 수 있는 관리직 해당 직급 기준의 모호성의 문제를 고려하지 않아도 되는 장점이 있음.

〈문제점〉 고용보험DB 상 고용보험료 산정의 기준이 되는 임금항목을 토대로 여성관리자 비중의 대안적 지표를 구성할 경우, 기존 자료를 활용하여 실제 여성관리자 비중지표와 대안적 지표와의 오차가 어느 정도로 발생하는지를 시뮬레이션을 통해 확인한 후에 활용가능여부를 판단할 수 있음.

위에서 논의된 4가지 대안적 모형 중에서 확보자료의 정확성과 기업의 수용성을 고려할 때, 고용보험DB상의 임금항목을 여성관리자 비중의 대안적 지표로 구성할 수 있다는 가정 하에서 〈방안 4〉가 가장 효율성이 높은

15) 이주희의 2011년 자료분석 결과에 따르면, 여성근로자 비중은 50% 이상이지만, 여성관리자 비중은 15% 미만인 사업체는 전체 사업체의 약 6.7%에 해당되는 것으로 제시되고 있다 (이주희, 2012).

방안이라고 할 수 있다. 이미 확보되어 있고, 자료에 대한 접근성이 높으며, 상대적으로 정확성이 높은 고용보험DB를 기반으로 시행계획서 대상기업을 선정함으로써 자료의 정확성을 확보할 수 있다. 동시에 기업에게는 남녀근로자 현황 보고라는 절차가 생략됨으로써 행정절차 및 서식의 편의성이 제고되는 효과가 있다. 여성차별해소와 여성고용해소라는 제도의 취지에 맞게 여성에 대한 입직과정에서의 차별을 해소함으로써 여성고용의 촉진을 도모할 수 있고, 여성관리직이라는 여성고용의 질적인 측면에서의 차별적 관행도 동시에 해소할 수 있는 장점이 있다.

3. 여성고용의 질 관련 지표의 활용

현재 적극적 고용개선조치에 대해 고용형태를 파악하지 않기 때문에 여성고용의 질적인 측면이 반영되지 않고 있다는 비판이 제기되고 있다.¹⁶⁾ 고용형태의 문제는 결국 정규직과 비정규직의 문제이다. 실제로 현재의 남녀근로자 현황에서는 고용형태를 반영할 수 있는 지표가 존재하지 않는다. 그러나 위에서 언급한 〈방안 4〉가 적용될 경우, 여성관리직 비중지표를 고용보험DB 상의 여성근로자 임금항목으로 대체하기 때문에 부분적으로 여성고용의 질적 지표로서의 역할도 수행할 수 있다. 고용형태지표는 동일 사업체 내의 정규직과 비정규직의 문제이고, 정규직과 비정규직의 차이는 임금수준에서 가장 큰 차이를 보인다. 따라서 전체 근로자 임금에서 여성근로자 임금이 차지하는 비중이 상대적으로 낮다는 것은 간접적으로 해당 사업체 여성고용의 질이 낮음을 의미한다. 이와 같이 기존 적극적 고용개선조치의 남녀근로자 고용현황지표에서 배제된 임금지표를 활용하는 것은 많은 장점이 있다(유정미(2012a)).

16) 일본은 2014년 재부흥전략의 일환으로 여성의 노동시장 참여를 활성화시키기 위한 법의 제정에 나섰다. 소위 “일본재흥전략: 미래에의 도전”이라는 전략구상을 발표하면서, 2020년까지 여성 관리직 및 임원 비율을 30%까지 제고하고, 여성등용을 위한 공공 및 민간부문의 목표설정 및 행동계획 작성, 여성 등용에 적극적인 기업에게 다양한 인센티브를 부여하는 내용을 담은 법제정을 공식화했다(오학수, 2014). 그 결과 2015년 8월 29일에 여성활약추진법이 제정되어 시행되고 있다. 일본의 여성활약추진법에 따라 300인 이상 기업이 의무적으로 제출하게 되어 있는 행동계획에는 비정규직의 정규직 전환과 같은 여성고용의 질과 관련된 지표가 포함되어 있으며, 우수기업 인증제도의 평가항목에도 비정규직 지표가 포함되어 있다(厚生労働省, 2015).

또한 여성고용의 질적인 측면을 보다 적극적으로 반영하기 위해서는 추가적으로 보완적인 지표의 활용을 고려해볼 수 있다. 최근 들어 여성고용을 촉진하기 위해 중요한 정책적 사안은 여성의 경력단절을 막고 직업생활을 지속적으로 유지할 수 있도록 하기 위한 다양한 일과 생활의 균형과 관련된 정책이 주목 받고 있다. 여성친화적 기업일수록 여성이 일과 가사노동을 병행할 수 있는 다양한 제도를 도입하여 실시하고 있다. 기업이 시행할 수 있는 가장 대표적인 여성친화적 제도는 모성보호에 관련된 것들이다. 즉 여성근로자의 일반적 생애주기모형인 여성고용의 M형 취업곡선을 방지하고, 임신·출산·육아와 직업생활을 병행할 수 있도록 해주는 다양한 고용지원제도의 도입 및 시행여부는 여성고용의 질적인 지표로 활용할 수 있다. 현재 고용보험제도에서는 고용보험 가입 여성을 대상으로 출산 전후 및 육아기 모성보호 지원제도를 운영하고 있다. 따라서 고용보험DB의 모성보호제도 활용여부를 통해 여성고용의 질적 측면을 적극적 고용개선조치의 적용대상 기업 선정에 활용할 수 있다¹⁷⁾.

여성고용의 질적 측면을 파악할 수 있는 또 다른 보조지표로 활용할 수 있는 자료가 고용형태 공시제 자료이다. 기존 연구에서는 현행 적극적 고용개선조치의 가장 큰 문제점 중 하나로 차별시정의 범위가 고용률과 관리직 비율에만 한정되어 있다는 점이 지적되고 있다(이주희, 2011; 2012). 차별시정의 범위가 정규직 중심으로 제한되어 있어 여성의 고용지위는 파악되지도 않고, 시정범위에 산입되어 있지도 않은 상태인 것은 분명한 사실이다. 앞장에서 서술한 바와 같이, 2015년 제정된 일본의 여성활약추진법은

17) 부가적으로 2016년부터는 국민건강보험공단의 건강보험DB 중 임신 및 출산정보를 고용보험DB와 연계하는 것이 가능해졌다. 2015년 11월 20일 국회에서 남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률 일부 개정법률안이 통과되었기 때문이다. 남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률 일부 개정법률안은 제31조의 2의 1항 (자료제공의 요청)을 신설하여, 고용노동부 장관이 모성 보호 및 일·가정 양립 지원제도의 안내와 여성근로자의 법적 권리 보호 등의 업무를 수행하기 위하여 보건복지부 등 국가기관과 「국민건강보험법」에 따른 국민건강보험공단 등 관련 기관단체의 장에게 「국민건강보험법」 제50조에 따른 임신·출산 진료비 신청자료의 제공 및 관계 전산망의 이용(이하 “자료제공 등”이라 한다)을 요청할 수 있으며, 제31조의 2의 2항에 따라 고용노동부장관이 제1항에 따라 제공 받은 자료를 「고용정책기본법」 제15조제3항에 따른 고용보험전산망을 통해 처리할 수 있게 되었다. 이를 통해 출산 및 육아기 전후 여성근로자의 해고, 이직, 출산 및 육아 휴가 사용여부를 당사자의 신고 없이 행정적으로 파악할 수 있게 된 것이다

고용형태와 직종 전환 항목을 우리나라의 시행계획서에 해당되는 행동계획에 포함하도록 되어 있다(厚生労働省, 2015). 이주희의 2012년 연구에서도 남성 대비 여성비정규직 비율을 지표로 산입할 것을 제안하고 있다(이주희, 2012).

이러한 측면에서 볼 때, 2014년 도입된 고용형태 공시제 자료는 여성고용의 질적인 측면을 파악할 수 있게 해주는 정보를 제공해줄 수 있다. 고용형태 공시제는 2014년 처음 도입되어 시행된 제도로써 “상시 300인 이상의 근로자를 사용하는 사업주가 매년 3월 1일을 기준으로 해당 사업 또는 사업장에서 사용하는 근로자의 고용형태를 의무적으로 공시하게 하는 제도”이다(고용노동부, 2015c). 고용형태 공시제를 통해서 파악할 수 있는 자료는 기본적인 사업체 현황 정보, 근로형태 및 성별 구성이다. 고용형태 공시제는 300인 이상 사업체를 대상으로 하고 있으며, 법인등록번호를 통해 고용보험DB와 연계해서 살펴볼 수 있다¹⁸⁾. 현행 적극적 고용개선조치가 500인 이상 사업체를 대상으로 하고 있기 때문에, 300인 이상으로 구성된 고용형태 공시제 자료 중에서 500인 이상 사업체를 선별하고, 법인등록번호를 매개로 고용보험DB와 연계하여 분석한다면 별도의 작업 없이도 쉽게 여성의 고용지위를 파악할 수 있는 고용형태 자료를 확보할 수 있다.

고용보험DB와 고용형태공시제 자료를 활용하면, 현행 남녀근로자 현황 자료에서 요구하고 있는 대부분의 항목에 대한 정보를 확보할 수 있다. 추가적으로 여성의 고용지위와 관련된 부가적 항목을 다양하게 구성할 수 있기 때문에, 여성고용의 질적인 측면을 포함하여 양성평등과 노동시장 내 여성의 과소대표 문제에 대한 기업의 실질적 상태를 파악할 수 있게 된다. 다만, 여성관리자 비율의 정확한 구분 및 비율을 산정해낼 수 있는 항목이 존재하지 않지만, 적극적 고용조치의 제도적 목적이 여성고용과 관련된 인적자원관리의 개선이 필요한 기업을 선별해내는 것이기 때문에, 앞에서 언급한 바와 같이 고용보험DB 상의 임금 자료를 통해 대체할 수 있을 것이다¹⁹⁾.

18) 공공기관의 고용형태 자료는 알리오 및 클린아이 등 공공기관 정보공개자료를 통해 유사한 자료를 확보할 수 있다.

19) 위에서 대안으로 언급하지는 않았지만, 고용형태 공시제의 구성항목에 여성관리자 항목을

이와 같이 현행 남녀근로자 현황자료를 고용보험DB와 고용형태 공시제 자료, 그리고 일부 건강보험DB 항목을 통해 행정적으로 통합하여 활용하면, 자료의 정확성과 기업의 수용성 측면에서 효율성과 효과성이 높아진다고 할 수 있다. 기업 담당자가 직접 산출하여 입력하는 현행 방식이 갖고 있는 자료에 대한 신뢰성 문제, 입력 기준에 대한 담당자의 오해 및 이해부족에서 기인하는 자료의 부정확성의 문제 등을 근원적으로 제거할 수 있어 자료의 정확성을 상당히 높일 수 있다. 동시에 매년 여러 차례 반복적으로 유사·동일한 자료를 산출하고 작성하고 제출 또는 입력해야 하는 작업의 번거로움으로 인해 제도 자체를 거부하게 되는 원인을 제거함으로써 기업의 수용성을 높이고, 적극적 고용개선조치가 원래 목표하던 기업의 여성고용 관행의 변화를 이끌어내는데 더 집중할 수 있을 것이다.

이와 같이, 고용보험DB, 건강보험DB 및 고용형태공시제를 하나의 DB로 연동하여 통합된 별도의 고용현황DB를 구축하면, 현재보다 정확한 남녀고용 현황을 파악할 수 있으며, 동시에 기업의 편의성을 제고할 수 있다. 고용보험DB, 건강보험DB 및 고용형태공시제에는 모두 법인등록번호라고 하는 기축항목을 포함하고 있다.²⁰⁾ 따라서 법인등록번호를 기축항목으로 하여 세 개의 DB를 하나의 관계형 데이터베이스로 구축할 수 있다. 고용형태 공시제 자료는 사업체를 기준으로 작성되어 있지만, 고용보험DB는 기본적으로 사업장을 기준으로 작성되어 있다. 그러나 고용보험DB에 법인등록번호와 더불어 사업장관리번호, 총사업장 수, 본사 사업장관리번호 등 사업장을 묶어 사업체별로 재계산할 수 있다. 건강보험DB의 임신 및 출산정보와 공공기관의 고용형태 정보 역시 동일한 방식으로 고용보험DB에 연동시킬 수 있다. 이를 통해 시행계획서 작성 대상기업을 선정하기 위한 기본 DB(가칭: 양성고용현황 DB)를 구축할 수 있다.

추가하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 다만, 현재 경총 등 사용자단체들이 현행 고용형태 공시제의 주요 문제점 중 하나로 과도한 공시범위를 지적하는 등 반발이 존재하기 때문에 공시범위를 확장하는 것은 쉽지 않을 수 있다(한국경영자총협회, 2015: 15-18). 그러나 경총이 지적하는 과도한 공시범위는 주로 소속의 인원과 같은 간접고용에 집중되어 있기 때문에, 고용형태 및 성별 관리직 비중 항목을 추가하는 것도 고려해볼 수 있다.

- 20) 별도의 개별적 DB를 하나의 새로운 통합된 DB로 구축하기 위해서는 각각의 DB 모두에 공통으로 포함된 동일한 항목이 존재해야 한다. 일반적으로 관계형 데이터베이스에서는 개별 DB를 묶어주는 공통 항목을 기축(Key) 항목이라고 한다.

〈표 5〉 양성고용현황DB(가칭) 구성을 위한 항목

구분	양성고용현황 DB	고용보험DB	고용형태 공시제	건강보험DB	알리오	클린아이
Key 항목	법인등록번호	법인등록번호	법인등록번호	법인등록번호	법인등록번호	법인등록번호
대상단위	사업체	사업장 (사업체로 재분류)	사업체	사업장 (사업체로 재분류)	사업체	사업체
		본사사업장 관리번호; 총사업장 수				
대상범위	500인 이상 사업체 공공기관	현행 기준으로 선별(좌동)	현행 기준으로 선별(좌동)	현행 기준으로 선별(좌동)	현행 기준으로 선별(좌동)	현행 기준으로 선별(좌동)
기준시점	전년 12월 31일 기준	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동
사업체명	법인명	법인명	법인명	법인명	법인명	법인명

4. 여성고용지위지수의 구성 및 산정

위에서 확보된 자료를 토대로 적극적 고용개선조치의 대상기업을 선정하기 위한 대안적 지수를 구성할 수 있다. 공식조사통계를 토대로 구성할 수 있는 대안적인 지수(여성고용지위지수; 가칭)는 총 12개의 지표(Indicators)로 구성된다. 여성고용지위지수는 고용핵심지수, 고용보조지수, 일가정양립지수로 구분된다.

고용핵심지수는 기존 남녀근로자 현황을 대체할 수 있는 여성의 고용지위와 관련된 정량적 항목으로 구성하였다. 고용보조지수는 기존의 남녀근로자 현황을 보완하기 위한 목적으로 주로 여성고용의 질과 관련된 정성적 항목으로 구성하였다. 일가정양립지수는 출산육아기를 중심으로 여성경력단절현상이 주로 발생하기 때문에, 경력단절을 예방하고 여성의 장기근속을 가능하게 하는 기업의 인적자원관리와 관련된 항목으로 구성된다. 일가정양립지수는 여성고용의 질적 측면을 살펴보기 위한 지수이다. 여성고용지위지수를 구성하는 12개의 지표는 다음과 같다.

〈표 6〉 여성고용지위지수의 구성

구분	번호	평가지표	DB	비고 (x100)
고용 핵심지수	1	여성근로자 비중	고용보험DB 고용형태공시제	여성근로자수/총근로자수
	2	여성정규직 비중	고용형태공시제	여성정규직수/총정규직수
	3	여성비정규직 비중	고용형태공시제	여성비정규직수/총비정규직수x100
	4	남성대비 여성 평균보수총액 비율	고용보험DB	$\frac{\text{총여성보수총액}}{\text{총여성근로자수}} / \frac{\text{총남성보수총액}}{\text{총남성근로자수}}$
고용 보조지수	5	여성 신규채용 비중	고용보험DB	여성신규채용자수/총신규채용자수
	6	남성대비 여성 퇴직자 비율	고용보험DB	$\frac{\text{총여성퇴직자수}}{\text{총여성근로자수}} / \frac{\text{총남성퇴직자수}}{\text{총남성근로자수}}$
	7	남성대비 여성 근속기간 비율	고용보험DB	여성평균근속기간/남성평균근속기간
	8	남성대비 여성 정년퇴직자 비율	고용보험DB	$\frac{\text{총여성정년퇴직자수}}{\text{총여성근로자수}} / \frac{\text{총남성정년퇴직자수}}{\text{총남성근로자수}}$
일가정 양립지수	9	경력단절 여성 비중	고용보험DB + 건강보험DB	$\frac{\text{총퇴직임신출산여성근로자수}}{\text{총임신출산육아기여성근로자수}}$
	10	출산전후휴가 사용비중	고용보험DB + 건강보험DB	$\frac{\text{출산전후휴가사용여성근로자수}}{\text{총임신출산여성근로자수}}$
	11	육아휴직 사용비중	고용보험DB + 건강보험DB	$\frac{\text{육아휴직사용여성근로자수}}{\text{총육아기여성근로자수}}$
	12	육아기근로시간단축 활용비중	고용보험DB + 건강보험DB	$\frac{\text{육아기근로시간단축활용여성근로자수}}{\text{총육아기여성근로자수}}$

주1) 정규직 = 정직원 + 무기계약직 + 상용단시간²¹⁾

주2) 비정규직 = 기간제 + 비상용단시간

주3) 근속기간 = 조사시점 - 자격취득일

주4) 퇴직자 중 정년퇴직 및 임금피크제 퇴직자는 제외

주5) 3·6·8·9는 산출값을 다음과 같이 계산하여 평가: =(100- 산출값)

21) 고용형태공시제에서는 정규직을 근로계약 기간의 정함이 없는 근로자로 규정하고, 소위 무기계약직(중규직)을 별도로 구분하지 않고 있다(고용노동부, 2015).

고용핵심지수는 고용의 정량적 측면 및 여성관리자 비중을 대체하기 위한 임금지표 등 4개의 지표로 구성되었다. 여성고용의 정량적 측면은 여성 근로자 비중을 통해 확인할 수 있으며, 여성정규직 비중 및 여성비정규직 비중 지표를 통해 여성고용의 질적 측면을 파악할 수 있다. 남성대비 여성 평균보수총액 비율은 남성과 여성의 임금수준을 비교하여 간접적으로 관리직 비중을 파악하기 위한 것이다. 관리직 또는 고위직급은 임금과 직접 연동되어 있다. 사무직보다는 관리직이, 하위직급보다는 고위직급이 일반적으로 높은 임금을 받는다. 따라서 이와 같이 개별 기업 내에서 특정 성별의 분포는 결국 성별간 평균보수총액의 차이로 나타난다.

고용보조지수는 기업 내 여성고용의 질적인 측면을 파악하기 위한 지표들로 구성되어 있다. 여성 신규채용 비중과 남성 대비 여성 퇴직자 비율, 남성대비 여성 정년퇴직자 비율은 여성의 노동이동성을 파악하기 위한 지표들이다. 남성대비 여성근속기간 비율 여성고용의 고용안정성을 파악하기 위해 산입되었다.

일가정양립지수는 주로 경력단절기 여성에 대해 개별기업이 일과 생활의 균형이라는 관점에서 여성의 사회적 역할을 얼마나 기업의 인적자원관리의 측면에서 전략적으로 접근하고 있는가를 파악하기 위한 지표들이다. 건강보험DB가 제공해주는 임신 및 출산 관련 정보를 바탕으로 경력단절여성의 발생 정도, 일과 생활의 균형에 친화적인 기업정책의 시행정도를 파악할 수 있도록 구성되었다. 경력단절여성의 발생과 관련하여 비자발적 또는 자발적 퇴직사유가 중요할 수도 있으나 개인의 주관적 자발성 또는 비자발성이라는 요인보다는 기업 인적자원관리의 조직적이고 구조적 차원의 전략이 경력단절여성의 발생에 더 중요하다고 판단되어 굳이 구분하지 않았다. 또한 실업급여의 수급과 자발적 또는 비자발적 퇴직이 연동되어 있어, 고용보험DB를 통해 획득할 수 있는 자발적 또는 비자발적 퇴직 여부가 주는 정보의 정확성을 신뢰할 수 없기 때문에 지표에서 제외하였다.

여성고용지위지수의 지표값은 모두 정량화된 점수로 각각 개별 지표값은 0~100 사이의 값을 갖게 된다. 지표 3·6·8·9는 높은 비율이 여성고용지위의 부정적 값을 의미하기 때문에 최고값인 100에서 산출값을 빼는 방향으로 모든 점수가 동일한 방향성을 갖도록 조정한다.

여성고용지위의 각 하위지수별로 개별 지표값을 합산한 후 합산값을 100점으로 환산한 다음, 지수별 가중치값을 부여하면 개별 지수값이 산출된다. 개별 지수값을 다시 합산하면 개별 기업의 여성고용지위지수값이 산출된다.

여성고용지위지수는 개별 기업 노동시장 내에서 남성에 대한 여성의 과소대표성 정도를 파악하고, 이를 적극적 고용개선조치를 통해 양성성의 대표성을 유사한 정도로 제고하기 위한 목적을 갖고 있기 때문에, 여성의 대표성을 직접 나타내주는 고용핵심지수에 약 0.6의 가중치를 부여하였다. 고용보조지수와 여성친화지수는 고용핵심지수에 영향을 미치는 보조적인 지수이므로 각각 0.2의 가중치를 부여하였다²²⁾.

〈표 7〉 여성고용지위지수의 평가 및 점수 산정

구분	번호	평가지표	지표값	가중치	총점계산
고용핵심지수	1	여성근로자 비중	0~100	60%	Σ개별지표값을 100점으로 환산 후 가중치 0.6 부여
	2	여성정규직 비중	0~100		
	3	여성비정규직 비중	0~100		
	4	남성대비 여성 평균보수총액 비율	0~100		
고용보조지수	5	여성 신규채용 비중	0~100	20%	Σ개별지표값을 100점으로 환산 후 가중치 0.2 부여
	6	남성대비 여성 퇴직자 비율	0~100		
	7	남성대비 여성 근속기간 비율	0~100		
	8	남성대비 여성 정년퇴직자 비율	0~100		
일가정양립 지수	9	경력단절여성 비중	0~100	20%	Σ개별지표값을 100점으로 환산 후 가중치 0.2 부여
	10	출산전후휴가사용비중	0~100		
	11	육아휴직사용비중	0~100		
	12	육아기근로시간단축 활용비중	0~100		
총점					100

22) 정확한 가중치값을 산출하기 위해서는 기존의 남녀고용현황 자료를 통해 선정된 적극적 고용개선조치 대상 기업과 새로운 자료를 활용하여 선정된 적극적 고용개선조치 대상 기업을 시뮬레이션을 통해 비교해볼 필요가 있다. 여기에서는 평가의 방식과 점수 산정의 원칙만을 제시한다.

V. 결론

지난 10년간 적극적 고용개선조치의 효용성을 둘러싼 논쟁의 핵심에는 우리나라 기업의 인적자원관리 현실과 동떨어진 관료행정적 방식의 사업진행과 제도운영의 기준, 그리고 제도를 기업에 안착시키고 기업의 수용성을 높일 수 있는 유인책과 제재방안 등의 문제가 제기되어 왔다. 여성고용에 대한 기업의 인식이 낮고, 기업의 인적자원관리가 체계적으로 이루어지지 않는 상태에서 모호한 기준과 복잡한 서식, 형식적이고 주관적인 평가 등 제도의 효용성 문제로 인해 제도의 효용성과 효과성까지도 의심 받고 있다. 심지어 일부 사용자단체에서는 제도의 폐기까지도 거론하고 있는 실정이다.

따라서 이 연구는 적극적 고용개선조치의 제도개선을 통해 제도의 효용성을 제고하고, 이를 통해 제도의 효과성과 효용성을 향상시키기 위해 제도의 기준, 제도운영 및 평가방식, 유인책과 제재방안 등을 우리나라 기업 현실을 고려하여 재검토하였다.

우선 제도의 기준과 관련해서는 산업분류를 중심으로 동종산업 평균을 적용하여 양성평등 저조기업을 선정하는 방식이 대상기업이 수용가능한 기준으로 제시될 수 있는 객관적 기준으로 작용하기 힘들다고 판단하였다. 따라서 상대적이고 주관적인 산업분류 및 동종산업 평균이라는 기준을 과감히 배제하고, 개별 기업 단위로 양성의 대표성을 비교하는 단순화된 방식의 타당성을 검토하였다. 그 결과 모든 산업 및 업종에 단일한 기준을 제시하고, 사후적인 검토를 통해서 예외를 인정해주는 방식이 제도의 효과성을 제고하는데 더 유용할 수 있다는 결론에 도달했다.

또한 기존의 제도 기준이 여성고용지위를 주로 정량적 지표만을 가지고 평가하고 있기 때문에 발생하는 문제, 즉 형식으로 여성고용의 총량은 증가하지만 실질적으로 여성의 고용지위가 향상되지 않는 문제에 대한 비판이 그간 많이 제기되었다는 점에 주목하였다. 이러한 문제를 해결하기 위해 고용형태의 정량적 지표를 단순화하고, 동시에 정성적 지표를 보조지표로 활용할 수 있는 방향으로 지표체계를 개선하였다. 고용핵심지수와 더불어 고용보조지수 및 여성친화지수를 도입하여 여성고용의 질적 측면을 파악하고 평가할 수 있도록 제도기준을 변화시켰다. 특히 고용의 양극화로 인해 발생

하는 다양한 비정규 고용형태를 고용핵심지수에 포함시킴으로써 여성고용의 정량적 변화가 주로 어떤 고용형태에서 발생하고 있는지를 파악할 수 있도록 설계하였다. 여성고용지위에서 시급히 개선되어야할 여성의 경력단절과 유리천정의 문제를 여성이 노동시장 내에서 상향이동을 할 수 없게 만드는 핵심적 저해요인이라고 할 수 있다. 여성의 M자형 생애주기는 여성고용의 질을 저하시키는 중요한 영향요인이다. 따라서 여성친화지수를 구성하여 경력단절과 관련된 적극적 고용개선조치가 향후 기업 내에서 활발하게 활용될 수 있도록 하였다.

두 번째로 제도운영 및 평가방식은 제도의 편의성 및 기업의 수용성과 직접적으로 관련되어 있는 문제이다. 현재의 적극적 고용개선조치제도의 운영은 크게 3단계로 구성되어, 모든 단계마다 기업의 담당자들이 고용현황, 문제파악, 성과목표의 설정, 성과목표의 이행과정 등을 서술하도록 되어 있다. 그러나 현실적으로 여성고용을 전담하는 조직 내부 담당자가 존재하지도 않을뿐더러, 여성의 고용지위 향상을 위한 기업의 전략적 접근이 필요한 부분에 한두 명의 실무담당자가 이러한 모든 내용을 파악하고 상세하기 추적하기는 쉽지 않다. 따라서 기본적으로 다양한 행정통계 및 행정자료를 통해 파악 가능한 현황 자료의 작성 단계를 기업이 임의적이고 자의적으로 작성하지 않고 제도의 관리주체가 능동적으로 파악하여 기업에 제시하는 방향으로 제도운영 방식을 전면적으로 재설계하였다. 기존의 3단계로 구분된 보고 단계에서 1단계 기본현황보고단계는 과감하게 고용보험DB, 건강보험DB, 고용형태공시제 자료를 활용하여 자료의 정확성을 확보하고 동시에 기업의 편의성을 제고하는 방식으로 변화시켰다. 이를 통해 관리주체는 보다 정확한 자료를 확보하여, 적극적 고용개선조치 대상을 선정함과 동시에 해당 기업에게 개선이 필요한 영역에 대한 정보를 자세하게 제공할 수 있게 되었으며, 기업의 실무담당자들은 복잡하고 반복적인 보고단계를 생략하고 여성의 고용지위 향상을 위해 해당 기업이 실행가능한 방안을 좀 더 적극적으로 모색할 수 있게 될 것이다.

또한 2단계와 3단계의 서술식 항목을 대부분 배제하고, 간단한 성과목표를 제출한 후 이행여부를 평가하는 것으로 제출서식을 간소화하고 서식 작성의 편의성을 높이는 방향으로 시행계서와 이행실적보고서의 양식을 재설계

하였다. 이를 통해 시행계획서 및 이행실적보고서에 대한 평가자들 역시 정량화된 성과목표의 이행 여부를 검토하고, 개별 기업의 특이상황을 연동하여 평가의 객관성을 높일 수 있을 것이다.

이와 같이 적극적 고용개선조치가 양성평등과 노동시장 내 여성의 고용지위 향상을 위한 정책적 수단으로 제시된 지 10여년이 지났지만 제도 도입 초기에 기대했던 성과를 달성했다고 보기에는 상당히 미흡한 측면이 있다. 무엇보다도 제도의 도입취지와 여성고용의 양적 증가 측면에 대한 긍정적 평가에도 불구하고, 여성고용의 질적인 측면에서의 성과가 미흡하다는 평가가 주로 제기되고 있다. 더 나아가 일부에서는 여성고용의 양적 증가도 적극적 고용개선조치의 효과로 볼 수 없다는 주장도 제기되고 있다. 실제로 여성인적자원의 활용에 대한 기업의 인식과 수용성이 매우 낮기 때문에, 적극적 고용개선조치가 실용성 있는 제도적 장치로 기업에게 받아들여지지 못하고 있다. 이러한 문제의 해결을 위해서는 제도의 효과성을 제고할 수 있는 근본적인 제도개선이 요구된다고 할 수 있다.

그러나 이 연구에서는 현행 제도의 기본 프레임을 근본적으로 재검토한 다기보다는 주어진 제도적 장치 내에서 기업의 수용성과 정책적 효율성을 향상시킬 수 있는 방안을 모색해보았다. 제도의 효과성을 높이기 위한 유인책과 제재의 적절성에 대한 논의는 이 연구에서는 제한적으로만 이루어지고 있다. 실효성 있는 제재방안에 대한 요구가 높지만 실효성을 높이기 위한 강력한 제재가 도입되기에는 현실적인 여건이 조성되어 있다고 판단되지 않기 때문이다. 따라서 유인책과 제재의 적절성은 주로 외국 사례를 통해 적극적 고용개선조치가 실시되는 다양한 사례와 경험을 살펴보고, 향후 우리나라에서도 적극적 고용개선조치가 안정적으로 정착되어 실질적인 양성평등에 기여할 수 있기 위해 필요한 방향만을 제시하였다. 이 문제는 사회적 논의와 정책적 의지 및 관련 당사자들 사이의 협의과정이 더 필요하다고 할 수 있다.

참고문헌

- 곽선화 외(2015). AA 사업평가 및 중장기 발전방안. 서울: 노사발전재단.
- 고용노동부(2010). “적극적 고용개선조치 의무사업장 남녀근로자현황 분석.”
고용노동부 여성고용과 보도자료. 서울: 고용노동부.
- 고용노동부(2014). “적극적 고용개선조치 미이행 기업 명단공표 추진계획.”
고용노동부 여성고용과 보도자료. 서울: 고용노동부.
- 고용노동부(2015a). “15년도 적극적 고용개선조치 결과 발표.” 고용노동부
여성고용과 보도자료. 서울: 고용노동부.
- 고용노동부(2015b). “남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률 일부개정
법률안.” 서울: 고용노동부.
- 고용노동부(2015c). 고용형태 공시제. 서울: 고용노동부.
- 권태희·조준모(2007). “한국의 적극적 조치 제도평가와 개선과제: 기업인터넷
서베이를 활용한 이행도 실증분석.” 여성연구. 제73권 제2호, 5~51.
- 금재호(2012). “적극적 고용개선조치의 강화가 필요하다.” 노동리뷰. 제11호.
49-65.
- 김기선 외(2014). 고용형태 공시결과 실태분석 및 제도개선 연구. 서울: 고용
노동부.
- 김종숙 외(2013). 적극적 고용개선조치 산업별 여성고용기준 개선방안 연구.
서울: 고용노동부.
- 김태규(2009). 적극적 고용조치 우수사례연구. 서울: 한국노동연구원 부설
뉴패러다임 센터.
- 김태홍 외(2010a). 적극적고용조치제도의 성과평가와 실효성 제고 방안. 서울
: 한국노동연구원 부설 고성과작업장혁신센터.
- 김태홍 외(2010b). 적극적 고용개선조치제도의 산업별 기준을 산정방식 개발.
노사발전재단 정책보고서.
- 노동부(2006). 적극적 고용개선조치 제도 매뉴얼. 서울: 노동부
- 노사발전재단(2010). 적극적 고용개선조치제도(AA)의 현황 및 개선사항.
제3회 여성고용정책포럼 발제문. 서울: 노사발전재단.
- 노사발전재단(2015a). 2015년 AA 시행계획서 모음. 서울: 노사발전재단.

- 노사발전재단(2015b). 2015년 AA 이행실적보고서 모음. 서울: 노사발전재단.
- 노사발전재단(2015c). 적극적 고용개선조치 사업보고서. 서울: 노사발전재단.
- 노사정위원회(2015). 제21차 일·가정 양립을 위한 일자리위원회 전체회의 결과. 서울: 노사정위원회
- 민현주 외(2011). AA 적용대상 사업장 내 여성관리자 진출현황 및 향후 과제. 노사발전재단 정책보고서. 서울: 노사발전재단.
- 방하남(2008). “고용안정사업의 성과평가.” 노동리뷰. 제38권. 46-60.
- 방하남 외(2000). 고용보험통계(D/B) 개선방안에 관한 연구. 서울: 한국노동연구원.
- 백병호(2007). “지역발전의 기반은 지역노동통계로부터: 고용보험 DB 중심으로.” 고용이슈. 제4호.
- 여성노동법률지원센터(2011). AA 적용 사업장 관리자 실태조사. 노사발전재단 정책보고서. 서울: 노사발전재단
- 오학수(2014). “일본의 여성노동시장 참여 활성화를 위한 법 제정 검토.” 국제노동브리프. 제10호. 79-85.
- 유정미(2012a). “적극적 고용개선조치(AA제도) 정책형성과정에 나타난 성평등 가치의 희석.” 젠더와 문화. 제5권 2호. 147-184.
- 유정미(2012b). “고용분야 적극적 조치의 정책논리에 대한 담론 분석: 실질적 평등 정책과 평등의 정치의 굴절.” 한국여성학. 제28권 제2호. 185-223.
- 유계숙 외(2009). 적극적 고용개선조치 시행계획서 서식 개선에 관한 연구. 서울: 한국노동연구원 부설 뉴패러다임 센터.
- 윤미경(2011). “여성고용 개선을 위한 적극적 조치: 인센티브제와 사회적 협약제의 비교분석.” 여성경제연구. 제8권 제1호. 49-73.
- 은수미(2014). “적극적 고용개선조치, 7년째 무시한 기업·공공기관 361곳.” 은수미 의원실 보도자료.
- 이강성(2010). 적극적 고용개선조치 시행계획서 평가기준 및 운영방법 개선 방안 연구. 서울: 노사발전재단.
- 이승욱(2010). 단시간근로자 보호와 고용촉진 등에 관한 법률안 연구. 서울: 노사발전재단.

- 이원희(2009). 적극적고용개선조치이행우수기업사례연구: 2007~2008년이
행실적 연속 '적정' 기업의 공통사항을 통한 사례연구와 시사점.
서울: 한국노동연구원 부설 뉴패러다임 센터.
- 이정주(2008). 정책연구를 위한 정책효과 분석에 대한 이해. 수시 08-05. 서울
: 한국장애인고용공단 고용개발원.
- 이주희(2003). 고용차별 개선을 위한 적극적 시정조치 도입방안. 노동부 정책
보고서. 서울: 노동부.
- 이주희(2004). "적극적 조치와 여성노동: 사회경제적 효과를 중심으로," 한국
여성학. 제20권3호. 139-170.
- 이주희(2011). "적극적 고용개선조치 추진현황과 개선방향." 적극적고용개선
조치 추진현황과 개선방향. 서울: 노사발전재단.
- 이주희 외(2009). "적극적 고용개선조치의 차별개선 효과에 대한 연구." 여성
관리자패널 학술포럼: 기업경쟁력의 조건과 과제. 서울: 한국여성
정책연구원.
- 이주희 외(2010). 여성 고용률 제고를 위한 선진국 시간제 근로자 실태 연구.
서울: 노사발전재단.
- 이주희 외(2012). 적극적 고용개선조치 제도개선 방안. 서울: 노사발전재단.
- 이재룡(2008). 미국의 적극적 조치(Affirmative Action) 집행절차 및 제도.
서울: 한국노동연구원 부설 뉴패러다임 센터.
- 장지연(2006). "미국의 적극적 고용개선조치." 국제노동브리프. 제4권 제1호 3-9.
- 장지연 외(2006). 노동시장 차별과 적극적 고용개선조치 I. 서울: 한국노동
연구원.
- 전명숙(2008). "적극적 고용개선조치: 제도정착을 위한 해외 사례와 기업
의 사회적 책임." 국제노동브리프. 제6권 제6호. 1-3.
- 전명숙·김향아(2008). "적극적 고용개선조치: 제도 도입 3년간의 여성 고용
현황 비교분석." 노동리뷰. 제12호. 3-19.
- 전재식 외(2012). 직업훈련정책 평가 체계연구. 서울: 한국직업능력개발원.
- 정진화 외(2011a). AA 제도의 경제적 의의와 성과. 서울: 노사발전재단.
- 정진화 외(2011b). 적극적 고용개선조치 관련 제도의 해외사례. 노사발전재단
정책보고서. 서울: 노사발전재단

- 정형옥(2015). 이슈분석: 양성평등과 적극적 조치. 제11호. 서울: 경기도가족여성연구원.
- 조준모·권태희(2008). 한국 적극적 조치 제도의 성과 결정요인. 서울: 한국노동연구원 부설 뉴패러다임 센터.
- 최형재(2010). 기업의 여성근로자에 대한 인식 및 여성고용이 기업의 성과에 미치는 영향. 서울: 한국노동연구원 부설 뉴패러다임 센터.
- 최강식 외(2010). 일자리 정책 지원을 위한 고용통계 확충방안: 행정 데이터 베이스 활용을 중심으로. 고용노동부.
- 통계청(2014). 2013년 임금근로일자리 행정통계. 서울: 통계청.
- 厚生労働省(2015). 『女性の職業生活における活躍の推進に関する法律の概要』. 東京: 厚生労働省
- Ameratunga, S. & Mary K.(2009). *Guidelines on Gender in Employment Policies*. ILO.
- Selanec, G. & Senden, L.(2012). *Positive Action Measures to Ensure Full Equality in Practice between Men and Women, including on Company Boards*European Commission Equal Treatment Legislation. Geneva: ILO.
- Goulding, K.(2013). *Gender dimensions of national employment policies: A 24 country study*. Geneva: ILO.
- ILO(2011). *Strategy for Gender Mainstreaming in the Employment Sector 2010-2015: Aligned with ILO Action Plan for Gender Equality 2010-2015 Phase I: Programme and Budget 2010-2011*. Geneva: ILO.
- ILO(2015). *Women in Business and Management: Gaining Momentum*. Global Report. Geneva: ILO.
- Office of Federal Contract Compliance Programs(1998). *Federal Contract Compliance Manual (FCCM)*. Employment Standard Administration, U.S. Department of Labor.
- Otebo, N.(2014). *Resource guide on Gender issues in employment and labour market policies Working towards women's economic empowerment and gender equality*. Geneva: ILO.

Abstract

A Study on the Issues and Improvement of the Affirmative Action

Seung - Hyeob, Lee*

Affirmative Action has been introduced since 2006 as a social policy that aims to change the employment practice of the company in which the ratio of the female employees lies under the guideline based on the Act on Equal Employment and Support for Work-Family Reconciliation. But the evaluation on the effects of the Affirmative Action on the female labour market was disagreed.

This study aims to draw a implication to enhance the effectiveness of the Affirmative Action as policy. For this purpose, the central issues and problematics of the Affirmative Action has been analysed and evaluated. Affirmative Action as a policy is analysed in efficiency to investigate the operation and management of the institution.

In relation to the efficiency, especially the policy frame for the Affirmative Action was reevaluated. Considering the under-employment of the female workers, the Affirmative Action as a social policy has a social legitimacy to introduce. In the point of the efficiency view, the institutional frame should be more improved, because the situation of the female labour market doesn't take a favorable turn.

Key Words : Affirmative Action, Equal Employment, Female Labour Market, Female Managerial Position, Eradicating Discrimination

* Daegu University, Dept. of Sociology, Professor

