

제목 : 고용평등 주요 쟁점에 관한 정책토론회

- ◆ 이 자료는 한국노동연구원이 2004년 4월 2일(금) 오후 2시 한국프레스센터 국제회의장(20층)에서 개최하는 【고용평등 주요 쟁점에 관한 정책토론회】에서 발표될 주요내용을 요약한 것임.

【발제 1】 여성고용차별개선을 위한 적극적 조치(AA) 도입방안

– 이주희 (한국노동연구원 연구위원)

【발제 2】 모성휴가제도의 주요쟁점과 정책방안

– 장지연(한국노동연구원 연구위원)

여성고용차별개선을 위한 적극적 조치(AA) 도입방안

이 주 회

(한국노동연구원 연구위원)

I. 적극적 조치의 개념

- 구체적인 고용목표를 정해진 기간 동안 달성하도록 설정하여 차별을 받고 있는 인구집단에 대해 완전한 고용상의 평등을 성취하는 것
 - 그러나 이 조치로 인하여 제3자에게 불이익을 주어서는 안 되며
 - 잠정적 조치여야 함.
- 미국의 경우 적극적 조치는 단 하나의 정책이라기보다는 매우 다양한 법제와 판례로 구성되어 있으며, 적용되는 분야도 고용 뿐 아니라 교육 등으로 광범위함. 계약 준수제를 확립한 행정명령 11246이 가장 대표적으로 인정되는 고용상의 적극적 조치 정책임.

※ **존슨 대통령 행정명령 11246 (1965):** 존슨 대통령이 이 행정명령을 통해 대통령직속 동등고용기획위원회의 계약준수제 감독업무를 노동부로 이관하면서 계약준수제 집행기관을 확고히 구축. 노동부 장관이 계약 준수국(the Office of Federal Contract Compliance)을 설치하고 전체적인 정책을 구상하고 발전시켰음. 그러나 계약준수여부를 계속 감시하고 강제할 권한은 계약 당사자인 정부기관과 해당 부처에 그대로 남아있었음.

존슨 대통령 행정명령 11375 (1967): 처음으로 차별금지요소에 성을 포함. 현재의 차별을 금지함은 물론 과거의 차별로 인해 발생한 결과를 시정하기 위하여 적극적 조치 계획을 수립하고 그 목표(goals)와 이행계획(timetables)을 문서로 제출토록 함.

- 적극적 조치는 (1) 인종이나 성의 다양성을 확보하는 것이 기업은 물론 균형 있는 사회 발전을 위해 필수적이며, (2) 과거나 현재의 차별로 인한 피해를 보상하기 위해 단순한 차별금지를 넘어서는 적극적 행동이 요청된다는 철학에 기반.

※ 국내법에서도 이미 적극적 조치 실시를 위한 기반을 마련:

1987년 제정 남녀고용평등법은 제2조 제3항에서 “현존하는 차별을 해소하기 위해서 국가, 지방자치단체, 또는 사업주가 잠정적으로 특정 성의 근로자를 우대하는 조치를 취하는 것은 이 법에서 말하는 차별로 보지 아니한다”고 규정.

II. 적극적 조치의 필요성: 고용차별의 한국적 특성

- 노동시장에서의 차별시정은 고용평등법과 같은 반-차별법의 시행과 구제절차의 확립만으로는 이루어지기 어려움. 현재 노동시장에서의 차별은 명백한 성 차별적 제도보다는 외견상 중립적이나 차별적 결과를 가져오는 간접차별의 형태로 이루어지고 있는 경우가 많기 때문.
- <표 1>에 제시되어 있는 고용상의 성차는 주요한 법적 평등의 기반을 확보하게 된 여러 법률의 시행에도 불구하고 고용평등의 확보가 아직도 요원한 과제임을 명백히 드러내고 있음.
 - 우리나라 여성의 고용비율(15세~64세 취업자비율)은 OECD국가의 평균인 69퍼센트보다 낮은 56.3퍼센트에 불과할 뿐 아니라, 이러한 참여격차가 대졸 이상에서 더욱 악화되는 현상을 관찰할 수 있는데, 이것은 일을 할 기회 자체를 차단한다는 점에서 가장 치명적인 입직구에서의 차별이 완전히 제거되지 못했기 때문.

<표 1> 고용상의 성차 비교: 한국 대 OECD국가 평균

	한 국	OECD 평균
여성의 고용비율 성별 차이	56.3	69.0
	31.8	18.6
여성의 고용비율(대졸이상) 성별 차이	55.0	82.1
	34.9	11.2
성별 임금비	63 (2001)	84 (1998)
임시직 근로 비율(전체)	48.8	13.9
	여성	15.2
	남성	12.9
단시간 근로 비율(전체)	7.1	15.3
	여성	25.7
	남성	7.6
무보수 가족노동 비율(전체)	9.1	3.1
	여성	6.3
	남성	2.0

자료: OECD Economic Outlook, 2001, 2002.

노동부 『임금구조기본통계조사』 2002

통계청 『경제활동인구부가조사』 원자료 분석, 2003. 8.

- 2003년 경제활동인구 부가조사 원자료를 분석한 결과(<표 2>참조) 여성의 70퍼센트 가량이 비정규직으로 고용되었을 뿐 아니라, 성과 고용지위상의 차별이 중복되는 경우 남녀간 임금격차가 더 크게 벌어져 비정규직 여성은 정규직 남성의 36.9퍼센트에 불과한 임금을 받고 있었음.

<표 2> 성·고용형태별 근로자 규모 및 임금비

		% (빈도)		임금비 ¹⁾		임금비 ²⁾	
		남성	여성	남성	여성	남성	여성
임금근로전체		58.5 (8283)	41.5 (5866)	100	57.4	80.2	45.9
정규직		54.7 (4527)	30.5 (1789)	100	66.7	100.0	66.7
비정규직		45.3 (3756)	69.5 (4077)	100	65.6	56.3	36.9
	비정규상용직	7.0 (576)	5.9 (344)	100	65.0	82.0	53.2
	임시직	25.5 (2110)	47.1 (2762)	100	70.5	55.9	39.2
	일용직	12.9 (1069)	16.6 (971)	100	56.0	43.2	24.3
단시간 근로		2.9 (240)	11.7 (689)	100	84.9	25.2	21.6
간접고용	파견근로	0.5 (41)	1.0 (57)	100	65.1	62.6	40.5
	용역근로	2.5 (204)	2.4 (142)	100	69.9	44.6	31.1
특수고용	호출근로	4.6 (380)	3.5 (208)	100	52.9	43.7	23.0
	독립도급	2.8 (229)	6.3 (371)	100	73.3	68.5	50.5
	가내근로	0.2 (18)	2.5 (148)	100	37.6	41.9	15.8

주: 1) 남성 임금 100 대비 여성 임금비율

2) 남성 정규직 임금 100 대비 임금비율

자료: 경제활동인구조사 부가조사 (2003. 8) 원자료 분석

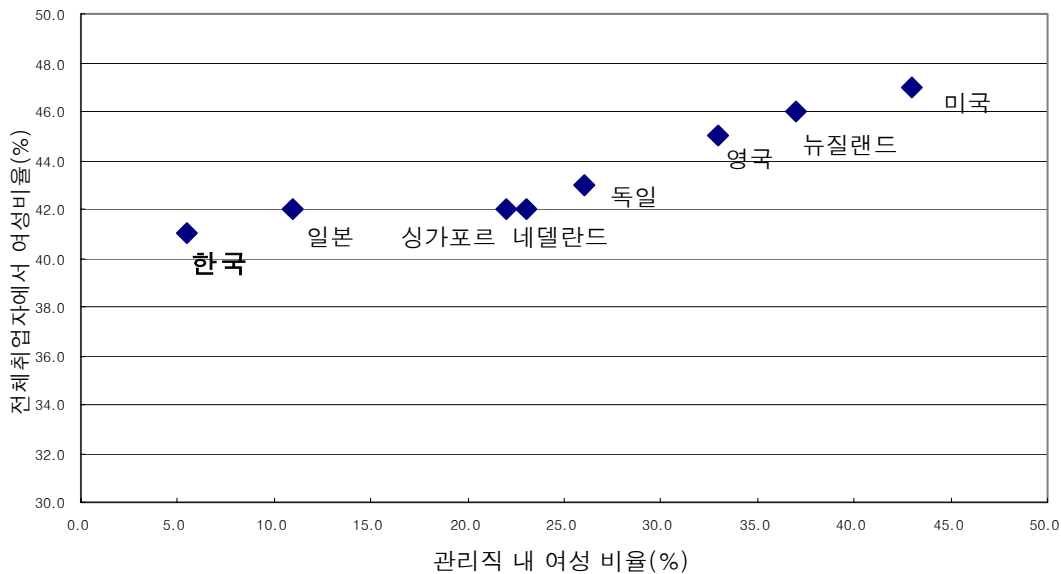
<표 3> 성과 고용지위에 따른 사회보장 수혜 격차(비율)

		국민연금	의료보험	고용보험	퇴직수당
전체	남성	66.6	68.6	57.1	62.8
	여성	45.1	46.2	39.6	38.9
정규직	남성	96.9	97.9	80.0	99.0
	여성	95.6	96.9	78.0	98.0
비정규직	남성	30.0	33.3	29.4	18.5
	여성	23.0	24.8	22.7	10.5

자료: <표 2>와 동일

- 또한 여성의 관리직 진출을 막는 심한 성차별이 존재하고 있음. 우리나라의 여성관리직은 전체 경영관리직의 약 5퍼센트에 불과하여 여타 선진국 평균인 20~30퍼센트에 크게 미치지 못하고 있으며, [그림 1]이 보여주듯이, 이것은 전체 취업자에서 여성이 차지하는 비율을 고려해 보더라도 매우 낮은 수치임.
- 전체 여성취업률이 우리와 비슷한 네덜란드, 싱가포르, 독일 등에서도 여성관리직의 비율은 25%에 이름.

[그림1] 전체 취업자 중 여성비율과 관리직 내 여성비율의 국제비교



자료: ILO (2001), 한국은 통계청의 『경제활동인구조사』 (2002); 이주희, 전병유, Jane Lee (출판예정)에서 재인용.

III. 적극적 조치 도입방안: 미국의 계약준수제를 중심으로

1. 대상 기업

- 정부와 계약을 맺고 물품이나 서비스를 제공하는 조달기업 중 300인 이상 고용 기업(총 7,500개 기업체 중 1,000여 기업이 해당됨)
 - 조달기업은 전체 사업체의 규모별 분포와 비교해 볼 때 상대적으로 대규모 기업체의 비중이 높아 높은 파급효과를 기대할 수 있음.
 - 정부 혹은 공공기관 대상 매출액이 있는 기업이 그렇지 않은 기업보다 여성 고용비율이 낮고, 여성 비정규직 비율은 높음. 여성 관리직 비율은 약간 높음(<표 4> 참조).
- 일반 기업 중 1000인 이상 고용 대기업에 대해서는 조달 기업이 아니더라도 고용평등이행계획을 수립하고 심사받도록 하는 방안을 검토할 필요가 있음.
 - <표 5>에 나타나 있듯이 이들 기업의 인사부서는 상대적으로 추가적인 비용 없이 고용평등이행계획을 수립하고 모니터링할 수 있는 인적자원을 갖추고 있는 한편,
 - 전체 근로자 중 여성비율이 22.3%로 가장 낮고 전체 비정규직 중 여성비정규직의 비율은 33.2%로 가장 높음.

※ 미국의 경우 일반 대기업은 시민권법 제7편과 고용기회평등위원회(Equal Employment Opportunity Commission)의 적극적조치 정책에 의해 유사하게 규제되고 있음.

- 소규모 기업일수록 연고에 의한 채용의 비중이 높고 대규모 기업일수록 학교나 학원을 통한 인력모집방식을 선호하고 있었는데, 학교를 통한 채용공고가 소수의 명문대에 집중되는 경향이 있는 만큼 이 방식들은 모두 간접차별을 유발할 가능성이 큰 모집방법임. 그에 반해 국공립 직업안정기관이나 민간직업소개기관을 통한 인력모집을 택하는 기업의 수는 매우 미미하였음.

<표 4> 사업체의 공공기관 대상 매출액 여부에 따른 여성고용 현황 및 인적자원관리 특성

	정부 또는 공공기관 대상 매출액 없음	정부 또는 공공기관 대상 매출액 있음
매출액 (백만원)	402718.7	772546.8
총자산 (백만원)	621099.5	979064.4
영업이익 (백만원)	1667.0	126140.5
당기순이익 (백만원)	5030.1	3332.8
전체 근로자중 여성비율 (%)	28.2	22.8
여성 비정규직 비율 (%)	15.6	17.7
여성관리자 비율 (%)	4.0	4.5
근로자의 평균 근속년수(년)	6.5	7.5
근로자의 월평균 이직율(%)	3.3	3.3
인사업무 담당인력 수 (명)	4.2	5.5
정기적 인력계획 실시 (%)	57.1	58.8
인력모집방법		
사내공모	8.5	9.9
신문,라디오,TV	19.8	17.3
인터넷(노동부 제외)	29.3	36.4
노동부 워크넷	12.6	11.7
연고	13.2	11.7
학교나 학원	9.0	8.6
공공훈련기관	1.2	0.4
국공립직업안정기관	0.9	0.4
벽보	1.8	0.4
벼룩시장	2.3	2.2
헤드헌트사,민간직업소개	1.2	0.9
차량에 스티커 부착	0.1	-
자격증 시험장	0.1	-
여성관리자에 특화된 리더쉽향상 프로그램 실시	6.1	5.3
정기적 인사고과 대상 사원비중(%)	56.5	62.6
업적평가중 개인별 객관적 성과비율	19.1	22.1
승진시 인사고과 점수 비율(관리직)	40.1	42.9

자료: 한국노동연구원 제 2차 『사업체패널조사』 원자료 분석.

<표 5>사업체 규모별 여성고용 현황 및 인사관리 특성

	50미만	50~ 300미만	300~ 1000미만	1000이상
기업 수	444(19.5)	1143(50.2)	322(14.2)	76(3.3)
매출액 (백만원)	154414.3	183747.0	872414.0	4766326
매출액대비 정부 및 공공기관대상 매출액비중				
전체비중(%)	6.5	5.1	6.2	11.8
조달기업수 (%)	89(22.3)	183(16.8)	70(22.9)	25(38.2)
조달기업의 공공부문 매출액 비중(%)	31.5	30.5	27.3	34.0
총자산 (백만원)	124193.7	405245.2	1240324	5431296
영업이익 (백만원)	12737.6	24048.5	137278.6	456444.5
전체 근로자중 여성비율 (%)	27.8	27.1	26.4	22.3
여성 비정규직 비율 (%)	10.5	14.0	25.9	33.2
여성관리자 비율 (%)	3.9	4.0	4.1	6.0
근로자의 평균 근속년수 (년)	5.8	6.2	8.6	10.6
근로자의 월평균 이직율 (%)	3.0	3.6	3.4	1.6
인사업무 담당인력 수 (명)	2.2	2.9	6.1	28.8
정기적 인력계획 실시 (%)	44.1	56.3	72.4	82.9
인력모집방법				
사내공모	6.3	8.8	12.1	10.5
대중매체	17.8	21.0	16.8	13.2
인터넷(노동부 제외)	27.9	28.5	38.3	46.1
노동부 워크넷	18.2	12.7	6.9	-
연고	16.9	13.8	7.2	2.6
학교나 학원	5.6	7.9	13.7	23.7
공공훈련기관	1.1	1.2	-	1.3
국공립직업안정기관	1.1	0.8	0.6	-
벽보 및 벵룩시장	3.8	3.9	3.8	2.6
민간직업소개기관	1.1	1.3	0.6	-
여성관리자에 특화된 리더쉽향상 프로그램 실시	4.1	5.6	8.1	10.5
정기적 인사고과 대상 사원비중 (%)	50.5	54.6	71.5	84.9
업적평가중 개인별 객관적 성과비율 (%)	15.3	18.9	26.3	27.7
승진시 인사고과 점수 비율(관리직)	33.8	39.0	51.7	58.1

자료: 한국노동연구원 2003 제2차 사업체패널자료 원자료 분석.

2. 고용평등이행보고서 제출 및 검토

2-1. 고용평등이행 평가를 위한 기업제출자료

(1) 기업내 인력현황 자료

- 전년도 및 해당년도의 직급/부서별 남녀별 지원자 대비 채용자 수
- 전년도 및 해당년도의 직급/부서별 승진자 현황
- 전년도 및 해당년도의 직급/부서별 해고자 현황
- 전년도 및 해당년도의 직급/부서별 남녀별 총 고용인원 수 및 비정규직 규모
- 전년도 및 해당년도의 직급/부서별 학력별 근속년수별 남녀 임금 수준

(2) 여성인력 활용현황 및 가용 가능한 여성인력 분석

- 여성이 어떤 직무에 과소 대표되었다는 것 자체가 여성인력의 저활용을 의미하지는 않음. 여성인력의 저활용은 가용 가능한 여성인력에 비해 현재 고용된 여성인력이 적은 경우를 지칭하기 때문.
- 따라서 기업 스스로 여성인력활용정도를 평가하고 저활용 정도를 판단하는 데 필요한 기술적 지원이 필요. 즉, 개별 기업들이 조직 내 인력활용상황을 업종 내 직종 평균과 비교할 수 있는 정확한 통계자료가 요청됨.
 - 미국과 같이 한 집단의 선택률이 다른 한 집단의 선택률보다 80%이상 낮을 경우 (예를 들어 여성의 지원자 수 대 실제 채용인원 비율이 남성의 그것보다 80%이상 낮을 경우) 고용차별의 혐의를 둘 수 있음.
 - 여성 고용수준과 임금격차(전 직급 및 부서 포함)가 유사 업종 및 규모 기업의 평균보다 80%에 미달하는 기업은 D, 80~100%미만까지는 C, 100%~120%는 B, 120% 이상은 A등급으로 평가.
 - 이를 위해 업종 및 규모별 남녀고용상의 제 지표(직급별 남녀고용률 및 임금격차 등)에 대한 평균값을 구할 수 있는 『고용평등 실태조사』가 필요.
- 그러나 이러한 통계자료는 현 상황에 대한 평가지표는 될 수 있으나 미래의 이행계획

을 세울 수 있는 충분한 자료는 되지 못함. 같은 직무에 종사하고 있는 총 인원으로 해당 직무의 여성비율을 산출한다면 무엇보다도 그 자체가 과거 차별의 결과 과소 대표된 여성의 비율을 가지고 자격 있는 지원자 혹은 승진자 풀의 규모를 결정하는 과오를 저지르게 될 수 있음. 지원자의 수로 가용가능한 여성인력의 규모를 측정하는 것도 현재 진행 중인 차별로 인해 여성이 특정 기업에 대한 지원 자체를 꺼리게 될 상황을 충분히 예상할 수 있으므로 정확한 추정치로 활용할 수 없음. 따라서 기업이 이후 이행계획을 세우는 데 필요한 통계적·기술적 지원(technical assistance)의 제공이 매우 시급함.

- 저기술직의 경우 정상적인 인구분포 및 실업률 등을 기준으로 가용가능한 인력의 규모를 추정할 수 있음.
- 그러나 고기술직 및 전문직의 경우 해당 전공에 대한 여성 대졸자 규모를 파악하여 기업에 알려 줄 필요가 있음(교육부의 관련 DB확보).

○ “How-to” manual(지침서) 개발과 데이터네트워크, 컨설팅 필요

- 고용평등이행제도의 도입과 실행을 위해 노동부 지방사무소 직원의 교육 및 요청 기업에게 제공해 줄 수 있는 지침서 작성이 필요함.
- 해당 기업이 원하는 자료를 즉각적으로 살펴볼 수 있도록 data network을 구축하여 인터넷상으로 접속 가능하도록 함.
- 처음 고용평등이행계획을 작성하는 기업에게 개별화된 작성요령 및 평등이행의 실행을 위한 인사관리상의 컨설팅 제공.

(3) 여성이 과소 대표된 직무에 대한 채용 목표

- 과소 대표된 직무는 해당 산업 및 지역에서 가용 가능한 여성인력의 정확한 규모를 파악한 후 구체적인 고용목표를 고용평등이행계획서에 보고하도록 함.

2-2. 고용평등이행계획의 검토

- (1) 기업의 인력구조, 인사기준 및 정책;
- (2) 여성의 고용기회를 개선하기 위한 프로그램의 실행에 있어 목표 달성을 위해 신의 성실한 노력을 하고 있는가의 여부;

- (3) 여성이 과소대표되고 있거나 집중되어 있는 곳, 혹은 여성의 진출이 불리하거나 보상에 있어 차이가 있는 영역은 어디인지, 즉 잠재적 차별의 가능성을 타진.

3. 이행평가절차 및 제재조치

3-1. 조달계약상의 이익 혹은 불이익 부여

- 계약준수제가 정부와 계약을 맺고 물품이나 서비스를 제공하는 기업을 주로 대상으로 하는 만큼, 이들 기업으로 하여금 매년 고용평등이행계획을 제출토록 하여 이행실적을 분석하고 조달계약상 가점/감점(+2점 ~ -2점)을 부여, 준수를 독려할 수 있음.
 - 우리나라의 경우 정부계약이 모든 경우 똑같은 규정을 받는 것이 아니라 지역경제의 육성이나 중소기업의 활성화라는 헌법적 가치와 관련법을 근거로 예외적인 조치를 취하고 있고, 또 최근에는 여성 기업지원에 관한 법률에 의해 여성기업인에 대한 우대조치를 취하고 있음.
 - 따라서 고용평등 현황이 동일업종보다 우수한 사업체에 대해 물품구매입찰 적격심사시 신인도 부분에서 0.5~1점의 가점을 제공하자는 의견이 제시된 바 있음(김태홍 외, 2003). 이와 같은 논리를 발전시켜 인센티브 외에 감점까지 포함하고 가감점의 범위를 ± 2 점까지 확대한 것이 바로 이 방식임.
- 현재 직접적으로 계약준수제를 감독하고 집행할 기관과 인력이 부족한 상태에서 현실적으로 시행 가능하고 행정비용이 최소화 될 수 있는 방식이지만, 다음과 같은 문제점 역시 내포.
 - 정부조달계약을 확보하기 위해 다수의 기업과 경쟁하여야 하는 중소기업의 고용평등이행 촉진에는 어느 정도 효과를 기대할 수 있으나, 정부조달에 있어 독점적 위치를 점하고 있는 대기업에게 효과가 매우 미미할 수 있음.
- 이러한 방식의 문제점을 보완하기 위해서는 정부조달계약상의 가감점 부여 외에 평등계획의 제출을 거부하거나 실질적인 개선이 2년 이상 전혀 이루어지지 않는 기업에 대해 현재 마련 중인 고용평등촉진법(안)에 구체적인 감사 및 제재방안을 마련하여 준수를 유도하는 것이 바람직.

※ 미국의 계약준수제는 기업에게 정부와의 계약서 자체에 준수사항을 명기하고 이행 부진시 계약 해지 혹은 중단을 포함하는 강력한 제재방안을 마련해 놓았음. 우리나라의 경우 계약상 가감점을 주는 것 이외에 계약서 내에 준수의무를 명기하거나 계약해지를 강제하지 않는다는 점에서 미국 제도와 차이가 있음.

3-2. 노동부 내 고용평등이행평가기관을 통한 집행

- 노동부 내에 고용평등이행평가기관을 신설하여 미국의 연방계약준수국과 같은 역할을 부여하는 이 방식은 집행비용이 상승한다는 단점이 있으나 장기적으로는 제도의 실효성을 크게 제공할 수 있는 방식임.
- 이 방식이 성공하기 위해서는 우선 일정한 유예기간을 가지고 노동부 내 고용평등이행평가기관을 마련하고 적절한 물적, 인적 자원을 확보한 후 고용평등위반 여부를 판단할 수 있는 구체적 기준과 통계적 지원책을 마련하여야 함. 이러한 준비기간 동안 조달기업 및 대규모 기업을 대상으로 이행계획서를 제출토록 하고 내용을 심사한 후 부진기업에 대해서는 설득과 조정을 통해 성실한 이행을 촉구할 수 있음.
- 그러나 집행에 필요한 기관이 마련되고 기업체에 대한 제도의 홍보와 설명이 완료된 이후에는 고용평등 위반 및 부진기업에 대한 명확한 제재조치의 마련과 실행이 필요. 이를 위해 고용평등이행평가기관이 모든 대상사업장을 조사할 필요는 없는데, 이것이 바로 위에서 제시된 첫 번째 방식과 중요하게 차이 나는 지점임.
 - 대상기업들이 제출한 이행계획서를 무작위로 추출하여 심도 있는 서류 검토와 -문제가 있는 사업장의 경우- 현장조사를 실시하고, 명백한 고용차별이 밝혀지는 경우 그 시정을 요구하며, 시정요구가 이루어진 이후에도 고의적이고 반복적으로 고용차별적 관행을 유지하거나 고용평등 목표달성을 위한 노력이 행해지지 않는 경우 정부와의 계약을 해지할 수 있어야 함.
 - 만일 중대한 차별적 관행으로 채용이나 승진, 임금상의 심대한 손실을 받은 집단에 대해서는 이전 차별의 결과에 대한 소급 보상도 포함될 수 있음.

※ 참고: 미국 계약준수제도의 효과

○ 미국 계약준수제의 목표

- 여성과 소수자의 전반적 고용상황 개선 (고용비율 제고)
- 백인 남성 대비 소수자 및 여성의 고용지위 향상 (블루칼라 직종에서의 여성과 소수자 집단 고용 집중 개선)

○ 미국 계약준수제 효과 평가시 유의사항

- 다수의 기업이 행정명령 11246호 뿐 아니라 평등고용기회위원회(EEOC)에 의해서도 동시에 규제되었음. (그러나 계약준수제도가 훨씬 더 체계적으로 평가하고 모니터링하였기 때문에 전문직과 관리직에서의 소수자와 여성 고용제고에 더 큰 영향력을 미쳤다고 일반적으로 여겨지고 있음)
- 소수자집단과 여성의 고용에 영향을 미치는 모든 변수를 통제된 상태에서의 순효과(net effect) 측정은 불가능함. 대체적인 추세 탐색과 비교만 가능할 뿐.

○ 1966년과 비교하여 1979년에는 적용대상 기업의 총 고용인 중 여성이 차지하는 비중이 31.5%에서 40%까지 증가(아래 <표 1> 참조)하였으며, 같은 기간동안 사무 및 관리직에서 여성이 차지하는 비중은 10% 미만에서 18.1%로 두 배 가량 증가하였고, 전문직 비중도 14%에서 35.5%로 두 배 이상 증가하였음.

- 총 70,000개 기업에 대한 심층 조사 결과에서도 계약준수제가 1974년 이후 고기술 화이트칼라직무에 소수자집단과 여성이 진출하는 데 긍정적인 영향을 미쳤음을 확인. 두 가지 중요한 원인은 (1) 고기술 소수자집단과 여성 노동력 공급의 증가; (2) 고용평등이행에 실패한 기업에 대한 강한 제재. 계약체결 기업이건 일반 사기업이건 성장산업에서 이들 집단의 진출이 가장 활발하였음. 이 결과는 적극적 조치가 확고하게 강제되고, 소수자집단과 여성의 전반적 기술능력을 향상시키는 정책과 함께 실행되며, 성장산업의 사용자와 함께 협력할 때 가장 큰 효과를 볼 수 있음을 시사.

<표 1> EEO-1 기업에서의 남녀 고용비율 변화(1966, 1970, 1975, 1979)

연도/퍼센트	총 고용규모	남성	여성
1966 퍼센트	25,570,685 100.0	68.5	31.5
1970 퍼센트	28,882,554 100.0	65.6	34.5
1975 퍼센트	29,944,509 100.0	62.9	37.1
1979 퍼센트	33,862,048 100.0	59.8	40.2

자료: 평등고용기회위원회(EEOC) EEO-1 보고서

○ 기타 계약준수제의 효과와 관련된 연구보고의 내용

- 1984년 발표된 보고서(Citizen's Commission on Civil Rights, 19834)에 따르면 연방정부와 계약을 맺은 기업에서 여성의 고용비율이 15.2% 증가한 반면, 그렇지 않은 기업에서는 2.2%에 불과, 중간급 이상 관리직에서도 여성의 수가 계약 기업의 경우 더 많았음.
- 또한 연방계약준수국의 자체 평가에 따르면 적극적 조치 프로그램으로 인해 여성이 관리직으로 크게 진출했다고 평가. 1970년 관리직 내 여성비율은 단지 10%에 불과하였으나 1993년에는 29%로 증가.

IV. 적극적 조치에 대한 반론 및 고려사항

○ 남성에 대한 “역차별” 론

- 이것은 남녀의 고용현실이 평등한 상태에서만 제기될 수 있는 반론임. 우리나라와 같이 노동시장에 이미 상당한 차별이 존재할 경우 역차별보다는 오히려 불평등한 기회의 평등(“level the playing field”)을 가져올 수 있음.

○ 능력이 부족한 여성을 고용하거나 승진시킴에 따라 경제의 효율성 감소

- 차별로 인하여 여성이 적절한 자리에 배치되지 못하고 능력과 자질에 뒤떨어지는 낮은 직급에서 일할 경우 총 산출물 감소, 시장 임금도 그만큼 낮아짐. 모든 기업이 이렇게 행동할 경우 기업 이윤에 미치는 영향은 없음. 만일 차별적 태도가 사용자마다 다르다면 더 차별적인 사용자의 이윤 감소. 어찌되었건 양자 모두에서 차별이 없었던 경우에 비해 경제의 비효율을 초래.
- 여성의 인적자본 투자에 대한 보상이 이전보다 높아짐에 따라 인적자본 개발에 대한 동기부여 활성화, 효율성 증대.

※ 1990년대 실시된 미국의 연구결과에 따르면 적극적 조치 실시기업의 여성과 소수집단의 자질(교육정도)은 비실시 기업보다 낮았지만, 그들의 성과에 대한 평가는 낮지 않았음. 특히 채용과정에서만 여성과 흑인에 대한 광범위하고 차별 없는 구인활동을 한 기업의 경우 흑인과 여성이 백인 남성보다 더 나은 성과를 이룩하였음을 보고. 또한 적극적 조치 실시기업은 비실시 기업보다 더 광범위하게 인적자본을 찾고, 더 많은 흑인과 여성을 이끌어 들이며, 공식적 성과평가에 더 의존하고 더 많은 훈련 기회를 제공. 소규모 기업의 경우 여성의 채용과 생산성간에 어떠한 관계도 발견할 수 없었지만, 대규모 기업에서는 더 많은 여성을 고용할수록 그 기업의 성과가 높은 것으로 나타났음.

○ 할당제에 의한 능력주의의 쇠퇴

- 계약준수제는 할당제가 아님. 사기업 스스로 이행계획을 수립하고 이행시기를 조절할 수 있다는 점에서 이 제도는 할당제와 분명히 구분됨. 미국에서 대부분의 조달기업들이 설정한 목표를 달성하지 못하였다는 사실 자체가 고용평등이행계획을 할당제로 여기고 있지 않음을 의미하는 것으로 받아들일 수 있음. 그 대신 설정된 목표와 그 목표의 달성을 위해 스스로 실시하는 모니터링, 그리고 정부로부터 주어지는 긍정적 혹은 부정적 제재의 가능성이 이들 기업으로 하여금 혁신적으로 채용방식을 개

선하여 보다 광범위한 인구집단에게 기회를 확대하고, 내부적인 승진과 배치를 위한 인사제도의 공정성을 강화하도록 유도.

※ 미국의 경우 적극적 조치 및 고용평등이행계획서 제출에 대비하기 위해 기업은 인사결정을 공식화, 합리화하였으며, 능력에 기초한 인사고과 시스템을 확립하여 채용, 승진 및 배치, 그리고 기업의 인적자원개발에 있어 매우 공정하고 철저히 성과에 기반한 체제를 구축, 기업 전체 인력 활용의 극대화를 이루었음. 이러한 이유로 1980년 레이건 대통령 당선과 공화당 집권으로 정부의 집행의지가 약화된 이후에도 기업의 최고경영자들은 공식적으로 적극적 조치에 대한 지지 발언을 하였으며, 백악관에도 적극적 조치의 존치 필요성을 역설. 1985년 포춘 500대 기업을 대상으로 한 조사에서 95퍼센트의 CEO가 정부가 요구하든 안하든 기업에서 여성과 흑인 등 소수자집단의 진입을 높이기 위한 수량적 목표를 계속해서 추구할 것이라고 응답한 바 있음. 1990년대에는 이미 기업 경영팀의 일부로 정착한 인사담당 전문인력들이 기업 내 다양한 인적구성이 주는 경쟁력 효과를 극대화할 수 있는 새로운 경영전략 - 다양성 경영(managing diversity)을 도입하여 적극적 조치의 긍정적 효과를 계속해서 얻고자 하였음.

○ 계약준수제와 같은 적극적 조치 실행으로 인해 정부 및 기업에 대한 재정부담 악화

- 미국의 경우 적극적 조치의 집행과 준수에 들어가는 비용이 총 200억 달러로 추산된 반면, 흑인의 생산능력을 제대로 활용하지 못하는 비용은 그에 70배에 이른다는 반론이 제기. 계약준수제는 미국에서 평균적으로 기업 임금비용을 1% 상승시켰을 뿐.

모성휴가제도의 현황과 제도개선방안

장 지 연

(한국노동연구원 연구위원)

■ 요약

- 산전후휴가급여(60일분)를 개별 사업주가 지급하는 현제도 하에서는 여성근로자의 모성 보호라는 제도의 목적을 충분히 달성하지 못할 수 있으며, 특히 비정규직 여성의 경우 출산으로 인한 경력의 단절을 초래할 수 있음
 - 출산여성근로자 중에서 90일의 산전후휴가를 사용하고 고용보험에서 급여를 지급하는 여성은 70%
 - 출산휴가로 인한 업무지장 41%, 인건비 부담 증가 32%

■ 모성휴가제도 사용실태

(1) 고용보험DB 상에 나타난 사용실태

- 비정규직여성과 영세사업장 근로자를 중심으로 산전후휴가와 급여를 법이 정한 만큼 사용하지 못하는 여성의 비율이 높음
 - 건강보험에서 분만급여(현물)를 지급하는 여성이 4만5천명(2003년)이므로, 출산여성근로자 중에서 90일의 산전후휴가를 사용하고 고용보험에서 급여를 지급하는 여성은 70%
 - 나머지는 법정휴가기간을 모두 사용하지 못하거나 혹은 출산과 동시에 직장을 떠나는 것으로 판단됨
- 육아휴직의 활용도는 증가하고 있으나, 여전히 낮은 수준
 - 2002년 현재 산전후휴가급여수급자 22,711명 중에서 육아휴직을 사용한 사람은 3,763명으로 약 16.7%

- 2003년에는 산전후휴가급여 수급자가 32,133명으로 증가하였으며, 육아휴직 사용자도 6,816명으로 증가하여 산전후휴가자 대비 21.2%

<표> 산전후휴가 및 육아휴직 활용현황

	2002년		2003년	
	인원	지급총액	인원	지급총액
산전후휴가	22,711명	226억원	32,133명	335.7억원
육아휴직	3,763명 (16.7%)	30.9억원	6,816명 (21.2%)	105.7억원

- 산전후휴가급여 수급자는 사무직종사자가 전체의 58.9%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며 전문가와 준전문가, 서비스근로자가 각각 10%내외를 차지
 - 이런 산전후휴가급여 수급자의 분포에 비교해 볼 때 육아휴직급여 수급자는 사무직과 서비스근로자가 상대적으로 더 높은 비율로 육아휴직을 활용.
 - 전문가그룹과 기능원에서 출산휴가자 대비 육아휴직자의 비율이 낮은 편.
- 업종별로 살펴보면, 산전후휴가급여는 금융업분야 종사자가 22.2%로 가장 높은 비중을 차지하고 그 다음이 제조업 종사자와 보건·사회복지서비스 근로자의 순
 - 이에 비하여 육아휴직급여는 금융업 종사자가 전체 사용자의 45.2%를 차지함으로써 활용비율이 가장 높음.
 - 보건분야나, 제조업 종사자, 부동산·사업서비스 분야는 출산휴가자 수에 비하여 육아휴직 활용자의 비율은 낮은 편.
- 사업장 규모별로는 근로자 1000인 이상의 대규모 사업장에서 일하는 여성이 전체 산전후휴가급여 수급자의 39.1%를 차지
 - 육아휴직급여 수급자는 1000인 이상 대규모 사업장 종사자가 전체의 66.4%를 차지함으로써 활용도가 대규모사업장 근로자에 편중
- 연령별로는 30대의 육아휴직 활용율이 20대에 비해서 더 높게 나타났으며,
 - 근속년수별로는 5년이상 장기근속한 여성일수록 육아휴직급여를 활용할 가능성이 높은

것으로 나타남

(2) 근로자 실태조사 결과

○ 조사개요

- 산전후휴가자와 육아휴직 사용자의 특성과 제도관련 요구를 분석하기 위하여 개인 수준에서 고용보험DB 상에 나타난 산전후휴가 사용자 1000명을 표본추출하여 설문조사를 실시(노동연구원 2003년 7월 조사)

○ 임신 중에 태아검진 시 어떻게 시간을 내었는가?

- 업무시간 활용 33.7%, 연월차나 조퇴 활용 31%, 생리휴가로 대체 12.4%, 퇴근 이후와 휴일 등을 활용 26%

○ 유사산후 회복기

- 자연유산을 경험한 여성은 111명으로 전체의 11%, 사산한 경험이 있는 여성은 7명.
- 연월차휴가 사용 37%, 병가 사용 32.4%, 산전후휴가 사용 22.5%

○ 산전후휴가 후 육아휴직 사용하지 않은 이유

- 친지 등 아이를 돌 볼 사람이 있기 때문 40.6%
- 경제적인 이유 때문에 34%
- 직장복귀가 어려울 것 같아서, 승진 등에서 불이익이 될까봐 47.3%
- 회사 내 분위기 (동료들의 업무량이 늘어나는 것이 부담스러워서, 회사에서 육아휴직 전례가 없기 때문에, 직장분위기 때문에) 66.5%

(3) 사업체 실태 및 요구조사

○ 조사개요

- 모성보호 관련한 사업체의 관행과 인사관리에 미치는 영향을 알아보기 위하여 노동연구원 사업체실태조사에 부가조사로 실시(2003년 5-7월 조사, 표본 사업장 1504 개소)

○ 출산휴가로 인한 영향

- 인력공백으로 인하여 업무에 지장을 초래 41%
- 인건비 부담 증가 32%
- 가임기 여성의 채용과 배치에 대한 기피현상 11%
- 여성인력 전반에 대한 기피현상 3.8%

○ 출산휴가 관련 제도보완 요구: 인건비 관련 제도개선요구 87.2%

- 출산휴가 기간 전체에 대한 임금보전 47%
- 대체인력에 대한 인건비 지원 40.2%

○ 육아휴직으로 인한 영향

- 인력공백으로 인하여 업무에 지장을 초래 55%
- 인건비 부담 45%
- 가임기 여성의 채용과 배치에 대한 기피현상 9.4%
- 여성인력 전반에 대한 기피현상 3.4%

○ 육아휴직기간 중의 대체인력활용 저조

- 대체인력 충원한 사업체는 34.5%, 나머지는 기존 인력이 업무를 나누어 처리

■ 우리나라 모성휴가제도의 문제점

○ 휴가기간 중 급여의 개별 사업주 부담

- 2001년 연장된 30일간의 급여는 고용보험에서 지급하고 있으나 산전후휴가 기간 90일 중 60일 분의 임금을 아직도 개별 기업이 부담
- 남성에 비하여 여성을 고용하는 경우 사용자에게 추가적인 비용부담이 발생하고, 이는 기업의 여성고용기피의 원인을 제공
- 우리나라 여성근로자의 절반 이상이 영세사업장에 근무하고 있으며 70%가 비정규직인 상황에서, 산전후휴가급여의 개별 사용자 부담은 결국 영세사업장 또는 비정규직 여성 근로자의 출산은 고용단절로 귀결됨

○ 태아검진휴가와 유사산휴가의 미비

- ‘사회의 건강한 재생산을 위한 모성의 보호’라는 근본 취지에 충분히 부응하는 제도를 구성하지 못하고 있음

○ 제도 자체가 자녀양육의 역할을 여성이 담당하는 것으로 전제하고 있으며 이 문제에 대한 개선을 유도하려는 의지가 전혀 없다는 점

- 현재 모성휴가는 거의 전적으로 여성이 사용하는 휴가로 제도화되어 있어서
- 여성노동자가 추가적이 비용이 필요한 노동력으로 인식되게 만들 뿐 아니라
- 전체 국가와 사회가 짊어져야 할 사회재생산의 기본책임을 여성에게 일방적으로 부과하고 있음

■ 개선방안

○ 산전후휴가 급여의 사회보험화

- 현재 30일 분만 고용보험에서 담당하고 있으나 산전후휴가급여 90일 분 전체를 사회보험화 하여야 함

※ 소요비용 추계 - 최대 1470억원.

산출근거: 수급인원: 45,000명(비정규직 여성수급자 증가),

수급기간: 3개월

평균 수급액: 110만원(급여 상한선 폐지)

○ 산전후휴가제도의 미비점 보완: 태아검진휴가 도입과 유사산시 산후휴가 적용

- 유사산휴가의 경우는 새로운 휴가제도의 도입을 논의하는 것이 아니라 기존의 산전후휴가제도가 제도적으로 불완전하므로 보완하는 성격을 갖는 것으로 보는 것이 타당
- 유산이나 사산도 정상적인 출산의 경우와 마찬가지로 여성 건강에 일시적인 손상을 초래하고 회복을 위해서는 일정한 휴식을 필요로 하기 때문에, 대부분의 국가에서는 유산 또는 사산한 개월 수에 근거하여 일정한 산후휴가를 부여하고 있음
- 태아검진휴가나 유사산시 산후휴가도 역시 그 비용은 사회보험으로 처리하여야 함

- 성평등한 제도로 개선: 배우자 출산간호휴가 도입과 육아휴직의 부모할당
 - 배우자 출산간호휴가는 배우자가 출산 한 경우 남성근로자에 2주의 유급 휴가를 보장하는 것으로, EU 국가들에서는 빠르게 확산되고 있음. 휴가기간 동안의 급여와 운영은 여성의 산전후휴가에 준함.
 - 육아휴직기간의 부모 할당. 예컨대, 8개월은 부모 중 누구나 사용 가능하게하고, 2개월은 아버지만, 다른 2개월은 어머니만 사용 가능. 사용하지 않을 경우에는 배우자가 대신 사용할 수 없고 자동소멸