

적극적 고용개선조치(AA제도) 정책형성과정에 나타난 성평등 가치의 희석*

유정미**

〈국문초록〉

이 글은 적극적 고용개선조치(AA제도, Affirmative Action)의 정책 목표와 정책 수단이 정책형성과정에서 변형되는 양상을 분석한 것이다. AA제도는 기업 내 여성차별을 해소할 수 있는 정책으로 기대를 모았지만 제도의 실행 성과는 기대에 미치지 못하고 있다. 이 연구는 실행 성과의 취약성을 제도 설계의 한계에 초점을 두고 분석한다.

AA제도는 정책형성과정에서 '차별해소'라는 본래의 정체성이 크게 약화되었고, 이러한 변형은 정부와 기업 간 관계가 '규제완화'로 정의되는 담론적 상황을 배경으로 한다. 첫째, 차별의 피해자로서 또는 차별을 받지 않을 권리를 가진 주체로서 여성의 당사자성은 약화되고 여성은 인력활용의 대상으로 재현되었다. 둘째, 기업의 사회적 책임에 대한 논리는 거의 발전되지 못했으며 대신 기업에게 부담이 되지 않는 방식으로 제도가 구성되었다. 셋째, '차별'이라는 용어가 정책 자료에서 점차 삭제되거나 다른 단어로 대체되었다. 넷째, 제도의 영향력과 구속력이 약한 형태로 정책 수단이 설계되었다.

이렇게 구성된 AA제도는 정책의 실효성이 약할 뿐만 아니라 성평등 정책의 착시현상을 발생시킬 수 있다. AA제도를 통해 기업은 성평등을 위한 노력을 다하고 있거나 AA기준으로 차별이 아니기 때문에 노력이 필요없다고 생각할 수 있다. 분석을 바탕으로 AA제도 실효성 제고를 위해서는 '차별해소'라는 AA제도의 정체성이 정책 목표와 정책 수단 모두에서 강화될 필요가 있다고 제안한다.

주제어: 적극적 고용개선조치, 성평등, 차별해소, 규제완화, 정책형성

* 이 연구는 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행되었다(NRF-2008-413-J02502).

** 이화여자대학교 한국여성연구원 객원연구위원, yoojm337@gmail.com

『젠더와문화』 제5권 2호(2012) pp. 147-184

© 2012 계명대학교 여성학연구소

1. 서론

1) 문제제기

한국에서는 2006년부터 민간기업과 공기업을 대상으로 ‘적극적 고용개선조치(AA제도)(이하 AA제도)’를 도입하여 시행하고 있다. 2012년 현재 근로자 수 500인 이상의 민간기업과 근로자 수 50인 이상의 공기업이 제도 적용 대상이다(2011년 기준 1,547개 사업장). 고용영역에 적극적 조치가 도입된 것은 1990년대 중반 공무원시험에 여성공무원 채용목표제를 적용하면서이다. 이후 국공립대 여교수채용목표제, 여성과학기술인력채용목표제 등 공공부문 중심으로 적극적 조치가 도입되었지만 적극적 조치가 기업에 적용되기까지는 시간이 걸렸다.

적극적 조치는 누적된 차별 또는 구조적 차별 때문에 기회의 평등만으로는 평등을 실현하기 어렵다고 보고 차별의 결과로 나타나는 통계적 불균형을 지표로 삼으며 불평등을 적극적으로 교정해 나가는 제도이다(김경희, 2000: 107). 한국에서는 적극적 조치가 여성 목표비율을 달성하기 위해 여성 합격자나 여성 승진자 수를 늘리는 제도로 주로 알려져 있다, 하지만 채용목표제나 할당제는 적극적 조치의 한 형태일 뿐이며 채용목표제가 적극적 조치를 대표하게 된 것 역시 특정한 맥락에서 선택된 것이다(유정미, 2011).¹⁾

기업에 적극적 조치를 적용하기 시작한 것은 중요한 의미를 가진다. 일단 수적으로 기업이 수용하는 노동인력의 수는 공공기관 보다 훨씬 많다. 2005년 전국사업체조사에 따르면 총 사업체수는 약 320만개였으며 이들

1) 1996년에 여성공무원 채용목표제가 도입된 이후로 고용 영역의 적극적 조치는 대부분 채용목표제 형태를 취했다. 1990년대 중반에 여성계를 중심으로 제안되었던 적극적 조치 형태는 ‘할당제’이었지만, ‘할당제’라는 용어에 대한 거부반응, 군가산점제도와와의 경합 등을 통해서 공무원 부문 적극적 조치가 채용에 한정하는 채용목표제로 도입되었고, 이후에 도입된 적극적 조치는 대부분 채용목표제의 틀을 반영하였다.

사업체에 근무하는 총 종사자 수는 약 1,500만 명이었다(통계청, 2005). 무엇보다 AA제도에는 이윤추구와 경제적 합리성을 이유로 정당화되는 차별을 문제제기하고 수정해 나갈 수 있는 가능성이 있다. 1995년에는 민간 기업에 대한 적극적 조치가 경제단체와 경제관련 부처의 강력한 반발로 본격적 논의조차 어려웠지만(조은, 1996: 68), 2006년에는 정부가 주도하여 도입하게 된 것이다.

기업에 AA제도가 적용되고 있지만 제도의 실행효과에 있어서는 여러 가지 한계가 지적된다. 일단 제도 실행을 통해 사업장의 여성고용률과 여성관리자 비율이 증가되었다고 보기에는 증가폭이 미미한 수준이다. 5년 연속 적극적 고용개선조치를 적용한 사업장의 여성고용률과 관리자비율 증가폭을 보면 각각 0.55%, 1.69% 수준이었다(노사발전재단, 2010: 37).²⁾ 여성관리자 비율의 증가폭은 여성고용률에 비해 상대적으로 크지만 이것은 여성 관리자의 보수 자체가 지나치게 작다는 것을 전제로 이해되어야 한다. 또 적극적 조치가 관리하는 영역이 고용률과 관리자비율에 한정되어 있고 고용형태나 임금은 포함하지 않는다.³⁾

많은 연구들이 한국의 AA제도가 시장친화적으로 설계됨으로써 제도 설계 단계에서부터 한계가 있다고 지적한다. 한국의 AA제도는 미국을 벤치

2) 노사발전재단(2010)의 자료에 따르면 5년 연속 제도 적용기업은 2006년 여성고용률 평균이 31.0%였던 데서 2010년의 평균 여성고용률은 31.55%로 0.55% 증가하였으며, 여성관리자 비율에 있어서는 2006년 평균이 10.64%, 2010년에는 13.33%로 1.69%가 증가하였다.

3) 제도 실행의 긍정적 효과를 지적하는 연구도 있다. 김태홍 외(2011)에 따르면 적극적 고용개선조치 시행계획서 작성 기업은 여성 고용개선에 효과가 있었고, 특히 여성 관리자 비율은 개선이 있었다. 이 연구는 다른 조건이 동일한 상황에서 시행계획서를 작성한 사업체는 작성하지 않은 사업체에 비해 여성고용률을 증가시킬 가능성이 2.7배 높다고 본다. 전명숙·김향아(2008) 역시 3년간의 제도 이행 결과 여성 고용비율의 양적 증가가 꾸준히 이루어지고 있으며, 이에 따라 직급별 남녀 격차가 좁혀지고 있다고 분석했다. 이렇게 제도 이행의 긍정적 효과를 제기하는 연구들이 있지만 적극적 고용개선조치가 충분히 실효성을 거두고 있는지에 대해서는 아직 회의적 판단이 우세하다. 여성고용율의 증가 속에서 고용의 질적인 측면을 확인하기 어렵다는 것, 관리자 인건기준이 모호해서 관리자 비율 보고 오기가 발생한다는 점이다(민대숙, 2011) 등이 이러한 변화를 읽는데 고려되어야 한다.

마킹했지만 미국과 달리 강제성은 약화시키고 실행을 기업의 자율에 맡기는 방식으로 제도를 설계했고, 여성의 고용률을 평가하는데 있어서 고용형태 변수를 고려하지 않기 때문에 기업이 비정규직 여성을 늘리는 편법을 쓰는 것을 제어하기 어려우며, 또 미숙련 여성노동자가 집중되어 있는 중소기업에는 적극적 조치가 차별을 시정하는 제도로 기능하기 어렵다(권태희·조준모, 2007; Cho, Kwon and Ahn, 2010). 이주희(2004)는 AA제도 설계의 한계를 노무현 정부의 정치적 한계를 통해 지적한다. 노무현 정부는 AA제도를 통해 진보를 표방하는 정부로서의 색깔을 유지하는 동시에 이 제도가 경영계의 이해와 반하지 않도록 함으로써 진보의 가치와 시장의 가치를 동시에 나타내려고 했고 이것이 제도적 한계로 나타났다는 것이다.

본 연구는 ‘차별해소’라는 AA제도 본래의 목표가 정책형성 과정에서 어떻게 희석되는지 정책 문서를 통해서 분석한다. 이 연구 역시 도입된 AA제도가 고용평등을 실천하기에 한계가 있음을 보여주게 될 것이며, 연구에서의 초점은 정책형성과정에서 정책 논리와 정책수단의 내용이 변형되는 양상이다. 정책형성과정에서 선택된 것과 배제된 것을 가시화함으로써 현재 정책의 정치성과 제도적 한계를 구체화하고자 한다.

2) 연구방법

이 논문은 AA제도의 특징을 정책 형성과정에서 생산된 자료를 통해 분석한다. 정책 형성 과정은 정책 기획, 기획안 협의, 법령 입안 및 제·개정 등의 전 과정을 함의한다. 이 글에서 다루는 자료는 정부행정문서, 국회회의록 등 정책 자료를 중심이다. 자료 확보를 위해 행정문서는 해당부처에 정보공개를 청구했고 국회 자료의 경우 회의록 데이터베이스, 의안정보 데이터베이스를 등을 통해 수집했다. 이 외에도 정부 용역 연구보고서, 신문자료, 여성단체 정기간행물 등을 같이 참조하였다. 이 논문의 분석은

제도 구성 단계에 초점을 두고 있기 때문에 여기서 다루는 대부분의 자료는 제도에 대한 기획이 시작된 2003년에서 개정 「남녀고용평등법」을 근거로 시행지침이 마련되는 2006년 초반까지 생산되었다.⁴⁾

이 연구는 텍스트 분석의 접근으로 정책 자료를 분석한다. 정책문서는 간결하게 작성된 지시적·기능적 문서로 보인다. 하지만 정책문서는 정책에 어떤 가치를 어떻게 반영할 것인가를 둘러싼 투쟁의 산물이며, 보이는/보이지 않는 투쟁의 흔적으로 조직되어 있는 정치적 텍스트(Taylor, 2000: 1878)이다. 국가가 여러 이해가 교차하고 충돌하는 담론 투쟁의 장이라면(Pringle and Watson, 1998), 정부정책은 이러한 담론적 투쟁의 결과로 볼 수 있다. 정책자료를 통해 정책 제도화 과정을 보는 이유는 정책과정에서 선택되고 배제된 것이 무엇인지, 정책을 구성해내는 담론적 질서가 무엇인지 분석하기 위해서이다. 정책이 입법단계를 거쳐 완성되기까지는 무수히 많은 공식/비공식의 협상과정이 있다. 성평등 정책은 평등 가치를 지향한다는 점에서 개혁적 정책이지만 현실화된 성평등 정책은 특정한 담론적 환경 속에서 타협되고 협상된 결과이다. 정책형성과정 텍스트 분석은 제도화 이전에 가능했던 선택지를 상기해보고 선택되지 않았던 것들을 다시 가능성의 장으로 소환하며 선택된 것의 한계를 인식하게 할 수 있다.

정책 텍스트 분석은 정책을 생산해내는 맥락에 대한 분석을 통해 정책의 구성적 성격과 정치적 위치를 설명한다. 여기서는 문서가 지시하는 내용뿐만 아니라 문장의 논리적 구조, 사용되는 개념, 문장의 문법적 구조 등을 분석한다. 정책 텍스트 분석은 정책이 취하고 있는 개념과 의미 내용을 분석하고 동시에 가시적으로 보이는 내용을 구성해내는 비가시적인 텍스트 조직을 읽어냄으로써 가시적인 정책 내용이 함의하는 바를 해석할 수 있다는 장점이 있다.

4) 적극적 고용개선조치는 2003년 노무현 정부가 출범하면서 제도 도입에 대한 논의가 시작되었다. 2005년에 적극적 고용개선조치를 반영한 「남녀고용평등법」개정안이 국회를 통과하였고 2006년에 시행령과 시행규칙이 공포되면서 제도가 본격적으로 시작된다.

2. 담론적 축: 차별해소 vs. 규제완화

1) 차별해소

적극적 조치 제도가 창안된 주요 이유는 차별을 해소기 위해서이다. 누적되고 구조화된 차별은 문화, 의식, 법과 제도 등에 내재되기 때문에 동등기회 전략만으로는 실질적 평등을 실현하기 어렵다는 문제의식이 이 제도에 들어있다. 미국에서는 19세기 중반 흑인 노예의 해방을 공식적으로 선언했음에도 흑인을 차별하고 백인과 분리하는 짐 크로우법(Jim Crow)법이 등장하는 등 흑인에 대한 뿌리깊은 차별 관행은 한 세기 이상 지속되었으며, 이에 대응하는 정책 조치의 한 형태로 적극적 조치가 자리를 잡게 되었다.⁵⁾

한국에서 적극적 조치가 공론화되기 시작한 것은 1980년대 후반에서 1990년대 중반 사이인데, 여성 연구자 및 여성단체들이 제도의 필요성으로 제기한 핵심 이유 역시 ‘구조적 차별’, ‘누적된 차별’과 같은 단어를 통해 표현되었다. “구조적 차별이 존재하는 한 할당제의 정책적 필요성이 있다”(김선옥·김명숙, 1994: 41), “구조화된 고용기회의 차별은 노동시장의 자율경쟁에 맡겨 여성의 고용기회를 확대할 수 없다”(할당제 도입을 위한 여성연대 성명서, 1995. 9. 27)는 것은 여성들이 적극적 조치를 제기한 논리이다. 하지만 적극적 조치가 제도화되었을 때 이 정책이 차별해소라는 목표를 항상 충실히 견지한 것은 아니다.

5) 미국에서 적극적 조치를 공식적으로 도입한 것은 1961년 케네디 대통령의 행정명령 10925호를 통해서이지만 흑인에 대한 차별에 대응하기 위한 정책의 역사는 그 이전으로 거슬러 올라간다. 1933년 미국 공공사업국 프로젝트에서는 흑인이 일정정도 거주하는 지역에서 프로젝트를 실시하는 경우 정부와 조달계약을 체결한 계약자들은 급료 총액의 일정 비율을 흑인 노동자들에게 지급하지 않을 경우 차별이라고 보았다. 예를 들어 애틀란타의 흑인 숙련노동자 중 약 24%가 흑인이었기 때문에 애틀란타에서 사업을 시행하는 계약자는 지역 총 노동력의 2분의 1 즉 최소 12% 이상의 급료를 흑인 숙련공에게 지급해야 했다(앤더슨, 2006: 39).

공공 부문에서 먼저 제도화된 여성공무원 채용목표제 등⁶⁾의 적극적 조치를 보면 차별해소가 정책의 핵심 목표로 자리 잡지 못한 경향이 있다. 목표는 차별해소 보다는 ‘여성의 발전’이나 ‘국가경쟁력 강화’, ‘남녀의 균형과 조화’로 제시되었다(유정미, 2012). 성차별이 존재한다고 인정하기 보다는 다른 표현을 사용해서 우회하거나 더 큰 대의명분에 의지해서 제도를 도입하는 양상으로 나타났다.

공공부문 적극적 조치에서 ‘차별해소’가 정책 목표로 거의 명시되지 않은 것과 달리, 기업을 대상으로 한 AA제도의 정책 기획 과정에는 ‘구조적 차별해소’나 ‘관행적 차별해소’가 보다 적극적으로 언급되고 있었다. 2005년에 노동부(현 고용노동부)가 내놓은 AA제도 정책기획안을 보면 제도의 필요성으로 4가지 항목을 제시하는데 그 중 첫 번째와 네 번째가 차별해소에 대한 것이다. 첫 번째는 남녀고용평등법의 고용상 차별행위를 근로감독을 통해 시정하고 있지만 사업주의 형식적 대처 및 근로자의 차별신고 저조로 실효성에 한계가 있다는 것이다(“근로감독을 통한 구조적·관행적 차별에 한계”). 네 번째는 “차별은 사후적 시정보다 예방하는 것이 효과적”이라는 점에서 이 제도가 실질적 고용평등 환경을 조성하기 위한 제도라는 것이다. 이 외에 “여성인력활용 증대로 지속성장 및 양극화 해소”, “고령화·저성장시대 기업의 여성인력활용방안 마련”과 같은 도구적 필요성이 병기되었지만, ‘차별해소’가 정책기획안의 서두에 정책 필요성으로 명시된 것은 AA제도가 다른 적극적 조치 제도와는 다른 점이다.

이러한 접근이 가능했던 이유는 두 가지로 볼 수 있다.

하나는 기업의 차별 행위 근절이 노동부 고유 업무의 일부이기 때문이다. 「남녀고용평등법」은 기업이 고용에서 성별에 따른 차별을 하지 않도록 정하고 있으며 노동부는 기업의 차별행위를 관리·감독할 책임이 있다.

6) 1996년부터 공무원 채용에서 (여성공무원 채용목표제)가 도입되었으며 2000년 들어서는 (여성과학기술인력채용목표제)와 (국공립대여교수채용목표제)가 도입되었다. (여성공무원 채용목표제)는 2003년부터 (양성평등채용목표제)로 전환되었다.

노동부는 기업의 차별 행위를 관리·감독하는 기존 업무의 연장선에 AA제도를 위치시키고 있었다.

둘째는 차별 해소가 주요 국정방향이 되었던 정책 환경의 영향이다. 참여 정부는 출범과 함께 12대 국정과제를 제시했는데 그 중 하나가 ‘차별해소를 통한 국민통합’이다. 이 과제는 성, 장애, 학벌, 비정규직, 외국인근로자 차별 문제를 우리 사회의 대표적인 5대 차별유형으로 보고 차별시정을 위해 관련 법·제도를 정비해 나간다는 내용이다(정강자, 2010: 83). 이를 위해 노무현 정부에서는 관련 부처들이 차별 시정을 위한 정책 과제를 마련하도록 하였고, 노동부가 차별 시정 과제로 제시한 정책과제가 AA제도의 도입이다.⁷⁾

노무현 정부 출범 후 대통령직 인수위원회는 ‘국민통합과 양성평등사회 구현을 위한 국정과제 최종 보고서’를 통해 “새 정부에서 남녀차별해소를 위해 여성채용실적이 우수한 기업에 정부 발주사업 및 조달계약 우선권을 부여하는 “적극적 차별시정조치” (Affirmative Action)가 추진될 것”이라고 발표하였다(세계일보 2003년 2월 17일자 기사).

정부는 ‘차별해소’전략으로 AA제도를 정책화하기 위해 차별에 대한 발전된 논리를 수용했다. 차별은 “불평등한 처우’뿐만이 아니라’불평등한 결과’까지 포함한다”는 논리를 펼쳤으며, 기업이 스스로 ‘차별이 없음’을 입증할 수 없으면 ‘차별이 있다고 추정’할 수 있다고 접근했다.⁸⁾ ‘차별해소’는 적극적 조치 제도를 구성하는 담론의 한 축이다. 이것이 가능했던 핵심 배경에는 차별해소에 대한 노무현 정부의 정치적 의지 표명이 있었다.

7) 노동부는 애초에 고용차별을 금지하는 포괄적인 법을 제정하고 (가칭 「고용평등촉진에 관한 법률」) 이를 통해 AA제도를 도입할 계획이었지만 고용차별금지법 제정이 협의에 이르지 못하게 되면서 「남녀고용평등법」에 적극적 조치 조항을 삽입하는 방향으로 선회했다.

8) 노동부(2005), 「적극적고용개선조치 도입관련 자료집」.

2) 규제완화

‘차별해소’가 정책의 필요성으로 인식되었지만 정책논리와 제도 구성과정에서 차별해소에 대한 목표가 일관되게 반영된 것은 아니다. 제도구성 과정 전반을 보면 AA제도의 궁극적 목표가 차별해소에 있다는 것이 때로 부정되는 등 차별해소의 방향성은 희석되는 경향이 있다. 정책 목표의 불안정성을 낳은 주요 배경은 정부와 기업과의 관계에 있다. 한국은 발전국가 모델을 통해 산업화를 진행해 왔으나 정부의 시장에 대한 개입을 최소화하고 시장의 자율성을 강조하는 규제국가(regulatory state)를 방향으로 정부와 기업의 관계가 변화하고 있다. 발전국가의 유산이 남아있기는 하지만 90년대 후반 금융위기 이후 정부-기업 간 관계는 시장의 자율성을 강조하고 기업에 대한 규제를 완화해야 한다는 신자유주의적 담론이 보다 지배적이 되어 왔다(이연호·임유진·정석규, 2002).⁹⁾

한국에서 기업에 대한 탈규제 정책이 본격화된 것은 1990년대 초 김영삼 정부에서이다. 김영삼 정부는 시장자유화를 추진할 수 있는 여건이 갖춰지지 않은 상태에서 경제자유화와 규제완화를 진행시킴으로써 국가의 시장 감독 능력을 약화시키고 시장 안정의 기반을 붕괴시켰다(이연호, 1998).¹⁰⁾ 규제완화를 지향하는 정책 기조는 1990년대 후반 경제위기를 겪으면서 보다 강화된다. 김대중 정부는 1998년 규제개혁위원회를 설립하고 규제개혁시스템을 정착시켰으며 노무현 정부 역시 이러한 기조를 이어갔다(이원우, 2008).

9) ‘규제완화’ 또는 ‘탈규제’ 정책은 정부의 역할이 시장의 공정한 운영을 감독하는 방향으로 제한되어야 한다고 보고 기업의 경제활동에 영향을 미치는 정부의 정책적 조치를 최소화하려는 정책 방향을 일컫는다.

10) 김영삼정부는 집권초기에 신경제정책(NEP)을 통해 차별규제강화정책을 시도했지만 초기의 개혁의지는 지속적으로 관철되지 못했다. 김영삼 정부의 정책담론은 짧은 기간 동안 빠르게 변화하는데 신한국담론(1993. 2 - 11), 국제화담론(1993. 12 - 1994. 10), 세계화 담론(1994. 11 - 1995. 9)을 거치면서 개혁주제는 점차 약화되고 대신 기업의 경쟁력을 강조하는 주제가 강화되었다(강명구·박상훈, 1997).

노무현 정부가 AA제도를 추진하면서 가장 문제가 된 것 역시 규제완화라는 정부와 기업의 관계이다. 실제로 2005년 4월 노동부가 적극적 고용개선조치에 대한 정부의견 검토 공문을 돌렸을 때, 산업자원부는 회신을 통해 “강제규정보다는 권장수준으로 조정”해야 한다는 의견을 제시한다. 성별에 의한 우선적 고용은 기업의 “인사자율권을 침해”할 수 있고, “기업 경영 압박 요인으로 작용하여 기업하기 좋은 환경조성을 위한 범정부적 기업규제완화 시책에 역행”한다는 점 등이 제시된 이유이다.¹¹⁾

AA제도의 정책기조인 ‘차별해소’는 ‘규제완화’의 방향성과 갈등적이다. AA제도는 기업의 고용을 시장에만 맡겨두어서는 실질적인 평등을 실현하기 어렵다는 문제의식에서 출발했다. 이를 위해 AA제도는 기업이 고용현황 자료를 정기적으로 보고하도록 하고, 기업의 고용현황이 차별적이라고 판단되면 이를 개선하기 위한 계획을 제출하고 정부가 이를 이행하도록 하는 개입주의적(interventionist) 정책이다. 반면 규제완화의 정책기조는 기업에 대한 정부의 개입을 최소화하는 것을 최선으로 간주한다. AA제도가 기업이 경제적 행위자이기 앞서 사회적 책임(social responsibility)의 주체이고 정부가 기업의 고용행위를 관리·감독할 책임을 갖도록 요구해 온 것과 달리 규제완화는 기업의 사회적 역할과 정부 개입의 필요성을 약화시키는 방향으로 담론을 발전시켜왔다. 결국 AA제도가 규제완화 담론과 어떻게 경합하는가는 이 제도의 실효성을 위한 관건이 될 수 있다.

3. 정책 논리의 변형

1) 차별 문제의 희석과 여성인력활용

정책 논리의 문법은 문제를 해결하는 해법을 찾는데 있다. “구조적·관

11) 산업자원부 공문(2005. 4. 18), “남녀고용평등법 일부개정법률(안)에 대한 검토의견 회신”.

행적 차별”이 AA제도의 문제의식이라면, 제도화 과정은 차별 해소를 위한 해법을 설득력 있게 정당화하는 과정이다. 이를 위해 차별의 원인은 무엇인지, 문제의 당사자는 누구인지, 문제의 책임 주체는 누구인지, 정책을 통한 기대효과는 무엇인지 등에 대한 논리가 요구될 수 있다. 하지만 AA제도 정책형성과정에서는 “차별”에 대한 문제의식 또는 ‘차별해소’라는 목표가 일관성 있게 견지되지 않는다. 그 양상은 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

먼저 ‘차별해소’보다는 ‘여성 인력 활용’이 논리적 우선성을 가지도록 전개된다. 앞의 자료에서 노동부는 AA제도가 필요한 이유로 ‘차별해소’외에도 “여성인력활용 증대로 지속성장 및 양극화 해소”와 “고령화·저성장시대 기업의 여성인력활용방안 마련 필요”를 제시하고 있었다. 엄밀히 말하면 ‘차별해소’와 ‘여성 인력 활용’은 다른 논리적 기원을 가지고 있으며 이해 관계자들을 각기 다른 방식으로 배치한다. ‘차별해소’에서 정책 문제는 쉽게 사라지지 않는 누적된 차별이며, 여성은 피해의 당사자 또는 차별받지 않을 권리를 가진 주체이며, 기업은 책임의 주체이다. 반면 ‘여성 인력 활용’에서 정책 문제는 ‘여성 인력의 저활용’이고, 여성은 활용의 대상이며, 기업은 이익의 확대를 위해 행동하는 이해 주체이다. ‘차별해소’가 피해 당사자들의 요구를 수렴해서 평등한 사회 환경을 만드는데 초점이 있다면, ‘여성인력활용’은 기업의 필요와 이익을 확대하는 것에 초점이 있다. 처음에는 이 둘이 병렬적으로 배치되는 것처럼 보였지만 제도화가 진행되면서 ‘인력활용’논리가 ‘차별해소’를 압도하는 경향이 있다.

다음의 자료를 비교해 보면 이러한 경향을 보다 분명히 볼 수 있다. 아래 자료는 모두 AA제도의 필요성을 기술하는 단락이다. 셋은 모두 ‘저출산 및 고령화에 따른 여성 인력활용의 필요성’이 우선적 논리로 제시되었다. 정책 기획안에서 ‘구조적·관행적 차별’을 먼저 제시한 것과 달리, 이들 자료에서는 여성인력활용이 앞선 목표이고 이를 위한 전략으로 ‘차별해소’가 배치되는 구조가 되었다. 또 ‘차별’이라는 용어나 ‘차별이 들어있는

구절'이 점차 축소되거나 삭제된다. 2005년 6월에 작성된 규제심사 안에서는 “성차별적 고용관행을 해소하고 실질적인 고용평등 환경을 조성”한다는 방향성이 기술되었지만, 2005년 11월의 법안 제안서에서는 해당 구절 없이 “여성의 경제활동 참가율이 저조한 실정을 개선”한다는 표현만 작성되었다. 마지막은 2005년 12월에 노동부장관이 국회에 참석해서 법안을 소개한 내용이다. 마지막 자료에서는 ‘차별’이라는 용어가 전혀 쓰이지 않고 여성인력활용의 필요성만으로 논리가 구성된다. 여성인력활용이 차별해소보다 우선하면서 차별해소는 생략 가능한 정도로 배치되고 있음을 보여준다.

저출산 및 고령화에 따라 여성인력의 적극적인 활용이 중요한 정책과제로 대두되고 있으나 각종 성차별적 인식과 관행으로 여성의 경제활동 참가율이 저조한 실정임으로 성차별적 고용관행을 해소하고 실질적인 고용평등 환경을 조성하기 위하여 적극적 고용개선조치를 실시하려는 것임
(노동부, 2005. 6. 「남녀고용평등법 일부개정법률안에 대한 규제심사안」)

저출산·고령화 사회로의 진전에 따라 여성인력의 적극적 활용이 중요한 정책과제로 대두되고 있는 반면, 각종 성차별적 인식과 관행으로 여성의 경제활동 참가율이 저조한 실정을 개선하기 위하여 적극적 고용개선조치의 도입 근거를 마련하는 한편……
(노동부, 2005. 11. 「남녀고용평등법 일부개정법률안 제안 이유 및 주요 내용」)

노동부장관 김대환: ... 먼저 남녀고용평등법 일부개정법률안에 대하여 말씀드리면 이 법안은 저출산·고령화 사회로의 진전에 따라 여성인력의 적극적인 활용을 위하여 사업주에게 고용평등계획을 수립하고 시행하게 하는 등 적극적 고용개선조치를 도입하려는 것입니다.
(2005년 256회 국회 환경노동위원회 회의록 제10호)

여성인력활용론은 규제심사 등의 절차를 거치면서 논리를 보다 확대한다. 규제 심사는 기업의 활동에 방해되지 않도록 불필요한 규제를 만들지 않기 위해 나온 절차이다. 때문에 여성인력활용을 통해 “자원배분의 효율성을 높이고 가사서비스의 사회화를 통한 경제성장률을 제고”, “여성의 경제활동을 통한 부부공동 부양모델은 가장의 실업에 대한 안전망 역할과 전반적 가구소득의 증대효과를 가져옴”¹²⁾과 같이 기업의 이익에 대

한 AA제도의 기여 효과를 설득하는 논리가 구체화된다.

차별의 문제의식이 희석되는 또 다른 양상은 ‘차별해소’라는 목표를 부정하는 것으로 나타난다. 제도화 과정에서 ‘차별해소’는 생략될 뿐만 아니라 직접적으로 부정되기도 했다. 노동부 정책 자료집은 우리나라는 미국과 달리 노예제 유산이 없으므로 여성에 대해 특별히 보상해야하는 국가적 책무도 없는데 왜 제도를 도입하는지 질문에 대해 “현재 추진 중인 적극적 조치의 주된 취지는 차별 피해자에 대한 보상보다는 국가인력자원의 효과적 활용측면에서 도입되는 제도” 이고 “정부계약 배제라는 강력한 수단을 채택하는 것도 아니므로” 도입의 타당성이 있다고 기술한다.¹³⁾ 이렇게 AA제도 정체성에 대한 질문 앞에서 ‘차별해소’는 궁극적 목표가 아니라고 부정된다.

정책용어가 수정되는 방향을 통해서도 차별에 대한 문제의식과 목표의식이 희석되는 것이 나타난다. AA제도의 용어는 기업의 입장을 반영하는 쪽으로 수정되었다. 아래 표는 2005년 11월 작성된 시행계획서(안)와 2006년 3월에 작성된 시행계획서의 동일 조항이다. 여기서 “고용현황 문제점”은 “인력활용 수준의 적정성”으로 바뀌고 “고용평등계획수립”은 “고용관리개선 계획”으로 수정된다. “활용”, “관리”라는 용어의 주체는 기업이고 이것이 다루는 문제 상황은 차별적 고용현황이 아니라 인력 활용이다. 이러한 용어 변경은 이 제도가 기업의 책무성 보다는 기업의 이익과 필요를 강조하는 방향으로 바뀌고 있음을 보여준다. 또 2006년의 계획서는 “차별”이라는 단어를 대체하거나 해당 구절을 간략화하고 있다. “고용관리 단계별 남녀차별적 요인 등 문제점을 제도상 문제와 관행상 문제로 구분”한다는 내용은 “고용관리 단계별 문제점 검토”로 축소되었고, 채용공고에 “우리기업은 남녀차별을 하지 않습니다.”라고 표시하도록 한 것이 “채용공고에 대한 차별적 요인 개선”으로 수정되었다. 제도화의 진행방향은 ‘차별’과 연결된 용어가

12) 노동부(2005. 6.), 「남녀고용평등법 일부개정안에 대한 규제심사안」.

13) 노동부(2005), 「적극적고용개선조치 도입관련 자료집」, 261쪽.

대체하고 ‘차별해소’을 위한 요구가 축소하는 양상을 보여주었다.

적극적 고용개선조치 시행계획서(안) (2005. 11.)	적극적 고용개선조치 시행계획서 (2006. 3.)
<p>2. 고용현황 문제점 남녀근로자 현황을 근거로 모집·채용·승진·배치 등 고용관리 단계별 남녀차별적 요인 등 문제점을 제도상 문제와 관행상 문제로 구분</p>	<p>1. 인력활용 수준의 적정성 나. 남녀인력활용에 불균형이 심한 경우에는 모집·채용·승진·배치 등의 고용관리 단계별 문제점 검토</p>
<p>3. 고용평등계획수립 ③ 고용관행개선은 각종 홍보물 등에 여성을 적극고용하고 있다는 내용을 명시하거나, 언론기관 및 채용전문포탈사이트, 학교 등 공공기관에 채용공고를 게재하는 경우 “우리기업은 남녀차별을 하지 않습니다” 등 표시</p>	<p>3. 고용관리개선계획 ② 각종 홍보물, 언론기관 및 채용전문포탈사이트, 학교 등 공공기관의 채용공고에 대한 차별적 요인 개선</p>

* 법제처 심사 의뢰 「남녀고용평등법 시행규칙」개정(안) (노동부, 2005. 11.), 2006. 2월 개정 「남녀고용평등법 시행규칙」

AA제도는 ‘차별해소’를 정책 필요성으로 제시했지만 이를 정당화하고 설득하기 위한 구체적인 논리를 발전시키고 있지 못하다. 오히려 제도화 과정을 거치면서 정책 논리는 ‘여성인력활용’이 우세하고 ‘차별해소’는 생략되거나 삭제되고 대체되는 양상이 있었다. AA제도 구성과정에서 이러한 세부적인 논리를 발전시키고 있는 것은 ‘차별해소’가 아니라 ‘여성인력활용’이었다. 기업에 대한 규제완화가 지배적 담론인 상황에서 ‘차별해소’는 선연적으로 제시되었을 뿐 세부적 설득력을 갖추지 못하고 있었다.

2) 최소한의 부담과 기업의 자율성

AA제도는 기업으로 하여금 고용현황을 정기적으로 보고하게 하고 기업의 인사정책을 관리·감독하는 개입주의적 성격을 가지고 있다. AA제도의 실행전략이 규제완화라는 기업에 대한 정책 기조와 갈등함으로써 제도화

과정에서 어떻게 수정되거나 변형되느냐는 다음과 같이 볼 수 있다.

한국의 AA제도 구성과정에서 제도 실행전략의 특징은 영향력과 구속력을 최소화하는 것으로 나타난다. 노동부가 작성한 정책 문서에서 실행방식의 특징을 나타내기 위한 용어는 “최소한의”, “한정적으로”, “자율적으로”, “기업의 실정에 맞게”와 같은 표현들이다. 정부가 기업에 대해서 부과하는 부담에 있어서는 최소의 전략이 취해지고 기업이 스스로 가져야 할 책임에 대해서는 자율의 전략이 취해질 것임을 의미한다. 아래는 한국경영자총협회가 남녀고용평등법개정안에 대해 보내온 의견에 대한 노동부의 회신 공문 중 일부이다. 노동부는 이 공문에서 기업이 차별적 고용을 하지 않을 책무성을 주장하기 보다는 “사업주의 부담 등을 최소화하는 방안으로 제도를 추진” 할 것임을 밝힌다. 이외에도 “사업주의 인사권예의 개입을 최소화하기 위해서” 최소한의 “필요한 서류(남녀근로자 현황)만을 제출하도록”¹⁴⁾ 하는 등 실행전략은 전반적으로 최소부담과 최대자율의 기조를 지향하고 있었다.

- 가. 동 개정(안)의 주요내용인 “적극적고용개선조치”는 기업이 자율적으로 고용평등계획을 수립하고 이행하는 제도로서 고용할당제와는 다른 제도이며,
 - 나. 대상기업도 인사·노무관리 등 인적기반을 갖춘 공기업 및 일정규모 이상의 기업에 한정하여 실시할(시행령에 위임)계획이고
 - 다. 기업의 제출서류는 각 기업의 고용평등 수준을 평가하기 위한 최소한의 자료만 받아, 평가후 우수기업에게 인센티브를 부여하는 방안으로 추진하고 있습니다.
- (노동부 공문, “남녀고용평등법 개정(안) 의견에 대한 회신”(2005. 8. 26))

실행 전략의 이러한 특징은 차별해소를 위한 정책을 추진한다는 정치적 명목과 기업에 대한 규제를 최소화한다는 경제적 기조를 동시에 유지하기

14) 노동부(2005), “남녀고용평등법 일부개정법률안에 대한 법제심사안”, 2쪽.

위해 갈등의 봉합이 있음을 보여준다. 이런 전략은 AA제도의 취지와 정체성을 퇴색시킨다. AA제도는 구조적·관행적 차별을 해소하기 위해 정부가 개입하여 고용현황을 점검하고 기업이 평등한 고용정책을 실행할 수 있도록 관리·감독한다는 아이디어이다. 때문에 기업의 자율성에 대한 강한 강조는 AA제도 본래 취지와는 배치된다.

제도 구성과정에서 AA제도의 정체성이 약화되는 경향은 AA제도를 비판하는 논리의 대표적 내용이다. AA제도 실행은 많은 경우 논란을 수반해왔다. 무엇보다 이 제도가 기회의 평등과 능력주의에 대한 자유주의적 원칙에 배치된다는 것은 AA제도에 대한 주요 비판이다. 역차별 논란, 능력주의 쇠퇴 우려는 이러한 배경에서 나온다. 하지만 AA제도가 추구하는 것은 실질적인 기회의 평등 실현이자 실질적인 능력주의의 실현이다 (Clayton and Crosby, 1992). 이런 점에서 ‘기회의 평등’이 실질적으로 실현되고 있는지, 능력에 대한 인정이 공정하게 이루어지고 있는지를 다시 질문하게 하는 것이야말로 AA제도가 제기하는 쟁점이다. 하지만 한국에서는 역차별론이나 능력주의 쇠퇴론은 반박되기 보다는 유보되었다. “강력한 할당제가 아니라 기업이 자율적으로 여성고용목표를 설정하는 제도로 설계” 되었기 때문에 역차별이나 능력주의 쇠퇴를 우려하지 않아도 된다는 게 정부의 설명이었다. 이런 접근은 ‘기회의 평등’이나 ‘능력주의’가 제대로 실현되는지 질문하고 이를 재구성할 수 있는 가능성을 약화시킨다.

4. 정책 수단 구성의 한계

1) 차별 관리 범주

AA제도가 얼마나 영향력을 가질 것인지는 고용현황 보고 및 개선계획을 통해 어떤 문제가 다루어지고 관리되는가에 따라 다르다. 한국의 경우

직종별·직급별 남녀 근로자 현황만을 보고하고 있어서¹⁵⁾ 관리 범주 수가 상대적으로 적고 정보 수준 또한 구체적이지 않은 편이다.

다른 국가의 예를 보면 미국에서는 하위 직종 등 직종집중도를 보고하도록 하고 있으며, 호주는 남녀비율 외에도 업무 내용, 임시직 여부 등 고용의 질에 대해서도 성별에 따라 보고하도록 한다(윤미경, 2011: 69; 부가청, 2006: 20). 또 캐나다에서는 정책 대상 집단별 근로자 수, 대표성 정도, 임금, 채용·승진·고용계약 종료한 근로자 수, 고용평등을 위한 사업주의 조치 등을 보고한다(김향아, 2006: 13).

고용 현황 보고 외에 개선계획 항목의 작성 수준 역시 제도의 영향력을 결정한다. 차별을 해소하기 위해서는 각 고용 단계와 고용환경에 대한 체계적인 분석과 개선이 필요하다. 일례로 미국의 AT&T사의 경우 적극적 조치 추진을 통해 성별 직종분리를 크게 해소하였는데¹⁶⁾, 성공의 이유는 기업의 적극적 조치 프로그램이 채용, 배치, 승진, 직업훈련 등을 종합적으로 개선하는데 집중했기 때문이라고 평가받는다(김경희, 2000).¹⁷⁾

한국의 경우 고용현황보고에서 여성고용 비율과 여성관리자 비율에만 초점을 두고 있어서 AA제도에서 고용형태(정규직/비정규직)나 성별 임금 격차를 다루지 않는다는 한계가 있다(이주희, 2004; 권태희·조준모, 2007,

15) AA제도의 남녀 근로자 현황 보고서식은 7개의 직종과 3개의 직급으로 구분하여 보고하도록 한다. 직종은 “1. 관리자, 2. 전문가 및 관련 종사자, 3. 사무종사자, 4. 서비스종사자 및 판매종사자, 5. 농림어업 숙련 종사자, 6. 기능원 및 관련 기능 종사자, 장차·기계 조작 및 조립종사자, 7. 단순노무종사자”로 구분되며, 직급은 “I직급(임원급 이상), II직급(과장급 이상 임원급 미만), III(비관리자)”로 구분된다.

16) 미국의 AT&T사는 1960년대 말부터 1970년대 초에 걸쳐 인종차별, 성차별 등을 이유로 고용평등위원회(EEOC)에 이 회사를 상대로 고발된 건수가 무려 2천 건에 이르고 있었다. EEOC는 AT&T사가 73년부터 79년까지 6년 동안 적극적 조치를 이행하도록 판결을 내렸다. 이 회사는 적극적 조치를 시행한 후 6년 만에 중급이상 관리직은 305%증가, 숙련기술직(외부)는 4,973% 증가, 반숙련기술직(외부)는 1,153% 증가를 보여서 성별 직급 분리 성별 직종분리를 크게 약화시킬 수 있었다(김경희, 2000: 129-135).

17) 한국의 경우 2012년 현재 여성인력의 신규채용, 관리직 승진, 이직률(퇴사율)/근속연수 등의 현황과, 인사제도, 산전 후 휴가 및 육아보육 관련 제도 현황 및 실적을 작성하고 현황에 대한 원인진단과 개선 계획을 작성한 후 여성고용 비율과 여성관리자 비율에 대한 목표를 수립하도록 한다.

윤미경, 2011; 이주희, 2012). 적극적 조치가 차별을 해소하기 위한 적극적인 전략이라면 이 제도는 무엇보다 한국사회 성차별의 특성을 고려하고 이를 해소할 수 있는 방식으로 설계될 필요가 있다(김경희, 2000). 한국의 성별임금 격차는 약 40%에 이르고 있어서 OECD 국가들 중에 성별 임금 격차가 가장 큰 나라이다(OECD, 2010). 또 90년대 후반 경제위기를 전후로 여성의 비정규직화는 성차별적 고용의 한 양상으로 뚜렷이 자리 잡았다(김미숙, 2006).

AA제도 도입을 앞두고 여성단체와 노동단체에서는 고용형태, 임금 등을 관리 범주로 포함할 것을 요구했지만 이런 요구는 수용되지 않았다. 당시 한국여성민우회는 “여성근로자 70%가 비정규직인 현실에서 성별 직종 분리와 여성의 고용지위개선을 위하여 현황보고 등에 고용형태 (정규직, 비정규직), 배치, 임금, 직무내용이 포함되어야”한다는 의견을 피력했다.¹⁸⁾ 또 국회 심의과정에서도 민주노동당의 단병호 의원은 AA제도에 고용형태에 대한 보고를 포함해서 여성 고용의 질을 높여 나가는 것이 차별을 개선하는 방향이 되어야 한다고 주장한다. 하지만 정부는 AA제도에서 고용형태를 고려할 생각이 없었고, 국회 심의 과정에서도 여당과 제1야당이 모두 반대하는 상황에서 고용형태 반영은 현실화되지 못했다.

단병호 위원: …… 최소한 사업장별로 남녀 성차별로 인한 고용에 대한 차별이 좀 완화되어 나가도록 유도를 해야 되는데, 그러려면 직종별·규모별로 보고할 때 고용형태별도 같이 보고하도록 하고, 가능하다면 앞으로는 점진적으로 어떻게 고용의 질을 높여 나가겠다 하는 시정계획들도 낼 수 있도록 하는 것이 법률적으로 명확하게 딱 강제는 안하더라도 여성노동자들의 고용 참여뿐만 아니라 남녀 간에 나타나고 있는 차별들도 같이 균형 있게 조금씩 바꿔 나갈 수 있는 계기가 될 수 있다고 봅니다.
(* 2005년 256회 국회 환경노동위원회 회의록(법안심사소위원회) 제3호)

18) 노동부 여성고용과(2005. 6.), “「남녀고용평등법개정안」관련 - 타부처 및 민간단체 의견 수렴 결과”.

노동부는 “고용현황보고 항목이 많은 경우 기업의 인사경영권에 대한 침해우려”가 있다고 보고 “기업 경영 부담”, “기업의 정보 노출 기피”를 이유로 고용형태를 반영할 가능성을 기획 단계에서부터 고려하지 않았다.¹⁹⁾ 그리고 이를 방어하기 위한 논리로 삼은 것은 적극적 조치의 정체성을 ‘여성고용율을 높이기 위한 제도’로 한정하는 것이다. 국회 심의에 배석한 노동부 차관은 AA제도는 “사업장의 여성근로자 비율을 높이는 것이 일차적 목표”이고, “여성을 더 많이 채용하는 여성고용율을 높이는 데 주목적을 두어야지 여기에서 고용형태까지 같이 개선하려고 하면 오히려 이 제도가 죽을 것이다”라며 고용형태를 포함하는 것에 강력히 반대한다.²⁰⁾

AA제도의 목표가 고용상 성차별해소가 목표라면 고용형태를 제도설계에서 제외하는 것은 타당성이 없다. 저임금 미숙련 여성노동자들이 집중해있는 고용환경에서는 여성고용율 척도만으로 차별을 해소하기 어렵다 (Cho, Kwon and Ahn, 2010). 이러한 모순을 용인하는 이면에는 기업에 부담을 주지 않는 제도 구성이라는 기조가 있으며 ‘여성 고용율 제고’가 이를 정당화하는 논리로 사용된다. 적극적 조치가 정규직 여성의 차별을 완화하는 데는 기여할 것이지만 고소득 여성과 저소득 여성 간의 격차는 커질 것이라는 지적(이주희, 2004)은 이런 배경에서 나온다. 역설적이게도 ‘여성고용율 증가’라는 목표가 고용의 질에서 나타나는 성차별을 제도에 반영하지 못하게 하는 논리로 사용되고 있으며 AA제도의 친시장적 설계를 정당화하는 논리로 사용되었다.

19) AA제도를 설계하는 과정이 차별 피해의 당사자의 요구를 통해 견인되기 보다는 기업의 입장이 판단의 척도가 되는 양상은 규제심사위원회의 심사결과를 통해서도 나타난다. 규제심사위원회는 “주무부처가 경총과 협의하여, 동일군내 평균 여성고용율 차이를 적정하게 재조정할 것”, 관리직 비율과 관련해서는 “동 수준의 필요성 및 기업부담 등에 대해 이해관계인(경총)의 의견을 확인한 결과 이견이 없어 원안의결”과 같은 언술을 통해 경총의 입장을 대변하고 있다. 자료는 규제심사위원회 “제242차 경제2분과위원회 회의결과”(2006. 2. 8) 참조.

20) 2005년 제256회 국회 환경노동위원회 회의록(법안심사소위원회) 제3호.

2) 제도 적용 범위

모든 기업이 적극적 조치의 적용 대상이 되는 것은 아니다. 적극적 조치를 시행하는 국가는 제도를 이행해야 할 기업의 범위를 여러 가지 기준을 통해 결정한다. 제도가 이행되는 기업의 범위는 AA제도 영향력의 포괄성과 이행 책임성의 수준을 결정한다. 적용 범위를 정하는 대표적인 방식으로 정부와 조달계약 체결 여부를 기준으로 하는 경우와 근로자 수 규모를 기준으로 하는 경우가 있다. 정부계약준수제로 운영하는 국가는 미국, 캐나다 등이 있으며, 근로자 수를 기준으로 하는 국가로는 호주, 이탈리아, 스웨덴 등이 있다. 호주와 이탈리아는 근로자 수가 100인 이상, 스웨덴은 근로자 수가 10명 이상인 기업이 AA제도의 적용을 받는다(정진화 외(2010a)). 현재 한국은 근로자 수가 500인 이상인 민간기업과 근로자 수가 50인 이상인 공기업을 대상으로 AA제도를 시행한다.

적용 조건이 제도의 영향력 수준을 정하는데 결정적인 것은 아니다. 차별시정의 범주, 차별 판단 기준, 이행 수단 등이 어떻게 결합하는가에 따라서 이행의 영향력 수준이 달라질 수 있다. 그럼에도 정부계약준수제는 정부와 계약해지라는 제재조치를 동반할 수 있다는 점에서 제도 형태로만 놓고 보았을 때 상대적으로 이행의 책무 수준이 높다. 한국은 제도 형태나 근로자 수 기준 모두에 있어서 상대적으로 낮은 수준의 이행 압박을 가하고 있지만, 한국에서 역시 제도 적용 범위를 결정하는데 의견이 분분했다.

처음에 고려된 AA제도의 형태는 정부계약준수제 방식이었다. 대통령직 인수위원회에서 “여성채용실적이 우수한 기업에 정부 발주사업 및 조달계약 우선권을 부여하는 ‘적극적 차별시정조치’(Affirmative Action)”를 고려했고(세계일보, 2003-2-17) 노동부와 여성부의 연구용역 보고서(이주희·황혜정·노수경, 2003; 김태홍·이승길·김미경, 2003) 역시 계약준수제 도입을 타진하고 있었다. 하지만 정책 제도화 과정으로 들어갔을 때 노동부는 계약준수제 형태 대신 근로자 수 규모에 따라 제도 적용 방안을

우선적으로 고려했다.

이러한 판단에서 고려된 것은 “기업부담” 수준이다. 노동부는 AA제도 불이행을 이유로 계약배제가 이루어지는 것은 지나친 차별이라고 보고 있다. 왜 계약준수제 방식이 아니라 기업규모로 대상사업체를 선정하는지에 대해 노동부는 아래 인용문에서처럼 우리나라는 미국과 다른 역사적 유산을 가지고 있기 때문에 “강력한 수단 채택 시 반발 초래”한다고 답한다. 이 자료는 “차별해소”와 “여성고용증진 필요성”을 구분하고 한국의 AA제도는 미국과 달리 차별해소에 목표가 있지 않다고 기술한다. 같은 맥락에서 “우리나라의 경우 고용평등 부진을 이유로 계약배제가 곤란”하다고 언급하는데 이때에도 “차별” 대신 “고용평등 부진”이라는 용어가 채택된다.

- 미국은 흑인에 대한 노예제의 유산과 보상필요성에 대한 사회적 합의
를 근거로 차별해소를 위한 정부계약 배제조치 채택 가능
 - 우리나라는 이러한 역사적 유산보다는 여성고용증진 필요성을 이
유로 하므로 미국과 같은 강력한 수단 채택시 반발 초래
- (노동부, 2005, 『적극적고용개선조치 도입에 관한 자료집』, 290쪽)

노동부는 “정부계약배제는 여성고용증진이라는 목적에 비해 상대적으로 제제가 너무 큰 수단”이고 “계약배제를 도입할 경우 해당 기업체는 물론 재경부(조달청)·국방부 등의 강한 반대”가 있을 것으로 예상했다. 하지만 계약배제가 지나친 수단이 되는 이유가 특별히 제시되지는 않았다. 문제가 차별이라면 제제의 정당성은 기업의 고용 차별로 인한 당사자들의 피해, 경제적 손실 등과 비교하여 타당성을 검증받을 수 있다. 하지만 차별이 아니라 단순한 “고용증진”이 목표가 되는 지점에서는 피해의 당사자나 책임의 주체가 모호하기 때문에 처벌을 동반한 이행은 정당성을 가지기 어렵게 보인다. 노동부는 조달계약은 연동시키지 않고 1,000인 이상 기업을 대상으로 제도를 적용하기로 방침을 정하고 「남·녀고용평등법」개정안을 발의한다.

하지만 AA제도는 국회 심의 과정에서 대상기업의 적용 범위가 확대되었다. 근로자 수 500인 이상 민간기업에 대해 제도를 적용하는 것으로 의견이 모아졌고 노동부는 유예 기간을 두고 2006년부터 2년간은 1,000인 이상 기업에 제도를 적용하고 2008년 부터는 500인 이상으로 적용범위를 확대하기로 결정한다. 제도의 적용 범위가 확대되었지만 상임위원회의 의견에 대해 노동부는 난색을 표한다. 환경노동위원회 법안심사위원회에 배석했던 노동부 차관과 노동부고용부장이 500인 이상으로 안을 만들었다면 “이 제도 자체가 정부에서 통과도 안 됐을 것 같은데요”, “규모를 최소화해서 시행하겠다고 약속한 사항이어서 …… 그 약속을 드리기가 굉장히 어려운 상황입니다”라고 곤란한 입장을 밝힌 데서 이를 확인할 수 있다.²¹⁾

적용 범위는 정책형성 과정에서 드물게 영향력이 강화되는 쪽으로 수정된 경우이다. 하지만 앞뒤의 맥락을 보면 대상기업의 확대는 정책 수단의 ‘제한적 구성’이라는 큰 흐름에서 벗어나지 않는다. 대상기업 범위가 확대되자 경제 부처와 경제인 단체는 강하게 반발한다. 산업자원부는 “법개정 시 1,000인 이상 기업을 대상으로 시행하기로 공표한 내용과 상이하여 정부정책의 신뢰성에 문제”가 있다고 반발하며 당초 계획대로 1,000인 이상 대기업에만 시행하도록 촉구한다. 그리고 범위 확대에 대한 반발은 차별 판단 기준 완화에 대한 요구로 이어진다.

3) 차별 판단 기준

AA제도는 정부가 제시한 고용평등기준에 기업이 미치지 못하는 경우 해당 기업에 차별이 있을 수 있다고 판단한 후 기업으로 하여금 개선계획을 제출하도록 한다. 고용평등기준은 기업이 제시한 고용현황을 토대로 설정되며, 어떤 수준을 차별로 판단할 것인지에 대한 차별 판단 기준 설정을 필요로 한다. 그러면 어떤 기준에 의해 차별이 있다고 판단할 것인가.

21) 2005년 256회 국회 환경노동위원회회의록(법안심사소위원회) 제3호, 38-39쪽.

한국에서는 차별 개념이 논증 없이 선언적으로 사용되고 있으며 ‘합리적 차등’ 개념 역시 포괄적이고 자의적이며 일관성 없이 적용된다는 비판이 있다. ‘기업의 편익’나 ‘고객의 선호’, ‘성고정관념’이 합리성 개념에 그대로 수용되고 차별의 합리성을 입증하기 위한 엄격한 기준이 발전되어 있지 않다(정금나, 2000). AA제도는 차별 판단에 대한 합의를 필요로 하므로 차별 기준에 대한 논의를 발전시킬 수 있는 가능성 있다. 하지만 제도화 과정을 보면 AA제도가 차별 기준에 대한 논의를 발전시키는 계기로 전개 되지 않았다.

적극적 조치 도입 방안에 대한 이주희 외(2003)의 연구에서는 차별 판단 기준으로 두 가지를 제안했다. 하나는 기업의 채용이나 승진 과정에서 “한 집단의 선택률이 다른 한 집단의 선택률보다 80%이상 낮을 경우 고용 차별의 혐의를” 두는 5분의 4 규칙이다. 다른 하나는 유사 업종 및 유사 규모 기업의 고용율과 임금수준 평균을 평가지표로 활용해서 고용평등 수준을 A에서 D까지 등급화하는 것이다.²²⁾ 하지만 제도화 과정에서 5분의 4규칙은 수용되지 않았다. 그리고 여성고용율과 관리자비율이 동종산업 평균의 60% 미만인 기업에 시행계획서를 작성하도록 했지만 ‘60%’ 미만은 이주희 외(2003) 연구가 제안한 D등급(80% 미만)에도 못 미치는 수준이다.

미국의 경우 차별을 판단하기 위해 5분의 4규칙과 함께 평균활용도(average utilization value) 및 범주 집중도(concentration index)를 활용한다. 평균활용도는 여성과 소수민족의 고용수준이 지역별, 산업별 범주 내에 있는 다른 사업체의 평균 고용수준의 80% 미만인지 여부를 통해 판단하고, 범주 집중도는 여성이나 소수민족이 하위직종에 집중되어 있는 정도를 판별한다(장지연 외, 2006; 김태홍 외, 2011: 55-56). 5분의 4규칙을 적

22) 이주희 외(2003)의 연구에서는 고용률과 임금 수준에 대한 동종산업의 평균을 기준으로 기업을 A(평균의 120% 이상), B(평균의 100~120%), C(평균의 80~100%), D(80% 미만)로 평가하는 방안을 제시했다.

용할 때에도 과거 차별의 결과로 과소대표된 여성의 비율이 자각있는 지원자 혹은 승진자 풀의 규모가 되지 않도록 가용 가능한 여성인력의 규모를 종합적으로 분석하도록 한다(availability analysis)(이주희 외, 2003: 33-38).²³⁾

한국은 AA제도 도입에서 차별 판단 기준에 대한 토론보다는 미국 사례를 벤치마킹하는 방식으로 접근했고, 그런 중에도 미국에 비해 크게 제한적인 방식으로 기준이 설정되었다. 애초에 노동부는 동종산업 평균의 80% 미만인 기업이 차별의 혐의가 있다고 보고 시행계획서를 작성하도록 할 계획이었다. 제도 설계 과정에서 이 기준은 두 가지 방향으로 약화되었는데 기준이 80%미만에서 60%미만으로 낮아진 것과 동종산업 분류 기준이 세분화된 것이다.

국회심의 과정에서 적용 대상 기업이 근로자 수 500인 이하로 확대되자 경제 부처와 경제인 단체는 크게 반발하였다. 이 과정에서 제기된 것이 고용평등기준 비율이 80%에서 60%로 하향해야 한다는 것이다. 산업자원부는 여성고용비율 기준설정이 “산업별 전직종 평균(관리직의 경우 관리직 여성비율 평균)의 80%로 설정한 객관적 근거가 부족”하다고 의견을 제출했으며, 재정경제부 역시 “여성고용기준에 대해 개별사업장의 특성을 고려하지 않고 획일적(산업별 전직종 평균의 80%)으로 정하는 것은 바람직하지 않다”는 의견을 피력한다. 그리고 재정경제부는 “시행초기부터 평균 여성고용률을 80% 수준으로 높게 설정하면 향후 노동계, 여성계의 반발로 하향조정은 어려우므로” 일단 60% 수준으로 하향조정된 후 추후에 공개적인 논의를 거쳐 적정비율로 결정하자는 제안을 했다.

23) 미국의 가용 가능성 분석은 다음 8가지 요소를 고려하도록 한다(이주희 외, 2003: 33-38). (a) 회사 주변의 소수자 인구 (b) 계약자의 채용 가능 지역 내에 있는 여성 구직 인구 (c) 회사 주변의 소수자/여성 실업인구의 크기 (d) 통근 가능한 지역 내 총 노동력에 대한 소수자/여성 노동력의 비율 (e) 기술 자격 요건 (f) 기업 내부에 승진 혹은 배치전환이 가능한 소수자 및 여성직원의 존재 여부 (g) 필요 기능을 훈련시킬 수 있는 훈련 기관의 존재 (h) 계약자가 소수자/여성들에게 모든 직무의 고용기회를 보장할 수 있기 위해 적절한 수준으로 제공할 수 있는 훈련의 정도.

- 여성고용비율의 기준설정은 ‘적극적 고용개선조치’의 적용여부를 결정하는 중대한 사항임에도 ‘산업별 전직종 평균(관리직의 경우 관리직 여성비율 평균)의 80%’로 설정한 객관적 근거가 부족
 - 특히, 관리자비율의 경우 필요기술·능력수준, 여성 전문인력 수급 상황 등에 대한 고려가 필수적인 바
 - 우리 기업의 인력구조 등에 대한 분석이 미비한 상태에서 여성고용비율 기준을 과도하게 설정할 경우 제도도입 초기부터 기업에 과도한 부담으로 작용할 우려
- (* 산업자원부, 2005. 12. 「남녀고용평등법 시행령 및 시행규칙 개정령(안)에 대한 검토의견」)

기준을 60% 미만으로 하향시키자는 제안은 수용되었고 그대로 제도화되었다. 기준 완화에 대한 논리를 보면 일관되게 “고용평등 기준”이나 “차별”이라는 용어 대신 “여성고용비율”을 용어로 선택한다. 그리고 차별 혐의에 대해 기업이 어떻게 입증할 것인지, 기업의 책임이 무엇인지에 대한 논리는 부재하다. 여성관리직 비율의 경우 핵심은 기업 내에서의 차별로 여성들이 관리자로 성장하지 못한다는 점이다. 하지만 기업의 입장에서 기술되는 논리는 차별의 맥락은 희석시킨 채 여성의 숫자 확대라는 결과적 형식을 적극적 조치의 정체성으로 만든다. 노동부는 차별의 논리와 인력활용의 논리를 분열적으로 횡단하고 있었기 때문에 경제부처의 이런 논리에 대한 대응이 정부로부터 나오기 어려웠다.

기준을 약화시킨 또 다른 방식은 동종산업을 세분류화 한 것이다. 동종 산업에 여성고용율이 높은 기업이 포함되는 경우 전체 평균을 인상시킬 수 있기 때문에 경제부처는 산업분류를 세분류화해서 기업의 부담을 약화시키고자 했다. 이런 정치적 판단을 통해 AA제도의 산업분류는 2005년 12월 시행규칙(안)에서 5개로 분류되었던 것에서 2006년 작성된 최종 시행규칙에는 9개로 나뉘었다. 제조업이 경공업1, 경공업2로 나뉘고, 중화학공업이 중공업과 화학공업으로 구분되었으며, 운수업을 신설하여 운상운송

및 수상운송 분류와 항공운수 분류로 구분했다.

세분류화를 주장하는 문서들은 동일분류 내 산업 간에도 “여성고용비율에 상당한 차이”가 있다고 지적한다. 이들 주장은 “업종별 특성 고려”, “차이를 적정하게 재조정”과 같은 표현을 통해 세분류화가 보다 섬세하고 합리적인 방식의 제도 설계라는 의미를 전달한다. 하지만 세분류화는 결국 여성고용률이 비슷한 기업끼리 묶음을 형성함으로써 분포의 편차를 줄이고 시행계획서 작성 가능성을 낮추려는 의도와 연결된다. 이런 판단은 “조선, 자동차, 중공업 등 생산직은 여성이 근무하기 부적합한 직종”이라는 언술까지 이끌어냄으로써 성별 산업별 분리 및 성별 직종 분리를 정당화했다.

- 조선, 자동차, 중공업 등의 생산직은 여성이 근무하기 부적합한 직종
이므로 표준산업분류상의 중분류(경공업, 중화학공업 등)로 포괄적으로 적용하기보다는 세분류(표준산업분류 4자리 또는 5자리)하여 업종별 특성을 고려함이 바람직

(* 산업자원부, 2005. 12. 「남녀고용평등법 시행령 및 시행규칙 개정령(안)에 대한 검토의견」)

AA제도의 궁극적 목표가 오랫동안 누적된 성차별을 해소하는 것이라면 성별 직종분리 역시 이 제도가 변화시켜야할 문제이다. 하지만 세분류화의 논리는 기업이 수용 가능한 최소한의 기준을 만들기 위해 과거의 차별을 현재를 정당화하기 위한 근거로 만든다. 산업분류를 보다 세분화하고 재조정해서 미달률이 특정업종에 국한되는 문제를 해소해야 한다는 주장도 있다(김태홍 외, 2011). 하지만 기업 내 채용 및 승진에 대한 5분의 4 규칙이나 가용 가능한 여성인력에 대한 분석이 차별 판단 기준에 포함되지 않은 상황에서 산업분류의 세분화는 제도를 보다 느슨하게 할 가능성이 있다.

4) 이행 유인 수단

AA 제도는 기업이 차별을 개선하기 위한 개선계획을 세우면 관리 감독 기관이 계획의 적절성과 이행의 성실성을 평가·점검한다. 하지만 감독 기관의 관리가 있다고 해도 성실한 이행을 담보하기 위한 적절한 유인 수단이 있지 않으면 기업으로부터 자발적인 이행을 기대하기 어렵다.

이행을 구속하는 방식은 크게 제재 방식, 인센티브 방식 두 가지가 있다. AA제도 구성과정에서도 이행 유인 수단을 놓고 제재 방식/인센티브 방식에 대한 논의가 있었다. 경영계는 “자율적 참여를 유도하는 것이 기업 부담을 적게 하는 제도”라고 주장하며 인센티브 방식을 요구했고, 노동계는 “처벌 또는 벌칙규정이 없다면 제도의 실효성에 의문”이라고 지적하며 강력한 처벌제도 도입을 주장했다.²⁴⁾ 하지만 제재보다는 인센티브 방식으로 결정되었고, 제재는 기업이 자료 자체를 제출하지 않는 경우에 과태료를 부과하는 정도로 최소화 했다. 정부가 기업에 부담이 되지 않도록 자율적인 실행을 강조하는 상황에서 유인 수단이 제재의 방향으로 결정되기 어려웠다.

적극적 고용개선조치는 …… 기업의 자율성을 최대한 보장하도록 제도가 설계되었으므로 목표 불이행시 벌칙(제재)을 부과하는 것은 바람직하지 않음. 다만, 현저하게 여성고용률이 낮은데도 불구하고 목표수립을 하지 않거나, 설정된 목표를 이행하지 않는다면 행정지도를 통하여 이를 시정토록 할 것임. 아울러, 고용목표의 적정성 및 이행실적을 평가하여 우수 기업에 행정적·재정적 지원을 하는 등 자율적 개선을 유도 예정.

(* 노동부, 2005, 「적극적 고용개선조치 도입관련 자료집」)

인센티브가 적절하게 주어진다면 인센티브 방식 역시 효과적인 유인수단이 될 수 있다. 제도 설계 과정에서 조세감면, 정부표창, 사회보험료 감

24) 노동부(2005), 「적극적 고용개선조치 도입관련 자료집」.

면, 정부 입찰시 가산점부여, 우수기업에 대한 지원금 우대, 경영평가 반영 등의 인센티브 도입이 제안되었다. 이 중 가장 강한 유인 효과를 갖는 것은 조세 감면을 통한 세제혜택이다. 하지만 재정경제부는 조세특례를 신설하는 경우 “조세지원의 실효성·형평성·적정성 및 정부의 재정현황 등을 종합 검토하여 세법에 규정할 사안”이라는 의견을 통해 세제혜택을 인센티브로 포함하는 것에 반대 의견을 표했고²⁵⁾ 조세감면 인센티브는 반영되지 못했다.

현재 적용되는 인센티브는 “남녀고용평등 우수기업 인증마크 사용”, “조달청 물품입찰 적격 심사시 우대 가산점(0.5점) 부여”, “언론 및 인터넷을 통한 홍보” 등이 있다.²⁶⁾ 하지만 기업의 이행을 이끌어내기에 충분히 매력적이지는 않으며 AA 대상 기업의 여성 고용율 및 관리자 비율의 저조한 증가 추이는 이를 보여준다. 또한 AA제도가 500인 이상 대기업에만 적용되는 상황에서는 조세 혜택 도입이 대기업에만 세금 감면의 기회를 주는 것이어서 높은 수준의 인센티브는 형평성 논란을 불러일으킬 수 있다.

한국의 적극적 조치가 다른 국가와 다른 점의 하나는 유인 수단의 성격이다. 미국, 캐나다, 호주 등은 비준수 기업 또는 위반기업에 대해서는 정부와의 계약 중지(미국, 캐나다, 호주), 정부와의 계약 또는 보조금 지원 등에서 배제(호주), 벌금부과(캐나다)등과 같은 강력한 제재 조치를 법에 명시한 반면, 한국은 제재조치 없이 인센티브만 부여 가능하다(정진화 외, 2010b: 135). 그리고 인센티브 역시 효과적으로 작용하고 있지 못하다.

25) 재정경제부(2005. 4. 29), “남녀고용평등법 일부개정법률안에 대한 의견제출”.

26) 현재 실행되는 AA제도의 우수기업에 대한 인센티브로는 “남녀고용평등 우수기업 인증마크 사용(3년간)”, “지방노동관서에서 실시하는 노동관계법령 위반 여부에 대한 수시(예방) 점검 면제”, “조달청 물품입찰 적격심사시 우대 가산점(0.5점)부여”, “중소기업청 중소기업자간 경쟁입찰시 신인도 분야 가산점(0.5점) 부여”, “여성고용환경개선융자자금 융자산업, 근로복지공단의 근로장학사업, 중소기업복지시설융자사업 우선순위 부여”, “우수기업 소속 근로자 능력개발비용 대부시 우선순위 부여(고용보험법 시행규칙 제64조 제4호)”, “언론 및 인터넷을 통한 홍보와 남녀고용평등 우수기업을 소개하는 책자를 제작하여 전국에 배포, 홍보함으로써 기업이미지 제고”가 있다(정진화 외, 2010b: 135-136).

5. 결론

이 연구는 AA제도의 구성과정을 정책 자료에 대한 텍스트 분석을 통해서 살펴보았다. 정책자료 분석을 통해 의도한 것은 ‘차별해소’라는 이 제도의 문제의식이 정책 논리, 정책 수단에 어떻게 반영되고 변형되는지를 살펴보면서 AA제도의 한계를 만들어내는 담론적 질서를 분석하고, 정책 논리와 정책 수단이 변형되는 양상의 특징을 도출하려는 것이었다.

AA제도가 도입될 수 있었던 것은 ‘차별해소’에 대한 노무현 정부의 정치적 의지의 영향이 컸다. 하지만 정부와 기업 간 관계에 대한 지배적 담론이 ‘규제완화’로 유지되는 상황에서 AA제도의 ‘차별해소’에 대한 문제의식이 정책 논리로 잘 발전되지 못하는 경향을 나타낸다. 정책 수단 구성에서도 제도화 과정을 견인한 것은 ‘차별해소의 효과적 전략’이라는 측면 보다는 기업에 부담이 가지 않는 수준의 제도를 구성하는 데 초점이 있었다. 때문에 AA제도는 차별해소 전략으로서의 정치적 명목을 유지하기는 하되, 실효성에 있어서는 영향력과 구속력을 행사하기에는 상당히 제한적인 방식으로 만들어졌다. 이러한 제도 구성의 특징은 제도 실행 이후에 AA제도가 개선의 효과를 거의 발휘하지 못하는 현실을 통해서도 나타난다.

‘차별해소’라는 AA제도의 문제의식과 목표의식이 변형되는 방식을 다음과 같이 정리해볼 수 있다.

첫째, 차별 피해자로서 또는 차별받지 않을 권리를 가진 주체로서 여성의 당사자성은 약화되고 여성은 인력 활용의 대상으로 재현된다. 제도가 진행되면서 기업이 저출산·고령화에 대응하기 위해 여성인력활용이 필요하다는 논리가 강화되었고 여성의 당사자성은 약화되고 기업이 이해의 당사자로 부각되었다. 때문에 여성 고용의 질적 수준은 의제화되지 못했으며 여성 고용률 증가라는 의제가 오히려 고용형태 차별의 문제를 제도에서 배제하는 논리로 사용되었다.

둘째, 기업의 사회적 책임에 대한 논리는 거의 발전되지 못했으며 대신

기업에게 부담이 되지 않는 방식으로 제도가 구성되었다. AA제도의 핵심은 평등 실현을 위한 기업의 사회적 책임을 강화하는 것이다. 하지만 정책자료에서 기업의 책임에 대한 언급은 거의 나오지 않으며 그보다 관건이 된 것은 기업이 수용할 만한 정책을 구성하는 것이었으며, 이러한 흐름을 따라 정책 수단의 영향력과 구속력이 약화되는 방식으로 제도화가 된다.

셋째, 차별이라는 용어는 점차 대체되거나 삭제됨으로써 실질적인 차별 해소를 목적으로 하는 제도라는 AA제도의 정체성은 약화된다. 차별에 대한 문제의식이 약해지면서 여성인력활용이 문제의식의 중심을 차지하고, 용어에 있어서도 기업의 입장에서 ‘관리’, ‘효율성’, ‘균형’ 등의 용어로 대체되는 양상을 보인다.

넷째, 정책 수단의 영향력이 약화되는 방식이 여러 단계에 걸쳐서 일어난다. 노동부의 제도 기획, 규제심사, 정부부처 협의, 이해관계 단체와의 의견 조율, 국회 심의 등의 단계를 거치면서 정책수단은 보다 약한 형태로 만들어졌다.

AA제도는 광범위하게 실행되는 성평등 정책이다. 2011년 1,547개 사업장이 고용현황을 보고했으며, 이 중 795개 사업장이 개선계획 작성 명령을 받았다. 적용 범위로 볼 때 AA제도는 고용평등 정책이 포괄적으로 실행되는 것으로 보인다. 하지만 이 AA제도의 영향력과 구속력은 약하며 실제 개선 효과 역시 미미하게 나타나고 있다. 특히 고용현황보고에 고용형태(정규직/비정규직) 구분을 포함하지 않음으로써 여성 고용률 만으로 차별을 판단하기 어렵다는 한계를 가지고 있다. 이와 같이 적용대상의 범위는 넓지만 제도의 실효성이 적은 경우 AA제도는 성평등 정책에 대한 착시 현상을 불러일으킬 수 있다. 기업은 실효성이 낮은 느슨한 형태의 AA제도를 실행하면서도 이 제도를 적용하는 것으로 성평등을 위한 노력을 다하고 있거나 AA제도 기준으로 차별적인 기업이 아니기 때문에 문제가 아니라고 생각할 수 있다.

AA제도 도입에서 여성단체를 비롯한 여성계의 담론적 영향력은 크지

않았다. 여성단체는 의견서 발표 등을 통해 AA제도 영향력의 범위를 확대하고자 했지만, 갈등 국면에서는 입장을 관철하는 쪽보다는 제도를 도입하는 쪽으로 기울어졌다고 평가된다(권태희·조준모, 2007: 20-22). 이것은 진보적 정부 시기에 법과 제도를 도입하기 위해서 여성단체가 타협적 입장을 수용했다는 비판과도 연결된다. 이 제도가 여성계의 청원에 의해서 보다는 정부에서 먼저 추진한 정책이라는 점, AA제도가 대기업 위주로 논의되었기 때문에 상대적으로 고용조건이 안정적인 여성 노동자들이 대상이라는 점 역시 여성계의 적극적인 참여가 이루어지지 않은 배경이다.

그동안 많은 연구자들이 AA제도 개선을 위한 제안을 내놓았다. 개별 기업이 아니라 동일 업종을 기준으로 목표치 기준 설정(권태희, 2008), 시행계획서에서 실행지향적인 프로그램 강화(김태홍 외, 2011), 이행실적에 대한 정부차원의 상벌제도 강화(민현주, 2011, 정진화 외, 2010b), 여성고용에 대한 질적 지표 포함(이주희, 2004; 2012, 정진화 외, 2010b; 권태희·조준모, 2007) 등이 있다. 이 연구에서는 AA제도의 실효성을 강화하기 위해서는 정책 수단 개선뿐만 아니라 ‘차별해소’ 전략으로서의 담론적 정체성을 강화할 필요가 있다는 제안을 한다. 기업의 입장에서 여성인력을 활용하는 것을 넘어 성차별해소가 사회적 정의(justice)의 문제라는 점이 AA제도 정책 논리의 핵심이 되어야 한다. 또한 기업의 부담 감소가 아니라 기업의 사회적 책임에 대한 강제가 정책 논리가 될 때 실질적 정책 개선이 가능한 정책수단형성이 이루어질 수 있다.

기업이 AA제도를 ‘차별해소’ 전략으로 수용하도록 하기 위해서는 성평등에 대한 사회적 합의 수준을 높일 필요가 있다. 적극적 고용개선조치 정책형성과정의 변형이 보여주는 것은 성평등에 대한 사회적 합의 정도와 내용 모두의 한계이다. 기업의 성평등 책임에 대한 담론은 기업 규제완화 담론과 대항할 만큼 강력하지 않았고, 변화의 방향은 성별관계나 성별구조보다는 ‘여성’의 고용률 증가에 방점을 두고 있었다. 이러한 한계는 ‘차별해소’라는 목표를 보다 쉽게 망각시킨다. 성평등은 추상화된 지향이며 성

평등이 내포하는 구체적인 방향은 역사적으로 변화해왔다(이재경·김경희, 2012). 우리 시대가 목표로 하는 성평등의 방향을 명확히 하고 이에 대한 사회적 합의 수준을 높일 때 성평등 담론이 대항담론으로서 힘을 발휘할 수 있을 것이다.

이 글은 정책 자료에 대한 텍스트 분석방법을 사용하고 있어서 정책형성에 영향을 미친 행위주체 및 정치세력에 대한 분석은 충분히 다루지 못했다. 이 연구의 초점은 정책형성을 좌우한 담론적 방향을 드러내고 이것이 정책 논리와 정책 수단에 어떻게 반영되는지를 보여주는 데 있었다. 때문에 정책 형성을 둘러싼 정치적 역동성을 보여주지 못했다는 한계가 있다.

(논문투고일: 2012.10.30, 심사확정일: 2012.12.06, 게재확정일: 2012.12.17)

참고문헌

- 강명구·박상훈(1997), “정치적 상징과 담론의 정치-‘신한국’에서 ‘세계화’까지”, 한국사회학회(편), 『한국사회학』, 제31집(봄호), 123-161쪽.
- 권태희(2008), “적극적 조치의 성과 결정요인에 관한 소고”, 『여성경제연구』, 제5집 제1호, 1-21쪽.
- 권태희·조준모(2007), “한국의 적극적 조치 제도평가와 개선과제: 기업인 네트 서베이를 활용한 이행도 실증분석”, 『여성연구』, Vol. 73 No. 2, 5-51쪽.
- 김경희(2000), “남녀고용평등과 적극적 조치의 정치: 미국 AT&T 사를 중심으로”, 이화여자대학교 여성학과 박사학위논문(미간행).
- 김미숙(2006), “한국여성노동력의 성격변화와 노동정책: 1960 - 2000”, 『한국인구학』 제29권 제1호, 133 - 156쪽.
- 김선옥·김명숙(1994), 『여성일정비율 할당제 도입에 관한 연구』, 서울: 한국여성개발원.
- 김태홍·이승길·김미경(2003), 『정부조달계약 인센티브제도의 도입 및 실효성 제고 방안 연구』, 서울: 여성부.
- 김태홍·이택면·강민정(2011), 『적극적 고용개선조치제도의 산업별 기준을 산정방식 개발』, 노사발전재단
- 김향아(2006), “캐나다의 적극적 고용개선조치”, 한국노동연구원(편), 『국제노동브리프』, Vol. 4, No. 1(2006.1), 10-16쪽.
- 노동부(2005), 「적극적고용개선조치 도입관련 자료집」
- 노동부(2005. 6.), 「남녀고용평등법 일부개정안에 대한 규제심사안」
- 노사발전재단(2010), “적극적 고용개선조치”, 경제단체간담회 프리젠테이션 자료 (2010. 10. 26) (미간행)
- 민대숙(2011), “기업의 AA관리자 인정기준 적용실태 연구 분석”, 이화여자대학교 젠더법학연구소(편), 『이화젠더법학』, 제3권 제2호, 22-56쪽.

- 민현주(2011), 『AA 적용대상 사업장 내 여성 관리자 진출 현황 및 향후 과제』, 서울: 노사발전재단.
- 부가청(2006), “호주의 적극적 고용평등조치”, 한국노동연구원(편), 『국제노동브리프』, Vol. 4, No. 1(2006.1), 17-23쪽.
- 산업자원부 공문(2005. 4. 18), “남녀고용평등법 일부개정법률(안)에 대한 검토의견 회신”
- 앤더슨, 테리 H(2006[2004]), 『차별철폐정책의 기원과 발자취』, 엄철현 역, 서울: 한울 아카데미. (Anderson, T. H.(2004), The Pursuit of Fairness : A History of Affirmative Aaction, Oxford ; New York : Oxford University Press.)
- 유정미(2011), “적극적 조치 제도화 담론 분석”, 이화여자대학교 대학원 여성학과 박사학위 청구논문(미간행)
- _____ (2012), “고용분야 적극적 조치의 정책논리에 대한 담론 분석: ‘실질적’ 평등 정책과 ‘평등의 정치’의 굴절”, 한국여성학회(편), 『한국여성학』, 제28권 2호, 185-223쪽.
- 윤미경(2011), “여성고용 개선을 위한 적극적 조치: 인센티브제와 사회협약제의 비교분석”, 『여성경제연구』, 제8집 제1호, 49-73쪽.
- 이재경·김경희(2012), “여성주의 정책 패러다임 모색과 ‘성평등’”, 한국여성학회(편), 『한국여성학』, 28(3), 1-33쪽.
- 이연호(1998), “경제적 자유화에 있어서의 국가의 역할”, 한국정치학회(편), 한국정치학회보 32(3), 1998.12, 77-94쪽.
- 이연호·임유진·정석규(2002), “한국에서 규제국가의 등장과 정부-기업관계”, 한국정치학회(편), 『한국정치학회보』 36(3), 199-222쪽.
- 이원우(2008), “규제개혁과 규제완화”, 한국법학원(편), 『저스티스』 106호, 2008.9, 355-389쪽.
- 이주희(2004), “적극적 조치와 여성노동: 사회경제적 효과를 중심으로”, 한국여성학회(편), 『한국여성학』, 제20권 3호, 139-170쪽.

- 이주희(2011), “적극적 조치와 여성고용”, 젠더법학회(편), 『젠더법학』, 제3권 2호, 67-87쪽.
- 이주희 · 황혜정 · 노수경(2003), 『고용차별개선을 위한 적극적 시정조치 도입방안』, 노동부.
- 장지연 외(2006), 『노동시장 차별과 적극적 고용개선조치I』, 한국노동연구원
- 전명숙 · 김향아(2008), “적극적 고용개선조치: 제도 도입 3년간의 여성 고용현황 비교분석”. 『노동리뷰』 12월호, 통권 제48호, 3-19쪽.
- 정강자(2010), “현행차별금지법제의 과제: 차별금지법 제정논의를 중심으로”, 이화여자대학교 대학원 석사학위 논문(미간행).
- 정금나(2000), “고용 차별 개념의 새로운 이해를 위하여”, 조순경 역음, 『노동과 페미니즘』, 서울: 이화여자대학교 출판부.
- 정진화 외(2010b), 『AA 제도의 경제적 성과의 의의』, 서울: 노사발전재단.
- 정진화 외(2010a), 『적극적 고용개선조치 관련 제도의 해외사례』, 한국노동연구원
- 조은(1996), 『절반의 경험, 절반의 목소리』, 미래미디어.
- 할당제 도입을 위한 여성연대 성명서, 1995. 9. 27
- Cho, Joonmo, Taehee Kwon and Junki Ahn(2010), “Half success, half failure in Korean Affirmative Action: An empirical evaluation on corporate progress”, Women's Studies International Forum, Volume 33, Issue 3, pp. 264-273.
- Clayton, Susan D. and Faye J. Crosby(1992), Justice, Gender and Affirmative Action, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- OECD(2010), Gender Brief, prepared by the OECD Social Policy Division.
- Pringle, Rosemary and Sophie Watson(1998[1992]), “Women's Interests' and the Poststructuralist State”, Ann Phillips(ed), Feminism and Politics, Oxford · New York: Oxford University Press, pp. 203-223.

Taylor, Sandra(2000[1997]), “Critical Policy Analysis: Exploring Contexts, Texts and Consequences”, Stephen J. Ball(ed.), Sociology of Education: major themes, London; New York: Routledge, pp. 1872-1889.

〈신문〉

『세계일보』 2003.01.17

〈Abstract〉

The Dilution of Gender Equality Value in the Process of Formulating the Affirmative Action(AA)

Yoo, Jeong-Mi *

This paper explores how Affirmative Action (AA) had been deformed in the policy process. AA was intended to be a policy to redress gender discrimination in the corporate world, however it did not show enough achievement. This paper investigates the limitation of AA, focusing on the policy process.

According to this analysis, AA has been institutionalized as a way of weakening the original identity; ‘eradicating discrimination’. Firstly, women are represented as objects of labor utilization, neither as victims of discrimination nor the subjects of rights not to be discriminated against. Secondly, the logic of Corporate Social Responsibility has not advanced much; instead, a system that eases burden on companies has been created. Thirdly, the concept of discrimination has been substituted or deleted, so that AA's primary identity, which is to eradicate discrimination, became vague. Fourthly, the influence and binding force of AA has weakened in the policy process. The discourse of ‘deregulation’ in which the relation between government and business sector defined dominantly was the background of deformation in the policy process.

AA could cause an optical illusion of gender equality, suggesting

* Research Fellow, Korea Women's Institute, Ewha Womans University

that apolicy for gender equality has been implemented pervasively. In reality, however, it could attenuate the corporate social responsibility of improving discrimination. Based on the analysis above, in order to increase an effectiveness of AA, AA's discursive identity, which is a positive strategy for 'eradication of discrimination,' should be reinforced in both policy goal and policy means.

Key words: Affirmative Action, gender equality, eradicating discrimination, deregulation, policy process