

소수집단 우대정책의 이해

Understanding Affirmative Action

김세익*

[국문요약]

본고는 소수집단 우대정책이 작동하는 원리에 대해 Fryer and Loury(2005)의 내용을 바탕으로 우리나라 상황을 포함하여 객관적이고 분석적인 정보를 제공한다. 소수집단 우대정책은 의도한 목표를 달성하기도 하지만, 목표를 달성하는 데 효과적이지 않을 수 있으며, 심지어 의도하지 않은 부정적 결과를 초래하기도 한다. 기회균등만으로 차별없는 사회에 도달하는 것이 쉽지 않다면 우대정책을 고려할 수 있을 것이다. 그러나 급진적인 할당제의 도입은 생산성 격차를 고착시키는 등 부작용이 클 수 있으므로 긴 시간을 두고 점진적으로 시행하여야 한다. 또한 우대정책을 고용 단계에 시행하면 비용을 타인에게 전가시킬 가능성이 있으므로 가급적 교육 단계에서 시행하여야 한다. 한편, 집단중립적 정책이나 목표제는 통상적인 소수집단 우대정책과 다르지 않으며, 우대정책의 결과 다수집단이 입는 피해는 생각보다 크지 않을 수 있고, 우대의 대상인 소수집단도 피해자가 될 수 있다.

핵심주제어: 기회균등, 양성평등, 적극적 고용개선조치

I. 서론

많은 사람들이 차별을 부정적으로 인식하고 있고 근절하여야 한다고 생각하고 있으나, 차별을 줄이기 위한 구체적인 방법에 대해서는 다양하면서도 심지어 상반되기까지 한 견해가 존재한다. 이견이 있는 이유는 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 하나는 차별의 개념이 불분명하여 개개인이 생각하는 차별의 정의가 다르기 때문이고, 다른 하나는 차별을 억제하는 방법들이 의외로 직관적이지 않기 때문이다. 서론에서 차별의 개념에 대해 논의한 후, 본론에서는 차별을 줄이기 위한 대표적인 방안으로 알려진 소수집단 우대정책에 대해 이론적·실증적으로 분석하고 정책적 대안을 제시하고자 한다.

반차별정책 또는 반차별법은 기회균등과 소수집단 우대의 두 축으로 이루어져 있다. 차별행위를 금지하는 국가인권위원회법 제2조 제3호에 따르면, 평등권 침해의 차별행위

* 고려대학교 경제학과 **직위**, E-mail: **주소**

란 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, (출생지, 등록기준지, 성년이 되기 전의 주된 거주지 등) 출신 지역, 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체 조건, (기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등) 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과(前科), 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷) 등을 이유로 고용, 교육 등에 대하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 말한다.¹⁾

그러나 특정한 사람이나 특정한 사람들의 집단을 우대하는 행위가 법적으로 언제나 차별인 것은 아니다. 이어지는 국가인권위원회법 제2조 제3호에는 현존하는 차별을 없애기 위하여 특정한 사람이나 특정한 사람들의 집단을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 법령의 제정·개정 및 정책의 수립·집행은 평등권 침해의 차별행위로 보지 아니한다고 되어 있다. 차별을 받은 개인 또는 집단을 우대하는 정책 중 대표적인 예로서 적극적 고용개선조치가 있다. 적극적 고용개선조치란 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률에 따르면 남녀 간의 고용차별을 없애거나 고용평등을 촉진하기 위하여 잠정적으로 특정 성별을 우대하는 정책이다.

본고에서는 주로 고용과 교육 분야에서 성별, 출신 지역, 인종에 따라 발생하는 차별을 중심으로 소수집단 우대정책을 분석한다. 어떤 성별, 출신 지역, 인종 집단이 전체 인구에서 차지하는 비율에 비해 고용이나 교육에 있어서 체계적으로 적은 기회를 부여 받고 있다면, 그 특정 집단은 해당 고용 또는 교육 분야에서 대표성이 낮다고 하며 소수 집단이라고 지칭된다. 소수집단 우대정책이란 인구 구성에 비해 대표성이 낮은 성별, 출신 지역, 인종 집단의 대표성을 높이기 위해 고용 또는 교육에서 우대를 하는 정책이다. 특정 집단에 대한 우대정책이지만 법적으로 차별 행위는 아니다. 오히려 차별을 시정하기 위하여 잠정적으로 시행하는 정책으로서 합법적인 우대정책이다. 소수집단 우대정책은 인구 구성에 비해 대표성이 낮은 집단에 대하여 고용 또는 교육에서 인원 할당을 강

1) 구체적으로 제2조 제3호의 각 목은 아래와 같다.

- 가. 고용(모집, 채용, 교육, 배치, 승진, 임금 및 임금 외의 금품 지급, 자금의 용자, 정년, 퇴직, 해고 등을 포함한다)과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위
- 나. 재화·용역·교통수단·상업시설·토지·주거시설의 공급이나 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위
- 다. 교육시설이나 직업훈련기관에서의 교육·훈련이나 그 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위
- 라. 성희롱[업무, 고용, 그 밖의 관계에서 공공기관(국가기관, 지방자치단체, 「초·중등교육법」 제2조, 「고등교육법」 제2조와 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 각급 학교, 「공직자윤리법」 제3조의2제1항에 따른 공직유관단체를 말한다)의 종사자, 사용자 또는 근로자가 그 직위를 이용하여 또는 업무 등과 관련하여 성적 언동 등으로 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 하거나 성적 언동 또는 그 밖의 요구 등에 따르지 아니한다는 이유로 고용상의 불이익을 주는 것을 말한다] 행위

제하므로, 명시적으로 인원을 할당하는 제도라고 이해할 수 있다.

소수집단 우대정책은 인기 있는 정책은 아닌 것으로 알려져 있다. Bositis(2004)는 설문을 통해 “흑인 등 소수자들의 지위를 개선하기 위해 최대한 노력하여야 한다”는 주장에 대한 반응을 조사하였는데, 백인 중 67%, 흑인 중 75%, 히스패닉 중 80%가 동의하였다. 그러나 “최대한 노력한다”는 표현을 “소수집단 우대정책이 필요할 경우 시행한다”는 표현으로 변경하면 모든 인종 집단에서 동의율이 크게 낮아졌다. 즉, “흑인 등 소수자들의 지위를 개선하기 위해 소수집단 우대정책이 필요하다면 시행하여야 한다”는 주장에 대한 반응을 조사하였을 때에는 백인 중 33%, 흑인 중 57%, 히스패닉 중 48%만이 동의하였다. 두 주장에 대한 동의율의 차이로부터 차별에 반대하는 사람들 중 상당수가 소수집단 우대정책에는 찬성하지 않는다는 사실을 확인할 수 있다. 특히 소수집단 우대정책이 대학교의 신입생 선발과정에서 시행되었을 때 더욱 부정적으로 인식된다는 사실도 발견하였다.

차별행위가 법적으로 정의되어 있음에도 불구하고 사람마다 차별을 다르게 이해할 가능성은 크게 세 가지이다. 첫째, 특정 집단을 우대하는 행위는 차별일 수도 있고 아닐 수도 있다. 일반적으로는 고용 또는 교육의 기회가 성별, 출신 지역, 인종과 관계없이 기회가 균등할 때 차별이 없다고 하지만, 차별을 받아온 성별, 출신 지역, 인종 집단에 대해서는 고용 또는 교육의 기회에서 우대하여도 차별이 아니다. 둘째, 차별을 정의하기 위하여 차별이라는 용어를 사용하였다. 국가인권위원회법에 따르면 차별을 받지 않았던 집단을 차별 받아온 집단에 비해 “차별”하는 것은 차별이 아니다. 셋째, 기회균등정책과 소수집단 우대정책은 본질적으로 상충되는 관계이다. 기회균등정책은 기회를 부여할 때 성별, 출신 지역, 인종을 전혀 고려하지 않겠다는 정책인데, 소수집단 우대정책은 기회를 부여할 때 성별, 출신 지역, 인종을 반드시 고려하여야 하는 정책이다.²⁾

우리나라에서 공무원을 대상으로 하는 소수집단 우대정책은 비교적 온건하고 점진적으로 도입되었다. 대표적으로 1995년부터 시행된 여성공무원 채용목표제가 있는데, 연도별 여성채용 목표비율을 설정하고 해당 목표비율에 미치지 못할 경우 미달 인원만큼 추가 합격시키는 형태로 운영되었다. 2002년부터는 특정 성별을 우대하지 않는다는 의미에서 양성평등채용목표제가 시행되었다. 공무원 채용에서 특정 성별의 합격자 비율이 30% 미만일 때 하한 성적 범위 내에서 해당 성별의 응시자를 목표 비율만큼 추가 합격시키는 제도이다.

정치인을 대상으로 하는 소수집단 우대정책은 상대적으로 급진적으로 도입되었다. 2000년 국회의원 선거를 앞두고 국회의원 및 시·도의원 비례대표 후보자의 30% 이상을 여성으로 추천하도록 정당법을 개정하였고, 2004년부터는 국회의원 및 시·도의원

2) 차별을 줄이려는 두 정책이 서로 모순적이라는 사실은 대학교 학부 수준의 교과서에도 실려 있을 정도로 널리 알려져 있는 사실이다 (Ehrenberg and Smith, 2017).

비례대표 후보자의 50% 이상을 여성으로 추천하도록 할당 비율을 확대하였다. 정책 시행의 결과, 여성 국회의원 수는 1996년 299명 중 9명에서 2000년 16명 수준으로 증가하였고, 2004년 제17대 국회부터 현재까지 40명 이상을 유지하고 있다.

소수집단 우대정책은 광범위하게 도입되고 있다. 2005년 국립대학 여성교원 임용확대와 2012년 군 간부 여성비율 확대 등의 정책이 시행되었다. 우대정책은 사기업에까지 확대되어, 2022년부터는 자산총액 2조 원 이상 기업 대상 이사회 구성에 있어서 여성을 반드시 포함시키도록 제도화 하였다. 여성을 대상으로 하는 우대정책은 출신지역을 대상으로 확대되고 있다. 공공기관의 지역인재 할당제나 대학교의 지역균형 선발전형 등이 대표적인 예이다.

본고는 소수집단 우대정책이 어떻게 작동하는지 Fryer and Loury(2005)의 내용을 바탕으로 우리나라 상황을 포함하여 객관적이고 분석적인 정보를 제공하는 것을 목표로 한다. 우대정책과 관련한 쟁점은 무엇인지, 어떻게 시행하여야 효과적인지, 어떤 상황에서 효과적이지 않은지, 어떤 집단이 대상이 되어야 하는지 등의 문제에 대해 명확하게 이해할 수 있을 것이다. 정확하지 않은 정보에 기반한 논쟁은 소모적이다. 생산적인 논의를 위하여 소수집단 우대정책에 대한 정확한 이해는 필수적이다.

II. 소수집단 우대정책의 이해

본론에서는 소수집단 우대정책과 관련하여 알려진 대표적인 연구 결과와 함의를 다음의 순서에 따라 논의한다. 제1절에서는 기회균등정책과 소수집단 우대정책을 시행하였을 때 차별 없는 사회에 도달할 수 있는지에 대해서 설명한다. 제2절과 제3절에서는 소수집단 우대정책 대신 집단중립적 정책을 도입하거나, 할당제가 아닌 목표제를 실시하였을 경우에 예상되는 결과를 분석한다. 제4절에서는 소수집단 우대정책이 차별받는 집단의 생산성에 대한 투자에 어떤 영향을 미치는지 알려진 결과를 소개한다. 제5장에서는 우대정책을 생애주기의 어느 시기에 시행하는 것이 바람직한지, 제6장에서는 우대정책으로 다수집단이 입는 피해는 어느 정도인지, 제7장에서는 우대정책으로 과연 소수집단이 도움을 받는지 논의한다.

1. 차별은 쉽게 사라지지 않는다

소수집단 우대정책을 도입하지 않고 기회균등정책만을 시행하면 시간이 걸리더라도 차별이 없는 사회가 될 것인지, 그리고 기회균등정책과 우대정책을 모두 시행하면 가까운 미래에 차별이 사라질 것인지에 대해 논의한다. 차별의 정의나 차별을 줄이는 방법에

대하여 이견을 보이는 주요 이유가 우대정책의 존재 때문이므로 기회균등정책만을 도입하여 시행할 유인은 충분하다. 기회균등정책 자체에 대해서는 반대가 적으므로 정책적으로 효과적일 수 있다.

당장 지금부터 기회균등정책을 시행하여, 집단과 상관없이 모든 개인에게 동등한 기회를 부여하는 경우를 고려하기로 한다. 만약 과거에도 모든 성별, 출신 지역, 인종에 관계없이 평등한 기회가 보장되었더라면, 계속해서 동등한 기회를 부여하는 것만으로 성별, 출신 지역, 인종 평등을 보장할 수 있을 것이다. 그러나 과거에 성별, 출신 지역, 인종에 따라 기회의 평등이 침해된 적이 있었으며, 동시에 소득이나 교육수준의 분포가 과거의 수준과 현재의 환경에 체계적으로 영향을 받는다면, 성별, 출신 지역, 인종 평등을 달성하기 위해서는 오랜 시간이 필요할 수도 있고, 균등한 기회를 보장하는 이상의 조치가 필요할 수도 있다.

Loury(1977)는 일정 시점 이후 출신 지역이나 인종과 관련하여 아무런 차별 행위가 일어나지 않을 때 집단 간 초기 차이가 궁극적으로 해소될 것인지에 대해 분석하였다. 우선 고용시장에서의 결과가 오로지 생산성 또는 기술 수준에 의해서 결정된다고 가정한다. 또한 개인의 생산성 향상 또는 기술 습득은 개인의 투자와 더불어 그 부모의 경제적 성공에도 영향을 받는다고 가정한다. 만약 부모가 출신 지역이나 인종에 따른 차별로 인하여 덜 성공적이었다면, 자녀는 기술 습득 과정에서 불리한 상황에 처하게 될 것이다. 그러한 부모는 교육에 대한 투자나 직업 관련 정보 제공 등과 같은 생산성 향상을 촉진하는 중요한 자원을 제공하기 어려울 것이기 때문이다. 이러한 제약에도 불구하고 균등한 기회가 지속적으로 보장된다면 출신 지역이나 인종적으로 평등한 결과에 언젠가는 수렴하게 될 것이다.

이제 성취 가능한 생산성의 수준이 부모의 소득뿐만 아니라 출신 지역의 특성이나 주변 동료들의 구성에도 영향을 받는다면 균등한 기회의 보장이 평등한 결과로 귀결될 것인지에 대해 살펴본다. 개인의 생산성에 영향을 미치는 교육 자원이 지역의 공공재로 존재하거나, 이웃들 간에 작용하는 동료 효과가 자녀들의 기술 습득에 영향을 준다고 가정한다. 성공적이지 않은 부모를 둔 자녀들은 일반적으로 지역 공공재가 덜 갖추어진 지역에 거주할 것이기 때문에 지역 공공재의 혜택을 충분히 누리지 못할 가능성이 높다. 이 경우 평등한 사회로의 이행은 더욱 어려워질 수 있다. 특히 인종과 같이 세대가 지나도 변하지 않는 특성에 따라 집단이 형성되고 동료 효과가 중요하다면, 평등한 기회를 제공하는 것만으로 평등한 사회에 이르게 되는 것은 불가능에 가까울 것이다.

한편, 기회균등정책과 우대정책을 함께 시행하더라도 가까운 미래에 평등한 사회가 되는 것은 어려울 수 있다. 미국 미시건 대학교의 신입생 선발에서 소수집단 우대정책의 적용 문제를 심의한 2003년의 *Grutter v. Bollinger* 사건의 판결문에는 인종을 고려한 대학교 입학 정책은 한시적이어야 하며, 법원은 25년 후에는 인종을 고려할 필요가 없는

상황이 되기를 기대한다는 내용이 포함되어 있다. 이 판결 직후, Krueger, Rothstein, and Turner(2006)는 25년 후에 우대정책을 폐지할 경우 우수 대학교 신입생들의 인종 구성이 어떻게 될 것인지 예측하였는데, 법원의 기대가 과도하게 낙관적이었음을 지적하였다. 즉, 가까운 미래에 대학교의 신입생 선발에서 소수집단 우대정책을 불필요하게 만들 정도의 인종간 수렴은 기대하기 어렵다는 것이다. 실제로 20여 년이 지난 오늘날 미국에서 인종간 격차가 유의하게 감소하였다는 관측은 나오고 있지 않다.

2. 집단중립적 정책은 우대정책에 비해 비효율적이다

명시적으로 특정 집단을 우대하는 정책에 대해 사람들의 인식이 호의적이지는 않으므로, 성별, 출신 지역, 인종에 관계없이 중립적인 평가 기준을 이용하면서도 집단에 따라 인원을 할당한 것과 비슷한 결과를 가져오는 정책이 가능할지 논의한다. 예를 들어 대학교가 내신 성적만을 이용하여 신입생을 선발하는 정책을 도입한다면, 이는 특정 집단을 명시적으로 우대하지는 않는 정책이다. 그러나 이 제도를 통해 입학하는 학생들의 출신 지역 분포는 지역별 고등학생 분포와 비슷하게 형성될 것이다. 내신 성적에 기반한 신입생 선발은 출신 지역을 평가항목으로 사용하지 않으면서도 소수집단 우대정책이 목표하는 출신 지역 비율을 달성함을 알 수 있는데, 이러한 정책을 “집단중립적 정책”이라고 한다.

소수집단 우대정책에는 반대하더라도 집단중립적 정책에 대해서는 보다 호의적일 수 있다. 2004년 미국의 조지 부시 대통령은 미시건 대학교의 신입생 선발에서 소수집단 우대정책 적용과 관련한 미국 대법원의 결정에 대해 논평하면서 우대정책과 집단중립적 정책의 차이에 대해 강조하였다. 즉, 인원 할당은 본질적으로 차별적이기 때문에 이를 부당하다고 판단한 법원의 결정에 동의하며, 대학교의 신입생 선발은 집단중립적인 방법으로 이루어져야 하되 목표한 다양성을 달성하지 못할 경우에 한해서 집단을 고려할 수 있을 것이라고 언급하였다.

집단중립적 정책은 집단을 명시적으로 사용하지 않으면서도 집단 대표성 목표를 암묵적으로 추구할 수 있다는 장점이 있다. 집단중립적 정책은 대상이 되는 집단의 구성원들 사이에서 상대적으로 더 많이 발견될 수 있는 비집단적 요소에 가중치를 부여함으로써 대상 집단이 선발되도록 작동한다. 보다 구체적인 논의를 위하여 대학교는 입학한 학생들의 입학 후 예상 성적이 최대화되도록 신입생을 선발한다고 가정한다. 그리고 상황을 단순화하기 위하여 예상 성적은 시험점수와 특별활동의 선형함수로 가정한다. 이 경우 집단중립적 정책을 도입하면 대학교는 시험점수보다 특별활동에 높은 가중치를 부여함으로써 특정 집단을 명시적으로 우대하지 않으면서 집단 다양성을 확보할 수 있다.

내신 성적에 기반한 신입생 선발은 앞서 언급하였듯이 집단중립적 정책의 한 예이

다. 출신 지역이라는 집단에 대한 중립성을 유지하면서 우대정책이 목표하는 출신 지역 비율을 달성함으로써 출신 지역 다양성을 향상시킬 수 있다. 특히 모든 고등학교가 단일 성별 고등학교라면, 내신 성적에 기반한 신입생 선발은 남녀 신입생 비율을 미리 할당하지 않더라도 그 비율을 고등학교 재학생들의 남녀 비율과 동일하게 맞출 수 있다. 실제로 미국의 캘리포니아, 플로리다, 텍사스 주에서는 각각 고등학교 졸업생 중 상위 4%, 20%, 10%에 해당하는 인원에게 해당 주의 주립 대학교 입학 을 보장하고 있다. 인종 집단에 따라 서로 다른 고등학교를 진학하는 경향이 있다면, 이러한 정책의 결과 대학생들의 인종 구성은 해당 주의 인종 구성과 유사해질 것이다.

그러나 집단중립적 정책은 동일한 수준의 집단 다양성을 달성하기 위한 소수집단 우대정책에 비해 효율적이지 못하다(Fryer, Loury, and Yuret, 2008). 소수집단 우대정책은 서로 다른 집단의 지원자를 비교할 때에는 집단에 대해 차별적 수단을 사용하지만, 집단 내 지원자를 비교할 때에는 사용 가능한 모든 정보를 최적으로 활용한다는 면에서 집단중립적 정책에 비해 효율적이다. 소수집단 우대정책 하에서는 출신 지역별 선발 정원을 미리 결정한 후, 출신 지역이 동일한 지원자들을 대상으로 입학 후 예상 성적이 높은 학생부터 선발할 것이다. 집단중립적 정책 하에서는 출신 지역을 선발 기준에서 제외하는 대신, 특별활동에 높은 가중치를 부여하여 신입생을 선발하게 된다. 앞선 가정에 의하면 입학 후 예상 성적은 시험점수와 특별활동의 선형함수인데, 최적 가중치를 사용하는 대신 특별활동에 높은 가중치를 부여하여야 하므로 비효율이 발생하게 된다. 예를 들어 내신 성적으로 신입생을 선발하게 되면 학교별 학업성취도가 다를 수 있는 가능성을 간과하게 되고, 결과적으로 출신 지역 내에서 예상 성적이 가장 높은 학생들 중 일부가 선발되지 않을 수 있다.

집단중립적 정책의 효율성은 장기에서 더욱 낮아질 수 있다. 장기에서는 지원자의 시험점수 분포와 특별활동 분포가 대학교의 입학 정책의 영향을 받아 변화한다. 집단중립적 정책은 지원자를 평가할 때 특정 비집단적 요소에 가중치를 부여하는 방식으로 작동하기 때문에, 학생들이 입학 후 예상 성적을 향상시키려고 노력하는 대신 해당 요소에 투자할 동기를 유발하게 된다. 즉, 시험점수보다 특별활동에 보다 많은 노력을 기울이게 될 것이고, 입학 후 예상 성적은 더욱 낮아지게 되어 비효율이 증가하게 된다. 장기에서는 집단중립적 정책이 집단 다양성을 달성하지 못할 가능성도 존재한다. 예를 들어 중학교를 졸업하면서 출신 지역의 고등학교에 진학하는 대신, 대학교 입학에 유리할 수 있는 지역의 고등학교로 진학할 수 있다. 이 경우 출신 고등학교를 기준으로 비율은 맞출 수 있더라도, 실질적인 의미에서 출신 지역 비율은 맞출 수 없게 된다. 또는 대학교의 정책 변화에 대응하여 모든 단일성별 고등학교들이 남녀공학으로 전환한다면, 목표하고 있는 대학교 신입생 남녀 비율에 수렴하지 않을 수 있다.

3. 인원 할당과 목표 설정은 사실상 동일하다

소수집단 우대정책은 선발 인원을 집단에 따라 할당하는 제도이다. 우리나라에서는 정당이 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천할 때와 같이 후보자명부의 홀수 순위에 여성을 추천하도록 법적으로 고정되어 있는 경우와 양성평등채용목표제와 같이 공무원 채용 시 특정 성의 합격자 비율이 30% 미만일 때 하한 성적 범위 내에서 해당 성의 응시자를 목표 비율만큼 추가 합격시키는 형태로 운영하고 있다. 소수집단 우대정책은 목표를 설정하는 방식으로 시행할 수도 있는데, 성별 균형 채용이라는 장기 목표를 정하고 그 목표를 달성하기 위한 구체적 일정과 단계별 목표 등을 제시하는 방법이다. 이때 단계별 목표로 특정 성의 합격자 비율을 최소 30%로 지정할 수 있다.

목표를 설정하는 것은 인원을 할당하는 것에 비해 온건하게 느껴질 수 있다. 실제로 우대정책을 지지하는 경우에도 구체적 실행 방법에서는 목표를 제시하는 정책을 선호하기도 한다. 예를 들어 1995년 미국의 빌 클린턴 대통령은 우대정책을 지지하는 연설에서 지난 수십 년간 미국은 차별 없는 기회를 제공하기 위하여 엄격한 할당량을 지정하는 대신 기업들이 목표를 설정하고 그 목표를 실현할 수 있도록 시간계획을 제시하는 방법을 사용하여 왔음을 강조하였다. 인원을 할당하는 할당제와 목표를 제시하는 목표제를 비교하기로 한다.

목표제는 시간계획이 필수적으로 포함된다는 점에서 할당제와 구별된다. 그러나 규정을 준수해야 하는 기업이나 교육기관의 입장에서 보면, 목표제는 할당제와 본질적으로 다르지 않다. 현실에서 대부분의 소수집단 우대정책은 기업이나 학교의 구성원 비율과 지역 사회의 인구 구성 비율을 비교하여 특정 집단의 대표성을 증가시키는 것을 목표로 하고 있다. 그리고 이러한 목표와 일정은 목표 집단의 인원이 일정 비율 이상으로 늘어날 때까지 계속 적용된다. 그런데 목표와 일정을 달성하기 위해서는 채용 비율, 승진 비율, 신입생 비율 등에 대한 명시적인 기준이 필요하다. 즉, 목표 집단의 비율을 증가시키기 위한 명시적인 기준을 설정하여야 하므로 결과적으로 할당량을 설정하는 것과 다를 바 없게 된다. 물론 일정에 따른 단계적인 할당량을 제시한다는 면에서 통상적인 할당제보다 온건해 보일 수 있으나 본질적으로는 동일하다.

설정된 목표를 달성하기 위해 노력한 정도가 아닌 달성한 결과로 평가하는 이유는 감독기관이 대상이 되는 기업이나 교육기관보다 정보량이 작기 때문에 발생하는 정보의 비대칭성과 관련이 있다. 예를 들어 기업마다 차별하는 정도가 다르고 집단별 지원자 비율도 서로 다른데, 감독기관은 이러한 사실을 정확하게 파악하고 있지 않다. 감독기관이 파악할 수 있는 정보는 각 기업 신규채용자의 집단 구성 비율뿐이다. 보상/별책 규정은 측정 가능하고 검증 가능한 결과에 근거하여야 하므로 집단 구성 비율을 기준으로

삼게 된다. 그런데 어떤 기업의 특정 집단 신규채용자 비율이 기준보다 낮았다면, 이는 기업이 차별하였기 때문일 수도 있고 해당 집단의 자격 요건을 갖춘 지원자 비율이 낮아서일 수도 있을 것이다. 감독기관은 두 경우를 완벽하게 구별할 정보가 없기 때문에, 차별하지 않은 기업도 때로는 처벌을 받고 차별한 기업도 때로는 처벌을 면할 수 있다. 이는 감독기관이 정보의 비대칭성 때문에 통계적 방법에 입각한 판단을 하게 되어 발생하는 현상으로, 가설검정의 제1종 오류와 제2종 오류가 모두 발생할 수 있다.

목표를 정하고 그에 따른 시간계획을 설정하였다면 감독기관이 기업이나 교육기관이 신뢰할 수 있는 명시적인 또는 암묵적인 보상/벌칙 체계를 만들어 두어야 한다. 만약 감독기관의 기준이 명시적으로 주어진다면 목표제는 할당제와 동일하다. 만약 기준이 알려져 있지 않더라도, 평가에서 벌칙을 받지 않기 위해서 감독기관의 기준을 예상하여 그 비율을 맞추려고 할 것이다. 이와 같은 상황에서는 목표제를 채택하더라도 기업은 여전히 “암묵적 할당량”에 직면한 것처럼 행동하게 된다(Fryer, 2009). 정부기관이 목표제를 시행하더라도 기업은 감사기관이 내부적으로 정한 기준을 다른 기업의 사례 등을 참고하여 파악하고 그 할당량을 달성하려고 노력할 것이다.

심지어 목표제보다 온건해 보이는 정책도 사실상 할당제와 작동원리가 동일할 수 있다. 예를 들어 유능한 여성 지원자 유치를 위하여 “유능한 여성 지원자를 추천해주세요”와 같이 홍보하는 상황을 고려한다. 모든 지원자가 공통적이고 성별과 무관한 기준에 의해 채용 또는 승진이 결정된다면, 우대정책을 반대하는 측에서도 홍보를 허용 가능하다고 생각하기도 한다. 우대정책을 찬성하는 측에서는 자격 요건이 비슷할 때 특정 집단 지원자를 체계적으로 선발하는 것에 대해서 아무 문제가 없을 것이라고 주장하기도 한다. 그러나 이러한 두 주장은 홍보로 인하여 특정 집단 지원자들이 보다 다양한 취업 기회, 보다 향상된 협상력, 그리고 결과적으로 보다 큰 보상을 받는 균형 상태에 도달할 것이라는 점을 **감과하고** 있다는 공통점이 **있다. 단순한** 홍보조차 기업의 입장에서는 암묵적 할당량이 존재하는 것과 동일한 상황일 수 있다.

사실 기업이나 교육기관의 채용 및 신입생 선발에 영향을 주는 것은 목표제와 할당제의 구분이 아니라 처벌의 강도이다. 만약 목표나 할당량에 미달하였을 때 처벌이 무겁다면 기업이나 교육기관은 엄격한 할당량이 부과된 것으로 인지하게 된다. 처벌이 최소한이라면 기업이나 교육기관은 유연한 목표가 채택된 것으로 간주하게 될 것이다. 소수 집단 우대정책은 위반하였을 때 처벌하는 강행적 방법과 이행하였을 때 행정적·재정적 지원을 하는 조장적 방법이 있다. 우리나라의 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률에서는 조장적 방법을 택하고 있다.

4. 우대정책은 생산성 향상을 저해할 수 있다

이론적으로 소수집단 우대정책은 생산성 향상 또는 기술 습득에 대한 투자를 증가시킬 수도 있고 감소시킬 수도 있다(Coate and Loury, 1993). 투자를 증가시킨다면 대표성 진작과 생산성 증가의 성과를 모두 달성하게 될 것이지만, 투자를 감소시킨다면 대표성이 개선되더라도 생산성 격차나 기술 수준 격차는 오히려 확대될 수 있다. 우대정책이 시행되면 소수집단에 대해 고용이나 승진에 있어서 추가적인 기회를 부여하게 되므로, 채용이나 승진의 성공 가능성을 높이기 위해서 생산성 향상이나 기술 습득에 대한 의욕을 고취시킬 수 있다. 반면 생산성이나 기술 수준과 무관하게 채용이나 승진에 성공할 수 있는 가능성 자체가 높아지기 때문에, 투자비용을 지불하여야 하는 생산성 향상이나 기술 습득에 대한 의욕을 감퇴시킬 수 있다.

Coate and Loury(1993)는 다수집단 근로자와 소수집단 근로자, 고속런 근로자와 저속런 근로자가 공존하는 노동시장 모형을 이용하여 소수집단 우대정책의 효과를 분석하였다. 기업은 고속런 업무와 저속런 업무를 제공한다. 고속런 업무에 고속런 근로자를 배정하면 기업은 이윤을 얻고, 저속런 근로자를 배정하면 손실을 **입는다**. **고속런** 업무를 담당하게 되면 숙련도 수준과 관계없이 저속런 업무를 담당할 때보다 큰 보상을 얻는다. 기술을 습득하기 위해서는 투자비용을 지출하여야 하는데, 차별로 인하여 소수집단은 다수집단에 비해 기술 습득을 위한 동기가 낮다고 가정한다. 결과적으로 균형상태에서 다수집단은 소수집단에 비해 고속런 근로자 비율이 높고, 고속런 업무에 종사하고 있는 비율도 높다. 기술 습득을 위한 투자비용은 개인마다 다르지만, 집단별 투자비용 분포는 동일하다고 가정한다.

소수집단 우대정책은 대상 집단의 다양한 기술 수준에 대한 수요를 변화시키는 시장 규제의 한 형태로 이해할 수 있다. 예를 들어 우대정책은 기업이 특정 기술 수준의 지원자들 중에서 소수집단 지원자는 고용하거나 승진시키면서 다수집단 지원자는 탈락시키도록 유도할 수 있다. 따라서 소수집단 지원자들이 기술 습득을 위해 투자할 것인지의 여부는 다양한 기술 수준에 대한 수요 변화와 기술의 공급 탄력성에 달려 있다.

우대정책이 도입되었을 때 만약 할당된 인원이 기존 고용하고 있는 인원과 비교하여 차이가 크지 않다면, 고속런 업무를 담당함으로써 높은 보상의 가능성을 높이기 위하여 소수집단에서는 투자비용이 작은 근로자들이 기술을 습득하여 고속런 업무에 지원하게 될 것이다. 다만 할당된 인원이 기존의 인원과 큰 차이가 없으므로, 소수집단의 대표성이 크게 개선되지는 않을 것이다. 만약 할당된 인원이 기존 고용하고 있는 인원과 비교하여 크게 차이가 난다면, 고속런자가 아니더라도 고속런 **업무를 담당할** 가능성이 증가하게 된다. 이렇게 높아진 가능성 때문에, 정작 기술 습득을 하였을 때 고속런 업무를 담당할 확률이 **크게** 증가하지 않을 수 있다. 이 경우 투자비용이 큰 근로자들은 기술

습득을 위해 투자비용을 지불할 이유가 없다. 결국 새로운 균형에서 할당된 인원을 채울 수 있겠지만, 두 집단 사이의 기술 격차는 고착화 된다.

이 분석에 따르면 고용 차별에 대응하기 위해 도입된 소수집단 우대정책은 온건한 할당인원을 배정하는 경우 대표성을 달성하지 못하게 되고, 급진적 할당인원을 배정하는 경우 대표성은 달성하더라도 생산성 격차를 줄이지 못하게 된다. 따라서 온건한 정책을 시행하되 시간이 지남에 따라 차츰 목표를 상향 조정하는 것이 최선의 정책이라고 할 수 있다. 소폭이지만 낮은 목표부터 시작하여 자격을 갖춘 소수집단 지원자만으로 할당인원을 채우게 된다면, 이러한 지원자들이 채용되거나 승진함에 따라 소수집단에서 기술을 습득하려는 동기가 증가하게 된다. 소폭의 할당량 변화를 시간을 두고 진행함으로써 기술 습득에 대한 동기가 잘못된 방향으로 이동하지 않고도 궁극적인 목표에 접근할 수 있다.

5. 우대정책의 대상이 어릴수록 효과적인 것은 아니다

고등교육기관의 학생 선발이나 교수 채용에서 소수집단 우대정책이 종종 시행되고 있다. 이와 관련하여 우대정책을 생애주기의 어느 단계에서 시행하는 것이 바람직한지 논의한다. 이론적 접근을 위하여 대학원생 선발과 교수 채용에서 우대정책을 도입하였을 때의 비용과 편익을 비교한다. 고등교육기관의 여성 교수 비율을 증대시키기 위해서는 신규 박사의 채용 기준을 여성 지원자에 대해 낮추어 여성 교수를 채용하거나, 대학원 입학 조건을 여성 지원자에 대해 낮추어 더 많은 여성 대학원생을 모집하는 두 가지 방법 중 하나를 시도할 수 있다. 어느 방법을 채택하더라도 비용이 발생할 수 있다. 즉, 부적격한 교수를 고용하거나 성과가 좋지 않은 대학원생을 모집하거나 모두 비용이 발생하게 된다.

대학원 신입생 선발 단계에서 시행하는 우대정책의 편익은 차별받는 집단 소속 학생들의 기술 수준을 향상시킨다는 점이다. 우대정책의 비용을 계산하기 위해서는 학위 과정을 완료하지 못하는 학생들의 비율과 학위 과정을 완료하지 못한 경우에 발생하는 손실을 고려하여야 한다. 우대정책은 입학한 학생들의 기술 수준이 크게 향상되지 않거나 이탈률이 지나치게 높으면 바람직하지 않은 정책이 될 것이다. 신규 교수 채용 과정에서의 우대정책은 부적격 교수를 고용하게 되었을 경우의 비용을 고려하여야 한다. 임용된 교수의 연구나 교육에서의 생산성이 낮을 경우 바람직하지 않은 정책이 될 것이다.

소수집단 우대정책을 교육 단계가 아닌 고용 단계에서 도입하게 되면 비용이 당사자가 아닌 타인에게까지 전가될 수 있다는 점은 유의할 필요가 있다. 예를 들어 부적격한 학생을 교육시켰을 때 발생할 수 있는 부작용은 교육의 대상이 된 학생에게 한정되지만, 부적격한 교수를 채용하였을 때에는 그 교수가 제공하는 교육과 지도를 받는 학생들이

피해를 받게 된다. 우리나라에서는 우대정책을 교육 단계보다 고용 단계에서 도입하는 경우가 많은데, 특히 고위급 책임자 채용이나 승진 등에 있어서는 그 부작용으로 인한 비용이 다른 사람들에게 전가될 가능성이 높으므로 도입에 신중하여야 한다. 예를 들어, 우대정책 덕분에 선발된 부적격한 고위급 공무원이나 국회의원은 국민에 대한 서비스의 양과 질을 낮추게 될 것이고, 부적격한 사외이사는 기업의 생산활동에 비효율을 유발시킬 것이다. 그러므로 우대정책은 교육 단계에서 시행하는 것이 안전할 수 있다.

지금까지 고용이나 고등교육 단계에서의 우대정책을 분석하였는데, 경우에 따라 초·중·고등교육 단계에서 우대정책을 고려할 때도 있다. 교육 단계 내에서 보았을 때, 생애주기의 어느 시점에 우대정책을 도입할 것이냐는 경험적 문제가 된다. 적절한 시기에 대해서 일반적인 답이 존재하기 어렵고, 상황에 따라 결정하여야 할 문제라고 볼 수 있다.

6. 우대정책으로 인한 다수집단의 피해자는 많지 않을 수 있다

미국의 경우를 보기로 한다. 다수의 백인 미국인들은 인종적 우대로 인해 발생하는 비용에 대해 잘못된 인식을 가지고 있다. 2000년 일반 사회 조사(GSS) 데이터를 기반으로 한 계산에 따르면 18세 이상의 백인 중 40%가 대학교에 불필요하게 입학한 소수인종 지원자로 인해 자신이나 가까운 사람이 입학에 불합격했다고 생각한다. 그러나 Kane (1998)은 대학교 신입생 선발에서의 인종적 우대는 최상위 20%의 대학교에서만 적용되며, 심지어 이러한 대학교에서도 일반적인 백인 지원자의 입학 확률에 미치는 영향은 미미하다는 것을 보였다.

상황을 단순화하여, 최상위 대학교들은 지원한 인원의 20% 미만을 합격시키고 합격자의 15%가 소수인종 출신이라고 가정한다. 만약 흑인과 히스패닉 지원자가 대학교에 입학한 모든 경우가 소수집단 우대정책의 결과라고 하더라도, 해당 연도의 모든 입학생 중 3%에 불과한 인원이다. 즉, 이들 대학교에서 거부된 80%의 지원자 중에는 최대 3%의 지원자만 우대정책으로 인해 합격 여부가 바뀌었다. 만약 불합격한 80%의 백인 지원자 대부분이 자신이 합격선 위에 위치하였다고 믿는다면, 우대정책에 대한 부정적 입장을 강화시키게 된다.

Kane(1998)은 사람들이 소수집단 우대정책의 비용을 실제보다 과장되게 인식하는 이유를 다음의 예를 통해 설명하였다. 어떤 인기 있는 식당 앞에 장애인 운전자를 위한 한 면의 주차 공간이 배정되어 있는데, 마침 그 공간이 비어있다고 가정한다. 주차를 하려는 비장애인 운전자는 비어있는 장애인 주차 공간 때문에 자신의 주차장 탐색 시간이 늘어났다고 불평할 수 있다. 그러나 장애인 주차면에 비장애인도 주차할 수 있도록 허용되어 있었다면, 그 주차 공간에는 다른 비장애인 운전자가 이미 주차를 했을 가능성이 높다. 장애인 주차면에 주차를 할 수 있었을 것이라고 가능성을 과대 평가하는 많은 비

장애인 운전자들 때문에, 주차장 탐색 시간이 실제로는 거의 늘어나지 않았음에도 불구하고 인식된 탐색시간, 즉 우대정책의 인식된 비용은 클 수 있다. 대학교의 신입생 선발에 도입된 우대정책에도 동일한 논리가 적용된다.

7. 우대정책이 대상 집단에 항상 도움이 되는 것은 아니다

의외로 소수집단 우대정책은 그 대상이 되는 집단에 항상 도움이 되는 것은 아니다. 예를 들어 우대정책의 결과 고등교육기관에 입학할 수 있게 되었다더라도, 그 고등교육기관에 입학하지 않았더라면 순편익이 더 클 수 있다는 의미이다. 물론 우대정책이 수혜자들에게 항상 도움이 되는 것은 아니더라도 특정 집단의 진입 장벽을 낮추는 데 유용하며, 집단 내부의 다양성을 증진하고, 더 많은 기회를 얻을 수 있도록 돕는 역할을 할 수는 있다. 구체적인 증거로, 우대정책이 미국의 법학대학원에서 우대정책의 수혜를 받은 입학생에게 오히려 해를 끼칠 수도 있다는 Sander(2005)의 연구를 소개한다.

미국의 공인된 법학대학원 중 95%에 해당하는 대학원에 재학 중인 27,000명의 자료를 사용하여 분석한 결과, 1991년에 입학한 흑인 학생들의 1학년 성적 중간값은 대부분의 학교에서 백인 학생들 분포의 하위 5-10%에 해당한다는 사실을 발견하였다. 대략 절반의 흑인 학생들이 전체 학점 분포에서 가장 낮은 10분위에 속해 있었고, 80% 이상이 하위 세 개 분위에 속해 있었다. 학년이 올라갈수록 성적이 개선되는 것처럼 보이지만, 이는 가장 하위에 속하는 학생들이 중도에 학업을 그만 두었기 때문이었다. 한편, 1년차 성적이 낮을수록 졸업한 비율이 낮아지고, 변호사자격시험을 통과하는 비율도 낮아진다는 증거를 제시하였다.

한편, 신규 변호사를 채용하는 취업시장에서의 결과를 보면, 법학대학원이 상위권이 아니었던 경우에도 성적이 좋고 변호사자격시험을 통과한 흑인 학생은 취업이 잘 되는 것을 발견하였다. 만약 우대정책이 없었더라면 상당수의 흑인 학생들은 실제보다 순위가 낮은 법학대학원에 합격했을 것이라는 예상할 수 있다. 이들은 순위가 낮은 학교에 진학함으로써 우대정책이 시행되고 있는 상황에 비해 유의하게 높은 확률로 보다 높은 학점을 받게 될 것이고, 변호사자격시험에서도 더 좋은 결과를 얻게 될 것이다. 만약 우대정책을 시행하지 않는다면 상위권 법학대학원에서 흑인 학생 비율은 감소하겠지만, 오히려 흑인 변호사의 수는 증가할 수도 있을 것이다. 우대정책을 시행함으로써 상위권 법학대학원의 대표성이 개선될 수 있겠지만, 노동시장에서의 대표성이 훼손되는 역설적인 결과가 발생하게 된다.

물론 법학대학원 입학 단계가 아닌 신규변호사 채용 단계에서 우대정책을 시행한다면 취업시장에서의 격차는 줄어들 수 있을 것이다. 다만, 우대정책이 시행되지 않았다면 채용되지 못했을 부적격한 변호사가 채용이 될 가능성이 높아지므로, 소수집단 내에서

노동시장에서의 격차가 발생하여 집단 내 불평등이 커질 수 있다. 또한, 혜택은 적극적 조치의 수혜자에게 귀속되지만, 그 비용은 법률서비스 소비자들에게 전가될 것이다.

III. 결론

소수집단 우대정책은 의도한 목표를 달성하기도 하지만, 목표를 달성하는 데 효과적이지 않을 수 있으며, 심지어 의도하지 않은 부정적 결과를 초래하기도 한다. 기회균등만으로 차별없는 사회에 도달하는 것이 쉽지 않다면 우대정책을 고려할 수 있을 것이다. 그러나 우대정책을 도입하더라도 평등한 사회가 갑자기 도래하지는 않는다. 급진적인 할당제의 도입은 생산성 격차를 고착시키는 등 부작용이 클 수 있으므로 긴 시간을 두고 점진적으로 시행하여야 한다. 우대정책을 고용 단계에 시행하면 비용을 타인에게 전가시킬 가능성이 있으므로 가급적 교육 단계에서 시행하여야 한다. 집단중립적 정책이나 목표제는 통상적인 소수집단 우대정책과 다르지 않다. 우대정책의 결과 다수집단이 입는 피해는 생각보다 크지 않을 수 있고, 우대의 대상인 소수집단도 피해자가 될 수 있다.

최근 우리나라에서는 소수집단 우대정책이 상당히 급진적이고 광범위하게 도입되고 있다. 정책의 원활한 시행을 위해서 차별의 개념에 대한 공감대를 형성하고, 소수집단 우대정책의 가능성과 한계에 대해 객관적으로 이해할 필요가 있다. 지나치게 급진적인 우대정책은 빠른 시간에 명목적인 대표성을 개선할 수 있지만 실질적인 생산성 격차를 줄이지 못하는 근시안적인 정책이다. 차별을 줄인다는 큰 목표에는 대체적으로 동의가 이루어지고 있으므로, 반차별정책을 서두르지 않고 신중하게 시행한다면 차별 없는 사회에 **가까워질 것이다.**

참고문헌

- Bositis, D.(2004), “Views of the Future: Racial and Ethnic Diversity and Political Perspectives on a Rapidly Changing American Society,” Mimeograph, Joint Center for Political and Economic Studies.
- Coate, S., and G. C. Loury(1993), “Will Affirmative-Action Policies Eliminate Negative Stereotypes?” *American Economic Review*, 83(5), 1220-1240.
- Fryer, R. F.(2009), “Implicit Quotas,” *Journal of Legal Studies*, 38(1), 1-20.
- Fryer, R. F., and G. C. Loury(2005), “Affirmative Action and Its Mythology,” *Journal of Economic Perspectives*, 19(3), 147-162.
- Fryer R F., G. Loury, and T. Yuret(2008), “An Economic Analysis of Color-Blind Affirmative Action,” *Journal of Law, Economics, and Organization*, 24(2), 319-355.
- Kane, T.(1998), “Racial and Ethnic Preferences in College Admissions,” in C. Jecnks and M. Phillips, eds., *The Black-White Test Score Gap*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 431-456.
- Krueger, A., J. Rothstein, and S. Turner(2006), “Race, Income and College in 25 Years: Evaluating Justice O'Connor's Conjecture,” *American Law and Economics Review*, 8(2), 282-311.
- Loury, G. C.(1977), “A Dynamic Theory of Racial Income Differences,” in P. Wallace and A. LaMont, eds., *Women, Minorities and Employment Discrimination*, Lexington, Mass, Lexington Books, 153-186.
- Ehrenberg, R. G., and R. S. Smith(2017), *Modern Labor Economics: Theory and Public Policy*, 13th ed., Routledge.
- Sander(2005), “A Systematic Aanalysis of Affirmative Action in American Law Schools,” *Stanford Law Review*, 57(2), 367-483.