

공직사회 개방형 직위 임용의 양성평등 문제: ‘유리문 효과(Glass Door Effect)’ 가설의 유효성*

우양호**

초 록

본 연구의 목적은 여성 임용에 대한 ‘유리문 효과(Glass Door Effect)’ 가설을 학계에 소개하고, 우리나라 중앙부처의 개방형 직위를 중심으로 이 개념의 한국적 유효성을 탐색해보는 것이다. 기존의 ‘유리천장’은 주로 조직 내부의 ‘승진’에서 여성에게 나타나는 현상이었다. 반면에 해외 연구들에 의하면 ‘유리문’ 효과는 주로 고위직 특채나 면접을 통한 외부인의 신규 임용, 경력직 등용이나 발탁인사의 과정에서 종종 나타난다. 현재 우리나라 정부 인사에서는 ‘개방형 직위 제도’가 여기에 해당한다. 과연 우리나라 개방형 고위공직에서 유리문 효과 가설은 유효한가? 이 질문에 답하기 위해 수행한 연구의 주요 결과는 다음과 같다. 우선 통계추이와 현황분석에서는 중앙부처의 개방형 직위 숫자가 꾸준히 증가했지만, 여성임용자의 비율은 낮았다. 기존 남성 위주의 공무원 집단이 개방형 직위 상당수를 점유했으며, 여성비율은 상대적으로 낮음을 밝혔다. 이는 개방형 직위의 민간인 여성 확대가 고위직 여성대표성을 위한 유용한 정책적 보완수단이 될 가능성을 시사했다. 그리고 본 연구는 유리문 현상의 판단기준으로 업무 외적 요인, 사회·심리적 선호, 비유사성의 회피, 협업 체계와 상호의존성, 직무의 속성, 여성의 희소성 등을 이론적으로 논증하였다. 이러한 기준을 통해 개방형 직위에 있는 여성공무원을 대상으로 표적집단 심층인터뷰를 진행하였다. 인터뷰 결과에서는 아직 탐색적 수준이지만 공직의 개방형 직위에 여성경력자의 신규 입직을 가로막는 ‘유리문’의 가능성을 확인하였다. 따라서 결론에서는 이러한 결과에 근거하여 향후 성별 관점에서 개방형 직위의 제도와 운영에 관한 여러 정책적 함의와 시사점을 제안하였다.

주제어 : 유리문, 유리천장, 개방형 직위, 양성평등, 과소 대표, 경력직 채용

* 이 논문은 2023년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 인문사회분야 신진연구자지원사업의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2023S1A5A8076112).

** 국립한국해양대학교 교양교육원 교수(woo8425@kmou.ac.kr).

I. 서론

우리나라 ‘공직의 전문성과 개방성 확대’는 빠르게 진행되는 4차 산업혁명 시대를 대비하려는 정부혁신의 핵심이 되고 있다. 제도적으로 중앙정부 공직은 2022년 기준 475개의 개방형 직위에 대한 공모를 통하여 외부 경력인사의 채용을 크게 늘렸다. 민간출신 임용자는 대학교수, 기업인, 언론인, 연구원, 시민단체 출신 등으로 다양해졌다. 지난 2000년 우리나라에 처음 도입된 ‘개방형 직위제도’는 오랜 세월 동안 공직의 폐쇄적인 인사운영을 개선하고, 외부의 우수한 인재를 폭넓게 유치하였다. 그 결과 공직에 새로운 변화와 활력을 불어넣고, 정부의 경쟁력을 높이는 긍정적 효과도 있었다(박천오 외, 2002; 박천오·한승주, 2017; 서인석·강국진, 2018; 진종순·문미경, 2018). 하지만 ‘성별(Gender)’의 관점에서 보면 과거 개방형 직위 임용이 균형적이었고, 양성이 과연 평등하였는가에 대한 의문점이 남는 것도 사실이다.

해외 선진국에서도 이미 공직에 외부의 전문가를 채용하는 경우가 많았다. 사실 우리나라 공직의 개방형 직위도 해외와 민간부문을 모방한 것이다. 유명 기업이나 글로벌 대기업에서는 고위 관리자를 인터뷰와 평판조사 등을 통하여 외부인재로 종종 선발하거나 발탁하기도 한다. 그런데 외부인의 임용이나 스카우트를 할 때, 최근 해외 학계에서 이슈가 되고 있는 것이 ‘남녀 고용의 성평등(Employment Equity of Gender)’ 문제이다. 쉽게 말해, 같은 자질과 조건을 갖춘 여성과 남성이 있으면, 여성은 외부자 공모나 경력직 임용에 보이지 않는 장애를 겪는다. 해외에서는 이것을 ‘유리문 효과(Glass Door Effect)’라고 부르고 있다.

‘유리천장(Glass Ceiling)’은 주로 조직 내부에서의 ‘승진(promotion)’에서 여성들에게 자주 나타나는 현상이었다. 반면에 ‘유리문(Glass Door)’ 효과는 주로 고위직 특채나 면접을 통한 외부인의 신규 임용, 경력직 등용이나 발탁인사의 과정에서 많이 나타난다. 즉 유리문은 공개 경쟁시험이 아닌, 고용주나 인사권자의 주관성이 개입되는 제한공모나 특별채용에서 자주 나타난다. 최근 정실주의나 연고주의가 상대적으로 약한 서구사회에서도 ‘유리문 가설’은 심심치 않게 입증되고 있는 상황이다(Geyfman, Force & Davis, 2016; Picardi, 2019). 그런데 상대적으로 인맥과 평판을 중시하고, 사회적 네트워크가 영향력을 발휘하는 우리나라에서 ‘인사와 채용의 공정성’은 항상 이슈가 되어 왔다(홍미영·강성철, 2004; 홍미영, 2005; 우양호, 2011; 유상엽·한승주, 2017; 진종순·문미경, 2018; 우양호, 2021). 공직에서도 출신과 성별의

‘유리문’이 전혀 없다는 단정을 내리기가 어렵다. 본 연구는 이런 의문에서 시작되었다.¹⁾

중요한 것은 중앙부처 개방형 직위에서 여성의 신규임용은 최근 10년 동안 약 10% 이하 수준에서 계속 머물렀다는 점이다. 물론 그 이전에는 개방형으로 임용된 여성공무원이나 외부인사가 약 5% 수준도 되지 않았다. 본론에서 이 점에 대해 자세히 다루겠지만, 개방직 여성은 정부의 공무원인사통계에도 아직 잡히지 않고 있다. 심지어 선행연구가 거의 없어서 학계나 전문가들도 이 문제를 정확하고 치밀하게 다루어보지는 못한 것 같다. 공직의 개방형 직위에서의 공무원 임용은 일반적인 ‘공무원 지필시험’을 통한 임용이 아니라는 점에서 양성평등 문제가 더욱 중요하다. 현행 제도로는 평정자의 ‘주관’이 개입될 소지가 있는 면접과 경력심사의 방법이 대부분이다. 남성과 같은 경력과 동등한 전문성을 갖춘 여성이 전혀 배제되지 않는다는 보장이 현재로서는 거의 없는 것이다.

우리는 이제 “공직의 개방형 직위 고용에서 과연 양성이 얼마나 평등한가?”의 문제를 따져볼 시기에 왔다. 그리고 개방형 공직 임용에서 여성이 남성과 동등하게 경쟁하고 있지 못할 개연성도 생각해봐야 한다. 여성에 대한 ‘유리문 가설’의 주장처럼 적어도 주관성이 개입되는 면접과 기존의 경력, 인맥 및 사회적 네트워크가 채용에 영향력을 발휘한다는 점에서 그렇다. 여성 인력풀이 적거나 공모에 지원하는 숫자 자체가 적다는 이유를 들 수도 있다. 유리문 가설은 이것 또한 성불평등의 구조적 문제로 본다. 남성이 절대적인 다수를 차지하고 다소 보수적 성격을 가진 우리나라 공직사회에서 ‘여성에 대한 유리문 가설’은 탐색적으로 알아볼 가치가 있다. 연구의 동기와 문제의식은 바로 여기에 있다.

이상의 배경에 따라, 본 연구는 여성에 대한 ‘유리문 가설’을 소개하고, 우리나라 중앙부처의 개방형 직위를 중심으로 이 개념을 탐색적으로 적용해보고자 한다. 여기서 탐색적이라는 용어를 쓴 것은 아직 ‘유리문 가설’에 대한 국내의 기존 논의나 선행연구가 매우 부족했고, 본 연구를 현실적 증거와 가능성을

1) 우리나라 공직에서는 그동안 개방형 직위의 숫자가 많지 않았고, 개방형으로 뽑히는 사람들의 개인적 특성이 어떤가에 대한 관심도 적었다. 하지만 이제는 상황이 달라졌다. 중앙부처의 경우, 최근 고위직 공무원의 20% 수준까지 개방형 직위를 늘려나가도록 노력하고 있다. 개방형 직위 및 공모직위로 지정된 중앙정부 고위공직은 고위공무원단과 과장급을 합쳐서 약 500개 이상으로 늘었다. 이는 적지 않은 숫자이기도 하지만, 개방형 직위가 갖는 공직사회에서의 파급효과도 과거보다 증가했다. 중앙부처에서 이들은 대부분 중간관리자나 일부 고위직을 맡기 때문이다. 실제 개방형 직위는 각 부처나 기관의 국장이나 과장급이어서, 형식적으로는 공직사회 의사결정구조의 상층부에 있다고 봐야 한다.

찾는 시작단계로 보기 때문이다. 서두에서는 연구의 목적과도 같은 핵심적 질문을 네 가지 방향으로 제시하려 한다.

첫째, 유리문의 개념과 그 가설이 이론적으로 의미하는 바는 무엇인가? 둘째, 통계나 현황을 통해 보면 유리문 가설은 우리나라 공직사회에 얼마나 적용될 수 있는 개념인가? 셋째, 표적집단에 대한 질적 연구를 통해 탐색해보면, 유리문 가설은 공직 현실에서 얼마나 지지를 얻는가? 넷째, 본 연구의 문제제기와 그 탐색적 결과가 갖는 향후의 정책적 함의나 시사점에는 어떠한 것이 있는가?

II. 개방형 공직의 임용과 ‘유리문 효과’ 이론

1. 개방형 직위제도와 임용의 특징

우리나라 중앙정부의 개방형 직위는 고위공무원단 직위 총수와 과장급 직위 총수의 각 20% 범위 안에서 부처별로 지정한다. 개방형 직위 지정의 하한선은 최소 10% 이상 수준에서 지정하도록 제도를 운영하고 있다. 2022년 기준으로 총 475개의 직위가 중앙정부 개방형 직위로 지정되었고, 이 중에 공무원 내부 임용자는 41%, 외부 임용자는 59% 수준이었다(인사혁신처, 2023).

중앙부처의 고위직에서 개방형 직위는 외부 인력풀이 극히 적고, 해당 분야의 오랜 경험이 요구되는 직위가 대부분이다. 명목상으로 개방형 직위는 공개 모집에 의한 선발시험을 거쳐 직무수행 요건을 갖춘 최적격자를 선발한다. 특히 개방형 직위 중에서도 ‘경력개방형’ 직위는 공직의 외부 민간인만 지원할 수 있는 직위로서, 공무원은 지원이 불가하다. 2015년부터 도입된 경력개방형은 민간에서 쌓은 다양한 경험과 시각을 공직에 접목하여 각 부처에서 긍정적 변화와 활력을 일으키자는 취지였다. 홍보·정보화(IT)·문화예술 등 민간의 인재풀이 풍부하고 전문성·혁신성 도입의 필요성이 특히 높은 일부 직위가 해당된다(박천오·한승주, 2017; 서인석·강국진, 2018).

인사혁신처는 최근 10년 동안 ‘개방교류과’의 경력개방형 제도와 ‘인재정보담당관실’의 민간 스카우트 제도 등을 통해 민간인 임용을 확대해 왔다. 지난 2015년부터는 ‘헤드헌팅 제도’와 ‘국민추천제’를 도입하였다. 그 결과, 최근 447개 개방형 직위에 민간인 임용은 약 190명으로, 중앙정부 인사혁신처 출범 당시인 약 50~60명 수준에 비해 3배 이상 증가하였다. 민간전문가가 임용

되는 경우에는 임기제공무원으로 임용되고, 특별한 사정이 없는 한 최소 3년의 임기가 보장된다. 성과가 탁월한 경우 5년을 초과하여 제한 없이 재연장이 가능하다. 보수는 직무의 특성과 개인의 능력, 자격 등을 고려하여 임용기관과 협의하여 결정하며, 공무원보다 높은 기준액을 적용받기도 한다(인사혁신처, 2023).

중앙정부의 경우, 인사혁신처의 중앙선발시험위원회에서 각 부처별로 지정된 개방형 직위에 대한 공모식 임용을 하고 있다. 1년에 상반기와 하반기로 나누어 시행한다. 중앙선발시험위원회는 관련 분야 전문가를 포함해 전원 민간위원으로 구성되며, 심층의 면접시험을 거쳐 복수의 임용후보자를 선발하여 부처로 추천한다. 직무수행에 필요한 자격요건은 각 부처가 해당 직위별 특성을 고려하여 중앙선발시험위원회에서 자율적으로 지정한다. 개방형 직위 응모자는 필요한 요건 중에 하나의 요건을 구비하면 응시가 가능하다(국가법령정보센터, 2024; 인사혁신처, 2024).

근래 인사혁신처의 ‘개방형공모직위규정’이 전면 개정되어, 민간임용자의 일반직공무원 전환 근거도 마련되었다. 2020년부터는 개방형 직위로 임용되어 3년의 근무기간이 지나면, 재평가를 통해 정년이 보장되는 일반직 공무원으로 갈 수 있는 길이 열렸다. 또한 공모 직위의 재평가를 간소화시키고, 제도가 예전보다 유연하게 운영되는 계기도 마련되었다. 공모직위에 대해 부처 간 인사교류나 타 부처 적격자 임용을 통해 충원할 경우 반드시 거쳐야 했던 ‘사전협의’를 면제하였다. 이러한 신분보장과 처우개선으로 민간임용 및 개방성은 지속적으로 확대되고 있다. 대략 60개 이상의 다양한 ‘경력 개방형’ 직위에 민간 출신 인사와 전문가들이 영입되었다. 개방형 직위 임용자에 대한 공직임문교육과정 운영, 멘토링 실시, 민간임용자간 네트워크 구축 등도 장려하고 있다.²⁾

2. ‘유리문’의 개념과 가설

‘유리문(Glass Door)’은 우리에게 다소 생소한 개념이다. ‘유리문 현상’에

2) ‘개방형 직위 및 공모 직위의 운영 등에 관한 규정(약칭 개방형공모직위규정)’의 최근 개정된 내용은 다음과 같다. 개방형 직위 민간임용자의 일반직 전환요건 완화(제9조), 개방형 직위 임용자의 일반직 전환 후 3년 필수보직기간 완화(제9조), 경력개방형 직위는 추천 임용후보자 중에서 임용(제7조), 민간인만 선발하는 경력개방형 직위는 소속 장관이 중앙선발시험위원회에서 추천한 임용후보자 중에서 자유롭게 임용토록 하여 각 부처에서 경력 전문성 역량 등을 고려해 최적적자를 선택하도록 개선하는 내용 등이다(인사혁신처, 2024).

서 ‘문(Door)’이 갖는 표면적 의미는 “누군가 문을 한 번에 열고 어느 조직 안으로 들어가는 것”이다. 그 문이 누구에게나 보이고, 항상 평등하고 공정하게 열린다면 별 문제가 되지 않는다. 만약 그렇지 않고, 인종이나 성별로 차이가 난다면 문제가 전혀 달라진다. 유리문 가설은 후자에 적극적인 동의를 하는 이론이다. 즉 유리문 가설은 “외부인의 채용이나 입직에서 보이지 않는 원인에 의해 인종과 성별로 차이가 있다는 사실”에 주목한다. 특히 ‘유리문(Glass Door)’은 ‘여성에 대한 보이지 않는 장애(Intangible Obstacle)나 장벽(Invisible Barrier)’라는 측면에서는 적어도 ‘유리천장(Glass Ceiling)’과 거의 비슷한 개념으로 생각하면 될 듯하다(Smith, 2013; Javidani, 2015; Picardi, 2019).

‘유리문 가설’은 고위직이나 관리직군의 ‘외부 신규임용(Newly-Hired Workers)’에서 여성과 남성에게 동일한 잣대나 기준이 적용되지 않을 가능성에 주목한다. 외부인의 공개임용이나 스카우트, 면접과정 등에서 여성이 유리문에 의해 보이지 않게 차별 당한다는 가정을 깔고 있다. 보다 현실적 차원에서 유리문은 “외부에 개방된 경력직 직위에 여성이 희소(Scarce)하거나 과소대표 되는(Underrepresented) 현상”을 의미한다. 다만 유리문 가설이 적용되는 대상은 승진이나 보직이동이 아니라, 신규 입직의 케이스이다. 그리고 신입사원이나 하위직보다는 경력을 요구하는 고위직이나 관리직에서의 ‘신규 임용(New Employment)’을 더 주목한다(Zhang, Schmader & Forbes, 2009; Davis & Geyfman, 2012; Javidani, 2015; Malin & Wise, 2018; Kräft, 2022).

‘유리문’은 고위직이나 관리직에서 ‘남녀 비율의 성별 격차와 그 이유’를 추가적으로 설명하는데 유용한 개념이다. 여성들은 그동안 승진과 성공의 ‘유리천장 깨뜨리기(Breaking Glass Ceiling)’에만 주력한 감이 없지 않았으며, 다른 새로운 가능성에는 소홀했다. 고위직급, 관리직에 유리천장이 없어지면 여성이 상층부에 늘어날 것으로 기대했다. 공직과 기업에서 고위직은 내부 승진으로만 자리가 생기지는 않으므로, 실상은 물론 그렇지 않았다. 오히려 중요한 요직은 외부인의 경력인재나 전문가의 스카우트 방식으로 채워지는 경우도 많다. 그래서 해외에서는 조직의 고위직 여성채용 결정에 대한 이론적 모델로 ‘유리문 현상’을 종종 설명한다. 고위직에서 여성의 과소대표성과 성별 임금격차 등은 유리천장으로 막힌 ‘승진기회(Internal Promotion)’ 외에도, ‘외부 경력직 입직기회(Recruitment of Experienced Workers)’의 성별 차이일 수 있다는 가정이다(Hassink & Russo, 2010; Davis & Geyfman, 2015; Walsh, et al., 2016).

유리문은 “오래된 유리천장을 남성들이 더욱 공고하게 만들고, 오히려 이것이 조직에서 장기적으로 안정화되는 현상(equilibrium phenomenon)”을 이론적으로 부연 설명도 해준다. 그래서 ‘유리천장’과 ‘유리문’은 완전히 별개의 이론이라고는 볼 수 없다. 관리직이나 고위직급에서 종종 이루어지는 경력직 외부인 채용은 다시 내부의 인사와 승진을 좌우하는 간접적인 기제가 될 수 있기 때문이다.

여성은 유리문을 열고 관리직에 들어가면 다시 그 안에서 유리천장에 마주할 수 있다. 유리천장을 부수고 고위직에 오르더라도, 이직이나 퇴직할 경우에는 다시 유리문에 부딪힌다. 그래서 유리문 가설은 ‘하나의 조직’이 아니라, 외부의 ‘여성 노동시장’ 전체를 관망한다. 구조적으로 얽혀 있는 이러한 성불평등의 상황을 채용, 승진, 보직 등에서 각각 단편적으로 바라보아서는 해결책이 없다고 본다(홍미영, 2007; Geyfman, Force & Davis, 2016; Picardi, 2019). 유리문 가설이 갖는 핵심적 의미는 바로 여기에 있다.

3. ‘유리문’ 발생의 원인과 이유

1) 업무 외적인 요인

외부 노동시장에서 남성과 여성은 동등한 능력을 가지고 있지만, 여성에게는 ‘업무 외적인 관계 요인(Nonoccupational Relationship Factors)’과 상관성이 더 높다는 가정이 있다. 이것은 여성학, 노동사회학 등에서 오래된 주제이기도 한다. 예를 들어, 기혼여성의 경우 ‘아이의 양육과 후견에 대한 문제(Custody Issues)’, ‘가사나 집안문제의 요인(Household-related Factors)’ 등에서 남성보다 자유롭지 못하다. 그래서 임용권자나 인사권자는 외부 임용 시 여성의 퇴직이나 이직 가능성을 미리 염두에 두게 된다. 조직의 성과나 생산적 손실 측면에서 퇴직, 이직의 잠재적 효과는 고위직에서 더 클 것이기 때문이다. 그래서 이러한 업무 외적인 요인은 공개임용이나 스카우트 과정에서 남성들이 여성채용에 소극적인 경향을 만든다(Dill, Price-Glynn & Rakovski, 2016; Campero & Fernandez, 2018).

이와 반대로 여성은 기존의 여성 사업주나 여성관리자에 의해 고용될 가능성이 조금 더 높은 것으로 나타났다. 여성은 경력직 인재를 뽑을 때, 단지 동일한 여성이기 때문에 선호하는 것은 아니다. 채용권자나 사용자로서의 여성은 많은 경험을 갖추고 오래된 경력을 갖기까지 여성이 처했던 과거의 어려움을 잘 알기 때문이라는 해석이 우세하다. 여성은 같은 업계에서 일을 오래 하

더라도 남성에 비해 고위직군에 인맥이 넓지 못하다. 그래서 경력단절 시에 새로운 일자리를 얻거나 이직이 쉽지 않음을 같은 여성들끼리는 잘 알고 있다(우양호, 2013; Stainback & Kwon, 2012; Fernandez & Galperin, 2014; Cavaletto, Pacelli & Pasqua, 2019).

여성이 유리문에 부딪히는 보다 근본적인 이유는 비공식적인 일자리 구직활동에서 상대적으로 남성보다 ‘제한된 인적 네트워크’를 갖는다는 점이다. 이것은 업무적인 관계보다는 비공식적이고 사적인 관계, 업무 외적인 인간관계에서 남녀 간 더욱 큰 격차를 보여주는 것으로 보고되어 있다(Stanley, 2016; Batara, et al., 2018). 남성 특유의 인간관계와 비공식 네트워크는 승진에서 보이지 않는 힘이 되기도 하지만, 이직과 외부인 입직에서도 큰 힘을 발휘한다. 유리천장과 유리문이 겹으로 드러나지 않는 이유도 이런 속성 때문으로 설명된다.

2) 협업체제와 상호의존성

최고관리자나 경영자는 항상 조직구조 안에서 각 부서와 보직 간의 ‘협업체제(Cooperative System)’와 ‘상호의존성(Interdependence)’을 고려하지 않을 수 없다. 구성원 사이의 수평적, 수직적 체계의 원활성은 최고관리자나 경영자가 항상 조직관리에서 신경 쓰는 부분이다. 이는 외부인을 새로 요직에 채용할 경우도 예외가 아니다. 어느 조직에서도 인사, 기획, 사업, 회계부서 관리자간의 유기적인 협력은 ‘조직성과(Organizational Performance)’에 중요하기 때문이다. 게다가 이러한 기존 관리직이나 보직자들이 대부분 남성으로 채워져 있으면, 같은 성별인 남성이 종종 채용된다. 같은 성별이라 업무 협조가 서로 원활할 것이라고 보는 ‘막연한 기대(Vague Expectations)’ 때문이다(우양호, 2020; Rubineau & Fernandez, 2013; Williams, 2015).

물론 기존 조직의 관리직에 여성이 소수라도 있으면, 여성 경력직의 외부 채용 가능성은 높아질 수 있다. 하지만 기존 연구들은 소수의 여성이 여성채용에 큰 영향은 아니라고 보는데 동의한다(Dill, Price-Glynn & Rakovski, 2016; Campero & Fernandez, 2018). 외부의 여성경력자를 스카우트하려면 조직의 책임자는 일정 부분 관리체계상의 심리적인 위험부담을 감수해야 한다. 이런 사용주나 채용권자의 ‘심리적 압력(Psychological Pressure)’도 유리문 발생과 연관성이 있다. 유리문은 처음부터 여성을 채용하지 않거나, 채용하더라도 그 여성에게 덜 중요한 직무를 맡기거나 부담이 덜한 자리를 줄 가능성이 높다. 이 경우도 여성이 가진 우수한 경력이나 능력은 상관성이 낮다(Stanley, 2016; Batara, et al., 2018).

3) 비유사성의 회피

‘유리문 가설’에 따르면, 외형적으로는 여성들이 외부 공개채용에서 장벽을 경험한다는 증거를 거의 발견하지 못한다. 외부여성의 신규 진입을 막는 ‘유리문’은 주로 남성들이 만드는 무형의 기제이기 때문이다. 남성의 경우, 직장동료나 부하를 선택할 때 평소의 ‘주관’이나 ‘선입견’이 많이 개입된다.

대부분의 남성은 같은 동성과의 ‘인적 유사성(Human Similarity)’에 대한 착시효과와 더불어 이성에 대한 배제와 차별의 기제가 존재한다고 한다. 즉 남성에게는 직장이나 조직에서 본인과 유사하지 않은 여성과의 관계를 피하고자 하는 동기가 있다. 이것을 ‘비유사성 회피(Dissimilarity Repulsion)’라고 하는데, 정부나 기업의 채용과정에서 종종 존재한다. 심지어 여성에 대한 남성의 비유사성 회피 동기가 유사한 사람들과 친해지려는 동기보다 더 강한 것으로 밝혀진 연구들도 있다(Stainback & Kwon, 2012; Fernandez & Galperin, 2014).

비유사성의 회피는 곧 부정적 강화의 회피 심리이다. 사람은 언제나 조금이라도 편안하고 익숙한 것을 찾게 되어 있기 때문이다. 그 반대는 부정 강화(-)와 거부감을 만들기 때문에 피하게 된다. 심리학적으로 남성은 결국 이성인 여성을 장기간 함께 일하고 매일 소통할 직무상의 파트너로 선택하기가 쉽지 않다고 본다. 피임용자는 ‘인간적 매력(Personal Charm)’과 ‘호감(Favorability)’을 주게 되고, 임용권자는 자신과 유사한 사람을 선택하여 관계를 지속시킨다.

이러한 맥락에서 보면, 어떤 사람이 미래에 같이 일할 사람에 대해서 가치관이나 신념, 성격 등에서 유사함 또는 적합성을 느끼는 것은 중요하다. 결속감과 의사소통의 측면에서도 동질감을 느끼는 정도가 더욱 커지는 것으로 본다. 그런데 고위직 채용 현장에서 경력직 여성이 그런 평가를 얻기는 경력직 남성들보다 상대적으로 어렵다(Casini, 2015; Fernandez & Campero, 2017; Malin & Wise, 2018).

4) 사회·심리적 선호

사회적·심리적 관점에서 이른바 ‘유사성매력이론(Similarity-Attraction Theory)’, ‘성별선호이론(Gender Preference Theory)’, ‘동종애의 원칙(Homophily Principle)’은 유리문 가설에서 자주 인용되는 이론들이다. 이것은 같은 것을 더 선호하게 된다는 뜻으로, 앞서 논의된 ‘비유사성 회피’와는 정반대의 개념이다. 남성이 ‘직무능력(Work Ability)’과 ‘업무기술(Job Skill)’이 여성보다 낫다는 고정관념이나 주관 등이 그것이다. 이러한 사회·심리적 선호의 기제는 남성의 경력을 부풀려보게 하는 효과를 낳는다. 성별로 같은

개인의 유사성의 인식을 통하여 형성된 편안함은 개인 간의 상호교환관계에 있어서도 상대방에게 더 끌리고 선호하는 경향을 보일 수 있다. 상대방과 자신이 비슷한 태도와 성향을 가졌을 때는 이런 유사성이 정적 강화(+)로 작용된다(홍미영, 2008; Smith, 2013; Javdani, 2015; Picardi, 2019).

보수적인 문화와 조직이라면 같은 성별의 유사성 이론과 동종애 원칙은 더욱 큰 힘을 얻는다. 남성은 결국에 가서는 남성을 챙기게 되어 있다는 것이다. 물론 성별선호이론과 동종애에 따르면 여성도 여성을 조금 더 많이 챙긴다. 이러한 이론을 적용하면, 성별이나 인종, 학력, 출신지역이 자기와 비슷하면 타인에게도 동일한 판단을 내릴 개연성이 커진다. 남성이 많은 고위직에서 남성이 여성에 대해 동종애를 느끼기는 쉽지 않다. 남성 중심의 조직문화에서 남성들 간의 유대에 여성이 끼어들 자리는 별로 없다. 고위직 승진뿐만 아니라, 외부인의 입직기회 역시 남성들에게 상대적으로 크게 열리게 되는 것이다(Zhang, Schmader & Forbes, 2009; Davis & Geyfman, 2012).

‘유리문 가설’은 여성들이 조직에서 리더나 관리자로 성공하는 데 어려움을 겪는 이유를 보완하는 것에 큰 의미를 찾는다. 그리고 고위직에서 성별 균형, 양성평등을 이론적으로 설명하기 위해서는 사회적·심리적 관점의 접근이 더 필요하다는 점을 제안한다. 예컨대 경력직 채용이나 고위직 스카우트 과정에서는 사람과 사람, 즉 ‘대인간 선호(Human Preference)’의 정도가 중요하다. 채용권자와 지원자 사이의 유대가 높으면 빈번한 의사소통, 집단적 결속감을 유지하려는 성향이 같이 높아진다. 이후 채용된 직장에서 신규 채용자는 높은 직무만족과 낮은 이직률을 보이는 결과로 연결된다. 그래서 성별 선호의 사회·심리적 차이는 경력직 여성의 입직과 채용에서 유리문을 만들어 내는 기제임에는 틀림이 없다(Hassink & Russo, 2010; Davis & Geyfman, 2015; Walsh, et al., 2016; Kräft, 2022).

5) 직무의 속성

유리문의 발생은 ‘직무 자체의 특성(Job Characteristics)’과 밀접한 연관이 있다. 직무의 속성과 유리문의 관계는 정부와 기업에서 공통적인 현상으로 보고되어 있다. 특히 성별로 직무가 분리된 상태에서는 그 정도가 심하다. 모든 부서의 직무가 그 과중함이나 중요도가 동일한 것은 아니다. 출장이나 야근이 많은 부서가 있고, 한직부서와 격무부서가 나뉘어 있는 경우가 많다. 핵심 부서는 보통 일이 많으면서 힘이 들어, 육체적으로나 심리적으로 강인함과 인내심도 요구한다. 문제는 직무의 ‘속성(Attributes)’이나 ‘난이도(Difficulty)’

등에 따라 남성이 더 적합하다고 여겨지는 생각이나 관행이 있다는 것이다. 그리고 이러한 생각과 관행은 입직의 유리문, 승진의 유리천장의 발생으로 이어진다는 점에 많은 연구들이 동의한다(Casini, 2015; Fernandez & Campero, 2017; Malin & Wise, 2018).

특히 유리문은 경력자가 채용되어 앞으로 맡게 될 직무의 특성상 여성이 적합하지 않다는 시각이 생길 때 즉시 발생하는 경향이 있다. 이런 직무는 보통 일이 많고 어려우며, 관리자나 책임자로서 개인 시간의 희생을 요구하는 성격이 짙다. 정부의 개방형 직위나 기업의 관리자급을 외부에서 임용하는 것은 그만큼 전문성과 책임이 따르기 때문이다. 물론 이 과정에서 '일과 가정의 양립(Work-Family Life Balance)', '여가와 휴식(Relaxation)'을 얻기도 쉽지 않다. 흔히 사용주나 고용주는 채용한 직무에 대한 능력과 별개로, 여성이 그 자리에서 자기 시간과 가정을 희생할 것인지에 대해서도 궁금해한다. 일단 이런 의문이 생기면, 그 직무는 남성의 것이 될 확률이 높아지게 된다. 경력자로서 새로 맡게 될 직무가 힘들고 중요할수록 여성에 대한 채용의 유리문은 점점 두터워지는 경향이 있는 것이다(Rubineau & Fernandez, 2013; Williams, 2015; Baker & Cangemi, 2016).

6) 경력직 여성의 희소성

유리문 현상을 다룬 기존 연구들은 가장 먼저 경력직 여성인재의 숫자와 인력풀이 적음을 지적한다. 이는 절대적으로 적은 수치일 뿐만 아니라, 남성에 비해서도 상대적으로 적은 수준이다. 경력 여성인재의 '희소성(Scarcity)'은 구조적으로 여성들이 더 높은 직급과 직위에서 신규로 고용될 가능성이 줄어들게 만든다. 경력이 우수한 여성이 '구조적으로 결핍(Structural Deficiency)'되어 숫자 자체가 적기 때문에, 채용권자나 기관으로서 어쩔 수 없다는 입장이다. 기존 연구들은 고위직이나 여성인재를 영입하려 해도 유리문 효과는 불가피하게 발생할 수밖에 없다는 주장과 논리를 현장에서 종종 발견하였다(Powell, 2013; Niels & Anders, 2015; Baker & Cangemi, 2016).

그래서 유리문 효과는 산술적으로 '여성의 희소성' 개념에 근거하여 절대적 효과와 상대적 효과로 구성된다. '절대적 유리문 효과'는 조직의 높은 직급이나 직위에서 여성이 새로 채용될 가능성은 원래 높지 않다는 의미이다. 흔히 공공기관이나 회사는 고위직이나 관리직을 뽑을 때, 적당한 경력을 갖춘 지원자가 적거나 인력풀이 많지 않다는 이유를 든다. 우리 조직이 뽑을 경력과 자질을 갖춘 사람을 찾는데, 여성이 희소한 외부 노동시장의 조건 자체가 좋지 않다는 식의

주장이다. 이것은 정부나 기업에서 채용분야에 따라, 실제 구조적으로 그렇기도 하고 아니기도 하다(우양호, 2014; Javdani, 2015; Malin & Wise, 2018).

‘상대적 유리문 효과’는 조직의 기존 문화나 관행에 의해 노동시장에서 외부 여성의 ‘가치(Human Resources Value)’를 낮게 평가하는 경향이다. 남성보다 화려하면서 내실 있는 경력을 갖춘 여성은 현실적으로 극히 적다는 식의 논변이다. 실제 고위직의 특채나 외부인재의 등용 과정에서 여성의 경력은 남성의 경력과 비교할 때, 질적으로 의심을 받는 경우가 종종 있다.

특히 출산이나 육아휴직, 모성보호정책의 수혜를 입은 여성경력자에 대해 사업주나 채용권자는 그리 관대하지 않다. 경력단절 여성의 재취업이 어려운 이유 중에는 경력의 단절기간과 더불어 ‘경력의 질(Quality of Career)’이 중요한 요소가 된다. 그래서 상대적 관점에서 유리문은 고위직에서 유리천장이 지속되고 유지되는 이유에 대한 추가적인 이유와 설명을 제공한다(Geyfman, Force & Davis, 2016; Picardi, 2019; Kräft, 2022).

III. 연구의 설계와 조사

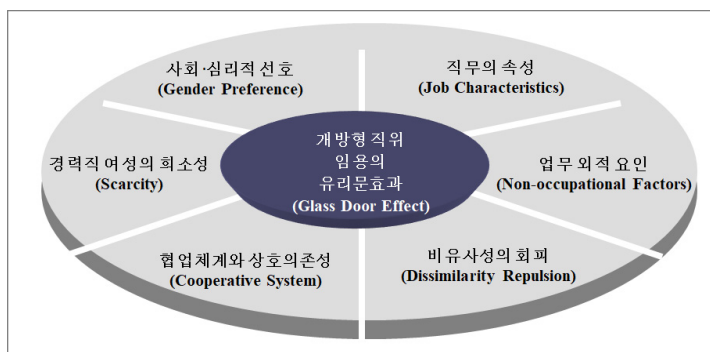
1. 분석의 기준과 틀

지금까지 ‘유리문 효과(Glass Door)’의 의미를 이론적으로 소개하고, 그 이유와 원인에 대해 자세히 살펴보았다. 그리고 우리나라 고위공직에서 개방형 직위가 어떠한 취지로 어떻게 운영되고 있는지를 논의했다. 앞서 논의된 ‘유리문’ 관련 내용들은 주로 해외에서 밝혀진 이론과 증거들이 대부분이다. 우리나라에서는 유리문에 관한 이론적 논의와 근거는 아직 부족하다. 우리에게 개념 자체가 생소하기 때문에, 현실적으로 이런 현상의 실마리를 잡아내기가 쉽지 않다. 하지만 본 연구는 이론적으로 논증했던 유리문의 몇 가지 원인과 이유를 우리나라 공직의 현실세계에 적용하여 탐색적으로 연구할 것이다.

앞의 이론 논의에서 소개한 유리문의 여러 가지 논거에 의하면, 공직사회에서는 고위직이나 관리자급의 ‘개방형 직위 제도와 운영’에 이 현상이 나타날 개연성이 있었다. 그리고 그 원인이나 이유로서는 경력직 여성의 희소성(Scarcity), 업무 외적 요인(Non-occupational Factors), 사회·심리적 선호(Gender Preference), 비유사성의 회피(Dissimilarity Repulsion), 협업체계와 상호의존성(Cooperative System), 직무의 속성(Job Characteristics)

등이 논증되었다.

여성에 대한 ‘유리문 효과(Glass Door Effect)’를 발견한 해외연구들은 이러한 원인이나 이유에 공통적으로 동의를 하고 있었다. 물론 이러한 기준은 “명확한 실증과 일반화를 위한 근거(Tangible Proof)”는 아니다. 현 단계에서는 “추상적 개념의 탐색을 해보기 위한 기준(Circumstantial Proof)” 정도로 봐야 한다. 본 연구는 이상의 논리에 토대하여, [그림 1]과 같이 유리문 효과를 확인하기 위한 기준 혹은 준거를 구성하였다.



[그림 1] 유리문 효과를 확인하기 위한 준거

2. 조사방법과 자료수집

본 연구는 이론과 문헌고찰을 바탕으로 연구모형과 기준을 설정한 후, 두 가지 연구방법을 사용하기로 했다. 우선 하나는 개방형 직위 임용의 실태분석으로 지금까지 정부가 발간해온 통계와 각종 현황자료, 공식문서 등을 최대한 활용하여 분석하는 것이다. 개방형 임용의 성별 현황은 정리가 되어 있지 않고 정부의 공표가 없는 관계로 장기간의 자료가 취합되고 재구성되었다. 다른 하나는 현재 개방형 직위에 있는 여성공무원이나 이에 응시한 경험이 있는 여성을 대상으로 ‘표적집단면접(FGI: Focus Group Interview)’을 실시하였다. 이는 다분히 탐색적 차원에서 연구주제에 대한 질적 연구를 먼저 해보기 위함이었다.

본 연구가 탐색적으로 앞의 두 가지 연구방법을 사용한 이유는 간단하다. 아직까지 우리나라 공직에서는 본 연구의 주제인 ‘유리문’에 대한 연구와 증거들이 축적되어 있지 못하기 때문이다. 해외의 문헌연구나 주장들을 그대로 실증에 적용하는 것은 한계가 있을 것으로 보인다. 다분히 탐색적 성격으로서의 본 연구는 그동안 우리나라 공직에서 다루지 않았던 ‘유리문’ 개념을 소개했

다. 이는 유리천장과 같이 민감할 수 있는 주제이다. 나아가 개방형 직위의 여성임용 현실에 대해 선행적으로 이루어지는 탐색적 연구과정이라는 점도 고려했다. 그래서 본 연구는 표본이 적더라도 ‘직접 경험집단 연구(Case Cohort Study)’를 우선 고려하기로 하였다.

본 연구는 중앙정부의 개방형 직위의 임용에 대한 응시자로서의 기억, 입직 이후 여성으로서의 경험적 구술을 인터뷰 방식으로 수집하였다. 자료의 수집 대상은 중앙정부의 고위공무원단 개방직 직위와 과장급 직위를 각각 안배하였다. 고위공무원단 개방직은 보건복지부, 행정안전부를 인터뷰하였으며, 과장급 개방직은 여성가족부, 식품의약품안전처, 문화체육관광부, 환경부, 고용노동부를 인터뷰하였다. 이들은 모두 최근 3년 이내 민간인 신분에서 개방형 직위에 공무원으로 임용된 여성들이었다. 그리고 민간업체와 시민단체에서 중앙부처 개방직 직위에 응시경험이 있는 2명을 별도로 섭외하여 인터뷰에 포함하였다. 공직사회 개방형 입직에 성공한 여성과 그렇지 못한 경력 여성의 견해를 서로 비교, 대조해 보려는 목적도 있었다. 사례번호 1번부터 8번까지 심층면접에 참여한 표본의 특성은 <표 1>과 같다.³⁾

〈표 1〉 심층면접 참여자의 특성

사례 번호	이름	성별	연령	최종학력	경력 (민간+공직)	직급	재직기관	혼인 (자녀)	임용여부
1	김○○	여	51세	대학원졸	19년(16+3)	국장	중앙부처	기혼(2명)	임용
2	박○○	여	43세	대졸	14년(11+3)	과장	중앙부처	기혼(1명)	임용
3	정○○	여	41세	대학원졸	13년(10+3)	과장	중앙부처	미혼	임용
4	이○○	여	38세	대졸	14년(10+4)	과장	중앙부처	기혼(2명)	임용
5	최○○	여	53세	대졸	23년(21+2)	국장	중앙부처	기혼(1명)	임용
6	권○○	여	42세	대학원졸	17년(16+1)	과장	중앙부처	기혼(2명)	임용
7	김○○	여	45세	대졸	19년(19+0)	상무이사	민간기업	미혼	탈락
8	조○○	여	48세	대졸	14년(14+0)	대표	시민단체	기혼(1명)	탈락

주1: 개인정보보호 문제와 익명요청으로 재직기관 및 정확한 소속은 미표기

주2: 응답자의 사생활 보호 요청으로 가정의 세부정보는 미기재

3) 익명을 조건으로 심층인터뷰 승낙을 받은 여성은 총 8명이었다. 중앙부처의 개방형 직위의 여성명단을 전수조사하고 사전 섭외를 진행했다. 최종 인터뷰 표본은 어느 정도 대표성을 가질 수 있을 것으로 판단되었다. 인터뷰 방법은 서울특별시 및 세종특별자치시 정부청사의 부처와 지청 근무지를 주로 방문하였다. 출장을 가서 섭외된 인물들의 거주지 인근에서 만나 평균 2시간 내외로 대화를 진행했다. 심층적인 면접진행에서는 구조화된 질문과 자유 응답이 교차로 오갔으며, 상호 대화는 녹취록으로 작성되었다. 답변이 곤란하거나 민감한 임용이나 퇴직 관련 내용은 미녹취를 조건으로 대화록이 작성되었다.

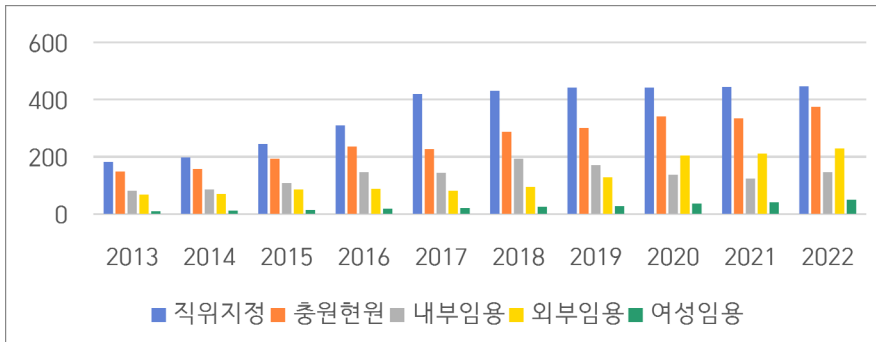
IV. 분석결과 및 논의

1. 개방형 직위의 양성평등 현황

질적 연구를 위한 심층 인터뷰에 앞서 본 연구는 기본적인 현황분석을 통해 우리나라 공직의 개방형 직위의 현황을 살펴보고자 했다. 중앙정부 부처에서 개방형 직위가 얼마나 되며 남성과 여성이 각각 얼마나 입직하고 있는지는 중요한 실마리가 된다. 그리고 성별 균형이나 불균형 현상이 있다면, 그 사유는 무엇인가를 짚고 넘어갈 필요는 있었다. 인사혁신처의 공고와 통계자료를 이용한 최근 10년의 기초적인 통계추이와 내부현황을 통해 남녀의 개방형 직위 임용과 양성평등 상황을 사전에 먼저 분석해 보기로 했다.

중앙정부와 인사혁신처 등은 실질적인 의사결정권한을 가진 고위공무원단의 여성 비율을 높이기 위해 계속 노력하고 있다. 지난 2017년에는 ‘여성 고위공무원단 임용목표제’를 최초로 도입했다. 중앙부처에서부터 고위직 여성비율을 2018년 기준 약 5% 수준에서 2022년에는 약 10% 수준까지 확대하기로 했었다. 특히 여성공무원 비율에 비해 과소 대표된 중간 관리직 비율을 높이기 위해 정책적 수단을 강구하고 있다. 최근에는 중앙부처 및 전국 지방자치단체의 과장급 여성비율을 20% 이상 수준으로 확대하는 정책을 정부가 장기적으로 추진 중이다. 그리고 주요 수단의 하나로 ‘개방형 직위의 공모 임용(Open Position System)’을 적극적으로 제시하고 있다. 개방형 직위는 현재 고위직 여성과 여성관리자 임용확대를 위한 우리나라 정부 인사제도의 가장 중요한 축의 하나인 것이다.

개방형 직위는 규범적으로 ‘양성평등의 가치’가 실현될 수 있는 중요한 시험장(Test-Bed)이다. 개방형 직위는 직접 정책결정에 참여할 수 있는 실·국장급 및 과장급 직위를 대상으로 하고 있고, 직위 자체를 지정해 개방한다는 점에서 그렇다. 다른 경력직 채용방식과는 차별화되기 때문에, 고위직에 다른 부처나 외부 민간인 여성이 일거에 진입할 수 있는 중요한 경로가 된다. 그래서 정부는 지난 10년 동안 개방형 직위의 지정 숫자와 외부 충원자를 꾸준히 늘려 왔다. 하지만 실제로 지난 10년 동안 중앙정부 개방형 직위에 대한 여성임용자의 숫자는 남성에 비해서 상대적으로 적은 편이었다고 볼 수 있다.



* 자료: 개방형 직위채용 연도별 공고·인사혁신통계연보 조사 및 재구성(직전연도 t-1).

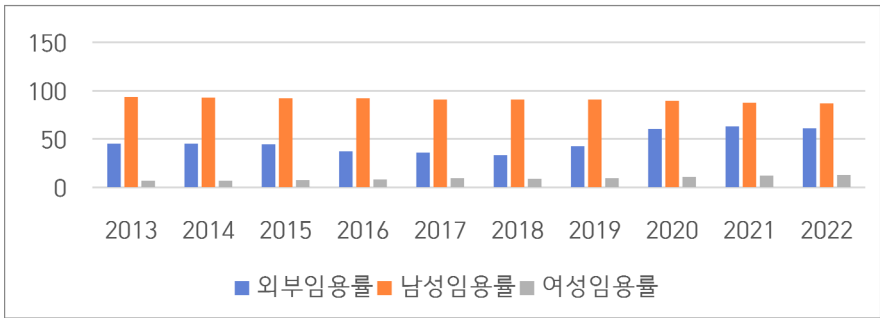
[그림 2] 중앙정부 개방형 직위 및 공모직위 지정 및 현황 추이(단위: 명)

[그림 2]와 같이 지난 10년 동안 중앙부처의 개방형 직위 숫자는 꾸준히 증가해 왔다. 2013년에 고위공무원단 및 과장급 개방형 직위 지정 수는 182개 정도였으나, 2022년에는 약 3배 가까이 증가하였다. 충원되는 인원도 직위 지정 수와 비슷하게 꾸준히 증가하였다. 특히 내부임용과 외부임용을 서로 비교하면, 유의미한 몇 가지 발견을 할 수 있다. 우선 초창기에는 내부임용이 더 많았으나, 2019년을 기점으로 해서 외부임용이 역전을 한 점을 들 수 있다. 충원된 현원을 기준으로 보면, 대략 2018년까지는 개방형 직위에 기존 공무원이었던 내부임용자가 더 많았다. 2020년부터 최근 몇 년은 외부임용자의 숫자가 더 많아졌다. 중앙정부 개방형 직위 채용공고와 자료가 매년 나오고 있는 점을 감안하면, 이런 외부임용자의 증가세는 계속 이어질 것으로 추정된다.

내부임용은 기존 공무원을 개방형 직위에 그대로 활용하는 것이고, 외부임용은 경력직 민간인을 공직에 채용한다. 그런 점에서 공직을 민간에 개방한다는 개방형 직위의 본래 취지는 몇 년 전부터 비로소 살아나고 있는 것으로 봐야 할 것이다. 반대로 개방형 직위제도가 지난 2000년에 처음 도입되었다는 점을 생각하면, 제도의 역사가 오래되었다. 그런데도 오랫동안 기존 공무원들이 개방형 직위를 크게 점유하고 있었다는 해석도 가능하다. 더 큰 문제는 개방직 직위 임용자 중에 여성임용자의 숫자가 장기간 늘어나지 않았다는 점이다.

중앙부처의 개방형 직위의 여성은 국·과장급에서 모두 소수에 그쳐 과소대표성이 나타나고 있었다. 본 연구는 이 대목에서 여성들의 직급을 더 자세히 들여다보았다. 그 결과, 여성의 숫자는 고위공무원단 개방형 직위에서는 거의 제외되어 있는 수준이라고 판단할 수 있었다. 즉 고위공무원단 개방직 여성은 희소한 편이었고, 국장급 개방직 여성임용은 소수에 그쳤다. 전반적으로 여성이 적고, 그나마 과장급에 여성들이 집중되는 경향이 있는 것이다.

[그림 3]은 개방형 직위에서 여성의 과소대표성의 이유를 추세적으로 뒷받침한다. 중앙정부 개방형 직위의 성별 임용 현황과 추이를 보면, 남성과 여성은 극명하게 대비된다. 개방형 직위의 외부 임용 비율은 2013년의 약 36%에서 2022년의 약 59%까지 꾸준히 증가하였다. 외부 민간인을 중앙부처의 개방형 직위에 계속 임용하려 정부가 노력한 결과로 보인다. 하지만 시간이 경과했음에도 성별은 남성이 상대적으로 높다.⁴⁾



* 자료: 개방형 직위채용 연도별 공고·인사혁신통계연보 조사 및 재구성(직전연도 t-1).

[그림 3] 중앙정부 개방형 직위 성별 임용 현황과 추이(단위: %)

개방형 직위는 통상적으로 최소 2년에서 3년 정도의 임기가 보장되어 있기 때문에, 장기간 임용자의 추세변동 폭을 보는 것이 중요하다. 이런 관점에서 문제는 더 명확해진다. 그것은 지난 2013년부터 남녀비율의 격차가 최근까지 약 10년이 지났음에도 불구하고, 여전히 성별 격차를 보여주고 있다는 점이다. 개방형 직위 임용에 대한 추세에서 여성이 늘어나기는 했지만, 그 변화폭이 유의적인 수준이라고 보기는 어렵다. 산술적으로 한쪽 성별이 10~15% 정도에 머문 임용은 양성평등 상황까지 도달하지 못한 것으로 판단해야 한다. 개방형 직위의 채용에 여성인재를 더 우대하고, 여성비율을 획기적으로 높이기 위한 고민이 필요해 보인다.

4) 여성이 임용된 개방형 직무특성과 남성이 임용된 개방형 직무특성은 큰 차이를 보이지는 않았다. 개방형 직위가 원래 전문성과 책임이 따르면서, 관리자나 책임자로서 개인시간을 많이 들여야 하는 자리이기 때문이다. 하지만 중앙부처나 산하 기관별로 차이를 보였다. 특히 여성이 개방형 직위로 과거 임용된 적이 없는 부서에서는 계속 여성이 전혀 없는 경향이 지속되었다. 여성의 개방형 임용은 주로 여성가족부, 보건복지부, 행정안전부, 교육부, 노동부, 국민권익위원회 등의 일부 부처와 일부 산하기관에 임용되는 것으로 나타났다. 개방형이지만 아직은 공무원 출신이나 내부임용이 상당히 많은 이유로 남성은 대부분의 직위를 골고루 점하고 있었다. 따라서 직무의 특성으로 보면 남성은 모든 부처에 분포했지만, 여성은 그렇지 못하다는 점이 분명해 보였다.

2. 면접조사 및 인터뷰 분석

본 연구의 인터뷰 조사는 이론적으로 상정한 ‘유리문’의 존재를 탐색하고, 그 원인과 이유를 공직현장에서 알아볼 질적 연구의 목적으로 이루어졌다. 아직 이 개념이 국내에서 소개되거나 검증된 적이 거의 없었기 때문에, 대표본이나 설문조사 등의 양적 연구보다는 질적 연구가 효과적일 것으로 판단되었다. 앞서 설계한 대로, 본 연구는 공직 현장에서 개방형 직위로 지원하거나 입직한 여성들을 표적집단으로 설정하고, 직접 경험집단 연구(Case Cohort Study)를 진행했다. 즉 제법 많은 시간과 비용을 투자하여, 이들에 대한 심층면접과 구술자료를 획득하였다. 여기서는 연구의 틀과 분석기준에 근거하여 총 8명의 여성에 대한 개방형 입직 및 근무 경험과 진술을 녹취록으로 작성하고 요약했다. 그리고 이를 바탕으로 공직의 유리문 존재와 그 원인들에 대한 기초적인 의문점을 해결하고자 하였다. 조사자료에 대한 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 개방형 직위에서 유리문의 발생은 이론적으로 여성인재의 풀이나 인력 숫자가 작은 희소성에 기인할 가능성이 제기되었다. 그러면, 경력직 여성은 정말 숫자가 부족해서 유리문이 발생하는가? 반드시 그렇지지는 않았다. 여기에 대해서는 공직 외부나 민간에서 개방형 직위에 상응하는 경력을 갖춘 여성의 숫자가 적지 않다는 인터뷰가 많았다. 특히 개방형 직위의 신분적 특성, 부처의 성격이나 직무의 범위에 따라서는 여성인재들이 많은 상황도 생길 수 있었다. 다음의 인터뷰 사례들은 이러한 논거의 근거가 될 수 있다.

“법을 만한 경력직 여성 인재가 적다구요? 전혀 그렇지 않아요. 요즘이 어떤 시절인데. 여변호사, 여의사, 여교수 전문직들이 수도룩하죠. 문화, 예술, 디자인이나 시민단체들 한 번 보세요. 여성대표자가 얼마나 많은가. 그런데 이런 여성들이 지원해도 문체부나 복지부, 교육부, 여가부는 개방형으로 남자를 더 많이 뽑아요(중략)..... 특정 공모에 오히려 요즘 지원자 중에는 여성들이 더 많은 경우도 있어요. 아주 적극적이죠. 40대 이후 남자들은 더 보수도 많고 안정적인 걸 원해요. 그런데 정년보장도 안되는 민간인 개방직은 그게 아니거든요. 임기 2년, 3년은 금방 지나간다고 해요. 저도 국장급이지만, 여성지원자가 옆에 면접장에 같이 있었거든요. 들어와서 보니 저도 회사에서 받았던 연봉보다는 크게 깎였어요.”(사례번호 1)

“개방형, 이걸 뭐 무늬만 좋은 개살구와 비슷해요. 민간인은 계약직 신분으로 국장, 과장이 되어 봐야 최장 5년 정도죠. 그냥 3년만 하고 다시 나간다고 생각하면 편해요. 남자들은 공무원이나 교수가 아닌 이상, 나중에 다시 돌아갈 곳이 없는데 굳이 개방직 같은 데 안가죠. 근데 일반직이나 개방직이나 불이익은 똑같이 받아요. 공직자윤

리법 때문에 개방형 직위를 그만둬도 3년간 해당 분야에 재취업을 못해요. 이런 불이익에도 내가 아는 여성들은 경력만 되면 개방직에 거의 다 응시를 하던데요. 최근에는 남들과 다르게 공직 경력을 쌓아보려는 여성들이 많이 늘었어요. 심지어 가정 있고 커리어 있는 분들도 애들 다 키워놓고 50대에 다시 도전해 본다고 생각돼요”(사례 번호 3)

상기 결과와는 약간 다르게 기존 공직에서 남성이 많은 부처나 직무들이 있고, 외부에도 여성이 적은 분야가 분명히 있다는 진술도 있었다. 하지만 여성 지원자가 없다고 진술한 분야는 그 부처에서는 상당히 중요하고 핵심적인 조직 중의 한 자리였다. 이 역시도 경력직 여성이 부족하고 지원자가 없는 원인이 ‘특수한 환경’ 탓으로 분석되었다. 인터뷰에서는 구조적으로 민간이나 공직 외부에서 여성이 경력을 쌓기 어려운 이유가 선행되고 있었다. 이른바 인사나 감사 등의 좋은 직무나 직책에는 그 일을 오랫동안 해온 여성경력자가 매우 적다는 증언이었다. 앞선 이론적 논의에 따르면, 이것은 외부 노동시장에서의 성별 차이를 발생시키는 유리문 가설의 한 요인이기도 했다. 이에 대해서는 다음에 제시된 인터뷰 결과를 살펴보면 잘 파악될 수 있다.

“커리어 갖춘 여성들이 주변에 제법 있지만, 업종과 업무에 따라 편차가 심해요. 여성이 적어서 문제라는 말은 특정한 직위나 업무분야에선 어느 정도 맞기도 한 것 같아요. 내가 면접장에 가보니 여성은 모집에서 저 하나밖에 지원자가 없었어요. 뭐라 정확히는 밝힐 순 없고, 감사직 분야였어요. 알고 보니 이 직위에서 지난번 공모에서는 여성 지원자가 아무도 없었다고 하더군요. 제게 질문을 던진 한 면접위원은 개방직에 여성을 많이 임용하려면 먼저 여성들이 많이 지원해야 하는데, 거의 없다고 하더군요. 결국 그때도 적격자가 없어서 저를 포함해서 아무도 안 뽑혔어요(중략)..... 인사직이나 감사직 개방형 직위에선 여성풀이 빈약한 것은 확실히 맞아요. 근데 10년 이상 인사와 감사경력을 갖춘 여성이 민간에 얼마나 있을까요? 여성이 당초 가기 힘든 좋은 부서에는 경력 쌓기가 어렵죠. 자리를 여성에게 많이 개방해도 계속 구조적으로 돌고 도는 겁니다. 여성전문가를 모셔오려 해도 없어서 힘이 든다는 핑계보다는 기업이나 정부가 여성에게 좋은 경력을 먼저 키워주는 게 중요하다고 봐요. 경력에도 퀄리티가 분명 있으니까요”(사례번호 8)

둘째, 개방형 직위에서 유리문의 발생은 업무 외적 요인의 영향이 있을 것이라는 가정이 있었다. 여성은 사회적 인맥이 넓지 않고, 남성보다 제한된 비공식 네트워크로 인해 입직에 영향을 받을 수 있다는 점을 가정하였다. 개방형 직위는 자질과 경력이 감안되어 ‘선택(Choice)’되는 경우가 흔하다. 해외문헌과 연구는 남성이 우위인 경력직 고용시장에서 사회적 인맥(Social Networks)과

네트워크가 중요한데, 여성은 인맥과 관계에서 불리한 경우가 다반사임을 보고하고 있었다. 인터뷰 결과에 따르면, 일부 개방형 직위가 완전경쟁의 블라인드 방식으로 진행되지 못할 수 있다는 개연성을 암시하였다. 즉 우리 사회의 사회적 인맥이 개방형 고위 공직의 입직에 영향을 줄 수도 있음을 간접적으로 시사했다. 이에 대해서는 다음의 인터뷰 내용을 보면 보다 쉽게 이해할 수 있다.

“인맥, 이거 공무원 사회에선 상당히 크지요. 정말 같은 과장들끼리는 여성과장을 무슨 ‘늘공(늘 공무원)’이 ‘어공(어쩌다 공무원)’ 대하듯이 합니다. 같은 개방형 직으로 들어온 사람인데도 그런 경우가 있어요.(중략)..... 그런데 제일 충격적이었던 거는 개방형 공무원으로 들어온 남자들은 민간에 있었을 때도 이미 다 알고 친하게 지내는 사이더라고요. 나중에 들어오고 나서 선배님, 형님 부르면서 사적인 친분관계도 종종 있었고요. 게임이 안 된다는 걸 그때 알았습니다. 이게 남자들이 개방형 직위 채용에서 유리한 이유인지는 모르지만, 누구든지 알면 오해하기 딱 좋은 그림이죠. 저도 민간인이었을 때 밖에선 몰랐어요. 혼자가 아니라도, 지내면서 혼자가 된다는 걸. 백번 듣는 것보다 한번 들어와서 경험해보면 많은 걸 느끼게 됩니다.”(사례번호 2)

“정부에 개방형 직위가 많이 생기고, 인재를 모신다는 공고도 매년 2번 이상 나지만, 당초 취지를 살리려면 한 참 멀었다고 봅니다. 개방형 직위로 임용하게 돼 있는 감사관·감사담당관 자리는 전부 남자, 현직 공무원들 차지예요. 부처별로 이견 거의 개방형으로 다 공모하고 있는데 말이죠. 시쳇말로 좋은 자리는 다 이미 공무원이었던 사람들이 차지하고 있죠. 공무원 사회가 폐쇄적이라는 말은 들었지만 이 정도일 줄은 몰랐어요.(중략)..... 제대로 된 자리에는 아직 민간인 비율도 제대로 못 맞추는데, 여성 비율까지 따질 상황이 아니죠. 특정 부처에 힘 있는 자리에 여성이 외부에서 들어오는 것은 거의 불가능해요. 개방형 직위제가 제대로 되려면 공고 시점에 해당 부처에 근무하는 사람부터 응시를 못하도록 해야 합니다. 부처 현직에 계신 여성분들은 제 말에 다 동의할 겁니다.”(사례번호 4)

셋째, 협업체제와 상호의존성은 조직구조 안에서 각 부서와 보직 간의 수평적, 수직적 체계의 원활성에 관한 기준이었다. 즉 여성이 개방형 직위로 들어와서 기존의 부서나 남성들과 유기적인 업무협조나 협력에 부담이 없는가를 미리 살피는 것이다. 유리문 가설에 따르면, 이 문제는 기존 공직에 남성이 절대적으로 많기 때문에 여성 채용을 기피하거나 여성에게 덜 중요하고 제한된 직무를 맡기는 기제로 작동된다. 여성이 개방형 입직에서 협업체제와 상호의존성에 대한 질문을 받았다면, 혹은 입직 이후에 그것을 경험하거나 느끼고 있다면, 이는 유리문이 존재한다고 판단할 수 있는 잠정적 증거가 될 수 있다. 인터뷰 대상들은 이에 관해 유리문이 존재할 수 있다는 가능성과 긍정의 의견을 다음과 같이 조심스럽게 피력하였다.

“여성은 들어오는 것도 문제지만, 들어와서도 개방형 자리에선 뿌리를 내리기 힘이 듭니다. 우리 부처에는 개방적인 저만 빼고 과장들이 다 남자였거든요. 한동안은 소통이 거의 안됐죠. 지금도 크게 나아진 건 없지만, 과장이나 국장이 전부 남자들이면 좀 그래요. 처음 몇 달은 왜 뽐혔는지조차 저도 궁금했어요. 업무협조도 별로 없고, 부서 안에서 중간 결재만 계속 했죠. 여자는 혼자서 그냥 조용히 지내는 분위기가 절로 만들어집니다. 갑자기 들어와서 설쳐 댄다는 뒷담화도 듣기 싫었고요. 부서들 사이에는 어떤 벽이 있어요. 그걸 서로 넘어가지 않으려는 관행, 미덕 같은 것도 있는 것 같고요(중략)..... 면접 때 제 자리가 업무협조나 소통을 잘해야 하는 자리라고 들었고, 자신 있다고 대답했는데요. 문제가 저한테 있는 건지 아닌지 도통 모르겠네요.”(사례번호 6)

“전 대학에 좀 있다가 개방직에 들어온 경우인데, 3년 임기가 끝나면 그만둘 것 같아요. 공무원 생각과 관점이 아, 이런 것이구나를 절감했어요. 국·과장 회의에서 자주 듣는 말이 제가 이론적으로는 앞서가는데 실천방안이나 각론에서 약하다고 합니다. 구체적으로 들어가면 이상적이나 허구적인 말을 자주 한다고 해요. 현실은 그렇지 않아요.(중략)..... 사석에서 차관님도 농담조로 조직을 이끌려면 리더십과 협상력이 필요한데, 제가 여교수 출신이라 이러한 경험이 별로 없지 않느냐는 말까지 들었어요. 제가 밖에서는 사람들 관계를 좋게 하며 살아왔는데, 여기선 부서관계와 인간관계가 쉽지 않네요. 나중에 혹시 올지도 모르는 여성 후배들을 위해서라도 웬만해선 잘해 보려고 하는데, 요즘엔 일보다 사람들 하고 관계가 더 어렵네요.”(사례번호 3)

넷째, 여성에 대한 사회·심리적 선호나 남성의 비유사성의 회피에 대한 가설이 앞선 유리문 이론에서 제기되었다. 사회·심리적 선호란, 대체로 사람이 성별, 연령, 환경이 비슷한 다른 사람을 선호하고, 조금이라도 편안하고 익숙한 것을 찾게 되어 있다는 논리였다. 그리고 반대로 비유사성은 본인과 유사하지 않은 여성과의 관계를 피하고자 하는 동기였다. 이런 상반된 두 기제들은 현재 공직에서 남성이 많고, 개방형 입직을 좌우하는 결정권에도 남성이 많이 관여한다는 점에 근거한다. 인터뷰 현장에서 이러한 내용은 대상자들에 의해 구체적으로 증언되고 있었다.

“공고에는 경력이나 실적 요건 중 하나만 충족하면 되는데, 그건 아닌 것 같아요. 경력요건은 직위별로 적합한 조건이 있는데, 이것 잘 알려주지 않아요. 아는 사람도 없어서 정확한 정보를 미리 얻기가 힘이 들죠. 그 직위로 들어가서 말을 업무와의 연관성 같은 것은 알던 사람이 없으면 알아내거나 준비하기가 어려워요. 민간에서 근무한 경력을 심사하긴 하는데, 이게 내 생각과는 많이 다르더라고요. 저한테는 면접관이 가족관계, 얼마나 오래 있을 건지도 묻더군요. 이게 필요한 질문인가 싶기도 했지만,

그냥 넘겼어요. 마지막에 역량평가라는 것도 따로 하는 것 같은데, 깜깜이 심사라서 당최 기준을 알 수가 없었어요. 전문가적 능력, 전략적 리더십은 채점자가 보기 나름 아닌가요. 조직관리 능력도 마찬가지구요. 전 운이 좋은 편이었죠.”(사례번호 2)

“기업 경력직이나 전문직 여성인재를 끌어들이기 위한 메리트가 없어요. 개방직이 무슨 차관급도 아니고, 임원이나 교수 출신이면 개방직 연봉이 민간보다 적은 것도 사실이니깐요. 근무지도 서울이 아니라, 충청도 세종시나 다른 지방에 내려가서 살아야 되는 경우가 많아요.(중략)..... 여성의 성비도 중요한데, 제도가 획기적으로 변하지 않는 이상 어렵다고 봐요. 제 경험으로는 경력이 엇비슷하면 확실히 남자를 선호합니다. 그 이유는 알지만 모두가 쉬쉬하는 불편한 진실이죠. 여성이 여성을 뽑으려면, 일단 채용의 권한을 가져야 해요. 이걸 바로잡는 방법은 하나뿐입니다. 그 직위가 여성만 뽑아야 한다는 걸 공고에 명시한다거나, 여성 T/O로 미리 정해져 있어야 돼요. 지금처럼 남녀가 혼성 경쟁을 하면, 누가 유리하겠어요? 공무원과 민간인 출신이 함께 경쟁하는 직위에서는 더 심해요. 지금 여성관리자 목표제와 최근에는 고위공무원단에서도 여성할당제를 하는데, 개방형 직위에는 여성할당제를 왜 안하는지 모르겠어요.”(사례번호 5)

다섯째, 직무의 속성은 여성이 개방형 직위에 입직할 수 있는 부처나 직무가 제한되어 있다는 가정에 근거했다. 즉 정부의 다양한 부처나 직위들은 그 과중함이나 중요도가 다르다. 채용의 과정이나 결과에서 남성이 더 적합하다거나, 반대로 여성이 더 알맞다고 여겨지는 생각이나 관행이나 시각이 감지되면 유리문의 존재를 의심해 봐야 한다. 채용권자나 인사권자는 여성이 공직자로서 남성 이상으로 사생활과 자기 시간을 희생할 것인지에 대해서 종종 궁금해하기도 한다. 그런데 여성이라서 할 수 있겠느냐는 의문이 일단 생기면, 그 직무는 남성의 것이 될 확률이 높아지는 것으로 앞에서 논증되었다. 다음의 인터뷰를 살펴보면 이런 점들을 구체적으로 뒷받침함을 알 수 있다.

“여성은 개방형으로 고위공무원에 임용되는 것 자체가 사건이었어요. 2003년도에 ‘양승주’라는 분이 개방형 직위(노동부 고용평등국장)에 첫 민간인 여성으로 임용되었을 때도 뉴스가 크게 났었죠. 화려한 스포트라이트가 계속 될 줄 알았는데, 그 뒤에 한동안 여성 개방직 임용은 뉴스에 안 나왔어요. 지금 생각해보니, 고용평등국장 하는 일이 여성, 장애인, 사회적 약자, 취약계층의 고용과 차별문제를 많이 다루더군요. 여성이 해도 무방하거나 적합한 일이었다는 평들이 참 많았어요.(중략)..... 상징적인 한 두 사람에게 가려져서, 민간에서 여성인재가 공직에 가는 것은 점점 관심 밖에 일이 되었죠. 여성이 아예 된 적이 없는 직위들도 아주 많아요. 제가 개방형 직위에서 봐온 사람들 중에는 대변인, 고객지원담당관, 교육이나 홍보지원관 등등 이런 데가 여성들이 많이 뽑히더라구요. 정부도 일반직에는 양성평등목표제를 강제해도,

개방직에는 여성비율을 별로 신경 쓰지 않아요. 어떤 자리를 계속 누가 차지하든지는 관심 밖이죠.”(사례번호 1)

“저는 솔직히 경력개방형 직위에 응모했다가 2번 떨어졌어요. 그 뒤에는 응시를 아예 안합니다. 민간인만 들어간다고 해서 기대를 하고 응시했다가 서류에서 1번, 면접에서 1번 낙방했죠. 제가 응모한 자리는 국장급 부속기관장이었는데, 출장도 많고 평가도 매년 받아요. 일도 많고 퇴근도 잘 못한다고 하더라고요.(중략)..... 저는 기업에서 오래 일했고 아직 미혼 독신이라 해낼 수 있다고 말했지만, 결과는 탈락이었죠. 나중에 들었는데 전문성은 인정되는데, 여성이 그 자리를 맡은 적이 없었다고 하더군요. 공고롭게도 절 면접한 위원들은 남자였고, 여성위원은 질문하지 않았어요. 힘들고 중요한 업무는 아직 민간인, 게다가 나는 여성이라서 못 미더운가 하는 생각이 절로 들더군요. 민간에서 더 힘들게 자리를 잡은 여성들이 공무원에게 평가절하당하진 말아야 해요.”(사례번호 7)

3. 분석결과와 종합적 논의

유리문에 대한 새로운 진단과 처방을 위해서는 여성들이 실제로 생활하는 공직의 현장에서 출발해야 한다. 그런 점에서 본 연구는 탐색적인 수준으로서 표본이 적은 질적 연구이며, 연구의 결과를 공직에 일반화하기에는 아직 이르고 그 해석에도 조심스러운 측면이 있다. 하지만 본 연구만 놓고 보자면, 개방형 직위에 여성의 입직을 보이지 않게 가로막는 ‘유리문’의 가능성을 확인하였다. 전반적인 분석결과에 대한 종합적 논의는 다음과 같다.

첫째, 현황분석에서 지난 10년 동안 중앙부처의 개방형 직위 숫자는 꾸준히 증가했지만, 여성임용자의 숫자는 상당히 적은 편이었다. 여성임용자는 2013년에 비해서 2021년에 늘어났지만, 그 비율은 약 15% 미만이었다. 이에 남성이 다수인 기존 공무원 집단이 개방형 직위 상당수를 점유하고 있었다는 문제, 고위공무원단 개방형 직위에서는 여성이 소수라는 점 등이 지적되었다. 결과적으로 개방형 직위 추세에서 적어도 남녀의 대표성과 성별균형, 양성평등한 상황은 아니라는 해석이 가능하였다.

둘째, 면접조사 및 인터뷰 분석에서는 개방형 직위에서 ‘유리문’의 존재 가능성이 전반적으로 의심되었다. 심층면접과 구술자료에서는 현직 여성들의 개방형 입직 및 근무 경험이 깊이 있게 조사되었다. 그런데 이들은 대부분 유리문의 존재, 그 원인과 이유로 의심되는 정황들을 수차례 진술하였다. 특히 여성의 개방형 입직과정에서 부딪히는 난관과 입직 이후의 근무상의 어려움 등에 거의 공감과 동의를 하고 있었다.

셋째, 공직의 입직경험과 현장에서 말하는 ‘유리문’의 원인과 이유에는 여러 유형들이 감지되었다. 이론적으로는 경력직 여성의 희소성, 업무 외적 요인, 사회·심리적 선호, 비유사성의 회피, 협업체제와 상호의존성, 직무의 속성 등의 기준으로 확인하였다. 그런데 이런 기준들이 대부분 공직 현실에 존재할 개연성이 의심되었다. 예컨대, 공직 외부나 민간에서 개방형 직위에 상응하는 경력을 갖춘 여성의 숫자는 적지 않았다. 물론 일부 부처나 직무에서는 여성 지원자가 적은 분야도 있었다. 하지만 여성은 남성보다 인맥이 넓지 않았고, 제한된 비공식 네트워크로 인해 개방형 입직에 불리한 정황도 있었다.

넷째, 여성은 기존 부서와 보직 간의 협업이나 상호의존의 수월성에서도 약간 의심을 받는 상황이 있었다. 공직에서 남성이 많고, 개방형 입직을 좌우하는 결정권에도 남성에게 많아 보였다. 그들과 성별, 연령, 환경이 비슷한 사람을 선호할 가능성도 엿보였다. 그러나 남성이 본인과 유사하지 않은 여성과의 관계를 피하고자 하는 동기가 있을 가능성까지는 확인되지 않았다. 반대로 개방형 직위에 입직할 수 있는 부처나 직무가 제한되는 현실은 어느 정도 확인되었다. 즉 어떤 부처나 직무에 여성이 더 알맞다고 여겨지는 생각이나 관행이나 시각은 존재가 의심되었다.

전체적으로 본 연구는 공직 현장에서 이런 현상들이 관찰되는 이유를 나름 유추하고 해석해 보았다. 우선 개방형 직위에서 이렇게 성비가 불균형적이면서 양성평등한 상황이 아님에도 불구하고, 현상과 문제점이 인지되고 있지 못한 이유는 많을 것이다. 그런 이유 중에서 가장 먼저 지적할 수 있는 것은 ‘채용 절차와 방식’의 문제로 생각된다. 인사혁신처(구 중앙인사위원회)는 전통적인 ‘공모와 면접심사’를 통한 개방형 공무원 채용방식을 거의 장기간 그대로 사용하고 있다. 이는 공직의 개방형 직위 공모와 채용의 패러다임을 시급히 바꿀 필요가 있음을 시사한다. 적어도 성별 기준으로 균형을 맞추기 위해서는 현재의 수동적인 공모 및 지원 형식은 한계가 있어 보인다. 일례로, 2015년부터 전부 민간인만 뽑는 ‘경력 개방형’ 직위를 따로 만들었지만, 여성의 입직 증가효과는 거의 없거나 미미해 보인다. 그래서 인사혁신처와 중앙선발시험위원회 등에서는 외부 여성인재와 여성전문가의 적극적인 발굴 중심으로 향후 채용정책의 방향을 전환할 필요가 있다는 지적이 가능하다.

다음으로 인사 및 통계정보의 투명성이 온전하지 않다는 점을 들고자 한다. 현재 중앙정부 인사혁신처는 경력 개방형 직위를 제외하고, 일반 개방형 직위와 세부현황은 일반인에게 공개하지 않는다. 정부인사통계나 현황에도 전체 현황만 간단하게 공개하고 있다. 그래서 개방형 직위 제도가 정부의 각 부처 내에서 이른바 ‘회전문 인사’로 악용될 여지도 적지 않아 보인다. 실제 정부

부처에서 개방형 직위로 채용한 공무원 출신 중에서 내부 공무원 비율은 약 80%에 이른다. 순수 민간인만 채용할 수 있는 직위를 빼면, 적격자가 많고 정보가 빠른 내부 현직들이 개방형 직위 임용에 유리한 것이다. 그런데 인터뷰 결과로 판단하면, 이런 격차는 남녀 간에도 있을 것으로 추정된다. 지금 공직사회 내에서 과장급(4급)도 대표성이 적은 현실에서, 국장급(2~3급)에 여성들의 지원과 임용을 기대하기는 힘들다. 향후 개방형 직위를 과장급에서 더 확대하면 응시자격이 완화되고, 보다 많은 여성들의 지원이 가능할 것으로 예상하는 것은 크게 안이한 생각일 것이다.⁵⁾

물론 개방형 직위제가 20년이 넘는 시간 동안 공직사회를 크게 변화시켰다고 말하는 전문가도 있다. 하지만 그렇지 않다는 의견도 적지 않다. 상명하복, 문서주의 등으로 대변되는 공무원의 고질적 문화를 개방형 직위 자체가 크게 변화시키지는 못했기 때문이다. 그런데 본 연구는 개방형 직위가 그 취지와 힘을 발휘하지 못하는 다른 이유도 찾았다. 그것은 현직에 있는 내부 공무원이 개방형 직위를 많이 차지한다는 점 외에도, 전체 ‘성비(性比) 자체의 불균형’이 심각하기 때문이다. 물론 개방형 직위라고 해서 무조건 민간인과 여성을 영입해야 하는 것은 아니다. 민간인과 공무원, 여성과 남성이 함께 공개 경쟁을 통해 임용되는 것은 당연하다. 결국 일각에서 제도가 겉돈다고 평가되는 이유의 하나는 지난 20년 동안 시간이 꽤 지났음에도 눈에 띄는 큰 변화가 부족했기 때문일 것이다. 정부는 민간인과 여성이 개방형 직위 임용의 상대적 소수자에서 벗어날 명분을 줘야 한다. 본 연구가 지적하는 문제의 핵심도 바로 여기에 있다.

V. 결론 및 함의

공공조직이나 민간조직 내부에서 흔히 고위직 승진 경쟁은 남녀 간에 치열하기 마련이다. 직장의 승진과 성공은 곧 현실이고, 생활이기 때문이다. 이런

5) 정부와 인사혁신처는 개방형 직위 지정 숫자와 외부 민간인 충원율이 크게 증가했다는 점에서 긍정적인 자평을 할 수도 있다. 하지만 성별 균형과 성별 대표성 확보 문제는 아직 남아 있는 것으로 판단된다. 여성의 사회참여가 일상화된 요즘, 민간기업이나 단체에도 여성대표자와 관리자가 크게 늘었다. 과거와 비교할 수 없을 정도로 우수한 여성인재들이 많아졌음에도, 공직의 개방형 직위에 이런 현상이 충실히 반영되기는 어려웠던 것으로 보인다. 앞으로 정부는 일반직 공무원에서 여성관리자 할당제 등을 시행하는 차원을 넘어서, 개방형 직위 전체에서 성별 균형 문제를 전향적 관점으로 다룰 필요가 있음을 본 연구는 권고한다.

점을 감안해 보면, 기존 ‘유리천장’과 같은 여성에 대한 보이지 않는 차별을 실질적으로 해결할 방법은 상당히 제한적이었다. 지금 우리나라 공직사회에서 ‘논란’이 되는 것은 자격, 능력, 경력을 엄격히 따지지 않고 여성을 고위직이나 관리직에 인위적으로 할당하는 정책이다. 공직에서 계속되는 남성의 역차별 논란과 불만 제기로 인해, 이런 정책방식도 어느 정도의 한계와 부작용은 불가피해 보인다. 강제적인 승진 할당과 여성관리자 목표제로 인해, 일반공무원 조직 구성원 사이에 성별 갈등의 개연성도 적지 않다고 본다. 적어도 균형인사의 보완적 방식은 계속 필요해 보이고, 본 연구는 그런 맥락에서 의미가 있다.⁶⁾

그런데 개방형 직위는 비교적 고위공직이지만, 성별대표성과 임용절차 등에서 상대적으로 유연한 성격의 일자리이다. 정부의 단기적인 의지와 균형인사 정책만으로 충분한 성별대표성 확보가 가능하다. 정년이 보장되는 기존 일반 공무원의 반발과 보이지 않는 저항도 개방형 직위에서는 상대적으로 적은 편이다. 그런 점에서 본 연구가 다룬 개방형 직위의 여성 임용과 유리문 효과 탐색은 시의적으로 큰 의미를 갖는다. 여성 승진의 ‘유리천장’ 쪽에만 쏠려 있는 기존의 연구지형에 대해 본 연구는 새로운 변화와 시각의 다양성도 심어줄 수 있을 것으로 보인다. 서두의 마지막 연구 질문에 따라, 여기서는 연구결과에 근거하여 향후의 정책적 함의와 제안을 간추려 보고자 한다.

첫째, 개방형 직위의 민간인 여성 확대는 ‘고위 공직의 여성대표성’을 위한 아주 유용한 정책적 보완수단이 될 것이다. 본 연구에서 유리문 가설의 요소들이 전반적으로 의심되었기 때문이다. 유리문 가설은 정부나 기업의 고위직과 관리직급에 여성의 개방형 임용을 확대하고, 이러한 외부 경력자 채용에 성별의 ‘유리문’을 없애는 방식을 권장한다. 즉 여성인재 채용을 위한 외부 스카우트나 경력직 개방은 곧 ‘유리천장’을 해결하는 용이한 수단이 될 수 있다. 개방형 직위 임용은 치열한 내부 승진보다는 남성들의 저항과 거부감이 상대적으로 낮을 수 있다. 즉 조직에서 ‘외부인에 대한 유리문을 없애는 조치’는 ‘내부의 유리천장을 깨는 조치’보다 상대적으로 쉽고 효과적인 방법일 수 있다. 나아가 개방형 직위는 ‘양성(兩性)’이 대등하게 경쟁할 수 있는 공직환경을 조성하기 위한 실험적 잣대로 삼을 수도 있다. 이를 통해 공공부문은 궁극적으로

6) 한국여성정책연구원(문미경 외, 2022)은 2023년부터 시작된 제3차 공공부문 여성대표성 제고 계획의 분야별 목표율을 정부에 새로 권고하였다. 이 연구결과에 의하면, 2027년까지 중앙부처 고위공무원단은 여성 비율을 17.80%(2안)~19.50%(3안) 수준으로 목표를 설정하였다. 중앙부처 4급 이상 과장급은 여성 비율을 39.70%(2안~43.00%(3안) 수준으로 목표치를 냈다. 특히 정치적으로 여성가족부 폐지 방침과 사회적 논란이 있었기 때문에 중앙부처별 여성대표성, 여성할당제에 대한 권고는 장기간 어려움을 겪을 것으로 보았다. 앞으로 이런 상황에 대한 여러 갈래의 고민과 학계의 대응도 필요하다.

고위직의 성별 균형과 양성평등을 인위적으로 개선시킬 수 있다고 제안한다.

둘째, 현황과 추이분석에 근거하면 중앙부처의 민간인 대상 '경력개방형 직위'를 현재보다 대폭 확대하는 조치가 우선 필요해 보인다. 민간인만 지원할 수 있는 직위로서 '경력개방형'은 공무원 지원이 불가능하다. 지금까지의 현황에서는 민간의 전문직 여성이나 경력직 여성들이 여기에 지원, 경쟁할 수 있는 개연성이 높아 보였다. 관리자급 여성공무원 후보군이나 내부 인력풀이 크게 부족한 부처는 이들의 활용이 더 중요하고 절실해진다. 그래서 단기적으로는 다른 일반직의 경우와 마찬가지로, 경력개방형에 대해 최소 30%의 목표율 할당이 적합하다고 본다. 다만 일반개방형 및 경력개방형 임용의 경우 모집단위가 1명인 경우도 많으므로, 이 목표율을 달성하기 위한 종합적인 충원계획이 수립되어야 한다. 앞으로 개방형 직위를 5급 이하로 확대할 경우에도, 이러한 적극적 조치의 확대적용이 필히 요구된다.

셋째, 개방형 직위 공모 시에 여성우대 직위와 채용목표의 설정을 획기적으로 향상시켜야 할 필요성이 있다. 유리문 가설이 강조하는 경력직 여성의 희소성, 비유사성의 회피가 많이 의심되었기 때문이다. 지금은 국장급 고위공무원단 개방형 직위에 민간인 여성은 매우 희소하거나, 전혀 없는 부처도 많다. 앞으로 중앙부처는 과장 직급보다는 고위공무원단 직급에 여성우대 직위의 설정을 늘리고, 여성 임용의 질적 향상을 우선적으로 도모해야 한다. 고위공무원단 여성 개방직 비율은 단기적으로는 20%, 중·장기적으로는 30% 수준 이상으로 제안한다. 이러한 고위직 중심의 개방형 직위 채용에 있어서 여성에 대한 적극적 조치가 도입된다면, 고위공무원단의 여성대표성 확대에도 기여할 것이다. 나아가 현행 여성의 개방형 공모 직위 임용을 '단순 권고'하는 수준에서, 매년 부처평가나 정부업무평가에 반영하는 등의 '유연한 강제성'도 필요해 보인다.

넷째, 개방형 직위 선발과 추천 권한을 쥐고 있는 인사혁신처 '중앙선발시험위원회'의 제도와 운영상의 혁신이 필요하다. 이 제안은 유리문 가설의 업무외적 요인, 사회·심리적 선호 요소가 개방형 성별 채용에 있을 가능성에 기인한다. 앞선 논의에서 여성인재와 전문가의 '수동적 공모' 중심에서 '적극적 발굴' 중심으로 가야 한다는 지적은 이미 했다. 결론에서는 더 나아가 성별 관점에서 채용권자, 선발기관의 '자기개선(Self-Improvement)'을 제안한다. 예컨대, 중앙선발시험위원회는 여성위원 40% 이상 위촉 내용을 현행 지침에 규정하고 있다. 하지만 선발심사 과정에서 여성지원자에게 불이익이 발생하지 않도록 보장하려면, 여성위원은 적어도 과반인 50%가 되어야 할 것이다. 개방형이 외부 경력자와 전문가를 충원하는 제도인 만큼, 기회의 평등이나 성 균형의 관점에서 남녀의 시각은 공평하게 반영되어야 한다. 추후에는 선발위원회의

인적 구성에서 남녀 비율이 50:50을 이룰 것을 새로 규정해야 한다. 또한 가급적 외부위원(민간위원)은 여성위원으로 위촉하도록 지침과 매뉴얼을 재정비할 필요가 있다.

다섯째, 정부와 인사혁신처는 개방형 직위 채용방식의 다각적인 변화를 모색해야 한다. 단기적으로는 ‘직위 공모와 자격요건의 완화문제’를 먼저 제안한다. 지금은 여성 인력풀과 자격이 되는 여성이 적다면서 거의 손을 놓고 있다. 정부와 인사혁신처는 3급 이상의 개방형 고위직에 도전할 수 있는 현직 여성 공무원, 외부 민간인 여성 인력풀을 고려하여, 유사경력을 가진 민간여성의 충원을 더 활성화하는 것이 필요하다. 이를 위해 기존 자격요건 평가절차에서 ‘최소자격’ 혹은 ‘동일가치자격’을 새로운 요건으로 정하고, 여성채용을 할당하는 조치가 필요해 보인다. 현행 ‘개방형공모직위규정(제12조)’에는 소속 장관이 필요한 경우 개방형 직위 임용후보자와 임용자를 공무원교육훈련기관 또는 행정기관 등에 파견, 위탁하여 직무수행에 필요한 교육과 훈련을 받을 수 있게 정하고 있다(인사혁신처, 2023). 따라서 공모자격과 채용요건의 완화에 따르는 정책적 부담이나 부작용이 적을 것으로 판단된다.

끝으로 본 연구는 ‘유리문’의 개념을 도입하여, 중앙부처 개방형 직위의 성별 문제만 들여다봤다. 지방정부나 공기업 등에서 개방형 직위의 성별 불균형은 더 심할 것으로 짐작되지만, 이는 추후 관련 연구를 진행할 필요가 있는 과제로 남기고자 한다. 또한 본 연구는 질적 연구를 통한 탐색적 수준에 그쳤지만, 문제 제기 차원에서 충분한 의미와 증거를 확보했다고 판단한다. 실제 본 연구의 진행 과정에서 여러 학문의 장점을 융합시킨 학제적 접근, 양적 연구와 질적 연구의 병합도 유용할 것이라는 점을 확인했다. 향후에는 개방형 직위의 전수조사를 통해 여성의 대표성과 양성평등 연구를 시도할 필요가 있다. 개방형 직위는 일반직 공무원 보다 숫자가 적지만, 실제 공직 제도권에서 의사결정권과 영향력이 있다. 이에 개방형 직위 지정 확대 및 여성의 신규임용을 통해 조직의 저항감을 낮추면서 고위직 여성비율을 높이는 효과는 분명히 있을 것이다. 성별 균형을 인위적으로 조정하고 실현할 좋은 방안이기 때문에, 정부의 개방형 직위에 대한 관심과 처방은 지속적으로 필요할 것이다.

참고문헌

- 문미경·김선아·김예솔·손문금(2022). 공공부문 여성대표성 제고(18-22) 추진현황 및 향후 목표를 설정. 서울: 한국여성정책연구원.
- 박천오·남궁근·박희봉·오성호·김상묵(2002). “개방형 직위제도의 운영 실태에 관한 실증적 조사평가”. 한국행정학보. 제36권 제3호. 99-128.
- 박천오·한승주(2017). “개방형 직위제도의 성과에 관한 실증 연구: 관련 공무원들의 인식 비교”. 한국인사행정학회보. 제16권 제3호. 1-31.
- 서인석·강국진(2018). “공직사회 주요직위에 대한 연고주의 연결망 검증: 기획재정부 고위공직자에 대한 MR-QAP의 적용”. 한국행정학보. 제52권 제4호. 239-268.
- 우양호(2011). “공공부문 고위직 여성의 공직관계에 대한 새로운 접근”. 지방정부연구. 제14권 제4호. 61-85.
- 우양호(2013). “공직사회 성차별의 양가적 차원과 요인 검증: 지방공무원을 중심으로”. 지방행정연구. 제27권 제1호. 173-202.
- 우양호(2014). “우리나라 공직사회의 양성평등 문제에 대한 새로운 접근. : 양가적 성차별 이론(ambivalent sexism theory)의 규명”. 행정논총. 제52권 제1호. 271-301.
- 우양호(2020). “고위직 여성의 유리절벽(Glass Cliff) 현상: 공공 및 민간부문의 실태규명과 비교”. 행정논총. 제58권 제1호. 271-301.
- 우양호(2021). “고위직 여성공무원의 ‘유리절벽’ 경험에 대한 질적 연구”. 여성연구. 제108호. 5-38.
- 유상엽·한승주(2017). “공직자의 이직의도 영향요인 분석: 개방형 직위 임용자를 대상으로”. 한국인사행정학회보. 제16권 제4호. 1-26.
- 진종순·문미경(2018). “남녀 간 동등한 기회부여가 공공조직에 미치는 영향에 관한 공무원의 인식 연구”. 정책분석평가학회보. 제28권 제3호. 1-25.
- 홍미영(2005). “지방공무원의 여성관리자에 대한 차별원인과 태도 및 행태의 구조적 관계”. 한국행정논집. 제17권 제4호. 1207-1230.
- 홍미영(2007). “지방자치단체 여성공무원에 대한 승진과 보직차별의 성차 분석”. 한국지방자치연구. 제8권 제3호. 65-87.
- 홍미영(2008). 여성관련 연구수요와 전망에 관한 델파이 연구. 한국사회와 행정연구. 제19권 제1호. 235-259.
- 홍미영·강성철(2004). “여성공무원의 ‘유리천장’ 현상에 관한 탐색적 연구: 남녀

- 공무원의 인식비교를 중심으로”. *한국사회와 행정연구*. 제15권 제3호. 329-363.
- 인사혁신처(2023). 인사혁신통계연보/국가공무원인사통계(2013~2023).
- 인사혁신처(2024). 개방형 직위 및 공모 직위 운영지침(예규 제153호, 2023. 4. 4. 시행)
- 국가법령정보센터(2023). 개방형 직위 및 공모 직위의 운영 등에 관한 규정[약칭: 개방형공모직위규정, 대통령령 제33203호, 2023. 4. 4. 시행].
- Baker, K. and Cangemi, J. (2016). Why Are There So Few Women CEOs and Senior Leaders in Corporate America? *Organization Development Journal*, 34(2), 31-43.
- Batara, M. A., Ngo, J. M., See, K. A. and Erasga, D. (2018). Second Generation Gender Bias: The Effects of the Invisible Bias Among Mid-Level Women Managers. *Asia-Pacific Social Science Review*, 18(2), 138-151.
- Campero, S. and Fernandez, R. M. (2018). Gender Composition of Labor Queues and Gender Disparities in Hiring. *Social Forces*, 97(4), 1487-1516.
- Casini, A. (2015). *Glass Ceiling and Glass Elevator*. The Wiley Blackwell Encyclopedia of Gender and Sexuality Studies. Chicester: Wiley-Blackwell. 1-56.
- Cavaletto, G. M., Pacelli, L. and Pasqua, S. (2019). Women helping Women?: Chain of Command and Gender Discrimination at the Workplace. *Journal of Modern Italian Studies*, 24(2), 350-372.
- Davis, L. M. and Geyfman, V. (2012). Gender Inequality in Undergraduate Business Schools: The Glass Door Effects. *NASPA Journal About Women in Higher Education*, 5(1), 46-70.
- Davis, L. M. and Geyfman, V. (2015). The Glass Door Remains Closed: Another Look at Gender Inequality in Undergraduate Business Schools. *Journal of Education for Business*, 90(2), 81-88.
- Dill, J. S., Price-Glynn, K. and Rakovski, C. (2016). Does the “Glass Escalator” Compensate for the Devaluation of Care Work Occupations?: The Careers of Men in Low and Middle-skill Health Care Jobs. *Gender & Society*, 30(2), 334-360.
- Fernandez, R. M. and Campero, S. (2017). Gender Sorting and the Glass

- Ceiling in High-Tech Firms. *Ilr Review*, 70(1), 73-104.
- Fernandez, R. M. and Galperin, R. V. (2014). The Causal Status of Social Capital in Labor Markets. In *Contemporary Perspectives on Organizational Social Networks*. Emerald Group Publishing Limited: 445-462.
- Geyfman, V., Force, C. M. and Davis, L. M. (2016). Women in Business: Influences on the Undergraduate Major Choices. *Administrative Issues Journal: Connecting Education, Practice, and Research*, 5(2), 51-63.
- Hassink, W. H. and Russo, G.(2010). The Glass Door: The Gender Composition of Newly-Hired Workers across Hierarchical Job Levels. *Institute for the Study of Labor(IZA) Discussion Paper(No. 4858)*, 1-30.
- Kraft, C. (2022). Equal Pay behind the Glass Door?: The Gender Gap in Upper Management in a Male-Dominated Industry. *Gender, Work & Organization*, 29(6), 1910-1926.
- Javdani, M. (2015). Glass Ceilings or Glass Doors? The Role of Firms in Male-Female Wage Disparities. *Canadian Journal of Economics*, 48(2), 529-560.
- Malin, L. and Wise, R. (2018). Glass Ceilings, Glass Escalators and Revolving Doors. In *Sequence Analysis and Related Approaches*. Springer, Cham. 49-68.
- Niels, O. and Anders, R. (2015). The Right Mix? Gender Diversity in Top Management Teams and Financial Performance. *Public Administration Review*, 75(2), 291-301.
- Picardi, I. (2019). The Glass Door of Academia: Unveiling New Gendered Bias in Academic Recruitment. *Social Sciences*, 8(5), 160-172.
- Powell, G. N. (2013). Sex, Gender and Aspirations to Top Management: Who's Opting Out? Who's Opting In?. *Journal of Vocational Behavior*, 82(1), 30-36.
- Rubineau, B. and Fernandez, R. M. (2013). Missing Links: Referrer Behavior and Job Segregation. *Management Science*, 59(11), 2470-2489.

- Smith, R. A. (2013). Money, Benefits, and Power: A Test of the Glass Ceiling and Glass Escalator Hypotheses. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 639(1), 149-172.
- Stainback, K. and Kwon, S. (2012). Female Leaders, Organizational Power, and Sex Segregation. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 639(1), 217-235.
- Stanley, D. (2016). Gender, Generational Groups and Leadership. in *Clinical Leadership in Nursing and Health Care: Values into Action(2nd Edition)*, 291-308.
- Walsh, M., Walker, T., Patterson, B. and Hardy, P. (2016). So Many Open Doors?: An Examination of Gender Stereotypes in State Judicial Campaign Advertisements. *Journal of Women, Politics & Policy*, 37(4), 417-438.
- Williams, C. L. (2015). Crossing Over: Interdisciplinary Research on Men Who do Women's Work. *Sex Roles*, 72(7), 390-395.
- Zhang, S., Schmader, T. and Forbes, C. (2009). The Effects of Gender Stereotypes on Women's Career Choice: Opening the Glass Door. In *The glass Ceiling in the 21st Century: Understanding Barriers to Gender Equality(pp. 125-150)*. American Psychological Association.

Abstract

Gender Equality in the Recruitment of the Open Position System : Focusing on the Application of 'Glass Door Effect' Hypothesis

Yang Ho, Woo*

The purpose of this study is to introduce the concept of 'glass door effect' for the recruitment of women's career positions in the Korean government. This study also aims to apply this concept to the recruitment of the open position system in the central government. The widely-known concept of 'glass ceiling' effect is a phenomenon observed among women mainly in the promotion process of an organization. On the other hand, the 'glass door effect' usually takes place in the hiring of outsiders through interviews with high-ranking officials. The main results of the study are as follows. First of all, the number of open positions in the central government has steadily increased, but the number of female employees has been very small. Male public servants accounted for most of the open positions, but women recruited from outside were found to be very few. This phenomenon has been maintained by the central government for a long time. Meanwhile, this study presented scarcity of career woman, non-occupational factors, gender preference, dissimilarity repulsion, cooperative system and job characteristics as criteria for glass door effect. Based on these criteria, in-depth interviews were conducted on women who applied for open positions. The results of these exploratory interviews imply the existence of 'glass doors' in the recruitment process for experienced women applicants. Consequently, this study proposed several policy implications on the basis of these results.

Keywords : Glass Door, Glass Ceiling, Open Position System, Gender Equality, Underrepresented, Career Positions.

* Professor, National Korea Maritime and Ocean University