

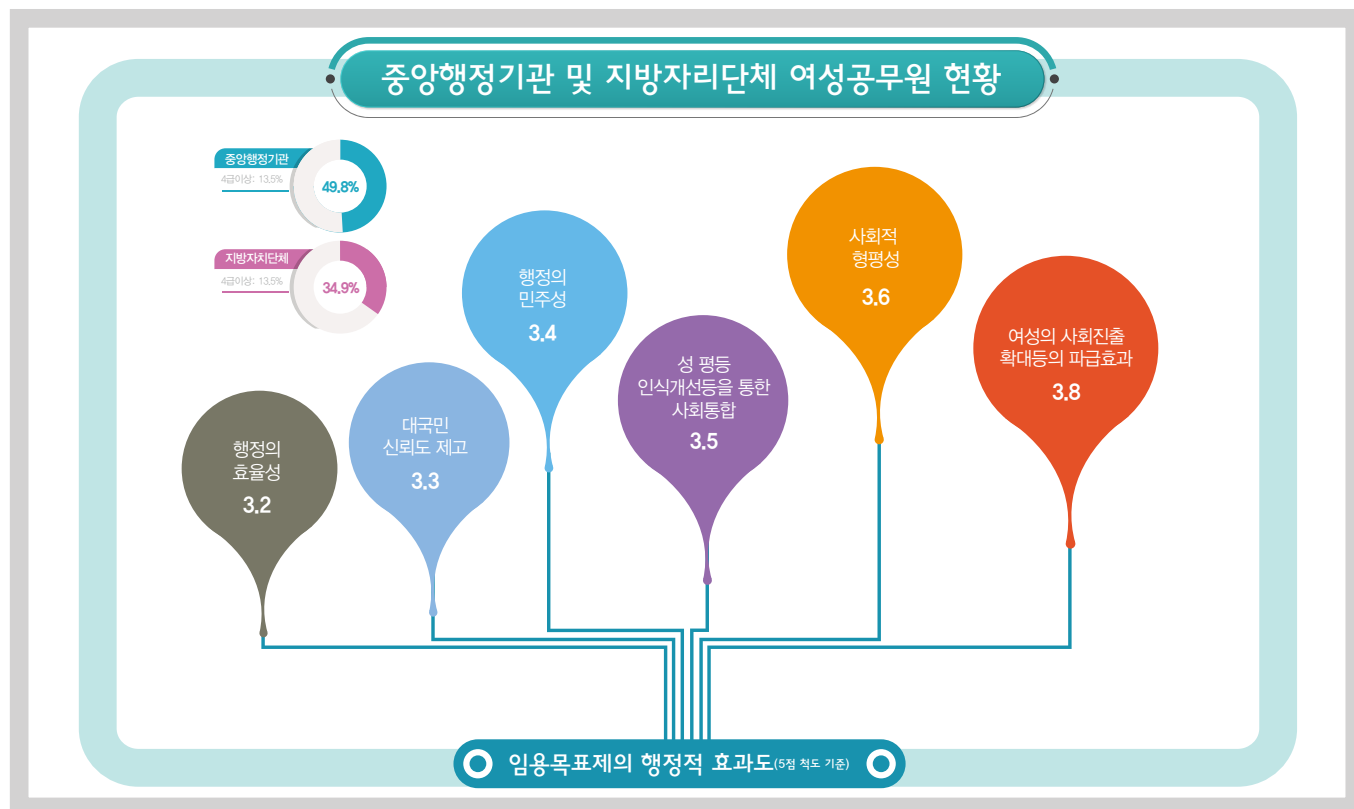
KWDI 이슈페이퍼

수행과제명 여성관리자 임용목표제의 성과와 발전방안 과제책임자 문미경 선임연구원 (Tel:02-3156-7103 / e-mail: geokim@kwdimail.re.kr)

여성관리자 확대를 위한 여성관리자 임용목표제의 관리감독 강화와 공직문화 개선

초록

- 정부는 2002년부터 관리자급의 여성 인력을 양적으로 확대함으로써 일·가정이 양립하는 공직 문화와 근무환경을 조성하고 성평등한 인사정책을 구현하기 위해 「여성관리자 임용목표제」를 실시하고 있음. 본 연구는 여성관리자 임용목표제의 성과를 살펴보고 이 제도에 대한 발전방안을 제시하고자 함. 여성이 공직에 진출함으로써 인해 이론적으로 다양한 효과를 기대할 수 있는데, 그 예로 여성이 갖고 있는 특성으로부터의 효과, 여성이 공직에 진입함으로써 조직역학에 주는 영향으로부터의 효과, 여성에 관한 사회적 인식으로부터의 효과 등이 있음. 이에 본 연구는 향후 5개년 (2018-2022) 여성 관리자 임용목표율을 구체적으로 설정할 것, 여성관리자 임용확대 목표율 추진을 위한 세부 전략을 세울 것, 여성관리자 임용확대를 위한 공직문화(환경) 조성을 제시하였음.



1. 배경 및 문제점

☑ 저출산·고령화를 동반한 사회변화로 인해 일과 가정의 양립(work-family balance)에 대한 관심은 증가하고 있으나 우리나라 여성의 노동시장 이탈은 지속되고 있음. 여성의 교육수준 및 경제·사회활동 참여도는 전반적으로 증가하였으나 여전히 여성은 가사와 육아 활동의 이중고에 시달리고 있고, 노동시장 재진입에 실패하는 등의 문제에 직면하고 있음. 이러한 상황에서 여성의 지위 향상과 양성평등 정착 등을 위한 민관의 노력이 꾸준히 전개되었음.

☑ 우리나라는 여성의 사회활동 확대를 위해 「남녀고용평등법」(1987) 및 「여성발전기본법」(1995)을 제정하는 등 여성공무원 임용확대를 위한 법적 근거를 마련해왔음.

- ▶ 사회·법적 흐름에 발맞춰 1998년에는 공무원 여성채용목표제가 최초로 시행되었고, 이후에는 여성관리자 임용확대 5개년 계획(2002) 및 양성평등채용목표제(2003) 등이 설립되었음.
- ▶ 2015년 여성정책 패러다임 전환의 필요성을 인지한 학계, 정부, 국회는 「여성발전기본법」을 「양성평등기본법」으로 개정하여 법의 목적과 기본이념을 여성발전에서 양성평등실현으로 전환하고, 양성평등의 개념을 재정립하는 등의 법제개선을 이뤄내게 됨.
- ▶ 이를 통해 양성평등 정책의 초점이 개인적 차원의 여성발전·개발에서 성별로 인한 차별, 편견, 불평등의 문제 해결로 변화하게 되었음.
- ▶ 여성정책의 확대 기초 속에서 여성관리자 임용목표제 역시 여성관리자 확대에 대한 각 부처의 관심과 노력을 제고하고 공직분야에서의 여성 육성 노력을 대내외적으로 천명하는 차원에서 적극적으로 추진되었음. 그 대상 역시 일반직에서 별정직과 일반 계약직 등으로 꾸준히 확대되었고, 정부업무 평가의 행정관리역량 인사운영부문에서 평가지표가 강화되는 등의 노력이 전개되었음.

☑ 현재까지 "여성관리자 임용 관련 정책은 대체적으로 긍정적인 것으로 해석됨. 5급 이상 여성 비율 10% 달성을 목표로 했던 "5급이상 여성관리자 임용확대 5개년 계획(2002~2006)"은 2001년 4.8%에서 2007년 10.0%로 향상되었음.

- ▶ 4급 이상 여성비율 10%를 목표로 진행된 "제1차 4급이상 여성 관리자 임용확대 5개년 계획"(2007~2011)으로 인해 4급 이상 여성공무원은 2006년 5.4%에서 2011년 8.4%로 목표에 어느 정도 근접한 실적을 달성한 바 있음.
- ▶ "제2차 4급 이상 여성관리자 임용확대 5개년 계획"(2012~2017)은 2017년까지 4급 이상 여성 공무원 비율 15% 달성을 목표로 하였으며, 실제로 4급 이상 여성공무원은 2012년 9.3%에서 2015년 12.0%로 증가했음.

☑ 본 연구는 지금까지 시행된 '여성관리자 임용목표제'의 성과를 다각도로 측정·평가하고, 향후 발전방안을 제시하는 데 목적이 있음.

- ▶ 이를 위해 현재 공직분야에서 여성공무원의 현황을 살펴보고, 관리직에서의 여성공무원이 양적으로 얼마나 증가했는지를 통계자료 분석을 통해 평가했음.
- ▶ 또한, 양적증가가 조직에 긍정적인 성과를 미쳤는지를 설문조사를 거쳐 확인하고자 했음.
- ▶ 나아가, 이해관계자들의 정책수용도와 관심, 지지 정도 등을 확인하기 위한 심층인터뷰를 시행하여 제도의 발전방안을 탐색하고자 했음.
- ▶ 최종적으로 연구를 통해 나타난 결과로써 임용목표제의 성과를 명확히 함과 동시에 2018년부터 새로 수립되는 '제3차 여성관리자 임용확대 계획(2018년 - 2022년)'의 발전방향을 제시하고자 함.

2. 조사 및 분석결과

1) 공직 내 여성공무원 현황

2016년 기준으로 중앙행정기관에서 여성공무원은 323,575명으로 전체의 49.8%를, 지방자치단체의 여성공무원은 106,012명으로 전체의 34.9%를 차지함. 이 중 여성관리자는 중앙행정기관(4급 이상)의 경우 1,236명(4급 이상 행정부 내 공무원의 13.5%), 지방자치단체(5급 이상)의 경우 2,535명(5급 이상 지방공무원의 11.6%)에 불과했음. 다만, 2016년을 기준으로 공무원 채용에 있어 여성이 7급 행정직의 41.7%, 9급 행정직의 51.6%(2015년기준), 행정고시 인원의 34.6%를 차지하는 등 최근 몇 년간 여성의 비율이 평균을 상회하고 있기 때문에 당분간 공직분야의 여성대표성이 확대되는 기조는 이어질 것으로 보임.

▶ 그러나 부처 간, 지방자치단체 간에 여성비율 차이가 크게 나타나고 있음. 교육부(69.9%)와 여성가족부(68.0%), 보건복지부(57.6%) 등 사회문화기능의 정부부처는 여성의 비율이 높았으나, 국민안전처(9.5%), 경찰청(12.8%) 등 국가관리기능 중심의 부처는 여성비율이 낮은 것으로 나타났음. 지방자치단체 역시 자치단체 간의 편차가 존재해 부산광역시(38.9%), 서울특별시(37.9%), 경기도(37.2%) 등 여성공무원 비율이 비교적 높은 자치단체가 있는 반면, 강원도(30.4%), 경상북도(30.6%) 등 일부 지역에서는 여성비율이 낮게 나타나고 있음을 확인했음.

중앙행정기관 및 지방자치단체 여성공무원 현황

직급별	전체	여성	여성비율
중앙행정기관	650,149	323,575	49.8
4급 이상	9,189	1,236	13.5
지방자치단체	303,401	106,012	34.9
4급 이상(15년 기준)	21,787	2,535	11.6

2) 여성관리자 임용목표제의 양적 성과

다음으로, 여성관리자 임용목표제의 양적 성과를 세밀하게 분석해 보았음.

▶ 본 연구에서는 4급 이상 여성공무원수와 비율, 5급 이상 여성공무원 수와 비율을 기준으로 1986년부터 2016년까지의 장기 시계열 변화를 Arima 모델을 통해 추정하여 임용목표제 도입과 제도 변화가 실제 유의미한 영향을 미쳤는지를 확인하고자 했음.

▶ 그 결과 2002년의 제도 시행이 4급, 5급 관리직 여성공무원 수와 비율에 있어서 긍정적인 영향을 미쳤지만, 2007년과 2012년 정책 개입은 5급 이상 관리직 여성공무원 수에서만 유의미한 영향을 보이는 것으로 나타났음. 2002년과 2012년의 개입은 5급 이상 관리직 여성공무원을 증가시켰으나 2007년의 제도 개입이 5급 이상 관리직 여성공무원 수를 감소시키는 모습이 나타난다는 것은 특이한 지점임. 이는 2007년에 제도 적용대상이 '5급 이상'에서 '4급 이상'으로 조정되면서 5급에 해당하는 여성공무원이 4급으로 급격히 승진함에 따라 생긴 일시적인 현상으로 풀이됨.

여성관리자 임용목표제 정책 개입효과 추정 결과

구분	4급 이상 관리직 여성 공무원 수		4급 이상 관리직 여성 공무원 비율		5급 이상 관리직 여성 공무원 수		5급 이상 관리직 여성 공무원 비율	
	추정값	t-value (p-value)	추정값	t-value (p-value)	추정값	t-value (p-value)	추정값	t-value (p-value)
I2002	8.419	t=2.518 (0.019*)	0.007	t=3.633 (0.001**)	45.522	t=3.777 (0.001***)	0.016	t=2.247 (0.034*)
I2007					-52.462	t=-2.910 (0.008**)		
I2012					46.676	t=2.543 (0.018*)		
AR(1)	-0.657	t=-3.899 (0.001***)	-0.727	t=-7.726 (0.000***)	-0.523	t=-2.872 (0.008**)	-0.56	t=-2.765 (0.011*)
AR(2)					-0.467	t=-2.506 (0.019*)	-0.431	t=-2.240 (0.035*)

*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05

3) 2017년부터 2026년까지의 4, 5급 공무원 수와 비율을 예측

☑ 추가적으로 2017년부터 2026년까지의 4, 5급 공무원 수와 비율을 예측한 결과, 제도 개입 여부와 관계없이 관리자급 여성공무원이 증가하는 추세를 유지하였음.

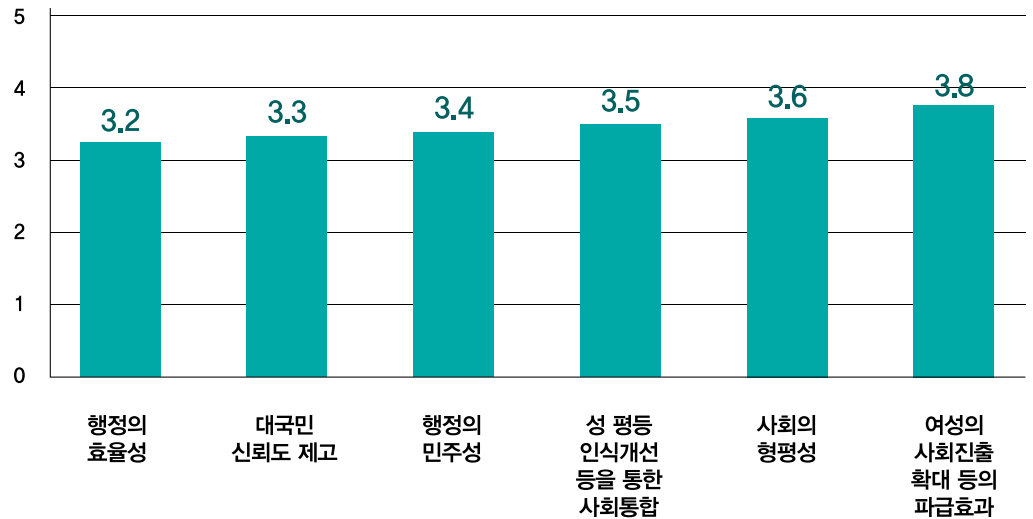
- ▶ 그러나 제도를 폐지하기보다는 유지할 때에 기울기가 더욱 가파르게 나타나고 있었으며, 예측치의 차이가 점차 증가하여 2026년에는 제도 유지와 폐지 사이에 큰 격차가 나타나고 있었음.
- ▶ 제도를 유지할 때에 2026년까지 4급 이상 관리직 여성공무원은 2,722명으로 증가할 것으로 예측 되었으나 폐지할 때에는 2,259명에 불과하여 463명의 차이가 있을 것으로 예상됨.
- ▶ 5급 이상 관리직 여성공무원 역시 제도를 유지할 때에는 10,400명이 될 것으로 예상되나, 폐지할 때에는 8,215명에 불과하여 2,185명의 차이를 보임.

4) 여성관리자 임용목표제가 개인과 조직에 미치는 영향

☑ 또한, 여성관리자 임용목표제가 개인과 조직에 미치는 영향을 파악하기 위해 345명의 중앙부처 공무원(3~7급)을 대상으로 설문조사를 실시하였음. 남녀 공무원 모두 제도를 비교적 명확하게 인지하고, 효과 및 조직·기관장의 여성대표성 강화 노력 등에 공감하며 향후 제도 강화와 일·가정양립을 위한 인사/복지제도 개선 등에 대해 긍정적인 의견을 나타내는 것으로 확인되었음.

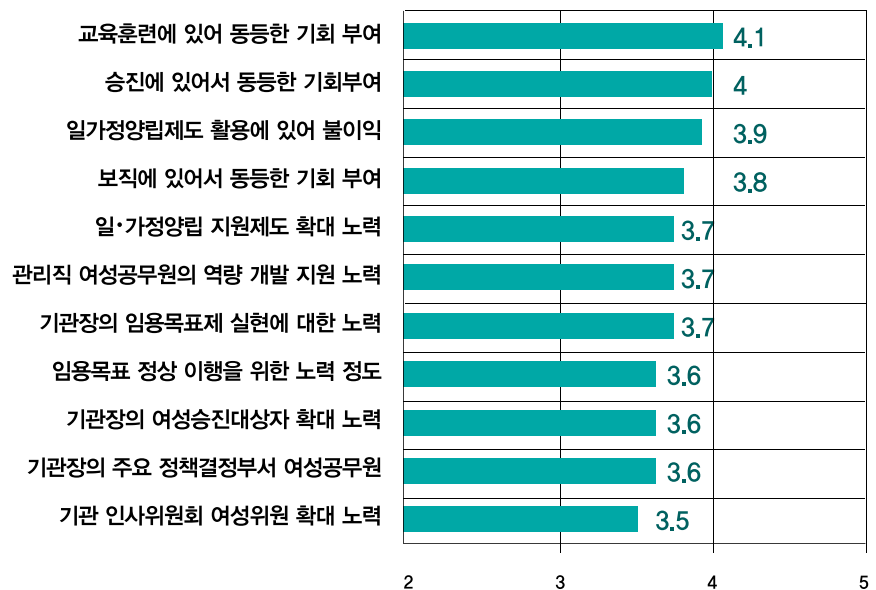
☑ 임용목표제의 필요성과 내용, 효과성을 조사한 결과, '제도의 목적과 취지에 대한 공감 정도'가 3.7점으로 높고, 이를 지지한다는 응답 역시 3.6점으로 높았음. 임용목표제 효과 중 가장 체감하는 부분은 '사회 각 분야에 여성관리직 진출을 확대하는 데 기여한다(3.8점)'였고, '사회적 형평성 제고(3.6점)', '사회통합 기여(3.5점)' 등이 뒤를 이었음.

- ▶ 가장 낮은 점수를 받은 항목은 '행정의 효율성 제고(3.2점)'였음. 성별 간으로 응답을 분석했을 때, 제도운용에 대한 인지와 지지, 효율성·민주성 제고 등 효과 전반에 대한 체감도에 있어 통계적으로 유의미한 차이를 보였음. 직급 간으로는 '제도운용 및 필요성/목적 등에 대한 인지 정도'와 '사회적 형평성 제고'에 대한 체감에 있어 인식의 차이를 보였음.



임용목표제의 행정적 효과도(5점 척도 기준)

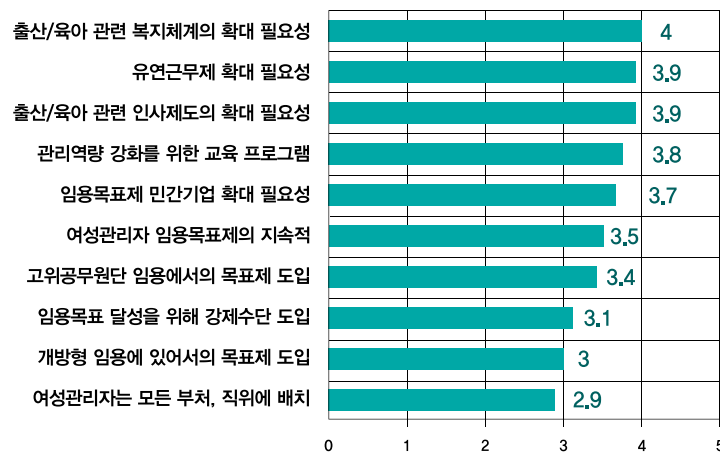
☑ 임용목표제 실현을 위한 기관장 및 조직의 노력에 있어 응답자들이 가장 크게 공감한 항목은 '교육훈련에 있어 동등한 기회 부여(4.1점)'였음. '승진에서의 동등한 기회 부여(4.0점)'와 '일·가정양립지원제도 활용에 있어서 불이익 방지조치(3.9점)' 역시 높은 점수를 받았음. 가장 평균 값이 낮은 분야는 '기관 인사위원회의 여성위원 확대 노력(3.5점)'이었으며, '기관장의 주요 정책 결정부서 여성공무원 확충 노력(3.6점)'과 '기관장의 여성승진대상자확대노력'(3.6점) 및 '임용목표 정상 이행을 위한 노력 정도(3.6점)' 역시 낮은 점수를 보였음. 한편, 제도 실현 노력에 대한 11가지 항목 전체의 성별차이가 모두 유의미하게 나타나 이에 대한 남녀공무원 간 인식차이가 확인되었음. 또한, 직급별 인식은 승진 및 교육훈련에서의 동등한 기회부여에서만 확인되어 전반적으로 큰 차이를 보이지는 않았음.



임용목표제 실현 의지(5점 척도 기준)

☑ 관리직 여성공무원의 증가가 조직에 미치는 긍정적인 영향에 대해 남녀공무원 모두 공감하고 있었음. 가장 긍정적인 응답을 보였던 문항은 '뇌물을 공유하는 인적 네트워크(bribe-sharing old boy networks)가 약화되었다.'로 3.6점으로 나타났음. 반면, 평균이 가장 낮았던 문항은 '조직의 명성(사회적 인정과 승인)이 높아졌다.'로 3.1점이었음. 현재 임용목표율이 적절하냐는 질문에서는 전체의 51.0%가 적절하다고 보았음. 응답 내용 중에 성별 간의 인식차이를 보인 부분은 '조직원의 윤리적 태도 함양', '뇌물을 공유하는 인적 네트워크 약화', '여성 상호 간에 어려움을 공감하고 조언하는 관계형성' 등이 있었으며, '임용목표제 목표의 적절성 여부'에 대해서도 상당한 차이를 보였음.

☑ 여성관리자 임용목표제를 발전시키기 위한 방안과 관련해서는 '출산/육아 관련 복지체계의 확대 필요성(4.0점)'과 '유연근무제 확대 필요성(3.9점)', '출산/육아 관련 인사제도 확대 필요성(3.9점)' 등에 크게 공감했음. 설문 결과 가장 낮은 점수를 받은 문항은 '여성관리자는 모든 부처와 직위에 일정비를 배치하는 것이 필요하다(2.9점)'였음. 향후 여성관리자 임용목표율과 인사위원회 여성비율 확보를 위해서는 상위기관에서 목표율을 설정한 후 각 기관에 권고하는 것을 선호하고 있었으며, 보직 및 승진평정위원회 구성에서도 마찬가지로 '상위기관이 목표율을 각 기관에 권고한다'는 방식을 선호하였음.



여성관리자 임용목표제 발전방안(5점 척도 기준)

☑ 관리직 남녀 공무원 10인을 대상으로 한 심층면접을 통해 설문조사 결과를 재확인할 수 있었음. 다만, 제도 운용에 대한 인지 정도에 있어 성별차이가 나타났으며, 소속 부처에 따라 전반적인 의견이 수렴되는 형태의 답변이 특징적이라고 할 수 있었음. 또한, 제도 효과의 체감 정도에 있어 응답자 간 차이가 나타났으며, 보직 및 승진에 있어 여성이 차별받고 있다는 응답이 존재했음. 여성관리자 확대가 조직에 미치는 영향에 대하여 여성(혹은 여성 리더)의 본질적 성향/특성이 있다는 데에는 반대하는 의견이 많았음. 반면, 관리직급 여성공무원의 증대로 인해 여성공무원의 멘토 형성, 조직 분위기 변화 등을 기대할 수 있다는 데에는 동의하는 의견이 많았음. 임용목표 수립 과정에서 일괄적인 목표치 설정에는 없었음. 제도의 계속적 시행이나 인센티브제도 확대, 여성관리자 육성을 위한 출산/육아 관련 인사관리제도, 복지제도 확대 등과 관련해서는 전반적으로 동의하는 의견이 지배적이었음.

3. 정책제언

1) 향후 5개년 (2018-2022) 여성관리자 임용목표를 설정

- 본 연구를 통해 여성관리자 임용목표제가 여성관리자의 임용확대에 긍정적인 영향을 준다는 점이 규명되었으므로 여성관리자 확대에 있어 적극적인 목표를 설정을 통해 기존 제도를 꾸준히 시행해야 할 것임. 기존 5개년(2012~2016년) 동안의 여성관리자 연평균 복합성장률을 바탕으로 향후 5개년(2018~2022년)의 목표율을 추정해 보았음. 그 결과, 중앙행정기관 4급 이상 여성관리자는 2022년 23.5%, 고위공무원단은 8.2%로 증가할 것으로 예측됨. 여기에 정부의 정책적 의지(1.2배)를 반영하여 보다 적극적인 목표치를 제시한 결과 4급 이상 여성관리자는 2022년 26.7%, 중앙행정기관 고위공무원단은 8.8%까지 증가할 수 있을 것으로 추정됨.

2) 여성관리자 임용확대 목표를 추진을 위한 전략

부처별 고위공무원단 30% 여성할당

- 여성관리자 임용목표제가 여성관리자의 양적 증가에는 영향을 주고 있지만, 고위공무원단으로 규정되는 고위직 여성의 비율은 여전히 4.9%(2016년 기준)에 불과함. 따라서 임용목표제 대상을 '4급 이상 여성공무원'에서 '고위공무원단'까지 확대할 필요가 있음. 이는 단순히 고위직 여성 공무원 비율에만 영향을 주는 것이 아니라 승진대상자 풀(Pool)을 더 많이 확보하는 데 영향을 주어 4급 및 5급 여성공무원 증가에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 보임.

개방형 직위 30% 여성할당

- 공직사회의 경쟁력 제고와 개방성 확보를 위해 개방형직위제도가 도입되었지만 민간전문가 및 여성임용이 저조하다는 등의 문제가 꾸준히 제기되고 있음. 따라서 「개방형 직위 및 공모 직위의 운영 등에 관한 규정」과 그 행정규칙의 개정을 통해 여성가족부의 여성인재DB 활용을 극대화하고 개방형 직위 임용에 있어 여성할당을 규정할 필요성이 있음.

중앙선발시험위원회 여성위원 40% 의무규정 신설

- 임용과정에 있어 여성의 시각이 반영될 수 있도록 장치를 제도화할 필요가 있음. 중앙행정기관 내 개방형 직위의 선발업무를 총괄하는 중앙선발심사위원회에 여성위원이 40% 이상 확보될 수 있도록 「개방형 직위 및 공모 직위 운영지침」을 개정하여 「양성평등기본법」에서의 위원회 여성 비율 규정과 형평성을 확보할 필요가 있음.

여성공무원의 생애주기를 고려한 보직배치 시스템 구축

- 유리천장 제거에만 초점이 맞춰져 있는 현행 여성관리자 임용목표제는 승진만큼 보직에 있어 차별을 느끼고 있는 여성의 문제를 해결하는 데 한계를 가짐. 따라서 여성의 출산, 양육이라는 여성이 처한 생애주기를 고려하여 보직배치를 함으로써 업무공백을 최소화하고 전문행정인으로서 역량을 갖출 수 있도록 지원하는 제도가 필요함. 또한, 순환보직에 있어서 여성이 주요 보직(인사, 재무, 감사, 핵심 주무부서 등)에 소외되지 않도록 보직할당제 등이 도입되어야 함. 성별 간 보직현황이나 보직배치 전반에 관한 통계를 인사혁신처나 여성가족부 등이 관리하고 이를 조직인사에 반영할 수 있도록 지원할 필요가 있음.

여성관리자 임용목표제에 대한 관리감독 강화

- 여성과 장애인, 지방인재 등의 소수집단에 대한 적극적 평등실현조치의 내용을 담고 있는 「균형 인사지침」이 각 기관에서 제대로 적용, 운영되고 있는지를 꾸준히 모니터링함으로써 효과를 제고시켜야 함. 인사혁신처 인사감사에 있어 「균형인사지침」의 적용여부 등을 면밀히 감사하고,

우수부처에게 인센티브를 지급하는 등 독려하는 조치가 병행되어야 함. 임용실적이 미진하거나 지침이 준수되지 않는 부처는 예산 삭감과 컨설팅 지원 등으로 실적을 개선할 수 있는 환경을 동시에 조성해야 함.

3) 여성관리자 임용확대를 위한 공직문화(환경) 조성

출산·육아 등을 고려하는 공직인사시스템 확립

- ▶ 공공조직 내 여성대표성 제고에 있어 인사 및 복지체계 개선 및 지원시스템 확보는 매우 중요함. 성별과 직급 등에 무관하게 여성관리자 확대에 있어 일·가정양립정책이나 대체인력 확보 등은 긍정적으로 인식되고, 필요성 역시 상당한 공감대를 받고 있음. 따라서 조직 내 성평등 문화를 확립하여 기존 일·가정양립제도와 육아휴직제도, 직장육아시설 등이 활발하게 활용될 수 있도록 장려하고, 육아지원서비스와 육아/출산 후 공무원에 대한 상담프로그램 등이 확대되어야 함. 무엇보다 육아휴직을 지원하는 차원에서 육아휴직수당의 상한액이나 하한액, 기준선(현재 육아휴직 개시일을 기준으로 월봉급액의 40%) 등을 재검토하여 육아휴직에 있어 급여지원을 확대해야 함.

유연근무제 확대

- ▶ 현재 운영되고 있는 유연근무제에서도 일부 활용되지 못하고 있는 유형이 존재한다는 점을 감안하여 여성의 출산과 육아 등 개인의 상황과 부처 별 업무, 직무특성에 맞게 유연근무제를 사용할 수 있도록 유형을 다양화하고, 현재 활용되지 못하고 있는 유형들에 대한 원인과 개선방안이 필요함. 가족친화적 공직환경조성과 일·가정 양립 등을 도모하기 위해 유연근무제도가 실시되고 있지만, 그 이용에 있어 동료들의 업무가중으로 인한 우려, 인사 및 승진 상 불이익에 대한 불안감으로 인해 활용에 소극적인 측면이 있음. 이를 개선하기 위해 유연근무제 시행에 적극적인 부처에게 인센티브를 부여하고, 미진한 부처에 대해 컨설팅과 직무설계, 기피 사유에 대한 추가적 의견조사 등을 시행하여 유연근무제 조성 환경을 확보해야 함. 여성의 생애주기 별 보직배치와 연계하여 유연근무 활용을 유도할 수 있도록 관련 정보를 제공하는 등의 방안도 필요함.

민간으로의 제도 확산 노력

- ▶ 민간분야의 여성인적자원 활용은 사회적으로 인식되는 여성의 지위 제고와 역할모델 확보, 성평등 가치 확립 등에 영향을 준다는 점에서 공공부문 여성관리자 확대와도 밀접한 관련성이 있음. 따라서 현재 공공기관과 민간기업을 대상으로 시행하고 있는 적극적 고용개선조치가 여성관리자 임용목표제 수준의 강제성을 가질 수 있도록 법령을 개정하고, 노사정협의체나 개별 협의 등의 과정을 거쳐 산업 전반/산업군 별/개별 기업 별 중장기목표를 제시하여야 함.

4. 기대 효과

공공부문 관리자급 여성의 성장을 촉진

공직 사회 내 일·가정 양립이 가능한 조직문화 조성

주관부처: 인사혁신처

관계부처: 여성가족부