「지방정부연구」 제22권 제1호(2018 봄): 25-44
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.22 No.1 (2018 Spring)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.22.1.2

공직부처의 성별직무분리에 관한 탐색적 분석:
단순한 차이인가? 의도적 차별인가?*

우 양 호**
홍 미 영***

국문요약

본 연구가 다루고자 하는 주제는 현재 우리나라 공직부처 일선에서 근무하는 공무원의 성별직무분리 현상을 탐색하고, 그 결과를 시론적으로 분석해 보는 것이다. 현재 우리나라 공직의 인사정책이나 양성평등정책에 있어서 성별직무분리에 의한 설명은 다소 결여되어 있는 상태이며, 관련 연구도 미흡한 편이다. 그럼에도 불구하고 성별직무분리의 가설은 공직의 상당수 직무들이 여성직 혹은 남성직으로 분리되어 있음을 일상에서 흔히 관찰할 수 있다는 사실에 근거한다. 또한 성별직무분리 현상은 남녀가 같은 사무실이나 업무공간에 섞여서 일상적으로 일을 하고 있다 하더라도, 그들이 가진 직무의 명칭이 다른 경우가 많다는 점에 근거한다. 그래서 이 개념은 남녀가 같은 공간에서 함께 일하고 있는 사실과는 별로 관계가 없다. 본 연구는 일단 우리나라 공직의 성별직무분리 여부를 계량적으로 가늠해 보고자 했다. 탐색적인 분석을 위해서는 역대 정부의 정부기능분류체계(BRM)에 기반한 장기 인사데이터에 대한 상이성 지수를 이용하여 측정하였다. 그 결과, 공직에서 여성은 남성에 비해 특정부처와 직무로의 쏠림 현상이 장기적으로 일어나고 있었다. 그리고 공직에서 조직의 규모가 클수록 성별직무분리 현상이 심화되는 경향이 있었으며, 최근으로 올수록 성별직무분리가 부처별로 더 심해지고 있다는 점이 특징적이었다. 이는 남녀간 성별 직무가 단순한 차이의 수준을 넘어설 개연성을 보여주었다. 나아가 공직인사에서 양성평등이나 성별 격차의 개선정책을 추진함에 있어 일정한 한계가 있었다는 점을 지적하는 동시에 향후 관련연구 및 인사관리에 의미 있는 시사점도 제시해 주었다.

주제어: 성별직무분리, 공직여성, 상이성 지수, 직무차별, 정부기능분류체계

Ⅰ. 서론

최근 우리나라에서 공직사회에서 여성을 둘러싼 성별 이슈의 문제는 양적 문제(quantity question)서 질적 문제(quality question)의 패러다임으로 전환되고 있다. 지난 1996년부터 2002년

* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2017S1A5A2A03067744).
** 제1저자(주저자),
*** 교신저자(공동저자)

까지 공직에서는 '여성공무원채용목표제'가 실시되었고, 2003년부터 최근까지는 양성평등채용목표제가 실시됨으로써, 여성의 공직 유입과 양적 대표성에는 상당한 가시적 성과가 있었다. 공직에서 여성의 비율은 2000년에 약 31.5% 정도였으나, 2007년에는 40.1%로 증가하였으며, 2016년에는 44.6%까지 늘어났다. 현재 공무원 정원 약 99만 여명 중에서 여성은 약 45만 명 가량으로 추산되고 있다(행정자치부, 2018).

그러나 여성 비율의 이러한 외형적 증가에도 불구하고 공직사회의 여성 역할 수용, 대표성 인식 등은 전통적 여성상, 고위직 여성공무원의 수적 부족, 남성 지배적 조직문화와 가치관 등에 여전히 가로막혀 있는 것으로 보고되었다(박천오·김상묵·강제상, 2000; 박천오, 2010; 권경득, 2010; 우양호, 2013). 공직사회에서 여성의 양적 증가는 고무적이지만, 이것이 남성과의 절대적 평등을 뜻하는 것은 아니기 때문이다. 게다가 근래에는 일자리 창출과 경력단절의 배려차원에서 시간선택제 및 기간제 공무원이 정책적으로 늘고 있는데, 여기에도 여성이 80% 이상 고용되는 것으로 알려져 있다(공무원저널, 2015.01.07; 중앙일보, 2015.03.26). 정규 공무원보다 처우가 열악하다거나 계약직 혹은 시간제 공무원에 여성이 훨씬 많다는 것은 이제 놀라운 사실이 아니다.

공직을 포함한 여성의 직장생활에서 현재까지 검증된 이슈들은 주로 여성에 대한 무형적이고 보이지 않는 '차별(discrimination)'의 문제였다. 즉 여성에 대한 편견이나 고정관념, 남성 위주의 조직문화, 여성배제의 구조 및 차별적 관행 등의 문제였고, 주로 여기에 근거한 논의가 주류를 이루고 있다. 전통적으로 동양의 유교문화권 하에 있었던 우리나라에서 공직이란 직업은 오랫동안 남성의 전유물(male-dominated occupation)이었기 때문이다. 공직분야 내에서도 특정한 직무의 사회적 파급효과가 크거나 고도화된 재량을 요구하면서 숙련된 노하우를 가진 직무는 지속적으로 남성의 특권으로 인식되었다(박천오·김상묵, 2001; 박기남, 2002; 박한호·한상암, 2013; 우양호, 2014).

그런 이유로 공직에서 여성은 남성보다 상대적으로 다양한 부처와 중요한 직무에 종사하지 못하고 있으며, 특정 부처나 기관에 편중되는 현상이 계속 나타나고 있다. 하지만 이런 상황은 공직의 발전과 성과 향상에 부정적인 요소가 될 수 있다. 이제는 중앙정부 뿐만 아니라 지방의 공직사회에서도 여성공무원에 대한 여성 친화적 정책은 조직의 성과창출과 유의미한 인과관계가 증명되고 있기 때문이다(강인호·권경득, 2005). 따라서 현 시점에서 공직에 성별직무분리의 개념을 도입하고 이를 검증해 보는 것은 중요한 의의가 있을 것이다.

차제에 본 연구는 우리나라 공직을 대상으로 성별직무분리에 대한 개연성을 탐색적으로 분석하려 한다. 물론 공직에서는 아직 이러한 성별직무분리에 관련된 선행연구가 적고, 논의가 활발하지 못한 상황이다. 그래서 본 연구는 우선 공직의 성별직무분리 여부와 정도를 역대 정부의 인사통계자료를 통해 실증적으로 확인하고자 하였다. 만약 공직에서 남녀의 부서나 직무가 균일하지 못하고, 쏠림 현상이 존재한다면 학계와 실무자들은 새로운 정책적 고민과 처방을 내려야 한다. 나아가 이는 향후 공직에서 여성인사 실무와 관련연구의 발전에도 충분한 기여와 시사점을 줄 수 있을 것이다.

Ⅱ. 공직의 성별직무분리에 관한 이론 검토

1. 성별직무분리의 의미와 중요성

성별직무분리(sexual task segregation)의 정의는 우리 주변의 직업 현장에서 직무와 보직이 남녀 성별적 요인에 의해 분리 혹은 분절되는 현상을 말한다(Reskin, 1993; Bielby & Baron, 1996; Grow & Deng, 2014). 예를 들어 생산직 현장에서 물리적 힘을 크게 요하는 직무는 남성이 맡고, 그럴 필요가 없는 소규모 부품 조립이나 단순 직무는 여성이 맡는 식이다. 사무직종에서는 비서직이나 안내직, 업무보조직 등에 여성이 주로 많고, 남성은 이런 주변 업무보다 핵심부서나 주무직에 많은 경우를 종종 보게 된다. 성별직무분리는 이런 대목에서 업무의 특수성, 숙련도, 전문성보다는 단지 성별 격차(gender gap)나 성별 요인(gender factor)에 따라 관행적으로 직무가 나눠지는 것을 더 중요하게 바라본다. 또한 성별직무분리는 업무 분야에서 수평적으로 나타나기도 하지만, 직급이 있는 계층제 조직에서는 승진과 관련되어 수직적으로 나타나기도 한다. 흔히 말하는 공직에서의 '유리천장(glass ceiling)'이 대표적인 예이다(홍미영, 2004).

공직의 성별직무분리 현상은 대부분의 직무들이 여성직 혹은 남성직으로 분리되어 있음을 일상생활에서 관찰할 수 있다는 사실에 근거한다(Sneed, 2007; Reese1, & Warner, 2012; D'gostino, 2014). 즉 각각의 직무들에 남녀가 성별로 고루 분포되어 있는 것이 아니라, 각기 한쪽 성이 지배적인 직무에 많이 있는 것을 의미한다. 또한 성별이 직무에 따라 다른 비율로 나뉘어서 상대적으로 격리되어 있는 경우도 같은 뜻이다. 성별직무분리는 거의 모든 업무공간이나 사무실에서도 나타나고 있으며, 직무 차원에서의 격리도 또한 매우 심각한 수준이라고 한다. 이 때 여기서 남녀가 격리된다는 말은 그들의 직무가 원천적으로 달라서 신체적으로 서로 격리되거나 마주 대하지 않는다는 의미가 아니다. 즉 남녀가 같은 사무실이나 업무공간에 섞여서 일상적으로 일을 하고 있다 하더라도, 그들이 가진 직무의 명칭이 다른 경우가 허다하여 성별직무분리 현상은 남녀가 공동으로 직장에 존재하는 것과는 상관이 없다. 오히려 같은 공간에서 함께 일해도 직무는 성별로 보이지 않게 나뉜다는 점에 주목한다.

또한 2000년대부터 신공공관리론(New public management) 혹은 신관리주의의 영향으로 인해 서구 및 우리나라 공직사회의 상당수 직무들이 정규직에서 비정규직, 혹은 아웃소싱(out-sourcing)을 통한 외주직 등으로 변화해 왔다. 이러한 변화는 일반적 숙련(general skill)을 필요로 하는 직업이나 미숙련 직업과 같이 외주나 비정규직으로의 대체가 용이한 직무들에서 빠르게 진행되었다(Frehill, Abreu & Zippel, 2015). 비서직, 사무보조, 단순노무직, 청소나 환경관리, 경비 및 감시직, 급식이나 운전 등과 같은 직무들은 최근 우리나라 경제위기와 공공부문의 개혁기간 동안에 공직사회 안에서 빠르게 비정규직으로 변화한 대표적인 직무들이다. 그런데 여기에는 기존에 여성들이 많이 맡았던 저임금, 미숙련, 보조적 직무들이 상당히 많이 포함되어 있다는 것이 특이한 점이라 할 수 있다. 이러한 남녀간 보이지 않는 직무와 보직의 분리는 업무성과와 승진으로 이어져 장기적인 여성의 공직 대표성을 저해하는 기제가 될 수 있다(홍미영, 2006; 박천오,

2010; D'gostino, 2014).

기존 문헌의 보고에 따르면, 서구사회의 공직이나 공공부문에서도 여성이 맡는 직무는 실질적으로 남성보다는 상당히 제한적이다(Lewis & Nice, 1994; Yamagata, et. al, 1997; Kerr, Miller & Reid, 2002). 공공부문이나 정부에서 직장세계의 일원으로서 존재하는 여성은 남성과는 달리 거의 모든 직무에 두루 분포되어 있지 않고, 소수의 직무에 과잉분포 되어있는 경향이 있다. 그리고 이렇게 여성이 지배적으로 분포되어 있는 여성주종직무는 남성주종직무에 비해 위상이 낮고 처우도 낮은 직무들인 것이 보통이다. 이와 같이 여성이 공직의 직무분포에서 열등한 이유는 다양할 수 있으나, 크게는 개인적인 차원에 더하여 공직사회 특유의 구조적 요인을 지적할 수 있다(Reid, Miller & Kerr, 2004; Sneed, 2007; Reese1, & Warner, 2012; D'gostino, 2014).

물론 남녀에 대한 직무상의 분리는 일종의 분업의 효율성(efficiency of separation) 논리에 의한 자연스러운 현상에 불과하다는 초창기 성별직무연구들의 의견도 있다(Hartmann, 1976; Blum, 1991; Reskin, 1993; Anker, 1997). 학문적으로는 여성 개인의 자의적인 선택(choice)이라는 입장과 조직문화나 구조에 의해 강요된 배치(assignment)라는 입장이 서로 엇갈리고 있기도 하다(Pierce, 2014; Frehill, Abreu & Zippel, 2015). 하지만 설령 그럴지라도 이 개념이 공직사회에 장기적으로 고착화되거나, 전체 공직여성에 대한 평판적 시선과 사회적 평가에도 작용된다면 중요한 연구주제가 된다. 이런 점에 착안하여 연구는 공직의 남녀 직무분리에 대해 탐색적인 검증을 하고자 한다.

2. 성별직무분리의 원인과 현상

기존 이론에 따르면 여성직무와 남성직무의 분리는 현대사회 전체에서 지속적으로 존재해 왔다고 한다(Hartmann, 1976; Anker, R, 2000; Baunach, 2002). 그런데 만약 어느 조직에서 관행상 범주화된 어떤 직무에 여성들이 지속적으로 배치되는 것은 그 직무의 지위나 이미지가 하락한다는 것을 의미할 수 있다고 본다. 해외사례의 경우 공공부문의 지역사회서비스 부문에서 남성보다는 여성이 단순업무와 대인직무에 많이 노출되지만 그 인내력은 오히려 약해서 퇴직이나 이직이 유도되는 것으로 나타나고 있다. 특히 국내외적으로 여성이 최초 공직에 채용될 때에는 높은 지적 기준과 인성, 자질이 적용되지만, 정작 공직에 진입한 뒤에 여성이 맡는 직무는 남성의 그것과 차이가 있다는 측면에서 직무몰입과 동기부여에도 성별직무분리는 큰 장애가 되는 것이다(Blackburn, Brooks & Jarman, 2001; 박기남, 2002).

오히려 외국의 경험에서 흔히 나타났던 성별직무분리 현상은 여성의 실질적인 권익증진으로 포장되어 왔다고 평가된다. 즉 “우리 조직은 여성들의 직무와 보직에 있어 성차별을 하지 않으며 여성을 대우한다”는 것을 대외적으로 알리는 것에만 주력했다는 점이다. 환언하면 전통적인 남성의 직무에 여성이 들어가더라도 다른 구성원으로부터 제대로 인지되고 대접을 받는데 있어 한계를 보이게 된다는 것이다(홍미영, 2004; 우양호, 2014). 새로 남성적 직무를 수행하게 되는 여성은 기존의 남성과 같이 직무수행에 있어 많은 재량을 부여받을 엄두를 낼 수 없을 뿐더러, 거의 명목상의 직책만을 가지기 때문에 행동에도 보이지 않는 제약을 받게 된다는 점이 발견되었다. 따라서

성별직무분리는 장기간 잠복성과 고착화 과정을 거치면서 자연스럽게 출현하게 된 소위 '여성전용 직무영역(works only for women)'을 만든다. 나아가 조직 내부의 여성이 가진 성별 정체성을 도구적(instrumental existence)이면서 소외적인 존재(isolated existence)로 고착시키는 최우선 기제(priority mechanism)가 된다는 점이 바로 성별직무분리가 갖는 심각성으로 규정된다(Stainback & Kwon, 2012; Pierce, 2014; Nix, Perez-Felkner & Thomas, 2015).

성별직무분리와 관련 있는 직장 여성의 개인적 요인에 대한 가장 일반적인 설명은 주로 여성 개인의 자질 혹은 자격이 남성에 비해 낮기 때문이라는 주장이다(Frehill, Abreu & Zippel, 2015). 이에 반해 노동시장의 구조적 요인이 이러한 여성의 불리함을 설명해 준다는 관점은 개인적 자질에 상관없이 노동시장의 구조적 특성으로 인해 여성은 특정부문에 고용되는 경향이 있으며, 이러한 경향에 의해 여성은 남성에 비해 임금을 적게 받는 등의 불이익과 차별을 당하게 된다고 주장한다(Reese1 & Warner, 2012). 이러한 관점들은 논의의 구조가 개인적 자질과 노동시장의 구조로서 매우 상반되지만, 이들이 공통적으로 지적하는 것은 분명하다. 그것은 여성이 결혼과 출산, 자녀의 양육, 집안일 등의 가사노동 등으로 인해 고용이 안정되지 못하며, 이와 같은 이유로 직장에서의 경력이 지속적이지 못하다는 것이다.

이런 논리는 이른바 이중노동시장론(double labor market, dual labour market) 혹은 분절노동시장론(segmented labor market)의 이름으로 알려져 있다(Hartmann, 1976; Baunach, 2002). 즉 이것은 개인적 접근이 가정하는 남녀간 능력경쟁이 아니라 노동시장 구조 자체의 불완전성과 불평등성을 인정하는 모델이다. 그리고 가장 대표적인 기제는 성(sex)에 의한 이중화 및 분절이다. 즉 성에 의한 분리는 자본주의 발전단계에서 자본이 최대한의 이윤을 확보하기 위해 직무구조를 계층화하고 남녀 노동력의 자연적, 사회적 차이를 기초로 노동자 집단을 이질화하였기 때문인데, 성(sex)은 대표적인 자연적 차이의 하나로 직업과 직종을 분절화 시킬 수 있는 가장 중요하고 유용한 기준으로 활용되어 왔다. 남성은 흔히 고용의 안정, 고임금, 최적의 승진과 직업훈련 등을 보장받는 반면, 여성은 대체로 고용의 불안정, 임시직과 저임금, 적절한 승진의 기회나 직업훈련이 거의 없는 상태로 고착화된다는 이론이다(홍미영, 2004; 우양호, 2014). 이는 현재 공공부문과 민간부문의 직무와 직군 모두에 광범위하게 확산되어 있다는 주장이 많다(Anker, R, 2000; Blackburn, Brooks & Jarman, 2001).

직장세계에서 여성의 직무가 남성과 동등한 위치에 있지 않다는 것을 단적으로 보여 주는 것이 여성의 평균 임금이 남성에 비해 낮다는 점이다(Reese1 & Warner, 2012). 또한 서구나 아시아권에서 조직에서의 위상이나 지위가 높은 행정관리직이나 전문기술직에는 여성의 분포가 낮고, 위상이나 지위가 낮은 단순노무나 보조업무, 서비스직에 여성의 분포가 높게 나타난다는 점에 있어서도 직무분리의 가능성을 의심할 수 있다(Stainback & Kwon, 2012; Nix, Perez-Felkner & Thomas, 2015). 이렇게 여성들이 특정한 직업들에서 과잉 혹은 과소 분포되어 사람들에게 여성직무 혹은 남성직무로 받아들여진다는 사실은 성별직무분리의 고착화와도 관련이 깊다고 한다.

이에 공직에서 성별직무분리는 여성과 남성이 질적으로 다른 두 개의 직무집단, 혹은 직무군으로 분리되는 경향이 있기 때문에 문제가 된다. 여성이 조직에서 주도적인 위치에 있는 남성들이

가진 직무들로부터 격리되어 있다면, 바로 그것이 질적으로 평등하지 못한 현상으로 규정될 수 있다. 이것은 미국에서 흑인과 백인을 서로 격리된 작업공간에서 일을 시킬 것이냐, 아니냐의 논쟁과 비유되기도 한다(Sneed, 2007; Reese1 & Warner, 2012; D'gostino, 2014). 즉 인종 차별주의자들이 "흑인과 백인이 서로 격리되었지만 동등한 임금을 지급하므로 평등하다(separated, but equal)"는 것을 주장한데 대해서, "격리되었다는 바로 그 자체가 본질적으로 불평등하므로(separated is essentially unequal) 아무리 임금을 똑같이 줘도 흑인과 백인은 동등하지 못한 것"이라는 주장 사이의 논쟁과 유사한 논리로 볼 수 있다. 여성과 남성의 사이에서도 이러한 논쟁이 충분히 가능하며, 최근까지 서구 선진국에서는 이에 관해 본격적인 연구와 검증을 해오고 있다.

3. 성별직무분리 수준의 측정방식

서구에서는 일찍부터 성별직종이나 직무의 성별분리(sex segregation)에 깊은 관심을 보여 왔다. 성별직무분리를 계량적으로 측정하기 위해 외국학자들 사이에서 최근까지 가장 흔하게 이용되어온 척도는 격리지수(IS: Index of Segregation)이다. 이는 상이지수(ID: Index of Dissimilarity) 혹은 던컨(Duncan)의 상이성 지수(DID: Duncan Index of Dissimilarity)라고도 하며, 성별직무분리를 계량적으로 측정할 때 가장 빈번하게 사용되는 지표라 할 수 있다(Duncan & Duncan, 1955a; Blackburn, Brooks & Jarman, 2001). 상이성 지수는 어떤 특정한 그룹이 다른 그룹과 비교되었을 때, 지정된 범위 안에서 얼마나 고르게 분포되어 있는지를 보여주는 지수이다. 구체적으로 상이성 지수는 성별직무분포가 전체 근로자의 성별분포와 동일하기 위해서 여러 직군이나 직무들 간에 이동을 해야 할 여성의 비율을 의미하며, 일단 '0'에서 '1' 사이의 숫자로 나타나게 된다. 즉 상이성 지수(DID)는 다음과 같은 식(1)과 식(2)의 형태와 같은 계산식으로 표현된다.

식(1)과 식(2)의 계산식에서 $i=1, \cdot\cdot\cdot\cdot\cdot, n$ 등으로 분석하고자 하는 직군(직무)의 숫자를 나타내며, F= 전체 여성 근로자 수, F_i= i직군(직무)에 종사하는 여성근로자 수, M= 전체 남성 근로자 수, M_i= i직군(직무)에 종사하는 남성근로자 수를 각각 의미한다. 각각의 직업군에 대해서 이러한 값은 완전한 균형상태에 도달하기 위해 남녀 중 한쪽 성별의 이동 정도를 표현해 준다. 가령 0은 완전한 50%대 50%의 성별균형 상태이며, $M_i = F_i$의 상태를 나타낸다. 그러나 1은 어느 한쪽의 성에 의해 100% 독점된 완전한 불균형 상태이며, $M_i > 1$ 이거나 $F_i = 0$ 일 수 있는 등 여러 경우의 수를 갖는다. 즉 상이성 지수는 통상 백분율로 표시되며, 상이성 지수가 백분율로 0%이면 남녀의 직종이 고르게 분포되어 있음을 의미하며, 상이성 지수가 백분율로 100%이면 성별로 직무나 직군이 완전히 분리되어 있음을 의미한다(Duncan & Duncan, 1955b; Oaxaca, 1973).

$$DID(1) = \frac{1}{2}\sum_{i=1}^{n}\left|M_i - F_i\right|, \quad M_i \equiv \frac{m_i}{m} \; and \; F_i \equiv \frac{f_i}{f} \quad \text{.....식(1)}$$

$$\text{Duncan Index of Dissimilarity} = \frac{1}{2}\sum_{1}^{n}\left|\frac{F_i}{F} - \frac{M_i}{M}\right| \quad \text{.....식(2)}$$

환언하면 특정 직무나 직군 안에서 남녀 근로자의 비율이 완전히 똑같으면 상이성 지수는 '0'의 값을 갖는다. 이는 남녀간 성별직무분리나 성별직군분리의 현상이 전혀 없는 것이고, 반대로 그 값이 1쪽으로 커질수록 성별 직무나 직군분리 현상이 심화되는 것으로 파악할 수 있다. 그래서 상이성 지수의 값은 어느 기관이나 부서의 여성 다수직무에서 여성 소수직무로 여성이 각각 얼마나 옮겨야 하는지를 말해 준다. 동시에 이러한 상이성 지수는 여성과 남성이 동일한 직업적 분포를 나타내기 위해 현재의 직군이나 직종을 새로 버리거나 얻어야 하는 여성(혹은 남성)의 비율을 의미하는 것이다(Duncan & Duncan, 1955a; Duncan & Duncan, 1955b; Blackburn, Brooks & Jarman, 2001). 성별직무분리의 대다수 연구들은 상이성 지수야말로 가장 효율적인 균일성의 측정도구라고 설명하고 있는데, 현재에도 여전히 강력한 분리지수로서 기능할 수 있는 이유는 간단하다. 그것은 기본적으로 상이성 지수가 측정하고자 하는 것이 특정 조직이나 집단의 성별패턴을 균일성(evenness)의 측면에서 살펴본 것이라는 점에 있다.

그런데 상이성 지수는 각 직무나 직군의 크기, 그리고 그 직무를 가진 사람들의 수가 많은가 혹은 적은가에 따라서 영향을 받기도 하고, 전체 직무를 얼마나 대분류로 혹은 세분류로 나누는가와 직무의 카테고리가 세밀한가에 따라서도 미세하게 달라진다. 상이성 지수 혹은 격리지수는 그 분류체계와 직군이나 직무카테고리의 수에 따라 민감하게 반응하기 때문이다. 게다가 분석에 포함된 직무나 직군의 분류체계가 다르거나, 그 직무나 직군의 숫자가 다른 자료들의 격리지수를 내어 단순 비교한다는 것은 별로 의미가 없다. 다만 산출된 서로 다른 격리지수들을 놓고서 어떻게 해석해야 할 것인가의 문제가 생긴다. 또한 일정하게 제한되는 분석의 기간에 걸쳐 도출한 상이성 지수의 추이만으로 그 변화의 세세한 의미를 도출하기는 쉽지 않다. 이에 기존 공공부문과 공직의 성별직무분리에 관한 많은 연구들은 상이성 지수의 계량 분해를 시도하고 있으며, 이를 통해 성별직무의 분리 경향성을 파악하고 있다. 물론 상이성 지수에서 새로운 현상이 발견되면, 이를 토대로 추가적인 설문이나 면접조사를 통해 의미를 도출하고 있다(Lewis & Nice, 1994; Yamagata, et. al, 1997; Kerr, Miller & Reid, 2002; Reid, Miller & Kerr, 2004; D'gostino, 2014).

Ⅲ. 연구설계와 자료

1. 공직사회의 직무구조와 분류체계

공직사회의 직무구조는 일과 활동을 구성하는 가장 기본적이며 세분화된 단위로서의 요소(element)와 활동(activity), 독립된 목적으로 수행되는 하나의 명확한 작업으로서의 과업(task), 특정한 개인이 수행하는 여러 가지 과업으로서의 책무(duty), 동일하거나 유사한 직무의 집단(a group of duty)으로서의 직렬(job group), 동일하거나 유사한 직렬의 집단(a group of job families)으로서의 직군(job family) 등으로 구분될 수 있다. 여기에 관해 중앙정부의 경우 각 부처별로 직제시행규칙과 업무분장규정이 있으며, 실제적으로는 공직사회의 직무구조와 분류에 대해 '우리나라

정부기능분류체계(BRM: Business Reference Model)'를 참고할 수 있다. 중앙정부의 직무분류는 지난 2006년부터 정부기능분류체계에 의해 데이터화되어 있으며, 그 활용을 통해 궁극적으로 정부의 정책집행에 직접적으로 이바지하는 것을 목적으로 하기 때문이다.

〈그림 1〉 현행 정부기능분류시스템(BRM)의 직무구조와 분류기준

* 자료: 행정자치부(2017), 정부기능분류시스템(BRM) 운영 지침.

기본적으로 정부기능분류체계(BRM)의 기능별 분류방식은 정부 행정기관이 상시적으로 수행하는 업무를 정책분야, 정책영역, 대기능, 중기능, 소기능, 단위과제 등 기능의 수준(level)에 따라 6단계로 구성되어 있다. 그리고 목적별 분류체계는 행정기관이 정책목적을 달성하기 위하여 그 기관의 업무를 임무, 정책목표, 성과목표, 관리과제 등 정책의 수준에 따라 4단계로 구성되어 있다. 정부기능분류체계(BRM)은 중앙행정기관이 수행하는 모든 업무를 기능별목적별로 분류하여 단위과제별 업무의 기본정보, 속성정보, 유관정보, 업무편람 등 다양한 연계 지식·정보를 공유할 수 있도록 체계화된 정부기능분류체계이다(행정자치부, 2017). 이는 정부기능의 분류 및 관리에 관한 규정(대통령훈령 제209호)와 정부기능분류시스템(BRM) 운영지침(행정자치부 예규 제19호)에 따른 것이다.[1)]

1) 정부기능분류체계는 범정부적으로 행정기관의 기능을 체계적으로 분류하고, 이를 효율적으로 관리·연계함으로써 행정의 능률성 및 책임성을 증진하는 것을 목적으로 한다. 이에 행정자치부장관은 행정기관이 기능분류 업무를 전자적으로 처리할 수 있도록 지원하고, 연계정보 등의 공동 활용을 확대하기 위한 정보화시스템, 즉 정부기능분류시스템을 구축·운영하고 있다. 정부기능분류체계는 전자정부기반의 표준적인 정부기능분류시스템으로서, 정부업무와 관련한 다수의 행정기관이 공동으로 사용하는 행정정보시스템인 온-나라시스템, 기록관리시스템, 국정관리시스템 등에 연계되어 표준적인 정부기능분류체계의 기반을 제

2. 공직사회의 직급구조와 분류체계

먼저 우리나라의 공직의 직급 분류제도는 시기별로 차이를 보이고 있다. 1948년 대한민국 정부 수립 이후부터 1980년까지는 공무원을 일반직과 별정직으로만 구분하다가, 1981년 국가공무원법을 개정한 이후부터 지금까지 신분보장여부에 따라 경력직과 특수경력직으로 크게 나누고 있다. 경력직은 다시 일반직·기능직·특정직으로 정하고 있으며, 특수경력직은 정무직·별정직·계약직·고용직으로 해서 모두 7개의 직급으로 구분하고 있다. 경력직의 각 직급에서는 서로 유사하다고 판단하는 직무 그룹끼리 묶어서 직군·직렬·직류, 병과(군인), 경과(경찰) 등으로 나누고 있다(행정자치부, 2017).

〈표 1〉 우리나라 공직사회 직급 및 직무분류체계 현황

구 분			종적 분류		횡적 분류		
			계급수	계급명칭	직군	직렬	직류
경력직공무원	일반직공무원		9(2)	1급~9급/연구관·연구사 등	10개	57개	91개
	기능직공무원		10	기능1급~기능10급	11개	22개	37개
	특정직공무원	외무공무원	14	14등급~1등급	3개 직군		
		경찰공무원	11	치안총감~순경	6개(경과), 19개(특기)		
		소방공무원	10	소방총감~소방사			
		군인(장교)	11	원수~소위	19개(육), 26개(해), 17개(공)		
		군무원	9/10	1급~9급(일반)/1급~10급(기능)	15개	51개	
		국가정보원직원	9/10	1급~9급(일반)/1급~10급(기능)	2개	9개	
		경호공무원	9	1급~9급			
		검사	4	검찰총장~검사			
특수경력직	정무직공무원		5	대통령, 총리, 부총리, 장관, 차관(급)			
	별정직공무원		9	1급상당~9급상당, 교원상당	몇 개의 직무분야		
	계약직공무원		9/5	1호~9호(일반)/가~마(전문)			
	고용직공무원						

* 자료: 행정자치부(2017), 정부기능분류시스템(BRM) 운영 지침.

그리고 종적으로는 경력직공무원의 경우 공무원의 신분 등급을 몇 개로 나누고 있으며, 특수경력직공무원도 비록 명칭은 계급이 아니지만 사실상 계급처럼 운용하는 연봉(보수) 등급을 몇 단계로 구분하고 있다(행정자치부, 2017). 다만, 경력직공무원의 직종간 또는 직렬간 이동은 각각의 채용시험에 합격하고 들어오지 않는 한 거의 불가능하다. 대부분의 공무원은 일단 하나의 직종 또는 직군(렬)으로 들어오면, 불이익을 감수하면서 이동을 하지는 않는다. 종전의 경력을 아예 인정받지 못하거나 경력평정 점수를 손해보는 등의 불이익을 감수하지 않는 한 직렬이나 직군을 옮길 엄

공하고 있다. 행정기관의 장은 그 기관이 수행하는 행정업무에 관하여 기능별 분류체계를 작성·관리하여야 하며, 관련 법령의 제정·개정·폐지 등으로 인해 해당 기관의 기능이 신설·변경·폐지된 경우나 업무환경의 변화 또는 업무의 효율적 수행 등을 위해 기능별 분류체계를 수정할 필요가 있는 경우에는 지체 없이 수정하여야 한다. 또한 정부기능분류시스템을 활용하여 행정기관 간 유사·중복 기능의 확인, 기능별 업무량 분석, 그 밖의 관련 정보를 검색하는 등 행정업무 효율화에 적극 활용하여야 한다.

두를 내지 못한다. 그래서 부처별 상이성 지수의 외부효과는 적은 편이다(행정자치부, 2017; 인사혁신처, 2018).

또한 우리나라는 현재 공직사회의 직급구조와 분류체계에 있어서 계급제 중심에 직위분류제적 요소인 직위공모제, 개방형임용제, 직군, 직렬 등을 가미해서 운영하고 있는 것으로 요약할 수 있다. 그런데 중앙정부 부처의 정확한 상이성 지수를 측정하기 위해서는 직급 및 직무분류체계에서 경력직 공무원을 중심으로 하되, 정무직·별정직 등의 특수경력직 공무원은 제외하는 것이 적절한 것으로 보았다. 특수경력직은 국가공무원법 및 지방공무원법의 적용을 받지 않거나 입직에 시험을 거치지 않은 경우가 많기 때문이다.

3. 성별직무분리에 관한 상이성 지수

성별직무분리의 검증방법인 상이성 지수에 대한 통계적 분해기법은 여러 가지가 나와 있다. 그러나 기존에 사용되는 사용하는 가장 대표적인 방식은 Oaxaca(1973)가 제시한 기법이다. Oaxaca(1973)는 상이성 지수의 한계점을 온전히 지수 자체의 문제(index number problem)라고 규정하였다. 그래서 상이성 지수의 일반화 논의는 상이성에 대한 개념 및 측정 지수들이 혼재되어 있는 지금까지의 실정과 관련되며, 학자들은 Duncan & Duncan(1955a; 1955b)을 시작으로 기존에 제시된 다양성 측정 지수들을 일반화하여 논의하고자 했다.

이러한 일반화의 관점에서 구체화된 Oaxaca(1973) 지수분해는 Duncan의 상이성 지수의 특정한 버전이라 할 수 있다. 즉 Oaxaca(1973)의 지수분해는 직무집단 분리(segregation) 내의 모든 변화를 성별구성효과(sex composition)와 직무혼합효과(task mix component)의 형태로 제각각 계량적 분해를 할 수 있다는 주장이다. 그리고 다음과 같은 기본 산식을 토대로 이를 응용하여 분해가 가능한 것으로 보았다(Duncan & Duncan, 1955a; Duncan & Duncan, 1955b; Oaxaca, 1973; Blackburn, Brooks & Jarman, 2001).

$$\ln W_m = \alpha_m + \beta_m X_m + \varepsilon_m \ , \ \ln W_f = \alpha_f + \beta_f X_f + \varepsilon_f$$

$$\ln W_m - \ln W_f = (\ln W_m - \ln W_f^*) + (\ln W_f^* - \ln W_f) = (\alpha_m' - \alpha_f') + (X_m - X_f)\ \beta_m' + X_f\ (\beta_m' - \beta_f')$$

상기의 산식에서 나타내고 있는 α와 β는 각각 추정계수를 뜻하고, Xm는 남성 특성변수의 평균, Xf는 여성 특성변수의 평균을 의미한다. 또한 산식의 Wm는 특정한 직무에서 남성의 평균비율, Wf는 특정한 직무에서 여성의 평균비율을 의미한다. 그리고 던컨(Duncan)의 상이성 지수(DID)를 다시 분해하여, 어느 특정한 직종이나 조직에서 사로 다른 복수 직무사이에서 얻을 수 있는 Oaxaca(1973)의 차별계수(discrimination coefficient)는 다음 식(3)과 같이 구할 수 있다(Oaxaca, 1973; Blackburn, Brooks & Jarman, 2001).

$$DID(2) = \frac{(W_f/W_m)-(W_f/W_m)^*}{W_f/W_m^*} \quad \text{.....식(3)}$$

Oaxaca(1973)의 계수 분해법에 따라 우선 본 연구에서는 공직의 성별직무분리에 대해서 성별구성효과와 직무혼합효과를 별도로 구분하여 분해해야 한다. 이러한 계산을 하기 위해서는 다음과 같은 과정이 필요하다. 먼저 앞에 제시된 던컨(Duncan)의 상이성 지수에 관한 앞선 식(2)의 일부가 Oaxaca(1973)이 제안한 식(3)의 적용을 통해 분해되어, 새로운 식(4)의 형태와 같은 계산식으로 전환되어야 한다. 그리고 여기서 구체적으로 첫 번째 분해항인 성별구성효과는 각 직무의 규모가 일정하다는 전제 하에서 해당 직무나 직군의 성비 변화에 따른 지수의 변화를 의미해야 한다. 두 번째 분해항인 직무혼합효과는 각각의 직무 및 직군 내 성비가 일정하다는 가정 하에서 직무의 규모가 변화하였을 때의 지수의 변화를 의미해야 한다.

그래서 성별직무분리의 실증을 위한 분석에서는 각 연도별 Duncan의 상이성 지수를 정부부처의 차이를 토대로 한 직무 및 직군의 서로 다른 분류코드를 활용하여 도출할 것이다. 그리고 별도로 도출한 연도별 상이성 지수들의 장기적인 추이를 살펴볼 것이고, 추가적으로 부처의 유형별 추이 역시 함께 살펴볼 것이다. 또한 식(4)~(5)의 방식으로 Duncan의 상이성 지수의 기간 간 변화를 분해하여 지수의 변화가 성비의 변화와 직무규모의 변화 중 어느 것의 영향을 통해 주로 변화하였는지 살펴볼 수 있다.

결론적으로 본 연구는 공직의 성별직무분리에 관한 측정의 기초적 자료를 제공한다는 측면에서 보수적으로 선행연구들이 많이 다루었던 상이성 지수 산출방식을 토대로 분석하려 한다. 그리고 그러한 방식에 더하여 기간별 분해를 추가로 응용하는 방식을 사용했다는 점을 밝히고자 한다. 또한 상이성 분석의 정확성을 더하기 위해서는 우리나라 중앙정부 정부 인사의 공식통계가 생산된 최소 20년 정도의 연도를 다룰 필요가 있다(Duncan & Duncan, 1955a; Oaxaca, 1973).

$$I = \frac{1}{T}\sum_{i=1}^{n}\left|(1-a)m_i - a f_i\right|,\ T = m + f,\ and\ \ a = \frac{m}{T} \quad \text{.....식(4)}$$

$$DID(3) = 0.5\left\{\sum_{i=1}^{3}\left|\frac{m_i}{m}-\frac{f_i}{f}\right|\right\} = 0.5\left\{\left|\sum_{i=1}^{3}M_i - F_i\right|\right\} = 0.5\left\{\left|\frac{m_1}{m}-\frac{f_1}{f}\right|+\left|\frac{m_2}{m}-\frac{f_2}{f}\right|+\left|\frac{m_3}{m}-\frac{f_3}{f}\right|\right\} \quad \text{.....식(5)}$$

Ⅳ. 분석결과 및 논의

1. 공직의 성별직무분리 실태

본 연구에서 사용되는 자료는 중앙정부 각 부처별로 생산되어 있는 직제시행규칙, 업무분장규

정, 그리고 실제적으로는 공직사회의 직무구조와 분류에 대해 '우리나라 정부기능분류체계(BRM)의 데이터를 자료로 하였다. 현재 중앙정부의 모든 직무에서의 성별분리현상을 측정하기 위해서는 될 수 있는 한 세분화 된 직무코드 자료가 필요하였기 때문이다. 현재 공식적으로 출판된 정부통계 중에서 직무를 각각 대기능 분류, 중기능 분류, 소기능 분류에 따른 3가지 코드(3-digit occupation code)로 분류하고 있는 것은 이 자료 외에는 없는 것으로 보인다. 그리고 이러한 정부기능분류에서 대분류보다는 중분류를 사용하면, 중분류보다는 소분류(혹은 직무) 데이터를 사용하면 남녀의 성별직무분리의 정도가 더욱 선명하게 나타난다. 그 이유는 정부의 직무 대분류 내에서 임금과 사회적 지위, 책임과 권한 등에서 다른 여러 개의 작은 직업집단들이 포함되어 있고, 성비가 크게 다른 것들도 포함되어 있어 서로 충돌효과를 상쇄시키기 때문이다.

BRM의 표준분류는 다시 대분류, 중분류, 소분류 등 계층적으로 구성되어 있는데, 대분류(Level-1 항목)는 일반공공행정 등에 걸친 총 15개 분류항목이 포함되어 있고, 대분류 아래 67개의 중분류 항목(Level-2 항목), 중분류 아래 487개의 소분류 항목(Level-3 항목)로 구성되어 있다. 현재 우리나라 중앙행정기관에 대한 정부기능분류체계(BRM)의 데이터 셋(set) 상에서는 대기능 분류코드(BRM Level-1)는 470개이며, 중기능 분류코드(BRM Level-2)는 5,683개, 소기능 분류코드(BRM Level-3)는 35,283개로 집계되어 있다(행정자치부, 2018).

행정부국가공무원인사통계와 행정자치통계연보가 작성되어 있는 1998년부터 2016년까지의 시기는 정부기능분류체계가 비교적 정확한 기간이다. 물론 실제 분석에 이용된 원자료의 통계수치는 정부에 의해 공표가 되어 있는 익년도(각 연도+1년) 자료이다. 정치적으로도 이 기간은 김대중 정부, 노무현 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부를 거치면서 보수와 진보를 이념적으로 비슷하게 넘나드는 기간이다. 그리고 이 시기에 역대 정부간 정부조직의 개편은 3차례가 있었다. 정부조직의 개편에서 이에 BRM의 표준분류는 각 역대정부의 부처 코드에 맞게 다시 재분류하였다.[2)]

또한 정치적으로 정권의 변화에 부침이 적은 공통의 부처를 사전에 선별하였으며, 특정한 정부시기에만 있었거나 설립의 역사가 짧은 특정 부처들은 모두 제외하고 분석을 하였다. 따라서 공직사회에서 성별직무분리의 정도를 측정하는데는 정부기능분류체계 직무코드 데이터를 토대로 하여 상이성 지수를 이용한 기본적인 직무분리의 수준이 분석되어야 한다. 그리고 이와 함께 소수의 직무에 여성이 얼마나 집중되어 있는가를 측정하여 직무코드 데이터에서 성별의 상대적 집중도를 동시에 살펴볼 수 있다. 중앙정부의 공직 성별직무분리에 관한 상이성 지수 결과는 〈표 2〉와 같이 나타났다.

2) 2017년 12월을 기준으로 정부기능분류체계(BRM)에 따른 중앙정부의 정부조직의 분석대상 현황은 다음과 같다. 부(部)는 기획재정부, 교육부, 과학기술정보통신부, 외교부, 통일부, 법무부, 국방부, 행정자치부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 보건복지부, 환경부, 고용노동부, 여성가족부, 국토교통부, 해양수산부이다. 처(處)는 국가보훈처, 인사혁신처, 법제처, 식품의약품안전처이다. 청(廳)은 국세청, 관세청, 조달청, 통계청, 검찰청, 병무청, 방위사업청, 경찰청, 소방청, 문화재청, 농촌진흥청, 산림청, 중소기업청, 특허청, 기상청, 행정중심복합도시건설청, 새만금개발청이다. 위원회(委員會)는 방송통신위원회, 공정거래위원회, 금융위원회, 국민권익위원회, 원자력안전위원회 등이다.

〈표 2〉 중앙정부의 공직 성별직무분리에 관한 상이성 지수(DID)

연도	평균 (전체기관)	부(部)	처(處)	청(廳)	위원회(委員會)
1998	0.32	0.45	0.17	0.42	0.21
1999	0.31	0.41	0.21	0.44	0.25
2000	0.37	0.55	0.20	0.50	0.36
2001	0.40	0.45	0.22	0.56	0.40
2002	0.42	0.52	0.16	0.53	0.33
2003	0.41	0.48	0.24	0.50	0.39
2004	0.40	0.63	0.20	0.55	0.36
2005	0.39	0.32	0.16	0.53	0.34
2006	0.36	0.39	0.14	0.46	0.27
2007	0.45	0.48	0.21	0.59	0.36
2008	0.48	0.51	0.15	0.50	0.31
2009	0.46	0.41	0.12	0.47	0.28
2010	0.50	0.47	0.20	0.58	0.38
2011	0.52	0.47	0.15	0.59	0.37
2012	0.53	0.50	0.14	0.60	0.40
2013	0.49	0.56	0.21	0.59	0.30
2014	0.46	0.40	0.15	0.54	0.31
2015	0.48	0.31	0.13	0.53	0.34
2016	0.47	0.46	0.18	0.57	0.36
평균 (전체연도)	0.43	0.46	0.17	0.53	0.33

* 자료: 행정부국가공무원인사통계(각 연도+1년), 행정자치통계연보(각 연도+1년) 원자료 분석.
* 주: 0〈DID〈1, DID가 1에 가까울수록 성별격차나 성별직무분리가 큼.

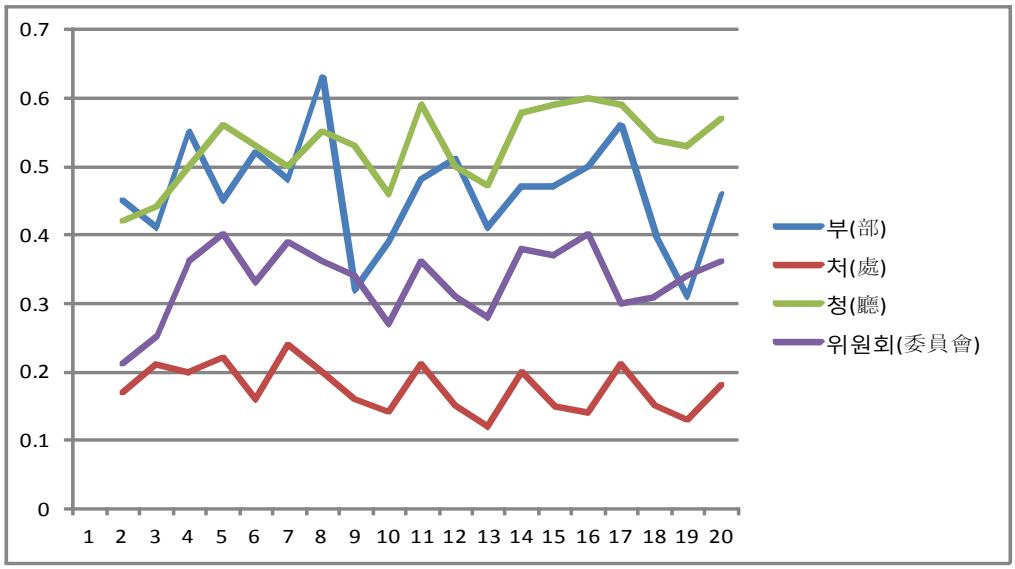
2. 결과의 해석과 논의

앞선 상이성 지수를 나타낸 〈표 2〉의 변화추이를 〈그림 2〉로 다시 나타내었으며, 이에 대한 주요 해석과 논의는 다음과 같다. 우선 공직에서 여성은 남성에 비해 특정부처와 직무로의 쏠림 현상이 장기적으로 일어나고 있었다. 반면에 남성의 경우에는 여성에 비해 모든 직종에서 상대적으로 고른 분포를 보이고 있었다. 우선 앞에서 언급된 공식에 따라 전체 부처들의 성별 상이성 지수를 계산하였더니, 1998년도에는 상이성 지수 수치가 0.32정도였으나, 약 20년 뒤인 2016년도의 수치는 0.47로 나타났다. 앞서 논의한 바와 같이, 이 상이성 지수의 수치들은 공직의 각 부처들에서 남녀의 분포가 동등한 방식, 즉 남녀 비율이 50:50으로 이루어지기 위해서 필요한 숫자들이다. 그래서 수치가 크면 클수록 현재 성별로 불균등하다는 의미가 된다. 또한 상이성 지수는 공직의 각 부처에서 남성과 여성의 분포가 전체에서의 남성비율과 여성비율처럼 동등하게 분포되기 위한 필요수치이기도 하다.

이런 맥락에서 1998년도에는 상이성 지수 수치가 0.32라는 것은 32%의 여성 혹은 남성이 다른

부처로 옮겨가야 하고, 2016년도에는 47%의 여성 혹은 남성이 부처를 바꾸어야 한다는 말이 된다. 과거 우리나라의 공직에는 항상 남성이 다수였고 여성이 부족했으므로, 32%나 47%의 남성이 여성에게 직무나 자리를 비워주어야 한다는 의미로 해석해도 무방할 것이다. 여하튼 1998년과 2016년이라는 이들 두 연도의 상이성 지수들을 단순 비교하면, 약 20년 동안 약 15%정도 높아졌다. 이것으로 우리나라 공직사회에서의 성별직무분리 현상은 그동안 심화되어왔다는 사실을 잠정적으로 추정할 수 있다. 정확한 남녀 상이성 수치를 논외로 하더라도 그 경향성을 보면 역대 정부별로 남녀 공무원 사이의 직무분리와 업무의 쏠림 현상은 과거보다 심해져 왔다는 주장을 조심스럽게 할 수 있다.

〈그림 2〉 성별직무분리에 관한 상이성 지수(DID)의 변화 추이



* 주: 아래 숫자는 1(1998)부터 20(2016)까지 5년 단위로 김대중, 노무현, 이명박, 박근혜 정부.

보다 세부적으로 초기 통계에서 중앙정부에 속한 부(部), 처(處), 청(廳), 위원회(委員會)의 남녀간 상이성 지수는 평균적으로 0.32로 높은 편은 아니었다. 특히 중앙정부의 부(部)와 청(廳) 같은 대규모 조직에서의 상이성 지수는 위원회(委員會) 같은 소규모 조직에서의 그것보다 상대적으로 높게 나타났다. 이는 전반적으로 정부부처나 공공조직에서 조직의 규모가 클수록 성별직무분리 현상이 심화된다는 것을 주장한 기존의 연구와 학설을 지지하는 것으로 보인다(Lewis & Nice, 1994; Yamagata, et. al, 1997; Kerr, Miller & Reid, 2002; Reid, Miller & Kerr, 2004; Sneed, 2007; Reese1 & Warner, 2012; D'gostino, 2014). 또한 이는 정부조직 상에서 부(部)나 청(廳)과 같이 조직의 규모가 클수록 여성의 숫자가 많은 하위의 현업부서나 지원부서, 혹은 산하기관이나 유관단체를 더 많이 거느리고 있기 때문으로 생각된다.

이와 다른 관점에서 시기적으로는 김대중, 노무현 정부에 비해 2008년 이명박 정부 시기부터 중앙정부 부처별 상이성 지수가 크게 높아지고 있는 것으로 나타났다. 2013년에 남녀간 상이성 지

수는 정점을 찍었다가 최근 박근혜 정부까지는 약간이나마 낮아지는 추세를 기록하고 있다. 이것은 부처에 따른 남녀간 성별직무분리가 정치적으로 특정한 정부의 시기에 심화되었다가, 다시 조금씩 완화될 수 있는 가능성을 나타내 주는 것이다. 그러나 역대 정부 및 정권의 변화에 따라 성별직무분리의 상이성 지수가 일관되게 나타나지는 않는다는 점에서 해석상 의미는 적어 보인다. 본 연구의 탐색적 분석에서 역대 정권의 변화와 성별직무분리 사이의 인과성까지 논하기에는 무리가 있기 때문이다. 하지만 정권의 변화와 공직의 성별 비율이 완전히 상관이 없다고 단정하는 것도 역시 어려울 것이다.

이보다 더 큰 관점에서 상이성 지수의 최근 20년 간 흐름을 통해 살필 수 있는 중요한 하나의 경향성은 부처별로 남녀간 성별직무분리가 최근으로 올수록 나아지거나 평준화되지 않고 있다는 점이었다. 즉 최근까지 시험을 통해 공무원에 입직을 하는 비율은 여성과 남성이 거의 비슷해지고 있는 실정이지만, 실제 공직의 입직 이후에 맡는 직무나 업무들은 성별에 따라서 차이를 보여줄 개연성을 이러한 결과는 충분히 담고 있다. 남녀간 성별직무분리가 단순한 차이라고 보기에는 상식적으로 직무나 부처 쏠림의 기간이 너무 길고 반복적이다. 그래서 우리나라에서 공직의 성별직무분리는 기존의 조직문화나 성별 관행, 혹은 보이지 않는 요소에 의한 다소 의도적인 차별 쪽에 기운다고 보는 것이 더 설득력이 있을 것이다.

게다가 여성공무원에 대한 양성평등채용목표제나 여성친화정책이 거의 20년 가까이 일관되게 추진되어 왔음에도 불구하고, 남녀간 직급 및 직무의 상이성 지수가 높게 유지되고 있는 점도 문제시된다. 본 연구의 결과는 적어도 학계의 관련 연구자와 정책실무자에게 기존의 여성인사나 양성평등정책의 효과성에 대하여 새로운 고민을 하게 만들 것이다. 공직에서 여성공무원 비율이 크게 증가하고 있음에도, 여전히 부서 배치에 편차가 있고 성별로 직무가 쏠려 있다는 것은 향후에 구조적 혹은 규범적으로 꼭 해결되어야 할 문제이기 때문이다. 보다 자세한 함의와 시사점은 결론에서 다시 논의하고자 한다.

V. 결론 및 시사점

공직의 성별문제는 행정학에서 빈번한 연구주제가 되어왔음에도 불구하고, 본 연구가 제기한 성별직무분리 문제는 여전히 해명되지 않은 과제로 남아 있다. 우리나라보다 앞선 해외의 연구와 경험에 비추어 보면, 공직사회 여성의 지위와 기존 관행의 변화는 단기간에 쉽게 오지 않을 것이다. 그런 맥락에서 공직사회의 이 문제가 현재 학문적으로 중요한 의미를 갖는 이유는 해외의 주장과 같이 여성의 실질적 공직 대표성과 상대적 지위에 미치는 부정적 영향 때문이다. 공직사회에서 성별직무분리의 여부와 그 원인을 이해하기 위해서는 일단 현상의 존재와 정도를 우선 확인해야 한다고 생각된다. 이에 본 연구는 공직사회의 성별직무분리 현상의 존재와 그 실태를 새롭게 밝혀보고자 했다. 여기서는 함의와 시사점을 요약해 보는 것으로 결론을 대신하고자 한다.

첫째, 성별직무분리의 개념은 직업현장에서 직무와 보직이 남녀 성별적 요인에 의해 분리 혹은

분절되는 현상을 말했다. 이 개념이 우리나라 공직사회에 도입될 여지는 충분해 보였다. 일단 기존 연구와 이론에 의하면 서구사회의 공직에서도 여성이 맡는 직무는 실질적으로 남성보다는 상당히 제한적이었다. 우리나라 공직의 성별직무분리 현상에 대해서도 몇몇 선험적 연구들이 존재하고 있으며, 다수 부처나 직무들이 관행상 여성 혹은 남성으로 분리되어 있음을 관찰할 수 있다. 특히 기존 이론과 연구들이 동의하는 바는 여성이 지배적으로 분포되어 있는 여성직무는 남성직무에 비해 위상이 낮고 처우도 낮은 것이 많다는 점이었다. 현재 우리나라 공직의 인사정책이나 성평등정책에 있어서 성별직무분리에 대한 설명은 부족한 상태이며, 관련 연구도 미흡한 편이다. 이 연구는 이런 문제를 본격적으로 제기한 것에서 그 의의를 찾을 수 있다.

둘째, 본 연구의 주된 목표는 현재 우리나라 공직부처에서 성별직무분리 현상 수준을 계량적으로 검증하고, 그 결과를 탐색적으로 분석하는 것이었다. 성별직무분리를 계량적으로 측정하기 위해 정부기능분류체계(BRM)의 데이터에 대한 상이성 지수를 이용하여 측정한 결과, 여성은 남성에 비해 특정부처와 직무로의 쏠림 현상이 장기적으로 일어나고 있었다. 그리고 공직에서 조직의 규모가 클수록 성별직무분리 현상이 심화되는 경향이 있었으며, 부처별로 최근으로 올수록 성별직무분리가 심해지고 있다는 점이 특징적이었다. 이는 공직인사에서 성별격차의 개선정책을 추진함에 있어 일정한 한계가 있다는 점을 지적하는 동시에 향후 관련연구 및 인사관리에 의미 있는 시사점도 제공해 주었다.

셋째, 연구결과에서 우리나라 중앙부처의 경우 역대 정부를 막론하고 성별직무분리 가정이 대부분 사실인 것으로 드러나는 추세임을 짐작할 수 있다. 이에 해외의 경우와 마찬가지로 우리나라 공직사회에서도 성별직무분리는 존재하고 있을 것으로 보인다. 공직에서 여성이 상대적으로 소수인 상황에서 남녀간 부서의 쏠림 현상이나 불균등 양상은 각각의 높은 상이성 지수에서 드러났다. 그래서 본 연구의 결과로 인하여 다음과 같은 연구질문 또는 가설을 연구자들에게 던질 수 있다. 예를 들어 공직사회의 기획, 예산, 인사, 감사, 실·국·과 주무핵심부서(core department)의 직무분야에는 여성이 상대적으로 적을 것으로 예상된다. 때때로 육체적인 강인함으로 요구하는 격무부서(heavy workload), 야근과 출장이 불가피하게 빈번하거나 대외적 협상이 자주 필요한 직무분야(external business)에서도 여성이 불리하기 때문에 상대적으로 소수일 것으로 추정된다. 이와 반대로 대민접촉을 많이 하는 부서(civil service), 지원부서(support division), 하위 일선업무(frontline work) 등에는 상대적으로 여성이 많을 것으로 추정된다. 또한 공무원의 근무조건이 열악할 수 있는 지방이나 하위 부서에서는 이런 현상이 더 심할 수도 있을 것이다. 반대로 정상적인 주간 근무패턴을 유지할 수 있는 한직 부서(unimportant department) 및 여성의 경력단절을 피할 수 있는 일-가정 양립(work-family life balance)이 가능한 부서에는 상대적으로 여성비율이 남성과 비슷하거나 더 많을 것으로 예상된다. 물론 이러한 여러 가정들은 우리나라 중앙 및 지방 공직사회의 객관적 통계와 주관적 조사를 통해 향후 중복적으로 검증될 필요가 있다.

넷째, 본 연구에서는 우리나라 공직에 '성별직무분리'라고 하는 새로운 개념을 도입하고, 정부인사통계를 통해서 일단 그 여부를 탐색적으로 규명해보는 것에 치중하였다. 물론 지금의 연구 단계에서 구체적인 정책방안의 현시는 무척이나 어렵다. 하지만 정부는 적어도 남녀간 부서 배치나

직무의 쏠림이 생각보다 크다는 점을 인지해야 한다. 특히 공직의 인사통계와 현황 관리를 전담하는 행정자치부와 인사혁신처는 정책적 혁신에 선도적일 필요가 있다. 그래서 적어도 향후 성별직무배치에 관한 통계(국가공무원법 제18조)를 추가적으로 생산해야 하고, 기존 공직의 가점평정제도(국가공무원법 제40조, 공무원 성과평가 등에 관한 규정 제27조)를 대폭 개선해야 한다는 점을 제안한다. 이를 통하여 여성비율이 많은 '비핵심부서 및 기피부서'에 대한 보상 및 인센티브를 남녀가 공히 납득할 수 있는 선에서 강화하고, 여기서도 '핵심적이고 좋은 기존 부서'의 수준으로 승진인사가 자주 나오게 만들 필요가 있다.

같은 맥락으로 공직 현장에서는 신규 승진자를 기존 공직의 비핵심부서 및 기피부서에 의무적으로 발령시키는 과감성을 갖추되, 향후 경력평정상의 추가적 반영을 통해 여기로 발령 받기 위한 내부경쟁을 유도하는 인사시스템의 혁신도 적극 검토해 볼 필요가 있다. 궁극적으로는 남녀간 보직배치의 균등성과 성별직무분리를 완화시키는 장기적인 마스터 플랜을 마련해야 한다. 적어도 본 연구가 이슈로 제안한 공직의 성별직무분리 실태는 우연에 의한 단순 차이가 아니었고, 보이지 않는 차별에 가깝다는 결론을 얻었기 때문이다. 어느 직장이나 하기 싫은 직무와 있기 싫은 부서가 존재하는 것은 불가피하다. 공무원도 여기서 예외는 아닐 것이다. 하지만 공직에서만큼은 최소한 그것이 국민의 공복(公僕)으로서 누군가 해야 할 중요한 역할이다. 향후 정부와 공공부문의 공정하고 균등한 성별직무배치가 반드시 규범적으로 담보되어야 할 숙제임에는 누구나 동의할 것으로 생각된다. 그래서 이 연구를 시작으로 다양한 공직의 성별분리연구가 파생될 것으로 기대한다. 예컨대, 성별직무분리에 대한 중앙과 지방정부의 비교, 지역별 실태와 특성 비교, 성별분리와 공직문화의 관계 등은 좋은 연구주제가 될 것으로 제안한다.

참고문헌

강인호·권경득.(2005). 지방정부의 여성 친화적 정책과 조직성과에 관한 연구. 「한국정책과학학회보」. 9(4): 343-360.

권경득.(2010). 공직 내 여성의 대표성과 조직문화, 직무행태 및 조직성과에 관한 연구. 「한국행정논집」. 21(3): 795-819.

박기남.(2002). 관리직 여성의 사회적 자본과 성별 직무 분리. 「한국사회학」. 36(6): 109-136.

박천오.(2010). 한국 여성공무원의 여성대표적 역할 인식에 관한 탐색적 연구. 「한국행정연구」. 19(1): 177-200.

박천오·김상묵.(2001). 한국 정부조직의 여성친화성 실태 및 강화방안에 관한 실증적 연구: 공무원의 인식과 선호를 중심으로. 「한국행정연구」. 10(3): 190-212.

박천오·김상묵·강제상.(2000). 한국 공무원의 성별 직무관련태도 차이에 관한 실증적 조사연구: 지방공무원을 중심으로. 「한국행정학보」. 34(2): 269-287.

우양호.(2013). 공직사회 성차별의 양가적 차원과 요인 검증: 지방공무원을 중심으로. 「지방행정연구」. 27(1): 173-202.

우양호.(2014). 우리나라 공직사회의 양성평등 문제에 대한 새로운 접근. 「행정논총」. 52(1): 271-301.

홍미영.(2004). 여성공무원의 '유리천장' 현상에 관한 탐색적 연구: 남녀공무원의 인식비교를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」. 15(3): 329-363.

홍미영.(2006). 관료제의 여성대표성 확대에 대한 공무원 태도의 결정요인. 「한국행정논집」. 18(2): 447-473.

행정자치부.(2017). 정부기능분류시스템(BRM) 운영 지침, 실무자 매뉴얼 3건.

행정자치부.(2018). 행정부국가공무원인사통계, 행정자치통계연보, 인사내부자료 14건.

인사혁신처.(2018). 인터넷 홈페이지(공무원 인사제도; www.mpm.go.kr).

Anker, R.(2000). Gender and Jobs: Sex Segregation of Occupations in the World. *Work, Employment and Society.* 14(2): 401-416.

Baunach, D. M.(2002). Trends in Occupational Sex Segregation and Inequality, 1950 to 1990. *Social Science Research.* 31(1): 77-98.

Bielby, W. T and Baron, J. N.(1996). Men and Women at Work: Sex Segregation and Statistical Discrimination. *American Journal of Sociology.* 91(4): 759-799.

Blackburn, R. M., Brooks, B. and Jarman, J.(2001). The Vertical Dimension of Occupational Segregation. *Work, Employment & Society.* 15(3): 511-538.

Blum, L. M.(1991). *Between Feminism and Labor: The Significance of the Comparable Worth Movement.* University of California Press: 44-89.

D'gostino, M. J.(2014). The Difference That Women Make: Government Performance and Women-Led Agencies. *Administration & Society.* 46(3): 212-233.

Duncan, O. D. and Duncan, B.(1955a). A Methodological Analysis of Segregation Indexes. *American Sociological Review.* 20(2): 210-217.

Duncan, O. D. and Duncan, B.(1955b). Residential Distribution and Occupational Stratification. *American Journal of Sociology.* 60(5): 493-503.

Frehill, L. M., Abreu, A. and Zippel, K.(2015). Gender, Science, and Occupational Sex Segregation. in Pearson, W., Frehill, L. M. and McNeely, C. L.(Eds). *Advancing Women in Science: An International Perspective*: 51-92.

Grow, J. M. and Deng, T.(2014). Sex Segregation in Advertising Creative Departments Across the Globe. *Advertising & Society Review.* 14(4): 24-36.

Hartmann, H.(1976). *Capitalism, Patriarchy, and Job Segregation by Sex. in Women and the Workplace: The Implications of Occupational Segregation.* The University of Chicago Press: 137-169.

Kerr, B., Miller, W. and Reid, M.(2002). Sex-Based Occupational Segregation in US State Bureaucracies, 1987-1997. *Public Administration Review.* 62(4): 412-423.

Lewis, G. B. and Nice, D.(1994). Race, Sex, and Occupational Segregation in State and Local Governments. *American Review of Public Administration.* 24(4): 393-410.

Nix, S., Perez-Felkner, L. C. and Thomas, K.(2015). Perceived Mathematical Ability under Challenge: A Longitudinal Perspective on Sex Segregation among STEM Degree Fields. *Frontiers in Psychology.* 1(1): 1-51.

Oaxaca, R.(1973). Male-Female Wage Differentials in Urban Labour Markets. *International Economic Review.* 14(3): 693-709.

Pierce, J. L.(2014). American Workplaces Since the Civil Rights Act: The Changing Parameters of Race and Sex Segregation in the Private Sector. *Contemporary Sociology.* 43(3): 331-335.

Reid, M., Miller, W. and Kerr, B.(2004). Sex-Based Glass Ceilings in U. S. State-Level Bureaucracies, 1987-1997. *Administration & Society*. 36(4): 377-405.

Reskin, B.(1993). Sex Segregation in the Workplace. *Annual Review of Sociology*. 19(1): 241-270.

Reese1, C. C. and Warner, B.(2012). Pay Equity in the States: An Analysis of the Gender-Pay Gap in the Public Sector. *Review of Public Personnel Administration.* 32(4): 312-331.

Reskin, B.(1993). Sex Segregation in the Workplace. *Annual Review of Sociology*. 19(1): 241-270.

Sneed, B. G.(2007). Glass Walls in State Bureaucracies: Examining the Difference Departmental Function Can Make. *Public Administration Review.* 67(5): 880-891.

Stainback, K. and Kwon, S.(2012). Female Leaders, Organizational Power, and Sex Segregation. *The Annals of the American Academy of Political and Social Scienc*e. 639(1): 217-235.

Yamagata, H., Kuang, S. Stewman, S. and Dodge, H.(1997). Sex Segregation and Glass Ceilings: A Comparative Statics Model of Women's Career Opportunities in the Federal Government over a Quarter of a Century. *American Journal of Sociology.* 103(3): 566-632.

우양호(禹良昊): 부산대학교에서 행정학 박사학위(논문: 공공서비스 관리이론의 한국적 적실성에 관한 연구, 2009)를 취득하고, 현재 한국해양대학교 인문한국(HK) 부교수로 재직하고 있다. 한국지방정부학회 총무위원장 및 감사, 대한지방자치학회 편집위원 등을 맡았다. 주요 관심분야는 정책학, 공공관리, 도시 및 지방행정, 해양행정 등이다(woo8425@hanmail.net).

홍미영(洪美英): 부산대학교에서 행정학 박사학위(논문: 관료제의 여성대표성 확대에 대한 공무원의 태도 연구, 2005)를 취득하고, 현재 (재)부산여성가족개발원 선임연구위원 및 성평등연구부장으로 재직중이다. 관심분야는 인사행정, 인적자원관리, 여성정책, 행정학일반 등이다(lamer227@daum.net).

〈논문접수일: 2018. 2. 13 / 심사개시일: 2018. 2. 19 / 심사완료일: 2018. 4. 20〉

Abstract

An Empirical Study of Sexual Task Segregation in Korean Government Organizations: Simple Difference VS Intentional Discrimination

Woo, Yang-Ho

Hong, Mee-Young

The purpose of this study was to confirm that sexual task segregation exists in Korean government organizations. Sexual task segregation has been at the heart of debates about gender inequality. High levels of segregation in government organizations have been considered to be a significant factor in the discrepancy between the success of women and men, to impose constraints on careers, and generally to be at the root of gender inequalities. The inequalities of segregation are primarily located in public employment, but they spill over into all aspects of life. Sexual task segregation concerns the tendency for men and women to be employed in different task from each other across the entire spectrum of government organizations under analysis. Sexual task segregation measures have generally been expressed as summations over all government organizations under consideration. However, most measures, including all the most popular ones, can be usefully defined in relation to the index of dissimilarity. Thus, the level of horizontal task segregation and vertical task segregation in government organizations were very high differing from that has the tendency to rise between 1998 and 2016. So, sexual task segregation in government was the very significant factor of discrimination and raises the probability for women to be disadvantaged over men. Based on these significant research findings, theoretical and practical implications for government and public administrations were discussed.

Key Words: Sexual Task Segregation, Index of Dissimilarity, Task Discrimination, Women, Korean Government