

연구논문

행정관료조직과 성 주류화의 정치: 성별영향분석평가를 중심으로*

이은아**

〈국문초록〉

본 연구는 성 주류화 전략으로서 성별영향분석평가의 구조적 제약 조건이 무엇인지 행정관료조직과 정책행위자의 경험을 중심으로 분석하였다. 형식주의와 연공서열문화, 그리고 성과주의에 기반한 행정관료조직과 ‘개인’에 의존하는 성별영향분석평가 제도 사이에서 정책행위자들은 제도의 소극적 수용과 ‘추가 업무’에 대한 저항, 그리고 제한적 정책개선과 전환을 추구한다는 것을 밝혔다. 성별영향분석평가가 성평등 사회로의 전환 가능성을 갖기 위해서 협업 행정의 구축, 양적/실적 중심의 성과평가를 넘어서 질적 평가 지향, 그리고 성평등 정책의 책임 공유 등이 필요함을 논의하였다. 성 주류화 전략은 행정조직 내 누군가의 일이 아니라 모두의 책임이 되어야 하며, 행정관료조직의 변화를 통해 주류의 전환이 시작될 수 있음을 강조하였다.

주제어: 성 주류화, 성별영향분석평가, 행정관료조직, 공무원, 성평등

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016S1A5A8020621).

** 이화여자대학교 호크마교양대학 조교수(euna1441@ewha.ac.kr)

© 2018 계명대학교 여성학연구소

1. 서론

성 주류화는 “공공정책의 구조와 과정, 환경에 성 인지적인 실천과 규범을 내재화함으로써 평등의 제도화를 추구”(Daly, 2005: 435)하는 전략으로 1990년대 중반 이후 동등처우 전략이나 적극적 조치의 한계를 넘어서 주류의 전환을 가져올 수 있을 것으로 기대되었다. 그러나 선행연구들은 성 주류화 전략이 ‘전환 가능성’에도 불구하고 실질적 변화나 주류의 전환을 가져오기에 다소 미흡할 뿐 아니라 정책 도구나 기술로 축소될 우려가 있다고 지적하였다. 한국사회도 2000년대 중반 이후 성별영향분석평가를 비롯해 성인지 예산제도, 성인지 통계 등 성 주류화 정책을 추진해왔으나 양적인 제도 성장이 곧 질적인 변화로 이어지는 것은 아니라는 논의들이 있어왔다. 그렇다면 이는 성 주류화 전략의 내재적 한계 때문인가 아니면 성 주류화 전략이 이행되는 정치적 과정의 문제인가?

한편, 성 주류화는 다양한 내용으로 채워질 수 있는 ‘비어있는 기표’라는 점에서(Lombardo, 2005; Verloo, 2001) 각 국의 정치적·사회적 맥락에 따라 성 불평등을 다루는 방식과 전략은 달라질 수밖에 없다. 특히 성 주류화 전략은 공공정책을 통한 조직과 정책의 변화를 추구한다는 점에서 행정조직과 공무원은 중요한 행위주체가 된다. 만약 성별영향분석평가가 양적 성장에도 불구하고 질적 변화로 이어지지 않는다면, 한국의 행정조직의 특성과 정책행위자의 경험을 통해 성 주류화 전략의 의미와 한계를 분석할 수 있을 것이다.

본 연구는 한국의 행정조직 안에서 성 주류화 전략이 이행되는 과정과 전환적 가능성을 제약하는 구조적 조건이 무엇인지 분석하고자 한다. 이를 위하여 성별영향분석평가를 이행하는 공무원을 정책행위자로 보고, 성별영향분석평가가 기술적 도구나 수단으로 왜곡/축소된다면 그 이유가 무

었는지 살펴볼 것이다. 특히 성별영향분석평가를 담당하는 정책행위자의 경험을 중심으로 행정조직의 관료적 특성과 성평등을 목표로 하는 성 주류화 전략이 어떻게 접합 혹은 굴절되는지 분석하고자 한다.

“성 주류화가 실패한 것이 아니라 우리가 젠더를 주류화 하는 것을 실패했다”는 DAC 젠더넷 회의에서의 논평처럼(Eyben, 2010: 54), 성 주류화에 대한 담론적 비판과 분석보다는 젠더를 주류화 하는 방식과 이행과정에 대한 반성적 성찰과 논의가 필요하다고 보았다. 이 연구는 ‘버어있는 기표’로서 성 주류화 전략이 성평등 사회를 위한 전환적 가능성을 갖기 위해 지금 어떤 변화와 노력이 필요한지 고찰하고, 특히 행정관료조직과 성 주류화 전략의 정치 과정을 분석함으로써 주류의 전환을 위해 먼저 행정관료조직의 변화가 필요함을 밝히려는 것이 본 연구의 목적이다.

2. 선행연구 검토

1) 성 주류화 전략의 ‘전환 가능성’

성 주류화 전략은 1995년 북경 세계여성회의에서 새로운 성평등 의제로 채택된 이후, 글로벌 차원에서 다양한 방식으로 이행되어왔다. 성 주류화 전략은 공공정책에 젠더 관점을 통합함으로써 구조적 변화와 함께 주류의 전환을 가져올 수 있다는 점에서 ‘전환적’이지만, 담론과 수사에 머물러 실질적 변화로 이어지지 않고 관료적 과정으로 이행될 경우 정책 도구나 기술로 축소될 뿐 아니라 젠더의 급진성이 사라진다는 비판이 있어왔다(마경희, 2007; 정인경, 2012; 허라금, 2008; Booth and Bennett, 2002; Daly, 2005; True, 2003; Verloo, 2001; Walby, 2005). 또한 성 주류화 전략은 개념과 정의가 매우 모호하고 각국의 정치적·사회적 맥락에 따라 이행방

식과 과정이 달라질 수 있으며, 성평등 목표가 불확실하고 방법도 정확하지 않기 때문에 성 주류화 전략을 실천으로 옮기는 데 문제가 있다고 지적되기도 한다(Brouwers, 2013; Caglar, 2013).

또한 성 주류화 전략은 이행 수단, 즉, 성별분리통계, 성인지 예산, 성별 분석과 같은 성 주류화 도구 사용이 마치 성 주류화인 것처럼 여겨지는데(Rees, 2005: 556), 젠더 이슈에 대한 깊은 관심이 부족한 상태에서 성 주류화 전략이 관료제 안에서 절차적 형식으로 이행될 경우, 기술적 도구 혹은 관료제의 도구로 머물게 된다는 것이다(Daly, 2005; Meier and Celis, 2011). 스테파니 패터슨(Stephanie Paterson, 2010: 395)은 캐나다의 젠더 분석이 전환적 가능성에도 불구하고 몇 가지 한계를 갖는데, 그 이유가 젠더 분석이 젠더 전문가 혹은 전문가 분석에 기반한 일종의 “통치의 기술(technology of rule)”이 되기 때문이라고 보고 정책의 도구적 효과에만 초점을 맞추는 분석적 접근에서 벗어나 성 주류화의 재지향이 필요하다고 논의하였다. 킬레이 카글라(Gülray Caglar, 2013) 역시 성평등 증진을 위한 핵심 전략으로서 성 주류화의 빠른 지구적 확산과 불평등 구조의 실질적 변화에 대한 실패를 ‘패러독스’라고 명명하고, 관료조직 안에서 젠더는 사라지고 기술만 남게 된다고 비판하였다. 킬스티 밀워드 외(Kirsty Milward, et al., 2015: 76) 또한 성 주류화가 전환적 목적을 상실하게 되는 이유가 성 주류화가 이행되는 과정에서 발전조직과 정부의 구미에 맞춰지기 때문이라고 보았다. 이러한 선행 연구결과들은 성 주류화가 이행되는 과정, 특히 행정조직 안에서 성 주류화 전략이 어떻게 이행되는지에 대한 연구가 필요함을 보여준다.

이본느 벤쇼프와 마이크 벌루(Yvonne Benschop and Mieke Verloo)는 성 주류화가 조직 안에서 성평등 목표를 추구하는 전략이라는 점에서 조직 내 권력의 작동 방식과 행위자들의 이해관계와 분리될 수 없으며, 성 주류화를 둘러싼 복잡한 사회적 역동은 조직 내 권력과 맥락에 타협할 수

밖에 없는데 이것이 성 주류화의 전환적 가능성을 어렵게 만든다고 하였다(Benschop and Verloo, 2006: 31). 따라서 성 주류화의 핵심은 정책과 실천 뿐 아니라 조직과 문화에 고착된 남성중심적 실천을 찾아내서 변화시켜야 하는 것이다(Rees, 2005). 그러나 조직의 진정한 역동을 이해하기 위한 해법과 문화적, 조직적 변화에 깔려있는 과정과 내용을 잘 이해할 필요가 있음에도 불구하고 성 주류화의 구체적 맥락에서 변화에 대한 저항의 형태에 대한 조직 연구는 많지 않다(Lee-Gosselin, et al., 2013: 471, 482-483).

성 주류화 전략은 모든 정책을 대상으로 정책 결정에 포함된 행위자들이 중요한 행위자들이며, 궁극적으로는 평등부서의 전문가로부터 외부의 행위자를 포함하는 많은 사람들에 이르기까지 행위자들의 변화를 포함한다(Booth and Bennett, 2002). 성 주류화 전략은 여성정책에 관여해 온 행위주체들이 그 과정에 어떻게 개입하느냐에 따라 달라질 수 있는 '과정의 정치(politics of process)'이지만(이재경 · 김경희, 2012: 15), 문제는 이러한 행위자들이 '성별화된 행정기구 내 성별화된 행위자'라는 점이다(마경희, 2007: 54). 카글라(Caglar, 2013)는 정치적 행위자가 성평등의 목적을 명확하게 정의하지 못하고 있다고 지적하며, 조직 내 페미니스트 지식과 젠더 전문가에 대한 특별한 관심을 갖는 연구가 필요하다고 주장한다. 따라서 정치행위자의 경험으로부터 성 주류화 전략 이행과정을 분석하는 것은 행정조직과 행위자 변화의 방향을 모색하는 데 의미가 있다.

2) 성별영향분석평가의 성과와 한계

1990년대 중반 이후 성 주류화 전략이 전 세계적으로 빠르게 확산되면서 한국사회도 1995년 「여성발전기본법」을 제정하고 1998년 대통령직속 여성특별위원회를 설치하였으며 성 주류화 전략을 새로운 여성정책의 추

진 기조로 채택하였다. 이후 2001년 여성부를 신설하고 제2차 여성정책기본계획(2003-2007)을 수립하여 성 주류화를 주요 핵심 전략으로 추진하였다. 그리고 2002년 「여성발전기본법」 개정을 통해 성별영향평가의 제도적 근거를 마련하고, 2004년 10개 시범 대상과제를 시작으로 2005년부터 성별영향평가를 시행하고 있다. 특히 2006년부터 ‘국정시책합동평가’ 평가지표에 성별영향분석평가 과제 수가 포함되면서 지방단체를 중심으로 성별영향분석평가 과제 수가 급격히 증가하였다(김경희, 2011: 13). 이후 성별영향분석평가의 법적 근거가 취약하다는 지적에 따라 2011년 「성별영향분석평가법」¹⁾이 제정되었으며, 2012년부터 사업 뿐 아니라 법령과 계획으로 대상이 확대되면서 대상 과제 수가 크게 증가하였다.²⁾ 이러한 변화는 지난 10여 년간 성 주류화 정책을 위해 법적·제도적 기반을 강화하며 성별영향분석평가센터 등 추진체계를 마련하고 제도의 양적인 성장을 가져온 것으로 평가할 수 있다.

그러나 성별영향분석평가의 빠른 제도적 기반 구축과 양적 성장이 곧 질적인 변화를 의미하는 것은 아니다(안경주, 2013; Kim and Kang, 2016). 그 이유는 먼저 성 주류화 정책의 추진 목표로서 무엇이 ‘성평등’인가에 대한 합의와 목표가 부재하며, 그 결과 성별영향분석평가에서 ‘성평등’을 산술적 의미의 ‘양성평등’ 또는 성비 균형으로서 성평등으로 잘못

1) 2018년 9월 28일 「성별영향분석평가법」이 「성별영향평가법」으로 개정됨에 따라 성별영향분석평가 명칭이 성별영향평가로 변경되었다. 그러나 본 연구에서는 연구참여자들이 사용한 방식대로 성별영향분석평가라고 사용하였다.

2) 성별영향분석평가는 2005년 53개 기관 85개 과제를 시작으로 2006년 지방자치단체로 대상기관이 확대되면서 과제 수가 급격히 증가하였으며, 2012년 「성별영향분석평가법」 제정 이후 법령과 계획도 대상과제로 포함되었다. 2017년에는 45개 중앙행정기관에서 1,646개의 법령, 계획, 사업에 대한 성별영향분석평가를 추진하였으며(사업은 32개 기관, 104개 사업 대상), 17개 광역자치단체에서는 3,557개의 법령, 계획, 사업에 대한 성별영향분석평가 사업을 추진하였다(사업은 17개 기관, 1,832개 사업 대상). 그리고 226개 기초자치단체에서 28,669개의 법령, 계획, 사업에 대한 성별영향분석평가(사업은 226개 기관, 11,690개 사업 대상)를 추진하였다(여성가족부, 2018).

이해하거나 왜곡되는 경향이 있기 때문이다(배은경, 2016; 이재경·김경희, 2012; 정인정, 2012). 안경주(2013: 157)는 “여성을 위한 시혜적 조치 및 성비의 숫자를 맞추는 양적인 축적은 장기적으로 질적인 위협이 될 수 있다”고 보았다. 젠더를 “남성과 여성 개개인에게 귀속되는 어떤 단일하거나 공유되는 성품의 특성으로 접근할 때, 오히려 성차별적 관념을 강화하고 기존의 젠더 구조를 강화하는 방향으로 나가갈 위협이 있기 때문”에 “사회구조를 이론화하기 위한 개념적 도구”(허라금, 2005: 209)로 젠더를 다시 이해해야 하는 것도 이 때문이다. 이러한 논의들은 성별영향분석평가를 할 때 무엇을 지향하며 어떤 성평등을 추구하는가에 대한 근본적 질문을 하게 한다.

또한 우리가 ‘성평등’을 지향한다는 것에 동의한다 하더라도 “정책 과정에서 그리고 정책의 현장에서 ‘성평등’에 대한 의미를 어떻게 전달하고 확산시킬 수 있는가”(이재경·김경희, 2012: 25)는 또 다른 과제가 된다. 즉, 정책 현장 안에서 정책에 젠더 관점을 통합하는 과정은 성평등이 무엇인가에 대한 담론적 논의를 넘어서 보다 실천적 접근과 이해를 필요로 한다. 「성별영향분석평가법」 제정 이후 대상과제 수가 확대되었음에도 불구하고 성별영향분석평가가 형식화되는 이유는 공무원들의 성평등 및 제도에 대한 이해가 부족한 상황에서 형식적인 서류 작성에 그치고 있기 때문이며, 이러한 문제 해결을 위해서 성평등 관점을 갖고 있는 정책담당자인 기관 담당 공무원, 전문가의 역할이 중요하다는 연구도 있다(이기순, 2015: 149). 김경희·최혜진(2013) 역시 한국국제협력단 사례 연구를 통해 성평등 담론보다 선진국 담론이 성별영향분석평가를 주도하는 역할을 하게 되고, 관료중심의 운영체제로 인해 성별영향분석평가 제도가 ‘미완의 전환적 성 주류화’에 그친다는 것을 보여주었다. 이처럼 아무리 좋은 정책과 제도가 마련되었다고 하더라도 행위주체들이 제도에 대한 이해와 실행 능력이 부족하다면, 그 효과를 기대하기 어려울 것이다.

3) 행정조직의 관료제적 특징

현대의 대부분 대규모 조직들은 관료제적 조직구조를 갖고 있다고 볼 수 있는데(김혜리·전영한, 2014: 86), 이러한 관료제는 합법성과 효율성의 가치를 중시하고 여러 부서의 일을 조정하기 위해 권위의 계층이 필요하기 때문에 민주주의의 특성과 배치될 수밖에 없다(김창수, 2008: 64). 우리나라 공직사회는 전통적으로 연공서열 중심으로 운영되어 왔으며, 공무원 보수체제 역시 개인의 능력이나 성과보다는 근무년수, 경력 등을 강조하는 연공서열적 임금체계를 기반으로 하고 있다(이희태, 2015: 53).

최창현에 따르면, 관료주의는 대부분 형식주의(formalism)를 낳고 구성원들로 하여금 위험을 무릅쓸 필요성이 없다는 생각을 하게 되고 결국 구성원들은 과거에 해온 방법대로 일을 수행함으로써 창의가 발휘되지 못할 뿐 아니라 책임을 회피하게 되고, 규칙과 절차를 유일한 목적 달성의 수단으로 보게 되면서 그것에 집착하게 된다는 것이다(최창현, 2014: 60). 이러한 관료제의 책임전가 현상은 정부의 비효과성은 물론, 결국 부처 이기주의로 나타나는데, 특히 관료제가 정치적 통제로부터 자유로워지면서 공공성 보다는 조직의 이해관계가 중시되고 있다(강원택, 2014: 72).

한편, 최근 민간부문 뿐 아니라 공공부문에서도 경쟁이 심화되면서 조직 구성원의 개인적 능력과 성과를 중시하는 분위기가 확산되고 있으며, 대부분의 지방정부에서는 공무원들의 성과향상을 통한 조직의 생산성 향상을 도모하기 위해 능력 중심의 채용, 성과 중심의 승진 및 보직관리, 성과와 보상과의 연계성 강화 등의 다양한 제도적 장치를 도입하고 있다(이희태, 2015: 53). IMF 위기 이후 성과주의가 공공부문에 신공공관리론에 의한 개혁의 핵심이 되면서 다양한 성과관리제도들이 도입되고 인사행정 분야에서도 성과 향상을 위한 성과급제도가 들어오게 된 것이다(오영민·원종학, 2017: 253; 윤수재 외, 2008: 52; 이윤경·이삼열, 2016: 28). 그러

나 성과지향적 인사관리로 인해 개인의 능력과 성과가 중요시되는 개인중심의 조직문화로 변화하게 되고, 구성원들의 관계도 경쟁적으로 변화할 뿐 아니라 공무원들은 상사로부터 업무상의 지원을 받기 어렵고, 동료와 우호적이며 협력적인 관계를 형성하기 어려운 상황에 처할수록 직무스트레스가 증가하게 된다(이희태, 2014: 458, 471). 이처럼 성과주의는 개인의 경쟁에 기반함으로써 공공성보다는 개인의 이해를 우선시하게 되고, 성과측정이 어려운 업무를 기피하게 만들며, 질적 변화보다는 '실적' 중심의 양적 변화를 추구하게 되리라 예측할 수 있다.

이러한 관료제 특징은 결국 행위자들로 하여금 '개인'의 업무에 집중하고, '실적'을 추구하게 함으로써 새로운 변화를 만들어내기보다는 기존의 방식대로 고착화될 가능성이 크며, 이는 조직과 사회 변화를 제한하게 될 것이다. 윤건수·김순희(2013)는 '영혼 없는 공무원'이라는 표현을 통해 지금의 통치 권력과의 관계에서 행정이 전혀 재량권을 가지고 있지 못할 뿐 아니라 공무원으로서의 자아를 갖추지 못하고 공공성을 수행하는 직업인으로서 소명의식인 전문직업주의를 갖기 어렵다고 보았다. 그렇다면 정책행위자와 조직의 변화를 제약하는 행정관료조직 문화 안에서 성평등 사회로의 전환을 지향하는 성주류화 전략은 어떻게 불/가능한가? 다음 장에서는 정책행위자의 경험을 중심으로 이러한 질문을 살펴보고자 한다.

3. 연구방법

1) 연구참여자

본 연구는 행정조직 안에서 성별영향분석평가가 어떻게 이행되는지 정책행위자의 인식과 경험을 분석하기 위해 공무원 심층면접을 진행하였

다.³⁾ 심층면접은 정책행위자들의 인식과 경험을 통해 제도를 이해하고 해석할 수 있게 함으로써 정책의 함의와 한계를 보여줄 수 있는 유용한 연구방법이라고 보았다. 심층면접 대상은 성별영향분석평가 대상과제 수가 많은 수도권 지역의 지방자치단체로 정하고, 성별영향분석평가를 총괄하는 여성정책담당부서의 기관담당자와 사업대상 과제의 분석평가서를 작성하는 과제담당자로 구분하여 선정하였다.⁴⁾ 연구참여자는 성별영향분석평가센터 관련자나 알고 있던 공무원에게 연구내용을 설명하고 연구참여자를 소개받았으며, 연구참여자가 다른 공무원을 소개하는 스노우볼링 형태로 심층면접을 진행하였다.

연구참여자는 총 15사례(여성 8명, 남성 7명)이며, 이 중 11사례가 기관담당(여성정책부서) 경험이 있고, 과제담당자로 직접 분석평가서를 작성한 경험이 있는 경우는 10사례이다. 최근 젠더 전문가를 전문임기제로 채용하는 경우도 있어서 전문임기제 기관담당자도 2사례 포함하였다. 심층면접은 2017년 2월부터 8월까지 직장 근처나 사무실 내 별도의 공간에서 이루어졌으며, 1시간 반에서 3시간 정도 진행되었다. 면접은 연구참여자로부터 동의를 구하고 녹취를 한 후 연구자료로 활용하였다. 이 외에도 성별영향분석평가 분석평가서와 종합분석 보고서 등을 보조자료로 활용하였다. 연구참여자의 일반적 특성은 <표 1>과 같다.

-
- 3) 정부정책은 여러 이해가 충돌하고 교차하는 담론적 투쟁의 결과로 볼 수 있는데, 정책 텍스트 분석이 정책을 생산해내는 맥락에 대한 분석을 통해 정책의 구성적 성격과 정치적 위치를 설명할 수 있는 것이라면(유정미, 2012: 151) 정책행위자 분석은 생산된 정책이 정책현장에서 어떻게 집행되는지를 분석할 수 있다는 점에서 의미가 있다.
 - 4) 지방자치단체의 민간이전사업이나 위탁사업의 경우, 사업 내용을 분석하기 어려운 경우가 많고, 대상 사업에서도 대부분 복지 사업이 선정되기 때문에 남성의 수혜율을 50%까지 늘려야 한다는 단순 분석이 주로 이루어지고 있는데 이러한 문제는 중앙보다 사업 규모가 작고 이전경비 형태 사업 수행이 많은 지방자치단체의 경우 더 크게 부각된다는 차이가 있다(김혜란, 2011: 190).

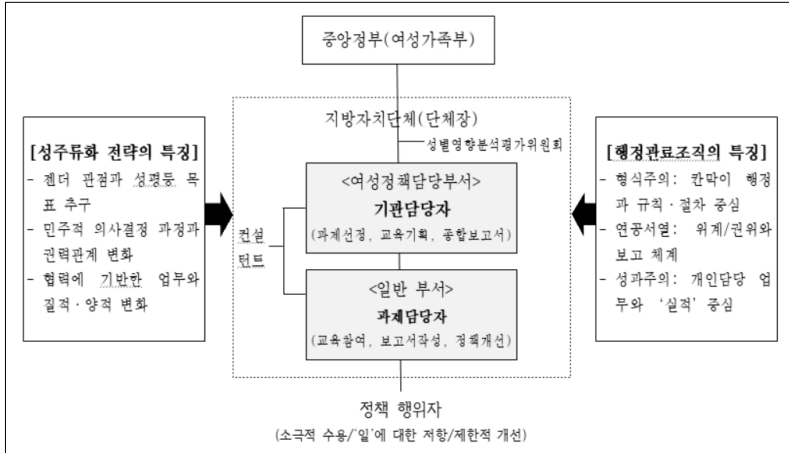
〈표 1〉 연구참여자의 일반적 특성

사례	역할	성별	직급	구분	여성정책 부서경험	관련 업무기간
사례 1	기관담당	여성	7급	일반직	있음	3년
사례 2	기관담당	남성	7급	일반직	있음	1년
사례 3	기관담당	남성	7급	일반직	있음	1년
사례 4	기관담당	여성	6급	전문임기	있음	4년
사례 5	기관담당	여성	6급	전문임기	있음	1년
사례 6	기관·과제담당	남성	7급	일반직	있음	2년
사례 7	기관·과제담당	여성	6급	일반직	있음	3년
사례 8	기관·과제담당	여성	7급	일반직	있음	3년
사례 9	기관·과제담당	남성	7급	일반직	있음	1년
사례 10	기관·과제담당	여성	5급	일반직	있음	2년
사례 11	기관·과제담당	남성	7급	일반직	있음	2년
사례 12	과제담당	남성	7급	일반직	없음	
사례 13	과제담당	남성	6급	일반직	없음	
사례 14	과제담당	여성	7급	일반직	없음	
사례 15	과제담당	여성	7급	일반직	없음	

2) 분석틀

본 연구는 성별영향분석평가 기관 및 과제 담당공무원이 정책 현장에서 ‘행위자’역할을 한다고 보고, 행정관료조직의 특성과 성 주류화 전략으로서 성별영향분석평가가 어떤 과정과 접합의 정치를 만들어내는지 분석한다. 선행연구를 통해 성 주류화 전략의 특징을 성평등 목표 추구, 권력관계 변화, 협력과 질적(정책) 변화로 설정하고, 행정관료조직의 특징을 형식주의, 연공서열, 성과주의로 3가지로 구분하였다. 그리고 기관 및 과제담당

자의 역할과 경험을 중심으로 성별영향분석평가가 어떻게 수용 혹은 저항, 굴절되는지 분석하기 위해 다음과 같이 분석틀을 구성하였다.



〈그림 1〉 성 주류화 전략과 행정관료조직의 정치

4. 행정관료조직과 성별영향분석평가의 불/가능성

1) 전치된 목표와 ‘형식주의’

성별영향분석평가는 여성정책담당 부서의 주요 업무이며, 기관담당자가 총괄적인 업무를 담당한다. 기관담당자는 성별영향분석평가 대상과제를 선정하는 일부터 분석평가책임관을 지원하여 검토의견을 통보하고, 성별영향분석평가 교육을 실시하며 성인지 예산과 연계하여 젠더 관점에서 정책과 사업이 분석, 평가 및 개선될 수 있도록 하는 일련의 과정을 담당한다. 기관담당자들은 ‘젠더 관점’에서 전체적으로 사업을 이해하고 과제담당

자들이 분석평가를 통해 성평등하게 사업을 개선할 수 있도록 지원해야 하기 때문에 무엇보다 젠더 이해가 중요하다. 기관담당자 역시 1-2년의 짧은 순환보직에 따라 전임자에게 간단한 인수·인계를 받고 성별영향분석평가 업무를 담당하게 된다. 그리고 기관담당자들은 업무를 하는 과정에서 단순히 컨설팅을 요청하거나 보고서를 작성하는 일이 아니라 젠더 관점과 성평등에 대한 이해가 필요한 일이라는 것을 알게 된다.

저는 회계 쪽에서만 있다가 복직하면서 자리가 없어가지고 여기 온 거였거든요. 그래서 업무 전혀 모르고, 처음에는 법령에 대해서만. 왜냐면 제가 2월에 왔으니까, 그 때는 사업을 신경 쓸 상황이 아니어서 전임자의 업무 인계도 없이 팀장님한테 배웠거든요. “야, 이거 법령 오면은 컨설팅 요청하고 답변 주면 돼” 이러시더라고요. 그것만 했는데 하반기 되니까 사업이 이제 오면서, 저도 교육을 좀 다녀보고, 아! 이거 해야 되는구나, 그래서 알게 됐죠(사례 8).

순환보직은 다양한 업무 경험을 통해 직무학습과 업무역량을 강화할 수 있다는 장점이 있으나 업무 전문성을 축적하거나 책임성을 갖기 어려운 단점이 있다. 특히 대상 과제를 선정하기 위해서는 조직 전반의 이해와 다른 부서의 ‘협조’가 필수적인데, 일반 공무원과 마찬가지로 기관담당자들 역시 처음 성별영향분석평가에 대해 이해가 별로 없다. 특히 기관담당 업무는 타 부서의 협조를 구하는 것이 중요한 일인데, 경쟁과 인센티브라는 신공공관리 방식은 공공부문의 공공성을 약화시키고, 조직 간의 칸막이를 고착화해, 상호협조나 협력을 어렵게 하여 시너지 도출을 어렵게 하면서(김윤권 외, 2016: 3) 기관담당자들은 무엇보다 타부서로부터 협조를 구하는 것에 큰 부담을 느끼고 있었다.

전임한테 물어보니까 성별영향분석평가가 자기도 알지도 못하겠지만 이

게 약간 짜증나는 업무라고 하더라고요. 왠지 모르게 용어 자체도 그렇고. 담당자도 양이 많은 거는 아닌데 부탁은 해야 되고 받아내야 되잖아요. 그렇기 때문에 전임자가 업무가 짜증난다고. 도움을 받아야 되니까. (...) 가장 중요한 건 사업할 때 나 혼자 하는 거면 밤을 새서 할 텐데 협조를 구하는 부분이다 보니까 스트레스를 받죠. 협조를 받아내야 되니까 그런 부분이 힘들죠(사례 1).

특히 ‘칸막이 행정’에 대한 문제인식이 늘어나면서 ‘협업행정’을 활성화하기 위한 방안도 제시되고 있지만 성별영향분석평가는 공동의 목적을 위해 둘 이상의 행위자가 협력하는 협업행정과는 약간 차이가 있다. 기관의 성별영향분석평가를 총괄하는 것은 기관담당자이나, 실제 개별 사업 단위에서 분석평가를 통해 보고서를 작성하고 정책개선을 해야 하는 책임은 과제담당자에게 있기 때문이다.⁵⁾ 책임 영역이 모호한 일을 서로 미루거나 맡지 않으려는 ‘업무핑퐁’이라는 말이 있는 것처럼 기관담당자들의 보이지 않는 업무에는 이러한 저항을 다루고 과제담당자를 설득해야 하는 일도 포함된다.

사업에 대해서 저항이 엄청 심해요. ‘내가 왜 이거를 해야 되느냐?’ 그리고 이거를 함으로 인해서 나에게 오는 것도 없고 있는 업무에 더 붙여져서 성인지 예산까지 이어지다보니까 그거에 대해서 굉장히 싫어하시더라고요. 사업도 거의 마찬가지예요. 그 사람 입장에서는 내 일 아니니까 여성 쪽 일은 알아서 해야지 하는 거죠(사례 2).

기관담당자들은 대상과제 선정에 따르는 저항을 다루기 위해 자신의 인

5) A 기관의 여성정책담당부서 홈페이지에는 직원 이름과 직책, 그리고 담당업무가 명시되어 있는데, 기관담당자의 업무에는 “정책의 성별영향분석평가 추진, 성별영향분석평가센터 관리, 공무원 성인지 교육, 성인지 정책 우수부서 평가, 여성친화도시 조성 확산 추진, 성별분리통계 조사 관련 업무”라고 명시되어 있다.

맥을 동원하기도 하고 상급자에게 도움을 요청하기도 하며 컨설턴트나 젠더 전문가의 의견을 빌어 과제담당자들을 설득하기도 한다. 이처럼 과제 선정 과정에서부터 저항이 뒤따를 경우, 분석평가서를 제출하는 것 이상의 정책에 젠더관점을 통합하거나 정책개선을 기대하기란 쉽지 않다. 그리고 기관담당자들은 과제담당자들이 분석평가서를 작성할 수 있도록 행정적 지원을 하는 경우도 많은데, 때로는 이러한 과정이 형식적인 보고서 작성으로 축소될 수도 있다.

기관담당이 (통계나 자료를) 찾아주겠죠. 아마 기관담당이 (과제담당자에게) 그런 것(보고서 작성)까지 요구하기에는 너무 미안해서 아마 기관담당이 그 통계를 찾아주고 이렇게 하지 않을까 싶어요. (기관담당은) 자기 업무니깐, 과제담당은 내 업무 아니니까. (과제담당자의) 저항이 없는 데는 저는 대부분 그런 거일 거라고 보구요. 형식적으로 하니깐, 기관담당이 잘 해주니까, 하라고 하니까(사례 9).

또한 연구참여자들은 공식사회가 상대적으로 성평등할 뿐 아니라 성평등이 조직의 중요한 가치나 목표가 아니라고 말한다. 조직 안에서 무엇이 성평등이며 왜 성평등을 지향해야 하는가에 대한 합의와 이해가 부재한 상태에서 각자 자신의 업무 목표나 생산성 혹은 효율성이 더 중요한 가치를 갖게 되고 성별영향분석평가는 ‘보고서 작성’과 같은 부차적인 일로 간주되는 것이다.

공무원 사회에 있다 보니까 특별하게 이 조직은 성평등이 회사와는 틀리게 많이 보이거나 그런 게 아니잖아요. 우리 조직이 그래서인지 모르겠는데, ‘성평등을 이 업무를 통해서 확 해야 돼’ 그런 건 모르겠어요. 대한민국에서는 공식사회가 성평등 하잖아요. 차별하는 것도 아니고. 직장에서 주는 환경 때문인지는 모르지만(사례 1).

이런 공직 생활에 웬 성평등? 이런 반응? 어차피 저희는 다 평등하다, 평등한 대우는 받지 못하지만, 기본적으로 다 평등한 입장 아니냐. 사업을 할 때도 법대로 하는데, 평등이 웬 간섭? 이렇게 돼버리는 게 있는 거라서...(사례 8).

한편, 기관담당자들은 성평등 정책 분야의 전문성을 축적할 만큼 충분한 업무 경험이나 기회가 부족한 상태에서 업무성과를 토대로 평가를 받아야 한다. 「공무원 성과평가 등에 관한 지침」에 따르면 5급 이하 일반직 공무원들은 근무실적과 직무수행능력 등을 평가하여 인사관리에 반영하는 근무성적 평가를 받도록 되어 있다. 이러한 지침에 따라 기관담당자들은 정책 또는 조직 전반에 젠더 관점을 통합하는 업무를 실증적으로 제시할 수 있어야 하는데, 무엇이 성평등인가에 대한 조직 내 합의와 명확한 목표 설정이 부재한 상태에서 ‘과제 수’는 중요한 실적이 될 수 있다. 게다가 합동평가지표에 성별영향분석평가 실시율이 포함되어 있기 때문에 기관담당자는 질적 변화보다 양적인 결과에 민감해질 수밖에 없는 것이다.⁶⁾

성별영향분석평가도 너무 어렵고 성 주류화도 너무 어려웠어요. 성평등은 들어봤는데 성 주류화는 공문에서 처음 봤어요. (...) 8월부터 이 자리가 공석이예요. 근데 8월이면 분석평가서가 입력해야 할 시점에... 그걸

6) 행정안전부 <2017년 지방자치단체 합동평가지표>에 따르면 ‘양성평등’ 평가지표에 세부 지표로 ‘성별영향분석평가 실시율’이 포함되어 있으며, 실시율 산식은 아래와 같다. 사업의 경우, 세출예산 단위사업 수를 기준으로 분석평가서를 작성한 사업수가 많을수록 좋은 평가를 받게 된다. 또한 정부합동평가를 받지 않는 중앙행정기관의 경우 기관별 평균 사업 과제 수는 3.3개(32개 기관, 104개 사업)에 불과하나 정부합동평가 대상인 광역자치단체별 평균 사업 과제 수는 108.7개(17개 기관, 1,832개 사업)로 사업 과제 수가 100개가 넘고 기초자치단체별 평균 사업 과제 수도 51.7개에 이른다.

$$\left(\frac{\text{분석평가서 작성한 자치법규수(㉔)}}{\text{제·개정된 자치법규(㉑) 중 분석평가 대상 자치법규 수(㉒)}} + \frac{\text{분석평가서 작성한 사업 수 (세출예산 단위사업 기준)}}{\text{분석평가 대상 세출예산 단위사업 수(㉓)}} \right) \times 100$$

알고 어쨌든 말일까지 입력을 했어요. (...) 저희 ○○○(기관장)이 알다시피 중요한 업무니까 평가에서 좋은 성적을 내라고 숙제를 주신 거예요 (사례 7).

평가지표에 성별영향분석평가 과제 수를 포함하는 것은 정책 현장에서 제도에 관심을 갖고 정책을 이행하게 하는 동력이 될 수 있지만, 다른 한편 조직의 관심은 ‘성평등’ 보다는 대상과제 수와 같은 양화된 지표로 제도의 본래 목적이 전치되는 결과를 가져올 수 있다. 특히 기관담당자들은 사업의 규모나 내용이 매년 크게 달라지는 것은 아니기 때문에 평가를 위해 적정한 ‘과제 수’를 채워야 하는 것에 큰 부담을 느끼고 있었다. 그래서 “어디 내놓기 창피해요”라고 말할 정도로 분석평가서가 빈약하다는 것을 알지만, ‘실적’에 대한 부담 때문에 “사정사정해야” 되고, “실적 쌓기”(〈사례 3〉)로 보고서를 받게 된다고 말한다.

너무 양에다 치중하시는 것 같아요. 진짜 알짜배기 사업을 골라서 그 사업들을 개선해 나가는 게 좋은 건데, 정부합동평가 지표에 넣고 시군종합평가 지표에 넣고 양으로 승부하게끔 만드니까, 그 질은 더 떨어지는 것 같아요. 개선 의견이 없어요. 개선 의견이 있을 때는 이미 과거에 반영되었던 의견들을 개선했다, 이렇게 제출해주시니까 별로 의미가 없는 것 같아요. 왜냐면 시군을 평가하잖아요. 평가에 목숨을 걸었어요(사례 8).

따라서 기관담당자들은 자신의 업무가 성 주류화 정책보다는 ‘평가 업무’라고 여기게 되고, 성별영향분석평가가 효율적으로 이루어지기 위해서는 오히려 여성정책담당부서가 아닌 기획부서에서 ‘평가업무’를 맡는 것이 더 효과적이라고 생각하고 있었다. 다시 말해서 성별영향분석평가 업무가 젠더 관점 보다는 ‘실적’과 ‘성과’가 중요하기 때문에 기획부서의 업무라고 여기게 되는 것이다. 이처럼 성과중심의 업무 방식과 조직 문화, 그리고

성평등의 목표 부재는 성 주류화 전략이 관료조직 안에서 정책 분석 도구나 기술로 축소되는 배경이 된다.

성별영향분석평가가 총괄적인 업무이기 때문에 기획부서에서 추진하는 게 더 잘되지 않나. ○○○(여성정책부서)는 힘이 없지 않나, 힘이 없는 부서에서 성별영향분석평가를 추진하다보면 추진함에 있어서 애로사항도 있고 그런 부분을 얘기했는데(사례 1).

이제 기관담당자들은 다시 원점으로 돌아와서 순환보직에 따라 다른 부서로 가게 된다. 1-2년 후에 다른 부서로 가게 될 것을 알기에 기관담당자들은 힘든 업무를 버틸 수도 있지만 젠더 업무의 전문성을 향상시키거나 조직의 변화에 대한 책임을 갖기 어려운 이유이기도 하다. 더욱이 성별영향분석평가는 기관 차원에서는 과제 수, 또 과제 단위 안에서는 보고서 작성과 정책 개선에 초점을 맞추고 있기 때문에 조직 전반에 성평등 목표와 가치를 추구함으로써 조직의 변화를 가져오는 것을 기대하기란 쉽지 않다.

2) ‘추가 업무’와 변화에 대한 ‘저항’

성별영향분석평가 추진 일정에 따라 지자체에서는 일반적으로 상반기에 대상 과제 선정이 이루어진다. 과제선정 기준은 특별히 정해져 있지 않거나 매년 조금씩 달라지는데, 대체로 모든 과에서 1개 이상의 과제를 선정하도록 하고 있다. 대상과제 선정은 기관담당자의 중요한 업무 중 하나이며, 과에서 자체적으로 대상과제를 선정하거나 여성정책담당부서에서 과제를 선정하여 통보하기도 한다. 그러나 어떤 과정이든 자신의 업무가 대상과제로 선정되는 것은 과제담당자의 입장에서 매우 부담스러운 일이다. 과제담당자들은 처음 대상과제로 선정되었을 때 성별영향분석평가가 무엇인지도 모르고 용어도 생소한 상태였다고 말한다.

전에 옆에 있는 직원이 하는 거 봤어요. 무슨 상담센터, 알코올인지 뭔지 이런 거 하는데, 그거 관련해서 하는 거 보면 ‘되게 어렵겠다’라는 생각을 했죠. ‘뭔지는 모르겠지만, 공고 온 걸 보니 너무 어렵겠다. 이런 거를 왜 하지?’, 그랬었어요. 그 분도 ‘아우 죽겠다.’ 그게 업무가 있다 보니까 업무에 하나 더 없어지는 것처럼 느낄 수는 있을 것 같아요. 과제 담당자들은 다 그렇게 생각할 것 같아요(사례 14).

연초에 업무 계획이 다 확정되고 사업을 한창 해야 하는 시기에 갑자기 대상과제로 선정되는 것은 제도 자체의 의미를 떠나 반가울리 없고, 게다가 자기 부서의 업무도 아닌 여성정책 담당 부서의 일을 추가로 맡게 된 것에 대해 심리적인 저항이나 부담감이 생기게 된다. 또 이미 업무가 충분히 많은데도 다른 사람들은 하지 않는 일을 자기만 맡게 되었다는 것에 대해 ‘하지 않아도 되는 일’ 혹은 ‘공평하지 않다’고 느끼게 되는 것이다.

각 과에서 1개 내라고 하는데 안내니까 짝는 거지. (내 과제가 됐다 그러면) 기분 나쁘지. 원래 갖고 있는 업무도 많은데, 토을 일올 다 나와. 근데 그건 내가 안 해도 상관없는 일이지. 당장 내가 해야 하는 업무가 아니라 남이 시킨 업무가 되잖아. 내가 아니어도 되잖아. 만약 우리 과에서 한다고 하면 전체 30명 중에 굳이 내가 해야 하나? 하는 반감도 있고(사례 10).

저도 열 개가 넘는 업무를 하는데, 분석평가 좀 해보고 단일 업무를 하기가 바쁘고 힘든 거죠. 평가 사업대상이 되는 게 싫은 거죠. 제 생각인지는 모르겠지만 일이 일이라는 생각이 들어요. “성인지 예산 해야 해요. 작성하세요.” “분석평가 하세요.” 이렇게요. (...) 또 단순히 왜 해야 한다기보다는 인식이 없으면 추가업무도 추가업무지만 거부감이라든가, 왜 해야 하는지에 대한 그런 게 있겠죠(사례 12).

뿐만 아니라 성별영향분석평가는 선임자의 업무를 참고하거나 기존의

관행을 참고로 업무를 이행하는 방식과 다르다. 일정에 따라 계획에 맞게 일을 추진하고 성과를 내는 업무 방식에 익숙한 공무원들은 젠더 관점에서 사업을 분석·평가하고 성평등한 방향으로 정책 개선을 요구·이행토록 하는 성별영향분석평가 제도의 이행 방식이 낯설게 느껴질 수밖에 없다.

저희 업무가 다 다르기는 하지만, 일단은 시기적으로 빨리 진행을 해야 하는 부분이 있으니까. 그 시기를 놓치지 않으려고, 시간에 부담을 느껴요. 뭐든지 할 때 그 안에 맞춰서 처리를 하려는 특성이 있고. 기존에 했던 내용들을 해 내가는데, 그런데 성별이나 이런 제도들은 목적이 뭐냐를 되짚고 묻고 그 목적에 적합하게 이 사업들이 되고 있냐, 이런 걸 계속 묻는단 말이지. 사실은 시기적절하게 빨리빨리, 놓치지 말고, 빼먹지 말고, 지킬 거 지켜서 조달을 해야 되는데 대부분 그걸 할 여유가 많지가 않아. 아니 아예 없으니까(사례 15).

성별영향분석평가는 분석·평가와 정책개선을 위해서 과제담당자의 자율성과 행위성이 요구되는데, 이러한 자율성과 행위성은 위에서 의사결정이 이루어지고 결재와 보고가 중요한 관료조직 안에서 익숙하지 않은 업무 방식이다. 지금까지 틀에 맞춰진 방식대로 일을 해오다가 어느 날 갑자기 적극적이고 능동적인 행위자가 되기를 기대하는 것은 쉽지 않고, 또 꼭 해야 된다는 강제성도 별로 없기 때문에 다른 업무와 마찬가지로 기존에 했던 성별영향분석평가 보고서를 참고하거나 소극적인 방식으로 분석평가를 하게 된다.

사업을 추진하는 방식이 공무원들은 top-down이고, 정해진 틀대로 그대로 그냥 가는데, 이거는 어쨌든 능동적으로 분석하고 그 안에서 의미를 찾아서 개선안을 내야 되는데, 우리가 일하는 방식은 그런 방법으로 일을 하지는 않잖아요, 사업을 할 때. 그래서 어려워하는 게 아닐까? 실무자 입장에서는 과정 자체가 부담 되는 것 같아요. 현장에서는 저희는 그렇게

도 적극적으로 도출하기 보다는 일단은 연례적으로 행정절차 그대로 하던 거라, 그리고 이걸 반드시 해야 하는 건 아니니까. 그런 것들에 대해서 조금 소극적인 것 같아요(사례 7).

과제담당자들이 가장 힘들어 하는 부분은 무엇을 어떻게 해야 하는지 모른다는 것이었다. 과제담당자들은 6-7급이 많고 업무 경험도 많았으나 그럼에도 불구하고 젠더 관점을 가질 수 있는 훈련기회는 별로 없었기 때문이다. 물론 대상과제로 선정이 되면 분석평가 및 보고서 작성 관련 교육을 받을 수 있지만, 1-2번의 교육으로 젠더 관점을 갖게 되거나 분석·평가 역량이 갑자기 늘어나는 것은 아니다. 이처럼 이해가 깊지 않은 상태에서 분석평가서를 작성하게 되면, 성별로 사업대상을 구분하고 성별분리통계에 의존하여 여성과 남성의 특성을 분석하는 것이 왜 성평등인지 오히려 의문이 생길 수도 있다.

우리가 사업을 할 때 보통 사람 대상으로 하잖아요. 갑자기 남성, 여성, 성별로 해서 다시 검토를 해보라고 하니깐 되게 낯선 거고, 이게 양성평등이랑 무슨 상관이나고 생각하는 것 같아요. 정신질환 대상자를 만약에 한다면, 정신과 진단 받은 환자를 대상으로 하는 건데, 남자가 많은지, 여자가 많은지 어떻게 알아, 단순하게는 이렇게 생각하거든요? 하라고 하니깐 솔직히 하기도 싫고, 어렵고, 이게 무슨 성평등? 이진 아니잖아. 그랬던 것 같아요(사례 15).

연구참여자들은 분석평가서 작성 방법도 쉽지 않다고 말한다. 예를 들어 공무원 보고서는 짧은 문장으로 간단명료해야 하며, 주요한 내용을 먼저 쓰도록 하고 서술식보다는 개조식을 선호하며 글씨크기까지 14-15포인트(휴먼명조)로 하는 등 몇 가지 원칙이 있다. 또한 간단명료한 사업계획서(제목, 목적과 취지, 관련근거, 추진방향, 개요, 현황, 세부추진계획, 소

요예산, 기대효과 등)와 다르게 성별영향분석평가서는 성별에 따른 사회문화적·경제적·신체적(생물학적) 차이, 사업 수혜 및 예산 배분에서의 성별 차이, 성평등을 위한 조치 사항을 세부적으로 작성하도록 되어 있다. 이처럼 분석평가서 작성 방법은 기존의 공무원 문서 작성 방법, 즉 공무원의 문법과도 차이가 있어서 내용 뿐 아니라 작성 방법에서도 어려움을 느낀다.

직원들이 분석평가서 작성하는 걸 되게 힘들어하세요. 직원을 입장에서 무슨 논문 쓰는 것 같다고. 분석평가서 작성하는 거를 약간 부담스러워 하시더라고요. 잘 몰랐어요. 다른 데 유사한 거 베껴서 하는 정도였죠. 내기 급한 거죠. 양식이 좀 어려워요. 분석평가 하는 양식이 생물학적 용어, 작성하기 어렵더라고요. 학술적인 내용 서식이랄까? 통계도 인용해야 하고. 근거자료가 있어야하니깐. 생물학적 사회적 차이가 뭐고. 사업은 단순한데 이런 걸 껴 맞추기가, 사실 껴 맞추는 거죠(사례 7).

다행스러운 것은 조직 내 성평등 정도에 대한 질문에 대해서 연구참여자들 대부분 성평등에 대한 인식이 조금씩 나아지고 있다고 한 것이다. 그러나 성별이나 세대에 따라 성평등에 대한 인식의 차이가 있고, 과제담당자들 역시 성평등을 이해하는 정도와 방식에 차이가 있었다. 먼저 성별영향분석평가를 ‘여성정책담당부서’에서 하는 ‘여성(만)을 위한’ 사업으로 인식하게 되는 경우, ‘성평등 = 여성(만)을 위한 것’으로 이해하고 성별영향분석평가를 자신의 업무와 무관하다고 여기게 된다.

이게 여성들을 위한 사업이라고 생각하는 거예요. 다들 교육을 안 받고 고정관념이죠. 이게 있는 이유가 ‘여성들을 위해 만들어진 사업이다’ 생각을 하기 때문에 벌써부터 남성분들 같은 경우는 반발이 심하지만, 여성분들도 반발이 심한 경우도 있어요, 여성들만 위한 게 있나! 사업은 딱딱하니까. 분석평가는 제가 봐도 어렵거든요. 있음, 없음, 해당 없음 어찌구

다 없다고 하죠(사례 2).

다음은 ‘성평등 = 여성을 배려하는 것’으로 이해하는 것이다. <사례 12>는 우수사례로 선정될 만큼 분석평가를 잘 이행하였는데, 성별영향분석평가는 여성을 배려해주거나 여성에게 편의를 제공하는 것이라고 생각하고 있었다. 성평등을 여성(만)을 위하거나 여성(만)을 배려하는 것으로 보게 되면, 여성의 파이가 늘어날수록 남성의 파이가 줄어든다고 여기게 되고 남성의 저항이나 반감이 뒤따를 수밖에 없다고 생각하게 된다.

기존의 해왔던 거를 계속 하는 게 아니라 다른 걸 만들어야 하잖아요. 분석이 그런 거 아닌가요? 오히려 여자 거를 잘 해주면 남자는 또 줄어야 하잖아요. 한편으로 보면 그전에 여자를 위해 성평등을 해야 한다고 해서 이런 정책을 하는데 남자를 위한 평등은 뭘까? 이런 생각도 해보고, 남자들은 대부분은 거부감이 있지 않을까요? (...) 여자 입장에서는 좋은 거고 남자는 왜 그렇게 해야 하는지 거부감이 생기는 거죠. 대부분은 여자에 맞추어 만들어 주는 거니깐. 주체가 달라서 거부감이 좀 있지 않을까요? (사례 12).

성평등에 대한 또 다른 이해는 여성과 남성의 생물학적 차이에 초점을 두고, 성별 통계에 기반하여 성별 차이를 비교·분석하는 것이다. 분석평가서에 사업대상자와 사업수혜자를 성별로 구분하여 작성하도록 되어 있는데, 성별형평성이 단순히 50:50의 남녀비율을 의미하는 것은 아니라고 명시되어 있어도 담당자 입장에서는 생물학적 성별 차이와 통계에 따라 성비 균형을 맞추는 비교적 ‘쉬운’ 방법을 택하게 되는 것이다.

(통계는) 찾는다고보다는 맞추는 거죠. 논리를 맞추는 거죠. 쓰고 싶은 통계들, 요거는 없으니깐 요거를 요정도 맞춰서 유사하게 쓰는 거죠. 뽑아내는 게 비슷비슷한데 다름을 찾아내는 것들이 연구자들까지는 못 가

는 거고. 담당자들 입장에서 보면 통념상 상식적으로 생각하는 것에서 나오니깐 사례들이 나오는 거죠. 일반적인 상식선에서 우리는 발굴하는 수 준인거죠. 정책을 갖고 어려움을 갖고 뽑아내는 건 저도 어렵죠. 생물학적 차이에 대해 맞추는 게 가장 쉬운 거죠(사례 12).

그럼에도 과제담당자들은 성별영향분석평가 컨설팅을 받으면서 지금까지 한 번도 생각해보지 않았던 다른(젠더) 관점에서 사업을 볼 수 있다는 것과 성별과 무관해보였던 사업이 어떤 성별관련성 혹은 성별 영향을 갖는지 알 수 있게 되었다고 하였다. 특히 지금까지 수동적으로 하던 업무 방식에서 벗어나 좀 더 능동적이며 다각적인 관점에서 사업을 검토해볼 수 있는 기회가 되기도 하고, 업무 방식이 새롭게 변화하고 있음을 느끼기도 한다.

일을 하면서 느꼈던 것 중에 하나가 ‘정책을 평가하는 도구가 전혀 없다’라고 느껴졌거든요. 공무원들이 자기 일에 대한 평가가 없다는 거지. 성별은 어쨌든 이게 형평한지 아닌지를 한 번 평가하고, 성평등한 부분에서 문제가 있었는지 없었는지를 또 평가하는 거거든. 그런 의미에서 정책을 하는 방식이 나는 조금 더, 미래에는 이런 방식으로 바뀔 가능성이 많겠다. 자기 사업을, 새로 하나 엮기가 되게 어려운 거예요. 모두한테. 그래서 성별을 어려워한다는 생각을 저는 많이 했거든요. 그런 방식으로 일해본 적이 없으니까(사례 7).

이러한 긍정적 경험에도 불구하고 정책개선 사례를 찾는 것이 어려운 이유는 무엇일까? 연구참여자들은 부서 안에서 직급이 낮거나 업무비중이 크지 않은 조직구성원이 과제담당자가 되는 경우도 있고, 또 컨설팅 내용이 너무 전문적이고 단순하지 않아 수용하는 데 어려움이 있다고도 말한다. 또 관료조직 안에서 정책이나 사업을 개선하기 위해서는 수많은 보고서 작업과 상급자에 대한 설득, 그리고 예산 부서와의 협조 등 이후의 많

은 ‘추가 업무’들이 요구된다. 즉, 정책개선을 하고 싶어도 “행정절차에 따라 협의가 필요하고, 절차도 많고, 결재를 받아야 하고, 또 추진하는데 너무 오래 걸리고, 만들어야 되는 보고 자료가 너무 많아서”(〈사례 3〉) 정책개선을 적극적으로 하기 어렵다. 그래서 처음부터 자신이 할 수 있는 한에서 분석평가서를 작성할 수밖에 없다. 성별영향분석평가가 부서 내 업무에 명시되어 있지 않는 보이지 않는 ‘일’이라면, 정책개선 역시 또 다른 보이지 않는 ‘추가 업무’일 뿐 인 것이다.

실제로 그 일(정책개선)을 하려면 엄청나게 일을 벌여야 되는 그런 경우가 있을 수 있죠. 그래서 컨설턴트 받고 왔을 때 처음에 그 자리에서 컨설턴트분께서는 그 일의 양을 모르시잖아요. 하지만 담당자 입장에서는 예를 들어 성평등 관점에서 A사업을 하시는 게 어때? 할 때, 담당자는 그 순간 머릿속으로 뭘 해야 되고, 사람을 누구를 만나야 되고 행사는 뭘 해야 되고 그게 다 연결이 되거든요. 그럼 이제 그 사업에 대해서 일이 훨씬 커지다보니까 그러니까 두려워하고 거부하고 하시는 경우가 생기죠. 그러다보니까 ‘거기까지만 합시다’하고 타협을 하는 경우가 있을 수 있죠. 더 못나가고(사례 9).

특정 사업에 한정되어 있고, 그리고 자발적으로 할 수 있는 내가 더 열심히 할 수 있는 여건이 조성되어야 되는데 능동적이지 않고 수동적으로 하다보니까 요만큼만 하자 이런 것 있잖아요. 크게 할 수 있지만 나한테 일이 많아지니까 이 정도면 될 것 같아(사례 14).

이처럼 예산 규모가 크거나 시민에게 미치는 영향이 큰 사업일수록 분석평가가 필요함에도 불구하고 대상과제 선정부터 정책개선의 범위가 제한되고, 또 기초자체단체로 갈수록 “국가에서 정해져 내려오는 사업”이 많기 때문에 ‘성평등’까지 고민할 겨를이 없다는 것이다. 게다가 정책개선에 대한 의지가 있다 하더라도 업무권한이 명확하게 구분된 관료조직 안에서

정책개선은 자신의 업무 영역을 벗어나는 일이 된다.

우리나라는 중요한 사업일수록 국가 사무 비중이 되게 크기 때문에 훨씬 더 움직일 수 있거나 자기가 생각해서 바꿔내야겠다는 폭 자체가 확 줄어드는 그런 형태인 거죠. 중요한 사업일수록 국가에서 이미 정해져서 내려오니까. 자기 사업도 그 사업이 가지는 가치나 이런 걸 꼭 고민하면서 할 겨를이 없으니까, 그냥 받아서 하는데 어찌라고, 이런 식이 되게 많아서. (...) 내가 이걸 바꿨으면 좋겠다 하고 생각이 드는 게 있으면 중앙에 다가도 얘기를 하거나 아니면 예산 마련을 해가지고 다른 것도 좀 해보고 이래도 되는데, 그걸 하는 공무원이 되게 적더라, 없지는 않아. 근데 진짜 극소수(사례 4).

또한 일부 연구참여자들은 정책개선의 의지를 갖는다 하더라도 순환보직에 따라 후임자가 정책개선의 책임을 지기 때문에 후임자를 생각해서라도 적절한 수준의 분석평가서를 작성할 수밖에 없다고 말한다. 이는 성별 영향분석평가가 사업이나 과제 중심이 아닌 공무원 개인에게 의존하기 때문인데, 순환보직에 따라 분석평가서를 작성한 사람과 정책개선을 해야 하는 담당자가 달라지는 경우가 많다. 더욱이 공무원들은 ‘평생 같은’ 직장에서 일을 해야 하므로 조직 내 평판도 무시할 수 없다.

생각은 더 많이 있어도 함부로 보고서에 답을 수가 없는 거야. 내가 할 수 있는지 없는지가 있는데, 그걸 나중에 책임져야 하니까. 우리가 감당할 수 있는 부분까지만 정리가 돼서, 내가 그렇게 할 수 있을 거라고만, 나가서 쓸 수는 없으니까. 너무 획기적으로 나가면 그걸 감당할 수 있는 여력이 없어지는, 일이 커질 수가 있거든요. 그건 책임감 없는 행동이죠. 후임자가 와서 해결할 수 있는 부분까지를 내가 써놓고 가면 와가지고 그대로 하면 되는데, 정말 그것도 아닐 것이 너무 계획을 거창하게 세워 놓고 갔다, 그러면 후임자는 뒤에서 감당하느라고. 진짜 그럴 것 같아요 (사례 15).

“행정이 갈 길이 멀다”는 <사례 9>의 말처럼, 안정성을 지향하는 ‘경직된’ 관료조직 안에서 성별영향분석평가를 통해 과제를 개선하고 더 나아가 조직의 변화를 이끄는 것은 개개인의 공무원이 하기에 매우 어려운 상황이 되는 것이다.

전체적으로 행정이 바뀌어야 되요. 대부분 하고 있는 업무에 대해서 고민들이 많지 않아요. 고민들이 많지 않은 상황에서 성인지적인 고민까지 하진 못하죠. 아무 생각 없이 일하는 기존대로 해왔던 방식 하라고 하니 고민이 없어요. 내가 하고 있는 일에 대해서 질문을 던져야 되거든요. 이거 왜 해야 되지?, 이거를 하라고 하는 의도가 뭐지?, 하다가 막혔어요, 왜 막혔지? 이런 기본적인 고민조차 하지 않으니까. (...) 그러니깐 성별영향평가, 성인지 관점으로 하라고 하면 돌아 버리는 거죠. 도대체 어떻게 하라는 거야. 행정이 너무 갈 길이 너무 멀니다(사례 9).

3) 연공서열 사회와 내부의 ‘외부’ 전문가

기관담당자들은 성별영향분석평가 업무가 단순히 보고서를 취합하는 것이 아니라 성평등 정책에 대한 전문성이 필요하다고 말한다. 기관담당자들은 과제를 담당하기도 하고 과제담당자들에게 도움을 주기도 하는데, 기관담당자 역량에 따라 분석평가서의 질이 달라진다고 한다. 그러나 기관담당자들은 젠더 전문성을 가질 만큼 충분한 훈련 기회가 별로 없고 여느 공무원과 다르지 않기 때문에 이들은 조직 안에서 전문가로 인정받기 어렵다.

잘해야 되겠다는 생각을, 아! 우리 시도 이렇게 건수를 늘려가지고, 개선해보자! 이런 마음이 들었었어요, 처음에는. 근데 직원들의 반응과 제가해보니까 현실은 그렇지 않구나. 왜냐면 저희가 검토 의견서를 의견 있음으로 주면, 그 상대방에서 반영결과보고서를 제출해야 하는데, 나중에 보

면 반영했는지 안했는지 저희는 모르는 상황이 되어버리는 거예요. 그래서 아! 안되겠다... 그냥 해야 되겠다(사례 8).

점점 시간이 지나면서 기관담당자들은 일반 공무원이 아닌 외부의 전문가가 성별영향분석평가를 해야 한다고 생각한다. 성별영향분석평가에 대한 이해가 늘어날수록 페이퍼워크로 끝나지 않고 전문성을 갖고 조직과 사업의 변화로 이어질 수 있도록 외부전문가 역할이 중요하고 필요하다는 것이다.

가장 중요한 것은 어쨌든 기관담당인데, 전체 어떤 사업을 할지냐. 그 사업담당자와 관계를 계속 맺으면서 서포트를 해주고 성인지적 관점을 가지고 이 사업을 쭉 가져가도록 도와줘야 되는데 이 기관담당도 계속 바뀌게 되는 거잖아요. 그래서 내부에 전문가를 양성을 하거나 외부전문가를 채용을 해야 된다. 왜냐면 공무원은 계속 순환이기 때문에 이거는 굉장히 관념적이고 철학적이고 심오한, 저는 그렇게 생각하는데 이런 게 하루 아침에 만들어지는 게 아니잖아요. 전문가들이 와서 해야 이게 뭔가 제대로 되지, 이런 식의 행정업무로는 저는 발전이 있어도 아주 더디게 발전이 될 거다(사례 9).

「성별영향분석평가법」 제정 이후, 여성정책에 관심이 있는 일부 지자체들은 기관담당 역할을 전문지식이 요구되는 전문직위제⁷⁾로 전환하고 임기제 공무원을 채용하기 시작하였다. <사례 4>와 <사례 5>는 여성주의 지식과 훈련의 경험을 통해 전문직위제로 채용된 경우이다. 전문직위제는 전보를 제한하고 전문성을 향상할 수 있는 제도로 조직 내에서 새로 만들어진 여성정책 전문가에 대한 기대도 큰 편이다. 그러나 여성정책담당 부서 내 전문직위제는 성별영향분석평가나 성 주류화 정책 전반을 담당하게 되

7) 전문직위제란 전문성이 요구되는 직위를 분류해 순환보직을 적용하지 않고 전보를 제한함으로써 업무의 연속성과 전문성을 확보하려는 제도를 말한다.

며, 모든 부서를 가로질러 조직의 성평등을 추구하거나 타 부서에 젠더 관점을 통합하는 업무를 담당하는 것은 아니다. 임기제로 채용된 기관담당자들은 내부의 '전문가' 위치에서 직원 강의도 해야 하고 컨설턴트 역할도 하며 때로는 분석평가서 작성도 한다. 반면 성 주류화 전략은 정책 전반에 젠더 관점을 통합하고 조직 문화의 변화까지 포함하지만, 업무 구분과 의사결정 체계가 명확한 공직사회에서 전문직위제 공무원의 역할은 제한되어 있다. 또한 일반 기관담당자와 마찬가지로 전문임기제 공무원이라 하더라도 성별영향분석평가 과제 수가 지자체 평가에서 중요한 평가지표이기 때문에 실적과 성과에 대한 부담으로부터 자유로울 수 없다.

저는 되도록 우리 과로 오시라고 하고, 이거를 많이 찾아서 써드렸지만 거의 정말 소규모 강의를 하듯이 왜 이렇게 됐는지를 설명해 드리는 거죠. 되게 길게 소통하고 의문점이 드시는 것을 다 답변을 해드리고, 한 과제당 밀도가 너무 높으니까 계속 성과지표는 건수잖아요. 건수는 되게 많은데 이렇게 하면 안 되겠는 거예요. 이렇게 하면 안 되겠다, 수습해야겠다, 이런 상태가 되더라구요. (...) 항상 전년도 보다는 잘해야 한다는 그 성과 압박 때문에 너무 무리라는 생각이 들어요. 이렇게 가서는 안 된다는 생각이 드는 거예요(사례 5).

또한 전문직위제 연구참여자들은 보고체계로 이루어진 관료조직 안에서 하고 싶은 일과 해야 하는 일의 간극을 느끼게 된다고 말한다. 즉, 조직과 업무 방식의 변화를 위해 다양한 노력을 해보고 싶지만 행정조직 안에서 일정하게 수행해야 하는 일이 있고, 이러한 일은 관료조직의 문화와 업무 방식을 따라야 하기 때문이다. 제한된 구조적 제약 안에서 전문직위제 기관담당자들은 성별영향분석평가 과제를 선정할 때도 적정한 과제가 선정될 수 있도록 기준을 만들고, 성별영향분석평가 교육도 형식적인 교육이 아닌 실제적 교육이 될 수 있도록 한다. “사람을 전인적으로 바꾸지 못한

다면 제도를 거부할 수 없게 만들어야 한다”(〈사례 5〉)는 이야기처럼 조직 안에서 성별영향분석평가가 체계적으로 이루어질 수 있도록 시스템을 만들고 조직을 변화시키고자 하는 것이다. 그러나 성평등에 대한 합의와 목표가 명확하지 않은 상태에서 조직 내에서 변화를 위해 조직구성원들을 설득해내는 과정은 매우 지난할 수밖에 없다.

시대가 변해서 사업이 성평등도 고려하고 인권도 다양성도 고려해야한다, 우리는 받아들여야 한다, 이렇게 설득이 되는 분들도 있어요. ‘그래! 그게 중요하니까 해야지!’하는 사람들은 10프로도 안 될 거예요. 그런 마인드가 없어요. (...) 무엇보다 그게 중요하다고 생각하지 않아요. 성별격차가 뭐 그렇게 중요하냐고 생각하죠. 나는 차별할 생각도 없고 모두를 위해 하는 거기 때문에 성별을 고려할 필요가 없다. 실제로 차이가 많이 안 난다고 생각하는 게 큰 거죠(사례 5).

행정관료조직은 의사결정이 주로 상위직급에서 이루어지는 직급사회이며 동시에 근속년수에 따라 보수나 지위가 달라지는 연공서열제 사회라는 특징이 있다. 연공서열 문화가 남아있는 관료조직 안에서 6급 정도의 전문직위제로 채용된 공무원은 공식 경험이 부족한 ‘신입’과 다름 아니다. 무엇보다 “위계에 민감한, 의전이 정말 중요한, 의리와 서로 챙겨주는 문화가 강한” 연공서열 관료조직 안에서 ‘30년 근무를 해야 올라갈 수 있는 직급’ 혹은 ‘정년을 몇 년 앞두고 일생을 바쳐 되는 6급’에 어느 날 갑자기 들어오게 된 전문직위제 공무원은 “조직에서 키워낸 6급이 아니라 굴러 들어온 돌”처럼 느껴지게 되는 것이다(〈사례 4〉). 한편, 지자체에서 전문직위제 채용이 가능했던 이유 중 하나는 바로 기관장의 ‘의지’와 ‘관심’이 있었기 때문이다. 이렇게 채용된 기관담당자들은 기관장의 ‘한마디’가 더 큰 영향력을 갖는다는 것을 알게 되고 또 관리자의 역할이 중요하다는 것을 인정하면서도 과연 이것이 옳은가에 대한 성찰이 필요하다고 말한다.

만약 기관장의 의지와 관심 정도에 따라 여성정책이 좌우된다면 누가 기관장인가가 여성정책에서 더 중요한 전략이 될 수도 있기 때문이다. 그래서 전문직위제 기관담당자들은 제도와 절차를 만드는 것이 더 중요하다고 이야기한다.

성평등이 중요해지는 순간은 기관장이 한 마디 할 때, 의원이 할 때 중요하죠. 그리고는 1도 중요하지 않아요. 경제가 중요하고 일자리가 중요하고. (기관장) 입에서 나오는 게 중요하고 민원이 많은 게 중요하고 사건이 터지는 게 중요하죠. 그래도 법이 중요하죠. 절차와 제도화가 있으니까. 어쨌든 작동은 하게 해야 해요(사례 4).

연구참여자들은 관료조직의 성평등한 변화를 기대하지만, 조직에서 중요한 것은 조직의 변화가 아니라 조직의 '발전', 즉 실적과 성과인 것이다. 또한 연공서열에 기반한 관료조직 안에서 공직의 '신입'인 젠더 전문가 개인이 조직의 변화를 이끌어내는 데 한계가 있을 수밖에 없다. 뿐만 아니라 성별영향분석평가 제도가 갖는 문제점도 있는데, 현재의 분석평가 지표가 여성들의 차이를 볼 수 없게 만들고 성별통계에 의존할 수밖에 없으며 또 무엇이 정책개선인가 하는 실효성에 대한 의문이 남는다고 이야기한다. 그래서 <사례 10>은 개별과제 단위의 분석평가를 넘어서 공무원의 성인지력 향상과 교육이 대안이 되어야 한다고 말한다.

제도가 가지고 있는 한계인데. 자체 예산을 확보하고 그리고 근거를 가지고 내야 하는데 성별통계밖에 없는 거예요. 여성 안의 내부 차이로 갈 수밖에 없는 거예요. 그러면 분석서를 뭐로 써야하나? 성별통계와 다른 개선안을 낼 수 있느냐. 제일 중요한 영역이면서 어려운 게 성별통계인 거예요. 너무 어려워서 다음 질문을 못하는 거예요. 예상 인력도 못하고. 정책으로 작동도 못하고. 예산과 인력이 필수인데 정책은 양방으로 가자. 나는 교육으로 가야 한다고 봐요(사례 4).

5. 논의 및 결론

본 연구는 행정관료조직에서 성 주류화 전략의 전환적 가능성을 제약하는 구조적 제약과 조건이 무엇인지 정책행위자의 경험을 중심으로 분석하였다. 그리고 성별영향분석평가가 탈정치화되는 이유가 행정조직의 관료제적 특징과 성별영향분석평가 제도 이행의 정치적 결과라고 보았다. 책임을 분산시키고 부서이기주의를 가지고 오는 형식주의와 위계 및 권위중심의 연공서열 문화, 그리고 협력보다는 경쟁에 기반한 성과주의의 행정관료조직 안에서 정책행위자들은 성별영향분석평가에 대한 소극적 수용과 '추가 업무'에 대한 저항, 그리고 제한된 정책개선을 추구하는 것으로 나타났다. 그리고 지금의 행정관료조직 안에서 성별영향분석평가가 이행되는 방식은 보고서 작성과 같은 형식주의와 '실적' 중심의 성과주의를 넘어서지 못하고 있으며, 특히 협업보다는 '개인'의 업무능력에 의존함으로써 주류의 전환을 가져오는 데 한계가 있음을 보여주었다. 따라서 성별영향분석평가가 성 주류화 전략으로서 정책개선과 조직의 변화, 그리고 궁극적으로 성평등 사회로의 전환을 추구하려면 먼저 각 직급과 역할에 따라 성평등 정책의 책임을 함께 공유해야 하며, 부서 이기주의 혹은 칸막이 행정을 넘어서는 협업 행정의 구축, 그리고 성과주의에 기반한 성별영향분석평가에 대한 양적 평가보다는 젠더 관점과 성평등 가치를 중심으로 한 질적 평가가 이루어져야 한다고 보았다.

본 연구결과를 바탕으로 제안하는 내용은 다음과 같다. 첫째, 성별영향분석평가가 개인 단위의 정책행위자에게 의존하지 않고 의사결정자의 책임과 부서 간 협력에 기반할 수 있도록 개별 사업단위가 아닌 정책 단위로 추진될 필요가 있다. 즉, 부서를 가로지르는 공동의 성평등 목표를 설정하고 각 부서의 정책을 통해 성평등 실현에 기여하도록 조정업무를 강

화하는 것이다. 이는 성평등이 행정조직의 중요한 목표라는 정치적 결정 과정이 필요함을 의미한다. 둘째, 성 주류화 정책 평가는 대상과제 수와 같은 양적 평가가 아니라 성평등의 변화 정도에 대한 정책 효과와 질적 평가를 기준으로 해야 한다. 셋째, 조직 내외부에서 구성원들이 젠더 전문성을 갖출 수 있는 다양한 기회를 마련하고, 특히 기관장의 관심 정도에 따라 여성정책이 달라지지 않도록 젠더 거버넌스와 같은 시민과 전문가들의 참여, 그리고 민주적인 의사소통과 참여가 필요하다. 민주적인 의사소통은 위계화된 관료조직 안에서 매우 중요한 의미를 갖는데, 무엇이 성평등인지, 어떻게 협업할 것인지 더 나아가 어떻게 민주적인 조직과 사회를 만들 것인지 논의하는 것이 주류의 전환을 위한 시작일 것이다. 즉, 성 주류화 전략은 조직 안에서 누군가의 일이나 책임이 아니라 모두의 책임이 되어야 하며, 이를 위해서 어떻게 행정관료조직의 변화를 시작할 수 있을지 함께 고민해야 할 것이다.

참고문헌

- 강원택(2014), “한국의 관료제와 민주주의”, 『역사비평』, 통권 제108호, 65-90쪽.
- 김경희(2011), “성별영향분석평가의 추진현황과 과제”, 『젠더리뷰』, 제23호, 11-17쪽.
- ____·최혜진(2013), “신진국 담론과 전환적 성 주류화?: 국내초청연수사업을 중심으로”, 『한국정치학회보』, 제47권 3호, 169-189쪽.
- 김윤권·오시영·지규원(2016), 『정부3.0 시대의 공무원 인력(재)배치에 관한 연구』, 서울: 한국행정연구원.
- 김창수(2008), “관료제와 민주주의의 딜레마”, 『지방정부연구』, 제12권 1호, 61-86쪽.
- 김혜리·진영환(2014), “관료제의 역설 혹은 예외”, 『한국조직학회보』, 제11권 2호, 85-116쪽.
- 김혜란(2011), “성인지 예산과 성별영향평가의 연계방안”, 『젠더와 문화』, 제4권 2호, 167-196쪽.
- 마경희(2007), “성 주류화에 대한 비판적 성찰: 여성정책의 새로운 패러다임인가? 합정인가?”, 『한국여성학』, 제23권 1호, 39-67쪽.
- 배은경(2016), “젠더 관점과 여성정책 패러다임”, 『한국여성학』, 제32권 1호, 1-45쪽.
- 안경주(2013), “성별영향평가와 젠더-거버넌스의 구축”, 『한국여성학』, 제29권 4호, 155-190쪽.
- 여성가족부(2018), 「2017년 성별영향분석평가 종합분석 결과보고서」, 서울: 여성가족부.
- 오영민·원종학(2017), “정부의 성과관리 역량요인이 성과에 미치는 영향”, 『한국행정논집』, 제29권 2호, 253-274쪽.

- 유정미(2012), “적극적 고용개선조치 정책형성과정에 나타난 성평등 가치의 희석”, 『젠더와 문화』, 제5권 2호, 147-184쪽.
- 윤건수·김순희(2013), “공직의 정체성에 대한 연구”, 『한국행정학보』, 제47권 1호, 1-23쪽.
- 윤수재·이광희·홍재환(2008), 『성과관리제도에 대한 해외사례 비교 분석: 영국, 캐나다, 뉴질랜드』, 서울: 한국행정연구원.
- 이기순(2015), “지방정부의 성별영향분석평가 실행 추진동력에 대한 연구”, 『한국지방자치학회보』, 제27권 4호, 133-154쪽.
- 이윤경·이삼열(2016), “성과관리제도 및 인적자원관리제도에 대한 만족이 정부조직성과 및 공직만족도에 미치는 영향”, 『한국조직학회보』, 제12권 4호, 27-63쪽.
- 이재경·김경희(2012), “여성주의 정책 패러다임 모색과 ‘성평등’”, 『한국여성학』, 제28권 3호, 1-33쪽.
- 이희태(2014), “지방정부의 성과지향적 인사관리에 따른 공무원의 역할특성 및 대인관계 요인이 직무스트레스, 직무소진에 미치는 영향”, 『지방정부연구』, 제18권 3호, 457-480쪽.
- _____(2015), “지방정부의 성과중심적 인사관리의 공정성이 공무원의 직무만족, 조직몰입, 직무성과에 미치는 영향”, 『지방정부연구』, 제19권 3호, 53-75쪽.
- 정인경(2012), “젠더주류화와 여성의 시민권”, 『한국정치학회보』, 제46권 4호, 53-72쪽.
- 최창현(2014), “정부 관료제의 문제점 분석과 대책”, 『한국공공관리학회보』, 제28권 3호, 55-84쪽.
- 허라금(2005), “성 주류화 정책 패러다임의 모색”, 『한국여성학』, 제21권 1호, 199-231쪽.
- _____(2008), “여성주의 성평등 개념을 통해 본 성 주류화”, 『여성학논집』, 제25권 2호, 45-79쪽.

- Benschop, Y. and M. Verloo(2006), "Sisyphus' Sisters: Can Gender Mainstreaming Escape the Genderedness of Organizations?", *Journal of Gender Studies*, 15(1), pp. 19-33.
- Booth, C. and C. Bennett(2002), "Gender Mainstreaming in the European Union", *The European Journal of Women's Studies*, 9(4), pp. 430-446.
- Brouwers, R.(2013), "Revisiting Gender Mainstreaming in International Development: Goodbye to an Illusionary Strategy", *Working Paper*, 556, The Hague: Institute of Social Studies.
- Caglar, G.(2013), "Gender Mainstreaming", *Politics and Gender*, 9(3), pp. 336-344.
- Daly, M. E.(2005), "Gender Mainstreaming in Theory and Practice", *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, 12(3), pp. 433-450.
- Eyben, R.(2010), "Subversively Accommodating: Feminist Bureaucrats and Gender Mainstreaming", *IDS Bulletin*, 41(2), pp. 54-61.
- Lee-Gosselin, H., S. Briere and H. Ann(2013), "Resistances to Gender Mainstreaming in Organizations: Toward a New Approach", *Gender in Management: An International Journal*, 28(8), pp. 468-485.
- Kim, D. S., and M. Kang(2016), "Rapid Growth - What's Next for Gender Mainstreaming? Analyzing the Gender Impact Assessment System in Korea", *Journal of Women, Politics and Policy*, 37(2), pp. 168-189.
- Lombardo, E.(2005), "Integrating or Setting the Agenda? Gender Mainstreaming in the European Constitution-Making Process", *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, 12(3), pp. 412-432.
- Meier, P. and K. Celis(2011), "Sowing the Seeds of Its Own Failure:

- Implementing the Concept of Gender Mainstreaming”, *Social Politics*, 18(4), pp. 469-489
- Milward, K., M. Mukhopadhyay, and F. F. Wong(2015), “Gender Mainstreaming Critiques: Signposts and Dead Ends?”, *IDS Bulletin*, 46(4), pp. 75-81
- Paterson, S.(2010), “What’s the Problem with Gender-Based Analysis? Gender Mainstreaming Policy and Practice in Canada”, *Canadian Public Administration*, 53(3), pp. 395-416.
- Rees, T.(2005), “Reflections on the Uneven Development of Gender Mainstreaming in Europe”, *International Feminist Journal of Politics*, 7(4), pp. 555-574.
- True, J.(2003), “Mainstreaming Gender in Global Public Policy”, *International Feminist Journal of Politics*, 5(3), pp. 368-396.
- Verloo, M.(2001), “Another Velvet Revolution? Gender Mainstreaming and the Politics of Implementation”, *IMF Working Paper*, No. 5/2001.
- Walby, S.(2005), “Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice”, *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, 12(3), pp. 321-343.

(논문 투고일: 2018.10.31, 심사 확정일: 2018.11.21, 게재 확정일: 2018.12.21)

〈Abstract〉

The Politics of Administrative Bureaucratic Organizations and Gender Mainstreaming Strategies: Focusing on Gender Impact Analysis

Lee, Euna*

This study aims to analyze the structural restrictions of gender impact analysis as a gender mainstreaming strategy, focusing on administrative organizations and policy agents' experiences. According to the results of the analysis, administrative organizations were based on formalism, seniority, and performance, while the gender impact analysis system relied on individuals. Policy agents passively accepted the system, resisted additional responsibilities, and sought limited policy improvement and transformation. It is therefore suggested that in order for gender impact analysis to realize the possibility of a transition to a gender equal society, government officials' awareness and expertise regarding gender equality policy should be strengthened, cooperative administration should be established, and qualitative evaluation going beyond performance-based assessment should be put in place. It is also emphasized that gender mainstreaming strategies should be the responsibility of everyone in the administrative organization, and that transformation of mainstreaming can begin through changes in bureaucratic organizational culture and methods of handling individual duties.

Key words: gender mainstreaming, gender impact analysis, administrative bureaucracy, civil servants, gender equality

* Assistant Professor, Women's Studies, Hokma College of General Education, Ewha Womans University