creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

[UCI]I804:21031-200000600996

행 정 학 석 사 학 위 논 문

중국 여성공무원 인사정책 개선방안에 관한 연구

-중국과 한국의 비교를 중심으로-

2022년 2월

부 경 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

한 저 팡

행 정 학 석 사 학 위 논 문

중국 여성공무원 인사정책 개선방안에 관한 연구

-중국과 한국의 비교를 중심으로-

PUKYONG NATIONAL UNIVERSITY
부경대학교

지도교수 양 기 용

이 논문을 행정학석사 학위논문으로 제출함.

2022년 2월

부 경 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

한 저 팡

한저팡의 행정학석사 학위논문을 인준함.

2022년 2월 25일

위 원 장 행정학박사 이 재 원 (인)

위 원 행정학박사 서 재 호 (인)

위 원 도시정책학박사 양 기 용 (인)

목 차

제1장 서론 ····· 1

제1절 연구의 배경과 목적 ····· 1

제2절 연구의 범위, 방법 및 주요내용 ····· 6

제2장 이론적 배경 ····· 10

제1절 여성공무원의 차별과 능력발전에 관한 이론 ····· 10

1. 여성공무원의 차별에 대한 이론 ····· 10

2. 여성공무원의 능력발전을 위한 일과 삶의 균형정책 ····· 18

제2절 대표관료제 이론 ····· 21

1. 여성공무원의 필요성 ····· 21

2. 대표관료제의 주요 내용 ····· 22

제3장 중국과 한국의 여성공무원 인사정책 비교 ····· 26

제1절 중국과 한국의 여성공무원 인사정책 비교 맥락과 내용 ····· 26

1. 비교의 필요성과 한계 ····· 26

2. 비교의 기준과 내용 ····· 27

제2절 중국 여성 정치참여의 발전사 ····· 29

1. 여성이 법적으로 동등한 정치적 권리 획득 : 1949년-1956년 ····· 29

2. 여성 정치 참여의 왜곡 및 정치화 : 1957년-1976년 ····· 32

3. 개혁개방 시기 여성 정치 참여의 굴곡진 발전 : 1977년-1990년 ··· 33

제3절 중국 여성공무원 관련 인사정책과 프로그램 ····· 36

1. 여성공무원 채용 관련 주요 정책과 제도화 ····· 37

2. 여성공무원 승진 관련 주요 정책과 제도화 ····· 40

3. 여성공무원 후생복지 관련 주요 정책과 제도화 ····· 45

제4절 한국 여성공무원 관련 인사정책과 프로그램 ····· 52
1. 여성공무원 채용 관련 주요 정책과 프로그램 ····· 52
2. 여성공무원 승진 관련 주요 정책과 프로그램 ····· 56
3. 여성공무원 후생복지 관련 주요 정책과 프로그램 ····· 58
제5절 중국과 한국 여성공무원 인사정책 비교 : 변화과정과 내용 비교 61
1. 관련 정책의 역사적 변화과정 주요 특징 비교 ····· 61
2. 관련 정책 및 제도 내용의 주요 특징 비교 ····· 64
제6절 중국 여성공무원 관련 인사정책의 문제점 ····· 69
1. 중국 여성공무원 증가에도 고위직은 부족 ····· 69
2. 여성공무원 차별적 채용 및 승진 요건 상존 ····· 70
3. 가족 관련 인사정책 부족 ····· 76
제4장 중국 여성공무원 관련 인사정책의 개선방안 ····· 79
제1절 여성공무원의 확대를 위한 채용제도 개선방안 ····· 79
1. 여성공무원 인사정책 개선을 위한 정치적 선언 필요 ····· 79
2. 공무원 채용 시 성차별적 요소 개정, 채용 요건에 불합리한 성별 한정 금지 ····· 80
3. 공무원 채용 결과의 공정성 보장 ····· 80
4. 여성의 수가 없거나 적은 부서에 부서별 여성 채용 할당제 도입 · 80
5. 성별에 따른 공무원 정보 및 통계 시스템 구축 ····· 81
제2절 여성공무원 경력개발과 능력발전 개선방안 ····· 83
1. 보직 배치 ····· 83
2. 승진 ····· 84
3. 교육훈련 ····· 85
4. 남녀 공무원의 정년 연령 동일화 ····· 87
제3절 여성공무원의 복리후생 증진을 위한 개선방안 ····· 88

1. 출산과 육아 기간의 대체인력 확보제도 도입 ····· 88
2. 육아 지원 정책 추진 ····· 88
제5장 요약 및 결론 ····· 90
참고 문헌 ····· 95

PUKYONG NATIONAL UNIVERSITY
부경대학교

표 목 차

〈표 3-1〉 중국 여성공무원 채용 관련 주요 정책 ····· 39
〈표 3-2〉 중국 여성공무원 승진 관련 주요 정책 ····· 44
〈표 3-3〉 중국 여성공무원 후생복지 관련 주요 정책 ····· 49
〈표 3-4〉 한국 여성공무원 채용 관련 주요 정책 ····· 53
〈표 3-5〉 여성공무원 채용목표제 목표비율 변화 ····· 54
〈표 3-6〉 관리직 여성공무원 임용확대 5개년 계획 및 연도별 목표 및 실적 ····· 57
〈표 3-7〉 한국 여성공무원 승진 관련 주요 정책 ····· 58
〈표 3-8〉 한국 여성공무원 후생복지 관련 주요 정책 (1994-2013년) ···· 59
〈표 3-9〉 한국 여성공무원 후생복지 관련 주요 정책 (2015-2020년) ·· 60

A Study on the Reformative Strategies of the Personnel Policy for the China Female Civil Servants

Han Zefang

Department of Administration, The Graduate School,
Pukyong National University

Abstract

In recent years, in the knowledge information society, the unique value of female human resources such as delicacy and flexibility has become more important than before. Accordingly, various efforts have been made for the effective development and utilization of women's human resources for the enhancement of national competitiveness and socio-economic development.

In China, although the barriers to women's participation in public office have gradually lessened and the career development of female civil servants has been developed, more effective and relevant personnel policies and programs are needed for female civil servants. From the perspective of China, rather than Western countries which have gradually expanded the appointment and career development of female civil servants, the Korean experience of the personnel policies might be more helpful for the China, because both countries have shared the similar Confucian tradition.

This study attempts to confirm the problems in personnel practices and

institutions in China in terms of the recruitment, promotion and welfare programs for female civil servants. At the same time, through the comparison and analysis of the personnel policies for female civil servants between China and South Korea, the similarities and differences between the two countries will be examined. And this study tries to find out the reformative direction for the personnel policy of female civil servants in China. Especially on the basis of the experience of Korean personnel policy, the practical and concrete personnel programs for Chinese female civil servants will be suggested.

Key words : Female Human Resources, Female Civil Servants, Personnel Policy, Human Resource Management.

PUKYONG NATIONAL UNIVERSITY 부경대학교

제1장 서론

제1절 연구의 배경과 목적

21세기 국가 경쟁력을 높이기 위해서는 한 나라가 보유한 인적자원을 어떻게 효율적으로 활용하는 것이 매우 중요한 과제다. 따라서 주어진 상황에서 민간영역에서 뿐만 아니라 공공영역에서도 가용가능한 모든 인력을 효율적으로 참여하게 하고 이러한 인적 자원이 사회 각 부문에 참여하는데 있어 불평등이나 차별이 없어야 하는 것은 나라발전을 위해 매우 중요한 조건이다. 그럼에도 불구하고 대부분의 나라에서는 신분이나 계층, 교육수준이나 성별 그리고 때로는 종교나 출신지역에 따라 차별적인 참여를 강요당하는 불행한 역사적 경험을 가지고 있다, 선진국의 경우에는 점차 실적주의적인 요소가 강조되면서 실적이나 능력이외 다른 요소에 따른 불합리한 차별이 사라지고 있으나 그렇지 못한 나라에서는 아직도 신분제적인 요소나 특히 성별에 따른 인사상의 차별이 상존하고 있는 것도 사실이다. 물론 성별에 따른 차별이 명시적으로 이루어지고 있지는 않는 국가에서도 특정 직무나 직위로는 암묵적으로 여성채용이나 승진 및 전보를 재제하기도 하고, 여성이 가지는 생래적인 차이를 이유로 차별하거나 필요한 적절한 배려조치를 시행하지 않고 있다. 그에 따라 가정내 돌봄과 육아에 많은 부담을 갖게 되는 여성근로자들이 상대적으로 남성근로자들에 비해 직무수행에 어려움을 겪게 된다. 이러한 직무상 어려움은 다시 여성 근로자들의 능력발전이나 경력개발을 제한하는 요인으로 작용하고 있어 여성근로자들의 입장에서는 부당한 이중적 어려움에 처하고 있다.

최근 지식정보화 사회에서는 섬세함과 유연함 같은 여성특유의 가치가

존중되고 힘을 발휘하는 사회로서 여성 인적자원의 개발과 효율적 활용이 국가경쟁력 강화와 국가 발전의 필수요소가 되고 있다(조경아, 2006). 그에 따라 각국은 여성인력을 효율적으로 개발, 활용하기 위한 다양한 노력을 하고 있으며, 노동시장에서 여성이 차지하는 비중과 중요성은 날로 증가되고 있다. 특히 공직의 경우 여성의 진출은 계속적으로 확대되어 왔다. 영국, 미국, 스페인 등 국가에서는 단순히 여성공무원의 비율이 높은 데 그치지 않고 관리직과 고위직 여성의 숫자가 늘어나고 있으며, 더 많은 여성 공무원이 다양한 직군으로 진출하고 보다 높은 자격이 요구되는 직위로 배치되는 경향이 나타나고 있다(이시연, 2006).

그러니 중국의 경우 이와 같이 여성들의 공직참여에 있어 장애가 점차 사라지고 여성공무원들의 경력개발이 활발하게 이루어지고 있는 선진국의 경우와는 다른 모습을 보여주고 있다. 중국의 경우에는 공무원 제도가 개선되면서 여성의 사회진출이 촉진되어 여성공무원의 전체 숫자가 지속적으로 증가하고 있지만 선진외국 움직임과는 달리 관리직[1]과 고위직[2] 여성의 숫자가 매우 적은 편이다. 2016년 발표한 「중국여성발전강요(2011-2020년)」 중간통계 모니터링 보고에 따르면 최근 몇 년간 중앙기관 및 직속기구가 새로 채용한 공무원 중 여성 비율이 해마다 높아져 이미 전체의 절반을 넘어섰고, 2015년에는 51.9%로 2011년보다 12.5%를 증가했다. 지방여성공무원 신규 채용 비율도 40.2%에서 44.1%로 크게 높아졌다. 그러나 고

1)중국에서 관리직은 일반적으로'영도 직무'에 해당하는 직위를 의미한다. "국가공무원 임시조례"에서 국가공무원의 "영도 직무"란 정부기구 내에서 조직, 관리, 정책결정과 지휘 기능을 가진 직무를 말한다. 영도 직무의 직급으로는 국가급 정직, 국가급 부직, 성부급 정직, 성부급 부직, 청국급 정직, 청국급 부직, 현처급 정직, 현처급 부직, 향과급 정직, 향과급 부직 등이다. 결국 "영도 직무"는 관리직위에 해당한다고 볼 수 있다.

2)중국에서 고위직은 일반적으로 관리직에서 성부 급 부직 및 그 이상의 직무이다. 고위직의 직급으로는 국가 급 정직, 국가 급 부직, 성부 급 정직, 성부 급 부직이다.

위직에서 여성의 점유율은 선진국의 경우와 직접 비교하기 어려울 정도로 낮은 수준이다.

중국의 경우도 법규상 여성공무원에 대한 차별적인 규정은 없다. 중국 공무원 채용의 기본원칙에 의하면 공무원 채용은 성별에 관계없이 이루어지며, 여성공무원은 남성공무원과 마찬가지로 엄격한 공무원 시험, 선발, 채용, 전보, 자신의 직장에 취직하여 여러 경쟁과 규범적 선발, 엄격한 심사를 거친다. 그러나 채용된 후에 보직 배치에서는 과학, 문화, 교육, 위생, 여성 관련 업무 영역에 편중되고 있다. 게다가 여성공무원은 대부분이 하위직에 있으며 고위직과 관리직에는 매우 적은 수가 있다(장방방, 2011). 양성 평등적 관점에서 여성공무원들은 출산, 육아 등에 더 많은 노력을 기울이고 있으며, 이 기간 동안 업무 공백으로 인해 보직 배치와 승진에 불리한 영향을 미쳐 우수한 여성공무원들이 그들의 능력을 발휘하지 못하고 오히려 인적 자원을 낭비하고 있다. 중국은 현재 여성공무원만을 대상으로 한 인사정책을 따로 제정하지 않고 있으며, 다만 법규에서 여성을 대상으로 특수한 규정을 두고는 있다. 그러나 여성 인적 자원을 낭비하지 않고 효율적으로 개발하고 활용하기 위해서는 여성 공무원에 대한 채용, 승진, 복지 등 인사정책의 방향을 수립하고 구체적인 실천방안을 마련하는 것이 시급하다. 이처럼 여성공무원에 대한 인사정책이나 프로그램이 다양하게 마련되지 못한 중국의 입장에서는 이미 오래 전부터 양성평등적인 인사 관행을 진행해온 서구 선진국가의 경험보다는 유사한 가부장적인 유교적 전통을 공유하면서도 점차 여성공무원들의 등용과 능력개발을 확대하고 있는 한국의 경험이 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

한국은 중국과는 지리적으로 가까운 우방 국가로서, 인문·역사·행정환경 등 여러 방면에서 비슷한 면을 가지고 있다. 한국은 1960년대 이후 급속한 경제성장을 통해 여성의 사회진출이 촉진되면서 여성의 사회참여에 괄목할

변화가 나타나기 시작했다. 특히 적극적인 여성인사정책[3] 추진으로 여성공무원의 전체 숫자는 지속적으로 증가하고 있다(박정미, 2019). 하지만 중국과 마찬가지로 관리직 여성 공무원의 비중이 상대적으로 적어 여성 공무원의 승진에서 유리천정이 존재하고 있다는 비판도 받고 있다. 한국의 경우 관리직 여성공무원의 비율은 2020년에 20.8%에 달하지만 남성 공무원에 비하면 낮은 비율이다(행정안전부, 2020). 이처럼 한국의 경우도 중국과 유사한 모습을 보이지만 여성공무원들의 채용, 승진, 복지 등에 있어서 선제적인 정책적 대응을 통하여 보다 적극적인 모습을 보여주고 있어 중국의 입장에서 이와 같은 한국의 경험을 참조한다면 불합리한 중국 내 인사 관행을 개선하고 제도적인 보완을 할 수 있으리라 기대한다.

따라서 본 연구는 여성공무원들의 채용, 승진 및 복지프로그램 차원에서 중국의 인사 관행 및 제도상의 문제점과 한계점을 확인하고자 한다. 아울러 중국과 한국 두 나라의 여성공무원 인사정책을 비교· 분석하여 양국의 차이점을 파악함으로써 중국 여성공무원 인사정책의 개선방향을 모색하고자 한다. 특히 한국의 인사정책 관련 경험을 참고하여 중국 여성공무원 인사정책의 개선 방안을 제시하고자 한다.

이 연구를 통해 한국경험의 시사점을 파악하여 중국의 여성공무원 인사정책을 마련하는 데 의미 있는 방향성을 제시할 수 있을 것이다. 특히 한국의 여성공무원 인사정책 분석내용은 중국 여성공무원 인사정책을 향상시키는 데 중요한 자료가 될 것이며, 중국 여성 공무원의 채용, 승진, 복지

3)1989년 공무원 채용에서의 차별 철폐를 시작으로 1996년 여성채용목표제 및 2002년 양성평등채용목표제를 도입하며 채용과정에서의 성별에 따른 불평등을 개선하고자 노력하였다. 관리직급에서 나타나는 불균형을 개선하기 위해 2002년부터 2022년까지 4차의 여성관리직 채용확대 5개년 계획을 수립하였다. 여성공무원들을 대상으로 하는 복지제도로 여성공무원의 일과 가사 활동 간의 균형을 확보하기 위해 탄력근무제 실시와 육아휴직 요건 완화, 육아휴직 수당 인상 등 인사정책제도를 실시하고 여러 관련 프로그램을 운영하고 있다.

정책의 수립 및 개혁의 근거로 활용될 수 있을 것이다. 이와 같은 연구 작업을 통하여 본 논문은 중국 여성공무원들의 채용, 승진 및 여러 관련 복지프로그램들의 방향 및 구체적인 개선 노력을 위한 이론적, 정책적, 경험적 논거를 제공하는 것을 주된 연구목적으로 삼고 있다.

PUKYONG NATIONAL UNIVERSITY
부경대학교

제2절 연구의 범위, 방법 및 주요내용

본 논문의 대상적 범위는 중국과 한국의 여성공무원 인사정책이다. 주된 분석대상은 중국의 공무원제도와 관련 인사정책이라 할 수 있다. 한국의 관련 제도와 정책 및 여러 프로그램들은 중국제도 개선을 위한 벤치마킹 대상으로 삼기 위해 검토하였다. 연구대상으로 삼고 있는 여성공무원 인사정책의 내용적 범위는 여성공무원만을 대상으로 하는 채용, 승진, 복지 등 3가지 영역으로 한정하였다. 중국 여성공무원의 경력개발과 능력발전을 위하여 새롭게 도입하거나 개선이 요하는 관련 인사정책과 프로그램은 교육훈련, 전보, 보수 등 여러 분야에 걸쳐 발견될 수 있으나 여성공무원들의 공익증진을 위하여 우선적으로 요구되는 입직경로인 채용과정과 승진과정에서의 제도개선사안 그리고 여성공무원들에게 상당한 부담으로 작용하고 있는 출산과 육아과정에 있어 부담경감조치 등을 중심으로 검토하였다. 이와 같은 관련 프로그램 영역에서 중국과 한국의 현재 운영제도 및 정책을 비교 분석하고 중국에 있어 한국의 경험을 참조하여 개선방안을 제시하고자 한다.

본 논문의 시간적 범위는 1990년부터 현재까지다. 이처럼 1990년대 이후로 본 연구의 시간적 범위를 한정하는 가장 큰 이유는 1990년부터 중국에서 공무원법을 제정하고 공무원이라는 공식 호칭이 생겨났기 때문이다. 1990년대 이후부터 국가에서 다양한 정책을 제정하여 여성 공무원(여성 간부)을 채용, 양성, 선발하고 있었다. 한국의 경우 역시 이 시기를 전후로 여성공무원의 제도적 불평등 개선작업이 시작되었다. 1989년 이후, 한국에서 여성 공무원의 공직 진출과 직업발전의 장애를 없애고자 정부가 다양한 정책을 추진하기 시작하였다. 따라서 1990년부터 현재까지를 시간적 범위

로 설정하여 같은 기간 중국과 한국 두 나라 정책의 차이점을 찾아낼 수 있다.

본 논문의 주된 연구 방법은 문헌연구를 통한 현행 제도와 정책을 검토하는 작업이다. 문헌 연구법은 기존에 나와 있는 문헌자료 및 연구 결과, 발표된 통계에서 자료를 수집하는 방법이다. 그에 따라 중국과 한국의 각종 정책자료, 법률, 통계연감, 신문, 잡지, 이미 발표된 논문 및 서적을 활용하고 인터넷 검색과 전문가의 간행물을 참고로 한다. 이러한 문헌 연구 방법은 시간과 비용을 절약하고 정보 수집이 용이하며 연구 문제에 대한 기존의 연구 동향을 알 수 있다는 장점이 있다. 문헌연구는 사실과 정보에 관한 자료의 접근 가능성을 높여주기 때문에 본 논문은 문헌 연구 방법을 주된 연구 방법으로 채택하였다(천통통, 2018). 그러나 중국과 한국의 문헌이나 통계자료를 비교할 때 나타날 수 있는 한계가 있었다. 중국의 경우 관련 자료 및 통계에 접근하는데 제약이 존재하여 여러 어려움을 겪었다. 인터넷과 중국에 거주하는 친지의 도움을 자료를 수집하였으나 적실한 비교대상이 되는 자료와 통계를 구하는데는 어려움이 있었다.

본 논문의 주요 논의내용은 다음과 같다.

2장에서는 여성공무원 채용, 승진 및 능력개발에 관련된 이론적 입장들을 검토하였다. 여성에 대한 성차별과 관련된 가부장적인 전제들과 이러한 편견이 행정조직 및 기관관리에서 어떻게 발현되는 가를 살펴보았다. 여성공무원들의 승진과 능력발전과 관련하여서는 유리천장이론과 삶과 일의 균형정책 및 대표관료제와 관련된 이론적 논의들을 검토하였다.

3장 1절에서는 중국과 한국 여성공무원 인사정책 비교의 맥락과 접근을 간략하게 검토하였다. 주요내용은 비교의 필요성과 한계, 비교의 기준과 내용 등을 기술하였다.

3장 2절에서는 중국 건국부터 공무원 제도 수립까지 정치 질서 변화와 정치 세력 충돌에서 여성의 정치 참여가 겪은 세 단계를 기술하였다. 세 단계는 다음과 같다. 1.여성이 법적으로 동등한 정치적 권리 획득단계(1949년-1956년). 2.여성 정치 참여의 왜곡 및 정치화단계(1957년-1976년). 3.개혁개방 시기 여성 정치 참여의 굴곡진 발전 단계(1977년-1990년).

3장 3절에서는 중국의 여성공무원 채용, 승진, 복지 관련 인사정책과 프로그램이 주로 어떤 것들이 있는지 정리하였다. 1990년부터 현재까지의 시간 순으로 정책과 프로그램의 명칭과 구체적인 내용을 정리하였다. 정책의 변화와 발전, 정책이 미치는 영향도 정리하였다.

3장 4절에서는 한국의 여성공무원 채용, 승진, 복지 관련 인사정책과 프로그램이 주로 어떤 것들이 있는지 정리하였다. 1989년부터 현재까지의 시간 순으로 정책과 프로그램의 명칭과 구체적인 내용을 정리하였다. 정책의 변화와 발전도 정리하였다. 또한 한국의 여성공무원채용목표제, 양성평등채용목표제, 여성관리자채용목표제를 중점으로 분석하였다.

3장 5절에서는 중국과 한국 여성공무원의 인사정책을 비교 분석하였다. 양국 여성공무원의 인사정책을 비교하기 위하여 두 가지 측면을 검토하였다. 먼저 관련 정책과 프로그램의 역사적 전개과정을 비교하고 다음으로는 해당 정책과 프로그램의 내용을 비교하는 작업을 진행하였다.

3장 6절에서는 중국 여성공무원 관련 인사정책의 문제점을 정리하였다. 중국 여성공무원 현황과 여성공무원 채용, 승진, 복지 등 인사정책 수행과정에서 나타난 문제점과 한계를 정리하였다.

4장에서는 한국의 여성공무원 인사정책과 관련한 경험을 참고하여 중국의 실제상황과 결부시켜 중국 여성공무원 인사정책의 문제점에 대한 개선방안을 제시하였다. 개선 방안은 여성공무원의 확대를 위한 채용제도 개선

방안, 여성공무원 경력개발과 능력발전 개선방안, 여성공무원의 복리후생 증진을 위한 개선방안이 포함된다.

제2장 이론적 배경

제1절 여성공무원의 차별과 능력발전에 관한 이론

1. 여성공무원의 차별에 대한 이론

1) 성차별 이론

차별이란 개인의 성격이나 업적 등을 기초로 하여 인간이 공정하게 평가되지 않고 기회가 균등하지 않은 것을 말한다(Billing & Alvessen, 1994). 이러한 차별은 인종, 종교, 연령, 출신 및 거주지역, 생래적 신분, 성별, 장애여부, 성적 취향 등과 같이 여러 가지 차별적 요소에 따라 시대와 사회 변화에 따라 다양한 형태로 이루어져왔다. 그중에서도 성별 차이에 의해 이루어지는 성차별은 유사 이래로 지속적으로 진행되어 왔다.

성차별이란 성(gender, sex)때문에 사람을 동일하게 대우하지 않는 것을 말한다. 일반적으로 역사, 사회, 문화, 법, 제도, 인간관계 등에서 여성에게 가해지는 부당한 대우와 억압을 총칭하는 용어이다(임정빈, 정혜정, 1986). 특히 성에 대한 편견을 가지고 그 사람의 성격, 능력, 행동을 평가하여 불합리한 기준에 따라 사람을 다르게 대우하는 것을 성차별이라고 하며, 무의식적·비의도적 차별도 이에 해당한다(정소, 2013).

성차별 원인에 대한 전통적인 논의에 따르면 남성과 여성의 관계에서 여성과 남성은 근본적으로 다르며, 여성보다 남성이 더 우수하고 여성은 남성에 비해 열등하다는 두 가지 전제로 함축될 수 있다. 이처럼 성차별은 개인의 불가항력적인 생래적 차이에 기반하기 때문에 가부장적 사회가 존

재한 이래 가장 오래된 형태의 여성에 대한 인간 억압이다(장방방, 2011). 이러한 여성에 대한 차별적 인식은 정치, 사회, 문화의 각종 제도와 행동 양식에 존재하며, 이로 인해 여성은 경제적, 정서적으로 더 많은 희생과 대가를 치르게 된다. 이러한 성차별은 고정적인 성 역할에 의해 나타난다. 즉 '성 역할이란 남녀를 구분시키는 특징에 대한 사람들 사이의 합의된 신념으로'(Broveman & Vogel, 1972), 이러한 합의의 신념은 남녀의 생리적, 해부학적 차이에 근거하고, 기질, 성격, 능력의 차이를 전제로 하며, 성별에 따라 부여되는 권리, 특권, 노동, 의무 등을 분리한다(안소연, 오경자, 1995). 남성은 환경에 능동적으로 대처하고, 일자리를 찾고, 가족을 부양하며, 여성은 환경에 수동적으로 적응하고, 집안일과 어머니의 임무를 갖는다고 믿고 있다, 결국 이러한 관념의 성차별(sex differentiation)은 해부학적・생리학적 차이에 의해 결정되는 것이라 하겠다(장방방, 2011).

성차별은 곳곳에 산재되어 있을 뿐 아니라 공직사회 내에서도 깊이 자리잡고 있다. 다음에서는 공직사회 내 인사영역에서의 성차별에 대해 그리고 행정 조직에서 남성 공무원과 여성 공무원에 대한 인사 관리 차별이라는 관점에서 논의한다. 여성의 사회참여가 높아지고 특히 여성의 공직 진출이 증가함에 따라 여성공무원의 규모와 역할은 중요한 의미를 내포하고 있다. 일반적으로 여성들은 공직에 진입하기 전의 채용 과정에서나 진입 후의 보직, 승진 과정, 심지어 공직에서 물러날 때까지도 차별대우를 받고 있는 것으로 알려져 왔다.

흔히 관료제 조직은 가부장적인 위계성이 강조되어 행정조직에서 행해지는 인사관리도 가부장적 성격을 띠게 한다. 일반적으로, 조직에서의 남성 지배의 근원은 가부장적 가족제도에서 나타나는 위계적이고 강압적인 인간관계에서 비롯되는 것으로 알려져 있다. 관료제와 가부장제의 특성은 비슷하며, 위계적 권위주의, 남성적 가치 중시, 남성 지배의 특성을 가지고 있

다. 관료제가 아닌 조직은 여성의 특성으로 여겨지는 비위계성, 따뜻함, 다양성, 창의성, 상호성을 중시한다. 관료제 조직의 이러한 가부장적 특성은 인사 정책의 전 과정에 걸쳐 있다. 행정 조직의 가부장적 문화는 관리자들이 남성 중심의 인사 관리를 하도록 만든다. 이처럼 가부장적인 인식태도와 인사관리 행태는 공무원의 계급형성에 영향을 미치고, 성 역할 분리 의식은 채용과 보직에 영향을 미치며, 성별을 기준으로 업무를 배분한다(정소, 2013).

또한 행정조직 내 가부장적인 태도를 가진 중견관리자들은 흔히 직장과 가정사가 충돌할 수 있다고 생각한다. 남성은 직장을, 여성은 가정을 우선시한다고 생각하기 때문에 채용, 보직, 승진, 교육훈련의 발전을 위한 결정에서 명확한 원칙이 마련되지 않은 경우 남자에게 유리한 편견을 가지고 접근할 가능성이 높다. 대부분의 직무는 남성, 특히 관리직이 남성 후보에게 유리하다고 여겨진다. 따라서 여성이 남성과의 경쟁에서 이기기 위해서는 남성과 동등한 차원을 넘어 우월하다는 것을 증명하고 여성성이 아닌 남성성을 모방하고 따라 해야 인정받게 되는 경향을 띠게 된다. 이러한 과정에 잘 적응하지 못하거나 적응할 의지가 없는 여성들은 실제로는 조직에서 부적격자로 취급된다는 것을 깨닫고 떠난다(정소, 2013).

이처럼 행정의 조직문화가 가부장적이라면 정부는 여성의 채용을 억제하는 정책을 펴게 될 것이다. 남성 합격률이 높은 직종은 성별 할당제를 실시하지 않고, 여성 합격률이 높은 직종은 남성 우대 할당제를 실시하여 여성의 수를 제한하거나, 남성 제대군인은 직무와 무관하더라도 가산점을 부여하여 불평등한 놀이터를 만들어 여성의 입사를 통제하기도 했었다. 이와 같은 관점에서 양성평등론자들은 여성에게 불리한 모집 제한제와 제대 군인 가산점 등을 폐지해야 한다고 주장했었다. 한국에서 과거의 남녀분리 모집의 채용 제한은 여성 공무원의 공직 진출에 많은 어려움으로 작용하였

으나, 1989년부터 이러한 제한 조치가 철폐되고 여성의 공직 진출을 장려하는 여성 채용목표제와 같은 정책으로 여성의 진출이 매년 1%씩 증가하여 2020년 말에는 46.6%에 이르렀다(행정안전부, 2020).

2) 유리천장이론(glass ceiling theory)

인사단계에서 특히 승진과 보직 배치에서 차별대우를 하는 대표적인 용어로 유리천장(Glass Ceiling)을 들 수 있다. 유리천장은 1987년에 월스트리트저널의 기자들이 처음에 만들어 사용했고, 미국 여성의 중고위층 진입을 가로막는 사회적 편견을 포함한 인위적이고 보이지 않는 장벽을 표현하기 위해 사용되었으며 1986년에 정식으로 월스트리트 저널에 의해 도입되었다. 주목받는 개념으로서, 여성들이 기업에서 더 높은 레벨로 승진하는 것을 막는 투명한 장벽을 설명하기 위해 사용되었다(Still, 1992). 유리천장은 “법이나 규정에 의하지 않은 관습적이고 암묵적인 성차별”을 의미하며(김성국, 1998), 직접적인 차별이 아니라 사회적 소수집단인 여성이 조직 내에서 고위 경영진으로 승진할 때 실제로 겪는 보이지 않는 차별, 특히 여성이 고위 경영진으로 진출하고자 할 때 겪는 보이지 않는 장애를 말한다(XU SHILONG, 2020). Hymowitz & Schellhardt(1986)는 유리 천장을 ″눈에 보이지 않는 한계″로 정의했다. 보통 남성들은 경력에 따라 승진 기회를 얻지만 여성들은 승진 기회를 얻지 못한다. 현실적으로 또는 겉으로 보기에는 아무런 잘못이 없는 것 같음에도 불구하고, 여성은 여전히 남성보다 낮은 위치에 있으며, 이러한 유리천장은 그 존재가 어디에 있든 기본적으로 경제적 사회적 적응성의 불평등을 반영한다(XU SHILONG, 2020).

유리천장 현상의 원인으로 남성의 조직문화, 여성에게 적대적인 근무환경, 여성의 자질 부족을 거론한다(Morrison, 1992). Still(1992)의 연구에 의

하면, 유리천장 현상이 조직에 존재하는 이유로서 다음 세 가지를 들고 있다(1992: 장방방, 2011에서 재인용). 먼저, 여성들의 자질 결핍(lack of qualification)이 흔히 거론된다. 과거에는 남성이 여성보다 경영진의 공식적인 자격 요건을 더 많이 충족하는 경향이 있었다. 여성이 관리자가 되기 위해 반드시 거쳐야 할 일이나 직위에 있지 않기 때문에 승진에서 불이익을 받는 것은 당연하다고 여겨진다. 둘째, 경험의 결핍(lacks of experience)이다. 여성은 조직에서 대체로 서비스 부문, 대민업무 부문 등 비핵심 부서나 요직의 프린지(fringe) 부서에서 경력을 쌓는 것이 보편적 현상이다. 이 때문에 여성 관리자는 승진을 하더라도 직장에서 메인스트림(mainstream)이 되지 못하고 서비스부서, 홍보부서 등 비주류로 임명되는 경우가 흔하다. 남성 공무원에 비해 조직 내에서 중요한 인물이라는 자부심이 낮을 뿐만 아니라 조직에서 실시하는 평가에서도 낮은 점수를 받을 가능성이 높다. 여성 공무원의 경험 부족은 여성 개인의 자질 부족이라기보다는 직장 구조의 문제에서 비롯된 것이다. 따라서 공직 내 성별 직종 분리에 따라 고착화된 영역의 벽을 과감히 허물고 핵심부서에 여성공무원을 보직 배치하는 적극적인 인사관리 정책이 필요하다. 마지막으로 비전과 리더십 능력의 결핍(lack of vision and leadership skills)이다. 여성 공무원들은 자질과 경험이 부족할 뿐 아니라 비전과 리더십 면에서도 부족하다는 것이 조직 내에서 흔히 주장되곤 한다. 여성에 대한 이러한 인식 때문에 남성 관리들도 여성 관리자 밑에서 일하는 것을 꺼리게 된다(장방방, 2011).

그러나 유리천장 현상으로 여성공무원 개인의 관리직 승진에만 문제가 있는 것이 아니라 여성공무원의 공직 경력 전반에 있어서도 남성공무원보다 경력 지체(ca reerslippage) 현상이 나타나고 있다(장방방, 2011). 이처럼 위계와 권위주의가 강조되는 남성 중심의 공직문화가 형성된 곳에서는 유

리천장으로 인한 여성공무원들의 경력 지체 현상이 승진이나 보직 배치 등 다방면에서 발생하고 있다.

유리천장 현상과 더불어 여성의 성 평등 차별을 나타내는 용어로 유리 에스컬레이터, 이중유리천장 등과 같은 현상이 지적되기도 한다. 흔히 유리 에스컬레이터(glass escalators)는 남성이 여성보다 보이지 않는 힘에 의해 자동적으로 승진을 하게 되는 현상을 말한다(Maume, 1999). 즉, 관리직 승진 과정에서 여성은 유리천장에 가로막히고, 남성은 유리 에스컬레이터로 자동 승진하는 경우가 경험적으로 확인되어 여성에 대한 심각한 이중차별임을 강조한다. 이중유리천장(doulbe glazed glass ceiling)은 유리천장을 어렵게 극복하고 관리직에 성공한 여성이 조직의 최상위로 올라갈 때 다시 유리천장에 부딪히는 현상을 말한다(Maume, 2004). 이는 한 조직에서 여성에 대한 유리천장은 일회적인 현상이 아님을 보여준다(홍미영, 2004: 333-334).

유리천장이론이 가장 두드러지게 나타나는 인사관행은 흔히 승진과 전보 관련 인사관리에서 나타난다.

여성공무원은 여성이 수행하기에 적합하다고 생각되는 부서나 업무에 대거 배치되고 조직의 핵심부서나 핵심직책에서 배제되어 조직 내에서 핵심부서에서 근무하거나 중요 업무를 처리하지 않아 근무평가에서 높은 점수를 받지 못하게 되고 조직 내외 인맥이 좁아 업무효율이 떨어져 승진에서 불리하게 된다. 보직은 개인의 업무능력을 향상시키는 훈련의 기회이며 관리자가 되기 위한 중요한 과정이다. 따라서 중요한 기관이나 중요한 직책에 배치되면 책임과 업무량이 많아 힘들지만 직원들은 자부심을 가지고 일을 하게 된다. 공무원들은 인사, 예산, 회계 등의 부서와 비서실에 배치되기를 희망한다. 어느 조직에서나 권한은 예산과 인사를 담당하는 부서에

집중되어 있다. 중요한 부서에서 중요한 일을 맡을 때 다른 사람보다 승진의 기회를 선점할 가능성이 높다. 흔히 신규 채용자와 전입자는 비인기부서에 배치되며 근무경력에 따라 핵심 부서를 향해 이동한다. 핵심부서에 들어가면 경력점수가 높고, 중요부서이기 때문에 근무평가도 높다. 그러나 여성 공무원들은 주로 민원실이나 여성 관련 업무, 복지 업무에 배치되며 남성공무원에게 적용되는 보직경로와는 다른 경로를 경험할 가능성이 매우 크다.

공무원에게 있어서 승진은 개인 직업 개발의 최고 목표이며, 배치, 교육훈련은 모두 승진을 위한 준비 과정이라 할 수 있다. 또한 승진을 위한 개인 간의 경쟁이 매우 치열하며 승진 정책은 조직 관리에 더욱 큰 영향을 미친다. 그러므로 공정하고 평등한 승진정책이 인사정책의 핵심이다. 승진정책이 특정한 성을 가진 공무원에게 불평등하게 적용된다면, 조직의 서열구조는 성별이 분리되는 현상이 나타날 것이다. 상층계급은 우대받는 남성으로 구성되고, 하층계급은 차별받는 여성으로 구성된다. 기존에 형성된 이와 같은 계급구조는 다시 인사 관리의 전 과정에 영향을 미쳐 여성에게 불평등한 인사 정책을 지속시켰다. 또한 승진에서 불리한 위치에 있는 여성들은 승진에 대한 기대를 잃어 남성들보다 일찍 퇴직하는 경향을 띠게 된다, 여성의 조기 퇴직은 여성의 소수화를 촉진하는데, 특히 장기간 근무 경력이 적다는 이유로 승진 대상에서 제외되어 상위 계급의 여성의 소수화를 촉진한다. 또한 조기 퇴직은 다른 취업 여성의 직업의식을 의심하게 해 다른 여성들에 대한 승진 고려에도 부정적인 영향을 미친다.

비핵심 부서에 배치된 여성들은 업무 평가에서 좋은 점수를 받기 어렵다. 승진 배수 서열에 오른 여성은 승진자 평정과정에서 탈락하는 경향도 남성보다 높다. 인사 관련 의사결정권자가 대부분 남성이기 때문에 소수집단이면서 핵심 부서에서 배제된 여성들은 좋은 평가를 받기 어렵다. 핵

심부서에는 능력 있는 직원을 배치하고 다른 부서보다 승진을 우선하는 인사 관행이 있기 때문이다. 또한 여성으로만 충원되는 고위직에는 여성이 핵심부서 근무 경력이 없이 승진할 경우 그 이미지는 부정적이다. 이처럼 가부장적인 조직 문화에서는 여성이 관리자의 역할을 필요로 하는 직위로 승진하기 어렵다. 성별 위계 의식 때문에 여성은 남성 상사를 자연스럽게 받아들이지만 남성에게 여성 상사는 남성의 자존심을 상하게 하는 불편한 상사로 여겨진다. 흔히 한국에서 6급이 계장 보직을 받는 군, 구, 그리고 읍면은 7급에서 6급으로 승진하는 데에서부터 성차별적인 인사 관행이 많이 나타나고 5급 계장 관리하는 시, 도의 경우에는 5급 승진에서 성차별이 나타나곤 한다(정소, 2013). 승진을 기대하지 않는 여성공무원은 퇴직률이 높고 직무에 대한 열정이 낮다. 이처럼 높은 조기 퇴직률과 낮은 직업 열정은 불평등한 인사 정책과 관련이 있게 된다.

중국과 한국 두 나라 모두 여성공무원의 '유리천장' 현상이 있다. 중국에서는 여성 공무원이 공직에 채용되더라도 보직 배치에 대한 편견으로 인해 제한된 부서에서 근무하는 경향이 나타나고 있어, 흔히 여성들은 문화, 교육, 위생 분야에 편중되어 있다. 하위직에서는 그래도 여러 직무 분야에 여성이 배치되고 있는데 사급(국청 급) 이상의 고위직으로 갈수록 여성의 보직 배치가 특정 분야에 집중되는 현상을 볼 수 있다. 중국 시장협회 제3차 회의(2001년)의 통계에 따르면, 전국 403명의 여성시장 중에서 문화 교육 부문이 50.2%를 차지하고, 경제 부문이 15.8%를 차지하고, 도시 계획 부문이 3.5%를 차지하고, 행정 부문이 4.4%를 차지하고, 기타 부문이 22.4%를 차지한다(장방방, 2011). 이처럼 여성 공무원들은 대부분 문화 교육 부서에서 근무한다. 상대적으로 정치, 경제 부문이나 도로, 건축 등 인프라 관련 부문에서 관리직을 맡고 있는 여성 공무원의 수가 적다. 이러한 배치는 여성 공무원의 승진에 장애요인이 될 것이며, 이런 보이지 않는 장벽은 유리

천장이라 할 수 있다.

한국에서는 그동안의 균형인사 시각의 보다 적극적인 여성인사정책의 추진으로 최근 들어 여성공무원의 전체 숫자는 지속적으로 증가하고 있다. 하지만 5급 이상 관리직 여성공무원은 2010년 8.6%에서 2020년 20.8%로 증가하였으나, 여전히 낮은 비율이다(행정안전부, 2020). 또한 대부분 하부기관에 집중되어 있으며 주로 민원과 같은 행정지원업무와 복지 관련 부서 등 단순 및 반복 업무의 한정된 직무를 수행하고 있다(박정미, 2019). 중국에서처럼 이러한 배치는 여성 공무원 승진에 걸림돌이 될 수 있을 것이다.

최근 몇 년간 중국과 한국은 여성 공무원 승진에서 유리천장 현상을 없애기 위한 정책을 적극적으로 펼치고 있다. 한국의 여성관리자 임용목표제 도입, 중국에서 반포한 여성 발전 강요에서 각급 정부지도부의 여성간부 배치 수량 요구 등 중국과 한국 모두 적극적으로 평등한 조치를 통해 유리천장 현상을 개선하고 있지만, 이는 현실적인 수치의 문제가 아니라 인식의 문제이다. 즉, 실제 승진과 배치에서 성별이 공정한가 하는 문제는 여성공무원이 승진과 배치에서 공정하다는 인식을 가지고 있느냐 하는 것이다.

2. 여성공무원의 능력발전을 위한 일과 삶의 균형정책

한국의 경우 그동안의 균형인사 시각의 보다 적극적인 여성인사정책의 추진으로 여성공무원의 전체 숫자는 지속적으로 증가하고 있다. 중국 역시 점차적으로 여성공무원들이 증가하고 있다. 그러나 이제는 여성 공무원의 양적 확대뿐만 아니라 그들의 능력 발전을 위한 새로운 관리 전략이 필요하다. 이와 관련하여 일과 삶의 균형정책(work-life balance policies)과 다양성 관리(diversity management) 중심의 접근방법은 효과적인 여성공무원

들에 대한 능력발전과 인적 자원 관리에 상당한 도움이 될 것이다.

여성공무원들은 남성공무원에 비해 상대적으로 출산, 육아, 노인봉양 등에 더 많은 노력을 기울이고 있으며, 이 기간 동안 업무 공백으로 인해 보직 배치와 승진에 불리한 영향을 미치는 경우가 많아 우수한 여성공무원의 능력발전을 제약한다는 지적을 많이 받고 있다. 이와 같은 여성 인력의 낭비가 없도록 여성 공무원의 일과 삶의 균형을 맞추는 정책이 요구된다. 일과 삶의 균형 정책은 일과 삶의 갈등 문제를 해결하고 일과 삶의 양립을 지원하는 다양한 정책을 의미하며, 이러한 정책을 통하여 일과 삶 사이의 부정적 영향을 제거하고 긍정적 영향을 강화하여 삶의 질을 향상시키는 지원 정책이다(손영미 외, 2006). 흔히 일과 삶의 균형을 맞추기 위한 정책 중에서 '가족 친화 정책'이 가장 대표적이다. 가족 친화 정책의 내용은 육아지원, 탄력적 근로시간제도, 가족지원제도, 근로자 지원제도, 가족 친화적 직장문화조성 등과 관련된 프로그램들이 이에 해당한다(이영석, 2007).

일반적으로 가족 친화 정책은 첫째, 업무 효율을 향상시키고, 구성원이 업무 이외의 개인 생활에 종사할 수 있는 시간을 확보하는 것을 가장 우선적인 목표로 삼고 있다. 둘째, 임신, 출산, 육아, 교육, 재정 등 가족체계를 유지하고 강화하며, 셋째, 여성 공직자의 양적 성장에서 나아가 여성이 업무에서 요구되는 기술을 습득하고 성장할 수 있도록 지원하는 것을 목표로 삼고 있다, 아울러 조직구성원에게 생활의 활력을 불어넣기 위해서 휴가, 여가, 건강증진 활동을 지지하고 신체적, 심리적 에너지의 항상성을 유지하도록 유도하고 있다(손영미 외, 2006).

한편 다양성 관리와 관련해서 Johnston & Packer(1988)는 「Workforce 2000」이라는 보고서에서 다양성 관리(diversity management)라는 용어를 처음으로 사용함으로써 다양한 노동력의 관리가 행정학과 경영학의 주요

논점이 될 것이라고 예측하였다(문미경 외, 2006). 조직구성원의 다양성이란 구성원의 차이를 말하는 개념으로 긍정 또는 부정의 의미가 아닌 중립적인 개념으로 가장 전통적인 인종, 민족, 성별에서 최근에는 학력, 경험, 종교, 고용형태에 이르기까지 시대의 흐름에 따라 새롭게 인식되고 있다(Guy & Newman, 2005; 이상호, 2006). 조직 내 구성원의 다양성이 효과적으로 관리되지 않으면 조직에 심각한 영향을 미칠 수 있다는 점에서 다양성은 중요하게 생각해야 할 개념이다. 이처럼 조직이나 기관에 참여하는 각 구성원이 지닌 다양한 가치를 적극적으로 활용하여 조직의 목표를 달성하기 위해서는 조직 구성원들의 다양성이 갖는 잠재적 장점을 극대화하고 단점을 극소화하여 구성원을 효율적으로 관리할 수 있도록, 조직의 시스템과 실무관행을 계획하고 실천하는 활동이 강조되어야 한다(진종순, 오시영, 2009).

흔히 조직 내에서 다양성 관리가 성공적으로 이루어질 경우에 조직은 구성원들에게 다양한 방식으로 동기를 부여하여 조직에 대한 소속감을 높이고 외부 노동 시장에서도 우위를 점할 수 있다고 알려져 있다(임희정, 2008). 결국 다양성 관리 전략을 통해 남성 중심이 아닌 여성 조직 구성원의 자질과 능력을 높일 수 있도록 공정하게 기회를 부여할 수 있는 셈이다(이상호, 2006). 이처럼 남성뿐만 아니라 여성은 포함한 모든 구성원이 다른 다양한 구성원들을 긍정적인 시각으로 포용하고 자신의 방식으로 조직에 기여할 수 있는 업무 환경을 조성할 수 있게 된다. 즉 다양성 관리전략은 초기의 차별-공정성 패러다임에서 나아가 다양성을 지닌 구성원들의 통합-학습 패러다임에 입각하여 조직의 성과를 높이는 데 초점을 두고 있다(진종순, 오시영, 2009).

제2절 대표관료제 이론

1. 여성공무원의 필요성

생리, 천부적 측면에서 보면 첫째, 여성은 남성과 함께 절반을 차지하는 사회구성원으로서 동일한 사회적 책임과 의무를 져야 한다. 오늘날 사회는 남성 한쪽이나 여성 한쪽으로만 존재할 수 없기 때문에 반드시 남성과 여성이 함께 존재해야만 사회의 연속성을 유지할 수 있다(정애숙, 2004:5). 둘째, 남녀평등은 인간 본연의 가장 자연스럽고 합리적이며 신이 주신 가장 아름다운 모습이다. 셋째, 남성과 여성이 서로 평등할 때에만 각자의 사회 구성원들이 본래의 목적과 기능을 수행할 수 있다.

사회·행정적 측면에서도 여성공무원이 요구된다. 그 이유로는 첫째, 대표성과 형평성 제고 측면에서 여성들이 국가정책을 결정하고 집행하는 데 의견을 반영할 수 있는 기회가 많아지고 있기 때문에 여성들을 효과적으로 활용하는 것도 바람직하다. 둘째, 공직은 매우 다양한 분야를 포괄하고 있으며, 남성에 비해 여성이 맡은 업무가 효율성이나 서비스의 질이 개선될 가능성이 높은 분야가 많다. 특히 지식과 정보화의 도래와 함께 육체적인 노동력 감각 등의 일이 누그러지면서 여성의 상대적인 역할이 증가하고 있다. 특히 여성 공무원들의 뛰어난 친화력과 섬세하고 유연한 문제 처리 방식은 남성들의 강압적인 명령에 비해 각종 문제를 원만하게 해결함으로써 업무의 효율성을 높일 수 있다(박정미, 2019).

아울러, 여성 공무원이 특정 정책과 직간접적으로 관련된 업무를 능동적으로 수행함으로써, 정책 수혜자의 동의를 얻기도 쉽고, 다양한 이해관계 집단과의 의견 조율 속에서 사회적으로 성별에 대한 차별을 피할 수 있는

문제를 접할 수 있으며, 결과적으로 정책에 원만하게 순응할 수 있는 순기능적 역할을 할 것으로 기대된다(박정미, 2019). 넷째, 전반적인 세계적 분위기로 보아 여성의 사회참여가 증가함에 따라 공직에서의 여성 공무원의 주도적인 역할은 민간에도 영향을 미치고 있으며, 여성인력의 활용을 통한 국가경쟁력 확보와 사회발전에 긍정적인 영향을 미치고 있다(정애숙, 2004:6).

마지막으로, 여성의 참여확대가 정부 부패를 감소시키는 효과를 가져온다. 여성 장관 비율이 높거나 여성 공무원의 비율이 높을 때 정부의 부패를 완화하는 데 긍정적인 영향을 주는 것이 관측된 것이다. 여성의 정치참여와 부정부패를 분석한 연구에서 공통적으로 여성 국회의원의 비율이 높을수록 청렴도가 높다는 결과가 나왔다. 여성의 경제 참여를 분석 대상으로 한 연구에서도 여성의 참여 확대가 부패를 감소시키는 효과를 가져온다는 것을 보여주고 있다(Swamy et al, 2001; Akaah, 1989). Akaah(1989)는 사기업의 마케팅 부서에서 고위 여성 간부가 남성보다 윤리적 판단과 선택을 더 많이 하는 것으로 나타났으며, 여성의 행정 참여와 부패 정도의 관계에서도 이와 같은 관계가 관찰되었다. 여성의 사회 참여가 왜 부패 수준을 낮추는 데 긍정적인 영향을 미치는지를 분석하기 위한 많은 연구들도 있다. 가장 대표적인 논의는 여성이 남성에 비해 도덕적으로 판단하고, 따라서 공공의 이익을 추구하는 경향이 있다는 것이다. 다수의 연구에서 여성이 더 이타적이고, 이슈를 바탕으로 선거권을 행사하는 경향이 높으며, 더 윤리적일 뿐만 아니라 개인의 경제적 이익을 덜 추구하고, 부패와 탈세에 더 엄격한 태도를 보인다고 분석하고 있다(권혜연, 권일웅, 2017).

2. 대표관료제의 주요 내용

여성공무원만을 대상으로 전개된 인사 이론적 논의는 특정할 수는 없다. 다만 그동안 동서양을 막론하고 가부장적인 전통으로 인한 남성중심의 공적활동이 진행되어 왔다는 점에서 일종의 사회적 약자 또는 소수자로서 여성들의 공직진출이나 공무원활동이 가지는 의미를 강조하는 논의들이 이루어져왔다. 이와 관련된 가장 일반적이고 대표적인 논의로 대표관료제 이론을 들 수 있다.

과거와 현재 오랫동안 사회적 차별을 받아온 소수집단과 계층에 대한 대우를 높이기 위한 정부 정책의 정당화 논리가 바로 '대표성'의 가치이며, 이를 구체화한 것이 대표관료제이다(최무현, 2001:144). 대표관료제는 정부관료제가 민주주의의 원리에 충실하고 사회 내의 모든 집단에 공정하게 대응하기 위하여 그 사회를 구성하는 모든 주요 집단에서 관료를 골고루 보충하는 논리에서 출발한 것이다. 이에 따라 대표관료제란 말을 처음으로 사용했던 Kingsley(1944)는 대표관료제를 "사회 내의 지배적인 세력을 그대로 반영하는(mirror) 관료제"라고 정의하였다(최무현, 2001:145). 대표관료제는 그 사회를 구성하는 모든 주요 집단으로부터 인구비례에 따라 관료를 충원하고 그들의 정부 관료제 내의 모든 직무분야와 계급에 비례적으로 배치함으로써 정부의 관료제가 사회의 모든 계층과 집단에 공평하게 대응하도록 하는 인사제도이다(강성철 외, 1996: 58-68)

기능주의 차원에서 주장된 대표관료제의 주장은 이후 계급적, 규범적 차원의 논의로 전환되어 다양한 사회적 소수집단의 공직 진출을 정당화하는 논거로 이용되었다. Kingsley(1944)는 사회의 지배적 계층(dominant class), 특히 당시 사회구조의 중심축인 중산층을 적극적으로 반영하는 대표관료제의 구현이 필요하다고 주장했다. 이후 Riper(1958)는 Kingsley(1944)의 대표관료제에 대한 편협한 논의 구조, 즉 사회 지배층 구조의 기계적 반영을 더욱 확장시켰다. 그는 대표관료제가 되려면 직업, 계급, 지리 기타 등등의

관점에서 관료제는 정치 체제의 여러 부분들로 구성되어야 하며, 관료제는 소속 집단의 사회적 정서 및 태도와 일치해야 한다고 주장하였다. 그는 사회 특성뿐만 아니라 사회 집단이 지닌 가치도 대표해야 한다고 주장했는데, 이는 후에 능동적 대표성의 개념을 정립하는 데 기본적인 아이디어를 제공했다. 이와 같은 Riper의 주장을 반영한 Mosher(1968, 1982)는 관료 대표성의 유형을 국민의 인구학적 특성을 관료 인적 구성에 반영하는 수동적 대표성(passive representation), 관료들이 자신들의 소속집단 이익을 옹호하는 능동적 대표성(active representation)의 두 가지로 구분하고 있다. 그러나 능동적 대표성에 대해서는 보수적인 태도를 취하며, 수동적 대표성은'국민의 정부(government by the people)'라는 조건을 충족시킬 수 있는 제도라고 주장한다(김선희, 2012).

대표관료제에 대한 연구경향을 살펴보면, 초기의 추상적 개념적 논의에 비해 최근의 연구는 주로 공직 구성이 일반 국민을 대표할 수 있도록 구성되었는지를 검증하는 수동적 대표성에 대한 실증 연구와 이렇게 구성된 관료들이 자신들의 출신 집단과 관련된 가치와 이익을 대변하고 있는지를 검증하는 능동적 대표성에 대한 실증 연구이다(김선희, 2012).

이처럼 여성의 공직 진출과 상위 계급 진입의 증가는 여성의 우수한 역량뿐만 아니라 대표관료제라는 제도적 장치의 지원에도 영향을 받는다. 한국은 1995년부터 여성 공무원 채용목표제를 도입 운영하고 있으며, 2003년 이후 양성평등채용목표제를 시행하고 있다. 아울러 여성들의 상위 계급 진입을 위해 2002년부터 현재까지 4차례에 걸쳐 여성 관리자 임용 확대 계획이 수립되었고, 이에 따라 5급 이상 여성관리자 임용 확대를 위해 중앙행정기관 과장급 이상에서 여성 공무원 1명 이상 임용 추진을 실시하고 있다. 4급 이상 여성관리자 임용 확대 5개년 계획에 근거하여 2011년까지 10% 이상 임용을 목표로 하고 있다. 2011년까지 지방정부에서는 6급 이상

공무원에서 여성 비율을 16.5%까지 확대하는 임용목표제를 실시하고 있다(행정안전부, 2010) 여성 공무원의 공직 진출을 지원하는 이러한 제도적 조치의 정당성은 대표관료제(representative bureaucracy)를 기반으로 한다.

중국의 경우에도 여성공무원의 전체 숫자가 지속적으로 증가하고 있지만 정부 관료제 내의 모든 직무분야와 계급에 여성인구비례로 배치하는 것은 아직 매우 어려운 일이다. 공공부문에서의 여성차별을 극복하려면 우선 남녀를 불문한 인사에서의 여성차별의 구조적 모순을 시정하여 차별받는 여성의 공직에서의 취업기회를 확대함으로써 공직자의 대표성을 제고하는 적극적인 조치가 필요하다. 이에 대표관료제는 여성에 대한 평등을 촉진 시킬 수 있는 효과적인 정책이라는 것이다. 대표관료제를 통해서 과거의 남녀차별을 없애고 진정한 기회균등을 이룰 수 있다. 따라서 대표관료제는 기회의 평등의 원칙에 위배되는 것이 아니라 기회의 평등을 실질적으로 보장하는 수단이 된다(박정미, 2019).

여성문제는 여성만의 문제가 아니고 사회 전체의 문제이며 국가의 발전에 중대한 영향을 미친다. 따라서 여성의 잠재력이 낭비됨으로써 소모되는 손실, 남녀차별 고정 관념으로 인해 개인의 선택의 자유가 침해되는 등 사회발전과 민주주의의 장애가 되는 차별을 유지하기 위한 사회적 비용을 산출해 보면 정치 사회 모든 영역에 연관되어 있다(최정애, 2004). 따라서 국가차원에서의 여성의 경제적 손실을 막기 위해서는 대표관료제의 적용을 통해 국가의 손실을 막는 것이 필요하다고 본다.

제3장. 중국과 한국의 여성공무원 인사정책 비교

제1절 중국과 한국의 여성공무원 인사정책 비교 맥락과 내용

1. 비교의 필요성과 한계

중국이 국가발전을 유지하기 위해서는 공공부문에서 우수한 여성인적자원을 확보하고 그들의 능력과 잠재적 역량을 개발, 활용하는 것이 중국국가정부가 해야 할 일이라고 할 수 있다. 이를 위해 다른 나라의 우수한 여성공무원 인사정책 사례를 분석해 중국 공무원 제도에 접목함으로써 정부운영의 효율성을 높이는 노력이 필요하다. 중국과 한국은 같은 아시아 국가에 속하며 지리적 위치도 이웃 국가로서 역사, 전통, 문화도 유사하고 모두 유교문화를 기초로 정부 주도로 이끌어가는 국가를 운영하여 왔다. 따라서 한국과 중국의 공무원제도가 유사하며 인적자원 확보에 대한 기본 원칙과 실적주의제도의 큰 틀이 일치하므로 향후 같은 발전방향을 고려할 수 있다. 따라서 본 논문은 한국과 중국의 여성공무원 인사정책을 비교 분석하였고 한국의 인사정책 관련 경험을 참고하여 향후 중국 여성공무원 인사정책의 발전을 위한 정책적 시사점을 제시하고자 시도하였다.

이와 같은 필요성에도 불구하고 중국과 한국은 서로 다른 역사적 발전경험을 하여 왔다. 한국의 경우 독립이후에 미국을 중심으로 한 자본주의적 시장경제체제를 유지하여 왔고, 정치적으로 대의민주주의 제도를 기반으로 정치 및 행정제도를 형성하였다. 따라서 한국의 관련 인사정책 역시 이와 같은 서구중심적인 자본주의 및 대의민주주의적인 맥락에서 유입되고

정착되어 왔다.

반면에 중국의 경우 사회주의경제체제에서 출발하였고 정치 행정체제 역시 공산당 1당 체제를 건국 이후 지속하여 왔다. 중국의 경우 정치우선과 공산당중심의 행정체제에서 여성공무원 인사정책은 한국은 물론 서구국가들과 다를 수 밖에 없음을 명확하게 이해할 필요가 있다. 정치이념상 여성들의 정치참여를 강조하였지만 문화혁명과 같은 정치적 변화나 자본주의 시장체제를 도입한 개혁개방 이후에 정치적 영향력에 따라 관련 여성공무원 인사정책이 좌우되었음을 이해해야 중국과 한국의 관련 정책 변화를 적절히 파악할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 한국과 중국의 정치, 행정, 경제 발전단계가 서로 같지 않아 각 단계별로 강조되는 여성들의 정치행정 및 사회경제참여의 필요성과 그 수준 역시 상이할 것이다. 이와 같은 점에서 분명 관련 여성공무원들과 관련된 인사정책 및 제도자체의 직접적인 비교는 한계를 가지게 될 수밖에 없다.

2. 비교의 기준과 내용

중국과 한국 여성공무원의 인사정책을 비교하기 위하여 두 가지 기준을 정하였다. 먼저 관련 정책과 프로그램의 역사적 전개과정을 비교하고 다음으로는 해당 정책과 프로그램의 내용을 비교하고자 한다. 이와 같은 관련 제도와 구체적인 프로그램의 변화과정의 특성과 내용적 특징을 살펴봄으로써 중국에서의 관련 여성공무원 인사정책과 제도의 전개방향을 보다 구체적으로 모색할 수 있을 것을 기대한다. 보다 포괄적인 분석을 위해 관련 제도와 프로그램의 변화과정의 특성은 여성 참여 확대 과정에서 정치 주도 차이, 제도개선의 점진성과 실질성 차이, 공공부문과 민간부문 차별적 접근 여부 세 가지 측면에서 비교 분석할 것이다. 마찬가지로 관련 제도와 프로

그램의 내용의 특성은 채용, 승진, 복리후생 세 가지 측면에서 비교 분석할 것이다.

앞에서 논의하였듯이 중국과 한국의 여성공무원 인사정책은 모두 글로벌화의 큰 배경에서 자국의 기본 국정가치와 전개방향에 입각하여 발전한 산물이다. 두 나라의 여성공무원 인사정책은 어떤 원칙적인 면에서는 일치하지만, 구체적인 조치에서는 각각 특색이 있다. 그래서 중국이 한국의 정책을 참고할 때, 변증법적 시각으로 문제를 봐야 하고, "정수를 취하고 찌꺼기를 제거한다"는 태도를 유지하여 한국 여성공무원 인사정책 중 실천적 검증을 거친 혁신적이고 선진적인 정책과 조치를 중국의 제도에 적극 활용해야 중국의 여성공무원 인사정책이 타국의 영양을 섭취하는 기초에서 튼튼하게 성장할 수 있을 것이다.

제2절 중국 여성 정치참여의 발전사

중국의 경우 여성들의 정치참여는 사회주의적 정치이념에 기반 하여 경제활동에서 제외되었던 기층계급의 정치참여라는 취지하에 비교적 활발하게 진행되었다. 일반적으로 마르크스주의적 여성참여론의 입장에서는 그동안의 왜곡된 생산관계와 신분질서에서 가사노동에 한정되었던 여성들의 경제적 독립성과 정치적인 자율성을 확보를 위해 여성들의 정치참여를 옹호하였고 중국 건국시기에 상당한 홍보적인 의미도 강조되었다는 것을 알 수 있다. 그러나 중국의 정치질서 변화, 정치세력간의 충돌 등으로 인하여 다음의 3가지 단계를 거치면서 여성들의 정치참여는 현실적으로 진퇴를 거듭하였음을 확인할 수 있다.

1. 여성이 법적으로 동등한 정치적 권리 획득 : 1949년-1956년

1) 대표자로서 여성들의 정치참여

신 중국 성립 초기에 당과 국가는 여성의 권리를 존중하고 또한 여성들이 각급 정권의 건설과 국가의 관리 사업에 참여할 수 있도록 기회를 만들어 주었다. 1949년 9월, 중국인민정치협상회의 제1차 전체회의에서 「중국인민정치협상회의 공동강령」이 통과되었는데, 그 내용 중에 “중화인민공화국은 여성을 속박하는 봉건제도를 폐지한다. 여성은 정치적, 경제적, 문화 교육적, 사회생활 등 여러 분야에서 남성과 평등한 권리를 향유한다”고 규정하였다(孫曉梅, 2008:30). 이러한 평등권리의 실현은 우선 결혼방면에서 나타났으며, 1950년에 반포된 「중화인민공화국 혼인법」으로 인해 부권의식이 점차 희석되었고, 여성은 법률의 보호 하에 자유롭게 자신의

결혼을 선택하게 되었으며, 이후 여성들은 정치와 사회의 각 분야로 나아가게 되었다.

1952년 2월, 중앙 인민정부가 제정한 「전국인민대표대회 및 지방 각급 인민대표대회 선거법」에서 여성은 남성과 동등한 선거권과 피선거권을 향유한다고 규정하였다. 1953년에 「중화인민공화국 선거법」이 공포되었는데, 역시 여자에게 남자와 동등한 선거권과 피선거권을 부여하였다. 1953년의 전국 첫 번째 보통선거에서는 90% 이상의 여성이 열렬히 투표에 참가하여 98만 명의 여성이 기층인민대표로 당선되었는데, 이는 대표총수의 17%를 차지하였다. 147명의 여성이 전국인민대표의 대열에 참여하였으며 이는 대표총수의 12%를 차지하였다(中華人民共和國國務院新聞辦公室, 1994). 1953년 4월, 중공중앙은 「각급 인민대표대회 중의 여성대표 비율에 관한 통지」를 하달하였는데, 이는 중공중앙이 여성의 참정권을 확보하기 위하여 하달한 문건이다. 통지는 여성이 향후 인민대표대회에서 차지해야 할 비율은 20% 정도이고, 적어도 15%보다 낮아서는 안 된다고 규정하였다. 성, 현의 경우 일반적으로 15~20% 정도가 적당하며, 시와 도시의 구는 성, 구의 비율보다 약간 높아도 된다고 여성참여비율을 설정한 바 있다(叶利軍, 2009).

1951년 중앙의 1급 지도직책을 맡은 여성은 36명으로 중앙인민정부 부주석 송경령, 전국정협위원회 부주석 허샹응, 중앙인민정부 정무위원 채창, 중앙인민정부 위생부장 이덕전, 사법부 부장 사량 등이다. 성, 시급 정부 중에 여성위원이 287명으로 위원수의 4.7%를 차지하며 어떤 곳은 8%에 달한다. 1954년 전국 각지에서 인민대표대회 대표 566.9만 명을 선출하였는데 그중 여성대표는 98만여 명으로 기층대표총수의 17.3%를 차지하였으며 그중 상하이시에서 구인민대표대회 대표로 당선된 여성은 대표총수의 22%를 차지하였고 톈진시 여성인민대표는 대표총수의 27.3%를 차지하였다.

1956년 전국 기층 인민대표 선거 때 당선된 여성 대표는 100여만 명으로 전체 대표 수의 20.3%를 차지했다(孫曉梅, 2008:31). 1954년의 헌법에서 남녀평등은 법률의 형식으로 확정되었고, 중국공산당 8차 대회에서 덩샤오핑은 “당은 반드시 큰 결심으로 여성 간부를 양성하고 등용하여 그들이 끊임없이 전진하도록 돕고 격려해야 한다. 왜냐하면 그들은 당 간부의 가장 큰 원천의 하나이기 때문이다”라고 지적했다(鄧小平文選, 1993:251). 이것은 중국 공산당과 국가가 중시한 결과일 뿐만 아니라 여성들의 오랜 노력의 결과이기도 하다.

2) 여성들의 경제활동 참여와 당 및 노동조합 활동 제도보장

여성의 권리를 보호하기 위해, 국가는 또한 두 개의 여성 조직, 즉 각급 노동조합 중 여성노동부와 전국여성연합회를 완비하였는데, 이들은 여성 권익의 대변자로 정의되었다. 1949년 3월에 중화인민공화국이 성립되기 전, 베이징에서 중국 여성 제1차 대표대회가 개최되었고, 중화전국민주연합회가 설립되었다. 1953년 4월 5일부터 23일까지, 중국 여성 제2차 전국대표대회가 베이징에서 열렸는데, 대량의 여성이 공공영역에 진입하는 것을 추진하였고, 여성의 정치 참여 기초를 다졌으며, 사회주의 초기 사회 건설의 중요한 역량이 되었다. 1949년부터 1956년까지 중앙과 지방 각급 당위원회는 모두 여성사업의 지도기구인 여성운동위원회를 설치하였다. 이 과도기에 세 가지 유형의 여성 조직이 있다: 첫째는 공산당 내의 여성 조직으로 중앙에서 지역에 이르는 여성운동위원회이다. 둘째는 여성조직 중의 공산당 조직, 즉 전국 각급 민주부녀연합회가 건립된 후의 당 조직이다. 셋째는 여성대중조직으로서의 각 여성연합집행위원회이다(陳琼, 2011:86). 중국공산당은 여성의 정치참여에 양호한 정치 환경을 제공하였고, 전국부녀연합회는

여성권익과 관련된 각종 법률의 초안, 토론, 제정사업에 참여하였으며, 관련 부문에 협조하여 관철하고 집행함으로써 실천 중에 법률이 규정한 남녀평등을 실현할 수 있도록 힘썼다. 당의 정확한 영도 하에, 그리고 전국여성연합회의 적극적인 추진 하에, 여성의 정치적 권리는 법률의 형식으로 확립되고 권력 참여의 기초를 다졌다.

2. 여성 정치 참여의 왜곡 및 정치화 : 1957년-1976년

여성의 각종 권리의 실현은 전면적인 사회주의 건설 시기에 국가의 수요와 사회 대환경과 밀접한 관련이 있다. 중국 공산당 8차 대회의 “우리나라를 빠른 시일 내에 농업국에서 선진공업국으로 바꾸자”는 임무의 지도 아래, 중국 여성 3차 전국대표대회가 열렸는데, ‘근검건국, 근검살림’ 보고를 방침으로 하여 이 단계 여성의 주요 과업으로 “사회주의 제도를 계속 건설하고 공고히 하며, 정치 전선과 사상 전선에서 사회주의 혁명의 승리를 계속 쟁취하며, 사회 생산력을 발전시키는 데 힘을 집중하여 중국을 하루빨리 낙후된 농업국에서 선진적인 공업국으로 변모시키는 것”을 제시했다(孫曉梅, 2008: 41).

한편 당내의 ‘좌’경 사상의 영향으로 이 시기에 고위 여성 지도자들도 부쩍 늘었다. 1957-1965년의 전면적인 사회주의 건설 시기동안, 중국의 여성운동은 주로 국가의 수요를 만족시키는 것을 여성 발전의 목표로 삼았다. 1966-1976년 문화대혁명은 사회 전반의 정치에 격동과 지체가 나타났다. 여성이 배우자를 선택할 때 가장 선호하는 것은 모두가 신뢰할 수 있는 정치적 조건이었다. 여성의 복장차림도 하나의 권력에 의해 유지되는 통일된 남성복 양식이며, 또한 하나의 정치적 기호가 되었다. 여성 교육조차도 정치적 목적을 달성하는 수단으로 이용되고, 여성의 자질 발전도 제한되며,

여성의 정치 참여는 정상화되지 않았다. 이처럼 개혁개방 전에, 전체 국가의 정치화 색채가 매우 짙었다, 기본적으로 정치 도덕 일체화였기 때문에 여성의 결혼, 교육, 경제 각 방면의 생활이 정치화되었다. 이 시기의 「중국부녀」,「부녀사업」과 같은 여성 선전 간행물은 부득이 폐간되었고, 전국부녀연합회 및 각지의 부녀연합회도 충격을 받아, 대다수의 지도간부들이 있지도 않은 죄명을 덧붙여 정직하고 검열을 받았다. 혁명전쟁 연대에 여성운동을 지도했고, 신 중국 성립 이후 각 부문의 업무를 담당한 여성 혁명가들, 예를 들면 중앙조직부 부부장 핸섬멍치, 전국총공회 부주석 진소민, 중국중앙감찰위원회 부서기 첸치 및 일부 여성 성위원회 서기, 여성 부성장 등은 모두 박해를 당했고 민주당파와 공상연합회의 여성 조직은 해체되었다(孫曉梅, 2008: 47). 결국 1976년에 문화 대혁명이 끝나고 나서야 여성 운동은 새로운 역사 발전의 시기에 들어섰다.

3. 개혁개방 시기 여성 정치 참여의 굴곡진 발전 : 1977년-1990년

개혁개방은 중국의 사회주의 건설에 새로운 희망을 열어주었지만, 여성의 정치 참여에 있어서 말하자면 새로운 자유해방 전쟁이다. 1978년 당의 11기 3중 전회 이후, “문화대혁명” 중 불공정한 비판과 박해를 받은 여성 간부들의 명예가 회복되었고, 일부 덕과 재능을 겸비한 청장년 여성간부들이 각급 지도기관에 발탁되었다. 전국의 각종 여성조직들도 사업을 재개하였으며, 과거에는 여성기구가 없었던 당정기관들도 여성사업위원회를 속속 설립하였다. 동시에 여성연합의 각급 여성간부 대학이 속속 회복되고 창립되었으며, 여성간행물의 출판사업도 회복되고 발전되었다(周長鮮, 2009: 56-57). 각급 인민대표대회, 정협에서 여성연합조직의 대표가 상무위원을

맡고 입법, 집법 검사업무에 참여하여 여성대중을 대표하여 민주관리와 민주감독을 시행하였다.

부녀연합회는 또한 여성 인재 정보 네트워크를 구축하여 최근 몇 년 동안 당위원회 조직 부문에 대량의 여성 지도자 인재를 추천하였는데, 그중 많은 수가 이미 기용되어 각급 당정 지도자 직위로 수송되었다(周長鮮, 2009: 58). 하지만 이 단계에서는 여성의 정치 참여 비율을 보장하는 규정이 기본적으로 폐지되고, 대신 일정 수준의 차액선거제[4]와 경쟁 임용제가 도입되어 여성 인재가 많더라도 경쟁에서 우위를 점하기 어려워져 여성 지도자의 비율이 낮아졌다. 기층 여성 간부의 원천이 부족하여 현 급 여성 지도자 간부의 선발이 두꺼운 인재 기반을 잃게 되었고, 지난해 전국 기구 개혁에서 적지 않은 성·시의 여성 지도자들은 "문화대혁명" 이전 수준보다 낮았다. 정치 참여 분야의 발전은 경제 분야에서 여성의 기여와 발전에 비해 느리게 뒤처져 있었다.

중국 여성의 정치 참여는 1980년대 중후반의 "낙후"를 겪은 후 1990년대에 진전을 이룩하여 베이징, 톈진, 상하이, 광저우 이 몇 개 도시에서 여권 운동이 비교적 활발하며, 또한 점차 일련의 법률 지원 체계를 형성하여 여성의 정치 참여의 합법성을 보장하고 있다. 이것은 당과 정부가 여성 간부를 양성하고 선발하는 일에 관심을 기울이는 것과 관련이 있다. 1988년-1990년, 당과 국가는 사회주의 건설에서 여성의 정치 참여에 대한 정책

4)차액선거는 등액선거에 상대적인 것이다. 차액 선거는 공식 입후보 정원이 선출해야 할 정원보다 많은 선거를 말한다. 중국이 1953년에 제정한 선거법은 각급 인민대표대회 대표의 선거는 등액 선거를 실시한다고 규정하였다. 선거의 기본적인 원칙으로서 차액선거는 1979년 선거법과 지방조직법이 개정되면서부터 시행되었다. 차액선거의 실시는 선거인이 법에 따라 선거권을 행사할 수 있도록 선택의 여지를 제공할 뿐만 아니라 피선거인의 선택에 있어서도 상응하는 경쟁 메커니즘을 형성하여 제도적으로 선거의 민주화 정도를 제고하는데 도움이 되며 인재의 선발에도 유리하여 우수한 인재들이 두각을 나타낼 수 있게 한다.

환경을 중시하기 시작하였으며, 전국인민대표대회 내무사법위원회는 여성아동전문소조를, 전국 정협은 여성청년위원회를, 국무원은 여성아동공작위원회를 설립하였다. 1990년 중앙조직부와 전국부녀연합회는 건국 이래 처음으로 전국 여성간부 양성 선발 사업 좌담회를 개최하여 더욱 많은 여성 참정의정을 위해 이론적, 조직적, 정책적 지지를 제공하였다. 이처럼 여성의 정치 참여는 정치 환경 및 정책과 밀접한 관련이 있으며, 정치화된 여권운동은 주로 당의 의도와 행동 배치를 반영하고 있음을 알 수 있다(牛天秀, 2013).

PUKYONG NATIONAL UNIVERSITY 부경대학교

제3절 중국 여성공무원 관련 인사정책과 프로그램

앞에서 검토한 중국 여성들의 정치참여과정은 이념적인 논리와 정치선언적인 의미가 강하여 여러 가지 역사적 사건을 겪으면서 참여수준이 변형되어 진행되었다. 반면 행정공무원의 경우 여성참여확대과정은 법규나 지침 등을 통해 일관성 있는 제도화과정을 거쳤음을 알 수 있다.

1990년 이후 공직에 진출하는 여성의 수가 계속 늘어나고 있었다. 이것은 공무원 시험 제도의 수립 때문이라고 생각한다. 공무원 시험 제도가 수립된 것은 1980년부터이고, 정식으로는 1989년부터이다. 공무원시험제도는 중국 개혁개방 이래 정치체제개혁에 대한 중대한 조치로서 공무원선발의 비제도성, 비 절차성, 자의성을 극복할 수 있게 되었다. 이것은 국가 인사제도 개혁의 큰 진전이다. 공무원시험제도가 확립되기 전에 공무원(간부)의 채용은 대부분 폐쇄식 단일 위임제(임명제)를 채택하여 사회전통사상인 “남존여비”의 배경하에 여성들은 교육수준이 낮고 사회적 지위가 높지 않아 간부로 위임될 확률이 매우 적었다. 공무원 시험제도는 여성이 공직에 진출할 수 있는 새로운 길을 열어 주었고 여성이 공시 시험을 통해 비지도직무를 담당할 수 있게 되어 공직에 진출할 확률도 높아졌다.

공직에 진출하는 여성의 수가 늘어나면서 여성 인력의 역할이 커졌다. 국가경쟁력 제고를 위해 여성인력의 개발과 활용은 중요한 과제다. 그렇다면 1990년 후에 중국의 여성공무원 인사정책은 어떤 것들이 있는지 어떻게 변화하는지 검토해 보려고 한다. 실제로 중국은 지금까지 여성 공무원을 위한 정책을 따로 수립하지 않았지만 국가에서 모든 일반 여성근로자를 대상으로 하는 정책과 제도 틀 안에서 여성공무원의 인사정책을 찾아낼 수 있다. 다음으로 이러한 정책들을 채용, 승진, 복지의 세 가지로 나누어 살

펴본다.

1. 여성공무원 채용 관련 주요 정책과 제도화

1992년에 반포된 「중화인민공화국 여성권익보장법」은 여성의 권익을 전면적으로 보장하는 첫 번째 법률이다. 법에서 제23조 “각 단위는 직원을 채용할 때, 여성에게 적합하지 않은 직종 또는 직위를 제외하고, 성별을 이유로 여성의 채용을 거절하거나 여성에 대한 채용표준을 높여서는 안 된다. 법에 따라 그와 채용계약 또는 서비스협의를 체결하여야 하며, 채용계약 또는 서비스협의에서 여직원의 결혼, 출산을 제한하는 내용을 규정하여서는 안 된다.”라고 규정하였다. 이러한 규정은 여성이 남성과 동등하게 채용될 수 있는 권리를 보장하고, 여기에서 각 단위는 국가기관 및 행정기관을 포함함으로써 여성의 공직 진출 기회를 제공하였다.

1995년 9월, 전 세계가 주목하는 제4차 세계여성대회가 베이징에서 개최될 즈음, 「중국여성발전강요(1995-2000년)」가 국무원 상무회의 토론을 거쳐 통과되어 정식으로 반포, 실시되었다. 이것은 중국 정부의 첫 번째 여성 발전에 관한 전문 계획이며, 그것의 반포와 실시는 중국 여성 발전 과정 중 하나의 매우 중요한 계기이다. 강요에서는 각 단위가 직원을 채용할 때 국가가 규정한 여성에게 적합하지 않은 직종이나 직위를 제외하고는 성별을 이유로 여성의 채용을 거부하거나 여성에 대한 채용 기준을 높이지 않도록 명확히 규정하였는데, 이는 「여성권익보장법」의 규정내용과 일치한다.

1993년 「국가공무원임시조례」를 반포하고 공무원제도가 정식으로 도입된 이후 1998년 말 전국으로 확대되었다. 그래서 공무원이라는 개념이 그

다음에 발표되는 강요 안에 들어갔다. 2001년에 반포된 「중국여성발전강요 (2001-2010년)」에는 공무원이라는 용어가 등장하였다. 강요에서 “공무원의 채용은 공개, 공평, 경쟁, 우수자를 선택하는 원칙을 철저히 관철하여 여성이 차별받지 않도록 보장하여야 한다.”고 규정하였다. 이를 통해 공무원 채용 과정에서 여성 차별을 금지하는 내용을 처음으로 명문화한 것이다.

동시에, 공무원 제도가 만들어지고 나서, 12년간의 운영을 통하여 많은 개혁성과는 보다 높은 입법 차원으로 확립하고 공고히 할 필요가 있으며 2005년 전국인민대표대회 상무위원회는 「중화인민공화국 공무원법」을 통과하고 2006년 1월 1일부터 정식으로 시행하였다. 「공무원법」은 주임과원 이하 및 기타 상당한 직무계층의 비지도 직무 공무원을 채용할 경우, 공개시험, 엄격한 고찰, 평등경쟁, 전형방법을 채택한다고 명확히 규정하였다. 이로써 공무원 시험은 정식으로 법제화 궤도에 올랐다. 이는 공무원시험을 통과하여야만 공무원이 될 수 있는 체계를 확립하였음을 나타내며 여성도 공무원 시험에 합격해야 공무원이 될 수 있음을 의미한다.

이어서 2011년 반포된 「중국여성발전강요 (2011-2020년)」는 공무원 관리 제도를 강조하였다. 강요에서 “공무원 채용, 훈련, 심사, 장려, 교류, 승진 등 각 단계에 대한 엄격한 감독관리를 강화하여 여성의 평등한 권리를 보장한다.”고 규정하였다. 공무원 채용 시 여성을 차별해서는 안 되며, 감독 강화를 통해 여성의 동등한 권리를 보장해야 한다는 점을 다시 강조하였다.

지금까지의 공무원 채용 제도에서 공무원 채용 원칙의 평등 원칙은 “중화인민공화국공민이면서 시험에 응시할 조건에 부합되면 성별, 민족, 직업, 출신 가족 등에 상관없이 시험채용에서 차별이나 특권을 받아서는 안 되며

평등하게 시험에 응시할 참여권을 가지고, 법률이 규정한 절차에 따라 공무원을 선발할 평등한 정치권리를 가지는 것이다."라고 명시하였다.

이상의 논의는 다음과 같이 <표 3-1>에 따라 정리될 수 있다.

<표 3-1> 중국 여성공무원 채용 관련 주요 정책

년도	정책 내용
1992년	「중화인민공화국 여성권익보장법」 제정: - 여성의 권익을 전면적으로 보장하는 첫 번째 법률 - 각 단위 직원 채용 시 여성 채용 거절 금지, 채용표준 향상 금지 (여성에게 적합하지 않은 직종 또는 직위 제외)
1995년	「중국여성발전강요(1995-2000년)」 반포 - 중국 정부의 첫 번째 여성 발전 전문 계획. - 각 단위 직원 채용 시 여성 채용 거절 금지, 채용표준 향상 금지 (여성에게 적합하지 않은 직종 또는 직위 제외)
2001년	「중국여성발전강요 (2001-2010년)」 반포 - 공무원이라는 용어 등장 - 공무원의 채용 공개, 공평, 경쟁, 우수자를 선택하는 원칙으로, 여성이 차별받지 않도록 보장
2006년	「중화인민공화국 공무원법」 시행 - 비지도 직무 공무원(주임과원 이하 및 기타 상당한 직무계층) 채용 시 공개시험, 엄격한 고찰, 평등경쟁, 전형방법으로 진행
2011년	「중국여성발전강요 (2011-2020년)」 반포 - 공무원 채용, 훈련, 심사, 장려, 교류, 승진 등 각 단계의 감독관리 강화를 통해 여성의 동등한 권리를 보장

그동안의 공무원 채용에서 여성 차별을 금지하는 정책 때문에, 중국은 최근 몇 년 동안 공무원에 응시하는 여성의 비율이 계속 높아지고 있다. 2016년 발표한 「중국여성발전강요(2011-2020년)」 중간 통계 모니터링 보

고서에 따르면 최근 몇 년간 중앙기관 및 직속기구가 새로 채용한 공무원 중 여성 비율이 해마다 높아져 이미 전체의 절반을 넘어섰고, 2015년에는 51.9%로 2011년보다 12.5%를 증가했다; 지방여성공무원 신규 채용 비율도 40.2%에서 44.1%로 크게 높아졌다.

2. 여성공무원 승진 관련 주요 정책과 제도화

중국에서 2002년에 반포한 「당정 지도간부 선발 임용업무 조례」와 2008년에 반포한 「공무원 직무임면 및 직무승강규정(시행)」에 근거하여 공무원 직무 승진 조건은 사상 정치 자질, 문화 정도, 임직 경력, 업무 능력과 성과, 신체 등과 상관이 있으며 성별과는 상관이 없다. 조례와 규정은 모두 성 중립적이다. 중국에서는 여성공무원만을 위한 특별한 승진 정책이 없으나 여성 간부에 관한 정책내용은 적용되고 있다.

한편 1992년에 중국에서는 여성의 권익을 전면적이고 종합적이며 전문적으로 보장하는 「여성권익보장법」이 처음으로 공포되었다. 이것은 중국이 처음으로 여성 대표자가 국가 기관 중 적당한 수와 비율을 가져야 한다는 법률을 제정하고, 여성의 정치 참여 권리에 대해 명확히 규정하였다. 또한 국가기관, 사회단체, 기업사업 단위에서 간부를 양성, 선발, 임용할 때에는 반드시 남녀평등의 원칙을 견지하고 적당한 수의 여성을 지도 성원으로 두어야 한다는 규정과 함께, 전국인민대표대회의 대표 중 적당한 수의 여성 대표가 있어야 하며, 여성 대표의 비율을 점차 높여야 한다고 규정하였다.

1995년에는 유엔의 제4차 세계여성대회가 베이징에서 개최되었는데, 이 대회에서 채택된 「행동강령」은 각국이 할당제를 전개하는 것을 크게 촉진시켰고, 입법과 각급 정책결정 층에서 여성이 반드시 30%를 차지해야 한다는 지표를 요구하였으며, 중국도 적극적으로 호응하였다. 1995년에 반

포한 「중국여성발전강요 (1995-2000년)」는 중국 정부의 여성 발전에 관한 첫 번째 전문 기획이었다. 1995년 강요는 향후 6년간 중국 여성 발전의 임무와 주요 목표를 명확히 하였으며, 상응하는 정책과 조치를 제출하여 중국 여성의 발전을 진일보 촉진시켰다. 강요가 제시한 첫 번째 목표는 국가 및 사회 문제에 대한 의사결정과 관리에 여성의 참여를 높이는 것이었다. 각급 정부지도부 구성원 중에 모두 여성을 참여하도록 규정하였고, 정부 부문 책임자 중 여성 비율을 비교적 크게 높이도록 요구하고 있었다. 제시된 구체적인 조치에는 각종 경로를 통하여 여성의 정치권리에 대한 인식을 제고하고 여성이 국가사무, 사회사무, 중대한 문제들의 정책결정에 평등하게 참여하도록 하고, 각급 정부는 정책과 계획을 제정할 때, 각급 여성 조직의 건의와 요구를 귀담아 들어야 하며, 여성의 특수이익을 충분히 고려하여 그들의 합법적 권익을 보장해야 하며 여성 간부 양성, 선발 업무를 확실하게 하고, 계획을 제정하고, 정기적으로 검사하고, 단계별로 구체화하고 여성 간부에 대한 교육과 훈련을 강화하여 그들의 정치 참여 능력과 지도 수준을 높인다는 내용이 있었다.

여성의 권익을 더욱 잘 수호하고 여성의 전반적인 자질을 향상시키며 남녀평등을 빠르게 실현하고 사회주의 현대화 건설에서의 많은 여성의 중요한 역할을 발휘시키기 위하여 중국 정부는 2001년 5월에 「중국여성발전강요(2001-2010년)」을 제정하여 발표하였는데 그중 여성이 정책결정과 관리에 참여하는 면에서 주요 목표와 조치를 명시하였다. 그중 주요 목표는 국가와 사회 사무에 참여하는 여성의 관리 수준을 높이고 행정관리에 참여하는 여성의 비율을 높인다는 점을 분명하게 하였다. 즉 “각급 정부지도부에는 1명 이상의 여성 간부가 있어야 한다. 국가기관 부(위)와 성(자치구, 직할시), 지(시, 주, 맹) 정부사업부서는 절반 이상의 지도부가 여성간부를 배치하여야 한다. 정직이나 중요 직종의 여성 수가 크게 증가해야 한다. 여성

간부가 간부 대오 (隊伍) 총수에서 차지하는 비율이 점차 높아져야 한다. 여성 집중도가 높은 부서에 경영진 여성 비율과 여성 직공 비율이 상응해야 한다." 이 내용이 2001년 강요에 포함되어 있다. 1995년-2000년의 강요와 비교했을 때 목표는 더욱 구체화되었다. 각급 당위원회, 정부기구의 여성 간부 비율을 높이는 것뿐만 아니라 향후 10년의 강요에서는 여성 간부의 숫자를 계량화하여 정부가 여성의 정치 참여에 더 큰 비중을 두었고 제시된 목표가 더욱 구체화되었음을 보여 주었다. 또한 10년 후의 강요는 여성의 평등한 의사결정 및 관리 참여에 관한 법률, 법규와 정책을 완비할 것을 제안하였는데, 이는 이전에는 언급하지 않았던 것으로서 여성의 정치 참여에 대한 법적 지위가 확보되었고, 또한 여성의 정치참여에 대한 법제화가 더욱 완비되었음을 의미한다. 그리고 2001년 강요에 제시된 거시정책 부분에 "간부인사제도개혁 중 동등한 조건에서 여성 간부를 우선적으로 선발한다."고 언급하였다. 이것은 국가가 여성 간부 선발에 대해 우대 정책을 실행하는 것을 구현하였다.

2005년에 개정된 「여성권익보장법」은 남녀평등의 기본국책을 총칙에 포함시키고 여성의 정치적 권리를 한층 더 완비하였다. 국가 주도로 여성 간부를 양성하고 선발하는 것을, 소수민족 여성 간부를 양성하고 선발하는 것을 중시하는 것을, 중화전국여성연합회와 지방 각급 여성연합회는 여성을 대표하여 국가와 사회사무의 민주적 결책, 민주적 관리, 민주적 감독에 적극 참여할 수 있는 것을, 각급 여성연합회 및 그 단체의 회원이 국가기관, 사회단체에 여성간부를 추천할 수 있는 것을 강조하였다. 이 법률의 완비는 중국이 여성의 정치 참여, 사회주의 민주와 법치 건설을 완비하고 인권을 고도로 중시하는 것을 추진하는 중요한 표지의 하나이며 여성 간부의 양성과 선발에 법제적 보장을 제공하였다.

1995-2000년, 2001-2010년의 여성발전강요의 목표 달성에 기초하여, 국

가경제와 사회의 전면적인 조화발전을 총괄하는 수요에 부응하기 위하여 중국은 또 「중국여성발전강요(2011-2020년)」을 반포하였으며, 여성이 정책결정과 관리 분야에 참여하는 주요목표를 수립하였다. 주로 전국 및 지방 각급 인민대표대회대표, 정협위원 및 인민대표대회, 정협상무위원 중의 여성 비율을 높이고, 현 급 이상 지방정부 지도부에 1명 이상의 여성 간부를 배치 및 증가시키며, 국가기관 부위원회와 성(구, 시), 시(지, 주, 맹) 정부사업부문 지도부의 여성간부 수를 기존의 기초에서 증가시키고, 현(처)급 이상 각급 지방정부와 사업부문 지도부 중 정직 담당하는 여성 간부가 동급 정직 간부에서 차지하는 비율을 높이는 것이다. 지난 10년의 강요와 비교할 때 「중국여성발전강요(2011-2020년)」는 인민대표대회 여성대표, 정협 여성위원의 비율에 대한 목표요구를 제기하였는데 이는 역사적인 돌파와 진보이다.

지금까지의 여성공무원 승진 관련 정책 내용을 정리해보면 다음 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 중국 여성공무원 승진 관련 주요 정책

년도	정책 내용
1992년	「여성권익보장법」 제정 - 처음으로 여성 대표자가 국가 기관 중 적당한 수와 비율을 가져야 한다는 법률 - 국가기관, 사회단체, 기업사업 단위에서 간부를 양성, 선발, 채용 시 남녀평등의 원칙으로 진행, 적당한 수의 여성을 지도성원으로 배치
1995년	「중국여성발전강요 (1995-2000년)」 반포 - 각급 정부지도부 구성원 중에 모두 여성을 있도록 함 - 정부 부문 책임자 중 여성 비율을 높이도록 함
2001년	「중국여성발전강요(2001-2010년)」 반포 - 각급 정부지도부에 1명 이상의 여성 간부 배치 - 국가기관 부(위)와 성(자치구, 직할시), 지(시, 주, 맹) 정부사업부서 50% 이상의 지도부에 여성간부 배치 - 정직이나 중요 직종의 여성 수 크게 증가해야 함 - 젊고 우수한 여성 간부 양성 강화, 우선 선발, 각급 지도부 예비 간부 중 일정한 수의 여성 간부 배치
2005년	「여성권익보장법」 개정 - 여성의 정치적 권리 완비: 국가가 여성 간부를 양성, 선발함 - 각급 부녀연합회 및 그 단체의 회원이 국가기관, 사회단체, 기업사업 단위에 여성 간부를 추천할 수 있음
2011년	「중국여성발전강요(2011-2020년)」 반포 - 전국 및 지방 각급 인대대표, 정협 위원 및 인대, 정협 상무위원 중 여성 비율 점차 높임 - 현 급 이상 지방정부 지도부에 여성 간부 1명 이상 배치, 점차 증가 - 현(처)급 이상 각급 지방정부와 사업부문 지도부 중 정직 담당 여성 간부가 동급 정직 간부에서 차지하는 비율 점차 높임

중국은 이미 정책 차원에서 여성 공무원을 확보하고 승진시키며, 여성

지도자를 양성하겠다고 밝혔지만, 이러한 정책들이 공무원 승진에서 여성에 대한 차별을 없애지는 못하고 있다. 차별적 대우의 원천은 대부분 비정책적이다. 예를 들어, 여성에 대한 고정관념과 전통적인 관념에 밀접한 관련이 있다. 심지어 관료제는 본질적으로 부권주의이기 때문이다. 또한 정부의 일부 여성 정치 참여 촉진 규정은 여성의 주체적 지위, 작동성, 집행 및 모니터링 평가 역량이 부족하여 여성 지도자의 선발을 효과적으로 관철시키지 못하고 있다.

3. 여성공무원 후생복지 관련 주요 정책과 제도화

신 중국 성립부터 개혁개방 시기까지 중국의 고용정책은 주로 노동력 모집과 배분정책에 기반하고 있다. 당시 '남녀평등'이라는 정책적 목적을 달성하기 위해 여성에게 적합하지 않은 직업분야에도 여성 근로자를 강제로 배치하고 여성의 생리적 특성을 무시했다. 특히 여성에게 특별하게 요구되는 여러 배려나 조치 등이 여성공무원에 대한 복지프로그램으로 충분하게 보장되지 못하였으며 복지프로그램의 확보되는 과정 역시 매우 느리게 진행되었다.

1955년 4월에 반포된 「여성 근로자 출산휴가에 관한 규정」에는 여성근로자의 출산 휴가는 56일이며, 난산 또는 쌍생은 14일이 추가된다. 동시에 유산한 경우, 의사의 소견에 따라 30일 이내의 출산휴가를 주어야 하며 출산휴가 기간에 급여를 원래대로 지급하고, 출산휴가 기간이 만료되어도 병으로 계속 휴양이 필요한 경우 병가로 처리하도록 규정하였다. 이 규정의 적용 대상에는 국가기관, 사업단위, 기업의 여성근로자가 포함되며, 모든 여성근로자가 출산 대우를 통일하여 당시 "여성간부"로 불렸던 여성공무원도 포함된다.

중국이 계획경제에서 시장경제로 전환됨에 따라 국가의 각종 법률도 개선되기 시작하였으며, 국가는 여성의 생리적 특성을 고려하여 여성근로자를 보호하는 특수규정을 실시하였다. 1988년에 국무원이 반포한 「여성 근로자 노동보호규정」에는 중국 경내의 모든 국가기관, 인민단체, 기업, 사업단위의 여성 근로자가 포함된다. 주요 내용은 여성근로자의 임신기간, 출산휴가, 수유기간 및 기타 관련 규정을 포함한다. 첫째, 여성근로자의 임신기간, 출산기간, 수유기간에 기본급여를 낮추거나 노동계약 해제 불가. 둘째, 임신기간에 노동시간 연장 불가, 임신 7개월 이상(7개월 포함) 야근 배치 불가, 노동시간 내에 일정한 휴식 시간 부여, 노동 시간 내에 산전검사 시간을 노동시간으로 계산. 셋째, 출산 휴가 56일에서 90일로 연장하고 출산 전 휴가 15일, 난산 15일 추가, 다둥이 출산한 경우 아기 한 명 더 낳을 때마다 15일씩 추가, 유산한 경우는 소속단위가 의무부서증명에 근거하여 일정 기간의 출산휴가를 부여. 넷째, 수유기간에 근무시간 내에 매일 2번 매번 30분의 수유(인공수유 포함)시간 부여. 다둥이 출산인 경우, 아기 한 명 더 낳을 때마다 수유 시간 한 시간씩 추가. 수유기간 내에 노동시간 연장 불가, 야근 배치 불가. 다섯째, 여성근로자 많은 단위에서 국가 관련 규정에 따라 자체운영 또는 공동운영 형식으로 위생실, 임산부 휴게실, 수유실, 탁아소, 유치원 등 시설을 점차적으로 건립.

「여성근로자 노동보호규정」에 근거하여 1990년에 노동부에서 반포한 「여성근로자의 금지노동범위규정」에는 여성 직원에게 적합하지 않은 업무, 생리 기간, 결혼 후 임신 준비 시간, 임신 기간, 모유수유 기간에 적합하지 않은 업무 등 관련 내용을 명확히 규정하였다. 이는 여성의 생리적 특성을 충분히 고려한 것이다. 이 두 규정의 실시는 여성근로자의 노동 보호 강화, 여성근로자의 합법적 권익 보호, 여성근로자 및 그 후손의 건강 보호, 중국 출생인구의 자질 향상에 중요한 역할을 발휘하였다.

이어서 1993년 반포된 「여성 직원 보건에 관한 규정」에서는 모유수유 여직원에 대한 개념의 범위를 확대하고 (6개월 미만 아이를 수유하는 여직원에서 전체 수유기 내의 여성 직원으로 확대), 수유시간을 연장하며 (수유당 30분으로 연장함), 수유공간을 설치하는 조건을 변화시켜(같은 시간에 출근한 여직원의 수가 50명을 넘어야 한다는 조건에서 수유 아이가 5명 이상 있으면 수유공간을 설치하다는 조건으로) 여성 근로자의 더 많은 합법적 권리를 보장하였다. 이 규정은 중국 경내의 모든 당정기관, 인민단체 및 기업, 사업 단위의 모든 노동현장에 적용된다.

1994년 인사부가 발포한 「기관, 사업단위 여성근로자 출산휴가 기간 임금 산정 문제에 관한 인사부의 통지」에서, 기관에서 직급임금제를 실시하는 인원에게 국가가 규정한 출산휴가 기간에 본인의 직무임금, 직급임금, 기초임금과 근무연령 임금을 지급하도록 규정하였는데, 이는 공무원의 출산휴가 기간 임금이 기본적으로 변하지 않는다는 것을 표명한다.

2006년 시행된 「공무원법」 제89조는 여성 공무원은 임신기간, 출산휴가, 수유기간 내에 해고할 수 없다고 규정하고 있다. 이것은 공무원법에서 여성공무원을 언급한 유일한 조항이며 여성공무원의 출산 권리를 법적으로 보장하였다. 2009년 반포된 「여성근로자 노동 보호 조례(수정초안)」는 “여직원은 생리로 인한 불편함이 있을 때 유급휴가가 가능하다.”고 규정하였다. 여직원이 생리 기간에 유급휴가를 쓸 수 있다는 것을 처음으로 제기하였다. 그러나 이것은 제안일 뿐이며, 중국은 국가 차원에서 이러한 규정을 마련하지 않았다.

2012년, 국무원은 여성 근로자가 노동 중 생리적 특성으로 인해 초래되는 특수한 어려움을 더 많이 줄이고 해결하며, 여성 근로자의 건강을 보호하기 위하여 「여성근로자 노동보호특별규정」을 제정하였다. 이 규정은

중화인민공화국 경내의 국가기관, 기업, 사업 단위, 사회단체, 개인경제조직 및 기타 사회조직 등 고용 단위 및 그 여성근로자에게 적용한다. 이 규정은 1988년에 반포된 「여성근로자 노동보호규정」의 내용에 기초하여 제정되었다. 이 규정은 1988년의 규정과 비하면 다른 내용이 있다. 첫째, 고용업체는 본 단위가 여성 근로자가 종사하는 것을 금기시하는 노동 범위에 속하는 직위를 서면으로 여성 근로자에게 고지하여야 한다는 규정이 있다. 1988년의 규정은 이 내용이 없었다. 둘째, 여성근로자가 종사하는 것을 금기시하는 노동 범위는 본 규정의 부록에 명시하였다. 1990년에 반포된 「여성근로자의 금지 노동범위규정」이 개정되어 「여성근로자 노동보호특별규정」의 부록으로 명시하였다. 개정된 내용은 이전과 비교하면 세 가지 점이 다르다. ①임신 및 수유기에 금지 노동 범위 확대. ②결혼하고 임신 준비 기간에 금지 노동 범위 삭제. ③생리 기간에 금지 노동 범위 축소. 셋째, 출산휴가는 원래의 90일에서 98일로 연장하고, 임신 4개월 미만에 유산한 경우 15일의 출산휴가를 부여하고 임신 4개월 만에 유산한 경우, 42일의 출산 휴가를 부여한다.

이상의 여성공무원 복지후생 관련 정책 내용을 정리해보면 다음 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 중국 여성공무원 후생복지 관련 주요 정책

년도	정책 내용
1955년	「여성 근로자 출산휴가에 관한 규정」 반포 - 출산 휴가 56일, 난산 또는 쌍생 14일 추가, 임신 7개월 미만 유산한 경우 의사의 소견에 따라 30일 이내 출산휴가 부여, 출산휴가 기간 급여를 원래대로 지급.
1988년	「여성 근로자 노동보호규정」 반포 - 임신기간 노동시간 연장 불가(노동일 이외), 임신 7개월 이상(7개월 포함) 야근 배치 불가, 노동 시간 내에 일정한 휴식 시간 부여, 노동 시간 내에 산전검사 시간을 노동시간으로 계산. - 출산 휴가 56일에서 90일로 연장, 난산인 경우 15일 추가, 다둥이 출산인 경우 아기 한 명 더 낳을 때마다 15일씩 추가, 유산한 경우 일정 기간의 출산휴가 부여. - 1세 미만의 유아 가진 여성근로자에게 근무시간 내에 매일 2번 매번 30분의 수유(인공수유 포함)시간 부여. 다둥이 출산인 경우, 아기에게 젖을 먹일 때마다 수유 시간 30분씩 추가. 수유기간 내에 노동시간 연장 불가, 야근 배치 불가. - 여성근로자 많은 단위 국가 관련 규정에 따라 자체운영 또는 공동운영 형식으로 위생실, 임산부 휴게실, 수유실, 탁아소, 유치원 등 시설을 점차적으로 건립.
1990년	「여성근로자의 금지 노동범위규정」 반포 - 여성 직원에게 적합하지 않은 업무, 생리 기간, 결혼 후 임신 준비 기간, 임신 기간, 모유수유 기간에 적합하지 않은 업무 내용을 규정함.
1993년	「여성 직원 보건에 관한 규정」 반포 - 모유수유 여직원에 대한 개념의 범위 확대: 6개월 미만 아이를 수유하는 여직원에서 전체 수유기 내의 여직원으로. - 수유공간을 설치하는 조건의 변화: 같은 시간에 출근한 여직원 수 50명 이상에서 수유아이 5명 이상으로.
1994년	「기관, 사업단위 여성 근로자 출산휴가 기간 임금 산정 문제에 관한 인사부의 통지」 반포 - 기관에서 직급임금제를 실시하는 인원에게 출산휴가 기간에 직무임금, 직급 임금, 기초 임금 및 근무 연령 임금을 지급함.

<표 3-3> 중국 여성공무원 후생복지 관련 주요 정책(계속)

년도	정책 내용
2006년	「공무원법」 시행 - 여성 공무원 임신기간, 출산휴가, 수유기간 내에 해고 불가(여성 공무원을 언급한 유일한 조항).
2009년	「여성근로자 노동 보호 조례(수정초안)」 - 여직원 생리로 인한 불편함이 있을 때 유급휴가 가능 (제안) .
2012년	「여성근로자 노동보호특별 규정」 공포 - 고용 업체가 여성 근로자의 금지 노동범위규정을 준수하여야 함 여성 근로자의 금지 노동범위에 속하는 직위를 서면으로 고지하여야 함. - 여성근로자의 금지 노동범위를 본 규정의 부록에 명시함. - 임신 7개월 이상인 여성근로자 노동시간 연장 불가, 야근 배치 불가, 노동시간 내에 일정한 휴식시간 부여, 산전검사 시간을 노동시간으로 계산. - 출산휴가 90일에서 98일로 연장, 임신 4개월 미만 유산한 경우 15일 출산휴가 부여, 임신 4개월 만에 유산한 경우 42일 출산휴가 부여. - 1세 미만의 유아를 수유하는 여성근로자에게 노동시간 연장 불가, 야근 배치 불가, 노동시간 내에 1일 1시간 수유시간 부여. 다둥이 출산한 경우, 1명의 유아를 더 수유할 때마다 1일 1시간의 수유시간 추가. - 여성근로자가 많은 고용 업체는 여직원의 수요에 근거하여 위생실, 임산부 휴게실, 수유실 등 시설을 건립해야 함.

이상의 규정으로 중국이 여성근로자에 대한 노동보호를 한층 더 강화하였음을 알 수 있으며, 중국의 여성근로자를 보호하는 법률은 점점 더 강화되고 있다.

현재까지 중국 여성공무원의 출산휴가는 「여성근로자 노동보호특별규정」에 의거해 국가 법정 출산 휴가는 98일이며, 도시마다 휴가일을 연장

해 조금씩 다르게 실시하고 있다. 각 성의 「인구와 계획출산조항」에 따라 지역별 출산 휴가 일수는 산시성, 안후이성, 장시성, 산둥성, 쓰촨성, 닝샤성 등에서는 158일, 허난성, 하이난성 등에서는 188일이다. 가장 긴 출산 휴가를 주는 성은 서장이며 1년이다.

공무원의 출산 의료비에 관하여, 일반적으로 기관 공무원(여성공무원 포함)은 소재단위가 「시 직속 및 도시 국가공무원 의료보조 잠행방법」에 따라 공무원 의료보조에 가입한 출산으로 인해 발생한 의료비는 계획출산 정책에 규정된 대우에 따라 공무원 의료보조 범위에 포함시켜 해결할 수 있다. 공무원 의료보조에 가입하여 출산조건에 부합하는 여성근로자의 출산의료비는 정액결산을 실시한다. 정액 기준보다 낮은 경우, 실제 발생액에 따라 결산한다. 또한 현지에서 공무원을 출산보험 범위에 포함시켰다면 출산보험 정책에 따라 관련 대우를 받을 수 있다.

제4절 한국 여성공무원 관련 인사정책과 프로그램

한국에는 중국과 달리 여성 공무원을 위한 인사정책이나 프로그램들이 마련되어 적용되었다. 한국의 여성 공무원에 대한 인사정책은 1948년 헌법을 제정하면서 여성근로자를 특별히 보호하는 규정과 함께 시행되었다. 1980년대 후반부터 1990년대로 오면서 한국의 여성 공무원에 관한 일련의 인사 정책은 비교적 빠른 발전을 이루었다.

한국 정부는 여성인력의 활용과 남녀평등을 위해 1987년 12월 「남녀고용평등법」, 1995년 「여성발전기본법」을 제정하면서 실질적인 계기를 마련했다. 공무원의 경우, 1987년 이후 채용에서의 차별 철폐를 시작으로 1996년 여성채용목표제 및 2003년 양성평등채용목표제를 도입하여 운영하고 있으며, 2002년부터 2022년까지 관리직급에서 나타나는 불균형을 개선하기 위해 4차의 여성 관리직 채용 확대 5개년 계획 또한 복지제도로 여성공무원의 근무와 가사 갈등을 개선하기 위해 탄력근무제 실시와 육아휴직 요건 완화, 육아휴직 수당 인상 등 여성 공무원의 공직 진출과 직업발전의 장애를 없애고자 정부는 다양한 정책을 추진하고 있다. 다음으로 이런 정책들을 채용, 승진, 복지후생 세 가지로 나누어 구체적으로 살펴본다.

1. 여성공무원 채용 관련 주요 정책과 프로그램

여성공무원의 제도적 불평등 개선은 1989년에야 시작되었는데, 공무원 채용에서 여성 채용을 10~20%로 제한한 성별제한모집 제도를 철폐하는 공무원 임용 시험령이 개정됐다. 공직진출이 보장되는 경찰대학 여학생 입학허용(1989년)과 철도전문대 여학생 입학허용(1990년)도 뒤늦게 이루어졌다. 1993년 행정안전부의 전신인 총무처는 「여성공무원인사관리지침」을 통해

채용, 보직, 승진, 포상, 교육훈련 등에서 여성을 불합리하게 차별하는 것을 금지했다. 1990년대 중반 이후에는 좀 더 적극적으로 양성평등을 위한 제도적 개선의 노력을 찾을 수 있다. 한국의 여성공무원 채용정책을 정리해 보면 다음 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4> 한국 여성공무원 채용 관련 주요 정책

년도	정책 내용
1989년	공무원 성별제한모집제도 철폐(공무원 임용 시험령 개정) 경찰대학 여학생 입학허용
1990년	철도전문대 여학생 입학허용
1993년	구 총무처 「여성공무원 인사관리지침」 제정: 채용·보직·승진·교육훈련·포상 등에 있어 불합리한 여성차별 금지
1995년	공무원 임용 시험령 개정 : 여성공무원 채용목표제 도입 여성채용목표제 실시지침 시행 사관학교설치법 개정 : 사관학교 여학생 입학 허용 근거 신설
1997년	공군사관학교 여성입학 허용
1998년	육군사관학교 여성입학 허용
1999년	여성공무원 채용목표제 적용 대상 1차로 9급까지 확대 위헌결정으로 군 가산점제 폐지 해군사관학교 여성입학 허용
2000년	여성공무원 채용목표제 2차 확대
2003년	공무원 채용시험에 '양성평등채용목표제' 시행

*자료: 행정안전부(2020), 지방자치단체 여성공무원 인사통계 2020.12.31. 기준.

1995년 여성의 공직 진출을 확대하기 위해 공무원 임용 시험령이 개정되어 여성공무원 채용목표제가 도입되었다. 그것은 여성 공무원을 충원하기 위한 가장 핵심적인 정책이다. 여성채용목표제는 정책 결정 과정에서 여성의 대표성 제고와 우수한 여성인력의 활용을 통한 국가경쟁력 제고를 위하

여 1996년부터 2002년까지 공무원 채용시험에 한시적으로 도입·시행하였다. 이 제도는 당초 여성 합격자가 상대적으로 적은 고위직인 행정고시, 외무고시 및 7급 행정·공안·외무행정직 공채시험에만 적용됐다. 여성 합격자 비율이 높은 9급 공무원 공채시험과 모집단위에서 선발 예정 인원이 소수인 기술직 그리고 직무 특성상 남·여를 구분해야 하는 교정·보도·보호관찰직은 제외되었다. 또한 선발 예정 인원이 적어 현실적으로 목표인원을 설정하기 어려운 10명 미만의 모집단위 시험도 제외했다. 이에 따라 정부는 여성의 공직 진출을 확대하고 사회적 지위 향상을 위해 여성채용목표제의 적용대상과 기간을 확대하여 2차례 제도를 개편 하였다. 1차로 적용대상을 9급 공무원까지 확대하였고 2차로 목표제 실시 기간을 연장하였다. 1996년 5급 여성공무원 채용목표 10%에서 시작하여 비율을 점차 확대했으며, 2002년에는 5급 공무원 20%, 6・7급 25%, 8・9급 30%까지 확대 실시하였다. 여성공무원 채용목표제의 목표비율 변화를 정리해보면 다음 <표 3-5>와 같다.

<표 3-5> 여성공무원 채용목표제 목표비율 변화

구분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
5급	10%	13%	15%	20%	20%	20%	20%
6·7급						23%	25%
8·9급	-	-	-			23%	30%

*시행방법 : 여성합격자가 목표비율 미만인 경우 5급 공채는 -3점, 7급 공채는 -5점 범위 내에서 목표미달 인원만큼 추가합격 처리됨.
단위 목표율은 채용시험별 모집단위가 10명 이상인 경우에 한해 적용됨.

*자료: 박정미(2019), 여성공무원 증가에 따른 효율적 인사정책 개선에 관한 연구, p.44.

또한 1995년에는 사관학교설치법을 개정하여 여학생의 사관학교 입학허용 근거를 신설하는 등 사회의 양성평등을 실현하기 위한 제도적 보완에 집중하였다. 공직진출이 보장되는 공군사관학교 여학생 입학허용(1997년)과 육군사관학교 여학생 입학허용(1998년)도 개선됐다. 그리고 1999년 12월에는 헌법재판소의 위헌결정으로 군가산점제도가 폐지됐으며 같은 해에 해군사관학교 여성입학 또한 허용되었다.

양성평등채용목표제는 2002년 여성채용목표제가 종료됨에 따라 기존의 여성채용목표제에서 한 걸음 더 나아가 공직사회의 양성평등을 실현하고 성비 불균형을 해소하기 위하여 2003년에 도입되어 시행되고 있다. 이는 남녀 모두에게 최소 채용 비율을 설정하는 제도로, 공무원 채용시험에서 성비 불균형을 해소하기 위해 남녀 간 어느 한쪽이 합격자의 70%를 넘지 않도록 하는 제도로, 즉 남성 또는 여성의 합격자 비율이 30% 미만일 경우 해당 성의 응시자를 합격범위 내에서 추가로 합격시켜 주는 제도이다. 2000년 제대군인에 대한 가산점제도가 폐지되고 공직 진출 요건이 남녀 모두 평등한데도 여성채용목표제가 시행되는 것은 남성에 대한 역차별이라는 지적이 끊이지 않고 있으며 9급 일반 행정직과 교육 행정직 등 일부 모집단위에서는 여성합격률이 70%를 넘는 현상이 나타났다. 이에 그동안 제기된 문제점을 보완하여 공직 내 성별불균형 해소를 위해 2003년부터 양성평등목표제를 시행하였다. 이 제도의 시행방법은 5급·7급・9급 공채시험 및 경력경쟁채용시 험(기능직 제외) 중 선발인원이 5명 이상인 시험(단 교정직렬과 보호 직렬은 제외)이 대상이며, 합격자 중 어느 한 성의 합격자가 목표인원 30%에 미달할 경우 매 과목 4할 이상 득점하고 전 과목 평균 득점이 합격선 이상인 해당 성의 응시자들 중에서 고득점자 순으로 목표미달 인원만큼 합격 예정 인원을 초과하여 추가 합격 시키는 제도이다(박정미, 2019).

2. 여성공무원 승진 관련 주요 정책과 프로그램

한국은 1996년부터 여성의 공직참여 확대를 중점으로 추진해왔던 '여성채용목표제'에서 한발 더 나아가 '여성관리자 임용목표제'를 추진하여 여성공무원을 적극적으로 관리직으로의 진출을 지원하고 있다. 한국은 2002년에 5급 이상 여성관리자 임용확대 5개년 계획을 수립하여 시행해, 2006년까지 여성관리자의 비율이 10% 이상이 되도록 목표를 수립했다. 여성공무원이 지속적으로 증가하고 있으나 주로 하위직급에 편중되어 있어 여성을 관리자로 양성하고 정책결정 직위에서의 여성관리자 역할수행을 높이기 위해 2007년부터 시작된 4급 이상 여성관리자 임용확대 5개년 계획이 2011년까지 10%를 목표로 수립하였다. 한편 2012부터 2017년까지, 제3차 여성관리자 임용확대 5개년 계획을 진행하였다.

관리직 여성공무원 임용확대 5개년 계획 및 연도별 목표 및 실적을 <표 3-6>과 같이 살펴보면 여성관리자 임용목표제 실시로 2002년 5.5%였던 여성관리자 비율이 2017년에는 13%로 증가하였다. 이에 임용목표를 조정하여 22년까지 5급 이상 여성 관리직 공무원 비율이 20% 이상 되도록 제4차 여성관리자 임용확대 계획을 수립하여 추진 중에 있다. 여성관리자 임용목표제 적용대상은 일반직과 이에 상당하는 별정직, 계약직, 연구 지도직 및 5급 이상의 외무공무원이 해당된다(박정미, 2019).

<표 3-6> 관리직 여성공무원 임용확대 5개년 계획 및 연도별 목표 및 실적

제1차 관리직 여성공무원 임용확대 계획(2002~2006) 연도별 목표 및 실적						
구분		제1차 5개년 계획				
		2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
목표(%)		5.5	6.1	6.9	7.8	10.4
실적(%)		5.3	5.4	5.9	5.9	6.5
제2차 관리직 여성공무원 임용확대 계획(2007~2011) 연도별 목표 및 실적						
구분		제2차 5개년 계획				
		2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
5급 이상	목표(%)	7.1	7.6	8.3	8.9	9.6
	실적(%)	7.1	7.6	8.1	8.6	9.2
6급 이상	목표(%)	12.2	13.0	14.0	15.2	16.5
	실적(%)	11.8	12.6	13.4	14.4	16.0
6급	목표(%)	14.2	15.0	16.1	17.4	18.8
	실적(%)	13.7	14.6	15.6	16.8	18.7
제3차 관리직 여성공무원 임용확대 계획(2012~2016) 연도별 목표 및 실적						
구분		제3차 5개년 계획				
		2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
5급 이상	목표(%)	10.3	11.4	12.6	13.8	15.1
	실적(%)	9.9	10.7	11.6	11.6	12.6
6급 이상	목표(%)	17.1	18.3	19.6	21.0	22.5
	실적(%)	18.9	20.8	23.2	25.5	27.5
6급	목표(%)	20.0	21.4	23.0	24.7	26.6
	실적(%)	22.3	24.2	27.1	29.8	32.2
제4차 관리직 여성공무원 임용확대 계획(2017~2022) 연도별 목표 및 실적						
구분		제4차 5개년 계획				
		2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
목표(%)		13.0	13.9	15.9	18.6	21.5	22.5
실적(%)		13.9	15.6	17.8	20.8	-	-

*자료: 행정안전부(2020), 지방자치단체 여성공무원 통계 2020.12.31. 기준, p34-35.

한국 여성공무원 승직 관련 주요 정책을 정리해보면 다음 <표 3-7>과 같다.

<표 3-7> 한국 여성공무원 승진 관련 주요 정책

년도	정책 내용
2002년	5급 이상 관리직 여성공무원 임용확대 5개년 계획 수립·시행 - 2006년까지 임용목표 10% 달성
2007년	제2차 관리직 여성공무원 임용확대 5개년 계획 수립·시행 4급 이상 여성관리자 임용확대 5개년 계획 수립·시행 - 2011년까지 임용목표 10% 이상 달성
2012년	제3차 여성관리자 임용확대 5개년 계획 수립·시행
2017년	제4차 관리직 여성공무원 임용확대 계획 수립·시행 -2022년까지 5급 이상 관리직 공무원 임용목표 20% 이상 달성

3. 여성공무원 후생복지 관련 주요 정책과 프로그램

한국은 1994년 국가공무원법을 개정하여 육아휴직 및 가사휴직제도를 도입하였다. 육아에 관한 제도를 개선하기 위하여 1999년 국가공무원법이 개정되어 육아휴직 기간의 호봉합산을 제도적으로 보장하였으며, 국가공무원 복무규정의 개정을 통하여 여성의 출산휴가 60일을 의무화하고 1년 미만의 유아를 가진 여성공무원에게 1일 1시간의 육아시간을 부여했다. 2001년 육아휴직수당 20만 원을 신설하고 출산휴가도 90일로 연장하였다. 2002년에는 국가공무원법이 개정되어 육아휴직 신청을 3세 미만의 자녀 또는 임신 중으로 확대했다(행정안전부, 2020). 이후 매년 출산휴가, 육아휴직 등에 대한 제도 개선이 계속 있었다. 구체적인 변화는 다음 <표 3-8>, <표 3-9>과 같다.

<표 3-8> 한국 여성공무원 후생복지 관련 주요 정책과 프로그램(1994-2013년)

년도	정책 내용
1994년	육아휴직 및 가사휴직제도 도입(국가공무원법 개정)
1999년	여성출산휴가 60일 의무화, 1년 미만 유아를 가진 여성공무원에게 1일 1시간 육아시간 부여(국가공무원복무규정 개정)
2001년	출산휴가 기간을 60일에서 90일로 연장(국가공무원복무규정 개정) 육아휴직수당 20만 원 신설(공무원 수당 등에 관한 규정 개정)
2002년	육아휴직 신청요건 완화: 자녀 1세 미만 → 3세 미만, 임신 중에도 육아휴직 신청 가능(국가공무원법 개정)
2004년	모성보호제도 법령 정비: - 특수경력직공무원 육아휴직 허용 및 육아휴직 기간 근속연수 포함
2005년	가정 친화적 근무환경 조성을 위한 탄력근무제 시행 공무원 특별휴가 축호방침에 따라 보건휴가 무급화(국가공무원 복무규정 개정)
2006년	육아휴직 요건에 해당하는 공무원에 대하여 업무대행·부분근무 가능, 출산휴가자·육아휴직자의 업무 대행하는 공무원 수당 지급 유·사산휴가 도입 및 연가일수 산 정시 육아휴직 기간도 포함
2007년	지방자치단체 대체 인련 운영지침 시행
2009년	출산휴가·육아휴직자를 위한 시·도 단위 사회복지업무 대체인력풀 구성 (지방공무원 균형인사 운영지침 개정)
2011년	육아휴직 요건완화 등 모성보호제도 법령 정비: - 육아휴직 요건완화 : 취학 전 6세 이하 → 8세 이하(취학 중인 경우 초등학교 2학년 이하) - 수당 정률제 실시: 월봉급액의 40%, 하한 50만원 ~ 상한 100만원
2013년	임신 후 12주 이내, 36주 이상 여성공무원에 대해 1일 2시간 범위 모성보호시간 도입 (지방공무원 복무규정 개정)
2013년	여성공무원이 한 번에 둘 이상 자녀를 임신한 경우 출산휴가 90일에서 120일로 연장 (지방공무원 복무규정 개정)

*자료: 행정안전부(2020), 지방자치단체 여성공무원 통계 2020.12.31. 기준, p55-57.

<표 3-9> 한국 여성공무원 후생복지 관련 주요 정책과 프로그램(2015-2020년)

2015년	육아휴직 가능한 자녀의 요건을 8세 이하, 초등학교 2학년 이하로 민간과 동일하게 요건 완화 (지방공무원법 개정)
2016년	부모가 순차적으로 육아휴직을 하는 경우, 월봉급액을 육아휴직수당으로 지급하는 기간을 최초 1개월 → 최초 3개월로 확대
2017년	지방공무원 수당 등에 관한 규정 개정: - 육아휴직 시 최초 3개월 동안 지급되는 육아휴직수당 인상: 월봉급액의 40%→80% 지방공무원 복무규정 개정: - 임신 중, 출산 후 1년이 지나지 않은 공무원의 야간(22시~6시) 및 토요일·공휴일 근무 제한 - 임신 중인 공무원 장거리 또는 장기간 출장 제한 - 자녀 돌봄 휴가 도입
2018년	지방공무원 복무규정 개정: - 모성보호시간 기준 완화: 임신 후 12주 이내, 36주 이상→임신 전 기간 - 육아시간 기준 완화 및 시간 확대: 생후 1년 미만 자녀, 1일 1시간 사용 → 만 5세 이하 자녀, 24개월 범위 1일 2시간 사용 - 자녀 돌봄 휴가 사유 확대(병원진료, 예방접종 등 추가)
2019년	지방공무원 복무규정 개정: - 임신기간이 11주 이내 공무원의 유·사산 휴가 일수 확대: 5일 → 10일 - 임신검진휴가 확대: 임신기간 중 검진을 위해 총 10일의 임신검진휴가 부여)
2020년	지방공무원 수당 등에 관한 규정 개정: - 매주 최초 5시간 단축분에 대한 육아기근로시간 단축수당인상

*자료: 행정안전부(2020), 지방자치단체 여성공무원 통계 2020.12.31. 기준, p57-59.

제5절 중국과 한국 여성공무원 인사정책 비교 : 변화과정과 내용 비교

중한 양국 여성공무원의 인사정책을 비교하기 위하여 두 가지 측면을 검토하고자 한다. 먼저 관련 정책과 프로그램의 역사적 전개과정을 비교하고 다음으로는 해당 정책과 프로그램의 내용을 비교하는 작업을 진행하고자 한다. 이와 같은 관련 제도와 구체적인 프로그램의 변화과정의 특성 그리고 내용적 특징을 살펴봄으로써 중국에서의 관련 제도의 전개방향을 보다 구체적으로 모색할 수 있을 것을 기대한다.

1. 관련 정책의 역사적 변화과정 주요 특징 비교

1) 여성 참여 확대 과정에서 정치 주도 차이

중국과 한국 모두 공통적으로 가부장적인 문화적 전통에서 출발하였다. 그러나 변화의 시작은 중국이 정치적 영역에서 출발한 것이며 이것은 한국과의 차이가 크다. 중국 여성의 정치 참여는 정치에 의해 주도된다. 여성들의 경제활동 참여와 정치 참여가 사회주의 이념과 공산당원으로서 여성 참여 확대를 선도적으로 주도하였다. 신 중국 성립 초기, 당과 국가는 여성들을 위해 기회를 만들어 여성들이 각급 정권 건설과 국가 관리 사업에 참여할 수 있도록 했다. 선거법의 공포로 여성들은 남성과 동등한 선거권과 피선거권을 가지게 되었고, 많은 수의 여성들이 기층대표와 전국인민대표로 선출되었다. 또한 각급 인민대표대회의 여성 대표 비율에 관한 통지를 하달하였는데, 이는 중국 공산당이 여성의 참정권 실현을 보장하기 위해 하달한 문서였다. 일부 여성들은 국가 고위 권력기관에서도 지도자가 될 수

있었다. 여성의 권리를 보호하는 실현을 위하여 국가는 또한 두 개의 여성 조직을 완비하였는데, 이는 각급 노동조합 중 여성노동부와 전국여성연합회이다. 중국공산당은 여성의 정치 참여에 양호한 정치 환경을 제공하였고, 전국여성연합회는 여성권익과 관련된 각종 법률의 초안, 토론, 제정사업에 참여하였으며, 관련 부문을 협조하여 법률이 규정한 남녀평등을 실현할 수 있도록 힘썼다. 당의 영도 하에, 그리고 전국여성연합회의 적극적인 추진 하에, 여성의 정치적 권리는 법률의 형식으로 확립되고 권력 참여의 기초를 다졌다.

1957년 이후 중국은 전면적인 사회주의 건설시기에 들어섰는데, 이때 여성의 제반 권리의 실현은 국가의 수요와 사회환경에 밀접한 관련이 있었다. 사회주의 이념을 관철하고 전면적으로 사회주의를 건설하기 위해서, 중국 여성운동은 주로 국가의 수요를 만족시키는 것을 여성 발전의 목표로 삼았다. 문화대혁명 시기에 여성의 정치 참여는 정상화되지 않았다. 개혁개방 전에, 국가 전체의 정치화 색채가 매우 짙었기 때문에, 여성의 각 방면의 생활은 모두 “정치화”되었다.

개혁개방 이후 여성의 정치 참여 비율을 보장하는 규정은 기본적으로 폐지되고, 그 대신 일정 정도의 차액선거제와 경쟁초빙제가 도입되어 대량의 여성 인재가 있어도 경쟁에서 우위를 나타내기는 어려웠고, 결과적으로 여성 간부의 비율이 낮아졌다. 중국 여성의 정치 참여는 1980년대 중후반의 “낙후”를 겪은 후 1990년대에 진전을 이루어 여성의 정치 참여의 합법성을 보장하는 일련의 법률 지원 체계가 점차 형성되었다. 이것은 당과 정부가 여성 간부를 양성하고 선발하는 일에 관심을 기울이는 것과 관련이 있다. 당과 국가는 사회주의건설에서 여성참정의 정책 환경을 중시하기 시작하였으며 각종 조치를 취하여 더 많은 여성참정의정에 이론적, 조직적, 정책적 지지를 제공하였다. 그만큼 여성의 정치 참여는 정치 환경 및 정책과 밀접

한 관련이 있으며, 정치가 주도하고 있음을 알 수 있다. 여성의 정치 참여와 경제활동은 사회주의 이념을 관철하고 있다.

한국의 경우는 정치적인 이념이나 정당 참여보다는 여성의 경제 및 사회활동 증가라는 자연적인 특성과 남녀평등을 지향하는 제도화 과정으로 이해할 수 있다. 한국은 1960년대 이후 급속한 경제성장을 통해 여성의 사회진출이 촉진되면서 여성의 사회참여에 괄목할 변화가 나타나기 시작했다. 따라서 공직사회에서도 여성인사정책을 적극적으로 추진하여 여성의 공직진출을 촉진하였다. 1987년 제정된「남녀고용평등법」이 제정되면서 여성공무원의 임용 확대가 실질적인 계기가 되었다. 1987년의 공무원임용령, 1991년의 지방공무원임용령이 개정되면서 특히 1991년 성차별 규제가 본격 폐지된 이후 여성의 증가율을 보였다. 이후 1996년에 여성공무원 채용목표제를 도입하고, 1999년에 여성공무원 발전기본계획을 수립 및 추진하며, 2003년부터 양성평등 채용목표제를 도입 및 추진하였다.

2) 제도개선의 점진성과 실질성 차이

중국과 한국의 경우 모두 여성 채용이나 승진을 위한 여성공무원 채용과 승진제도를 점진적으로 추진하였다. 그러나 한국의 경우가 보다 실질적인 변화를 가져올 수 있도록 불평등한 제도(가산점제)를 폐지하고 더욱 적극적인 조치, 특히 대표관료제적인 요소를 적극적으로 반영하는 제도를 마련하였다. 그리고 이러한 조치들은 5개년 계획과 같은 점진적이고 체계적인 움직임으로 이루어졌다.

중국이 발표하는 여성발전강요는 5년 또는 10년을 한 단계로 실행하는 계획으로, 지난 10년의 강요에서 정한 목표와 다음 10년의 강요에서 정한

목표의 내용 차이가 크지 않았다. 강요에서는 여성 공무원 채용이나 승진 과정에서 성차별 금지와 여성 간부 배치 수 등을 강조했지만 구체적인 단계별 목표 비율은 정하지 않았고 실적 통계 또한 내지 않았다. 한국이 추구하는 실질적인 변화에 비해 중국은 이러한 방면에서는 부족한 점이 있다.

3) 공공부문과 민간부문 차별적 접근 여부

중국의 경우 공공부문과 민간부문 간에 차이 없이 공통적으로 적용되는 법규와 제도 등이 마련되어 추진되었다. 예를 들면「여성근로자 노동보호 특별규정」,「여성 직원 보건에 관한 규정」등이 있다. 이 두 규정에 따르면 민간영역과 공직영역의 여성들은 동일한 출산대우를 받으며 출산휴가일수, 유산휴가일수, 근무 시 부여되는 육아시간은 모두 일치한다. 이 규정들은 민간여성과 여성공무원이 공통적으로 적용된다. 반면에 한국의 경우에는 민간기업에도 일반적으로 적용되는 제도가 있지만 공공조직에 적용하는 특색 있는 제도가 마련하는 작업을 통해 역사적으로 변화하였다. 예를 들면 한국 공직영역에 적용되고 있는 여성채용목표제, 양성평등 채용목표제, 여성관리자 채용목표제 등은 민간부문에서는 시행되지 않고 있다.

2. 관련 정책 및 제도 내용의 주요 특징 비교

1) 채용 및 승진정책 비교

중국공산당은 중국의 집권당이며, '당관간부'는 중국 간부관리의 기본 원칙이자 일관된 전통이다. 중국 여성공무원 관련 정책 및 제도의 역사적 전

개과정으로 보면, 여성 간부의 채용은 중국공산당이 주도한다. 모든 간부는 중국공산당의 지도를 받아들여야 하며 여성 간부의 대부분은 중국 공산당과 노동 조직 출신이다. 한국의 일반 행정 공무원의 채용은 정부가 주도하는데, 이것은 중국과 큰 차이가 있다.

중국은 1990년 이후 공무원 시험제도가 도입되면서 여성공무원 채용 정책 내용은 주로 성차별 금지 내용이다. 한국은 공무원 성별 모집제한제도가 폐지된 후 여성공무원 채용목표제를 도입하여 두 차례 확대하였다. 1차로 적용대상을 9급 공무원까지 확대하였고 2차로 목표제 실시 기간을 연장했다. 중장기적이고 체계적인 계획을 마련한 여성채용목표제에서 양성평등 채용목표제로 전환하였다. 중국은 한국과 같은 중장기적이고 체계적인 채용계획은 없었다.

중국은 1990년 이후 중국여성발전강요를 반포하여 각급 정부지도부의 여성 간부 배치 수와 비율의 목표 수립을 위주로 처음에는 각급 정부지도부에 여성 간부를 두도록 요구하였으나, 그 후에는 여성 간부 수를 계량화하여 1명 이상의 여성 간부를 배치하도록 요구하였으며, 동시에 정직과 중요 직종을 담당하는 여성 수를 늘릴 것을 요구하였다. 한국은 1990년 이후 중견 및 고위관리자에서 여성관리자 채용목표제를 실시하였다. 여성관리자 채용목표제는 2002년부터 현재까지 4차례 여성관리자 임용확대 5개년 계획을 수립하여 시행하고 있다. 5개년 계획의 지난 실적에 따라 다음 5개년 계획의 목표비율을 조정하여 실시하고 있다. 중국은 한국과 달리 실질적인 여성관리자 채용 및 승진을 보장하는 계획이 없다.

2) 복지 정책 비교

여성 공무원과 남성 공무원의 가장 큰 차이점은 여성이 임신, 출산, 수유 시기를 거쳐야 한다는 점이다. 출산 이후 여성공무원은 또 다른 부담인 육아 책무를 감당해야 한다. 따라서 여성공무원의 임신, 출산, 육아에 관한 국가의 복지정책은 여성공무원 모두에게 매우 중요하다. 임신, 출산, 육아 측면에서 중한 양국 여성공무원의 복지정책 내용이 어떻게 다른지 비교해 본다.

먼저 여성공무원이 임신한 경우 중국에서는 임신 7개월 이상 여성 공무원에게 노동시간을 연장하거나 야근 배치를 해서는 안 된다. 그리고 노동시간 내에 일정한 휴식시간을 부여해야 하며 산전검사 시간도 노동시간으로 계산해야 한다. 반면에 한국에서는 임산부 야간·휴일 근무와 장거리·장기간 출장을 제한한다. 그리고 임신 전 기간에 모성보호 시간이 있으며 여성공무원에게 임신기간 내에 매월 1일의 여성 보건 휴가를 부여하고 검진을 위해 총 10일의 임신 검진 휴가를 부여한다. 한국의 여성 공무원은 임신 기간 내내, 중국의 여성 공무원은 임신 7개월 이상일 때 더 많은 배려를 받을 수 있다는 것을 알 수 있다.

여성공무원의 출산 시 중국에서의 여성공무원 출산휴가는 98일이다 (최소 98일, 각 성의「인구와 계획출산조항」에 따라 지역별 출산 휴가 일수를 다르게 실시하고 있다. 가장 긴 출산 휴가는 1년이며, 다둥이 출산한 경우 아기 한 명 더 낳을 때마다 15일씩 추가한다). 그리고 임신 4개월 미만에 유산한 경우 15일의 출산휴가를 부여하며 임신 4개월 만에 유산한 경우 42일의 출산 휴가를 부여한다. 반면에 한국에서의 여성공무원 출산휴가는 90일이다 (한 번에 둘 이상의 자녀를 임신한 경우 출산휴가 90일에서 120일로 연장). 임신기간 11주 이내 여성공무원의 유・사산 휴가 일수는 10일이다. 이렇게 보니 중국 여성 공무원의 출산휴가가 한국보다 더 길고, 중국은 지역에 따라 출산휴가 일수가 다르나 한국 여성 공무원의 출산휴가 일

수는 전국적으로 통일되어 있다. 중국 여성 공무원이 유산한 경우에 부여되는 휴가 일수도 한국보다 길다.

한편 육아와 관련하여 중국에서는 수유기간에 있는 여성공무원에게 1일 1시간의 수유시간을 부여한다. 한국에서는 여성공무원의 육아시간 기준을 완화하였다(생후 1년 미만 자녀, 1일 1시간 사용 → 만 5세 이하 자녀, 24개월 범위 1일 2시간 사용). 이에 따라 한국 여성공무원의 근무 중 육아시간 기준이 완비된 이후 중국 여성공무원의 육아시간보다 길어진 것으로 나타났다.

그리고 한국은 1994년에 육아휴직 제도를 도입하였으며 2001년부터 육아휴직수당을 실시하기 시작하였다. 이것은 중국과는 아주 큰 차이다. 그 후 한국에서 육아휴직에 관한 규정을 지속적으로 개선하였다. 육아 대상 자녀의 연령을 1세에서 8세 미만까지 확대하고 육아휴직수당을 월 20만 원에서 수당 정률제 실시(월봉급액의 40%, 하한액 50만 원 → 상한액 100만 원)까지 변화시켰다. 육아휴직에 관한 부분근무 공무원 및 업무대행수당 지급에 대한 근거도 마련하였다.

반면에 중국은 올해 11월 10일까지 14개 성에서 육아휴직을 실시하였다. 또 같은 날에 16개 성에서 육아휴직 개설을 위한 의견 통합이 시작돼 현재 중국 내 30개 성에서 육아휴직 준비 작업이 시작된 것으로 알려졌다. 예를 들면 「쓰촨성 인구와 계획출산조항」이 2021년 9월 29일에 개정되어 육아휴직 관련 규정을 증설하였다. 조항에“올해, 만 3세 이하의 자녀를 둔 부부는 당해 연도 육아휴직을 사용할 수 있다. 조항 실시 후 현재 출산휴가 중인 부부는 출산휴가 후 당해 연도에 육아휴직을 사용할 수 있으며, 육아휴직을 다음 해까지 연장할 수 없다. 3세 미만의 자녀가 여러 명인 부부는 매년 각각 누계로 10일의 육아휴직을 사용할 수 있다. 누계 10일의 육아휴직은 한 번에 끝낼 수도 있고, 여러 번에 나누어 사용할 수도 있다. 이는

고용 업체와 근로자가 실제 상황에 따라 협의하여 결정한다.”고 규정하였다. 이처럼 육아휴직 제도는 한국이 중국보다 먼저 도입하여 보완하고 있음을 알 수 있다.

위에서 논의한 내용 외에도 한국은 1994년에 가사휴가제를 도입하였다. 중국에서는 이와 비슷한 것으로 최근 몇 년 동안 각 지역에서 시행된 외동자녀 간호휴가가 있다. 예를 들면 「쿤밍시 노인권익 보장 조례」는 2021년부터 시행된다. 조례에는“노인이 질병으로 인한 입원치료기간에 자녀의 고용단위는 간호보살핌을 지지하고, 외동자녀에게는 매년 누계 20일, 비외동자녀에게는 매년 누계 10일의 간호시간을 부여하며, 간호기간은 정상근무기간과 동일한 임금대우를 향유한다.”고 규정하였다. 중국은 2017년부터 부모 간호 휴가를 시범 운영하고 있는데, 각 지방마다 휴가 일수가 다르고 추진 진도도 다르다. 전체적으로 보면 중국은 한국보다 늦게 시행하였다.

제6절 중국 여성공무원 관련 인사정책의 문제점

1. 중국 여성공무원 증가에도 고위직은 부족

중국은 공무원 제도가 개선되면서 여성의 사회진출이 촉진되어 여성공무원의 전체 숫자가 지속적으로 증가하고 있다. 그러나 고위직 여성 공무원의 비율은 매우 부족하다.

전국인민대표대회 상무위원회 집법검사조의 「여성권익보장법」 실시상황 검사에 관한 보고에서 각급 당정 지도부 중 여성지도간부가 차지하는 비율이 비교적 낮다는 것을 폭로하였다. 2008년에 성, 지, 현의 3급 여성간부(정직)가 동급 간부의 6.8%, 10.1%, 14.9%를 차지하였다. 보고에 의하면 각급 당 위원회가 여성간부 양성선발사업의 강도를 부단히 높임으로써 점점 더 많은 우수한 여성들이 각급 지도부에 진입할 수 있게 되었다. 2005년 이래 전국 여성간부 수는 안정적으로 승진하였으며 각급 국가기관 간부 중 여성이 차지하는 비율은 대체로 23% 정도로 안정되었고 현처급 이상 여성지도간부가 차지하는 비율은 기본적으로 16.5% 정도로 유지되었다. 보고서는 아울러 각급 당정 지도부 중 여성 지도간부가 차지하는 비율이 비교적 낮으며 2008년 전국 성, 지, 현 3급 지도간부(정직, 부직 모두 포함) 중 여성이 차지하는 비율은 각각 10.5%, 13.2%, 16.8%라고 지적했다. 법 집행 검사에서 여성 지도간부는 “허직이 많고 실직이 적다. 부직이 많고 정직이 적다. 교육, 과학, 문화, 위생 등 부문에 많고 경제, 금융 부문에 적다”라고 지적하고 있다(法制日報, 2010, 6, 24).

중국공산당 중앙조직부의 자료에 따르면 2000년부터 2009년까지 각 지도급 여성 간부의 비율이 증가했다고 한다. 2009년에 전국 성부급 및 그 이

상 간부 중 여성은 11%, 지청급 간부 중 여성은 13.7%, 현처급 간부 중 여성은 16.6%를 차지하였고 이 비율이 2000년에는 각각 8%, 10.8%, 15.1%였다(四川衛視, 2010, 3, 8).

객관적인 조건이 부족하기 때문에 2010년 이후의 여성 간부 비율 통계자료는 여러 방법을 통해서도 찾지 못했다. 하지만 위자료에서 언급한 2000년의 여성 간부 비율과 2009년의 여성 간부 비율을 비교하면 2009년부터 현재까지의 여성 간부 증가 비율을 추정할 수 있다. 전국 성급 및 그 이상 간부 중 여성이 차지하는 비율이 2000년에는 8%였고 2009년에는 11%로, 현재 비율이 아무리 증장해도 20%에 불과하다는 추측이 나올 수 있을 것이다. 이를 통해 중국 고위직 여성 공무원의 비율이 많이 부족하다는 것을 알 수 있다.

2. 여성공무원 차별적 채용 및 승진 요건 상존

1) 성차별적 채용조건

2006년부터 국가공무원 전형에서 나이, 성별, 호적, 질병, 키 등 각종 제한 조건이 모두 폐지되었다. 그러나, 공무원법의 실시 기간이 상대적으로 짧기 때문에 지방의 구체적인 운영에서 공무원법에 대한 이해 오류가 발생하여, 각종 지방성 법규와 구체적인 인사관리 운영에 있어서 「공무원법」과 충돌을 일으키고, 공무원 전형에서 지금까지도 성차별적인 현상이 존재하고 있다.

공무원법과 공무원 채용 규정은 성 중립적이어서 성별 성향이 존재하지 않으나 공무원 채용 기관은 다른 요구와 성향을 가지고 있다. 공무원 채용

관련 법규에는 “공무원 주관부처와 채용기관은 직위 요건과 무관하게 응시 자격 요건을 둘 수 없다”고 명시되어 있지만 채용과정에서 채용기관들이 내세우는 차별적인 지원조건들이 종종 있다. 예를 들면 지원조건에 “남성에게 적합하다”는 특별한 규정이 존재한다. “기율위원회과원 (사건처리 담당) ”, “감옥관리국 인력자원관리과원”, “해양 및 어업국 해양관리과원” 등의 직무는 모두 “남성에게 적합하다”는 비고를 가지고 있는 직무다. 이런 특별한 지원조건은 양성의 사회적 역할과 분업에 대한 고정관념을 반영한다. 이러한 고정관념에 따르면, 여성은 일반적으로 항로 관리, 공사 관리 등과 같은 야외 업무에 적합하지 않다는 것을 의미한다.

한편 공무원 채용에 따르는 규범적 문건 안에 성차별적 요소를 내포하는 조항이 존재한다. 공무원 채용원칙은 성차별이 없는 중립적인 원칙이지만 공무원 채용에 따르는 규범적 문건에는 성차별 소지가 있는 조항이 있다. 예를 들면 경찰 채용에 참조하는 「공안기관 인민경찰 채용 신체검사 항목과 기준」 제45조 규정에서는 “임신기간 내에는 채용할 수 없다.”고 규정하고 있다. 임신은 여성의 기본 권리이며 실제 임신기간 중 매우 긴 시간 동안 일을 할 수 있다. 임신기간 자체에는 일정한 기한이 있으면 임신 후의 업무에 영향을 미치지 않는다. 여성이 맡은 주요 공직업무가 공무원 채용 시 임신으로 인해 자격을 잃어서는 안 된다.

또한 공무원 면접에서도 남성 선호도가 매우 흔히 존재한다. 필기시험 점수에 따라 우수한 사람을 뽑는 면접에서 여성 합격자가 대다수를 차지하지만, 면접을 거쳐 발표되는 채용 명단에서는 여성 비율이 현저히 줄어든다(劉玫, 2011).

위에서 언급한 성차별적 채용조건은 성차별 이론에서 논의하고 있는 양성간의 생래적 차이를 근거로한 차별현상이 실제 나타나고 있음을 보여준

다. 특히 채용과정에서 남성과 여성에 대한 다른 태도와 요구는 차별의 원인이 된다. 양성평등의 관점에서 남성과 여성에 대한 채용조건은 완전히 일치되어야 하며, 여성에 대한 차별조건은 모두 제거되어야 한다.

2) 승진 과정상 성차별적 요소

중국정부는 여성의 관리직으로의 진출을 촉진하기 위하여 여성간부 선발에 유리한 규정을 제정하였으며 정책적으로 여성간부의 비율을 보장하여 각 관리 부문, 정책 결정기관 및 기업사업 단위가 여성간부 선발사업을 적극적으로 실시하도록 하였다. 그러나 이러한 정책에는 간과할 수 없는 문제들이 있다.

(1) 불명확한 남녀평등조항으로 성차별 여지 부여

중국 정부는 여성 간부 선발에 있어 정책적으로 여성간부의 비율을 보장하고 있다. 1992년에 반포된「중화인민공화국 여성권익보장법」에는 국가기관, 사회단체, 기업사업 단위에서 간부를 양성, 선발, 임용할 때는 반드시 남녀평등의 원칙을 견지해야 하며 적당한 수의 여성이 지도성원을 맡아야 하다는 내용이 제시되어 있다. 「중국여성발전강요(2001-2010년)」에는 각급 정부지도부에 1명 이상의 여성 간부를 두어야 한다고 규정하였다. 「중국여성발전강요(2011-2020년)」에는 현 급 이상 지방정부 지도부 중 여성 간부를 1명 이상 두되 점차 늘린다고 규정했다. 이 정책들은 여성 간부 비율을 높이기 위해 만들어졌지만, 정책 시행 과정에서 효과가 뚜렷이 나타나지 않고 있으며 시행조차 어려운 경우가 많다. 결국 이 규정은 정치적이고 선언적인 의미에 그치고 있는 경우가 흔히 발견된다.

여성 간부 선발과 관련해 ‘적정 수’, ‘최소 1명’ 등 모호한 계량화 및 숫자가 다수 언급되고 있는데, 일부 지방정부에서는 여성 간부 1명만 뽑으면 ‘적정 수’에 해당한다고 오해하는 경우가 많다. 정책 규정의 최소한도만 집행하는 경우가 많은데, ‘최소 1명’의 여성 간부를 뽑아야 한다고 규정된 정책의 경우 지방 정부는 1명의 여성 간부를 뽑는 임무만 수행하게 된다. 최소한의 비율만 채우면 되기 때문에 많은 지방정부가 틈을 파고들어 상급자가 정한 비율에 최소로 대처하는 경우가 많다. 때때로 각 지방정부는 여성 간부, 소수민족, 젊은 간부 등을 배치하기 위해 이런 조건으로 간부를 뽑다 보니 기본적인 간부 선발 기준을 무시하고 지표 완성만 중시하려 한다. 이렇게 선발된 여성 간부는 업무를 제대로 수행하지 못하고 오히려 여성 간부는 무능력하다는 편견을 강화하게 한다. 일부 지방정부에서 상급의 지시에 대처하기 위해 여성 간부를 한 명만 뽑는 것은 여성 간부에 대한 경시적 태도와 편견을 반영하고 있으며 여성 간부에 대한 성차별을 반영하고 있다. 남녀 간부를 동일시해야만 성차별을 진정으로 없앨 수 있다고 생각한다.

(2) 실효성 부족한 여성공무원 우대채용

중국 지방정부는 여성 간부를 뽑을 때 대부분 여성 간부의 비율을 보장하는 우대정책을 시행하고 있다. 그 우대정책의 내용은 구체적으로 다음과 같은 4가지 원칙으로 표현되고 있다. ①우선순위의 원칙 (优先原则). 간부를 선발할 때에는 남녀평등의 원칙을 견지하고 동등한 조건에서 여성간부를 우선으로 선택해야 한다. ②“승인하지 않음” 원칙(“不批”原则). 각지의 지도부가 교체될 때, 하급자가 보고한 간부 인사 방안에 여성 간부가 없을 경우, 비준하지 않는다. ③“벤치 추가”원칙 (“加板凳”原则). 일부 지방 지도

부의 정원이 이미 찼음에도 여성 지도자가 부족할 때에는, 정원을 한 명 늘려서 여성을 지도부에 진입시키고, 상급에서 규정한 여성 간부 비율 요구에 점진적으로 도달시킬 수 있다. ④남성 지도자는 여성 지도자의 자리를 차지하지 않는다. 일부 여성 지도자가 승진 또는 전임을 할 때, 기존의 직위는 여성이 충원하고 남성은 이 지도자의 직무를 담당하지 않는다.

이와 같은 정책의 출발점은 모두 여성 간부의 선발에 유리하도록 규정하고 있지만 그 실행에 있어서 장애에 부딪히게 된다. 사회 대중 및 언론 매체가 여성 간부에 대한 부정적인 보도나 편견을 강조하거나 여성 간부는 담배를 피우지 못하고 술을 마시지 못해 남성 위주의 지도자계에 진입하기 어렵다는 점을 드러내기도 한다. 따라서 정책은 만들었지만 집행에 걸림돌이 너무 커서 그 효과는 미비하게 작용한다. 또 우대 정책 집행 과정에서 “3중 3경” 경향이 있다. 첫째, 비율을 중시하고 계획을 경시한다. 전문적인 여성 간부 양성 계획과 효과적인 조치가 결여되어 있다. 둘째, 나이, 문화, 전공 등 지표를 중시하고 여성의 상상력, 재능, 총괄 능력을 무시한다. 셋째, 배치를 중시하고 교육을 경시한다. 일부 여성 간부의 자질 능력이 부족하여 전문적인 훈련이 필요하지만, 많은 직위의 지도자가 여성 간부에 대한 훈련을 중시하지 않아 여성 간부의 결책 능력과 직위에 대한 적응 능력의 향상에 영향을 주었다(王慧, 2012).

(3) 체계적인 여성 고위관리직 확보계획 미비

중국에서 헌법과 여성권익보장법이 제정되었고, 어느 정도 여성들이 지도자의 직위에 오르기 시작하였으며 또한 많지는 않지만, 의사결정권자에 여성이 진입하였다는 것은 흥미진진한 사실이다. 중국의 간부 선발제도는 비교적 완비되어 있으나 여성간부 선발에 대한 제도는 보장되어 있지 않고

주로 여성간부 선발에 대한 체계적이고 장기적인 계획이 결여되어 있으며 선발, 채용제도와 관련한 공평하고 공개적이며 과학적인 평가기준이 마련되지 못하여 여성간부의 양성, 선발에 있어서 연속성과 안정성이 결여되어 있다. 상급에서 여성 간부 선발이 일정한 비율에 도달해야 한다고 강조하지만 하급에서는 임시로 몇 명의 여성 간부를 채용하여 임무를 완수하였다고 보고하는데 그치는 등 여성 간부 선발에 대한 객관적이고 통일된 표준척도가 부족하다(王慧, 2012).

(4) 보직 원칙의 합리성 결여

공직에 채용되더라도 보직 배치에 인사 관리자가 갖는 가부장적인 가치관과 여성은 남성보다 열등하다는 편견으로 인해 여성은 제한된 부서에서 근무하게 된다. 하위직 여성 공무원의 진출이 상대적으로 많지만 이들의 승진에서 차별이 있다. 공무원의 첫 임용은 시험성적, 전공, 경력, 훈련점수 등에 의해 결정되며, 국가직 공무원의 경우 주로 성적에 의해 배분된다. 그러나 지방 공무원의 경우, 특히 하급 신규 여성 공무원은 민원부서나 여성업무 부서에 배치되는 경우가 많다. 여성 공무원의 경우 기획, 총무, 예산, 감사 등 핵심 업무보다는 서류 발급, 서류 수발, 경리 및 여성, 아동, 노인 관련 업무 등 단순·반복 업무, 행정지원 업무, 사회복지 관련 업무 등에 집중돼 있다. 따라서 이와 같은 임용 초기부터의 불평등한 보직관리 관행으로 인하여 여성공무원들은 승진의 불공평함과 능력 구축의 제한을 받는다. 불평등한 보직관리 관행으로 여성 공무원의 승진과 능력 발전이 가로막히는 보이지 않는 장애는 바로 "유리천장"이다. 이런 유리천장이론에서 나타나는 여성고위직 관리자들의 경력개발에 대한 차별적 접근은 반드시 시정되어야 하며 이를 통해 여성 공무원의 정상적인 승진과 앞으로의 능력 발

전을 보장할 수 있을 것이다.

(5) 남녀 공무원 정년 연령 차등제 문제

한편 중국의 현재 남녀 공무원 정년은 동일하지 않다. 중국의 「국가 공무원법 임시조례」에는 남자는 60세, 여자는 55세에 퇴직하도록 규정하고 있다. 이처럼 남녀별로 불평등한 퇴직연령으로 인하여 여성공무원 일정 규모가 확보되지 못하고 고위직 진출을 가로막는 원인으로 작용하고 있다. 정년의 불일치는 여성 공무원의 퇴직 후 경제적 수입을 감소시킬 뿐만 아니라, 여성 공무원의 정치 참여와 사업 발전에 영향을 미쳐 지도자의 직책에 진출할 수 있는 기회와 가능성을 감소시킨다(李永康, 趙海燕, 2012). 이것은 중국의 가장 대표적인 남녀 불평등 제도이며 가장 먼저 개선되어야 할 제도이다. 이 제도의 존재는 중국 공무원 제도에 있는 성차별을 가장 단적으로 보여주는 것이다. 남녀 공무원의 퇴직연령을 통일해야 여성 공무원에 대한 성차별을 해소할 수 있다.

3. 가족 관련 인사정책 부족

중국 여성공무원의 가족 관련 인사정책은 아직 많이 부족하다. 여성 공무원들이 공직생활에서 가장 많이 겪는 어려움은 가사, 육아, 노인부양이며, 여성공무원들은 이러한 가사를 처리하기 위해 많은 시간을 필요로 한다. 나아가 여성 가사복지정책의 부족으로 인해 중국 여성공무원들은 근무에 더 집중하지 못하게 되는 모습을 보이고 있다.

1) 출산과 육아 기간의 대체 인력확보제도가 없다.

여성 공무원의 출산과 육아로 인한 결원은 상급자에게 여성 공무원 기피 현상을 초래하고, 보직과 승진에 악영향을 미치며, 공직 내 관리자로서의 경력 발전에 부정적인 영향을 미친다. 중국에는 아직도 여성 공무원이 출산휴가를 갈 때 대체인력을 확보하는 제도적 장치가 없다. 만약 어떤 부서에 출산 휴가자가 생기면, 그 사람이 맡았던 일을 동료 중 한 사람이 대신 맡게 되어 동료에게 피해를 줄 수밖에 없다. 휴가를 떠난 공무원도 동료의 업무 부담 때문에 편안한 휴가를 즐길 수 없게 된다. 이처럼 육아로 인한 결원은 동료와 부서에 피해를 줄 수 있다. 육아로 인해 직장을 비울 때는 동료가 업무를 대행해야 하고, 부서 전체의 업무 진행에도 영향을 미친다. 따라서 출산과 육아 기간 내 대체 인력확보의 제도적 장치는 필요하다.

2) 육아에 대한 지원 정책이 부족하다.

여성 공무원들의 공직생활에 또 다른 난제는 육아이다. 올해 중국의 여러 성에서 육아휴직을 개설했지만, 각 지역의「인구와 계획출산조항」에서 규정한 육아휴직은 열흘 정도에 불과하며, 3세 이하의 자녀를 가진 근로자를 대상으로 한다. 이와 같은 육아휴직 조치는 중국 여성 공무원에게는 매우 부족한 실정이다. 한국의 육아휴직 일수는 1년이고, 육아 대상 자녀의 연령을 8세 미만까지 확대하였다. 그리고 요즘 중국의 많은 여성들은 출산 후 휴가기간 연장보다도 몇 년간 지속되는 육아 단계에서의 사회적 배려가 절실하다고 호소한다. 아울러 휴직제를 허용하는 차원에서 육아 문제를 해결하는 노력뿐만 아니라 많은 재정적 예산을 지원하여 보육시설 확충 및 보육수당을 지급하는 것을 바라고 있다. 이러한 육아 지원 정책이야말로 여성공무원의 경별개발을 위한 여성 공무원의 일과 삶의 균형정책에 포함

되어야할 핵심적인 요소라고 할 수 있다. 중국의 경우 여성공무원의 능력 발전을 위해서는 육아지원책을 비롯한 일과 삶의 균형정책을 보다 적극적으로 추진할 필요가 있다.

3) 법정 생리휴가가 없다.

중국에는 법정 생리휴가가 없으며, 비슷한 제안이 있었지만 통과되지는 않았다. 일부 여성들은 생리 기간에 몸과 마음이 평소에 비해 약하고 업무 효율도 높지 않다. 인도적 배려의 입장에서 여성의 건강을 위한 법적 생리휴가는 필요하다.

PUKYONG NATIONAL UNIVERSITY 부경대학교

제4장 중국 여성공무원 관련 인사정책의 개선방안

지난 장에서는 중국과 한국 여성공무원의 채용, 승진, 후생복지 세 차원에서 주요한 인사정책이 어떤 것이 있는지를 정리하고 분류하여 관련 정책과 프로그램의 역사적 전개과정과 내용상 특성을 비교하였고, 비교를 통해 중국 여성공무원 인사정책의 문제점을 찾아냈다. 제4장에서는 한국의 여성공무원 인사정책과 관련한 경험을 참고하여 중국의 실제 상황과 결부시켜 중국 여성공무원의 인사정책의 문제점에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

제1절 여성공무원의 확대를 위한 채용제도 개선방안

1. 여성공무원 인사정책 개선을 위한 정치적 선언 필요

중국의 경우 중요정책의 전환은 정치영역에서 선도되었음을 알 수 있다. 특히 당 지도부에서 정치적인 선언이 이루어지고 당 조직 내부에서 제도개선이 선제적으로 이루어질 때 추가로 행정부 및 성·시 등으로 개혁조치가 이행되어 전개되었던 역사적 경험을 가지고 있다. 따라서 여성공무원 인사정책을 개선하는 과정에서도 당 지도부에서의 여성참여가 시대적인 흐름이며, 중국몽(中國夢)을 실현하기 위한 필수적인 조치임을 선언할 필요가 있다. 선언내용은 민간 및 공공부문 전 영역에서 여성참여 증진과 확대, 여성참여를 가로막는 제도나 문화 및 관행의 개혁, 정치 및 당정 조직 내에 여성들의 참여를 적극적으로 확대하겠다는 목표 제시 등을 포함할 수 있다. 이러한 선언조치들이 당, 정, 성, 시 등에 파급될 수 있도록 추후 진행과정

을 지속해서 관찰하겠다는 정치적 의지도 밝히는 내용이 이루어진다면 이후 제시할 개선사항 등이 추동력을 받아 체계적으로 진행될 수 있을 것이다.

2. 공무원 채용 시 성차별적 요소 개정, 채용 요건에 불합리한 성별 한정 금지

공무원 채용 시 성차별 혐의 규정을 개정하여, 채용 요건의 불합리한 성별 한정을 금지하고, 만약 성별에 대한 요구가 있다면 상세한 설명과 사유를 사전에 공개하도록 할 필요가 있다. 공무원 채용 정책의 사회적 성차별 배제 노력은 민간분야의 취업에서도 긍적적인 영향을 미치게 되고, 사회적 젠더 감수성을 가진 공무원 채용정책은 사회 전반의 취업 분야에서 사회적 성차별을 줄이고, 다른 취업 분야에서 벤치마킹할 수 있는 표준을 만들 수 있다. 이 외에도 공무원 채용 요건에서 불합리한 성별 선택을 금지하는 법규를 명백히 강조하고 시행하는 노력이 필요하다.

3. 공무원 채용 결과의 공정성 보장

공무원 채용 과정에서의 남성 성별 선호는 많은 우수한 여성들의 권익을 크게 해친다. 채용의 필기시험, 면접, 신체검사 및 시험 절차에서 직장의 객관적 수요와 모집단위의 성별 상황을 충분히 고려하여야 하며, 채용기관의 주관적인 성별 선택 희망이 아니라 채용결과의 사회적 성별 공정성을 보장하여야 한다.

4. 여성의 수가 없거나 적은 부서에 부서별 여성 채용 할당제 도

입

한국은 1995년부터 여성공무원 채용목표제와 2003년부터 양성평등 채용목표제를 도입하여 여성공무원 채용 확대에 좋은 성과를 거두었다. 중국 여성공무원의 직장의 수평적 분포를 보면 행정기관, 입법, 사법 계통의 여성공무원은 현저히 적고, 여성공무원의 일자리는 정치, 경제 등 핵심부문보다는 과학, 교육, 문화, 위생과 여성 관련 업무부서 등 변두리 부서가 대부분이다. 따라서 모든 분야에서 여성의 대표성을 확보하기 위해 여성의 수가 없거나 적은 부서에 여성 채용 할당제를 도입하여야 한다. 여성을 채용할 때에는 채용기관의 실제 상황에 따라 일정한 목표 비율을 정할 필요가 있다. 여성채용할당제는 공직의 모든 부서에서 여성공무원의 대표성을 확보하기 위한 대표관료제를 기본으로 한 제도다. 한국의 여성공무원 채용 확대 제도가 대표관료제가 여성 평등을 촉진할 수 있는 효과적인 제도임을 어느 정도 증명하고 있다. 대표관료제를 통해 진정한 기회 균등을 실현할 수 있다고 생각한다. 할당제의 여성 수혜자가 늘어날 것으로 예상되면 여성 지원자도 합격자로 상승할 것이다. 그리고 이러한 부서별 할당제를 시행하는 것은 중요보직의 남성화를 막는 역할을 할 것이다.

5. 성별에 따른 공무원 정보 및 통계 시스템 구축

공무원 채용의 성별 상황을 즉시 평가가 가능하도록 정보 및 통계 시스템 구축이 필요하다. 현재 젊은 공무원 중 여성 비율이 빠르게 증가하고 있는 현 상황에 비추어, 여성 공무원의 역할을 충분히 발휘하기 위하여 전국 및 지방 공무원 관리 부서에서 공무원 관리에 사회적 성별 의식을 도입하고, 성별 통계를 국가의 공식 통계 시스템에 점진적으로 포함할 것을 제

안한다. 공무원 정보 및 통계 시스템에는 지역, 연령, 전공, 교육 연한, 근무연한, 직무, 직급 식별 내용이 포함될 수 있다.

제2절 여성공무원 경력개발과 능력발전 개선방안

승진은 조직 내 인적자원의 수직적 흐름을 의미하며, 승진 시에는 직급 상승 등 권력적 요인뿐만 아니라 호봉 증가 등 경제적 요인도 수반되기 때문에 행정기관 공무원들의 관심 대상이 되어 왔다. 보직 배치는 동일한 직급 하에서 일정한 직위를 부여하는 것으로 공무원의 수평적인 이동을 의미한다. 승진과 보직 배치는 당사자에게는 현실적으로 유사한 의미를 부여하고 있다. 즉 조직 내 핵심부서의 중요 보직을 맡은 공무원들이 승진에서 유리한 고지를 차지하기 때문이다. 주요 직책에 진출할 기회가 적으면 승진할 기회도 적어진다. 아울러 중국에서는 여성공무원이 효과적인 교육훈련 기회를 가지지 못해 자신의 능력발전과 승진에도 악영향을 미치고 있다. 따라서 다음과 같은 여성공무원 승진정책의 개선방안과 함께 여성공무원 보직 배치 및 교육훈련의 개선방안을 고려할 수 있을 것이다.

1. 보직 배치

1) 순환 보직을 원칙으로 하고, 일정 비율의 여성 공무원 전보 할당제 도입

행정부서 각 기관의 기획, 인사, 예산, 감사 등 중요 보직에서 순환보직을 원칙으로 하는 한편 여성공무원의 일정 비율 전보 할당제를 도입하는 방안을 고려할 수 있다. 순환 보직제를 통해 다양한 업무를 수행하도록 하되, 특히 비중 있는 부서 및 보직에는 일정 비율의 여성으로 전보하도록 강제하는 제도이다. 이는 공무원 구조 내 성별 분리 의식을 해소하는 효과와 함께 여성 공무원의 보직 배치에 따른 불이익을 완화하고 사기 진작과

능력 개발에 기여할 것으로 기대된다. 여성공무원에 대한 순환보직의 원칙과 전보 할당제를 시행하기 위해 공무원 인사규정에 각 기관의 기획, 인사, 예산, 감사 등 중요 보직에 여성공무원을 일정 비율 포함하도록 규정하여야 한다. 구체적인 내용과 방법은 세칙과 시행 방법을 제정하여 각 부처 및 지방에서 시행함으로써 전보 할당제가 정상적으로 운영되도록 하고 정기적인 행정감사를 통하여 준수 여부를 점검할 수 있다.

2) 여성공무원 생애주기별 보직 배치 방법 사용

여성 공무원들은 출산과 육아 등의 문제로 업무가 단절되고 업무 집중도가 떨어진다. 따라서 일과 생활을 양립할 수 있도록 여성의 생애주기를 고려한 보직 배치가 필요하다. 여성 공무원 생애주기에 가장 적합한 보직으로는 결혼 전 업무량이 많은 부서(격무부서) → 출산, 육아 시기 업무량이 적은 부서(한직부서) → 육아 후 업무량이 많은 부서(핵심부서)를 고려할 수 있다. 따라서 공직에서 여성공무원의 보직 배치에 있어서 여성공무원들의 경우 남성공무원과 다른 특수한 상황을 고려한 생애주기의 보직 배치 방법을 사용하게 된다. 이를 통해 개별 기관에서 유연한 인사 배치를 하게 하여 인원을 효과적으로 배치하고 조직 구성원의 업무 집중도를 높일 것이다.

2. 승진

1) 승진할당제 도입

승진인사에서 여성은 우선 고려되어야 하며 이를 위해 승진 예정 인원의

일정 비율을 여성으로 충원하는 여성승진할당제를 실시해야 한다. 매년 승진 평정 기간 동안 부서별 상황에 따라 여성 승진비율의 구체적인 목표를 수립 및 시행하고 실적을 통계하여 실적의 변화에 따라 계획을 만들어 여성 승진비율을 점차 높인다. 행정조직에서 여성에 대한 편견 때문에 여성이 남성에 비해 승진하기 어려운 이른바 유리천장 현상이다. 승진할당제는 여성의 승진을 보장하고 유리천장 현상을 없애기 위한 강제적인 수단으로서 조직 내에 편견을 넘어 직행할 수 있는 효과적일 제도라고 생각한다. 승진할당제는 또한 대표관료제에 기초한 조치로서 승진 과정에서 여성의 비율을 보장할 수 있다. 승진 과정에서의 여성의 대표성을 보장할 수 있다.

2) 인사부서 여성참여 확대

공무원 인사를 결정하는 인사부서나 인사 관련 위원회에 여성이 참여하도록 하는 조치가 필요하다. 그 이유는 우선 인사재량권을 행사할 수 있는 고위직 여성 공무원이 적기 때문이다. 따라서 고위직 여성 공무원이 늘어나면 문제가 자연히 해결되지만, 그 이전에 인사 업무를 담당하는 부서에서 여성 공무원의 비율이 필요하다. 인사 관련 위원회에는 우선 1명 이상의 여성을 배치한 후 여성 공무원의 비율에 따라 여성 공무원의 상위직 비율도 높일 수 있다. 특히 인사 관련 위원회 배치에 있어 해당 직급의 여성 공무원이 없으면 바로 아래 직급의 여성 공무원을 위원회에 배치하고 민간 여성 전문가도 참여하도록 한다.

3. 교육훈련

1) 여성 관리자 육성 방안 강화

일반적으로 공무원의 교육훈련은 승진이나 전보대상자로 선정되어 교육대상이 된 후 정해진 절차로 교육훈련을 받기 때문에 평등하게 실시된다고 여겨진다. 그러나 겉으로 보기에는 평등하게 적용된 것 같지만, 조직 내에서는 교육훈련 대상자 선정과정에도 성차별적인 관행이 존재할 수 있다. 따라서 여성공무원이 선택될 기회가 구조적으로 축소되지 않도록 교육훈련 대상자 선정을 포함한 전체과정을 감독하는 기능을 강화하여야 한다. 또한 여성 공무원들을 대상으로 리더십이나 경영능력에 대한 교육훈련 기회를 균등하게 활용할 수 있도록 지원하는 조치도 필요하다. 앞서 말한 승진할당제를 실현하기 위해서도 여성리더십 확보에 요구되는 교육훈련 프로그램이 병행되어야 한다. 따라서 앞으로 유능한 여성관리자를 특별 관리하여 능력을 키울 수 있는 교육프로그램을 운영하는 것도 중요하다.

2) 양성평등 의식교육의 법제화와 고위직 남성 공무원의 의식 전환 프로그램 개발

성차별의식을 개선하기 위한 양성평등 의식교육은 공무원 교육기관의 의무교육과목이 되어야 한다. 공무원 교육훈련 정책을 수립하고 집행하는 공무원은 대부분 남성이다. 조직 내 남성 중심의 행정 운영 관행이 지속될 경우, 남성 공무원들은 자신의 이익에 반하는 개혁적 사고를 반기지 않고 양성평등 의식교육의 필요성을 충분히 인식하기 어렵다. 그러므로 평등의식 제고를 위해서는 하위직에서 고위직까지 전 공무원을 대상으로 양성평등교육의 법제화가 요구되어야 한다. 특히 고위직 남성공무원에 대한 남녀평등의식 교육을 확산시키고 이들을 대상으로 한 프로그램을 개발하거나 정기적인 연찬회를 열어 여성공무원에 대한 인식을 전환해야 한다.

4. 남녀 공무원의 정년 연령 동일화

중국의 「국가 공무원법 임시조례」에는 남자는 60세, 여자는 55세에 퇴직하도록 규정하고 있다. 이처럼 남녀별로 불평등한 퇴직연령으로 인하여 여성공무원 일정 규모가 확보되지 못하고 고위직 진출을 가로막는 원인으로 작용하고 있다. 중국 남녀 공무원 정년 연령의 차이는 여성공무원 인적자원 활용의 장애요인이다. 중국사회과학원의 조사에 따르면 현재 공무원에 종사하고 있는 여성들은 업무능력, 지식구조, 신체 자질 등의 분야에서 남성과 아무런 차이가 없는 것으로 나타났다. 경제사회가 빠르게 발전함에 따라 남녀 간의 차이는 점점 줄어들고, 육아로 인한 부담도 점점 줄어들고 있다. 남녀 공무원의 차별을 금지하기 위해서는 남녀 공무원의 정년을 같게 하는 정책이 시행되어야 한다. 따라서 여성 공무원의 정년은 남성 공무원과 같은 60세로 연장되어야 한다. 그리고 근로자의 권리를 보호하기 위해 남녀 공무원은 개인의 건강과 근무조건에 따라 조기 퇴직을 신청할 수 있어야 한다. 또한, 남녀 공무원의 연금 기준을 통일해야 할 것이다(장방방, 2011).

제3절 여성공무원의 복리후생 증진을 위한 개선방안

1. 출산과 육아 기간의 대체인력 확보제도 도입

여성 공무원의 출산과 육아로 인한 결원은 상급자에게 여성 공무원 기피 현상을 초래하고, 보직과 승진에 악영향을 미치며, 공직 내 관리자로서의 경력 발전에 부정적인 영향을 미친다. 따라서 같은 부서 동료에게 업무를 위탁할 수 있는 출산휴가와 육아 기간에 업무 대행 제도를 도입해야 한다. 일시적인 결원으로 인하여 동료들의 업무량이 증가하기 때문에, 소속기관도 업무를 대행하는 인원에게 일정한 수당을 추가로 지급해야 한다. 대체인력풀을 점차 만들어 앞으로 여성 공무원의 출산과 육아로 인한 결원에 대체인력을 보장할 필요가 있다. 업무 대행 제도 수립, 업무 대행 수당 실시, 대체인력풀 구축 등 모두 대체인력 확보제도의 구현 조건이다.

2. 육아 지원 정책 추진

아이가 3살이 되기 전까지는 유치원에 다니지 않기 때문에 부모의 보살핌이 가장 필요한데, 중국이 현재 추진하고 있는 육아휴직은 10일 정도이고 전국적으로도 시행되지 않아 여성 공무원에게 육아휴직 기간이 너무 짧다. 따라서 육아휴직을 1년으로 연장하고 휴직을 누계할 수 있도록 하는 한국과 같은 방법을 제안한다. 아이를 가진 여성 공무원에게 육아휴가 연장은 업무로 인해 아이와 함께 할 수 없는 시간을 보충할 수 있는 긍정적인 효과를 가져오게 할 것이다.

아울러 중국은 올해 세 자녀 정책을 시행해 한 부부가 세 자녀를 낳을

수 있도록 했지만, 대다수 부부가 양육부담 때문에 적극적이지 않은 경우가 많아 국가의 경제적 지원과 일정한 양육수당을 지급해 현대 부부들의 양육부담을 덜어줄 필요가 있다.

또한 여성공무원의 직장 내에 보육시설을 설치하면 여성공무원의 자녀양육에 큰 도움이 될 것이다. 어린이집과 미취학 아동 교육기관의 설치는 여성인력의 취업 증대뿐만 아니라 자녀 양육의 부담을 덜어줌으로써 여성 공무원들이 업무에 더욱 집중할 수 있으며 업무능력 또한 향상할 수 있을 것이다.

육아 지원 정책은 여성공무원의 일과 삶의 균형정책의 일부이자 매우 중요한 부분이다. 육아지원정책의 실현은 여성공무원의 가정에 대한 부담을 크게 덜어주어 여성공무원도 남성공무원과 마찬가지로 자신의 사업에 끊임없이 노력하고 집중하여 자신의 포부를 실현할 수 있을 것이다.

또한 중국은 현재 법정 생리휴가가 없으므로 여성공무원의 건강과 안전을 유지하고 업무능률을 증진하기 위하여「여성근로자 노동보호특별규정」에 여성 법정 생리휴가 규정을 추가할 것을 제안한다.

제5장 요약 및 결론

21세기 국가 경쟁력을 높이기 위해서는 한 나라가 보유한 인적자원을 어떻게 효율적으로 활용하는지가 매우 중요한 과제다. 최근 지식정보화 사회에서는 섬세함과 유연함 같은 여성특유의 가치가 존중되고 힘을 발휘하는 사회로서 여성 인적자원의 개발과 효율적 활용이 국가경쟁력 강화와 국가발전의 필수요소가 되고 있다. 그에 따라 각국은 여성인력을 효율적으로 개발, 활용하기 위한 다양한 노력을 하고 있으며, 노동시장에서 여성이 차지하는 비중과 중요성은 날로 증가하고 있다. 특히 공직의 경우 여성의 진출은 계속해서 확대되어 왔다.

중국의 경우에는 공무원 제도가 개선되면서 여성의 사회진출이 촉진되어 여성공무원의 전체 숫자가 지속적으로 증가하고 있지만 선진외국 움직임과는 달리 관리직과 고위직 여성의 숫자가 매우 적은 편이다. 중국은 법규상 여성공무원에 대한 차별적인 규정은 없으며, 여성공무원은 남성공무원과 마찬가지로 엄격한 시험, 선발, 심사를 거쳐 채용된다. 그러나 채용된 후에는 보직 배치에서 과학, 문화, 교육, 위생, 여성 관련 분야에 편중되고 있다. 게다가 여성공무원들은 출산, 육아, 노인봉양 등에 더 많은 노력을 기울이고 있으며, 이 기간 동안 업무 공백으로 인해 보직 배치와 승진에 불리한 영향을 미쳐 우수한 여성공무원들이 그들의 능력을 발휘하지 못하고 오히려 인적 자원을 낭비하고 있다. 여성 인적 자원을 낭비하지 않고 효율적으로 개발하고 활용하기 위해서는 여성 공무원에 대한 채용, 승진, 후생복지 등 인사정책의 방향을 수립하고 구체적인 실천방안을 마련하는 것이 시급하다.

중국은 현재 여성공무원만을 대상으로 한 인사정책을 따로 제정하지 않

고 있으며, 다만 법규에서 여성을 대상으로 특수한 규정을 두고는 있다. 이처럼 여성공무원에 대한 인사정책이나 프로그램이 다양하게 마련되지 못한 중국의 입장에서는 이미 오래전부터 양성평등적인 인사 관행을 진행해온 서구 선진국가의 경험보다는 유사한 가부장적인 유교적 전통을 공유하면서도 점차 여성공무원들의 임용과 능력개발을 확대하고 있는 한국의 경험이 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

한국의 경우는 중국과 유사한 모습을 보이지만 여성공무원들의 채용, 승진, 복지 등에 있어서 선제적인 정책적 대응을 통하여 보다 적극적인 모습을 보여주고 있어 중국의 입장에서 이와 같은 한국의 경험을 참조한다면 불합리한 중국 내 인사 관행을 개선하고 제도적인 보완을 할 수 있을 것이다.

따라서 본 연구는 여성공무원들의 채용, 승진 및 복지프로그램 차원에서 중국의 인사 관행 및 제도상의 문제점과 한계점을 확인하였다. 아울러 중국과 한국 두 나라의 여성공무원 인사정책을 비교·분석하여 양국의 차이점을 파악함으로써 중국 여성공무원 인사정책의 개선방향을 모색하였다. 특히 한국 인사정책 관련 경험을 참고하여 중국 여성공무원 인사정책의 개선방안을 제시하였다.

중한 양국 여성공무원의 인사정책을 비교하기 위하여 두 가지 측면을 검토하였다. 먼저 관련 정책과 프로그램의 역사적 전개과정을 비교한 다음 해당 정책과 프로그램의 내용을 비교하는 작업을 진행하였다.

중국과 한국에 관한 관련 정책과 프로그램의 역사적 전개 과정의 주요 특징 비교를 통해 세 가지 차이점을 도출하였다. 첫째, 여성 참여 확대 과정에서 정치 주도성 차이를 확인할 수 있었다. 중국의 정책 및 제도 변화의 시작은 정치적 영역에서 출발한 것이다. 중국 여성의 정치 참여는 정치

에 의해 주도된다. 여성들의 경제활동 참여와 정치 참여가 사회주의 이념과 공산당원으로서 여성 참여 확대를 선도적으로 주도하였다. 한국은 정치적인 이념이나 정당 참여보다는 여성의 경제 및 사회활동 증가라는 자연적인 특성과 남녀평등을 지향하는 제도화 과정으로 이해할 수 있다. 둘째, 제도개선의 점진성과 실질성의 차이를 들 수 있다. 중국이 발표하는 여성발전강요는 5년 또는 10년을 한 단계로 실행하는 계획으로, 지난 10년 강요에서 정한 목표와 다음 10년 강요에서 정한 목표의 차이가 크지 않다. 여성 채용과 승진 단계별 목표 비율도 구체적으로 정하지 않았고 실적 통계도 없었다. 한국의 경우 보다 실질적인 변화를 가져올 수 있도록 불평등한 제도를 폐지하고 더욱 적극적인 조치, 특히 대표 관료제적인 요소를 적극적으로 반영하는 제도를 마련하였다. 한편 후속 조치들은 5개년 계획과 같은 점진적이고 체계적인 움직임으로 이루어졌다. 셋째, 공공부문과 민간부문의 차별적 접근여부가 또 다른 차이점으로 들 수 있다. 중국의 경우 공공부문과 민간부문 간에 차이 없이 공통적으로 적용되는 법규와 제도 등이 마련되어 추진되었다. 한국의 경우에는 민간기업에도 일반적으로 적용되는 제도가 있지만 공공조직에 적용되는 특색 있는 제도가 마련하는 작업을 통해 역사적으로 변화하였다.

중국과 한국에 관련한 해당 정책과 프로그램 내용의 주요특징 비교를 통해 세 가지 차이점을 도출하였다. 첫째, 여성 간부의 채용은 중국 공산당이 주도한다. 모든 간부는 중국 공산당의 지도를 받아들여야 하고 여성 간부의 대부분은 중국 공산당과 노동 조직 출신이다. 한국은 여성 공무원 채용에서 여성채용목표제를 도입했다가 당시의 상황에 맞게 양성평등 채용목표제로 전환했다. 중국의 여성공무원 채용 정책 내용은 주로 성차별 금지 내용이다. 한국과 같은 중장기적이고 체계적인 채용계획은 없었다. 둘째, 한국은 중견 및 고위관리자에서 여성관리자 채용목표제를 실시하였다. 중국

은 여성발전강요를 반포하여 각급 정부지도부에 여성 간부를 1명 이상 배치하도록 요구하였으나, 한국과 같은 여성관리자 목표제는 없었다. 셋째, 한국 여성공무원의 복지정책과 제도는 중국보다 선진적이고 포괄적이며 여성공무원에 대한 배려가 많아 중국이 개선해야 할 점이 아직 많다.

중한 양국 여성공무원 인사정책 비교를 통해 중국 여성공무원의 현황과 함께 중국 여성공무원 인사정책의 3가지 문제점을 정리하였다. 첫째, 중국 여성공무원 증가에도 고위직은 아직 부족하다. 둘째, 여성공무원 차별적 채용 및 승진 요건이 아직도 작용하고 있다. 구체적으로는 성차별적 채용조건이 있고 승진 과정상의 성차별적 요소도 있다. 셋째, 가족 관련 인사정책이 부족하다. 구체적으로는 출산과 육아 기간의 대체인력 확보제도가 없고 육아에 대한 지원정책도 부족하다.

이 세 가지 문제점을 해결하기 위하여, 한국의 여성공무원 인사정책과 관련한 경험을 참고하여 중국의 실제 상황과 결부시켜 이에 대한 개선방안을 제시하였다.

첫째, 여성공무원의 확대를 위한 채용제도 개선방안. 여성공무원 인사정책 개선을 위한 정치적 선언 발표, 공무원 채용 시 성차별적 요소 개정, 채용 요건에 불합리한 성별 한정 금지, 공무원 채용 결과의 공정성 보장, 여성의 수가 없거나 적은 부서에 부서별 여성 채용 할당제 도입, 성별에 따른 공무원 정보 및 통계 시스템 구축 등의 내용이 있다.

둘째, 여성공무원 경력개발과 능력발전 개선방안. 보직 배치에서는 순환보직을 원칙으로 하고, 일정 비율의 여성 공무원 전보 할당제를 도입하며 여성공무원 생애주기별 보직 배치 방법을 사용해야 한다. 승진에서는 승진할당제를 도입하며 인사부서의 여성참여를 확대해야 한다. 교육훈련에서는 여성 관리자 육성 방안을 강화하고 양성평등 의식교육의 법제화와 고위

직 남성 공무원의 의식 전환 프로그램을 개발해야 한다. 마지막으로 남녀 공무원의 정년연령을 동일해야 한다.

셋째, 여성공무원의 복리후생 증진을 위한 개선방안. 출산과 육아 기간의 대체 인력 확보 제도를 도입하고 육아 지원정책을 추진해야 한다.

PUKYONG NATIONAL UNIVERSITY
부경대학교

참고 문헌

강성철, 김판석, 이종수, 최근열, 하태권 (2011), 「새인사행정론」. 서울: 대영문화사.

권혜연, 권일웅 (2017), “여성 공무원이 정부의 질에 미치는 영향”, 「한국인사행정학회보」, 16(3), 177-203.

김선희 (2012), “여성 공무원의 능동적 대표성에 대한 탐색적 분석”, 「행정논총」, 50(1), 91-116.

김성국 (1998), “여성관리자의‘ Glass Ceiling’ 현상에 대한 연구”, 「조직과 인사관리연구」, 22, 205-230.

문미경, 김혜영 (2006), “공공부문 여성참여확대정책의 발전 방안”, 「젠더리뷰」, 3, 124-126.

박정미 (2019), “여성공무원 증가에 따른 효율적 인사정책 개선에 관한 연구”, 석사학위논문. 동아대학교.

손영미, 박정열, 김가영 (2006), “일과 삶의 균형 정책의 도입에 관한 연구: 공공부문을 중심으로”, 「한국행정학회 동계학술발표논문집」, 1-14.

안소연, 오경자 (1995), “폭식 행동 집단의 신체 불만족과 자아존중감 및 우울간의 관계”,「Korean Journal of Clinical Psycholog--y」, 14(1), 29-40.

이상호 (2006), “다양성 관리의 목적과 전략에 관한 연구: 미국 연방정부 기관과 기업의 사례”, 「한국행정논집」, 18(3), 675-700.

이시연 (2006), “관리직 여성공무원 역량 강화에 관한 연구”, 「사회과학논총」, 26, 91-118.

이영석 (2007), “일과 삶의 조화를 위한 가족친화적 직장문화 조성방안”, 경상북도여성정책개발원.

임정빈, 정혜정 (1986), “취업주부의 역할갈등과 결혼만족도에 관한 연구”, 「가정과삶의질연구」, 4(1), 71-93.

임희정 (2008), “다양성관리 차원에서의 여성인적자원개발”, 「젠더리뷰」, 11, 98-101.

장방방 (2011), “중국 공무원 인사관리에 나타난 여성차별에 관한 연구”, 석사학위논문. 중앙대학교.

정소 (2013), “한국 여성 공무원의 인사정책 평등실현 방안에 관한 연구”, 석사학위논문. 건국대학교.

정애숙 (2004), “여성공무원 인사정책에 관한 연구”, 석사학위논문. 목표대학교.

조경아 (2006), “여성공무원 인사정책의 개선방안에 관한 연구”, 석사학위논문. 부산대학교.

진종순, 오시영 (2009), “여성의 공직진출확대에 따른 여성공무원의 능력발전방안 연구”, 「행정논총」, 47(4), 137-162

천통통 (2018), “中·韓 公務員 採用시험制度에 관한 比較硏究”, 석사학위논문. 群山大學校.

최무현 (2001), “대표관료제 이론과 그 적용에 관한 연구”, 「연세사회과학연구」, 7, 143-166.

최정애 (2004), “여성공무원에 대한 균형적 인사정책의 실태와 개선방안”, 석사학위논문. 국민대학교.

XU SHILONG (2020), “중국여성공무원의 유리천장 대한 인식조사”, 석사학위논문. 경희대학교.

행정안전부 (2010), 지방공무원 균형인사편람. 서울: 행정안전부.

행정안전부 (2020), 지방자치단체 여성공무원 인사통계.

홍미영 (2004), “여성공무원에 대한‘유리천장’현상에 관한 연구: 성별 차이비교를 통한 시론적 분석”, 「한국사회와 행정연구」, 15(3), 329-363.

孫曉梅 (2008), 「中外婦女運動簡明教程」, 天津: 天津大學出版社.

陳琼 (2011), 「現代國家建构与婦女公共參与－－組織變遷的視角」, 北京: 社會科學文獻出版社.

周長鮮 (2009), 「婦女參政: 新中國60年的制度演進 (1949-2009)」, 北京: 中國社會科學出版社.

「鄧小平文選」(1993), 第1卷, 北京: 人民出版社.

劉玫 (2011),「刑事司法領域中的女性參与」, 北京: 中國人民公安大學出版社.

中華人民共和國國務院新聞辦公室(1994,6,3),「中國婦女的狀况」,「人民日報」.

叶利軍 (2009), 「從童養媳当選爲全國人大代表說起湖南省婦女參政權一撇」, 「長沙鐵道學院學報」.

牛天秀 (2013), “性別正義視域下当代中國女性參政研究”, 博士學位論文, 南京師范大學.

王慧 (2012), “社會性別視角下女干部選拔現狀及對策研究”, 碩士學位論文, 重慶大學.

李永康, 趙海燕 (2012), “女性公務員職務晋升存在的問題及對策”,「中國人力資源開發」, 10, 107-109.

女性領導干部所占比例較低,法制日報,2010年6月24日. http://www.npc.gov.cn/npc/c10134/201006/856fa1c7fc2d42c5939284f6f9fba681.shtml

盤点中國女官員格局現狀:越到高層比例越低,四川衛視,2010年3月8日. https://m.sohu.com/n/337110516/?pvid=000115_3w

Alvesson, M., & Billing, Y. D. (1994). Gender, Managers and Organizations. New York: Water de Gruter.

Akaah, I. P. (1989). Differences in research ethics judgments between male and female marketing professionals. Journal of Business Ethics, 8(5), 375-381.

Broverman, I. K., & Vogel, S. R. (1972). Sex Role Stereotypes: A Current Appraisal 1. Journal of Social issues, 28(2), 59-78.

Guy, Mary E., Meredith A. Newman. (2005). Valuing Diversity: The Changing Workplace. In Stephen E. Condrey(eds). Handbook of Human Resource Management in Government, 143-163. SF: Jossey-Bass.

Maume Jr, D. J. (1999). Glass ceilings and glass escalators: Occupational segregation and race and sex differences in managerial promotions. Work and occupations, 26(4), 483-509.

Maume Jr, D. J. (2004). Is the glass ceiling a unique form of inequality? Evidence from a random-effects model of managerial attainment. Work and occupations, 31(2), 250-274.

Morrison, A. M. (1992). The New Leaders. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.

Still, L. V. (1992). Breaking The Glass Ceiling: Another Perspective. Women in Management Review. 7(5), 3-8.

Swamy, A., Knack, S., Lee, Y., and Azfar, O. (2001). Gender and corruption. Journal of Development Economics, 64(1), 25-55.