



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](#)

행정학박사 학위논문

지방자치단체 여성공무원 비중이
성과에 미치는 영향:
성인지예산제도의 매개효과

2023년 2월

서울대학교 대학원
행정학과 행정학전공
한 서 영

지방자치단체 여성공무원 비중이 성과에 미치는 영향.
성인지예산제도의 매개효과

지도교수 권 일 응

이 논문을 행정학박사 학위논문으로 제출함
2022년 9월

서울대학교 대학원
행정학과 행정학전공
한 서 영

한서영의 박사 학위논문을 인준함
2022년 12월

위 원 장 이 수 영 (인)

부 위 원 장 김 병 조 (인)

위 원 최 성 주 (인)

위 원 홍 순 만 (인)

위 원 권 일 응 (인)

국문 초록

민간조직을 비롯하여 공공조직에서는 최근 조직 내 여성조직원을 일
정비율 확보함으로서 조직의 궁극적인 목표와 가치를 달성하는 과정에서
각종 의사결정을 통해 균형과 성장을 이루고자 하는 것이 목적이다. 성
별다양성의 관점에서 봤을 때 공공조직에서 여성공무원의 역할은 여성이
가진 도덕성, 윤리성으로 인해 조직의 재무적인 성과 뿐 아니라, 형평성
과 같은 공공조직에서의 비재무적인 성과에도 긍정적인 역할을 미치는
것으로 나타났다. 본 연구에서 초점을 맞추고자 하는 대표관료제
(representative bureaucracy)에 따른 효과도 기대할 수 있는데, 여성공무
원의 역할은 공공조직 내에서 다른 이익을 대변하는 관료와의 상호견제
를 통해 여성시민을 대표하여, 이들이 차별받지 않고 공평하게 대우를 받
을 수 있도록 하는 것이다.

이처럼 공공부문에서 여성의 참여가 여러 긍정적인 영향을 준다는 점
에 의해서, 최근 민간부문뿐 아니라 공공부문에서도 여성채용목표제, 양
성평등채용목표제를 기반으로 여성의 공직진출을 장려해왔다. 그 결과,
여성가족부가 발표한 ‘2021년 지자체 양성평등 조직문화 진단’ 결과에 의
하면, 지자체 공무원을 대상으로 여성비율은 광역시 및 도단위에서
40.7%, 기초시군구 단위에서는 45.5%를 차지할 정도로 성비균형이 달성
되었다. 그럼에도 불구하고, 관리자 직급 5급 이상 여성관리직의 비율은
광역 시도 단위가 22.0%, 그리고 기초시군구 단위는 24.4% 만 차지하는
것으로 나타났다. 여성공무원 비율과 관리직 비율의 차이가 극명하게 나
타나는 것이다. 이와 같은 유리천장 등 구조적인 문제가 나타나고 있음
에도 불구하고 여전히 여성공무원과 관련된 제도에 있어서는 대체적으로
양적구성에 대한 논의가 best-practice 로 여겨지고 있다.

이러한 문제의식 하에서, 본 연구에서는 과연 공공조직 내 성비와 성
과 간 관계가 긍정적으로 나타나는지, 그리고 그 관계에서 그동안 블랙
박스로만 여겨졌던 여성공무원 비율의 확보가 공공조직의 성과로 이어지

는 경로를 분석하여 그 안에서 나타나는 기제를 탐색함으로써, 현재 여성공무원과 관련된 인적관리제도의 문제점과 더 나아가 정책적 함의를 제공하고자 하였다.

대표관료제를 통해 기대할 수 있는 인사행정의 가치인 민주성, 혹은 정치적 대응성을 확보하기 위해서는 단순히 일정 비율 여성공무원을 채용하는 소극적 대표성(passive representation)에 그치는 것이 아니라, 실제로 여성공무원이 소수 여성집단을 대표하는 의사결정을 통해 이에 따른 효과가 나타나는 적극적 대표성(active representation) 으로서의 효과가 나타나야 하며, 이를 실현시키기 위해서는 공공조직 내 충분한 재량권을 가지고, 관료로서 자발적인 의사결정을 토대로 공익을 실현(proactive bureaucracy)하려는 목적을 가지고 있어야 한다(Kelly, 2004). 여성가족부와 같이 여성과 관련된 정책을 주로 이행하는 공공조직 이외에는, 특히 지방자치단체의 경우 조직이 가장 우선시하는 가치와 목표가 다양한 공공서비스를 제공하는 것에 초점이 맞춰져 있기 때문에, 여성공무원의 뚜렷한 가치관과 재량권 없이는 대표관료제가 기대하는 효과가 실현되기 어렵다. 특히 한국 공공조직에서 보수주의적 성향이 강하다는 제도적 맥락을 함께 고려한다면, 대표관료제 관점에서 여성공무원의 역할은 보다 복잡하게 나타날 수 있다.

본 연구에서는 지자체에서 여성공무원의 확보가 성과에 영향을 주는 과정에서 발생하는 메커니즘, 즉 여성과 관련된 정책에서 형평성을 달성하는 과정에서 가장 기본적으로 전제가 되는 재량권이 의사결정 행태에서 나타나는지를 보고자, 재량권을 나타내는 의사결정 행태를 성인지예산제도를 특정정책의 선호(policy priority)로서 매개분석을 통해 측정하고자 하였다.

본 연구는 크게 3가지의 연구문제로 구성이 된다. 연구문제 1에서는 여성공무원의 비율과 지자체 간 여성과 관련된 성과 간 관계에 대해 논의 및 분석하고, 성인지예산제도를 통해 여성공무원의 자발적 공익추구 행위를 측정하여, 적극적 대표성이 발현되는 과정에서의 메커니즘(causal path)을 논의하고 분석한다. 연구문제 2와 연구문제 3에서는 연구문제 1에서의 관계를 세분화하여 논의하고자 한다.

연구문제 2에서는 공공조직 내에서 여성공무원의 비중과 자발적 공익 추구행위 간 관계를 보고, 더 나아가 성-고정관념이 높고 남성위주의 공공조직 내에서 여성공무원의 행태에 영향을 줄 수 있는 조직의 내부 및 외부 환경적 요인을 나타내는 변수를 활용하여, 여성공무원과 이들의 행태를 조절하는 효과를 분석하였다.

연구문제 3에서는 성인지예산제도의 효과를 논의 및 분석하였다. 특히, 앞서 연구문제 1에서는 대표관료제 관점에서 여성과 관련된 성과를 분석한 반면, 더 나아가 성인지예산제도를 성과예산주의의 관점에서 보고, 조직 전체의 성과에 미치는 영향을 분석하였다.

따라서, 본 연구는 기초지방자치단체(시군구)를 분석단위로 여성공무원 및 여성관리자 비율과 지자체 성과 간 관계에서 성인지예산제도를 매개변수로 설정하였으며, 여성공무원 비율에 따른 특정정책의 선호차이를 분석하기 위해서 성인지예산을 기능별(사회복지기능과 산업 및 중소기업 기능)로 구분하여 분석하였다. 분석방법은 Baron&Kenny (1986)의 인과관계추론법을 활용한 매개효과를 분석하고, 지자체 시간불변 고유특성을 통제하고자 고정효과모형(Fixed-Effect Model)을 활용한다.

분석 결과, 연구문제 1에서는 (1) 여성공무원 비율이 높을수록 상용근로자의 성별 간 격차가 크게 나타나는 효과, 즉 부정적인 효과가 나타난다. 산업중소기업 관련 성인지사업이 매개할 경우, 산업중소기업 관련 성인지사업(매개변수)은 상용근로자 수의 격차(결과변수)를 감소시키는, 긍정적인 효과가 나타나지만, 여성공무원 비율(원인변수)과 산업중소기업 관련 성인지사업(매개변수) 간에는 오히려 부정적인 결과가 도출되어, 결론적으로 여성공무원 비율과 형평성 간 관계가 부정적으로 나타난다. 한편, 사회복지 관련 성인지사업은 여성공무원의 비율이 높을 때 오히려 더 많이 선정되는 것으로 나타났는데, 이러한 현상에 대한 해석으로서는 여성이 많은 조직에서는 사회복지기능에 초점을 맞추는 현상이 나타나며, 여성 비율의 증가가 사회복지에 더 초점을 맞추고, 반대로 개발과 관련된 산업중소기업에 대한 활동은 줄어들므로써 기존의 관행에 벗어나지

못하는 현상이 나타나는 것으로 해석할 수 있다.

여성공무원 비중과 (2) 여성관리자 비중의 효과를 봤을 때, 여성관리자가 관리자 집단 속에서 이익집단을 대표하는 각종 의사결정을 하는 효과보다, 여성공무원 집단 내에서 관리자 직급의 증가를 통한 대표성의 확보가, 산업중소기업 성인지예산 활성화에 유의미하게 긍정적인 영향을 미치고, 최종적으로 성별 간 상용근로자 수(형평성)의 격차를 감소시킨다.

연구문제 2에서는 여성공무원 비율의 경우 사회복지 관련 사업 수에는 긍정적인 영향을 주지만, 산업중소기업 관련 사업 수에는 오히려 유의미하게 감소한다. 반면, 여성관리자 비중이 높을수록 반대로 산업중소기업 관련 사업 수는 유의미하게 증가하는 것으로 나타났다. 조직 내외 요인과의 상호작용을 분석한 결과, 부호상으로는 남녀 간 직급차이를 나타내는 간접차별의 경우 여성관리자 비율이 높아질수록, 산업중소기업 분야 성인지예산 사업수가 높게 나타나지만, 간접차별의 정도가 높은 조직에서는 이러한 긍정적인 효과가 저해된다. 다만 통계적 유의성은 높지 않아서 해석의 주의가 요구된다.

연구문제 3에서는 (1) 여성 관련 지자체 성과에 미치는 영향으로서는, 외부성과와 내부성과 공통적으로 성인지예산제도가 산업중소기업의 기능일 경우 형평성 측면에서 긍정적인 영향을 하는 것으로 나타났고, 사회복지 기능일 경우 효과가 유의미하지 않거나, 부정적으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. (2) 지자체 전체 성과에 미치는 영향에 있어서는 산업중소기업 관련 성인지예산 사업수가 많을수록 고용 관련 능률성 성과는 증가하며, 사회복지 기능의 경우에는 유의미하게 부정적인 영향을 준다. 내부성과를 나타내는 신규 세부사업 수의 경우에도, 사회복지와 관련된 성인지예산 사업 수는 유의미한 영향을 주지 않지만, 산업중소기업 기능에서는 유의미하게 정(+)의 방향으로 영향을 주는 것으로 나타났다.

본 연구가 기존 연구 및 관련 정책에 기여할 수 있는 바는 다음과 같다. 첫 번째로, 대표관료제의 논의에서 대다수 성비와 성과 간 관계를 다루고 있는데, 이러한 관계 사이에서 나타나는 과정에 대한 논의는 부족하다는 점에서 여전히 블랙박스이며, 따라서 성비가 적극적 대표성으로 작동되

는 메커니즘을 논의하고 계량적으로 분석한다는 점에서 의미가 있다.

두 번째 본 연구의 기여는 대표관료제의 효과에 대해서 결과중심이 아닌, 과정중심의 성과(Kennedy, 2012)를 측정하였으며, 이러한 지표로 한국 공공조직의 특성에 따른 성인지예산제도를 매개변수로 활용하였다는 점이다. 이를 통해 같은 여성공무원의 비율과 성과 간 관계라도, 메커니즘이 어떻게 작동하는지에 따라 그 효과가 다르게 나타날 수 있으며, 처방이 되는 정책적 함의가 다르게 도출될 수 있다는 것이다.

세 번째, 성인지예산제도의 효과를 지표화하고 실증적으로 분석을 시도했다는 점에서 의미를 갖는다. 성인지예산과 관련된 논란에 의하면, 예산을 잡아도 충분한 성과목표 달성률로 이어지지 않거나, 예산선정에 있어서의 실효성 등이 문제가 되고 있다. 본 연구에서는 조직내부에 미치는 영향을 분석함으로써 성인지예산제도가 성과예산제도로서의 기능에 대해 논의했다는 점에서 의미가 있다.

정책적 시사점은 다음과 같다. 첫 번째로, 성비의 균형을 달성하는 여성관리자 공무원 비율의 확보는 자칫 형식주의로 머무를 수 있으며, 성별다양성이 발현될 수 있는 조직의 제도 및 문화가 필수적으로 뒷받침되어야 한다. 분석결과에서 성인지예산제도를 기능별로 구분할 때, 여전히 기존의 관행, 특히 여성공무원의 비율의 증가가 사회복지 분야의 성인지예산활동을 증가시키지만, 산업중소기업 관련 분야의 성인지예산활동은 유의미한 영향을 주지 않거나 오히려 감소시키는 것을 확인할 수 있었다. 즉, 성인지예산활동은 증가하지만, 기존의 관행과 틀 속에서의 활성화는 오히려 제도가 형식적으로 머무는 현상이 나타날 수 있는 것이다.

두 번째, 최근 여성공무원과 관련된 인적관리제도는 채용제도 등 양적인 구성이 대표관료제와 성별다양성의 실현을 위해 best-practice 로 여겨지고 있지만, 앞서 논의한 제도적 개선 이외에도 여성 승진 및 관리자의 비율의 관점에서 양적구성에 대한 제도 및 지원에 대한 고민이 필요하다. 여성공무원 중 높은 여성관리자의 비중은 조직 내에서 여성이 여러직급에 균형있게 분포되어 있음을 의미하는데, 여성 공무원의 내재

적 동기를 고취시켜서 적극적 대표성을 활성화할 수 있을 뿐 아니라, 여성 공무원의 대표성을 높이고 성인지적 관점의 문화를 조직 내에서도 확대시킬 수 있다는 점에서도 여성 관리직의 증가는 중요한 정책적 함의이다. 이를 위해서는 근본적으로 대표성 등 조직의 제도적 환경에 대한 변화를 기대하기 위해서는 조직 내에서 자연스럽게 여성공무원이 승진할 수 있는 발판이 될 수 있는 기회와 교육 등 인적관리제도가 동반되어야 한다.

마지막으로, 성인지예산제도의 개선과 활성화는 향후 다양한 목적을 가진 성과기반의 예산제도에 도움이 될 수 있다. 최근 성인지예산제도를 시작으로 우리나라에서는 노동인지예산제도, 탄소인지예산제도 등 특정 목표의 달성을 위해 예산제도 전체의 과정에 특정 목표에 해당되는 관점을 적용하는 제도가 도입되고 있다. 이러한 예산제도는 기존의 개별적인 정책으로는 달성하지 못한 문제점을, 하나의 명확한 목표를 기준으로 삼고, 간접적으로 영향을 줄 수 있는 사회의 요소나 정책을 파악하여 예산 및 결산과정에 도입함으로써, 기존의 예산을 보다 효율적으로 활용할 수 있고 향후 성과정보(performance information)로서 활용할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 따라서, 도입된 지 10년이 되어가는 그동안의 성인지예산제도에 긍정적인 영향을 주는 영향요인에 대한 파악과, 효과분석을 통해 향후 도입되는 새로운 성과중심의 예산제도에 함의를 제공할 수 있을 것이다.

핵심어: 대표관료제, 여성공무원, 여성관리자, 성인지예산제도, 성과기반예산제도

학번: 2018-35395

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 목적과 필요성	1
제 2 절 연구의 차별성	5
제 3 절 연구의 구성	8
제 2 장 이론적 논의 및 가설설정	10
제 1 절 대표관료제에 대한 논의	10
1. 이론적 논의 및 선행연구	10
2. 합리적 선택이론 관점에서의 관료	21
3. 한국적 맥락에서의 성별대표성	23
4. 적극적 대표성의 측정	29
제 2 절 성인지예산제도에 대한 논의	31
1. 지자체 성과기반예산과 성인지예산제도	31
2. 국내외 도입 및 운영현황	38
3. 성인지예산제도의 필요성	39
4. 성인지예산제도 관련 연구동향 및 향후 연구방향	42
제 3 절 여성공무원과 지자체 성과 간 매개효과	46
1. 여성공무원과 지자체 성과 간 관계	46
2. 성인지예산제도의 매개효과로서의 의미	52
제 4 절 여성공무원과 특정정책 선호 (성인지예산제도) 간 관계	55
1. 여성공무원 비율과 특정정책의 선호(policy priority)간 관계	55
2. 조직 내 환경적 요인	62
3. 조직 외 환경적 요인	69
제 5 절 지자체 조직성과에 미치는 성인지예산제도의 효과	74
1. 대표관료제 관점에서의 성인지예산제도 효과	75
2. 예산제도 관점에서의 성인지예산제도 효과	77

제 6 장 연구설계	81
제 1 절 연구모형	81
1. 여성공무원과 지자체 성과 간 매개효과	81
2. 여성공무원과 특정정책 선호(성인지예산제도) 간 관계	82
3. 지자체 조직성과에 미치는 성인지예산제도의 효과	83
제 2 절 분석방법	86
제 3 절 변수의 조작적 정의	93
1. 종속변수: 지자체 외부 및 내부성과	93
2. 독립변수: 여성대표성 및 조직내외 요인	100
3. 매개변수: 성인지예산제도	105
4. 통제변수: 재정적, 사회적, 자치단체장 요인	106
제 7 장 분석결과	109
제 1 절 기초통계 분석	109
1. 기초통계량	109
2. 주요 변수 간 상관관계	112
제 2 절 여성공무원과 지자체 성과 간 관계(연구문제 1) ..	117
1. 여성공무원 비율과 조직 성과 간 직접효과 및 간접효과 ..	117
2. 여성관리자 비율과 조직 성과 간 직접효과 및 간접효과 ..	126
제 3 절 여성공무원과 성인지예산제도 간 관계(연구문제 2)	135
1. 여성공무원 비율과 성인지예산제도 간 관계	135
제 4 절 지자체에 미치는 성인지예산제도의 효과(연구문제 3)	143
1. 여성 관련 지자체 성과	143
2. 전체 지자체 성과	151

제 8 장 결론 및 정책적 시사점	155
제 1 절 결론	155
1. 연구문제 1 분석결과 정리 및 함의	155
2. 연구문제 2 분석결과 정리 및 함의	158
3. 연구문제 3 분석결과 정리 및 함의	159
제 2 절 정책적 시사점	162
제 3 절 한계 및 향후 연구방향	167
참고문헌	171

표 목차

<표 1> 성인지예산서 작성 방향 및 방법에 대한 작성지침	41
<표 2> 성인지예산제도 단계별 시행과정	48
<표 3> 연구문제 1의 매개모형에 따른 가설	56
<표 4> 연구문제 별 지자체 성과 구분	98
<표 5> 변수의 조작적 정의	110
<표 6> 변수 기초통계	111
<표 7> 여성공무원 비율 → 산업중소기업 성인지예산 사업수 → 상용근로자(형평성)	118
<표 8> 여성공무원 비율 → 사회복지 성인지예산 사업수 → 상용근로자(형평성)	119
<표 9> 산업중소기업 성인지 사업수의 매개효과(결과변수: 상용근로자 성별차이)	120
<표 10> 사회복지 성인지 사업수의 매개효과(결과변수: 상용근로자 성별차이)	121
<표 11> 여성공무원 비율 → 산업중소기업 성인지예산 사업수 → 여성조례건수 ..	123
<표 12> 여성공무원 비율 → 사회복지 성인지예산 사업수 → 여성조례건수	123
<표 13> 산업중소기업 성인지 사업수의 매개효과(결과변수: '여성' 조례 건수)	124
<표 14> 사회복지 성인지 사업수의 매개효과(결과변수: '여성' 조례 건수)	125
<표 15> 여성관리자(/전체관리자) 비율 → 산업중소기업 성인지예산 사업수 → 상용근로자(형평성)	127
<표 16> 여성관리자(/여성공무원) 비율 → 산업중소기업 성인지예산 사업수 → 상용근로자(형평성)	127
<표 17> 여성관리자(/전체관리자) 비율 → 사회복지 성인지예산 사업수 → 상용근로자(형평성)	128
<표 18> 여성관리자(/여성공무원) 비율 → 사회복지 성인지예산 사업수 → 상용근로자(형평성)	128
<표 19> 산업중소기업 성인지 사업수의 매개효과(결과변수: 상용근로자 성별차이)	129
<표 20> 사회복지 성인지 사업수의 매개효과(결과변수: 상용근로자 성별차이)	130

<표 21> 여성관리자(여성공무원) 비율 → 산업중소기업 성인지사업수 → 여성관련 조례건수	132
<표 22> 여성관리자(여성공무원) 비율 → 사회복지 성인지사업수 → 여성관련 조례건수	132
<표 23> 산업중소기업 성인지 사업수의 매개효과(결과변수: '여성' 조례 건수)	133
<표 24> 사회복지 성인지 사업수의 매개효과(결과변수: '여성' 조례 건수)	134
<표 25> 여성관리자(전체관리자) 비율 - 전체 성인지예산사업	136
<표 26> 여성관리자(전체관리자) 비율 - 사회복지 및 산업중소기업 성인지예산사업	139
<표 27> 여성관리자(전체관리자) 비율 * 간접차별 - 산업중소기업 성인지예산사업	142
<표 28> 사회복지 및 산업중소기업 성인지예산 - 고용률(형평성)	146
<표 29> 사회복지 및 산업중소기업 성인지예산 - 상용근로자(형평성)	147
<표 30> 사회복지 및 산업중소기업 성인지예산 - 여성 조례 건수	148
<표 31> 사회복지 및 산업중소기업 성인지예산 - 여성 조례 건수(lead1) ..	149
<표 32> 사회복지 및 산업중소기업 성인지예산 - 여성 조례 건수(lead2) ..	150
<표 33> 사회복지 및 산업중소기업 성인지예산 - 고용률(능률성)	152
<표 34> 사회복지 및 산업중소기업 성인지예산 - 상용근로자 수(능률성) ..	153
<표 35> 사회복지 및 산업중소기업 성인지예산 - 신규 세부사업 수(내부성과)	154
<별첨-표 1> 여성관리자 및 공무원 비율과 직접/간접목적사업 수 간 관계 ·	169
<별첨-표 2> 성인지예산사업이 여성기업인 기업수 및 종업원수에 미치는 영향	170
<별첨-표 3> 구조방정식: 여성관리자/여성공무원 비율-성인지예산-상용근로자수	172
<별첨-표 4> 구조방정식: 여성관리자/여성공무원비율×간접차별-성인지예산-상용근로자수 간 관계	174

그림 목차

<그림 1> 성과기반예산제도(performance-based budgeting)의 기대효과	41
<그림 2> 여성공무원 비율과 여성관리자 비율 간 비교	64
<그림 3> 여성관리자 비율과 남성관리자 비율 간 비교	64
<그림 4> 매개모형 및 해당가설	87
<그림 5> 전체 연구모형(연구문제 1, 2, 3)	90
<그림 6> Baron & Kenny 매개효과 모형	95
<그림 7> 여성공무원 및 관리자 비율과 성인지예산비율 간 산포도	116
<그림 8> 여성공무원 및 관리자 비율과 성인지사업 수 간 산포도	116
<그림 9> 여성관리자 및 여성공무원 비율과 성인지예산 사업 간 산포도	117
<그림 10> 조직 내 간접차별과 성인지예산 사업 수간 산포도	118
<그림 11> 위촉직 여성 참여율과 성인지예산 사업 수간 산포도	118
<그림 12> 총 신규사업수와 성인지예산 사업 간 산포도	119
<그림 13> '여성' 관련 조례 수와 성인지예산 사업 간 산포도	119
<그림 14> 여성관리자 비율×간접차별-산업중소기업 성인지사업 수 간 관계	142

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적과 필요성

공공조직에서는 여성공무원을 일정 비율 확보함으로써 민간조직과 마찬가지로, 조직의 목표와 가치를 달성하는 과정에서 각종 의사결정을 통해 균형과 성장을 이루고자 하는 것이 목적이다. 공공조직에서의 여성인력의 채용은 성별다양성, 그리고 대표관료제로 크게 2가지의 관점에서 논의된다. 우선 성별다양성(gender diversity)에 의하면, 사회심리학적 접근에 의하면 집단 내에서 조직원의 구성이 다양하게 변화함에 따라, 갈등 및 의사소통 등 집단에서의 의사결정 및 성과에 영향을 미칠 수 있으며(Ashforth&Mael, 1989), 자원기반관점(resource-based view)에 의하면, 동질적인 개인보다 이질적인 조직원의 구성은 서로가 다양한 경험과 지식을 공유하게 되고, 이는 조직 내 평균적인 창의력을 향상시켜서 궁극적으로는 조직의 성과에 긍정적인 영향을 준다(Ancona&Cladwell, 1992; Wright&Dunford&Snell, 2001). 공공조직에서 여성공무원의 확보를 통한 성별다양성의 효과는 주로 여성이 가진 도덕성, 윤리성으로 인해 조직의 재무적인 성과 뿐 아니라, 형평성과 같은 공공조직에서의 비재무적인 성과에도 긍정적인 역할을 미치는 것으로 나타났다.

다른 한편으로 대표관료제(representative bureaucracy)로서의 접근에 의하면, 사회를 구성하는 모든 집단이 전체 인구에서 차지하는 비율에 따라, 관료조직 내에서도 동일한 비율로 존재한다면, 관료는 자신이 속한 사회집단을 대표하는 행위로 이어질 것이며, 이러한 구조를 통해 민주적 책임성을 확보하고 대의 민주주의를 작동시킬 수 있다고 주장한다(Mosher, 1968). 따라서, 대표관료제에 따른 여성공무원의 역할은 공공조직 내에서 다른 이익을 대변하는 관료와의 상호견제를 통해 여성시민을 대표하여, 이들이 차별받지 않고 공평하게 대우를 받을 수 있도록 하는 것이다.

이처럼 공공부문에서 여성의 참여가 여러 긍정적인 영향을 준다는 점에 의해서, 최근 민간부문뿐 아니라 공공부문에서도 여성채용목표제, 양성평등채용목표제를 기반으로 여성의 공직진출을 장려해왔다. 그 결과, 여성가족부가 발표한 ‘2021년 지자체 양성평등 조직문화 진단’ 결과에 의하면, 지자체 공무원을 대상으로 여성비율은 광역시 및 도단위에서 40.7%, 기초시군구 단위에서는 45.5%를 차지할 정도로 성비균형이 달성되었음을 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, 관리자 직급 5급 이상 여성관리직의 비율은 광역 시도 단위가 22.0%, 그리고 기초시군구 단위는 24.4% 만 차지하는 것으로 나타났다. 여성공무원 비율과 관리직 비율의 차이가 극명하게 나타나는 것이다.

우리나라 공공조직에서의 여성이 겪는 구조적인 차별, 즉 유리천장에 대한 문제는 여러 지표에서도 확인할 수 있는데, 세계유리천장지수에 의하면 우리나라는 공공조직에서 고위직 및 관리직 여성비율은 16.26%로 146개국 중 125위를 차지하는 것으로 나타났고, 세계경제포럼에서 매년 발표하는 구조적 성별격차를 측정하는 지수인 GGI(Gender Gap Index)에 의하면 우리나라 고위공직자와 기업임원 여성비율 평균은 15.7%로 세계에서 134위인 것으로 나타났다. 전체 여성공무원이 차지하는 비율은 균형적임에도 불구하고 관리자 급 내에서의 차별이 나타나는 원인 중 하나는 간부급에 있어서 남성쏠림현상이 강하고, 관리직으로 올라가기 위한 전단계인 기획, 예산, 인사, 감사 4개의 부서인 핵심요직으로 갈 수 있는 기회가 여성에게 한정적이라서 생기는 유리천장의 문제가 해소되지 않았기 때문이다. 또한, 조직 내에서 성별 역할 분리가 뚜렷한 기관일수록 남성을 선호하는 현상과 같은 조직 내 문화적인 요인도 이러한 현상에 기여할 수 있다(여성가족부, 2022). 이처럼 구조적인 문제가 뚜렷하게 나타남에도 불구하고, 여전히 여성공무원과 관련된 제도에 있어서는 양적구성에 대한 개편이 best-practice 로 여겨지고 있으며, 이는 여성비율의 양적인 증가가 곧바로 앞서 논의한 여성친화적인 제도적 효과와 조직 성과에 긍정적인 영향을 줄 것이라는 가정 때문이다.

이러한 문제의식 하에서, 본 연구에서는 과연 공공조직 내 성비와 성과 간 관계가 긍정적으로 나타나는지, 그리고 그 관계에서 그동안 블랙 박스로만 여겨졌던 여성공무원 확보가 공공조직의 성과로 이어지는 경로를 분석하여 그 안에서 나타나는 기제를 탐색함으로써, 현재 여성공무원과 관련된 인적관리제도의 문제점과 더 나아가 정책적 함의를 제공하고자 한다. 이를 위해서 본 연구에서는 여성공무원의 역할을 대표관료제의 관점에서 논의하고자 한다. 즉, 공공조직 전체의 성과를 향상시키는 성별 다양성의 개념과는 다르게, 여성의 이익을 대표함으로써 성별 간 형평성을 향상시키는 것이 대표관료제의 취지라는 점에서, 공공조직 전체의 성과 중 일부의 개념이라 볼 수 있다.

대표관료제를 통해 기대할 수 있는 인사행정의 가치인 민주성, 혹은 정치적 대응성을 확보하기 위해서는 단순히 일정 비율 여성공무원을 채용하는 소극적 대표성(passive representation)에 그치는 것이 아니라, 실제로 여성공무원이 소수 여성집단을 대표하는 의사결정을 통해 이에 따른 효과가 나타나는 적극적 대표성(active representation)의 특성을 가져야 한다(Bradbury&Kellough, 2011). 이처럼 소극적 대표성이 적극적 대표성으로 이어지기 위한 중요한 가정은 여성 공무원이 자신이 속한 사회적 출신을 대변하고자 하는 태도와 가치, 그리고 이를 실현시킬 수 있는 공공조직 내 충분한 재량권을 가지고, 관료로서 자발적인 의사결정을 토대로 공익을 실현(proactive bureaucracy) 하려는 목적을 가지고 있어야 한다(Kelly, 2004). 여성가족부와 같이 여성과 관련된 정책을 주로 이행하는 공공조직 이외에는, 특히 지방자치단체의 경우 조직이 가장 우선시하는 가치와 목표가 다양한 공공서비스를 제공하는 것에 초점이 맞춰져 있기 때문에, 여성공무원의 뚜렷한 가치관과 재량권 없이는 대표관료제가 기대하는 효과가 실현되기 어렵다. 이러한 재량권의 행사는 개인이 공익을 추구하는 친사회화 성향에 의해 나타나지만, 반대로 공공조직의 특성 상 규율과 규제가 뚜렷할수록 재량권을 행사하기 보다는 관료가 조직 내에서 스스로를 방어하고 순응하기 위한 행태(rational choice

theory)에 의해서도 영향을 받을 수 있다. 특히 한국 공공조직에서 보수주의적 성향이 강하다는 제도적 맥락을 함께 고려한다면, 대표관료제 관점에서 여성공무원의 역할은 보다 복잡하게 나타날 수 있다.

본 연구에서는 한국 공공조직에서 여성공무원의 확보가 여성과 관련된 정책에서 형평성을 달성하는 과정에서 가장 기본적으로 전제가 되는 재량권이 의사결정 행태에서 나타나는지를 이론적으로 논의하고 실증적으로 분석하였다. 이를 위해서 재량권을 나타내는 의사결정 행태를 성인지예산 제도를 활용하여 특정정책의 선호(policy priority)로서 측정하고자 하였다.

성인지예산제도는 성별격차를 유발하는 기존의 정책을 성별영향평가를 통해 분석함으로써, 예산과정에서 자원이 보다 성평등한 방식으로 재분배될 수 있도록 하는 제도이다. 특히, 성인지예산제도 자체에 대한 이행을 필수이지만, 예산액 및 사업을 선정하는 등의 행위는 자발성 및 자율성이 요구되기 때문에 민주적 성과, 즉 조직의 행정수요에 대한 대응성, 혹은 결과가 아닌 과정중심의 성과를 측정할 수 있는 유용한 대체변수(proxy)이다.

이를 통해 단순히 조직 내 성비의 구성에 대한 고민에 그치는 것이 아니라, 성비의 구성이 구체적으로 절차적 및 제도적 경로를 통해 ‘어떻게(how)’ 조직의 긍정적인 성과로 이어지는지에 대한 기제를 이론적으로 논의하고 실증적으로 분석함으로써 기존의 성비와 성과 간 관계에서 혼재했던 성별 대표성(gender representation)의 효과에 대한 연구에 기여할 수 있을 것이다.

또한, 일련의 과정을 통해 사업별로 성평등을 실현시키는 효과 뿐 아니라, 예산을 재배분하는 과정에서 공공조직의 투명성과 책임성을 확보할 수 있기 때문에, 성과관리예산제도 측면에서 긍정적으로 평가받고 있다. 그럼에도 불구하고, 성인지예산제도와 관련된 논란은 1) 외부적으로는 성인지 예산활동에 대한 정당성, 그리고 2) 내부적으로는 성인지예산제도 특성 상 자발성을 요구하기 때문에 제도 본연의 목적을 벗어나 소극행정이나 전략적인 행위가 나타날 수 있는 지적으로부터 비롯된다. 따라서 본 연구에서는 성인지예산제도로부터 나타나는 실질적인 정책효과를 분석한다는 점에서도 의미가 있다.

제 2 절 연구의 차별성

본 연구가 가진 차별성은 다음과 같다. 우선 첫 번째 차별성은, 소극적 대표성과 적극적 대표성 간 메커니즘을 분석할 수 있다는 점에서 의미를 갖는다. 성별다양성의 효과를 본 기존의 연구에서는 종속변인을 조직의 성과, 혹은 정책이 기대하는 효과를 충족하는지의 여부를 통해 측정하고 있는데, 이는 성별다양성의 직접적인 효과인지는 모호하다. 즉, 적극적 대표성과 관련된 효과가 그 제도로 인해 나타나는 효과인지, 혹은 다른 요인으로 인해 나타나는 효과인지는 확인할 수 없는 것이 한계이기 때문에 blackbox 로 남아있다. 조직의 성과측정으로 주로 활용되는 ‘경영평가결과’는 사회공헌, 업무효율, 조직관리, 사업성과 등의 항목을 종합하여 산출된 결과값이기 때문에, 여전히 성별다양성의 직접적인 효과를 측정하기에는 포괄적이고 모호한 변수이다. 이러한 한계점에도 불구하고, 관련 선행연구를 보았을 때, 정책에 대한 결과중심의 성과 이전에 과정, 즉 정책을 선호하고 도입하는 과정에 미치는 영향에 대한 연구는 국내외에서 한계가 있다. 본 연구에서는 성인지예산제도를 통해 정책선택과정을 볼 수 있다는 점에서 관련 정책효과분석을 보는 연구에 기여를 할 수 있을 것이다.

두 번째, 성인지예산제도의 효과를 지표화하고 실증적으로 분석을 시도했다는 점에서 의미를 갖는다. 성인지예산과 관련된 논란에 의하면, 예산을 잡아도 충분한 성과목표 달성률로 이어지지 않거나, 예산선정에 있어서의 실효성 등이 문제가 되고 있으며, 이는 성인지예산제도의 효과성 논의에 있어서 단순히 성인지예산사업 자체의 예산규모 뿐 아니라 별도의 측정방식이 필요하다는 것을 의미한다. 성인지예산제도의 효과에 대한 논문은 다음과 같이 확인할 수 있는데, 박은순 외.(2018)에서는 성인지예산제도에 투입되는 예산과 실효성 간 디커플링에 대해 논의하고 있으며, 디커플링 현상에 대한 영향요인에 대한 연구를 질적분석을 통해 다루었지만, 그 상관관계에 대한 객관적이고 양적인 연구는 진행되지 않았다. 또한 성인지예산제도를 원인변수로 하여 효과에 미치는 영향을 분

석한 선행연구는 간접적인 효과(재정책임성 및 국가단위 양성평등지수)나 주관적 효과(설문조사를 활용한 효과성 분석)를 본다는 점에서 예산제도의 직접적인 효과를 보는 것에는 한계가 있다. 최근 성인지예산제도 자체의 본질에 대한 논의가 많으며, 이러한 분석을 통해 제도의 긍정적인 효과를 볼 수 있다는 점에서 의미가 있을 것이다.

마지막으로, 성인지예산제도를 활용하여 대표관료제의 관점에서 여성공무원의 행태를 이론적으로 논의하고 실증적으로 분석한다는 점에서 의미를 갖는다. 공공선택이론(public choice theory)에 의하면 예산에 대한 의사결정을 통해 관료 개인의 합리적 의사결정 행태를 볼 수 있다고 보았다. 유사하게 앞서 언급한 바와 같이 적극적 대표성의 효과를 측정하는 수단으로서 과정중심의 효과인 특정정책의 선호(policy priority)를 통해 관료의 행태를 확인할 수 있다. 이를 성인지예산으로 선정된 사업 전체로도 볼 수 있지만, 성인지예산 내의 사업을 기능별로 구분하여, 직접적으로 여성의 복지와 관련된 사회복지기능과, 평균적인 여성공무원의 정책에 대한 의사결정에서 기존 관행과는 다소 거리가 있지만, 성인지적 관점을 통해 별도로 고려되어야 하는 기능인 산업중소기업 기능으로 구분하여, 행태의 차이를 분석하고자 하였다.

본 연구의 방법론적 차별점은 여성공무원의 비율과 성과 간 관계에서 나타나는 메커니즘을 분석하는 것인데, 과정을 측정하기 위한 수단으로 성인지예산제도를 활용한다는 점도 본 연구가 대표관료제 관련 연구에 기여할 수 있는 수단이다. 다음과 같은 3가지 이유로 성인지예산제도가 지방자치단체 여성공무원이 자발적으로 이익대표의 기능을 수행하는지를 보여주는 척도로 활용될 수 있다.

우선 첫 번째로, 기존의 연구에서는 예산 우선순위를 측정하기 위한 대리변수(proxy variable)로 정책선호도나 중점사업으로서 측정하여 분석한다(Kelly&Newman, 2001; Meier&Nigro, 1976; Dolan, 2002). 하지만 이러한 연구는 조직 전체의 사업을 다루고 있기 때문에, 관료가 소수집단을 대표한 행위의 집합인지, 혹은 조직 자체의 가치와 목표에 부합하는 사업인지에 대한 여부는 확인할 수 없다. 특히, 대표관료제의 한계 중

하나가 관료는 자신이 속한 집단을 위한 정책보다는 자신이 속한 조직이 우선시하는 정책에 따라 의사결정을 내리고 정책을 집행할 수 밖에 없다는 점을 고려했을 때, 중점사업이나 정책선호도로는 관료의 예산 우선순위에 대한 논의가 어려울 수 있다. 하지만 성인지예산제도는 행위자가 지자체 사업담당자로 명확하기 때문에 비교적 예산의 우선순위를 파악할 수 있다는 장점을 가진다.

두 번째로, 본 연구에서 활용하고자 하는 성인지예산제도는 기초지자체를 대상으로 하기 때문에, 대표관료제 효과측정에 적합한 공공서비스와 일치한다는 장점을 가지게 된다. 적극적 대표성의 관점에서 정책효과에 대한 분석은 사회적 약자와 취약계층을 대상으로 한 형평성과 대응성이 반영되어야 하며, 이는 교육, 복지, 안전 등과 같이 국민의 삶과 밀접한 관련이 있는 공공서비스에서 나타난다(Schneider, 1976). 기초자치단체의 성인지예산 또한 교육, 복지, 안전과 같은 사업으로 구성이 되어 있기 때문에 적극적 대표성의 효과를 측정하는데에 적합한 대리변수(proxy)로 볼 수 있다.

마지막으로 여성공무원의 행태측정에 있어서 객관적인 수치를 활용할 수 있다는 장점을 가진다. 기존의 연구에서 공무원의 공익을 추구하는 자발적 의사결정, 친사회적 행동(prosocial behavior), 공공봉사동기(Public Service Motivation)를 측정하기 위해서는 만족도와 같이 인식조사에 의존하였지만, 본 연구에서는 보다 객관적인 수치를 활용하여 인식을 기반으로 한 설문조사에서 발생하는 동일방법편의(Common method bias) 문제를 해소할 수 있다는 장점을 갖는다.

제 3 절 연구의 구성

본 연구는 크게 3가지 연구문제와 분석 및 분석결과로 구성된다. 연구문제 1에서는 여성공무원의 비율과 지자체 간 여성과 관련된 성과 간 관계에 대해 논의하고 분석하고자 한다. 특히 기존의 소극적 대표성과 적극적 대표성을 측정 및 논의한 연구들은 공공조직의 성비와 조직의 성과 간 관계만을 논의한 반면, 본 연구에서는 성인지예산제도를 통해 여성공무원의 자발적 공익추구행위를 측정하여, 적극적 대표성이 발현되는 과정에서의 메커니즘(causal path)을 논의하고 분석한다는 점에서 의미를 가진다. 즉, 조직 내 성비가 성과에 영향을 주는 직접효과와, 조직 내 성비가 자발적인 소수집단을 위한 행위, 즉 성인지예산제도 관련 활동을 통해 최종적으로 조직의 소수집단 대상의 정책효과에 주는 영향을 논의 및 분석함으로써, 분리주의와 보수주의가 상대적으로 강하게 나타나는 한국 공공조직의 맥락에서 여성공무원이 여성시민의 이익을 대표하는 행위로 정책을 집행하고 의사결정을 하는지에 대한 논의가 가능할 것이다.

연구문제 1에서는 전체적으로 공무원 성비-자발적 공익추구행위(성인지예산제도 활동)-지자체 내 여성 관련 성과에 대한 메커니즘에 대해 다루었다면, 연구문제 2와 연구문제 3에서는 각각의 관계를 세분화하여 논의하고자 한다. 연구문제 2에서는 공공조직 내에서 여성공무원의 비중과 자발적 공익추구행위 간 관계를 논의 및 분석하고자 한다. 특히, 앞서 한국의 공공조직 내에서 여성공무원이 처하는 문화와 환경에 대해서 논의하였지만, 더 나아가 성-고정관념이 높고 남성위주의 공공조직 내에서 여성공무원의 행태에 영향을 줄 수 있는 조직의 내부 및 외부 환경적 요인을 나타내는 변수를 활용하여, 여성공무원과 이들의 행태를 조절하는 효과를 논의하고자 한다. 조직 내부의 환경적 요인으로는 여성의 승진비율과 남성의 승진비율을 비교하는 승진공정성, 그리고 조직의 내부청렴도에 대해 논의하고자 하며, 조직 외부의 환경적 요인으로는 여성시민의 참여와 여성정치인의 참여의 조절효과를 보고자 한다.

마지막으로 연구문제 3에서는 성인지예산제도의 효과를 논의 및 분석하고자 한다. 특히, 앞서 연구문제 1에서는 대표관료제 관점에서 성인지예산제도의 효과를 보았기 때문에 여성과 관련된 성과를 논의 및 분석한 반면, 더 나아가 성인지예산제도를 하나의 예산제도의 관점에서 그 효과를 분석하고자 한다. 성인지예산제도는 예산을 통한 정책의 효과가 여성과 남성에게 동일하게 나타나지 않는다는 문제점에서 시작되었으며, 예산과정에 성인지적 관점을 도입함으로써 양성평등한 사회를 구현하기 위한 목적을 가진다. 따라서, 여성에 대한 지원이나 양성평등을 위해서 개별적으로 별도의 예산을 투입한 사업단위로서의 개념이 아니라, 전반적인 정책 운영의 과정에 있어서 성인지적 관점을 적용한다는 점에서 재정민주주의를 강화하고자 하는 취지 또한 가지고 있다(정동규, 권순민; 2011). 따라서, 여성 관련 지자체 성과 뿐 아니라 성인지예산제도를 하나의 예산제도의 관점으로서 조직 전체의 성과에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

제 2 장 이론적 논의 및 가설설정

제 1 절 대표관료제에 대한 논의

1. 이론적 논의 및 선행연구

대표관료제란 사회적으로 소외되거나 별도로 고려되어야 할 특정집단의 이해를 정책에 반영하기 위해서 그 집단의 특성을 가진 관료를 구성하여 정치적 대응성을 확보하고 행정수요를 반영하고자 하는 것이 목적이다. 이러한 대표관료제는 공공 인사행정의 가치 중 첫 번째, 민주성과 사회적 형평성을 달성할 수 있다는 점에서 의미를 갖는다. 우선 사회적 형평성에 의하면, 국민은 민주주의에 따라서 헌법에 따라 누구나 관료가 될 수 있는 권리(Equal Employment Opportunity)를 가지기 때문에¹⁾ 사회적 출신, 성별, 지역, 종교에 의한 차별적 인사는 지양하고, 장애인 고용할당제, 여성할당제, 지역우수인재 채용제도와 같은 적극적 인사조치제도(affirmative action)를 통해 공직임용과정에서 불리한 여건에 있는 계층에 대한 우대를 통해 사회적 형평성을 달성할 수 있다.

대표관료제를 통해 기대할 수 있는 또 다른 인사행정의 두 번째 가치는, 민주성, 혹은 정치적 대응성이다. 사회의 다수 혹은 소수를 포함한 모든 계층과 집단에 공평하게 대응하기 위해서 국민과 비슷한 특성을 가진 공직자를 채용하며, 이를 통해 관료 조직 내에서 다원주의를 확보하여 서로가 견제하고, 소외되는 계층이 발생하지 않도록 하는 것이다. 이

1) 헌법 제2장 ‘국민의 권리와 의무’ 중 제 25조에 의하면 ‘모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 공무담임권을 가진다’ 와, 제 4 장 ‘임용과 시험’ 중 제 25조에 의하면 ‘공무원의 임용은 시험성적, 근무성적, 경력평정, 그 밖의 실력의 실증에 따라 한다. 다만, 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 장애인, 이공계 전공자, 저소득층 등에 대한 임용·승진·전보 등 인사관리상의 우대와 실질적 양성평등을 실현하기 위한 적극적인 정책을 실시할 수 있다.’ 로 명시되어 있다.

는 관료 스스로가 각자의 재량권을 통해 다원주의를 실현하게끔 하는 내적 통제장치의 개념이기도 하다.

최근 변화하는 환경에 따른 다양한 행정수요와 요구에 대응하고 정책에 반영하기 위한 방식으로 관료의 높은 재량권과 전문성이 요구되고 있고, 이에 따라서 이들의 역할과 영향력 또한 증가하고 있다, 특히, 제도적 책임성은 공식적인 제도를 통해 수동적으로 행정책임을 다하게 하는 것에 중점을 두고 있다면, 자율적 책임성은 공무원이 스스로 자신이 가진 공공의식, 책임성에 입각하여 자발적으로 행동하는 대응성에 초점을 맞추고 있다. 이와 같은 논의의 핵심은 두가지로 구분될 수 있는데, 관료의 자율성을 긍정적으로 바라보는 관점(proactive bureaucracy theory)으로서의 대표관료제는 다양하고 복잡한 대응성을 충족시키고, 또 동시에 증가하고 있는 이들의 역할과 영향력에 대한 책임성을 확보하기 위한 통제장치의 수단 중 하나로 활용되고 있는 정부의 인적자원관리 방식이다.

특히, 통제수단으로서의 대표관료제는, 관료 스스로가 가진 재량권과 전문성을 남용하지 않고, 행정수요에 대한 대응성을 실현하고 민주성을 확보하기 위해서, 대표관료제는 관료 스스로가 자체적 책임성을 가지고 영혼있는 공무원으로서의 역할을 다 하게끔 한다는 점에서 의미가 있다. 외적 통제수단과 다르게 내적 통제수단은 스스로의 자체적인 동기부여를 통해 정책을 설계한다는 점에서, 규정 및 규제를 통하지 않고 자연스럽게 관료의 재량권에 대한 문제점을 해결하고 자발적으로 공공문제를 해결하고 발전시킬 수 있다는 장점이 있다.

대표관료제 관련 논의에 대한 전개는 다음과 같다.

D. Kingsley(1944)에 의해 처음 제기 되었으며, 사회 내에서 각기 다른 가치관 및 능력을 가지고 있는 관료를 선출한다면, 정부 내에서 다양한 인구의 특성을 대표할 수 있을 것이라는 소극적 대표성의 특성으로부터 시작되었다. 또한 David Levitan(1946)은 관료가 국민에 의한 선출과정 이 아니고 임명과정이기 때문에, 인구통계학적 특성을 반영한 관료의 선출만이 유일하게 국민의 가치와 행정수요를 반영할 수 있는 방식임을 주

장하였으며, Norton Long(1952)은 관료의 대표성과 정책 의사결정 간 밀접한 관계가 있음을 논의하였다. 그의 연구에 의하면, 관료의 의사결정이 실제로는 일반 국민의 이해관계와 요구를 반영한 정책으로 이어지지 않음을 이론적으로 논의하고, 민주성의 원칙은 의회보다는 오히려 관료의 구성에서 중요함을 언급한다. Paul Van Riper(1958) 또한 대표관료제를 통해 대응성(responsiveness)을 확보할 수 있으며, 관료가 적극적으로 이해관계자의 수요를 대변함으로써 조직 내에서도 성장할 수 있는 등 긍정적인 효과를 강조하였다. 요약하자면, 대표관료제를 주장한 기존의 학자들은 관료선출에 있어서 대표관료제는 사회적 형평성을 달성할 수 있을 뿐 아니라, ‘정책을 결정하는 과정’에서 민주성과 대응성을 충족시키는 제도임을 주장한다.

이에 더 나아가 Pitkin(1967) 과 Mosher(1968) 은 기존에 논의되었던 대표관료제를 소극적 대표성(passive representation)과 적극적 대표성(active representation) 으로 구분한다. 소극적 대표성은 단순히 특정 집단의 관료비율을 확보하는 것을 의미를 한다면, 적극적 대표성은 이들이 실제로 소수의 시민을 대표한 정책을 집행하는 등의 행위로 이어진다는 것을 의미한다. 소극적 대표성은 관료조직 내 특정 소수집단을 대표하는 관료가 얼마나 차지하고 있는지를 의미하며, 이들의 존재만으로 관료의 대응성이라는 의미를 확보하고, 시민이나 다수집단의 관료에게 대표관료제의 개념을 이해시키고 행태에 영향을 주는 것을 의미한다. 즉, 소극적 대표성은 다소 관료에 대한 신뢰와 민주성을 의미하는 상징적 의미라고 볼 수 있다(Krislov & Rosenbloom, 1981; Atkins & Wilkins, 2013; Riccucci, Van Ryzin & Lavena, 2014).

반면, 적극적 대표성(active representation) 이란 소극적 대표성에서의 단순한 상징적 의미에서 벗어나서, 이들이 실제로 관련 이해관계자를 대변하는 의사결정과 행태를 나타내는지 보여주는 것에 초점을 맞춘다(Bradbury & Kellough, 2011). 따라서, 적극적 대표성에 대한 연구는 실증적으로 소극적 대표성, 즉 소수의 이해집단의 존재가 이들과 관련된 정책에 긍정적인 영향을 주는지의 여부에 대한 연구로 이루어지고 있으

며(Bradbury & Kellough, 2011; Hindera&Young, 1998), 더 나아가 관료 조직 내 다수집단에 속하는 관료가 소수집단의 관료로부터 영향을 받아서, 소수집단의 시민을 위한 정책을 집행하는 대표관료제의 파급효과에 대한 논의도 이루어졌다(Sowa&Selden, 2003).

이처럼 대표관료제와 관련된 연구는 소극적 대표성의 상징적 의미나, 소극적 대표성으로 인한 관료의 행태변화를 나타내는 적극적 대표성, 즉 대표관료제의 실질적인 효과에 대한 논의로 이어져왔으며, 공통적으로 대표관료제가 기대하는 민주성과 대응성의 의미를 포함하고 있다. 즉, 관료 조직 내 소수집단의 관료비율의 확보가 긍정적인 효과로 이어질 것이라는 가정과 전제가 내포되어 있다는 것이다(Krislov, 2012; Mosher, 1968). 그리고, 이는 관료가 민주적이라는 가정 하에, 특정 소수집단의 관료가 소수집단을 위해서 이들을 위한 정책 의사결정을 내리며(Krislov & Rosenbloom, 1981; Meier, 1975), 이러한 적극적 대표성의 결과로 조직에 긍정적인 효과가 나타난다(Atkins&Wilkins, 2013; Andrews&Miller, 2013; Meier&Nicholson-Crotty, 2006).

(1) 대표관료제의 가정

이와 같은 선행연구의 다소 낙관적인 흐름에서 대표관료제의 가정 자체에 대한 논란도 일부 제기되었다. 즉, 적극적 대표성의 결과보다는, 적극적 대표성이 어떤 경로로 나타나는지, 그 메커니즘에 집중하는 관점이다. 대표관료제에서 기대하는 효과가 나타나기 위해서 충족되어야 할 조건, 즉 소극적 대표성에서 적극적 대표성으로 이어지기 위한 가정은 1) 관료 자체가 충분한 재량권이 있어야 하고(Kelly, 2004), 이러한 재량권을 활용하여 2) 관료가 본인이 속한 소수집단을 대변한다는 본인 스스로의 가치관을 가지고 있어야 하며(Krislov & Rosenbloom, 1981), 3) 조직 사회화(organizational socialization) 에도 불구하고 그 가치관이 유지가 되어야 한다는 것이다. 두 번째 가정에 대해 이의를 제기한 Watkins-Hayes(2011) 의 인터뷰를 통한 연구에 의하면, 소수집단의 조

직원이 모두 같은 특성을 가진 것이 아니기 때문에, 그 소수집단 내에서 나타날 수 있는 이질성으로 인해 대표관료제에서 기대하는 긍정적인 효과가 오로지 나타나지 않을 수 있다고 주장한다.

대표관료제와 관련된 연구에서 3가지의 기본 가정 중 세 번째 가정인 조직사회화 과정은 공공조직에 입직하기 전, 자신의 출신배경으로 인해 사회에서 자연스럽게 형성되는 사회화 과정과, 공공조직에 입직한 후, 공공조직의 조직적 특성으로 인해 형성되는 사회화 과정으로 구분이 된다. 전자인 공공조직 입직 전 사회화 과정(preemployment socialization)에 대한 논의에 의하면 관료의 출신배경으로 인한 사회화 과정은, 대표관료제에서 주장하는 것처럼 반드시 동일하게 형성되지 않을 수 있으며, 정책 의사결정에 있어서 같은 특성을 가진 이해관계자들을 대표하는 행위로 반드시 나타나지 않을 수 있다는 점을 제기한다. 즉, 출신배경과 출신배경을 선호하는 사회화 간 관계에 대해 속단하기는 어렵다는 것이다 (Mosher, 1982).

입직 후 조직 사회화 과정(organizational socialization)은 관료가 공공조직에 속하면서 겪게 되는 일련의 과정으로 인해서 관료가 소속된 조직의 영향력과 상관없이 동일하게 관련 이해집단을 대변하는 행위를 유지하게 되는지, 혹은 사회화로 인해서 그 영향력이 달라지는지에 대한 여부에 대한 논의이다(Krislov&Rosenbloom, 1981; Meier, 1975; Bradbury & Kellough, 2008). 즉, 대표관료제 이론이 성립되기 위해서는 입직 전 사회화 뿐만 아니라 입직한 후 사회화 과정에 대한 전제가 유지되어야 한다는 것이다. 그럼에도 불구하고, 공공조직 내에서 나타나는 사회화과정과 대표관료제의 효과에 대한 논의는 부족한 편이다. 이에 본 연구는 입직 후 공공조직 내 관료가 겪는 사회화와, 이로 인해 나타날 수 있는 대표관료제의 효과가 어떻게 달라질 수 있는지에 초점을 맞추고자 한다.

이와 관련하여, 대표관료제와 조직사회화의 구체적인 논의는 다음과 같이 정리될 수 있다. 대표관료제가 작동하기 위해서는 조직원의 태도(attitude)와 가치(value) 이상의 요인이 필요하다. Meier&Nigro(1976)에 의하면 1) 관료의 사회적 출신(social origin), 그 사회적 출신에서 2) 경

험을 통한 사회화(socialization)의 과정, 그리고 그 사회화 과정에서 형성되는 3) 개인의 태도(attitude), 그리고 그 태도가 4) 행위(behavior)로 이어지며, 이 요소들은 모두 시간의 순서대로 상관관계가 있다는 가정하에 결론적으로 사회적 출신(social origin)이 그 사회적 출신을 대변하는 태도(attitude) 나 행위(behavior)로 이어지기 때문에 대표관료제가 성립되는 것이다. 그럼에도 불구하고 ‘사회적 출신’이라는 요인과 ‘태도 및 행위’라는 요인 간 관계가 유의미하게 밀접하게 관련이 되어있는지에 대해서는 여전히 논란이 존재한다. 그 가운데 경로에 있는 조직 내 사회화(socialization)라는 요인이 하나의 변인으로 교란효과로서 작용할 수 있기 때문이다. 즉, 관료가 공공조직에 입직한 이후, 조직 내에서 일어나는 현상에 따라서 관료의 특성이 기존 자신이 내재화 시켰던 사회적 출신과는 다르게 형성될 수 있으며, 이러한 사회화의 영향력이 기존 대표관료제에서 기대한바와 다른 방향으로 형성된다면 대표관료제가 성립될 수 없거나 그 영향력이 약해질 수 있기 때문이다.

조직 내 사회화를 대표관료제에 영향을 주는 주된 요인임을 주장한 것은 Kingsley(1944)의 논의에서 시작되었다. Kingsley(1944) 는 대표관료제가 잘 이루어지지 못했을 경우 나타나는 결과에 집중했으며, 조직 내 사회화 현상에 초점을 맞추었기 때문에 개인단위 보다는 사회집단에 주요 원인이 있다고 보았다. 본 연구에 의하면 자신이 속한 집단을 대변하는 대표성의 효과는, 의식이나 의도된 과정으로 인해 나타나는 것이 아니라, 관료가 속한 조직 내에서 형성된 계급(class) 이 형성한 관념에 따라서 행동을 한다고 주장한다.

이러한 관점을 이어받아, Akram(2017) 에 의하면 소극적 대표성이 적극적 대표성으로 발현됨에 있어서 조직 내 무의식적 편의(unconscious bias)로 인해서 특정 가치가 전달되는 과정, 의사결정, 그리고 행위가 공공조직에 영향을 미치며, 따라서 적극적 대표성의 효과가 반감될 수 있음을 성별 관점의 대표관료제와 관련하여 논의하고 있다.

또한, Carroll(2016) 의 연구에서는 관료가 속한 조직의 전문성이 높을수록 발생하는 조직 내에서의 사회화 과정과 개인의 직무욕구(career

ambition) 으로 인해서 기존의 대표관료제의 긍정적인 효과가 감소하거나 그 효과가 제대로 발휘될 수 없음을 실증분석을 통해 보여주고 있으며, 이는 소극적 대표성이 적극적 대표성으로 이어지는 기본 가정에 대해 의문을 제기하는 연구로 의미가 있다. 다만, Carroll(2016)의 연구에서는 교사를 대상으로 한 설문조사를 토대로 이들의 인식이 학교 성과, 즉 학생의 성적에 미치는 영향을 분석하고 있는데, 일반적인 공공조직에서 나타날 수 있는 가정에 대한 논의와는 차이가 있다는 한계가 있다. 또한 대표성의 개념은 크게 인종 대표성(ethnic representation) 과 성별 대표성(gender representation) 으로 논의가 되고 있는데, Hong(2016)에 의하면 인종대표성이 확보된 조직일수록 조직구성원으로 하여금 불합리한 관행에 도전하기 때문에, 조직의 청렴도에 긍정적인 영향을 주어, 최종적으로 조직 성과에 긍정적인 영향을 미치며, Choi&Hong&Lee(2018)에 의하면 성별대표성이 확보된 조직에서 높은 조직청렴도 보이며, 특히 여성리더가 있는 조직에서는 조직 청렴도가 더욱 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다.

이상 대표관료제와 관련된 사회화에 대한 주요 논의를 검토해봤을 때, 사회화와 관련된 논점은 적극적 대표성이 나타나는 요인으로, 관료가 자신의 출신 및 성장배경을 바탕으로 자발적으로(proactive bureaucracy) 의사결정을 하는지, 혹은 반대로 이들의 의지와 상관없이 조직에 의한 사회화의 영향력이 커서 자발적이지 않은 결정이 이루어지는지에 대한 논의이다.

따라서 본 연구에서는, 성별 관점에서의 대표성(gender representation) 을 통해 소극적 대표성이 적극적 대표성으로 발현되는 과정에서 나타날 수 있는 현상을 논의하고자 하며, 이를 국내, 즉 한국 공공조직의 문화적 및 제도적 맥락 속에서 나타나는 여성 공무원의 대표성에 대해 논의 및 실증 분석하고자 한다.

(2) 성별대표성(gender representation)에 대한 이론적 논의

우선, 성별 대표성(gender representation)에 대한 선행연구에 의하면 공공조직 내 여성인력을 채용할 경우, 여성관료의 정책적인 선호와 가치관이 자신이 사회 내에서 속한 여성집단과 일치하기 때문에, 이들을 대변하는 정책집행과 의사결정에 영향을 미치며, 따라서 이들의 자체적인 책임성으로 인해 정부가 정책을 수립하는 과정에 있어서 소외된 여성시민과 연계하고, 더 나아가 수요에 맞는 정책 및 서비스를 제공할 수 있기 때문에, 민주성을 증가시키는 효과가 성별 대표성에서 기대하는 궁극적인 목적이다. 이러한 목적과 여성 공무원의 확보가 공공조직에서 성과와 관련된 성과에 긍정적인 영향을 주거나, 관련 정책에 부합하는 효과가 나타나는지에 대한 여부는 기존 성별 대표성을 논하는 선행연구에서는 다소 다른 형태로 나타난다. 우선 긍정적인 영향을 주는 선행연구에서 Riccucci&Ryzin&Lavena(2014)에서는 경찰조직 내에서 여경의 대표성이 시민의 경찰에 대한 신뢰인식과 공정성 인식에 우호적인 영향을 미치게 되어 공공치안에 있어서 경찰과 시민이 함께 협력하는 긍정적인 형태가 나타나는 것으로 논의되고 있으며, 특히 가정폭력 신고 건에 대해서 여성경찰의 대표성에 따른 효과가 긍정적으로 나타났다. 또한 Andrews&Ashworth&Meier(2014)의 연구에서는 업무특성 상 여성보다는 남성위주의 업무가 많은 소방 조직에서 여성의 대표성이 확보되었을 경우, 조직의 성과에 어떤 영향이 나타나는지를 논의한다. 본 연구에서는 특히 화재로 인한 사상자와 같이 관료의 재량(discretion)과는 관계 없이 나타나는 조직의 성과와, 공공서비스 평가점수와 같은 성과지표를 비교함으로써, 대표관료제의 효과가 나타나는지에 대한 분석을 하였으며, 그 결과 공공서비스 평가점수와 같이 관료와 시민 간 상호작용을 나타내는 성과에 있어서는 여성 대표성이 긍정적으로 발현되는 것으로 나타났다.

또한, 조직 자체의 외부적 성과 이외에, 조직 내부적 변화에 미치는 효과를 본 Choi&Hong&Lee(2017)의 연구에서는 한국 중앙부처에서 여성관료의 대표성이 조직 내 청렴도에 긍정적인 영향을 주며, 특히 여성

관리자가 존재하는 경우, 그 긍정적인 효과가 더 크게 나타나는 것을 실증적으로 분석하여 보여준다. 이는 여성관리자의 역할이, 기존연구에서 주장하는 바와 같이 여성과 관련된 정책의 성과에도 긍정적인 영향을 미치지만, 정책을 집행하는 여성공무원의 행태에도 동기부여가 되는 효과를 부여한다는 점에서, 간접적으로 적극적 대표성에 긍정적인 영향을 준다는 것으로 해석할 수 있다. 국내 연구에 있어서도 중앙부처와 지방자치단체를 대상으로 여성 공무원 채용과 관련된 제도가 조직의 성과에 주는 긍정적인 효과를 인식조사를 통해 분석한 연구 또한 확인할 수 있다 (권경득, 2009; 왕태규, 2018; 진종순&문미경, 2018).

반면, 위와 같은 선행연구에 따르면 성별에 따른 대표성의 확보가 적극적 대표성으로 긍정적으로 발현되는 경우이지만, 이와는 다르게 부정적이거나 유의미한 효과가 나타나지 않는 등 다소 일관적이지 않은 효과로도 나타날 수 있다. 이는 앞서 논의한 바와 같이, 공공조직이 입소하기 전과 입소한 후의 사회화 과정에 의해서, 반드시 공무원 스스로의 의사결정이 자신의 출신과 사회적 배경을 동일하게 시민에 대한 대표성으로 이어지지 않을 수 있음을 주장하는 전통적인 논의(Mosher, 1982) 와 동시에, 이후 연구에선 국가 및 조직의 배경에 되는 제도 및 문화적 맥락에 따라서 적극적 대표성 본연의 효과가 온전히 드러나지 않을 수 있음을 논의하는 연구를 다수 확인할 수 있다. 우선 Park&Mwihambi(2021)의 연구에 따르면, 탄자니아에서 여성인력의 확보가 경제활동의 참여와 교육참여에 유의미한 영향을 주지 않지만, 빈곤을 감소에는 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났다. 이에 대한 설명으로 탄자니아에서 우선시되는 여성 빈곤을 감소에 대해서는 여성공무원의 행태가 유의미한 효과를 주지만, 경제활동 및 교육참여에 대해서는 일정비율 여성인력이 조직 내에서 확보 되었다하더라도, 이들이 여성시민을 위해서 충분한 역할을 하기 위한 의지가 조직에서 충분히 받아들여지지 않았거나, 혹은 시민입장에서 여성 고용에 대한 정책을 수용하는 정도가 낮다는 등의 이유로 인해서 적극적 대표성이 제대로 발현되지 않았음을 설명한다. 따라서 탄자

니아 공공조직 내 여성의 인권신장과 사회경제적 지위의 향상에 대한 기반이 우선시되어야 한다는 점이 본 연구에서 시사하는 바이며, 성별에 따른 대표관료제의 효과를 논의하기 위해서는, 여성 공무원의 양적인 논의와 동시에 국가 및 조직이 가진 고유의 문화 및 제도적 맥락을 함께 고려해야 된다는 점을 전달한다. 이와 비슷한 맥락으로 Beaman et al.(2012) 또한 인도의 한 지역을 배경으로 성별에 의한 대표성이 교육참여와 경제활동에 미치는 영향을 분석하였으며, 이 또한 맥락적 요인에 따라 성별에 의한 대표성이 다양한 형태로 나타날 수 있음을 자연실험을 통해 보여준다.

이와 같이 소극적 대표성과 적극적 대표성 간 관계에서 일관되지 않는 효과는 여성 대표성이 발현되기 위한 조건을 둘러싼 여러 맥락적 요인이 다양하게 개입이 되어 있기 때문이다. Groeneveld et al.(2015) 에 의하면, 조직의 맥락적 요인은 대표관료제의 효과나 한계에 대해 직접적인 영향을 줄 수 있고, 간접적으로는 대표관료제와 조직의 성과 간의 관계에 영향을 줄 수 있다. 또한, Connell(2007: 838) 에 의하면 공공조직 내 효율성을 향상시키기 위한 목적으로 시작된 신행정학(New Public Administration)의 일환으로 대표관료제를 통해 소수인종에 속하는 인력을 제도적으로 일정 비율 확보하였지만, 이러한 양적인 제도와 논의는 성별을 남성과 여성, 즉 생물학적으로 구분하는 것에만 그치고 있기 때문에, 대표관료제 본연의 효과를 논하기에는 한계가 있음을 주장한다. 예를 들어, 생물학적인 이유 이상으로 국방부와 같은 남성적 성격을 가진 조직의 고유한 특성, 혹은 조직 내에서도 직무특성에 따라서 성별에 따라 업무분장과 승진가능성이 달라지는 등 공공조직의 여러 요인과 성별이 복합적으로 작용하여 영향을 미칠 수 있기 때문에 공공조직에서 젠더(gender)의 효과는 이분법적으로 남성과 여성을 구분함으로써 나타나는 정적(static)인 개념이 아니라, 역동적인(dynamic) 개념임을 주장한다. 이와 같이 조직, 혹은 조직 내 단위에서도 성별과 조직의 맥락은 각기 다르게 나타나고 상호작용하기 때문에, 성별 대표성을 논의하기 위해서는 성별만을 기준으로 일반화하지 않고, 다양한 요인들을 고려한 연구가 필요하다.

또한, Bishu(2020)의 연구에서도 마찬가지로 성별에 따른 차이는 각 사회마다 다르게 구성되기 때문에, 여성의 역할은 복합적으로 사회적, 그리고 지리적 맥락에 의해 각기 다른 의미로 발현될 수 있음을 주장한다. 또한, 이러한 다른 맥락에 의해서 같은 대표관료제라도 조직의 성과에 미치는 영향이 다르게 나타날 수 있다는 점 또한 언급한다. 이와 같이 제도적 맥락에 대한 논의가 대표관료제가 조직에 미치는 영향에 큰 변인으로 작용할 수 있음에도 불구하고, 성별에 따른 대표관료제에 대한 기존 연구에서는 조직적, 그리고 제도적 영향에 대한 논의가 의외로 잘 이루어지고 있지 않다(Keiser et al., 2002). 따라서, 여성의 대표성에 대한 효과는 조직에 일관적으로 나타나는 것이 아니라, 환경에 따라 다르게 나타날 수 있기 때문에, 조직의 성과에 나타나는 효과 또한 다르게 나타날 수 있는 것이다.

이와 같이 대표관료제는 여러 맥락적 요인이 근본적으로 함께 논의되어야 함에도 불구하고, 기존의 연구에서는 대표관료제의 효과에 영향을 줄 수 있는 맥락적 요인을 통제변인을 통해 부수적으로 논의하는 것에만 그치고 있고, 이를 직접적으로 논의한 연구는 많지 않다(Andrews et al., 2013; Dolan, 2020).

여성공무원의 행태는 대표관료제에서 기대하는 역할에 따라 대표성과 형평성을 추구하는 행위로 이어질 수 있지만, 또 다른 한편으로는 조직의 맥락에 의해서, 특히 성-고정관념이 고착화되고 분리주의 및 보수주의 성격이 강하게 나타나는 공공조직의 문화로 인해 여성공무원이 공익이 아닌 개인의 이익을 위한 선택을 할 수 있으며, 이는 대표관료제에서 기대하는 역할수행을 저해하는 요인으로서 작용할 수 있다. 관료의 의사결정과 행태에 대해서 공익적 관점이 아닌, 개인의 이익을 극대화하는 주체의 관점에서 본 연구는 경제학에서의 합리적선택이론(rational choice theory), 공공선택이론(public choice theory) 등으로 정의되며, 다음과 같은 논의를 가지고 있다.

2. 합리적 선택이론(Rational Choice Theory) 관점에서의 관료²⁾

합리적 선택이론(Rational Choice Theory)은 본래 신고전경제학의 가정으로서, 한 개인은 자신의 이익과 효용을 극대화하는 방향(self-interest maximization)으로 행동하며, 이러한 행동은 시장의 보이지 않는 손에 의하여 사회 전체에 이익이 되는 행동으로 이어진다는 것을 의미한다. 개인을 단위로 한 합리적 선택이론이 정치학이나 행정학적 관점에서 봤을 때, 관료 또한 신고전경제학에서 말하는 개인으로서 자신의 이익을 추구하는 방향으로 행동하며, 공공조직에서 이들의 행위는 공공선을 추구하는 것이 아니라 결국 자신의 이익을 추구하기 위한 유인이다(Buchanan&Tullock, 1962; Tullock, 1965; Downs; 1967, Niskanen, 1971).

이러한 관료 개별의 의사결정이 모여서 집단적 의사결정(collective decision)이 형성되는데, 관료의 각기 다른 의사결정은 다음과 같은 논의를 통해 다양한 형태로 나타난다. 예컨대 Tullock(1965)에서는 관료는 조직 내에서 조직에서 우선시하는 목표보다는 자신의 경력발전의 일부로서 실적을 인정받기 위해서 자신의 상관에게 유리한 정보는 공개하고, 불리한 정보는 숨기는 행태를 보이며, 따라서 정보의 비대칭성 문제가 발생하여 책임성 확보에 어려움이 생길 수 있다.

한편, 철저하게 개인은 자신의 효용을 극대화하는 방향으로 행동한다는 Tullock(1965)의 주장에서 더 나아가, Downs(1967)는 관료 개인은 Tullock(1965)에서 주장하는 자신의 경력이나 권력 등 자신의 이익만을

2) 신경제학에서 파생된 개인의 합리적 선택이론을 행정학, 즉 관료의 행태에 적용하였을 때, 관료가 공익을 추구하는 행위를 과소평가한다는 등의 비판은 제기되었지만, 한편으로는 기존에는 공익을 추구한다는 가정에서 벗어나서 새로운 시각을 제공한다는 점에서, 행정학에서의 합리적 선택이론은 큰 기여를 한다. 이를 통해 관료제에 부여되는 권한을 조정하는 등의 제도적 장치를 통해 인사행정학 관점에서 정책적 시사점을 부여하기 때문이다. 특히, Ostrom(1998)은 관료 개인이 추구하는 효용의 의미를 조정하여, 관료가 공익을 추구하는 행위도 합리적으로 자신의 효용을 극대화하는 행위의 일종임을 주장한다. 그럼에도 불구하고, 본 연구에서는 관료의 합리적 선택을 협의의 관점, 즉 공익을 추구하지 않고 관료 자신의 사적 이익을 추구하고, 친사회적(prosocial) 행태와 반대되는 개념으로 정의하고 여성공무원의 행태를 논의하고자 한다.

추구하는 관료 뿐 아니라, 공익과 사익을 복합적으로 추구하는 개인도 있음을 주장한다. 관료의 행태에 따라 크게 5가지로 구분하였는데, 권력과 더 높은 지위를 위해서 새로운 역할을 창출하는 관료(Climbers), 조직 내에서 안정성을 추구하기 위해 새로운 역할은 기피하며, 기존의 역할을 유지하는 것에 초점을 맞추는 관료(Conservers)는 공익보다는 자신의 사적인 이익을 추구하는 관료의 형태이다. 나머지 3가지의 분류는 공익과 사익을 동시에 추구하는 형태인데, 특정 정책을 추구하는 관료(Zealots)가 있으며, 혹은 더 넓은 범위에서 공익을 실현하고자 하는 관료(Statesmen)도 존재한다. 공익을 추구하는 관료가 존재함에도 불구하고 Tullock(1965)는 장기적인 관점에서 관료는 결국 공익보다는 경력개발이나 조직에서의 안정성 등 자신의 이익을 추구하는 방향으로 회귀한다고 주장한다(Law of increasing conservatism).

Niskanen(1971)에서는 관료 개인의 합리적인 행위가 어떻게 나타나는지에 대한 논의를 하며, 관료는 공공조직의 전체 예산 증대를 위해 힘을 쓰는 것이 아니라, 결국 자신의 재량에 속한 예산만을 극대화하는 방향으로 효용을 극대화하는 행위가 나타난다고 주장한다. 이러한 주장을 종합했을 때, 공공서비스 생산에 있어서 결국 관료의 행위는 전적으로 공익을 추구하는 것이 아니라, 관료 자신의 이익을 추구하는 의사결정 또한 동반되기 때문에 공공서비스의 비용과 효율성에 있어서 의문이 제기되어, 관료제와 중심화를 줄이고, 경쟁을 강화시키자는 규범적 결론이 도출되기도 하였다.

이러한 관료를 대상으로 한 합리적 선택이론에 대한 이론적 논의를 종합하자면, 공공조직의 특성상 공익을 추구하는 것도 개인의 효용을 극대화하는 행위로 인정하는 논의가 이루어지고 있지만, 여전히 개인의 사적인 이익추구는 관료의 의사결정에 있어서 피해 나갈 수 없는 요인임을 보여주기도 한다.

본 연구에서 논의되고 있는 여성공무원이 대표성을 추구하는 행위에 있어서 또 다른 한편 반대로 나타날 수 있는 개인의 합리적 의사결정, 즉 개인이 스스로 자신의 효용을 극대화하려는 행위에 대한 고려를 함께

해야한다. 예를 들어 앞서 Downs(1967)에서 관료를 구분한바와 같이, 여성공무원은 Zealots 와 같이 특정 정책, 즉 대표관료제의 이론에 따라 사회의 소수집단인 여성과 관련된 정책에 대한 의사결정을 하고 집행하는 행위를 할 수 있지만, 또 다른 한편으로는 여성공무원이 특히 관리자급인 경우 Climbers 와 같이 권력과 더 높은 지위를 얻기 위해서 과정중심의 성과인 대표관료제의 행위 보다는, 조직에서 추구하는 가치, 예컨대 가시적인 성과나 조직에서 중점을 두고 있는 목표에 집중하는 행위가 나타날 수 있다. 혹은 일반적인 Conservers 로서 특정 정책이나 권력을 추구하지 않고 조직 내에서 현위치를 유지하려는 행태의 관료도 다수 존재할 것이다. 이처럼 여성공무원은 의사결정에 있어서 각기 다른 5가지의 관료유형으로 나타날 수 있으며, 이를 좌우하는 요인을 본 연구에서는 한국적 맥락과 관련 이론을 바탕으로 논의하고자 한다. 특히 한국에서의 여성공무원은 공공조직의 위계화된 문화적 요인 뿐 아니라, 관리자 집단 내에서 특히 나타나는 다수집단으로서의 남성공무원과 관리자의 행태에 영향을 받을 수 있으며, 이는 이들의 공익과 대표성을 추구하는 행위에 방해요소로서 작동할 수 있다.

3. 한국적 맥락에서의 성별 대표성(gender representation)

본 연구에서 중심이 되는 주체인 공공조직 내 여성공무원의 행태를 논의하기 위해서는 여성공무원의 인식을 이들이 한국에서 접하는 현실을 기반으로 맥락적으로 이해하는 것이 중요하다.

이를 대표관료제에 대입하자면, 관료 개인 스스로의 재량권과 이를 기반으로 한 의사결정이 대표관료제가 성립되기 위한 조건이라면, 여성공무원이 얼마나 재량권을 발휘하여 의사결정을 내리고, 최종적으로 적극적 대표성의 효과가 발현될 수 있는지에 대한 논의는 한국의 공공조직이라는 맥락 속에서 논의되어야 한다는 것이다. 이를 통해서, 앞서 검토한 바와 같이 맥락적 요인에 대한 고려가 부재한 기존의 대표관료제 관련 선행연구가 가진 한계와 최근 연구동향에 본 연구가 한국적 맥락에서

의 성별 대표성의 논의에 기여할 수 있다는 점에서 의미를 갖는다.

원숙연(2015)의 연구에 의하면 이러한 맥락적 이해를 국가 간 비교를 통해 거시적 차원, 즉 국가의 문화적 요인으로 구분하여 파악할 수 있으며, 이는 여성공무원의 행태에 각기 다른 영향을 준다. 특히, 거시적 차원에서 나타나는 국가의 문화적 요인은 정부 조직 문화에서 여성공무원에 대한 친화성, 즉 여성공무원에 대해서 어떤 인식을 가지고 있는지에 영향을 주기 때문에, 한국적 맥락에서 여성 공무원이 소수집단, 즉 여성집단을 위해 대표성을 띄는 의사결정 및 행위를 하는지를 파악하기 위해서는 국가와 조직의 문화적 요인에 대한 논의와 분석이 선행되어야 한다.

우선 거시적 차원에서의 접근은, 한 국가 내에서 여성의 노동시장의 참여에 대한 사회적 인식을 국가별로 비교함으로써 파악할 수 있다. 다른 국가와 비교했을 때 한국이 여성의 노동시장 참여에 대해 가지는 특징은 일과 가정의 영역에 있어서 성별의 구분이 명확하다는 것이다. 즉, 일은 남성의 영역으로, 그리고 가정은 여성의 영역으로의 구분이 비교적 확실하기 때문에, 조직 뿐 아니라 여성 또한 여성의 경제 및 정치활동 참여에 대해서는 인식이 보수적인 것으로 나타났다. 이러한 보수적인 인식이 강할수록 성-고정관념이 크다고 표현되는데, 이를 나타내는 지표로서 직업이나 교육에 대한 기회제공에서는 남성이나 여성 상관없이 인식이 동등한 반면, 기업의 경영인(CEO) 나 여성정치인에 대한 인식에 있어서는 다른 국가에 비해 한국에서는 남성을 선호하는 것으로 나타났다. 즉, 성-고정관념에 교육과 일자리 기회제공에서는 낮지만, 정치 및 경제적 노동참여에 대해서는 높게 나타난다는 것이다.³⁾

3) 이를 나타내는 지표로서는 기업의 CEO 나 정치인에 있어서 여성과 남성의 적합도에 대해서는 다른 국가에 비해 한국은 명확하게 남성을 선호하는 성-고정관념이 비교적 강하게 나타나고 있으며, 직업이나 교육에 대한 기회제공에 있어서는 성-고정관념이 강하게 나타나지 않는 형태로 나타났다. 또한 가족에 대한 여성의 역할을 나타내는 지표에 있어서는 여성의 역할이 강하게 나타났으며, 이 또한 가정의 영역을 여성의 역할로 구분 짓는 성-고정관념 역할이 강하게 나타난다.

이러한 성-고정관념에 대한 차이는 여성의 노동시장 참여에 대한 조직에서의 인식에 영향을 미치게 된다. 여성의 노동시장 참여에 대한 ‘현실’과 ‘사회적인 인식’을 구분할 때, 현실은 여성이 노동시장에 참여할 의지와 기회가 높아지고 있으며, 사회적이나 정책적으로도 다양한 기회를 통해 참여가 장려되고 있는 한편, 여성의 노동시장 참여에 대한 사회적 인식은 여전히 여성의 주된 역할이 일 보다는 가정에 초점이 맞춰진다. 사회적 인식을 국가별로 비교한 연구에 따르면 여성의 일에 대한 인식은 우리나라의 경우 보수적인 편에 속한다. 남성부양자 이데올로기에 의해서, 인식은 가정은 여성의 영역, 일은 남성의 영역으로 구분되는 가족주의의 인식이 강한 한편, 현실에서는 여성이 일로의 진입이 증가하고 있으며 적극적으로 장려되는 아이러니한 현상이 나타나는 것이다. 이는 원숙연(2015)의 연구에서 나타나는데, 대학교육에 대해서는 여성의 참여에 대해 전연령에서 적극적으로 긍정적인 인식이 있는 것으로 나타나지만, 여성의 정치적 참여나, 기업의 CEO 에 대한 역할, 그리고 가정에서의 여성에 역할에 대한 인식은 보수적으로 나타난다.⁴⁾

따라서, 변화가 비교적 작고 규범적 인식이 강한 공공조직에서는 사회적 인식에 의해 여성공무원의 참여에 대해 보수적이며, 일과 가정의 역할에 대한 높은 분리주의로 인해서 여성공무원에 대한 친화성이 낮게 나타난다. 따라서, 대표관료제, 특히 적극적 대표성이 발현되기 위한 조건인 관료의 재량권(discretion) 확보에 있어서도, 한국의 공공조직 특성이 여성공무원 개인이 합리적으로 내리는 의사결정과 행태에 영향을 미칠 수 있다는 것이다.

4) 정치영역에서 교육부문까지 일(work)에 대한 성-고정관념 인식을 국가별로 World Value Survey(세계가치조사)에서 일부 문항이 활용되었으며, 기업활동부문에서는 ‘기업의 CEO는 남성이 여성보다 더 적합하다’, 정치활동에서는 ‘여성보다 남성이 정치 지도자로서 더 적합하다’, 노동시장참여 부문에서는 남성이 여성보다 직업을 가질 기회가 더 많아야 한다’, 대학교육에서는 대학교육은 여자보다 남자에게 더 중요하다.’의 문항으로 측정되었다.

공공조직 내에서 성-고정관념 인식과 보수주의적 문화에서 성별 대표성(gender representation)의 효과가 부정적으로 나타나는 현상에 대해 적용할 수 있는 이론적 논의는 다음과 같이 정리될 수 있다. 우선 첫째로, 사회집단화이론(social categorization theory)에 따르면 같은 특성을 가진 사람으로 구성된 집단이 형성될 경우, 다른 특성을 가진 집단과 융합할 때 소통이 감소하거나, 성별이라는 고정관념 때문에 역할에 대한 기대가 편향적으로 발생하거나, 조직원 간 특성의 차이로 인해 응집력이 떨어져서 조직원 간 갈등이 심화되는 현상 등과 같이 부정적인 현상이 나타난다(Kravitz, 2003; Chatman & Flynn, 2001).

이와 같은 사회집단화이론은 성별다양성과 관련된 연구에서 성비와 조직의 성과 간 관계를 좌우하는 근거이론 중 하나이다. 성별다양성의 순효과를 주장하는 논의에 따르면, 다양성의 긍정적인 효과는 소수집단인 여성의 비율과 다수집단인 남성의 비율이 균형을 찾을 때, 협력과 융합을 통한 시너지효과가 나타나며, 최종적으로 조직의 성과에 긍정적인 영향을 주며, 특히 성별다양성의 경우 여성의 섬세함, 창의성, 등을 통해 조직의 성과가 긍정적, 윤리적, 혁신적으로 나타날 수 있다. 하지만 사회집단화이론의 관점에서 조직 내 성별다양성은 소수집단이 유입되는 과정에서 다수집단과의 갈등이 발생할 경우 오히려 갈등(creative conflict)이 발생하며, 총체적인 조직의 성과에는 오히려 부정적인 영향을 주기도 한다(Rothman&Lipset&Nevitte, 2003).

이와 관련된 연구에 의하면, 국내 공공조직에서 여성의 비율이 상대적으로 높은 조직에서는 조직의 성과와 부(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타났으며(권경득, 2009), 과학기술 연구개발(R&D)분야에서의 성별 다양성이 조직의 창의성에 미치는 영향은 유의미한 결과가 나오지 않고, 정보다양성인 학력수준, 전공분야, 업무경험의 다양성이 오히려 팀 창의성에 긍정적 영향을 준다(이준호, 2008). 민간조직에서는 여성관리자비율과 고위관리자 비율이 기업의 성과와 유의미하지 않은 결과나 일부 부정적인 결과가 도출되며(Shrader&Blackburn&Iles, 1997), 이사회에서의 성별다양성은 구성원의 이질성 때문에 오히려 의사결정과정에 있어서 각기

다른 비판적 의견 때문에 갈등을 겪어 시간효율성 측면에서 조직의 성과에 부정적인 영향을 주기도 한다(Earley&Mosakowski, 2000).

두 번째로, 성별 간 위험회피성향(risk aversion level) 간 차이가 원인이 되기도 한다. 여성직원 및 의사결정을 하는 여성임원은 미래에 발생할 수 있는 위험성에 대해 보수적이며 투자와 같이 재무적인 결정에 있어서도 위험을 수반하는 결정을 내리는 경향이 적게 나타나기도 한다(Sila&Gonzalez&Hagendorff, 2016). 이러한 여성의 보수적인 태도와 의사결정방식은 변화하는 환경 속에서 균형을 유지함과 동시에 안정적으로 조직을 운영할 수 있기 때문에 긍정적이지만, 반대로 성별에 따른 위험회피성향의 차이에 의하면, 여성은 남성보다 위험을 회피하려는 성향이 상대적으로 크게 나타나기 때문에, 변동성이 큰 환경적 요인이 작동할 경우 오히려 여성의 보수적인 성향이 단점으로 나타날 수 있다.

마지막으로, 가시성(visibility) 와 역할 부정합성(role incompatibility)가 원인이 될 수 있다. 남성이 상대적으로 많은 집단에서의 여성공무원은 높은 가시성과 역할 부정합성을 경험하게 된다. 높은 가시성은, 토크니즘의 상황, 즉 상대적으로 남성의 비율이 많은 집단에 있을 때, 여성의 존재나 행위가 과대해석되는 현상을 의미하며, 역할 부정합성은 기존의 여성과 관련된 정체성과 리더로서의 정체성이 다르게 나타나는 경우, 그 집단 내 구성원과는 갈등이 발생할 수 있는 현상을 의미한다. 이와 관련하여 김주섭(2020)에 의하면 여성대표성이 공기업의 매출액과 같은 재무적 성과와 노동생산성, 조직의 청렴성과 같은 비재무적 성과에 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 나타났으며, 이는 앞서 이루어진 낙관적인 공공부문 성별다양성의 효과와는 다르게 여러 현실적인 요인으로 인해 유의미하지 않는 효과가 나타날 수 있음을 보여주는 연구이다.

위와 같이 조직 내 갈등에 원인이 되는 요인을 공공조직에서 여성공무원이 대표성과 형평성을 추구하는 행위에 적용해보자면, 다수의 남성 집단 내 여성 공무원은 오히려 소신대로 의사결정을 내리기 보다는 조직에서 기대하는 바에 그대로 순응하거나 기존의 조직 내에서 운영해온 행태를 그대로 유지하는 Downs(1967)에서의 특정정책을 수행하는

Zealots나 광범위하게 정책의 목표를 달성하기 위해 공익을 우선시하는 Statesmen 보다는 조직 내에서 자신의 위치와 역할을 안정적으로 유지하기 위해서 새로운 역할을 피하고 보수적인 행태를 유지하는 Conservers 으로서의 행태가 나타날 수 있다.

즉, 여성공무원이 하는 의사결정에 있어서 주체적으로 책임성을 확보하는지의 여부를 이론적으로, 그리고 방법론적으로 논의하는 것은 현시점에서 대표관료제를 활성화시킬 수 있는 방안을 고민하고, 향후 정책적 시사점을 제공할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 또한, 기존의 연구에서는 대표관료제의 효과, 특히 성별 대표성에 대해서는 조직의 성과에 미치는 영향이 다소 일관적이지 않게 나타남에도 불구하고 대표성에 따른 조직의 성과에만 집중하여 대표관료제에 대해 일반화시키는 한계가 존재한다.

본 연구는 공공조직 내 여성공무원의 대표성이 여성과 관련된 정책의 효과로 발현됨에 있어서 ‘어떻게(how)’ 발현되는지를 논의 및 실증적으로 분석함으로써, 그동안의 선행연구에서 상이하게 도출되었던 결과로 인해 모호했던 적극적 대표성의 효과의 논의에 대해 이론적, 그리고 방법론적으로 기여하고자 한다. 또한, 조직 내부와 외부의 맥락적 요인을 고려한 이론적 논의와 동시에, 이러한 한국의 맥락 속에서 실제로 소수 집단을 위한 특정정책을 선호하는 현상, 즉 적극적 대표성이 나타나는지를 매개모형을 통해 분석한다는 점에서 의미가 있다.

이러한 논의는 그동안 다뤄지지 않아 블랙박스로만 여겨졌던 공공조직의 성별다양성과 성과 간 관계 가운데에 위치한 경로를 분석함으로써, 이제껏 대표관료제의 기대효과를 위해 채용제도에 대한 논의에만 머물러 있던 점에서 벗어나, 그 외의 정책실행에 필요한 폭넓은 정책적 함의를 제공할 수 있다.

4. 적극적 대표성의 측정

대표관료제의 메커니즘에 대한 분석을 위해서는 최종적인 성과가 나타나기 이전단계, 즉 과정중심의 효과 측정이 필요하다. 대표관료제의 효과에 대해 논의한 선행연구를 종합해봤을 때, 효과를 측정하기 위해 활용된 개념은 다음과 같다.

(1) 관료조직 내 소수집단이 차지하는 비율이나, 그 소수집단 내에서도 관리직의 비율의 변화로서 적극적 대표성의 효과를 보여주는 연구가 있으며(Jamila&Dangalb, 2009), (2) 정책 프로그램의 효과성에 대해 나타난 연구는 관료의 대표성 비율이 성과에 미치는 영향에 대해서는 정책 프로그램의 효과성을 통해 그 성과를 측정한 연구가 있으며, 주로 교육, 사회서비스, EEO, 그리고 보건분야에서 이루어졌다. 특히, 소극적 대표성과 적극적 대표성 간 관계에 대한 연구는 주로 교육분야에서 이루어진 만큼 학교 내 교사의 구성과 학생의 성적 간 관계에 대한 논의(Meier&Bohte, 2001)가 대표적이다. 또한 (3) 불평등의 감소효과로서 적극적 대표성의 효과를 측정한 연구는 주로 부동산 정책, 교육정책, 법 관련 정책에서 이루어졌으며, 이들의 정책효과가 사회 구성원 간 불평등을 해소하는 긍정적인 역할로 나타나는지에 대한 연구 또한 찾아볼 수 있다. 앞서 언급한 요인은 주로 최종적 결과에 대한 변수인 반면, 의사결정이나 과정과 연관된 개념은 (4) 특정정책의 선호(policy priority)에 대한 연구이다.

특정정책의 선호(policy priority)와 관련하여, 여성관료가 많은 집단 내에서 여성관련 정책에 초점을 맞추는 경향이 높음을 논의한 연구(Kelly&Newman, 2001)와 Meier&Nigro(1976)에서는 환경, 보건, 교육, 소수집단 등 여러 정책분야 중에서 관료의 인구통계적 특성에 따라 정책 선호도가 어떻게 바뀌는지를 실증적으로 분석하였으며, Dolan(2002)에서는 미국에서 고위공직을 맡고 있는 관료가 시민의 이해관계를 가장 잘 대변하는 정책을 집행하였다는 논의를 하고 있다. 이들의 연구는 모두 공통적으로 소극적 대표, 즉 기계적 대표성이 실제 시민들에게 반영되는

방향으로 효과를 주는지에 대한 논의, 즉 적극적 대표성을 다방면으로 논의 및 분석하고 있다.

특정정책의 선호(policy priority)를 제외하고는 모두 공통적으로 정책 효과 및 성과로서 대표관료제의 성과를 측정하고 있다. 하지만, 이러한 논의들에서 나타나는 정책의 효과는 간접적 효과, 즉 대표관료제의 효과 이외에도 일련의 과정을 거쳐서 나타나는 최종적인 결과값을 보여준다는 점에서 대표관료제의 직접적인 효과와 연결시키기 어렵다는 한계가 발생한다. 따라서 본 연구에서는 특정정책의 선호(policy priority)를 활용하여 대표관료제의 보다 직접적인 효과에 대해 논의하고 실증적으로 분석하고자 하며, 매개효과의 역할로서, 의사결정과정이나 태도를 통해 실제로 나타나는지에 초점을 맞추고자 한다.

제 2 절 성인지예산제도에 대한 논의

1. 지자체 성과기반예산과 성인지예산제도

공공부문에서 성과관리의 역할은, 외부적으로는 관료의 체계적인 성과평가 방식을 활용하여 정확한 정보를 공개함으로써 국민에 대한 책임성을 확보하기 위함이고, 내부적으로는 이를 통해 관료 스스로가 주체적으로 행정수요에 대한 대응성과 책임성을 실현시킬 수 있도록 동기부여를 하는 목적을 가지고 있다.

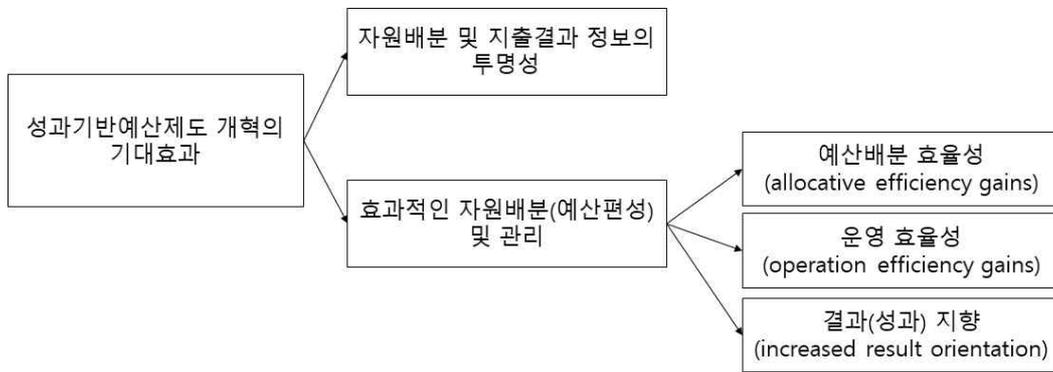
성과관리를 도입하기 전의 관료제 조직에서는 과도한 형식주의와 절차주의로 책임성을 확보하였지만, 이는 조직의 경직성과 비효율성, 그리고 낮은 성과를 야기시키면서 문제가 되었다. 또한, 주인(국민)과 대리인(관료)의 관계에서 관료가 독립적으로 정책을 집행하는 과정에서 전문성과 지식에 대한 비대칭성으로 인해 관료의 재량이 악용될 수 있다. 이러한 문제의식에 입각하여 신공공관리론(NPM; New Public Management)을 시작으로 시장중심의 체제에 대한 필요성이 강조되었다.

신공공관리론(NPM)에 의하면 기존에 존재하는 내부적 규제를 없애고, 계약 및 성과관리를 통해 인센티브 구조를 만들어서 관료가 자발적으로 책임성을 확보할 수 있게끔 한다는 것이 시장책임성의 핵심이다. 즉, 이들이 자신의 이익을 극대화하는 행위(self-maximizing behavior)를 최소화하고 스스로의 내적책임성을 확보하기 위한 대안 중 하나로 관료와 국민(의회) 간 계약관계를 기반으로 관료의 결과중심의 성과를 관리하고 인센티브를 부여하여, 관료의 도덕적해이나 역선택을 해소할 수 있는 것이다. 또한, 기존 관료제에서는 관료가 상급자의 지시나 조직의 규정을 준수하여 책임성을 확보하였다면, 신공공관리론(NPM)에서의 책임성은 국민과의 계약을 통한 법적 책임성과, 국민이 가진 다양한 수요에 대응하는 정치적 책임성을 핵심으로 한다.

성과관리는 관료의 행위를 통제하여 자발적으로 책임성을 확보할 수 있는 기능 뿐 아니라, 이들이 활용하고자 하는 자원, 즉 예산편성에 있어

서 중요한 역할을 수행한다. 즉, 성과정보는 예산 뿐 아니라 부서 및 개인단위에서의 소통과 이해, 혹은 정치적 적용 등 다양하게 적용되지만, 정부부문에서는 예산과정에 적용하는 것이 기능적인 측면에서는 가장 중요한 역할을 한다(임성일&이효, 2015). 이 때문에, 성과기반예산(performance-based budgeting: PBB)은 1990년대 이후 나타난 정부 재정개혁 중 하나이며, 정부지출과 관련 정보에 대한 투명성을 확보하고, 그 과정에서 유권자와 의회가 관료가 예산과 관련한 각종 행위를 함에 있어서 책임성을 자체적으로 확보할 수 있도록 감독하는 기능을 향상시키는 것을 목표로 한다(Maarten de Jong, 2013).

< 그림 1 > 성과기반예산제도(performance-based budgeting)의 기대효과



자료출처: 임성일&이효(2015), Maarten de Jong 외(OECD, 2013)

넓은 의미에서의 성과예산(performance budgeting)을 예산의사결정 과정에 성과정보를 연계시키는 예산접근방식으로 정의되고 있다(NASBO, 2013). 성과예산은 광의의 의미로서 정부가 주어진 재정자금을 어떻게 쓸건지에 대한 계획을 투명하게 정보로 공개하는 것을 의미하며, 협의의 의미로는 예산편성이 오로지 성과정보에 의해서만 연계되어 결정되는 것을 의미한다. 즉, 성과예산제도를 운영하는 국가들은 광의의 의미로는 성과예산체제를 따르고 있지만, 협의의 의미로는 성과예산제도의 정의에 부합하는 국가는 거의 없다고 볼 수 있다(Schick, 2003).

이와 비슷하게 OECD에서는 성과예산을 다음과 같이 구분하고 있는데, (1) 보고형 성과예산(presentational performance budgeting)에서는

광의의 성과예산과 같이 성과정보를 투명하게 공개하는 것에만 목적을 두고 있으며, 예산편성과 같이 자원배분의 의사결정에 활용되지는 않는다. (2) 성과정보예산(performance-informed budgeting)은 보고형 성과예산보다는 성과정보가 자원배분의 의사결정에 영향을 주는 요인 중 일부로 작용하는 예산체제를 의미하며, 마지막으로 (3) 직접성과예산(direct performance budgeting)에서는 자원배분의 의사결정이 오로지 성과정보에 의해서만 결정이 되는 체제를 의미한다.

우리나라 지방자치제도가 도입되고 지방재정의 규모는 증가하였지만, 지방재정난과 운영에 있어서 효율성 및 효과성의 문제가 제기됨에 따라 대안으로서 여러 재정혁신 사례가 등장하였다. 재정혁신 사례 중 지방재정의 비효율성을 해소하기 위한 제도로 사업예산제도의 성과를 높이기 위해 2016회계연도를 시작으로 지방재정법을 근거로 성과예산제도가 도입되었다.

특히, 성과예산제도는 성과목표를 설정하고, 달성여부를 파악하는 과정을 통해 성과정보(performance information)를 생성하고, 이를 바탕으로 차년도 예산편성에 반영하여 예산효율성을 달성하고자 하는 제도로서, 기존의 정보공개만을 목적으로 하는 보고형 성과예산(presentational performance budgeting)에서 더 나아가 성과정보예산(performance-informed budgeting)에 가까워지는 제도이다. 또한, 성과정보를 통해 자원을 효율적으로 배분하는 것을 목적으로 하기 때문에 성과정보는 예산의 투입(input) 보다는 예산을 투입한 후의 성과(output, outcome)를 활용하는 제도이다.

그럼에도 불구하고, 제기되는 문제점은 지자체의 성과관리와 사업예산제도의 체계적인 연계가 부족하다는 점이다. 이에 대한 문제점을 제기하고 성과관리와 사업예산제도를 연계하는 체제를 강화해야함을 주장하는 연구(임성일&이효, 2015), 우리나라 중앙부처의 재정사업 자율평가제도와 성과주의 예산제도의 낮은 연계성을 주장하는 연구(배인명, 2011), 성과정보가 실질적으로 프로그램예산체계 내 예산에 반영되지 못하는 문제점을 지적하는 연구(박노욱, 2008) 등은 성과관리와 이에 따라 생산되

는 성과정보가 예산과정에 어느정도 적용되는지, 그리고 이에 따라서 지방자치단체의 재정투명성과 책임성을 어느정도 확보하는지를 논의하며, 연계성을 강화시켜주는 장치와 수단의 부재로 문제점을 지적하고 있다(임성일&이효, 2015).

성인지예산제도는 중앙정부에서는 2010년부터, 지방정부에서는 2013년부터 도입된 제도로서, 성과목표를 예산편성과정에서 성인지예산서를 작성하여 설정하고, 달성여부를 결산서를 통해 작성하는 과정을 통한다는 점에서 성과관리와 예산과정에 맞닿아있으며, 따라서 성과예산제도와 비슷한 기능을 가지고 있다.

이와 더불어, 성과예산제도와는 다르게 성인지예산제도는 각 사업의 자원배분(예산편성)에 있어서 성별 간 배분의 차이가 크다는 문제점을 해소한다는 점에서, 예산과정에서의 형평성을 확보한다는 점에서 의미가 있다. 즉, 성과예산제도와 다르게 성인지예산제도는 기존의 예산편성에 있어서 간접적으로 성별 간 격차를 유발할 수 있는 사회문제를 성별영향평가를 통해 파악하고, 이에 대한 자원배분을 재분배한다는 점에서 형평성을 달성하고, 이를 투명하게 예산서와 결산서를 통해 공개하는 기능을 가지기 때문이다. 또한, 결산서상에서는 다른 결산서와 다르게 사업의 성과, 결과에 대한 원인, 그리고 향후 개선사항 등 다양한 정보를 가지고 있다는 점에서 차후 예산편성으로의 환류(feedback) 기능에 유리하다는 점에서 성과기반 예산제도에 가까운 제도라 할 수 있다(김수범 외, 2014).

특히, 예산편성에서의 목표설정과, 결산과정에서 설정한 목표를 점검하는 장치가 남녀 마련되어 있다는 점에서 성과관리 예산제도와 다르게 성인지예산제도는 성과목표설정과 점검을 통한 성과관리가 가능하다는 점 뿐만 아니라 형평성과 예산의 투명성을 확보할 수 있다는 점에서 앞서 논의한 성과왜곡현상을 완화시키는 기능을 기대할 수 있는 제도이다(박수범 &김희경&권도연, 2016). 이와 관련한 내용은 다음의 표와 같이 기획재정부에서 제공하는 성인지예산서 작성 세부지침에서도 확인할 수 있다.

< 표 1 > 성인지예산서 작성 방향 및 방법에 대한 작성지침

연도	변경 및 추가된 세부지침
‘13년도	- 해당연도 성과목표(지표)의 산출근거 작성 안내
‘14년도	- 성평등 목표의 실행방법을 하위수준에서 기술하도록 안내 - 성별 분리없이 전체만 작성하던 여성정책기본계획 추진사업 을 성별을 분리하여 수혜분석 작성
‘15년도	- 성과목표 설정 및 성과목표 산출근거 작성 시 성인지결산서 평가결과를 반영하여 작성 제시 - 성인지예산서 작성 교육 참여에 대한 행정사항 안내
‘16년도	- 성과목표 산출근거 작성 시 성별영향분석평가 결과를 반영하여 작성 제시
‘17년도	- 성과목표 설정 시 제1차 양성평등정책기본계획 추진사업의 경우 전년도 시행계획 상 성과목표 활용 안내
‘18년도	- 성인지예산작성 시 전문기관의 컨설팅 활용에 대한 행정사항 안내
‘19년도	- 성평등 목표 작성 시 제2차 양성평등정책기본계획 상의 부처별 성평등 실행 목표 참고 안내 - 성과목표 설정 및 설정 근거 제시 시 변경된 대상사업 분류 에 맞게 작성하도록 제시
‘20년도	- 성별수혜분석의 분석결과 추가 작성 안내 - 성과목표 설정 근거 제시 시 측정산식 및 측정방법 등을 구체적으로 제시

1. 출처: 기획재정부 및 보고서
2. 성인지예산서 작성 방향 및 방법 항목에 매년 추가되는 새로운 세부지침
을 정리함

예를 들어, 2015년도 예산안 세부지침에서는 ‘성과목표 설정 및 성과
목표 산출근거 작성 시, 성인지결산서 평가결과를 반영하여 작성 제시’,
2016년도 예산안 세부지침에서는 ‘성과목표 산출근거 작성 시 성별영향
분석평가 결과를 반영하여 작성 제시’를 제시하여 과거년도 성과정보를
반영할 수 있도록 가이드라인을 제시하고 있으며, 2013년도와 2020년도
예산안 세부지침에서는 ‘성과목표 설정 근거 제시 시 해당연도 성과목표

(지표)의 산출근거 작성 안내’와 ‘성과목표 설정 근거 제시 시 측정산식 및 측정방법 등을 구체적으로 제시’를 통해 예산서 작성 시 목표설정에 있어서 구체적으로 실현가능한 목표를 설정할 수 있도록 방향이 제시되어 있다. 따라서, 성인지예산서의 작성을 통해 지자체 사업관리자 및 성인지예산담당자는 각 사업별로 예산서를 작성하는 과정에서 자발적으로 사업단위별로 성과목표를 설정하고 이를 객관적으로 측정하려는 시도를 통해 이론적으로 성과기반예산(performance-based budgeting)에서 궁극적인 기대효과에 가까워질 수 있는 체계를 갖추었다고 볼 수 있다.

또한, 매년 예산서 뿐 아니라 결산서에는 의무적으로 남녀 간 자원배분의 형평성을 고려한 예산편성에 따른 집행실적, 성평등 효과분석 및 평가 내용을 작성하여 정보를 공개한다는 점에서 투명성을 확보하는 제도이기도 하다. 성인지결산서는 국가재정법 제 57조에 따라, 여성과 남성에게 동등하게 자원이 배분되어서 수혜를 받았는지, 그리고 이에 따른 방향으로 예산을 집행하였는지를 작성하며, 따라서 집행실적과 성평등 효과분석, 그리고 평가 항목이 포함된다. 이를 통해서 얻고자 하는 기대효과는 성인지예산사업에 해당되는 사업이 성별 간 격차를 유발하는 요인과 관련하여 예산이 집행되었는지를 확인하고, 이에 따른 평가결과를 향후 차년도 성인지예산서에 반영하기 위한 목적을 가지고 있다(기획재정부 외, 2018b).

예를 들어, 2014회계연도 결산서 중 보건복지부의 ‘의료급여경상보조-의료급여관리사’ 사업이나, 여성가족부의 ‘가족문화조성사업-가족친화기업 인증사업’은 사업의 목적과 형평성을 고려한 목표를 설정하고, 이에 따라서 적합한 목표치를 지속적으로 설정하는 과정을 통해 성과관리가 원활하게 이루어지고 있는 사례다. 특히, 보건복지부 사례에서는 성과목표를 ‘여성의로급여사례관리사 채용비율’로 잡았는데, 채용비율이 어느정도의 수준을 도달했다는 점, 그리고 고용안정성을 위해서는 채용비율보다는 계약직의 정규직으로의 전환이 더 효율적이라는 사실에 감안하여 목표달성이 비교적 용이한 산출물(output) 보다는 결과(outcome) ‘의료급여관리사 무기계약 전환률’로 목표를 변경하여, 보다 실질적인 지표로

목표를 개선하는 사례이다. 또한 2013회계연도 결산서 중 미래창조과학부의 ‘이공계 전문기술 연수지원’ 과 여성가족부의 ‘경력단절여성 취업지원사업’ 은 결산서 상 성과목표 미달성이지만, 자체평가를 통해 구체적으로 개선방안을 제시하고 매년 도전적인 성과지표를 설정하여 성과를 관리하는 사례가 있다. 더 나아가, 성과목표 달성 뿐 아니라 관련하여 실질적인 성과를 향상시키는 사례도 찾아볼 수 있는데, 2018회계연도에서 고용노동부의 ‘모성보호육아지원’ 사업과 중소벤처기업부의 ‘여성기업육성’ 제도는 고용유지율이나 여성입주기업의 평균매출액이 실질적으로 상승하는 성과예산제도의 성과정보와 예산의 밀접한 연계로 인한 성공사례로 확인할 수 있다. 따라서, 성과예산제도의 특성을 가진 성인지예산제도는 성인지예산서와 성인지결산서 작성과 그 과정을 통해 성평등 관점에서 예산의 효율성, 효과성, 그리고 책임성을 확보할 수 있다는 점에서 의미가 큰 제도이다.

2. 국내외 도입 및 운영현황

성인지예산제도는 1984년 호주 양성평등 프로그램과 1995년 북경 세계여성대회에서 성인지예산에 대한 중요성이 강조되었는데, 이와 비슷한 시기에 UN에서는 1990년대 중반부터 정부정책에 성인지관점(Gender sensitive perspective)을 통합해야 한다는 문제의식이 대두되었다. 이러한 성주류화 전략(Gender Mainstreaming) 전략이 행동강령으로 채택되면서, 성주류화 전략을 실행하는 핵심도구로 성별영향평가와 성인지예산 제도가 제시되고, OECD 국가 중심으로 확산 되었다.

이후, UN Women(유엔여성기구)에서는 성인지예산제도를 성과중심의 예산시스템으로서 분석을 시행하였다. 2003년 “budgeting for Equity: Gender budget Initiatives Within a Framework of Performance Oriented budgeting” 라는 보고서부터 성인지예산제도에 대한 연구를 시작하였으며, 성과중심의 예산시스템 관점에서 성인지예산제도가 성과를 어떻게 산정할 수 있을지, 그리고 어떻게 실행할 것인지에 대한 내용 등 제시하고 있다. 또한, IMP에서는 성인지예산제도가 유용한 재정정책 중 하나로서, 성인지예산제도를 통해 사회 내 좁혀진 성별 간 격차는 경제적 성장에 기여할 수 있음을 언급한다.

2000년도 중반부터 시작된 성인지예산제도는 OECD 국가의 절반 이상이 도입할 정도로 공통적으로 활성화가 되어있는 제도임에도 불구하고 성별 간 격차를 감소시키기 위한 정책적 도구의 활용이 사회 불평등 해소에 도움이 되는지에 대한 의문이 제기되면서 2015년, OECD는 Recommendation on Gender Equality in Public Life 라는 권고를 시작으로, 성평등을 실현시키기 위한 여러 공공 거버넌스의 접근 중 성인지적 정책 마련, 성인지예산제도, 공공분야 고용 등을 언급하면서, 각기 다른 분야에서의 성별 간 격차 감소에 대한 해석 및 분석이 필요하다는 점을 강조한다.

성별 격차에 대한 문제의식을 가지고, 이를 줄이고자 하는 필요성에서 성인지예산제도를 도입한 OECD 국가는 34개국 중에서 15개국 이상

이다. 이들 국가들은 헌법의 평등조항에 성인지예산제도에 대한 조항을 추가하거나, 국가의 예산이나 재정과 관련된 법에 조항을 포함하거나, 법적근거는 없어도 스웨덴의 경우 예산지침에 성인지예산제도가 포함시켜서 실무중 하나로 접근하고 있으며, 특히 법적 근거 대신 정치적 공약으로 활용되어 활성화 된 사례로, 성인지예산제도에 있어서 행정 뿐 아니라 정치적인 지지도 뒷받침되어 활성화 된 사례이다.

우리나라의 경우는 2006년 「국가재정법」⁵⁾의 제정 이후에 2010년부터 국회에 예산서 중 하나의 항목으로 성인지예산서를 작성하여 제출하였으며, 지방자치단체의 경우 2013년부터 지방재정법에 따라 성인지예산서, 성인지기금결산서를 작성하여 지방의회에 제출하도록 되어있다. 특히 우리나라는 성인지예산제도를 하나의 법적 근거로서 두고, 중앙정부, 지방정부(광역), 지방정부(기초) 단위에서 모두 시행하고 있으며, 단순히 눈에 보이는 성별 불평등을 해소하기 위한 목적이 아닌, 성주류화(gender mainstreaming), 즉 사회의 모든 분야나 정책에 있어서 성별격차를 유발시킬 수 있는 요소에 대해서 성인지적 관점을 반영하여 다양성을 추구하고 있다는 점에서 의미가 있다.

3. 성인지예산제도 필요성

성인지예산제도의 필요성은 다음과 같다.

우선 첫 번째로 정부는 성인지예산제도의 운영과, 운영을 위해 활용되는 각종 정책수단 및 설계 등을 통해서 성평등 실현을 위한 각종 역할을 수행할 수 있기 때문이다. 국내 각종 정책은 성별 간 격차에 영향을 미친다. 이들 중 성평등을 실현하기 위한 정책은 성별 간 격차를 감소시키는 것에 목적을 두고 기여 하지만, 반면 성평등과 직접적으로 관련되지 않은 정책 또한 비의도적으로 성별 간 격차를 증가하거나 감소시킬 수 있다. 이러한 현상에 있어서 성인지예산제도는 기존의 예산이 정책을

5) 성인지예산서는 「국가재정법」 제 26조에, 성인지결산서는 「국가재정법」 제57조에 정의되어 있다

통해 성별 간 격차에 미치는 효과를 성인지적 관점에서 점검할 수 있다는 점에서 중요성을 갖는다.

이러한 필요성에 입각하여, 스웨덴은 기존에도 진보적인 성평등 정책이 잘 수립된 국가로 알려져 있으나, 여전히 여성 및 남성 간 생활조건의 차이(ex. 유급고용률과 급여인상 속도 간 불균형)가 존재하며, 이를 해소하기 위해 성인지예산제도를 도입하여 적극적으로 활용하고 있다. 스웨덴은 특히 성인지예산제도가 법적근거가 없는 제도임에도 실무적으로 활발하게 운영되는 이유는 성인지적 관점을 고려하지 않은 정책집행은 재무적으로도 영향을 주기 때문이다.

성별 간 격차에 도움이 되는 정책은 예산을 재배분하거나 별도로 편성하고, 성별 간 격차를 악화시키는 정책은 그 정책 내에서 성별 격차를 감소시킬 수 있는 하위 정책을 설계하는 등 대안을 마련할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 이는 정부가 별도의 직접적인 여성관련제도를 마련하는 것 이외에, 성별 간 격차가 기존의 어떤 정책이나 사회현상에서 기인되는지 파악하고 이에 대한 대안이 필요하다.

두 번째로, 성별 간 격차 감소라는 공동의 목적에 있어서 성인지예산제도를 통해 정책 간, 그리고 거버넌스 주체 간 상호작용에 대한 활성화가 가능하다. 성별 간 격차를 완화하기 위한 노력으로는 노동시장의 참여, 고위관리직 대표성, 건강 및 교육에서의 차별 등에 초점을 맞추고 정책이 설계된다. 그럼에도 불구하고, 성별 간 격차는 여성노동공급, 조직이나 사회에서 여성지위와 연관된 정책뿐 아니라 다른 정책이 간접적으로 영향을 별도로 미치거나, 직접적으로 연관된 정책과 상호작용하여 나타날 수 있다. 정책 간 상호작용과 동일한 개념으로, 우리나라 성인지예산제도는 중앙부처, 광역지자체, 기초지자체를 단위로 운영되고 있다. 따라서, 성인지적 관점을 필요로 하는 비슷한 목적을 가진 정책 간 연결고리가 필요한데, 이를 성인지예산제도의 운영과 이를 수단으로 동반되는 거버넌스를 통해서 실현할 수 있다.

성별 간 격차는 다양한 제도와 사회적 요소 간의 결합으로 발생하기 때문에, 각 공공분야를 포괄적으로 보는 시각이 필요하다. 따라서 정부 부처에 있어서도 여성가족부나 보건복지부와 같이 하나의 부처, 즉 주로 성인지와 관련된 정책은 단일기관의 역할이 주를 이루었다면, 실질적 성별 간 격차 완화를 위해서는 범부처 다부문 정책에 초점을 맞추어야 한다. 우리나라의 성인지예산제도는 기획재정부와 여성가족부를 중심으로 집중화된 성인지예산모델(centralized model)이며, 자율성을 가진 각 부처가 성평등 정책을 운영하는 분권화 모델(decentralized model)과는 반대되는 개념이다(이택면, 2016). 그럼에도 불구하고, 성인지예산제도와 관련된 거버넌스 주요주체인 여성정책기구, 법 제도, 그리고 시민사회 및 전문가 집단을 중심으로 활성화 시킴으로서 성별격차를 유발하는 사업들 간 연계를 추진할 수 있다는 점에서 제도가 가진 의미가 크다.

또한, 성인지예산제도에 있어서 중심축 역할인 여성가족부의 논의를 통해 최근 논란이 되고 있는 여성가족부의 역할 모호성과 관련해서도 합의를 제공할 수 있다. 예를 들어, 여성과학기술인과 관련된 제도는 여성가족부라는 단일기관만의 역할이 아닌, 보건복지부와 과학기술정보통신부 간의 협력과 조정이 필요한데, 여성가족부가 주축을 이루고, 관련 부처와 이해관계자, 그리고 시민전문가 등의 거버넌스에 있어서 여성가족부의 역할이 중심이 되어야 한다.

세번째 필요성은 성인지예산제도를 통해서 단기적으로는 예산의 효율성과 형평성을 달성하고, 중장기적으로는 이러한 효과를 바탕으로 재무적 성과와 국가의 성장에 기여할 수 있기 때문이다.

성인지예산제도는 단순히 예산을 별도로 배분하는 형태가 아닌, 예산의 모든 과정에서 성인지적 관점을 적용하는 것을 의미한다. 즉, 예산서를 작성할 때, 성별영향평가 등을 근거로 예산편성을 편성하고 목표를 설정하며(사업선정), 예산집행 또한 성인지적 관점에서 이루어지며(예산액 및 결산액), 결산에서는 예산평가(성과목표율)를 통해 목표한 바를 달성하였는지를 결산서에 작성하는 일련의 과정은 성과주의 예산제도와 그 맥락을 같이한다. 이러한 점에서 봤을 때 성별 간 격차에 대한 원인을

인지하고 이를 실행하는 모든 단계까지 성인지적 관점이 적용된다는 것은 성별 간 격차 감소에 초점을 맞춘 예산운영의 효율성과 형평성을 달성할 수 있는 체계적인 수단이라는 것이다.

또한, 중장기적 관점에서는 포용적 성장을 달성할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 2000년도 OECD 보고서에 의하면, 국가의 성장에 있어서 경제 및 산업개발 중심의 성장 뿐 아니라 전체적인 분야에서 균형잡힌 성장을 추구하는 국가가 건강한 발전임을 언급한다. 즉, 기존에는 금전적인 성과에 초점을 맞춘 반면, 최근에는 공정한 사회 실현과 같이 비금전적인 성과에 대한 논의도 중요하며, 이를 달성하기 위해서는 복지, 환경, 성별 등과 같이 다양한 요소가 고려되어야 한다. 예산을 통해 정책의 질이 결정되기 때문에, 다양한 예산영향평가제도가 이루어지고 있는데, 이의 일환으로 성인지예산제도에 대한 논의는 포용적 성장을 달성시키기 위해 필요한 제도라 할 수 있다.

4. 성인지예산제도 관련 연구동향 및 향후 연구방향

성인지예산제도와 관련된 기존의 국내외 선행연구에 대한 검토는 성인지예산의 시행과정에 따른 3가지의 단계(선행단계, 현행단계, 후행단계)의 관점에 따라 구분이 가능하며, 국가마다 성인지예산제도 운영에 있어서 채택하고 있는 단계가 각기 다르게 나타난다.

< 표 2 > 성인지예산제도 단계별 시행과정

단계	선행단계(ex ante)	현행단계(concurrent)	후행단계(ex post)
계	예산승인	예산집행	보고 및 감사
수단	<ul style="list-style-type: none"> • 사전성별영향평가 • 젠더요구분석(이해관계자 참여 평가) 	<ul style="list-style-type: none"> • 성과목표 설정 • 자원배분 • 집행과정 모니터링 및 보고 	<ul style="list-style-type: none"> • 젠더감사 • 지출분석 • 사후성별영향평가
국가	<ul style="list-style-type: none"> • Group 1(벨기에, 일본, 핀란드 등), Group 2, Group 3 	<ul style="list-style-type: none"> • Group 2(아이슬란드, 한국, 스웨덴 등), Group 3 	<ul style="list-style-type: none"> • Group 3(오스트리아, 네덜란드 등)

* 출처: OECD(2017), 조선주(2019), Polzer et al.(2021) 의 내용 재구성

첫 번째 선행단계(ex ante)에서는 사전성별영향평가, 젠더요구분석 등을 통해 성인지예산서나 참여예산제도 등을 통해서 예산이 성인지적 관점에서 제대로 배분되는지, 그리고 어떤 정책이나 기능에 배분되는지 등에 대한 현상을 논의하며 예산을 작성하고 승인과정을 하는 단계이다. 두 번째 현행단계에서는 성과목표를 설정하고 재원을 배분하는 과정에서 나타나는 현상, 그리고 이에 대해 모니터링하는 과정을 의미한다. 그리고 마지막 세 번째 후행단계에서는 사후성별영향평가, 젠더감사, 지출분석 등을 통해 성인지예산활동 이후 성별 간 격차에 대해 검토하고, 이러한 일련의 과정을 통해서 최종적으로 성별 간 격차가 줄어들었는지, 그리고 이를 수행하기 위한 정책수단에 대해 검토하고, 제도적 관점에서는 성인지예산제도 자체가 제도화가 제대로 되었는지 등에 대한 outcome에 대해 논의하는 단계이다. (OECD, 2017; 이택면, 2017).

성인지예산제도를 운영하는 OECD 12여개국을 각 단계별로 운영하는 정도에 따라서 크게 3개의 국가집단으로 구분이 된다. 첫 번째 국가집단(Group 1)은 성별정보를 통해 단순히 기존 재원을 배분하는 국가, 특히 첫 번째 단계에 초점을 맞추고 있는 국가집단이며, 우리나라가 속한 두 번째 국가집단(Group 2)은 첫 번째와 두 번째 단계, 즉 예산 자체에 성별영향평가 등을 통해 성평등 관점을 반영하는 국가이다. 가장 활성화되어 있는 세 번째 국가집단(Group 3)은 성인지예산제도의 운영에만 그치지 않고 세 번째 단계까지, 즉 성과예산제도와 연계시키고 감사를 수행하는 특성을 가지고 있다. 오스트리아, 노르웨이 등의 국가인데, 이들은 앞서 논의한 선행단계와 현행단계외에도, 예산집행으로 인한 성평등에 미치는 영향, 예산당국 뿐만이 아닌 아닌 외부 감사의 시선에서 성평등이 투입한 자원 대비 얼마나 효과적으로 나타나는지를 평가한다. 우리나라는 두 번째 단계인 현행단계에서 성과목표를 설정하고 그에 맞게 재원을 배분하는 역할을 수행하고 있는데, 국가 자체에서 선행단계와 현행단계만 제도화가 되어있기 때문에 세 번째 후행단계인 사후성별영향평가, 젠더감사, 지출분석 등은 국내에서는 아직 이루어지지 않고 있으며, 향후 나아갈 방향이다(OECD, 2017; 조선주외, 2019).

성인지예산 관련 기존 국내외 연구에 있어서도 대부분은 이러한 일련의 예산과정에 초점을 맞추고 있으며(Patel&Hochfeld, 2011; Costa&Sawer&Sharp, 2013; O'Loughlin&Newton, 2014; Holvoet&Inberg, 2014), 상대적으로 성인지 예산제도 자체에 영향을 주는 선행요인(antecedents)과 성별 간 격차에 미치는 효과분석 등과 같이 예산제도 자체의 직접적인 결과(direct outcome)에 대한 분석이나 논의는 상대적으로 연구 및 제도적 장치가 부족하다(Polzer&Nolte&Seiwald, 2021). 이는 제도적으로는 예산을 분석하고 재구성하는 것에 초점을 맞추고 있는 특성 때문일 것이며, 연구적으로는 성인지예산에 대해 분석할 수 있는 데이터가 설명자료(descriptive data)나 2차 데이터로만 한정되어 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고, 성인지예산제도의 주요 기대효과 및 취지인 예산 재배분을 통한 성별 간 격차 감소와, 이러한 감소가 경제적 효과에 미치는 영향 등 실질적인 효과분석은 제도의 정당성과, 성인지예산제도 자체에 대한 피드백을 얻을 수 있다는 점에서 연구적으로, 그리고 실무적으로도 중요성을 강조된다(Polzer et al., 2021).

특히 Viswanath&Mullins(2021)의 연구에서는 기존연구에서 다루어진 과정에 초점을 맞추는 연구보다는, 코로나-19 이후 미국에서 나타난 성별 간 불평등 현상을 성인지예산제도를 통해 어떻게 완화했는지에 대한 효과를 질적연구를 통해 분석하고 논의하고 있다는 점에서 의미가 있다.

국내 회계적 관점, 그리고 실증적으로 효과를 분석한 연구로는 다음과 같다. 홍희정(2015)에서는 성인지예산이 국가단위로 양성평등에 미치는 영향을 분석하였으며, 정선문&한승엽(2021)에서는 기초지방자치단체를 대상으로 성인지예산제도가 지역의 재정책임성에 미치는 영향을 분석, 김정부&이민호&최성주(2018)는 에너지분야 연구개발 고급인력 지원 사업 사례를 활용하여 성인지예산사업의 활용이 사업 참여자의 만족도 등에 미치는 영향을 설문조사를 통해 분석하였다.

이러한 연구 외에는 실증적으로 효과를 분석한 연구는 부족한 실정이며, 따라서 젠더연구와 같은 연구자의 관점에서 성인지예산제도를 다루는 연구 보다는 데이터를 중심으로 회계적 관점, 혹은 재무적 관점에서

성인지예산제도에서 명시된 투입된 예산에 대해 성별 간 격차 감소의 정도 등 결과가 어떻게 도출되는지에 대한 실증연구가 향후 연구에서는 뒷받침되어야 한다(Holvoet, 2007). 따라서, 본 연구에서는 앞서 논의한 대표관료제의 효과에 있어서 메커니즘을 본다는 점 뿐만 아니라, 특히 연구문제 2에서는 성인지예산제도 관련 기존의 연구에서 필요성이 강조되지만 연구나 실무적으로도 논의가 부족한 ‘제도의 결과(outcome)’를 실증적으로 분석을 시도한다는 점에서 관련 연구와 실무에 기여하고자 한다.

제 3 절 여성공무원과 지자체 성과 간 매개효과

1. 여성공무원과 지자체 성과 간 관계

1) 성별다양성(gender diversity) 관점의 여성공무원과 지자체 성과

조직 내에서 조직 구성원의 특성과 구성이 조직 내 성과에 미치는 영향은 다양성 이론(Diversity Theory)과 관련되어 있으며, 여러 관점에서 접근할 수 있다.

사회심리학적 접근에 의하면 집단 내에서 조직원의 구성이 다양하게 변화함에 따라 갈등, 의사소통 등 각종 집단과정에 영향을 주고, 이러한 집단 내에서 개인의 심리적 차이는 최종적으로 조직의 성과로 직결된다는 것을 의미한다. 이와 관련된 이론으로는 한 개인이 자신이 분류한 사람의 특성에 따라 다르게 행동하는데, 특히 자신과 동일한 특성을 가진 집단에 대해서는 소속감, 친근감, 이타심등을 느끼며, 이들과 긍정적으로 협력하는 행위를 보이는 사회정체성 이론(social identity theory) (Ashforth & Mael, 1989; Tajfel, 1978)이 있다. 또한 사회범주화이론(Social Categorization Theory)에 따르면 사회정체성 이론과 다르게 한 개인이 다수집단에 포함되지 못했을 때 나타나는 현상에 초점을 맞추는데, 기존의 동질적 특성을 가진 집단에 이질적 특성을 가진 구성원이 참여할 경우 이질적 특성에 속하는 조직구성원에 대해 낮은 신뢰를 가지는 경향이 있으며, 따라서 갈등의 소지가 많아진다. 그리고 동질적, 혹은 이질적 특성을 구분짓는 기준은 해당조직 내에서 수적으로 다수 혹은 소수로 차지하는지에 따라, 다수를 차지하는 집단은 동질적 집단, 그리고 소수를 차지하는 집단은 이질적 집단으로 구분됨으로서, 스스로에 대한 신뢰를 저버리고 동질적 집단의 특성에 따라 자신을 정의하게 되는 현상이 나타난다(Turner, 2010).

또한, 정보 및 의사결정이론의 관점(resource-based view)에서 보면 동질적인 개인보다 이질적인 조직원의 구성은 서로가 다양한 경험과 지식을 공유하게 되고, 이는 조직 내 창의력을 증진시키기 때문에 복잡한

문제를 해결함에 있어서 긍정적으로 나타난다. Ancona&Cladwell(1992)에 의하면 조직 외의 집단과의 교류는 외부에서의 정보유입과 교류 등을 통해서 조직의 성과에 긍정적 영향을 미치며, Wright&Dunford&Snell(2001)에 의하면 조직 내 다양성은 조직의 경쟁력을 향상시키기 위한 인적자원의 개념 뿐 아니라 더 나아가 조직의 전략으로서 적용될 수 있음을 주장한다.

정보 및 의사결정의 관점에서 더 나아가, 경영관리적 접근에서는 조직원의 다양성과 조직의 성과 간 관계에 초점을 맞춘다. 1990년대 이후, 기업은 다른 조직이 따라할 수 없는 경쟁우위를 확보하기 위한 방안 중 하나로 다양한 특성과 가치를 가진 조직원 확보와 관리에 주력하였다. 이와 동시에 여성의 사회활동 증대, 전문적인 지식을 가진 조직원 채용, 이민자 증가, 그리고 이질적 가치 등을 계기로 조직 구성원의 다양한 특성을 활용할 수 있는 방안에 대한 논의가 활발해졌다(Landau&Landau&Landau, 2001). 이는 다양성에 대한 논의의 시작이 기존 동질적 성격을 가진 근로자 중심이 아닌 다양한 성별, 문화, 교육배경을 가진 이질적 성격을 가진 근로자 중심의 인적자원관리로 전환해야함을 의미한다. 인종의 샐러드 그릇이라 불리는 미국을 비롯한 선진국가에서도 이질적인 배경을 가진 소수인력에 대해 대표성을 확대하고 공평한 채용을 위해 적극적 조치(affirmative action)을 시행하고, 더 나아가 전략적으로 다양성 인적관리(diversity management)를 통해 조직구성원의 다양성이 조직의 혁신과 창의력 제고, 시장점유율 확대, 그리고 생산성 향상으로 이끌었다(이승계, 2010).

최근 성별다양성에 대한 논의 또한 이론적으로, 그리고 현실적으로도 과거 여성의 권리를 증진시키는 사회정의 실현 차원에서의 논의 보다는, 조직 내 인적자원관리 측면에서 조직원의 동기부여와 다양한 의견을 종합하여 긍정적인 조직의 성과 창출에 초점을 맞추고 있다(Ali & Kulik & Metz, 2011; Kakabadse&Figueira, 2015). 특히 여성의 비중이 증가함으로써 나타나는 성별다양성의 효과는 민간조직을 대상으로 한 연구가 주를 이루고 있다.

민간조직에서 성별다양성의 효과는, 성별 다양성이 존재하는 조직일 수록 창의적 발상, 문제해결능력 등에서 높은 성과를 창출하기 때문에 조직의 경쟁력을 향상시키며(Cox and Blake, 1991), 1,000개의 Fortune 기업 대상 이사회(BOD; Boards of Directors)의 여성비율이 기업의 가치에 정의 상관관계를 보인다는 연구(Carter&Simkins&Simpson, 2003)를 볼 수 있다. 또한, Erhardt&Werbel&Shrader(2003)에 의하면 미국 127개의 기업을 분석한 결과 이사회 구성에 있어서 여성의 비율이 총자산 순이익률(ROA; Return On Assets)과 투자수익률(ROI; Return On Investment) 등 재무적 기업성과에 긍정적인 영향을 준다. 또한, 여성비율의 조화가 균형을 이루는 조직은 시장에 대한 이해가 빠르고, 창의력과 혁신, 그리고 문제해결능력에 긍정적인 영향을 주며(McMahan&Bell&Virick, 1998), 여성과 남성이 가진 다른 심리적 특성에 따라서 민간조직 내 여성인력이 여성소비자의 입장에서 수요를 보다 정확하게 파악할 수 있다(Martin, 2004).

공공조직 내 여성공무원의 비율과 조직 성과 간 관계에 대해 논의한 연구에서도 성별다양성(gender diversity)를 이론적인 기반으로 논의하고 있다. 공공부문에서는 공직 내 여성인력활용을 확대함으로써 공공조직의 성과에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났으며, 특히 민간조직에서는 재무적인 요인을 조직의 주요성과로서 본 반면에, 공공조직에서는 재무적 성과와 더불어 형평성, 민주성, 신뢰성과 같이 비재무적인 요인에 대한 성과에 초점을 맞추고 있다.

이들은 공기업의 재무적 성과에도 긍정적 영향을 주며(양현수, 2019; 김지혜; 2017), 비재무적 성과와 관련해서는 특히 여성공직자가 가진 도덕성과 윤리성으로 인해 형평성과 같은 공공성의 영역에 긍정적인 영향을 주고 있다는 것을 확인할 수 있다(김선아&박성민, 2019; 양현수, 2019; 김지혜; 2017). 또한, 적극적 고용개선조치나 여성관리자 임용목표제가 성과 뿐 아니라 조직원 간 협력과 같이 공공조직환경에 긍정적인 영향을 주며(진종순&문미경; 2018), 일-가정양립을 활성화시킴으로서 공공조직 내 근로자의 이직률과 승진율, 그리고 임금비율을 상승시키는 효과가 나타나기도 한다(김효선&이수연, 2017; 최부경&안지영, 2020).

성별다양성의 효과가 긍정적으로 나타나는 요인으로서 여성의 윤리적이고 이타적인 성향이 기여한다는 논의도 찾아볼 수 있는데, 고위직 여성간부가 남성간부보다 윤리적인 판단을 하는 것(Akaah, 1989)을 비롯하여 여성이 남성보다 더 이타적이고(Eagly&Crowley, 1986), 남성과 다르게 금전적 이득에 덜 집중한다는 경향(Eckel&Grossman, 1998)이 있다. 또한, 159개국을 대상으로 한 정부의 질 전문가 설문조사를 기반으로 한 통계분석에 의하면 고위여성공무원의 비율과 정부의 질(공정성, 투명성, 부패, 효율성)에는 정의 상관관계가 나타나는 연구(권혜연&권일웅, 2017)가 나타나기도 한다.

앞서 논의한 연구는 민간 및 공공조직 내 성별다양성으로 인해 다양한 특성을 가진 조직 구성원이 융합했을 때 나타나는 시너지 효과를 통해 조직의 전체적인 성과가 긍정적으로 나타난 경우이다. 공공조직 내에서 여성공무원의 역할에 대해 논의한 다른 연구에서는, 앞서 대표관료제와 관련된 논의와 같이, 여성공무원의 역할이 다양성으로서의 역할이 아니라, 여성시민의 수요에 맞는 의사결정을 내린다는 점에서, 조직의 성과에 영향을 준다는 점은 동일하지만, 궁극적으로 지향점이 다르다고 볼 수 있다. 이와 같이 지향점이 다름에도 불구하고, 공공조직에서 여성공무원의 역할과 관련된 기존의 논의를 종합해봤을 때, 성별다양성과 대표관료제의 기능을 혼합하여 연구하기도 한다. 이는, 대표관료제가 여성시민을 대표하여 여성공무원이 역할수행을 하는 과정에서 성별다양성에서 여성의 윤리적이고 청렴한 역할이 추가적으로 긍정적인 역할을 할 수 있기 때문이며, 궁극적으로 그 효과들을 종합한다면 조직의 성과에 긍정적인 영향을 주기 때문이다.

본 연구에서는 여성공무원의 역할을 구분하여, 성별다양성 측면에서의 효과 보다는, 대표관료제로서의 기능과 이에 따른 조직의 성과에 초점을 맞추어 논의하고자 한다. 즉, 여성공무원이 자신과 같은 가치를 공유하는 사회집단, 즉 여성시민을 대표하여 자발적으로 민주적 책임성과 대응성을 확보하는 행위에 초점을 맞추고, 이에 따른 이론적 논의와 실

증적인 분석을 통해, 대표관료제와 관련된 정책적 함의를 도출하는 것에 의의를 둔다⁶⁾. 이를 위해서는 성과측정에 있어서도 조직의 전체적인 성과가 아닌, 여성과 직접적으로 관련이 된 성과를 대상으로 하고자 한다.

2) 대표관료제 관점에서의 여성공무원의 역할과 성과 간 관계

같은 공공조직을 대상으로 한 여성의 역할에 대해서, 여성의 대표성(gender representation)이 미치는 효과에 대한 기존논의에서는 조직의 전체적인 성과가 아닌, 여성과 관련된 정책의 효과에 초점을 맞춘다. 관리자 직급을 포함하여 여성비율의 증가에 대한 논의(Jamila&Dangalb, 2009; Meier&Funk, 2017)를 비롯하여, 교육, 고용, 보건과 같은 공공서비스의 영역에서 미치는 효과에 대한 논의(김두래, 2017; Meier&Bothe, 2001), 그리고 일부 연구에서는 불평등(inequality)의 정도가 교육(Roch&Pitts, 2012), 주택금융(Sowa&Selden, 2003)과 같은 영역에서 어느정도 감소했는지에 대한 논의도 확인할 수 있다. 또한 직접적으로 여성 학생에 대한 처우, 여성을 대상으로 한 보육지원, 그리고 범죄로 인한 여성피해자를 대상으로 한 정책에 의하면, 대표관료제로 인해서 긍정적인 효과가 나타난다는 연구(Meier&Nicholson-Drotty, 2006; Wilkins&Keiser, 2006)도 확인할 수 있다. 이러한 논의를 봤을 때, 여성의 비율이 높을수록 여성시민에 대한 의사결정이 이루어지며, 의사결정의 집합으로 인해 대표관료제 기능이 작동하여 여성과 관련된 직접적인 성과에 긍정적인 영향을 미치게 된다. 따라서, 공공조직, 특히 시민과 가장 가까운 곳에서 공공서비스를 집행하는 지자체에서 여성공무원의 비중이 높을수록 직접적으로 여성과 직접적으로 관련된 지자체 성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이며, 공공서비스의 효과로서의 외부성과 뿐 아니라 여성을 위한 향후 정책에 뒷받침되는 역할을 하는 조례와 같은 내부성과에도 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 따라서 다음과 같은 가설을 상정할 수 있다.

6) 그럼에도 불구하고 여전히 공공조직의 성과는 여성공무원의 대표성을 띄는 행위와, 다양성을 띄는 행위를 종합한 결과이기 때문에, 향후 연구에서는 이를 구분하여 논의하고 분석을 시도하는 연구가 필요할 것으로 보인다.

가설 1: 지자체 여성공무원 비중이 높을수록, 여성 관련 지자체 성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

직접효과는 간접적으로 어떤 경로를 거치지 않고 미치는 영향의 크기, 즉 관료의 성비구성이 직접적으로 성과에 미치는 영향(기계적 대표성)의 효과를 의미한다. 반면, 간접효과는 관료의 성비구성이 성인지예산 제도를 거쳐서 정부성과에 미치는 영향의 크기를 의미하며, 따라서 성인지예산제도가 정부성과에 미치는 영향의 크기가 함께 고려되는 것이다.

대표성과 관련된 정책으로는 채용제도와 같이 양적인 확보 등 인력구성에 초점을 맞추고 있는 반면, 이러한 정책이 실질적인 결과로 이어지는지에 대한 논란은 학술적으로, 그리고 현실적으로도 제기된다. 문화나 가치의 변화 없이 양상되는 제도들은 형식주의로 머무를 수 있으며(원숙연, 2015), 앞서 이론적 논의에서 언급된 연구들에서 또한 인종 혹은 성별과 같은 특성을 가진 집단 만으로는 대표관료제나 성별다양성의 효과가 발휘되기 어렵기 때문이다. 본 연구에서 분석하는 성인지예산제도의 매개효과를 통한 공공조직의 성별다양성과 최종적인 성과 간 관계에 있어서 다음과 같은 가설을 상정할 수 있다.

가설 2: 성인지예산제도는 지자체 여성공무원 비중과 여성 관련 지자체 성과 간 관계를 매개할 것이다.

< 표 3 > 연구문제 1의 매개모형에 따른 가설

경로	가설
X→M→Y (연구문제 1)	가설 2: 성인지예산제도는 지자체 여성공무원 비중과 여성 관련 지자체 성과 간 관계를 매개할 것이다.
X→Y (연구문제 1)	가설 1: 지자체 여성공무원 비중이 높을수록, 여성 관련 지자체 성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.
X→M (연구문제 2)	가설 3, 3-1, 3-2: 조직 내 여성공무원 비율이 높을수록, 성인지예산 사업 수가 많을 것이다.
	가설 3-3: 조직 내 여성공무원 비율이 높을수록, 사회복지기능의 성인지예산 사업 수가 많아지지만, 산업중소기업 관련 성인지예산 사업 수는 많아지지 않을 것이다.
M→Y (연구문제 3)	가설 4-1, 4-2: 기초지자체 성인지예산 사업 수가 많을수록, 여성 관련 외부성과(형평성, 내부성과)가 높아질 것이다.

2. 성인지예산제도의 매개효과로서의 의미

공공부문 성별다양성의 효과, 즉 대표관료제의 효과 논의에 대한 선행연구는 대부분 성별다양성이 정부성과, 조직성과, 정책성과에 미치는 영향을 분석하고 있지만, 그 효과가 상이하게 나타난다. 또한, 이러한 논의 및 분석결과에 대한 정책적 제언은 성비구성과 같은 양적인 측면에서만 인적자원관리가 이루어지고 있으며, 여전히 best-practice 로 여겨지는 한계가 있다. Kennedy(2014)는 대표관료제 연구의 한계점 중 하나로 대표관료제의 논의가 인구통계학적 정보에 지나치게 초점이 맞춰져 있음을 지적하였으며, 결과 또한 최종적인 성과 중심임을 지적하고 있다. 최종적인 성과(outcome) 중심의 논의는 앞서 논의한 바와 같이 성과왜곡으로 인해 정확한 논의가 어려워질 수 있으며, 이로 인해 대표성의 확보와 정책성과 간 사이에 나타날 수 있는 경로에 대한 논의가 어려워지는 한계가 발생한다. 대표관료제 관련 선행연구를 논의한 Ding&Riccucci(2021)에서도 대표관료제의 성과 측정에 있어서 결과(outcome) 중심의 성과 뿐 아니라 과정중심의 성과측정의 중요성에 대해 언급하였으며, 특정정책의 선호(policy priority)와 대표성을 연관지은 연구는 일부 존재하지만(Dolan, 2002; Hinderer&Young, 1998) 많지는 않다. 본 연구에서와 같이 경로에 대한 매개효과로서의 분석은 이러한 점에서 차별성이 있다.

대표관료제가 정부성과에 미치는 영향에 있어서 성인지예산제도는 매개효과로서 다음과 같은 의미를 갖는다.

우선 첫 번째로, 소극적 대표성과 조직 성과 사이의 경로, 즉 블랙박스의 역할에 대한 논의 및 탐색이 가능하다. 실질적으로 성별다양성의 효과를 지금보다 극대화하기 위해서는 단순히 조직 내 성비의 구성에 대한 고민에 그치는 것이 아니라, 성비의 구성이 구체적으로 절차적 및 제도적 경로를 통해 ‘어떻게(how)’ 조직의 긍정적인 성과로 이어지는지에 대한 고민이 필요하다. 따라서 본 연구는 관료가 자발적으로 이해집단을

대변하는 행위를 한다는 전제 하에, 관료의 자발적인 의사결정 방향을 보여주는 성인지예산제도의 매개를 통해 성별다양성이 정부성과에 미치는 간접적인 영향에 주목함으로써 그동안 마치 블랙박스처럼 다뤄져 온 ‘과정’에 대한 논의의 공백을 보완하고자 한다.

대표관료제의 중요한 전제 중 하나는 관료가 자신만의 이익을 추구하지 않고 자발적으로 행정수요에 대응한다는 것이다. 낙관적인 대표관료제 관련 연구에서는 관료의 집단적인 자발성이 당연하게 전제되어 있지만, 이들의 자발성이 과연 실제로 대표관료제로 인해 나타나며, 이를 바탕으로 한 행태가 정부성으로 이어지는지에 대한 여부는 확인되지 않았으며 의문을 가질 필요가 있다. 성인지예산제도를 통해 성별다양성과 성과 간 매개효과를 보는 과정은, 기존의 가정에 대한 매커니즘과, 그 경로에 대한 정책적 함의를 제공하는 것에 중요성을 가지고 있다.

두 번째로는, 조직의 최종적인 성과로만 머무르는 기존연구의 적극적 대표성 측정을 세분화하기 위함이다. 기존의 소극적 대표성과 적극적 대표성이 연결되는 경로는 비율과 조직의 성과로만 논의 및 측정되어 왔다. 그럼에도 불구하고 동일한 원인으로, 적극적 대표성을 조직의 최종적인 성과로만 볼 경우, 성과왜곡현상 등으로 인해 정확한 효과 측정이 어려울 수 있다. 따라서 본 연구에서는 적극적 대표성을 단기적 성과, 즉 보다 직접적인 관료의 의사결정 행태를 보여주는 지표로서 성인지예산제도를, 그리고 장기적 성과, 즉 이러한 일련의 과정을 통해 나타나는 간접적이고 최종적인 지표로서 정부성과를 활용하여 구분을 시도하고자 한다.

세 번째로는, 기존의 성별다양성의 효과를 측정하는 연구에서 매커니즘을 보고자 한 연구에서 객관성이 확보된 변수를 활용함으로써 타당성을 높이고자 한다. 성별다양성과 조직의 성과 간 관계에서의 매커니즘을 파악하고자 본 기존연구는 직무만족도와 같이 인식과 설문을 기반으로 한 변수를 활용하며(Kang&Kim, 2019; Campbell, 2011), 대표관료제를 뒷받침하는 근거로 공공봉사동기(Public Service Motivation)를 활용하거나 관계에 대한 논의를 다수 확인할 수 있다(Tepe&Prokop, 2018; Riccucci&Ryzin, 2017). 그럼에도 불구하고, 매년 예산서에 포함되는 제

도입과 동시에 운영은 관료의 자율성에 따른다는 특성은 공공조직의 성별다양성의 효과의 여러 블랙박스 중 하나로서 객관성을 확보할 수 있기 때문에, 그동안 설문에만 의존할 수 밖에 없었던 변수를 계량적으로 측정하여 분석할 수 있다는 점에서 학문적인 기여가 될 수 있다.

앞서 연구문제 1에서는 성별다양성이 성인지예산제도에 미치는 영향을 통해 소극적 대표성이 과정중심의 적극적 대표성으로 이어지는 관계를, 그리고 연구문제 2에서는 같은 적극적 대표성 안에서도, 과정중심의 성인지예산제도와 궁극적 결과중심의 정부 및 정책성과에 미치는 영향을 논의하였다. 이에, 연구문제 3에서는 기존의 공공부문 성별다양성의 효과에 대해 논의한 선행연구와 같이 성별구성이 정부성과에 미치는 영향을 직접효과로서, 그리고 성별다양성이 성인지예산제도를 매개로 하여 조직성과에 간접적으로 영향을 주는 간접효과로서 분석하여, 성인지예산제도가 성별다양성과 조직성과 간 관계에서 블랙박스로서 그 과정을 설명해주는 역할을 하는지에 대한 분석을 시도하고자 한다. 이를 통해 기계적 대표성(직접효과)의 효과 및 중요성과, 기계적 대표성 뿐만이 아니라 정책에 대한 자발적 의사결정이 전제가 된 상태에서 비로소 나타나는 조직성과(간접효과)에 대한 논의와 정책적 제언이 가능할 것으로 보인다.

제 4 절 여성공무원과 특정정책의 선호(성인지예산제도) 간 관계

1. 조직 내 여성공무원 비율과 특정정책의 선호(policy priority) 간 관계

조직 내 다양한 특성을 가진 조직원과의 화합으로 인해 나타나는 긍정적인 효과와, 대표관료제의 효과로서 특정 정책방향으로 의사결정을 하고, 이로 인해 특정 수요에 대해 대응하여 성과가 나타나는 것은, 같은 긍정적인 효과임에도 불구하고 그 경로가 다르게 나타난다. 그럼에도 불구하고, 기존 대표관료제의 효과를 분석한 연구의 다수는 종속변인이 공공서비스 및 프로그램의 효과에 초점을 맞추고 있기 때문에 (Bishu&Kennedy, 2020), 같은 결과라도 각기 다른 경로를 구분하기 힘들다는 한계가 있다. 따라서 본 연구에서는, 여러 경로 중 하나로 관료의 의사결정에 초점을 맞추고, 이를 종속변인으로서 성인지예산제도로 설정하여, 대표관료제의 효과를 논의하고자 한다.

성인지예산제도와 관련된 기존연구는 이론적 근거로 대표관료제를 논의하고 있으며, 연구결과에서도 공공조직 대표관료제와 성인지예산제도 간에는 높은 정의 상관관계가 있음을 보여주고 있다. 남궁윤영 외 (2015)의 연구에서는 2014년 기초지방자치단체를 대상으로 성인지예산 대상사업 수와 예산비율에 영향을 주는 요인에 대한 분석을 시행하였으며, 영향요인으로는 크게 사회경제적 요인, 정치적 요인, 그리고 제도적 요인으로 구분하였다. 분석결과 지방자치단체의 정치성향 및 성별영향평가 수행 여부에 따라서 성인지예산제도에 미치는 효과가 유의미하게 나타났으며, 따라서 성인지예산제도에 대한 고려는 인력 뿐 아니라 여러 요인에 대한 고려가 필요함을 의미한다고 볼 수 있다. 또한 최지우 (2017)은 2010년부터 2015년 중앙부처 여성공무원을 대상으로, 이들의 비율이 성인지예산액, 예산집행률, 성과목표달성률에 미치는 영향을 분석하였으며, 유의미하게 대표관료제가 성인지예산제도 과정 중 편성에는 긍정적인 영향을 미치나, 다른 과정에서는 유의미성이 일관되지 않게 나타나지 않았다. 따라서, 대표성과 성인지예산제도 간 관계는 아직 선행연

구 상 명확하게 드러나지 않지만, 대체적으로는 여성공무원의 비중이 커질수록 성인지예산제도가 활성화되는 경향이 있음을 확인할 수 있다.

또한, 소극적 대표성과 적극적 대표성 간 관계에 있어서 공무원 자신이 속한 사회집단을 대변하는 방향으로 정책이나 예산에 대한 의사결정과 분배를 하기도 한다(Hindera&Young, 1998; Meier & Nigro, 1976). 따라서, 여성공무원의 비중이 커질수록, 여성공무원이 자신이 속한 사회집단, 즉 여성과 관련된 정책에 성인지적 관점에서 공공지출과 세입을 재배분하는 의사결정을 할 것이며, 이러한 의사결정의 합으로서 성인지예산제도의 사업 수를 증가시키는 영향을 줄 것이다. 특히, 지방자치단체 성인지예산제도는 중앙부처와 다르게, 각 사업별로 사업담당자들이 성인지예산에 해당되는 사업을 선정하고 운영하기 때문에, 여성공무원의 비율이 높은 지자체는 성인지적 관점에서의 의사결정이 많아질 것이며, 이는 성인지예산제도의 사업 수로 그 효과가 나타날 것이다.

한편, 성인지예산제도 운영에 참여하는 주체는 여성공무원을 비롯하여 지자체 내에서 다양하게 존재한다. 우선, 각기 다른 사업 담당자들이 성별영향평가 등을 기반으로 사업을 선정한다면, 그 이후에 예산담당부서에서 이를 취합하여 지자체 목표 및 비전, 그리고 자치단체장의 결정 등을 모두 반영하여 조율한 후 최종적으로 예산서에 작성하게 된다. 이처럼 지자체 내 모든 예산과정에서 성인지적 관점을 적용하는 과정을 거치기 때문에, 성인지예산은 단순히 여성공무원, 개인 혹은 작은 집단의 정책선호만을 보는 것이 아니라, 조직 차원에서 적극적 대표성이 총체적으로 어떻게 나타나는지 볼 수 있다는 점에서 확장된 적극적 대표성을 나타내는 것이라고 볼 수 있다.

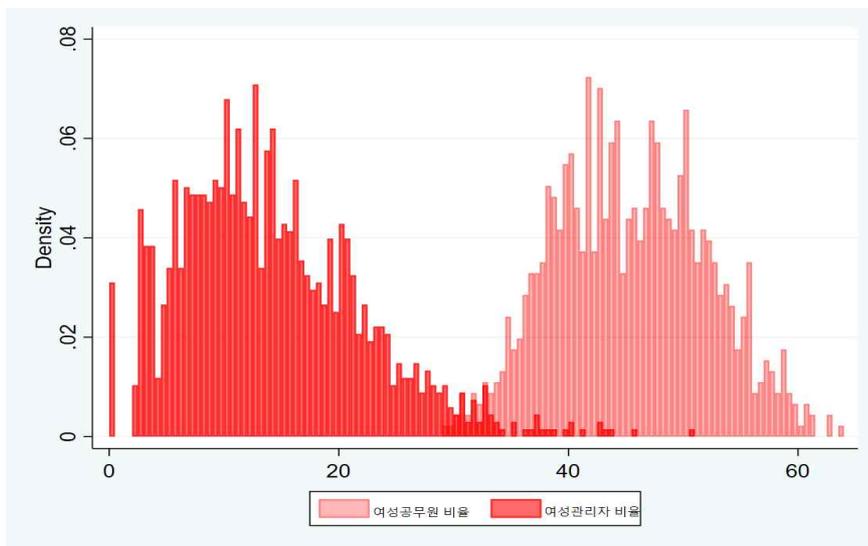
특히, 대표관료제로 인해 여성공무원이 주체가 되어 소수집단을 위한 정책을 수행하기도 하지만, 남성공무원 등 공공조직 내에 속한 다른 주체에게도 성인지적 관점으로 사업을 진행할 수 있도록 새로운 시각을 제공하는 것 또한 대표관료제의 효과로서 논의된 바 있다(Sowa& Selden, 2003).

소극적 대표성, 즉 조직 내 여성 공무원만이 성인지예산활동을 수행하는 것보다는, 다양한 사업 담당자의 성인지적 관점을 예산에 적용하는 과정을 거친다. 따라서, 여성공무원의 의사결정 뿐 아니라, 적극적 대표

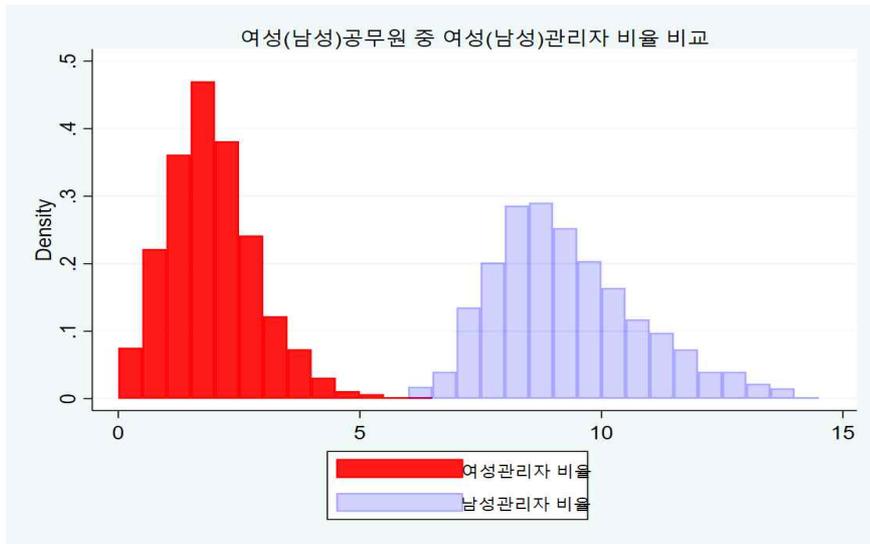
성의 효과 중 하나로서 조직 내에도 더 나아가, 공공조직의 여성공무원 비중 뿐 아니라 여성관리자, 혹은 직급이 높은 여성이 많을수록 성인지예산 제도의 활성화에 긍정적인 영향을 줄 수 있다. 우선 앞서 논의한 청렴성, 문제해결능력 등 성별다양성에서 여성에게 나타나는 긍정적 효과와, 여성 시민 집단에게 적합한 방향으로 의사결정을 함에 따라, 여성공무원보다는 관리자 집단 사이에서 의사결정 권한이 높은 여성관리자의 비율이 높을수록, 이러한 능력이 성인지예산활동에 더욱 명확하게 반영될 것이다.

이와 동시에, 앞서 논의한 여성관리자의 비율은 관리자 집단 사이에서의 여성관리자의 역할, 즉 의사결정권자로서의 논의였다면, 여성공무원 집단에서 여성관리자로서의 역할에 따라서도 성인지예산활동에 영향을 줄 수 있다.

<그림 2> 여성공무원 비율과 여성관리자 비율 간 비교



<그림 3> 여성관리자 비율과 남성관리자 비율 간비교



출처: 2017년~2020년 행정안전부 지방자치단체 여성공무원 통계

<그림 2>에 의하면, 우리나라 지방자치단체의 여성공무원 수는 거의 50%, 즉 남성공무원의 비율과 비슷한 비중을 차지함에도 불구하고, <그림 3>에서는 남성공무원 대비 남성관리자의 비율에 비하면, 여성공무원 대비 여성관리자의 비율은 턱없이 낮은 비중을 차지하는 것을 볼 수 있다. 이는 공무원 조직 내에서 유리천장(glass ceiling) 과 유리벽(glass wall) 의 현상을 나타낸다.

유리천장(glass ceiling) 은 1986년 미국 월스트리트 저널에서 처음 언급된 개념으로서, 여성이 고위직으로 승진함에 있어서 능력이나 열정과 같은 요소로 평가받는 것이 아니라, 보이지 않는 투명한 장벽으로 인해 겪는 어려움을 나타내는 현상을 의미한다(Naff, 1997). 이와 비슷한 개념으로 나타난 유리벽(glass wall) 이란, 조직 내에서 고위직으로 올라갈 수 있는 유리한 보직 및 직무가 있는데, 이러한 위치에 배정되는 기회를 상실하거나, 대신 저임금 및 단순업무 직무에 여성이 집중되는 현상을 의미한다(Lopes, 1992)7).

7) 2021년도 12월 31일 기준으로 행정안전부에서 작성한 「지방자치단체 여성공무원」 통계자료에 의하면, 지방자치단체의 핵심부서인 예산, 기획, 인사에 배치된 여성공무원의

이러한 유리천장과 유리벽은 여성공무원으로 하여금 승진가능성에 대한 인식에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 낮은 승진율로 인해서 나타나는 성별에 따른 직종과 업무의 분리(gender segregation)는 여성공무원의 의사결정, 훈련, 승진 등의 기회에 격차를 만들어낼 수 있기 때문에 (Baron & Bielby, 1980; 박기남, 2002) 결과론적으로 봤을 때, 또 다른 형태의 불평등을 만들어내는 현상이 나타난다(김수한 & 신동은, 2014). 더 나아가 고위직, 중요한 업무에 대한 기대감이 낮아져서 하위직 집중포진현상이 나타남으로서 오히려 승진 및 임금 불평등을 악화시키는 부정적인 요인 중 하나로 작용할 수 있다. 특히, 대표관료제에서 기대하는 자발성이 저하될 수 있는 요인으로도 작용할 수 있다는 점에서 하위직 집중포진현상은 대표관료제에서 기대하는 자발성을 저하시킬 수 있다.

특히, Hoobler&Wayne&Lemmon(2017) 에 의하면, 조직 내에서 여성 부하직원이 일가정양립에 어려움을 경험할 때, 이에 대해서 직속상사는 여성부하직원에게 대해 일에 대한 적합성(person-organization fit)이 낮은 사람으로 인식하여 승진가능성을 낮추게 된다고 한다. 이처럼 유리천장으로 인해서 여성조직원 뿐만 아니라 조직 구성원간의 관계에도 부정적인 인식을 미치게 되며, 이로 인해 앞서 논의한 여성이 가지고 있는 긍정적인 효과를 조직에서 발휘함에 있어서도 부정적 영향을 미칠 수 있다. 특히 금전적 인센티브가 약한 공공조직의 특성 상, 개인의 내재적 및 외재적 동기를 일으키는 ‘승진’ 제도에 대한 어려움은, 업무수행 동기를 잃게 되고 더 나아가 조직에 대한 신뢰를 저하시킨다(정재명, 2010; 권일웅&한승희, 2015).

반대로, 여성 공무원 집단 내에서 여성관리자의 비율이 높을수록 여성조직원의 인식에 긍정적인 영향을 미치게 된다. 조직 내 여성이 임원으로서의 대표성이 높아질수록 ‘변화의 대리인(agents of change)’ 역할이 되고, 이는 여성임원과 조직원 간 멘토링, 네트워킹과 같은 협력이 이루어짐으로서 성별로 인한 불평등을 완화할 수 있는 효과가 나타나지만

비중은 38%에서 40%대로, 2011년 기준 평균 30%대이었던 2011년에 비해 대폭 상승하여, 유리벽 현상은 개선되고 있지만, 여전히 유리천장에 대한 문제는 남아있는 것으로 볼 수 있다.

(Nelson & Bridges, 1999; Hultin and Szulkin, 2003), 반면 여성의 대표성이 낮아지고 높은 유리천정으로 인한 공정성 인식이 낮아질수록 협력이 아닌 경쟁관계로 이어져서 과도한 성과주의 현상으로 나타날 수 있다. 즉, 성과주의나 조직에서 요구하는 바에 맞게 행동할수록, 그에 반하는 자발적 의사결정이 저해될 수 있다.

또한, 리더와 조직원 간 같은 성별인 경우, 리더가 조직원의 가치관과 태도에 긍정적인 영향을 주게 되며, 이는 특히 리더-조직원 교환관계(LMX: Leader-Member Exchange Theory)의 질이 높을수록, 서로 간의 신뢰 및 존중 기반의 거래관계가 형성되기 때문에 여성조직원의 성과에 몰입도에 긍정적인 영향을 주게 된다(Graen&Uhl-bien, 1995; Choi et al., 2018, Grissom&Keiser, 2011). 또한, 이러한 리더-조직원 간 긍정적인 교환관계로 인해서 리더가 조직원에게 영향을 주는 관계 뿐 아니라, 조직원이 리더에게 주는 정서적 지지 및 신뢰의 인식에 따라서 여성관리자 또한 긍정적인 영향을 받을 수 있다(Muldoon, 2014; Zhao&Chen&Brockner, 2015; 한서영, 2021). 따라서, 여성공무원 내에서 여성관리자의 비율의 의미는, 조직에서 여성이 인식하는 승진의 가능성 및 동기부여에 대한 의미와 동시에, 적극적 대표성에 부합하는 방향으로 의사결정을 할 것이다.

이러한 현상으로 인해서, 공공조직 내에서 소수집단의 고위직 비율이 높고, 직급별로 관리직 비율이 균등할수록, 대표관료제에 긍정적인 효과가 더 크게 나타난다(Hong, 2021).

앞서 공공부문 성별다양성에서 논의한 바와 같이 여성공무원이 투명성 및 청렴성과 같이 공공조직 내에서 정책설계 및 방향설정에 상당부분 기여한다. 성인지예산제도는 자발성을 토대로 여성 및 성별영향평가를 바탕으로 예산을 재배분하는 과정이기 때문에, 여성관리자만이 가진 역량이 조직의 성인지예산제도 관련 업무를 활성화시킬 수 있으며, 또한 관리자의 가치관에 따라 조직원에게 자발적으로 성인지예산제도를 활용할 수 있도록 동기부여를 할 수 있다는 점에서 긍정적인 영향을 줄 것이다. 이와 같은 논의에 따라서 다음과 같은 가설을 상정하고자 한다.

가설 3: 조직 내 여성공무원 비율이 높을수록, 성인지예산 사업 수가 많을 것이다.

가설 3-1: 조직 내 전체 관리자 대비 여성관리자 비율이 높을수록, 성인지예산 사업 수가 많을 것이다.

가설 3-2: 조직 내 전체 여성공무원 대비 여성관리자 비율이 높을수록, 성인지예산 사업 수가 많을 것이다.

또한, 성인지예산사업은 예산서 내에서 다른 예산사업과 마찬가지로 사회복지, 산업중소기업, 복지와 같은 기능별로 구분이 되어 있다. 대표 관료제와 관련된 연구에 의하면 성별에 따라서 예산이나 정책집행의 선호가 달라지는데, 여성공무원의 경우 사회복지와 관련된 정책을 선호하는 현상이 나타나고, 국방과 같은 정책은 선호하지 않는 것으로 나타났다(Clark&Clark, 1993). 또한, 여성과 직접적으로 관련이 있는 정책이 아니더라도, 간접적으로 영향을 줄 수 있는 정책영역인 보육정책, 일-가정 양립정책, 육아휴직과 같은 정책을 지지하는 성향이 나타났다(Dolan, 2000; Kelly&Newman, 2000). 또한, 재분배정책(redistributive policy)를 수행하는 조직에 여성의 분포가 높게 나타나지만, 오히려 남성의 분포에 있어서는 기관의 특성에 따른 유의미한 차이가 나타나지 않는다(Kelly&Newman, 2000). 이와 같이 지방자치단체 내 여성공무원의 비중이 높을수록 복지정책을 선호하는 현상이 나타날 수 있기 때문에, 같은 성인지예산제도 내 사업이라 하더라도 사회복지 사업에 집중하는 현상이 나타날 것이다. 특히, 앞서 이론적 논의에서 기술한 바와 같이 보수적인 문화의 조직 내에 있을 때 새로운 형태의 의사결정을 내리는 것은 하나의 위험요소이며, 위험회피성향을 가진 여성의 경우, 보수적인 행태와 의사결정을 내리게 된다(Sila&Gonzalez&Hagendorff, 2016). 즉, 사회복지와 같이 여성과 직접적으로 관련된 사업은 활발하게 이행되겠지만, 간접적이지만 성별격차에 영향을 줄 수 있는 사업에 대한 적극적 대표성의 행위는 앞서 언급한 한국 공공조직의 특성에 의해 보수적인 입장을 취했

을 때 오히려 원활하게 이행되지 않을 수 있다. 특히 개발과 관련된 사업영역은 기존의 전통적인 인식에 따르면 여성의 영역이 아니었기 때문에 사회복지영역과는 다른 방향의 영향관계가 나타날 것이다. 즉, 여성공무원 비중의 증가로 일정범위 내에서는, 즉 사회복지분야에서의 성인지예산활동이 증가하겠지만, 한 단계 더 나아가서 다른 영역의 성인지예산에 대해서는 오히려 소극적인 행태, 즉 적극적 대표성은 나타나지 않을 것이다. 따라서 다음과 같은 가설을 상정할 수 있다.

가설 3-3: 조직 내 여성공무원 비율이 높을수록, 사회복지기능의 성인지예산 사업 수가 많아지지만, 산업중소기업 관련 성인지예산 사업 수는 많아지지 않을 것이다.

2. 조직 내 환경적 요인

앞서 논의한 대표관료제와 그 효과에 대해 전체적으로 이해하고 논의를 확장시키기 위해서는 제도적 관점에 대한 이해가 필수적이다. Keiser&Wilkins&Meier&Holland(2002)에서는, 성별과 관련된 대표관료제의 논의에 있어서, 대표관료제로 인해 나타나는 현상을 충분히 이해하기 위해서는 제도적 관점이 필수적이라고 말한다. Keiser et al.(2002)에 의하면, 공공조직은 관료제라는 강력한 문화와 제도가 기반이 되어 있으며, 특정 이해집단을 옹호하는 행위는 관료제에서 바라는 행위와는 거리가 있기 때문에, 오히려 계급적인 성격이 강하고 통제가 높은 조직, 즉 관료제의 특성이 강한 조직일수록 공공조직 내 조직원이 관료제에 순응함과 동시에 자신과 비슷한 특정 이해집단을 옹호하는 행위를 할 수 없음을 주장한다. Rehfuss(1986)에 의하면 여성관리자에게 내제된 고유의 특성이 있음에도 불구하고, 조직 내 사회화 과정을 거치고, 조직에서의 책임이 가중되면서, 여성리더는 자신이 속한 이해집단을 대변하는 의사결정이나 행위에 반하는 관념이 생길 수 있다고 주장한다.

그럼에도 불구하고 정보의 비대칭성이나 목표 불일치 현상과 관료가

자체적으로 가진 재량권이 있기 때문이며, 성별에 있어서 대표관료제가 발현되는지의 여부를 파악하기 보다는, 언제 어떤 제도적인 상황에서 발현되는지에 대한 논의가 더 중요함을 주장하며(Kelly & Newman, 2011), 이를 파악할 수 있는 수단으로 관료를 둘러싼 각 공공조직이 가진 각기 다른 제도적 관점에 초점을 맞추어야 한다고 주장한다.

이에 대해 본 연구는 여러 제도적 요인 중 공정성과 청렴성에 초점을 맞추어, 여성공무원의 비율이 성인지예산활동, 즉 자신이 속한 이해집단을 대변하는 방향의 자발적 의사결정행위에 미치는 영향을 보고자 하였다. 공정성은 여러 공정성으로 구분이 되는데, 본 연구에서는 대표관료제의 논의 중에서도 성별에 초점을 맞추고 있기 때문에 앞서 논의한 여성공무원의 행위를 저해할 수 있는 유리천장 및 유리벽, 즉 성별 간 승진격차에서 나타나는 공정성으로 인한 여성공무원의 행위에 초점을 맞추고자 한다.

두 번째 다루고자 하는 제도적 요인은 청렴도이다. Keiser et al.(2002)에 의하면, 대표관료제를 모든 공공조직에서 발현된다는 전제로 여성관료의 행위를 논의하기 보다는, 공무원의 재량권(discretion)과 자발성(proactivity)이 발현될 수 있는 공공조직의 제도적 맥락과 특성이 전제가 된 상태에서, 이러한 환경 안에서 나타나는 여성관료의 행위를 논의해야함을 주장한다.

공공조직의 특성에 대한 앞서 성별다양성이 조직의 성과에 긍정적인 영향을 미치는 여러 이유 중 대표적인 여성의 특성은 여성이 가진 도덕성 및 이타성이 다수 제시되었다. 여성은 자신이 속한 집단의 가치관이 자신의 가치관과 부합할 때(person-organization fit), 더욱 성과가 긍정적으로 나타난다. 따라서, 공공조직에 엄격하게 존재하는 법과 규정과 각종 통제수단에도 불구하고, 조직의 청렴성의 요인이 여성공무원의 적극적 대표성에 부합하는 행위로 이어지게끔 하는 조직 내 제도적 연결고리가 되는지에 대한 논의가 필요하다.

(1) 성별 간 승진 공정성(Promotional Justice in Gender)

조직공정성(Organizational Justice)은 조직원이 조직이나 직장상사로부터 직무수행 과정과 보상에서 공정한 대우와 평가를 받고 있는지에 대한 조직원의 인식을 기반으로 한 개념이다. 조직공정성은 크게 분배공정성과 절차공정성으로 구분되는데, 본 연구에서 논의하는 승진공정성은 주어진 보상과 결과에 대해서 인식하는 공정성의 개념인 분배적 공정성의 개념과 가깝지만, 성별 간 승진의 격차로 인한 간접차별(indirect discrimination)은 개인 간 직접적으로 비교위치에 놓고, 불평등하게 대우하는 현상을 일컫는 직접차별(direct discrimination)과는 다르게, 집단의 어떤 특성과도 상관없이 중립적인 행위였음에도 불구하고 차별적 효과가 결과(impact, outcome)로서 나타난다는 점에서 조직의 제도적 특성과 연관이 될 가능성이 높다. 따라서 본 연구에서는 승진공정성을 논의하기 위해서 분배적 공정성과 절차적 공정성을 함께 논의하고자 한다.

Adams(1965)의 공정성이론을 기반으로 한 분배공정성은 조직원이 조직 내에서 본인의 행위에 대한 조직의 의사결정의 결과가 공정한지를 의미한다. 즉, 자신의 노력에 대한 보상의 결과가 비교대상인 타인과 대비하여 공정하게 이루어졌는지를 판단하며, 향후 개인의 동기부여에 영향을 준다는 것이 그의 설명이다. 이러한 분배공정성은 주어진 보상과 결과에 대한 공정성의 인식이며, 보상의 결과를 가져온 과정에 대한 논의를 하지 않고 있다는 점에서 한계가 있다. 결과가 아닌 업무수행과정에서 조직으로부터 조직원이 느끼는 공정성의 인식과 만족도는 절차적 공정성(procedural justice)이다.

절차공정성이란 의사결정 과정에서 활용되는 조직 내 절차와 규정에 대해 조직원이 느끼는 공정성을 의미하며, 조직에서 조직원의 보상과 같이 자원을 배분하기 위해 활용되는 일련의 의사결정 과정과 수단에 대한 인식을 모두 포함하고 있다는 점에서 결과에만 초점을 맞추는 분배공정성과는 차이를 갖는다(Alexander & Ruderman, 1987). 따라서 절차적 공

정성에서는 조직의 제도 및 규정 뿐만 아니라 이를 활용하는 조직의 시스템적 요소가 포함되어 있기 때문에, 결과와는 무관하게 의사결정과정에서 조직이나 직장상사가 존중, 배려, 호의, 공정한 평가와 기회제공 등을 조직원에게 보여준다면, 조직구성원 입장에서 분배공정성이 낮게 인식되더라도 높은 절차공정성을 가질 수 있다. Rubin(2009)에 의하면 원하는 결과를 얻더라도 이에 대해 과정이 적절하지 않다는 인식은 그 상황에 대해 낮은 만족도로 이어질 수 있지만, 결과가 부정적이더라도 과정이 공정하고 적절하다고 판단되면 상황을 긍정적으로 여긴다.

따라서, 절차적 공정성이 확보된다면 여성관료는 조직이 자신을 수단이 아닌 목적으로 여기게 되기 때문에, 자신이 가진 재량권과 전문성을 악용하거나, 혹은 소극적으로 활용하는 것이 아니라, 적극행정으로 유도할 수 있을 것이다. 앞서 논의한 바와 같이 공공서비스의 전달에 있어서 반드시 절차중심의 성과가 결과중심의 성과로 이어지지 않기 때문에, 관료의 동기를 증진시킴에 있어서 그동안의 과정에 대한 공정한 평가와 인정은 이들로 하여금 자발적으로 과정 중심의 성과에 긍정적인 영향을 미치게끔 할 수 있다. 따라서, 공공조직 내 절차적 공정성은 적극행정의 경향을 증가시키는 요인이 될 수 있을 것이다.

절차적 공정성을 확보함으로써 관료의 적극적 행태에 대한 설명으로는 또한 사회적 교환이론 및 신호이론을 통한 동기부여로 설명할 수 있다. 사회적교환이론(social exchange theory)에 따르면 본인에게 이익이 되는 것을 상대에게 받으면 이에 대해 보답하려는 방향으로 행동하며, 이는 거래에 의한 교환관계가 아닌 양방의 신뢰를 기반으로 한 교환관계를 형성할 수 있다. 공정성이라는 인식을 매개로 조직이 관료에게 그들의 행위, 특히 공익을 기반으로 한 자발적 행위에 대해 인정하고 존중하는 모습을 보인다면, 이에 보답하기 위해 조직 구성원들도 조직에 대해 긍정적인 태도를 가지게 되며 조직에 이익이 되는 방향으로 행동할 것이라고 기대할 수 있다.

공공조직에서는 민간조직 대비 금전적 인센티브와 같은 유인장치가 충분치 않으며, 이들의 동기부여를 위해서는 이들의 조직시민행동(OCB;

Organizational Citizenship Behavior), 공공봉사동기(PSM; Public Service Motivation)과 같은 형식적인 직무계약 이상의 관계가 조직과 조직 구성원 간에 특히 요구된다. 사회적교환이론에 따라서 두 주체 간 신뢰, 공정성을 기반으로 한 교환관계가 형성된다면, 자발성이 요구되는 성인지예산에 대해 보다 적극적으로 임하는 행태가 나타날 것이다.

(2) 여성관료 비중과 승진공정성 간 상호작용 효과

조직 내에서 여성관료는 특히 승진과 경력개발에 대한 불이익, 대체인력과의 직무 혼선으로 인해 직장 내 입자 약화 등과 관련하여 문제가 발생하기도 한다. 토크니즘(Tokenism), 역할 불일치 이론 등에 의하면, 남성이 상대적으로 많은, 즉 다수가 되는 집단에서의 여성공무원은 높은 가시성과 역할 부정합성을 경험하게 된다. 높은 가시성은, 토크니즘의 상황, 즉 상대적으로 남성의 비율이 많은 집단에 있을 때, 여성의 존재나 행위가 과대해석되는 현상을 의미하며(Konrad& Kramer & Erkut 2008), 역할 부정합성은 기존의 여성과 관련된 정체성과 리더로서의 정체성이 다르게 나타나는 경우, 그 집단 내 구성원과는 갈등이 발생할 수 있는 현상을 의미한다(Eagly&Alice&Steven, 2002).

여성 관료가 여성관련 정책을 집행함에 있어서 자신이 가진 자율성과 권한을 공익에, 그리고 자신이 속한 이해집단을 우선하는 방향으로 의사결정을 내려야 하는데, 속한 조직의 공정성이 떨어지거나 성과를 우선시하는 집단이라면, 자발성을 요구하는 정책보다는 속한 조직에서 요구하는 성과에 더 집중할 가능성이 나타날 수 있다.

성인지예산제도에 있어서 사업선정이나 예산액의 배분은 관료 스스로의 자발성을 요구하기 때문에, 분배적 및 절차적 공정성을 통한 인정과 동기부여 없이는 성인지예산을 통해서 적극적으로 행정수요를 대응하려는 경향이 떨어질 것이다. 이는 앞서 논의한 다수의 남성이 존재하는 집단이나, 관료제적 문화가 고착화된 집단일수록 여성 개인의 입장에서는 유리천장, 유리벽을 감안했을 때 공익보다는 자신의 경력개발과 조직

내 위치를 우선시하여 다른 정책에 보다 초점을 맞출 것이기 때문이다. 특히 조직이 여성과 남성의 균형이 맞춰진 조직이 아닌, 여성의 일정 비율이 충족되지 못한 조직의 경우 여성이 발휘할 수 있는 긍정적인 효과가 발휘되기 어려우며(Torchia&Calabro&Huse, 2011), 위험회피적(risk-averse) 현상으로 의해 조직에 순응하는 행위로 나타날 수 있다.

반면, 승진이나 경력개발에 대한 조직문화가 공정성을 확보하고 있다면 그 효과는 다르게 나타날 것이다. Group-value model 에 의하면 사람들은 주변사람, 집단, 그리고 조직과의 상호관계를 중요시하기 때문에, 상대나 조직이 자신을 공정하고 중립적으로 대우한다면, 자신이 집단의 중요한 구성원이라 인식한다(Tyler, 1989). 또한 공정한 절차는 조직원을 수단이 아닌 목적으로 인식한다는 상징적인 의미 또한 가지기 때문에 조직원은 조직몰입과 조직에 대한 신뢰에 긍정적인 영향을 받을 수 있다. 조직 내 여성의 비율이 남성비율 대비 현저하게 낮더라도 조직이 이들의 업무절차를 공정하게 평가한다는 인식을 조직원이 가지고 있고, 조직 내 문화로 내재 되어 있는 경우, 조직에 순응하지 않고 성인지예산 제도에 대해 보다 적극적으로 임하고, 특히 예산액 책정이나 사업선정은 관료의 재량과 자율성이 요구되기 때문에 적극행정의 행태가 나타날 것이다. 따라서 다음과 같은 가설을 상정할 수 있다.

가설 3-4: 성별 간 승진 공정성이 낮은 조직일수록, 여성공무원 비율이 성인지예산 사업 수에 미치는 영향력이 더 낮게 나타날 것이다.

(3) 조직 청렴도(Organizational Integrity)

성과지향적 문화를 가진 조직은 공통적으로 결과를 지향하는 문화이며, 기존에 존재하는 내부적 규제를 없애고, 계약 및 성과관리를 통해 인센티브 구조를 만들어서 관료의 동기를 부여하여 책임성을 확보한다는 공공조직의 신공공관리론(New Public Management; NPM)으로부터 시작되었다. 그럼에도 불구하고, 결과 및 성과지향적인 평가체계의 문화는

결과나 절차에 대한 중요성이 상대적으로 감소하는 효과가 나타나며, 이는 어떤 궁극적인 목표 달성에 있어서 수단에 대한 영향력이 줄어든다는 것을 의미한다. 이처럼 효율성과 결과만을 추구할수록 이를 달성하는 목표가 수단보다 중요해지기 때문에 조직 내에서는 ‘부패성’이 증가한다.

조직의 부패성이 높을수록 번거로운 절차 및 규제를 우회하면서 공공조직에서는 융통성과 효율성에는 긍정적인 영향(Bayley, 1966; Huntington, 1986)을 미치지만, 반면 부패의 정도가 심한 조직에서는 부당한 사익을 기대할 수 있는 극히 제한적인 업무를 제외하고는 다른 업무처리에 대해서는 소극적으로 대응하여, 공적인 측면에서 중요한 업무가 레드테이프이 될 수 있다(Pandey&Welch, 2005). 특히 성인지예산제도와 같이 절차가 중요한 업무에 있어서는 소극적으로 대응하는 것 이상으로, 더 나아가서는 주어진 시간을 사적인 인센티브와 관련된 조직성공에만 더 집중하기 때문에 레드테이프 전략될 가능성도 발생한다. 따라서 조직 부패수준이 높을수록, 성인지예산비율이 낮아질 것이다.

(4) 여성관료 비중과 조직 청렴도 간 상호작용 효과

부패수준이 낮을수록, 혹은 청렴도가 높을수록, 이는 앞서 논의한 바와 같이 여성이 공익에 대해 가지는 가치관과 부합하여 (person-organization fit) 성인지예산활동을 촉진시킬 수 있다. 여성의 공공분야의 참여에 있어서 여성은 이타적이고 윤리적인 특성을 가지고 있으며(Eagly&Crowley, 1986), 조직의 운영에 있어서 부패라는 관점에서 더욱 엄격한 태도를 보이며(Torgler&Valev, 2010), 정직성(integrity) 관점에서도 남성보다 더 높으며(Ones & Viswesvaran, 1998), 정치적 측면에서도 국회의원 여성비율이 높을수록 청렴도가 증가하기도 한다(Swamy&Knack&Lee&Azfar, 2001; 남승하&김종현&라휘문, 2010). 특히 민간부문에서는 최근 이사회에 여성의 비율을 확보하고자 하는 이유 중 하나로 고위급 여성관리자가 윤리적 판단을 하며, 이는 이해관계자로 하여금 신뢰를 주어 회사에 장기적으로 발전할 수 있는 긍정적인 영향을

주기 때문이다(Akaah, 1989; Ibrahim&Angelidis, 1994; Turrent, 2022).

하지만 앞서 논의한 바와 같이 효율성과 결과중심의 성과를 지향하는 문화가 높은 조직에서 부패가 높게 나타날 경우, 이로 인해서 과정 중심의 성과나 절차적 행위의 중요성이 감소된다는 것을 의미한다. 따라서 성인지예산제도나 성별영향평가 등과 같은 업무가, 수단이라는 제도의 기능적 측면이 외면되고, 하나의 형식적인 업무로서 레드테이프로 인식될수록, 여성공무원은 자발성이 요구되는 조직시민행동과 공공봉사동기로 자발적으로 자신이 옳다고 생각하는 일을 하기 보다는, 조직의 분위기에 따라서 성인지예산활동에 소극적으로 임할 가능성이 높다. 따라서 다음과 같은 가설을 상정할 수 있다.

가설 3-5: 조직 청렴도가 높은 조직일수록, 여성공무원 비율이 성인지예산 사업 수에 미치는 영향력이 더 높게 나타날 것이다.

3. 조직 외 환경적 요인

원활한 성인지예산제도의 활동은 공무원 개인의 강제가 아닌 자체적인 책임성이 요구된다. 따라서, 공공조직을 둘러싼 외부통제의 특성에 따라서 관료의 행태가 다르게 나타날 것이며, 이는 자발성이 요구되는 성인지예산제도의 활용에 유의미한 영향을 줄 것이다.

공공조직을 둘러싼 외적 통제주체는 민간조직과 다르게 자원배분이나 관련 의사결정에 상당한 영향력을 미친다. Frumkin&Galaskiewicz(2004) 에서의 동형설(isomorphism)에 의하면 민간조직보다 공공조직이 외부에서 파생되는 제도의 영향을 더 받으며, 이러한 제도 압력의 원천은 다른기관의 실적을 따라가는 형태, 비슷한 기관과의 연관관계, 그리고 관련 규제기관의 영향이다. 즉, 외부의 제도나 압력으로 인해, 공공조직은 기존의 거래비용이나 자원의존이론과 같이 효용을 극대화하는 합리적 의사결정을 하지 않고, 외부규제와 검토가 반영된 행위를 하며, 특히 외부규제가 강하게 작용할 경우 조직은 기존의 미션과 목표에 동떨어지는 행

위를 하는 등 방어적인 행위를 하게 된다. 외부제도의 영향력은 긍정적인 효과도 가져온다. 통제주체와 제도의 제약으로 인해 오히려 관료는 자체적인 책임성을 기반으로 한 행위를 할 수 있으며, 통제주체와의 교류로 인해 행정수요를 보다 정확하게 파악할 수 있을 것이다.

행정학에서는 관료의 책임성을 확보하기 위한 여러 통제수단이 존재한다. Romzek&Dubnick(2018)은 행정적 책임성을 행정통제의 원천(조직 내부와 외부)과 행정통제의 수준(자율성의 정도), 두 개의 축으로 구분하여 통제수단을 제시하였으며, Waterman&Rouse&Wright(1998)은 공공조직을 통제하는 주체가 영향력의 범위(Venues of influence)에 따라서 다르게 나타나는데, 후원자(Sponsor)는 기관의 정책결정과 자원배분에 있어서 공식적인 권한을 가진 주체이며, 고객(Client)는 공공조직에 영향력은 행사하지만 자원과 의사결정과 관련하여 공식적인 권한을 가지지 않는 주체로 구분하고 있다. 후원자는 주로 중앙부처나 감사기관과 같은 존재를 의미하며, 고객은 시민, 시민단체, 언론 등을 의미한다. 이를 통해 Waterman et al.(1998)은 공공조직의 의사결정에 있어서 두 주체가 각각 공공조직의 의사결정이나 목표설정에 영향을 미치기 때문에, 조직을 둘러싼 정치 및 환경적 요인, 즉 이러한 통제주체들의 특성에 따른 영향력을 강조한다. 특히, 성인지예산서 작성까지 지자체나 중앙부처의 독단적인 업무처리가 아닌, 각종 시민단체 및 위원회와의 협력이 기반이 되었다는 점에 있어서(조선주 외, 2019) 성인지예산은 기술적 과정보다는 정치적 과정에 가깝다고 볼 수 있다(Budlender & Sharp&Allen, 1998). 따라서, 외부통제 주체가 누구인지, 그리고 어떤 영향력을 주는지에 따라서 관료의 행태가 다르게 나타날 것이며, 이는 자발성이 요구되는 성인지예산제도의 활용에 유의미한 영향을 줄 것이다.

중앙부처 및 지자체는 주인-대리인 이론에 의해, 다수의 주인을 가진다. 1차적으로 주인은 국민이며, 이들을 대리하는 정치인이 대리인인 관료를 통제하는 역할을 한다. 성인지예산제도나 성인지관련제도를 집행하는 공공조직의 입장에서는, 주인의 역할로서 통제주체인 국민과 정치

인의 영향을 받을 것이다. 특히 성인지예산제도는 행정수요에 대해 적극적으로 자발적인 대응을 필요로하기 때문에 국민과 정치인의 존재의 영향력에 따라서도 그 행태가 다르게 나타날 수 있다.

성인지예산제도는 또한 여성 및 성인지성 정책과 밀접한 관계가 있고, 이러한 정책집행을 선행하는 제도이기 때문에, 시민의 참여 중에서는 위원회가, 그리고 정치적 참여 중에서는 기초 및 광역의 여성 국회의원의 존재가 유의미한 영향을 미칠 것이다. 즉, 위원회를 통한 여성시민의 수요와 행정에 대한 관심의 정도가 높을수록, 그리고 여성정치인의 성인지예산제도에 대한 지적 등 통제의 정도가 클수록, 여성관료로 하여금 자발적으로 성인지예산제도를 활성화시킬 수 있도록 하는 동기로 작용할 수 있을 것이다.

(1) 지방의회 여성의원 및 위원회가 미치는 영향

우선 지방의회의 여성정치인의 역할에 대한 논의는 기존연구에서 다수 확인할 수 있다. 우선 남성의원은 특정 정책이슈에 집중하는 경향이 적은 반면에(Wangnerud, 2009), 여성의원의 경우 여성, 육아, 복지과 같은 분야에 우선순위를 두고 있으며, 따라서 의회 내에서 여성의 대표성이 향상됐을 때 여성친화적 정책의 확산에도 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다(박영애&안정화&김도경, 2011; 박숙자&김혜숙, 1999; Caiazza, 2004). 위원회는 행정기관에서 요청하는 자문에 대해 전문적인 지식을 제공하고, 직접적인 이해관계자의 의견을 전달하는 역할을 한다는 점에서 정책관련 의사결정에 있어서 전문성을 향상시킬 수 있고, 시민과의 협력적 거버넌스를 통해 합의를 통한 의사결정을 할 수 있다는 점에서 의미가 있다(정상호, 2011; 정홍익&김호섭, 1991). 또한, 시민의 위원회의 참여는 정책에 대한 이해도나 태도를 변화시킨다는 점에서도, 지방정부와 시민 간 연결고리로서 위원회의 역할에 대해 논의가 가능하다(정홍익 외, 1991).

실제 국회 성인지예산 및 결산의 심사과정에 의하면, 성인지예산서 작성 내용에 대한 문제, 대상사업에 대한 적절성, 그리고 운영의 문제와 같

은 지적사항이 매년 이루어져왔다(김효주 외, 2018). 또한 위원회의 역할과 관련해서는, 중앙부처의 경우 여성가족위원회, 법제사법위원회, 기획재정위원회 등에서 성인지예산서의 예산편성에 대한 지적이나 대상사업의 확대 등에 대한 지적과 개선사항 등을 제시하고 있으며, 따라서 위원회의 영향력이 성인지예산활동에 지속적인 영향을 준다(조선주 외, 2019). 특히, 전담인력 확충 및 상설협의체 운영 활성화와 같이 선정된 사업에 대한 지적 뿐 아니라, 하나의 예산제도의 운영 차원에서 개선할 수 있는 방향을 제시한다는 점에서 위원회의 역할이 긍정적으로 작용한다고 볼 수 있다.

관료의 입장에서 1차적 주인인 국민의 영향력과 동시에, 이러한 국민을 대변하는 정치인의 역할 또한 성별다양성의 관점에서 긍정적인 효과를 줄 수 있다. 의회의 구성에 있어서 여성이 일정비율 차지할 경우 나타나는 효과에 대한 선행연구에 의하면, 국내연구로는 지방 여성의원의 비율이 출산 장려금 조례 재정 여부에 미치는 영향을 분석함으로써, 정책도입을 단계별로 전반적으로 다루었다는 점에서 의미가 있다(박지영 & 조정래, 2013). 의회 대표성과 관련된 해외 문헌에서는, 미국 연방의회 여성의원의 비율과 여성 관련 의제에 있어서의 적극성을 논의하고 있으며(Swers, 2002), 여성의원이 점유하는 의석 수의 비율이 복지정책에 미치는 효과에 대한 연구(Giles-Sims&Green&Lockhart, 2012)가 있다.

이와 같이 여성 정치인의 비중이 높을수록 여성시민의 목소리를 대신하여 정책 의사결정에 전달하는 영향력이 커지기 때문에 성인지예산제도에 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 특히 여성 시민 중에서도 목소리를 내지 못하더라도 정치인이 직접 사각지대 내에 있는 그 수요를 발굴하여 간접적으로 성별격차를 유발하는 정책분야를 발굴하고 예산을 재배분하는 목적을 가진 성인지예산제도의 활성화에 긍정적으로 작용할 것이다. 사회심리학에서 제시하는 사회정체성이론(social identity theory)에 의하면, 한 사회집단에 소속된 개인은 그 구성원과 연관된 가치와 감정을 공유하며, 이러한 일련의 과정을 통해 자아를 형성한다(Tajfel, 1979). 시민과

이들을 대변하는 관료의 관계를 논의하는 정치심리학에서도 사회정체성이론은 많은 영향을 미친다. 즉, 정치인은 같은 인구통계학적 특성을 가진 국민에 대해서 공감과 관심의 정도가 높다는 것이며, 이들의 존재와 활동은 특정 집단의 집합적인 행동을 일으킬 수 있는 등 사회 내 특정 조직을 표면 위로 끌어올릴 수 있는 효과가 나타난다는 것이다. 따라서 여성정치인 및 위원회 비율이 높을수록, 성인지예산비율이 높아질 것이다.

(2) 여성관료 비중과 지방의회 여성의원 및 위원회 간 상호작용 효과

Keiser et al.(2002) 에 의하면, 대표관료제가 발현되기 위한 첫 번째 조건인 자율성(discretion) 의 확보에 이어서 두 번째 조건은 해당 공공조직에서 여성관료가 자신이 속한 이해집단을 위한 정책방향을 내릴 수 있는 관련성이 높은 정책이 조직 내에 마련이 되어있어야 한다는 것이다 (Meier, 1993; Selden, 1997). 물론 이는 여성과 직접적으로 관련된 정책이기도 하지만, 직접적인 영향이 없더라도 소득재분배나 소비자 보호 등과 같이 사회복지 측면에도 여성 관료는 관심을 가지고 있기 때문에, 이러한 행위도 모두 적극적 대표성을 보여주는 사례이다(Keiser et al., 2002). 성인지예산제도는 직접적으로 여성과 관련된 정책은 아니지만, 간접적으로 성별 간 격차가 존재하는 사업에 대한 분석 및 성인지적 관점에서 예산운영이기 때문에, 위원회나 여성 지방의원의 활동이 활발하여 이들을 통해 정책수요를 파악하고 의사결정에 있어서 소통하는 기회가 늘어날수록, 성인지예산활동 또한 더욱 활발하게 나타날 것이다. 따라서 다음과 같은 가설을 상정할 수 있다.

가설 3-6: 여성 지방의원과 여성 위원회 비율이 높은 지자체 일수록, 여성공무원 비율이 성인지예산 사업 수에 미치는 영향력이 더 크게 나타날 것이다.

제 5 절 지자체 조직성과에 미치는 성인지예산제도의 효과

성인지예산제도는 여성과 관련된 직접적인 정책영역 이외에, 성별 간 격차에 비의도적으로 영향을 줄 수 있는 간접적인 정책영역에서도 관료가 자발적으로 성별분석평가를 통해 기존의 예산을 재배분하여 예산을 보다 효율적으로 활용할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 이와 같이 예산을 편성, 심의, 집행, 결산하는 과정에서 성인지성 관점의 도입은 기존의 자원을 효율적으로 재배분하는 효과를 가지고 있으며, 성별격차를 감소시켜서 결과론적으로 불균형을 해소한다면, 공공재원의 배분도 향후 보다 효율적으로 이행할 수 있을 것이다. 또한 성과를 기반으로 예산을 편성하는 예산제도 유형 중 하나인 만큼, 별도의 직접적인 정책을 신설하는 것이 아니라, 기존의 정책을 성인지적 관점으로 분석한다는 것은, 그동안 사각지대에 놓인 남성과 여성 간 격차가 발생하는 정책영역에 집중할 수 있다는 점에서도 의미가 있다.

그럼에도 불구하고 성인지예산제도의 활성화를 위해 그 영향요인을 분석한 연구는 많지만, 앞서 논의한 바와 같이 의외로 실질적인 성인지예산제도의 효과를 측정한 연구는 많지 않다. 예산을 분배하는 기능 뿐 아니라 기존의 예산을 재배분하여 기존의 자원배분의 효과성을 추구하는 것이 성인지예산제도의 핵심 기능임에도 불구하고 제도 자체의 실효성에 대한 의문이 제기되고 있는데, 이론적 논의와 실증적인 분석을 통해 지자체에서 시행되고 있는 제도의 활용에 실질적인 정부성과에 미치는 영향을 분석한다면 정책적 및 방법론적으로 함의를 제공할 수 있을 것이다.

또한 성인지예산제도는 정부성과를 측정하는 방법 중에서도 투입성과 등 과정중심의 성과를 보여준다는 점에서도 의미가 있다. 공공부문에서 기존의 성과관리는, 성과에 대한 체계적인 정보를 수집하고 공개함으로써 국민에 대한 책임성을 제고하고, 또한 조직 내에서의 성과정보(performance information)로서 조직 구성원에게 피드백을 제공하여 학습의 기회를 통해 조직 구성원의 동기부여와 역량을 강화시키고자 하는 목적을 가진다.

성인지예산제도 내에서는 예산을 편성하는 과정에서 사업의 선정,

선정하는 사업의 특성, 각 사업별 배분되는 예산액, 그리고 성과목표 등으로 구성되어 있기 때문에 정선문, 한승엽(2019)에 의하면 성인지예산제도의 활용이 이러한 일련의 과정을 통해 기존에 간과되었던 정책사업들을 재검토하는 요소로 작용하여 재정투명성과 같은 책임성에 유의미하게 긍정적인 영향을 미친다. 따라서 성별 관점의 제도가 아니라, 성과예산제도로서의 성인지예산제도는 조직차원에서도 예산의 효율적 활용에 대한 중요성을 피드백으로서 제공할 수 있다는 점에서 일종의 길라잡이 역할을 할 수 있다.

본 연구에서 성인지예산제도의 효과를 측정하기 위한 성과는 각각을 대표관료제 관점에서의 성인지예산제도 효과와, 예산제도 관점에서의 성인지예산제도의 효과로 나누어 논의 및 분석하고자 하며, 크게 지자체 내부성과와 외부성과로 구분이 된다. 대표관료제 관점에서의 성인지예산제도 효과는 외부성과로서는 형평성, 내부성과로서는 여성과 관련된 조례이다. 예산제도 관점에서의 성인지예산제도 효과는, 외부성과로서는 효과성과 능률성, 그리고 내부성과로서는 신규사업 수로 나뉘어진다.

1. 대표관료제 관점에서의 성인지예산제도 효과

(1) 지자체 외부성과: 형평성(Equity)

첫 번째 지표는 형평성(equity)이다. 능률성이나 효과성과 같은 지표는 정책효과가 사회 전체를 대상으로 얼마나 나타나는지를 보여주지만, 사회의 각기 다른 수요에 따라서 재화나 서비스가 적절하게 배분되는지에 대한 것은 보여주는 것에 한계가 있다. 이러한 개념은 형평성 측면에서 분석이 가능하다. 형평성이란 민간부문의 조직과는 구분이 되는 성과 지표로서, 가시적인 결과보다는 그 결과 안에서 배분적 정의의 문제와 관련이 된다. 즉, 그 결과 안에서도 각기 다른 수요를 가진 개인이나 집단에게 적절한 서비스가 배분되는지를 논의하는 개념이기 때문에 정치적 차원의 질적인 평가에 있어서 중요한 기준이 된다.

따라서 다음과 같은 가설을 상정할 수 있다.

가설 4-1: 기초지자체 성인지예산 사업 수가 많을수록, 형평성 관점에서 여성 관련 외부성과(고용 관련)가 높아질 것이다.

(2) 지자체 내부성과: 여성 관련 조례

각 지방자치단체는 사업부서로부터 필요한 예산을 취합하고 예산요구서를 작성하는 과정에서 증장기재정계획, 예산편성지침, 법령 및 조례가 정하는 기준에 대한 검토 등을 거친다. 성인지예산서도 마찬가지로 성인지예산의 운용목표, 개요, 사업의 성평등 분석과 동시에 사업을 선정하는 근거로 각종 조례와 법령, 그리고 추진 중인 사업 등을 근거로 제시해야 한다. 특히, 간접목적사업과 같이 직접적으로 양성평등에 기여하는 사업이 아닌, 양성평등과 직접적인 관계는 없지만 성인지적 관점이 필요한 사업은 특히 선정근거가 필요하다. 즉, 예산서를 작성하는 과정에서 간접적으로 성별 간 격차를 발생시킬 수 있는 예산사업이 성인지적 관점에서 재검토되고, 이를 통해 조례가 만들어지는 효과가 나타날 수 있다. 따라서 다음과 같은 가설을 상정할 수 있다.

가설 4-2: 기초지자체 성인지예산 사업 수가 많을수록, 여성 관련 조직 내부성과(여성 관련 조례 수)가 높아질 것이다.

2. 예산제도 관점에서의 성인지예산제도 효과

성인지예산제도는 여성과 관련된 지자체의 성과 뿐 아니라, 예산제도 자체로서의 효과 또한 나타날 수 있다. 특히, 지방자치단체를 단위로 한 성인지예산제도는, 지역의 특수성이 반영된 포괄적인 정책을 집행할 수 있는 효과를 기대할 수 있다. 예컨대, 우리나라 여성정책은 우선 중앙정부에서의 기본계획을 바탕으로 수립되고, 이를 근거로 하여 지방자치단체는 각 지방에서 가진 특징을 기반으로 예산을 집행하게 된다. 하지만 현실에서의 예산은 아동복지, 유아복지, 여성회관 등 요보호 여성, 즉 보호를 필요로 하는 여성만을 중심으로 지출되고 있다. 예산의 전 과정에서 성인지적 관점을 적용하는 것은 기존에 수혜를 받던 정책대상자들에게만 초점이 맞춰진 정책이 아니라, 지자체가 가진 특수성을 반영하여 정책대상을 확대하고 보다 많은 정책대상자들을 고려한 공공서비스를 제공할 수 있다는 점에서 긍정적인 효과가 나타날 수 있다. 이처럼 기존의 사업을 특정 관점에서 검토함으로써 보다 폭넓은 공공서비스를 제공할 수 있는 예산제도는 성인지예산제도를 비롯하여 노동인지예산제도, 탄소인지예산제도 등을 통해 실현될 수 있다. 즉, 단순히 정책을 집행하는 행정기능에서 벗어나 정책의 개발과 수립을 자발적으로 수행하는 지방자치단체의 역할에 부합하는 제도로 성인지예산제도가 기여할 수 있기 때문에, 여성과 직접적으로 관련된 성과 뿐 아니라 지자체의 전반적인 성과에도 영향을 미칠 것이다. 이를, 지자체 외부성과로서는 성인지예산제도를 통해 정책대상자와 대상사업의 확대에 의해 지자체의 전체적인 고용 관련 효과성이 증가할 수 있기 때문에 효과성과 능률성을 지표로 측정할 수 있다. 또한, 지자체 내부성과로서는 매칭사업 중심의 복지정책이 가진 한계를 성인지예산제도라는 수단을 통해 기존의 사업을 축소하는 등 개편하는 과정을 통해서 효율성을 높일 수 있으며, 이는 각 지방자치단체 별 세부사업 수의 변화를 통해 확인이 가능하다.

(1) 지자체 외부성과: 능률성(Efficiency)

효과성(Effectiveness)은 어떤 정책에 있어서 그 정책목적이 달성된 정도를 산출(output) 이나 결과물(outcome)을 통해 보여준다. 효과성에서 나타나는 결과에 따라 지자체는 기존의 서비스에 대한 피드백을 얻고, 이에 따라 기존의 서비스를 개선하거나 재배분하는 과정을 거친다는 점에서 유용하다. 그럼에도 불구하고, 성인지예산제도는 별도의 예산을 책정하는 정책이 아니며, 예산과정에 성인지적 관점을 적용하고 그 과정에서 정치적인 과정에 보다 초점을 맞추는 제도이기 때문에 결과물이나 새로운 산출물의 효과 보다는 능률성의 관점에서 성인지예산제도의 효과를 측정하는 것이 적합하다.

능률성(Efficiency)은 효과성에서 언급한 산출(output) 이나 결과물(outcome)이 투입(input) 대비 얼마나 창출되는지, 그 효율성을 본다는 점에서 다른 의미를 가진다. 즉, 특정 정책이나 사업을 통해 창출되었다고 여겨지는 효과나 편익이 투입자원에 비추어 볼 때 정당화될 수 있는지의 여부를 검토하는 것이다. 이는, 집행된 정책에 의해서 산출결과가 목표한 바대로 달성되었다고 하더라도, 투입된 비용이 그 달성된 정도에 비해서 과하게 소비되었다면, 지속적으로 정책을 유지할 수 있을지에 대한 의문이 생기며, 관련 제도가 다른 정책대상자에게까지 적용될 수 있는지도 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 이러한 점이 있을 때, 제도의 영향평가에 있어서는 단순히 산출만 보는 것이 아니라 투입된 비용과 관련시켜서 보아야 제도의 정확한 효과분석이 가능하고, 지속적 활용에 대한 정당성을 가질지의 여부를 판단할 수 있으며, 자원의 최적배분과 목표 재설정에 대한 고민을 할 수 있다는 점에서 의미를 가진다(노화준, 2015).

성인지예산제도는 특히, 신규자원을 투입하는 개념이 아닌 기존의 자원을 재배분하고, 이를 통해 보이지 않는 성별격차의 감소를 기대하는 제도이기 때문에, 주어진 예산 내에서 그 효과가 제도를 적용한 이후에 어떻게 달라지는지를 보기 위해서는 능률성 지표를 활용해야 한다. 단순히 효과성 지표와 성인지예산제도 간 관계를 보는 것은 효과성이 제도로

인해 나타나는 것인지, 혹은 다른 요인으로 인해 나타나는 것인지 확인하기 어렵기 때문이다. 따라서, 다음과 같은 가설을 상정할 수 있다.

가설 4-3: 기초지자체 성인지예산 사업 수가 많을수록, 능률성 관점에서 조직 전체 외부성과(고용 관련)가 높아질 것이다.

(2) 지자체 내부성과: 신규 세부사업 수

성인지예산사업을 통해 기존의 사업들 중 성별영향이 있는 사업을 파악하는 과정을 거치기 때문에, 사업을 재검토하는 효과를 가지며, 이는 성인지예산제도와 관련이 없는 사업이나 수요에도 파급효과가 발생할 수 있다.

복지수요가 높은 곳은 대도시도 있지만, 재정력이 상대적으로 부족한 지자체 또한 높은 복지수요를 가지고 있다. 이러한 지자체는 국고보조사업의 증가에 따른 지방비 부담과 기타 사회복지분야의 추가적인 자원부담으로 인해 가용할 수 있는 재원을 소진하게 되고, 이는 사회복지서비스의 불균형 문제를 발생시킨다(하능식&구찬동, 2012; 김지호, 2020). 특히 복지분야에의 재정지출은 저출산, 고령화, 취약계층의 수와 지방비가 비례하는 매칭방식을 활용하기 때문에 어려운 재정력과 사회복지수요를 갖는 자치단체는 부담으로 작용할 수 밖에 없으며, 이는 더 나아가 다른 사업의 자원배분을 더 어렵게 한다(박지현, 2014). 이러한 현상으로 인해 복지보조사업이 확대되는 경우, 지자체는 자체사업을 축소하거나 구성을 변화시키기도 하며, 특히 복지보조사업의 비중이 증가하는 경우 경제개발, 사회개발, 일반행정 등 다른 사업에 대해서 지출구성에 영향을 주는 것으로 나타났다(권혁진, 2016).

이 경우, 사회복지의 수혜대상자임에도 불구하고 제대로 정책의 혜택을 받지 못하는 사람들이 포함되기 때문에, 복지수요가 높음에도 불구하고 재정력이 약한 지자체 입장에서는 가진 자원 내에서 정책의 수혜를 충분히 받지 못하는 사람들에게 재분배를 통해서 어려움을 다소 해소할

수 있는 효과를 성인지예산제도를 통해 간접적으로 얻을 수 있을 것이며, 이는 사회복지 뿐 아니라 다른 기능에서도 가능할 것이다.⁸⁾

또한, 예산의 점증적 요인에 의하면 예산의 결정은 각 기관이 모든 대안을 비교하여 현재의 사업구성을 재검토하기 보다는, 전년도 예산을 기반으로 그 안에서 소폭의 증감이 이루어진다(Wildavsky&Caiden, 1988). 따라서, 성인지예산활동을 통해 기존의 사업에 대해 재검토하고 분석함으로써 기존의 사업을 개편하거나, 축소하는 등의 세부사업의 조정은 점증적 요인에 의한 문제에 도움이 될 수 있을 것이다. 따라서 다음과 같은 가설을 상정할 수 있다.

가설 4-4: 기초지자체 성인지예산 사업 수가 많을수록, 조직 전체 내부 성과(신규사업 수)가 높아질 것이다.

8) 한 군단위 기초지자체 A사무관에 의하면, ‘성인지예산제도의 순기능 중 하나는 기존의 사업에 대한 검토와 동시에 수요에 대해서도 상기시켜주는 역할을 한다’ 는 것이다. 따라서, 성인지예산 사업을 발굴하는 과정을 통해 기존의 사업을 개편하거나 조정하는 등의 행위가 나타날 수 있다.

제 6 장 연구설계

제 1 절 연구모형

본 연구는 공공조직의 성별다양성이 미치는 효과와, 그 효과에 있어서 성인지예산제도의 매개효과를 분석하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해서 연구의 분석대상은 221⁹⁾개의 기초지방자치단체¹⁰⁾이며, 분석기간은 총 2017년부터 2019년도, 총 3개년도를 대상으로 한다¹¹⁾. 본 연구는 총 3개의 연구문제로 구성이 되며, 이에 따라 연구모형 또한 다음과 같이 총 3개의 연구모형으로 정리될 수 있다.

1. 여성공무원과 지자체 성과 간 매개효과(연구문제 1)

첫번째 연구모형은 연구문제 2와 연구문제3 에서의 두 모형을 종합해서 분석하였을 때, 기초지자체의 여성 대표성과 여성 관련 지자체 성과 간 관계에 있어서 직접효과가 나타나는지, 매개변수인 성인지예산활동을 통해 간접효과가 유의미하게 나타나는지, 그 메커니즘을 보다 심층적으로 분석 및 논의하는 것이 목적이다. 본 연구의 차별성 중 하나는, 성별 다양성, 혹은 공공조직에서는 대표관료제의 효과에 있어서 최종적인 성

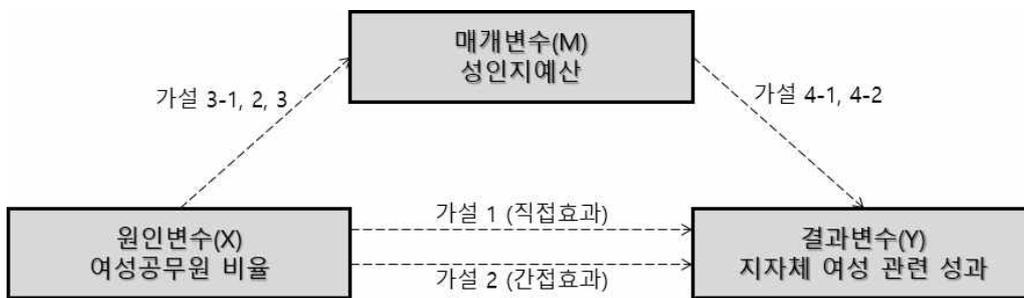
9) 데이터 수집에 있어서 세종특별자치시와 제주특별자치도, 전남진도군, 인천동구는 다수 누락된 데이터가 있어 분석대상에서 제외됨. 또한, 분석단위는 225개이지만, 고용률을 활용한 변수가 포함된 연구모형에서는 데이터의 한계로 시군단위만 존재하기 때문에 분석에 있어서 샘플수가 다르게 나타날 수 있다. 또한, 성인지예산사업을 기능별로 구분할 때, 산업중소기업기능의 경우 몇 지자체에는 해당사항이 없기 때문에, 이러한 부분으로 인해 샘플수가 다르게 나타난다.

10) 부처 고유의 역할이 반영된 중앙부처의 성인지예산제도와는 다르게, 기초지자체의 성인지예산제도는 사회전반에서 성인지적 관점을 예산에 적용하므로, 따라서 공무원의 정책선호 및 자발성에 대한 논의에는 기초지자체의 대상이 적합하다.

11) 분석에 활용되는 모든 변수가 공통적으로 수집된 기한은 2017년도부터 2020년도까지 최대 4개년도이지만, 2020년도는 특히 코로나와 같은 외부적인 변화가 크게 나타나 분석의 정확성을 떨어뜨릴 수 있으므로 2020년을 제외하였음.

과에만 집중하던 선행연구에 더 나아가서, 그 메커니즘을 심층적으로 분석하는 것이기 때문이다. 이를 위해서는 1) Baron&Kenny 의 인과적 추론을 바탕으로 한 검정방식과, 2) Sobel Test 의 간접효과 유의성 확인을 통한 검정을 활용하고자 하며, 시간에 따라 변하지 않은 지방자치단체 고유의 특성, 즉 내생성을 해소하고자 고정효과모형(Fixed-Effect Model)을 활용하고자 한다. 이를 나타내는 모형은 다음과 같다.

< 그림 4 > 매개모형 및 해당가설



2. 여성공무원과 특정정책 선호(성인지예산제도) 간 관계(연구문제 2)

첫 번째 연구모형은 지방자치단체 내 성별 대표성(여성 공무원 비중)과 성인지예산활동 간 관계를 비롯하여 조직 내·외 환경적 요인의 조절효과가 성인지예산활동에 미치는 영향을 분석한다. 이를 위해서 시간에 따라 변하지 않은 지방자치단체 고유의 특성, 즉 내생성을 해소하고자 고정효과모형(Fixed-Effect Model)을 활용하고자 한다.

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 x_{1it} + \beta_2 x_{2it} + \beta_3 x_{3it} + \sum_{k=3}^n \beta_k Z_{kit} + \mu_i + v_t + \epsilon_{it}$$

(Y: 성인지예산사업, β_1 : 성별다양성, β_2 : 조직내 환경적 요인 β_3 : 조직외 환경적 요인 β_k : 통제변수¹²⁾, μ : 개인고정효과 v : 시간고정효과 e : 오차항)

12) 활용된 통제변수는 재정적요인(지자체 총 예산규모, 보조사업 비율, 교부금 비율, 재정자립도) 사회적 요인(인구밀도, 연령, 복지수요가구(자녀가 있는 가구, 고령인구비율)), 자치단체장 특성 요인(정당, 성별, 연령, 학력)이다. 단, 종속변수가 전체 성인지예산사업이 아닌, 기능별 사업수인 경우 총 성인지예산사업 수를 통제변인으로 추가하였다.

또한, 앞선 논의와 같이 여성 대표성의 효과, 즉 기존 대표관료제의 효과가 조직 내 그리고 외적 환경적 요인으로 인해 ‘사회화’ 등의 과정을 통해서 변화할 수 있는데, 이를 분석하기 위해 조절효과분석을 활용하고자 한다.

3. 지자체 조직성과에 미치는 성인지예산제도의 효과(연구문제 3)

세 번째 연구모형은 기초지자체를 대상으로 성인지예산제도의 효과를 분석하는 것이 목적이다. 크게 대표관료제 관점에서의 여성관련 성과와, 예산제도 관점에서의 조직 전체 성과로 구분하여 제도의 효과를 보고자 한다. 우선, 대표관료제 관점에서의 지자체 외부성과, 즉 여성관련 형평성을 측정하기 위해서는 (1) 성별에 따른 고용률의 차이(남성고용률-여성고용률)와 (2) 성별에 따른 상용근로자 수의 차이(남성 상용근로자-여성 상용근로자)로 측정하고, 내부성과, 즉 여성관련 내부성과를 측정하기 위해서는 지자체 별 ‘여성’이라는 키워드가 들어간 조례의 개수를 활용하고자 한다.

예산제도 관점에서의 지자체 외부성과, 즉 능률성을 측정하기 위해서는 지자체 전체 고용률에서 지자체 전체예산을 나눈 값을 활용하고자 한다. 지자체 내부성과, 즉 신규사업수를 측정하기 위해서는 지방재정 365에서 지자체 별 세부사업 수를 추출하여 전년대비 새로 생긴 세부사업 수를 통해 확인하고자 한다. 시간에 따라 변하지 않은 지방자치단체 고유의 특성, 즉 내생성을 해소하고자 고정효과모형(Fixed-Effect Model)을 활용하고자 한다.

본 연구의 두 번째 연구모형에서의 데이터의 기간은 2017년부터 2019년(총 4년)인데, 정책효과분석으로는 비교적 짧은 기간이며, 또한 지자체 성과에 영향을 주는 요인이 성인지예산제도 뿐 아니라 기타 다른 여러 요인이 작용할 수 있는 내생성 문제가 발생할 수 있기 때문에, 다음과 같은 방법을 통해서 성인지예산제도의 명확한 효과분석을 시도하고자 하였다.

우선 첫 번째로, 결과변수인 고용 관련 성과는 비교적 직접적으로 노동 정책이나 산업중소기업 관련 정책과 이어진다. 따라서, 외부성과에 미치는 효과에 있어서는 성인지예산 전체 사업 중 기능별로 구분하여 산업중소기업 관련 사업의 수가 고용관련 성과에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

또한 내부성과를 측정하기 위해 활용하는 지표인 신규사업수 또한 기능별로 구분하여 같은 기능 내에서 성인지예산사업수가 신규 세부사업 수에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 이처럼 사회복지와 산업중소기업 기능으로의 구분을 통해, 성인지예산제도의 효과를 연구문제 3에서 분석함과 동시에, 연구문제 1에서도 매개변수로서의 각기 다른 효과를 분석할 수 있다.

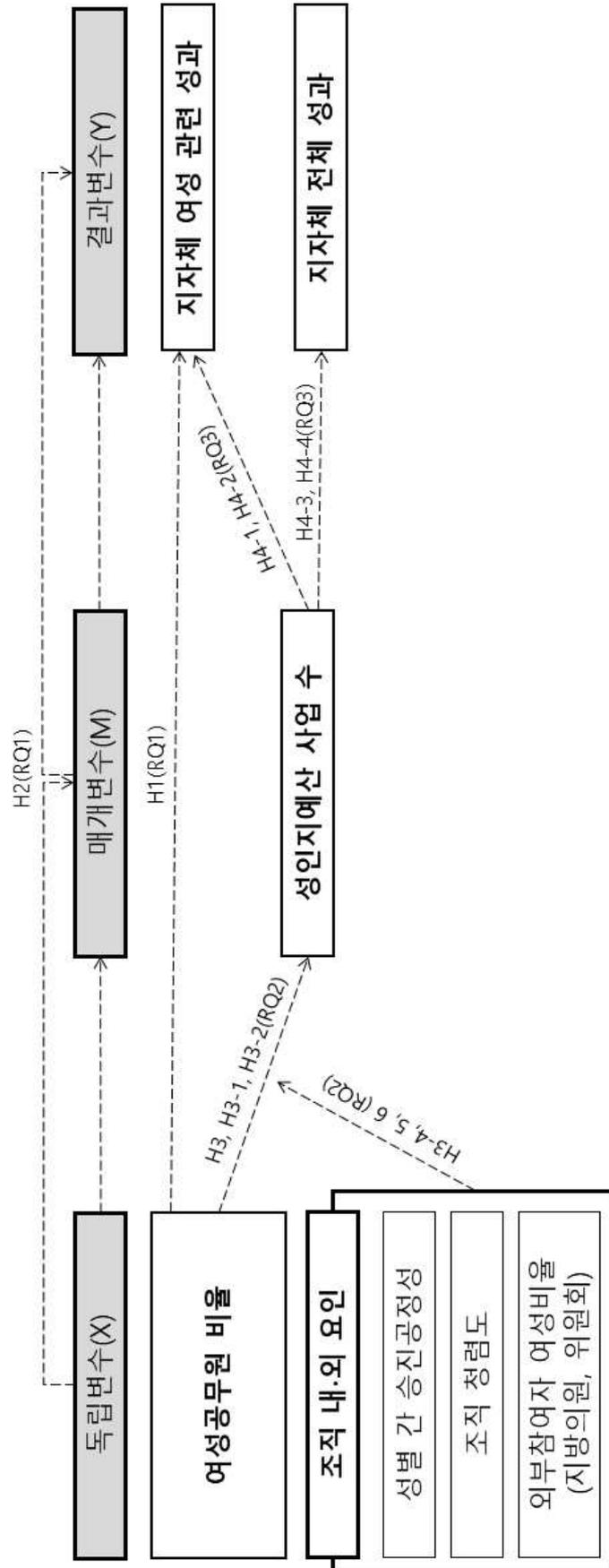
두 번째로, 성과변수에 시차효과($t, t+1$)를 적용하여 성인지예산사업의 효과를 보다 정확하게 추정하고자 한다. 고정효과모형을 활용하여 지자체 고유특성과 시간에 따른 변화를 통제하였지만, 그럼에도 불구하고 행정이나 정책에 따른 현상을 분석함에 있어서 정확한 인과관계를 평가하기 위해서는 시간의 경과가 필요하기 때문이다(정정길 외, 2005). 성인지예산에 대한 최종사업선정은 매년 12월 예산 본회의에서 의결 및 확정되기 때문에, 성인지예산제도의 효과를 정확하게 파악하기 위해서는 성과를 나타내는 결과변수인 종속변수에 1년과 2년의 시차를 두고 분석을 시도하고자 한다. 이를 나타내는 통계적 모형은 다음과 같다.

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 x_{1it} + \beta_2 x_{2it} + \sum_{k=3}^n \beta_k Z_{kit} + \mu_i + v_t + \epsilon_{it}$$

(Y: 지자체 성과, β_1 : 지자체 성인지예산사업 수, β_k : 통제변수¹³), μ : 개인고정효과 v : 시간고정효과 e : 오차항)

13) 활용된 통제변수는 재정적요인(지자체 총 예산규모, 보조사업 비율, 교부금 비율, 재정자립도) 사회적 요인(인구밀도, 연령, 복지수요가구(자녀가 있는 가구, 고령인구비율)), 자치단체장 특성 요인(정당, 성별, 연령, 학력)이다. 연구문제 2에서의 통제변수와 동일하며, 전체 성인지예산 사업 수 또한 추가로 통제한다.

< 그림 5 > 전체 연구모형(연구문제 1, 2, 3)



제 2 절 분석방법

본 연구에서는 지방자치단체의 여성비율, 즉 소극적 대표성이 더 나아가 적극적 대표성으로 나타나는지를 성인지예산제도와 지자체 성과를 통해 다음과 같은 방법을 통해 분석하고자 한다.

우선, 첫 번째로 고정효과(Fixed-effects) 모형을 활용한 회귀분석을 통해 내생성을 통제하고자 한다. 지방자치단체는 각 조직마다 고유의 특성을 가지고 있으며, 이러한 특성이 공공조직 성별다양성의 영향을 분석함에 있어서 내생성 문제가 있다면, 성별다양성 및 다른 조직 내외적 환경 요인이 순수하게 결과변수에 미치는 영향을 파악하기 어렵게 된다. 지자체의 인구통계학적 및 재정적 특성 등의 요인은 별도로 모형에 통제하지만, 그 외에 관측하기 어려운 지자체 간 시간불변의 차이를 통제할 필요가 있기 때문에 지자체를 단위로 고정효과(Fixed-Effects)를 활용하고자 한다. 또한 시간고정효과를 활용하여 시간에 따른 변화, 즉 각 시점이 가진 특성을 통제하였다. 특히 2017년 대선 이후, 성평등지자체 위원회 설립을 비롯하여 성인지예산관련 정책기조는 변화를 겪었으며, 여성공무원의 자발적인 행위는 정책기조에 따라서도 크게 변할 수 있다. Baumgartner&Jones(1991)의 단절모형에 의하면 자원배분의 형태는 장기균형과 역사적 상황에 따른 단기의 급격한 변화를 반복하는데, 국내에서는 원자력이나 여성과 관련 정책은 특히 정부의 정책기조와 그 시기의 변화와도 맞물려있다. 따라서, 시간고정효과를 활용함으로써 시간에 따라 변화하는 성별다양성과 지자체 성과 간 관계를 통제하고자 한다.

두 번째, 본 연구는 성인지예산제도를 매개효과로 성별다양성의 효과를 분석하고자 하며, 이를 위해서 매개효과 추정법인 Baron & Kenny(1986) 인과관계 추론법을 활용하였다.

패널 선형모형에서의 오차항은 크게 두 개로 나누어지는데, 개체의 시간불변의 고유한 특성을 나타내는 u_i 와 시간과 개체에 따라 변하는 오차항 e_{it} 로 구성이 된다. 시간 불변의 고유특성을 나타내는 오차항을 확

를변수가 아닌 추정 해야할 모수(parameter)로 간주함으로써 시간불변의 고유특성을 통제하는 것이 고정효과모형의 목적이다(민인식&최필선, 2019). 본 연구에서는 내생성을 해소하기 위해 고정효과모형을 활용하여 개체 내 특성(within effect)만 활용하고자 한다.

이를 위해서 연구문제 1에서는 여성 관리자와 성인지예산활동 간 관계, 그리고 연구문제 2에서는 성인지예산활동과 지자체 성과 간 관계를 고정효과 모형을 통해 개별적으로 추정하였다. 연구문제 3에서의 3개의 변수에 대한 매개효과를 확인하기 위해서는 두 모형, 즉 원인변수와 매개변수, 그리고 매개변수와 종속변수의 관계를 독립적인 모형으로 추정한 후에, 두 모형에서 추정된 계수값과 표준오차 값을 활용하여 Sobel 검정을 통해 간접효과의 유의성을 검증하게 된다.

하지만, 이렇게 도출된 간접효과의 유의성은, 각기 독립적으로 추정한 고정효과를 통한 원인변수와 매개변수 간 추정값과, 매개변수와 종속변수 간 추정값을 활용하였기 때문에 생기는 왜곡된 매개효과에 대한 대처가 필요하다.

패널데이터에서 모든 원인변수는 결과변수에 영향을 줄 때, 개체 내 효과(within effect)와 개체 간 효과(between effect)를 통해서 영향을 주게 된다. 하지만, 보통 패널데이터를 활용한 분석에서는 개체 내 효과, 혹은 개체 간 효과 둘 중 하나만 고려하여 분석을 시행한다. 예를 들어 패널데이터를 활용하여 내생성을 해소할 수 있는 추정방식인 고정효과 모형은 시간에 따라 변하지 않는 개체 고유의 특성을 통제하여 내생성을 해소하는 방식인데, 개체 내 효과(within effect) 만을 고려하며 개체 간 효과(between effect) 는 고려하지 않는다. 사실, 개체 간 효과를 배제한 상태에서 개체 내 효과에만 집중할 수 있기 때문에 고정효과모형의 활용도가 높은 것이다(Kropko&Kubinec, 2020).

하지만, 매개효과모형을 활용할 경우 개체 내 효과와 개체 간 효과를 동시에 고려할 수 밖에 없는 상황이 발생한다. 원인변수와 매개변수간

관계, 즉 ‘경로 1’에 있어서 개체 내 효과(within effects)와 개체 간 효과(between effects)가 있듯이, 매개변수와 결과변수간 관계, 즉 ‘경로 2’에 있어서도 개체 내 효과(within effects)와 개체 간 효과(between effects)가 있다. 이러한 상황에서, 원인변수가 매개변수를 통해 결과변수에 영향을 줄 때(경로 1+경로 2), 원인변수의 개체 내 효과(within-panel effect)는 매개변수와 결과변수(경로 2) 간에 존재하는 개체 내 변동(within effect)과 개체 간 변동(between effect)에 영향을 주게 되며, 이렇게 비로소 매개효과가 완성이 되는 것이다. 동일한 원리로, 원인변수의 개체 간 효과는 매개변수와 결과변수 간 존재하는 개체내 변동과 개체 간 변동에 영향을 주게 된다.



본 연구에서 앞선 이론적 논의에 의하면, 조직 내 인적자원과 성인지 예산활동 간 관계에 있어서 지자체 고유의 역량 및 특성 즉, 한국의 공공조직이 가진 여러 특성들로 인한 영향이 크게 나타날 것이다. 따라서, 원인변수와 매개변수 간 관계에 있어서는 지자체의 시간에 따라 변하지 않은 고유의 특성을 반드시 통제하여 추정할 필요가 있다. 이와 같은 이유로 두 변수 간 관계의 추정에 대해서는 고정효과모형 활용이 필요하다.

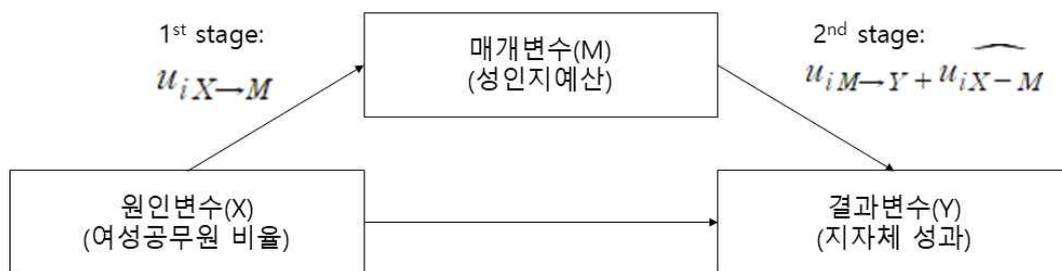
따라서, 원인변수와 매개변수 간 관계(경로 1)에서 고정효과모형을 활용하고, 동일한 방식으로 매개변수와 결과변수 간 관계(경로 2)에서도 고정효과모형을 경로별로 각각 활용하게 된다면, 원인변수-매개변수에 해당되는 첫 번째 경로와, 매개변수와 성과변수에 해당되는 두 번째 경로 모두 개체 간 효과(between effect)은 고려하지 않은 채로 개체 내

효과(within effect)를 통한 매개효과만 보게 되는 것이다. 개체 간 효과가 매개효과에 주는 영향은 배제된 채로, 개체 내 효과가 주는 매개효과만 보고 해석을 하게 된다면 본래 원인변수가 매개변수를 통해 결과변수로 가는 효과가 왜곡되는 현상이 나타날 수 있는 것이다.

이러한 문제를 해소하기 위해 아래와 같이 원인변수와 매개변수 간 관계에서 추출되는 패널 개체 고유의 특성을 나타내는 오차항에 해당되는 잔차(residual)를 변수(δu_i)로 생성한다.

$$Y_{it} = \alpha + \beta x_{it} + \delta u_i + \epsilon_{it}$$

그리고 원인변수와 매개변수 간 관계 추정에 활용된 통제변수(δu_i)를 동일하게 매개변수와 종속변수 간 OLS에 통제변인으로, 그리고 원인변수와 매개변수 간 OLS에 활용하고자 한다. 즉, 위의 수식에서 확인할 수 있는 바와 같이 원인변수와 매개변수 간 관계에서의 시간불변 지자체 고유효과를 나타내는 δu_i 를 추정하여 변수화 시키고(1st stage), 두 번째 경로인 매개변수와 결과변수 간 OLS에 δu_i 를 통제변인으로 모형에 추가하여 추정하는 것이다(2nd stage).



이렇게 해서 도출된 간접효과는, 원인변수의 개체 내 효과(within effect)가 매개변수와 결과변수 간 관계에서 존재하는 개체 내 효과와 개체 간 효과에 영향을 줌으로서, 원인변수와 매개변수 간 내생성을 해

소함과 동시에, 앞서 결여되었던 경로 2 에서의 개체 간 효과(between effect)를 함께 보아 완성된 매개효과를 확인할 수 있게 된다.

다만, 이러한 방식으로 추정을 하게 된다면, 경로 2 인 매개변수와 결과변수 간에는 개체 내 효과와 개체 간 효과가 둘다 존재하기 때문에, 경로 1 과 같은 개체 내 효과만 고려한 내생성 해소가 어려워지는 현상이 나타난다. 즉, 이러한 방식을 활용할 경우 생기는 문제는 여성 공무원 비율과 성인지예산활동 간 내생성문제는 지자체 고유특성을 통제함으로서 어느정도 해소할 수 있지만, 성인지예산활동과 지자체 성과 간 관계에 대해서는 지자체 고유특성을 통제하지 않았기 때문에 이 두 변수 간 내생성 문제는 크게 문제가 되지 않는다는 것을 암묵적으로 가정하고 있다.

두 번째 경로에 해당되는 성인지예산제도와 지자체 성과 간 관계에 있어서도 누락변수 등 내생성의 문제가 충분히 발생할 수 있다. 하지만 이론적으로 역의 인과관계, 즉 지자체 성과에 의해서 성인지예산활동에 변동이 생길 가능성은 낮으며, δu_i 를 활용하여 단계별로 추정한 매개분석에서, 추가로 δu_i 를 통제변인으로 추가하지 않고 분석한 결과에서도 표준오차에 따른 p-값은 상이하지만 전체적으로 계수값이나 부호의 방향은 큰 변화가 없는 것으로 나타났다. 따라서, 매개변수와 결과변수(경로 2)에서 고정효과모형을 활용하지 않아서 생기는 문제가, 본 연구에서의 매개효과 추정에는 큰 문제가 되지 않는 것으로 판단할 수 있다. 또한, δu_i 를 활용하여 매개효과를 추정한 모형과, δu_i 를 활용하지 않고 OLS를 통해 매개효과를 활용한 매개모형 간에는 유의성은 차이가 나지만, 부호나 계수값의 차이가 크게 나타나지 않기 때문에 두 번째 경로에서 생기는 내생성은 매개효과를 추정하는데에 큰 문제가 발생하지 않는다고 판단할 수 있다.

따라서, 이렇게 각 경로마다 추정한 계수값과 표준오차 값을 활용하여 Baron & Kenny(1986) 의 인과적 추론을 기반으로 한 매개효과 검정을 통해 공공조직의 성비, 성인지예산제도, 그리고 지자체 성과 간 관계에 메커니즘을 분석 및 논의하고자 한다.

<그림 6> Baron & Kenny 매개효과 모형



- 1 단계: a 가 통계적으로 유의미해야 함
- 2 단계: b 가 통계적으로 유의미해야 함
- 3 단계: c(총효과) 가 통계적으로 유의미해야 함
- 4 단계: c'(직접효과) 는 c(총효과) 보다 더 작아야 함

Baron & Kenny(1986) 방식에 의하면, 매개효과는 크게 완전매개 (complete mediation) 효과와 부분매개(partial mediation) 효과로 구분이 되는데, 부분매개효과는 성별다양성이 지자체 성과에 영향 주며, 그 사이 성인지예산제도는 부분적으로 매개하거나 거의 하지 않는 것을 의미한다. 완전매개효과는 이와 다르게 성별다양성이 반드시 성인지예산제도 활동을 통해서만 지자체 성과에 영향을 주는 현상을 의미한다. 즉, 부분 매개효과는 성별다양성이 지자체 성과에 영향을 주는 직접효과와 성인지 예산제도를 매개로 지자체 성과에 영향을 주는 간접효과로 구성되어 있음을 의미하며, 완전매개효과는 성별다양성이 성인지예산활동을 통해 최종적으로 지자체 성과에 영향을 미치는 간접효과만 존재함을 의미한다. 이와 같이, Baron & Kenny(1986) 의 단계적 방식에 의하여 매개효과가 있는지 존재여부를 확인하고, 이후 Sobel Test(1982)를 통해 간접효과에 대한 유의성을 증명하고 판단하는 작업을 한다.

그럼에도 불구하고, 최근에는 이러한 3단계를 통한 매개효과 방법론의 한계를 논하거나, 3단계가 충족되지 않더라도 변수 간 매개효과가 있음을 해석하는 연구를 다수 찾아볼 수 있다. 예컨대, 직접효과와 간접효

과 간 방향성이 다르기 때문에 총효과가 유의미하지 않는 경우나, 직접 효과의 크기가 총효과의 크기보다 더 큰 경우, Baron & Kenny 인과관계 검정에 의하면 매개효과는 존재하지 않는다.

하지만, 이러한 현상을 비일관적 매개모형으로서 해석하여 다양한 현상에 대해 논의 및 분석하는 연구를 최근 다수 확인할 수 있다. 이는 Baron & Kenny 의 방법론을 따르지 않은 비일관적 매개모형을 통해 다양한 사회현상이 존재하고, 이를 풍부하게 해석할 수 있음을 의미한다.

특히 여러 회귀분석을 통한 계수값을 단 한번의 구조방정식을 통해 추정할 수 있는 방식이 가능해지면서, 총효과 검정에 대한 중요성은 감소하였고(Hayes, 2018; MacKinnon&Krull&Lockwood, 2000), 따라서 총효과의 유의성을 포함하여 반드시 Baron & Kenny 모든 절차가 충족되지 않더라도, 직접효과나 간접효과의 유의성 검정이 매개효과 검정의 중요한 단계로서 여겨지고 있다(Zhao, Lynch, & Chen, 2010). 따라서, 만약 이러한 비일관적 매개모형(inconsistent mediation)에서 해석에 큰 비중을 차지하는 직접효과가 유의미하게 도출되지 않고 간접효과만 유의미하게 나타난다면, 분석 모형은 완전매개모형의 방식으로 해석될 수 있는 것이다.

따라서, 본 연구에서는 Baron & Kenny 의 방법론에 따라서 총효과나 직접효과가 유의미하지 않더라도, 간접효과가 Sobel Test 에 의해 통계적으로 유의미하게 도출된다면 ‘비일관적 매개효과’로서 변수 간 매개효과가 있음으로 판단하고, 성별다양성의 효과분석에 있어서 매커니즘을 보다 심도깊고 다양하게 해석 및 논의하고자 한다.

제 3 절 변수의 조작적 정의¹⁴⁾

1. 종속변수: 지자체 외부 및 내부성과

앞서 논의한 바와 같이 본 연구에서는 공공부문의 성과지표 중 성인지예산제도의 목적과 부합하는 지자체 성과지표를 대표관료제 관점에서의 여성과 관련된 성과와 예산제도 관점에서의 지자체 전체 성과에 미치는 영향을 논의 및 분석하고자 한다.

조직 외부성과로서는 고용률과 상용근로자수와 같은 고용지표를 활용하여 1) 능률성, 그리고 2) 형평성으로 구분하여 효과를 측정하고자 한다. 성인지예산제도의 효과로서 고용과 같은 거시지표를 활용한 이유는 다음과 같다.

우선 첫 번째로, 대표관료제의 효과, 즉 조직 내 여성공무원을 통한 여성대표성의 효과를 측정하기 위해서는 개인단위의 여러 정책효과의 합으로서, 조직단위의 성과 확인이 필요하기 때문이다. 대표관료제에서 적극적 대표성의 효과를 측정한 기존연구에 의하면 수준(level)에 따른 조직성과, 즉 개인단위에서의 성과와 조직단위의 성과로 주로 측정이 된다. 개인단위의 성과는 예를 들어 학교라는 조직 내 대표성 확보를 통한 학생 성적 변화와 같이 미시적인 조직성과를 측정하며, 조직단위의 성과는 특정 정책에 대한 효과, 정책 수혜자를 대상으로 한 만족도, 불평등 완화 등으로 측정한다. 과거 연구는 대표관료제의 효과로서 개인단위의 성과를 주로 활용하였지만, 최근 대표관료제의 효과를 분석한 연구에 따르면 보다 거시적인 지표를 활용하고 있다(Kennedy, 2014; Bishu&Kennedy, 2019). 특히 Bishu&Kennedy(2019)에서는 최근 대표관료제 관련 연구에서 성과지표로 사용되는 변수는 과거에서 주요 활용된 미시적인 성과 뿐

14) 설명의 편의를 위해서, 앞서 논의한 연구문제 1에서의 모형을 바탕으로 변수의 종류를 정의한다. 즉, 여성대표성을 의미하는 여성공무원 비율이 독립변수, 성인지예산 관련 변수가 매개변수, 그리고 지자체 성과를 나타내는 변수를 종속변수로 설명하고자 한다.

아니라 거시적인 성과를 활용함을 언급하고 있다. 그리고 그 이유로서, 대표관료제의 효과는 다양한 맥락적 요소의 조합으로 인해 여러 정책수혜자에게 영향을 주기 때문에, 이들의 개별적인 성과를 구분하는 것이 한계가 있음을 언급한다. 따라서, 본 연구에서의 성인지예산제도는 특정 정책이나 별도의 예산이 아니라, 성인지적 관점에서 분석 후 선별된 다양한 사업의 효과를 분석하는 것이기 때문에 각 개인단위의 정책효과와의 합을 파악하기 위해서는 거시단위의 성과를 활용하고자 한다.

두 번째, 매개변인으로 활용하고자 하는 매개변수인 성인지예산제도의 효과 측정에 있어서도 고용 관련 성과가 적합하기 때문이다. 성인지예산제도에 있어서 대상사업의 적절성을 확보하기 위해서 대상사업의 선정기준이 되는 사업을 제시하고 있다. 특히, 대상사업의 객관화와 타당성을 확보하기 위해 제 1, 2차 양성평등정책 기본계획 추진사업과 성평등추진 중점사업을 기반으로 성인지예산사업을 선정하고 예산서를 작성하는 과정을 거치고 있다. 이러한 사업들은 대체적으로 고용을 증진시키고자 하는 취지를 가지고 있는데, 특히 성평등추진 중점사업의 취지는 “취업취약계층의 고용창출과 고용안정을 직·간접적으로 지원하기 위해 재정을 지출하는 사업”이며, 여성정책기본계획에서의 3대 정책과제 중 하나가인 여성인력활용은 직접적으로 여성의 고용과 사회진출을 활성화하는 취지를 가지고 있다. 나머지 2개의 정책과제 또한 여성권익보호와 성평등정책추진기반 강화로서, 간접적으로 약자에 속하는 여성집단을 보호하고, 남녀 간 평등 달성을 목표로 함으로서 간접적으로 사회참여에 영향을 준다는 점에서 궁극적으로 고용관련지표가 성인지예산제도의 효과로서 활용이 될 수 있을 것이다.

세 번째, 본 연구에서 활용하고자 하는 성인지예산 변수는 전체 성인지예산 사업도 있지만, 이를 기능별로 세분화하여 ‘사회복지’ 기능과 ‘산업중소기업’ 기능의 효과를 분석한다. 예산서 검토 결과, 산업중소기업의 기능에서는 각 지역의 특성산업을 대상으로, 남녀 대상으로 사업으로의 참여를 장려하는 사업 등으로 구성된다. 예를 들어 농촌지역의 경우 여성농업인이 농업에 참여하기에는 성역할 고정관념이 강하기 때문에, 이

를 지원하기 위해 교육 등의 지원을 위해 성인지예산제도 내 사업으로 선정하고, 특히 청년여성농업인을 양성하고 접근성을 높이기 위한 제도를 설계한다. 이를 통해 기대하는 효과는 여성농업인이 안정적으로 영농에 정착하여 우수농업경영체를 육성하는 것을 목표로 하고 있다.

또한, 사회복지기능에서는 일자리와 연계된 사업으로 다수 구성되어 있기 때문이다. 과거 사회복지서비스의 초점은 취약계층을 위해 소득을 보전하고 부족한 부분을 보강하는 개념이라면, 최근 사회복지서비스는 자활능력을 활성화함으로써 경제적자립을 달성하는 것을 목표로 한다. 이에 따라 성인지예산사업 또한 복지분야에서 취약계층지원 사업 중 지역공동체 일자리 사업, 장애인 일자리 사업과 같이 직접적으로 일자리를 지원하는 정책과 동시에, 간접적으로 정보화 교육 지원 등을 통해 사회참여를 장려하는 사업이 선정사업으로 대다수 구성되어 있기 때문에 고용률과 밀접한 관계를 가진다.

또한, 내부성과로는 성인지예산제도 활용에 따른 지자체 내부에서 변화를 논의하고자 하기 때문에, ‘여성’이라는 키워드가 들어간 조례 건수와 지자체 세부사업 건수로서 내부성과를 측정하고자 한다. 종속변수에 대한 정리는 아래의 표에서 확인할 수 있다.

< 표 4 > 연구문제 별 지자체 성과 구분

연구문제	성과구분		변수명	측정방법
연구문제 1 연구문제 3	대표관료제 관점 (지자체 ‘여성’ 관련 성과)	외부 성과	형평성	<ul style="list-style-type: none"> • [남성-여성] 고용률 • [남성-여성] 상용근로자 수 • 여성 기업인 기업 수, 종업원 수
		내부 성과	‘여성’ 조례 건수	
연구문제 3	예산제도 관점 (지자체 ‘전체’ 성과)	외부 성과	능률성	<ul style="list-style-type: none"> • 전체 고용률/예산액 • 전체 상용근로자 수/ 예산액
		내부 성과	신규 세부사업 수	

1) 조직 전체 외부성과: 능률성(Efficiency)

정책목표달성정도를 보는 효과성과는 다르게 능률성은 효과성에서 언급한 산출(output)이나 결과물(outcome)이 투입(input) 대비 얼마나 창출되는지, 그 효율성을 본다는 점에서 다른 의미를 가진다. 즉, 특정 정책이나 사업을 통해 창출되었다고 여겨지는 효과나 편익이 투입자원에 비추어 볼 때 정당화될 수 있는지의 여부를 검토하는 것이다. 이는, 집행된 정책에 의해서 산출결과가 목표한 바대로 달성되었다고 하더라도, 투입된 비용이 그 달성된 정도에 비해서 과하게 소비되었다면, 지속적으로 정책을 유지할 수 있을지에 대한 의문이 생기며, 관련 제도가 다른 정책 대상자에게까지 적용될 수 있는지도 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 이러한 점에 있을 때, 제도의 영향평가에 있어서는 단순히 산출만 보는 것이 아니라 투입된 비용과 관련시켜서 보아야 제도의 정확한 효과분석이 가능하고, 지속적 활용에 대한 정당성을 가질지의 여부를 판단할 수 있으며, 자원의 최적배분과 목표 재설정에 대한 고민을 할 수 있다는 점에서 의미를 가진다(노화준, 2015).

성인지예산제도는 특히, 신규자원을 투입하는 개념이 아닌 기존의 자원을 재배분하고, 이를 통해 보이지 않는 성별격차를 감소시킴으로서 한정된 자원이 재배분되는 것을 기대하는 제도이기 때문에, 주어진 예산 내에서 그 효과가 제도를 적용한 이후에 어떻게 달라지는지를 보기 위해서는 능률성 지표를 활용해야 한다. 단순히 효과성 지표와 성인지예산제도 간 관계를 보는 것은 효과성이 제도로 인해 나타나는 것인지, 혹은 다른 요인으로 인해 나타나는 것인지 확인하기 어렵기 때문이다.

투입된 자본(비용)이 제대로 배분되지 않고 여성이나 남성 특징을 고려하지 않은채로 활용되고 있음을 전제로 하는 제도이기 때문에, 같은 효과가 나타난다고 하더라도 그 효과가 효과적인 자원투입으로 인해서 나타나는 것인지, 혹은 치우쳐진 자원투입으로 인해서 나타나는지를 모르는 상황이기 때문에, 능률성 지표를 활용해서 보는 것이 성인지예산제도의 정확한 효과를 분석하는 방법이라고 볼 수 있다.

특히 같은 산출물, 혹은 결과물이라도 투입요소를 함께 고려한다는 것은 성과를 통한 피드백을 활용하여 새로운 목표를 설정하고 자원을 재배분 하는 등 정책 뿐 아니라 조직차원에서도 관리가 가능하다는 점에서 유용한 지표이다. 본 연구에서 보고자 하는 효과성은 경제적 활동의 결과라는 측면, 즉 지방자치단체 총예산과 대비했을 때 창출되는 결과나 산출물이며, 이는 공공서비스를 받는 수혜자 뿐 아니라 업무를 행하는 조직에서도 중요한 피드백으로 작용할 수 있다.

성인지예산제도는 성별영향평가를 통해 기존의 사업의 내용과 예산을 재분석하는 과정을 거친다. 이러한 특성 때문에 성인지예산제도는 성과 예산제도, 예산과 관련된 정책으로도 일컫는다. 예산의 효율적 활용을 통한 성과의 증진은 능률성을 통해서만 확인할 수 있으며, 이는 조직차원에서도 예산의 효율적 활용에 대한 중요성을 피드백으로서 제공할 수 있다는 점에서 유용하다. 이러한 점에서 능률성은 앞서 효과성에서 측정된 방식에서 총예산을 나눈 값을 활용하고자 한다. 보다 정확한 분석을 시도하기 위해서, 총예산 뿐 아니라 총 사회복지 관련 예산, 고용 관련 예산을 나누어서 시도할 것이다.

본 연구에서 지자체 성인지예산활동의 성과로 활용되는 고용지표 중 고용과 관련해서는 고용률(취업자 수/15-64세 총인구)과 상용근로자 수로서 활용하고자 한다.

2) 조직 전체 내부성과: 신규 세부사업 수

성인지예산제도가 예산제도로써 조직 내부에 어떤 효과가 있는지를 분석하기 위해서 조직 전체 내부성과로서 신규 세부사업 수를 활용하고자 한다. ‘지방재정 365’에서 각 기초자치단체별 세부사업수를 추출하여, 매년 세부사업 수의 변화를 변수로 가공하여 종속변수로 활용하고자 한다. 앞서 논의한 바와 같이 성인지예산제도는 전체 예산과정에서 성인지적 관점을 적용하여, 기존의 사업을 검토함으로써 보다 폭넓은 정책대상자(남성과 여성)에게 공공서비스를 제공하고, 성별 간 격차를 감소시키고자

하는 취지를 가지고 있다. 따라서, 기존의 사업에 있어서 성인지예산활동을 통해 예산제도의 관점에서 재검토할 수 있는 순효과를 기대할 수 있을 것이다.

3) 여성 관련 외부성과: 형평성(Equity)

세 번째 지표는 형평성(equity)이다. 앞선 능률성이나 효과성은 정책 효과가 사회 전체를 대상으로 얼마나 나타나는지를 나타내는 지표지만, 사회의 각기 다른 수요에 따라서 재화나 서비스가 적절하게 배분되는지에 대한 것은 보여주는 것에 한계가 있다. 이러한 개념은 형평성 측면에서 분석이 가능하다. 형평성이란 가시적인 결과보다는 그 결과 안에서 배분적 정의의 문제와 관련이 된다. 즉, 그 결과 안에서도 각기 다른 수요를 가진 개인이나 집단에게 적절한 서비스가 배분되는지를 논의하는 개념이기 때문에 정치적 차원의 질적인 평가에 있어서 중요한 기준이 된다.

성인지예산제도의 취지는 사회나 제도 곳곳에서 남녀간 간접적으로 격차가 발생하기 때문에, 성별영향평가 등의 수단을 통해서 격차를 유발하는 제도나 원인을 발굴하고, 이를 기존의 사업에 적용하는 것을 의미한다. 따라서, 가장 밀접하게 성인지예산제도가 본 취지와 맞는 효과가 나타나는지를 확인하기 위해서는 효과성과 능률성에 있어서 남녀간 격차가 감소하는지를 형평성 측면에서 분석하는 방법일 것이다.

따라서, 형평성 측면에서의 지표에서는 앞서 측정한 능률성 지표에서, 고용률과 상용근로자 수의 남성과 여성의 차이를 종속변수로 설정하고, 성인지예산활동의 영향을 분석하는 작업을 시도할 것이다.

4) 여성 관련 내부성과: ‘여성’ 조례 건수

성인지예산서를 작성하는 과정에서, 특정 사업을 선정하기 위해서는 선정의 근거가 필요하다. 특히 직접목적사업은 여성을 대상으로 한 사업이기 때문에 성인지예산제도와 관련된 근거를 쉽게 활용할 수 있지만,

간접목적사업의 경우 목적 자체는 성별의 차이와 직접적인 관련이 없기 때문에 명확한 선정근거가 필요하다. 따라서 간접목적사업에 있어서는 법률이나 조례를 주로 활용을 하기 때문에, 대표관료제 관점에서의 성인지예산제도가 원활하게 기능하는지를 확인할 수 있는 효과는 여성과 관련된 조례 건수로 확인할 수 있을 것이다. 또한, 성인지예산제도의 순기능 중 하나로서 기존의 예산사업을 검토하는 과정에서 일선공무원 입장에서 새로운 정책수요 등을 발굴할 수 있는 파급효과가 나타날 수 있기 때문에, 이러한 점에서도 여성과 관련된 조례를 성인지예산제도의 효과로 보는 것은 의미가 있다.

여성과 관련된 조례는 자치법규정보시스템(<https://www.elis.go.kr>)에서 기초지자체를 대상으로 ‘여성’ 이라는 키워드로 검색한 후, 매년 ‘여성’ 이 들어간 조례를 웹스크래핑 방식을 통해 추출한 후, 숫자로 변환하여 변수를 생성하였다.

5) 기초지자체 별 여성 기업인의 기업 수 및 종업원 수¹⁵⁾

기초지자체 별로 여성 경영인으로 등록된 기업 수와 종업원 수를 별도의 종속변인으로 설정하여 분석을 시도하고자 한다. 본 종속변수를 활용한 연구는 연구문제 1과 연구문제 3에 해당되는 모형으로, 부가적으로 여성공무원 비율의 직접효과와 매개효과, 그리고 성인지예산제도의 효과가 앞서 논의 및 분석한 모형과 일치하는지를 확인하기 위해 활용되는 변수이다. 본 변수는 통계청 2019년과 2020년을 기준으로, 중소기업기본통계¹⁶⁾에서 ‘여성 경영인 기업 수’ 와 ‘여성 경영인 종사자 수’ 에 해당되

15) 본 연구문제 1, 2, 3을 아우르는 변수에는 속하지 않으므로, 분석결과는 논문에 기술하지만, 혼선을 막기 위해 결과를 나타내는 표는 논문 말미에 별첨 2 로 추가한다.

16) 중소기업기본통계는 매년 폐업신고를 하지 않고 등록되어 있는 영리기업으로, 일부 산업분류(공공행정, 국방 및 사회보장 행정, 가구내 고용활동 및 달리 분류되지 않는 자가소비 생산활동, 국제 및 외국기관)을 제외한 기업으로서, 전국을 기준으로 약 730만개의 기업을 대상으로 한다. 특히, 본 통계자료는 국세청에 사업자등록을 한 모든 기업을 대상으로 한 행정자료와 각종 조사자료를 활용한 통계 기초지자체 단위의 전수조사 한 통계 데이터이다.

는 통계이다. 앞서 여성과 관련한 성과변수는 2017년부터 2019년인 반면, 본 데이터는 2019년과 2020년만 존재하기 때문에, 이 경우 별도의 분석을 통해 앞서 논의한 변수와의 관계와 분석결과가 일치하는지를 확인하고자 한다.

2. 독립변수: 여성대표성 및 조직내외 요인

본 연구에서의 독립변수는 성별다양성 측면에서 여성관료비중을 비롯하여, 조직 내 환경적 요인, 그리고 조직 외 환경적 요인으로 구분하여 그 효과를 분석하고자 한다.

1) 여성대표성

본 연구에서는 독립변수로서 기초지방자치단체 내 여성공무원 비율의 효과를 보고자 하며, 또한 5급 이상 여성 관리자 공무원의 대표성을 크게 2가지 관점에서 바라보고자 한다. 우선, 관리자의 구성에 있어서 성별 다양성을 측정하기 위해서, 남성과 여성의 합인 관리자 수를 분모로 두고, 여성관리자 수로 나눈 값을 관리자 ‘전체관리자 내 여성관리자 비율’ 변수로서 측정하고자 한다. 두 번째 관점은, 동일한 5급 이상 여성관리자 공무원 수를 분자로 두고, 비교대상을 전체 여성공무원 수로 값을 나누고자 하며, 이를 ‘여성공무원 내 여성관리자 비율’ 변수로 측정하고자 한다.

첫 번째 ‘전체관리자 내 여성관리자 비율’은 여성관리자가 관리자 성별로서 갖는 의미에 집중할 수 있다. 전체관리자 내 성별구성비율은 앞서 논의한 성별다양성과 같은 특성을 가진다. 조직의 다양성 측면에서 성별의 적절한 균형은 다양한 의사결정과 성과에 시너지효과를 나타내며, 따라서 조직의 성과에 긍정적인 영향을 준다는 선행연구를 다수 확인할 수 있다. 공공조직에서 여성관리자의 의사결정은 곧 관련 정책을 지지하는 대표관료제의 효과 또한 나타날 수 있다.

두 번째 관점인 ‘여성공무원 내 여성관리자 비율’은 여성관리자가 임

원으로서 갖는 의미에 집중할 수 있다. <그림 2> 와 <그림 3>과 같이, 수집한 데이터의 전체 공무원 대비 여성공무원의 비율을 봤을 때 비교적 균등한 성비를 가지고 있는 것처럼 보이지만, 전체 관리자 대비 여성관리자의 비율을 봤을 때 비교적 비율이 낮은 것을 볼 수 있다. 성비균형을 위해 제도적으로 공무원조직에 성별다양성을 달성하고자 하는 제도적 결과가 나타나지만, 승진과 관련된 관리자 직급에서는 아직 균형을 이루지 못한다는 것이다. 즉, 기계적 대표성에서 전체적인 성비의 균형은 달성하였지만, 승진에 있어서는 그 균형을 달성하지 못하고 있다는 점에서 아직은 미완성이다.

이와 같이 여성의 승진에 대한 불평등, 즉 유리천장은 여전히 존재하고 있으며, 낮은 승진율로 인해서 나타나는 성별에 따른 직종과 업무의 분리(gender segregation)는 여성공무원의 의사결정, 훈련, 승진 등의 기회에 격차를 만들어낼 수 있기 때문에(Baron & Bielby, 1980; 박기남, 2002) 결과론적으로 봤을 때, 또 다른 형태의 불평등을 만들어내는 현상이 나타난다(김수한 & 신동은, 2014). 더 나아가 고위직, 중요한 업무에 대한 기대감이 낮아져서 하위직 집중포진현상이 나타남으로서 오히려 승진 및 임금 불평등을 악화시키는 부정적인 요인 중 하나로 작용할 수 있다. 특히, 대표관료제에서 기대하는 자발성이 저하될 수 있는 요인으로도 작용할 수 있다는 점에서 하위직 집중포진현상은 대표관료제에서 기대하는 자발성을 저해시킬 수 있다.

또한, 조직 내 여성이 임원으로서의 대표성이 높아질수록 ‘변화의 대리인(agents of change)’ 역할이 되고, 이는 여성임원과 조직원 간 멘토링, 네트워킹과 같은 협력이 이루어짐으로서 성별로 인한 불평등을 완화할 수 있는 효과가 나타나지만(Nelson & Bridges, 1999; Hultin and Szulkin, 2003), 반면 여성의 대표성이 낮아지고 높은 유리천정으로 인한 공정성 인식이 낮아질수록 협력이 아닌 경쟁관계로 이어져서 과도한 성과주의 현상으로 나타날 수 있다. 즉, 성과주의나 조직에서 요구하는 바에 맞게 행동할수록, 그에 반하는 자발적 의사결정이 저해될 수 있다.

2) 조직 내 환경적 요인

두 번째 독립변수는 조직 내 환경적 요인이다. 정부성과와 이를 위해 자발적으로 예산을 통해 자원을 배분하는 과정을 나타내는 성인지예산제도에 영향을 미치는 요인은 앞서 논의한 여성관료비중과 같이 의사결정을 내리는 조직원의 특성 뿐 아니라 이들의 행태에 영향을 주는 조직 내 환경적 특성이다. 특히 공공조직 내에서 관료 및 공무원의 자체적인 책임성을 확보하고 자발적으로 행정수요를 파악하고 충족하기 위한 행동을 유도하기 위해서는 민간조직과 다르게 금전적인 인센티브 이상으로 이들의 행위에 대한 보상이 필요하다. 특히, 결과 뿐 아니라 과정에 대한 인정과 보상을 하는 체계가 갖춰져야하며, 이는 규범, 규칙, 절차, 경제적 가치부여와 같은 객관주의적 보상적 체계 뿐만 아니라, 조직원이 일을 수행하는 과정이나 동기에 대한 인정 등과 같은 주관주의적인 요소가 결합하여 개인의 가치관에 영향을 줄 수 있는 보상제도가 고려되어야 한다.

여성공무원 관점에서 공정성에 대한 인식은 여러 척도로 측정이 가능하겠지만, 그 중 하나는 간접차별(disparate impact)의 정도로 측정이 가능할 것이다. 조직이나 집단 내 불평등 효과를 입증하기 위해서 쓰이는 방식 중 하나는 준거집단 대비 비교집단의 비율로서 비교하는 방식이다. 직접차별의 측정이 개인 간 비교를 통한 방식이라면, 간접차별의 측정은 특정 집단의 특성 간 비교를 통해서 이루어지며(Zliobaite, 2017), 특정집단을 대상으로 불평등하게 처우(treatment)하는 직접차별과는 다르게, 간접차별은 집단의 특성과 상관없이 중립적인 행위에도 불구하고 차별적 효과가 결과(impact, outcome)로서 나타난다. 이는 최근 공무원 집단의 성비균형이 달성되고 있음에도 불구하고, 차별에 의한 영향이 결과론적으로 나타나는지에 대한 것을 볼 수 있다는 점에서 의미를 갖는다. 이러한 간접차별의 현상을 측정하기 위해서는 고용주가 실제 고용한 비에 있어서 간접차별의 정도를 측정하기 위해서는 여성 지원자를 고용한 비율 대비 남성 지원자를 고용한 비율을 비교하거나, 승진에 있어서도 남성승진비율 대비 여성승진비율을 비교하는 방식이다(Player, 1981).

본 연구에서도 지방자치단체 조직 내 남성공무원 대비 남성관리자의 비율과 여성공무원 대비 여성관리자의 비율을 도출하고, 그 뒤에 남성관리자의 비율 대비 여성관리자의 비율에 대한 상대적 비교값을 도출함으로써, 조직 내 간접차별의 정도를 측정하는 것을 시도하고자 한다. 이를 통해 간접차별의 값이 클수록 성별에 의해서 승진에 대한 간접차별이 나타나는 조직문화로 해석할 수 있을 것이다. 이러한 간접차별의 정도의 차이로 인해 관리자의 성별다양성이 대표관료제의 효과로 어떻게 나타나는지를 분석할 수 있다는 점에서 공정성이 성별다양성의 효과에 미치는 영향의 변화를 볼 수 있을 것이다.

청렴성은 공정성에 이어 공무원의 행태와 의사결정에 있어서 영향을 줄 수 있는 또 다른 중요한 요인이다. 앞서 논의한 가설에 의하면 내부청렴도가 높을수록 과도한 성과주의나 목표 대비 수단을 중시하는 문화 등이 약하게 나타나기 때문에 청렴도가 높은 조직에서는 여성공무원의 자발성이 더 크게 나타날 것이다. 국민권익위원회에서 내부 조직원을 대상으로 설문조사 후 정리 및 지수화하여 제공하는 내부청렴도 지수를 활용하고자 한다. 내부청렴도는 청렴문화지수와 업무청렴지수로 구성이 되는데, 청렴문화지수는 업무처리 투명성, 연고관계에 따른 업무처리, 부패행위의 관행화 등 조직 내 부패의 정도로서 측정하며, 업무청렴지수는 인사, 예산집행, 업무지시 등 내부 업무수행에 있어서 개인의 사익을 추구하지 않고 투명하고 공정하게 업무를 처리하는 투명성의 가치를 중심으로 개인의 경험과 인식으로 구분하여 측정된다. 이처럼 내부조직원을 대상으로 청렴문화지수와 업무청렴지수를 설문조사를 통해 측정하고, 자치단체 내 발생한 부패사건을 감점화 시켜서 최종적으로 내부청렴도를 측정하게 된다.

3) 조직 외 환경적 요인

세 번째 독립변수는 조직 외 환경적 요인이다. 공공조직, 특히 지자체 공무원들은 주인-대리인 구조에 의해, 1차적으로는 국민, 2차적으로는 그

국민을 대신하여 역할을 수행하는 선출직 공무원으로부터 통제를 받는다. 따라서, 대표관료제의 효과는 단순히 조직 내 성비의 구성에 의한 영향 뿐만 아니라, 주인의 역할을 수행하고 있는 이들 목소리의 비중에 대한 영향이 고려되어야 하며, 특히 여성공무원의 자발적인 업무수행에 있어서 여성 시민이나 선출직 공무원이 일정비율을 차지하는 경우, 지지층의 역할을 수행할 수 있다는 관점에 있어서 조직 바깥의 환경적 요인으로 고려하여 분석하고자 한다. 이를 위해서 1차 대리인인 국민, 그리고 2차 대리인인 정치인으로 구분하여, 시민참여(간접적 및 직접적)와 정치참여로 구분하여 조직 외 환경적 요인을 분석하고자 한다.

간접적 시민참여는 정치나 지자체에 대한 시민의 간접적인 관심정도를 나타낸다. 따라서 지자체 내 여성유권자의 비율과 원문정보공개제도에서 추출한 지자체 당 시민의 원문다운로드 건수 자료를 활용하고자 한다. 앞서 논의한 원문정보공개제도에서 공무원이 자신이 업무 중 생산한 정보를 자발적으로 공개하는데, 공개한 정보 중 시민이 다운로드한 건수는 정치나 지자체 활동에 있어서 시민이 정보를 매개로 참여하는 것이기 때문에, 시민참여를 나타내는 대리변수로서 활용할 수 있다. 또한, 정보를 통한 시민참여가 활발한 지자체일수록 감시 및 통제로서의 역할이 강해질 수 있기 때문에 지자체 입장에서는 정보공개에 더 신중하게 활발한 행태를 보여줄 수 있다.

직접적인 시민참여를 측정하기 위한 수단으로는 시민단체수와 위원회 여성비율 변수를 활용할 수 있다. 특히 위원회는 지방자치단체 분야별로 설치를 함으로서 각 분야의 전문가나 관련 있는 이해관계자를 참여시킴으로서 정책의 수요를 보다 정확하게 이해하고, 정책의 전문성을 높이는 등 시민과 지자체 간 소통을 통한 숙의민주주의가 가능하다는 특징을 가지고 있다(송광태, 2018). 때문에 지방자치제도가 위원회제도를 어떻게 활용하는지에 따라서 자치행정의 독립성이 강화될 수 있으며, 이와 같은 이유로 직접적인 참여로 구성된 시민의 참여를 나타내는 변수로서, 위원회제도를 활용하고자 하며, 그 중에서도 위원회 내 여성비율변수를 활용하고자 한다.

3. 매개변수: 성인지예산제도

본 연구에서 매개변수는 성인지예산제도와 관련된 변수이다. 성인지예산제도 자체에 대한 이행은 필수이지만, 예산액 및 사업을 선정하는 등의 행위는 자발성이 요구되기 때문에 민주적 성과, 즉 조직의 행정수요에 대한 대응성, 혹은 결과가 아닌 과정중심의 성과를 측정할 수 있는 유용한 대체변수(proxy)이다. 그리고 예산과정과 관련된 변수인 만큼, 수많은 정책의 종류 중에서도 특정정책의 선호(policy priority)를 측정할 수 있다는 점에서도 의미가 있다.

본 연구에서는 예산액, 성인지예산제도에 선정된 사업 수를 비롯하여, 성인지예산제도 안에서도 나누어지는 직접목적사업의 예산액 및 사업수, 그리고 간접목적사업의 예산액 및 사업수를 구분하여 분석을 하고자 한다. 특히, 여성을 대상으로 직접적으로 지원하는 직접목적사업과 다르게, 간접목적사업은 성별영향평가 등을 통해 성인지예산제도의 취지에 맞는 해당사업을 분석하고 선정하며, 향후 목표달성률을 설정하고 관리하는 등의 행위를 동반하기 때문에 사회 곳곳에 간접적으로 성별격차를 일으키는 요소를 분석하는 등 자발성이 요구된다. 특히 성인지적 관점에서 사업발굴에 의미를 가지고 있기 때문에 예산액과는 큰 관계가 없으며, 오히려 예산액을 활용할 경우, 규모가 큰 사업이 들어갔을 때 과대추정이 될 편의가 발생할 수 있다. 최근 경기도에서는 경기도지사가 성차별에 대한 개선을 강화하겠다는 발표를 했음에도, 성인지예산이 대폭 감액되어 논란이 되었는데, 이러한 원인으로서는 성인지 대상사업의 예산 편차가 제각기 다르기 때문에, 이를 조정하는 과정에서 편차가 크게 나타나는 것이지, 성인지적 관점에 대한 의지와는 무관함을 표현한 바 있다. 오히려 지역화폐 발행사업이 포함됨에 따라 예산액이 크게 증가하는 편차도 발생할 수 있기 때문이다. 이러한 점에 있어서 예산액 보다는 사업수가, 그리고 직접목적사업보다는 간접목적사업이 성인지예산활동의 자발성을 보여주는 지표이다¹⁷⁾.

17) 안시현, “경기도 성인지 예산 4년새 1조6천억 줄었다”, 중부일보, 2022.12.04.

목적별 구분 뿐 아니라 성인지예산에서 기능별로 구분하여 분석을 시도하고자 한다. 특히, 성인지예산제도의 효과를 분석하는 연구문제 2에서는, 지자체 외부성과에 영향을 줄 수 있는 요인이 다양하기 때문에, 외생성을 최대한 해소하기 위해서 기능별로 일치시켜서 성인지예산제도의 효과를 확인하고자 한다. 예컨대, 산업중소기업 기능으로 분류되어 있는 성인지예산 사업의 사업수가, 종속변수에서 지자체 성과인 상용근로자 수와 고용률에 미치는 영향을 보는 등 범위를 축소하여 분석의 정확성을 올리고자 한다.

4. 통제변수: 재정적, 사회적, 자치단체장 요인

순수하게 성별다양성과 조직내외 환경적 요인이 성인지예산활동에 미치는 영향을 보기 위해서는, 앞서 연구방법에서 논의한 고정효과 이외에도 영향을 줄 수 있는 외생변수를 별도로 통제해야한다. 특히, 고정효과는 시간에 따라 변하지 않는 지자체 고유의 특성을 통제하는 것이기 때문에, 시간에 따라 변할 수 있는 특성을 가진 변수를 통제변인으로 활용해야하는 것이다. 이를 크게 1) 재정적 요인 2) 사회적 요인, 그리고 3) 자치단체장 특성요인으로 구분하여 통제를 하였다.

우선 1) 재정적 요인으로는, 종속변수가 연구문제 1과 같이 성인지예산제도일때와 연구문제 2와 같이 지자체 성과일 때, 지자체의 재정적 특성이 영향을 줄 수 있기 때문에 지자체 총 예산규모, 보조사업 비율, 교부금 비율, 그리고 재정자립도를 통제하고자 한다. 재정자립도는 지방세 수입과 세외수입을 더한 자체수입을 총예산규모로 나눈 값이며, 지방재정에 기여되는 주민의 참여와 이로 인해 지자체가 자율적으로 재정을 운용할 수 있는 정도를 나타낸다.

2) 사회적 요인으로는 지자체의 사회적 특성을 나타내는 변수로 구성되어 있으며, 각 자치단체별 사회적 특성에 의거하여 공무원이 예산활동을 하기 때문에 사회적 요인을 통제하고자 한다. 활용한 변수는 인구통계학적 특성을 가진 총 인구, 인구밀도, 노인인구비율이며, 그리고 연령 중에서는 중위 및 평균연령을 구분하여 통제하고자 한다. 복지수요와 관

련된 가구 수 또한 성인지예산활동에 영향을 줄 수 있는데, 자녀가 있는 가구 수, 고령자 비율을 통제하였다.

마지막으로 3) 지방자치단체장 특성을 통제하였다. 자치단체장의 리더십 유형이나 소속정당, 혹은 인구통계학적 특성과 부하 공무원의 행태 및 성과의 관계(이창원, 1999; 남상화 & 전오진, 2001; 성영태, 최봉기, 임채숙, 2008; 안성민, 2014) 에 대한 논의를 통해 자치단체장의 특성에 따라서 자치단체 공무원의 행태에 유의미한 영향을 줄 수 있다는 점을 확인할 수 있다.

특히, 담당 공무원에게 책임이 전적으로 주어지는 중앙부처의 성인지 예산사업과는 다르게 지자체의 성인지예산활동은 지자체 내 각 사업별 담당자와 성인지예산담당관의 행위의 집합이며, 자치단체장의 특성과 의사결정에 따라서 영향을 받을 수 있다. 특히 본 연구에서는 성인지예산 활동을 공무원의 자발성으로 해석한바, 자치단체장의 철학과 가치관에 따라서 성인지예산활동이나 자치단체 성과가 달라질 수 있기 때문에 본 연구에서도 자치단체장의 기본적인 정당, 성별, 연령, 그리고 학력을 통제하고자 한다.

< 표 5 > 변수의 조작적 정의

구분		변수명		측정방법
종속	외부성과 (여성 관련)	형평성 (equity)	고용률	[남성 - 여성] 고용률
			상용근로자	[남성 - 여성] 상용근로자 수
		효과성 (effectiveness)	여성기업인	여성 기업인 기업 수
			성과	여성 기업인 종업원 수
	외부성과 (전체)	능률성 (efficiency)	고용률	전체 고용률/예산액
			상용근로자	전체 상용 근로자 수/예산액
내부성과 (여성 관련)	여성 조례 건수		‘여성’ 이 들어간 조례 건수	
내부성과 (전체)	지자체 신규사업 수		전년도대비 신규 세부사업 수	
매개	성인지 예산	총 성인지예산		사업 수
		기능별구분	사회복지	
			산업중소기업	
목적별구분	직접목적사업			
독립	성비	여성공무원 비율		여성 공무원 수/전체 공무원 수
		지자체 여성관리직 비율		5급이상 여성공무원 수/전체 5급이상 공무원 수
		지자체 여성공무원 비율		전체 여성공무원 수/전체 공무원 수
조절	조직 내 요인	공정성		남성관리직비율(남성관리자/남성공무원) /여성관리직 비율
		청렴성		내부청렴도 (청렴문화지수+업무청렴지수)
	조직 외 요인	시민참여		위원회 여성비율
		정치참여		광역 및 기초 여성의원 비율
통제	재정적 요인	지자체 총 예산규모		일반회계 총계 예산규모
		보조사업 비율		보조사업 예산액/일반회계 예산액(%)
		교부금 비율		교부액/세출결산액(%)
		재정자립도(1인당자체수입)		지방재(천원)+세외수입(천원)/인구수(명)
	사회적 요인	총 인구		인구 수(명)
		인구밀도		인구 수/해당지역 면적(km ²)
		연령		중위, 평균연령
		복지수요가구		자녀가 있는 가구 수, 고령인구비율
	단체장 특성 요인	정당		1=자유한국당, 2=더불어민주당, 3=새누리당, 4=기타정당
		성별		남성 = 1, 여성 = 2
		연령		-
		학력		0=학사졸 1=석사졸 2=박사졸 3=기타

제 7 장 분석결과

제 1 절 기초통계

1. 기초통계량 분석

< 표 6 > 변수 기초통계

구분	변수명	Obs	평균	표준편차	최소값	최대값	
매개	전체	성인지예산사업 수	663	62.02	36.12	4.00	269.00
		성인지예산액 비율	663	6.00	5.17	.61	42.8
		성인지예산액 ¹⁸⁾	663	40.00	46.00	2.60	359.00
	기능별 구분	사회복지 관련 사업 수	663	23.13	15.79	1.00	128.00
		산업중소기업 관련 사업 수	454	2.48	2.06	1.00	18.00
		사회복지예산액	663	0.0238	0.0346	0.00043	.02606
	목적별 구분	산업중소기업 예산액	464	0.00011	.0001729	0	.0012111
		직접목적 사업 수	663	13.62	13.50	0.00	100.00
	간접목적 사업 수	663	48.25	27.30	12.00	218.00	
독립	인적 구성	여성공무원 비율	663	44.62	6.45	29.95	61.31
		여성관리자 비율(전체 관리자)	663	14.34	7.24	2.30	45.95
		여성관리자 비율(여성공무원)	663	1.86	0.84	0.33	5.03
		남성관리자 비율(남성공무원)	663	9.27	1.56	6.15	13.7
	조직 내 요인	간접차별(공정성)	663	6.38	4.17	1.37	31.92
		내부청렴도(청렴성)	663	3.05	0.96	1.00	5.00
	조직 외 요인	기초 여성의원 비율	663	17.24	14.22	0.00	83.33
		광역 여성의원비율	663	8.84	18.48	0.00	100.00
위원회 여성비율		663	37.69	6.59	11.10	56.60	
재정적 요인	지자체 총 예산규모	지자체 총 예산규모	663	665.41	402.24	151.00	2920.00
		보조사업 비율	663	53.60	8.86	22.27	76.10
		교부금 비율	663	10.61	4.79	4.38	29.91
		재정자립도(1인당자체수입)	663	0.00	0.00	0.00	0.00
	사회적 요인	인구밀도	663	0.00	0.01	0.00	0.06
		총인구 평균연령	663	44.93	4.73	36.20	56.80
		자녀있는 가구 수	663	22651.09	24818.87	517.00	139790.00
	고령층 비율	663	19.31	7.72	3.06	82.00	

18) 성인지예산액, 사회복지예산액, 산업중소기업예산액, 총예산규모 등은 1억단위 (100,000,000) 로 환산하였다.

통제	지자체장 특성	자치단체장 연령	663	58.45	6.17	43	76
		자치단체장 소속정당					
		1(자유한국당)	103	0.16	0.36	0.00	1.00
		2(더불어민주당)	296	0.45	0.50	0.00	1.00
		3(새누리당)	116	0.18	0.38	0.00	1.00
		4(기타; 무소속, 민주평화당, 새정치민주연합 등)	146	0.22	0.42	0.00	1.00
		성별					
		1(남성)	637	0.96	0.19	0.00	1.00
		2(여성)	24	0.04	0.19	0.00	1.00
		학력수준					
		0(학사졸)	248	0.38	0.48	0.00	1.00
		1(석사졸)	191	0.29	0.45	0.00	1.00
		2(박사졸)	162	0.25	0.43	0.00	1.00
		3(기타)	60	0.09	0.29	0.00	1.00
외부성과	형평성	고용률	443	19.11	5.21	6.30	33.50
		상용근로자수 차이	663	11943.8	18708.6	-5576	169169
	효과성	고용률	443	63.51	5.43	52.10	85.20
		상용근로자수	663	56899.1 4	70548.2 4	1143.00	555159.00
		여성경영인 소상공인_기업수	218	11194.2 1	10597.6 4	696	54506
		여성경영인 중소기업_기업수	218	11620.3 4	11071.9 8	705	56481
		여성경영인 소상공인_종업원 수	218	15054.5	13994.1 3	1024	70378
		여성경영인 중소기업_종업원 수	218	20453.2 6	20216.4 1	1141	122723
	능률성	고용률	443	11.61	6.30	2.05	50.74
		상용근로자수	663	83.22	97.45	4.64	707.79
내부성과	여성조례건수(ln)	533	0.76	0.63	0.00	2.56	
	신규 세부사업수	663	513.16	461.82	0.00	2356.00	

주요변수에 대한 기초통계는 다음과 같다. 우선, 매개변수에 해당되는 성인지예산사업의 경우 사회복지기능에서의 사업수가 대부분을 차지하고 모든 자치단체에서 나타나는 것을 볼 수 있으며, 산업중소기업의 경우 일부 자치단체는 해당사항이 없다. 이러한 자치단체는 전남 곡성군, 전북 고창군, 충남 홍성군, 충북 음성군, 강원 영월군, 경남 남해군, 경북 군위

군과 같은 작은 산업이 적은 지방자치단체인 것을 확인할 수 있다.

또한, 목적별 구분에서는 직접목적사업은 주어진 여성 지원 관련 사업이지만, 간접목적사업은 직접적으로 여성과 관련된 정책이 아닌 사업에 대해서 성별영향평가 등의 과정을 거쳐서 선정되는 것이기 때문에 사업수가 더 많은 것을 확인할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 사회복지와 산업중소기업 기능에 대한 기초통계에서 예산액이나 사업 수 모두 압도적으로 사회복지분야가 많은 것은, 기존의 여성정책 뿐 아니라 간접적으로 영향을 주는 사업에서 또한 사업의 선정이 사회복지분야에 집중되어 있음을 의미한다.

독립변수, 즉 성인지예산사업과 성과에 영향을 주는 요인으로서 우선 앞서 서론에서 소개한 바와 같이 여성공무원비율은 44%로 성비의 균형이 달성되었음을 확인할 수 있다. 여성 공무원 중 여성관리자의 수 또한 남성공무원 대비 남성관리자 비율과 비슷하거나 조금 낮을 것으로 예상하였지만, 동일 성별 내에서 관리자의 비율은 차이가 크게 나타나는 것을 볼 수 있다.

여성관리자 비율에 대해서는, 분모가 전체관리자, 즉 관리자 직급 내에서 남녀성비를 봤을 때, 전체 여성공무원 비율에 비해서는 평균 14%로 여전히 낮은 비율을 차지하고 있다. 참고로, 관리자 성비에 대해서 최소값과 최대값의 차이가 많이 나타나는 이유는, 규모가 큰 지자체에 비해서 규모가 작은 지자체의 경우 한명의 여성관리자가 생길 때 비율의 차이가 크게 나타나기 때문이다. 분모가 여성공무원 수인 여성관리자 비중의 경우 평균 1.86%이며, 최대가 5.03%인 반면, 전체 남성공무원 대비 남성관리자의 비중은 평균 9.27%이며, 최대가 13.7%이다. 이를 통해 전체 기초지자체를 놓고 봤을 때, 여성공무원의 비중의 균형을 달성함으로써 직접차별의 현상은 나타나지 않고 균등한 성비를 가지고 있는 것으로 볼 수 있지만, 반면 여성공무원 수 대비 여성 관리자의 비율은 남성 관리자에 비해 상대적으로 낮게 나타나는 것으로 보아 간접차별의 현상이 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

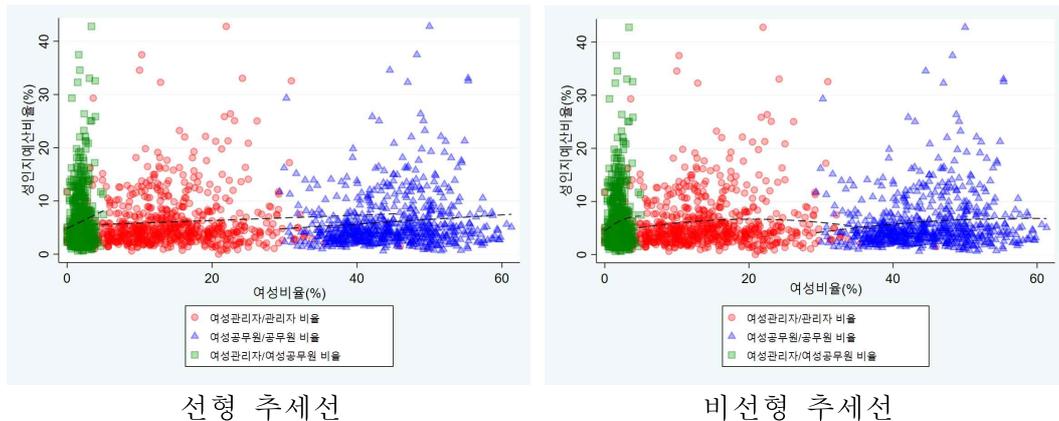
한편, 간접차별 및 공정성을 나타내는 변수의 경우 자치단체수 9개가 제외되어 있는데, 이는 강원화천군(2017, 2018), 전남완도군(2017), 전남장흥군(2017, 2018), 경북청송군(2018), 경북고령군(2019), 경북울진군(2019)에서 여성관리자가 지자체 내에 없어서 남성관리자 비율과의 비교가 어렵기 때문에 결측값으로 처리하였다.

2. 주요 변수 간 상관관계 분석

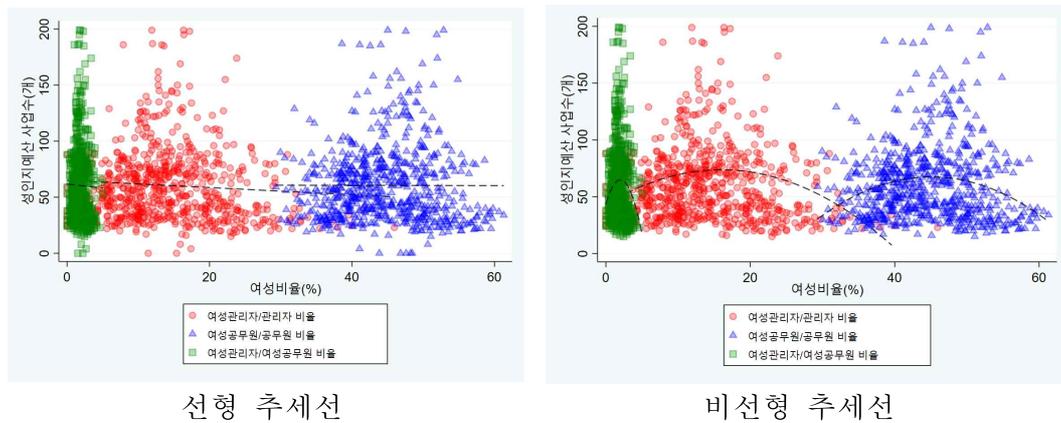
(1) 연구문제 2: 여성관리자 비율과 성인지예산비율 및 사업수 간 관계

연구문제 2인 지자체 내 여성공무원 및 관리자의 비율과 성인지예산 관련 변수 간 관계에 대한 관계를 확인하기 위해서 다음과 같은 산포도를 확인할 수 있다.

<그림 7> 여성공무원 및 관리자 비율과 성인지예산비율 간 산포도

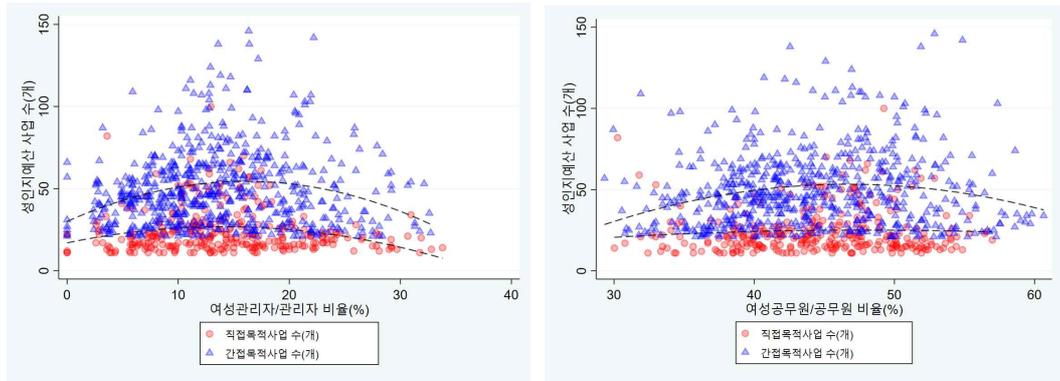


<그림 8> 여성공무원 및 관리자 비율과 성인지사업 수 간 산포도



<그림 7> 에서와 <그림 8>은 여성관리자 비율과 성인지예산과 관련된 변수 간 관계를 보여주는데, <그림 7>에서는 성인지예산과 관련된 변수가 비율, 즉 총 예산액 중에서 총 성인지예산액을 나타내는 비율이며, <그림 8>에서는 지자체 내 전체 성인지예산 사업 수를 나타내는 변수이다. 각각을 선형 추세선과 비선형 추세선을 비교해보았을 때, <그림 7>에서는 큰 차이가 나타나지 않고 선형 간 관계를 볼 수 있는 반면, <그림 8>에서는 비선형관계가 다소 명확하게 나타난다는 것을 볼 수 있다. 즉, 여성관리자 비율과 성인지예산 관련 변수가 예산비율일때는 우상향의 방향으로 선형관계이지만, 사업 수, 즉 앞서 논의한 바와 같이 공무원의 자발성이라는 행태를 나타내는 변수에서는 비선형관계, 즉 우상향 방향과 우하향 반대가 혼재되어 나타난다는 것을 확인할 수 있다. 따라서, 여성관리자 비중과 성인지예산과 관련된 관계에서 자발성이라는 행태가 어떻게 나타나는지 보다 정확하게 분석하기 위해서는 지자체 특성을 통제하는 다중회귀분석을 비롯하여 시간불변의 지자체 고유특성을 통제하는 고정효과모형 등의 활용을 통해 인과관계에 가까운 해석에 대한 시도가 필요하다.

<그림 9> 여성관리자 및 여성공무원 비율과 성인지예산 사업 간 산포도



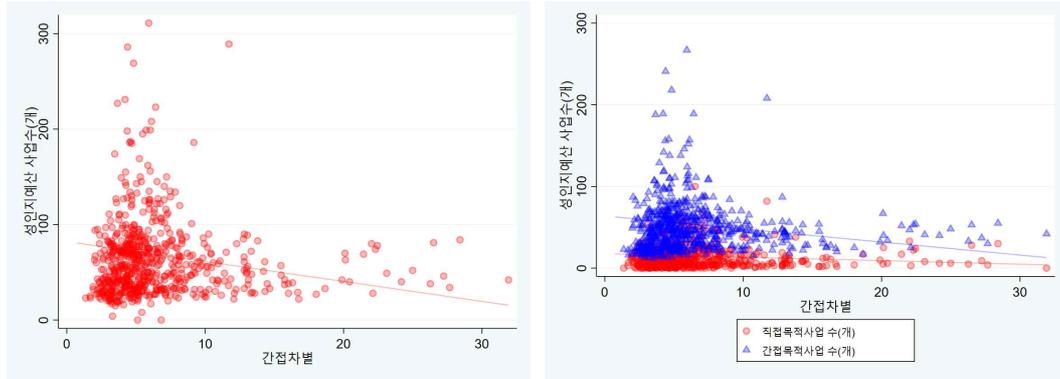
여성관리자(/전체관리자) 비율과
직접/간접목적 사업 수 간 관계

여성공무원(/전체공무원) 비율과
직접/간접목적 사업 수 간 관계

여성관리자 비율과 사업 수 간 관계는 <그림 9>과 같이 사업 수를 직접목적사업과 간접목적사업을 구분할 때 다르게 나타난다. 여성과 관련된 정책이 대다수를 이루는 직접목적사업의 경우 사업수와 여성관리자 비율 간 관계가 불분명, 즉 각 비율에 사업수가 고루 분포되어 있는 반면에, 간접목적사업의 경우 앞서 전체 성인지예산 사업수에서의 산포도와 같이 비선형적인 관계가 나타나는 것을 확인할 수 있다. 즉, 우상향관계와 우하향관계가 함께 나타나는 것을 볼 수 있으며, 이는 여성과 직접적으로 관련되어 있지 않은 사업이지만, 성인지적 관점에서의 사업선정, 즉 여성공무원의 자발적 행위가 요구되는 사업이기 때문에 여성관리자 비율의 변화에 따라 사업수 또한 변화하는 경향을 산포도를 통해 확인할 수 있다.

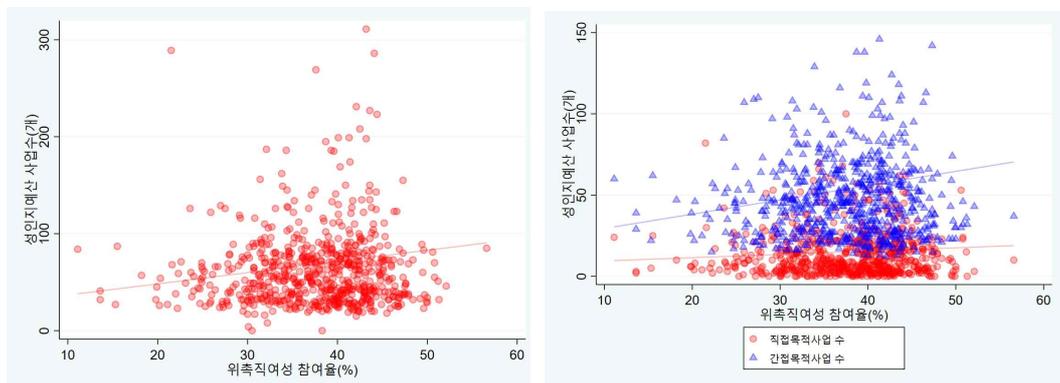
(2) 연구문제 2: 조직 내외 요인과 성인지예산 사업 수간 관계

<그림 10> 조직 내 간접차별과 성인지예산 사업 수간 산포도



여성관리자 비율 뿐 아니라 조직 내 형평성, 즉 간접차별요인과 성인지예산 사업 간 관계에 대해서도 사전적으로 산포도를 도출한 결과, 전체 성인지예산 사업과의 관계는 우하향하는 선형적 관계가 나타나는 것을 확인할 수 있고, 성인지예산 사업을 직접목적사업과 간접목적사업으로 구분하였을 때에도 직접목적사업은 간접차별의 정도에 따라 크게 변화하지 않는 반면, 간접목적사업에서는 그 관계가 우하향 경향성이 나타난다는 것을 확인할 수 있다. 따라서, 지자체 내 간접차별의 정도와 성인지예산 사업 수 간 관계와, 더 나아가 여성관리자 비중과의 상호작용이 성인지예산 사업수에 미치는 영향을 앞서 논의한 방법론을 활용하여 인과관계를 본 연구에서 파악하고자 한다.

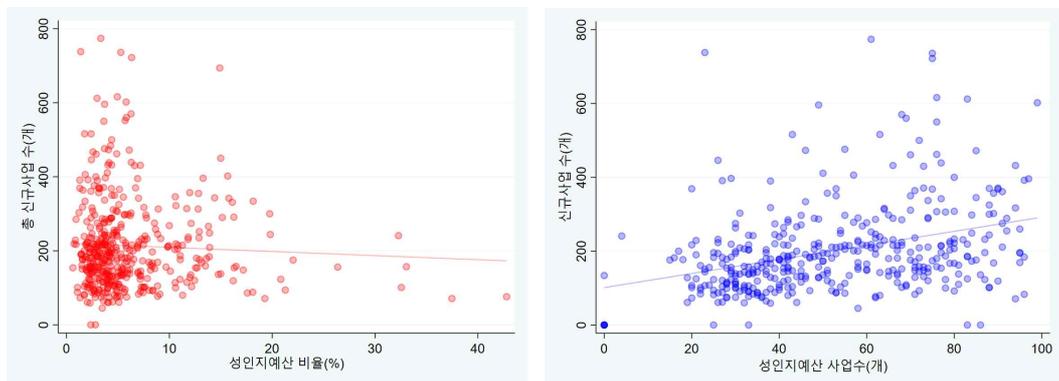
<그림 11> 위촉직 여성 참여율과 성인지예산 사업 수간 산포도



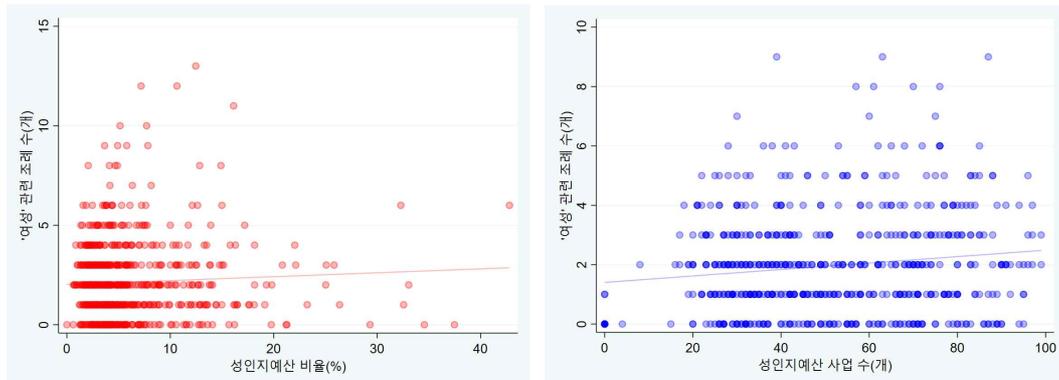
조직 외 요인으로는 위촉직 여성위원회 비율과 사업수 간 관계를 봤을 때 우상향의 방향으로 경향이 나타나는 것을 볼 수 있으며, 특히 간접목적사업인 경우 마찬가지로 우상향하는 선형 추세선의 기울기가 더 크게 나타나는 것을 볼 수 있다.

(3) 연구문제 3: 성인지예산 사업 수와 신규사업수/여성관련조례수 간 관계

<그림 12> 총 신규사업수와 성인지예산 사업 간 산포도



<그림 13> '여성' 관련 조례 수와 성인지예산 사업 간 산포도



성인지예산사업이 지자체 내부에 미치는 영향을 분석하기 위해서, 지자체 내부의 성과를 나타내는 신규사업수와 여성 관련 조례 건수 간 산포도를 확인한 결과, 마찬가지로 성인지예산비율과 내부성과 간 선형추세선의 기울기가 완만한 반면, 성인지예산 사업수와 내부성과 간 관계에서는 우상향 관계를 보여주고 있다.

제 2 절 여성공무원과 지자체 성과 간 관계(연구문제 1)

1. 여성공무원 비율과 조직 성과 간 직접효과 및 간접효과

1) 여성공무원 비율 → 산업중소기업/사회복지 성인지예산 → 형평성

<표 9> 에서 우선 여성공무원 비율과 성별 간 상용근로자의 차이 간 직접효과를 확인해보았을 때, 유의미하게 여성공무원의 비율이 높을수록 상용근로자 성별 간 격차가 크게 나타나는 것을 볼 수 있다. 즉, 여성공무원의 비율의 증가가 오히려 상용근로자 수에 있어서 여성과 남성의 격차를 키우는 것이다. 이에 따른 메커니즘을 보고자 간접효과의 추정은 Baron & Kenny 의 인과적 추론의 순서에 따라 독립변인과 매개변인 간 관계, 그리고 매개변인과 종속변수 간 관계의 순서로 확인하게 된다. 추정 결과, 여성공무원 비율과 산업중소기업과 관련된 성인지예산 사업 수 간 관계는 유의미하게 (-) 방향으로 추정이 되며, 산업중소기업 관련 성인지예산 사업 수와 성별 간 상용근로자 수의 차이 간 관계는 유의미하게 (-) 가 도출되는 것을 확인할 수 있다. 즉, 각 단계별로 해석을 해보았을 때, 여성공무원 비율이 높을수록 산업중소기업 관련 성인지예산 사업 수가 오히려 유의미하게 감소하며, 산업중소기업 성인지예산 사업 수가 높을수록 유의미하게 남성과 여성의 상용근로자 수 격차가 감소한다는 것이다. 이를 통해 여성공무원 비율과 성별 간 상용근로자 간 차이에 서 발생하는 직접효과, 즉 여성공무원 비율이 높을수록 형평성 관점에서의 효과가 부정적으로 도출되는 결과에 대한 해석이 가능하다. 산업중소기업 성인지예산은 유의미하게 순기능을 가지고 있지만, 오히려 여성공무원 비율과 산업중소기업 관련 사업 수의 경로에 집중할 필요가 있음을 보여주는 결과이다.

< 표 7 > 여성공무원 비율 → 산업중소기업 성인지예산 사업수 → 상용근로자(형평성)

경로		계수(SE)	Sobel test (p-value)	매개효과 유형
여성공무원 비율 →	X → M	-0.124*** (0.0109)	0.018	부분매개효과
산업 성인지 사업수	(a)			
산업 성인지 사업수 →	M → Y	-1,144.241** (474.982)		
상용근로자(형평성)	(b)			
여성공무원 비율 →	X → Y	420.046** (187.621)	0.018	부분매개효과
	직접효과(c')			
상용근로자(형평성)	XM → Y	502.633*** (172.885)		
	총효과(c)			

동일한 모형에서 성인지예산에 대한 기능을 사회복지 기능으로 매개 모형을 분석한 결과는 다음 <표 10> 와 같다. 여성공무원 비율과 성별 간 상용근로자의 차이 간 직접효과는 앞서 추정한바와 같이 부정적인 것으로 나타났다. 이에 대한 간접효과를 단계별로 분석한 결과, 여성공무원 비율과 사회복지 관련 성인지예산 사업 수 간에는 유의미하게 정(+)의 관계가 나타나는 것을 볼 수 있으며, 사회복지 관련 성인지예산 사업 수와 성별 간 상용근로자 수 격차는 앞서 분석한 산업중소기업 관련 성인지예산 사업 수의 효과와는 반대방향, 즉 유의미하게 정(+)의 관계를 가진다. 매개효과가 사회복지사업 수인 경우 가설과 부합하게 여성공무원 비율이 높을수록 사업 수 또한 높게 나타나는데, 이는 산업중소기업 간 관계에서의 결과와 반대방향인 것을 볼 수 있다. 즉, 여성공무원 비율이 높을 때, 본래 관행대로 사회복지분야에서는 성인지예산활동을 활발하게 수행하는데, 산업중소기업에 대해서는 그 활동이 저조하게 나타나는 것은, 사회복지 관련 사업에 집중하게 되어 나타나는 현상일 수 있다. 이는 성인지예산제도를 통해 기존에 여성공무원 비율이 높은 조직에서 부진했던 산업기능에 집중할 수 있다는 기대와는 다르게 여전히 기존관행에서 벗어나지 못하는 행태로 해석할 수 있다. 19)

19) <표 9>에서 'resil' 변수는 74페이지의 내용과 같이 원인변수(여성관리자 및 공무원

또한, 성인지예산 사업의 효과를 봤을 때, 산업중소기업에 해당되는 사업수가 많을 때, 성별 간 격차도 감소하지만, 반대로 사회복지에 해당되는 사업수가 많을 때, 성별 간 격차는 오히려 커지는 것을 확인할 수 있는데, 이는 사회복지가 일자리와 연계된 사업이 많음에도 불구하고 복지정책에 대한 역선택과 같은 문제가 여전히 존재할 수 있는 가능성을 생각해볼 수 있다.

여성공무원과 형평성 측면에서의 성과 간 둘 간의 관계에서는 부정적인 영향이 나타나지만, 이에 대한 원인을 확인하기 위해서 보는 성인지예산제도의 매개효과에 의하면 사회복지사업을 거쳐서 가는 경로에서는 성인지예산제도와 성과 간에 문제가 생기는 것이고, 산업중소기업을 거쳐서 가는 경로에서는 여성비율과 성인지예산활동 간 관계에 문제가 나타나는 것이다. 즉, 이러한 연구모형을 통해서 같은 변수 간 관계라도 매개변수에 따라서 문제점을 확인할 수 있으며, 여성공무원의 비율이 각기 다른 성인지예산사업 기능에 미치는 영향을 확인할 수 있다.

<표 8> 여성공무원 비율 → 사회복지 성인지예산 사업수 → 상용근로자(형평성)

경로		계수(SE)	Sobel test (p-value)	매개효과 유형
여성공무원 비율 → 사회복지 성인지 사업수	X → M (a)	0.409*** (0.0398)	0.019	부분매개효과
사회복지 성인지 사업수 → 상용근로자(형평성)	M → Y (b)	347.702** (145.569)		
여성공무원 비율 → 상용근로자(형평성)	X → Y 직접효과(c')	450.824*** (151.316)		
	XM → Y 총효과(c)	512.774*** (133.822)		

비율 관련 변수)와 매개변수(산업중소기업 관련 성인지예산사업 수) 간 관계에서 추출되는 패널 개체 고유의 특성을 나타내는 오차항에 해당되는 잔차(residual)를 변수(δu_i)로 생성한 것임. <표 10> 에서의 'resi2' 변수, <표 19>에서의 'resi3' 변수, <표 20>에서의 'resi4' 변수도 동일한 방식으로 추정되었다.

<표 9> 산업중소기업 성인지 사업수의 매개효과(결과변수: 상용근로자 성별차이)

	(1) 상용근로자_ 형평성	(2) 산업_사업개수	(3) 상용근로자_ 형평성	(4) 상용근로자_ 형평성
산업_사업개수	-513.409 (524.583)		-1,144.241** (474.982)	
여성관리자비율 (/전체관리자)	152.511 (263.442)	0.049*** (0.00920)		132.673 (262.507)
여성공무원 비율	420.046** (187.621)	-0.124*** (0.0109)		502.633*** (172.885)
전체 성인지 사업수	-4.399 (23.458)	0.018*** (0.00137)	7.623 (22.303)	-13.470 (21.892)
간접차별	-67.305 (210.103)	0.034*** (0.00980)	-165.582 (116.531)	-101.873 (207.828)
내부청렴도	1,659.063*** (637.347)	-0.018 (0.0366)	1,701.556*** (631.212)	1,711.630*** (637.590)
위원회 여성비율	192.867 (122.292)	0.001 (0.00528)	213.330* (123.979)	187.742 (121.848)
기초의원 여성비율	-71.538 (54.181)	-0.000 (0.00324)	-63.028 (53.288)	-68.311 (54.351)
광역의원 여성비율	-14.697 (44.467)	0.001 (0.00168)	-4.728 (43.702)	-16.039 (44.369)
정당(=2)	74.996 (1,671.961)	0.139 (0.0903)	116.016 (1,644.587)	119.336 (1,668.730)
정당(=3)	2,840.783 (2,950.444)	0.615*** (0.186)	3,357.404 (2,965.069)	2,413.020 (2,964.152)
정당(=4)	262.946 (1,939.525)	0.581*** (0.143)	752.768 (1,857.174)	-160.511 (1,890.786)
성별(=2)	-1,872.672 (5,819.929)	0.172 (0.198)	-543.000 (5,897.398)	-2,160.947 (5,813.366)
연령	-22.837 (119.190)	0.003 (0.00583)	-15.581 (120.763)	-29.605 (119.446)
resil ²⁰⁾	1,331.371*** (434.379)	1.00*** (0.0373)	1,922.275*** (383.942)	958.361*** (303.276)
Year FE	Yes	Yes	Yes	Yes
Constant	-46,667.887*** (12,619.539)	-21.68*** (1.215)	-31,476.946*** (11,896.775)	-46,637.993*** (12,668.676)
Observations	456	456	456	456
R-squared	0.616	0.889	0.610	0.615

- 통제변인(재정적 및 사회적 요인, 단체장 학력)과 연도더미는 표기를 생략함
- *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, robust standard errors in parentheses

20) 원인변수(여성관리자/전체관리자 및 공무원 비율 관련 변수)와 매개변수(산업중소기업 관련 성인지예산사업 수) 간 관계에서 추출되는 패널 개체 고유의 특성을 나타내는 오차항에 해당되는 잔차(residual)를 변수화(δu_i) 하였다.

<표 10> 사회복지 성인지 사업수의 매개효과(결과변수: 상용근로자 성별차이)

	(1) 상용근로자_ 형평성	(2) 사회복지 사업 개수	(3) 상용근로자_ 형평성	(4) 상용근로자_ 형평성
복지_사업개수	138.443 (165.213)		347.702** (145.569)	
여성관리자비율(/ 전체관리자)	111.156 (186.734)	0.054 (0.0430)		124.757 (185.922)
여성공무원 비율	450.824*** (151.316)	0.409*** (0.0398)		512.774*** (133.822)
전체 성인지 사업수	-68.409 (58.900)	0.323*** (0.00876)	-134.185** (55.108)	-24.695 (22.212)
간접차별	-27.927 (152.449)	-0.021 (0.0469)	-110.458 (83.821)	-31.853 (153.276)
내부청렴도	789.229 (480.577)	0.493** (0.209)	884.021* (478.764)	872.131* (487.620)
위원회 여성비율	207.540** (92.136)	-0.027 (0.0260)	233.446** (94.555)	207.795** (92.222)
기초의원 여성비율	-91.925** (39.840)	0.000 (0.0131)	-69.442* (40.168)	-88.069** (40.000)
광역의원 여성비율	-34.811 (27.681)	0.014** (0.00588)	-32.367 (27.552)	-33.617 (27.627)
정당(=2)	1,488.958 (1,293.920)	1.820*** (0.350)	1,206.182 (1,270.692)	1,767.390 (1,250.638)
정당(=3)	2,103.064 (2,122.008)	-2.508*** (0.846)	2,944.845 (2,102.623)	1,767.429 (2,033.756)
정당(=4)	-194.130 (1,216.585)	-0.124 (0.673)	142.111 (1,171.256)	-225.161 (1,211.938)
성별(=2)	2,505.601 (3,766.568)	-2.288** (0.981)	4,168.211 (3,891.435)	2,152.560 (3,713.334)
연령	69.056 (90.450)	0.068*** (0.0249)	50.157 (90.557)	77.341 (89.583)
resi ²²¹)	87.287 (193.951)	1.000*** (0.0327)	-186.707 (154.876)	218.364** (89.730)
Year FE	Yes	Yes	Yes	Yes
Constant	-37,331.103*** (11,894.787)	-13.12*** (4.312)	-14,633.889 (9,995.690)	-41,817.243*** (11,015.688)
Observations	663	663	663	663
R-squared	0.599	0.952 ²²)	0.590	0.598

1. 통제변인(재정적 및 사회적 요인, 단체장 학력)과 연도더미는 표기를 생략함
 2. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, robust standard errors in parentheses

2) 여성공무원 비율 → 산업중소기업/사회복지 성인지예산 → 여성관련 조례건수

<표 13, 14>에서 확인할 수 있는 바와 같이, 여성공무원 비율과 여성관련 조례건수의 관계에서는 직접효과가 유의미하게 나타나지 않으며, 성인지예산사업 수와 조례 건수에 대해서도 유의미한 결과가 도출되지 않음을 확인할 수 있다. 사회복지 관련 성인지예산사업의 경우 기존에 존재하는 조례를 근거로 사업을 선정하거나, 성인지예산사업의 기본이 되는 조례를 활용하며, 산업중소기업의 경우에는 예산과정에서 성인지적 관점으로 사업을 검토하는 과정이 새로운 사업으로의 창출이 아니라 기존의 관행에 따른 행태에 머무는 현상으로 해석해볼 수 있다.

한편, 대표관료제의 조직 내부성과, 즉 여성 관련 조례건수에 미치는 영향을 분석했을 때, 여성공무원 비율이나 관리자 비율 모두 유의미한 직접효과나 간접효과가 도출되지는 않았다. 하지만, 조직 내외부 환경인 내부청렴도나 기초의원 여성비율, 그리고 전체 성인지예산 사업 수가 정(+)의 방향으로 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났다. 특히, 성인지예산사업을 선정하기 위해서 새로운 조례 건수가 증가시킨다면 두 변수가 동일한 연도에 측정되어야 하지만, 그 다음해 조례건수를 종식변인으로 재분석한 결과 동일하게 정(+)의 방향으로 유의미한 결과가 도출되었으므로, 성인지예산제도의 활성화로 인한 다른 정책수요에 대한 인식을 증가시키는 결과로도 해석이 가능할 것이다.

21) 원인변수(여성관리자/전체 관리자 및 공무원 비율 관련 변수)와 매개변수(사회복지 관련 성인지예산사업 수) 간 관계에서 추출되는 패널 개체 고유의 특성을 나타내는 오차항에 해당되는 잔차(residual)를 변수화(δu_i) 하였다.

22) 지자체 별 성인지예산규모가 다르기 때문에, 기능별 성인지예산 사업 개수의 효과를 확인하기 위해서는 성인지예산 전체 사업 수를 통제해야한다. 하지만 R^2 값이 과도하게 높게 도출되는 현상이 발생하는데, 이는 성인지예산 전체 사업 수 중 사회복지 관련 사업이 대부분을 차지하기 때문에, 두 변수 간에는 높은 상관관계가 나타나기 때문이다. 따라서, 동일하게 산업중소기업 관련 사업 개수를 나타내는 <표 9>에서는 R^2 값이 낮아지는 것을 확인할 수 있으며, <표 10>에서 전체 성인지예산 사업 수 변수를 모형에서 제외할 경우 계수값과 표준오차 값에 큰 차이가 나타나지 않은 것을 별도의 분석을 통해 확인하였다.

<표 11> 여성공무원 비율 → 산업중소기업 성인지예산 사업수 → 여성조례건수

경로		계수(SE)	Sobel test (p-value)	매개효과 유형
여성공무원 비율 → 산업중소기업 성인지 사업수	X → M (a)	-0.124*** (0.0109)	0.144	비매개 효과
	산업중소기업 성인지 사업수 → 여성조례건수	M → Y (b)		
여성공무원 비율 → 여성조례건수	X → Y 직접효과(c')	0.00314 (0.00926)		
	XM → Y	-0.00280		
	총효과(c)	(0.00790)		

<표 12> 여성공무원 비율 → 사회복지 성인지예산 사업수 → 여성조례건수

경로		계수(SE)	Sobel test (p-value)	매개효과 유형
여성공무원 비율 → 사회복지 성인지 사업수	X → M (a)	0.409*** (0.0398)	0.33	비매개 효과
	사회복지 성인지 사업수 → 여성조례건수	M → Y (b)		
여성공무원 비율 → 여성조례건수	X → Y 직접효과(c')	-0.0152** (0.00727)		
	XM → Y	-0.0154**		
	총효과(c)	(0.00650)		

<표 13> 산업중소기업 성인지 사업수의 매개효과(결과변수: '여성' 조례 건수)

	(1) 여성조례수	(2) 산업_사업개수	(3) 여성조례수	(4) 여성조례수
산업_사업개수	0.0478 (0.0352)		0.0446 (0.0303)	
여성관리자비율 (/전체관리자)	-0.0162* (0.00847)	0.0491*** (0.00920)		-0.0138* (0.00816)
여성공무원 비율	0.0031 (0.00926)	-0.124*** (0.0109)		-0.0028 (0.00790)
전체 성인지 사업수	-0.0009 (0.00116)	0.0180*** (0.00137)	-0.0007 (0.00105)	-3.20e-05 (0.000896)
간접차별	-0.0203** (0.00978)	0.0335*** (0.00980)	-0.0061 (0.00722)	-0.0187* (0.00976)
내부청렴도	0.0081 (0.0272)	-0.0182 (0.0366)	0.0087 (0.0272)	0.0072 (0.0274)
위원회 여성비율	0.0094* (0.00525)	0.0007 (0.00528)	0.0080 (0.00522)	0.0094* (0.00526)
기초의원 여성비율	0.0030 (0.00224)	-0.0002 (0.00324)	0.0027 (0.00227)	0.0030 (0.00225)
광역의원 여성비율	0.0011 (0.00169)	0.0016 (0.00168)	0.00081 (0.00166)	0.0011 (0.00169)
정당(=2)	0.0723 (0.0905)	0.139 (0.0903)	0.0835 (0.0905)	0.0789 (0.0898)
정당(=3)	-0.0150 (0.160)	0.615*** (0.186)	-0.0086 (0.160)	0.0144 (0.158)
정당(=4)	0.0893 (0.129)	0.581*** (0.143)	0.115 (0.129)	0.117 (0.129)
성별(=2)	-0.5010*** (0.117)	0.172 (0.198)	-0.5150*** (0.121)	-0.493*** (0.121)
연령	0.0032 (0.00439)	0.0031 (0.00583)	0.0035 (0.00439)	0.0034 (0.00441)
resil	-0.0357 (0.0373)	1.000*** (0.0373)	-0.0327 (0.0339)	0.0120 (0.0166)
Year FE	Yes	Yes	Yes	Yes
Constant	-0.228 (1.180)	-21.68*** (1.215)	-0.583 (1.180)	-1.264 (0.935)
Observations	456	456	456	456
R-squared	0.255	0.889	0.248	0.252

1. 통제변인(재정적 및 사회적 요인, 단체장 학력)과 연도더미는 표기를 생략함
2. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, robust standard errors in parentheses
3. 전체적으로 소수점 셋째자리까지 표기하나, 변수 단위 특성 상 소수점 넷째자리까지 표기하였음

< 표 14 > 사회복지 성인지 사업수의 매개효과(결과변수: '여성' 조례 건수)

	(1) 여성조례건수	(2) 복지_사업개수	(3) 여성조례건수	(4) 여성조례건수
복지_사업개수	-0.0005 (0.00717)		-0.0059 (0.00607)	
여성관리자비율(/ 전체관리자)	0.0027 (0.00664)	0.0538 (0.0430)		0.0026 (0.00665)
여성공무원 비율	-0.0152** (0.00727)	0.409*** (0.0398)		-0.0154** (0.00650)
전체 성인지 사업수	0.0004 (0.00246)	0.323*** (0.00876)	0.0020 (0.00218)	0.0002 (0.000803)
간접차별	0.0070 (0.00848)	-0.0214 (0.0469)	0.0040 (0.00610)	0.0070 (0.00847)
내부청렴도	0.0099 (0.0231)	0.493** (0.209)	0.0080 (0.0231)	0.0096 (0.0227)
위원회 여성비율	0.0022 (0.00404)	-0.0272 (0.0260)	0.0019 (0.00399)	0.0022 (0.00402)
기초의원 여성비율	0.0026 (0.00186)	0.0005 (0.0131)	0.0021 (0.00189)	0.0026 (0.00186)
광역의원 여성비율	0.0023** (0.00118)	0.0138** (0.00588)	0.0023** (0.00116)	0.0023** (0.00117)
정당(=2)	0.103 (0.0750)	1.820*** (0.350)	0.109 (0.0744)	0.102 (0.0738)
정당(=3)	0.153 (0.124)	-2.508*** (0.846)	0.128 (0.123)	0.154 (0.122)
정당(=4)	0.230** (0.0991)	-0.124 (0.673)	0.213** (0.0985)	0.230** (0.0990)
성별(=2)	-0.223* (0.118)	-2.288** (0.981)	-0.270** (0.118)	-0.222* (0.118)
연령	0.0028 (0.00371)	0.0677*** (0.0249)	0.0031 (0.00374)	0.0028 (0.00373)
resi2	-0.0046 (0.00772)	1.000*** (0.0327)	0.0025 (0.00640)	-0.0051 (0.00339)
Year FE	Yes	Yes	Yes	Yes
Constant	-0.228 (0.656)	-13.12*** (4.312)	-0.938* (0.558)	-0.221 (0.651)
Observations	663	663	663	663
R-squared	0.225	0.952	0.219	0.225

1. 통제변인(재정적 및 사회적 요인, 단체장 학력)과 연도더미는 표기를 생략함
2. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, robust standard errors in parentheses
3. 전체적으로 소수점 셋째자리까지 표기하나, 변수 단위 특성 상 소수점 넷째자리까지 표기하였음

2. 여성관리자 비율과 조직 성과 간 직접효과 및 간접효과

1) 여성관리자 비율 → 산업중소기업/사회복지 성인지예산→ 형평성

앞서 변수설정에서 언급한 바와 같이 여성관리자 비율을 크게 (1)전체 관리자 중 여성관리자의 비중과, (2)전체 여성공무원 중 여성관리자 비중으로 구분하여 여성관련 성과에 영향을 주는 직접효과와 간접효과를 <표 19, 20> 에서 분석하였다. 결론적으로 <표 9, 10> 에서는 전체 관리자 중 여성관리자의 비율의 직접효과나 간접효과는 크게 유의미하게 나타나지 않았는데, 여성공무원 중 여성관리자 비율의 효과에서는 간접효과는 유의미하지만, 여성관리자 비율이 최종적인 종속변수인 지자체 성과에 미치는 직접효과는 유의미하지 않은 것을 확인할 수 있다.

전체 여성공무원 대비 여성관리자 비율의 효과 대한 경로로 간접효과를 분석해본 결과, 여성관리자 비중이 높을수록, 산업중소기업 기능에서의 성인지예산사업 수가 유의미하게 활성화되며, 이러한 산업중소기업 기능의 사업 수가 많을수록 성별 간 상용근로자 수의 격차 또한 유의미하게 감소하는 것을 확인할 수 있다. Sobel Test를 시행한 결과 간접효과는 유의미하게 도출되었으므로, 완전매개효과가 나타남을 확인할 수 있다.

여성공무원 중 관리자 직급의 비율이 높아질수록 여성 승진에 대한 가능성이 높아짐으로서 생기는 내재적 동기, 조직 내에서 여성공무원이 존재감을 확보함으로써 가질 수 있는 자율성과 대표성, 그리고 과급효과로서 성인지적 관점에 대해 조직 구성원이 인지할 수 있는 기회와 같은 효과로서 해석이 가능하다. 즉, 여성관리자가 이익집단을 대표하는 각종 의사결정을 할 때보다, 전체 여성공무원 중에서 관리자 직급이 차지하는 비중이 높아짐으로서 기대할 수 있는 효과가 산업중소기업 분야의 성인지예산 활성화에 영향을 미치고, 이에 따라 산업중소기업 분야의 성인지예산이 성별 간 상용근로자 수 격차에 긍정적인 역할을 하는 것이다.

하지만, 여성관리자 비율과 성별 간 상용근로자 수 격차에 있어서는 직접효과가 나타나지 않는다는 점에서 여성관리자 비율의 확보가 직접적으로 조직의 성과에 유의미한 영향을 주지 않는다는 한계가 존재한다.

<표 15> 여성관리자(/전체관리자) 비율 → 산업중소기업 성인지예산 사업수 → 상용근로자(형평성)

경로		계수(SE)	Sobel test (p-value)	매개효과 유형
여성관리자(/전체관리자) 비율 →	X → M (a)	0.0491*** (0.00920)	0.028	완전매개효과
산업성인지 사업수				
산업 성인지 사업수 → 상용근로자(형평성)	M → Y (b)	-1,144.241** (474.982)		
여성관리자(/전체관리자) 비율 → 상용근로자(형평성)	X → Y 직접효과(c')	152.511 (263.442)		
	XM → Y 총효과(c)	132.673 (262.507)		

<표 16> 여성관리자(/여성공무원) 비율 → 산업중소기업 성인지예산 사업수 → 상용근로자(형평성)

경로		계수(SE)	Sobel test (p-value)	매개효과 유형
여성관리자(/여성공무원) 비율 →	X → M (a)	0.457*** (0.0702)	0.014	완전매개효과
산업중소기업 성인지 사업수				
산업중소기업 성인지 사업수 → 상용근로자(형평성)	M → Y (b)	-1,293.823*** (490.485)		
여성관리자(/여성공무원) 비율 → 상용근로자(형평성)	X → Y 직접효과(c')	-2,077.524 (1,487.128)		
	XM → Y 총효과(c)	-2,246.547 (1,489.914)		

<표 17> 여성관리자(/전체관리자) 비율 → 사회복지 성인지예산 사업수 → 상용근로자(형평성)

경로		계수(SE)	Sobel test (p-value)	매개효과 유형
여성관리자(/전체관리자) 비율 → 사회복지 성인지 사업수	X → M (a)	0.0538 (0.0430)	0.267	비매개효과
	사회복지 성인지 사업수 → 상용근로자(형평성)	M → Y (b)		
여성관리자(/전체관리자) 비율 → 상용근로자 (형평성)	X → Y 직접효과(c')	111.156 (186.734)		
	XM → Y 총효과(c)	124.757 (185.922)		

<표 18> 여성관리자(/여성공무원) 비율 → 사회복지 성인지예산 사업수 → 상용근로자(형평성)

경로		계수(SE)	Sobel test (p-value)	매개효과 유형
여성관리자(/여성공무원) 비율 → 사회복지 성인지 사업수	X → M (a)	0.285 (0.351)	0.77	비매개효과
	사회복지 성인지 사업수 → 상용근로자(형평성)	M → Y (b)		
여성관리자(/여성공무원) 비율 → 상용근로자 (형평성)	X → Y 직접효과(c')	-1,813.809* (1,060.295)		
	XM → Y 총효과(c)	-0.0309*** (0.0112)		

<표 19> 산업중소기업 성인지 사업수의 매개효과(결과변수: 상용근로자 성별차이)

	(1) 상용근로자_ 형평성	(2) 산업_사업개수	(3) 상용근로자_ 형평성	(4) 상용근로자_ 형평성
산업_사업개수	-523.571 (530.530)		-1,293.823*** (490.485)	
여성관리자비율 (/여성공무원)	-2,077.524 (1,487.128)	0.457*** (0.0702)		-2,246.547 (1,489.914)
여성공무원 비율	584.230*** (172.365)	-0.099*** (0.00987)		657.676*** (160.362)
전체 성인지 사업수	-4.423 (23.974)	0.018*** (0.00134)	11.398 (22.423)	-13.661 (22.306)
간접차별	-463.489** (187.575)	0.044*** (0.0108)	-163.077 (116.531)	-500.592*** (186.722)
내부청렴도	1,557.455** (638.962)	-0.020 (0.0362)	1,666.509*** (629.765)	1,611.557** (639.219)
위원회 여성비율	214.414* (121.192)	-0.000 (0.00523)	208.692* (123.523)	209.647* (120.786)
기초의원 여성비율	-59.603 (52.560)	0.001 (0.00324)	-58.603 (52.971)	-56.801 (52.757)
광역의원 여성비율	-13.201 (44.217)	0.001 (0.00170)	-4.682 (43.743)	-14.548 (44.120)
정당(=2)	-403.681 (1,654.668)	0.170* (0.0907)	88.778 (1,635.175)	-368.377 (1,650.418)
정당(=3)	2,628.493 (2,945.967)	0.628*** (0.186)	3,468.458 (2,958.334)	2,188.854 (2,963.153)
정당(=4)	-535.084 (1,944.468)	0.603*** (0.145)	847.709 (1,856.988)	-970.319 (1,902.773)
성별(=2)	-2,093.659 (5,767.362)	0.164 (0.197)	-507.890 (5,877.195)	-2,383.303 (5,751.985)
연령	-51.355 (118.115)	0.003 (0.00580)	-20.733 (120.387)	-57.868 (118.324)
resi3 ²³⁾	1,432.149*** (443.722)	1.000*** (0.0369)	2,098.015*** (401.137)	1,049.286*** (303.401)
Year FE	Yes	Yes	Yes	Yes
Constant	-44,145.628*** (12,641.687)	-22.61*** (1.207)	-31,744.799*** (11,905.562)	-43,682.677*** (12,725.578)
Observations	456	456	456	456
R-squared	0.619	0.890	0.612	0.619

- 통제변인(재정적 및 사회적 요인, 단체장 학력)과 연도더미는 표기를 생략함
- *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, robust standard errors in parentheses

23) 원인변수(여성관리자/여성공무원 및 공무원 비율 관련 변수)와 매개변수(산업중소기업 관련 성인지예산사업 수) 간 관계에서 추출되는 패널 개체 고유의 특성을 나타내는 오차항에 해당되는 잔차(residual)를 변수화(δu_i) 하였다.

<표 20> 사회복지 성인지 사업수의 매개효과(결과변수: 상용근로자 성별차이)

	(1) 상용근로자_ 형평성	(2) 복지_사업개수	(3) 상용근로자_ 형평성	(4) 상용근로자_ 형평성
복지_사업개수	131.901 (166.447)		339.132** (144.765)	
여성관리자비율(/ 여성공무원)	-1,813.809* (1,060.295)	0.285 (0.351)		-0.0309*** (0.0112)
여성공무원 비율	584.817*** (148.461)	0.428*** (0.0364)		648.106*** (128.370)
전체 성인지 사업수	-69.306 (59.595)	0.323*** (0.00862)	-131.676** (54.843)	-26.464 (22.495)
간접차별	-354.920*** (128.666)	-0.030 (0.0497)	-112.121 (83.911)	-361.613*** (128.483)
내부청렴도	775.525 (479.352)	0.495** (0.206)	889.657* (478.648)	844.612* (484.791)
위원회 여성비율	227.767** (91.977)	-0.028 (0.0260)	234.100** (94.575)	224.692** (91.569)
기초의원 여성비율	-80.597** (39.018)	0.001 (0.0133)	-69.509* (40.160)	-80.546** (38.980)
광역의원 여성비율	-32.358 (27.404)	0.014** (0.00584)	-32.183 (27.539)	-30.881 (27.393)
정당(=2)	1,330.935 (1,282.562)	1.845*** (0.350)	1,224.763 (1,271.959)	1,621.760 (1,240.088)
정당(=3)	1,918.574 (2,125.692)	-2.491*** (0.848)	2,913.588 (2,102.404)	1,575.266 (2,037.740)
정당(=4)	-653.158 (1,223.373)	-0.116 (0.676)	126.212 (1,172.231)	-683.417 (1,221.212)
성별(=2)	2,263.772 (3,729.667)	-2.254** (0.989)	4,142.732 (3,890.941)	1,905.240 (3,680.070)
연령	52.768 (90.183)	0.067*** (0.0251)	50.853 (90.519)	61.314 (89.231)
resi4 ²⁴⁾	94.975 (191.308)	1.000*** (0.0326)	-174.917 (154.314)	230.002** (90.774)
Year FE	Yes	Yes	Yes	Yes
Constant	-35,134.638*** (11,915.869)	-13.45*** (4.569)	-14,828.580 (9,989.099)	-39,843.743*** (11,067.210)
Observations	663	663	663	663
R-squared	0.601	0.952	0.590	0.600

- 통제변인(재정적 및 사회적 요인, 단체장 학력)과 연도더미는 표기를 생략함
- *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, robust standard errors in parentheses
- 전체적으로 소수점 셋째자리까지 표기하나, 변수 단위 특성 상 소수점 넷째자리까지 표기하였음

24) 원인변수(여성관리자/여성공무원 및 공무원 비율 관련 변수)와 매개변수(사회복지 관련 성인지예산사업 수) 간 관계에서 추출되는 패널 개체 고유의 특성을 나타내는 오차항에 해당되는 잔차(residual)를 변수화(δu_i) 하였다.

2) 여성관리자(/전체 여성공무원) → 산업중소기업/사회복지 성인지예산 → 형평성/여성 관련 조례 건수

반면, 여성공무원 대비 여성관리자 비중과 사회복지 분야에서의 성인지예산 사업 수 간의 관계는 유의미하게 정(+)의 관계가 도출될 것이라는 가설과는 다르게, 두 관계는 유의미한 결과는 나오지 않았다. 성인지예산사업의 활동 자체가 사회복지분야에 초점을 맞추고 있기 때문에 여성관리자 비중의 증가가 유의미하게 크게 영향을 주지는 않는 반면, 사회복지분야 대비 초점에 맞추어지지 않은 산업중소기업 분야에서는 오히려 여성관리자 비율의 증가가 효과가 나타나는 것으로 해석이 가능하다. 따라서, 여성관리자 비중과 상용근로자 관련 성과와 관련해서 유의미한 매개역할은 산업중소기업 분야의 성인지예산 사업 수에서만 확인할 수 있었다.

한편, 여성관리자 비중과 내부성으로 측정된 여성 관련 조례 건수 간 관계에 대해서는 직접효과도, 간접효과도 둘다 유의미한 결과가 도출되지 않았다.

이와 같은 결과를 종합하자면, 가설 1(지자체 여성공무원 비중이 높을수록, 여성 관련 지자체 성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.)에 대해서 종속변수가 형평성인 외부성과인 경우 여성공무원 비율일때는 가설 1을 채택하지만, 여성관리자 비율에 있어서는 가설 1을 기각한다. 여성관련 지자체 성과가 내부성과, 즉 여성과 관련된 조례건수인 경우, 여성공무원 비율이나 여성관리자 비율 상관없이 가설이 채택되지 않는다.

또한, 가설 2(성인지예산제도는 지자체 여성공무원 비중과 여성 관련 지자체 성과 간 관계를 매개할 것이다.)에 대해서는 종속변수가 외부성과일때는 가설이 채택되지만, 내부성과에 대해서는 채택되지 않는다.

<표 21> 여성관리자/여성공무원) 비율 → 산업중소기업 성인지예산 사업수 → 여성조례건수(lead1)

경로		계수(SE)	Sobel test (p-value)	매개효과 유형
여성관리자/여성공무원) 비율 → 산업중소기업 성인지 사업수	X → M (a)	0.457*** (0.0702)	0.89	비매개모형
	M → Y (b)	0.00456 (0.0346)		
여성관리자/여성공무원) 비율 → 여성조례건수(lead1)	X → Y 직접효과(c')	-0.0271 (0.0567)		
	XM → Y 총효과(c)	-0.0232 (0.0544)		

<표 22> 여성관리자/여성공무원) 비율 → 사회복지 성인지예산 사업수 → 여성조례건수(lead1)

경로		계수(SE)	Sobel test (p-value)	매개효과 유형
여성관리자/여성공무원) 비율 → 사회복지 성인지 사업수	X → M (a)	0.285 (0.351)	0.74	비매개모형
	M → Y (b)	-0.00227 (0.00625)		
여성관리자/여성공무원) 비율 → 여성조례건수(lead1)	X → Y 직접효과(c')	-0.0491 (0.0467)		
	XM → Y 총효과(c)	-0.0493 (0.0466)		

<표 23> 산업중소기업 성인지 사업수의 매개효과(결과변수: '여성' 조례 건수)

	(1) 여성관련 조례건수 (lead1)	(2) 산업_사업개수	(3) 여성관련 조례건수 (lead1)	(4) 여성관련 조례건수 (lead1)
산업_사업개수	0.0086 (0.0375)		0.0046 (0.0346)	
여성관리자비율 (/여성공무원)	-0.0271 (0.0567)	0.457*** (0.0702)		-0.0232 (0.0544)
여성공무원 비율	0.0009 (0.00844)	-0.0990*** (0.00987)		3.97e-05 (0.00792)
전체 성인지 사업수	0.0013 (0.00109)	0.0181*** (0.00134)	0.0013 (0.00105)	0.0014* (0.000793)
간접차별	0.0077 (0.00979)	0.0439*** (0.0108)	0.0109 (0.00744)	0.0080 (0.00970)
내부청렴도	0.0313 (0.0286)	-0.0195 (0.0362)	0.0321 (0.0286)	0.0311 (0.0285)
위원회 여성비율	0.0016 (0.00428)	-0.0006 (0.00523)	0.0014 (0.00423)	0.0016 (0.00428)
기초의원 여성비율	0.0043* (0.00244)	0.0009 (0.00324)	0.0042* (0.00243)	0.0043* (0.00244)
광역의원 여성비율	0.0025 (0.00150)	0.0014 (0.00170)	0.0025* (0.00149)	0.0025* (0.00150)
성별(=2)	-0.119 (0.129)	0.164 (0.197)	-0.117 (0.126)	-0.117 (0.129)
연령	0.0084* (0.00457)	0.0025 (0.00580)	0.0086* (0.00451)	0.0084* (0.00456)
학력(=1)	-0.0561 (0.0679)	0.174** (0.0777)	-0.0534 (0.0679)	-0.0546 (0.0680)
학력(=2)	-0.0188 (0.0653)	0.208** (0.0932)	-0.0181 (0.0647)	-0.0170 (0.0651)
학력(=3)	-0.129 (0.128)	-0.0120 (0.109)	-0.126 (0.127)	-0.129 (0.128)
resi3	-0.0191 (0.0389)	1.000*** (0.0369)	-0.0147 (0.0365)	-0.0105 (0.0175)
Year FE	Yes	Yes	Yes	Yes
Constant	-0.663 (1.243)	-22.61*** (1.207)	-0.844 (1.176)	-0.857 (0.959)
Observations	456	456	456	456
R-squared	0.285	0.890	0.284	0.284

1. 통제변인(재정적 및 사회적 요인, 단체장 소속정당)과 연도더미는 표기를 생략함
2. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, robust standard errors in parentheses
3. 전체적으로 소수점 셋째자리까지 표기하나, 변수 단위 특성 상 소수점 넷째자리까지 표기하였음

<표 24> 사회복지 성인지 사업수의 매개효과(결과변수: '여성' 조례 건수)

	(1) 여성관련 조례건수 (lead1)	(2) 복지_사업개수	(3) 여성관련 조례건수 (lead1)	(4) 여성관련 조례건수 (lead1)
복지_사업개수	-0.0008 (0.00690)		-0.0023 (0.00625)	
여성관리자비율 (/여성공무원)	-0.0491 (0.0467)	0.285 (0.351)		-0.0493 (0.0466)
여성공무원 비율	-0.0013 (0.00700)	0.428*** (0.0364)		-0.00165 (0.00632)
전체 성인지 사업수	0.0021 (0.00220)	0.323*** (0.00862)	0.0026 (0.00202)	0.0019** (0.000728)
간접차별	-0.0004 (0.00809)	-0.030 (0.0497)	0.0055 (0.00586)	-0.0004 (0.00808)
내부청렴도	0.0410* (0.0239)	0.495** (0.206)	0.0416* (0.0239)	0.0406* (0.0238)
위원회 여성비율	0.0006 (0.00359)	-0.0276 (0.0260)	0.0002 (0.00361)	0.0006 (0.00360)
기초의원 여성비율	0.0031 (0.00199)	0.0009 (0.0133)	0.0029 (0.00196)	0.0031 (0.00199)
광역의원 여성비율	0.0014 (0.00135)	0.0139** (0.00584)	0.0013 (0.00136)	0.0014 (0.00135)
성별(=2)	-0.197* (0.100)	-2.254** (0.989)	-0.202** (0.0980)	-0.195* (0.0996)
연령	0.0070* (0.00387)	0.0673*** (0.0251)	0.0074* (0.00384)	0.0069* (0.00378)
학력(=1)	-0.0766 (0.0575)	-0.255 (0.391)	-0.0720 (0.0572)	-0.0764 (0.0576)
학력(=2)	-0.0310 (0.0546)	-0.385 (0.378)	-0.0298 (0.0542)	-0.0306 (0.0546)
학력(=3)	0.0083 (0.0831)	0.0067 (0.435)	0.0166 (0.0822)	0.0083 (0.0830)
resi4	-0.0035 (0.00800)	1.000*** (0.0326)	-0.0018 (0.00696)	-0.0043 (0.00347)
Year FE	Yes	Yes	Yes	Yes
Individual FE	No	No	No	No
Constant	-0.947 (0.686)	-13.45*** (4.569)	-1.199** (0.569)	-0.936 (0.672)
Observations	663	663	663	663
R-squared	0.274	0.952	0.272	0.274

- 통제변인(재정적 및 사회적 요인, 단체장 소속정당)과 연도더미는 표기를 생략함
- *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, robust standard errors in parentheses
- 전체적으로 소수점 셋째자리까지 표기하나, 변수 단위 특성 상 소수점 넷째자리까지 표기하였음

제 3 절 여성공무원과 성인지예산제도 간 관계(연구문제 2)

1. 여성공무원 비율과 성인지예산제도 간 관계

앞선 연구모형에서는 여성공무원 및 관리자 비중과 지자체 여성 관련 성과 간 직접관계와, 성인지예산제도라는 매개변수를 통해 간접효과를 분석하였다면, 연구문제 2 와 연구문제 3 에서는 각 관계를 세부적으로 분석 및 논의하고자 한다.

1) 여성공무원 및 여성관리자 비율과 전체 성인지예산제도 간 관계

우선 전체 여성공무원 비중과 전체 성인지예산 사업 수 및 사업액 비중 간 관계를 보았을 때, POLS에서는 여성관리자 비중이 증가할수록, 성인지예산 사업 수와 사업 액 비중이 유의미하게 감소하며, 이를 지자체 고유의 역량과 같은 특성을 통제하고자, 시간 불변의 지자체 특성을 고정효과모형을 활용하여 통제한 결과, 여성관리자 비중과 성인지예산 사업수 간 관계는 유의미하게 도출되지 않았다. 한편, 여성공무원 비율의 경우 POLS 인 경우 사업수 간 관계는 유의미하게 정(+)의 관계가 도출되었지만, 성인지예산 사업액 비율이나 고정효과를 적용한 사업 수간 관계에서는 유의미한 결과가 도출되지 않았다.

조직내외 환경적 요인이 미치는 효과를 보았을 때, 고정효과모형에서 유의미한 결과가 나온 요인은 조직 내 환경적 요인 중 청렴도에 해당되며, 즉 청렴도 정도가 높을 때 성인지예산사업 비중이 증가한다는 것을 나타낸다. 조직 외 환경적 요인에서는 위원회 내 여성비중과 기초 및 광역단위 국회의원수가 많을수록 성인지예산사업 비중 또한 높은 것을 볼 수 있다. 또한 통제변수 중 지자체장의 성별이 남성일때보다 여성일 때, 성인지예산 사업 액의 비중이 더 높게 나타나는 것을 확인할 수 있다.

<표 25> 여성관리자(전체관리자) 비율 - 전체 성인지예산사업

	(1) 전체 성인지 사업수	(2) 전체 성인지 사업수	(3) 전체 성인지 예산비율	(4) 전체 성인지 예산비율
여성관리자비율 (/전체관리자)	-1.141*** (0.275)	-0.327 (0.316)	-0.0957* (0.0581)	0.0147 (0.0798)
여성공무원 비율	0.621* (0.331)	-0.674 (0.950)	0.0381 (0.0622)	0.217 (0.181)
간접차별	-1.173*** (0.341)	-0.347 (0.242)	-0.0664 (0.0592)	-0.0083 (0.0532)
내부청렴도	-0.255 (1.343)	0.617 (1.284)	0.0592 (0.203)	0.710*** (0.201)
위원회 여성비율	0.554*** (0.198)	-0.172 (0.152)	0.0723** (0.0299)	0.0193 (0.0275)
기초의원 여성비율	0.133 (0.102)	0.0657 (0.0826)	0.0292* (0.0156)	0.0038 (0.0130)
광역의원 여성비율	0.0855 (0.0673)	-0.0122 (0.0508)	0.0319* (0.0169)	0.0025 (0.00953)
정당(=2)	7.925** (3.443)	7.873** (3.430)	0.859* (0.490)	1.011* (0.535)
정당(=3)	6.193 (8.106)	2.895 (5.527)	1.471 (1.219)	0.167 (1.039)
정당(=4)	7.373 (7.135)	0.772 (4.558)	2.228** (0.983)	0.933 (0.954)
성별(=2)	1.563 (8.024)	9.972 (6.095)	-1.365 (0.957)	1.182* (0.658)
연령	0.497** (0.210)	0.408** (0.196)	0.00652 (0.0378)	0.0110 (0.0304)
학력(=1)	3.594 (3.181)	-3.747 (3.067)	-0.516 (0.501)	-0.399 (0.506)
학력(=2)	2.201 (3.107)	4.311 (3.137)	-0.658 (0.526)	0.103 (0.510)
학력(=3)	-6.177* (3.383)	-1.853 (4.207)	-1.455** (0.665)	-0.340 (0.669)
Year FE	Yes	Yes	Yes	Yes
Region FE	No	Yes	No	Yes
Constant	40.50 (37.92)	47.40 (176.1)	-3.059 (5.419)	-28.45 (28.70)
Observations	663	663	663	663
R-squared	0.355	0.171	0.133	0.087
Number of ID		225		225

- 통제변인(재정적 및 사회적 요인, 단체장 소속정당)과 연도더미는 표기를 생략함
- *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, robust standard errors in parentheses
- 전체적으로 소수점 셋째자리까지 표기하나, 변수 단위 특성 상 소수점 넷째자리까지 표기하였음

2) 여성공무원 및 여성관리자 비율과 기능별 성인지예산제도(사회복지/산업중소기업) 간 관계

이를 <표 26>에서는 동일한 성인지예산 사업 수를 기능별로 구분한 사회복지 사업과 개발을 중심으로 여성 관련 비중, 조직 내외 요인이 영향을 주는 효과를 분석하고자 하였다. 분석 결과, 앞서 전체 성인지예산 사업 수를 종속변인으로 넣었던 결과와는 다르게, 사회복지와 산업중소기업으로 구분하였을 때, 효과가 유의미하지만 다소 상이하게 나타났다. 이렇게 나타나는 이유로서, 사회복지 기능과 산업중소기업 기능에 미치는 영향에 대한 부호가 반대이기 때문에, 전체 성인지예산사업 수는 유의미한 효과가 도출되지 않았을 가능성을 생각해볼 수 있다. 이러한 관점에서 봤을 때, 성인지예산에 대한 효과는 기능별로 구분하는 등의 방식을 통해 확인하는 것이 정확한 함의를 제공할 수 있다.

여성공무원 입장에서는 여성공무원 비율이 높을수록, 사회복지 및 산업중소기업 모두 정(+)의 관계가 나올 것이라는 가설에서의 예측과는 다르게, 사회복지에서는 높게 나타나는 것을 보여지나, 산업중소기업 관련 사업 수는 오히려 감소하는 것을 확인할 수 있다. 또한, 여성관리자 비율에 대해서는 사회복지분야에서는 유의미한 차이가 없었지만, 산업중소기업과 관련된 사업 수에서는 여성공무원 비율과 다르게 정(+)의 관계가 나타난다.

이러한 여성관리자 비율의 효과는 분모가 전체 관리자 수인 상황과, 여성공무원 수일 때 모두 동일한 결과를 가진다. 사회복지와 다르게 산업중소기업은 기존 관행이나 성향에 따르면 전통적인 여성공무원의 역할이 아니었지만, 주체가 여성관리자, 즉 의사결정권자일 때는 결과가 다르게 나타난다. 전체적인 의사결정을 담당하는 여성관리자는 사업의 전체적인 현황이나 정책기조를 파악하고 있기 때문에 산업중소기업과 관련된 성인지적 관점을 당사자가 직접 분석하고 판단할 수 있을 뿐만 아니라, 집행을 담당하는 여성 및 남성 공무원에게 영향을 줄 수 있기 때문에, 기존에 자주 활용된 사회복지분야 사업 수에서는 유의미한 차이가 나타나지 않은 반면, 산업중소기업분야 사업 수에서는 관리자 비중의 증가가

산업 관련 사업 수에 유의미한 차이를 주는 것으로 해석해볼 수 있다.

하지만, 의사결정과 협업 및 소통을 하는 여성관리자의 역할 없이, 단순히 예산을 집행하는 여성공무원의 비중이 크다고해서 기존의 관행이 달라지기는 어려울 것이다. 특히, 앞서 한국에서의 공공조직 맥락을 고려하였을 때, 보수적이고 분리적인 문화 속에서 여성공무원이 새로운 시도를 하기는 어려울 것이며, 이는 성인지예산을 담당하는 남성공무원에게도 모든 기능의 사업에 성인지적 관점이 필요하다는 변화에 대해 큰 필요성을 느끼지 못할 가능성이 높다.

한편, 조직 내에서 간접차별이 높을수록(승진공정성이 낮을수록), 사회복지분야 사업 수에는 유의미한 영향을 주지 않을뿐더러 방향 또한 일관성 있게 (-) 로 도출되는 반면, 산업분야에서는 유의미하게 정(+)의 영향을 주는 것으로 나타난다. 즉, 모든 성인지예산제도 상 사업분야에 고루 순기능이 발휘되는 것이 아니라, 한쪽으로의 쏠림현상, 특히 지역개발과 일자리 창출효과에 초점이 맞추어져 산업중소기업 기능에 사업 수가 증가하는 현상이 나타나는 것은 조직에 순응하거나 성과위주의 행위에 대한 결과로서 해석할 수 있다.

가설 3과 이에 대한 세부가설에 대해서 정리하지만 다음과 같다. 가설 3(조직 내 여성공무원 비율이 높을수록, 성인지예산 사업 수가 많을 것이다.), 가설 3-1(조직 내 전체 관리자 대비 여성관리자 비율이 높을수록, 성인지예산 사업 수가 많을 것이다.), 가설 3-2(가설 3-2: 조직 내 전체 여성공무원 대비 여성관리자 비율이 높을수록, 성인지예산 사업 수가 많을 것이다.)의 채택여부를 정리하자면, 전체 성인지예산 사업수 및 사업액에서는 유의미한 효과가 나오지는 않지만, 이를 산업중소기업 기능과 사회복지 기능으로 구분했을 때, 가설 3에 대해서는 사회복지에서는 가설을 채택할 수 있으며, 산업중소기업 기능에서는 유의미하지만 부호가 반대로 도출되었으므로 부분적으로 채택되었음을 확인할 수 있다. 가설 3-1과 3-2에 대해서도, 산업중소기업 기능에서는 가설을 채택할 수 있지만, 사회복지 기능에서는 유의미한 결과가 도출되지 않았으므로 가설을 채택할 수 없다.

<표 26> 여성관리자(/전체관리자) 비율 - 사회복지 및 산업중소기업 성인지예산사업

	(1) 복지_사업개수	(2) 산업_사업개수	(3) 복지_사업개수	(4) 산업_사업개수
여성관리자비율 (/전체관리자)	0.054 (0.0950)	0.049* (0.0260)		
여성관리자비율 (/여성공무원)			0.285 (0.701)	0.457*** (0.169)
여성공무원 비율	0.409* (0.245)	-0.124* (0.0702)	0.428* (0.241)	-0.099 (0.0705)
전체 성인지 사업수	0.323*** (0.0426)	0.018*** (0.00430)	0.323*** (0.0426)	0.018*** (0.00426)
간접차별	-0.0214 (0.0767)	0.034* (0.0183)	-0.030 (0.0781)	0.044** (0.0191)
내부청렴도	0.493 (0.461)	-0.018 (0.0875)	0.495 (0.460)	-0.019 (0.0865)
위원회 여성비율	-0.0272 (0.0448)	0.001 (0.0124)	-0.028 (0.0453)	-0.001 (0.0124)
기초의원 여성비율	0.0005 (0.0238)	-0.000 (0.00716)	0.001 (0.0241)	0.001 (0.00714)
광역의원 여성비율	0.0138 (0.0160)	0.002 (0.00318)	0.014 (0.0159)	0.001 (0.00318)
성별(=2)	-2.288 (2.386)	0.172 (0.498)	-2.254 (2.378)	0.164 (0.493)
연령	0.0677 (0.0524)	0.003 (0.0151)	0.067 (0.0524)	0.002 (0.0151)
학력(=1)	-0.242 (0.853)	0.179 (0.169)	-0.255 (0.856)	0.174 (0.170)
학력(=2)	-0.378 (0.903)	0.210 (0.213)	-0.385 (0.904)	0.208 (0.208)
학력(=3)	0.0396 (0.951)	0.005 (0.271)	0.007 (0.950)	-0.012 (0.272)
Region FE	Yes	Yes	Yes	Yes
Year FE	Yes	Yes	Yes	Yes
Constant	-13.12 (42.33)	-21.68 (16.53)	-13.45 (42.33)	-22.61 (16.49)
Observations	663	456	663	456
R-squared	0.705	0.219	0.705	0.225
Number of ID	225	184	225	184

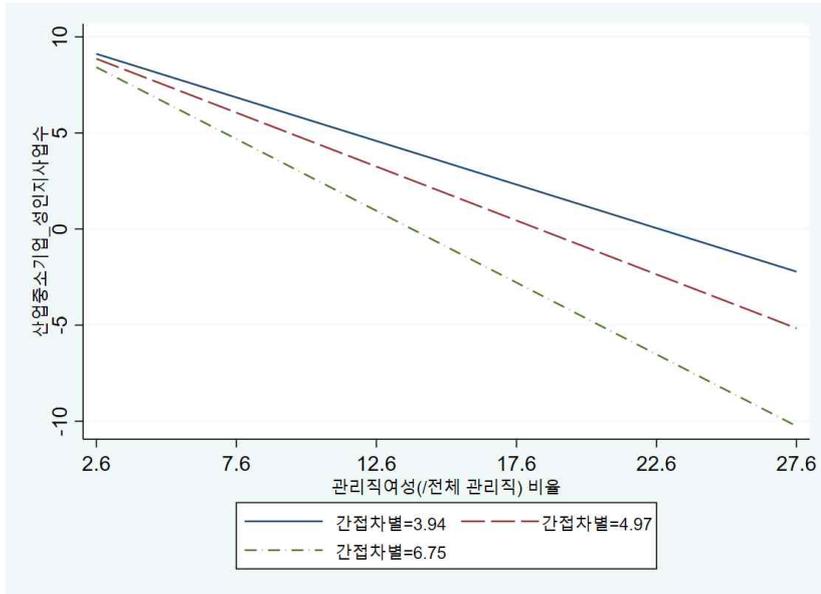
- 통제변인(재정적 및 사회적 요인, 단체장 소속정당)과 연도더미는 표기를 생략함
- *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, robust standard errors in parentheses

3) 여성공무원 및 여성관리자 비율과 성인지예산제도 간 관계에서 간접차별의 조절효과

특히, 간접차별의 정도는 독립적으로는 산업중소기업 사업 수에 정(+)의 영향을 주지만, 여성관리자 비율이나 여성공무원 비율과 상호작용을 하는 경우, 사업 수에는 부정적인 영향을 주는 것을 확인할 수 있다. 즉, 여성관리자 비율이 높아질수록, 의사결정과 성인지적 가치확산으로 인해 산업분야 성인지예산 사업수가 증가하지만, 간접차별의 정도가 높은 조직에서는 이러한 긍정적인 효과가 저해된다.

따라서, 가설 3-3(가설 3-3: 조직 내 여성공무원 비율이 높을수록, 사회복지기능의 성인지예산 사업 수가 많아지지만, 산업중소기업 관련 성인지예산 사업 수는 많아지지 않을 것이다.)과 가설 3-4(가설 3-4: 성별 간 승진 공정성이 낮은 조직일수록, 여성관리자 비율이 성인지예산 사업 수에 미치는 영향력이 더 낮게 나타날 것이다.), 그리고 가설 3-5(가설 3-5: 조직 청렴도가 높은 조직일수록, 여성관리자 비율이 성인지예산 사업 수에 미치는 영향력이 더 높게 나타날 것이다.)에 대해서, 가설 3-3은 부분적으로 채택된 반면에, 가설 3-4와 3-5는 가설이 채택되지 않는다.

<그림 14> 여성관리자 비율×간접차별-산업중소기업 성인지사업 수 간 관계



이러한 성과위주의 행위는 종속변수를 직접목적사업과 간접목적사업으로 구분하여 분석하였을 때도 나타난다.²⁵⁾ 부가적으로 위의 결과를 확인하기 위해 분석한 결과, 여성공무원의 비율이 높을수록 사업수는 직접목적사업수는 증가하지만, 성별 간 격차를 유발하는 사회적 요인과 직접적으로 상관이 없는 사업을 성인지적 관점에서 분석하고 사업 선정을 필요로 하는 간접목적사업의 경우 여성공무원 비율과 여성관리자 비율 모두 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 특히, 조직 내 환경적 요인 중 간접차별의 정도가 높은 조직에서는 오히려 직접목적사업 수까지 유의미하게 감소하는 것을 볼 수 있다, 즉, 적극적 책임성, 혹은 자발적인 대응성이 요구되는 성인지예산제도 활동의 영향요인에 대한 분석을 통해서 봤을 때, 여전히 국내 공공조직에서는 이익집단을 적극적으로 대표하는 행위는 일부 한계가 있는 것으로 나타난다.

25) 본 연구에서는 대표관료제에 따른 적극성을 측정하기 위해 종속변수를 사회복지사업과 산업중소기업 사업으로 구분하여 매개효과를 분석하였다. 적극성을 나타내는 또 다른 성인지예산제도 관련 변수는 직접목적사업과 간접목적사업으로의 구분인데, 연구문제 1, 2, 3을 아우르는 성인지 매개변수는 아니므로 분석에 대한 결과는 별첨 1에 추가하였다.

<표 27> 여성관리자(/전체관리자) 비율 * 간접차별 - 산업중소기업 성인지예산사업

	(1) 산업_사업개수	(2) 산업_사업개수	(3) 산업_사업개수
여성관리자비율 (/전체관리자)	0.049* (0.0260)	-0.042 (0.0615)	0.043 (0.0259)
여성공무원 비율	-0.124* (0.0702)	0.196 (0.191)	-0.103 (0.0700)
간접차별	0.034* (0.0183)	0.025 (0.0184)	0.191 (0.140)
여성관리자비율 (/전체관리자)×간접차별		-0.105 (0.0646)	
여성공무원 비율 ×간접차별			-0.004 (0.00339)
전체 성인지 사업수	0.018*** (0.00430)	0.018*** (0.00430)	0.018*** (0.00428)
내부청렴도	-0.018 (0.0875)	-0.027 (0.0873)	-0.016 (0.0872)
위원회 여성비율	0.001 (0.0124)	0.002 (0.0124)	0.001 (0.0124)
기초의원 여성비율	-0.000 (0.00716)	0.000 (0.00720)	-0.000 (0.00718)
광역의원 여성비율	0.002 (0.00318)	0.001 (0.00321)	0.001 (0.00316)
성별(=2)	0.172 (0.498)	0.193 (0.502)	0.189 (0.496)
연령	0.003 (0.0151)	0.000 (0.0148)	0.002 (0.0151)
학력(=1)	0.179 (0.169)	0.182 (0.171)	0.189 (0.169)
학력(=2)	0.210 (0.213)	0.205 (0.207)	0.217 (0.214)
학력(=3)	0.005 (0.271)	0.015 (0.265)	0.007 (0.271)
Region FE	Yes	Yes	Yes
Year FE	Yes	Yes	Yes
Constant	-21.68 (16.53)	-25.85 (16.08)	-23.76 (16.08)
Observations	456	456	456
R-squared	0.219	0.226	0.221
Number of ID	184	184	184

1. 통제변인(재정적 및 사회적 요인, 단체장 소속정당)과 연도더미는 표기를 생략함
2. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, robust standard errors in parentheses

제 4 절 지자체에 미치는 성인지예산제도의 효과 (연구문제 3)

연구문제 3에서는 성인지예산제도가 조직의 성과에 미치는 영향을 분석하였으며, 조직의 성과는 논문 전체에서 다루는 매개효과에 따른 성과변수, 즉 대표관료제의 효과를 나타내는 여성과 직접적으로 연관된 지자체 성과로서 남녀 간 고용차이를 나타내는 형평성과, 조직 내 여성 관련 조례 건수를 나타내는 내부성과에 미치는 영향을 분석하였다. 여성공무원 비율과 지자체 여성 관련 성과 간 관계 외에도, 성인지예산제도는 명확한 성과목표를 가지고 기존의 예산사업을 검토하고 재배분하는 등 예산제도로서의 특성 또한 별도로 가지고 있기 때문에 이를 확인하기 위해서 지자체 전체 성과, 즉 고용 관련해서도 능률성, 효과성, 그리고 내부적으로는 세부사업 수에 미치는 효과와 같은 변수를 활용하여 성인지예산제도의 또다른 기능을 분석 및 논의하고자 한다.

1. 여성 관련 지자체 성과

우선, 본 연구의 대주제를 이루는 여성과 직접적으로 관련된 성과에 성인지예산제도가 미치는 효과를 분석하였다.

첫 번째 종속변수로는, 성별 간 고용률 격차, 즉 형평성 측면에 성인지예산제도가 미치는 효과를 기능별로 분석하였다. 분석 결과, 사회복지기능의 성인지예산 사업 수의 효과는 유의미하지 않으며, 산업중소기업기능의 성인지예산 사업 수의 효과는 (-)의 방향으로, 즉 격차를 감소시키는 방향으로 유의미하게 도출되었다. 각 기능의 예산액으로도 분석을 시도한 결과, 사회복지기능의 성인지예산액이 유의미하게 (+)의 방향으로 유의미한 효과를 주는 것으로 나타났고, 역설적이게도 사회복지기능은 고용률 격차를 오히려 심화시키는 것으로 나타났다.

두 번째 종속변수는, 같은 형평성의 차원이며 성별 간 상용근로자 수의 차이에 성인지예산제도의 효과를 분석하였다. 분석 결과, 사회복지기

능과 산업중소기업기능의 성인지예산 사업 수는 유의미한 영향을 주지 않지만, 산업중소기업 기능의 성인지예산액에서는 (-)의 방향으로 유의미한 효과가 나타나는 것을 확인할 수 있다. 첫 번째 종속변수와 두 번째 종속변수를 함께 보았을 때, 공통적으로 산업중소기업 기능에서는 사업수이거나 예산액일 때 성별 간 고용격차를 감소시키는 것을 확인할 수 있는 반면, 사회복지기능에서는 유의미하지 않거나 (+) 방향, 즉 격차를 증가시키는 효과가 나타나는 것을 확인할 수 있다. 산업중소기업은 개인을 대상으로 한 직업훈련이나 산업을 대상으로 성인지적 관점에서 지원하기 때문에 고용률에는 긍정적이지만, 사회복지사업에는 고용을 전제로 하는 제도가 많다 하더라도 기본적으로 복지가 가지고 있는 역선택이나 도덕적 해이의 문제가 발생할 수 있다는 가능성을 고려해볼 수 있다.

세 번째 종속변수는, 내부성과로서 여성 관련 조례 건수이다. 연관성 있는 성인지예산사업을 선정하고 예산서에 작성하기 위해서는 근거로서 법령, 조례 등이 필요하다. 따라서, 성인지적 관점에서 새로운 수요를 발굴할 수 있는 파급효과가 나타날 것이라는 것이 앞서 논의한 가설이다. 본 분석에서는 종속변수의 시차를 활용하여, t, t+1, 그리고 t+2 까지 측정하였다. 분석 결과, 성인지예산서를 작성하는 당해연도의 여성 관련 조례 건수는 유의미하게 성인지예산에 의해 차이가 나타나지 않았다. 하지만 그 다음년도(lead1)에는 산업중소기업 기능의 예산액에서 (+)의 방향으로, 여성 관련 조례 건수가 증가하는 것을 볼 수 있고, lead1에 해당되는 년도 이후 차년도(lead2)에서는 산업중소기업 기능의 사업수에서 (+) 방향으로, 여성 관련 조례 건수가 증가하는 것을 확인할 수 있다. 즉, 사회복지기능에 대해서는 이미 여성과 관련해서 마련된 조례가 많은 반면, 개발중심의 사업기능에서는 성인지적 관점에서의 분석이 비교적 새로운 접근이기 때문에, 이와 같은 효과가 나타난다는 해석이 가능할 것이다.

최종적으로 가설에 대해 정리하자면, 가설 4-1(기초지자체 성인지예산 사업 수가 많을수록, 형평성 관점에서 여성 관련 외부성과(고용 관련)가 높아질 것이다.)에서 사회복지기능에 대해서는 결과가 반대로 도출되

었으므로 가설을 채택할 수 없으며, 산업중소기업에 대해서는 가설을 채택할 수 있다. 가설 4-2(기초지자체 성인지예산 사업 수가 많을수록, 여성 관련 조직 내부성과(여성 관련 조례 수)가 높아질 것이다.)은 부분적으로 채택할 수 있는데, 사회복지기능에 대해서는 유의미한 효과가 나타나지 않은 반면, 산업중소기업 기능에 대해서는 가설을 채택할 수 있다.

추가적으로, 여성과 직접적으로 관련된 지자체 성과에 미치는 효과를 측정하고자 여성기업인 관련 변수에 미치는 효과를 보았을 때, 마찬가지로 전체 성인지 사업수는 유의미한 효과를 주지 않지만, 산업중소기업 관련 성인지예산 사업은 유의미하게 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다.²⁶⁾

26) 논문의 흐름 상 혼선을 막기 위해서 결과 표는 논문 말미 별첨 2에 추가하였다.

<표 28> 사회복지 및 산업중소기업 성인지예산 - 고용률(형평성)

	(1) 고용률_형평성	(2) 고용률_형평성	(3) 고용률_형평성	(4) 고용률_형평성
복지_사업개수	0.008 (0.0169)			
산업_사업개수		-0.216** (0.108)		
복지_성인지 예산액			0.010** (0.005)	
산업_성인지 예산액				0.109 (0.079)
전체 성인지 사업수	-0.006 (0.00922)	-0.002 (0.00714)	-0.008 (0.00735)	-0.006 (0.00719)
정당(=2)	-0.301 (0.580)	-1.534** (0.738)	-0.290 (0.584)	-1.226 (0.841)
정당(=3)	-0.913 (0.688)	-2.516*** (0.957)	-0.885 (0.689)	-2.520** (0.992)
정당(=4)	-0.386 (0.767)	-2.176** (0.964)	-0.385 (0.773)	-1.998* (1.059)
성별(=2)	-0.006 (0.973)	-0.708 (1.041)	0.0237 (0.901)	-0.369 (0.924)
연령	-0.050* (0.0269)	-0.028 (0.0313)	-0.048* (0.0275)	-0.015 (0.0345)
학력(=1)	1.159*** (0.423)	1.270*** (0.474)	1.216*** (0.431)	1.060** (0.524)
학력(=2)	1.031*** (0.392)	1.205*** (0.439)	1.032*** (0.391)	1.048** (0.451)
학력(=3)	0.304 (0.694)	1.923** (0.828)	0.362 (0.702)	1.489 (0.901)
Region FE	Yes	Yes	Yes	Yes
Year FE	Yes	Yes	Yes	Yes
Constant	-23.59 (28.17)	-54.90 (50.16)	-22.44 (27.87)	-36.00 (49.70)
Observations	445	317	445	327
R-squared	0.332	0.433	0.337	0.384
Number of ID	152	128	152	123

- 통제변인(재정적 및 사회적 요인), 조직내외부 환경적 요인, 연도더미는 표기를 생략함
- *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, robust standard errors in parentheses

<표 29> 사회복지 및 산업중소기업 성인지예산 - 상용근로자(형평성)

	(1) 상용근로자_ 형평성	(2) 상용근로자_ 형평성	(3) 상용근로자_ 형평성	(4) 상용근로자_ 형평성
복지_사업개수	25.791* (13.294)			
산업_사업개수		70.202 (101.161)		
복지_성인지 예산액			-9.617 (10.319)	
산업_성인지 예산액				98.812 (84.190)
전체 성인지 사업수	-3.003 (5.291)	3.463 (6.579)	9.240 (5.978)	3.842 (5.217)
정당(=2)	-471.126** (210.667)	-535.310* (279.513)	-406.290* (209.265)	-475.357* (261.644)
정당(=3)	18.813 (197.814)	-73.118 (300.131)	-104.152 (202.384)	-29.747 (295.909)
정당(=4)	-247.614 (175.131)	-325.134 (219.106)	-260.133 (178.363)	-253.823 (232.446)
성별(=2)	80.975 (406.550)	138.857 (829.785)	35.988 (445.326)	214.111 (767.630)
연령	15.927 (15.277)	8.591 (24.966)	18.579 (14.779)	17.736 (25.037)
학력(=1)	-85.012 (173.256)	-123.859 (215.178)	-125.352 (174.598)	-38.280 (219.897)
학력(=2)	427.354* (237.141)	280.318 (300.429)	407.645* (225.310)	363.732 (301.627)
학력(=3)	-158.321 (219.199)	122.507 (341.720)	-176.048 (224.963)	65.235 (326.435)
Region FE	Yes	Yes	Yes	Yes
Year FE	Yes	Yes	Yes	Yes
Constant	-4,514.008 (5,237.344)	-4,849.630 (6,712.562)	-5,413.260 (5,466.408)	-4,370.894 (5,971.881)
Observations	664	457	664	483
R-squared	0.212	0.223	0.217	0.229
Number of ID	225	184	225	185

1. 통제변인(재정적 및 사회적 요인), 조직내외부 환경적 요인, 연도더미는 표기를 생략함
 2. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, robust standard errors in parentheses

<표 30> 사회복지 및 산업중소기업 성인지예산 - 여성 조례 건수

	(1) 여성조례건 수	(2) 여성조례건 수	(3) 여성조례건 수	(4) 여성조례건 수
복지_사업개수	-0.0000 (0.00648)			
산업_사업개수		0.0416 (0.0317)		
복지_성인지 예산액			-0.003 (0.002)	
산업_성인지 예산액				-0.026 (0.025)
전체 성인지 사업수	-0.0013 (0.00246)	-0.0033** (0.00168)	-8.71e-05 (0.00177)	-0.0018 (0.00171)
정당(=2)	-0.0378 (0.120)	0.0853 (0.155)	-0.0317 (0.119)	0.126 (0.154)
정당(=3)	0.218 (0.168)	0.274 (0.203)	0.201 (0.171)	0.317 (0.212)
정당(=4)	0.135 (0.161)	0.250 (0.198)	0.133 (0.164)	0.203 (0.198)
성별(=2)	0.0253 (0.182)	-0.397*** (0.131)	0.0301 (0.186)	-0.518*** (0.110)
연령	-0.0067 (0.00636)	-0.0051 (0.0100)	-0.0063 (0.00638)	-0.0089 (0.0101)
학력(=1)	0.0991 (0.0917)	0.0528 (0.107)	0.0865 (0.0933)	0.0270 (0.112)
학력(=2)	-0.0671 (0.111)	-0.0638 (0.147)	-0.0708 (0.111)	-0.0255 (0.148)
학력(=3)	-0.0175 (0.111)	0.146 (0.137)	-0.0256 (0.111)	0.0406 (0.131)
Region FE	Yes	Yes	Yes	Yes
Year FE	Yes	Yes	Yes	Yes
Constant	3.056 (6.673)	6.189 (11.19)	2.729 (6.785)	9.170 (10.77)
Observations	663	456	663	466
R-squared	0.274	0.297	0.280	0.280
Number of ID	225	184	225	178

1. 통제변인(재정적 및 사회적 요인), 조직내외부 환경적 요인, 연도더미는 표기를 생략함

2. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, robust standard errors in parentheses

<표 31> 사회복지 및 산업중소기업 성인지예산 - 여성 조레 건수(lead1)

	(1) 여성조레수 (lead1)	(2) 여성조레수 (lead1)	(3) 여성조레수 (lead1)	(4) 여성조레수 (lead1)
복지_사업개수	-0.0006 (0.00791)			
산업_사업개수		0.0103 (0.0380)		
복지_성인지 예산액			0.002 (0.002)	
산업_성인지 예산액				0.072** (0.031)
전체 성인지 사업수	0.0015 (0.00281)	0.0014 (0.00227)	0.0003 (0.00162)	0.0007 (0.00203)
정당(=2)	0.265** (0.119)	0.391** (0.175)	0.259** (0.120)	0.436** (0.181)
정당(=3)	0.273 (0.197)	0.301 (0.233)	0.288 (0.196)	0.308 (0.225)
정당(=4)	0.266 (0.183)	0.306 (0.227)	0.268 (0.185)	0.406* (0.222)
성별(=2)	0.0338 (0.201)	0.223 (0.261)	0.0315 (0.204)	0.352 (0.293)
연령	0.0024 (0.00602)	0.0028 (0.00811)	0.0021 (0.00600)	0.0054 (0.00825)
학력(=1)	-0.0632 (0.0822)	-0.0776 (0.112)	-0.0534 (0.0833)	-0.0192 (0.121)
학력(=2)	-0.0293 (0.0942)	-0.0324 (0.121)	-0.0261 (0.0943)	-0.0767 (0.120)
학력(=3)	0.0948 (0.119)	-0.0730 (0.198)	0.101 (0.119)	-0.101 (0.205)
Region FE	Yes	Yes	Yes	Yes
Year FE	Yes	Yes	Yes	Yes
Constant	-5.882 (5.647)	0.659 (9.190)	-5.638 (5.593)	0.00633 (8.915)
Observations	663	456	663	466
R-squared	0.290	0.318	0.293	0.307
Number of ID	225	184	225	178

1. 통제변인(재정적 및 사회적 요인), 조직내외부 환경적 요인, 연도더미는 표기를 생략함

2. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, robust standard errors in parentheses

<표 32> 사회복지 및 산업중소기업 성인지예산 - 여성 조레 건수(lead2)

	(1) 여성조레수 (lead2)	(2) 여성조레수 (lead2)	(3) 여성조레수 (lead2)	(4) 여성조레수 (lead2)
복지_사업개수	-0.0034 (0.00547)			
산업_사업개수		0.0608** (0.0299)		
복지_성인지 예산액			0.001 (0.001)	
산업_성인지 예산액				-0.031 (0.026)
전체 성인지 사업수	0.0000 (0.00269)	-0.0028 (0.00184)	-0.0012 (0.00164)	-0.0015 (0.00185)
정당(=2)	-0.0171 (0.131)	-0.110 (0.184)	-0.0248 (0.130)	-0.127 (0.175)
정당(=3)	-0.343* (0.179)	-0.344 (0.247)	-0.332* (0.178)	-0.262 (0.227)
정당(=4)	-0.277* (0.167)	-0.267 (0.229)	-0.276 (0.167)	-0.269 (0.201)
성별(=2)	-0.0957 (0.167)	-0.0871 (0.171)	-0.0889 (0.167)	-0.0195 (0.161)
연령	0.0108* (0.00615)	0.0024 (0.00996)	0.0105* (0.00608)	0.0036 (0.0103)
학력(=1)	-0.0027 (0.0907)	0.0115 (0.113)	0.0000 (0.0909)	0.0226 (0.110)
학력(=2)	0.117 (0.108)	0.0406 (0.141)	0.119 (0.108)	0.0862 (0.147)
학력(=3)	-0.0095 (0.118)	-0.0642 (0.175)	-0.0087 (0.119)	-0.135 (0.162)
Region FE	Yes	Yes	Yes	Yes
Year FE	Yes	Yes	Yes	Yes
Constant	-0.968 (5.781)	0.189 (8.926)	-0.958 (5.794)	-4.918 (8.702)
Observations	663	456	663	466
R-squared	0.234	0.281	0.234	0.273
Number of ID	225	184	225	178

1. 통제변인(재정적 및 사회적 요인), 조직내외부 환경적 요인, 연도더미는 표기를 생략함
2. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, robust standard errors in parentheses

2. 전체 지자체 성과

대표관료제의 기능과 관련된 성과 이외에, 성인지예산제도를 예산주의 자체로서의 효과 또한 추가적으로 분석하였으며, 이에 대한 성과변수는 지자체 전체의 성과로서 능률성, 그리고 전체 내부성과로서 신규사업 수이다.

첫 번째 성과변수는 조직 전체 외부성과인 능률성이다. 고용률을 예산액으로 나눈 능률성 변수는 성인지예산기능이 사회복지 사업 수 일때는 부(-)의 관계이며, 산업중소기업 사업액수 일때는 정(+)의 관계가 나타나는 것을 확인할 수 있다. 또한, 성과변수가 전체 상용근로자 수 일때는 사회복지나 산업중소기업의 사업수나 예산액이 모두 유의미한 영향을 주지 않는 것을 확인할 수 있다.

두 번째 성과변수는 조직 전체 내부성과인 신규 세부사업 수이다. 분석 결과, 앞선 분석결과와 마찬가지로 사회복지 관련된 사업수와 예산액에서는 유의미한 효과를 주지 않는 반면, 산업중소기업 기능에서의 성인지예산 사업 수가 유의미하게 정(+)의 방향으로 신규 세부사업 수의 변화에 영향을 주는 것을 확인할 수 있다.

가설과 이에 따른 분석결과를 정리하자면, 가설 4-3(기초지자체 성인지예산 사업 수가 많을수록, 능률성 관점에서 조직 전체 외부성과(고용 관련)가 높아질 것이다)에서 사회복지기능에 대해서는 효과가 반대로 추정되었으므로 가설을 채택할 수 없으며, 산업중소기업 기능에 대해서는 가설을 채택할 수 있다. 또한 가설 4-4(기초지자체 성인지예산 사업 수가 많을수록, 조직 전체 내부성과(신규사업 수)가 높아질 것이다.)에 대해서는 가설을 채택할 수 없다.

<표 33> 사회복지 및 산업중소기업 성인지예산 - 고용률(능률성)

	(1) 고용률 (능률성)	(2) 고용률 (능률성)	(3) 고용률 (능률성)	(4) 고용률 (능률성)
복지_사업개수	-0.0233** (0.0100)			
산업_사업개수		-0.0168 (0.0486)		
복지_성인지 예산액			0.0007 (0.0026)	
산업_성인지 예산액				0.0849* (0.0465)
전체 성인지 사업수	0.0116** (0.00477)	0.0031 (0.00340)	0.0034 (0.00343)	0.0014 (0.00322)
정당(=2)	-0.148 (0.187)	-0.230 (0.230)	-0.176 (0.184)	-0.198 (0.219)
정당(=3)	-0.0049 (0.239)	0.201 (0.316)	0.0741 (0.249)	0.0711 (0.297)
정당(=4)	0.0207 (0.257)	-0.0566 (0.305)	0.0326 (0.261)	-0.0954 (0.276)
성별(=2)	-1.374* (0.730)	-1.176* (0.628)	-0.922* (0.499)	-0.890* (0.528)
연령	0.0029 (0.0113)	-0.0036 (0.0117)	0.0026 (0.0113)	-0.0001 (0.0125)
학력(=1)	-0.406*** (0.144)	-0.475*** (0.158)	-0.375** (0.144)	-0.404*** (0.146)
학력(=2)	0.0136 (0.112)	0.0513 (0.135)	0.00762 (0.112)	0.0262 (0.130)
학력(=3)	-0.259 (0.188)	-0.319 (0.244)	-0.239 (0.183)	-0.323 (0.234)
Region FE	Yes	Yes	Yes	Yes
Year FE	Yes	Yes	Yes	Yes
Constant	26.23 (20.36)	31.17 (20.97)	29.94 (20.73)	27.99 (21.40)
Observations	445	317	445	327
R-squared	0.644	0.655	0.638	0.661
Number of ID	152	128	152	123

- 통제변인(재정적 및 사회적 요인), 조직내외부 환경적 요인, 연도더미는 표기를 생략함
- *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, robust standard errors in parentheses

<표 34> 사회복지 및 산업중소기업 성인지예산 - 상용근로자 수(능률성)

	(1) 상용근로자 수 (능률성)	(2) 상용근로자 수 (능률성)	(3) 상용근로자 수 (능률성)	(4) 상용근로자 수 (능률성)
복지_사업개수	-0.165 (0.114)			
산업_사업개수		1.279 (0.809)		
복지_성인지 예산액			-0.010 (0.031)	
산업_성인지 예산액				-0.315 (0.375)
전체 성인지 사업수	0.113** (0.0450)	0.0329 (0.0323)	0.0639* (0.0325)	0.0557** (0.0255)
정당(=2)	-6.710*** (1.851)	-7.057*** (2.679)	-7.021*** (1.895)	-7.004*** (2.674)
정당(=3)	2.309 (1.584)	3.210 (2.436)	2.670 (1.659)	3.861* (2.157)
정당(=4)	-1.280 (1.364)	-0.700 (2.333)	-1.256 (1.393)	-0.451 (2.130)
성별(=2)	8.161 (4.987)	8.621 (8.790)	8.550* (5.142)	9.492 (9.431)
연령	0.0562 (0.131)	-0.147 (0.198)	0.0448 (0.130)	-0.179 (0.182)
학력(=1)	-1.087 (1.494)	-1.362 (1.942)	-1.098 (1.495)	-1.485 (1.909)
학력(=2)	3.461** (1.558)	3.298 (2.404)	3.513** (1.550)	3.839* (2.279)
학력(=3)	-0.179 (1.985)	-4.508* (2.558)	-0.233 (1.995)	-4.254 (2.840)
Region FE	Yes	Yes	Yes	Yes
Year FE	Yes	Yes	Yes	Yes
Constant	-235.7 (209.4)	-269.0 (223.5)	-239.0 (208.5)	-338.7 (223.7)
Observations	663	456	663	466
R-squared	0.818	0.860	0.817	0.854
Number of ID	225	184	225	178

1. 통제변인(재정적 및 사회적 요인), 조직내외부 환경적 요인, 연도더미는 표기를 생략함
 2. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, robust standard errors in parentheses

<표 35> 사회복지 및 산업중소기업 성인지예산 - 신규 세부사업 수(내부성과)

	(1) 신규 세부사업 수	(2) 신규 세부사업 수	(3) 신규 세부사업 수	(4) 신규 세부사업 수
복지_사업개수	-4.814 (3.170)			
산업_사업개수		38.12** (17.04)		
복지_성인지 예산액			-1.204 (0.806)	
산업_성인지 예산액				6.472 (10.554)
전체 성인지 사업수	4.241*** (1.188)	1.630** (0.799)	3.186*** (0.806)	1.926*** (0.718)
간접차별	-2.159 (3.425)	-1.627 (4.076)	-1.868 (3.382)	-2.616 (3.975)
내부청렴도	29.78* (16.27)	31.70 (21.05)	32.61* (17.01)	30.77 (20.52)
위원회 여성비율	4.214* (2.481)	3.812 (3.473)	4.522* (2.484)	4.962 (3.377)
기초의원 여성비율	-1.717 (1.429)	-1.747 (1.780)	-1.660 (1.399)	-2.013 (1.929)
광역의원 여성비율	0.990 (0.931)	0.104 (1.290)	0.909 (0.926)	-0.260 (1.561)
성별(=2)	24.09 (69.23)	112.3 (120.4)	36.83 (68.20)	164.1 (133.1)
연령	2.213 (2.898)	-4.346 (4.384)	1.973 (2.910)	-2.487 (4.668)
학력(=1)	-31.30 (36.19)	-117.2*** (44.37)	-35.17 (36.04)	-99.88** (45.49)
학력(=2)	42.34 (40.55)	7.297 (53.28)	42.80 (40.63)	35.07 (57.15)
학력(=3)	-24.92 (55.29)	-88.69 (77.86)	-28.78 (55.16)	-69.02 (82.02)
Region FE	Yes	Yes	Yes	Yes
Year FE	Yes	Yes	Yes	Yes
Constant	-5,037**	-2,956	-5,227**	-4,574
Observations	663	456	663	466
R-squared	0.826	0.834	0.825	0.819
Number of ID	225	184	225	178

1. 통제변인(재정적 및 사회적 요인), 조직내외부 환경적 요인, 연도더미는 표기를 생략함
2. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, robust standard errors in parentheses

제 8 장 결론 및 정책적 시사점

제 1 절 결론

1. 연구문제 1 분석결과 정리 및 함의

연구문제 1에서는 여성공무원 비율과 지자체의 성과 간 관계라는 본 논문의 대주제를 아울러서 분석하였다. 기존의 공공조직 내 성비와 조직 성과 간 관계는 대표관료제, 성별다양성, 인적자원관리 등 다양한 관점에서 논의가 되어왔으며, 본 연구에서는 그 중에서도 대표관료제의 관점에서 여성공무원 집단이 조직 내에 확보되었을 때의 지자체의 성과에 대해서 논의 및 분석하였다.

대표관료제는 특정 소수집단을 대표하는 관료를 공공조직에 선출했을 때, 이들이 자발적으로 이익집단을 대변하여 이들을 위한 정책을 집행하고 의사결정을 하는 등의 행위를 통해 자발적 책임성을 이행하는 것을 목적으로 하는데, 특히 대다수의 지자체는 특정 이익집단을 위한 정책이 주목표가 아닌 점, 그리고 한국에서의 공공조직 내에서 여성공무원에 대한 특정 인식이 존재한다는 점을 고려했을 때, 과연 여성공무원의 확보가 여성소수집단에게 도움이 되는 방향으로 지자체 성과에 영향을 주는 지, 그리고 그 과정에서 요구되는 관료의 자발적 의사결정 등이 제대로 작동되는지에 대한 매커니즘을 분석하는 것이 본 연구문제 1 이자 연구 전체를 아우르는 논점이다.

이를 위해 연구문제 1에서는 ‘여성공무원 비율(원인변수) - 특정정책의 선호(policy priority)(매개변수) - 지자체의 여성 관련 성과(결과변수)’의 모형으로 매개분석을 하였다. 여성 공무원비율은 크게 1) 전체 여성공무원 비율 2) 전체 관리직 공무원 중 여성 관리직 공무원의 비율, 그리고 3) 전체 여성공무원 중 여성 관리직 공무원의 비율로 구분하였으며, 매개변수는 성인지예산제도 안에서도 1) 사회복지 관련 성인지예산

사업 수와, 2) 산업중소기업 관련 성인지예산 사업 수로 구분하였다. 마지막으로 여성과 관련된 지자체 성과를 나타내는 결과변수로는 1) 지자체 외부성과로서 성별 간 고용격차(고용률, 상용근로자 수) 와 2) 지자체 내부성과로서 여성 관련 조례 건수로 구분하였다.

분석 결과, 여성공무원 비율과 형평성 간 직접효과를 분석한 결과, 여성공무원 비율이 높을수록 상용근로자의 성별 간 격차가 크게 나타나는 효과, 즉 부정적인 효과가 나타난다. 그리고, 이에 대한 원인으로서는 사회복지 관련 성인지사업과 산업중소기업 관련 성인지사업을 구분하여 매개효과를 분석해보았다. 결과론적으로, 산업중소기업 관련 성인지사업이 매개할 경우, 산업중소기업 관련 성인지사업(매개변수)은 상용근로자 수의 격차(결과변수)를 감소시키는, 긍정적인 효과가 나타나지만, 여성공무원 비율(원인변수)과 산업중소기업 관련 성인지사업(매개변수) 간에는 오히려 부정적인 결과가 도출되어, 결과론적으로 여성공무원 비율과 형평성 간 관계가 부정적으로 나타난다는 것을 확인할 수 있었다. 즉, 상용근로자 성별 간 격차 관점에서 대표관료제가 제대로 기능하지 못하는 원인 중 하나로 여성공무원의 비율이 높을 때 산업중소기업 관련 성인지사업의 증가로 이어지지 못하고 오히려 감소하는 현상이 나타나기 때문이다.

한편, 여성공무원의 비율이 높을 때, 사회복지 관련 성인지사업은 오히려 더 많이 선정하는 것으로 나타났는데, 이러한 현상에 대한 해석으로서는 여성이 많은 조직에서는 사회복지기능에 초점을 맞추는 현상이 나타나며, 여성 비율의 증가가 사회복지에 더 초점을 맞추고, 반대로 개발과 관련된 산업중소기업에 대한 활동은 줄어들어서 기존의 관행에 벗어나지 못하는 현상이 나타나는 것으로 해석할 수 있다. 이는 앞서 논의한 바와 같이 여성과 직접적으로 관련이 없는 사업에 대해 성인지적 관점을 도입함으로써 다른 사업으로의 적극적 행위를 장려할 수 있는 효과가 나타날 수 있다는 기대에도 불구하고, 여전히 조직적 문화 등에 의해서 기존의 관행이 유지되는 현상이 나타나는 것을 확인할 수 있다. 성인지제도가 산업중소기업과 관련된 성인지예산사업 수가 많을수록 고용

형평성에 긍정적으로 작동하고 있음에도, 제도가 활성화되지 않는다면, 혹은 동일한 의미로 고용과 직접적으로 영향을 주는 제도로의 접근이 여성공무원 비율 확대에 의한 행위로 이루어지지 않는다면, 여성 공무원의 비율의 확보는 단순히 양적인 확대에만 그칠 수 있다는 것이다.

원인변수에서 여성공무원을 관리자로서 봤을 때도 대표관료제의 또 다른 메커니즘을 통해 함의를 도출할 수 있다. 본 연구에서는 관리직 여성공무원의 비율을 크게 전체 관리직 공무원 중에서 관리직 여성공무원, 그리고 전체 여성공무원 중 관리직 여성공무원으로 구분하여 논의 및 분석하였다. 전자는 관리자 집단에서 여성관리직의 의사결정에서 나타나는 역할로 이어지며, 후자는 여성관리자가 여성공무원 집단에게 주는 영향을 의미할 수 있다. 특히 여성 공무원이 관리직으로 나아갈 수 있는 가능성을 통한 내재적 동기, 그리고 관리자로서 존재감을 확보함으로써 가질 수 있는 자율성과 대표성의 집합, 그리고 일종의 파급효과로서 남성공무원을 포함한 조직원이 성인지적 관점에 대해서 인지할 수 있는 기회 등을 나타낸다고 볼 수 있다.

매개효과를 분석한 결과 여성관리자가 관리자 집단 속에서 이익집단을 대표하는 각종 의사결정을 하는 효과보다, 여성공무원 집단 내에서 관리자 직급의 증가를 통한 대표성의 확보가, 산업중소기업 성인지예산 활성화에 유의미하게 긍정적인 영향을 미치고, 최종적으로 성별 간 상용근로자 수(형평성)의 격차를 감소시키는 효과가 나타난다.

앞선 이론적 논의에서 기술한 바와 같이 여성공무원 대상 여성관리자의 비율은 여성공무원 내재적으로 승진을 통한 동기부여 수단이 될 수 있을 뿐 아니라, 상징적으로 여성으로서의 대표성이 높아지기 때문에 여성관리자, 여성공무원, 그리고 남성공무원에게도 영향을 줄 수 있는 장점이 생긴다. 특히, 대표관료제의 효과는 여성관료의 역할이 주체가 아니라, 남성 관료에게도 영향을 주어서 조직 총체적으로 다른 특성의 시민들에 대한 대응성을 확보하게끔 하는 역할도 가지고 있다(Sowa&Selden, 2003). 또한, 상징적 대표성(symbolic representation)에 의하면 이러한 공무원의 역할이 곧 시민에게도 전달이 되어, 최종적으로 질 높은 공공

서비스 제공에 있어서 시민과 함께 협력하는 현상(co-production)이 나타난다(Riccucci&Van Ryzin, 2017). 성인지예산제도는 각 사업담당자와 예산담당자 등 여러 공무원의 의사결정의 집합인 만큼, 제도가 본 취지에 맞게 활성화되기까지는 조직에서의 분위기가 큰 역할을 수행한다. 자발성과 다양성이 양적으로 확보되고, 조직 문화적으로 이를 장려할 수 있는 분위기가 만들어진다면, 여성관리자나 공무원이 파급효과로서 조직 내부와 외부에 미칠 수 있는 효과는 다양해질 수 있을 것이다.

2. 연구문제 2 분석결과 정리 및 함의

연구문제 2에서는 여성공무원의 비율이 성인지예산제도에 미치는 효과를 분석하였다. 분석 결과, 여성공무원 비율과 성인지예산제도 간 관계에서 지자체 고유의 역량 등을 통제하고자 고정효과모형을 적용했을 때, 여성관리자 비율과 여성공무원 비율 모두 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 동일한 모형에서 종속변인을 성인지예산 내에서도 기능별로 구분하여, 사회복지특성을 가진 성인지 사업 수와 개발, 즉 산업중소기업 특성을 가진 성인지 사업수에 미치는 영향을 분석한 결과, 여성공무원 비율의 경우 사회복지 관련 사업 수에는 긍정적인 영향을 주지만, 산업중소기업 관련 사업 수에는 오히려 유의미하게 감소한다.

반면, 여성관리자 비중이 높을수록 반대로 산업중소기업 관련 사업 수는 유의미하게 증가하는 것으로 나타나는데, 이는 여성공무원이 집행의 역할인지, 혹은 관리자로서 의사결정의 역할인지에 따라 다르게 나타나는 것으로 해석될 수 있다. 여성공무원은 일선관료로서 집행을 담당하고 있기 때문에 기존의 관행에 의존하고, 그 관행이 여성공무원 비율의 증가로 인해 활성화될 수는 있지만, 다른 형태의 사업으로의 활성화는 어려울 수 있다. 특히, 앞서 이론적 논의에서 기술한 바와 같이 보수적인 문화의 조직 내에 있을 때 새로운 형태의 의사결정을 내리는 것은 위험이며, 위험회피성향을 가진 여성의 경우, 특히 보수적인 행동을 고수하게

될 수 있다(Sila&Gonzalex&Hagendorff, 2016). 하지만, 여성관리자의 비중이 높아지는 경우, 성인지적 관점에서 사업을 검토한 뒤, 사회복지 뿐 아니라 새로운 기능으로의 관점전환에 대해 조직 구성원에게 전달이 되어, 총체적으로 산업중소기업 분야에서의 성인지사업 수가 증가하는 효과가 나타날 수 있다.

3. 연구문제 3 분석결과 정리 및 함의

연구문제 3에서는 성인지예산제도가 지자체 성과에 미치는 효과에 대해 논의 및 분석하였다. 성과로는 연구문제 1에서 대표관료제의 일환으로서 다루는 여성과 직접적으로 관련 있는 성과 뿐 아니라, 성인지예산제도를 예산제도 자체로서의 효과로 분석하기 위해서 지자체 전체 성과에 미치는 영향 또한 구분하여 분석을 하였다.

여성관련 지자체 성과에 미치는 영향으로서는, 성인지예산제도가 산업중소기업의 기능일 경우 형평성 측면에서 긍정적인 영향을 하는 것으로 나타났고, 사회복지 기능일 경우 효과가 유의미하지 않거나, 부정적으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 사회복지사업에는 고용을 전제로 하는 제도가 많다 하더라도, 기본적으로 복지가 가지고 있는 역선택이나 도덕적 해이 등의 문제를 내포하고 있다는 것으로 해석할 수 있으며, 비중은 적지만 산업중소기업 기능의 경우 유의미하게 고용 관련 형평성 성과에는 긍정적으로 영향을 미치는 것으로 보아서, 산업중소기업 기능에 해당되는 성인지예산사업에 대한 교육 및 인식적 전환이 필요할 것으로 보인다. 조직 내부의 여성 관련 성과를 측정하는 조례건수도 마찬가지로, 기존에 성인지예산사업으로 주로 활용되는 사회복지분야는 유의미하게 조례건수의 변화에 영향을 주지 않았지만, 산업중소기업의 성인지예산사업 수가 많아질수록, 여성 관련 조례건수가 많아지는 것을 확인할 수 있다.

지자체 전체 성과에 미치는 영향을 보기 위해서, 능률성과 세부 신규사업 수에 기능별 성인지예산 사업 수가 미치는 영향을 분석하였다. 분

석 결과는 앞선 여성 관련 지자체 성과에 미치는 영향과 거의 동일하게 나타났다. 즉, 산업중소기업 관련 성인지예산 사업수가 많을수록, 고용 관련 능률성 성과는 증가하며, 사회복지의 경우는 유의미하게 부정적인 영향을 준다. 내부성과를 나타내는 신규 세부사업 수의 경우에도, 사회복지와 관련된 성인지예산 사업 수는 유의미한 영향을 주지 않지만, 산업중소기업 기능에서는 유의미하게 정(+)의 방향으로 영향을 주는 것으로 나타났다. 앞서 논의한 바와 같이 성인지예산사업을 통해 기존에 간접적으로 영향을 줄 수 있는 사업에 대해 검토하는 과정을 거치며, 또 이를 통해 기존의 지자체 내에 있는 사업을 개편하거나 축소하는 등의 변화로 이룰 수 있는 파급효과가 발생 가능하다. 특히 작은 지방자치단체의 경우 복지수요에 비해 지출이 큰 편이고, 이에 따라 수요를 충족하는데에 어려움이 따르는데, 기존의 사업을 재배분하는 기능을 활용하여 예산활용과 계획을 보다 효율적으로 활용할 수 있는 계기로서도 작동이 가능할 것이다.

본 연구에 대한 논의와 이에 따른 연구결과가 기존 연구와 관련된 정책에 기여할 수 있는 바는 다음과 같다.

첫 번째로, 대표관료제의 논의에서 대다수 성비와 성과 간 관계를 다루고 있는데, 이러한 관계 사이에서 나타나는 과정에 대한 논의는 부족하다는 점에서 여전히 블랙박스이며, 따라서 성비가 적극적 대표성으로 작동되는 메커니즘에 대한 필요성과 계량적으로 분석한다는 점에서 의미가 있다. 기존 대표관료제 연구에 의하면, 특히 성별 대표성(gender representation)에서는 성비와 성과 간 관계가 상이하게 나타나며, 이러한 원인으로는 여성공무원이 여성시민을 대표하는 행위를 하기까지는 온전하게 자신이 여성이라는 이유만이 아니라, 사회화 과정이나 조직내에서 내제되어 있는 제도적 요인으로 인해 이들의 의사결정이 다르게 나타나기 때문이다. 이를 본 연구에서는 사업 선정에 있어서 자발적으로 성인지적 관점에서 분석하는 과정을 요구하는 성인지예산제도를 매개효과로 활용하여, 소극적 대표성이 적극적 대표성으로 발현되는 과정을 분석

하였다. 그리고 기존 여성공무원에게 관행으로 여겨지는 사회복지사업과, 사회복지적 관점과는 거리가 멀지만 성인지예산제도에 포함된 산업중소기업 사업을 구분하여 매개효과를 분석하였고, 분석 결과 사회복지사업에서는 관행대로 활성화가 되었지만, 관행을 벗어나는 산업중소기업 사업에 대해서는 활성화가 되지 않는 것을 확인할 수 있었으며, 대표관료제가 성비구성의 균형으로 인해 작동되고 있지만, 한발 더 나아가는 지점에 대해서는 공공조직 문화의 개선이 필요한 것으로 해석할 수 있다. 이처럼 본 연구에서는 성별대표성의 효과와 같이 여러 요인이 복합적으로 작용하여 상이하게 나타날 수 있는 결과에 대한 원인을 분석하였다.

이러한 연장선상에서 두 번째 본 연구의 기여는 대표관료제의 효과에 대해서 결과중심이 아닌, 과정중심의 성과(Kennedy, 2012)를 측정하였으며, 이러한 지표로 한국 공공조직의 특성에 따른 성인지예산제도를 매개변수로 활용하였다는 점이다.

이를 통해 같은 여성공무원의 비율과 성과 간 관계라도, 메커니즘이 어떻게 작동하는지에 따라 그 효과가 다르게 나타날 수 있으며, 처방이 되는 정책적 함의가 다르게 도출될 수 있다는 것이다. 앞선 매개효과모형에서 나타난 바와 같이, 여성공무원 비율과 형평성 간 관계가 부정적으로 나타나는데, 성비와 결과중심의 성과 간 관계만 본다면 원인변수인 여성공무원 비율이나 이와 관련된 제도에 대한 문제로 초점이 맞춰질 수 있다. 하지만 분석 결과, 여성공무원과 과정성과인 사회복지 관련 성인지사업 간 관계는 긍정적이지만, 오히려 성인지예산제도와 성과 간 관계가 부정적으로 도출되었으며, 이는 제도가 성과로 나아가는 과정에서의 문제임을 포착할 수 있다는 것이다. 이처럼 대표관료제 측정에 있어서 과정중심에 대한 메커니즘을 논의하고 분석하는 과정이 없다면, 정확한 원인을 파악하기 어렵다는 것이다. 또한, 대표관료제에서 기대하는 관료의 행태는 공공조직의 궁극적인 가치와 목표 보다는 부수적인 수단 중 하나이므로, 최종적인 성과보다는 관료의 행태나 인식, 혹은 이러한 행태와 인식의 집합으로서 나타나는 과정 중심의 성과지표를 활용하여야 한다.

성인지예산제도를 통해 나타나는 일련의 현상들은 조직 내부에서 성인지 예산제도 담당자 뿐 아니라 각종 사업 담당자, 그리고 사업 담당자와 연관된 다른 사업 담당자 등과의 여러 상호작용의 집합이기 때문에 소극적 대표성이 적극적 대표성으로 발현되는 과정을 보여주는 변수라고 볼 수 있다. 이와 같이 매개효과를 분석한다면, 여성공무원이 기존의 관행에서 벗어나 개발과 관련된 사업에도 자발적으로 의사결정하고 역할을 수행하게끔 하는 처방과, 동시에 사회복지와 관련된 사업과 형평성 간 관계에서 나타나는 문제점을 해소할 수 있는 방안으로 정책적 대안을 확장시킬 수 있다.

제 2 절 정책적 시사점²⁷⁾

성비의 균형을 달성하는 여성관리자 공무원 비율의 확보는 자칫 형식주의로 머무를 수 있으며, 성별다양성이 발현될 수 있는 조직의 제도 및 문화가 필수적으로 뒷받침되어야 한다. 앞서 분석한 바와 같이 성인지예산제도를 사회복지와 산업중소기업 기능으로 구분하였을 때, 성별영향평가 등 성인지적 관점에서 간접적으로 성별 간 격차를 발생시킬 수 있는 기존의 사업을 발굴 및 선정하기 때문에 여성 정책 내에서도 다양한 정책영역으로 대표관료제의 의사결정이 이루어질 것이라는 기대가 있었다. 하지만 그 기대점과 다르게 분석결과에서는 여전히 기존의 관행, 특히 여성공무원의 비율의 증가가 사회복지 분야의 성인지예산활동을 증가시키지만, 산업중소기업 관련 분야의 성인지예산활동은 유의미한 영향을 주지 않거나 오히려 감소시키는 분석결과를 확인할 수 있었다.

27) 분석결과에 따른 실제사례를 인터뷰를 통해 수집하였으며, 성인지예산업무를 담당하고 있는 주무관 3명을 A지자체(시단위), B지자체(군단위), 그리고 C지자체(광역단위)를 대상으로 인터뷰를 진행하였으며 2022년 9월부터 10월사이에 각각 1회씩, 총 3번 진행하였다. 본 연구에서의 인터뷰는 서울대학교 생명윤리위원회 연구계획 승인 아래 실시되었다(IRB No. 2209-004/011).

즉, 성인지예산활동은 증가하지만, 기존의 관행과 틀 속에서의 활성화는 오히려 제도가 형식적으로 머무는 현상이 나타날 수 있는 것이다.

특히 공공조직은 법과 규정에 의한 통제가 엄격한 문화이기 때문에, 여성공무원이 스스로 자신의 가치와 동기를 따르고, 시민의 목소리와 정책문제 간의 관계를 이해하면서, 자발적으로 대응할 수 있도록 조직 내 네트워크 형성, 멘토링 등을 통한 반응성을 확보할 수 있도록 도움이 필요하다. 이를 통한 한국 공공조직의 보수성과 분리주의의 완화는 단순히 여성의 대표성과 자율성을 높일 수 있는 효과만을 가지는 것이 아니다. 조직 내부적으로 남성 조직원도 성인지적 관점을 공유하여 서로 이질적인 가치관이 아닌 함께 고민할 문제로서 합의를 이끌어낼 수 있는 문화의 조성으로 연결될 수 있다. 성인지예산제도를 비롯하여, 대표관료제의 순효과는 꼭 여성공무원만이 주체로서 대표성의 역할을 수행하는 것이 아니라, 특정 소수집단에 대한 관심과 이해를 주변 동료들 비롯하여 조직 내에서 확산시킬 수 있다는 점에도 의의가 있기 때문이다²⁸⁾.

예를 들어, 여성 농업인에 대한 교육지원 프로그램이 성인지활동에 포함되었을 때, 오히려 여성이 아니라, 농업인이나 관련 사업의 깊은 이해를 가진 공무원이 여성공무원이 가질 수 있는 어려움, 지원대상 등에 대해 더 깊은 이해를 가지고 있다는 것이다. 기존의 농촌사업은 남성위주인 것을 고려했을 때, 남성의 특정분야의 전문성에 성인지적 관점이 더해져서 나타나는 정책효과가 나타난다면, 그리고 성인지적 관점의 확산이 여성공무원의 역할 증대에 따라 일종의 조직문화의 변화로 이어지는 것이라면 이 또한 대표관료제의 효과로서 포함이 될 것이다. 따라서, 이를 위해서는 기존의 방식대로 성인지예산제도를 운영하는 것 뿐만 아니라, 사업분석과 성인지적 관점을 통한 교육 등을 체계적으로 진행되어야 한다.

28) B지자체(군단위) 성인지예산 주무관에 의하면, 성인지예산제도를 수행하는 공무원은 예산담당 공무원 뿐 아니라 여러 사업담당자의 집합이며, 이들은 꼭 여성공무원으로만 구성이 되어 있는 것이 아니고, 남성 공무원도 꽤 존재한다. 따라서, 성인지예산활동이 적극적 수행되는 요인은 성별의 구분이 아니라, 오히려 특정 분야에서 공무원이 가지는 전문성, 즉 업무에 대한 이해도가 더 중요함을 언급하였다. 예를 들어, 농업인에 대한 교육사업은 단순히 여성공무원이 아니라, 농업에 대한 전문성을 가진 공무원이 성인지적 관점에서 사업을 운영할 수 있음을 언급하였다.

두 번째, 최근 여성공무원과 관련된 인적관리제도는 채용제도 등 양적인 구성이 대표관료제와 성별다양성의 실현을 위해 best-practice 로 여겨지고 있지만, 앞서 논의한 제도적인 변화 이외에도 여성 승진 및 관리자의 비율의 관점에서 양적구성에 대한 제도 및 지원에 대한 고민이 필요하다. 본 연구에서는 여성공무원 비중의 효과를 보다 세분화하여 측정하기 위해 여성공무원 비중, 전체 관리자 중 여성관리자의 비중, 그리고 여성공무원 중 여성관리자의 비중으로 구분하여 자발적 의사결정(성인지예산활동)에 주는 영향을 분석하였다. 분석 결과에서 확인한 바와 같이 여성공무원의 비율은 최근 적극적인 채용제도로 인해 성비의 균형이 달성되고 있지만, 이에 따른 성인지예산활동, 즉 여성 관련 정책에 대한 자발적 의사결정에 대해서는 기존의 관행을 활성화하는 것에만 그치고 있으며, 성인지예산제도 내 다른 특성을 가진 사업에 대해서는 오히려 감소하는 현상이 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 반면, 여성관리자 비중의 증가는 새로운 영역으로의 성인지예산사업의 활성화에 도움이 되는 것으로 나타났는데, 특히 전체 관리자 수 중에서의 여성관리자 비중이 아니라, 여성공무원 중에서의 여성관리자 비중이 높을 때 개발영역, 즉 새로운 영역의 사업에 집중하는 것으로 나타났다.

여성공무원 중 높은 여성관리자의 비중은 조직 내에서 여성이 여러직급에 고루 균형있게 분포되어 있음을 의미하는데, 여성 공무원의 내재적 동기를 고취시켜서 적극적 대표성을 활성화할 수 있을 뿐 아니라, 여성공무원의 대표성을 높이고 성인지적 관점의 문화를 조직 내에서도 확대시킬 수 있다는 점에서도 여성 관리직의 증가는 중요한 정책적 함의이다. 이는, 사실 대표관료제가 도입된 당시 공공조직 내에서 특정관료를 구성에 포함시키는 것 만으로도 상징적으로 대표성을 확보할 수 있다는 소극적 대표성(passive representation)과 같은 효과가, 조직의 문화를 개선시키기 위해서 필요하다는 것이다. 이를 위해서는 양적으로 승진인원을 증가하는 등의 제도도 도입할 수 있지만, 근본적으로 대표성 등 조직의 제도적 환경에 대한 변화를 기대하기 위해서는 조직 내에서 자연스럽게 여성공무원이 승진할 수 있는 발판이 될 수 있는 제도가 마련되어

야 한다. 이러한 제도로서 유리천장을 완화할 수 있도록 승진으로 나아갈 수 있는 직무에 여성공무원이 배치될 수 있도록 교육 등의 인적관리 제도가 함께 동반되어야 한다.

마지막으로, 성인지예산제도의 개선과 활성화는 향후 다양한 목적을 가진 성과기반의 예산제도에 도움이 될 수 있다. 최근 성인지예산제도를 시작으로 우리나라에서는 노동인지예산제도, 탄소인지예산제도 등 특정 목표의 달성을 위해 예산제도 전체의 과정에 특정 목표에 해당되는 관점을 적용하는 제도가 도입되고 있다. 예를 들어 탄소인지예산제도는 환경을 보고하고자 하는 목적으로, 각 재정사업에서 직접 및 간접적으로 환경에 영향을 줄 수 있는 요인을 파악하고, 이를 예산과정에 적용하여, 실질적인 효과까지 측정하고자 하는 제도이며 시범사업으로서 도입을 준비중이다²⁹⁾. 노동인지예산제도 또한 기존 일자리정책에서 추구하는 양적목표가 아닌 질적인 향상을 목표로, 노동의 기본권과 질적가치에 미치는 영향을 평가하여, 이를 각 예산에 적용함으로써, 좋은 일자리를 창출하고 노사관계를 발전시키는 기대를 가진 제도로서, 작년을 기준으로 도입을 준비중이다³⁰⁾.

이러한 예산제도는 기존의 개별적인 정책으로는 달성하지 못한 문제점을, 하나의 명확한 목표를 기준으로 삼고, 간접적으로 영향을 줄 수 있는 사회의 요소나 정책을 파악하여 예산 및 결산과정에 도입함으로써, 기존의 예산을 보다 효율적으로 활용할 수 있는 장점을 가지고 있으며³¹⁾, 향후 성과정보(performance information) 으로서 외부와의 소통수

29) 박현주, 「사업별 온실가스 사전 파악... 인천 ‘탄소인지 예산제’ 시동」, 경인일보, 2022.09.26.

30) 장진복, 「서울시, ‘서울형 노동인지예산제도’ 첫발」, 서울신문, 2021.11.08.

31) A 지자체(시단위) 성인지예산담당 주무관에 의하면, 성인지예산 사업을 선정하기 위한 절차 중 선정에 대한 근거를 위해 사전절차(조례개정, 성별영향평가 등)를 거쳐야 하기 때문에, 그 과정을 통해서 한쪽 성에 치우치지 않고 자신이 운영하는 사업에 대해 성인지적 관점을 적용하게 되어, 사업추진에 도움이 된다는 점을 언급하였다. 또한, B 지자체(군단위) 성인지예산 주무관에 의하면, 성인지적 관점에 체화되어 있지 않은데, 제도를 통해서 ‘이런 부분은 보완되었으면 좋겠다, 사업승인 시 방향을 더 틀었으면 좋겠다 등 어떠한 이슈에 대해서 인지하고 얘기할 수 있는 출발점이 될 수 있음을

단으로서, 그리고 피드백 수단으로서 활용할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

따라서, 도입된 지 10년이 되어가는 그동안의 성인지예산제도에 긍정적인 영향을 주는 영향요인에 대한 파악과, 효과분석을 통해 향후 도입되는 새로운 성과중심의 예산제도에 함의를 제공할 수 있을 것이다. 특히 성인지예산제도의 효과와, 이에 따른 피드백 과정이 중요하다고 볼 수 있다³²⁾. 본 연구에서의 분석결과와 같이 여성공무원 비율의 확보가 대표관료제에서 기대한 바와 같이 특정 정책의 의사결정으로 이루어진다고 하더라도, 성과에는 부정적인 영향이 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 특히 사회복지와 관련된 정책은 최근 고용과 관련된 제도를 동반하여 의사결정이 이루어진다고 하더라도, 복지정책이 가진 역선택, 도덕적 해이와 같은 문제가 나타나기 때문에, 단순히 사업을 성인지적 관점에서 적용하고 선정하는 것 뿐만 아니라, 체계적이고 면밀한 선정과정이 필요하다. 이를 위해서는 성인지예산제도에 대한 효과 측정을 제도적으로 실행할 필요가 있다. 오스트리아나 네덜란드의 경우 성인지예산제도의 후행단계로서 보고 및 감사과정을 거치는데, 젠더감사, 지출분석, 그리고 사후성별영향평가 등을 통해 선정된 사업을 통해 성평등 효과가 나타났는지에 대한 감사와 심층평가, 그리고 지출리뷰를 통해 선정된 사업의 효과에 대한 피드백을 통해 향후 사업에 대해서 재편하고 개선방향을 발굴하는 과정을 거친다. 이처럼 성인지적 재정분석을 통해 실제로 오스트리아는 성인지예산제도의 효과를 측정하기 위해 임금격차로 측정된 결과, 유럽내 비교에서 제도로 인해 긍정적으로 임금격차가 감소하는 효과

연급하였다.

마지막으로, C 지자체(광역단위) 성인지예산 주무관에 의하면, 제도가 형식적이라도 성인지적 관점에서 목표를 세워보고, 그것을 달성하는 것을 결산과정에서 처리하다보면 제도의 효과가 나타날 수 있다고 언급하며, 일반적인 사업이었는데, 이를 한번 더 성인지적 관점에서 생각해보고 목표를 달성하는데에 도움이 될 수 있는 효과에 대한 가능성을 언급하였다.

32) A 지자체(시단위) 성인지예산 주무관에 의하면, 제도자체도 모호하다보니 남녀수혜 분석 등에 대한 데이터가 부족하고, 그렇기 때문에 제도 자체의 중요성이나 관심이 도입되었던 시기에 비해 현재 줄어들었고, 적극성 또한 줄어들기 때문에 형식적인 업무로 인식할 수 있는 가능성에 대해 언급하였다. C 지자체(광역단위) 성인지예산 주무관 또한 성인지예산제도에 대한 관심이 낮고, 취지에 대해 이해하는 정도가 낮음을 언급하였다.

가 나타난 사례가 있다(조선주 외, 2019). 한국의 성인지예산제도는 보고 및 감사 전에 예산집행단계에 집중하는 체제인데, 예산제도가 활성화되기 위해서는 후행단계로서 지출분석 및 평가와 같은 체계 구축이 필요할 것이다.

제 3 절 한계 및 향후 연구방향

본 연구가 가진 한계점은 다음과 같다.

우선, 대표관료제, 특히 적극적 대표성을 측정할 수 있는 수단으로 성인지예산제도를 활용하였지만, 사업선정에 있어서 적합성에 대한 의문이 제기되어왔다. 예를 들어, 2019년 국회사무처는 ‘어린이국회’ 라는 사업을 성인지예산제도 상 사업으로 포함시켜서 문제가 제기된 바 있는데, 이에 대해서 성별영향평가를 실시한 여성정책연구원에서는 어린이 의정교육에 대해서 기회가 성별로 평등하게 부여되어야 함을 인지한다는 검토 결과에 따라 성인지예산사업에 포함시킨 바 있다. 이처럼 공무원의 자율성에 맡겨지는 제도인 만큼 관련 근거를 제시하는 등의 장치가 마련되어 있음에도 불구하고 사업의 적합성에 대한 논란이 나타나는 이유로는 사업 자체의 내용에도 문제가 있지만, 사업이 선정되고 최종적으로 예산서에 작성되는 과정까지 사업담당자, 예산담당자, 그리고 외부로는 국회의원, 여성정책연구원, 여성가족부와 같은 다양한 주체의 의사결정이 복합적으로 이루어져 있기 때문이다. 본 연구에서는 이러한 요인을 고려하지 않은 채로 순수하게 각 지자체 별로 성인지예산사업 수와 성인지예산액을 활용하여 적극적 대표성 측정을 시도했다는 점에 있어서 한계가 발생한다. 이를 일부 극복하기 위해서 기능별로 성인지예산사업을 구분하고 성과변수에 있어서도 다양한 지표를 활용하였지만, 향후 연구에 있어서는 성인지예산 사업 내에서 예산서를 검토하여 질적인 접근으로 사업을 특성별로 구분하고, 이에 따른 여성공무원 비율과의 관계와 지자체 성과 간 관계에 대한 재분석을 시도하여, 본 연구의 결과와 일치하는지의 여부 등을 시도할 필요가 있다.

두 번째로, 독립변수인 여성공무원의 대표관료제로서의 역할과, 이에 따른 효과로서 종속변수인 성과변수-예를 들어 지자체 내 여성 고용률 - 는 거시지표를 단기간의 데이터를 통해 분석했다는 점에서 두 변수 간의 상관관계나 인과관계 파악에 있어서는 여전히 한계가 존재한다. 우선 데이터 기간과 관련해서는, 성인지예산제도가 도입된지 10년이 되었음에도 불구하고, 본 연구에서는 기초지방자치단체를 단위로 각 변수를 수집하는 과정에서 공통적으로 모을 수 있는 기간이 4~5년이다. 이를 극복하기 위해 지자체 특성을 통제한 고정효과와 시간의 흐름에 따른 변화를 통제하기 위한 시간고정효과를 활용하였지만, 여전히 제도의 효과가 장기적인 관점에서 드러나기에는 분석에 해당되는 기간이 부족하다.

따라서 향후 연구에서는 성인지예산제도가 도입된 시기로부터 현재까지의 기간을 확보하여 분석을 재시도하여, 결과에 대한 강건성을 확인할 필요가 있다. 또한, 고용지표와 같이 거시지표를 활용했다는 점에서도 한계가 있다. 기존의 대표관료제의 효과를 논의 및 분석한 선행연구에서는 보다 밀접한 성과지표를 활용하여 독립변수와 종속변수 간 관계를 명확하게 설정하였다.

예를 들어 Zhang(2018)에서는 중국에서 여성수학교사, 즉 일선관료의 비율의 효과를 분석하기 위해서 종속변수를 중국 중학생의 학업성취도와, 여학생의 수학점수로 측정하였고, Meier & Andrews & Ashworth(2014)에서는 여성 소방공무원 비율의 효과를 파악하기 위해 종속변수를 지역 내 소방업무 수행건수를 활용하였다. 이러한 연구는 분석대상을 소방직, 교육직으로 한정지어 종속변수를 이와 관련된 직접적인 성과로 설정한 반면, 본 연구에서는 분석단위를 특정분야가 아닌, 여러 사업분야가 섞인 지자체 내에서의 여성공무원의 효과를 측정하고자 하기 때문에 독립변수와 종속변수 간 관계가 상대적으로 직접적이지 않은 한계가 발생한다. 이를 해소하기 위해서 매개변수인 성인지예산제도를 기능별(사회복지기능과 산업중소기업기능)로 구분하여 분석하였지만, 복지제도와 고용제도가 연관되어 있다는 점에 있어서, 면밀한 분석을 위해서는 보다 구체적인 종속변수를 필요로 한다. 향후 연구에 있어서는

지자체 내 여성공무원의 대표성을 나타낼 수 있는 미시적인 성과변수를 탐색하고, 이에 대한 추가적인 분석이 필요하다.

세 번째로, 본 연구의 큰 줄기는 대표관료제라는 이론적 논의를 바탕으로 여성공무원 비중과 지자체 여성 관련 성과 간 관계에 있어서 여성공무원의 확보가 과연 지자체를 단위로 했을 때, 사업의 대표성과 대응성이 나타나는지에 대한 분석을 하였다. 이와 더불어 별도의 논의로, 성인지예산제도의 효과에 있어서 여성으로 한정지은 성과변수가 아닌, 전체 성과변수에 미치는 영향을 분석하고자 하였다. 전체 지자체 성과변수에 미치는 효과를 측정하고자 하는 이유로는 성인지예산제도가 지방재정제도의 성과를 관리하고 이를 기반으로 예산서에 목표를 세운다는 점에서 성과예산제도와 공통점이 있으며(박수범&정가원&권희정, 2015), 성인지예산 자체로서의 효과가 나타나는지 지자체, 즉 공공조직 내에서 성별다양성의 확보가 성과에 미치는 영향에 있어서 성인지예산제도를 활용하여 블랙박스를 분석하여, 성인지예산제도가 단순한 여성관련정책이 아니라 성과 중심의 예산제도로서의 역할을 강조하였다는 점에서 큰 의의가 있다. 그럼에도 불구하고, 고용과 관련된 성과는 제도 뿐 아니라 여러 요인들이 맞물려 있는데, 이에 대한 논의없이 제도와 성과 간 관계를 분석했다는 점에 있어서 한계가 존재한다. 따라서, 향후 연구에서는 성인지예산제도의 운영이 성과로 이어지는 관계에서, 예산의 집행과 피드백의 과정에서 제도의 효과가 극대화될 수 있는 여러 조직 내외적 요인에 대한 분석이 필요하다.

마지막으로, 향후 성인지예산제도는 여성 관련된 제도라는 프레임에서 벗어나, 성별 간 격차로 인한 문제와 이를 해결할 수 있는 예산제도로서의 인식전환이 필요하다. 이는, 제도 자체가 단순히 여성만을 대상으로 한 제도가 아니라, 성별 간 격차 중 남성이 불이익 받는 사회적 현상 및 제도에 대해서도 동일하게 개선을 시도하는 사업이기 때문이다. 예를 들어, 보육교사를 양성하는 제도에 있어서는, 기존 보육교사 지원제도는 여성을 대상으로 한 제도였다면, 최근에는 시대의 변화에 따라 남성 수

요자도 증가하면서 이들에게 보다 적합하게 지원을 해줄 수 있는 별도의 방안을 고민해야하며, 이러한 역할을 남성을 위한 보육교사 지원제도를 신설하는 것이 아니라, 기존의 체계가 잘 갖춰진 보육교사 지원사업에서 기존 재원을 재분배할 수 있는 성인지예산제도에서 문제를 해소할 수 있다. 따라서 향후 연구에서는 남성 정책대상자 중심의 성인지예산제도의 사례와 이에 대한 제도의 효과분석이 이루어져야 될 것이다.

참 고 문 헌

- Adams, J. S. (1965). Inequity in social exchange. In *Advances in experimental social psychology* (Vol. 2, pp. 267-299). Academic Press.
- Alexander, S., & Ruderman, M. (1987). The role of procedural and distributive justice in organizational behavior. *Social justice research*, 1(2), 177-198.
- Ali, M., Kulik, C. T., & Metz, I. (2011). The gender diversity - performance relationship in services and manufacturing organizations. *The International Journal of Human Resource Management*, 22(07), 1464-1485.
- Akaah, I. P. (1989). Differences in research ethics judgments between male and female marketing professionals. *Journal of Business Ethics*, 8(5), 375-381.
- Akram, S. (2018). Representative bureaucracy and unconscious bias: Exploring the unconscious dimension of active representation. *Public Administration*, 96(1), 119-133.
- Atkins, D. N., & Wilkins, V. M. (2013). Going beyond reading, writing, and arithmetic: The effects of teacher representation on teen pregnancy rates. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4), 771-790.

- Ancona, D. G., & Caldwell, D. F. (1992). Bridging the boundary: External activity and performance in organizational teams. *Administrative science quarterly*, 634-665.
- Andrews, R., & Johnston Miller, K. (2013). Representative bureaucracy, gender, and policing: The case of domestic violence arrests in England. *Public Administration*, 91(4), 998-1014.
- Ashforth, B. E., & Mael, F. (1989). Social identity theory and the organization. *Academy of management review*, 14(1), 20-39.
- Barney, J. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of management*, 17(1), 99-120.
- Baron, J. N., & Bielby, W. T. (1980). Bringing the firms back in: Stratification, segmentation, and the organization of work. *American sociological review*, 737-765.
- Bayley, D. H. (1966). The effects of corruption in a developing nation. *Western political quarterly*, 19(4), 719-732.
- Beaman, L., Duflo, E., Pande, R., & Topalova, P. (2012). Female leadership raises aspirations and educational attainment for girls: A policy experiment in India. *science*, 335(6068), 582-586.
- Bishu, S. G., & Kennedy, A. R. (2020). Trends and gaps: A meta-review of representative bureaucracy. *Review of Public Personnel Administration*, 40(4), 559-588.

- Bradbury, M., & Kellough, J. E. (2011). Representative bureaucracy: Assessing the evidence on active representation. *The American Review of Public Administration*, 41(2), 157-167.
- Briano Turrent, G. D. C. (2022). Female representation on boards and corporate ethical behavior in Latin American companies. *Corporate Governance: An International Review*, 30(1), 80-95.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent* (Vol. 3). Ann Arbor: University of Michigan Press, 12.
- Campbell, D. (2011). Diversity and job satisfaction: Reconciling conflicting theories and findings. *International Journal of Applied Management and Technology*, 10(1), 1.
- Carroll, K. (2017). Ambition is priceless: Socialization, ambition, and representative bureaucracy. *The American Review of Public Administration*, 47(2), 209-229.
- Carter, D. A., Simkins, B. J., & Simpson, W. G. (2003). Corporate governance, board diversity, and firm value. *Financial review*, 38(1), 33-53.
- Chatman, J. A., & Flynn, F. J. (2001). The influence of demographic heterogeneity on the emergence and consequences of cooperative norms in work teams. *Academy of management journal*, 44(5), 956-974.

- Choi, H., & Hong, S. (2021). Linking political and bureaucratic representation: Does minority representation on city councils affect the outcomes of street level service?. *Public Administration*, 99(2), 405-421.
- Choi, H., Hong, S., & Lee, J. W. (2018). Does increasing gender representativeness and diversity improve organizational integrity?. *Public Personnel Management*, 47(1), 73-92.
- Costa, M., Sawyer, M., & Sharp, R. (2013). Women acting for women: gender-responsive budgeting in Timor-Leste. *International Feminist Journal of Politics*, 15(3), 333-352.
- Cox, T. H., & Blake, S. (1991). Managing cultural diversity: Implications for organizational competitiveness. *Academy of Management Perspectives*, 5(3), 45-56.
- Ding, F., Lu, J., & Riccucci, N. M. (2021). How Bureaucratic Representation Affects Public Organizational Performance: A Meta Analysis. *Public Administration Review*, 81(6), 1003-1018.
- Dolan, J. (2002). Representative bureaucracy in the federal executive: Gender and spending priorities. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(3), 353-375.
- Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*.

- Eagly, A. H., & Crowley, M. (1986). Gender and helping behavior: A meta-analytic review of the social psychological literature. *Psychological bulletin*, 100(3), 283.
- Eagly, A. H., & Karau, S. J. (2002). Role congruity theory of prejudice toward female leaders. *Psychological review*, 109(3), 573.
- Eckel, C. C., & Grossman, P. J. (1998). Are women less selfish than men?: Evidence from dictator experiments. *The economic journal*, 108(448), 726-735.
- Erhardt, N. L., Werbel, J. D., & Shrader, C. B. (2003). Board of director diversity and firm financial performance. *Corporate governance: An international review*, 11(2), 102-111.
- Esarey, J., & Chirillo, G. (2013). "Fairer sex" or purity myth? Corruption, gender, and institutional context. *Politics & Gender*, 9(4), 361-389.
- Frumkin, P., & Galaskiewicz, J. (2004). Institutional isomorphism and public sector organizations. *Journal of public administration research and theory*, 14(3), 283-307.
- Giles-Sims, J., Green, J. C., & Lockhart, C. (2012). Countervailing Influences of Black and Women Legislators on state Age Friendliness. In *Issues in Health and Health Care Related to Race/Ethnicity, Immigration, SES and Gender*. Emerald Group Publishing Limited.

- Graen, G. B., & Uhl-Bien, M. (1995). Relationship-based approach to leadership: Development of leader-member exchange (LMX) theory of leadership over 25 years: Applying a multi-level multi-domain perspective. *The leadership quarterly*, 6(2), 219-247.
- Grissom, J. A., & Keiser, L. R. (2011). A supervisor like me: Race, representation, and the satisfaction and turnover decisions of public sector employees. *Journal of Policy Analysis and Management*, 30(3), 557-580.
- Groeneveld, S. M., Andrews, R., Meier, K. J., & Schröter, E. (2015). Representative Bureaucracy and Public Service Performance: Where, Why and How Does Representativeness Work?. *Why and How Does Representativeness Work*.
- Heinrich, C. J., & Marschke, G. (2010). Incentives and their dynamics in public sector performance management systems. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(1), 183-208.
- Hindera, J. J., & Young, C. D. (1998). Representative bureaucracy: The theoretical implications of statistical interaction. *Political Research Quarterly*, 51(3), 655-671.
- Hogg, M. A. (2004). Social Categorization, Depersonalization, and Group Behavior. In M. B. Brewer & M. Hewstone (Eds.), *Self and social identity* (pp. 203 - 231). Blackwell Publishing.

- Holvoet, N., & Inberg, L. (2014). Gender sensitivity of Sub-Saharan Africa National Adaptation Programmes of Action: findings from a desk review of 31 countries. *Climate and Development*, 6(3), 266-276.
- Hong, S. (2016). Representative bureaucracy, organizational integrity, and citizen coproduction: Does an increase in police ethnic representativeness reduce crime?. *Journal of policy analysis and management*, 35(1), 11-33.
- Hong, S. (2021). Representative bureaucracy and hierarchy: interactions among leadership, middle-level, and street-level bureaucracy. *Public Management Review*, 23(9), 1317-1338.
- Hultin, M., & Szulkin, R. (2003). Mechanisms of inequality. Unequal access to organizational power and the gender wage gap. *European Sociological Review*, 19(2), 143-159.
- Huntington, S. P. (2006). *Political order in changing societies*. Yale University Press.
- Hsu, C.-S., Kuo, L. and Chang, B.-g. (2016), "Non-linear relationship between gender diversity in the partnership and profit performance in accounting firms", *Pacific Accounting Review*, Vol. 28 No. 3, pp. 306-336.
- Ibrahim, N. A., & Angelidis, J. P. (1994). Effect of board members gender on corporate social responsiveness orientation. *Journal of Applied Business Research (JABR)*, 10(1), 35-40.

- Jamil, I., & Dangal, R. (2009). The state of bureaucratic representativeness and administrative culture in Nepal. *Contemporary South Asia*, 17(2), 193–211.
- Kang, D., & Kim, P. S. (2019). Gender Diversity and Public Employees' Satisfaction and Performance: The Importance of Personnel Policies for Gender Equality in the Korean Government. *International Journal of Policy Studies*, 10(2), 317–340.
- Kanter, R. (1977), "Some effects of proportions on group life: skewed sex ratios and responses to token women", *American Journal of Sociology*, Vol. 82 No. 5, pp. 965–990.
- Keiser, L. R., Wilkins, V. M., Meier, K. J., & Holland, C. A. (2002). Lipstick and logarithms: Gender, institutional context, and representative bureaucracy. *American political science review*, 96(3), 553–564.
- Kelly, R. M., & Newman, M. (2001). The gendered bureaucracy: Agency mission, equality of opportunity, and representative bureaucracies. *Women & Politics*, 22(3), 1–33.
- Kelly, S. (2004). An event history analysis of teacher attrition: Salary, teacher tracking, and socially disadvantaged schools. *The Journal of Experimental Education*, 72(3), 195–220.
- Kennedy, B. (2014). Unraveling representative bureaucracy: A systematic analysis of the literature. *Administration & Society*, 46(4), 395–421.

- Kingsley, J. D. (1944). Representative bureaucracy. *Representative bureaucracy: Classic readings and continuing controversies*, 12-18.
- Konrad, A. M., Kramer, V., & Erkut, S. (2008). Critical mass: The impact of three or more women on corporate boards. *Organizational Dynamics*, 37(2), 145 - 164.
- Kravitz, D. A. (2003). More women in the workplace: is there a payoff in firm performance?. *Academy of Management Perspectives*, 17(3), 148-149.
- Krislov, S. (2012). *Representative bureaucracy*. Quid Pro Books.
- Landau, S., Landau, B., & Landau, D. (2001). *From conflict to creativity: How resolving workplace disagreements can inspire innovation and productivity*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Larkin, M. B., Bernardi, R. A., & Bosco, S. M. (2013). Does female representation on boards of directors associate with increased transparency and ethical behavior?. *Accounting and the Public Interest*, 13(1), 132-150.
- Levitan, D. M. (1946). The responsibility of administrative officials in a democratic society. *Political Science Quarterly*, 61(4), 562-598.
- Long, N. E. (1952). Bureaucracy and constitutionalism. *American Political Science Review*, 46(3), 808-818.

- Lopes, P. D. (1992). Innovation and diversity in the popular music industry, 1969 to 1990. *American sociological review*, 56-71.
- Lückerath-Rovers, M., & De Bos, A. (2011). Code of conduct for non-executive and supervisory directors. *Journal of business ethics*, 100(3), 465-481.
- Meier, K. J. (1975). Representative bureaucracy: An empirical analysis. *American political science review*, 69(2), 526-542.
- Meier, K. J., & Bohte, J. (2001). Structure and discretion: Missing links in representative bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(4), 455-470.
- Meier, K. J., & Funk, K. D. (2017). Women and public administration in a comparative perspective: The case of representation in Brazilian local governments. *Administration & Society*, 49(1), 121-142.
- Meier, K. J., & Nicholson Crotty, J. (2006). Gender, representative bureaucracy, and law enforcement: The case of sexual assault. *Public Administration Review*, 66(6), 850-860.
- Meier, K. J., Nigro, L. G., Dolan, J., & Rosenbloom, D. H. (1976). Representative bureaucracy and policy preferences: A study in the attitudes of federal executives. *Representative bureaucracy: Classic readings and continuing controversies*, 84-96.

- Mosakowski, E., & Earley, P. C. (2000). A selective review of time assumptions in strategy research. *Academy of management review*, 25(4), 796-812.
- Mosher, F. C. (1968). *Democracy and the public service* (Vol. 53). Oxford University Press: New York.
- Muldoon, J. (2014). *Leader Benefits: Exploring How Leaders Benefit from LMX*. Louisiana State University and Agricultural & Mechanical College.
- Naff, K. C. (2018). *To look like America: Dismantling barriers for women and minorities in government*. Routledge.
- Nelson, R. L., & Bridges, W. P. (1999). *Legalizing gender inequality: Courts, markets and unequal pay for women in America* (No. 16). Cambridge University Press.
- Niskanen(1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Transaction Publishers.
- O'Loughlin, M. A., & Newton, A. (2014). Accounting for gender: The role of the COAG reform council in tracking outcomes for women and girls across Australia. *Australian Journal of Public Administration*, 73(3), 373-382.
- Ostrom, E. (1998). A behavioral approach to the rational choice theory of collective action: Presidential address, American Political Science Association, 1997. *American political science review*, 92(1), 1-22.

- Pandey, S. K., & Welch, E. W. (2005). Beyond stereotypes: A multistage model of managerial perceptions of red tape. *Administration & Society*, 37(5), 542-575.
- Pitkin, H. F. (1967). *The concept of representation*. University of California Press.
- Polzer, T., Nolte, I. M., & Seiwald, J. (2021). Gender budgeting in public financial management: a literature review and research agenda. *International Review of Administrative Sciences*, 00208523211031796.
- Rehfuss, J. A. (1986). A representative bureaucracy? Women and minority executives in California career service. *Public Administration Review*, 454-460.
- Rothman, S., Lipset, S. M., & Nevitte, N. (2003). Does enrollment diversity improve university education?. *International Journal of Public Opinion Research*, 15(1), 8-26.
- Shrader, C. B., Blackburn, V. B., & Iles, P. (1997). Women in management and firm financial performance: An exploratory study. *Journal of managerial issues*, 355-372.
- Sila, V., Gonzalez, A., & Hagedorff, J. (2016). Women on board: Does boardroom gender diversity affect firm risk?. *Journal of Corporate Finance*, 36, 26-53.
- Swamy, A., Knack, S., Lee, Y., & Azfar, O. (2001). Gender and corruption. *Journal of development economics*, 64(1), 25-55.

- Ones, D. S., & Viswesvaran, C. (1998). The effects of social desirability and faking on personality and integrity assessment for personnel selection. *Human performance*, 11(2-3), 245-269.
- Park, S., & Charles Mwihambi, Y. (2022). Intergovernmental representation at different levels of government: The effect of gender representation. *Public Administration Review*, 82(4), 721-732.
- Patel, L., & Hochfeld, T. (2011). It buys food but does it change gender relations? Child Support Grants in Soweto, South Africa. *Gender & Development*, 19(2), 229-240.
- Riccucci, N. M., Van Ryzin, G. G., & Lavena, C. F. (2014). Representative bureaucracy in policing: Does it increase perceived legitimacy?. *Journal of public administration research and theory*, 24(3), 537-551.
- Riccucci, N. M. (2019). Social equity has been a paramount concern in both practice and theory, particularly. *Global Corruption and Ethics Management: Translating Theory into Action*, 119.
- Roch, C. H., & Pitts, D. W. (2012). Differing effects of representative bureaucracy in charter schools and traditional public schools. *The American Review of Public Administration*, 42(3), 282-302.
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (2018). Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy. In *Democracy, Bureaucracy, and the Study of Administration* (pp. 182-204). Routledge.

- Rubin, E. V. (2009). The role of procedural justice in public personnel management: Empirical results from the Department of Defense. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1), 125-143.
- Schneider, B., & Schmitt, N. (1976). *Staffing organizations*. Goodyear Publishing Company.
- Shrewsbury, C. M. (2003). Swers, Michele L.; The Difference Women Make; The Policy Impact of Women in Congress. *Perspectives on Political Science*, 32(2), 102.
- Sowa, J. E., & Selden, S. C. (2003). Administrative discretion and active representation: An expansion of the theory of representative bureaucracy. *Public Administration Review*, 63(6), 700-710.
- Tajfel, H. (1979). Individuals and groups in social psychology. *British Journal of social and clinical psychology*, 18(2), 183-190.
- Tepe, M., & Prokop, C. (2018). Are future bureaucrats more risk averse? The effect of studying public administration and PSM on risk preferences. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(2), 182-196.
- Torgler, B., & Valev, N. T. (2010). Gender and public attitudes toward corruption and tax evasion. *Contemporary Economic Policy*, 28(4), 554-568.

- Torchia, M., Calabrò, A., & Huse, M. (2011). Women directors on corporate boards: From tokenism to critical mass. *Journal of business ethics*, 102(2), 299–317.
- Tullock(1965). *The Politics of Bureaucracy*. Public Affairs Press.
- Turner, J. C. (2010). Social categorization and the self-concept: A social cognitive theory of group behavior. In T. Postmes & N. R. Branscombe (Eds.), *Rediscovering social identity* (pp. 243 - 272). Psychology Press.
- Tyler, T. R. (1989). The psychology of procedural justice: A test of the group-value model. *Journal of personality and social psychology*, 57(5), 830.
- Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public performance & management review*, 25(3), 267–281.
- Van Riper, P. P. (1958). The senior civil service and the career system. *Public Administration Review*, 189–200.
- Viswanath, S., & Mullins, L. B. (2021). Gender responsive budgeting and the COVID-19 pandemic response: A feminist standpoint. *Administrative Theory & Praxis*, 43(2), 230–244.
- Waterman, R. W., Rouse, A., & Wright, R. (1998). The venues of influence: A new theory of political control of the bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(1), 13–38.

- Watkins-Hayes, C. (2011). Race, respect, and red tape: Inside the black box of racially representative bureaucracies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl_2), i233-i251.
- Wildavsky, A. B., & Caiden, N. (1988). *The new politics of the budgetary process*. Glenview, IL: Scott, Foresman.
- Wilkins, V. M., & Keiser, L. R. (2006). Linking passive and active representation by gender: The case of child support agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 87-102.
- Wayne, S. J., Lemmon, G., Hoobler, J. M., Cheung, G. W., & Wilson, M. S. (2017). The ripple effect: A spillover model of the detrimental impact of work - family conflict on job success. *Journal of Organizational Behavior*, 38(6), 876-894.
- Zhao, G., Chen, Y. R., & Brockner, J. (2015). What influences managers' procedural fairness towards their subordinates? The role of subordinates' trustworthiness. *Journal of Experimental Social Psychology*, 59, 96-112.
- 공동성, 조경훈, & 윤기웅. (2009). 개인성과측정에 있어서 측정/평가방식 및 행태상의 문제점과 대응방안에 관한 연구. *한국행정연구*, 18(2), 59-79.
- 권경득. (2009). 공직내 여성의 대표성과 조직문화, 직무행태 및 조직성과에 관한 연구. *한국행정논집*, 21(3), 795-821.

- 권일웅, & 한승희. (2015). 여성 공무원의 승진 동기에 미치는 영향요인 연구-평등성과 공정성을 중심으로. 한국거버넌스학회보, 22(2), 309-336.
- 권혜연, & 권일웅. (2017). 여성 공무원이 정부의 질에 미치는 영향. 한국인사행정학회보, 16(3), 177-202.
- 권혁진(2016). 사회복지 보조사업 증가가 지자체 재정지출 구성 및 성과에 미친 영향, 연구보고서, 한국지방세연구원
- 김두래. (2017). 정부의 대표성은 국민 삶의 질을 향상시키는가?-공공서비스 정책효과의 국가 비교 분석. 한국정책학회보, 26(2), 311-335.
- 김선아, & 박성민. (2019). 균형인사정책을 통한 대표성 강화가 사회적 가치 확산에 미치는 영향에 관한 연구. 한국행정논집, 31(2), 179-202.
- 김수한, & 신동은. (2014). 기업 내 여성관리자의 성차별 경험. 한국사회학, 48(4), 91-125.
- 김정부, 이민호, & 최성주. (2018). 성인지 예산사업의 집행효과에 관한 연구: 에너지 분야 연구개발 고급인력 지원사업을 중심으로. 한국행정논집, 30(2), 335-361.
- 김주섭. (2020). 여성대표성이 공기업 경영성과에 미치는 영향 연구 (Doctoral dissertation, 서울대학교 대학원).

- 김지혜. (2017). 공공기관 인력구성 다양성과 조직성과의 관계에 대한 연구 (Doctoral dissertation, 서울대학교 행정대학원).
- 김지호. (2020). 국고보조사업 확대가 지방 재정의 자율성에 미치는 영향 (Doctoral dissertation, 서울대학교 대학원).
- 김효선, & 이수연. (2017). 조직 내 여성비율과 가족친화제도가 남녀근로자의 이직률에 미치는 영향. *조직과 인사관리연구*, 41(4), 87-113.
- 남궁윤영, 임유미, & 하연섭. (2015). 지방자치단체 성인지예산의 결정요인에 관한 탐색적 연구. *여성연구*, 5-35.
- 남승하, 김종현, & 라휘문. (2010). 여성의 사회적 지위와 청렴도간 관계에 관한 연구. *한국인사행정학회보*, 9(3), 129-149.
- 노화준. (2015). 정책 평가론. 法文社.
- 박기남. (2002). 관리직 여성의 사회적 자본과 성별 직무 분리. *한국사회학*, 36(6), 109-135.
- 박지현. (2014). 중앙과 지방간 사회복지 재정분담에 관한 연구. *한국지방세연구원 기본연구보고서*, 2013(11), 1-127.
- 송광태. (2018). 지방자치단체 위원회에 대한 실태분석: 경상남도 위원회의 제도와 운영을 중심으로. *한국지방자치연구*, 20(2), 1-31.
- 원숙연. (2015). 젠더중립성의 신화: 여성 공무원을 통해 본 현실과 담론의 이중성. 이화여자대학교출판부.

- 유승현, & 공병천. (2013). 정부기관 만족도 조사의 빛과 그림자: 재정성과 목표관리제도 사례분석을 중심으로. 한국행정연구, 22(3), 155-183.
- 양현수. (2019). 공공기관 조직관리 특성이 조직성과에 미치는 영향 요인 연구 (Doctoral dissertation, 서울대학교 대학원).
- 이석환. (2008). 공공부문 BSC 의 성공적 운영방안에 관한 연구: 조달청의 사례를 중심으로. 한국행정학보, 42(1), 253-272.
- 이승계. (2010). 인적자원관리 전략으로서의 다양성 관리-미국과 한국의 적극적 조치를 중심으로. 인적자원관리연구, 17(1), 197-216.
- 이원형, & 조정래. (2017). 지방정부 위원회 여성참여 결정요인에 관한 탐색적 연구. 지방정부연구, 21(3), 429-451.
- 이준호. (2008). 연구개발 (R&D) 집단의 다양성과 응집성이 창의성에 미치는 영향: 규범과 리더십의 조절효과. 고려대학교 박사학위논문.
- 이택면. (2016). 국가 성인지예·결산제도의 중장기적 제도 개선방향. ISSUE PAPER, 2016, 1-9.
- 정동규. & 권순민. (2011). 지방자치단체의 성인지적 예산제도 도입방안과 과제. 국회예산결산특별위원회.
- 정상호. (2011). 이명박 정부와 노무현 정부의 거버넌스 비교 연구: 정부위원회 제도의 운용을 중심으로. 「동북아연구」, 제16집: 277-299.
- 정선문, & 한승엽. (2021). 성인지예산제도와 재정책임성 간의 상관관계

에 관한 연구: 기초지방자치단체를 중심으로. 회계학연구, 46(1), 83-136.

정재명. (2010). 공직인사 상 여성공무원의 차별인식이 직무만족에 미치는 영향: 신뢰의 매개변수를 중심으로. 한국행정논집, 22(3), 721-747.

정정길 외. 2005. 「행정의 시차적 접근」. 서울: 박영사.

정철현, & 김종업. (2009). 구청공무원 윤리적 판단의 성별 차이에 관한 탐색적 연구. 지방행정연구, 23(4), 27-47.

정홍익·김호섭. (1991). 위원회제도를 중심으로 한 시민참여의 활성화. 「한국행정학보」, 25(2): 437-464.

진종순, & 문미경. (2018). 남녀 간 동등한 기회부여가 공공조직에 미치는 영향에 관한 공무원의 인식 연구. 정책분석평가학회보, 28(3), 1-25.

조선주/이택면/김영숙/김효주/성민정/권도연/김병권/김해람/안주희/김수지. (2019). 성인지예산제도 시행 10년 평가와 과제(I). 한국여성정책연구원 연구보고서

최부경, & 안지영. (2020). 기업의 여성 임원 비율이 여성 중간관리자의 승진과 임금에 미치는 효과에 관한 연구. 여성연구, 104(1), 63-95.

최성락, & 박민정. (2008). 성과관리 도입과 관료의 대응: 톱니효과를 중심으로. 행정논총 (Korean Journal of Public Administration), 46.

- 최지우. (2017). 부처의 성별 비중이 성인지 예산 과정에 미치는 영향에 대한 연구: 성인지 예산의 편성·집행 및 평가를 중심으로 (서울대학교 행정대학원 석사논문).
- 하능식, & 구찬동. (2012). 사회복지예산 증가의 지방재정 영향분석: 복지재정압박도 분석을 중심으로. 한국지방재정논집, 17(3), 1-34.
- 한서영. (2021). 상사의 절차적 공정성이 여성관리자의 일·가정 양립제도 사용에 미치는 영향: 남성 및 여성 부하직원 간 관계 및 조직 내 여성비율의 조절효과를 중심으로. 여성경제연구, 18(1), 109-135.
- 홍희정. (2015). 성인지 예산의 제도화는 양성평등에 기여하는가?.

< 별첨 1 >

<별첨-표 1> 여성관리자 및 공무원 비율과 직접/간접목적사업 수 간 관계

	(1) 직접목적 사업수	(2) 간접목적 사업수	(3) 직접목적 사업수	(4) 간접목적 사업수
여성관리자비율 (/전체관리자)	-0.116 (0.105)	0.116 (0.146)		
여성관리자비율 (/여성공무원)			-1.146 (0.907)	1.002 (1.173)
여성공무원 비율	0.531** (0.256)	-0.216 (0.357)	0.477* (0.268)	-0.165 (0.367)
전체 성인지 사업수	0.127*** (0.0226)	0.695*** (0.0610)	0.127*** (0.0225)	0.695*** (0.0610)
간접차별	-0.127 (0.0778)	-0.0386 (0.131)	-0.155* (0.0840)	-0.0230 (0.138)
내부청렴도	-0.356 (0.407)	0.674 (0.497)	-0.362 (0.409)	0.679 (0.498)
위원회 여성비율	-0.0169 (0.0454)	0.0120 (0.0611)	-0.0128 (0.0457)	0.00876 (0.0615)
기초의원 여성비율	0.00703 (0.0274)	0.0164 (0.0350)	0.00427 (0.0283)	0.0186 (0.0359)
광역의원 여성비율	-0.0243 (0.0149)	0.0120 (0.0188)	-0.0238 (0.0149)	0.0117 (0.0189)
성별(=2)	-0.448 (1.192)	0.318 (1.529)	-0.434 (1.191)	0.327 (1.525)
연령	0.0234 (0.0600)	0.0442 (0.0744)	0.0247 (0.0596)	0.0431 (0.0742)
학력(=1)	0.523 (0.887)	-2.348** (1.123)	0.543 (0.887)	-2.370** (1.124)
학력(=2)	0.192 (0.728)	-0.320 (0.939)	0.200 (0.727)	-0.329 (0.938)
학력(=3)	0.622 (0.810)	-1.429 (1.273)	0.637 (0.807)	-1.459 (1.259)
Year FE	Yes	Yes	Yes	Yes
Constant	10.15 (57.53)	-55.61 (62.89)	11.34 (57.44)	-56.66 (62.87)
Observations	663	663	663	663
R-squared	0.215	0.771	0.217	0.771
Number of ID	225	225	225	225

1. 통제변인(재정적 및 사회적 요인, 단체장 소속정당)과 연도더미는 표기를 생략함
 2. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, robust standard errors in parentheses

< 별첨 2 >

<별첨-표 2> 성인지예산사업이 여성기업인 기업수 및 종업원수에 미치는 영향

	(1) 소상공인 기업수	(2) 중소기업 기업수	(3) 소상공인 종업원 수	(4) 중소기업 기업수
전체 성인지 사업수	-1.663 (3.211)	-1.644 (3.251)	-1.180 (3.239)	-3.673 (5.154)
산업_사업개수	76.04* (40.93)	76.67* (41.96)	75.48* (38.60)	91.07 (55.91)
간접차별	-1.866 (10.10)	-2.042 (10.26)	-8.159 (10.01)	-11.29 (16.12)
내부청렴도	35.45 (64.35)	36.05 (66.04)	65.83 (67.16)	30.73 (105.9)
위원회 여성비율	-12.16 (15.17)	-11.78 (15.48)	0.490 (17.49)	16.12 (29.57)
Year FE	Yes	Yes	Yes	Yes
Constant	5,053 (12,737)	5,358 (13,069)	10,451 (13,409)	12,925 (25,123)
Observations	319	319	319	319
R-squared	0.831	0.821	0.653	0.498
Number of ID	184	184	184	184

1. 통제변인(재정적 및 사회적 요인), 조직내외부 환경적 요인, 연도더미는 표기를 생략함
2. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, robust standard errors in parentheses

< 별첨 3 >

<별첨 3> 에서의 본 분석에서는 본문에서의 분석과 동일한 연구모형으로서, 본문에서는 회귀분석을 개별로 추정한 반면, 별첨에서의 분석은 구조방정식을 활용하였다. 본문에서는 연도더미변수를 활용하여 시간고정효과를 적용하였지만, 구조방정식 추정에서는 분석 상 한계로 연도변수를 더미변수가 아닌 연속형 변수로 활용하였다³³⁾.

분석 결과, 본문에서의 결과와 같이 전체 여성공무원 대비 여성관리자의 수가 많은 조직에서, 산업과 관련된 성인지예산 사업 수가 크게 나타난다는 것을 확인할 수 있으며, 여성공무원의 비율이 높을수록 산업과 관련된 성인지예산 사업 수가 작게, 사회복지와 관련된 성인지예산 사업 수가 크게 나타난다는 것을 볼 수 있어서, 본문에서의 분석과 결과가 일치한다는 것을 확인할 수 있다. 한편, 종속변수가 상용근로자 수인 부분에서는 결과가 상이하게 나타나는 것을 볼 수 있는데, 연도변수 형태의 변화로 인한 차이임을 추측할 수 있으며, 따라서 향후 연구에서는 분석방법의 면밀한 검토가 필요할 것으로 보인다.

33) 연도변수를 더미형태로 넣은 모형을 기준으로, 연속형 변수로 넣은 모형과 연도변수를 넣지 않은 모형을 비교하였을 때, 관심변수인 여성공무원 관련 비율변수의 계수값을 비교한 결과 연도변수를 넣지 않은 모형보다 연도변수를 연속형으로 넣은 모형이 비슷하게 도출되었다. 따라서, 본 별첨에서의 분석은 연도변수를 연속형으로 추가하였으며, 여성공무원 비율과 성과 간 관계에 있어서 시간 흐름에 따른 효과를 통제할 수 있다.

<별첨-표 3> 구조방정식: 여성관리자/여성공무원 비율-성인지예산-상용근로자수

	3-(1) 산업 사업개수	3-(2) 상용근로자수 (형평성)	4-(3) 사회복지 사업개수	4-(4) 상용근로자수 (형평성)
산업_사업개수		-1,376.196** (584.112)		
사회복지_사업개수				83.773 (130.157)
여성관리자비율 (/여성공무원)	0.311*** (0.113)	-1,640.511 (1,420.039)	0.353 (0.315)	-1,895.977* (1,056.775)
여성공무원 비율	-0.129*** (0.015)	343.696* (198.462)	0.483*** (0.040)	548.251*** (148.816)
전체 성인지 사업수	0.018*** (0.002)	13.205 (22.861)	0.325*** (0.005)	-52.326 (45.633)
간접차별	0.056*** (0.020)	-326.929 (253.610)	-0.041 (0.055)	-340.779* (184.721)
내부청렴도	-0.088 (0.054)	1,193.704* (672.518)	0.531*** (0.156)	692.387 (528.739)
위원회 여성비율	0.010 (0.009)	206.637* (117.079)	-0.021 (0.027)	225.048** (89.108)
기초의원 여성비율	-0.004 (0.005)	-77.666 (57.582)	-0.000 (0.013)	-83.750* (43.164)
광역의원 여성비율	0.002 (0.003)	-16.120 (38.920)	0.012 (0.008)	-36.851 (27.917)
지자체장 정당	-0.044 (0.159)	118.123 (1,984.092)	-1.668*** (0.441)	-765.585 (1,494.279)
지자체장 성별	0.460 (0.308)	-138.745 (3,857.007)	-3.103*** (0.813)	2,675.204 (2,753.615)
지자체장 연령	0.019** (0.009)	-19.599 (114.425)	0.039 (0.025)	13.295 (85.539)
지자체장 학력수준	-0.171 (0.108)	-485.532 (1,346.957)	0.303 (0.307)	-1,284.214 (1,029.570)
year	0.183** (0.081)	220.028 (1,020.786)	-0.683*** (0.221)	-24.488 (744.357)
Constant	-371.407** (163.832)	-453,614.186 (2054994.465)	1,343.147*** (444.166)	46,773.176 (1498802.506)
Observations	456	456	663	663

- 통제변인(재정적 및 사회적 요인)은 표기를 생략함
- *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, robust standard errors in parentheses

또한, 본문에서의 연구문제 2에서 여성공무원 대비 여성관리자 비율과 간접차별 간 상호작용이 산업중소기업 관련 성인지예산 사업수 변수에 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났다. 따라서, 별첨에서의 본 분석에서는 두 변수간 상호작용이 매개모형에서도 유의미한 효과가 나타나는지를 구조방정식을 활용하여 조절매개효과(moderated mediation effect)가 있는지를 분석하였다.

조절된 매개효과를 확인하기 위해서는 Preacher&Rucker&Hayes (2007)의 방식을 활용한다. 간접효과의 크기가 조절변수에 의해서 어떻게 달라지는지를 확인할 수 있는 방식이며, 평균과 표준편차값을 활용하여, 조절효과가 낮은 경우(평균 - 1 표준편차), 조절효과가 보통인 경우(평균), 그리고 조절효과가 높은 경우(평균 + 1 표준편차)를 별도로 분석하여, 간접효과 계수값의 변화를 확인할 수 있다. 분석 결과는 다음과 같다.

	m-s	m	m+s
Coefficient	-476.05	-826.83	-1177.61
Std. err	350.10	625.27	913.85
p-value	0.17	0.18	0.19

본문에서의 분석과 마찬가지로 조절효과의 계수값이 유의미하게 나타나지는 않지만 p-value가 0.1과 근사한 값을 나타냈으며, 계수값이 점차 증가하는 것을 확인할 수 있다. 즉, 여성관리자의 비율이 높을수록 간접적으로 형평성의 성과에는 긍정적으로 나타나는데³⁴⁾, 이러한 격차가 조직 내 간접차별의 정도가 높을수록 벌어진다는 것을 볼 수 있다. 즉, 여성관리자 비율이 높을수록 간접적으로 형평성에는 긍정적인 효과를 주지만, 간접차별의 정도가 높은 조직에서는 그 긍정적인 효과가 다소 낮게 나타난다는 것을 확인할 수 있다.

34) 상용근로자 수의 성별 간 차이이므로 낮을수록 긍정적인 성과이다.

<별첨-표 34> 구조방정식: 여성관리자/여성공무원 비율×간접차별-성인지예산-상용근로자수 간 관계

	3-(1) 산업_사업개수	3-(2) 상용근로자수(형평성)
산업_사업개수		-2,000.603** (879.207)
여성관리자비율 (/여성공무원)	0.321*** (0.080)	-1,426.830 (1,533.766)
여성공무원 비율	-0.093*** (0.011)	313.191 (229.508)
전체 성인지 사업수	0.018*** (0.001)	51.003* (26.981)
간접차별	0.023 (0.015)	-52.965 (283.314)
여성관리자비율(/ 여성공무원) * 간접차별	-0.047 (0.033)	-1,111.068* (618.574)
내부청렴도	0.009 (0.038)	1,057.941 (714.069)
위원회 여성비율	0.002 (0.007)	151.533 (124.321)
기초의원 여성비율	0.003 (0.003)	-113.265* (60.880)
광역의원 여성비율	0.002 (0.002)	-41.094 (41.280)
지자체장 정당	-0.179 (0.112)	138.491 (2,104.804)
지자체장 성별	0.073 (0.217)	182.401 (4,080.811)
지자체장 연령	0.006 (0.006)	-82.531 (121.347)
지자체장 학력수준	-0.262*** (0.076)	-886.737 (1,438.054)
year	0.025 (0.058)	463.355 (1,082.743)
resi2	0.979*** (0.024)	2,815.448*** (968.006)
Constant	-75.733 (115.928)	-935,154.509 (2177532.106)
Observations	456	456

Abstract

**Exploring the Mechanism of Gender
Representative Bureaucracy in Public
Organization: Using Mediation Effect of
Gender-Responsive Budgeting**

Seo-young Han

Department of Public Administration, Public Policy

The Graduate School

Seoul National University

Public organizations, including private organizations, aim to achieve balance and growth through various decisions and organization's ultimate goals and values by gender diversity. From the perspective of gender diversity, the role of female civil servants in public organizations was found to have a positive role not only in the financial performance but also in non-financial performance such as equity due to ethical decision of women. The role of female civil servants under the theory of representative bureaucracy, which this study aims to focus on, is to represent female citizens among bureaucrats representing other interests in public organizations so that they can be treated equally without discrimination.

Due to the fact that women's participation in the public sector has several positive effects, both private and public sector have recently recruited women actively so that they can participate in the labor market by providing various policies encouraging their engagement. As a result, according to the '2021 Local Government

Gender Equality Report' released by the Ministry of Gender Equality and Family, the proportion of women among local government officials accounted for 40.7% in metropolitan and provincial levels and 45.5% in basic cities and counties. Nevertheless, it was found that the proportion of female managers at level 5 or higher in the manager level accounted for only 22.0% in the metropolitan city unit and 24.4% in the basic city, county, and district unit. The difference between the ratio of female civil servants and the ratio of managerial positions is quite clear. Despite such structural problems such as glass ceilings, policies that include employing certain percentage of women is still considered "best-practice" in systems related to female representatives.

Under the awareness of this problem, this study attempted to provide policy implications and problems of the current human management system related to female civil servants by analyzing whether the relationship between gender ratio and performance in public organizations is positive and its mechanism beyond.

In order to secure democracy or political responsiveness, it is necessary to have active representation in public organization, not just passive representation that only employs a certain percentage of female civil servants. Except for public organizations that mainly deal with female related policies, such as the Ministry of Gender Equality and Family, local governments focus on providing multiple public services policies with various values and goals that are prioritized by the organization. In particular, with strong conservative institutional context in Korean public organizations considered, the role of female public officials from the perspective of the representative bureaucracy can be more complicated.

In this study, we attempted to figure out the mechanism that occurs in the process of active bureaucracy in local governments, i.e., discretion, which is the most basic premise in the process of

achieving equity in policies related to women by using gender-responsive budgeting system, and this represents the policy priority of female officials.

This study is largely composed of three research questions. Research Question 1 discusses and analyzes the relationship between the proportion of female civil servants and performance related to policies aiming female citizens among local governments. In this relationship, gender-responsive budget system is used in this research to measure the voluntary pursuit of public interest by female civil servants, and through this process we discuss and analyze the mechanism of active representation. In Research Question 2 and Research Question 3, the relationship in Research Question 1 is separated into two models and discussed in more detail.

In Research Question 2, the relationship between the proportion of female civil servants and voluntary public interest-seeking behavior in public organizations was examined, and furthermore, the effect of their active representative behavior was analyzed by using variables representing internal and external environmental factors of organizations in the context of high gender-stereotypes and male-oriented public organizations.

In Research Question 3, the effect of the gender responsive budgeting system was discussed and analyzed. In particular, in Research Question 1, performance related to female policies was analyzed from the perspective of the representative bureaucracy, while furthermore, the gender-cognitive budget system was viewed from the perspective of performance based budget(PBB) and the effect on the overall performance of the organization.

Therefore, in order to figure out the mechanism of the causal effect of ratio of female civil servant and public organizational performance, we used gender-responsive budgeting system as a mediator variable, and furthermore, divided gender-responsive budget into social welfare function and industrial function. We used individual-fixed effects in order to control the time-invariant variance and used Baron&Kenny(1986) inference method for mediation method.

As a result, in research question 1, (1) when the ratio of female civil servants increases, the gender gap of the number of permanent employees increases, which is considered as negative effect. When gender-responsive budgeting mediates the relationship, especially in the function of industry, industrial gender-responsive project decreases the gender gap of the number of permanent employees, whereas the ratio of female civil servants decreases the number of project of industry related gender-responsive budget. As a result, although the gender-responsive budget gives positive effect on the organizational performance- in the perspective of gender gap-, the ratio of female civil servants gives negative effect on the gender-responsive budget, which leads to negative relationship between the ratio of female civil servants and organizational performance in gender perspective. Instead of industrial function, when this is replaced with social welfare function, it turns out that when the ratio of female civil servant increases, so as the number of social welfare project in gender-responsive budget. This result shows that increasing the number of female civil servants and managers can activate active representation, particularly in social welfare function, but not in industrial function which tells that active representation only appears in the field of what female civil servants usually do, but not beyond.

In research question 2, the results appears similar to research question 1, and by using interaction effect of ratio of female civil servants and internal/external factors of public organization, we analyzed what this interaction can cause effect on gender-responsive budget. In other words, how active representation can be changed by internal and external factors surrounding public organization. As a result, active representation increases when indirect discrimination(measured by gender difference of manager ratio) decreases. However, careful interpretation is required because the p-value which shows the statistical significance is a bit high.

In research question 3, we analyzed the effect of gender-responsive budget on the organizational performance, and measured in two perspectives, representative bureaucracy and performance based budgeting. In order to measure the effect of gender-responsive budget in terms of representative bureaucracy, we used female-related policy performance. Also, to measure the effect in terms of performance based budget system, we used the overall organizational performance. As a result, it turns out that in terms of representative bureaucracy, the effect of gender-responsive budget causes positive effect when gender-responsive budget project has industrial function, rather than social welfare function. In terms of performance-based budget system, industrial related gender-responsive budget causes positive effect on overall organizational performance, which is measured by efficiency of employment effect, whereas social welfare related gender-responsive budget causes negative effect on overall organizational performance.

This study can contribute to existing research and related policies as follows. First, while most of the discussions of the representative bureaucracy deal with the relationship between gender ratio and performance, the mechanism that works in this causal

relationship is still a black box, so it is meaningful in that it tells us more about the active representation, rather than only passive representation.

The second contribution of this study is to measure the effectiveness of the representative bureaucracy, not the result-oriented performance (Kennedy, 2012), and to use the gender-responsive budget system according to the characteristics of Korean public organizations as a parameter. Through this, even the relationship between the ratio and performance of the same female public official may have different effects depending on how the mechanism works, and different policy implications can be derived.

Third, it is meaningful in that it indexed the effect of the gender-responsive budget system and empirically attempted to analyze it. According to the controversy related to gender-responsive budget system, achievement of performance goal and effectiveness of the project selected as gender-responsive budget is not enough. This study is meaningful in that it discussed the function of the gender-responsive budget system as a performance based budget(PBB) system by analyzing its impact on the organization.

Keyword: Representative Bureaucracy, Female Civil Servant, Female Manager, Gender-Responsive Budget, Performance-Based Budget

Student Number: 2018-35395