

http://dx.doi.org/10.17703/JCCT.2018.4.1.101

JCCT 2018-2-13

## 여성리더십에서 고찰해 본 한국여성행정의 발전방향

### To develop the managerial women's public administration in Korea within women's leadership capacity

김혁영\*, 김택\*\*

Hyuk Young Kim\*, Taek Kim\*\*

**요약** 본 논문은 가부장적인 한국사회에서 여성이 스스로 리더십을 발휘하여 어떻게 한국여성행정을 발전시킬 수 있는가에 대한 논의이다, 여성주의(feminism), 여성의 정책흐름, 그리고 여성리더십을 먼저 살펴보고 거기에서 산출되는 한국여성행정의 발전방향을 모색하였다. 여성행정에 대한 여성주의적 재 개념화는 역사 속에서의 여성 리더십에 관한 인식의 전환을 그 출발점으로 삼고 있다. 한국의 가부장적 사회는 중요한 사회적 권력자원이 남성에게 유리하게 규정되고 또 분배되는 양성간의 불평등한 권력구조를 갖고 있다. 또한 여기에 관한 선행연구가 이루어졌지만 그 수가 굉장히 미비하기 때문에, 많은 여성행정 연구가 이루어져야 된다. 한국사회에서 여성리더십의 중요성이 강조되고 있다는 명제들은 사회 속에서의 여성역할의 비중이 증대하였다는 것을 의미한다. 여기에서 역할에 수반되는 권한과 권력을 상정해 볼 수 있으며, 이것은 여성리더십이 한국여성행정의 초석이 될 수 있다는 것으로 표현된다.

**주요어** : 여성주의, 여성정책, 리더십, 한국여성행정, 가부장적 사회, 여성인력

**Abstract** This study organizes how managerial women in the public sector in Korea challenge feminism, policy, leadership, and managerial women's the public administration in Korea by themselves. Although Confucian values are still evident in the Korean organizational culture, this article challenges the notion of public sector organizations being strongly to the capacity of managerial women in the public sector in Korea. A lot of studies contribute to the research literature by clarifying the perceptions of managerial roles and behaviors of managers, and by describing the feminism, policy, women's leadership capacity in the public organizations in Korea where very few studies have been conducted. This study also should provide a foundation for future empirical research of women's leadership capacity to further understanding of managerial women's development in the public sector in Korea

**Key words** : managerial women, Confucian values, feminism, policy, leadership capacity, managerial women's development, public administration

## 1. 서론

21세기의 사회는 종래와는 다른 사회적 문제들이 새로운 관심사로 대두될 것으로 전망된다. 이러한 문제들

에는 지금까지 전혀 그 징후가 보이지 않았던 문제도 있고, 부분적으로는 이미 20세기 후반에 주요 관심사로 대두된 문제가 21세기에 보다 중심적 문제로 부각되는 현상도 있다. 특히 후자에 포함되는 것으로 인권문제,

\*정회원, 중원대 경찰행정학과 (제1저자)

\*\*정회원, 중원대 경찰행정학과 (교신저자)

접수일: 2017년 11월 20일, 수정완료일: 2018년 1월 20일

게재확정일: 2018년 2월 6일

Received: November 20, 2017 / Revised: January 20, 2018

Accepted: February 6, 2018

\*Corresponding Author: chriskim@jwu.ac.kr

Dept. of Police Administration, JUNGWON Univ, Korea

환경문제 및 여성문제를 들 수 있을 것이다. 이들 중에서도 여성문제는 비교적 최근에 논의되기 시작했다. 여성의 참정권이 세계적으로 보편화되었고, 사회 참여가 본격적으로 이루어졌으며, 나아가 남녀평등에 관한 다각적인 정책들이 각국에서 의욕적으로 추진되었다. 이와 더불어 여성 자신들의 권리신장을 위한 다양한 노력들도 동시에 추진되었다. 이제 세계화, 정보화가 주도하는 21세기에는 지난 20세기에 이어 여성의 권익을 한층 신장하는 노력들이 추진될 것으로 보인다.

특히, 이러한 노력들은 인권존중이라는 규범적이고 이념적인 가치에 의해서 그 정당성을 부여 받는 동시에 무한경쟁시대에 요청되는 창의적인 인력수요에 여성의 특성이 부합될 수 있다는 실제적이고 현실적인 이유에서도 그렇다고 할 것이다. 때문에 본 연구에서는 이와 같은 시대적 요구에 따라서 행정분야에서 여성의 역할이 어떻게 조명되어야 할 것인가 그리고 그러한 역할을 수행하기 위해서 여성 자신의 노력은 어떻게 전개해 나가야 할 것인가를 기술해 보고자 하였다. 이러한 시각에서, 여기서는 여성주의(feminism)와 여성정책의 흐름 그리고 여성리더십에 대해서 살펴보고, 한국여성행정이 발전할 수 있는 그 발전방안을 살펴보고자 할 것이다.

## II. 여성리더십의 서고

Schein(2010:211)은 “가장 효과적인 리더들은 변화하며 모순되는 요구에 자신들의 행동을 적응하게 해주는 어느 정도의 융통성과 유연성을 보여주고 있다”고 한 바 있다. 세계화된 조직의 리더들은 나눔·소통·섬김·수평 등에서 확장되는 다양성과 함께 효과적으로 기능해야만 한다고 했다. 따라서 여성의 리더십은 리더의 배경에 따른 것이 아니고 분명한 상황적인 요구에 따라 리더십을 수행해 나가는 것이다. 상황적 리더십은 세 가지 중요한 요소의 상호작용에 기원하고 있다. 첫째 리더가 제공하는 안내와 방향제시의 정도, 둘째 리더가 제공하는 사회 감정적 지지의 양, 셋째 정해진 직무를 수행하기 위해 인도되는 사람(추종자)의 준비 수준, 이들 세 가지 요소는 어떠한 리더십 상황에도 존재하며 어떤 문화의 구성원들이든 쉽게 이해할 수 있는 것이다 [1][2][3][4][5].

여성들 사이에서도 이러한 리더십 상황이 존재하

는 것은 당연하다. 일부 자원이 많은 여성들이 새로운 리더로 부상하지만, 대부분은 능력만이 살 길이라며 자기계발에 집중하며 변화가 가능하리라는 희망을 품지 못한다. 더욱이 여성 대통령 시대에 불통과 단절의 답답함을 여기저기에서 호소한다. 최근에는 여성대통령을 둘러싼 여성 리더십담론이 얼마나 허상인지 드러났다. 이를 보면 여성과 리더십을 연결하는 사회적 인식과 담론에 관해 다시 되묻게 된다. 여성리더라고 해서 여성적 리더십을 수행하는가? 여성만이 여성주의의 리더가 되는가? 과연 여성들은 현장에서 어떤 리더십을 수행하는가? 여기에서는 여성과 리더십 사이에서 일어날 수 있는 여러 물음들을 던지고 여성주의(feminism)의 관점으로 여성들의 리더십을 살펴보고, 무엇이 여성주의 리더십을 구성하는가를 모색한다. ‘여성주의가 왜, 무엇을 위해 리더십에 관심을 가져야 하는가?’라는 근본적인 물음에서 출발해서 여성주의와 리더십을 결합할 때 등장하는 새로운 시각과 영역을 검토해야만 한다고 판단된다. 때문에 다음에서는 여성리더십의 초창기에는 여성주의(feminism)와 거기에서 산출된 여성정책이 창설하기 때문에 한국여성정책의 흐름부터 살펴보기로 한다.

## III. 한국여성정책의 흐름

한국 최초의 여성행정 기구는 1946년 미군정 법령 제107호 ‘부녀국 설치령’에 의해 신설된 보건후생부 내 부녀국이였다 [6]. 이후 1950년대는 전쟁으로 인한 요보호 여성과 고아, 기아 등이 대규모로 발생했던 시기였다. 이러한 특수한 시대상황을 반영하여 어려움에 처한 여성에 대한 행정적 개입이 시작되었고 여성을 대상으로 하는 소년직업보호소, 부녀사업관 등이 설치되었으며 1953년 <근로기준법>을 제정하여 여성에 대한 보호 또한 규정하게 되었다 [7][8].

1960년대는 여성담당 행정조직이 승격되는 시기라고 볼 수 있는데 보건사회부 부녀국을 부녀아동국으로(1963), 지방의 부녀계가 부녀아동과(1966~1971)로 개편되었다. 한편으로 업무의 영역과 대상을 확대할 수 있는 기반이 되었다고 할 수 있으나 다른 한편으로는 ‘부녀’와 ‘아동’이 하나의 단위로 묶이면서 여성업무가 가정이라는 틀 내에서 이루어지고 부녀에 대한 이미지를 모성과 동일한 것으로 보게 되었다. 이 시기의 부녀

행정은 <윤락행위등방지법> 제정(1961)을 통해 ‘윤락 여성’(현재의 ‘성매매여성’) 수용보호 등 요보호 여성의 선도사업에 집중하였다. 정부수립 후부터 1960년대까지 정부의 여성관련 정책은 과거의 악습을 개선하는 생활 개선과 문맹퇴치 등 부녀계몽사업과 미혼모와 모자가정 등 요보호여성의 복지사업이 중심이었던 ‘부녀복지’의 성격을 지니고 있었다.

1970년대는 부녀아동과 체제가 정착하면서 가정복지로의 전환이 이루어지며 여성업무는 가정복지라는 틀 내에서 이루어졌다. <모자보건법>을 제정하여(1973) 한편으로는 요보호 여성에 대한 시설구제가 지속되고 다른 한편으로는 모성을 중심으로 한 가정 내 여성과 아동에 대한 개입이 시작되었는데 이를 통해 가정 내 여성에 대한 지원과 가정에 속하지 못하는 여성에 대한 보호라는 기본 관점이 완성되었다 [9].

1980년대에는 보편적인 여성을 대상으로 하는 여성정책이 시작되었던 시기이다. ‘부녀복지’에서 ‘여성정책’으로 전환되면서 이후 성차별문제의 해결과 여성의 권익 증진을 위한 법과 정책들이 도입되고 시행되기 시작하였다. 1990년대부터는 다양한 영역에서의 여성문제가 본격적으로 논의되고 정책적으로 추진되기 시작한 시기라고 할 수 있다. 2000년대 이후부터는 성 주류화 전략이 여성정책에 본격적으로 도입되면서 여성정책이 여성만을 대상으로 하는 것이 아니라 모든 정책에 젠더(gender) 관점을 투영하는 방식으로 전개되었다.

한국여성정책의 역사적 배경과 전개과정을 마경희(2015)의 글을 참조하여 보면 네 개의 시기로 구분할 수 있다 [9][10]. 첫 번째 시기는 여성정책이 잔여적 복지정책으로부터 분화되기 시작한 1980년대 초반부터 1980년대 후반까지의 형식적 분화기이다. 두 번째 시기는 고용상의 성차별 금지를 비롯해 여성의 경제활동 참여를 지원하기 위한 각종 법률과 제도가 대량으로 도입되는 1980년대 후반부터 1990년대 중후반까지의 형성기이다. 세 번째 시기는 성 주류화 접근을 비롯해 가족, 가정폭력, 성매매 등으로 여성정책의 범위가 확장되는 1990년대 후반부터 2000년대 중반까지의 외연 확장기이다. 네 번째 시기는 저출산, 고령화 등을 배경으로 하는 위기 담론과 여성정책에 대한 반격에 대응해 주류 정치와 협상하면서 성평등의 의미 변화를 경험하게 되는 2000년대 중반부터 현재까지의 타협기라고 볼 수 있다.

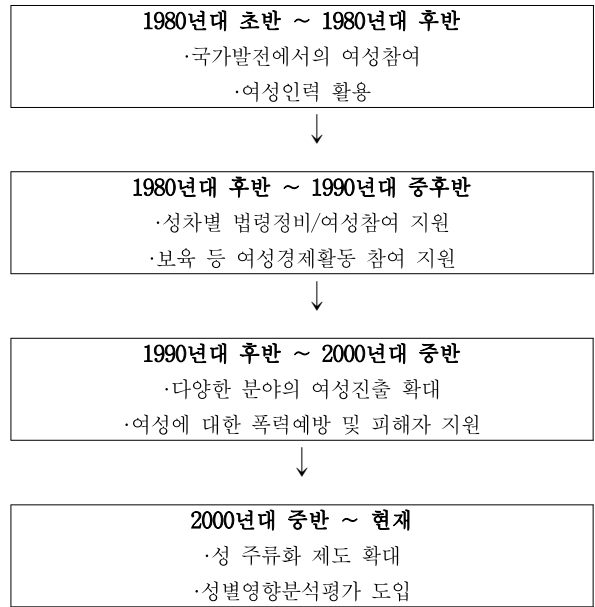


그림 1. 여성정책의 연혁  
 Figure 1. The History of the Women's Policy

1. 형식적 분화기(1980년대 초반~1980년대 후반)

한국에서 근대적 의미의 여성정책이 자리 잡기 시작한 것은 1975년 ‘유엔세계여성의 해’제정 이후이다. 유엔의 강력한 추구와 세계 각국의 상황변화에 따라 한국에서도 여성정책이 국가정책의 한 분야로서 대두되었다. 1983년에 국무총리 산하에 여성 관련 정책 심의 기구로서 여성정책심의위원회가 신설되었으며 각 정부 부처가 여성과 관련된 정책을 시행할 경우 이 위원회의 심의를 거치도록 함으로서 처음으로 국가정책적 차원에서 여성문제에 접근하기 시작했다. 1985년에 채택한 ‘여성발전기본계획’과 ‘남녀차별개선지침’은 여성정책이 국가정책으로 통합되는 중요한 계기라 할 수 있는데 이 계획이 유엔의 여성정책의 틀 내에서 만들어졌다.

본격적인 의미에서 여성정책을 추진하기 시작한 것은 1980년대 중반부터로 1987년 ‘제6차 경제사회발전 5개년계획’(1987~1991)에 처음으로 여성부문이 국가정책의 한 영역으로 포함되었다. 그 이전까지 여성정책은 요보호 여성을 대상으로 한 ‘부녀복지’차원에 한정되었는데 1980년대에 와서 일반여성에 대한 업무를 포함하게 되었다.

2. 형성기 (1980년대 후반~1990년대 중후반)

집행기능 없이 정책 심의기능만을 갖는 여성정책심의위원회가 여성정책을 구현하기에는 한계가 있었기 때문에, 1988년에 국무총리 산하 정무장관(제2)실이라

는 행정기구를 출범시키게 되면서 중앙 차원의 여성정책이 본격화되기 시작하였다. 신설될 당시 정무장관(제2)실은 여성관련 업무 이외에도 청소년, 노인, 문화관련 업무를 함께 담당하였으며 1990년에 들어와서야 여성 분야만을 전담하는 행정기구로 되었다.

이 시기 여성의 권익향상을 위한 법제정의 출발점은 1987년 12월에 제정된 <남녀고용평등법>이라고 할 수 있다. 여성들의 경제활동 참여가 활발해 지면서 노동시장에서의 평등고용을 보장하기 위한 법률로 <남녀고용평등법>이 제정되었으며 1990년 1월에는 소위 가족법이라고 불리는 <민법>의 제4편(친족)과 제5편(상속)의 여성차별 조항이 대부분 개정되었다. 또한 1991년 1월에는 <영유아보호법>이 제정되어 일하는 여성들의 보육문제에 대한 사회제도적 지원이 이루어지기 시작하였으며, 1994년 1월에는 <성폭력 범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률>이 제정되어 여성들이 성폭력으로부터 보호받을 수 있게 되었다.

한편 1990년대 중반부터 사회적 관심을 끌기 시작한 것은 여성이 주로 피해자인 성폭력, 가정폭력으로부터 여성을 보호하는 정책들이다. 그 동안 여성을 위한 정책은 '전쟁미망인'이나 '윤락여성'(현재의 '성매매여성')등 일부 요보호여성에 대한 지원정책이 거의 전부였다. 그러나 1994년의 <성폭력특별법>과 1997년의 <가정폭력방지법>의 제정을 계기로 개별 가족의 문제를 사회적인 문제이기보다는 국가가 개입해야 하는 심각한 사회문제로 보기 시작하였으며, 이들 가정폭력의 피해자들을 보호하기 위한 보호시설과 상담시설에 국가의 재정적 지원이 이루어졌다. 1999년에는 사회에 만연되어 있는 남녀차별을 금지시키고 남녀 차별사항을 접수 받아 조사를 통해 밝혀내고 이를 시정권고할 수 있도록 한 <남녀차별금지 및 구제에 관한 법률>이 제정됨으로써 사회적 성차별을 줄이고 성평등을 구현하기 위한 법 제도는 거의 이루어졌다. 한국은 1991년 유엔에 가입하였고 1993년 여성지위위원회의 위원국이 되었는데 한국의 여성정책은 유엔여성 10년의 결과에 따라 그 토대를 마련하기 시작하였다.

### 3. 외연확장기 (1990년대 후반~2000년대 중반)

이 시기는 모든 정책들이 성인지적 관점에서 효율적으로 기획, 입안, 시행되도록 정책추진체계를 마련한 시기로 볼 수 있다. 우선 여성정책의 내용상 범위가 확

대되었다. 이전 시기 정책의 주요 초점이 취업여성과 관련된 고용과 보육에 맞추어져 있었다면 이 시기에 들어서는 가정폭력, 성매매를 비롯한 여성에 대한 폭력문제, 여성기업인, 여성농어업인, 여성과학기술인, 여교수, 여대생등 남성에 비해 불평등한 지위에 있는 특정 범주의 여성을 위한 지원정책이 도입되었다. 여성의 공직 진출 확대를 위한 여성채용목표제(1996~2002), 여성의 정치적 대표성 확보를 위한 여성공천할당제(2000)등도 이 시기에 도입되었다. 또한 저출산, 고령화 위기, 가족 위기 등 각종 위기담론이 2000년대 초반부터 부상하면서 보육정책이 국가의 핵심과제로 주목 받고 가족정책도 도입되어 독자적 정책영역을 형성하게 되었다 [10].

1995년 북경세계여성회의 이후 여성정책의 방향이 전환되면서 채택한 성주류화 전략은 한국의 여성관련 국가정책의 방향을 설정하고 추진하는 데에도 중요한 역할을 하였다. 2001년 1월에 공식적인 행정부처로서 '여성부'(현재의 '여성가족부')가 출범함으로써 여성의 역량을 결집하고 성평등의 실현을 위한 여성정책의 방향이 모색되었다. 여성정책 기구는 여성운동의 요구와 쟁점을 의제화하고 이를 통해 성평등에 기여하는 역할을 함으로써 여성운동과 국가를 연결시키는 매개체 역할을 한다. 여성부는 이후 몇 번의 기능과 조직개편을 거쳐 현재 여성가족부로 존속하고 있다. 기존 여성 관련 기구가 정부정책의 조정이나 성차별 시정권고권 등만 갖고 있고 준사법권이나 여성 관련 규칙제정권 등 실질적인 권한이 없었던 데 비해 여성부는 각 부처의 여성정책을 총괄, 조정하는 기능은 물론 전국적인 차원의 남녀차별 실태조사와 시정까지 할 수 있는 권한을 갖고 있다.

여성부의 설립은 비로소 성평등 문제가 국가정책의 주요과제로 설정되었고 성 주류화 정책을 본격적으로 추진할 수 있는 조직 체계와 위상, 인적 자원을 갖추었음을 의미한다 [11]. 그리고 2002년 3월에 국회 여성특별위원회를 폐지하고 여성부를 소관으로 하는 상임위원회로서 '여성위원회'가 신설되었다. 2003년부터 국무총리 산하에 '여성정책조정회의'를 두고 중앙행정기관에 '여성정책책임관'제도를 도입하였다. 법무부, 행정자치부, 교육부, 보건복지부, 농림부 등 5개 부처에 여성정책 담당관을 신설하여 각 부처의 여성 관련 정책에 성인지적 관점을 반영하고 업무를 조장토록 한 것이다. 성인지 통계 구축, 공무원 성인지 교육, 성별 영향

평가 등 정책형성과 집행과정의 개혁을 위한 기구와 제고들이 도입되었다. 2003년에는 공무원 성평등 교육을 담당하는 한국양성평등교육진흥원도 설립되었다. 그리고 여성을 대상으로 한 정책만이 아니라 모든 정책에 젠더(gender) 관점을 통합하기 위한 제도적 장치들이 새로이 추가되었다. 이 시기 ‘제2차 여성정책기본계획’(2003~2007)의 수립 및 실행으로 여성정책의 수립과 실행이 도약단계로 접어들기 시작했다.

#### 4. 타협기 (2000년대 중반~현재)

2000년대 중반부터 현재까지는 일-가족 양립정책이 전면에서 부상하고 성별영향평가나 성인지 예산 등 성주류화 정책 도구의 적용이 활성화되었다. 그러나 이 시기는 여성정책이 지향해 온 성평등의 위상과 의미가 변화하는 시기이기도 하는데 이것은 두 가지 측면에서 나타나고 있다. 하나는 1990년대 후반 이후 외환 위기, 가족 위기, 저출산·고령화 등 인구학적 위기, 금융위기 등 각종 위기 담론이 부상하고 국가정책의 우선 순위가 변화하면서 여성정책이 이러한 긴박한 사회적 요구에 대응하기 위한 수단으로서 보여지는 “성평등 의미의 ‘왜곡’현상”[10]이다. 성평등을 목표로 하기 보다는 저출산·고령화 등 인구 위기 대책의 성격을 보다 강하게 띠게 되며 가족의제가 강조되는 ‘가족정치’가 나타난 것이다.

또한 성별영향평가와 성인지 예산제도 등 성주류화의 도구 적용이 활성화되면서 이전 시기에 나타나기 시작했던 “젠더(gender)의 ‘탈정치화’현상”[10]이 나타나고 있다. 성별영향평가와 성인지 예산이 제도화되는 과정에서 성평등이 무엇인지 충분히 이해되지 못하여 공무원들이 형식적인 보고서를 작성하거나 성주류화가 단순 수치로 도구화되는 현상이 나타난 것이라고 볼 수 있다.

현재 국회 및 지방자치체 의원이나 후보·유권자들 모두를 통틀어 보면 여성이 대표되고 있다고 할 수는 없다. 정책결정과정에 참여하는 것은 리더십을 위한 필요충분조건은 아니라 할 지라도 사회전체가 어떻게 성별로 분리되어 있는지를 조망해 보는 중요한 단서를 제공한다. 더욱이 점점 더 가속화되는 사회 변화 속에서 모든 차원, 즉 개인·가족생활·조직·국가·세계적 차원에서 여성들의 새로운 리더십에 대한 요구가 확대되고 있는 것이 현실이다.

## IV. 여성리더십의 선행연구

그렇다면 여성주의와 리더십의 관계, 즉 여성리더십에 대한 연구는 끊임없이 이루어져 왔다. 하지만 그 수가 굉장히 미비하다. 여성이 인간으로서 존중 받는, 성차별이 없는 사회로 향하기 위해서는 그 당위성을 보편적 가치로 확산하기 위한 노력이 필요하고, 그 노력은 개인적 차원과 사회적 차원에서 동시에 이루어져야 한다. 바로 그것이 여성주의 리더십을 논해야 하는 가장 단순한 이유이다. 또한 여성주의와 리더십을 연결해서 사용한 지 10년이 넘었지만 아직도 많은 이들에게 ‘여성주의 리더십’은 생소한 개념이라고 말한다 [12]. 여성주의는 인류역사 속에서 오랜 세월을 자리잡아 온 가부장제 문화를 넘어서 보다 평등하고 대안적 삶을 모색하는 이념이다.

십 수 년 전, 처음으로 여성주의 리더십의 개념을 정립하려 시도한 장필화(2002)는 여성들이 우수한 인력으로서 공적 영역으로 진출하는 상황을 보며 여성주의와 리더십을 연결하는 작업을 더 세밀하게 진전시킨다 [13]. 여성주의는 무엇인가, 그리고 리더십의 전통적 통념을 넘어서 무엇을 더 이해해야 하는가를 되짚으며 여성주의 리더십 개념을 모색한다. 장필화는 여성주의가 지향하는 리더십은 자존감으로부터 출발하는 셀프리더십에서부터 공사 영역까지 모두 해당된다고 본다. 특히 공적 영역의 권력구조를 변화시키기 위해서는 여성주의 의식을 가진 개인과 그 개인들의 팀워크가 필수적이라며, 공동의 목표를 향해 ‘협력하는 능력으로서 권력’과 ‘더불어 하는 권력’을 실천하는 과정에서 구성되는 팀워크리더십을 논한다.

양민석(2007)은 팀워크 리더십을 논했는데, 여성주의는 신자유주의 시대에 매뉴얼을 통해 배우고 자기 관리의 일환으로 스펙(specification - SPEC)을 쌓듯 이루어지는 것은 아니라고 했다. 여성주의는 몸의 경험과 이로부터 생기는 사회에 대한 통찰능력이라고 했다. 그러므로 양민석(2007)은 여성이라고 해서 여성주의 리더십을 행하는 것도 아니고, 여성만이 여성주의 리더가 되는 것도 아님을 역설한다. 남성과의 경쟁에서 지지 않기 위해 스펙(SPEC) 경쟁을 치르는 똑똑한 고학력 일류 여성들은 ‘자기 하기 나름’이라며 여성주의 실천의 속도를 느리게 만들 때도 있다. 그러나 여성주의 리더

십을 운운할 때 성별보다 중요한 것은 누군가를 타자화 하며 이루어진 것들에 대한 진실을 드러내고 구성원들이 합의하는 방식의 정의로 변화를 이루는 일이다 [14].

이상화(2007)는 여성주의 리더십이 과연 가능한가 라는 회의적 물음에 대해 권력개념을 새롭게 재해석하면서 그 가능성을 긍정적으로 해명한다. 여성주의 정치학에서 여성 리더십은 어떤 권력을 추구하고, 무엇을 위하여 권력을 가지려 하며, 어떻게 권력을 행사하는가 라는 문제와 연결되어 있다. 이상화는 전통적으로 위계 질서에 나타나는 지배적 권력개념을 여성주의의 관점에서 긍정적이고 생산적인 개념으로 재구성한다. 정의롭게 권력을 분배하고 평등하게 권력을 행사하는 방식은 리더십을 바라보는 여성주의의 지향이다. 또한, ‘힘을 주고 힘을 나누는 리더십’과 ‘변혁적 리더십’으로 리더십의 개념을 재해석하면서 여성 리더십의 개발이 여성주의 실천에 주요한 역할을 담당할 수 있는 근거들을 논한다 [15].

위에서 소개한 연구들은 여성주의와 정치와의 관계라고 볼 수 있다. 이와 같이 여성리더십과 정치분야에의 진출도 증가하고 있는 추세이다. 또한 이 외에도 여성지도자의 진출은 공공부문분야에서도 나타나고 있고, 우리는 이것을 행정적 여성리더십이라고 부른다 [16][17][18][19].

행정적 여성리더십 연구들에서 공통적으로 진술하고 있는 것은 첫째로 성차별적인 문화와 제도의 혁신이 요구된다고 한다. 현재 사회적으로도 이 부분에 대한 많은 노력이 진행되고 있기는 하나 아직도 부족한 점이 많다. 여성지도자 및 공무원의 승진에 있어서 성차별적인 요인이라든가 법령에 의해 알게 모르게 제약되고 있는 부분이 잔존하고 있기 때문이다. 둘째, 여성이 리더십을 발휘할 수 있는 평등한 기회가 실질적으로 부여되어야 한다고 말하고 있다. 즉, 남성과 여성에 대한 차별적인 리더십이 아니라 동등한 조건에서 각자 자신의 능력을 최대한으로 발휘할 수 있는 여건조성이 이루어져야 한다. 셋째, 여성지도자의 배출과 리더십 개발을 위해 여성조직의 세력화를 도모해야 한다고 주장한다. 이는 여성에게 리더십을 발휘할 수 있는 기회를 많이 부여해야 한다는 것을 의미한다. 각종 여성단체라든가 지역단체를 통해서 여성이 리더십을 훈련할 수 있는 장을 마련하는 것도 매우 중요한 일이라 할 수 있다.

여성의 리더십을 키워나가기 위해서는 사회적으로

나 가정적으로 많은 노력이 필요하다. 여성에 대한 부단한 억압과 차별을 제거하고 모든 여성이 보다 인간답게 사는 사회를 만들어 가기 위해서는 리더십의 자리에 앉은 여성들이 참된 리더가 되어 여성들을 그 길로 인도해야 한다. 여성의 리더십문제를 성차별적 문제나 법제도적인 차별에 돌렸던 시대는 지나갔다. 이제는 여성 스스로가 지도자의 능력을 훌륭히 수행하기 위하여 원대한 비전(vision)을 가지고 리더십의 원리를 체득하고 능동적으로 리더십을 개발해 나아가야 할 때이다. 여성 지도자는 태어나는 것이 아니라 만들어지는 것이기 때문이다 [16].

그렇다면 여기서 우리가 흔히 알고 있는 전통적 리더십과 앞서 선행연구에서 보여지는 여성의 리더십의 차이를 비교·정리해 보면 다음과 같다.

표 1. 전통적 리더십 대 여성의 리더십  
Table 1. Traditional Leadership versus Women's Leadership

전통적 리더십	여성의 리더십
목표: 통제	목표: 변화
명령하달에 의존	촉진시킴, 가르침
서열	인간관계
모든 답을 알고 있음	올바른 질문을 던짐
제한과 규제	권한 부여
명령 제시	모범적 행동 제시
규율 부과	창의력 평가
수직적 구조	망상 구조
‘존경심’을 요구	의사표현과 적극적 행동을 고양
업적 평가	특정목표를위한 상호협조
군대식	교사식(Teaching)
직원을 하위에 묶어둠	성장조건을 마련해 줌
별	상
상하관계	상호교환
해야 할 일을 결정	일처리에 도움을 줌
한계 설정	비전 제시
폐쇄적	정보=힘 개방적
훈련조교	동기부여자
명령과 통제	권한 부여
인간관계 미흡	원만한 인간관계
고지식함	융통성
최상위에 위치	중위에 위치
비인격적	목표지향 인격적

자료: [1], [20], 그 외 선행연구에서 재정리.

## V. 여성리더십의 육성방안

앞에서는 여성주의(feminism)와 여성정책의 흐름, 그리고 여성리더십을 단계적으로 살펴보았다. 여기에서는 이를 종합하여 여성리더십을 육성할 수 있는 보다 실제적인 방안을 도출해 보고자 한다. 먼저 여성리더십을 육성하는 방안을 살펴보면, 여성관리자는 다음과 같은 행동변화가 요구된다고 할 수 있다.

첫째, 자신의 일을 분명히 알아야 한다. 전통적으로 여성들은 남을 돌보는 일을 잘해 왔으며 겸손의 미덕이 무엇인지 잘 알고 있다. 따라서 여성 리더들은 대부분 개방성을 갖고 있으며, 다른 사람들의 아이디어를 수용할 적극적인 자세를 갖추고 있다. 그러나 이런 점들은 최악의 경우 다른 사람의 눈에는 자신의 일에 대해 잘 모르는 것처럼 비추어질 수 있다. 이런 시각은 리더의 권위에 손상을 입히고 상처를 낸다. 혹시 그런 일이 일어날 것이 예상된다면 의논을 통해서 결정을 내리는 일은 하지 않는 것이 좋다. 어떤 조직에서든 무엇보다 자신의 역할과 권한 범위, 그리고 일의 성질과 내용을 충분히 아는 것은 일차적 조건이다.

둘째, 조직원의 힘과 용기를 북돋아 주는 일을 리더의 과제로 삼는다. 조직관리의 석학으로 일컬어지는 Schein(2010)도 새로운 미래형 리더십 스타일로 여성들의 리더십스타일을 연구해야 한다고 말함으로써 여성 리더십의 가치를 인정하고 있다. 여성리더십이 이처럼 높이 평가되는 것은 무슨 이유일까? 그것은 여성리더십의 일차적 목표가 조직원의 힘을 북돋아 주고, 최상의 효율을 위해 용기를 북돋아 준다는 데 있다. 여성리더십은 서열이 아닌 연결 망을 강조하며 정답이 확실한 질문이 아니라 의논이 필요한 질문을 함으로서 부하의 역량을 키워준다. 전체적으로 성장을 유도해 나가는 분위기 속에서 리더들은 동기부여 자로서의 역할을 충실히 한다. 친밀한 관계를 유지하며 조직의 위가 아닌 중심에 위치하는데, 이런 유형은 비전을 공유하며 함께 성장하게 하는 타입이다.

셋째로, 자신의 리더십을 위한 연결망 조직을 만든다. 원시적인 조직구조인 피라미드형 조직에서 우리는 명령과 통제의 리더십을 발휘하도록 배웠다. 이제 새로운 조직은 네트워크 조직이 될 것이다. 현 조직들 중에서는 그러한 조직이 간혹 있을 것이다. 이런 조직구조는 변화에 민감하게 대처할 수 있다. 각 지점은 하나의

독립적인 일을 수행하면서 네트워크에 따라 연결되어 한 곳의 변화가 다른 곳에서 동시에 반영될 수 있도록 움직여 간다. 그 속에서 여성들은 자신의 리더십을 가장 잘 키워 나갈 수 있다. 그러므로 여성관리자의 시대가 온다는 말은 정보사회 속에서는 필연적이라고 말할 수 있다.

넷째로, 독창적인 리더십 스타일을 만든다. 성공적인 리더십을 발휘하려면 자신에게 가장 잘 맞는 리더십 스타일을 만드는 게 가장 중요하다. 자신의 스타일을 만들기 위해 가장 먼저 착수해야 할 일은 바로 성공적인 여성과 자신에게 호의적인 직장 상관의 사례들을 연구하는 것이다. 그들의 스타일에서 자신에게 적합한 것을 택하고 스스로 적응시켜 나가다 보면 자신의 스타일이 만들어 진다. 여성리더십이 높은 평가를 받는 이유는 본능적으로 여성들이 갖고 있는 관리기술의 능력이 발휘된다는 데 있다. 즉 여성들은 전통적으로 상대를 배려하고 돌보는 데 익숙하다. 여성들은 사람들의 말 속에 숨은 뜻을 알아내는 데 빈틈이 없으며 끊임없이 변화하는 환경에 적극 대응할 수 있다. 여성들은 '추종자'들과 합의를 바탕으로 해서 '리더'와 '추종자'들이 다 같이 행복하고 잘 살게 되는 방향으로 정치·정책상황을 진단하고 문제를 풀어 가는 지도자가 되어야 할 것이다.

이상과 같은 전략을 사용할 때 여성관리자들은 조직 내 하부구성원들과 원활히 상호작용할 수 있는 리더십을 육성할 수 있을 것이다.

## VI. 한국여성행정의 과제

여성리더십은 진정으로 여성의 문제를 알고 이해하며 여성의 입장에서 대변할 수 있어야 할 것이며, 여성에게 보다 나은 삶의 비전(vision)을 제시하고 이 비전(vision)을 향하여 여성을 이끌어 나갈 수 있는 장기적인 안목과 능력이 있어야 할 것이다. 이것이 바로 여성 행정이라고 볼 수 있다. 오석홍(2016:91)은 행정을 "국민의지의 표출로 형성되는 국가목표의 성취를 위해, 수입 받은 권력을 바탕으로, 봉사·이익배분·조정·규제 등에 관한 정책의 형성에 참여하고 이를 집행하는 활동이다. 공공적·정치적 상황에서 작용하는 행정은 정치과정에 긴밀히 연계되어 있다. 행정은 필요한 여러 가지 차원을 동원·조직화하고, 인간의 협동적 노력을 관리하며,

요구·지지 등의 투입을 받아 이를 산출로 처리하는 체제를 가지고 있다. 그러한 체제의 중심이 되는 기관적 기초는 대규모의 공식적 조직이다”라고 표현하고 있다 [21]. 이처럼 행정은 굉장히 방대한 학문이기 때문에 그 학문을 역삼각형 모양으로 세부적으로 나눠줘야지만 길이 보이게 된다. 그래서 여성행정도 여성주의(feminism)부터 시작하여 여성정책, 여성리더십, 그리고 여성행정으로 설명 되어질 수 밖에 없는 것이다 [3][16][18].

### 1. 여성인력의 개발과 활용

지난 수십 년 간 우리가 이루어 놓은 경제성장의 원동력이 우수하고 풍부한 인적 자원이었다는 것은 이미 알려진 사실이다. 지금 세계의 석학들은 다시 이구동성으로 미래국가와 사회의 성패는 사람에게 달려 있다고 말한다. 요컨대 미래의 경쟁력은 사람의 경쟁력이라는 것이다 [1][2][5][21]. 이러한 시각에서 볼 때 여성인력의 개발과 활용은 경제적 욕구와 자아실현의 차원을 넘어 사회와 국가, 그리고 국제경쟁력 차원에서 간과해서는 안 될 중요한 과제로 부상된다.

이 과제를 성공적으로 풀기 위해서는 여성인력에 관한 중·장기적 교육투자와 고용정책이 수립되고 집행되어야 한다. 앞에서 지적한 바와 같이 지식산업사회의 새로운 직종들은 그 종류와 내용에 있어서 여성들이 유리할 뿐만 아니라 단연 필요한 인력으로 간주될 것이다. 여성이 교육과 훈련 그리고 취업에서 소외되지 않기 위해서는 조기 진로지도를 비롯하여 다양한 정책과 조치가 있어야 한다. 예컨대 각급 학교교육의 개혁과 교과서의 개정으로 성별 이분화를 극복하고 자주적 생활능력을 갖출 수 있도록 하며, 대학에서는 여성학을 필수선택 과목으로 채택함과 아울러 전공선택의 폭을 넓히고 전문 직업인으로서의 교육 훈련기회를 확대하여야 할 것이다. 그리하여 종래 노동 집약적인 산업구조에서 불리한 조건을 면하지 못하였던 여성들이 필요한 교육과 훈련의 기회를 가짐으로써 잠재능력을 개발하여 질 높은 인적자원으로 미래사회에 기여하게 될 것이다.

### 2. 정책결정과정에서 여성 참여

현대사회에서 여성의 지위를 가늠할 수 있는 사회 지표의 하나가 여성들의 공공분야 진출에서의 비율이

다. 한국은 경제적 상위권에 속하는 나라이면서 여성의 정치·사회 참여도는 최하위권에 머물러 있어 국민의 교육수준과 경제발전에 걸맞지 않는다는 지적을 받고 있다. 전국 여성의 국회참여의 비율은 5.9%, 광역의회 5.9%, 기초의회 1.6% 및 5급 이상 일반행정직 내 여성 비율은 4.4% [22]로 핀란드, 스웨덴 등 북유럽 나라들과 중미에서까지도 여성의 지위와 비교하여 미흡한 수준이다.

이처럼 오늘의 한국여성은 정책결정과정에서 소외됨으로써 자유민주주의를 표방하는 한국 정치체제 운영상의 취약점을 드러내고 있다. 더구나 미래지향적인 관점에서 볼 때 이 문제에 대한 여성의 관심은 단순히 대의정치에서 대표성 불균형의 차원을 넘어 사회전반의 주요현안인 각종 분쟁과 빈곤, 인구증가와 인권문제 등이 출산과 자녀양육, 보건과 환경, 교육과 취업, 빈곤, 성차별 등은 정치·경제·사회문제와 결코 분리되어 존재하는 것이 아니다. 따라서 이 모든 분야에서 여성이 남성과 평등하게 참여하여야 한다는 당위성이 설득력을 지니게 되는 것이다 [19].

아울러 지방화 시대를 맞이하여 지방자치체가 올바르게 정착함으로써 중앙정부와 지방행정기관과의 적절한 권한·책임의 분배가 이루어지고 지역과 계층간의 격차를 극복하면서 균형 있는 발전을 기록할 수 있게 될 것이다. 이제 여성들도 더 이상 정책의 대상이 아니라 주체로서 자신들의 삶의 방향과 내용을 결정하는 제반 법률과 정책, 예산 등에 관여하고 참여하고자 하는 욕구가 상승되고 있다. 이들의 지혜와 능력을 사장하지 않고 지역사회와 국가 발전에 기여할 수 있도록 하는 것이 우리의 과제이다 [21].

여성인력이 정치와 정책결정과정에 참여함으로써 현재 낙후된 정치풍토를 쇄신하는 데에도 궁극적 효과를 가져올 수 있다. 힘과 대립, 폭력의 정치문화를 청산하고 균형·조화·협력의 새로운 궤도에 진입해야 한다. 그리고 반세기 이상 분단되어 전쟁·반목·불신의 상태에서 벗어나지 못하고 이 민족을 정의와 화해, 평화와 번영의 공동체로 소생하도록 하는 데 여성이 크게 이바지하여야 할 것이다. 여러 자생적 조직과 집단간의 협조체제를 구축하여 사안에 따른 로비활동 등을 전개하고 특히 대중매체의 영향력을 활용하여 여성의 힘을 극대화해야 하는 과제를 또한 안고 있다 [12][18].



### 3. 국제활동의 증진

한국은 매우 뒤늦게 UN에 가입하였다. 따라서 정부차원에서의 여성 국제활동은 지금 시작에 불과하다. 그나마 1994년부터 여성지위위원회의 위원 국으로써 본격적인 국제활동이 가능하게 된 것은 다행한 일이라 하겠다 [11]. 국제활동의 활성화를 위해서는 전문인력의 확보와 양성이 필수적이다. 이 문제에 대한 국가차원의 정책적 배려가 있어야 함은 물론 비정부기구, 여성단체 등은 유능한 인력을 발굴·훈련하는 데 노력을 기울여야 할 것이다. 마치 경쟁력을 지닌 상품들이 해외시장에 뻗어 나가듯이 능력과 전문성을 지닌 여성들이 국제사회에 더 많이 진출할 수 있도록 뒷받침이 있어야 한다. 지금까지 세계와 국제관계를 지배해 온 공격적·자기중심적인 정치와 문화를 극복하고, 보다 협동적이고 인간적인 장을 여는 데 여성인력들이 기여하여야 하기 때문이다.

## VII. 결론

여성행정에 대한 여성주의적 재 개념화는 역사 속에서의 여성 리더십에 관한 인식의 전환을 출발점으로 삼는다. 한국의 역사 속에서 여성들이 어디에선가 항상 리더십을 행사해 왔다는 사실을 인정하고 인식하는 것이 중요하다. 여성리더십은 한국의 가부장적 역사 속에서 인정을 받지 못했으며, 사회적 영향력을 발휘할 수도 없었다. 여성리더십이 가시화되고 사회적 영향력을 확보하려면, 사회적으로 인정받아야 하는 동시에 의사결정에 참여할 수 있는 권력과 사회적 영향력을 행사할 수 있는 정치적·행정적 권력을 가져야 한다.

가부장적 사회는 중요한 사회적 권력자원이 남성에게 유리하게 규정되고 또 분배되는 양성간의 불평등한 권력구조를 갖고 있다. 현실 속의 사회적 관계도 여성을 권력으로부터 배제하거나 무력화하는 기준들이 통용되어 조직적인 여성통제와 차별적 관행에 의해 남성 지배적 권력 구조가 재생산된다. 한국사회에서 ‘여성의 지위가 향상되었다’ 또는 ‘여성리더십의 중요성이 강조되고 있다’는 명제들은 사회 속에서의 여성 역할의 비중이 증대하였다는 것을 의미한다. 이 때 역할에 수반되는 권한과 권력을 상정해 볼 수 있으며, 이것은 여성리더십이 한국여성행정의 기제가 될 수 있다는 말로도 표현된다.

또한 Schein(2010)은 조직문화와 리더십을 연구하면서 ‘장기적으로 행해지는 연구 (Longitudinal analysis)’가 매우 중요하다고 했다. Longitudinal analysis는 장기적으로 행해지는 연구를 의미하는데, 서양에서는 이것이 보편화되어 최소 10년부터 행해지고 있으며, 특히 Schein(2010)은 조직문화와 같이 정체적이고 쉽게 변하지 않는 것이라면 Longitudinal analysis는 필수불가결한 요소라며 재차 강조했다. Kim(2004)도 한국의 조직문화를 연구하면서 한국사회가 가부장적이고 유교주의적 성향이 짙은 나라이기 때문에 남성과 여성의 공공관료역할을 연구하면서 ‘장기적으로 행해지는 연구 (Longitudinal analysis)’가 꼭 필요하다고 했다. 그렇기 때문에 여성행정에 관한 많은 연구가 쏟아져 나와야 된다.

본 논문의 출발점이 되었던 ‘리더십이 과연 여성주의적일 수 있는가?’라는 물음은 여성행정에서 ‘여성리더십은 조직의 어떤 공공권력을 추구하며, 무엇을 위하여 공공권력을 획득하려 하며, 어떻게 그 권력을 행사하는가?’라는 물음과 만나게 된다. 이와 같은 물음은 당연히 여성행정의 초석이 될 여성리더십의 필요성을 정당화하기 위해 제기되어야 한다. 나아가 이 물음은 여성주의적 관점과 원칙에 대한 충실성을 지속적으로 점검하지 못한 채, 그저 피상적이지만 한 성과와 효율성에 쫓기며 어느 사이에 현실 타협적으로 한국여성행정 연구에 관여 하게 되는 우리 모두에게 지속적인 긴장과 자기성찰을 요구한다.

## References

- [1] Barrett, D. J, Leadership communication 4thEd), McGraw-Hill= International Edition, 2014.
- [2] Deresky, H, International management: Managing across borders and cultures (8thEd), Pearson Education Limited, 2014.
- [3] Kim, H. Y. "Managerial roles as a window to organizational culture: A Korean public sector case study", Conference paper for the 18th Annual Conference on Australian and New Zealand Academy of Management (8-11 December, Dunedin, New Zealand), 2004.
- [4] Sarros, J. C, Gray, J. and Densten, I. L, The organizational culture profile: revisited and revised. British Academy of Management Proceedings, 2002.

- [5] Schein, E. H, *Organizational culture and leadership* (4th Ed), San Francisco, Jossey-Bass, 2010.
- [6] Hwang, J. M. "The Assembly Development in early Korea and Women (1946-1960) - Focused on Women Institute", *Korean Newspaper*, Vol.28. No.4, pp. 162-192, 2002.
- [7] Kim, J. A; Cho, E. Y, "How the middle-aged women view her own life?", *The Journal of the Convergence on Culture Technology (JCCT)*, Vol.1, No.3, 2015.
- [8] Jung, H. J. *Women's Policy in the First republic of Korea*, The Korean Academic Information, 2009.
- [9] Kong, S. Y, "Regional Women's Policy's outcomes and outlooks", Dept. of Women, 2008.
- [10] Ma, K. H, "Feminism, Nation, Gender-Equality", *Gender and Society*, Dongnyeok,, pp.449~485, 2015.
- [11] Kang, N. S. "Nation and Women Policy'Change ", *New Women's Study: Korean Society, Women, Gender*. Dongnyeok, pp. 277-303, 2005.
- [12] Lee, B. B. *Challenge, Passion, and Accompany: Women's Warm Area*, Seoul: Pureonsasang, 2015.
- [13] Jang, P. H. "A Workshop about Women Manager's Leadership and Development about the Capacity of Management", *Policy Research Report*, 2002.
- [14] Yang, M. S. "To Manage 'Team' within Gender and Women's Leadership Role", *Women's Study Institute*, Vol.24, No.1, pp. 43-72, 2007.
- [15] Lee, S. H, "Leadership and Authority: Focused on feminism reconceptualization", *Women's Study Institute*, Vol.22, No.1, pp. 3-22, 2005.
- [16] Moon, M. K. "The Study of Personnel Management to Promote Managerial Women in the Public Sector in Korea", *Korean Women's Policy Institute*, 2016.
- [17] Yu, M. B. "The Study about Assignment Manage within Women Managers in the Local Governments in Korea - Focused on Busan", *Women's Study Institute*, Vol.19, 2008.
- [18] Jung, T. Y. "Woman President's Im/Possible: Senuri Party Part-Geunhe Candidate's 'To be a Woman President'", *Women's Study Institute*, Vol.28, 2013.
- [19] Heo, J. "Men's Leadership versus Women's Leadership: Focused on Central Administrative Top (Executive) Managers", *Pusan University, PhD Thesis*, 2007.
- [20] Still, L. V, *Where fo from here? The managerial women in transition*, Business & Professional Publishing, 1993.
- [21] Oh, S. H. *The Public Administration* (7th), Bakyounsa, 2016.
- [22] Ministry of Gender Equality and Family, *The First Gender Equality Policy*, 2015.