

## 소극적 대표성과 적극적 대표성의 관계 전환에 관한 연구: 최소공직비율과 재량권을 중심으로\*

윤 창 근\*\*·문 명 재\*\*\*

### 〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 이론적 고찰과 연구방향 설정
- III. 연구 설계
- IV. 분석결과
- V. 연구의 의의 및 한계
- VI. 결 론

### 〈요 약〉

대표관료제의 이론적 유용성과 제도적 효과성은 적극적 대표성이 제대로 작동할 때 실질적으로 확보된다. 단순한 인구통계학적 대표성으로 대표관료제를 평가하기는 매우 제한적일 뿐만 아니라 오히려 공정경쟁의 훼손과 역차별 논쟁의 빌미를 제공하기도 한다. 본 연구는 한국의 중앙부처 여성 공무원을 중심으로 소극적 대표성과 적극적 대표성을 구분하고 양자 간의 관계 전환을 분석하고자 하였다. 특히 중앙정부부처의 여성공무원을 대상으로 소극적 대표성과 적극적 대표성의 관계 전환을 실증 분석하였다. 이를 위해 일차적으로 출신 집단의 이익을 대변하기 위한 최소공직비율(critical mass)을 추정하고, 재량권의 보유 여부와 적극적 대표성 간의 관계를 파악하였다. 실증 분석 결과는 일정한 수준의 여성공무원 최소공직비율과 재량권을 가진 중간 관리자 이상의 대표성에 보다 많은 정책적인 관심을 기울여야 한다는 점을 보여준다.

【주제어: 대표관료제, 최소공직비율, 재량권, 적극적 대표성, 소극적 대표성】

\* 본 연구는 부분적으로 한국연구재단을 통해 교육과학기술부의 세계수준 연구중심대학육성사업(WCU)으로부터 지원받아 수행되었습니다. (신청과제번호 R32-2008-000-20002-0)  
본 논문의 심사를 맡아 유익한 논평과 조언을 해주신 익명의 3분 심사위원님께 감사드립니다. 그리고 본 논문이 최종 탈고될 때까지 아낌없는 도움을 준 연세대학교 사회과학연구소의 김윤경 연구원에게도 감사드립니다.

\*\* 연세대학교 행정학과 석사. Texas A&M University MPSA 과정  
(cyun@bushschool.tamu.edu).

\*\*\* 교신저자, 연세대학교 행정학과 교수 (mjmoon@yonsei.ac.kr).  
논문접수일(2009.7.29), 수정일(2009.9.10), 게재확정일(2009.9.16)

## I. 서 론

정부의 인적구성을 첨예한 관심사항이다. 특히, 고위공무원의 성별, 출신지역과 학교 등의 개인정보는 언론에 공개되어 대중의 관심과 겸중을 받는다. 이는 자신과 출신 배경이 비슷한 공무원이 임용되면 유리할 것이라는 대중의 막연한 기대심리를 반영한다. 이러한 대중의 높은 관심 때문에 정부는 특정 출신 집단에 편중되지 않는 균등한 인적구성을 인사정책의 중요한 기준으로 설정하고, 그간 공직임용에서 소외되었던 여성, 장애인, 과학기술인력, 그리고 지방 인력의 공직진출을 확대하는 다양한 균형인사 정책을 추진하고 있다.

공무원의 출신 배경에 대한 대중의 관심과 기대심리, 그리고 정부의 균형인사 정책은 대표관료제(Representative Bureaucracy) 이론으로 설명된다. 대표관료제 이론은 관료와 국민 사이의 사회경제적 배경의 유사성 정도와 그들 간의 정책태도 및 선호의 유사성 정도 간의 밀접한 상관관계를 가정하고 있으며, 따라서 인구통계학적 대표성이 기반한 정부 관료의 구성을 주장한다(권경득, 1996).

최근 정부는 대표관료제의 논리에 근거하여, 다양한 계층의 가치와 이익 반영이라는 목표 아래 소외 계층의 공직진출을 확대하는 균형인사 정책을 추진하고 있다. 특히, 여성의 공직진출을 촉진하는 정책은 그 도입시기가 상대적으로 빠른 편이다. 여성공무원의 채용확대를 위한 ‘여성채용목표제’가 1996년 시행되었으며, 2003년부터는 공직 내 성비균형을 달성하기 위한 ‘양성평등채용목표제’로 전환되어 시행되고 있다.<sup>1)</sup> 이러한 정책의 변화는 신규 임용에서 남성 공무원의 비중 감소를 해소하기 위한 것으로서 상대적으로 여성 공무원이 많이 채용되고 있음을 반증한다. 이와는 별개로, 2002년부터는 여성의 정책결정 참여 확대를 위한 「여성관리자 임용확대 5개년 계획」을 실시하여 5급 이상 여성공무원의 비율을 높여나가고 있다.<sup>2)</sup>

이처럼 정부는 남녀 성비(性比)의 인구통계학적 대표성, 즉 대표관료제의 소극적 대표성에 따라 정부 관료를 구성하기 위해 여성공무원의 비율을 지속적으

1) ‘여성채용목표제’는 행정고시 및 외무고시, 그리고 7급 공채시험에서 여성합격자가 연도별로 책정한 여성채용목표율 이하인 경우, 목표에 미달된 인원만큼 여성을 추가로 합격시키는 공무원임용제도이다. 한시적 제도로써 1차례 연장을 통해 2002년까지 적용되었으며, 2003년부터는 ‘양성평등채용목표제’로 전환되어 2007년까지 추진 예정이다. 여성채용목표율은 1996년 10%에서 시작하여 2000년에는 20%로 단계적으로 확대되었다. 양성평등채용목표제는 합격비율이 30%에 미달하는 성의 응시자를 일정 범위 내에서 추가 합격시키고 있다.

2) 「5급 이상 여성관리자 임용확대 계획」은 2006년 목표치인 10%에 약간 미달하는 9.6% 달성을 종료되었다. 이에 정부는 그 후속으로 「4급 이상 여성관리자 임용확대 5개년 계획」을 통해 2011년까지 4급 이상 여성공무원 비율을 10%로 확대해 나갈 계획이다.

로 증가시키고 있으며, 많은 논문들이 이러한 행정현상에 주목하여 여성의 소극적 대표성을 분석하고 있다. 그러나 ‘출신 집단의 이해와 가치를 반영하는’ 대표관료제의 적극적 기능을 분석한 연구는 그리 많지 않다. 연구의 희소성과 더불어 정부의 여성공무원 확대 논리가 대표관료제의 소극적 대표성 외에 적극적 대표성에도 근거하고 있음을 고려하면, 이를 실증적으로 검증하는 연구는 매우 중요하다고 말할 수 있다. 무엇보다도 적극적 대표성에 관한 평가가 이뤄질 때 정부는 균형인사 정책의 정당성과 추진동력을 획득할 수 있으며, 동시에 정책의 효과성을 검증할 수도 있다.

본 논문은 대표관료제의 적극적 대표성을 검증하고자 한다. 즉, 명목 대표성에 불과한 소극적 대표성이 적극적 대표성으로 발전되는 과정과 조건을 통계적으로 검증할 것이다. 선행 연구에 따르면, 관료제 내의 특정 계층이 출신 집단의 이익을 대변하기 위해서는 최소공직비율(critical mass-이하 최소공직비율)을 점유하여야 하며(Meier, 1993), 동시에 재량권도 확보하여야 한다(Wilkins & Keiser, 2006). 따라서 본 논문은 중앙부처의 여성공무원을 연구대상으로 선정하여 소극적 대표성이 적극적 대표성으로 전환되며(Meijer, 1993) 최소공직비율을 추정하고, 재량권 보유 여부와 적극적 대표성의 관계를 실증하고자 한다. 다만, 적극적 대표성에 관한 회의적 논쟁을 유념하여 대표관료제의 이론적 고찰과 선행 연구의 검토를 통해 연구의 방향을 구체화하고자 한다.

## II. 이론적 고찰과 연구방향 설정

### 1. 대표관료제 및 적극적 대표성에 관한 논쟁

대표관료제는 ‘사회 내의 지배적인 세력들을 그대로 반영하는 관료제’로 정의되며, 다양한 사회계층의 요구와 이해가 관료제 내에 반영되어야 한다고 주장한다(Kingsley, 1944). 사회 내의 다양한 집단의 가치와 이해를 반영함으로써 결과적으로 특정집단이 아닌 모든 국민의 이해와 요구에 대응할 뿐만 아니라 관료제의 책임성도 확보할 수 있는데(Larson, 1979), 이는 대표관료제가 행정 권력의 내적 통제를 위한 방안<sup>3)</sup>으로서 논의되는 이유이기도 하다. 한편, 대표관료제의 구성을 위해서는 사회경제적 특성—성별, 지역, 경제력, 종교 등에 의해 구분되는 다양한 사회집단들이 국가 내에서 차지하는 인구비율에 따라 관료에 임용

3) 관료의 정책결정권 등 행정 권력이 강해짐에 따라 이들에 대한 권력통제는 대의 민주주의 체제에서 중대한 문제로 부각된다. 대표관료제는 인적 구성면에서 다양한 사회 세력을 고루 끌어들여 상호견제하게 하는 대중통제 방식을 정부관료제에 내장시킴으로써 정책과정과 행정의 민주주의를 실현하려는 시도라고 할 수 있다(오석홍, 1999).

되어야 한다.

초기 대표관료제 이론에서는 대표성의 구분이 없었다. 즉, “관료에 임용되면 출신 집단의 가치와 이해를 정책과정에 투영한다”는 가정 하에 관료제의 인구통계학적 구성은 곧 출신 집단의 다양한 가치와 이해의 반영으로 직접 해석되었다. 그러나 Mosher(1968)는 기존의 단일한 대표성에 의문을 제기하고, 대표관료제를 ‘적극적 대표성(active representation)’과 ‘소극적 대표성(passive representation)’으로 구분하여 설명하였다. 전자는 초기 대표관료제 이론에서의 단일한 대표성과 동일하다. 다시 말해, 관료들이 출신 집단의 이익을 대변하기 위해 정책과정 등에서 적극적으로 행동한다는 것이다. 이와는 반대로, 후자는 관료들이 출신 집단의 이익을 대변하는 것은 아니며, 다양한 사회집단들이 인구비율에 따라 관료제를 구성하는 상징적 의미에 불과하다.

대표성의 구분 이후 소극적 대표성에 관한 대부분의 연구는 각 사회경제적 변수들이 인구비율에 따라 관료제 내에 적절히 반영되었는지에 초점을 두고 있다. 이러한 연구는 공직에서 소외된 계층에게 공직임용을 배려하는 보상정책의 동력과 정당성을 제공한다. 그러나 소극적 대표성에 관한 연구는 관료 구성에 대한 피상적 접근법과 함께 공직 배려가 계층의 이익이 아니라 개인의 이익에 국한된다는 비판에 직면함으로써 그 중요성이 반감될 소지가 있다.

대표관료제 이론의 유용성은 적극적 대표성이 제대로 작동할 때 확보될 수 있다. 다시 말해, 인구통계학적인 명목 대표성뿐만 아니라 적극적 대표성이 실질적으로 증진되는지 살펴보아야만 대표관료제의 성취정도를 올바르게 평가할 수 있다(Page, 1994). 그러나 적극적 대표성을 검증한 연구는 상대적으로 적을 뿐더러 이론의 적합성에 관한 논쟁은 끊이지 않고 있다. 실제로, 많은 연구들이 관료 행태의 결정요인으로서 출신 집단보다는 여타의 요인이 더 큰 영향력을 발휘한다는 결론을 도출하고 있다. Meier 등은 출신 집단이 아닌 소속 집단이 관료의 행태를 결정하는 주요 요인으로 작용하고 있다고 주장한다(Meier, 1975; Meier & Nigro, 1976). 즉, 정부 관료제 내의 사회화 과정(bureaucratic socialization)을 통해 공직 임용 전의 가치관이 변질될 수 있으며(Thompson, 1976), 따라서 출신 집단보다는 소속 집단의 입장과 이익을 우선시하는 경향을 보이기 쉽다(Denhardt, 1993).

소속 집단의 영향력 외에 관료의 재량권도 적극적 대표성의 주요한 전제조건이다. 출신 집단의 이익을 대변하기 위해서는 관련된 정책분야에서 재량권을 가지고 있어야 하는데, 이러한 재량권은 대개 고위 관리직의 권한이다(Meier & Bohte, 2001). 따라서 공직임용이 곧 적극적 대표성을 의미하지는 않으며, 재량권을 전제조건으로 가정해야 한다.

이러한 적극적 대표성의 타당성에 관한 소모적 논쟁에 관해 Thompson(1976)

은 소극적 대표성이 적극적 대표성으로 원활히 전환되기 위한 조건을 분석하는 것이 보다 실용적이라고 주장하며, 적극적 대표성에 관한 연구의 방향을 제시하였다.

적극적 대표성에 관한 주요 연구를 살펴보면, Meier(1993)는 라틴계 교장이 적극적 대표성을 발휘하여 라틴계 학생들의 교육성에(시험합격률)을 증가시키는 시점을 분석함으로써 소극적 대표성이 적극적 대표성으로 전환되기 위한 최소공직 비율을 제시하였다. 그의 논문에 따르면, 교육행정구(school district)에서 라틴계 교장의 최고공직 비율이 열등반(EMR class)에서는 16%, 우등반(Gifted class)에서는 23%일 경우, 라틴계 학생들의 시험합격률이 향상되었다. 요컨대, 최소공직비율의 존재가 확인되었으며, 그 비율은 대략 16~23%로 추정할 수 있다.

한편, Meier(1993)는 같은 논문에서 비교분석을 통해 교장보다는 일선 교사가 학생들의 성적 향상에 더 큰 영향력을 갖고 있다고 주장하였다. 그러나 이는 연구대상의 특수성에 비롯되는 것으로 판단 연. 즉, 일선 교사의 학생 접촉이 교장보다 빈번하기 때문에 영향력 역시 상대적으로 큰 것이다. 오히려 교육직 등의 특수직이 아닌 일반직 공무원을 대상으로 한 연구들은 Meier(1993)와 상충된 결론을 내리고 있다(Thomson, 1976). Wilkins 등은 자신의 논문에서 여성공무원이 적극적 대표성을 발휘하기 위해서는 그들이 담당하는 정책이 여성의 이익과 직접적으로 연관되어야 하며, 동시에 정책을 선정하고 집행할 수 있는 재량권(discretion)을 보유하고 있어야 한다고 주장한다(Wilkins & Keiser, 2006).

이 외에도 Hindera(1993a)는 적극적 대표성을 검증하기 위해 정부의 예산할당을 분석하는 연구 방법론을 고안하였다. 그는 자신의 연구에서 정부기관(EEOC) 직원의 인종별 비율과 민원인의 인종에 따른 예산할당을 비교 분석하였다. 이를 통해 상담 직원과 민원인이 동일한 인종일 경우 민원에 대한 예산할당이 많은 것은 반해, 인종이 다르면 예산이 적어진다는 적극적 대표성을 실증하였다. 본 연구도 각 부처의 여성관련 예산을 적극적 대표성을 나타내는 대리변수로 삼아 예산에 대한 여성공무원의 영향력을 간접적으로 검증하고자 한다.

## 2. 국내 선행연구 검토 및 연구방향 설정

대표관료제 이론은 2차 세계대전 이후 등장한 정치·행정 일원론의 사조에서 국민대표의 관념으로서 발전하기 시작하였으며, 1970년대 초 ‘신행정학(New Public Administration)’의 ‘사회적 형평성’ 논의에서 소외계층을 효과적으로 지원하는 관료제로서 그 발전의 속도를 더하게 된다(최무현, 2001).

국내의 경우, 1990년대 초부터 본격적으로 연구 성과들이 발간되기 시작했다. 양형일·이태영(1993)은 정부의 권력엘리트 구성에서 지역간 불균형을 확인하고 이에 따른 지역격차와 지역감정을 해소하기 위한 방안으로 대표관료제의 소극

적 대표성을 제시하였다. 이는 권력엘리트의 지역간 불균형이 심각한 사회문제로 부각되던 당시, 이를 위한 해결책으로서 인구통계학적 대표성의 유용성에 주목했기 때문이다. 박경효(1993a)도 정부 내 정책관료의 구성에서 지역간 불균형이 있음을 주목하고 정책관료의 지역대표성을 주장하였다.<sup>4)</sup> 김창문(2003)은 행정관료의 인사권을 갖는 정무직 관료의 지역대표성을 정치체제 변화에 따라 분석하여 정권에 따른 차이를 확인하였다.

오석홍(1994)은 대표관료제의 정당성을 제시했을 뿐만 아니라 대표관료제의 원리와 엽관주의, 그리고 실적주의와의 관계 설정을 통해 이론적 기반을 공고히 하였다. 최무현(2001)은 기존의 성별과 출신지역 이외에 장애인, 국가유공자, 중고령인(中高齡人) 집단을 분석하고, 소극적 대표성의 확대적용을 주장하였다.

그러나 대표관료제의 적극적 대표성에 관한 국내 연구는 그리 많지 않았다. 권경득(1996)은 관료의 정책선흐와 일반국민의 정책선흐간의 상관성을 분석함으로써 적극적 대표성의 실증을 위한 이론적 토대를 마련하였다. 다만, 정책의 선호가 집행으로 반드시 연결되지 않음을 고려한다면, 정책선흐를 적극적 대표성으로 해석하기에는 무리가 따른다.<sup>5)</sup> 한편, 박상희·김병섭(2006)은 대표관료제에 근거한 여성채용목표제의 정책적 효과를 분석하여 정책의 실효성이 유의미하지 않음을 확인하였다. 이 연구는 패널 데이터 분석을 통한 실증분석 측면에서 그 의의가 크다고 할 수 있으나 적극적 대표성을 분석하는 모형에서 출신 집단의 이익을 대변하는 종속변수로서 5급 이상 여성공무원의 비율과 수를 차용한 점은 논란의 소지가 있다. 요컨대, 5급 이상의 여성 공무원의 비율과 수가 증가했다고 해서 출신 집단에 대한 직접적인 이익 제공이 늘어났다고 해석할 수 없으며, 따라서 적극적 대표성을 측정하기 위한 종속변수로 부족하다고 할 수 있다. 이에 따라 배귀희·차재권(2008)은 5급 이상 여성공무원을 적극적 대표성의 종속변수가 아닌 대표관료제의 독립변수로 설정하였으며, 정책효과 분석을 통해 여성채용목표제가 고위직에서 여성대표성을 증진시키는 실질적 요임임을 통계적으로 검증하였다.

이상의 대표관료제에 관한 국내 연구는 대부분 공직의 편향적인 구성이라는 문제의식에서 출발하여 소극적 대표성의 분석에 집중하고 있다. 비록 적극적 대표성에 관한 연구가 최근 수행되고 있으나 종속변수의 선정과 방법론에 광범위

4) 양형일·이태영(1993), 박경효(1993a)는 대표관료제의 구체적 방안으로 중앙인사위원회의 설치를 주장하였다. 중앙인사위원회가 1999년 설치된 것을 고려하면, 논문의 정책 제언을 높이 평가할 수 있다.

5) 또한, 권경득(1996)의 연구는 인구통계학적 대표성과 정책선흐의 대표성 간에 높은 순위 상관관계를 보여주지 못했다는 한계를 가지고 있다. 그러나 상위직보다 하위직이 일반국민의 정책선흐를 더 잘 대표하고 있다는 결론은 유의할 필요가 있다. 이는 Meier(1993)의 연구결과와 유사하다.

한 학문적 동의가 이루어지지 않았다는 점이 그 한계로 지적된다.

사회문제로 인식되는 지역간 불균형 인사 외에 여타의 사회집단으로 대표관료제를 확대 적용하기 위해서는 정당성과 명분이 필요하다. 그러나 소극적 대표성은 일부 소외 계층민에 대한 공직배려 외에는 ‘정책결정과 행정의 민주주의 실현(오석홍, 1999)’이라는 대표관료제의 합의를 도출할 수 없으며, 오히려 공정 경쟁의 훠손과 역차별이라는 비난에 직면할 수 있다. 무엇보다도 대중의 지대한 관심 대상인 정부 고위관료의 지역대표성에 관한 논의는 개인의 영달에 국한될 소지가 있으며, 따라서 소극적 대표성을 초월하여 그동안 편중된 국가재원의 공평 배분을 통한 지역감정과 지역격차의 해소라는 적극적 대표성으로 확장될 필요가 있다. 이러한 측면에서 적극적 대표성에 관한 실증연구의 필요성과 중요성이 재차 부각된다.

한국의 관료제는 단일민족의 전통으로 인해 정부 관료의 구성에 있어서 인종적 차이가 거의 없으며, 반면에 출신지역에 따른 적극적 대표성의 실증연구는 기술적 문제에 직면한다. 즉, 관료의 출신지역을 출생 지역으로 정의할 것인지, 아니면 성장기의 지역 또는 공직임용 당시의 지역으로 정의할 것인지에 대한 합의가 없는 상태이다(박경효, 1993b). 따라서 본 논문은 인종과 출신지가 아닌 성별을 기준으로 삼고, 여성공무원을 대상으로 적극적 대표성을 실증 분석하고자 한다. 이를 통해 출신 집단의 이익을 대변하기 위해 요구되는 공직 내 최소 비율을 추정하고, 재량권(discretion)을 갖는 고위직 공무원과 그렇지 않은 하위직 공무원의 적극적 대표성에 대한 영향력을 비교 분석할 것이다. 구체적인 연구 설계는 다음 장에서 설명하도록 하겠다.

### III. 연구 설계

#### 1. 연구대상과 자료수집

본 연구는 대표관료제의 소극적 대표성이 적극적 대표성으로 발현되는 과정을 분석하기 위하여 중앙부처의 여성공무원 현황 및 차기년도 정부예산안(이하 정부예산안)과 금년도 확정예산(이하 확정예산)의 일반회계를 분석하였다. 정부의 예산은 일반회계와 특별회계로 구분되는데(이준구, 2005), 특별회계의 세출은 보통 일반회계의 전출금과 여타의 자금으로 충당된다. 따라서 특별회계에서 지출되는 여성정책 예산의 출처를 명확히 파악하기 힘들다. 또한, 일반회계와 특별회계를 종합하여 연구할 경우 일반회계의 특별회계로의 전출금이 이중으로 계상되는 문제점과 더불어 일반회계 이외의 자금을 예산으로 치환하는 구조적 모순을 내포하고 있다. 따라서 본 연구는 분석의 명확성을 위해 일반회계만을

연구대상으로 선정하였다.

연구자료는 2002년부터 2007년까지로 제한된다. 이는 ‘부처별·직급별 여성공무원 현황’이 2002년부터 파악되어 수치화되고 있으며, 2008년에는 이명박 정부의 출범에 따른 조직개편으로 일부 부처의 연속성이 단절되었기 때문이다. 다만, 전술하였듯이 각 정부부처는 차기년도 정부예산안을 미리 작성하여 국회에 심의를 의뢰하기 때문에 2003년부터 2008년까지의 정부예산안을 연구대상으로 삼고 있다. 그리고 수집된 확정예산과 정부예산안을 분석하여 여성관련 정책과 예산이 배정된 부처를 확인하였으며, 최종적으로 11부 4청의 15개 정부부처를 연구 대상기관으로 선정하였다.

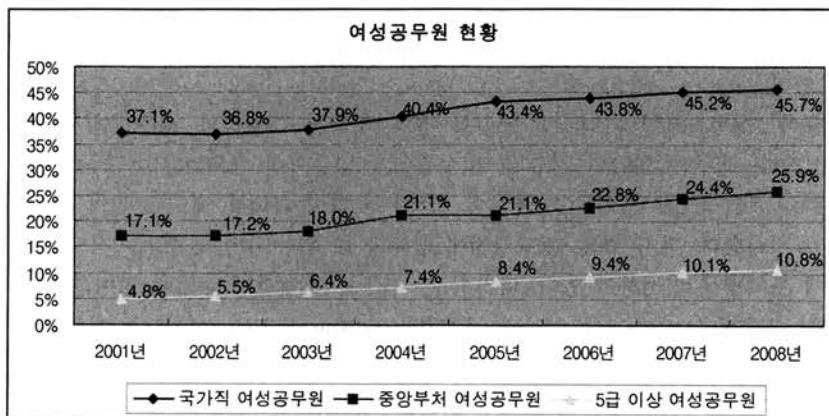
구체적으로 설명하면, ‘여성관련 예산’은 1996년 한국여성단체연합에 의해 처음 사용되었다. 여성관련 예산은 여성의 권리 및 복지 향상을 위한 기금 외에도 육아, 교육, 취업 등 여성을 간접적으로 지원하는 예산까지 포함하는 포괄적 개념으로 사용되는데, 이를 통해 여성계는 여성의 이익을 위한 정부 예산의 할당을 요구하였다. 따라서 본 논문은 ‘여성관련 예산’을 여성계의 이익을 위한 정부 예산으로 선정하였으며, 이를 집행하는 정책과 함께 ‘여성관련 정책 및 예산’으로 통칭하고 있다.

한편, 예산분석을 통해 ‘여성관련 예산’이 책정된 부처를 확인하였다. 본 연구는 종속변수로 여성관련 예산을 측정하고자 하는데, 여성 여성관련 예산이 없거나 그 변동(variation)이 없으면 분석의 의미가 없다. 이에 따라 본 논문의 여성가족부, 보건복지부, 노동부, 행정자치부, 외교통상부, 재정경제부, 교육인적자원부, 법무부, 농림부, 과학기술부, 문과관광부 등 11개 부와 중소기업청, 경찰청, 특허청, 농촌진흥청 등 4개 청을 연구대상기관으로 선정하였다.

자료는 주로 인터넷 검색과 정보공개청구를 통해 수집하였다. 구체적으로 여성공무원 현황은 과거 중앙인사위원회와 현 행정안전부에 정보공개청구를 통해, 그리고 정부예산안은 국회 홈페이지의 ‘예결산정보시스템’을 통해 수집하였다. 이 외에도 각 부처의 홈페이지 검색을 통해 자료를 보강하였다.

여성공무원을 연구대상으로 설정한 것은 대표관료제를 검증할 만한 여타 자료의 미비 및 접근 제한에 따른 불가피성과 함께 정책적 제언과 함의를 갖기 위함이다. 지난 10여년 간 정부는 ‘여성채용목표제’, ‘양성평등채용목표제’, 그리고 ‘여성관리자 임용확대 계획’ 등의 정책을 통해 여성공무원의 비율을 꾸준히 확대하고 있으며, 대체적으로 여성공무원의 소극적 대표성 증진에 기여했다는 평가를 받고 있다(홍미영, 2002). 실제로 전체 국가직에서 여성공무원이 약 46%를 차지할 정도로 관료 구성에 있어 성별에 따른 인구통계학적 변수가 충분히 반영되고 있다.

〈그림 1〉 국가직 여성공무원 비율 현황



출처: 행정안전부

그러나 <그림 1>에서 알 수 있듯이, 2008년을 기준으로 정부 중앙부처의 여성공무원은 약 26%에 불과하며,<sup>6)</sup> 5급 이상의 관리직에서 여성공무원은 약 11%로 급격히 감소한다. 즉, 중앙부처일수록 그리고 고위직일수록 공직에서 여성의 대표성이 확보되지 않고 있다.

또한, 여성채용목표제 등 대표관료제의 실제적 성과는 소외계층의 이익을 관료제 내에 투영하는 것이며, 더 나아가 다양한 사회집단의 이해와 가치를 반영함으로써 관료제의 책임성을 확보하는 것이다(Page, 1994). 따라서 본 연구는 여성공무원을 대상으로 한 대표관료제의 실증분석이라는 학술적 의의 외에도 ‘여성관리자 임용확대 계획’ 등 현재 추진 중인 여성 고위공무원 확대 정책의 타당성을 적극적 대표성의 측면에서 분석한다는 점에서 의의가 있다고 하겠다.

## 2. 변수개념과 측정

2002년부터 2007년까지 여성공무원 현황을 각 정부 중앙부처의 ① 전체 여성공무원 비율, ② 5급 이상 여성공무원 비율, ③ 6급 이하 여성공무원 비율로 분류하여 파악하였다. 이러한 독립변수의 분류를 통해 적극적 대표성이 발휘되기 위한 조건을 검증할 수 있다. 첫째, 전체 여성공무원의 비율을 분석하여 소극적 대표성이 적극적 대표성으로 발휘되기 위한 최소비율 즉, 최소공직비율을 추정한다. 적극적 대표성에 따르면, 중앙부처 내 여성공무원은 차기년도 예산안 작성에서 여성관련 예산을 확충함으로써 출신 집단인 여성계의 이익을 반영할 것

6) 교육직에서 여성공무원의 비율이 약 64.4% 이상인 것에 반해, 행정기술직에서 비율은 25.5%에 불과하다(2008년 기준).

이다. 그러나 이러한 적극적 대표성이 유효화되기 위해서는 부처 내에서 최소 공직비율 이상을 여성공무원이 점유하고 있어야 한다. 따라서 적극적 대표성이 나타나는 시점에서의 여성공무원 비율을 분석함으로써 최소공직비율을 파악할 수 있다.

둘째, 여성공무원의 직급별 분류를 통해 적극적 대표성과 재량권의 관계를 분석한다. 정부는 2001년 시행된 ‘여성관리자 임용확대 계획’에서 5급 이상 공무원을 관리직으로 정의하고, 여성의 정책결정 참여 확대를 제도 도입의 목적으로 규정하였다. 다시 말해, 정책결정에 참여할 수 있는 권한이 5급 이상 공무원에게 주어짐을 명시하고 있다. 따라서 본 연구는 정책결정 과정에 참여하고, 의견을 개진할 수 있는 5급 이상의 공무원을 Wilkins & Keiser(2006)가 제시한 재량권을 갖는 고위직 공무원으로 분류하고, 6급 이하 여성공무원은 재량권을 갖지 않는 하위직 공무원으로 조작적 정의를 시도하였다. 그리고 두 집단이 여성관련 예산 증가에 미치는 영향력의 차이를 분석함으로써 적극적 대표성의 전제 조건으로서 재량권 보유 여부를 검증할 수 있다.

정부부처는 사업계획에 근거하여 차기년도 예산안—정부예산안—to 작성하여 국회의 예산 심의를 받는데, 이 정부예산안이 정부의 의견을 가장 잘 반영한 예산이라고 할 수 있다.<sup>7)</sup> 확정예산은 전년도에 국회의 심의를 거쳐 당해 연도에 집행 중인 예산이다. 본 연구에서는 종속변수로 ‘여성관련 예산비율의 증감량(Y<sub>w</sub>)’을 사용하고 있는데, 이는 다음의 식을 통해 구할 수 있다.

$$Y_w = \frac{G_w}{G_t} \times 100 - \frac{B_w}{B_t} \times 100$$

$Y_w$  : 여성관련 예산비율의 증감량

$G_w$  : 정부예산안 내 여성예산

$G_t$  : 정부예산안 총액

$B_w$  : 확정예산안 내 여성예산

$B_t$  : 확정예산안 총액

7) 정부예산안을 국회에 제출하기 전에 각 정부부처는 기획예산처에 예산요구서를 작성·제출한다. 그러나 예산요구서는 정치적 압력에 취약하여 각 부처의 사업부서들은 과도한 예산을 신청하는 경향이 있다(박민정, 2005). 이는 관료의 적극적 대표성보다는 외부의 정치적 압력이 더 크게 작용한 것으로 해석된다. 따라서 본 연구는 사정단계(협의회 등)를 거친 정부예산안을 적극적 대표성의 종속변수로 사용하고 있다. 왜냐하면 각 정부부처는 사정단계에서 필수적 사업은 고수하고, 정치적 압력에 의해 비합리적으로 추가된 예산은 조정하기 때문이다.

위 식에서 알 수 있듯이, ‘여성관련 예산비율의 증감량( $Y_w$ )’은 정부예산안의 여성관련 예산비율에서 확정예산의 여성관련 예산비율을 공제한 것이다.  $Y_w$ 의 의미는 부호에서 찾을 수 있다.  $Y_w > 0$ 이면, 차기년도 정부예산안에서 여성예산의 비율이 금년도 확정예산의 것과 비교하여 높을 뿐만 아니라 정부예산안 내에서 여성관련 예산의 증가율이 일반예산의 증가율보다 높아졌음을 의미한다. 즉, 차기년도 예산 할당과정에서 여성의 이익이 더 충실히 반영된 것으로 해석된다. 따라서 본 논문은 여성관련 예산비율의 증감량(이하 증감량)을 대표관료제의 적극적 대표성을 측정하는 도구로서 사용하고 있다.

증감량 이외에 종속변수로 고려되는 ‘여성관련 예산의 증가(율)’는 적극적 대표성을 측정하기에는 무리가 있다. 왜냐하면 여성예산의 증가가 적극적 대표성이 발휘된 것이 아니라 정부예산 증가에 따른 관성일 수도 있기 때문이다. 결과적으로 증감량( $Y_w$ )이 여성 공무원의 적극적 대표성을 측정하는 변수로 타당하다고 할 수 있다.

이 외에도 통제변수로서 여성예산에 영향을 미치는 다양한 요인을 고려하고자 한다. 첫째, 더미변수를 이용하여 각 부처 장관의 성별이 여성관련 예산비율의 증감량에 미치는 영향 분석을 시도하였다. 장관은 비록 정무직 공무원이나 적극적 대표성의 전제 조건인 재량권을 부처 내에서 가장 많이 확보한 관료로서 장관 성별의 영향력을 분석할 필요가 있다.

둘째, 행정부의 최고 정책결정권자로서 대통령의 의지이다. 여성정책에 관하여 대통령의 관심과 의지가 높으면 관련 예산은 증가할 것이다. 본 연구는 대통령의 여성연설문 비율을 대통령의 여성정책에 관한 의지로 정의하고, 각 부처 여성예산비율 증가의 요인을 분석하기 위한 통제변수로 활용하고자 한다.

### 3. 연구모형

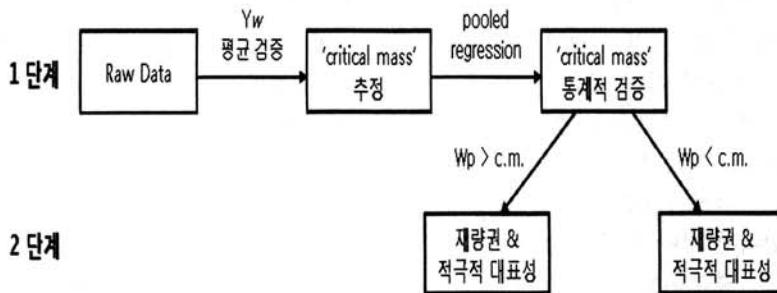
전술했듯이 본 논문의 목표는 각 정부부처 내 여성공무원의 비율 증가(소극적 대표성)가 여성관련 예산비율의 확대(적극적 대표성)로 전환되는 과정과 그 조건의 검증이다. 이를 위해 본 연구는 Meier(1993)와 Wilkins & Keiser(2006)가 제시한 적극적 대표성의 발현 조건인 ‘최소공직비율’과 ‘재량권(discretion)’의 2 단계 분석으로 진행된다.

첫 번째 단계는 종속변수인 증감량( $Y_w$ ) 평균이 음(-)에서 양(+)으로 전환되는 특정 비율을 최소공직비율로 추정하고, 이를 시계열 자료와 횡단면 자료를 결합하여 분석하는 통합회귀분석(pooled regression analysis)을 통해 통계적으로 증명한다.

두 번째 단계는 1단계에서 확인된 최소공직비율을 기준으로 고위직 여성공무원(5급 이상)과 하위직 여성공무원(6급 이하)의 증감량( $Y_w$ )에 대한 영향력을 통

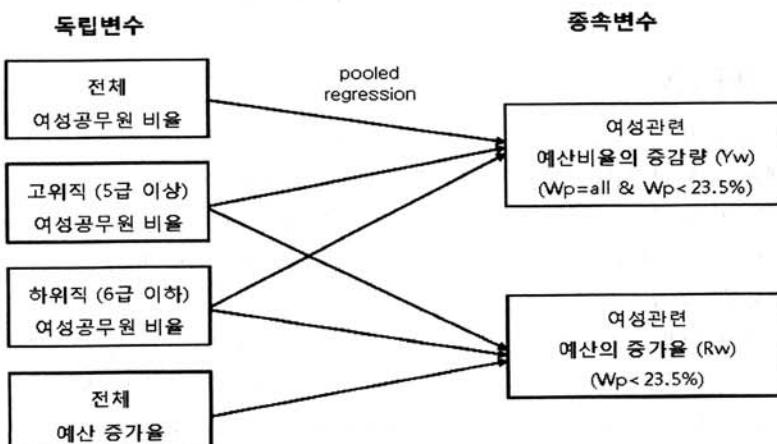
합회귀분석을 통해 확인하는 단계로서 재량권 보유 여부와 적극적 대표성 간의 관계분석을 시도한다.

〈그림 2〉 적극적 대표성의 검증을 위한 연구모형



그러나 위 연구모형은 소극적 대표성과 적극적 대표성의 관계 전환에 대해 충분히 설명하지 못하는 구조적인 한계를 내포하고 있다. 다시 말해, 〈그림 2〉의 연구모형을 통해 도출된 결론은 여성공무원의 비율이 최소공직비율에 도달하기 이전에는 적극적 대표성이 포기됨을 내부적으로 가정하고 있다. 또한, 출신 집단의 이익 대변에 소극적이던 여성공무원이 최소공직비율에 도달한 이후에는 적극적 행태로 변환된다는 주장은 비현실적이다.

〈그림 3〉 소극적 대표성과 적극적 대표성의 관계전환 검증모형



이에 따라 본 논문은 다음과 같은 가설을 설정하고 검증을 시도한다. 즉, 최소공직비율 이하라 하더라도 여성공무원은 비록 정도의 차이는 있으나 출신 집

단의 이익을 대변하고 있으며, 최소공직비율에 도달한 이후에는 그러한 의지가 증폭되어 적극적 대표성으로 발전하는 것이다. 이를 위한 검증모형은 <그림 3>과 같다. 이 모형에서 ‘여성관련 예산의 증가율’은 적극적 대표성이 아닌 출신 집단의 이익을 관찰시키고자 하는 여성공무원의 의지를 파악하기 위한 대리변수로 활용된다.

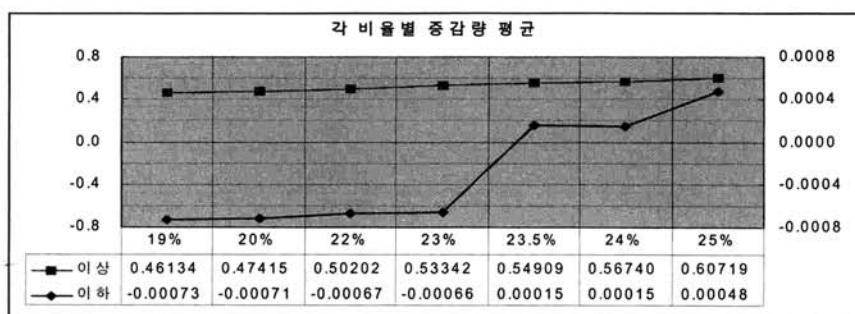
## IV. 분석결과

### 1. 최고공직비율과 재량권 검증

Meier(1993)는 자신의 연구를 통해 특정 계층이 관료제 내에서 적극적 대표성을 발휘하기 위해서는 최소비율(critical mass) 이상의 관직을 점유하고 있어야 하며, 그 비율을 대략 16~23%로 추정하고 있다. 본 논문은 Meier의 연구에 근거하여 한국 대표관료제의 최소공직비율을 정부 중앙부처의 여성공무원을 대상으로 측정해 보았다.

1단계로 부처 내 여성공무원의 비율을 기준으로 데이터를 순위정렬한 후, 특정비율을 임의로 선택하여 증감량( $Y_w$ )의 평균을 검증하였다. 일례로, 임의로 여성공무원의 비율 20%를 기준으로 설정하여 그 이상인 부처와 이하인 부처의 증감량 평균을 비교하는 것이다. 이와 같은 방법은 통해 최소공직비율의 대략적인 추정치를 산출할 수 있다.

<그림 4> 각 비율별 여성관련 예산비율의 증감량( $Y_w$ ) 평균



<그림 4>는 각 비율별 ‘여성관련 예산비율의 증감량( $Y_w$ )’의 평균을 분석한 그래프이다. 구체적으로 설명하자면, 여성공무원의 비율이 23% 이하인 중앙 정부부처의 증감량 평균은 음(-)으로서, 차기년도 정부예산안을 작성할 때 여성예

산의 비중이 축소되었음을 의미하며, 동시에 여성관련 예산액의 증가율이 총 예산의 증가율보다 낮음을 나타낸다. 물론 확정예산과 비교하여 정부예산안의 여성관련 예산비율이 감소하더라도 예산액은 증가했을 수 있다. 그러나 이는 전체 예산증가에 따른 관성일 수 있으며, 결과적으로 여성관련 정책이 다른 정책과는 다르게 소홀히 취급되고 있는 것으로 해석할 수 있다.

반면에, 증감량의 평균이 양(+)이면, 예산액의 증가는 물론이거니와 전체 예산에서 여성관련 예산이 차지하는 비중이 증가함을 의미한다. 즉, 여성관련 정책의 중요성이 커졌으며, 여성의 이익 대변이 이뤄지고 있는데, 이는 적극적 대표성의 발현으로 해석된다.

위 그래프에 따르면, 여성공무원의 비율이 23.5%일 때 각 부처의 증감량 평균이 음에서 양으로 전환된다. 본 논문은 이 비율을 최소공직비율로 일차 추정하고, 통합회귀분석을 통한 통계적 검증을 시도한다.

〈표 1〉 증감량( $Y_w$ )에 대한 통합회귀분석 결과

	Model 1		Model 2		Model 3	
	Wp = all		Wp < 23.5%		Wp ≥ 23.5%	
	회귀계수	t값	회귀계수	t값	회귀계수	t값
전체 여성공무원 비율	0.009	0.2	-0.002	-0.64		
고위직(5급 이상) 여성공무원 비율	0.073*	2.48*	0.003	0.87	0.077*	2.08*
하위직(6급 이하) 여성공무원 비율	-0.035	-0.92	0.001	0.39	-0.043	-0.9
여성관련 대통령 연설 비율	-0.171	-0.4				
장관 성별	-0.227	-0.29				
상수	0.303	0.46	-0.014	-0.69	0.683	0.34
N	90		59		31	
R <sup>2</sup>	0.162		0.036		0.145	
Adj R <sup>2</sup>	0.112		-0.017		0.084	

\* p<.05; \*\* p<.01

최소공직비율의 통계적 검증을 위한 연구결과는 〈표 2〉로서 이에 대한 해석은 다음의 순차적 과정으로 진행된다. 첫째로 본 논문의 주요 검증 변수인 정부부처 내 여성공무원의 현황 이외에 종속변수인 증감량( $Y_w$ )에 영향을 미칠 것으로 예상되는 변수들을 확인한다(Model 1). 이를 위해 본 논문은 기타 독립변수

로 여성정책과 관련한 대통령의 의지(연설비율)와 장관의 성별(dummy)을 설정하였으나 유의성(significance)은 물론 그 변동(variation)이 극히 낮아 변수로서의 사용 불가가 확인되었다.<sup>8)</sup> 따라서 최소공직비율을 실증하기 위한 <Model 2, 3>에서는 위 두 변수를 제외하였다.

둘째로 <Model 2>는 여성공무원의 비율이 23.5% 이하인 중앙 정부부처를 대상으로 통합회귀분석을 한 것이다. 이 모델은  $R^2$ 가 0.036으로서 분석 자체가 유의하지 않을 뿐더러 여성공무원 현황에 관한 어떤 독립변수도 유의하지 않음을 나타내고 있다. 즉, 여성공무원의 비율이 23.5% 이하일 때에는 여성공무원의 증가가 ‘여성관련 예산비율의 증감량( $Y_w$ )’에 어떠한 영향도 미치지 못하고 있으며, 이는 역설적으로 최소공직비율이 최소 23.5% 이상임을 반증한다.

끝으로 <Model 3>은 선행 분석을 통해 직간접적으로 추정된 최소공직비율을 통계적으로 재차 확인하기 위한 분석모형으로서 여성공무원의 비율이 23.5% 이상인 정부부처를 대상으로 하고 있다. 다만, 이 모델은 <그림 4>의 증감량( $Y_w$ ) 평균 검증을 통해 일차 추정된 최소공직비율과 적극적 대표성을 내부적으로 가정하고 있기 때문에 이를 추정하기 위한 변수인 ‘전체 여성공무원 비율’을 분석에서 제외하고 있다.

<Model 3>의 분석결과를 살펴보면, 비록 하위직 여성공무원의 비율이 독립변수로서 유의미하지 않으나 또 다른 독립 변수인 고위직 여성공무원의 비율이 95% 신뢰수준에서 종속변수인 ‘여성관련 예산비율의 증감량’에 대해 긍정적인 영향을 미치고 있다. 이는 여성공무원이 출신 집단의 이익을 대변하고 있는 것으로 해석되며, 따라서 <Model 3>은 <그림 4>의 실제적 현상 분석을 통해 도출한 23.5%라는 최소공직비율 추정치를 통계적으로 뒷받침하는 증거로 활용된다.<sup>9)</sup>

1단계 연구를 통해 최소공직비율을 검증한 본 논문은 2단계 연구에서는 <Model 3>의 추가 분석을 통해 적극적 대표성과 그 전제조건인 재량권 보유 여부와의 관계를 파악하고자 한다. <Model 3>에 따르면, 하위직 여성공무원은 여성관련 예산비율의 증감량( $Y_w$ )에 영향을 갖지 못하는 것에 반해 정책참여 결정권을 갖고 있는 고위직 여성공무원은 출신 집단의 이익을 대변하고 있음을 확

8) 2002년부터 2007년까지 90개의 관찰치 중에서 여성장관은 10번에 불과하였으며, 그나마 일부부처에 편중되어 있다(여성가족부6, 보건복지부2, 법무부2). 여성관련 대통령 연설 비율도 마찬가지이다. 비록 매년 그 비율은 달랐지만, 6년치 자료를 취합한 본 연구의 특성상 전체적으로 그 변동(variation)이 매우 낮으며, 이는 상관분석을 통해 확인할 수 있다.

9) 한편, 본 논문은 여성공무원이 적극적 대표성을 발휘하기 위해서는 재량권을 갖고 있어야 함을 가정하고, 이에 따라서 연구 설계 초기부터 <Model 3>에서 ‘하위직 여성공무원 비율’이 변수로서 유의하지 않음을 기대하고 있다.

인할 수 있다. 다시 말해, 여성공무원이 적극적 대표성을 발휘하기 위해서는 재량권을 가지고 있어야 하며, 이는 Wilkins & Keiser(2006)의 연구와 동일한 결론이다.

지금까지의 연구를 요약하면, 특정 사회계층이 관료제 내에서 적극적 대표성을 발휘하기 위해서는 최소비율 이상의 공직을 차지하고 있어야 하며, 국내 중앙 정부부처의 여성공무원을 분석대상으로 한 본 논문은 그 비율을 대략 23.5%로 추정하고 있다. 미국의 Meier(1993)도 라틴계 교장을 대상으로 수행한 연구에서 본 논문과 거의 동일한 약 23%를 최소공직비율로 추정하고 있다. 두 연구를 종합하면, 비록 정교한 연구 설계에 의한 추가 검증이 필요하긴 하지만 최소공직비율은 어느 관료제에서든지 23% 내외로 유사하다는 해석이 가능하다.

재량권의 보유도 적극적 대표성을 발휘하기 위한 충분조건임이 본 논문에서 확인된다. 상식적으로 생각해도 여성관련 예산과 비중을 늘리기 위해서 사업결정과 예산배정의 과정에서 본인의 의지 즉, 출신 집단의 이익을 관철시킬 수 있는 참여권과 빌언권—재량권—의 보유는 필수적이다.

이외에도 적극적 대표성이 발휘되기 위한 두 가지 조건, 최소공직비율과 재량권 간의 우선순위를 파악할 수 있다. <Model 2>와 같이 전체 여성공무원의 비율이 23.5% 이하인 경우, 고위직 여성공무원 비율 증가는 아무런 통계적 유의성을 보이지 않고 있는데, 이를 통해 재량권 보유와 관계없이 적극적 대표성이 발휘되지 않고 있음을 알 수 있다. 그러나 앞서 살펴봤듯이, <Model 3>의 최소공직비율 이상인 경우에는 재량권을 갖는 고위직 여성공무원의 적극적 대표성을 확인할 수 있다. 추론하건데, 소극적 대표성이 적극적 대표성으로 전환되기 위해서는 우선적으로 최소공직비율이 충족되어야 하며, 이후 재량권이 확보되어야 한다. 이에 따라, ‘여성채용목표제’로 여성공무원의 채용을 확대하고, 이후 고위직에서 여성의 비율을 높이기 위한 ‘여성관리자 임용확대 계획’을 도입한 정부의 정책방향은 일견 타당하다고 할 수 있다.

한편, <Model 1>의 분석결과는 새로운 학문적 의문을 제기한다. 구체적으로 설명하자면, 최소공직비율 이하의 경우에는 고위직 여성공무원이라도 적극적 대표성을 발휘하지 못한다는 결론과는 상충되게(그림 4, Model 2 참조), 전체 관찰치를 대상으로 한 <Model 1>에서는 95% 신뢰수준에서 고위직 여성공무원의 비율이 증감량( $Y_w$ )에 긍정적 영향을 미치고 있다. 즉, 실제적 현상과 통계적 유의성과의 괴리가 발생하고 있으며,<sup>10)</sup> 이러한 불일치는 현상을 설명하는 기존 이론의 불완전성을 의미한다. 요컨대, 최소공직비율을 전후로 출신 집단의 이익에

10) <Model 1>에서 고위직 여성공무원의 비율이 증감량( $Y_w$ )에 긍정적 영향을 미치고 있지만 전체 여성공무원의 비율이 23.5% 이하일 때 증감량의 평균은 음(-)으로서 적극적 대표성이 나타나지 않는다(그림 4 참조).

관해 소극적에서 적극적으로 돌변하는 극단적인 행태 변화에 대한 합리성 반박과 함께 연구모형에서 가정했듯이, 적극적 대표성 이외에 출신 집단의 이익을 대변하는 새로운 기제가 작동하고 있음을 암시하고 있다. 이를 위한 검증은 다음 절에서 하도록 하겠다.

## 2. 은폐된(hidden) 적극적 대표성의 확인

Kingsley(1944)에 의해 제시된 대표관료제는 실제 현상을 설명함에 있어 이론적 한계를 드러냈고, 결국 Mosher(1968)에 의해 적극적 대표성과 소극적 대표성으로의 세분화 과정을 거쳐 지금의 이론적 성숙에 도달하였다. 그러나 본 논문은 현 대표관료제 이론의 설명력에 의문을 제기한다. 전술했듯이, 최소공직비율을 전후로 출신 집단의 이익에 관한 관료제의 극단적인 행태 변화는 설득력이 부족하다. 더욱이 <Model 1>의 분석 결과는 적극적 대표성 이외의 이익 대변에 관한 새로운 기제를 암시할 뿐만 아니라 추가 연구의 필요성을 제기하고 있다. 이를 위해 본 논문은 ‘은폐된(hidden) 적극적 대표성’을 가정하고, 통계적 검증을 시도한다.

은폐된 적극적 대표성이란 최소공직비율 이하라 하더라도 출신 집단의 이익을 대변하려는 관료들의 의지는 여전히 확고하며, 다만 외부로 드러나지 않게 그 이익을 응호하고 있는 것이다. 그리고 이러한 은폐된 적극적 대표성은 최소공직비율에 도달한 이후에 적극적 대표성으로 증폭되어 외부로 표출된다.

은폐된 적극적 대표성을 검증하기 위해 본 논문은 증감량( $Y_w$ ) 외에 새로운 종속변수로서 ‘여성예산의 증가율( $R_w$ )’을 추가한다. 여성예산의 증가율은 차기년도 정부예산안에서 여성예산액이 현재 집행중인 확정예산의 여성예산액과 비교하여 얼마만큼 증가했는지를 계산하여 백분율(%)로 나타낸 것이다.

$$R_w = \frac{G_w}{B_w} \times 100 - 100$$

$R_w$  : 여성예산의 증가율(%)

$G_w$  : 정부예산안 내 여성예산

$B_w$  : 확정예산안 내 여성예산

<표 3>은 은폐된 적극적 대표성을 확인하기 위한 연구모형(side model)의 분석결과이다. 앞서 언급했듯이, <Model 2>와 <그림 4>를 통해 최소공직비율 이하에서 적극적 대표성의 부재를 확인했음에도 불구하고, 이와는 상관없이 <Model 1>에서 5급 이상 고위직 여성공무원의 비율 증가가 증감량( $Y_w$ )에 긍정적 영향을 미치고 있다. 즉, 출신 집단의 이익을 대변하려는 여성공무원의 의지

가 완전히 결여된 것이 아니다. <Model 4>는 ‘여성예산의 증가율( $R_w$ )’을 종속변수로 설정한 통합회귀분석으로서, 적극적 대표성 이외에 최소공직비율 이하에서 작동할 것으로 예상되는 새로운 이익 대변 기제를 확인하기 위한 분석이다.

<표 2> 은폐된 적극적 대표성에 관한 통합회귀분석 결과

	Model 1		Model 2		Model 4	
	Wp = all		Wp < 23.5%		Wp < 23.5%	
	dependent var. = $Y_w$		dependent var. = $Y_w$		dependent var. = $R_w$	
	회귀계수	t값	회귀계수	t값	회귀계수	t값
전체 여성공무원 비율	0.009	0.2	-0.002	-0.64		
고위직(5급 이상) 여성공무원 비율	0.073*	2.48*	0.003	0.87	88.532†	1.72†
하위직(6급 이하) 여성공무원 비율	-0.035	-0.92	0.001	0.39	1.647	0.08
여성관련 대통령 연설 비율	-0.171	-0.4				
장관 성별	-0.227	-0.29				
전체 예산 증가율					2.043	0.43
상수	0.303	0.46	-0.014	-0.69	-491.028	-1.82
N	90		59		59	
R <sup>2</sup>	0.162		0.036		0.145	
Adj R <sup>2</sup>	0.112		-0.017		-0.084	

† p<.10; \* p<.05; \*\* p<.01

<Model 4>의 분석결과를 살펴보면, 여성공무원의 비율이 23.5%로, 최소공직비율 이하의 사례에서 고위직 여성공무원 비율이 여성예산의 증가율( $R_w$ )에 양(+)적 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다. 또한, 주목할 것은 여성예산의 증가가 전체 예산의 증가와 연동되지 않는다는 것이다. 이를 통해 전체 예산의 증가가 여성관련 예산의 증가로 직접 연결되는 것은 아니며, 오히려 고위직 여성공무원이 기존의 여성 이익을 고수하거나 또는 보이지 않게 이익을 대변하고 있다는 결론 도출이 가능하다.

위와 같은 결론은 적극적 대표성—증감량( $Y_w$ )을 종속변수로 분석한 <Model 3>의 결론과 차이를 보인다. 최소공직비율 이상의 사례에서는 고위직 여성공무원이 예산 증가는 물론이고 전체 예산에서 여성관련 예산의 비중을 확대하는 등 공개적으로 출신 집단의 이익을 대변하고 있다. 반면에, 최소공직비율 이하

의 사례에서는 여성관련 예산의 비율 확대와 같은 대외적으로 드러나는 이익 대변보다는 전체 예산 증가의 장막(curtain) 아래에서 대내적으로 여성 예산을 증가시키고 있다(Model 2, 4 참조).

요컨대, 과거 대표관료제가 소극적 대표성과 적극적 대표성으로 세분화되었듯이, 적극적 대표성도 단일한 개념이기 보다는 적극성의 정도에 따라 현실에서 다양하게 표출된다. 그리고 이상의 분석을 통해 최소공직비율 이하여도 조용히 출신 집단의 이익을 대변하는 기제를 확인할 수 있는데, 본 논문은 이런 기제를 ‘은폐된 적극적 대표성’이라 정의한다.

인과관계 이외에도 실제 최소공직비율 이하에서 증감량의 평균은 음(-)으로서 비록 적극적 대표성이 발현되지는 않으나 여성공무원의 비율이 증가할수록 그 감소폭이 줄어들고 있음이 확인된다(표 4 참조). 이는 ‘은폐된 적극적 대표성’의 또 다른 증거로 제시될 수 있다.

〈표 3〉 여성공무원 비율에 따른 각 정부부처의 증감량( $Y_w$ ) 평균

여성공무원 비율	17%	18%	19%	20%	22%	23%	23.5% (critical mass)
증감량 평균	-.00008	-.00008	-.000073	-.000071	-.000067	-.000066	.000015

은폐된 적극적 대표성의 도입은 기존 대표관료제 이론의 설명력 부족을 보충 할 수 있다. 즉, 최소공직비율을 전후로 집단의 이익에 관한 계층의 행태가 소극적에서 적극적으로 돌변하는 것이 아니라 소극적 대표성의 내면에 은폐된 적극적 대표성이 양립하고 있으며, 보이지 않게 출신 집단의 이익을 옹호하고 있다. 다만, 최소공직비율 이후에는 이익 대변을 위한 의지가 증폭되어 대외적으로 표출되고 보다 적극적으로 이익을 추구하는데, 이것이 Mosher(1968)가 주장한 적극적 대표성이다.

## V. 연구의 의의 및 한계

Kingsley(1944)에 의해 제시된 대표관료제(representative bureaucracy)는 사회 내 다양한 집단의 가치와 이해를 반영함으로써 관료제의 책임성을 확보하고 행정 권력을 내적으로 통제하기 위한 방안이었다(Larson, 1979; 오석홍, 1999). 이와는 다르게, 한국에서 대표관료제는 권력 엘리트를 인구통계학적 비율로 구성하여 지역 편중과 이를 둘러싼 지역 간 갈등을 해소하기 위한 방안으로서 주목받기

시작했으며(양형일 외, 1993; 박경효, 1993a 등), 근래에는 사회적 형평성 차원에서 소외계층의 관료제 편입을 위한 이론적 근거로서 발전하였다(최무현, 2001). 이처럼 대표관료제의 소극적 대표성에 주목한 국내 환경에서 적극적 대표성에 관한 논의와 연구의 부족은 불가피한 현실이었다.

그러나 대표관료제 이론의 유용성은 적극적 대표성이 제대로 작동할 때 확보된다. 더욱이 소극적 대표성이 공정경쟁의 훼손과 역차별 논란으로 그 이론적 타당성을 침해받고 있는 상황에서 적극적 대표성의 실증은 대표관료제의 유용성 증명과 더불어 이론적 보루이다. 이에 국내의 많은 학자들이 적극적 대표성의 검증을 시도하였지만, 한편으로 적극적 대표성의 측정 방법과 관련하여 많은 논란과 문제점이 제기되고 있는 것도 사실이다.<sup>11)</sup>

이상의 한국 대표관료제에 관한 현실에서 본 논문은 연구의 희소성과 더불어 예산 배정을 통해 관료제 내 계층의 적극적 대표성을 실증했다는 점에서 그 의의가 있다. 또한, 연구의 심화를 통해 한국 대표관료제에서 소극적 대표성과 적극적 대표성의 전환 여부를 검증하고 그 충분조건으로서 최소공직비율과 재량권의 보유를 확인한 것도 연구의 성과이다.

이외에도 본 논문은 연구의 실용성 측면에서 정부가 추진 중인 균형인사 정책에 몇 가지 시사점을 제공한다. 첫째, 소외계층의 이익이 발현될 수 있는 최소공직비율을 제시함으로써 정책의 목표 설정을 가능케 한다. 다만, 최소공직비율 추정치로서 맹신해서는 안 되며, 그 존재와 함의를 유념하는 것이 더 실제적 일 수 있다. 둘째, 재량권 보유 측면에서 하위직이 아닌 고위직에서 소외계층의 공직 비율을 증가시켜야 한다는 정책적 제언을 담고 있으며, 이는 현재 정부가 추진 중인 「여성관리자 임용확대 계획」의 이론적 당위성을 제공한다.

적극적 대표성의 통계적 검증이라는 본 논문의 의의는 동시에 한계를 지니고 있다. 첫째, 충분한 관측치 수( $n$ )를 확보하지 못했다. 중앙 정부부처에서 여성관련 예산을 기획·집행하고 있는 부처는 15개로 자료가 절대적으로 부족하였다. 이에 본 논문은 획단 및 시계열 자료를 통합한 회귀분석(pooled regression analysis)을 통해 문제를 해결하고자 했지만, 정권교체에 따른 빈번한 조직개편 등으로 시계열 자료의 유용성에 제한이 있었다. 요컨대, 적극적 대표성에 관한 자료 부족은 본 연구의 한계임과 동시에 국내 연구의 한계로 지적된다.

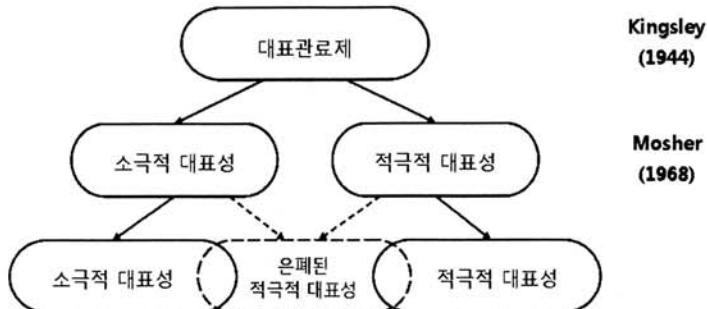
둘째, 본 연구에서 수행된 회귀분석 모형의 저조한 결정계수( $R^2$ )와 이에 따른 연구의 실제적 유의성에 관한 의문이다. 그러나 결정계수에 대한 검정방법이 없는 현실에서 이를 모형의 적합성으로 직접 해석하는 것은 적절치 않다. 더욱이 선형성을 나타내는 결정계수도 이산적인 데이터(data)에 대해서는 변화가 크므

11) 그러나 그들의 선구자적 연구가 없었다면, 적극적 대표성에 관한 국내 연구는 현재보다 후퇴했을 것이고, 본 논문도 발표되지 못했을 것이다.

로 결정계수를 절대적으로 신뢰하는 것은 문제로 작용할 수 있다. 해외 학술지의 유사사례 검색은 이를 반영하고 있다. 무엇보다도 본 논문은 추정회귀선의 도출이 아닌 추론을 통해 현상을 구체적으로 설명하는데 그 연구 목적을 두고 있다.

본 논문은 기존 이론의 학술적 검증 외에 이론의 설명력을 보강하기 위하여 ‘은폐된 적극적 대표성’을 가정하고 이에 대한 통계적 검증을 시도하였다. 은폐된 적극적 대표성은 기존 이론이 갖고 있는 한계, 즉 최소공직비율의 도달 전후로 한 계층의 극단적인 행태 변화에 대한 합리성 부족을 보강하고 현상에 대해 보다 구체적인 설명력을 제공할 수 있다.

〈그림 5〉 대표관료제와 은폐된 적극적 대표성



그러나 은폐된 적극적 대표성은 여전히 개념 제시에 불과하며, 검증을 위한 방법론도 극히 단순하다. 그럼에도 불구하고 본 논문은 기존 이론의 한계를 이해하고 발전의 필요성을 제기하는 취지에서 은폐된 적극적 대표성을 고안하였다. 그리고 부족하지만 본 논문이 대표관료제 특히, 적극적 대표성에 관한 다양한 관심과 연구의 시발점이 되기를 바란다.

## VII. 결 론

정부는 여성, 장애인, 이공계 등 소외계층의 공직 진출을 배려하는 균형인사 정책과 지역감정과 갈등의 최소화를 위한 정부 고위직의 지역 간 배분을 중시하고 있다. 그러나 소극적 대표성에 근거한 정책은 정당성이 부족할 뿐만 아니라 명확한 목표의 부재라는 한계를 내포할 수밖에 없다. 더욱이 대표관료제의 기원이 적극적 대표성이었음을 고려하면, 적극적 대표성에 관한 연구의 중요성과 필요성은 당연하다.

본 논문은 선행연구를 바탕으로 적극적 대표성을 통계적으로 검증하였으며, 이를 위한 전제조건을 확인하였다. 첫째, 소외계층이 출신 집단의 이익을 대변하기 위한 최소공직비율이 우선 충족되어야 하며 둘째, 미국 내 연구 결과를 바탕으로 그 비율이 대략 23% 내외임을 유추할 수 있었다. 끝으로, 하위직보다는 재량권을 갖는 고위직에서의 대표성이 더 중요함을 확인하였다.

이외에도 본 논문은 기존 대표관료제 이론에 ‘은폐된 적극적 대표성’ 개념을 도입하여 현상에 대한 구체적인 설명을 시도하였다. 은폐된 적극적 대표성은 소외계층이 소극적 대표성의 영역에서 외부로 보이지 않게 출신 집단의 이익을 옹호하거나 그러한 의지를 의미한다. 그리고 이 의지가 최소공직비율에 도달한 이후 증폭되어 대외적으로 표출되는 것이 적극적 대표성이다. 이를 통해 본 논문은 소극적 대표성과 적극적 대표성의 긍진적 관계 전환에 따른 기존 대표관료제 이론의 합리성 부족을 해결하고자 한다.

그러나 본 논문은 몇 가지 한계를 가지고 있다. 부족한 관측 자료와 분석결과에서 제기되는 실제적 유의성에 관한 의문은 미해결의 과제로 남아 있다. 하지만 연구방법의 난제가 적극적 대표성을 규명하려는 연구 의지를 상쇄시키지 못하며, 더욱이 연구의 한계가 의의를 압도하지는 않는다. 오히려 본 논문에서 제기되는 의문과 과제는 추가 연구의 관심과 필요성을 촉발할 것으로 기대한다.

최근 정부는 9급 및 기능직 신규채용인원의 1%를 저소득층(2년 이상 기초수급생활자)에게 할당하는 등 보다 적극적인 균형인사 정책을 추진하고 있다. 이는 사회적 약자에 대한 공직 배려의 차원을 넘어 인적 자원의 균형 있는 활용, 다양한 국민적 관점의 이해와 이에 맞는 행정서비스를 제공하려는 정부 의지의 소산이기도 하다. 본 논문은 이러한 정부의 의지를 지지하고, 정책의 정당성 제공을 목적으로 한다.

공직의 이상적인 균형배분에 관한 회의가 없는 것은 아니다. 그리고 대표관료제를 개인의 영달을 위한 수단으로 치부하는 의견도 적지 않다. 그러나 중요한 것은 관료제에서 대표성은 중요한 가치이며, 관료제 내 다양한 집단의 이익 반영은 권력 독점이 아니라 민주성과 책임성의 확대로 연결된다는 점이다. 이런 점에서 공직에서 대표성의 문제는 영원한 숙제가 아닐 수 없다.

## 참고문헌

- 권경득. (1996). 한국 대표관료제의 성찰과 전망. 「한국정치학회 연례학술 논문집」.
- 김창문. (2003). 한국 정치체제 변화에 따른 관료의 지역대표성 분석. 「대한정치학회보」, 11(2): 395-415.

- 김 혁. (2003). 차별보상정책과 미국 관료제의 여성 대표성. 「한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집」.
- \_\_\_\_\_. (2005). 미국 관료제에서의 여성 대표성에 관한 연구: 여성공무원의 명목 대표성과 실질 대표성의 괴리. 「국제지역연구」, 9(2): 119-148.
- 박경효. (1993a). 한국의 지역문제와 정부관료제의 대표성. 「관료와 정책」, 55-78.
- \_\_\_\_\_. (1993b). 한국관료제의 지역대표성 제고를 위한 정책방향. 「한국행정학보」, 27(3): 705-720.
- 박상희·김병섭. (2006). 여성채용목표제의 정책적 효과 분석: 공직 대표성에 대한 영향을 중심으로. 「한국행정학보」, 40(4): 179-203.
- 박민정. (2005). 정부예산배분과정에서의 지대추구행태의 분석. 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문집」.
- 박정식·윤영선. (2007). 「현대통계학」. 서울: 다산출판사.
- 박천오. (2007). 「정부관료제: 이론과 실제」. 경기: 법문사.
- 배귀희·차재권. (2008). 여성공무원 채용목표제의 정책 효과 분석. 「정책분석평가학회 보」, 18(1): 233-262.
- 배득종·김영미. (2002). 여성공무원 채용목표제의 성과와 현황, 그리고 발전방향에 관한 정책제언. 「한국행정학회 기획세미나 자료집」.
- 서원석. (2002). 대표관료제와 여성채용목표제. 「행정포커스」, 8/9월호.
- 양형일·이태영. (1993). 대표관료제의 시대적 재조명과 접근방안. 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문집」.
- 오석홍. (1994). 대표관료제에 관한 연구. 「행정논총」, 32(2): 22-35.
- \_\_\_\_\_. (1999). 인사행정원리의 이해와 오해. 「행정논총」, 37(2): 255-270.
- 유광호·박기관. (2007). 「관료제론: 이론, 역사, 실제」. 서울: 대영문화사.
- 이준구. (2005). 「재정학」. 서울: 다산출판사.
- 정부혁신지방분권위원회. (2008). 「참여정부의 인사개혁」.
- 진종순. (2008). 여성공무원 확대정책의 성과에 관한 연구. 「한국인사행정학회 동계학술대회 발표논문집-새정부 인사정책의 방향과 전망」.
- 최무현. (2001). 대표관료제 이론과 그 적용에 관한 연구. 「연세사회과학연구」, 7: 143-166.
- 하미승. (2001). Harry Kranz의 대표성관료제와 실적제. 오석홍 외. 「행정학의 주요이론」. 서울: 법문사.
- 홍미영. (2002). 여성공무원 채용목표제의 성과와 양성평등채용목표제의 전망. 「지방과 행정연구」, 14(1): 97-114.
- Cornwell, Christopher & Kellough, J. Edward (1994). Women and Minorities in Federal Government Agencies: Examining New Evidence from Panel Data.

- Public Administration Review, 54(3): 265-271.
- Denhardt, Robert B. (1993). *Theories of Public Organization*. Belmont California: Wadsworth Publishing Company.
- Ewoh, Andrew I.E. & Elliott, Euel (1988). End of an Era: Affirmative Action and Reaction on the 1990s. *Review of Public Personnel Administration*, 17(4) 38-51.
- Henderson, Lenneal J. (1979). *Administrative Advocacy: Black Administrators in Urban Bureaucracies*. Palo Alto, Calif: R & E Research Associates.
- Hindera, John J. (1993a). Representative Bureaucracy: Future Evidence of Active Representation in the EEOC District Offices. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(4): 415-429.
- \_\_\_\_\_. (1993b). Representative Bureaucracy: Imprimis Evidence of Active Representation in the EEOC District Offices. *Social Science Quarterly*, 74(1): 95-108.
- Hindera, John J. & Cheryl D. Young. (1998). "Representative Bureaucracy: The Theoretical Implication of Statistical Interaction." *Political Research Quarterly*, 74(1): 665-671.
- Jung, Kwangho & Moon, M. Jae & Harm, Sung Deuk (2007). Do Age, Gender, and Sector Affect Job Satisfaction? Result From the Korean Labor and Income Panel Data. *Review of Public Personnel Administration*, 27(2): 125-146.
- Kim, Chon-Kyun (2003). Representation and Policy Outputs: Examining the Linkage Between Passive and Active Representation. *Public Personnel Management*, 32(4): 549-559.
- Kingsley, J. (1994). *Representative Bureaucracy*. Antioch Press.
- Kranz, Harry. (1976). *The Participatory Bureaucracy: Women and Minorities in a More Representative Public Service*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Larson, Arthur D. (1979). Representative Bureaucracy and Administration Responsibility: A Reassessment. in Joseph A. Uverges, Jr. (ed.), *The Dimensions of Public Administration*. Boston: Allyn and Bacon, Inc.
- Meier, Kenneth John. (1975). Representative Bureaucracy: An Empirical Analysis. *American Political Science Review*, 69(3): 526-542.
- \_\_\_\_\_. (1993). Latinos and Representative Bureaucracy Testing the Thompson and Henderson Hypotheses. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(4): 393-414.

- Meier, Kenneth J. & Nigro, Lloyd G. (1976). Representative Bureaucracy and Policy Preference: A Study in the Attitudes of Federal Executives. *Public Administration Review*, 36(4): 458-469.
- Meier, Kenneth J. & Bohte, John. (2001). Structure and Discretion: Missing Links in Representative Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(4): 455-470.
- Mills, N. (1994). Debating Affirmative Action. New York, NY: Dell Publishing.
- Mosher, Frederic C. (1968). Democracy and the Public Service. NY: Oxford University.
- Page, Paul. (1994). African Americans in Executive Branch Agencies. *Review of Public Personnel Administration*, 14(4): 24-51.
- Rabe-Hesketh, Sophia. & Everitt, Brian. (2003). A handbook of statistical analyses using Stata(3rd ed). NY: Chapman & Hall/CRC.
- Rosenbloom, David & Jeannette C. Featherstonhaugh. (1977). Passive and Active Representation in the Federal Service: A Comparison of Blacks and White. *Social Science Quarterly*, 57: 873-882.
- Selden, Sally Coleman. (1997). The Promise of Representative Bureaucracy: Diversity and Responsiveness in a Government Agency. edit. by M. E. Sharpe.
- StataCorp. (2007). Stata Statistical Software: Release 10. College Station, TX: StataCorp LP.
- Thompson, Frank J. (1976). Minority Groups in the Public Bureaucracies: Are Passive and Active Representation Linked. *Administration and Society*, 8(2): 201-226.
- Wilkins, Vicky M. & Keiser, Lael 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.
- <http://www.assembly.go.kr>(The National Assembly of the Republic of Korea)
- <http://www.mopas.go.kr>(Ministry of Public Administration and Security)

## Abstract

# A Study on the Shift from Passive Representation to Active Representation: A Focus on Critical Mass and the Effect of Discretion on Active Representation

Chang G. Yun · M. Jae Moon

Many previous studies on representative bureaucracy have examined passive representation and active representation. Building on previous studies, this study attempts to show how passive representation shifts to active representation of female interests. It is argued that passive representation reflecting demographic composition is very limited in representing interests of minority groups, particularly in organizations like bureaucracy with a strong conventional cultural tradition. Active representation is central to true representation of the voices of a minority group. Using data of female public servants in the Korean central government, this study attempts to calculate the critical mass (the minimal proportion of female public servants) required for active representation and also empirically examines how administrative discretion affects the shift from passive representation to active representation. The results of this study are expected to contribute to the literature on representative bureaucracy as well as a balanced Korean personnel policy.

[Key words: representative bureaucracy, critical mass, discretion, passive representation, active representation]