

여성 공무원의 능동적 대표성에 대한 탐색적 분석

김 선 희*

..... < 목	次 >
I. 연구의 배경 및 목적	IV. 여성 공무원의 능동적 대표성에 대한
II. 대표관료제에 대한 실증분석 연구 검토	탐색적 분석
III. 분석자료 및 설문내용 소개	V. 연구의 요약 및 함의

<요 약>

대표관료제의 기본 정신에 입각하여 여성임용할당제 및 여성관리자 임용확대 계획 등이 실시되면서 여성들의 공직 진입이 증가하고, 고위직 관리자 여성비율이 확대되고 있다. 공직 내 여성 공무원들의 양적 증가로 수동적 대표성이 확보되어 가고 있는 상황에서 과연 공직에 진입한 여성들이 자신들의 사회적 배경이 되는 여성들의 이익과 가치를 대변하고 있는지의 문제인 능동적 대표성(active representation)에 대한 검증의 필요성이 제기된다.

본 연구의 목적은 여성 공무원들의 능동적 대표성을 검증하고, 능동적 대표성의 결정요인으로서 심리적 요인, 제도적 요인, 양적 구성 요소 등의 영향력 정도와 통계적 유의성을 검증하는데 있다. 분석결과 여성 공무원들은 남성 공무원들에 비해 배경집단의 이익을 대변하기 위한 적극적 태도를 보이고 있었다. 또한 개인적 차원의 심리요인 뿐만 아니라 제도적 차원의 조직특성 및 양적구성 차원의 여성 공무원 비율 등이 능동적 대표성에 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다.

【주제어: 대표관료제, 능동적 대표성, 수동적 대표성】

"...bureaucracies, to be democratic, must be representative of the group they serve."

(Kingsley, 1944, p.305)

* 서원대학교 법정학부 정치행정학과 전임강사(shkim7675@seowon.ac.kr)
논문접수일(2012.2.2), 수정일(2012.3.17), 게재확정일(2012.3.22)

I. 연구의 배경 및 목적

최근 한국사회에서 여성들의 공직 및 고위직 진출이 증가하고 있다. 2010년 행정안전부 통계연보에 따르면 전체 공무원 중 여성공무원의 비율은 41.0%(총원 978,087명, 여성 400,621)로, 2001년 행정자치부 통계연보에 나타난 전체 공무원 중 여성의 비율인 31.5%(총원 849,152, 여성 267,647)와 비교할 때 9.5% 증가했다. 사이버국가고시센터(www.gosi.go.kr) 자료에 의하면 2011년 행정고시 합격자 260명 중 여성합격자는 101명으로 전체 합격자의 38.8%를 차지했으며, 일반행정직(전국)의 경우 116명중 40%인 46명이 여성이었다. 2011년 9급 공채시험의 경우 장애인을 제외한 일반모집에서 41.6%(전국 일반행정은 50.4%, 지역 일반행정은 44.8%)가 여성이었다. 2008년 공무원 총조사 자료에 따르면 신규인력의 진입증가로 인해 20대 이하 여성 공무원의 점유비율은 남성 대비 70.4%로 매우 높게 나타나고 있다.¹⁾

여성들의 공직진입 및 상위계급 진입 증가는 여성들의 우수한 역량 뿐만 아니라 대표관료제라는 제도적 장치의 지원에 의존하고 있다. 한국은 1995년부터 여성 공무원 채용목표제를 도입 운영하고 있으며,²⁾ 2003년 이후 5명 이상 공무원 채용시험에서 한쪽 성을 최소 30%이상 채용하는 양성평등채용목표제를 시행하고 있다. 아울러 여성들의 상위계급 진입을 위해 2002년 여성관리자 1차 임용확대계획이 수립되었고, 2007년 2차 임용확대 계획이 수립되었다. 이에 따라 5급 이상 여성관리자 임용확대를 위해 중앙행정기관 과장급 이상에서 여성 공무원 1명이상 임용 추진을 실시하고 있다. 4급 이상 여성관리 임용확대 5개년 계획에 근거하여 2011년까지 10% 이상 임용을 목표로 하고 있다(행정안전부, 2011). 지방정부에서는 2011년까지 6급 이상 공무원에서 여성비율을 16.5%까지 확대하는 임용목표제를 실시하고 있다(행정안전부, 2010).

여성 공무원들의 공직진출 지원을 위한 이러한 제도적 조치들의 정당성은 대표관료제(representative bureaucracy)에 기반하고 있다. 대표관료제란 공무원의 충원 등에 인종이나 성(gender)과 같은 인구사회학적 특성을 반영해야 한다는 것을 핵심 내용으로 한다(박천오, 2010, p.178). 대표관료제의 논리적 정당성을 제일 먼저 제시한 이는 Kingsley(1944)이다.³⁾

1) 행정안전부. 2008. 공무원 총조사 보고서. 서울: 행정안전부. 본 조사는 5년단위 조사로 2012년 다시 조사될 예정임

2) 여성채용목표제 실시지침에 따르면, 목표는 1996년 10%, 1997년 13%, 1998년 15%, 1999년 18%, 2000년 20% 였으며, 2000년 채용목표제 2차 확대로 2002년의 경우 7급 25%, 9급은 30%, 5급 20%를 유지하였다.

3) Kingsley(1944)는 당시 사회에서 여성들이 세 가지 차별을 당하고 있다고 기술한다. 소위 권력 부처

다분히 기능주의적 차원에서 주장된 대표관료제에 대한 주장은⁴⁾ 이후 계급적, 규범적 차원의 논의로 치환되어 다양한 사회적 소수집단의 공직진출을 정당화시키는 논거로 활용되어 왔다. Kingsley(1944)는 사회의 지배적 계층(dominant class), 특히 당시 사회구조의 중심축인 중산층을 적극적으로 반영하는 대표관료제의 구현이 필요하다고 주장했다⁵⁾.

이후 Riper(1958)는 사회 지배 계층구조의 기계적 반영이라는 Kingsley(1944)의 대표관료제에 대한 협소한 논의의 구조를 보다 확장하였다. 그는 대표관료제가 되기 위해서는 관료제가 직업, 계급, 지리 기타 등등의 관점에서 정치체의 여러 부분들로 구성되어져야 하며, 관료제가 소속집단의 사회적 정서 및 태도와 일치할 수 있어야 한다고 주장한다. 그는 단순히 사회적 특성 뿐만 아니라 사회집단이 가진 가치까지 대표되어야 한다는 점을 주장하여 이후 능동적 대표성 개념 정립에 대해 기본적 아이디어를 제공한다.

이와 같은 Riper의 주장을 반영한 Mosher(1968, 1982)는 관료 대표성의 유형을 국민의 인구학적 특성을 관료 인적 구성에 반영하는 수동적 대표성(passive representation), 관료들이 자신들의 소속집단 이익을 옹호하는 능동적 대표성(active representation)의 두 가지로 구분하고 있다. 그러나 그는 능동적 대표성에 대해서 보수적으로 접근하면서 수동적 대표성이 국민에 의한 정부(government by the people)라는 조건을 충족시킬 수 있는 제도임을 주장한다.

대표관료제에 대한 연구경향을 살펴보면, 초기의 추상적 개념적 논의(Kingsley, 1944; Riper, 1958; Mosher, 1968, 1982)에 비해 최근의 연구는 주로 공직 구성이 일반 국민을 대표할 수 있도록 구성되었는지를 검증하는 수동적 대표성에 대한 실증 연구(Cayer & Sigelman, 1980; Naff, 1998; Hsieh & Winslow, 2006; Riccucci, 2009; Bowling et al., 2006)와 이렇게 구성된 관료들이 자신들의 출신집단과 관련된 가치와 이익을 대변하고 있는지를 검증하는 능동적 대표성에 대한 실증 연구(Thompson, 1978; Meier, 1993; Hindera, 1993; Selden, 1997;

(예를 들어 외교부, 국방부)와 자리에서 배제되어 있고, 결혼과 함께 퇴직을 강요받고 있으며, 임금에서 있어 남성들에 비해 낮은 대우를 받고 있다는 것이다. 당시 75,000명이던 여성 공무원 중에서 1%만이 고위직이 있으며, 이와 같은 불평등이 고질적인(사회적) 불화를 촉진하고 있다는 지적이다.

- 4) ‘왜 대표관료제가 필요한가’라는 규범적 질문에 대해 Kingsley(1949)는 대표관료제를 통한 참여의 촉진은 관료의 책임성(responsibility)을 확보할 수 있다고 보았으며, 이는 사회적 불평등적 요소 해소와 이에 따른 사회적 불만의 해소를 통해 결과적으로 자유민주주의의 발전에 기여할 수 있다고 설명한다. 그의 이러한 주장은 사회적 지배계급을 반영한 대표관료제 운영이 사회적 안정(social stability)을 도모한다는 믿음에 근거하고 있으며(Meier, 1975; p.527) 이는 보수적인 기능주의적 관점을 대변한다고 볼 수 있다.
- 5) 이러한 주장은 당시 공직 구조가 중산층 중심의 사회계층 구조를 반영하지 못하고 일부 엘리트 계층이 지배하고 있었다는 점에 근거한다. 당시 영국에서 공직 임용은 교육정도를 바탕으로 이루지고 있었으나 이러한 교육체계 내에서 진학은 개인의 능력보다 사회적 경제적 지위에 의해 이루어졌다. 이로 인해 결과적으로 사회적 엘리트 계층이 공직을 과다 점유하는 문제가 존재했다.

Dolan, 2000; Mitchell et al., 2001; Dolan, 2002; Kaiser et al., 2002; Riccucci & Meyers, 2004; Saidel & Loscocco, 2005; Wilkins & Keiser 2006; Meier & Nicholson-Crotty, 2006; Bradbury & Kellough, 2007; Wilkins, 2007; Close & Mason, 2007)가 활발하게 진행되고 있다. 이와 같은 서구학계의 검증노력과 마찬가지로 국내 행정학계에서도 능동적 대표성에 대한 이론적 분석이 이루어지고 있다. 진중순(2009)은 능동적 대표성에 대한 전문가, 공무원, 일반국민의 평가, 홍미영(2006)은 능동적 대표성의 결정요인에 분석, 박천오(2010)는 여성 공무원들의 ‘여성대표적 역할 수용도’에 대한 긍정적 평가 등의 연구가 이루어졌다.

본 연구의 목적은 한국적 상황에서 대표관료제의 대상인 여성의 능동적 대표성 여부와 정도를 분석하는데 있다. 본 연구에서는 여성 공무원들의 능동적 대표성을 ‘여성 차별을 시정하기 위한 제도에 대한 여성 공무원의 지지’라는 태도 차원에서 정의한 후 이를 남성 공무원과 비교·분석한다. 아울러 여성 공무원들의 능동적 대표성 정도를 결정하는 요인들로 심리적 요인, 제도적 요인, 양적 구성 요소들의 영향력 정도와 유의성을 검증한다. 이를 위해 먼저 대표관료제와 관련된 경험적 연구의 흐름을 정리한 후, 본 연구의 분석 내용을 구체화하고자 한다.

II. 대표관료제에 대한 실증분석 연구 검토

1. 수동적 대표성과 능동적 대표성을 검증하는 연구

최근 대표관료제에 대한 연구는 수동적 대표성을 검증하는 연구와 능동적 대표성을 검증하는 두 가지 흐름으로 정리할 수 있다.

‘수동적 대표성’에 초점을 둔 연구들은 크게 여성과 소수자의 양적 대표성의 증가에 초점을 둔 연구들과 단순히 수적인 증가가 아닌 질적인 관점에서 여성들의 배치 측면에서 대표성과 평등성까지 검증하는 연구들로 구분된다.

전자와 관련하여 Cayer & Sigelman(1980)은 적극적 고용평등조치법이 실시된 1972년 이후 1980년까지 주정부와 기타 지방정부에서 여성과 소수자의 비율이 20% 정도 증가했고, 임금도 50% 정도 증가했음을 보여준다.

후자와 관련된 연구에서는 소극적 대표성의 확보가 평등의 구현으로 나타나지 않을 수 있음을 보여준다. Naff(1998)는 연방공무원에서 히스패닉들의 대표성이 여전히 낮고, 소수자와 여성들은 중간, 고위직에서 남성들에 비해 밀리고 있음을 보여준다. Hsieh & Winslow (2006)도 연방공무원 통계자료를 분석하여 여성 공무원들의 일반적 대표성이 확보되었지만,

고위직에서 이들의 대표성이 확보되지 못하고 있음을, Riccucci(2009)는 연방조직에서 여성과 흑인들이 상위직 및 좋은 직위에 자리잡지 못하고 있음을 보여준다.⁶⁾

능동적 대표성과 관련된 연구들은 수동적 대표의 능동적 대표성을 검증하는 연구와 능동적 대표성을 결정하는 요인을 탐색하는 연구로 구분될 수 있다.

먼저 전자의 경우에는 수동적 대표의 능동적 대표성을 검증하는 연구들이 다수이다(Kaiser et al., 2002; Wilkins & Keiser 2006). 이들 연구는 그 연구방법에 따라 다시 두 가지로 구분된다. 첫 번째는 집계수준에서 대표관료가 산출하는 성과나 결과물을 보고 이들의 능동적 대표성을 확인하는 방법이다. 이 분야의 연구는 Kenneth J. Meier와 Lael R. Kaiser가 선도하고 있다. Meier(1993)는 라틴계 교사와 교장들이 많을수록 라틴학생들의 이익(학생들과의 의사소통, 수학성적, 진학, 탈락 등)에 기여한다는 점을 보여주며 특히 이러한 효과는 일선관료들(교사) 수준에서 그리고 이들 대표관료들이 임계 다수(critical mass=소수자가 영향력을 발휘할 수 있는 일정 규모의 숫자)를 넘어섰을 때 그 효과가 촉진된다는 점을 보여준다. 이러한 연구는 여성 대상 연구로 확대되는데, Kaiser 등(2002)은 여성 수학교사나 여성 교수의 비율이 여학생들의 수학 성적에 영향을 미친다는 분석결과에 근거하여 수동적 대표의 능동적 대표성이 구현된다고 보았다. 유사하게 Wilkins & Kaiser (2006)는 아동지원집행관 구성에서 여성감독관의 비율이 높아질수록, 여성 가장을 위한 아동지원 금액이 커진다는 점을 보여주며, Meier & Nicholson-Crotty (2006)는 지역내 여성 경찰관의 비율이 높아질수록 강간에 대한 체포율, 강간사건에 대한 보고 숫자가 높아짐을 보여준다.

Meier와 Kaiser의 연구 외에 Selden(1997)의 연구에서는 농민주택청의 농촌주택대부 프로그램의 운영과 관련해 지역별로 기관장의 흑인 비율이 높아질수록 흑인 청구인들이 신청한 농촌주택 건설 및 복구관련 대부금 신청에 대한 승인율이 달라진다. 유사하게 Hinder(1993)는 고용평등지역위원회 소속 공무원들의 고용평등 위반 사건 기소(charge)의 정도를 분석한 결과 소수자 공무원이 많을수록 소수자(여성을 제외한 라틴계와 흑인의 경우) 관련 사건에 대한 기소율이 높다는 점을 보여준다.⁷⁾

그러나 이들 연구들은 조직이나 기관의 집계수준에서 수집된 성과 또는 결과지표에 기반하고 있어 다음과 같은 문제점을 갖고 있다. 이들 연구들은 수동적 대표와 결과지표간 관계

6) Bowling 등(2006)도 1970-2000년까지 50개주의 기관장에 대한 분석을 통해 일반적인 유리천정은 무너지고, 전통적인 남성 우위 부서장벽도 무너지고 있음을 보여준다. 김병섭·박상희(2006)는 한국 공무원에 대한 실증분석에서 5급 여성 공무원을 제외하고는 소극적 대표성과 적극적 대표성 측면에서 여성 공무원 비율 및 수의 증가와 여성채용목표제 간에 유의미한 관계가 없음을 보여준다.

7) Wilkins & Williams(2008)의 연구에서 지역내 흑인 경찰관의 비율과 이들의 흑인 프로파일링간의 정의 관계가 존재하고 있어 실제 대표관료제가 소수자에게 불리하게 작용하고 있다는 점을 시사한다. 이러한 연구결과는 라틴계 소수자에 대한 Wilkins & Williams(2009)의 연구에서도 나타난다.

에 근거하고 이 과정에 대표관료 개인의 능동적 대표 활동이 개입되었다고 추론하지만 실제로는 능동적 대표성을 직접 검증하고 있지 않다는 한계를 가진다. 이는 분석수준의 문제로, 대부분 기관이나 조직단위에서 수집된 자료에서 개인의 능동적 행동을 추론하고 있는 생태학적 오류(ecological fallacy)를 범하고 있다는 점에서 비롯된다(Theobald & Haider-Markel, 2008). 실제 특정 배경을 가진 공무원의 행동에서 정책산출 또는 결과까지는 복잡한 변수가 개입되어 있기 때문에(Saltzstein, 1979), 이들 집계적 수준의 정책결과가 소수자들의 대표 행동 뿐만 아니라 소수자들로부터 영향을 받는 다수집단의 행동일 가능성도 존재한다.⁸⁾ 특히 고객과의 상호작용에 의해 발생하는 결과물인 경우 이것이 대표 관료들의 노력한 결과물이 아닌 고객의 반응과 행태에 의해 유발될 가능성도 존재한다(Theobald & Haider-Markel, 2008). 이러한 연구의 한계는 조직, 기관, 지역 등의 집계수준보다 개인수준에서의 연구가 활성화되어야 한다는 주장으로 귀결된다(Wilkins, 2007; Bradbury & Kellough, 2007; Bradbury & Kellough, 2011).⁹⁾

이와 같은 문제점으로 인해 두 번째 연구방법, 즉, 집계수준이 아닌 개인수준에서 개인의 ‘태도와 행태’를 직접 측정하여 능동적 대표성을 증명하려는 연구들이 새로운 연구의 흐름을 형성하고 있다. 이들 개인수준의 연구는 다시 태도 중심적 연구와 행태 중심적 연구로 구분된다.

먼저 태도 중심적 연구에서는 제도나 정책에 대한 대표관료들의 선호 측정을 통해 대표관료성을 증명하고 있다. Dolan(2000)은 여성권익의 보호와 관련된 쟁점에 대한 여성 공무원들의 지지 정도를 통해 이들의 능동적 대표성을 증명하고 있다. 이후 Dolan(2002)의 연구에서도 여성들의 수동적 대표는 정부예산의 사용에 대한 (능동적 대표성을 의미하는) 태도 차이로 연결된다. Thompson(1978)은 인종적 소수자나 여성들이 소수자의 채용과 관련해 긍정적인 태도를 견지하고 있음을, Saidel & Loscocco (2005)는 주정부 소속 기관장들을 대상으로 한 연구에서 여성관련 정책 아젠더의 우선 순위 설정에 젠더라는 맥락이 영향을 미치고 있음을 실증한다.¹⁰⁾

국내 연구에서도 이와 유사한 연구결과가 제시되고 있다. 홍미영(2006)은 여성 공무원이 남성 공무원에 비해 여성관련 제도 지지에 적극적임을 보여준다. 박천오(2010)의 연구에서는

8) Selden(1997)의 연구에서 농민주택청의 농촌주택대부 프로그램의 운영과 감독관의 소수자 대표에 대한 스스로의 믿음이 소수자에 대한 대부결정에 영향을 미친다.

9) 기존 연구들은 실제 소수자가 소수자에게 유리한 결정을 내리는 것이 단순히 소수자의 능동적 대표성뿐만 아니라 다른 요인들이 개입되어 있다는 점을 간과하고 있다(Lim, 2006; Meier & Nicholson-Crotty, 2006).

10) Riccucci & Meyers (2004)에서 여성들은 여성의 사회적 진출 역할에 대해 남성들에 비해 보다 적극적 지지를 보내고 있다.

여성 공무원들은 ‘여성대표적 역할 수용도’에 긍정적이지만, 여성대표적 역할과 상반된 것으로 알려진 ‘전통적 역할 수용도’ 또한 높은 것으로 나타났다. 권경득(1997)은 대표관료들의 정책선호를 통해 대표성을 검증하면서 연령, 소득, 지역이 아닌 학력변수가 정책선호를 대표하는데 영향을 미치고 있음을 보여준다.¹¹⁾

다음으로 행태 중심적 일련의 연구들은 소수자들의 대표행동을 통해 대표성을 확증하고 있다. 남성과 여성간 비교연구에서 Wilkins(2007)은 아동지원 집행감독관들의 행태를 비교한 후 여성감독관들이 남성감독관들에 비해 여성적 이익과 관련되는 업무에 중요도를 높게 두고 시간을 더 많이 투입하고 있다는 사실을 검증한다. 소수자의 개인 행태 자료를 이용한 연구에서 Close & Mason(2007)은 플로리다 경찰관들의 단속자료를 분석한 결과, 흑인 경찰관에 비해 백인 경찰관이 흑인 운전자들을 교통 단속하는 비율이 5배, 라틴계 경찰관에 비해 백인 경찰관이 라틴계 운전자를 단속하는 비율이 2.5배 정도 높다는 사실을 통해 능동적 대표성을 입증하고 있다.¹²⁾

본 연구에서는 이상에서 논의한 기존 연구방법 중 태도 중심적 연구방법을 채택하였다. 이를 위해 본 연구에서는 수동적 대표인 여성 공무원들이 남성공무원들에 비해 여성차별 해소를 위한 제도들에 대한 지지에 적극적 태도를 갖고 있는 것이지를 분석한다.

2. 대표성의 결정요인에 대한 연구

최근 연구들은 단순히 수동적 대표의 능동적 대표성을 증명하는 것뿐만 아니라 수동적 대표들의 능동적 대표성을 결정하는 요인에 주목하고 있다. 기존 연구들에서 분석변수들은 몇 개의 상위개념 요소로 분류되는데, Seldon 등(1998)은 능동적 대표성에 영향을 미치는 변수로 크게 개인적 요인과 조직적 요인으로, Brudney 등(2000)도 개인적 배경 요인과 조직 사회적 요인으로, Loscocco(2005)는 대표자의 정책우선순위 선택의 결정요인으로서 개인수준, 조직수준, 환경수준 등의 변수에 주목하고 있다.¹³⁾ 본 연구는 기존 연구결과를 종합하여 크

11) Bradbury & Kellough(2007)는 여성이 아닌 인종적 소수자에 대한 연구에서 흑인 공무원들이 백인들에 비해 소수자 공동체 이익을 위한 정부행동을 지지한다는 점을, Mitchell 등(2001)은 청소년 교정 공무원들의 태도를 조사한 결과, 흑인공무원들이 수감자들에 대해 보다 애정을 보이며, 수감자들의 범죄원인을 개인의 문제가 아닌 가난 등과 같이 외부 원인에 의한 것으로 보고 있다.

12) 유사한 결과로 소수자 경찰보다 백인 경찰에 의해 교통단속티켓을 발급받은 경우가 많은 것으로 나타난다(Gilliard-Matthews et al., 2008).

13) Thompson(1976)은 적극적 대표가 실현될 수 있는 조건들로 환경(제도와 사회적 집단의 압력), 이슈 영역(소수자 공무원이 관련 소수자 안녕과 관련된 이슈를 다루고 있어야 함), 동원(소수자관련 단체가 존재하는 경우), 직위와 물리적 위치(소수자가 재량을 행사할 수 있는 자리에 있는 경우, 소수자끼리 근접 근무하는 경우) 등으로 구분하고 있으며, 국내연구에서 홍미영(2006)은 개인특성, 조직특

게 심리적 요소, 제도적 요소, 양적 구성요소 등의 세 가지 요소로 구분하고, 기존 연구결과를 반영하여 각 요인 내 하위변수들과 관련된 가설을 도출한다.

1) 심리적 요소

심리적 요소는 대표성에 영향을 미친다. Seldon(1997b)은 관료가 자신을 소수자 이익의 대변자나 대표자라고 보는 심리적 차원의 역할 인식, 즉, 소수자 대표역할(minority representative role)에 대한 인식을 가진 사람이 소수자 공동이익을 위해 적극적 대표 차원의 의사결정을 일관성있게 한다는 점을 보여준다. 결과적으로 관료들의 적극적 대표성은 개인특성, 조직적 요소 뿐만 아니라 전통적인 관료규범과 같은 심리적 요소의 영향을 받는다(Selden 등, 1998). Saidel & Loscocco(2005)의 연구에서도 기관장이 가진 경험 뿐만 아니라 ‘가치’가 여성 관련 정책 아젠더의 우선 순위 설정에서 영향을 미치고 있다.

능동적 대표성의 결정과 관련해 본 연구에서 주목하는 심리변수는 지각된 차별(perceived discrimination)과 고정관념(stereotype)이다. 지각된 차별이란 특정집단에 소속된 개인이 남들과 다르게 또는 불공정하게 대우 받고 있다고 느끼는 지각 수준을 의미한다(Sanchez & Brock, 1996; Foley et al., 2005). 지각된 차별과 적극적 대표성간 관계에 대해 지각된 차별의 정도는 실제 피해대상 집단들로부터 적극적 고용평등에 대한 지지를 이끌어낸다(Kravitz et al., 1994).

고정관념이란 특정집단에 대해서 가지는 과도하게 일반화된 믿음을 의미한다. 남녀간 관계에서 고정관념은 남녀가 다르다든지, 남성과 여성의 역할을 과도하게 특정하는 것을 의미한다. 이와 같은 관념을 가진 이들은 일반적으로 여성이나 소수자가 책임감이 필요한 직무에 적합하지 않다고 생각한다(Heilman, 2001). 여성이나 흑인들에 대한 부정적 고정관념은 적극적 고용조치 등에 대한 제도적 지지를 철회하는 요인으로 작용하기도 한다(Taylor-Carter et al., 1995; Bobo & Johnson, 2000). 이와 같은 고정관념의 기능은 국내연구에서도 확인되는데, 홍미영(2006)은 응답자들이 여성과 관련된 업무상 고정관념과 부서 고정관념이 낮을수록 적극적 대표성 확보에 대해 적극적임을 보여주며, 문미경(2000)도 남녀간 성역할에 대한 인식체계가 상이하며 이것이 여성 공무원의 대표성 인식에 체계적 차이를 미치고 있음을 실증한다.

이와 같은 고정관념은 남성에만 적용되는 것은 아니다. Naff(1994)는 여성들의 대표성 강화와 관련해 실제 여성들이 여성들의 능력에 부정적 고정관념을 가진다는 점을 보여준다.¹⁴⁾

성, 근무경험 등으로 외생변수를 구분하고 있다.

14) Thompson(1978)도 해당 사회내 소수자 대우에 대한 비판론이 개인의 소수자에 대한 채용에 대한 수용성 판단에 영향을 미친다는 점을 실증한다.

이상의 연구결과를 종합하면 여성들의 경우 차별지각이 높을수록, 고정관념이 낮을수록 여성의 능동적 대표성에 정(+)적 영향을 미칠 것으로 예상된다.

2) 제도적 요소

대표관료제의 초기 연구에서 Thompson(1976)은 소수자가 소수자를 적극적으로 보호하도록 유도하는 제도적 맥락이 존재한다고 지적한다. 소수자 개인의 능동적 대표 행동은 일정한 맥락 하에서 발생한다(Bradbury & Kellough, 2011). 최근 많은 연구들이 수동적 대표를 능동적 대표로 전환시키는데 있어 제도적, 맥락적 요소의 역할에 주목하고 있다(Kaiser et al., 2002; Wilkins, 2007; Wilkins & Kaiser, 2006)

Kaiser 등(2002)은 수동적 대표를 능동적 대표로 전환시키는 제도/맥락적 요소로서 재량의 정도, 특정 정책이슈의 여성 관련성(gendering)의 정도, 조직목표/사회화, 계층화 정도, 층화도(stratification), (여성) 임계 인원(critical mass), 전문화 등을 열거하고, 제도주의 이론에 기반하여 조직의 계층구조 평평한(flat) 경우, 여성 관리자의 비율이 높은 경우에 여성 교사들이 여학생의 수학점수를 견인하는 효과가 크다는 점을 보여준다. Riccucci & Meyers(2004), Meier & Bohte(2002)는 조직차원의 제도적 특성으로서 재량(discretion)이 많을수록, Saidel & Loscocco(2005)는 기관특성이 규제나 분배보다 재분배기관일 때 수동적 대표가 능동적 대표로 전환된다는 점을 실증하고 있다.

이와 같은 제도적 맥락변수들은 능동적 대표를 유도하는 직접적 기능 뿐만 아니라 다른 독립변수와 종속변수를 매개하거나, 조절하는 역할을 수행한다. 따라서 대표관료제에 대한 최근 연구들은 수동적 인구특성과 능동적 대표간 관계를 단순히 기술하기 보다는 이들간 관계를 조절하는 맥락적 요인에 관심을 보이고 있다(Wilkins, & Kaiser, 2006).

본 연구에서는 적극적 대표성에 영향을 미치는 제도적 맥락(institutional context) 변수로서 조직특성(유형)과 양성평등적 문화에 주목한다.

먼저 소속된 조직의 특성과 유형은 대표관료들의 태도에 영향을 미친다는 점이 실증되고 있다.¹⁵⁾ Kelly & Newman(2000)의 연구에 따르면 조직특성으로서 규제 또는 분배 부서에 근무하는 여성 공무원들은 재분배 부서에 근무하는 이들에 비해 적극적 고용평등 지지에 적극적이다. Dolan(2002)의 연구에서도 국방부와 복지부의 서로 다른 조직특성은 여성 공무원들에게 각기 다른 영향을 주고 이것이 능동적 대표성의 정도 차이를 가져온다. Saidel & Loscocco(2005)는 응답자가 소속된 조직의 특성이 재분배 부서인 경우 여성적 정책 아젠더에 대한 선호도가 높다는 점, 이러한 효과는 여성뿐만 아니라 남성들에게 적용된다는 점을

15) Meier & Nigro(1976)는 고위공무원들의 현재 소속의 이들의 사회적 배경의 영향을 압도한다.

실증하고 있다. 이와 같은 조직특성의 영향력은 일종의 조직사회화 과정을 통해 형성된다는 점에서 진화적 속성을 가진다.

다음으로 조직특성이 능동적 대표성에 대표하는 가시적 구조적 영향요인이라면 조직내 존재하는 양성평등적 문화(culture)는 비가시적인 영향요인이다. 문화는 특정맥락을 지배하는 지배적 가치체계를 의미한다.¹⁶⁾ 본 연구에서 양성평등적 문화는 여성들에 대한 편견이 존재하지 않는 기관문화로 정의된다.

문화는 소수자의 선호에 체계적 영향을 미칠 뿐만 아니라 동일한 문화지배 체제에 소속된 다수자에게도 영향을 미친다. Bradbury & Kellough(2011)에 따르면 소수자에 속하지 않은 관료들도 소수자 또는 여성 동료의 영향을 받으면 이들의 이익을 대변하는 정책을 산출한다. 예를 들어 백인 공무원이라 하더라도, 공무원들이 소수계 시민들과의 공감대가 높아지면 대표관료제의 역할 수용 정도도 높아진다. Seldon 등(1998)은 생물학적 인종이나 성보다는 심리적 차원의 역할인식이 중요하다고 보고 조직 내에서 인지된 역할기대가 적극적 대표행동을 유도한다는 점을 실증한다. 주목할 만한 사항은 인종이 이러한 역할인식을 채택하는데 결정적이지만, 비소수자들도 이와 같은 역할인식을 공유한다면 소수자를 대변하는 행동에 나선다는 점이다(Seldon, 1997b). Seldon 등(1998)에 따르면 (여성권의 지향적인 평등문화가 아닌) 관료문화가 지배하는 경우 이는 소수자의 대표역할 인식에 부정적인 영향을 미친다. 국내연구에서 문미경(2000)은 여성인력에 대한 조직풍토가 고위직 여성 공무원의 대표성 인식에 차이를 가져오고 있음을 실증하고 있다.

이와 같은 조직특성과 양성평등 문화가 대표성에 영향력을 발휘하는 이유는 이것들이 개인 행위자의 경험과 긴밀하게 연결되어 있기 때문이다. 행위자는 소속 조직내에서 경험을 통한 사회적 과정 속에서 해당 조직의 가치를 학습한다. 즉, 경험은 수동적 대표에서 능동적 대표로 이어지는 매개역할을 수행한다(Meier, 1993a; Saltzstein, 1979).

Dolan(2009)은 특정 사회집단과 관련성을 가지는 삶의 경험(life experience)은 대표관료제의 태도와 행태에 영향을 미친다는 점을 지적한다. 여기에서 일반적 경험보다 더 중요한 것이 조직입직 후의 경험이다. 최근에 조직내 경험의 역할에 대해 연구한 Dolan(2002)은 각기 상이한 조직내에서 사회화 경험이 소수자들이 원래 가졌던 태도를 변화시켜 능동적 대표성 가지도록 작용한다는 점을 실증하고 있다.

이상의 연구들을 종합하면 조직특성(본 연구의 경우 재분배기관 여부)과 양성평등문화는 적극적 대표성 발현에 정(+적 영향을 미칠 것으로 예상된다.

16) 홍미영(2006)은 업무특성에 주목하면서 관리업무와 집행업무로 구분하고 전자의 업무 담당자들이 적극적 대표성이 높다는 결과를 보여준다.

3) 양적 구성 요소

특정조직에서 소수자의 양적 구성, 즉 대표관료제를 구성하는 소수자의 절대적인 숫자나, 소수자와 다수자간 비율은 소수자 개인뿐만 아니라 기타 조직구성들의 적극적 대표에 대한 사고와 행동에 영향을 미친다는 경험적 연구결과들이 제시되고 있다.

소수자의 수와 능동적 대표성간 관계에 대한 연구에서 Meier(1993b), Meier & Stewart (1992) 등은 소수자 교사의 대표 비율이 증가할 때 소수자 학생들에 대한 부정적 처벌이 감소하고 긍정적 보상이 증가하고 있음을 실증한다. Selden(1998)의 연구에서는 소수자 공무원 숫자는 흑인들에 대한 농촌주택 대출의 적격성 판단이라는 능동적 대표성에 영향을 주며, Hinder(1993)에서는 지역 평등고용위원회에 근무하는 흑인 공무원 숫자와 흑인을 위한 사건의 기소건수간에 정적 관계가 존재한다. 이러한 연구결과들은 여성관련 연구에서도 발견된다. Dolan(2000)의 연구에서는 조직내 여성 공무원들의 비율이 높을수록 여성들의 능동적 대표성 정도가 높아진다. Kelly & Newman(2000)은 부서에 따라 조직특성뿐만 아니라 조직내 성별구성비의 차이가 여성들의 태도에 영향을 미친다는 점을 실증한다.

최근 이와 같은 논리를 발전시켜 구체적인 숫자를 중심으로 대표관료제의 대표성의 이론화를 모색하는 연구들이 등장하고 있다. Kanter(1977)는 특정집단이 적극적 대표를 구성할 수 있는 인력의 최소비율이나 숫자를 의미하는 임계다수(critical mass)라는 개념에 근거하여 지배집단과 소수자 집단이 85:15비율로 나누어질 때 즉, 임계숫치인 15%를 넘지 못할 때 소수자 집단은 지배집단이 가진 가치의 순응압력에 직면한다고 설명한다. 소수자가 임계다수를 확보하지 못한 경우 지배집단의 가치에 순응하게 되고 결과적으로 대표성이 발현되지 못한다. 반대로 임계치를 넘어서는 경우 적극적 대표를 위한 정치적 지지를 받게 되어 대표성 발현이 용이해진다(Henderson, 1979).¹⁷⁾

Meier(1993b)의 실증연구에 따르면 라틴계 교장이 최소 16% 이상일 때 라틴학생들에 대한 이들의 적극적 대표행동이 발생하며, 반대로 임계치 이하일때는 오히려 역효과가 발생한다. 윤창근·문명재(2009)는 부처내 여성 공무원 비율(최소공직비율)이 23.5% 일 때 예산상 적극적 대표성이 발현됨을 실증하고 있다. 이와 같은 수의 논리 작동과 관련해 Thompson (1976)은 조직내 소수자가 많아질수록 상호작용을 통해 자신들의 가치를 강화할 수 있기 때문에 수동적 대표가 능동적 대표로 이어질 가능성이 높다고 설명한다. Hinder & Young (1998)은 소수자의 수의 논리를 보다 정교화하여 임계다수 모형뿐만 아니라 종다수모형(Majority Model)과 다원모형(Plurality Model)을 제시한다. 종다수 모형은 대상 소수자가 전체 인구구성비율의 50% 이상을 차지하는 경우, 다원모형은 인적 구성에서 다양성이 존재하는

17) 이와 달리 홍미영(2006)의 경험적 연구는 여성비율이 낮을수록 여성에 대해 보다 적극적이라는 결과를 보여준다.

경우로 인적 구성이 임계다수도 아니고 종다수가 아닌 상황을 의미한다. 종다수모형의 상황에서는 소수자의 능동적 대표성이 촉진된다. 소수자가 많아지는 경우 소수자 스스로 자신들의 이익을 대표하는데 편안함을 느끼기 때문에 보다 적극적인 대표행동에 나설 수 있다(Seldon et al., 1998). 특히 소수자가 다수를 차지하는 경우 소위 소수자의 지배적 가치가 타 집단에 영향을 미치는 전염효과¹⁸⁾가 발생할 수 있다.¹⁹⁾ Thompson(1976)은 소수자 동료의 근접해 있을수록 관료들이 소수자 이익을 보호하는 적극적 행동에 나선다고 주장한다.

그러나 이와 같은 수에 논리에 반하는 연구도 존재하는데 Selden(1997)의 연구에 따르면, 여성감독관의 비율과 여성에 대한 대출 적격자 판단비율간 유의한 관계가 없다. Selden 등(1998)의 연구에서도 소수자 동료의 수가 이들 소수자 역할에 대한 인식을 높이지는 못하는 것으로 나타났다.

이상의 연구결과를 종합하면 여성이 기관 내에서 임계다수(15%)를 넘지 못할 경우는 적극적 대표성이 발현되지 못하며, 반대로 여성 공무원이 조직 내에서 다수를 구성하고 있는 경우 여성 공무원들의 적극적 대표성이 발현될 것으로 예상된다.

Ⅲ. 분석자료 및 분석변수 설명

본 연구에서는 한국행정연구원에서 수행한 ‘공직 여성근로자 근무여건에 관한 인식조사’를 활용하여 분석하였다. 본 설문조사는 중앙행정기관에서 근무하는 공무원들을 대상으로 2007년 8월 28일부터 2007년 9월 5일까지 우편조사방법을 통해 이루어졌다. 최종 응답자들은 17개의 기관 소속 공무원들이었으며, ²⁰⁾ 최종 유효표본은 617명으로 남성은 44.1%(272명), 여성은 55.9%(345명)이다.²¹⁾

측정문항과 관련해 Dolan(2000)은 능동적 대표성을 여성 보호와 관련된 쟁점에 대한 지지 정도를 통해 측정하고 있다. 본 연구에서도 종속변수에 해당되는 적극적 대표성은 여성 공무원들의 인사차별을 개선하기 위한 5가지 제도들²²⁾에 대한 지지 태도를 5점 척도(1점 전

18) 예를 들어 여성들이 지지하는 가치가 남성들에 의해 지지되는 상황을 의미한다.

19) Hinderer & Young (1998)에서 종다수 혹은 흑인 조사관은 흑인 기소에만 영향을 주고 있지만, 백인들까지 전염시키지는 못하고 있다.

20) 과기부, 농림부, 문광부, 법제처, 병무청, 복지부, 산림청, 통계청, 특허청, 행자부, 검찰청, 공정위, 법무부, 예산처, 인사위, 재경부, 청소년 위원회 등이다.

21) 보다 자세한 사항은 사회과학자료원(<http://www.kosssda.or.kr>)의 자료번호 A1-2007-0068을 참조

22) ① 양성평등 채용 목표제: 남녀 모두 합격자가 30% 미만일 때 추가로 합격시키는 제도, ② 여성 공

혀 필요하지 않음, 5점 매우 필요함)를 통해 측정하였다.

독립변수에서 차별지각은 근무하고 있는 직장에서의 네 가지 유형²³⁾의 여성 차별이 존재하는지 여부를 5점 척도(1점 전혀 없다, 5점 아주 많다)로 측정하였다. 고정관념은 두 개의 진술문(① 남자가 할 일과 여자가 할일이 따로 있다, ② 여성이 취직을 하더라도 집안일과 자녀양육은 여자의 책임이다)에 대한 동의 여부를 5점 척도(1점 전혀 그렇지 않다, 5점 매우 그렇다)로 측정하였다. 조직특성은 Saidel & Loscocco(2005), Kelly & Newman(2000)의 연구에서 규제, 재분배 기관에 대한 논의를 바탕으로, 17개의 조직을 ① 외부 행위자에 대해 예산이나 자원을 재분배하는 기관 또는 서비스 기관(과기부, 농림부, 병무청, 복지부, 산림청, 특허청, 행자부), ② 권력기관 및 규제기관이나 배분기관 (검찰청, 공정위, 법무부, 예산처, 재경부, 청소년), ③ 기타 기관 (법제처, 문광부, 통계청, 인사위) 등 3가지 유형으로 구분하였다. 양성평등 문화는 조직 내에서 여성들과 관련해 존재하는 편견과 관련된 진술문에 대해 태도를 묻는 두 개의 문항(여성이 리더역할을 하는 것은 자연스러워 보이지 않는다, 웬지 여성들이 하는 일은 미덥지 못하다)에 대한 동의 정도에 기초하여²⁴⁾ 기관별로 평균점수를 도출하고 전체평균을 기준으로 평균 이하의 기관을 양성평등적 문화가 높은 곳, 평균 이상인 기관을 양성평등적 문화가 낮은 곳으로 분류했다. 양적 구성과 관련해서 Hinderer & Young (1998)의 분류기준을 참조하여 2006년 공무원 현원기준으로 전체 기관 공무원에서 여성 공무원 숫자가 15% 이하인 경우 ‘임계다수 이하’ 부처(과기부 14.7%, 산림청 15.2%, 통계청 11%, 행자부 11%, 검찰청 8.2%, 공정위 12.7%, 법무부 10.2%, 예산처 12.9%, 재경부 7.9%)로 구분하였다. 여성이 종다수인 기관의 분류기준과 관련해 Hinderer & Young (1998)의 기준에 따르면 다수기관은 여성이 50% 이상을 넘는 곳이지만 본 연구자료에서 복지부 한 곳만 이에 해당되어(60.4%) 분석의 편의상 여성비율이 44.2%인 병무청까지 포함하여 두 기관을 ‘종다수기관’으로 분류하였다. 두 기관 유형에 속하지 않은 나머지 기관은 다원기관으로 분류하였다.

변수가 복수문항으로 이루어진 경우 평균분석이나 회귀분석을 실시할 때 다수척도의 평균값을 복합척도로 활용하였으며, 회귀분석시 명목변수(기관특성, 젠더문화, 임계다수 이하, 다수 기관)들은 더미변수를 활용하여 분석을 실시하였다.

무원 경력개발제도(CDP), ③ 여성 보직할당제: 일정비율 여성 공무원을 주요 보직 배치 제도, ④ 여성관리직 임용목표제: 5급 이상 관리직에 여성이 10% 이상 되도록 하는 제도, ⑤ 여성승진 우대 제도: 남녀 공무원 자격이 비슷할 때 여성의 승진을 우대하는 제도

23) ① 업무 배치에서의 여성차별, ② 교육 훈련 기회 제공에서의 여성차별, ③ 승진에서의 여성차별, ④ 인사고과나 근무성적 평가에서의 여성차별 등

24) 5점 척도로 측정되었으며 ‘1점은 전혀 그렇지 않다’, ‘5점은 매우 그렇다’로 측정되었다.

IV. 여성 공무원의 능동적 대표성에 대한 탐색적 분석

1. 능동적 대표성의 성별간 차이분석

남녀간 여성관련 제도에 대한 지지도 차이를 통해 여성 공무원들의 능동적 대표성 여부와 정도를 판단하기 위해서 교차분석과 카이스퀘어(chi-square) 검증을 실시하였다<표 1>. 아울러 필요한 경우 성별변수, 기타 인구학적 변수와 능동적 대표성간 평균분석을 실시하고 이를 도식화하였다(<그림 1><그림2><<그림3>><그림 4>).

<표 1> 여성관련 제도에 대한 지지도²⁵⁾

		양성평등 채용목표제		여성 공무원 경력개발제도(CDP)		여성보직할당제		여성관리직 임용목표관리제		여성승진 우대제도	
		반대	찬성	반대	찬성	반대	찬성	반대	찬성	반대	찬성
성별	남성	58.1%	41.9%	42.1%	57.9%	62.4%	37.6%	60.0%	40.0%	90.4%	9.6%
	여성	47.7%	52.3%	17.3%	82.7%	17.9%	82.1%	20.5%	79.5%	51.8%	48.2%
	χ^2	4.257**		25.009***		86.504***		67.078***		66.766***	
재직기간	6년이하	48.3%	51.7%	29.1%	70.9%	31.9%	68.1%	29.8%	70.2%	76.5%	23.5%
	7-14년	61.7%	38.3%	33.6%	66.4%	48.0%	52.0%	53.8%	46.2%	76.7%	23.3%
	15년이상	50.0%	50.0%	19.8%	80.2%	31.3%	68.8%	30.6%	69.4%	64.2%	35.8%
	χ^2	5.136*		6.121**		9.716***		19.413***		6.321**	
연령	33세미만	49.2%	50.8%	26.6%	73.4%	29.4%	70.6%	29.2%	70.8%	73.3%	26.7%
	33-39세	54.6%	45.4%	31.0%	69.0%	40.6%	59.4%	42.9%	57.1%	68.1%	31.9%
	40세이상	53.7%	46.3%	21.9%	78.1%	36.6%	63.4%	37.8%	62.2%	69.5%	30.5%
	χ^2	.876		2.691		3.830		5.643*		.081	
학력	고졸	62.2%	37.8%	25.0%	75.0%	34.2%	65.8%	30.8%	69.2%	63.6%	36.4%
	대졸	52.1%	47.9%	29.7%	70.3%	38.5%	61.5%	39.8%	60.2%	74.5%	25.5%
	대학원	49.3%	50.7%	14.7%	85.3%	25.0%	75.0%	26.3%	73.8%	55.9%	44.1%
	χ^2	1.698		6.966**		5.025*		5.563*		5.025*	
계급	8급 이하	62.5%	37.5%	23.0%	77.0%	28.6%	71.4%	27.5%	72.5%	66.7%	33.3%
	6, 7급	50.6%	49.4%	26.9%	73.1%	37.1%	62.9%	40.4%	59.6%	74.7%	25.3%
	5급 이상	52.9%	47.1%	28.4%	71.6%	38.0%	62.0%	37.3%	62.7%	68.4%	31.6%
	χ^2	2.650		.741		2.230		3.903		1.998	

25) 패턴 파악의 편의를 위해 5점 척도에서 3점을 제외하고 찬성과 반대 2점 척도로 단순화하였다.

먼저 여성관련 제도적 지지도에서 성별간 차이를 볼 때 남성에 비해 여성들의 찬성율이 높아 수동적 대표의 능동적 대표성이 확인되고 있다. 이와 같은 찬성과 반대는 제도별로 편차를 보이고 있는데, 찬성과 반대에서 가장 입장 차이가 큰 제도는 여성보직 할당제로 약 44.5%의 입장 차이를 보이고 있으며, 가장 적은 차이를 보이는 것은 양성평등 채용목표제로 10.4%의 차이를 보이고 있다. 이같은 차이는 제도가 가지는 이해관계성의 정도에 따른 것으로 해석된다. 응답자들은 이미 공무원이 된 상황이기 때문에 채용목표제에 대한 이해관계성이 상대적으로 떨어지는 반면, 보직할당의 경우 조직내 인사에서 계급과 관계없이 모든 구성원들의 이해관계가 개입되어 있기 때문으로 해석된다.

특이한 사항은 여성들의 제도에 대한 지지도를 볼 때 여성 승진 우대 제도에 대한 지지도가 상대적으로 낮다는 점이다. 다른 항목들의 경우 일종의 목표달성(양성평등은 30%, 여성보직은 일정비율, 관리직 임용제는 10%) 방식으로 표현되고, 승진 우대 제도는 ‘자격이 비슷할 때 여성의 승진을 우대하는 제도’라고 표현되어 있는데, 낮은 지지도는 이와 같은 특혜적 우대에 대한 여성들의 반감에 기인한 것으로 해석된다.

재직기간의 경우 5개 제도에 대한 지지에 있어 기대빈도에 비해 실제빈도가 높아 통계적으로 유의한 것으로 나타나고 있다. 전체적인 패턴을 볼 때 재직기간이 단기인 경우(6년 이하)와 장기인 경우(15년 이상)가 중간인 경우에 비해 전체적인 지지도가 높다. 남녀간 비교를 통해 여성들의 공직 입직 후의 사회화 정도에 따라 적극적 대표성의 변화를 살펴보기 위해서 설문대상자를 단기재직자(7년 이하)와 장기재직자(15년 이상)로 구분하고 5가지 제도에 대한 지지도(5점 만점) 평균값을 도출하면 아래의 <그림 1>과 같다(분산분석: $F=22.249$, $P<.01$). 여성들의 경우 단기재직시에 비교해 장기재직시 제도에 대한 지지도가 상승하여 적극적 대표성이 높아지고 있다. 남성들의 경우도 유사한 패턴이 나타났는데, 이는 수동적 대표성과 관계없이 공직생활이 양성평등적 제도에 대한 지지를 고양시키는 학습효과를 가지고 있음을 시사한다. 이와 같은 연구결과는 재직기간이 길어질수록 대표자 역할인식이 떨어진다는 Selden 등(1998)의 연구결과와 상반된다.

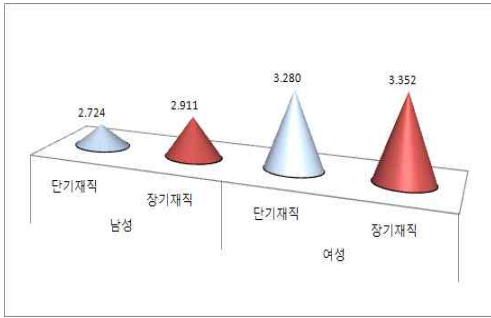
연령과 관련해서 Selden 등(1998)은 연령이 높아질수록 대표 역할에 대한 인식이 높아진다는 결과를 내놓고 이를 고령 세대의 경험(미국의 경우 60년대 인권운동의 경험)이 반영된 효과로 해석하고 있다. 본 연구에서 연령과 관련해서는 일관된 패턴이 나타나지 않고 있다. 재직기간과 연령은 시간이라는 변수와 관련되어 있지만 전자의 경우만 일관성있는 유의미한 찬반 패턴을 보이고 있다. 남녀간 차이와 연령이 적극적 대표에 미치는 영향을 살펴보기 위해 <그림 2>와 같이 5가지 제도 지지에 대한 평균값을 도출하였다(분산분석: $F=52.355$, $P<.01$). 남성의 경우 불규칙한 패턴을 보이고 있지만, 여성의 경우 연령 증가에 따라 적극적 대표성도 높아지는 패턴을 보이고 있다.

교육과 관련해서 기존 연구들에서는 교육이 일종의 사회화 기능을 담당하면서 여성문제, 인종문제에 대한 본인 스스로의 인식을 높이고 이로 인해 대표성 인식이 높아질 수 있다고 보고 있다(Selden et al., 1998). Meire & Nigro(1976)도 연방공무원들의 교육수준 향상은 소수자 권익개선에 대한 지지로 이어진다는 점을 보여준다. 반면 Selden 등(1998)은 교육수준이 높아질수록 대표성 인식이 낮아진다는 연구결과를 제시하고 있으며 이는 교육수준이 높을수록 개인적 야심이 커지기 때문이라고 설명한다.

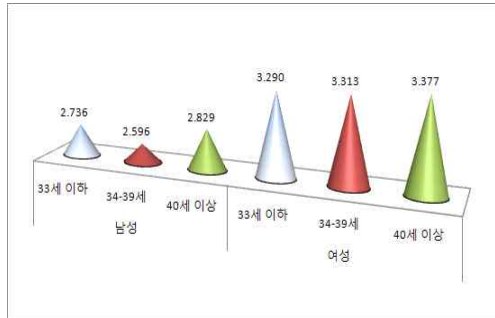
본 연구에서는 고졸 응답자와 대학원 재학 이상의 응답자가 일반 대졸자 응답자에 비해 적극적 대표성이 높은 것으로 나타났다. 특히 대학원 재학 이상의 경우 다른 두 집단에 비해 일관성있게 적극적 대표성이 높게 나타나고 있다. 이와 같은 관계를 성별로 구체화하기 위해 5개 제도에 대한 지지도에 대한 평균값(5점만점)을 도출하면 <그림 3>과 같다. 적극적 대표성의 패턴에 있어 남성들을 불규칙적인 패턴을 보인 반면에 여성들은 학력이 높아짐에 따라 적극적 대표성도 높아지고 있다(분산분석: $F=96.733$, $P<.01$).

마지막으로 계급과 관련해 Meier(1993b), Thompson(1976) 등은 고위 공무원들의 경우 오랜 조직사회화를 경험했기 때문에 개인적 가치보다는 조직목표가 중요하고, 하위직 공무원은 조직사회화 초기 단계이기 때문에 자신의 사회적 배경과 관련된 가치를 그대로 유지하고 있고 이로 인해 하위관료들의 적극적 대표 가능성이 높다는 것을 확증하고 있다. 그러나 <표 1>에서는 계급과 관련해 이러한 일관된 패턴을 찾기가 힘들다. 성별로 적극적 대표성을 살펴보기 위해서 5가지 제도에 대한 평균값을 도출하면 <그림 4>와 같다(분산분석: $F=51.504$, $P<.01$). 남녀를 비교할 때 서로 상반된 응답패턴을 보이고 있다. 6급, 7급 종사자에 있어 남성들의 지지도가 가장 낮은 반면에 여성들은 가장 높다. 이는 이러한 계급에서 승진과 관련된 이익이 갈등이 가장 첨예하게 대립되는 시기이기 때문으로 해석된다. 아울러 5급 이상 관리자의 경우 6-7급에 비해 적극적 대표성이 떨어지고 있다. 이는 고위직 여성일수록 남성들과 태도가 동일해져 고위직의 경우 남녀간 태도가 수렴된다는 Meier & Nigro (1976)의 연구결과를 확증하고 있다.

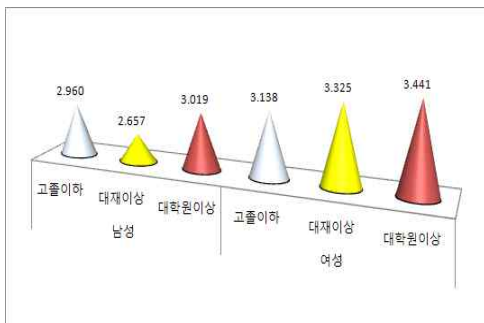
〈그림 1〉 성별과 재직기간의 효과



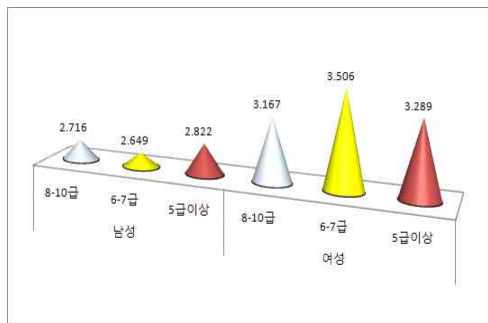
〈그림 2〉 성별과 연령



〈그림 3〉 성별과 학력의 효과



〈그림 4〉 성별과 계급의 효과



이상의 결과를 종합하면 여성의 적극적 대표성은 재직기간이 장기일수록 그리고 연령과 학력이 높아질 때 증가하는 패턴이 있는 것으로 나타났다.

2) 능동적 대표성의 결정요인

여성들의 능동적 대표성에 대한 결정요인들의 상대적 영향력을 살펴보기 네 가지 독립변수들을 단계적 회귀분석을 통해 실시하였으며 분석결과는 <표 2>와 같다²⁶⁾.

26) 조직특성, 평등문화, 임계다수 이하 기관, 종다수 기관은 더미변수를 활용했다. 조직특성에서는 재분배/서비스 부서, 양성평등적 문화에서는 평등문화가 전체평균보다 높은 기관들을, 임계다수 이하 기관은 여성비율 15% 이하 기관을, 종다수기관은 복지부(60.4%)와 병무청(44.2)을 각각 1로 처리하고 나머지는 0으로 처리하였다.

<표 2> 능동적 대표성 결정요인 분석 모형

		여성															모형6: 남녀 전체모형 (n=588)				
		모형1: 인구통계학적 변수(n=324)			모형2: 개인 및 제도변수(n=344)			모형3: 조직/문화변수 (n=344)			모형4: 인적 구성변수 (n=344)			모형5: 여성모형 (n=324)			B	S·E	Beta		
		B	S·E	Beta	B	S·E	Beta	B	S·E	Beta	B	S·E	Beta	B	S·E	Beta					
인구학적 변수	재직기간	.001	.005	.008									.000	.005	-.007	.005	.004	.047			
	학력	.111**	.053	.148									.081	.051	.109	.056	.040	.062			
	계급	.018	.032	.038									-.020	.031	-.044	-.043*	.025	-.079			
심리요소	차별지각				.363***	.056	.333						.364***	.060	.333	.342***	.045	.312			
	고정관념				-.086	.056	-.079						-.102*	.058	-.093	-.100**	.042	-.090			
제도요소	조직특성							.274***	.085	.182			.072	.110	.048	-.015	.076	-.009			
	평등문화							-.052	.089	-.033			-.042	.106	-.026	.000	.086	.000			
양적구성 요소	임계다수이하												-.039	.087	-.026	-.031	.117	-.021	-.129	.090	-.081
	중다수												.284**	.122	.136	.260**	.129	.124	.167*	.095	.075
	여성																		.424***	.068	.265
F-Value		1.782			21.131***			5.327***			3.837**			6.325***			18.178***				
R-Square		.016			.110			.030			.022			.153			.239				
Ad. R-Square		.007			.105			.025			.016			.129			.226				

*: P< 0.1, **: P<0.05, ***: P<0.01

‘모형1’에서 ‘모형4’까지 차원별 모형들을 비교할 때 종속변수 변량에 대해 가장 설명력이 높은 모형은 심리적 변수를 고려한 ‘모형2’으로 나타났다.

각 모형에서 변수별로 볼 때 인구통계학적 모형에서 유의한 변수는 교육수준으로 나타났다. <그림 2>에서 나타났던 교육수준별 능동적 대표의 가능성이 다른 변수들을 통제한 상태에서도 존재하는 것으로 나타났다.

다음으로 개인적인 심리변수에서는 지각된 차별이 높을수록 적극적 대표성도 높아지고 있다. 고정관념은 계층적 단계모형인 모형2에서는 유의하지 않지만 ‘모형5’에서 유의한 것으로 나타나고 있다. 고정관념이 강할수록 적극적 대표성은 낮아지고 있다. 남성이 아닌 여성 스스로도 자신을 전통적 여성역할에 국한시키면 여성 권익에 대한 지지가 낮아진다는 점은 주목할만 하다. 흥미로운 사실은 남녀를 통합시키고 성별 변수를 통제시킨 ‘모형 6’에서는 지각된 차별과 고정 관념이 유의미한 것으로 나타나고 있는데, 이는 남녀에 상관없이 두 변수가 통계적으로 유의함을 의미한다. 남성들의 경우도 여성에 대한 차별이 존재한다고 지각할 때 여성적 권익을 지지할 수 있다는 점은 이들 심리변수가 생물학적 성의 경계를 넘어 영향력이 작용하고 있다는 점을 시사한다. 이를 보다 구체적으로 살펴보기 위해 성별로 차별지각에 따른 적극적 대표관련 제도에 대한 지지도의 평균값을 보면 <그림 5>와 같다(분

산분석: $F=52.366$, $P<.01$). 남녀에 상관없이 여성들에 대한 차별지각이 높아질수록 적극적 대표에 대한 지지도가 높아지고 있다.

조직/제도 변수에서는 권력이나 규제부서에 근무하는 여성들일수록 적극적 대표의 가능성이 떨어지는 것으로 나타났다. 이에 대해 Meier(1993b)는 적극적 대표가 실현되지 못하는 네 가지 경우로 첫째, 조직내에 분리 장벽이 존재하여 소수자가 실제 결과지표에 영향을 미칠 수 있는 자리로 진입하지 못하는 경우, 둘째, 조직내 사회화 과정에서 개인적 가치보다 조직목표가 더 중요해진 경우, 셋째, 실제 근무조직 자체가 대표관료의 수혜대상 집단과 관련성이 없어 현실적으로 이들 집단을 대표하기 어려운 경우, 넷째, 의사결정이 루틴화되어 있어 재량의 개입 가능성이 적은 경우 등의 상황을 제시한다.

제도특성에 따른 효과를 성별로 살펴보기 위해 다섯 가지 제도에 대한 지지도의 평균값을 표기하면 <그림 6>과 같다(분산분석: $F=93.731$, $P<.01$). 남녀를 초월하여 서비스/재분배 조직의 경우 권력/규제/분배 조직 소속 응답자에 비해 여성관련 제도에 대한 지지도가 높다. 이는 제도변수가 여성뿐만 아니라 남성들에게까지 여성 대표성을 전염시키는 매개체가 될 수 있음을 시사한다.

양적 구성요소를 볼 때 ‘임계다수 이하’ 변수의 계수값은 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타나고 있다. 즉, 임계다수를 확보하지 못할 경우 대표성이 실현되지 못하고 오히려 역효과가 발생한다는 Meier(1993b)의 연구결과는 지지되지 못하고 있다.

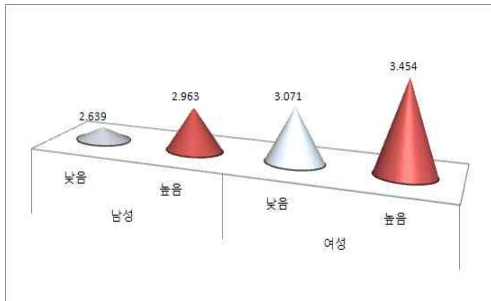
반면에 소속부서에 여성집단이 압도적으로 많은 경우를 의미하는 종다수 변수는 여성들의 적극적 대표성에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. <그림 7>은 양적 구성과 적극적 대표성(5가지 제도에 대한 지지도의 평균값)간 관계를 보여주는데, 동일한 여성들이라도 여성들이 양적으로 많은 조직에 소속될 경우 적극적 대표의 가능성이 높아지고 있다(분산분석: $F=52.266$, $P<.01$). 남성들의 경우 다원조직에 소속된 경우와 비교할 때 여성들이 임계다수 이하나 여성들이 종다수인 조직에 소속된 경우 여성관련 제도에 대한 이들 남성들의 지지도가 떨어지는 경향을 보이고 있다. 이와 같은 남성들의 반응은 전자의 경우 소수 여성들의 존재로 인해 여성들의 권익보호에 대한 문화가 빈곤한 결과로 추정되며, 후자의 경우 여성들의 지배적 위치로 인해 그 만큼 남성들이 인사상 불이익을 받을 수 밖에 없는 구조에 대한 반발로 인한 결과로 추정된다.

각 회귀단계별 모형을 통합한 <모형5>의 경우 기존 모형들에 비해 고정관념이 유의미한 변수로 나타난다는 점이 차이가 난다. 여성이라도 여성 자신들에 대한 스스로의 고정관념이 존재하는 경우 적극적 대표성이 낮아진다. 이런 결과는 남성들에게도 적용되는데 성별로 고정관념에 따른 제도에 대한 지지도를 살펴보면 <그림 8>과 같다(분산분석: $F=95.851$, $P<.01$). 즉, 남녀 공무원 모두 여성들에 대한 고정관념이 높아지면 여성들을 위한 제도에 대한 지지

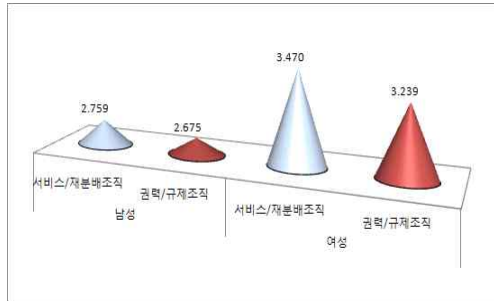
도가 낮아지고 있다.

여성들만을 대상으로 분석한 이러한 결과가 남성들을 포함한 상태에서도 유효한 것일까? 이를 검증하기 위해서 <모형6>과 같이 남녀를 모두 포함하여 회귀분석을 실시하였다. 성별을 통제된 상태에서 성별변수가 가장 설명력이 큰 변수로 나타났고, 차별지각, 고정관념, 종다수 조직 등의 변수가 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 이런 결과는 남성들과 비교할 때 여성들의 적극적 대표성이 확보되고 있으며, 동일한 여성이라도 차별지각이 높고, 고정관념이 낮으며, 여성이 종다수인 조직에 소속되어 있을 경우 적극적 대표성이 높아지고 있음을 보여준다.

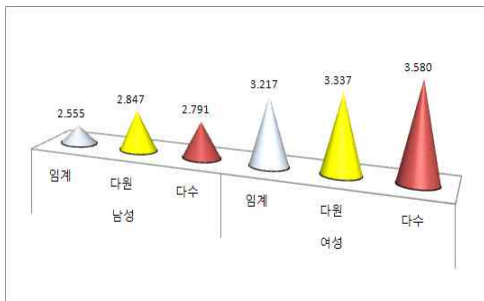
<그림 5> 지각된 차별과 성별 효과



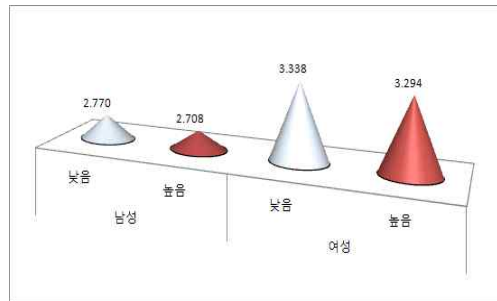
<그림 6> 조직특성과 성별 효과



<그림 7> 성의 양적 구성 효과



<그림 8> 고정관념과 성별 효과



V. 연구의 요약 및 함의

본 연구는 여성들의 공직진출의 증가에 따라 공직진출 확대를 위한 제도적 정당성의 근

거가 되었던 대표관료제와 관련해 여성들의 적극적 대표성을 실증하고자 하였다. 적극적 대표성에 대한 국외의 다수 연구에도 불구하고 국내 연구가 부족한 현실을 고려하여 탐색적 차원에서 남녀간 차이 분석을 통해 여성들의 적극적 대표성 정도를 확인하고, 이와 같은 여성들의 적극적 대표성을 결정하는 요인들을 분석하였다. 주요 분석결과를 정리하면 다음과 같다.

먼저 여성차별을 시정하기 위한 제도 지지에 대한 남녀 차이를 비교할 때 남성들에 비해 여성들의 지지도가 높게 나타났다. 다만 이러한 차이는 제도가 갖는 당사자들의 이해관계 정도에 따라 달라지는 것으로 나타났다. 남녀간의 차이를 재직기간, 연령, 학력, 계급 등과 교차를 통해 확인할 때 연령과 학력이 높아질 때 그리고 직급이 낮은 경우(6-9급일 때) 여성들의 적극적 대표성이 강화되고 있음을 알 수 있다. 특히 계급이 5급 이상인 경우 대표성이 정도가 떨어지는 결과가 나타났다.

여성들의 적극적 대표성을 결정하는 요인분석과 관련해 심리적 요소로서 차별지각과 고정관념, 제도요소로서 조직특성, 양적 구성요소로서 여성이 종다수인 경우 여성들의 적극적 대표성이 발현되고 있음을 확인할 수 있었다. 주목할만 사항은 남성 공무원들이라고 하더라도 차별지각이 높고, 고정관념이 낮으며, 여성들이 종다수인 조직 소속되어 있을 때 여성들의 적극적 대표성에 대한 지지가 높아지고 있음을 알 수 있다.

마지막으로 젠더적 관점에서 볼 때 대표성 문제가 단순히 생물학적 성의 경계의 문제가 아님을 확인할 수 있었다. 여성들도 스스로의 고정관념이 높을 경우 대표성이 확보가 어려웠으며, 남성들도 종다수 조직속에서 여성들과 유사하게 적극적 대표성에 대한 지지가 높았다.

이상의 분석이 주는 이론 및 실천적 함의를 정리하면, 먼저 다수의 결정요인들이 보여주는 통계적 유의미성은 여성들의 적극적 대표성이 성(sex)이라는 생물학적 조건에 의해서 자동적으로 발현되는 것은 아니며 이들 대표성이 성 이외의 다양한 인과적 요인들의 영향을 받아 결정되고 있음을 알 수 있다. 이는 현실적 차원에서 대표성 제고를 위해서 다양한 변수들을 동시에 고려해야 함을 시사한다.

다음으로 개인의 심리적 요인에 비해 제도적 요인과 양적 구성 변수들은 제도적 차원의 노력을 통해 변화가 가능하다는 점에서 공공관리적 입장에서 이에 대한 장기적 관점의 관리 노력이 필요하다. 예를 들어 특정 조직 내에서 여성들의 종다수 확보를 위한 조직적 노력은 여성들의 적극적 대표성을 촉진하는데 기여할 것으로 예상된다.

마지막으로 대표성 발현에서 조직입직 후의 사회화가 중요한 역할을 수행하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 서비스/재분배 조직과 권력/규제/분배 조직 하에서 진행되는 사회화 과정, 조직생활 과정에서 발생하는 차별경험이 대표성에 영향을 미치고 있다. 이는 여성 공무원들의 대표성을 높이기 위한 보직관리의 필요성, 차별경험의 해소를 위한 모니터링 강화의 필요성을 시사한다.

본 논문의 한계는 다음과 같다. 먼저 기존 설문조사자료를 활용하는 과정에서 이론적 개념과 실제 측정개념 간 괴리가 발생한 측면이 존재하며, 자료의 제약으로 인해 기존 연구에서 중요하게 분석되었던 변수들이 누락되었음을 밝힌다. 또한 표본들이 중앙정부의 일부 부처만을 대상으로 했다는 점에서 전체 공무원에 대한 대표성 확보가 미흡했다는 한계가 있다고 생각된다.

참고문헌

- 권경득. (1997). 한국대표관료제의 성찰과 전망. 신정현 외. 「한국의 정치학」. 서울: 법문사.
- 문미경. (2000). 고위직 여성 공무원의 대표성에 영향을 미치는 사회문화적 요인 연구: 남녀공무원의 인식을 중심으로. 「지방정부연구」, 4(2): 281-299.
- 박상희·김병섭. (2006). 여성채용목표제의 정책적 효과분석: 공직 대표성에 대한 영향을 중심으로. 「한국행정학보」, 40(4): 179-203.
- 박천오. (2010). 한국 여성 공무원의 여성대표적 역할 인식에 관한 탐색적 연구. 「한국행정연구」, 19(1): 177-200.
- 윤창근·문명재. (2009). 소극적 대표성과 적극적 대표성의 관계 전환에 관한 연구: 최소공직비율과 재량권을 중심으로. 「행정논총」, 47(3): 25-49.
- 진종순. (2009). 균형인사정책의 효과성에 관한 연구: 적극적 대표성을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 13(4): 43-68.
- 한국행정연구원 한국여성정책연구원. (2009). 정부내 급속한 성비 변화에 따른 종합적 공직관리 방안 연구. 행정안전부 여성부.
- 행정안전부. (2010). 「지방공무원 균형인사편람」. 서울: 행정안전부.
- _____. (2011). 「행정안전백서」. 서울: 행정안전부.
- 홍미영. (2006). 관료제의 여성대표성 확대에 대한 공무원 태도의 결정요인. 「한국행정논집」, 18(2): 447-472.
- Bobo, L. & Johnson, D. (2000). Racial Attitudes in a Prismatic Metropolis: Mapping Identity, Stereotypes, Competition, and Views on Affirmative Action', in L. Bobo, M. L. Oliver, J. H. Johnson Jr, and A. Valenzuela Jr (eds) Prismatic Metropolis: Inequality in Los Angeles, pp. 81-141. New York: Russell Sage Foundation
- Bowling, C., Kelleher, C., Jones, J. & Wright, D. (2006). Cracked Ceilings, Firmer Floors, and Weakening Walls: Trends and Patterns in Gender Representation among Executives Leading

- American State Agencies, 1970-2000. *PAR* 66(6): 823-836.
- Bradbury, M. & Kellough, E. (2008). Representative Bureaucracy: Exploring the Potential for Active Representation in Local Government. *JPART*, 18(4): 697-714.
- Bradbury, M. & Kellough, J. (2011). Representative Bureaucracy: Assessing the Evidence on Active Representation. *The American Review of Public Administration*, 41(2): 157-167.
- Cayer, N. & Sigelman, L. (1980). Minorities and women in state and local government: 1973-1975. *PAR*, 40: 443-450.
- Close, B. & Mason, P. (2007). Searching for Efficient Enforcement: Officer Characteristics and Racially Biased Policing. Retrieved from <http://www.bepress.com/rle/vol3/iss2/art5>.
- Dolan, J. (2002). Representative Bureaucracy in the Federal Executive: Gender and Spending Priorities. *JPART*, 12(3): 353-375.
- Dolan, Julie. The Senior Executive Service: Gender, Attitudes, and Representative Bureaucracy. *JPART*, (2000) 10(3): 513-530
- Foley, S., Hang-Yue, N. & Wong, A. (2005). A. Perception of Discrimination and Justice: Are There Gender Difference in Outcomes? *Group & Organization Management*, 30(4): 421-450.
- Gilliard-Matthews, S., Kowalski, B. R., & Lundman, R. J. (2008). Officer Race and Citizen-reported Traffic Ticket Decisions by Police in 1999 and 2002. *Police Quarterly*, 11: 202-219.
- Heilman, M. E. (2001). Description and Prescription: How Gender Stereotypes Prevent Women's Ascent up the Organizational Ladder. *Journal of Social Issues*, 57(4): 657-674.
- Henderson, L. J. (1979). *Administrative Advocacy: Black Administrators in Urban Bureaucracies*. Palo Alto, Calif.: R&E Research Association.
- Hindera, J. & Young, C. (1998). Representative Bureaucracy: The Theoretical Implications of Statistical Interaction. *Political Research Quarterly*, 51: 655-671,
- Hindera, J. (1993). Representative Bureaucracy: Further Evidence of Active Representation in the EEOC District Offices. *JPART*, 3(4): 415-429
- Hsieh, C. & Winslow, E. (2006). Gender Representation in the Federal Workforce. *Review of Public Personnel Administration*, 26, 276-294.
- Kanter, R. M. (1977). Some Effects of Proportions on Group Life: Skewed Sex Ratios and Responses in Token Women. *American Journal of Sociology*, 82: 965-90.
- Keiser, L., Wilkins, V., Meier, K. & Holland, C. (2002). Lipstick and Logarithms: Gender, Institutional Context, and Representative Bureaucracy. *The American Political Science Review*, 96(3): 553-564.
- Kelly, R. & Newman, M. (2000). The Gendered Bureaucracy: Agency Mission, Equality of

- Opportunity, and Representative Bureaucracy. *Woman & Politics*, 22(3): 1-33.
- Kingsley, J. D. (1944). *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*. Yellow Springs, OH: Antioch Press.
- Kravitz, D. A. (1994). Public perceptions of affirmative action. In D. A. Kravitz, *Affirmative action: Psychological Research and Practitioner Reactions*. Symposium of SIOP, Nashville, TN.
- Meier, K. J. & Nigro, L. G. (1976). Representative Bureaucracy and Policy Preference: A Study in the Attitudes of Federal Executives. *PAR*, 36(4): 458-469.
- Meier, K. (1993a). Representative Bureaucracy: A Theoretical and Empirical Exposition. *Research in Public Administration* 2:1-35
- _____. (1993b). Latinos and Representative Bureaucracy: Testing the Thompson and Henderson Hypotheses. *JPART*, 3: 393-414.
- Meier, K. & Stewart, J. (1992). The Impact of Representative Bureaucracies: Educational Systems and Public Policies. *American Review of Public Administration*, 22: 157-171.
- Meier, K. & Nicholson-Crotty, J. (2006). Gender, Representative Bureaucracy, and Law Enforcement: the Case of Sexual Assault. *PAR*, 66(6): 850-860.
- Meier, K. & Bohte, J. (2001). Structure and Discretion: Missing Links in Representative Bureaucracy. *JPART*, 11(4): 455-470
- Mitchell, O., MacKenzie, D., Gover, A., & Styve, J. (2001). The Influence of Personal Background on Perceptions of Juvenile Correctional Environments. *Journal of Criminal Justice*, 29: 67-76.
- Mosher, F. (1982). *Democracy and the Public Service*. 2d ed. New York: Oxford University Press.
- Naff, K. C. (1994). Through the Glass Ceiling: Prospects for the Advancement of Women in the Federal Civil Service. *PAR*, 54(6): 507-514.
- _____. (1998). Progress Toward Achieving a Representative Federal Bureaucracy: The Impact of Supervisors and their Beliefs. *Public Personnel Management*, 27(2): 135-150.
- Pitts, D. W. (2009). Representative Bureaucracy, Ethnicity, and Public Schools: Examining the Link Between Representation and Performance. *Administration & Society*, 39(4): 497-526.
- Riccucci, N. (2009). The Pursuit of Social Equity in the Federal Government: A Road Less Traveled? *PAR*, 69, 373-382.
- Riccucci, N. & Meyers, M. (2004). Linking Passive and Active Representation: The Case of Frontline Workers in Welfare Agencies. *JPART*, 14(4): 585-597.
- Riper, P. (1958). *History of the United States Civil Service*. White Plains, New York: Row Peterson.
- Saidel, J. & Loscocco, K. (2005). Agency Leaders, Gendered Institutions, and Representative Bureaucracy. *PAR*, 65(2): 158-170.

- Saltzstein, G. (1979). Representative Bureaucracy and Bureaucratic Responsibility: Problems and Prospects. *Administration and Society* 10: 464-75.
- Sanchez, J. & Brock, P. (1996). Outcomes of Perceived Discrimination among Hispanic Employees: Is Diversity Management a Luxury or a Necessity? *Academy of Management Journal*, 39: 704-719.
- Selden, S. (1997a). Representative Bureaucracy: Examining the Linkage between Passive and Active Representation in the Farmers Home Administration. *American Review of Public Administration*, 27: 22-42.
- _____. (1997b). *The Promise of Representative Bureaucracy: Diversity and Responsiveness in a Government Agency*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Selden, S., Brudney, J., & Kellough, J. (1998). Bureaucracy as a Representative Institution: Toward a Reconciliation of Bureaucratic Government and Democratic Theory. *American Journal of Political Science*, 42: 717-744.
- Sowa, J. & Selden, S. (2003). Administrative Discretion and Active Representation: An Expansion of the Theory of Representative Bureaucracy. *PAR*, 63(6): 700-710.
- Taylor-Carter, M. A., Doverspike, D. & Cook, K. (1995). Understanding Resistance to Sex and Race-based Affirmative Action: A Review of Research Finding. *Human Resource Management Review*, 5(2): 129-157.
- Theobald, N. & Haider-Markel, D. (2008). Race, Bureaucracy, and Symbolic Representation: Interactions between Citizens and Police. *JPART*, 19: 409-426.
- Thompson, F. (1976). Minority Groups in Public Bureaucracies: Are Passive and Active Representation Linked? *Administration and Society* 8: 201-226.
- Van Riper, P. (1958). *History of the United States Civil Service*. New York: Haper and Row.
- Watkins-Hayes, C. (2011). Race, Respect, and Red Tape: Inside the Black Box of Racially Representative Bureaucracies. *JPART*, 21: 233-251.
- Welch, S., Combs, M., & Gruhl, J. (1988). Do Black Judges Make a Difference? *American Journal of Political Science*, 32: 126-136.
- Wilkins, V. (2007). Exploring the Causal Story: Gender, Active Representation, and Bureaucratic Priorities. *JPART*, 17: 77-94.
- Wilkins, V. & Keiser, L. (2006). Linking Passive and Active Representation by Gender: The Case of Child Support Agencies. *JPART*, 16: 87-102.
- Wilkins, V. & Williams, B. (2008). Black or Blue: Racial Profiling and Representative Bureaucracy. *PAR*, 68: 654-664.

ABSTRACT

Exploring Active Representation of Female Civil Servants

Sunhee Kim

There has been an increasing number of female civil servants since the employment quota for new employment and the plan for enlarging the managerial class of female civil servants started based on the spirit of representative bureaucracy. Therefore, because such institutional arrangements have achieved their goals in terms of passive bureaucracy, it is time to test active representation female civil servants serve the interests of women in general.

This study empirically analyzed active representation by female civil servants and the psychological, institutional, and quantitative compositional factors of the determinants of active representation. The findings confirm that: 1) female civil servants have a different attitude toward protecting women's interests and 2) not only psychological factors at the individual level but also the institutional factors of organizational characteristics and quantitative workforce composition influence active representation.

【Key Words: Representative bureaucracy, active representation, passive representation】