The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.23 No.3 (2019 Autumn) http://dx.doi.org/10.20484/klog.23.3.12

# 소극적 대표성에 대한 재평가: 지방의원의 연령 대표성을 중심으로

김정인

#### 국문요약

본 연구는 선출직 공직자인 지방의원이 과연 연령별 대표성을 확보하고 있는 가에 대해 분석하였다. 기존의 대표성 연구들은 대부분 소극적 대표성과 적극적 대표성에 대해 논의하고 있으며, 인종과 성별 대표성을 주요 연구 대상으로 하였다. 그러나 본 연구는 기존의 대표성 연구와 달리 선출직 공직자의 연령 대표성을 소극적 대표성 차원에서 집중 논의하였다. 연구의 논의를 위해 1995년-2018년 사이 제 1회 지방선거부터 제 7회 지방선거까지의 선거결과를 바탕으로 선출된 지방의원들의 연령 대표성 지수를 실증 분석하였다. 그 결과 20·30대 청년층 연령 대표성은 과소대표 되는 것으로 나타났으며, 40대는 과대대표 되는 것으로 나타났으나 시간이 지나면서 대표성 지수는 하락하였다. 50대는 극심한 과대대표 현상이 나타났으며, 60대 이상에서는 점차 과소대표 되는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 지역에 관계없이 전반적으로 나타났다. 이와 같은 연령 대표성 쏠림 현상은 선출직 공직자의 대표성을 저하시킬 수 있다. 따라서 향후 선출직 공직자의 연령 대표성 증진을 위해 과소대표 되고 있는 연령 계층에 대한 할당제 도입 등 근본적인 대안을 마련할 필요가 있을 것이다.

주제어: 대표성, 소극적 대표성, 선출직 공직자, 연령 대표성, 지방의원

## I. 서론

공직자는 시민을 대표하여야 하는가? 실적제를 기반으로 한 직업공무원들은 차치하더라도, 민의를 반영하여 선출된 공직자들은 시민에 대한 대표성을 지닐 필요가 있다. 최근 다양한 공론화방안을 통해 참여민주주의가 활성화됨에 따라 직접민주주의에 대한 필요성과 중요성이 강조되고있지만, 우리나라를 포함한 세계의 많은 국가들은 여전히 대의민주주의를 보편적 정치체제로 운영하고 있다. 이러한 대의민주주의는 주인으로써의 시민이 정책과정에 일일이 직접 참여하기보다는 대리인인 선출직 공직자를 통해 의사를 전달하는 방식을 취하기 때문에 시민에 대한 선출직 공직자의 대표성 문제는 매우 중요하게 고려되어야 한다. 즉 대의민주주의 하에서 진정한 민주성을 달성하기 위해서는 선출직 공직자의 대표성을 확보할 필요성이 있는 것이다. 만약 선출직 공직자들의 대표성이 확보되지 못한다면 시민들의 정책 신뢰성과 순응성은 낮아질 수밖에 없을 것이다. 나아가 시민들은 정부정책에 비협조적으로 응할 것이며, 이로 인해 정책의 실패확률은 더욱 높아

질 것이다(Riccucci et al., 2018).

그렇다면 대표성이란 무엇인가? 과거부터 대표성은 선출직 공직자와 직업관료 모두에게 중요한 이슈로 인식되어왔다. 특히 정치행정일원론의 패러다임이 강조되면서 정치와 행정 모두에서 공직자의 대표성은 중요한 이슈가 되었다(Mosher, 1968). 선출직 공직자의 대표성은 오래전부터 정치학 분야의 주요 연구주제 중 하나였으며(Pitkin, 1967), 행정학 분야에서도 Kingsley(1944)에 의해 주창된 대표관료제(representative bureaucracy)를 중심으로 대표성에 관한 연구가 지속적으로 이루어져 왔다. 특히 정치학 분야에서는 대표성을 주로 선출직 공직자의 정치적 대표성(Pitkin, 1967)에 초점을 맞추어 논의해 왔으며, 행정학 분야의 대표관료제에서는 주로 소극적 대표성과 적극적 대표성을 중심으로 논의해 왔다(Mosher, 1968; Riccucci et al., 2018).

지금까지 대부분의 대표성 관련 연구들은 성별과 인종을 중심으로 논의되어 왔다(예: Wilkins & Williams, 2008). 예를 들어, 선출직 공직자와 관련해 남성과 여성의원의 정치적 성별 불균형을 강조하면서 정치적 참여자들에 대한 성별 할당제 도입을 성별 불균형 극복의 대안으로 제시하기도하였으며(Dahlerup, 2006), 직업관료와 관련해 경찰과 교사 등 일선관료들의 성별과 인종 대표성이 과연 존재하는지에 대해 분석을 시도하였다(예: 김상호, 2005; 김정인, 2017; 김호균·김정인, 2017; Gay, 2001; Theobald & Haider-Markel, 2009; Wilkins & Williams, 2008). 그러나, 이에 비해연령 대표성에 관한 연구는 활발히 진행되지 못하였다. 선출직 공직자의 연령 대표성에 관한 연구는 일부 존재하지만(김호균·김정인, 2017; 이상학·이성규, 2015; Stockemer & Sundström, 2018), 심도 있는 연구가 이루어지지 못하고 있는 것이다. 다시 말해, 지금까지 선출직 공직자가 인적구성의 연령 대표성을 확보했는지에 대한 연구는 큰 주목을 받지 못했던 것이다. 즉 성별·인종과는 달리 연령이라는 변수는 고정된 것이 아니라 시간(나이)이(가) 지나(많아지)면서 변화하기 때문에연령 대표성은 중요하게 고려되지 못했던 것이다(Stockemer & Sundström, 2018).

그러나 저출산·고령화에 따른 획기적인 인구구성 변화가 시작된 오늘날에는 연령 대표성에 대해서도 심도 있는 고민을 시작할 필요가 있을 것이다. 특히 선출직 공직자가 전 연령의 대표성을 확보하지 못하고 특정 연령층만을 대표해 소수 연령층의 수요는 왜곡하여 반영한다면, 이는 민주주의 발전에 큰 장애가 될 것이다. 더 나아가 시민들은 대표성이 부족한 선출직 공직자들이 결정한 정책과 그들로 구성된 정부를 신뢰하지 않을 것이며, 이는 향후 심각한 세대 간 갈등의 원인으로 작용할 수도 있을 것이다.

따라서 본 연구는 한국의 선출직 공직자들을 대상으로 연령 대표성을 소극적 대표성 관점에서 논의하고자 한다. 보다 구체적으로, 본 연구에서는 시민들의 수요를 현장에서 직접적으로 반영할수 있는 지방의원의 연령 대표성을 중심으로 분석을 시행할 것이다. 특히 1995년 제 1회 지방선거부터 2018년 제 7회 지방선거까지 선출된 광역 및 지방의원을 대상으로 연령 대표성지수를 산출할 것이다. 이를 통해 1995년부터 2018년까지 약 25년이라는 시간 변화 속에서 지방의원들이 시민에 대한 연령 대표성을 확보하고 있었는지를 살펴볼 것이다. 만약 선출직 공직자인 지방의원들이 시민 연령층 전반에 대해 고르게 대표성을 확보하지 못하고 특정 연령층은 과소대표 되고, 특정 연령층은 과대대표 된다면 이는 향후 정부 정책과정 전반에서 심각한 사회문제를 야기할 수도

있을 것이다. 이와 관련해 우리나라 지방의원의 연령 대표성을 분석한 본 연구의 결과는 민주주의 발전을 위한 공직자 대표성 제고 방안을 마련하는데 중요한 기초 자료로 활용될 수 있을 것이다. 또한 본 연구는 성별·인종 등에만 국한되어 소극적 대표성의 한계를 제시하며 적극적 대표성의 중 요성을 강조하던 혹은 소극적 대표성과 적극적 대표성의 연계성을 탐색하던 관료 대표성에 대한 연구범위를 확장시키는 데에도 기여할 수 있을 것이다.

## Ⅱ. 대표성에 관한 이론적 논의와 연령 대표성 연구

## 1. 대표성의 의미와 연구경향

대표성에 관한 선행연구에 의하면 대표성은 'representation'과 'representativeness'로 표현된 다.1) 사전적으로 representation은 '다른 사람들을 대표하여 무엇인가를 행동하는 상태'로 정의되 는데.2) 이를 공직자의 대표성 관점에서 논의해 보면 대표성은 '공직자가 시민들을 대표하는 행동' 이라고 해석할 수 있다. 물론 공직자의 대표성 범위에는 논란이 있을 수 있지만, 그에 대한 기본 가 정이 시민의 권한을 위임받은 공직자들은 시민을 대표하여 행동해야 한다는 것에 있다.3) 반면에 representativeness는 '표본을 정확하게 반영하는 정도'를 의미한다. 4 대표성을 representativeness 관점에서 해석할 때 선출직 공직자들이 시민들의 특성을 얼마나 잘 반영하느냐가 중요하다. 공직 자들의 대표성은 시민의 특성을 정확하게 반영할 때 더욱 정당성을 가진다고 할 수 있을 것이다. 앞서 논의한 바와 같이 대표성은 시민들의 의견을 적극적으로 반영하는 'representation' 개념과 시 민들의 특성을 정확하게 반영하는 'representativeness' 개념 모두를 지닌다고 할 수 있다.

그렇다면 선출직 공직자와 직업 관료제에 대한 대표성 논의에는 어떠한 것들이 있는가? 선출직 공 직자의 대표성과 관련해서는 정치적 대표성에 관한 기존연구가 주를 이루었다. 예를 들어 Pitkin(1967)는 정치적 대표성을 공식적 대표성(formalistic representation), 상징적 대표성(symbolic representation), 기술적 대표성(descriptive representation), 실질적 대표성(substantive representation) 등 네 가지 대표성으로 분류하여 논의하였다. 공식적 대표성은 대표성 확보 과정에서의 공식적 규칙 존재여부를 의미하며, 상징적 대표성과 기술적 대표성은 대표자가 누가되는 가에 초점을 맞추는 것으

<sup>1)</sup> 일부 연구에서는 소극적 대표성과 적극적 대표성을 passive and active representation으로 표현하지만 (예: Riccucci et al., 2018), 다른 일부 연구에서는 이를 passive and active representativeness로 표현하고 있다(예: Mosher, 1968).

<sup>2)</sup> https://www.merriam-webster.com/dictionary/representation

<sup>3)</sup> 타인을 대표하여 행동할 것인가를 논의할 때 고려되어야 할 것은 과연 '얼마나' 대표할 수 있느냐 하는 것 이다. 선출직 공직자는 국민의 대표자이지만, 과연 국민을 어느 정도 대표할 수 있는가는 항상 논쟁거리 가 되어 왔다. 극단적으로 국민의 의견을 있는 그대로 전달하는 '위임자(delegator)'의 역할만을 할 수 있 는지 아니면 대표자가 국민을 대표하여 자의적으로 판단할 수 있는 지에 대해서는 논쟁이 있을 수 있다.

<sup>4)</sup> https://www.yourdictionary.com/representativeness

로서 이는 대리인인 대표자가 어느 정도 주인인 시민들을 대표할 수 있는가와 관련이 있다. 마지막 실질적 대표성은 대표자의 행위 그 자체에 초점을 맞추는 것으로서, '대표자는 주인을 대표하여 무엇을할 수 있는 가?'가 중요하다. Pitkin은 대표자가 시민들의 이익과 선호를 반영할 때 실질적 대표성이 확보될 수 있다고 본 것이다.

이와는 달리 직업 관료제의 대표성과 관련해서는 대표관료제에 관한 연구가 주를 이루었다 (Kingsley, 1944). 특히 대표관료제에 있어서의 대표성은 소극적 대표성과 적극적 대표성으로 구분 되어 연구되었다(Mosher, 1968). 소극적 대표성은 공직사회의 인구통계학적 구성이 일반사회의 인구구성을 어느 정도 반영하는가에 대한 것이며, 공직자들은 그들이 봉사하고 헌신하는 사회의 인구구성을 반영해야한다는 것이다(김정인, 2013; Mosher, 1968; Sowa & Selden, 2003). 물론 현재 논의되는 소극적 대표성은 영국사회에서 사회계층이 가장 중요한 인구통계학적 변수라고 주장했 던 Kingsley(1944)의 주장과는 조금 다르다. 그럼에도 불구하고 소극적 대표성은 공직사회의 구성 원들이 사회의 인구구성과 유사한 인구통계학적 특성으로 구성된다면 공직사회와 일반사회 간 상 호 유대성이 강해져 시민들이 정부정책에 더욱 공감하게 된다는 것을 가정한다(Levitan, 1946). 소 극적 대표성은 공직사회가 사회 구성원, 즉 시민들의 인구통계학적 특징을 그대로 반영하는 것을 중심으로 하기에 시민들의 요구도 잘 반영할 수 있을 것이라고 하는 민주성 가치를 강조한다 (Kellough, 1990). 다시 말해, 소극적 대표성은 공직사회가 사회를 어느 정도 반영하고 있는 가를 알려주는 거울과 같은 기능을 한다는 것이다(Mosher, 1968). 특히 최근 소극적 대표성의 중요성을 강조하는 선행 연구들은 고위 관료층에 소극적 대표성이 확보되지 못하고 있다는 사실을 강조한 다. 공직사회 전체에서 여성, 소수인종 등이 높은 비율을 차지하기 시작했지만, 막상 정책을 결정 하는 고위직에서는 여전히 이들이 과소대표 되고 있다는 것이다(Smith & Monaghan, 2013).

소극적 대표성에서 한걸음 더 나아가 적극적 대표성은 공직자들이 스스로가 대표하는 집단의 이익을 적극적으로 대변해야 한다는 점을 강조한다(Riccucci et al., 2018). 공직자들은 자신들이 대표하는 집단의 요구와 이익을 적극적으로 반영해야 한다. 즉 공직자들은 그들이 대표하는 집단의 이익을 대변하는 것이 그들의 객관적 책임성(objective responsibility)을 달성하는 방안이라는 것이다(Mosher, 1968: 12). 공직자들의 사회적 특성(인종, 성별, 장애여부 등)은 그들의 개인적 가치에 영향을 미치고, 공직자들은 그와 유사한 시민들과 가치를 공유한다는 것이다(Riccucci & Van Ryzin, 2017). 그러나 공직자들의 적극적 대표성 추구가 공직자들의 책임성 확보방안을 의미하는 것은 아니다. 공직자들이 대표하는 일부 특정 집단들의 이익과 편익만을 추구하려고 한다면, 사회는 분열되고 오히려 갈등은 더욱 증폭될 가능성이 높기 때문이다(Mosher, 1968).

## 2. 공직사회에서의 소극적 대표성 재고(revisited)

오랜 기간 동안 대표성 관련 연구는 대부분이 소극적 혹은 적극적 대표성 연구에 초점을 맞추어 왔다. 특히 대표성에 관한 최근 연구들은 대표관료들이 특정 집단(예: 소수인종, 여성, 장애인)의 편익을 어떻게 증진시키는가에 관한 적극적 대표성을 중심으로 하고 있다고 해도 과언이 아닐 것

이다(Riccucci et al., 2018). Mosher(1968)의 연구 이후로 대표성에 관한 연구는 소극적 대표성과 적극적 대표성을 연계해 논의하는 것에 관심을 두었다. 예를 들어 Sowa & Selden(2003)은 미국의 농림부서(Farmer's Home Administration) 직원들을 대상으로 관료들이 더 많은 재량을 지닐 때 소 극적 대표성이 적극적 대표성으로 전환될 수 있다는 점을 실증적으로 밝혀냈다. 또한 관료의 조직 사회화(organizational socialization)와 관료 재량 부족 등으로 인해 소극적 대표성이 적극적 대표 성으로 전이되지 않을 수 있음을 강조하였다(Sowa & Selden, 2003).

이러한 논의들에 비해 공직자의 인구통계학적 구성이 일반사회 인구구성을 반영하는 정도를 의미하는 소극적 대표성 연구는 상대적으로 경시되는 경향이 있었다. 특히 적극적 평등실현 조치 의 소수자 보호차원에서 소극적 대표성은 역차별 문제를 야기할 수 있다는 우려가 제기됨에 따라 소극적 대표성의 무조건적인 확대에 대한 비판적 관점이 제기되기도 하였다(Kellough, 1990). 그 러나 공직사회의 소극적 대표성 확보는 단순하고 기계적인 공직사회와 일반사회의 인적구성 일치 의미를 넘어서 공직사회의 다양성 증진 측면에서도 긍정적인 영향을 미칠 수 있다(최무현·조창 현, 2008). 따라서 소극적 대표성의 의미를 재고(revisited)할 필요성이 있는 것이다. 이와 관련해 Mosher(1968)는 아래와 같은 소극적 대표성의 장점을 주장하였다.

첫째, 소극적 대표성 증대는 시민들의 공직사회 접근 가능성 증진 및 기회균등의 의미로서 해석 될 수 있다. Mosher(1968: 13-14)에 의하면 소극적 대표성은 민주사회 발전을 위한 의미 있는 상징 적 가치들을 포함하고 있다. 공직사회에서 소극적 대표성이 확보될 수 있다는 것은 공직사회 구성 원이 사회구성원과 인구통계학적으로 매우 유사하게 구성되는 것을 의미하기에 이를 바탕으로 민 주성이 증진될 수 있다고 보는 것이다. 다시 말해, 소극적 대표성의 확보는 많은 시민들에게 공직 사회로의 접근이 가능하다는 것을 의미하게 된다. 특히 공직사회 상위계층 즉 고위공직자들의 소 극적 대표성이 확보될 수 있다는 것은 누구나 공직사회에 접근하여 상위계층으로 승진할 수 있으 며, 이는 곧 '기회의 균등(equality of opportunity)'이 사회 내에 보장되고 있다는 것을 보여준다. 둘째, 공직사회의 상위계층에서 높은 수준의 소극적 대표성이 확보될 수 있다는 것은 사회 구성원 들의 계층 이동(mobility)이 활발하게 이루어질 수 있다는 것을 의미한다. 공직사회에서 높은 수준 의 소극적 대표성이 확보될 때 사회구성원들은 '사회적 이동성(social mobility)'을 달성할 수 있으 며, 이러한 사회에서 기회 균등이 더욱 확고히 보장될 수 있다는 것이다(Mosher, 1968: 14).

공직사회에서 소극적 대표성 증진은 공직진출 기회균등, 공직사회의 접근성 보장성을 의미하지 만, 무엇보다도 소극적 대표성이 증진되면 사회적 상징성도 강화될 수 있다(Theobald & Haider-Markel, 2009). 일반적으로 상징은 "사물을 전달하는 매개적 작용을 하는 것을 통틀어 이르 는 말"로서 이는 어떤 사물을 이해시키기 위한 기능, 사상이나 욕구를 가리키는 기능, 그리고 심벌 을 받아들인 후 일정한 효과를 발생시키는 기능을 한다(두산백과, 2019). 즉 사회인구 구성과 유사 하게 공직사회가 구성될 때 공직사회는 사회구성원들의 의견을 적극 청취하고 반영하고 있음을 상징적으로 보여줄 수 있으며, 이를 통해 사회구성원들이 정부 노력을 인정하고 정부정책에 순응 할 수 있다는 것이다. 소극적 대표성이 달성될 때, 즉 공직사회 구성이 사회의 구성원 특성과 유사 해질 때 시민들은 자신들과 비슷한 인구통계학적 특징을 지닌 공직자들의 가치, 이념, 신념 등을

적극적으로 지지하게 된다(Riccucci & Van Ryzin, 2017). 이는 유사한 인구통계학적 요인들(예: 성별, 인종, 연령 등)은 개인의 가치와 신념을 형성시키는 데 중요한 영향을 줄 수 있다는 개인의 사회화(individual socialization) 과정으로 설명된다(Krislov & Rosenbloom, 1981). 공직자들의 소극적 대표성이 증가할 때 일반 시민들은 자신들과 유사한 특징을 지닌 공직자들로 구성된 정부 정책에 대한 정당성을 받아들이고(Long, 1952), 동시에 사회적으로 우대받지 못하는 시민들도 다른 시민들과 마찬가지로 정부 정책에 순응할 수 있다는 것이다(Kellough, 1990). 이와 같이 공직자의 소극적 대표성은 시민들에게 상징성을 부여하기도 한다. 이와 같은 맥락에서 공직사회의 소수자 채용 확대는 집단 내 소수자 그룹뿐만 아니라 비소수자 그룹의 행동에도 긍정적인 변화를 가져올 수 있다(Banducci et al., 2004). 특히 소극적 대표성에 의한 상징성이 확보될 때 시민들은 자신의 대표자가 자신과 유사한 가치와 경험을 공유하고 있다는 믿음을 가지게 되어 대표자들의 행동을 더욱 신뢰하게 된다. 예를 들어 소수인종의 경우 그들을 대표하는 인종이 정책을 시행할 때 해당 정책에 더욱 큰 지지를 보이게 된다는 것이다(Gay, 2001).

## 3. 선출직 공직자의 소극적 대표성과 연령 대표성의 중요성

선출직 공직자가 일반 시민들의 선호를 정책과정 전반에 객관적이고 중립적으로 반영하기 위 해서는 선출직 공직자의 소극적 대표성이 선행적으로 확보될 필요가 있다. 선출직 공직자가 자신 과 유사한 성향을 지닌 일부 사회구성원 집단만의 이익을 적극적으로 반영하는 적극적 대표성이 우선시될 때 선출직 공직자의 대표성은 오히려 약화될 수 있을 것이다. 공직자들은 정책을 결정할 때, 의식적이든 혹은 무의식적이든 자신과 유사한 집단 정체성을 지닌 사회구성원들의 이익을 묵 과할 수는 없다(Bradbury & Kellough, 2011). 하지만 선출직 공직자들이 일반 시민들의 선호나 수 요를 정책과정에 반영하는 것이 아니라, 특정 집단의 이익을 우선한다면 적극적 대표성에도 한계 가 나타날 수밖에 없다. 민주적 절차를 통해서 선출된 의회의 구성원이 일반 시민들의 의견을 대 표하기보다 편향된 정파이익 또는 이익집단 이해관계를 대변할 수 있기 때문에(Long, 1949) 선출 직 공직자의 적극적 대표성 추구에는 더욱더 큰 한계가 발생할 수 있는 것이다. 이와 관련해, 사회 적 소수자 계층이 공직사회에 충분히 진출하지 못하고 특정 계층만이 공직사회 대부분을 차지할 때 공직자들은 자신과 유사한 특성을 지닌 사회구성원의 요구와 이익을 반영하는 적극적 대표성 을 달성한다기보다, 오히려 이해관계 집단과의 결탁으로 포획될 가능성이 있다(Denzau & Munger, 1986; Taylor, 2011). 예를 들어 호주 의회가 은퇴연금제도인 'superannuation'5 금액을 지속적으로 증가시키는 이유는 고령층의 노후생활 대비 차원이 아니라, 의원들이 재정서비스 산 업 생산자 그룹들의 권력에 강력한 영향을 받았기 때문이라는 것이다(Taylor, 2011). 이와 같이 선 출직 공직자들은 정책결정에서 조직화된 집단의 압력과 이익을 극복해야 함에도 불구하고, 때로 는 특정집단의 이익을 위해 권력을 사용하는 상황이 벌어지기도 한다는 것이다(Long, 1949). 특히

<sup>5)</sup> 이는 호주정부의 은퇴연금제도로서 1992년 기존 퇴직연금 제도를 변경하여 월 450호주 달러 이상 버는 근로자라면 반드시 가입하도록 하고 있는 은퇴연금 제도이다.

대부분의 선출직 공직자들은 선거에서 승리를 해야 한다는 강력한 유인 동기를 가지기 때문에 일 반 시민들의 총의보다는 조직화된 집단의 이익에 강력한 영향을 받을 가능성이 높으며, 따라서 그 들은 이익집단의 요구를 균형 있게 받아들이기가 쉽지 않다는 것이다(Mosher, 1968). 따라서 사회 의 다양한 구성원, 특히 사회적 약자들의 선호와 이해관계를 객관적이고 공정하게 반영하기 위해 서는 무엇보다도 선출직 공직자의 소극적 대표성이 선행될 필요가 있다. 최종 의사결정 시 사회적 약자 계층을 대변하는 집단의 과소대표는 시민들의 정책선호 왜곡 등 심각한 문제를 야기할 수도 있기 때문이다(Phillips, 1995).

선출직 공직자는 시민들의 다양한 인구통계학적 특징을 반영하는 것이 중요하다. 성별, 인종, 장애여부 등 다양한 인적특성을 반영하는 공직자가 선출될 필요가 있다는 것이다. 특히 사회적 약 자계층 등 사회 소수자들이 공직에 진출할 수 있는 기회가 보장되어야 한다. 이로 인해 소극적 대 표성이 확보될 수 있는 것이다. 그러나 이러한 선출직 공직자의 소극적 대표성 확보 중요성에도 불구하고, 기존에 수행된 선출직 공직자의 소극적 대표성 관련 연구들 대부분에서 연구대상은 '성 별(여성)'과 '인종'으로 한정되어 있었다. 기존에는 의회의 여성의원 확충 필요성을 강조한 연구가 주를 이루었다. 예를 들어 미국 주 의회 여성의원 분포 비율과 여성, 가정, 및 노인정책 관계를 분 석한 연구(Giles-Sims et al., 2012), 22개 OECD 국가들의 여성의원 비율이 보건, 복지, 사회정책 예 산지출에 미치는 영향을 분석한 연구(Park, 2017), 2006년부터 2012년까지 12개국 87개 정당을 대 상으로 여성 의원의 중요성을 분석한 연구(Espírito-Santo et al., forthcoming) 등이 존재한다.

그러나 사회 인구구성의 변화를 고려해 볼 때 성별과 인종 이외에 보다 다양한 인구통계학적 특 성을 반영한 소극적 대표성 확보방안이 마련될 필요가 있다. 최근 사회적으로 새롭게 제기되는 이 슈들이 의회에서 충분히 논의되고 다양한 시민들의 의견이 반영되기 위해서는 새로운 경험을 지 닌 유권자들과 유사성을 지닌 집단에서 대표자가 선출되어야 한다(Mansbridge, 1999). 이러한 측 면에서 대표성과 관련해 '연령(age)'은 오늘날 전 세계적으로 매우 중요한 이슈가 될 수 있다 (Stockemer & Sundström, 2018). 저출산·고령화 등으로 인한 사회 인구구성의 변화를 살펴볼 때 선출직 공직자들의 연령 대표성도 반드시 확보될 필요가 있는 것이다. 연령은 정치 행위에서 매우 중요한 고려 대상임에도 불구하고 주요 관심사가 되지 못했다(Stockemer & Sundström, 2018). 특 히 20·30대의 정치참여와 선출직 공직자로서의 등용은 그 중요성에도 불구하고 한국뿐만 아니라 전 세계적으로 활발히 이루어지지는 않았다(정다빈·이재묵, 2018; Melo & Stockemer, 2014; UNDP, 2014). 무엇보다도 연령 대표성에 관한 연구가 활발하게 이루어지지 못한 이유는 현실적으 로든, 이론적으로든 연령의 변화에 따라 시민들의 정책선호와 이념이 지속적으로 변화하기 때문 이었다(Stockemer & Sundström, 2018). 예를 들어 청년시기에는 청년층에 해당되는 이슈가 주요 관심사였지만 시간이 흐르면서 중년이 되었을 때에는 더 이상 기존 청년층 관련 이슈가 주요 관심 사가 되지 못한다는 것이다. 이러한 이유 등으로 인해 청년에 대한 대표성 연구는 상당히 부족한 것으로 나타났다. 이는 장년층 보다는 청년층에서 분산된 정책 선호를 지니고 있기 때문이기도 하 다(Metz, 2002). 또한 정당에서도 청년 계층은 경험이 부족하고 경쟁력이 낮다고 판단해 청년후보 를 적극적으로 공천하지 않기도 하였다(McKee & Barber, 2001). 무엇보다 청년들 스스로가 정치

에 대한 혐오와 무관심으로 낮은 정치적 참여를 나타내었고, 이로 인해 청년을 대표하는 의원의 선출 비율이 낮아짐과 동시에 청년 대표성도 낮아지게 된 것이다(Henn & Foard, 2012). 즉 청년층 의 정치에 대한 관심 저하, 정치참여 저조, 정치적 대표성 하락 모두가 동시에 발생되는 악순환의 고리가 지속적으로 이어져 온 것이다(Stockemer & Sundström, 2018).

그럼에도 불구하고 최근 들어 청년층의 교육수준이 높아지고, 세계화와 디지털화가 가속화되면 서 청년층의 정치참여가 오히려 활성화되고 있으며, 이로 인해 이들을 대표하는 청년층 선출직 공 직자들의 등용을 요구하는 목소리도 더욱 높아지고 있다(Stockemer & Sundström, 2018). 청년층 에 대한 정치적 대표성이 확보되면 청년들이 관심을 가지는 다양한 이슈를 정책 의제화 할 수 있 으며, 더 나아가 의회 내 청년층 의원 존재 사실만으로도 청년층 이슈에 관한 정치적 담론이 확대 될 수 있다(Celis et al., 2008). 이와 같이 청년층에 대한 정치적 대표성이 확대될 때 청년들은 정치 에 더욱 관심을 가지고 참여를 확대할 것이며, 청년을 위한 정부 정책에 긍정적 태도와 인식을 가 질 가능성도 높아지는 것이다. 이와 동시에 정부 역시 청년들의 수요를 적극적으로 반영할 수 있 게 된다(Stockemer & Sundström, 2018). 즉 청년에 대한 소극적 대표성 확보는 정부가 청년층도 정 책 대상자로 고려하고 있다는 상징성을 동시에 증진시킬 수 있어, 최종적으로 청년들의 정치과정 참여가 증폭될 수 있다는 것이다(Stockemer & Sundström, 2018).

선출직 공직자의 연령 대표성에 대한 중요성은 비단 청년층 문제에만 적용될 수 있는 것은 아 니다. 사회가 급격히 고령화 되어가면서 노년층의 문제를 적극적으로 대변할 수 있도록 하는 노년 층 선출직 공직자의 대표성 문제도 고려될 필요가 있다. 중·장년층 역시 그들의 생활문제를 적극 적으로 공감할 수 있는 비슷한 연령대 동료(cohort)들이 정책결정에 참여하여 자신들의 문제를 적 극적으로 정책 의제화 할 필요성이 있다. 비슷한 연령의 사회구성원들(또래)은 상호 간의 이해를 증진시킬 수 있고, 더욱 긴밀한 유대관계를 형성할 수 있다(Feld, 1982). 따라서 사회구성원들은 동 시대에 자신들과 유사한 경험을 한, 그로 인해 관계형성(rapport) 형성이 용이한 대표자가 필요한 것이다. 자신과 비슷한 연령대에 대한 유대감은 선거에서도 중요한 영향을 미친다. 선거과정에서 후보자에 대한 선호도를 결정할 때 인종과 성별 유사성도 중요하지만 연령 유사성이 더욱 강력한 영향력을 미친다는 연구도 보고되고 있다(Sigelman & Sigelman, 1982). 이처럼 연령은 선출직 공 직자의 선거 전략과 관련해서도 중요하게 고려되어야하는 주제임에도 불구하고, 지금까지 선출직 공직자의 연령 대표성은 행정학·정책학 분야 등에서 충분히 논의되지 못하고 있었다. 그러나 인구 구성의 변화 및 현대사회의 특징 등을 고려해 볼 때 연령 대표성은 소극적 대표성 논의에서 반드 시 중요하게 고려될 필요가 있는 이슈인 것이다.

## Ⅲ. 선출직 공직자의 연령 대표성 실증분석

## 1. 자료수집 및 측정방법

#### 1) 표본추출 및 자료수집

본 연구는 선출직 공직자의 연령 대표성 분석을 위해 선출직 공직자인 지방의회 의원을 중심으 로 분석을 시행하였다. 지방의원은 일선에서 시민의 의견을 적극적으로 수렴하여 해결할 수 있는 능력을 갖추어야 하는 동시에 시민을 대표할 수 있어야 한다(Rosenthal, 1981). 유권자들은 자신과 유사한 집단 일치성(group identification)을 지닌 공직자가 정책과정에서 자신을 위한 정책을 결 정할 것이라고 기대하기 때문에, 시민을 대표할 수 있는 대표자의 선출은 매우 중요한 의미를 갖 는다(Theobald & Haider-Markel, 2009: 409-41). 이러한 논의와 관련해 특히 본 연구에서는 지방 의원이 시민들에 대해 연령 대표성을 확보하고 있는지를 분석하였다. 보다 구체적으로 본 연구에 서는 1995년 제 1회 지방선거부터 2018년 제 7회 지방선거까지에서 선출된 광역 및 기초 지방의 회 의원들을 분석 대상으로 하여 조사를 시행하였다. 물론 4년마다 실시되는 지방선거의 특성을 고려하여 매년 마다의 지방의워을 조사하기 보다는 지방선거 실시년도에 당선된 지방의워을 조사 하였다.6 또한 교육의회 의원을 제외하고 전국 광역의회 의원과 기초의회 의원 모두를 조사하였 으며, 지역과 비례대표 의원 모두를 조사하였다. 즉 지방선거 결과에서 당선된 광역의회(시·도의 회의원선거)의 지역의원(지역구)과 비례의원(비례), 기초의회(구·시·군의회의원선거)의 지역의원 (지역구)과 비례의원(비례) 당선인 분포를 조사하였다. 광역과 기초의회의 성격과 규모가 다르기 에 광역과 기초의원을 분리하여 분석하였으며, 지역구의원과 비례대표의원은 정당공천 방법 등에 차이가 존재하여 역시 분리하여 분석하였다. 예를 들어 제 7회 지방선거 당선인 모두를 합하여 대 표성 조사를 하기 보다는 각각의 특성을 고려하여 광역 지역구, 광역 비례, 기초 지역구, 기초 비 례 네 가지로 구분하여 대표성 조사를 시행하였다.7)

광역 및 기초 지방의원 당선자들의 연령분포 자료는 중앙선거관리위원회에서 제공하는 자료를 기반으로 재구성하였다. 지방선거 전체 결과뿐만 아니라 광역시·도별 지방의원 연령 자료를 활용 하였다. 또한 대표성 지수를 측정하기 위하여 시민들의 연령 분포비율을 분석하였다. 전국과 광역 시·도 시민들의 인구분포는 행정안전부와 통계청에서 제공하는 행정구역에 따른 주민등록인구 수를 기반으로 조사하였다. 선출된 지방의원과 시민들의 연령분포는 선거연령을 고려하여 30세 미만, 30-39세, 40-49세, 50세-59세, 60세 이상 다섯 가지 그룹으로 분류하였다.

<sup>6)</sup> 제 1회 지방선거는 1995년 6월 27일에 실시되고, 제 2회 지방선거는 1998년 6월 4일에 실시되어 약 3년 만에 실시되었으나 나머지 지방선거는 4년마다 실시되었다. 본 연구에서는 지방선거이후 중도탈락(예: 당 선무효) 되는 경우는 고려하지 않았다.

<sup>7)</sup> 제 4회 지방선거부터 기초의회에서 비례의원이 선출되었으며, 그 이전에는 기초의회는 지역구 의원만이 선출되었다.

〈표 1〉 전국 지방선거 당선자수

(단위: 명)

(211)						
		의회  의원 선거)	기초의회 (구·시·군의회의원 선거)			
	지역의원 (지역구)	비례의원 (비례)	지역의원 (지역구)	비례의원 (비례)		
제 1회 지방선거(1995. 6. 27)	875	97	4,541	_		
제 2회 지방선거(1998. 6. 4)	616	74	3,490	_		
제 3회 지방선거(2002. 6. 13)	609	73	3,485	_		
제 4회 지방선거(2006. 5. 31)	655	78	2,513	375		
제 5회 지방선거(2010. 6. 2)	680	81	2,512	376		
제 6회 지방선거(2014. 6. 4)	705	84	2,519	379		
제 7회 지방선거(2018. 6. 13)	737	87	2,541	386		

출처: 중앙선거관리위원회 자료 재구성.

#### 2) 대표성 지수 측정

앞서 언급한 것처럼 본 연구의 목적은 선출직 공직자인 지방의원의 연령 대표성을 실증적으로 분석하는 것에 있다. 이를 위해 대표성 지수에 관한 선행연구들을 활용하여 연령 대표성 지수 (representativeness index)를 살펴보았다. 그러나 대표성 지수에 관한 선행연구들은 성별과 인종 에 관한 연구들이 대부분이고 연령 대표성 지수를 직접적으로 분석한 연구들은 제시되지 않았다. 따라서 본 연구에서는 기존의 성별과 인종 대표성지수를 기반으로 연령 대표성 지수를 산출하였 다. 대표성 지수에 관한 선행연구의 유형은 다음과 같다. 첫째, 선행연구에서 가장 많이 나타나는 대표성 지수 산출 방식은 각 기관 내 집단 비율과 총 인구 중에서 해당되는 그룹의 인구구성 비율 을 비교하는 방법이다. 예를 들어, Grabosky & Rosenbloom(1975)은 1940-1970년 사이 미국 연방 공무원의 인종 대표성 지수를 산출하였다. 연방정부 근무 소수인종 비율(%)을 일반 인구 소수 인 종 비율(%)로 나누어 분석하였는데, 그 결과 연방정부의 흑인 공무원은 1940년대에는 과소대표 되 다가 향후 1970년대에는 과대대표 되는 것으로 나타났다. 또한 1973년 및 1975년 미국 주·지방정 부 여성 및 유색인종 공무원 대표성을 연구한 Cayer & Sigelman(1980)에 의하면 대표성 지수를 주·지방정부 여성과 유색인종 공무원 비율(%)을 일반 인구의 여성과 유색인종 인구 비율(%)로 나 누어 분석하였다. 그 결과 여성과 유색인종에 대해 전반적으로는 대표성이 확보되었지만, 고용수 준과 기능에 따라 대표성에 차이가 나타나는 것으로 결과가 제시되었다. Riccucci(1987) 역시 1976년과 1981년 미국 시정부 내 흑인 공무원의 대표성에 대해 연구하였다. 시 정부 내 흑인공무 원 비율(%)을 전체 인구 중 흑인 비율(%)로 나누어 계산한 결과 흑인공무원 비율은 점차 증가하고 있었으나, 경찰 및 소방관 등의 일부 직종에서 여전히 과소대표 되고 있는 것으로 나타났다. 같은 맥락에서 Dometrius(1984)도 1974년과 1978년 미국 주 정부 여성 및 유색인종 공무원 비율(%)을 전체 인구 여성 및 유성인종 비율(%)로 나누어 분석하였는데, 최고 의사결정 계층에서 여성과 유 색인종이 과소대표 되는 것으로 나타났다.

둘째, 대표성 지수는 각 기관 내 집단 비율과 관련 업종 및 노동시장에서의 집단 비율을 비교하 는 방법이다. Sigelman(1976)은 1970-1972년 기간 동안 미국 주정부와 지방정부 공무원에 대한 여 성 대표성 지수를 구하였다. 이는 주·지방정부 여성 비율(%)을 노동 연령인구 여성 비율(%)로 나누 어 계산하였다. 그 결과 시정부와 주정부에서의 여성 대표성은 확보되고 있는 것으로 나타났지만, 정책결정 상위계층에서의 여성은 과소대표 되고 있었다. 또한 Saltzstein(1986)은 1975년과 1980년 미국 지방정부 내 여성공무원의 대표성 지수를 산출하였다. 지방정부 내 여성공무원 비율(%)을 지 방 노동시장 내 여성비율(%)로 나누어 계산하였다. 그 결과 지방정부 내 여성 공무원의 비율은 전 반적으로 증가하고 있었지만, 여전히 일부 직종에서 여성비율은 과소대표 되는 것으로 나타났다. 셋째, 대표성 지수를 총인구수의 분포를 고려하지 않고 기관 내 총인원 수에서 해당그룹의 인원 수 비율로 구하는 방법이 있다. Saltzstein(1983)은 1975년과 1980년 미국 텍사스 지방공무원의 여 성 대표성을 분석하였다. 텍사스 지방정부 여성공무원 수를 텍사스 지방정부 총 공무원 수로 나누 어 계산하였는데, 전반적으로 여성공무원은 증가하고 있는 것으로 나타났다. Rehfuss(1986) 역시 1975년과 1985년 미국 캘리포니아 주 고위직 여성 및 유색인종 공무원의 분포를 살펴보았는데, 이는 고위직 여성과 유색인종 공무원 수를 고위직 내 총 공무원 수로 나누어 계산하였다. 그 결과 연방정부나 타 주정부에 비해 캘리포니아 주정부 고위층의 여성 및 유색인종 공무원 비율이 상대 적으로 높게 나타났다. 그 외에도 다른 방법을 활용하여 대표성 지수를 산출한 연구들이 있다. 일 례로 Meier(1975)는 로렌츠 커브와 지니 계수를 활용하여 대표성 지수를 구하였다. 1963-64년, 1972년 미국 연방공무원을 대상으로 대표성 지수를 구한 결과 연방공무원은 대표성이 낮게 나타 났는데, 특히 고위층에서의 대표성은 더욱 낮게 나타났다. 그리고 Riccucci & Saidel(1997)은 1996 년 미국 주지사에 의해 임명된 고위직 공무원 중 여성과 유색인종 비율을 ①주 정부 기관 내 여성 및 유색 인종 비율(%)을 전체 인구 중 여성 및 인종 비율(%)로 나는 값과 ②고위층 여성 및 유색인 종 비율(%)을 전체 인구 중 여성 및 인종 비율(%)로 나누어 계산한 값의 평균값을 대표성 지수로 고 려하였다.

이와 같이 다양한 대표성 지수 공식이 존재하지만, 본 연구에서는 선출직 공직자의 연령 대표성 을 분석하는 것을 목적으로 하고 있기에 전체 인구 중에서 해당 인구가 차지하는 비율을 고려한 첫 번째 대표성 지수 산출 방안을 활용하였다. 즉 선출직 공직자(지방의원) 전체에서 각 연령에 해 당되는 비율(A)과 전체 총인구에서 해당 연령 인구 비율(B)을 비교하여 A/B의 값을 대표성 지수로 산출하였다. A/B 수치가 1보다 크면 지방의원 중에서 해당 연령비율이 전체 인구비율보다 크기 때문에 과대대표 되었다고 할 수 있으며, 반면에 그 값이 1 미만이면 해당 연령은 과소대표 되었다 고 할 수 있는 것이다.8)

<sup>8)</sup> 물론 전체 인구수를 고려할 때 주의해야 할 사항은 전체 인구를 총인구로 볼 것인지 아니면, 선거권이 있 는 연령만을 전체 인구수로 볼 것인지에 대한 것이다. 우리나라는 「공직선거법」이 2005년 개정되어 2006 년 제 4회 지방선거부터 선거 가능 연령이 만 20세에서 19세로 하향 조정되었다. 이를 고려하여 B의 값을 두 가지 방안으로 나누어 구할 수 있다. 첫 번째 방안은 국민 총인구(선거권이 없는 국민들을 포함) 중에서 각 연령대의 분포 비율을 구하는 것이며, 두 번째 방안은 선거권이 있는 국민들을 총인구로 하여 각 연령 대의 분포 비율을 구하는 것이다. 본 연구에서는 선출직 공직자가 전체 국민을 대표한다는 측면에서 첫

## 2. 실증분석

### 1) 지방의원 연령 분포 현황

연령에 따른 지방의원의 대표성을 대표성 지수 측정을 통해 살펴보기 위해 제 1회 지방선거부터 제 7회 지방선거까지 지방의원의 연령별 분포를 〈표 2〉에 제시하였다. 연령 별 지방의원의 특징을 살펴보면 30세 미만의 20대 지방의원은 거의 없는 것으로 나타났다. 이는 광역과 기초, 지역구와 비례대표에서 공통적으로 나타는 현상이었다. 비록 일부 광역과 기초의 비례대표 특히 제 7회 지방선거(2018년)의 경우 광역 비례 대표 비율이 4.5%로서 상대적으로 높기는 하였지만, 기초비례대표는 거의 1% 수준에 그쳤으며, 광역과 기초 지역구 20대 지방의원은 1% 미만이었다.

			제1회	제2회	제3회	제4회	제5회	제6회	제7회
20 HI	광역	지역구	0.4%	0%	0%	0.1%	0%	0.1%	0.1%
		비례	0%	0%	1.3%	0%	0%	0%	4.5%
30세 미만	71-	지역구	0.5%	0.2%	0.1%	0.2%	0.3%	0.2%	0.8%
미딘	기초	비례	-	-	_	1.3%	0.5%	0.5%	1%
	전국 총	인구 연령 비율	19.8%	18.5%	17%	15.4%	13.8%	12.9%	13.2%
	교나대	지역구	13.7%	12.3%	7.5%	6.7%	4.5%	2.3%	4.3%
	광역	비례	6.3%	6.7%	12.3%	10.2%	9.8%	3.5%	10.3%
30-40세미만	71-	지역구	11.5%	10.2%	6.5%	6.5%	5.1%	3.2%	5.6%
	기초	비례	_	_	_	8.8%	7.9%	4.5%	5.7%
	전국 총	인구 연령 비율	18.9%	18.8%	18.4%	17.9%	16.7%	15.4%	14.1%
	광역	지역구	33.1%	34.2%	42%	42.4%	41.4%	29.2%	24%
		비례	26.3%	31.1%	31.5%	34.6%	41.9%	34.5%	25.2%
40-50세미만	기초	지역구	34%	37.2%	38.6%	42.2%	35.1%	24.5%	21.1%
		비례	_	_	-	35.7%	34.3%	26.3%	22.3%
	전국 총	인구 연령 비율	11.7%	13.3%	16.1%	17.2%	17.4%	17.3%	16.5%
	7104	지역구	42.1%	43%	36.4%	39.1%	41.4%	52.1%	50.9%
50-60세미만	광역	비례	43.1%	40.5%	38.3%	34.6%	37%	50%	52.8%
	71-	지역구	43.4%	40.4%	39.7%	39.6%	45.4%	53.9%	51.7%
	기초	비례	-	-	-	38.1%	42.3%	54.1%	48%
	전국 총	전국 총 인구 연령 비율		9.1%	9.3%	11.1%	13.4%	15.7%	16.4%
	광역	지역구	10.6%	10.4%	13.9%	11.6%	12.5%	16.3%	20.6%
		비례	24.2%	21.6%	16.4%	20.5%	11.1%	11.9%	6.8%
60세 이상	71-	지역구	10.5%	12%	14.9%	11.3%	14.3%	18%	20.6%
	기초	비례	-	-	-	16%	14.9%	14.5%	22.8%
	전국 총 인구 연령 비율		8.8%	10.8%	13.1%	15.1%	17.6%	20.6%	25.4%

〈표 2〉 지방의원 연령별 비율과 전국 총 인구 연령별 비율

20대보다는 그 비율이 높기는 하였지만 30대 지방의원 비율도 크게 다르지는 않았다. 일정하지는 않지만 30대 지방의원의 분포가 시간이 지나면서 더욱 줄어드는 현상까지 나타났다. 광역 지역구의 경우 제 1회와 제 2회 지방선거에서 30대 지방의원 분포는 약 10%를 넘었지만, 이러한 비율

번째 방안으로 대표성 지수를 산출하였으나, 두 번째 방안을 활용하여 대표성 지수를 산출해도 분석 결과 는 달라지지 않았다.

은 점차 하락하여 제 5회 지방선거(2010년) 이후로는 전체 지방의원의 5%밖에 되지 않았다. 일관 된 분포는 아니지만 광역 비례 대표 역시 높지 않은 분포를 나타냈다. 제 4회 지방선거(2006년)부 터 시행된 기초 비례대표에서도 30대 지방의원의 분포는 하락하는 경향을 보였다.

이와는 달리 40대 지방의원은 20·30대 지방의원 보다 높은 분포를 나타냈다. 그러나 시간이 지 나면서 40대 지방의원의 분포는 점차 하락하는 모습을 보였다. 40대 지방의원은 제 4회 지방선거 (2006년)부터 제 5회 지방선거(2010년)까지 가장 높은 분포를 보이다가 제 6회(2014년) 지방선거 부터 비율이 급속하게 감소하고 있다(제 7회 지방선거(2018년)의 경우 약 20%). 이러한 현상은 조 금 차이는 있지만 광역과 기초, 지역구와 비례대표 모두에서 공통적으로 나타나는 현상이었다. 50 대 지방의원의 분포를 살펴보면, 모든 지방선거에서 50대 지방의원은 가장 높은 분포를 나타냈다. 특히 모든 지방선거에서 전체 지방의원의 30%를 상회하였으며, 제 6회(2014년)와 제 7회(2018년) 지방선거에서는 이러한 분포가 급증하여 전체 지방의원의 약 50%를 선회하였다. 이러한 현상은 광역과 기초, 지역구와 비례대표 모두에서 공통적으로 나타났다. 마지막으로 60대 이상의 지방의 원 분포는 일관적으로 나타나지는 않았다. 광역 지역구의 60대 이상 지방의원은 그 비율이 지속적 으로 증가하고 있었지만, 광역 비례의원 분포는 점차 감소하고 있었다. 그에 비해 60대 이상의 기 초 지역구와 기초 비례의원은 점차 증가하고 있었다.

이상에서 살펴 본 우리나라 지방의원의 연령 분포 특징은 다음과 같았다. 첫째, 20·30대 청년층 의 지방의원 선출 비율은 매우 낮은 것으로 나타났다. 일부 광역 비례대표를 제외하고는 전반적으 로 청년층 지방의원이 전체 선출된 지방의원의 10%도 되지 않았다. 둘째, 40대 장년층 지방의원 분포 비율은 제 5회 지방선거(2010년)까지 지속적으로 증가하다 2014년 이후(제 6회와 제 7회 지 방선거) 그 비율이 급속하게 줄어들고 있었다. 셋째, 50대 장년층 지방의원의 비율은 다른 연령층 에 비해 매우 높게 나타났다. 특히 제 6회와 제 7회 지방선거 결과 50대 장년층 지방의원 비율은 전체 지방의원의 약 50% 이상을 차지하였다. 넷째, 60대 이상 고령층 지방의원 분포는 10%를 유지 하다가 제 7회 지방선거에서는 약 20%를 차지하고 있었다. 그러나 이러한 단순 지방의원 분포 결 과만을 가지고는 지방의원의 연령별 대표성을 정확하게 측정하기 어려워 전체 총 인구 중 연령별 인구 비율을 활용한 대표성 지수 산출을 통해 지방의원의 연령 대표성을 분석하였다.

#### 2) 지방의원 연령 대표성 지수 분석

지방의원의 연령 대표성 지수는 전체 총 인구 연령별 분포를 고려하여 〈표 3〉에서 분석하였다. 그 결과 20·30대 모두 지방의원의 연령 대표성 지수는 1 미만으로 과소대표 되고 있었다. 1995년 제 1회 지방선거 광역 지역구 0.72, 2018년 제 7회 지방선거 광역 비례 0.73을 제외하면, 20·30대 의 연령 대표성 지수는 대부분 0.5 미만이었다. 특히 20대 지방의원 연령 대표성은 거의 0에 가까 웠으며, 30대 지방의원 연령 대표성 지수도 전반적으로 하락하고 있었다. 이는 광역과 기초, 지역 구와 비례대표 모두에서 공통적으로 나타나는 현상이었다. 무엇보다 정당명부식 비례대표제가 실 시되는 광역과 기초의 비례대표 선거에서도 20·30대 지방의원의 비율이 지역구 지방의원 비율과 비슷하게 나타나거나 때로는 이보다 더 낮게 나타났다. 이러한 점을 고려해 볼 때 20·30대 지방의 원의 연령 대표성은 매우 낮다는 것을 확인 할 수 있다.

40대 지방의원의 연령 대표성 지수는 모든 지방선거에서 1이상으로 나타나, 40대 지방의원이 과대대표 되고 있음을 확인할 수 있었다. 그러나 이러한 대표성 지수는 선거가 거듭될수록 지속적으로 하락하고 있었다. 특히 제 1회 지방선거부터 제 5회 지방선거(1995-2010년)까지 40대 지방의원 연령 대표성 지수는 2를 초과하였으나, 제 6대와 제 7대 지방선거 결과 40대 대표성 지수는 2미만으로 하락하였다.

			제1회	제2회	제3회	제4회	제5회	제6회	제7회
30세 미만	광역	지역구	0.02	0	0	0.006	0	0.007	0.007
		비례	0	0	0.076	0	0	0	0.34
	기초	지역구	0.02	0.01	0.005	0.012	0.021	0.015	0.06
		비례	_	_	_	0.084	0.036	0.038	0.07
	광역	지역구	0.72	0.65	0.41	0.37	0.27	0.15	0.30
30-40세미만		비례	0.33	0.35	0.67	0.57	0.59	0.23	0.73
30-40세미단	기초	지역구	0.61	0.54	0.35	0.36	0.31	0.21	0.39
		비례	_	_	_	0.49	0.47	0.29	0.40
	광역	지역구	2.83	2.57	2.61	2.46	2.37	1.68	1.45
10 EUNIUN		비례	2.24	2.33	1.95	2.01	2.41	1.99	1.52
40-50세미만	기초	지역구	2.91	2.79	2.39	2.45	2.01	1.41	1.27
		비례	_	_	_	2.07	1.97	1.52	1.35
	광역	지역구	4.73	4.72	3.91	3.52	3.08	3.31	3.10
בט כטוונונוני		비례	4.84	4.45	4.11	3.11	2.76	3.18	3.22
50-60세미만	기초	지역구	4.87	4.43	4.26	3.56	3.38	3.43	3.15
		비례	_	_	_	3.43	3.15	3.44	2.92
	광역	지역구	1.20	0.96	1.06	0.76	0.71	0.79	0.81
60세 이상		비례	2.75	2	1.25	1.35	0.63	0.57	0.26
이에 지정	기초	지역구	1.19	1.11	1.13	0.74	0.81	0.87	0.81
		비례	-	_	_	1.05	0.84	0.70	0.89

〈표 3〉 지방의원 연령 대표성 지수

모든 지방선거에서 가장 높은 연령 대표성 지수를 나타낸 연령대가 바로 50대였다. 거의 모든 지방선거에서 50대의 연령 대표성 지수는 3을 초과해 지나치게 과대대표 되고 있었다. 광역과 기초에 관계없이 이러한 결과가 나타났으며, 지역구와 비례대표 역시 50대의 대표성 지수가 매우 높게 나타났다. 특히 광역과 기초의 비례대표 지방의원 역시 대표성 지수가 3에 가깝거나 이를 초과하고 있다는 사실은 지방의원의 연령대가 대부분 50대에 쏠려있다는 것을 의미한다. 물론 50대의 사회적 지위를 고려해 볼 때 지방의원 중 가장 많은 분포를 차지할 수 있지만, 50대의 사회적 위상을 고려한다 하더라도 해당 연령대는 지나치게 과대대표 되고 있었다. 오히려 60대 이상에서는 이

러한 현상이 나타나지 않았다. 60대 이상의 지방의원 연령 대표성은 제 3회 지방선거 까지 대표성 지수가 1 이상으로 과대대표 되고 있었으나, 제 5회 지방선거 이후 60대 이상의 연령 대표성은 1 이하로 나타나 오히려 과소대표 되고 있었다. 이는 60대 이상 지방의원 수가 증가하고 있음에도 불구하고, 인구 고령화로 인하여 60대 이상 인구 증가율이 더욱 급속하게 이루어짐으로써 60대 이 상 연령에 대한 대표성 지수는 오히려 하락하는 것으로 분석해 볼 수 있을 것이다.

연령 대표성과 관련해 지역구 보다 비례대표 의원에게서 나타나는 특징을 특히 주목할 필요가 있다. 앞서 논의했듯이 정당명부식 비례대표제를 운영하고 있는 한국의 지방선거에서는 각 정당 에서 누구를 공천하여 당선 우선순위에 두는 가가 선거 당락에 매우 중요하다. 그러나 〈표 3〉의 결 과에 의하면 비례대표에서 연령은 중요한 공천 기준이 아닌 것으로 보인다. 지역구 지방의원 분포 와 마찬가지로 비례대표에서도 20·30대 청년층 대표성 지수는 1이하로서 매우 낮았으며, 50대의 연령 대표성 지수는 3이상으로서 매우 높게 나타났다. 광역 및 기초 지방의원 비례대표의 경우 연 령분포를 고려해서 정당공천을 할 수 있음에도 불구하고 20·30대 청년층은 배제되었으며, 50대는 과다하게 많은 공천을 받은 것으로 해석될 수도 있는 것이다. 이는 40대와 60대 이상에서도 비슷 하게 나타났다. 40대 지방의원 비례대표 대표성 지수는 지속적으로 하락하고 있으며, 60대 이상 비례대표 대표성 지수는 제 5회 지방선거(2010년)부터 1이하로 추락하였다. 즉 지방의원 비례대표 에서도 50대 연령 쏠림현상이 강하게 나타난 것이다. 이러한 특정 연령 쏠림현상은 향후 지방의회 의 다양성 약화와 대표성 왜곡이라는 심각한 문제를 야기할 수 있다. 특히 최근 지방의원의 여성 대표성은 증가하고 있다는 점을 고려해 볼 때, 상대적으로 부족한 연령 대표성 문제는 우리가 더 욱 주목해 볼 필요가 있다.9)

연령별 대표성 지수가 지역별(광역시·도별)로 차이 나는지를 분석하기 위하여 제 1회 지방선거 부터 제 7회 지방선거까지 광역시·도의 지방의원 연령 대표성 지수 차이를 분산분석(Analysis of Variance)을 통해 살펴보았다(부록 참조). 그 결과 모든 지방선거에서 광역시·도 간 연령에 따른 지방의원 대표성 지수 차이는 통계적으로 유의미하게 나타났다. 앞의 대표성 지수와 유사하게((표 3〉 참조), 모든 광역자치단체에서 20·30대의 대표성 지수는 매우 낮게 나타났으며, 50대가 다른 연령에 비해서 가장 높은 대표성 지수를 나타내었다. 그리고 40대와 60대 이상 연령 대표성 지수 는 광역시·도 모두에서 점차 낮아지고 있었다. 즉 광역시·도 모두에서 20·30대의 연령 대표성 지 수는 과소대표 되고, 40대는 과대대표 되고 있었지만 그 대표성 지수가 점차 감소 중이며, 50대는 지나치게 과대대표 되고 있었다. 60대 이상은 초기에는 과대대표 되었으나 점차 과소대표 되고 있 는 것으로 나타났다.

연령 대표성 지수는 지역에 따라 큰 차이를 나타내지는 않았다. 서울시와 경기도의 경우 타 광 역자치단체에 비해 상대적으로 20·30대 연령 대표성 지수는 높았지만, 큰 차이가 없었다. 예를 들 어 서울시의 경우 20대 연령 대표성 지수는 제 1회 지방선거 0.03(광역 지역구), 0.05(기초 지역구), 제 2회 지방선거 0.03(기초 지역구), 제 3회 지방선거 0.01(기초 지역구), 제 4회 지방선거 0.05(광

<sup>9)</sup> 중앙선거관리위원회의 자료에 의하면 제 7회 광역 비례 지방의원의 약 71%, 기초 비례의원의 약 97%가 여성이라는 점을 고려해 볼 때, 지방의원에 있어서 여성은 더 이상 과소대표 되지 않는다고 할 수 있다.

역 지역구), 0.03(기초 지역구), 제 5회 지방선거 0.05(기초 지역구), 제 7회 지방선거 0.06(광역 지역구), 0.06(광역 비례), 0.03(기초 지역구) 등으로 나타나 타 광역자치단체와 통계적으로 유의미한 차이를 보이지는 않았다. 이러한 현상은 다른 연령에서도 공통적으로 나타났다.<sup>10)</sup> 이처럼 지방의원의 연령 대표성 지수는 광역자치단체에 따라 큰 차이를 나타내지도 않았으며, 모든 지역에서 50대〉40대〉60대 이상〉30대〉20대 순으로 연령 대표성 지수가 나타났다.

## Ⅳ. 지방의원 연령 대표성 연구 결론 및 함의점

## 1. 본 연구의 이론적 및 정책적 함의점

한국의 선출직 공직자는 과연 연령별 대표성을 확보하고 있을까? 이와 같은 의문에 답을 하기 위하여 본 연구에서는 1995-2018년 사이 실시된 지방의원 선거 결과를 활용하여 선출직 공직자 (지방의원)의 연령 대표성 지수를 산출하였다. 연령 대표성 지수는 기존의 대표성 지수 관련 선행 연구들(예: Saltzstein, 1986; Riccucci, 1987)을 활용하여 지방의원의 연령 비율을 총 인구의 연령 비율로 나누어 구하였다. 분석 결과 우리나라에서 지방선거가 실시 된지 약 25년이 지났지만 연령 대표성 지수에는 큰 변화가 없다는 사실을 확인할 수 있었다. 지방의원 연령 대표성은 공통적으로 50대는 지나치게 과대대표 되었으며, 청년층인 20·30대는 지나치게 과소대표 되고 있었다. 40대는 과대대표 되나 점차 대표성 지수가 하락하고 있었으며, 60대 이상은 지방선거 초기에는 과대대표 되었으나, 점차 하락하여 최근 지방선거에서는 과소대표 되는 현상이 발생하였다. 이는 광역과 기초의원, 지역구와 비례 지방의원 모두에서 공통적으로 나타나는 현상이었으며, 광역시·도의 구

<sup>10)</sup> 그 외 20대 연령 대표성 지수는 모두 0이다. 또한 서울시 다른 연령의 대표성 지수는 다음과 같다. 제 1 회 지방선거 광역 지역구의원 1.01(30대), 2.06(40대), 4.42(50대), 1.66(60대 이상), 광역 비례의원 0.3(30 대), 1.61(40대), 4.03(50대), 0.21(60대), 기초 지역구의원 0.54(30대), 2.46(40대), 5.26(50대), 2.47(60대 이상), 제 2회 지방선거 광역 지역구 1.19(30대), 2.10(40대), 4.02(50대), 0.86(60대 이상), 광역 비례의원 0.53(30대), 1.36(40대), 4.09(50대), 3.50(60대), 기초 지역구의원 0.52(30대), 2.28(40대), 4.48(50대), 1.41(60대 이상), 제 3회 지방선거 광역 지역구 0.28(30대), 1.82(40대), 4.29(50대), 1.79(60대 이상), 광역 비례의원 1.06(30대), 2.39(40대), 1.92(50대), 1.83(60대), 기초 지역구의원 0.41(30대), 1.83(40대), 4.20(50대), 1.62(60대 이상), 제 4회 지방선거 광역 지역구 0.60(30대), 1.78(40대), 3.16(50대), 1.5(60대 이상), 광역 비례의원 2.09(30대), 1.17(40대), 1.65(50대), 1.51(60대), 기초 지역구 0.37(30대), 2.12(40 대), 3.30(50대), 1.24(60대 이상), 기초 비례 0.79(30대), 1.89(40대), 3.12(50대), 1.14(60대 이상), 제 5회 지방선거 광역 지역구 0.51(30대), 2.65(40대), 2.81(50대), 0.38(60대 이상), 광역 비례의원 2.96(40대), 3.56(50대), 기초 지역구 0.31(30대), 1.71(40대), 3.34(50대), 1.08(60대 이상), 기초 비례 0.31(30대), 2.23(40대), 2.95(50대), 0.93(60대 이상), 제 6회 지방선거 광역 지역구 0.06(30대), 2.13(40대), 3.12(50 대), 0.69(60대 이상), 광역 비례의원 0.57(30대), 2.34(40대), 2.55(50대), 0.51(60대), 기초 지역구 0.23(30 대), 1.10(40대), 3.36(50대), 1.24(60대 이상), 기초 비례 0.21(30대), 1.54(40대), 3.25(50대), 0.96(60대 이 상), 제 7회 지방선거 광역 지역구 0.37(30대), 1.76(40대), 2.93(50대), 0.74(60대 이상), 광역 비례의원 1.24(30대), 1.82(40대), 1.91(50대), 0.41(60대), 기초 지역구 0.52(30대), 0.85(40대), 3.23(50대), 1.08(60 대 이상), 기초 비례 0.46(30대), 1.57(40대), 3.19(50대), 0.68(60대 이상)이다.

분 없이 공통적으로 나타났다. 선출직 공직자(지방의원)는 여전히 연령 대표성 차원에서 소극적 대표성을 확보하지 못하고 있는 것이었다.

이러한 결과를 고려해 볼 때 본 연구는 선출직 공직자의 소극적 대표성 관점에서 연령 대표성을 실증 분석했다는 측면에서 중요한 의의가 있다고 할 수 있다. 즉 기존 대표성 선행연구들은 성별 과 인종에 관한 대표성 관련 연구들이 대부분이었다면(예: Riccucci & Van Ryzin, 2017; Riccucci et al., 2018; Theobald & Haider-Markel, 2009), 본 연구는 연령 대표성 지수를 산출하여 선출직 공 직자(지방의원)의 소극적 대표성을 실증적으로 분석했다는 점에서 함의점을 지닌다. 본 연구 결과 에서 살펴볼 수 있듯이 선출직 공직자의 연령별 대표성 차이는 뚜렷하게 나타났다. 특히 본 연구 에서는 청년층에 대한 선출직 공직자의 대표성이 매우 낮아 청년들이 사회적 주역으로 자리 잡지 못하는 연령 '소수자 그룹(minority group)'화가 진행될 수 있음을 밝혔다. 또한 전국 인구의 연령 분포를 고려했을 때, 40대 지방의원과 60대 이상 지방의원의 연령 대표성 역시 높게 나타나지 않 았으며, 특정 연령층(50대가)이 지나치게 과대대표 된다는 점에서 한국 지방의회의 특정 연령 쏠 림현상 발생을 우려할 수 있었다. 이처럼 본 연구는 연령(더 나아가 세대)이 향후 대표성 연구에서 중요하게 고려되어야 할 변수라는 점을 제시하였다는 측면에서 중요한 의의가 있다고 할 수 있다. 선출직 공직자들(지방의원)의 연령 대표성 지수를 경험적이고 실증적으로 분석하여 선출직 공직 자들이 연령에 따른 대표성 확보를 고려해야 함을 강조하였다.

또한 본 연구는 연령 대표성의 중요성을 소극적 대표성을 통한 상징성 관점에서 해석할 수 있다 는 점에서 의의를 지닌다. 연령 대표성을 확보하지 못할 경우 정부는 각 연령에서 요구하는 다양 한 행정수요를 정확하게 반영하지 못하였다는 이미지를 갖게 되어, 시민들이 정부정책에 신뢰하 지 않을 가능성도 높아질 것이다. 20·30대 청년층 대표가 거의 선출되지 못하고 60대 이상의 노년 층이 과소대표 될 때, 청년층과 노년층 시민들은 그들의 요구를 이해하고 반영해 줄 대표자가 없 다고 판단하여 정부정책의 현실성에 회의를 가질 가능성이 높다. 또한 장년층 역시 청년층과 노년 층이 적절히 대표되지 않은 정부구성에 실망하여 낮은 정책수용성을 나타낼 가능성이 있다. 이러 한 의미에서 본 연구는 선출직 공직자의 소극적 대표성의 상징적 중요성을 강조했다는 점에서 중 요한 의의가 있다고 할 수 있다.

선출직 공직자의 연령 대표성은 정책적 차원에서도 중요성을 지닌다. 특히 한국 사회에서 청년 들이 선출직 공직자가 되는 것은 매우 어렵다. 실제 지방선거 출마 청년비율과 당선비율은 지속적 으로 감소하고 있으며, 연령이 낮은 지방의원들의 입법 활동이 활발하게 이루어지지 못하고 있다 (정다빈·이재묵, 2018). 앞서서도 언급한 것처럼 청년들의 정치참여 저조는 청년층 전체의 정치적 무관심을 불러오며, 이로 인해 그들의 정치적 대표성은 더욱 낮아지는 악순환이 발생할 수 있다 (Stockemer & Sundström, 2018). 그리고 특정한 연령층이 과대대표 되어 해당 연령의 주요 관심사 만을 정책 이슈화하여 정책으로 결정하고, 타 연령층의 관심사를 고려하지 않을 때 세대 간 불평 등이 발생할 가능성도 높아진다. 이러한 문제는 단순히 정책순응 저하와 정부신뢰 저하라는 문제 를 넘어서 세대 간 갈등 증폭이라는 사회 분열의 주요한 원인이 될 수 있다. 이러한 문제를 해결하 기 위해서는 다양한 연령층이 시민을 대표해 선출될 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 본

연구에서 살펴보았듯이 우리나라에서는 지방의원 광역과 기초 비례대표에서도 특정 연령층이 지나치게 과대대표 되고, 청년층은 지나치게 과소대표 되고 있다. 보다 현실적이고 획기적인 연령 대표성 증진 방안이 마련될 필요가 있는 시점이다. 예를 들어 지방의원 비례대표 선거에 청년할당 제와 같은 강력한 대표성 제고 방안이 마련될 필요가 있을 것이다.

## 2. 연구의 한계와 향후 연구 방안

본 연구가 선출직 공지자인 지방의원의 연령 대표성 지수를 실증적으로 분석하고 이를 소극적 대표성 차원에서 논의하였다는 점에서 중요한 의의가 있지만, 다음과 같은 한계점도 지닌다. 본 연구는 집단(우리나라 전체와 광역자치단체)의 대표성 지수를 분석하여 비교했기 때문에 개인의 행동과 인식에 기반한 대표성 분석은 시행하지 못하였다. 연령에 따른 타인에 대한 유대감, 인식, 감정은 어떠한지, 그러한 인식이 실제 정책과정에 어떠한 영향을 미치는지에 대해서는 연구 자료의 한계로 분석하지 못하였다. 이러한 분석을 통해 향후 연구에서는 소극적 대표성을 넘어선 상징적 대표성도 함께 연구할 필요성이 있을 것이다.

상징적 대표성은 소극적 대표성이 정책에 어떤 결과를 미칠 것인가를 다룬다(Theobald & Haider-Markel, 2009). 즉 공직자들의 사회적 특징(예: 인종, 성별 등)은 시민들이 정부 정책에 어느 정도 협력하고 순응할 것인가를 결정할 정당성과 신뢰성 형성에 중대한 영향을 미칠 수 있다는 것이다(Riccucci et al., 2018). 공직사회에서 상징적 대표성이 확보될 수 있느냐에 따라서 시민들은 공직사회가 형성하는 정책에 대한 순응을 달리할 수 있다. 상징적 대표성은 시민들의 정부에 대한 인식과 태도에 영향을 주어 긍정적인 영향을 미치게 된다(Riccucci et al., 2018). 공직사회에 상징적 대표성이 확보되면 정책에 신뢰감, 공정성, 정당성이 확보되고, 시민들은 적극적으로 정부 정책에 순응, 협력, 지원하여 정부정책 결과는 긍정적으로 나타난다는 것이다(Riccucci & Van Ryzin, 2017). 따라서 향후 연구에서는 상징적 대표성에 대해 연구할 필요가 있을 것이다. 예를 들어 시민들이 가지는 유사한 연령대의 지방의원에 대한 태도와 감정이 정책효과에 어떤 영향을 미치는 가를 상징적 대표성 관점에서 살펴볼 수 있을 것이다.

또한 본 연구는 연구대상을 선출직 공직자로의 지방의원에 한정하여 논의하였다. 지방의원은 시민들과 밀접한 유대관계를 형성하면서, 직접적인 시민 대표성을 확보할 수 있다는 점에서 장점을 지닌다고 할 수 있다. 그러나 연구대상을 보다 일반화시킬 필요는 있을 것이다. 이를 위해 향후 연구에서는 선출직 공직자의 대상 확대, 즉 지방자치단체장과 교육감 등 다른 선출직 공직자에 대한 연령 대표성 연구도 보완될 필요성이 있다. 또한 연령 대표성을 선출직 공직자뿐만 아니라 직업 관료들에게까지 확대하여 직업 관료들의 연령 대표성이 확보되고 있는가를 살펴볼 필요성이 있다. 연령 대표성의 문제는 향후 대표성 연구뿐만 아니라 세대 간 갈등 문제를 해결함에 있어서도 중요한 사회적 이슈가 될 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 김상호. (2005). 경찰공무원의 대표성 분석. 「지방정부연구」, 9(4): 279-298.
- 김정인. (2013). 한국의 적극적 평등실현조치에 대한 이론적 고찰: 여성공무원 채용목표제를 중심 으로. 「정부학연구」, 19(1): 92-123.
- 김정인. (2017). 지방의회 의원의 전문성과 다양성의 관계. 「지방정부연구」, 21(1): 169-193.
- 김호균·김정인. (2017). 기초 지방의회 의원의 다양성에 관한 경험적 연구. 「지방정부연구」, 20(4): 409-432.
- 두산백과. (2019). 상징.
- 이상학·이성규. (2015). 민주주의에서 표의 불평등성: 국회의원 선거구획정의 왜곡도 분석. 「의정 논총」, 10(2): 5-23.
- 정다빈·이재묵. (2018). 지방선거에서 청년 세대의 대표성 제고 방안연구. 「사회과학연구」, 25(1): 7-26.
- 최무현·조창현. (2008). 정부위원회 인적 특성과 정책 효과성: 대표성과 전문성에 대한 공무원의 인식을 중심으로. 「행정논총」, 46(2): 25-30.
- Banducci S. A., Donovan, T., & Karp, J.A. (2004). Minority representation, empowerment, and participation. *The Journal of Politics*, 66(2): 534-556.
- Bradbury, M., & Kellough, J. E. (2011). Representative bureaucracy: Assessing the evidence on active representation. American Review of Public Administration, 41: 157–167.
- Cayer, N. J., & Sigelman, L. (1980). Minorities and women in state and local government: 1973-1975. Public Administration Review, 40(5): 443-450.
- Celis, K. Sarah, C., & Johanna, K. (2008). Rethinking women's substantive representation. Representation, 44: 99-110.
- Dahlerup, D. (2006). Women, quotas and politics. London and New York: Routledge.
- Denzau, A. T., & Munger, M. C. (1986). Legislators and interest groups: How unorganized interests get represented. American Political Science Review, 80(1): 89-107.
- Dometrius, N. C. (1984). Minorities and women among state agency leaders. Social Science Quarterly, 65: 127-137.
- Espírito-Santo, A., Freire, A., & Serra-Silva, S. (forthcoming). Does women's descriptive representation matter for policy preferences? The role of political parties. Party Politics,
- Feld, S. L. (1982). Social structural determinants of similarity among associates. American Sociological Review, 47(6): 797-801.
- Gay, C. (2001). The effect of black congressional representation on political participation. American Political Science Review, 95(3):589-602.
- Giles-Sims, J., Green, J.C., & Lockhart. C. (2012). Do women legislators have a positive effect on the supportiveness of states toward older citizens? Journal of Women, Politics &

- Policy. 33(1): 38-64.
- Grabosky. P. N., & Rosenbloom, D. H. (1975). Racial and ethnic integration in the federal service. Social Science Quarterly, 56: 71-84.
- Henn, M., & Foard, N. (2012). Young people, political participation and trust in Britain, Parliamentary Affairs, 65(1): 47–67.
- Kellough, J. E. (1990). Integration in the public workplace: Determinants of minority and female employment in federal agencies. Public Administration Review, 50: 557-566.
- Kingsley, J. D. (1944). Representative bureaucracy: An interpretation of the British civil service. Yellow Springs, OH: The Antioch Press.
- Krislov, S., & Rosenbloom, D. H. (1981). Representative bureaucracy and the American political system. New York: Praeger.
- Levitan, D. M. (1946). The responsibility of administrative officials in a democratic society. *Political Science Quarterly*, 61(4): 562-598.
- Long, N. E. (1949). Power and administration. *Public Administration Review*, 9(4): 257-264.
- Long, N. E. (1952). Bureaucracy and constitutionalism. American Political Science Review, 46(3): 808-818.
- Mansbridge, J. (1999). Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent 'Yes'. *Journal of Politics*. 61(3): 628-657.
- McKee, P., & Barber, C. E. (2001). 'Plato's theory of aging'. Journal of Aging and Identity, 6(2): 93-104.
- Melo, D., & Stockemer, D. (2014). Age and political participation in Germany, France and the UK: A comparative analysis. *Comparative European Politics*, 12(1): 33–53.
- Meier, K. J. (1975). Representative bureaucracy: An empirical analysis. American Political Science Review. 69(2): 526-542.
- Mosher, F. C. (1968). Democracy and the public service. New York: Oxford University Press.
- Park, S. S. (2017). Gendered representation and critical mass: Women's legislative representation and social spending in 22 OECD countries. Sociological Perspectives 60(6): 1097-1114.
- Pitkin, H. F. (1967). The concept of representation. CA: University of California Press.
- Phillips, A. (1995). *The Politics of presence*. Oxford: Oxford University Press.
- Rehfuss, J. A. (1986). A representative bureaucracy? Women and minority executives in California career service. *Public Administration Review*, 46(5): 454-460.
- Riccucci, N. M. (1987). Black employment in municipal work forces. Public Administration Quarterly, 11: 76-89.
- Riccucci, N. M., & Saidel, J. R. (1997). The representativeness of state-level bureaucratic Leaders: A missing piece of the representative bureaucracy puzzle. Public Administration Review, 57(5): 423-430.
- Riccucci, N. M., & Van Ryzin, G. G. (2017). Representative bureaucracy: A lever to enhance

- social equity, coproduction, and democracy. Public Administration Review, 77: 21-30.
- Riccucci, N. M., Van Ryzin, G. G., & Jackson, K. (2018). Representative bureaucracy, race, and policing: A survey experiment. Journal of Public Administration Research and Theory, 28(4): 506-518.
- Rosenthal, A. (1981). Legislative life: People, process, and performance in the states. New York: Harper & Row.
- Saltzstein, G. H. (1983). Personnel directors and female employment representation. Social Science Quarterly, 64: 734-746.
- Saltzstein, G. H. (1986). Female mayors and women in municipal jobs. American Journal of Political Science, 30: 140-164.
- Sigelman. L. (1976). The curious case of women in state and local government. Social Science Quarterly, 57: 591-604.
- Sigelman, L., & Sigelman, C. K. (1982). Sexism, racism, and ageism in voting behavior: An experimental analysis. Social Psychology Quarterly, 45(4): 263-269.
- Sowa, J. E., & Selden, S. C. (2003). Administrative discretion and active representation: An expansion of the theory of representative bureaucracy. Public Administration Review, 63: 700-710.
- Smith, A., & Monaghan, K. R. (2013). Some ceilings have more cracks: Representative bureaucracy in federal agencies. American Review of Public Administration, 43: 50-71.
- Stockemer, D., & Sundström, A. (2018). Age representation in parliaments: Can institutions pave the way for the young? European Political Science Review, 10(3): 467–490.
- Taylor, S. (2011). Captured legislators and their twenty billion dollar annual superannuation cost legacy. Australian Accounting Review, 21(3): 266-281.
- Theobald, N. A., & Haider-Markel, D. P. (2009). Race, bureaucracy, and symbolic representation: Interactions between citizens and police. Journal of Public Administration Research and Theory, 19: 409-426.
- UNDP (2014). UNDP Youth Strategy 2014-2017. Empowered Youth, Sustainable Future, New York: UNDP.
- Wilkins, V., & Williams, B. N. (2008). Black or blue: Racial profiling and representative bureaucracy. Public Administration Review, 68: 654–664.

김정인(金貞忍): 조지아대학교에서 행정학 박사학위(미국 6개주의 인사혁신 연구, 2010)를 취득하고, 현재 수 원대학교 법·행정학부 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 인사정책, 조직행태 등이다. 최근 저서로는 인간과 조직: 현재와 미래(2018), 참여형 공공갈등관리의 이해(2018) 등이 있다(jungink@suwon.ac.kr).

〈부록〉 광역시·도 간 지방의원 연령 대표성 지수 차이 분석

평	균 및 /	ANOVA 값		30세 미만	30-40세 미만	40-50세 미만	50-60세 미만	60세 이상
제 1회		지역구	평균	0.14	0.69	2.95	4.72	2.14
	광역	* 1 11	F값			108.7**		
		비례	평균	0	0.17	2.62	4.56	1.49
			F값			40.5**	<u> </u>	
	기초	평		0.01	0.64	3.03	4.72	2.18
	- 1	F:				187.5**		
		지역구	평균	0	0.58	2.73	4.99	0.76
ļ	광역	* 1 11	F값			164.9**		
제 2회	0 1	비례	평균	0	0.43	2.34	4.30	2.34
- 11 2-1			F값			11.9**	<u> </u>	
	기초	평		0.005	0.58	2.91	4.45	1.02
	- 1	F:				423.3*	<u> </u>	
		지역구	평균	0	0.46	2.61	3.91	0.99
	광역	ハゴエ	F값			110.5**	<u> </u>	Ī
제 3회		비례	평균	0.03	0.69	1.87	4.64	1.24
- 11 0-11			F값			14.8**	<b>.</b>	
	기초	평		0.003	0.34	2.54	4.16	1.11
	117	F:				290.4**		
		지역구	평균	0.003	0.33	2.57	3.53	0.70
	광역	7171	F값			99.3**		
	07	비례	평균	0	0.41	2.11	3.14	1.29
제 4회		미메	F값			19.3**		
게 4죄		지역구	평균	0.01	0.44	2.51	3.41	0.71
	기초	시크ㅜ	F값			230.6**		
	기소	비례	평균	0.14	0.51	2.17	3.04	1.13
		미네	F값			37.5**		
		지역구	평균	0	0.21	2.52	2.89	0.71
	광역	시크	F값			123.4**		
	_	비례	평균	0	0.67	2.27	2.68	0.73
제 5회	미데		F값			16.9**		
세 3회		지역구	평균	0.02	0.34	2.12	3.17	0.72
	기초	시탁구	F값			226.3**		
		비례	평균	0.06	0.71	1.97	2.98	0.64
		비례	F값			49.3**		
		지역구	평균	0.03	0.17	1.61	3.28	0.79
	광역	시탁수	F값			141.1**		
	o i	비례	평균	0	0.17	2.07	3.30	0.48
제 6회			F값			39.7**		
세 0회		TICHT	평균	0.01	0.25	1.55	3.32	0.77
	   기초  -	지역구	F값			247.2**		
	기조	ны	평균	0.03	0.27	1.60	3.53	0.60
		비례	F값			184.2**	•	
제 7회 -	지역구	평균	0.003	0.31	1.41	3.08	0.81	
		F값			177.2**			
	성식	광역	평균	0.40	0.67	1.54	3.10	0.42
		비례	F값			17.4**		
		TIMT	평균	0.08	0.44	1.38	3.06	0.77
		지역구	F값			179.9**		•
	71-		I W					
	기초	비례	평균	0.07	0.45	1.38	3.00	0.78

<sup>\*</sup> *p* < 0.05, \*\* *p* < 0.01

#### **Abstract**

## The Passive Representation Revisited: Age Representation of Member of Local Council

Kim, Jungin

This research examined whether members of local council, as elected public officials, secured age representation. Most previous research on representation have been interested not only in passive and active representation, but also gender and minority representation. However, our research focused on age representation of public elected officials in terms of passive representation unlike previous researches on representation. We empirically analyzed the age representation index regarding elected member of local council between 1995 and 2018. Our results indicated that young people in their 20s and 30s were underrepresented; the 40s were overrepresented, but the number gradually declined. In addition, the 50s became extremely overrepresented, but the 60s gradually underrepresented. This phenomenon appeared in general regardless of region. And the lack of age representation can reduce the representation of elected public officials. Accordingly, we need to consider fundamental methods such as age quotas for underrepresented groups in order to increase age representation of elected public officials.

Key Words: Age Representation, Elected Public Officials, Passive Representation, Representation, Member of Local Council