



다양성과 행정조직의 성과



Representative Bureaucracy and Public Service Performance: Does an Increase in Racial Diversity among Street-Level Bureaucrats Improve Performance?



2014.11.28

홍순만



연세대 행정학과 조교수

Motivation

● 통상고섭본부 “특채출신” 행정사무관 시절의 경험

- 고시라는 동질적이고 획일화된 제도를 통해 사회에 첫발을 내딛는 대부분의 구성원 ⇨ 경직된 문화
- 고시출신 vs. 특채출신 사이의 차별 (e.g. 한미FTA 문서유출 사건) ⇨ 2006년도 전후 특채출신의 수가 급격하게 늘어나면서 벌어진 변화
- 공관 비품 사용에서의 편법 ⇨ 공관에 나가지 않는 행정직이 많아지면서 문제제기
- 산업은행 돈은 기획재정부 쌈짓돈? ⇨ 여성 공직자 증가에 따른 관행 변화

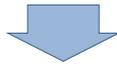
● 행정조직을 변화시키는 힘으로써의 다양성

- 반드시 긍정적인 변화만 있다는 뜻은 아니며, 모든 행정조직에 다 적용되는 명제는 아닐 수 있음

Questions

● 다음과 같은 질문들에 관심이 생김

- 다양성과 행정조직의 성과간에는 어떠한 관계가 있을까? 긍정적 or 부정적?
- 다양성이 보장된 행정조직의 **장점 및 단점**은 무엇이 있을까?
- 어떠한 특성을 띄는 조직에서 다양성이 조직성과에 긍정적 영향을 미칠까?



이 중에서 오늘 발표할 논문은

“행정조직에서 다양성이 증진될 때,
조직의 성과에 어떠한 영향을 미치는가?”

에 초점을 맞추고자 하며, 특히나 **Ethnic diversity**를 보도록 하겠음

기존의 관련 연구 I

● 대표 관료제 또는 참여형 관료제 (Representative bureaucracy)

- “**passive representation**, or the extent to which a bureaucracy employs people of diverse demographic backgrounds, will lead to **active representation**, or the pursuit of policies reflecting the interests and desires of those people” (Selden, 1997, p. 5)



즉, 선행연구들에 따르면

행정조직 구성원 중 특정 집단의 비율이 높아질 수록, 행정조직
이 그 집단에 속한 시민들 목소리를 대변하는 경향

(예를 들어, 학교에 흑인 선생님이 많아질수록, 흑인 학생들이
더 나은 지도를 받게 되는 경향)

기존의 관련 연구 II

● 다양성과 행정조직 전체 성과와의 관계

- 행정조직의 다양성이 개선되면, 소수집단의 시민들이 득을 보는 것은 알겠다.
- 그렇다면, 과연 다양성과 조직의 전체 성과와는 어떠한 관계일까?
- 즉, 과연 행정조직의 다양성이 개선되면,
 - ✓ 다수집단의 시민들도 득을 보는 것인가?
 - ✓ 아니면 소수집단을 보호함으로써, 다수집단이 피해를 보게 되는 것일까?

기존의 관련 연구 II

● 다양성과 행정조직 전체 성과와의 관계

⊕ 경영학에서의 Resource-based View

- 예를 들어, 회계학 전공자들만 있는 회사보다, 다양한 배경의 지식을 갖고 있는 회사가 더 경쟁우위가 있다는 것
- 과연 인종 등의 특성에도 적용될 수 있는가? 공공조직에 적용하기에는 한계가 있다는 견해
- 만약 인종 등에도 적용이 된다면, 흑인이 1명 있는 행정조직에서는 “흑인”이라는 자원이 매우 귀하므로 이 흑인은 아주 귀한 대접을 받아야 함. 그러나 과연 현실은?

기존의 관련 연구 II

● 다양성과 행정조직 전체 성과와의 관계

⊕ Meier et al. (JOP 1999)의 견해

- Meier et al. (1999)는 미국 중고등학교에서 교사들의 다양성과 시험성적과의 관계를 분석하여, 다양성의 증진이 학생들 전체 평균성적을 향상시킨다는 증거를 제시
- 이러한 증거에 대해서 Meier et al. 1999는 다음과 같은 설명을 제시

“Organizations that are representative or diverse are more efficient because they do not discriminate against minorities in hiring processes and thus recruit more capable employees”
- 그러나, 현실에서 소수집단 우대 정책(affirmative action)은 일반적으로 사회정의의 구현이라는 가치를 걸고, 조직의 효율성을 희생한다는 기존의 통념과 완전히 반대

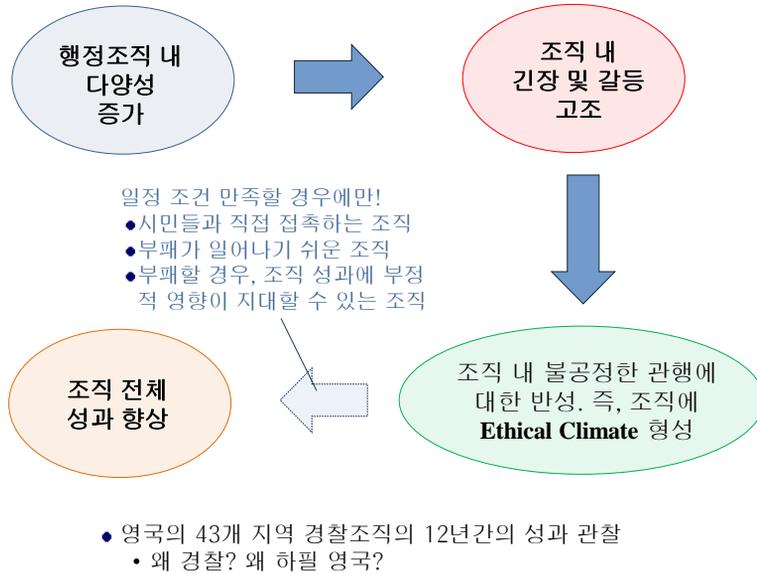
기존의 관련 연구 II

● 다양성과 행정조직 전체 성과와의 관계

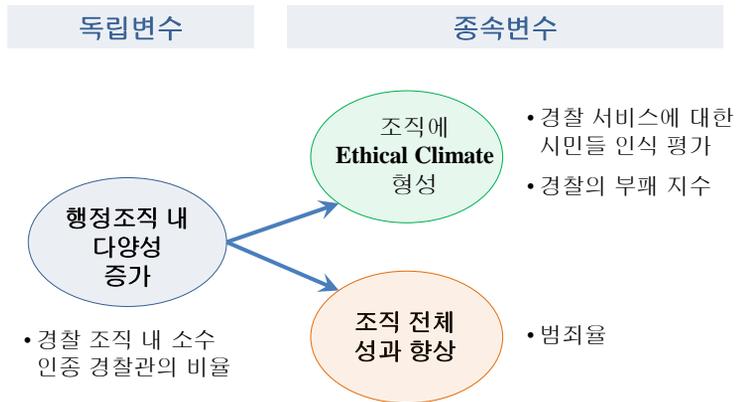
⊕ 시민들의 요구에 더 민감하게 반응한다는 견해

- Passive representation이 active representation을 유발한다는 견해를 소수집단의 보호에서 나아가 조직 전체의 성과로 확장시킨 주장
- 저도 큰 틀에서는 이 견해에 동의. 그러나, 기존의 연구들은 구체적으로 다음과 같은 질문에 대한 답을 제시하지 못함
 - ✓ Does representative bureaucracy produce better overall performance simply because the bureaucrats' demographics mirror those of the population, without any substantive changes within the organization?
 - ✓ If so, what is the explanation for the evidence (Rocha & Hawes, 2009) that Latino students benefit from having African-American teachers equally as much as they do from having Latino teachers?
 - ✓ Moreover, how does this argument align to the evidence that higher organizational diversity can create conflicts or foment distrust among employees?

본 논문에서 저의 주장



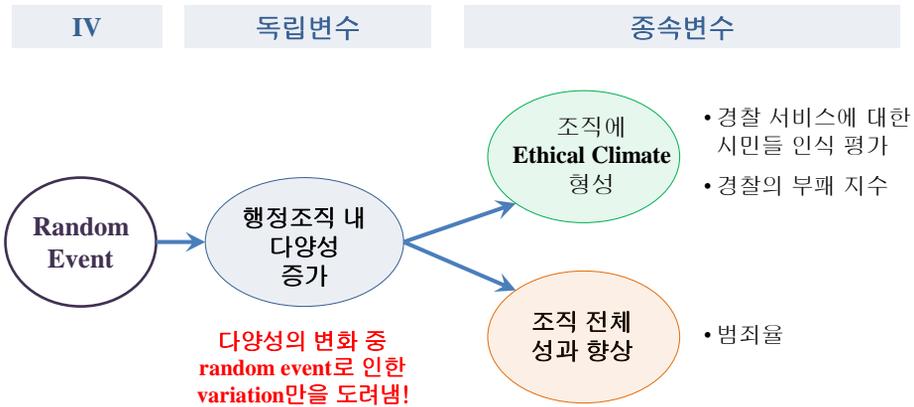
Empirical Strategy



위 분석을 OLS로 할 때의 문제점

1. Omitted variable bias and reverse causality
2. 조직 내 다양성은 잘 변화하지 않는다 (기존 Panel data evidence에 대한 의문)

Empirical Strategy



Instrumental variable (IV) strategy를 통해서 OLS의 문제점 해결

Instrumental Variable



Stephen Lawrence
(1974-1993)

- 십대 흑인 학생이었던 Stephen Lawrence의 사망사건을 수사하는 과정에서, 경찰이 범인으로 추정되는 백인 용의자들에 대한 수사를 게을리 했다는 비판
- 사회문제가 되며, 영국정부는 경찰조직에 대한 대대적 조사를 하고 그 결과 영국경찰조직 내 “institutional racism”이 만연해 있고 그로 인해서수사에 태만했다는 보고서를 발간 (Macpherson 보고서 1999)
- Macpherson 보고서가 발간되고 나서 이듬해, 영국정부는 43개 지역경찰조직에서 흑인 경찰관의 비율을 10년간 큰 폭으로 늘리는 행정지침을 하달
 - 이 행정지침(targeted increase in the share of ethnic minority officers)이 바로 본 논문의 instrumental variable

Instrumental Variable

The following table shows our current position for Police Officers; a target for the future and the number of recruits needed to fulfil the target broken down into forces.

Force	Size	Number of Ethnic Minority Officers	% of Ethnic Minority Officers	% Ethnic Minority Population	Overall Increase of Ethnic Minority Officers to achieve the target
Avon and Somerset	2965	35	1.1	2	25
Bedfordshire	1650	36	3.4	10	69
Cambridgeshire	1285	36	2.8	4.3	19
Cheshire	2054	7	0.3	1*	14
City of London	792	19	2.3	7.3	38
Cleveland	1453	15	1	3.5	35
Cumbria	1153	2	0.17	1*	10
Derbyshire	1768	35	1.97	3.28	22
Devon and Cornwall	2918	5	0.17	1*	25
Dorset	1286	5	0.46	1*	7
Durham	1559	10	0.64	1*	6
Dyfed Powys	1013	1	0.09	1*	9
Essex	2903	34	1.17	1.84	12
Gloucestershire	1090	12	1.1	1.57	5
Greater Manchester	6890	188	2.4	7.88	356
Gwent	1254	13	1	1.05	on target
Hampshire	3489	27	0.77	1.98	42
Hertfordshire	1706	20	1.17	4.71	60
Humberide	2003	11	0.55	1.69	11

- 지역경찰 별로 늘려야 하는 소수인종 경찰관의 목표치에 큰 편차가 있었음
- 목표치 배정에 매우 높은 수준의 randomness 존재
- 소수인종 비율을 늘리도록 요구 받지 않은 경찰조직도 있었음 (Placebo test 가능)

Results: (1) 조직성과

TABLE 2: Representative Bureaucracy and Public Service Performance (Model 1)

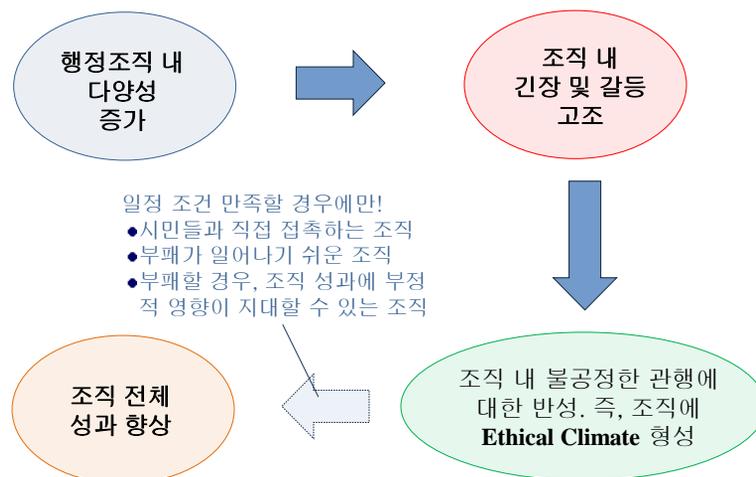
	Dependent Variable: Change in the Number of Crime Incidents			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Change of Ethnic Minority Police Officers	-10.25 (7.719)	-10.26 (8.198)	-41.90** (6.373)	-43.17** (6.159)
Change in Local Population (<i>in logs</i>)		6.549 (19.68)		9.512 (30.41)
Change in the Number of Police Officers		-0.005 (0.003)		-0.001 (0.002)
Change in Total Finance (<i>in logs</i>)		-0.834 (1.894)		-0.782 (1.814)
Change in Unemployment Rate		-0.056 (0.245)		0.051 (0.453)
Change in Average Income Level		-0.004 (0.031)		0.015 (0.053)
Wales Area		0.963 (0.772)		-1.302* (0.714)
Estimator	OLS	OLS	2SLS	2SLS
Year fixed effect	Yes	Yes	Yes	Yes
N	473	460	473	460
R ²	0.265	0.279		

Results: (2) Ethical Climate

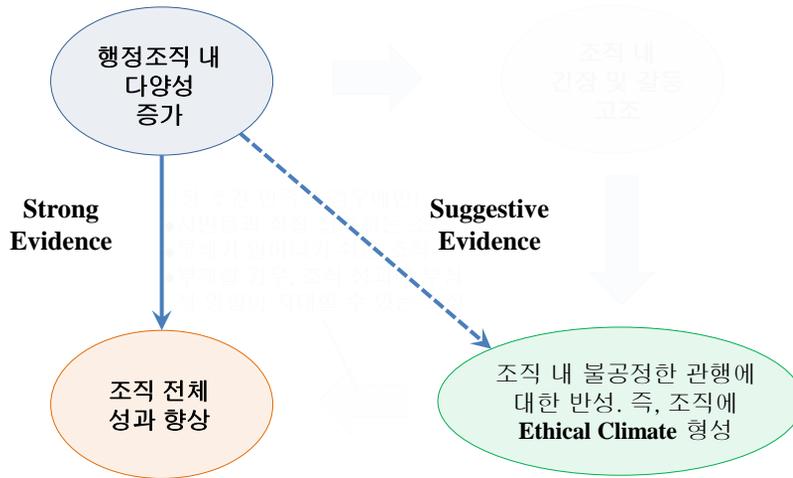
TABLE 6: Representative Bureaucracy and Organizational Integrity (Model 2)

Dependent Variables		Descriptions	2SLS Estimates
Number of corruption per 1,000 police personnel	(1)	Corruption allegations complained by the public	-2.766** (0.904)
	(2)	Corruption cases referred by the police to the IPCC	0.174 (0.390)
Public perception of police attitude 1 strongly agree 2 tend to agree 3 neither agree nor disagree 4 tend to disagree 5 strongly disagree	(3)	The police in this area can be relied on to be there when you need them	-0.049** (0.017)
	(4)	The police in this area would treat you with respect if you had contact with them	-0.014 (0.009)
	(5)	The police in this area treat everyone fairly regardless of who they are	-0.031** (0.014)
	(6)	The police in this area can be relied on to deal with minor crimes	0.003 (0.023)
	(7)	The police in this area understand the issues that affect this community	-0.002 (0.011)
	(8)	The police in this area are dealing with the things that matter to this community	-0.020 (0.015)
	(9)	Taking everything into account I have confidence in the police in this area	-0.024 (0.018)

결론



결론



Thank you