The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.25 No.2 (2021 Summer) http://dx.doi.org/10.20484/klog.25.2.11

누가 조례발의를 주도적으로 하는가?: 광역의원 입법성과 결정요인 (2006~2018)*

서 재 권** 강 민 성***

국문요약

지방의원이 갖는 대표의 성격이 의원 개인의 입법성과(입법생산성)를 설명하는 핵심변수라는 전제 하에, 본 연구는 민선 4기부터 민선 6기 전국 광역의원의 주도적 조례발의(대표발의, 1인발의)의 횡단-시계열적 자료를 분석하였다. 분석결과 다음 네 가지 사항을 확인하였다. 첫째, 비례대표 의원들은 지역구의원들보다 주도적 조례발의를 더 많이 한다(대표의 유형 효과). 둘째, 지역구 의원의 경우, 대표율(총유권자수 대비 의원의 득표수 비율)이 높은 의원이 그렇지 못한 의원에 비해 주도적 조례발의를 더 많이 한다(대표의 정당성 효과). 셋째, 선거경쟁력 효과는 초선의원만을 분석대상으로 한정했을 경우 확인되었다(대표의 안정성 효과). 즉, 높은 선거경쟁력(낮은 선거경쟁도 하에서)으로 당선된 의원이 주도적 조례발의를 더 많이 하는 경향이 있다. 넷째, 선거경쟁력이 입법생산성에 미치는 선수(選數)별 한계효과를 확인한 결과 "재선동기 정치인 모델"로부터 도출된 가설은 오직 초선의원에 한해 유효한 것으로 나타났다. 끝으로 광역의원의 "재선동기"가 입법성과(입법생산성)로 이어지기 위해 본 연구는 지방의원의 의정활동에 대한 주민들의 접근성 제고와 아울러 상향식 공천제도의 도입에 대해 논한다.

주제어: 조례발의, 입법성과, 입법생산성, 지방의회, 지방의원, 대표성, 음이항회귀모형

Ⅰ. 서론

1991년 지방의회의 구성으로 지방자치제도가 재시행된 지 30여 년의 세월이 흘렀다. 지방자치 제도의 핵심은 주민을 대표하는 지방의회의 실질적이고 효율적인 운영에 달려있음에도 불구하고, 한국의 지방자치제도에서 지방의회의 존재감은 단체장에 비해 많이 미약하다. 최근 코로나19와 같은 팬데믹 상황에서 방역을 위한 중앙과 지역의 협력 필요성으로 인해 그간 중앙정부에 가려진

^{* 2021}년 6월 4일 한국정치학회와 한국행정학회가 공동주최한 〈지방자치 30주년 기념 공동기획학술회의: 자치분권의 시대 새로운 지역 거버넌스의 모색〉에서 발표한 원고를 수정·보완한 것이다. 저자들은 토론에 임해 주신 정성은 박사와 익명의 세 분 심사자에게 감사의 말씀을 전한다. 이 과제는 부산대학교 기본연구지원사업(2년)에 의하여 연구되었음.

^{**} 제1저자

^{***} 교신저자

지방정부의 존재가 가시화된 측면이 있지만, 지방의회를 구성하고 있는 지방의원들에 대해 주민 들은 여전히 박한 점수를 주고 있으며 지방의원의 자질 개선에 대한 요구는 여전하다.1)

사람의 성장단계를 기준으로 보면 30세를 성인기의 시작으로 본다. 이를 제도 발달단계에 그대 로 적용해 보면 한국의 지방자치제도는 성숙기에 접어든 것으로 간주할 수 있다. 비록 중앙정치에 가려지고, 다시 지역 내에선 자치단체장에 가려져 그 활약과 성과가 잘 드러나지 못했지만, 그 와 중에도 지방의회의 성장을 입법성과를 통해 추적해 보려는 노력은 꾸준히 있어 왔다. 비교적 최근 의 연구로 김범수와 서재권(2020)은 조례발의권이 단체장과 의회 모두에 주어져 있다는 점에 착안 하여 누가 조례제정을 주도하는가(조례제정주도권)에 천착했고, 2006년부터 2018년까지 부산광 역시 사례를 통해 자치제 시행의 경험이 쌓임에 따라 지방의회의 조례주도권이 단체장을 능가하 진 못했어도 꾸준히 신장되어 왔음을 밝혔다. 자치제도 부활 이후부터 최근까지 광범위한 횡단-시 계열 자료를 이용해 광역의회 입법결과를 분석한 정성은(2020)도 지방의회 제도화의 적응성 측정 변수인 의회대수가 조례안 발의에 유의미한 양(+)의 효과가 있음을 밝혔다. 글자 그대로 성숙효과 를 보여준 셈이다.

한편 지방의원의 의안발의에 영향을 미치는 지방의원의 개인특성에 관한 연구도 꾸준히 진행 되어 왔다. 가장 최근의 연구로 이병재 외(Lee, Kim, Suh, & Yap 2021)는 2006년부터 2018년까지 부산광역시의회가 발의한 조례를 전수조사하여 조례발의에 영향을 미치는 의원 개인의 속성과 시 간의 흐름에 따른 조례발의 의원 네트워크의 변화를 추적 조사했다. 연구결과 중 특히 주목할 만 한 것으로 시간에 따른 조례발의 네트워크의 변화인데, 한마디로 요약하자면 다양화·다중화 (multi-centered) 경향이다. 정성은(2020)이 주장한 제도화 효과와 마찬가지로 저자들은 지방정치 가 인물중심에서 제도중심으로 발전하고 있다는 증거로 보았다. 이병재 외(2021)가 부산광역시의 원의 개인특성에 따른 입법성과와 입법활동 네크워크의 변화를 조망하였다면, 김태완 외(김태완· 이병재·김범수·박선경 2020)는 지방의원의 개인특성이 재선동기에 충만한 선출직 행위자 모델 하에서 어떻게 의안 발의에 영향을 미쳤는지 살펴보았다. 분석결과, 선수가 높을수록, 직전 선거 에서 당선 경쟁도가 낮을수록(박빙의 승리를 한 지방의원일수록), 미래통합당 계열 정당 소속의원 일 경우, 마지막으로 차기 선거에 출마하지 않은 의원의 경우 발의 수가 적었다고 주장한다.

본 연구는 현직의원의 재선동기보다는 지방의원이 갖는 대표의 성격이 원내활동의 핵심인 의 안발의 활동에 보다 중요하다는 가정에서 출발한다. 구체적으로 선거에 의해 지방의원에게 부여 된 대표의 성격이 개별의원의 입법성과에 어떤 영향을 미치는지 살펴보고자 한다. 데이터 분석을 통해 보이겠지만, 현행 지방의원 공천제도로 말미암아 현직자의 재선동기와 의안발의 활동을 직 접적으로 관련짓는 것은 무리라는 판단 때문이다. 설령 직접적인 관련이 있다고 하더라도 의원 경 력을 시작하는 초창기에 한정될 뿐이라는 점이다. 본 연구의 결과는 지방의원의 공천제를 비롯한 지방선거제 개혁에 시사점을 제공할 것으로 기대한다. 연구전략에 있어서 선행연구와는 다음의

¹⁾ 저자가 한국연구재단 일반공동연구지원 과제수행의 일환으로 2019년 하반기 부산과 인천 시민을 대상으 로 실시한 설문조사에 의하면, 단체장(광역 및 기초)에 대한 시민들의 직무평가는 보통(1-5 스케일 중 3) 을 넘겼으나, 지방의원(광역, 기초)에 대한 직무평가는 보통을 하회해 부정적인 평가를 보였다. 미묘한 차 이지만 지방의원 중에서도 기초의원에 대한 직무평가가 광역의원에 대한 직무평가보다 낮게 나왔다.

세 가지 점에서 차별화를 시도한다. 첫째 분석대상을 전국 광역의원으로 확대하고, 둘째 광역의회 수준에서 포착된 입법환경을 통제한 후 개인수준 특성이 의안발의에 미친 영향을 확인한다. 마지 막으로 의안발의 수를 보수적으로 측정하기 위해 대표발의 또는 1인발의에 한정하여 종속변수로 사용하다.

본 논문은 다음과 같이 구성한다. 제2장에서는 지방의원 입법성과(입법생산성)를 의원의 개인 특성과 입법환경에 초점을 두어 설명한 선행연구를 검토한 후, 본 연구가 주안점을 두고 있는 지 방의원이 갖는 대표의 성격을 중심으로 검증가설을 도출한다. 제3장에서는 실증분석을 실시하고, 마지막으로 제4장에서는 연구의 함의와 후속 연구의 방향에 대해 논의한다.

Ⅱ. 선행연구 검토 및 가설의 설정

중앙정부 기관인 국회의 입법생산성을 다룬 연구에 비해 지방의회의 입법생산성을 다룬 연구 는 상대적으로 적다(김범수·서재권 2020). 더구나 지방의원 개인을 분석단위로 하여 입법생산성 의 결정요인을 다룬 연구는 더더욱 부족한 형편이다. 하혜영과 김인태(2018, 239)는 지방의원의 입법활동에 미치는 영향요인을 탐색한 선행연구 검토를 통해, 그간 지방의회의 입법활동에 관한 연구가 양적·질적으로 다원화되고 있음에도 불구하고. 지방의원 개개인의 입법활동을 측정하고 이에 미치는 영향을 체계적으로 분석한 연구는 드물다고 정리한다. 특히 양적 연구에 한정했을 경 우, 전국 광역시도의회를 대상으로 한 연구는 김순은(1997)을 필두로 조성대(2003)와 김도종·윤종 빈(2004)에 한정되며, 이중 개별의원 수준의 자료를 분석한 것은 김도종·윤종빈(2004)에 한정된 다. 하지만 이마저도 설문조사에 응한 광역의원의 주관적 답변에 의존한 것이라 객관성의 확보에 한계가 있다.

광역의회 입법생산성을 다룬 최근의 연구로 정성은(2020)은 1995년 민선 1기 시작부터 2018년 민선 6기 종료 시까지 광범위한 횡단면-시계열 자료를 바탕으로 광역의회 입법성과를 분석했다. 정성은(2020, 122)은 기술적 효율성 개념에 입각하여 법안 통과건수로 생산성을 측정할 경우 입법 기능이 갖는 정치적 성격을 간과해서 의회가 자칫 비효율적이라는 오해를 받을 수 있고 다른 한편 쟁점이 없거나 자구수정에 지나지 않는 법안의 가결로 입법생산성이 과장될 가능성이 있다고 지 적하면서, 투입 측면의 입법생산성인 법안 발의수를 중심으로도 대의민주주의 체제하에서 유권자 인 주민을 대표하는 의원의 의정활동을 실질적으로 측정할 수 있다고 봤다. 실제로 김범수·서재 권(2020)도 민선 4기부터 민선 6기 부산광역시의회가 처리한 조례를 중심으로 단체장과 지방의회 간 조례주도권을 추적 조사하면서 조례의 원안가결률이 민선 6기의 경우 시장과 지방의원 모두 90%에 가깝다는 사실을 보여준 바 있다. 비록 조사대상 기간 동안 부산광역시가 단체장 당적과 지 방의회 다수당이 같은 단점정부를 이루고 있었게 때문에 그렇게 높은 원안가결률이 나왔다고 볼 수 있으나, 지적한대로 입법생산성의 과다측정의 위험을 배제할 수는 없다.

본 연구에서는 투입 측면의 입법생산성 개념에 입각해 지방의원 개인수준에서 관찰된 조례발

의수를 종속변수로 삼는다. 특히 변수의 과다측정을 피하고자 해당 의원이 대표발의를 했거나 1인 발의를 한 경우만 산입을 했다. 공동발의를 모두 산입할 경우, 무임승차로 인한 법안발의수의 과다계상 위험이 있다고 판단했기 때문이다. 지방의원이 보이는 전문성과 유능성의 수준은 공동 발의보다는 대표발의 또는 1인발의의 경우 한층 높을 것으로 기대한다.

개별의원의 입법성과에 미치는 영향요인은 크게 두 가지 범주로 나누어 볼 수 있다(Lee et al. 2021, 5). 그 하나는 제도의 차이에 따른, 다른 하나는 개인적 특성에 따른 입법성과의 차이이다. 본 연구가 다루고 있는 기간인 2006년부터 2018년까지 지방자치제도 상의 큰 변화가 없기 때문에, 후자의 범주인 지방의원 개인적 특성에 따른 입법성과의 차이에 주목하고자 한다.

1. 개인특성

국회의원을 포함해 선출직 공무원의 직무수행 결정요인에 흔히 채택되는 개인특성 변수에는 성별, 연령과 같은 인구학적 변수와 선수, 학력 등과 같은 전문성 대리 변수가 있다. 경우에 따라 도시/농촌과 같은 출신지역(Fiorina 1974), 선출 전 직업(Kim & Patterson 1988), 정당 내 지위 또는 원내 위원회 위원장 여부(Miquel & Snyder 2006)등이 채택되기도 한다. 한국의 지방의원 입법성과를 설명하는데 의원의 개인적 특성에 주목하여 개별의원의 입법성과를 분석한 연구로는 이병재외(2021)와 김태완 외(2020)의 부산광역의원을 대상으로 한 연구, 박영환(2018)의 경상북도의원을 대상으로 한 연구, 장혜윤·조경훈(2018)의 경기도의원을 대상으로 한 연구, 전국 광역의원들을 모집단으로 하여 표본추출한 후 설문을 실시한 김도종·윤종빈(2004)의 연구가 있다.

먼저 성별 간 입법활동의 차이를 설명한 선행연구들이다. 바넬로와 브래튼(Barnello & Bratton 2007)은 미국의 15개 주의회를 연구한 결과 성별 이슈영역의 변화를 포착한 바 있고, 비록 자치단체의 수준을 달리하지만, 서울특별시의회를 분석한 하혜영·김인태(2018)은 공동발의에 한해 여성의원이 남성의원보다 발의를 더 하는 것으로, 경북도의회를 연구한 박영환(2018)은 조례발의에 한해 여성의원이 남성의원보다 더 많이 발의한 것으로 보고했다. 이에 반해 부산광역시의회를 대상으로 한 연구에서 이병재 외(2021)와 김태완 외(2020)는 성별효과가 없는 것으로, 수도권의 부천시와 성남시, 비수도권의 경산시와 여수시의회를 의정성과를 분석한 유재균·박석희(2017)는 오히려여성이 의안활동에 부정적인 영향을 미쳤다고 보고한다. 지방의회 조례발의 활동에 대한 의원의성별효과가 확고한 이론적 근거를 갖고 있지 않은 상황에서, 연구마다 사용되는 실증자료에 따라그 상관관계마저 다르게 나타나고 있는 실정이다.

의원 개인의 인구학적 특성으로 연령을 입법 활동의 영향요인으로 채택한 연구 중 김도종·윤종 빈(2004), 이병재 외(2021)는 부정적(-) 효과, 즉 의원의 연령이 높을수록 조례발의수가 감소하는 결과를 보여주었고, 김태완 외(2020)는 5대에서 7대 부산광역시의회 조례분석을 통해 임기 전반인 1·2년차엔 연령효과가 없다가, 임기 후반인 3·4년차에 들어 연령이 높은 의원일수록 발의수가 줄 어드는 주기현상을 보여줬다. 반면 경상북도의원을 분석한 박영환(2018)은 반대로 연령이 높으면 발의 수가 늘어나는(+) 결과를 보였고, 하혜영·김인태(2018)는 연령과 조례발의는 무관하다는 분

석결과를 보였다. 성별효과와 마찬가지로 연령효과 역시 논리적으로 견고한 이론이 부재한 상황 에서 연구마다 서로 다른 결과를 내 놓고 있는 실정이다.

입법자의 전문성을 나타내는 변수(또는 경력으로도 해석되는)로 선수(選數)가 입법성과에 미치 는 영향 역시 연구자와 분석대상에 따라 상이하게 보고된다. 미국 하원사례를 분석한 히빙 (Hibbing 1991)은 선수가 높은 의원일수록 법안 발의에 적극적(+)인 것으로, 반면 한국의 국회의원 을 분석한 박상운(2015)은 선수가 오히려 법안발의에 부정적(-)으로, 문우진(2010)은 아무런 관계 가 없는 것으로 보고한다. 부산광역시의회 조례안을 분석한 이병재 외(2021)는 선수가 높을수록 조례발의수가 감소(-)하는 것으로, 김태완 외(2020)는 역시 임기 후반기인 3·4년차에 한해서 부정 적(-)인 선수 효과가 나타난다고 한다. 서울시의원을 대상으로 연구한 하혜영·김인태(2018)의 경 우 재선의원은 대표발의 등 주도적 발의에 적극적인 반면 초선의원은 공동발의에 적극적인 경향 이 있다고 보고함으로써 발의유형에 따라 효과가 다르다고 말한다.

입법자의 전문성을 나타내는 또 다른 하위변수로 학력도 의원의 입법성과를 설명하는 변수로 채택된다. 박종득·임헌만(2001)은 1995년 전국동시지방선거에서 선출된 전국 230개 기초의회를 중심으로 의원의 학력이 조례안 발의비율과 같은 입법 영역에 양(+)의 효과를 갖고 있음을 밝혔다. 전국 16개 광역시의회를 대상으로 전문성이 의정활동에 미치는 영향을 분석한 김도종·윤종빈 (2004)은 학력과 조례발의수 간에 뚜렷한 양(+)의 상관관계를 확인하지만, 정작 설문에 응한 지방 의원들에 의하면 전문성의 하위요건으로 학력은 낮은 중요도를 차지하는 것으로 나왔다. 하혜영· 김인태(2018)도 학력이 높을수록 조례발의 실적에 긍정적(+)인 영향을 미친 것으로 파악되었으나, 범주변수로 조작화된 학력변수는 입법성과와 선형관계를 이루진 않는다. 고교졸업자에 비해 대졸 자와 대학원졸업자 모두 더 많은 조례발의를 했으나 회귀계수 상 대졸자 그룹이 가장 많은 조례발 의를 한 것으로 나왔다.

지금까지 언급한 개인특성 변수는 치밀한 연역적 논리에 근거해 제시된 설명변수라기보다는 연 구자들이 경험세계에서 감지한 경향성에 근거해 설명변수로 채택된 듯하다. 그런 이유로 분석대 상이 되는 자료의 시·공간적 변화에 따라 서로 다른 결과를 보이는 것으로 판단된다. 그럼에도 불 구하고 많은 연구들이 채택을 한 변수이기 때문에 자료가 가용한 한에 있어 회귀분석 상 통제변수 로 채용할 이유는 있다.

2. 입법환경

입법생산성은 지방의회와 의원이 처한 환경요인에 의해서도 영향을 받을 수 있다. 먼저 정책결 정의 비제도적 참여자로서 시민단체의 존재는 정책의 투입에 영향을 주어 입법생산성에 영향을 미치며, 지방의원의 의정활동을 보좌하는 의회사무처와 전문위원의 규모 역시 의회의 입법생산성 에 영향을 미칠 수 있다. 시민단체 등으로부터 입법 제안을 받기도 하고, 의회사무처 직원이나 전 문위원의 도움을 받아 조례안을 만들기도 한다(박재용 2012).2)

²⁾ 지방자치법 제90조 제1항에 따르면 의회에서는 사무를 처리하기 위해 조례에 정하는 바에 따라 사무직원

김순은(1993)은 의회사무처 일반행정직 수는 전체 의안 처리건수와 의원 발의건수에 유의미한 상관관계를 갖는 것으로 확인하였고, 정성은(2020)은 전문위원 수가 증가할수록 발의건수와 행정부 조례발의 대비 의회 조례발의 비율 역시 증가하였음을 광역단체수준 횡단면-시계열분석으로보여주었다. 특히 광역의회에서 전문위원 수가 1명 증가할수록 조례안 발의건수가 약 9.12건 증가한 것으로 분석하였는데, 행정을 담당하는 직원에 비해 정책 업무를 담당하는 직원이 늘어날수록입법생산성에 더 많은 긍정적인 영향을 미치는 것으로 해석했다. 반면, 강상원·이승모 (2009)는일반직 공무원 비율은 의원 1인당 발의 건수와 청원 및 민원 처리 건수에 영향을 미치지 않으며,오히려 전문위원실 지원인력수가 적을수록 의원 발의건수는 높아졌다고 주장했다. 박재용(2012)역시 의원 1인당 사무처 직원수가 의원발의 조례비율에 부(-)적인 영향을 미치는 것으로 확인하였다.

마지막 입법환경으로 고려해야 할 것은 한국정치의 특징 중 하나인 지역주의이다. 2006년 지방 선거에서 전면적으로 정당공천제가 시행되면서 지역주의는 지방선거를 통해서도 표출되었다. 지 역주의란 특정 지역에서 특정 정당에 대한 맹목적인 지지 현상으로 타 정당에 대해서는 배타적인 태도를 보이는 것을 의미한다. 이러한 지역주의는 지방정치가 중앙정치에 예속되는 결과를 초래 했다고 볼 수 있다. 특히, 지역주의가 강화되면 지방의원의 지역 대표성이 떨어지고 책임성을 약 화시킬 위험이 존재한다. 즉, 지역주의는 지방의원의 입법 행태에 영향을 미치는 환경적 요인이 될 수 있다. 정당 간 경쟁의 수준으로 지역주의에 포착해 광역의회 의정활동을 분석한 김순은 (1993)은 정당 간 경쟁률이 높을수록 의정활동은 축소되는 경향을 발견했다. 즉, 지역주의가 강한 지역 광역의회에서 오히려 법안 발의를 적극적(+)으로 했다는 말이다. 반면 조성대(2003)는 민선 1 기(1995)와 제2기(1998) 전국 광역의회 의원의 조례발의율을 분석한 결과 지역주의가 강한 광역의 회의 경우 (단체장 대비) 의회의 조례 발의율이 낮아지는 결과를 보여주었다. 지역주의가 강한 지 역에서 지방의회는 입법 활동에 소극적으로 나타났다는 것이다. 김순은(1993)과 조성대(2003)가 상이한 분석결과를 보이는 부분적인 이유는 종속변수의 차이에서 비롯된 것으로 보인다. 광역의 회를 분석단위로 삼은 두 선행연구와 달리 광역의원 개인의 조례발의수를 분석하고자 하는 본 연 구는 지역주의가 정당 간 정책경쟁을 저하시킴으로써 의원 개인 수준에서도 입법생산성에 부정적 인(-) 영향을 줄 것으로 예상한다.

3. 검증가설의 도출

본 연구가 지방의원의 입법성과의 결정요인으로 재조명하고자 하는 것이 지방의원에게 부여된 대표의 성격(characteristics of representation)이다. 현재에도 지구 도처에서 다양한 형태의 민주주의 실험이 시도되고 있지만, 현재까지 민주주의의 대세는 대의제 민주주의이며 그 운영의 핵심에 선거제도가 자리잡고 있다. 1987년 국민들이 쟁취한 대통령 직선제는 권위주의의 끝과 민주주

을 둘 수 있다고 규정한다. 더 나아가 2006년 지방자치법 개정 이후 지방의회는 입법과 관련한 전문부서를 신설하고 전문위원 채용을 확대하여 의정활동 지원을 할 수 있게 되었다.

의의 시작을 알리는 역사의 분수령이었지만, 국가 수준에서 시작된 민주화가 자동적으로 지방 수 준의 민주화로 이어진 것은 아니었다. 이런 맥락에서 지방의원과 자치단체장 모두 주민들이 직접 뽑게 한 1995년 전국동시지방선거의 실시는 중앙에서 일었던 민주화의 훈풍을 지방까지 불어넣기 위한 조치로 이해할 수 있다. 그럼에도 불구하고 아직까지 지방의 정치는 중앙의 정치에 가려져 주민들의 시야 밖에, 게다가 지방의회는 단체장에 가려져 주민들의 일상과 무관한 듯 존재하고 있 다. 자치단체장의 선출 및 운영에 관한 제도에 비해, 지방의회의 구성 및 운영에 관한 제도가 더 많은 변화를 겪어왔다는 사실은 유독 지방의회가 민주화의 과정에 제자리를 찾지 못하고 있다는 방증이다.

비례제 도입을 비롯한 선거제도 개편, 정당공천제의 도입, 지방의원의 유급제 실시, 의회사무처 의 보완과 전문위원의 배치 등 그간 지방의회의 대표성과 전문성을 제고하고자 하는 제도개편이 시도되어 왔다. 지방의회의 입법생산성과 관련해선 주로 의회의 전문성 제고가 제도개편의 주된 목표로 여겨졌으나, 본 연구는 전문성을 높이는데 앞서 지방의원에 부여된 대표의 질적 개선이 이 루어야져야 한다고 본다. 지방자치라는 것이 주민들이 직접 대표자를 선출하고, 그 대표자로 하여 금 주민들의 의사가 반영된 정책을 수립·실행하게끔 하여 지역의 당면 문제를 스스로 해결하고 지역발전을 이룩해 나가는 것이 기본 취지라고 한다면, 그 대표자에게 부여된 대표의 성격이야 말 로 지방자치의 성과에 직접적인 관련이 있을 수밖에 없다.

의회의 대표성은 의회가 누구를 대표하고 무엇을 대표하는가에 대한 철학적인 질문과 직결된 다. 하지만 본고에서는 지방의회의 구성원인 의원 개인이 부여받은 대표의 성격을 크게 두 가지 측면에서 포착한다. 그 하나는 대표의 유형으로 지방의원의 대표성이 지방자치단체 전체주민으로 부터 위임을 받은 것인지 아니면 지역구민으로부터 위임을 받은 것인지 여부이고, 다른 하나는 광 역의원의 대다수의 대표유형인 지역구 의원이 부여받은 대표의 성격에 관한 것으로 대표의 정당 성(legitimacy) 지표인 대표율과 대표의 안정성(stability) 지표인 선거경쟁력이다.

플랜트와 존스(Plant & Jones 1991)는 의회 대표성을 '의회 구성원과 사회 구성이 어느 정도 일 치하는지'여부로 정의한다. 즉 의회의 대표성은 유권자가 속한 계층이나 집단속성이 얼마나 비례 적으로 반영되고 있는지 여부에 달려 있다고 본다. 이런 맥락에서 한때 다수제 선거제도에 더해 비례대표제를 가미하는 혼합선거제로의 선거제개편이 유행처럼 시도된 적도 있다. 더 나아가 비 례대표제는 의정활동과 관련해 특수한 전문성을 갖거나 특정 직능을 대표하는 인물을 의회에 진 출시키기 위한 제도이기도 하다. 의회의 입법생산성 면에서 비례대표의 영향을 분석한 선행연구 는 대체로 양(+)의 효과가 있다고 보고한다. 실증연구에선 한국 17대 국회 의원입법안을 분석한 결과 비례대표의원이 지역구의원보다 법안발의를 더 많이 한다는 연구(서현진·박경미 2009; 이현 출 2009)가 있고, 서울시의회 의원법안을 분석한 연구에선(하혜영·김인태 2018) 비례대표의원이 주도적 발의(대표발의 및 1인발의)에 한해 지역구의원보다 더 많은 발의를 하는 것으로 보고한다. 그 이유는 대략 두 가지로 요약되는데, 첫째 지역구 의원에 비해 비례대표 의원이 선거 부담이 적 고 의안발의 활동에 있어서도 유권자에 대해 직접적인 공약을 제시한 지역구 의원과 달리 상대적 으로 유연할 수 있기 때문이고, 둘째 유권자들의 상이한 이해관계를 조절해야 하는 지역구 의원과 달리, 상대적으로 동질적이고 집약된 이익을 대변하는 경우가 많기 때문에 법안발의가 신속할 수 있기 때문이다.

(가설 1: 대표의 유형 효과). 비례대표 광역의원은 지역구 광역의원에 비해 주도적 조례발의를 더 하는 경향이 있다.

다음으로 지역구의원의 경우, 지역구민을 대리해 그들의 선호를 정책에 반영해야만 한다. 현재 광역의원선거의 득표-의석 전환공식과 선거구제를 고려한다면 지역구의원의 득표율은 대표성 평가에 중요한 요소이다(황아란 2005). 유권자의 지지는 선출직 공직자의 정책성과에 지대한 영향을 미칠 수밖에 없다. 왜냐하면 대표성이 낮은—정치적 정당성이 취약한—의원이 제시한 정책에 대해 주민들은 낮은 신뢰성과 순응성을 보일 것이고, 따라서 정책의 실패율은 높아질 것이기 때문이다(Riccucci, Van Ryzin, & Jackson 2018). 본 연구에서는 이러한 대표성을 대표율로 포착하고자 한다. 3) 앞서 언급한 득표율로 이러한 대표의 정치적 정당성을 측정할 경우, 주민들의 투표참여도 예관한 정보를 누락할 수 있기 때문이다. 대표율은 지역구 내 총 유권자수 대비 해당 광역의원이 얻은 득표수 비율을 의미한다. 낮은 대표율로 당선된 지방의원은 당연히 높은 대표율로 당선된 지방의원에 비해 정치적 정당성의 기반이 취약할 것이다. 대표율은 크게 두 가지 측면에서 입법활동에 영향을 미치는데, 첫째 유권자들의 높은 지지를 받는 의원의 경우 상대적으로 다양한 정책의투입요인에 노출이 될 가능성이 높기 때문이고, 둘째는 주민들의 높은 신뢰성과 순응성을 바탕으로 대표율이 높은 의원의 정책이 성공할 가능성이 높기 때문이다. 이러한 정책적 성공체험은 의원으로 하여금 정책 입안활동에 보다 적극적인 태도를 취하게끔 할 것이다.

(가설 2: 대표의 정당성 효과). 광역의원의 대표율이 높을수록 주도적 조례발의를 더 하는 경향이 있다.

마지막으로 지역구 의원이 갖는 대표의 안정성 대리변수로 선거경쟁력(선거경쟁도)에 유념할 필요가 있다. 광역의회의 입법성과를 분석함에 있어서 선거경쟁도와 유사한 개념으로 정당경쟁도를 채택한 조성대(2003)의 연구가 있다. 그는 광역의회 수준에서 수행한 실증연구에서 정당 간 경쟁이 심할수록 (단체장 발의 대비) 지방의회의 조례발의율이 높다는 사실을 밝혔다. 다만, 그의 연구에서 정당경쟁도는 지역주의를 대리하는 변수로 취급되었다. 부산광역시의원의 직전 선거 경쟁도를 현직의원의 재선동기와 관련지어 입법생산성과 결부시킨 연구로는 김태완 외(2020)가 있다. 그들은 선거경쟁도가 의원의 입법활동에 미치는 영향이 긍정적일 수도 부정적일 수도 있다고 봤

³⁾ 득표율 대신 대표율로 지역구 의원이 갖는 대표의 정치적 정당성을 측정한 이유는 변수의 판별적 타당성 (discriminant validation)때문만이 아니다. 지역구 의원의 대표의 정당성 대리변수로 득표율을 사용할 경우 대표의 안정성 대리변수인 선거경쟁력과 지나치게 높은 상관계수를 보인다. 상관계수의 절대값이 0.87로 이 경우 회귀분석 상에 야기될 다중공선성 문제가 대두된다. 참고로 선거경쟁력과 대표율의 상관계수 절대값은 0.55로 상대적으로 낮다. 지면의 제약으로 대표율 대신 득표율을 사용한 회귀분석표를 제시하고 있지 않으나 독자들의 요청에 응해 개별적으로 제공할 예정이다.

다. 만약 재선동기에 충만한 의원이 직전 선거에서 간발의 차이로 당선되었다면—이는 지역구 차 원에서 높은 선거경쟁도를, 의원 개인의 입장에선 낮은 선거경쟁력을 의미한다ㅡ 차기 선거의 재 선확률을 높이기 위해 정치인으로서의 역량을 객관적 수치로 보여줄 수 있는 입법활동에 매진할 (+) 가능성이 있다고 봤다. 반면, 자원과 시간의 제약으로 입법활동과 지역구 활동 간 상충이 발생 할 경우, 만약 높은 선거경쟁 상황에서 당선된 지방의원이 입법활동보다는 지역구 활동이 재선에 도움이 된다고 판단한다면, 입법활동은 상대적으로 줄어들(-) 것으로 예상했다. 부산광역시의회 자료를 대상으로 한 실증분석 결과는, 당선된 선거의 경쟁상황이 치열했던 의원의 경우 임기 전반 에 좀 더 활발한 조례발의 활동을 했으나 임기 후반에 들어서면 오히려 조례발의 수가 유의미하게 감소하거나 아무런 영향을 미치지 않는 것으로 나왔다.

본 연구는 김태완 외(2020)의 연구결과가 분석대상인 제5대부터 제7대 부산광역시의회의 특이 성 때문에 초래된 결과로 이해한다. 해당기간 동안 부산광역시는 단점형 지방정부구조로 의회 내 부에서도 정당 간 경쟁이 거의 부재한 상태였다. 이런 경우, 박빙의 승리를 한 현직의원은 정책입 안자로서 입법역량을 객관적으로 입증하기 위해 조례제정 활동에 힘쓸 가능성이 있다. 이때 자신 을 입증시키고자 했던 대상은 유권자가 아닌 차기 공천권자였을 가능성이 크다. 하지만 시간이 지 남에 따라 입법활동 자체가 공천에 직접적인 도움이 되지 않는 사실을 깨닫고 조례발의활동을 소 홀히 했을 가능성이 크다. 이론적인 면에서 본고는 시간과 자원의 제약 하 지역구 활동과 원내 의 정활동 간에 갈등하는 의원 모델이 보다 적절하다고 판단한다. 단순다수제 선거제도 하에서 직전 선거 시 낮은 선거경쟁력(높은 선거경쟁도)으로 당선된 현직의원은 표밭을 일구러 지역구로 가는 것이 훨씬 합리적일 것이다. 역으로 말하면 낮은 선거경쟁도에서(높은 선거경쟁력으로) 당선된 현 직의원에게 입법활동을 할 여유가 주어질 것이다.

(가설 3: 대표의 안정성 효과). 직전 선거에서 높은 선거경쟁력(낮은 선거경쟁도)으로 당선된 광역의원일수록 주도 적 조례발의를 더 하는 경향이 있다.

Ⅲ. 실증분석

1. 회귀분석 모형과 사용변수

본 연구의 종속변수인 광역의원의 조례발의수는 0 또는 양의 정수인 가산자료(count data)이다. 가산자료에 대한 회귀계수 추정의 첫 걸음은 포아송 회귀모형이지만(민인식·최필선 2015), 종속 변수의 분포상 0값을 갖는 사례가 많을 경우 평균보다 분산이 커지기(over-dispersion) 때문에 평 균과 분산이 같아야(equi-dispersion) 하는 포아송 모형의 제약을 넘어서게 된다. 따라서 본 연구의 실증분석은 포아송 회귀모형 대신 음이항회귀모형(negative binominal regression model)에 근거 해 회귀계수를 추정한다. 자료의 구조는 패널형식으로 횡단면(cross-sectional)은 개별의원이고,

시계열(time-series)은 의회의 대수로 여기서는 민선 4기에서 6기로 부르기로 한다.4)

본 연구의 주된 독립변수인 광역의원의 갖는 대표의 성격이 개인별 입법성과에 미치는 영향을 개별적으로 측정하기 위해 의원의 개인특성 및 광역수준 입법환경 변수를 통제한 상태에서(〈표 1〉 참조〉, 앞서 언급한 대표의 성격을 대리하는 세 가지 변수를 순차적으로 회귀모형에 투입할 것이다.

구분	변수명	측정방법	출처		
종속변수	발의건수	대표발의 및 1인발의 건수	광역의회 홈페이지 의안정보시스템		
	대표유형	지역구(=0), 비례대표(=1)			
독립변수: 대표성	대표율	득표수/총 유권자수			
4144.0	hi(선거)경쟁력	당선자의 득표 집중도(허핀달 지수 응용)			
	성별	여성(=0), 남성(=1)	선거정보시스템		
	선수	광역의원 당선 횟수	당선인 명부 (중앙선관위)		
	연령	30대(=1), 40대(=2), 50대(=3), 60대 이상(=4)			
	학력	고졸이하(=1), 대졸(=2), 대학원졸(=3)			
	소속정당	새누리당계열(=1), 민주당계열(=2), 기타(=3)			
통제변수	단체장당적일치	불일치(=0), 일치(=1)			
	시민단체	지방의원 1인당 시민단체 수	통계청		
	전문위원	지방의원 1인당 전문위원 수	지방의회백서 (행정자치부)		
	전국화지수	지역 정당득표 분포와 전국 정당득표 분포의 차이 (0~1 스케일)	김정도·양삼석(2016)		

〈표 1〉 변수 일람

2. 주요 변수의 기술통계

1) 종속변수: 조례발의수

제4회부터 제6회 전국동시지방선거에 의해 선출되어 본 연구의 분석대상이 된 광역의회 의석은 총 2,041석으로, 여기에는 세종특별시의회 의원과 무투표 당선 의원이 차지한 의석과 임기(4년)을 모두 채우지 못한 의원의 의석은 제외되었다.

지방의원의 입법생산성 측정에 있어 공동발의까지 모두 포함하여 분석을 시행한 연구도 있으나 본 연구는 좀 더 보수적인 측정법을 취해 소위 주도적 발의(대표발의 또는 1인발의)만을 분석대 상으로 삼았다. 지방의원은 법안 발의 시 대표발의자 혹은 1인 발의자를 의안제안서 제목 부제로 작성하게 되어있어, 광역의원 한 사람이 4년의 임기 중 대표발의(1인발의)한 조례의 수를 파악하

⁴⁾ 제4회 지방선거에 의해 구성된 의회는 민선 4기, 제5회의 경우는 민선 5기, 제6회의 경우는 민선 6기로 통 칭한다.

는 데 큰 어려움은 없다.

아래 〈표 2〉은 전국 광역지방의회 대수별로 의원 1인당 평균 조례발의수를 요약한 것이다. 전체 사례수는 2,041개로 광역의원 1인이 임기 4년 중 평균 5.6건을 발의한 것으로 나왔다. 각 대수별로 보면, 민선 4기는 의원 1인당 평균 3건의 주도적 조례발의를 하였으며, 이후 민선 5기 5.38건, 민 선 6기 8.37건으로 민선 4기에 비해 민선 6기가 200%이상의 발의건수 증가를 보였다.

변수	민선 기수	사례수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
	47	678	3	3.423	0	26
발의건수	57	668	5.38	5.132	0	41
	6기	695	8.37	6.075	0	40
	전체	2,041	5.61	5.47	0	41

〈표 2〉 종속변수 기술통계

〈표 3〉 시도별 평균 조례 발의수와 의원정수의 변화

		평균 조리	녜 발의수		의원 정수			
시도	제4기	제5기	제6기	증감(%)	제4기	제5기	제6기	증감(석)
서울	3.0	6.2	11.0	269.5	106	106	106	0
부산	5.4	8.7	8.4	55.3	47	47	47	0
대구	7.5	10.7	8.0	6.0	29	29	30	1
인천	6.6	9.0	8.9	34.2	33	33	35	2
대전	2.1	7.4	15.9	672.8	19	22	22	3
광주	6.1	12.3	15.8	160.3	19	22	22	3
울산	3.5	3.6	4.7	34.5	19	22	22	3
경기	2.2	4.8	8.3	287.0	119	124	128	9
강원	4.1	4.9	4.9	19.8	40	42	44	4
충북	3.7	6.8	7.9	113.4	31	31	31	0
충남	1.5	2.2	4.5	198.9	38	40	40	2
전북	2.5	4.5	11.0	344.3	38	38	38	0
전남	2.7	4.9	8.8	229.8	51	57	58	7
경북	0.8	1.2	4.6	477.5	55	58	60	5
 경남	1.4	2.2	4.9	252.2	53	54	55	2
제주	1.1	5.4	8.5	661.8	36	36	36	0
				합계	733	761	774	41

〈표 3〉은 시도별로 광역의원의 평균 발의건수를 요약한 것이다. 의원정수의 추이는 참고사항으 로 수록했다. 3기에 걸쳐 모두 평균 발의수 상위에 위치한 광주가 눈에 띈다. 대구와 인천의 경우, 제4기와 제5기 시기 여타 광역시도에 비해 상대적으로 많은 발의를 한 것으로 나오지만 제6기에 들어 조례제정 활동이 오히려 감소했다. 제6기 들어서는 서울, 대전, 전북의 광역의회가 눈에 띄는 증가율을 보였다. 분석대상이 되는 기간 중 증감률이 별로 크지 않은(약 50% 이내) 시·도로는 부산, 대구, 인천, 울산, 강원으로 나타났다. 평균 발의수의 증가율과 의원정수의 증가율은 상관관계가 매우 낮아 거의 무관하다고 해석할 수 있다. 〈표 3〉 우측 하단 의원 정수의 총합과 〈표 2〉의 전체사례 수를 함께 고려하면, 다양한 이유로 230석에 해당하는 의원의 조례발의 자료가 분석에서 제외되었음을 알 수 있다.

2) 독립변수

지방의원이 부여받은 대표의 성격은 세 가지 대리변수로 측정되었다. 첫째, 대표유형으로 지역 구 또는 비례대표 여부, 둘째 지역구 대표의 경우 정치적 정당성의 기반인 유권자의 지지수준을 가늠하는 대표율, 마지막으로 지역구 특성을 반영한 대표의 안정성 지표로 hi(선거)경쟁력를 측정하였다.

아래 \langle 표 4 \rangle 은 대표유형을 기준으로 분석대상이 된 의석을 요약한 것이다. 분석대상 중 비례 의석은 241석으로 전체 의석 2,041석의 12%에 해당한다. 제4기에서 제6기에 걸쳐 분석에 포함된 의석수가 소폭 하락했다 상승하지만, 지역구 의석 대비 비례 의석의 비율은 비교적 일관되게 유지되어왔다.

변수	분류	47	57	67	합계
대표유형	지역구	600 (88.5%)	587 (88%)	613 (88%)	1800 (88%)
ᆡ퓨ᅄ	비례대표	78 (11.5%)	81 (12%)	82 (12%)	241 (12%)

〈표 4〉 대표유형

《표 5》는 당선자의 득표수를 지역구 확정선거인수로 나눠 측정한 대표율을 계산해 요약한 것이다. 제4회 지방선거에서 당선된 지역구 광역의원은 평균 29.5%의 표를 얻어 당선이 되었다. 제5회에서는 평균 28.7%로 대표율이 소폭 하락했으나, 제6회 지방선거에 이르러 평균 31.6%로 대표율이 상승하였다. 제4회 광역의원선거에서 최소 대표율은 14.8%로 충남 서산시제1선거구(이창배,한나라당)가 기록했고 최대 대표율은 52.7%로 경북 김천시제1선거구(백영학,한나라당)가 기록했다. 제5회 최소 대표율은 15.6%로 대전 대덕구제2선거구(이희재,자유선진당)가 최대 대표율은 50.2%로 전북 남원시제2선거구(하대식,민주당)가 기록했다. 제6회의 경우 최소 대표율은 17.7%로 전남 여수시제5선거구(이경미, 새정치민주연합)가, 최대 대표율은 56.4%로 경북 예천군제2선거구(안희영, 새누리당)가 기록했다.

(표 5) 네표를	〈丑	5>	대	표율
-----------	----	----	---	----

변수	대수	사례수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
	4대	600	0.295	0.067	0.148	0.527
대표율	5대	587	0.287	0.060	0.156	0.502
	6대	613	0.316	0.058	0.177	0.564

〈표 6〉는 hi(선거)경쟁력을 요약한 것이다. 소선거구제(1인 선거구) 선거경쟁도를 측정하는데 가 장 흔히 쓰이는 측정법은 1순위와 2순위 후보 득표자의 차이를 구하는 것으로 득표차이가 많으면 많을수록 해당 선거구의 선거경쟁도가 낮은 것으로 이해하는 방식이다. 하지만 이 방식을 취했을 경우, 해당 선거구에 어느 정도의 후보자가 나온 것인지는 알 수가 없다. 입후보자수를 반영하기 위해 본고에서는 산업구조론에서 사용하는 허핀달-허쉬만 지수(Herfindahl-Hirschman index) 측 정방식을 응용했다. 각 후보자의 득표율 제곱의 합을 분모로 당선자의 득표율 제곱을 분자로 하여 일종의 당선자 1인 득표의 집중도를 구하는 방식이다. 이 역시 높은 수일수록 낮은 선거경쟁도를 의미하며, 당선자 입장에서 보면 경쟁력 높은 후보자임을 의미한다.

〈표 6〉 hi(선거)경쟁력

변수	대수	사례수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
	47	600	0.69	0.15	0.233	0.964
hi경쟁력	57	587	0.61	0.11	0.346	0.938
	6기	613	0.65	0.12	0.346	0.97

제4회 광역의원 선거의 경우, 전국 최소득표율을 기록한 전북 무주군제1선거구 무소속 황정수 후보가 가장 약한 선거경쟁력(선거구 차원에선 가장 높은 선거경쟁도)을, 전국 최다득표율을 기록 한 대구 수성구제4선거구 한나라당 이동희 후보가 가장 강한 선거경쟁력(선거구 차원에선 가장 낮은 선거경쟁도)를 보여주었다. 제5회 지방선거에선 충남 태안군제2선거구 한나라당 강철민 가 장 약한 선거경쟁력을, 전북 군산시제1선거구 민주당 문면호 후보가 가장 강한 선거경쟁력을 보 여주었다. 문면호 의원은 제3회부터 5회까지 전북 군산제3, 2, 1선거구에서 민주당계(새천년민주 당, 열린우리당, 민주당) 후보로 3선을 지낸 후 제6회 지방선거엔 불출마하였다. 제6회 선거에서는 전북 임실군선거구 무소속 한완수 후보가 가장 약한 선거경쟁력을, 최다득표율을 기록한 전남 순 천시제1선거구 김기태 후보가 가장 강한 선거경쟁력을 보여주었다. 대체로 지역주의 선거행태가 뚜렷한 광역시도에서 무소속으로 당선된 후보자의 경쟁력이 낮게 나오는 경향이 있으며, 지역주 의 선거행태가 있는 곳에서 해당지역 우세정당의 공천을 받아 당선된 후보자의 경쟁력이 높게 나 오는 것을 볼 수 있다.

3) 통제변수: 지방의원 개인특성 변수

지방의원의 개인적 특성에 관한 기술통계는 〈표 7〉에 정리하였다. 성별에 따른 구분을 살펴보면 여성은 민선 4기 83명(12%), 5기 107명(16%), 6기 114명(16%)로 남녀성비 면에서는 민선 5기와 6기에 걸쳐 정체상태를 보였지만 여성의 절대수는 해당기간 꾸준히 늘었다. 이는 2006년 비례대표의 여성후보자 추천비율이 50%가 되도록 한 공직선거법 개정의 효과로 여겨진다.

다음으로 선수(選數)를 기준으로 분석대상이 된 광역의원을 나눠보면, 초선의 비율이 압도적으로 많다는 사실을 알 수 있다. 특히 민선 5기의 경우 초선 비율이 75%에 달했고, 재선의원 비율도 18%로 민선 4기와 6기에 비해 낮았다는 점을 감안하면 가장 많은 지방의원 물갈이가 있었던 광역의원선거로 판단된다. 민선 6기에 와서는 이러한 물갈이의 폭이 대폭 축소됐는데, 초선비율이 민선 5기 75%에서 59%로 낮아짐과 동시에 재선의원 비율은 제5기 18%에서 33%로 2배 가까이 늘었다. 정성은(2020)의 주장대로 초선의원 비율의 변화는 광역의회의 제도적 안정화 지표에 부합된다고 생각된다.

〈표 7〉 지방의원의 개인특성

변수	분류	47	57	67	합계
성별	나서	595	561	581	1737
	남성	(88%)	(84%)	(84%)	(85%)
성될	여성	83	107	114	304
	୍ୟ ପ	(12%)	(16%)	(16%)	(15%)
	1선	489	504	409	1402
	1선	(72%)	(75%)	(59%)	(69%)
	2선	156	120	230	506
선수	2선	(23%)	(18%)	(33%)	(25%)
신구	3선	27	40	45	112
	3.5	(4%)	(6%)	(6%)	(5%)
	4선	6	4	11	21
		(1%)	(1%)	(2%)	(1%)
	30대 이하	52	46	26	124
		(8%)	(7%)	(4%)	(6%)
	40대	274	254	214	742
연령	404	(40%)	(38%)	(31%)	(36%)
18	50대	270	281	362	913
	504	(40%)	(42%)	(52%)	(45%)
	60대 이상	82	87	93	262
	0041 4.9	(12%)	(13%)	(13%)	(13%)
	고졸 이하	247	181	130	558
	고급 이이	(36%)	(27%)	(19%)	(27%)
학력	대퇴~대졸	275	307	318	900
44	네	(41%)	(46%)	(46%)	(44%)
	대학원 중퇴	156	180	247	583
	이상	(23%)	(27%)	(36%)	(29%)
합	계	678	668	695	2041

지방의원의 **연령**은 4개 범주로 나누어 보았다.⁵⁾ 민선 4, 5, 6기 모두 40대와 50대의 비율이 압도 적으로 많았다. 반면, 30대 이하의 비율은 민선 4기 8%(52명), 5기 7%(46명), 6기 4%(26명)로 점차 그 비율이 줄어들었다. 참고로 연령을 당선 시 나이로 측정했을 때, 민선 4기와 5기 광역의원의 평 균 연령은 52세였으나 민선 6기는 54.4세로 2세 이상 늘었다. 앞서 민선 6기의 재선 비율이 높아진 사실과 일맥상통하는 결과인데, 긍정적으로 평가하면 민선 6기 광역의회의 조례제정 숙련도는 전 반적으로 향상되었을 것으로 본다.

학력 변수 역시 3개 범주 변수로 나누어 보았다. 고졸 이하를 한 범주로, 대퇴~(전문·4년제)대졸 을 한 범주로, 대학원 중퇴 이상을 마지막 범주로 코딩했다. 시간이 지남에 따라 고졸이하는 가파 르게 줄어든 반면 대학원을 졸업한 고학력자 비율은 늘어났다. 교육 환경이 좋아진 이유도 있겠지 만, 유권자의 고학력자 선호 경향을 반영한 결과로 볼 수 있다.

4) 통제변수: 광역시·도 수준 변수

〈표 8〉은 광역수준 변수로 해당 광역자치단체의 전국화지수, 등록 시민단체의 수, 광역의회 내 전문위원의 수를 요약한 것이다. 이 중 시민단체의 수와 전문위원의 수는 지방정부간 비교가능하 도록 지방의원의 수로 나눈 값을 요약하였다. 지역주의 정도를 측정한 전국화지수는 0에서 1까지 범위로 특정 지역의 정당별 득표 분포와 전국 정당별 득표 분포 간 차이가 얼마만큼 나는지를 수 량화한 것이다. 1에 가까운 수일수록 전국 정당득표와 지역의 정당득표가 동질적이라는 의미이 다. 민선 4기의 경우 전북(0.016), 광주와 전남(0.019), 민선 5기의 경우는 대전(0.084), 민선 6기의 경우 전남과 전북(0.41), 광주(0.44)가 최저 수준의 전국화지수를 보였다. 특징적인 것은 민선 4기 의 경우 충남(0.69)를 제외한 12개 광역시도가 모두 0.9가 넘는 전국화지수를 보였고.6 민선 5기와 6기의 경우 제주가 가장 높은 전국화지수를 보였다는 점이다. 표준편차를 기준으로 보면 정당별 득표의 전국분포와 지역분포 간 괴리의 지역적 편차는 줄어들고 있지만, 평균값을 기준으로 보면 그 분포의 동질성이 시간이 지남에 따라 증대되었다고 볼 수는 없다. 예를 들면, 민선 4기에 높은 전국화지수를 보였던 부산, 대구, 울산, 경북, 경남이 민선 5기에 들어 상당한 지수의 낙폭을 경험 했다.

⁵⁾ 당선 시 나이를 기준으로 했다. 개념 조작화 측면에서 범주 변수로 취급한 이유는 단순히 해석상의 편의 를 위한 것이고, 등간변수를 사용한 회귀분석 결과도 크게 다르지 않았다.

⁶⁾ 정성은 박사는 지역주의 대리변수로 전국화지수를 사용할 시 유념할 사항에 대해 연구자의 주의를 환기 시켜줬다. 노무현 대통령 재임 시 열린우리당의 창당으로 인해 민주계 정당지지 표가 일시적으로 분산된 연유로. 민선 4기 지방선거 결과에 근거한 전국화지수가 지역주의 상황을 제대로 반영하고 있다고 단정하 는 건 무리라는 지적이다. 본 연구는 당시 열린우리당의 정치적 지향 중 하나가 지역주의 타파에 있었다 는 점에 주목하여, 그간 지역주의를 정태적인 것으로 규정하고 단순히 더미변수로 지역주의를 코딩했던 실증연구 관행을 전국화지수로 극복할 수 있다고 보았다. 예를 들어 제4회 지방선거결과의 특징은 호남지 역의 지역주의 온존현상에 대비되어 영남권의 지역주의 완화현상이 전국화지수 수치상으로 명확히 드러 난다. 전국화지수의 의미에 대해 재확인할 기회를 준 정성은 박사에게 감사의 마음을 전한다.

변수	대수	사례수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
	47	16	0.77	0.38	0.016	0.980
전국화지수	57	16	0.59	0.26	0.084	0.966
	67	16	0.68	0.19	0.404	0.976
	47	16	11.21	3.78	5.85	18.00
시민단체	57	16	10.86	3.51	5.57	18.421
	6기	16	13.82	4.75	6.318	22.368
	47	16	0.32	0.203	0.094	0.737
전문위원	57	16	0.20	0.028	0.150	0.258
	6기	16	0.24	0.093	0.114	0.455

〈표 8〉 광역시·도 수준 변수

시민단체 수의 변화를 평균값으로 보면 민선 4기 11.21개, 제5기 10.86개, 제6기 13.82개로 제5기에 들어 약간 감소했지만 전체적으로 우상향의 경향을 보여준다. 〈표 8〉이 제공하지 않는 정보이지만, 민선 4기부터 6기에 이르기까지 강원이 가장 적은 수의 시민단체를 보유하고 있으며 제4기에는 광주, 제5기와 제6기엔 전북이 가장 많은 시민단체를 보유했다. 사실 광주와 전북의 차이는 아주 미미해서 시민단체의 수에서 최상위에 있다고 봐도 무방하다. 시민단체의 수의 증감률에 있어서 충북, 서울, 경기가 현저하다. 민선 4기와 비교해 제6기에서 충북은 67%(7.3→12.3), 서울은 53%(10.1→15.5), 경기는 46.6%(12→17.6) 증가했다.

광역의회 의원정수 대비 전문위원의 수는 시간이 지남에 따라 감소하는 경향을 보인다. 전국 광역자치단체 평균값의 변화로 판단하면, 민선 4기와 비교할 때 제6기의 전문위원 수는 24.1% 감소한 것으로 나왔다. 의원정수가 늘어나는 만큼 전문위원의 충원이 이루어지지 않았다는 말이다. 역시 〈표 8〉이 직접 제공하고 있지 않은 정보이지만, 광역자치단체별로 보면 민선 4기의 경우 서울이최소(의원 1명 당 0.094), 대전이 최대(0.737)를 기록했고, 제5기의 경우 충남이 최소(0.15), 충북이최대(0.258)를 기록했다. 제6기의 경우 강원이 최소(0.114), 대전이 최대(0.455)를 기록했는데, 분석기간 중 가장 큰 증가율을 보인 곳은 부산이고 가장 큰 감소율을 보인 곳은 경남으로 나타났다.

3. 회귀분석 결과

1) 패널음이항회귀분석

앞서 언급한 바와 같이 실증분석에는 패널자료(panel data)를 사용했다. 패널 개체의 특성을 의미하는 오차항에 대한 가정에 따라 확률효과를 적용할 것인지 고정효과를 적용할 것인지를 결정해야 한다. 일반적으로 말해, 패널 개체들이 모집단에서 무작위로 추출된 표본의 개념이라면 오차항은 확률분포를 따른다고 가정할 수 있고, 그렇지 않다면 확률분포를 따른다고 할 수 없다(민인식·최필선 2012, 176). 비록 누락된 사례(세종특별시 의원과 무투표 당선의원)가 있지만, 무작위추출이 아닌 전국 광역시도의 광역의원 전수를 대상으로 한 본 연구의 특성상 고정효과모형이 적

절하다고 판단되며, 하우스만 검정도 이러한 판단에 부합하는 결과를 보여줬다. 그럼에도 불구하 고 〈표 9〉는 고정효과 패널음이항회귀모형의 추정결과 뿐만 아니라 확률효과모형의 회귀계수 추 정결과도 수록했는데, 이는 본 연구가 표본 전체에 대한 회귀분석에 이어 수행한 표본 분할 후 하 위집단 회귀분석의 이유를 제공하고 있기 때문이다.7)

먼저 고정효과를 가정한 회귀계수 추정 결과를 보여주는 모형 (5)와 (6)을 보면, 광역수준 통제 변수를 제외한 지방의원 개인특성 변수는 지방의원의 주도적 조례발의 행위를 통계적으로 유의미 하게 설명하지 못했다. 패널 개체의 알려지지 않은 특성이 주도적 조례발의에 강한 영향을 미치고 있다는 방증으로 해석될 수 있는 대목이다. 다시 말해 주도적 발의를 한번이라도 한 다선의원을 대상으로 한 회귀분석에서는 본 연구가 현재 제시한 개인수준 설명변수 외에 다른 지배적인 설명 변수의 개발이 요구된다는 의미이다. 하지만 이러한 작업은 새로운 이론의 정립과 아울러 그에 상 응하는 변수의 개발 및 측정 등 본 연구의 범위를 넘어선다. 그에 상응하여 본 연구는 고정효과 패 널음이항회귀모형이 데이터 유실이 많은 점에 착안해.8) 차선책으로 데이터 분할을 통해 하위집단 분석을 시도하고자 한다.

〈표 9〉 모형 (6)의 사례수는 686개로 전체 사례수 2041개와 비교할 때 1355개의 사례가 누락되 었음을 알 수 있다. 지방의원선거 결과 초선비율이 높은 우리 실정을 감안하면, 패널자료분석의 이점을 살리는 것도 중요하지만 누락된 사례—1선에 그친 지방의원 및 주도적 발의를 한 번도 하 지 못한 의원-도 분석에 반드시 포함해야 할 필요가 있기 때문이다. 〈표 9〉의 확률효과를 근거로 선수, 연령, 학력 등을 기준으로 적용해 데이터 분할 후 회귀분석을 실시하였고, 그 중 지방의회의 제도화 수준과 긴밀히 관련될 수 있는 선수(選數)에 따른 하위집단 분석이 가장 흥미롭고 유의미 한 결과를 보여주었다.

선수별 하위집단 분석에 앞서 〈표 9〉의 확률효과 모형에 근거해 선수가 주도적 조례발의에 미친 영향을 해석하면, 초선의원에 비해 재선의원들이 조례발의를 덜 하는 것으로 나왔다. 사례수가 가 장 많은 모형(1)을 근거로 회귀계수를 해석하면, 2선 의원은 초선에 비해 약 7%정도 조례발의를 덜 (-) 하는 것으로 나왔으나 통계적 유의미하지 않은 차이를 보였고, 3선 의원과 4선 의원은 초선의 원에 비해 각각 18%와 63% 정도 조례발의를 덜(-) 하는 것으로 나왔다. 지역구의원만을 대상으로 한 모형(4)의 경우, 회귀계수의 실질적 의미는 대동소이하고 초선과 2선의 차이가 0.1 신뢰수준에 서 통계적으로 유의미하게 나왔다.

⁷⁾ 추정된 회귀계수는 직관적이지 않아 발생률비(IRR: incident rate ratio)로 환산해 계수를 해석하는 편이 좋다. 이 발생률은 종속변수의 평균(기대값)으로 설명변수가 1단위 증가했을 때, 발생률, 즉 종속변수의 평균이 기존에 비해 몇 배 변화하는지를 말해준다. 지면의 제약으로 발생률비로 환산된 표는 본문에 수록 하지 않았다.

⁸⁾ 고정효과 패널음이항회귀모형의 경우, 누락 개체의 폭이 넓어 자유도에 있어 많은 손실이 불가피하다. 해 당기간 동안, 관찰수가 하나인 개체 또는 2개 이상이더라도 종속변수의 합이 0인 개체는 자동누락이 되기 때문이다. 참고로 분석에 포함된 기간동안 주도적 발의를 한 건도 하지 않은 광역의원은 131명에 달한다. 재선 이상을 하지 못한 1086명의 의원 중에서 단 한 건의 주도적 발의를 하지 않은 의원이 90명이다. 이는 재선 이상을 한 의원 중에서도 단 한 건의 주도적 발의를 못한 의원이 41명이라는 말이다.

〈표 9〉 회귀분석표

			확률효과 .	ㅁ혀(저눼)		고정효과 모	형(대서이사)
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	2선	-0.06	-0.06	-0.07*	-0.07*	-0.02	-0.06
	21:	(0.04)	(0.04)	(0.04)	(0.04)	(0.08)	(0.09)
선수	3선	-0.20**	-0.19**	-0.20**	-0.20**	0.01	0.00
연구 효과	0 L	(0.09)	(0.09)	(0.09)	(0.09)	(0.16)	(0.17)
프싀	4선	-1.01***	-1.02***	-1.03***	-1.02***	-0.42	-0.45
	712	(0.28)	(0.27)	(0.27)	(0.27)	(0.37)	(0.38)
	40대	0.06	0.03	0.03	0.02	-0.24	-0.24
	40-11	(0.08)	(0.10)	(0.10)	(0.10)	(0.16)	(0.18)
연령	50대	0.06	0.04	0.02	0.02	-0.13	-0.11
한당 효과	30-11	(0.08)		(0.10)	(0.10)		
표피	60대 이상		(0.10)			(0.19) 0.26	(0.23)
	00대 이경	(0.10)	0.01	0.03	0.03		(0.30)
	대졸	0.10)	(0.11) 0.26***	(0.11) 0.25***	(0.11) 0.25***	(0.26) -0.12	
하면	네ㄹ					(0.13)	-0.09 (0.15)
학력	대학원졸	(0.06) 0.43***	(0.06) 0.43***	(0.06) 0.43***	(0.06)		
효과	네막션글					-0.13	-0.03
	비례더미	(0.06) 0.45***	(0.06)	(0.06)	(0.06)	(0.17)	(0.18)
	미네니미					0.21	
	hi경쟁도	(0.08)	0.00		0.00	(0.18)	0.10
대표성	1119.9T		0.20		-0.06		-0.12
효과	대표율		(0.16)	0.70**	(0.20)		(0.54)
	네프뀰			0.78**	0.84**		0.72
	민주계열	0.20***	0.40***	(0.31)	(0.40)	0.00	(1.22)
TJC.	진구계절	0.36***	0.40***	0.38***	0.38***	0.06	0.11
정당 흥기	기타	(0.04)	(0.05)	(0.05)	(0.05)	(0.17)	(0.18)
효과	714	-0.02	-0.01	-0.04	-0.05	0.26	0.31 (0.22)
FLEHTL	당적일치	(0.12)	(0.12)	(0.12)	(0.12)	(0.22)	
단체장	경식될지	-0.07*	-0.11***	-0.11***	-0.11***	-0.04	-0.04
관계	나서디미	(0.04)	(0.04)	(0.04)	(0.04)	(0.06)	(0.06)
성별	남성더미	-0.14**	-0.13*	-0.14*	-0.14*	-0.62	-0.80
	저그런지소	(0.06)	(0.07)	(0.07)	(0.07)	(0.89)	(1.30)
	전국화지수	0.21***	0.16**	0.18**	0.19**	0.27*	0.21
광역	시민단체	(0.07)	(0.07)	(0.07)	(0.08)	(0.15)	(0.17)
수준	시민단세	0.07***	0.07***	0.07***	0.07***	0.10***	0.09***
변수	권묘이이	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.02)	(0.02)
	전문위원	-0.90***	-0.85***	-0.90***	-0.91***	-1.13***	-1.25***
	11.0	(0.15)	(0.17)	(0.17)	(0.17)	(0.34)	(0.37)
	상수	0.50**	0.53**	0.46**	0.48**	1.82**	1.89
	113414	(0.20)	(0.23)	(0.23)	(0.24)	(0.87)	(1.29)
	사례수	2,041	1,800	1,800	1,800	733	686
	그룹수	1,653	1,436	1,436	1,436	349	327
		rors in parenth					
	"^^ p(U.UT,	** p<0.05, * p<	.U. I				

-			회귀	계수		IRR			
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	40대	0.08	0.06	0.05	0.06	1.09	1.06	1.06	1.06
		(0.08)	(0.10)	(0.10)	(0.10)	(0.09)	(0.11)	(0.11)	(0.11)
연령	50대	0.12	0.10	0.09	0.09	1.12	1.1	1.09	1.09
효과		(0.08)	(0.11)	(0.11)	(0.11)	(0.09)	(0.12)	(0.12)	(0.12)
	60대 이상	0.03	0.02	0.00	0.01	1.03	1.02	1.00	1.01
		(0.11)	(0.13)	(0.13)	(0.13)	(0.11)	(0.13)	(0.13)	(0.13)
	대졸	0.28***	0.26***	0.26***	0.26***	1.32***	1.30***	1.30***	1.30***
학력		(0.07)	(0.07)	(0.07)	(0.07)	(0.09)	(0.09)	(0.09)	(0.09)
효과	대학원졸	0.40***	0.38***	0.38***	0.38***	1.49***	1.46***	1.47***	1.46***
		(0.07)	(0.07)	(0.07)	(0.07)	(0.11)	(0.11)	(0.11)	(0.11)
	비례더미	0.46***				1.59***			
		(0.09)				(0.15)			
대표성	hi경쟁도		0.37*		0.19		1.45*		1.20
효과			(0.19)		(0.24)		(0.28)		(0.29)
	대표율			0.85**	0.62			2.34**	1.86
				(0.39)	(0.49)			(0.90)	(0.90)
	민주계열	0.38***	0.42***	0.41***	0.41***	1.46***	1.52***	1.50***	1.51***
정당		(0.05)	(0.06)	(0.06)	(0.06)	(0.07)	(0.08)	(0.08)	(0.08)
효과	기타	0.19	0.17	0.22	0.20	0.83	0.85	0.80	0.82
		(0.15)	(0.15)	(0.15)	(0.15)	(0.12)	(0.13)	(0.12)	(0.12)
단체장	당적일치	0.04	-0.10*	-0.09*	-0.10*	0.96	0.91*	0.91*	0.91*
관계		(0.05	(0.05)	(0.05)	(0.05)	(0.04)	(0.05)	(0.05)	(0.05)
성별	남성더미	0.09	0.06	0.07	0.07	0.92	0.94	0.94	0.94
		(0.07)	(0.08)	(0.08)	(0.08)	(0.06)	(0.08)	(0.08)	(0.08)
	전국화지수	0.19**	0.12	0.16*	0.15	1.20**	1.13	1.18*	1.16
광역		(0.08)	(0.09)	(0.09)	(0.10)	(0.10)	(0.11)	(0.11)	(0.11)
수준	시민단체	0.06***	0.07***	0.07***	0.07***	1.07***	1.07***	1.07***	1.07***
변수		(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)
	전문위원	-0.89***	-0.80***	-0.86***	-0.84***	0.41***	0.45***	0.42***	0.43***
		(0.18)	(0.20)	(0.20)	(0.20)	(0.07)	(0.09)	(0.09)	(0.09)
	상수	0.20	0.17	0.17	0.13	1.23	1.19	1.18	1.14
		(0.29)	(0.36)	(0.36)	(0.36)	(0.35)	(0.43)	(0.43)	(0.42)
	사례수	1,402	1,164	1,164	1,164	1,402	1,164	1,164	1,164
	Standard e								
	*** p(0.01,	** p(0.05,	* p<0.1						

〈표 10〉 회귀분석표 (초선의원)

2) 하위그룹 분석: 초선의원

선수별 회귀분석을 실시한 결과, 본 연구가 제시한 대표성 효과의 세 가지 가설은 초선의원 그 룹에 한해 검증됐다. ⟨표 10⟩은 초선의원만을 대상으로 한 회귀분석 결과이다. 분석기간 중 2회 이 상 당선된 광역의원의 경우도 그가 초선이었던 시절은 포함했으므로 총 사례수는 분석기간 중 1 선에 그친 1086명보다 많다.

먼저 광역수준 통제변수가 주도적 조례발의에 미친 효과를 살펴보면, 전국화지수는 초선 지역 구 광역의원만을 대상으로 한 회귀분석(모형 (2)~(4), (6)~(8))에선 조례발의수에 유의미한 영향을 미치지 않는다. 전국화지수가 지역주의 선거행태의 강도를 측정하는 변수라고 간주했을 때, 본 연

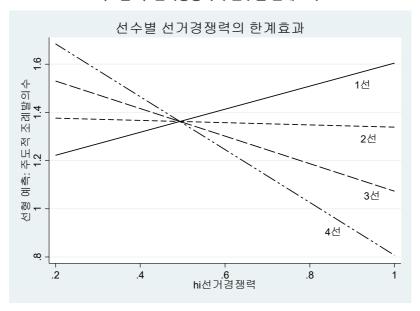
구는 선행연구 검토를 통해 지역주의(전국화지수가 낮을수록)가 정당 간 정책경쟁을 저하시킴으 로써 의원 개인수준에서도 입법생산성에 부정적인(-) 영향을 줄 것으로 예상했었다. 이러한 예상 은 〈표 10〉에 근거할 때 통계적으로 확신하기 힘들다. 다시 말해, 초선 지역구의원으로 구성된 광 역의회에서 지역주의는 그들의 입법성과에 별로 영향을 주지 않는다. 시민단체의 수는 통계적으 로 유의미한 영향을 보여주는데, 의원 1인당 시민단체 1개(또는 광역의회 의원정수만큼 시민단체) 가 늘 때마다 해당 광역의회는 주도적 조례발의를 약 7% 더(+)하는 것으로 나왔다. 전문위원의 수 는 오히려 늘어나면 주도적 조례발의가 감소하는 것으로 나와 강상원·이승모(2009)의 연구와 같 은 결과를 보였다. 민선 6기 의원 1인당 전문위원수 분포의 표준편차(0.1)를 기준으로 회귀계수를 해석하면 전문위원이 표준편차만큼 늘면 광역의회의 주도적 조례발의는 평균 약 6% 줄어드는(-) 것으로 나타났다.

개인특성 변수 중 연령과 성별은 대체로 초선의원들의 주도적 조례발의에 유의미한 설명력을 갖지 않는다. 반면 학력효과는 유의미한 긍정적(+) 효과를, 민주당계열 의원은 새누리당 계열 의원 에 비해 더 활발한(+) 조례발의 활동을 하는 것으로 확인됐다.

대표의 성격을 대리하는 세 개 하위변수를 통해 앞서 제시된 세 가지 가설은 검증되었다. 우선 초선 비례대표의원은 초선 지역구의원에 비해 59% 더(+) 주도적으로 조례발의를 한다(가설 1: 대 표 유형의 효과). 대표율 효과도 통계적으로나 실질적으로 유의미하게 나타나는데, 초선의원의 대 표율이 0-1스케일에서 0.1 늘어나면(대표율이 높아지면) 약 13% 조례발의를 더(+)하는 것으로 나 타났다(가설 2: 대표의 정당성 효과). 9 선거경쟁력 효과는 90%신뢰수준에서 입법성과를 유의미하 게 설명하는데 실질적인 효과는 당선자의 선거경쟁력이 0-1 스케일에서 0.1 늘어나면 4.5% 더(+) 주도적 조례발의를 하는 것으로 나왔다(가설 3: 대표의 안정성 효과).

대표의 성격을 대리하는 변수 중 표본 전체를 대상으로 한 회귀분석과 초선의원만을 대상으로 한 회귀분석의 차이는 선거경쟁력 효과(가설 3)에서 발견된다. 〈표 9〉의 모형(2)와 〈표 10〉의 모형 (2)를 비교하면 표본 전체를 분석대상으로 할 경우, 광역의원의 선거경쟁력이 주도적 조례발의에 영향을 미치지 않는 것으로 나오지만, 초선의원으로 분석대상을 한정할 경우 가설 3이 제시한 대 로 주도적 조례발의에 긍정적(+) 영향을 미친다. 다시 말해, 재선동기에 충만한 초선의원이 직전 선거에서 선거경쟁력이 강했을 경우(낮은 선거경쟁도 하에서 당선된 경우) 주도적인 조례발의를 더 하는 경향이 있다. 그렇게 함으로써 정책입안자로서 입법역량을 객관적으로 입증하려고 더욱 더 노력할 가능성이 높다는 말이다.

⁹⁾ 대표율 대신 득표율을 사용한 회귀분석 결과도 계수의 수치만 변할 뿐 통계적 유의도와 계수의 부호는 동 일하다. 다만 모형 (4)의 경우 〈표 10〉과 달리 득표율 변수를 사용할 경우 다중공선성으로 인해 회귀계수 의 부호 자체가 변한다(득표율과 hi선거경쟁력 변수의 VIF는 각각 4.51과 4.73이다). 〈표 10〉 모형(4)의 경 우도 부호의 방향은 바뀌지 않으나 대표율과 hi선거경쟁력 효과가 통계적 유의미성을 상실한다(대표율과 선거경쟁력 변수의 VIF는 각각 1.7과 1.84이다). 본 연구가 가설 2의 대표율 효과와 가설 3의 선거경쟁력 을 경쟁가설로 채용한 것이 아니기 때문에 모형 (4)의 결과는 수록은 하되 비중 있게 해석하진 않는다.



〈그림 1〉 선거경쟁력의 선수별 한계효과

하지만 정치경력이 쌓이게 되면 조례발의 활동이 재선에 직접적인 도움이 되지 않는다는 사실 을 깨닫게 되고, 선거경쟁력이 높은 의원이더라도 초선시절만큼 법안발의 활동에 연연하지 않게 되는데, 〈그림 1〉은 hi(선거)경쟁력과 선수의 상호작용 효과를 추정한 회귀분석을 근거로 hi(선거) 경쟁력의 선수별 한계효과를 시각화한 것이다.10) 개별의원의 선거경쟁력이 조례발의수에 양(+)의 기울기를 갖는 경우는 1(초)선 의원에 한한다. 2선 의원부터 선거경쟁력이 조례발의에 미치는 영 향이 음(-)의 기울기로 전화되며, 선수가 높아질수록 기울기는 음(-)의 방향으로 가팔라진다. 달리 말하면 선수가 높은 지역구 광역의원의 경우. 선거경쟁력이 있기 때문에 지역구민의 민원청취 및 해소 등 표밭을 일구는 활동 대신 원내 입법활동을 할 여유가 있음에도 불구하고 입법활동을 오히 려 하지 않는다는 의미이다.

Ⅳ. 결론

본 연구는 지방의원이 갖는 대표성이 의원 개인의 입법생산성에 핵심적인 설명변수라는 전제

¹⁰⁾ 지면의 제약으로 선수와 선거경쟁력의 상호작용효과를 포함한 회귀분석결과는 표에 수록하지 않았다. 회귀계수(표준오차)를 hi선거경쟁력, 선수, 두 변수의 상호작용 순으로 열거하면, 1.00(0.36)**, 0.26(0.15)*, -0.53(0.23)**이다 (*: p < 0.1, **: p < 0.05). 다른 변수들의 회귀계수와 통계적 유의도는 상호 작용 효과를 감안하지 않는 회귀모형과 대동소이하다. 아울러 지역구 지방의원이 선수가 늘어남에 따라 자신의 재선과 관련해 원내 조례발의 활동을 덜 중시하게 되는 이유에 대한 설명 역시 지면의 제약으로 말미암아 후속 연구과제로 남긴다. 보충 설명에 대한 독자의 요청이 있을 경우, 저자는 입법성과, 공천, 재선의 관계에 대한 예비검토 결과를 보론의 형식으로 제공할 용의가 있다.

하에, 민선 4기부터 민선 6기 전국 광역의원의 주도적 조례발의(대표발의, 1인발의)의 횡단-시계 열적 자료를 음이항회귀모형으로 분석하였다. 분석결과 다음 네 가지 사항을 확인하였다. 첫째, 비례대표 의원들은 지역구의원들보다 주도적 조례발의를 더 많이 한다. 둘째, 지역구 의원의 경우, 대표율(총유권자수 대비 의원의 득표수 비율)이 높은 의원이 그렇지 못한 의원에 비해 주도적 조례발의를 더 많이 한다. 셋째, 선거경쟁력 효과는 초선의원만을 분석대상으로 한정했을 경우 검증되었다. 높은 선거경쟁력(낮은 선거경쟁도 하에서)으로 당선된 광역의원이 주도적 조례발의를 더 많이 하는 경향이 있다. 넷째, 선거경쟁력이 입법생산성에 미치는 선수(選數)별 한계효과를 확인한 결과 "재선동기 정치인 모델"로부터 도출된 가설은 오직 초선의원에 한해 유효한 것으로 나타났다.

본 연구의 실증분석 결과는 정당공천제를 포함한 지방의원 선출방식에 개선의 여지가 있음을 시사한다. 지방자치제도가 지역주민과 지역정부기관, 지역정치지도자 간 연계를 더욱 공고화함으로써 대의정치의 핵심원칙, 즉 민주적 반응성을 실현하는 데 그 목적이 있다면, 지방의회는 지방자치제도의 근간이다. 물론 지방의회의 강화를 통해 민주적 반응성을 제고하려는 일련의 조치가취해져 왔다. 2006년 지방의원에 대한 유급제 실시와 전문위원제도의 실효성 제고, 2010년부터는일부 광역의회에서 정책조사원 등의 채용을 통해 의원의 입법활동을 지원하기도 하였다. 하지만조례제정과 같은 입법활동이 재선에 직접적인 도움이 안 된다고 판단하면, 아무리 제도적으로 입법여건을 개선한다한들 어느 지방의원이 조례발의를 통한 정책입안에 열정을 쏟겠는가? 재선 동기에 충만한 정치인 모델이 지방의원의 입법생산성을 적절하게 설명할 수 있는 시기는 초선의원시절에 한정된다는 분석결과는 지방자치 30년 성과의 아이러니가 아닐 수 없다.

중앙정치와 자치단체장에 가려진 지방의회를 시민의 가시권 안으로 옮겨놓을 필요가 있다. 먼 저 지방의원 후보자에 대한 정당의 공천방식을 "실질적인" 상향식으로 전환할 필요가 있다. 상대 적으로 주목을 받아온 자치단체장 선거의 경우, 정당에 따라 약간의 차이는 있지만 상향식 공천방 식이 대세를 이루고 있다. 그에 비해 지방의원의 경우는 선언적 의미에서 하향식 공천방식이 아님 을 명문화하고 있을 뿐, 중앙당 및 시·도당의 입김이 발휘될 여지를 여전히 남겨두고 있다. 예를 들면 더불어민주당의 경우, 당헌 제92조는 시·도당공천관리위원회가 심사하여 2명 이상을 선정 한 후 경선을 거쳐 광역의원 후보자를 추천하는 것으로 규정하고 있으나, 단서로 당규가 정한 사 유가 있는 경우 단수로 지정하여 후보자를 추천할 수 있게 하였고, 경선 규정인 제98조를 보면 국 회의원 및 자치단체장 후보자의 추천선거 방식은 구체적으로 명시한데 반해 지방의원 후보자 추 천선거는 단지 "국민참여경선(여론조사경선 포함) 또는 당원경선(지역대의원대회경선 포함)을 원 칙으로 한다"는 선언에 그침으로써 결국 시·도당이 경선방식을 좌지우지하는 여지를 만들어 두고 있다. 국민의힘 당규 역시 후보자 추천에 있어 단체장 후보와 지방의원 후보 경선방식에 차등을 두고 있다. "지방선거공직후보자추천규정" 제22조는 자치단체장 후보자 추천 선거는 선거인단 투 표와 여론조사 결과를 각각 50%씩 반영하는데 반해 지방의원 후보자 추천은 선거인단 투표만으로 결정할 수 있게 규정함으로써 단체장 후보 추천에 비해 지방의원 후보 추천에 덜 개방된 상향식 공천제를 취하고 있다.

보다 개방된 상향식 공천제로의 전환에 더해 지방의원의 원내 의정활동을 지역주민들이 직접 참관하고 체험할 수 있는 여건을 마련해 줄 필요성이 있다. 2021년 6월 10일과 11일 이틀에 걸쳐 저자는 17개 광역의회 사무처 관계자와 전화인터뷰를 통해 "본회의 및 상임위 주민 방청 현황 및 의정활동 공개 여부"를 확인해 보았다. 확인 결과 대부분의 광역의회는 지역주민이 의회의 활동을 알고자 할 경우 접근할 수 있는 다양한 통로를 운영하고 있다. 첫째, 전라북도의회 상임위11)를 제 외하곤 모든 광역의회가 본회의 및 상임위의 방청을 허가하고 있다. 물론 규정 상 회의 방청은 의 장과 위원장의 허가를 전제로 한다. 둘째, 충청북도의회 상임위를 제외하고 모든 광역의회 본회의 및 상임위는 생중계를 하고 있다. 모든 영상기록은 당일, 속기록은 1주일 이내 광역의회 홈페이지 에 업로드를 하고 있다. 셋째, 언론개방과 관련해 출입기자는 본회의 및 상임위 회의를 자유롭게 참관할 수 있다. 그러나 지역 내 중요 사안이 아닌 경우 기자들은 대체로 기자실에서 중계방송을 시청한다.

하지만 전화설문 중 흥미로운 점은, 혹시나 방청석이 비좁아 방청을 하지 못하는 경우는 없지 않을까 하는 우려 섞인 질문에 대한 의회 관계자의 공통적인 대답이다. 자신들이 방청관련 업무를 관장하던 중 방청석 규모를 넘는 방청인원이 회의를 참관한 적은 한 번도 없었다는 것이다. 비록 광역의회마다 방청석 규모가 다르기 때문에 일반화하긴 어렵지만, 광역의회가 일반 주민들의 주 목을 받을만한 정책쟁점을 밀도 있게 다루고 있지 않다는 방증일 수 있다. 광역의회 차원의 보다 적극적인 정책경쟁과 함께 그러한 의정활동의 내용을 주민들에게 효율적으로 전달하는 방안에 대 한 고민해야 할 때다.

끝으로 지방자치 실험 30년에 즈음하여 향후 수행해야 할 지방정치 연구의 방향에 대해 언급하 고자 한다. 저자는 본 연구를 진행함에 있어서 설명변수의 빈곤을 경험했다. 무엇보다도 지방의원 이 처한 지역구의 특성이 그의 의정활동에 미치는 구체적인 인과적 설명을 제시할 수 없었다. 예 컨대, 본 연구는 대표율과 선거경쟁력 입법생산성에 미치는 영향에 대해 설명을 했지만, 대표율과 선거경쟁력에 영향을 미친 지역구 특성에 대해선 함구할 수밖에 없었다. 이론의 개발도 문제이지 만, 행정구역과 지역구의 불일치로 인해 데이터의 구축에 많은 시간과 노력이 필요하기 때문이다. 후속연구는 지역구특성을 반영한 이론과 변수의 개발에 주된 연구목적을 두어야 한다. 지방의원 의 개인특성에 주목한 본 연구가 제안하고자 하는 후속연구는 지방정치의 질적 연구 기반 조성을 위한 토대사업이다. 1991년 지방의회가 구성된 이후 중단 없이 지방자치 30년이 실험이 진행되어 왔다. 1991년 당선되어 지방의원으로 활약하셨던 분들 중엔 유명을 달리하신 분이 대부분일 것이 다. 시간이 더 가기 전에 지방자치제도 부활이후 초대의원들에 대한 체계적인 조사를 시작으로 구 술사 축적을 할 필요가 있다. 공인으로서 그들의 개인사가 결국 한국 지방정치의 역사이다.

¹¹⁾ 관계자의 설명에 의하면 공간적 협소함이 주된 이유라고 한다. 지자체 직원 및 관련 인사들이 회의에 참 석할 경우 주민들이 따로 방청할 공간이 없고. 위원장이 주민 방청을 허가할 수도 있지만. 실제로 신청하 는 사람도 없었다고 한다.

참고문헌

- 강상원·이승모. (2009). 지방의회 의정활동성과 영향요인 분석: 광역의회를 중심으로. 「행정문제 논집」, 24(1): 139-168.
- 김도종·윤종빈. (2004). 참여민주주의 활성화를 위한 의원역할에 관한 연구: 광역의회를 중심으 로. 「한국동북아논총」, 9(3): 345-363.
- 김범수·서재권. (2020). 지방자치단체장과 지방의회 간 조례제정의 주도권 변화: 제 5 ~ 7대 부산 광역시의회 조례안 시계열 분석. 「의정연구」, 26(1): 147-180.
- 김순은. (1993). 정당간 경쟁률과 광역의회의 활동. 「지방자치연구」, 5(2): 7-20.
- 김정도·양삼석. (2016).지방의회 선거에 나타난 지역주의 정도의 측정: 기초의회와 광역의회선거 의 비교. 「의정논총」. 11(2): 211-236.
- 김태완·이병재·김범수·박선경. (2020). 광역의회 의정활동 성과분석: 재선추구 의도와 의안발의. 「21세기정치학회보」, 30(4): 87-110.
- 문우진. (2010). 국회의원 개인배경과 입법: 입법 메커니즘과 16대와 17대 국회의 입법생산성. 「의 정연구」, 16(1): 35-67.
- 민인식·최필선. (2012). 「STATA 패널데이터 분석」. 서울: 지필미디어.
- 민인식·최필선. (2015). 「STATA 고급 패널데이터 분석」. 서울: 지필미디어.
- 박상운. (2015). 의원의 입법 활동에 영향을 미치는 요인 분석-제17대~19대 국회 전반기 기획재정 위원회 소관 의원 발의 법안을 중심으로. 「사회과학연구」, 23(1): 144-170.
- 박영환. (2018). 지방의원의 대표유형과 의정활동: 제10대 경상북도의회. 「미래정치연구」, 8(1): 35-60.
- 박재용. (2012). 지방의회 정당구성형태가 입법활동에 미치는 영향 연구. 「한국지방자치학회보」, 24(1): 5-24.
- 박종득·임헌만. (2001). 기초의회의 의원전문성과 의정활동간 상관관계 연구. 「한국사회와 행정연 구」, 12(3): 19-36.
- 서현진·박경미. (2009). 17 대 국회 의원발의 법안의 가결 요인 분석. 「한국정치학회보」, 43(2): 89-111.
- 유재균·박석희. (2017). 기초지방의회 의정성과의 변화 동향과 영향요인. 「한국행정학보」, 51(3): 257-290.
- 이현출. (2009). 17 대 국회 의원입법안 분석: 발의, 내용, 심의결과. 「한국정당학회보」, 8(1): 255-286.
- 장혜윤·조경훈. (2018). 지방의회 입법성과의 영향요인에 대한 연구: 경기도 의회의 연정 전후의 비교를 중심으로. 「지방행정연구」, 32(1): 215-246.
- 정성은. (2020). 광역의회제도화와 입법생산성: 패널데이터 분석. 「의정연구」, 26(1): 105-145.
- 조성대. (2003). 지방선거와 정당참여: 지역주의 정당경쟁과 광역의회의 활동. 「21세기정치학회보
 J, 13(1): 259-274.
- 하혜영·김인태. (2018). 지방의회 의원의 조례안 발의에 미치는 영향요인 분석: 의원의 개인수준

- 변수의 영향력 검증을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 29(3): 235-262. 황아란. (2005). 민선자치 10 년의 지방선거: 평가와 전망. 「한국정당학회보」, 4(2): 271-305.
- Barnello Michelle A. and Kathleen A. Bratton. (2007). Bridging the Gender Gap in Bill Sponsorship. Legislative Studies Quarterly, 32(3): 449-474.
- Fiorina, Morris P. (1974). Representatives, Roll Calls, and Constituencies, Lexington, Mass: Lexington Books.
- Hibbing, John R. (1991). Congressional Careers: Contours of Life in the US House of Representatives, UNC Press Books.
- Hilbe, Joseph M. (2011). Negative Binomial Regression, New York: Cambridge University Press.
- Kim Chong Lim and Samuel C. Patterson. (1988). Parliamentary Elite Integration in Six Nations. Comparative Politics, 20(4): 379-399.
- Lee Byung-Jae, Tae Wan Kim, Jaekwon Suh, and O. Fiona Yap (2021). Local Government Performance and Democratic Consolidation: Explaining Ordinance Proposal in Busan Metropolitan Council. Asia & the Pacific Policy Studies, 8(1):15-41.
- Miquel, Gerard Padro I. and James M. Snyder Jr. (2006). Legislative Effectiveness and Legislative Careers. Legislative Studies Quarterly, 31(3): 347-381.
- Plant, Raymond and Derek Jones. (1991). Modern Political Thought, Blackwell Oxford.
- Riccucci Norma M., Gregg G. Van Ryzin, and Karima Jackson. (2018). Representative Bureaucracy, Race, and Policing: A Survey Experiment. Journal of Public Administration Research and Theory, 28(4): 506-518.

서재권(徐載權): 미국 UCLA에서 정치학 박사학위를 취득하였다. 미국 미주리주 Truman 주립대학교 정치학 과 조교수를 역임하였고, 현재 부산대학교 정치외교학과 교수로 재직 중이다. 전공분야는 비교정치/정치경 제이고, 최근에는 지방자치와 지방정치에 관한 연구에 집중하고 있다. 대표논문으로 'Local government performance and democratic consolidation: Explaining ordinance proposal in Busan Metropolitan Council'(공저, Asia and the Pacific Policy Studies 2021), 'Decentralisation and government trust in South Korea: Distinguishing local government trust from national government trust'(공저, Asia and the Pacific Policy Studies 2021), '지방재정 확충의 정치적 조건: 광역자치단체 세외수입 분석을 중심으로'(『담론 201』 2020), '지방자치단체장과 지방의회 간 조례제정의 주도권 변화: 제5~7대 부산광역시의회 조례안 시계열 분 석'(공저, 『의정연구』2020) 등이 있다(scholar.suh@gmail.com).

강민성(姜敏聲): 부산대학교에서 정치학 석사학위를 취득하고, 현재 국회 의원회관에서 비서로 재직 중이다. 주요관심 분야는 지방자치 및 지방의회이며, 학위논문은 "지방의원의 입법능력 결정요인: 광역의원의 대표 성 효과를 중심으로(제4대~제6대)"이다(alstid3006@gmail.com).

Abstract

Who takes the initiative in proposing the ordinance?: Determinants of the legislative performance of metropolitan councilors (2006–2018)

> Suh, Jaekwon Kang, Min Sung

Assuming that local councilors' representation characteristics are crucial in explaining their legislative performance(legislative productivity), this study analyzed time-series-cross-sectional data of ordinance proposals by metropolitan councilors in South Korea from 2006 to 2018. The analysis identified the following four points: First, proportional representative local council members have proposed ordinance more than constituency local council members(type effect). Second, for constituency local council members, the higher the representation rate(the ratio of votes obtained to the total number of voters), the more ordinance proposals(legitimacy effect). Thirdly, the effect of electoral competitiveness on ordinance proposals is found only in a subgroup analysis of freshman councilors. Those who win the election by a shallow margin tend to propose fewer ordinances(stability effect). Fourth, the marginal effect of electoral competitiveness on legislative productivity according to the number of served terms showed that the hypothesis derived from the "re-election motivated politician model" was valid only for freshman councilors. For the motivation of re-election to lead to legislative performance (legislative productivity), this study suggests introducing a bottom-up party nomination system and enhancing citizens' access to legislative activities of local councilors.

Key Words: ordinance proposal, legislative performance, legislative productivity, local council, local councilor, characteristics of representation, negative binomial regression model