「지방정부연구」 제21권 제1호(2017 봄): 169-193
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.21 No.1 (2017 Spring)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.21.1.7

지방의회 의원의 전문성과 다양성의 관계

김 정 인

국문요약

본 연구에서는 지방의회 의원들의 전문성, 다양성 및 전문성과 다양성의 관계를 기초 지방의회 의원들을 중심으로 실증 분석하였다. 제 7기(2014년 7월부터 2016년 6월까지의 전반기) 226개 기초 지방의회를 분석단위로 하여 기초 지방의회 의원들의 전문성을 세 가지 차원(개인, 조직, 사회차원)에서 살펴보고, 다양성을 성별, 연령, 정당 차원에서 측정하였다. 이를 바탕으로 전문성과 다양성의 관계를 실증적으로 분석하였다. 연구 분석 결과 기초 지방의회 의원의 전문직 경력 전문성이 매우 낮게 나타났다. 또한, 조직차원과 사회차원의 전문성 역시 높지 않았다. 반면에 기초 지방의회 의원의 성별 다양성은 낮은 것으로 나타났고, 연령과 정당 다양성은 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 특히 기초 지방의회 의원들의 전문성과 다양성 관계는 예상과 다르게 나타났다. 개인차원의 전문성은 다양성과 긍정적인 관계를 나타냈으나, 조직과 사회차원의 전문성은 다양성과 유의미한 관계를 가지지 않는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 향후 기초 지방의회 의원들의 전문성과 다양성 향상 방안에 정책적 함의점을 줄 수 있을 것이다.

주제어: 기초 지방의회, 다양성, 연령 다양성, 전문성, 지방의원

Ⅰ. 서론

우리나라 지방의회는 1961년 이후 30년 만인 1991년에 부활하였고, 2014년 지방선거 실시로 2017년인 현재에는 제 7기 지방의회가 구성·운영되고 있다(행정자치부, 2014). 1991년부터 2017년 현재까지 약 26년 동안 지방의회 운영은 많은 발전을 거듭해 왔다. 예를 들어, 1995년부터 4대 지방선거(광역·기초 기초자치단체장과 기초의회 포함)가 실시되었으며, 비록 현재까지 논란의 여지는 있으나 2006년부터 기초의원 선거에 정당공천제와 지방의회 의원 유급제가 도입되고 있다(이정진, 2011; 황아란, 2008). 이와 같이 지방자치발전과 관련된 제도적 장치들이 운영되고 있지만, 대부분의 제도적 장치들은 지방의회의 전문성 향상과 관련된 내용들을 포함하고 있다. 일례로, 2006년 「지방자치법」 개정(2006. 4. 28) 이후 도입된 지방의회 의원의 유급제는 지방의회 의원의 보수체계를 바꾸면서 지방의회 의원의 의정활동 전문화를 증진시킨 제도라고 할 수 있는 것이다(황아란, 2008: 35-36).

보다 구체적으로, 「지방자치법」 제33조(의원의 의정활동비)에 의하면 효과적인 지방의회 의원

활동을 위해 지방의회 의원들에게 의정 자료를 수집하고 연구하거나 이를 위한 보조 활동에 사용되는 비용을 보전(補塡)하기 위하여 의정활동비, 본회의 의결, 위원회의 의결 또는 의장의 명에 따라 공무로 여행할 때 지급하는 여비, 지방의회의원의 직무활동에 대하여 지급하는 월정수당 등을 제공하고 있다(국가법령센터, 2017)[1]. 또한 「지방자치법」 제38조(지방의회의 의무 등)에 의하면 지방의회는 소속 의원들이 의정활동에 필요한 전문성을 확보하도록 노력하여야 한다고 명시되어 있다. 이처럼 지방자치수준 제고를 위한 지방의회 의원 전문성 향상 차원에서 「지방자치법」의 개정을 비롯한 법·제도적 개선이 이루어지고 있으며, 또한 지방의회 의원의 전문성 강화방안에 관한 선행연구들이 지속적으로 수행되고 있는 것이다(송광태, 2001; 최봉기, 2002; 2005; 황아란, 2008).

지방의회 의원의 전문성 향상과 관련된 대부분의 선행연구들(최봉기, 2005: 19-20)에서는 지방의원선거제도의 개혁(자격요건강화, 정당공천폐지, 중대선거구제로, 무투표당선제폐지), 지방자치법상 지방의원신분제도 개혁(상근의 유급직화), 의정활동 지원체제의 자율적 구성·운영과 전문성보강, 의정활동평가체제의 구축과 의정기능촉진·독려제도의 도입 등을 통해 지방의회 의원의 전문성 강화를 도모할 수 있다고 주장한다. 그럼에도 불구하고 지방의회 의원의 전문성은 여전히 충분히 확보되지 못하고 있다는 의견이 제시되고 있다(권영주, 2011: 1). 전영상·현근(2010)은 의정활동에 가장 큰 장애요인이 되는 것은 주민집단, 공무원집단, 의원집단 모두의 전문성 부족이라고 주장한다. 그러나, 이러한 주장에도 불구하고 지방의회 의원들의 전문성에 대해 연구한 기존 문헌들에서는 지방의회 의원들의 전문성을 경험적으로 측정하지 못하였다.

뿐만 아니라, 「지방자치법」에 명시된 지방자치행정의 민주적 운영과 지방의 균형 있는 발전을 위해 반드시 고려될 필요가 있는 지방의회 의원들의 다양성에 관한 연구는 김호균·김정인(2017)의 연구를 제외하고 현재까지 거의 존재하지 않는다. 또한, 지방의회 의원들의 전문성과 다양성 관계는 기존에 연구된 바가 없다. 지방의회의 설립목적이 주민들의 다양한 의견을 지방자치 정책 수립에 적극적으로 반영하고자 함에 있음에도 불구하고, 이러한 활동의 주축이 되는 지방의회 의원들의 다양성에 관한 연구는 거의 이루어지지 않고 있는 것이다. 지방의회 존립 목적 자체가 지역주민의 정치적 대표기관과 다양한 이해관계자들의 갈등조정에 있기 때문에 지방의회 의원의 다양성 확보는 필수적이며, 지방의회 의원의 다양성 확보를 위해서는 지방의회 의원의 전문성이 동시에 강조된다는 점에서 지방의회 의원의 다양성과 전문성 모두는 지방자치 의정 발전을 위해 중요하게 고려될 필요가 있다(최봉기, 2005: 13).[2] 이러한 중요성에도 불구하고 지방의회 의원의 전

1) 또한 지방의회 의원에게 지급되는 비용은 대통령령으로 정하는 범위에 한해 해당 지방자치단체의 의정비심의위원회에서 결정하는 금액 이내로 지방자치단체의 조례에 의해 정하며, 의정비심의위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(국가법령센터, 2017). 이에 따라 「지방자치법 시행령」 제33조에서는 의정활동비의 경우 시·도 의회 의원의 경우 의정자료수집·연구비는 월 120만원, 보조활동비는 월 30만원 지급하고, 시·군·자치구 의회 의원의 경우에는 의정자료수집·연구비는 월 90만원, 보조활동비는 월 20만원을 지급한다. 뿐만 아니라, 국내여비와 국외여비에 관련해 항공비, 일비, 숙박비, 식비 등을 제공한다. 무엇보다도 월정수당은 해당 지방자치단체에서 최근 3년 평균 재정력지수와 해당 지방자치단체 지방의회 의원 1명당 주민 수의 자연로그 값 등으로 계산하여 지급한다(국가법령센터, 2017).

문성과 다양성을 실제 경험적으로 측정한 연구는 존재하지 않는다고 할 수 있다.

따라서, 본 연구의 목적은 기초 지방의회 의원의 전문성과 다양성을 측정하고, 이들의 관계를 실증적으로 분석하는데 있다. 이를 위해 본 연구에서는 2014년 7월에 구성된 제 7기 기초 지방의회 의원들을 대상으로 기초 지방의회 의원의 전문성과 다양성 현황, 지역(시·군·자치구)에 따른 전문성과 다양성의 차이, 그리고 전문성과 다양성의 관계를 분석할 것이다. 다시 말해, 기존의 이론적 논의들을 바탕으로 기초 지방의회 의원의 전문성과 다양성 변수들을 측정하고, 이들의 관계를 이론적·실증적으로 분석할 것이다. 본 연구에서는 중앙선거관리위원회의 통계자료, 행정자치부와 각 지방자치단체의 통계 및 보도자료, 언론자료를 활용하여 전문성과 다양성 변수들을 측정하고, 지역에 따른 전문성과 다양성의 차이, 그리고 전문성과 다양성의 상호관계를 논의할 것이다. 이러한 연구는 향후 기초 지방의회 의원의 다양성과 전문성 향상의 필요성을 논의하는 데 중요한 함의점을 줄 수 있을 것이다.

Ⅱ. 지방의회 의원의 전문성과 다양성에 관한 이론적 논의

1. 지방의회 의원의 전문성과 다양성

기존의 연구에 의하면 지방의회 의원의 전문성에 영향을 줄 수 있는 요인들로는 지방의회 의원들의 학력·공직경력·의원경력, 전문위원들의 보좌활동, 지방의회 의원들의 유급제 보상[3], 직무와 역할 수행 능력, 지방의회 조직의 전문성 등(박종득·임헌만, 2001; 최봉기, 2005; 황아란, 2008)이 제시된다. 대부분의 선행연구(예: 최봉기, 2005; 황아란, 2008)에서는 지방의회 의원들의 전문성 향상이 중요한 지방자치 발전의 초석임을 인정하고 지방의회 의원들의 지속적인 전문성 향상에 관심을 가져왔다. 하지만 이들 선행연구에서는 지방의회 의원들의 전문성과 지방의회 조직 및 운영의 전문성을 따로 구분하지 않았다.[4] 뿐만 아니라, 기존의 공공부문 전문성 연구에서는 전문성의 범위와 영역도 능률성 및 효율성과 같은 좁은 의미의 전문직업주의 관점에서만 해석했다는 한계를 지닌다(예: Kearney & Sinha, 1988; 김호섭, 1989).

이와 관련해 본 연구에서는 지방의회 의원들의 전문성에 초점을 맞추어 전문성의 범위와 영역을 보다 광범위하게 논의하고자 한다.[5] 특히 지방의회 의원들의 전문성을 논의하기 이전에

2) 「지방자치법」의 목적이 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형 있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키는 데 있기 때문에, 지방자치발전을 위해서는 지방의회 의원의 전문성과 다양성 모두가 확보되어야 한다.

3) 특히, '지방의회 의원에게 직무활동에 대한 월정수당을 지급하여 의정활동에 전념할 수 있도록 한다'고 「지방자치법」에 명시한 것은 유급제 도입이 전업직 의원을 지향하고 있음을 나타내는 것이다(황아란, 2008: 36).

4) 같은 맥락으로 지방의회 전문성 강화를 위해 지방의회 의원을 보좌해주는 사무기구의 인사권 독립을 강조하면서 지방의회 조직과 운영의 전문성 강화 방안을 제시한 연구도 존재한다(권영주, 2011).

Moore(1970)가 언급한 전문성 특징을 살펴보면 다음과 같다. Moore(1970)는 전문성의 역할과 규칙 관점에서 여섯 가지 전문성의 특징을 언급하였다. 첫째, 전문성은 임시직이 아니라 전직(full time)의 특성을 지녀야 하며, 둘째, 윤리적 행위는 규범적이고 많은 사람들의 기대에 어긋나서는 안 되며, 셋째, 소명(calling) 의식을 증진시켜야 하고, 넷째, 전문화된 교육과 기술을 습득해야 하며, 다섯째, 고객의 요구에 반응하는 유능한 성과를 창출해야 하고, 여섯째, 전문성을 기반으로 의사결정을 할 때 상당한 자율성을 유지해야 한다는 것이다. 이러한 전문성의 특징이 현대사회에 그대로 적용될 수 있는 것은 아니지만 전문성을 설명하는 데 있어서 상당한 유용성을 지닌다고 할 수 있다(Kearney & Sinha, 1988: 571 재인용).

이러한 Moore(1970)의 전문성 개념을 바탕으로 본 연구에서는 지방의회 의원의 첫 번째 전문성 구성요소로 개인 차원의 전문능력, 즉 전문지식과 관리기술 향상을 제시하고자 한다. 개인차원에서의 전문성이 높다는 것은 자료를 수집하고 분석하는 능력, 전문적인 지식과 기술을 습득하는 능력이 뛰어나다는 것을 의미한다. 이러한 개인차원의 전문성이 가장 잘 드러나는 것이 바로 개인의 학력과 직업이다. 개인의 학력수준이 어떠한지 혹은 어떤 직업에 종사하는 지에 따라서 개인의 전문성을 판단할 수 있다(오광록, 2006). 이와 같은 개인의 전문성을 파악할 수 있는 대표적인 지표로는 우리나라 통계청(2017a)에서 제시하는 한국표준직업분류(KSCO)를 제시할 수 있다. 한국표준직업분류(KSCO)에서 제시된 전문성이 높은 전문가 또는 관련 종사자는 '주로 자료의 분석과 관련된 직종으로 다양한 분야에서 높은 수준의 전문적 지식과 경험을 기초로 과학적 개념과 이론을 응용하여 해당 분야를 연구하고 새로운 상품이나 서비스를 개발하는 종사자들, 전문지식을 이용하여 의료활동을 수행하고, 각급 학교의 학생을 지도하고, 법률의 집행이나, 기업의 경영 및 예술적인 창작활동, 스포츠 활동 등을 수행하는 종사자, 전문가의 지휘 하에 조사, 연구 및 의료, 경영에 관련된 기술적인 업무를 수행하는 관련 종사자들'을 의미한다.[6] 이처럼 개인차원의 전문성은 특정한 업무를 수행하기 위해 개인이 지닌 지적 능력과 행태적 차원에서의 특정역량으로 논의될 수 있다(금창호 외, 2005: 8).

두 번째 전문성 구성요소는 원활한 조직업무를 수행하기 위해 필요한 조직차원의 전문성이 된다. 개인 차원의 지적 능력, 역량, 전문지식과 기술 습득뿐만 아니라 이러한 개인차원의 전문성을 조직에 직접 활용하는 조직차원의 역량 또한 지방의회 의원들에게 반드시 필요한 전문성이 된다. 현대사회에서는 개인의 전문지식과 기술습득 같은 협소한 의미의 전문성에서 벗어나 조직의 업무달성에 필요한 조직 차원의 전문성을 더욱 중요하게 고려하는 경향이 있다(최봉기, 2005). 조직 차원에서의 전문성이란 개인의 지식습득과 교육과정 이수 등과 같은 전문성 향상뿐만 아니라 전문지식과 기술 등이 조직 내에서 성공적으로 수행될 수 있도록 조직구조와 기능을 세분화하여 이를 관리하는 것을 의미한다(Thomson, 1964: 27). 이러한 조직차원에서의 전문성은 주로 조직 구성원

5) 예를 들어, 지방공무원에게 필요한 전문성은 문제분석능력, 합리성, 주민의견 수렴, 이해관계자 의견 조정 등으로 다양한 차원에서 논의된다(Nalbandian, 1990).

6) 여기에 해당되는 8개의 직업군으로 ① 과학 전문가 및 관련직, ② 정보통신 전문가 및 기술직, ③ 공학 전문가 및 기술직, ④ 보건·사회복지 및 종교 관련직, ⑤ 교육 전문가 및 관련직, ⑥ 법률 및 행정 전문직, ⑦ 경영·금융전문가 및 관련직, ⑧ 문화·예술·스포츠 전문가 및 관련직이 제시된다.

들이 조직에 들어와서 획득하게 되는 경험과 경력 등을 포함한다.

세 번째 전문성 구성요소는 공공부문에 특히 적용될 수 있는 사회차원의 전문성이다. 공공부문에서 필요한 전문성은 단순히 개인의 전문지식과 기술 향상, 그리고 조직차원의 전문성만을 의미하지 않는다. 공공부문에서 활용되는 전문성은 조직 구성원들이 자신이 담당하는 직무에 성실히 임하고, 도덕적 통찰력과 판단력을 발휘하며, 다양한 이해관계자들의 의견을 반영하고, 공공가치에 대한 중요성 등을 인지하는 것을 포함한다. 지금까지 공직분야의 전문성을 논의함에 있어서 개인 중심의 전문지식과 기술향상에만 지나치게 초점을 맞추어 온 경향이 있으며, 공공가치와 사회적 가치 등은 적절히 고려하지 못한 측면이 있다(Green et al., 1993). 이러한 상황에서 공직자들이 그들의 전문지식을 바탕으로 공익이 아닌 자신들의 이익 추구에만 관심을 가지게 된다면 심각한 사회문제가 발생할 수 있다(Kearney & Sinha, 1988: 571).[7] 따라서 공공부문에서 중요하게 고려되어야 할 전문성에는 개인차원의 전문지식과 기술, 조직차원의 직무수행 능력, 사회차원의 공공가치와 직업윤리 등이 모두 포함될 필요가 있다.[8]

이와 관련해 본 연구에서는 지방의회 의원의 전문성을 개인차원, 조직차원, 사회차원으로 살펴보고자 한다. 개인차원의 지방의회 의원 전문성은 지방의회 의원이 되기 이전에 숙지한 사전 전문기술, 지식, 관리기술 등을 포함한 능력이라고 할 수 있다. 다시 말해, 이러한 전문성은 주로 지방의회 의원들이 의원으로 선출되기 이전의 출신배경과 관련된 인적 전문성이라고 할 수 있다(최봉기, 2005: 8-9). 이와 관련된 대표적인 개인차원의 전문성은 학력과 직업경력으로 측정될 수 있다. 다음으로, 조직차원의 지방의회 의원 전문성은 원활한 직무수행을 위한 직무전문성을 의미한다. 이는 주로 지방의회 의원으로 선출된 후 의정활동을 통해 습득한 기능적 전문성으로서, 적극적이고 효과적으로 의정활동을 수행하는 데 필요한 역할전문성이 된다(최봉기, 2005: 8-9). 따라서 이러한 조직차원의 지방의회 의원 전문성은 기존 의정활동 경험, 즉 재선유무로 파악될 수 있다. 마지막으로, 사회차원의 지방의회 의원 전문성은 공익적·사회적 가치를 달성하는 능력과 역량을 의미한다. 특히 지방의회 의원들은 다양한 주민들의 의견을 적극적으로 반영할 의무가 있기 때문에 주민들의 의견을 반영해 공익을 달성하는 능력과 역량 역시 지방의회 의원에게 요구되는 전문성이 되는 것이다. 이러한 사회차원의 전문성은 지방의회 의원들의 공직수행 경험 유무로 측정될 수 있다.

지방의회 의원들의 다양성 역시 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하기 위한 필수요소가 된다. 일반적으로 다양성(多樣性, diversity)이라는 단어는 '모양, 빛깔, 형태, 양식 따위가

7) 우리나라에서 2013년 발생한 원전비리 사건은 원전전문가들(예: 부품제조업체, 한국전력기술 등)이 자신들의 전문성을 통해 공익이 아닌 사익을 추구함으로써 심각한 사회적 문제가 되었던 사건이다(위키백과, 2017).

8) 지방의회 의원의 전문성 향상을 위해서는 지방의회를 둘러싼 외부환경 개선도 필요하다. 예를 들어, 지방의회 사무국의 인사권 독립은 지방의회 조직 운영에 도움이 될 뿐만 아니라(권영주, 2011: 2), 입법관료들의 전문성을 강화시켜 의회와 행정부 사이의 정보 불균형을 줄여줄 수 있다(김동원·고명철, 2013: 34). 그럼에도 불구하고 이러한 지방의회 외부환경 개선을 위해서도 지방의회 의원들의 개인지식과 역량 강화, 조직운영과 직무수행 능력 향상, 사회 공헌 등의 전문성이 중요한 구성요소가 된다(최봉기, 2002).

여러 가지로 많은 특성'을 의미하며(네이버국어사전, 2016), 인적자원에 대한 다양성은 '나이, 종교, 성, 인종, 윤리적 배경과 같은 사람들의 개인적 특성의 차이'를 의미한다(HRD 용어사전, 2010). 즉, 다양성은 구성원 개인 간의 특성과 차이(difference) 혹은 다름(heterogeneity)으로 해석될 수 있으며, 이는 주로 성별, 인종/국적, 연령, 언어, 종교 등의 차이와 다름을 인정하는 것이다(Jackson et al., 2003; 김정인, 2016a). 이러한 차원에서 지방의회 의원의 다양성은 지방의회 의원의 개인적 특성을 의미하며, 이는 지방의회 의원 개개인의 인종, 성별, 종교, 삶의 방식과 관련된 차이와 이질성을 포함한다.

특히 지방의회 의원들에게 요구되는 첫 번째 다양성은 성별에 대한 다양성(gender diversity)이다. 우리나라 지방의회 의원들의 성별분포를 살펴보면 1995년 초반에는 여성 지방의회 의원의 비율이 약 2.2%였으나, 지방의회 제 5기(2006-2010년) 여성의원의 구성은 광역의원 12%, 기초의원 15%로 나타났다. 제 6기(2010-2014년)에는 여성 광역의원이 13.5%, 기초의원이 21.7%로 증가하였다. 제 7기(2014년)에는 여성 광역의원이 13.9%, 기초의원이 25.2%로 나타나고 있다(행정자치부, 2014: 79). 그러나, 이처럼 여성 지방의회 의원의 수는 증가하고 있지만, 여전히 부족한 상황이기 때문에 성별에 관한 지방의회 의원의 다양성은 더욱 증진될 필요가 있다(행정자치부, 2016: 40).

두 번째로 고려되어야 할 지방의회 의원의 다양성은 연령 다양성(age diversity)이다. 최근 저출산·고령화로 인해 인구구성의 다원화가 급격히 증대되는 상황에서 다양한 연령층의 주민 의견을 의정활동에 반영할 수 있도록 다양한 연령대에 있는 지방의회 의원들을 확보할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 현재 지방의회 의원들의 연령 현황을 살펴보면 40대와 50대가 대부분을 차지한다. 예를 들어, 2006년에 구성된 지방의회 제 5기의 경우 40대, 50대의 비율이 광역의원의 경우 79.8%, 기초의원 80.8%를 차지하였으며, 2010년에 구성된 제 6기 지방의회 의원 경우 40대와 50대가 광역의원 77.7% 기초의원 79.9%를 차지하였다(행정자치부, 2014: 79). 이러한 상황으로 볼 때 지방의회 의원들의 연령 다양성 확보 역시 중요하게 고려될 필요가 있다.

〈표 1〉 지방의회 의원의 전문성과 다양성 개념 및 구성요소

	종류	개념과 구성요소
전문성	개인차원	지방의회 의원들이 의원시절 이전에 획득한 전문지식, 경험, 능력, 역량(학력 및 직업경력)
	조직차원	원활한 의정활동을 위해 의원 선출 후 지방의회 의원들이 획득한 업무수행과 직무수행 능력과 역량(의원직 직무 수행경험)
	사회차원	공공가치 실현과 다양한 지역주민들의 의견을 적극적으로 반영하는 지방의회 의원 능력과 역량(공직수행 경험)
다양성	성별 다양성	지방의회 남성 및 여성의원 비율
	연령 다양성	지방의회 의원들의 연령 구성
	정당 다양성	지방의회 의원들의 정치적 성향

출처: Green et al., 1993; Kearney & Sinha, 1988; Moore, 1970 재구성.

마지막으로 지방의회 의원은 다양한 지역주민들의 의견을 자신들의 정치적 성향과 프레임(예: 보수와 진보 등)에 따라 의정활동에 반영해야 하기 때문에 지방의회 의원들의 정당 다양성(party

diversity)이 고려될 필요가 있다. 특히 2006년부터 우리나라는 기초의회 의원선거까지 정당공천제를 도입하고 있어 정당은 기초의회 의원들에게 상당한 영향력을 미칠 수 있다(행정자치부, 2014: 11). 따라서 지방의회 의원이 어떠한 정치적 가치관과 성향을 유지하는 가는 매우 중요한 다양성 요소가 된다.

2. 지방의회 의원의 전문성과 다양성의 관계

지방의회 의원의 전문성과 다양성의 관계를 보다 명확하게 살펴보기 위해 지방의회 의원에 대한 세 가지 차원(개인, 조직, 사회)의 전문성에 따른 다양성 관계를 논의하고자 한다.

1) 개인차원의 지방의회 의원 전문성과 다양성

지방의회 의원의 다양성은 성별, 연령, 정치적 성향에 대한 개인의 차이와 다름을 인정하는 것이다. 정책적 차원에서 이러한 다양성을 증진시킬 수 있는 방안으로는 다양성 관리(diversity management)가 제시된다. 공공부문의 인사관리 특히, 인적자원 확보 차원에서 적용되는 대표적인 다양성 관리 정책으로는 대표관료제(representative bureaucracy)와 적극적 평등실현조치(affirmative action)가 있다(Nigro et al., 2007; Riccucci, 2006; Selden, 1997; 김정인, 2013). 물론 선출직 공직자인 지방의회 의원들에게 일반 공직자들에게나 적용하는 대표관료제와 적극적 평등실현조치를 적용하는 것은 적절하지 않을 수 있지만, 지역주민 누구나 차별 없이 동등한 기회를 부여받아야 한다는 소극적 차원뿐만 아니라 과거 소외되고 차별받았던 계층(예: 여성, 소수인종, 장애인)에게 우선적으로 지방의회 의원이 될 수 있게 하는 적극적 차원에서의 다양성 관리 정책은 고려될 필요가 있다. 이와 관련된 대표적인 예로 우리나라 기초 지방의회에 정당공천제와 비례대표제를 통한 여성 할당제 도입을 들 수 있다(이지영, 2011).

다양한 지역주민들의 의견을 민주적으로 대변해야 한다는 측면에서 지방의회 의원들의 다양성 확보가 필요하지만, 다양성 증진이 반드시 전문성 증진으로 이어지는 것은 아니다. 과거 Mosher(1968)가 지적하였듯이 행정에 있어서 전문가의 역할이 증가하면 민주성 또는 대표성에 오히려 부정적인 영향을 미칠 수 있는 것이다. 예를 들어, 소수자와 여성을 보호하기 위한 적극적 평등실현조치는 소수자와 여성 고용의 수치목표(numerical targets) 및 일정표(timetables) 설정 등 할당목표를 수립하게 되고 이는 오히려 역차별(rediscrimination)의 문제를 야기 시킬 수 있다(Kellough, 2006; Riccucci, 2006).[9] 뿐만 아니라, 일련의 실험에 의하면 적극적 평등실현조치로 인해 채용된 여성들은 자신들의 실적, 능력, 역량과 관계없이 고용되었다고 인식하게 되어(낙인효과, stigma effect) 오히려 더 무기력한 행위를 나타내고 이는 해당조직에 부정적인 영향을 미치게

9) 실제 미국에서의 대표적인 역차별 사례는 1978년에 있었던 *Regent of the University of California*와 *Bakke* 사이의 법정 공방 사례이다. 이는 차별에 대한 수정 목적으로 운영된 소수자 및 여성 할당제와 충돌한 첫 번째 사건이었다.

된다고 한다(Heilman, 1994). 적극적 평등실현조치에 의한 다양성 관리는 결국 개인에 대한 평가가 능력과 실적에 따라 이루어지는 것이 아니라, 개인이 소속된 집단의 특징과 소속성(예: 여성, 장애인, 소수인종)에 따라 이루어지기 때문에 결국 이는 소수자 보호가 아니라 오히려 또 하나의 특혜가 될 수도 있다는 것이다(Orlans & O'neill, 1992). 결국 적극적 평등실현조치를 비롯한 다양성 관리 방안은 평등실현과 다양성 개선에는 긍정적인 효과가 있지만 이러한 정책에 기반한 우선고용(preferential hiring)과 목표할당제 선정(the setting of target quotas)은 개인의 능력과 실력이 우선시 되는 실적주의 달성에 부정적인 영향을 미칠 수 있다(Nigro, 1974).

같은 맥락에서 지방의회 의원의 다양성 증진은 지방의회 의원 개인차원의 전문성에 영향을 미칠 수 있다. 지방의회 의원 개인차원의 전문성은 지방의회 의원들이 의정활동을 하는 데 필요한 개인의 지적 능력과 역량, 전문지식과 기술 등을 의미한다. 이러한 지방의회 의원의 전문지식과 기술 등은 주로 지방의회 의원의 학력과 의원 당선 이전의 과거 직업경험 등을 통해 형성되는 경향이 있다. 그러나 지방의회 의원의 다양성 관리 차원에서 시행되는 정당공천제와 비례대표제 혹은 비례대표제를 통한 여성 지방의회 의원 목표할당제 등은 지방의회 의원의 능력과 자격 즉, 개인적 전문성을 고려하지 않는 측면이 있어 실적주의를 저해할 수 있다. 다시 말해, 다양성 증진이 오히려 개인차원의 지방의회 의원 전문성과 부정적인 관계를 형성할 수 있다는 것이다.

2) 조직차원의 지방의회 의원 전문성과 다양성

조직차원에서 지방의회 의원들의 전문성이 높다는 것은 지방의회 의원들의 업무 전문성이 높고, 개인의 지식과 기술을 조직 내에서 적극적으로 활용하는 것을 의미한다(최봉기, 2002; 2005). 따라서 이러한 지방의회 의원의 조직차원 전문성은 지방의회 의원들이 지방의회 의원으로 선출되어 의정활동을 경험함으로써 습득한 직무수행 능력이라고 할 수 있다. 지방의회 의원의 전문성과 다양성 관계는 조직 구성원 간 관계 및 상호작용을 어떻게 인식하느냐에 따라 달라진다고 할 수 있다. 지방의회 의원 전문성과 다양성의 관계를 긍정적으로 보는 관점에서는 구성원들 간 다름이나 차이, 즉 구성원 사이의 다양성이 조직 내 창의적인 사고를 증진시켜 조직성과 향상에 긍정적인 역할을 한다고 주장한다(Leonard & Swapp, 1999). 같은 맥락에서, 지방의회 의원들의 인적구성 다양성이 의원들의 조직 직무수행능력과 긍정적인 관계에 있다는 것이다.

그러나, 사회 심리학적(social psychological) 관점에서는 조직 내 구성원들의 다양성 증진보다는 구성원들의 가치관과 태도의 유사성이 오히려 구성원 상호간의 유대감(solidarity)과 매력(attraction)을 증진시켜 조직성과 향상에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다고 주장한다(Harrison et al., 1998: 98). 이러한 논의에 따르면, 조직 내 구성원들 사이에 가치관의 유사성 혹은 동질성이 증진될 때 구성원들 간 사회적 정체성(social identity)이 강화되어 업무의 효과성을 높이는 데 긍정적인 영향을 준다는 것이다. 특히 자기 범주화(self-categorization) 이론에 의하면 조직 구성원들은 자신들이 속해 있는 집단이 사회를 대표하는 집단으로 간주하고 행동하는 경향이 있어 구성원들 간 다양성 강화 보다는 유사성 증진이 구성원 사이에 유대감을 증진시키고 조직 업무 성과 증대에

긍정적인 영향을 줄 수 있다는 것이다(Robbins & Judge, 2014). 다시 말해, 조직 내 인적 구성의 다양성이 증진되면 오히려 조직 구성원들 간 오해와 의심이 증폭되어 갈등을 유발시킬 수 있으며, 이는 결국 조직 구성원들의 사기(morale)를 저하시켜 조직의 경쟁력을 떨어뜨린다는 것이다(Bassett-Jones, 2005). 따라서, 조직 구성원의 다양성 증진보다 구성원 간 유사성 증진을 통해 사회적·조직적 정체성을 확보할 수 있으며, 이러한 업무환경 속에서 조직 구성원들은 직무수행 능력과 조직관리 역량을 더욱 강화시킬 수 있다는 것이다(Harrison, 2002: 1034).

이러한 논의는 지방의회 의원의 다양성과 전문성 관계에서도 적용될 수 있다. 지방의회 의원의 기능으로는 의결기능(입법기능: 조례 제·개정 및 예·결산), 견제감시기능(행정사무감사 및 조사, 대 집행부질문), 대의기능, 정책기능, 갈등조정기능, 자율적 의회운영기능 등이 제시될 수 있으며(최봉기, 2002: 9), 이러한 기능을 원활하게 수행하는 것이 바로 조직차원에서 지방의회 의원들이 직무를 원활하게 수행하는 것이 된다. 만약 성별, 연령별, 정당별로 지방의회 의원들이 지나치게 다양화·세분화 된다면, 지방의회의 의결기능, 견제기능, 정책기능에서 갈등 양상이 나타날 가능성이 높다. 이러한 경우 조직차원의 지방의회 의원 직무수행 전문성은 오히려 더 낮아질 수 있다.

3) 사회차원의 지방의회 의원 전문성과 다양성

공공부문의 전문성이 강화되는 것을 우려하는 일부 학자들은 공공부문에서의 전문성 증진이 민주적 거버넌스(democratic governance) 향상에 위협이 될 수 있음을 강조한다(예: Mosher, 1968). 관료들이 기술적, 과학적, 의료적, 법률적 전문성을 우선시하는 기술적 전문성(technical profession)과 협의의 전문직업주의만을 중요하게 고려할 때 공공부문의 궁극적 달성 목표인 사회적 가치 창출과 공익달성에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 공공부문의 전문성에 대해 논의한 기존 연구에서는 지나치게 한정적인 의미의 전문화된 개인과 조직적 업무수행을 중요하게 고려함으로써 빈약한 전문성(impoverished professionalism) 논의라는 비판을 받아왔다(Green et al., 1993: 516). 특히 공직을 선호하는 사람들에게는 공공분야 특유의 동기부여 기재인 공공봉사동기(PSM: Public Service Motivation)가 높게 나타나는 데, 공공봉사동기가 높은 사람들은 공익에 대한 봉사욕구, 사회전체 이해관계 추구, 사회에 대한 헌신과 공헌 등을 적극적으로 실천하고자 하며 이는 공직의 전문성과 연계되어있다는 것이다(Perry, 1996).

이와 관련해 지방의회 의원들에게는 높은 공공봉사동기가 필요하다. 또한, 이러한 높은 공공봉사동기는 지방의회 의원들에게 필요한 전문성의 중요 구성요소가 된다. 사회적 가치 특히 공익의 실현은 지역 주민들의 다양한 의견을 조정하고 반영함으로써 달성될 수 있기에 지방의회 의원들에게는 주민들의 의견을 적극적으로 수렴하고 반영하며, 이를 조정·중재하는 능력 즉 사회차원의 전문성이 필요하다. 실제 주민의견 수렴과 서로 다른 이해관계자들의 의견 조정 능력은 공공부문 종사자들에게 요구되는 중요한 전문성 요소가 된다(Nalbandian, 1990). 만약 남성 또는 여성들로, 특수한 연령대만으로, 일부 정치적 성향을 지닌 지방의회 의원들로만 의회가 구성된다면 그들은 다양한 지역주민들의 가치와 의견을 충분히 습득하여 반영하기 어려워질 것이다. 따라서 지방의

회 의원들의 성별, 연령별, 정당별 다양성이 충분히 확보될 때 다양한 지역주민들의 의견들을 골고루 적극적으로 반영할 수 있으며, 사회전체에 대한 이해관계를 추구할 수 있어 지방의회 의원의 다양성과 사회차원의 전문성은 긍정적인 관계를 가진다고 할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 경험적 실증 분석

1. 연구대상 및 변수설정

본 연구에서는 지방의회 의원의 전문성과 다양성을 분석하기 위해 광역의원이 아닌 시·군·자치구의 기초의원에 대한 자료를 수집하였으며, 특히 2014년 6월에 시행된 지방선거로 선출된 제 7기 전반 지방의회(2014. 7-2016. 6) 의원을 대상으로 연구를 시행하였다. 지방의회 의원 개개인의 전문성과 다양성을 측정하기 위해서는 지방의회 의원들을 대상으로 설문조사를 시행하는 것이 타당하지만, 자기응답식 설문을 통해 지방의회 의원들의 전문성을 측정한다면 전문성이 과대평가될 우려가 있는 등 측정의 오류가 발생할 가능성이 있다(Podsakoff & Organ, 1986)[10]. 따라서 본 연구에서는 시·군·자치구의 기초 지방의회를 분석단위로 하여 총 226개의 시·군·자치구 지방의회를 조사하였다.

본 연구에서는 앞서 제시한 선행연구와 이론적 논의들(예: Kearney & Sinha, 1988; Green et al., 1993; Moore, 1970; 박종득·임헌만, 2001 등)에 따라 기초 지방의회 의원의 전문성을 개인차원, 조직차원, 사회차원으로 나누어 살펴보았다. 첫째, 개인차원의 전문성은 지방의회 의원들이 의원으로 선출되기 이전에 형성된 개인의 지식과 경력을 의미한다(최봉기, 2005: 8). 따라서 본 연구에서는 기초 지방의회 의원의 학력과 직업경력을 개인차원의 전문성으로 분석하였다. 보다 구체적으로, 학력은 각 기초 지방의회 의원들의 평균 교육연수로 측정하였다. 중앙선거관리위원회에서 제시하는 기초 지방의회 의원들의 학력을 재분류하여 초졸, 중졸, 고졸, 전문대졸, 대졸, 대학원졸로 구분하였다. 여기서 교육연수는 초졸은 6년, 중졸은 9년, 고졸은 12년, 전문대졸은 14년, 대졸은 16년, 대학원졸은 18년으로 하여 각 지방의회 의원의 평균 교육연수를 구했다.[11] 이 때 통계청(2017b) 교육연수 방식에 따라 졸업이 아닌 재학, 중퇴, 수료의 경우 초등중퇴 3년, 중학중퇴 7.5년, 고교재학·중퇴 10.5년, 전문대재학·중퇴 13년, 대학재학·중퇴·수료 14년, 석·박사재학·중퇴·수료는 17년으로 계산하였다.

또 다른 개인차원의 전문성 변수인 직업경력은 기초 지방의회 의원들의 전직 중 전문직업 비율

10) 같은 맥락에서 설문조사 대신 2차 자료가 활용된 연구는 지방공기업 연구(예: 김정인, 2016b)와 공공기관 연구(예: 김정인, 2016c)가 있다.

11) 중앙선거관리위원회에서 제시하는 지방의회 의원의 학력분류는 미기재, 무학(독학), 초퇴, 초졸, 중퇴, 중졸, 고재, 고퇴, 고졸, 전문대재, 전문대퇴, 전문대졸, 대재, 대퇴, 대학교 수료, 대졸, 대학원재, 대학원퇴, 대학원수료, 대학원졸 등이다.

로 측정하였다. 통계청(2017a)에서 제시하는 한국표준직업분류(KSCO)의 직업분류에 따라 8개의 전문직업군 ① 과학 전문가 및 관련직, ② 정보통신 전문가 및 기술직, ③ 공학 전문가 및 기술직, ④ 보건·사회복지 및 종교 관련직, ⑤ 교육 전문가 및 관련직, ⑥ 법률 및 행정 전문직, ⑦ 경영·금융전문가 및 관련직, ⑧ 문화·예술·스포츠 전문가 및 관련직에 해당되는 직업을 가진 적이 있는지에 따라 전문직을 판단하였다. 또한 직업사회학자인 Borgatta & Borgatta(1992: 1552-1553)의 세 가지 전문직 판단기준[12]에 따라 전문직 비율을 측정하였다. 이와 관련해 본 연구에서는 중앙선거관리위원회에서 제시하는 기초 지방의회 의원들의 직업군[13]에서 약·의사, 변호사, 종교인, 교육자, 정보통신업, 건설업, 언론인 등을 전문직으로 간주하였다.

두 번째 조직차원의 기초 지방의회 의원 전문성은 조직 내 직무능력 함양 여부로 판단할 수 있다. 선행연구들(예: Moore, 1970; 박종득·임헌만, 2001 등)에 의하면 조직차원의 전문성은 조직 경험이 오래될수록 더욱 강화된다고 할 수 있다. 따라서 기초 지방의회 의원들의 조직차원 전문성은 지방의회 의원직 경험 유무에 따라서 달라진다고 할 수 있다. 이와 관련해 본 연구에서는 기초 지방의회 의원들의 조직차원 전문성을 지방의회 의원 재선비율로 측정하였다. 즉 기초 지방의회 의원들의 조직차원 전문성이 높다는 것은 지방의회 의원으로서의 경험이 풍부하다는 것을 의미하기에 지방의회 의원의 재선비율이 높을수록 조직차원의 전문성은 높아진다고 할 수 있다.

마지막으로 기초 지방의회 의원의 사회차원 전문성은 공공가치와 사회적 가치 실현여부 가능성이라 할 수 있다. 선행연구들(예: Moore, 1970; Green et al., 1993)에 의하면, 기초 지방의회 의원들의 공공가치와 사회적 가치 실현 가능성은 기초 지방의회 의원들의 공직경험이 많을수록 높아진다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 기초 지방의회 의원의 공직경험을 국회의원, 지방의회 의원, 교육감, 교육의원, 공무원 등과 같은 공직경험을 한 지방의회 의원의 비율로 측정하였다.[14]

다음으로 본 연구에서는 2014년 7월부터 2016년 6월까지 제 7기 전반 기초 지방의회 의원들의 성별, 연령, 소속 정당에 따른 다양성 지수를 측정하였다. 특히, 본 연구에서는 현존하는 여러 가지 다양성 관련 지수들[15] 중에서 측정 타당성이 높다고 인정되는 다양성 지수인 Simpson의 D 지수를 활용하였다(McDonald & Dimmick, 2003; 김호균·김정인, 2017). Simpson(1949)의 D 지수는 각 영역(categories)이 전체에서 차지하는 비율에 기반을 둔 것으로서, 각 영역의 비율을 모두 더한 값(비율의 합)을 1에서 뺀 값으로 다양성 지수를 구한다.[16] 따라서 Simpson의 D 지수가 1에 가까

12) 첫 번째 고전적 전문직 범주는 의사, 법률전문가(변호사, 판사, 검사), 성직자, 그리고 대학교수(과학자) 등이며, 두 번째 범주는 최근 권위와 자율성을 획득하고 있으며 높은 수입을 얻는 직종들인 신생 전문직으로서 기술자, 회계사, 건축업자, 신문기자, 방송인, 컴퓨터 전문가 등을 포함한다. 세 번째 범주는 반전문직의 간호사, 교사, 사서 등이다.

13) 중앙선거관리위원에서 제시하는 직업군의 종류는 국회의원, 지방의원, 교육감, 교육의원, 정치인, 농·축산업, 상업, 광공업, 운수업, 수산업, 건설업, 언론인, 금융업, 약사·의사, 변호사, 종교인, 회사원, 교육자, 정보통신업, 출판업, 공무원, 무직, 기타 등이다.

14) 이때 교육자는 사립학교 교직원 등이 포함되어 있기 때문에 공직자에서는 제외하였다.

15) 예를 들어, 확률에 기반한 측정(Probability-based measure) 다양성 지수로서 Simpson D, Les & Maher Ω,, Junge H, Kvalseth OD, Fager S 지수 등이 제시될 수 있다.

16) Simpson의 D 지수=1-ΣP_i^2 P_i^2=전체 카테고리에서 i번째 카테고리가 차지하는 비율로 계산된다.

울수록 다양성이 크고, 0에 가까울수록 다양성이 낮은 것으로 판단할 수 있다.

기초 지방의회 의원 성별 다양성 지수는 각 기초 지방의회의 남성과 여성 의원 구성비율을 바탕으로 측정된다. 행정자치부(2014) 통계에 의하면 2014년 시·군·자치구 의원 전체 2,898명 중 남성의원의 비율은 74.8%이며, 여성의원의 비율은 25.2%로 나타났다. 〈표 2〉에 의하면 전국의 기초 지방의회 성별 다양성 지수는 상대적으로 낮게 나타난다. 여성 지방의회 의원의 구성 비율이 높은 기초의회는 경기도 과천시로서 85.7%였으며, 인천 동구와 경기 구리는 57.1%로 나타났다. 그러나, 경북 의성은 여성 지방의회 의원 비율이 7.7%, 경북 구미는 8.7%로 대부분의 경우 여성 지방의회 의원 구성비율은 낮은 것으로 나타났다.[17)]

다음으로 기초 지방의회 의원의 연령 다양성 지수는 중앙선거관위원회에서 제시하는 통계자료를 바탕으로 측정되었다. 연령대는 30세 미만, 30-39세, 40-49세, 50-59세, 60-69세, 70세 이상 등 총 6계층으로 분류하여 측정하였다. 그 결과 기초 지방의회 의원 연령 구성비율은 30세 미만은 0.23%, 30-39세는 3.2%, 40-49세는 24.5%, 50-59세는 53.9%, 60-69세는 17.2%, 70세 이상은 0.8%로 나타났다. 특히, 50-59세 사이의 기초 지방의회 의원 비율이 가장 높은 53.9%로 과반 수 이상을 차지하였다. 이밖에 60대 이상의 기초 지방의회 의원 비율도 약 18% 정도, 30대 이하 기초 지방의회 의원 비율 역시 약 3.4% 정도로 나타나 연령 다양성 지수는 다소 높은 것으로 나타났다.

마지막으로 기초 지방의회 의원들의 소속 정당 분포를 바탕으로 측정된 정당 다양성 지수는 기초 지방의회 의원의 정치적 성향을 나타내 주는 중요 변수가 된다. 제 7기 전반 기초 지방의회 의원들의 정당분포를 살펴보면, 새누리당 48.6%, 새정치민주연합 39.8%, 통합진보당 1.2%, 기타 0.6%, 무소속 9.8%로 나타났다. 그러나 비록 전반적인 정당 다양성 지수는 높다고 하더라도, 일부 기초 지방의회(충남 청양, 경북 영천, 경북 성주 등)는 특정 정당만으로 기초의회가 구성되어 있어 다양성 지수가 0으로 나타났다. 보다 구체적인 기초 지방의회 의원의 전문성과 다양성 지수는 아래 〈표 2〉에서 제시되고 있다.

〈표 2〉 기초 지방의회 의원의 전문성과 다양성 지수*

	제 7기 전반 (2014.7-2016.6)						
	전문성				다양성		
	개인 차원		조직 차원	사회 차원	성별 다양성 지수	연령 다양성 지수	정당 다양성 지수
	교육연수 (연)	전문직 경력 비율(%)	지방의원 재선 비율(%)	공직경험 비율(%)			
서울	14.54	1.91%	29.78%	29.78%	0.44	0.63	0.51
부산	14.46	8.23%	24.05%	24.05%	0.40	0.67	0.51
대구	15.16	6.86%	28.43%	28.43%	0.41	0.63	0.41
인천	13.45	7.92%	23.76%	23.76%	0.39	0.64	0.53
광주	15.20	5.08%	22.03%	22.03%	0.45	0.63	0.30

17) 또한 여성의원의 경우 14.5% 정도만 지역의원으로 선출되었고, 이밖에 대부분 여성 지역의원은 비례대표의원으로 선출되었다. 실제 비례대표 의원 379명 중 전체 95.8%가 여성의원이었다.

대전	14.63	0.00%	33.33%	35.19%	0.41	0.68	0.54
울산	15.14	4.65%	34.88%	34.88%	0.38	0.62	0.47
경기	15.24	2.66%	31.65%	32.71%	0.43	0.59	0.53
강원	14.51	4.79%	32.88%	32.88%	0.35	0.50	0.54
충북	14.11	4.39%	28.95%	28.95%	0.34	0.59	0.54
충남	13.94	2.78%	39.58%	40.28%	0.36	0.62	0.51
전북	14.69	1.73%	34.68%	34.68%	0.30	0.66	0.43
전남	14.24	5.21%	32.23%	32.23%	0.30	0.62	0.37
경북	14.25	3.64%	39.27%	39.27%	0.26	0.56	0.36
경남	14.26	5.78%	32.44%	32.44%	0.34	0.58	0.52

* 광역단체에 속한 시·군·자치구 지방의회 의원의 전문성과 다양성 지수 평균.

2. 실증분석 결과

1) 기초 지방의회 의원의 전문성과 다양성 현황

제 7기 전반(2014. 7-2016. 6) 226개 기초 지방의회 의원들의 전문성과 다양성에 관한 기술적 분석을 실시한 결과는 〈표 3〉에서 제시되고 있다. 먼저 기초 지방의회 의원들의 전문성 평균을 살펴보면 학력(교육연수)은 14.5년으로 나타났고, 전문직 경험 비율은 4.1%, 기초 지방의회 의원 재선 비율은 30%, 공직경험 비율은 30.3%로 나타났다. 보다 구체적으로, 교육기간 평균이 14.5년으로서 지방의회 의원들의 학력은 고졸과 대졸 사이에 있는 것으로 나타났다. 이러한 지방의회 의원들의 개인차원의 전문성 정도는 일반 국민들의 학력과 비교하여 판단할 수 있다. 2015년 통계자료에 의하면 25세-64세 사이에 있는 우리나라 국민들의 학력은 중학교 졸업 이하 14%, 고등학교 졸업 40%, 고등교육 졸업 이상 45% 분포로 나타났고, 우리나라 국민 평균교육연수[18]는 2015년 기준 12.1년으로 나타났다(통계청, 2017b). 이러한 점을 고려해볼 때, 기초 지방의회 의원들의 평균 학력은 일반국민들의 평균 학력 수준보다 다소 높은 것으로 나타났다.

개인차원의 전문성 변수 중 하나인 기초 지방의회 의원의 전문직 경험 비율은 평균 4.1%로 나타났다. 중앙선거관리위원에서 제시되는 전문직 직업군(약·의사, 변호사, 종교인, 교육자, 정보통신업, 건설업, 언론인 등)에 포함되는 직업경력을 가진 지방의회 의원의 분포는 약 4% 정도였다. 일부지역(예: 경남 사천시 30%)을 제외하고 대부분의 기초 지방의회에는 전문직을 경험한 기초 지방의회 의원이 존재하지 않았다. 실제 226개 지방의회 중에서 149개의 지방의회 약 65.9%는 전문직 직업경력을 지닌 지방의회 의원들이 없었다. 이러한 점들을 고려해 볼 때, 기초 지방의회 의원들의 개인차원 전문성 중 교육경력은 일반국민들의 평균 수준보다 조금 높다고 할 수 있지만, 전문직 경험과 관련된 전문성은 매우 낮다고 할 수 있다.

조직차원의 전문성과 관련해 기초 지방의회 의원의 재선 비율을 측정한 결과 기초 지방의회 의

18) 교육년수는 재학 중인 학생들을 제외한 만 6세 이상 전 국민의 평균 교육년수를 의미한다(통계청, 2017b).

원의 평균 재선율은 30%로 나타났다. 기초 지방의회 의원의 재선율이 최고로 높았던 곳은 전남 진도군으로서 6명 의원 중 5명이 재선(약 83.3%)하였다. 그러나, 약 11.9%(27개 지방의회)의 기초 지방의회에서는 재선의원이 한명도 존재하지 않았다(예: 서울시 중구, 마포구, 부산 북구, 강서구, 수영구 등). 중앙선거관리위원회의 통계자료에 의하면 20대 국회의원 300명 중 138명이 재선출(20대 국회의원 재선율 46%)된 것을 고려해 볼 때, 기초 지방의회 의원들의 재선율은 그리 높지 않다고 할 수 있다. 따라서 기초 지방의회 의원들의 지방의회 조직 운영 경험은 그렇게 많지 않아, 이들의 조직차원 전문성은 상대적으로 낮다고 할 수 있다.

이밖에도 사회차원의 전문성을 나타내는 기초 지방의회 의원의 공직경험 비율은 재선비율과 비슷한 분포인 30.3%로 나타났다. 공직경험은 기초 지방의회 의원의 국회의원, 지방의회 의원, 교육감, 교육의원, 공무원 경험 비율로 측정하였는데, 이 중 기초 지방의회 의원의 공직경험 대부분은 지방의회 의원직 수행 경험이었다. 실제 기초 지방의회 의원의 재선 비율과 공직경험 비율의 차이는 거의 없었으며, 기초 지방의회 의원 재선 비율과 공직경험 비율의 상과관계는 0.98로 거의 동일하게 나타났다. 지방의회 의원직 경험을 제외한 공직경험 즉 국회의원, 교육감, 교육의원직 경험은 거의 없었으며, 일부 기초 지방의회 의원들은 공무원으로 봉직한 경험이 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과로 미루어볼 때 기초 지방의회 의원의 사회차원의 전문성 역시 낮은 편이라고 할 수 있다.

다음은 기초 지방의회 의원들의 다양성 지수를 살펴보았다. 성별 다양성 지수 평균은 0.34로서 해를 거듭할수록 기초 지방의회에 여성의원 수가 증진되고는 있지만, 여전히 여성의원 수가 부족한 상황임을 알 수 있다. 가장 높은 성별 다양성 지수를 나타낸 곳은 서울시 도봉구로 성별 다양성 지수가 0.5로 나타났다. 그러나, 서울시 금천구의 경우 성별 다양성 지수가 0.18로 가장 낮은 수치를 나타냈다.

두 번째 다양성 지수인 연령 다양성 지수 평균은 0.53으로서 성별 다양성 지수와 정당 다양성 지수보다 다소 높은 것으로 나타났다. 물론 가장 많은 분포를 차지하는 연령대는 50대로서 53.9%를 차지하였지만, 기초 지방의회 연령대는 대부분 골고루 분포되어 있었다. 보다 구체적으로, 일부 지역에서는 모든 기초 지방의회 의원들이 특정 연령대에 분포하고 있었지만(예: 경기도 의왕시의 경우 6명 의원들이 모두 50대 임), 대부분 지역에서 기초 지방의회 의원의 연령 다양성 지수는 0.5 이상이 되는 것으로 나타났다. 특히, 부산시 금정구의 경우 11명의 의원들 중 30대가 3명, 40대가 3명, 50대가 2명, 60대가 3명으로 다양한 연령 분포를 나타내었다.

마지막으로, 정당 다양성 지수는 연령 다양성 지수보다 높지는 않았지만 정당 다양성 지수 평균은 0.44로 나타났다. 그러나, 이러한 정당 다양성 지수는 지역에 따른 차이를 나타냈다. 광역시 등 대도시 소속 자치구의 기초 지방의회 의원 정당 다양성 지수는 상대적으로 높은 편이었으나(예: 부산 강서구의 정당 다양성 지수는 0.65), 일부 지역(예: 경북 영천시와 경북 성주군)의 경우에는 특정 정당이 기초의회 의석 모두를 차지하여 정당 다양성 지수가 0으로 나타났다.

〈표 3〉 226개 기초 지방의회 의원들의 전문성과 다양성 현황

변수			평균	표준편차	최소값	최대값
전문성	개인차원의 전문성	학력(교육연수)	14.5년	1.3년	10년	17.4년
		전문직 경험 비율(%)	4.1%	6.6%	0%	30%
	조직차원의 전문성	지방의원 재선 비율(%)	30%	18.4%	0%	83.3%
	사회차원의 전문성	공직경험 비율(%)	30.3%	18.5%	0%	83.3%
다양성	성별 다양성 지수(0=최소, 1=최대)		0.34	0.10	0.18	0.5
	연령 다양성 지수(0=최소, 1=최대)		0.53	0.13	0	0.74
	정당 다양성 지수(0=최소, 1=최대)		0.44	0.11	0	0.65

기초 지방의회 의원들의 전문성과 다양성을 보다 구체적으로 분석하기 위해 시·군·자치구 지역에 따른 전문성과 다양성 지수를 비교하였다. 분산분석(ANOVA)의 통계적 분석을 통해 〈표 4〉에서는 지역에 따른 전문성과 다양성의 평균 차이가 존재하는지 여부를 살펴보았다. 분석 결과 시·군·자치구에 따라 개인차원의 전문성 중 학력(교육연수)이 통계적으로 유의미한 차이를 나타냈다. 또한, 다양성에 있어서는 성별, 연령, 정당 다양성 지수 모두가 시·군·자치구에 따라 통계적으로 유의미한 차이를 나타냈다. 이처럼 통계적으로 유의미한 차이를 나타낸 지역은 주로 군 지역과 시/자치구 지역이었다. 다시 말해, 기초 지방의회 의원의 전문성과 다양성 지수 모두에서 군 지역보다는 시와 자치구 지역이 더 높게 나타난 것이다. 즉 개인차원의 전문성(학력)과 다양성은 도시화가 발달한 지역에서 더욱 높게 나타난다는 것이다. 그러나 전문직 경험, 기초 지방의회 의원 재선율, 공직경험 등 개인차원의 전문성 일부, 조직차원의 전문성, 사회차원의 전문성은 지역에 따라 유의미한 통계적 차이를 나타내지 않았다.

〈표 4〉 지역(시·군·자치구)에 따른 전문성과 다양성 지수 차이 분석

	다양성 지수	기준	평균값	Sum of Squares+	df	Mean Square	F 값
전문성	학력 (교육연수)	시	15.2년	91.2	2	45.6	37.8**
		군	13.7년				
		자치구	14.8년				
	전문직 경력 비율(%)	시	3.63%	0.008	2	0.004	0.99
		군	3.68%				
		자치구	4.97%				
	지방의원 재선 비율(%)	시	32.7%	0.126	2	0.06	1.89
		군	30.3%				
		자치구	26.9%				
	공직경험 비율(%)	시	33.4%	0.16	2	0.08	2.30
		군	30.3%				
		자치구	27%				
	성별 다양성 지수	시	0.35	0.45	2	0.23	28.02**
		군	0.29				

다양성		자치구	0.39				
	연령 다양성 지수	시	0.53	0.28	2	0.14	9.29**
		군	0.49				
		자치구	0.58				
	정당다양성 지수	시	0.46	0.20	2	0.10	8.23**
		군	0.40				
		자치구	0.47				

주) +: 그룹 간 값, ** $p < 0.01$

2) 기초 지방의회 의원의 전문성과 다양성 관계 분석

제 7기 전반(2014. 7-2016. 6) 기초 지방의회 의원들의 전문성과 다양성 현황을 바탕으로 기초 지방의회 의원들의 전문성과 다양성 관계를 상관관계 분석을 통해 살펴보았다. 본 연구에서 기초 지방의회 의원들의 전문성과 다양성 관계를 회귀분석이 아닌 상관관계로 살펴본 이유는 전문성과 다양성의 선후관계가 명확하게 나타나지 않기 때문이다.[19] 기초 지방의회 의원의 전문성과 다양성 상관관계 계수를 〈표 5〉에서 살펴본 결과, 기초 지방의회 의원 개인차원의 전문성 중 학력(교육연수)과 다양성은 밀접한 관계를 가지는 것으로 나타났다. 기초 지방의회 의원 개인의 교육연수는 성별 다양성(r=0.21, p〈0.01)과 정당 다양성(r=0.14, p〈0.05) 모두와 양의 상관관계를 나타내었다. 성별 다양성이 증가할 때, 즉 기초 지방의회 여성의원 비율이 증가할 때 기초 지방의회 의원들의 개인차원의 전문성 중 학력(교육연수) 역시 증가하였다. 이는 학력이 높은 여성들이 기초 지방의회 의원으로 선출되면서 나타난 현상이라고 할 수 있다. 또한, 개인차원의 전문성 중 학력은 정당 다양성과도 긍정적인 관계를 나타내었다. 이는 기초 지방의회 의원들의 학력과 정당 활동이 서로 긍정적인 영향을 주고받음을 의미하는 것이라고 할 수 있다. 이와 관련해, 박재민(2016)은 학력은 지방의회 의원의 의정활동에 긍정적인 영향을 미친다고 주장하였다. 또한, 역대 지방선거별 당선자 통계를 분석한 송희철(2011)은 당선자 학력에 있어 저학력 층이 줄고 대졸 이상의 고학력 층이 증가하고 있는데 이는 지방의원 유급제나 정단공천제 등의 영향에 의한 것이라고 주장하였다.

이러한 결과는 다양성 증진을 위한 대표관료제와 적극적 평등실현 조치가 오히려 전문성과 능력을 강조하는 실적제를 저해할 수도 있다고 하는 기존의 주장들(Nigro et al. 2007; Riccucci, 2006; Selden, 1997; 김정인, 2013)과 일치하지 않는다고 할 수 있다. 기초 지방의회 의원의 성별 다양성과 정치적 성향의 다양성이 증진된다고 하더라도 개인차원의 전문성과 관련된 변수, 특히

19) 인과관계가 성립하기 위해서는 원인이 결과보다 먼저 발생하는 시간선행성(temporal precedence)이 이루어져야 하며, 원인 현상이 변화하면 결과현상도 함께 변화하는 공동변화(constant conjunction)가 발생해야 하고, 제 3의 변수가 배제되어야 한다(Shadish et al., 2001). 이를 바탕으로 살펴볼 때, 기초 지방의회 의원의 전문성과 다양성의 관계를 분석하기 위해서는 원인과 결과 관계의 인과관계가 아니라, 상호관련성과 관련된 상관관계를 살펴보는 것이 더 적절하다고 할 수 있다. 따라서, 본 연구에서는 회귀분석보다는 상관관계분석을 중심을 분석하였다. 그러나 보다 심도 있는 논의를 위해서 본 연구의 부록 부분에는 전문성을 종속변수로 하고 다양성을 독립변수로 한 회귀분석 결과도 제시하고 있다. 회귀분석 결과는 상과관계분석에서 제시된 결과와 거의 유사하였다.

학력에는 긍정적인 영향을 미친다는 것이다. 이러한 결과는 앞서 언급한 송희철(2011)의 논의처럼 2006년 이후로 도입된 기초 지방의회 정당공천제 시행의 긍정적 효과와 연관되어 있다고 할 수 있다.[20] 그러나 개인차원의 전문성 변수 중 기초 지방의회 의원들의 전문직 직업경험과 다양성(성별, 연령, 정당 다양성 포함)은 통계적으로 유의미한 관계를 나타내지 않았다. 다시 말해, 대부분의 기초 지방의회 의원들은 전문직 경험이 없거나(전문직을 경험한 적이 있는 기초 지방의회 의원은 평균 4% 정도로 나타남), 전문직 경험이 있다고 하더라도 이는 기초 지방의회 의원의 성별, 연령, 정당 다양성과는 직접적인 관계를 나타내지 않는다는 것이다.

이밖에도 〈표 5〉에 의하면 조직차원의 전문성(지방의회 의원 재선율)과 사회차원의 전문성(공직경험 비율)은 모두 성별, 연령, 정당 다양성과 통계적으로 유의미한 관계를 나타내지 않았다. 기초 지방의회 의원들이 재선되면서 지방의회 조직관리 및 운영에 있어 전문성을 축적하게 되는 것은 기초 지방의회 의원의 성별이나 연령, 정당의 다양성과 직접적인 연관성을 가지지 않았다. 이러한 결과는 성별, 연령 등의 다양성 증진을 통해 창의성과 혁신성이 증진됨으로써 지방의회 의원들의 직무수행 능력이 강화될 수 있을 것이라는(Leonard & Swapp, 1999) 예상과도 다른 결과였다. 또한, 사회심리학적 관점에서 구성원들의 가치관과 태도의 유사성이 상호간 유대감과 매력을 증진시키며, 오히려 다양성 증가가 구성원들의 갈등을 야기하는 등 조직전문성 및 조직성과에 부정적인 영향을 미칠 것(Harrison et al., 1998; Bassett-Jones, 2005)이라는 예상과도 다른 결과였다.

사회차원의 전문성 역시 성별, 연령, 정당 다양성과 통계적으로 유의미한 관계를 나타내지 않았다. 공직경험 등 기초 지방의회 의원들의 사회차원의 전문성과 성별, 연령, 정당 다양성이 긍정적인 관계를 나타낼 것이라는 예상과는 달리, 실제 연구 분석 결과에서는 사회차원의 전문성과 다양성 관계는 통계적으로 유의미하게 나타나지 않았다.

〈표 5〉 기초 지방의회 의원 전문성과 다양성의 상관관계

		1	2	3	4	5	6
개인차원 전문성	1. 학력(교육연수)	1					
	2. 전문직 경력	0.03	1				
조직차원 전문성	3. 지방의원 재선	0.05	-0.008	1			
사회차원 전문성	4. 공직경험	0.06	-0.008	0.98**	1		
다양성	5. 성별 다양성	0.21**	-0.06	-0.04	-0.03	1	
	6. 연령 다양성	0.05	0.06	0.004	-0.001	0.17**	1
	7. 정당 다양성	0.14*	-0.01	0.01	0.02	0.23**	0.14*

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

20) 기초 지방의회 의원 선거에서 시행되는 정당공천제는 생활자치 영역인 지방행정이 중앙정치에 예속되고, 특정정당의 1당 지배 및 단체장과 의회 다수당이 다를 경우 행정의 불안정을 초래할 수 있다는 단점을 가지고 있지만, 오히려 정당에서 정치신인을 검증하여 발굴하고, 여성과 사회적 약자의 정치참여를 제도적으로 보장한다는 측면에서 장점도 가진다는 것이다(행정자치부, 2014: 11).

Ⅳ. 결론 및 시사점

1. 연구요약과 연구한계

본 연구에서는 제 7기 전반기 기초 지방의회 의원의 전문성과 다양성을 분석하고 이 둘의 관계를 살펴보았다. 이론적 근거에 따라 기초 지방의회 의원의 전문성은 세 가지 차원(개인, 조직, 사회차원)으로 구분하여 살펴보았으며, 다양성 역시 성별, 연령, 정당 다양성으로 나누어 분석하였다. 기초 지방의회 의원의 전문성과 다양성 분석 결과는 다음과 같이 나타났다. 기초 지방의회 의원의 개인차원 전문성은 의원으로 선출되기 이전에 획득한 지식, 능력, 역량으로 분석되었으며, 이는 기초 지방의회 의원 개인의 교육경력(학력)과 직업경력(전문직 경험)으로 측정되었다. 기초 지방의회 의원들의 학력은 일반국민의 평균 학력보다 다소 높은 것으로 나타났으나, 전문직업 경험은 매우 낮은 것으로 나타났다. 조직차원의 전문성은 기초 지방의회 의원들이 지방의회 의정활동을 원활하게 수행할 수 있는 전문성으로 분석되었으며, 이는 기초 지방의회 의원들의 재선경험으로 측정되었다. 기초 지방의회 의원들의 재선율은 평균 30% 정도로 그리 높지 않았다. 사회차원의 전문은 기초 지방의회 의원들이 지역 주민들의 의견을 수렴·반영하며 중재, 조정하는 역량으로 분석되었으며, 이는 기초 지방의회 의원들의 공직경험을 중심으로 측정되었다. 기초 지방의회 의원들의 공직경험은 평균 30.3% 정도로 나타났다. 반면, 기초 지방의회 의원들의 다양성과 관련해서는 성별, 연령, 정당 다양성이 측정되었다. 특히, 기초 지방의회 의원들의 성별 다양성은 여전히 낮은 수준인 것으로 나타났으며, 이는 여전히 남성 의원 중심의 기초 지방의회 구성 실태를 나타내 주고 있다. 성별 다양성과는 달리 연령 다양성과 정당 다양성은 상대적으로 높게 나타났다. 본 연구에서 기초 지방의회 의원들의 전문성과 다양성 관계를 상관관계 분석을 통해 살펴본 결과 기초 지방의회 의원의 개인차원 전문성(특히 학력 변수)과 다양성(특히 성별, 정당 다양성)은 기존의 대표관료제 논의에서와는 달리 긍정적인 관계를 나타냈다. 그러나 전문직 경험 변수로 측정된 개인차원의 전문성, 조직차원의 전문성, 사회차원의 전문성은 기초 지방의회 의원 다양성과 통계적으로 유의미한 관계를 나타내지 않았다. 이는 선행연구들을 바탕으로 본 연구에서 앞서 예측했던 결과와는 다른 결과였다.

본 연구가 기초 지방의회 의원들의 전문성과 다양성을 실증 분석하고 이러한 결과를 바탕으로 지방의회 의원 전문성과 다양성 증진을 위한 정책적 시사점을 제언한다는데 중요한 함의점을 지니기는 하지만, 본 연구에서는 전문성과 다양성 측정을 위해 객관적 통계자료만을 활용하고 있어 기초 지방의회 의원들과 관련자들이 주관적으로 인식하는 전문성과 다양성을 분석하지 못했다는 한계를 지닌다. 따라서, 향후 연구에서는 인터뷰와 설문 등을 수행하여 보다 광범위한 차원의 전문성과 다양성 측정이 이루어질 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 아래와 같은 이론적·정책적 함의점을 지닌다.

2. 연구의 시사점

「지방자치법」 제38조에 의하면 지방의회는 소속 의원들이 의정활동에 필요한 전문성을 확보하도록 해야 한다. 그럼에도 불구하고, 지금까지 지방의회 의원들의 전문성과 관련된 선행연구들(예: 최봉기, 2002; 2005; 황아란, 2008)에서는 대부분 지방의회 의원들의 전문성을 증진시키기 위한 환경조성(즉 의원들의 유급직화 타당성, 지방의원 자격조건 강화, 중대선거구제 선거제도 개혁, 정당공천제 폐지와 무투표 당선 폐지, 의정활동 지원체계 구축 등)에 대해서 주장하는데 그쳤다. 이러한 선행연구들이 지방의회 의원들의 전문성에 대해 논의하는 데 중요한 이론적 근거를 제시해 주기는 하였지만, 실제로 지방의회 의원들의 전문성을 경험적으로 분석하는 데 기여함에 있어서는 한계를 가졌다. 그러나, 본 연구는 이러한 기존 연구들과는 달리 객관적인 지표를 활용하여 기초 지방의회 의원들의 전문성을 개인차원, 조직차원, 사회차원으로 구분하여 실증분석 하였다는 점에서 연구의 중요한 의의를 가진다.

연구 분석 결과 기초 지방의회 의원들의 전문성(학력, 전문직 경험, 재선율, 공직경험 등)은 그리 높지 않은 것으로 나타났다. 즉, 기초 지방의회 의원들이 의정활동을 원활하게 수행 하는 데 필요한 개인 지식, 능력, 역량(학력 및 전문직 경험)은 그리 높지 않았으며, 기초 지방의회 의원으로써 의정활동 시 필요한 직무수행 능력(재선율)도 충분하지 않은 것으로 나타났다. 또한, 지역주민들의 의견 조정이나 공직가치 실현 등에 필요한 전문성(공직경험) 역시 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 이러한 결과를 바탕으로 할 때, 기초 지방의회 의원들의 전문성을 증진시키기 위해서는 지방의회 의원들에게 의정활동비, 의정자료수집, 연구비, 보조활동비 등을 유급지급 하는 것도 중요한 방안이 될 수 있겠지만, 이러한 재정적 지원 효과를 더욱 강화하기 위해서는 기초 지방의회 의원들의 자질과 능력을 보다 강화시키는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

물론 기초 지방의회 의원들에게 지나친 수준의 전문성을 요구하는 것은 아니다. 기초 지방의회 의원들에게 요구되는 직무전문성은 '적어도 일반시민들의 상식수준을 넘어서는 정치행정적 지식과 경험 및 판단능력'(최봉기, 2005: 13) 정도의 수준일 것이다. 그러나, 주민들의 학력수준, 지식, 경험 수준의 증가 추세를 고려해 볼 때 기초 지방의회 의원들에게는 현재 수준 보다는 더욱 높은 수준의 지식, 경험, 경력이 요구되며 이를 검증하는 제도가 필요하다는 것이다. 특히, 기초 지방의회 의원들의 갈등 조정과 주민의견 반영 능력에 관련된 사회차원의 전문성 증대가 더욱 절실히 요구된다. 왜냐하면 기초 지방의회 의원들은 지역주민들의 요구나 주장을 반영하고 갈등을 해결하는 데 상당한 수준의 역할전문성(최봉기, 2005: 13)을 가질 필요가 있기 때문이다. 따라서, 기초 지방의회 의원들을 선출할 때 이러한 자격 요건이 갖추어졌는지를 평가해야 한다. 현재 기초 지방의회 선거에서 정당공천제를 도입하고 있는 현실을 고려할 때 각 정당에서는 지방의회 의원들을 공천할 때 이러한 사회갈등 문제해결 능력과 사회가치 추구 역량 및 자격 보유 유무를 명확하게 판단 할 필요가 있다.

기초 지방의회 의원 다양성은 지방의회가 다양한 주민들의 의견을 직접적으로 수용하고 반영해야 한다는 측면에서 고려될 필요가 있다. 기존의 선행연구들에서 지방의회 의원의 다양성에 대

해 충분히 논의하고 있지 못하다는 점을 고려할 때, 본 연구는 기초 지방의회 의원의 성별, 연령, 정당 다양성 정도를 다양성 지수 측정을 통해 실증적으로 분석하였다는데 큰 의의가 있다. 특히 Simpson의 다양성 지수를 활용하여 각 기초 지방의회 의원 다양성 지수를 경험적으로 측정하였다는 점에서 지방의회 다양성 연구의 저변을 확장하였다는 데 중요한 의의가 있다. 향후 지방의회의 다양성 관리를 위해서는 각 지역의 지방의회 다양성 현황을 객관적으로 파악하고 다양성 수준을 더욱 증진시킬 것인지, 현 상태를 유지할 것인지 등에 대한 다양성 관리 전략을 수립할 필요가 있다. 특히, 이러한 다양성 관리 전략은 지방의회 의원의 전문성 관리 전략과 연계해 수립될 필요가 있다.

본 연구에서 기초 지방의회 의원의 전문성과 다양성의 관계를 분석한 결과 기초 지방의회 의원의 전문성과 다양성이 부정적인 관계에 있는 것은 아니라는 것을 확인 할 수 있었다. 특히, 기초 지방의회 의원의 개인차원의 전문성(학력)과 성별, 정당 다양성은 통계적으로 유의미한 긍정적인 관계에 있었다. 이러한 결과는 조직 다양성 증진 방안의 일환으로 활용되는 대표관료제의 한계인 사회적 약자(예: 여성, 장애인 등) 목표할당제가 업무의 전문성과 효율성을 낮출 수 있다는 주장(예: Riccucci, 2006), 또는 공직에서의 전문가 역할 증대가 민주성 또는 대표성을 저해할 수 있다는 주장(예: Mosher, 1968)과 차이를 나타낸다. 다시 말해, 본 연구의 분석 결과는 기초 지방의회 의원들의 성별과 정당 다양성 증가가 의원들의 전문성 증진과 긍정적인 관계에 있다는 점을 나타내고 있다. 이는 2006년부터 실시된 기초 지방의회 의원들의 정당공천제 도입으로 여성 기초 지방의회 의원 비율이 확대된 것은 오히려 지식수준과 역량이 뛰어난 전문성 있는 인재들을 확보하는 데 긍정적인 효과를 나타내고 있음을 보여주는 결과라고도 할 수 있다. 즉 정당공천제에는 부정적인 영향도 존재하지만, 능력 있는 다양한 지방의회 의원들을 선출하는 데 긍정적인 역할을 하는 측면도 있음을 보여주는 것이다. 이러한 논의들을 바탕으로 향후 지방의회 의원들의 전문성과 다양성 연구는 전문성과 다양성을 지닌 지방의회 의원들이 어떻게 의정활동을 할 때 긍정적인 역할을 수행할 수 있는 가에 대한 방안을 고려해 보아야 한다. 예를 들어, 현재 도입되어 운영되고 있는 의원 유급제를 다양한 의원들이 전문적으로 의정활동을 하는 경우에 국한해 지급될 수 있도록 하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

참고문헌

국가법령센터. (2017). 「지방자치법」

국가법령센터. (2017). 「지방자치법 시행령」

권영주. (2011). 지방의회의 전문성 강화 방안: 사무기구의 인사권 독립을 중심으로. 「한국인사행정학회보」 10(2): 1-31.

금창호·한부영·권오철. (2005). 「지방공무원의 전문성 제고방안」. 한국지방행정연구원.

김동원·고명철. (2013). 국회 위원회 공무원의 입법전문성 확보방안: 국회수석전문위원을 중심으

로.「한국사회와 행정연구」24(1): 29-50.
김정인. (2016a).「인간과 조직-현재와 미래 」. 서울: 박영사
김정인. (2016b). 지방공기업특성과 경영성과 관계 연구「지방정부연구」, 19(4): 319-343.
김정인. (2016c). 제도적 동형화 관점에서 바라본 공공기관 성과급 도입의 영향요인 분석「한국행정논집」, 28(4): 575-600.
김정인. (2013) 한국의 적극적 평등실현조치에 대한 이론적 고찰: 여성공무원 채용목표제를 중심으로.「정부학연구」, 19(1): 93-123.
김호균·김정인. (2017). 기초 지방의회 의원의 다양성에 관한 경험적 연구.「지방정부연구」, 20(4): 409-432.
김호섭. (1989). 행정과 전문직업주의.「현상과인식」47: 9-28.
네이버국어사전. (2016). 다양성.
박재민. (2016). 지방의회의원 개인적 특성의 의정활동에 대한 영향력 분석 : 서울특별시의회를 중심으로(제6대～제8대). 서울시립대학교 석사학위논문.
박종득·임헌만. (2001). 기초의회의 의원전문성과 의정활동간 상관관계 연구.「한국사회와 행정연구」12(3): 19-36.
송광태. (2001). 지방의회 의정활동평가의 사례분석을 통한 교훈.「한국지방자치학회보」13(2): 45-65.
송희철. (2011). 우리나라 지방의원 선거제도 개선에 관한 연구 : 선거구, 의원정수, 정당공천을 중심으로. 선문대학교 석사학위 논문.
오광록. (2006). 지방의회의 활성화 방안에 관한 고찰. 전남대학교 석사학위 논문.
이정진. (2011). 6.2 지방선거의 의미와 쟁점: 정당공천을 중심으로.「의정논총」6(1): 171-188.
이지영. (2014). 일본 지방의회 여성의원의 충원경로의 다양성: 지역정당과 무소속을 중심으로.「의정논총」9(2): 339-362.
위키백과. (2017). 2013년 대한민국 원전 비리 사건.
전영상·현근. (2010). 지방의원 보수제도 개선 전·후 의정활동 만족도와 장애오인 비교분석: 2002년과 2010년 실증조사를 중심으로.「지방행정연구」24(4): 109-142.
최봉기. (2002). 지방의정기능 효율성 제고를 위한 지방의원의 역할 쇄신과 자질함양.「한국지방자치학회보」14(2): 5-32.
최봉기. (2005). 한국 지방의회의원의 전문성 제고방안.「한국지방자치학회보」17(1): 5-25.
통계청. (2017a). 한국표준직업분류.
통계청. (2017b). 인구총조사.
http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2944
황아란. (2008). 지방의원 유급제와 의정 전문성의 논리적 관계 구조: 공직진출의 기회비용과 현실적 한계.「지방정부연구」12(2): 29-47.
행정자치부. (2016).「제7기 전반기 지방의회 현황」
행정자치부. (2014).「지방의회 백서」
행정학사전. (2009). 파급효과(spillover effect).

Bassett-Jones, N. (2005). The paradox of diversity management, creativity and innovation. *Creativity and Innovation Management,* 14(2): 169-175.

Borgatta, E., & Borgatta, M. (1992). *Encyclopedia of sociology*. Macmillan.

Green, R. T., Wamsley, G. L., & Keller, L. F. (1993). Reconstituting a profession for American public administration. *Public Administration Review,* 53(6): 516-524.

Harrison, D. A., Price, K. H., Gavin, J. H., & Florey, A. (2002). Time, teams, and task performance: Changing effects of surface- and deep- level diversity on group functioning. *Academy of Management Journal*, 45(5): 1029-1045.

Harrison, D. A., Price, K. H., & Bell, M. P. (1998). Beyond relational demography: Time and the effects of surface and deep-level diversity on work group cohesion. *Academy of Management Journal*, 41(1): 96-107.

Heilman, M. E. (1994). Affirmative action: Some unintended consequences for working women. In B. Staw and L. Cummings (Eds.), *Research in Organizational Behavior* (pp. 125-169). Greenwich, CT: JAI Press.

Jackson, E. S., Joshi, A., & Erhardt, N. L. (2003). Recent research on team and organizational diversity: SWOT analysis and implications. *Journal of Management,* 29(6): 801-830.

Kearney, R. C., & Sinha, C. (1988). Professionalism and bureaucratic responsiveness: Conflict or compatibility? *Public Administration Review,* 48(1): 571-579.

Kellough, J. E. (2006). *Understanding affirmative action: Politics, discrimination, and the search for justice*. Georgetown University Press, Washington, D.C.

Leonard, D., & Swapp, W. (1999). *When sparks fly: Igniting creativity in groups*. Harvard Business School Press, Cambridge, MA.

McDonald, D. G., & Dimmick, J. (2003). The conceptualization and measurement of diversity. *Communication Research*, 30(1): 60-79.

Moore, W. E. (1970). *The professions: Roles and rules*. NY: Russell Sage Foundation.

Mosher, F. C. (1968). *Democracy and the public service*. NY: Oxford University Press.

Nalbandian, J. (1990) Tenets of contemporary professionalism in local government, *Public Administration Review*, 50(6): 654-662.

Nigro, L. G. (1974). A mini-symposium: Affirmative action in public employment. *Public Administration Review,* 34(2): 234-246.

Nigro, L. G., Nigro, F. A., & Kellough, J. E. (2007). The new public personnel administration. 6th ed. Thomson Wadsworth.

O'neill, D. M., & O'neill, J. (1992). Affirmative action in the labor market. *Annals of the American Academy of Political and Social Science,* 523: 88-103.

Orlans, H., & O'neill, J. (1992). Affirmative action in the 1990s: Staying the course. *Annals of the American Academy of Political and Social Science,* 523: 7-9.

Perry, J. L. (1996). Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 6(1): 5-22.

Podsakoff, P. M., & Organ, D. W. (1986). Self-reports in organizational research: Problems and prospects. *Journal of Management,* 12: 531-544.

Riccucci, N. M. (2006). *Public personnel management: Current concerns, future challenges*. 4th ed. Pearson Longman.

Robbins, S. P., & Judge T. A. (2014). *Organizational behavior.* 14th. Pearson.

Selden, S. C. (1997). *The promise of representative bureaucracy: Diversity and responsiveness in a government agency*. NY: M.E. Sharpe.

Shadish, W. R., Cook, T. D., & Campbell, D. T. (2001). *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*. 2nd Edition. NY: Cengage Learning.

Simpson, E. H. (1949). Measurement of diversity. *Nature,* 163, 688.

Thomson, V. A. (1964). *Modern organization*, NY: Knopf.

김정인(金貞忍): 미국 조지아대학에서 행정학 박사학위를 취득하고(2010), 현재 수원대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 연구 관심분야는 인사정책과 조직행태, 조직관리 등이다. 주요 저서로는 인간과 조직: 현재와 미래(2016) 등이 있다(jungink@suwon.ac.kr).

〈논문접수일: 2017. 3. 30 / 심사개시일: 2017. 4. 11 / 심사완료일: 2017. 4. 19〉

〈부록〉 기초 지방의회 의원 전문성에 미치는 다양성 영향 회귀분석

		전문성			
		개인차원 전문성		조직차원 전문성	사회차원 전문성
		교육경력	전문직경력	지방의원 재선	공직경험
다양성	성별 다양성	2.38** (0.85)	−0.04 (0.04)	−0.09 (0.12)	−0.06 (0.12)
	연령 다양성	0.01 (0.66)	0.04 (0.03)	0.01 (0.09)	0.001 (0.09)
	정당 다양성	1.12 (0.74)	−0.005 (0.04)	0.03 (0.11)	0.04 (0.11)
상수		13.28** (0.48)	0.04 (0.02)	0.31** (0.07)	0.31** (0.07)
R^2		0.06	0.009	0.002	0.001
F		4.27**	0.73	0.17	0.11

괄호안은 표준오차
* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

Abstract

The Relationship between Professionalism and Diversity in the Local Assembly Member

Kim, Jungin

This research empirically analyzed the status and relations of professionalism and diversity in the local assembly member. Using 226 local assembly samples between 2014 and 2016 year, this study examined professionalism in the three perspectives(individual, organizational, society-level), diversity regarding gender, age, and party, and the relationship between professionalism and diversity. As a result, this research found that the individual-level professionalism regarding education and job career were not high, and organizational-level and society-level professionalism was low. In addition, while gender diversity was relatively low, age and party diversity were high. In contrast to our expectation, there were positive relationship between individual-level professionalism regarding education and diversity and no significant relationship between organizational-level and society-level and diversity. These results will provide us with effective professionalism and diversity management in the local assembly member.

Key Words: Age Diversity, Diversity, Local Assembly, Local Assembly Member, Professionalism