「지방정부연구」 제20권 제4호(2017 겨울): 409-432
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.20 No.4 (2017 Winter)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.20.4.18

기초 지방의회 의원의 다양성에 관한 경험적 연구

김 호 균*
김 정 인**

국문요약

본 연구에서는 기초 지방의회 의원의 다양성을 표면적 다양성(surface-level diversity)과 내면적 다양성(deep-level diversity) 관점에서 개념화하고 Simpson의 D지수를 활용하여 다양성 지수를 계산하였다. 보다 구체적으로, 본 연구에서는 기초 지방의회 제 5기 후반부터 제 7기 전반까지(2008-2016) 총 911개 기초 지방의회를 대상으로 의원들의 다양성을 표면적 다양성(성별 및 연령 다양성)과 내면적 다양성(정당 및 직업 다양성) 차원에서 분석하였다. 실증분석 결과 지방의회 의원의 성별 다양성 지수는 점차 개선되고 있었지만 연령, 정당, 직업 다양성 지수에 비해 상대적으로 낮았으며, 성별과 연령 다양성과 정당 다양성은 유의미한 양의 관계를 나타내고 있었다. 직업 다양성은 점차 줄어들었지만 적절한 다양성 지수를 유지하고 있었다. 뿐만 아니라, 성별, 연령, 정당 다양성 지수는 지역(시·군·자치구)에 따라 다르게 나타났다. 대도시의 자치구와 시에서 다른 지역보다 높은 다양성 지수가 나타났으며, 도시화 수준이 낮은 군 지역에서 다양성 지수는 가장 낮게 나타났다. 본 연구의 분석 결과는 향후 지방의회 의원의 효과적인 다양성 관리 방안에 대해 중요한 시사점을 제시하고 있다.

주제어: 다양성, 표면적 다양성, 내면적 다양성, 다양성 지수, 지방의회 의원

Ⅰ. 서론

1991년 3월 26일 시·군·자치구의회 의원선거와 6월 20일 시·도의회 의원선거 이후 제 1기 지방의회(1991. 4-1995. 6)가 설립되어 30년 만에 우리나라 지방의회가 부활하였다. 제 2기 지방의회(1995. 7-1998. 6)는 1994년 3월 16일 「지방자치법」개정으로 1995년 6월 27일 광역과 기초자치단체장, 지방의회 의원에 대한 4대 지방선거를 통합하여 시행하게 되었다(행정자치부, 2014: 19-22). 2017년 현재에는 2014년 7월부터 제 7기 지방의회가 수립되어 운영되고 있다.

이처럼 지방의회 운영은 지속적으로 발전하고 있지만, 지방의회 의원에 관한 연구는 지방의원의 전문성 향상에 관한 연구를 중심으로 제한적으로만 이루어지고 있었다. 즉, 지방의회 의원의 전문성이 높아질수록 지방의회의 조례제정, 행정사무감사 및 조사, 예산심의와 결산승인, 대 집행

* 주저자
** 교신저자

질문 등 지방의회의 운영이 원활하게 수행된다는 연구 등 지방의원의 전문성 향상과 관련된 연구들이 주를 이루어 왔다는 것이다(예: 최봉기, 2002). 지방의회 의원의 전문성 확보는 지방의회의 원활한 운영에 필수적이기는 하지만, 지방의회 의원의 전문성 확보만으로는 지방의회의 존재 목적을 모두 충족시킬 수 없다. 특히, 「지방자치법」제30조(의회의 설치) '지방자치단체에 주민의 대의기관인 의회를 구성'해야 한다는 조항에 따르면 지방의회 의원은 주민들의 대표로써 다양한 주민들의 의견을 적극적으로 반영할 의무를 지닌다.[1] 만약 지방의회가 다양한 의원들로 구성되지 않고 소수의 인적구성이 지방의회를 독점한다면, 지방의회는 주민들의 다양한 의견들을 반영할 수 없을 것이다. 예를 들어, 특정 정당 소속의 의원들이 지방의회를 100% 독점하여 구성한다고 가정한다면, 지방의회에서 다른 정치적 가치와 의견들은 반영되지 못할 것이다. 또한, 지방의회 의원이 모두 남성이거나 고령자로 구성되어 있다고 가정한다면, 그 외의 인적구성 즉 여성과 젊은 세대의 다양한 의견은 반영되지 못할 가능성이 높다.

지방의회 의원의 다양성은 매우 중요한 연구 주제임에도 불구하고 이에 대한 선행연구는 거의 이루어지지 않고 있다. 지방정부의 다양성에 대한 연구가 일부 존재하기는 하지만, 이는 지방의회 의원의 다양성에 대한 연구가 아니라 지방정부 공무원의 인적 다양성만을 조사하고 있을 뿐이다(예: 박나라·이종수, 2010). 뿐만 아니라, 지방의회 의원의 다양성 연구가 존재한다고 하더라도, 대부분의 연구는 대표관료제적 관점에서 여성 지방의회 의원 수를 증진하는 방안에 초점을 둔 연구가 주를 이루었다(예: 김현희·오윤석, 2010; 이정진, 2011). 여성 지방의회 의원 수 증진 방안은 지방의회 의원의 다양성 확보 차원에서 매우 중요한 영역임에도 불구하고, 지방의회 의원의 성별 다양성만으로는 지방의회 의원의 다양성을 보다 구체적으로 설명할 수 없다.

따라서 본 연구에서는 지방의회 의원의 다양성을 보다 세부적인 개념으로 정의하고, 이에 대한 경험적 연구를 수행하고자 하였다. 본 연구에서는 다양한 분야에서 수행된 다양성 관련 선행연구 및 이론적 근거를 바탕으로 지방의회 의원이 갖추어야 할 다양성이 무엇인가를 살펴보고, 지방의회 의원의 다양성 지수를 계량적으로 측정하였다. 또한 지방의회 의원 다양성 지수들 간 상호관련성을 경험적으로 측정하고, 다양성 지수들이 지역(시·군·자치구) 및 기간(지방의회 會期)에 따라 어떠한 차이를 나타내는 지를 논의하였다. 보다 구체적으로, 본 연구는 2008년부터 2016년까지 총 8년의 기간 동안 기초 지방의회 의원의 다양성이 어떠하였는지를 경험적으로 분석하였다.[2] 이러한 지방의회 의원 다양성 연구는 기존의 연구들이 거의 논의하지 않았던 지방의회 의원의 다양성 개념을 보다 구체화하고 이를 경험적으로 입증하였다는 데 큰 의의가 있다. 뿐만 아니라, 본 연

1) 뿐만 아니라, 「지방자치법」 제36조에 따른 지방의회 의원의 의무로는 '① 지방의회의원은 공공의 이익을 우선하여 양심에 따라 그 직무를 성실히 수행하여야 한다, ② 지방의회의원은 청렴의 의무를 가지며, 의원으로서의 품위를 유지하여야 한다, ③ 지방의회의원은 지위를 남용하여 지방자치단체·공공단체 또는 기업체와의 계약이나 그 처분에 의하여 재산상의 권리·이익 또는 직위를 취득하거나 타인을 위하여 그 취득을 알선하여서는 아니 된다' 등이 포함되어 있다.

2) 특히, 본 연구에서는 조사설계의 타당성을 증진시키기 위해 지방의원을 대상으로 설문조사를 진행하기보다는 행정자치부, 각 지방자치단체와 지방의회 자료, 언론자료 등과 같은 2차 자료를 기반으로 하여 지방의회의 다양성 변수들을 측정하였다.

구의 결과를 바탕으로 향후 우리나라 지방의회의 발전을 위한 지방의회 의원 다양성 관리에 대한 함의점을 제시하였다는 데 중요한 의의를 가진다.

Ⅱ. 지방의회 의원 다양성에 관한 이론적 근거

1. 다양성관련 논의

지방의회 의원의 다양성 개념을 논의하기 이전에 다양성(diversity)과 다양성 관리(diversity management)에 관한 전반적인 논의를 살펴보기로 한다. 다양성이라는 용어는 '인종/국적(ethnicity/nationality), 성별(gender), 기능(function), 능력(ability), 언어(language), 종교(religion), 삶의 양식(lifestyle) 등 다양한 영역에서의 차이'를 의미한다(Kossek & Lobel, 1996; Bassett-Jones, 2005: 169). 특히, 차이(difference)에 초점을 둔 다양성은 조직 구성원들이 지닌 개인적 특성의 차이를 의미한다. 즉, 다양성을 조직 구성원 개인들 간의 차이로 해석할 수 있다는 것이다(Jackson et al., 2003).[3)]

다양성은 보다 세부적으로 '표면적 다양성(surface-level diversity)'과 '내면적 다양성(deep-level diversity)'으로 구분될 수 있다(Robbins & Judge, 2014: 51; 김정인, 2016a). 전자인 표면적 다양성은 "성별, 인종, 민족, 나이, 장애상태 등 쉽게 파악할 수 있는 특성차이"를 의미하고, 후자인 내면적 다양성은 "가치관, 성격, 일에 대한 선호도 차이"를 의미한다(Robbins & Judge, 2014: 51). 보다 구체적으로, 표면적 다양성은 나이, 성별, 인종, 장애상태, 근속년수 등 사람의 특성과 관련된 개인 신상 특성(biographical characteristics)과 이질성(heterogeneity)을 의미한다(Harrison et al., 1998; Robbins & Judge, 2014: 55). 이러한 표면적 개인 특성은 객관적으로 쉽게 드러나며, 보다 명확하게 파악할 수 있고, 쉽게 변화하지 않는 특성을 지닌다. 또한, 즉시 관찰가능하고, 단순하고 명확한 방법으로 측정가능하다는 특징을 지닌다(Harrison et al., 1998: 97). 표면적 다양성은 조직 구성원들의 개인 신상에 따라 조직의 효과성 등이 달라진다고 가정한다. 예를 들어, 조직 구성원의 연령이 조직 생산성에 영향을 미칠 수 있다고 가정하는 것이다.[4)] 개인 신상 등의 특성과 관련된 표면적 다양성과는 달리 내면적 다양성은 구성원 내부의 능력, 성격, 태도, 가치들의 차이

3) 다양성의 의미를 '다름'으로 해석할 수도 있다. '차이'와 '다름'을 분명하게 구분할 수 있는 것은 아니지만, 다름이라는 의미는 개인적 특성의 차이보다는 조직 차원의 다름(예: 조직문화의 다름)을 의미한다. 그러나 조직 차원의 다름은 개인의 차이를 기반으로 이루어지는 것이기 때문에 이 둘 사이에는 밀접한 관련성이 있다고 할 수 있다. 본 연구는 지방의회라는 조직 차원을 의미하는 것이 아니라 지방의회의 구성원인 지방의원을 연구하는 것이기 때문에 여기서는 다양성을 '차이'라는 관점으로 논의하고자 한다(Jackson et al., 1995).

4) 실제로 일부 연구(예: Ng & Feldman, 2012)에서는 조직 구성원의 연령이 높아질수록 조직의 생산성이 저하된다는 연구 결과를 제시하고 있다. 반대로, 다른 연구에서는 조직 구성원의 연령이 높아질수록 경험, 연륜 등이 강화되어 업무 전문성 등이 높아져 조직 생산성이 증진된다는 연구 결과를 제시하기도 한다(Robbins & Judge, 2014).

(intra-group differences in ability, personality, attitudes, and value)를 강조한다(Mohammed & Angell, 2004: 1018). 표면적 다양성이 관찰가능하다면, 내면적 다양성은 쉽게 인식할 수 없으며, 심리적이고, 암묵적인 특징을 지닌다고 할 수 있다. 따라서 내면적 다양성은 쉽게 관찰될 수 있는 것은 아니며, 구성원들 사이에 언어나 행동의 상호작용을 통해 인식될 수 있는 것이다. 또한, 개인들 간 정보교환을 통해 관찰할 수 있다는 특징을 지닌다(Harrison et al., 1998: 98; Chattopadhyay et al., 2004).

〈표 1〉 표면적 다양성과 내면적 다양성의 차이점

기준	표면적 다양성	내면적 다양성
특성	개인 신상 특성 및 이질성	구성원의 내부적 상태
가시성 여부	- 가시적이며 표면적 - 쉽게 파악할 수 있음	- 내면적이며 심리적 - 쉽게 드러나지 않음 - 상호작용으로 인식
종류	성별, 인종, 민족, 나이, 장애상태 등의 차이	가치관, 성격, 일에 대한 선호도 차이

출처: Robbins & Judge(2014); 김정인(2016a) 재구성.

그렇다면 과연 구성원들의 다양성 증가가 조직 또는 사회에 긍정적인 영향을 미치는 가? 이러한 질문에 대한 논쟁은 끊임없이 제기되고 있다. Leonard & Swapp(1999)은 다양성이 조직 내 창조성(creativity)과 혁신(innovation)을 증진시켜 조직 생산성 향상에 기여할 수 있다고 주장한다. 반면에, 조직 내 다양성 증대가 조직구성원들 간에 오해(misunderstanding)나 의심(suspicion), 갈등(conflict)을 유발시키는 원인이 되며, 이는 결국 구성원들의 사기와 경쟁력을 저하시키는 요인으로 작용할 수도 있다는 우려도 제기된다(예: Bassett-Jones, 2005). 기존에는 대부분의 다양성 관련 논의가 주로 표면적 다양성을 중심으로 이루어져 왔지만, 오늘날 표면적 다양성과 내면적 다양성을 세분화하여 연구하는 측면에 있어서도 이러한 논쟁은 지속되고 있다. 예를 들어, 사회 심리학적(social psychological) 관점이 반영된 내면적 다양성 측면에서 구성원들이 서로 유사한 태도와 가치관을 가질 때 상호 유대감과 매력이 증진된다고 한다(Harrison et al., 1998: 98). 조직구성원들이 상호간의 유사성과 사회적 정체성을 확보하고 증진시킬 때, 동질감을 느끼고 서로를 긍정적으로 평가를 하며, 이로 인해 조직의 생산성과 성과가 증진될 수 있다는 주장이 제기되기도 한다(Harrison, 2002: 1034). 이밖에도, 사회적 정체성(social identity)과 자기 범주화(self-categorization) 관점에서 성별, 연령, 인종 등 표면적 다양성이 조직의 성과와 생산성 증진에 부정적인 영향을 미친다는 주장도 제기된다. 즉, 성별, 연령, 인종 등의 특성을 중심으로 자신이 속한 집단을 사회적 대표 집단으로 고려하고 그에 걸맞은 행동을 함으로써 집단 간 갈등을 유발할 수 있다는 것이다. 이러한 갈등은 결국 조직의 성과와 생산성을 저하시키는 결과를 초래하게 되는 것이다(Robbins & Judge, 2014; 김정인, 2016a).

다양성 효과에 대한 여러 가지 논란에도 불구하고, 오늘날 다양성은 조직 내·외부에 존재하는 다수의 이해관계자들이 제기하는 의견들을 보다 적극적으로 반영한다는 측면에서 더욱 그 중요성

이 커지고 있다(Selden, 1997; 김호균, 2013). 특히, 외부환경 변화에 민첩하게 대응해야 하는 조직이라면 조직의 다양성 관리가 더욱 강화될 필요가 있다. 이와 관련해 본 연구의 연구대상인 지방의회는 다양한 이해관계자들의 의견을 적극적으로 수렴하고 외부환경 변화에 민감하게 대응해야 하는 대의기관이라는 점을 고려해 볼 때, 지방의회의 다양성 관리는 중요하게 고려될 필요가 있는 것이다.

다양성 관리(diversity management)는 '다양한 배경(backgrounds)과 능력(abilities)을 지닌 구성원을 선발하고 유지하기 위한 조직의 체계적(systematic)이고 계획적(planned)인 헌신'으로 정의될 수 있다(Bassett-Jones, 2005: 169). 이는 곧 구성원들 스스로가 다른 구성원들의 욕구와 차이점을 적극적으로 인정해주는 것을 의미한다(Robbins & Judge, 2014: 68). 조직의 생산성 증진을 위한 중요 요인이 되는 다양성 관리 방안으로는 '표면적 다양성'과 '내면적 다양성' 모두가 고려될 필요가 있다. 물론 연령, 성별, 인종 등과 같은 인구통계학적 특성에 기반을 둔 표면적 다양성 관리도 중요하지만, 조직 생산성 향상에 긍정적인 영향을 미치는 조직 내 구성원 간 상호이해와 상호유대 형성을 도모하는 내면적 다양성 관리도 중요하게 고려될 필요가 있다는 것이다(김정인, 2016a). 다시 말해, 조직 구성원들의 표면적 다양성이 크다고 하더라도 구성원들의 가치관, 성격 등이 유사하면 구성원 간 상호이해 및 유대 형성이 용이할 수 있다. 조직 구성원들이 비슷한 연령, 성별 등을 지닌다고 하더라도 그들 사이에 내면적 공통점이 발견되지 않으면 오히려 구성원들 간 친화력이 낮아질 수 있기 때문에 내면적 다양성 관리도 조직의 효과성 증진을 위해 중요하게 고려될 필요가 있다는 것이다(Robbins & Judge, 2014: 52). 반면에, 내면적 다양성만 관리한다고 해서 조직의 효과성이 증진되는 것은 아니다. 조직 구성원들의 연령, 성별, 인종 등의 차이를 의미하는 표면적 다양성은 구성원들의 가치관과 업무 선호도를 반영하는 내면적 다양성과는 달리, 고정관념을 형성시키는 중요한 원인이 되기 때문에 효과적인 다양성 관리를 위해서는 기본적으로 표면적 다양성도 적극적으로 관리될 필요가 있다. 이와 관련해, 본 연구의 대상이 되는 지방의회 의원들은 다양한 이해관계자들의 의견을 적극적으로 반영해야 하기 때문에 대표관료제 차원에서 표면적 다양성을 필수적으로 확보할 필요가 있다(Selden, 1997; 김정인, 2013).

2. 지방의회 의원 다양성에 관한 연구

1) 지방의회 의원 다양성의 개념

앞서 설명한 바와 같이 다양성은 구성원들의 개인적 특성과 차이(difference) 및 이질성(heterogeneity)을 의미하며, 이러한 '차이'와 '이질성'은 겉으로 드러난 표면적 다양성과 구성원들의 내면적 특성과 관련된 내면적 다양성으로 구분될 수 있다. 이러한 다양성 의미를 지방의회 의원 다양성에도 적용할 수 있을 것이다. 즉, 지방의회 의원 다양성은 '지방의회 의원의 인종, 성별, 연령, 장애유무, 언어, 종교, 능력, 가치관, 삶의 방식 등에 대한 차이를 인정하는 것'이며, 이러한 '다양성은 지방의회 의원의 인종, 성별, 연령 등에 대한 표면적 다양성과, 지방의회 의원들의 능력,

가치관, 종교, 삶의 방식 등을 포함하는 내면적 다양성으로 구분'될 수 있다.

지방의회 의원 개개인이 조례 발의, 조례 및 예산 결정, 지방자치단체장 통제 등에 있어 중요한 기능을 수행하기 때문에 지방의회 의원 각 개인의 표면적·내면적 다양성은 모두 중요하게 고려될 필요가 있다. 특히, 「지방자치법」과 관계 법령에 의하면 지방의회 의원은 의결권을 비롯한 선거권, 행정사무감사 및 조사권, 자율권, 동의권, 승인권, 청원을 수리하고 처리하는 등 다양한 권한을 지닌다(행정자치부, 2014: 39).[5] 이러한 권한 행사는 여러 이해관계자들의 이해관계를 조정하고 그들의 의견을 적극적으로 반영하는 측면에서 이루어져야 한다. 따라서 지방의회 의원들의 표면적 다양성과 내면적 다양성은 중요하게 관리될 필요가 있다.

2) 지방의회 의원의 표면적 다양성(surface-level diversity)

지방의회 의원의 표면적 다양성은 인종, 성별, 연령, 장애유무 등과 관련된 차이를 의미한다. 우리나라 지방의회 의원에게 적용될 수 있는 대표적인 표면적 다양성은 성별과 연령에 따른 다양성이다. 첫째, '성별 다양성(gender diversity)'은 대표적인 표면적 다양성 요소가 된다(예: Kim & Wiggins, 2011). 만약 우리나라 지방의회 의원 구성이 남성 혹은 여성 등 특정 성(gender)이 주를 이루게 된다면, 성별에 따라 파급력이 다르게 나타나는 법안(예: 육아휴직관련 법 등)이 제정되거나, 성인지 예산[6] 등이 실행되기가 어려워질 것이다.

우리나라에서 지방의회가 수립·시행된 초기에는 의회 구성이 남성 의원들을 중심으로 이루어졌다(이지영, 2014). 이와 같은 지방의회 의원 구성의 성별 불균형을 극복하기 위하여 오늘날에는 지방의회에 비례대표제와 여성할당제를 적용하고 있으며, 이로 인해 지방의회 여성의원의 비율은 점차 증가하고 있다(김현희·오윤석, 2010). 특히, 2006년부터 실시된 기초의원 선거 정당공천제의 도입은 여성 지방의회 의원의 진출확대에 중요한 역할을 하였다(이정진, 2011). 그 결과 1995년 초기 지방선거에서는 여성 지방의회 의원 비율이 약 2.2% 정도에 그친 반면, 2014년 제 6기 지방선거에서는 여성 지방의회 의원 비율이 약 21.6%를 차지할 정도로 지방의회 여성의원 수가 증가하였다(이지영, 2014: 340). 그럼에도 불구하고 여전히 지방의회 여성의원의 수는 전체 인구비례에 비해 부족한 편이며, 최근 정당공천제 폐지 논의[7]는 여성들의 지방의회 진출에 장애가 되고 있다

---

5) 보다 구체적으로, 「지방자치법」 제39조에 의하면 지방의회 의원의 주요 의결사항은 조례의 제정·개정 및 폐지, 예산의 심의·확정, 결산의 승인, 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수, 기금의 설치·운용, 대통령령으로 정하는 중요재산의 취득·처분, 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분, 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산외 의무부담이나 권리의 포기, 청원의 수리와 처리, 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항, 그 밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항 등이다.

6) 성인지 예산은 국가예산이 남녀에게 평등하게 배분될 수 있도록 하는 제도로서, 예산편성과 집행과정에서 남녀별로 미치는 효과를 고려해 성차별 없이 평등하게 혜택을 누릴 수 있도록 한 제도를 의미한다(시사상식사전, 2017).

7) 2012년 대통령 선거 당시 정당공천제의 폐지가 논의되었지만, 대통령 선거 직전에 정당공천제를 유지하기로 결정하였다(이지영, 2014).

(이지영, 2014).[8]

지방의회 의원의 성별 다양성 확보는 대표관료제(representative bureaucracy) 관점에서 그 타당성을 찾아볼 수 있다. "그 사회의 주요 인적구성을 반영하게끔 정부 관료제를 구성함으로써, 정부 관료제 내에 민주성과 형평성의 가치를 주입시키려는 의도에서 발달한 개념"인 대표관료제(강성철 외, 2014: 63)에 따르면[9], 선출직 지방의회 의원들은 자신들이 속한 집단의 가치나 이익을 보다 적극적으로 반영하게 된다. 이러한 관점에서 볼 때, 지방의회에서의 의원 성별 구성은 적정 비율을 유지할 필요가 있는 것이다. 다시 말해, 남성과 여성 지방의회 의원의 비율이 균형을 이룰 때 남성과 여성을 위한 균형 있는 정책을 수립할 수 있는 것이다(하영애, 2013). 비록, 오늘날 시행되고 있는 지방의회 여성의원 할당정책은 역차별 문제를 야기할 수 있지만, 성별 다양성 확보를 통해 지방의회 의정활동의 혁신과 창조성 증진에 기여할 수 있으며, 민주성과 형평성을 증진시킬 수 있다는 측면에서 중요한 의의를 가진다고 할 수 있다.

둘째, 성별 다양성과 함께 중요하게 고려되어야 할 지방의회 의원의 표면적 다양성은 '연령 다양성(age diversity)'이다. 연령에 따른 가치관, 즉 세대별 가치관이 다르고 중요하게 고려하는 정책이 다르기 때문에 지방의회 의원의 연령 구성은 정책 추진에 있어서 중요한 영향요인이 된다. 특히 Hertz(2013)에 따르면, 창의성이 중요하게 고려되는 조직에서는 연령의 다양성이 10% 정도 증가할 때 연간 생산성이 대략 3.5% 가량 증가하였다고 한다. 다양한 연령층이 조직 내 사고의 다양성, 관점의 다양성, 행동의 다양성을 증진시켜 문제 해결 혹은 목표 달성 방안을 보다 다채롭게 제시하게 된다는 것이다.[10]

세계적으로 저출산·고령화 현상이 극심해 지면서 사회 모든 조직에서 연령의 다양성이 더욱 증폭되고 있어 이에 대한 관리가 더욱 중요해 지고 있다(Kunze et al., 2011: 265). 우리나라 역시 저출산·고령화 심화로 인해 조직 내 연령 다양성이 점차 증대되고 있는 추세이다. 통계청(2016)의 '2015 한국의 사회 지표'에 의하면 우리나라 65세 이상 인구는 2015년 13%, 2030년 24%, 2040년 32%로 급증할 것으로 예측되고 있다. 2030년에는 전체 인구 중 65세 이상 고령인구 비율이 20%가 넘는 초고령화 사회로 접어들게 된다는 것이다(OBS, 2016).

---

8) 그렇다면 여성 지방의회 의원 수가 증가하는 것, 즉 성별의 다양성이 증가하는 것이 과연 바람직한 것일까? Robbins & Judge(2014) 등과 같은 기존의 연구들에 의하면, 성별에 따른 성과차이에 관한 결과는 일관되게 나타나지 않았다. 일부 연구(예: Chang, 2012)에서는 남성이 여성 보다 업무성과가 더 높다는 결론을 제시했지만, 그 반대의 연구결과도 존재하였다(예: Roth et al., 2012). 성별에 따른 조직 효과성에 대한 긍정적 또는 부정적 효과에 관한 연구결과는 일관되게 나타나지 않았으며, 오히려 구성원들 간의 관계 또는 상황적 요인에 따라 성별의 영향이 다르게 나타난 것이다(Harrison et al., 1998: 97). 그러나 이처럼 성별에 따른 조직 효과성에 대한 결과가 비일관적으로 나타남에도 불구하고, 분명한 사실은 성별 다양성이 확보될 때 조직의 생산성과 효과성이 증진될 수 있다는 것이다(Robbins & Judge, 2014: 57).

9) 물론 지방의회 의원은 관료가 아니기 때문에 대표관료제 이론이 적용되기 어렵다고 할 수 있지만, 지방의회 의원 역시 지역주민들을 대표하고 주민들의 의견을 적극 반영하고자 한다는 측면에서 대표관료제 관점으로 논의할 수 있다(김윤남, 2006).

10) 물론 연령 다양성이 증가할수록 세대 간 갈등이 증폭되고 구성원 상호간의 적대감이 증대될 수 있지만(강량, 2014), 다양한 세대로 구성된 조직은 오히려 여러 가지 창의적인 아이디어를 창출해 낼 수 있다는 장점을 가진다.

이와 같이 우리나라 인구 연령 구성이 다양화되어감에 따라 지역주민의 의견을 적극적으로 반영해야 하는 지방의회 의원들의 연령 다양성도 확보될 필요가 있다. 저출산과 고령화가 중요한 사회적 이슈가 됨에 따라 이러한 이슈들을 적극적으로 반영해 줄 지방의원들이 필요해 진 것이다. 예를 들어, 청년들의 의견을 적극적으로 수렴하고 이를 제도화·입법화 해 줄 수 있는 20대-30대 젊은 지방의회 의원도 필요하지만, 노년층의 관점에서 고령화 문제의 해법을 제시할 수 있는 노년층의 지방의회 의원 역시 필요하다는 것이다. 그러나, 현재 우리나라 지방의회 의원의 연령을 살펴보면 가장 많은 비중을 차지하고 있는 연령대가 40대와 50대이다. 보다 구체적으로, 지방의회 제 5기 경우 40대와 50대가 광역의원은 79.8%, 기초의원은 80.8%를 차지하고 있으며, 제 6기 경우에는 광역의원 77.7%, 기초의원 79.9%를 차지하고 있다(행정자치부, 2014: 79). 이와 유사한 맥락에서 지방의회 제 1기에서부터 제 4기까지 대전광역시 지방의회 의원들의 사회적 배경을 실증 조사한 연구에서도 40대와 50대 지방의원의 비율이 가장 높은 것으로 나타났다(배응환, 2006). 이러한 조사 결과는 적절한 사회적 경력과 경험을 바탕으로 가장 왕성한 사회·경제 활동을 하는 연령층인 40대와 50대가 정치에 관심을 가지고 지방의회에 진출하고 있음을 보여준다. 그러나 40-50대 지방의회 의원들의 쏠림현상은 다양한 연령층의 요구와 의견을 적극적으로 반영할 수 없는 한계를 초래할 수 있다. 따라서 오늘날의 사회·인구학적 변화에 부합하기 위한 지방의회 의원의 연령 다양성 확보 노력이 필요한 것이다.

3) 지방의회 의원의 내면적 다양성(deep-level diversity)

지방의회 의원은 성별과 연령뿐만 아니라 다양한 가치관과 태도를 가지는 지역주민들을 대표하기 때문에 지방의회 의원의 표면적 다양성뿐만 아니라, 내면적 다양성도 중요하게 고려될 필요가 있다. 우리나라 지방의회 의원의 의정활동과 관련된 가치관과 태도에 대해 연구한 하상근(2013) 등 선행연구에 의하면 지방의회 의원의 가치유형과 태도 구성에는 차이가 나타났다.[11] 다시 말해, 의정활동에 중요한 영향을 미치는 지방의회 의원의 가치관과 태도는 핵심적인 내면적 다양성 요소가 된다는 것이다. 이와 관련해, 지방의회 의원의 내면적 다양성으로 '정치적 가치관의 다양성(political value diversity)'을 제시할 수 있다. 지방의회 의원의 의정활동은 그들의 정치적 가치관에 따라 달라질 수 있다(김재영, 1992). 지방의회 의원들이 우선적으로 고려하는 정치적 가치관에 따라 조례와 예산결정 방향이 달라질 수 있다는 것이다. 예를 들어, 지방의회 의원들이 효율적 경제성장을 최우선 달성 가치로 고려한다면, 그들은 경제성장을 위한 지방예산 배정에 관심을 둘 것이다. 반면 평등한 복지민주주의 확립을 최우선 달성 가치로 고려한다면, 그들은 복지관련 예산 배정에 관심을 둘 것이다. 즉, 정치적 가치관의 차이에 따라서 지방의회 의원들의 의정활동과 태도가 달라질 수 있다는 것이다. 이와 같은 지방의회 의원의 정치적 가치관이 가장 명확하게 드러난

11) 경상남도 지방의회 의원들을 대상으로 분석한 결과 각 의원들은 경제적 효율성과 사회적 민주성의 조화를 중요하게 인식하지만, 실제 그들의 태도와 가치관은 사회적 민주성을 더욱 선호하는 것으로 나타났다. 그리고 정서상으로는 개인목표를 선호하지만 실제 목표는 집단목표를 지향하는 행동을 보였다(하상근, 2013: 45).

것은 지방의회 의원의 정당참여이다. 우리나라 지방의회 의원의 정당참여에 대한 정당성 논란은 제 1기 지방의회 선거 때부터 존재해 왔다(엄태석, 2001). 지방의회 의원의 정당 참여는 민주정치를 증진시키는 중요한 수단이 된다는 점에서는 긍정적인 측면이 있지만, 지방의회 의원들이 정당에 참여하면 주민복지 향상이라는 근원적인 주민자치의 원리에 반하고 지방행정의 중앙정치 예속이 심해질 수 있다는 부정적인 측면도 존재한다. 이 때문에, 제 1기 지방의회에서는 광역의회의원 선거에서만 정당 참여를 허용하고 기초의회의원 선거에서는 이를 배제하였다. 2006년 제 5기 지방의회부터는 기초의회의원 선거에 정당공천제를 도입하여 지금까지 운영하고 있지만, 정당공천제 폐지 여부에 대한 논의는 지금까지도 끊임없이 제기되고 있다(행정자치부, 2014: 10-11).[12)]

이처럼 지방의회 의원의 정당 참여에 대한 타당성 여부는 여전히 논란의 대상이 되고 있지만, 지방의회 의원의 정당 참여는 지방의회 발전을 위해서도 바람직할 수 있다. 정치적 다원성이 유지될 때 다양한 이해관계자들의 의견이 지방의회 의원들을 통해 정책에 반영될 수 있기 때문에 지방의회 의원의 정치적 다양성은 중요한 내면적 다양성 요소가 될 수 있다. 특히, '지역사회를 누가 통치하는 가?'와 관련된 지방권력이론에서 주장하고 있듯이 다양하고 복잡한 사회구조에서는 다양한 배경을 지닌 개인과 집단들의 이해관계를 조정하고 타협할 수 있는 다원주의가 타당한 권력구조일 수 있다(배응환, 2006: 35). 이와 같은 다원주의 지방권력구조를 따르고자 할 때 지방의회 의원의 정치적 다양성은 충분히 확보될 필요가 있다. 특히 다양한 이익집단들이 자신들의 의견을 문제인식단계와 이익표출단계에서 적극적으로 지방의회에 표출하기 때문에(도묘연·이관률, 2008: 146), 이들의 요구사항을 객관적으로 평가하고 반영하기 위해서는 지방의회 의원이 다양하게 구성될 필요가 있다. 즉 지방의회 의원은 지역주민의 대표기구로서 주민의 이익 대표자이자 동시에 민원해결자로서의 역할을 수행하게 된다(배응환, 2006: 40). 따라서, 다양한 이해관계자들의 의견을 적극적으로 반영하기 위해서는 지방의회 의원의 정치적 다양성이 적절히 확보될 필요가 있다.

둘째, 지방의회 의원의 내면적 다양성은 지방의회 의원의 태도와 가치관을 포함한다는 측면에서, 지방의회 의원의 '직업 다양성(job diversity)' 역시 중요한 내면적 다양성 요소가 될 수 있다. 직업선택은 인간의 핵심 가치관과 윤리에 따라 달라지며, 어떤 직업을 선택하는 가가 특정 개인의 가치관을 반영한다고도 할 수 있다(손종호, 1988). 즉, 과거의 직업은 현재 활동을 판단하는 중요한 기준이 될 수 있다는 것이다. 특히 지방의회 의원이 의정활동을 하는 데 있어서 그들의 과거 직업과 경력은 중요한 활동근거가 된다. 또한 지방의회 의원들은 개인사업과 의정활동을 동시에 연계하면서 개인적 이익과 타인의 이익을 모두 대변하는 활동을 할 수도 있다(배응환, 2006: 43). 이러한 차원에서 지방의회 의원이 어떤 직업을 선택하는 가는 그들의 가치관과 태도에 중대한 영향을 미치기 때문에 직업 다양성 역시 중요한 내면적 다양성 요소로 고려될 필요가 있다.

---

12) 정당공천제의 장점은 정당에서 정치신인을 검증하여 발굴하고 여성과 사회적 약자의 정치참여를 제도적으로 보장한다는 것이지만, 생활자치의 영역인 지방행정이 중앙정치에 예속되고 특정정당의 1당 지배 및 단체장과 의회 다수당이 다를 경우 행정의 불안정을 초래할 수 있는 단점이 존재한다(행정자치부, 2014: 11). 기초 지방의회에 정당공천제를 운영하면 공천과정에서 정당의 지나친 개입이 발생하고, 중앙정치의 지방 영향력이 높아져 지방의회 취지에 부합되지 않는 문제점이 발생할 수 있다(엄태석, 2001: 196).

Ⅲ. 경험적 실증 분석

1. 연구대상 및 변수설정

본 연구는 우리나라 지방의회 의원 다양성 정도를 표면적 다양성과 내면적 다양성으로 세분화하여 분석한 뒤 향후 지방의회 다양성 관리에 대한 함의점을 제시하고자 하는 목적을 지닌다. 본 연구의 구체적인 연구대상은 광역의원이 아닌 시·군·자치구의 기초의원이며, 2008년부터 2016년까지의 기간 동안에 해당하는 기초 지방의회 의원을 분석 대상으로 하였다. 광역의원은 기초의원보다 인원이 적고[13], 지역의 특성을 보다 명확하게 고려하기 어려워 본 연구에서는 기초 지방의회 의원을 조사 대상으로 선정하였다. 또한 지방의회 의원의 다양성은 의정활동 기간 4년을 전·후반으로 구분해 조사하였다.[14] 보다 구체적으로, 지방의회 기간을 제 5기 후반기(2008. 7-2010. 6), 제 6기 전반기(2010. 7-2012. 6), 제 6기 후반기(2012. 7-2014. 6), 제 7기 전반기(2014. 7-2016. 6)로 나누어 조사하였다.

지방의회 의원의 다양성은 의원 각 개인에 대한 설문을 통해 조사 될 수 있으나, 설문조사를 통한 다양성 연구는 연구 방법상 편향(bias)[15] 문제를 발생시킬 수 있다. 따라서, 본 연구에서는 연구의 타당성과 신뢰성을 증진시키기 위해 시·군·자치구의 기초 지방의회를 분석단위로 하고, 2008년부터 2016년까지(2년 단위, 즉 상반기·하반기로 구분) 총 911개의 지방의회[16] 2차 자료를 분석하여 기초 지방의회 의원의 다양성 지수를 측정하였다. 본 연구를 위해서 행정자치부 보도 및 통계자료, 중앙선거관리위원회 통계자료, 각 지방자치단체 보도 및 통계자료, 지방의회 보도 자료, 각 지방자치단체 의회 홈페이지 자료, 그리고 각종 언론자료 등 객관적인 2차 자료가 활용되었다.

본 연구에서는 지방의회 의원의 다양성 정도를 분석하기 위해 기존의 많은 다양성 연구(예: Lyons & Hutcheson, 2007)에서 이용된 'Simpson의 D 지수'를 활용하였다(Simpson, 1949). Simpson의 D 지수는 각 영역이 차지하는 비율을 제곱한 후 이를 합한 값을 1로부터 뺀 값을 의미한다. 다양성 지수가 1에 가까울수록 배분이 균등하게 이루어져 다양성이 높은 것을 의미하며, 0에 가까울수록 다양성이 낮다고 할 수 있다(Simpson, 1949).

---

13) 예를 들어, 제 5기 광역 지방의회 의원 정수는 738명, 제 6기 광역 지방의회 의원 정수는 843명으로 기초 지방의회 의원 제 5기 2,888명, 제 6기 2,888명 보다 적다(행정자치부, 2014).

14) 의정활동은 상반기 2년, 하반기 2년으로 구분되고 의장도 2년마다 교체된다.

15) 대표적인 편향으로 동일방법편향(common method bias)이 발생할 수 있다. 특히, 자기보고 형식의 설문이 이루어질 때 본인의 평가는 관대하게 이루어질 수 있는 경향이 있다(Podsakoff & Organ, 1986). 이러한 편향을 극복하기 위해 본 연구에서는 다양성을 개인의 주관적인 설문 자료를 활용하기보다는 객관적인 2차 자료를 활용하여 분석하였다(예: 김정인, 2016b; 김정인, 2016c).

16) 지방의회 표본은 제 5기 후반 230개, 제 6기 전반 228개, 제 6기 후반 227개, 제 7기 전반 226개이다. 표본의 수가 조사 시기 마다 조금씩 다른 이유는 몇몇 시·군·자치구의 통합 때문이라고 할 수 있다. 예를 들어, 창원시, 마산시, 진해시가 통합하여 창원시로 되었다. 그리고 제주도는 2006년 7월 1일 제주특별자치도가 출범하면서 이전의 제주 기초의회(제주·서귀포, 남·북제주)는 폐지되어 고려하지 않았다(안전행정부, 2010).

Simpson의 D 지수=$1-\Sigma P_i^2$

P_i^2=전체 카테고리에서 i번째 카테고리가 차지하는 비율

본 연구에서 살펴보고자 하는 지방의회 의원의 표면적 다양성 변수 중 첫 번째는 성별 다양성이다.[17] 기초 지방의회 남성·여성의원의 비율은 법안발의 및 통과에도 중요한 영향을 미칠 수 있다. 대표관료제 논의에서도 제시되듯이, 만약 지방의회 구성원의 비율이 여성 편향적이라면 여성을 위한 정책과 법안이 발의되고 이와 관련된 법안이 통과될 가능성이 높을 것이다. 이처럼 지방의회 의원이 특정 성(gender)에 편향되어 있다면, Simpson D 지수는 0에 가까워 질 것이다. 본 연구의 조사결과, 지방의회 의원 성별 구성은 제 5기 후반에는 여성 비율이 약 15.2%, 제 6기 전반에는 약 21.5%, 제 6기 후반에는 약 21.3%, 제 7기 전반에는 약 21.5%로 나타났다.

두 번째 표면적 다양성 변수로서 연령 다양성을 논의할 수 있다. 중앙선거관리위원회의 자료를 활용하여 지방의회 의원의 연령을 30세 미만, 30-39세, 40-49세, 50-59세, 60-69세, 70세 이상 등 6개 그룹으로 구분하여 다양성을 측정하였다.[18] 보다 구체적으로, 제 5기와 제 6기 지방의회 의원의 연령별 현황을 〈표 2〉에서 살펴보았다. 제 5기에는 기초 지방의회 의원 중 40대가 41.4%로 가장 많았으나, 제 6기에는 50대가 45%로서 가장 많았다. 제 5기와 제 6기 모두 40대와 50대가 가장 높은 분포를 차지하였으며, 20대와 30대의 경우에는 제 5기에는 7.3%, 제 6기에는 5.8%로서 매우 낮은 분포를 나타내었다. 다음으로 60대 이상은 제 5기에는 11.9%, 제 6기에는 14.2%의 분포를 나타냈다. 전반적으로 제 5기 보다 제 6기에 들면서 기초 지방의회 의원의 연령이 증가되고 있음을 알 수 있다. 또한 지방의회 의원은 40대와 50대가 대부분을 차지하고 청년층과 노년층의 의원 분포는 낮은 것을 확인할 수 있었다.

〈표 2〉 지방의회 의원 연령별 현황

명(%)

구분		의원정수	30세 미만	30대	40대	50대	60대	70대 이상
제 5기 (2006-2010)	계	3,626	12 (0.3)	250 (6.9)	1,501 (41.4)	1,422 (39.2)	429 (11.8)	12 (0.3)
	광역	738	1 (0.1)	52 (7.0)	305 (41.3)	284 (38.5)	94 (12.7)	2 (0.3)
	기초	2,888	11 (0.4)	198 (6.9)	1,196 (41.4)	1,138 (39.4)	335 (11.6)	10 (0.3)
제 6기 (2010-2014)	계	3,731	10 (0.3)	197 (5.3)	1,330 (35.6)	1,634 (43.8)	547 (14.7)	13 (0.3)
	광역	843	-	39 (5.1)	320 (38.0)	335 (39.7)	143 (17.0)	6 (0.7)
	기초	2,888	10 (0.3)	158 (5.5)	1,010 (35.0)	1,299 (45.0)	404 (14.0)	7 (0.2)

출처: 행정자치부(2014: 79).

17) 장애유무 역시 중요한 표면적 다양성 요소라고 할 수 있으나, 자료의 한계로 인하여 지방의회 의원의 장애유무를 조사하기가 불가능했다. 따라서 본 연구에서는 이를 제외하였다.

18) 중앙선거관리위원회의 자료에 따르면, 지방의회 제 6기 전반과 후반 연령이 구분되어 있지 않다. 자료를 훼손하지 않기 위해 본 연구에서도 해당 기간 동안 지방의회 의원 연령을 구분하지 않았다.

선행 연구들의 비일관적인 분석결과 제시(예: Harrison et al., 1998; Robbins & Judge, 2014)에도 불구하고 표면적 다양성과 더불어 내면적 다양성은 조직의 생산성을 증진시키는 데 중요한 요인으로 간주되고 있다(Robbins & Judge, 2014). 그러나, 내면적 다양성은 가시적으로 관찰하기 어렵고, 개인의 심리적인 가치관이나 태도와 관련되어 있기 때문에 쉽게 측정하기 어렵다는 한계를 지닌다(Harrison et al., 1998; Mohammed & Angell, 2004). 그럼에도 불구하고 본 연구에서는 지방의회 의원의 내면적 다양성 즉 가치관이나 태도와 관련된 관찰 가능한 변수로서 지방의회 의원의 '정치적 가치관의 다양성'(정당 다양성)과 '직업 다양성'을 분석하였다.

첫째, 정치적 가치관의 다양성은 지방의회 의원이 지닌 정책에 대한 성향을 의미한다. 이를 대변할 수 있는 대표적인 변수로는 각 지방의회 의원의 소속 정당이 있다. 정당은 자신의 정치와 정책에 대한 가치관을 명확하게 표현해주는 대표적인 변수이기에(엄태석, 2001), 지방의회 의원의 소속정당은 정치적 가치관의 다양성을 측정할 수 있는 중요한 측정도구가 될 수 있다. 제 5기 후반(2008년-2010년) 기초 지방의회 의원(총 2,881명)의 정당 분포는 한나라당(1,709명), 통합민주당(844명), 자유선진당(79명), 민주노동당(51명), 창조한국당(1명), 진보신당(8명), 친박연대(1명), 무소속(188명)으로 구성되었으며, 제 6기 전반(2010년-2012년) 기초 지방의회 의원(총 2,888명)의 정당 분포는 한나라당(1,247명), 민주당(1,028명), 자유선진당(118명), 민주노동당(114명), 기타(76명), 무소속(305명)으로 구성되었다. 또한 제 5기 후반 기초 지방의회 의원은 기초의회 전체 구성에서 새누리당 1,398명, 민주통합당 1,056명, 통합진보당 108명, 기타 39명, 무소속 252명으로 구성되었으며, 제 7기 전반 기초 지방의회 의원은 새누리당 1,409명, 새정치민주연합 1,154명, 통합진보당 34명, 기타 17명, 무소속 284명으로 구성되었다.[19] 이러한 자료를 기반으로 하여 각 기초 지방의회 의원의 정당 다양성 즉 정치적 가치관의 다양성이 어느 정도인가를 Simpson의 D 지수를 활용하여 측정하였다.

두 번째 내면적 다양성 변수로는 지방의회 의원의 직업 다양성 지수를 측정하였다. 기초 지방의회 의원들의 직업 다양성은 그들의 정책 수립에 있어 가치관을 형성하는 중요한 기준이 되기 때문에 직업 다양성을 내면적 다양성 지수로 고려하였다.[20] 지방의회 의원들의 직업군은 행정자치부가 제시한 자료에 따라 지방의회 의원, 농·축산업, 상업, 건설업, 금융업, 광·공업, 운수업, 수산업, 언론인, 회사원, 약·의사, 출판업, 교수, 변호사, 종교인, 관광업, 기타 등의 직업군으로 분류하였다.[21] 이 중에서 가장 높은 비율을 차지한 직업은 타 직업을 겸직하지 않고 전문적으로 의원활동을 하는 것이었다. 예를 들어, 2016년 후반기 기초 지방의회 의원의 직업 분포를 살펴보면, 지방의회 의원이 2,024명(70.9%)으로 가장 높았으며, 다음으로 기타 245명(8.6%), 농·축산업 210명(7.4%), 상업 197명(6.9%), 건설업 53명(1.9%), 회사원 32명(1.1%), 광·공업 23명(0.8%) 등으로 나타났다. 다

19) 본 연구에서는 무소속 역시 하나의 정당으로 간주하여 다양성 지수를 측정하였다.

20) 직업 다양성을 표면적 다양성으로 고려할 수도 있으나, 지방의회 의원들이 관심을 가지는 정책들은 대부분 자신의 경력 혹은 직업적 경험을 토대로 하는 경우가 많기 때문에(박재민, 2016), 본 연구에서는 직업 다양성을 지방의회 의원의 내면적 다양성 측면에서 측정하였다.

21) 2008년-2010년 자료에서는 정당인이 따로 직업군에 포함되었으나, 그 이후에는 대부분 지방의회 의원으로 포함되었다.

른 지방의회 회기에서도 의원들의 직업분포는 이와 비슷한 분포를 나타내었다.

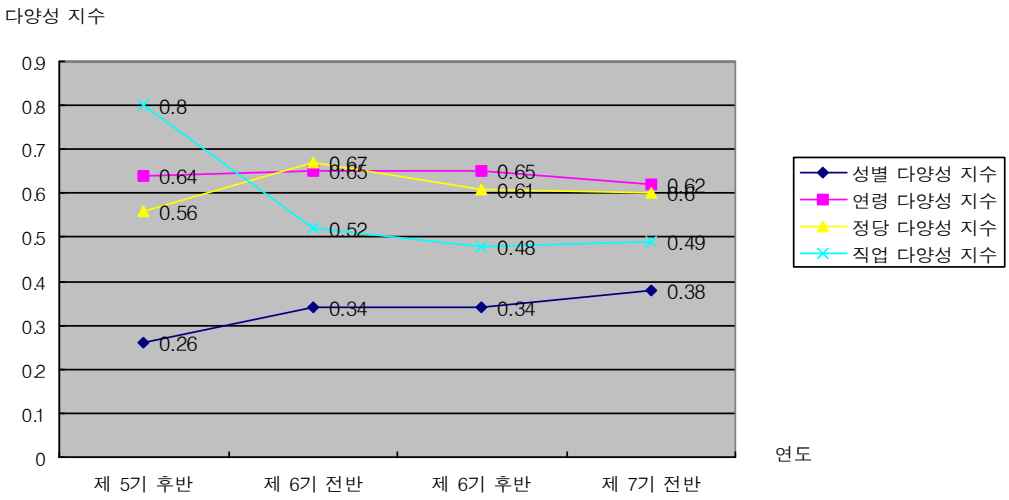
2. 기초 지방의회 의원 다양성에 대한 실증분석

1) 기초 지방의회 의원 다양성 현황

2008년부터 2016년 사이에 기초 지방의회 의원의 성별, 연령별, 정당별, 직업별 다양성 현황을 다양성 지수를 통해 살펴보았다. 〈표 3〉과 같이 성별, 연령별, 정당별, 직업별 기초 지방의회 의원의 다양성 지수를 분석한 결과 다음과 같은 특징이 나타났다. 첫째, 기초 지방의회 의원의 성별 다양성 지수는 계속해서 증가하고 있지만, 다른 다양성 지수(연령, 정당, 직업 다양성 지수)에 비해서는 여전히 낮은 것으로 나타났다. 특히 제 5기 후반(2008-2010)지방의회의 성별 다양성 지수는 전국 평균 0.26으로 매우 낮게 나타났다. 이는 대부분의 지방의회가 남성 의원을 중심으로 구성되어 있다는 것을 반증해 준다. 실제로 총 2,881명의 지방의회 의원 중에서 여성 지방의회 의원은 438명으로 약 15.2%의 비율을 차지고 하고 있었다. 여성 의원들은 대부분 지역의원(전국 118명) 보다는 비례의원(전국 320명)으로 구성되었다. 이러한 상황에도 불구하고 지방의회 의원의 성별에 대한 표면적 다양성은 점차 개선되고 있음을 확인할 수 있었다. 예를 들어, 제 6기 전반(2010-2012)과 제 6기 후반(2012-2014)의 성별 다양성 지수는 각각 0.34로 이전 0.26보다 30.7% 정도 증가하였으며, 제 7기 전반(2014-2016)의 성별 다양성 지수는 0.38로 나타났다. 제 6기 전반에는 기초 지방의회 여성 의원이 621명으로 전체 의원의 21.5%를 차지하였으며, 제 6기 후반에는 기초 지방의회 여성 의원이 609명으로 전체 의원의 21.3%를, 마지막 제 7기에는 여성 의원이 전체 기초 지방의회 의원의 25.1%를 차지하였다. 이러한 점을 고려해 볼 때 우리나라 지방의회 의원의 표면적 다양성 중 성별 다양성은 여전히 낮은 수준에 머물러 있지만, 지속적으로 개선되고 있음을 알 수 있다.

기초 지방의회 의원들의 연령 다양성 지수는 제 5기 후반부터 제 7기 전반까지 전국 평균 0.64 정도로 상대적으로 높게 나타났다. 비록 30대 미만과 70세 이상인 의원 수는 적었지만, 30대부터 60대까지 다양한 연령대로 기초 지방의회가 구성되어 있는 것으로 나타났다. 제 5기 후반에는 30대 미만의 의원 비율이 0.2%, 30대는 6.5%, 40대는 42.2%, 50대는 39.6%, 60대는 11%, 70대 이상은 0.3%로 나타났으며, 제 6기에는 30대 미만의 의원 비율이 0.3%, 30대 5.1%, 40대 35%, 50대 45.3%, 60대 13.9%, 70세 이상은 0.2%로 나타났다. 제 7기에는 30대 미만의 의원 비율이 2.4%, 30대 3.2%, 40대 24.5%, 50대 53.9%, 60대 17.2%, 70대 이상은 0.8%로 나타났다. 제 5기 후반에는 40대 의원비율이 가장 높게 나타났으나, 제 6기와 제 7기에는 50대 의원의 비율이 가장 높았으며, 60대와 70대 의원의 비율도 증가하고 있는 것으로 나타났다.

〈그림 1〉 분기별 기초 지방의회 의원 다양성 지수 변화(2008-2016)



다음으로 지방의회 의원의 내면적 다양성을 나타내는 '정치적 가치관의 다양성'(정당 다양성)의 경우 다양성 지수가 전국 평균(다양성 지수, 제 5기 후반: 0.56, 제 6기 전반: 0.67, 제 6기 후반: 0.61, 제 7기 전반: 0.60)은 상대적으로 낮지 않았으나, 지역별로 많은 차이를 나타냈다. 제 6기 지방의회가 성립된 이후 정당 다양성 지수는 상당한 수준으로 증가하였으나, 일부지역(대구, 광주, 전북, 전남, 경북 등)의 정당 다양성 지수는 0.3이하로(제 5기 후반) 나타나 정당에 따른 지방의회 의원 선출의 쏠림현상이 나타나고 있었다.[22] 이러한 결과는 일부 지역의 기초 지방의회에서 특정 정당 소속의 의원이 주를 이루는 현상이 나타나 다소 경도된 정책 추진이 이루어질 가능성이 높다는 것을 의미한다. 마지막으로, '직업 다양성'은 제 5기 후반(다양성 지수: 0.8)에는 매우 높게 나타났으나, 제 6기부터는 전반적으로 직업 다양성 지수가 줄어들고 있음을 확인할 수 있었다. 그럼에도 불구하고, 직업 다양성 지수는 약 0.5 정도(제 6기 전반 0.52, 제 6기 후반 0.48, 제 7기 전반 0.49) 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 이와 같이 다양성 지수를 통해 우리나라 전체 기초 지방의회 의원의 표면적 다양성과 내면적 다양성을 분석해 본 결과, 표면적 다양성 중 성별 다양성은 낮게 나타났지만, 연령 다양성은 다소 높은 수준으로 분석되었다. 또한, 내면적 다양성을 나타내는 정치적 가치관의 다양성 즉 정당 다양성과 직업 다양성은 보통 수준 이상인 것으로 분석되었다.

22) 물론 제 6기 이후에는 이 지역의 정당 다양성 지수 역시 증가하였다. 그럼에도 불구하고 이 지역은 수도권 지역에 비해서 정당 다양성 지수가 여전히 낮게 나타났다.

〈표 3〉 기초 지방의회 의원의 다양성 지수

	제 5기 후반 2008.7-2010.6				제 6기 전반 2010.7-2012. 6				제 6기 후반 2012.7-2014.6				제 7기 전반 2014.7-2016.6			
다양성 지수	성별	연령	정당	직업	성별	연령	정당	직업	성별	연령	정당	직업	성별	연령	정당	직업
계	0.26	0.64	0.56	0.80	0.34	0.65	0.67	0.52	0.34	0.65	0.61	0.48	0.38	0.62	0.60	0.49
서울	0.32	0.68	0.47	0.78	0.40	0.66	0.52	0.40	0.40	0.66	0.53	0.39	0.44	0.63	0.51	0.38
부산	0.31	0.68	0.30	0.67	0.35	0.68	0.58	0.57	0.35	0.68	0.52	0.56	0.40	0.67	0.51	0.61
대구	0.25	0.67	0.07	0.77	0.34	0.65	0.49	0.52	0.33	0.65	0.29	0.44	0.41	0.63	0.41	0.65
인천	0.26	0.65	0.54	0.70	0.39	0.66	0.58	0.46	0.39	0.66	0.59	0.41	0.39	0.64	0.53	0.39
광주	0.39	0.67	0.21	0.66	0.43	0.65	0.44	0.35	0.39	0.65	0.38	0.26	0.45	0.63	0.30	0.62
대전	0.27	0.64	0.66	0.68	0.38	0.67	0.63	0.26	0.38	0.67	0.58	0.20	0.41	0.68	0.54	0.48
울산	0.32	0.58	0.45	0.67	0.36	0.51	0.57	0.49	0.36	0.51	0.51	0.35	0.38	0.62	0.47	0.25
경기	0.29	0.59	0.44	0.63	0.40	0.62	0.56	0.41	0.39	0.62	0.57	0.41	0.43	0.59	0.53	0.37
강원	0.25	0.60	0.41	0.80	0.31	0.60	0.54	0.47	0.31	0.60	0.53	0.50	0.35	0.50	0.54	0.57
충북	0.23	0.64	0.55	0.81	0.32	0.64	0.67	0.65	0.32	0.64	0.59	0.65	0.34	0.59	0.54	0.62
충남	0.19	0.65	0.59	0.72	0.29	0.66	0.67	0.62	0.30	0.66	0.45	0.55	0.36	0.62	0.51	0.58
전북	0.21	0.67	0.22	0.73	0.25	0.67	0.44	0.52	0.26	0.67	0.34	0.33	0.30	0.66	0.43	0.33
전남	0.17	0.63	0.24	0.75	0.26	0.64	0.45	0.59	0.25	0.64	0.38	0.51	0.30	0.62	0.37	0.48
경북	0.20	0.59	0.22	0.79	0.25	0.60	0.48	0.59	0.25	0.60	0.33	0.64	0.26	0.56	0.36	0.49
경남	0.23	0.62	0.35	0.77	0.29	0.61	0.58	0.62	0.30	0.61	0.54	0.47	0.34	0.58	0.52	0.56

2) 기초 지방의회 의원의 다양성 분석

기초 지방의회 의원의 표면적 다양성을 나타내는 성별과 연령 다양성 지수 그리고, 내면적 다양성을 나타내는 정치적 가치관 즉 정당과 직업 다양성 지수들 사이에는 어떤 관계가 있을까? 이러한 표면적 다양성과 내면적 다양성의 관계를 살펴보기 위해, 네 가지 다양성 지수의 상관관계를 분석해 보았다. 아래 〈표 4〉에서 제시되듯이, 상관관계 분석 결과 표면적 다양성 지수인 성별과 연령 다양성 지수는 내면적 다양성 지수인 정당 다양성 지수와 통계적으로 유의미한 양의 상관관계($r=0.355$, $p < 0.01$; $r=0.089$, $p < 0.05$)를 나타냈다. 성별과 연령 다양성 지수가 높아지면 정당 다양성이 높게 나타나거나, 반대로 정당 다양성 지수가 높을 때 성별과 연령 다양성 지수가 높아지는 것으로 나타났다.[23] 이러한 결과는 다양한 정당의 구성원들이 지방의회 의원이 되면서 동시에 성별과 연령의 다양성도 함께 증진되고 있음을 시사해 준다.

23) 이러한 결과는 각 회기(제 5기 후반, 제 6기 전반, 제 6기 후반, 제 7기 전반)를 분리해서 실증분석 하였을 경우에도 비슷한 결과가 나타났다. 예를 들어 성별 다양성 지수와 정당 다양성 지수는 지속적으로 높은 양의 상관관계가 나타났다. 제 5기 후반(2008-2010년)의 상관계수는 0.22, 제 6기 전반(2010-2012년)의 상관계수 0.32, 제 6기 후반(2012-2014년)의 상관계수가 0.39, 제 7기 전반(2014-2016년)의 상관계수가 0.23으로서 모두 통계적으로 유의미($p < 0.01$) 하게 나타났다.

〈표 4〉 기초 지방의회 의원 다양성 지수 간 상관관계

	1. 성별 다양성 지수	2. 연령 다양성 지수	3. 정당 다양성 지수	평균	표준편차
1. 성별 다양성 지수				0.300	0.106
2. 연령 다양성 지수	0.089*			0.549	0.121
3. 정당 다양성 지수	0.355**	0.089*		0.416	0.168
4. 직업 다양성 지수	-0.080*	0.057	-0.056	0.404	0.258

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

특히 성별 다양성 지수는 직업 다양성 지수와도 관련성이 있었다. 그러나 정당 다양성 지수와의 관계에서와는 달리 직업 다양성 지수와의 관계는 음의 상관관계(r=-0.080, $p < 0.05$)를 나타냈다. 이는 기초 지방의회 의원들의 성별 다양성 지수가 높아지면서 반대로 직업 다양성 지수는 낮아지는 경향을 나타낸 것이다. 이러한 현상은 여성 기초 지방의회 의원들이 점차 증가하고는 있지만 이들의 직업은 매우 제한적이라는 것을 의미한다.[24] 이와는 달리 직업 다양성 지수는 연령이나 정당 다양성 지수와 통계적으로 유의미한 상관관계를 나타내지 못했다.

다음으로 본 연구에서는 기초 지방의회 의원의 성별, 연령, 정당, 직업 다양성 지수가 과연 지역(시·군·자치구)과 시간(會期)에 따라 차이를 나타내는지에 대해 분석하였다. 이에 대한 통계적 분석을 위해 SPSS 22 프로그램을 이용하여 분산분석(ANOVA)을 시행하였다. 분석 결과 아래의 〈표 5〉에 따르면 지역(시·군·자치구)에 따른 성별 다양성 지수, 연령 다양성 지수, 정당 다양성 지수의 차이가 통계적 유의미성을 가지는 것으로 나타났다. 시와 자치구의 기초의회 모두에서 군 단위 기초의회 보다 높은 성별, 연령, 정당 다양성 지수를 나타내었다. 그리고 시에서 보다는 자치구에서의 성별, 연령, 정당 다양성 지수가 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 대도시(특별시와 광역시)에 소속된 자치구에서 다른 시·군 보다 성별, 연령, 정당 다양성 지수가 높게 나타난다는 것을 보여주고 있다. 도시화가 진행될수록 기초의회 의원 구성에 있어 성별과 연령에 대한 차별이 줄어들었으며, 정치적 다양성이 존재하는 것으로 나타났다. 그러나 지역(시·군·자치구)에 따른 직업 다양성의 차이는 통계적으로 유의미하게 나타나지 않았다. 분산분석(ANOVA) 결과, 군 지역에서는 여전히 지방의회 의원의 성별, 연령별, 정당별 다양성 지수가 낮게 나타남을 확인할 수 있어 이를 적극적으로 개선해야 할 필요성을 인식할 수 있었다.

시간(會期)에 따른 기초 지방의회 의원의 성별, 연령, 정당, 직업 다양성 지수는 모두 유의미한 차이가 있음을 확인할 수 있었다. 특히, 제 5기 후반, 제 6기 전·후반, 제 7기 전반의 기초 지방의회 의원 성별 및 정당 다양성 지수는 시간이 지남에 따라 점차 증가하는 추세를 나타내었다. 하지만, 기초 지방의회 의원의 직업 다양성 지수는 오히려 점차 감소하는 것으로 나타났다.

24) 대부분의 여성 기초 지방의회 의원들은 전직 지방의회 의원인 것으로 나타났다.

〈표 5〉 지역(시·군·자치구)과 시간(會期)에 따른 다양성 지수 차이 분석

구분	다양성 지수	기준	2008년-2016년 다양성 지수 (평균값)	Sum of Squares+	df	Mean Square	F 값
지역 (시·군·자치구)	성별 다양성 지수	시	0.309	1.870	2	0.935	101.46**
		군	0.242				
		자치구	0.352				
	연령 다양성 지수	시	0.550	0.886	2	0.443	32.9**
		군	0.506				
		자치구	0.595				
	정당 다양성 지수	시	0.447	1.789	2	0.899	33.98**
		군	0.356				
		자치구	0.451				
	직업 다양성 지수	시	0.413	0.046	2	0.023	0.345
		군	0.396				
		자치구	0.402				
시간 (會期)	성별 다양성 지수	제 5기 후반	0.239	1.332	2	0.665	67.92***
		제 6기	0.309				
		제 7기 전반	0.344				
	연령 다양성 지수	제 5기 후반	0.556	0.078	2	0.039	2.679*
		제 6기	0.557				
		제 7기 전반	0.534				
	정당 다양성 지수	제 5기 후반	0.319	2.967	2	1.484	59.01***
		제 6기	0.454				
		제 7기 전반	0.442				
	직업 다양성 지수	제 5기 후반	0.505	3.218	2	1.608	25.49***
		제 6기	0.375				
		제 7기 전반	0.357				

주) +: 그룹 간 값, * $p < 0.1$, *** $p < 0.01$

Ⅳ. 연구요약 및 함의점

본 연구는 제 5기 후반부터 제 7기 전반까지(2008-2016)의 기초 지방의회 의원들을 대상으로 지방의회 의원 다양성을 분석하였다. 특히, 본 연구에서는 다양성을 표면적 다양성과 내면적 다양성으로 세분화하여 분석을 시행하였으며, 기초 지방의회 의원의 표면적 다양성으로는 성별과 연령 다양성을, 내면적 다양성으로는 정치적 가치관을 나타내는 정당과 직업 다양성을 살펴보았다. Simpson의 D 지수를 활용해 다양성 지수를 산출하고 이를 바탕으로 통계적 분석을 시행한 결과 다음과 같은 특징을 확인할 수 있었다. 본 연구에서 기초 지방의회 의원의 표면적 다양성(성별과

연령)과 내면적 다양성(정당과 직업) 지수를 분석한 결과, 성별 다양성은 연령, 정당, 직업 다양성에 비해 상대적으로 낮게 나타났으나 지속적으로 증가하고 있었으며, 연령 다양성은 다소 높은 수준을 유지하고 있었으나 기초 지방의회 의원들이 점차 고령화되어 가고 있음을 확인할 수 있었다. 정당 다양성은 전반적으로 적정 수준을 유지하고 있었으나, 지역 간 정당 다양성 정도의 차이는 심한 것으로 나타났다. 직업 다양성에 있어서는 기초 지방의회 의원들이 정치를 전업으로 유지하는 비율이 점차 증가하여 시간이 지날수록 기초 지방의회 의원들의 직업 다양성 지수는 낮아지는 것으로 나타났다. 또한, 다양성 지수 간 상관관계 분석 결과에 의하면 표면적 다양성을 나타내는 성별과 연령 다양성 지수는 통계적으로 유의미한 양의 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. 성별과 연령 다양성 지수는 내면적 다양성을 나타내는 정치적 가치관 즉 정당 다양성과 통계적으로 유의미한 양의 관계를 유지하고 있었으며, 성별 다양성과 정당 다양성과의 관계는 연령 다양성 보다 더욱 강력한 상관관계를 나타냈다. 특히 성별 다양성은 내면적 다양성을 나타내는 직업 다양성과는 음의 상관관계를 나타내고 있었는데, 이러한 결과는 증가된 여성 지방의회 의원들 대부분이 전직으로 지방의회 의원 활동을 하고 있음을 의미하는 것이다. 마지막으로, 성별, 연령, 정당 다양성 지수는 지역에 따라 다르게 나타났다. 다른 지역에서 보다 대도시의 자치구에서 다양성 지수가 높게 나타났으며, 도시화 수준이 낮은 군 지역에서의 다양성 지수가 가장 낮게 나타났다.

본 연구는 이전의 연구들이 고려하지 못했던 지방의회 의원의 다양성을 표면적 다양성과 내면적 다양성으로 구분해 개념화하였으며, 이러한 세분화된 개념을 바탕으로 기초 지방의회 의원 다양성 지수를 산출하고 이를 실증적으로 분석하였다는 점에서 중요한 의의를 가진다. 즉, 조직이론과 관련된 기존의 연구들(예: Harrison et al., 1998; Jackson et al., 2003; Chattopadhyay et al., 2004; Mohammed & Angell, 2004)에서 제시한 표면적 다양성과 내면적 다양성의 개념을 지방의회 의원에 적용하여 표면적 다양성은 성별과 연령 다양성으로, 내면적 다양성은 정당과 직업 다양성으로 구체화하였다. 그리고 Simpson(1949)의 다양성 지수를 활용하여 성별, 연령, 정당, 직업 다양성 지수를 계량화하여 측정하였다는 점에의 의의를 가진다. 본 연구에서 시행한 지방의회 의원의 다양성 지수 측정은 이제까지 추상적으로만 지방의회의 다양성을 증진시켜야 한다는 논의에서 탈피하여 보다 실증적으로 지방의회의 다양성 정도를 입증하였다는 점에서 큰 의의를 가진다고 할 수 있다. 다시 말해, 지금까지는 막연하게 지방의회 의원 중 여성비율이 낮으니 이를 증가시켜야 한다고만 논의해 왔는데, 본 연구에서 보다 구체적으로 기초 지방의회 의원의 성별 다양성 지수를 산출해 제시함으로써 보다 객관적인 성별 다양성 논의 자료를 제시할 수 있게 된 것이다.

본 연구의 결과를 바탕으로 다음과 같은 함의점이 제시될 수 있을 것이다. 첫째, 기초 지방의회 여성 의원 비율을 증진할 방안이 보다 적극적으로 모색될 필요가 있다. 기초 지방의회 의원 성별 다양성 지수는 지속적으로 증가하여 제 7기 전반에는 평균 성별 다양성 지수가 0.38로 나타났지만, 여전히 보통 수준인 0.5이하였다. 다양성 관리에 관한 이론적 논의에 의하면 구성원의 다양성(성별 다양성 포함)이 확보되면 창조성(creativity)과 혁신(innovation)이 증진되어 조직 경쟁력이 확보되고 생산성이 증가될 수 있다(Leonard & Swapp, 1999). 뿐만 아니라, 다양한 주민들의 의견을 적극적으로 반영해야 하는 기초 지방의회 의원 구성에 있어서 성별 다양성 관리는 너무나도 중

요한 사안이 되고 있다. 특히, 우리나라 지방의회 여성 의원 대부분이 정당공천제를 통해서 비례대표로 선출되는 경우가 많기 때문에 단순한 여성 의원 수 증가보다는 경쟁력 있는 여성 지방의회 의원 양성이 절실히 필요한 실정이다. 만약 기초 지방의회 선거에서 정당공천제와 비례대표제가 폐지된다면 지방의회의 여성 의원 비율은 급속하게 줄어들 가능성이 있을 뿐만 아니라 여성 지방의회 의원의 경쟁력 역시 줄어들 가능성 크다. 이러한 측면에서 일본의 여성 지방의회 의원 충원 경로는 우리나라에 시사하는 바가 크다. 일본의 지방의회는 우리나라와 유사하게 정당공천제를 시행하고 있으나, 여성할당제와 비례대표제를 도입하고 있지는 않다. 그럼에도 불구하고, 일본 지방의회 여성의원의 비율은 도시부(都市俯)를 중심으로 계속 증가하고 있다. 2011년의 경우, 여성의원의 비율이 11.1%였지만 도쿄도 특별구와 정령지정도시 등 도시부에서는 일부 시구의회 여성의원의 비율이 20%를 넘었다(이지영, 2014: 346). 또한 여성 지방의원의 충원 경로 역시 다양하게 나타났다. 특히 일본의 경우에는 무소속과 지역정당에서 여성 지방의회 의원들이 자생적으로 충원되는 경로[25]를 택한다. 이는 중앙정당의 정당공천제를 통해 선출되어 지역주민들을 실질적으로 대표하는 데 미흡한 우리나라 지방의회 여성 의원들의 문제점을 극복하는 데 중요한 대안으로 제시될 수 있을 것이다.

둘째, 우리나라 지방의회 의원의 연령 다양성 지수는 0.5 정도 또는 그 이상으로 나타나 적정 수준에 있다고 판단할 수 있다. 비록, 40대와 50대 의원들이 다수이기는 하지만, 30대 이하의 청년층과 60대 이상의 노년층 의원 비율도 증가하고 있다는 측면에서 지방의회 의원의 연령 다양성 관리에 대한 함의점을 제시할 수 있을 것이다. 특히 60대 이상의 지방의회 의원 비율이 제 5기에는 11.3%, 제 6기에는 14.1%, 제 7기에는 18%로 증가하고 있다는 사실은 인구 고령화 측면에서 의미가 있다고 할 수 있다. 그러나 30대 이하의 청년층은 제 6기와 제 7기의 경우 약 6% 이하로 여전히 낮은 분포를 나타내고 있었다. 지역 사회 청년들의 의견을 적극적으로 수렴, 반영하기 위해서는 지방의회에서 청년 비례대표제를 적극적으로 운영할 필요가 있을 것이다.

셋째, 내면적 다양성을 나타내는 정당과 직업 다양성 지수는 0.5 이상으로 나타났다. 제 7기 전반(2014. 7-2016.6) 지방의회 정당 다양성 지수 평균은 0.6으로 나타났으며, 특히 수도권 지역의 정당 다양성 지수는 더욱 높게 나타났다. 본 연구의 분석 결과 경북, 전남 등 일부 지역에서는 정당 다양성 지수가 매우 낮게 나타났다. 이는 일부 지역에서 여전히 소수 정당이 지방의회를 구성하는 현상이 발생하고 있음을 나타내는 것이다. 이러한 지역은 대부분의 경우 지방자치단체장의 소속 정당과 지방의회의 다수당이 동일한 경우가 많기 때문에 지방의회의 지방자치단체장에 대한 견제와 감시 기능이 원활하게 작동되지 않을 수도 있다.[26] 이러한 현상이 발생하는 것을 미연에

25) 일본 지방의회의 무소속 여성 의원의 경우 환경, 인권, 복지, 시민자치 등에서 시민활동·지역운동→추천회 조직→후보추천→이상선거운동→지방의회라는 경로로 충원 될 뿐만 아니라, 지역정당은 생활협종조합 활동·워커즈 콜렉티브 활동→미니포럼 활동→후보추천→대리인운동→지방의회 경로로 여성의원을 충원한다(이지영, 2014).

26) 「지방자치법」 제39조에 의하면 지방의회는 조례의 제정·개정 및 폐지, 예산의 심의·확정, 결산의 승인, 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수, 기금의 설치·운용 등을 의결하면서 지방자치단체 집행기관을 통제해야 하는 의무와 권리를 지닌다.

방지하기 위해 일부 정당의 지방의회 점유가 높게 나타날 때 비례대표제를 통한 다양한 정당 참여 기회 확대 방안을 고려할 필요가 있다. 또한 제 6기 지방의회 이후부터 전국 지방의회 의원의 직업 다양성은 0.5에 가깝게 나타나고 있어 지방의회 의원들의 직업적 다양성은 어느 정도 확보되고 있다고 볼 수 있다. 지방의원을 전직으로 하는 의원이 다수이지만, 다른 직업을 겸직하고 있는 지방의회 의원 역시 존재해 지방의회 의원의 직업 다양성은 보통정도의 수준을 유지하고 있다고 할 수 있다. 그렇다면 과연 지방의회 의원들의 내면적 다양성을 높이는 것이 타당할 것인가? 내면적 다양성에 대한 효과성에는 여전히 논란의 여지가 있기 때문에(Robbins & Judge, 2014), 내면적 다양성을 무조건적으로 높이는 것이 반드시 바람직하다고 할 수는 없다. 특히 내면적 다양성은 구성원들의 가치관, 태도, 선호도의 차이를 의미하기에 사회 심리학적(social psychological) 관점 볼 때, 지나친 내면적 다양성 확대가 오히려 상호 유대감과 동질감을 저해해 구성원간 화합에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다. 따라서, 지방의회 의원의 내면적 다양성을 관리함에 있어서는 사회문화적 환경 등을 고려하여 적정 수준의 다양성을 유지하는 전략을 마련할 필요가 있다.

넷째, 시·군·자치구 지역에 따라 다양성 관리 방안을 다르게 할 필요가 있다. 대도시의 자치구와 시에 소속된 지방의회에 비해 군 지역에 소속된 지방의회 의원의 성별, 연령, 정당 다양성 지수는 상대적으로 낮게 나타났다. 자치구와 시의 인적 구성은 군의 사회적·인적 구성 보다 다양해, 자치구와 시 소속의 지방의회 다양성 지수가 높게 나타나는 것은 당연한 결과이다. 그럼에도 불구하고, 도시화 수준이 낮은 군 지역에 대한 다양성 관리 방안이 모색될 필요가 있다. 군 지역은 읍·면으로 갈수록 고령화가 심화되어 연령뿐만 아니라 정당, 직업의 다양성이 부족한 실정이다. 이러한 문제를 극복하기 위해서는 군 지역 지방의회 의원에 대한 적극적인 평등실현 조치를 마련할 필요가 있다. 예를 들어, 젊은 지방의원, 다양한 직업 경험이 있는 지방의원 등을 군 지역에 우선 충원하는 방안을 고려할 필요가 있다는 것이다.

앞서 언급한 것처럼 본 연구는 기초 지방의회의 의원의 표면적·내면적 다양성을 성별, 연령, 정당, 직업 다양성에 따라 개념화 하고 다양성 지수를 산출해 다양성에 대한 실증 분석 결과를 제시하였다는 점에서 큰 의의가 있다. 그럼에도 불구하고 자료의 제약으로 인하여 보다 다양한 다양성 지수, 예를 들어, 장애유무에 따른 다양성, 가치 다양성 등을 실증적으로 분석하지 못했다는 한계점을 가진다. 따라서, 향후 연구에서는 지방의회 의원에 대한 설문과 인터뷰 등을 통해 지방의회 의원의 가치와 성격에 따른 내면적 다양성 자료를 확보하고, 지방의회 의원의 장애유무 등에 관한 표면적 다양성 자료를 보완할 필요성이 있을 것이다.

참고문헌

강량. (2014). 한국사회 세대갈등 현상의 원인과 해소방안에 관한 소고. 「대한정치학회보」, 21(3): 261-290.

강성철·김판석·이종수·진재구·최근열. (2014). 「새인사행정론」 (제 8판) 서울: 대영문화사.

김윤남. (2006). 대표관료제 이론상의 여성대표성에 관한 연구 : 지방자치선거를 중심으로. 단국대학교 석사학위논문.

김재영. (1992). 지방의회의원 및 후보자의 정치적 태도에 관한 연구 : 전라북도 지방의회의 경우를 중심으로.「한국정치학회보」, 26(1): 169-193.

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.

김현희·오윤석. (2010). 여성정치할당제 10년의 성과와 한계.「동향과 전망」, 제 79호. 여름호.

김호균. (2013). "문화적 다양성 이해능력"과 공공부문 행정가 양성: 국내 행정대학원 커리큘럼을 중심으로.「사회과학논집」, 44(2): 1-23.

도묘연·이관률. (2008). 이익집단 활동패턴의 다양성과 일치성. 대구광역시 이익집단을 사례로.「한국지방자치학회보」, 20(1): 135-156.

박나라·이종수. (2010). 지방정부 인력구성의 다양성이 업무과정에 미치는 효과-혁신, 투명성, 책임성 수준을 중심으로.「한국지방자치학회보」, 22(2): 79-101.

박재민. (2016). 지방의회의원 개인적 특성의 의정활동에 대한 영향력 분석 : 서울특별시의회를 중심으로(제6대～제8대). 서울시립대학교 석사학위 논문.

배응환. (2006). 지방정치엘리트(지방의원)의 배경연구: 대전광역시를 중심으로.「행정논총」, 44(3): 33-64.

손종호. (1988). 韓國의 公·私 高位管理者의 比較硏究: 出身背景과 價置觀을 중심으로. 연세대학교 석사학위 논문.

시사상식사전. (2017). 성인지예산제도. 박문각.

안전행정부. (2010). 제 5기 後半期 地方議會 現況.

엄태석. (2001). 한국 여성지방의원의 지방자치에 대한 인식과 지방의회에 대한 평가.「지방정부연구」, 5(3): 179-201.

OBS. (2016). 2030년 한국, 인구 정점 찍고 초고령화 사회 진입. 2016년 3월 23일자

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.

최봉기. (2002). 지방의정기능 효율성 제고를 위한 지방의원의 역할 쇄신과 자질함양.「한국지방자치학회보」, 14(2): 5-32.

통계청. (2016). 2015 한국의 사회지표.

하상근. (2013). 지방의원의 가치유형별 태도에 관한 연구: 인지심리학적 접근을 중심으로.「지방정부연구」, 17(2): 23-50.

하영애. (2013). 외국의 지방의회와 선거제도 : 기초의회 남녀동석당선제도 제의. 選擧硏究.

행정자치부. (2014) 지방의회 백서. 2010.7-2014. 6

Bassett-Jones, N. (2005). The Paradox of Diversity Management, Creativity and Innovation. *Creativity and Innovation Management,* 14(2): 169-175.

Chang, R.K. (2012). Bias persists for women of science, a study finds. *The New York Times*, September 25, 2012.

Chattopadhyay, P., Tluchowska, M., & George, E. (2004). Identifying the ingroup: A closer look at the influence of demographic dissimilarity on employee social identity. *Academy of Management Review*, 29(2): 108-202.

Hertz, N. (2013). *Eyes wide open: How to make smart decisions in a confusing world.* NY: HarperBusiness.

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.

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.

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.

Kim, J.I., & Wiggins, M.E. (2011). Family-Friendly Human Resource Policy: Is It Still Working in the Public Sector? *Public Administration Review,* 71(5): 728-739

Kossek, E.E., & Lobel, S.A. (1996). *Managing diversity: Human resource strategies for transforming the workplace*. MA: Blackwell

Kunze, F., Boeh, S.A., & Bruch, H. (2011). Age diversity, age discrimination climate and performance consequences across organizational study. *Journal of Organizational Behavior,* 32(2): 264-290.

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

Lyons, N.L., & Hutcheson, K. (2007). Distributional properties of simpson's index of diversity. *Communications in Statistics - Theory and Methods*, 8(6): 569-574.

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

Mohammed, S., & Angell, L.C. (2004). Surface- and deep-level diversity in workgroups: examining the moderating effects of team orientation and team process on relationship conflict. *Journal of Organizational Behavior,* 25: 1015-1039.

Ng, T.W.H., & Feldman, D.C. (2012). Evaluating six common stereotypes about older workers with meta-analytical data. *Personnel Psychology*, 65: 821-858.

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

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

Roth, P.L., Purvis, K.L., & Bobko, P. (2012). A meta-analysis of gender group differences for measures of job performance in field studies. *Journal of Management,* 38(2): 719-739.

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

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

김호균(金鎬균): 서울대에서 "한국의 장관에 관한 연구"로 행정학 박사학위를 받은 후 현재 전남대 정교수로 재직중이며 관심분야는 조직행태, 공공관리, 문화 다양성, 인사행정분야이다.(khg1427@chonnam.ac.kr)

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.(junginik@suwon.ac.kr)

〈논문접수일: 2017. 1. 17 / 심사개시일: 2017. 1. 20 / 심사완료일: 2017. 1. 31〉

Abstract

The Empirical Study of Diversity in the Local Assembly Member

Kim, Hou-Gyun

Kim, Jungin

This research conceptualized the diversity in the local assembly member in the perspective of surface-level diversity and deep-level diversity, and measured diversity index using the Simpson's D index. More specifically, using total 911 local assembly samples between 2008 and 2016 year, this study examined diversity in the local assembly member regarding surface-level diversity (gender and age diversity) and deep-level diversity (party and job diversity). As a result, this research found that gender diversity consistently increased; the diversity was lower than party and job diversity; and there was positive correlation between gender and party diversity. Job diversity was on the decrease, but maintained adequate diversity index. In addition, there were differences in gender and party diversity among city, county, borough. The borough in the metropolitan and city had higher diversity index, and the county with lower urbanization had lowest diversity index. These results will provide us with effective diversity management in the local assembly member.

Key Words: Diversity, Diversity Management, Deep-level Diversity, Local Assembly Member, Surface-level Diversity