creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

정책학석사 학위논문

지방의원의 전문성과 지방의회의 견제기능 간의 관계에 관한 연구

2021년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

박 소 정

지방의원의 전문성과 지방의회의 견제기능 간의 관계에 관한 연구

지도교수 이 수 영

이 논문을 정책학석사 학위논문으로 제출함
2021년 3월

서울대학교 행정대학원
행정학과 정책학전공
박 소 정

박소정의 석사 학위논문을 인준함
2021년 6월

위 원 장 임 도 빈

부위원장 박 정 훈

위 원 이 수 영

국문초록

행정국가화 현상에 따라 양적·질적으로 팽창하고 있는 지방 행정부에 대한 견제와 감시 필요성이 높아지고 있다. 헌법상 권력분립의 원칙에 입각하여 지방자치단체의 의결기능과 집행기능을 각각 다른 기관에 분담시키는 이른바 '기관대립형' 권력구조를 채택한 우리나라에서는 이러한 지방의회의 견제 및 감시 역할이 보다 중요하다. 지방의회가 지방정부에 대한 견제기능을 제대로 수행하지 못할 경우 지방의회는 단순히 지방정부의 행위를 승인하고 정당화하는 거수기로 전락할 위험이 높기 때문이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 대졸이상 의원의 비율, 전문직 경험 의원의 비율, 재선 이상 의원의 비율로 나타나는 지방 의원의 전문성 요인이 입법, 행정, 재정 측면에서 실시되고 있는 지방의회의 견제기능에 영향을 미치는 영향을 살펴보고자 하였다. 나아가 본 연구는 지방의회와 지방자치단체장의 정치적 관계에 따라 지방의원의 전문성이 지방의회의 견제기능에 미치는 영향이 어떻게 달라지는지 그 조절효과를 확인하고자 하였다.

본 연구는 정보공개청구를 통해 획득한 자료와 KOSIS 국가통계포털 및 중앙선거관리위원회의 당선자 명부 등 선거자료, 의안통계시스템 등에서 획득한 자료를 결합하여 상호작용항을 포함한 다중회귀분석을 실시하였으며, 연구 대상은 전국 226개 기초지방자치단체를 대상으로 하였다.

분석 결과, 대졸이상 의원 비율과 재선이상 의원 비율로 나타나는 지방의회 의원들의 전문성이 높을수록 행정 측면에서 지방정부에 대한 견제 기능은 강화되는 것으로 나타났으며, 전문직 경험 의원비율로 나타나는 지방의회 의원들의 전문성이 높을수록 재정 측면에서 지방정부에 대한 견제 기능은 강화되는 것으로 나타났다. 다음으로 조절효과와 관련하여, 자치단체장의 소속 정당과 지방의회의 다수당이 일치할 경우 재선이

상 의원비율로 나타나는 지방의원의 전문성이 행정 측면의 견제기능에 미치는 효과를 유의미하게 음(-)의 방향으로 조절하는 것으로 나타났으며, 전문직 경험 비율로 나타나는 지방의원의 전문성이 재정 측면의 견제기능에 미치는 효과를 유의미하게 음(-)의 방향으로 조절하는 것으로 나타났다.

주요어 : 지방의회, 견제기능, 지방의원, 전문성, 단체장과 의회의 정치적 관계
학 번 : 2018-29688

목 차

제 1 장 서 론 ····· 1

제 1 절 연구의 배경과 목적 ····· 1

제 2 절 연구의 대상과 범위 ····· 4

제 2 장 이론적 논의 ····· 5

제 1 절 지방의회의 견제 기능에 관한 논의 ····· 5

1. 지방의회 견제 기능의 의의 ····· 5

2. 지방의회 견제 기능에 대한 이론적 논의 ····· 7

제 2 절 지방의원의 전문성에 관한 논의 ····· 9

1. 지방의원의 전문성의 의의 ····· 9

2. 지방의원의 전문성에 대한 이론적 논의 ····· 10

제 3 절 지방의원의 전문성과 지방정부 견제 기능 간의 관계 ·· 13

제 4 절 단체장과 의회의 관계에 관한 논의 ····· 16

1. 지방자치단체의 기관 구성 형태 ····· 16

2. 단체장과 의회의 관계에 대한 이론적 논의 ····· 18

제 5 절 본 연구의 의의 ····· 20

제 3 장 연구설계 및 변수의 설정 ····· 22

제 1 절 연구 설계 ····· 22

1. 연구문제 및 연구 가설 ····· 22

2. 연구모형 ····· 24

제 2 절 변수의 조작적 정의와 측정 ····· 26

1. 종속변수 ····· 26

2. 독립변수 ····· 30

3. 조절변수 ····· 31

4. 통제변수 ····· 32
제 3 절 자료수집 및 분석방법 ····· 37
1. 자료수집 ····· 37
2. 분석방법 ····· 37

제 4 장 분석결과 및 논의 ····· 40
제 1 절 기술통계분석 ····· 40
제 2 절 실증분석 결과 ····· 41
1. 상관관계 분석 결과 ····· 41
2. 조절효과를 포함한 다중회귀분석 결과 ····· 44

제 5 장 결론 ····· 51
제 1 절 연구결과의 요약 및 시사점 ····· 51
1. 연구의 요약 ····· 51
2. 본 연구의 시사점 ····· 54
제 2 절 연구의 한계 및 향후 연구방향 ····· 56

참고문헌 ····· 58
부 록 ····· 65
Abstract ····· 68

표 목 차

[표 2-5-1] ····· 21
[표 3-2-1] ····· 30
[표 3-2-2] ····· 36
[표 4-1-1] ····· 40
[표 4-2-1] ····· 42
[표 4-2-2] ····· 45
[표 4-2-3] ····· 47
[표 4-2-4] ····· 49
[표 5-1-1] ····· 53

그 림 목 차

[그림 3-2-1] ····· 25

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 배경과 목적

Fritz M. Marx(1957)는 “행정조직과 행정작용이 적어도 양적인 면에서 특별히 우월한 국가”로 행정국가(administrative state)를 정의한 바 있다. 행정국가화 현상은 20세기에 들어 국가의 소극적 개입만으로는 해결할 수 없는 다양한 사회문제에 대응하기 위하여 전 세계적으로 보편적으로 나타나고 있다. 그중에서도 한국은 발전행정의 역사적 경로 의존성(path dependence)을 따라 양적인 측면 뿐만 아니라 질적인 측면에서도 행정 기능이 더욱 확대되고 있으며, 이는 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부에서도 나타나는 현상이다. 지방자치단체장이 발의하는 조례안과 같이 본원적인 행정 기능을 넘어 준입법 기능까지 양적·질적으로 팽창하고 있는 지방 행정부에 대한 지방의회의 견제와 감시 필요성이 높아지고 있는 것이다.

지방 의회는 지방자치단체와 그 단체장을 견제·감독할 수 있는 지방 수준의 유일한 기관으로, 지방자치에서 맡은 역할이 매우 중요하다고 할 수 있다. 지방 의회가 집행기관에 대한 견제와 감시활동 등 의정활동을 제대로 수행하지 못하는 경우, 행정의 비능률과 단체장의 독단을 막을 길이 없기 때문이다(송광태, 2016). 지방자치의 성공 여부는 지방의회의 의정활동과 직결(Abney & Lauth, 1986; Hill & Mladenka, 1992; 송광태, 2016)된다는 학자들의 지적처럼 지방의회가 제 기능을 하는 것은 지속 가능한 지방자치를 위해 필수적이다.

그러나 지방자치에서 지방행정이 전문화, 복잡화되면서 집행기관의 권한이 점차 강화되고 있는 실정에 비례하여 집행기관을 견제하고 감시해야 하는 지방의회의 역할은 점차 약화하고 있다(김진윤·이정훈, 2010).

특히 우리나라 지방자치는 점차 자치단체장의, 자치단체장에 의한, 단체장을 위한 '지방장치(地方長治)'라는 부정적인 평가를 받고 있을 만큼(디트뉴스, 2015.11.2.; 임진영, 2018) 지방의회가 부활한 1991년 이후 30년 동안 지방의회 무용론이 지속적으로 제기되고 있다.

이렇듯 우리나라의 지방의회가 제 기능을 못하는 이유와 관련하여, '강시장-약의회'의 기관대립형 구조와 같은 제도적 요인을 지적하는 견해, 낮은 주민 참여와 주민들의 무관심과 같은 시민 사회적 요인을 지적하는 견해 등 다양한 견해가 있지만, 다수의 선행연구에서는 지방의회 또는 의원들의 전문성 및 역량 부족을 지방자치의 고질적인 문제점으로 지적하고 있다(최창호, 1991; 신기현 & 김재영 & 신환철, 1993; 김병국, 1996; 김병찬 & 정정길, 1995; 박종득 & 임헌만; 2001). 지방자치 발전을 위하여 도입된 지방의원 유급제도, 전문위원 제도 등 대부분의 제도적 장치들이 지방의회의 전문성 향상과 관련된 내용임에도 불구하고, 지방의원들의 전문성이 여전히 충분히 확보되지 못하고 있으며(권영주, 2011), 이러한 지방의회의 합리성의 부족이 비능률적인 지방자치의 원인으로 지적되고 있는 것이다.

한편 헌법재판소가 2003년 5월 판결로써 기초의원 후보의 정당표방 금지를 규정한 공직선거법 제84조가 평등원칙 위반으로 위헌이라고 판결하면서(헌재 2003. 5. 15.. 2003 헌가9 등), 지방 의회의 구성에도 중앙 정당의 영향력이 미치게 되었다. 그 중에서도 선거구가 국회의원 선거구보다 작은 기초자치단체의 경우 광역자치단체보다 중앙 정당의 영향력이 더욱 크게 작용할 수밖에 없다. 이처럼 지방 정부와 지방 의회 수준에서 정치적 요소가 강하게 작용하면서 지방의회와 지방 행정부가 만성적인 갈등상태에 놓였거나, 지방의회가 지방 행정부의 집행을 정당화하는 거수기로 전락(시사경제신문, 2019.8.5.)하여 지방자치의 비능률성을 초래한다는 비판이 존재한다. 이는 지방의회에 작용하고 있는 정치성에 따라 지방 의회의 기능이 다르게 나타날 가능성을 시사한다.

이러한 문제의식 하에서 본 연구는 합리성 측면에서 전국 시·군·구 기초지방자치단체의 지방의원의 전문성과 지방의회의 견제기능의 관계를

탐색하고자 한다. 또한 정치성 측면에서 지방 의회와 지방자치단체장의 정치적 관계가 이러한 지방의회의 견제기능에 영향을 미치는지를 살펴볼 것이다. 본 논문은 크게 (1) 기초 지방자치단체 의원의 전문성이 지방의회의 지방 행정부에 대한 견제기능에 미치는 관계 분석과 (2) 기초 지방자치단체장과 지방의회 다수당의 소속정당 일치 여부에 따른 조절효과 분석으로 구성된다.

제 2 절 연구의 대상과 범위

본 논문에서는 지방 행정부에 대한 지방의회의 견제가 입법, 행정, 재정 측면에서 어떻게 이루어지고 있는지를 파악하고, 이러한 견제 기능에 대하여 합리성 측면에서 지방의원들의 전문성이 어떤 영향을 미치는지를 살펴보고자 한다. 또한 정치성 측면에서 지방 의원 중 다수당과 지방자치단체장의 소속 정당 일치 여부로 나타나는 지방의회와 지방자치단체장의 관계가 어떠한 영향을 미치는지 분석한다.

본 연구의 범위를 내용적·공간적·시간적 측면에서 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 내용적 측면에서 본 연구는 지방의원들의 전문성이 지방의회의 지방정부에 대한 견제 기능에 영향을 미치는지, 이러한 관계를 지방의회와 단체장의 정치적 관계가 조절하는지 여부를 대상으로 한다. 둘째, 공간적 측면에서 본 연구는 2018년 전국동시지방선거로 당선된 지방의원들로 구성된 전국의 226개 기초지방의회를 대상으로 한다. 셋째, 본 연구의 시간적 범위는 2018년 전국동시지방선거로 당선된 지방의원들이 활동한 2019년과 2020년을 대상으로 한다.

제 2 장 이론적 논의

제 1 절 지방의회의 견제 기능에 관한 논의

1. 지방의회의 견제 기능의 의의

(1) 지방의회의 기능

헌법 제118조 제2항은 “지방의회 조직·권한·의회선거 및 운영에 관한 사항은 법률로 규정한다”고 함으로써 지방의회의 지위와 권한에 대한 포괄적인 사항을 법률로 위임하고 있다. 이에 따라 지방의회의 기능과 그 역할은 학자들에 따라 다양하게 제시되고 있다.

먼저 송건섭·하세헌(2013)은 지방의원은 지역주민이 어떠한 기대와 선호를 가지고 있는 지를 우선적으로 파악하여 주민들이 원하는 의정 서비스를 균형적으로 전달해야한다고 보아 지방의회와 지방의원의 역할을 폭넓게 보고 있다. 김영기(1997)는 의결기능, 법률제정기능, 행정감시기능, 주민대표기능으로 지방의회의 기능을 제시하였고, 김병준(2000)은 정책결정기능, 행정통제기능, 통합조정기능으로 분류하였으며, 강인호·오재일·박혜자·민현정(2002)는 입법기능과 통제기능, 주민대표기능으로 보았다. 또한 정준금·김차병·조민경(2007)은 지방의회의 역할을 정책 과정적 측면과 기능 측면으로 구분하면서, 기능 측면에서 지방의회의 역할을 주민대표기능, 정책기능, 입법기능, 감시·견제기능으로 제시한 바 있다. 권영주(2009)는 지방의원들이 주민을 대표하여 지역주민의 복리 증진을 위해 행하는 일체의 활동으로 의정활동을 정의하면서, 주민대표기능, 의결기능, 입법기능, 행정감시기능을 중심으로 논의를 진행하였다. 박현신·최

준규(2016)은 주민대표활동, 지방재정활동, 견제감시활동으로 크게 세 가지 차원에서 지방의회의 역할을 파악하고 있으며, 유재균·박석희(2017)은 법률에서 규정하는 기능 외에도 주민봉사기능, 사회화기능, 통합조정 기능, 의회자율 기능, 의회의 일반적 운영기능 등이 포괄된다고 보았다. 또한 지방의회의 다양한 기능 중에서도 조례와 관련된 입법 기능을 지방의회의 가장 핵심적인 기능으로 보고 논의한 연구들도 있다(강인호·오재일·박혜자·민현정, 2002, 조순제, 2012, 김진윤·이정훈, 2010, 하혜영·이정진, 2011).

(2) 지방의회의 견제 기능

우리 헌법은 권력 분립(separation of powers)을 원칙으로 채택하고 있다. 권력을 입법과 행정, 사법이라는 세 가지 주요 기능으로 나누고, 이를 별개의 국가기관에 맡김으로써 어느 한 개인이나 기관이 권력을 독점함에 따라 발생할 수 있는 권력 남용을 방지하고 국민의 자유와 권리를 보호하는 것이다. 그러나 특정 기관이 부여된 권한을 넘어 그 이상으로 행동할 경우 다른 기관이 견제할 수 없다면 권력 분립의 기본 취지와 민주주의를 훼손하는 결과를 야기할 수 있다(임종훈, 1998). 즉, 다른 국가기관 간에 견제와 균형(check & balance)은 진정한 민주주의를 구현하기 위한 필요조건이며, 이는 풀뿌리민주주의라고 일컫는 지방자치에도 충분히 적용되는 논리이다.

지방의회의 견제 기능이란 의회에서 의결한 사항들이 집행부에서 절차를 준수하여 처리되고 과정상 낭비 없이 운영되며, 본래의 취지대로 실시되고 있는가에 대하여 감시하고 통제하는 활동을 의미한다. 우리나라처럼 의결기관과 집행기관이 분리되는 기관분리형 정부 형태를 취하는 이유는 상호 견제와 균형 그리고 협력을 통해 지역 발전과 주민의 복지를 증진시키는 데 있다고 할 수 있다. 그러나 이 제도가 갖는 제도적 속

성으로 인하여 양자 간의 갈등은 불가피하고, 특히 현 단체장의 강력한 권한의 보유와 행사는 지방의회의 견제와 감시기능을 더욱 절실히 요청하고 있다(유광호·박기관, 2005).

본 연구는 지방의회의 다양한 기능 중에서도 지방의회의 지방정부에 대한 견제 기능에 논의의 초점을 맞춘다. 이는 우리나라처럼 기관 분리형의 지방정부 형태에서 지방의회의 주요 기능이 집행기관을 견제·통제하는 것으로 보는 학자들(엄태석, 2000, 송광태·김현태, 2000, 김순은, 2001)의 견해와 맥락을 같이 한다. 행정의 전문화, 복잡화로 인하여 집행기관의 역할이 팽창함에 따라 지방의회의 입법 기능만큼이나 지방의회의 집행부에 대한 전반적인 견제 기능의 중요성이 높아졌기 때문에, 이에 대한 심도 있는 고찰이 필요한 때이다.

2. 지방의회의 견제 기능에 대한 이론적 논의

지방정부에 대한 지방의회의 견제 기능에 대한 기존의 선행연구들은 앞서 살펴본 것처럼 수많은 의정활동 중의 하나로 견제 기능을 검토해 왔으며, 집행기관에 권한이 상대적으로 집중해 있는 등의 이유로 집행기관을 견제하고 감시하는 지방의회의 역할은 제한적으로 보는 것이 다수 존재한다(강재호, 2015). 그럼에도 불구하고 몇 가지 선행연구들은 지방의회의 견제 기능을 논의의 중심으로 진행되었다.

먼저 엄태석(2000)은 지방자치 실시 이후 각종 인허가권이 단체장에게 대폭 위임되어 발생하는 인허가 남발 등을 문제로 지적하며, 집행부에 대한 지방의회의 통제와 감시의 중요성을 주장하였다. 또한 지방의회에 부여된 행정사무감사권과 행정사무조사권, 시정질문권을 중심으로 각 권한의 법률적인 측면과 수행실태를 분석하여 지방의회의 견제 기능 강화의 필요성을 역설하였다.

송광태·김현태(2000) 또한 기관분립형을 채택한 우리나라의 지방자치제도 특성상 의회가 시민을 대표하여 집행기관에 대한 견제 기능을 제대로 수행하지 못하면 의회는 집행기관과 균형을 유지할 수 없게 되어 자칫하면 집행기관의 행위를 단순히 승인해주는 기관으로 잘못 자리매김할 가능성이 높음을 지적하고 있다.

김순은(2001)은 지방의회의 주요기능을 집행기관을 견제·통제하는 것으로 보고, 지방의회의 의정활동에 대한 평가는 지방의회의 집행기관을 견제·통제하는 기능 수행에 대한 평가라고 보았다. 조례 및 각종 정책의 결정, 예산안 심의·의결, 행정사무 감사 및 조사권이 지방의회의 주요한 기능이며, 이를 중심으로 지방의회 의정활동을 평가하였다.

문원식·임정빈(2017)은 지방의회가 가진 권한 중 지방 행정부에 대한 감시·감독기관으로서의 권한이 특히 중요하며, 이러한 권한의 수행은 집행부의 행정사무에 대한 감시 및 조사권, 서류제출 요구권, 예·결산 심의권, 자치단체장과 관계공무원에 대한 출석요구 및 질의권의 실행을 통해 이루어진다고 보았다.

제 2 절 지방의원의 전문성에 관한 논의

1. 지방의원의 전문성의 의의

사회가 변화함에 따라 시대적 요구가 달라지기 때문에 전문성이란 변화하는 유동적인 개념이다. Thomson(1964)은 “전문화는 업무(task)로부터나 개인(person)으로부터 생기는 것으로서 업무상의 전문화는 조직적인 현상이고, 개인적인 전문화는 사회적 과정이다.”라고 언급한 바 있다. 일반적으로 전문성이란 특정한 분야에서 고도로 축적된 지식과 경험을 바탕으로 일반인들이 수행하기 어려운 업무를 처리하기 위하여 필요한 지식 또는 기술을 가진 것으로 정의되고 있다(Keller & Wamsley, 1993). 이처럼 전문성은 보통 이상의 수행 결과를 산출하는 개인이 보유한 기술과 지식으로 정의되기도 하고(Harmon & King, 1985), 특정 분야에 대해 개인이 가지고 있는 축적된 지식이나 고도의 기술(Ericsson & Lehmann, 1996)으로 정의되기도 한다(김난영, 조원혁, 2012). 김철우·윤건(2019)은 전문성의 기본 구성 요소로 지식과 경험 그리고 문제해결력을 제시하고 있다.

전문성을 폭넓게 파악하는 학자들은 전문성을 특정 분야의 일을 수행하는데 필요한 지식, 기술뿐만 아니라 개인이 가진 의식, 그리고 행태 차원에서의 능력을 포함하는 개념으로 설명하고 있다(노승용, 2010). 이승종 외(2006)은 협의의 전문성으로서 직무 수행에 필요한 지식과 기술을, 광의의 전문성으로서 협의의 전문성뿐만 아니라 원활한 직무수행에 필요한 문제해결능력, 의사소통능력, 조정 및 통합능력, 자원 확보 능력, 업무추진력, 홍보 능력 등을 포함하는 개념으로 제시하기도 하였다.

한편 행정학의 영역에서 전문성은 고전적인 기술관료제로부터 논의할 수 있다. 관료제는 오늘날 그 역기능으로 인해 비효율적인 면도 지적되지만, 기본적으로 분업과 전문화를 통해 투입에 대한 산출의 극대화를

의도한 조직형태이다. 이때 전문화란 조직 구성원으로 하여금 아무리 사소한 역할이라도 전문가가 되도록 하는 것이다(표시열, 2005).

지방의회의 의원들 또한 임기가 정해져 있는 선출직 공무원이라는 점에서 행정학에서 주로 다루어지는 공무원의 전문성 개념을 일차적으로 고려해볼 필요가 있다. 일반적으로 공무원의 전문성은 그것을 연구하고자 하는 학자에 따라 다양하게 정의되어 왔다. 예컨대 적절한 학력 및 관련 분야의 전문 경험을 바탕으로 직무를 성공적으로 수행할 수 있는 업무능력(박천오·박경효, 1996), 맡은 임무를 효율적이며 성공적으로 수행할 수 있는 업무수행능력(최병대 외, 1999) 등 주로 고도로 집적된 지식과 경험을 토대로 한 업무처리방식을 의미한다고 보는 견해가 존재한다. 이외에도 김순양(2001), 이재필(2010) 등은 공무원의 전문성을 폭넓게 보아 책임감과 공직 윤리 의식을 종합하여 공무원의 전문성을 파악해야한다고 주장한다.

이를 종합해보자면, 지방의회 의원의 전문성이란 교육과 경험을 통하여 습득한 지식과 기술을 바탕으로 지역 주민을 대표하여 지방 의회의 권한을 적절하게 행사할 수 있는 능력이라고 할 수 있다.

2. 지방의원의 전문성에 대한 이론적 논의

공직선거법 제16조 제3항에 따르면 “선거일 현재 계속하여 60일 이상 해당 지방자치단체의 관할구역에 주민등록이 되어 있는 주민으로서 25세 이상의 국민은 그 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 피선거권이 있다.”고 규정되어 있다. 이처럼 지방의회 의원이 되기 위한 출마 자격에는 별다른 제한이 없으며, 다양한 학력 수준과 경력을 배경으로 한 사람들이 지방의원직을 수행하고 있다.

지방의원의 전문성에 대한 기존의 선행연구들은 주로 낮은 학력 수

준과 저조한 경험을 지닌 지방의원들의 전문성 부족을 지방자치의 발전을 저해하는 고질적인 문제점으로 지적해왔다. 이에 따라 지방자치의 발전과 지방의원의 전문성과 역량 강화를 위하여 지방의원의 유급직화, 의정 보조 전문 기관의 설치 등 전문성 확보 방안을 위주로 논의가 진행되었다.

예컨대 이승종(2014)은 지방의회의원의 행정에 대한 전문적 식견의 부족으로 실질적인 권한 행사가 곤란함을 지적하였으며, 권오영 외(2014)는 지방의원들의 행태적 무능에 의한 저조한 의정활동과 지방 의회의 전문성 부족 문제를 제기하였다. 또한 조순제(2012)는 지방자치의 발전을 위하여 자치권 확대, 정부간 사무와 권한배분의 문제, 지역균형발전, 주민참여 등 산적한 과제 속에서 무엇보다 지방의회가 제 기능을 발휘할 수 있도록 전문성 문제를 보완하고 해결하는 것이 일차적 과제라고 보고 있다.

그 외에 지방의원의 개인적인 전문성 자체에 관하여 연구한 최봉기(2005)는 개인의 전문성을 인적 전문성과 기능적 전문성으로 구분하여 접근한다. 먼저 인적 전문성이란 그 사람이 기관에 소속되기 전 교육이나 다양한 사회화 과정을 통해 체득하여 형성한 전문지식과 기술이며, 기능적 전문성이란 기관에 들어온 이후 조직의 업무수행과정에서 경험으로 체득한 전문적 지식과 기술을 의미한다. 이를 지방의회 의원의 경우에도 적용하여 인적인 전문성으로서 직무전문성과 기능적 전문성으로서 역할전문성을 구분할 수 있다고 보았다.

김정인(2017) 또한 지방의회 의원의 전문성을 개인차원, 조직차원, 사회차원으로 분류하고 있다. 먼저 개인차원에서 의원의 전문성은 지방의회 의원이 되기 이전에 숙지한 사전 전문기술, 지식, 관리기술 등 출신배경과 관련된 인적 전문성에 해당한다. 다음으로 조직차원의 지방의회 의원의 전문성은 원활한 직무수행을 위한 직무전문성으로, 지방의회 의원으로 선출된 후 의정활동을 통해 습득한 기능적 전문성을 의미한다. 마지막으로 사회차원의 지방의원의 전문성은 공익적, 사회적 가치를 달성하는 능력과 역량으로 주민들의 다양한 요구를 균형있게 반영하는 능

력을 의미한다.

이와 유사하게 이승철(2019)은 지방 의원의 전문성을 개인적 차원의 전문성과 조직적 차원의 전문성으로 구분한다. 이때 개인의 전문성은 법·제도적 지식과 지역 현안에 대한 지속적인 학습, 지역 정책에 대한 통찰 능력 등 의회 기능을 수행하는데 있어 역량을 발휘할 수 있는 의원 개인의 지식의 정도와 경험을 의미한다. 또한 조직적 차원의 전문성은 의회의 상임위원회의 운영 및 전문위원을 활용하면서 의회 조직 내에 소입법적 전문성을 갖추고 정책 형성 및 통제 역할을 수행하는 조직적 역량이다.

한편 문원식·임정빈(2017)은 전문성과 유사한 개념인 역량(comepetency)에 대한 개념을 적용하여 지방의회의원들의 집행부 감시 역량에 대한 분석을 진행하였는데, 지방의회 의원의 경우 지방의원으로서 역할을 수행하기 위해 일반적으로 요구되는 기본 공통역량이 우선 바탕이 되고 여기에 더해 효과적이고 성공적인 집행부 감시활동을 위한 핵심역량으로서 방향설정, 주민중심, 기능적 지식, 핵심 기술, 태도로 나타나는 5가지 역량을 제시하였다.

또한 임진영(2018)은 지방의원의 전문성과 유사한 개념으로 의원역량과 지방의회 책임성의 관계 간 분석을 시도한다. 지방의회의 책임성에 영향을 미치는 의원 역량에 대하여 개인적 특성 변수로는 학력과 연령, 성별을 고려하였으며, 정치적 특성 변수로는 지방의회의원 당선 횟수, 단체장과의 당적 일치 여부 등 의원이 처해있는 정치적 상황 또는 구도 역시 의원의 역량이 될 수 있다고 보았다.

McClelland(1998)의 역량빙산모형은 역량 중 가시적인 지식, 기술과 다르게 사고방식, 가치관 등은 중요하지만 파악하거나 개발하기는 어렵다는 것을 시사한다. 지방의원의 전문성 또한 지역에 헌신하고자 하는 개인의 의도, 윤리의식 등이 중요하지만 파악하기 어렵기 때문에 선행연구에서는 주로 계량적으로 나타날 수 있는 학력이나 직업, 공직 경험, 재선 여부 등을 통해 지방의원의 전문성을 추정하고 있는 것으로 보인다.

제 3 절 지방의원의 전문성과 지방정부 견제 기능 간의 관계

지방의회의 기능과 지방의원의 전문성에 대한 기존의 선행연구들은 다음과 같은 몇 가지 특성들을 보인다. 첫째, 1991년 지방의회가 부활한 이후로 지방자치 발전을 저해하는 지방의원의 낮은 전문성에 대한 문제가 지속적으로 제기되어 왔으나, 지방의원의 전문성과 의정 활동 간의 관계에 대한 실증적인 연구보다는 지방의원 유급제(황아란, 2008), 지방의원 연수제도 강화(박천오 외, 2008, 김학만, 2010, 허훈, 2010), 정책보좌관제 신설(심익섭, 2005, 장영두, 2006, 강상원·최병대, 2010), 사무기구제도 강화(권영주, 2011, 안영훈, 2013) 및 전문연구원 설치(이승철, 2019)와 같이 규범적 차원에서 지방의원의 전문성을 향상하기 위한 방안들(최봉기, 2005, 문원식·임정빈, 2017)이 주로 논의되어 왔다.

둘째, 지방의원의 전문성과 지방의회의 활동과 관련된 선행연구들이 주로 2000년대 초반의 연구로서 지방의회의 의정활동 전반을 포괄하여 분석한 연구(박종득·임헌만, 2000, 김순은, 2001, 유재균·박석희, 2017)가 대부분이며, 다양한 의정 활동 중 견제 기능 자체에 대한 연구는 엄태석(2000)의 행정사무감사 및 조사, 시정질문의 실태 분석에 따른 문제점 및 개선안 도출에 관한 연구 외에 부족한 것으로 보인다.

셋째, 기존의 연구들은 경기도의회나 전남도의회, 경남도의회, 서울시의회, 울산광역시의회, 부산광역시의회와 같은 광역 수준에서 주로 이루어졌으며(정준금, 1995, 강인호 외, 2002, 김도종·윤종빈, 2004, 강재호, 2015, 송광태, 2016, 문원식·임정빈, 2017), 광역 수준이 아닌 기초 수준을 분석한 경우에도 원주시와 특례시 논의가 이루어지고 있는 수원시, 창원통합시 등을 대상으로(유광호·박기관, 2005, 임진영, 2018) 이루어져 왔다.

넷째, 전국 기초지방자치단체들을 포괄하기보다는 자료수집이 용이한 몇 개의 단일 지방의회를 단독으로, 혹은 몇 개의 지방의회만을 논의의 대상으로 연구가 진행되어 왔다.

다섯째, 지방의회의 활동을 분석하기 위하여 의회 회의록과 결과보고서 분석과 같은 내용 분석(content analysis) 기법, 지방의원 대상 면접조사(interview) 등 사례조사와 질적 분석(qualitative analysis) 기법을 주로 사용해 왔다(김종순, 1994, 정준금, 1995, 엄태석, 2005). 15

이상에서 살펴본 연구들 외에 국내의 지방의원의 전문성과 의정활동 간의 관계에 대한 선행연구들을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 박종득·임헌만(2001)은 제5대 지방의회기간(1995.7-1998.6)의 기간 동안 전국 기초자치단체들을 사례로 제5대 지방의회의 3년간 지방활동 실적에 근거하여 의정활동과 전문성간의 상관 관계를 통계적으로 밝힌 바 있다. 이때 독립변수로서 의원의 전문성은 학력(의원평균수학년수(년)), 공직경력(의원공직경력자비율(%)), 의원경력(재선의원비율(%))을, 종속변수인 의정활동은 의원조례안발의, 행정사무감사조치요구 및 의원질문 등 3가지를 선정하였다. 분석결과에 따르면 독립변수 중 의원평균수학년수만이 의정활동의 하위변수인 의원조례안발의비율, 감사조치요구건수, 의원질문건수에 통계적으로 유의한 상관관계가 있는 것으로 나타났으며, 공직경력의원비율은 의정활동의 모든 하위 변수와 통계적으로 유의한 상관관계가 없는 것으로 나타났다. 마지막으로 재선의원비율은 의정활동의 하위변수인 의원조례안발의비율과 감사조치요구건수, 의원질문건수 중 오직 의원조례안발의비율에만 상관관계가 있는 것으로 나타났다.

유재균·박석희(2017)은 제 3,4대(1998.7~2006.6) 및 제5,6대와 제7대 의회 전반기(2006.7~2016.6)를 대상으로 수도권인 부천시의회와 성남시의회, 비수도권인 경산시의회와 여수시의회의 의정 성과 및 영향 요인을 분석하였다. 이때 종속변수인 의정 성과는 자치입법기능으로서 조례안 의원 발의율, 조례안 수정가결율, 조례안 부결율을, 예·결산 심사 기능으로서 예산안 상임위 삭감 비율, 예산안 예결위 삭감 비율, 예산안 본회의 삭감 비율을, 집행기관에 대한 견제·감시 기능으로서 행정사무감사 비율과 시정질문 비율을 선정하였다. 독립변수로서 의정성과의 영향요인으로는 의원의 전문성 요인으로 의원의 학력과 연령, 직업, 의원경력(선수)를, 정치적 요인으로서 여당(단체장과 당적 일치)의원 비율, 지역구 의원 비

율, 단체장과 지방의회의 관계, 여성의원 비율을, 제도적 요인으로서 정당공천제 등 지방의회 제도 개선과 의회사무기구직원 비율 및 입법지원 전담직원 비율을 선정하였다. 분석 결과 자치입법활동에 있어 전문성 요인 중 의원의 학력, 정치적 경력, 연령이, 정치적 요인 중 지역구의원 비율, 야당의원 비율, 제도적 요인 중 지방의회제도, 사무기구 직원 비율 등이 긍정적인 영향을 미칠 것으로 해석되며, 집행기관 견제·감시 활동에 있어 전문성 요인 중 의원의 학력과 정치적 경력, 의원 경력, 연령이, 정치적 요인 중 지역구의원비율, 야당의원 비율, 제도적 요인으로 사무기구 직원 및 입법지원 전담직원 비율 등이 유의미한 영향 요인인 것으로 나타났다. 예·결산 심사활동의 경우 의원의 학력이 유의미한 영향 요인인 것으로 나타났다. 이를 종합하자면 전문성 요인이 의정성과에 영향을 미친다는 점을 확인하였다.

또한 임진영(2018)은 제8대~제10대 수원시의회 의원들을 대상으로 실증분석한 결과 지방의회의 책임성 확보에 의원들의 역량이 어느 정도 영향을 미친다는 사실을 확인하였다. 이때 독립변수인 지방의회 의원의 역량은 개인적 특성 역량으로서 학력과 연령, 성별과 정치적 특성 역량으로 지방의회의원 당선 횟수, 단체장과의 당적 일치 여부로 측정하였고, 종속변수인 정책입법 관련 책임성은 지방의회의원의 조례안 발의 건수를, 견제 및 감시 대행 관련 책임성은 지방의회의원의 시정질의 횟수로 측정하였다. 분석결과 9대와 10대에서 정책입법 관련 책임성과 의원역량의 관계가 통계적으로 유의미하게 나타났다. 9대에서 학력과 성별, 당선 횟수, 단체장과의 당적 일치 여부가 영향을 미친 것으로 나타났으며, 10대에서는 단체장과의 당적 일치 여부가 관계있는 것으로 나타났다.

제 4절. 단체장과 의회의 관계에 관한 논의

1. 지방자치단체의 기관 구성 형태

지방자치단체의 장과 지방의회의 관계에 대한 이론적 논의의 출발은 지방자치단체의 기관 구성 형태에 대한 논의라고 볼 수 있다. 일반적으로 지방자치단체는 의사 결정 기능을 수행하는 지방의회와 의사를 집행하는 집행기관이 상호 관계를 어떻게 설정하느냐에 따라 기관통합형, 기관대립형, 절충형 등으로 구분할 수 있고, 기관 구성형태에 따라 지방의회의 역할과 권한이 상이하게 나타난다(안영훈, 2007).

(1) 기관통합형(parliamentary system)

기관통합형 기관 구성형태는 의결기능과 집행기능이 하나의 의회나 위원회에 집중되어 있는 형태를 의미한다. 기관통합형은 지방자치단체의 정치권력이 지방의회에 통합되어 있다는 의미로, 주민의 대표기관은 유일하게 지방의회뿐이기 때문에 지방의회가 집행기관 또한 구성한다(김동훈, 2004). 기관통합형은 모든 권력과 기능이 지방의회에 집중되어 민주정치와 책임정치 구현에 적합하다는 점, 지방의회가 소규모인 경우 비용이 절감된다는 점 등이 장점이나 행정의 총괄조정자가 없어 종합성과 통일성을 유지하기 어렵고, 지방의회와 집행기관 간에 견제·균형 관계가 성립되지 않아 지방의회의 다수당이 지방행정을 독점하고 독재화할 가능성이 있으며, 지방의회에 소수정당이 난립할 경우 정책 결정뿐만 아니라 집행에 이르기까지 혼란과 지체가 계속될 가능성이 있다는 점, 수시로 집행기관이 교체될 경우 야기될 정책의 비일관성 등이 단점으로 지적되고 있다(김동훈, 2004; 김우연, 2019)

(2) 기관대립형(presidential system)

기관대립형 기관 구성형태는 의결기능과 집행기능이 독립된 별도의 기관에 부여된다. 권력분립의 원칙에 따라 지방자치단체의 의사 결정 기능과 집행 기능을 각각 다른 기관에 분담시켜서 기관 간에 견제와 균형이 이루어지는 형태로, 기관분립형이라고도 한다. 기관대립형의 유형으로는 시장-의회형, 수장-의회형 등이 있다. 기관대립형은 독재를 방지하고, 상호 견제와 균형의 조화를 통해 공정하고 민주적인 행정을 가능하게 하며, 동시에 지방자치단체장의 일정한 임기를 보장함으로써 지방 행정의 일관성을 확보할 수 있다는 장점이 있다. 반면 지방의회와 집행기관 간의 대립과 갈등이 발생할 경우 정책 결정이 지연되는 등 행정이 마비될 수 있다는 단점이 존재한다(김동훈, 2004).

(3) 절충형

절충형 기관 구성형태는 앞선 기관통합형과 기관대립형의 기관 구성 형태를 조화시키는 방식으로, 의회-집행위원회형과 의회-시정관리관형이 대표적이라고 할 수 있다. 의회-집행위원회형은 지방의회가 그 산하에 소수의 소속의원으로 집행기관의 성격을 가지는 별도의 위원회를 구성하여 행정문제를 처리하는 유형으로, 의결기관과 집행기관을 별도로 설치한다는 점에서 기관대립형 요소를 갖지만 이 둘을 완전히 분리하지는 않아 의결기관과 집행기관 간에 상호 대립이 없다는 점에서 기관통합형의 요소를 가지는 형태이다(안영훈, 2007). 절충형은 의결기관과 집행기관의 협조체계를 유지할 수 있고, 충실한 민의의 반영, 신중하고 공정한 행정수행 등이 장점인 반면, 행정의 집행이 집행위원회와 행정위원회로 이원화됨으로써 절차상 혼란, 지체, 책임 떠넘기기 현상 등이 발생할

수 있다는 단점이 있다(이종호, 2004)

2. 단체장과 의회의 관계에 대한 이론적 논의

앞서 살펴본 것처럼 지방자치단체의 기관 구성 형태는 매우 다양하고, 지방자치단체의 기관 구성 형태는 역사적 과정을 거치며 국가에 따라 혹은 동일 국가 내에서도 지역에 따라 다양하게 발전해왔다. 우리나라의 경우 1952년 최초의 지방선거에서부터 기관대립형을 채택하였고, 두 기관을 분리하여 상호간에 견제와 균형(check&balance)의 원리를 구현하는 것을 기본이념으로 하고 있다.

단체장과 의회의 관계에 대한 기존의 선행연구들은 다음과 같은 방향에서 이루어져왔다. 첫째, 초창기 연구로서, 지방의회와 지방 집행부의 관계 자체를 검토하고 바람직한 관계를 위한 방안을 모색하는 연구들(김순은, 1998, 김진복, 1994)이 있다. 이종호(2004)는 지방의회와 자치단체장의 관계를 협조·견제 관계, 대립·갈등 관계로 보아 바람직한 관계를 정립하기 위하여 자치단체장과 지방의회간의 역할에 대한 분명한 인식을 주문하였다. 이는 1991년 지방자치제도 도입 초기에 적절한 기관구성형태를 모색하기 위한 논의였다.

둘째, 단체장과 의회의 관계가 지방정부의 성과에 미치는 영향을 초점으로 진행되었다. 먼저 지방자치단체장이 처한 정치적 환경에 따라 지방자치단체의 복지 지출이 다르게 나타날 것으로 본 견해(최성락·노우영, 2007, 김지영, 2017, 양재진·이윤경·이태형, 2020)가 존재한다. 이들은 지방 의회와 지방자치단체장의 당파성이 지방정부의 복지 기능에 영향을 미칠 것으로 보았다. 이재현(2017)은 16개 광영지방자치단체의 패널데이터 분석을 통해 지방의회와 지방자치단체 간의 관계가 지방정부 성과의 중요한 영향 요인이라고 보았으며, 이와 유사한 맥락에서 김정숙·엄영호

(2020)은 17개 광역 지방정부를 대상으로 10개년 패널데이터 분석을 통해 지방의회와 지방정부의 관계를 권력자원과 분점 여부를 기준으로 검토하여, 지방의회와 지방정부의 관계가 분점일 때 경제는 성장하고 투명성은 증가되나, 분배지향성은 감소시키는 것으로 나타났다. 반면 복지증대의 경우 분점 여부가 유의미하게 나타나지 않았다.

셋째, 지방의회와 단체장의 관계에서 갈등이 발생하는 원인으로, 정치요소를 고려한 선행연구들은 다음과 같다. 정원희·김예승·양기근(2013)은 서울시와 경기도의 무상급식 갈등 사례에 대한 검토를 통해 정당공천제로 인해 지방의회와 자치단체장이 선출되는 측면에서 정당 간 이해 관계에 따른 갈등이 발생한다고 보았다. 단체장과 지방의회의 정당이 서로 상이할 경우, 각자의 이해관계에 따른 의사 결정을 요구하면서 갈등이 발생하고 증폭하게 되는 것이다. 이성재(2014)는 지방의회와 자치단체장의 관계를 평상적 관계와 비상적 관계로 구분하고, 지방의회와 자치단체장간의 갈등 발생원인으로 정치적 환경으로서 정당의 영향을 제시하였다. 특히 지방의회의 과반수 의석을 점하는 정당과 지방자치단체장의 소속 정당이 다르거나 중앙 정당간의 대립이 지방에서 재연될 경우에 의회와 자치단체장 간 또는 정당 간의 정치적 대립과 반목으로 인하여 고의적인 의안처리지연, 예산 심의 거부 등 지방자치의 파행이 이루어질 수 있음을 지적하였다. 또한 지방의회의 다수 정당과 단체장의 소속 정당이 같을 경우 양 기관의 견제와 균형 원리가 형식화되고, 지방의회의 기능이 약화될 것을 우려하였다.

제 5절. 본 연구의 의의

기존 연구를 종합하였을 때, 본 연구의 차별적 연구 방향은 다음과 같다. 첫째, 연구 대상을 전국의 226개 기초지방자치단체를 대상으로 하였다. 지방자치단체에 대한 기존의 선행 연구들은 주로 광역자치단체를 대상으로 이루어졌으며(정준금, 1995, 강인호 외, 2002, 김도종·윤종빈, 2004, 강재호, 2015, 송광태, 2016, 문원식·임정빈, 2017), 기초 수준을 분석한 경우에도 특례시로 승격된 수원시, 창원통합시 등을 대상으로(유광호·박기관, 2005, 임진영, 2018)하였다.

두 번째, 지방 의회의 다양한 역할과 기능 중에서 집행부 견제 기능의 관계에 논의의 초점을 맞추었다. 2019년 말 기준 제정·개정·폐지된 조례 25,253건 중 발의 주체(단체장/의원)을 살펴보면 광역자치단체의 경우 1,113건(약 32.7%) 대 2,289건(약 67.3%)로 단체장이 발의한 비율보다 의원이 발의한 비율이 높으나, 기초자치단체의 경우 15,288건(약 70%) 대 6,563건(약 30%)로 단체장이 발의한 비율이 의원이 발의한 비율보다 현격히 높아(행정안전부, 2020) 기초자치단체의 경우 집행부 견제 기능의 중요성이 상대적으로 더욱 증가하고 있다고 보았기 때문이다. 이러한 맥락에서 기존의 선행연구에서 포괄적으로 파악했던 의정활동 중 견제 기능에 초점을 맞추어 지방의원의 전문성 간의 관계를 살펴본다.

[표2-5-1] 시·도, 시·군·구별 자치법규 현황

※2019년말 기준

구분		'19년말 보유			평균(보유수/지자체수)		
		계	조례	규칙	계	조례	규칙
계		110,147	85,414	24,733	453	351	102
광역	시(8)	5,845	4,708	1,137	731	589	142
	도(9)	6,832	5,526	1,306	759	614	145
기초	시(75)	38,210	29,587	8,623	509	394	115
	군(82)	34,274	26,643	7,631	418	325	93
	구(69)	24,986	18,950	6,036	338	275	87

자료: 행정안전부(2020)

세 번째, 지방 정부에 대한 견제 및 감시활동을 행정사무감사 및 조사로 파악했던 기존의 선행연구들과는 다르게 조례 제정과 관련된 입법 부문과 예결산과 관련된 재정 부문에서도 실질적인 지방 의회의 견제 및 감시가 나타날 수 있다고 보고, 입법·행정·재정 측면에서 지방정부에 대한 지방의회의 견제기능이 어떻게 작용하는지 분석을 실시한다.

네 번째, 조절 효과 분석을 통해 자치단체장의 소속 정당과 지방의회 다수당의 정당 일치 여부가 지방의원의 전문성과 지방의회의 견제 기능 간의 관계에 조절 효과를 보이는지 검토한다.

제 3 장 연구설계 및 변수의 설정

제 1 절 연구 설계

1. 연구문제 및 연구가설

본 연구에서는 지방의회의 견제기능에 영향을 미칠 수 있는 다양한 요인들 중에서 합리성 측면에서 지방의원의 전문성이 지방정부에 대한 지방의회의 견제기능에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 또한 정치성 측면에서 자치단체장과 지방의회 다수당의 정치적 관계가 조절 효과를 보이는지를 검토하고자 한다. 이를 종합한 본고의 연구문제는 다음과 같다.

연구문제 : 지방의원의 전문성이 지방정부에 대한 지방의회의 견제 기능에 영향을 미치는가? 그리고 자치단체장과의 정치적 관계가 조절 효과를 보이는가?

한편, 앞서 살펴본 것처럼 합리성 측면에서 의원 개인의 학력, 직업경험(전문직 여부), 정치적 경력으로 파악되는 지방 의원의 전문성이 지방정부에 대한 견제 기능에 영향을 줄 것이라는 점을 상정해볼 수 있다. 따라서 아래와 같은 가설을 설정해볼 수 있다.

가설1 : 기초의회의원의 전문성이 높을수록 지방정부에 대한 견제 기능이 강화될 것이다.

1-1. 기초의회의원들의 전문성이 높을수록 입법측면에서 지방정부에 대한 견제기능이 강화될 것이다.

1-2. 기초의회의원들의 전문성이 높을수록 행정측면에서 지방정부에 대한 견제기능이 강화될 것이다.

1-3. 기초의회의원들의 전문성이 높을수록 재정측면에서 지방정부에 대한 견제기능이 강화될 것이다.

두 번째 가설은 정치성 측면에서 자치단체장의 관계에 따라 지방정부에 대한 견제 정도가 달라지는지를 검토한다. 2000년대 초반 정당공천제가 도입됨에 따라 중앙 정치가 지방 정치에 개입할 가능성이 높다. 이러한 중앙 정치의 영향은 지방의회의 지방집행부에 대한 견제 기능에 영향력을 미칠 것이다. 이에 지방의회의 지방집행부에 대한 견제 기능은 자치단체장의 소속 정당과 지방의회의 다수당 일치 여부에 따라 달라질 것이다.

가설2 : 자치단체장의 소속 정당과 지방의회 다수당의 일치 여부는 지방의원의 전문성이 지방정부에 대한 견제에 미치는 효과를 조절했을 것이다.

2-1. 자치단체장의 소속 정당과 지방의회 다수당의 일치여부는 기초의회의원들의 전문성이 지방정부에 대한 입법측면의 견제기능에 미치는 효과를 음(-)의 방향으로 조절할 것이다.

2-2. 자치단체장의 소속 정당과 지방의회 다수당의 일치여부는 기초의회의원들의 전문성이 지방정부에 대한 행정측면의 견제기능에 미치는 효과를 음(-)의 방향으로 조절할 것이다.

2-3. 자치단체장의 소속 정당과 지방의회 다수당의 일치여부는 기초의회의원들의 전문성이 지방정부에 대한 재정측면의 견제기능에 미치는 효과

를 음(-)의 방향으로 조절할 것이다.

2. 연구모형

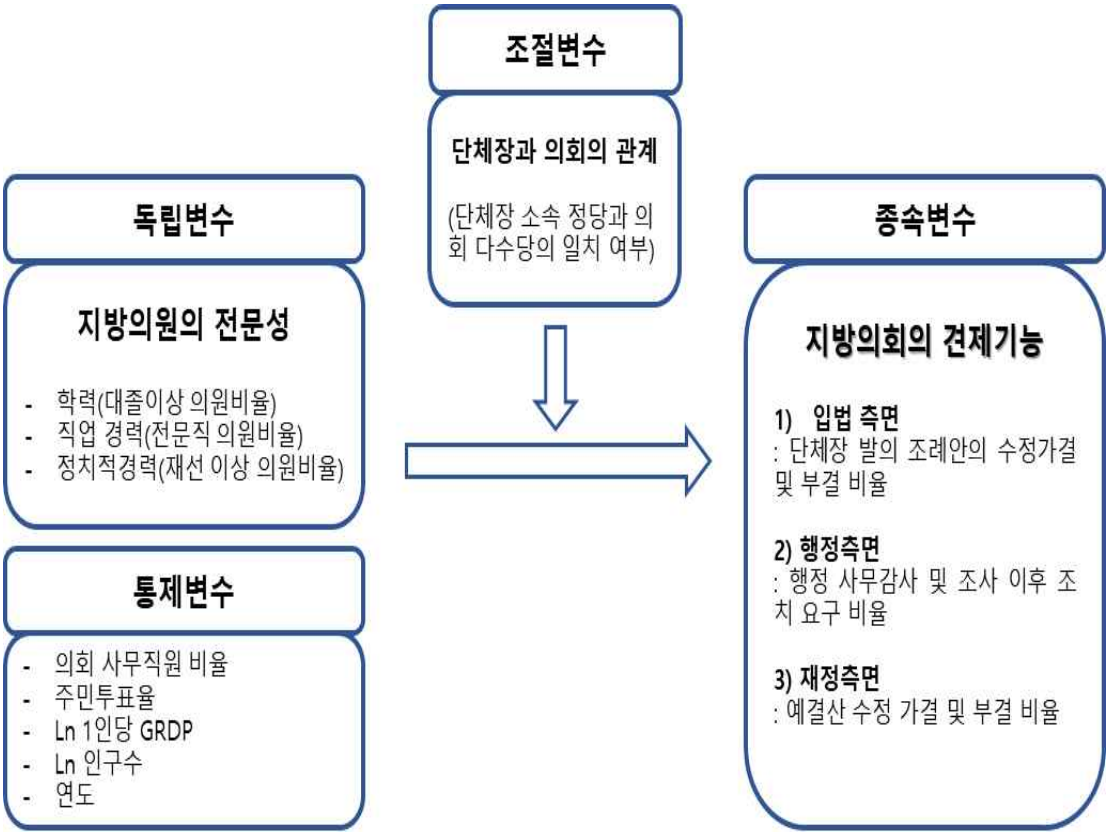
본 연구에서는 지방정부에 대한 지방의회의 견제 기능과 관련하여 선행연구자들이 분석한 기준을 바탕으로 지방의회의 견제 기능을 입법 측면, 행정 측면, 재정 측면으로 구분하였다. 그리고 지방의회의 견제 기능에 영향을 미칠 것으로 예상되는 독립변수로서 의원의 전문성을 상정하고, 둘 간의 관계를 분석해보고자 한다. 마지막으로 자치단체장의 소속 정당과 지방의회 다수당의 정당 일치 여부가 이러한 효과를 조절하는지를 분석한다.

연구 수행을 위한 대리 지표 및 측정 변수를 바탕으로 연구모형을 제시하면 <그림 1>과 같이 나타낼 수 있다. 먼저 종속변수에 해당하는 지방정부에 대한 지방의회의 견제 기능은 입법측면과 행정 측면, 재정측면으로 구분하였다. 입법 측면의 견제 기능 변수로는 단체장이 발의한 조례안에 대한 수정가결 및 부결 비율을, 행정 측면의 견제 기능 변수로는 행정사무감사 및 조사 이후 조치요구 건수의 비율을, 재정 측면의 견제 기능 변수로는 예결산 수정가결·부결 비율을 분석에 활용하였다.

다음으로 독립변수이자 지방의회의 견제 기능에 영향을 미치는 의원 내부적 요인으로 의원의 개인적 특성으로, 학력과 직업 경력(전문직 여부), 의원 경력을 고려하였다. 조절변수로는 단체장과 의회의 관계로서 지방의회의 다수당과 지방자치단체장의 소속 정당과의 일치 여부를 더미변수화하여 분석에 활용하였다. 마지막으로 통제변수로서 의원 외부적 요인으로는 조직적 요인으로서 자치단체 의원 1인당 사무 기구에 소속된 의회 사무직원(전문위원 포함)의 비율을, 환경적 요인으로서 주민지지도 요인으로서 주민투표율(2018년 지방선거 해당선거구의 투표율)과 지역적

특성으로서 1인당 GRDP, 인구수를 검토하였다.

[그림 3-2-1] 연구 모형



제 2 절 변수의 조작적 정의와 측정

1. 종속변수

지방의회 관련 선행 연구들에서 의회의 의정활동 전반 및 견제·감시 기능에 대하여 설정한 변수들은 다음과 같다. 먼저 강인호·오재일·박혜자·민현정(2002)는 지방의회의 입법기능의 대리지표로 예·결산처리건수, 예산안수정가결수, 조례안처리건수, 의원발의 총수를, 통제기능의 대리지표로는 사무감사건수, 사무감사증가율, 시정질문건수, 시정질문내용 및 성격의 비율을 제시한 바 있다. 또한 유광호·박기관(2005)은 지방의회의 의결기능의 대리지표로 년회기총일수, 1일평균심의건수, 동의·승인안의 1년처리건수, 가결 및 부결비율, 결의·건의안의 원안 및 수정가결비율을, 입법기능의 대리지표로 조례년건수, 가결·부결비율, 원안 및 수정비율, 위원의 조례발의 비율을 제시하였으며, 견제감시기능의 대리지표로는 년감사 및 조사건수, 년시정 및 건의건수, 질의의원수, 년질문건수, 예·결산처리건수, 예산안수정가결비율을 제시하였다. 강상원·이승모(2008)의 경우 입법기능의 대리지표로서 조례 제·개정을, 통제기능의 대리지표로서 예·결산 심의와 행정사무감사를 제시하고 있다. 유재균·박석희(2017)은 입법 성과의 대리지표로서 조례안 의원발의율과 조례안 수정가결율, 조례안 부결비율을 측정하였으며 예·결산 심사와 관련하여 예산안 상임위 삭감율, 예산안 예결위 삭감율, 예산안 본회의 삭감율을 측정하였다. 또한 집행기관에 대한 견제·감시 성과의 대리지표로서 행정사무감사비율과 시정질문비율을 측정하였다. 그리고 임진영(2018)은 견제·감시에 관한 책임성을 측정하기 위하여 개별의원별 시정질문 횟수를 분석하였다.

지방의회의원들은 주민 전체의 대표자로서 지방자치단체의 정책결정과 예산 집행이 주민복리 증진을 위하여 이루어지고 있는지를 감시할 다양한 권한과 의무를 부여받고 있으며, 이러한 견제·감시와 통제 활동은 예산 및 결산 심의, 행정사무 감사 및 조사, 기본적인 시정질문 등 다

양한 곳에서 이루어진다. 본 연구에서는 이와 같은 점에 주목하여 지방정부에 대한 지방의회의 견제가 이루어지는 분야로서 ① 조례와 관련된 입법 측면 ② 행정사무 감사 등 일반 행정 측면 ③ 예·결산과 관련된 재정 측면으로 분석하고자 한다.

(1) 입법측면

행정부가 제출한 법률안을 의회에서 심의하고 가결할 경우에도 원안 그대로 통과시키지 않고 일부 내용을 수정함으로써 정부의 정책 의지를 견제할 수 있다(임종훈, 1998). 만일 발의된 조례안, 특히 단체장이 발의한 조례안을 무수정 통과시키는 비율이 높을수록 이른바 '거수기'로서의 역할밖에 하지 못한 것이기 때문이다(정준금, 1995). 일반적으로 조례의 제정·개정·폐지와 관련된 입법 기능은 지방의회의 본질이라고 할 수 있지만, 최근 행정 국가화 경향에 따라 집행부의 입법 기능이 강화되고 있다. 따라서 본고에서는 집행부의 입법 기능, 즉 단체장이 발의한 조례안에 대한 수정가결·부결 비율로 지방 정부에 대한 지방 의회의 견제 기능을 파악한다.

(2) 행정측면

지방의회의 시정 감사는 집행부의 행태를 감독하고 오류와 비리 등을 시정하는 것을 목적으로 하는 활동으로, 국회의 국정감사나 국정조사 활동에 해당한다. 조례의 재정이나 예산의 심의 등을 통해 집행부의 활동을 사전에 통제할 수도 있으나 이러한 활동으로 행정 집행 단계의 세

세한 부분까지 사전에 견제하는 것은 거의 불가능하므로, 시정 감사 활동을 통해 사후적인 시정조치를 취하는 것이다(정준금, 1995). 이는 다수의 선행연구에서 행정 사무 감사 및 조사 활동을 지방의회의 지방정부에 대한 행정 측면의 견제 및 감시 기능으로 파악하는 것과 맥락을 같이 한다.

한편 행정 견제 기능의 하위 변수로서 시정 질문 변수를 연구한 연구들도 존재한다. 지방의원의 시정 질문은 집행기관에 대한 견제와 동시에 주민의 요구와 의사가 성의 있게 받아들여지고 있는지, 의원 개인이 선호하는 정책에 대한 감시 및 의견을 표출하는 대표적인 의정활동이다(임진영, 2018). 그러나 오연천(1989), 김종순(1994) 등이 지방의원들이 예결산 심사에서 예산안이 내포하고 있는 문제점 및 정책적 의미를 체계적으로 검토하지 못하고 세입·세출예산안과는 직접적 관련성이 없는 국내외 정치문제에 대한 질의, 다양한 분야 및 전문 지식에 대한 단순 질의에 대부분의 시간을 보내고 있다는 지적에서 알 수 있듯이, 시정 질문의 내용에 대한 판단 없이 단순히 횟수만으로 행정에 대한 충분한 견제가 이루어지고 있다고 보는 것은 현실 적합성이 부족하다. 예컨대 김종순(1994)이 서울시의회를 중심으로 지방의회의 예산심의 실태를 분석한 결과, 1994년도 서울시의회는 예산 심의 과정에 있어서 총 질의 159건 가운데 36.48%에 해당하는 58건의 질의가 예산심의와 직접적인 관련이 없는 기타분야에 관한 내용으로 나타난 바 있다. 따라서 행정 부문의 견제기능에 대한 대리 지표는 행정사무 감사 및 조사 이후 조치요구건수의 비율로 한정한다.

(3) 재정 측면

집행부가 편성하고 제출한 예산안을 수정 삭감하는 정도는 의회의 전통적인 예산 수호자(guardian)로서의 역할을 파악하는 기준이 된다(정준

금, 1995). 임종훈(1998)은 국회와 중앙 정부 사이에서 의회가 예산안의 심의·확정권을 통하여 행정부의 재정을 어느 정도 견제하는지를 알아보기 위하여 정부에서 제안한 예산안이 의회 심의 과정에서 어느 정도 수정되는지를 검토하였다. 이에 착안하여 본고에서도 예결산에 대한 수정 가결·부결 비율을 통해 재정 측면에서 지방의회의 지방 정부 견제 기능을 파악한다.

(4) 종합

지방의회 의정활동의 성과 평가를 주로 논의하고 있는 선행연구들의 검토를 종합해 각 분야에서 지방의회의원들의 집행부에 대한 견제·감시 기능을 대리하는 양적 지표들을 설정하면 다음과 같다.

이때 단순 총 건수로 집계되는 대리 지표의 경우, 전국 226개 기초지방자치단체의 기초의회는 인구수에 비례하여 의원 정수가 상이하므로 의원 수가 많을수록 측정값이 높아질 것으로 예상해볼 수 있다. 따라서 이 경우 산술 평균을 적용하여 '의원 1인당' 해당 지표의 건수로 평균치를 활용하기로 한다.

[표 3-2-1] 지방의회 견제 기능의 분야별 대리 지표

	측정 분야	설정된 대리 지표(측정 변수)	측정 방식
종속변수	입법 측면	단체장이 발의한 조례안의 수정 가결·부결 비율	단체장이 발의한 조례안 중 수정가결·부결된 조례안 총 건수/ 단체장이 발의한 조례안 총건수 × 100
	행정 측면	행정사무 감사 및 조사 이후 조치요구 비율	(1/의원 총수) × 행정사무 감사 및 조사 이후 조치요구 건수
	재정 측면	예결산 수정가결·부결 비율	예결산 수정가결·부결 총 건수/ 예결산 총건수 × 100

2. 독립변수

독립변수로서 의원의 전문성은 의원의 내부적 요인으로, 의원 개인의 학력, 직업경력(전문직 경험), 정치적 경력(재선 이상)으로 파악하고자 한다. Dreyfus & Dreyfus(1986)는 '기술획득의 5단계 모형'을 통해 전문성 발달과정을 초보자(novice), 고급 입문자(advanced beginner), 능숙자(competent performer), 숙련가(proficient performer), 전문가(expert)의 5단계로 구분하며 경험이 전문성 발달의 핵심적인 역할을 수행한다고 주장한 바 있다(이상훈·오헌석, 2016).

한편 직업사회학자인 Borgatta & Borgatta(1992)는 세가지 전문직 분류를 제시한 바 있다. 먼저 첫 번째 고전적 전문직 분류는 의사와 법

률전문가(변호사, 판사, 검사), 성직자, 그리고 대학교수(과학자) 등이다. 두 번째 분류는 신생 전문직으로서 기술자, 회계사, 건축업자, 신문기자, 방송인, 컴퓨터 전문가 등을 포함한다. 마지막으로 세 번째 분류는 반전문직인 간호사, 교사, 사서 등을 제시하였다.

국내 선행 연구 또한 경험이 전문성의 핵심적인 역할을 수행한다는 점에서 이루어진 것으로 보인다. 박종득·임헌만(2001)의 경우 의원평균수학연수(년), 공직경력의원비율(%), 재선의원비율(%)로 기초의회의원들의 전문성 지표를 파악하였으며, 김도종·윤종빈(2004) 역시 교육, 공직경험, 기초의회경험을 통해 전문성을 측정하였다. 유재균·박석희(2017)의 경우 의원의 전문성을 학력, 연령, 정치경력, 의원경력으로 파악하였고, 김정인(2017)은 개인차원에서 학력과 직업경력을, 조직차원에서 의원직 직무수행경험을, 사회차원에서 공직수행 경험으로 의원의 전문성을 파악한 바 있다. 오영균(2020)의 경우 의원의 전문성을 국회의원, 지방의원, 공무원, 변호사, 약사와 의사, 교육감의 경우 전문적 역량이 있는 것으로 분류하였다.

이를 종합하여 본고에서도 의원 개인의 학력, 직업 경력(전문직 여부), 정치적 경력으로 독립변수인 의원의 전문성을 판단하였다.

3. 조절변수

본 연구에서는 자치단체장과 지방의회 다수당의 정치적 관계를 조절변수로 고려한다. 지방정부 견제 기능에 영향을 미치는 의원 외부적 요인으로서, 지방의회와 집행기관의 수장이라고 할 수 있는 단체장간의 정치적 관계 또한 영향을 미칠 수 있다. 지방 자치에 대한 다수의 선행 연구에서는 지방의회의 다수당과 지방자치단체장과의 소속 정당 일치 여

부를 중요한 변수로 활용하고 있다. 이는 중앙정치에서 선거 이후 거대 여당이 탄생한 경우, 적극적인 견제나 감시 없이 청와대 및 행정부의 의견을 국회가 그대로 수용하는 '거수기 국회', '식물 국회'로 전락하는 것에 대한 우려와 동일한 맥락으로 볼 수 있다.

지자체의 정책 또는 예산이 결정되는 요인에 대한 선행연구들에서도 단체장과 대통령의 소속정당 일치 여부(박채정, 2020), 지방자치단체장과 국회의원의 소속정당 일치 여부(석호원, 2016) 등을 변수로 선정하여 지방 정부의 정책 방향이나 예산 결정이 정치적 요인으로부터 자유로울 수 없음을 제시하고 있다. 한편 임진영(2018)은 2006년 기초지방선거에서 정당공천제가 실시된 이후 정당간 경쟁구도, 지방의회와 단체장의 관계, 재선여부 등이 지방의회 의원 역량에 미친다는 선행연구들을 제시하며 지방의원의 개인적 특성 외에도 정치적 상황에 따라 의원의 역량 발휘에 차이가 나타날 수 있다는 점을 지적한 바 있다(임헌만, 2000; 정명은·이종수, 2008; 하혜영·김인태, 2018; 임진영, 2018). 따라서 의원의 외부적 요인으로서 지방의회의 다수당과 지자체장의 소속정당 일치 여부로 파악할 수 있는 정치적 요인을 조절변수로 설정한다. 구체적으로는 자치단체장의 소속정당과 지방의회 다수당의 정당 일치여부가 불일치할 경우 0, 일치할 경우 1로 코딩하고, 더미(dummy)변수화하여 분석을 실시한다.

4. 통제변수

선행연구 검토를 통해 지방의원의 전문성 이외에 지방의회의 견제 기능에 영향을 줄 수 있을 만한 변수들을 최대한 통제한다.

1) 조직적 요인: 의회 사무직원 비율

지방자치법 제90조에 따르면 “의회의 사무처리를 위하여 조례로 시·군·구의 경우 사무국이나 사무과를 둘 수 있고 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있다”고 규정하고 있다. 의회지원조직의 행정적, 기술적 전문성은 지방의회 역량의 중요한 구성요소로서 의정성과에 영향을 미친다(Dollery et al., 2006; 유재균·박석희, 2017). Squire(2007)은 의회 직원 수가 많아질수록 정부와 동등한 조건에서 정책을 수립할 수 있는 영향력을 확보할 수 있으므로 의회의 성과가 강화된다고 보았다(이승철, 2019). 국내 관련 선행 연구에서도 의회 지원조직의 중요성을 확인할 수 있다. 김순은(1997)은 사무직원의 규모가 의안의 총 처리 건수, 의안발의 수 및 의안 수정 통과와 같은 입법 기능과 관련하여 유의미한 상관관계를 보임을 밝힌 바 있고, 16개 광역의회에 대한 남승우(2014)의 연구 결과 의원 1인당 사무직원 수가 조례안의 의원 발의와 조례안 심의에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 유재균·박석희(2017)는 제도적 요인으로서 사무기구직원 비율이 높을수록 조례안 수정가결율이 높으며, 사무기구직원 비율과 입법지원 전담직원 비율이 높을수록 의원 1인당 행정사무감사 비율이 높은 것으로 나타났다.

한편 지방자치법상 공식적으로 인정되고 있는 전문보좌인력으로서 지방자치단체에 설치된 전문위원은 위원회 중심주의를 채택하고 있는 지방자치 현실에서 전문적인 지방자치 입법활동 지원에 필요한 입법조치의 일환으로 국회의 전문위원회 제도를 모방하여 도입되었다(강인호, 안영훈, 이관행, 김우연, 2019). 지방자치법 제59조 제2항에 따르면 “전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 수행한다.”고 전문위원의 업무를 규정하고 있다. 그러나 현실에서 전문위원제도는 중앙정부의「지방자치단체 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따라 지방자치단체 공무원들의 순환 보직 자리로 경직적으로 운영되

고 있으며, 현재 지방의회는 개별보좌관이 없기 때문에 전문위원 1인이 4-5명의 의원을 보좌해야 하고, 의안 검토와 관련된 전문적인 지원보다는 일상적인 위원회 행정처리 업무가 많은 것이 현실이라는 지적(하혜영, 2018; 이승철, 2019)이 존재한다. 이를 종합해보면, 전문위원을 포함한 지방의회 사무직원 수가 지방의회의 기능에 어느 정도 영향을 미칠 것으로 예상해볼 수 있으므로, 이를 통제변수로 설정하였다. 구체적으로 사무기구 요인은 개별자치단체 의원 1인당 사무기구 직원(전문위원 포함)수로 파악한다.

2) 환경적 요인

(1) 지방선거 주민투표율

지역주민들의 직접 혹은 간접선거에 의해 선출된 지방의원으로 구성되는 지방의회는 지방자치단체 고유의 의결기관으로, 지역 주민의 참여가 지방 의회 기능에 직·간접적으로 영향을 미칠 것으로 예상해볼 수 있다. 이러한 주민 참여를 대리하는 지표로, 본 연구에서는 지방선거투표율을 통제변수로 활용한다. Key-Lockard의 모형으로 대변되는 정치결정론에서는 정치에의 참여와 경쟁수준이 높아질수록 지방정부의 정책결정자가 주민의 의사에 민감하게 반응하여 예산지출의 수준이 높아질 것으로 가정한다(남궁근, 1999). 즉, 주민참여가 높아질수록 지방정부가 정책을 결정함에 있어 지역 주민 의사를 반영할 확률이 높아진다는 것이다. 이와 관련하여 다수의 선행연구들은 대중의 참여를 측정하는 변수로서 기초의회의원선거에서의 주민투표율을 사용하였다(남궁근, 1994: 999; 박채정, 2020). 본고에서는 구체적으로 지방 선거에서의 주민투표율로, 중앙선거관리위원회의 선거통계시스템 고시에 따른 ‘(투표수/선거인

수)×100, (단위:%)'을 적용한다.

(2) 지역 특성 : 1인당 GRDP, 인구 수

전국 226개 기초지방자치단체를 연구 대상으로 하기 때문에, 경제적·인구학적 지역 특성이 영향을 미칠 수 있다. 지방자치단체를 연구 대상으로 한 다수의 선행연구들에서도 재정자립도와 GRDP 등 지방자치단체의 재정적 특성과 인구학적 특성을 고려(이경영·김범석·정문기, 2018, 박지영·조정래, 2019)하였다. 정명은·이종수(2008)은 인구규모와 도시화정도를 통해 측정한 지역의 구조적 특성이 의회의 의정활동에 영향을 미침을 밝혀낸 바 있다. 따라서 본고에서는 경제적, 인구학적 지역 특성을 통제변수로 통제하고자 한다. 구체적으로 인구수는 통계청 포털(KOSIS)에서 공시하고 있는 2019년, 2020년 기초자치단체(시·군·구) 인구수를 활용하였다. 다만 경제적 변수를 위해 도입을 고려한 GRDP의 경우, 우리나라는 광역자치단체(시·도) GRDP는 통계청에서 작성하지만, 기초자치단체(시·군·구) GRDP의 경우 16개 광역자치단체별로 각각 작성되고 있어, 전국 시·군·구 기초자치단체 GRDP의 가장 최근 통계 자료가 2017년 자료이다. 이에 따라 2016년, 2017년 당해년가격 기준 GRDP 및 인구 통계 자료를 활용하여, 1인당 GRDP를 산출하였다.

이상의 논의를 요약하여 지방의회 견제 기능에 영향을 줄 것으로 예상되는 요인 및 측정변수를 정리하면 다음 <표 2>와 같다.

[표 3-2-2] 지방의회 견제 기능 영향 요인 및 측정 변수

	분야	영향 요인	측정 변수	측정 방식
독립 변수	개인	의원의 전문성 요인	의원의 학력	대졸 이상 의원수/ 자치단체 의원 총수 × 100
			의원의 직업경력	전문직 경험 의원수/ 자치단체 의원 총수 × 100
			의원의 정치적경력	재선 이상 의원수/ 자치단체 의원 총수 × 100
조절 변수	환경	단체장과 의회 관계	단체장과 의회의 정치적 관계	지방자치단체장의 소속정당과 과반의석 정당의 일치 여부 (불일치=0, 일치=1)
통제 변수	조직	사무 기구 요인	의회사무직원비율	사무기구 직원(전문위원 포함)수/ 자치단체 의원 총수
	환경	주민 지지도 요인	주민투표율	2018년 전국 동시 지방 선거 해당 선거구 주민 투표율
		지역 특성	1인당 GRDP	기초 시·군·구 GRDP(총액)/ 시·군·구 인구수
			인구	기초 시·군·구 인구수

제 3 절 자료수집 및 분석방법

1. 자료 수집

본 연구는 기초지방의회의 지방정부에 대한 견제 기능에 영향을 미치는 요인들에 관한 연구로서 실증적 연구방법을 사용하였다. 먼저 공간적 범위의 기준은 2018년 6월 13일에 치루어진 제7회 전국동시지방선거 이후의 전국 226개 기초지방의회를 대상으로 하였다. 세종시특별법에 근거하여 설치된 세종특별자치시와 하위에 기초지방자치단체를 두지 않은 단층제 광역지방자치단체인 제주특별자치도의 경우, 분석에서 제외하였다.

다음으로 시간적 범위의 경우, 2018년 6월 13일에 지방선거가 실시되었기 때문에, 회기 및 인력 구성이 동일한 2019년과 2020년의 활동을 분석의 대상으로 하여 단년도 분석에서 나타날 수 있는 한계를 최대한 극복하고자 하였다.

자료의 수집은 전국 226개 기초지방의회를 기준으로 중앙선거관리위원회의 당선자명부 등 선거자료와 개별 기초자치단체 의회 홈페이지에 게시된 의안 정보, 회의록, 의정활동(백서), 의안통계시스템, 공공기관 정보 공개 청구, 통계청 포털(KOSIS portal)를 통해 수집하였다.

2. 분석 방법

실증분석을 위해 입법, 행정, 재정 측면의 견제 기능에 대하여 각각 독립변수와 조절변수의 상호작용항을 포함한 다중회귀분석(multiple regression)을 실시하였다. 회귀분석을 통해 모형의 적합도 검정과 결정계수 값, 회귀계수를 확인한다. 통계분석은 STATA 16 프로그램을 통해

수행하였다.

본 연구의 종속변수에 해당하는 '단체장이 발의한 조례안의 수정가결·부결 비율 및 부결 비율', '행정사무 감사 및 조사 이후 조치요구 비율', '예결산 수정가결 비율'전국 226개 기초지방자치단체를 대상으로 직접 정보공개청구를 통해 수집한 것이기 때문에 데이터의 정규성 가정을 위배하는지 확인하고, 정규성을 위배하는 경우 정규분포를 따르도록 제곱근처리(sqrt)를 하였다. 또한 모형 분석시 브로슈-페이건 검정(Breusch-Pagan test for heteroskedasticity)을 통해 이분산성의 문제를 확인하고, 이 문제를 해결하기 위해 화이트의 강건한 표준오차(White corrected(robust) standard error)를 활용(박승록, 2020)하여 vce(robust) 옵션을 regress 명령어에 부가하여 분석을 실시하였다.

한편 본고에서는 독립변수인 지방의원의 전문성이 종속변수인 지방의회의 견제기능에 미치는 영향의 크기와 방향이 제3의 변수인 자치단체장과 의회의 관계에 영향을 받는지를 검토해보고자 한다. 조절효과(moderation effect)는 독립변수와 종속변수의 관계의 방향과 크기에 영향을 주는 제3의 변수의 효과를 나타내는 것으로, 이 제3의 변수를 조절변수(moderator)라고 한다(고길곤, 2021). 회귀분석을 이용한 조절변인의 조절효과는 두 개 이상의 독립변수 간 상호작용 효과(interaction effect)에 의해 측정된다. 회귀모형을 이용한 일반적인 상호작용 효과의 측정과 검증방법을 살펴보면 다음과 같다(이유재, 1994).

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 * X_1 + \beta_2 * X_2 + \beta_3 * X_1 * X_2 + \epsilon_i$$

일반적으로 독립변수 X_1과 X_2가 상호작용을 한다는 것은 종속변수 Y에 대한 독립변수 X_1의 효과가 X_2의 값에 따라 변화함을 의미한다. 상호작용의 효과는 회귀모형에 X_1과 X_2의 곱인 $X_1 * X_2$ 항을 도입하여 측정 및 검정할 수 있다. 이때, 변수 X_2가 독립변수 X_1의 종속변수 Y에 대한 효과를 조절한다고 하며, X_2를 X_1과 Y의 관계에 있어 조절변

수(moderator variable)라고 부르고, 마찬가지로 X_2와 Y의 관계에서는 X_1이 조절변수가 된다. X_1과 X_2의 상호작용 효과는 회귀계수 B3의 검토를 통해 통계적으로 검정될 수 있다. β_3가 통계적으로 유의하면 각 변수 간 상호 작용 효과가 존재한다고 판단할 수 있다. 이 경우, 회귀계수 β_3의 부호가 정(+)으로 나타나면 X_1의 효과는 X_2가 증가함에 따라 커지고, (-)으로 나타나면 X_1의 효과는 X_2가 증가함에 따라 감소하므로, X_2가 X_1의 효과를 억제한다고 볼 수 있다(이유재, 1994). 이를 반영한 본고의 회귀식은 다음과 같다.

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \delta_1 Z + \delta_2 X_1 Z + \delta_3 X_2 Z + \delta_4 X_3 Z + \sum \beta_k X_k + \epsilon_i$$
$$(\text{단}, i = 1,2,3)$$

Y_i는 종속변수로 지방의회의 견제기능을 나타내며, Y_1은 입법 측면의 견제기능, Y_2는 행정 측면의 견제기능, Y_3은 재정 측면의 견제기능을 나타낸다. 지방의원의 전문성을 나타내는 독립변수로서 X_1는 대졸 이상 의원비율을, X_2는 전문직 의원 비율을, X_3은 재선이상 의원 비율을, Z는 조절변수로 단체장과 의회의 관계를 의미한다. X_1Z, X_2Z, X_3Z는 각각 상호작용항을 의미하고, X_k는 통제변수를 의미한다.

제 4 장 분석 결과

제 1 절 기술통계분석

상호조절 모형에 대한 다중회귀분석에 앞서 측정 변수에 대한 기술통계량에 해당하는 내용은 [표4-1-1]와 같다.

[표 4-1-1] 기술통계량

	obs	mean	Std.Dev	Min	Max
단체장이 발의한 조례안의 수정 가결·부결 비율	397	.1571865	.1241246	0	.7352941
행정사무감사 및 조사 이후 조치요구 비율	429	14.33927	11.65008	0	108.3529
예결산 수정가결·부결 비율	432	.4579081	.2290114	0	1
대졸 이상 의원 비율	452	.568913	.2059123	0	1
전문직 의원 비율	452	.0416896	.0589987	0	.2857143
재선이상 의원 비율	452	.2404711	.1588565	0	.7142857
단체장과 의회 관계 (불일치=0, 일치=1)	452	.7123894	.4531501	0	1
의회사무직원비율	438	1.687391	.4026442	.7857143	3
주민투표율	452	.6448553	.0781077	.516	.827
ln 1인당 GRDP	452	17.22477	.5749879	14.07993	19.85612
ln 인구수	452	11.8237	1.07287	9.113499	13.99321
연도(더미변수)	452	2019.5	.500554	2019	2020

제 2 절 실증분석 결과

1. 상관관계 분석 결과

연구모형을 분석하기 전 본 연구에서 주요 변수인 단체장이 발의한 조례안의 수정 가결·부결 비율, 행정사무감사 및 조사 이후 조치요구 비율, 예결산 수정가결·부결 비율, 대졸 이상 의원 비율, 직업경력(전문직) 의원 비율, 재선이상 의원 비율, 단체장과 의회 관계, 의회사무직원비율, 주민투표율, ln 1인당 GRDP, ln 인구수간의 관계성을 살펴보고자 <표 4-2-1>과 같이 상관관계분석을 실시하였다. 상관계수 모두 0.8이하로 나타나 다중공선성 문제는 없는 것으로 판단하였다.

독립변수인 대졸 이상 의원 비율은 예결산 수정가결·부결 비율을 제외한 종속변수인 단체장이 발의한 조례안의 수정가결·부결 비율($r=0.2500$, $p<0.01$), 행정사무감사 및 조사 이후 조치요구 비율($r=0.1775$, $p<0.01$)과 모두 유의한 상관관계를 보였다. 또한 재선이상 의원 비율은 종속변수인 예결산의 수정 가결·부결 비율($r=-0.0843$, $p<0.1$)과 유의한 상관관계를 보였다.

이를 종합할 때, 대졸 이상 의원 비율로 나타나는 의원의 전문성이 증가할수록 입법측면, 행정측면의 지방의회의 견제기능은 높아지는 것을 알 수 있다. 반면 예결산 수정가결·부결 비율로 나타나는 재정측면의 지방의회의 견제기능은 높아지지만 유의하지는 않은 것을 알 수 있다. 또한 재선의원 비율로 나타나는 의원의 전문성이 증가할수록 재정측면의 지방의회의 견제기능은 낮아지고, 입법·행정 측면의 견제기능은 증가하지만 유의하지는 않은 것으로 나타났다.

[표 4-2-1] 입법 측면 견제 기능에 대한 분석

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
단체장이 발의한 조례안의 수정 가결·부결 비율	1											
행정사무감사 및 조사 이후 조치요구 비율	.0156 (0.7577)	1										
예결산 수정가결·부결 비율	0.2031 (0.0000)	0.0419 (0.3886)	1									
대졸 이상 의원 비율	0.2500 (0.0000)	0.1775 (0.0002)	0.0691 (0.1517)	1								
전문직 의원 비율	0.0637 (0.2050)	-0.0057 (0.9061)	0.0406 (0.4002)	0.0263 (0.5776)	1							
재선이상 의원 비율	0.0964 (0.0549)	0.0053 (0.9122)	-0.0843 (0.0799)	0.0716 (0.1287)	-0.1317 (0.0050)	1						
단체장과 의회 관계	0.0429 (0.3937)	0.0402 (0.4059)	-0.0301 (0.5332)	0.0469 (0.3198)	0.0312 (0.5078)	0.0328 (0.4867)	1					

(불일치=0, 일치=1)												
의회사무직원비율	-0.1180 (0.0190)	0.3092 (0.0000)	-0.0206 (0.602)	-0.1220 (0.0106)	-0.0787 (0.1001)	-0.0302 (0.5286)	0.0775 (0.1054)	1				
주민투표율	-0.2376 (0.0000)	-0.1140 (0.0181)	-0.0821 (0.0882)	-0.4255 (0.0000)	-0.0277 (0.5565)	0.0788 (0.0944)	-0.2945 (0.0000)	0.0175 (0.7153)	1			
ln 인구수	-0.3573 (0.0000)	0.0610 (0.2074)	0.1143 (0.0175)	0.5550 (0.0000)	0.0170 (0.7192)	0.0375 (0.4270)	0.2472 (0.0000)	-0.2670 (0.0000)	-0.7758 (0.0000)	1		
ln 1인당 GRDP	-0.0053 (0.9156)	0.0530 (0.2736)	0.0268 (0.5787)	-0.0349 (0.4588)	-0.0603 (0.2007)	-0.0877 (0.0625)	-0.0592 (0.2093)	0.1325 (0.0055)	-0.0344 (0.4658)	-0.0740 (0.1164)	1	
연도	0.0152 (0.7629)	-0.0101 (0.8341)	-0.1651 (0.0006)	0.0000 (1.0000)	0.0000 (1.0000)	0.0000 (1.0000)	0.0000 (1.0000)	0.0197 (0.6813)	0.0000 (1.0000)	0.0107 (0.8214)	0.0585 (0.2145)	1

2. 조절효과를 포함한 다중회귀분석 결과

분석대상이 되는 가설을 살펴보면 다음과 같다. 가설 1은 지방의원의 전문성의 효과를 살펴보기 위해 지방의원의 전문성 정도를 독립변수로 하여 분석한다. 가설 1-1은 '자치단체장의 소속 정당과 지방의회 다수당의 일치여부는 기초의회의원들의 전문성이 지방정부에 대한 입법측면의 견제기능에 미치는 효과를 음(-)의 방향으로 조절할 것이다.'이며, 가설 1-2는 '기초의회의원들의 전문성이 높을수록 행정측면에서 지방정부에 대한 견제기능이 강화될 것이다.'이고, 가설 1-3은 '기초의회의원들의 전문성이 높을수록 재정측면에서 지방정부에 대한 견제기능이 강화될 것이다.'이다.

또한 가설2를 검증하기 위해 조절변수로 자치단체장과 의회의 관계를 나타내는 자치단체장의 소속정당과 지방의회 다수당의 정당 일치 여부 더미의 상호작용항을 넣어 분석한다. 가설 2-1은 '자치단체장의 소속정당과 지방의회 다수당의 일치여부는 기초의회의원들의 전문성이 지방정부에 대한 입법측면의 견제기능에 미치는 효과를 음(-)의 방향으로 조절할 것이다.'이고, 가설 2-2는 '자치단체장의 소속 정당과 지방의회 다수당의 일치여부는 기초의회의원들의 전문성이 지방정부에 대한 행정측면의 견제기능에 미치는 효과를 음(-)의 방향으로 조절할 것이다.'이며, 가설 2-3은 '자치단체장의 소속 정당과 지방의회 다수당의 일치여부는 기초의회의원들의 전문성이 지방정부에 대한 재정측면의 견제기능에 미치는 효과를 음(-)의 방향으로 조절할 것이다.'이다.

이하에서는 종속변수인 입법, 행정, 재정측면 견제기능에 대하여 조절효과를 고려한 다중회귀분석 결과를 각각 검토한다. 조절효과를 고려하지 않은 다중회귀분석 모형은 [부록]에 첨부하였다.

1) 입법측면

[표 4-2-2] Model I: 입법 측면 견제 기능에 대한 분석 결과

	Model I 관측치: 395		
	Prob > F: 0.0000 R-square: 0.1820		
	Coef.	Robust Std.err	P>|t|
대졸이상 의원비율 (A)	0.039	0.062	0.530
전문직 경험 의원비율 (B)	0.022	0.238	0.924
재선이상 의원비율 (C)	0.116	0.096	0.229
단체장과 의회의 관계 (Z)	-0.052	0.055	0.340
의회사무직원비율	0.002	0.019	0.886
주민투표율	0.188	0.149	0.208
(A)*(Z)	0.065	0.075	0.383
(B)*(Z)	0.184	0.273	0.501
(C)*(Z)	-0.057	0.116	0.621
ln 1인당 GRDP	0.002	0.014	0.840
ln 인구 수	0.061	0.011	0.000***
연도	-0.003	0.014	0.505
_cons	-0.582	0.344	0.661

주: *는 10% 유의수준, **는 5% 유의수준, ***는 1%유의수준에서 유의함을 의미

Model I은 조절효과를 검증하기 위해 입법 측면 견제기능인 단체장이 발의한 조례안에 대한 수정가결·부결비율을 종속변수로 한 다중회귀분석식에 상호작용항을 추가한 결과이다. 전반적인 모형적합도인 R-square는 0.1820인데, 이는 종속변수인 단체장이 발의한 조례안에 대한 수정가결·부결 비율의 변동이 설명변수에 의해 18.2%만큼 설명될 수 있음을 의미한다.

다만 분석 결과 독립변수와 조절변수, 상호작용항 모두에서 유의성을 발견하지 못해 의원의 전문성과 자치단체장과 의회의 관계 모두 단체장이 발의한 조례안의 수정 가결·부결 비율에 영향을 미치지 못하고 있다는 것을 알 수 있다.

이러한 분석결과와 지방의원들의 전문성이 지방의회의 입법성과에 영향을 미친다는 선행연구들(박종득·임헌만, 2001, 유재균·박석희(2017)임진영(2018))을 종합해보면, 입법 기능은 지방의회의 본질적인 권한으로서, 지방의회가 입법 활동을 함에 있어 자치단체장에 대한 견제에 초점을 맞추기 보다는 주체적인 입법권 발휘에 보다 전문성을 발휘하고 있음을 추론해볼 수 있다.

2) 행정측면

[표 4-2-3] Model II: 행정 측면 견제기능에 대한 분석

	Moder II 관측치: 427		
	Prob > F: 0.0000 R-square: 0.1942		
	Coef.	Robust Std.err	P>|t|
대졸이상 의원비율 (A)	1.489	0.436	0.001***
전문직 경험 의원비율 (B)	0.156	1.661	0.925
재선이상 의원비율 (C)	1.942	0.548	0.000***
단체장과 의회의 관계 (Z)	0.837	0.400	0.037**
의회사무직원비율	1.274	0.144	0.000***
주민투표율	-0.0362	1.124	0.974
(A)*(Z)	-0.330	0.576	0.566
(B)*(Z)	0.275	2.073	0.894
(C)*(Z)	-2.945	0.700	0.000***
ln 1인당 GRDP	0.105	0.105	0.948
ln 인구 수	0.099	0.084	0.240
연도	-0.079	0.119	0.505
_cons	-1.114	2.538	0.661

주: *는 10% 유의수준, **는 5% 유의수준, ***는 1%유의수준에서 유의함을 의미

Model II는 조절효과를 검증하기 위해 행정 측면 견제 기능인 행정사무감사 및 조사 이후 조치요구 비율을 종속변수로 한 다중회귀분석식에 상호작용항을 추가한 결과이다. 전반적인 모형적합도인 R-square는 0.1942인데, 이는 종속변수인 행정사무감사 및 조사 이후 조치요구 비율 변동이 설명변수에 의해 19.42%만큼 설명될 수 있음을 의미한다.

다음으로 변수들을 살펴보면, 독립변수 중 대졸 이상 의원비율의 경우 1.489의 계수(P>|t| = 0.001)을, 재선 이상 의원비율의 경우 1.942의 계수(P>|t| = 0.000)을 가진다. 상호작용항인 재선 이상 의원비율(C)*단체장과 의회의 관계(Z)은 -2.945의 계수(P>|t| = 0.000)를 가지는 것으로 나타났다. 즉, 의회 다수당과 단체장의 소속 정당이 불일치한 경우(Z=0) 재선 이상 의원 비율이 행정 사무감사 및 조사 이후 조치 요구 비율에 유의미한 정의 효과(b=1.942, p<.001)를 미치는 것으로 나타났으나, 의회 다수당과 단체장의 소속 정당이 일치한 경우(Z=1) 통계적으로 유의미한 부(-)의 조절효과(b=-2.945, p<.001)가 존재하는 것으로 확인되었고, 이에 따라 단체장과 의회의 소속정당이 일치할 경우 재선 이상 의원 비율이 행정사무감사 및 조사 이후 조치요구 비율에 오히려 유의한 부(-)의 효과를 미치는 것으로 나타났다.

모형의 결과를 해석하면 대졸 이상 의원비율이 증가할수록 지방의회가 행정 측면에서 지방 정부를 견제하는 행정사무감사 및 조사 이후 조치요구 비율은 증가하고, 자치단체장과 지방의회의 정치적 관계는 이 효과를 조절하지는 못하는 것으로 나타났다. 또한 단체장의 소속정당과 지방의회의 다수당이 일치할 경우 독립변수인 재선 이상 의원 비율이 종속변수인 행정사무감사 및 조사 이후 조치요구 비율에 미치는 영향에 음(-)의 방향으로 효과가 작용하고 있음을 알 수 있다. 이는 지방의원이 고등교육을 통해 체득한 전문성을 발휘함에 있어서는 정치적 관계에 영향을 받지 않지만, 재선 이상의 정치적 경력이 쌓일수록 정당 공천제 하에서 의회다수당과 자치단체장의 소속 정당이 여부를 고려하여 어느 정도 집행부의 행정 행태를 용인하기 때문으로 추론해볼 수 있다.

3) 재정측면

[표 4-2-4] Model III: 재정 측면 견제 기능에 대한 분석

	Model III 관측치: 430		
	Prob > F: 0.0000 R-square: 0.0809		
	Coef.	Robust Std.err	P>|t|
대졸이상 의원비율 (A)	0.050	0.096	0.601
전문직 경험 의원비율 (B)	1.362	0.367	0.000***
재선이상 의원비율 (C)	0.072	0.135	0.590
단체장과 의회의 관계 (Z)	0.117	0.078	0.135
의회사무직원비율	0.014	0.028	0.622
주민투표율	0.138	0.246	0.578
(A)*(Z)	-0.044	0.110	0.691
(B)*(Z)	-1.544	0.424	0.000***
(C)*(Z)	-0.217	0.157	0.169
ln 1인당 GRDP	0.018	0.018	0.311
ln 인구 수	0.034	0.019	0.075*
연도	-0.077	0.021	0.000***
_cons	-0.427	0.518	0.403

주: *는 10% 유의수준, **는 5% 유의수준, ***는 1%유의수준에서 유의함을 의미

Model III은 조절효과를 검증하기 위해 재정 측면 견제기능인 예·결산의 수정가결·부결비율을 종속변수로 한 다중회귀분석식에 상호작용항을 추가한 결과이다. 전반적인 모형적합도인 R-square는 0.0809인데, 이는 종속변수인 예·결산의 수정가결·부결 비율의 변동이 설명변수에 의해 8.09%만큼 설명될 수 있음을 의미한다.

구체적으로 변수들을 살펴보면, 먼저 독립변수인 전문직 경험 의원비율의 경우 1.362의 계수(P>|t| = 0.000)을 가진다. 다음, 상호작용항을 보면 전문직 경험 의원비율(B)*단체장과 의회의 관계(Z)은 -1.544의 계수(P>|t| = 0.000)를 가진다. 즉, 의회 다수당과 단체장의 소속 정당이 불일치할 경우(Z=0) 전문직 경험 의원비율이 예·결산의 수정가결·부결 비율에 유의미한 정의 효과(b=1.362, p<.001)를 미치는 것으로 나타났으나, 의회 다수당과 단체장의 소속 정당이 일치할 경우(Z=1) 통계적으로 유의한 부(-)의 조절효과(b=-1.544, p<.001)가 존재하는 것으로 확인되었고, 이에 따라 의회 다수당과 단체장의 소속 정당이 불일치할 경우에는 전문직 경험 의원 비율이 예·결산의 수정가결·부결비율에 오히려 유의한 부(-)의 효과를 미치는 것으로 나타났다.

Model III의 결과를 해석하면 전문직 경험 의원비율은 지방의회가 재정 측면에서 지방 정부를 견제하는 예결산 수정 가결·부결 비율을 늘리고 있는 것으로 나타났다. 또한 전문직 경험 의원비율(B)*단체장과 의회의 관계(Z) 상호작용항을 도입하였을 때, 전문직 경험 의원비율이 증가할수록 지방의회의 재정측면에서 지방정부에 대한 견제가 이루어지며, 자치단체장의 소속정당과 지방의회의 다수당이 일치할수록 종속변수인 예결산 수정 가결·부결 비율에 부(-)의 방향으로 효과가 작용하고 있음을 알 수 있다.

지방정부의 적정한 예산 편성 및 집행은 행정의 가장 기초적인 원천 행위이며, 지방의회의 예·결산 심의 의결은 재정민주주의 실현을 위하여 중요한 기능이다. 지방의회의 예결산 심의 기능은 다른 영역보다 상대적으로 전문성이 요구되는 분야(신원득, 이용환, 2016)로, 짧은 예·결

산 심의 기간 동안 막대한 정보가 주어지는 상황에서 비교적 다양한 분야의 전문직업 경험을 가진 의원들이 전문성을 발휘하지만, 자치단체장과의 정치적 관계로 인하여 이러한 영향력이 부(-)의 방향으로 작용하고 있음을 추론해볼 수 있다.

제 5 장 결론

제 1 절 연구의 요약 및 시사점

1. 연구의 요약

본 연구에서는 지방의회의 견제기능에 영향을 미칠 수 있는 다양한 요인들 중에서 합리성 측면에서 지방의원의 전문성이 지방정부에 대한 지방의회의 견제기능에 미치는 영향을 분석하고자 하였다. 또한 정치성 측면에서 자치단체장과 지방의회 다수당의 정치적 관계가 조절 효과를 보이는지를 검토하고자 하였다.

분석결과를 간단히 요약하면 다음과 같다. 우선 가설 1-2인 '기초의회의원들의 전문성이 높을수록 행정측면에서 지방정부에 대한 견제기능이 강화될 것이다.'와 가설 1-3인 '기초의회의원들의 전문성이 높을수록 재정측면에서 지방정부에 대한 견제기능이 강화될 것이다.'는 지지되었다. 반면 가설 1-1인 '기초의회의원들의 전문성이 높을수록 입법측면에서 지방정부에 대한 견제기능이 강화될 것이다.'는 기각되었다. 대졸

이상 의원 비율로 나타나는 의원의 학력, 전문 직업 경험을 가진 의원 비율로 나타나는 의원의 직업 경력, 재선 이상 의원 비율로 나타나는 의원의 정치적 경력은 입법측면의 지방의회의 견제기능에는 통계적으로 유의미한 영향을 주고 있지 않았다.

다음으로 조절효과와 관련하여, 가설 2-1인 '자치단체장의 소속 정당과 지방의회 다수당의 일치여부는 기초의회의원들의 전문성이 지방정부에 대한 입법측면의 견제기능에 미치는 효과를 음(-)의 방향으로 조절할 것이다.'는 기각되었다. 자치단체장과 지방의회의 정치적 관계는 지방의원의 전문성이 입법측면의 견제기능에 미치는 효과를 유의미하게 조절하고 있지 않았다. 가설 2-2인 '자치단체장의 소속 정당과 지방의회 다수당의 일치여부는 기초의회의원들의 전문성이 지방정부에 대한 행정측면의 견제기능에 미치는 효과를 음(-)의 방향으로 조절할 것이다.'와 가설 2-3인 '자치단체장의 소속 정당과 지방의회 다수당의 일치여부는 기초의회의원들의 전문성이 지방정부에 대한 재정측면의 견제기능에 미치는 효과를 음(-)의 방향으로 조절할 것이다.'는 지지되는 것으로 나타났다. 자치단체장의 소속정당과 지방의회의 다수당이 일치할수록 지방의원의 전문성이 행정·재정 측면의 견제기능에 미치는 효과를 유의미하게 음(-)의 방향으로 조절하고 있었다.

[표 5-1-1] 회귀분석 결과 가설 지지 여부

가설	내용	지지여부
가설 1-1	기초의회의원들의 전문성이 높을수록 입법측면에서 지방정부에 대한 견제기능이 강화될 것이다.	기각
가설 1-2	기초의회의원들의 전문성이 높을수록 행정측면에서 지방정부에 대한 견제기능이 강화될 것이다.	지지
가설 1-3	기초의회의원들의 전문성이 높을수록 재정측면에서 지방정부에 대한 견제기능이 강화될 것이다.	지지
가설 2-1	자치단체장의 소속 정당과 지방의회 다수당의 일치여부는 기초의회의원들의 전문성이 지방정부에 대한 입법측면의 견제기능에 미치는 효과를 음(-)의 방향으로 조절할 것이다.	기각
가설 2-2	자치단체장의 소속 정당과 지방의회 다수당의 일치여부는 기초의회의원들의 전문성이 지방정부에 대한 행정측면의 견제기능에 미치는 효과를 음(-)의 방향으로 조절할 것이다.	지지
가설 2-3	자치단체장의 소속 정당과 지방의회 다수당의 일치여부는 기초의회의원들의 전문성이 지방정부에 대한 재정측면의 견제기능에 미치는 효과를 음(-)의 방향으로 조절할 것이다.	지지

2. 본 연구의 시사점

본 연구는 지방의원의 전문성이 지방의회의 지방정부에 대한 견제 기능에 양(+)의 효과를 가짐을 밝혀 해당 결론의 선행 연구들을 지지하였으며, 이에 더해 자치단체장과 의회의 관계를 고려하여 지방의회의 견제 기능에 미치는 정치적 맥락을 분석함으로써 기존의 연구를 조금은 확장시켰다는 의미를 갖는다. 특히 본 연구의 추정결과와 관련하여 다음과 같은 시사점을 제시할 수 있다.

첫 번째, 현재 단기적이고 1회성 연수에 그치는 지방의원들에 대한 교육을 더욱 강화할 필요가 있다. 지방의원의 교육 수준이 높아질수록 지방의회의 견제 기능이 활성화된다는 본 연구 결과는 지방의회의 성과 제고 및 지방자치의 합리성을 증진하기 위해 논의되고 있는 지방의원들에 대한 교육 필요성의 논거로 활용될 수 있다는 의미를 갖는다. 체계적인 교육 훈련을 위해 전국 지방의회 의원 및 직원들에 대한 교육과정을 제도화하고, 국회의정연수원이나 행정안전부의 지방자치인재개발원 등에 지방의정센터를 추가 신설(하혜영, 2018)하는 것을 고려해볼 수 있다.

두 번째, 정당공천제 하에서 정당이 명부를 작성하는 비례대표 의원직의 경우, 지방 수준에서도 중앙 정치처럼 전문 직업 경험을 가진 인재를 후보로 내세우는 것을 고려해 볼 수 있다. 전문직업 경험을 가진 의원 비율이 높을수록 예산에 있어 지방의회의 견제기능이 활성화된다는 본 연구 결과는 보다 다양한 분야의 전문성을 갖춘 후보의 당선이 지방자치의 발전에 도움이 되는 것을 의미한다. 지방 분권 강화시대에 지역주민의 눈높이에 부합하는 조직이 되기 위하여 지방 수준에서도 중앙 정치처럼 다양한 직종의 전문가를 후보로 영입할 필요가 있다.

세 번째, 단체장과의 정치적 관계에 따라 의회의 견제기능이 다르게 나타날 수 있다는 본 연구의 결과는 지방 자치에 대한 지역 시민사회의 참여와 감시 역할이 중요해짐을 시사한다. 즉, 지방의회의 다수당과 자치단체장의 소속정당이 일치할수록 지방의원의 전문성이 지방의회의

지방정부에 대한 견제기능에 미치는 효과가 약화되므로 지방의회가 제대로 된 역할을 하고 있는지 시민 사회의 역할이 중요하다. 특히 지난 2018년 제7회 지방선거에서 여당이 압도적인 승리를 보임에 따라 지방의회의 다수당과 자치단체장의 소속정당이 일치하는 지역에서 더욱 큰 시사점을 가진다고 할 수 있다.

제 2 절 연구의 한계 및 향후 연구방향

위와 같은 시사점에도 불구하고 본 연구의 여전히 한계를 지니고 있으며 제언하는 향후 연구방향은 다음과 같다. 첫째, 2019년과 2020년 2개 연도의 자료를 대상으로 했기 때문에 전반적인 시간적 변화에 따른 지방의회 활동의 양상을 파악하지 못하였다. 의회와 관련된 다수의 선행 연구들은 선거 주기에 의해 의회의 활동 양상이 변화하는 현상을 지적하고 있다. 또한, 자료 수집을 위하여 전국 226개 기초 지방자치단체를 대상으로 한 정보 공개 청구 시, 2020년은 코로나19라는 특수성으로 인하여 상반기 의회 활동이 저조하다는 실무자들의 의견이 다수 존재하였다. 향후 시간적 범위를 확장한 연구가 이루어질 필요가 있다.

둘째, 공공기관 정보공개 청구를 통한 자료의 수집 어려움으로 인해 지방의회 사무기구에 소속된 직원들의 정수 이외에 특성은 연구모형에 포함하지 못하였다. 지방의회 운영 실무를 책임지고 있는 소속 직원들 및 전문위원들의 전문성은 지방의원의 역량을 강화시키고 지방의회 자체의 전문성을 뒷받침하는 주요한 요인이다. 향후 지방의원의 전문성뿐만 아니라 지방의회 사무기구의 전문위원들의 전문성에 대한 분석 또한 이루어질 필요가 있다.

셋째, 변수 중 1인당 GRDP 자료의 경우, 광역지방자치단체인 시·도의 GRDP는 다수의 전담인력이 존재하는 통계청 통계과에서 전담하여 작성하기 때문에 비교적 정확하고 자료의 갱신이 비교적 빠른 편이다. 그러나 기초 자치단체 시·군·구의 GRDP 자료의 경우, 각 광역자치단체마다 개별적으로 작성하고, 소수 인원이 기초자치단체 GRDP를 전담하고 있는 실정으로 기초 자치단체의 GRDP 자료는 시의성, 신뢰성에 문제점이 꾸준히 지적되고 있다(국회입법조사처, 2017). 본 연구에서도 가장 최신의 자료인 2016년, 2017년 GRDP 자료를 활용하여 분석하였지만, 보다 정밀한 연구를 위하여 향후 시점이 일치하는 GRDP 자료를 활용한 분석이 이루어질 필요가 있다.

마지막으로 연구방법론 상의 한계로서, 지방의회의 지방정부에 대한 견제·감시의 경우 수치 자료로 수집되는 데이터보다는 현장 상황에 대한 관찰, 인터뷰 등의 방법을 활용하여 맥락에 대한 이해를 통해 깊이 있는 분석이 가능하다. 이에 추후 질적 연구방법론을 활용하여 이 연구 결과를 보완할 필요성이 있다.

참 고 문 헌

강명구·하세헌. (2016). 지방의원 유급제 도입의 효과-지방의원의 전문화와 의정활동 변화를 중심으로-. 한국비교정부학보. 20(1). 101-122

강인호·오재일·박혜자·민현정. (2002). 광역의회의 의정활동평가. 한국지방자치학회보. 제14권 제3호. 5-19

고경훈. (2015). 지방의회 의정활동 평가에 관한 연구. 한국사회와 행정연구. 26(3). 1-23

고길곤. (2021). 「매개효과와 조절효과」. 문우사

구주영. (2020). 중앙정부와 지방정부간 관계 영향 요인에 관한 연구:중앙정부의 관여. 재정적 영향력. 그리고 인사교류에 관한 중앙 및 지방공무원 인식 차이 비교를 중심으로. 지방행정연구. 제34권 제4호. 3-38

국회입법조사처. (2017). 기초자치단체 지역내총생산(GRDP) 통계작성의 문제점과 개선방안. 현장조사보고서. 제51호.

권오영·서정욱·조근식. (2014). 모니터링이 지방의회 성과에 미치는 영향 분석: 주인-대리인 이론을 중심으로. 현대사회와 행정. 24(3). 1-23

권영주. (2011). 지방의회의 전문성 강화 방안 : 사무기구의 인사권 독립을 중심으로. 한국인사행정학회보 제10권 제2호. 한국인사정책학회.

김난영·조원혁(2012). 감사인력의 전문성: 감사원 감사직 공무원에 대한 인식 조사. 한국인사행정학회보. 제11권 제2호. 165-194

김동훈. (2004). “지방의회와 지방자치단체장과의 관계”. 「자치발전」 제2004권 제2호. 한국자치발전연구원. 77.

김병국. (1996). 민선단체장 이후 자치단체장과 지방의회간 관계 변화. 지방행정연구. 11(1).

김병준. (2000). 자치정보: 지방의회의 역할을 다시 생각하자. 지방행정 49권 555호. 101-103

김병준. (2015). 「지방자치론」. 서울: 법문사

김상미. (2005). 제도의 관점에서 본 지방의회의 성과와 정책적 함의. 한국정책학보. 14(1). 359-386.

김성철·장석영·강여진. (2000) 국회 예산심의의 결정요인에 관한 실증분석. 한국행정학회. 34(2). 219-237

김순은. (1998). 지방의회와 단체장과의 관계분석-부산광역시 사례를 중심으로. 지방정부연구. 3(2). 69-82

김순은. (2001). 지방의회 의정활동(1991-2001)의 평가와 과제. 지방정부연구. 5(2). 31-51

김영기. (1997). 「지방자치행정론」. 서울: 법문사

김영하. (2009). 지방의회 상임위원회의 전문성이 의정활동에 미친 영향분석. 21세기정치학회보. 19(2). 199-235

김정숙·엄영호. (2020). 지방정치와 지방정부 성과: 단체장과 지방의회 관계를 중심으로. 한국행정학회 하계학술발표 논문집. vol.2020. 355

김정인. (2017). 지방의회 의원의 전문성과 다양성의 관계. 지방정부연구. 21(1). 169-193

김종순. (1995). 논문: 지방의회의 예산심의 실태분석: 서울시 의회를 중심으로. 한국행정학보. 29(3). 641

김지영. (2017). 정치구조 및 계층구조가 지방자치단체의 출산장려금 제도에 미치는 영향. 지방정부연구. 제20권 제4호. 325-343

김진복. (1994). 지방의회와 자치단체장간의 관계정립. 지방자치연구. 6(1). 41-58

김진윤·이정훈. (2010). 지방의회 의정기능의 현황과 과제. 정치정보연구. 13(2). 71-97

김차병·조민경. (2007). 지방의회 역할간의 상대적 중요도 분석. 영남지역 발전연구. 제37집

김철우·윤건. (2019). 공무원의 전문성과 개인과 조직 성과에 관한 실증 연구: 중앙과 지방의 재난안전관리 분야 공무원을 중심으로. 한국지역개발학회지. 31(4). 281-305.

문원식·임정빈. (2017). 지방의회의원의 집행부 감시역량 분석 연구: 경기도의회를 중심으로. 한국정책연구. 제17권 제4호. 125-149

박승록. (2020). 「STATA를 이용한 응용계량경제학」. 박영사

박종득·임헌만. (2001). 기초의회의 의원전문성과 의정활동간 상관관계 연구. 한국사회와 행정연구. 12(3). 19-36

박채정. (2020). 주민청구조례안 결정요인에 대한 연구. 서울대학교 행정대학원. 정책학석사 학위논문

박현신·최준규. (2016). 지방의회 성과 인식에 대한 경로분석: 제8대 경기도의회 지방의원, 의회사무처 공무원, 집행기관 공무원을 중심으로. GRI 경기논총. 2016. 1-27

석호원. (2016) 국고보조금 배분의 정치적 영향요인에 관한 실증연구. 한국행정학보. 제50권 제2호. 71-96.

손병권. (2014). 제19대 국회전반기 평가: 국회. 대통령. 여야 정당 간의 관계를 중심으로. 의정연구 43권 0호. 6-35

손진상. (2013). 지방의회 사무기구 인사제도의 문제점과 개선방안. 공법학연구 제14권 제1호.

송건섭·하세헌. (2013). 지방의회와 집행기관 간의 갈등요인에 관한 연구. 대한지방자치학회. 한국지방자치연구. 17(4). 21-41

송광태. (2016). 지방의회 의정감시의 운영실태와 활성화 방안. 한국지방자치학회보. 28(3). 135-160

송광태·김현태. (2000). 지방의회 의정활동평가의 분석틀과 적용. 도시행정학보. 2000. 13(1). 1-26

신기현·김재영·신환철. (1993). 지방의회의 역할갈등에 관한 연구. 한국정치학보. 26(3)

신원득·이용환. (2016). 지방의회 예산결산특별위원회 운영의 효율화 방안. 정책연구. 2016-59

안영훈. (2007). 지방의회 운영체계 다양화 방안에 관한 연구. 한국지방행정연구원

안중남·이성근. (2010). 유급제 도입에 따른 의원발의 조례제정 실태분석 -대구광역시 의회를 중심으로-. 한국균형발전연구. 제1권 제1호. 1-21

양재진·이윤경·이태형. (2020). 지자체 당파성은 복지지출에 영향을 미치는가?:자체복지사업 지출분석을 통한 검증. 한국행정학보. 54(4). 323-348

엄태석. (2000). 지방의회의 집행기관에 대한 견제 및 감독기능 연구. 정신문화연구. 2000 겨울호. 23(4). 153-178

오영균. (2020). 지방정부 책임성에 관한 연구. 한국사회와 행정연구. 31(2). 107-126

유광호·박기관. (2005). 지방의회 의정활동의 성과평가에 관한 연구. 한국지방자치학회보. 2005. 17(2). 23-43

유재균·박석희. (2017). 기초지방의회 의정성과의 변화 동향과 영향요인. 한국행정학보. 51(3). 257-290.

윤종빈·김도종. (2004). 참여민주주의 활성화를 위한 의원역할에 관한 연구: 광역의회를 중심으로. 한국동북아논총. 9(32). 345-364

이강희. (1999). 지방의회의 전문성에 관한 연구. 한국동북아논총(10).

225-244

이경영·김범석·정문기. (2018). 주거환경만족도가 주민참여에 미치는 영향-지역애착도의 매개효과를 중심으로-. 한국정책학회보. 제27권 제1호. 89-117

이관행. (2014). 지방의회 사무기구의 의정지원기능에 관한 연구. 한국정책논집 제14권. 한국정책연구원

이상훈·오헌석. (2016). 전문성 발달에서 경험의 역할과 쟁점. 아시아교육연구. 17(3). 461-489.

이성숙·전성훈·김성철. (2017). 지방의회 예산심의의 요인에 대한 의원과 공무원의 인식에 관한 연구: 경기도 연정을 중심으로. 지방행정연구. 제31권 제1호. 165-190

이성재. (2014). 지방의회와 자치단체장의 관계-갈등 발생 원인과 그 개선방안-. 한국의회학회보. 3:1. 42-67

이승종. (2014). 「지방자치론: 정치와 정책」. 박영사

이승철. (2019). 지방의회 활성화 방안에 관한 연구 - 지방의원 전문성 강화를 중심으로. 한국자치행정학보. 33(4). 209-231

이영균·이영희. (2010). 성남시의회 의정활동의 인식분석. 한국정책연구. 10(2). 221-246

이재현. (2017). 지방정치와 지방정부 성과: 16개 광역지방자치단체 패널데이터를 중심으로. 한국정치학회보. 51(2). 23-45

이종호. (2004). “지방의회와 지방자치단체장과의 관계”. 「한국인간관계학보」 제9권 제1호. 한국인간관계학회

임종훈. (1998). 특집: 신정부하에서의 의회와 행정부의 관계; 의회의 대정부 견제 및 감독 기능. 의정연구. vol.6. 27

임진영. (2018). 지방의회 책임성과 의원역량의 관계 분석: 수원시의회를

중심으로. 2018년도 한국지방정부학회 동계학술대회 발표논문집. 729-745

장갑호·김재기·송건섭. (2009). 의정성과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구-기초지방의회를중심으로-. 지방정부연구. 13(3). 111-133

정명은·이종수. (2008). 지방정부의 정당구도가 지방의회 의정활동에 미치는 영향. 도시행정학보. 21(1). 25-48

정병렬·조민경·김렬. (2015). 지방의회 기능과 상임위원회 전문성 간의 관계. 한국지방자치연구. 16:4. 157-176

정원희·김예승·양기근. (2013). 지방자치단체장과 지방의화간의 갈등에 관한 연구: 서울시와 경기도의 무상급식 갈등사례를 중심으로. 분쟁해결연구. 11권 1호. 39-66

정준금. (1995). 기초 지방의회의 의정활동 분석. 한국행정논집. 7(2). 135-157

조순제. (2012). 지방의회의 기능발휘 실태와 개선방안. 대한정치학회보. 19집 3호. 163-192

최근열·장영두. (2009). 지방의회 의정활동의 성과평가. 한국행정논집. 21(3). 863-894

최봉기. (2005). 한국 지방의회의원의 전문성 제고방안. 한국지방자치학회보. 17(1). 5-25

최성락·노우영. (2007). 지방자치단체장의 리더십이 사회복지비에 미치는 영향 분석: 단체장 이전 경력을 중심으로. 한국정책연구. 7(1). 115-131

하혜영. (2018). 지방의회 교육훈련 현황과 과제. NARS 현안분석. vol.7

하혜영. 이정진. (2011). 지방의회 조례안 분석을 통한 자치입법 활동에 대한 연구: 경기도의회 조례안 내용분석을 중심으로. 정책분석평가학회보. 21(4). 227-250

행정안전부. (2020). 2019년 지방자치단체 조례·규칙 현황

Abney. Glenn & Lauth. Thomas P.(1986). The Politics of State and City Administration. Albany: State University of New York Press.

Borgatt. e.. & Borgatta. M. (1992). Encyclopedia of socialogy. Macmillan

Ericsson & Lehmann, (1996). Expert and Exceptional Performance: Evidence of Maximal Adaptation to Task Constraints. Annual Review of Psychology. 47(1) 273-305

Fiorina. Morris P. (1989). Congress: Keystone of the Washington Establishment. 2nd Edition. New Haven: Yale University Press.

Fritz M. Marx(1957). The Administrative State: An Introduction to Bureaucracy. The University of Chicago Press

Harmon & King. (1985). Expert Systems: Artificial Intelligence in Business(General Trade). Wiley.

Hill. Kim Quaile & Mladenka. Kenneth R. (1992). Democratic Governance in American State and Cities. Brooks/Cole Publishing Comany. C.A.: Pacific Grove.

Mezey. M. L. (1979). Comparative Legislature. Durham. NC: Duck University Press.

Polsby. Nelson. 1990. “Legislatures.” in Philip Norton. ed. Legislatures. Oxford:Oxford University Press

Press. C. & Verberg. K.(1983). State and Community Government in the Federal System. N. Y.: John Wiley.

부 록

1. 입법측면 견제기능에 대한 다중회귀 분석 결과

[표 1] 입법 측면 견제 기능에 대한 다중회귀분석 결과

	모형(1) 관측치: 395		
	Prob > F: 0.0000 R-square: 0.1787		
	Coef.	Robust Std.err	P>|t|
대졸이상 의원비율 (A)	0.085	0.042	0.044**
전문직 경험 의원비율 (B)	0.157	0.116	0.178
재선이상 의원비율 (C)	0.080	0.055	0.146
단체장과 의회의 관계 (Z)	-0.021	0.017	0.222
의회사무직원비율	0.003	0.019	0.855
주민투표율	0.193	0.149	0.196
(A)*(Z)			
(B)*(Z)			
(C)*(Z)			
ln 1인당 GRDP	0.004	.014	0.781
ln 인구 수	0.062	0.100	0.000***
연도	-0.003	0.014	0.814
_cons	-0.634	0.335	0.060

주: *는 10% 유의수준, **는 5% 유의수준, ***는 1%유의수준에서 유의함을 의미

2. 행정측면 견제기능에 대한 다중회귀분석 결과

[표 2] 행정 측면 견제기능에 대한 다중회귀분석결과

	모형(1) 관측치: 427		
	Prob > F: 0.0000 R-square: 0.1671		
	Coef.	Robust Std.err	P>|t|
대졸이상 의원비율 (A)	1.381	0.382	0.000***
전문직 경험 의원비율 (B)	-0.264	1.048	0.861
재선이상 의원비율 (C)	-0.121	0.366	0.745
단체장과 의회의 관계 (Z)	-0.024	0.133	0.854
의회사무직원비율	1.240	0.143	0.000***
주민투표율	-0.177	1.136	0.876
(A)*(Z)			
(B)*(Z)			
(C)*(Z)			
ln 1인당 GRDP	0.0408	0.106	0.0379
ln 인구 수	0.0752	0.085	0.701
연도	-.0814	0.120	0.501
_cons	-.7161	2.630	0.786

주: *는 10% 유의수준, **는 5% 유의수준, ***는 1%유의수준에서 유의함을 의미

3. 재정측면 견제기능에 대한 다중회귀분석 결과

[표 3] 재정 측면 견제 기능에 대한 다중회귀분석 결과

	모형(1) 관측치: 430		
	Prob > F: 0.0025 R-square: 0.0550		
	Coef.	Robust Std.err	P>|t|
대졸이상 의원비율 (A)	0.013	0.067	0.836
전문직 경험 의원비율 (B)	0.135	0.192	0.482
재선이상 의원비율 (C)	-0.128	0.070	0.067*
단체장과 의회의 관계 (Z)	-0.022	0.024	0.375
의회사무직원비율	0.016	0.028	0.569
주민투표율	0.139	0.248	0.574
(A)*(Z)			
(B)*(Z)			
(C)*(Z)			
ln 1인당 GRDP	0.018	0.018	0.309
ln 인구 수	0.036	0.019	0.064*
연도	-0.077	0.021	0.000***
_cons	-0.336	0.509	0.509

주: *는 10% 유의수준, **는 5% 유의수준, ***는 1%유의수준에서 유의함을 의미

Abstract

This study aims to examine how the expertise of local councilors affects the function of local council checks on local governments in situations where the role of local council checks on local governments is emerging as an important task. In addition, it was confirmed whether the relationship between professionalism of local council members and the checking function of the local council is likely to be controlled by the political relationship between the heads of local governments and local councils.

According to the analysis, the higher the professionalism of local council members, the stronger the function of checking local governments from administrative and financial aspects. In addition, if the majority of local councils are the same as the parties belonging to the heads of local governments, the impact of local council members' expertise on the function of administrative and financial checks is significantly negative.

These analysis results are likely to suggest the following implications: First, we can derive policy implications that a systematic education system is needed to promote the professionalism of local councilors. In addition, it was suggested that experts from various occupations should be recruited as candidates at local level under the party nomination system. Finally, the results of this study suggest the importance of local civil society's participation and monitoring role, because the checking function of the local council may differ

depending on the political relationship between the heads of local governments and local councils.

Key word : Local council, Check function, Local councilors, Expertise, Political relationship between the head of local government and the local council.