

지방정치엘리트(지방의원)의 배경연구: 대전광역시를 중심으로

배 응 환*

<目 次>

- I. 서론
- II. 지방정치엘리트(지방의원)의 배경이론논의
- III. 지방정치엘리트(지방의원)의 배경분석: 대전광역시를 중심으로
- IV. 결론

<요 약>

지방정치영역에서 활동하는 공식적 행위자로는 지방자치단체장과 지방의원 등 지방정치엘리트가 있다. 이들은 지방정부의 공식적 역할을 수행한다. 지방자치시대가 열린 이후에 학자들은 지방정치와 지방권력에 대한 연구를 하여 왔다. 이들 연구는 지방엘리트의 배경연구는 아니다. 그러나 지방정치연구는 지방엘리트의 배경이 뒷받침되어 있다.

이러한 문제인식하에 본 논문은 지방자치가 실시된 지 어언 15년이 되어가는 시점에서 지방정치엘리트인 지방의원의 배경을 시계열적으로 연구한 것이다. 이러한 연구를 위해 지방정치이론에서 도출되는 지방엘리트의 유형과 배경에 대한 논의를 하고, 지방의원의 배경의의와 배경변수를 설명하였다. 지방의원의 배경분석은 대전광역시의 지방의원을 대상으로 범주화한 사회적·경제적·정치적 배경변수를 통하여 실시하였다. 본 연구는 지방의원의 배경분석을 토대로 지방의원의 공직충원과 출마동기 및 역할(정책활동) 그리고 지방정책에 영향을 주는 요인에 대한 명제를 도출하였다. 특히 지방의원의 배경변수를 독립변수로 하고 지방정책을 종속변수로 하는 경로모형(공분산구조모형)을 구성하였다.

【주제어: 지방정치이론, 지방의원배경, 지방의원과 지방정책에 대한 명제】

I. 서론

20세기 후반이후 세계화와 민주화 및 지방화는 지방현상을 변화시키고 있다. 그동안 우리나라는 산업화를 통해 국가의 경제적 성장을 이룩하여 왔다. 이러한 국가의 경제성장은 중앙이나 지방의 민주화의 여정을 열게 하였다. 민주화는 권력의 공간적 분산이라는 지방화를 가져왔다. 지방화는 세계화와 연결되면서 지방을 중요한 정치공간으로 인식하게 하였다.

지방에서는 대내외의 급변하는 환경에 직면하여 경제성장문제·소득분배문제·갈등문제 등 무수한 지방문제를 발생시키고 있다. 지방문제해결에는 공식적 행위자인 지방자치단체장이나 지방의원과 비공식적 행위자인 주민과 이익집단 및 시민단체 등이 관여한다. 이는 지방문제해결접근방법으로 정치적 접근이 중요함을 암시한다. 지방정치접근법은 지방정치의 행위자적이고 과정적이며 결과차원에 초점을 두는 것으로(강명구, 1997: 110), 지방환경에서 어떠한 사회문제가 발생하며 어떠한 문제해결과정에 어떠한 행위자가 관여하여 영향력을 행사하고 그 결과는 어떻게 나타나는가를 연구하는 것이다. 우리나라에서는 1990년대에 지방의원이외에 민선자치단체장이 선출되어 지방자치시대가 열림에 따라 지방정치와 지방권력에 대한 관심이 증대되어 왔고, 서구의 지방정치이론을 토대로 실증연구가 진행되어 왔다. 이들 연구는 설문지분석을 한 것과 사례연구를 한 것들로 나누어지는데, 안청시 외(1995)와 민경희 외(1996) 등의 설문지분석은 지방정치체제 권력구조의 내부동학을 밝히지 못하고 있다. 이를 보완한 박종민 편(2000)과 안성호·배용환(2004)의 사례연구는 지방정치체제를 구성하는 행위자들의 활동과 관계를 구체적으로 분석하고 있다.

그러나 이들 지방정치연구는 지방을 통치하는 행위자(엘리트)에 대한 연구로 지방엘리트의 범주를 규정하고 있으나, 지방엘리트의 배경에 대한 연구는 아니다. 지방이라는 공간을 소수 또는 다수의 엘리트들이 통치한다면, 이들의 정치적·경제적·사회적 배경에 대한 규명도 요구된다고 본다. 지방정치연구는 그 이면을 들여다보면 지방에서 권력을 행사하는 여러 엘리트들의 배경이 뒷받침되어 있는 것이다. 지방문제에 관여하는 행위자들은 자신들의 배경을 토대로 이익을 표출하고 권력을 행사하는 것이다. 지방엘리트의 배경연구는 장세진(1987), 박용수(1992), 박대식 편(2004) 등 소수의 연구가 있다. 반면에 지방엘리트 중 지방정치엘리트에 속하는 지방의원의 배경연구는 매우 희박하다.

본 연구는 위와 같은 문제인식하에 다음과 같은 목적을 위해 시도하는 것이다. 지방자치가 실시된 지 어언 15년이 되어가는 시점에서 어떠한 배경을 가진 지방정치엘리트, 특히 지방의원이 지방을 통치하여 왔는가? 을 실증적으로 규명하는데 연구목적을 두고 있다. 이러한 연구의 중요성은 지방자치 실시된 이래

지방정치를 하는 지방의원의 자질문제가 거론되어 왔고, 2006년부터 지방의원의 유급제가 실시되고 있는 상황에서 지방의 살림살이를 담당하는 지방의원의 배경은 중요하기 때문이다.

이러한 연구목적을 수행하는 연구공간은 대전광역시의 5개 기초자치구인 동구·중구·서구·유성구·대덕구이다. 그리고 연구대상은 대전광역시 5개 자치구의 지방의원, 즉 기초의원과 광역의원이다. 연구대상의 분석자료는 중앙선거관리위원회와 대전지역선거관리위원회의 지방자치 실시된 이후 초대 지방의회의 구성부터 현재까지 당선된 지방의원의 통계자료와 사실자료이다.

II. 지방정치엘리트(지방의원)의 배경이론논의

1. 지방엘리트의 배경이론: 지방정치이론

1) 지방정치이론

지방정치이론은 지방정치엘리트 등 지방엘리트의 유형과 배경의 이론적 토대를 제공하여준다. 지방정치이론은 1950년대 미국의 지방권력에 대한 논의를 시작으로 나타난 것으로, 현재까지 다양한 지방권력이론이 논의되고 있다. 1950년대 이후 권력구조를 연구하는 학자들의 화두는 ‘지역사회를 누가 통치하는가?’로 엘리트론과 다원주의이론이 논쟁을 벌였었다.

엘리트론은 지역사회의 상층부에 속하는 소수의 엘리트가 지방정치를 좌우한다는 이론으로, Hunter(1953)의 연구가 대표적이다. Hunter는 조지아주 애틀랜타시를 대상으로 권력연결을 가진 것으로 가정할 수 있는 4개 집단인 기업·정부·시민집단·사회활동가 내에서 지방권력후보자로 선정된 175명중 명성법을 이용하여 40명을 선정하였는데, 이들은 일정한 배경을 토대로 지방정책결정을 좌우하는 권력엘리트이다. 이들을 직업과 지위별로 보면 금융업·상업·제조업분야의 최고경영자와 기업인이 23명으로 가장 많고, 정부지도자 4명, 노조지도자, 2명, 사회단체장 5명, 전문가 5명으로 구성되었다(표 1).

이들 경제적·사회적 엘리트들은 강한 응집성을 가지고 담배연기 자욱한 방 등에서 모임을 통하여 시의 주요한 정책을 결정하고, 이들 하부에 있는 중견지도자들(각종 사회단체의 책임자나 사회사업가, 영세기업인, 중간공무원, 신문컬럼니스트나 라디오해설가)이 이들을 지원하면서 정책을 집행한다. 정책대상집단인 일반대중은 이들이 결정한 정책을 순응하여 받아들인다.

〈표 1〉 애틀란타시의 정책결정엘리트

엘리트유형	직업유형	직 위
경제엘리트(25명)	금융업(7명)	사장, 부사당
	상업(11명)	이사회회장, 사장, 일반관리자
	제조업(5명)	이사회회장, 사장
	노조지도자(2명)	노조위원장
사회엘리트(10명)	사회부문(5명)	사회지도자
	전문직(5명)	변호사, 치과의사
정치·행정엘리트(4명)	정부(4명)	시장, 교장, 재무관

자료: Hunter(1953: 76) 재구성.

이러한 Hunter의 연구결과는 Mills의 엘리트연구와 Domhoff의 연구에 의해 지지되고 있다. Mills(1956)는 국가차원의 금융계·산업계·정계·군부·법조계에서 지도적 위치에 있는 사람들을 대상으로 지위법을 이용하여 연구하였는데, Hunter의 연구와 일치하는 결론을 도출하였다. 그리고 Domhoff(1983)는 지방을 지배하는 권력엘리트로 토지와 사업에 기반을 둔 경제엘리트가 존재한다고 본다.

그러나 이러한 엘리트론은 이후 다원론에 의해 비판을 받게 된다. 다원론은 다양하고 복잡하게 구성된 사회구조 속에서 정치·경제·사회 등 다양한 환경을 배경으로 나타나는 개인과 집단의 이해관계와 목표를 경쟁과 타협의 원칙에 의해 조종함으로써 정책결론을 도출하려는 이론으로 Dahl이 대표적이다(안성호·배웅환, 2004: 25). Dahl(1961)은 의사결정법을 사용하여 코네티컷주의 뉴헤븐시를 연구대상으로 도시의 엘리트들을 직업별로 정치인·기업인·사회경제적 명사들로 범주화하여 파악한 후 분석정책영역인 도시재개발과 공교육 및 정당내 후보선정에서 정책결정과정을 분석하였다. 지방에는 핵심권력엘리트가 존재하지만 이들이 모든 정책영역에서 선택을 좌우하는 것은 아니고, 정책영역별로 결정을 지배하는 권력엘리트가 각각 다르다. 선출직 공직자인 시장은 모든 정책이슈영역에서 영향력을 행사한다. 재개발정책결정에서는 26명의 행위자들(개인이나 집단)이 정책을 발의하거나 제안된 정책을 거부하는데 성공하였다. 정당후보지명에서는 13명의 행위자들이 성공하였다. 그리고 공공교육결정에서는 16명의 행위자들이 직접적 영향력을 행사하였다(표 2).

〈표 2〉 3개 정책이슈영역에서 리더십(행위자)

성공한 행위자수	재개발	정당후보지명		공교육	중복을 포함한 총계
		민주당	공화당		
한번	19	0	4	7	30
둘 또는 세번	5	2	2	8	17
네번 또는 그이상	2	2	3	1	8
총 계	26	4	9	16	55

자료: Dahl(1961: 181).

이와 같이 지역사회구성원들 사이에 권력은 집적되어 있는 것이 아니라 분산되어 있으며 상이한 권력엘리트들, 특히 사회·경제적 명사들은 선출된 정치지도자와 함께 정책결정을 지배한다. 높은 또는 중간정도의 영향력을 가진 25명의 행위자들 중 6명은 공직자이고, 나머지 대부분은 사회·경제적 엘리트들이다. 가장 영향력이 있는 인물은 경제엘리트인 Gorden이었다(표 3). 지방엘리트가 다원적으로 분산되어 있는 이유는 행위자들 사이에 영향력 자원이 분산되어 있기 때문이다. 정치엘리트는 정부관료와 대중의 지지, 경제엘리트는 경제력, 사회엘리트는 사회적 지위와 명성이라는 배경을 가지고 있다.

〈표 3〉 리더십의 원천

영향력수준	public officials	notables or corporations	others	총 계
저	11*	8*	8	27
중간	12*	4*	5	19
고	4	1	1	6
총계	27	13	12	52**

* 공직자이고 명사였던 사람들

** 공직자와 명사로 중복계산된 사람들의 총계

자료: Dahl(1961: 182).

Dahl의 제자인 Plosby(1980)도 Hunter의 계층이론을 비판하면서 도시의 정책영역마다 지배하는 엘리트가 다르다고 말한다. 지역구성원의 권력의 분산과 불평등 및 유동성으로 인하여 정책영역마다 행위자의 영향력특화 현상이 나타난다는 것이다.

이처럼 엘리트론과 다원주의이론의 논쟁이 있는 가운데 1970년대 이후 환경변화에 따른 새로운 지방현상을 설명하기 위하여 ‘지방을 어떻게 통치하는가?’

하는 차원에서 논의가 이루어졌다. 이러한 이론에는 성장기구론과 도시레짐이론이 포함된다.

성장기구론은 고전적 엘리트이론을 세련화한 것으로 도시개발을 통한 경제이익을 목표로 정책을 추진하는 연합세력인 성장기구가 도시정치를 지배한다는 이론이다(Molotch, 1976; Logan & Molotch, 1987; Harding, 1995). 이 이론은 장소의 정치경제를 분석하려는 가장 체계적인 시도로서 도시개발분야에 초점을 두고 분석을 한다. 초기 지방엘리트이론가와 마찬가지로, 그들은 경제엘리트(기업집단)의 권력을 강조하고 이들의 활동은 도시시스템을 형성하는 중요한 힘이라고 한다(Logan & Molotch, 1987: 52).

도시개발을 위한 도시정치행위자로는 도시성장을 추구하는 주도세력인 도시지대추구행위자와 이들을 둘러싼 부차적인 동조세력이 포함된다. 성장주도세력인 도시지대추구행위자로는 토지소유주와 건물소유주를 들 수 있고, 동조세력에는 세 가지 범주가 있다. 첫째 장소에 제약을 받지 않고 도시개발과정에서 직접적으로 이익을 추구하는 개발업자·금융기관·건설업에 종사하는 성장주도세력에 밀착되어 있는 집단들, 둘째 장소의 제약을 받으면서 개발계획으로 그들의 제품과 서비스가 부흥됨으로 인하여 간접적으로 이익을 얻는 지역언론과 설비기업과 같이 성장주도세력의 주변에 포진하고 있는 집단들, 셋째 지방적 유대를 가지면서 특정한 성장으로부터 편익을 얻는 대학·문화기관·스포츠클럽·노조·소매상 등의 주변집단 등이 그것이다. 그리고 지방정부가 실질적으로 성장기구의 구성원인지 여부는 불명확하지만, 그들은 기본적으로 지역성장에 관심을 갖고 있기 때문에 성장기구의 강한 지원자임에는 틀림없다고 볼 수 있다(Logan & Molotch, 1987: 53). 정치가들은 자신의 명성이나 경력관리가 지역성장과 밀접히 연관되어 있기 때문에 성장연합의 요구에 민감하게 반응하여 대응한다.

이처럼 지역에는 성장추구세력도 있지만 이에 반대하는 반성장세력도 존재하는데, 신사회운동의 범주에 속하는 환경NGO를 들 수 있다. 이들 저항세력은 토지의 교환가치보다는 사용가치를 더 중요시하며 개발이 가져다주는 비용이 편익보다 크다고 인식한다. 이들은 성장연합의 개발노력에 맞서 지역보전을 위한 근린주민운동을 벌이며 저항을 한다.

한편, 다원주의론과 성장기구가이론의 논의의 연장선상에서 전개되는 이론이 도시레짐이론이다. 도시레짐이론은 지방정치를 정부와 비정부행위자의 상호의존성에 초점을 두고 이들의 관계를 통하여 설명하려는 이론으로, 1980년대 중반에 도시정치이론으로 등장하였는데 엘리트론이나 다원론과 대비되는 도시거버넌스의 중요한 측면을 분석하는 새로운 이론들이다(Stoker, 1995: 54). 레짐이론은 Peterson(1981)이나 마르크스주의자와 같은 경제적 결정론이나 고전적 엘리트론의 경제엘리트론을 비판하면서 도시정책결정자들의 상대적 자율성을 전제한다.

그리고 동 이론은 고전적 다원론과 상이한 입장을 가지지만(Stone, 1993: 1) 신다원주의의 연장선상에 있다. 그것은 기업의 특권적 지위를 인정하기 때문이다(Stoker, 1995: 56). 그리고 레짐이론은 성장기구론의 한계를 보완하는 이론이다.

도시레짐이론(Stone & Sanders, 1987)은 도시레짐의 핵심참여자로 선출된 공직자와 기업이라는 두 집단 외에 소수자(minorities)나 동네조직 그리고 조직화된 노조 등 공동체이익집단과 직업관료를 포함시킨다. 그러나 레짐이론은 정부와 그것의 시민과의 넓은 관계보다는 정부와 이익집단의 조정과정에 보다 관심을 갖고 중요한 추진체로 통치동맹을 강조한다. 도시레짐이란 공공기관과 사적 이익집단이 통치결정을 하고 이를 수행할 수 있도록 함께 기능하는 비공식적이 제도적 장치(Stone, 1989), 또는 사업가일수도 지역사회의 지도자일수도 있는 민간부문의 엘리트와 선출직과 비선출직을 포함하는 공무원간에 정책을 형성하고 집행할 목적으로 만들어진 공식적 또는 비공식적 제도적 장치(DiGaetano & Klemanski, 1993)를 의미한다.

2) 지방정치이론을 통한 지방엘리트의 유형과 배경도출

이상의 지방정치이론에서 논의한 바에 의하면, 지방권력이론은 지방을 누가 어떻게 통치하여 어떤 결과를 가져오는가에 대한 논의가 중심이지만, 그 이론 내면에는 지방권력을 행사하는 지방엘리트의 유형과 배경이 내포되어 있다. 왜냐하면 지방정치이론은 직업이나 지위 및 명성과 경력 등 어떤 배경을 가진 다양한 엘리트들이 지방정치를 지배하는가를 설명하기 때문이다.

지방정치이론가들은 엘리트 개념정의를 다양하게 제시하고 있다. 엘리트는 권력을 독점하여 그것으로부터 초래되는 이익을 얻는 소수의 지배계급(Mosca, 1963: 50) 또는 사회적으로 중요한 결정에 영향을 미치는 지도집단(안병만, 2000: 209)으로 정의할 수 있다. 국가나 지방에는 그것을 이끌어나가는 소수의 개인이나 집단이 존재하는데, 이들을 엘리트라고 한다. 특히 이들 엘리트는 국가나 지방의 환경에서 대두되는 사회문제를 해결하는 정책결정영역에서 자신들의 이익이나 공익을 반영하기 위하여 영향력을 행사한다. 국가정책영역에서 지배적인 영향력을 행사하는 행위자를 국가엘리트라고 하고, 지방정책영역에서 주도적인 영향력을 행사하는 행위자를 지방엘리트라고 할 수 있다.

지방정치이론에 의하면 지방엘리트는 다양한 유형을 가지고 있다. 지방엘리트의 유형으로는 지방정치엘리트, 지방행정엘리트, 지방경제엘리트, 지방사회엘리트로 범주화할 수 있다. 지방정치엘리트는 국회의원과 지방의원 및 시장을 들 수 있다. 지방행정엘리트로는 시장과 행정관료가 있다. 시장은 선출직 공직자로서 지방자치단체를 대표하고 지방정책결정을 주도한다는 점에서 지방정치엘리트로, 집행부의 수장으로서 정책집행을 수행한다는 점에서 지방행정엘리트로 볼

수도 있다. 지방경제엘리트는 제조업이나 금융업 및 상업 등 경제분야에 종사하는 개인이나 집단을 말한다. 지방사회엘리트는 시민단체와 같은 NGO와 언론과 방송 및 교육 등에 종사하는 개인이나 집단을 의미한다. 따라서 지방정치이론은 지방정책결정에 참여하는 행위자들로 경제엘리트나 사회엘리트와 같은 비공식적 정책결정자 외에 시장이나 시의원 및 공공관료로 명명되는 정치엘리트와 행정엘리트 등 공식적 정책결정자를 논의하고 있는 것이다.

지방엘리트의 분석은 지방정치나 지방정책활동에서 자신들이 가지고 있는 배경을 토대로 일정한 역할과 권한행사를 하는 것을 논의하고 있다. 엘리트론은 지방엘리트를 선별하는데 배경으로 직업이나 지위 및 명성을 들고 있고, 다원론은 직업과 지위 및 명성을 배경으로 지방엘리트를 선별하고 3개 정책영역에서 영향력을 가진 엘리트를 분석하고 있다. 그리고 성장기구론이나 도시레짐이론도 직업 등과 같은 일정한 배경을 가진 다양한 지방엘리트들이 도시문제해결과정에서 자신들의 이익을 반영하기 위하여 영향력을 행사하는 것을 분석한다. 각 지방정치이론의 지방엘리트유형과 지방엘리트배경의 관계를 정리하면 다음과 같다.

〈표 4〉 지방정치이론과 지방엘리트의 유형 및 배경

지방정치이론	지방엘리트유형	지방엘리트배경
엘리트이론	경제엘리트)사회엘리트)정치·행정엘리트	직업, 지위, 명성
다원주의이론	경제엘리트+사회엘리트+정치·행정엘리트	직업, 지위, 명성
성장기구론	경제엘리트+사회엘리트)정치·행정엘리트	직업
도시레짐이론	정치·행정엘리트+경제엘리트+사회엘리트	직업, 지위

2. 지방정치엘리트(지방의원)의 배경의의와 배경변수

1) 지방정치엘리트(지방의원)의 배경의의

위에서 논의한 바와 같이, 본 연구대상인 지방의원은 지방정치이론에서 범주화하는 지방엘리트유형 중 지방정치엘리트에 속한다. 지방의원은 광역지방의회와 기초지방의회의 구성원으로서 지역주민의 대표기구·지역의 정책기구·행정감시기구의 지위를 가지고, 이익대표자·민원해결자·정책의제형성자·정책결정자·집행의 감시와 독려자로서의 역할을 수행한다(김병준, 2002: 338-331; 이달곤, 2004: 255-257). 첫째, 지방의원은 지역주민의 대표기구로서 이익대표자로서의 역할과 민원해결자로서의 역할을 수행한다. 이익대표자로서의 역할이란 지방의원은 주민의 대표자로서 주민과 지방의 이익을 대변하는 역할을 한다. 주민의

대변자로서의 역할은 당연히 지역대변자의 역할이 수반되는데 지역의 일부집단의 이익을 대변하기도 하고 다른 지역이나 국가에 대해서 당해 지역의 입장을 대변하기도 한다. 민원해결자로서의 역할이란 지방의원이 지방에서 제기되는 민원을 해결하는데 앞장서는 역할이 기대된다. 주민과의 접촉을 통하여 그들의 애로와 문제점을 의회의 다양한 통로를 통하여 해결하는 역할이 중요하다. 이러한 두 가지 지방의원의 역할은 지역에 존재하는 다양한 이익을 지역전체차원에서 통합적으로 조화시키는데 필요하다.

둘째, 지방의원은 지역의 정책기구로서 정책의제형성자와 정책결정자로서의 역할을 수행한다. 지방의원의 주민대표자로서의 역할은 지방정부의 정책활동에서 구체적으로 이루어진다. 지방의원은 지방정부의 정책의제형성과 정책결정 과정에 실질적 권한을 가지고 참여하며 역할수행을 하게 된다. 지방의원의 정책의제형성자로서의 역할이란 지방의원이 주민을 대표하여 지역사회가 풀어야 할 문제를 찾아내고, 이러한 문제를 해결하기 위한 정책을 제안하는 역할을 한다. 그리고 정책결정자로서의 역할이란 투입된 정책의제를 심의하여 산출물인 정책으로 만드는 일을 말한다.

셋째, 지방의원은 행정감시기구로서 집행부의 감시와 독려자로서의 역할을 수행한다. 지방의원은 지방문제를 해결하기 위하여 선택된 정책들이 어떻게 집행되고 있는가를 지속적으로 감시하고 독려하는 역할을 한다.

이처럼 지방의원은 자신에게 부여된 지위를 가지고 다양한 역할을 수행한다. 지방의원의 역할수행이란 다른 아닌 지방정치나 지방정책활동에서 권한을 통한 행동으로 나타난다. 지방의원의 행동은 그들이 성장하여 온 사회화과정과 그들이 갖고 있는 가치관이나 신념 및 기술이나 지식 그리고 직업이나 경력 등의 영향을 받는다. 이를테면 지방의원은 다양한 소득·교육·직업·정당 배경을 가진 사람들로 충원된다. 미국의 전형적인 지방의원은 남자이고 중년나이의 기업인이거나 전문가 또는 상대적으로 교육을 잘 받고 백인이며 활동적인 시민집단의 구성원이거나 정당인이라고 한다(Lineberry & Sharkansky, 1971: 163). 우리나라 지방의원의 배경을 살펴보면 학력수준이 높고 경제적으로 성공한 기업가들이며 정치인출신이 많은 반면에 여성이나 전문직의 진출이 적다는 연구결과가 있다(이달곤, 2004: 260). 이처럼 다양한 배경을 가진 지방의원은 지방정부의 정책활동에 대해 상이한 의견과 이익을 표출하고 정책결정에서 그것을 투영시키려고 노력한다. 지방정치가 순기능적으로 작동하느냐 아니면 역기능적으로 작동하느냐의 중요한 변수는 지방의원의 행태에 크게 좌우된다. 지방의원의 행태란 다른 아닌 그들이 가지고 있는 배경을 토대로 나타난다고 볼 수 있다.

지방정치엘리트의 배경이란 지방정책문제를 해결하는 과정에 직접적으로나 간접적으로 참여하여 영향력을 행사하는 정치엘리트들이 가지고 있는 정치적·

경제적·사회적 차원의 배경을 말한다. 이러한 지방정치엘리트의 배경연구는 지방의 정치현상을 이해하는데 필요한 자료를 제공해 줄 수 있으며, 정책결정과정에서 기여하는 여러 요인들에 대한 폭넓은 이해를 갖게 해준다(송인국, 1986: 124-125). 구체적으로 지방의원의 배경연구는 다음과 같은 함의가 있다.

첫째, 지방의원의 정치적 충원을 파악할 수 있다. 이는 어떠한 자질이나 배경을 가진 사람들이 지방의원으로 들어오느냐 문제이다. 지방의회의 구성원은 시민의 대표성을 갖출 수 있는 능력이 중요하다. 지방의원은 지역전체주민의 축소판으로 구성할 수는 없으므로 해당집단에 적합하게 선별된 일정한 자질을 갖춘 사람들이 충원되면 된다. 이를테면 지방의원 중에 그 지역을 이끄는 지도자위치에 있거나 전문분야에서 명성을 얻는 의원이 일정 수 이상이면 된다(이달곤, 2004: 260). 보통 비도시지역에서는 주민의 평균수준보다는 사회·경제적 변수면에서 약간 상회하는 분포를 보여주는 경우가 많고, 반면 대도시지역에서는 일반시민의 사회·경제적 수준보다 약간 하회하는 경향을 보여준다는 주장도 있다(Adrian, 1976: 311).

둘째, 지방의원의 출마동기를 간접적으로 분석할 수 있다. 지방의회에 진출하려는 사람들은 다양한 동기를 갖고 있다. 지방의원의 의회진출동기로는 지방의원직에 부여하는 명예와 명성, 정치적 직위로 나가기 위한 발판, 순수한 봉사, 보수 등과 같은 여러 요인들이 작용할 것이다(이달곤, 2004: 261-262). 지방의원 출마는 지역사회에서 지역을 발전시키는 활동을 함으로써 지역사회에서 명예를 획득하거나, 보다 나은 정치적 지위로 도전하기 위한 발판을 마련하기 위하여 출마할 수도 있다. 그리고 지방의원은 지역사회와 지역주민에 대한 순수한 봉사자로서의 역할을 수행하기 위하여 출마할 수 있다.

또한 지방의원의 공직출마동기가 자신의 이익추구를 추구하기 위한 것일 수도 있다. 고전적으로 주장되는 바와 같이 ‘유력자의 무보수 지역봉사’의 의미는 상당히 퇴색된 것이 분명하다. 개인의 활동에는 경제적 기회비용이 따르기 때문에 유능한 사람은 그에 상응하는 보수를 요구하는 것이 일반적이다. 여기의 보상에는 금전적 보상 외에 심리적 소득·권력·명성·승진 등도 포함시킬 수 있다. 이러한 이유로 각국에서는 지방의원에 대해 다양한 금전적 보상을 제도화하고 있다. 지방의원의 공직출마동기는 이러한 보상, 특히 금전적 보상을 얻기 위한 경우도 있을 수 있다. 2006년에 실시될 예정인 지방의원 선거에서 나오는 이야기를 보면 지방의원의 출마동기는 무보수 명예직에서 유보수직으로 전환된 것이 중요한 요인으로 인식되고 있다.

셋째, 지방의원의 역할수행과 대표유형을 간접적으로 판단할 수 있다. 지방의원의 배경과약은 그들의 의정활동, 즉 정책활동에서 표출되는 행태를 파악하는 토대가 된다. 지방의원은 지역사회 전체의 이익을 위하여 활동할 수도 있다. 이

는 자신의 이익이나 일부 주민 및 집단의 이익을 초월하는 또는 지역사회의 표출되는 다양한 이익을 조합하는 공익실현자로서의 정책활동을 말한다. 지방의원은 유권자들의 대표로서 유권자들이 과연 무엇을 원하고, 무엇을 싫어하는지 귀를 기울여 알아내고 찾아내는 역할도 수행한다(김진호 외 공역, 2001: 154). 그러나 지방의원은 개인사업과 의정활동의 연계를 통하여 개인적 이익이나 타인의 이익을 대변하는 활동을 할 가능성도 있다. 지역사회에서 지방의원의 지위에 있다는 것 자체가 자신의 개인적 이익을 추구하는데 도움이 될 수가 있다(이달곤, 2004: 262). 예컨대, 상업이나 건설업에 종사하는 사람들이 지방의원으로서 활동을 한다면 그들은 자신의 직업과 무관하게 정책활동을 할 수도 있지만 이기적인 인간인 이상 자신의 이익을 추구하는 방향으로 정책을 만들거나 정책집행을 유도할 수도 있다. 한편, 지방의원은 수많은 청탁을 들어 주는 역할도 수행한다. 지역구의 한 상인을 위해 복권판매권을 따내 주고, 지역구내 도로보수 기금을 확보하고자 뛰기도 하고, 자신의 선거지원자가 주노동위원회위원으로 임명되도록 주선하기도 한다(김진호 외 공역, 1996: 154).

이처럼 지방의원의 의정활동의 행태파악은 지방의원이 어떠한 대표유형에 대한 인식을 가지고 있는가를 분석할 수 있게 한다. 지방의원의 대표유형은 수탁인형(trustee)과 대리인형(delegate) 및 정치가형(politico)이 있다(Pennock, 1979: 314-337; 김병준, 2002: 331-332). 수탁인형은 지방의원이 의정활동을 함에 있어 일일이 주민의 의사를 물어보고 하기 보다는 자신의 판단을 존중하여 결정을 내리는 유형이다. 대리인형은 지방의원이 의정활동을 함에 있어 자신의 견해보다 자신을 선출해 준 지역주민의 견해를 존중하여 결정을 하는 유형을 말한다. 정치가형은 수탁인형이나 대리인형 어느 한쪽을 분명히 취하기보다는 상황에 따라 역할정향을 정하는 형을 의미한다.

넷째, 지방정책에 영향을 주는 요인을 파악할 수 있다. 정책의 내용에 영향을 미치는 요인이 무엇인가를 연구하는 이론을 정책결정요인론 또는 정책산출연구라고 한다. 정치체제이론은 정책을 정치체제의 전환(정책결정)의 산출로 본다. 이러한 이론에 의하면 정치체제에 무엇이 환경으로부터 투입되느냐에 따라 정책내용이 달라질 것이라고 생각할 수 있다. 따라서 정책결정요인연구는 투입요소인 사회적·경제적·정치적 변수와 정책체제로서 정치체제의 특성을 그리고 산출로 정책결과를 설정하고 이들의 관계를 밝히는데 초점을 둔다. 연구목적에 따라 이들 투입과 전환 및 산출을 나타내는 변수들을 선택하여 이들 간의 상관관계나 인과관계 등에 대한 분석모형을 만들고 가설을 설정한다. 정책산출연구에 적용할 수 있는 계량적 방법으로 상관분석과 회귀분석 및 경로분석 등을 들 수 있다(노화준, 2003: 90-101; 남궁근, 2003: 575-590).

정책산출연구는 오랜 지방자치의 전통을 가진 미국의 여러 주정부나 지방정

부에서 정책환경과 정책산출과의 관계연구에 적용되어 왔으며 시계열분석과 횡단면분석의 형태로 시도되었다. 우리나라도 1990년 이후 지방자치시대가 열림에 따라 지방정부에서 이루어지는 정책환경과 정책산출의 관계연구는 필요하다. 이러한 연구필요성에 부응하여 지방의원의 배경변수인 사회적·경제적·정치적 배경변수와 지방정책과의 인과관계연구는 의미가 있다.

2) 지방정치엘리트(지방의원)의 배경변수

지방정치엘리트의 배경을 연구하기 위해서는 어떠한 정치엘리트를 연구대상으로 할 것인가와 어떤 배경요인을 변수로 이용할 것인가를 결정해야 한다. 본 연구는 지방정치엘리트 중 지방의원을 연구대상으로 선정하였고, 이들의 배경을 분석할 변수로는 여러 선행연구에 의해 제시된 배경변수들을 이용할 예정이다.

여러 학자들은 엘리트의 배경변수를 다음과 같이 제시하고 있다(표 5).

〈표 5〉 엘리트의 배경변수

정치영역	학자들	엘리트의 배경변수
중앙정치영역	송인국(1986)	직업, 교육, 출신지역, 정당소속,
	안병만(2000)	성별, 연령, 출생지, 학력, 출신학교, 해외유학, 전직, 근무횟수, 총원횟수
	윤종빈(2004)	연령, 학력, 성별, 재산 납세, 병역
지방정치영역	장세진(1987)	연령, 직업, 교육
	소순창(1999)	학력, 직업, 연령, 소속정당, 출신지역, 출마동기
	김병준(2002)	학력, 연령, 직업과 경제적 배경, 성별
	박대식 외(2004)	성, 연령, 성장지, 학력, 출신고교, 출신대학

중앙정치 차원의 국가엘리트를 분석한 학자들은 국가엘리트의 배경변수로 다음과 같은 요인들을 제시한다. 송인국(1986: 125-130)은 직업·교육·출신지역·정당소속을, 안병만(2000: 210)은 성별·연령·출생지·학력·출신학교·해외유학·전직·근무횟수·총원횟수를, 그리고 윤종빈(2004: 69-81)은 연령·학력·성별·재산·납세·병역을 제시한다.

지방정치 차원의 지방엘리트를 분석한 학자들은 국가엘리트를 분석한 학자들이 제시하는 배경변수들과 유사한 설명변수들을 분석변수로 사용한다. 지방엘리트의 배경변수로 장세진(1987: 90)은 연령·직업·교육수준을, 소순창(1999: 420-428)은 학력·직업·연령·소속정당·출신지역·출마동기를, 김병준(2002: 228-234)은 학력·

연령·직업과 경제적 배경·성을, 박대식 외(2004; 31)는 성·연령·성장지·학력·출신고교·출신대학을 들고 있다.

중앙정치차원의 국가엘리트나 지방정치차원의 지방엘리트를 분석하는 배경변수는 유사하게 나타나는데, 본 연구에서는 지방정치엘리트인 지방의원의 배경변수로 이들 배경변수들을 크게 사회적 배경변수와 경제적 배경변수 및 정치적 배경변수로 범주화하여 분석하고자 한다. 첫째, 사회적 배경변수로는 나이(연령)와 성별 및 학력과 출신학교(출신초·중·고교와 출신대학)의 토착성을 들 수 있다. 이들 사회적 배경변수는 인구학적 배경과 교육적 배경을 포함하는 것으로, 본 연구에서는 모두를 다음과 같은 이유로 분석변수에 포함시킨다. 나이는 지방의원이 어느 정도의 나이에 공직에 진출하느냐를 파악할 수 있게 하고, 성별은 지방의원의 남자와 여자의 비율이 어떠한가를 파악하는 자료가 된다. 그리고 학력은 어느 정도의 자질과 능력을 가진 사람들이 공직에 들어오는가를 분석할 수 있게 한다. 출신학교의 토착성은 지방의원의 출신학교가 대전시 내부에 있느냐 아니면 외부에 있느냐를 분석하는 것으로 이의 분석을 통하여 지방의원이 토착인으로 충원되는가 아니면 비토착인(외부에서 이주하여 와서 살고 있는 사람)으로 충원되는가를 파악하고 지방의회가 토착세력에 의해 지배되느냐 아니면 비토착세력에 의해 지배되느냐를 파악할 수 있는 토대가 된다.

둘째, 경제적 배경변수로는 소득이나 재산액수 및 직업을 들 수 있다. 이 중 소득이나 재산액수는 공직자 재산등록을 통하여 파악할 수도 있지만 재산등록이 축소되거나 실제와 다르게 신고하는 상황에서 분석변수로 제외하였다. 본 연구는 주요한 경제적 배경변수로는 직업을 분석한다. 직업은 지방의원이 공직에 들어오기 전에 어떤 분야에서 생계를 유지하기 위한 활동을 하였는가를 말한다. 직업을 분류하는데 특히 산업관련 직업분류는 Clark의 산업분류방법을 적용하였다. 지방의정을 이해함에 있어서 지방의원의 직업과 경제적 지위 등은 매우 중요한 의미를 지닌다. 이는 지방의원의 의정활동에 영향을 미치는 가장 직접적인 변수가 될 수 있기 때문이다(김병준, 2002; 229-231).

셋째, 정치적 배경변수로는 소속정당과 경력을 들 수 있다. 소속정당은 지방의원이 어느 정당에 소속되어 있느냐를 말하는 것으로, 지방의원의 배경변수로 중요하다. 지방의원 중 광역의원은 공식적인 정당추천을 받지만, 기초의원은 은밀한 내천의 관행이 있다. 그리고 경력은 지방의원이 공직에 들어오기 전에 어떠한 프로필을 가지고 활동을 하여 왔는가를 의미한다. 이를테면 공무원이었던가 아니면 정치인이었는가와 관변단체나 시민단체 그리고 경제단체의 가입과 활동이 그 예이다. 그러나 경력은 직업과 겹치는 경우가 많다.

이상에서 설명한 지방의원의 배경을 분석하기 위한 변수들을 요약하면 (표 6)과 같다.

〈표 6〉 지방정치엘리트(지방의원)의 배경변수

• 사회적 배경변수	나이(연령), 성별, 학력, 출신학교의 토착성
• 경제적 배경변수	직업
• 정치적 배경변수	경력, 소속정당

Ⅲ. 지방정치엘리트(지방의원)의 배경분석: 대전광역시를 중심으로

1. 대전광역시 지방의원의 역할과 의원정수

지방정치에 대한 선행연구들은 지방정치이론에서 논의한 바와 같이 지방엘리트가 정치엘리트·행정엘리트·경제엘리트·사회엘리트 등 다양한 유형으로 존재하고 있으며, 다만 이들은 지방정치나 지방정책결정에서 상이한 영향력을 행사하고 있음을 발견하고 있다(박종민 편, 1999: 341-372; 이승중, 2003: 351-357; 안성호·배용환, 2004: 349-373; 박대식 외, 2004: 261-285; 소순창·유재원, 2005: 305-309). 특히 본 연구의 공간인 대전광역시의 지방엘리트를 연구한 김상태·최정진(2004: 141)의 분석에 의하면, 대전시의 지방엘리트로는 상위정부·시장과 부시장·담당실국장·시의원·지역경제인·언론·대학·이익집단·시민단체 등이 존재하는데, 본 연구의 분석행위자인 지방의원은 공식적 정책결정자로서 지방정책결정에서 시장·부시장과 담당실국장 및 상위정부 다음순위의 3위 또는 4위에 해당하는 일정한 역할과 영향력을 행사하고 있다. 지방의원이 지방정책결정에서 영향력을 행사한다는 것은 그들이 가지고 있는 배경을 토대로 이루어진다고 할 수 있다. 이하에서는 대전광역시의 지방정치엘리트인 지방의원의 배경을 분석하고자 한다.

지방정치엘리트인 지방의원의 배경을 분석하기 전제로 지방자치가 실시된 이후 변화하여 온 지방선거법¹⁾에 따라 실시된 1대부터 4대까지 대전광역시의 광

1) 1991년 1대 지방선거 당시 지방의원정수를 규정하고 있던 지방의회의원선거법은 광역의회 의원정수에 대해서는 시·군 및 자치구당 3인을 선출하되 인구가 30만 이상을 초과하는 경우에 매 20만마다 1인씩을 더 선출할 수 있도록 하였다. 단 인구가 7만 미만이 되는 경우에는 3인이 아닌 2인만을 선출할 수 있었다. 이렇게 해서 구성된 광역의회가 직할시(현 광역시)의 경우는 최소 23인 이상, 도는 최소 17인 이상이 되도록 하였다. 그리고 동 선거법은 기초의회 의원정수에 대해서는 읍·면·동(행정동)마다 1인씩을 선출하되 인구가 2만을 넘을 경우에는 매 2만마다 1인씩을 더하도록 하였다. 이렇게 하여 구성된 기초의회 의원정수는 인구가 70만 이하인 경우에 45인, 70만이

역의회와 기초의회의 5개구별 지방의원수와 이들을 총합한 총지방의원수를 보면 (표 7)과 같다. 1대 지방의회에서 2대 지방의회로 넘어오는 시기에는 지방의원의 정수가 약간씩 증가하였다. 광역의원정수는 23명에서 26명으로, 기초의원정수는 91명에서 107명으로 증가하였다. 그러나 3대 지방의회가 구성되기 전에 지방의원수가 너무 많다는 비판이 제기됨에 따라 이를 수정하는 법개정을 통하여 지방의원수를 줄이게 되었다. 3대 지방의회에서 광역의원수는 17명, 기초의원수는 75명을 유지하다가 4대 지방의회에서는 광역의원수가 19명으로 소폭 증가하였으나, 기초의원수는 75명 그대로다.

넘는 경우에 50인을 초과할 수 없도록 규정하였다.

1995년 2대 지방선거에서는 1994년 새로이 개정된 공직선거 및 선거부정방지법(통합선거법)이 적용되었는데, 이법에 의해 광역의회 의원정수는 다시 10% 더 증가하게 되었다. 지역구로 선출되는 광역의원 정수의 100분의 10만큼 비례대표제 의원을 선출할 수 있도록 하였기 때문이다. 그러나 기초의원 정수는 1991년 지방의회의원선거법의 의원정수 규정을 그대로 적용하였다. 그리고 동법에서는 지방자치단체장과 지방의원의 정당공천제도와 광역의원의 비례대표제도를 도입하였다. 그러나 1995년 지방선거를 앞두고 기초의원의 정당공천제도 도입을 무효화하였다.

그러나 광역의원과 지방의원의 정수가 너무 많다는 비판이 여야당과 시민단체로부터 계속적으로 제기되자 지방의원의 정수를 줄이는 작업을 하게 되었다. 제3대 지방선거를 앞둔 1998년 4월 공직선거 및 선거부정방지법을 개정하여 광역의회와 기초의회의 의원정수를 줄이게 되었다. 개정법은 광역의회 의원에 대해 시·군 및 자치구마다(하나의 시·군 및 자치구가 2인 이상의 국회의원을 선출하는 경우에는 국회의원 선거구마다) 3인을 선출하던 것을 2인으로 축소하고 광역의원의 최소정수도 17인에서 14인으로 축소하였다. 그러나 비례대표를 최소한 3인 이상 선출함으로써 최소 의원정수가 2기 지방의회에서와 같이 17인은 될 수 있도록 하였다. 기초의원정수에 대해서는 인구 규모와 관계없이 모든 읍·면·동에서 1인만 선출할 수 있게 하였고 이에 따라 최대한 계규정도 없었다. 아울러 인구가 5천 이하인 읍·면·동은 인접한 읍·면·동 선거구에 통합하도록 하였다(도서지역은 제외). 그러나 최소정부 7인은 그대로 유지하였다.

한편, 2003년 7월에 개정된 지방자치법은 지방의원의 명예직 규정을 삭제하여 그때까지의 수당제를 유급제로 전환하였다. 그리고 5대 지방선거를 앞두고 개정된 통합선거법은 기초의원에 대해서도 정당공천제도와 비례대표제도를 도입하는 제도변화가 있었다.

〈표 7〉 대전광역시의 지방의원정수

(단위: 명)

연도별	의원별	자치구					총계
		동구	중구	서구	유성구	대덕구	
1대	광역의원	6	6	5	2	4	23
	기초의원	28	27	15	8	13	91
2대	광역의원	6	5	6	3	3	26 (비례3명포함)
	기초의원	29	27	27	9	15	107
3대	광역의원	4	2	4	2	2	17 (비례3명포함)
	기초의원	19	17	21	7	11	75
4대	광역의원	3	3	5	2	3	19 (비례3명포함)
	기초의원	18	18	21	6	12	75

▶ 1대(1991.4.15-1995.6.30), 2대(1995.7.13-1998.6.30) 3대(1998.7.8-2002.6.30),
4대(2002.7.10-2006.6.30)

자료: 대전직할시(현 광역시)선거관리위원회(1991, 1995, 1998, 2002)

2. 지방의원의 사회적 배경변수분석

첫째, 사회적 배경변수인 지방의원의 연령과 성별분포는 (표 8)과 같다. 1대부터 4대까지 지방의원의 연령분포는 거의 정규분포에 가까우나 오른쪽으로 편향된 첨도의 형태를 가지고 있다. 광역의원이나 기초의원 모두는 40대와 50대가 가장 많이 당선된 반면에, 이들을 봉우리로 30대와 60대 이상이 둘러싸고 있는 모양이다.

이러한 분포는 지방자치가 실시된 이후 현재까지 거의 변화하지 않는 상황이다. 이러한 이유는 이들 40대와 50대가 사회적 성숙을 토대로 경력과 경험을 통한 왕성한 활동을 하고 있기 때문이라고 볼 수도 있다. 한 가지 주목할 점은 대학이나 대학원을 갓 졸업한 신진인재의 지방의원 진출이 전무하다. 지방의회의 진출은 학교의 마지막 관문이라고 할 수 있는 대학교를 졸업한 후 일정한 사회생활을 하다가 일정한 경력을 쌓은 후 공직에 진출에 하는 경우가 다반사라고 생각할 수도 있다. 그러나 이러한 주장은 30대 지방의회의 진출비중이 광역의원이나 기초의원 모두 평균 10% 이하로 낮다는 점에서 설득력은 떨어진다. 그러면 다른 이유가 있는 것일까? 그 이유로 지방의원의 매력에 없다가 아니면

무보수 명예직으로 보상적 유인이 부족하기 때문이라고 생각할 수도 있다.

한편, 지방의원의 성별분포를 보면, 1대부터 4대까지 남성위주의 지방의회 구성이다. 그러나 광역의원과 지방의원의 성별구성에서 미세한 변화가 나타나고 있다. 광역의원의 경우는 비례대표제라는 제도도입이 동인으로 작용하였고, 기초의원은 제도변화는 없지만 여성의 정치참여가 태동단계에 있기 때문이다.

광역의원은 남성의원비율이 1대 23명 100%를 점유하다가 2대부터 비례대표제를 도입하여 각 정당이 비례대표의석에 여성할당제를 도입함에 따라 여성의원수가 증가하고 있다. 여성의원수가 2대와 3대 1명에서 4대 3명으로 늘어나고 있는데 이들은 모두 지역구가 아니라 비례대표로 선출된 경우이다. 반면에 기초의원의 경우도 광역의원과 같이 남성의원비율이 98%이상을 차지하지만 1대부터 4대까지 기초의원인 지역구에서 1명 내지 2명 정도가 당선되고 있다. 그러나 지방의회는 아직까지 강한 남성편향의 성향을 지니고 있으며, 여성의 공직진출이나 정치참여가 매우 낮은 상태에 있음을 알 수 있다. 이는 성별대비 지방의원 비율에서 남성은 과다대표되고, 여성은 과소대표되고 있음을 암시한다.

<표 8> 지방의원의 연령과 성별분포

(단위: 명, %)

연도별	의원별	연령별							성별		
		20대	30대	40대	50대	60대	70대	총계	남	여	총계
1대	광역		2 (8.7)	8 (34.8)	11 (47.8)	1 (4.3)	1 (4.03)	23 (100)	23 (100)	0 (0.0)	23 (100)
	기초		11 (12.1)	33 (36.3)	49 (53.8)	8 (8.8)		91 (100)	90 (98.9)	1 (1.1)	91 (100)
2대	광역		2 (7.7)	10 (38.5)	11 (42.3)	3 (11.5)		26 (100)	25 (96.2)	1 (3.8)	26 (100)
	기초		16 (15.0)	34 (31.8)	44 (41.1)	15 (14.0)		107 (100)	105 (98.1)	2 (1.9)	107 (100)
3대	광역		1 (5.9)	6 (35.3)	9 (52.9)	1 (5.9)		17 (100)	16 (94.1)	1 (5.9)	17 (100)
	기초		7 (9.3)	33 (49.0)	29 (38.7)	6 (8.0)		75 (100)	74 (98.1)	1 (1.9)	75 (100)
4대	광역		3 (15.8)	6 (31.6)	6 (31.6)	4 (21.1)		19 (100)	16 (84.2)	3 (15.8)	19 (100)
	기초		1 (1.3)	29 (38.7)	35 (46.7)	10 (13.3)		75 (100)	74 (98.1)	1 (1.9)	75 (100)

둘째, 사회적 배경변수인 지방의원의 학력분포는 (표 9)와 같다. 1대부터 4대까지 지방의원의 학력분포는 고퇴·졸과 대퇴·졸을 봉우리로 하는 오른쪽으로 편향된 첨도모양을 갖는다. 1대부터 4대까지 광역의원이나 기초의원 모두는 고

졸이상의 학력을 가지고 있는 비율이 70%이상을 차지하는 현상은 변화하지 않고 있다. 특이한 변이현상인 1대 지방의회에서 대학원수료·졸이 광역의원은 12명 52.2%, 기초의원은 31명 34.1%로 많은 비중을 차지한 것은 정규 석사과정을 졸업한 것이 아니라 특수대학원의 단기 고위정책과정이나 일반관리자과정을 다니고 수료장을 받은 경우를 최종학력으로 기재한 경우가 대부분이기 때문이다. 이러한 측면은 광역의원과 기초의원 당선자의 후보자 등록현황을 보면 알 수 있다. 이들 당선자들은 대전지역의 충남대학교나 한남대학교 및 대전대학교 등의 행정대학원이나 경영대학원 수료자가 대부분이다. 이러한 지방의원들의 대학원학력으로 경력기재현상은 2대 이후 정화되고 있다. 이는 1대의 대학원이상 의원수가 2대 이후 1명에서 5명 정도 감소하고 있는데서 알 수 있다.

그런데 세월이 흐름에 따라 광역의원과 기초의원의 학력격차가 좁혀지고 있는 것을 발견할 수 있다. 일반적으로 광역의원의 학력수준은 기초의원의 학력수준에 비하여 높게 나타나고 있다. 대퇴·졸의 경우 광역의원이 기초의원보다 높은 비율을 점유한다. 이를테면 1대·2대·3대·4대에서 대퇴·졸의 비율변화를 보면, 광역의원의 경우 8명 34.8%, 9명 34.6%, 6명 34.3%, 5명 29.4%로 변화하고 있는 반면, 기초의원의 경우는 21명 23.1%, 25명 23.4%, 20명 26.7%, 24명 32.0%로 변화하고 있다. 1대부터 3대까지 대퇴·졸의 비율이 광역의원의 경우는 34%정도인데 비하여, 기초의원은 30%이하이다. 그러나 4대에 와서는 대퇴·졸의 비율이 역전되어 광역의원은 30%이하로 감소하고 기초의원은 30%이상으로 증가하고 있다. 이는 광역의원과 기초의원의 학력격차가 좁혀지고 있음을 암시한다.

그리고 특이한 현상은 사회가 발전하고 있지만 중퇴·졸 이하의 학력을 가진 지방의원들이 아직도 많이 존재한다는 점이다. 광역의원과 지방의원 모두 15%에서 30%이하가 중퇴·졸 학력을 가지고 있다. 광역의원의 경우 1대 0명 0%, 2대 4명 15.4%, 3대 5명 28.7%, 4대 5명 29.7%로 증가하고 있고, 기초의원은 1대 7명 7.7%, 2대 35명 32.7%, 3대 30명 40%, 4대 25명 33.4%로 증가하고 있다.

이러한 점들을 종합하면 지방의회는 학력이 높은 의원과 학력이 낮은 의원이 공존하고 있으나, 사회발전으로 인하여 광역의원과 기초의원의 학력이 비슷한 방향으로 수렴되고 있음을 알 수 있다. 전반적으로 거품이 빠진 대학원이상의 실제 학력을 소유한 사람들이 증가하는 것처럼 지방의원의 학력수준은 높아지고 있지만 문제는 아직도 낮은 학력수준의 의원들이 존재한다는 것이다. 이러한 지방의원의 학력수준은 그들의 자질과 지식 및 역할수행능력을 좌우하는 요인이 될 수도 있다.

〈표 9〉 지방의원의 학력분포

(단위: 명, %)

연도별	의원별	무학·독학	국퇴·졸	중퇴·졸	고퇴·졸	대퇴·졸	대학원수료·졸	총계
1대	광역			1 (4.3)	2 (8.7)	8 (34.8)	12 (52.2)	23 (100)
	기초	3 (3.3)	4 (4.4)	8 (8.8)	24 (26.4)	21 (23.1)	31 (34.1)	81 (100)
2대	광역		2 (7.7)	2 (7.7)	13 (50.0)	9 (34.6)		26 (100)
	기초	16 (15.0)	9 (8.4)	10 (9.3)	44 (41.1)	25 (23.4)	3 (2.8)	107 (100)
3대	광역	2 (11.8)	1 (5.9)	2 (11.8)	5 (29.4)	6 (35.3)	1 (5.9)	17 (100)
	기초	11 (14.7)	12 (16.0)	7 (9.3)	20 (26.7)	20 (26.7)	5 (6.7)	75 (100)
4대	광역	2 (11.8)	1 (5.9)	2 (11.8)	2 (11.8)	5 (29.4)	5 (29.4)	17 (100)
	기초	8 (10.7)	12 (16.0)	5 (6.7)	20 (26.7)	24 (32.0)	6 (8.0)	75 (100)

셋째, 사회적 배경변수인 지방의원의 출신학교 토착성은 (표 10)과 같다. 지방의원의 출신학교 토착성분포는 1대부터 4대까지 광역의원이나 기초의원 모두 토착인이 비토착인보다 압도적으로 많은 비율을 차지하고 있다. 평균적으로 지방의원은 토착인이 60정도를, 비토착인은 40%정도를 차지하고 있다.

그러나 출신학교의 토착성은 세월이 흐름에 따라 약간의 변화가 감지되고 있다. 대전지역에 있는 학교에서 다닌 경우의 추이를 보면 광역의원은 1대·2대·3대 70% 전후에서 4대 50% 정도로 하락하고 있는 반면에 기초의원은 2대 45%를 제외하고 1대·3대·4대 60% 정도로 들쭉날쭉한 변화를 보이고 있다. 그리고 대전지역 외에서 학교를 다닌 경우는 광역의원은 17%이상에서 37%이하, 기초의원은 27%이상에서 38%이하를 점유하고 있다.

이러한 지방의원의 출신학교 토착성분포변화는 대전시의 도시특성을 반영한다. 대전시는 외부유입의 도시성장을 하여 왔다. 이의 원인은 대전은 교통의 중심지이고 삼남지방의 사람들이 서울로 올라가는 관문에 위치하고 있고 성장잠재력이 큰 도시여서 경상도나 전라도 출신이 이주하여 거주하고 있기 때문이다. 그러나 이러한 추론은 독학이나 무학 및 미기재자 그리고 자기가 태어난 본적을 실질적으로 파악하는 경우 변화가 일어날 수 있다.

〈표 10.〉지방의원의 출신학교 토착성

(단위: 명, %)

연도별	의원별	출신학교의 토착성			총 계
		대전지역내	대전지역외	기타(독학· 무학·미기재)	
1대	광역	18(78.3)	5(21.7)		23(100)
	기초	60(65.9)	25(27.5)	6(6.6)	91(100)
2대	광역	18(69.2)	8(30.8)		26(100)
	기초	49(45.8)	40(37.4)	18(16.8)	107(100)
3대	광역	12(70.6)	3(17.6)	2(11.8)	17(100)
	기초	42(56.0)	20(26.7)	13(17.3)	75(100)
4대	광역	10(52.6)	7(36.8)	2(10.5)	19(100)
	기초	47(62.7)	19(25.3)	7(9.3)	75(100)

3. 지방의원의 경제적 배경변수분석

경제적 배경변수인 지방의원의 직업분포는 (표 11)과 같다. 1대부터 4대까지 지방의원 모두의 직업분포는 3차 산업인 상업·금융업·운수업·출판광고방송업·공의사업·교육업에 속하는 사람들이 가장 많고, 다음은 2차 산업인 광공업과 건설업에 포함되는 사람들이 차지하고, 1차 산업인 농축임수산업에 속하는 사람들의 순이다. 직업분포에서 3차 산업 비율은 광역의원 50% 정도와 기초의원 45% 정도, 2차 산업비율은 광역의원 10%이상에서 26%까지 이고 기초의원은 10%이상 25% 이하이다. 1차 산업비율은 광역의원 5-13%, 기초의원 5-17% 정도이다.

그러나 광역의원과 기초의원의 직업분포별 변화추이는 개별직업마다 천차만별의 결과가 나타나고 있다. 개별업종별로는 상업종사자들이 가장 많고, 그 다음으로 건설업이나 금융업 및 광공업이 차지하고, 운수업과 농축임수산업이 그 뒤를 따르고 있다. 1대부터 4대까지 광역의원의 상업비율은 4명 17%이상에서 8명 31%이하, 기초의원 24명 32%에서 40명 38%이하이고, 건설업은 광역의원 1명 5%이상에서 4명 16%이하, 기초의원 1명 5%이상에서 13명 15%이하이며, 금융업은 광역의원 2명 11%이상에서 5명 20%이하, 기초의원 5명 6%이상에서 9명 12%이하를 차지한다. 광공업은 광역의원 1명 5%이상에서 3명 13%사이, 기초의원 3명 4%에서 10명 11%사이이고, 농축임수산업은 광역의원 1명 5%이상에서 3명 13%이상사이, 기초의원 1명 5%이상에서 15명 17%이하이다.

그리고 광역의원이나 기초의원은 정당인과 교육업에 종사하는 사람들이 다소 진출하고 있다. 1대부터 4대까지 정당인의 비율이 광역의원은 1명 3%이상에서 5명 26%이하의 커다란 편차를 보이고 있고, 기초의원은 3명 2%이상에서 4명

6%이하를 점유한다. 교육업자의 지방의원점유비율은 광역의원 1명 5%이상에서 2명 12%이하, 기초의원 2명 1%에서 5명 7%이하이다. 그러나 전문직이나 공무원은 광역의원의 진출빈도가 매우 적게 나타나고 있는 반면 기초의원의 진출빈도는 소수이지만 지속적으로 나타나고 있다. 전문직의 기초의원비율은 2명 2%에서 3명 3%사이를 차지하고, 공무원은 1명 1%이상에서 5명 5%이하를 점유한다. 한편 직업이 무직인 사람들이 광역의원에 당선된 것은 2대 1명이 존재하나, 기초의원에 진출은 2명 2.2%에서 7명 9.3%까지 계속적으로 존재하여 왔다.

산업분야별 지방의원의 점유율이 1차 산업과 2차 산업 및 3차 산업에 모두 존재하는 것은 대전시가 과거의 도심지역을 둘러싸고 있던 농촌지역인 대덕군 전역을 편입하여 5개 자치구 모두에서 도시와 농촌의 특성이 병존하기 때문이라고 볼 수 있다. 이른바 경제력이 있는 사람들에 속하는 상업·금융업·운수업·건설업·광공업에 종사하는 경제인들이 지방의원의 진출이 많다는 것은 이들이 경제적으로 어느 정도 안정적인 생활을 누리는 상태에서 명예나 신분상승 등 비물질적 보상을 얻거나 아니면 자신들의 사업을 하는데 이익이 되는 방향으로 의정활동을 하기 위한 것일 수도 있다. 반면에 전문직이나 교육직 및 공무원의 지방의원 진출이 적다는 것은 전문적 능력을 가진 사람들이 지방의원을 매력적인 직업으로 선호하지 않거나 또는 지방의원의 보상에 대한 유인이 적기 때문일 수도 있다.

지방의원의 직업점유율이 1차 산업보다 3차 산업과 2차 산업에 집중되어 있다는 것은 자영업자들과 경제력이 있는 사람들이 과다대표되고 있음을 의미한다. 지방의원 당선자중 경제인의 비율이 높다는 것은 지방의회 자체의 대표성과 관련하여 문제가 발생할 수 있다(김병준, 2002: 233). 시민의 대표가 지나치게 자영업자나 경제인 중심으로 구성됨으로써 지방정치가 이들에 편향된 활동으로 나타날 수 있다. 지방정치가 특정이익대변세력으로부터 지나치게 영향을 받는 경우 정치과정이 왜곡되고 정책결과가 이들에게 이익이 되는 방향으로 만들어질 수 있다.

그리고 직능분야별로 전문직 식견과 지식을 가진 사람들의 지방의원 진출이 경제인들보다 상대적으로 적은 것은 다양한 지방정책영역의 의정활동을 하는데 직능별로 과소대표될 수가 있다. 이의 보완책으로 2대부터 광역의원은 직능분야의 사람들을 지방의회에 진출시키기 위해 비례대표제를 도입하고 있다. 이 제도의 도입으로 지역구에서 여성의 당선이 매우 빈약한 것을 보완하고 있다.

〈표 11〉지방의원의 직업분포

(단위: 명, %)

연도·의원별 직업별	1대		2대		3대		4대	
	광역	기초	광역	기초	광역	기초	광역	기초
농축임수산업	3 (13.0)	15 (16.5)	2 (7.7)	18 (16.8)	1 (5.9)	6 (8.0)	1 (5.3)	4 (5.3)
광공업	3 (13.0)	10 (11.0)	-	5 (4.7)	2 (11.8)	3 (4.0)	1 (5.3)	4 (5.3)
건설업	3 (13.0)	13 (14.3)	4 (15.4)	13 (12.1)	-	6 (8.0)	1 (5.3)	4 (5.3)
상업	4 (17.4)	32 (35.2)	8 (30.8)	40 (37.4)	5 (29.4)	24 (32.0)	5 (26.3)	26 (34.7)
금융업	3 (13.0)	7 (7.7)	5 (19.2)	7 (6.5)	2 (11.8)	9 (12.0)	-	5 (6.7)
운수업	3 (13.0)	1 (1.1)	1 (3.8)	1 (0.9)	-	2 (2.7)	-	1 (2.3)
출판광고방송업	-	1 (1.1)	-	2 (1.9)	-	1 (1.3)	2 (10.5)	2 (2.7)
공익사업	1 (4.3)	-	-	-	1 (5.9)	-	2 (10.5)	-
교육자	-	-	2 (7.7)	2 (1.9)	2 (11.8)	3 (4.0)	1 (5.3)	5 (6.7)
전문직	-	3 (3.3)	-	2 (1.9)	-	-	1 (5.3)	2 (2.7)
회사원	1 (4.3)	4 (4.4)	1 (3.8)	7 (6.5)	2 (11.8)	5 (6.7)	-	3 (4.0)
언론인	-	1 (1.1)	-	-	-	-	-	-
공무원	-	1 (1.1)	-	5 (4.7)	-	2 (2.7)	-	1 (1.3)
정당인	2 (8.7)	-	1 (3.8)	3 (2.8)	1 (5.9)	4 (5.3)	5 (26.3)	3 (4.0)
무직	-	2 (2.2)	1 (3.8)	6 (5.6)	-	7 (9.3)	-	3 (4.0)
기타	-	2 (2.2)	1 (3.8)	2 (1.9)	1 (5.9)	3 (4.0)	-	13 (16.0)
총계	23 (100)	91 (100)	26 (100)	107 (100)	17 (100)	75 (100)	19 (100)	75 (100)

4. 지방의원의 정치적 배경변수분석

정치적 배경변수의 하나인 지방의원의 소속정당분포는 (표 12)와 같다. 우선 1대부터 4대까지 광역의원의 소속정당분포는 특정정당이 과두지배하는 현상이 나타났다. 초대 지방의원선거에서 광역의원의 정당분포는 민자당이 14명 60.9%

로 가장 많고, 그 다음이 무소속 6명 26.1%였고, 야당은 총 3명 13%였다. 2대 지방의원선거에서는 자민련이 지역구 23명 100%와 비례대표 2명 7.7%를 합한 총 25명 96.1%로 광역의원을 석권하였고, 나머지 한 석은 야당인 민주당의 비례대표로 선출된 경우이다.

3대 지방의원선거에서 자민련은 지역구 14명 100%와 비례대표 2명 11.8%를 합한 총 16명 84.1%를 차지하였고, 여당인 국민회의는 비례대표 1명 5.9%만을 배출하였다. 4대 지방의원선거에서는 정당지지세력이 자민련과 한나라당으로 양분되면서 한나라당은 지역구 8명 47.4%와 비례대표 1명 5.3%를 합한 총 9명 52.7%와 자민련은 지역구 8명 47.4%와 비례대표 1명 5.3% 총 9명 52.7%로 광역의원을 양분하는 구도가 형성되었다.

다음으로 1대부터 4대까지 기초의원의 소속정당분포도 광역의원의 소속정당 분포와 유사하게 나타나고 있음을 알 수 있다. 기초의원은 정당공천이 금지되어 있으나 실제로 이루어지고 있던 정당내부의 내천관행이 입증되고 있기 때문이다. 기초의원으로서 당선된 다수 의원들의 직업과 경력 및 기초의원의 연결고리를 추적하여 보면 내천관행이 명백히 나타난다. 몇몇 기초의원을 예로 들어보면, K씨는 직업은 상업이고 경력은 새마을지도자협의회장과 자민련 대덕구지구당 부위원장을 하다가 기초의원으로 진출하였고, P씨는 직업이 상업이고 경력은 대흥 1동 새마을금고이사장과 자민련창당발기인이었다가 기초의원으로 진출하였고, K씨는 직업은 운수업이고 경력은 가양동 동정자문위원장과 자민련 동구을지구당 부위원장을 활동하다가 기초의원에 당선되었다. 그리고 L씨는 직업이 상업이고 경력은 금강환경연대명예감시원과 자민련 대전중구지구당 청년부장을 하다가 기초의원이 되었으며, S씨는 직업이 무직이면서 경력은 태평2동 동정자문위원과 자민련 중구지구당태평2동회장을 하다가 기초의원이 되었고, J씨는 직업이 정당인이고 경력은 국회의원 보좌관과 민주당 대덕지구당 사무국장을 하다가 기초의원에 당선되었다. 광역의원 선거결과와 기초의원의 내천관행에 비추어 보면 기초의원도 자민련출신이 다수 당선되었음을 알 수 있다.

이처럼 정당공천을 받은 광역의원이나 내천을 받은 기초의원에 대한 특정정당이 과두지배하는 현상이 나타난 것은 3김씨를 중심으로 한 정치독점현상 때문이다. 3김씨는 지방의원선거를 자신들의 세력경쟁과 정권집권을 위한 도구로 이용하는 경우가 많았다. 1대부터 4대까지 치루어진 지방의원선거에서는 3김씨의 지역주의를 이용한 정치적 균열구조가 그대로 반영되어 나타났다. 그러나 김영삼과 김대중이 대통령에 당선되고 임기를 마치면서 정치지형이 변화되기 시작하여 3김 지배의 지방정치 분할은 서서히 와해되기 시작하였고, 이는 자민련이 대전지역에서 지방의원의 완전 싹쓸이가 무너지는 계기가 되었다. 이에 김종필의 대전과 충청권에서 영향력 약화로 4대 지방의원선거에서는 한나라당과 자

민련의 지방의원 분할현상이 일어났다.

특정정당의 정치독점이 가능하였던 것은 중앙정치권이 지방선거에 출마하는 후보의 공천과 선거운동 등에 깊숙이 개입하여 왔다는 것을 암시한다. 지방의원 후보자들은 충성심 등을 기준으로 중앙당지도자나 중앙당에 의해 지명된 지구 당위원장이나 지역국회의원에 의해 다시 지명되는 관행을 유지하여 왔다. 이는 다음과 같은 진술에서 입증된다. 현역국회의원 K씨는 ‘외부전문가를 데려다 공천을 주면 낙하산 시비가 붙는다. 또 자기가 잘나서 당선된 줄 알고 국회의원의 말을 잘 듣지 않는 것은 물론 대선 때도 적극적으로 뛰지 않는다’며 ‘당에 대한 충성도가 있는 사람을 공천하는 것이 뭐가 문제냐’고 주장하였다. 서울시당의 한 공청심사위원은 ‘해당 지역의원이나 당원협의회장(대부분은 의원)의 입김이 세다. 전횡을 막기 위해 많은 노력을 했으나 결과를 놓고 보면 만족스러운 수준은 아니다’라고 토로했다. 경남의 한 지역구 의원사무실에서는 ‘현역국회의원에게 충성할 인물을 최종선별’이라고 되어 있는 문건이 발견되었다(동아일보, 2006.4.12).

<표 12> 지방의원의 소속정당분포

(단위: 명, %)

연도별	의원수	민주 자유당	한나라당 (3대부터)	신민당	자민련 (2대부터)	민주당 (4대다시)	국민회의 (3대부터)	무소속	총계
1대	광역	64 (60.9)	-	2 (8.7)	-	1 (4.3)	-	6 (26.1)	23 (100)
	기초	내천							
2대	지역구	0 (0.0)	-	-	23 (88.1)	0 (0.0)	-	0 (0.0)	26 (100)
	광역 비례대표	0 (0.0)	-	-	2 (7.7)	1 (3.8)	-	0 (0.0)	
	기초	내천							
3대	지역구	-	0 (0.0)	-	14 (82.4)	-	0 (0.0)	0 (0.0)	17 (100)
	광역 비례대표	-	0 (0.0)	-	2 (11.8)	-	1 (5.9)	0 (0.0)	
	기초	내천							
4대	지역구	-	8 (47.4)	-	8 (47.4)	0 (0.0)	-	0 (0.0)	19 (100)
	광역 비례대표	-	1 (5.3)	-	1 (5.3)	1 (0.0)	-	0 (0.0)	
	기초	내천							

또 다른 정치적 배경변수인 지방의원의 경력분포는 (표 13)과 같다.

〈표 13〉 지방의원의 경력분포

(단위: 명, %)

연도별위원별 경력별	1대		2대		3대		4대	
	광역	기초	광역	기초	광역	기초	광역	기초
관변단체	10 (43.5)	44 (48.4)	3 (11.5)	40 (37.4)	2 (11.8)	23 (30.7)	2 (10.5)	22 (29.3)
시민단체	-	-	1 (3.8)	5 (4.7)	1 (5.9)	6 (8.0)	2 (10.5)	6 (8.0)
사회봉사클럽	2 (8.7)	4 (4.4)	3 (11.5)	2 (1.9)	2 (11.8)	3 (4.0)	2 (10.5)	3 (4.0)
이익집단	2 (8.7)	4 (4.4)	1 (3.8)	7 (6.5)	2 (11.8)	4 (5.3)	2 (10.5)	4 (5.3)
정당인	5 (21.7)	5 (5.4)	2 (7.7)	5 (4.7)	1 (5.9)	8 (10.7)	7 (36.8)	10 (13.3)
지방의원	-	-	7 (26.9)	17 (15.9)	1 (5.9)	12 (16.0)	2 (10.5)	12 (16.0)
공무원	-	7 (7.7)	-	8 (7.5)	1 (5.9)	4 (5.3)	-	2 (2.7)
경제인	2 (8.7)	17 (18.7)	5 (19.2)	18 (16.8)	2 (11.8)	12 (16.0)	-	6 (8.0)
언론인	1 (4.3)	-	-	1 (1.0)	1 (5.9)	-	-	1 (1.3)
법조인	-	-	-	-	-	-	-	-
학자(연구원)	-	1 (1.1)	1 (5.9)	2 (2.7)	1 (5.9)	2 (2.7)	1 (5.3)	4 (5.3)
교육자(학원)	1 (4.3)	5 (5.4)	3 (7.6)	1 (1.3)	3 (7.6)	1 (1.3)	-	5 (6.7)
기타	-	4 (4.4)	-	1 (5.3)	-	-	1 (5.3)	-
총계	23 (100)	91 (100)	26 (100)	107 (100)	17 (100)	75 (100)	19 (100)	75 (100)

1대부터 4대까지 지방의원의 경력분포는 정치·경제·사회활동을 경험한 것을 표현하여 다양하게 분산된 분포를 보이고 있다. 그러나 이러한 분산된 경력분포는 환경변화 속에서도 커다란 변화를 하고 있지는 않다. 광역의원과 기초의원의 경력은 직업과 겹치는 경우도 있을 수 있지만 경제를 위한 직업을 가지고 있으면서 다른 경력을 가지는 경우가 많다. 경력범주는 관변단체, 시민단체, 사회봉사클럽, 이익집단, 정당인, 지방의원, 공무원, 경제인, 언론인, 법조인, 학자(연구원 포함), 교육자 등을 포함한다. 여기서 관변단체에는 구정과 동정 자문위원·부위원장·위원장, 바르게살기협의회 회장, 시개발위원회 이사, 동방위협의회 위원장, 한국자유총연맹자치구 지부장·운영위원, 자치구재향군인회 부회장·회장,

파출소 선진질서위원장, 공직자윤리위원회 부위원장, 경찰서 청소년선도위원, 동 지역방위협의회 위원장·위원, 동지역개발청년회 고문, 동재향군인회 회장, 민족 통일자치구협의회 고문, 동주민자치위원회 위원장 등을 들 수 있다.

시민단체로는 전국주부교실 대전시지부 부회장, 대전시 여성단체협의회 회장, 그린스카우트 대전광역시 지부장, 대전경실련 지방자치위원, 대전환경운동연합 지도위원·집행위원, 대전여민회 환경위원장, 참여자치시민정책 자문위원, 참여자치시민회의 정책위원, 대전사랑운동본부장, 대전도시정책포럼 위원, 목상동 공해 대책위원장, 대전학부모연대 회장, 자치구생활체육협의회 회장, 생활체육동구연합회 부회장 등이 있다.

사회봉사클럽의 범주에는 한국JC 전국부회장, 대전JC 전회장, 한국청년회의소 중앙부회장, 국제로타리3689지구 총재특보·회원, 국제로타리클럽 회원, 대전시4H 연합회장, 유성청년회의소 회장, 대전청년회의소 회장, 신탄진청년회의소 회장, 신탄진번영회 회장 등이 있다. 이익집단에는 대덕구지체장애인협회 고문, 대전충청발명가협회 회장, 대전소비자협동조합 이사장, 한국음식업대전시지부 서구지부장, 원자력연구소 노조위원장, 한국원자력 노동조합위원장, 충남수의사회 회장, 전국항운노조 신탄진소장 등을 들 수 있다.

그리고 정당인에는 자민련 대덕구지구당 부위원장, 자민련 대전시지부 사무처장, 민자당 동구를 부위원장, 국회의원 입법보좌관 등이 있고, 공무원에는 행정동의 동장과 대전시 보건사회국장 등이 포함된다. 경제인에는 마을금고이사, 동대전농협이사, 대전용전약품상사대표, 문화건설이사, 대덕무역이사, 한국운수창고(주)대전시지부장, 대경건업(주)전무, 동명농업협동조합장이 있다.

광역의원이 경험하는 경력순위를 보면 관변단체, 지방의원, 정당인, 경제인, 사회봉사클럽, 이익집단, 시민단체, 학자, 교육자, 공무원, 언론인 순이고, 기초의원의 경우는 관변단체, 지방의원, 경제인, 정당인·공무원, 이익집단, 사회봉사클럽, 시민단체, 교육자, 학자의 순으로 나타나고 있다. 이러한 지방의원의 경력관리는 지방의원은 주로 특정조직에서 조직경험을 하는 것이 지방의회에 진출하는 중간다리가 되고 있음을 의미한다. 특히 지방의원이 되기 위해서는 정치나 관에 연결되는 관변단체나 정당조직과 밀접한 연계가 필요함을 암시한다. 이들은 지방의원이 되기 전에 이미 지역유지로서 지방정부와 지역구의원의 활동을 도와주는 역할을 수행한다. 또한 지방의원이 되는 데는 지역사회에 봉사하는 사회봉사클럽이나 시민의 이익을 대변하는 시민단체의 활동 그리고 특정구성원의 이익대변을 하는 이익집단에서 활동도 중요하다. 또한 광역의원과 기초의원은 경제인으로서의 경력관리를 잘 하는 것도 지방의회에 진출에 도움을 줄 수 있다. 그런데 광역의원과 기초의원의 경력관리에서 특이한 점은 일명 전문가 그룹에 속하는 법조인이나 학자 및 교육자의 경력을 쌓은 사람들의 지방의회

진출이 매우 적다는 것과 공무원이 중도에 퇴직이나 정년퇴직을 하고 지방의회에 진출하는 빈도가 적게 나타나는 점이다. 그리고 언론인의 경력을 가진 사람의 지방의회 진출은 거의 존재하지 않는다.

광역의원과 기초의원은 자신의 직업으로 생계를 유지하면서 정치적·경제적·사회적 활동을 통한 경력관리를 하다가 지방의회에 진출하고 있음을 알 수가 있다. 이러한 직업과 경력 및 지방의원의 연결고리를 보면 지방의원의 사적·공적 상승, 즉 신분상승과 권력상승을 파악할 수 있다. 광역의원과 기초의원의 연결고리유형은 ①직업-관변단체-지방의원(예 P씨, 상업-용전동동정자문위원장과 한국자유총연맹대전시동구지부장-광역의원: J씨, 농업-덕암동마르게살기운동회장과 동자문위원회위원장-기초의원), ②직업-시민단체-지방의원(예 L씨, 상업-대전사랑운동본부장과 자민련서구갑지구당부위원장-광역의원: S씨, 시민운동-대전시새마을부녀회회장과 충남여성단체협의회회장-광역의원(비례대표), H씨, 상업-그린스카우트대전광역시 지부장-광역의원(비례대표); K씨, 연구원-대전환경운동연합지도위원과 KIST새마을금고이사-기초의원, K씨, 상업-자녀안심하고 학교보내기운동가장동협의회회장-기초의원; K씨, 광업-목상동공해대책위원장-기초의원), ③직업-사회봉사클럽-지방의원(예 C씨, 부동산임대업-중앙라이온스클럽회원과 자민련대덕구지구당위원장-광역의원, H씨, 상업-국제라이온스309-E지구월평동지회장과 서구의회의원-기초의원), ④직업-이익집단-지방의원(예 L씨, 회사원-한국원자력연구소지부부지부장-광역의원; K씨, 상업-대전학부모연대회장과 러브호텔반대주민대표-기초의원), ⑤직업-정당인-지방의원(예 L씨, 금융업-자민련서구갑지구당부위원장과 서구의회내무위원장-광역의원; K씨, 무직-새마을지도자협의회회장과 자민련대덕구지구당부위원장-기초의원), ⑥직업-공무원-지방의원(예 S씨, 공무원-동구사회산업국장과 동구의회사무국장-광역의원; U씨, 정당인-공무원-기초의원), ⑦직업-경제인-지방의원(예 K씨, 금융업-갈월새마을금고이사장-광역의원; L씨, 건설업-회덕신협이사과 회덕국민학교육성회장-기초의원; L씨, 건설업-건축설계사무소대표와 대전도시정책포럼위원-기초의원), ⑧직업-학자-지방의원(예 J씨, 대학교수-대덕대학교수와 한나라당유성구지구당부위원장-광역의원), ⑧직업-교육자-지방의원(예 L씨, 공익사업-초·중학교 교사-광역의원; L씨, 정당인-하버드학원장-광역의원), ⑨직업-연구직-지방의원(예 H씨, 대학강사-한국교육개발연구원과 보건환경신문논설위원-기초의원), ⑩직업-기초의원-지방의원(예 C씨, 상업-동구새마을지회장, 동구의회1·2대 의원 및 의장-광역의원; K씨, 상업-중구의회 2·3대 의원-광역의원; S씨, 농업-민주평통자문위원과 유성구의원-광역의원; U씨, 정당인-주민자치위원과 1·2·3대 중구의원-기초의원) 등이 발견된다.

IV. 결 론

본 연구는 특정지역을 대상으로 지방정치이론의 논의와 밀접한 연계가 있는 지방정치엘리트인 지방의원의 배경분석을 한 것이다. 지방의원의 배경연구는 첫째 지방의원의 공직충원, 둘째, 지방의원의 출마동기, 셋째 지방의원의 역할(정책활동), 넷째, 지방정책에 영향을 주는 요인에서 다음과 같은 추론을 가능하게 하고, 지방의원과 지방정책에 대한 일정한 명제를 정립할 수 있게 한다.

첫째, 지방의원의 배경분석은 지방의원의 공직충원에 대한 명제를 정립할 수 있다. 대전광역시 지방의원의 일반적 모습은 40대와 50대의 남성으로서 고·퇴졸과 대퇴·졸의 학력을 가지며 토착지에 거주하는 학교를 졸업하였고, 상업·금융업·운수업 등 3차 산업에 종사하는 사람들이 가장 많고 그 다음으로 건설업과 광공업 등 2차 산업에 종사하는 사람들이 차지하고 농림축수산업 등 1차 산업 종사자들의 순이다. 그리고 정당은 지역중심정당인 자민련 소속이 압도적 다수를 차지하고, 관변단체·사회봉사클럽·이익집단·시민단체·정당인·경제인의 경력을 가진 사람들이 대부분이다. 이러한 대전시 지방의원의 공직충원에 대한 추론을 토대로 지방의원의 명제를 다음과 같이 도출할 수 있다.

- 명제1: 지방의원은 중장년층이 지배한다.
- 명제2: 지방의원은 보통수준의 학력을 가진 사람이 지배한다.
- 명제3: 지방의원은 토착인이 지배한다.
- 명제4: 지방의원은 3차 산업과 2차 산업에 속하는 경제인이 지배한다.
- 명제5: 지방의원은 지역연고의 특정정당이 지배한다.
- 명제6: 지방의원은 특정조직에서 조직경험을 한 사람들이 지배한다.

둘째, 지방의원의 배경분석은 지방의원의 출마동기에 대한 명제를 정립할 수 있다. 소순창(1999)에 의하면 지방의원의 출마동기에 대한 가장 많은 응답은 출신지역의 문제해결 및 이익실현과 합리적 행정확립이고, 잘할 수 있다는 막연한 생각이 그 다음이며, 개인적 지위상승이 그 뒤이다. 지방의원의 출마동기는 지방의원의 직업과 경제적 지위 등과 밀접한 관련을 갖는다. 지방의원의 출마동기에 대해 간접적으로나마 파악을 할 수 있는 지방의원의 배경변수로는 직업변수를 들 수 있다. 대전시 지방의원의 직업분포를 보면 산업별로는 3차 산업에 속하는 사람들이 가장 많고, 개별직종별로는 상업종사자들이 가장 많고, 그 다음으로 건설업이나 금융업 및 광공업 종사자들이다. 그러면 지방의원에 자영업자들이나 경제인들이 왜 많이 진출하는가? 공익실현인가? 아니면 사익출현인가? 경제이론적으로 경제인은 본질적으로 합리적 경제인으로서 사익을 추구하는 존재이다. 이러한 논리에 의하면 지방의원에 경제인이 많이 진출하는 것은 자신의

이익을 실현하기 위한 것이라고 추론할 수 있다. 여기서 말하는 이익은 금전적 이득·심리적 소득·권력·명성·승진 등을 들 수 있다. 이러한 지방의원의 출마동기에 대한 추론을 토대로 지방의원과 지방정치의 명제를 도출할 수 있다.

- 명제1: 지방의원은 사익을 추구할 가능성이 크다.

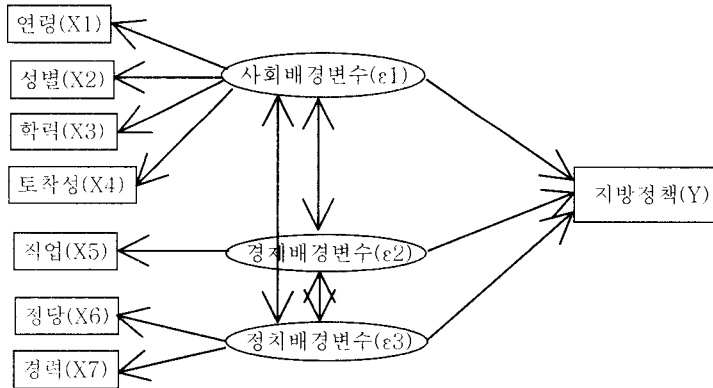
셋째, 지방의원의 배경분석은 지방의원의 역할실행인 정책활동에 대한 명제를 정립할 수 있다. 지방의원의 역할실행은 지방의원의 배경분석을 통하여 직접적으로가 아니라 간접적으로 추론할 수 있다고 본다. 즉 지방의원의 배경변수와 정책결정행태와의 관계에 대한 명제정립이 가능하다. 왜냐하면 지방의원의 정책활동은 자신의 배경을 토대로 이루어지므로 지방의원의 출신별 구성분포의 영향을 받는 것이기 때문이다. 지방의원은 자신의 출신성분에 따라 경제인이나 정당인 및 관변단체출신 등과 같이 기업이이익이나 정당이이익 및 정부이익을 대변하거나 시민단체처럼 정부에 대한 견제활동을 할 것이다. 그러나 지방의원의 정책활동은 이들의 배경분석을 가지고 심층적으로 분석하는 데는 한계가 있다. 이의 실질분석은 설문분석이나 사례분석을 통하여 지방정치를 분석해야 결론이 나올 문제이다.

- 명제1: 지방의원의 연령이나 성별에서 40대와 50대의 남성비중이 높다는 것은 지방의원의 정책활동에서 중년이상의 남성이익을 대변할 가능성이 크다.
- 명제2: 지방의원의 학력에서 고학력자비중이 높다는 것은 지방의원의 정책활동에서 저소득층보다는 중산층의 이익을 대변할 가능성이 크다.
- 명제3: 지방의원의 토착성이 높다는 것은 지방의원의 정책활동에서 토착이익을 대변할 가능성이 크다.
- 명제4: 지방의원의 직업배경에서 1차 산업보다 2차 산업이나 3차 산업비중이 크다는 것은 지방의원이 정책활동에서 2차 산업과 3차 산업의 이익을 대변할 가능성이 크다.
- 명제5: 지방의원의 직업배경에서 전문직업보다 일반직업비중이 많다는 것은 지방의원이 정책활동에서 전문지식을 토대로 하는 경우보다는 일반적 지식을 토대로 전개될 가능성이 크다.
- 명제6: 지방의원의 경력배경에서 관변단체의 경력을 가진 사람이 많다는 것은 지방의원이 정책활동을 하는데 지방정부에 편향적일 수 있다.
- 명제7: 지방의원의 경력배경에서 시민단체나 이익집단의 경력을 가진 사람이 존재한다는 것은 지방의원이 정책활동을 하는데 지방정부를 견제하거나 비판적일 수 있다.
- 명제8: 지방의원의 정당배경에서 특정정당에 소속되어 있는 사람이 많다는 것은 지방의 정책활동을 하는데 정당의 이익을 대변할 가능성이 크다.

넷째, 지방의원의 배경분석은 지방정책에 영향을 주는 요인분석에 도움을 줄 수 있다. 정책결정요인론에 의하면 정책산출에 영향을 주는 요인으로 사회경제

적 변수를 강조하는 학자와 정치행정적 변수를 강조하는 학자 및 이들을 결합한 혼합모형을 강조하는 학자들로 나누어진다. 이러한 정책결정요인론을 본 연구에 적용하면, 지방정책에 영향을 미치는 요인으로 지방의원의 배경변수를 가정할 수 있다. 지금까지 분석한 지방의원의 배경변수를 토대로 이들 배경변수를 독립변수로 하고 지방정책을 종속변수로 하는 인과모형인 경로모형(공분산구조모형)을 만들 수 있다. 독립변수군인 사회배경잠재변수($\epsilon 1$)에 연령(X1)·성별(X2)·학력(X3)·토착성(X4)을, 경제배경잠재변수($\epsilon 2$)에 직업(X5)을, 정치배경잠재변수($\epsilon 3$)에 소속정당(X6)·경력(X7)을, 그리고 종속변수로 지방정책(Y)을 놓으면 이들 간의 인과관계인 경로모형이 된다. 경로모형을 통하여 설정된 가설은 다양하다. 예컨대, $\epsilon 1(X1: 40대) \rightarrow Y(\text{지방정책})$, $\epsilon 1(X1: 50대) + \epsilon 2(X5: \text{상업}) \rightarrow Y(\text{지방정책})$, $\epsilon 1(X1, X2: 30대, \text{남성}) + \epsilon 3(X7: \text{시민단체출신}) \rightarrow Y(\text{지방정책})$, $\epsilon 3(X3: \text{대출}) + \epsilon 2(X5: \text{금융인}) + \epsilon 3(X6, X7: \text{A정당, 관변단체출신}) \rightarrow Y(\text{지방정책})$. 등이 그것이다. 이러한 경로모형은 지방의원의 사회적·경제적·정치적 배경변수가 지방정책에 어떠한 경로를 통하여 영향을 미치는가를 파악할 수 있는 토대가 된다.

〈그림 2〉 지방의원의 배경변수와 지방정책의 경로모형



이상에서 본 연구의 결과로 제시한 지방의원과 지방정책 및 경로모형에 대한 명제는 도시와 농촌지역이 통합되어 있는 광역대도시를 대상으로 발견한 것이다. 특정지역을 대상으로 발견한 명제가 일반화될 수 있는가는 앞으로의 연구과제로 남는다. 우리나라의 지방영역은 특별시와 광역시 및 도와 같은 광역지방정부와 이들의 하위구성요소들인 자치구나 시 및 군 등으로 다양하게 존재하기 때문이다. 그러나 본 연구가 발견한 명제는 다른 지역의 지방의원이나 지방정책을 연구하기 위한 연구가설로서 의미는 있다고 볼 수 있다.

참고문헌

- 강명구. (1997). 지방자치와 도시정치: 행위자중심의 해석을 위한 시론적 연구. 「한국정치학회보」, 31(3): 109-128.
- 김병준. (2002). 「한국지방자치론(제2판)」. 서울: 법문사.
- 김진호 외(공역). (2001). 「미국지방정치론」(M. B. Burns., J. W. Peltason., T. E. Cronin & D. B. Magleby. (1996). State and Local Politics. USA: Prentice Hall). 서울: 대왕사.
- 남궁근. (2003). 「행정조사방법론」. 서울: 법문사.
- 노화준. (2003). 「정책학원론」. 서울: 박영사.
- 민경희·강희경·배영목·최영출. (1996). 청주 지역사회의 권력구조에 관한 연구. 「한국사회학」, 30(1): 187-223.
- 박대식(편). (2004). 「한국 지역사회 엘리트: 특성과 구조」. 서울: 오름.
- 박용수. (1992). 지역사회 엘리트구조 분석. 「인간과 사회(강원대)」1.
- 박종민(편). (2000). 「한국의 지방정치와 도시권력구조」. 서울: 나남출판.
- 소순창. (1999). 지방의원의 정치적 효능과 신뢰감에 대한 실증분석: 광역의회의원을 중심으로. 「한국행정학보」, 33(4): 411-432
- 소순창·유재원. (2005). 로컬거버넌스의 짧은 여행과 새로운 여정: 정책과정의 행위자네트 워크를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 15(4): 299-319.
- 송인국. (1986). 한국 정치문화 형성에 영향을 준 정치엘리트의 특성에 관한 연구. 「공주교대논집」, 1-25.
- 안병만. (2000). 「한국정부론(제4편)」. 서울: 다산출판사.
- 안성호·배용환. (2004). 「지방거버넌스와 지방정책: 네트워크관점에서 본 지방정책사례」. 서울: 도서출판 다운샘.
- 안청시 외. (1995). 지역사회의 민주화와 지방엘리트 연구. 「사회과학정책연구(서울대)」, 17(2): 1-273.
- 윤종빈. (2004). 17대 조선의원들의 사회경제적 배경. 「의정연구」, 10(2): 59-83.
- 이달곤. (2004). 「지방정부론」. 서울: 박영사.
- 이승중. (2003). 「지방자치론: 정치와 정책」. 서울: 박영사.
- 장세진. (1987). 한국 중소도시의 엘리트와 자발적 결사체에 관한 사례연구. 「연세사회학」, 8: 71-109.
- Adrian, Charles R. (1976). *State and Local Governments*. New York: McGraw Hill.
- Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs?*. New Havens: Yale University Press.
- DiGaetano, A & J. S. Klemanski. (1993). *Urban Regime Capacity: A Comparison*

- of Birmingham, England and Detroit, Michigan. *Journal of Urban Affairs*, 15(4): 367-384.
- Harding, Alan. (1995). Elite Theory and Growth Machines. In D. Judge., G. Stoker & H. Wolman(eds.). *Theories of Urban Politics*. London: Sage Publications.
- Hunter, Floyd. (1953). *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Lineberry, Robert L & Ira Sharkansky. (1971). *Urban Politics and Public Policy*. New York; Harper & Row Publishers.
- Mills, C. W. (1956). *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Molotch, H. (1976). The City as a Growth Machine. *American Journal of Sociology*, 82: 309-330
- Mosca, G. (1963). *The Ruling Class*. New York: McGraw Hill.
- Pennock, Ronald. (1979). *Democratic Political Theory*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Peterson, Paul. (1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Polsby, Nelson W. (1980). *Community Power and Political Theory*. New Haven; Yale University Press.
- Stoker, Gerry. (1995). Regime Theory and Urban Politics. In D. Judge., G. Stoker & H. Wolman(eds.). *Theories of Urban Politics*. London: Sage Publications.
- Stone, C & H. Sanders(eds.). (1987). *The Politics of Urban Development*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Stone, C. N. (1993). Urban Regime and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs*, 15(1): 1+28.

Abstract

Background Study of Local Political Elite(Local Councilor): Daejeon Metropolis

Eong-Hwan Bae

A public actor of local politics area is local political elite such as local manager and local councilor. They operate a formal role of local government. After local autonomy period, scholars has been studied local politics and local power. They don't study a background of local elite. But these studies have a base of local elite background. At the thinking of that problem, this article is a time series study about the background of local political elite, that is local councilor in 15 years after local autonomy.

At a theoretical framework, this study explains a typology and background of local elite in local politics as well as a background meanings and variables of local councilor. A background analysis of local councilor works through several variables such as social, economic, political background about local councilor in Daejeon metropolis. This study makes several propositions about public recruitment, public electoral motive, role(policy activity) of local councilor and determinant variable of local policy. Particularly that constitutes path model(covariance structure model) having causal relation between background variables of local councilor and local policy.

**【Key words: local politics theory, local councilor background,
propositions about local councilor and local policy】**