

한국 지방자치단체의 지역 고유성과 지역 대표자의 의정활동

박영환*

| 목 차 |

I. 서론	III. 연구설계
II. 지역 고유성과 지방의원의 의정 활동	IV. 분석결과
	V. 결론

| 논문요약 |

이 논문은 한국의 지방자치단체의 지역 고유성이 지방의원의 의정활동에 미치는 영향력을 분석하는 데 그 목적이 있다. 미국의 연구는 중앙정치의 영향력하에서도 지방자치단체의 규모, 권력범위, 지역적 편향이 지방선거의 결과에 유의미한 변수로 작용을 한다는 것을 밝히고 있다. 이런 결과를 토대로 본 논문은 한국의 지방정치에서 선출된 지역 대표자들의 의정활동이 이런 지역적 고유성에 제약을 받을 것이라는 가설을 세운다. 제10대 경상북도의회의원들을 대상으로 조사한 설문조사를 활용하여 이 가설을 검증한다. 분석결과, 경상북도 지방자치단체의 규모, 권력범위, 지역별 편향은 지역을 대표하는 의원들의 의정활동과 밀접한 연관성이 있는 것으로 나타났다. 특히 인구 규모가 작고, 자치권의 정도가 낮고, 편향이 적은 지역에서 지방의원은 주민을 대표하고, 높은 입법생산성을 보였다. 이는 대의민주주의의 하부적 수준에서 지역적 고유성에 반응하여 대의활동이 이루어지고 있다는 점에서 한국의 지방정치가 중앙정치에 예속화되어 있다는 기존의 평가를 다시 생각해 보게 한다.

▪ 주제어: 지방자치단체, 지역 고유성, 지방의원, 의정활동, 대의활동

* 영남대학교 정치외교학과 강사

I. 서론

이 연구는 지방자치단체의 지역 고유성이 지방의원의 대의활동에 미치는 영향력을 분석한다. 특히 제10대 경상북도의회 의원을 대상으로 한 설문조사를 바탕으로 지역구의 지역적 특성이 의원들의 의정활동과 대의활동에 어떻게 제약을 가하고 촉진을 하는지를 실증적으로 살펴보고자 한다.

정치학계의 대부분의 논의에서 한국의 지방정치는 중앙정치에 예속되어 중앙의 이념적, 당파적 균열이 그대로 지방 수준에 재현되면서 지역 이슈가 퇴색해버리는 한계를 노정하고 있다는 비판을 받는다(강원택 2010; 김진하 2010; 류재성 2010; 유성진 2014; 윤종빈 2019). 1991년 지방자치제가 공식적으로 부활한 이후 지역민들에 의한 지방정부의 구성에 대해 기대가 어느 때 보다 높아졌음에도 불구하고 중앙의 거대 이슈와 정당경쟁으로 말미암아 지방정치의 고유성은 사라지고 있다는 평가가 주를 이루고 있다. 하지만 이런 현상이 한국의 정치현실을 감안할 때 반드시 부정적으로 볼 것은 아니라는 주장도 있다(강신구 2014). 좁은 영토 안에 중앙정부와 여러 지방정부가 공존하는 상황에서 국가와 지방 간 고유 권한과 사무의 구분은 무의미할 뿐만 아니라 지방재정의 중앙정부 의존, 중앙정부의 광범위한 감독 및 통제권의 현실을 고려할 때, 합리적인 지역민이라면 오히려 지방에서의 자신의 삶을 전국적 표준에 맞추어 정치를 바라보는 것이 더 나을 수 있다는 입장이다.

다른 한편, 제한적이긴 하지만 중앙정치의 영향력에도 불구하고 지방정치의 자율성을 주장하는 논의도 학계에 존재한다. 지방자치와 지역발전에 대한 지역주민의 변함없는 관심과 참여라든지, 각급 지방선거에서 지방정부의 정책성과에 대한 평가가 선거결과에 영향을 미친다거나 지역의 인지도 있는 현역 정치인의 높은 재선율은 중앙정치의 높은 파고 속에서도 지방정치의 정체성이 잘 드러난 모습들이라는 것이다(장승진 2019; 지병근·차재권 2018; 윤종빈 2019). 특히 현직 의원의 높은 재선율은 지방의원이 지역에 뿌리를 두고 지역민과의 끊임없는 소통을 위해 발품을 팔며 지역을 누빈 결과로 볼 수 있을 것이다. 이런 측면에서 지방정치는 중앙정치와는 다른 차원에서 지역민의 정치적 삶과 연관된 실존의 영역이라 말할 수 있겠다.

지방정치는 지방자치의 원리 위에서 작동된다. 그리고 풀뿌리 민주주의의

실현은 지방자치의 완성에서 시작된다. 이런 점에서 지방정치의 성공적인 작동은 민주주의 발전과 밀접한 연관성이 있다. 일상을 살아가는 평범한 개인들이 맞닥뜨리는 생활 이슈들은 그들이 거주하고 있는 지역과 깊은 관련이 있다(박영환 외 2018). 세금, 교통, 학교, 도로, 다리, 공원, 물, 하천 정비, 생활 오수, 쓰레기 문제 등의 이슈들은 지역을 살아가는 주민들에게 가장 중요한 관심사이며 이런 문제들을 해결하는 과정에서 주민들은 마을 공동체의 일원으로서 지역의 정체성을 자각하게 된다. 문제의 당사자로서 주민들은 마을의 문제를 주체적으로 인식하고 보다 능동적이고 적극적인 참여를 통해 공동체적 삶을 스스로 결정하는 지방 하부적 수준의 민주주의 정치를 실현한다. 그런데 여기서 우리가 지적해야 할 것은, 지방정치는 일반 개인들의 직접적인 참여를 대신하여 대표자가 정책심의회와 정책결정을 내리는 전형적인 대의제 방식은 아니라 하더라도, 현실적으로 주민들의 손에 의해 선출된 지역 대표자들을 통해서 공동체 문제들의 대부분이 해결되고 있다는 사실이다(박영환 외 2018). 그러나 지방정치는 지리적 근접성으로 인해 대의과정에서 주민들의 요구, 이익, 선호에 대한 대표자들의 반응 정도가 전국정치 수준에 비해 높을 것이며 주민들의 직접적인 참여도 높을 것이다. 상황이 어떠한지 여기서 이 논문이 주목하는 것은 지역민과 지방정치를 매개하는 지역 대표자의 역할이다. 사실상 오늘날 한국의 지방자치제의 성패 여부는 지방적 수준에서 민주적 대표성과 책임성을 구현하는 주체로서 지역 대표자의 역할에 달려 있다 해도 과언이 아니다. 지역 대표자의 대의행위가 주민과 공동체를 긴밀히 연결시키면서 지역 하부적 수준의 다양한 문제들을 민주적으로 해결해 나간다면 지방자치제의 성공적인 완수와 더불어 한국 민주주의의 심화를 증진시킬 것이다.

본 논문은 이런 문제의식하에 지역 대표자들, 특히 지방의원들의 대의활동과 의정활동에 연구 초점을 맞춘다. 이 과정에서 지방의원들의 의정활동에 영향을 미치는 요인으로 지방자치단체가 가지고 있는 고유한 속성에 주목을 한다. 여기서 지역 고유성이란 지역만의 독특한 특성으로 지역의 정체성을 담고 있는 성질을 뜻한다. 이것은 중앙정치와는 차별되는 성질을 내포하는 것으로 지방정치의 정체성을 띠는 특성으로 정의 내릴 수 있다. 지역 고유성의 분석을 통해 종래의 지방정치에 대한 평가를 학술적으로 재검토를

하고 이를 바탕으로 중앙정치와 달리 지방 하부적 수준에서 작동하는 대의민주주의 방식을 토론하고자 한다.

II. 지역 고유성과 지방의원의 의정활동

학계에서 지역주민들의 지방자치제 인식 및 평가, 그리고 지방의원들에 대한 의정활동 평가에 관한 연구는 풍부한 편이나, 지방의원들만을 대상으로 의정행태를 분석한 연구는 많지가 않다. 그 수가 많지는 않지만 정치학계를 중심으로 이와 관련한 문헌들의 연구경향을 살펴보면 분석단위와 분석수준은 다르지만 대체로 지방의원들의 의정활동에 미치는 요인들에 집중하는 모습을 보이고 있다. 광역의원들을 대상으로 의원들의 인구통계학적 및 사회경제적 요인들이 의정활동에 미치는 영향력을 확인한 연구(김도중·윤종빈 2004), 경상북도의회 의원들의 조례안 발의에 경상북도 집행부의 영향력을 확인한 연구(하세현 2005), 최근에 올수록 광역의원들의 조례안 발의율의 추세가 늘어나는 것을 확인한 연구(박명호 2013) 등이 있다. 이 연구들은 의원들의 입법생산성에 관한 전반적인 추세나 의원들의 개인적 배경, 집행기관과의 관계를 통해 의정활동을 설명하는 특징이 있다. 한편 대의민주주의에서 대표자의 대의역할이 입법활동에 미치는 영향에 주목하여 지방적 수준에서 실제 경상북도의회 의원의 대표역할과 의정활동이 어떻게 나타나는지를 실증분석한 연구도 있다(박영환 2018). 연구 결과 대표자의 대표역할과 의정활동 사이에 긍정적인 관계가 존재하였다. 행정학계에서는 주로 지역주민을 대상으로 한 설문조사를 활용하여 지방의회에 대한 평가라든지 지방의원의 의정활동에 대한 주민의 인식에 치중하는 경향을 보이고 있다.

이와 같이 기존의 지방의원에 관한 연구들은 개인적 수준에 맞추어 그들의 의정행태를 설명하는 데 집중하고 있다. 그러나 이런 연구들의 한계점은 행위자를 둘러싼 외부환경을 적절히 통제하지 못한 채 개인적 수준에서 행위자의 독립적 영향력만 확인하고 있다는 것이다. 행위자 외부의 구조적 제약을 분석에서 배제해버리는 상황에서 남아 있는 행위주체의 설명이 과연 무슨 의미가 있는가? 이 논문은 지방정치인의 행위에 제약을 가하는 외부적

조건에 주목하여 이 외부적 환경요인이 어떻게 지역 대표자의 대의활동에 제한을 가하는지 살펴보고자 한다. 이런 점에서 이 연구는 기존연구와 차별성을 갖는다. 이 연구에서 주목하는 외부적 환경요인은 지역 대표자들이 거주하는 지역 공동체이다. 구체적으로 본 연구의 분석대상이 경상북도의회의원이므로 도의원이 거주하는 지방자치단체, 즉 도의원의 지역구가 외부환경의 조건이 된다.

이미 미국에서는 지방자치단체의 지역적 고유성에 주목하여 지방정치에서 선거결과나 투표행태, 민주주의 작동원리를 설명하는 연구가 활발히 진행되고 있다. 그중에서도 대표적으로 올리버(J. Eric Oliver)의 연구를 들 수 있다. 올리버에 따르면 지역의 고유성에는 규모(size), 권력범위(scope), 편향(bias)이 있다(Oliver 2012). 지방자치단체의 규모, 지방자치단체의 권력범위, 지역 내 편향은 지역 유권자의 정치행태의 차이, 후보자의 선거전략 및 선거운동 양상, 민주주의 참여 및 운영원리를 설명하기 위해 도출된 개념이다. 본 논문에서는 이 개념들을 활용하여 지역의 중범위적 수준의 변수들이 어떻게 지역 대표자들의 대의활동과 의정활동의 차이에 영향을 미치는지 분석한다.

규모(size)는 지방자치단체의 인구규모를 말하는 것으로 지방자치단체 간 차이를 만들어내는 중요한 속성이라 할 수 있다. 인구규모가 작은 소도시에서는 주민과 정치인의 연계가 긴밀하여 양자 간 상호작용과 소통이 원활하다. 따라서 주민들의 의견, 요구를 정치과정에 반영하는 정치인의 반응성이 뛰어나 지역민에 대한 정치적 책임성이 대도시에 비해 높다(Oliver 2012, 16). 반면 인구규모가 큰 대도시에서는 주민들의 직접적인 정치참여가 어려워 대리인이나 전문가들에 의한 대의활동이 증가한다. 아울러 도시의 규모가 커지면서 정치인이 주민들에게 제공할 행정 서비스들은 늘어나게 되는데 이는 주민과 정치인의 멀어진 거리와 함께 지방자치단체의 정치적 책임성을 떨어뜨리는 요인으로 작용할 수 있다. 규모를 선거상황 및 민주주의 작동과 관련해서 살펴보면, 지역 내 인구가 많아지면 대표자와 주민 간 거리가 더욱 멀어지고 다양한 선호가 존재하게 된다. 다양한 선호를 집약하고 표출할 수 있는 조직화된 집단이 필요하게 되는데(Oliver 2012, 18), 바로 정당의 존재가 규모가 큰 지방자치단체에서 부각되는 이유이기도 하다. 반대로 규모가 작은 지방자치단체에서는 인구의 수가 적고 상대적으로 동질적인 인구구성

으로 인해 대표자와 주민 간의 친밀도가 쉽게 형성되고 특별히 조직화된 집단이 필요하지는 않다. 후보자의 선거운동 측면에서 본다면, 규모가 큰 지역에서 후보자들은 유권자와의 거리가 멀기 때문에 직접적 접촉보다 정치적 조직이나 미디어를 통해서 유권자를 동원하고 지지를 호소한다. 그리고 유권자들은 후보선택에 있어 후보자의 개인적 능력, 자질보다는 후보자의 인지도, 소속 정당, 이슈 입장 등을 더욱 고려하게 된다(Oliver 2012, 19). 작은 규모의 지역에서 후보자들은 유권자와 친밀한 거리를 유지하면서 직접적인 선거접촉에 치중하게 되며, 유권자들은 후보자의 개인적 능력과 자질을 선거선택에서 우선시한다.

이를 지방의원의 의정활동과 관련하여 예측을 해본다면, 지방의원의 의정활동에서 대표하는 대상은 인구규모가 작은 지역일수록 그렇지 않은 지역에 비해 정당보다 지역주민을 대표할 가능성이 높을 것이다. 본회의나 상임위원회의 표결에서도 인구규모가 작은 지역의 의원일수록 소속 정당보다는 지역주민을 더욱 고려할 가능성이 높을 것이다. 또 인구규모가 작은 지역에서는 유권자와 지방의원 간 상호접촉이 더욱 직접적이고 원활할 것이므로 지방의원의 지역구 관련 행사 참석도 많을 것이다. 그리고 인구규모가 작은 지역에서는 지방의원과 지역주민 간 긴밀한 대의채널 형성이 가능하므로 지역주민의 요구와 이해관계에 지방의원은 적극적으로 반응할 것이다. 그러므로 지방의원의 조례안 발의와 같은 입법생산성이 인구규모가 작은 지역에서 더욱 높게 나타날 것이다.

이런 논의에 기반하여 지방의원의 의정활동에 규모가 미치는 영향력에 대한 가설을 세우면 다음과 같다.

가설 1. 지방자치단체 간 인구규모의 차이는 지방의원들의 의정활동에 차이를 만들어낼 것이다.

지방자치단체의 두 번째 고유한 속성은 권력범위(scope)이다. 지방자치단체의 권력범위는 지방자치단체가 지리적 범위 내 대상들(주민, 기업, 기관 등)에 대해 자율적인 결정권을 행사할 수 있는 민주주의 능력의 정도를 가리킨다(Oliver 2012, 22). 올리버에 따르면 권력의 범위를 결정하는 제도적

요소들은 두 가지가 있는데, 첫째는 법, 문서 등에 공식적으로 기록된 권한, 다시 말해 권위의 폭과 한계를 정한 규칙과 법률 조항들이 있다. 둘째는 민주주의 지배작동의 원리를 담은 제도설계와 관련이 있다. 민주주의 제도적 설계는 리더에게 얼마나 많은 결정력을 부여하는가를 말하는 것으로 어떻게 정책결정이 이루어지는지를 가리킨다(Oliver 2012, 22-23).

대부분의 지방자치단체는 제한된 권력범위를 갖고 있다. 행정권을 행사하는 과정에서 상위정부(국가, 주/도)의 승인과 감독을 받기 때문이다. 그런데 지방자치단체의 상위정부로부터의 자율성은 권력의 범위를 결정하는 제도적 요소들의 정도에 따라 다르게 나타날 것이다. 행정권한이 미치는 관할권이 강하고 자율적인 행정결정이 가능한 지방자치단체는 그렇지 않은 지방자치단체보다 권력의 행사범위가 넓은 것이다.

권력의 범위와 선거정치의 관계를 살펴볼 때 두 가지 양상이 나타나는 것에 주목할 필요가 있다. 첫째, 권력의 행사범위가 넓은 지방자치단체에서 선거의 양상은 실존적(existential)인 모습을 띤다(Oliver 2012). 여기서 실존적이라 함은 실재하는 현실에 관한 것으로 사회에서 개인의 정체성 문제와 연관이 있다. 개인은 현실에서의 실존적 자각을 통해 삶의 의미를 부여한다. 개인은 현실에서 주체적으로 살아가는 인간 존재이므로 개별적이고 구체적인 삶의 방식을 추구한다. 이를 정치적 환경과 연관하여 본다면 실존적 정치는 본질적으로 개인의 정체성이 발현되는 것이라 할 수 있다. 한 국가의 근간이 되는 운영제도와 주요 정책은 개인의 정체성을 반영할 수밖에 없으므로 이를 둘러싼 정치적 경쟁은 치열하게 전개된다. 따라서 실존적 문제와 연결된 선거도 경쟁이 치열할 수밖에 없다. 대통령 선거가 실존적 정치의 좋은 예이다. 각 후보들은 한 국가를 이끌어 나갈 주요 공약들을 내걸고 경쟁하며 당선되면 이에 근거하여 국가를 운영한다. 이런 중차대한 결정을 앞두고 유권자들의 선택도 치열할 수밖에 없으며 자신들의 이념과 당파성과 같은 개인의 정체성이 두드러지는 요인들이 후보선택에서 주요 고려대상이 된다. 둘째, 권력의 행사범위가 좁은 지방자치단체에서 선거는 경영적(managerial)인 측면을 띠고 있다(Oliver 2012). 현실의 문제를 다룰 때 경영적인 접근방식을 취한다는 것은 이념적 관점에서 현실을 보는 것이 아니라 현실생활적 측면에서 삶의 일상적 문제를 해결해 나간다는 것이다. 그러므로 경영적 문

제와 연결된 선거에서는 생활밀착형 이슈들(도로, 다리, 교통, 공원, 쓰레기, 생활 폐수 등)이 주요 선거쟁점으로 등장한다. 이런 쟁점들은 전국적인 이념 지형이나 당파성과 관련된 문제가 아니기 때문에 선거에서는 지역 후보자의 개인적 능력, 자질이 후보선택에 주 고려요인이 된다. 특히 이런 선거상황에서는 현직자들의 업무평가가 유권자들의 주요 후보선택 요인이 된다. 지역 유권자들에게 지역 공동체의 일상생활과 관련한 정치문제는 후보자의 사회에 대한 원대한 정치적 비전을 원하기보다 후보자(특히 현직자)가 지역 현안을 얼마나 잘 처리하였는지에 관심이 많기 때문이다.

지방자치단체의 권력범위와 지방의원의 의정활동의 관계를 정리하면 다음과 같을 것이다. 권력범위가 좁은 지역일수록 그렇지 않은 지역에 비해 지방의원의 의정활동에서 대표대상은 정당보다는 지역주민일 가능성이 높을 것이고, 본회의나 상임위원회 표결에서도 정당보다는 지역주민을 더욱 고려할 것이다. 권력범위가 좁은 지역에서는 경영적 정치가 나타나므로 지방의원은 지역민과의 유대관계를 강화하는 의정활동을 많이 할 것이다. 따라서 권력범위가 좁은 지방의원일수록 지역구 관련 행사에 적극 참여할 것이다. 마지막으로 경영적 정치의 주요 특징으로 생활밀착형 이슈들이 정치의 전면에 등장한다는 것이다. 이런 점에서 경영적 정치가 두드러지는 지역일수록 지역의 현안들에 의원들은 능동적으로 반응할 것이며 따라서 이들의 입법활동도 적극적으로 나타날 것이다.

이와 같은 논의를 토대로 지방자치단체의 권력범위와 지방의원의 의정활동의 관계를 가설로 설정하면 다음과 같다.

가설 2. 지방자치단체 간 권력범위의 차이는 지방의원들의 의정활동에 차이를 만들어낼 것이다.

지역 내 편향(bias)은 지방자치단체의 고유한 특성 중 마지막에 해당된다. 편향은 편익과 비용이 지역민들에게 불균등하게 배분되는 것을 의미한다(Oliver 2012, 35). 예를 들면, 지방자치단체에서 도로를 건설하는 결정을 내릴 때 지역 내 많은 주민들은 혜택을 누리지만 도로 근처에 거주하는 주민들은 소음, 안전 등의 문제가 발생하면서 비용이 편익을 앞질러 그 혜택의

대상에서 제외될 수 있다. 이처럼 지방자치단체의 행정서비스가 지역의 모든 사람들에게 골고루 편향이 없는 방식으로 동일한 혜택을 제공할 수는 없다. 현실적으로 지리적 접근성 등의 문제로 인해 일부 사람들에게는 비용의 문제가 발생할 수밖에 없다.

일반적으로 편향이 심한 지역에서 선거는 각 진영을 가르는 논쟁적인 이슈들이 존재하여 선거경쟁이 당파적이고 치열하게 전개된다(Oliver 2012). 특히 편향이 심한 지역의 선거는 정치적 균열이 심하게 나타나면서 특정 계층이나 특정 집단의 정체성을 대표하는 후보자가 선거지지를 위해 이들 계층이나 집단을 동원하는 경우가 자주 발생한다. 정치조직과 이익집단은 선거에 더 적극적으로 개입하면서 공공자원의 유리한 배분을 위해 노력을 함으로써 정치적 균열은 더욱 심화된다. 반대로 편향이 덜한 지역에서 선거는 각 진영을 가르는 논쟁적 이슈들이 일반적으로 거의 없어서 선거는 조용하게 치러지며 당파적 경쟁도 거의 없다. 지역 내 편향이 적다는 것은 사회경제적 구성이나 인구적 구성이 동질적임을 의미하며 그러므로 사회의 정체성을 가로지르는 균열층을 발견하기가 어려울 것이다.

지역 내 편향의 정도를 측정하는 지표로 지방자치단체의 재정수입, 예산지출 유형, 인종구성 등을 들 수 있다(Oliver 2012, 39). 편향이 적은 소도시에서는 대단위 재분배 프로그램보다는 공동체 구성원들 간 합의가 쉬운 생활복지형 프로그램들(식수 공급, 쓰레기 처리, 생활 폐수, 교통, 학교 등)이 제공된다. 예산지출이 많은 지방자치단체일수록 재분배 프로그램과 같이 구성원들 간 가치충돌이 발생할 수 있는 편향적인 정책들이 많을 것이다. 그리고 이질적인 인종구성의 특징을 보이는 지역일수록 그렇지 않은 지역보다 자원의 배분에 있어 편향이 심하게 나타날 것이다.

지역 내 편향과 의원들의 의정활동의 관계를 살펴보면 지역 내 편향이 덜한 지역일수록 의원들의 의정활동에서 대표대상은 정당보다는 지역주민일 것이다. 또 이 지역의 의원들의 본회의나 상임위원회의 표결에서도 정당보다는 지역주민을 우선적으로 고려할 가능성이 높을 것이다. 편향이 덜한 지역에서는 인구구성이 동질적이고 구성원들 간 선호도 동질적이므로 대표자와 주민 간 친밀도도 높을 것이다. 그러므로 이 지역 대표자의 지역구 관련 행사 참석은 편향이 심한 지역보다 자주 나타날 것이다. 또 편향이 덜한 지

역에서는 논쟁적인 지역이슈보다는 구성원 간 합의가 높은 생활복지형 이슈들이 주를 이루므로 지역 대표자의 입법생산성도 편향이 심한 지역보다 높게 나타날 것이다.

이상과 같은 논의에 기반하여 편향과 지방의원의 의정활동 관계의 가설을 세우면 다음과 같다.

가설 3. 지방자치단체 간 편향의 차이는 지방의원들의 의정활동에 차이를 만들어낼 것이다.

이어지는 3장에서는 데이터와 변수측정에 대해 설명을 한다. 주요 변수와 측정방식, 측정의 출처는 부록의 표에서 구체적으로 밝히고 있다.

Ⅲ. 연구설계

1. 데이터

지방의원의 의정활동을 측정하기 위해 사용되는 데이터는 2016년 제10대 전반기 경상북도의회 의원을 대상으로 전수조사한 설문조사이다. 제10대 경상북도의회는 총 60명의 의원으로 구성되어 있으며 지역구 의원이 54명, 비례대표 의원이 6명이다. 이 설문조사의 장점은 선행연구에서는 거의 발견되지 않은 지방의원들을 대상으로 한 직접 설문조사라는 것이다. 설문조사 항목에 의원들의 의정활동과 지역구 활동에 관한 문항들이 다수 포함되어 있다. 본 논문은 이 문항들을 활용하여 종속변수를 측정한다.

독립변수들의 측정은 국가통계 자료를 활용한다. 따라서 지방의원들의 설문조사와 그들 지역구와 관련한 통계자료를 결합한 데이터를 사용하여 경험적 분석을 실시한다. 본 연구의 분석단위는 경상북도의회 의원들로 비례대표 의원 6명을 제외한 54명의 지역구 의원들이다.¹⁾

1) 비례대표 의원은 지역구를 갖고 있지 않으므로 지역적 고유성과 관련이 없다.

2. 독립변수

지방자치단체의 지역적 고유성과 경상북도의회 의원의 의정활동의 관계를 다루는 본 연구는 앞서 밝힌 이론적 논의에 기초하여 지방자치단체의 지역적 고유성을 측정한다. 지역의 고유성은 인구규모, 권력범위, 편향으로 본 연구의 주요 독립변수들에 해당된다. 가설 1과 관련이 있는 독립변수로 지역의 인구규모는 제10대 경상북도의회 의원의 지역구 인구규모를 가리킨다. 지역의 인구규모는 국가통계포털 KOSIS의 ‘지역별 총인구(2016년)’ 자료를 사용한다. <표 1>은 경상북도의회 의원들의 지역구인 기초자치단체 인구 현황을 보여주고 있다. 인구규모를 3개의 범주들(99,999명 이하, 100,000- 299,999명, 300,000명 이상)로 분류하였고 각 범주들의 빈도와 퍼센트가 보고되고 있다. 100,000명에서 299,999명 사이의 지역구를 가진 의원들이 21명으로 전체에서 가장 많으며 약 39퍼센트를 차지하고 있다. 다음으로 99,999명 이하의 지역구를 가진 의원들이 19명으로 35퍼센트를, 그리고 300,000명 이상의 지역구를 가진 의원들은 14명으로 약 26퍼센트를 차지하고 있다.

<표 1> 기초자치단체의 인구규모

	빈도	%
99,999명 이하	19	35.19
100,000-299,999명	21	38.89
300,000명 이상	14	25.93
합계	54	100

가설 2와 관련한 독립변수는 지방자치단체의 권력범위이다. 이 속성은 지방자치단체가 지리적 경계 내의 주민, 단체들에 대해 자율적인 결정을 내릴 수 있는 능력을 가리키는 것으로 문서에 기록된 공식적인 권한과 정책결정 과정에서 지방자치단체가 자율적으로 결정을 내릴 수 있는 정도로 측정된다. 이를 위해 본 연구는 권력범위의 변수로 지방자치단체의 관할권과 재정 자주도를 측정한다.²⁾ 지방자치단체의 관할권이란 지방자치단체가 행정서비

2) 재정자주도는 인구수와 상관관계가 있는 것으로 추측할 수 있다. 그러나 이것은 사실이 아니다. 실제 데이터를 보면 2016년을 기준으로 인구가 많은 포항시(약 516,000명)

스와 행정기능을 수행하기 위해 설정한 지역적 구역 내의 자치권을 말하는 것으로 일반적으로 군보다는 시, 그리고 인구 50만 명 이상의 특례시에서 자치권의 정도가 강하다.³⁾ 지방재정자주도는 지방자치단체의 자주적인 재량에 의해 쓸 수 있는 재원이 전체 세입 중 얼마나 차지하는지를 나타내는 지표이다. 지방자치단체의 자율적 사용이 가능한 지방교부세가 여기에 포함됨으로써 해당 지방자치단체의 실질적 재정재량권을 살펴볼 수 있다. 재정자주도는 국가통계포털 KOSIS의 ‘지방재정자주도(2016년)’ 자료를 이용한다.

<표 2>는 경상북도의회 의원들의 지역구인 기초자치단체의 관할권 규모를 나타내고 있다. 시를 지역구로 두고 있는 의원들은 전체 54명 중 27명으로 가장 많으며(50%), 군 19명(35%), 특례시 8명(15%) 순으로 지역구를 두고 있는 것으로 나타났다. <표 3>은 기초자치단체의 재정자주도의 현황을 보고하고 있다. 기초자치단체의 재정자주도가 61퍼센트에서 63.9퍼센트 사이인 지역구를 가진 의원들이 22명으로 가장 많았으며(41%), 64퍼센트 이상의 재정자주도를 가진 지역구 의원들이 17명(31%), 60.9퍼센트 이하의 재정자주도를 가진 지역구 의원들이 가장 적은 15명(28%)으로 나타났다.

<표 2> 기초자치단체의 관할권 규모

	빈도	%
군	19	35.19
시	27	50
특례시(일반구 포함)	8	14.81
합계	54	100

의 재정자주도는 63.5%임에 반해 인구가 적은 영주시(약 109,000명)의 재정자주도는 64.1%이다. 그리고 군의 경우에도 인구가 많은 칠곡군(약 123,000명)의 재정자주도는 63%이지만, 인구가 적은 영양군(약 17,000명)의 재정자주도는 68.1%이다. 이외에도 인구 수와 재정자주도가 비례하지 않는 사례가 많이 있지만 지면 관계상 생략을 한다.

3) 일반적으로 특례시는 시, 군보다 재량의 자치권의 정도가 강하다고 평가할 수 있다. 특례시의 경우 광역시 수준의 행정 및 재정적 자치권한이 부여된다. 따라서 도시 특성을 반영한 지역 자치행정과 급증하는 지역 행정 수요에 자치단체가 능동적으로 대처할 가능성이 높기므로 관할권의 규모관점에서 특례시가 시, 군보다 재량의 측면이 크다고 할 수 있다.

<표 3> 기초자치단체의 재정자주도

	빈도	%
60.9% 이하	15	27.78
61-63.9%	22	40.74
64% 이상	17	31.48
합계	54	100

마지막으로 가설 3과 관련한 독립변수는 지방자치단체의 편향이다. 올리버(2012)에 따르면 편향은 재정수입으로 측정이 가능하다.⁴⁾ 편향은 지역 내 편입과 비용이 불균등하게 배분하는 것을 말하는 것으로 특히 자원배분에서 편향의 정도가 쉽게 발견된다.⁵⁾ 재정수입이 많은 지역에서는 지역 내 주민들을 대상으로 재정지출이 큰 재분배 프로그램을 실시할 능력을 갖고 있는데 지역의 계층·집단 내에 균열의 틈이 확대될 여지가 크다. 반면 재정수입이 적은 지역에서는 지역민을 대상으로 생활밀착형 예산지출이 주를 이루며 이러한 지역 현안은 당파성이나 이념문제와는 상관이 없으므로 지역 내 편향이 적다고 할 수 있겠다. 본 연구에서 재정수입은 지방자치단체의 총계수입을 측정한다. 총계수입은 지방자치단체에 1년 동안 들어오는 모든 예산수입을 말한다. 지방 재정통합공개시스템인 ‘지방재정365(2016년)’를 통해 총계수입을 측정한다.

<표 4>는 경상북도의회 의원의 지역구인 기초자치단체의 총계수입 현황을 보여주고 있다. 500,000,000,000원에서 999,999,999,999원 사이의 총계수입의 지역구를 둔 의원들이 전체 35퍼센트로 가장 많은 19명을 차지하고 있다. 다음으로 총계수입이 1조 원 이상의 지역구를 둔 의원들은 18명으로 전체에서 33퍼센트를 차지하고 있으며, 총계수입이 499,999,999,999원 이하의 지역구를 둔 의원들은 17명으로 31퍼센트를 차지하고 있다.

4) 재정수입(총계수입으로 측정)과 인구수의 상관관계 여부와 관련해서 역시 인구수와 총계수입간 상관관계는 나타나지 않았다. 데이터에 따르면 인구가 많은 안동시(약 168,000명)의 총계수입은 786,535원(단위 백만 원)이지만, 인구가 적은 김천시(약 142,000명)의 총계수입은 820,126원(단위 백만 원)으로 나타났다. 그리고 군의 경우 인구가 많은 청도군(약 43,000명)의 총계수입은 314,558원(단위 백만 원)이지만 인구가 적은 영덕군(약 39,000명)의 총계수입은 367,084원(단위 백만 원)이었다. 이외에도 인구 수와 총계수입이 비례하지 않는 사례가 많이 있지만 지면 관계상 생략한다.

5) 특정 정책을 대상으로 한 재정수입의 지역 간 편향 분석이 현 상황에서 불가능한 이유는 이 변수를 측정할 수 있는 데이터의 확보가 현재까지는 불가능하기 때문이다.

<표 4> 기초자치단체의 총계수입(단위: 백만 원)

	빈도	%
499,999원 이하	17	31.48
500,000-999,999원	19	35.19
1,000,000원 이상	18	33.33
합계	54	100

3. 종속변수

본 연구에서 종속변수는 지방의원의 의정활동이다. 선행연구에 따라서 지방의원의 의정활동은 조례안 발의 건수, 표결요인, 대표대상, 지역구 활동으로 측정된다(김도중·윤종빈 2004; 박명호 2013; 박영환 2018; 하세현 2005). 지방의원의 의정활동을 측정하기 위해 사용되는 데이터는 2016년에 실시한 경상북도의회 의원들의 설문조사이다. 이 설문조사에서 종속변수로 이용되는 문항들은 다음과 같다. “의정활동에서 누구를 대표하는가?(지역주민, 소속 정당, 경상북도 등)”, “한 달 평균 지역구 활동 관련 모임·행사·회의 참석 횟수”, “본회의나 상임위원회 회의에서 표결요인(지역주민, 소속 정당, 의원 개인의 소신 등)”이다. 그리고 의원들의 “조례안 발의 건수”는 경상북도의 회 홈페이지에 있는 ‘현역의원 발의 의안 현황’을 참고하였다. 구체적인 설문문항은 부록에 첨부하였다. 지역의 고유적 속성이라는 중범위적 요인이 지역의 행위자에 제약을 가한다면 지역 대표자의 의정활동에서도 지역 고유성의 정도에 따라 다양한 양상이 전개될 것이다. 가설의 주장처럼, 지역 공동체의 인구규모, 권한범위, 편향의 정도에 따라 지역 대표자들의 입법생산성, 대표대상, 표결행태, 지역구 활동은 상이하게 나타날 것이다.

IV. 분석결과

지방자치단체의 지역적 고유성과 지방의원의 의정활동을 실증분석하기 위해 교차분석을 실시한다. 향후 전국을 대상으로 광역의원들의 의정활동에

대한 지역의 고유성을 체계적으로 연구할 때 교차분석은 연구가설 검증의 예비적 분석단계로 의의가 있다.⁶⁾

우선 가설 1을 검증한 교차분석의 결과를 살펴보자. 인구규모와 지방의원의 의정활동에서 대표대상, 표결요인의 결과가 <표 5>에 보고되고 있다. 인구규모가 가장 작은 범주를 가진 지역구의 의원들에서 지역민을 대표한다고 응답한 비율이 79%로 가장 많고, 인구규모가 커질수록 지역구민을 대표한다고 응답한 비율은 감소하고 있다. 이 결과는 앞서 지적한 이론적 논의의 내용과 부합한다고 할 수 있다. 인구규모가 작은 지역일수록 대표자와 주민의 거리는 가까우며 대의과정에 의원들은 지역주민의 이익, 선호, 요구를 정확하게 반영할 수 있다. 특히 인구규모가 작은 지역은 인구구성이 동질적일 확률이 높으므로 의원들이 대표활동을 하는 데 있어 주민들의 이익과 선호를 집약하기가 인구규모가 큰 지역보다 용이할 것이다.

<표 5> 인구규모와 대표대상, 표결요인

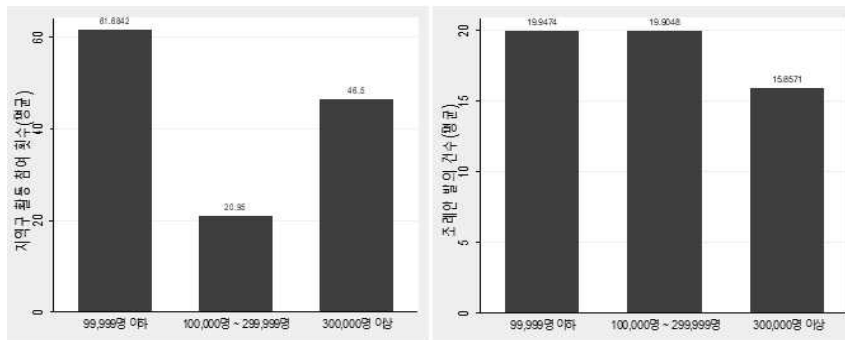
의정활동에 있어 대표대상?					
	지역구민	소속 정당	경상북도	기타	합계
99,999명 이하	15(79%)	0(0%)	3(16%)	1(5%)	19(100%)
100,000-299,999명	13(62%)	1(5%)	7(33%)	0(0%)	21(100%)
300,000명 이상	8(57%)	0(0%)	6(43%)	0(0%)	14(100%)
합계	36(67%)	1(2%)	16(30%)	1(2%)	54(100%)
본회의, 상임위원회에서 표결요인?					
	지역구민	소속 정당	개인의 소신	기타	합계
99,999명 이하	6(32%)	0(0%)	9(47%)	4(21%)	19(100%)
100,000-299,999명	6(29%)	0(0%)	10(48%)	5(24%)	21(100%)
300,000명 이상	3(21%)	5(36%)	4(29%)	2(14%)	14(100%)
합계	15(28%)	5(9%)	23(43%)	11(20%)	54(100%)

본회의나 상임위원회에서 표결요인 또한 이와 유사한 결과를 보여주고 있다. <표 5>에 따르면 본회의와 상임위의 표결에서 지역민이 가장 중요한

6) 교차분석을 실시할 수밖에 없는 또 하나의 현실적인 이유는 대부분의 종속변수들이 범주형 변수들어서 집단간 유의성을 테스트할 수 있는 T-검정이나 분산분석은 실시할 수 없었다.

표결요인이라고 대답한 의원들은 인구규모가 가장 작은 지역구를 갖고 있는 의원들이며(32%), 인구규모가 커질수록 그 응답의 비율은 감소하고 있다. 한편 소속 정당이 주요 표결요인이라고 대답한 의원들은 인구규모가 가장 큰 지역구에서 나타났다(36%). 인구규모가 큰 지역에서는 대표자와 주민의 거리가 멀기 때문에 직접적 접촉이 어려우며 의원들은 정당과 같은 조직화된 집단을 활용해 주민의 의사와 의견, 요구를 청취하여 의정활동에 반영한다. 특히 인구규모가 큰 지역일수록 이질적인 인구구성이 나타나므로 다양한 선호를 취합하고 집약하는데 조직화된 집단으로 정당의 역할이 중요하다. 이런 측면에서 큰 인구규모를 지역구로 갖고 있는 의원일수록 의정활동의 표결요인에서 정당의 중요성은 인정된다고 할 수 있다.

<그림 1> 인구규모와 평균 지역구 활동 횟수, 평균 조례안 발의 건수



<그림 1>에는 지역의 인구규모와 지방의원의 평균 지역구 활동 관련 횟수 및 평균 조례안 발의 건수가 나타나 있다. 인구규모가 가장 작은 99,999명 이하의 지역구를 둔 의원들이 한 달 평균 약 62회의 행사, 모임, 회의에 참석하였고, 다음으로 300,000명 이상의 지역구를 둔 의원들이 약 47회, 100,000명에서 299,999명 사이의 지역구를 둔 의원들이 약 21회 참석하였다. 이 결과 역시 대표자와 주민 간의 직접적 접촉이 용이한 인구규모가 작은 지역에서 양자의 높은 친밀도를 통한 소통과 상호작용의 결과로 볼 수 있다. 빈번한 상호작용과 소통은 지방의원이 의정활동을 해나가는 과정에서 주민들의 요구를 능동적으로 반응하게 만들어 의정활동의 생산성을 높이게 만들 것이다. 그 결과가 평균 조례안 발의 건수에서도 나타난다. 소수점 차이에

불과하지만 인구규모가 가장 작은 지역구의 의원들에서 높게 나타났다(19.95건). 인구규모가 가장 큰 지역구를 둔 의원들에게서 평균 조례안이 가장 적게 발의되었다(15.86건).

이제 가설 2에 대한 교차분석 결과를 살펴볼 차례이다. 권력범위는 지방자치단체의 외형적인 공식적 권한과 자율적인 결정권의 정도를 말하는 것으로 권력범위가 넓은 지역에서는 실존적 정치가, 그리고 권력범위가 좁은 지역에서는 경영적 정치가 나타난다. 앞서 논의한 것처럼 실존적 정치는 실제하는 현실에 관한 것으로 개인의 정체성 문제와 연결된다. 정치를 실존적 관점에서 바라보기 때문에 정치적 가치의 충돌이 나타나며 이러한 정치적 상황에서 이념적 지형이나 정당적 요인이 주요 고려대상이 된다. 반면 경영적 정치는 현실생활적 측면에서 삶의 일상적 문제들을 다룬다. 이런 정치적 맥락에서 정치는 실용성의 문제로 지역 현안을 해결해 나가는 모습을 주로 보인다.

<표 6>에 지방자치단체의 관할권 규모와 지방의원의 의정활동에서 대표대상과 표결요인의 결과가 보고되고 있다. 기대한 바대로 경영적 속성이 나타나는 관할권이 가장 작은 지역에서 대표대상으로 지역민이 가장 높게 나타났고 표결요인에서도 지역민과 의원 개인의 소신이 가장 높게 나타났다.

<표 6> 관할권 규모와 대표대상, 표결요인

의정활동에 있어 대표대상?					
	지역구민	소속 정당	경상북도	기타	합계
군	15(79%)	0(0%)	3(16%)	1(5%)	19(100%)
시	16(59%)	1(4%)	10(37%)	0(0%)	27(100%)
특례시(일반구 포함)	5(63%)	0(0%)	3(33%)	0(0%)	8(100%)
합계	36(67%)	1(2%)	16(30%)	1(2%)	54(100%)
본회의, 상임위원회에서 표결요인?					
	지역구민	소속 정당	개인의 소신	기타	합계
군	6(32%)	0(0%)	10(53%)	3(16%)	19(100%)
시	7(26%)	3(11%)	11(41%)	6(22%)	27(100%)
특례시(일반구 포함)	2(22%)	2(25%)	2(25%)	2(25%)	8(100%)
합계	15(28%)	5(9%)	23(43%)	11(20%)	54(100%)

<표 7>은 지방자치단체의 재정자주도와 지방의원의 의정활동에서 대표 대상과 표결요인의 결과를 보여주고 있다. 예상한 대로 경영적 정치가 특징을 이루는 재정자주도가 가장 낮은 지역에서 지역민을 대표하고 표결에서 지역민을 고려하는 경향이 가장 높게 나타났다. 또 본회의나 상임위에서 지역민과 개인의 소신을 주 표결요인이라고 응답한 비율이 가장 높게 나타난 집단도 재정자주도가 가장 낮은 지역구를 둔 지방의원들이었다.

<표 7> 재정자주도와 대표대상, 표결요인

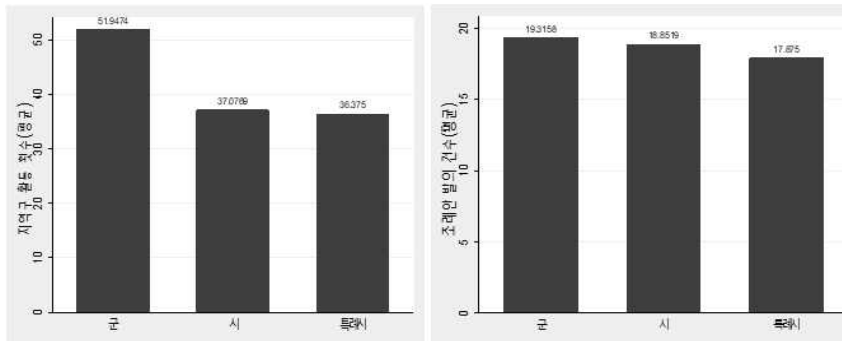
의정활동에 있어 대표대상?					
	지역구민	소속 정당	경상북도	기타	합계
60.9% 이하	14(93%)	0(0%)	0(0%)	1(7%)	15(100%)
61-63.9%	14(64%)	0(0%)	8(36%)	0(0%)	22(100%)
64% 이상	8(47%)	1(6%)	8(47%)	0(0%)	17(100%)
합계	36(67%)	1(2%)	16(30%)	1(2%)	54(100%)
본회의, 상임위원회에서 표결요인?					
	지역구민	소속 정당	개인의 소신	기타	합계
60.9% 이하	5(33%)	0(0%)	8(53%)	2(13%)	15(100%)
61-63.9%	5(23%)	5(23%)	9(41%)	3(14%)	22(100%)
64% 이상	5(29%)	0(0%)	6(35%)	6(35%)	17(100%)
합계	15(28%)	5(9%)	23(43%)	11(20%)	54(100%)

<그림 2>는 지방자치단체의 관할권 규모와 지방의원의 한 달 평균 지역구 관련 활동 횟수 및 평균 조례안 발의 건수가 나타나 있다. 관할권 규모가 작은 군 지역일수록 경영적 정치의 양상이 나타날 확률이 높으므로 지역의 생활밀착형 현안들을 해결하기 위해 지방의원들은 많은 지역구 관련 활동에 참여할 것이다. 이런 논의대로 군 지역의 의원들일수록 다른 지역의 의원들보다 지역구 관련 활동에 자주 참여한다는 것을 <그림 2>는 보여주고 있다. 이와 연관한 대의활동의 생산성(즉 조례안 발의 건수)도 군 지역의 의원들에서 가장 높게 나타났다.

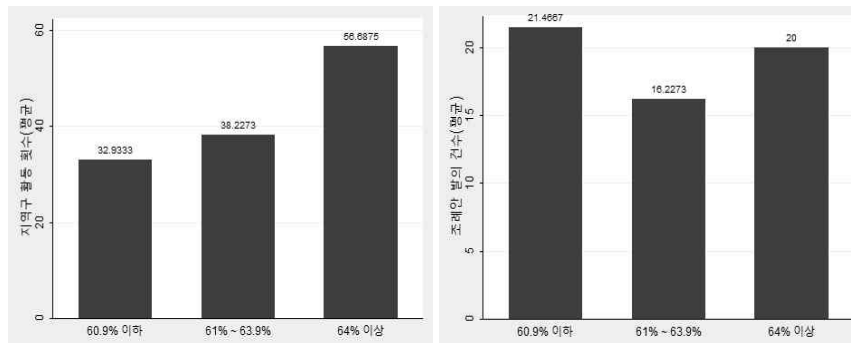
지방자치단체의 재정자주도와 지방의원의 지역구 활동(한 달 평균), 조례안 발의 건수(평균)가 <그림 3>에 나타나 있다. 마찬가지로 재정자주도가 가장 낮은 지역의 의원일수록 경영적 정치의 의정활동을 보일 가능성이 높

으므로 조례안 발의 건수의 비율이 가장 높게 나타났다. 그러나 월 평균 지역구 활동 참석 횟수에서 가장 높은 비율을 보인 집단은 재정자주도가 가장 높은 지역의 의원들이었다.

<그림 2> 관할권 규모와 평균 지역구 활동 횟수, 평균 조례안 발의 건수



<그림 3> 재정자주도와 평균 지역구 활동 횟수, 평균 조례안 발의 건수



마지막으로 가설 3에 대한 교차분석의 결과를 살펴보자. 가설 3에서 독립 변수는 지역의 편향이다. 편향은 지역 내 편익과 비용이 지역민들에게 균등하지 않게 분배되는 정도를 가리킨다. 위의 이론적 논의에서 밝혔듯이 편향이 심한 지역에서는 인구구성이 이질적이어서 치열한 선거경쟁과 당파성의 정치가 특징을 이룬다. 특히 재분배와 같은 자원배분을 결정하는 과정에서 포함되고 배제되는 계층과 집단이 발생하게 되고, 각 진영을 가로지르는 균열선을 따라 정치는 진영의 논리를 띠게 된다. 반대로 편향이 덜한 지역에

서는 동질적인 인구구성이 나타나며 구성원들 간 선호 충돌의 가능성이 낮다. 그리고 재정규모가 크지 않으므로 자원배분과 같은 민감한 논쟁적인 이슈들이 존재하지 않는다. 대신 생활밀착형 지역 현안들이 대세를 이루며 지역 대표자들은 실용성을 내세워 문제해결에 노력을 다한다.

<표 8>은 지방자치단체의 총계수입과 지방의원의 의정활동에서 대표대상 및 표결요인의 교차분석 결과를 보고하고 있다. 총계수입이 낮은 지방자치단체일수록 편향이 적게 나타날 것이고 반대로 총계수입이 높은 지방자치단체일수록 편향이 높게 나타날 것이다. 이론적 논의대로 총계수입이 가장 낮은 지역의 의원들에서 정당보다는 지역민을 대의과정에서 주로 대표하는 것으로 나타났다. 또 총계수입이 가장 낮은 지역의 의원들은 본회의나 상임위에 지역민을 가장 중요한 표결요인으로 꼽았다.

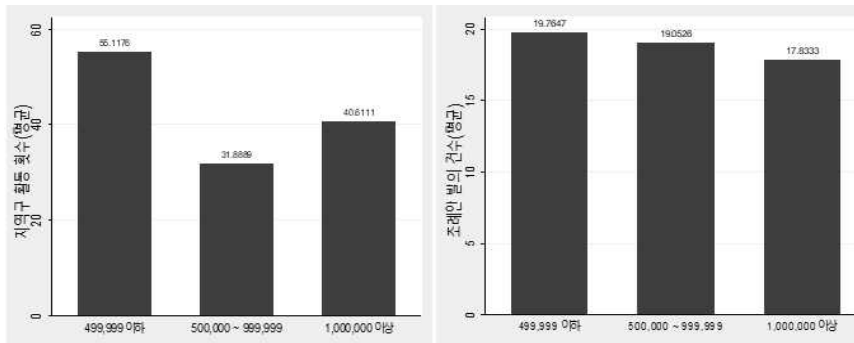
<표 8> 총계수입과 대표대상, 표결요인

의정활동에 있어 대표대상?					
(단위: 백만 원)	지역구민	소속 정당	경상북도	기타	합계
499,999원 이하	14(82%)	0(0%)	3(18%)	0(4%)	17(100%)
500,000-999,999원	10(53%)	1(5%)	7(37%)	1(5%)	19(100%)
1,000,000원 이상	12(67%)	0(0%)	6(33%)	0(0%)	18(100%)
합계	36(67%)	1(2%)	16(30%)	1(2%)	54(100%)
본회의, 상임위원회에서 표결요인?					
(단위: 백만 원)	지역구민	소속 정당	개인의 소신	기타	합계
499,999원 이하	6(35%)	0(0%)	8(47%)	3(18%)	17(100%)
500,000-999,999원	4(21%)	0(0%)	10(53%)	5(26%)	19(100%)
1,000,000원 이상	5(28%)	5(28%)	5(28%)	3(17%)	18(100%)
합계	15(28%)	5(9%)	23(43%)	11(20%)	54(100%)

<그림 4>에는 지방자치단체의 총계수입과 지방의원의 한 달 평균 지역구 관련 활동 횟수 및 평균 조례안 발의 건수가 나타나 있다. 편향이 적게 나타나는 총계수입이 낮은 지역일수록 공동체를 가르는 논쟁적 이슈보다는 주민의 일상과 관련한 생활밀착형 현안이 많을 것이다. 그리고 이 지역에서는 동질적인 인구구성이 나타나므로 대표자와 주민 간의 거리는 멀지 않을 것이고 양자 간 친밀도는 높을 것이다. 그러므로 이 지역의 지방의원들은 주민들과의

상호작용에 적극적으로 나설 것이며 지역 문제해결에 많은 시간과 노력을 기울일 것이다. <그림 4>는 이런 설명을 지지하고 있다. 총계수입이 낮은 지역의 지역의원들에서 지역구 관련 활동과 조례안 발의가 가장 높았다.

<그림 4> 총계수입과 평균 지역구 활동 횟수, 평균 조례안 발의 건수(단위: 백만 원)



이상의 결과를 종합해 보면 거의 대부분의 교차분석 결과에서 가설 1, 가설 2, 가설 3이 지지되는 것으로 나타났다. 다시 말해 지방자치단체의 지역적 고유성의 지방의원의 의정활동에 미치는 영향력이 확인되었다.

끝으로 이상의 실증분석 결과를 통해 우리는 인구규모가 작고 권한범위가 좁고 편향이 적은 지역일수록 지역 대표자의 정책 행위는 이념의 영향에 자유롭다는 것을 알 수 있다. 인구규모가 작은 공동체에서 대표자의 대상은 지역주민이며, 작은 공동체의 이슈들은 도로, 식수, 생활 폐수, 공원, 교통, 학교와 같은 이른바 일상 생활밀착형 이슈들이다. 이런 현안들은 이념적 쟁점의 대상이나 당파성의 문제가 아니라 단순한 지역 현안들이라 할 수 있다. 따라서 지역 대표자의 이념 성향도 극단적이기보다 중도에 가까운 성향을 띠게 된다. 권한의 범위와 이념의 관계도 비슷한 논리가 적용될 것이다. 위에서 언급한 것처럼 관할권의 규모가 작고 재정자주도가 낮은 지역일수록 경영적인 생활정치가 주를 이룬다. 경영적 관점의 정치는 극단적인 이념 성향보다는 중도나 실용성을 앞세워 당면한 지역 현안의 해결을 우선하는 특징을 보인다. 그러므로 지역 대표자의 이념성향은 중도를 지향하게 된다. 그리고 편향이 적은 지역일수록 지역 대표자의 이념 또한 중도 성향을 보일 것이다. 그 이유는 편향이 낮은 지역은 동질적인 인구구성으로 인한 이해관

계의 충돌이 적을 뿐더러 자원배분에 있어 배제의 문제가 표출될 진영논리의 정치가 존재하지 않기 때문이다. 따라서 이 지역의 대표자는 이념적 극단보다 실용성을 앞세워 지역 문제해결에 적극 나설 것이다. <표 9>는 이런 논의를 지지하고 있다. 대체로 인구규모가 작고 권한의 범위가 좁고 편향이 적은 지역의 의원일수록 이념적 극단보다는 중도 성향을 띠는 것으로 나타났다. 이런 결과는 중앙정치의 당파적 대결 및 이념적 대립에 의해 지방정치가 예측된다는 그동안의 학계 평가를 다시 검토하게 만든다. 결국 지역의 고유성의 정도에 따라 중앙정치의 영향력이 미치는 크기는 다르게 나타나며 그 영향력이 작은 지역에서는 이념과는 무관한 실용적인 정치, 즉 지역주민과 밀착한 생활정치가 작동된다는 것을 알 수 있다.

<표 9> 인구규모, 권력범위, 편향과 이념 성향의 관계(단위: 백만 원)

	진보	중도	보수	합계
<인구규모>				
99,999명 이하	2(11%)	7(37%)	10(53%)	19(100%)
100,000-299,999명	6(29%)	5(24%)	10(48%)	21(100%)
300,000명 이상	2(14%)	3(21%)	9(64%)	14(100%)
합계	10(19%)	15(28%)	29(54%)	54(100%)
<관할권 규모>				
군	2(11%)	7(37%)	10(53%)	19(100%)
시	6(29%)	5(24%)	10(48%)	21(100%)
특례시(일반구 포함)	2(14%)	3(21%)	9(64%)	14(100%)
합계	10(19%)	15(28%)	29(54%)	54(100%)
<재정자주도>				
60.9% 이하	4(27%)	4(27%)	7(47%)	15(100%)
61-63.9%	4(18%)	6(27%)	12(55%)	22(100%)
64% 이상	2(12%)	5(29%)	10(58%)	17(100%)
합계	10(19%)	15(28%)	29(54%)	54(100%)
<총계수입>*				
499,999원 이하	2(12%)	7(41%)	8(47%)	17(100%)
500,000-999,999원	5(26%)	4(21%)	10(53%)	19(100%)
1,000,000원 이상	3(17%)	4(22%)	11(61%)	18(100%)
합계	10(19%)	15(28%)	29(54%)	54(100%)

기존의 지방정치에 관한 연구들은 주로 행위자 수준(유권자나 후보자)에 맞춰 분석이 이루어졌다. 그러나 행위자를 둘러싸고 있는 지역의 중범위적 요인을 간과함으로써 행위가 구조로부터 제약을 받는 영향을 과소평가하고 있다. 본 연구는 외부 환경적 요인에 주목을 하여 주어진 제도 환경적 및 상황적 요인이 지역 행위자, 특히 지역 대표자와 어떻게 상호작용을 하여 정치 행위를 제한하는지를 분석하였고 유의미한 결과를 발견할 수 있었다.

V. 결론

오늘날 중앙정부가 점점 더 비대해지면서 공공관리의 비효율성, 국가경영의 효율성 저하, 형식적 관료주의에 대한 문제들이 한국 사회에서 많이 지적되고 있다. 이런 문제들은 단순히 한 정부가 직면한 사회적 문제가 아니라 여러 소도시와 지역들로 구성된 국가체계의 민주성과 직결되는 사안이라 할 수 있다. 국가관리 체계의 비생산성, 비능률성, 경직성, 형식주의, 중앙집중, 비민주성은 지방자치의 요구를 다시 한 번 되새기게 한다. 분권과 균형발전은 보다 나은 한국의 민주주의 발전에 불가결한 존재이다.

본 논문은 이런 문제의식하에 지방정치의 주요 매개자로 지역 대표자에 주목을 하였다. 지역민들의 요구를 대의과정에서 적극 수렴하여 반응성 높은 정책을 산출하면서 지역 대표자들은 지방 하부적 수준에서 대의제의 민주성을 증진시킨다(박영환 외 2018). 기존의 연구들이 개인적 수준에 초점을 맞추어 행위자의 독립적 영향력을 확인하는 데 치중해 왔다면, 본 연구는 행위자를 둘러싸고 있는 외부적 환경에 주목을 하여 중범위적 변수들이 어떻게 행위자의 행위를 제약하고 촉진하는지를 분석하였다. 분석결과는 흥미로웠다. 지역을 대표하는 지방의원들의 대의활동은 지역 공동체의 인구규모, 권력범위, 편향에 영향을 받았다. 인구규모가 작은 지역일수록, 행정권의 행사가 약한 공동체일수록, 편향의 정도가 덜한 공동체일수록 의원들의 대의활동은 이념적 대립이나 당파적 경쟁과는 무관한 일상생활의 지역 현안을 중심으로 이루어졌다. 이 지역의 지방의원들은 주민들과의 가까운 거리에서 동질적인 선호구성을 바탕으로 이념적 극단이 아닌 중도 성향의 실용적 가

치를 내세우면서 지역의 생활밀착형 현안들을 해결하기 위해 주민들과의 소통을 원활히 하고 개인적 유대감 형성을 위해 노력을 하였다.

이런 연구결과는 지방정치의 중앙정치에의 예속화라는 학계의 평가를 다시 검토하게 만든다. 그동안 수행된 개인적 수준에서의 분석은 그 개인을 둘러싸고 있는 지역의 중범위적 변수들의 영향력을 고려하지 못함으로써 지역의 예속화라는 선부른 판단을 내렸다고 평가할 수 있다. 지방적 수준에서 정치는 지역 고유의 속성에 행위자들의 정치적 인식이 제약 또는 자극을 받으면서 지역 특유의 정치과정이 작동되고 있는 것이다.

그러나 본 연구의 결과를 일반화시키기에 한계가 있는 것도 사실이다. 비용과 시간의 한계로 전국 광역자치단체를 대상으로 한 실증분석은 실시되지 못했다. 그러므로 분석의 일반화를 주장하기에는 어느 정도 한계가 있는 게 사실이다. 특히 논문에서 분석의 사례로 선정된 경상북도는 보수적인 문화와 특정 정당의 독점력 등이 강하게 나타나는 지역이다. 따라서 지역 고유성에 있어 특정의 성격이 부각될 수 있는 여지가 존재할 수 있다. 후속연구는 분석의 일반화를 위해 분석대상 및 관찰대상을 확대할 필요가 있다. 이를 통해 지역 고유성과 지역 대표자의 의정활동을 종합적이고 체계적으로 살펴보아야 할 것이다. 또한 본 연구에서는 지방정치의 매개체로 지역 대표자에 초점이 맞추어져 있는데 후속연구에서는 정당의 역할에 더욱 집중할 필요가 있다. 분권과 지방정치의 활성화에 있어 그 어느 때보다 지방 정당 조직의 역할과 기능이 중요하기 때문이다(강명구·하세현 2018; 하세현 2016; 홍재우 2014).

| 부록 |

주요 변수와 측정방식

변수	구성	측정	활용자료
종속 변수			
	대표대상	의원의 의정활동에 있어 누구를 대표하는가?	경상북도의회 의원 설문조사(2016)
	표결요인	의원의 표결에 있어 가장 중요한 요인은?	경상북도의회 의원 설문조사(2016)
	지역구 활동 횟수	의원의 월 평균 지역구 관련 활동(모임, 행사, 회의 등) 참여 횟수	경상북도의회 의원 설문조사(2016)
	조례안 발의 건수	10대 경상북도의회 전반기 동안 발의한 의원의 조례안 건수	경상북도의회 홈페이지
독립 변수			
	인구규모	경상북도 기초자치단체별 총인구 수	국가통계포털(KOSIS)
	권력범위 1	경상북도 기초자치단체의 관할권 규모 (특례시-시-군)	경상북도 홈페이지
	권력범위 2	경상북도 기초자치단체별 재정자주도	국가통계포털(KOSIS)
	편향	경상북도 기초자치단체별 총계수입	지방재정통합 공개시스템 '지방재정365'(2016)

설문문항

- Q. 의원님께서서는 도의회에서 의정활동을 하시면서 누구를 대표한다고 생각하십니까?
 ① 지역 선거구민 ② 소속 정당 ③ 경상북도
 ④ 우리나라 전 국민 또는 국가 ⑤ 시민단체·이익단체
- Q. 당선 이후 지금까지 지역구 활동과 관련한 모임·행사·회의에 한 달 평균적으로 몇 차례 정도 참여하십니까? [회]
- Q. 의원님께서서는 본회이나 상임위원회 등 표결에 있어 가장 큰 영향을 미치는 요인은 무엇이라고 생각하십니까?
 ① 지역 선거구민 ② 소속 정당 ③ 경상북도
 ④ 우리나라 전 국민 또는 국가 ⑤ 의원님 개인의 소신과 양심

Q. 이념성향을 0(매우 진보)-10(매우 보수)으로 놓을 때 의원님의 이념성향은 대체로 어디에 놓여 있다고 생각하십니까?

(진보) (중도) (보수)

()	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

| 참고문헌 |

- 강명구·하세현 (2018). “지방의 정당조직에 대한 대구 유권자의 주관적 인식.” 『미래 정치연구』. 8권. 2호, pp. 5-32.
- 강신구 (2014). “지방선거: 지방정부의 구성을 위한 것인가? 중앙정치 대리전인가?” 『OUGHTOPIA』. 29권. 2호, pp. 65-95.
- 강원택 (2010). “지방선거는 중앙정치 대리전?: 1998년 지방선거.” 『한국 선거정치 의 변화와 지속: 이념, 이슈, 캠페인과 투표참여』. 나남, pp. 243-270.
- 김도중·윤종빈 (2004). “참여민주주의의 활성화를 위한 의원역할에 관한 연구: 광역의회를 중심으로.” 『한국동북아논총』. 32호, pp. 345-363.
- 김진하 (2010). “지방선거의 역사적 의미와 6·2 지방선거 분석: 서울시장 선거 사례 분석.” 『한국정당학회보』. 9권. 2호, pp. 5-32.
- 류재성 (2010). “제5회 영남지역 지방선거 결과 분석: 지역패권정당체계의 지속과 변화.” 『의정논총』. 5권. 2호, pp. 189-223.
- 박명호 (2013). “지방의회 구성과 입법-현황과 과제.” 『21세기정치학회보』. 23집. 3호, pp. 111-129.
- 박영환 (2018). “지방의원의 대표유형과 의정활동: 제10회 경상북도의회.” 『미래정치 연구』. 8권. 1호, pp. 35-60.
- 박영환·임유진·정수현·정희옥 (2018). “한국의 지방자치단체장 선거공약 분석: 지방 선거 공약의 유형, 경향, 특징.” 『동서연구』. 30권. 3호, pp. 101-125.
- 유성진 (2014). “지방선거에서 정책선거: 한계와 가능성.” 『한국정치학회보』. 48권. 5호, 97-117.
- 윤종빈 (2019). “제7회 전국동시지방선거의 구조와 쟁점.” 윤종빈·박지영 편. 『민주주의의 두 얼굴: 2018년 지방선거를 통해서 본 유권자, 정당 그리고 사회통합』. 푸른길, pp. 12-40.
- 장승진 (2019). “한국 지방선거의 다층적 회고적 회고적 투표.” 『한국정당학회보』. 18권. 1호, pp. 5-26.
- 지병근·차재권 (2018). “유권자들의 지역발전에 대한 지방정부의 책임성 인식과 행태.” 『한국정당학회보』. 17권. 1호, pp. 135-163.
- 하세현 (2005). “지방의회의 입법기능 발휘와 그 확충방안: 경상북도 의회의 사례를 중심으로.” 『한국정당학회보』. 4권. 2호, pp. 307-329.
- _____ (2016). “지방정당.” 강원택 편. 『지방정치의 이해 2』. 박영사, pp. 155-181.
- 홍재우 (2014). “지방자치의 정치화와 민주주의 그리고 정당.” 『21세기정치학회보』. 24집. 3호, pp. 135-160.

Oliver, J. Eric (2012). *Local Elections and Politics of Small-Scale Democracy*.
Princeton: Princeton University Press.

| 논문투고일 : 2019년 08월 19일 |

| 논문심사일 : 2019년 09월 03일 |

| 게재확정일 : 2019년 09월 18일 |

| ABSTRACT |

Local Characteristics of Municipality and Local Representatives' Legislative Behaviors in Korea

Young Hwan Park

(Dept. of Political Science, Yeungnam University)

This article explores local characteristics of municipality that can have an influence on legislative behaviors of members of the Provincial Assembly in Korea. Studies conducted in the United States have suggested that size, scope and bias of municipalities, despite the impact of national politics, are significant predictors of the outcome of local elections in lower-level democracy. Based on the result, the paper hypothesizes that legislative behaviors of local representatives are likely to be constrained by the local characteristics in Korea. Using a survey of all members of the 10th Provincial Assembly in Gyeongsangbuk-Do, the paper examines this hypothesis. The empirical findings show that size, scope and bias of municipalities in Gyeongsangbuk-Do have a close association with legislative behaviors of members of the Assembly. In particular, low levels of population size, autonomous power and bias enable local representatives to represent residents and increase legislative productivity. As a result, the paper rethinks the way we evaluate that the local politics has been under the control of national politics in that local representatives respond to the local characteristics of municipalities in Korea.

- Key words: Municipality, Local Characteristics, Members of the Provincial Assembly, Legislative Behaviors, Representative Behaviors