

지방의회 전문성에 관한 이해관계자 인식유형 분석

은종환*
박기관**
이훈래***

국문요약

본 연구는 지방의회 전문성 강화를 위한 오랜 연구와 노력의 연장에서 돌파구를 찾기 위해 진행되었다. 이 논문은 지방의회의 핵심이해관계자들을 대상으로 그들의 전문성에 대한 다양한 인식을 파악하고자 하였다. 의회전문성에 대한 선행연구와 광역시의회 활동의 핵심 이해관계자(stakeholder)을 대상으로 심층인터뷰(in-depth interview)를 바탕으로 Q방법론 활용하여 주관성을 객관적으로 파악하였다. 연구결과 의원중심역량신장형, 제도개혁형, 급진적효율성증시형, 엘리트주의형, 점진주의형으로 구별되는 총5개의 인식유형을 발견할 수 있었다. 지방의회에 대한 전문성 논의는 시간적 차원(단기, 장기)의 관점, 그리고 전문성 확보 방향에 초점이 지원조직 중심인지 아니면 의회 의원 전문성 확보를 지향하는지에 따라 구분될 수 있었다. 본 연구는 이와 같은 발견에 대하여 이론적 실질적 시사점을 제시하고 향후 연구에 대한 제안을 제시하고 있다.

주제어: 지방의회, 전문성, Q방법론, 핵심이해관계자, 주관적 인식유형

I. 서론(예)

우리나라에서 지방자치가 본격적으로 시행되면서 지방의회의 전문성 강화에 대한 중요성과 필요성은 지속적으로 제기되고 있다(금창호 & 강신일, 2014; 김순은, 2001; 박기관, 2014; 송광태, 2003; 최봉기, 2005). 지방의회의 전문성 강화를 위한 논의는 크게 두 가지로 구분된다. 첫째, 직무 전문성의 요청이다. 직무전문성은 의원으로서의 성공적 직무수행을 위해서 필수적으로 요구되기 때문이다. 즉, 직무를 수행하는데 필요한 지식이나 기술 등 직무와 관련된 전문성을 갖추는 것은 주민대표로서의 의회의원의 직무수행에 도움이 된다. 둘째, 역할전문성의 요청이다. 역할전문성은 의원 개인이 지닌 직무전문성을 의정활동과정에서 얼마나 적극적으로 효과적으로 발휘하느냐의 문제를 일컫는다. 의회의 체계와 흐름 가운데서 의원이 충분히 역할을 수행할 수 있는 시스템

* 주저자

** 공동저자

*** 교신저자

과 문화에 관한 논의가 여기에 속한다고 볼 수 있다.

이에 부응하는 의원전문성에 관한 연구는 크게 세 가지 흐름으로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째는 법제도 개선에 관한 연구이다. 지방의회의원의 선출방식 그리고 후보선정방식은 지방의회의원의 동기구조에 영향을 미치기 때문에 전문성에 영향을 미친다. 특히, 중앙정당의 정당공천은 의회의원의 질적 향상에 기여한다는 주장과 중앙정치에 예측된다는 점이 대립하며 첨예한 논쟁이 지속되고 있다(박재용, 2012; 이상묵, 2008; 최창수, 2007). 두 번째는 전문조직 및 인력지원제도와 관련된 연구이다(신원득 et al., 2006; 최병대 et al., 2009). 지방의회 사무처 조직에 대한 분석을 바탕으로 시사점을 제공하는 연구(신원득 & 이상미, 2012), 국회의원에 대한 지원체계와 비교하며 사무처 역량을 키워야한다는 것에 관한 연구(문제풍, 2015), 의회사무처 인사권 독립에 관한 연구(박용훈, 2008) 등이 존재한다. 마지막 세 번째 연구는 지방의회 의정활동 평가체계에 관한 연구이다(고경훈, 2015; 김명환 & 박기관, 2001). 의정활동 평가체계의 구성과 피드백을 통해 전문성을 신장하는 시스템을 구축해야 한다는 것이다.

그러나 앞선 연구들은 다음과 같은 점을 보완할 필요가 있다. 첫째, 지방의회 의정활동을 수행하는 주체에 관한 탐구가 부족하다. 위에 제시된 바처럼 학계의 다양한 연구성과와 요구에 비해 실제 지방의회에 대한 전문성 강화를 위한 실질적 조치는 매우 더딘 실정이다. 이런 배경에는 외부요인도 있겠지만 실제 지방의회 활동을 수행하는 지방의원, 전문위원 및 사무처 직원들이 의회활동에 대해 어떤 인식과 태도를 가지고 있는지에 대한 탐구가 부족하다는 점도 지적할 필요가 있다. 둘째, 이해관계자의 인식을 조사함에 있어 핵심이해관계자의 주관적 선호(operant subjectivity)를 심층적으로 탐구할 필요가 있다. 일반적인 설문조사는 평균적인 선호를 파악하는 데에는 유리하지만 지방의회와 같이 권위에 기반한 위계적 구조로 구성된 조직은 핵심 이해관계자의 주관적 인식을 객관적으로 파악하는 것이 유용하다(은중환, 2021). 핵심이해관계자의 심층에 존재하는 주관적 선호가 한정된 지방의회의 전문성 개선방향에 대한 선호와 의사결정에 결정적인 영향을 미치기 때문이다. 이해관계자의 주관적 인식을 객관적으로 파악하기 위해 널리 활용되는 방법이 바로 Q방법론이다(Brown, 1980; Watts & Stenner, 2005).

본 연구에서는 Q방법론을 활용하여 지방의회 전문성 강화와 관련된 핵심이해관계자의 주관적 인식유형을 분석하여 다음과 같은 시사점을 제공할 것으로 기대된다. 첫째, 한정된 자원 하에서 지방의회의 역량 향상을 위한 전문성 개발 방향에 대한 시사점을 제공할 것으로 기대된다. 지방의회는 통제하기 어려운 상부정치구조(중앙집권적 정치 및 행정, 강시장약의회)하의 제약된 상황에서 지역주민들로부터 전문성을 발휘할 것을 요구받는 위와 아래부터의 동시 압박을 받고 있다. 이런 상황 하에서 주어진 자원을 효율적으로 활용하는 것이 무엇보다 중요하며, 이를 위한 전략적 방향을 수립하기 위해서는 의회 내외부의 핵심이해관계자의 주관적 인식을 파악하는 것은 적실한 이론적 실천적 함의를 제공할 것으로 기대된다. 둘째, 많은 연구들은 이미 전문성 강화의 필요성과 방안에 대한 실천적 방안을 제시하고 있다. 그럼에도 불구하고 실현은 매우 더디며 동시에 실현되더라도 이를 효과적으로 활용하지 못하며 지방의회 무용론까지 나오는 실정이다(김순은, 2001; 박순중, 2019). 이와 같은 지체와 혼란의 원인에는 실제 지방의회의 핵심이해관계자의 인식

이 반영되지 않은 것도 원인이 될 수 있다는 가정에 기반하여, 이를 본 연구에서는 실제 광역지방 의회의 의원과 종사자들에 대한 인터뷰와 Q방법론을 통해 그들의 요구와 의견을 파악해 지방의회 전문성 확보를 위한 전략적 실천 방안을 제시하고자 한다.

본 연구는 다음과 같은 순서로 전개하고자 한다. 2장에서는 지방의회 발전방안에 대한 선행연구들을 정리하고 주로 어떤 의견이 있는지를 종합하고자 한다. 다음으로 광역지방의회에 근무하고 있는 의원, 전문위원, 사무처 직원들을 인터뷰하여 그들이 생각하고 있는 전문성 발전방향에 대한 이야기를 종합하고자 한다. 3장에서는 본격적인 Q연구방법론의 조사, 설계 및 분석 결과를 제시한다. 4장에서는 분석결과에 대한 토론과 시사점을 제시하고 5장에서 결론으로 끝을 맺는다.

II. 선행연구

1. 지방의회 전문성 향상에 관한 선행연구

1) 의회전문성의 의미

일반적으로 전문성은 조직이나 개인이 일을 수행하는 데 있어 전문화되는 것을 의미하는 것으로 볼 수 있다. V.Thompson에 따르면 전문화는 조직적인 현상이며, 개인적 전문화는 사회적 과정으로 이해한다(Thompson, 1977). 즉, 사회가 필요로 하는 방향으로 개인과 조직이 전문성을 키우는 과정이라 볼 수 있다. 그러므로 현대사회는 조직과 구성원들이 전문성을 높이고 이를 잘 발휘할 수 있느냐 없느냐에 따라 생존과 발전이 좌우된다(최봉기, 2005). 이런 맥락에서 전문성은 특정한 업무를 수행하기 위한 지적 역량 뿐 아니라 행태적 역량을 의미하며, 전문가란 전문성을 보유한 사람을 의미한다(금창호 & 강신일, 2014).

지방의회의 전문성은 지방의회라는 조직이나 지방의회의 핵심구성원인 의회의 의원이 업무를 수행하는데 있어 전문적인 역량을 발휘할 수 있는 상태를 의미한다. 의회의원의 전문성은 지방의원이라는 개인적 차원(individual level)의 전문성과 지방의회라는 조직적 차원(organizational level)의 전문성으로 나누어 볼 수 있다. 지방의회 조직의 전문성은 궁극적으로 지방의원 개인의 전문성 발휘를 돕는다는 점에서 상호 밀접한 관련이 있다.

먼저 지방의원의 전문성은 직무전문성과 역할전문성으로 나누어 생각해 볼 수 있다(최봉기, 2005). 직무전문성은 의원으로서의 직무수행을 얼마나 전문성을 가지고 수행할 수 있느냐의 문제이다. 즉, 주민대표로서의 의회의원의 직무를 수행하는데 필요한 지식이나 기술 등 직무와 관련된 전문성을 의미하는 것으로 이해된다. 지방의회 의원의 직무전문성은 의회 입직 이전과 이후로 다음과 같이 구분된다. 입직 이전의 직무전문성은 개인의 인적전문성이다. 즉, 지방의회에 들어오기 이전에 개인의 사회적 경험과 학습을 통해 형성된 전문적 기술을 일컫는다. 다른 하나는 입직 이후에 학습한 기능적 전문성이다. 이는 의회에 들어온 이후에 업무수행과정에서 경험과 학습을 통

해 체득한 전문성을 일컫는 것이다.

이와 같은 직무전문성은 다음과 같은 요인들에 의해 영향을 받는 것으로 알려져 있다. 첫째, 교육수준이다. 일반적으로 교육수준이 높을수록 전문지식과 기술을 보유할 가능성이 높다고 여겨진다. 둘째, 사회경력이다. 의원이 되기 전에 어떤 사회경험을 하였느냐에 따라 큰 영향을 받는다. 예를 들어 의회의원 이전 공무원 경험을 하였다면 행정부나 지방자치단체에 대한 전문성을 바탕으로 의원 전문성을 쉽게 발휘할 수 있다는 것이다. 셋째, 연령이다. 연령은 곧 경험의 양(量)을 의미한다. 이는 의정활동에 유의미한 관련이 있다고 볼 수 있다. 넷째, 지방의회 재선경력이다. 의회 경험도 전문성에 영향을 주는 것으로 알려져 있다. 즉, 초선에서 다선으로 갈수록 지방의회의 의정활동과 그 과정에 대한 이해가 높아지고 암묵지(tacit)가 쌓여 직무전문성을 발휘할 가능성이 높다.

한편, 역할전문성은 의원 개인이 지닌 직무전문성을 의정활동과정에서 얼마나 적극적으로 효과적으로 발휘하느냐의 문제와 관련된 전문성이다. 의원의 역할전문성을 확보하기 위해서는 의회의 체계와 흐름 가운데서 의원이 충분히 역할을 수행할 수 있는 시스템과 문화에 관한 논의가 여기에 속한다고 볼 수 있다.

역할전문성은 다음과 같은 특징을 가진다. 첫째, 역할전문성은 직무를 수행하는 과정에서 드러나는 태도와 행동 때문에 높은 직무전문성이 전제되어야 역할전문성이 발휘될 수 있다. 둘째, 역할전문성은 의원의 태도와 행동으로 나타나며 이는 사명감, 열의, 직무몰입, 직업윤리 등으로 측정되고 평가할 수 있다(Mayhew, 2006; 임성호, 2010). 또한 의원들이 대내활동 뿐 아니라 대외활동을 얼마나 적극적으로 수행하였는지로 평가할 수 있으며 이는 구체적으로 상임위원회 및 본회의 활동에 얼마나 적극적인지 여부, 행정부 견제와 감시활동에 얼마나 적극적이고 성과를 거두었는지에 대한 여부, 지역주민과의 소통여부와 민원해결에 대한 여부 등으로 측정 평가할 수 있다.

직무전문성과 역할전문성 양자의 관계는 불가분의 관계에 있다. 역할전문성을 발휘하기 위해서는 직무전문성을 필요로 하며, 직무전문성이 있다고 반드시 역할전문성을 발휘할 수 있는 것은 아니다. 즉, 선출된 의원의 전문성이 의회에서 적절히 발휘되기 위해서는 무엇보다 전문적 역량을 갖춘 의원이 선출되어야 하며 선출된 의원이 의회에서 직업윤리를 바탕으로 열정적으로 역할 전문성을 발휘하도록 유도하여야 한다. 지방의회의원은 민주적 선거를 바탕으로 선출되기 때문에 특정한 자격요건을 제약하기는 불가능하다. 다만 이와 관련하여 한국사회에서 가장 큰 논란이 되고 있는 쟁점은 정당공천 제도의 도입여부이다(강경태, 2009; 유재균 & 박석희, 2017; 주용학, 2002; 최창수, 2007).

2) 법제도와 의회전문성

우리나라의 지방자치와 관련한 정당공천제는 폐지론과 찬성론이 대립하고 있다. 폐지론은 우리 사회의 경우에는 일반시민의 낮은 정당참여와 관심이 저조하고, 지역주의가 할거하는 정치특성으로 말미암아 지방정치가 중앙정치에 예속된다는 것이다. 무엇보다 지방정치에 대한 정당공천제는 지역지방자치를 위해서가 아닌 중앙정치의 영향을 확대시키기 위해 제도화된 것으로 이해한다(육

동일, 2006; 이상팔, 2004). 찬성론의 경우는 현대사회는 대의민주주의에 기반하며, 대의민주주의의 핵심은 정당에 있음을 지적한다. 정당은 정치이슈의 명확화, 정치신인의 발굴, 정치후보의 사전검증, 정치적 결사체 운영을 통해 지역사회의 주민의견을 상시적으로 수렴하고 주민들의 참여 확대를 수행하는 순기능을 가지고 있다는 점을 지적한다(강경태, 2009; 박기관, 2014).

정당공천이 과연 지방의회의 성과에 어떤 영향을 미치고 있는지에 대해서도 아직 의견이 다양하다. 정당공천이 실시된 직후 실시된 지방선거 분석결과 지방정치의 중앙정치 예측현상이 나타나고 있음을 지적한 연구가 있다(이상목, 2007; 주용학, 2002).

최창수(2007)는 지방선거이후 광역시의회 의원, 전직의회의원, 울산광역시 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 정당공천이 지방의회 발전에 어떤 영향을 미치는지를 탐구하였다. 첫째, 전체적으로 지방공직자들의 정당신뢰나 의원효능감이 낮게 나타나고 있다. 둘째, 정당공천이 지방의회의 발전과 지방자치에 부정적이며 폐지할 것을 주장하는 의견이 많았다. 소수의견으로 정당공천은 지방의회의 질적 발전에 기여할 것이라는 인식이 존재하고 있음에 주목할 필요가 있음을 지적하고 있다. 셋째, 공천과정의 민주성과 결과의 적절성에는 설문조사 결과가 다양하게 나타나고 있다. 즉, 이는 정당공천 취지 보다 제도운영에 문제가 있다는 것을 시사하며, 정당공천이 민주적이고 투명하고 공정하게 활용된다면, 즉 이러한 과정을 통해 적절한 후보를 사전에 검증하고 지역주민의 뜻이 반영된 후보를 선정하여 지방의회의 발전에 기여할 수 있다는 인식을 찾아볼 수 있다.

또한 이상목(2008)의 연구에서도 정당공천 이후 지방엘리트 층위양상이 변화했음을 지적하며 특히, 전문성, 책임성, 대표성에 대한 측정결과 정당공천이 긍정적 영향을 미치고 있음을 지적하기도 하였다.

3) 행정 사무처개선과 의회전문성

지방의회의 전문성은 지방의원 개인이 전문적 역량을 발휘할 수 있을 때 성취될 수 있다. 이를 위해서는 개인이 소유한 지적인 능력과 이를 보조하고 지원하기 위한 지원시스템에 영향을 받는다. 그러므로 지방의회의 전문성을 확보하기 위해서는 우수한 인력의 지원뿐만 아니라 지방의회의원들의 활동을 전문적 수준에서 지원할 수 있는 시스템을 구비하는 것이 중요하다. 이를 위한 조직과 인력이 바로 의회사무처이다.

그러나 현재의 의정활동을 지원하기 위한 조직구조를 보면 다음과 같은 점에서 전문성 지원에는 어려움이 있는 것으로 보인다. 첫째, 지방의회 의원의 전문적 역량을 지원하는 개인보좌관 제도가 전무하다. 9명의 보좌관을 지원받는 국회의원에 비해 지방의회 의원은 개인보좌관이 없어 의원의 활동을 물리적으로 기능적으로 제약하고 있다. 둘째, 지방의회 활동을 지원하기 위한 조직기구의 성격이 행정, 재정, 관리 등 일반행정 업무에 가까운 것들은 조직화가 되어 있지만 지방의회의 전문성을 지원할 수 있는 조직이 매우 부족하다. 그나마 가까운 형태가 전문위원회인데 이것은 상임위원회 차원의 전문위원회제도이며, 의원들의 활동이 아닌 상임위의 전문성을 보좌하는 것이라 볼 수 있다. 또한 업무내용이 상임위의 운영과 회의 경비처리 인력 중심으로 구성되어 있어 의원할

동의 전문성을 실질적으로 지원하는 인력은 극히 제한적인 실정이다. 이러한 경향은 지방의회에 대한 성과평가연구에서도 나타나고 있다. 김명환 & 박기관(2001), 그리고 고경훈(2015)은 지방의회의원과 직간접적 이해관계를 가진 지역 공무원과 지역시민들을 대상으로 지방의회의 의정활동에 대해 어떻게 인식하고 있는지에 대해 설문조사 하여 성과 평가를 수행하였다. 그들은 주요 의정활동을 5개 활동부문으로 나누어 평가하고 있다: ① 여론수렴 및 반영, ② 조례제정 및 개정, ③ 예산 심사 및 결산, ④ 행정사무감사 및 조사, ⑤ 정책개발로 구분 측정한 결과 정책개발활동에 대한 만족 수준이 낮으며 이는 의회 전문성에 대한 부정적인 인식이 강함을 나타내고 있다.

사무처 운영에서 전문성을 저해하는 요인으로 오랜 기간 동안 지속적으로 제기된 문제는 사무처 직원에 대한 인사권 문제이다(권영주 & Joo, 2011; 박용훈, 2008). 사무처의 인사권을 지방의회가 아닌 다른 기관이 가지고 있는 경우 다음과 같은 문제점이 있다고 지적되어 왔다. 첫 번째는 구조적 문제점이다. 구조적 문제는 사무처 직원에 대한 인사권이 비독립적일 경우 지방의원의 사무처 직원에 대한 직무감독권이 약하여 의원의 의사결정 지원을 위한 기능이 원활하지 않을 수 있으며, 의원과 사무처 사이에 갈등이나 불신이 증가할 수 있다. 두 번째는 운영상 문제점이다. 통상적으로 지방행정부 소속의 공무원이 지방의회 사무처 직원으로 인사교류 된다는 점을 고려할 때, 빈번한 인사이동으로 인한 전문성 발달 미흡으로 사무처 운영의 효율성을 저해할 수 있다. 다행히 2021년 『지방자치법』 전면개정을 통해 지방의회의 사무처 인사권을 독립하는 조항으로 개정되었다. 즉, 지방자치단체장에게 있었던 지방의회 사무처 직원에 대한 인사권이 지방의회 의장에게로 이동하게 된 것이다.

그럼에도 불구하고, 사무처 인사권의 독립을 통한 자율성과 전문성을 확보하기 위해서는 다음과 같은 사항을 추가적으로 고려할 필요가 있다. 첫째, 정실인사를 방지하기 위한 인력수급 대책을 세울 필요가 있다. 특히, 『지방자치법』 개정으로 본격 시행되는 정책지원전문인력의 경우 구체적인 임용 방안이나 활용방안에 대한 계획이 부족하다. 지방의회 및 지방의회의원의 전문성을 지원하기 위한 인력이 효과적으로 활용할 수 있기 위해서는 객관적이고 투명한 인사절차를 통해 유능한 사무처 직원들을 선발할 수 있는 선순환 구조를 갖춰야 한다(권영주 & Joo, 2011; 정일섭, 2011). 둘째, 『지방자치법』의 세부내용은 많은 부분 시행령으로 위임하고 있다. 시행령은 행정안전부가 주관하는 것이어서 사무처 인사 운영의 독립성과 자율성을 저해할 수 있는 법적 근거가 될 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 사무처 인사권의 진정한 독립을 위해서는 시행령이 아닌 조례로 위임하여 지역 실정에 맞는 의회전문성 향상 방안을 모색할 필요가 있다(양기근 et al., 2007). 셋째, 의회직렬의 신설을 고려할 필요가 있다는 지적이다. 의회직렬 신설을 통해 사무처 행정의 전문성을 확보하고, 전문위원 등 분야 전문성이 필요한 경우에는 개방형 임명제도를 활용해 전문성을 확보하는 것을 지지한다. 다만 의회직렬 형성의 경우 소수 직렬로 인한 승진제한과 인원적체로 인해 유능한 공무원의 지원 감소를 막기 위해 기초, 광역의회간 인사교류 제도 확대, 해외의회 연수기회의 확대 등 다양한 인센티브를 제공하여 유능한 인재를 유치 유지 할 필요가 있음을 지적하고 있다(강상원 & 최병대, 2010).

4) 전문인력과 의회전문성

다음으로 전문성 향상을 위해 지속적으로 제기되고 있는 이슈는 전문위원제도의 개선, 의원 개인보좌관에 대한 요구, 그리고 정책지원전문인력 활용방안에 관한 논의이다(박순중, 2021; 박순중 & 박노수, 2014; 임영덕 & 신가은, 2012; 조석주 & 박기관, 2010; 최춘규, 2020). 첫째, 전문위원제도의 개선 방안이다. 지방의회가 해당 지자체에 요구되는 전문위원의 수요를 적절히 반영할 수 있도록 조례를 통해 전문위원 요건을 규정할 필요가 있다. 이러한 배경에는 합의된 조례가 없다면 자칫 정치적 이해관계로 지방의회의 전문성이 침식될 수 있으므로 이를 감시하고 견제할 수 있는 장치를 추가하여 자율적 운영이 효과적으로 운영될 수 있게 유도할 필요가 있기 때문이다.

이는 무엇보다 전문위원의 자격기준의 강화에 대한 논의로 구체화된다. 즉, 해당 분야에 필요한 전문성 자격요건을 구체적으로 명시해서 의회의 전문성을 효과적으로 지원할 필요가 있다. 예를 들어, 경력, 자격증(변호사, 회계사 등), 학력(분야 박사학위이상)을 명시하여 전문성이 검증된 인력을 활용할 수 있도록 명시할 필요가 있다는 요구이다. 법적·재정적 제약으로 말미암아 전문인력이 상시적으로 필요한 것이 아닐 경우 효율적으로 운영하기 위하여 사안에 맞추어 비상임 전문인력을 학계나 연구기관으로부터 활용하자는 논의도 존재한다(최봉기, 2005).

둘째, 의원보좌관제도에 관한 논의이다. 현재 지방의회의 의원의 개인보좌관 제도가 없으며 개인보좌관제도는 지방의회 의원의 전문적 역량을 향상시킬 수 있는 손과 발의 기능을 할 수 있다는 점에서 적극적으로 고려할 필요가 있다는 주장이 오랫동안 제기되어 왔다(이중수, 2012; 최병대 et al., 2009). 다만, 현행 전면 개정된 『지방자치법』은 단계적으로 의원인원수의 1/2까지 정책지원전문인력을 확보 운영할 수 있도록 규정하고 있다. 하지만, 의원정수 1/2에만 해당하는 점, 대부분 지방의회에서는 이미 조례로 정책지원전문인력을 사무처에 속하는 것으로 명시하여 의원 개인보좌관으로 활용될 가능성은 적다.

셋째, 정책지원전문인력의 활용방안이다. 2022년부터 본격 시행되는 제도이기 때문에 세부적 활용방안에 대한 방향이 아직 구체화되진 않았지만 대체로 전문성을 바탕으로 의원 의사결정의 합리성 향상에 기여해야 한다는 것에 대해서는 공감대가 형성되어 있다(박순중, 2021; 안성수 & 정세영, 2021; 최춘규, 2020). 하지만 구체적 방향에 대해서는 법적지원, 제주도의회보좌관모형, 국회입법조사처 모형 등 관점이 다양하다. 특히 정책지원전문인력에 대해서 의원의 증거기반의사결정(evidence-based decision making)을 지원할 수 있게 과학적 탐구와 종합을 수행할 수 있는 자격을 갖춘 인력을 활용하자는 주장은 주목할 만하다(은중환 et al., 2022).

지방의회는 풀뿌리 민주주의 기반이 되므로 갈등관리 역량 증진하는 것 또한 요청된다. 의회는 주민을 대표하여 지역사회의 갈등을 관리 조정해 나아가는 정치적 역할을 담당하고 있으며 특히 집행부와 의회는 상호 견제와 균형을 통해 지방자치를 풍성하게 발전시켜 나아가 책임을 담당하고 있다. 이때 지방의회와 집행부 사이의 갈등 그리고 집행부의 행정활동으로 인해 지역주민의 반발로 발생하는 갈등을 적절하게 관리(management)해 나아간다면 의회의 전문성이 증진될 수 있을 것이다(송재복 & 안병철, 2013; 하혜영, 2018).

끝으로 지방의정연수원의 필요성에 관한 논의도 존재한다(금창호 & 강신일, 2014; 김중세, 2019). 선출된 지방의원의 교육 및 연수에 대해 이를 명시적으로 근거한 법적 근거는 아직 존재하지 않으나 『지방자치법』에서 전문성 향상을 위한 규정이 명시되어 있다(『지방자치법』 제46조). 기존의 선출된 지방의회 의원에 대한 교육연수가 없는 것은 아니나 다음과 같은 문제점을 가지고 있다(금창호, 2012). 첫째, 교육주체에 대한 비판이다. 교육연수에 대해 다수의 기관이 산발적으로 교육프로그램이 제공되어 체계적인 교육 프로그램이 제공되고 있지 못하다는 비판이다. 둘째, 교육내용에 대한 비판이다. 대부분 경우 지방의회의 제도 및 운영 등에 대해서 교육을 진행하고 있으나 지방행정의 실질적 내용에 대한 이해를 돕기 위한 프로그램도 필요하다는 지적이 존재한다. 셋째, 교육방법에 대한 비판이다. 대부분 단기간 강의식 집합교육으로 이루어지기 때문에 수요자 중심의 교육 프로그램 운영이 어려우며 지방의회의 일정과 겹칠 경우 연수프로그램에 참여하지 못하여 교육효과가 떨어지고 있다는 비판이 존재한다. 집행기관 공무원들의 지방행정연수원 내지는 시·도별 지방공무원교육원처럼 전문 교육기관을 설립하여 지방의원들의 직무교육을 수행한다면 전문성 향상에 기여할 수 있다는 주장이 오랫동안 제기되어 왔다(육동일, 2017; 이용우, 2011).

2. 광역시의회 핵심이해관계자 인터뷰

이상에서 살펴본 것처럼 지방의회의 전문성 향상을 위한 제언들은 개인수준과 조직수준에서 다양한 주장들이 오랫동안 반복적으로 제기되어 왔다. 그럼에도 불구하고 지방의회 전문성 향상을 위한 구체적 조치와 연구의 발전은 더디다. 특히, 지방의회에서 직접 활동 및 근무해온 종사자들에 대한 조사는 몇몇 설문조사를 제외하고는 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 특히, 이해관계자에 대한 심층인터뷰에 바탕한 전문성 발전 전략에 관한 연구는 찾아보기 어렵다. 따라서 본 연구에서는 특정 지방의회의 핵심이해관계자에 대해 반구조화된 면접 조사를 통해 현장에서 그들이 가진 전문성에 대한 심층적 생각을 조사하고 분류 정리 하였다.

이해관계자 심층면접은 광역시의회 의원과 시의회사무처 직원을 대상으로 실시하였다. 심층인터뷰 대상자는 시의회 의원 3명, 의회사무처 9명(전문위원실 6명)으로 총 12명이었다. 시의회사무처 직원은 의회의 전문성에 대한 심층적인 질문에 대해 심화적인 답변을 유도하기 위해 의정담당관, 홍보소통담당관, 입법정책담당관을 하나로 묶고, 전문위원실을 별도로 구분하여 인터뷰를 진행하였다. 심층인터뷰 기간은 2021년 8월 12일에 시의회 내 의원실과 사무처에서 실시하였다. 인터뷰 시간은 통상 40분~1시간 정도 소요되었다. 인터뷰 방식은 시간의 제약을 극복하기 위해 사전에 지방의회 전문성에 대한 면접질문지를 배포하고 질문지에 대한 답변서를 제출받고 추가적인 심층인터뷰를 시행하였다. 인터뷰 설문지는 지방의회를 구성하고 있는 핵심인력을 기준으로 의원용과 사무처용을 구분하여 작성하였다.

의회전문성에 대한 심층면접결과를 주제별로 요약하면 다음과 같다. 첫째, 광역시의회의 역할 인식에 관한 의견이다. 즉, 주어진 역할을 적극적으로 수행하기 위해 전문성이 요구된다는 점에서 전문성 지향의 토대가 된다. 역할에 대해서는 의원, 전문위원, 사무처직원 모두 큰 차이는 없었으

며 내용은 크게 두 가지 부문으로 구분될 수 있었다.

하나는 광역시회의 정체성에 관한 의견이다. 주민의 대표기구로 집행부에 대한 견제와 균형 역할을 수행하고 지역의 특색과 다양한 문제 해결을 위해 지방자치가 필요하며, 지방의 특성에 맞는 자율적인 주민복지 정책이 필요하기 때문에 의회의 역할이 중요하다고 지적하였다. 시의회의 핵심 활동 중 하나인 입법활동에 대해서는 조례 제·개정, 정책활동을 통해 시민들의 삶의 질 개선을 위해 노력하는 것이 중요함을 공통적으로 지적하였으며, 지방자치의 의의를 살리기 위해서는 주민의 복지증진 정책 추진시 법적근거를 위하여 현장밀착형 조례 제정 등의 제도적 근거 마련하는 것이 중요함을 지적하였다.

다른 하나는 시의회의 주요한 역할로 집행부에 대한 견제와 비판이 중요하다는 것에 관한 의견이다. 해당 지역의 특성상 특정 정당이 집행부의 시장과 의회의 다수당을 배출하는 성향이 강한데, 과거 의회(6,7대)는 집행부 견제가 활발히 이루어졌는데 비해 현재는 상대적으로 잘 이루어지지 못하고 있음을 지적한 응답이 많았다. 이는 과거에 비해 지금의 의회의원의 초선비율이 높기 때문으로 해석된다. 이런 점에서 보면 초선의원의 직무전문성을 지원하기 위한 교육프로그램 운영이 시급한 것으로 보인다.

두 번째 주된 주제는 시의회 활동에 있어서 애로사항에 관한 것이다. 이는 의회의원과 사무처 직원들 간 의견이 엇갈린 부분이 있다. 의회의원들은 대체로 의정활동을 지원하는 적절한 인력이 부족함을 지적하였다. 특히, 의원 보좌관을 우선 지원할 필요가 있다는 의견이 강하게 피력되었다. 국회의원과 비교하거나, 자신의 의정활동을 원활하게 수행하기 위해 시급히 필요함이 강조되었다. 그들의 활동은 의원 비서역할을 주문하기도 하였지만 입법 및 정책지원을 위한 전문가로 자신의 의정활동 지원을 요청하는 내용 또한 있었다.

사무처 소속 종사자들은 자신들의 업무를 수행하는데 있어 크게 두 가지 애로사항이 많이 지적되었다. 하나는 의원과의 관계에서 나타나는 애로사항이다. 법에 대한 이해 부족으로 법규를 넘어서는 과도한 의원 요구에 대응하기 어렵다는 의견이 존재하였다. 집행부와는 강시장-약의회의 구도로 말미암아 의회활동을 위하여 필요한 자료나 정보에 대한 접근과 요구권이 제한적이어서 예산안이나 조례안 검토 시 체계적 분석에 한계가 있음이 많이 지적되었다.

마지막 세 번째 주제는 의회 전문성에 대한 의견이다. 이 부분도 의원, 사무처, 전문위원의 생각이 다르게 나타나고 있었다. 시의원의 경우 의원 전문성에 대해 개인적 차이가 존재하지만 전반적인 소속 광역시의원의 전문성은 타광역시와 비교하여 떨어진다고 생각하지는 않는다는 의견이 많았다. 소속 광역시의회는 초선의원이 다수 당선되고 있지만 대다수 시의회 초선의원들의 경력을 살펴보면 구의회 의원 경험이 있는 의원들이 많아 전문성을 갖추고 있다고 생각한다고 하였다. 또한 동료 시의원들과의 연구동아리 활동을 통한 내부학습과 다양한 동료 의원 간 토론회 활동으로 인해 전문성 강화에 도움이 되고 있다는 의견을 제시하였다. 그들은 사무처의 전문적이고 체계적인 지원만 뒷받침이 된다면 국회의원과 다를 바 없는 시의원의 전문성이 발휘 될 수 있다고 생각하였다. 또한 입법에 대해서는 조례제정이 상위법에 근거규정을 가지고 있어야 하는 한계로 인해 법률과 관련된 높은 전문성이 요구되지 않는다고 생각하는 경향이 있었다.

사무처직원의 경우 사무처 직원 가운데 집행부에서 파견 나온 일반직의 경우에는 공무원으로 입직 후 집행부에서 여러 부처 업무를 거치고 의회에 파견 나왔기 때문에 업무 전문성 수준의 차이가 적다고 판단된다. 일반직은 행정에 대한 경험은 많이 있지만 의회고유의 업무에 대해서는 전문성이 부족하다고 느끼며 일반직의 의회 업무에 대한 전문성 향상을 위해서는 장기근무를 유도할 필요가 있다고 지적하였다. 지방의회 소속 임기제 또는 시간선택제 공무원의 경우에는 개인별로 전문성의 수준 차이가 있으며 임기제의 경우에는 전문성을 강화하기 위해 내 순환근무를 하면 가능하다고 생각하지만 제도적 제한이 있어 어려움이 있음이 지적되었다. 예산과 결산의 중요성이 부각되기 때문에 서울시와 경기도처럼 예산정책담당관을 신설하여 예산과 결산 심의, 정책평가, 연구용역관리 등의 업무 전문화가 필요함이 지적되었다.

상임위원회 전문위원실의 전문성은 상임위원회 소속 지방의원의 관점에 따라 중요성이 달라질 수 있다. 의회운영위원회의 전문성은 전체 의원소집 권한으로 전체의원이 참여하여 결정할 의안을 다루기 때문에 전문성이 높아야 한다고 생각된다. 특히 인사권 독립으로 지방의회 의장의 권한이 확대되는 상황에서 의장의 독주를 예방할 수 있는 상임위원회는 의회운영위원회 밖에 없음을 고려할 필요가 있다. 특별상임위원회 전문위원실의 예산결산특별위원회는 예산심의와 결산심의를 위해서 전문성 확보와 역할 강화가 필요하지만 시간적인 한정성으로 인해 전문인력 배치가 어렵다는 점을 감안하여야 한다. 전문위원실의 전문성 강화를 위해서는 정기적인 교육 및 타시도 벤치마킹 등이 필요하며 장기근속을 위한 근무조건의 안정화가 중요하다. 그런 점에서 의회직렬의 형성을 통한 장기근무 유도가 필요하다. 특히, 외부의 전문인력을 전문위원실에 영입하여 전문위원실의 전문성을 강화할 수 있는 방법도 고민할 필요가 있다.

전문성을 강화하기 위한 제도나 방안으로 다음과 같은 것들이 제시되었다. 의회직렬을 신설하고 소수직렬로 인해 발생할 수 있는 인사적체 문제를 해결하기 위하여 기초의회 또는 광역 인사교류로 해소 가능하다고 보았다. 전문성 있는 인력확보를 위하여 입법조사관, 정책지원전문인력 등의 정원을 확대하기 위해서는 인사권의 독립뿐 만 아니라 집행부의 의회사무처 조직권을 이관 받아야 한다. 인사권 독립에 따른 공정한 인사행정 및 전문성 있는 인재를 채용하기 위하여 인사검증조례 제정 및 제3의 외부기관을 선정하여 독립적인 채용절차 방안을 마련할 필요가 있다. 지방의회 의원들과 사무처 직원의 의정교육을 위한 의정연수원을 설립하여 광역적으로 운영하면 의원과 사무처 직원의 전문성 향상 및 파견 인력으로 인해 인사적체 해소에 기여 가능하다.

이제까지 논의한 연구와 인터뷰는 다음과 같은 점을 보완하여 탐구할 필요가 있다. 첫째, 의회 전문성 향상을 위한 실천적 전략을 고민할 필요가 있다. 이제까지 많은 연구들은 의회 전문성 향상을 위한 많은 대안을 제시하였음에도 불구하고 구체적 실현방안과 전략에 대한 탐색은 드물었다. 특히, 지방의회의 핵심이해 관계자들의 심층적 인식에 대한 탐구가 부족하였는데, 그들이 지방의회 전문성에 대한 인식은 지방의회활동의 최전선에서 현실적으로 체감하는 것이며 의회전문성 방향에 대한 의사결정시 주요하게 고려하는 사항이다.

둘째, 심층적 인식을 탐구하기 위해 인터뷰 등 질적조사의 접근법이 적절하지만, 질적연구방법은 객관적, 중립적 엄밀성을 강조하는 일반과학의 원칙에 의해 지속적인 비판적 검증대상이 된다

(남궁근, 2010; 임의영, 2014). 특히, 조사대상자의 주관적 의견을 해석하는 과정에서 연구자가 자의적으로 조사대상자의 선호와 의도를 해석하게 되면 연구의 연결성에 심각한 의심을 받게 된다. 본 연구에서는 위와 같은 어려움에 대응하기 위하여 Q연구방법론을 활용하여 지방의회 핵심이해관계자들의 심층적 인식유형을 탐구하고자 한다.

Ⅲ. 연구방법

1. Q방법론의 의의 및 절차

Q방법론은 개인의 주관적 인식을 객관적으로 파악하기 위해 고안된 방법이다(Brown, 1980; Watts & Stenner, 2005; 김흥규, 2008). 일반적인 설문조사의 방법은 모집단의 일반적인 생각을 파악하기 위해 수행된다. 이를 통해 설문조사는 모집단의 평균적인 생각의 수준을 파악할 수 있지만, 그 이면에 존재하는 개인의 주관적 선호와 차이간의 관련성을 파악하기는 어렵다. 개인의 주관적 선호와 차이는 심층인식의 파악, 의사결정과 협상 연구에 요긴한 정보이다. Q방법론을 개인이 드러낸 주관적 선호를 원자료(raw data)로 하여 요인분석(factor analysis)의 방법을 변용하여 통계적으로 응답자들 간의 유사한 선호 집단을 군집화 해낸다. 이를 통해 응답자들의 주관적 선호를 객관적으로 파악할 수 있다.

본 연구에서 Q방법론을 활용해 의회전문성에 대한 핵심이해관계자들의 주관적 인식을 파악하고자 한다. 이는 다음과 같은 점에서 적절한 방법론이라 판단된다. 첫째, 핵심이해관계자의 주관적 인식을 파악할 수 있기 때문이다. 전술한 바와 같이 다양한 의회전문성 향상이 필요하다는 연구들이 존재하며 동시에 실제 이것이 제도화 되는 것은 지체 되고 있다. 지방의회 현장에서 근무하고 있는 핵심 이해관계자의 주관적 인식을 파악함으로써 실제 현장에서는 어떤 인식을 가지고 있는지를 파악할 수 있을 것이다. 둘째, 객관적인 방법을 통해 주관적 선호를 파악할 수 있기 때문이다. Q방법론은 응답자가 자발적으로 드러낸 주관적 선호를 요인분석의 방법을 차용하여 분석한다. 그렇기 때문에 연구자의 주관이 개입될 여지는 매우 적으며, 이를 통해 객관적으로 인식유형을 도출할 수 있게 된다.

Q방법론은 일반적으로 3단계의 연구과정을 거쳐 이루어진다(김순은, 2010; 은종환 & 조은영, 2020). 첫 번째는 Q진술문(Q-sampling)의 도출이다. Q진술문은 연구주제에 대한 대표성 있는 주관적 진술 또는 의견으로 구성된다. Q진술문은 연구주제에 대한 다양한 의견과 진술을 최대한 수집하고, 이를 바탕으로 대표성 있는 진술문을 체계적으로 추출하는 과정으로 구성된다. 이를 통해 연구주제에 대한 대표성이 확보된다.

두 번째 단계는 P응답자(P-set)의 선정이다. 응답자는 일반적인 설문조사에서의 무작위선정과 달리 작위적으로 이루어져야 한다. 응답자는 해당 주제에 대해 주관적 의견을 가진 사람으로 선정되어야 하며, 유의미한 결과를 제시할 것으로 기대되는 사람이어야 한다. 설문조사 과정에 비유하

자면 P응답자는 설문조사에서의 변수와 유사한 기능을 하기 때문이다.

세 번째 단계는 Q분석(Q-analysis)이다. Q분석은 Q진술문에 대해 P응답자가 주관적 선호를 드러냄으로써 원자료가 수집된다. 이때 주관적 선호는 Q진술문에 대한 주관의 상대적 선호를 통해 표현되며, 일반적으로 인간의 선호는 정규분포의 형태를 가지고 있다고 가정된다. 나타난 주관적 선호를 바탕으로 Q분석을 위한 통계분석이 진행된다. 이때 요인분석의 방법이 활용되며 그 결과로 통계적으로 유의미하게 분류된 인식유형이 도출된다. 연구자는 이 결과값을 바탕으로 주관적 선호에 대한 해석을 통해 시사점을 제공한다.

2. 연구 과정

Q방법론의 일반적인 절차에 따라 의회 핵심이해관계자를 대상으로 연구를 수행하였다. 연구수행의 1단계는 Q진술문을 개발하기 위한 과정이다. 의회전문성에 관한 선행연구를 종합정리하고, 이를 바탕으로 의회 내부 근무자(시의회 의원, 전문위원 및 사무처 근무자) 12명을 대상으로 인터뷰를 수행하여 다양한 의견을 수집하였다. 광역시 의회의 주요한 이해관계자들을 인터뷰한 결과 다음과 같은 특징을 발견할 수 있었다. 첫째, 시의회의 주요한 이해관계자들이 가지고 있는 의회 발전방향과 전문성 확보방안에 대해 다양한 생각들을 가지고 있다는 것을 발견할 수 있었다. 둘째, 다양한 생각들은 새로운 생각이라기보다는 기존에 이미 논의된 것들에 대한 자신의 입장이 다르게 나타나고 있다는 것이 특징적 이었다. 셋째, 『지방자치법』 전면개정과 함께 지방의회의 전문성 확보의 주체가 되어야 할 사람들이 바로 현재 의회에서 근무하고 있는 사람이라는 점을 고려할 때, 그들의 주관적 생각을 적절히 심층적으로 파악할 필요성이 다시 한번 확인되었다.

2단계로는 인터뷰 및 의회 전문성에 관한 선행연구를 바탕으로 Q진술문을 추출하기 위한 주관적 인식 프레임 구성하였다. 인식프레임은 전문성에 관한 다양한 의견들을 종합하기 위한 사고 프레임으로 지방의회 전문 연구자 3명의 전문성을 바탕으로 구성되었다. 인식 프레임은 지방의회의 전문성과 관련된 논의들을 법제도적 논의, 의회활동 환경에 관한 논의, 의원 개인에 관한 논의로 구분하였다. 그리고 전문성 개선 방향에 관한 논의 내용들을 정부-의회와의 관계, 중앙정치-지방정치와의 관계, 의회-지역주민간의 관계에 대한 내용들로 분류해서 해당 분석 프레임에 적절한 진술문을 인터뷰나 선행연구로부터 추출 정리 생성하여 총36개의 진술문으로 구성하였다. 구성된 Q진술문은 아래의 표와 같다.

〈표 1〉 Q진술문

번호	진술문
1	의정활동에서 중요한 것은 지역주민들의 다수의 의견을 수렴하여 반영하는 것이다
2	의정활동에서 중요한 것은 행정부를 비판 감시하는 것이다.
3	의정활동에서 중요한 것은 지역의 지속가능한 발전을 위하여 적절한 조례를 형성하는 것이다.
4	중앙정치 중심의 언론보도 행태는 지역사회와 지방의회에 대한 관심저조의 주요한 원인이다.
5	강시장 약의회 형태의 지방자치 구조는 지방의회 융성의 걸림돌이다.

6	의정활동에서의 의원들의 전문성의 제약은 지방의회 발전을 더디게 한다.
7	중앙정부와 국회 중심의 권한 배분은 지방의회의 자율성과 활동을 제약한다.
8	중앙에 과도하게 집중된 권한과 자원을 지방으로 이전할 필요가 있다.
9	지방의회는 지역사회의 참여를 촉진하고 갈등을 조정하여, 지역주민들로부터 신뢰를 확보할 필요가 있다.
10	지방의회는 과학적 분석 역량을 갖추는 것이 중요하다.
11	지방의회는 ICT(Internet Communication Technology)기술을 적극 활용하여 4차 산업혁명에 대비해야 한다.
12	진정한 지방자치를 이룩하기 위해서는 중앙-지방간 불균형하게 분배된 권력과 자원을 개선할 수 있게 법제도를 개혁해야 한다.
13	지방자치를 위해서는 시민들의 의사가 효과적으로 지방의회에 전달될 수 있게 의정활동 체계를 개선할 필요가 있다.
14	지방자치를 위해서는 전문적 과학적 식견이 반영될 수 있도록 지원체계를 개선해야 한다.
15	지방의회가 발전하기 위해서는 우선 현재 주어진 환경에서 최선을 다해 지역시민들로부터 존중과 신뢰를 확보할 필요가 있다.
16	행정안전부가 주도하는 『지방자치법』 시행령은 지방의회의 자율성과 독립성을 심각하게 침해하고 있다.
17	지방정부에 비해 초라한 인력과 예산은 지방의회의 활동에 큰 제약사항이 된다.
18	광역의회 활동을 하기 위해서는 필요한 정책지원전문인력의 적극 활용이 무엇보다 중요하다.
19	광역의회활동에 대한 성과평가가 없어 적극적 의정활동에 제약요소가 된다.
20	광역의회 지원조직과 인력에 대한 의회 조직 및 인사권의 독립과 자율성이 없어 관리(manage)가 어려우며 이는 의회 성과와 직결된다.
21	현재의 지역국회의원 중심으로 운영되는 지방의회 공천제도를 지역주민 중심으로 개혁해야 한다.
22	의원들의 의정활동을 지원하기 위해 의원당 1인 이상의 의원보좌관을 확보하는 것이 중요하다.
23	지방의회 의정활동에 대한 인력 및 예산에 대한 과감한 지원으로 의회 역량을 향상시킬 필요가 있다.
24	지방의회 의정활동에 대한 평가체제를 구축하여 시민들이 의회의 의정활동에 대한 효능감을 가질 수 있게 해야 한다.
25	지방의회의의정활동연수원을 설립하여 의원 전문성 향상을 지원해야 한다
26	지역주민의 소리에 귀기울이고 민원을 적극적으로 해결하는 인물이 광역의회 의원이 되어야 한다.
27	중앙 정치권과의 협상을 통해 지역사회에 예산과 자원을 많이 확보할 수 있는 인물이 광역의회 의원이 되어야 한다.
28	전문적 식견을 바탕으로 지방정부에 대한 날카로운 비판과 감시를 통해 집행의 효율성을 높일 수 있는 인물이 광역의회에 필요하다.
29	의원들의 개인적 친소관계보다 지역주민들의 전체적 의견에 지방의회 의사결정이 이루어진다.
30	지방의회 의원의 활동 덕분에 지방정부의 집행능률이 많이 향상되었다.
31	지방의회의 활동은 중앙정부로부터 독립된 지방자치의 성장에 크게 기여하고 있다.
32	기초지방의회와 광역지방의회를 따로 두기 보다 통합해 운영하는 것이 효과적이다.
33	중앙 정당정치의 종속으로부터 벗어난 인물이 의회의원으로 선출되어야 지역사회의 현안들을 슬기롭게 해결할 수 있다.
34	광역의회 활동을 하면서 동료의원들과 협력과 소통을 원만하게 잘하는 의원이 필요하다.
35	의회의원은 과학적·전문적 식견이 있어야 정치적 이해관계 충돌과 자원배분과정에서의 갈등을 원만하게 조정할 수 있다.
36	지방행정에 대한 노하우와 경험이 있는 사람이 지방의회의원이 되어야 한다.

3단계는 P응답자(P-set)의 선정이다. 지방의회 전문성에 대한 주관적 의견을 가진 핵심이해관계자를 선정하는 과정이며, 시의회 의원(2명), 전문위원(3명), 사무처직원(4명), 의원보좌인력(4명), 지방의회 전문연구자(2명) 총16명으로 구성되었다. 선정된 응답자를 대상으로 Q분류(Q-sort)를 의뢰하였으며, 그들은 충분한 시간을 가지고 자신의 상대적 선호를 드러내었다.

마지막 단계로 응답된 Q분류지를 바탕으로 Q분석을 실시하였다. Q분석은 일반적인 Q방법의 절차에 따라 주성분분석(principle component analysis)의 방법으로 요인을 추출하고 요인값(eigen

value)과 스크리도표를 바탕으로 총4개의 요인을 선정하였다. 이후 직각회전(Verimax rotation)을 통해 요인적재량이 음의 값으로 나타난 응답자를 분리(split)하여 최종적으로 5개의 요인을 선정하였다.

IV. 분석결과

1. 기초통계

우선 응답자의 인구사회학적 특성을 제시하면 다음과 같다. 응답자는 총16명이다. 성별은 남자가 14명은, 여자가 2명이다. 근무형태는 시의회 의원이 2명, 전문위원 3명, 의회의원보좌관 4명, 의회전문연구자 2명, 일반 사무처 근무처 근무자 4명으로 구성되었다. 연령은 30대 2명, 40대 9명, 50대 4명, 60대 1명으로 구성되어 있으며 응답자의 지방의회 근무경력은 경력은 최소 1년에서 11년까지 다양하게 분포되어 있다.

다음으로 분류된 요인간 상관관계 및 설명력이다. 요인 5개의 순서대로 설명력은 각각 22%, 15%, 15%, 12%, 그리고 11%로 총 설명력은 75%로 나타나 높은 것으로 평가할 수 있다. 이것은 분석모형이 응답자를 적절히 분류하고 있다는 것으로 해석할 수 있다.

다음으로 상관관계이다. 상관관계는 유형별 유사도 정도를 파악할 때 참고하는 지표이며, 그 값의 절대값이 가장 낮은 상관관계는 유형3과 유형4사이에서 나타나며 그 값은 0.0291이다. 한편 가장 높은 절대값을 가진 상관관계는 유형2와 유형3에서 나타나며 그 값은 0.3797이다. 각 유형간 상관관계 값이 낮아 독립적 관계로 형성되어 있다고 평가할 수 있다.

〈표 2〉 유형 간 상관관계

	유형1	유형2	유형3	유형4
유형1	1	0.164	0.2993	0.1476
유형2	0.164	1	-0.3798	0.0237
유형3	0.2993	-0.3798	1	0.0291
유형4	0.1476	0.0237	0.0291	1
유형5	0.1588	-0.0933	0.271	-0.0793

요인별 요인적재량은 응답자와 유형간의 관련성을 제시한다. 유형별로 나타난 응답자의 요인적재량과 유의미하게 분류된 응답자를 식별하면 다음과 같다. 요인1의 설명력은 22%이며 유의수준 5%에서 유의미하게 분류된 응답자는 5명이다. 사무처일반직 1명, 전문위원 2명, 시의회 보좌인력 2명이 여기에 속한다. 요인2의 설명력은 15%이며 분류된 응답자는 4명으로 사무처일반직 2명, 의회연구자 2명이 여기에 속한다. 요인3의 설명력은 15%이며 분류된 응답자는 1명으로 사무처일

반직 1명이 여기에 속한다. 요인4의 설명력은 12%이며 분류된 응답자는 2명으로 시의회 의원1명, 시의회 보좌인력 1명이 여기에 속한다. 요인5의 설명력은 11%이며 분류된 응답자는 2명으로 의원 1명, 전문위원 1명이 여기에 속한다. 구체적 수치는 아래의 표와 같다.

〈표 3〉 유형별 요인적재량

번호	Q분류	유형1	유형2	유형3	유형4	유형5
1	사무처일반직1	0.3113	0.6063*	-0.6063	0.0375	-0.0379
2	사무처일반직2	0.3549	0.6021*	-0.6021	-0.0628	-0.1627
3	사무처일반직3	0.7705*	0.0958	-0.0958	0.1242	0.1248
4	사무처일반직4	0.3751	-0.6064	0.6064*	-0.0138	0.1578
5	전문위원1	0.2596	0.0097	-0.0097	-0.0345	0.7263*
6	전문위원2	0.5149*	0.05	-0.05	0.3687	-0.1933
7	전문위원3	0.3223	0.0524	-0.0524	0.4765	-0.4307
8	의원보좌1	0.4008	0.1687	-0.1687	0.3643	0.3821
9	의원보좌2	0.6794*	0.2781	-0.2781	-0.0028	0.1884
10	의원보좌3	0.7974*	0.017	-0.017	-0.0568	0.0533
11	의원보좌4	0.2165	-0.1977	0.1977	0.7895*	0.1964
12	의회연구자1	0.1337	0.685*	-0.685	0.4768	-0.1448
13	의회연구자2	-0.1088	0.8228*	-0.8228	-0.1011	0.1165
14	시의회의원1	-0.0802	-0.184	0.184	-0.0783	0.7056*
15	시의회의원2	-0.2525	0.1535	-0.1535	0.7177*	-0.3631
16	전문위원4	0.8131*	-0.126	0.126	0.1508	-0.0401
설명력(%)		22	15	15	12	11

*: 유의수준 .05이하에서 유의미하게 분류된 주관성

2. 요인별 분석결과

1) 개괄

요인별 분석결과를 종합해 나타내면 아래의 표와 같다. 각 진술문을 기준으로 유형별로 나타난 동의정도를 서열화하여 나타낸 것이다. 동의의 수준이 높을수록 빠른 순위로 나타나며, 가장 반대하는 진술문일수록 낮은 순위로 나타나고 있다. 유형별로 나타난 선호를 바탕으로 유형별 특징을 기술하면 다음과 같다.

〈표 4〉 유형별 진술문 선호 서열

번호	진술문	유형				
		1	2	3	4	5
1	의정활동에서 중요한 것은 지역주민들의 다수의 의견을 수렴하여 반영하는 것이다	10	10	22	21	7
2	의정활동에서 중요한 것은 행정부를 비판 감시하는 것이다.	6	14	27	28	23
3	의정활동에서 중요한 것은 지역의 지속가능한 발전을 위하여 적절한 조례를 형성하는 것이다.	26	5	23	33	18
4	중앙정치 중심의 언론보도 행태는 지역사회와 지방의회에 대한 관심저조의 주요한 원인이다.	35	17	11	32	36
5	강시장 약의회 형태의 지방자치 구조는 지방의회 융성의 걸림돌이다.	30	20	34	12	34
6	의정활동에서의 의원들의 전문성의 제약은 지방의회 발전을 더디게 한다.	7	4	35	7	27

7	중앙정부와 국회 중심의 권한 배분은 지방의회의 자율성과 활동을 제약한다.	23	6	24	9	32
8	중앙에 과도하게 집중된 권한과 자원을 지방으로 이전할 필요가 있다.	21	3	12	5	33
9	지방의회는 지역사회의 참여를 촉진하고 갈등을 조정하여, 지역주민들로부터 신뢰를 확보할 필요가 있다	24	11	25	19	20
10	지방의회는 과학적 분석 역량을 갖추는 것이 중요하다	34	19	28	26	15
11	지방의회는 ICT(Internet Communication Technology)기술을 적극 활용하여 4차 산업 혁명에 대비해야 한다	32	13	29	30	16
12	진정한 지방자치를 이룩하기 위해서는 중앙-지방간 불균형하게 분배된 권력과 자원을 개선할 수 있게 법제도를 개혁해야 한다	22	2	30	2	21
13	지방자치를 위해서는 시민들의 의사가 효과적으로 지방의회에 전달될 수 있게 의정활동 체계를 개선할 필요가 있다	19	9	31	22	25
14	지방자치를 위해서는 전문적 과학적 식견이 반영될 수 있도록 지원체계를 개선해야 한다.	27	18	32	15	22
15	지방의회가 발전하기 위해서는 우선 현재 주어진 환경에서 최선을 다해 지역시민들로부터 존중과 신뢰를 확보할 필요가 있다.	17	8	13	35	26
16	행정안전부가 주도하는 『지방자치법』 시행령은 지방의회의 자율성과 독립성을 심각하게 침해하고 있다.	16	16	26	3	8
17	지방정부에 비해 초라한 인력과 예산은 지방의회의 활동에 큰 제약사항이 된다.	8	29	16	11	35
18	광역의회 활동을 하기 위해서는 필요한 정책지원 전문인력의 적극 활용이 무엇보다 중요하다.	3	25	14	8	30
19	광역의회활동에 대한 성과평가가 없어 적극적 의정활동에 제약요소가 된다.	33	26	36	23	31
20	광역의회 지원조직과 인력에 대한 의회 조직 및 인사권의 독립과 자율성이 없어 관리(manage)가 어려우며 이는 의회 성과와 직결된다.	2	28	7	10	29
21	현재의 지역국회의원 중심으로 운영되는 지방의회 공천제도를 지역주민 중심으로 개혁해야 한다.	29	1	8	4	2
22	의원들의 의정활동을 지원하기 위해 의원당 1인 이상의 의원보좌관을 확보하는 것이 중요하다.	1	12	9	1	3
23	지방의회 의정활동에 대한 인력 및 예산에 대한 과감한 지원으로 의회 역량을 향상시킬 필요가 있다.	4	23	10	16	14
24	지방의회 의정활동에 대한 평가체제를 구축하여 시민들이 의회의 의정활동에 대한 효능감을 가질 수 있게 해야 한다.	28	21	17	17	11
25	지방의회의정활동연수원을 설립하여 의원 전문성 향상을 지원해야 한다	25	34	4	24	9
26	지역주민의 소리에 귀기울이고 민원을 적극적으로 해결하는 인물이 광역의회 의원이 되어야 한다.	18	22	5	31	12
27	중앙 정치권과의 협상을 통해 지역사회에 예산과 자원을 많이 확보할 수 있는 인물이 광역의회 의원이 되어야 한다.	11	33	2	18	13
28	전문적 식견을 바탕으로 지방정부에 대한 날카로운 비판과 감시를 통해 집행의 효율성을 높일 수 있는 인물이 광역의회에 필요하다.	5	27	1	20	10
29	의원들의 개인적 친소관계보다 지역주민들의 전체적 의견에 지방의회 의사결정이 이루어진다.	14	24	18	36	19
30	지방의회 의원의 활동 덕분에 지방정부의 집행능률성이 많이 향상되었다.	9	31	6	14	1
31	지방의회의 활동은 중앙정부로부터 독립된 지방자치의 성장에 크게 기여하고 있다.	13	30	19	27	4
32	기초지방의회와 광역지방의회를 따로 두기보다 통합해 운영하는 것이 효과적이다.	36	36	3	6	28
33	중앙 정당정치의 종속으로부터 벗어난 인물이 의회의원으로 선출되어야 지역사회의 현안들을 슬기롭게 해결할 수 있다.	31	35	33	13	5
34	광역의회 활동을 하면서 동료의원들과 협력과 소통을 원만하게 잘하는 의원이 필요하다.	20	15	20	34	6
35	의회의원은 과학적·전문적 식견이 있어야 정치적 이해관계 충돌과 자원배분과정에서의 갈등을 원만하게 조정할 수 있다.	12	7	21	25	24
36	지방행정에 대한 노하우와 경험이 있는 사람이 지방의회의원이 되어야 한다.	15	32	15	29	17

2) 요인1: 의원 중심 역량 신장형

이 인식유형이 강하게 동의하는 진술문은 22번으로 의원들의 의정활동을 지원하는 개인보좌관

이 필요하다는 것이다. 그 다음으로 동의하는 진술문도 18번과 20번으로 의정활동 지원을 위해 인력 및 예산의 과감한 지원이 필요하다고 보는 입장이다. 한편, 가장 동의하지 않는 진술문은 지방의회가 불필요하다는 32번 진술문이며, 현재의 정치상황 상 의회의 활동이 제약된다는 4번 진술문이다. 이러한 입장은 지방의회의 전문성 향상을 위해서는 외부환경을 바꾸는 것보다 내부역량을 향상시키기 위해 시급히 필요한 조치를 적극적으로 수행하자는 입장으로 해석할 수 있다. 그것은 의회의원 보좌관 등 예산과 인력의 과감한 지원이라 해석되며, 그것이 필요한 이유는 의회활동이 지방자치에 유의미한 기여를 하기 때문이다.

한편, 동의하지 않는 진술문으로 10번 진술문을 주목할 필요가 있다. 지방의회의 과학적 분석역량을 갖추는 것에 대해 부정적 생각을 가지고 있다는 것을 확인할 수 있다. 이에 대해 요인으로 식별된 응답자를 대상으로 추가 인터뷰를 수행한 결과 지방의회의 역할이 의원을 중심으로 한 정치적 협상과 갈등 조정과 같은 정치적 기능에 대한 역할을 중요하게 생각하며, 합리적 정책적 분석역량에 대해서는 무관심한 것으로 나타나고 있다.

이 유형은 의원보좌관, 사무처 공무원, 전문위원이 혼재되어 있는 유형이다. 그들은 의정활동을 가까이에서 관찰하면서 의정활동의 전문성을 확보하기 위해 무엇보다 의원의 정치적 역량을 최대한 발휘할 수 있는 여건을 만드는 것이 중요하며 이를 위해서는 인력과 예산의 적극적 지원이 필요하다는 입장으로 해석할 수 있다. 즉, 지방의회의 전문성 향상을 위해서는 외부환경을 바꾸는 것보다 의원의 정치적 역량을 향상시키기 위해 시급히 필요한 인력과 예산을 증대시키자는 입장으로 이해된다. 따라서 본 유형을 의원 중심 정치역량 신장형으로 정의하고자 한다.

3) 요인2: 제도적 개혁지지 유형

이 인식유형이 강하게 동의하는 진술문은 21번으로 의원들의 공천제도를 개혁할 필요가 있다는 것을 지지한다. 다음으로 동의하는 진술문은 12번, 8번이며 중앙-지방간 권력배분의 개선, 중앙-지방간 권력과 자원을 개선할 필요가 있다는 것을 지지하는 입장이다. 이러한 입장의 배경에는 전문성을 신장시키기 위해서는 의회선발제도나 권력관계의 개선과 같은 장기적·거시적 시각의 개선조치가 필요하다는 입장을 가지고 있다. 이 유형은 3번 진술문이 다른 유형과 유의미하게 구별되는데 이는 의회의 여러 역할 가운데 지방의 지속가능한 발전을 선도하는 역할을 중요하게 보는 관점이라고 볼 수 있다.

가장 동의하지 않는 진술문은 기초지방의회가 불필요하다는 32번 진술문이며, 지방의정연수원을 설립하거나, 중앙정치로부터 독립된 지방의회가 필요하다는 입장은 반대이다. 즉, 현실의 정치상황 상 급격한 변화보다는 점진적 제도개혁을 통해 지방의회의 전문성을 확보하자는 입장으로 해석할 수 있다. 이 유형은 지방자치의 지속가능한 발전을 위해 지방의회가 선도적 역할을 하면서 정치적 법률적 제도적 개혁이 우선되어야 한다는 입장이라고 볼 수 있다.

이 유형에 속한 응답자는 사무처공무원 2명과 의회전문연구자 2명으로 의회의 전문성에 대한 시각을 장기적·거시적 시각에서 바라보고 점진적 제도개혁을 통해 전문성을 확보해야 한다는 입

장으로 해석할 수 있다.

4) 요인3: 급진적 효율성 중시형

이 인식유형이 강하게 동의하는 진술문은 28번으로 의원들의 의정활동을 위해서는 집행기관에 대한 견제를 전문적으로 수행할 수 있는 역량을 갖추는 것이 중요하다고 바라보는 입장이다. 즉, 이 관점은 의회가 행정부를 효율적으로 견제하는 역할을 중시하는 입장이다. 다음으로 동의하는 진술문은 27번, 32번이며 27번은 중앙정치권과의 협상을 통해 지역에 많은 예산과 자원을 확보할 수 있는 능력을 중시하는 입장이며, 기초지방의회와 광역지방의회를 통합 운영하는 것이 효과적이라는 관점이다. 또한 지방의정활동연수원 설립과 지역주민들과의 교감을 중시하는 25번, 26번 진술문에도 찬성이다. 한편, 가장 동의하지 않는 진술문은 19번이며 이는 성과평가가 불필요하다는 입장이다.

종합하면 이 입장은 의회의 전문성은 즉각적인 효과를 가져올 수 있는 가시적인 대책과 효율성을 중시하는 관점이라고 볼 수 있으며 현실의 급진적 변화를 가져오는 것을 지지하는 태도이다. 특히, 기초의회와 광역의회를 통합하여 운영하는 것을 강하게 지지하는 관점을 가지고 있다는 점에서 급진적인 변화를 지지하는 입장이라 할 수 있다. 이러한 변화지지 배경에는 현재의 의회 운영이 비효율적으로 운영되고 있음에 대한 인식이 있으며, 작고 효율적인 조직으로 개편하여 지역사회에 유의미한 기여를 바라는 태도이다.

이 유형으로 분류된 주관성은 사무처 공무원 1명이며, 현재의 의정활동의 전문성 확보를 위해서는 효율적인 인력확보와 최소한의 비용으로 최대한의 효과를 얻을 수 있는 전략이 중요하다는 입장으로 정의할 수 있다.

5) 요인4: 의회엘리트 지향형

이 인식유형이 강하게 동의하는 진술문은 22번으로 유형1과 같이 광역의회의 전문성을 확보하기 위해서는 의원 보좌관을 확보하는 것을 중요하게 생각한다. 하지만 다음으로 동의하는 진술문은 12번, 16번으로 중앙-지방간 권력배분의 개선을 중시하며 특히 현재 행안부가 주도하는 시행령이 지방자치의 정신에 위배된다고 생각하는 입장이다. 이러한 인식은 요인1의 관점과 유사하게 의회의 전문성 향상을 위해서는 의회에 대한 인력지원이 필요하다는 입장이지만, 요인1의 입장의 선거제도 개혁과는 달리 우선 달리 중앙정부와 지방자치단체간 권력이 재배분 되어야 하며, 행안부가 주도하는 시행령 중심의 지방자치 통제를 개선할 필요가 있음을 강조하는 태도이다.

의원들이 지역시민들을 적절히 대표하고 있다는 진술문에 가장 강하게 동의하지 않는 진술문은 29번이며, 다음으로 동의하지 않는 진술문도 의원 상호간의 협력이 잘 이루어지는 것이 필요하다는 진술문인 34번에 반대하며, 지역주민들과의 소통이 중요하다는 15번 진술문에도 반대한다.

이러한 입장은 지방의회가 지역주민들의 의견을 수렴하여 수동적으로 대표하는 역할보다는 중

양정부나 중앙정치로부터 독립성을 확보하고 의원들의 자율적 역량을 바탕으로 지역사회를 이끌어야 한다는 인식을 반영한다. 이러한 인식의 배경에는 지방의회는 지역사회를 선도하는 선구자이며 이들의 활동에 자율성과 독립성을 확보하는 것이 전문성 확보의 방안이라 생각하는 유형이라 해석할 수 있다. 이 유형은 의회의원 1인과 의원보좌관 1인이 속한 유형이며, 이를 의회엘리트 지향형으로 정의하고자 한다.

6) 요인5: 낙관적 점진주의형

이 인식유형이 강하게 동의하는 진술문은 30번으로 광역의회의 활동을 통해 지방행정부의 능률성이 향상되었다고 평가하는 것에 가장 높이 동의하는 의견을 나타내고 있다. 다음으로 동의하는 진술문은 21번, 22번으로 현재의 공천제도를 지역주민이 중심이 되는 상향식 공천으로 전환하고, 의원들의 의정활동을 보좌하는 의원보좌관을 확보하는 것이 중요하다는 입장이다. 이러한 입장은 현재의 의회활동 가운데 집행기관에 대한 견제와 균형에 대한 긍정적 평가를 바탕으로 의회활동 전반에 만족하고 있는 것으로 보이며, 향후 점진적으로 개선되어야 할 요인으로 의회보좌관과 공천제도 개선을 제시하고 있다.

가장 동의하지 않는 진술문은 중앙정치 중심의 언론보도 때문에 지방의회에 대한 관심이 저조하다는 4번 진술문이며, 다음으로 동의하지 않는 진술문은 5번과 17번으로 현재의 강시장-약의회 형태가 크게 문제가 아니라고 생각하는 입장이며, 현재의 인력과 예산도 의회활동에 큰 장애요인이 아니라는 입장이다.

위와 같은 입장은 현재의 지방의회 여건에 대해 근본적인 문제제기 보다는 주어진 상황을 긍정적으로 평가하며 현 상황에서 최선을 다하며 점진적으로 개선해야 할 것들을 제시하는 인식유형으로 해석할 수 있다. 그러므로 이 유형은 지방의회에 대한 비판보다는 현재에 대한 긍정적 수용을 바탕으로 점진적으로 개선을 희망하는 인식유형으로 종합할 수 있다. 이 유형은 의회의원 1인과 전문위원 1인이 속한 유형이며, 이를 낙관적 점진주의형으로 정의하고자 한다.

7) 분석결과의 종합

앞서 서술한 바와 같이 각 인식유형은 고유한 특징을 가지고 의회 전문성 향상에 대해 다른 인식을 가지고 있는 것으로 나타나고 있다. 구체적으로 살펴보면 의원 중심 내부역량을 중시하는 유형(요인1), 제도적 개혁 지지 유형(요인2), 급진적 효율성 중시형(요인3), 엘리트주의형(요인4), 낙관적 점진주의형(요인5)으로 구별 된다. 이들 유형 간 드러난 공통점과 차이점을 살펴보면 그들 간의 독립적인 관계와 상호연결 관계가 보다 선명히 들어날 수 있다.

인식유형 간 공통점은 모든 유형의 동의 정도가 유사한 진술문(consensus statements)을 통해 확인할 수 있다. 통계적으로 유의미하게 도출된 공통된 인식을 가진 진술문은 9번, 24번, 14번으로 확인된다. 진술문9는 지역사회의 참여를 촉진하고 지역주민들로부터 신뢰를 획득해야 한다는 의

견이며 응답 정보는 중립적인 응답이 많았으며, 유형간 표준편차는 0.153으로 낮게 나타났다. 이 진술문은 동의수준이 대부분 -1~1 사이에 위치해 중립적인 진술문으로 나타나고 있다. 진술문 24는 의회의정활동에 대한 평가체제를 구축해야 한다는 의견으로 이 또한 중립적인 의견이 많았으며 표준편차는 0.197으로 낮게 나타났다. 진술문 14번은 의회의 전문성 강화를 위해서는 전문적 과학적 식견이 반영될 수 있도록 지원체계를 정비해야 한다는 내용으로 응답의 분포는 동의와 비동의 사이의 중립적인 의견에 위치하고 있으며 표준편차는 0.243으로 낮게 나타나고 있다.

이는 의원의 의정활동이 원활하게 수행하고 전문적 역량을 갖추기 위한 기초적인 토대로 지역주민과의 소통과 협력을 통해 신뢰를 갖추고 의회내부 역량신장을 위해 평가체제를 갖추고 전문적 의견을 수용하자는 것은 모든 유형에서 크게 거부감이 없는 진술문이며, 지방의회의 전문성을 향상 시키고 위해 위와 같은 주장에 바탕 한다면 모든 이해관계자의 큰 반발 없이 전문성 향상 추진이 가능하다는 것을 시사한다.

〈표 5〉 합의된 진술문

번호	진술문	1	2	3	4	5	표준편차
9	지방의회는 지역사회의 참여를 촉진하고 갈등을 조정하여, 지역주민들로부터 신뢰를 확보할 필요가 있다	-1	1	-1	0	0	0.15
24	지방의회 의정활동에 대한 평가체제를 구축하여 시민들이 의회의 의정활동에 대한 효능감을 가질 수 있게 해야 한다.	-2	0	0	0	1	0.20
14	지방자치를 위해서는 전문적 과학적 식견이 반영될 수 있도록 지원체계를 개선해야 한다.	-2	0	-3	1	-1	0.24

다음으로 인식유형별로 가장 극단적으로 구별되는 진술문(distinguished statements)은 다음과 같다. 진술문 32번, 33번, 6번의 순으로 유형별 입장이 극단적으로 대비되고 있다. 가장 입장 차이가 큰 진술문은 기초의회와 광역의회를 통합해야 한다는 32번 진술문이다. 1, 2유형은 극단적으로 반대하는데 비해 3, 4유형은 효율성 차원에서 통합해도 된다는 입장이다.

다음으로 입장이 대비되는 것은 중앙정당정치로부터 지방의회가 독립적으로 기능해야한다는 33번의 진술문이다. 중앙정치의 종속으로부터 벗어나야 한다는 입장을 지지하는 유형은 4, 5유형이다. 4유형은 지방의회가 자율적 독립적 역량을 갖추고 있다고 생각하기 때문에 5유형은 낙관적 발전을 예상하기 때문인 것으로 보인다. 한편, 1, 2, 3유형은 중앙정치와의 관계가 부작용 보다는 긍정적 효과가 많기 때문에 긍정적으로 이해한다.

마지막으로 현재 의원들의 전문성 제약이 의회발전에 영향을 주는지에 대한 생각이다. 유형1, 2, 4는 다소 긍정적으로 생각해 의원들의 전문성 향상이 필요하다고 보는 입장인데 반해, 현재 의회를 부정적으로 판단하는 유형3은 매우 반대하는 입장이다. 유형5는 현재 의회 상태를 낙관적으로 보기 때문에 전문성 제약과 의회 발전의 인관관계를 부정하는 입장으로 나타나고 있다.

구별되는 진술문으로부터 미루어보면 의회 전문성에 대한 논의를 발전시키기 위해서는 중앙정치와 지방정치의 관계와 기초의회와 광역의회 통합에 관한 논쟁은 오히려 갈등을 키워 소모적

논쟁이 될 가능성이 큰 것으로 보인다.

〈표 6〉 구별되는 진술문

번호	진술문	1	2	3	4	5	표준편차
6	의정활동에서의 의원들의 전문성의 제약은 지방의회 발전을 더디게 한다.	2	3	-4	2	-2	1.214
33	중앙 정당정치의 종속으로부터 벗어난 인물이 의회의원으로 선출되어야 지역사회의 현안들을 슬기롭게 해결할 수 있다.	-3	-4	-3	1	3	1.302
32	기초지방의회와 광역지방의회를 따로 두기 보다 통합해 운영하는 것이 효과적이다.	-5	-5	4	3	-2	2.953

V. 결론

본 논문에서는 지방의회 전문성 강화를 위한 방안을 모색하기 위한 방법론의 하나로 지방의원과 사무처 직원들을 대상으로 그들의 전문성에 대한 이해와 요구의 인식수준을 파악하고자 하였다. 구체적으로 광역시의회 활동의 핵심 이해관계자(stakeholder)을 대상으로 심층인터뷰(in-depth interview)를 진행하였고, 이를 바탕으로 Q진술문(Q-statements)을 구성하여 지방의회의 전문성에 대한 주관적 인식유형을 분석하였다.

그 결과 총 5개의 인식유형이 유의수준 5%이하에서 유의미하게 분류되었으며 설명력은 약 75%에 달하고 있으며 전문성 향상을 위한 시사점을 도출하였다. 특히 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있다.

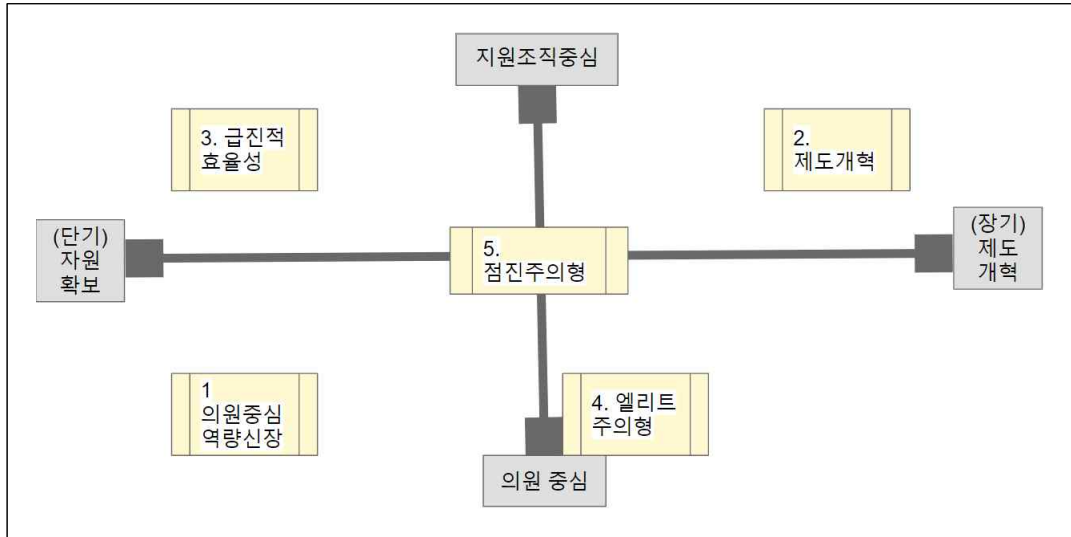
첫째, 지방의회의 전문성 향상을 위한 주요한 이해관계자들의 인식이 구체적인 면에서는 다르게 나타난다는 점을 고려할 필요가 있다. 인식유형은 다음과 같이 분류가 가능하다. 우선 의회전문성 향상에 대해 단기적 관점 또는 장기적 관점이다. 다른 하나는 지원조직중심 또는 의원중심의 전문성 향상을 도모하느냐에 따라 구분될 수 있다.

의원중심역량신장을 중시하는 요인1은 단기, 의원 중심을 가진 것으로 해석되고, 지원조직중심의 장기적 제도개혁을 지지하는 인식유형은 요인2인 제도적 개혁지지형이다. 급진적 효율성 중시형인 요인3은 급진적 개혁을 지원조직 중심으로 단기에 추진하자는 유형이다. 한편 의회의원 중심의 엘리트주의적 입장을 가진 유형4는 의회 자체가 의원의 자율성과 독립성을 확보할 수 있을 때 효과적으로 운영될 수 있을 거라는 입장이기 때문에 의원 중심과 장기적 입장에 더 가깝다. 끝으로 낙관적 점진주의형(유형5)은 현 상태에 대한 긍정적 판단을 바탕으로 점진적으로 개선해 나갈 희망한다는 점에서 가장 중립적인 입장으로 해석할 수 있다.

이런 관점에서 보면 인식유형 1, 2, 4, 5는 상호 독립적이지만 서로 협력과 공유가 가능한 요인으로 보인다. 즉, 장기적 제도개혁 방향을 의원중심의 역량신장을 목표로 하고 지원조직 등 제도개혁을 추진한다면 1, 4유형의 지지를 받을 수 있을 것이고, 또한 유형5도 점진적 개선을 지지하는 유형이므로 협력이 가능할 것으로 예상된다. 하지만 인식유형 3의 경우는 지금의 의회제도 자체를

부정적으로 평가하는 입장이다. 그러므로 장기적으로 의회 성과를 높여 나아가면서 유형3의 인식을 설득해 나아가는게 효과적인 전략으로 판단된다.

〈그림 1〉 인식유형의 분류



둘째, 의회전문성 향상 방안은 올해부터 본격 시행예정인 정책지원전문인력 활용방안을 고려할 때 참고할 필요가 있다. 본 연구에서 제안하는 시사점은 정책지원전문인력을 활용할 때 다음과 같은 조건들을 충족시킬 필요가 있다. 우선 의원의 의정활동을 지원할 수 있는 인력을 활용할 필요가 있다. 인식유형1, 2, 4, 5는 의원의 전문성 향상을 지원하는 것을 지지한다. 이때 전문성 지원의 방향은 개인 보좌 보다는 의원활동의 효율성과 효과성을 향상시킬 수 있는 전문역량을 갖춘 인력이 적절할 것으로 보인다. 이는 현재의 의회활동을 부정적으로 평가하는 인식유형3도 동의할 수 있는 전문성 확보방안이다. 특히, 전문성은 집행기관에 대한 견제와 감시기능을 성공적으로 수행할 수 있는 인력이 적절할 것으로 보인다. 또한 이와 같은 전문가 활용은 국민과 여론이 정책 지원 전문인력에 대한 비용 대비 효과성이 크다고 인식되어 장기적으로 지방의회의 권능강화에 긍정적 영향을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

셋째, 모든 인식 유형이 동의하고 있는 진술문에 주목할 필요가 있다. 즉, 의정활동 전반에 있어서 의원 상호간의 협력과 소통, 의원의 과학적 전문적 식견은 전문성 고양과 활용의 기본적 토대가 됨을 고려하여 의회의원들의 소통과 협력, 그리고 과학적 전문적 식견을 고양할 수 있는 내부 및 외부전략을 고민할 필요가 있다.

본 연구는 Q방법론을 활용한 탐색적 연구이다. 따라서 연구방법의 특성상 연구결과가 개인의 특성인지 일반적 성향인지를 구분하기 어렵기 때문에 성급한 일반화는 위험하며, 추가적인 모집단을 대상으로 하는 조사 연구를 통해 보완할 필요가 있다.

참고문헌

- 강경태. (2009). 정당공천제 개선방안: 기초의회의원선거를 중심으로. 「한국정당학회보」, 8(1), 225-253.
- 강상원·최병대. (2010). 지방의회의 의정활동 활성화 방안에 대한 인식비교: 지방의원과 공무원 집단의 차이를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 22(1), 5-27.
- 고경훈. (2015). 지방의회 의정활동 평가에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 26(3), 1-23.
- 권영주. (2011). 지방의회의 전문성 강화 방안: 사무기구의 인사권 독립을 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 10(2), 1-31.
- 금창호·강신일. (2014). 지방의원의 전문성 강화방안. 「한국거버넌스학회보」, 21(2), 369-386.
- 김명환·박기관. (2001). 지방의회 의정활동의 평가 및 강화방안: 광명시 지방의회의 사례를 중심으로. 「도시행정학회보」, 14(2), 43-65.
- 김순은. (2001). 지방의회 의정활동 (1991-2001) 의 평가와 과제. 「지방정부연구」, 5(2), 31-51.
- 김순은. (2010). Q 방법론의 이론과 철학. 「한국사회와 행정연구」, 20(4), 1-25.
- 김종세. (2019). 지방자치의회 전문교육기관의 필요성. 「법학연구」, 19(1), 169-192.
- 김흥규. (2008). Q 방법론: 과학철학, 이론, 분석 그리고 적용. 커뮤니케이션북스.
- 남극근. (2010). 행정조사방법론. 서울: 법문사, 335.
- 문제풍·이용우·한국의정연구회. (2015). [국회사무처] 지방의회의 교섭단체 운영실태 및 위원회 활성화 방안: 국회와의 비교 관점에서. 국립중앙도서관 연계자료, 2, 0-0.
- 박기관·금창호. (2014). 지방분권 국정과제의 평가와 성공적 추진전략. 한국정책연구. <https://www.dbpia.co.kr/Journal/articleDetail?nodeId=NODE02393422>
- 박순중. (2019). 지방의회 투명성과 청렴성 강화 방안. 「월간 공공정책」, 160, 31-33.
- 박순중. (2021). 지방의회의원 정책지원 전문인력 도입을 위한 쟁점과 차등적 제도 설계방안. 「한국지방자치학회보」, 33(2), 119-145.
- 박순중·박노수. (2014). 지방의회 의원 보좌관제도의 차등적 도입에 관한 연구. 「도시행정학회보」, 27(3), 61-89.
- 박용훈. (2008). 지방의회 사무기구의 인사권 독립을 저해하는 요인 분석. 「한국정책연구」, 8(1), 181-198.
- 박재용. (2012). 지방의회 정당구성형태가 입법활동에 미치는 영향 연구. 「한국지방자치학회보」, 24(1), 5-24.
- 송광태. (2003). 지방의회 운용의 경험적 고찰을 통해 본 지방의회의 기능강화방안: 지방의회의 조직을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 15(3), 23-54.
- 송재복·안병철. (2013). 지방의회와 집행부 간 갈등분석 소고-광주전남지역 갈등사례분석 (2000-2013)-. 「한국자치행정학회보」, 27(4), 21-39.
- 신원득·이상미. (2012). 지방의회 사무기구 운영체제 진단. 경기연구원 기본연구, 1-164.
- 신원득·이상미·좌승희. (2006). 경기도의회 의정활성화를 위한 지원체계 발전방안. 경기연구원 기본연구, 3-6.
- 안성수·정세영. (2021). 지방의회 정책지원인력의 효율적 운영방안 -경상남도의회를 중심으로 -. 「정책개발연구」, 21(1), 1-25.

- 양기근·이정희·송광태. (2007). 지방의회의 의정활동 활성화를 위한 사무기구의 의정지원기능 개선방안: 경상남도의회를 중심으로. *중점정책연구 기본연구*, 1-170.
- 유재균·박석희. (2017). 기초지방의회 의정성과의 변화 동향과 영향요인. 「한국행정학보」, 51(3), 257-290.
- 육동일. (2006). 지방선거 정당공천제의 한계와 과제: 지방의회의 활성화를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 18(1), 5-26.
- 육동일. (2017). 한국지방자치의 성과평가와 발전과제에 관한 실증적 연구: 대전시민들의 인식조사를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 29(1), 29-55.
- 은중환. (2021). 공직자의 책임 모호성과 복잡성에 관한 주관적 인식 탐구: 병무청 사회복무 연수센터 공직자를 중심으로. 「한국행정학보」, 55(2), 183-215.
- 은중환·김병조·배성중·양은진. (2022). 경기도의회 증거기반 의정활동 지원 방안에 관한 연구 (한국지방자치학회 (ed.)). 경기도의회.
- 은중환·조은영. (2020). 공공갈등 연구에서의 프레임 연구와 Q 방법론의 결합. *Crisisonomy*, 16(7), 85-100.
- 이상목. (2007). 지방선거제도 변화의 정치적 효과 분석: 경기도를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 19(1), 53-70.
- 이상목. (2008). 지방선거제도 변화와 지방정치엘리트의 충원양상. 「한국행정학보」, 42(1), 123-147.
- 이상팔. (2004). 대리인 이론 관점에서 본 지방의회의 활성화 조건. 「지방행정연구」, 18(1), 51-76.
- 이용우. (2011). 지방의정연수원 왜 필요한가. 「자치발전」, 2011(11), 44-52.
- 이종수. (2012). 광역의원 의정전문성 제고방안 - 의정보좌관 신설을 중심으로 -. 「의정논총」, 7(2), 207-234.
- 임성호. (2010). 의원윤리의 재개념화: 의회민주주의를 위한 제도윤리의 정립. 「사회이론」, 37, 39-72.
- 임영덕·신가은. (2012). 지방의회의 의원 보좌관제 도입에 관한 소고: 서울특별시의회를 중심으로. 「법학연구」, 15(3), 159-187.
- 임의영. (2014). HA Simon 의 제한된 합리성과 행정학. 「행정논총」 (Korean Journal of Public Administration), 52. <http://s-space.snu.ac.kr/handle/10371/92785>
- 정일섭. (2011). 지방의회 사무직원의 인사권 개선방안에 대한 연구. 「한국정책연구」, 11(3), 259-274.
- 조석주·박기관. (2010). 지방의원 보좌기능의 활성화 방안에 관한 연구. 「한국정책연구」, 10(3), 393-412.
- 주용학. (2002). 지방선거에 있어서 기초단체장의 정당공천제에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 14(1), 43-69.
- 최병대·신원득·강상원·박태현·최송이. (2009). 경기도의회 정책보좌기능 제고방안. 위탁연구, 3-9.
- 최봉기. (2005). 한국 지방의회의원의 전문성 제고방안. 「한국지방자치학회보」, 17(1), 5-25.
- 최창수. (2007). 기초의회의원의 정치적 태도와 정당공천에 관한 사례 연구. 「지방행정연구」, 21(4), 179-199.
- 최춘규. (2020). 지방의회 [정책지원전문인력] 도입에 관한 입법적 연구-제주도의회 [정책자문위원] 의 법적 고찰 및 시사점을 중심으로. 「입법학연구」, 17(2), 165-200.
- 하혜영. (2018). 지방거버넌스 및 갈등관리 연구경향 분석: [한국지방자치학회보] 게재논문을 중심

으로. 『한국지방자치학회보』, 30(1), 1-26.

- Brown, S. R. (1980). *Political subjectivity: Applications of Q methodology in political science*. Yale University Press.
- Mayhew, D. R. (2006). *Congress as problem solver. Promoting the General Welfare: New Perspectives on Government Performance*, 219-236.
- Thompson, V. A. (1977). *Modern Organization*. University of Alabama Press.
- Watts, S., & Stenner, P. (2005). *Doing Q methodology: theory, method and interpretation*. *Qualitative Research in Psychology*, 2(1), 67-91.

은종환(殷鍾煥): 2016년 서울대에서 회색부패에 관한 연구로 정책학박사 학위를 취득하였다. 현재, 상지대 공공행정학과에서 조교수로 재직중이다. 관심연구분야로 미래사회거버넌스, 지방의회, 조직행태가 있으며 최근 알고리즘의 정치학(2021, 공저), Agency power, peer satisfaction, and organizational identification among Korean government employees(JAPP, 2022, 교신), 공직자의 책임 모호성과 복잡성에 관한 주관적 인식 탐구: 병무청 사회복무 연수센터 공직자를 중심으로(한국행정학보, 2021, 단독)이 있다(eunjh327@sangji.ac.kr).

박기관(朴起觀): 건국대학교 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 상지대학교 공공행정학과 교수로 재직 중이다. 주요관심분야는 지방자치, 성과관리 및 평가, 관료제 등이며, 저서로는 한국지방자치론, 지방정부기능론(공동), 지방분권과 지방자치, 관료제도론(공동) 등이며, 주요논문으로는 “지역사회권력구조와 지방정치의 역동성”, “직무만족 및 조직몰입의 결정요인 분석”, “행정구역개편에 따른 도농통합의 성과와 결정요인 분석”, “다문화시대의 여성결혼이민자에 대한 지방정부의 지원방안”, “지방정부 로컬거버넌스의 평가와 과제”, “지방의회 의정활동의 성과평가” 등이 있다(pkg2000@sangji.ac.kr).

이훈래(李勳來): 2007년 건국대학교에서 행정학 박사학위(논문제목: 행정서비스의 시민만족도 결정 요인에 관한 연구 - Herzberg의 2요인 이론의 적용을 중심으로)를 취득하고 현재 한림성심대학교 행정과 교수로 재직 중이다. 주요 연구 관심 분야는 지방자치, 복지정책, 성과관리이다. 최근 발표논문으로는 서울시 노인복지관 서비스품질과 이용만족도의 인과관계 연구: 이용자 라이프스타일의 조절효과를 중심으로(2020), 노인 여가시설 이용에 영향을 미치는 요인 연구: 앤더슨 모형 적용(2019) 등이 있다(lhoonrae@hsc.ac.kr).

Abstract

An Analysis of Stakeholder Perception Types on the Expertise of Local Councils

Eun, Jonghwan

Park, Ki-kwan

Lee, Hoon-rae

This study was conducted in the extension of long-term research and efforts to strengthen the expertise of local councils. This paper attempted to grasp various levels of awareness of their expertise targeting key stakeholders of local councils. Subjectivity was objectively identified by using the Q methodology based on in-depth interviews and previous studies for stakeholders of metropolitan council activities. As a result of the study, a total of five distinct types of perception could be found. Discussions on expertise in local councils could be divided according to the perspective of the temporal dimension (short-term, long-term) and whether the focus on securing expertise is centered on the support organization or aimed at securing expertise of council members. This study presents theoretical and practical implications for these findings and suggests future studies.

Key Words: Local council, Expertise, Q methodology, Stakeholder, Subjective Perception Type