



의정부시의회

최종보고서

의정부시의회 발전을 위한 기초의원회 역할 제고 방안 연구

2023.11



제 출 문

의정부시의회 귀중

본 보고서를 「의정부시의회 발전을 위한 기초의원 역할 제고 방안 연구」 용역의 최종보고서로 제출합니다.

2023년 11월

(주) 더가능연구소

【참여연구진】

책 임 연 구 원	이영재 (더가능연구소 연구실장, 한양대학교 학술연구교수)
공 동 연 구 원	박 혁 (민주연구원 연구위원)
	이왕재 (나라살림연구소 부소장)
	최병천 (신성장경제연구소장)
보 조 연 구 원	이혜빈 (더가능연구소 운영실장)

【참여의원】

정진호 의원

최정희 의원

강선영 의원

※ 이 보고서의 내용은 연구진의 견해로 의정부시의회와 다를 수 있습니다.

목차

제1장 연구개요

1. 연구배경 및 목적 1
2. 수행 범위 및 내용 4

제2장 민주주의 발전을 위한 기초위원의 역할 제고 방안

1. 들어가며 7
2. 풀뿌리 민주주의 차원에서 기초위원의 대의기능 강화 필요성 11
3. 주민자치회와 연계한 기초위원 역할 정립의 필요성 13
4. 기초위원의 역할 제고를 위한 개선 방안 모색 20
5. 민주주의 발전을 위한 기초위원의 역할 제고 제언 27

제3장 지방의회와 지방정부 간 견제와 협력을 위한 제도적 방안

1. 지방의회와 지방자치단체장 권한과 역할 35
2. 지방의회와 지방자치단체장의 권력분립 38
3. 지방의회와 지방자치단체장 간의 갈등 양상 44
4. 지방의회 강화 방안 47

제4장 의정부시 재정분석 및 개선방안

1. 의정부시 재정 분석 53
2. 개선 방안 67

제5장 세대교체는 ‘나이교체’가 아니라 ‘세계관의 교체’다

1. 세대교체는 어떻게 작동하는가? 71
2. 이준석-천하람 돌풍, 왜 민주당에서는 없는 것일까? 79
3. 민주당 97세대는 ‘세대교체 주역’이 될 수 있을까? 86

【표 목차】

<표-01> 지방자치 원리에 기초한 지방의회 활성화 관점	22
<표-02> 지방의회의원의 의정활동	36
<표-03> 한국 정치사에서 두 차례 세대교체	72
<표-04> 세대효과와 유권자 3분법 & 각 세대별 특성	74
<표-05> 21대 국회 개원(2020년) 시점 기준, 45세 이하 청년 국회의원 명단	76
<표-06> 국민의힘 대표 적합도 (국민의힘 지지층 대상, N=484, %)	80
<표-07> 세대효과와 유권자 3분법 & 세대/성별 지지정당 성향	83
<표-08> 97세대의 3가지 노선 & 세대별 유권자와의 관계	92

【그림 목차】

<그림-01> 지방의회 디지털플랫폼(안)	26
<그림-02> 청소년의 선거권 및 피선거권, 정당가입 최소연령의 변화	30

제1장 연구개요

1. 연구배경 및 목적

1) 연구배경

- 한국 지방자치의 역사와 특징: 민주주의의 굴곡진 역사의 반영
 - 대한민국 지방자치는 1949년 지방자치법이 제정된 후 3년 만인 1952년에 첫 지방의원 선거가 시작되어 올해로 70년의 역사를 가지고 있음
 - 70년이라는 적지 않은 세월이 지나갔고 지방자치 선거는 2022년 6월 12번째로 실시되었지만 아쉽게도 지방자치의 역사는 연속적으로 이어지지 못하고 많은 시간 단절된 바 있음
 - － 1961년 5.16쿠데타로 중단되어 제4공화국(박정의 유신체제), 제5공화국(전두환 신군부체제)까지 중단되었음
 - － 지방자치의 부활은 1987년 6월 민주화운동 성과로 개정된 제10차 개정 헌법과 그 후속 조치로 진행된 지방자치법의 전면 개정으로 현재에 이르고 있음¹⁾
- 지방자치 및 기초의회 활성화를 저해하는 전통적 요소들의 폐해 잔존
 - 지방자치 및 기초의회가 한국민주주의 발전에 결정적으로 중요하다고 평가 받거나 그 성과가 사회적으로 충분히 공유되기 어려운 것은 지방의회와 관련된 제도적 여건의 미비도 중요한 한계로 작용하지만 중앙집권적 전통과 문화, 중앙당 중심의 상명하달식 수직적 정치 구조, 중앙정부의 기득권과 엘리트 의식과 같은 정치문화도 중요한 저해 요인임
 - 중앙집권적 전통과 문화
 - － 조선 시대 이후 최근까지 중앙집권적 국가 체제가 오랜 기간 유지되면서 국가와 사회 전반에 중앙집권적 관념과 행태가 뿌리 깊게 자리 잡고 있음. 국가적으로는 중앙정부와 지방자치단체

1) 유문중, 2022, 「지방자치의 다양성과 책임성 제고 방안」, 『KDF 민주주의리포트』(73호), 3쪽.

간의 수직적 관계가 당연시되고 있으며, 사회적으로는 중앙정부가 소재한 서울은 올라가는 곳이고(상경), 여타 지방은 내려가는 곳으로(하향) 여겨지고 있음. 또한, 출세를 위해서는 중앙(서울)에 진출해야만 한다는 고정 관념도 여전히 잔존해 있음

- 중앙당 중심의 정당 운영

- 중앙당 중심의 정당 운영 방식도 지방분권과 지방자치의 확대 발전에 장애 요인임. 우리나라 정당은 전체 당원의 의사보다는 특정 개인(보스)이나 파벌(주류)이 쥐락펴락하는 구태가 잔존해 있음. 중앙당이 정당 운영의 중심이고 지역의 시·도당들은 중앙당의 지시와 통제하에서 수동적으로 기능하고 있는 실정임
- 각 지역구 국회의원 후보자 선출도 외형적으로는 지역의 당원들 의사에 따라 이루어지는 것처럼 보이지만 실제로는 중앙당의 '보이지 않는 추천'에 따른 하향식 공천도 적지 않게 지속되고 있는 추세임
- 중앙당은 지역의 발전이라는 지방 현안보다는 정권획득이라는 중앙정치에 더 많은 관심을 가질 수밖에 없음. 현재와 같은 중앙당 중심의 정당운영 풍토에서 지방분권과 지방자치는 부차적 관심사로 전략

- 중앙정부의 기득권과 엘리트 의식

- 중앙정부의 기득권 수호 의지나 엘리트 의식도 우리나라 지방분권과 지방자치 활성화를 가로막는 요인 중 하나임. 행정은 오랜 기간 중앙정부의 전유물이었으며 지방의 공무원들은 중앙정부의 지시를 이행하는 대리인의 역할이었음
- 또한, 중앙정부 공무원들의 우월감이나 엘리트 의식도 지방자치단체의 자치권 강화에 부정적으로 작용함. 즉, 능력과 역할의 차원에서 국가 공무원과 지방 공무원은 다르다는 정서도 여전함. 특히, 행정고등고시에 의해 선발된 중앙정부 공무원들의 엘리트 의식이 여전함. 이에 따라, 일부 중앙정부 공무원들은 지방자치단체의 자치권을 강화하고자 하는 지방의 노력에 내심 우려의 눈초리를 보내고 있는 실정임

- 지방자치권 불비의 악순환

- 「지방자치법」 전면 개정에도 불구하고 지방자치권은 여전히 한계가 많은 상황임. 지방자치권의 불비도 악순환을 초래하면서 지방분권과 지방자치의 확대를 어렵게 하는 요소임
- 지방자치단체의 자치권이 제약을 받으면서 지방자치단체의 중앙정부 의존성이 커지고 지방분권과 지방자치 역시 동력을 확보하지 못하고 있음

- 지방자치단체가 주체적으로 경영할 수 있는 영역의 부재는 지방자치단체장으로 하여금 선심성·과시성·이벤트성 사업에 몰두하게 하는 부작용 초래. 이러한 현실과 상황을 지켜보는 지역의 주민들은 지방분권과 지방자치에 대한 기대가 낮아질 수밖에 없음. 지방자치권의 불비는 지방분권과 지방자치의 퇴보, 악순환을 가져오고 있음²⁾

2) 연구목적

- 소통과 공감대를 조성하는 협치 의회'를 표방하고 있는 제9대 의정부시의회가 지방자치와 민주주의 발전에 보다 기여하는 시의회로서의 역할을 정립하기 위해 필요한 과제를 거시적·미시적 차원에서 제안함으로써 기초의원의 역할 강화를 위한 계기를 마련하고자 함
- 본 연구 용역을 통해 풀뿌리민주주의에 기초한 기초의원의 역할 강화를 위한 시사점을 제시하고, 의정부시의회 3개 상임위원회(운영위원회, 자치행정위원회, 도시건설위원회)의 원활한 활동에 필요한 시사점을 제시함으로써 지방자치 및 정치발전에 기여하고자 함

2) 송상훈 외 2017, 「사회변화에 따른 지방장부의 개념과 기능」(경기연구원 정책연구보고서), 101-104쪽.

2. 수행 범위 및 내용

1) 수행범위

- 공간적 범위: 의정부시 전역
- 내용적 범위
 - 민주주의 발전을 위한 기초위원의 역할 제고 방안
 - 시의회와 지방정부 간의 견제와 협력을 위한 제도적 방안
 - 의정부시 재정분석 및 개선방안
 - 바람직한 청년정치, 무엇을 할 것인가?

2) 수행내용

- 민주주의 발전을 위한 기초위원의 역할 제고 방안
 - 주민자치회와 연계한 기초의원 역할 사례 제시
 - 풀뿌리 민주주의 차원에서 기초위원의 의견 수렴 방안 모색
 - 기초위원의 역할 제고를 위한 지역구(지역위원회) 개선 방안
- 시의회와 지방정부 간의 견제와 협력을 위한 제도적 방안
 - 기관대립형으로 운영되는 시의회와 지방정부의 갈등 혹은 불평등이 자치단체의 생산성을 낮추어 주민들의 불신 초래하고 있는 상황을 극복할 수 있는 방향 제시
 - 자치단체 내의 시의회와 지방정부가 견제와 협력할 수 있는 제도적 대안을 제시해 자치단체의 효율성과 생산성 향상을 도모할 수 있는 토대 마련
 - 문헌연구와 관련자 인터뷰를 통해 상황의 면밀한 진단과 제도적 대안 제시
- 의정부시 재정분석 및 개선방안
 - 의정부시 재정운영 현황을 분석하고 재정운용 성과를 평가해 재정의 효율적 운영 방안을 제시함

- 의정부시 2022년 결산 및 2023년 예산 분석
- 의정부시 행정안전부 재정분석 결과 분석 및 개선방안 제시
- 민간위탁 및 지방보조금 효율적 운영 방안 제시
- 바람직한 지역정치, 무엇을 할 것인가?
 - 아니, 도대체 정치란 무엇인가?
 - 정치교체는 실제로 어떻게 작동하는가?
 - 갈등축의 전환 혹은 아젠다 교체론의 관점

제2장

민주주의 발전을 위한 기초의원의 역할 제고 방안

1. 들어가며

1) 지방의회가 민주주의 발전에 있어 중요한 이유

- 풀뿌리 민주주의와 지방자치의 중요성
 - 주민자치의 대표적인 국가인 미국에서 지방의회는 주민의 전체가 참여하는 주민총회를 대신할 수 있는 중요한 대의기구로 인정 받고 있음
 - 이는 처음에 지방정부를 구성하고 점차로 상위의 정부를 설치하는 과정에서 지방자치의 중요성을 체험적으로 체득하였기 때문에 가능함
 - 지방자치는 흔히 ‘풀뿌리 민주주의’, ‘민주주의의 학교’라고 상징되듯이 민주주의를 실현하는 기능을 함
 - 우리 헌법재판소도 “지방자치는 민주주의의 요체이고, 현대의 복합사회가 요구하는 정치적 다원주의를 실현시키기 위한 제도적 장치로서 지방의 공동 관심사를 자율적으로 처결함과 동시에 주민의 자치역량을 배양하여 국민주권주의와 자유민주주의의 이념구현에 이바지함을 목적으로 하는 제도”라고 지방자치의 역할을 적시하고 있음³⁾
 - 지방자치제의 헌법적 보장은 국민주권의 기본원리에서 출발하여 주권의 지역적 주체인 주민에 의하여 자기통치를 실현하는 것으로 요약될 수 있고, 이러한 지방자치의 본질적이고 핵심적인 내용은 입법을 비롯한 기타 중앙정부의 참회로부터 보호되어야 한다는 것이 헌법상의 요청이기도 함⁴⁾

3) 헌재 1991. 3. 11. 「91헌마21」, 판례집 3, 91, 100 ; 헌재 1998. 4. 30. 「96헌바62」, 판례집 10-1, 380, 384 참조

4) 헌재 2003. 1. 30. 「2001헌가4」, 판례집 15-1, 22 참조; 송상훈 외, 2017, 「사회변화에 따른 지방정부의 개념과 기능」(경기연구원 정책연구보고서), 35쪽. 재인용.

- 단체자치와 주민자치를 포괄하는 한국적 지방자치
 - 지방자치에는 주민의 참여를 중점으로 하는 영미식의 ‘주민자치’와 독립된 지방자치단체가 스스로 사무를 수행하는 데 중점을 두는 ‘단체자치’가 있음. 우리나라 헌법재판소는 “전통적으로 지방자치는 주민의 의사에 따라 지방행정을 처리하는 ‘주민자치’와 지방분권주의를 기초로 하여 국가 내의 일정한 지역을 토대로 독립된 단체가 존재하는 것을 전제로 하여 그 단체의 의회와 기관이 그 사무를 처리하는 ‘단체자치’를 포함”하는 것으로 보고 있음⁵⁾
 - 이러한 맥락에서 본다면 우리의 지방자치는 단체자치에 입각하면서도 주민자치적 요소를 포함하고 있는 것을 그 특성으로 삼을 수 있음

2) 지방의회가 활성화되지 못한 배경

- 현 대한민국 기초의회 상황
 - 우리나라 기초의회의 경우 지방자치가 군사정권의 집권 이래 오랜 기간 중단되었다가 아래로부터의 필요를 충족시킬 준비가 미비한 상태에서 국가(중앙정부)의 필요에 의해서 시작되었다는 점에서 한계를 가진 채 출발했음
 - 따라서 1991년의 지방의회도 주민의 필요에 의해 구성되었기보다는 국가의 필요, 집권정치세력의 이해관계에 의해 구성되었기 때문에 주민과 유리된 공간 - 권력관계 속에서 그들(정치인)만의 잔치로 전락하는 폐해가 나타났음⁶⁾
 - 그동안 기초의회의 역할을 강화하기 위한 다양한 시도들이 제안된 바 있으나 구조적 차원의 제도 개선으로 이어지지 못하고 지지부진한 상황에 있음
 - 반면 주민자치회, 마을공동체 등을 비롯해 주민들의 공동체, 자치활동에 대한 제도적 기반이 조성되고 있으나 기초의회 차원에서 이에 대한 적절한 거버넌스 구축 등의 시도는 미흡한 상황임

5) 송상훈 외, 2017, 「사회변화에 따른 지방정부의 개념과 기능」(경기연구원 정책연구보고서), 36쪽

6) 한국지방자치학회, 2014, 「대내외제도 재구조화를 통한 지방의회의 위상 제고」, 전국시도의회의장협의회 연구용역 보고서. 참조

3) 연구목적 및 방향

● 과업에 따른 연구 설계

- 지방자치 또는 기초의회가 활성화되지 못하는 이유에 대한 진단과 한계에 대한 검토는 기존연구를 통해 상당한 정도 축적되어 있는 상황임
 - － 기존 연구 내용을 종합해 보면, 중앙정부, 중앙정치 중심의 정치문화를 비롯하여 자치입법권의 강화 필요성, 정당공천제 폐지 등을 비롯한 검토, 선거구제 조정, 의원 역량 강화 방안⁷⁾ 기초의회 관련자 교육 강화, 정책 보좌기능의 강화⁸⁾ 등이 주요 내용임
- 이 연구는 기초의회 활성화와 관련하여 기존에 제안된 정책적 제안을 연구의 배경으로 삼되, ‘소통과 공감대를 조성하는 협치 의회’를 표방하고 있는 제9대 의정부시의회가 지방자치와 민주주의 발전에 보다 기여하는 시의회로서의 역할을 정립하는데 기여하고자 함
- 본 장의 주제인 “민주주의 발전을 위한 기초의원의 역할 제고 방안”⁹⁾과 관련한 세부 과업내용을 다루기 위해서 이하에서는 다음과 같이 4개의 장을 구성하여 연구를 수행하고자 함
 - － 첫째, 주민자치회와 연계한 기초의원 역할 정립의 필요성(제2장)
 - － 둘째, 풀뿌리민주주의 차원에서 기초의원의 대의기능 강화 필요성(제3장)
 - － 셋째, 기초의원의 역할 제고를 위한 개선 방안 모색(제4장)
 - － 넷째, 민주주의 발전을 위한 기초의원의 역할 제고를 위한 제언(제5장)

● 연구목적

- ‘소통과 공감대를 조성하는 협치 의회’의 구현은 제9대 의정부시의회가 표방하고 있는 주요 목표임
 - － 이에 따라 본 연구는 21세기 새로운 지방정치 행정환경에 부응하는 의정부시의회 발전에 위한 기초의원 역할 제고 방안 마련에 연구목표를 두고 있음
- 제9대 의정부시의회는 상호존중과 설득의 정치에 기반한 공동선의 추구를 통해 자유민주주의 재창조의 역할을 담당하고 종래에는 민주주의 발전에 기여하는 지방의회로의 발전이 필요함
 - － 이를 위해서는 형해화된 결과 지향적인 의회제도에 대한 검토 및 개선 사항에 대한 논점이 아니라

7) 김인숙서윤기, 2022, 「지방의회 의원 역할 및 역량 탐색 연구」, 『한국지방행정학보』 19(1). 49-80쪽.

8) 문원식, 2014, 「지방의원 전문성 강화를 위한 정책보좌관제 도입 비교 분석」, 『한국정책연구』 14(2). 참조

현행 제도에서라도 의정부시의회가 직면하고 있는 민주적 대표성 개선이 가능한 부분을 중심으로 한 검토를 중심으로 함

- 지방의회가 주민의 대표기구로 역할을 수행하기 위해서는 아래로부터의 주민 요구를 수렴할 수 있는 적절한 제도적 기반이 필요하고, 이를 위해서는 주민들과의 상호 이해와 신뢰를 기반으로 지방의회와의 과정 지향적인 숙의(熟議 : deliberation) 민주주의 전환이 필요함
- 이를 위해 지방의회와 가장 긴밀하게 소통하고, 자치성을 기반으로 협력할 수 있는 기반인 주민자치회와의 관계 정립을 통해 의정부시의회 기초의원의 주민의견수렴 및 대변 기능 강화에 주안점을 두고자 함

2. 풀뿌리 민주주의 차원에서 기초의원의 대의기능 강화 필요성

● 풀뿌리 민주주의와 기초의회 현황

- 문재인 정부는 ‘국민의 나라, 정의로운 대한민국’이라는 국가비전 하에 ‘풀뿌리 민주주의를 실시하는 자치분권’을 20대 국정전략 중 하나로 제시한 바 있음
 - － 이러한 맥락에서 자치분권 기반확보, 국가기능 지방이양, 주민 직접참여제도 활성화, 마을자치 활성화 등을 추진하기 위한 정책이 논의되고 실행단계에 들어갔으나 큰 성과를 거두지 못했음
- 지방의회의 역량을 강화하기 위해서는 먼저 제도적 측면에서의 개선방안 모색이 이루어질 필요가 있으나 이는 지방의회 차원에서 해결할 수 있는 것이 아니라 중앙정부 차원의 의지가 관철되어야 하는 영역임. 여기서는 일단, 제기되고 있는 제도적 개선 과제에 대해서만 간략하게 요약하는 것으로 함
 - － 일차적으로 헌법에 지방의회 관련 명문화 필요함. 헌법 제1의 원칙인 주권재민 원칙에 입각해 제40조는 국회중심의 입법원칙과 형식적 법률은 국회단독의결의 원칙규정이 성립됨. 지방주민에게도 생활영역을 규율하는 지방정부 또는 근린구역에 대한 정부형성권 역시 주민에게 있음
 - － 지방의회법 제정의 고려: 지방의회가 주민들의 대표성에 기반한 대의기관으로서 지방정부를 대표하는 위상과 권한을 갖도록 지방의회법 제정이 필요함. 자율적인 책임능력을 인정하기 위한 사무처의 인사권 독립이 요구됨
 - － 의원보좌관제 도입: 의장소속 하에 전문보좌기관 설치, 보좌인턴제 도입, 공동보좌관제 도입, 지방의정 아카데미지원비와 상임위의 정책위원회 설치 등이 고려 가능함
 - － 대통령령, 부령 차원 개선방안으로 의회직렬공무원의 육성을 위해 현행 사무직원의 겸무로 되어 있는 것을 사무직원의 전문성으로 개정하고 ‘의회직렬의 공무원으로 채용’하는 것이 필요함
 - － 조례 차원 개선방안: 지역주민들과의 실질적 정책소통을 위한 지방연구원 내 의정센터, 지방연구원 내 지방의정연구조사센터 및 의정연수센터 또는 의정연수아카데미 설치가 필요함. 운영방식으로 지역 공공기관(지방연구원, 지역거점대학)과 지방의회 간 연계협력이 필요함⁹⁾
- 한편 지방의회에 대한 제도적 결함과 개선 필요성이 위와 같이 존재함에도 불구하고, 지방의회의 의정활동이 예산 활동을 제외한 입법, 견제, 주민대표 활동을 중심으로 활발히 전개됨으로써 지방의회 기능이 점차 강화되고 있다는 긍정적 평가가 제시된 바 있음¹⁰⁾

9) 유병선, 2019, 「지방의회의 역할·기능 강화 방안」, 대전세종연구원 기본연구 보고서, 86쪽. 참조

10) 박태현 외, 2017, 「지방의회 의정활동 성과평가와 시사점: 제주특별자치도의회 출범 이후 10년을 중심으로」, 『한국지방자치학회보』

- 하지만 최근까지도 일부 자질이 부족한 지방의원의 행태로 인해 ‘지방의회 무용론’도 제기되고 있는 것이 현실임
 - 지방의회는 민주주의 구현을 위해 지방정치가 작동되는 가장 기본적인 제도적 장치임에 틀림없으며, 제도적 보완과 역량 강화를 위한 노력을 통해 본연의 기능 수행을 이루어내야 지방자치 분권이 가능할 수 있음¹¹⁾

● 기초의원 역량 강화 방안

- 지방의원 및 사무직원의 역량 강화를 위한 정책적 제안들이 제시되기도 했음. 그동안 제시되었던 주요내용은 다음과 같음
 - 지방의원의 윤리강령 위반 및 위법행위 근절
 - 시민의 적극적 참여와 감시
 - 지방의원 및 사무직원의 교육훈련 강화
 - 자치입법권 강화를 위한 동향파악시스템 구축
 - 지방의회와 지방자치단체의 협력시스템 구축
 - 지방정당과 지방의회의 연계 강화를 통한 지방정치 활성화

● 기초의회의 중앙정치 예속화 탈피 필요성

- 풀뿌리 민주주의의 근간인 지방자치는 주민 스스로가 지역문제를 해결하는데 그 목적이 있음. 지방선거를 비롯하여 지방자치 차원에서 제기되고 있는 기초의회를 위협하는 가장 심각한 문제는 중앙정당의 지나친 개입으로 인해 지방자치 본연의 지역주민을 위한 자치가 아니라 정당을 위한 자치로 변질되고 있다는 점임
- 현행 정당공천제 하에서 지방정치의 중앙정치에 대한 예속화, 공천과정에서의 정치부패, 유능한 정치신인들의 배제, 시민들의 정치에 대한 혐오감 증진 등의 문제점을 안고 있음¹²⁾
- 이하에서는 앞선 연구방향에서 제시한 바와 같이 기초의원 주민의견 수렴을 통한 대의성 강화 방안에 초점을 맞추어 주민자치회와 연계한 기초의원의 역할 정립 필요성과 방안을 제시하고자 함

제29권 제3호

11) 유병선, 2019, 「지방의회의 역할·기능 강화 방안」, 대전세종연구원 기본연구 보고서, 4-5쪽..

12) 유병선, 2019, 「지방의회의 역할·기능 강화 방안」, 대전세종연구원 기본연구 보고서, 30쪽..

3. 주민자치회와 연계한 기초의원 역할 정립의 필요성

1) 지방의회의 기능과 역할 중 대의성 강화의 필요성

- 지방의회의 대의성 강화 필요성

- 지방의회는 근본적으로 주민의 대표로 구성된 대의제 기구이기 때문에 주민의 목소리는 지방의회의원을 통해 간접적으로 전달되는 것이 원칙임
 - 그러나 기초의원의 경우 적절하게 주민의견을 수렴할 수 있는 소통체계가 없어 때로는 주민조직의 도구적 수단으로 전락하거나 주민조직이나 자치조직과 갈등을 빚는 경우도 발생하고 있음
- 다양한 시도에도 불구하고, 여전히 주민과 지방의회 사이의 커뮤니케이션은 지방의회의 정보를 일방적으로 전달하는 방식을 취하고 있는 경우가 많음
 - 지방자치단체 주민참여 플랫폼에 관한 연구에 따르면, 온라인 홈페이지를 통한 지방의회의 주민 직접 참여 시스템구축 수준은 미미한 것으로 나타나고 있음
 - 이는 주민이 직접 정책을 제안하고 제안을 제도화하는 과정으로 나아가고 있는 지방자치단체와 비교할 때 큰 차이가 있는 부분임¹³⁾
- 지방의회의 기능과 역할을 구분해 보면, 첫째, 주민의 의사를 대변하는 주민대표기관으로서의 지위(대의기능), 둘째, 중요사안에 대해 지방자치단체의 의사를 최종적으로 확정하는 의결기관으로서의 지위(의결기능), 셋째, 조례를 제정하는 입법기관으로서의 지위(입법기능), 넷째, 집행부에 대한 견제와 균형을 통해 권력분립의 원칙을 유지하는 행정 감시기관으로서의 지위(견제·감시기능)를 가짐¹⁴⁾
 - 이러한 지방의회의 기능이 제대로 작동하기 위해서는 주민이 직접 정책을 제안하고, 제안을 제도화하는 역할을 지방자치단체가 독점화하고 있는 현재 여건에 대한 개선이 필요함
 - 특히 대의기능과 견제·감시기능에 있어서 주민의 이해와 요구 수렴은 중요한 정당성의 기반이며, 이는 입법기능에 까지 영향을 미치기 때문에 주목할 필요가 있음

13) 김지수·고경훈 외, 2022, 「지방의회 주민참여 모델 개발 및 활성화 방안」(한국지방행정연구원 연구보고서).

14) 최인수·김건위, 2016, 「기초의원 자체역량 강화방안 연구」(한국지방행정연구원 연구보고서), 12쪽. 참조.

2) 주민자치회와 기초의회의 관계 재정립 필요성

- 주민자치 활성화와 기초의회 강화의 정합성
 - 주민들의 자치의식 부족과 중앙 의존적 문화와 관행의 지속도 지방분권과 지방자치 실현을 어렵게 하는 요소라고 할 수 있음. 다만 주민자치회를 비롯해 마을공동체 활동 등이 활발하게 진행되면서 이러한 부정적 요소들은 상당부분 해소되고 있는 중에 있음
 - 따라서 기초의회의 강화는 주민들의 자치역량 강화와 함께 논의될 필요가 있으며, 향후 기초의회 역할의 강화를 위한 방안 모색에 있어서 충분히 고려될 필요가 있음
- 주민자치회와 지방의회의 관계
 - 현재 대부분의 지방의회는 의제설정 및 형성단계에서 주민자치의 실질적 참여를 보장하기 위한 제도적 장치가 미비한 실정이고, 정책추진 단계에서도 주민자치(회)의 의견이 반영되고 있지 않은 실정임
 - － 주민자치회와 관련하여 기초의원의 역할은 읍·면·동 주민자치회 회의에 행정(동장과 행정 공무원)과 더불어 배석하여 주민자치회 구성원들의 민원성 요구를 전달받거나 형식적인 인사말 정도로 역할이 한정되고 있는 경우 대부분임
 - 주민자치의 시대에 기초의회의 역할
 - － 대전광역시 동구의회 의장(이나영)이 제안하고 있는 기초의회의 역할은 비록 당위적 측면에 치우쳐 있지만 현재 주민자치회와 기초의회의 현황을 전제한 바탕위에서 제시된 것이라는 점에서 주목할 필요가 있음¹⁵⁾
 - － 첫째, 주민의 대표기관으로서 구정질문과 5분 자유발언, 상임위원회 활동 등을 통해 지역과 주민의 이익을 적극적으로 정책결정 과정에 반영하고 전체적인 이익 즉 공익을 실현할 필요가 있음. 이것은 기초의회가 존재하는 본질적인 기능으로 이와 함께 지속적으로 정책수요를 발굴하는 한편, 정책 집행과정을 모니터링해 점검하는 역할임
 - － 둘째, 집행부(구청)에 대한 견제와 감시기능을 보다 성숙히 실천해 나가는 역할. 무조건적인 반대와 감정적 대치는 지역발전을 해치는 결과를 낳을 수 있음. 거시적인 안목과 시각으로 논리적, 체계적인 의정활동이 필요함

15) 이나영, 2018, “주민자치 시대의 기초의회 역할.” <비알뉴스>(2018. 10. 5.; <http://www.brnews.co.kr>).

- 셋째, 주민참여 활동을 적극 지원하고 뒷받침해줌으로써 주민들이 지방자치에 참여하여 지역발전을 함께 이루어 갈 수 있도록 이정표를 제시하는 역할이 필요함
- 넷째, 지역사회의 갈등에 적극 개입하고 중재자로서의 역할을 강화할 필요함. 행정의 집행과정에서 집행부와 주민, 주민 상호 간 갈등은 항상 내재되어 있으며, 주민자치가 본격화되면서 의회의 조정, 중재, 대안 제시 등의 핵심적 역할에 대한 필요가 더 중요해지고 있음

3) 사례를 통해 본 기초의회의 역할 확대 필요성

● 사례 : 경기 화성시 반월동 주민자치회 사례¹⁶⁾

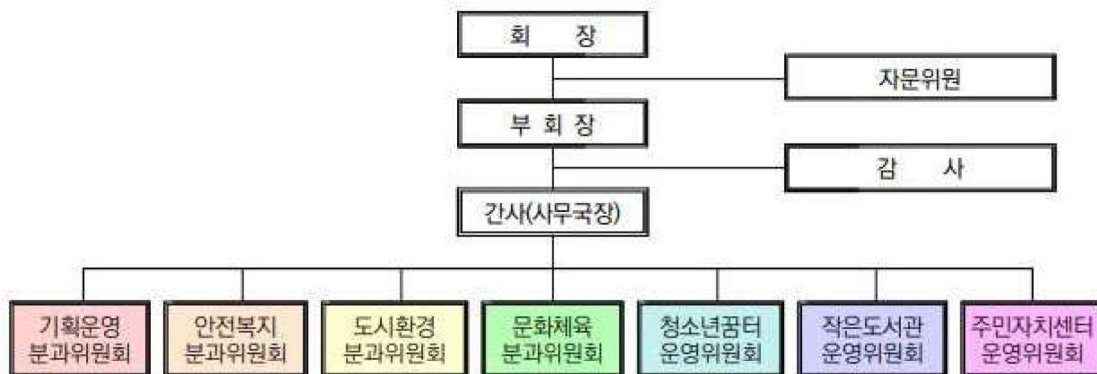
- 읍면동 주민자치가 점차 자치역량을 확대해 가면서 나타나는 긍정적 효과 중 하나는 주민자치회가 마을의 개선 필요성에 대해 해결방안을 모색하는 과정이 민주적으로 전환되었다는 것이고, 그 과정에서 조례 제정을 위한 제안 등의 역할을 하고 있다는 점에 있음
- 다만 아쉬운 부분은 주민자치회의 조례 제정에 대한 요구가 기초의회와 연계하여 진행되지 못하고 있다는 점에 있음

• 반월동 주민자치회 현황

총인원	남성	여성	연령분포						공개추천	선정심사
			20대	30대	40대	50대	60대	70대		
35	13	22	-	-	2	11	21	1	35명	-

• 반월동 주민자치회의 조직구성

- 반월동 주민자치회의의 경우 전국 우수사례로 선정된 주민자치회로 7개의 분과위원회를 운영하고 있는 점이 특징임



16) 행정안전부, 부산광역시, 열린사회 시민연합, 2022, 『제21회 전국주민자치박람회 우수 사례 자료집』, 187-194쪽. 참조

- 반월동 주민자치회 네트워크 형성 현황

- 반월동 주민자치회의 경우 시의회와의 네트워크를 가지고 있는 점이 확인됨



- 사업1 : 세대분열을 넘는 협력의 힘, 민관협력 거버넌스로 이룬 우리마을 복지 틈새 메우기

- 추진배경

- 코로나19 사회적 거리두기 및 공공시설 폐쇄 등으로 인한 청소년 문제 발생
 - 동 주민자치센터 내 유휴공간을 활용한 청소년 꿈터 공간 조성 필요성 대두

- 사업내용 및 성과

- 협의대상 : 반월동, 교육청소년과, 화성시의회, 경기도의회, 화성시 마을자치센터, 전문가
 - 동 중심의 민간영역으로 확대한 민관협력체계 구축 및 민관확대회의로 실행력이 확보된 동 단위 자치계획 수립 기반 마련
 - 동 중심의 지방의회와 주민자치회의 협력적 네트워크 구축으로 풀뿌리자치 활성화 기여

- 사업2: 불평등을 넘는 참여의 힘, 주민자치 학습모임으로 이룬 주민조례안 만들기

- 추진배경

- 주민자치센터에 승강기가 없는 관계로 장애인 등 취약계층 참여의 어려운 실태 파악
- 이동권 불평등이 사회 불평등에 미치는 영향 및 이동권확보가 삶에 미치는 영향 인식
- 실질적인 주민주권을 실현하기 위한 첫걸음으로 2021년 화성시 조례입법학교 참여

● 추진과정

- 이동권 취약계층 참여를 촉진하는 구조 마련 및 역량강화를 위해 기획운영분과위원회 주도 주민자치 학습모임 조직
- 주민참여 3법 및 자치입법 제안 방안 학습, 장애인 승강기 빠른 설치 촉구를 위한 서명운동 준비
- 주민조례 발의를 감안한 화성시 장애인 등의 편의시설 설치 지원 및 점검에 관한 조례(안) 최종안 작성
- (950,000천원 예산 확보)동 중심의 민관협력 거버넌스를 통한 장애인 승강기설치 추진

● 사업내용 및 성과

- 학습주제: 주민자치회 활성화를 위한 자치입법 제안 방안 학습

회차	일시	주요내용
1회차	2022. 6. 25.(토) 13:00~15:00	○ 마을열기와 오리엔테이션 ○ 우리마을 현안 문제 및 해결방안 토의
2회차	2022. 7. 28.(목) 18:30~20:30	○ 조례의 중요성과 입안 기본원칙 ○ 입안의 필요성과 형식 ○ 마을문제 해결방안 수정
3회차	2022. 7. 30.(토) 11:00~13:00	○ 조례(안) 작성 활동을 위한 특강: 조례 제정 방식, 자치법규의 체계 및 작성 방법 학습 ○ “화성시 장애인 등의 편의시설 설치 지원 및 점검에 관한 조례(안)” 초안 작성
4회차	2022. 8. 4(목) 18:30~20:30	○ 컨설팅을 바탕으로 “화성시 장애인 등의 편의시설 설치 지원 및 점검에 관한 조례”(안) 수정 작업
5회차	2022. 8. 6(토) 11:00~13:00	○ “화성시 장애인 등의 편의시설 설치 지원 및 점검에 관한 조례”(안) 최종 결과물 도출 ○ 학습모임 5회차를 마무리 평가 및 소감 나누기

- 지역의 주민자치 현안과 이슈에 대한 해결책을 학습하고 토론하여 주민자치 활성화 및 고도화에 기여
- 공공갈등을 동(주민자치회) 중심의 협력적인 거버넌스적 접근으로 성공적인 갈등해결
- 주민이 직접 지역사회 문제 해결을 위해 주민이 만든 조례안으로 주민조례청구제도를 통해 주민의 삶의 질 향상 기여

● 시사점

- 앞서 살펴본 바와 같이 지방의회가 주민의 의사를 대변하는 대의 기능을 비롯하여 의결기능, 입법기능, 견제·감시기능을 가지고 있다는 점에서 볼 때, 반월동 주민자치회 사례는 민주주의 발전을 위한 기초의원의 역할 제고와 관련하여 특히 대의기능의 역할 강화 차원에서 주목할 필요가 있음
- 주민자치회를 비롯한 주민조직은 자치조직의 성격과 공동체적 성격을 가지는 것이 특성인 반면 주민들에 의해 직접 선출되지 않았기 때문에 대의기능에 있어서는 한계가 있을 수밖에 없음
- 따라서 향후 주민자치회의 연계를 통해 기초의회의 대의성 강화를 위한 역할을 모색할 경우 행정-주민자치-의회의 거버넌스 모델이 가능해지고, 이를 통해 풀뿌리 민주주의의 거버넌스가 구축될 수 있다는 점에서 의미가 있음. 이는 민주주의 발전을 위한 기초의원의 역할 제고와 관련하여 중요한 함의를 가지는 것임

4) 기초의회의 대의성 강화를 위한 개선점 모색

● 개선이 필요한 지점

- 시도 및 시군구 주민자치협의회는 지방의회와 주민자치협의회 간의 협치를 주민자치협의회 기능 및 사무로 명시하고 있지 않음
 - 참고로 대전광역시 주민자치협의회는 기능과 사무에 조례의 연구 및 발의 사무를 명시하고 있으나 주민자치협의회 설치의 법적 근거 및 재정 부족으로 지방의회와 협치가 미흡한 실정
 - 전주시 주민자치협의회도 주민자치위원 세미나 등을 통한 조례발의에 관한 기능 및 사무를 전혀 수행하지 않음¹⁷⁾
- 지방의회는 주민자치회 및 시군구 주민자치회 협의회에 단순히 정보를 제공하는 것을 벗어나 다양한 방법을 통한 협력체계 구축 파트너십을 구축하는 것이 필요함
 - 워크숍, 원탁회의 등을 통해 주민자치회를 정책에 참여시키고, 주민자치회의 마을의제 등과 지방의회의 파트너십을 구축할 필요가 있음

17) 조성호, 2022, 「한국 주민자치회와 지방의회 간 협치 활성화 방안」, 『2022 한국지방의회학회 연례학술회의 1세션 자료집』, 63쪽.

● 지방의회와 주민자치회의 협치 모델 구상

- 지방의회와 주민자치회 간의 협치모델은 ① 읍·면·동 주민자치회와 시·군·구 지역구 의원 간의 협치, ② 시·군·구 주민자치협의회와 시·군·구 지방의회 간의 협치로 구분해 볼 수 있음
 - － ① 읍·면·동 주민자치회와 시·군·구 지역구 의원 간의 협치를 통하여 주민자치회 내에서 제안된 의견(사업 및 관련 예산)을 지역구 의원에게 전달하는 역할을 수행하는 단계
 - － ② 시·군·구 주민자치협의회가 시·군·구 지방의회 간의 협치를 통하여 시·군·구 주민자치협의회 내에서 제안된 조례를 지방의회에 전달하는 역할을 수행하는 협치 단계(분야별 정책위원회에서 조례 수정 및 보완 기능 수행)¹⁸⁾
- 제도적 차원에서 지방의회와 주민자치회의 협치를 법제화함으로써 협치의 실질적 효력을 강화하는 단계로 발전할 필요가 있음
 - － 예) 김두관 의원의 「주민자치회 설립 및 운영에 관한 법률안」 제○조(주민자치회와 지방의회 간의 협치) 주민자치회는 읍면동 수준의 정책, 사업, 예산에 대한 의견을 시·군·구 의회 지역구의원에게 전달하여 주민자치회와 시·군·구 의회 간의 협치체계를 구축해야 한다. 제○조(시·군·구 주민자치협의회와 지방의회 간의 협치) 시·군·구 주민자치협의회는 i) 시·군·구 단위의 조례 재·개정 ii) 사업 및 예산 지원에 대해 시·군·구 의회와 협의할 수 있는 협치체계를 구축해야 한다.¹⁹⁾

18) 조성호, 2022, 「한국 주민자치회와 지방의회 간 협치 활성화 방안」, 『2022 한국지방의회학회 연례학술회의 1세션 자료집』, 63쪽.

19) 조성호, 2022, 「한국 주민자치회와 지방의회 간 협치 활성화 방안」, 『2022 한국지방의회학회 연례학술회의 1세션 자료집』, 66쪽.

참조

4. 기초의원의 역할 제고를 위한 개선 방안 모색 : 지역구(지역위원회) 시스템에서 풀뿌리 플랫폼으로의 전환 모색이 필요한 이유

1) 과거 지역구를 통한 기초의원의 대표성 확대가 어려운 이유

- 국회의원의 지역구 활동과 기초의원의 특수성
 - 대략적으로 국회의원의 지역구 활동 동기는 4가지 변수에 의해 설명됨
 - 첫째, 의원들이 지역구에 에너지를 투입하는 재선 욕구에서 기인²⁰⁾. 지난 선거에서 2위와의 득표차가 적거나 유력한 경쟁자가 있는 의원일수록 재선을 위한 손익관계에 기반하여 지역구민과의 접촉을 확대함
 - 둘째, 대표자로서의 의무감에서 비롯됨. 지역구 이익대변에 대한 의무감 자체가 지역구 활동을 추진하는 동기 중 하나임²¹⁾
 - 셋째, 경력단계(lengths of career)가 의정활동의 다양성을 설명하는 변인 중 하나임. 신진의원일수록 중진의원보다 지역구 활동에 주력하는데 그것은 가까운 미래에 그들의 현재 지위를 한 단계 상승시킬 수 있는 가장 효과적인 수단이라고 생각하기 때문임²²⁾
 - 넷째, 의원들이 지역구에 시간을 투자하는 것은 중앙당의 장려에 따른 것으로 개인적 차원이라기보다는 집합적 차원의 인센티브를 기대하기 때문임²³⁾
 - 지구당이 기초의원의 대표성 강화를 위한 수단이 되기 어려운 이유
 - 지구당 운영과정에서 드러난 가장 큰 문제는 지구당 운영에 막대한 비용이 든다는 점임. 지구당 사무소를 상시 운영하기 위해서는 상당한 인적·물적 조치가 필요하고, 이를 위하여 사무소 임대료, 인건비 등을 비롯한 많은 비용이 소요됨
 - 따라서 지구당 제도는 비용이 많이 들면서 효율은 낮은 이른바 ‘고비용 저효율’ 정당구조의 원인 중 하나로 지목되었고 나아가 정비부패의 폐해를 심화시킨다는 비판을 받기도 함
 - 또한 지구당 운영 경비의 조달을 지구당 위원장에게 의존하면서 지구당이 사당화되는 문제점도 심각. 지구당 위원장은 지구당 수준의 모든 의사결정을 독식했으며, 시·도의원이나 기초단체장

20) Norton, Philip and David M. Wood 1993, *Back from westminster: constituency service by british members of parliament*, Lexington : The University Press of Kentucky.

21) Searing, Donald D. 1994. *Westminster's world: understanding political roles*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.

22) Norton, Philip and David M. Wood 1993, *Back from westminster: constituency service by british members of parliament*, Lexington : The University Press of Kentucky .

23) 윤종빈, 2000, 「국회의원의 역할유형에 관한 비교연구: 지역구 활동을 중심으로」, 『한국정치학회보』 34(1).

후보경선에 적극 개입함. 따라서 지구당은 유권자의 여론을 수렴하고 정치적 이념이 같은 사람을 결집시켜서 정치적 충원을 담당하는 풀뿌리민주주의 조직으로서 가능하지 못하고, 주로 현역 정치인이거나 정치 후보자의 선거조직 관리와 선거동원의 수단으로 이용되어 왔다는 비판을 받음²⁴⁾

- 2004년 정당법 제13차 개정으로 지구당 폐지

2) 지방정부의 재개념화가 필요한 이유

● 지방정부 또는 지역정부의 재개념화

- 우리나라 지방자치제도의 내용과 형식, 이념과 제도가 불완전할 수밖에 없었던 데에는 전통적인 유교적 권위주의 문화가 깊이 뿌리내려 있었기 때문이며, 해방 이후 서구의 자유민주주의를 속의의 과정을 생략한 채 급하게 도입하였기 때문임
- 지방정부란 그 어원으로 본다면 영국과 미국의 ‘Local Government’를 우리말로 번역한 것으로 영국에서의 지방정부는 중앙정부(Central Government)에 대칭되는 개념으로 사용되며, 미국에서의 지방정부는 연방정부(Federal Government)와 주정부(State Government) 그리고 지방정부(Local Government)등과 같이 정부의 계층적인 단위개념으로 사용됨
- 특히 우리나라에서의 지방자치단체는 단순히 지방사무만을 처리하는 단체만은 아니고 지역의 모든 문제에 대하여 자기의 의사를 결정하기 위한 정치적 능력을 본질적으로 겸하여 갖고 있는 지방의 통치단체 즉 정부 단체이기 때문에 지방정부라는 표현의 사용이 적절함²⁵⁾
- 지방정부는 책임정치와 행정을 부여받은 ‘enabling government’의 수준과 영역을 내포하고 있다는 점에서 지방정부는 스스로의 정책형성 능력(policy formulating capability)의 보유가 전제되어야 함
 - 이를 위해서는 과거 중앙정부의 내포로서의 지방정부가 아닌 스스로 정책을 결정하고 책임질 수 있는 정치성의 회복이 중요함
 - 단순한 기능주의적 처방으로서는 지방정부에 강한 민주주의를 배태시키는데 한계가 있음
 - 전통적 정부개념에서 배제되어 왔던 시민사회영역을 정치, 행정과정에 내재화(internalize)하는 ‘거버넌스(governance)’ 형태로의 전환이 필요

24) 현재 2016. 3. 31. 「2013선거22」. 판례집.

25) 김동훈, 2000, 「21세기 지방정부의 기능과 지방분권」, 『2000년 전문교육교재』(서울: 지방이양추진위원회), 20-21쪽.

- 따라서 앞으로는 탈정치화(de-politicization)와 물지방화로 개념화되는 지방행정 개념으로부터 탈피가 요구되고 장기적으로는 시민사회와의 파트너십 즉 공적책임의 사회화(societalization)를 강조하는 지방 거버넌스로의 발전적 개념을 새롭게 정립할 필요가 있음²⁶⁾

3) 지방의회의 역할 강화 모색

- 지방의회의 역할 강화 : 주민참여를 통한 대표성 제고²⁷⁾
 - 지방의회, 대의민주주의 꽃이자 지방자치 성패의 열쇠
 - 지방의회는 대의민주주의의 꽃이자, 지방자치에 있어 집행기관과 함께 지방자치의 양대 수레바퀴
 - 지방의회의 민주적 대표성 강화를 위한 필요성은 다음 3가지 관점으로부터 도출될 수 있음
 - ✓ 첫째, 대의민주주의의 한계 극복을 위한 대안으로써의 관점
 - ✓ 둘째, 풀뿌리민주주의에 근거한 지방자치 활성화 관점
 - ✓ 셋째, 정부-주민 커뮤니케이션을 통한 수용성·신뢰성 제고의 관점

〈표-01〉 지방자치 원리에 기초한 지방의회 활성화 관점

구분	대의민주주의 한계 극복을 위한 대안으로써의 관점	풀뿌리민주주의에 근거한 지방자치 활성화 관점	정부-주민 커뮤니케이션을 통한 수용성·신뢰성 제고 관점
이론	대의민주주의 직접민주주의 토의민주주의	풀뿌리민주주의 주민자치	PR이론
지방자치의 관점	대의민주주의의 한계 극복을 위한 보완적 수단으로서의 관점	지방자치 활성화 주민자치 활성화	정부 신뢰 제고 및 정책 수용성 제고를 위한 수단으로써의 관점
의회-주민 관계	의회 > 주민 지방의회의 주민 대표성 강화	의회 < 주민 주민의 직접 참여를 활성화하기 위한 역할 강화	의회 > 주민 주민참여를 통한 의회와 주민 간 협력체계 구축
대의제 시스템과의 관계	원칙: 대의제 시스템 보완: 직접 및 토의 민주주의 제도	원칙: 주민의 참여 보완: 대의제도	원칙: 대의제 시스템 보완: 주민참여

26) 송상훈 외, 2017, 「사회변화에 따른 지방정부의 개념과 기능」(경기연구원 정책연구보고서), 17-18쪽.

27) 김지수·고경훈 외, 2022, 「지방의회 주민참여 모델 개발 및 활성화 방안」(한국지방행정연구원 연구보고서), 13-24쪽. 참조 및 재구성.

● 대의민주주의 한계 극복을 위한 대안으로써의 관점

- 주인-대리인 문제(principal-agent problem)는 대의민주주의라는 체계가 가진 구조에서 기인하는 문제임. 계약관계상 권한을 위임하는 자는 주인(principal)이라 하며, 권한을 위임받는 자를 대리인(agent)이라 함
 - 대의민주주의는 주인이 주인이고 선출자가 대리인이 되어야 하는 전형적인 구조인데, 대리인이 주인을 위한 최선을 행하는지 여부를 주인이 가장 근접거리에서 알 수 있어야 함에도 불구하고 알기 어려운 구조라는 점에서 문제가 됨
 - 한편으로 대리인이 가지는 권한에 따라 주인과 대리인 간 정보의 비대칭(asymmetry of information)이 발생하고, 다른 한편으로 주인의 의사를 확인하기 어려운 구조를 갖는 것이 현 지방의회의 폐단이라고 할 수 있음
- 현 지방의회가 풀뿌리민주주의 및 지방자치 활성화에 기여하기 위해서는 밀착해 있는 지역의 이해와 요구를 민주적 방식으로 파악할 수 있어야 하고, 이 논의구조에 기초의원이 참여할 수 있는 방안을 마련해야 함
 - 대의민주주의를 보완할 수 있는 차원에서 직접·토의 원리에 기반한 주민참여가 안착되는 것이 급선무임
 - 이러한 차원에서 기초의원의 역할을 제고하기 위한 유력한 논의구조를 주민자치를 기반으로 찾아볼 수 있음

● 풀뿌리민주주의에 근거한 지방자치 활성화 관점

- ‘풀뿌리(grassroots)’란 민주주의 체제의 지리적 공간을 지칭하며, 가장 작은 규모의 공간으로 동네 구역(block)부터 마을(neighborhood, town, village), 지역구(district, county) 또는 도시지역까지를 지칭함
 - 한국의 경우 최소 행정단위가 되는 읍면동 및 시군구 등을 아우르는 지리적 공간을 풀뿌리 공간이라고 할 수 있음
 - 이러한 맥락에서 풀뿌리는 식물성장의 원천이 되는 개념에서 도출된 개념으로 민주주의와 시민사회의 성장에 있어 가장 뿌리가 되는 주민참여를 비유한 표현으로 지방자치의 가장 중요한 핵심 가치를 담고 있다고 할 수 있음
- 풀뿌리민주주의는 최근까지 지방자치, 그중에서도 주민이 주도하는 지방자치의 이론적 기반으

로 여전히 중시되는 개념임

- 퍼트남(Putnam)의 사회자본 논의도 풀뿌리민주주의에 기초해 있음
- 국내의 경우, 대의제에 기반한 의회 시스템과의 조화를 위해 풀뿌리민주주의는 주로 중앙집권에서 지방분권으로의 변화 필요성을 강조하고 시·군·구 단체장 및 의원선거의 중요성 및 당위성의 논거가 되거나, 단체장의 고유권한 범위에 대한 시민참여·시민통제의 당위성을 언급하기 위한 방식으로 활용되는 경우가 많음

● 정부-주민 커뮤니케이션을 통한 수용성·신뢰성 제고의 관점

- 정부-정책 PR(Public Relations)은 PR의 주체가 보유한 정보·의견·입장을 대중(public)에게 제공하고 그 반응을 PR주체에게 전달·해석함으로써 양자를 조화롭게 하려는 노력을 지칭함
 - 일방적 설득이 목적인 '선전'과 달리 PR은 주체와 객체 간 상호작용을 강조하고, 단순한 의견교환을 넘어 대중의 태도나 의식이 상호발전적 방향으로 변화하는 것을 말함
- 지방의회의 관점에서 기초위원의 의정활동에 대한 주민과의 커뮤니케이션은 지방의회에 대한 주민 신뢰 제고 및 지방의회의 목소리에 대한 주민의 지지를 확보함으로써 지방자치단체와 힘의 균형을 이룰 수 있도록 한다는 차원에서 중요함. 기초위원의 경우 민주적 정당성으로부터 권위를 보장 받지 못할 경우 지방자치단체의 주도권에서 벗어나 충실한 견제 역할을 담당하기 어려움
 - 지방의회 PR은 커뮤니케이션의 방향성(일방향·양방향)과 의회-주민 간 힘의 균형성(power symmetry) 등에 따라 다양한 모습으로 실천될 수 있음
 - 시군구의 풀뿌리민주주의 활성화를 위해 기초위원의 민주적 대표성 강화를 위해서 쌍방향 커뮤니케이션이 가능할 수 있는 기반을 조성하고, 이를 통해 기초위원의 역할과 주민참여의 질을 제공하는 것이 필요함

4) 대안모색

● 디지털 지방의회 구현

- 자치분권2.0시대 디지털 지방의회 구현방안으로서 “주민자치 플랫폼, 지방정책 플랫폼, 갈등해소 플랫폼”이라는 3가지 플랫폼으로서의 발전에 주목할 필요
 - 이 중 주민자치플랫폼은 자치입법, 조례발안, 예산편성, 조사 및 감사 등 다양한 지방의회 기능에서의

주민참여/소통을 확대하는 차원의 내용을 담고 있음²⁸⁾

- 첫째, 지방의회 디지털플랫폼은 이용자가 데이터에 편리하게 접근해 필요한 데이터를 확보하고 원하는 결과를 얻도록, 전 과정을 어려움 없이 이용할 수 있도록 하는 것이 관건임.
 - 조직의 내부 자원을 엄격하게 통제하는 전통적인 리더십에서 탈피해, 새로운 핵심 역량과 새로운 외부 지향적 사고방식이 필요함
 - 지방의회 디지털 생태계 내의 개별 주체인 이용자가 보유하고 있는 데이터를 수집할 수 있어야 하고, 기존 빅데이터 플랫폼과 연계 가능해야 하며, 디지털플랫폼 스스로 신규 데이터를 생산하고, 수집할 수 있어야 함
- 둘째, 이용자가 플랫폼 주체로 직접 참여해 다른 플랫폼 이용자와 상생하면서, 스스로 진화하고 확장하는 상생·협력 플랫폼 구축이 필요함
 - 이용자가 데이터 축적, 개방·공유·융합, 혁신 창출·공유·지원의 과정에 참여해 공유 협업을 통해 혁신을 창출하고, 디지털플랫폼 소유자인 지방의회는 주체 간 호환성과 연결성을 강화하는 역할을 담당
 - 지방의회 디지털플랫폼은 데이터 공급자와 데이터 소비자 간 상호 작용을 유도하고, 아이디어와 자원을 공유하도록 장려할 필요가 있음
- 셋째, 이용자 누구나 디지털플랫폼을 신뢰하고 사용할 수 있도록, 다양한 정형·비정형 데이터를 고품질화·표준화해 수집 및 저장하고, 이를 활용할 수 있는 클라우드 기반 디지털플랫폼으로 발전해야 함
 - 아울러 “데이터 수집 → 저장 → 분석 → 활용 → 이관·폐기”의 데이터 생애 주기 전(全) 단계에 데이터 품질 및 정보보안 규칙이 적용돼야 함
 - 부적절한 저품질의 데이터 서비스가 플랫폼에 유입되면, 전체 디지털플랫폼의 가치를 훼손시킬 수 있으므로, 이를 걸러낼 수 있는 필터 기능도 갖추는 것이 필요²⁹⁾

28) 임태훈, 2022, 「자치분권 2.0시대 디지털 지방의회 구현방안 연구」. 한국지방행정연구원. <한국지역정보개발원 디지털 지방의회세미나 발표자료>.

29) 임태훈, 2023, 「지방의회 디지털플랫폼, 어떻게 구축해야 하나」, 『월간 공공정책』(한국주민자치학회, 208호), 36쪽.

<그림-01> 지방의회 디지털플랫폼(안)³⁰⁾



30) 임태훈, 2023, 「지방의회 디지털플랫폼, 어떻게 구축해야 하나」, 『월간 공공정책』(한국주민자치학회, 208호), 36쪽.

5. 민주주의 발전을 위한 기초의원의 역할 제고 제언

1) 자치입법권 강화 필요성

● 지방의회 권한의 취약

- 2013년 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제정 이후 현행 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」의 개정에 이르기까지 중앙사무의 지방사무로의 이전에 따른 지방자치권 확대는 지방자치단체장의 권한과 지방자치단체의 사무범위 확대에 집중되어 있음
 - － 상대적으로 지방의회의 기능과 권한의 확대는 그동안 논의되어 왔으나 실효성 있는 개정이 이루어지지 못함
- 제18대 국회 이후 헌법개정논의가 시작되고 지난 문재인 정부 들어 2017년 국회 헌법개정특별위원회 자문위원회의 본격적 활동과 함께 지방의 경쟁력 확대를 위한 지방분권형 개헌의 필요성이 제기되면서 지방의회의 기능과 권한에 대한 헌법적 재구성에 대한 논의가 본격화되었음
 - － 중앙정부와 지방자치단체 간 수직적 권력분립의 보장과 함께, 지방정치에 있어서 지방자치단체장과 지방의회의 수평적 권력분립의 보장을 통한 명실상부한 자치입법기관으로서의 지방의회의 기능과 권한의 확대 필요성이 부각되었고, 지방자치법 전면개정과 지방의회법 제정안 발의로 이어지게 되었음
 - － 그러나 지방자치법 전면개정에도 불구하고 여전히 지방자치단체와 지방의회는 강시장-약의회 구도를 벗어나지 못하고, 지방의회는 자치입법기관으로서의 제기능과 권한의 행사에서 한계를 보여주고 있는 것이 현실임³¹⁾

2) 풀뿌리민주주의와 지방의회의 자치입법 역량 확대

● 풀뿌리민주주의의 보루, 지방의회

- 지방의회는 지방자치에 있어서 주민자치권에 근거한 주민의 대표기관으로서 지방 대의기구인 자치입법기관임
- 지방의회는 주민대표기구로서 지방자치단체에 대한 견제와 감시기능과 지방자치에 관한 자치입

31) 고인석, 2021, 「지방의회 자치입법권 강화방안」, 『지방자치법연구』 21(4), 4쪽.

법기능을 수행하여 주민자치권의 실현을 가능하게 하는 지방자치에 있어서 지방 대의기구로서의 핵심기능이 부여되어 있음

－ 주민이 직접 지역사회의 자치행정과 정책적 현안에 관하여 주민의 정치적 의사를 형성하여 지방 대의기구인 지방의회에서 자치입법인 조례를 통하여 주민자치권의 실현이 가능함

- 지방의회는 대의기구로서의 측면에서는 지역사회의 자치행정과 정책 현안에 대한 정치적 의사로서 공적 의사를 형성하는 기능과 역할을 수행하고,
 - － 자치입법기구로서의 측면에서는 조례의 제·개정을 통하여 주민의 복리에 관한 정책의 입법을 수행하고 있음³²⁾

● 주민참여 활성화를 통한 지방의회 입법과정의 개선

- 지방분권과 자치사무 범위의 확대는 지방정치와 자치입법 과정에서의 주민참여의 다양한 채널을 요구하고 있음
- 주민의 입법과정에서의 다양한 참여를 통한 특수한 지방정책의 결정 과정에서 주민의사의 적극적 반영은 주민자치권의 실질화에 기여할 수 있음
 - － 지방의회 주도의 지역 현안 정책세미나의 활성화를 통하여 주민의 자신이 속한 지역의 정책에 대한 관심도를 높임으로서 선심성 정책의 방지와 주민과 밀접한 정책의 시행을 가능하게 하는데 기여할 수 있음
 - － 자치입법과정에서 입법공청회의 활성화와 입법예고제도의 현실화를 통하여 입법의 질적 수준을 고양함으로써 자치입법권의 실질적인 확대가 가능하도록 할 필요가 있음³³⁾

● 본질적으로 남은 제도적 개선 과제들

- 자치입법권의 상징인 지방자치단체 조례는 「헌법」 제117조와 「지방자치법」 제22조에 의하여 ‘법령의 범위 안에서’만 제정 가능
 - － 그런데 조례 제정권의 범위를 상위법률뿐만 아니라 부령과 행정규칙 및 지침 등 일반 행정명령을 통해서도 제한하고 통제함으로써 자치활동의 본질이자 지역별 다양성과 특수성의 제고 및 활용을 위한 자치입법권이 사실상 무력화되어 있음
- 이에 따라, 지방자치단체는 중앙정부 정책의 집행 기능에만 주력하게 되고 지방자치의 핵심인

32) 고인석, 2021, 「지방의회 자치입법권 강화방안」, 『지방자치법연구』 21(4), 5-6쪽.

33) 고인석, 2021, 「지방의회 자치입법권 강화방안」, 『지방자치법연구』 21(4), 16쪽.

자율적 정책 결정 및 추진 영역에서는 권한의 한계를 절감하고 있음

－ 조례 위반 행위에 대한 벌칙도 행정벌인 과태료에 불과하고 법규적 성격의 조례는 제정할 수 없어 조례 실천을 통한 지방정부의 실효적 행정에서도 곤란을 겪고 있음³⁴⁾

- 이와 같이 지방자치단체의 조례 제정에 대한 제약 요건으로 자치입법권이 취약한 부분은 단기간에 해소되거나 역량 확대를 통해 해결하기 어렵고, 향후 장기적 차원에서 불가피하게 제도적 개선 필요

3) 기초의회와 지역주민과의 소통 강화

- 지방자치의 사각지대에 있는 청소년에 대한 관심 확대
 - 학교에서는 초·중고 학년별로 민주주의와 지방자치에 대한 교육을 강화하고, 학생 자치활동을 적극 지원할 필요가 있음
 - － 체계적인 교과 과정을 설계하여 실행하면서 다양한 자치활동 경험을 통해 민주주의와 지방자치를 배워가야 함.
 - － 빠르게 변화하는 미래 환경에 적응하며 살아가야 하는 청소년들이 자립과 자치를 배우고 성장할 수 있는 다양한 활동을 학교와 지역사회가 긴밀히 협력하며 제공해주어야 함³⁵⁾
 - 청소년, 청년의 정치적 권리가 확대되고 있지만 이와 관련하여 정부, 중앙당 차원의 조치는 미흡한 상황이며, 기초의회가 실질적 참여 기회 확대를 통해 실효성 있는 대응책을 마련하는데 성과를 나타낼 필요가 있음

34) 송상훈 외, 2017, 「사회변화에 따른 지방정부의 개념과 기능」(경기연구원 정책연구보고서), 96-97쪽.

35) 유문종, 2022, 「지방자치의 다양성과 책임성 제고 방안」, 『KDF 민주주의리포트』(73호), 11쪽.

<그림-02> 청소년의 선거권 및 피선거권, 정당가입 최소연령의 변화³⁶⁾



— 지난 2020년 선거권이 만 19세에서 18세로 하향되었고, 2021년 피선거권이 만 25세에서 18세로 하향되었으며, 2022년 정당가입 연령이 59년만에 '선거권이 있는 자'에서 만16세로 하향 조정되었음

● 기초의회가 청소년들의 지역문제에 대한 관심 확대에 기여할 필요

- 지방 권력을 양분하고 있는 국민의힘과 더불어민주당의 변화 또한 시급. 국회 중심의 정당 활동을 넘어 지방정부와 지방의원들의 권한을 강화하고, 생활 현장의 목소리가 당의 중요 정책 과정에 충분히 반영될 수 있도록 정당 구조를 개혁해야 함
- 청년과 여성의 지방정치 참여를 확대하기 위해 정기적인 교육, 연수사업이 강화되어야 함. 선거를 앞두고 영입 경쟁으로 청년과 여성 유권자에게 호소라는 행태를 버리고 꾸준하게 청년과 여성 정치지도력을 육성하는데 주력해야 함
- 아울러 지방자치 발전을 위해 지방정부가 적극 나서야 함. 특히 청소년과 청년들이 지역 정책을 발굴하고, 관련 정책 결정 과정에 참여할 수 있는 제도를 확하는 것이 필요
 - 각종 위원회에 청소년과 청년들의 참여를 제도화하고, 이들의 활동을 지원해야 함.
 - 참고로 「수원시 주민참여 예산제 운영 조례」 제5장(주민참여예산 청소년위원회)은 청소년위원회를 구성하여 활동하는 것을 보장하고 있음
 - ✓ 「수원시 주민참여 예산제 운영 조례」 제5장 제23조(설치 및 구성 등) ① 시장은 주민참여예산 제의 운영과 관련한 청소년의견 수렴을 위하여 주민참여예산 청소년위원회(이하 "청소년위원

36) 서복경, 2023, 「청년정치의 현황과 과제」(한국정치연구회 특별세미나 발표자료, 2023. 5. 26).

회"라 한다)를 둘 수 있다. ② 청소년위원회는 위원장 및 부위원장 등 임원을 포함하여 40명 이내의 위원으로 구성하되, 어느 한 성(남성 또는 여성)이 10분의 6을 초과하지 않도록 하여야 하며, 학교 밖 청소년 및 사회적 약자를 포함하도록 노력한다.(개정 2019.01.10.) ③ 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선한다.(개정 2019.01.10.) ④ 위원의 임기는 1년으로 하되, 한 차례 연임할 수 있다.<신설 2019.01.10.> ⑤ 위원장의 직무, 위원의 위촉 해제는 제13조, 제15조의 규정을 준용한다.<신설 2019.01.10.> ⑥ 위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 간사를 두며, 간사는 주민참여예산업무담당 팀장이 된다.<신설 2019.01.10.> ⑦ 청소년위원회의 구성 및 운영 등에 관한 사항은 규칙으로 정한다.<신설 2012.06.11.>

- ✓ 「수원시 주민참여 예산제 운영 조례」 제5장 제24조(기능) 1. 예산편성과정에서 청소년들의 의견 수렴, 2. 청소년관련 사업의 현장실사, 실효성 검토 및 우선순위 심의·조정 결과 위원회 제출, 3. 시에서 진행하는 청소년 사업에 대한 의견 제출, 4. 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하여 위원회에 올리는 사항

● 기초의회 의회교실 및 체험 확대

- 지방자치의 역할이 커지고 주민들의 관심도 높아지는 상황을 반영한 프로그램 마련 필요
- 기초의회의 경우 대부분 초·중·고등학교 아동·청소년 위주로 견학프로그램을 운영하고 있으나 주민자치회와 협력을 통해 주민자치위원, 일반 주민들까지 대상을 확대하는 방안 필요
- 실제 노원구의회에서는 2023년 10월 24일 관내 일반 주민대상 의회 견학프로그램을 진행한 바 있음.

－ 이는 최근 지방자치의 권한이 커지고 있는 만큼 이를 견제·감시의 역할을 하는 기초의회에 대한 주민들의 관심을 반영한 것임

－ 이번 견학프로그램에는 통장협의회를 비롯한 월계3동 직능단체 회원 20여 명이 방문하였으며 해당 지역구 소속 배준경, 부준혁, 차미중 의원이 참석해 주민들과 의회에서 하는 일, 노원구 발전 방향 등에 대해 이야기를 나누는 소통의 시간을 가짐³⁷⁾

37) “노원구의회, 의회견학 프로그램 일반주민 확대 실시,” 「한강타임즈」(2023. 10. 26.), <http://www.hg-times.com/news/articleView.html?idxno=256045>.

【참고문헌】

- 김동훈, 2000, 「21세기 지방정부의 기능과 지방분권」, 『2000년 전문교육교재』(서울: 지방이양추진위원회).
- 김인숙·서윤기, 2022, 「지방의회 의원 역할 및 역량 탐색 연구」, 『한국지방행정학보』 19(1).
- 김지수·고경훈 외, 2022, 「지방의회 주민참여 모델 개발 및 활성화 방안」(한국지방행정연구원 연구보고서).
- 문원식, 2014, 「지방의원 전문성 강화를 위한 정책보좌관제 도입 비교 분석」, 『한국정책연구』 14(2).
- 박태헌 외, 2017, 「지방의회 의정활동 성과평가와 시사점: 제주특별자치도의회 출범 이후 10년을 중심으로」, 『한국지방자치학회보』 제29권 제3호.
- 서복경, 2023, 「청년정치의 현황과 과제」(한국정치연구회 특별세미나 발표자료, 2023. 5. 26).
- 송상훈 외, 2017, 「사회변화에 따른 지방정부의 개념과 기능」(경기연구원 정책연구보고서).
- 유문종, 2022, 「지방자치의 다양성과 책임성 제고 방안」, 『KDF 민주주의리포트』(73호).
- 유병선, 2019, 「지방의회의 역할·기능 강화 방안」, 대전세종연구원 기본연구 보고서.
- 윤종빈, 2000, 「국회의원의 역할유형에 관한 비교연구: 지역구 활동을 중심으로」, 『한국정치학회보』 34(1).
- 임태훈, 2022, 「자치분권 2.0시대 디지털 지방의회 구현방안 연구」. 한국지방행정연구원. <한국지역정보개발원 디지털 지방의회세미나 발표자료>.
- 임태훈, 2023, 「지방의회 디지털플랫폼, 어떻게 구축해야 하나」, 『월간 공공정책』(한국주민자치학회, 208호).
- 조성호, 2022, 「한국 주민자치회와 지방의회 간 협치 활성화 방안」, 『2022 한국지방의회학회 연례학술회의 1세션 자료집』.
- 채원호, 2022, 「주민자치회와 지방의회의 역할 모형에 관한 연구」, 『2022 한국지방의회학회 연례학술회의 1세션 자료집』.
- 최인수·김건위, 2016, 「기초의원 자체역량 강화방안 연구」(한국지방행정연구원 연구보고서).
- 한국지방자치학회, 2014, 「대내외제도 재구조화를 통한 지방의회의 위상 제고」, 전국시도의회의장협의회 연구용역 보고서.

행정안전부, 부산광역시, 열린사회 시민연합, 2022, 『제21회 전국주민자치박람회 우수 사례 자료집』.

Norton, Philip and David M. Wood 1993, *Back from westminster: constituency service by british members of parliament*, Lexington : The University Press of Kentucky.

Searing, Donald D. 1994 *Westminster's world: understanding political roles*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.

헌법재판소 판례

헌재 1991. 3. 11. 「91헌마21」, 판례집

헌재 1998. 4. 30. 「96헌바62」, 판례집

헌재 2003. 1. 30. 「2001헌가4」, 판례집

헌재 2016. 3. 31. 「2013헌가22」. 판례집

인터뷰 : 이나영, 2018, “주민자치 시대의 기초의회 역할.” <비알뉴스>(2018. 10. 5.)
(<http://www.brnews.co.kr>).

기사 : “노원구의회, 의회견학 프로그램 일반주민 확대 실시,” 「한강타임즈」(2023. 10. 26.).
(<http://www.hg-times.com/news/articleView.html?idxno=256045>).

제3장

지방의회와 지방정부 간 견제와 협력을 위한 제도적 방안

1. 지방의회와 지방자치단체장 권한과 역할

- 지방의회의 집행부 견제 권한

- 입법권

- 조례의 제정 개정 및 폐지 의결(지방자치법 47조)
- 조례가 지방의회에서 의결되면 의장은 의결된 날로부터 5일 이내에 단체장에게 이송
- 단체장은 이 조례에 대해 이의가 있을 때에는 이송받은 날로부터 15일 이내에 지방의회에 환부해 재의 요구. 지방의회는 재의에 부쳐 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하면 조례로서 확정(지방자치법 32조)

- 재정권

- 예산의 심의확정권, 결산승인권, 지방세 등의 부과 징수 조례제정, 지방채발행동의권, 예산외의 재정부담 행위 등에 대한 동의권, 주요 재산 등의 취득·설치·관리 처분조례제정권 등(지방자치법 47조)
- 예산안 심의 확정: 단체장이 회계연도마다 예산안을 편성해 시·도는 회계연도 개시 50일 전까지, 시·군 및 자치구는 회계연도 개시 40일 전까지 지방의회에 제출(지방자치법 제142조).

- 행정감시권(행정사무감사 및 조사)

- 안건 심의와 직접 관련된 서류 제출을 지방자치단체의 장에게 요구(지방자치법 제48조)
- 행정사무감사는 지방자치단체가 관장하는 사무 전반을 대상으로 하고, 매년 정례회에서 시·도에서는 10일간 시·군·구에서는 7일 범위 내에서 실시
- 행정사무조사는 자치단체의 사무 중 특정사안을 대상으로 하며, 시기, 기간, 횟수에 대해 특별한 법 규정 없음(지방자치법 제49조)

- 감사와 조사의 방법은 현지 확인, 자치단체장과 관계공무원 등을 출석시켜 증언을 들을 수 있음(「지방자치법」 제49조),
- 정당한 이유 없이 출석하지 않거나 증언을 거부할 때, 자료제출을 거부할 경우에는 500만 원 이하의 과태료 부과. 허위 증언 시 고발 가능
- 지방행정 사무처리 상황의 보고와 질의응답에 의한 감시권
 - 단체장 또는 관계 공무원은 지방의회나 그 위원회에 출석해 행정사무의 처리 상황을 보고하거나 의견을 진술하고 질문에 응답하게 할 수 있음(지방자치법 제51조).

<표-02> 지방의회의원의 의정활동

구분	의회 내 의정활동	개인적 의정활동
공식적 의정활동	①자치법규 제·개정·폐지 ②행정사무감사 및 조사 ③예산 및 결산의 심의·의결 ④행정집행 상황 점검 (보고청취, 현장시찰 등) ⑤집행기관에 대한 질문 ⑥본회의 자유발언 ⑦의회 소속 상임위원회 활동 ⑧의회 내 특별위원회 활동 ⑨의회 교섭단체 활동 ⑩의회 내 연구단체, TF 등의 활동 ⑪결의·동의·승인·의견청취 등의 처리 ⑫청원(진정, 탄원) 등의 처리 ⑬공청회, 토론회, 세미나 등의 개최 ⑭국제교류(의원외교)활동 ⑮의정 홍보 ⑯서류제출요구 및 자료요구	①의회 내 보직 활동의 수행 ②입법안 발의 ③정책 대안의 제시 ④회의 출석(본회의, 위원회 등) ⑤협의·조정·중재 ⑥질문·질의·발언·서류제출 요구 ⑦제안·동의·보고 ⑧청원의 소개 ⑨집행기관 법령·조례위원회 활동 ⑩의회 내 소속 상임위원회 및 특별위원회, 교섭단체, 의원연구단체, 태스크 포스(TF), 프로젝트팀 등 공식조직 활동 ⑪공청·토론회, 세미나 등 참여 ⑫의정보고(지역구) 개최 ⑬주민 의견수렴간담회 개최
비공식적 의정활동	①의정활동 관련 현장 확인 ②발의할 의안의 자료수집, 연구 ③각종 질문의 준비 ④정책대안 자료의 수집 및 작성 ⑤집행기관 제출자료 등의 검토 ⑥요구 자료의 분석, 연구 ⑦의정활동 지원 자료 등의 검토	①의정활동 관련 현장 확인 ②주민 요청사항 처리를 위한 활동 ③지역사회 봉사 등 활동 ④시민사회단체 등의 의견수렴 활동 ⑤SNS 등 가상공간에서의 활동

● 자치단체장의 주요 권한

- 지방자치단체 통할대표권
- 사무의 관리 및 집행권,
- 예산안 편성 및 제출권
- 조례안 등 재의요구권, 조례 공포권, 규칙 제정권
- 단체장 및 공무원의 출석·답변권, 임시회 소집 요구권, 의회 부의안건의 공고권, 위원회 개최요구권, 의안 발의권

2. 지방의회와 지방자치단체장의 권력분립

● 기관구성 방식의 차이

- 기관구성방식에 따라 의결기관과 집행기관의 권한 달라짐
- 기관 간 관계와 기관운영 방식도 결정

● 기관구성 방식의 형태

- 기관분리(대립)형
 - － 주민직선 단체장이 지방의회에 비해 우월적 지위와 강력한 권한을 보유
 - － 단체장이 지방정부 대표, 동시에 행정의 수장
 - － 지방의회의 여야 의석 분포에 따라 분점정부와 단점정부 등으로 지방정부 권력구조 변화
 - － 효율적인 기관 운영을 위해서는 견제와 협력 관계가 동시에 이루어져야 함
- 기관통합형
 - － 권력통합주의 원칙에 따라 입법기관과 집행기관의 기능을 모두 지방의회에 귀속시켜 책임지게 하는 형태
 - － 통합정도에 따라 의회중심형, 책임행정관형, 위원회형 3가지로 분류
 - － 의회중심형 : 입법기관인 의회가 스스로 내각을 구성하여 집행부를 총괄하는 형태(영국의 리더-내각형)
 - － 책임행정관형 : 지방의회가 책임행정관을 채용 또는 임명하고, 이들에게 단체장의 모든 행정 권한과 책임을 위임하여 업무를 총괄하는 방식
 - － 위원회형 : 주민직선의 의원으로 구성되는 합의제 위원회가 입법기관과 집행기관의 기능을 모두 수행하는 방식

● 기관분리형과 기관통합형의 장단점

	기관통합형(의원내각제)	기관대립형(대통령제)
장점	- 단체장 선거가 포퓰리즘적 방식으로 실시될 수 있으므로 이를 방지함 - 여당 의원들이 내각에 입각하거나, 내각 운영을 지원하므로 의원의 역할이 강화됨. 단체장에게 의안제출권이 인정될 경우, 의원의 역할은 상대적으로 축소됨	- 단체장 선거도 실시함으로써 지방정치에 대한 주민들의 관심사를 높여주고 있음 - 단체장의 정책이념에 따라 다양한 정책실험을 시도하고 있고 이를 도입함으로써 결과적으로 지자체의 정책활성화를 생성함
단점	- 정당 간 연대를 통해 연립정권을 구성할 가능성이 많음. 연립여당간 교섭이 단체장의 리더십을 저해할 수 있음 - 정당 규율이야 말로 단체장의 리더십의 원천임. 따라서 단체장의 통제력이 작동하지 않을 수도 있음 - 단체장의 통치에서 정당 주도적 통치로 전환되면서 당리당락에 따라 중앙정부와 대립하는 경우가 발생함	- 의회와 단체장이 상호 대립으로 충돌을 낳기도 함. 주로 의회보다는 단체장 주도의 지방정치과정, 정책수립과 집행이 이루어지고 있는 상황임

● 기관구성 상황

- 현재 지자체들은 일률적으로 기관분리형 채택 운영
 - 각 지방의 사회적·경제적 여건, 행정기능 및 지역역량의 차이를 고려하지 않은 채, 중앙집권체제 하의 ‘강시장-약의회’기관분립(대립)형 형태를 획일적으로 채택
 - 「지방자치법」은 지방자치단체의 기관구성 형태를 ‘기관대립형’으로 명문화하고 있지는 않음
 - 지방의회와 지방자치단체의 장을 따로 두고, 각각을 주민이 선거에 따라 선출하도록 규정하고 있음

「지방자치법」

제37조(의회의 설치) 지방자치단체 주민의 대의기관인 의회를 둔다.

제38조(지방의회의원의 선거) 지방의회의원은 주민이 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다.

제106조(지방자치단체의 장) 특별시에 특별시장, 광역시에 광역시장, 특별자치시에 특별자치시장, 도와 특별자치도에 도지사를 두고, 시에 시장, 군에 군수, 자치구에 구청장을 둔다.

제107조(지방자치단체의 장의 선거) 지방자치단체의 장은 주민이 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다.

● 기관운영방식

- 현행 지방자치법은 분리형을 전제로 양 기관이 견제와 균형을 이루어 운영하도록 설계되어 있음

- 의결기능과 집행기능을 분리, 각각 분산된 다른 기관에 각각의 권한을 맡기고, 상호견제와 균형을 통해 지방행정의 책임성과 효율성을 증진시키는 방향으로 설계
- 지방자치단체장의 임사회 소집 요구권, 지방의회의 지방자치단체장 출석 요구권 등의 제도 도입추지도 상호 견제와 균형
- 지방의회와 지방자치단체장에게 고유한 권한을 부여하여 상호견제와 균형을 이루도록 하면서도 견제의 범위를 넘어 상대방의 고유한 권한을 침해하지 못하도록 함

대법원 2000. 11. 10. 선고 2000추36 판결 등

“지방자치법상 지방자치단체의 집행기관과 지방의회는 서로 분리되어 제 각각 그 고유권한을 행사하되 상호견제의 범위 내에서 상대방의 권한 행사에 대한 관여가 허용되는 것”

- 그러나 기관 상호간 권한의 비대칭성이나 지방자치법상 권한배분 규정의 애매성으로부터 갈등이 발생
- 실질적으로 단체장의 권한이 크고 우월한 지위를 유지하고 있는 집행기관 우위의 권력분립 형태

● 기관분리형 기관운영의 문제점

- 권한 불균형으로 효과적인 견제 한계
 - 인사비리, 뇌물수수, 방만한 재정 운영 등 단체장의 부당하고 위법한 행정행위 지속
 - 주민 불신이 가중되어도 국가의 일선기관의 장으로서 지위를 갖고 위임사무를 총괄 처리하는 단체장을 지방의회가 효과적으로 견제하지 못함
- 행정의 과도 정치화
 - 단체장의 소속정당과 지방의회의 지배정당이 동일한 경우에는 상호 견제와 균형 불가능
 - 단체장과 의회 다수 정당의 구조가 다를 경우는 불필요한 갈등구조가 지속되어 행정 혼란과 행정력 낭비 가중
 - 주민대표성과 행정타당성 간의 갈등과 마찰
- 기관구성방식 다양화
 - 지방자치단체의 기관구성의 근거는 「대한민국헌법」 제117조와 제118조를 통해 확인할 수 있음.
 - 그러나 기관대립형 기관구성의 구체적인 방식 등에 대한 세부적인 사안을 법률에 위임하고 있어 헌법의 개정 없이, 지방자치법 개정만으로도 기관구성을 다양화할 수 있음

「대한민국헌법」

제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다. ② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체 장의 선임방법 기타 지방자치의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

- 2022년 「지방자치법」의 전부개정으로 지방정부의 기관구성 형태를 다양화할 수 있는 법률적 근거가 마련
- 자치체의 기관구성 형태는 주민투표를 거쳐 달리 할 수 있음

지방자치법 제4조(지방자치단체의 기관구성 형태의 특례)

- ① 지방자치단체의 의회(이하 “지방의회”라 한다)와 집행기관에 관한 이 법의 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장의 선임방법을 포함한 지방자치단체의 기관구성 형태를 달리 할 수 있다.
- ② 제1항에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거쳐야 한다.

● 기관구성의 다양화 필요성

- 주민투표를 통해 주민이 기관구성 형태를 스스로 선택할 수 있도록 함으로써 풀뿌리 민주주의의 가치를 구현
- 지방자치단체 형태의 다양화를 통해 단체장에 대한 과도한 권한 집중을 방지하여 실질적인 견제와 균형을 도모
- 지역별 인구와 면적, 여건 등 그 특성이 다름에도 불구하고 통일적인 형태의 기관구성만을 하고 있어서 신속하고 탄력적인 행정운영이 어려운 한계를 극복
- 기관구성 다양화를 통한 효율적인 지방정부 운영과 비용의 절감 가능
 - 단순히 경제적 관점에서의 비용절감에 국한하는 것이 아니라, 조직의 유연성과 단체장 권한분산 등에 따른 행정적 정치적 관점에서의 효율화에 더 큰 의미가 있음

외국의 기관구성 형태

① 미국

- 50개 주(state)별로 다양한 기관구성 형태를 가지고 있으며 자치헌장(Home-Rule Charter)을 제정하여 기관구성 형태를 선정

- 시장-의회형(major-council form)
 - 주민들이 시장과 의회를 선출하고, 상호견제가 가능한 기관분리형시장이 집행권을 행사할 수 있는 권한의 강도에 따라 약시장형과 강시장형으로 구분
- 의회-관리자형(council-manager form)
 - 유권자들이 시의회를 선출하고, 시의회가 시의 관리자(city manager)를 지명하는 기관통합형
- 시위원회형(city commission form)
 - 유권자가 위원회 위원 선출
 - 입법과 집행기능을 통합적으로 가지고 있는 위원회의 위원들이 정책을 수립하고 동시에 집행부의 주요 부서를 주관
 - 50개 대도시의 기관구성 유형을 보면 시장-의회형 60%, 의회-관리자형 38%, 기타 2%로 나타남
 - 참고로 뉴욕주(New York State)의 62개 시(city)기관 구성형태를 보면 시장-의회형 46개(74.2%), 의회-관리자형 13개(21%), 시위원회형 3개(4.8%)임
 - 시장-의회형을 채택한 시 중에서 3개는 시 행정관(city administrator)을 별도로 두고 있으며, 지방정부가 선출직 직위를 신설 혹은 폐지할 경우와 입법기관의 구성 및 의원의 자격을 변경하나 의결 정족수를 변경하는 경우에는 주민투표를 거치도록 함

② 영국

- 잉글랜드(England), 웨일즈(Wales), 스코틀랜드(Scotland), 북아일랜드(Northern Ireland)로 구성된 단일국가 이면서 지역 간에 자치권이 강한 성격을 가짐
 - 2000년 지방정부법 제정, 지방정부의 기관구성 형태를 제시하고 주민투표에 의해 선택할 수 있도록 함
 - 법 제정 이전에는 모든 지방정부는 직선에 의해 구성되는 의회가 집행기관도 함께 수행하는 기관통합형이었으나, 정치적 책임소재의 모호성, 정책 결정의 비효율성이라는 비판에 따라 기관구성 형태에 대한 제도 변경
- 시장-내각형(Mayor and Cabinet executive)
 - 직선 시장 선출, 시장이 집행내각을 지명하고 운영, 시장의 권한이 다른 유형에 비해 상대적으로 강함
- 리더-내각형(Leader- Cabinet executive)
 - 시의원중 리더가 시장 직위를 수행, 집행기관의 업무수행은 전문성을 가진 관료를 책임행정관(chief executive)로 임명하여 운영
- 위원회형(Committee System)
 - 지방의회가 집행위원회를 조직하여 위원회와 소속 공무원에게 권한을 위임 하여 운영
 - 리더-내각형이 전체의 80%정도를 차지하고 있으며, 전통적으로 지방의회 중심의 기관통합형 운영을 선호
 - 현재 직선 시장 지역은 런던시를 포함, 16개 지역이며, 런던시는 시장과 25명의 의회로 구성, 4년마다 선출, 직선시장에 대한 선호도가 높지 않음

③ 일본

- 의원내각제를 채택하고 있는 중앙정부와 달리 지방자치단체는 모두 지방자치단체장과 지방의회가 서로 견제하는 기관분리형을 채택·운영
 - 지방자치단체의 기관구성 유형과 관련된 법적 근거는「일본헌법」제93조1),「지방자치법」제17조2)에 있음

- 일본은 지방자치단체 기관구성 형태의 다양성은 법적으로 보장하고 있지 않음
- 기관분리형에서 나타날 수 있는 자치단체장의 권한 강화를 견제하고자 지방자치단체에 독립된 행정위원회를 설치·운영하고 있음
- 자치단체 사무중에서 정치적 독립성과 공정한 판단이 필요한 사무(교육, 선거, 인사, 공안, 노동, 수용 등)의 경우에 독립된 위원회 설치
- 지방의회는 지방자치단체장에 대한 불신임 권한이 있고, 지방자치단체장은 의회 해산권을 가지고 있음

3. 지방의회와 지방자치단체장 간의 갈등 양상

● 지방자치단체장의 인사권

- 지방자치단체장의 인사권 남용 견제 한계
 - － 지방자치단체장의 정실인사, 보은인사, 인사비리 등 많은 문제점 발생
 - － 인사권의 남용을 견제하기 위하여 지방의회에서 법규적인 장치를 마련하고자 여러 차례 시도하였으나 법 해석문제로 번번히 무산
 - － 상위법령에서 견제나 제약에 관한 사항을 정하지 않고 전속적으로 부여한 권한에 대해서는 조례의 제정으로 이를 제한할 수 없다는 것
- 지방공기업 사장 등의 임명권 행사 문제
 - － 지자체장이 지방공기업 사장 등 임명 시 지방의회가 동의나 인사청문절차 등으로 개입할 수 있는지의 여부
 - － 대법원은 지방공기업 사장등의 임명에 있어서 인사청문위원회 또는 인사청문절차의 도입을 내용으로 하는 전라북도공기업사장등의임명에관한인사청문회조례안, 광주광역시조례안, 전라북도출연기관 등의장에대한인사검증조례안 등은 지방자치단체장의 인사권에 대한 침해여서 위법하다고 판시

대법원 2004. 7. 22. 선고 2003추44 판결

전속적 권한인 지방공기업 사장 ... 대한 임명권의 행사에 앞서 미리 피고의 인사청문회를 거치도록 한 이 사건 조례안의 관계 규정은 ... 임명권에 대한 견제나 제약에 해당한다고 할 것이어서 지방공기업법 제58조 제2항 본문, 지방공기업법시행령 제56조 제1항에 위반되고, 따라서 지방자치법 제15조에도 위반된다고 할 것이다.

- － 국회와 지방의회는 이러한 문제점들을 해결하기 위한 방안의 하나로 인사청문회제도의 도입을 추진
 - ※ 인사청문회 관련 법안으로는 2014년 문병호의원이 대표발의 한 ‘지방공기업법 일부 개정법률안’, 2017년 황주홍의원의 ‘지방자치법’, ‘지방공기업법 일부개정안’, 2017년 박대찬의원의 지방공기업법 일부개정안 2018년 전현희의원의 ‘지방의회법안’, 2018년 김광수의원의 ‘지방공기업법 일부개정안’ 등
- － 지금까지는 지자체에 따라 지방의회와 자치단체장 간의 양해각서(MOU) 유사한 형태의 협약으로 인사청문회에 준하는 제도 운영 사례
 - ※ 서울(서울특별시의회와 서울특별시 간 인사청문회 실시협약), 부산(부산광역시 산하 공공기관장 인사 검증회 도입 업무협약), 대구(대구광역시 지방공기업 및 의료원의 장에 대한 대구광역시의회와 대구광역시간 인사청문협약), 인천(인천광역시의회 인사간담회 운영지침), 광주(광주광역시 지방공기

업 등의 장에 대한 인사청문 업무협약), 대전(대전광역시의회 인사청문 간담회 운영규정), 울산(울산광역시 지방공기업 등의 장에 대한 인사청문회 실시협약), 경기(경기도 공공기관장 인사청문업무협약), 강원(강원도 산하기관 등의 장에 대한 인사청문회 실시협약), 충북(충청북도 공기업 및 출자출연기관장 인사 청문 협약), 충남(충청남도의회 충청남도 인사 청문 협약), 전북(전라북도 지방공기업등의 장에 대한 인사청문 실시협약), 전남(도지사와 도의회 간 지방공기업 등의 장에 대한 인사청문 협약), 경북(경상북도 산하기관 등의 장 후보자에 대한 인사검증 실시협약)경남(경상남도지사와 경상남도의 회 의장 간 경상남도 출자출연기관장 인사검증 협약), 제주(제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 및 제주특별자치도의회 인사청문회조례, 별정직 :공무원 부지사, 감사위원회 위원장, 행정시장 인사청문회 실시에 관한 지침(도의회 예규) 공기업 및 출자출연기관장 인사청문회 실시에 관한 지침(도의회 예규))

- 지방의회 인사청문회 법제화

- 지방자치법 개정을 통해 지방의회가 조례를 통해 인사청문회 가능

제47조의2(인사청문회)

- ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 직위 중 조례로 정하는 직위의 후보자에 대하여 지방의회에 인사청문을 요청할 수 있다.
 1. 제123조제2항에 따라 정무직 국가공무원으로 보하는 부시장·부지사
 2. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제11조에 따른 행정시장
 3. 「지방공기업법」 제49조에 따른 지방공사의 사장과 같은 법 제76조에 따른 지방공단의 이사장
 4. 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제2조제1항 전단에 따른 출자·출연 기관의 기관장
- ② 지방의회의 의장은 제1항에 따른 인사청문 요청이 있는 경우 인사청문회를 실시한 후 그 경과를 지방자치단체의 장에게 송부하여야 한다.
- ③ 그 밖에 인사청문회의 절차 및 운영 등에 필요한 사항은 조례로 정한다.

- 지방의회 인사권 독립문제

- 지방의회 사무직원에 대한 인사권이 누구에게 있어야 하는가는 오랫동안 논의된 이슈
 - 집행부에 대한 지방의회의 감시기능을 강화하기 위하여 지방의회 사무직에 대한 인사권독립이 필요
 - 인사권자와 인사감독권자의 일치가 필요하다는 것인바, 상호 대립적이고 독립적 기능을 수행하는 집행기관과 의결기관의 조직 관리는 독립적으로 이루어지는 것이 조직 원리에 부합
 - 의회에 소속감을 가지고 전문적인 의정활동을 지원할 수 있는 공무원 채용의 독립적 권한 필요

- 지방의회 조직권 문제

- 지방정부 집행기관의 조직 시스템과 비교해 의회 사무처의 기능과 역할을 수행하기에는 구조적 한계

- 국회에 비하면 왜소하고 허술하여 조직자체를 독립적으로 운용하기엔 불가능한 실정
- 국회의 의정활동 지원조직처럼 방대할 수는 없었지만 적어도 의회 사무처가 소속 지방정부 집행기관과 상대하는데 어려움이 없도록 조직이 확대되어야 할 것

● 예산권

- 자치단체에 대한 지방의회의 견제나 감독은 주로 예산안 처리과정에서 이루어짐
- 지방의회의 예산심의·확정 권한은 소극적인 권한으로서 지방의회는 지방자치단체의 장의 동의 없이는 지출예산 각 항의 금액을 증가하거나 새로운 비용항목을 설치할 수 없음
 - 그 결과 예결산 심의의 경우 지방의회는 지방자치단체에서 편성한 예산안의 일부를 삭감하여 수정하는 정도에 그치고 있음

「지방자치법」 제142조(예산의 편성 및 의결)

- ① 지방자치단체의 장은 회계연도마다 예산안을 편성하여 시·도는 회계연도 시작 50일 전까지, 시·군 및 자치구는 회계연도 시작 40일 전까지 지방의회에 제출하여야 한다.
- ② 시·도의회는 제1항의 예산안을 회계연도 시작 15일 전까지, 시·군 및 자치구의회는 회계연도 시작 10일 전까지 의결하여야 한다.
- ③ 지방의회는 지방자치단체의 장의 동의 없이 지출예산 각 항의 금액을 증가시키거나 새로운 비용항목을 설치할 수 없다.
- ④ 지방자치단체의 장은 제1항의 예산안을 제출한 후 부득이한 사유로 그 내용의 일부를 수정하려면 수정예산안을 작성하여 지방의회에 다시 제출할 수 있다.

- 지방의회의 예산안 심의 결과 예산 조정이나 삭감비율이 낮아 사실상 지방자치단체에 대한 재정 감독권 및 견제 권한 취약한 것으로 나타남
 - 특히 광역의회보다 기초의회의 경우 지방자치단체에 대한 견제 기능은 더욱 취약하며, 지방자치단체에서 편성한 예산안이 거의 그대로 반영되는 경향 강함
 - 지방의회의 예산안 수정은 집행부에서 편성한 예산을 삭감하는 경우가 대부분이며 삭감액 규모는 크지 않음. 그 경우에도 삭감액을 대부분 예비비로 계상해주고 있어 집행부의 예산 편성 내용을 용인하고 있는 상황
- 의회의 예산안 심의가 실효성을 가지려면 예산 증액이나 감액 등 조정의 비중이 확대될 필요

4. 지방의회 강화 방안

● 인사청문제도 활성화

- 지방자치단체장의 전속적 임명권한에 대하여 사전적 동의가 아닌 사후적 동의권이나 임명권자의 의사를 기속하지 않는 정도에 이르면 위법으로 평가할 수 없을 것
- 인사청문회의를 하나의 절차적 제약으로서 두되, 임명권자가 그 의사에 기속되지 않는 방식으로 시행
- 자료제출 등에 관한 규정 강화

● 지방의회 사무기구 인사권 독립의 실효성 강화

- 지방의회 사무직원 인사권 지방의회 의장에게 부여됨(「지방자치법」 제103조 지방의회 사무직원의 정원과 임면 등)
- 시·도의회 사무처를 시·도의회 사무처를 행정사무 지원을 담당하는 “(가칭)사무국”과 입법 및 예산정책 관련 사무지원을 담당하는 “(가칭)입법·예산정책국”으로 이원화하여 사무의 전문성 제고
- 인사제도의 정착을 위해 공정하고 투명한 채용절차 마련
- 광역자치단체 단위로 상호 인사교류를 위한 인사교류협의회를 구성하는 방안을 검토할 수 있음
 - － 의회직의 인력이 소수여서 승진 폭이 좁고, 의회 내에서 인사교류의 가능성이 낮으므로 의회직 회피 가능성이 있다는 단점 보완

● 정책역량 강화

- 지방의회 전문위원 순환보직형태로 정책지원 전문인력은 의원당 1명으로 내실화
 - － 현행 지방자치법은 지방의회의원 2인당 1명의 정책지원관의 의정활동 지원받을 수 있도록 되어 있음

제41조(의원의 정책지원 전문인력)

- ① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회의원 정수의 2분의 1

범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.

② 정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다

「지방자치법」 부칙 : 제6조(정책지원 전문인력 도입 규모에 관한 특례)

지방의회에 정책지원 전문인력을 두는 경우 그 규모는 2022년 12월 31일까지는 지방의회의원 정수의 4분의 1 범위에서, 2023년 12월 31일까지는 지방의회의원 정수의 2분의 1 범위에서 연차적으로 도입한다.

- 지방의원의 권한과 역할의 확대에 따라 정책보좌를 할 수 있도록 지방의원 보좌관제의 도입 고려(개별 혹은 상임위원별)

개인별 보좌관제의 효율성과 문제점

구분	개념	효율성과 문제점
개인별 보좌관제(안)	지방의원 개인별 의정지원 인력	- 의원의 다양한 의정활동에 대해 전문성을 가지고 보좌 - 현재 지방의원이 가장 선호 - 집행부에 대한 정책감사·감독기능 강화 및 각종 의정활동 지원 - 보수와 수용시설의 확보에 따른 재정부담 과중 우려 - 지방의회의 업무량이 많은 지에 대한 의구심

자료 : 경상남도의회(2020). 경상남도의회 의정역량강화를 위한 정책지원인력 운영방안 개선

상임위원회별 공동보좌관제의 효율성과 문제점

구분	개념	효율성과 문제점
상임위원회별 공동보좌관제(안)	상임위원회 별 의정지원 인력	- 주민의 의회 보좌관제 도입에 대한 불신 해소 - 보수와 수용시설의 확보에 따른 재정부담 줄일 수 있음 - 집중적이고 전문적인 연구지원시스템으로 의정지원에 효율적 임 - 개별보좌관제도 운영의 전 단계(시범)로 운영해 볼 수 있음 - 지방의원이 공동보좌관활용에 미온적일 수 있음 - 현재 지방의원들이 개별보좌관제도 운영을 선호함 - 지방의회의 업무량이 많은 지에 대한 의구심

- 교섭단체 별 정책연구위원 제도 도입고려
 - 국회는 교섭단체별로 정책전문위원을 배당해 운영

제34조(교섭단체 정책연구위원)

① 교섭단체 소속 의원의 입법 활동을 보좌하기 위하여 교섭단체에 정책연구위원을 둔다. ② 정책연구위원은 해당 교섭단체 대표의원의 제청(提請)에 따라 의장이 임명한다. ③ 정책연구위원은 별정직공무원으로 하고, 그 인원·자격·임면절차·직급 등에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

● 예산결산 등 재정 감독권 강화

- 자치단체장의 예산 재의요구권 폐지
 - 국회가 의결한 예산에 대하여 대통령의 거부권이 인정되지 않는 대통령과 달리 자치단체장은 「지방자치법」 제142조에 따른 지출예산에 대한 증액 및 신(新)비목 설치 동의권은 물론 예산 재의요구권을 모두 갖음
 - 예산 심의·의결 과정이 국회의 의결로 확정·종결되는 국가예산과정과 달리 지방정부의 예산은 같은 예산의결주의를 채택하고 있음에도 불구하고 자치단체장의 재의요구권을 인정하고 있어 지방의회의 예산심의권을 제약하고 집행기관과의 예산갈등 초래
 - 자치단체장에게 부여된 예산 재의요구권을 폐지하여 지방자치단체 예산을 지방의회의 심의·의결로 확정되도록 하거나, 자치단체장에게 광범위하게 규정된 재의요구권을 특정요건에 해당하는 경우에만 할 수 있도록 「지방자치법」의 개정이 필요
- 예산결산위원회 ‘상임위원회’ 전환
 - 지방정부의 사업 예산과 역할에 대한 견제·감시강화를 위해 예산결산위원회를 ‘상임위원회’ 전환해 전문성 강화
 - 현행 예산결산특별위원회는 지방의회의 예산심의과정에서 핵심적인 역할을 하고 있음에도 비상설기구로 매년 본회의의 의결로 구성되어 활동하기 때문에 소속 위원들의 전문성을 높이기 어려움
 - 현재도 예산결산특별위원회는 주기적으로 예산안 심의와 결산 승인을 하고 있을 뿐 아니라 추가경정예산안에 대한 심의를 하는 등 정기적인 활동을하고 있어 사실상 상임위원회의 역할을 하고 있다는 점 고려
 - “(가칭)입법·예산정책국” 설치
- 의원의 예산관련 자질과 전문성 제고 필요
 - 의원을 대상으로 한 교육이나 연수의 실시 등을 통해 예산안 심의에 필요한 전문성 강화

● 자료제출 요구권한 강화

- 행정사무감사 등을 수행하는 데 필수적인 권한

「지방자치법」

제48조(서류제출 요구) ① 본회의나 위원회는 그 의결로 안건의 심의와 직접 관련된 서류의 제출을 해당 지방자치단체의 장에게 요구할 수 있다.

제49조(행정사무 감사권 및 조사권)

③ 지방자치단체 및 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무와 시·도의 사무에 대하여 국회와 시·도의회가 직접 감사하기로 한 사무 외에는 그 감사를 각각 해당 시·도의회와 시·군 및 자치구의회가 할 수 있다. 이 경우 국회와 시·도의회는 그 감사 결과에 대하여 그 지방의회에 필요한 자료를 요구할 수 있다.

④ 제1항의 감사 또는 조사와 제3항의 감사를 위하여 필요하면 현지확인을 하거나 서류제출을 요구할 수 있으며, 지방자치단체의 장 또는 관계 공무원이나 그 사무에 관계되는 사람을 출석하게 하여 증인으로서 선서한 후 증언하게 하거나 참고인으로서 의견을 진술하도록 요구할 수 있다.

⑤ 제4항에 따른 증언에서 거짓증언을 한 사람은 고발할 수 있으며, 제4항에 따라 서류제출을 요구받은 자가 정당한 사유 없이 서류를 정해진 기한까지 제출하지 아니한 경우, 같은 항에 따라 출석요구를 받은 증인이 정당한 사유 없이 출석하지 아니하거나 선서 또는 증언을 거부한 경우에는 500만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다.

- 의회에서 요구된 자료를 충실히 제출하지 않을 경우 제재 강화

－ 참고인 진술이나 의견 진술의 경우 거짓 증언이나 불출석할 경우 과태료를 부과하는 등 제재조치를 취할 수 있으나 자료제출 거부와 관련되어서는 별도의 제재 조항이 없음

「지방자치법」제41조(행정사무 감사권 및 조사권)

⑤ 제4항에 따른 증언에서 거짓증언을 한 자는 고발할 수 있으며, 제4항의 출석요구를 받은 증인이 정당한 사유 없이 출석하지 아니하거나 증언을 거부하면 500만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다.

● 지방의원 주민의정보고 활성화

- 지방의회의원의 의정활동을 적극적으로 선거구민에게 홍보할 수 있도록 지원

－ 주민들의 알 권리를 충족시킬 수 있도록 의정보고서 발간·발송 예산편성과 우편요금 감면을 위해 관련 법령 개정

－ 「공직선거법」 제111조는 국회의원과 지방의회의원은 의정활동 홍보자료를 선거구민에게 제작·보고할 수 있도록 규정하고 있으나 지방의회의 경우 의정보고서의 발간 및 발송에 필요한 별도 예산편성이 불가하고, 의정보고서 발송 우편요금 감면 혜택 역시 받지 못하고 있음

● 지방의원 후원회제도 도입

- 지방의회의원도 후원회를 두어 선거비용 등을 모금할 수 있도록 정치자금법 개정
 - － 「정치자금법」 제6조에서는 지방의회의원을 제외한 중앙당, 국회의원 및 당선자, 대통령 후보자, 대통령선거 경선후보자, 지역구 국회의원선거의 후보자 및 예비후보자, 당대표 경선후보자, 지방자치단체장 후보자, 지방의회의원 후보자에게 선거비용을 모금할 수 있는 후원회를 둘 수 있도록 하고 있음
 - － 헌법재판소도 2022년 판시에서 "국회의원과 달리 지방의원을 후원회 지정권자에서 제외하는 것은 불합리한 차별"이라고 선고

● 양 기관 협치 제도화

- 부시장 등 고위관료 의회 승인권 부여
 - － 헌법상 권력구조에서 총리를 국회와 정부 간 매개로 설계했듯, 부시장 등 일정한 고위관료를 의회가 승인해 지방정부와 지방의회 매개
- 정책협의회의에 지방의원 참여
 - － 자치단체의 정책결정과정, 예산편성 과정에 지방의원 참여하는 제도 도입
 - － 정보의 공유와 사전협의, 정책결정과정에서의 실효성과 신속성 제고

● 지방의원 선거(공천)제도 개선

- 정당기호순번제 폐지
 - － 정당명과 후보자명만 있는 투표용지에 투표하는 방식
 - － 추첨 등으로 순서
- 정당공천제 대신 정당표방제 도입
 - － 후보자가 정당을 표방하면 정당이 이를 인정하는 정당표방제 도입
 - － 정당의 독점적인 공천권을 제한
- 지역정당 허용
 - － 정당설립 요건 개정 : 특정 지방을 기반으로 활동하는 지역정당을 통해 지역의 이해관계를 대표할 수 있도록 중앙당의 수도 소재 규정과 5 이상의 시·도당을 갖도록 한 정당설립 규정을 삭제
 - － 자발적 정치결사체 허용 : 일정한 수 이상의 정치결사일 경우 시·도 또는 시·군·구 단위에서의

지역정당 설립 허용

- 지역정당의 활동 범위를 지방선거와 총선으로 제한. 대통령선거의 경우 전국 5개 이상 시·도당을 갖춘 정당에 한 해 후보 공천 자격 부여
- 지역단위 정당(지구당, 지방정당)에 후원회를 둘 수 있도록 하되, 회계보고를 의무화하는 등 투명성 강화

제4장

의정부시 재정분석 및 개선방안

1. 의정부시 재정 분석

1) 결산 규모

● 세입결산(기금 포함)

- 2022년도 의정부시 세입은 일반회계 1,606,984백만원, 공기업특별회계 167,419백만원, 기타 특별회계 93,489백만원, 기금 181,670백만원 등으로 총계는 2조 496억원임

(단위 : 백만원)

세입 총계	일반회계	공기업 특별회계	기타 특별회계	기금
2,049,562	1,606,984	167,419	93,489	181,670

▶ 결산 총계기준

- 연도별 세입규모를 살펴보면 2018년 1조 2,663억원에서 2022년 2조 496억원으로 증가하였으며, 연평균 13.6%의 증가율을 보이고 있음

연도별 세입규모 현황

(단위 : 백만원)

2018	2019	2020	2021	2022
1,266,273	1,749,009	1,895,975	2,034,119	2,049,562

▶ 결산 총계기준

- 자원별로 살펴보면, 일반회계 기준으로 지방세 수입 15.1%, 세외수입 5.2%, 지방교부세 14.6%, 조정교부금·재정보전금 10.5%, 보조금 39.1%임
 - 지방세는 2018년 18.6%에서 2022년 15.1%로 줄어든 반면, 보조금은 2018년 33.0%에서 2022년 39.1%로 증가함
 - 2019년도 세외수입규모가 대폭 증가했던 것은 의정부경전철 민간투자사업과 관련하여 사업시행자가 대규모 민간투자비를 납입했기 때문임

❖ 세입자원별·연도별 현황(일반회계 기준)

(단위 : 백만원, %)

세입자원별	연 도		2018		2019		2020		2021		2022	
			금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
합 계			981,832	100.0	1,317,309	100.0	1,432,445	100.0	1,521,834	100.0	1,606,984	100.0
지 방 세			182,105	18.6	203,442	15.4	212,033	14.8	226,474	14.9	242,413	15.1
세외수입			55,837	5.7	250,228	19.0	72,214	5.0	58,122	3.8	82,938	5.2
지방교부세			170,534	17.4	198,530	15.1	171,146	12.0	200,902	13.2	235,088	14.6
조정교부금·재정보전금			104,255	10.6	126,179	9.6	133,742	9.3	200,077	13.2	168,716	10.5
보 조 금			324,134	33.0	391,131	29.7	673,591	47.0	631,841	41.5	628,210	39.1
지 방 채			-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
보전수입 등 및 내부거래			144,967	14.7	147,799	11.2	169,719	11.9	204,418	13.4	249,618	15.5

▶ 세입결산 일반회계 기준

- 연도별 주민1인당 지방세 부담액은 2018년 407천원에서 2022년 523천원으로 상승함

❖ 연도별 주민 1인당 지방세 부담액 현황(일반회계 기준)

(단위 : 천원, 명)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022
지방세 결산액	182,105,211	203,441,535	212,032,737	226,474,244	242,413,473
인구수(명)	447,026	451,868	461,710	463,661	463,724
주민1인당 지방세부담액	407	450	459	488	523

● 세출 결산(기금 포함)

- 2022년도 세출결산 총계는 1조7789억원으로 일반회계 1,39,917백만원, 공기업 특별회계 139,868백만원, 기타 특별회계 59,604백만원, 기금 181,487백만원임

(단위 : 백만원)

세출 총계	일반회계	공기업 특별회계	기타 특별회계	기금
1,778,877	1,397,917	139,868	59,604	181,487

- 세출예산 규모는 2018년 9,718억원에서 2022년 1조 7,789억원으로 증가하였으며, 연평균 16.3%의 증가율을 보이고 있음

연도별 세출결산규모 현황

(단위 : 백만원)

2018	2019	2020	2021	2022
971,819	1,455,882	1,644,269	1,764,100	1,778,877

▶ 결산 총계기준

- 분야별 세출규모를 살펴보면 사회복지 분야가 48.2%로 가장 크고, 수송 및 교통 9.5%, 일반공공행정 9.3%, 교육 4.5%, 문화및관광 4.1%, 국토지역개발 4.0%의 비중을 차지하고 있음
- 수송및교통분야는 2018년 11.5%에서 2019년 27.3%로 급증했다가 2021년 12.0%, 2022년 9.5% 비중을 보이고 있음

❖ 세출규모 분야별·연도별 현황(일반회계 기준)

(단위 : 백만원, %)

분야별	연도	2018		2019		2020		2021		2022	
		금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
합	계	834,033	100.0	1,192,690	100.0	1,302,156	100.0	1,357,547	100.0	1,397,917	100.0
일반공공행정		73,257	8.8	62,661	5.2	57,054	4.4	150,434	11.1	130,565	9.3
공공질서·안전		4,790	0.6	4,834	0.4	108,653	8.3	4,185	0.3	6,543	0.5
교육		29,117	3.5	39,058	3.3	40,153	3.1	49,918	3.7	63,048	4.5
문화 및 관광		41,831	5.0	55,253	4.6	51,688	4.0	52,493	3.9	57,331	4.1
환경보호		50,373	6.0	64,456	5.4	72,344	5.5	80,630	5.9	82,741	5.9
사회복지		383,331	46.0	475,521	39.9	664,586	51.0	609,966	44.9	674,378	48.2
보건		17,120	2.0	19,924	1.7	23,605	1.8	27,696	2.0	36,159	2.6
농림해양수산		8,575	1.0	9,026	0.7	7,466	0.6	9,139	0.7	11,424	0.8
산업·중소기업		5,720	0.7	8,000	0.7	14,019	1.1	23,581	1.8	28,185	2.0
수송 및 교통		95,989	11.5	325,558	27.3	93,384	7.2	162,823	12.0	132,525	9.5
국토·지역개발		38,323	4.6	30,909	2.6	66,304	5.1	73,676	5.4	55,448	4.0
과학기술		0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
예비비		0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
기타		85,607	10.3	97,491	8.2	102,901	7.9	113,006	8.3	119,569	8.6

▶ 세출결산 일반회계 기준

- 주민 1인당 세출결산액은 2022년 3,015천원으로 2018년 1,866천원, 2019년 2,639천원, 2020년 2,820천원, 2021년 2,928천원임

❖ 주민 1인당 세출결산액 연도별현황(일반회계 기준)

(단위 : 천원, 명)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022
세출결산액	834,032,566	1,192,689,521	1,302,156,245	1,357,546,768	1,397,917,292
인구수(명)	447,026	451,868	461,710	463,661	463,724
주민 1인당 세출액	1,866	2,639	2,820	2,928	3,015

● 기금운용현황

- 2022년도 기금현재액은 167,893백만원으로 2022년 190,682백만원 대비 222,789백만원이 감소함
 - － 통합재정안정화기금 통합계정 65,577백만원과 재정안정화계정 70,337백만원이 전체 기금 현재액의 81%를 차지하고 있음
 - － 2022년의 기금 현재액이 감소한 것은 재정안정화계정에서 50,805백만원을 조성하고 73,000백만원을 사용했기 때문임

(단위 : 백만원)

종류별	구 분	'21년도 현재액 (A)	증 감 액			'22년도 현재액 (A+B)	일몰기간
			계 (B=C-D)	조성액 (C)	사용액 (D)		
합	계	190,682	-22,789	61,533	84,322	167,893	
통합재정안정화기금 (통합계정)		68,833	-3,255	6,139	9,394	65,577	2025.10.31.
통합재정안정화기금 (재정안정화계정)		92,532	-22,195	50,805	73,000	70,337	2025.10.31.
자 활 기 금		2,006	-106	73	178	1,900	해 당 없 음
노 인 복 지 기 금		3,180	1	52	51	3,182	2027.12.31.
장 애 인 복 지 기 금		1,197	2	18	16	1,200	2027.12.31.
양 성 평 등 기 금		1,077	-25	15	40	1,051	2023.12.26.
문 화 예 술 진 흥 기 금		1,152	-16	22	38	1,136	2023.12.31.
체 육 진 흥 기 금		2,701	-50	64	113	2,651	2027.12.31.
옥외광고발전기금		1,217	-74	132	206	1,143	해 당 없 음
재 난 관 리 기 금		4,624	2,515	2,792	277	7,139	해 당 없 음
도시·주거환경정비기금		10,812	604	604	0	11,416	해 당 없 음
식 품 진 흥 기 금		593	-108	305	413	485	해 당 없 음
주 민 지 원 기 금		759	-84	511	595	676	해 당 없 음

- ▶ '22년 결산결과 기금결산보고서의 총괄 현황
- ▶ 일몰기간 : 조례 등에 의하여 정한 기금을 운용할 수 있는 기간

- 유형 자치단체 평균과 비교해 의정부시는 기금 운용 규모가 2019년, 2020년, 2021년까지는 높은 편이었다가, 2022년은 낮은 것으로 나타남

유형 지방자치단체와 기금운용 현황 비교



지역통합재정통계

- 지방자치단체, 공공기관(지방공사·공단 및 지방자치단체 출자·출연기관) 및 교육재정을 포괄한 지역별 종합적 재정상황을 나타낼 수 있는 결산기준의 지역통합재정통계임
- 의정부시의 지역통합부채는 377,955백만원으로 자치단체의 부채는 28,669백만원, 지방공공기관의 부채는 349,286백만원임
 - 지방공공기관의 자산대비 부채 비율이 106.1%로 매우 높은 편임

❖ 의정부시 지역통합 재정상황

(단위 : 백만원)

구 분	대상회계 기관 수	세 입 (A)	세 출 (B)	잉여금(A-B)	자산(C)	부채(D)	부채/자산 (D/C,%)
계(=a+b+c-A-B)	0	2,020,122	1,724,775	295,347	6,360,054	377,955	5.94 %
자치단체(a)	0	1,845,698	1,575,013	270,685	6,034,588	28,669	0.48 %
지방공공기관(b)	8	237,757	213,096	24,662	329,200	349,286	106.10 %
교육재정(c)	0	0	0	0	0	0	0.00 %
내부거래(A+B)	0	63,333	63,333	0	3,734	0	0.00 %

2) 부채/채무/채권

● 지방자치단체 부채 현황

- 의정부시 지방자치단체의 2022년 부채는 28,669백만원으로 자산 6,034,588백만원 대비 0.48%임

(단위 : 백만원, %)

구 분	2021년	2022년	증 감	비고
자산(A)	5,947,111	6,034,588	87,477	
부채(B)	22,944	28,669	5,725	
자산대비부채비율 (B/A*100)	0.39	0.48	0.09	

▶ 발생주의 복식부기회계 기준

● 공기업 부채 현황

- 의정부시 공기업의 2022년 부채는 6,245백만원으로 자본 612,712백만원 대비 1.02%임
 - 시설관리공단 부채가 6,074백만원으로 공기업 부채의 대부분을 차지하고 있으며, 자본 2,000백만원 대비 303.7%임

● 출자출연기관 부채 현황

(단위 : 백만원, %)

구 분		2021년				2022년			
		자산 (A)	부채 (B)	자본 (C)	부채비율 (B/C)×100	자산 (A)	부채 (B)	자본 (C)	부채비율 (B/C)×100
합 계		633,470	6,465	627,006	1.03	618,957	6,245	612,712	1.02
직영 기업	소 계	625,205	199	625,006	0.03	610,883	171	610,712	0.03
	상수도	153,195	2	153,193	0	146,470	93	146,376	0.06
	하수도	345,957	2	345,956	0	345,199	78	345,121	0.02
	공영개발사업	126,052	195	125,857	0.15	119,214	0	119,214	0
공사 공단	소 계	8,266	6,266	2,000	313.3	8,074	6,074	2,000	303.7
	시설관리공단	8,266	6,266	2,000	313.3	8,074	6,074	2,000	303.7

※ 2021년, 2022년 지방공기업 결산 참조

● 의정부시 출자출연기관의 2022년 부채는 334,530백만원임

- 출자기관인 의정부리듬시티(주)의 부채가 334,240백만원으로 출자출연기관 부채의 대부분을 차지하고 있음

(단위 : 백만원, %)

구 분		2021년				2022년			
		자산 (A)	부채 (B)	자본 (C)	부채비율 (B/C)×100	자산 (A)	부채 (B)	자본 (C)	부채비율 (B/C)×100
합 계		327,403	363,304	-35,901	-1,011.95	321,126	343,212	-22,086	-1,554
출자 기관	소 계	310,405	353,826	-43,421	-814.87	302,011	334,530	-32,520	-1,029
	의정부리듬시티(주)	310,034	353,637	-43,603	-811.04	301,538	334,240	-32,701	-1,022
	의정부리듬시티 자산관리(주)	371	189	181	104.43	472	291	182	160
출연 기관	소 계	16,998	9,477	7,520	126.03	19,115	8,682	10,433	83
	상권활성화재단	2,089	2,079	10	20,787.30	2,813	2,803	10	28,030
	의정부문화재단	4,984	4,974	10	49,737.06	2,872	2,862	10	28,615
	의정부시민장학회	6,972	272	6,700	4.06	9,613	0	9,613	0
	의정부시청소년재단	1,492	1,192	300	397.28	1,491	1,191	300	397
	의정부시평생학습원	1,461	961	500	192.2	2,326	1,826	500	365

● 민자사업 재정부담 현황

● 의정부시는 민자사업으로 21,916백만원의 재정지원금을 부담하고 있음

- 총사업비는 676,741백만원인 의정부경전전철 민간투자사업의 재정부담액으로 시도비 602백만원 외에 의정부시가 21,916백만원을 지급하고 있음

❖ 2022회계연도 민자사업 재정부담 세부내역

(단위 : 백만원)

구 분	사업명	총사업비	계약기간	재정부담액				비고
				소계	국비	시도비	시군구비	
합계		685,386		22,518		602	21,916	
BTO 사업	의정부경전철 민간투자사업	676,741	23.5년	22,518	-	602	21,916	
	회룡역환승주차장 민간투자사업	8,645	29년	-	-	-	-	

3) 민간지원, 지방공공기관

● 지방보조금 현황

- 지방보조금 교부액이 2022년 127,354백만원으로 세출결산액 대비 8.74%를 차지하고 있음

☞ 지방보조금 교부 연도별 현황

(단위 : 백만원)

구 분	연 도 별				
	2018	2019	2020	2021	2022
세출결산액	869,146	1,245,283	1,363,123	1,428,264	1,457,521
지방보조금(민간)	125,760	139,534	99,934	115,362	127,354
비율	14.47%	11.21%	7.33%	8.08%	8.74%

－ 2018년 14.47%와 비교하면 많이 줄어들었으나 유형 단체 평균 7.62%와 비교해 높은 편임

지방보조금 비율 유형 지방자치단체와 비교



- 지방보조사업 운용평가 결과 전체 241개 사업 중 미흡 또는 매우 미흡사업은 37개 사업임

연번	사 업 명	보조사업자	보조금 교부액 (단위:천원)	평가결과
01	주민자치 활성화 공모사업	동 주민자치회	47,158	미흡
02	바른 의정부시 만들기 캠페인	바르게살기운동 의정부시 협의회	3,000	미흡
03	한국자유총연맹 운영 차량 구입	한국자유총연맹 의정부시 지회	39,000	매우미흡
04	제7회 나라사랑 무궁화 전시회	의정부문화원	30,000	미흡
05	과수 냉해 예방 영양제 지원	강*인 외 22명	2,982	미흡
06	충전용예초기 구입 지원	이*우 외 28명	3,690	매우미흡
07	전동분무기 지원	어*연 외 70명	6,394	미흡
08	농촌융복합산업 현지연찬교육	생활개선회 의정부시연합회	6,000	미흡
09	지역사회보장협의체 성과보고회	의정부시지역사회보장협 의체	1,000	미흡
10	기부식품등 제공사업장 운영장비 지원	좋은일하는사람들의모임, 나누리푸드뱅크	4,050	미흡
11	상이군경회 차량 구입	상이군경회 의정부시지회	40,000	미흡
12	지역자활센터 노후차량 교체지원	경기의정부지역자활센터	17,000	미흡
13	중증장애인자립생활센터 체험홈 운영 지원	의정부세움자립생활센터	14,000	매우미흡
14	장애인 운동프로그램 지원	(사)한국척수장애인협회 경 기도협회 의정부시지회	3,000	미흡
15	아이사랑 수필공모전 및 북콘서트	의정부문화원	25,000	미흡
16	보호종료예정아동 자립프로그램 연수비	이삭의집	300	매우미흡
17	백영수 미술관 운영 지원	(재)백영수미술문화재단	13,205	미흡
18	의정부정주당놀이 재연사업	의정부문화원	8,000	미흡
19	예술단체 지원사업	(사)한국문화예술단체총연 합회의정부지회	54,000	미흡
20	국악정기공연	(사)한국문화예술단체총연 합회의정부지회	12,000	미흡
21	전국무용제경기도대회	(사)한국문화예술단체총연 합회의정부지회	8,000	미흡
22	전국회룡사진공모전	(사)한국문화예술단체총연 합회의정부지회	8,600	미흡
23	대한민국연극제 경기도대회	(사)한국문화예술단체총연 합회의정부지회	10,000	미흡
24	신세대가요제	(사)한국문화예술단체총연 합회의정부지회	8,000	미흡

연번	사 업 명	보조사업자	보조금 교부액 (단위:천원)	평가결과
25	의정부 문화학교 운영비	의정부문화원	50,000	매우미흡
26	청소년지도협의회 활성화 운영 지원	의정부시청소년지도협의회	24,109	미흡
27	청소년지도위원 워크숍	의정부시청소년지도협의회	8,000	미흡
28	청소년유해환경감시단원 워크숍	의정부시청소년유해환경감시단	3,000	매우미흡
29	청소년유해환경감시단 지원(시비추가)	의정부시청소년유해환경감시단	2,000	매우미흡
30	공공스포츠클럽 운영 지원	(사)의정부시스포츠클럽	38,200	미흡
31	전국 및 도단위 생활체육대회 출전	의정부시체육회	32,000	미흡
32	주요대회 참관 및 홍보	의정부시체육회	10,000	매우미흡
33	어울림 등산대회 지원	의정부시장장애인체육회	15,000	미흡
34	미용예술페스티벌	(사)대한미용사회의정부시지부	30,000	매우미흡
35	식품관련단체 음식문화개선 사업 및 위생교육비 지원	(사)한국외식업중앙회경기도지회의정부시지부	14,490	매우미흡
36	지속가능발전협의회 사업	의정부시지속가능발전협의회	92,680	미흡
37	도시녹화 주민제안 공모사업(보조금)	꿈가지가족봉사단 등 10개 단체	48,000	미흡

● 출자출연기관 현황

- 2018년 13,72백만원이었던 출연금이 2022년 35,409백만원으로 급증했음
 - 출연금 비율도 2018년 1.41%에서 2022년 1.99%로 늘어남

❖ 연도별 증감현황

(단위 : 백만원)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022
세출결산액 (A)	971,819	1,455,882	1,644,269	1,764,100	1,778,877
출자금 (B)	0	0	0	0	0
출자금 총액 (C)	2,000	3,734	3,734	3,734	3,734
출자금 비율 (B/A)	0%	0%	0%	0%	0%
출연금 (D)	13,728	17,228	20,537	31,254	35,409
출연금 비율 (D/A)	1.41%	1.18%	1.25%	1.77%	1.99%

▶ 출자금 총액(C)은 매연도말 지자체 보유 출자금 (누계)총액(결산서 참조)

- 출자기관은 2개 기관, 출자금 1,734백만원, 출연기관은 5개 기관, 출연금 30,256백만원임

(금액: 명, 백만원)

구 분		임직원수	출자 출연금	자산	부채
총 계		209	31,990	321,126	343,212
출자 기관	소계	9	1,734	302,011	334,530
	의정부리듬시티(주)	1	1,700	301,538	334,240
	의정부리듬시티자산관리(주)	8	34	472	291
출연 기관	소계	200	30,256	19,115	8,682
	의정부시민장학회	2	2,563	9,613	0
	의정부문화재단	54	7,055	2,872	2,862
	상권활성화재단	35	7,748	2,813	2,803
	의정부시청소년재단	82	7,108	1,491	1,191
	의정부시평생학습원	27	5,782	2,326	1,826

- ▶ 출자금 : 지방자치단체 출자금 총액
- ▶ 출연금 : '22년도 지방자치단체 출연금

4) 재정성과 / 평가

● 성과보고서

- 의정부시는 ‘비전-전략목표(14개)-정책사업목표(112개)-성과지표(210개)’로 구성된 성과관리체계를 구축하여 운영하고 있음
 - 정책사업목표 지표수 210개 중 초과달성 지표는 8개, 달성 지표는 172개이며, 미달성 지표는 30개임
 - 보건소가 19개의 지표 중 5개가 목표에 미달성되어 미달성 비율이 제일 높은 편임

※ 의정부시 성과지표 달성현황

(단위 : 개, 백만원)

실국명	성과목표						결산액		
	전략 목표수	정책사업목표		성과 달성도			결산액	전년도 결산액	비교 증감
		개수	지표수	초과달성	달성	미달성			
합계	14	112	210	8	172	30	1,457,521	1,428,264	29,257
의회사무국	1	1	3	0	3	0	2,039	1,928	111
시민소통담당관	1	1	3	1	2	0	3,427	0	3,427
감사담당관	1	1	2	0	2	0	185	134	51
도시디자인담당관	1	1	0	0	0	0	36	0	36
자치행정국	1	13	23	0	19	4	215,049	146,271	68,777
경제일자리국	1	15	26	2	19	5	50,465	125,347	-74,882
복지국	1	13	29	0	25	4	641,556	579,479	62,077
문화학습국	1	13	24	3	16	5	115,593	115,423	170
도시주택국	1	10	18	0	14	4	41,898	44,047	-2,150
안전교통국	1	9	21	0	21	0	184,595	209,647	-25,052
균형개발추진단	1	10	12	1	11	0	41,106	47,926	-6,821
보건소	1	9	19	1	13	5	37,813	29,977	7,835
맑은물사업소	1	2	3	0	3	0	248	6,512	-6,264
생태도시사업소	1	14	27	0	24	3	113,399	109,794	3,605
흥선권역	0	0	0	0	0	0	2,852	2,902	-50
호원권역	0	0	0	0	0	0	2,081	2,203	-122
신곡권역	0	0	0	0	0	0	2,335	2,347	-12
송산권역	0	0	0	0	0	0	2,845	4,325	-1,480

- ▶ 결산액은 성과평가의 대상이 되지 않는 사업에 대한 결산액도 포함한 총계
- ▶ ◎ : 초과달성(130% 이상), ○ : 달성(100~130% 미만), × : 미달성(100% 미만)

● 공공시설물

- 의정부시의 건립비용 200억원 이상 공공시설물은 의정부 예술의 전당, 의정부 종합운동장 주경기장, 의정부 과학도서관임
 - 운영 수익은 의정부 예술의 전당 -74백만원, 의정부 종합운동장 주경기장 -1,823백만원, 의정부 과학도서관 -1,490백만원으로 모두 적자로 운영되고 있음

▶ 공공시설물 운영현황

(단위 : 백만원)

시설명	운영방식	관리인력	연간이용인원	자산가치 변동현황					운영비용(A)	운영수익(B)	순수익(C=B-A)
				건립비용	감가상각비	감가상각비누계	장부가액	내용연수			
의정부 예술의전당	위탁	54	67,503	71,905	178	3,927	3,213	40	12,389	12,315	△74
의정부 종합운동장 주경기장	위탁	16	25,130	77,400	1,935	38,700	38,700	40	2,373	550	△1,823
의정부 과학도서관	직영	12	248,298	24,584	221	8,696	15,888	40	1,490	-	△1,490

● 재정분석 결과(2021년 결산 기준)

- 2021년 결산기준 재정분석 결과 의정부시는 세입 관리에서 지방세 수입비율, 세외수입비율, 지방세징수율에서 유형 평균보다 낮게 평가되었음

세입 관리	지방세수입비율 ●	세외수입비율 ●	지방세징수율 ●	지방세채납액관리비율 ●
경기 의정부시 (전년도)	14.55% (14.41%)	3.82% (5.04%)	95.09% (96.06%)	1.33% (1.31%)
유형평균	19.64%	5.04%	96.86%	1.61%
전국평균	24.64%	3.78%	98.22%	0.92%

- 세출 관리에서 지방보조금비율, 출자출연금비율 등이 낮게 평가되었음

세출 관리	세외수입채납액관리비율 ●	지방보조금비율 ●	출자·출연·전출금비율 ●	자체경비비율 ●
경기 의정부시 (전년도)	1.62% (1.42%)	8.08% (7.33%)	3.70% (3.41%)	15.03% (13.56%)
유형평균	1.26%	7.09%	3.23%	14.34%
전국평균	0.74%	5.23%	2.38%	9.31%

2. 개선 방안

1) 잉여금의 효율적 관리 및 편성

- 통합재정안정화 기금과 순세계잉여금의 통합적 관리 필요
 - 잉여금 발생시 이를 순세계잉여금으로 남기는 방법과 통합재정안정화기금의 재정안정화계정으로 이전하는 방법이 있음
 - 순세계잉여금 발생을 최소화하고 재정안정화계정으로 이전하는 것이 바람직하며, 잉여금 규모는 순세계잉여금과 통합재정안정화기금을 통합적으로 파악해 관리하는 것이 필요함
- 예산 편성시 잉여금 반영 여부 점검 필요
 - 순세계잉여금의 보전수입 반영과 통합재정안정화기금의 일반회계 전입금 반영이 예산 편성 당시 충분히 이루어지도록 점검할 필요가 있음
 - 세입 여건이 어려운 조건일수록 여유재원의 적극적 활용이 더욱 필요함

2) 출자출연, 민자사업 재정부담 경감 대책 마련

- 출자출연기관에 대한 철저한 관리 필요
 - 의정부리듬시티(주)의 부채가 매우 많은 편이고, 2022년에도 17억원이 출자가 이루어지고 있어 의정부시의 재정부담의 주요한 원인이 되고 있음
 - － 상권활성화 재단, 의정부시청소년재단, 의정부문화재단의 출연금 규모도 70억원대로 매우 많은 편임
 - 출자출연기관의 재무상태와 운영 성과에 대한 철저한 관리 필요
- 민자사업 부담금 절감 방안 마련 필요
 - 민자사업(의정부경전철)으로 인한 부담금이 21,916백만원으로 심대한 재정 부담 요인이 되고 있음
 - 의정부경전철 수익성 제고, 민자사업자와의 계약 점검 등을 통해 재정부담 절감 방안을 모색해야 함

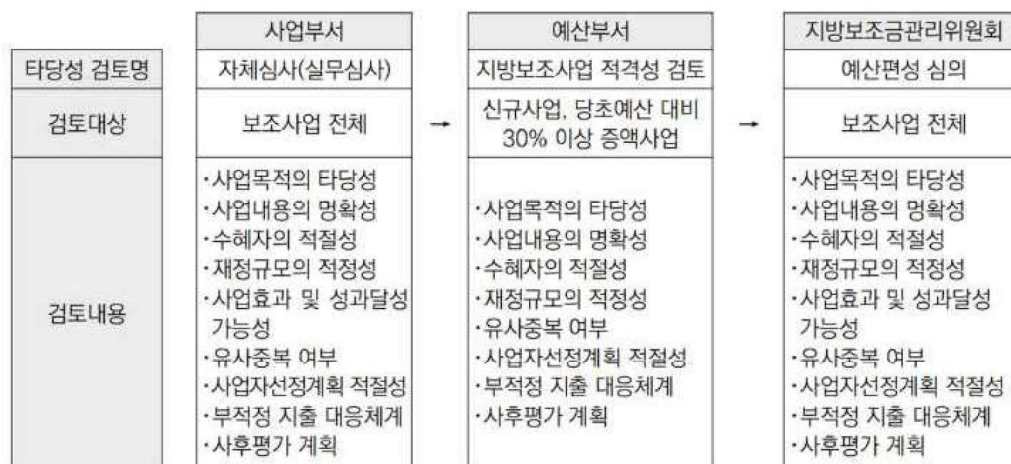
3) 지방보조금 관리

- 지방보조사업에 대한 철저한 관리 필요
 - 지방보조사업 편성, 집행, 평가 과정에 대한 철저한 관리 필요



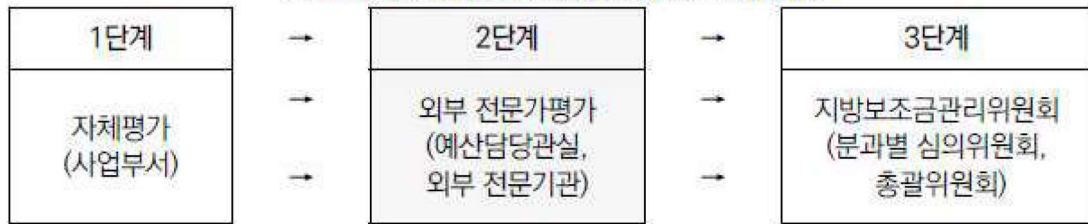
- 지방보조금 편성 단계에서 사업부서, 예산부서와 지방보조금관리위원회의 역할 제고 및 유기적 역할 분담 필요

〈그림 2〉 지방보조사업 사전검토를 위한 거버넌스 구조



- 지방보조사업에 대한 외부전문기관의 평가 도입
 - 지방보조사업에 대한 내부 평가는 온정적 평가 관행이 유지될 우려가 있음
 - 평가의 객관성과 전문성이 보장될 수 있도록 외부 전문기관에 대한 평가제도 도입 필요

〈그림 IV-5〉 지방보조금사업 평가 방식 개선(안)



제5장

세대교체는 ‘나이교체’가 아니라 ‘세계관의 교체’다

1. 세대교체는 어떻게 작동하는가?

1980년 광주 민주화운동 이후부터 최근까지 한국 정치의 갈등 축은 크게 3가지였다. 첫째, 민주 대 반민주 구도였다. 둘째, 지역주의 구도였다. 셋째, 세대 구도였다. 예컨대, 2016년~2017년 탄핵 촛불시위는 민주 대 반민주 구도의 부활이었다. ‘권위주의와 투쟁했던’ 경험이 있던 부울경 지역의 개혁적 보수그룹과 2030세대가 탄핵 촛불연합에 합류했던 경우다. 한국 정치를 구조적으로 이해하려면 민주화 운동, 지역구도, 세대구도를 이해해야 한다.

이 장에서는 ‘세대론’을 본격적으로 다룬다. 세대 및 세대론의 이해가 중요한 이유는 몇 가지다. 첫째, 지난 25년간 한국 정치의 지배적인 흐름은 ‘86세대의 부상’이었다. 86세대란, 80년대 대학을 다니고, 60년대에 태어난 세대를 지칭한다. 86세대는 사실상 ‘80년대 학생운동 세대’를 지칭하는 성격이 강했다. 그런데, 현재 86세대 역시 세대교체론의 압박을 받고 있다. 세대교체는 실제로는 어떻게 작동하는가? ‘세대교체 동학’에 대해 살펴볼 것이다. 둘째, 86세대를 압박하는 세대교체 흐름은 크게 두 가지가 있다. 2030세대와 97세대다. 이들에 대해 살펴볼 것이다. 셋째, 현재 2030세대는 유권자 중에서 최대 규모의 스윙보터다. 다르게 표현하면, 2030세대는 ‘중도 유권자층’의 최대 덩어리다. 민주당과 국민의힘 모두 선거 승패의 핵심은 누가 2030세대의 지지를 받는지에 의해 결정된다고 해도 과언이 아니다. 하나씩 살펴보기로 하자.

1) 세대효과와 연령효과 & 세대교체 30년 주기

세대론을 본격적으로 탐구하기에 앞서, 기본 개념부터 짚고 시작하자.

▶ **첫째, 세대효과와 연령효과 개념이다.** 먼저 ‘세대효과’다. 사람은 보통 20대 때 경험한 문화 및 세계관이 죽을 때까지 지속되는 경우가 많다. 예컨대, 20대 때 나훈아, 남진을 좋아하면 죽을 때까지 나훈아, 남진을

좋아하는게 일반적이다. 20대 때 김광석, 서태지, 이문세를 좋아하면 죽을 때까지 김광석, 서태지, 이문세를 좋아하는게 일반적이다. 이처럼 특정 세대의 경험이 지속되는 것을 세대효과라고 한다. 다시 말해, 세대효과는 변하지 않고, ‘지속되는 것’이다.

반대로, 연령효과는 나이를 먹어감에 따라 ‘변하는’ 경우다. 변화 방향이 보수인지, 진보인지는 중요하지 않다. 예를 들면, 젊었을 때는 상대방 외모를 중요하게 생각했는데, 나이를 먹은 이후에는 바뀔 수 있다. 나이를 먹으면 돈, 인간성, 성실함이 더 중요하다고 생각할 수 있다. 젊었을 때는 전월세를 살아도 괜찮다고 생각했는데, 나이를 먹어감에 따라 자가 주택이 중요하다고 생각할 수 있다. 이런 경우는 모두 나이를 먹어감에 ‘생각이 바뀌는’ 경우다. 이게 바로 연령효과다.

▶ **둘째, ‘세대교체 30년 주기론’이다.** 세대교체는 약 30년을 주기로 작동한다. 세대교체는 왜 30년을 주기로 작동할까? 세계관 형성은 20대 때 이뤄지고, 그 사회에서 의사결정 주도권을 잡는 것은 50대인 경우가 일반적이기 때문이다. 즉, 우리는 20대 때 형성된 세계관으로, 50대 때 의사결정을 한다.

한국은 유럽과 달리 압축 고도성장을 했다. 세계에서 가장 빠른 변화, 가장 굴곡이 심한 근현대사 150년을 살았다. 앞 세대의 30년과 자기 세대의 30년은 독립 여부, 냉전/탈냉전/신냉전 여부, 경제발전 단계, 민주화 여부가 질적으로 달랐다. 그 어떤 나라보다 한국에서 ‘세대교체 30년 주기’는 더 드라마틱하게 작동한다. 새롭게 등장한 20대 입장에서, 그 이전 세대 행태가 ‘꼰대’처럼 보이는 일반적인 이유다. 반향이 수반되지 않은, ‘암전한’ 세대교체가 어려운 이유이기도 하다.

세대교체 30년 주기론을 한국 정치에 적용해보면, 한국 정치사에서 세대교체는 크게 2번 있었다. 첫 번째 세대교체는 1960년~1970년대 ‘1박 3김’의 등장이다. 두 번째 세대교체는 2000년대 초반에 본격화된 학생운동 출신 ‘86세대의 부상’이다. 현재 한국 정치는 세 번째 세대교체 국면의 초입에 있다. (*<표-03> 참조)

<표-03> 한국 정치사에서 두 차례 세대교체

1세대 정치인 (구한말 출생)	이승만 (1875년)	여운형 (1886년)	윤보선(1897년)	장면(1899년생)
	44세/임정 대통령(1919) 73세/대통령(1948) 85세/퇴임(1960)	33세/3.1운동 기획(1919) 33세/도쿄 연설(1919) 59세/건준 조직(1945) 61세/암살 사망(1947)	52세/상공부 장관(1949) 62세/민주당 최고위원(1959) 63세/민주당 대통령(1960) 66세/민주당 대통령 후보(1963)	49세/제헌의원(1948) 52세/국무총리(1951) 57세/부통령(1956) 60세/국무총리 (1960)
2세대 정치인 (일제 시대 출생)	박정희 (1917년)	김대중 (1924년)	김종필 (1926년)	김영삼 (1927년)
	44세/5.16 쿠데타(1961) 46세/대통령 취임(1963)	24세/목포일보 사장(1948) 37세/국회의원(1961) 47세/대선후보(1971) 73세/대통령 당선(1997)	35세/5.16 쿠데타(1961) 35세/중앙정보부장(1961) 37세/국회의원(1963) 45세/국무총리(1971)	27세/국회의원(1954) 47세/신민당 총재(1974) 66세/대통령 당선(1992)

3세대 정치인 (전쟁 이후 출생)	오세훈(1961년)	우상호(1962년)	김민석 (1964년)	이인영 (1964년)
	23세/26회 사시합격(1984) 39세/국회의원(2000) 45세/33대 서울시장(2006) 60세/38대 서울시장(2021)	25세/전대협 동우회 회장(1987) 42세/국회의원(2004) 54세/원내대표(2016)	32세/국회의원 당선(1996) 38세/서울시장 후보(2002) 53세/민주연구원 원장(2017)	23세/전대협 1기 의장(1987) 40세/국회의원 당선(2004) 55세/원내대표(2019)

한국 정치사에서 첫 번째 세대교체는 1박 3김의 등장이다. 박정희(1917년생), 김대중(1924년생), 김종필(1926년생), 김영삼(1927년생)이다. 한국정치에서 최초의 세대교체는 1961년 5.16 군사 쿠데타였다. 1961년을 기준으로, 박정희는 만 44세였다. 김종필은 만 35세였다. 박정희가 가장 나이 많은 축에 속했고, 5.16 쿠데타의 주역은 김종필 또래였다. 5.16쿠데타 자체가 30대 군부 엘리트의 집권을 의미했다. 세대교체 성격을 갖고 있었다. 이전까지 한국 정치 주역들은 이승만, 여운형, 윤보선, 장면, 신익희, 조봉암 등이었다. 이 분들의 공통점은 구한말에 태어났다는 점이다. 이승만은 1875년생, 여운형은 1886년생, 신익희 1894년생, 윤보선은 1896년생, 조봉암은 1998년생, 장면은 1899년생이었다.

집권 여당인 공화당은 ‘젊은 정당’이었다. 민주당-신민당 계열의 정치 지도자들은 신익희, 윤보선, 장면이었다. 이들은 1924년생인 김종필과 비교하면, 30세 정도 더 많았다. 1970년 대선 경선에서 신민당의 ‘40대 기수론’은 이런 배경에서 등장했다. 김대중은 박정희보다 일곱 살 적었고, 김영삼은 김종필보다 한 살 적었다. 세대교체는 공화당이 주도하고, 10년 이후 신민당이 뒤쫓는 형국이었다.

한국 정치사에서 두 번째 세대교체는 86세대의 대규모 부상이다. 86세대의 최대 업적은 직선제 쟁취와 민주주의의 공고화다. 86세대의 국회 진입은 1996년 총선에서 화려하게 당선된 김민석 의원(1964년생)을 출발로 한다. 만 32세 나이로 당시 여당의 거물급 정치인이었던 나웅배 후보를 꺾었다. 이 사건은 정치권에서 학생운동 출신의 ‘득표력’이 입증된 것으로 이해됐다. 2000년 총선은 아예 ‘젊은피 수혈’을 표방하며 여야가 경쟁적으로 86세대 학생운동권 출신들을 영입한다. 역대 전대협 의장 출신들은 대부분 국회의원 후보로 출마하게 된다. 소위 SKY 대학의 총학생회장 출신 역시 정치권이 선호하는 영입대상이 된다. 86세대 정치인들의 대부분이 2000년 총선과 2004년 총선에 국회에 진입한다.

86세대의 정치권 유입에서, 민주당은 학생운동 출신이 압도적으로 많았다. 국민의힘 계열은 전문가 비중이 상대적으로 많았다. 국민의힘에서 86세대를 대표하는 오세훈(1961년생), 나경원(1963년생), 원희룡(1964년생), 남경필(1965년생)은 모두 화려한 학생운동 경력을 갖고 있지 않다. 변호사, 판사, 검사, 방송인 등 전문직이 더 일반적이었다.

오세훈의 경우 39세 국회의원을 시작하고, 45세인 2006년에 서울시장에 당선됐다. 김민석의 경우 32세 국회의원을 시작하고, 38세인 2002년에 서울시장 후보로 출마했다. 30세 초중반에 국회의원이 되고, 40세

초중반에 서울시장을 한다는 것은 지금 생각하면 참으로 놀라운 일이다.

2) 세대효과와 유권자 3분법 - 20대 때 세계관이 한 평생 이어진다.

▶ 셋째, 세대효과에 입각한 유권자 3분법과 각 세대의 입체적 이해다. 세대를 기준으로, 한국의 유권자 집단은 크게 세 덩어리로 구분할 수 있다. ①6070이상 세대 ②4050세대 ③(18세~19세를 포함한) 2030세대다. 이들의 비율은 얼마나 될까? 2022년 3월 대선을 기준으로, ①6070이상 세대는 30% ②4050세대는 38% ③2030세대는 32%다. 2030세대는 6070이상 세대보다 2%p 정도 더 많다. 다만, 세대별 투표율을 고려하면 조금 달라진다. 6070이상 세대가 2030세대에 비해 10%p 이상 더 많이 투표한다. 쪽수는 2030세대가 더 많지만, 동원력은 6070이상 세대가 더 뽕뽕하다.

우리는 앞서 ‘세대효과’ 개념의 핵심이 20대 때 형성된 세계관이 죽을 때까지 지속되는 것임을 살펴봤다. 세대효과 개념은 유권자별 특성을 이해하는데 유용한 분석 틀을 제공해준다. 가장 중요한 것은 ‘그들이 경험했던 20대’를 한국 현대사의 맥락에서 이해하는 것이다. 20대 시절의 경험 및 세계관을 전제로, 각 세대의 특성을 분석하면 다음과 같다. (*<표-04> 참조)

<표-04> 세대효과와 유권자 3분법 & 각 세대별 특성

구분	6070이상 세대	4050세대	2030세대 (18~19세 포함)
유권자 비율	30%	38%	32%
20대 시절 연도	1960~1970년대	1980~1990년대	2000년대~최근
최대 관심사 (한국 현대사)	북한과 가난 (북한의 남침위협, 산업화)	민주화, 권위주의와의 투쟁 (군부독재 타도)	요즘 문제들 (최근 새로운 이슈들)
정치 발전단계	권위주의 시절	민주화 이행기	민주주의 공고화
경제 발전단계	후진국	중진국 (개발도상국)	선진국
미디어 발전단계	TV 세대	인터넷 & 모바일 세대	모바일 세대

①먼저 6070이상 세대의 경우, 이들이 살았던 20대는 1960~1970년대였다. 가장 중요한 키워드는 북한과 가난이다. 북한의 남침야욕을 막고, 가난을 극복하는 것이었다. 폭력이 일상이던 권위주의 시대였다. 맞고 자라고, 때리고 자라던 시절이었다. 1인당 GDP는 1천 달러가 되지 않던 후진국 시절을 살았다. 한국경제사에서

1인당 GDP가 1천달러를 돌파하는 시점은 1977년이다. 1960년대는 500달러가 채 되지 않던 시절이었다.

②4050세대의 경우, 이들이 살았던 20대는 1980~1990년대였다. 가장 중요한 키워드는 군부독재 타도, 권위주의 세력의 회귀를 막는 것이다. 이들에게 가장 큰 영향을 줬던 사건은 1980년 광주, 1987년 6월 항쟁, 2002년 월드컵 열풍과 노무현의 당선, 2009년 노무현 대통령의 서거다. 권위주의 세력에 맞서 민주화 이행기를 살았고, 1인당 GDP가 1만 달러를 돌파하던(1995년) 중진국의 시대를 살았다.

③2030세대의 경우, 이들이 살았던 20대는 2000~2010년대다. 이들에게 대한민국은 원래 민주주의였고, 원래 선진국이었다. 이들은 이명박 정부와 박근혜 정부에 반감이 강했는데, 그들의 권위주의적 행태가 ‘너무 구리기’ 때문이었다. 이들은 이전 세대와 비교할 때, 새로운 환경에서 살고 있고, 새로운 아젠다에 관심이 많다. 젠더, 중국의 부상, 경제환경의 변화, 기후위기를 비롯한 에너지 전환, 외교안보 환경의 변화 등에 관심이 많다.

세대론의 관점에서 한국 정치사를 복기해보면, 이승만, 김구, 여운형, 윤보선 등 1세대 정치인들의 최대 업적은 독립과 건국이었다. 1박 3김으로 집약되는 2세대 정치인들의 최대 업적은 산업화의 성공과 민주주의의 씨앗을 뿌린 것이다. 86세대로 상징되는 3세대 정치인들의 최대 업적은 직선제를 쟁취하고, 권위주의 체제의 회귀를 막고, 민주주의를 안착시킨 것이다.

3) ‘밥그릇을 바꾸는’ 청년정치 노선

세대교체는 항상 바람직한 것일까? 결론부터 말해, 그렇지 않다. 단지 ‘밥그릇을 바꾸는’ 청년 정치가 있고, ‘시대를 바꾸는’ 세대교체가 있기 때문이다.

정치권에서 청년의 기준은 (만)45세로 통한다. 사람들은 왜 나이가 청년인 것을 주목하는 것일까? ‘세대교체 열망’이 투영돼 있기 때문이다. 국민의힘 다수는 여전히 종북 빨갱이 타령을, 민주당 다수 역시 토착왜구 타령을 한다. 청년들은 좀 낮지 않을까 하는 기대가 담겨 있다. 정신 멀쩡한 청년 보수와 정신 멀쩡한 청년 진보가 등장하면, 그간의 저급한 싸움과는 구분되는, 조금은 더 멋진 정치를 해줄 거라는 기대다. 2020년 21대 국회가 개원할 때, 만 45세 이하 청년 국회의원은 총 26명이었다. 비율로 보면, 전체 국회의원 300명 중에 8.7%였다. 총 26명 중 민주당 소속은 15명(57.7%)이다. 국민의힘 소속은 8명(30.8%)이다. 민주당 소속 청년 국회의원 숫자가 국민의힘에 비해 7명 더 많다. 그밖에는 정의당 2명, 기본소득당 1명이었다.

<표-05> 21대 국회 개원(2020년) 시점 기준, 45세 이하 청년 국회의원 명단

구분	이름(나이)	총원	2030세대 (18~19세 포함)
민주당	전용기(28), 오영환(32), 이소영(35), 장경태(36), 장철민(36), 김남국(37), 신현영(39), 고민정(40), 최혜영(40), 강선우(41), 홍정민(41), 이탄희(41), 김용민(43), 유정주(44), 이재정(45)	15명	32%
국민의힘	배현진(36), 지성호(38), 김예지(39), 김병욱(42), 황보승희(43), 정희용(43), 김형동(45), 이용(41)	8명	2000년대~최근
정의당	류호정(27), 장혜영(33)	2명	요즘 문제들 (최근 새로운 이슈들)
기본소득당	용혜인(30)	1명	민주주의 공고화

현재 시점에서 중간평가를 해본다면, 2030 청년세대가 주도해서 한국 정치의 품질을 개선했다고 볼 수 있을까? 그간의 청년 정치에 대해 좋은 점수를 주기 어렵다면, 그 이유는 무엇이고, 바람직한 세대교체는 어떤 경우일까?

정치는 ‘대국민 공공 서비스업’의 성격을 갖는다. 정치는 정치 플레이어들을 위한 것이 아니라, 궁극적으로 국민들을 위한 것이다. 대국민 공공 서비스업의 관점에서 볼 때, 청년 정치는 크게 3가지 노선으로 구분할 수 있다. 첫째, 청년할당제 노선이다. 둘째, 선출횟수 제한 혹은 연령차별 노선이다. 셋째, 시대교체 노선이다. 앞의 두 개는 ‘밥그릇을 교체하는’ 청년 정치에 불과하다. 민주당 내부에서 나오는 담론이다. 매우 퇴행적이다. 정치 발전에 기여하는 바가 거의 없다. 앞의 두 가지 노선을 먼저 살펴보자.

첫째, 청년 할당제 노선이다. 청년들의 인구 비중만큼을 할당해줘야 한다는 발상이다. 예컨대, 전체 유권자와 비교해서 2030 유권자 비중이 32%이면, 전체 국회의원의 32% 정도는 2030세대가 담당해야 한다는 논리다. 청년 할당제 노선에는 다음과 같은 생각이 깔려 있다. “형님들도 별 거 없고 나도 별 거 없는데, 왜 형님들만 독식하느냐, 우리 함께 나눠 먹읍시다”라는 입장이다. 청년 할당제 노선의 바탕에는 ‘너도 무능하고, 나도 무능하니, 우리 함께 나눠먹자’는 세계관이 깔려 있다. 한마디로, 매우 노골적인 ‘나눠먹기 세계관’에서 파생된 발상이다.

둘째, 선출횟수(選數) 제한 노선 혹은 연령차별 노선이다. 예컨대, 현재 민주당 일각의 청년들이 주장하는 “3선 이상은 같은 지역구에 출마하지 마라”는 입장이 이 경우에 해당한다. 선출횟수 제한 노선의 바탕에는 ‘연령차별 노선’이 깔려 있다. 몇 살 이상 나이 먹은 노인네들은 정치를 하지 않는게 바람직하다는 생각이다. 선출횟수 제한 노선과 연령차별 노선의 부적절함을 잘 보여주는 반례는 미국 정치에서 찾을 수 있다. 조 바이든 대통령, 낸시 펠로시가 대표적이다.

미국의 조 바이든 대통령(1941년생)은 82세다. 1973년부터 2009년까지 델라웨어주에서 연방 상원의원을 했다. 상원의원을 했던 기간만 36년이다. 연방 상원의원 임기는 6년인데, 같은 지역구에서 7선을 했다. 2009년부터는 버락 오바마 대통령과 함께 런닝메이트로 부통령을 했다. 2020년 대선에서 당선됐다. 최근까지 민주당 하원의장을 했던 낸시 펠로시(1940년생)는 83세다. 1987년부터 현재까지 연방 하원의원을 하고 있다. 기간은 36년이다. 연방 하원의원의 임기는 2년이다. 낸시 펠로시는 같은 지역구에서 무려 19선을 하고 있는 중이다.

한국 정치에서도 노익장(老益壯)으로 최고의 정치 품질을 보여줬던 정치인이 있다. 김대중 전 대통령(1924년생)과 김영삼 전 대통령(1927년생)이다. 김대중 대통령은 지역구 4선, 전국구 2선을 포함해서 총 6선의 국회의원을 했다. 대통령 선거는 세 번 떨어졌고, 네 번째 당선됐다. 김영삼 대통령은 지역구 8선, 전국구 1선을 포함해서 총 9선을 했다. 대통령 선거는 한번 떨어졌고, 두 번째 당선됐다.

현재 민주당 일각의 청년들이 주장하는 “3선 이상 같은 지역구 출마 금지”에 의하면, 조 바이든, 낸시 펠로시같은 사람은 정치를 진작 그만뒀어야 한다. 김대중 전 대통령과 김영삼 전 대통령같은 정치인도 배출되지 못했을 것이다. 민주당 청년들 스스로가 자신들이 내세울 것은 ‘경험 없음’과 ‘나이 적음’밖에 없다고 고백하는 꼴이다. 공공 서비스업 관점에서, 국민들 입장에서 아무런 부가가치가 없다.

4) ‘시대를 바꾸는’ 세대교체 노선

세 번째는, 세대교체 노선이다. ‘시대를 바꾸는’ 청년정치가 성공하기 위해서는, 청년 정치의 약점과 강점을 분석하는 것에서 시작할 필요가 있다. 청년 정치는 두 가지 약점이 있다. 첫째, 자원이 부족하다. 둘째, 경험이 부족하다. 청년 할당제, 선출횟수 제한도 이런 문제의식에서 출발했기에 전혀 이해되지 않는 것은 아니다.

반면, 청년 정치는 두 가지 강점을 갖고 있다. 첫째, 변화 지향성이다. 이는 청년이 ‘비주류’인 것에서 연유한다. 둘째, ‘요즘 문제’에 가장 관심이 많은 세대다. 이 지점이 가장 중요하다.

6070 이상 세대의 최대 관심사는 지금도 북한과 가난이다. 4050 세대의 최대 관심사는 지금도 민주화와 권위주의 세력과의 투쟁이다. 이들이 한국 현대사에서 겪었던 ‘20대 시절’에서 비롯된 것이다. 세대효과 개념은 현재 주류 세대가 ‘아직도, 20대 시절의 과거와 싸우고 있음’을 의미한다. 6070 이상 세대는 지금도 죽은 김일성과 싸우고 있고, 4050세대는 지금도 죽은 전두환과 싸우고 있는 중이다.

기존 세대와 구분되는, 청년 정치의 가장 중요한 경쟁력은 ‘요즘 문제’와 싸우는 것이다. 더 정확하게 표현하면,

과거에는 덜 중요했는데, 최근에 와서 더 중요해진 문제이면서도, 국민 다수가 관심을 갖는 문제와 대결해야 한다. 그런 것은 무엇이 있을까?

크게 7가지 이슈를 꼽아볼 수 있다. ①젠더 ②중국 ③글로벌 가치사슬(GVC)를 포함한 경제환경의 근본적 변화 ④기후위기•탄소중립•에너지 전환 ⑤외교안보 환경의 근본적 변화 ⑥저출산•초고령화 ⑦지방소멸•지역 격차 확대가 여기에 해당한다. 2022년 대선 국면에서 청년 정치를 선도했던 국민의힘 이준석과 민주당 박지현의 경우, 이 중에서 ‘젠더 보수’와 ‘젠더 진보’를 상징했던 사람들이다.

물론, 7가지 이슈의 중요도가 1/N로 같은 비중인 것은 아니다. 통상적으로 국민 다수가 가장 중요하게 생각하는 것은 경제와 안보다. ②중국 ③글로벌 가치사슬(GVC)를 포함한 경제환경의 근본적 변화 ④기후위기•탄소중립•에너지 전환 ⑤외교안보 환경의 근본적 변화 ⑥저출산•초고령화는 모두 경제 및 안보와 직결되는 사안들이다. 경제와 안보는 과거에도 중요했다. 문제는 국제적 상황변화 등의 ‘요즘 상황’을 반영해야 한다. 세대론의 관점에서 한국 정치사를 복기해보면, 이승만, 김구, 여운형, 윤보선 등 1세대 정치인들의 최대 업적은 독립과 건국이었다. 1박 3김으로 집약되는 2세대 정치인들의 최대 업적은 산업화의 성공과 민주주의의 씨앗을 뿌린 것이다. 86세대로 상징되는 3세대 정치인들의 최대 업적은 직선제를 쟁취하고, 권위주의 체제의 회귀를 막고, 민주주의를 안착시킨 것이다.

세대교체는 나이 교체가 아니라 세계관의 교체여야 한다. 97세대가 되었건, 2040세대의 청년 정치인이 되었건, 단순한 나이 교체는 정치인들끼리의 ‘밥그릇 교체’에 불과하다. 국민들의 지지와 옹호를 받을 수 없다. 성공하는 세대교체는 오직 ‘세계관의 교체’를 이룰 때다.

현재 세계질서와 대외환경은 급변하고 있다. 북한은 사실상의 핵보유국이 됐다. 미국과 중국의 패권경쟁은 강화되고, 중국의 추격으로 산업 경쟁력은 낮아졌다. 과거에는 없던 무역적자가 발생하는 경우가 잦아지고 있다. 2025년부터는 노인 비중이 20%를 넘는 초고령화 국가가 된다. 한국의 초고령화 속도는 세계에서 가장 빠르다. 그만큼 부양비 및 증세 압박이 강해지고, 세대 갈등이 강해질 것이다.

기존 세대가 지배하는 한국 정치는 죽은 김일성과 싸우고, 죽은 전두환과 싸우는 것이다. 한쪽에서는 빨갱이 타령을 하고, 한쪽에서는 토착왜구 타령을 하는 것이다. 누가 더 퇴행적인지, 누가 더 자극적인지를 경쟁하고 있다. 민주당과 국민의 청년 정치인들 중에는 이러한 퇴행적 행태에 가담하는 경우가 일반적이다. 청년들의 정치 혐오를 청년 정치인들이 주도하고 있다. 성공하는 세대교체의 유일한 방법은, 2023년 현재, 대한민국이 당면한 ‘요즘 문제’와 대결하는 것이다. 나이를 바꾸려 하지 말고, 세계관과 아젠다를 바꿔야 한다.

2. 이준석-천하람 돌풍, 왜 민주당에서는 없는 것일까?

2021년 6월 11일, 국민의힘 전당대회가 있었다. 전당대회에서는 당 대표를 비롯 최고위원을 선출한다. 2022년 3월 9일 대선을 앞두고 있었기에, 대선의 총사령탑을 뽑는 선거였다. 주호영 의원, 나경원 의원, 원외 청년이었던 이준석 등이 대표로 출마했다. 그런데, 놀라운 일이 벌어졌다. 여론조사에서 이준석 지지율이 1위로 치고 올라가더니, 대표로 당선됐다. 당시 국민의힘 대표 선출 방식은 당원 70%, 여론조사 30%가 반영됐다. 이준석은 여론조사에서는 압도적 1등을 하고, 당원 투표에서는 나경원 후보와 근소한 격차로 2등을 했다. 합산 1등을 했다.

경선 과정에서, 이준석 후보 선거운동의 백미(白眉)는 대구 유세였다. 이준석 후보는 대구 유세에서 국민의힘 당원들에게 ‘박근혜 대통령에 대한 탄핵은 정당했고, 다가오는 대선에서 승리하려면 함께 탄핵의 강을 건너자’고 제안했다. 광주가 민주당의 지역적 본거지이듯, 대구 역시 국민의힘의 지역적 본거지다. 국민의힘 당원들은 1985년생, 36살인 원외 청년 이준석을 당 대표로 선출했다. 헌정 사상 최초의 30대, 역대 최연소 원내 교섭단체 대표였다. 동시에 선출직 공직자 경험이 없는 최연소 원내교섭단체 대표였다. 제1야당 대표는 대한민국 국가의전 서열 7위에 해당한다.

이준석은 ‘세대포워론’을 주장했다. 세대 차원에서, 민주당의 핵심 지지층은 4050세대다. 2030세대와 6007세대가 연합해서, 4050세대를 포위하지는 주장이다. 2030세대 전부를 이준석이 끌어당기지는 못했다. 그러나, 최소한 2030세대 남성 유권자 일부를 끌어당기는 것은 성공했다. ‘절반의’ 세대포위는 성공했다. 그 이전에는 남녀를 가리지 않고, 2030세대 대부분이 민주당을 압도적으로 지지했다. 2030세대 중 남성 유권자만이라도 국민의힘 지지층으로 끌어당긴 것은 큰 변화였다.

1) 국민의힘 대표 선거 - ‘원외 청년’ 천하람 15%를 득표하다

2021년 6월 11일, 이준석의 당 대표 선출은 ‘세대교체의 신호탄’으로 받아들여졌다. 혹은 2030세대 정치지도자의 등장을 상징했다. 이후 이준석은 대선 과정에서 윤석열 후보가 공개적으로 다투게 된다. 현직 당 대표가 대선 선거운동 기간 중에 두 번에 걸쳐 ‘잠적’하는 황당한 사건이 발생한다. 2022년 3월 9일 대선에서 윤석열 후보가 당선된다. 윤석열 대통령은 결국 이준석을 대표직에서 몰아낸다.

이준석을 대표직에서 몰아낸 이후, 2022년 3월 8일, 국민의힘은 새로운 대표와 최고위원을 뽑는 전당대회를 개최한다. 3.8 전당대회다. 대표 후보로 김기현, 안철수, 황교안, 천하람이 출마한다. 천하람은 1986년생이다.

37살이다. 이준석과 정치 행보를 함께하고 있고, 이준석(1985년생)과 한 살 차이다.

애초 국민의힘 3.8 전당대회는 흥행꺼리가 별로 없었다. 오히려 천하람의 득표율이 관심사가 됐다. 이준석과 정치행보를 같이 하는 이준석 계열은 분야별로 1명씩 출마했다. 이들은 자신들을 ‘천아용인’이라고 불렀다. 대표는 천하람, 최고위원은 김용태, 허은아, 청년 최고위원은 이기인 후보가 출마했다. 당 대표 선거에서 최종 결과는 **김기현 후보 52.9%, 안철수 후보 23.4%, 천하람 후보 15.0%, 황교안 후보 8.7%**를 받았다. 천하람 후보는 4자 구도에서 15%를 득표했다. 다른 후보들이 쟁쟁했던 것을 고려하면, 엄청난 선전이었다. 천하람 후보의 ‘세대별’ 득표율은 어땠을까? 국민의힘은 선거 결과의 세부내역을 공개하지 않는다. 선거운동 기간 중에 언론을 통해 알려진 여론조사 결과를 통해 추정해볼 수 있다. 마침, 전당대회 선거운동 기간 중에, 뉴시스가 국민리서치그룹과 에이스리서치에 여론조사를 의뢰해서 보도한 내용이 있다. 조사는 2월 11일~13일간 실시됐고, 국민의힘 지지층에 국한된 조사다.

<표-06>을 보면, 지지율은 김기현 후보 38.6%, 안철수 후보 29.8%, 천하람 후보 16.5%, 황교안 후보 10.7%가 나왔다. 천하람 후보는 황교안 후보보다 5.8%p 더 많은 3위를 차지했다.

<표-06> 국민의힘 대표 적합도 (국민의힘 지지층 대상, N=484, %)

구분	김기현	안철수	천하람	황교안	기타후보/지지 없음/잘 모름
전체	38.6%	29.8%	16.5%	10.7%	4.4%
20대	16.4%	31.7%	31.8%	13.1%	7.0%
30대	31.8%	34.1%	19.3%	7.9%	6.9%
40대	37.3%	31.2%	17.2%	11.5%	2.8%
50대	45.0%	23.3%	20.3%	7.9%	3.5%
60대 이상	48.5%	29.5%	6.9%	12.0%	3.2%

천하람 후보의 연령별 지지율은 흥미롭다. (18세와 19세가 포함된) 20대만 살펴보면, 천하람 후보가 1위다. 20대 기준으로, 천하람 31.8%, 안철수 31.7%, 김기현 16.4%, 황교안 13.1%다. 천하람 후보를 비롯한 천아용인 후보들이 ‘20대 지지’를 받고 있음을 보여주는 데이터다.

2) 이준석과 천하람 돌풍은 한국정치에서 어떤 의미를 갖는가?

2021년 6.11 국민의힘 전당대회에서 이준석이 당 대표로 선출됐다. 1985년생, 36살이었다. 2022년 3.8 국민의힘 전당대회에서 천하람은 당 대표로 출마하여 4자 구도하에서 15%를 득표했다. 2012년을 포함해서

세 번에 걸쳐 대선후보로 출마했던 안철수 후보가 23.4%였다. 둘의 격차는 8.4%p에 불과했다.

이준석과 천하람 돌풍을 마주하며, 우리의 질문은 두 가지다. 첫째, 이준석-천하람 돌풍은 한국정치에서 어떤 의미를 갖는가? 둘째, 왜 민주당에서는 이준석-천하람의 세대교체 돌풍이 발생하지 않는가? 하나씩 살펴보자.

첫째, 이준석-천하람 돌풍은 한국 정치에서 어떤 의미를 갖는가? 한마디로 말하면, ‘탈냉전 청년보수’의 등장을 의미한다. 세대효과 측면에서, 2030남성의 보수성향과 6070이상 세대의 보수성향은 질적으로 다르다. 6070이상 세대는 냉전+안보+권위주의를 지지했던 보수였다. 반면, 2030남성은 탈냉전+시장+권위주의에 비판적인 보수다.

윤석열 정부 출범 직후, 이준석은 북한 방송을 한국에 완전히 개방해서 ‘자유민주주의 가치’를 제대로 구현했어야 한다고 주장했다. 놀라운 발상이었다. 과거 6070 보수세대는 북한 방송을 법으로 금지해서 대한민국 안보를 지키려고 했다. 2030 청년보수는 북한에 비판적인 태도는 똑같지만, 그 방법론은 정반대였다. 오히려 북한 방송을 전면 공개해서 대한민국의 ‘체제 우월성’을 보여주려 했다. 이러한 접근은 ‘천아용인’ 후보 모두에서 확인된다. 경선 기간에, 천하람, 김용태, 허은아, 이기인 후보는 제주 4.3 평화공원을 찾아 피해 유족들을 위로하고 4.3 희생자들에 대한 보상액 상향을 공약으로 내걸었다.

과거 6070 안보 보수는 종북 빨갱이 타령이 정체성의 한 축이었다면, 2030 청년 보수는 종북 빨갱이 타령에 동의하지 않는다. 그런 점에서, 2030 청년보수는 ‘탈냉전’ 보수다. 다른 한편, 2030 청년보수는 한국민주화 운동의 성과를 적극 인정하는, ‘자유민주주의를 지지하는’ 보수다. 다르게 표현하면, 2030청년 보수는 ‘권위주의에 비판적인’ 보수다. 이는 2016~2017년 기간에 박근혜-최순실 국정농단 사태 때 명징하게 드러났다. 2030청년보수가 탄핵촛불연합에 합류했던 이유다. 문재인 정부와 민주당은 마치 탄핵촛불연합이 민주당의 몫인 것처럼 말하는 경향이 있다. 그러나, 그것은 사실이 아니다. 탄핵촛불연합은 한 축은 민주당 지지층이었지만, ‘권위주의에 비판적인’ 부울경 보수와 ‘권위주의에 비판적인’ 2030청년보수도 합류했던 거대한 통일전선이었다.

6070세대는 ‘안보 보수’의 성격이 강하다. 이들이 20대 시절일 때, 1960년~1970년대였다. 북한의 남침 위협이 실제로 중요하고 엄중한 시기였다. 물론, 지금도 북한의 핵 개발에 의해 군사적 위협이 상존한다. 그러나, 한국은 1980년대 이후부터 최근까지 ‘비약적인’ 경제성장을 했다. 한국과 북한의 경제력 격차는 비교불가한 수준으로, 50배 이상 차이가 난다. 재래식 군사력에서도 한국은 북한에 대해 압도적 우위를 갖는다. 역설적으로, 북한 입장에서 핵 개발을 했던 이유 중 하나다. 반면, 2030 청년보수는 ‘시장 보수’의 성격이 강하다. 이준석은 능력주의에 기반해서, 할당제 등에 비판적이다. 시장 보수의 특성을 보여주는 단면이다. 물론, 2030세대는 남녀를 막론하고 ‘중국에 대한 거부감’이 매우 강하다. 안보 문제에서도 과거에는 북한이 더 중요했다면,

앞으로는 차츰 중국에 대한 경계심이 더 강해질 것이다.

3) 이준석-천하람 돌풍이 왜 민주당에서는 일어나지 않는 것일까?

둘째, 왜 민주당에서는 이준석-천하람같은 세대교체 돌풍이 발생하지 않는가? 사회 현상을 분석하는 방법은 크게 두 가지가 있다. 하나는, 행위자 중심 접근이다. 다른 하나는, 구조 중심 접근이다. 실제 현실은 두 가지 모두가 작동한다.

먼저, 행위자를 중심으로 살펴보자. 민주당에서는 이준석-천하람같은 세대교체 돌풍이 발생하지 않는 이유는 뭘까? 해답은 간결하다. 민주당에는 이준석과 천하람같은 ‘용기있는’ 청년 정치인이 없기 때문이다. 세대교체란 개념 자체가 ‘기존 세대의 부정’을 내포한다. 이준석과 천하람은 전통 우파와의 싸움을 주저하지 않았다. 이준석과 천하람은 2016년~2017년 국정농단 사태 이후, 탄핵을 반대하는 우파를 비판하고, 2017년 대선 음모론을 비판하는 강경 우파와의 싸움을 마다하지 않았다. 냉전 우파, 권위주의를 찬성하는 우파와 선명하게 차별화했다.

민주당에도 이준석과 천하람과 연령대가 비슷한 ‘청년’ 정치인들은 있다. 그러나, 이준석과 천하람처럼 ‘기존 세대와 차별화되는’ 청년 정치인은 아직까지 없다. 민주당 정치인의 압도적 주류는 1980년대 학생운동을 했던 86세대다. 1980년대 학생운동은 시대적 한계로 인해 ‘냉전 죄파적’ 사고를 수용해야 했다. 1980년대적인 맥락에서, 한국 진보는 반(反)대기업 정서, 규제 완화에 비판적인 정서, 국가 개입 선호, 미국과 일본에 비판적인 정서를 공유하고 있다. 이러한 사고방식은 이 시대를 함께했던 민주당의 핵심 지지층의 사고방식이기도 하다. 지금 현재, 민주당에 필요한 세대교체도 원리는 같다. ‘냉전 죄파와 차별화되는’ 탈냉전 스마트 죄파의 등장이다.

아직까지 민주당의 청년 정치인들은 ‘86세대 주류 질서’에 순응하는 경우가 압도적인 흐름이다. 문재인 대통령이 주류일 때는 ‘친문(親文) 질서’에 순응하고, 이재명 대표가 주류일 때는 ‘친명(親明) 질서’에 순응하고 있다. 콘텐츠와 용기에 기반해서, 86세대 진보와 구분되는, 탈냉전 죄파의 흐름은 아직 등장하지 않고 있다.

다음으로, 구조중심 접근을 살펴보자. 세대효과 개념, 세대교체 30주년 주기 패턴, 세대효과를 고려한 유권자 3분법에 입각해서 살펴보자. 크게 세가지 지점을 주목할 필요가 있다.

하나, 2030세대 중에서 남성은 국민의힘 지지 성향이 강하다. 2030세대 중에서 여성은 민주당 지지성향이 강하다. 원래 2030세대 전체적으로는 기존 세대에 비해 무당파적 성향이 강했다. 그런데, 2021년 4.7 재보선과 2022년 3.9 대선을 치르면서 남성과 여성의 지지성향이 확 갈라졌다.

둘, 세대별로 볼 때, 6070이상 세대는 국민의힘 지지성향이 강하다. 4050세대는 민주당 지지성향이 강하다. 결국, 국민의힘 지지세력은 2030남성과 6070이상 세대가 한 묶음이다. 민주당 지지세력은 2030여성과 4050세대가 한 묶음이다. 이를 정리하면 <표-07>과 같다.

4) 국힘은 할아버지당, 민주당은 삼촌당 - ‘청년의 독자결집’은 할아버지당이 더 유리

<표-07> 세대효과와 유권자 3분법 & 세대/성별 지지정당 성향

구분		국민의힘 지지	민주당 지지
6070 이상 세대		국민의힘 지지 우위 (A)	
4050 세대		↕ ↕ ↕ ↕ ↕	민주당 지지 우위 (C)
2030세대	2030 여성		↕ ↕ ↕ ↕ ↕
	2030 남성		민주당 지지 우위 (D)
		국민의힘 지지 우위 (B)	

셋째, <표-07>에서 우리가 주목할 부분은 세대와 세대의 ‘간극’이다. 민주당 지지층의 경우, 2030여성과 4050세대의 사회문화적 간극이 상대적으로 가깝다.(C↔D) 반면, 국민의힘 지지층의 경우, 2030남성과 6070이상 세대의 사회문화적 간극이 상대적으로 더 멀다.(A↔B)

2030남성과 6070이상 세대의 사회문화적 간극이 더 먼 경우, 정치적으로 어떤 의미를 갖게 될까? 2030남성 집단은 6070이상 세대와 확연하게 구분되는 ‘독자적 정체성’을 갖기가 용이하다. 2030여성 집단은 4050세대와 사회문화적 간극이 상대적으로 가깝기 때문에, 독자적 정체성 정립에서 불리하다.

비유해서 표현하면, 2030남성 입장에서 국민의힘은 ‘할아버지 당’이다. 2030여성 입장에서 민주당은 ‘삼촌 당’이다. 사회문화적 간극은 할아버지 정당이 더 멀고, 삼촌 정당이 더 가깝다.

사회문화적 간극이 더 멀 경우, 바로 그 이유 때문에 할아버지 정당에서 청년들의 ‘독자적 정치세력화’가 더욱 용이하다. 반대로, 사회문화적 간극이 더 가까운 경우, 삼촌 정당에서 청년들의 ‘독자적 정치세력화’가 더욱 불리하다. 2030 보수 청년들 입장에서, 할아버지당(국민의힘)에서는 ‘구심력’이 더 강하게 작동한다. 2030 진보 청년들 입장에서, 삼촌당(민주당)에서는 ‘원심력’이 더 강하게 작동한다.

같은 설명을 약간 다르게 표현해보자. ‘누가 그 정당의 주도권을 쥐고 있는가’라는 주도세력의 관점에서, 국민의힘 내부에서 86세대 정치인들은 주도적인 위치에 있지 않았다. 오세훈, 나경원, 원희룡, 남경필 등의 정치인들이 있긴 하지만, 이들은 국민의힘 내부에서 ‘주류적’ 지위를 갖고 있지 못했다. 한국 정치에서 86세대가 본격 등장한 시점은 2000년 총선부터다. 그간 국민의힘 계열 정당의 주도권은 이회창 → 이명박 → 박근혜

→ 윤석열으로 이어지고 있다. 지역 및 세력으로 보면, 핵심 지지층은 대구경북(TK) 세력이었다. 그러다보니 국민의힘 내부의 86세대 정치인들도 ‘대구 경북의 보수정서’를 반영할 수밖에 없었다. 그게 바로 ‘냉전 우파적’ 시각이다. 요즘 말로 표현하면, ‘태극기 부대’의 주장에 동조하는 것이다. 민주화 세력을 종북 빨갱이로 공격하는 것이다.

‘누가 그 정당의 주도권을 쥐고 있는가’라는 주도 세력의 관점에서, 민주당은 달랐다. 한국 정치의 거인이었던 김대중과 김영삼이 정치를 주도하던 시절, 86세대 역시 그들의 공천으로 정치 입문을 할 수 있었다. 2003년 2월 노무현 정부의 출범은 ‘86세대의 집권’을 상징했다. 이를 상징하는 장면이 당시 38세였던 이광재(1965년생)가 청와대 국정상황실장을 했던 일이다. 노무현 대통령의 참모로 흔히 ‘좌희정, 우광재’가 거론된다. 안희정과 이광재다. 노무현 정부가 출범할 때, 안희정(1965년생)도 38세였다.

2004년 총선에서, 민주당 계열 정당(당시 열린우리당)은 압승한다. 노무현 대통령에 대한 ‘탄핵 역풍’이 불었던 선거다. 원래 있던 민주당에서 떨어져 나와 열린우리당이 새로 만들어졌다. ‘기존 세대’ 정치인들은 민주당에 남았고, 열린우리당은 ‘86세대’가 대규모로 유입됐다. 민주당 계열 정당 역사에서, 2004년 총선은 세대교체가 전면적으로 이뤄진 총선이기도 했다. 2004년 총선 때 대규모로 진입한 86세대를 ‘탄돌이’라고 부른다. ‘탄핵돌이’의 약자다. 노무현 대통령에 대한 탄핵역풍 덕택에 쉽게 국회에 진입했음을 의미한다. 2004년 총선 이전까지, 김대중이 주도하던 민주당을 주도하던 시절은 호남기반 동교동계가 주도권을 잡고, 수도권 기반 86세대가 견제하던 형국이었다. 2004년 총선을 기점으로, 민주당은 ‘86세대 정당’의 정체성을 갖게 된다. 2004년 국가보안법 폐지 투쟁, 2018~2019년 최저임금 1만원 이슈에 대한 오류, 노무현 정부와 문재인 정부에 2차례 반복된 종부세와 양도세에 대한 과도한 인상은 전형적으로 ‘86세대스러운’ 세계관이 투영되어 있는 좌편향적인 정책들이다.

정리해보면, 국민의힘은 6070세대가 주도권을 갖는 정당이다. 민주당은 4050세대가 주도권을 갖는 정당이다. 무엇보다 ‘핵심 지지기반’의 측면에서 그렇다. 6070세대 유권자들은 1960~1970년대 20대 시절을 보냈다. 그 시절은 ‘냉전 우파’의 시각이 지배적이었다. 북한과의 체제경쟁을 위해 인권과 민주주의를 탄압하던 시절이었다. 6070세대 유권자들은 ‘세대효과’를 통해 그 시절의 생각이 지금도 이어지고 있다. 반대로, 4050세대 유권자들은 1980~1990년대 20대 시절을 보냈다. 그 시절은 ‘냉전 우파’가 세상을 지배했다. 다르게 말해, 정치는 독재 정부였다. 사회는 폭력과 상명하복이 일상적이던 권위주의가 지배하던 시절이었다. 1987년 6월 항쟁 직후, 7월~9월 사이에 노동자 대투쟁이 벌어진다. 노동자 대투쟁은 울산에서 발단이 됐다. 울산 중에서도 지금은 현대 중공업과 통합된 현대정공에서 처음 시작됐다. 당시 현대정공 노동자들이 투쟁에 나서면서 첫 번째로 요구한 것은 임금인상과 노동3권 쟁취가 아니었다. 첫 번째 요구사항은 ‘구타금지,

두발자유화'였다. 그만큼 1980~1990년대는 '폭력의 시대'였다. 영화로는 권상우씨가 주연을 했던 '말죽거리 잔혹사'가 1980년대의 분위기를 잘 담고 있다. 1960~1970년대 20대 시절을 살았던 6070세대가 '냉전 우파'의 시각을 갖고 있다면, 1980~1990년대 20대 시절을 살았던 4050세대는 '냉전 좌파'의 시각을 갖고 있다. 냉전 우파적 시각은 북한과 싸우기 위해 권위주의를 옹호했고, 민주주의 탄압을 동조했다. 냉전좌파적 시각은 광주시민을 학살했던 전두환-노태우 독재정권과 싸우기 위해, 반미-반일-반기업 이론을 수용하게 됐다.

5) 다음 세대를 위한, 혁신 보수와 혁신 진보의 미션

민주당은 본인들이 '문화적으로' 더 진보적이고, 더 개방적이라고 생각하는 경향이 강하다. 틀린 말은 아니다. 한국의 민주화운동은 '기존 질서'에 도전하는 과정이었다. 그러나, 역사에서 성공의 경험이 한 세대를 지나 새로운 질서의 방해물로 작용하는 경우는 매우 흔한 일이다.

세대 교체는 '기존 세대의 부정'을 전제로 한다. 기존 세대를 부정한다는 것은 무엇인가? 30년 이전에는 타당했던 가치관과 세계관도 세상의 변화로 인해 '낡은 것'이 되기 마련이다. 30년간의 변화를 고려한 새로운 세계관, 새로운 아젠다로 무장한 새로운 세대의 집단적 출현. 그걸 '세대교체'라고 표현하는 것이다.

2030세대는 '새로운 유권자 세대'의 출현이다. 국민의힘 입장에서든, 민주당 입장에서든 기존의 문법과 다른 유권자 집단의 출현이다. 2022년 대선 기준, 2030세대의 유권자 비중은 32%다. 국민의힘이든, 민주당이든 2030세대의 지지를 받지 못하면 선거에서 승리할 수 없을 것이다. 국민의힘은 이준석 돌풍과 천하람 돌풍을 통해 '2030세대 남성'의 지지를 받는 상징적 정치인이 출현했다. 그러나, 민주당에는 '2030세대'의 지지를 받는 상징적 정치인이 아직 등장하지 못했다.

이준석과 천하람의 등장은 국민의힘 내부에서 '2030세대'의 에너지를 흡수할 수 있는 정치인이 존재함을 의미한다. 보수정치 입장에서, 전통적인 6070세대와 새로운 2030세대의 연합, 세대연합의 가능성이 높아졌음을 의미한다. 그러나, 민주당은 그렇지 않다. 21대 국회를 기준으로 국회의원 숫자는 훨씬 더 많지만, 86세대스러운 마인드가 짙게 잡고 있다. '다른 목소리'는 극히 취약하다. 그런 용기를 갖고 있는 정치인도 거의 없고, 민주당의 핵심 지지층도 '다른 목소리'를 용인하지 않는 분위기가 더욱 강하다. 다양성이 중요한 이유는 진화에 더욱 유리하기 때문이다.

민주당은 점점 진화에 불리한 정당이 되어가고 있다. 민주당 핵심 지지층의 책임도 부분적으로 있다. 그러나, 민주당에서 정치를 하는 사람들의 잘못이 훨씬 더 크다. 관성의 법칙에 의존하는 '생계형' 정치인들이 점점 많아지고 있다. 새로운 시대에 걸맞는, 새로운 노선을 고민하는 '용기있는' 정치인은 잘 보이지 않는다.

3. 민주당 97세대는 ‘세대교체 주역’이 될 수 있을까?

국민의힘에서 세대교체를 상징하는 인물은 이준석과 천하람이다. 그럼, 민주당에서 세대교체를 상징하는 인물은 누구일까? 마땅히 떠오르는 인물이 없다.

작년 8.28 민주당 전당대회는 이재명 후보와 함께 97세대 정치인들 4명이 대표 후보로 나왔다. 97세대는 90년대 학번, 70년대생을 의미한다. 당시 대표 후보로 나온 97세대는 강병원(1971년생), 강훈식(1973년생), 박용진(1971년생), 박주민(1973년생) 의원이었다. 최종 결선에는 이재명 후보와 함께 강훈식, 박용진 의원이 올라갔다.

당 대표 선거에서, 최종 득표율은 이재명 후보 78%, 박용진 후보 22%를 받았다. 선거는 ‘구도’가 중요하다. 좋아서 찍거나, 싫어서 찍는게 일반적이다. 민주당 내부에서 이재명 의원이 대표를 하는 것에 대해서는 호불호가 꽤 강한 편이었다. ‘구도 효과’까지를 고려할 때, 박용진 후보의 22%는 매우 부진한 득표였다. 세대교체 바람은 불지 않았다.

1) 97세대의 3가지 특징 - 소비 자본주의 세대, 세계관의 후배, 긴 세대

민주당의 97세대 정치인들은 세대교체 주역이 될 수 있을까? 민주당의 97세대는 1970년 김대중과 김영삼의 40대 기수론과 2000년대 초중반에 86세대의 정치권 진입 이후, 세 번째 세대교체의 주역이 될 수 있을까? 97세대의 정치적 가능성을 살펴보기에 앞서, 97세대의 특징을 살펴볼 필요가 있다. 97세대의 특징은 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 최초의 소비 자본주의 세대다. 둘째, ‘86세대가 만든 교재로’ 공부했던 세대다. 셋째, ‘긴 세대’다. 하나씩 살펴보자.

▶ 첫째, 97세대는 한국 자본주의 역사에서 최초의 소비 자본주의 세대다. 이를 상징하는 표현이 X세대다. X세대는 97세대의 별칭이다. 한국의 1인당 GDP 발전 과정을 살펴보면, 1천 달러는 1977년, 5천 달러는 1989년, 1만 달러는 1995년에 달성한다. 2만 달러는 2010년, 3만 달러는 2019년에 달성한다. 경제학에서 ‘중산국 함정’ 개념은 보통 6천 달러~1만 달러 사이에 갇혀 있는 경우를 의미한다. 다르게 표현하면, 1인당 GDP 1만 달러를 돌파한 경우, 비로소 ‘자본주의에 안착한’ 것으로 볼 수 있다. 한국에서 1인당 GDP가 1만 달러를 돌파한 시점은 1995년이다. 서태지와 아이들이 출현한 시점이 1992년이다. 커피숍과 편의점 등 프랜차이즈가 시내 한복판에 많아진 시점도 이쯤이다.

도식적으로 표현하면, 한국 자본주의 역사에서 ‘본격적인 자본주의’가 시작된 시점은 1995년으로 볼 수 있다. 1인당 GDP 1만 달러를 달성한 시점이다. 그 이전의 한국경제는 ‘자본주의로 진입하기 위해’ 노력하던 시기였다. 97세대는 바로 이 시기에 20대를 보냈던 사람들이다. 97세대는 ‘소비 자본주의’를 경험했던 첫 번째 세대다. 97세대는 X세대다.

▶ **둘째, 97세대는 ‘86세대가 만든 교재로’ 공부했던 세대다.** 90년대 학생운동을 열심히 했던 사람일수록 더욱 그렇다. 이를 상징하는 표현이 ‘한총련 세대’다. 한총련은 1993년에 출범한 ‘한국대학생총연합’의 약자다. 한총련은 전대협을 계승하는 학생운동 조직이었다.

한국의 사회과학 출판물 중에 역대급 베스트셀러로 볼 수 있는 책들은 조성오의 《철학 에세이》, 유시민의 《거꾸로 읽는 세계사》, 박세길의 《다시쓰는 한국현대사》 등이 포함된다. 그밖에도 마르크스의 《자본론》, 《공산당 선언》 등이 포함된다. 모두 100만부 이상 팔렸던 책들이다. 이 책들이 역대급 베스트셀러가 될 수 있었던 이유는 87년 6월 항쟁 이후, 학생운동의 전성기를 맞으면서 학생운동 교재시장이 열렸기 때문이다. 97세대는 ‘86세대가 만든’ 교재로 공부한 세대다. 97세대는 86세대의 생물학적 후배 이전에 ‘세계관의 후배들’이다. 민주당 97세대 정치인들 입장에서는 본인들이 86세대와 다르게 활동했다고 생각할 수 있다. 그러나, 국민들이 보기에는 ‘86세대의 아류’로 보였던 이유다. 민주당 97세대 정치인들은 아직 86세대와 구분되는 독자적 세계관, 독자적 콘텐츠를 보여주지 못했다.

2) 80년대 학생운동이 ‘사회주의 이론’을 수용하게 된 계기

학생 운동사의 측면에서 보면, 97세대의 또 다른 별칭은 ‘한총련 세대’다. 윗 세대인 86세대는 ‘전대협 세대’로 표현할 수 있다. 현재, 진보의 업데이트를 위해 꼭 필요한 작업은 ‘진보노선의 현대화’다. 유럽의 진보세력도 모두 겪었던 일이다. **진보노선의 현대화, 진보의 혁신 필요성을 살펴보는 차원에서도 한국 학생 운동사를 간략하게 짚고 넘어가자.**

한국 학생운동의 이념적 원형은 ‘1980년 광주’에서 시작된다. ‘영화 1987’을 보면 배우 강동원이 연세대 학생이었던 이한열 열사 역할을 맡았다. 핵심 동력은 ‘부끄러움’이었다. 한자로 표현하면, 수오지심(羞惡之心)이었다. 광주 시민들이 군부에 의해 대규모로 학살을 당했고, 바로 그 학살자가 ‘현직 대통령’이었다. 서울대, 연세대, 고려대 등의 소위 SKY를 비롯한 명문대일수록 학생운동이 활발했다. 명문대 학생일수록 ‘80년 광주의 진실’을 알게 됐다.

‘80년 광주의 충격’으로 인해, 1980년 이전의 학생운동과 1980년 이후의 학생운동을 근본적으로 달라진다.

두 가지 점에서 달라진다. 첫째, 군부독재를 끝내기 위해 ‘군부와의 물리적 투쟁’을 상수(常數)로 간주하게 된다. 무장 혁명을 고려하게 된다. 1970년대 학생운동은 ‘낭만적’ 학생운동이었다. 그러나, 1980년대 학생운동은 ‘직업적’ 혁명가를 결의하게 된다. 둘째, 이념적으로는 ‘민족주의와 결합된, 사회주의 이론’을 수용하게 된다. 역시 80년 광주와 관련된다. 한미상호방위조약에 의거해서, 한국의 군 작전 지휘권은 미국에 있다. 당시 학생운동 세력은 전두환의 12.12 쿠데타와 광주학살은 미국의 동의 없이 가능하지 않은 것으로 봤다. 당시 학생운동 세력은 전두환 군부독재 배후에는 미국이 있다고 의심하게 됐다. 전두환 군부독재를 몰아내려면, 미국도 몰아내야 한다고 생각하게 됐다. 80년대 학생운동이 반미(反美), 반(反)제국주의, 반(反)자본주의 이론을 수용하게 된 이유다. 1980년대 학생운동은 미국 문화원 방화, 미국 대사관 점거시위 등을 감행했다. 미국에게 ‘광주학살’의 책임을 묻은 것이다. 미국이 전두환 독재의 뒷배 역할을 하고 있다고 판단했기 때문이다. 1980년대 학생운동의 일부 세력은 생각을 더 진전시켰다. 전두환 군부독재를 몰아내기 위해서는, 미국을 몰아내야 하고, 미국을 몰아내기 위해서는 북한과 연계해야 한다고 생각하게 됐다. 세계 혁명사로 본다면, 미국과의 물리적 전쟁을 통해 민족해방을 쟁취한 베트남 혁명이 모델로 떠올랐다. 베트남의 경우, 북베트남이 ‘민족해방의 기지’ 역할을 했고, 남베트남 활동가들이 북베트남과 연계해서 남베트남의 부패 정권에 맞서 투쟁했다. 결국, 1973년 미군이 물러나면서 민족해방을 쟁취한 경우였다.

미국을 몰아내기 위해 북한과 연계해야 한다는 입장을, 학생운동사에서는 NL(민족해방파)이라고 부른다. 여기서 NL이란 민족해방민주주의혁명론(National Liberty People Democracy Revolution)의 맨 앞 두 글자(National Liberty)의 약자이다. NL의 특징을 한마디로 요약하면, 항미연북(抗美連北) 노선이다. 미국과 맞서기 위해, 북한과 연계한다는 의미다.

학생운동 내부의 NL세력은 1987년 6월 항쟁을 계기로 다수파가 된다. 6월 항쟁 국면에서, 당시 NL세력은 민주화의 방법론으로 ‘대통령 직선제’를 제시했다. 투쟁의 방법론은 시민과 함께 하는 거리시위였다. 학생운동 세력의 다른 주장들은 훨씬 더 급진적인 것이었다. 예컨대, 군부독재를 몰아내기 위해, 즉각적인 사회주의헌법 제정을 주장하는 세력도 있었다. 대통령 직선제 주장은 김영삼, 김대중이라는 정치 지도자의 이해관계에도 부합했다. 민주화를 바라는 시민들의 정서에도 부합했다. 1987년 6월 항쟁은 제도권 정치세력과 학생운동 세력과 시민들의 자발적 참여가 결합됐다. 결국, 대통령 직선제를 쟁취했다.

1987년 6월 항쟁의 승리 이후, 학생운동 내부는 NL계열이 확고한 주도권을 잡게 된다. 1990년대 초중반 학생운동의 약 70%는 NL계열의 영향력하에 있었다.

3) 만들 세상도 사라지고, 타도할 대상도 사라지다.

86세대인 전대협 세대는 ‘학생운동의 전성기’를 상징한다. 1980년 광주를 시작으로 성장한다. 1987년 6월 항쟁을 통해 직선제를 쟁취한다. 1997년 12월, 김대중 대통령이 당선된다. 군부독재 세력을 밀어내고, 민주화 세력이 드디어 집권하게 된다. 전대협 세대는 이 과정을 온전히 함께 했다. 그리고 2000년 총선과 2004년 총선을 계기로 대규모로 국회에 입성하게 된다. 그들의 나이가 30대 초중반일 때다.

97세대인, 한총련 세대는 ‘학생운동의 쇠퇴기’를 상징한다. 한국 학생운동의 쇠퇴를 이해하려면, 시대적 변화와 이념적 편향 모두를 이해할 필요가 있다.

먼저, 시대적 변화다. 국제정세와 국내정세 모두가 변했다. 국제적 변화의 핵심은 사회주의권의 붕괴다. ‘이념적 좌표’의 붕괴를 의미했다. 1989년 동독 베를린 장벽이 무너졌다. 1990년 헝가리, 폴란드, 루마니아 등 동유럽 공산주의 국가들이 차례로 무너졌다. 1991년 12월, 드디어 소련마저 붕괴됐다. 더 놀라운 것은 붕괴 과정이었다. ‘민중들의’ 자발적인 거리시위에 의해 붕괴됐다. 한국에서는 민중들을 위해 사회주의 국가를 만들려고 했는데, 정작 사회주의 국가에서는 민중들이 사회주의 체제를 무너뜨렸다. 큰 충격이었다. 한국 운동권들은 사회주의 이론 자체를 근본적으로 재검토해야 했다.

국내적 변화의 핵심은 ‘민주 정부’의 출범이다. 민주 정부는 군부독재와 대립되는 개념이다. 한국 정치사에서 민주 정부의 출범은 2단계 과정을 거쳤다. 1차 변곡점은 1993년 2월 김영삼 문민정부의 출범이었다. **필자는 1993년 당시 노동운동을 하기 위해 구로공단에서 공장 생활을 하고 있었다. 필자가 공장에 온 지 얼마 안되던 시기였다.** 1993년 김영삼 정부가 출범하자, 공장에 있던 수많은 ‘학생운동 출신 활동가들’이 대규모로 빠져나가기 시작했다. 다시, 대학으로 복학했다. 정치인 김영삼은 김대중과 함께 한국민주화 운동을 상징하는 양대 축이었다. 그만큼 1993년 문민정부의 출범은 큰 사건이었다.

2차 변곡점은 1998년 2월 김대중 정부의 출범이다. 김대중 대통령의 당선은 명실상부하게 민주화 세력의 집권을 의미했다. 김대중 정부 출범 이후부터 호남 지역에서도 학생운동이 사그라들기 시작했다.

1980년대 한국 학생운동의 좌표를 거칠게 요약하면, ‘군부독재 타도하고, 사회주의 실현하자’였다. 1991년 소련 붕괴는 이념적 좌표의 붕괴였다. 1993년 김영삼 문민정부와 1998년 김대중 정부의 출범은 타도할 대상도 사라졌음을 의미한다. 학생운동 입장에서는 만들 세상도 사라졌고, 타도할 대상도 사라졌다.

4) 진보노선의 현대화가 필요한 이유

다음으로, 이념적 편향성의 문제다. 86 전대협 세대이든, 97 한총련 세대이든, 학생운동을 움직였던 이론적 에너지는 ‘혁명’이었다. 군부독재와의 물리적 싸움을 각오하려면, 어떤 정도의 열정과 각오가 필요한 것일까? 아주 강력한 열정과 에너지가 필요하다. 그 정도의 열정을 동원하려면, 그 결과물은 ‘작은 변화’가 아니라 ‘큰 변화’여야만 했다. 그래야만, 인생 전체를 베풀었던, 열정에 대한 보상이 될 것이기 때문이다. 80년대 학생운동이 ‘사회주의 혁명’을 수용하게 됐던 이유는, 군부독재라는 물리적 실체가 너무 막강했기 때문이다. 그들을 몰아내기 위해 동원해야 하는 에너지 역시 매우 컸기 때문이다. 필자 역시 그랬던 사람 중 한 명이다.

1991년 소련이 붕괴하고, 군부독재는 끝났다. 1993년 문민정부가 출범하고, 1998년 김대중 정부가 출범했다. 군부독재는 끝났고, 20세기 사회주의 실험은 실패가 확인됐다.

그러나, 이후 학생운동 세력은 ‘이념적 재구성’ 작업을 하지 못했다. 86세, 97세대, 전대협 세대, 한총련 세대이든 마찬가지였다. 다르게 보면, 이론적 재구성을 할 수 있는 ‘능력’이 부족하기도 했다.

뉴턴 역학의 제1법칙은 ‘관성의 법칙’이다. 제2법칙은 ‘가속도의 법칙’이다. 가속도가 없을 경우, 관성의 법칙이 작동한다. 이론도 마찬가지다. 새로운 이론의 재구성이 없으면, 그간 하던대로 생각하는게 일반적이다. 사회주의권이 붕괴하고, 민주정부가 출범했지만, 학생운동은, 한국 진보는 ‘이론적 관성’이 작동했다.

90년대 중반 이후, 학생운동 자체는 몰락하고 있는데, 학생운동 내부에서는 여전히 NL이 다수파였다. 항미연북(抗美連北) 노선이 학생운동의 다수파였다.

과거 학생운동 경험이 있던 현재 민주당 정치인 중에, 친북성향을 가진 사람은 거의 없다. 사회주의 입장을 가진 사람도 거의 없다. 1980년대, 젊었을 때, 한 때, 친북성향을 갖고, 사회주의 이론을 수용했던 경우다. 그렇다고 ‘80년대스러운’ 생각과 마인드를, 2023년 현실에 맞게 ‘업그레이드한’ 사람도 매우 드물 것이다. 한국 진보의 혁신을 위해, 진보 노선의 현대화가 중요한 이유다.

97세대는 ‘86세대가 만든 교재로’ 공부한 세대다. 97세대 세계관이 86세대와 차별화되지 않음을 의미한다. 90년대 초반에 학생운동을 열심히 했던 97세대일수록 86세대의 한계와 오류를 반복하고 있을 가능성이 많다. 민주당의 97세대 정치인들이 86세대 선배들과 ‘차별화’에 성공하지 못하고 있는 근본 이유다.

▶ 셋째, 97세대는 ‘낡은 세대’다. 97세대는 86세대도 아니고, 2030세대도 아니다. 86세대가 보기에는 ‘막내

동생'이다. 2030세대가 보기에는 '삼촌'이다. 어디에서도 대장 노릇을 할 수 없다. 97세대의 '독자적' 정치세력화가 쉽지 않은 이유다. 만일 97세대만으로 독자적 정치세력화가 가능하다고 생각한다면, 그것은 낡은 세대임을 부정하는 발상이다. 97세대는 자신들이 낡은 세대임을 겸허하게 인정하는 것을 전제로, 다른 세대와 어떻게 연합할 것인지를 고민해야 한다.

5) 97세대의 3가지 노선 - 86세대 연합노선, 대결노선, 2030세대의 브릿지 노선

97세대의 3가지 특징을 고려한다면, 97세대가 선택할 수 있는 노선 역시 3가지다.

▶ 첫째, '86세대와 연합하는' 노선이다. 정치는 네트워크 산업의 성격이 매우 강하다. 진보와 보수를 떠나, 선후배를 챙겨주고, 유유상종과 동종교배가 강하게 작동하는 산업이다. '안에서 끌어주는' 사람이 있을 때와 없을 때 진입 확률이 달라진다. 이 노선은 86세대의 이쁨을 받는 '막내 동생' 노선이다. 의식하든, 의식하지 않든 현재 민주당 97세대 정치인들과 활동가들의 압도적 다수가 취하고 있는 노선이다. 현실에 순응한다는 측면에서, 가장 합리적인 선택이기도 하다.

▶ 둘째, '86세대와 대결하는' 노선이다. 오른쪽에서 저항하든, 왼쪽에서 저항하든 그것은 별개의 문제다. 아무튼 86세대 주류와 다른 선택을 하는 경우다. 이 노선은 장점과 단점이 있다. 장점은 언론 노출에서 용이하다. 남들은 안하는 선택이기에 가시성에서 돋보인다. 단점은 세력을 얻기 어렵다. '미스터 쓴소리'가 되어, 독야청청(獨也靑靑)에 머무를 수 있다.

▶ 셋째, '2030세대의 브릿지가 되는' 노선이다. 세대교체의 가교 노선이다. 86세대에 대해서는 일정한 거리를 두면서 2030 세대를 돕는 것이다. 플레이어 관점에서, 현재 민주당을 지배하는 주류 세력은 86세대다. 지지층 관점에서, 민주당의 핵심 지지층은 86세대와 97세대다. 연령으로는 40대 초반~50대 후반에 해당한다. 2030세대의 브릿지가 되는 것은 '아직 오지 않은 미래'의 편이 되는 것이다. 기업으로 비유하면, 86세대와 연합하는 노선은 대기업에 취직하는 선택이다. 2030세대의 브릿지가 되려는 노선은 성공 확률이 불투명한 스타트업과 벤처기업에 뛰어드는 것과 같다. 이를 정리하면 <표-08>과 같다.

<표-08> 97세대의 3가지 노선 & 세대별 유권자와의 관계

구분	6070이상 세대	4050세대	2030세대 (18~19세 포함)
정치 성향	국힘 핵심 지지층	민주당 핵심 지지층	무당파적 성향
노선 ①		86세대와 연합노선 (86세대의 막내동생 되기)	
노선 ②		86세대와 대결노선 (86세대의 말 안듣는 동생)	
노선 ③			2030세대의 브릿지 노선 (2030세대의 대변자 되기)

다시, 최초의 질문으로 돌아와 보자. 민주당 97세대는 세대교체 주역이 될 수 있는가? 이 질문은, 민주당 97세대 중에서 2030세대의 브릿지 노선을 헌신적으로 실천하면서, 정치적으로 성공하는 사람이 등장할 수 있는지를 묻는 것과 같다. 당장은 잘 떠오르지 않는다.

6) ‘다음세대 브릿지 노선’의 성공 사례 - 2001년 천신정 돌풍

한국 정치사에서 ‘다음 세대의 브릿지’가 되어 성공한 경우가 있을까? 브릿지 노선의 성공 사례는 두 가지가 있다.

첫 번째 성공사례는, 2001년 천-신-정 정풍운동이다. 당시 천정배, 신기남, 정동영을 줄여서 ‘천신정’이라고 표현했다. 천신정 사례는 정풍운동을 매개로 정치 리더로 성장한 대표 사례다. 당시 배경을 살펴보자. 김대중 정부는 1998년 2월에 출범했다. 임기 말이었던 2001년 10월에 재보궐 선거를 하게 된다. 집권 말기 분위기와 ‘홍삼 트리오’라고 불리던 아들들의 비리 사건이 터지면서 여당은 참패를 한다. 재보궐 선거 참패 직후, 천신정은 정풍운동을 제기했다. 김대중 정부의 핵심 실세인 권노갑 퇴진을 요구했다. 권노갑은 김대중 대통령이 어려웠던 시절부터 굶은 일을 책임지던 핵심 측근이었다.

천신정의 정풍운동은 대박을 쳤다. 정풍운동의 성공 요인은 두 가지다. 먼저, 86세대가 정풍운동을 지지했기 때문이다. 정확히는 86세대의 오피니언 리더들, 86세대의 전문가 그룹, 86세대 기자들이 공중전을 통해 적극 지원했다. 재밌는 점은, 정작 천신정은 86세대가 아니라는 점이다. 천정배(1954년생)는 48세였다. 신기남(1952년생)은 50세였다. 정동영(1953년생)은 49세였다. 천정배-신기남-정동영은 모두 1996년 총선에서 처음 국회의원이 됐다. 2001년 시점에는 ‘국회의원 6년차’였다. 당시 86세대는 30대가 일반적이었고, 97세대는 20대였다. 86세대와 97세대가 천신정의 정풍운동을 적극 지지했다. 요즘식으로 표현하면, 천신정은 ‘2030세대의

전폭적인 지지'를 받았다.

참고로, 작년 8.28 민주당 전당대회에서 대표 후보로 출마했던 97세대 4인방은 강병원(1971년생), 박용진(1971년생), 강훈식(1973년생), 박주민(1973년생)이다. 2023년 기준으로, 강병원, 박용진 의원은 52세다. 강훈식, 박주민 의원은 50세다. 4명 모두 2016년에 처음 국회의원이 됐다. 현재 국회의원 8년차다. 2001년 천신정과 현재 민주당의 97세대 4인방을 비교하면, 천신정이 나이와 의원 선수(選數) 모두에서 더 젊었을 때 했던 일이다.

천신정 정풍운동의 성공 요인 두 번째는, 김대중 대통령의 측면 자원이다. 김대중 대통령은 레임덕 상태였다. 바로 다음 해인 2002년 12월에는 대선을 앞두고 있었다. 김대중 대통령은 천신정의 정풍운동을 민주당 혁신의 지렛대로 삼았다. 대선을 앞두고, 대선 승리를 위한 에너지로 삼은 것이다. 김대중 대통령은 천신정의 요구를 수용했다. 권노갑은 실제로 퇴진했다.

반대로, 김대중 대통령은 천신정의 요구를 진압할 수도 있었다. 예를 들면, 박근혜 대통령은 2015년과 2016년에 유승민 원내대표를 찍어내고, 김무성을 힘으로 제압했다. 천신정도 유승민처럼 '진압'될 수 있었다. 그러나, 김대중 대통령은 그렇게 하지 않았다. 자신이 정치적 타격을 입더라도, 정권 재창출의 에너지를 만드는게 더 중요하다고 봤다. 천신정은 젊은 패기로 들이 받았다. 정치 거인 김대중은 그 요구를 수용해줬다. 정풍운동의 성공 이후, 천신정은 차기 대선후보 주자로 성장했다. 실제로, 천정배와 정동영은 다음 연도에 있던 2002년 대선에 출마했다. 천신정은 이후에 모두 열린우리당 의장 혹은 원내대표를 하게 된다.

7) 2002년 노무현 돌풍 - '다음세대 브릿지'가 되어 정치적 리더가 된 경우

두 번째 성공 사례는, 2002년 '노무현 돌풍'이다. 당시 노풍(盧風)은 현재까지를 통틀어 한국 정치사에서 가장 강력한 돌풍에 해당한다.

2002년 대선 경선 시점, 민주당의 대선후보는 이인제가 유력했다. 당시 주류세력이었던 동교동계의 압도적 다수가 이인제를 밀고 있었다. 경선이 시작되던 시점, 노무현의 지지율은 2~3% 수준에 머물렀다. 그러나, 결국 민주당 대선후보는 노무현이 됐다.



영화 「변호인」에 잘 나오는 것처럼, 1970년대는 변호사를 몇 명 안 뽑던 시절이었다. 상고 출신이 변호사가 되는 경우는 극히 드물었다. 노무현은 어린 시절부터 가난했다. 당시 변호사들은 자존심상 하지 않았던 세무사 업무를 열심히 하며 돈을 벌었다. 그러다, 부산 지역 학생운동 사건인 부림사건을 계기로 정치에 눈을 뜨게 된다. 그게 1982년이다. **노무현 대통령은 대학을 다닌 적이 없다. 학생운동을 한 적도 없다.** 그러나, 살아 생전 본인을 ‘82학번’이라고 소개했다고 한다. 1982년은 부림사건을 계기로 ‘운동권 변호사’가 된 시점이다.

노무현 대통령은 1946년생이다. 2002년 대선 시점, 나이는 **56세였다.** 86세대와 20살 가까이 차이가 났다. ‘1980년 광주의 진실’을 알게 된 이후, 87년 6월 항쟁, 87년 7,8,9 노동자 대투쟁을 함께 했다. 이후 부산-울산-경남 지역의 노동운동을 지원한다. 변호사 시절 감옥에 간 적이 있는데, 사유는 ‘제3자 개입금지’ 조항을 위반했기 때문이다. 당시 노동법은 외부인은 노동조합 운동을 도와주면 안되도록 되어 있었다.

노무현은 86세대가 아니었지만, 가장 치열하게 ‘86세대스러운’ 삶을 살았다. 당시 2030세대였던 86세대와 97세대가 노짱(노무현 짱)을 지지했던 이유다. 다르게 표현하면, 다음 세대 브릿지 역할을 통해 바람을 일으키고, 세대교체를 주도하고, 결국 정권재창출에 성공하게 된다.

민주당 97세대는 세대교체 주역이 될 수 있을 것인가? 민주당 97세대 중에 ‘2030세대를 대표하는’ 정치인이 등장할 경우, 세대교체 주역이 될 수 있다. 물론, 그 기회는 97세대에 국한되지 않는다. 86세대에 속하는 사람도 가능하다. 중요한 것은 ‘생물학적’ 나이가 아니다. 새로운 세계관, 새로운 콘텐츠, 새로운 정책노선으로 무장하고 있는지 여부이다.

정치를 바꿔 세상을 바꾸고 싶은가? 그럼, 이미 가슴 한 켠에 ‘새로운 세상’을 꿈꾸고 있어야 하지 않겠는가.