

지방의회 조례안 처리기간의 영향요인에 관한 연구

A Study on Factors Affecting the Taking Time on Enacting an Ordinance

장혜윤*

Jang, Hye-Yoon

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구설계
- IV. 분석결과
- V. 결론

지방의회는 조례의 제·개정 심의 의결 등의 입법기능을 수행하는 입법기관으로 간주된다. 조례는 다양한 주체의 상호작용에 의해 심의·의결되며 정책 및 사무의 근거로 작용하므로 정책 문제의 해결을 위해서는 적시성 있는 조례의 제·개정이 필요하다. 이에 따라 조례의 처리기간을 지연시키는 원인을 파악하는 연구를 통해 입법 효율성을 제고할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 그러나 기존 연구들은 주로 국회를 대상으로 삼거나 개괄적인 특성을 파악하는데 초점을 두고 있어 조례안의 처리기간에 미치는 영향요인과 관련된 연구는 소수에 불과하다. 따라서 본 연구에서는 경기도 8대의회와 9대의회를 대상으로 조례안의 처리기간에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 분석결과, 조례특성인 처리결과, 제·개정 여부 등은 조례안의 처리기간을 지연시키는 주요 요인으로 나타났다. 한편, 대표발의자의 상임위원회 일치 여부, 조례안의 정치적 지지 수준은 상임위원회와 본회의의 그리고 전체 처리기간 등에 미치는 영향력이 상이한 것으로 나타나고 있으며 정치적 갈등 수준은 본회의에서만 영향력을 미치고 있는 것으로 나타났다. 이는 본회의는 정당의 이념적 갈등이 충돌하는 장으로 보다 다양한 요인에 의해 처리기간이 변동될 수 있음을 시사한다.

□ 주제어: 지방의회, 조례, 처리기간, 음이항 회귀분석

* 경기연구원 연구위원

논문 접수일: 2018.10.18, 심사기간: 2018.10.18~2018.12.19, 게재확정일: 2018.12.19

The local council is regarded as a legislature that performs legislative functions such as enactment or amendment of municipal ordinance. The municipal ordinance is legislated through the interaction process of various actors and taking time on enacting an ordinance is different. The municipal ordinance acts as the basis for policy. Therefore, resolving the policy problem requires a timely resolution of the ordinance. Therefore, this study analyzed the factors affecting the period of the ordinance for the 8th and 9th Congresses of Gyeonggi Province. As a result of the analysis, it was found that the characteristics of the ordinance (the result of the treatment, whether it was enacted) were the main factors that delayed the processing period of the ordinance. Also, the characteristics of the representative initiator and the political support level of the Ordinance were found to have different influences on the standing committee, the plenary session and the whole processing period. The level of political conflict was found to have an influence only at the plenary session. This suggests that the process of the plenary session may be changed by various factors due to the conflicting ideological conflicts of political parties.

□ Keywords: Local Council, Municipal Ordinance, Taking Time on Enacting an Ordinance, Negative Binomial Regression Analysis

I. 서론

1991년 지방의회의 부활 이후 지방의원 유급제 도입, 지방자치분권 강화 등 정책적 환경의 변화로 인해 지방의회의 활동과 기능은 점차 확대되는 경향을 보이고 있다. 또한 자치분권의 사회적 관심이 제고됨에 따라 지방의회의 활동과 성과에 대한 역할에 대한 논의가 증가하고 있는 추세이다.

조례안의 심의·의결을 수행하는 지방의회의 입법기능은 기본적으로 본질적인 기능으로서 조례의 입법화를 통해 정책의 정당성을 부여하는 역할을 한다. 조례는 지방의회에서 의결함으로써 공식적 효력을 갖게 되고 지방자치단체가 정책을 집행하는데 근간으로 작용한다. 구체적으로 조례는 지방자치단체에서 수행하는 정책 및 사무의 근거, 기준으로서 작용하며 정

책실현을 위한 기반을 조성하여 사무를 지속적으로 추진할 수 있도록 한다(이기우, 2008: 125-126). 이에 따라 지방의회에서 조례를 심의·의결하는 기능은 정책의 수행을 위한 법적 근거를 제공하고 정책의 실현에 바탕이 된다는데 의의가 있다.

특히, 조례는 의결되기까지 다양한 이해관계자들의 상호 협의를 도출하는 입법화 과정에서 효율성이 중요하게 된다. 즉, 의원의 임기라는 제한된 기간 내에 주요 조례안이 처리될 필요성이 있으나 정치적 불안정성이 높고 이해관계에 의해 쟁점이 발생하는 등 다양한 요인에 의해 장기간의 시간이 소요될 수 있다. 그러나 정책이 의제로 설정된 이후 의회의 입법과정을 거쳐 법적 기반이 수립되고 이에 근거해 정책이 집행된다는 점을 고려하면, 조례 처리가 적시에 이루어질 필요가 있다. 따라서 제한된 시간 내에 주요 법안을 적시에 처리하는 것이 입법 기능을 강화시키는 방안이 된다.

구체적으로 조례안의 처리기간이 장기간 지연되는 경우에는 조례안의 폐기와 같은 문제를 야기한다. 즉, 지방의회 의원들은 제한된 시간 내에 다양한 의정 활동을 함으로써 성과를 도출하게 되는데 조례안의 처리기간이 길다는 것은 제한된 시간 내에서 효율적으로 입법 성과를 도출하지 못하였다는 것을 의미한다.

이와 같이 조례안의 처리기간이 갖는 중요성과 의의를 고려할 때 이에 영향을 미치는 다양한 영향요인들에 대한 분석이 이루어질 필요가 있다. 그러나 지방의회의 입법 소요시간과 관련된 선행연구들은 국내·외에서 학술적 관심이 크게 집중되지 않은 측면이 있다. 의회에서 법안이 가결되는 요인을 규명하거나(서현진·박경미, 2007; 문우진, 2010; 이현출·김준석, 2012), 입법교착에 초점을 맞춘 연구들이(Sundquist 1992; Fiorina 1996; 정진영, 2011; 이상신, 2015 등) 대부분이며, 상대적으로 입법 소요시간에 대한 연구는 미미한 실정이다.¹⁾ 뿐만 아니라 지방의회를 대상으로 한 대부분의 연구들이 개괄적인 현황 및 특성을 파악하고 있으며 영향요인을 분석한 연구가 양적으로 미흡하다.

이에 따라 본 연구에서는 경기도 8대 및 9대의회를 중심으로 조례안의 처리기간에 미치는 영향요인을 검증하는 것을 목적으로 삼는다. 경기도 8대의회와 9대의회는 의회 다수당이 도지사의 선출정당과 다른 분점정부가 공통적으로 나타나고 있으나 경기도 9대의회의 경우 연정을 통해 정치적 안정성을 확보하고자 하였다는 점에서 상이한 특성을 보인다. 따라서 조례안의 처리기간에 미치는 다양한 요인을 실증적으로 검증하고 의회의 정치적 환경이 입법화 기간에 어떠한 영향을 미치는지를 포괄적으로 분석하기 위해 8대의회와 9대의회를 분석범위로 삼는다.

1) 이와 관련하여 박기묵(2010)은 외국문헌의 경우에도 Taylor(2004)의 연구를 제외하고 입법기간에 대한 연구가 미미한 수준임을 밝히고 있다.

II. 이론적 배경

1. 조례안 처리 기간의 의의

조례안 처리기간은 정책결정기간, 소요시간 등 학자마다 상이한 용어를 활용하고 있으나, 일반적으로 의안이 상정된 이후 처리되는 기간을 일컫는다. 소요시간이라는 사전적 정의는 “어떤 활동이 시작되는 시점에서 종료되는 시점까지의 시간적 길이(민병익·이시원, 2007: 78)”로 정의될 수 있다. 따라서 조례안이 입법화되는데 걸리는 총 기간은 조례안이 상정되어 최종적으로 처리되는 기간으로 이해할 수 있으며 이는 다시 절차 단계별로 세분화할 수 있다.

조례안은 발의된 이후 상임위원회에 회부된 뒤 심의를 거쳐 처리되고 상임위원회의 처리 결과는 본회의에 상정되어 다시 결정되는 과정을 거치게 된다. 이러한 단계에 따라서 조례안이 처리되는 기간은 주로 의안이 발의 이후 본회의까지의 총 처리기간, 상임위원회의 의결까지의 상임위원회 처리기간, 상임위원회 처리 이후부터 본회의 의결까지의 본회의 처리기간 등으로 구분할 수 있다.

게다가 조례안의 처리기간은 입법화 과정에 소요되는 시간이라는 점에서 ‘시간’적 요소에 대한 논의가 필연적으로 수반된다. 즉, “모든 사회현상은 시간의 흐름 속에서 전개(임도빈, 2007: 1 박순중·최병대, 2016: 357 재인용)”되며, 입법 과정 또한 일정한 절차를 거쳐 최종적으로 의결되므로 시간적 요소가 고려될 필요가 있다(이시원, 2013: 405).

특히, 조례안의 처리기간의 중요성은 적시성과 밀접한 관련을 갖고 있다(박순중·최병대, 2016; 민병익·이시원, 2017: 27). 이에 따라 기존 연구들은 조례안이 처리되는 시간이 단기간에 이루어질 때 대응성이 높다는 점을 강조하고 있다. 유사한 맥락에서 신현기(2013)는 대통령법안을 중심으로 입법의 성공은 입법화여부 뿐 아니라 입법화되는 소요시간에 따라 그 효과가 상이할 수 있음을 제시하고 있다. 이는 대통령 법안의 경우 소요시간은 정책 집행 추진 가능성을 좌우하는 주요 요소이기 때문이다. 유사한 맥락에서 의원발의 조례안의 경우에도 결정 기간이 지연되는 경우 정책적 환경의 변화에 의해 조례안의 효과를 담보할 수 없게 된다. 이와 같이 정책적 환경이 급격하게 변동하는 경향이 높아짐에 따라 빠른 대응과 적시성이 요구(Huy, 2001: 601-623; 이시원·민병익, 2007: 79 재인용)되는 상황에서의 조례안의 처리는 적시성을 추구할 필요가 있다.

한편, 민병익(2014)은 조례안의 처리기간에 대한 이중적 의미에 대해 논의하고 있다. 우선 조례안이 단기간에 처리된다는 것은 지방의회의 입법기능이 행정부에 비해 상대적으로 미흡하다는 점을 의미한다. 지방의회의 입법적 기능은 의원의 정책에 대한 전문성과 입법과 관련

된 지식 또는 지원기관 등에 의해 좌우되기 때문이다. 유사한 관점에서 정치적인 환경과 관련해서 조례안의 처리기간이 장기화 된다는 것은 단체장과 지방의회 간 협력관계가 약하다는 것을 의미하지만, 충분한 숙의가 이루어졌음을 시사하기도 한다.

다만, 우리나라 국회와 지방의회는 계류법안과 관련된 문제들이 지속적으로 제시되고 있고 정책대응과정에서 빈번히 정책과정의 소요시간을 고려하지 않는 행태로 인해 정책이 지연되는 상황이 발생하고 있다. 조례안은 정책 실현의 토대로서 적시성 있는 대응이 강조될 필요가 있음을 고려할 때 조례안의 처리기간이 길어질 때 문제해결을 위한 대응력이 저해될 가능성이 높다(민병익, 2014: 339). 이에 따라 본 연구에서는 조례안의 처리기간을 지연시키는 요인들이 무엇인지를 분석함으로써 조례안 처리의 적시성을 강화할 수 있는 요인들을 탐색하고자 한다.

2. 의회의 조례안 처리기간에 미치는 영향요인

지방의회의 조례안 처리기간의 영향을 미치는 요인들은 조례특성, 의원의 전문성, 정치적 환경 등을 들 수 있다. 우선 조례는 제정, 개정, 폐기 등으로 구분할 수 있는데 제정의 경우 새로운 조례안을 형성한다는 측면에서 검토할 사항이 많아 상대적으로 처리기간이 장기화될 수 있다(민병익·이시원, 2007: 81). 한편, 조례안이 최종 처리된 결과가 수정가결인지 원안가결인지에 따라서도 조례안의 처리기간이 상이하게 나타날 수 있다. 지방의회가 입법활동을 적극적으로 수행하고 심도 있는 논의를 수행하게 되는 경우 수정가결될 가능성이 높다(송광태, 2012: 127). 즉, 수정가결은 조례안에 대한 논의가 활발해짐으로써 조례안의 처리가 상대적으로 장기간 소요될 수 있다. 또한, 조례안의 고유 특성으로 정책특성이 제시되기도 한다(박순중·최병대, 2014: 134).

한편, 지방의회의 다양한 활동 중 전문성이 크게 요구되는 부문으로서 조례의 제·개정이 상대적으로 높다는 측면에서(신원득 외, 2015: 75) 의원의 전문성이 조례안의 처리기간에 영향을 미칠 수 있다. 기존 연구들에서는 의원의 전문성은 학력, 경력, 상임위원회 일치 여부, 선수, 상임위원회 소속위원의 교체율 등으로 제시하고 있다(최병대 외, 1995; 박종득·임현만, 2001; 김영하, 2009 등). 특히, 상임위원회는 지방자치단체 정책분야별로 심의·의결의 전문성을 제고하고자 하는 목적을 갖는다(이혜영·최현재, 2012: 88). 이에 따라 의원의 상임위원회 활동은 해당 정책분야에 대한 전문성을 강화할 수 있는 요소로 입법 능력의 향상을 도모할 수 있다(서현진·박경미, 2009: 99). 뿐만 아니라, 대표발의자가 의안이 회부된 상임위원회에 소속된 경우 상임위원회 위원들과 교류 및 의사소통의 기회가 상대적으로 많다는 이점이 있다. 따라서 대표발의자의 상임위원회와 의안이 회부된 상임위원회의 일치여부는 조례안의 처

리기간을 단축시킬 수 있는 요인으로 작용할 수 있다. 또한 의원의 선수는 의원 개인의 의정 활동의 영향력을 증대시키고 의정 경험이 축적되어 입법과정에 대한 전문성을 높일 수 있게 된다(박윤희, 2014: 241). 이는 조례안의 가결 가능성을 높일 뿐 아니라 의안에 대한 상호 협의과정에서 영향을 미칠 수 있다는 점에서 조례안의 처리기간을 단축시킬 수 있게 된다.

조례안 처리기간에 영향을 미치는 또 다른 요인으로는 의회를 둘러싼 정치적 환경을 들 수 있다. 의회 내·외부적인 정치적 특성은 입법과정에서의 갈등 수준, 가결 여부 등 전반적인 조례안의 입법과정에 영향을 미치게 된다. 이는 곧 의회 내 정치적 환경이 입법과정에 영향을 미치며 입법화되는 시간에도 영향을 미칠 수 있다는 점을 시사한다.

의회에서 나타나는 입법과정의 주요 특징은 정치적 갈등에 의해 지연되거나 입법교착(gridlock)에 빠지게 되는 상황이 발생할 수 있다는 점이다. 입법교착이란 “의원과 대통령이 정책의 현상유지를 개선하는 타협에 도달하지 못하는 것(Binder, 2003: 35; 정연경, 2010: 124 재인용)”으로 정의할 수 있다. 의회가 입법교착 상황에 처하는 경우 “국회의 가장 기본적인 기능인 입법 활동이 제대로 수행되지 못한다(전진영, 2011: 173).” 즉, 입법교착은 법안의 처리기간을 지연시킨다는 점에서 입법교착의 원인은 곧 법률안이 입법화되는 기간과 밀접한 연관이 있다. 따라서 입법 기간에 영향을 미치는 요인들을 입법교착과 관련된 논의에서 찾을 수 있다.

입법 교착과 관련된 논의는 정부의 구성형태에 의해 발생할 수 있다는 점에서 발전해왔다. 즉, 분점정부 상황에서는 의회 다수당과 행정부 간 갈등이 심화되고 입법지연 등의 형태가 발생할 수 있다는 것이다(Sundquist 1992; Fiorina 1996; 전진영, 2011: 174). 반면, Mayhew(2005)는 정부유형에 따른 중요법안의 통과율이 차이를 보이고 있지 않음을 보이고 있어 분점정부에서 입법교착이 발생하지 않는다는 관점이 제시되기도 한다.

이처럼 정부형태와 입법 교착의 관계에 대한 상반된 관점이 존재하지만 우리나라의 경우 의원 개인의 선호보다는 정치 이념에 따른 정당 간 갈등이나 정부구성 형태가 입법과정에 영향을 미칠 수 있다. 일반적으로 행정부와 여당이 긴밀한 관계를 유지하므로 법안의 처리는 여야간 대립을 발생시키며(정연경, 2010: 129) 분점정부일 때 이러한 정당 간 갈등이 심화되어 입법교착이 발생할 수 있다. 대표적으로 전진영(2010)은 본회의 투표에서 동일 정당 소속 의원이 동일한 투표결과를 보이고 있음을 제시하면서 의원의 개인적 선호보다는 강한 정당 규율에 의해 동질적인 선호를 보인다는 것을 제시한다.

조례안의 공동발의자 수 또한 입법과정에 영향을 미치게 되는데 기존 연구들에 따르면 공동발의가 많을수록 입법가능성이 높아지는 경향을 보인다(서현진·박경미, 2009; 문우진, 2010). 이러한 결과는 공동발의자 수는 의회 내에서 의안에 대한 정치적 지지수준을 의미하므로 의안에 대한 정치적 지지가 강할수록 법안의 입법가능성이 증가시키는 것으로 이해할

수 있다. 의안은 입법화 과정에서 공동발의자를 구성하게 되는데 의안을 지지하는 의회 구성원들을 통해 입법정당성과 정치적 자원을 확보하게 된다(이경선, 2015: 58). 따라서 공동발의는 의원들 간의 네트워크를 구축함으로써 정치적 지지를 확보하는 것으로 이해될 수 있다(박재용·신원득, 2013: 78; 서인석 외, 2014: 69). 또한 공동발의는 입법화의 “장애물(penalties)은 낮추고, 성과(rewards)는 높인다는 장점이 있다(Mayhew, 1974: 63; 서인석 외, 2014: 68 재인용).” 즉, 공동발의자는 개인적 관계나 법안을 지지하는 의원들로 구성되기 때문에(이병규·염유식, 2009: 1339) 정치적 지지 수준을 판단하는 지표로 기능하게 되며, 공동발의시 입법화가 용이한 측면이 있어 입법 기간 또한 단축될 수 있다.

뿐만 아니라, 공동발의 구성원의 특징 또한 입법화에 영향을 미치게 된다. 이는 발의자의 정치적 영향력과 밀접한 관련이 있다. 기존 연구들에서는 주로 대표발의자의 여당 여부나 여당 비율과 같이 정당비율을 통해 연구가 진행되어 왔다(목진휴, 2009; 서인석 외, 2013; 박기목, 2010). 다만, 의안의 통과는 다수결의 원칙에 의해 이루어진다는 점을 고려할 때 대표발의자의 의회다수당 여부 또는 공동발의자 중 의회다수당 비율이 정치적 환경을 우호적으로 만들 수 있는 요인으로 기능하게 된다. 유사한 맥락에서 임도빈 외(2008)는 정책결정에 대해서 외부집단의 정치적 지지수준이 높을수록 정책결정의 소요시간이 달라질 수 있다는 점을 보이고 있다.

3. 선행연구 검토

입법기간과 관련된 연구는 대상별로 국회를 대상으로 한 연구와 지방의회를 대상으로 한 연구로 구분할 수 있다. 국회와 지방의회는 입법환경, 처리규모 등이 상이한 측면이 있다. 그러나 지방의회를 대상으로 한 연구는 소수에 불과하며 초기의 연구들은 기술통계를 활용하여 개괄적인 특성을 파악하는데 초점을 두고 있다. 따라서 본 연구에서는 지방의회를 분석대상으로 삼고 있으나, 국회를 대상으로 한 연구를 포함하여 선행연구를 검토한다.

국회의 법률안 소요시간에 초점을 둔 연구로서 목진휴(2009)는 법률안의 처리시간에 발의주체, 발의시기, 주요선거, 상임위원회 내 여당비율, 제·개정안 등이 미치는 영향을 분석하고 있다. 이들 요인들은 대부분 처리기간에 영향을 미치고 있는 것으로 나타났으며 선거, 대통령 발의법안인 경우 처리시간을 단축시키는 반면 상임위원회 내 다수당의 비중이 높을수록 법률처리 속도가 빨라지는 경향이 있음을 보이고 있다.

이와 유사한 맥락에서 박기목(2010)은 국회 상임위원회별로 법률안 발의시점, 대선, 법률안 종류, 상임위여당비율, 법률안처리건수, 여소야대 여부 등이 처리기간에 영향을 미치는지를 분석하였다. 분석결과, 대부분의 상임위원회에서는 위원회 내 여당비율이 높고 회기 전반

기에 발의되는 법률처리속도가 느려지는 경향을 보이고 있으며, 행정부 발의안, 여소야대의 경우에는 단축되는 경향을 보이는 것으로 나타났다.

한편, 특정 요인에 초점을 맞춘 연구로서 서인석 외(2013)는 정책유형과 대상집단의 특성을 중심으로 법률안 제정 소요시간을 분석하였다. 이 외에도 법안 발의시기, 선수, 직위, 공동 발의자 수, 대표발의자의 여당 유무 등을 분석에 활용하였다. 분석모형에 따라 다소 차이는 있으나 법안에 의한 편익이 집중되며 대표발의자의 선수가 높고 상임위원장인 경우에는 처리기간이 감소하는 것으로 나타났다. 반면, 규제대상의 권력이 높고 사회적 형상이 긍정적인 경우 법률안의 처리는 지연됨으로써 정책결정이 쉽게 이루어지지 않는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 규제정책의 경우 외부 압력에 의해 입법 또는 정책결정이 지연될 수 있다는 것을 시사한다는 점에서 의의가 있다.

한편, 지방의회의 조례 처리기간에 대해 분석한 연구로서 이시원·민병익(2007)은 진주시 의회를 중심으로 처리 단계별 소요시간에 대해 분석하고 있다. 분석은 조례안 성격(정책유형, 소속위원회), 발의자(지방자치단체장, 의원), 조례 심의 성격, 처리결과, 제·개정여부, 의회 대수 등 변수별로 처리시간에 대한 기술통계를 통해 탐색적인 연구를 시도하고 있다. 분석결과 규제정책, 아동, 여성, 보건 등과 관련된 조례안, 단체장발의 조례안, 수정가결안 등이 처리기간이 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

또한, 후속 연구로서 경상남도 의회 조례안을 대상으로 5-8대의회와 9대의회를 발의자, 조례 성격, 상임위원회, 조례안 처리결과, 의회대수별로 처리 소요시간의 차이가 나타나는지를 분석하였다. 분석결과에 따르면, 9대의회로 올수록 발의자에 따라 조례 처리기간의 차이가 나타나지 않는 반면, 주민 생활과 밀접한 조례안과 상임위원회 별로 조례안 처리 소요시간이 다른 것으로 나타났다. 특히, 총 분석기간에서 공통적으로 수정 가결된 조례안이 처리기간이 높아지고 있는 것으로 나타나고 있다.

한편, 민병익(2014)은 이를 발전시켜 35개 시·군·구 의회를 대상으로 상임위원회 처리 소요시간과 총소요시간으로 구분하여 영향요인을 검증하고 있다. 이들 조례안의 기간이 환경적 요인(인구수, 주민1인당 지역총생산액, 시군구, 수도권·비수도권, 처리 안전수, 처리 조례안전수), 조례특성 요인(성격, 내용, 제·개정여부), 조례처리과정 요인(상임위 결과, 본회의 결과), 의회특성 요인(의원수, 여당·여성·40대 이하·고학력·시민단체출신·자영업경력·재선 의원 비율) 등으로 구분하여 보다 거시적인 관점에서 분석하고 있다. 분석결과에 따르면, 조례안의 총 처리 소요시간에는 의회 환경적 요인(40대 이하, 재선의원 비율, 자영업 경력 의원 비율, 여당의원 비율 등)이 주로 영향을 미친 것으로 나타났다.

하혜영·이정진(2010)은 경기도 의회의 조례안을 중심으로 개괄적인 특성을 분석하고 있으며 기술통계를 통해 처리기간이 어떠한 요인에 의해 상이하게 나타나는지를 분석하였다. 구

체적으로 조례안은 발의자(도지사, 의원, 교육감), 정책내용(행정·복합·정치적 서비스, 기관구성), 조례안 유형(개정, 제정, 폐지 등)에 따라 처리기간이 차이를 보이고 있는 것으로 나타났다. 평균 처리일수는 29.9일이며 발의자별로는 의원이 도지사, 교육감에 비해 짧은 기간이 소요되었고, 정책 내용으로 구분할 때 정치적 서비스와 관련된 조례안이 소요기간이 길게 나타났다. 한편, 제정안과 폐지안이 각각 34일과 35일이 소요되어 개정안에 비해 처리 기간이 길게 나타나고 있다.

박순중·최병대(2016)는 우리나라 전체 광역자치단체 의회를 대상으로 조례안 특성, 지방의회 특성요인, 정치적 특성 등을 활용하여 조례안 처리기간을 분석하였다. 분석결과, 상임위원회와 본회의에서의 소요기간은 공통적으로 원안가결 여부, 전반기 발의조례안, 단점정부 등에 의해 처리기간을 단축시키는 것으로 나타났다. 한편, 사무직원 수가 많은 경우 상임위원회에서의 처리기간이 길어지는 경향을 보이고 있으며, 선거시행 여부는 본회의에서의 소요기간을 단축시키는 것으로 나타나고 있다.

이상의 연구들은 조례안의 처리기간과 제시된 요인의 관계를 분석하였다는데 의의가 있으며 다음과 같은 특징을 보인다. 첫째, 지방의회를 대상으로 한 연구들은 대부분 의회의 조례안 처리에 대한 현황·실태 등의 개괄적인 특성을 제시하는데 초점을 두고 있어 영향요인을 규명하는데 일부 한계가 존재한다. 둘째, 지방의회의 조례안 처리시간에 대한 연구들은 분석대상별로 다양한 관점에서 분석이 시도되었다. 분석대상은 분석단위를 결정하게 되며 결과적으로는 활용 가능한 변수를 결정한다는 점에서 개별 연구들이 상이한 관점을 통해 분석되었다. 예를 들어 지방자치단체별 전수조사를 활용하는 경우(박순중·최병대, 2016)는 단일의 지방의회를 대상으로 삼는 경우에 비해 횡단면적인 연구를 통해 일반화가 가능하며 거시적인 수준에서의 행정부-입법부 간 관계, 선거 여부 등의 정치적 환경을 포함하여 분석할 수 있다는 장점이 있다. 한편, 단일 지방의회를 대상으로 하는 연구들(이시원·민병익, 2007; 민병익·이시원, 2017 등)은 의회 내·외적 요인을 보다 미시적인 관점에서 분석이 가능하다.

종합하면 지방의회의 조례안 처리기간과 관련된 연구는 영향요인을 검증하는 연구의 양적 확대를 통해 이론의 정립이 필요한 것으로 보인다. 이에 따라 본 연구에서는 경기도 8대의회와 9대의회 의원발의안을 대상으로 조례안의 처리기간에 영향을 미치는 요인들을 검증한다. 또한, 분석대상의 특징으로 경기도 9대의회는 분점정부 상황 하에서 연합정치를 통해 정치적 안정성을 도모하고자 하였다는 점에서 의회 내 정치적 환경을 분석할 수 있다는 이점이 있다는데서 일부 차별성을 갖는다.

〈표 1〉 주요 선행연구 요약

구분	연구자	분석 방법	주요내용
국회	목진휴 (2009)	t-test 회귀분석	법률안 국회통과 소요기간은 국회 전반부에 조례안이 제안되거나 의원발의안, 제정안인 경우에 지연되는 경향을 보임. 반면, 상임위원회가 원내다수당이 많고 선거년도에는 법률안의 처리속도가 단축되는 것으로 나타남.
	박기묵 (2010)	t-test 회귀분석	국회 상임위원회의 법률안 발의시점, 대신, 법률안 종류, 상임위여당비율, 법률안처리건수, 여소야대 여부 등을 처리기간의 영향요인으로 제시함. 분석결과, 대부분 위원회 내 여당비율, 전반기 발의 법률은 처리를 지연시키고, 행정부 발의안, 여소야대 시기는 단축되는 경향을 보임
	서인석 외 (2013)	ZTP- Robust, NBR	법률안 제정 소요시간의 영향요인을 정책유형과 대상집단 특성, 법안 발의시기, 선수, 직위, 공동발의자 수, 대표발의자의 여당 유무 등으로 제시하고 있음. 분석결과 편익의 집중정도, 대표발의자의 선수 등이 높고 상임위원장이 때 처리기간이 감소하는 경향을 보임. 반면, 규제대상의 권력이 높고 사회적 형상이 긍정적인 경우 법률안의 처리는 지연됨
지방의회	하혜영·이정진 (2010)	기술통계	7대 경기도 의회가 상반기(2006년 6월-2008년 6월)동안 처리한 총 246개 조례안을 대상으로 조례안의 처리기간을 발의자, 정책내용, 조례안 유형 등으로 구분하여 분석함
	민병익 (2014)	회귀분석	제6대 지방의회중 35개 시·군·구의 조례안 처리 소요시간에 대한 영향요인을 검증함. 분석결과, 자치단체장과의 동일정당 비율이 높은 경우 조례처리기간이 짧아지는 것으로 나타남. 반면, 40대 이하 연령의 의원비율과 자영업 경력, 재선의원 비율이 높을수록 처리기간이 길어지고 있으며, 구의회가 시·군 의회에 비해 처리기간이 더 많이 소요됨
	박순중·최병대 (2016)	NBR	광역자치단체 의회를 대상으로 조례안 특성(처리결과, 발의시점), 지방의회 특성요인(의원 정수 대비 지방의원경력 비율, 의원1인당 사무직원 수), 정치적 특성(정부구성형태, 선거실시 여부) 등과 통제변수(인구밀도, 1인당 GRDP, 수도권 여부, 심의지연 여부)를 활용함. 분석결과, 정부구성형태와 선거실시 여부 등의 정치적 요인이 조례안 처리 소요시간에 영향을 미치고 있는 것으로 나타남.
	민병익·이시원 (2017)	기술통계 빈도분석 분산분석	경상남도 의회(5-8대)와 9대에서 처리한 조례안의 소요시간을 대상으로 조례안 발의자, 조례 성격, 상임위원회, 처리결과, 의회구성 등에 대한 차이를 분석함. 9대의회 의 경우 발의자 영향력은 통계적으로 유의하게 나타나지 않은 반면, 소방·방재분야, 건설·소방위원회, 농수산 위원회, 수정가결된 조례안이 처리기간이 길어지는 것으로 나타남

Ⅲ. 연구설계

1. 분석 방법

본 연구는 경기도 8대의회와 9대의회의 의원발의 법안을 대상으로 조례안의 처리기간의 영향요인을 검증하는 것을 목적으로 삼는다. 일반적으로 조례안의 발의자는 의원, 집행부, 기타 집행기관(교육감)으로 구분할 수 있는데, 의회에서 조례안을 심의·의결하는데 있어 의원발의안은 상대적으로 의회의 적극적인 정책결정으로 볼 수 있다(민병익·이시원, 2017: 30). 즉, 의원발의안의 처리기간에 대한 분석은 의회의 핵심 기능으로 볼 수 있는 입법기능에 대한 해석이 가능하다는데 의의가 있다.

구체적인 분석범위는 8대의회와 9대의회의 의원 발의 조례안 중 가결된 법안을 대상으로 한다. 즉, 의회의 심의·의결을 거쳐 철회·폐기된 의안은 정책결정의 산출물로 간주할 수 없으므로 분석에서 제외한다(박순중·최병대, 2016: 367).²⁾ 이에 총 1591건 중 부결 17건, 철회 4건, 폐기 201건을 제외한다. 또한, 8대의회의 교육위원의 발의건수 총 38건, 자료 획득이 불가능한 1건의 조례안을 제외하여 총 1330건의 조례안을 분석대상으로 삼는다.

한편, 조례안이 입법화되는 기간은 날짜로 표현되어 양의 정수로 구성된 가산변수의 특성을 갖는다. 가산변수는 일반 선형회귀 모형으로 분석하게 될 때 추정결과의 왜곡을 야기할 수 있다(유승훈·양창영, 2005: 41)³⁾. 이처럼 종속변수가 비음정수로 표현되는 횡수 등으로 가산 자료를 분석할 때 주로 활용되는 것은 포아송 모형(Poisson Model)이다. 포아송 분포는 단위시간 내 발생하는 사건의 발생이 독립적이며 동일한 발생확률을 가져야 하며 표본분포의 평균과 분산의 등산포(equi-dispersion)를 가정한다(송학준 외, 2011:153). 그러나 일반적으로 평균보다 분산이 큰 과대산포(Over-Dispersion)를 보이는 경향이 나타나게 되고 이러한 경우에는 음이항 모형(Negative Binomial Model)을 활용할 수 있다.

본 연구의 분석자료는 오른쪽 꼬리가 긴 분포를 형성하고 있으며 이는 정규분포를 가정하고 있는 회귀분석과는 적합하지 않는 측면이 있다. 이러한 분포의 경우 포아송 회귀분석 또는

2) 뿐만 아니라, 철회, 부결, 폐기된 법안의 경우 상정날짜나 심의의결에 대한 자료가 부재하여 분석에 활용할 수 없는 한계가 있다.

3) 유승훈·양창영(2005: 41)은 가산자료에 선형회귀모형을 적용하게 될 때 생기는 문제점을 다음과 같이 제시한다. 첫째, 이산종속변수의 경우 선형회귀분석의 오차항의 정규분포 가정에 부합하지 않는다. 둘째, 이산종속변수를 선형회귀모형으로 분석하게 될 때 음의 결과 또는 독립변수의 수에 따라 결과값의 변동이 크게 나타난다. 셋째, 예측된 값은 이산확률분포를 제공하지 않는다.

음이항 회귀분석을 활용하는 것이 적합하다. 본 연구의 분석자료를 바탕으로 적합도 검정을 통해 분석방법을 결정할 필요가 있으며, 분석결과 음이항 회귀분석을 활용하는 것이 적합한 것으로 나타났다.⁴⁾ 이에 따라 본 연구에서는 조례안의 처리기간에 영향을 미치는 요인을 음이항 회귀분석을 통해 분석한다.

2. 연구기설 및 변수 정의

1) 종속변수

본 연구에서는 조례안의 처리기간을 종속변수로 활용한다. 조례의 처리과정은 조례안의 발의, 심의·의결, 이송 및 공포, 재의요구 및 제소 등의 단계를 거치게 된다(안중남·이성근, 2010:3-4). 이에 조례안이 의회에서 처리되는 총 기간은 조례안의 발의부터 심의·의결까지의 기간으로 볼 수 있다. 한편, 조례안은 상임위원회에 회부된 이후 본회의를 거쳐 최종적으로 의결된다. 구체적으로 상임위원회는 본회의의 예비적·전문적인 심사 기능을 수행하고 의회의 의사결정으로 공식적인 효력은 본회의의 의결에 의해 발생한다(김귀영, 2009: 679-680). 이러한 점을 고려할 때, 상임위원회에서는 전문성을 바탕으로 조례안에 대한 의사결정을 수행하게 되고 본회의에서는 이에 대한 최종 결정을 하게 되는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 의회 내부적인 의사결정과정으로서의 상임위원회의 조례처리기간과 공식적인 의사결정인 본회의에서의 조례처리기간에는 영향을 미치는 요인, 기간 등에서 차이를 보일 수 있다.

따라서 본 연구에서는 조례안이 발의된 이후부터 상임위원회, 상임위원회 처리부터 본회의 처리까지의 기간, 총 처리기간으로 세분화하여 분석을 시행한다. 상임위원회에서 결정되는 조례안은 본회의에 상정되어 다시 의결을 거치게 되므로 조례안의 첫 번째 처리단계는 조례안의 발의부터 상임위원회에서 의결하는 날까지로 측정할 수 있다. 상임위원회의 의결 이후부터 본회의 의결일까지로 이를 다시 구분하여 분석에 활용한다. 또한 의회 내에서 심의·의결이 확정되는 것은 본회의 표결에 의해 이루어지기 때문에 조례안의 총 처리기간은 조례안의 발의부터 의결일까지로 간주할 수 있다.⁵⁾

4) 본 연구의 경우 적합도 검정 결과 분석자료가 포아송 분포를 따른다는 귀무가설을 0.01 유의수준에서 기각할 수 있는 것으로 나타났다. 한편, 과대산포계수 $\alpha=0$ 에 대한 우도비(Likelihood ratio) 검정 결과 또한 통계적으로 유의미한 것으로 나타나 과대산포가 존재하는 것으로 나타났다.

5) 본회의 보고, 상정, 의결의 단계 외 상임위원회 처리 이후부터 측정된 것은 본회의 상정이 지연되는 것 또한 처리기간을 장기화하는 요인의 영향으로 간주할 수 있고 이는 곧 본회의의 심의·의결이 갖는 영향력에 기인하였다는 점에서 이를 포함한다. 예를 들어 “경기도 친환경 무상급식 등 학교급식 지원 조례안”은 상임위원회 의결 이후 새누리당과 경기도의 반대로 본회의 상정이 보류되어 총 처리기간이

2) 독립변수

본 연구는 선행연구의 검토를 통해 조례안의 처리기간에 영향을 미치는 요인을 조례 특성, 대표발의자 특성, 정치적 특성 등으로 구분한다. 조례특성으로는 조례의 제·개정 여부, 조례 처리결과, 조례의 정책유형 등이 분석에 활용된다. 조례안은 제정안, 개정안, 폐지안 등으로 분류할 수 있고 조례안의 개정은 일부개정과 전부개정으로 다시 나뉘게 된다. 제정안은 “환경적 요소를 고려해야 할 뿐만 아니라 보다 심도 깊은 심사가 요구(이시원·민병익, 2007: 88)” 되어 장기간의 시간이 소요된다. 한편, 개정안은 “시행과정에서 나타난 문제점을 수정하는 경우가 대부분(민병익, 2014: 342)”으로 제정안에 비해 단기간에 처리될 수 있다. 유사한 맥락에서 일부개정과 전부개정 간에는 일부개정이 검토할 사항이 적은 측면이 있다. 한편, 폐지안의 경우 조례안의 존치를 결정하는 것으로 상대적으로 검토할 사항 및 범위가 축소된다. 이러한 점을 고려할 때 폐지안과 일부개정안, 전부개정안, 제정안 순으로 처리기간이 장기간 소요될 수 있다. 따라서 조례안이 일부개정 및 폐지인 경우 가장 단기간에 처리될 것이고 제정안인 경우 가장 처리 소요시간이 길게 나타날 수 있다. 따라서 본 연구에서는 조례안 제·개정의 특성을 범주화하여 분석에 활용한다.

한편, 조례 처리결과 또한 조례안의 처리소요시간에 영향을 미칠 수 있다. 조례안이 수정가결되는 경우 조례안의 심의과정에서 의회와 집행부간, 정당 간 상호 합의를 도출하는 과정이 원안가결에 비해 더 많은 기간이 소요된다는 특성이 있다(민병익, 2014: 342; 박순중·최병대, 2014: 145; 2016: 363). 즉, 원안가결의 경우에는 상대적으로 의회 내에서의 쟁점이 되는 사항이 수정가결에 비해 적을 수 있고 이에 따라 조례안의 처리 속도는 처리결과에 따라 다르게 나타나게 된다. 바꾸어 말하면 수정가결이 조례안의 처리시간이 장기간 소요될 수 있으며 본 연구에서는 분석을 위해 가변수를 활용한다.

기존연구들에서는 조례안의 정책유형 또한 조례안의 처리속도에 영향을 미치는 주요 요인으로 제시하고 있다. 일반적으로 정책유형은 Lowi(1964)의 분배(distributive), 규제(regulative), 그리고 재분배정책(redistributive), 구성정책(constituent policy) 등의 분류 기준을 활용한다. 특히, 재분배정책의 경우 특정 이익집단에 대한 비용을 다른 집단이 부담함으로써 갈등이 심화되며 정책 내용에 의해 정당 간 이념적인 대립이 발생하는 경향이 있다. 즉, 입법과정에서 재분배 정책에 해당하는 조례안들은 의사결정과정에서 이념적 갈등이 발생할 수 있고 조례안의 처리 소요시간의 장기화를 야기할 수 있다. 이와 관련하여 전진영(2009: 37)은 정책유형에 따라 입법과정에서 나타나는 갈등 수준이 상이함을 보이고 있으며 박기묵

(2010: 656)은 쟁점이 있는 법안의 경우 상임위원회의 처리 속도에 차이가 있다는 분석결과를 보이고 있다. 이를 바탕으로 본 연구에서는 재분배 정책에 해당하는 조례안들이 처리 소요 시간이 비교적 장기간에 걸쳐 이루어지는지를 분석한다. 구체적으로 재분배 정책은 보건복지위원회, 여성가족교육협력위원회에 상정된 조례안으로 측정하였다.

또한 대표발의자의 특성은 입법의 처리시간을 단축시킬 수 있는 요인으로 작용한다. 의원의 의회 경험은 입법과정에 대한 전문적인 지식과 의회 내 영향력이 풍부하다는 것을 의미한다(서인석 외, 2013: 64). 이처럼 의원의 전문성 및 의정활동의 경험은 입법과정에서의 마찰을 줄일 수 있게 되며 조례안의 처리기간을 단축할 수 있게 된다. 반면, 의원의 선수가 높을수록 조례안에 대한 이해도가 높기 때문에 조례안을 심도있게 검토함으로써 처리기간이 길어질 수 있다는 관점 또한 존재한다(민병익, 2014: 343). 이에 본 연구에서는 대표발의자 특성으로 의원의 전문성을 조례안의 검토시간을 단축시킬 수 있는 요인으로 가정하고 선수로서 이를 측정한다. 또한 대표발의자가 소속된 상임위원회에 해당 조례안이 회부될 때에도 조례안의 처리기간이 단축될 수 있다. 대표발의자는 소속된 상임위원회 내에서의 네트워크를 활용함으로써 다른 조례안 보다 우선순위를 차지할 수 있고, 상임위원회에서 주요 안건으로 나온 조례안을 대표발의자가 발의할 수 있기 때문이다. 뿐만 아니라, 상임위원회는 각 소관별 정책에 대한 조례안을 처리함으로써 소속 의원의 전문성을 강화할 수 있다는 점에서 처리기간을 단축할 수 있는 요인으로 기능하게 된다.

마지막으로 정치적 특성은 의회 내에서의 정치적 갈등 수준과 조례안에 대한 정치적 지지로 구분할 수 있다. 본 연구에서 정치적 갈등수준은 연정 시행 여부를 통해 측정한다. 경기도 8대의회와 9대의회는 동일하게 분점정부라는 특징을 보인다. 단, 9대의회부터 분점정부 하에서 발생하는 갈등을 감소시키고자 연합정치를 수행하고 있으며 이러한 연합정치를 통해 의회 내에서의 정당 간 이념적 갈등이 완화될 수 있다. 이에 따라 의회 내 정치적 갈등 수준으로서 연정의 시행 여부를 분석에 활용한다.

또한 조례안의 정치적 지지 수준이 높은 경우 쟁점이 있는 법안일지라도 처리기간이 단축될 수 있다. 이는 의회 내 조례안에 대한 의사결정이 표결로서 확정된다는 점에 기인한다. 즉, 의회의 의사결정은 다수결의 원칙으로 이루어지고 있어 정치적 지지는 조례안의 처리기간에 영향을 미치게 된다. 이에 따라 본 연구에서 정치적 지지는 공동발의자 수와 공동발의자 중 원내 다수당 비율로 구분하여 측정한다.

공동발의자 수는 의원 들 간 정치적 지지 연결망으로(Fowler, 2006; 박재용·신원득, 2012: 78) 정치적 지지 수준으로 간주할 수 있다. 즉, 공동발의자가 많을수록 의회 내 정치적 지지 수준이 높고 의원 간 네트워크를 활용하여 법안의 처리기간을 단축시킬 수 있다.

한편, 공동발의자 중 원내 다수당 비율은 조례의 내·외부적 정치적 환경에 영향을 미치게

된다. 일반적으로 기존 연구들에서는 조례안의 처리기간에 영향을 미치는 변수로서 의원의 여당 여부 또는 여당 비율 등을 활용하였다(박순중·최병대, 2014; 민병익, 2014). 그러나 경기도 8대의회, 9대의회의 경우 분점정부 형태를 보이고 있고 이로 인해 원내 다수당이 의회 내 정치적 영향력이 강화되는 경향을 보인다. 따라서 공동발의자 중 원내 다수당 비율이 높을 수록 조례에 대한 정치적 지지가 강화되는 경향을 보일 수 있다. 이에 본 연구에서는 원내 다수당 비율을 정치적 지지를 측정하는 변수로서 활용한다.

〈표 2〉 변수 측정

구분	변수명		변수 측정
종속변수	처리 기간	총 처리기간	본회의 의결일 - 조례안 발의일
		상임위 처리기간	상임위원회 의결일 - 조례안 발의일
		본회의 처리기간	본회의 의결일 - 상임위원회 의결일
조례 특성	제·개정여부	제정=3, 전부개정=2, 일부개정/폐지=1	
	처리결과	원안가결=0, 수정가결=1	
	정책유형	재분배정책=1, 기타 정책=0	
대표발의자 특성	위원회 일치 여부	대표발의자의 소속위원회와 상정된 조례안의 상임위원회 일치=1, 불일치=0	
	대표발의자 선수	초선=1, 재선=2, 삼선이상=3	
정치적 특성	정치적 갈등 수준	연정 시행 이전=0, 연정 시행 이후=1	
	정치적 지지	공동발의자 수	
공동발의자 중 원내 다수당 비율			

IV. 분석결과

1. 기술통계

본 연구에서 활용되는 변수들의 기술통계는 아래의 〈표 3〉과 같이 요약될 수 있다. 종속변수인 처리기간의 경우 상임위원회의 처리기간은 평균 29.7일, 본회의의 처리기간은 10.07일, 전체 처리기간은 평균 39.77일로 나타났다. 즉, 상임위원회의 의결이후 본회의의 의결까지의

기간은 상대적으로 단기인 것을 알 수 있다.⁶⁾

한편, 제·개정 여부는 평균이 1.86으로 나타났으며 범주별 빈도수를 추가적으로 분석한 결과, 제정안 691건, 전부개정 83건, 일부개정 및 폐지는 556건 등으로 나타났다. 한편 조례안 처리결과는 수정가결이 517건, 원안가결이 813건으로 수정가결이 약 38%를 차지하고 있으며 정책유형의 경우 재분배 유형에 해당하는 조례안은 231건으로 전체 조례안의 약 17%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 또한 대표발의자의 소속된 상임위원회와 조례안이 상정된 상임위원회가 일치하는 경우는 912건으로 분석대상의 약 68%를 차지하고 있으며 대표발의자 선수는 초선 813건, 재선 457건, 삼선이상이 60건으로 1.43의 평균값을 갖는 것으로 나타났다.

정치적 갈등 수준의 경우 연정 시행 이후 발의된 조례안은 936건, 연정시행 이전에 발의된 조례안은 394건으로 나타났다. 또한 공동발의자 수는 평균값이 약 26명으로 최대값은 113명으로 나타나고 있다. 한편, 원내 다수당 비율은 60.22%의 평균값을 보이고 있으며 최대 100%의 값을 갖는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 기술통계

변수명		평균	표준편차	최소값	최대값
상임위 처리기간		29.70	50.20	0	852
본회의 처리기간		10.07	25.94	0	794
전체 처리기간		39.77	57.16	0	856
제·개정여부		1.89	0.96	1	3
조례안 처리결과		0.38	0.48	0	1
정책유형		0.17	0.37	0	1
대표발의자 특성	위원회 일치여부	0.68	0.46	0	1
	대표발의자 선수	1.43	0.57	1	3
연정 시행여부		0.70	0.45	0	1
정치적 지지	공동발의자 수	26.40	15.43	1	113
	원내 다수당 비율	60.22	28.95	0	100
N= 1330					

6) “경기도 임산부 전용주차구역 설치 및 운영에 관한 조례안”은 2015년 8월 19일에 발의되어 상임위원회 의결이 2017년 12월 18일에 이루어졌으며 2017년 22일에 본회의 의결되었다. 이에 상임위원회 의결까지 852일이 소요되었으며 전체 처리기간 856일이 소요되었다. 또한 본회의 처리기간은 “경기도 친환경 무상급식 등 학교급식 지원 조례안”이 794일로 가장 장기간 소요되는 것으로 나타나고 있다. 이는 2014년 8월 29일 제안되어 상임위원회 의결은 2014년 10월 14일 되었으나 본회의 의결이 2016년 12월 16일에 이루어졌다.

한편 조례안이 입법화 되는데 소요되는 시간을 주요 변수별로 살펴보면, 제·개정여부의 경우 일부개정 및 폐지, 전부개정, 제정의 순으로 상임위원회에서의 처리 시간이 장기화 되는 경향을 보인다. 본회의 처리기간에서는 전부개정이 일부개정 및 폐지에 비하여 다소 처리기간이 짧은 것으로 나타났으며 제정안이 가장 처리시간이 긴 것으로 나타났다. 단, 상임위원회의 처리기간에서도 일부개정 및 폐지와 전부개정이 크게 차이를 보이지 않는다는 특징을 보인다.

주요변수별 처리기간의 차이는 아래의 <표 4>에 제시되어 있다. 분석결과 상임위원회 처리기간, 본회의 처리기간, 전체 처리기간에서 모두 차이를 보이는 변수는 조례 처리결과, 정책 유형 등으로 나타났다. 조례처리결과는 원안가결이 상임위원회에서 약 21일 소요되며 본회의에서는 약 9일, 총 처리기간에서는 약 30일 소요되는 것으로 나타났다. 반면, 수정가결은 각각 약 42일, 약 12일, 약 54일로 원안가결에 비해 더 많은 시간이 소요되는 것으로 나타나 연구가설과 일치하는 것으로 나타나고 있다. 정책유형의 경우 재분배 정책은 상임위원회에서 약 34일, 본회의 처리기간은 약 13일, 전체 처리기간은 약 47일로 나타났으며 기타 정책들은 각각 약 29일, 약 9일, 약 38일이 소요되는 것으로 나타나고 있다. 즉, 재분배 정책이 보다 처리 소요시간이 길게 나타나고 있다. 한편, 조례의 제·개정 여부는 제정일 때 조례안의 처리가 장기기간이 소요되는 경향을 보이고 있으나 본회의 처리기간은 전부개정이 약 8일로 일부개정 및 폐지가 약 9일인데 비해 단기간으로 나타나고 있다.

대표발의자 특성 중 선수는 삼선 이상, 초선, 재선 순으로 처리기간이 긴 것으로 나타나고 있으며 소속된 위원회와 조례안이 상정된 상임위원회가 일치하는 경우 상임위원회와 전체 처리기간이 상대적으로 짧은 기간이 소요되고 있는 것으로 나타났다.

<표 4> 주요 변수별 처리기간의 차이

구분	변수		상임위원회 처리기간	본회의 처리기간	전체 처리기간
조례 특성	제·개정 여부	일부개정 및 폐지	25.15	9.21	34.36
		전부개정	31.81	8.38	40.20
		제정	35.03	11.40	46.43
	처리결과	원안가결	21.58	8.64	30.22
		수정가결	42.46	12.33	54.79
	정책유형	재분배정책	34.70	12.95	47.66
기타		28.64	9.47	38.12	
대표 발의자 특성	선수	초선	29.90	9.62	39.52
		재선	28.28	11.24	39.53
		삼선이상	37.76	7.33	45.10
	위원회 일치 여부	위원회 일치	21.98	10.49	32.48
		위원회 불일치	46.52	9.16	55.69
정치적 특성	연정 시행 여부	시행이전	27.98	10.82	38.80
		시행이후	30.42	9.76	40.18

정치적 특성으로 연정 시행 이전 발의된 조례안은 연정 시행 이후 상임위원회와 전체 처리 기간이 보다 시간이 소요되는 것으로 나타났으나 본회의 처리기간은 단축시키는 것으로 나타났다.

2. 음이항 회귀 분석결과

전술한 바와 같이 조례안의 처리기간은 음이 아닌 정수로서 가산변수이다. 따라서 일반 선형회귀 분석보다는 포아송 회귀분석이나 음이항 회귀분석이 보다 적합하다. 이에 분석을 위해서는 포아송 회귀분석의 전제인 평균과 분산이 같다는 가설을 검증한 결과 귀무가설이 기각되었다. 또한 과대산포계수 $\alpha=0$ 에 대한 우도비(Likelihood ratio) 검정 결과 <표 5>에 제시된 바와 같이 통계적으로 유의미하게 나타났다. 한편, 음이항 회귀분석결과는 회귀계수 수치를 변환하여 사건발생 비율(incidence rate ratio, IRR) 값을 함께 제시하였다.⁷⁾

분석결과에 따르면, 조례안의 처리기간을 모든 모형에서 지연시키는 요인은 조례안의 제·개정 여부와 처리결과 등의 조례 특성 변수로 나타났다. 구체적으로 제정안일수록 각 단계별 처리기간을 약 5% 내외에서 지연시키는 것으로 나타났다. 이는 조례안의 제정시에는 상대적으로 검토할 사항이 다양하고 이로 인해 일부 개정 또는 폐기 등에 비해 시간이 보다 소요된다는 점을 의미한다. 한편, 조례안은 수정가결이 원안가결에 비해 상임위원회 처리기간 62.8%, 본회의 처리기간 34.1%, 전체 처리 기간 58.1%가 지연되는 것으로 나타나고 있다. 이는 본 연구의 가설과 기존 연구(민병익, 2014; 박순중·최병대, 2016)들과 일치하는 결과이다. 즉, 조례안에 대한 심의과정에서 수정사항에 대한 합의, 검토 등이 이루어지므로 원안가결에 비해 많은 시간이 소요되는 것이라고 볼 수 있다.

정책 유형은 본회의 처리기간에서만 처리기간을 약 26% 지연시키는 것으로 나타나고 있다. 즉, 상임위원회에서 재분배 정책에 대한 논의는 기타 정책과 크게 차이를 보이고 있지 않으나 이후 본회의 처리기간은 상대적으로 장기간 소요되는 결과를 보인다. 재분배 정책은 정책 내용상 정당 간 이념적 갈등을 심화시킬 수 있다. 한편, 상임위원회 보다 본회의에서 정당 간 갈등이 심화될 수 있는 측면이 존재한다. 즉, 상임위원회는 정당의 선호를 반영하는 수준이 상대적으로 낮은 반면, 본회의는 정당 간 이념 및 갈등이 증가하는 특성이 있기 때문에 조례안의 처리가 원활하게 이루어지지 않는 경향이 있을 수 있다. 또한, 상대적으로 재분배 정

7) IRR은 독립변수의 변화에 따른 종속변수 변동의 상대적인 비율을 의미한다(노성훈, 2017: 82). 구체적인 해석은 “독립변수 1단위 증가는 종속변수의 발생률을 $(IRR-1)*100\%$ 만큼 증가시키거나 IRR배 만큼 증가시키는 것으로 해석한다. 반대로 독립변수 1단위 감소는 종속변수의 발생률을 $(1-IRR)*100\%$ 만큼 감소시키거나 IRR배 만큼 감소시키는 것으로 해석한다(박순중·최병대, 2016: 372).”

책과 관련된 조례안이 다른 조례안에 비하여 관심이 저조하여 지연되는 것으로 이해할 수 있다. 이와 유사한 측면에서 민병익·이시원(2010)은 위원회별 조례안의 처리기간을 분석하였는데 의회운영과 관련된 조례안, 행정기관의 일반 운영과 관련된 조례안은 다른 정책유형에 비해 짧은 기간이 소요되는 반면, 문화, 체육, 환경 등의 조례안은 상대적으로 처리기간이 장기간 소요되는 것을 제시하고 있다. 이는 곧 의회 내에서 관심이 높은 정책에 대해서는 조례안의 처리가 단기간에 이루어질 수 있음을 시사한다.

대표발의자 특성과 관련해서는 위원회 일치 여부가 각 모형에서 모두 통계적으로 유의하게 나타나고 있다. 단, 상임위원회와 전체 처리기간을 각 44.2%, 31.6% 단축시키는 반면 본회의 처리기간을 27.2% 지연시키는 것으로 나타나고 있다.

우선 상임위원회와 전체 처리기간에서의 분석결과는 다음의 두 가지 측면에서 설명이 가능하다. 우선 “상임위원회 제도는 일정 정책분야를 소관으로 하여 상설화되어 그 정책문제를 전문적 입장에서 좀 더 철저히 심의하는 것(박찬욱·김진국, 1997: 449)”을 목적으로 한다는 점을 고려할 필요가 있다. 즉, 대표발의자의 소속 위원회와 관련된 조례안을 발의한다는 측면에서 대표발의자가 일정 수준의 전문성을 담보하고 있음을 의미할 수 있다. 따라서 상임위원회가 당초 목적에 부합하게 운영된다면 전문성을 바탕으로 조례안을 처리하는 경우 조례안이 정치적인 환경에 의해 계류되거나 지연될 위험이 낮을 수 있다. 다른 한편으로는 조례안이 상정된 상임위원회에 소속된 대표발의자는 조례의 원활한 처리를 위해 전략적 행태를 취할 수 있다. 즉, 조례안을 발의하거나 상임위원회에 회부되기 이전에 위원회 구성원과의 의사소통을 통해 가결 가능성을 높이고자 할 수 있다. 이러한 점에 근거할 때 위원회 일치여부는 조례안의 처리기간을 단축시키는 요인으로 작용하게 된다.

그러나 본회의에서의 상임위원회 일치 여부는 처리기간을 지연시키는 것으로 나타나고 있어 세밀한 해석이 필요하다. 이는 소속된 의원 간 네트워크를 통해 전반적인 조례 처리기간은 단축시킬 수 있으나, 동일한 상임위원회 의원이 아닌 경우 조례안의 입법화를 지연시킬 요인이 있을 수 있다는 점을 시사한다. 즉, 동일한 위원회 내 의원 간 밀접한 관계에 의해서 조례안이 빠르게 의결될 수는 있으나 실제 수정·보완할 사항이 많을 수 있다는 점을 의미한다. 따라서 이러한 분석결과를 종합하여 볼 때 상임위원회 일치여부는 전문성 보다는 동일 위원회 내 의원들 간 관계성에 의해 처리기간이 단축된 것으로 해석할 수 있다.

한편, 연정 시행 이후의 조례안 처리기간은 상임위원회, 전체 처리기간 모형에서는 통계적으로 유의미하게 나타나지 않았으나 본회의에서의 처리기간이 단기간 소요되는 것으로 나타나고 있다. 구체적으로 본회의에서의 조례 처리기간이 약 11.4%이 단축되는 것으로 나타나 정치적 환경에 의해 처리기간이 다르게 나타날 수 있다는 연구가설과 부합하게 나타나고 있다. 특히, 상임위원회 모형에서 정치적 갈등 수준이 통계적으로 유의하지 않게 나온 것은 위

원회를 이익분배 집단으로 간주하는 이익분배론에 의해 설명이 가능하다.⁸⁾ 이익분배론에서는 위원회 구성원은 동질적 정책선호를 갖기 때문에 정치적 갈등이 심화되는 시기일지라도 위원회 내부의 상호 협의과정에서 대립 양상이 완화될 수 있다. 따라서 상임위원회의 조례안의 처리기간은 외부적인 정치적 갈등 수준에 크게 영향 받지 않게 된다. 반면, 본회의는 정당 간 갈등 수준이 투표를 통해 뚜렷하게 나타날 수 있다는 점을 고려할 때 연정의 시행을 통해 의회 내 정치적 안정성이 일부 확보되어 연정 시행 이전에 비해 처리기간이 단축 되었을 수 있다는 점을 의미한다.

뿐만 아니라 공동발의자 수가 많을수록 정치적 지지수준이 높으므로 조례안의 처리기간이 단축될 수 있다는 가설은 본회의 모형에서만 부합하게 나타났다. 그러나 공동발의자가 증가하는 경우 0.1% 처리기간이 단축되고 있어 상대적으로 그 효과가 매우 미미한 것으로 나타났다. 한편, 상임위원회와 전체 처리기간은 공동발의자가 많을수록 각각 0.3%, 0.2% 증가하는 것으로 나타났다. 이와 관련하여 문우진(2010)은 공동발의자 수가 많을수록 가결가능성은 높아지지만 평균 처리기간이 증가된다는 점을 제시하고 있다. 이처럼 공동발의자 수는 조례안에 대한 정치적 지지를 의미함으로써 공동발의자 수가 많을수록 의회 내 정치적 지지에 의해 처리기간이 단축될 수 있다. 그러나 조례가 의회 내에서 갈등이 심화되어 입법화의 가능성이 낮은 경우에 공동발의자의 양적 확대를 통해 정치적 지지를 강화하고자 하는 일종의 전략적 행태가 나타날 수 있다.⁹⁾ 즉, 본회의 모형의 분석결과는 조례안의 입법 가능성이 낮은 경우에는 협의·개선방안 등을 도출하는 기간이 상대적으로 길 수 있으며, 이러한 조례안은 공동발의자의 수가 많을 수 있다는 점을 시사한다.

이를 바탕으로 각 모형별 분석결과가 차이가 나타나는 원인을 다음과 같이 설명할 수 있다.

8) 위원회와 관련된 이론적 논의는 이익분배론(distributive theory), 정보확산이론(informational theory), 정당이익이론(partisan theory)으로 크게 구분할 수 있다. 이익분배 이론에서는 위원회는 의원의 재선을 위한 제도로 가능하며 본회의에 비해서는 편향된 정책선, 내부적으로는 동질적인 정책선호를 갖는다(Fenno, 1973; Weingast & Marshall 1988; 박윤희, 2014), 정당이익이론에서는 위원회 내 의원들이 정당의 정책기조, 정치적 이념 등에 의해 영향을 받는다는 것을 주장한다(Cox and McCubbins, 1993). 또한, 정보확산이론에서는 상임위원회는 본회의에 정보를 제공하는 것을 목적으로 하는 기능을 수행하므로 본회의와 동질적인 정책 선호도를 보인다고 주장한다(Krehbiel 1991).

9) 예를 들어 분석대상 중 공동발의자 수가 113명인 '경기도 교육청 학교에서 스스로 공부하는 학생 지원 조례안'은 2016년 11월 17일 상정되었으나 한 차례 의결보류 된 바 있으며, 2016년 12월 14일 회의록의 검토 결과 "충분히 논의되었으므로" 수정 가결되고 있음을 제시하고 있다(경기도 의회 제315회 정례회, 제8차 교육위원회 회의록). 한편, 공동발의자가 99명인 '경기도 개발제한구역 주민 지원 조례안'의 경우에는 임시회 개최시 질의·응답이 타 조례안에 비해 활발하게 이루어지고 있다. 이는 조례안의 제정시 상당한 비용부담이 수반되기 때문으로 회의록의 검토 결과 "이 조례를 결정짓기는 상당히 우리 상임위도 솔직히 부담이 있습니다"라고 언급하고 있어 강한 정치적 지지가 수반되지 않을 때 조례안이 입법화 되지 어려운 것을 알 수 있다.

우선, 정당 간 또는 행정부와 의회 간 갈등이 예상되는 조례안은 공동발의자를 통해 정치적 지지를 높이려 한다. 이에 상임위원회의 예비심사에서 또한 활발한 논의가 이루어지게 되며 이러한 과정에서 상임위원회의 심의·의결과 관련된 사항에 대한 심도 깊은 논의가 이루어지게 된다. 특히, 상임위원회가 소관 정책분야에 대해 전문성이 높은 심의·의결을 하게 될 때 상임위원회에서의 조례안 처리기간이 장기화 되는 경향을 보인다. 반면, 이러한 과정을 통해 일정 부분 합의가 된 사항에 대해서는 본회의에서 상대적으로 단기간에 처리될 수 있다. 본 연구의 분석대상 중 공동발의자 수가 많고, 상임위원회의 심의·의결이 장기간 소요되는데 반해 본회의의 심의·의결이 단기간 소요되는 조례안의 사례에서는 이러한 특성이 뚜렷하게 나타나고 있다. 예를 들어 공동발의자 수가 75명인 “경기도 비정규직 차별해소 및 무기계약직 전환 등에 대한 조례”의 경우 용어 및 문구 수정, 대상 정의 등에 대해 활발하게 논의하고 있는 것으로 나타났다. 또한, “경기도 감정노동자 보호 및 건전한 근로문화 조성에 관한 조례안”의 경우 감정노동자 정의, 적용 범위 등을 약 1시간 동안 논의하고 있는 것으로 나타났다. 다만, 본회의에서는 이러한 논의를 통해 수정된 부분을 수용하고 있어 상대적으로 기간이 짧게 나타나고 있고 일부 사례들을 검토한 결과 정당 간 갈등 보다 행정부와 의원들 간의 상호 갈등이 더욱 뚜렷하게 나타나고 있다.¹⁰⁾

마지막으로 원내 다수당 비율이 높을수록 상임위원회의 처리속도는 약 0.3% 단축되나 본회의에서는 0.3%지연되는 것으로 나타났다. 이는 대표발의자의 상임위원회 일치 여부와 유사한 맥락에서 해석이 가능하다. 즉, 상임위원회에서는 공동발의자 중 원내 다수당이 많을 때에는 조례안의 심의 의결 과정이 간결하게 처리될 수 있으나, 정당 간 갈등이 심화되는 본회의에서는 오히려 원내 다수당이 지지하는 사안에 대해서 처리가 일부 지연될 수 있다. 즉, 특정 정당의 의원이 주로 정치적으로 지지하는 법안은 의원 개인의 정치적 이념보다는 정당 이념과 관련된 조례안일 가능성이 높고 이에 따라 조례안의 최종 의결 단계인 본회의에서는 이를 지연시키는 것으로 해석할 수 있다.

종합하면, 조례안의 처리기간은 수정가결된 조례안이며 제정안일수록 상임위원회 및 본회의 처리기간, 전체 처리기간에서 모두 지연되는 것으로 나타났다. 한편, 위원회 일치여부, 공동발의자 수, 원내 다수당 비율 등의 변수들은 상임위원회 모형과 본회의 모형에서 각각 다르

10) “경기도 감정노동자 보호 및 건전한 근로문화 조성에 관한 조례안”은 제 313회(2016-08-29) 10시 53분부터 12시 15분까지 “경기도 비정규직 차별해소 및 무기계약직 전환 등에 대한 조례”의 경우 14시 37분부터 16시 05분까지 회의가 지속되는 등 동 회기의 타 조례안이 10분 내외로 심의·의결되는데 비해 장기간 심의·의결을 거치고 있다. 특히, 조례안을 둘러싼 갈등은 의원 간 갈등이 아닌, 행정부와 의 갈등이 보다 뚜렷하게 나타나고 있다. 이에 조례안의 입법화를 위해 사전적인 검토가 수반되는 기간이 길게 나타날 수 있으며 이에 따라 상임위원회 심의·의결 기간이 상대적으로 높을 수 있다.

게 나타나고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 상임위원회와 본회의의 기능 및 역할 등의 차이에서 기인한 것으로 보이며 본회의의 처리기간에 영향을 미치는 요인들의 수가 다양한 것으로 나타나고 있다.

〈표 5〉 음이항 회귀분석 결과

구분	변수명	상임위원회 처리기간		본회의 처리기간		전체 처리기간	
		회귀계수 (표준오차)	한계효과 (표준오차)	회귀계수 (표준오차)	한계효과 (표준오차)	회귀계수 (표준오차)	한계효과 (표준오차)
조례 특성	제·개정여부	0.050** (0.024)	1.051** (0.025)	0.055** (0.022)	1.056** (0.024)	0.058*** (0.020)	1.059*** (0.021)
	처리결과	0.487*** (0.047)	1.628*** (0.077)	0.293*** (0.046)	1.341*** (0.061)	0.458*** (0.040)	1.581*** (0.064)
	정책유형	-0.009 (0.058)	0.990 (0.058)	0.235*** (0.057)	1.265*** (0.072)	0.077 (0.050)	1.080 (0.054)
대표발 의자 특성	선수	0.005 (0.038)	1.005 (0.038)	0.019 (0.040)	1.019 (0.041)	0.004 (0.033)	1.004 (0.033)
	위원회 일치여부	-0.582*** (0.050)	0.558** (0.028)	0.240*** (0.048)	1.272*** (0.061)	-0.379*** (0.042)	0.684*** (0.029)
정치적 특성	정치적 갈등 수준	0.052 (0.055)	1.054 (0.058)	-0.121** (0.055)	0.886** (0.049)	0.028 (0.047)	1.028 (0.049)
	공동발의자 수	0.003* (0.001)	1.003* (0.001)	-0.000*** (0.000)	0.999*** (0.001)	0.002* (0.001)	1.002* (0.001)
	원내다수당 비율	-0.002*** (0.000)	0.997*** (0.000)	0.003*** (0.000)	1.003*** (0.000)	-0.000 (0.000)	0.999 (0.000)
	상수	3.409*** (0.099)	-	1.703*** (0.090)	-	3.522*** (0.083)	-
	Pseudo R^2	0.031		0.016		0.026	
	Log likelihood	-5650.3318		-4307.6898		-5970.3807	
	LR 통계량	366.65***		141.06***		323.43***	
	Likelihood-ratio test of $\alpha=0$: chibar2(01)	3.2e+04		1.0e+04		3.3e+04	
	Prob>=chibar2	0.000		0.000		0.000	
	N	1130		1130		1130	

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

V. 결론

우리나라는 자치분권의 강화를 추진함에 따라 지방의회의 활동, 성과 등에 대한 관심이 제고되는 추세이다. 이에 따라 지방의회의 책임성이 강화될 필요성 또한 제고되는 경향을 보인다. 특히, 입법기능은 지방의회의 대표적인 기능이라는 점에서 다양한 시각에서 연구가 진행될 필요가 있다. 지방의회에서 심의·의결하는 조례는 정책 집행의 토대로서 지방자치단체의 효율적인 운영과도 밀접한 관련이 있다. 따라서 조례안의 입법화 기간이 장기간 소요되는 것은 바람직하지 않다. 이에 본 연구에서는 경기도 8대의회, 9대의회에서 제안된 의원발의안을 중심으로 처리기간의 영향을 미치는 요인을 분석하였다.

분석결과에 따르면 조례특성인 처리결과, 제·개정 여부 등은 조례안의 처리기간을 지연시키는 주요 요인으로 나타났다. 한편 위원회 일치여부, 원내다수당 비율, 공동발의자 수 등은 본회의와 상임위원회에서 상이한 분석결과를 보이고 있는 것으로 나타났다. 이는 본회의와 상임위원회의 조례안의 심의 의결에 대한 영향력, 정치적 복잡성의 차이에 의한 것으로 보인다. 또한, 본회의에서는 보다 다양한 요인들이 조례안의 처리기간에 영향을 미치는 것으로 나타나 상임위원회에 비하여 복잡한 환경 속에서 조례안이 의결되는 것을 알 수 있다.

특히, 정치적 지지와 관련하여 공동발의자 수가 많을수록 본회의에서는 조례안의 처리기간이 단축되고 원내 다수당 비율이 높을수록 장기화되는 것으로 나타난 반면, 상임위원회 모형에서는 이와 반대되는 결과가 나타났다. 공동발의자 수의 경우 행정부와의 갈등으로 인한 상임위원회에서의 처리기간 지연 등이 주로 나타났고 원내 다수당 비율이 높은 경우 정당 간 이념을 반영한 조례안이라는 점을 의미한다. 이는 본회의에서 정당 간 갈등이 심화된다는 특성에 기인한 것으로 볼 수 있다. 또한, 정치적 갈등을 일부 완화하였다는 평가를 받는 연정 시행 이후에는 본회의에서만 처리기간을 단축하는 것으로 나타나고 있다. 즉, 의회에서의 조례안 심의·의결 과정에서 정당 간 이념적 갈등을 해소할 수 있는 제도적 장치가 마련되었을 때 조례안의 처리가 보다 효율적으로 이루어짐을 시사한다.

종합하면, 조례안의 처리기간에 영향을 미치는 요인은 상임위원회와 총 처리기간은 유사한 결과를 보이고 있으나 본회의 모형의 결과와는 차이를 보이고 있는 것을 알 수 있다. 이를 바탕으로 상임위원회 일치여부, 정치적 요인 등의 분석결과를 중심으로 조례안의 처리를 지연시키는 원인에 대한 구체적인 대안을 제시하고자 한다. 단, 조례안이 단기간에 처리된다는 것은 의회의 심의기능의 약화를 의미하기도 하는 이중적 의미를 갖고 있다는 점을 고려하여 제도적으로 보완이 수행될 필요가 있는 요인을 중심으로 논의하고자 한다.

분석결과에 따르면 대표발의자의 소속 상임위원회와 조례안이 상정된 상임위원회 일치 여

부가 상임위원회 모형에서는 처리시간을 단축시키는 것으로 나타났으나 본회의에서는 처리시간을 증가시키는 것으로 나타났다. 이는 상임위원회의 소속 의원의 전문성 강화를 통해 조례가 단기간에 처리되었을 가능성을 시사하는 한편, 본회의에서는 처리시간을 증가시킨다는 점을 고려할 때 상임위원회에 소속된 의원 간 네트워크에 의해 처리기간이 단축되었을 수 있음을 보이고 있다. 즉, 전문성의 강화를 목적으로 하는 상임위원회제도의 운영 상 한계를 보이고 있다. 이러한 측면에서 상임위원회에서의 처리기간 단축은 의원의 상임위원회 소관 분야에 대한 입법역량을 강화함으로써 조례안 처리기간의 효율성을 도모하는 것이 바람직해 보인다. 의원의 전문성은 조례안의 가결여부에도 영향을 미치는 주요 요인으로서(서현진·박경미, 2009) 조례안이 적시에 도출되기 위해서는 일차적으로 의원은 발의한 조례안과 관련된 전문적인 지식 또는 경험이 축적될 필요가 있다. 그러나 의원들은 입법 활동 외에도 주민대표, 행정부 견제, 예산의 심의·의결 등 다양한 기능을 수행하여 시간적인 제약을 받게 된다. 따라서 의정활동을 보좌할 수 있는 지원 기구의 강화를 통해 입법 성과를 적시에 도출시킬 수 있도록 할 필요가 있다. 게다가 자치분권 추진에 따라 자치입법권이 강화될 때 조례 제정의 범위가 확대된다면, 입법역량을 강화할 필요성이 더욱 높아진다. 따라서 지방의회의 입법역량 제고를 위해서는 지원인력의 확충, 지방의회 사무기구 인사권 독립 등이 수반될 필요가 있다.

한편, 정치적 지지수준과 갈등 수준이 본회의모형과 상임위원회 모형에서 각각 다르게 나타나고 있다는 점은 상임위원회와 본회의에서 정치적 영향력이 다르게 나타난다는 점을 의미한다. 특히, 본회의 모형에서 원내 다수당 비율은 정당 간 이념갈등이 심화되는 경우 조례안의 처리가 지연되는 것으로 나타났으며 이러한 정당 간 갈등을 완화할 수 있는 연정의 시행은 처리기간을 단축하는 것으로 나타나고 있다. 즉, 조례안의 처리를 지연시키는 것은 정당 간 갈등에 의해 야기되며 조례안의 심의·의결의 최종 단계인 본회의에서 크게 영향 받는 것으로 나타났다. 반면, 상임위원회에서는 원내 다수당 비율이 높을 때 처리기간이 단축되어 정치적 지지에 의해 조례안이 의결되는 것으로 나타나고 있어 상임위원회에서 소수당의 의견이 반영되지 않을 수 있음을 시사한다.

이는 곧 제도적으로 정당 간 갈등을 완화할 수 있는 기반을 마련하고 조례안 처리의 효율성을 제고함과 동시에 정당 간 합의에 의한 의결, 소수당의 의견을 보호할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음을 시사한다. 국회의 경우 일부 한계가 존재하기는 하나 국회법에 의해 체계적으로 입법과정에서의 효율성을 제고하기 위한 제도가 마련되어 있다. 반면 지방의회의 운영은 지방자치법에 근거가 개괄적으로 제시되어 있으며 운영 상 나타날 수 있는 제도에 대한 법적 근거의 마련은 미비한 수준이며 이를 개선하기 위해 지방의회법이 2018년 2월 8일 국회 발의되어 8월 21일 상정된 바 있다. 이처럼 지방의회의 입법 과정에 대한 구체적인 법·제도적인 정비를 통해 입법과정의 효율성 제고와 소수당 보호를 위한 개선 노력이 필요해 보인다.

한편, 본 연구는 의원발의안을 대상으로 경기도 의회를 대상으로 하고 있어 행정부-의회 간 관계와 같은 거시적인 분석이 이루어지지 않았다. 이러한 맥락에서 자료구득의 한계에 의해 의회의 의안 결정에 대한 다양한 정치적 역학관계, 조례안에 내재되어 있는 고유 특성 등의 다양한 요인을 포괄하지 못하였다는 점에서 일부 한계가 존재한다. 이는 향후 상임위원회 별로 분석함으로써 조례안 특성을 반영한 분석이 이루어질 필요가 있으며 연구범위의 확대를 통해 보다 다양한 변수를 활용한 후속 연구들이 이루어지기를 기대한다.

【참고문헌】

- 김귀영. (2009). 지방의회의 역할변화에 따른 위원회제도 개선방안. 「한국행정학회 학술발표논문집」, pp. 678-694.
- 김영하. (2009). 지방의회 상임위원회의 전문성이 의정활동에 미친 영향 분석. 「21세기정치학회보」, 19(2): 199-235.
- 목진휴. (2009). 법률안 국회통과 소요기간의 결정요인에 관한 연구. 「한국행정논집」, 21(3): 821-839.
- 문우진. (2010). 국회의원 개인배경과 입법: 입법 메커니즘과 16대와 17대 국회의 입법생산성. 「의정연구」, 29(0): 35-67
- 민병익. (2014). 지방의회 조례안 처리 소요시간과 영향요인. 지방정부연구, 17(4): 335-361.
- 민병익·이시원. (2010). 지방자치단체 정책결정 소요시간의 영향요인. 「한국행정논집」, 22(4): 1165-1186.
- _____. (2017). 조례의 특성과 처리 소요시간의 변화. 「사회과학연구」, 33(4): 23-48.
- 박기묵. (2010). 우리나라 국회 상임위원회의 법률안 처리속도 분석. 「한국행정논집」, 22(3): 651-670.
- 박순종·최병대. (2014). 지방의회의 조례안 처리 소요시간에 관한 실증분석. 「한국지방자치학회보」, 26(3): 127-152.
- _____. (2016). 조례안 처리 소요기간 분석과 그 함의-우리나라 광역자치단체를 중심으로. 「한국정책학회보」, 25(2): 283-309.
- 박윤희. (2014). 18대 국회 상임위원회 입법과정 사례 분석. 「한국정당학회보」, 13(2): 219-254.
- 박재용·신원득. (2012). 지방의원간 조례안 공동발의 연결망 형성 분석. 「한국정책연구」, 12(1): 77-98.
- 박종득·임현만. (2001). 기초의회의 의원전문성과 의정활동간 상관관계 연구. 「한국사회와 행정연구」, 12(3): 19-36.
- 박찬욱·김진국. (1997). 제 14 대 국회 상임위원회 제도와 그 의사결정에 관한 연구. 「한국정치연구」, 7: 449-488
- 서인석·박형준·권기현. (2013). 정책유형과 정책대상집단에 따른 정책결정 소요시간. 「한국행정학회보」, 47(2): 55-83.
- 서인석·윤병섭·조일형. (2014). 국회입법과정에서 공동발의 네트워크의 구조와 존속. 「한국행정연구」, 23(1): 65-90.
- 서현진·박경미. (2009). 17 대 국회 의원발의 법안의 가결 요인 분석. 한국정치학회보, 43(2): 89-111.

- 송광태. (2012). 광역지방자치회의 입법기능 실태분석. 「한국지방자치학회보」, 24(2): 121-145.
- 송학준·문지효·이충기. (2011). 가산자료모형을 이용한 카지노방문객의 수요결정요인 분석. 「호텔경영학연구」, 20(6): 149-166.
- 신현기. (2013). 대통령 정책의 법제화 소요시간. 「한국행정학보」, 47(2): 31-54.
- 신원득 외. (2015). 「지방의정 전문성 측정지표 개발에 관한 연구」. 경기연구원
- 안중남·이성근. (2010). 유급제 도입에 따른 의원발의 조례제정 실태분석: 대구광역시의회를 중심으로. 「한국균형발전연구」, 1(1): 1-23.
- 유승훈·양창영. (2005). 가산자료모형을 이용한 해양오염사고 발생횟수의 분석. 「해양정책연구」, 20(2): 33-56.
- 윤광일. (2016). 경기연정의 성과분석 및 공고화 방안 연구.
- 윤정우. (2014). 지방의원 입법활동의 영향요인에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 26(2): 1-28.
- 이기우. (2008). 조례활성화를 위한 지방의회의 역할강화. 「지방자치법연구」, 8(4): 123-140.
- 이병규·염유식. (2009). 17대 국회의원들간 공동발의 연결망 형성의 매커니즘 분석. 2009 국제사회학대회, pp: 1337-1353.
- 이상신. (2015). 국회선진화법과 입법교착. 「미래정치연구」, 5(1): 69-86.
- 이시원·민병익. (2007). 지방정부의 정책결정 소요시간 분석. 「지방정부연구」, 11(3): 73-90.
- 이현출·김준석. (2012). 가결과 부결의 이분법을 넘어. 「한국정치학회보」, 46(5): 121-144.
- 이혜영·최현재. (2012). 지방의회의 상임위원회제도에 관한 연구. 「외법논집」, 36(2): 85-96.
- 임도빈. (2007). 시간의 개념분석: 행정학 연구에 적용가능성을 중심으로. 「한국행정학보」, 14(2): 1-21.
- 임도빈·이시원·김준기·정준금. (2008). 정책결정 소요시간에 관한 연구. 「한국정치학회보」, 42(3): 191-217.
- 전진영. (2009). 정책유형별 입법과정 비교분석. 「한국정당학회보」, 8(2): 35-65.
- _____. (2010). 제 18 대 국회 원내정당의 정당응집성 분석. 「한국정당학회보」, 9(2): 119-139.
- _____. (2011). 국회 입법교착의 양상과 원인에 대한 분석. 의정연구, 17(2): 171-196.
- 정연경. (2010). 18대 국회 입법교착 논의. 「한국정치연구」 19(1): 123-145.
- 정희옥·장혜영. (2013). 의원의 사회경제적 배경과 국회 생산성과의 관계: 18대 국회를 대상으로. 「한국정치연구」, 22(2): 49-74.
- 최병대·송광태. (1995). 지방의회 위원회의 전문성제고에 관한 연구.
- 하혜영·이정진. (2011). 지방의회 조례안 분석을 통한 자치입법 활동에 대한 연구. 「정책분석평가학회보」, 21(4): 227-250.
- Binder, S. A. (1999). The dynamics of legislative gridlock, 1947-96. *American Political Science Review*, 93(3): 519-533.
- Cox, G. W., & McCubbins, M. D. (1993). *Legislative Leviathan: Party Government in*

- the House*. Berkeley: University of California Press.
- Fenno, Richard. (1973). *Congress in Committees*. Boston: Little, Brown.
- Fiorina, M. P. (1996). *Divided Government. 2nd ed.* Boston: Allyn and Bacon.
- Fowler, J. H. (2006). Connecting the Congress: A study of cosponsorship networks. *Political Analysis*, 14(4): 456-487.
- Huy, Q. N. (2001). Time, Temporal Capability, and Planned Change. *Academy of Management Review* 26(4): 601-623.
- Kehbiel, K. (1991). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Lowi, T. J. (1964). American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. *World Politics*, 16: 677-715.
- Mayhew, D. R. (1974). *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- Mayhew, D. R. (2005). *Divided we govern: Party control, lawmaking and investigations, 1946-2002*. Yale University Press.
- Sundquist, J. (1992). *Constitutional Reform and Effective Government*. Washington D. C.: Brookings Institution
- Taylor, A. (2004). The Length and Sequence of Lawmaking. Paper presented to the Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, IL.
- Weingast, B. R., & Marshall, W. J. (1988). The Industrial Organization of Congress: or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets. *Journal of Political Economy* 96(1): 132-163.