

# 한국 지방의회 조례안 통과와 처리 시간에 영향을 미치는 요인은 무엇인가?: 제7대-11대 경기도의회 상임위원회를 중심으로\*

박건영 | 연세대학교\*\*

박주혁 | 연세대학교\*\*\*

임재우 | 연세대학교\*\*\*\*

강신재 | 연세대학교\*\*\*\*\*

## | 국문요약 |

본 연구는 지방의회의 조례안 통과에 영향을 미치는 요인을 제7대부터 제11대까지의 경기도의회 상임위원회를 중심으로 분석하여 지방의회의 정책 결정 과정에 대한 구체적인 이해를 제공하고자 한다. 경기도의회에서 발의된 8,416개의 조례안과 의원 정보를 활용하여 분석을 진행하였고, 주요 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 정부 형태와 무관하게 전문위원의 검토보고서가 조례안 통과에 큰 영향을 미쳤다. 둘째, 공동발의자 수와 통과 가능성의 상관관계는 분점 정부에서만 뚜렷하게 나타났다. 셋째, 조례안 처리 시간에는 의원 개인의 특성보다 전문위원의 긍정적 검토보고서가 큰 영향을 미쳤으며, 단점정부 상황에서 야당 의원의 조례안은 부정적

\* 이 연구의 초안은 2024년 한국정치학회 하계학술회의에서 발표되었으며 심사과정을 거치면서 발전된 연구라는 점을 밝힙니다. 원고의 발전을 위해 유익한 지적을 해주신 익명의 심사자 세 분께 감사드립니다. 이 연구는 연세대학교 정치학과 BK21 교육연구단의 지원을 받았습니다.

\*\* 연세대학교 일반대학원 정치학과 석사수료, 1저자.

\*\*\* 연세대학교 일반대학원 정치학과 석사과정, 2저자.

\*\*\*\* 연세대학교 정치외교학과 학-석 연계과정, 3저자.

\*\*\*\*\* 연세대학교 산학협력단 박사후연구원, [sinjaec@yonsei.ac.kr](mailto:sinjaec@yonsei.ac.kr), 교신저자.

검토보고서에 더 민감하게 반응했다. 결론적으로, 상임위원회 조례안 입법과정에서 전문위원 검토보고서는 상당히 중요한 영향력을 끼치고 있는 것으로 나타났다. 본 연구는 지방의회 입법 활동의 효율성과 투명성을 높이는 데 있어 전문위원 검토보고서가 중요한 역할을 하고 있음을 시사하며, 지방의회의 입법 과정에서 전문위원의 역할에 대하여 보다 체계적인 논의의 필요성을 제안한다.

주제어 | 지방의회, 경기도, 조례안, 통과, 정부 형태, 전문위원

## I. 서론

지방자치법 제1조를 통해 알 수 있듯이,<sup>1)</sup> 지방자치는 대한민국의 민주주의 발전과 실현을 목적으로 작동하고 있어 지방의회의 역할과 기능은 중요하다. 나아가 지방의회의 원활한 입법 활동과 운영은 지역 주민들의 일상생활에 직접적인 영향을 미치며, 이는 민주주의의 기본 원칙인 주민 참여와 대표성을 실현하는데 필수적이다. 따라서 지방의회의 입법 활동은 지역 주민의 이익과도 직간접적으로 연결돼 그 중요성이 더욱 크다. 그러나 지방의회의 운영 현황을 살펴보면, 그 기능과 역할을 제대로 수행되지 못하고 있는 것으로 보인다. 지역 주민과의 소통 및 주민 참여의 부재, 지방의회 운영 과정에서의 비효율성, 지방의원의 책임성 부재와 의원 개인의 정치·경제적 이해관계가 얽힌 의사결정 등 다양한 문제가 지방자치 도입 목적의 달성을 어렵게 만드는 중이다.

지방의회는 지방자치 활성화와 풀뿌리 민주주의의 핵심 기관으로 지역 사회의 다양한 목소리를 반영해야 한다. 지방의회는 지방자치가 실현된 형태로, 지방의

1) “이 법은 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영에 관한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로 한다” (「지방자치법」 제1조).

회 분석은 지방자치의 실현이 얼마나 잘 이루어지고 있는지 시사점을 제공하기 때문에 연구 의의가 있다. 나아가 지방의회는 지역 주민, 다양한 집단의 의견을 수렴하고 의사결정과정에 반영하여, 지역 차원에서 대표성을 갖고 책임성을 실현한다(소순창 1998). 또한 지방의회의 입법 활동은 지역사회의 요구와 정책적 우선순위를 반영하는 핵심적인 과정이다. 법안 발의는 주민의 목소리를 대변하는 첫 단계로, 입법과정에서 어떤 요인이 이에 영향을 미치는지에 대한 분석은 지방의회의 기능과 역할을 이해하는 데 필수적이다. 지방의회는 자치단체장의 권한 행사가 민주적으로 집행되도록 감시하며 견제하는 기능을 통해 권력 균형을 유지하고, 주민투표, 조례제정 및 개폐 청구 등의 다양한 제도를 통해 지방 단계에서의 민주주의 실현을 가능하게 한다(이정훈·김진운 2010; Kim 2010). 이러한 점에서 지방의회는 지역사회의 의결기관에 그치지 않고, 민주주의를 실질적으로 구현하며 지역 주민들의 참여를 확대함으로써 궁극적으로 대한민국의 민주주의 발전에 이바지할 수 있다(문원식, 2022; 이용재·박경 2022). 특히 법안 통과를 결정하는 요인의 이해는 입법 활동의 효과적 개선에 필수적이다. 현재까지의 연구들은 조례안과 의원 특성을 종합적으로 고려하지 않아 법안 통과 결정요인을 입체적으로 분석할 때 어려움을 겪었고, 이는 지방의회 입법 활동을 체계적으로 이해하기 어렵게 만들어왔다.

본 연구는 경기도의회를 중심으로 지방의회 조례안 통과에 영향을 미치는 요인을 의원 개인 수준과 조례안의 특성으로 나눠 종합적으로 파악하고자 한다. 특히 상임위원회 의결 과정에서 전문위원 검토보고서의 영향력도 변수로 삼아 분석을 시도한다. 이를 통해 상임위원회의 입법과정에서 지방의원의 영향력에 비교한 전문위원의 영향력을 분석하고, 의원 개인 변수와 조례안 자체 변수를 조합하여 조례안 통과 결정요인을 면밀하게 분석한다. 이를 통해 최종적으로 지방의회 입법 활동의 구조적 특성을 이해하고, 향후 지방자치의 발전을 위한 시사점을 제시하고자 한다. 상임위원회를 통과한 법안이 본회의에서 통과될 가능성이 매우 높은 상임위원회 중심주의 의회에서는 상임위원회 통과 여부가 법안의

최종 승인 가능성을 알 수 있는 척도가 된다. 이는 상임위원회가 입법과정에서의 주요한 쟁점에 대해 합의안을 도출하면서 법안의 실현 가능성을 검토하는 핵심적인 역할을 맡기 때문이다(이신용 2015). 상임위원회의 승인 기간은 이러한 과정의 복잡성과 정책적 우선순위를 반영하며, 의회 운영의 효율성과 제도적 특성을 이해하는 데 중요한 단서를 제공한다.

본 연구에서 분석 대상으로 삼은 경기도의회는 다음과 같은 의의를 지닌다. 첫째, 경기도에는 대도시, 소도시, 농어촌 등 다양한 형태의 지역이 존재하고 휴전선 인근부터 후방까지의 넓은 행정구역을 아우르고 있어 다양한 이해관계가 교차한다(임재우 외 2024). 따라서 경기도는 대한민국의 축소판으로 파악할 수 있어, 경기도의회는 다른 지방의회에 비해 연구 결과의 일반화에 유리한 위치에 있다. 둘째, 경기도의회는 대한민국의 모든 지방의회를 통틀어 전체 조례안 대비 의원 발의율이 가장 높다. 즉, 경기도의회는 의원들의 활동이 적극적으로 이뤄지고 있어 대한민국의 모든 지방의회 중 지방자치 및 지방 수준의 민주주의 실현에 가장 가깝게 다가갔다는 지점에서 모든 지방의회의 지향점이기도 하다. 마지막으로 경기도와 서울과의 밀접한 관계에서 그 중요성을 찾을 수 있다. 경기도는 가장 큰 광역자치단체로, 인구 규모가 크고, 다양한 산업 기반을 지니고 있어 정책적 영향력이 크다. 또한 서울과 경제적, 사회적으로 긴밀한 연계를 맺고 있는데, 경기도민 중 약 18%가 서울로 출퇴근하는 오늘날의 상황으로 미루어보아 경기도의 정책 결정이 단순히 경기도 내부의 이슈뿐만 아니라 수도권 전체의 생활과도 밀접하게 관련되어 있음을 알 수 있다. 이는 경기도의회에서 통과된 조례안이 서울과의 상호작용 속에서 영향을 받을 수 있음을 시사하며, 이러한 구조적 맥락은 경기도의 조례안 통과에 영향을 미치는 요인을 분석하는 데 중요한 배경이 된다. 수도권 서울을 둘러싼 경기도의 독특한 지리적 특성과 함께 경제·인구적 특성은 지방의회의 조례안 통과 요인 분석의 다른 지역의 그것과 차별화됨과 동시에 더욱 큰 학술적인 의의를 지닌다고 볼 수 있다.

또한 본 연구에서는 다음의 이유로 전문위원 검토보고서의 영향력을 조망한

다. 전문위원은 법률·행정·기술적 지식을 바탕으로 조례안을 검토하여 공·부정 보고서를 작성하는 역할을 하는데(박순종 2024), 이는 지방의원의 입법 활동과 특히나 상임위원회 의결 과정에 영향을 미치기 때문에 그 영향력에 대한 계량적 분석이 필요하다. 전문위원의 보고서는 선출직(지방의원)의 활동에 임명직(전문위원)이 개입하는 것이기 때문에, 만약 그 영향력이 크다면 자칫 정당성의 문제로 번지기 쉽기 때문이다. 전술한 연구의 목적을 달성하기 위해 본 연구는 제7대부터 제11대까지 경기도의회에서 발의된 약 8,400개의 조례안과 의원 정보를 데이터로 삼는다. 구체적인 연구 방법으로는, 조례안 통과 결정요인 분석에 로짓 분석을, 조례안 처리 시간 결정요인 분석에 OLS 회귀분석을 채택한다. 이를 통해 경기도의회의 입법과정에서 어떤 요인들이 얼마나 영향을 미치는지 파악함으로써 지방자치의 활성화를 위한 방안 제시를 시도한다.

## II. 선행연구 검토

지방자치의 제도화 이후 효율적인 지방자치 실현을 위한 방안 모색은 끊임없는 고민거리였다. 나아가 지방자치의 중심인 지방의회 운영도 정치학의 화두가 되었다. 이에 지방자치 및 지방의회와 관련한 많은 정치학 연구가 진행된 바 있는데, 그동안의 연구를 살펴보면 법안 발의 과정 분석을 통한 문제점 도출 및 개선 방안의 제시가 주를 이뤄왔다.

### 1. 지방의회의 활성화와 지역 주민의 정치 참여

오늘날 대한민국 지방의회는 운영상의 미흡과 효율성 부재 등으로 인해 지역 주민의 신뢰를 잃어가고 있다. 그 요인으로는 주민과의 소통 부족과 주민 참여 제도의 미비 등이 거론된다. 신영민(2023)은 의원-주민 간 소통은 주민뿐만 아니

라 의원 개인의 재선 가능성에도 긍정적 영향을 끼치기 때문에 중요하다고 주장한 바 있다. 이소영(2019)은 대구광역시 지방자치에서 주민 참여 현황과 문제점을 파악하기 위한 연구를 진행했다. 그 결과 행정 담당자들의 왜곡된 인식과 지방자치에 관한 주민들의 이해 부족에서 비롯된 대표성 문제가 주민 참여를 유도하기 위한 노력의 실패에 영향을 끼쳤다는 결론을 도출했고, 그 결과 지역 주민의 의사가 반영되지 않은 지방자치 행태를 띠게 되었다고 분석했다. 이에 대한 해결책으로 이소영(2019)은 지역 주민 참여 활성화를 위한 제도 개선의 필요성을 주장한다. 나아가 공무원과 주민을 대상으로 한 지방자치 교육과, 주민의 정치적 효능감 증진 및 지방 행정부 신뢰 제고를 위한 적극적인 정책과 피드백이 필요하다고 제안한다.

지역 주민의 능동적인 참여를 끌어내기 위해 지방의회 입법과정에서의 효율성과 투명성이 확보가 시급한 문제로 거론된다. 지방의회 입법과정을 다룬 연구들은 조례안 통과 결정요인 분석이 주를 이뤘다. 박재용(2012)은 지방의회의 정당 구성 형태가 입법과정에 미치는 영향을 탐구했는데, 그 결과 입법과정에서 지역의 인구 밀도와 지방의원의 연령, 다수당의 의석 등이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 하혜영·이정진(2011)은 제7대 경기도의회에서 처리된 조례안들을 표본으로 삼아 제안자 유형, 조례안 처리 결과, 조례안 내용, 조례안 유형을 대상으로 교차분석을 수행하였다. 분석 결과, 지방의원들이 상위법령을 따르는 수동적 조례 개정보다는 실질적인 자치입법 기관으로서의 주체적인 조례제정에 중점을 두고 있음을 관측했다.

이와 비슷한 연구로 부산광역시의회의 조례안을 분석한 연구도 존재한다. 이병재와 동료들의 연구(Lee et al. 2021)는 2006년부터 2018년까지의 부산광역시의회의 조례 제안 데이터를 분석하여, 여성 및 신규 당선 의원들이 가장 적극적으로 법안 발의 과정에 참여한다는 결과를 도출했다.

본 연구의 분석 대상인 경기도의회는 전국 최대 규모의 지방의회로 경기도의회의 조례제정은 도내 많은 시와 군에 영향을 미치며, 또한 다른 시·도 입법에

참고되는 경우도 많아 확장성이 있다. 그럼에도 경기도의회 조례를 분석한 양적 연구는 많이 진행되지 않았다. 이은혜·홍영준(2019)은 경기도의회 제7~9대 보건·복지 분야에서의 조례안 처리 소요 기간과 결정요인을 분석하였다. 분석 결과, 조례안 처리까지의 기간에 의원 개인 특성인 성별, 연령, 선수, 소속 정당, 지역구, 소관 상임위원회 여부 등이 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 이와 더불어 전문위원 검토보고서가 입법과정에 미치는 영향도 분석했는데, 전문위원의 검토보고서가 긍정적인 경우, 부정적일 때보다 처리까지의 소요 기간이 짧았던 것으로 나타났다. 그리고 입법예고를 했던 경우, 그러지 않았을 때보다 처리에 오랜 기간이 소요된 것으로 분석되었다.

## 2. 입법 성공 요인

입법 성공에 영향력 있는 다양한 요인에 대한 분석은 의회 연구의 주된 관심 대상이었다. 우선 제도적 요인 중 다수당 여부는 법안 발의 및 통과, 위원회 조직 등을 포함한 전반적 입법과정에 많은 영향을 미친다(Hedlund and Hamm 1996). 입법과정에서 다수당 여부의 중요성을 분석한 연구로는 콕스와 맥커빈스(Cox and McCubbins 2007)를 거론할 수 있는데, 이들의 연구는 하원 다수당이 법률 제정 과정을 통제하여 이익을 도모하는, 소위 ‘입법 카르텔’을 이룬다고 주장한다. 다수당은 부정적 의제 통제(negative agenda control)에 중점을 두는 경향을 보인다. 그리고 다수당 소속 하원의원은 입법과정 전반을 통제하고, 위원회 시스템을 자신들의 의제에 유리하게 구조화한다고 강조한다. 피노키아로와 로드(Finocchiaro and Rohde 2008)는 콕스와 맥커빈스의 카르텔 이론을 확장하여 다수당의 의제 통제가 다수당의 동질성 및 권력에 연관되어 있음을 발견한다. 다수당은 자신의 이익에 반하는 법안 발의를 차단할 수 있는 능력을 지니고 있으며, 이를 통해 이익을 극대화할 수 있다(Lawrence et al. 2006). 반대의 연구도 있다. 콕스와 맥커빈스가 제시한 입법 카르텔 모델에 도전하여, 시클러와 리치(Schickler

and Rich 1997)는 하원 규칙과 위원회 구조가 종종 다수당의 지배보다는 초당적 연합에 의해 형성되었다고 주장한다. 다수당 구성원이 반대한 여러 규칙 변경이 초당적 연합으로 통과되었다는 것이다.

의원의 선수 또한 입법과정에 영향을 미치는 주요 변수이다. 선행연구에 따르면 의원 선수와 입법 활동의 관계는 복잡한 양상을 보인다. 먼저 다선의원은 의정활동의 전문성이 높고 안정적인 지역 기반을 확보해 입법 활동의 양과 질 모두 높을 것이라는 이론이 존재한다(Hibbing 1991; Schiller 1995) 여기서 전문성이란 입법과정의 정치적·제도적 역학관계에 대한 이해 축적을 뜻한다. 다선의원은 전문성을 바탕으로 법안을 발의하거나 통과시키기에 유리할 것으로 예상된다. 또 선수가 낮은 의원은 지역구 지지 기반이 불안정해 지역 기반 확보에 많은 시간과 자원을 투자하지만, 선수가 높을수록 이미 형성된 지지 기반을 유지하는 수준에서 지역구 활동을 최소화하는 경향을 보인다. 즉, 그만큼 원내 활동에 집중할 수 있으며, 그 결과 다선의원의 입법 활동은 역동성을 띠게 될 수 있다. 그러나 한국 국회를 대상으로 한 실증 연구에서는 선수는 법안 발의량과 부(-)의 상관관계, 처리 시간과 정(+)의 상관관계를 보였으며 통과율은 통계적으로 유의미하지 않았던 것으로 나타나 선수가 높을수록 입법 활동에 소극적이었던 것으로 나타났다(박영환 외 2016; 전진영 2014a). 한국 지방의회의 경우 연구가 많이 이루어지지는 않았으나 현재까지 선수가 입법 활동에 미치는 영향력은 통계적으로 유의미하게 나타나지 않았다(박재용 2012; 윤정우 2014).

지역구와 비례대표 의원을 혼합형으로 선출하는 한국과 같은 국가에서는 선출 방식 역시 입법행위에 영향을 끼칠 수 있다(김기동·이재묵 2017; 서현진·박경미 2009; 전진영 2014b). 구체적으로, 서현진·박경미(2009)는 제17대 국회를 연구하여, 비례대표 의원이 지역구 의원보다 의석수 대비 발의는 많으나 가결률은 낮은 사실을 발견하였다. 나아가 전진영(2014b)은 제18대 국회, 김기동·이재묵(2017)은 제19대 국회에서 선출된 의원들이 선출유형에 따라 정책적으로 관심을 나타내는 분야가 다르다는 것을 발견하였다. 그러나 현재까지의 연구는 국회만



을 대상으로 한 경우가 많았으며, 지방의회 차원에서 의원 선출유형과 조례 입법 활동의 관계를 파악하고자 한 연구는 미진한 것이 사실이다. 이와 유사한 연구로 박영환(2018)은 제10대 경상북도의회를 대상으로 의원들이 인식하는 대리인, 정당인, 수탁자의 세 가지 대표유형별 의정활동 차이를 연구하였으나, 의원들의 설문에 기초하여 연구를 진행했다는 점, 그리고 연구의 확장성이 부족하다는 점은 한계로 여겨진다.

정치제도 측면 외에도 의원 개인의 성별, 연령, 학력과 같은 개인적 요인 차원에서 입법행위의 성공을 분석하려는 연구들도 존재하는데, 미국 하원에서 의원의 개인적 경험과 선호 등에 따라 입법 활동의 적극성에서의 차이가 증명된 바 있다. 볼든과 동료들(Volden et al. 2013)의 연구는 여성 의원들이 남성 의원들과 비교해 초선 때 입법 활동에 수동적이지만, 재선 이후에는 남성 의원들보다 활발해진다는 사실을 발견하였다. 해당 연구에서는 연령과 학력에 대한 분석도 이루어졌는데, 연령과 학력 요인은 모두 효과적인 입법행위와 정(+)의 상관관계를 보이고 있음을 규명하였다. 이들의 연구에서는 연령이 효과적인 입법행위로 이어지는 까닭으로 경험과 네트워크의 영향을, 학력에 대해서는 복잡한 정책 사안을 이해하고 토론, 심의할 능력이 뒷받침되어 있기 때문이라고 주장하였다.

### 3. 입법과정에서 전문위원 검토보고서의 영향

모든 의원이 광범위한 분야에 대해 전문성을 갖추기는 현실적으로 어렵다. 때문에, 효율적인 입법행위 지원과 의원 전문성을 제고하기 위한 제도로써 국회사무처에 전문위원제와 검토보고서를 도입하였으며, 「국회법」 제58조 1항 ‘위원회는 안건을 심사함에 먼저 제안자의 취지설명과 전문위원의 검토보고를 듣고 질의나 토론 또는 축조심사를 거쳐 표결한다’에 의해, 상임위원회 심의 과정에서 검토보고서를 참고하게 된다. 검토보고서에는 각 안건의 주요 내용, 도입 배경과 기대효과, 유사 사례, 진행 사업의 내용과 예산 집행 실적, 신규사업의 각종 여건

과 법·절차적 쟁점, 파급효과 등에 관한 정보를 담아 의원들의 심사를 돕는다(박순중 2024).

지방의회는 본회의와 상임위원회를 통해 운영되며, 본회의에서는 모든 의원이 참여해 의결한다. 상임위원회는 특정 분야에 전문성을 가진 일부 의원들을 배속하여 안건을 심의하는 역할을 한다. 지방의회와 국회 모두 위원회가 의안의 본회의 상정 여부를 결정하며, 본회의는 위원회의 심의 결과를 존중해 의결하는 위원회 중심 운영 방식을 채택하고 있다(이용재·박경 2022). 의원들은 모든 의안의 세부적인 내용을 숙지하는 데에 한계가 있어 전문위원이 제공하는 정보와 전문성을 활용해 정책 결정 과정에서의 불확실성을 줄일 수 있다(Baron 2000). 요컨대 일정 부분 의원은 전문위원에 의존하는 것이다. 특정 분야에서의 정보력을 바탕으로 전문성이 있는 관료인 전문위원은 입법과정의 전문성과 효율성의 증진을 존재 목표로 한다(김동원·고명철 2013).

앞서 살펴본 바와 같이, 전문위원 제도는 국회뿐만 아니라 지방의회에도 도입되어 있다. 비단 국회뿐만 아니라 지역 주민을 대표하는 지방의원들의 전문성도 요구되고 있어(최봉기 2005), 전문성과 입법과정의 효율화를 성취해야 하기 때문이다. 특히 지방의회의 경우 국회에 비교해 공천과 선거 과정에 대한 지역 주민들의 관심이 낮아, 정당 차원에서도 큰 관심을 기울이지 않는 경우가 많다. 지방자치제의 초창기에서 지방의회의 정책 결정 과정의 효율성과 전문성에 대한 의구심이 제기된 바 있다. 지방의회 의원들이 의안을 충분한 검토 없이 통과시키는 데에만 치중하고 있다는 것이다. 최봉기(2005)는 지방의원 스스로가 의원의 역할과 필요성을 인지하지 못하고, 그저 의원이라는 직책이 주는 만족감에 심취한 탓에 역할의 전문성이 부재하다고 말한다. 지방선거에 도입된 공천제는 시민들의 정치 참여를 촉진하고 정당정치의 발전을 가져올 것으로 기대되었으나, 실제로는 중앙 정치에 대한 의존성 강화, 정치적 부패, 신인 정치인의 진입 장벽 강화, 그리고 시민들의 정치 혐오 증가 등 부정적 영향을 끼친 것으로 나타났다(허철행 2011). 이러한 문제를 개선하기 위해 2006년부터 지방의회에 전문위원

제도를 도입하여 활동의 전문성과 효율성 확보를 시도했다. 이를 통해 지방의회의 권한과 정책 결정 기능을 강화하고, 위원회의 자치 활동을 지원, 보장하였다(박춘수 2010).<sup>2)</sup> 구체적으로 경기도의 경우, 「경기도의회 회의규칙」 제76조 1항에서 ‘위원회는 안건을 심사함에 있어서 먼저 제안자의 취지설명과 전문위원의 검토보고를 듣고 질의나 토론 또는 축조심사를 거쳐 표결한다’라고 적시하여 상임위원회에서의 검토보고를 의무화하고 있다. 그러나 이러한 검토보고서가 막강한 영향력을 지녀 의원의 입법 활동을 보조하기보다 오히려 의안의 통과 여부를 사실상 결정하는 데까지 이르렀다는 지적 또한 나오고 있다(소준섭 2020; 이지수 2021; 홍수영·박효목 2018). 이는 어느 정도 제도 설계에 의도와도 부합하지만, 선출되지 않아 입법 분야에서 민주적 정당성을 갖췄다고 보기 어려운 기술관료집단이 입법을 주도한다는 점에서 정치학계에서 고민해야 할 문제일 것이다(김한나 외 2021). 이러한 지적에 따라 학계에서는 전문위원의 검토보고서가 법률안 심사 과정에 실제로 영향을 끼치는가에 대하여 연구해 왔다. 박재창(1995)은 검토보고서에 등장하는 내용이 심의 과정에서 쟁점으로 발전한다고 주장하였으며, 배용근(2011)은 실제 입법조사관을 대상으로 설문조사를 실시하여 전문위원 당사자들 또한 검토보고서의 영향력을 크게 인식하고 있음을 밝혀내었다. 한편 서덕교(Seo 2017)의 연구는 법률안 수정도 분석 및 면접조사를 통해 법률안의 방향성에 검토의견서가 중요한 역할을 한다고 밝혔다. 또한 김형섭·홍준형(2018)은 회귀분석을 통해 검토보고서에 적시된 수정의견의 강도에 따라 원안 가결 비율이 감소한다는 사실을 경험적으로 입증하였다.

이은영(2016)은 제6대에서 제8대 동안 서울시의회 보건복지위원회에 상정된 236건의 조례안을 분석하였다. 연구 결과, 회기를 거듭하며 의원 발의 조례안이 증가하였고, 비용추계서와 전문위원실의 긍정적인 검토보고서가 포함된 조례안

---

2) 경기도의 『경기도의회사무처 설치 조례 시행규칙』은 제11조(전문위원) 1항 2호에서 전문위원이 ‘조례안, 예산안, 청원 등 소속위원회의 소관 안건에 대한 검토보고’를 수행하도록 규정하고 있다.

의 가결률이 더 높은 것으로 나타났으며, 심사 기간이 짧을수록 가결률이 유의미하게 높아짐을 밝혔다. 해당 연구에서는 이러한 현상에 대해 2006년 제7대부터 시행된 지방의원 유급제와 지방의회 전문위원제도의 정비가 지방의회의 입법 전문성 향상에 기여를 한 것으로 해석하며, 검토보고서와 비용추계서가 조례안의 완성도를 높이고 실현 가능성을 가늠할 수 있게 하며 이에 따라 지방의회의 질적 향상이 있었을 것이라 해석한다.

본 연구는 경기도의회 제7대부터 제11대까지의 조례안을 대상으로, 조례안의 통과 과정에서 소요된 시간과 통과 요인을 종합적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 기존 연구에서는 주로 의원의 성별, 소속 정당과 같은 개인적 특성에 초점을 맞추었으나, 본 연구에서는 이를 비롯하여 추가로 의원의 학력과 당선 이전의 직업 등도 포괄적으로 고려하여 분석을 진행한다. 특히 본 연구는 의원의 공동발의 조례안에 주목하여, 의원 간 네트워크 형성 여부와 이러한 네트워크가 입법 결과에 미치는 영향 분석도 시도한다. 나아가 조례안 통과에 영향을 미치는 결정적인 요인을 파악하기 위하여 다양한 통계 방법을 활용하고, 이를 통하여 조례안 통과에 주요하게 영향을 미치는 변수를 파악하고, 실제로 이러한 변수가 정책 결정 과정에 어떻게 작용하는지 분석하고자 한다.

### Ⅲ. 가설 설정

#### 1. 제안자의 직책과 입법 활동

입법과정에 영향을 미치는 여러 요인 중에는 의원의 개인적 특성과 당시의 주요 사회적 이슈, 소속 정당의 다수/소수당 여부 등이 있다. 또 의원의 선수와 학력, 제안자의 직책(도지사, 교육감, 의원), 그리고 조례안의 성격에 따라 그 처리 과정과 결과가 달라질 수 있다. 조례안을 제안한 후 전체 소요 시간은 제안자의 신분에 따라 차이를 보인다. 민병익·이시원(2010)의 연구에 따르면, 의원이

발의한 조례안의 처리까지의 소요 시간은 평균 14.29일로 가장 짧았던 반면에, 교육감과 도지사가 제출한 조례안의 경우 통과되기까지 약 30일 정도가 소요되었다는 결과가 나왔다. 의원 발의 건의 경우 법안 발의 이전부터 의원들 간의 의견 교류가 활발하게 이루어져 사전에 충분한 논의가 이루어졌기 때문에 도지사와 교육감이 제출한 법안에 비해 처리 시간이 짧게 나타난 것으로 추정할 수 있다. 또한, 민주주의의 원칙을 지키기 위한 명분으로 도의회가 집행부를 견제하는 역할을 충실히 수행하고자 할 것이며, 따라서 도지사 또는 교육감이 제출한 조례안에 대해서는 다른 법안보다 오랜 심의 과정을 거쳤을 가능성도 존재한다. 이러한 관점에서 본 연구는 다음과 같은 가설을 제시한다.

가설 1. 도지사가 제출한 조례안보다 의원들이 발의한 조례안이 통과율이 높고, 처리 시간이 더 짧을 것이다.

## 2. 예산과 입법 활동

법안 처리 과정에서 예산은 중요한 요소이다. 법안을 제안할 때, 그 법안이 통과되어 실행되기에 필요한 재정적 자원을 고려하지 않는다면, 법안의 실현 가능성은 크게 제한될 수 있기 때문이다. 이에 따라 2005년 5월 제17대 국회에서 큰 규모의 예산이 사용될 것으로 예측되는 모든 법안에 비용추계를 적용하도록 국회법이 개정되었다(정영진 2012). 이제 의원들은 예산 사용이 필요한 법안을 발의할 때, 어느 정도의 예산이 사용되는지를 추정한 비용추계서를 첨부해야 한다(이지형·박형준 2019). 이는 국회뿐만 아니라 지방의회에도 적용되었다. 연구 대상인 경기도의회의 경우, 『경기도 의안의 비용추계에 관한 조례안』을 통해 △예상되는 비용이 연평균 1억 원 미만이거나 한시적 경비 총 3억원 미만인 경우 △의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우 △국가의 안전보장 및 군사에 관한 사항으로 비용추계서의 첨부이 곤란한 경우를 제외하고는 법안 제출 시 비용추계서 첨부 의무화했다.

지역 주민은 큰 규모의 예산이 사용되는 경우 민감하게 반응할 수밖에 없다. 지역 주민은 자신의 세금이 어떻게 사용되는지에 많은 관심을 보인다. 따라서 큰 규모의 예산을 수반하는 법안에 관해서는 철저한 감사와 검토를 요구할 가능성이 높다. 의원은 재선을 위해 이러한 지역 주민의 요구에 민감하게 반응할 가능성이 높다(Sidman 2018).

비용추계서가 첨부된 법안은 재정적 부담을 초래하며, 따라서 주민의 불만을 고조시킬 가능성이 있다. 의원들은 이를 고려하여 법안의 통과 여부를 결정할 것이기 때문에, 검토에 더 많은 시간을 할애할 것이며, 동시에 법안 통과에 신중한 태도를 보일 것이다. 반면에, 비용추계서가 첨부되지 않은 법안은 비교적 예산 부담이 적어 비용추계서가 첨부된 법안보다 쉽게 통과될 가능성이 존재한다. 이미 이지형·박형준(2019)의 연구에서 많은 예산을 수반하는 법안이 입법과정에서 난항을 겪는다는 사실이 증명된 바 있다. 본 연구는 국회에서의 결과가 지방의회에서도 나타날 것인지 검증을 시도한다. 지방의회는 국회와는 정치적 환경이 달라 법안 통과 과정에서의 지연 양상 또한 다르게 나타날 수 있으며, 따라서 국회를 대상으로 한 연구 결과를 지방의회에 그대로 적용할 경우, 이는 자칫 성급한 일반화의 오류로 번지기 쉽다. 따라서, 본 연구는 아래의 가설을 상정한다.

가설 2. 예산이 필수적인 법안(비용추계서가 첨부된 법안)은 통과율이 낮고, 처리 시간이 오래 걸릴 것이다.

### 3. 검토의견서의 논조와 입법 활동

상술하였듯 전문위원제도의 도입은 의원의 물리적 한계 보완, 전문성 확충 등을 목적으로 하여, 현재 제도적 정착을 넘어 그 영향력의 비대화가 우려되는 수준에 이르렀다. 실제로 정부 제출 법률안에 대한 검토보고서의 영향력을 연구한 김형섭·홍준형(2018)은 전문위원 검토보고서의 수정의견이 정부 제출 법률안의 원안 가결률에 부(-)의 영향을 끼침을 검증한 바 있다. 그러나 이러한 선행연구와

보도들은 대체로 두 가지 한계가 존재하는데, 첫째로 그 대상이 이은영(2016)의 연구를 제외하고는 대부분 국회에 한정되어 있어 지방의회에 일률적으로 적용하기에는 한계가 있다는 점이며, 둘째로 안건 통과 여부와 의 상관관계가 추측되는 다른 변인들을 복합적으로 분석한 연구가 극히 부족하다는 것이다.

그럼에도 선행연구를 검토해 보면 검토보고서를 작성하는 전문위원은 다음의 세 가지 역할을 통해 정책 결정 과정에 중요한 영향력을 행사한다. 첫째, 법제 업무 경험의 축적, 둘째, 공무원의 정치적 중립 의무에 입각한 객관적 법률 검토, 셋째, 효율적 심사를 위한 관련 기관 의견 등 정보의 수집과 쟁점의 제시가 그것이다(김형섭·홍준형 2018). 특히 정보와 쟁점의 사전 수집 역할은 조례안 입법에 집중해야 할 의원과 역할 분담을 통해 시간적 효율성을 극대화할 수 있다는 점에서 매우 중요하다. 따라서 지방의회에서 전문의견서를 통해 전문위원이 가진 정보와 전문성을 활용함으로써, 정책 결정 과정에서의 효율성을 증진할 수 있다. 이에 따라 다음의 가설을 도출할 수 있다.

가설 3-1. 전문위원의 보고서가 긍정적인 경우, 해당 조례가 통과될 가능성이 높다.

나아가 전문의견서의 이러한 효과는 소수당에서 더 두드러지게 나타날 수 있다. 다수당의 경우 소수당보다 많은 의원수를 바탕으로 법안 통과까지의 과정이 소수당에 비해 상대적으로 수월하다. 반면 소수당은 의석수가 적기 때문에 전문의견서와 같은 요소에 의존할 가능성이 높다. 따라서 다음의 가설을 도출할 수 있다. 이는 다수당이 별도의 전문위원 보고서 없이도 조례를 통과시킬 능력이 있을 것이지만, 소수당은 전문위원의 보고서에 의해 그들의 발의안이 지지받을 가능성이 높기 때문이다.

가설 3-2. 전문위원의 긍정적인 보고서 효과는 소수당 의원이 발의한 조례안 처리 과정에서 더 크게 나타날 것이다.

앞서 논의된 바와 같이, 전문위원의 긍정적인 보고서는 정책안의 질을 보증할 뿐만 아니라, 정책 결정 과정에서의 불확실성을 줄여 발의안의 통과 가능성을 높인다. 이러한 맥락에서 추가적인 가설을 도출할 수 있다.

가설 3-3. 전문위원의 보고서가 긍정적인 경우, 해당 조례의 처리 시간이 더 빨라진다.

전문위원의 긍정적인 평가는 조례안의 검토 및 의결 과정을 원활하게 하고, 처리 시간을 단축할 것으로 예측된다. 다수당의 경우 비교적 많은 확보 의석수를 바탕으로 전문위원 검토보고서에 의해 처리 시간이 크게 영향받지 않을 수 있다. 그러나 소수당은 전문위원의 긍정적인 보고서에 의존할 유인이 높아 조례안 통과 시간에 더 큰 영향을 미칠 수 있다. 이는 다수당이 자체적으로 조례를 통과시킬 수 있는 능력을 갖췄을 수 있지만, 소수당은 전문위원의 긍정적인 보고서에 따라 조례 처리 시간의 단축 효과를 더 크게 누릴 수 있기 때문이다. 따라서, 다음과 같은 가설을 제시할 수 있다.

가설 3-4. 전문위원의 긍정적인 보고서가 조례 처리 시간을 단축시키는 효과는 소수당 의원이 발의한 조례안 처리 과정에서 더 크게 나타난다.

#### 4. 분점정부와 단점정부

다수당과 집행부(도지사)의 소속 정당이 일치할 때와 그렇지 않을 때 조례안의 통과율과 처리 시간에 차이가 발생할 수 있다. 본 연구와 같은 대상을 연구한 임재우 외(2024)는 단점정부 하 의원 발의 조례의 원안 가결률이 상승하며 가결 소요일수 또한 통계적으로 유의미하게 단축되는 현상을 관측한 바 있다. 이 연구는 이와 같은 결과가 나타난 원인으로 단점정부에서 집행부와 의회 간 긴밀한



연계를 제시한다. 상술했듯 단점정부에서는 의회와 집행부를 동일 정당이 통제하므로, 정책 방향성에 대한 합의가 이미 존재할 가능성이 높고, 반면에 분점정부에서는 집행부와 의회 다수당의 정책 방향이 다를 수 있어, 다수당 발의 조례안이라도 추가적인 논의와 수정 과정이 필요할 수 있다. 이때 다수당의 입장에서 단점정부일 때 발의한 조례안은 상대적으로 적은 저항과 빠른 처리 과정을 거칠 수 있다. 반면 분점정부에서는 집행부와 의회 다수당의 정책 방향이 다를 수 있어, 다수당 발의 조례안이라도 추가적인 논의와 수정 과정이 필요할 수 있으며, 이는 통과율에 영향을 미칠 것이다. 반대로 소수당의 입장에서 단점정부에서는 다수당이 의사결정을 주도하므로, 조례안의 통과가 상대적으로 어려울 수 있다. 분점정부에서는 정책 결정을 위해 여러 정당 간의 협력과 타협이 필요하므로, 따라서 소수당의 의견도 일정 부분 반영될 가능성이 단점정부 상황에 비해 높다. 이는 소수당 의원 발의 조례안의 통과에 영향을 끼칠 수 있다. 이러한 논리에 따라 다음의 두 연구가설을 제시할 수 있다.

가설 4-1. 단점정부 하에서 소수당 의원이 발의한 조례안의 통과율은 분점정부 하에서보다 낮을 것이다.

가설 4-2. 단점정부 하에서 소수당 의원이 발의한 조례안의 통과 시간은 분점정부 하에서보다 오래 걸릴 것이다.

## IV. 연구 설계

### 1. 자료

본 연구는 제7대에서 제11대 경기도의회 상임위원회에 상정된 조례안을 분석한다. 상술한 바와 같이 경기도는 지방자치단체 중 가장 큰 규모이고, 관내에 도

시와 농촌, 전방과 후방 등 다양한 집단이 혼재되어 있다. 따라서 인구 규모나 행정학적 관점에서 중요한 위치에 있는 경기도에서 운영되는 지방의회의 활동을 분석하는 것은 의미가 있다(이희복·신명희 2010). 또한 경기도의회는 지방의회 중 규모가 가장 크고, 그 가운데 의원 발의율이 가장 높다(박재용·신원득 2012).

연구 범위는 제7대 2006~2010년, 제8대 2010~2014년, 제9대 2014~2018년, 제10대 2018~2022년에 해당하며, 제11대는 2022~2026년이지만, 연구 시점에서 임기가 종료되지 않아 2024년 2월 29일까지의 의안과 각 의원의 특성만을 분석한다. 2006년 이전의 시점에 대한 분석은 시행하지 않았는데, 경기도의회에서 의안 정보 자료를 제공하지 않고 있기 때문이다. 연구의 분석 대상은 조례안으로 한정했다. 조례안은 의회 내 다양한 주체로부터 활발하게 제안되고 있으며, 전체 안 중 가장 높은 비율을 차지하고 있어 통계적 유의미성을 확보하기 유리한 지점에 있기 때문이다(임재우 외 2024). 무엇보다도 조례의 제정은 헌법 제117조에서 보장하는 헌법적 권한이다. 지역 주민의 복리와 밀접하게 연계된 자치입법행위라는 것이다.

## 2. 종속변수

종속변수는 통과 여부와 처리 기간의 두 가지로 설정하였다. 먼저 조례안의 처리 결과는 다섯 가지로, 원안 가결, 수정가결, 부결, 폐기, 철회가 그것이다. 이중 원안 가결과 수정가결만이 제안자의 의사가 입법으로 이어진 것으로, 조례안이 통과되었다고 할 수 있다. 한편 계류는 처리가 진행 중인 것으로 분석에서 제외한다. 이에 따라 코딩은 상임위원회 처리 결과를 기준으로 원안가결과 수정가결일 경우 1로, 나머지인 부결, 폐기, 철회는 0으로 코딩하였다. 처리 기간은 본회의 의결일자에서 상임위원회 제안일자를 뺀 값으로 코딩하였다. 단위는 일(日)이며 값이 클수록 처리 기간이 길다는 점을 의미한다.

### 3. 독립변수와 통제변수

한편 분석 과정에 있어서 고려한 독립변수는 다음과 같다. 먼저 조례 데이터의 경우, 대수, 소관 상임위, 상임위 심의 결과, 본회의 의결일자, 입법 소요 기간, 그리고 의원발의안의 경우 대표발의자, 공동발의자 수, 전문의견서 긍정 여부, 비용추계서 여부 또한 고려하였다. 다음으로 의원 데이터의 경우, 여당(도지사 소속 정당) 소속 여부, 기초의회 선수, 도의회 선수, 당선 이전의 정치 경력 여부, 비례대표 여부, 성별, 연령, 교육 수준을 고려하였다.

이와 같은 자료를 수집한 후 분석에 용이하도록 다음과 같이 코딩하였다. 먼저, 전문위원의 검토보고서가 존재하는 경우 검토의견서의 종합의견을 확인하여 긍정 또는 부정 여부를 다음과 같이 범주화 후 코딩하였다. 긍정적인 검토보고서는 1, 부정적인 검토보고서는 0이다.

〈표 1〉 전문위원의 검토보고서 논조의 범주화

	검토의견서의 종합의견(예시)
긍정(1)	- “입법의 필요성이 있음”, “바람직하다고 사료됨” 등 검토보고서에서 명백한 지지를 표명한 경우 - “법의 일반원칙에 위반사항이 없으므로 제정이 가능함” 등 지방의회의 자치입법권에 위임할 수 있다고 밝힌 경우 - “취지는 타당하나 ~”, “용어의 정비가 필요함”, 등 수정의견이 있더라도 취지에 동의하는 경우
부정(0)	- “신중한 검토가 필요함”, “문제의 소지가 있음” 등 반례 의견을 표명한 경우 - (“법령 위반 사항은 없으나 ...”) “중복 및 실효성 여부 등을 검토할 필요가 있음”, “관계부처와의 신중한 협의가 필요” 등 자치입법권의 한계를 넘어섰다고 판단한 경우 - 그 밖에 수정의견의 방향성이 취지와 다를 경우
결측값	검토의견서 없음 <sup>3)</sup>

3) 경기도의회 의안정보 데이터베이스에 첨부되지 않은 경우이다. 대부분 상임위원회에서 폐기된 조례안에 대하여 편의상 첨부하지 않은 것으로 추정된다.

제7대~11대 경기도의회에서 제7대와 제10대 의회는 단점정부로 측정하였고, 제8대, 제9대, 제11대는 분점정부로 측정하였다. 이후 조례안 데이터에서, ‘대표 발의자’ 변수가 도지사 소속 정당과 같은 여당이면 1, 그렇지 않은 야당이면 0으로 코딩하였다. ‘공동발의자 수’는 의원 발의 조례안의 공동발의자 수를 기준으로 측정하였다. ‘교육 수준’은 대졸 미만 1, 대졸 2, 대학원 재학 또는 수료 3, 박사 졸업은 4로 코딩하였다. 다음으로 의원 데이터에서, ‘성별’의 경우 남성은 1, 여성은 0이다. ‘연령’은 각 경기도의회 개원 시점의 연도에서 의원의 출생년도를 뺀 값으로 측정하였다. ‘기초의회 경험’은 해당 광역의원의 과거 기초의원 선거 당선 횟수로 측정하였다. ‘선수’는 광역의회 당선 횟수로 한정하여 코딩하였다. 본 연구에서 설정한 변수들의 기술통계량은 다음과 같다.

〈표 2〉 기술통계량

변수	사례수	평균	표준편차	최소값~최대값
상임위 조례 통과	8416	0.8	0.4	0 ~ 1
상임위 조례 처리 시간	7646	29.45	48.85	0 ~ 1337
조례 제안자	의원: 4,417건, 도지사: 1,695건, 위원장: 924건, 기타: 1,380건			
공동발의자 수	4401	23.09	14.25	1 ~ 140
정부형태	단점정부: 3665건, 분점정부: 4751건			
보고서 긍정 검토	3698	0.87	0.34	0 ~ 1
비용추계서 첨부	3881	0.14	0.34	0 ~ 1
여당	4357	0.57	0.49	0 ~ 1
기초의회 선수	4357	0.32	0.81	0 ~ 4
도의회 선수	4357	1.35	0.59	1 ~ 4
정당인 경력	4357	0.71	0.45	0 ~ 1
비례대표	4357	0.08	0.27	0 ~ 1
남성	4357	0.79	0.41	0 ~ 1
나이	4357	50.86	7.04	23 ~ 73
교육수준	4288	2.63	0.79	1 ~ 4

## V. 분석 결과

### 1. 상임위원회 조례 통과에 대한 분석

<표 3>은 제7대~11대 경기도의회 조례안 통과 여부에 대한 로짓 분석 결과를 보여준다. 모형은 세 가지로 구분되는데, 모형 1-1은 전문위원 보고서 검토와 비용추계서 첨부 변수가 포함되지 않았고 모형 1-2는 이 두 변수가 추가된 모형이다. 전문위원 보고서 검토와 비용추계서 첨부는 모든 조례안에 대해 이루어지지 않기 때문에 모형 구분이 요구된다. 모형 1-3은 모형 1-2에서 공동발의자 수와 분점정부의 상호작용항이 추가된 모형이다.

먼저, 모형 1-1을 살펴보면 제안자 범주에서 위원장 변수가 조례 통과에 음(-)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤다( $p<0.05$ ). 이는 위원장 발의안이 의원 발의안에 비해 상임위원회에서 통과될 가능성이 적다는 것을 의미한다. 다만 이는 표본의 수가 충분하지 않아 생긴 오류로도 보이는데, 위원장 발의 안건 중 본회의에 직권상정되지 않고 상임위원회 의결을 거친 조례안은 87건에 불과하며, 그중 1건은 폐기되었기 때문이다. 한편 여당 소속 변수는 조례 통과에 양(+)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤다( $p<0.01$ ). 이는 많은 선행연구들에서 검증되었듯이 여당 소속 의원이 발의한 조례안이 야당 소속 의원이 발의한 조례안에 비해 상임위원회에서 통과될 가능성이 높다는 점을 보여준다. 한편, 공동발의 의원 수, 의원의 기초의회와 도의회 선수, 정치 경력 여부 등의 변수들은 조례 통과에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못했다.

모형 1-2의 분석 결과는 보고서 긍정 여부 변수가 조례 통과에 양(+)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미치지만( $p<0.01$ ), 비용추계서 첨부 변수는 그렇지 않다는 점을 보여준다. 이는 전문위원의 보고서가 긍정적인 조례안은 그렇지 않은 조례안에 비해 상임위원회 통과 가능성이 높지만, 비용추계서 첨부 여부는 상임위원회 통과와 유의미한 상관관계가 없다는 점을 의미한다. 전문위원의 보고서가 유의미하게 작용하는 사실은 선행연구의 경향성과 일치하지만, 비용추계

서의 첨부 여부가 통과에 부정적인 영향을 끼친다는 선행연구(이지형·박형준 2018)와는 배치되는 결과이다.

한편, 모형 1-1에서 종속변수에 유의미한 영향을 미쳤던 여당 소속 변수는 이 모형에서 통계적 유의성이 사라졌다. 반면에 이전 모형에서 유의미하지 않았던 의원의 도의회 선수 변수가 양(+)의 방향으로 조례 통과에 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤다( $p < 0.05$ ). 이는 선수가 높은 의원이 조례를 발의할수록 상임위원회 통과 가능성이 높다는 점을 의미한다. 그 외 다른 변수들은 종속변수에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못했다. 이러한 결과는 상임위원회 조례 통과에 전문위원의 영향력과 함께 의원의 의정 경험이 주요한 영향을 끼친다는 점을 보여주는 결과다.

〈표 3〉 조례 통과에 대한 로짓 분석

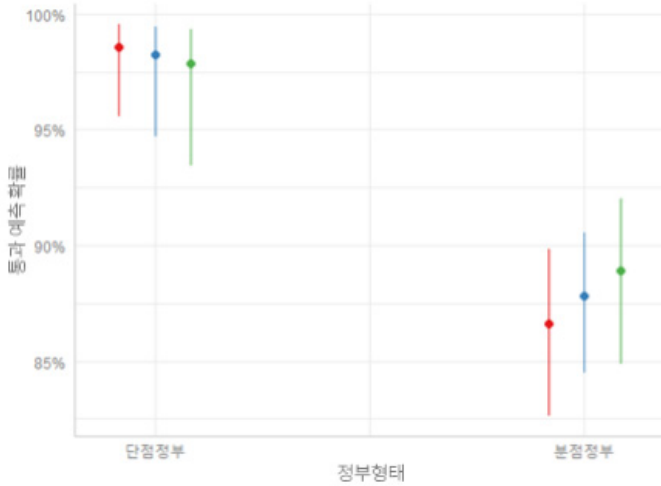
	종속변수: 통과 여부		
	모형 1-1	모형 1-2	모형 1-3
제안: 도지사	0.056(0.562)		
제안: 위원장	<b>-1.351(0.640)**</b>		
제안: 기타	-0.572(0.454)		
공동발의자 수	-0.002(0.003)	-0.001(0.006)	<b>-0.016(0.008)*</b>
분점정부			<b>-2.606(0.656)***</b>
공동발의자 수 * 분점정부			<b>0.024(0.011)**</b>
보고서 긍정 여부		<b>1.465(0.163)***</b>	<b>1.470(0.163)***</b>
비용추계서 여부		-0.073(0.171)	-0.079(0.172)
여당	<b>0.304(0.112)***</b>	0.099(0.176)	0.111(0.176)
기초의회 선수	0.067(0.063)	0.142(0.099)	0.142(0.099)
도의회 선수	0.134(0.088)	<b>0.331(0.140)**</b>	<b>0.350(0.141)**</b>
정당인 경력	0.061(0.101)	-0.202(0.164)	-0.210(0.164)
비례대표	<b>0.331(0.197)*</b>	0.352(0.289)	0.346(0.289)
남성	-0.055(0.118)	-0.016(0.181)	-0.015(0.181)

나이	<b>0.013(0.006)**</b>	<b>0.021(0.009)**</b>	<b>0.020(0.009)**</b>
교육수준	-0.067(0.058)	-0.070(0.090)	-0.067(0.091)
경기도의회 대수	included in models		
상수항	-2.074(0.632)***	-0.055(0.836)	-2.688(0.940)***
사례수	4,260	3,386	3,386
로그우도비	-1,696.476	-773.531	-771.242
AIC	3,426.953	1,579.061	1,576.485

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

<모형 1-3>은 공동발의자 수와 분점정부의 상호작용항이 포함된 모형이며, 통계분석 결과를 통해 상호작용항이 양(+)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미친다는 점을 확인할 수 있다. <그림 1>을 통해 상호작용항의 영향을 살펴보면, 조례안의 공동발의자 수가 많아질수록 단점정부에서는 상임위원회 통과 가능성이 소폭 감소하는 반면에 분점정부에서는 소폭 증가하였다. 즉, 단점정부에서는 다른 조건이 동일할 때 공동발의자 수와 크게 무관하게 조례안 통과 가능성이 높지만, 분점정부에서는 공동발의자 수가 증가함에 따라 조례안 통과율을 높일 수 있다는 것이다. 이러한 결과는 분점정부 상황에서 조례안을 상임위원회에서 통과시키기 위해서는 많은 공동발의자 수를 확보하는 것이 중요하다는 점을 시사한다.

<그림 1> 조례안 통과에 대한 공동발의자 수와 정부 형태의 상호작용 효과



<표 4>는 통계 모형을 경기도의회 의원들의 정부형태가 단점정부일 때와 분점정부일 때로 구분하여 분석한 결과를 보여준다. 단점정부 모형에서는 공동발의자의 수가 많아질수록 조례안 통과에 부정적인 영향을 끼쳤다( $p < 0.1$ ). 이는 공동발의자의 수가 많은 법안이 실제로 통과될 가능성이 높다는 선행연구들(김현정·박나라 2020; 박윤희 2014)과 상반되는 결과이다.

실제로 경기도의회 도의원들이 처리한 3,629건의 조례안의 평균 공동발의 의원 수는 22.8명으로 나타났지만, 이중 상임위 의결 과정에서 부결, 철회, 폐기된 조례안 348건의 평균 공동발의 의원 수는 23.6명으로 0.8명 가량 많았다. 이러한 결과는 큰 비용 지출이 예상되는 사업의 통과 가능성을 높이고자 발의 의원이 최대한 많은 동료의원을 공동발의자로 포섭하려 한 영향으로 풀이된다. 상임위에서 철회, 부결, 폐기된 조례안의 비용추계서 첨부 비율은 20.1%로 전체 조례안의 비용추계서 첨부 비율인 14.1%를 6%p 가량 상회했다. 또 비용추계서 첨부 조례안의 평균 공동발의 의원 수는 25.2명으로 미첨부 조례안의 평균 공동발의



의원 수인 22.5명보다 많았으며, 비용추계서가 첨부된 조례안 중 부결, 폐기된 조례안 52건의 평균 공동발의 의원 수는 26.0명으로 가장 많았다. 비용추계서 첨부 조례안 중 가결되지 못한 52건 조례안의 평균 추계 비용은 약 86,530백만원으로 나타났다.

따라서 이러한 결과는 많은 예산의 투입이 예상되는 조례안의 통과 가능성을 높이고자 최대한 많은 동료의원을 포섭하려는 의원들의 경향성이 두드러져 공동 발의자 수가 많을수록 법안의 실제 통과 가능성을 높인다는 기존의 이론에 반하게 나타난 것으로 풀이된다. 다만 제10대 경기도의회 회기 진행 중인 2019년 말 코로나19 팬데믹의 여파로 학교, 택시기사, 자원봉사자 등에 대한 지원금 지급을 위시하는 조례안이 다수 제안되고 이들 의안 중 4건이 폐기된 바 있다. 전체 표본의 크기를 고려했을 때, 52건 중 4건은 적다고 볼 수 없는 건수이기 때문에 이러한 흐름이 이어지는지 추가 관찰을 통해 확인할 필요가 있다. 또한 단점정부 상황에서는 대표 발의자의 기초의회 의정 경험(기초의회 의원 경력)이 많을수록, 비례대표 의원이 발의한 조례안이 조례안 통과에 긍정적인 영향을 끼친 것으로 파악된다. 하지만 두 변수의 영향력은 분점정부 모형에서는 발견되지 않았다는 점도 주목할 만하다.

분점정부 모형에서는 전문위원의 보고서 긍정 검토 변수와 함께 의원의 도의회 선수 변수가 양(+)의 방향으로 조례안 통과에 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤다( $p < 0.01$ ). 이러한 결과는 경기도의회가 단점정부이든 분점정부이든 모든 상황에서 전문위원의 보고서가 조례안이 상임위원회를 통과할 때 주요한 영향을 끼친다는 점을 보여주며, 따라서 <가설 3-1>을 지지하는 것으로 볼 수 있다. 분점정부 상황에서는 이에 더하여 조례를 발의한 의원의 의정 경험이 많을수록 조례안 통과 가능성을 높인다는 점도 주목할 만한 결과다. 단점정부 상황에서는 의원의 기초의회에서의 의정 경험이 조례안의 통과에 긍정적인 영향을 끼치는 것으로 나타났는데, 이 두 결과를 통해 지방의원 직무 수행 경험 축적이 입법과정에 의원의 숙련도와 높은 전문성으로 나타나고 있다는 해석을 가능하게 한다.

단점정부와 분점정부로 구분했을 때는 보고서 긍정 검토와 여당 소속의 상호작용항이 모두 통계적으로 유의미한 영향을 나타내지 못했다.

<표 4> 통과 여부 로짓 분석 (단점정부 vs 분점정부)

	종속변수: 통과 여부			
	<모형 2-1> 단점정부	<모형 2-2> 단점정부	<모형 2-3> 분점정부	<모형 2-4> 분점정부
공동발의자 수	<b>-0.015(0.008)*</b>	<b>-0.015(0.008)*</b>	0.008(0.007)	0.009(0.007)
보고서 긍정 여부	<b>1.561*** (0.309)</b>	-13.399 (636.960)	<b>1.434*** (0.191)</b>	<b>1.388*** (0.228)</b>
비용추계서 여부	-0.305(0.195)	-0.293(0.198)	0.128(0.231)	0.127(0.231)
여당	0.465(0.546)	-14.231 (636.960)	0.142(0.186)	0.038(0.333)
기초의회 선수	<b>0.532(0.264)**</b>	<b>0.529(0.264)**</b>	0.012(0.110)	0.011(0.110)
도의회 선수	0.107(0.201)	0.117(0.202)	<b>0.573(0.190)**</b> *	<b>0.563(0.192)***</b>
정당인 경력	-0.045(0.341)	0.004(0.338)	-0.291(0.189)	-0.288(0.189)
비례대표	<b>1.005(0.585)*</b>	<b>1.180(0.601)**</b>	0.153(0.343)	0.150(0.343)
남성	0.371(0.277)	0.355(0.278)	-0.253(0.246)	-0.250(0.246)
나이	0.018(0.019)	0.016(0.019)	<b>0.021(0.011)*</b>	<b>0.021(0.011)**</b>
교육수준	-0.177(0.168)	-0.200(0.168)	0.036(0.111)	0.037(0.111)
보고서 긍정 * 여당 소속		15.087 (636.960)		0.146 (0.393)
경기도의회 대수	included in models			
상수항	1.653 (1.378)	16.460 (636.962)	1.455** (0.721)	1.463** (0.722)
사례수	1,397	1,397	1,986	1,986
로그우도비	-259.194	-257.294	-502.998	-502.929
AIC	544.389	542.588	1,033.996	1,035.858

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

## 2. 상임위원회 조례안 통과 시간에 대한 분석

<표 5>는 제7대~11대 경기도의회 조례 처리 시간에 대한 OLS 회귀분석 결과를 제시한다.<sup>4)</sup> 모형 3-1에는 전문위원의 검토보고서와 비용추계서 첨부 변수가 추가되지 않았고, 제안 주체별 조례 처리 시간의 차이를 보기 위해 도지사와 위원장 제출 조례안을 추가한 모형이다. 모형 3-2에는 전문위원 검토보고서와 비용추계서 첨부 변수가 추가되어 있다. 모형 3-3은 모형 3-2에서 공동발의자 수와 분점정부의 상호작용항이 추가된 모형이다.

모형 3-1에서는 도지사 제출 조례안이 지방의회 의원 발의 조례안보다 처리에 오랜 시간이 소요됨을 보여주고 있다( $p < 0.01$ ). 이는 민병익·이시원(2010)의 연구 결과를 뒷받침하는 결과이며, 나아가 <가설 1>을 지지하는 것으로 해석이 가능하다. 이외에 모형 3-1과 3-2에 따르면 공동발의자의 수가 많을수록 조례 처리까지 많은 시간이 소요되고 있는 것으로 나타났다( $p < 0.01$ ).

모형 3-2는 전문위원의 검토보고서가 긍정적인 때 조례안 처리까지의 시간이 짧아짐을 보인다. 비용추계서 검토 변수는 조례안 처리 시간과 통계적으로 유의미한 상관관계가 나타나지 않았다. 모형 3-3에서 공동발의자 수와 분점정부의 상호작용항은 통계적으로 유의미한 영향이 발견되지 않았다.

---

4) 조례안의 처리 시간을 분석하기에 OLS 회귀분석보다 생존분석이 더 적합하다는 심사자들의 지적이 있었다. 콕스 비례모형을 통해 추가적인 분석을 진행한 결과, 본 연구에서 진행한 OLS 회귀분석의 주요 결과와 큰 차이가 나타나지 않았다. 생존분석 결과는 부록을 참조하십시오.

〈표 5〉 조례 처리 시간에 대한 OLS 회귀분석

	종속변수: 조례 처리 시간		
	모형 3-1	모형 3-2	모형 3-3
제안: 도지사	-12.776(40.733)		
제안: 기타	-32.018(33.330)		
공동발의자 수	<b>0.303(0.070)***</b>	<b>0.264(0.083)***</b>	0.165(0.133)
분점정부			3.642(6.772)
공동발의자 수 * 분점정부			0.162(0.170)
보고서 긍정 여부		<b>-13.872(3.306)***</b>	<b>-13.929(3.307)***</b>
비용추계서 여부		1.579(2.795)	1.535(2.796)
여당	0.274(2.415)	2.589(2.676)	2.720(2.680)
기초의회 선수	-1.257(1.250)	-0.566(1.370)	-0.566(1.370)
도의회 선수	0.850(1.746)	1.035(1.907)	1.103(1.908)
정당인 경력	-1.420(2.228)	-2.282(2.462)	-2.353(2.463)
비례대표	<b>-7.901(3.812)**</b>	-7.935(4.131)	<b>-8.069(4.133)*</b>
남성	-2.500(2.422)	-0.363(2.626)	-0.415(2.626)
나이	0.035(0.143)	0.015(0.155)	0.015(0.155)
교육수준	1.187(1.220)	0.697(1.328)	0.712(1.328)
경기도의회 대수	included in models		
상수항	22.213(9.375)**	32.358(10.927)***	34.683(11.197)***
사례수	3,745	3,151	3,151
Adjusted R <sup>2</sup>	0.008	0.011	0.011
F Statistic	2.897*** (df=15;3,729)	3.385*** (df=15;3,135)	3.230*** (df=16;3,134)

\*\*\*p&lt;0.01, \*\*p&lt;0.05, \*p&lt;0.1

〈표 6〉은 위의 통계 모형을 정부형태가 단점정부일 때와 분점정부일 때로 구분하여 분석한 결과를 보여준다. 모든 모형에서 일관되게 공동발의 의원의 수가 많을수록 조례안 처리까지의 시간이 길어지고 있었으며, 전문위원의 긍정적인 검토보고서는 조례안 처리 시간을 단축하고 있었다. 따라서 가설 3-3은 지지된다

고 볼 수 있다.

모형 4-2는 전문위원의 보고서 긍정 검토와 여당 소속의 상호작용항이 포함된 모형이며, 통계분석 결과를 통해 단점정부에서는 두 변수의 상호작용항이 양(+)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미친다는 점을 확인할 수 있다( $p < 0.1$ ). 반면에 분점정부에서는 두 변수의 상호작용항이 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못했다.

〈표 6〉 조례 처리 시간에 대한 OLS 회귀분석 (단점정부 vs 분점정부)

	종속변수: 통과 시간			
	모형 4-1	모형 4-2	모형 4-3	모형 4-4
공동발의자 수	<b>0.178*</b> (0.104)	<b>0.175*</b> (0.104)	<b>0.326***</b> (0.121)	<b>0.330***</b> (0.121)
보고서 긍정 여부	<b>-11.311**</b> (5.463)	<b>-48.007**</b> (20.961)	<b>-14.898***</b> (4.269)	<b>-16.127***</b> (4.836)
비용추계서 여부	-0.227(3.058)	-0.035(3.057)	3.463(4.539)	3.430(4.541)
여당	-6.333(5.067)	<b>-43.456(21.089)**</b>	4.481(3.388)	-0.274(9.412)
보고서 긍정 여부 * 여당		<b>39.310(21.679)*</b>		5.419(10.006)
기초의회 선수	-0.703(1.650)	-0.762(1.649)	-0.791(2.076)	-0.815(2.077)
도의회 선수	1.570(2.121)	1.637(2.120)	1.093(3.109)	0.934(3.123)
정당인 경력	-2.149(3.501)	-1.695(3.507)	-2.375(3.383)	-2.315(3.386)
비례대표	<b>-12.178(4.748)**</b>	<b>-11.345(4.766)**</b>	-5.302(6.840)	-5.365(6.843)
남성	-1.529(2.946)	-1.705(2.945)	-0.695(4.168)	0.786(4.172)
나이	-0.226(0.204)	-0.238(0.204)	0.112(0.222)	0.116(0.222)
교육수준	-0.138(1.577)	-0.313(1.579)	1.470(2.066)	1.487(2.066)
경기도의회 대수	included in models			
상수항	55.069*** (14.076)	90.933*** (24.269)	40.736*** (13.603)	41.442*** (13.668)
사례수	1,323	1,323	1,825	1,825
Adjusted R <sup>2</sup>	0.007	0.009	0.008	0.008

F Statistic	1,790** (df=12;1,310)	1,909** (df=13;1,309)	2,169*** (df=13;1,811)	2,034** (df=14;1,810)
-------------	--------------------------	--------------------------	---------------------------	--------------------------

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

<그림 3>을 통해 상호작용항의 영향을 살펴보면, 단점정부 상황에서 조례안에 대해 전문위원 보고서가 긍정적인 경우, 조례안 발의자가 여당인지 야당인지와 관계없이 조례 처리 시간이 짧게 나타났다. 반면에 전문위원 보고서가 부정적인 경우, 조례안 발의자가 여당일 경우에는 조례 처리 시간이 상대적으로 짧지만, 조례안 발의자가 야당일 경우에는 조례 처리 시간이 약 2배 가량 증가하였다. 이러한 결과는 단점정부 상황에서 여당 의원들은 전문위원의 평가가 긍정적이든 부정적이든 조례안을 상임위원회에서 빠르게 처리할 수 있지만, 야당 의원들은 전문위원의 평가가 부정적으로 나타날 경우 여당 의원처럼 빠르게 처리하지 못한다는 점을 보여준다. 즉, 단점정부 상황에서 야당 의원들이 발의한 조례안의 입법 성공 여부에는 전문위원의 검토 결과가 매우 중요하게 작용하며, 나아가 결정적인 영향을 끼치는 것으로도 파악할 수 있다.

<그림 3> 조례 처리 시간에 대한 보고서 긍정 검토와 여당의 상호작용 효과



## VI. 결론

조례안의 상임위원회 통과에 대해서는 다음의 세 가지 현상을 발견할 수 있었다. 첫째, 선수가 높은 의원이 조례를 발의할수록 상임위원회 통과 가능성이 높았다. 구체적으로 단점정부 모형에서는 기초의회 의원 경력이, 분점정부 모형에서는 도의회 의원 경력이 ‘통과될 만한’ 조례안 발의 능력으로 나타나고 있었으며, 이를 통해 의정 경험이 쌓일수록 도의원들이 전문 입법자의 역할에 능숙해지고 있음을 알 수 있었다. 둘째, 정부의 형태가 단점인지 분점인지 여부와 관계없이, 전문위원의 검토보고서는 조례안의 상임위원회 의결 통과에 큰 영향을 끼치고 있었다. 이는 다양한 조례의 발의 의무를 갖는 도의원과 새로운 조례안의 영향과 쟁점을 사전에 파악해야 하는 전문위원의 입법적 역할 분담이 잘 이뤄지고 있다는 해석이 가능하게 한다. 다만 지방의원이 전문위원의 검토보고서에 지나치게 의존하는 것은 아닌지, 검토보고서의 조례안 통과 결정력을 바탕으로 전문위원이 임명직의 권한에서 벗어날 정도로 큰 영향력을 행사하고 있지는 않은지 면밀한 검증이 요구된다고도 할 수 있다. 셋째, 단점정부 모형에서는 공동발의자의 수가 많아질수록 조례안의 상임위원회 통과 가능성은 하락했는데, 이는 공동발의자가 많은 법안의 통과 가능성이 높다는 기존의 이론과 상반되는 결과였다. 상임위 단계에서 폐기 또는 부결된 조례안들의 상세 내용을 분석한 결과, 이들은 큰 규모의 재정 투입을 요구하고 있었으며, 이를 인지한 의원들이 해당 조례안의 통과 가능성을 높이기 위해 최대한 많은 동료의원을 포섭하려 한 영향으로 풀이된다. 또한 팬데믹 기간 중 사회 각계각층에 재정적 지원을 위시하는 조례안들이 집중적으로 상정되었다는 특수성도 고려했을 때, 향후에도 기존 이론에 반하는 흐름이 나타날 것인지 추가 관찰을 통해 신중하게 규명할 필요가 있다.

조례안 처리 시간에 대해서는 의원의 특성이 영향을 미치지 못한 반면, 전문위원의 긍정적인 보고서 검토가 큰 영향을 미친다는 점을 발견하였다. 구체적으로 전문위원의 검토보고서는 단점정부 상황에서 대표발의자의 소속 정당이 여당인

지 야당인지에 구애받지 않고 조례안의 상정부부터 의결까지의 시간을 단축하고 있었다. 전문위원의 검토보고서가 부정적일 경우에는 여당 의원과 야당 의원에게 대한 영향력이 차별화되었다. 여당 의원은 전문위원의 검토보고서가 부정적일 경우에도 신속하게 조례안을 상임위원회 의결에 이르게 하였지만, 야당 의원의 경우 전문위원의 검토보고서가 부정적일 경우 처리까지의 시간이 평균 대비 2배 정도로 늘어난 것이다. 따라서, 단점정부 상황에서 전문위원의 검토보고서는 야당 의원에게 더 큰 영향력을 행사하고 있었다.

본 연구는 경기도의회 상임위원회에서 조례안의 통과 여부와 처리 시간에 영향을 미치는 요인을 의원의 특성과 전문위원의 긍정적인 보고서 검토를 중심으로 분석하였고, 독립변수의 효과가 단점정부와 분점정부에서 어떻게 다르게 나타나는지 살펴보았다. 분석 결과 상임위원회 조례안 입법과정에서 전문위원 검토보고서의 영향력이 강하게 나타났다.

본 연구는 경기도의회의 데이터를 중심으로 분석을 진행하였으며, 이를 통해 해당 기도의 의회 내에서의 의정활동에 대해 심도 있게 관찰하였다. 그러나 이와 같은 분석의 결과를 다른 지역의 의회에 일반화하는 데는 한계가 있다. 경기도의회만을 대상으로 한 연구라는 점에서, 타 광역의회의 의정활동과 그 특징을 고려하지 않았기 때문에 분석 결과의 보편성과 일반성을 확보하기 어렵다. 따라서 후속 연구에서는 다른 광역의회의 데이터셋도 체계적으로 구축하여 다양한 지역 의회의 특성을 반영한 일반적인 분석 결과를 도출할 필요성이 있다.

또한 본 연구에서는 전문위원의 보고서를 검토할 때 긍정 여부를 측정하는 과정에서 연구자의 주관성이 개입될 수밖에 없었다. 이러한 주관성은 연구 결과에 영향을 미칠 수 있으며, 특정 보고서에 대한 평가가 연구자 개인의 판단에 의해 좌우될 가능성을 내포하고 있다. 이를 해결하기 위해 후속 연구에서는 비교적 명확하고 객관적인 기준을 설정하여 전문위원의 보고서에 대한 긍정성을 세분화해서 측정할 필요가 있다. 예를 들어, 긍정성을 단순히 이분법적으로 나누기보다는 여러 단계로 나누어 보다 세밀한 분석을 시도하는 방법이 있을 수 있다. 최근



의 텍스트 분석 기법을 활용하여 전문위원 검토보고서의 긍정성을 이전보다 체계적으로 분석할 방안도 고려할 수 있다. 이러한 기법을 통해 연구자의 주관성을 최소화하여 객관성과 일관성이 확보된 기준으로 분석을 진행할 수 있다. 따라서, 후속 연구에서는 경기도의회를 넘어서 다양한 광역의회의 데이터를 활용하고, 전문위원 보고서의 긍정성을 분석할 때 텍스트 분석 기법을 도입하는 등의 연구의 신뢰성과 일반화 가능성을 높일 방법을 모색할 필요가 있다. 이를 통해 의정 활동에 대한 보다 포괄적이고 체계적인 분석과 이해를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

### 〈참고문헌〉

- 김기동·이재묵. 2017. “국회의원 선출유형에 따른 입법활동 차이 분석.” 『한국정당학회보』 16권 1호, 101-135.
- 김동원·고명철. 2013. “국회 위원회 공무원의 입법전문성 확보방안.” 『한국사회와 행정연구』 24권 1호, 29-50.
- 김한나·김성조·이선우. 2021. “국회 상임위 전문위원의 입법 영향력을 어떻게 민주적으로 통제할 것인가? 입법 지원조직 스태프에 대한 민주적 책임성 확보 방식 비교 연구.” 『입법과 정책』 13권 3호, 67-94.
- 김현정·박나라. 2020. “19대 국회 상임위원회 유형별 법안 가결 요인 분석.” 『국가정책연구』 34권 2호, 61-93.
- 김형섭·홍준형. 2018. “국회 심의 과정에서 전문위원 검토보고서가 정부 제출 법률안의 원안 채택에 미치는 영향에 관한 연구.” 『한국정책학회보』 27권 3호, 91-118.
- 문원식. 2022. 지방분권 강화를 위한 지방의회법 제정 방안 연구. 『한국정책연구』 22권 5호, 123-147.
- 민병익·이시원. 2010. 지방자치단체 정책결정 소요시간의 영향요인: 경상남도 의회 조례 결정의 소요시간을 중심으로: 경상남도 의회 조례 결정의 소요시간을 중심으로. 『한국행정논집』 22권 4호, 1165-1186.
- 박순중. 2024. “[의정활동 이슈와 쟁점] 지방의회 전문위원의 역할과 검토보고.” 『월간 공공정책』 223권, 83-85.
- 박영환·윤중빈·정희옥. 2016. “한국 국회의원의 대표 유형과 의정 활동.” 『21세기정치학회보』 26권 2호, 25-49. 2018. “지방의원의 대표유형과 의정활동.” 『미래정치연구』 8권 1호, 35-60.
- 박윤희. 2014. “17~18대 국회 상임위원회 의원발의 법안의 가결 요인 비교분석: 위원회 이론을 중심으로.” 『한국정치연구』 23권 2호, 235-261.
- 박재용. 2012. “지방의회 정당구성형태가 입법활동에 미치는 영향 연구.” 『한국지방자치학회보』 24권 1호, 5-24.

- 박재용·신원득. 2012. “지방의원간 조례안 공동발의 연결망 형성 분석.” 『한국정책연구』 12권 1호, 77-98.
- 박재창. 1995. 한국 의회 행정론. 서울: 법문사.
- 박춘수. 2010. 지방의회 전문위원제도의 활성화 방안 연구. 전남대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 배용근. 2011. “국회 상임위원회 전문위원 검토보고서의 영향요인과 발전방안: 국회 상임위원회 직원의 인식을 중심으로.” 『의정논총』 6권 1호, 107-133.
- 서현진·박경미. 2009. “17대 국회 의원발의 법안의 가결 요인 분석.” 『한국정치학회보』 43권 2호, 89-111.
- 소순창. 1998. “지방의회의원의 의정활동에 대한 역할인자: 한국 미국 일본 지방정부의 비교분석.” 『한국행정학보』 32권 3호, 179-197.
- 신영민. 2023. “지방의원의 정치적 소통이 입법생산성에 미치는 영향에 관한 연구: 서울특별시 제10대 의회를 중심으로.” 『의정논총』 18권 1호, 103-132.
- 윤정우. 2014. “지방의원 입법활동의 영향요인에 관한 연구 -기초의원 조례안 발의를 중심으로.” 『한국지방자치학회보』 26권 2호, 1-28.
- 이소영. 2019. “지방자치에서의 주민참여 현황과 문제점: 대구의 사례를 중심으로.” 『21세기정치학회보』 29권 1호, 69-100.
- 이신용. 2015. “사회보장법 입법과정에서 보건복지상임위원회의 역할.” 『인문사회과학연구』 47권, 65-97.
- 이용재·박경. 2022. “지방의회와 집행부의 정보비대칭에 대한 검토: 전문위원의 전문성과 서류제출요구권을 중심으로.” 『지역과 정치』 5권 1호, 179-221.
- 이은영. 2016. “보건·복지분야 조례 입법에 영향을 미치는 요인.” 『지방정부연구』 20권 3호, 89-109.
- 이은혜·홍영준. 2019. “조례안 처리 소요기간에 대한 영향요인 분석: 제7·8·9대 경기도의회 보건·복지 분야 조례안을 중심으로.” 『사회과학연구』 26권 4호, 293-318.
- 이지형·박형준. 2019. “입법부의 법안가결에 미치는 영향요인 분석: 제19대 미방위, 국방위, 농림위를 중심으로.” 『입법과 정책』 11권 1호, 33-63.

- 이정훈·김진윤. 2010. “지방의회 의정기능의 실태와 활성화 방안: 대구광역시의회를 중심으로.” 『대한정치학회보』 17권 3호, 215-241.
- 이희복·신명희. 2010. “지방의회 홍보활동과 미디어 보도 분석: 경기도의회를 중심으로.” 『홍보학연구』 14집 4호, 78-102.
- 임재우·박주혁·강신재. 2024. “지방자치단체장과 지방의회 간 조례제정의 주도권은 누구에게 있는가?: 제7-11대 경기도의회 사례 분석” 『의정논총』 19권 1호, 95-127.
- 전진영. 2014a. “국회 원내지도부의 입법영향력 분석.” 『한국정당학회보』 13권 2호, 193-218. 2014b. “국회의원의 대표유형에 따른 정책적 관심과 영향력의 차이분석: 제18대 국회 의원발의안을 중심으로.” 『한국정치연구』 23권 2호, 211-234.
- 정영진. 2012. “법안비용추계제도의 현황과 발전방향.” 『한국의회학회보』 1권 2호, 114-133.
- 최봉기. 2005. “한국 지방의회의원의 전문성 제고방안.” 『한국지방자치학회보』 17권 1호, 5-25.
- 하혜영·이정진. 2011. “지방의회 조례안 분석을 통한 자치입법 활동에 대한 연구.” 『정책분석평가학회보』 21권 4호, 227-250.
- 허철행. 2011. “지방선거에 있어서 정당공천제의 한계와 개선방안에 관한 연구.” 『지방정부연구』 15권 1호, 233-251.
- Baron, David P. 2000. “Legislative Organization with Informational Committees.” *American Journal of Political Science* 44(3): 485-505.
- Cox, Gary W., and Mathew D. McCubbins. 2007. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Finocchiaro, Charles J., and David W. Rohde. 2008. “War for the Floor: Partisan Theory and Agenda Control in the US House of Representatives.” *Legislative Studies Quarterly* 33(1): 35-61.
- Hedlund, Ronald D., and Keith E. Hamm. 1996. “Political Parties as Vehicles for

- Organizing US State Legislative Committees." *Legislative Studies Quarterly* 21(3): 383-408.
- Hibbing, John R. 1991. *Congressional Careers: Contours of Life in the US House of Representatives*. UNC Press Books.
- Kim, Sunhyuk. 2010. "Collaborative Governance in South Korea: Citizen Participation in Policy Making and Welfare Service Provision." *Asian Perspective* 34(3): 165-190.
- Lawrence, Eric D., Forrest Maltzman, and Steven S. Smith. 2006. "Who Wins? Party Effects in Legislative Voting." *Legislative Studies Quarterly* 31(1): 33-69.
- Lee, Byung-Jae, Tae Wan Kim, Jaekwon Seo, O. Fiona Yap. 2021. "Local Government Performance and Democratic Consolidation: Explaining Ordinance Proposal in Busan Metropolitan Council." *Asia & the Pacific Policy Studies* 8(1): 15-41.
- Schickler, Eric, and Andrew Rich. 1997. "Controlling the Floor: Parties as Procedural Coalitions in the House." *American Journal of Political Science* 41(4): 1340-1375.
- Schiller, Wendy J. 1995. "Senators as Political Entrepreneurs: Using Bill Sponsorship to Shape Legislative Agendas." *American Journal of Political Science* 39(1): 186-203.
- Seo, Deoggyo. 2017. *South Korean National Assembly: the Role of Committee Staffers as Information Providers and Network Managers in the Scrutiny of Government Law Bills.*, Ph.D. Diss., University of Exeter.
- Sidman, A. H. 2018. *Pork Barrel Politics: How Government Spending Determines Elections in a Polarized Era*. Columbia University Press.
- Volden, Craig, Alan E. Wiseman, and Dana E. Wittmer. 2013. "When Are Women More Effective Lawmakers Than Men?." *American Journal of Political Science* 57(2): 326-341.

## 인터넷 자료

소준섭. 2020. “국회 전문위원 검토보고제도 폐지 논의, 수면 위로.” <https://m.pressian.com/m/pages/articles/2020100311071802170>(검색일: 2024.08.12).

이지수. 2021. “[스트레이트] 의원실에서 몸싸움·검토보고서가 뭐길래.” [https://imnews.imbc.com/replay/straight/6323294\\_28993.html](https://imnews.imbc.com/replay/straight/6323294_28993.html)(검색일: 2024.08.13).

홍수영·박효목. 2018. “전문위원-입법조사관이 부정적 의견 달면 그 법안은 끝났다고 봐야.” <https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20180707/90940254/1>  
(검색일: 2024.08.13).

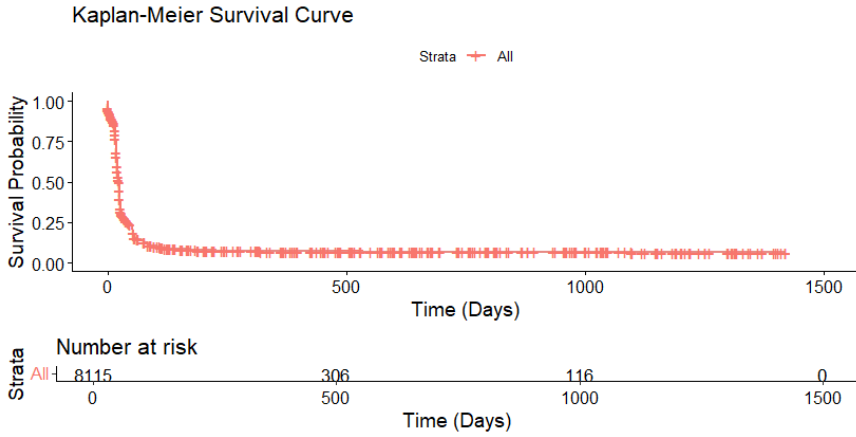
투고일: 2024.09.30.

심사일: 2024.11.19.

게재확정일: 2024.11.21.

## 부록

### 부록 1. 조례안의 채택 확률



부록 2. 생존분석 결과

〈표 A-1〉 생존분석 결과

변수	발생확률	표준오차	z값	회귀계수
공동발의자 수	0.993***	0.001	-4.196	-0.006
보고서 긍정 여부	1.540***	0.056	7.583	0.432
비용추계서 여부	0.931	0.533	-1.333	-0.071
분점정부	0.951	0.092	-0.541	-0.049
여당	1.012	0.045	0.268	0.012
기초의회 선수	1.051**	0.023	2.123	0.050
도의회 선수	1.041	0.032	1.255	0.040
정당인 경력	0.968	0.042	-0.750	-0.031
비례대표	1.307***	0.070	3.806	0.267
남성	0.984	0.045	-0.349	-0.016
나이	1.000	0.002	0.083	0.000
교육수준	0.971	0.022	-1.276	-0.028

LR chi(15) = 152.2

Prob > chi2 = 0.0000

\*\*\*p<0.01, \*\*p<0.05, \*p<0.1. 모형에 국회 대수 더미변수가 포함되었음.



# What Factors Influence the Passage and Passage Time of Local Council Ordinances in Korea?: Focusing on the Standing Committees of the 7th to 11th Gyeonggi Provincial Council

Park, Gunyoung | Yonsei University

Park, Juhyeok | Yonsei University

Im, Jaeu | Yonsei University

Kang, Sinjae | Yonsei University

This study aims to provide a more detailed understanding of the policy-making process in local councils by analyzing factors influencing the passage of ordinances, focusing on the standing committees of the 7th to 11th Gyeonggi Provincial Council. The analysis utilized 8,416 proposed ordinances and member information from the Gyeonggi Provincial Council. The main findings are as follows: First, regardless of government type, expert advisors' review reports significantly influenced the passage of ordinances. Second, the correlation between the number of co-sponsors and the likelihood of passage was only evident in divided governments. Third, in terms of ordinance passage time, legislative advisors' positive reports had a more significant impact than member characteristics, and opposition members' ordinances were more sensitive to negative review reports in unified governments. In conclusion, while council members' influence was limited in the legislative process of standing committee ordinances, legislative advisors' review reports showed considerably strong influence. This study suggests that the review reports of legislative advisors play a crucial role in enhancing the efficiency and transparency of local council legislation activities. It proposes the need for more systematic discussion regarding the role of legislative advisors

in the legislative process of local councils.