「지방정부연구」 제20권 제3호(2016 가을): 89-109
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.20 No.3 (2016 Autumn)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.20.3.05

# 보건·복지분야 조례 입법에 영향을 미치는 요인:
## 제6·7·8대 서울시의회 보건·복지분야 조례안을 중심으로

이 은 영

**국문요약**

본 연구는 서울시의회에 제출된 보건·복지분야 조례안을 데이터베이스화하여, 어떠한 특성이 입법에 영향을 미치는지를 살펴보았다. 이를 위해 제6대 서울시의회부터 제8대까지 총 12개년간의 236건을 분석하였다. 분석결과, 의회대수가 성숙되어질수록 조례안 발의율이 증가하고 있는 가운데, 가결율은 낮아지고 있는 추세로 나타났다. 또한, 로지스틱 회귀분석을 사용하여 가결 의안의 영향요인을 분석한 결과, 의안의 심사시간이 짧을수록, 일부개정안일수록 가결 성공확률이 높아지는 것으로 나타났다. 의원발의안의 경우에서는 의안의 심사시간이 짧을수록, 초선의원일수록, 보건복지위원회소속 위원이 제출한 의안일수록 가결 성공확률이 높아지는 것으로 나타났다. 본 연구결과를 토대로 서울시 보건·복지분야의 효과적인 조례입법 획득을 위한 정책적·전략적 시사점을 제시하였다.

**주제어: 보건·복지 조례, 서울시의회, 조례, 입법 영향요인, 조례 입법**

## Ⅰ. 서론

조례란, 지방의회가 제정하는 지방자치단체의 법규이다. 지방자치단체의 조례 제정은 지역정책의 계속성과 체계성을 위해 필요하며, 주민의 필요에 근접한 입법을 통해 지역적인 특성을 반영하고 주민의 요구를 반영할 수 있고, 지방의회의 조례제정 기능을 통한 입법권의 분권화, 국가적 차원의 입법 공백을 보완할 수 있다는 점에서 그 필요성이 제기된다(박윤희, 2011 ; 87~88).

특히, 사회복지 분야 조례는 지역사회문제를 비롯한 지역사회의 위험과 욕구를 구체적이고 능동적으로 해결 할 수 있어 지역사회복지를 보장하는 방법이 된다. 또한, 지역사회복지와 관련된 조례를 제정할 수 있다는 것은 지역사회복지가 해당 지방자치단체 내에서 공식적인 제도가 되며, 지방자치단체와 지역주민 사이에 지역사회복지에 관한 권리의무 관계를 형성시켜 주어 지역사회복지를 보장해주는 역할을 한다(이호용, 2012; 181). 이러한 이유로 지방자치단체의 대표적 고유사무인 사회복지분야에 대한 조례 제정은 지역사회복지를 형성·유지하고 활성화하는 데 결정적 역할을 한다. 따라서, 각 지역주민들의 다양한 복지 욕구를 적극적이고 창의적인 방법을 충족시켜주기 위해서는 지역법으로서의 조례를 활용하여 지역주민의 욕구충족에 있어 실효성을 확보하는 것

이 중요하다(이호용, 2012 ; 181).

지방자치제도가 부활된 지 25년이 지나고 있다. 하지만 그동안 지방자치단체의 사회복지분야의 조례 입법은 지방자치제도가 부활된 이후에도 크게 활성화 되지는 못해왔다. 더욱이 주민의 복리에 관한 즉 지역사회복지업무가 지방자치 사무임에도 불구하고 여전히 자치사무로서의 제도적 기반 체계가 미흡한 실정이라 할 수 있다.

이처럼 그동안 사회복지분야 자치입법권이 크게 활성화 되지 못해 왔던 데는, 각 지방자치단체가 해당 지역의 특성에 맞는 지역사회복지행정을 독자적으로 이행하기에는 예산상의 그 한계가 크고, 그동안의 사회복지발전의 역사 또한 중앙집권적 전달방식의 경향이 강하여, 지방자치단체는 중앙정부의 정책을 단순히 전달·집행하는 수준에 머물러 왔다고 할 수 있다. 여기에 덧붙여 자치입법을 제안할 수 있는 지방자치단체(집행부) 뿐만 아니라 자치입법 발의 권한을 가진 지방의회에서도 자치입법에 관한 그 관심과 여력이 충분하지 못했던 측면이 있다.

한편, 지방지차단체의 조례입법과 관련한 학계의 선행연구도 부족한 실정으로, 미흡하나마, 현재까지의 지방자치단체 사회복지분야 조례 관련 연구경향을 살펴보면, 조례 활성화의 필요성을 강조하는 연구(이호용, 2012; 윤찬영, 1997)이거나, 특정 또는 일부 기초지방자치단체를 대상으로 조례 입법현황을 살피는 연구를 다루는 연구(김영태·김희웅 2009; 이상희, 2008; 양철호·조준, 1999)가 대부분이다. 사회복지입법에의 영향요인 분석 연구는 전무한 실정이다.

앞서, 지방자치단체의 사회복지분야 자치조례입법의 역할과 그 중요성을 강조하였듯이, 향후 사회복지분야에서의 자치입법 활동은 훨씬 더 활발해 질 것으로 예상된다. 그 이유는 지방자치단체들의 사회복지분야 예산의 증가가 점차로 지속되고 있고, 한편에선 지방자치제도가 보다 성숙해가면서 지방선거를 통해 선출된 지방의원 및 지방자치단체장들은 사회복지분야의 정책들을 공약으로 내세우며 이를 실천하기 위해 경주하고 있기 때문이다.

이러한 흐름 속에서, 지방자치단체의 사회복지분야 입법현황을 살펴보고 입법에의 영향요인을 실증적으로 분석해 보는 일은, 현재의 지역사회복지 입법의 정향을 살펴볼 수 있을 뿐만 아니라, 향후 자치입법 활성화를 위한 기초자료의 구축 및 활용의 측면에서도 그 필요성이 제기된다. 특히, 서울시의 경우 지방자치단체의 맏형으로, 서울시 차원에서 추진하는 각종의 사회복지 시책은 중앙정부뿐만 아니라 여타의 지방자치단체에 상당한 영향을 미친다는 점을 고려해볼 때, 서울시 보건·복지분야 입법실태분석은 그 상징성이 크다고 할 것이다.

본 연구의 목적은 서울시의회 사회복지분야 조례입법 현황을 데이터베이스화하여, 어떠한 특성이 입법에 영향을 미치는지 살펴보는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 서울시의회 제6대부터 제8대까지(2002.7.~2014.6.) 총 12개년 동안 서울시의회에 제출된 조례의안(236건)에 대하여 분석하였다.

본 연구는 그동안 지방자치단체 차원의 사회복지분야에 대한 조례입법에 대한 데이터 구축의 최초 시도라는 점에서 그 의미가 있고, 향후 보건·복지분야 조례입법 지원에 대한 방향성 수립뿐만 아니라 의원 및 집행부의 입장에서 효과적으로 조례 입법을 획득하기 위해서 어떠한 점들에 착안해야 하는지에 대한 이해기반을 제공할 수 있다는 점에 그 의미가 있다고 본다.

# Ⅱ. 선행연구 검토: 의안 입법에의 영향요인

## 1. 의안 입법에의 영향요인 관련 선행연구 요약

현재까지 사회복지분야 조례 입법 영향요인을 분석한 선행연구는 전무한 가운데, 그 밖에 여타 분야에서도 지방의회의 조례 입법에의 영향요인을 밝히는 실증적 연구도 매우 미흡한 실정이다. 따라서 이하의 선행연구는 우리나라의 대표적 입법기관인 국회와 지방의회 대상의 연구 가운데, 주로 '법률안' 또는 '조례안'을 분석도구로 하여, 입법에 영향을 미치는 요인을 설명하는 연구들을 제시하였다.

국회 대상 선행연구의 경우, 주로 국회 법률안(또는 의원발의안) 또는 국회의원의 의정활동을 분석하고자 하는 연구까지 그 주제와 연구방법론의 스팩트럼이 매우 넓다. 하지만, 의회의 주요기능의 하나가 입법기능이라는 점에서, 분석도구로 '법률안'을 활용하고 있는 점이 공통적이며, 여기서 입법에의 영향요인이 직·간접적으로 설명되고 있다. 마찬가지로, 지방의회를 대상으로 한 선행연구 역시 주로 지방의회의 입법 활동과 관련된 것으로, 조례안 입법에 영향을 주는 요인들이 설명되고 있다. 아래 〈표 1〉은 이들 연구의 주요내용을 제시한 것이다.

**〈표 1〉 의안의 영향요인 관련 선행연구 요약**

| 저자<br>(연도) | 대상 | 분석 내용 및 변수 | 분석방법 |
|---|---|---|---|
| 서현진, 박경미<br>(2009) | 17대<br>국회의원발의법률안 | 〈의원발의안의 가결여부에 영향을 미치는 요인분석〉<br>·독립변수: 소속정당, 소관 상임위 일치여부, 의원의 선수<br>·종속변수: 가결여부 | 로지스틱<br>회귀분석 |
| 이현출<br>(2009) | 17대 국회의원<br>입법안 | 〈의원발의안에 대한 발의, 내용, 심의결과 분석〉<br>·발의: 선수별, 정당별, 지역구여부별<br>·입법내용:입법형태, 법률안유형<br>·심의결과: 가결율(선수별/정당별/지역구여부별), 심의시간 | 단순비교<br>분석 |
| 김장수(2006) | 전현직국회의원 및<br>보좌관 | 〈의원발의에 대한 의원 인식조사 분석〉<br>-분석내용: 입번활동이 재선에 미치는 영향력에 대한 인식, 여야 차이에 대한 인식, 비례대표의 적극성의 원인에 대한 인식 | 심층인터뷰<br>분석 |
| 목진휴(2009) | 14대-17대<br>국회법률안 | 〈법률안 국회 통과 소요기간 결정요인 분석〉<br>·원인변수: 발의주체, 발의시기, 주요선거, 상임위구성, 법안유형 | t-검증,<br>다중회귀분석 |
| 목진휴, 김희경<br>(2000) | 15대국회 | 〈정책능력결정요인 분석〉<br>·개인속성(성별, 수업년한, 나이)·의정태도(공정성, 민주성, 성실성)·내부요소(상임위원회 이동횟수, 선출구분, 다선여부)·외부요소(득표율차이, 도시화정도, 이익대표성) | t검증 |
| 최정원외<br>(2008) | 17대 국회 | 〈입법활동에서의 국회의원 성차비교〉<br>- 분석내용: 전체법률안에 대한 남녀의원 입법활동, 여성관련 법률안에 대한 남녀의원 입법활동, 상임위 심의과정에서의 남녀의원 성차비교 | 단순비교<br>분석 |
| 김은경<br>(2010) | 16, 17대 국회<br>여성의원<br>대표발의안 | 〈16/17대 여성의원의 대표발의 활동분석〉<br>-분석내용: 16/17대 여성의원의 여성관련법률안 대표발의 양적/내용비교 | 단순비교 분석 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 김원홍 외<br>(2007) | 17대<br>국회의원 | 〈정치적태도와 의정활동 분석〉<br>-분석내용: 정치적태도(이념성향), 성인지성 및 여성정책에 대한 인식 | 평균비교 |
| 손병권<br>(2004) | 17대국회의원 | 〈초선의원과 재선이상의원간의 의정활동 비교〉<br>-분석내용: 본회의/상임위출석율, 법안대표발의, 국감등의정활동 | 단순비교<br>분석 |
| 박재용<br>(2012) | 전국기초지방의회<br>228곳 | 〈입법활동 영향요인 분석〉<br>·독립변수: 의회평균연령/수학연수, 의원당 의회공무원수, 의정활동비, 인구밀도, 시민사회단체수, 재정자주도, 여당단체장, 여당의원률<br>·조절변수: 일체형, 대립형 ·종속변수: 의원조례안 발의율, 상임위원회 출석율, 단체장제출안 수정가결율 | 평균차이<br>분석<br>다중회귀<br>분석 |
| 박노수<br>(2010) | 서울시의원,<br>전문위원실<br>지원인력 | 〈의원 및 지원인력간 입법활동에의 영향요인 비교분석〉<br>-분석내용: 정치영역. ·경제영역 ·행정및제도영역 ·사회및문화영역 ·개인및기타영역 | 교차분석<br>평균비교 |
| 송광태<br>(2012) | 7·8·9대<br>경상남도의회<br>조례안 | 〈입법기능 실태 분석〉<br>-발의자, 조례안 처리결과, 조례안 처리소요일수 및 범주, 공공서비스의 광범위 유형, 광범위유형과 조직기능별 서비스분야와의 연계, 조례안유형 | 교차분석 |
| 최흥석, 정재진<br>(2006) | 5대 지방선거 결과 | 〈유급제 도입효과분석: 도입이전과 이후 선거결과 비교〉<br>-분석대상:15개 광역시.도, 230개 기초자치단체 분석<br>-분석지표: 학력, 직정, 연령, 성별 | T검정<br>단일변량<br>분산분석 |
| 황아란, 송광태<br>(2008) | 지방의원<br>(광역/기초) | 〈지방의원 유급제 도입효과 분석〉<br>-분석내용: 유급제에 대한 지방의원 인식, 유급제에 따른 정치적 충원효과, 유급제이후 의정활동변화 | 카이검정<br>T검정 |

이어 후술하는 내용은 〈표 1〉에서 제시한 연구결과들을 토대로 입법에 영향을 주는 각 요인들에 대하여, 의원발의안의 영향요인과, 기타 영향요인으로 구분하여 설명하였다.

## 2. 의원발의안에의 영향요인

첫째, 대표발의자의 '선수'는 입법의 발의률 뿐 아니라 가결률에 영향을 미치는 것으로 검토되었다. 선행연구에 따르면, 일반적으로 선수가 높을수록 입법에 정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(Hibbing, 1991, Schiller, 1995; 최준영, 2006; 이현출, 2009; 258에서 재인용; Schiller, 2000) 그 원인은 먼저, 선수가 낮은 의원의 경우 높은 의원에 비해 영향력이 부족하기 때문이며, 선수가 높은 의원은 법안발의와 관련된 전문성이 축적되었다는 점과 안정된 지역구를 기반으로 법안발의에 많은 시간과 자원을 투자할 수 있다는 점에서 발의율과 가결률이 더 높다(Hibbing, 1991; Park, 1988)고 보았다. 실제 17대 국회의 경우, 선수가 높을수록 가결률은 높게 나타나지만(이현출, 2009; 276~277), 발의률은 초선의원이 높다(이현출, 2009; 264; 손병권 2004)고 보고되었다.

둘째, 발의자가 '지역구 의원인지, 또는 비례대표 의원인지'에 따라 입법에 차이가 나타났다. 비례대표의원의 경우 사회의 다양한 계층의 의견이 의회에 전달되도록 하기 위한 것이라는 특성으로 인해 발의율이 높다(김장수, 2006;이현출, 2009; 가상준, 2008). 하지만 비례대표의 활발한 발의활동과 다르게, 가결율에는 차이가 없다는 연구(손병권 외, 2007; 가상준, 2008;, 서현진 외, 2009)도 동시에 보고되고 있다.

셋째, '연령'은 입법에 차별적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지방의원이 다변화하는 복지에 대한 주민욕구 등에 대응하기 위해서는 이에 필요한 전문성과 적극성을 갖추어야할 뿐 아니라 이를 달성하기 위한 체력적 요소가 필수적이다. 이와 관련한 선행 연구들(목진휴·김희경, 2000; 박재용, 2012; Schiller, 1995; 손병권, 2004)에 따르면, 연령이 낮을수록 보다 체력적으로 건강하며, 빠른 상황 판단에 의한 정책결정 능력 역시 뛰어난 것으로 나타났으며, 이에 따라 발의률 및 가결률 역시 더 높다고 보았다. 그러나 또 다른 한편에서는 연령이 증가할수록 젊은 의원에 비해 재선 의원 비중이 더 높다는 점을 고려해볼 때 가결률은 연령과 정적인 관계를 가질 수 있을 것으로 예상된다.

넷째, '성별' 역시 입법에 영향을 미치는 것으로 검토 되었다. 퍼기온(Poggione, 2004)은 여성이 남성보다 더 관대한 복지정책을 선호하는 경향이 있다고 밝혔고(최정원·김원홍·윤덕경 2008; 88에서 재인용), 여성의원들은 남성의원들보다 입법 활동에서 여성, 아동, 가정에 관련된 내용을 더 많이 소개하는 경향이 있으며, 이러한 법안들의 통과에 더욱 성공적이었다고 밝히고 있다(Lee, 2006, 7; 최정원·김원홍·윤덕경, 2008; 89에서 재인용). 실제 국회 입법현황을 분석한 연구들에서는 상이한 결과가 공존하고 있는데, 여성의원의 의정활동은 남성에 비해 보다 진보적이라고 밝힌 연구(김원홍 외, 2007; 김은경, 2010)와 이와 반대로 남성의원이 여성의원에 비해 다소 우수한 정책능력을 보이는 것으로 나타났다(목진휴·김희경, 2000; 17)고 밝힌 연구가 있다. 이에 성별에 이상의 상이한 결과를 실증적으로 검증해 볼 필요가 있다.

다섯째, '정당'은 지방의회가 기능하는데 중추적인 역할을 한다(박재용, 2012;송광태, 2012). 이에 발의자의 소속정당, 그리고 그 정당이 의회 內 다수당인지 여부, 지방자치단체의 장과 동일 정당 여부는 발의률과 가결률에 영향을 미칠 것으로 보인다. 국회의 경우, 여당의원들은 당정협의를 통해 집행부에 의견을 전달하여 정부제출 법률안에 반영할 수 있기 때문에 발의률이 낮지만, 이에 반해 야당의원은 가결률은 낮더라도 법안 발의를 통해 집행부를 견제하고, 비판과 견제의 측면에서 발의률이 높은 편이다(이현출, 2009; 손병권, 2004; 김장수, 2006). 한편 가결율은 의회 內에서 다수당인지 여부와 지방자치단체의 장과 같은 소속 정당여부에 따라 달라질 수 있는데, 이는 다수결의 원칙에 따른 민주적회의 원칙과 당정협의와 같은 정치적 활동에 따른 효과가 나타날 수 있다는 점에서 실증적 검증이 요구된다.

마지막으로, 대표발의자의 보건복지위원회 소관 여부는 의안의 가결에 영향을 미칠 것으로 보인다. 의원의 모든 시책분야에 대한 발의권한이 있지만, 소관 상임위원회와 관련된 안건을 발의할 경우, 이후 소관위원회 심사과정에서 심사자로 참여하기 때문이다. 실제 17대 국회 의원발의안 분석결과에 따르면, 의원의 소관 상임위원회와 발의된 법안의 소관 상임위원회가 일치할수록 가결될 확률이 높았다(서현진·박경미, 2009)고 보고되었다.

## 3. 기타 입법에의 영향 요인

먼저, 의안의 제출 주체(의원발의인지, 집행부 제출인지)에 따라 입법에 차이가 나타날 것으로 검토되었다. 일반적으로 집행부 제출안의 경우 내부적으로 의안검토를 위한 여러 단계의 절차를

거친다. 이에 반해 의원발의안의 경우에는 지역구민 및 관련단체들의 요구사항을 정리분석하고 이를 문서형식으로 의안을 작성하여 동료의원(10명 이상)의 서명을 받아서 제출하게 된다. 실제 국회 입법현황을 분석했던 연구들에 따르면, 의원들의 전문성 증대로 인해 발의률은 지속적으로 증가하였으나, 여전히 집행부에 비해 가결율 낮은 편이다(송광태, 2012; 이현출, 2009; 목진휴·김희경, 2000). 의원발의안의 가결율이 낮은 이유에 대하여, 이현출(2009; 274)은 실적과시를 위한 법안발의로 인해 타당성과 현실성이 검증되지 않은 법안제출로 가결률이 점점 줄어들고 있는 실정이라고 밝혔다.

다음으로, 발의안의 타당성과 현실성 여부에 따라 가결률은 차이가 나타날 수 있다. 의안의 법적 타당성이나 예산 문제 등을 고려한 현실 타당성은 의안의 처리결과에 상당한 영향력을 행사할 수 있다. 이한길(2004)은 국회에서의 의원입법의 가결율이 저조한 원인으로, 현실성·타당성에 대한 검증이 제대로 이루어지지 않아 집행이 불가능하거나 과다한 비용이 소요되는 점과 법제기술상 완성도가 미흡한 점 등을 지적(이현출, 2009; 274 재인용)한 바 있다. 이점을 감안해 볼 때, 의안의 시행에 따른 비용추계, 실제 공포 가능여부, 상위 법률과의 저촉여부 등 의안의 타당성과 실행가능성 충분한 검토가 이루어진 의안의 경우 가결율을 높을 수 있을 것으로 예상된다.

의안에 대한 '심사시간'은 가결률에 영향을 미친다. 17대 국회 법률안을 분석한 이현출(2009; 280)연구에 따르면, 의원입법 법률안의 처리기간이 정부발의 법률안보다 두 배에 이르고 있다. 이는 정부 제출안의 경우 법안의 준비기간이 상대적으로 길고 법안 작성과정에서 내부적으로 심의를 거치면서 타 법률과의 충돌이나 법의 실효성 등이 사전에 검토되기 때문이며, 이것이 바로 심의시간을 단축하게 만들기 때문이다.

다음으로, '소관 상임위원회 전문위원실의 검토보고서'는 법안의 가결에 중요한 영향을 미칠 것으로 검토되었다. 시의회의 상임위원회는 본회의 이전 단계에서 각종 소관의 안건을 예비심사하는 기구로서, 상임위원회의 사무를 관장하는 전문위원실에서는 위원회에 회부된 각종 안건에 대하여 검토보고서를 작성한다. 시의원에게 보고되는 검토보고서는 각 안건에 내포된 법적·정책적 쟁점사항 등을 포함한 중요한 정보를 제공하므로, 시의원의 의결에 중요한 영향을 미친다. 이와 관련된 연구로 박노수(2010; 183)는 서울시의회 입법활동에의 영향요인에 관한 연구에서 전문위원실의 검토는 지방의회 의원의 입법 활동에 미치는 영향력이 높다고 밝힌바 있다.

'의회대수'에 따라 입법의 영향은 달라질 수 있다. 2006년부터 시행된 지방의원 유급제 실시로 의원들의 전문성이 향상되었으며(최흥석·정재진, 2012; 황아란·송광태, 2008), 지방의원의 입법지원 향상(송광태, 2012) 등으로 인해 대수가 높아질수록 발의률과 가결률이 올라갈 것으로 예상된다. 한편 앞에서 언급한 바와 같이 실적 쌓기를 위한 양적인 법안제출건수 늘리기에 집중한다면 발의률은 높아질 수 있지만 가결률은 줄어들 것이다.

마지막으로, '입법형태'에 따라 그 가결율이 달라질 것으로 보인다. 제정안이든 개정안이든 간에 법률로써 그 제도가 갖추어 진다는 것은 그 법률이 갖는 내용과 관련한 수많은 이해집단 이해와 연관성이 발생할 수밖에 없다. 특히 법률적 노력이 기존의 관행을 바꾸는 것이나 행위를 규제하는 경우에는 이해 당사자들의 반응이 매우 적극적일 것이고, 새롭게 법률이 만들어지는 경우에

는 기존의 규칙의 변화에 비해 이해당사자 집단의 관심이 더 높을 것이고, 그들을 대상으로 새롭게 만들어지는 법률안이 초래할 수 있는 여러 결과에 대해 이해와 양해 그리고 협조와 순응을 도출하는 것은 상당한 기간과 노력을 요구 된다(목진휴,2009; 9~10).

# Ⅲ. 연구방법

## 1. 자료수집

본 연구에서 사용한 자료는 서울특별시의회 제6대에서부터 제8대까지, 총 3대에 걸친 12개년(2002년 7월~2014년 6월)동안의 서울특별시의회에 발의·제출된 조례 안건 전체를 대상으로 하였다. 이에 따른 사례 수는 총 236개이다. 각 조례안건에 관한 자료는 서울특별시의회 의안정보시스템을 활용하였고, 기타 안건 관련 대표발의자의 특징 등 부차적 정보는 서울특별시의회 홈페이지의 의원정보와 중앙선거관리위원회 홈페이지 자료를 활용하였다.

## 2. 변수측정

본 연구의 종속변수는 서울시특별시의회 보건복지위원회[1)]로 회부되어진 조례 제·개정안의 가결 여부이다. 조례안의 가결여부는 상임위원회의 심사과정을 통과한 이후 본회의에서 그 가결여부가 최종 결정되는데, 제출 원안대로 통과하는 '원안 가결'과, 제출 원안이 수정된 형태로 가결된 '수정 가결'을 '가결'된 것으로 처리하였다. 나머지 임기만료에 따라 '폐기'된 것을 포함하여 '부결'된 것은 '부결'로 처리하였다.

독립변수는 선행연구 검토에 따라, 아래의 〈표 2〉과 같이 총 13개의 변수로 구성하였다.

**〈표 2〉 측정변수의 구성 및 측정방법**

| 구분 | 내용 | 측정방법 | 기타 |
|---|---|---|---|
| 종속변수 | 조례안 가결여부 | 부결(부결,폐기)=0<br>가결(원안가결,수정가결) =1 | |
| 독립변수 | ① 의회대수 | 6대=1, 7대=2, 8대=3* | 의안 제출 대수 |
| | ② 의장-시장 소속 정당 동일 여부 | 동일=1, 비동일=2* | 의안제출 당시 의장-시장 소속 정당 동일여부 |
| | ③ 심사시간 | 일자 | 제출부터 본회의의결까지 소요일수 |
| | ④ 비용추계여부 | 유=1, 무=2* | 비용추계서 첨부여부 |
| | ⑤ 전문위원검토보고서 긍정여부 | 긍정=1, 부정/중립=2* | 검토보고서의 내용분석결과 긍정여부 |

1) 의회의 상임위원회는 그 소관에 속하는 의안과 청원 등을 심사 처리하는 직무를 행하는 곳(서울특별시의회 기본조례 제31조)으로, 서울시 복지건강실 및 여성가족정책실 소관의 의안과 청원 등을 다룸

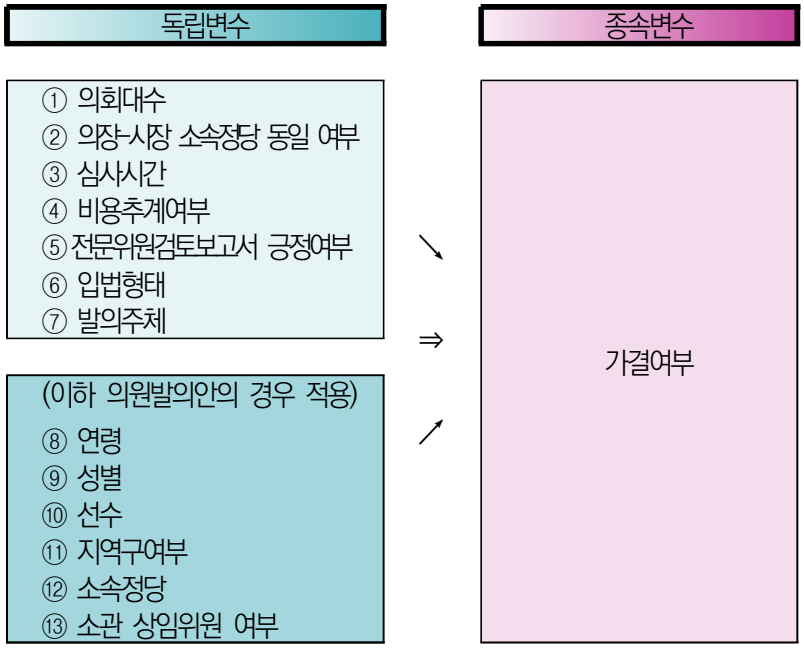
| | | |
|---|---|---|
| ⑥ 입법형태 | 폐지=1, 전부개정=2,<br>일부개정=3, 제정=4* | 의안의 제·개정 등 여부 |
| ⑦ 발의주체 | 의원발의(및 위원장)=1,<br>집행부제안=2, | 의원발의 여부 |
| **(이하 의원발의안의 경우 적용)**<br>⑧ 연령 | 30대=1, 40대=2, 50대=3, 60대이상=4* | 대표발의자의 연령 |
| ⑨ 성별 | 남=1, 여=2* | 대표발의자의 성별 |
| ⑩ 선수 | 초선=1, 재선=2* | 대표발의자의 선수 |
| ⑪ 지역구여부 | 지역구=1, 비례대표=2* | 대표발의자의 지역구 여부 |
| ⑫ 소속정당 | 여당=1, 야당=2* | 대표발의자의 정당 |
| ⑬ 보건복지 상임위원 여부 | 소관위원=1, 타상임위원=2* | 대표발의자의 보건복지위 소속 여부 |

*마지막 집단이 기준집단(reference group)임.

## 3. 분석 틀

본 연구의 분석틀은 아래 〈그림 1〉과 같다. 이하의 분석결과에서는 서울시 보건복지분야 조례입법에 영향을 미치는 요인 분석을 위하여 총 3가지의 분석내용을 제시하였다. 우선, 분석대상이 되는 전체사례를 대상한 분석모델(모델1, ①~⑦번까지 분석에 포함)과 집행부에서 제출한 의안만을 대상으로 한 분석모델(모델2, ①~⑥번까지 분석에 포함), 마지막으로, 의원발의안 만을 대상으로 한 분석모델(모델3, ⑦번을 제외한 모든 변수를 분석에 포함)을 제시한다.

**〈그림 1〉 분석 틀**



## 4. 분석 방법

본 연구에서 활용한 분석방법은, 첫째, 서울시의회의 조례 입법의 일반적 현황 확인을 위하여 기술통계와, 교차분석을 실시하였다. 둘째, 각 변수에 따른 조례안의 가결 또는 부결 여부를 확인하고, 집단 간 가결여부의 차이를 살펴보기 위하여 차이검증을 실시하였다. 셋째, 조례안 가결 여부에 영향을 미치는 결정요인 확인을 위하여 이항 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 이상의 수집된 자료 분석은 부호화 과정과 오류 검토 작업을 거쳐 spss를 이용하여 통계처리 하였다.

# Ⅳ. 분석결과

## 1. 주요변인의 기초통계 분석

제6대 서울시의회부터 제8대까지, 총 3대 의회기간 동안 서울시의회 보건복지위원회로 회부되어진 조례안 건수는 총 236이며, 이들 사례에 대한 일반적 특징은 아래 〈표 3〉와 같다.

**〈표 3〉 발의의안별 일반적 특징**

(n= 236)

| 변수 | 구분 | 빈도 | 비율 (%) | 변수 | 구분 | | 빈도 | 비율 (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 발의 대수 | 6대의회 | 35 | 14.8 | 조례 입법 형태 | 제정 | | 83 | 35.2 |
| | 7대의회 | 55 | 23.3 | | 일부개정 | | 123 | 52.1 |
| | 8대의회 | 146 | 61.9 | | 전부개정 | | 29 | 12.3 |
| | 합계 | 236 | 100.0 | | 폐지 | | 1 | .4 |
| | | | | | 합계 | | 236 | 100.0 |
| 의회-시장 정당 동일 여부 | 동일 | 161 | 68.2 | 전문 위원 검토서 긍정 여부 | 긍정적 | | 141 | 59.7 |
| | 비동일 | 75 | 31.8 | | 부정적 /중립 | | 66 | 28.0 |
| | 합계 | 236 | 100.0 | | 시스템 결측값 | | 29 | 12.3 |
| | | | | | 합계 | | 236 | 100.0 |
| 비용 추계 여부 | 예 | 34 | 14.4 | 가결 여부 (종속변수) | 부결 | | 49 | 20.8 |
| | 아니오 | 202 | 85.6 | | 가결 | | 187 | 79.2 |
| | 합계 | 236 | 100.0 | | 합계 | | 236 | 100.0 |
| 의안 발의 주체 | 의원 발의 | 146 | 61.9 | 심사 시간 (일) | 최소값 | 최대값 | 평균 | 표준편차 |
| | 집행부제출 | 90 | 38.1 | | 1 | 1151 | 126.12 | 205.33 |
| | 합계 | 236 | 100.0 | | | | | |

먼저, 발의대수별 제출 의안 현황을 살펴보면, 제6대 의회에서는 35건(14.8%), 제7대 55건

(23.3%), 제8대 146건(61.9%)으로 나타났다. 전반적으로 제8대 의회로 갈수록 조례 건수가 급격히 증가하고 있는 것을 볼 수 있으며, 제8대 의회에 제출·발의된 안건은 제6대 의회 대비 4.2배 이상 증가하였다. 이러한 현상은 서울시의 보건·복지분야에 대한 제도적 논의가 과거보다는 활발히 증가하고 있는 것으로 해석할 수 있고, 특히 의회대수가 증가할수록 의원발의 조례건수가 상당히 증가하고 있기 때문으로 보인다. 이와 관련하여, 국회 의원입법의 경우도 의회대수가 증가할수록 급격히 증가하고 있는데, 이현출(2009)은 그 이유에 대하여 '입법부 본연의 역할과 의원입법의 중요성에 대한 인식 변화, 언론·시민단체 등 의정활동 평가항목으로 의원입법발의 증가, 사회·경제적인 환경 변화에 따른 입법수요 급증 등'을 꼽고 있다. 이러한 현상은 지방의회에도 유사하게 나타나고 있는 것으로 보인다.

다음으로, 조례의안의 비용추계 여부 현황을 살펴보면, 비용추계를 첨부한 조례안은 14.4%(34건)로 나타났다. 이처럼 비용추계를 갖춘 입법조례안의 비율이 낮은 이유는, 그동안 비용추계 의무는 집행부 안건에만 적용이 되어왔기 때문이다[2]. 각 조례안의 발의주체를 살펴보면, 의원발의가 총 146건(61.9%)이며, 집행부 제출은 총 90건(38.1%)로 조사되었다. 이를 각 대수별로 살펴보면, 과거 6대의회 때는 의원발의비율이 25.7%(집행부 제출 74.3%)로, 의원발의안이 전체 조례안의 1/4 정도에 그쳤던 것이, 7대를 거치면서 56.4%로 늘었고, 8대에 와서는 72.6%까지 급격하게 증가하여, 과거 6대 의회와는 정반대의 양상을 띄는 것으로 나타났다.

조례안 입법형태를 살펴보면, 제정안은 35.2%(83건), 일부개정안은 52.1%(123건)으로, 절반가량이 일부개정의 형태로 제출되었다. 일반적으로 국회의 경우도 제정안과 전부개정안보다는 법안이 상대적으로 쉬운 일부개정조례안이 대다수[3]인 점을 감안해 본다면, 오히려 서울시 조례의 경우에는 일부개정안의 비율이 그리 높다고는 할 수 없고, 오히려 시간이 지날수록 새로운 제정조례안이 크게 늘고 있는 것으로 볼 수 있다. 이는 2010년 지방선거를 전후하여 복지이슈가 지방정부의 이슈로 크게 부각된 이후 지방정부 차원의 입법 노력이 크게 늘어난 것으로 해석된다.

전문위원검토보고서의 긍정여부 현황을 살펴보면, 검토보고서가 작성된 유효사례 총 207건 가운데, 입법안에 대한 긍정적 의견을 피력한 보고서는 59.7%(141건)으로, 10건 중 6건 가량이 긍정적 의견을 제시한 것으로 나타났다. 조례안의 심사에 소요되는 시간(日 기준)은, 최소 1일에서 최대 1,151일까지 그 범위가 매우 넓게 나타났다. 평균 심사시간은 126일이 소요되는 것으로 나타났다. 이는 평균적으로 조례안이 의결되기까지 약 4.2개월이 소요됨을 의미한다.

조례안의 가결여부를 살펴보면, 총 236건의 조례안 중 가결된 조례안은 187건으로 79.2%를 차지하고, 부결된 조례안은 49건으로 20.8%를 차지하여, 부결율이 비해 가결율이 월등히 높게 나타났다. 보건·복지분야 가결율은 동 기간동안의 서울시의회 전체 조례안에 대한 가결율(78.7%[4])에 비해 높은 수준이며, 국회의 최근 3대기간 동안(16대~18대국회)의 법률안 평균 가결율이 26.8%였

2) 2016년 8월 현재는, 2015년 1월에 제정된 「서울특별시 의안의 비용 추계에 관한 조례」 제정에 따라, 서울시의 모든 조례안에 대하여, 비용을 수반하는 경우 반드시 비용추계서를 첨부하도록 의무화 됨.

3) 17대 국회의 경우, 일부개정안 83.9%로 나타남

4) 서울시의회 의안정보시스템 자료 분석 (검색일: 2016년 9월 2일)

던 점과 비교해 보면, 대단히 높은 수준이라고 할 수 있다.

아래 〈표 4〉는 의원발의 조례안 총146건에 대한 일반적 특징을 나타낸 것이다.

**〈표 4〉 의원발의 조례의안의 일반적 특징**

(n= 146)

| 변수 | 구분 | 빈도 | 비율 (%) | 변수 | 구분 | | 빈도 | 비율 (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 성별 | 남자 | 102 | 69.9 | 소속정당 | 여당 | | 52 | 35.6 |
| | 여자 | 44 | 30.1 | | 야당 | | 94 | 64.4 |
| | 합계 | 146 | 100.0 | | 합계 | | 146 | 100.0 |
| 연령 | 30대 | 3 | 2.1 | 보건 복지 위원 여부 | 소관 위원 | | 78 | 53.4 |
| | 40대 | 46 | 31.5 | | 타위원회 위원 | | 68 | 46.6 |
| | 50대 | 64 | 43.8 | | | | | |
| | 60대이상 | 33 | 22.6 | | 합계 | | 146 | 100.0 |
| | 합계 | 146 | 100.0 | | | | | |
| 선수 | 초선 | 121 | 82.9 | 가결 여부 (종속변수) | 부결 | | 42 | 28.8 |
| | 재선이상 | 25 | 17.1 | | 가결 | | 104 | 71.2 |
| | 합계 | 146 | 100.0 | | 합계 | | 146 | 100.0 |
| 지역구 | 지역구의원 | 107 | 73.3 | 심사 시간 (일) | 최소값 | 최대값 | 평균 | 표준편차 |
| | 비례대표 | 39 | 26.7 | | 1 | 1151 | 163.56 | 237.86 |
| | 합계 | 146 | 100.0 | | | | | |

우선, 발의의원의 선수를 살펴보면, 초선의원 발의율은 85.7%(121건)으로, 재선의원 발의율 14.3%(25건)보다 월등히 높게 나타났다. 이는 국회 법률안을 분석했던 연구(손병권, 2004)에서 초선의원의 발의율이 재선이상의원보다 훨씬 높다고 했던 결과와도 일치한다.

발의의원의 지역구 소속 여부는, 지역구의원 발의율은 73.3%(107건), 비례대표 발의율 26.7%(39건)으로 나타났다. 제6대부터 제8대의회까지 최근 3대 기간 동안의 비례대표의 평균 의석비율이 9.3%[5]였던 점을 감안해 볼 때, 본 연구결과와 같이 전체 조례안의 26.7%가 비례대표의원을 통해 제출되어졌다는 것은, 비례대표 의원들이 상대적으로 조례안 발의 활동을 활발히 하고 있는 것으로 해석해 볼 수 있다. 이는 결국 비례대표의원의 상당수는 각 취약계층의 대표자(예. 장애인, 여성, 노인)로 선출되는 경향이 있고, 이들은 주로 보건복지 분야 소관의 조례입법 활동에 직접적 당사자이기도 하므로, 이에 대한 발의비율이 높은 것으로 해석된다. 이는 국회의 경우에도 사회의 다양한 계층의 의견을 대표하는 비례대표의 발의율이 높았던 연구(이현출, 2009; 가상준, 2008, 김장수, 2006)와 유사한 현상으로 해석된다.

발의자의 정당을 살펴보면, 야당의원이 64.4%(94건)로, 여당의원(35.5%)보다 훨씬 높게 나타났다. 이는 8대의회에서의 의원발의건수가 큰 폭으로 증가하고 있는 가운데, 당시 의회 내 다수당이

5) 6대의회 9.8%, 7대의회 9.4%, 8대의회 8.8%, 자료출처: 서울시의회 홈페이지 http://www.smc.seoul.kr/publish/view.do?menuId=001002002001 (검색일: 2016년 9월 2일)

었던 야당의 의석이 70% 이상을 차지했던 것과 무관하지 않은 것으로 파악된다.

또한, 발의된 조례안의 대표발의자가 보건복지상임위원인 경우는 51.9%로 나타났고, 타 위원회 소속 위원의 발의율은 48.1%로 나타났다. 발의자의 연령 분포를 살펴보면, 50대가 45.9%가 가장 많았고, 다음으로 40대가 29.3%, 60대 이상이 22.6% 순으로 나타났다. 의원발의 조례안에 대한 심사시간은 최소 1일에서 최대 1,151일까지로 나타났고, 평균시간은 237일 소요되는 것으로 나타났다. 의원발의안에 대한 심의결과를 살펴보면, 총 146건 가운데 71%인 104건이 가결되었고, 28.8%인 42건이 부결된 것으로 나타났다.

## 2. 조례의안 특성별 가결여부에 대한 집단간 차이 분석

아래 〈표 5〉는 각 변수별 조례안 가결(비율)여부에 차이가 있는지를 제시한 것이다. 제시된 변수 가운데, '의회-시장 정당 동일 여부' 변수를 제외한 모든 변수 에서 가결여부 집단 간 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

**〈표 5〉 각 변수 집단별 가결율 비교**

| 구분 | | | 부결 | 가결 | 전체 | $x^2$ / t |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 의회대수 | 6대 | 빈도 | 2 | 33 | 35 | 5.854** (n=236) |
| | | % | 5.7% | 94.3% | 14.8% | |
| | 7대 | 빈도 | 14 | 41 | 55 | |
| | | % | 25.5% | 74.5% | 23.3% | |
| | 8대 | 빈도 | 33 | 113 | 146 | |
| | | % | 22.6% | 77.4% | 61.9% | |
| 의회-시장 정당 동일 여부 | 동일 | 빈도 | 30 | 131 | 49 | 1.396 (n=236) |
| | | % | 18.6% | 81.4% | 68.2% | |
| | 비동일 | 빈도 | 19 | 56 | 75 | |
| | | % | 25.3% | 74.7% | 31.8% | |
| 조례안 비용추계 여부 | 예 | 빈도 | 3 | 31 | 34 | 3.442* (n=232) |
| | | % | 8.8% | 91.2% | 14.4% | |
| | 아니오 | 빈도 | 46 | 156 | 202 | |
| | | % | 22.8% | 77.2% | 85.6% | |
| 전문위원 검토보고 긍정여부 | 긍정적 | 빈도 | 12 | 129 | 141 | 12.770*** (n=207) |
| | | % | 8.5% | 91.5% | 68.1% | |
| | 부정적 또는 중립 | 빈도 | 18 | 48 | 66 | |
| | | % | 27.3% | 72.7% | 31.9% | |
| 발의 주체 | 의원 발의 | 빈도 | 42 | 104 | 146 | 14.910*** (n=236) |
| | | % | 28.8% | 71.2% | 61.9% | |
| | 집행부 제출 | 빈도 | 7 | 83 | 90 | |
| | | % | 7.8% | 92.2% | 38.1% | |
| 입법 | 제정 | 빈도 | 26 | 57 | 83 | 11.794*** |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | % | 31.3% | 68.7% | 35.2% | |
| 형태 | 일부 개정 | 빈도 | 22 | 101 | 123 | (n=236) |
| | | % | 17.9% | 82.1% | 52.1% | |
| | 전부 개정 | 빈도 | 1 | 28 | 29 | |
| | | % | 3.4% | 96.6% | 12.3% | |
| | 폐지 | 빈도 | 0 | 1 | 1 | |
| | | % | 0.0% | 100.0% | 0.4% | |
| 심의시간 | - | 빈도 | 49 | 187 | 236 | 11.978*** (t 값, n=236) |
| | - | 평균 /표준편차 | 372.90/309.12 | 61.45/91.45 | 126.12/205.33 | |

주) *p〈0.1, **p〈0.05, ***p〈0.01

우선, 의회대수별 가결율은 전반적으로 높은 수준으로 나타났는데, 특히 6대의회에서 94.3%로 매우 높게 나타났고, 8대 86.4%, 7대 74.1% 순이며, 이들 집단간 가결율은 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 여러 측면의 해석이 가능한데, 의회대수가 성숙할수록 의원발의건수도 급증하고 있으나, 그런 한편에서는 이러한 절대량의 증가가 결코 가결 성공으로 이어지지만은 않는다는 점을 시사해 준다. 다음으로, 조례안비용 추계 여부에 따라 가결율에 유의한 차이가 나타났다. 즉, 발의안의 현실 타당성 및 예산 배분의 적절성 등을 가늠해볼 수 있는 비용 추계서를 첨부한 의안의 가결율(91.2%)이 그렇지 않은 의안의 가결율(77.2%)보다 그 성공률이 높게 나타났다.

상임위원회 전문위원실의 각 의안별 검토보고서의 긍정 여부에 따라 가결율에 통계적으로 유의한 차이가 나타났다. 전문위원 검토보고서가 긍정적인 경우 91.9%의 가결율이 나타나고, 부정 또는 중립적일 때는 72.2%의 가결율을 보였다. 이러한 결과는 의회 전문위원실에서 작성·보고되는 각 조례의안에 대한 검토보고서는 시의원의 최종 의사결정에 상당한 영향력을 미치고 있음을 시사해 준다.

조례안의 발의주체에 따라 가결율에 유의한 차이가 나타났다. 좀 더 구체적으로 가결율의 경우 집행부 제안안은 의원발의안에 비해 가결율은 높고 부결율은 낮은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 집행부 제출의안의 경우 내부적으로 실무부서 등 여러단계의 공식적인 검토과정을 거쳐서 의회에 제출하는 행정절차를 거치고 있어, 쟁점이 되거나 법적문제가 될 만한 사항을 상당부분 걸러옴으로써 결과적으로 가결율을 높이는 효과를 가지고 있는 것으로 파악된다.

조례입법의 형태에 따른 가결율의 차이를 살펴본 결과, 가결여부 집단간 차이는 통계적으로 유의하게 나타났는데, 이는 결국 일부개정안의 경우 제정안과 비교해볼 때 상대적으로 가결율은 높고 부결율은 낮은 것으로 해석할 수 있다.

심의시간에 따른 가결율 여부의 차이가 있는지를 살펴본 결과, 가결된 조례안의 평균심사일수는 평균 61.5일인데에 비해, 부결된 조례안의 평균 심사일수는 372.9일로, 심사시간(일자)가 6배 이상 길게 소요되는 것으로 나타났다. 그리고 이들 가결 또는 부결 집단간 평균의 차이는 통계적으로 유의미한 것으로, 이는 곧 심사시간에 따라 조례 가결여부가 다르게 나타난다고 할 수 있다.

한편, 의회의장과 시장(집행부)의 소속정당 동일 여부에 따른 가결율에 차이는 나타나지 않았다. 연구대상이 되는 지난 12개년동안 의회의 수장인 의장과 집행부의 수장인 시장의 소속 정당이 같았던 기간이 대다수(10년 2개월)였음에도 불구하고, 이 기간 동안에도 특별히 가결율을 높이는 효과는 나타나지 않았다는 것을 의미한다. 이는 결국 의회와 집행부간 당정협의와 같은 소통과 협업이 조례입법과정에서 크게 작용하고 있지는 않은 것으로 해석된다.

아래 〈표 6〉은 의원발의안에 대한 각 요인별 가결율을 제시한 것이다. 각 요인들 가운데, 대표발의자의 성별· 선수· 소속정당· 소관 상임위원 여부 특징은 조례안의 가결여부 집단간에 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

**〈표 6〉 의원발의안의 각 변수 집단별 가결율 비교**

| 구분 | | | 부결 | 가결 | 전체 | $x^2$ |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 대표 발의자 연령 | 30대 | 빈도 | 2 | 1 | 3 | 5.051 (n=146) |
| | | % | 66.7% | 33.3% | 2.1% | |
| | 40대 | 빈도 | 12 | 34 | 46 | |
| | | % | 26.1% | 73.9% | 31.5% | |
| | 50대 | 빈도 | 22 | 42 | 64 | |
| | | % | 34.4% | 65.6% | 43.8% | |
| | 60대 이상 | 빈도 | 6 | 27 | 33 | |
| | | % | 18.2% | 81.8% | 22.6% | |
| 대표 발의자 성별 | 남자 | 빈도 | 34 | 68 | 102 | 10.917* (n=146) |
| | | % | 33.3% | 66.7% | 69.9% | |
| | 여자 | 빈도 | 8 | 36 | 44 | |
| | | % | 18.2% | 81.8% | 30.1% | |
| 대표 발의자 선수 | 초선 | 빈도 | 28 | 93 | 121 | 10.917*** (n=146) |
| | | % | 23.1% | 76.9% | 82.9% | |
| | 재선 이상 | 빈도 | 14 | 11 | 25 | |
| | | % | 56.0% | 44.0% | 17.1% | |
| 대표 발의자 지역구 여부 | 지역구의원 | 빈도 | 32 | 75 | 107 | .254 (n=146) |
| | | % | 29.9% | 70.1% | 73.3% | |
| | 비례 대표 | 빈도 | 10 | 29 | 39 | |
| | | % | 25.6% | 74.4% | 26.7% | |
| 대표 발의자의 정당 | 여당 | 빈도 | 17 | 35 | 52 | 28.003*** (n=146) |
| | | % | 32.7% | 67.3% | 35.6% | |
| | 야당 | 빈도 | 25 | 69 | 94 | |
| | | % | 26.6% | 73.4% | 64.4% | |
| 대표 발의자의 소관상임위원여부 | 소관 위원 | 빈도 | 8 | 70 | 78 | 28.003*** (n=146) |
| | | % | 10.3% | 89.7% | 53.4% | |
| | 타위원회 위원 | 빈도 | 34 | 34 | 68 | |
| | | % | 50.0% | 50.0% | 46.6% | |

주) *p〈0.1, **p〈0.05, ***p〈0.01

좀 더 구체적으로, 발의자의 '선수'에 따른 가결율은 초선의원의 경우 76.9%였으나, 재선이상일 경우 44.0%로 현저하게 줄어든 것으로 나타났다. 발의자가 보건복지위원회 소속 상임위원인지 여부에 따른 차이로는, 소관 위원일 때 가결율은 89.7%로 매우 높은 수준을 보인 반면에 타위원회 위원일 경우에는 50.0%로 그 가결율이 상당히 낮아졌고, 이러한 가결율의 차이는 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

그리고 대표발의자의 '성별'과 소속 '정당'에 따라 가결율에 유의한 차이가 나타났는데, 남성보다는 여성의원일 경우, 여당보다는 야당일 경우 그 가결율 확률이 통계적으로 높은 것으로 나타났다. 이는 여성의원이 입법에 정적인 영향을 미친다고 보았던 연구결과(김원홍·이현출·김은경, 2007; 김은경, 2009; 최정원·김원홍·윤덕경, 2008)는 서울시에도 그대로 적용되고 있음이 증명되었고, 야당의원일수록 법안의 발의를 통해 집행부에 대한 비판과 견제 역할을 하기 위해 발의율이 높다고 주장했던 연구(이현출 2009; 손병권 2004, 김장수 2006)와 그 맥락이 유사한 것으로 해석된다.

한편, 본 연구에서는 대표발의자의 연령과 지역구 여부는 가결여부 집단간에 유의한 차이가 나타나지 않았다. 이는 대표발의자의 연령이 낮을수록 가결율이 높다는 연구결과(박재용, 2012; 손병권, 2004; 목진휴·김희경 2000; Schiller, 1995)를 보여줬던 것과는 다른 결과이다. 반면에 발의자의 지역구여부의 경우, 국회의 경우 비례대표의원들의 법안발의는 활발하지만, 가결률에서는 차이가 없는 것으로 나타났던 선행연구(서현진·박경미 2009; 가상준, 2008; 손병권 외, 2007)와 일치하는 결과이다.

## 3. 조례 입법(가결 성공)에 영향을 미치는 요인 분석

아래 〈표 7〉은 조례 가결 성공 확률에 영향을 미치는 요인을 알아보기 위해 로지스틱분석을 시행한 결과를 제시한 것이다.

우선, 〔모델1〕은 의안발의 주체와 상관없이 전체 사례에 대하여 입법 성공(가결율)에 영향을 미치는 요인을 분석한 것으로, 분석결과, '심사시간'과 '조례입법형태' 변수가 가결율에 유의미한 영향((p〈0.1)을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 심사시간이 짧을수록, 조례입법형태는 제정안보다는 일부개정일수록 가결성공 확률이 높은 것으로 나타났다.

'심사시간'에 따른 영향력의 결과에 따르면, 심사시간이 1일 짧아질수록 가결에 성공할 odds ratio가 0.08배 증가하는 것으로 나타났다. 일반적으로, 심사시간이 길어지는 이유는 상위법과의 상충성 등 법적으로 문제가 있거나, 정책적으로 쟁점이 되거나, 실행 타당성이 낮은 조례의안의 경우 상임위원회에 계류 되어 있다가, 결국 의회 폐회 시 자동 폐기(부결)됨으로써, 그 평균 심사시간이 길어지는 것이다. 바꿔 말하면, 심사시간이 짧은 의안일수록 상대적으로 입법안의 완성도가 그만큼 높다고 볼 수 있고, 이는 결국 가결에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다. 따라서, 의안의 성공률을 높이기 위한 전략으로는 심사시간이 최대한 짧아질 수 있도록, 의안의 완성도를 높이는 대안을 강구해야 함을 의미한다.

〈표 7〉 조례 입법에 영향을 미치는 요인

| 구분 | Model 1 (전체 사례-236) -유효케이스: 207- | | Model 2 (집행부 제안 사례-90) -유효케이스: 87- | | Model 3 (의원발의 사례-146) -유효케이스: 120- | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | B | Exp(B) | B | Exp(B) | B | Exp(B) |
| ①의회대수 | -.098 | .906 | -2.027 | .132 | .622 | 1.863 |
| ②의장-시장 정당 동일 여부 | .191 | 1.210 | 2.377 | 10.774 | .221 | 1.248 |
| ③심사시간 | -.008 | .992*** | -.014 | .986*** | -.005 | .995*** |
| ④비용추계 여부 | -1.181 | .307 | -3.963 | .019 | -19.142 | .000 |
| ⑤전문위원 검토보고서 긍정여부 | -.627 | .534 | 1.019 | 2.771 | -.641 | .527 |
| ⑥조례입법 형태 | -.923 | .397* | -1.724 | .178 | -.467 | .627 |
| ⑦발의주체 | .055 | 1.057 | - | - | - | - |
| ⑧연령 | - | - | - | - | -.002 | .998 |
| ⑨성별 | - | - | - | - | -.141 | .868 |
| ⑩선수 | - | - | - | - | -1.724 | .178*** |
| ⑪지역구여부 | - | - | - | - | .037 | 1.038 |
| ⑫소속정당 | - | - | - | - | -.432 | .649 |
| ⑬소관 상임위원 여부 | - | - | - | - | -1.686 | .185** |
| $X^2$ | 54.671*** | | 22.441*** | | 41.576*** | |
| -2LL | 116.646 | | 21.225 | | 78.521 | |

주) *p〈0.1, **p〈0.05, ***p〈0.01

한편, 〔모델1〕에서 '조례입법형태'는 가결율에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 이는 현행 조례에 특정 사안 일부만을 수정·보완하거나 변화시키는 일부개정이나, 현행 조례를 다시 재정비하는 전면개정의 경우, 새로운 것을 만드는 제정안 보다는 상대적으로 가결될 확률이 높다는 것을 의미한다. 새로운 것을 만드는 일은 일부분을 수정·보완하는 것 보다 훨씬 복잡하고 어려울 수 있음은 여타의 일의 경험에서도 짐작해 볼 수 있는 당연한 결과라 여겨지지만, 실제 본 연구에서 조례입법의 가결에 성공확율은 제정안보다는 일부개정의 경우 성공확율이 높다는 점이 확인되었다. 이러한 결과를 감안해 볼 때, 의안 입법의 성공 확률을 높이기 위한 전략으로 제정안보다는 일부개정안 또는 전부개정안의 형태를 띄는 것이 유리하다고 할 수 있겠다. 그러나 이 경우 함께 고려되어야 할 사항으로는, 앞서의 조례의안의 일반현황에서도 살펴보았듯이, 서울시 보건복지분야의 조례제정안이 크게 늘어가고 있는 추세이지만, 이는 그동안 관련 조례 기반이 취약했기 때문에 이제 막 활성화 되고 있는 측면이 있다는 점을 고려해본다면, 조례입법형태만을 고려한 입법전략 보다는, 입법을 통해 궁극적으로 달성하고자 하는 목적 실현을 위한 전략적 선택이 요구된다.

다음으로, 〔모델2〕는 연구대상 기간 동안의 집행부 제안안 만을 대상으로 분석한 것으로, 분석결과 〔모델 1〕에서 유의했던 변수인 '심의시간' 변수만이 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.〔모델 2〕의 경우, 앞서 실시한 각 변수별 집단간 차이분석에서는 '의장-시장 소속 정당동일 여부' 변

수만을 제외한 모든 변수에서 가결과 부결 집단간에 통계적으로 유의한 차이가 나타났던 양상과는 다르게, '심사시간'을 제외한 모든 변수에서는 통계적으로 유의한 영향력이 나타나지 않았다. 그 이유는 다양할 수 있겠으나, 집행부 제안안 만을 대상으로 한[모델 2]의 경우, 의회대수가 6대에서 8대로 성숙해갈수록 전체의안 대비 집행부제출안의 비중은 점차로 줄어들고 있는 추세(6대 74.3%, 7대 43.6%, 8대 27.4%)에서 집행부제출안의 가결율(92.2%)은 여전히 높아 종속변수에 미치는 영향력을 상쇄시키는 효과가 나타난 것으로 해석된다.

마지막으로, 의원발의안만을 대상으로 한[모델3]의 분석결과, 의안의 '심사시간'과 대표발의자의 '선수' 및 '소관 상임위원 여부' 변수에서 통계적으로 유의한 결과가 나타났다. 다시말해, 조례의안의 심사시간이 짧을수록, 대표발의자의 선수가 초선일수록, 보건복지위원회 소속 상임위원이 대표발의 할수록, 그 의안의 가결 성공률이 높아진다고 할 수 있다.

대표발의자의 '선수'에 따른 영향력의 결과와 관련하여, 의회가 성숙해 갈수록 의원발의율이 점차로 늘어가고 있는 가운데 초선일수록 의안의 성공확률에 유의한 영향력이 나타나는 것은, 초선의원이 대다수를 차지했던 8대의회에서의 의원발의가 급격하게 증가했고 이들 의안의 상당수가 가결되면서 나타난 결과로 해석된다.

이어, 대표발의자가 보건복지위원회 소속 위원일 경우 발의안의 성공 확률이 높아지는 결과와 관련하여, 이는 보건복지위원회 심사과정에서 조례안의 대표발의 당사자가 조례안의 심사자의 일원이 되므로 가결 성공률을 높이는데 직·간접적인 영향을 미칠 수 있기 때문으로 해석된다. 더욱이 의회에 제출된 안건은 소관 상임위원회의 예비심사를 거쳐 본회의에서 최종 의결을 하게 되지만, 통상적으로 상임위원회의 의결사항이 본회의에도 최대한 존중되어 상임위원회 의견대로 가결되어지는 경향이 크기 때문에, 대표발의자가 보건복지위원회 소속 위원일 경우에는 그 성공적 가결에 영향을 미칠 수 있는데, 이것이 통계적으로도 확인되었다.

따라서, 이상의[모델3]의 결과로 볼 때, 보건복지분야 조례의안의 성공 확률을 높이기 위한 전략으로는 의안의 심사시간이 최소화 될 수 있도록 그 의안의 완성도를 높이고, 의원을 통하여 발의 하고자 한다면, 재선보다는 초선의원을, 타 상임위원회 소속 의원보다는 보건복지위원회 소속 의원을 섭외하는 전략이 보다 더 의안의 성공률을 높이는 전략으로 채택될 수 있음을 시사한다.

# V. 결론 및 논의

이상의 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 제6·7·8대 서울시의회에 제출된 보건복지분야의 조례의안의 실태를 살펴보면, 의회대수가 성숙할수록 조례발의율이 점차로 증가하는 가운데, 특히 의원발의율의 증가가 두드러지게 나타났다. 한편, 동 기간동안 제출된 조례안의 심의 결과, 총 79.2%가 가결된 것으로 나타났다.

둘째, 의원발의된 조례의안의 특징을 살펴보면, 재선이상보다는 초선의원이, 지역구의원보다는 비례대표의원이, 여당의원보다는 야당의원의 발의활동이 상대적으로 높게 나타났고, 발의자의 연령

층은 50대에서 가장 높은 발의율을 보였다. 이렇게 발의된 의안은 71%가 가결된 것으로 나타났다.

셋째, 가결여부에 대한 집단별 특성으로는, 의회 대수가 성숙할수록 가결율은 낮아지고 있는 가운데, 의안의 타당성과 실현가능성을 가늠해보는 비용추계서를 첨부한 의안일수록, 시의원들에게 제공되는 보건복지위원회 전문위원실의 검토보고서의 내용이 긍정적일수록, 의원발의보다는 집행부제출안일수록, 제정안보다는 일부개정안일수록, 심의시간이 짧을수록 가결될 확률이 통계적으로 높은 것으로 나타났다.

마지막으로, 서울시 보건복지분야 조례의안의 가결 성공확률에 영향을 미치는 요인을 분석해 본 결과, 모든 의안 사례를 분석대상으로 한 〔모델1〕의 경우, 의안의 심사시간이 짧을수록, 제정안보다는 일부개정안일수록 가결될 성공 확률이 높아지는 것으로 나타났다. 집행부 제출안만을 대상으로 한 〔모델2〕에서는 심사시간만이 통계적으로 유의한 변수로 나타났다. 그리고 의원이 발의한 의안만을 대상으로 한 〔모델3〕에서는, 의안의 심사시간이 짧을수록, 대표발의자가 초선의원일수록, 보건복지위원회 소속 위원일수록 그 성공 확률을 높이는데 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이상의 연구결과를 토대로 논의해 볼 수 있는 사회복지분야 조례입법 강화를 위한 정책적·전략적 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 의회가 성숙할수록 조례의안이 점차로 증가하고 있다는 점에서 제도적 차원의 지역사회복지 보장체계가 강화되고 있다고 평가된다. 하지만, 이같은 제도적 기반강화를 위한 노력은 제8대 의회 이후부터 활성화되고 있다는 점을 고려해볼 때, 앞으로도 서울시의 보건복지분야의 제도적 기반 확대가 지속적으로 발전해 갈 필요가 있다.

둘째, 의회가 성숙할수록 발의율은 증가하지만, 이에 반해 가결율은 점차로 줄어드는 추세로 나타나고 있다는 점을 감안해 볼 때, 조례의안의 성공 확률을 높이기 위해서는 조례의안의 완성도를 높이는 일이 필수적이다. 더욱이, 의원발의안이 크게 증가하고 있으나, 전체 가결율이 줄어드는 것은 그만큼 의원발의안의 부결율이 늘어가고 있다는 점을 시사한다. 따라서, 의원발의안의 경우 타당성과 현실 실현가능성, 법적 미비점 등을 보완하는 등 의안의 내용을 보다 정교히 하여 그 완성도를 높이는 노력이 요구된다. 나아가 사회복지분야 입법활동이 보다 활성화되기 위해서는 시의원의 전문성 강화뿐만 아니라, 시의원의 정책지원을 도울 수 있는 의원보좌관제 도입, 의회사무기구의 입법기능 강화 등 인력지원도 필요하다는 점이 적극적으로 고려 될 필요가 있다.

셋째, 서울시 보건복지분야 조례의안의 성공적 가결을 위한 기술적 전략으로는 의안의 완성도를 높여 심사시간을 최대한 줄이고, 의원발의 형태를 취할 경우 재선의원보다는 초선의원을, 타 상임위원회 의원보다는 보건복지위원회 소속 의원을 섭외하는 것이 실리적으로 그 성공 확률을 높일 것으로 보인다. 덧붙여 의회내 보건복지전문위원실에서 제공하는 의안에 대한 정보자료인 검토보고서가 긍정적일수록 가결율이 높았던 점을 고려해본다면, 보건복지위원회의 전문성을 강화 시키는 방안뿐만 아니라 전략적으로는 조례의안 심의과정에서의 전문위원실과의 협의 테이블도 중요하게 고려되어질 필요가 있을 것으로 보인다.

지금까지 서울시 보건·복지분야 조례입법의 현황을 데이터베이스화 하고, 그 현황과 조례 가결에 영향을 미치는 요인들을 살펴보았다. 본 연구는 그동안 학계에서도 현장에서도 다루어지지 못해왔

던 첫 번째 시도라는 점에서 그 의미가 있고, 향후 보건·복지분야의 조례입법 지원에 대한 방향성 수립뿐만 아니라 의원 및 집행부 입장에서의 효과적으로 조례입법을 획득하기 위해서 어떠한 점을 고려해야하는지에 대한 기초적인 이해 기반을 제공했다는 데 그 의미가 있다. 하지만, 이 연구가 사회복지분야 조례에 대한 실증적 분석연구의 시작인만큼, 향후에는 보다 심층적인 조례의 내용분석 등을 포괄하는 연구로 확대되어져야 할 것이다. 나아가 조례 입법에 대한 실효성 및 입법의 효과성 분석 등 보건·복지 분야의 입법기반 강화를 위한 추가적 연구가 다양하게 이루어질 필요가 있다.

## 참고문헌


가상준, (2008), 비례대표의원과 지역구 의원의 이념차이 비교연구, 「의정연구」, 14(1): 109-192.

김영태·김회웅, (2009), 서울시 기초자치단체 사회복지입법 과정에 관한 연구, 「한국사회복지정책」, 36(3): 105-125.

김은경, (2010), 여성대표성 확보의 기제로서 할당제 효과: 16, 17대 여성의원의 대표발의 활동을 중심으로, 「의정연구」, 30(0): 101-136.

김원홍·이현출·김은경, (2007), 여성의원이 국회를 변화시키는가? 17대 국회의원 조사결과를 중심으로, 「한국정당학회보」, 6(1): 27-54.

김장수, (2006), 의원발의의 미시적 동인 분석: 심층 인터뷰를 중심으로, 「국제정치논총」, 46(4): 203-221.

목진휴, (2009), 법률안 국회통과 소요시간의 결정요인에 관한 연구, 「한국행정논집」, 21(3); 821-837.

목진휴·김희경, (2000), 국회의원 정책능력결정요인에 대한 연구: 제15대 국회 상임위원회 속기록 분석결과를 중심으로, 「한국정책학회보」, 9(3): 5-22.

박노수, (2010), 서울특별시의회 입법활동에의 영향요인 연구: 의원집단과 지원인력집단의 인식을 중심으로, 「한국지방자치학회보」, 22(2): 169-192.

박윤희, (2011), 지방의회의 조례 분석을 통한 입법내용에 관한 연구: 서울시의회 소관 조례를 중심으로, 「사회과학논집」, 42(1): 85-104.

박재용, (2012), 지방의회 정당구성형태가 입법활동에 미치는 영향 연구, 「한국지방자치학회보」, 24(1): 5-24.

서현진·박경미, (2009), 17대 국회 의원발의 법안의 가결 요인분석, 「한국정치학보」, 43(2): 89-111.

손병권, (2004), 17대 초선의원들의 의정활동 평가. 「의정연구」,18(0): 85-109.

손병권, (2004b), 의원의 의정활동: 의원의 상임위원회 활동 참여에 대한 평가와 전망, 「한국정당학회보」, 3권(2):199-224.

손병권·가상준·윤종빈·최준영, (2007), 비례대표의원과 지역구 의원의 의정활동의 특성과 성과 비교, 서울:한국의회발전연구회.

송광태, (2012), 광역지방의회의 입법기능 실태분석: 7·8·9대 경상남도의회의 조례안 내용분석을 중심으로, 「한국지방자치학회보」, 24(2): 121-145.

양철호·조준, (1999), 연구논문: 광주 전남지역 기초자치단체의 사회복지조례 현황과 발전 방향에 관한 연구, 「사회복지정책」, 9: 177-202.
윤찬영, (1997), 사회복지조례의 제정운동의 필요성과 전망, 전주대 지방자치연구소 「자치행정연구」, 제2호
이상희, (2008), 천안시의회 입법 경향 및 사회복지관련 조례 추진현황, 「월간 복지동향」, 2008(12): 62-68.
이현출, (2009), 17대 국회 의원입법안 분석: 발의, 내용, 심의결과, 「한국정당학회보」, 8(1): 255-286.
이호용, (2012), 지역사회복지를 위한 사회복지조례의 역할과 과제 경기도 지역의 사회복지조례 입법 현황과 평가, 「법학논집」, 36(1): 171-206.
최정원·김원홍·윤덕경, (2008), 17대 국회의원의 입법 활동 성차 분석: 여성관련 법률안 입법과정을 중심으로, 「의정연구」, 25(0): 83-110.
최흥석·정재진, (2006), 지방의원 유급제 도입의 효과에 관한 연구: 지방의원의 구성변화를 중심으로, 「지방정부연구」, 10(3): 211-233.
황아란·송광태, (2008), 지방의원 유급제의 도입효과에 관한 연구 –충원 및 의원행태에 대한 지방의원 인식조사를 중심으로, 「한국지방자치학회보」, 20(3): 45-63.
Hibbing, john, (1991), Congressional careers: Contours of life in the U.S. house of representativers, 「Chapel Hill: The university of north carolina press」
Park, Chan Wook, (1988), Constituency representation in Korea: sources and consequences, 「legislative studies quarterly」, 13:225-242.
Schiller, Wendy, (1995), Senators as political entrepreneurs: using bill sponsorship to shape legislative agendas, 「American journal of political science」, 39:186-203.
Schiller, Wendy, (2000), Partners and rivals: Representation in U.S. Senate delegations, 「Princeton: Princeton university press.

· 온라인 사이트
국회의안정보시스템: http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do
서울시의회: http://www.smc.seoul.kr/main/index.do
서울시의회의안정보시스템: http://www.smc.seoul.kr/info/index.do
중앙선거관리위원회: http://www.nec.go.kr/portal/main.do

**이은영(李銀英)**: 가톨릭대학교 대학원 박사과정(사회복지 정책 전공, 석사학위 논문 제목: 지방자치제도가 지방자치단체의 사회복지예산에 미친 영향에 관한 연구)을 수료하였고, 현재는 서울시의회 입법조사관으로 재직중이다. 주요 관심분야는 지방자치, 지방정부 사회복지예산, 사회복지분야 조례, 사회복지분야 척도개발 등이다. 최근의 연구로 '서울시 보육조례개정 연구(2016, 공저)', '한국어판 사회복지 가치 지향 척도(Professional Opinion Scale)의 신뢰도와 타당도 평가(2011, 공저)', '성매매피해여성의 자활과정척도 개발(2010, 공저)' 등이 있다(ley0526@seoul.go.kr).

〈논문접수일: 2016. 9. 17 / 심사개시일: 2016. 9. 20 / 심사완료일: 2016. 10. 13〉

## Abstract

# A Study on the Influence Factors on Legislation of Ordinances of Health & Welfare Field: Focused on the Proposed Ordinance Bill of Health & Welfare Field from the 6th to the 8th Seoul Metropolitan Council

Lee, Eun-Young

This study made the ordinance of Health and Welfare submitted to the Seoul Metropolitan Council into database to investigate influencing characteristics on legislation. To this end, this study analyzed 236 cases of total 12 years from the 6th to the 8th Seoul Metropolitan Council. According to the analysis result, it was identified that the pass rate decreased with an increasing number of introduction rate of proposed ordinance bill as the term of council becomes more mature. According to the analysis result of influence factors on passing the proposed ordinance bill with logistic regression analysis, it was identified that success probability of passing increases when screening period is shorter and for part of revised proposed ordinance bill. The success probability of passing increased for proposition of congressmen when screening period was shorter, for newly-elected congressmen, and when the proposed ordinance bill was submitted by a member of Health & Welfare Committee. Based on the research result, this study proposed political and strategic implications for effective acquisition of ordinance.


Key Words: Health & Welfare Ordinances, Seoul Metropolitan Council, Ordinances, Influence Factors on Legislation, Legislation of Ordinances