

지방의회 조례안 처리 소요시간과 영향요인*

민병익

국문요약

정책이란 공공문제를 해결하거나 목표를 달성하기 위해 정부에 의해 결정된 행동방침이라 할 수 있다. 정책은 정책 의제설정 단계, 정책결정단계, 정책집행 단계, 정책평가 단계를 거치면서 지속·발전되거나 종결된다. 이렇듯 정부의 정책은 인간의 사회적 관계와 마찬가지로 시간이라는 연속선상에서 이루어지며, 정책이 결정되기까지는 무수한 과정을 거치게 되고 그 과정에서 다양한 요인들이 서로 간에 영향을 주기도 하고 받기도 한다.

본 연구에서는 지방의회의 가장 중요한 기능인 입법 활동과 관련된 조례의 제개정 과정을 지방정부의 주요한 정책 형성적 활동으로 설정하였다. 그리고 다양한 시간적 요소 가운데 소요시간의 측면에서 조례안 처리의 소요시간을 측정하고, 그 특성을 살펴본 후 소요시간에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 분석결과에 의하면, 우리나라 지방의회의 조례안 처리 소요시간은 평균 23.94일이었고, 시군구 의회에 따라, 수도권과 수도권 간에, 제개정 여부에 따라, 상임위원회와 본회의의 처리 결과에 따라 소요시간의 차이가 있는 것으로 나타났다.

주제어: 조례, 지방의회, 소요시간

1. 서론

지방자치의 실현에 있어 필수적인 제도적 기관인 지방의회가 1991년 부활된 이래 우리나라의 지방자치는 20년이 넘었다. 지방의회는 지역주민을 대표하여 지역공동체가 당면한 문제의 해결에 중요한 역할을 수행하고 있다. 물론 지역공동체가 당면한 문제의 해결과정에는 다양한 행위자들이 참여하여 영향을 미친다. 자치단체장, 지방의회 의원, 지방행정기관의 관료 등 공식적 참여자와 함께, 지역수준의 각종 이익단체와 시민단체, 지역언론, 전문가 집단 등 비공식적 참여자가 다양한 방식으로 지역의 문제해결에 영향을 미치고 있다. 자치단체장과 함께 해당 지방자치단체의 활동에 중추적인 역할을 수행하는 공식적 참여자로서 지방의회는 지역차원에서 민주정치를 실현하기 위한 주민의 대표로서 의결, 입법, 그리고 행정부 통제기관으로서의 지위를 가지고 있다. 이러한 지위를 통하여 지방정부의 제반사업과 정책을 결정하고 집행부의 활동을 감시·감독하여 주민의 복리 증진에 기여하는 역할을 요청받고 있다.

지방의회의 기능에 대해서는 다양한 견해가 존재한다.¹⁾ 그러나 지방의회의 가장 기본적인 권한

* 이 논문은 2011년도 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2011-327-B00816)

1) 지방의회는 기본적으로 지방자치단체의 의사를 결정하는 의결기능을 가지고 있고, 그 외에도 주민대표기관으

은 입법에 관한 권한이다. 지방의회는 지방자치단체의 수준에서 입법에 관한 권한행사를 통해 자치법규인 조례를 제정하거나 개정 및 폐지하는 기능을 수행한다(지방자치법 제39조). 조례의 제정 및 개폐에 대한 지방의회의 영향력은 자치단체장이 제출한 조례안의 수정, 심사의 지연 또는 부결의 형태로 나타나고, 의원들이 직접 발의한 조례안을 처리하는 형태로 나타난다.

지방의회의 조례 제정 및 개폐에 대한 과정은 지방정부의 정책과정과 밀접한 관련을 가진다. 특히 정책단계 가운데 의제설정단계와 정책결정단계와 관련이 깊다. 의제설정단계는 공동체가 당면하고 있는 여러 가지 사회문제 가운데 특정의 사회문제가 정부에 의해 해결대상으로 선택되는 단계이다. 조례는 형식적인 관점에서 보면, 지방의회가 법정의 절차를 거쳐 제정하는 자치입법의 한 형식이며, 내용적인 관점에서는 지방자치단체가 자기 책임에 따른 자치사무의 처리를 위한 전형적인 입법적 도구이다(홍정선, 2005: 136). 지방자치법 제22조에서는 형식과 내용면을 동시에 고려하여 조례를 지방자치단체가 법령의 범위안에서 그 사무에 관하여 지방의회의 의결로서 제정되는 것으로 규정하고 있다. 조례의 제정을 위한 조례안의 발의는 지방자치단체 수준에서 자치적으로 처리해야 할 의제의 설정과 그 의제를 적절히 처리하기 위한 일련의 수단과 방법들을 마련하여 제안하는 과정으로서 정책의제설정단계에 해당한다고 볼 수 있다.

지방의회는 조례의 제정, 예산안의 심의 및 의결, 각종 동의안과 결의안의 채택을 통해 지방정부의 주요 정책결정과정에 관여하고, 결산의 심사 등을 통해 정부활동을 감시하고 평가하는 역할을 수행한다. 지방의회의 구성에 있어 특정 정당이 과반수 이상을 차지하는 상황에서는 같은 당소속의 지방자치단체의 장이 발의한 조례안이 의회의 심의과정에서 부결되는 경우는 그렇게 많지 않다. 그러나 현실에서는 소수인 야당의 반대로 여당이 추진하는 각종 정책이 폐기되거나 수정되는 경우를 흔히 보게 된다. 야당은 의회의 심의·의결에 대한 의사방해, 이른바 실력행사 등을 통해 과반수 이상을 차지하고 있는 여당의 독점적인 의사진행을 저지하려고 한다. 여기에서 야당이 이와 같은 저지를 가능하게 하는 것이 바로 우리의 주요한 관심거리인 ‘시간’이다. 합의 형성이 중요한 의회정치의 특성상 결정에 많은 시간이 소요 되면, 정부를 책임지고 있는 여당의 입장에서는 정책의 지연으로 인해 많은 어려움을 겪게 된다.

정책연구와 관련하여 시간은 다양한 측면에서 고려될 수 있다(정정길, 정준금, 2002: 임도빈, 2007). 현상을 구성하고 있는 요소들 간의 시간적 선·후(sequence) 관계, 시간의 흐름에 따라 일어나는 변화의 차이를 시간의 차이로 전환시켜 파악해 보는 개념인 시차(time-lag), 어떤 결과가 도출되기 위해 소요되는 소요시간(duration), 어떤 정책이 도입되어 그 목적을 달성하기 위해서는 일정한 시간이 경과해야만 하는 숙성시간(maturation), 새로운 제도가 개혁관련 조직이나 개인에게 확산되는데 소요되는 시간인 속도(pace, speed) 등을 들 수 있다.

본 연구에서는 이상과 같이 다양한 시각에서 볼 수 있는 시간적 요소 가운데 소요시간의 측면에서 지방정부의 주요한 정책 가운데 하나인 조례가 지방의회에서 권위화(합법화) 되는데 걸리는 시간을 분석하고자 한다. 이를 위해 조례가 지방의회에 발의되어 처리되기까지 소요된 시간을 분

로서의 지위, 입법기관으로서의 지위, 그리고 비판·감시기관으로서의 지위를 가지고 있다(임승빈, 2005: 225; 정재욱, 2002: 131-132). 특히 조례제정권은 주민의 대표기관인 의회가 갖는 가장 실질적인 권한(이달근, 2004: 233)으로서 광의의 개념으로는 의결기능에 포함시킬 수 있다(한국지방자치학회, 2008: 188).

석하고, 이러한 소요시간에 영향을 미쳤을 것으로 추론되는 요인들을 실증적 분석방법을 통해 식별하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 조례안 처리의 소요시간의 의의

지방의회는 주민의 대표기관으로서 지역공동체의 중요한 정책을 최종적으로 결정하는 권한을 가지고 있다. 지방의회가 가지고 있는 조례제정권과 중요한 사항에 대한 의결권이 그것이다. 지방자치단체의 정책이 모두 조례의 형태를 취하는 것은 아니다. 하지만 지방자치단체의 운용과 관련된 중요 사항은 조례의 형식으로 제정되는 경우가 많다. 그렇기 때문에 지방의회는 조례 제정권을 통해 강력한 정책결정권을 행사할 수 있다.

정책안의 형성과 최종적인 권위화(합법화)를 근거로 하여 지방의회가 수행하는 정책결정의 역할을 적극적 정책결정과 소극적 정책결정으로 분류할 수 있다. 적극적 정책결정은 지방의회가 정책안의 형성과 함께 최종적인 권위화(합법화) 역할을 수행하는 것을 말한다. 지방의회의 의원과 위원회가 조례안을 발의하고 이를 의결하여 조례로 제정하는 경우를 들 수 있다. 소극적 정책결정은 정책안의 형성은 집행부나 다른 기관에 의해 이루어지고 지방의회는 이를 심의하여 의결하는 역할을 하는 경우를 말한다. 사실상 지방의회는 적극적 정책결정의 역할보다는 소극적인 정책결정의 역할을 수행하는 비중이 더 크다. 그러나 최근 들어 지방의회 의원들의 조례발의 비율이 늘어나고 있는 것은 지방의회의 적극적 정책결정의 역할이 증대하고 있는 현상으로 보아야 할 것이다.²⁾

의회 내에서의 입법결정에 소요되는 시간적 제약을 경제학의 가치분 소득 개념을 사용하여 가치분시간이라고 부를 수 있다(김주찬·이시원, 2005: 35-37). 이러한 입법결정에 있어서 가치분 시간의 개념은 크게 두가지 경우를 생각할 수 있다. 첫 번째는 정책 그 자체가 내재하는 유효기관으로 정책의 결정과 집행을 지연하면 지연할수록 정책의 실효성이 떨어지는 경우이다. 두 번째는 회기의 제약 등 제도상의 제약이다. 의회는 고유의 회기를 가지게 되며 회기에 관한 제도적 제약이 결정을 제약하게 되는 것이다. 또한 의회에서 정책이 결정되는 과정 자체도 제도적으로 일정한 절차를 거쳐야 하는데 그 단계 단계를 거치는 과정에서 시간적 제약을 받게 된다.

지방의회의 활동 가운데 가장 중요한 활동이라 할 수 있는 조례의 제정 및 개정은 지방정부의 정책결정 소요시간의 측면에서 중요한 의미를 가진다. 현실의 정책적 대응과정에서는 정책과정의 소요시간에 대한 고려 없이 기존의 관행에 따른 정책활동의 수행으로 정책의 소요시간이 길어짐으로써 적절한 대응시기를 놓치는 경우가 허다하다. 이 때문에 오랜 시간과 비용을 투입하여 마련한

2) 하혜영이정진(2011: 232)에 의하면 민선4기까지 광역의회에서 조례안 발의건수 중 의원발의가 차지하는 비율이 9.7%이었으나 민선5기 광역의회의 조례안 발의건수 중에서 의원발의 비율은 28.1%로 크게 늘었다. 또한 민선4기에 의원1인당 평균 조례발의 건수가 0.6건이었으나, 민선5기는 평균 2.1건으로서 약 250%가 증가하였다.

정책이 본래의 의도한 효과를 가져오지 못하는 결과를 초래함으로써 자원의 낭비와 함께 여론의 비판을 받기도 한다.

정책이란 공공문제를 해결하거나 목표를 달성하기 위해 정부에 의해 결정된 행동방침이라 할 수 있다. 정책은 정책 의제설정 단계, 정책결정단계, 정책집행 단계, 정책평가 단계를 거치면서 지속·발전되거나 종결된다. 이렇듯 정부의 정책은 인간의 사회적 관계와 마찬가지로 시간이라는 연속선 상에서 이루어지며, 정책이 결정되기까지는 무수한 과정을 거치게 되고 그 과정에서 다양한 요인들이 서로 간에 영향을 주기도 하고 받기도 한다. 지금까지 정책과정에서의 영향요인에 관한 연구는 상당 부분 이루어져 왔다. 그러나 정책과정에는 시간이라는 요소가 엄연히 존재하고 있고, 이는 정책의 성패에 중요한 영향을 미침에도 불구하고 정책과정에서 시간이라는 요소는 간과되어 왔다. 그러므로 정책문제의 채택에서부터 결정에 이르기 까지, 이른바 정책결정과정에서 소요되는 시간은 어느 정도인지, 그리고 그 소요시간에는 어떠한 요소가 영향을 미치는지에 대한 연구는 학문적으로 그리고 실천적으로 중요한 의미를 지닌다.

정책결정은 정책안을 형성하는 활동과 이를 의결하여 최종적으로 권위화하는 활동으로 이루어져 있다. 정책안의 형성은 해결 대상이 되는 문제에 대한 파악과 정의, 해결의 필요성과 목표의 설정, 문제해결 내지는 목표달성에 필요한 제 수단과 방법에 대한 탐색을 통해 적절하다고 판단되는 정책안을 설계하는 활동이다. 이러한 활동을 위해 조사와 분석, 세미나와 토론회, 공청회 등의 활동이 있으며, 해당 분야에 종사하는 공무원, 전문가, 이해관계자 등의 경험과 식견이 동원된다. 또한 지방의회의 의원들도 그들 자신의 식견이나 정책연구실 등의 정책전문기구와 입법보좌기구들의 도움을 받아 이러한 안의 형성에 관여한다. 이렇게 형성된 정책안을 토대로 지방의회에서는 위원회와 본회의를 통하여 최종적인 권위화(합법화) 여부를 결정하게 된다. 이와 같이 지방정부의 주요한 정책결정 기관 가운데 하나인 지방의회에서 조례가 발의되어 최종 처리되기까지 걸리는 소요시간의 측정은 정책이 권위화(합법화) 하는데 걸리는 시간이라 볼 수 있다.

2. 정책결정 소요시간의 영향요인에 관한 논의

소요시간은 어떤 활동이 시작되는 시점에서 종료되는 시점까지의 시간적 길이를 의미한다. 정책결정의 소요시간은 문제를 인지하여 의제화 한 후 문제에 대응한 정책수단을 확정하기까지의 소요시간으로 정의할 수 있다. 이러한 정책결정의 소요시간은 정책결정의 속도와 밀접한 관련이 있다. 정책결정이 단기간에 이루어지게 되면 정책문제에 대한 정부의 대응속도가 빠른 것으로 간주되는 반면, 정책결정에 소요되는 기간이 길어지게 되면 정책문제에 대한 대응 속도가 느린 것으로 여겨지게 된다. 또한 제도 관련 변수 중에는 상대적으로 단기간 내에 변화 가능한 것이 있는가 하면, 변화에 장기간이 요구되는 변수도 있다. 일반적으로 단기적인 변화의 경우는 시간적 요소를 조절할 수 있는 변수로 취급할 수 있지만, 장기적인 변화 경우에는 상황적 요소가 복잡하게 작용하기 때문에 시간적 요소를 통제할 수 없게 되는 것으로 본다. 즉, 정책과정에 소요되는 시간이 길수록 결정과 집행 및 결과 변화 간의 시차가 길어지고, 이 시차는 정책과정에 참여하는 다양한 집단들의 영향력을 변화시키는 요인이 되며, 이로 인해 정책결과에 영향을 미치게 된다.

이러한 시간적 요소는 부정적인 효과와 긍정적인 효과가 있다. 부정적인 효과의 예로서 정책이 결정되는 초기에는 우호적인 여론에서 형성되어 있던 정책이, 시간이 흐르면서 사람들의 기억 속에서 사라지고, 정책관련자들의 지지와 언론의 성원도 사라져 집행단계에서 어려움을 겪는 것을 볼 수 있다. 반면, 긍정적인 효과의 예로는 결정 당시에는 정치적인 지지나 여론 등이 별로 좋지 않았으나 일반 집행된 정책이 급격한 상황변화로 사회적 관심이 고조되고 정책관련자들의 지지가 높아져서 정책이 새롭게 수정되고 또 집행이 신속하게 이루어져 긍정적인 결과가 나타나는 것을 보게 된다(정정길, 2005: 324-333).

급격히 변화하는 환경에 적시적인 대응을 하기 위해서는 정책과정 전반에 걸쳐 속도감 있는 대응 활동이 요구된다. 즉, 어떤 문제에 대응한 정책의 적시성(timing)은 정책결정과 집행활동의 속도에 좌우되는 것이다(Huy, 2001). 각 정책과정별 소요시간이 길어지는 경우, 정책시차가 커질 수밖에 없고 따라서 문제해결에 대한 대응력이 떨어질 수밖에 없을 것이다. 적시성의 개념에는 변화를 추진하기 위한 다양한 전략을 변화과정의 적절한 시점에 맞게 선택하는 것도 포함된다. 변화에 대한 저항이 큰 초기에 활용할 수 있는 전략과 일정한 시점이 경과 한 후인 안정기에 선택할 수 있는 전략을 시기에 맞게 선택하는 것이 매우 중요하다.

정책결정의 소요시간에 영향을 미치는 요인, 이른바 영향요인에 관한 연구는 그렇게 많지 않다. 전략적 의사결정의 속도에 관한 연구결과에 따르면 개인적 요인으로는 인지적 능력, 직관력, 위험에 대한 인내성, 행동성향 등이, 구조적 요인으로는 조직의 집권화 정도와 형식화 정도가 영향을 미치는 것으로 나타났다(Wally & Baum, 1994). 또한 정책결정과정에서 검토되는 대안의 수(Kelly, 1976), 정책결정에 참여하는 참여자의 수, 투표규칙, 이슈영역, 정책수단(규제, 지시) 등이 소요시간에 영향을 미치는 것으로 보고 되고 있다(Shulz & Kõnig, 2000). 또한 정책결정의 소요시간에 영향을 미치는 중요한 요소의 하나로 환경과의 관계에서 의제설정 유형의 차이를 들 수 있다. 의제설정이 외부집단의 주도로 이루어지는가, 정부주도로 이루어지는가에 따라 결정의 소요시간에서 차이가 난다는 것이다. 정부의 문제제기에 찬성하는 강력한 지지집단이 외부에 존재하는 경우에는 정부내부에서 관련 부처의 반대가 없으면 신속한 결정이 이루어지고 반대하는 부처가 있으면 일정한 시간이 소요된다. 그리고 정부의 의제설정에 외부집단의 지지가 미약하고 반대집단이 강한 경우에는 정부내부에 반대하는 부처가 없어도 외부집단의 반대 때문에 시간이 소요되며, 반대하는 부처가 있으면, 정부 내외부의 설득에 더 많은 시간이 소요된다. 한편, 정부의 의제설정에 외부집단의 지지와 반대로 약한 경우에는 내부에서 동의하면 소요시간이 짧아지지만, 내부에서 반대하면 소요시간이 길어지게 된다(임도빈, 2009: 198-199). 조직운영방식은 소요시간에 일정한 영향을 미치는 변수라 할 수 있다. 다른 부처와 협의가 필요하다면 소요시간이 길어질 것이고, 예산이 소요되는 경우에는 예산 관련 부처의 심의에 일정한 시간이 소요되어 정책결정에 필요한 시간이 길어질 것이다. 정책을 추진하는 조직 내부 구성원의 변화도 소요시간에 일정한 영향을 미친다. 특히, 핵심적인 역할을 담당하는 구성원이 교체될 경우, 새로운 업무에 대한 적응기간 등이 요구되기 때문에 정책 산출을 위한 시간이 지체될 수 밖에 없다(임도빈·이시원 외, 2008: 192-215). 이 외에도 정책결정 소요시간에 영향을 미치는 요인으로는 법제화의 요구여부, 예산의 소요 정도, 최고결정권자의 관심 정도 등을 들 수 있을 것이다.

한편, 이와 같은 정책결정 소요시간을 측정하고 그 영향요인을 실증적으로 분석한 연구로는 임도빈 외(2008)의 연구가 있다. 노무현 정부의 219개 주요 정책을 대상으로 의제설정에서부터 행정부 내부의 최종 의사결정에 이르기까지 그 소요시간을 측정한 결과 평균 371일 정도가 소요되는 것으로 나타났다. 임도빈 외의 분석에 의하면 예산이 소요되는 정책, 신규로 제정되는 정책, 그 범위에 있어 대국민 관련 정책, 그리고 법제화가 필요한 정책일수록 그 처리를 위한 소요시간이 긴 것으로 나타났다. 본 연구에서와 같이 지방의회에서 다루어진 조례를 대상으로 그 소요시간을 측정한 연구로는 경상남도 진주시 의회에서 처리된 조례를 대상으로 한 이시원·민병익(2007)의 연구와 경상남도 의회에서 다룬 조례를 대상으로 하는 민병익·이시원(2010)의 연구가 있다. 이시원·민병익(2007)은 진주시 의회에서 다룬 608건의 조례를 분석하였으며, 조례 처리의 평균 소요시간은 22.45일인 것으로 나타났다. 그리고 경상남도의회에서 처리된 940개의 조례를 분석대상으로 그 소요시간을 측정한 민병익·이시원(2010)의 연구에 의하면 광역의회에서의 조례안 처리의 소요시간은 평균 28.50일인 것으로 분석되었다. 그리고 민병익·이시원(2012)은 이와 같은 정책결정의 소요시간이 정책성과에 어떠한 영향을 미치는가를 분석하였다. 그들은 정책 결정 소요 시간에 영향을 미치는 요인을 환경적 요인, 정책특성요인, 절차적 요인, 정책유형으로 구분하였다.

III. 연구의 내용 및 분석방법

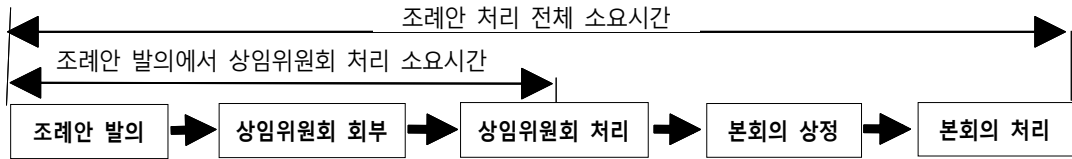
1. 연구의 내용

본 연구에서는 지방의회에서 조례안이 발의되어 각 상임위원회를 거쳐 본회의에서 최종적으로 처리되기까지 소요된 시간을 분석하고, 그 소요시간에 영향을 미치는 요인을 식별하고자 한다. 이를 위한 조례안 처리의 소요시간 분석방법과 조례안 처리 소요시간 영향요인의 분석방법은 다음과 같다.

1) 조례안 처리 소요시간

일반적으로 조례는 지방자치단체가 자치입법권을 행사하여 그 권한에 속하는 사무에 관하여 지방의회의 의결을 거쳐서 제정하는 자주법이라 할 수 있다. 이러한 조례는 크게 조례안의 발의, 상임위원회에서의 조례안 심의, 그리고 본회의에서의 의결, 조례안의 공포 및 발효의 단계를 거치게 된다. 이에 따라 본 연구에서는 조례안 처리에 소요되는 시간을 조례안의 발의에서 상임위원회 처리까지의 소요시간과 조례안의 발의에서부터 본회의 처리까지의 소요시간으로 구분하고자 한다. 먼저 조례안의 발의에서부터 각 상임위원회 처리까지의 소요시간은 '발의에서 상임위원회 처리 소요시간'으로 조례안의 발의에서부터 본회의 처리까지의 소요시간은 '조례안 처리의 전체 소요시간'으로 한다. 이와 같이 구분하는 이유는 조례안 통과와 소요시간을 보다 구체적으로 분석하기 위해서이다.

〈그림 1〉 조례안 처리 소요시간의 구분



2) 조례안 처리 소요시간의 영향요인

이론적 배경의 선행연구 검토에서 살펴본 바와 같이 정책결정 소요시간의 영향요인으로는 일반적으로 정책결정자의 개인적 요인, 조직의 구조적 요인, 환경적 요인, 조직운영방식, 그리고 정책문제의 특성요인 등을 들 수 있다. 본 연구는 조례안 처리에 소요되는 시간에 영향을 미치는 요인을 분석하고자 한다. 이를 위한 분석틀은 <그림 2>와 같이 구성하였고, 지방의회 조례안 처리의 소요 시간에 영향을 미치는 요인을 환경적 요인, 조례특성 요인, 조례처리과정 요인, 의회특성 요인으로 구분하였다. 여기에서 환경적 요인은 정책결정 소요시간의 영향요인에 포함되는 가장 대표적인 요인이라 할 수 있다. 조례특성 요인은 정책결정 소요시간의 영향요인 가운데 정책문제의 특성요인에 해당하고, 의회특성 요인은 조직의 구조적 요인으로 볼 수 있다. 본 연구에서는 정책결정 소요시간의 영향요인 가운데 조직운영방식과 관련된 변수가 포함되지 않았다. 이는 연구의 대상이 지방의회로서 일선 지방자치단체와 같이 정책결정자가 교체되거나 타부처와의 협의를 위한 시간이 거의 요구되지 않기 때문이다. 한편, 이와 같은 요인을 중심으로 구성된 각각의 하위변수들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방의회의 조례안 처리 소요시간의 환경적 요인은 각 지방정부의 인구나 주민1인당 지역총생산액(GRDP), 시군구 의회, 수도권과 비수도권, 지방의회 처리 안건수, 지방의회 처리 조례안 건수로 하였다. 환경적 요인은 각 지방의회의 조례안 통과 소요시간의 영향요인을 분석하기 위한 통제변수로서의 의미도 가진다. 인구는 각 지방정부의 규모를 통제하기 위한 변수로서 의미를 가지며, 인구규모가 큰 지방의회일수록 조례 통과와 소요시간이 길 것으로 예상된다. 인구규모가 크면 그만큼 처리해야 할 조례안이 많을 것이고, 이는 조례안 처리 소요시간의 장기화로 이어질 것이다. 주민1인당 지역총생산액은 각 지방정부의 경제적 규모를 통제하기 위해 설정하였다. 조례안 통과 소요시간과 관련하여 주민1인당 지역총생산액이 크다는 것은 그만큼 활발한 경제적 활동이 이루어지고 있음을 의미하며, 지방의회 차원에서는 이를 적극적으로 지원하기 위한 조례의 제정이 필요하게 된다. 그러므로 주민1인당 지역총생산액이 높은 지방의회일수록 처리해야 할 조례안의 수가 늘어나기 때문에 조례안 처리의 소요시간이 길어질 것이다.

시군구 의회의 구분과 수도권과 비수도권의 구분은 지방의회가 위치하는 행정 단위적 특성과 위치적 특성을 통제하기 위한 변수이다. 시군구 의회의 경우 구 단위 의회가 타 단위 의회보다 조례안 처리의 소요시간이 길 것으로 예상된다. 구 단위는 인구 규모가 큰 자치단체에 해당하기 때문에 앞서 설명한 바와 같이 인구수가 많은 구의회일수록 시군의회에 비해 조례안 통과와 소요시간이 길 것으로 예견된다. 수도권과 비수도권의 비교에서는 수도권의 경우 기본적으로 인구수가 많

을 뿐만 아니라 경제적, 사회적으로 다양한 사회 구성원이 모여있기 때문에 다양한 조례안이 요구되며 이는 조례안 처리 소요시간의 장기화로 이어질 것이다. 지방의회에서 처리한 안건수와 조례안 건수가 많을수록 조례안 처리의 소요시간이 길어질 것으로 본다. 안건수와 처리해야 할 조례안 건수가 많다는 것은 그 만큼 지방의원들이 해야 할 일이 많다는 것이고, 이는 그 만큼 조례안 처리의 소요시간이 요구됨을 의미하기 때문이다.

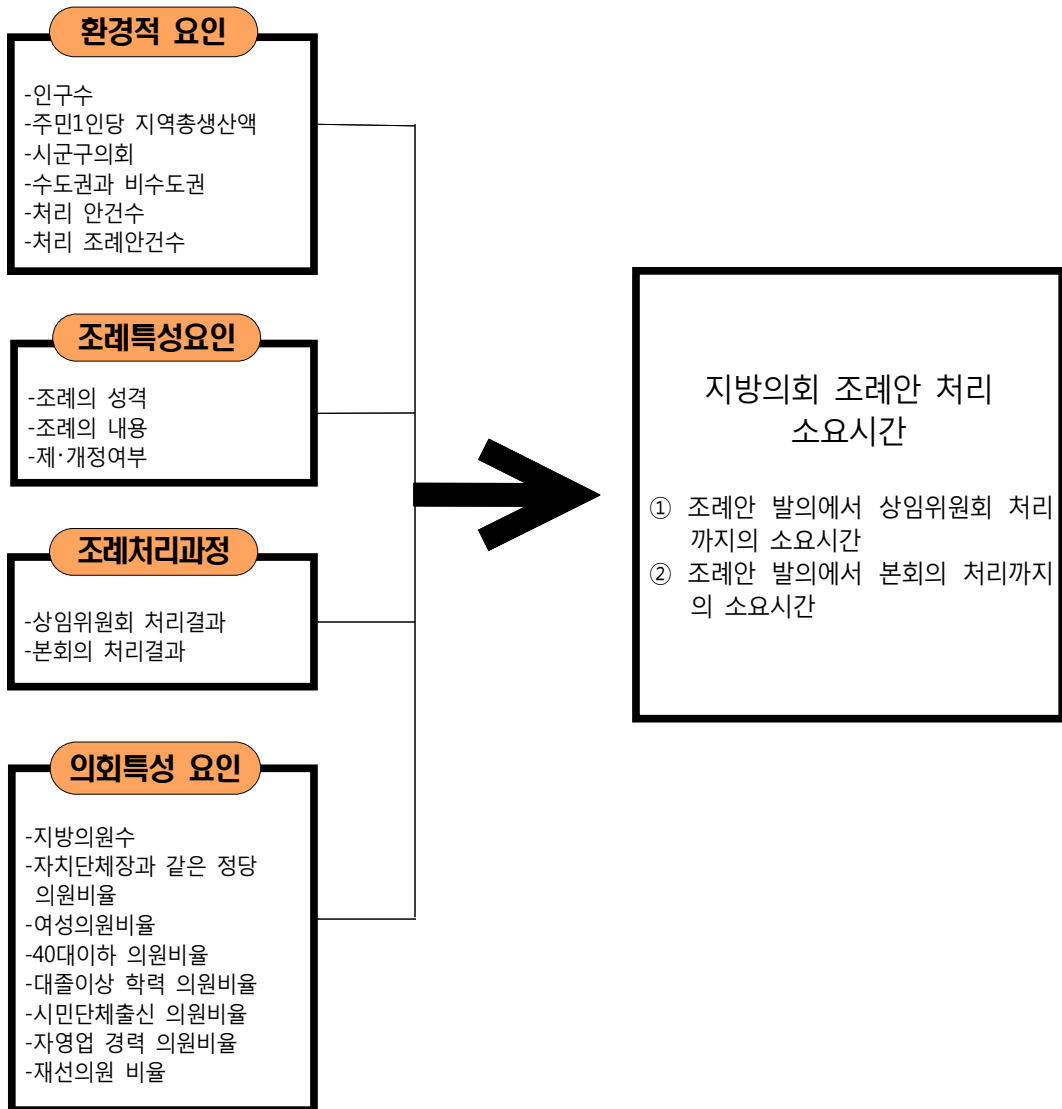
둘째, 조례 특성요인은 조례의 성격, 조례의 내용, 조례의 제·개정 여부로 구분하였다. 조례는 지방정부의 정책이 법제화된 형태로 정의할 수 있는데 이러한 의미에서 조례의 성격과 조례의 내용은 이른바 정책 유형 분류에 해당한다고 볼 수 있다. 조례의 성격은 지원정책에 해당하는 조례, 규제정책에 해당하는 조례, 상징정책에 해당하는 조례, 구성정책에 해당하는 조례, 조직의 운영에 해당하는 조례로 구분하였다. 그리고 조례의 내용은 지방의회 운영 관련 조례, 경제 및 도시계획 관련 조례, 문화·체육·관광 관련 조례, 보건·복지 관련 조례, 행정일반에 관련된 조례, 환경·주민 생활 관련 조례, 기타조례로 구분하였다. 이러한 다양한 정책유형 가운데 주민들의 관심이 가장 높은 문화·체육·관광 관련 조례와 보건·복지 관련 조례의 소요시간이 길 것으로 예상되며, 의회와 관련된 의회의 운영 관련 조례의 소요시간이 가장 짧을 것으로 본다. 조례의 제·개정여부는 조례의 제정, 조례의 일부개정, 조례의 전부개정으로 구분하였다. 이러한 유형 분류에서는 상대적으로 제정조례가 개정조례보다 소요시간이 길 것으로 본다. 제정 조례는 새롭게 만들어지는 경우이기 때문에 조례의 제정 과정에서 여러 가지 상황을 신중히 고려해야 하지만, 개정 조례는 시행과정에서 나타난 문제점을 수정하는 경우가 대부분이기 때문에 제정조례보다 상대적으로 수월하게 다루어질 가능성이 높다. 한편, 상임위원회 처리 결과와 본회의 처리 결과는 ‘원안가결’, ‘수정가결’, ‘부결’로 구분하였다. 이러한 처리 결과에 따른 소요시간에서는 ‘수정가결’과 ‘부결’ 된 조례안이 ‘원안가결’ 된 조례안 보다 소요시간이 길 것으로 예상된다. 수정 된 조례안의 경우 수정을 위한 시간이 요구되기 때문이다.

셋째, 조례가 처리되는 과정에 존재하는 각 상임위원회 처리 결과와 본회의 처리 결과에 따라 조례안 처리의 소요시간에서 일정한 차이가 있을 것이다. 본 연구에서는 조례안 심의의 성격을 원안가결, 수정가결, 부결로 구분하여 이들 간에 소요시간의 차이가 존재하는가를 살펴보고자 하며, 수정가결 된 조례안이 수정되는 과정에서 의견을 조정하기 위한 시간이 필요하기 때문에 가결된 조례안보다 그 처리의 소요시간이 상대적으로 길었을 것으로 예상된다.

넷째, 의회특성 요인으로는 ‘지방의회 의원 수’, ‘전체의원 대비 자치단체장과 같은 정당 의원 비율’, ‘전체의원 대비 여성의원 비율’, ‘전체의원 대비 40대 이하 의원 비율’, ‘전체의원 대비 대학교 졸업 학력 의원 비율’, ‘전체의원 대비 시민단체 출신의원비율’, ‘전체의원 대비 자영업 경력 의원 비율’, ‘전체의원 대비 재산의원 비율’로 설정하였다. ‘지방의회 의원 수’는 지방의회의 규모와 더불어 조례안 처리를 위해 논의를 해야 할 이해당사자의 수를 의미한다. 그러므로 지방의회 의원의 수가 많은 의회일수록 조례안 처리의 소요시간이 길 것으로 본다. ‘전체의원 대비 자치단체장과 같은 정당 의원 비율’은 지방자치단체와 지방의회간의 관계에 관한 변수로서 그 관계가 좋을수록 소요시간이 짧아 질 것이다. 전체 의원에서 여성의원인 차지하는 비중이 높을수록 조례안 통과 소요시간이 길 것으로 본다. 여성의원인 경우 남성의원보다 조례안을 보다 세밀하게 검토할 가능성

이 높기 때문이다. ‘전체의원 대비 40대 이하 의원 비율’이 높을수록 소요시간이 길 것으로 예견된다. 젊은 의원일수록 의정활동에 대한 의욕이 높을 것이다. 이는 각 조례안의 검토에 많은 시간을 할애할 가능성이 높기 때문이다. ‘전체의원 대비 대학교 졸업 학력 의원비율’이 높을수록 조례안 처리의 소요시간이 길 것으로 예상되며, 시민단체 출신의 비율이 높을수록, 그리고 경제활동과 밀접한 관련이 있는 자영업 경력의 의원 비율이 높을수록 조례안 처리의 소요시간이 길어질 것으로 예상된다. 한편, 재선의원이 많을수록 조례안에 대한 이해가 높기 때문에 조례안을 보다 세밀하게 검토할 것이고, 이는 조례안 처리 소요시간의 장기화로 이어질 것이다.

〈그림 2〉 지방의회 조례안 통과소요시간 영향요인 분석틀



2. 연구 범위 및 분석방법

본 연구는 지방의회에서 다룬 조례안이 의회에 발의되어 최종적으로 본회의에서 처리되기까지 걸린 소요시간을 측정하고, 그 소요시간에 영향을 미치는 요인을 환경적 요인, 조례특성요인, 조례처리과정 요인, 그리고 의회특성 요인으로 구분하여 그 영향요인을 분석하고자 한다. 이를 위한 시간적 범위는 2010년 6월 2일 전국 동시 지방선거를 통해 선출된 제6대 지방의회에서 2012년 8월 현재까지 다룬 조례를 대상으로 하였다. 본 연구에서 분석하고자 하는 조례는 전국단위 35개 기초 의회를 대상으로 각 의회 당 20개 내외의 조례를 선정하였다. 우리나라 35개 기초의회의 조례안 통과 소요시간을 보다 객관적으로 분석하기 위해서는 대부분의 의회에서 처리한 유사한 조례를 선정할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 제6대 지방의회에서 다룬 조례안 가운데 대부분의 지방의회에서 다룬 조례안을 20개 내외로 선정하였다.³⁾ 이러한 분석 조례안의 선정은 조례의 내용을 중심으로 다양하게 구성하였으며, 공통된 조례와 더불어 각 지방의회의 특성 있는 조례도 5개 내외 포함시켰다.

조례안 처리의 소요시간과 그 영향요인을 분석하기 위한 자료의 구체적인 수집방법을 설명하면 다음과 같다. 첫째, 본 연구의 종속변수에 해당하는 조례안 처리의 소요시간을 측정하기 위해 필요한 자료인 조례안이 발의되어 본회의에서 최종 처리되기까지의 세부적인 일자와 과정, 그리고 조례안의 명칭, 조례안을 다룬 상임위원회, 상임위원회와 본회의의 처리결과, 조례 제·개정 여부, 처리된 전체 전체 안건수, 처리된 전체 조례건수 등에 대한 자료는 각 지방의회에서 보관하고 있는 ‘의안처리부’를 통해 수집하였다.

둘째, 의회의 특성 요인에 해당하는 ‘전체의원 대비 자치단체장과 같은 정당 의원 비율’, ‘전체의원 대비 여성의원 비율’, ‘전체의원 대비 40대이하 의원비율’, ‘전체의원 대비 대학교 졸업 학력 의원비율’, ‘전체의원 대비 시민단체 출신의원비율’, ‘전체의원 대비 자영업 경력 의원비율’, ‘전체의원 대비 재선의원 비율’ 등은 중앙선거관리위원회에서 제공하는 공식 자료와 각 지방의회 웹사이트에 수록된 내용을 통해 해당 자료를 수집할 수 있었다.

셋째, 환경적 요인에 해당하는 인구수와 주민1인당 지역총생산액은 통계청에서 제공하는 공식자료를 활용하였다. 주민1인당 지역총생산액의 경우 통계청 웹사이트를 통해 제공하는 자료를 자치단체별 인구수로 나눈 값에 해당한다.

이와 같은 방법을 통해 수집한 자료는 사회과학 통계패키지 SPSS 20.0을 활용하여 분석하였고, 분석을 위한 통계적 기법으로는 빈도분석, 기술통계, T-test, ANOVA, 상관관계분석, 다중회귀분석 등을 적용하였다. 빈도분석과 기술통계는 표본의 특성과 자료의 현황을 정리하는데 활용하였다. 독

3) 20개의 유사 조례안으로는 ‘영유아 보육지원 관련 조례’, ‘의회 위원회 조례’, ‘거주 외국인 지원에 관한 조례’, ‘저탄소녹색성장기본조례’, ‘시군세감면조례’, ‘전통상업보존구역 지정 및 대규모 준대규모점포의 등록제한 등에 관한 조례’, ‘사회적기업 육성 및 지원에 관한 조례’, ‘교육경비 보조에 관한 조례’, ‘의안의 비용추계에 관한 조례’, ‘주민참여예산제 운영 조례’, ‘제증명 등 수수료 징수조례’, ‘재난관리기금 운영 관리조례’, ‘통·반설치조례’, ‘참전유공자 지원 조례’, ‘도로명주소 등 표기에 관한 조례’, ‘지방별정직 공무원의 임용등에 관한 조례’, ‘지방공무원 정원조례’, ‘출산장려금 및 다자녀가정 지원에 관한 조례’, ‘지역정보화 촉진 조례’, ‘친환경상품 구매촉진 조례’, ‘기업 및 투자유치를 위한 지원 조례’ 등

립표본 T-test와 분산분석(ANOVA)은 환경적 요인, 조례특성요인, 조례처리과정요인 등에 따른 조례안 처리 소요시간의 차이를 분석하기 위한 방법에 해당한다. 그리고 다중회귀분석은 조례안 처리 소요시간의 영향요인을 식별하기 위한 분석방법으로 적용하였다. 다중회귀분석을 위한 변수의 구성에서 ‘인구수’, ‘주민1인당 지역총생산액’, ‘의원수’, ‘단체장과 동일 정당의원 비율’, ‘여성의원 비율’, ‘40대 이하 의원비율’, ‘대졸이상 학력 의원비율’, ‘시민단체 출신 의원비율’, ‘자영업 경력 의원 비율’, ‘재선의원 비율’, ‘처리된 전체 안건수’, ‘처리된 전체 조례건수’ 등은 비율척도에 해당하므로 원자료 그대로 입력하였다. 그리고 ‘시군구의회’, ‘수도권여부’, ‘제개정 여부’, ‘상임위원회 처리결과’, ‘본회의 처리결과’는 명목척도에 해당하므로 다중회귀분석을 위해 더미변수로 변환하였다. 구체적으로는 ‘시군구의회’에서는 구의회, ‘수도권여부’에서는 수도권 소재 지방의회, ‘상임위원회 처리결과’와 ‘본회의 처리결과’에서는 수정가결에 각각 1을 부여하고 나머지는 0으로 처리하였다.

IV. 연구의 분석결과

1. 표본의 특성

본 연구에서는 전국 35개 시군구 의회에서 다룬 전체 조례안 가운데 각 지방의회당 20개 내외의 조례를 선정하여 총 721개의 조례안을 분석하였다. 먼저, 지방议회의 선정에서는 구단위 8개 지방의회, 시단위 21개 지방의회, 군단위 6개 지방의회를 선택하였다.⁴⁾

〈표 1〉 표본의 특성

구분		표본수	비율	구분		표본수	비율
지방 의회	서울강동구	20	2.8	시군구	시	426	59.1
	서울관악구	21	2.9		군	125	17.3
	서울서초구	22	3.1		구	170	23.6
	부산사하구	20	2.8		전체	721	100.0
	대전중구	21	2.9	수도권 여부	수도권	170	23.6
	광주남구	21	2.9		비수도권	551	76.4
	대구서구	20	2.8		전체	721	100.0
	인천서구	25	3.5	조례성격	의원	249	34.5
	고양시	20	2.8		규제	162	22.5
	수원시	20	2.8		상징	6	.8
	안산시	23	3.2		구성	148	20.5
	이천시	20	2.8		운영	156	21.6
	강릉시	21	2.9		전체	721	100.0

4) 군단위 지방议회의 수가 적은 것은 군단위의 경우 상임위원회를 구성할 수 없는 소규모 지방의회가 대다수이기 때문이다.

원주시	21	2.9	조례내용	의회관련	42	5.8	
청주시	20	2.8		경제·도시계획	130	18.0	
충주시	20	2.8		교육·문화·관광	54	7.5	
보령시	20	2.8		보건·복지	139	19.3	
천안시	20	2.8		행정일반	275	38.1	
청양군	21	2.9		환경·주민생활	72	10.0	
완주군	20	2.8		기타	9	1.2	
고창군	23	3.2		전체	721	100.0	
목포시	20	2.8		제·개정 여부	제정	279	38.8
여수시	20	2.8			일부개정	380	52.8
고흥군	20	2.8	전부개정		61	8.5	
경주시	20	2.8	전체		720	100.0	
문경시	20	2.8	상임위원회 처리결과		원안가결	544	75.5
안동시	20	2.8		수정가결	157	21.8	
영주시	20	2.8		부결	20	2.8	
포항시	20	2.8		전체	721	100.0	
양산시	20	2.8		본회의 처리결과	원안가결	559	79.5
진주시	20	2.8	수정가결		140	19.9	
창원시	21	2.9	부결		4	.6	
통영시	20	2.8	전체		703	100.0	
창녕군	20	2.8	전체		721	100.0	
합천군	21	2.9	전체	721	100.0		
전체	721	100.0					

시군구별 조례안의 수에서는 시단위 의회에서 다룬 조례가 426개로 분석된 전체 조례안의 59.1%를 차지하였다. 수도권과 비수도권의 구분에서는 수도권 의회에서 다룬 조례안이 170개로 23.6%를 구성하고 있다.

조례의 성격에 따른 표본의 구성에서는 지원적 성격의 조례가 249건으로 34.5%로서 가장 높은 비율을 차지한 가운데 다음으로 규제적 성격의 조례가 162건으로 22.5%, 운영적 성격의 조례가 21.6%, 구성적 성격의 조례가 20.5%이다. 조례의 내용에 따른 표본 구성에서는 행정일반 관련 조례가 275건(38.1%)으로 가장 많은 가운데 다음으로 보건·복지 관련 조례안이 139건(19.3%), 경제·도시계획 관련 조례안이 130건(18.0%), 환경 및 주민생활 관련 조례안이 72건(10.0%), 교육·문화·관광 관련 조례안이 54건(7.5%), 의회관련 조례안이 42건(5.8%)이다.

지방의원이나 자치단체장에 의해 지방의회에 제출된 조례안의 제·개정 여부에 따른 구분에서는 제정조례가 279건으로 전체의 38.8%, 일부개정 조례안이 380건으로 52.8%, 그리고 전부개정 조례안 61건으로 8.5%를 구성하고 있다.

한편, 상임위원회와 본회의에서 조례안이 처리된 결과에 따른 표본 구성의 경우 상임위원회에서 처리 결과에서 원안 그대로 가결된 조례안이 544건(75.5%)으로 가장 많았고, 다음으로 수정되어 가결된 조례안이 157건(21.8%)으로 많았으며, 부결된 조례안은 20건(2.8%)이었다. 본회의의 처리 결과에서는 상임위원회 처리 결과와 같이 원안가결된 조례안이 559건(79.5%)으로 가장 많았고, 수정가결된 조례안이 140건(19.9%), 그리고 부결된 조례안은 4건(0.6%)이다.

2. 환경적 요인에 따른 조례안 처리 소요시간

1) 지방의회별 조례안 처리 소요시간

본 연구에서 분석한 35개 지방의회 각각의 조례안 처리 소요시간을 측정하였다. 그 결과 우리나라 지방의회의 조례안 처리 소요시간은 평균 23.94일인 가운데 조례안이 발의되어 상임위원회에서 처리되기까지의 평균 소요시간은 16.80일이었고, 상임위원회에서 처리되어 본회의에서 처리되기까지는 대략 7.14일이 소요되었다.

분석대상에 해당하는 의회 가운데 가장 소요시간이 긴 의회는 서울시 서초구로서 조례안이 발의되어 상임위원회를 통과하기까지는 평균 51일이 걸리고, 본회의에서 처리되기까지는 80.14일이 소요되는 것으로 나타났다. 한편, 분석대상 의회 가운데 조례안 처리 전체 소요시간이 가장 짧은 의회는 경북 안동시로서 평균 10.55일이 걸려, 가장 오랜 기간이 걸리는 서울시 서초구에 비해 69.59일이 짧은 것으로 조사되었다. 조례안이 발의되어 상임위원회를 처리되기까지의 소요시간이 가장 짧은 의회는 전남 고흥군으로 평균 6.55일이 소요되었다.

전반적으로는 서울시 서초구, 전남 여수시, 대구시 남구, 서울시 관악구, 경북 포항시가 조례안 처리 소요시간이 긴 의회에 해당되고, 경북 안동시, 광주시 남구, 전남 고흥군, 인천시 서구, 경남 진주시가 소요시간이 짧은 의회라 할 수 있다.

한편, 우리나라 지방의회의 조례안 통과 소요시간은 지방의회에 따라 큰 편차가 존재하는 것으로 드러났다. 표준편차에서 나타난 바와 ‘조례안 발의에서 상임위원회 처리까지 소요시간’의 경우 표준편차가 20.429로서 평균의 16.80보다 크다. 전체 소요시간 역시 표준편차가 23.373으로 평균의 23.94와 거의 비슷하다. 그러므로 우리나라 지방의회에서 조례안 처리의 소요시간을 줄이기 위한 노력을 전개할 경우 얼마든지 줄일 수 있는 여지가 있음을 보여주고 있다.

〈표 2〉 지방의회별 조례안 처리 소요시간

자치단체		표본	발의에서 상임위원회 처리까지 소요시간			조례안 처리 전체 소요시간		
			평균	표준편차	순위	평균	표준편차	순위
서울시	강동구	20	18.30	14.250	10	24.05	16.662	12
	관악구	21	26.48	52.408	5	35.71	53.759	4
	서초구	22	51.00	40.659	1	80.14	45.999	1
부산시	사하구	20	24.60	25.952	6	27.55	26.045	8
대전시	중 구	21	14.48	6.022	17	20.19	6.638	19
광주시	남 구	21	9.86	5.816	30	13.14	4.973	34
대구시	서 구	20	30.75	25.277	3	38.30	26.876	3
인천시	서 구	25	12.76	4.475	24	15.91	3.789	32
경기도	고양시	20	17.25	39.638	13	23.10	40.101	13
	수원시	20	23.05	7.598	7	25.75	7.033	11
	안산시	23	17.30	6.951	12	25.87	10.337	10
	이천시	20	12.95	3.913	22	20.45	5.094	17
강원도	강릉시	21	13.19	4.643	21	19.52	6.218	21
	원주시	21	9.38	3.721	32	17.81	8.652	23
충북 도	청주시	20	13.75	13.218	20	22.80	14.735	14
	충주시	20	12.80	13.312	23	16.26	12.982	30
충남 도	보령시	20	11.10	4.529	25	17.40	4.465	25
	천안시	20	14.95	25.222	14	20.40	24.663	18
	청양군	21	14.62	3.775	15	17.57	3.842	24
전북 도	완주군	20	17.80	9.671	11	20.90	9.397	15
	고창군	23	21.17	15.102	9	29.00	14.245	7
전남 도	목포시	20	8.55	8.947	33	20.10	19.689	20
	여수시	20	27.50	21.390	4	38.50	21.700	2
	고흥군	20	6.55	.686	35	14.60	12.609	33
경북 도	경주시	20	10.45	5.671	29	16.90	7.283	27
	문경시	20	13.85	9.332	19	16.75	9.706	28
	안동시	20	6.65	4.727	34	10.55	6.573	35
	영주시	20	10.65	6.002	27	16.70	7.908	29
	포항시	20	31.20	45.846	2	34.85	45.078	5
경남 도	양산시	20	22.85	13.869	8	32.70	15.990	6
	진주시	20	9.85	4.837	31	15.95	6.763	31
	창원시	21	14.52	11.422	16	27.00	24.805	9
	통영시	20	10.65	4.859	27	18.45	5.978	22
	창녕군	20	10.95	10.913	26	17.20	11.451	26
	합천군	21	14.05	10.390	18	20.90	12.798	15
전체		721	16.80	20.429		23.94	23.373	

2) 시군구별 조례안 처리 소요시간

시군구 의회별 조례안 처리 소요시간의 차이를 분산분석을 통해 살펴보았다. 그 결과 시군구 단위 가운데 구단위 의회에서 다룬 조례안의 처리시간이 32.01로 가장 길었다. 시단위는 21.84일, 군단위는 20.23일이 소요되어 큰 차이를 보이지 않았다. ‘조례안이 발의되어 상임위원회를 통과하기까지의 소요시간’에서도 역시 시군구 간에는 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 구단위 의회에서의 소요시간이 23.42일로 가장 긴 가운데 시단위와 군단위는 각각 14.88일과 14.36일로 거의 비슷하였다. 그러므로 구단위 의회에서의 조례안 처리 소요시간이 시단위와 군단위보다 긴 것은 상임위원회 처리에서의 소요시간이 길었기 때문임을 알 수 있다.

〈표 3〉 시군구별 조례안 처리 소요시간

구분	발의에서 상임위원회 처리까지 소요시간			조례안 처리 전체 소요시간		
	표본수	평균	표준편차	표본수	평균	표준편차
시	426	14.88	17.434	425	21.84	19.015
군	125	14.36	10.728	125	20.23	12.041
구	170	23.42	29.519	168	32.01	35.112
전체	721	16.80	20.429	718	23.94	23.373
F= 12.056 p=0.000			F= 13.765 p=0.000			

3) 수도권과 비수도권 의회에서의 조례안 처리 소요시간

우리나라 지방행정체제에서 주요한 구분 가운데 하나인 수도권과 비수도권 의회에서의 조례안 처리 소요시간의 차이를 분석하였다. 수도권과 비수도권 의회 간 조례안의 처리 소요시간은 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. ‘조례안 처리 전체 소요시간’의 경우 수도권 소재 의회에서 다룬 조례안은 평균 31.72일이 소요되었으나 비수도권 의회에서 다룬 조례안의 처리 소요시간은 21.56일에 불과하여 대략 10일정도의 차이를 보였다. ‘조례안이 발의되어 상임위원회에서 처리되기까지의 소요시간’에서도 통계적인 차이를 보였다. 수도권 의회에서 다룬 조례안은 22.46일이 걸렸으나 비수도권의 의회에서 다룬 조례안은 15.06일 만에 처리되었고, 그 소요시간의 차이는 7.4일이다. 수도권의 의회에서 다룬 조례안의 처리 소요시간이 비수도권의 지방의회에서 다룬 조례안보다 긴 것은 앞서 살펴본 시군구의회간 비교에서 구의회에서 다룬 조례안의 처리 소요시간이 길게 나타난 점과 같은 시각에서 해석이 가능할 것이다. 구의회가 설치된 도시 지역 지방의회의 경우 농어촌 지역의 지방의회에서 비해 처리해야 할 조례안의 수가 많고, 그 내용이 더욱 다양하고 복잡하며, 이해당사자들간의 이해관계가 상충될 가능성이 높기 때문이다.

〈표 4〉 수도권과 비수도권간 조례안 처리 소요시간

구분	발의에서 상임위원회 처리까지 소요시간			조례안 처리 전체 소요시간		
	표본수	평균	표준편차	표본수	평균	표준편차
수도권	170	22.46	29.793	168	31.72	35.133
비수도권	551	15.06	16.145	550	21.56	17.715
전체	721	16.80	20.429	718	23.94	23.373
	t= 4.177 p=0.000			t= 5.013 p=0.000		

3. 조례 특성 요인에 따른 조례안 처리 소요시간

1) 조례안의 성격에 따른 조례안 처리 소요시간

조례안이 지원적 성격인지, 규제적 성격인지, 상징적 성격인지, 구성적 성격인지, 운영적 성격인지에 따라 조례안의 처리에 소요된 시간에서 차이가 있는지를 살펴보았다. 그 결과 ‘조례안 발의에서 상임위원회 처리까지의 소요시간’과 ‘조례안이 발의되어 본회의에서 처리되기까지의 소요시간’ 모두에서 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않았다. 상징적 성격의 조례안의 경우 전체 소요시간이 17.00일로 타 유형에 비해 상대적으로 짧았으나 그 차이는 통계적으로 유의미하지 않았다. 이와 같이 상징적 성격의 조례안이 소요시간이 짧은 것은 조례안의 처리 과정에서 반대의 의견이 존재할 가능성이 상대적으로 낮기 때문이라 할 수 있다.

〈표 5〉 조례안의 성격에 따른 조례안 처리 소요시간

구분	발의에서 상임위원회 처리까지 소요시간			조례안 처리 전체 소요시간		
	표본수	평균	표준편차	표본수	평균	표준편차
지원	249	17.16	18.878	246	24.41	23.551
규제	162	15.97	19.407	162	23.48	23.420
상징	6	10.83	9.196	6	17.00	9.654
구성	148	18.24	25.639	148	25.13	26.258
운영	156	15.96	18.600	156	22.81	20.462
전체	721	16.80	20.429	718	23.94	23.373
	F= 0.463 p=0.763			F= 0.357 p=0.839		

2) 조례안의 내용에 따른 조례안 처리 소요시간

조례의 내용이 무엇이나에 따른 조례안 처리 소요시간의 차이를 살펴본 결과, 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않았다. 구체적으로는 교육·문화·관광 관련 조례안의 전체 소요시간이 28.89일로 가장 길었고, 다음으로 환경 및 주민생활 관련 조례안이 26.85일로 길었다. 교육·문화·관광 관련 조례안의 소요시간이 긴 이유는 이 기간 동안 학교 무료 급식, 교육경비지원 등과 관련하여 정

차권 및 사회적으로 일정한 논란이 있었기 때문이라 할 수 있다.

그러나 우리나라 지방의회에서 다른 조례안 처리의 소요시간은 조례안의 성격 및 내용에 따른 차이가 거의 없는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 정책문제의 내용에 따라 그 처리의 소요시간에서 차이가 난다는 선행연구 결과와 다소 차이가 난다.

〈표 6〉 조례의 내용에 따른 조례안 처리 소요시간

구분	발의에서 상임위원회 처리까지 소요시간			조례안 처리 전체 소요시간		
	표본수	평균	표준편차	표본수	평균	표준편차
의회관련	42	12.21	12.565	42	21.93	20.951
경제·도시계획	130	16.15	20.147	130	23.16	24.903
교육·문화·관광	54	19.69	23.734	53	28.89	29.601
보건·복지	139	16.55	16.126	137	23.97	19.866
행정일반	275	16.91	21.164	275	23.08	21.969
환경·주민생활	72	19.24	26.645	72	26.85	28.708
기타	9	11.33	9.220	9	18.00	11.325
전체	721	16.80	20.429	718	23.94	23.373
F= 0.835 p=0.543			F= 0.815 p=0.558			

3) 제·개정 여부에 따른 조례안 처리 소요시간

조례안이 새롭게 제정되는 조례인지, 일부를 개정하는 조례인지, 그리고 전부를 개정하는 조례인지에 따른 처리 소요시간을 분석하였다. 그 결과 당초 예상과 같이 제정조례가 개정 조례에 비해 처리 소요시간이 길었다. ‘조례안 발의에서 상임위원회 처리까지의 소요시간’과 ‘조례안 발의에서 본회의 처리의 전체 소요시간’ 모두에서 그 차이는 유의미하였다. 제정조례의 경우 전체 소요시간이 26.72일로서 일부개정 조례의 22.32일에 비해 4.4일이 더 걸렸고, 전부개정 조례안에 비해서는 5.41일이 더 소요되었다. 이와 같이 제정조례가 개정조례에 비해 소요시간이 긴 것은 조례의 제정을 위해 고려하거나 검토해야 할 요소들이 조례의 일부를 변경하는 개정조례에 비해 많기 때문이라 할 수 있다.

〈표 7〉 제·개정 여부에 따른 조례안 처리 소요시간

구분	발의에서 상임위원회 처리까지 소요시간			조례안 처리 전체 소요시간		
	표본수	평균	표준편차	표본수	평균	표준편차
제 정	279	18.95	25.862	278	26.72	29.349
일부개정	380	15.39	16.640	378	22.32	19.254
전부개정	61	15.75	11.169	61	21.31	12.755
전 체	720	16.80	20.443	717	23.94	23.389
F= 2.547 p=0.075			F= 3.278 p=0.038			

4. 조례처리과정 요인에 따른 조례안 처리 소요시간

1) 상임위원회 처리 결과에 따른 조례안 처리 소요시간

상임위원회에서 처리된 결과에 따른 조례안 처리의 소요시간을 살펴보았다. 조례안이 발의되어 상임위원회에서 처리되기까지 소요시간의 경우 상임위원회에서 수정가결된 조례안이 22.62일로서 원안가결된 조례안과 부결된 조례안에 비해 길었으며 이는 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 상임위원회에서 수정가결된 조례안은 본회의에서 처리되기까지의 소요시간에서도 가장 오랜 시간이 걸렸는데 평균 31.50일이 소요되는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 예견된 결과로서 조례안의 처리를 위한 조정의 시간이 요구되기 때문이라 할 수 있다. 특히 상임위원회에서의 조례안 처리과정은 조례안을 가장 실질적으로 다루는 과정으로서 발의된 조례안에 변경을 가하는 수정가결의 경우 그 수정 과정에서 지방의원간 혹은 일선 지방자치단체와 일정부분 협의를 하기 위한 시간이 필요하기 때문에 더욱 소요시간이 길어지게 된다.

〈표 8〉 상임위원회 조례안 처리 결과에 따른 조례안 처리 소요시간

구분	발의에서 상임위원회 처리까지 소요시간			조례안 처리 전체 소요시간		
	표본수	평균	표준편차	표본수	평균	표준편차
원안가결	544	15.20	16.581	544	22.03	19.449
수정가결	157	22.62	30.251	157	31.50	33.260
부 결	20	14.65	9.287			
전 체	721	16.80	20.429	701	23.94	23.373
	F= 8.307 p=0.000			F= 11.518 p=0.000		

2) 본회의 처리 결과에 따른 조례안 처리 소요시간

조례안이 상임위원회를 거쳐 본회의에서 처리된 결과에 따른 그 소요시간의 차이를 살펴보았다. 그 결과, 본회의의 처리 결과에 따라 소요시간의 차이가 존재하였다. 본회의에서 부결된 조례안이 상임위원회 처리까지의 소요시간과 전체 소요시간 모두에서 가장 길었으나 표본이 4개에 불과해 이를 일반화 하는데는 어려움이 있다. 본회의에서 원안가결된 조례안과 수정가결될 조례안의 비교에서는 수정가결된 조례안의 전체 소요시간이 원안가결된 조례안의 전체 소요시간에 비해 대략 9.8일 정도 긴 것으로 나타났다. 이는 수정가결된 조례안의 경우 내용을 수정하기 위한 시간과 수정을 위한 조정의 시간이 필요하기 때문이라 할 수 있다.

〈표 9〉 본회의 조례안 처리 결과에 따른 조례안 처리 소요시간

구분	발의에서 상임위원회 처리까지 소요시간			조례안 처리 전체 소요시간		
	표본수	평균	표준편차	표본수	평균	표준편차
원안가결	559	15.11	16.188	559	22.04	18.913
수정가결	140	23.31	31.608	140	31.84	34.822
부 결	4	34.75	41.764	4	45.75	53.811
전 체	703	16.86	20.643	703	24.12	23.554
	F= 10.632 p=0.000			F= 11.735 p=0.000		

5. 조례안 처리 소요시간의 영향요인

1) 조례안 처리 소요시간과 영향요인간의 상관관계

본 연구에서 설정한 지방의회 조례안 처리 소요시간과 그 영향요인과의 관계가 과연 어떻게 형성되어 있는지 확인하기 위해 이변량 상관관계 분석을 하였다. 그 결과, 지방의회 조례안 처리의 전체 소요시간과 상임위원회 처리까지의 소요시간 모두 영향요인 가운데 인구수, 시군구 의회 중구의회, 수도권 의회, 제정조례안, 상임위원회 처리 결과 수정가결 및 부결된 조례안, 본회의 처리 결과 수정 가결 및 부결된 조례안과 통계적으로 유의미한 정(+)의 상관관계를 형성하고 있었다. 그리고 지방자치단체장과 동일 정당 의원 비율과는 부(-)의 관계에 있는 것으로 나타났다. 한편, 조례안 처리 전체 소요시간과 상임위원회 처리까지의 소요시간 간에는 0.918의 매우 높은 상관관계인 것을 확인할 수 있었다.

이상과 같은 상관관계 분석 결과를 바탕으로 조례안 처리 소요시간의 영향요인을 분석하기 위한 다중회귀분석에서의 다중공선성의 문제를 확인해 보면, 대부분의 변수들간의 상관관계가 0.5이하의 낮은 상관도를 보였다. 그러므로 이후의 다중회귀분석에서 다중공선성의 문제는 크지 않다고 볼 수 있다.

〈표 10〉 조례안 처리 소요시간과 영향요인간의 상관관계

구분	Y ₂	X ₁	X ₂	X ₃	X ₄	X ₅	X ₆	X ₇	X ₈	X ₉	X ₁₀	X ₁₁	X ₁₂	X ₁₃	X ₁₄	X ₁₅	X ₁₆	X ₁₇
Y ₁	.918**	.105**	.021	.045	-.099*	.005	-.005	.015	-.017	-.057	-.040	-.038	-.031	.180**	.154**	.084*	.137**	.167**
Y ₂		.120**	.054	.068	-.079*	.022	-.018	.024	-.007	-.070	-.073	.009	.007	.191**	.184**	.095*	.145**	.175**
X ₁			.007	.845**	-.132**	.374**	.530**	.563**	.083*	-.409**	.103**	.679**	.649**	.059	.526**	-.021	.154**	.070
X ₂				.152**	-.215**	-.108**	-.050	-.002	.227**	.107**	-.044	.291**	.350**	-.156**	-.106**	-.035	-.018	-.029
X ₃					-.078*	.172**	.274**	.498**	.160**	-.284**	.258**	.852**	.820**	-.182**	.133**	-.015	.127**	.015
X ₄						-.158**	-.092*	-.113**	-.303**	-.103**	.260**	-.092*	-.062	-.085**	-.094**	.008	-.021	.011
X ₅							.446**	.409**	-.179**	-.302**	-.329**	.136**	.107**	.412**	.442**	-.013	.092*	.047
X ₆								.534**	.205**	-.320**	-.076*	.301**	.172**	.078*	.409**	-.021	.153**	.101**
X ₇									.052	-.615**	.348**	.369**	.284**	.029	.100**	-.014	.105**	.048

X ₈										.039	.015	.231**	.067	-.183**	-.059	-.022	.048	-.008
X ₉											-.460**	-.131**	-.092*	-.302**	-.385**	.012	-.063	-.011
X ₁₀												.108**	.049	-.377**	-.220**	.003	-.043	-.097**
X ₁₁													.930**	-.266**	.091*	.003	.103**	-.023
X ₁₂														-.182**	.029	-.007	.060	-.042
X ₁₃															.369**	.021	.055	.101**
X ₁₄																.008	.131**	.115**
X ₁₅																	.188**	.162**
X ₁₆																		.914**

* p < 0.05 ** p < 0.01

Y₁: 발의에서 상임위원회 처리까지 소요시간, Y₂: 조례안 처리 전체 소요시간

X₁: 인구수, X₂: 주민1인당 지역총생산(GRDP), X₃: 의원수, X₄: 자치단체장과 동일 정당의원비율, X₅: 여성의원비율, X₆: 40대이하 의원 비율, X₇: 대졸이상 학력 의원비율, X₈: 시민단체 출신 의원비율, X₉: 자영업 경력 의원비율, X₁₀: 재선의원비율, X₁₁: 처리한 전체 의원수, X₁₂: 처리한 조례안 건수, X₁₃: 시군구, X₁₄: 수도권여부, X₁₅: 제·개정 조례안, X₁₆: 상임위원회 처리결과, X₁₇: 본회의 처리 결과

2) 조례안 발의에서 상임위원회 처리까지 소요시간의 영향요인

지방자치단체의 장과 의원에 의해 조례안이 발의되어 상임위원회에서 처리되기까지 평균 16.80일이 소요되는 것을 확인할 수 있었다. 그렇다면 이러한 조례안 처리 소요시간은 어떠한 요인에 영향을 받는가를 살펴보고자 상임위원회 처리까지의 소요시간을 종속변수로 하고 그 영향요인을 독립변수로 하여 다중회귀분석을 적용하였다. 분석결과에 나타난 바와 같이 본 회귀모형의 설명력은 12.4%인 가운데 모형의 성립은 통계적으로 유의미하였다.

본 연구에서 설정한 영향요인 가운데 조례안이 발의되어 상임위원회에서 처리되기까지의 소요시간에 가장 많은 영향을 미친 변수는 ‘자치단체장과 동일 정당 의원 비율’이었으며, 그 영향력은 부(-)의 관계였다. 그러므로 자치단체장과 동일 정당 의원의 비율이 높을수록 상임위원회 처리까지의 소요시간이 짧아지는 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 지방의회와 자치단체간의 협력관계의 형성이 소요시간의 단축을 가져올 수 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 두 번째로 상임위원회 처리까지의 소요시간에 영향을 미친 변수는 ‘시군구 의회 중 구의회’에서 처리된 조례이다. 이는 통제변수로서의 의미를 가지기 때문에 그 해석에 큰 의미는 부여하기 어렵지만 구의회에서 처리된 조례안일수록 소요시간이 긴 것으로 나타났다. 세 번째로 많은 영향을 미친 변수는 ‘전체 의원 대비 재선 의원 비율’이었다. 이는 지방의회에서 경험이 있는 의원일수록 조례안 처리에 더욱 신중하고, 꼼꼼할 가능성이 높기 때문이라 할 수 있다. 네 번째의 영향요인은 ‘전체 의원 대비 자영업 경력 의원 비율’이었으며, 다섯 번째로 많은 영향을 미친 변수는 ‘전체 의원 대비 40대 이하 의원비율’이었고, 여섯 번째의 요인은 ‘전체 의원 대비 여성의원 비율’이었다. 자영업 경력 의원이 높을수록 그 소요시간이 길어지는 이유는 이들이 경제 관련 문제가 관심이 많기 때문이라 할 수 있다. 40대 이하의 젊은 의원의 비율이 높은 의회에서 처리된 조례안일수록 상임위원회 처리까지의 소요시간이 긴 것은 의원들의 의욕적인 의정활동이 소요시간에 일정한 영향을 미쳤을 것으로 추정된다. 그리고 여성 의원의 비율이 높을수록 상임위원회 처리까지의 소요시간이 짧은 것으로 나타났다.

〈표 11〉 상임위원회 조례안 처리 소요시간의 영향요인

구분	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 확률
	B	Std. Error	Beta		
상수	.745	9.834		.076	.940
인구수	.7.366E-006	.000	.126	.684	.494
주민1인당 지역총생산액	.038	.060	.032	.628	.530
의원수	.428	.283	.246	1.514	.131
단체장과 동일 정당의원 비율	-.174	.042	-.184	-4.103	.000
여성의원 비율	-.281	.133	-.121	-2.114	.035
40대 이하 의원비율	.152	.054	.198	2.806	.005
대졸이상 학력 의원비율	-.103	.065	-.139	-1.597	.111
시민단체 출신 의원비율	-.068	.113	-.034	-.606	.545
자영업 경력 의원비율	.283	.096	.241	2.938	.003
재선의원 비율	.357	.111	.259	3.219	.001
처리된 전체 안건수	-.029	.026	-.198	-1.116	.265
처리된 전체 조례건수	-.009	.035	-.050	-.265	.791
시군구의회	8.224	2.375	.183	3.462	.001
수도권 여부	-1.245	4.545	-.027	-.274	.784
제·개정 여부	.826	1.368	.024	.603	.546
상임위원회 처리결과	2.074	4.017	.050	.516	.606
본회의 처리결과	.933	4.178	.022	.223	.823
F = 5.025 p = 0.000 Adj.R2 = 0.124					

3) 지방의회 조례안 처리 전체 소요시간의 영향요인

본 연구에서의 가장 주요한 연구문제인 지방의회 조례안 처리 전체 소요시간에 영향을 미친 변수를 식별하기 위해 지방의회 조례안 처리 전체 소요시간을 종속변수로 하고, 그 영향요인을 독립변수로 하여 다중 회귀분석을 실시하였다. 그 결과 본 회귀모형의 설명력을 의미하는 Adj R2가 0.125로서 그 설명력이 12.5%이고, 회귀모형의 성립은 통계적으로 유의미하였다.

지방의회 조례안 처리 전체 소요시간에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 변수를 식별하면 다음과 같다. 첫째, 조례안 처리 전체 소요시간에 가장 많은 영향을 미치는 변수는 ‘자치단체장과 동일 정당 의원 비율’이었고, 그 영향력의 방향은 부(-)의 관계였다. 이를 테면 전반적으로 단체장과 의회의 다수정당이 다를 경우에 조례안 처리기간이 길어지는 것이 일반적인 현상이다. 하지만 일부 지방자치단체의 경우에는 이와는 다소 상반된 경우가 있었다. 예를 들어 서울시 서초구의 경우 자치단체장과 의회의 다수당이 동일 정당임에도 불구하고 조례안 처리의 소요시간이 80.14일로 길었다. 또한 지방의회와 지방자치단체간의 협력관계가 조례안 처리의 소요시간을 줄일 수 있는 가장 중요한 방법인 것을 알 수 있다. 현재 우리나라 지방의회에서 발의되는 조례안의 90%정도가 지방자치단체장에 의한 것이다. 그러므로 지방자치단체가 적시에 해당 정책을 집행하기 위해서는

지방의회와 일정한 협력 관계를 형성할 필요가 있을 것이다. 이러한 결과는 지방의회의 조례안 처리과정에는 일정한 정치적 영향력이 작용하고 있음을 보여준다. 한편, 지방의회의 구성에서 자치단체장과 동일 정당 의원의 비율이 높을수록 조례안 통과 소요시간이 짧다는 점은 조례안 처리가 줄 속으로 이루어질 가능성이 높음을 보여주는 결과로 해석될 수도 있을 것이다.

조례안 처리의 전체 소요시간에 두 번째로 많은 영향을 미치는 변수는 ‘전체 의원 대비 자영업 경력 의원 비율’이었다. 이는 세가지 측면에서 해석이 가능하다. 첫 번째는 자영업을 포함하여 기업 경영의 경험을 가진 의원들은 경제문제에 민감하고 지역의 경제활성화를 위해 다양한 조례를 제정하거나 개정하기 위한 노력을 전개할 것이다. 그러므로 이러한 의원 활동 과정에서 조례안의 처리에 더욱 신중할 가능성이 높기 때문이다. 두 번째는 자영업 경력 의원들의 경우 정치적인 관계나 행정적 문제의 이해에 다소 어려움이 존재할 가능성이 있기 때문일 수 있다. 세 번째는 자영업 경력 의원들의 경우 조례의 처리과정에서 자신들의 이해관계에 민감할 가능성이 높기 때문이다.

조례안 처리의 소요시간에 세 번째로 많은 영향을 미친 변수는 ‘전체 의원 대비 재선의원 비율’이었다. 재선의원의 경우 이미 지방의회 활동의 경험이 있기 때문에 다양한 조례안을 발의할 가능성이 높고, 지방자치단체의 활동에 대한 인지도가 높기 때문에 조례안의 제출 배경 등에 대한 이해가 높을 가능성 높다. 이러한 과정에서 지방자치단체와 일정한 정치적 관계를 형성할 가능성이

〈표 12〉 조례안 처리 전체 소요시간의 영향요인

구분	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 확률
	B	Std. Error	Beta		
상수	-2.288	10.623		-.215	.830
인구수	9.169E-006	.000	.146	.788	.431
주민1인당 지역총생산액	.033	.065	.026	.501	.616
의원수	.314	.305	.167	1.026	.305
단체장과 동일 정당의원 비율	-.171	.046	-.168	-3.747	.000
여성의원 비율	-.266	.144	-.106	-1.856	.064
40대 이하 의원비율	.175	.059	.211	2.986	.003
대졸이상 학력 의원비율	-.115	.070	-.144	-1.646	.100
시민단체 출신 의원비율	-.009	.122	-.004	-.071	.943
자영업 경력 의원비율	.376	.104	.296	3.614	.000
재선의원 비율	.414	.120	.278	3.449	.001
처리된 전체 안건수	-.003	.028	-.018	-.101	.920
처리된 전체 조례건수	-.019	.038	-.094	-.498	.619
시군구의회	8.283	2.566	.170	3.228	.001
수도권 여부	-2.762	4.909	-.055	-.563	.574
제·개정 여부	.564	1.478	.015	.381	.703
상임위원회 처리결과	3.509	4.339	.079	.809	.419
본회의 처리결과	-.204	4.513	-.004	-.045	.964
F = 5.073 p = 0.000 Adj.R2 = 0.125					

높고, 그에 따른 조례안 처리의 소요 시간이 다소 길어질 수 있을 것이다. 네 번째로 유의미한 영향을 미친 변수는 ‘시군구 의회 중 구의회’에서 처리된 조례이다. 구의회는 시·군 의회에 비해 다소 복잡한 문제를 다룰 가능성이 높기 때문이라 할 수 있다. 다섯 번째로 많은 영향을 미친 변수는 ‘전체 의원 대비 40대 이하 의원비율’이었다. 40대 이하 의원들의 경우 고령의 의원들에 비해 다양한 의정활동을 전개할 가능성이 높고, 개인적으로는 보다 높은 정치적 목표를 가지고 있다. 그러므로 조례안의 처리과정에서 보다 세밀한 검토의 노력을 전개할 것이고, 이러한 노력이 조례안 처리의 소요시간으로 이어질 것이다.

이상과 같이 조례안 처리의 전체 소요시간에는 본 연구에서 설정한 환경적 요인, 조례특성 요인, 조례처리과정 요인, 의회특성 요인 가운데 지방의회의 특성 요인이 더욱 많은 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 지방의회를 구성하고 있는 의원들이 어떠한 사람들로 구성되었느냐가 조례안 처리의 소요시간에 가장 많은 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 특히, ‘자치단체장과 동일 정당 의원들의 비율’이 가장 많은 영향을 미쳤는데 이는 의원의 구성에서 정치적 요인이 더욱 많은 영향을 미치고 있음을 보여준다.

V. 결론

지방의회는 조례의 제정, 예산안의 심의 및 의결, 각종 동의안과 결의안의 채택을 통해 지방정부의 주요 정책결정과정에 관여하고, 결산의 심사 등을 통해 정부활동을 감시하고 평가하는 역할을 수행한다. 즉, 지방의회는 주민의 대표기관으로서 지역공동체의 중요한 정책을 최종적으로 결정하는 권한을 가지고 있는 것이다.

본 연구에서는 조례안 처리에 소요되는 시간을 조례안의 발의에서 상임위원회 처리까지의 소요시간과 조례안의 발의에서부터 본회의 처리까지의 소요시간으로 구분하였다. 그리고 그 영향요인은 환경적요인, 조례특성 요인, 조례처리과정 요인, 의회특성 요인으로 구분하였고, 이들 요인을 중심으로 각각의 하위변수들을 구성하였다. 본 연구는 2010년 6월 2일 전국 동시 지방선거를 통해 선출된 제6대 지방의회에서 2012년 8월 현재까지 다룬 조례를 대상으로 하였다. 본 연구에서는 전국 35개 시군구 의회에서 다룬 전체 조례안 가운데 각 지방의회당 20개 내외의 조례를 선정하여 총 721개의 조례안을 분석하였다. 지방의회의 선정에서는 구단위 8개 지방의회, 시단위 21개 지방의회, 군단위 6개 지방의회를 선택하였다.

분석결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 우리나라 지방의회의 조례안 처리 소요시간은 평균 23.94일인 가운데 조례안이 발의되어 상임위원회에서 처리되기까지의 평균 소요시간은 16.80일이었다. 따라서 상임위원회에서 처리되어 본회의에서 처리되기까지는 대략 7.14일이 소요된다. 둘째, 시군구 의회별 조례안 처리 소요시간을 측정된 결과에서는 구단위 의회에서 다룬 조례안의 처리시간이 32.01로 가장 길었고, 시단위는 21.84일, 군단위는 20.23일이 소요되었다. 셋째, 수도권과 비수도권 의회간의 비교에서는 수도권 소재 의회에서 다룬 조례안은 평균 31.72일이 소요되었으나 비

수도권 의회에서 다른 조례안의 처리 소요시간은 21.56일에 불과하여 대략 10일 정도의 차이를 보였다. 넷째, 조례안의 성격과 내용에 차이에 따른 소요시간의 차이는 통계적으로 유의미하지 않았다. 다섯째, 조례안의 제·개정 여부에 따른 차이에서는 제정조례의 경우 전체 소요시간이 26.72일로서 일부개정 조례의 22.32일에 비해 4.4일이 더 걸렸고, 전부개정 조례안에 비해서는 5.41일이 더 소요되었다. 여섯째, 상임위원회와 본회의에서의 처리결과에 따른 소요시간의 차이에서는 수정가결된 조례안이 원안가결된 조례안 보다 소요시간이 긴 것으로 분석되었다.

본 연구에서 설정한 지방의회 조례안 처리 소요시간과 그 영향요인과의 상관관계에서는 지방의회 조례안 처리의 전체 소요시간과 상임위원회 처리까지의 소요시간 모두 영향요인 가운데 인구수, 시군구 의회 중 구의회, 수도권 의회, 제정조례안, 상임위원회 처리 결과 수정가결 및 부결된 조례안, 본회의 처리 결과 수정 가결 및 부결된 조례안과 통계적으로 유의미한 정(+)의 상관관계를 형성하고 있었다. 그리고 지방자치단체장과 동일 정당 의원 비율과는 부(-)의 관계에 있었다.

한편, 본 연구에서 주요 연구문제인 조례안 처리 소요시간의 영향요인을 분석한 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 영향요인 가운데 조례안이 발의되어 상임위원회에서 처리되기까지의 소요시간에 가장 많은 영향을 미친 변수는 ‘자치단체장과 동일 정당 의원 비율’이었으며, 그 영향력은 부(-)의 관계였다. 두 번째로 상임위원회 처리까지의 소요시간에 영향을 미친 변수는 ‘시군구 의회 중 구의회’에서 처리된 조례였으며, 세 번째의 영향요인은 ‘전체 의원 대비 재선의원 비율’이었다. 그리고 ‘전체 의원 대비 자영업 경력 의원 비율’, ‘전체 의원 대비 40대 이하 의원비율’, ‘전체 의원 대비 여성의원 비율’ 순으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

둘째, 지방의회 조례안 처리 전체 소요시간에 가장 많은 영향을 미치는 변수는 ‘자치단체장과 동일 정당 의원 비율’이었고, 그 영향력의 방향은 부(-)의 관계였다. 그리고, 두 번째로 많은 영향을 미친 변수는 ‘전체 의원 대비 자영업 경력 의원 비율’이었으며, 세 번째로 많은 영향을 미친 변수는 ‘전체 의원 대비 재선의원 비율’이었다. 네 번째로 유의미한 영향을 미친 변수는 ‘시군구 의회 중 구의회’에서 처리된 조례였고, 다섯 번째로 영향을 미친 변수는 ‘전체 의원 대비 40대 이하 의원비율’이었다. 이상과 같이 조례안 처리의 전체 소요시간에는 본 연구에서 설정한 환경적 요인, 조례특성 요인, 조례처리과정 요인, 의회특성 요인 가운데 지방의회의 특성 요인이 더욱 많은 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이를 통해 일선 행정기관에서 이루어지는 정책결정 소요시간의 영향요인과는 달리 지방의회에서 이루어지는 조례안 처리 과정의 소요시간에는 환경적 요인이 거의 작용하지 않은 가운데 구조적 요인의 영향력 정도가 매우 큰 것을 확인할 수 있었다.

본 연구에서는 지방의회의 가장 중요한 역할에 해당하는 조례안의 제정 및 개폐에 관한 내용 가운데 그 처리 과정에 소요되는 시간을 연구의 주제로 삼아 그 소요시간을 측정하고 이에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 이와 같은 본 연구는 조례와 관련된 지방자치 분야와 시차 연구를 중심으로 한 정책학 분야에 학문적으로 일정한 기여를 할 것으로 기대한다.

참고문헌

- 김영기 외. (2011). 「지방자치의 현재와 미래」. 도서출판 화인
- 김주찬·이시원. (2005). 정책결정과정에서 아당의 영향력 연구: 17대 국회(250회, 251회)의 법안처리 결과를 중심으로. 「의정연구」, 제11권 제1호.
- 남궁근. (2008). 「정책학: 이론과 경험적 연구」. 서울: 법문사.
- 민병익·이시원. (2010). 지방자치단체 정책결정 소요시간의 영향요인: 경상남도 의회 조례 결정의 소요시간을 중심으로. 「한국행정논집」, 제22권 제4호.
- _____. (2012). 정책결정 소요시간이 정책성파에 미친 영향. 「사회과학연구」, 제36권 1호, 전북대학교 사회과학연구소.
- 이달곤. (2004). 「지방정부론」. 서울: 박영사
- 이시원·민병익. (2007). 지방정부의 정책결정 소요시간 분석: 진주시 의회의 조례결정 사례를 중심으로.
- 임도빈. (2005). 시간관리 측면에서 본 조직분석: P청사례, 「행정논총」, 제43권 2호.
- _____. (2007). 시간의 개념분석: 행정학 연구에 적용가능성을 중심으로. 「한국행정학보」, 제41권 2호.
- _____. (2009). 「정부조직과 시간관리」. 서울대출판문화원.
- 임도빈·이시원·김준기·정준금. (2008). 정책결정 소요시간에 관한 연구: 참여정부의 대통령 주요정책을 중심으로. 「한국정치학회보」, 제42집 제3호.
- 임승빈. (2005). 「지방자치론」. 서울: 법문사
- 정재욱. (2002). 「한국지방자치의 이해」. 서울: 대영문화사
- 정정길. (2002a). 행정과 정책연구를 위한 시차적 접근방법-제도의 정합성 문제를 중심으로. 「한국행정학보」, 제36권 1호.
- _____. (2002b). 정책과 제도의 변화과정과 인과법칙의 동태적 성격: 시차적 접근방법을 위한 제언. 「한국정책학회보」, 11(2).
- _____. (2005). 급속한 사회변화와 정책과정의 민주성과 합리성의 후퇴-시차적 접근방법에 의한 추론. 정정길 외. 「정책의 시차적 접근」. 서울: 박영사.
- 정준금. (2002). 시차적 접근을 통한 정책과정의 동태적 이해: 환경정책을 중심으로. 「한국정책학회보」, 11(2).
- 하혜영이정진. (2011). 지방의회 조례안 분석을 통한 자치입법 활동에 대한 연구: 경기도의회 조례안 내용분석을 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 21(4).
- 한국지방자치학회. (2008). 「지방의회의 이해」. 서울: 박영사
- 홍정신. (2005). 「신지방자치법」. 서울: 박영사
- Adam, B. (1990). *Time and Social Theory*. Polity Press.
- Huy, Q. N. (2001). Time, Temporal Capability, and Planned Change. *Academy of Management Review* 26(4): 601-623.
- Kaufman, H. (1991). *Time, Chance and Organizations*. Chatham, N.J.: Chatham House
- Le Goff. (1980). *Time, Work & Culture in the Middle Ages*. Chicago&London: University of Chicago Press, pp.29-30

- Lowi, T. (1964). American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. *World Politics*, July: 677-715.
- Shulz, H. and T. König. (2000). Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union. *American Journal of Political Science* 44(4): 653-666.
- Talaulicar, T., J. Grundei, A. Werder. (2005). Strategic decision making in start-up: the effect of top management team organization and process on speed and comprehensiveness. *Journal of Business Venturing* 20: 519-541.
- Wally, S. and R. J. Baum. (1994). Personal and structural determinants of the pace of strategic decision making. *Academy of Management Journal* 37(4): 932-956.
- Zaheer, S., Albert, S. & Zaheer, A. (1999). Time Scales and Organizational Theory. *Academy of Management Review*, 24.
- Zerubavel, E. (1981). *Hidden Rhythms: Schedules and Calendars in Social Life*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agenda, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company).

민병익(閔丙翼): 경상대학교와 미국 Auburn University에서 각각 행정학 박사학위를 취득하고 현재 경상대학교 사회과학대학 행정학과 부교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 재무행정, 인사행정, 정책평가 등이고, 주요 논문으로는 “시간적 요소가 정책성과에 미치는 영향: 도농통합 행정구역 개편으로 중심으로”, “정책결정 소요시간이 정책성과에 미친 영향”, “지방자치단체 정책결정 소요시간의 영향요인” 등이 있다(min@gnu.ac.kr).

Abstract

The Analysis of Taking Time on Enacting an Ordinance in Local Council

Min, Byoung-Ik

This research analyzes the accumulated time from time that ordinances are proposed to time that ordinances are dealt with in local council. And, this study try to find out the determinants of the accumulated time for making ordinances. To do so, this study analyze 721 ordinances that are collected from 36 local councils that are consist of 8 Gu-level councils, 21 Si-level councils, and 6 Gun-level councils.

The research findings are that;

First, the average accumulative time from propose to finish of ordinance is 23.94 days, and it takes 16.80 days to be handled in a permanent committee of local council.

Second, in terms of the average accumulative time of making ordinance Gu-level Council is needed more time than Si-level and Gun-level Council. Third, The character and content of submitted ordinance are not related with the handling longevity of ordinance. Forth, New made ordinances take average 26.72 days to finish the process, but changed ordinances take average 22.32 days as a processing time. Fifth, the most significant determinant to accumulated time on handling an ordinance is the percentage of local council members who are same party with mayor. And, the percentage of local council members who are same party with mayor is negative to the longevity of handling time of ordinance.

Key Words: Ordinance, Local Council, Time