

지방의회 입법성과의 영향요인에 대한 연구

: 경기도 의회의 연정 전후의 비교를 중심으로

A Study on the Factors Affecting the Legislative Performance

: Focusing on the Comparison between Before and After the Coalition
of the Gyeonggi Provincial Council

장혜윤* · 조경훈**

Jang, Hye-Yoon · Cho, Kyunghoon

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 연구 설계
- IV. 분석 결과
- V. 결론

지방의회 입법기능은 주민의 의사를 실현시킬 수 있는 제도적 기반을 마련한다는 점에서 중요하다. 본 연구는 지방의회의 입법성과에 대한 영향요인들의 상호 결합조건을 분석하는 것을 목적으로 한다. 경기도의 경우, 9대 의회부터 연정이 시행되었으며, 이는 의회 내 우호적인 입법환경을 제공하게 된다. 이를 고려하여 본 연구에서는 연정의 시행 이전과 이후의 의원발의 법안을 분석대상으로 퍼지셋 2단계 분석방법을 적용하였다. 분석결과, 재분배정책과 상임위원회 일치 여부는 입법성과에 일관된 영향력을 보이는 것으로 나타났다. 또한 연정의 시행 이전과 이후에서 모두 원내 다수당인 야당의원들의 발의법안이 입법성과의 주요 요인으로 기능하는 것으로 나타났다. 이는 연정이 분점정부 상황을 타개하기 위한 목적으로 시행되었으나 이를 달성하였다고는 보기 어려운 것으로 해석할 수 있다.

* 제1저자. 경기연구원 초빙연구위원

** 교신저자. 한국방송통신대학교 행정학과 교수

논문 접수일: 2018. 2. 12, 심사기간: 2018. 2. 12~2018. 3. 20, 게재확정일: 2018. 3. 20

□ 주제어: 지방의회, 입법 성과, 연합정치

The legislative performance of the local council is closely related to its essential function. In this context, it is necessary to examine the effect of the combination of influence factors on the legislative performance of local councils. In particular, the legislative process of the local councils is affected by the political environment.

Considering Gyeonggido provincial council started the execution of the coalition in 2014 to clear ideological conflict among the major parties, the political environment would be stable after that. Thus, this study has two purposes: verification a combination of influence factors, comparing influence factors before and after the execution of the coalition. To accomplish these purpose of the study, we focused on ordinance bill of the 8th and 9th parliaments of Gyeonggido and used the fuzzy set two - step analysis method. As a result of the analysis, redistributive policy and the standing committee shows that it has a consistent influence on legislative performance. Moreover, it was found that the initiative of opposition lawmakers, who are in the majority of the party, functions as a major factor after the coalition. This result implies that the coalition failed to achieve its original purpose, although it was implemented as a means to overcome the divided government.

□ Keywords: local council, legislative performance, politics coalition

I. 서론

우리나라의 지방자치는 상호견제와 균형원리에 따라 기관대립형을 채택하고 있으며, 1991년 지방의회의 부활 이후 그 역할과 기능은 점차 확대되는 경향을 보이고 있다. 그러나 정부 발의안에 비해 의원발의안의 전문성이 미흡하다는 지적이 제시되어 왔으며 이에 따라 의회의 입법 기능과 관련된 운영 성과에 대한 학문적 관심이 고조되고 있다. 지방의회의 운영 성과는 지방의회의 기능 및 역할과 밀접한 관련이 있다. 지방의회의 기본적인 기능은 조례 제·개정, 폐지 등의 입법기능으로, 이는 지방의회의 의사표시 및 집행부를 견제하는 수단으로 작용한다(이혜영, 2006:89). 그러나 다수의 관련 연구들은 국회의 입법활동에 집중되어 지방의회에

대한 관심은 상대적으로 소홀하였으며, 이에 따라 지방의회의 주요 기능과 역할을 충실히 이행하고 있는가에 대한 경험적 연구는 상대적으로 미흡하게 이루어져 왔다. 한편, 2006년 지방의원들의 유급제가 적용되면서 지방의회의 성과를 분석할 필요성이 강화되었다. 이러한 맥락을 고려하였을 때 지방의회가 입법 활동을 함으로써 주민의 이익을 정책으로 실현할 수 있는 제도적 기반을 마련할 때 대의민주주의의 실현이 가능하다는 점을 고려할 때(함성득·임동욱, 2000; 문우진, 2010; 오승용, 2010) 지방의회의 입법 성과를 대상으로 하는 연구들의 외연 확장이 요구된다.

입법기능과 관련하여 지방의회의 운영 성과는 대체로 지방의회의 의안 발의건수, 의안 가결 등으로 이해되는데, 기존 연구들에 따르면 의안의 처리결과는 의회를 둘러싼 정치적 환경, 의원의 사회·경제적 배경과 밀접한 관계가 있는 것으로 나타나고 있다(오승용, 2010; 정희옥·장혜영, 2013; 김정인, 2017 등). 구체적으로 정치적 환경과 관련하여 행정부와 의회와의 관계에 입법 활동의 결과가 달라질 수 있으며, 의원의 전문성, 개인적 특성 등이 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 특히, 정치적 갈등이 높은 여소야대 또는 분점정부인 상황에서는 의회의 입법 성과가 낮을 수 있다는 관점에서 이를 실증적으로 분석하는 연구들이 주를 이루고 있다.

경기도는 8대, 9대 의회시기에 분점정부에 해당하는데, 도정의 원활한 운영을 위해 2014년 연합정치를 시행하여 현재에 이르고 있다. 경기도 연정은 분점정부의 비효율성을 제거하기 위한 제도적 장치로서 이해되며, 지방의회의 입법성과는 선행연구들과는 다른 요인들의 결합을 통해 이루어질 수 있다. 이에 본 연구에서는 경기도 의회 의원발의안을 중심으로 조례안의 처리결과에 미치는 요인이 연정 이전과 이후의 양상이 상이하게 나타나고 있는지를 분석하는 것을 목적으로 삼는다. 따라서 본 연구에서는 경기도 8대 의회와 9대 의회의 의원발의 법안을 중심으로 의원 영향요인이 상이한 양상을 보이는지를 분석한다.

II. 이론적 논의

1. 입법성과의 개념과 영향요인

지방의회의 기능에 대해서는 다양한 논의가 있으나 일반적으로 조례 및 정책의 결정, 예산의 심의·의결, 행정사무 감사 및 조사 등의 견제활동, 주민대표 활동 등으로 구분될 수 있다(김순은, 2001; 문원식, 2010; 박태현 외, 2017). 이 중 조례의 제정 및 개정활동은 입법기능으로 “의회의 가장 본질적인 기능”으로 간주된다(송광태, 2012:123).

지방의회는 선거로 선출된 지방의원들이 입법활동을 통해 지역주민들에게 영향을 미치게 되므로 자치입법 역량을 강화하는 것이 중요하다(류춘호, 2014: 569-570).¹⁾ 특히, 주민의 의견을 수렴하여 법안을 상정하는 의정활동은 대의민주주의의 기초라는 점을 고려할 때, 입법성과는 의원들이 유권자의 “기대에 얼마나 부응하는가에 관한 지표(정회옥·장혜영, 2013: 50)”라 할 수 있다. 그리고 지방의회의 입법기능은 과거 행정부에 비해 전문성이 미흡하다는 문제가 지속적으로 제기되어 왔으며 이에 따라 지방의회의 입법성과를 분석한 연구들이 등장하기 시작하였다.

한편, 의회의 입법성과의 개념은 기존 연구들에서 다양한 관점으로 논의된다. 초기 연구에서는 의정활동비용과 의정활동의 산출물 간 관계를 통해 입법성과를 정의한다(함성득·임동욱, 2000; 오승용, 2010). 반면, 의원 개인의 의정활동을 성과로 간주하는 관점에서는 발의 법안이 입법화되는 가결률을 입법 성과로 본다(서현진·박경미, 2009; 정회옥·장혜영, 2013; 김재훈, 2016). 투입-산출관계에서 의회의 생산성을 평가하는 연구들에서는 의회의 입법 기능 외의 다양한 측면의 산출물을 의정활동의 성과로 간주하고 있으며, 법안의 가결률을 중심으로 의정활동을 평가하는 관점에서는 의회의 입법기능에 초점을 두고 있다.

가결률과 유사한 개념으로 의원발의건수나 가결건수 등이 입법성과를 판단하는 기준으로 활용되기도 한다. 그러나 발의건수는 의원들의 개인 성과로 인식되는 경향이 있어 성과왜곡 행태가 지속적으로 나타난다는 문제점이 있다. 이러한 측면에서 발의건수 및 가결건수의 규모를 입법성과로 보기에는 어려운 측면이 있다(서현진·박경미, 2009: 92). 발의건수 대비 저조한 가결비율이 나타나는 현상을 고려하였을 때, 발의된 전체 의안 대비 가결 의안을 입법활동의 성과로 측정하는 것이 보다 타당하다고 할 수 있다.

기존 연구들은 입법성과에 영향을 미치는 다양한 요인을 제시하고 있는데, 이는 의원의 개인적·정치적 특성, 정책특성, 의안처리과정 등으로 구분할 수 있다. 학력, 성별, 연령 등 의원의 개인적 특성은 입법 발의 동인과 밀접한 관련이 있으며 입법 성과에 영향을 미치는 주요 요인으로 작용할 수 있다(Volden et al. 2010; 윤정우, 2014; 정회옥·장혜영, 2013; 김정인, 2017: 184).

한편, 입법성과에 영향을 미치는 의원의 정치적 특성으로는 소속정당, 의원 경력 또는 경험

1) 지방자치단체의 자치입법권은 헌법 제117조 제1항에 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”고 명시되어 법적 근거를 마련하고 있다. 이는 지방자치법 제22조에서 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”고 구체화된다. 즉, 지방자치단체가 스스로 지방자치에 필요한 사무를 처리하기 위해 법규를 제정할 수 있는 권한을 법적으로 규정하고 있다.

등의 전문성이 제시된다. 여당소속 의원들은 보다 안정적인 정치적 기반과 자원을 갖고 있으므로 의안을 통과시키는 것이 보다 유리한 측면이 있다. 이는 행정부에 의제설정권, 예산편성권이 부여된 우리나라의 제도적 환경 내에서 여당 여부가 입법성과를 높일 수 있는 요인으로 작용할 수 있기 때문이다(문우진, 2010: 46-47). 일반적으로 의원의 전문성과 관련해서는 당선 선수와 같은 의회 경험이 활용될 수 있다. 즉, 의원의 입법 전문성은 초선의원과 재선의원 간 권력불균형 현상이 나타날 수 있고(Truman, 1951), 이는 다시 말해 의정 경험의 축적을 통해 전문성이 강화되면 의안의 가결률이 높아질 수 있다는 것이다.

이 외에도 발의된 조례안의 특성 또한 입법성과에 영향을 미치는 요인으로 지적된다. 조례안의 정책유형이 정치적 갈등을 심화시키는 경향을 보일 때 입법성과가 낮아질 수 있는 것이다. 이는 정책유형에 따라서 입법갈등의 수준이 각각 다르게 나타나게 되므로 정책의제의 설정부터 대안채택까지의 입법과정이 상이하게 나타난다는 점을 시사한다(전진영, 2009: 37). 기존 연구들은 정책유형을 구분하는 방식은 상이하지만 대체로 재분배정책의 경우 입법성과에 부정적인 영향을 미쳤음을 보여주었다(서인석 외, 2013; 정하용, 2017).²⁾

그러나 우리나라의 경우 지방정부에서 재분배정책의 지출이 민선단체장 직접선출 이후 증가하고 있다는 점을 고려할 필요가 있다(김태일, 2001: 84; 배상석, 2009: 74). 유사한 맥락에서 배정아 외(2015)는 민선6기 이후 지방선거공약 중 재분배정책과 관련된 이슈들이 증가하였음을 지적하였다. 즉, 우리나라의 지방정부에서는 증가하는 복지수요에 따라 재분배정책과 관련된 이슈들이 정치적으로 지지를 많이 받을 수 있다는 것이다. 이와 같이 재분배 정책과 관련된 대립적인 시각이 존재하므로 이를 실증적으로 분석할 필요가 있다.

한편, 조례안의 특성적 요인으로 제·개정 여부가 제시되기도 한다. 조례의 제정은 개정에 비해 입법성과가 낮을 수 있는데, 조례의 제정은 개정에 비해 의원들이 검토할 내용의 범위가 넓고 “환경적 요소를 고려해야 할 뿐만 아니라 보다 심도 깊은 심사가 요구(이시원·민병익, 2007: 88)”될 수 있기 때문이다. 즉, 제정은 상대적으로 다양한 이해관계자를 포함하므로 조례안이 상정된 이후에도 원안가결이 어려울 가능성이 있다.

또한 의안처리과정과 관련된 요인들은 공동발의자 수, 발의 의원의 상임위원회와 소관 상임위원회의 일치 여부, 의안처리기간 등으로 구성된다. 공동발의는 법안에 대한 지지자를 구성함에 따라 입법정당성을 제고하고 정치적 자원을 확보하게 되는데(이경선, 2015: 58), 이에

2) 대부분의 연구들은 Lowi(1964)의 분배(distributive), 규제(regulative), 그리고 재분배정책(redistributive), 구성정책(constituent policy) 등으로 정책유형을 구분하고 있으며 일부 연구들은 Wilson(1980)은 정책의 편익과 비용의 집중 또는 분산 정도에 따라 다수주의형, 기업가형, 고객형, 이익집단형으로 구분하고 있다. 한편, Peterson(1981)은 지방정부의 정책결정자들은 재분배정책은 개발정책과는 반대로 지역경제 발전에 기여하지 않기 때문에 상대적으로 선호도가 낮다는 점을 제시한다.

따라 공동발의자의 수가 많을수록 의안이 가결되는 경향을 보이게 된다(서현진·박경미, 2009; 문우진, 2010).

일반적으로 의원이 소속된 상임위원회와 소관 상임위원회가 일치한다는 것은 발의한 조례안의 전문성과 내부 교섭력을 확보하였다는 점을 의미한다(문우진, 2010: 49). 따라서 상임위원회 일치여부는 의안의 처리과정에서 전문성과 교섭력을 통해 입법성과를 제고할 수 있는 요인으로 작용한다. 의안의 처리기간은 입법이 처리되어 가결, 부결, 폐기 등의 결과를 갖게 되는 기간을 의미한다. 조례안의 처리기간이 길수록 정치적 갈등 수준이 높은 경향을 보여 입법성과를 저해할 수 있다.

2. 선행연구 검토

입법성과 관련된 초기의 연구들은 의정활동 평가를 목적으로 삼는 연구에서 간헐적으로 이루어졌다(함성득·임동욱, 2000; 김순은, 2001). 이후 의회의 입법기능을 중심으로 영향요인을 실증적으로 분석하는 연구들이 등장하기 시작하였다.

입법성과의 영향요인을 분석하는 연구들은 분석대상과 연구목적에 의해 구분할 수 있다. 전자는 분석대상을 국회 또는 지방의회로 삼는지를 기준으로 분류할 수 있으며, 후자의 경우 분석의 초점에 의해 분류가 가능하다. 단, 입법성과의 영향요인을 실증분석한 연구들이 국회에 집중되어 있으므로, 본 연구에서는 국회를 대상으로 입법성과의 영향요인을 분석한 연구들을 중심으로 선행연구를 검토한다.

일반적으로 입법성과에 영향을 미치는 요인은 의원 개인 특성과 정치적 특성, 의회 특성, 의안 특성 등으로 제시된다. 의원의 개인적 특성을 중심으로 분석을 수행한 연구로 정희옥·장혜영(2013)은 의원의 사회·경제적 배경이 법안발의수, 가결성공률, 가결처리 기간에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과 의안의 가결성공률은 여성이며 학력이 높고 야당에 속할수록 감소하는 것으로 나타났다. 즉, 성별과 학력 등 개별의원의 개인적 특성이 법안이 입법화되는 데 주요 요인으로 기능한다는 점을 제시하고 있다.

한편, 정치적 환경이 입법성과를 결정하는 주요 요인임을 강조하는 연구로서, 문우진(2010)은 16대 국회와 17대 국회를 대상으로 입법생산성의 영향요인을 검증하고 있다. 특히, 분석결과를 통해 의원의 개인적 배경보다 의회 내의 정치적인 환경이 입법의 처리결과에 영향을 미치고 있다는 점을 제시한다. 의원 개인 특성과 정치적 요인, 의회 요인이 입법생산성에 미치는 영향력을 분석한 결과, 정치적 요인과 의회요인은 의안의 가결률과 원안가결률을 높이는 요인으로 나타났으나 의원 개인의 특성은 통계적으로 유의하지 않게 나타났다.

유사한 맥락에서 분석결과에 의해 정치적 환경, 의회 특성 등을 강조하는 연구들 또한 존재

한다. 서현진·박경미(2009)는 의원 발의안이 정부 발의안 대비 저조한 가결률을 보이고 있다는 문제의식 하에 가결률에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 특히, 선행연구들의 검토 결과 가결률에 영향을 미치는 주요 요인으로 여당 여부, 상임위원회 일치여부, 선수로 구성하고 이들의 영향력을 검증하였다. 분석결과에 따르면 가결여부에 영향을 미치는 요인은 소속정당, 소관 상임위원회 일치여부, 지역구, 발의자 수 등 정치적 특성이 주로 영향을 미치는 것으로 나타났다.

전진영(2014)는 의원발의 법안을 중심으로 위원회 지도부 지위, 소속정당, 대표유형, 선수, 성별 등이 입법 성공률에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과에 따르면 위원회 지도부 지위와 소속정당은 가결률을 제고하는 것으로 나타났다. 이러한 연구결과는 의원의 개인 특성보다는 의회 내 정치적 자원의 확보 수준이 입법성과에 영향을 미친다는 점을 시사한다. 뿐만 아니라, 분석 대상이 집권여당이 과반의석을 점하고 있음을 고려할 때, 다수결 원칙을 통한 의회의 의사결정체계는 다수당이 보다 유리하다는 것을 제시하고 있다.

또한, 의안 특성을 중심으로 분석을 수행한 연구들은 입법갈등이 높은 정책유형에 해당하는 경우 입법처리에 걸리는 정책결정시간이 장기간 소요되고 원안 가결의 가능성이 낮아지는 것을 제시하고 있다(서인석 외, 2013; 고기동 외, 2015; 정하용, 2017). 대표적으로 정하용(2017)은 19대 국회의 가결법안을 대상으로 정책유형에 따른 차이를 분석하고 있다. 분석 결과, 가결된 전체 법률안은 규제정책과 분배정책 유형에 집중되어 있으며, 전부개정이나 신규 법안의 경우 분배정책에 집중도가 높은 것으로 나타났다. 이는 기존의 연구들이 의원 개인적 역량이나 정치적 환경 등에 초점을 두는 반면, 정책유형이라는 새로운 관점을 제시하고 입법성과의 영향요인을 간접적으로 확인할 수 있다는 점에서 의의가 있다.

이 외에도 특정 제도를 중심으로 제도의 효과를 분석하고자 하는 목적을 갖는 연구도 이루어지고 있다. 김재훈(2016)은 하향식·상향식 공천방식이 병행되어 운영된 17대 국회를 대상으로 공천제도의 운영방식이 입법생산성에 영향을 미치는지 분석하였으며, 분석 결과에 따르면 상향식 공천방식이 입법생산성을 높이는 것으로 나타났다.

이상의 논의에서 알 수 있듯이 입법 성과와 관련된 연구들은 국회를 분석대상으로 삼는 경향을 보인다. 지방의회의 입법성과와 관련된 연구는 증가하고 있는 추세이나, 의정활동 중 일부로서 입법기능을 간주(문원식, 2010; 박태현 외, 2017)하거나 입법기간을 중심으로 분석을 시도하는 경향(서인석 외, 2013; 민병익·이시원, 2010)을 보이고 있다. 이에 지방의회의 입법성과를 중심으로 한 연구들은 간헐적으로 이루어지고 있다.

대표적으로 윤정우(2014)는 지방의회 의원의 입법활동에 영향을 미치는 요인에 대하여 분석하였다. 정치적 특성, 사회경제적 특성, 의원 개인특성, 재정수준 등의 영향력을 검증하였다. 대부분의 분석 모형에서는 정치적 요인(지역투표율, 의원평균득표율), 사회경제적 요인(인

구대졸비율, 출산율), 의원 특성(의원 수, 학력) 등이 영향을 미치는 것으로 나타났다.

종합하면, 국회의 법안의 가결과 관련해서는 다양한 관점에서 논의가 이루어지고 있으나 지방의회를 대상으로 입법성과의 영향요인을 검증하는 연구들은 상대적으로 미미한 측면이 있다. 또한 의원의 개인특성, 정치적 특성, 의안 특성, 의회 내 정치적 구조, 특정 제도 유무 등 다양한 영향요인들이 제시되고 있으나 분석 결과가 상이하여 이에 대한 심도 깊은 논의가 필요하다. 특히, 개별 요인들이 타 영향요인과 결합될 때 입법성과에 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

3. 연합정치 의의 및 배경

1) 연합정치의 의의 및 입법성과

우리나라 지방정부의 기관유형은 행정부와 의회가 상호 견제와 균형 원리에 따라 기능하는 기관대립형으로 정의된다. 즉, 기관대립형에서 지방의회와 행정부는 권력분립을 통해 상호 견제와 감시를 기반으로 한다.

이러한 지방정부의 기관유형은 분점정부(divided government)일 때 상호 대립과 갈등이 심화될 수 있다. 일반적으로 분점정부란 대통령의 출신정당과 의회 다수당이 상이한 경우를 일컫는다. 이러한 분점정부 하에서는 의회 다수당과 행정부 수장 어느 한쪽의 일방적인 관점을 관철시키기 어려운 측면이 있다. 이로 인해 법안의 가결비율은 단점정부에 비해 낮게 나타나게 된다(오승용, 2010). 대통령의 출신정당과 의회 다수당이 동일한 경우 의회 입법환경이 보다 우호적으로 형성되는 반면, 분점정부인 경우에는 입법적 교착상태(legislative deadlock)를 야기할 가능성이 높기 때문이다(홍득표, 2010: 11-12).³⁾

이는 곧 분점정부에서는 의회에서 행정부에서 추진하고자 하는 정책 및 입법을 지지하지 않을 수 있으며, 이에 따라 정치적 타협이 선행될 필요가 있다는 점을 시사한다(윤광일, 2016: 26). 손병권·가상준(2008)은 각 정당의 비타협적 태도를 국회의 경직적 운영을 야기하는 주된 요인으로 지적하고 있으며, 정당 간 합의에 의한 국회운영이 보다 효율적이라는 점을 제시한다. 특히, 정당 간 갈등이 심화되는 분점정부 하에서는 입법교착이 야기된다는 점에서 의회의 입법기능 강화를 위해서는 정당 간 협력적인 태도가 수반될 필요가 있다.

이러한 점을 고려할 때 분점정부 하에서 정당 간 협력적 문화를 구축하는 것은 의회의 기

3) 일부 연구들에서는 분점정부일 때 입법 성과가 낮아지는 것이 아니라는 것을 경험적으로 제시한다(Mayhew, 1991: 75; 이명남, 2002 등). 이는 곧 정부유형이 일률적으로 입법성과에 영향력을 행사하는 것이 아닌 정당 간 협력 정도에 의해 달라질 수 있음을 시사한다.

본적인 입법기능을 강화할 수 있는 선행 조건이 된다. 정당 간 협력은 연합정치라는 수단을 통해 구체화된다. 연합정치는 “선거승리와 안정적 정부의 구성, 중요한 정책의 추진이라는 공동의 목표를 성취하기 위해 다른 정당 및 정치 세력끼리 연합하는 행위”를 말한다(이준환, 2007; 고원, 2010: 48 재인용). 구체적으로 연합정치란 “통치 연합(government coalition)과 선거 연합(electoral coalition)을 포괄하는 개념이다(정병기, 2012: 68).” 이 때 통치연합이란 선거 이후에 정부 운영을 위해 구성되는 연합이며, 선거연합이란 선거 승리를 목적으로 구성되는 연합을 일컫는다. 한편, 연합정치의 개념은 연합의 주체, 목적 등에 따라 구분될 수 있다. 주체와 관련할 때 기존의 연합정치의 주체들은 정당, 후보 등에 한정하고 있으나 최근 사회단체의 정치적 영향력을 고려하여 연합정치의 주요 행위자로 사회단체, 시민단체 등을 포함하고 있다(정병기, 2014: 54).

일반적으로 연합정치는 의회제 국가에서 주로 활용되며 대통령제 국가에서는 적합하지 않은 측면이 있는 것으로 간주된다. 그러나 분점정부 하에서 의회 다수파 형성을 위한 연합정치의 행태가 나타나는 경험적 사례들이 발견되고 있다(Cheibub et al, 2004; Negretto, 2006; 홍재우 외, 2012). 즉, 대통령제를 채택하고 있는 국가들에서 분점정부 양상이 나타날 때 여당과 야당은 연합정치라는 전략을 취하게 된다. 이는 연합정치를 형성하게 될 때 행정부와 의회에서 나타나는 대립적인 양상, 갈등 등이 완화되고 입법성공률 또한 증가한다는 데서 기인한다(Cheibub et al, 2004). 따라서 연합정치의 시행은 분점정부 상황에서의 의회의 입법성과를 제고할 수 있는 요인으로 기능한다. 즉, 정당 간 협력수준을 높임으로써 입법 교착상태를 완화하고 이를 통해 의회의 입법성과를 제고하게 된다.

2) 경기도의회의 특수성

본 연구에서 분석대상으로 삼는 경기도의회는 8대 의회와 9대 의회에서 모두 야당의 의석 점유율이 높게 구성되었다. 구체적으로 8대 의회는 총 131명의 의원 중 민주당 75명(58.02%), 한나라당 36명(33.9%)으로 9대 의회는 2014년 지방선거 결과 총 128명의 의원 중 한나라당 50명, 새정치민주연합 78명이 선출되어 여소야대로 의회가 구성되었다.⁴⁾

연정 시행 이전과 이후의 의회 구성은 의원발의 법안의 처리결과에 미치는 환경적 요인이 된다는 점에서 논의할 필요가 있다. 의회구성은 의원 수, 위원회 구성여부, 교섭단체, 의회지원조직 등으로 구분할 수 있다.

⁴⁾ 8대 의회는 교육의원을 제외한 비율로 산출하였으며, 총 131명의 의원 중 민주당 71명, 한나라당 36명, 국민참여당 1명, 민주노동당 1명, 진보신당 1명, 무소속 2명으로 구성되었다(경기도의회 의정백서, 2014: 89).

〈표 5〉 경기도 의회 구성: 8대 의회, 9대 의회

구분	8대	9대
의원 수	131명(지역구 112명, 비례대표 12명, 교육의원 7명)	128명(지역구 116명, 비례대표 12명)
위원회 구성	11개 상임위원회, 2개 특별위원회	11개 상임위원회, 2개 특별위원회
교섭단체	민주통합당, 새누리당	새정치민주연합, 새누리당
의회지원조직	5개 담당관, 12개 전문위원실	5개 담당관, 12개 전문위원실

※ 「제8대 경기도의회 홍보책자」, 「제9대 경기도의회 홍보책자」 참고

의원 수의 경우 9대 의회의 의원수가 다소 적으나 지역구와 비례대표만을 대상으로 할 때에는 9대 의회가 보다 의원 수가 높은 것으로 나타났다. 위원회의 경우 일부 명칭과 소관의 이동은 있으나 크게 차이를 보이지는 않는 것으로 나타났다.⁵⁾ 한편, 의회 구성시 교섭단체와 의정활동을 지원하는 의회사무처의 규모는 8대 의회와 9대 의회가 대동소이한 것으로 나타났다.⁶⁾

이와 같이 경기도의회는 8대 의회와 9대 의회 모두 여소야대 상황이 나타났으며, 의회 규모, 위원회, 교섭단체, 의회지원조직 등에서 대부분 유사하게 구성되었다. 다만, 여소야대 상황에서 정치적 갈등을 완화하기 위한 제도적 장치는 8대 의회와 9대 의회에서 차이를 보이고 있다.

8대 의회는 여대야소에서 여소야대로 여당의 의석점유율이 낮아졌던 시기로서, 의회와 행정부 간 다양한 정책의 합의도출 과정에서 대립된 관점들로 인해 갈등이 다소 심화된 측면이 있다.⁷⁾ 특히, 이러한 과정에서 의회는 도지사 역점 추진사업에 관한 예산 삭감을 통해 행정부를 견제하였으며, 여당은 회기 내 불참 등의 행태를 보이는 등 의회 내에서도 정치적 불안정성이 높은 시기로 볼 수 있다.

5) 의회 구성시점을 기준으로 8대 의회의 위원회는 의회운영, 기획, 경제과학기술, 행정자치, 문화체육관광, 농림수산, 보건복지공보, 건설교통, 도시환경, 여성가족평생교육, 교육 등 11개 상임위원회와 윤리특별위원회, 예산결산특별위원회 등 2개 특별위원회가 구성되어 있다. 9대 의회의 위원회는 의회운영, 기획재정, 경제과학기술, 안전행정, 문화체육관광, 농정해양, 보건복지, 건설교통, 도시환경, 여성가족교육협력, 교육 등 11개 상임위원회와 윤리특별위원회, 예산결산특별위원회 등 2개 특별위원회가 구성되어 있다.

6) 8대 의회 9대 의회의 사무처 구성은 총무, 공보, 의정, 입법정책, 예산정책 등 5개 담당관과 12개 전문위원으로 구성되었다. 이후 9대 의회에서 의정담당관을 의사담당관으로 명칭을 변경하고 의정지원 담당관(의정정책팀, 분석지원팀, 현장소통팀)을 신설하여 의정활동의 전문성을 제고하고자 하였다.

7) 8대 의회의 첫 정례회에서는 4대강, GTX 등 특별위원회 구성 등 의회 구성안에 대한 본회의에서 한나라당이 불참하였다(연합뉴스, 2010-09-17) 의회 폐기 '경기도 생활임금 조례안 재의요구안', '경기도 급식시설 방사성물질 차단에 관한 조례안 재의요구안', '경기도 공공산후조리원 설치 및 운영에 관한 조례안 재의요구안', '6·25전쟁 민간희생자 위령사업 지원 조례 재의요구안' 등 재의요구안 4건을 포함해 모두 27건을 가결했다.(뉴시스, 2014-06-26)

9대 의회 또한 여소야대의 분점정부 상황에서 연합정치를 통해 정책의 원활한 추진, 안정적인 입법환경 조성 등의 기반을 마련하였다. 당시 남경필 도지사는 50.43%의 득표율로 새정치민주연합의 김진표 후보와 약 0.87%의 근소한 차이를 보이며 당선되어 정치적 지지기반이 견고하지 못하였다. 이러한 배경에서 연정은 상생과 통합의 정치를 통해 원활한 도정운영을 도모하는 것을 목적으로 삼고 추진되었다. 따라서 경기도 연정은 선거연합적인 성격이 아닌 분점정부의 상황에서 도정 운영의 효율성을 높이기 위한 시도라고 볼 수 있다.

경기도 연정의 추진경과를 보면 2014년 8월 5일 “경기연정 정책합의문” 20개 조항에 양당 합의가 이루어졌으며, 2014년 11월 14일 사회통합부지사 선출, 2015년 1월 14일 경기도 연합정치 실행위원회 구성 등이 추진되었다(조성호 외, 2017: 80). 이후 2016년 7월 19일 더불어민주당이 제2기 연정참여 의사를 밝히면서 연정이 지속되었으며 2016년 9월 9일 “경기도 민생연합정치 합의문” 79개 조항을 통해 연정의 범위를 확대하였다. 한편, 2017년 정치적 환경의 변화로 인해 경기 연정의 주체가 새정치민주연합과 새누리당의 양자구도에서 바른정당과 국민의당의 연합으로 삼자구도로 변경되었다. 이후 연정의 추진기반에 급격한 변화가 나타나게 되었으며 2018년 2월 28일 경기도의 연정은 종료되었다.

이러한 경기도 연합정치에 대한 평가는 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 공존한다. 우선 “경기도 연정은 이런 한국 정치의 오랜 단절 구조 속에서 체계적으로 배제되는 소수자를 보다 적극적으로 정부과정에서 포용하고자 하는 전략적 결단의 소산물(박재창, 2015: 22)”이라는 점에서 긍정적인 평가를 받고 있다. 반면, 누리과정 예산과 관련된 여야 간 대립은 준예산 사태를 이끌었다는 점에서 연정의 효과가 미미하였다는 관점도 존재한다.

이와 같이 연합정치의 효과에 대한 평가가 엇갈리고 있으며 “경기도의 연합정치는 독특한 정치적 실험(최용환, 2016: 29)”이라는 점을 고려할 때 연합정치에 따른 효과를 검증할 필요가 있다. 특히, 연합정치는 입법갈등의 완화 및 입법기능 강화 등의 효과를 제고할 수 있는 사례가 존재하므로 연정 전후로 의회의 입법성과에 미치는 영향요인들에 대한 심도 깊게 분석할 필요가 있다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 분석방법

1) 퍼지셋 질적 비교분석

본 연구는 연정의 시행 여부에 따라 의원발의법안의 입법성과에 미치는 요인의 결합양상을 분석하는 것을 목적으로 삼는다. 이를 위해 퍼지셋 질적 비교분석(Fuzzy-Set Qualitative Comparative Analysis, 이하 fs/QCA)의 2단계 방법론을 활용하였다.

퍼지셋 이론은 Zadeh(1965)가 최초로 제시한 이후 Ragin(2000)과 Kvist(1999)에 의해 발전되었으며, 주로 사회과학 분야에서 결합적 인과관계(multiple conjunctural causal relation)를 검증하는데 활용되었다(최영준, 2009: 309). 기존의 QCA는 불리언 대수만을 활용한 이분법적 변수에서 나타났던 한계가 있었으나 사회과학의 특성을 고려하여 0과 1 사이의 중간값을 활용할 수 있도록 한 fs/QCA가 제안되면서 정보의 손실을 최소화할 수 있게 되었다(최영준, 2009: 310). 즉, 0과 1로 구분되는 변수의 측정방식은 같은 집합 내 차이를 보이는 사례들에 대한 정보가 적절하게 대표되지 않지만, fs/QCA는 집합 내에서의 차이를 멤버십 점수를 통해 계산할 수 있다. 또한, fs/QCA는 변수간 독립성을 가정하고 영향력을 보는 분석방법의 한계를 넘어서서 원인간 결합조건을 통해 인과관계를 제시한다는 장점이 존재한다(Rihoux, 2006; Ragin, 2008; 김종일, 2010).⁸⁾

그러나 fs/QCA에서 원인변수가 사례수보다 상대적으로 많은 경우, 결합조건들이 사례의 수보다 많게 나타나는 제한된 다양성(limited diversity)의 문제가 발생하게 된다(Schneider & Wagemann, 2010). 이에 Schneider & Wagemann(2010)은 변수의 특성에 따라 원인(遠因)적 요인(remote factor)과 근인(近因)적 요인(proximate factor)으로 원인변수를 구분하고 각각의 원인조건을 조합하는 fs/QCA의 2단계 접근법을 제시하였다. 원인적 변수는 시기적으로 선행하고 행위자나 시간에 흐름에 따라 쉽게 변하지 않는 고정적인 특성을 갖는다. 근인적 변수는 시기적으로 결과변수에 후행하고 가변적이며 시간의 흐름에 따라 달라지는 특성이 있다(Mannewitz, 2011: 5; Sehring et al, 2013: 10-11).⁹⁾ 이러한 개념을 바탕으로

⁸⁾ fs/QCA는 중범위의 사례연구(intermediate-N)에 적합한 방법론으로 알려져 있으나 Ragin(2008)에 따르면 'Large-N'에 대한 적용을 확대할 수 있음을 시사하고 있다(최영준, 2009: 330).

⁹⁾ 그러나 특정 변수는 연구질문이나 연구설계 등에 따라 근인적 변수와 원인적 변수로 간주될 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다(Mannewitz, 2011: 5; Sehring et al, 2013: 11).

본 연구에서는 상대적으로 선행하고 고정적인 개인·정치적 특성을 원인적 변수로 구성하며, 정책특성과 의안처리과정에 나타나는 제도적 요인 등은 가변적인 특성을 가지므로 근인적 변수로 활용한다.

본 연구에서 분석하고자 하는 입법과정의 산출물은 원안가결, 수정가결, 폐기, 철회, 부결 등 다양하게 구성되며 이를 가결 또는 부결과 같이 이분법적 사고로 재분류하는 것은 이론적·분석적 측면에서 문제점을 야기한다(이현출·김준석, 2012: 127). 이러한 관점에서 fs/QCA를 통해 의안의 처리결과를 원안가결, 수정가결, 부결 등으로 상대적인 퍼지 점수를 부여할 수 있는 장점이 있다.¹⁰⁾ 또한 연합정치의 시행 이후 다양한 원인변수들이 어떠한 결합조건을 통해 입법성과에 영향을 미치는지에 대한 경로를 알 수 있다는 점에서 유용한 측면이 있다. 즉, 동일한 결과를 산출해내는데 다양한 경로가 존재하는 것을 가정하는 fs/QCA방법은 입법과정에 나타나는 정치적 복잡성에 대한 다양한 설명이 가능하다는데 의의가 있다.

2) 분석 자료

지방정부가 시행하는 정책은 조례의 제·개정을 통해 내용이 구체화되며, 이는 궁극적으로 지역주민에게 영향을 미치는 지방의회의 기본적인 기능이라는 점에서 의의가 있다.¹¹⁾ 따라서 동일한 분점정부 상황에서 연정의 시행 여부의 차이가 나타나는 경기도 8대, 9대 의회의 의원발의 조례안을 대상으로 분석을 시행한다. 즉, 지방의회의 입법기능에 초점을 둬으로써 조례를 중심으로 분석을 수행한다. 다만, 9대 의회의 경우 남경필 도지사의 탈당으로 여·야당의 혼란이 발생한 이후의 발의안은 제외한다.¹²⁾ 이에 본 연구에서는 8대 의회 총 520건과 9대 의회 총 686건의 조례안 중 개인적 배경이 미기재된 경우, 계류 의안, 철회 의안 등은 제외하여 8대 의회 456건, 9대 의회 총 565건을 분석대상으로 삼는다.¹³⁾ 한편, 조례안, 의회 구성과 관련된 자료수집은 경기도 의회 홈페이지를 통해 수집하였다.

10) 0과 1 사이의 멤버십 값은 변수의 특성과 중간값의 수를 고려하여 질적 이정표(anchor)를 설정하게 되며, 이러한 과정에서 이론적 또는 경험적 자료가 활용될 수 있다(조경훈·박형준, 2015: 313).

11) 또한, 본 연구의 목적은 지방의회의 전문성 미흡으로 인해 지속적으로 의원발의 조례안의 입법성과가 낮게 나타나고 있다는 문제의식에서 출발한바 도지사 제출 조례안은 분석대상에서 제외하였다. 그리고 경기도의 연정은 분점정부 하에서 행정부와 의회의 관계를 원만하게 형성하고자 한다는 의미를 갖기 때문에 교육위원의 발의안도 제외하였다.

12) 본 연구는 남경필 도지사의 탈당 이후의 의원발의 조례안(16.11.22일 이후 발의안) 313건을 제외한다. 즉, 여당과 야당이 진보와 보수라는 정치적 이념이 극명하게 구분되고 분점정부라는 동일한 조건 하에서 분석을 수행하는 것이 타당할 것으로 보인다.

13) 의원 개인정보 확인이 되지 않은 의안은 8대 61건, 9대 24건으로 나타났으며 9대의 계류 의안은 95건, 철회 의안은 8대 3건, 9대 2건 등으로 나타났다.

2. 변수 정의

본 연구는 연정 시행 여부에 따라 의원발의 조례안의 입법성과에 미치는 요인들의 결합조건을 살펴보는 것을 목적으로 삼는다. 이를 위해 선행연구의 검토를 통해 나타난 요인들을 중심으로 변수를 구성하였다.

결과변수는 경기도 8대 의회와 연정을 시행한 9대 의회의 의원발의 조례안의 처리결과를 원안가결, 수정가결, 부결 및 폐기 등으로 구분하여 구성한다. 가결률이 아니라 의안처리결과를 세분화하여 결과변수로 활용한 이유는 다음과 같다. 의안 처리는 원안가결, 수정가결, 부결, 폐기 등 다양한 형태를 갖는다. 특히, 원안에 가까운 형태로 의안이 가결된다는 점에서 정치적인 합의가 충분히 이루어진 상태에서 의안을 발의했음을 시사한다. 바꾸어 말하면, 원안가결, 수정가결, 부결 등은 상대적으로 입법처리과정이 상이하게 나타날 수 있으며, 상대적으로 원안가결이 가장 입법성고가 높다는 점을 시사한다. 이러한 관점에서 본 연구는 지방의회의 입법성과를 의안이 원안 가결되는 정도로서 정의한다.

한편, 원인변수는 원인적 변수와 근인적 변수로 구성하며 각각의 변수는 0과 1사이의 퍼지셋 값으로 환산된다. 원인적 변수는 발의자의 개인적 특성과 관련된 것으로 개인특성과 정치특성으로 구성된다. 개인 특성은 기존 연구에서 입법성과에 미치는 요인으로 제시된 성별, 연령, 학력 등으로 구성하였으며 조례안 발의 시점을 대상으로 측정하였다. 의원의 정치특성은 기초 의회 및 도의회 경력과 같은 의회 경험이나 소속 정당 여부로 측정하였다. 즉, 의회경험이 많을수록 학습을 통해 의원 개인의 전문성이 높아지게 됨으로써 의안의 입법성고를 높일 수 있다. 한편, 광역의회의 조례발의권자 중 하나인 광역의회 의원은 행정부 등 타 발의권자와의 관계에 따라서 입법과정이 상이하게 나타날 수 있다(민병익·이시원, 2010: 8). 의원과 행정부와의 관계는 여당과 야당으로 구분할 수 있으므로 이를 변수로 구성한다. 여당 변수의 경우 연정의 효과를 보기 위한 핵심적인 변수로, 분점정부 상황에서 의회 내 정치적 환경이 불리한 여당이 연정 이전과 이후에 타 요인과 결합하여 입법성과에 상이한 영향을 미치는지를 볼 수 있다.

근인적 변수는 상대적으로 가변적이고 결과변수에 후행하는 정책 특성, 의안처리과정 등의 변수로 구성하였으며, 정책 특성은 해당 조례안의 정책 유형과 조례안의 제·개정 여부 등을 활용하였다. 조례안은 제정, 개정 외에도 폐지, 전부개정 등으로 세분화가 가능한데, 제정에 비해 개정의 경우 조례의 시행 이후 나타난 문제점을 일부 수정·보완하는 것으로 정치적 갈등이 낮고 원안 가결될 가능성이 높다. 반면, 제정의 경우 시행 전 다양한 이해관계자들의 압력에 의해 수정 가결, 부결의 가능성이 높은 측면이 존재한다. 따라서 제정안일수록 원안가결될 확률이 낮아지므로 입법성고는 낮아질 수 있다.

정책 유형 또한 입법성과에 영향을 미칠 수 있는 주요 요인으로 제시된다. 지방정부는 지역 주민들의 복지수요에 대응하기 위해 재분배정책에 대한 관심이 상대적으로 높을 수 있다. 게다가 정치이념에 따른 정책결정자의 선호도가 달라질 수 있다는 점을 고려할 때 진보적 정치 이념을 갖는 당이 원내 다수당이었던 경기도 8대 의회와 9대 의회에서는 재분배 정책이 입법 성과가 높을 것으로 기대된다. 따라서 본 연구에서는 Peterson(1981)의 정책유형을 중심으로 재분배 정책에 해당되는 상임위원회에 상정된 조례안으로 측정하였다.¹⁴⁾

〈표 2〉 원인 및 결과변수 정의

구분		내용		처리	
원인 변수	의원 개인 특성	a	성별	여성=0, 남성=1	
		b	연령	제안시점 나이 최고연령과 최소연령 표준화	
		c	학력	고졸 이하=0, 대졸=0.33, 석사=0.67, 박사=1	
		의원 정치 특성	d	소속 정당	야당=0, 여당=1
			e	도의원 경력	최고선수와 최소선수 표준화
			f	기초의회 경험	무=0, 유=1
	근인 변수	정책 특성	g	조례안 특성	일부개정안=0, 전부개정안/폐지안=0.5, 제정안=1
			h	정책유형	그 외 정책유형=0, 재분배정책=1
		의안 처리 과정	i	공동발의자 수	최대의원수와 최소의원수 표준화
			j	처리 전문성	발의자 소속위원회와 의안처리 위원회 일치 여부(불일치=0, 일치=1)
			k	위원회 의결 기간	최대기간과 최소기간 표준화
결과변수		x	입법성과	부결/폐기=0, 수정가결=0.5, 원안가결=1	

또한 의안 처리과정은 의안 발의에서 의결과정에서 나타나는 특성을 중심으로 구성하였다. 정치적 지지 수준을 나타내는 공동발의자 수는 입법성과를 제고하는 요인으로 기능하고 있다(문우진, 2010). 따라서 본 연구에서는 공동발의자 수를 표준화한 값을 활용하였다. 한편, 처리전문성은 조례안과 발의자의 소속 상임위원회 일치여부로 측정하였다.

¹⁴⁾ Peterson(1981)은 지방정부에서 추진하는 정책을 개발정책(developmental policies), 재분배정책(redistributive policies), 할당정책(allocational policy)으로 정책유형을 구분하고 있다. 이 중 개발 정책은 지역경제발전을 향상시킴으로써 정책결정자들의 선호도가 가장 높으며 주차시설, 대중교통수단, 도로 확장, 기반시설 투자 등이 이에 해당한다고 보고 있다. 한편, 재분배정책은 저소득 계층의 편의 증진을 위한 정책으로서 공공 의료서비스, 사회복지서비스, 임대주택 제공 등으로서 지방재정 확충에 기여하는 바가 없으므로 이에 대한 선호도가 낮게 나타난다. 할당정책은 일반 공공행정서비스와 관련되며 공공질서 및 안전, 환경보호, 경찰, 소방 등이 이에 해당한다. 이를 바탕으로 본 연구는 보건복지위원회, 여성가족교육협력위원회 등에 상정된 조례안은 재분배 정책으로 측정되었다.

상임위원회 활동을 통해 개별 의원들의 전문성 향상으로 입법능력의 제고를 가져올 수 있어 궁극적으로는 입법성고가 높아질 수 있다. 따라서 발의된 조례안의 처리 위원회와 발의자의 소속 상임위원회 일치 여부를 측정하였다.

위원회 의결에 소요되는 처리기간은 의안을 둘러싼 정치적 갈등, 시급성 등을 의미한다. 즉, 의결 기간이 길다는 것은 조례안을 둘러싼 정치적 갈등이 첨예하므로 의사결정을 회피하거나 상대적으로 정책적 관심이 높지 않다는 것으로 볼 수 있다. 따라서 처리기간이 길수록 입법성고가 낮을 것이며, 본 연구에서는 이를 최소기간과 최대기간을 표준화하여 활용하였다.

IV. 분석 결과

지방의회의 연정 여부에 따른 입법성과의 차이를 확인하기 위하여 지방의회의 조례안 처리에 대한 자료를 이용하여 퍼지셋 질적비교분석을 실시하였다. 원인변수의 수가 많기 때문에 조건결합 모형을 도출하는 과정에서 발생할 수 있는 한계와 해석을 어려움을 고려하여, 원인(遠因)적 요인(remote factor)과 근인(近因)적 요인(proximate factor)으로 구분하여 2단계의 분석을 실시하였다(Schneider & Wagemann, 2010). 원인적 요인은 상대적으로 선행하고 고정적인 외생적 맥락으로, 지방의회 의원의 개인적·정치적 배경으로 설정하였으며, 근인적 요인은 의원의 행동으로 인해 나타난 즉각적이고 결과에 대해 직접적인 변수라 할 수 있다(Schneider & Wagemann, 2007; 조경훈·박형준, 2015).

1. 8대 의회의 입법성고에 대한 인과조건결합분석

1) 원인적 요인 조건 분석 결과

연정 시행 이전인 8대 의회에서 원인적 요인이 입법성고의 결과를 결정하는데 어떠한 조건이 결합되는지 우선적으로 살펴보았다. 본격적인 조건 결합 분석에 앞서 원인조건의 0과 1, 즉 각 원인조건이 존재하는지 여부에 대한 논리적인 결합의 충분성을 검증하는 진실표(truth table) 분석이 필요한데, 각 원인변수가 조합된 조건결합이 결과변수에 대한 충분조건을 얼마나 만족시켰는지 여부를 결정하는 것이 일치도(consistency)이다. 즉, 일치도 값 이상을 도달한 결합조건에 대하여 결과변수를 달성한 것으로 보게 된다. 일치도 값은 원인변수들의 멤버십 점수로 결정되는데, 결과변수에 대한 인정 여부는 일반적으로 적용되는 일치도 값 0.8을 기준으로 하였다.

원인조건 결합의 충분성을 확인하기 위한 진실표에서 제시되어 있는 조건을 축약하여 복잡한 결과(complex solution)와 엄격한 결과(parsimonious solution) 및 중간 결과(intermediate solution)로 제시하게 된다. 이승윤(2014)은 원인조건의 결합을 보다 간명하게 제시하기 위하여 존재하거나 부재한 원인을 제거하고 일관적인 원인을 중심으로 최소화하는 것을 소개하고있다. fs/QCA 2.5 소프트웨어는 가장 복잡한 결과와 가장 엄격한 결과를 도출하고, 인과조건의 정보를 역으로 분석하는 과정을 자동화하여 중간 결과를 제시해 준다. 원인조건의 결합에서 나타나는 포괄성(coverage)은 각 원인조건의 결합이 결과별수를 얼마나 설명하는지 나타내는 척도이다.

〈표 3〉 8대 의회 입법성과 원인적 요인조건 결합의 충분성 검증

의원 개인특성			의원 정치특성			사례수	입법성과	일치도
a	b	c	d	e	f			
0	0	0	0	1	1	1	1	1.0000
0	1	0	0	1	0	5	1	1.0000
0	0	0	0	1	0	16	1	0.9438
0	0	1	0	1	1	7	1	0.9318
1	1	1	1	1	0	10	1	0.9076
0	0	1	1	1	0	17	1	0.8991
1	0	1	0	1	1	1	1	0.8962
1	0	1	1	1	0	6	1	0.8916
1	0	0	1	1	0	5	1	0.8868
1	0	0	0	1	1	2	1	0.8798
1	1	0	0	1	1	11	1	0.8703
1	1	1	0	1	1	26	1	0.8673
0	1	1	1	1	0	17	1	0.8558
1	1	0	1	1	0	24	1	0.8462
1	0	0	0	1	0	69	1	0.8281
1	1	0	0	1	0	94	1	0.8164
1	0	1	0	1	0	65	1	0.8124
1	1	1	1	1	1	4	0	0.7906
0	0	1	0	1	0	1	0	0.7887
1	1	1	0	1	0	49	0	0.7768
1	1	0	1	1	1	8	0	0.7330
0	1	1	0	1	0	18	0	0.6743

8대 의회에서 입법성과에 대한 의원의 개인적 및 정치적 특성을 고려한 조건결합 분석은 <표 4>와 같다. 진실표 축약 결과, 복잡한 결과와 중간 결과가 동일하게 나타났으며, 8개의 모형이 도출되었다. 한편으로, 엄격한 결과에서는 보다 간략한 형태를 지닌 5개의 조건결합이 도출되었다.

<표 4> 8대 의회 입법성과 원인적 요인 조건 결합 분석 결과

결과 구분	모형	원인조건 결합	포괄성	일치도
복잡한 결과 & 중간 결과	1	$\sim c^* \sim d^* e^* \sim f$	0.4278	0.7583
	2	$\sim b^* \sim d^* e^* f$	0.0639	0.8950
	3	$c^* d^* e^* \sim f$	0.1127	0.8160
	4	$a^* \sim d^* e^* f$	0.0958	0.7125
	5	$a^* \sim c^* e^* \sim f$	0.4601	0.7572
	6	$a^* \sim b^* e^* \sim f$	0.3993	0.8124
	7	$a^* \sim b^* \sim d^* e$	0.3987	0.8109
	8	$a^* d^* e^* \sim f$	0.1210	0.8000
엄격한 결과	9	$a^* \sim b$	0.4581	0.8191
	10	$d^* \sim f$	0.1983	0.7468
	11	$\sim d^* f$	0.1160	0.7188
	12	$\sim c^* \sim f$	0.5367	0.7761
	13	$\sim c^* \sim d$	0.4880	0.7705

분석 결과 다수의 모형이 도출 되었으며, 요인 간 명확한 일관성도 확인하기 어려우므로 엄격한 결과에서 도출된 모형에서 포괄성이 높은 모형을 중심으로 검토해 보도록 한다. 모형9는 8대 의회의 조례안이 원안가결되기 위한 조건으로 의원 개인의 성별이 남성이고, 연령은 낮은 조건의 결합이 나타났다. 즉, 개인적 특성의 결합으로 낮은 연령의 남성의원이 발의한 발의안이 원안가결되는 경향을 보이는 것을 알 수 있다. Volden et al(2010)의 연구결과에 따르면 소수 정당의 여성의원인 경우 상대적으로 법안을 입법화하는데 효과적이라는 연구결과와는 상이한 결과이나, 18대 국회의 입법성과를 분석한 여성의원의 발의법안은 가결률이 감소하는 것을 제시하고 있는 정희옥·장혜영(2013)의 연구결과와는 일치하고 있다. 이는 여성의원의 의정활동 참여를 보장하는 할당제의 도입 이후 여성의원수, 발의건수 등은 증가하고 있으나 의안을 둘러싼 정치적 역량의 증가를 수반한 것이 아니기 때문에 해석할 수 있다(김원홍 외, 2016: 59).

한편, 개인적 요인과 정치적 요인들이 결합하는 형태로서 학력이 낮고, 기초의회의 경험이 없는 조건결합과(모형12) 학력이 낮고, 야당인 조건결합(모형13)인 경우 원안가결되는 경향이 있는 것을 알 수 있다. 이러한 분석결과는 그간 알려진 바와 다르게 의원 개인의 사회적·정치적 자산과 역량이 실제 입법성과에 미치는 영향과 배치된다는 점에서 특이점이 있다. 이는 지방의회 의원의 입법성과를 결정하는 여러 역량 중에서 학력과 기초의회 경험 등이 큰 의미를 갖지

못할 수 있다는 해석과 함께, 광역의회 의원의 역량이 상향평준화 되어 학력과 경험 등이 결정적 영향을 미치지 못하는 것으로도 해석이 가능하다. 즉, 지방의회의 입법성과는 고도의 전문적인 정책적 행위로서 개인의 특성이나 정치적 경험의 영향을 거의 받지 않는다고 할 수 있다.

모형10은 소속 정당이 여당이고 기초의회 경험이 없는 조건이었으며, 모형11은 반대로 소속 정당이 야당이고 기초의회 경험이 있는 조건이었다. 이는 여당 또는 기초의회 경험의 정치적 자산이 입법성과를 나타내는데 유리하게 작용할 수 있음을 보여주는 것이나, 이러한 조건에 해당하는 각 모형의 포괄성은 상대적으로 낮아, 소수의 사례만 포함되는 것으로 이해할 수 있다.

2) 근인적 요인 조건 분석 결과

지방의회 입법성과의 근인적 요인은 조례안 정책의 특성과 의안 처리과정에 대한 5개의 변수로 구성되어 있다. 분석과정은 동일하게 진실표 분석에 이어 조건결합에 대한 분석을 실시하였다.

〈표 5〉 8대 의회 입법성과 근인적 요인 조건 결합의 충분성 검증

정책특성		의안 처리과정			사례수	입법성과	일치도
g	h	i	j	k			
1	0	1	1	0	2	1	0.9465
0	0	1	1	0	1	1	0.9465
0	0	0	1	0	103	1	0.8572
1	0	0	1	0	76	1	0.8367
0	0	1	0	0	2	1	0.8177
1	0	1	0	0	2	0	0.7886
1	1	1	0	0	3	0	0.7859
0	1	0	0	0	10	0	0.7350
0	1	0	1	0	18	0	0.7103
0	0	0	0	0	60	0	0.6450
1	1	0	1	0	22	0	0.6402
1	0	0	0	0	79	0	0.6014
1	1	0	0	0	22	0	0.5663
1	0	0	1	1	1	0	0.4738
1	0	0	0	1	3	0	0.3004
1	1	1	0	1	1	0	0.2877
1	1	0	1	1	1	0	0.2619
1	1	0	0	1	1	0	0.2565
0	0	0	0	1	4	0	0.1666
0	1	0	0	1	2	0	0.1268

진실표 분석의 충분성 검증에서 일치도에 따라 결과변수를 인정하는 기준은 마찬가지로 0.8로 설정하였으며, 이를 바탕으로 조건결합에 대한 분석을 실시한 결과 <표 6>과 같은 결과가 도출되었다.

<표 6> 8대 의회 입법성과 근인적 요인조건 결합 분석 결과

결과 구분	모형	원인조건 결합	포괄성	일치도
복잡한 결과 & 중간 결과	14	~h**~k	0.5503	0.8059
	15	~g*~h*i*~k	0.0792	0.8838
엄격한 결과	16	~g*i	0.0912	0.8659
	17	~h*j*~k	0.5503	0.8059

근인적 요인에 대하여 입법성과를 결정하는 원인조건의 결합 모형은 모두 4개의 모형이 도출되었다. 역시 복잡한 결과와 중간 결과가 동일하게 도출되었는데, 상대적으로 간략하게 제시된 엄격한 결과를 중심으로 검토해 보도록 한다.

모형16은 조례안이 일부개정안이고 공동발의자 수가 많은 조건이었다. 이는 조례안의 사회적·정치적 영향이 적어 상대적으로 가결이 쉬운 일부개정안이라는 조건과, 다수의 의원이 발의에 참여하여 정치적 지지를 충분히 확보한 경우의 조건이 결합된 것으로 볼 수 있다. 다만, 포괄성이 매우 낮기 때문에 모형의 설명력이 높지 않은 측면이 있다. 한편, 모형17은 정책유형이 재분배정책이 아니고, 대표발의자의 소속위원회와 의안이 처리된 위원회가 일치되며, 위원회 의결 기간이 짧은 경우 입법성과가 높아지는 것으로 나타났다. 즉, 재분배정책의 입법성과와 관련한 논의들은 일부 대립적 시각을 갖고 있으나 본 연구의 분석결과 재분배정책에 해당하지 않는 조례안이 입법성과가 높은 것으로 나타났다. 이는 재분배 정책은 특정집단에 이익이 분배되는 정치적 갈등이 높은 특성이 있기 때문에 원안가결보다는 수정가결 또는 부결될 가능성이 높다는 점을 시사한다. 한편, 의안 처리의 전문성이 확보되고 의결 기간이 짧아 효율적으로 처리되는 것이 입법성과를 높이는 조건으로 확인되었다.

2. 9대 의회의 입법성과에 대한 인과조건결합분석

9대 의회는 연합정부를 운영하였다는 점에서 8대 의회와 차이를 갖는다. 특히 경기도 의회의 경우 의회에 많은 권한을 주는 방식의 연정이었다는 측면에서 9대 의회의 입법성과에 대한 분석이 필요하다 할 수 있다. 앞서 분석한 바와 동일한 변수와 방법을 사용하여 9대 의회의 입법성과를 분석하였다.

1) 원인적 요인 조건 분석 결과

9대 의회의 입법성과를 결과변수로 한 분석에서도 우선적으로 원인조건에 대한 인과조건을 살펴보았으며, 분석 과정에서도 진실표 분석 실시 후 조건결합을 분석하였다.

〈표 7〉 9대 의회 입법성과 원인적 요인 조건 결합의 충분성 검증

의원 개인특성			의원 정치특성			사례수	입법성과	일치도
a	b	c	d	e	f			
0	1	0	0	1	0	2	1	1.0000
0	1	1	0	1	0	7	1	0.9908
0	1	0	0	0	0	21	1	0.9835
1	0	1	0	1	0	12	1	0.9833
1	0	0	0	1	0	1	1	0.9830
0	0	0	0	0	0	7	1	0.9829
0	1	0	1	0	0	2	1	0.9819
0	0	1	0	0	0	16	1	0.9751
1	1	0	0	1	0	13	1	0.9698
0	1	1	0	0	0	7	1	0.9665
0	0	0	1	0	0	7	1	0.9655
0	1	1	1	0	0	17	1	0.9498
1	1	1	0	0	0	51	1	0.9445
0	1	0	1	1	0	2	1	0.9390
1	0	1	0	0	0	36	1	0.9281
1	0	0	0	0	0	67	1	0.9187
1	0	1	1	1	0	2	1	0.9047
1	0	0	1	0	0	20	1	0.9039
1	0	1	1	0	0	12	1	0.9027
1	1	1	1	1	0	14	1	0.8924
1	1	0	0	0	0	118	1	0.8903
1	1	1	0	1	0	36	1	0.8757
1	1	1	1	0	0	28	1	0.8468
1	1	0	1	0	0	23	1	0.8307
1	1	0	1	1	0	44	0	0.7950

진실표 분석에서 결과변수를 인정하는 일치도 값은 동일하게 0.8로 설정되었으며, 이에 따라 <표 8>과 같은 조건결합 결과가 도출되었다. 9대 의회의 원인적 요인에 대한 조건 결합 분석 결과, 복잡한 결과와 중간 결과에서 동일하게 7개의 모형이 도출되었다. 그리고 이를 축약적으로 제시하는 엄격한 결과에서는 네 개의 모형이 도출되었는데, 이를 중심으로 논의를 전개하도록 한다.

<표 8> 9대 의회 입법성과 원인적 요인 조건 결합 분석 결과

결과 구분	모형	원인조건 결합	포괄성	일치도
복잡한 결과 & 중간 결과	18	$\sim d^* \sim e^* \sim f$	0.5649	0.7415
	19	$\sim c^* \sim e^* \sim f$	0.4700	0.8529
	20	$a^* \sim d^* \sim f$	0.5767	0.7320
	21	$b^* \sim e^* \sim f$	0.4920	0.8767
	22	$b^* \sim d^* \sim f$	0.4568	0.8927
	23	$a^* c^* \sim f$	0.4525	0.8745
	24	$\sim a^* b^* \sim c^* \sim f$	0.0802	0.9834
엄격한 결과	25	$\sim e$	0.7642	0.7500
	26	$\sim d$	0.6934	0.7462
	27	$\sim a$	0.1710	0.8239
	28	c	0.5522	0.8790

모형25는 도의원의 경력이 짧은 조건을 의미한다. 즉, 도의원 경험이 없는 경우 입법성고가 높은 것은 다선 경험을 활용하여 노련한 활동을 하는 것보다 경험이 없는 초선의원의 활발한 활동에서 오히려 입법성고가 높게 나타나는 것으로 해석이 가능하다. 모형26은 야당인 조건으로 연정이 여소야대 국면의 의회에서 야당과의 협력을 이루는 것에 중점을 두고 있다는 측면에서 이해할 수 있다. 바꾸어 말하면, 연정의 효과가 여소야대를 타개하고 정당간 균형을 이루기 보다는 원내다수당인 야당의 의회 내 권력이 보다 커지는 현상을 야기한 것으로 보인다.

모형27은 의원의 성별이 여성인 조건이었으나, 포괄성도 높지 않고, 모형20·23·24에서 일관적으로 나타나지 않으므로 중요한 조건으로 고려하기 어렵다고 할 수 있다. 모형 28은 학력이 높은 조건으로, 앞서 8대 의회에서 학력이 낮은 조건이 입법성고가 높은 것으로 도출된 것과는 반대인 것으로 나타났다.

9대 의회의 원인적 요인에 대한 분석 결과 중 몇몇 모형에서 확인된 야당인 조건은 8대 의회와 비교하여 확연하게 차이가 나는 조건이라 할 수 있다. 8대 의회에 대한 분석에서도 일부 야당인 조건이 나타나긴 하였으나 여당과 야당의 조건이 일관성 없이 나타난 것과 비교해 보았을 때, 9대 의회에서 야당인 조건이 일관적으로 다수의 모형에서 나타난 점은 연정의 결과로 이해할 수 있을 것이다.

2) 근인적 요인 조건 분석 결과

9대 의회를 대상으로 하여서도 근인조건에 대한 분석을 실시하였다. 마찬가지로 진실표 분석에 이어 조건결합을 살펴보았으며, 결과는 <표 9>와 같다.

<표 9> 9대 의회 입법성과 근인적 요인 조건 결합의 충분성 검증

정책특성		의안 처리과정			사례수	입법성과	일치도
g	h	i	j	k			
0	1	1	1	0	1	1	1.0000
1	0	1	1	0	3	1	0.9808
1	1	0	0	1	1	1	0.9517
0	1	0	1	0	43	1	0.9446
1	0	1	0	0	5	1	0.9439
0	0	1	1	0	2	1	0.9019
1	0	0	1	0	133	1	0.8781
1	1	0	1	0	23	1	0.8528
0	0	0	1	0	179	1	0.8294
1	0	0	0	0	61	1	0.8103
1	1	0	0	0	17	0	0.7981
0	1	0	0	0	12	0	0.7486
0	0	0	0	0	48	0	0.7060

9대 의회의 입법성과에 대한 근인적 요인의 조건 결합 분석 결과, 복잡한 결과와 중간 결과가 동일한 것으로 확인되었으며, 모두 4개의 모형이 도출되었다. 이를 간명하게 제시하는 엄격한 결과는 3개의 모형이 도출되었으므로, 이를 중심으로 살펴보도록 한다.

<표 10> 9대 의회 입법성과 근인적 요인 조건 결합 분석 결과

결과 구분	모형	원인조건 결합	포괄성	일치도
복잡한 결과 & 중간 결과	29	g^*h^*k	0.3939	0.7815
	30	$\sim i^*j^*k$	0.6114	0.8490
	31	$\sim g^*j^*k$	0.4512	0.8102
	32	$g^*h^*\sim i^*\sim j^*k$	0.0037	0.9517
엄격한 결과	33	j	0.7736	0.7904
	34	k	0.0307	0.9268
	35	$g^*\sim h$	0.3974	0.7694

모형33은 대표발의자의 소속위원회와 의안처리 위원회가 일치된 조건으로 정치적 지지와 의안에 대한 전문성을 갖출 때 입법성고가 제고될 수 있다는 점을 시사한다. 모형34는 위원회 의결 기간이 긴 것으로, 포괄성이 상당히 낮다는 점에서 예외적인 사례라 할 수 있다. 모형35는 조례안이 제정안이며 재분배정책이 아닌 조건으로 나타났다. 이는 개정안에 비해 상대적으로 가결이 어려울 것으로 예상된 제정안이 오히려 입법성고가 높은 것으로 나타난 것이다. 이를 재분배정책이 아닌 조건과 함께 고려한다면, 정치적으로 민감한 재분배정책이 아닌 정책유형의 조례안은 제정안인 경우에도 상대적으로 수월하게 가결이 가능할 수 있다는 것으로 해석할 수 있다. 또한 재분배정책의 경우 8대 의회와 유사하게 재분배 정책이 아닌 경우 입법성고가 높아지는 경향이 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 의원들이 재분배정책이 아닌 할당정책이나 개발정책에 관심을 둔다는 점을 시사한다. 즉, 의원들은 재선을 목적으로 할 때 성과가 가시적으로 나타날 수 있는 개발정책과 관련된 조례안을 가결시키고자 많은 노력을 투입할 수 있다. 따라서, 의원들은 지역주민의 지지를 얻기 위한 위원회 활동을 하거나 이와 관련된 입법활동을 활발히 할 수 있다.

3. 연정 여부에 따른 결합조건 종합모형 도출

본 연구의 분석결과, 연정 이전과 이후 입법성고에 영향을 미치는 요인들의 결합조건을 엄격한 결과를 중심으로 요약하면 아래의 <표 11>과 같다.

<표 11> 8대 및 9대 의회 조건 결합 분석 결과 정리

구분	원인적 요인 (remote factor)			근인적 요인 (proximate factor)			종합모형 도출
	모형	결합조건	포괄성	모형	결합조건	포괄성	
8대 의회	9	a*~b	0.4581	16	~g*i	0.0912	a*~b*~h*j*~k
	10	d*~f	0.1983				~c*~f*~h*j*~k
	11	~d*f	0.1160	17	~h*j*~k	0.5503	~c*~d*~h*j*~k
	12	~c*~f	0.5367				
	13	~c*~d	0.4880				
9대 의회	25	~e	0.7642	33	j	0.7736	~e*j
	26	~d	0.6934				~d*j
	27	~a	0.1710	34	k	0.0307	c*j
	28	c	0.5522				35
				~d*g*~h			
c*g*~h							

종합모형 도출은 원인조건 결합으로 제시된 모형들 중 포괄성이 상대적으로 낮은 0.2 미만의 모형 10, 11, 16, 27, 34를 제외한 주요 모형을 대상으로 하여 원인적 요인과 근인적 요인을 결합하여 도출하였다. 종합모형 결과에 따르면 처리전문성, 정책유형 등은 8대 의회와 9대 의회에서 공통적인 결합조건으로 나타나고 있다. 다만, 의원의 학력은 어떠한 요인들과 결합되느냐에 따라 상이한 결과를 보이고 있다. 특히, 분점정부시기에 해당하는 8대 의회와 9대 의회에서 모두 원내 다수당인 야당의 영향력이 공통적으로 나타나고 있는 것으로 나타나고 있다.

발의자의 여당 소속여부에 대해 보다 자세히 살펴보면, 종합모형 외에 포괄성이 낮은 모형을 포함하였을 때, 8대 의회와 9대 의회의 결합모형에서 일부 차이를 보이고 있다. 연정을 시행하기 이전 8대 의회에서는 의안 발의자가 여당에 소속해 있을 때의 결합조건과 야당에 소속되어 있을 때의 결합조건이 혼재된 모형들이 다양하게 나타나고 있다. 반면, 9대 의회에서는 발의자가 야당 소속일 때 입법성고가 높아지는 모형이 일관적으로 나타나고 있다. 즉, 연정의 시행 이후 야당소속 의원이 발의한 조례안이 가결이 높아지는 것으로 나타났다.

일반적으로 분점정부 상황 하에서는 여야 간 갈등이 심화되어 입법성고가 낮아지는 것으로 알려져 있다. 그러나 연정의 목적은 여야 간 갈등을 완화하고 이를 통해 도정운영의 효율성을 높이는데 있다. 특히, 지방자치법 제107조제1항에서는“지방자치단체의 장은 지방의회의 의결이 월권이거나 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 그 의결사항을 이송 받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있다”고 명시하면서 지방자치단체장은 지방의회의 의결에 무조건 승복하는 것이 아닌 거부권을 행사할 수 있다고 규정하고 있다.¹⁵⁾ 즉, 의결에 대한 이의가 있는 경우에는 행정부의 재의요구권을 통해 정치적 압력을 행사할 수 있는 것이다.

여당은 행정부와 동일한 정당이라는 점에서 이와 같은 정치적 이점이 있음에도 불구하고 본 연구의 분석결과는 연정의 시행 이후 원내다수당인 야당 소속의원의 발의 조례안의 입법성고가 높아지는 것으로 나타나 이에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

연정 이후 야당이 입법성고에 미치는 영향이 일관되게 나타난 것은 다음과 같은 설명이 가능하다. 첫째, 연정은 다수결 원칙에 따르는 의회의 의사결정구조 하에서 원내 다수당의 영향력을 강화한 측면이 있다. 즉, 의석점유율이 낮은 여당의 입법성고를 강화하지는 못하는 것으로 해석

15) 단, 지방자치법 제107조제2항에서 “제1항의 요구에 대하여 재의한 결과 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 의결사항은 확정된다.”고 규정하고 있어 거부권이 다소 제한적으로 작용하게 되나 이는 다시 동법 제107조제3항에서 “지방자치단체의 장은 제2항에 따라 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 인정되면 대법원에 소(訴)를 제기할 수 있다”고 명시하고 있다.

할 수 있다. 둘째, 야당은 원내다수당으로서 의회 내 입법을 원활히 추진할 수 있는 자원을 확보할 수 있어 입법성과에 영향을 미치는 것으로 해석이 가능하다. 의안의 결정과정에서는 상임위원회와 위원장의 권한이나 역할 또한 가결 여부에 상당한 영향을 미치게 된다. 특히, 「경기도의회 교섭단체 및 위원회 구성·운영 조례」 제6조에 의하면 상임위원회의 위원장은 본회의에서 선출할 수 있다고 제도적 근거를 마련하고 있다. 즉, 원내다수당은 상임위원회 위원장 선출에 유리한 위치를 점할 수 있게 된다. “위원장 지위는 특히 상임위원회 중심의 입법과정을 채택하고 있는 의회에서 의원의 입법을 성공시키는데 중요한 정치적 자원으로 작용한다(전진영, 2014: 197)”는 점을 고려할 때 위원장의 정당여부가 입법성과에 영향을 미칠 수 있다.¹⁶⁾ 셋째, 경기도의 연정은 원활하고 효과적인 도정 운영을 위해 불필요한 정쟁을 방지한다는 목적에서 상당한 부분에 대한 예산결정을 의회에서 가능하도록 하였다.¹⁷⁾ 이에 해당하는 정책 및 사업의 경우 당연히 다수당인 야당이 주도적으로 의안을 발의하고 통과시킬 수 있으며, 도지사의 동의를 거쳐 추진되는 사항이기 때문에 여당도 적극적으로 반대할 수 없는 것이다.

V. 결론

본 연구에서는 연정 시행 여부에 따라 입법성과에 영향을 미치는 요인들의 결합조건이 상이하게 나타나는지를 분석하였다. 복잡한 결과와 중간결과, 엄격한 결과 등을 모두 포함한 분석결과에 따르면 의원 개인적 특성, 정치적 특성 등에 해당하는 다수 요인들은 일부 모형에서 혼재된 결과를 보이고 있다. 그러나 전체 모형 중 일부 모형이 포괄성이 낮아 다양한 사례에 적용되기 어려운 바, 종합모형을 중심으로 볼 때에는 의원의 학력만이 입법성과에 다른 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 이는 기존 연구들에서도 성별, 연령, 학력 등의 의원의 개인적 특성은 입법성과에 미치는 영향이 상이하다는 것을 고려할 때 연정의 시행이전과 이후의 차이이기 보다는 다양한 결합조건을 통해 변수의 영향력이 다르게 나타날 수 있는 것으로 설명이 가능하다. 즉, 개별 요인들이 입법성과에 미치는 영향이라기보다는 각 요인들의 상호 결합에 의해서 분석결과가 달라질 수 있음을 시사한다.

반면, 다수의 모형에서 공통적으로 나타나고 있는 요인을 통해 입법성과에 영향을 미치는 주요 요인을 추론할 수 있다. 대표적으로 정책유형은 모형 32를 제외하고는 8대 의회와 9대

16) 이와 관련하여 현재 9대 의회의 11개 상임위원회 중 7개 상임위원회의 위원장이 더불어 민주당으로 구성되어 있다.

17) 연정예산 2017 본예산 1조 6,250억 원, 1차 추경 840억 원, 2018 본예산 1조 7,555억 원으로 나타났다.

의회에서 일관된 방향으로 입법성과에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히, 모형 23은 포괄성이 0.0037로 매우 낮은 수준이라는 점을 고려할 때 재분배정책이 입법성과에 미치는 영향이 상당한 수준임을 알 수 있다. 구체적으로 재분배 정책에 해당하는 조례안은 입법성과가 낮게 나타나고 있는데 이는 의원들의 관심 부족과 정치적 갈등 수준이 높기 때문으로 설명할 수 있다. 즉, 재선을 목적으로 하는 의원들은 재분배정책보다는 개발정책에 대한 선호도가 높게 나타날 수 있으며 이는 Peterson(1981)의 견해를 지지하는 것으로 나타났다. 재분배정책은 진보적 성격의 정당이 많은 관심을 두고 있는 것으로 알려져 있는데 반해, 경기도 의회다수당이 상대적으로 진보에 가까운 정치이념을 갖고 있음에도 재분배정책이 아닐 때 입법성과가 제고된다는 것은 심도 깊은 논의가 필요해 보인다. 즉, 이러한 분석결과는 일반적으로 재분배정책은 정치적 갈등의 소지가 높기 때문에 정치 이념에 따른 입법화가 어려운 것으로도 해석이 가능하다.

한편, 발의자가 소속된 상임위원회와 의안을 심사하는 상임위원회의 일치여부는 모형32에서만 반대로 영향을 미치고 있으며, 이는 포괄성이 매우 낮다는 점에서 처리전문성이 입법성과를 제고하는 주요 요인임을 알 수 있다. 이러한 결과는 지방의회의 입법성과를 제고하기 위해서는 의원의 전문성을 제고할 필요가 있다는 점을 시사한다. 그러므로 지방의회의 입법기능을 강화하기 위해서는 의회를 구성하고 입법의 주체가 되는 의원들의 역량을 강화하여야 한다. 이는 지방의회의 부활 이후 지속적으로 제기되고 있는 문제로서 이에 대한 보다 실천적인 개선방안이 제시될 필요가 있다.

이와 관련하여 지방의회의 사무기구는 지방의회의 기능을 이행할 수 있도록 지원하는 조직으로서 의원의 전문성을 보완하는 역할을 담당한다. 따라서 이를 이행하기 위해서는 사무기구 인사권 독립에 대한 방안, 전문위원제도의 개선 등을 고려해 볼 필요가 있다. 지방자치법 제91조제2항에서는 의장의 추천에 따라 지방자치단체의 장이 사무직원을 임명하도록 규정하고 있다. 즉, 지방자치단체장에게 사무기구 인사권이 부여되어 있는 상황에서 사무기구가 의회를 지원하는데 일부 한계가 있다. 뿐만 아니라, 전문위원제도는 위원회의 기능 강화를 목적으로 운영하고 있으나, 인력 부족, 전문성 확보 문제 등이 지속적으로 제기되어 왔다. 이에 따라, 지방자치단체의 예산과 수행업무가 증가하는 현 상황에서 지방자치단체가 추진하는 정책에 대한 타당성을 심의할 수 있는 정책 보좌관제를 검토할 필요성이 있다.

한편, 연정 시행여부에 따른 결합조건의 가장 뚜렷한 차이는 정당으로 나타났다. 8대 의회와 9대 의회는 모두 여소야대로 구성되었으나 원내다수당인 야당에 소속된 의원의 발의안이 연정 시행 이후 입법성과에 미치는 영향력이 보다 뚜렷하게 나타나고 있는 것을 알 수 있다. 8대 의회의 경우 모형3, 모형8, 모형 10 등 모형의 포괄성은 낮으나 여당소속의원의 발의안일 때 입법성과가 높아지는 결과를 보이고 있다. 반면, 9대 의회에서는 야당소속의원일 경우

만이 입법성과를 제고하는 것으로 나타나고 있다. 바꾸어 말하면, 이는 연정의 효과가 의회 내에서는 원내다수당의 정치적 지지수준을 강화하는 것으로 작용하고 있는 것을 시사한다. 이는 의회가 행정부의 견제수단으로 작용하는 것을 의미하지만 다른 한편으로는 소수정당의 의견이 입법결과로 나타나지 않을 수 있다는 점을 고려할 때 연정을 통해 권력구조의 균형을 이루지는 못한 것으로 해석할 수 있다.

다만 본 연구는 연정의 효과를 직접적으로 보기 보다는 영향요인들의 결합조건의 상이성을 바탕으로 간접적으로 확인하고 있다는 점에서 한계가 존재한다. 후속연구에서는 보다 거시적인 관점에서 행정부와 의회와의 관계로 그 외연을 확장시켜 분석하는 것이 바람직해 보인다. 게다가 본 연구는 발의된 조례안의 입법성과를 양적인 측면에서 분석하였으므로 질적인 측면을 담보하지 못하고 있다. 즉, 발의안 중 연정과 밀접한 관련이 있는 법안을 대상으로 원안가 결되는 다양한 맥락을 살펴보는 것은 추후 연구 과제라고 할 수 있다.

【참고문헌】

- 경기도의회. (2014). 「제8대 경기도의회 의정백서」
- 고 원. (2010). 2010년 한국의 지방선거와 연정의 쟁점. 「동향과 전망」, 80: 45-76.
- 김범수. (2010). 연합정치의 경험과 전망, 「동향과 전망」 80: 77-105.
- 김순은. (2001). 지방의회 의정활동(1991-2001)의 평가와 과제. 「지방정부연구」, 5(2): 31-51.
- 김원홍 외. (2016). 「여성후보공천할당제의 성과와 실효성 확보방안: 제16대-제19대 여성 국회의원 의정활동을 중심으로」. 한국여성정책연구원.
- 김재훈. (2016). 공천제도에 대한 고찰: 공천방식에 따른 입법생산성을 중심으로. 「한국경제포럼」, 9(3): 25-40.
- 김정인. (2017). 지방의회 의원의 전문성과 다양성의 관계. 「지방정부연구」, 21(1): 169-193.
- 김종일. (2010). 대륙복지국가의 활성화정책 추이에 관한 퍼지 집합 이념형 분석. 「사회보장연구」, 26(2): 253-284.
- 김태일. (2001). 지방의회 구성과 단체장 선출이 자치단체 사회복지지출 규모에 미친 영향. 「한국행정학보」, 35(1): 69-89.
- 뉴시스. (2014). 8대 경기도의회 막판까지 '파행' (2014.06.26.)
- 류준호. (2014). 지방의회의 자치입법 역량강화와 입법정책 착안기법에 관한 연구. 「한국지방정부학회 학술발표논문집」, 2014(1): 569-601.
- 문우진. (2010). 국회의원 개인배경과 입법: 입법 메커니즘과 16대와 17대 국회의 입법생산성. 「의정연구」, 29(0): 35-67
- 문원식. (2010). 지방의회 의정활동의 평가와 활성화방안. 「한국정책연구」, 10(3): 137-156.
- 민병익·이시원. (2010). 지방자치단체 정책결정 소요시간의 영향요인: 경상남도 의회 조례 결정의 소요시간을 중심으로. 「한국행정논집」, 22(4): 1165-1186.
- 박재창. (2015). 정책학의 재음미 ; 경기도 연정의 성공과 좌절. 「The KAPS」, 43(0): 20-27.
- 박태현·박순중·강상원. (2017). 지방의회 의정활동 성과평가와 시사점. 「한국지방자치학회보」, 29(3): 135-160.
- 배상석. (2009). 정책유형별 지방정부간 지출결정의 상호작용에 관한 연구. 「정책분석평가학회보」, 19(4): 69-94.
- 배정아·윤영근·김대옥·윤태섭. (2015). 6.4 지방선거에 나타난 정책이슈의 역동성: 민선 6기 지방선거공약의 내용 및 연결망 분석을 중심으로. 「지방행정연구」, 29(1): 177-205.
- 서인석·박형준·권기현. (2013). 정책유형과 정책대상집단에 따른 정책결정 소요시간. 「한국행정학보」, 47(2): 55-83.

- 서현진·박경미. (2009). 17대 국회 의원발의 법안의 가결 요인 분석. 「한국정치학회보」, 43(2): 89-111.
- 손병권·가상준. (2008). 갈등의 현실과 합의에 대한 소망: 국회 운영 및 의사결정 방식에 대한 17대 국회의원들의 인식. 「한국정치연구」, 17(1): 87-109
- 연합뉴스. (2010). 파행으로 얼룩진 8대 경기도의회 첫 정례회 (2010.09.17.)
- 오승용. (2010). 민주화 이후 국회생산성 추이 분석: 대통령 - 의회관계를 중심으로. 「의정연구」, 29(0): 101-144
- 윤광일. (2016). 「경기연정 추진성과 및 발전방향 연구」. 한국정치학회
- 윤정우. (2014). 지방의원 입법활동의 영향요인에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 26(2): 1-28.
- 이경선. (2015). 국회 의원입법 공동발의 제도에 관한 시론적 비평. 「입법학연구」, 12(2): 57-90.
- 이명남. (2002). 분점정부와 정치 효율성 관계의 비교 연구. 「한국동북아논총」, 2: 1-25
- 이승윤. (2014). 「퍼지셋 질적 비교연구 방법론의 이론과 적용」. 고려대학교 정부학연구소 방법론 프론티어시리즈1. 고려대학교출판부
- 이시원·민병익. (2007). 지방정부의 정책결정 소요시간 분석: 진주시 의회의 조례결정 사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 11(3): 73-92.
- 이준한. (2007). 「개헌과 민주주의: 한국적 정치제도의 비교연구」. 한올아카데미.
- 이현출·김준석. (2012). 가결과 부결의 이분법을 넘어. 「한국정치학회보」, 46(5): 121-144.
- 이혜영. (2006). 지방의원발의 활성화를 위한 입법고찰-서울시의회를 중심으로. 「외법논집」, 22: 89-117.
- 전진영. (2009). 정책유형별 입법과정 비교분석. 「한국정당학회보」, 8(2): 35-65.
- _____. (2014). 국회 원내지도부의 입법영향력 분석. 「한국정당학회보」, 13(2): 193-218.
- 정병기. (2012). 제19대 총선과 정당체제 전망: 연합 정치의 효과. 「의정연구」, 36(0): 65-94.
- _____. (2014). 선거연합 연구의 한계 검토와 재분류 및 일반 이론 구성을 위한 메타 이론적 시론. 「한국정치연구」, 23(1): 51-73.
- 정하용. (2017). 정부 제출 입법과 의원 발의 입법의 정책 영역 분석. 「한국정당학회보」, 16(2): 73-100.
- 정희옥·장혜영. (2013). 의원의 사회경제적 배경과 국회 생산성과의 관계: 18대 국회를 대상으로. 「한국정치연구」, 22(2): 49-74
- 조경훈·박형준. (2015). 퍼지셋 질적비교사례 2 단계 분석법의 정책분석에 활용. 「정책분석평가학회보」, 25(4): 311-333.
- 조성호 외. (2017). 「연정 강화를 위한 지방자치제도 개선방안」. 경기연구원
- 최영준. (2009). 사회과학에서 퍼지셋 활용의 모색: 퍼지 이상형 분석과 결합 요인 분석을 중심으로. 「정부학연구」, 15(3): 307-337.
- 최용환 외. (2016). 「경기도 연합정치의 평가와 과제」. 경기연구원

- 함성득·임동욱. (2000). 생산성을 기준으로 인식한 국회의 현실. *의정연구*, 10(단일호), 92-122.
- 홍득표. (2010). 단점정부의 입법갈등: 당내 계파주의를 중심으로. 「*의정논총*」, 5(1): 5-24.
- 홍재우. (2012). 선거제도와 연합정치 이론, 원칙 그리고 쟁점. 「*선거연구*」, 2(2): 87-126.
- Cheibub, J. A., Przeworski, A., and Sebastian M. S. (2004). Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 34(4): 565-587.
- Kvist, Jon. (1999), Welfare Reform in the Nordic Countries in the 1990s : Using Fuzzy Set Theory to Assess Conformity to Ideal Types. *Journal of European Social Policy*. 9(3): 231-252.
- Lowi, Theodore. J.(1964). American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. *World Politics*, 16: 677-715.
- Mannewitz, T. (2011). *Two-level theories in QCA: a discussion of Schneider and Wagemann's Two-Step approach*. Compasss WP, 2011-64: 1-22.
- Mayhew, D. R. (1991). *Divided We Govern*. New Haven: Yale University Press.
- Negretto, G. L. (2006). Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 48(3): 63-92.
- Peterson, P. E. (1981). *City Limits*. Boston: Little & Brown.
- Ragin, C. (2000). *Fuzzy-set social science*. Chicago: University of Chicago Press.
- _____. (2008). *Redesigning Social Inquiry Fuzzy Sets and Beyond*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rihoux, B. (2006). Qualitative Comparative Analysis(QCA) and Related Systematic Comparative Methods: Recent Advance and Remaining Challenges for Social Science Research. *International Sociology*. 21(5): 679-706.
- Schneider, C. Q. & Wagemann, C. (2010). Standards of Good Practice in Qualitative Comparative Analysis(QCA) and Fuzzy-sets. *Comparative Sociology*, 9(3): 397-418.
- Sehring, J., Korhonen-Kurki, K, Brockhaus, M. (2013). *Qualitative Comparative Analysis (QCA): an application to compare national REDD+ policy processes*. CIFOR, 2013
- Truman, David B. (1951). *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. New York: Alfred A Knopf
- Volden, Craig, Alan E. Wiseman, and Dana E. Wittner. (2010). "The Legislative Effectiveness of Women in Congress." Working Paper: 02-2010. Center for the

Study of Democratic Institutions.

Wilson, James Q. (1980). *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books.

Zadeh, L. A. (1965). *Fuzzy sets and systems*. In: Fox J, editor. *System Theory*. Brooklyn, NY: Polytechnic Press: 29-39.

장혜윤: 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 경기연구원에서 연구위원으로 재직 중에 있다. 주요 관심분야는 재무행정, 성과관리, 문화정책 등이며, 논문으로 “정책특성이 성과주의 예산제도에 미치는 영향: 문화예술정책을 중심으로”(2017, 단독, 정부학연구), “성과관리제도 운영과 보상 간의 디커플링에 관한 연구: 지방자치단체를 중심으로”(2017, 주저자, 지방정부연구), “지방공무원의 성과관리제도 인식이 직무몰입에 미치는 영향”(2016, 단독, 지방정부연구) 등이 있다(hyj0228@gri.re.kr).

조경훈: 성균관대학교 국정관리대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국방송통신대학교 행정학과에서 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 공공관리, 지방자치, 갈등관리 등이다(khcho@knou.ac.kr).