지방의회의 입법기능 실태 분석

- 제주특별자치도의회 의원입법을 중심으로 -

Analysing the Actual Condition of Legislative Function in Korea's Provincial Council

- The Case of Members' Legislations in Jeju Special Self-Governing Provincial Council -

김 성 호 (제주대학교 박사과정 - 주저자)
양 덕 순 (제주대학교 행정학과 교수 - 교신저자)

Abstract

Kim Sung-Ho / Yang Duk-Soon

This study aims to analyse the actual condition of legislative function as a political activity in Korea's provincial council. The subject of this study is members' legislations in Jeju Special Self-Governing Provincial Council.

To attain this purpose, this paper has made research on the quantitative change factors, the qualitative level, and the policy types of members' legislations in the provincial council. The major findings of this study are as follows. Since Jeju Special Self-Governing Provincial Council was established, the number of members' legislations suddenly has increased and their types of policies also have been varied widely. That is because the legislations are influenced by the social environment, the council members' professionalism, the pay structure of the members, and the supporting system to the members, and so on. Unfortunately those members' legislations have shown a lower degree of completion in the legal system. Moreover, some of them have not achieved the original goal of the enactment.

This paper has presented some ways to develop the legislative function in the provincial council. They need, first of all, to increase people's participation, secondly to construct a legislative deliberation committee by a large number of members, thirdly to expand the supporting organization for local councilors, and finally to impose the evaluation system on members' legislations.

주제어: 지방의회, 의원입법, 입법기능, 의원보좌시스템, 입법평가제도

Keywords: Provincial council, Members' legislation, Legislative function, Supporting system to the members, Evaluation system on legislation

Ⅰ. 서 론

1. 연구배경과 목적

지방의회의 의정활동은 지방의회와 그를 구성하고 있는 지방의회 의원들이 주민을 대표하여 지역주민의 복리증진을 위해 수행하는 일체의 활동이라고 할 수 있다. 그리고 연구자마다 그 기능을 다양하게(입법기능, 통제기능, 주민대표기능, 정책결정기능, 정치적 대표기능, 의결기능, 견제・감시기능 등) 파악하고 있으나 일반적으로는 입법기능, 예산기능, 집행부[1] 통제기능, 주민대표기능 등 4개 기능으로 구분하고 있다(권영주, 2009; 7-14).

지방의회 의정활동의 주요 기능 중의 하나인 입법활동이란 좁게는 자치법규[2]인 조례를 제정하거나 개정 또는 폐지하는 활동을 말한다(이종원, 1998; 3-4). 넓게는 예산안, 결산안, 시정질문, 행정사무감사 및 조사 등을 포함하여 지방의회가 지방자치법에 따라 공식적으로 수행하는 권한행사 전반을 의미한다(박노수, 2010; 170).

이렇게 본다면 지방의회는 자치입법(입법기능)을 통하여 주민의 권리와 의무를 규정짓고 집행부의 예산과 행정사무를 통제하며, 청원과 진정 조례를 통하여 주민의 대표기능을 수행하는 것이라 하겠다. 그래서 지역주민에게 직접 적용되는 자치법규는 입법과정에서의 민주성과 집행과정에서의 효율성을 담보로 하여야 하며, 지역주민의 요구(needs)를 반영하여야 하는 것이다.

1991년 지방의회가 부활된 이후 세계화와 맞물린 지방화・정보화 사회로의 전환은 지역주민들로 하여금 보다 전문화되고 다양한 행정서비스를 요구하게 되었다. 이에 부응한 자치단체 집행부의 권한과 책임의 증가는 지방의회의 좀 더 적극적이고 직접적인 견제와 감시 역할을 필요로 하게 되었다.

그러나 지방의회를 둘러싼 입법환경은 오랫동안 지속되어온 중앙집권 체제의 영향으로 자치입법권의 제약은 물론이고 정권교체와 경제상황, 세계정세에 따라 자주 바뀌는 중앙정부의 법과 제도에 의해 변동하는 결과를 낳고 있다.

이러한 상황 속에서 주민은 지방의회를 불신하고, 언론과 시민단체는 지방의회의 무능력과 그로 인하여 야기되는 민선독재에 대한 비판(허훈, 2010; 150)에 치중하고 있다. 학계의 선행연구에서도 지방의회의 입법기능을 체계적으로 논의한 연구는 거의 전무한 실정이며(박노수, 2010; 170), 입법기능을 다룬 논문들도 지방의회의 일반적인 의정활동의 일부분으로 취급하는데 그치고 있다(하세헌, 2005; 308).

---

1) '집행부'라는 용어는 지방자치제도 상의 공식적인 용어가 아니며 지방자치단체를 구성하는 의결기관과 대별하여 지방자치단체장을 중심으로 하는 집행기관을 의미하는 용어로 사용함.

2) 자치법규에는 조례와 규칙이 있으나 본 논문에서는 조례만을 지칭하기로 한다.

제주특별자치도(이하 제주자치도)는 2006년 출범 당시부터 기초의회를 폐지하여 자치계층을 우리나라에서는 유일한 단층제 광역의회로 전환하였다. 4개 시군이었던 자치구역은 2개 행정시로 통합되었다. 이 과정에서 제주특별자치도의회(이하 제주자치도의회)에는 전국에서 처음으로 상임교육위원회가 설치된 것을 비롯하여 상임위원회 수가 확대되었다. 의원보좌 인력인 전문위원이 확충되고 일한자문위원이 전국에서는 처음으로 채용되었으며 입법정책 지원기구도 신설되었다.

그럼에도 현실에 있어서 제주자치도의회의 자치입법 활동은 아직도 집행부에 의하여 주도되고 있다. 의원입법[3]의 경우도 양적으로 급격하게 증가하고 있는 가운데 입법과정에서의 원안 가결률은 전국 최하위를 기록하고 있다. 이는 다른 법규와 상충되거나 유사 중복되는 입법, 절차회피성 입법 등 법제기술상 완성도가 낮거나 타당성이 결여된 의원입법이 이루어지고 있기 때문이다. 이로 인하여 의원입법 심의・의결과정에서는 인력과 시간이 낭비되고, 집행단계에서는 정책 효율성을 저해하거나 주민의 권리・의무에 악영향을 주는 결과를 가져오고 있다.

이에 따라 본 연구는 지방의회의 입법기능이 적절한 방향에서 작동하고 있는가를 파악하기 위하여 제주자치도의회 의원입법의 양적변화와 정책유형, 질적 수준 등 의원입법 실태를 분석하였다. 또한 입법기능에 영향을 주는 요소들은 어떠한가를 분석하여 지방의회의 입법기능 발전과 의원입법의 활성화에 시사점을 제시하고자 하였다.

2. 연구범위 및 방법

본 연구의 내용적 범위는 지방의회의 입법기능을 그 대상으로 하였다. 입법기능을 평가하기 위하여 그 영향요인을 양적 변화와 질적 수준으로 대별하여 검토하였다. 양적 변화의 하부요소로는 사회적 입법환경과 입법지원제도, 지방의원의 전문성과 유급제, 의원정수를 분석하였다. 질적 수준의 하부요소로는 법제기술상의 완성도 및 절차회피성 입법, 다른 법규와의 상충된 입법, 유사중복 입법, 현실성과 타당성이 결여된 입법 등의 유형을 분석하였다. 연구의 시간적 범위는 지방의회가 부활한 1991년 7월 제4대 제주도의회에서부터 제8대 제주자치도의회 회기 말인 2010년 6월까지 19년 동안이다.

연구방법으로는 제주자치도의회의 의원입법 기능을 파악하기 위하여 제주자치도의회 의정활동백서와 지방선거 관련자료, 공공기관의 발표자료, 통계자료 등 2차 자료를 활용하였다. 입법 영향요인의 하부요소를 분석하기 위하여 제주자치도의회 홈페이지 회의록

---

3) '의원입법'의 보다 정확한 용어는 '의원발의 법률안'이며 '정부입법'보다는 '정부발의 법률안이 더 정확한 표현이다(홍완식, 2008; 105). '의원입법'이란 법률안 제출자를 기준으로 정부가 아닌 의원이 발의하여 심의・의결하는 과정 전반을 의미하거나 이러한 과정을 거친 법률을 말한다(이현출, 2009; 256). 본 논문에서는 '의원입법' 또는 '의원발의 조례안', '정부입법' 또는 '집행부발의 조례안'을 병용한다.

및 내부자료, 제주자치도 내부 통계자료 등 구조화되지 않은 자료를 수집 분석하였으며 지방의회의 의정활동과 입법기능, 의원입법 등에 대한 문헌연구를 병행하였다.

Ⅱ. 이론적 접근 및 선행연구 고찰

1. 지방의회 입법기능의 한계와 입법과정

지방의회는 주민들의 사회적 가치(social values)를 배분하는데 영향을 미치는 다양한 정책문제를 심의하고 논쟁하고 결정하는 제도이다(Crane et al., 1968). 따라서 지방의회는 민주주의 요체(gut)라 할 수 있으며(Rosenthal, 1988), 지방의회의 역할과 위상강화는 지방자치제도 전반의 성패와도 직결된다(Abney & Lauth, 1986; Hill & Mladenka, 1992; 강상원・최병대: 2010; 7-8).

우리나라의 지방의회는 헌법에서 보장하는 헌법기관이며, 지방자치법에 따른 자치단체의 최고의결기관이면서 자치입법기관, 주민대표기관, 행정감사기관으로서의 지위를 갖는다. 지방의원은 이러한 법적 지위 안에서 입법활동을 통하여 주민의 의견을 정책에 반영하고, 집행부를 통제하며, 주민의 권리와 의무를 규정하는 것이다.

입법의 의미는 시대의 변천에 따라 다양하게 정의될 수 있지만, 넓은 의미에서의 입법은 '모든 법안의 발안과 초안작성, 그리고 이에 대한 정치적 협상이나 이익표출활동 및 이견 조정, 심의, 토론, 표결 등의 법 정립과정에 참여하는 다양한 모든 활동'으로 파악할 수 있다(김광수, 2005: 25).

이 정의에 의하면 헌법, 법률, 행정입법 그리고 자치입법의 발안 등 모든 과정이 입법활동의 범위 안에 들어온다. 이러한 입법활동의 범위 가운데 정부가 아닌 국회의원 발의에 의한 입법이 의원입법이며, 마찬가지로 지방의원에 의한 자치입법 또한 의원입법의 범주 안에 있는 것이다.

국민의 대표기관인 국회에서 제정된 법률이 국법체계에서 최고의 효력[4]을 가지는 것(헌법을 제외하고)처럼, 조례 역시 지방의회에 의하여 제정되고 주민 의사의 표현으로 간주되기 때문에 지방자치단체 내부에서의 최고의 법규범이며, 그 효력은 직접 헌법에

4) 법 효력의 개념은 사회학적 효력과 윤리학적 효력, 법학적 효력 개념 등 3가지가 있다. 사회학적 효력 개념은 법규범이 준수되거나 준수되지 않는 정도에 따라 비준수에 대한 물리적 제재가 가해질 때 그 효력을 갖는다. 윤리학적 효력개념은 자연법 이론에 기초한 것으로 법규범은 도덕적으로 정당화될 때 효력을 갖는다. 법학적 효력개념은 사회학적 효력을 수반하면서 권위 있는 기관에 의해 규정된 방식에 따라 제정되고 상위법에 저촉되지 않을 때 법적으로 효력을 갖게 된다(Robert Alexy/이준일 옮김, 2007; 122-126).

의하여 부여되는 것이라고 보는 것이다(전경배, 2007: 2). 그럼에도 지방의회의 입법활동에는 많은 제약이 따르고 있으며 그 제약의 한가운데는 입법환경이 자리하고 있다.

우리나라 지방의회의 입법환경은 헌법상 지방자치단체에 의회를 두고(헌법 제118조), 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정(헌법 제117조)할 수 있도록 되어 있다. 그러나 국회의 입법권처럼 국정 전반에 걸쳐 국민생활의 규범을 입법화할 수 있는 것은 아니다.

자치법규는 지리적 효력범위가 자치단체 내로 한정되어 있고, 법 단계적 측면에서 볼 때 법령의 하위체계이므로 법령에 위반한 자치법규를 제정하거나 개정, 폐지할 수 없게 되어 있다. 아울러 사법, 입법, 행정적 통제를 받게 되어 있으며 법령과 마찬가지로 국민(지역주민)의 통제도 받고 있다(임종훈・박수철, 2006: 161-167).

지방의회는 헌법과 법령의 위임에 의한 부분적 자치입법권을 가진 권력으로서 상식적인 입법기준에 따라 좋은 자치법규를 만들어야 하는 의무를 가지고 있다. 그리고 지방의회의 입법기능은 지역주민의 정치적 의사나 지역 정책을 입법이란 그릇으로 담아내야 한다.

따라서 자치법규는 양적으로 다양한 분야에서 수준 높은 입법서비스를 제공하기 위하여 시간적으로도 오랜 준비 기간을 필요로 한다. 동시에 법령의 범위를 벗어나지 않으면서 입법 자체가 시의 적절하고 효과성이 높은 자치법규가 되어야 한다는 내적 한계를 안고 있다.

지방의회의 의원입법 과정은 일반적으로 조례안의 발의와 상임위원회 회부・심사 및 본회의의 심의・의결 절차를 거친다.[5)]

지방의회의 의원입법 발의는 의원이나 위원회가 조례안을 제출하기 위한 준비에서부터 의장에게 제출하기까지를 의미한다. 이는 부서 사이의 협의와 입법예고, 공청회 등의 복잡한 절차를 거치는 집행부 입법안과는 달리 재적의원 5분의 1 이상의 연서로 발의가 가능하다.

우리나라의 광역의회는 조례안을 포함한 '의안심사 상임위원회 중심주의'를 채택하고 있다. 지방의회는 지방자치법에 따라 민주적이고 능률적인 운영을 위하여 회의진행과 내부규율 등에 관한 사항을 규정한 회의규칙을 제정・운영하고 있다. 이 규칙에 따라 의장은 제출된 의안을 본회의에 보고하고 소관 상임위원회에 회부하게 된다. 소관 상임위원회가 명백하지 않거나 여러 영역에 걸쳐 있는 안건의 경우에는 본회의 의결을 거쳐 특별위원회에 회부하게 된다.

상임위원회에서는 먼저 발의자의 취지설명과 전문위원의 검토보고를 들은 후 질의와

---

5) 지방의회의 입법과정이 국회 입법과정과 다른 점은 국회의 경우 법안이 의장으로부터 상임위원회에 회부되면 반드시 상임위 법안심사소위원회의 심사를 거치고, 상임위를 통과한 법률안은 법제사법위원회를 거치도록 되어 있다. 그러나 지방의회에는 법안심사소위나 법사위가 상설되어 있지 않기 때문에 자치법규안이 상임위를 통과하면 바로 본회의에 상정된다. 다만, 지방의회에는 효율적인 안건심사를 위하여 상임위 별로 소위원회를 구성하여 운영할 수 있다.

토론을 하게 되고, 이어서 축조심사와 찬반토론, 표결의 순서를 거쳐 심사를 마치게 된다. 위원장은 심사를 통과한 의안에 대한 심사보고서를 작성하여 의장에게 제출함으로써 안건은 본회의에 상정된다. 상임위원회 심사는 본회의에서 의회의 의사를 최종적으로 결정하기 위한 예비심사 단계이지만, 위원회에서 부결 또는 폐기된 안건에 대해서는 본회의에 보고하되 부의(附議)하지 않는 것이 통상적인 원칙이다.

본회의 심의는 먼저 위원회의 심사결과에 대한 보고에 이어 질의, 토론, 표결의 순서로 진행되는데 의안심사 상임위원회 중심주의에 따라 대부분의 경우 의원들의 특별한 요구가 없는 한 질의나 토론을 생략하고 바로 표결에 들어가며 표결도 상임위원회의 결정을 존중하는 선에서 이루어진다.

2. 선행연구 고찰 및 분석의 틀

지방의회가 부활된 이후 1991년에서 2000년까지의 지방의회에 대한 연구는 의정활동의 수준이 낮다고 하는 전제 하에 의정활동을 높이기 위한 방안을 탐구하는 규범적 연구가 대부분이었다. 2000년대에 들어서는 연구의 질적 수준이 높아지면서 경험적인 연구들이 주류를 이루고 있다. 이 경험적 연구는 의정활동이라는 하나의 변수에 초점을 맞추어 각각의 지방자치단체에 있어서 지방의회 의정활동의 정도를 측정하는 연구와 두 가지 이상의 변수에 초점을 맞추어 의정활동에 영향을 미치는 요인에 관한 연구로 대별된다(권영주, 2009; 8-11).[6]

규범적 연구로서 자치입법권과 관련한 연구들(김순은, 2001; 최봉기, 2005; 김병록, 2009; 박찬주, 2009)은 대부분 헌법, 지방자치법 등에서 규정하고 있는 모호한 법 규정의 의미를 어떻게 해석하는 것이 바람직한가를 핵심논의로 하며 구체적인 조례제정권의 범위와 조례제정 과정, 집행부 통제기능에서의 지방의회 역할수준을 초점으로 하고 있다.

지방의회 의정활동과 관련된 실증적 연구로서 박종득・임헌만(2000)은 지방의원의 전문성과 의정활동 간의 상관관계 연구를 통하여 대체로 의원의 학력 및 재선의원 비율(전문성)이 높은 의회가 보다 활발한 의정활동을 보여주고 있다고 분석하였다.

지방의원 유급제 도입이 의정활동에 미친 영향에 관한 연구에서 황아란·송광태(2008)는 유급제 도입으로 의정활동에 긍정적 효과와 함께 출마 동기 측면에서 전업직 의원들의 유인에 효과를 얻음으로써 의회 전문화에 도움을 줄 수 있다는 연구 결과를 내놓았

6) 이에 대하여 김귀영(2011; 105)은 1990년대에는 조례제정권과 선거제도에 관한 연구 등 특정 주제를 중심으로 하거나 지방의회를 제약하는 법제도를 비판하는 논리중심의 연구에 편중되는 경향이 있었다고 분석하고 있다. 그러나 2000년대에는 지방의원의 역량이나 시민사회단체와의 관계, 정당제도나 중앙정부와의 관계 등 연구주제의 다양화가 이루어지고 있으며, 다만 지방의회 예산권, 지방의회의 평가, 지방의회와 지방자치단체장과의 관계 등은 시대를 뛰어넘어 연구자의 꾸준한 관심을 받고 있다고 평가하였다.

다. 전영상·현근(2010)은 유급제 도입 이후 주민과 공무원 집단이 느끼는 지방의원의 의정활동에 대한 만족도는 종전보다 더 낮아졌으며, 의정활동의 장애 요인으로는 의원집단을 포함한 세 집단 모두 지방의원의 전문성 부족이라는 조사결과를 제시하였다. 그 이유는 주민과 공무원 집단의 지방의원에 대한 평가기준이 종전보다 더 엄격해졌기 때문으로 해석하였다.

정명은・이종수(2008)는 지방정부의 정당구도가 지방의회의 의정활동에 미치는 영향에 대한 연구에서 지방정부의 정당 사이의 경쟁이 심할수록 사회복지비 예산을 감소시키는 반면 정당구도와 조례안 심의와는 통계적으로 유의미한 영향관계를 보이지 않는다는 결론을 도출하였다.

권영주(2009)는 서울특별시의회의 의정활동에 대한 시계열적 평가를 통하여 지방의회의 주요 기능인 입법기능과 예산기능, 통제기능, 주민대표기능 등 4개 기능에 대한 측정지표를 지수화하고, 제3대에서 제6대 의회(1991-2006)까지 역대 의회별 의정활동의 주안점을 평가하였다.

강상원·최병대(2010)는 지방의회의 의정활동 활성화를 위하여 논의되고 있는 의회 인사권 독립과 의원보좌관제, 교육훈련, 의회의 입법정책기능 강화 등의 정책 대안에 대한 지방의회 관련 행위자 집단 간의 인식차이를 제시하고 그 원인을 설명하고 있다.

하세헌(2005)은 지방의회의 입법기능을 입법과정 단계별로 분석하고 입법기능 증대방안으로 의원들의 동일 상임위원회 장기 체류, 입법보좌 기구의 확충, 비례대표 의원 수의 확대, 공직출마 일시휴직제 등을 제시하였다.

박노수(2010)는 지방의회 입법활동의 영향요인을 정치, 경제, 행정・제도, 사회・문화, 개인적 영역에서의 입법 환경과 과정으로 파악하고, 입법 당사자인 지방의원과 보좌・지원인력인 전문위원이 느끼는 입법 영향요인에 대한 인식을 도출하였다.

위 선행연구의 지방의회의 의정활동 및 입법기능에 대한 연구 내용을 요약하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 주요 선행연구의 연구내용 요약

영역	연구자	평가기준[7]	세부 분석내용
의정활동	박종득・임헌만 (2000)	의원의 학력・경력・공직경력	조례안 발의, 행정사무감사 조치요구, 의원질문
	황아란・송광태 (2008)	유급제 도입	보수 만족도, 출마동기 영향, 인재충원 효과, 원내활동 변화, 주민 기대감 변화
	전영상・현 근 (2010)	보수제도 개선	주민・공무원・의원의 의정활동 만족도, 의정활동 장애요인

	정명은・이종수 (2008)	지방정부 정당구도	예산안 심의 및 결정, 조례안 처리, 행정사무감사, 의원질문
	권영주 (2009)	입법기능, 예산기능, 통제기능, 주민대표기능	1991~2006년 의정활동의 변화
	강상원・최병대 (2010)	인사권독립, 보좌관제, 교육훈련, 입법정책기능	지방의회 의원과 공무원의 인식차이
입법 기능	하세헌 (2005)	조례안의 발안 ・ 심의 ・ 의결 단계	의원입법기능 발휘 실태
	박노수 (2010)	입법 환경 및 과정	입법활동의 한계, 입법활동 통제방안

그러나 이들 선행연구들은 대부분 인식조사를 통하여 지방의회의 의정활동에 대한 영향요인을 도출하는데 초점을 두고 있다. 의원입법 기능에 대한 연구도 입법과정에 대한 분석을 통한 의원입법 발휘실태와 개선방안, 의원입법에 영향을 주는 입법 당사자와 보좌인력의 인식을 제시하는데 그치고 있고 의원입법의 양적변화 요인과 정책유형, 질적 수준 등 구체적인 내용을 제시하지 못하는 한계를 갖고 있다.

다만 지방의회가 아닌 국회의 의원입법에 초점을 맞춘 연구이기는 하나 본 연구의 의원입법 질적 평가에 시사점을 주는 선행연구로는 <표 2>에서 보는 것처럼 오호택(2004), 이한길(2004; 2006), 홍완식(2008), 이현출(2009)의 연구가 있다.

<표 2> 국회 의원입법 부실요인

구 분	오호택 (2004)	이한길 (2004; 2006)	홍완식 (2008)	이현출 (2009)
의원입법 질적 평가기준	입법과정	입법동기 및 가결률	입법과정 및 가결률	입법과정 및 가결률
의원입법 부실요인 (질적 저하요인)	・발의절차 용이 (절차회피 입법) ・정치적 고려 (인기영합・졸속 입법)	・법제기술상 완성도 미흡 ・현실성・타당성 결여 ・이익단체 로비 ・입법실적 과시 ・지역유권자 대변	・졸속입법 ・표절입법 ・중복입법 ・묻지마 입법[8] (비용추계 무시)	・비용추계 무시 ・실효성 확보곤란 ・법해석의 착오 및 오해 ・위헌 소지 ・다른 법규와의 상충

이들 선행연구의 결과를 종합하면 지방의회 입법기능에 영향을 주는 공통적인 요인으

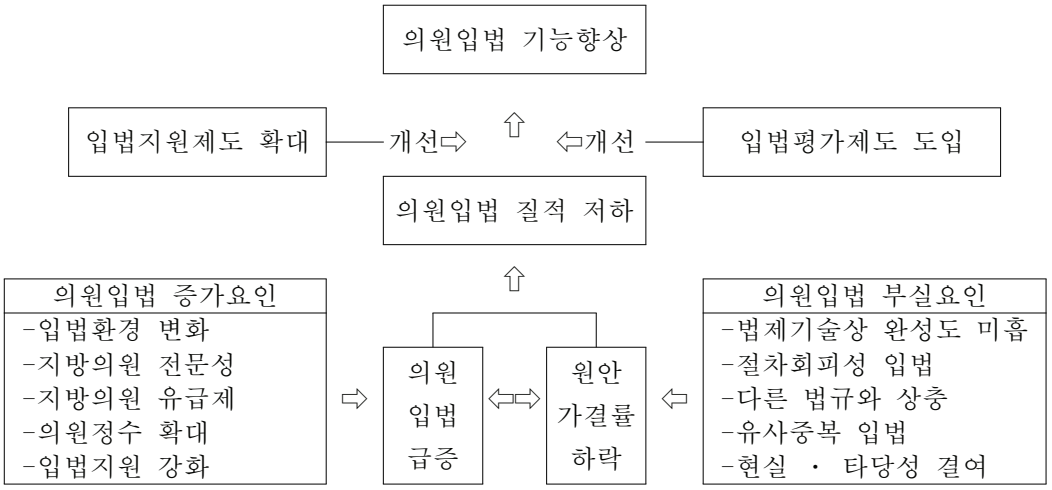
7) 연구자에 따라서는 의정활동 및 입법기능에 영향을 주는 요소들을 구성요소, 분석대상, 분석영역, 평가초점, 평가기준 등 다양한 용어로 사용하고 있으나, 본고에서는 의정활동에 영향을 주는 독립변수 설정기준으로 보고 '평가기준'이라는 용어를 사용한다.

8) '묻지마 법안'에 대하여 홍완식(2008; 108)은 많은 재원을 필요로 하는 법안인데도 필요예산이나 지출용도에 대한 정확한 예측이 없는 법안을 말하고 있으며, 주호영(2005)은 '화수분형 법률안'(화수분 : 재물이 자꾸 생겨서 아무리 써도 줄지 않는다는 의미), 또는 '위헌불사형 법률안'으로 지칭하고 있다.

로 ▲지방의원의 전문성(학력, 경력, 교육훈련 등) ▲지방의원 유급제 ▲입법지원 제도(인사권 독립, 의원보좌관제 등) ▲입법환경(정치적, 사회적 환경 등)을 들고 있다.

의원입법의 질적 평가기준으로는 입법과정과 입법동기, 가결률에 두고, 부실요인으로 ▲절차회피성 입법[9] ▲인기영합 졸속입법 ▲법제기술상 완성도 미흡 ▲입법실적 과시 ▲유사중복법안 ▲비용추계무시 입법 ▲다른 법규와의 상충 입법 등을 제시하고 있다.

이에 따라 본 연구에서는 제주자치도의회의 의원입법 양적변화에 영향을 주는 요인으로 우선 ① 입법환경의 변화 ② 지방의원의 전문성, ③ 지방의원 유급화, ④ 의원정수의 확대, ⑤ 입법지원제도(정책자문위원, 입법정책관실)로 보고 이를 검증할 것이다. 제주자치도의회 의원입법의 질적 수준을 평가하기 위하여 ① 법제기술상 완성도 ② 절차회피성 입법 ③ 다른 법규와의 상충 입법 ④ 유사중복 입법 ⑤ 현실성과 타당성 결여 입법 등을 분석할 것이다. 본 연구의 분석의 틀은 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 분석의 틀

9) '절차회피적 법안'은 정부법안을 의원의 이름을 빌려 발의하는 '차명입법'으로, 강원택(2006; 4)은 정부 또는 시민단체 등 제3자가 기초하여 제공하는 법률안 초안을 근간으로 의원이 입안하여 제출하는 경우와 정부입법의 복잡한 절차를 피하기 위하여 의원명의로 제출하는 정부입법안을 지칭하고 있다. 법제처(2007)는 정부와의 긴밀한 협력 하에 발의한 법률안으로, 개혁입법 등 시급한 현안에 대하여 정부의견을 의원입법 형식으로 발의하여 활용하는 것으로 해석하고 있다. 박봉국(2008; 57)은 정부에서 입안하여 부처 간에 합의되지 않은 법안을 의원발의 형식으로 제출하여 국회의 입법질서를 흩트리는 '차명발의'를 억제하여야 한다고 제시하고 있고, 박기묵(2009; 213)은 의원과 정부안이 연합된 '혼합입법안'으로 부르고 있다.

Ⅲ. 제주자치도의회 입법활동 현황

1. 자치입법 양적 변화

1991년 부활된 제주자치도의회는 지방자치가 중단되기 전인 1960년 개원한 제3대 제주도의회(1960-1961년)를 이어 받아 제4대 제주도의회(1991-1995년)로 출범하였다. 이후 2006년 '제주자치도 특별법'에 의하여 구성된 제8대 제주자치도의회로 이어졌다. 특히 제8대 의회는 특별법에 의하여 시・군의회가 폐지되고 전국에서 유일하게 광역의회만 구성하는 단층제 의회로 전환하였고, 상임교육위원회[10]가 전국에서는 처음으로 설치되었다.

역대 제주자치도의회의 자치입법 현황(<표 3>)을 보면 제4대 의회에서는 조례안 253건이 발의되었고, 제5대 의회[11]에서 188건, 제6대 의회 221건으로 감소하였다가 제7대 의회 337건, 제8대 의회 725건으로 급상승하였다.

의회(의원, 위원회)발의 조례안은 제4대 의회에서부터 제8대 의회까지 19년 동안 290건으로 전체 조례안의 16.8%에 지나지 않고 있다. 집행부(도지사, 교육감)발의 조례안은 1천 434건으로 전체의 83.2%를 차지하여 집행부가 자치입법을 주도하고 있음을 보여주고 있다.

제4대 의회에서부터 제6대 의회까지는 원안가결 조례안이 대부분을 차지하고 있으나 제6대 의회와 제7대 의회에서는 수정가결 조례안이 원안가결 조례안보다 더 많아졌다. 특히 제8대 의회에 들어서서는 수정가결 조례안의 급증은 물론 부결되거나 폐기, 철회되는 조례안과 처리하지 않고 회기 만료로 자동 폐기되는 조례안이 증가하는 현상을 보이고 있다.

<표 3> 역대 제주자치도의회 자치입법 현황

구 분			제4대	제5대	제6대	제7대	제8대	합 계
접수		소계	253	188	221	337	725	1,724(100%)
		의 회	33	37	23	40	157	290(16.8%)
		집행부	220	151	198	297	568	1,434(83.2%)
처리		소 계	253	188	218	333	707	1,699
		의 회	*	37	23	38	150	*
		집행부	*	151	195	295	557	*
처리내	원안가결	소계	235	150	155	144	286	970
		의회	*	36	23	19	57	*
		집행부	*	114	132	125	225	*

10) 제8대 제주자치도의회 교육위원회는 '제주자치도 특별법'에 따라 '지방교육자치에 관한 법률'에 의하여 구성되었던 '제주도교육위원회'(의결기구)를 폐지하고 제주자치도의회 상임교육위원회로 설치(2006. 7. 1)되었다. 다른 지방 광역의회에는 2010년 7월 1일부터 상임교육위원회를 두었다.

11) 제5대 의회(1995-1998)는 지방선거를 국회의원 선거의 중간선거로 치루기 위하여 회기를 3년으로 제한시킨 과도 의회로 파악된다. 따라서 이후 본 연구에서는 제5대 의회 입법활동을 도표에 표기하지만 시계열 분석대상에서는 제외하였다.

용	수정가결	소계	15	35	60	179	386	645
		의회	*	-	-	15	73	*
		집행부	*	35	60	164	313	*
	부 결		-	-	2	2	12	16
	폐 기		2	1	-	5	16	24
	철 회		1	2	1	3	11	18
	미처리		-	-	3	4	18	25

※ 자료: 제주도의회.(1998; 2002; 2003; 2006); 제주자치도의회. (2010). 재구성.

* 제4대 의회에서는 의회와 집행부발의 조례안 처리결과가 분류되지 않음.

2. 의원입법 증가

역대 제주자치도의회 의원입법의 특징은 지방의회 부활 초기 위원회 발의 중심이던 의원입법이 최근에는 의원 발의 중심으로 전환하면서 양적으로도 크게 증가하였다는 것이다(<표 4>).

제4대 의회에서 제6대 의회까지 위원회 발의 조례안은 78건에 이르고 있으나 의원발의 조례안은 15건(의원 1인 평균 1건 미만)에 지나지 않았다. 당시 의원 수가 17명에서 21명이었던 점을 감안하면 의원입법 활동이 거의 없었음을 알 수 있다.

이와는 반대로 제7대 의회에서는 위원회 발의 조례안이 13건인 반면 의원발의 조례안은 27건(의원 1인 평균 1.42건)으로 늘어났다. 특히 제8대 의회에서는 위원회 발의 조례안이 40건에 지나지 않는데 비하여 의원발의 조례안은 117건(의원 1인 평균 2.85건)으로 급격하게 증가하였다. 더욱이 부결되거나 폐기, 철회된 조례안이 전체 의원입법의 20%에 이르러 부실입법을 주도하고 있음을 보여주고 있다.

<표 4> 역대 제주자치도의회 의원입법 현황

구 분		제4대	제5대	제6대	제7대	제8대	합계
의원정수		17	20	17	19	41	114
의회 발의	소계	33	37	23	40	157	290
	위원회	28	27	23	13	40	131
	의원	5	10	-	27	117	159
	의원1인 평균	0.29	0.5	-	1.42	2.85	1.39
가 결		4	9	-	21	94	128
부결・폐기・철회		1	1	-	6	23	31

※ 자료: 제주도의회. (1998; 2002; 2003; 2006); 제주자치도의회. (2010); 제주자치도의회 입법정책관실 내부자료(2010. 4. 7). 역대 의원발의 조례현황. 재구성.

제8대 의회 의원입법의 양적 증가는 다른 지방 광역의회의 의원입법 활동과 비교하면

더욱 극명하게 들어난다(<표 5>).

제8대 제주자치도의회의 의원발의 조례안 117건은 서울시의회 253건, 인천시의회 187건, 경기도의회 164건, 대구시의회 138건에 이어 다섯 번째 많은 수이다. 의원 1인 평균 발의 건수도 3건(교육의원 제외)으로 광역의회 가운데 여섯 번째를 기록하고 있다. 이것은 인구나 경제규모로 보았을 때 대략 전국의 1%로 평가받고 있는 제주자치도의 의회 의원입법 활동으로서는 괄목할 만한 사례임에 틀림없다.

<표 5> 전국 16개 광역의회 의원발의 조례안 및 처리 현황

(기간 : 2006. 7. 1 - 2009. 12. 31, 단위 : 명, 건, %)

광역의회	의원수	조례안 발의	1인 평균	원안 가결	수정 가결	기타 *	가결률	원안 가결률
제 주	36 * *	117	3.0	28	66	23	80.34	23.93
인 천	33	187	5.5	59	89	39	79.14	31.55
서 울	99	253	2.26	80	66	107	57.71	31.62
부 산	45	43	0.91	17	16	10	76.74	39.53
광 주	17	97	4.22	58	25	14	85.57	59.79
강 원	39	45	1.15	28	12	5	88.89	62.22
경 기	116	164	1.21	104	42	18	89.02	63.41
울 산	19	50	2.38	34	6	10	80.00	68.00
경 남	52	83	1.36	57	17	9	89.16	68.67
경 북	54	45	0.83	32	10	3	93.33	71.11
전 북	37	45	1.1	34	8	3	93.33	75.56
대 구	29	138	4.6	105	24	9	93.48	76.09
충 남	38	68	1.62	54	11	3	95.59	79.41
대 전	18	74	3.89	60	14		100.00	81.08
전 남	50	97	1.9	81	10	6	93.81	83.51
충 북	31	112	3.5	101	9	2	98.27	90.18
합 계	713	1618	39 .18	932	425	261		
평 균	44.56	101.13	2.07	58.25	26.56	16.31	87.51	62.85

※ 자료: 경제정의실천시민연합.(2010; 14). * 기타: 부결, 철회, 폐기, 계류 조례안.

※ 의원수: 중도사퇴+현재 재직의원. * * 의원수는 교육의원(5명)을 제외한 수임.[12]

3. 의원입법 정책유형[13]

역대 제주자치도의회의 의원입법 정책유형(<표 6>)을 보면 제·개정 조례 159건 가운데 지역개발 및 주민생활환경 개선과 관련한 조례가 32(20%)건으로 가장 많고 주민

12) 제주자치도의회 교육위원회는 '제주자치도 특별법'에 따라 '지방교육자치에 관한 법률'에 의하여 구성되었던 '제주도교육위원회'(의결기구)를 폐지하고 제주자치도의회 상임교육위원회로 설치(2006. 7. 1)되었다. 다른 지방 광역의회에는 2010년 7월 1일부터 상임교육위원회를 두었다.

13) 의원입법 정책유형은 지방자치법 제9조 지방자치단체의 사무범위로 예시된 유형을 적용하였다.

복진증진 관련 조례 29건(18%), 농림과 상공업 등 산업진흥 관련 조례가 20건(12.5%)을 차지하고 있다. 지방자치단체의 구역이나 조직, 행정관리 등에 대한 조례 62건은 의회운영과 관련한 조례 41건을 빼고 나면 21건(13%)에 지나지 않는다.

지역개발과 주민생활환경 개선, 산업진흥과 관련된 조례가 많은 것은 1차와 3차 산업 위주의 제주지역 산업구조의 특성을 반영하고 있음을 보여주는 것이다. 또한 주민복지와 관련한 조례가 많은 것은 의원입법 활동이 가장 왕성했던 제8대 의회의 입법 활동이 참여정부(2003-2008)의 사회복지 팽창정책과 맞물려 있는 시기에 집중적으로 이루어졌기 때문으로 볼 수 있다. 따라서 제주자치도의회 의원입법 활동은 정부의 정책과 지역특성을 동시에 반영하고 있다고 하겠다.

<표 6> 역대 제주자치도의회 의원입법 정책유형

정 책 유 형	제4대	제5대	제6대	제7대	제8대	합계
지방자치단체의 구역・조직・행정관리 등	4(4)	6(5)	-	15(6)	37(26)	62(41)
주민의 복지 증진	-	1	-	5	23	29
농림・상공업 등 산업진흥	-	2	-	3	15	20
지역개발・주민생활환경 개선	1	-	-	3	28	32
교육・체육・문화・예술 진흥	-	1	-	1	14	16
지역민방위・지방소방	-	-	-	-	-	-
합 계	5	10	-	27	117	159(41)

※ 자료: 제주자치도의회 입법정책관실 내부자료(2010. 4. 7). 역대 의원발의 조례 현황. 재구성. ( ) 내는 의회운영에 관한 조례로 주민생활과는 직접적으로 관계 없는 조례임.

Ⅳ. 의원입법 실태 분석

1. 양적 증가요인

1) 입법환경의 변화

제주자치도의회의 의원입법은 정치상황과 사회적 변동, 관련 법률의 변화와 같은 입법환경에 따라 많은 양적 변화를 보였다(<표 7>).

1991년 지방의회의 부활과 함께 출범한 제4대 의회는 자치입법 수요의 증가와 함께 집행부를 중심으로 비교적 활발한 입법활동이 이루어졌다. 의원입법은 의회 부활 초기 도정질문이나 행정사무감사 등 집행부를 상대로 한 의정활동에 매몰되어 활발하지 못하

였으나 주로 위원회 입법(28건)으로 대체되었다.

제6대 의회는 IMF 외환위기 속에 출범하여 의원정수부터 축소되었으며 집행부를 포함한 자치입법 자체가 위축되었다. 위원회 발의 입법활동(23건)이 이루어졌을 뿐 의원발의 입법은 1건도 없다. 이는 분권과 자치발전이 국내외적 경기변화가 극심하고 세계경제와 국민경제의 발전이 순탄하지 못할 경우 지체될 수 있음(최봉기, 2011; 23)을 보여주는 것이다.

제7대 의회에서는 '지방분권특별법'이 공포되어 정부의 권한이 지방으로 대폭 이양되기 시작하면서 자치입법 활동이 점차 활발해지기 시작하였고 제8대 의회에서는 단층제 광역의회 구성과 함께 의원입법이 크게 증가하였다.

제8대 의회 특유의 의원입법 증가 요인으로는 제주자치도 출범으로 '제주자치도 특별법'에 따라 3단계 제도개선(2006-2008)을 통하여 중앙사무 1천 705건이 제주자치도로 넘겨진 것을 들 수 있다.[14] 이로 인하여 위임조례를 포함한 자치입법이 급증하였다.

<표 7>역대 제주자치도의회 입법환경 변화와 입법현황

구분		제4대	제5대	제6대	제7대	제8대	합계
의원정수(명)		17	20	17	19	41	114
자치입법(건)		253	188	221	337	725	1,724
의회 발의	소계	33	37	23	40	157	290
	의원	5	10	-	27	117	159
	위원회	28	27	23	13	40	131
집행부 발의		220	151	198	297	568	1,434
입법환경		지방의회 부활	지방자치 전면실시	IMF 외환위기	지방분권 균형발전	제주자치도 출범	빈칸

※ 자료: 제주도의회. (1998; 2002; 2003; 2006); 제주자치도의회. (2010); 제주자치도의회 입법정책관실 내부자료(2010. 4. 7). 역대 의원발의 조례현황. 재구성.

2) 지방의원의 전문성

지방의원의 전문성은 의원이 되기 전 교육수준과 경력을 포함하여 의원이 된 이후 교육훈련 등을 기준으로 한다(최봉기, 2005).[15] 제주자치도의회 의원의 학력을 분석한 결과(<표 8>) 의원 1인 평균 수학연한은 제4대 의회 의원이 15.8년으로 가장 높고, 제7대

14) 법·제도 개선을 통한 중앙사무의 이양은 제1단계(2006) 1,062건과 제2단계(2007) 278건, 제3단계(2009) 365건, 제4단계(2011) 2,134건 등 총 3,839건에 대하여 이루어졌다(제주특별자치도, 2011; 1).

15) 최봉기(2005)는 전문성에 관한 일반론을 지방의원에게 적용하여 지방의원의 전문성을 지방의원이 되기 전까지 각종 교육내용과 훈련, 직업과 사회적 경험을 토대로 형성된 인적 전문성과 지방의원이 된 이후 의정활동을 통해 체득한 기능적 전문성으로 나누고, 인적 전문성 요인으로 학력과 직업, 사회적 체험 등 경력, 그리고 기능적 전문성 요인으로 의원 교육훈련과 의정활동 등을 제시하고 있다. 지방의원의 전문성은 이러한 인적·기능적 요인들의 내용과 관련이 있을 때 높아진다고 보고 있다.

15.6년, 제8대 15.5년, 제6대 의원 14.2년 순이다.[16]

그러나 의원 1인평균 의원입법은 제8대 의원이 2.85건으로 가장 많고, 제7대 1.42건, 제4대 0.29건. 그리고 제6대 의원은 1건도 없다. 따라서 제주자치도의회 의원의 교육수준과 그 의원입법 활동과는 비례하지 않는다.

<표 8> 역대 제주자치도의회 의원 수학연한별 의원입법

구분		제4대	제5대 *	제6대	제7대	제8대
의원정수(명)		17	20	17	19	41
의원입법(건)		5	10	-	27	117
1인평균 의원입법(건)		0.29	0.5	-	1.42	2.85
1인평균 수학연한(년)		15.82	14.5	14.17	15.58	15.51
학력(명)	초졸	-	-	-	-	1
	중졸	-	-	1	-	-
	고재	-	-	-	-	2
	고졸	1	7	4	-	4
	대학중퇴	2	-	3	4	1
	전문대졸	-	1	2	2	5
	대졸	9	12	6	11	17
	대학원 재학	-	-	-	-	2
	대학원 석사	(5) *	-	1	2	8
	대학원 박사	-	-	-	-	1
총 수학연수(년)		269	290	241	296	636

※ 자료 : 제주도선거관리위원회. (1991; 1995; 1998; 2002; 2006). 재구성.

지방의원이 의원에 당선된 후 의원 1인 평균 연구·연수 활동도 제4대 의회의원 1.29회에서 제6대 1.18회, 제7대 1회로 줄었다가 제8대 의원 1.73회로 증가하는 등 의원입법과는 비례하지 않은 것으로 나타났다.(<표 9>).

<표 9>역대 제주자치도의회 의원 연구 · 연수 회수별 의원입법

구분		제4대	제5대	제6대	제7대	제8대
의원정수(명)		17	20	17	19	41
의원입법(건)		5	10	-	27	117
1인평균 의원입법(건)		0.29	0.5	-	1.42	2.85
1인평균 연구 · 연수(회)		1.29	0.25	1.18	1.00	1.73
연구	소 계	22	5	20	19	71

16) 수학연한 기준 : 초졸 6년, 중졸 9년, 고졸 12년(고재 13.5년), 전문대졸 14년. 대졸 16년(대학중퇴·재학 14년), 대학원 재학 17년, 대학원 수료·석사 18년, 박사 21년. *( )내는 대학원 졸업자가 아니라 학위소지와 관계없이 입학할 수 있는 대학원 공개과정(1년 또는 6개월) 수료자로서 수학연한은 17년으로 계산함.

및 국내외 연수 (회)	정책토론회			1		37
	정책간담회					8
	세미나	2	-	1	-	5
	연찬회	3	1	1	1	12
	국내연수	6		1		2
	국외연수	11	4	16	18	7

※ 자료: 제주도의회. (1998; 2002; 2003; 2006); 제주자치도의회. (2010). 재구성.

특히 제7대 의회까지 의원 연수활동은 해외 연수활동에 치중하였으나 제8대 의회에 들어와서는 정책토론회와 정책간담회, 세미나, 의원 연찬회 등 의원 연구모임 활동으로 전환하였다.

따라서 제8대 의회 의원입법이 급증한 것은 당시 '제주미래전략산업 연구회'를 비롯하여 '법・제도개선 연구모임', '행정구조 연구회', '지방재정 연구회', '기후변화대응 녹색성장발전 연구회' 등 의원 연구모임의 왕성한 활동(<표 10>)에서 기인한 것으로 해석할 수 있다.

제주미래전략산업 연구회는 '클러스터 기반의 지역전략산업 선정과 육성전략'을 주제로 창립 토론회를 연 것을 비롯하여 '차세대 방송・통신의 테스트베드 지역화 및 제주정보통신 거점도시로의 육성방안' 등 다양한 주제로 33차례의 토론회와 간담회 등을 열어 왕성한 활동을 벌였다.

<표 10> 제8대 제주자치도의회 의원 연구모임 연구활동

연구모임(창립일)	의원수	정책 토론회	정책 간담회	세미나	의원 연찬회	합계
제주미래전략산업 연구회 (2006. 10. 26)	9	23	5	3	2	33
법・제도개선 연구모임 (2006. 11. 10)	13	8	3	-	1	12
행정구조 연구회 (2007. 2. 15)	8	5	-	-	1	6
지방재정 연구회 (2008. 9. 23)	15	1	-	1	6	8
기후변화대응녹색성장 발전 연구회(2009. 5. 19)	11	-	-	1	2	3
합 계	56	37	8	5	12	62

※ 자료: 제주자치도의회 의원연구모임 http://www.council.jeju.kr. contents(2010. 6. 30). 재구성.

법・제도개선 연구모임은 '제주특별자치도 자치경찰제 운영 성과와 과제' 등 12차례의 토론회와 간담회, 연찬회를 열었다. 행정구조 연구회는 토론회 이외에도 '제주자치도 발전방안 연구용역'을 시행하고 '지방행정체제 개편 관련 자료 모음집'을 발간하는 등의 활동을 벌였다.

지방재정 연구회는 '지방세제의 개편논의와 향후 대응방안'과 '성 인지 예산제도와 성과주의 사업예산 심사기법' 등의 특강과 연찬회를 열었다. 기후변화대응 녹색성장발전 연구회는 'IPCC 권고에 따른 유기농 비건(vegan) 채식실천선언 및 비건 채식 시식회'와 '기후변화 대응 한・일 공동심포지엄'을 개최하였다.

3) 지방의원 유급제 도입

우리나라 지방의원 보수제도는 1949년 지방자치법 당시 무보수 명예직으로 규정하였다. 이후 2003년 6월 지방자치법 개정에서 명예직 규정이 삭제될 때까지 50여 년 동안 지방의원은 무보수 명예직이라는 인식 속에 의정활동의 답보상태를 면치 못하였다. 그러나 2006년 1월부터 매월 의정활동비와 월정수당이 지급되면서 전업의원으로서 경제적 안정과 함께 부패와 비리에 억매이지 않고 자유롭게 의정활동에 전념할 수 있게 되었다(전영상・현근, 2010; 115).[17]

제주자치도의회 의원의 경우 제4대 의회에서 1명뿐이던 전업의원[18]은 명예직 개념이 없어지고 의정활동비와 회기수당이 지급된 제7대에서는 13명, 의원보수가 매월 지급으로 전환된 제8대 의회에서는 16명으로 크게 늘었다. 이에 비례하여 의원입법도 제7대, 제8대 의회에서 급신장하였다(<표 11>).

<표 11> 역대 제주자치도의회 전업의원 분포와 의원입법

구분		제4대	제5대	제6대	제7대	제8대
의원정수(명)		17	20	17	19	41
의원입법(건)		5	10	-	27	117
1인평균 의원입법(건)		0.29	0.5	-	1.42	2.85
전업의원(명)		1	5	7	13	16
의원	농・수・축산업	5	3	5	2	14

17) 지방의원 보수제도 개선 과정(전영상 ・ 현근, 2010; 115)
1949 : 무보수 명예직.
1988 : 회기 중 일비 ・ 공무상 여비 신설.
1994 : 일비・여비 이외에 회기수당 신설.
2003. 6 : 명예직 삭제, 의정활동비 ・ 여비 ・ 회기수당 설정.
2005. 8 : 회기수당→월정수당 전환
2006. 1 : 지방의원 보수 매월 지급(유급제) 시행.

18) 전업의원은 정기적으로 보수를 받는 유급제 의원을 의미하지만 여기에서는 정치인나 정당인, 전직 공무원, 무직 등 다른 직업이 없이 의원직에만 전념하는 의원을 말한다.

직업 분포	상공・운수・건설업	7	5	2	3	3
	출판・금융・의료업	2	2	1	-	1
	정치인・공무원	-	1	7	13	15
	기타	2	5	2	1	7
	무직	1	4	-	-	1

※ 자료 : 제주도선거관리위원회. (1991; 1995; 1998; 2002; 2006). 재구성.

4) 의원정수 확대

제주자치도의회 의원정수는 점차 증가추세를 보였다(<표 12>). 특히 제8대 의회에서의 의원정수 증가는 상임위원회 수를 확대시켰고, 이는 전문위원과 정책자문위원 수를 늘리는 결과를 가져와 의원입법 활동에 적극적인 영향을 끼쳤다.

<표 12> 역대 제주자치도의회 의원정수의 변화와 의원입법

구분	제4대	제5대	제6대	제7대	제8대
의원정수(명)	17	20	17	19	41
의원입법(건)	5	10	-	27	117
1인평균 의원입법(건)	0.29	0.5	-	1.42	2.85

※ 자료: 제주자치도의회 입법정책관실 내부자료(2010. 4. 7). 역대 의원발의 조례현황. 재구성.

5) 입법지원 강화

제주자치도의회 의원 입법지원 인력으로는 전문위원과 정책자문위원[19]이 있고 입법지원 기구로는 입법정책관실이 있다(<표 13>).

<표 13> 역대 제주자치도의회 입법지원 인력과 기구 및 의원입법

구분		제4대	제5대	제6대	제7대	제8대
의원정수(명)		17	20	17	19	41
의원입법(건)		5	10	-	27	117
1인평균 의원입법(건)		0.29	0.5	-	1.42	2.85
입법 지원인력		3	3	3	4	33
지원 인력	전문위원	3	4	4	4	7
	정책자문위원	-	-	-	-	13
	입법정책관실	-	-	-	-	13

19) '제주자치도 특별법' 제45조는 도의회의 조례의 제정 ・ 개폐, 예산 ・ 결산 심사, 행정사무감사 및 조사 등의 활동을 지원하고, 도의회의원 또는 상임위원회의 의정활동을 지원하기 위하여 상임위원회 별로 3인 이내의 정책자문위원(5급 상당의 계약직 또는 별정직 공무원)을 둘 수 있도록 하고 있다.

※ 자료: 제주자치도의회 입법정책관실 내부자료(2010. 4. 7). 역대 의원발의 조례현황; 제주도의회. (1998; 2002; 2003; 2006;) 제주자치도의회. (2010). 재구성.

전문위원은 지방의회가 부활된 1991년부터 상임위원회별로 1명씩 배치되었다. 제주자치도가 출범한 2006년 제8대 의회에서는 전문위원 이외에 전국에서 처음으로 정책자문위원 13명을 신규 채용하였으며, 신설된 입법정책관실에 입법지원과 법제심사를 위한 전담인력 13명[20]이 배치되었다. 이러한 입법 지원인력의 보강으로 제8대 의회 의원입법은 크게 증가하였다.

2. 질적 평가[21]

의원입법의 질적 수준을 측정하거나 평가하기는 대단히 어렵다. 그러나 의원입법의 질적 수준은 선행연구 고찰(<표 1>)에서 제시한 것처럼 입법 과정과 동기, 가결률로 나타난다. 그렇다고 의원입법안이 수정 가결되었다고 하여 발의의원의 전문성 또는 법제상식이 부족하다거나 그 조례안이 부결, 폐기될 정도의 불필요한 조례안임을 의미하지는 않는다. 다만 입안과정에서 미처 검토하지 못한 법제 기술상 미비점들을 심사과정에서 바로 다듬고 법제와 현실에 맞게 수정하였음을 말한다. 즉 당초 입법안의 질적 수준이 낮았음을 의미하는 것이다.

1) 원안 가결률

역대 제주자치도의회 의원입법의 원안 가결률을 보면(<표 14>) 제4대 의회에서는 80%에 이르던 원안 가결률이 제7대 의회에 들어와서는 14.8%로 급격히 떨어졌으며, 입법지원 인력과 기구가 보강된 제8대 의회에서도 원안 가결률이 24%에 그치고 있다. 앞의 <표 7>에서도 나타났듯이 전국 16개 광역의회 가운데 제주자치도의회 의원의 1인 평균 조례발의 건수는 3건으로 전국 최고이지만 원안 가결률은 24%로 전국 최하위일 뿐만 아니라 전국 평균 63%에도 크게 떨어지고 있다.

---

20) 입법정책관실 인력 13명은 행정직 8명과 토목직 1명, 기능직 2명, 상용직 2명으로 구성되어 입법지원과 법제심사, 예산분석 등 입법지원에는 한계가 있다. 그러므로 개방형 직위 및 계약직으로의 전환과 함께 그 수를 늘리고 예산분석에는 회계학 전공자나 공인회계사를 책임자로 하는 것이 바람직하다는 지적(정세욱, 2009; 104)이 나오고 있다.

21) 제8대 의회 이전에 제정된 조례는 이미 개정되었거나 폐기된 조례가 많아 입법과정을 확인할 수 없다. 따라서 역대 제주자치도의회 의원입법의 질적 수준은 확인 가능한 원안 가결률을 기준으로 시계열 분석하고, 부실(질적저하)요인은 의원입법이 가장 왕성하게 이루어진 제8대 의회 의원입법을 대상으로 한다.

<표 14> 역대 제주자치도의회 의원입법 원안 가결률

구분		제4대	제5대	제6대	제7대	제8대
접수		5	10	-	27	117
처리 건(%)	원안가결	4(80%)	9(90%)	-	4(14.8%)	28(24.0%)
	수정가결	-	-	-	17(63.0%)	66(56.4%)
	기타	1(20%)	1(10%)	-	6(22.2%)	23(19.6%)

※ 자료: 제주자치도의회 입법정책관실 내부자료(2010. 4. 7). 제8대의회 의원발의조례 현황. 재구성.

부결되거나 철회, 폐기되는 의원입법도 전체의 19.6%로 전국 평균 16.3%를 상회하고 있다. 이는 제주자치도의회 의원입법 수준이 그만큼 낮음을 보여주는 것이다.

2) 의원입법 질적 수준 하락

제주자치도의회의 의원입법 수준이 낮은 요인(<표 15>)으로는 법제기술상 완성도가 낮거나 입법과정에서의 절차회피, 다른 법규와 상충되거나 유사중복, 현실성과 타당성 결여 등을 들 수 있다.

법제기술상 완성도가 미흡한 조례안과 다른 법규와 상충되는 조례안은 대부분 상임위원회의 심사과정에서 내용을 추가하거나 삭제하는 등 수정되는 과정을 거쳤다. 또한 유사중복 조례안이나 현실성과 타당성이 결여된 조례안은 부결되거나 철회, 폐기되었다.

<표 15> 제8대 제주자치도의회 의원입법 부실요인

구 분	합계	수정가결	부결	철회	폐기	계류
법제기술상 완성도 미흡	54	54				
절차회피성 조례	6	6				
다른 법규와 상충	6	6				
유사 중복 조례	10			4	5	1
현실성・타당성 결여	4		1	1	1	1
기 타	9			2	1	6
합 계	89	66	1	7	7	8

※ 자료: 제주자치도의회 입법정책관실 내부자표(2010. 4. 7). 제8대 의회 의원발의조례현황; 제주자치도의회 해당 상임위원회 전문위원 검토보고서; 제주자치도의회 회의록. 재구성

3) 수정 조례안

제8대 제주자치도의회 의원입법 가운데 수정 조례안 66건의 내용을 살펴보면 자구수정과 내용의 추가・삭제・변경 등이 있다.

자구수정의 예로 '제주자치도 의사상자 예우 및 지원에 관한 조례안'을 보면 제3조(적용범위) 제1호의 경우 "제주특별자치도내에 주소를 두고 거주하는 도민이 법에 따른 의로운 행위를 하다가 의사자 또는 의상자가 된 때"라는 문구를 "제주특별자치도내에 주소를 둔 도민..."으로 수정 가결하였다. 이는 도내에서의 의로운 행위로 의사상자가 된 경우에만 해당되는지, 아니면 도외(타시도)에서 의로운 행위를 하다가 의사상자가 된 경우에도 적용범위에 해당되는지 그 적용에 오해가 생길 우려가 있기 때문에[22] 이를 좀 더 명료하게 규정하기 위한 것이다.

심사과정에서 내용을 추가하거나 삭제, 변경한 '통합관리기금의 설치 및 운용 조례안'은 제1조에 "각종 기금의 여유자금을 통합관리하고, 이를 재정융자 및 지방채상환 등에 활용하기 위하여..."라는 기금의 설치목적을 추가로 규정하고, 부칙으로 조례의 유효기간을 2013년 12월 31일까지로 하는 조항을 신설하였으며, 3개 조항으로 나누어 규정한 기금의 경과조치를 삭제하여 1개 조항으로 통합하였다. 기금의 목적과 유효기간, 경과조치 서술형식 등을 고려하지 않은 법제기술상 완성도가 미흡한 조례안이었음을 말한다.

'특별자치마을만들기 지원 조례안'의 상위법은 '국가균형발전 특별법'인데도 제1조(목적)에서 '지방자치법 제22조'[23]에 따라 제주자치도의 주민자치 역량을 강화하기 위한 것이라고 규정하였다가 '국가균형발전 특별법 제16조' 및 '같은 법 시행령 제182조의 3'으로 상위법령 적용을 정정하였다.

4) 채택되지 않는 조례안

채택되지 않은 조례안(<표 16>)은 집행부와 협의가 제대로 이루어지지 않았거나(입법정보 부족) 현실적으로 타당성이 없는 조례안이 10건으로 가장 많고, 다른 조례와 비슷하거나 중복되는 조례안이 8건, 집행부에서 발의한 조례와 통합하거나 새로운 조례를 제정한 대안 조례안 4건, 외교상의 문제로 계류 중인 조례안이 1건 등이다.

'제주자치도민의 날 조례안'은 제주자치도 출범일인 7월 1일을 '도민의 날'로 지정하자는 취지였으나 상임위원회 심사과정에서 제주 4·3사건에 대한 도민의 명예가 회복된 것을 기념하여 4월 3일을 '도민의 날'로 지정하자는 의견과 대립하면서 표결에서 부결되었다.

'도의회의원 공무 국외여행에 관한 조례안'은 조례가 아닌 도의회 규칙으로 제정되어야 한다는 검토보고에 따라 폐기되었으며, '제주주민참여기본 조례안'과 '각종협약 등의 체결에 관한 조례안'은 각각 폐기된 후 집행부발의 조례안과 통합 제정되었다.

'이어도의 날 조례안'은 상임위원회에서 통과되었으나 배타적 경제수역(EEZ) 경계획정 문제와 결부되어 중국과의 통상마찰이 우려된다는 외교통상부의 요청으로 계류 중이

22) 제주자치도의회 복지안전위원회(2009. 9.17). 회의록. 조례안 검토보고서.
23) 지방자치법 제22조는 "지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다."는 일상적인 사항을 규정한 조항이다.

다. 계류 중인 조례안은 제8대 의회가 끝나면서 자동 폐기되었다.

<표 16> 제8대 제주자치도의회 채택되지 않은 조례안 현황

구분	조 례 안	사 유
부 결 (1건)	· 제주자치도민의 날 조례안	제정 부적절
철 회 (7건)	· 도의회 위원회 및 교섭단체 구성과 운영에 관한 조례 일부개정 조례안 · 건축물 녹화 권장 및 지원 조례안 · 해녀문화 보존 및 지원 조례안 · 공동주택 지원조례 일부개정 조례안(시) · 도시계획 조례 일부개정 조례안 : 2건 · 차고지증명 및 관리 조례 일부개정 조례안(시)	유사 중복 집행부 협의 미흡 유사 중복 제정 불합리 유사 중복 새 조례 제정
폐 기 (7건)	· 제주주민참여기본 조례안 · 도의회의원의 공무 국외여행에 관한 조례 · 지역농어촌진흥기금 설치 및 운용 조례 일부개정 조례안 · 개발사업 시행승인 등에 관한 조례 일부개정 조례안 : 2건 · 각종 협약 등의 체결에 관한 조례안 · 도시계획 조례 일부개정 조례안	道 발의조례 통합 제정 불합리 새 조례 제정 유사 중복 道 발의조례 통합 유사 중복
계 류 (8건)	· 이어도의 날 조례안 · 의정활동비 심의위원회 설치 및 운영 조례안 · 도의회 의원에게 지급하는 비용 및 지급기준 조례안 · 주차장사업 특별회계 조례 일부개정 조례안 · 오름 보전 및 지원에 관한 조례안 · 교육지원 조례안 · 어린이 통학로 교통안전을 위한 조례안 · 독서문화진흥에 관한 조례안	외교 문제 집행부 협의 미흡 〃 〃 〃 〃 〃 유사 중복

※ 자료: 제주자치도의회 입법정책관실 내부자료(2010.4.7). 제8대의회 의원발의 조례 현황; 제주자치도의회 해당 상임위원회 전문위원 검토보고서; 제주자치도의회 회의록. 재구성.

Ⅴ. 시사점 및 결론

제주자치도의회 의원입법은 우선 정치적, 경제적, 법 · 제도적인 입법환경이 핵심적인 양적 팽창 요인으로 작용하였다. 지방자치 부활에 이은 '지방분권특별법'과 '제주자치도특별법'에 따른 새로운 제도의 시행으로 의원입법이 활성화되었다. 반대로 IMF 외환위기 때에는 '지방자치법' 개정으로 인한 의원정수 축소 등 모든 의정활동이 위축되었다.

이는 정치적 또는 사회적 환경의 변화(정권교체, 경제위기, 세계정세 등)에 따라 중앙정부에 의한 입법과 제도개선이 자치입법에 직접적인 영향을 주고 있음을 말한다. 그 예로 IMF 외환위기는 경제적 조치(경제관련 법률개정 등)를 통하여 극복하여야 할 사안임에도 중앙정부가 지방의회 의원정수까지 축소한 것은 지방자치에 대한 중앙정부의 곱지 않은 시각을 보여주는 것이다. 즉, 정권의 이기적 태도와 정당(국회의원)에 의한 지방자치의 정략적 이용, 중앙정부 고위관료들의 분권에 대한 저항적 거부행태가 자치입법에 언제든지 개입될 수 있고, 개입하고 있다는 것을 의미한다. 지방자치 발전을 위하여 진실하게 교정되어야 할 행태들이다.

대부분의 연구에서 지방의원의 교육수준과 경력을 포함한 인적 전문성이 전반적인 의정활동에 유용하게 영향을 주는 것으로 연구되고 있지만, 제주자치도의회의 의원입법과는 상관이 없는 것으로 분석되었다. 제8대 의회의 경우 의원 1인 평균 수학연한은 15.5년으로 제4대(15.8년), 제7대(15.6년)보다 낮지만 1인 평균 의원입법은 3배 이상 많았다. 오히려 의원입법 증가에는 의원이 된 후 각종 연구활동에서 체득한 기능적 전문성 요인이 더 깊이 작용하는 것으로 분석되었다.

지방의원 유급제 도입은 참신하고 유능한 전업의원의 지방의회 진출을 유도하는데 유효하였으며 이로 인하여 의회 입법기능의 활성화를 가져온 것으로 나타났다. 이 같은 사실은 지방의회의 핵심기능을 입법기능이라고 볼 때 아직도 무보수 명예직이라는 기존 인식 틀 아래 지방의원의 보수를 냉소적으로 보는 유권자의 인식 변화에도 도움을 줄 것으로 보인다. 특히 지방의원이 주민직선에 의하여 선출되는 정무직 공무원임에도 지금까지 보수지급에 있어서는 정상급여가 아닌 '의정활동비'와 '월정수당'이라는 편법으로 보수체계를 정당화하고 있는 정부의 시각이 고쳐져야 하는 당위성을 제공하고 있다.

제8대 제주자치도의회에서 보듯이 의원정수의 적정한 확대와 입법지원 인력 · 기구의 확충은 의원입법 활동에 결정적인 영향을 주었다. 의원정수의 확대로 지방의회 의안심사의 핵심 기구인 상임위원회를 종전 4개에서 7개 위원회로 확대 구성할 수 있었으며, 전문위원 수를 4명에서 7명으로 확충할 수 있었다.

아울러 의원정수의 확대는 여러 분야의 의원 연구모임을 가능하게 하여 모임별로 입법활동에 도움을 주는 정책토론회와 간담회, 세미나, 연찬회 등이 활성화 되었고 이를 의원입법의 동력으로 삼기도 하였다.[24] 특히 특별법에 의하여 전국 최초로 의회 전문직인 정책자문위원을 채용하고 입법정책관실을 신설한 것은 입법활동 지원을 위한 진일보

24) 의원연구모임 관련 의원발의 조례안 : 제주자치도의회 의사담당관실 내부자료(2010. 4. 7).
-문화의 거리 조성 및 운영 조례안(의안번호; 8-341. 2007)
-대형유통점 지역기여 권고 조례안(의안번호; 8-1031. 2009)
-활공장 지정 및 운영 조례안(의안번호; 8-1074. 2009)
-해녀문화 보존 및 전승에 관한 조례안(의안번호; 8-1075. 2009)
-사회적기업 육성 및 지원 조례안(의안번호; 8-1127. 2009)

한 제도로 평가받을 수 있다.

그러나 이는 제주자치도가 출범하기 전에 특별자치도의 입법수요를 제대로 감안하지 못한 상태에서 책정한 인력과 기구여서 그 확대가 필요하다고 하겠다. 전문위원은 총액 임금한도제에 묶여 의회 자체적으로 증원할 수 없으며, 입법정책관실의 인력 역시 행정직 위주로 짜여 있어서 입법지원이나 법제심사, 예산심의와는 거리가 멀다.

정책자문위원 제도는 지방정부의 입장에 따라서는 지방의원 유급보좌관 제도[25]를 상당 기간 대체할 수 있음에도 법적 정원(21명)을 채우지 못하고 있다. 지방의회 인사권 독립을 차치하고라도 지방의회 공무원의 정수를 총액 임금제라는 족쇄로 통제하는 것은 시급히 개선해야 할 과제이다.

제주자치도의회 의원입법의 질적 수준을 떨어트리는 요인으로는 법제기술상 완성도가 미흡한 부분이 핵심으로 자리하고 있다. 즉 원안 가결률이 전국 최하위이면서 다른 법규와의 상충, 유사중복, 현실성과 타당성이 결여된 입법으로 법체계를 혼란스럽게 하고 집행과정에서의 정책 능률성을 떨어트리는 결과를 가져오고 있다.

이러한 결함을 개선하기 위해서는 의원입법 발안단계에서부터 법적 적합성을 검토할 수 있는 입법평가제도[26]가 도입되어야 하며, 지방의회 본회의 심의를 강화하기 위하여 국회처럼 전원위원회제도[27] 도입을 검토하여야 할 것이다. 특히 집행부와의 정책협의제도[28]를 활용하여 입법안의 현실성과 타당성을 검토하는 적극적인 의회역할이 필요하다고 할 것이다.

최근 제주자치도의회의 의원입법 활동이 활발하게 전개되는 것은 그것이 사회인식의 변화에 부응하기 위한 의원들의 노력의 결과이든, 의정활동 실적평가를 의식한 의원들의 경쟁 산물이든, 부정적인 측면보다는 긍정적인 측면이 많다고 할 것이다. 의원들이 행정사무감사나 도정 질문을 통하여 집행부 공무원들에게 호령이나 하려던 인식에서 벗어나 입법을 통하여 집행부를 통제하고 주민들의 의견을 정책에 반영하려는, 주민을 의식한 일련의 사고가 싹트고 있다고 보기 때문이다.

그럼에도 한편으로는 실적 위주, 선심성 위주, 또는 이익단체 대변을 위한 입법 활동이라는 부정적 평가가 사라진 것은 아니다. 바로 여기에서 의회의 입법기능을 강화함으

---

25) '국회의원 수당 등에 관한 법률'(2010. 3. 2 일부개정)에 따라 국회의원은 4급 보좌관 2명과 5급 비서 2명, 6급 비서 1명, 7급 비서 1명, 9급상당 비서 1명, 인턴 2명 등 별정직 공무원 9명을 둘 수 있다.

26) 입법평가제도란 법령의 제정 · 개정에 따른 영향을 사전 · 사후에 평가하여 그 결과를 입법에 반영하는 것을 의미하는 것으로, 이 제도는 법률의 입안에서부터 법률안 초안이 작성되고 법률안이 법률로서 시행된 후 국민에게 미치는 효과까지를 분석 · 평가하여 보다 나은 대안을 제시하는 제도를 말한다(박영도, 2006; 16).

27) 국회 전원위원회 제도는 제헌국회(1948. 6. 10)부터 제4대 국회(1960. 9. 25)까지 존치되다가 제5대 국회에서 국회법 개정(1960. 9. 26)을 통하여 폐지되었다. 이후 전원위원회 제도는 제15대 국회 말 국회법 개정(2000. 2. 26)을 통하여 다시 도입되었다(홍완식. 2008; 120).

28) 제주자치도의회는 집행부의 주요 정책에 관한 기본구상과 계획에 관한 사항을 협의하기 위하여 '정책협의에 관한 조례'를 제정(공포, 2008. 10. 8)하고 협의회를 1년에 네 차례로 정례화하였다.

로써 의원입법의 부정적 시각을 줄여야 한다는 당위성을 찾을 수 있을 것이다.

지방의회의 입법기능을 향상시키는 방안으로서는 앞서 제시한 방안 이외에 의원입법에 대한 입법예고와 공청회[29] 등 주민의 입법참여 확대와 투명성 강화, 의원입법 활동에 대한 사회적 평가기준의 보완[30], 조례안에 대한 예산 투자의 합리성을 확보하기 위한 비용추계제도[31]의 활성화, 예산결산특별위원회의 의견제시 의무화 등 입법지원제도의 강화와 입법평가제도의 활성화를 꾀해야 할 것이다.

지방의회의 입법기능 강화는 제도 개선이나 입법과정에서의 민주성만으로 달성할 수 있는 것은 아니다. 의원 개개인의 전문성과 도덕성이 필요하고 의회와 의원에의 접근성과 개방성이 보장되어야 한다. 민의의 전당인 의회가 주민과의 소통이 모자랄 때 그 존재가치는 부정되며 입법과정을 통한 정책형성 기능뿐만 아니라 사회적 갈등의 통합기능도 수행할 수 없게 된다. 의원 역시 집행부의 정책 결정과 집행에 감시 · 견제 역할을 다하지 못하고 오히려 집행부의 정책 결정을 도와주는 거수기 역할을 할 때 그 결과는 낙선이라는 주민의 엄중한 평가에 직면하게 되는 것이다.

의원입법은 입법과정에서 민주적 절차의 타당성을 확보하고 정책협의를 통하여 운용 상황을 면밀히 검토함과 동시에 입법평가제도를 도입하여 현실 적실성을 명확하게 평가하여 시행할 때 주민의 권리·의무를 결정짓는 자치입법으로서의 기능을 다하게 될 것이다.

<참고문헌>

강상원·최병대. (2010). 지방의회의 의정활동 활성화 방안에 대한 인식비교-지방의원과 공무원 집단의 차이를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 22(1): 5-27.

강원택. (2006). 17대 국회 전반기 2년의 평가: 성과와 과제. 「국회 운영 무엇을 어떻게 바꿔야 하나?」. 참여연대 의정감시센터(2006. 7. 13).

권영주. (2009). 지방의회 의정활동의 시계열적 평가: 서울시의회(제3대-제6대)를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 21(3): 5-32.

경제정의실천시민연합. (2010). 16개 광역의회 의원발의 및 처리결과 분석-서울시의

29) 제주자치도의회 회의규칙 제25조(행정상 입법예고)는 주민의 권리 · 의무나 일상생활에 직접 관련되는 의원발의 조례안에 대하여 그 입법 취지와 주요 내용 등을 입법예고할 수 있다고 규정하고 있고, 국회법 제58조 제5항은 시민사회의 의정참여 기회를 확대한다는 취지에서 제정 법률안과 전부개정 법률안의 경우 위원회 심사 때 공청회 개최를 의무화하고 있다.

30) 시민단체나 언론 등의 의원활동에 대한 평가는 단순한 발의건수로 평가하는 방식을 탈피하여 발의 유형별로 제정 법률안이나 전부개정 법률안을 발의한 경우에는 일부개정 법률안 보다 가중치를 주거나 가결된 법률안을 기준으로 평가하는 방안을 제시하고 있다(임종훈 · 박수철, 2006; 190).

31) 제주자치도의회 회의규칙 제22조 제4항은 의원이나 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의하거나 제출하는 경우에는 그 의안이 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를 함께 제출하여야 한다고 규정하고 있다.

회의원별 조례안 발의 및 가결 현황.
김광수. (2005). 의원입법의 영향과 책임성. 「행정법연구」, 14: 21-43.
김귀영. (2011). 지방의회 연구경향과 향후 연구의제에 관한 고찰. 「한국행정학보」, 45(2): 83-114.
김병록. (2009). 조례제정권의 문제점과 개선방향. 「토지공법연구」, 43(2): 437-459.
김순은. (2001). 지방의회 의정활동(1991-2001)의 평가와 과제. 「지방정부연구」, 5(2): 1-19.
박기묵. (2009). 의원 및 혼합입법의 국회에서의 처리속도에 관한 연구. 「한국정책과학학회보」, 13(3): 213-230.
박노수. (2010). 서울특별시의회 입법활동에의 영향요인 연구 : 의원집단과 지원인력 집단의 인식을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 22(2): 169-192.
박봉국. (2008). 의원입법의 허실과 내실화 방안. 「국회보」, 50(1): 56-57.
박영도. (2006). 입법관리로서의 입법평가의 제도화. 한국입법학회 학술대회자료.
박종득・임헌만. (2001). 기초의회의 의원전문성과 의정활동간 상관관계 연구.「한국사회와 행정연구」, 12(3), 19-36.
박찬주. (2009). 조례제정권의 근거와 범위. 「서울대학교 법학」, 50(1); 483-534.
법제처. (2009). 의원입법 현황 및 정부의 대응방안. 국무회의 보고자료(2007. 7. 24).
오호택. (2004). 의원입법의 문제점. 「헌법학연구」, 10(2): 449-472.
이종원. (1998). 서울시의회 입법활동의 활성화 방안. 「서울시정개발연구원 연구보고서」, 3-4.
이한길. (2004). 제16대, 17대 의원발의 법안의 특성. 「의원입법의 발전방안」. 국회법제실 ・ 한국공법학회.
_____. (2006). 제17대국회 의원발의법안의 특성. 「국회보」, 472: 72-75.
이현출. (2009). 17대 국회 의원입법안 분석: 발의, 내용, 심의결과. 「한국정당학회보」, 8(1): 255-286.
임종훈・박수철. (2006). 「입법과정론」, 161-167. 박영사.
전경배. (2007). 조례제정권의 한계에 관한 연구. 경남대학교 대학원 박사학위 논문.
전영상・현근. (2010). 지방의원 보수제도 개선 전・후 의정활동 만족도와 장애요인 비교분석: 2002년과 2010년 실증조사를 중심으로. 「지방행정연구」, 24(14): 109-142.
정명은・이종수. (2008). 지방정부의 정당구도가 지방의회 의정활동에 미치는 영향. 「도시행정학보」, 21(1): 25-48.
정세욱. (2009). 제주특별자치도의회의 역량강화 및 기능 활성화 방안. 제주특별자치도 출범 3주년 기념 정책세미나 발표논문(2009. 6. 12): 69-112.
제주도선거관리위원회. (1991). 「지방의회의원선거 총람」.
_____. (1995). 「제1회 전국동시 지방선거 총람」.
_____. (1998). 「제2회 전국동시 지방선거 결과」.
_____. (2002). 「제3회 전국동시 지방선거 결과」.

제주도의회. (1998). 「제주도의회사(초대-제4대)」.
_____. (2002). 「제6대 제주도의회 의정활동총람」.
_____. (2003). 「제5대 제주도의회 의정활동총람」.
_____. (2006). 「제7대 제주도의회 의정활동총람」.
제주특별자치도의회. (2010). 「제8대 제주특별자치도의회 의정활동총람」.
제주특별자치도. (2011). 특별자치도 5년 성과와 과제. 특별자치행정국 내부자료.
주호영. (2005). 시론, 판사출신이 본 의원입법 백태. 「월간 조선」, 2005년 10월호.
중앙선거관리위원회. (2006). 제주지역 선거결과 당선인 명부. 「제4회 전국동시 지방선거 총람」. 제주자치도선거관리위원회 편집.
최봉기. (2005). 한국 지방의회의원의 전문성 제고방안. 「한국지방자치학회보」, 17(1): 5-25.
_____ (2011). 한국지방자치 20년의 회고와 지방자치 선진화 과제. 「한국지방자치학회보」, 23(3): 5-37.
하세헌. (2005). 지방의회 입법기능의 발휘와 그 확충방안. 「한국정당학회보」, 4(2): 307-329.
허 훈. (2010). 지방의원 전문성 향상을 위한 연수실태와 발전방안. 「한국지방자치학회보」, 22(2): 149-168.
홍완식. (2008). 의원입법에 대한 합리적인 통제방안. 「저스티스」, 106: 104-128.
황아란・송광태. (2008). 지방의원의 유급제 도입이 의정활동에 미친 영향: 지방의원의 인식조사를 중심으로. 한국지방자치학회 2007년도 동계학술대회 발표자료.
Robert Alexy·이준일 옮김. (2007). 「법의 개념과 효력」, 고려대학교 출판부; Begrifund Geltung des Rechts ⓒ Verlag Karl Alber, Freiburg im Breisgau, 2005.
Abney, G., and Lauth, T. P. (1986). *The Politics of State and City Administration.* Albany: State University of New York Press.
Crane Jr, Wilder and Watts Jr, Meredith W. (1968). *State Legislative System.* New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
Hill, Kim Quaile, and Mladenka, Kenneth R. (1992). *Democratic Governance in America State and Cities.* Pacific Grove: Brooks/Cole.
Rosenthal, A. (1988). *State Legislative-Where It's At.* The Political Science Teacher 4(Fall 1988).

접수일(2011년 01월 15일)
수정일자(2011년 01월 28일)
게재확정일(2011년 02월 10일)