「지방정부연구」 제22권 제3호(2018 가을): 1-30
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.22 No.3 (2018 Autumn)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.22.3.1

# 정책속성에 따른 기초지방자치단체의 정책채택에 관한 연구*

홍 성 우

**국문요약**

본 연구는 지방자치단체의 정책채택이 자치법규 중 하나인 조례제정에서 주로 찾아볼 수 있다는 관점에서 기초지방자치단체 수준에서 채택된 정책으로서 다양한 조례제정 사례를 수집·정리해 정책속성에 따른 조례제정의 특성과 패턴을 귀납적으로 탐색해 보고자 하였다.

우선, 정책확산(채택)과 관련된 선행연구 및 이론의 검토, 분석의 기준으로서 정책의 비용과 편익, 정책대상, 조례제정권과 사무의 범위, 정책유형 등에 관해 검토하였다. 다음으로 조례제정 사례를 정책속성의 분류기준에 따라 특성과 패턴을 분석해 보고자 정책유형으로서 개발정책(자전거이용 활성화, 사회적기업 육성, 주민참여예산, 출산지원), 재분배정책(노인복지 증진, 거주외국인 지원, 편의시설 설치 사전점검, 경력단절여성 경제활동 촉진, 청년일자리 창출) 및 할당정책(자연환경 보전, 제안제도, 자살예방, 학교급식 지원)등의 조례를 선정하여 기초자치단체의 조례제정 현황을 연도별로 정리해 보았다. 이들 조례제정 사례를 상위법령의 존재 및 의무성 여부, 정책대상집단의 특성, 비용의 성격, 편익의 집중·확산 등의 기준에 따라 개별 조례별로 분석해 보고, 종합적으로 정책유형 및 정책편익의 분산·집중에 따른 정책채택의 패턴을 탐색해 보았다.

분석결과, 상위법령에 의한 조례제정의 근거가 보다 명확한 의무규정이거나 중앙 정부 차원에서 관련 정책을 적극적으로 추진하고, 또는 지역사회에서의 관심이 높고, 정책의 편익대상이 지역사회의 불특정 다수에게 분산되는 정책속성을 보일 때는 높은 조례제정 비율을 보였다. 반면 상위법령의 근거가 명확하지 않을 때, 정책의 대상이 소수 특정집단에게 국한되고, 정책의 편익도 특정집단에 한정적일 때, 그리고 중앙 정부 차원의 정책적 관심이 상대적으로 덜한 조례의 제정 비율은 낮게 나타났다.

**주제어: 정책채택, 기초지방자치단체, 정책속성, 정책편익, 정책비용**

## Ⅰ. 서론

우리나라 지방자치단체도 제한적이기는 하지만 지방자치체의 실시에 따라 조례제정을 통해 독자적인 정책결정을 수행할 수 있다. 이러한 정책결정은 지방자치단체가 독립적으로 수행하거나, 중앙 정부의 강제 또는 권고에 의해서 이루어지거나 또는 인근 지방자치단체로부터의 정책적 학

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A5A8019117).

습, 모방 및 경쟁을 통해 이루어진다. 이러한 다양한 형태의 정책채택(policy adoption)은 지방자치단체의 자치법규 중 하나인 조례제정에서 찾아볼 수 있다. 즉, 지방자치단체는 헌법에 지방자치단체의 주민자치에 관한 규정(제117조 제1항)과 지방자치법의 조례제정에 관한 규정(제22조)에 따라 주민복리를 위하여 조례를 제정할 수 있는 권한이 주어져 있다(장석준 외, 2015: 222).

지방자치단체의 조례제정을 통한 정책결정은 정책혁신, 정책확산, 정책수용, 정책채택 등 다양한 개념 및 차원에서 논의가 이루어지고 있다. 우선, 정책혁신(policy innovation)은 지방자치단체가 조례를 통해 새로운 정책을 채택하는 것으로 간주되고(Walker, 1969; Berry & Berry, 1990; 남궁근, 1994: 101), 정책확산(policy diffusion)은 정책혁신이 시간의 변화에 따라 사회시스템의 구성원 간에 수용되는 과정으로 인식되고 있다(Rogers, 1995; Elkins & Simmons, 2005; 장석준·김두래, 2012: 291). 정책수용(policy compliance)은 정책결정이나 집행 등의 과정에서 정책결정자의 의도가 반영된 행동 규정 및 규칙 등이 요구하는 행동을 정책집행자나 정책대상집단이 따르는 것으로 정의하고 있다(이종수, 2009; 정정길 외, 2011, 최근호·엄태호, 2015: 162). 또한 정부가 어떤 새로운 정책을 채택하는 것을 하나의 정책혁신이라고 하며, 그러한 혁신적인 정책이 퍼져나가는 현상을 정책확산으로 정의하기도 한다(장석준 외, 2015: 223). 지방자치단체에서 제정되는 조례들은 동일하거나 매우 유사한 경우가 많은데 이러한 현상은 지방자치단체 간에 일종의 정책확산 현상이 존재함을 보여주는 것으로서 지방자치단체의 정책채택의 기제를 이해하는데 중요한 사례라는 관점을 제시하고(장석준 외, 2015: 222) 있는 것처럼 지방자치단체에서 이루어지는 정책채택의 개념은 정책확산의 결과이자 선행조건으로도 볼 수 있을 것이다. 그러나 정책확산에 관한 기존의 경험적 실증연구에서 지방자치단체 간의 조례제정이라는 정책확산의 결정요인으로 고려하지 못하고 있는 것이 조례라는 정책 자체가 지니고 있는 정책내용의 성격이나 속성이었다. 하지만 최근 이은미 외(2015)와 장석준 외(2015)의 연구에서와 같이 정책의 유형을 정책확산의 요인으로 고려하고 있는 연구도 소수 진행되고 있다.

이에 본 연구에서는 정책성격 또는 정책속성에 따른 정책결정의 특성을 기존 선행연구에서 지방자치단체 간의 정책확산(채택)의 연구대상으로 선택했던 정책사례뿐만 아니라 보다 다양한 기초자치단체의 조례제정 사례를 수집해 귀납적인 방법을 통해 기초자치단체 정책채택의 특성과 패턴을 탐색해 보고자 한다. 부언하면, 지방자치단체에 의해 채택되는 정책(조례)은 그 정책내용의 속성에 따라 정책유형이 달라진다. 또한 정책결정에 따라 야기되는 정책편익(policy benefit)과 정책비용(policy cost, policy burden)도 달라지며, 나아가서는 정책편익의 수혜집단과 비용의 부담집단도 상이해 질 수 있고, 편익의 대상도 포괄적이거나 분할적일 수 있다. 즉, 정책유형에 따라 정책의제가 형성되는 과정과 정책형성과정에 참여하는 이해당사자들도 달라지고, 이들의 정책형성에 대한 지지나 반대를 위한 조직화 유인 및 강도도 달라지는 등 정책의 성격에 따른 정책유형이 지방자치단체의 정책채택에 영향을 미치는 요인으로 작용할 수 있다는 것이 본 연구의 출발점이다.

이러한 관점에서 본 연구는 기초자치단체의 정책채택 사례로서 다양한 조례를 연도별로 정리해 정책채택의 현황을 제시한다. 수집된 개별 조례는 정책의 속성, 즉 상위법에 의한 제정 여부를 비롯해 정책대상, 비용의 유무, 그리고 정책비용·편익의 분산·집중 등에 따라 특성을 분석한다. 이후

종합적인 측면에서 분석대상 선정기준인 Peterson(1981)의 정책유형 및 정책편익의 분산·집중에 따른 조례제정(정책채택)의 패턴을 귀납적으로 분석해 보고자 하는 것이 본 연구의 목적이다. 타 연구와 비교할 때 이 분석과정은 연구방법론적 차별성을 가진다. 더불어 정책확산(채택) 관련 기존 연구는 주로 지방자치단체에서 정책확산이 이루어진 즉, 다수의 지방자치단체에서 관련 조례를 제정한 사례를 선정해 분석하고 있다. 하지만 그 외 일부 지방자치단체에서만 조례를 제정(채택)하고 있는 사례에 대한 연구는 상대적으로 소수에 불과한데 지방자치단체에서의 조례제정 빈도가 낮은 이유를 조례가 지니고 있는 정책속성의 관점에서 탐색해 보고자 하는 연구목적도 있다.

# Ⅱ. 이론적 논의

## 1. 관련 이론 및 선행연구의 검토

우리나라 지방자치단체 또는 단체 간 관계의 특성상 지방자치단체는 독자적인 역량 또는 재량권이 상대적으로 약하기 때문에 지방자치단체가 스스로 정책을 개발하여 도입할 여지는 낮다. 지방자치단체의 정책채택에 관한 연구도 외부적 요인인 지역확산 요인에 주목한 연구에서 내부적 요인(재정적, 정치적, 개인적 요인 등)을 추가한 통합적 분석모형에 따른 연구로 확대되어 오고 있다. 이에 지방자치단체의 정책확산 및 정책채택과 관련된 선행연구의 특성을 고찰하면서 관련 개념에 대한 이론적 내용도 검토해 보고자 한다.

기존 연구는 지방자치단체의 유사한 정책결정이나 조례제정을 지방자차단체의 정책채택(policy adoption) 또는 지방정부 간의 정책(혁신)의 확산(policy diffusion)으로 보고, 지방정부 간의 정책확산의 영향 요인을 탐색하고 있는 관점에서 연구가 주로 이루어져 왔다. 개념적 측면에서 혁신(innovation)이란 일반적으로 새로운 것으로 인지된 아이디어가 잠재적 채택자에 의하여 선정되는 것으로 정의되며(Rogers 1983; 남궁근 1994: 105), 혁신의 확산이란 개인, 집단, 조직과 정부 등 다른 채택단위에 의하여 어떤 혁신이 수용되어 그 수용자의 수가 확대되어 가는 것이다(Eystone 1977; 박용치 1983; 남궁근 1994: 106). Berry & 김대진(2010)의 연구에서는 우선, 혁신의 확산 개념을 새로운 기술이나 아이디어를 최초의 채택자가 선정한 이후 다른 잠재적 채택자들이 그것을 받아들여서 점차 혁신을 수용한 채택자들의 수가 늘어가는 것으로 설명하고 있으며, 이를 정책과정에 적용하여 정책혁신의 확산 개념을 규정하고 있다. 이들은 정책혁신의 확산을 일정 지역에서 어떤 정부에 의하여 새롭게 개발 또는 도입된 정책이 다른 정부 단위들에 의하여 받아들여져서 정책을 채택한 정부의 수가 증가하는 것으로 정의하고 있다(Berry & 김대진, 2010: 77). 이러한 정책(혁신)확산(policy diffusion) 유형은 확산의 동기(사회적 학습, 경제적 경쟁, 정치적 압력), 확산의 속도(초기 채택자, 느림보 채택자), 확산의 방향(수직적 확산, 수평적 확산), 그리고 확산의 자발성(자발적, 비자발적) 등에 따라 다양하게 구분하고 있다(Berry & 김대진, 2010: 78-80; 김대진 2011b: 532-536).

구체적으로 남궁근(1994)의 행정정보공개조례 제정의 확산에 관한 연구를 시발점으로 지방정

부의 혁신패턴에 관한 연구(이종수, 2000), 지방정부의 지리정보시스템 확산연구(이동기, 2000), 지방행정정보공개의 확산연구(이승종, 2004), 정책확산과 지방역량 연구(김혜정, 2006; 김혜정·이승종, 2006), 정부회계제도의 확산연구(배상석 외, 2007), 출산장려제도의 확산연구(배상석, 2010), 주민참여예산제도의 확산연구(최상한, 2010; 강윤호, 2011), 지역축제의 확산연구(석호원, 2010), 저소득층 건강보험료 지원의 확산연구(하민지 외, 2011), 학교급식지원조례의 확산연구(김미선·강황선, 2012), 학교급식조례 제정의 확산요인 연구(장석준·김두래, 2012), 지역사회서비스 투자사업(조근식, 2013), 반부패 신고포상금제도(이대웅·권기헌, 2015), 음식물쓰레기종량제 관련 확산연구(최근호·엄태호, 2015), 통합관리기금 관련 확산연구(김상돈·김대진, 2015), 출산장려금 조례의 확산에 대한 주관적 인식과 객관적 계량분석(김진영·이석환, 2016), 갈등관리 조례 도입의 영향요인 분석(문승민·나태준, 2017), 정책학습과 정부역량이 지방정부의 자살예방조례 정책확산에 미치는 영향 연구(김혜정, 2017), 공간상관분석을 통한 주민참여예산제도 조례유형에 따른 정책확산 연구(김선형·유란희, 2017), 동형화 기제를 활용한 출산장려금의 정책확산 연구(박은순·하태수, 2018)등 다양한 주제의 연구가 이루어져 오고 있다.

이러한 선행연구는 주로 정책확산의 개념과 유형을 토대로 지방정부간 정책확산의 특성과 동력이 되는 요인이 무엇이고, 또는 확산경로가 어떠한지를 밝히기 위한 목적에서 진행되어 왔다. 즉, 지방자치단체 간에 나타나는 정책확산에 미치는 영향요인을 ①정치적 요인: 선거주기, 단체장 득표율, 단체장 소속정당, ②재정적 요인: 재정자립도, 1인당 지방세, 자체재원, ③사회적 요인: 인구규모, 인구밀도, 공무원 수, 도시화 정도, ④지역확산 요인: 이웃정부의 채택 여부, 그리고 ⑤지방자치단체장의 개인적 요인: 단체장 및 의원의 학력, 경력, 단체장의 득표율, 및 정치이념 등 주로 지방자치단체 간의 정책확산의 구체적 영향요인을 실증적으로 검증하기 위한 목적에서 주로 이루어졌다. 그리고 정책확산의 영향요인을 활용해 바람직한 정책을 확산시켜 정책효과를 극대화시키고자 하는 처방적 시사점을 얻고자 하는 목적에서 수행되어진 연구(김대진·안빛, 2012: 192)도 있다.

한편, 지방자치단체의 정책채택의 관점에서 정책에 관한 정보가 전국화된 정책사례(지역선택형)와 정보가 전국화되지 않은 사례(지역개발형)로 구분해 지역사회서비스투자사업을 구체적 사례로 들어 지방정부의 정책채택 요인을 통합모형으로 분석한 연구(조근식, 2013)가 있다. 또한, 복수의 조례제정 사례를 분석대상으로 선정해 정책확산의 상이성을 분석하는 연구도 진행되고 있다. 예를 들어 Peterson(1981)이 제시하고 있는 지방정부의 정책유형에 따른 정책채택의 요인과 정책채택의 시차가 나타나는지를 실증분석하고 있는 연구(이은미 외, 2014)와 지방자치단체의 정책확산을 자전거 조례, 치안협의회 조례, 노인복지 조례 등을 대상으로 정책확산의 상이성을 분석하고 있는 연구(이은미 외, 2015)도 있다. 더불어 복수의 조례제정(거주외국인 지원 조례, 기업투자유치 조례, 학교급식 지원 조례, 사회적기업 지원 조례, 장애인 편의시설 사전점검 조례) 사례(정책)의 현저성(salience, 종합일간지의 연도별 언론 기사 건수)과 복잡성(complexity, 조례 내용의 길이)의 기준에 따라 실증적으로 분석하고 있는 연구와 Lowi의 정책유형별 정책확산의 양상을 다수의 사례를 들어 분석하고 있는 연구도 있다(장석준, 2013; 장석준 외, 2015). 특히 장석준 외(2015)의 연구는 Lowi의 정책유형에 따라 8개의 혁신적인 조례제정 사례를 선정해 정책유형에 따

른 정책확산의 차별적인 양상과 특징을 분석하고 있다는 점에서 본 연구와 유사성이 있다. 하지만 본 연구가 지닌 차별성은 다양한 조례제정 사례를 정책의 속성이라 할 수 있는 상위법에 의한 제정 여부를 비롯해 정책대상, 비용의 유무, 그리고 정책편익·비용의 집중·분산 등에 따라 조례제정의 특성을 살펴보고, 종합적 차원에서 정책유형 및 정책편익의 집중·분산에 따른 정책채택의 패턴을 귀납적으로 탐색해 보고자 하는데 있다.

기존 연구에서 정책의 속성 및 유형에 따라 정책확산의 양상에 명확한 차이가 있다는 것을 설명하지 못했다는 점과 그러한 연유로 정책유형별 정책확산의 양상을 설명할 수 있는 보다 정교한 정책확산 이론을 개발해야 하는 과제를 제시하고 있는(장석준 외, 2015: 255) 관점은 본 연구가 지닌 연구의 목적과 부합한다. 재언하면, 본 연구는 기존 선행연구에서 선택한 조례와 더불어 보다 다양한 조례제정 사례를 수집해 정리·분석하고, 이들의 제정 현황과 패턴을 여러 정책속성별 요인에 따라 분석해 보는 귀납적인 연구방법을 활용하고 있는데서 기존 연구와는 차별적이라고 할 수 있다. 이를 통해 지방자치단체의 정책채택의 양상을 구별해 볼 수 있는 기준이나 요인의 적용가능성을 탐색해 가는 시도로서의 의미를 지니고 있다 할 것이다.

## 2. 정책(조례) 속성 관련 개념의 검토

### 1) 정책비용(편익)과 정책대상

정책 자체가 지니고 있는 정책성격은 정책을 유형화하는 기준으로 활용되듯이 본 연구에서는 윌슨(Wilson)에 의해 다양한 정치적 상황과 비용과 편익의 분포상황에 따라 정책입법이 달라진다는(서인석 외, 2013: 58) 규제정치모형의 정책비용(policy cost)과 정책편익(policy benefit)[1]의 개념을 분석기준으로 활용하고자 한다. 즉, 정책(조례)과 관련한 인지된 정책편익과 정책비용이 지역주민에게 골고루 분산되는지, 아니면 특정 집단에게 집중되는지에 따른 기준과 함께 정책편익과 관련해 정책이 초래할 혜택(편익)의 유형을 포괄적 혜택(collective benefits)과 분할적 혜택(divisible benefits)으로 구분하는[2] 개념도 보완적으로 활용하고자 한다.

정책편익과 정책비용에 따른 정책유형화는 정책내용에 따라 정책을 유형화하는 모형들(Lowi, 1964; Ripley & Franklin, 1984)보다는 이론적·방법론적 일관성을 유지하는 점이 장점이며(정용덕 외, 1996: 198), 정책유형화를 위해서는 보다 엄격한 분류기준을 필요로 하는데 윌슨의 정책유형 분류는 이에 부합한다는 견해(전진영, 2009: 39)에 기반하고 있다. 구체적으로 특정의 정책사안이 초래할 비용 또는 편익이 어떻게 분산되고 집중되는 것으로 인지하는지에 따라 시민·이익집단들의 정치참여 행태는 상이하게 전개될 것이며, 또한 정책채택의 주체로서 지방자치단체(공무원)도

1) 정책비용은 정책채택으로 인해 특정 사람이나 집단이 감당해야 하는 금전적·비금전적인 부담을 의미하며, 정책편익이란 반대로 정책채택으로 인해 특정 집단이나 사람들이 향유할 수 있는 금전적·비금전적 만족(satisfaction)을 의미한다(전진영, 2009: 39).

2) 포괄적 혜택은 정책집행 결과가 정책 대상집단에게 골고루 분배되는 정책이며, 분할적 혜택은 정책집행의 결과가 정책대상집단의 일부 개인에게 돌아가는 것을 의미한다(류지성, 2008: 452).

정책(조례)결정을 통해 야기될 비용과 편익의 분산과 집중에 따라 정책결정 행태가 달라질 것이라는 가정에 기반하고 있다. 부언하면, 지방자치단체 수준에서 조례제정의 주된 주체가 지방자치단체의 집행기관(자치단체장과 관련 공무원)과 의결기관(지방의회)임을 고려할 때 조례제정을 통해 야기되는 정책비용이나 정책부담(경제적 비용뿐만 아니라 업무 수행과 관련한 심리적 부담 등)이 지방자치단체(공무원)에게 귀속되는 정책성격(속성)을 지니고 있는 경우에는 지방자치단체의 정책채택에 영향을 미칠 것이라는 것이다.

한편 정책대상 집단은 정책의 구체적인 수혜 또는 제재를 받을 개인들의 집합으로 본다. 이는 누가, 무슨 이유로, 무엇을, 어떻게 할 것인가를 구체화하는 정책설계과정에서 선택되기 때문에 이익집단과는 다르다. 정책대상 집단은 정책에 의하여 만들어지는 것이기 때문에 기존의 사회집단과도 다른 정책의 직·간접적인 대상으로 본다(Schneider & Ingram, 1993, 서인석 외, 2013: 61). Schneider & Ingram(1993)은 정책대상 집단을 사회적 형상(이미지)과 정치적 권력(자원)의 수준에 따라 4개의 집단(advanced, contender, dependents, deviants)으로 구분하고 있는데, 예를 들어 정치적 자원의 수준이 높으면서 사회적 이미지도 긍정적인 집단(advanced)에게 편익을 제공하는 정책입법은 보다 수월할 수 있음을 설명하기도 한다(서인석 외, 2013: 61). 하지만 본 연구에서 정책대상은 정책비용·편익의 집중·분산과 관련하여 이질적인 불특정 다수와 동질적인 소수의 특정집단으로 구분하여 살펴보고자 한다.

### 2) 조례제정권과 사무의 범위

특정 정책을 분석 대상으로 하는 일부 연구들(배상석 외, 2007; 석호원, 2010; 조근식, 2013)을 제외하면 기존의 국내 정책확산 연구들은 대부분 지방자치단체에서 제정한 조례를 실증분석에 활용하고 있다. 이러한 측면에서 지방자치단체의 정책채택이라는 연구의 이론 검토 차원에서 지방자치단체가 지니고 있는 조례제정권의 성격을 간략히 고찰하고자 한다.

일반적으로 정책결정은 정책안을 형성하는 활동과 이를 의결하여 최종적으로 권위화하는 활동으로 이루어져 있다. 정책안의 형성은 해결의 대상이 되는 문제에 대한 파악과 정의, 목표의 설정, 문제해결 내지 목표달성에 필요한 제 수단과 방법에 대한 탐색을 통해 적절하다고 판단되는 정책안을 설계하는 활동이다. 이러한 활동을 위해 조사와 분석, 토론회나 공청회 등의 활동이 전개되며, 해당 분야에 종사하는 공무원, 전문가, 이해관계자 등의 경험과 식견이 활용된다. 더불어 지방의회 의원들도 그들 자신의 식견이나 정책전문기구 또는 입법보좌기구들의 도움을 받아 정책안의 형성에 관여한다. 이렇게 형성된 정책안을 토대로 지방의회에서는 위원회와 본회의를 통하여 최종적인 권위화(합법화) 여부를 결정하게 된다(민병익, 2014: 338). 즉, 지방의회는 주민의 대표기관으로서 지역공동체의 중요한 정책을 최종적으로 결정하는 권한을 가지고 있다. 지방의회가 가지고 있는 조례제정권과 중요한 사항에 대한 의결권이 그것인데 지방자치단체의 정책이 모두 조례의 형태를 취하는 것은 아니다. 하지만 지방자치단체의 운용과 관련된 중요 사항은 조례의 형식으로 제정되는 경우가 많고, 지방의회는 조례제정권을 통해 강력한 정책결정권을 행사할 수 있다(민

병익, 2014: 337).

조례는「헌법」제117조 제1항과「지방자치법」제22조에 근거하여 법령의 범위 안에서 지방의회의 의결을 거쳐 제정되는 법형식으로서 지방의회에 의해 제정되는 행정입법이며, 주민을 대상으로 하는 일반·추상적 규율이다(홍정선, 2016: 978). 이러한 조례는 법령의 위임에 의해 제정되는 위임조례, 법령의 위임없이 제정될 수 있는 직권조례와 법령에 의해 조례로 정하도록 규정한 사항에 대해 제정된 필수조례, 조례 마련 여부가 지방자치단체의 자율에 맡겨져 있는 임의조례 등으로 구분된다(박균성, 2016: 1006; 김훈·김근식, 2016: 456).

「지방자치법」제22조에 근거해 '법령의 범위 안'과 '사무의 범위 안'이 조례제정의 범위가 되는데 지방자치단체의 사무, 즉 고유사무, 단체위임사무, 기관위임사무의 범위 및 구분이 조례제정 여부의 중요한 기준이 된다(박균성, 2016: 999; 김훈·김근식, 2016: 457). 지방자치단체의 사무 중 조례로 제정할 수 있는 사무는 자치사무와 단체위임사무이고, 기관위임사무는 조례로 제정할 수 없다(김춘환, 2014: 195; 안효섭, 2014: 247).

법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정하고 있는 사무가 자치사무인지 기관위임사무에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서는 그에 관한 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려하여야 한다. 다만 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무인지의 여부나 그에 관한 경비부담과 최종적인 책임귀속의 주체 등도 아울러 고려하여 판단하여야 한다라고 판시하고 있다(대법원 2001.11.27. 선고 2001추57 판결; 안효섭, 2014: 247-248). 지방자치단체의 사무처리의 주체에 따라 경비부담의 주체도 달라진다. 즉, 자치사무는 자치단체 본래의 사무인 바 지방자치단체의 재원으로 처리하는 것이 원칙이다. 그리고 단체위임사무는 '전국적 이해관계가 있는 동시에 지방적 이해관계도 가지고 있는 사무'이므로 그 경비 또한 중앙 정부와 지방정부가 나누어 부담하는 것이 원칙이 된다. 그러나 기관위임사무는 그 성격상 자치단체장이 국가사무를 중앙 정부의 일선기관의 입장에서 처리하는 것이므로 전액 중앙 정부가 부담하는 것이 원칙이 된다(김병준, 2005: 393-394).

지방자치단체의 사무구분 문제는 사무처리 및 경비부담의 주체 그리고 중앙 정부의 지도·감독 범위 등과 관련하여 중요한 의미를 지닌다. 부언하면, 사무구분이 명확치 않은 경우 행정처리와 지방의회 운영에 있어 마찰과 갈등이 야기될 수 있는데 조례제정권을 비롯한 지방의회의 의결권과 조사권이 사무구분의 불명확성으로 인해 여러 가지 문제가 야기될 수 있다고 한다(김병준, 2005: 396). 이러한 지방자치단체의 사무구분이 관행으로 정착되어 오지 못하고 오히려 명백히 구분되는 사무에 있어서도 그 처리주체 및 재정부담의 주체를 뒤섞어 사무구분을 모호하게 해 놓은 사례가 적지 않음을 지적하기도 한다(김병준, 2005: 401).

# Ⅲ. 정책채택(조례제정) 현황 및 특성 분석

## 1. 분석의 기준 및 대상

정책 자체가 지니고 있는 정책속성과 성격은 정책을 유형화하는 기준으로 활용된다. 그리고 이러한 정책속성은 지방자치단체의 정책채택의 특성과 패턴을 분석하는 기준이 될 수 있는데, 본 연구에서 활용하고 있는 정책속성이라는 요인들은 조례(정책)집행의 편익·비용의 유형(포괄적·분산적 또는 분할적·집중적), 조례(정책)집행 비용의 성격(직접적·간접적, 금전적·비금전적), 조례의 정책대상(불특정 시민, 특정 집단), 상위 법령에 의한 조례제정 여부(필수·위임, 임의·직권조례), 그리고 조례(정책)의 사무 성격(기초자치단체, 중앙 또는 광역자치단체 사무) 등이다. 이를 정리하면 다음의 〈표 1〉과 같다.

**〈표 1〉 기초지방자치단체의 조례제정 특성 분석 기준**

| 기준(요인) | 내용 |
|---|---|
| 편익(비용)의 집중과 분산 | 포괄적(분산적): 정책집행 결과(정책편익과 비용)가 정책대상으로서 불특정 다수에게 광범위하게 분산되어, 그 크기가 상대적으로 작은 정책 |
| | 분할적(집중적): 정책집행의 결과(정책편익과 비용)가 정책대상으로서 소수의 특정 집단(특정 산업, 직종) 또는 특정인에게 집중되는 정책 |
| 정책의 대상 | 이질적인 불특정 다수: 지역 내에 거주하는 일반 지역 주민 |
| | 동질적인 소수의 특정집단: 장애인, 노인, 거주외국인, 청년, 경력단절 여성 등 특정 집단 또는 공무원 집단 |
| 비용의 성격 | 직접적인 금전적 비용: 구매비용, 사용비용, 처분비용 등 |
| | 간접적인 비금전적 비용: 노력, 시간, 업무부담 등 |
| 상위법령의 조례제정 규정 여부 | 필수조례: 법령에 의해 조례로 정하도록 규정한 사항에 대해 제정된 조례<br>위임조례: 법령의 위임에 의해 제정되는 조례 |
| | 임의조례: 조례 마련 여부가 지방자치단체의 자율에 맡겨져 있는 조례<br>직권조례: 법령의 위임 없이 제정될 수 있는 조례 |
| 사무의 성격(범위) | 광역적 속성: 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 사무, 시·도 단위로 통일성을 유지할 사무 및 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 |
| | 기초적 속성: 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 적당한 사무 |

위의 기준과 Peterson(1981)의 정책유형[3]에 따라 본 연구에서 분석하고자 하는 기초자치단체의

3) Peterson(1981)은 모든 정책을 지역경제에 미치는 영향을 기준으로 하여 개발, 재분배, 할당정책으로 구분한다. 개발정책(developmental policies)은 다른 도시와의 경쟁에서 지역의 경제적 지위를 향상시키려는 공공정책(도로, 공원, 대중교통수단, 주차시설, 레크리에이션 시설, 간선도로, 국제회의장, 사회간접자본 지출 등)을 의미하며, 재분배정책(redistributive policies)은 고소득 주민의 세금으로 저소득 주민의 편익을 향상시켜주는 공공정책(사회복지시설, 소득지원 프로그램, 도시정부의 재정적 지원을 받아 운영되는 보건 및 의료 시설, 저소득 계층을 위한 서민주택)이며, 할당정책(allocational policy)은 경찰, 소방 혹은 쓰레기처리와 같은 도시의 현상유지를 위해 일상적으로 행해지는 가사서비스(housekeeping services)를 의미한다(유재원, 2011: 105).

조례제정 사례[4]는 ①개발정책과 관련된 자전거이용 활성화 조례, 출산지원 조례, 사회적기업 육성 조례, 주민참여예산 조례, ②재분배정책과 관련된 노인복지 증진 조례, 거주외국인 지원 조례, 경력단절여성 등의 경제활동 촉진 조례, 청년일자리 창출 조례, 장애인 등의 편의시설설치 사전점검 조례, ③할당정책과 관련된 자연환경 보전 조례, 학교급식 지원 조례, 자살예방 조례, 제안제도 운영에 관한 조례 등 13개 조례제정 사례이다.

## 2. 조례제정 현황 및 특성 분석

본 연구의 분석의 대상은 기초자치단체의 조례제정 사례로서 개별적으로 조례제정 현황을 연도별로 제시하고[5], 기존 연구 및 언론자료 등을 참고하여 기초자치단체의 정책채택, 즉 조례제정의 특성을 분석한다. 이를 종합해 정책유형 및 정책편익의 집중·분산이라는 분석기준에 따라 조례제정의 특성과 패턴을 탐색해 보고자 한다.

### 1) 자전거이용 활성화 조례

자전거이용 활성화 조례는「자전거이용 활성화에 관한 법률(1995. 1. 5 제정)[6]」 및 같은 법 시행령에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함으로써 자전거이용 활성화에 기여함을 목적으로 하고 있다.

**〈표 2〉 기초자치단체 자전거이용 활성화 조례제정 현황(2017. 07 기준)**

| 년도 | 이전 | '03/'04 | '05/'06 | '07/'08 | '09/'10 | '11/'12 | '13/'14 | '15/'16 | '17 | 합계 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 건수 | 3 | /3 | 2/ | 22/37 | 48/11 | 14/10 | 10/11 | 8/4 | 3 | 186 |

자전거이용 활성화 조례의 제정은 자전거이용 활성화의 촉진 및 이용 여건의 개선을 위하여 필요한 사항을 지방자치단체의 조례로 정함을 동법 제4조 제4항에서 규정하고 있고, 중앙 정부가 자

4) 분석의 대상이 되는 기초지방자치단체 조례제정 사례는 우선, 자치법규정보시스템(http://www.elis.go.kr)을 활용해 주요 키워드[자전거, 사회적기업, 출산, 주민참여예산, 노인복지, 외국인, 경력단절, 청년 일자리, 사전점검(검사), 자연환경, 무상(학교)급식, 자살예방, 제안] 검색을 통해 조례제정 여부와 제정일자 등을 확인하였다. 추가적으로 국가법령정보센터(http://www.law.go.kr)에서 상위 법률에 대한 검색과 일부 조례제정 여부에 대한 재확인 작업을 수행하였고, 또한 조례제정의 여부 및 연도가 확실치 않은 경우에는 인터넷 포털 검색사이트에서도 일부 확인하였다. 하지만 키워드 검색의 한계로 "안산시 다자녀 가정지원에 관한 조례"와 같이 출산 지원 조례 현황에서 누락되는 경우도 있음을 밝힌다.

5) 본 연구의 분석대상은 기초지방자치단체이며, 최근 충북 청주시가 2014. 7. 1일부로 청원군과 통합되고, 경남 창원시, 마산시, 진해시가 2010. 7. 1일부로 창원시로 통합되고, 또한 충남 연기군이 2012. 7월부로 세종특별자치시에 통합되는 등의 기초자치단체 수에 변화가 있었으며, 분석대상 기준 년도인 2017년 7월 기준으로 226개의 기초지방자치단체가 분석의 대상이다.

6) 동법 제4조 제1항에서 " 국가와 지방자치단체는 자전거이용시설의 정비 및 자전거 이용자의 안전과 편리를 도모하는 등 자전거 이용 활성화를 위한 종합적인 시책을 마련하여야 한다"라고 규정하고 있다.

전거이용의 활성화를 위한 다양한 정책을 추진하면서 이루어졌다. 부언하면, 정부는 2008년에 '자전거 이용 활성화 사업' 추진계획을 수립하였고, 2009년에는 전국 자전거 담당공무원을 대상으로 한 자전거이용 활성화 정책 워크숍도 개최하였다. 그리고 2010년에는 '10대 자전거 거점도시'를 선정해 지원하는 사업도 추진하였다. 또한 2009년 4월~5월에는 지방자치단체 13개 지역을 중심으로 '제1회 대한민국 자전거 축전'이 개최되기도 하였다(서관교·성도경, 2010: 27).

이에 모든 광역자치단체에서 관련 조례를 제정하여 자전거이용 활성화 계획을 수립·실행하였고, 대다수의 기초자치단체에서 자전거이용 활성화를 위한 조례를 제정하였다. 대표적으로, 강원도 태백시는 2009년 9월, 저탄소 녹색성장 정책에 힘입어 자전거이용 활성화 조례를 마련하였고, 또한 시민들의 건강증진을 위해 자전거이용 활성화를 위한 조례의 개정과 함께 자전거타기 운동을 적극 전개하기로 하였다는[7] 언론보도 내용을 통해 당시 지방자치단체의 관련 조례 제정 의지를 살펴볼 수 있다.

위와 같은 관점에서 자전거이용 활성화 조례는 중앙 정부의 적극적이고도 다양한 관련 정책의 추진과 함께 다수의 기초자치단체에서 해당 시기에(2007-2009) 중앙 정부의 정책기조에 보조를 맞추고자 하는 취지에서 제정된 특성을 보이고 있다. 관련 조례의 제정목적도 기초자치단체 차원에서의 자전거이용 활성화 촉진 및 이용 여건 개선을 위한 사항을 정하고자 함으로 제시하고 있다. 조례는 상위법에서 위임하고 있는 내용을 규정해야 하는 위임입법에 해당되고, 사무의 속성은 광역적이면서도 기초적인 종합적인 속성을 지닌다고 할 수 있다. 정책의 비용과 편익 측면에서, 우선 조례에서 규정하고 있는 시책추진, 보험가입, 주차장 설치, 교육 등의 사업 수행을 위한 구체적이고 직접적인 비용이 기초자치단체에 요구되지만 그 혜택의 대상은 불특정 다수인 일반 시민이고, 편익의 유형도 분산적이며 포괄적인 특성을 보인다고 할 수 있다.

### 2) 출산 지원 조례

출산 지원 조례는 "출산장려에 관한 조례", "출산양육 지원에 관한 조례", "출산장려금(축하금) 지원(지급)에 관한 조례", "출산·입양장려금 지원에 관한 조례" 등 매우 다양한 명칭으로 제정되어 있다. 그러나 「저출산·고령사회기본법(2005. 5. 18 제정)」[8], 「건강가정기본법」, 「모자보건법」 등에 따라 출산율 저하에 따른 노동력 감소와 인구노령화 등 사회문제에 대처하고, 출산장려 분위기를 조성하기 위하여 자녀양육 및 다자녀가정에 대한 지원이라는 공통의 목표를 가진다.

2005년 9월부터 시행되어 온 「저출산·고령사회기본법」제4조에서는 지방자치단체의 책무를, 제7조에서는 인구정책 수립과 인구교육을, 제8조에서는 사회환경 조성을, 제9조에서는 모자보건 증진을, 제10조에서는 임신·출산·양육 및 교육에 소요되는 경제적 부담을 경감하기 위해 필요한 시책을 강구할 책임 등 지방자치단체의 기능과 역할을 명시하고 있다.

---

7) http://v.media.daum.net/v/20090914085610797?f=o(뉴시스, 2009.09.14.)

8) 동법 제4조 제1항에서 "지방자치단체는 국가의 저출산·고령사회정책에 맞추어 지역의 사회·경제적 실정에 부합하는 저출산·고령사회정책을 수립·시행하여야 한다"라고 규정하고 있다.

〈표 3〉 기초자치단체 출산 지원 조례제정 현황(2017. 07 기준)

| 년도 | 이전 | '05/'06 | '07/'08 | '09/'10 | '11/'12 | '13/'14 | '15/'16 | 2017 | 합계 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 건수 | 5 | 18/28 | 32/32 | 26/19 | 8/4 | 3/1 | 2/2 | 2 | 182 |

중앙 정부가 「저출산·고령사회기본법」을 제정(2005. 05. 18)한 이후 저출산 고령화 사회 관련 정책을 총괄·조정할 '저출산고령사회 정책본부'를 보건복지부에 설치하는 것을 주요 내용으로 하는 안이 국무회의에서 통과되어 범정부 차원에서 종합적으로 저출산과 고령사회정책에 대한 중장기계획과 1년 단위 시행계획이 본격적으로 수립될 것이라고 정부는 밝혔다.[9] 지방자치단체에 대한 중앙 정부의 영향력으로 인해 중앙 정부가 법률을 제정하거나 개정하면, 이에 따라 지방자치단체가 관련 조례를 제정하거나 개정하는 것이 일반적이라는(이석환, 2014: 179) 관점에서 볼 때, 출산장려 지원 조례는 중앙 정부의 관련 법률의 제정과 이에 따른 조직 신설 및 중장기계획의 마련에 따라 다수의 기초자치단체에서 해당 조례를 제정하였음을 알 수 있다.

중앙 정부뿐만 아니라 광역자치단체도 기초자치단체의 조례제정이나 폐지에 영향을 주기도 한다. 예를 들어, 인천광역시는 자치단체 내 신생아 출산장려금 지원 사업의 일관성 확보를 위해 출산장려금 지원에 관한 조례를 공포하고, 출산장려금 신청절차 및 지급 지침을 각 자치구에 시달하였다. 이에 인천 남구는 기존에 자체적으로 제정·운영되어 오던 신생아 출산장려금 및 건강보험 지원에 관한 조례를 폐지한(2011. 3. 31) 바 있다.

출산장려 및 지원 조례는 정책대상으로서 출산가구라는 한정된 대상에게 정책편익이 제공되지만 재분배정책의 정책대상으로서 수혜대상 집단(예를 들어, 노인, 청소년, 경력단절 여성 등)에 제공되는 편익과는 다소 상이한 특성이 있다. 개별 지방자치단체는 자녀를 출산한 가정에 출산장려·지원금, 양육·보육 및 교육에 관한 지원금, 자녀의 보험료 등과 같은 재화나 서비스를 제공하는 금전적·재정적 비용이 유발되지만 궁극적으로 해당 지방자치단체의 출산율을 증가시키려는 목적을 지니고 있는 정책으로서의 속성에 따라 다수의 기초자치단체에서 관련 조례를 제정한 것으로 볼 수 있다.

### 3) 사회적기업 육성 조례

사회적기업 육성 및 지원에 관한 조례는 「사회적기업 육성법(2007. 01. 03 제정)」에 따른 사회적기업과 예비사회적기업의 육성 및 지원을 통하여 사회서비스를 확충하고 새로운 일자리를 창출함으로써 지역사회의 통합과 주민의 삶의 질 향상에 기여함을 목적으로 하고 있다.

〈표 4〉 기초자치단체 사회적기업 육성 조례제정 현황(2017. 07 기준)

| 년도 | 이전 | '05/'06 | '07/'08 | '09/'10 | '11/'12 | '13/'14 | '15/'16 | '17 | 합계 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 건수 | | | /3 | 15/99 | 62/7 | 2/3 | 2/ | | 193 |

9) http://v.media.daum.net/v/20050830135816029?f=o(YTN, 2005.08.30)

시기적으로 볼 때 중앙 정부는 2007년 「사회적기업 육성법」의 제정이라는 법적 토대 위에서 다양한 차원의 정책과 프로그램을 통해 사회적기업을 육성하기 시작하였다. 이후 주무 부처인 고용노동부에서는 관련 사회적기업 육성정책이나 제도 등을 다양하게 마련하여 시행해 오고 있다. 동법 제3조 제2항에서 지방자치단체는 지역별 특성에 맞는 사회적기업 지원시책을 수립·시행하여야 함을 규정하고는 있지만 구체적으로 법률에서 조례제정을 위임하고 있지는 않다. 하지만 취업취약계층에 대한 취업기회 부여와 지역경제 활성화를 목적으로 하는 사회적기업 육성정책은 광역자치단체뿐만 아니라 기초자치단체 차원에서도 관련 조례를 제정하여 다양한 형태의 사회적기업을 발굴, 육성해 오고 있음을 알 수 있다. 이처럼 중앙 정부의 적극적인 정책적, 제도적 노력에 따라 상대적으로 짧은 기간(2009~2011)에 지방자치단체에서 관련 조례의 제정이라는 정책채택이 이루어졌다고 볼 수 있다.

기초자치단체 내 사회적기업육성 정책의 주된 정책적 대상은 취업취약계층이기 때문에 재분배정책의 속성도 띠고 있지만 궁극적으로 지역경제 활성화라는 목적이 강하다. 따라서 기초자치단체에서는 관련 조례의 제정을 통해 취업취약 계층뿐만 아니라 일반 지역 주민에게도 일자리 창출 및 사회서비스 제공을 목적으로 한다. 나아가 지역의 사회적기업육성 정책은 지역경제 활성화를 통한 정책편익이 불특정 다수에게 분산되어지고, 또한 중앙 정부로부터 보조금 지원, 정책자문, 판로개척 등의 지원프로그램을 통한 정책의 편익이 지방자치단체와 해당 지역의 관련 기업 및 주민에게 분산되는 등의 성격을 지니고 있다고 할 수 있다.

### 4) 주민참여예산 조례

주민참여예산 운영에 관한 조례는 「지방재정법(2005. 8. 4 전부 개정)」제39조 및 같은 법 시행령 제46조에 따라 해당 자치단체의 예산편성 과정에 주민의 참여를 보장하고, 예산의 투명성과 민주성을 증대하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다.

**〈표 5〉 기초자치단체 주민참여예산 조례제정 현황(2017. 07 기준)**

| 년도 | 이전 | ‘05/’06 | ‘07/’08 | ‘09/’10 | ‘11/’12 | ‘13/’14 | ‘15/‘16 | ‘17 | 합계 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 건수 | 2 | 3/22 | 42/16 | 6/10 | 118/4 | 1/1 | | | 225 |

우리나라에서 주민참여예산제도는 2003년 7월에 ‘2004년 지방자치단체 예산편성기본지침’을 통해 중앙 정부가 지방자치단체에게 관련 제도 도입을 권고하면서 공식화되었다. 행정자치부는 이 제도의 법적 기초를 마련하기 위해 2004년 정기국회에 「지방재정법 개정법률안」을 국회에 제출하였는데 개정 법률안 제39조에 “지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 장치를 마련하여 시행하여야 한다”라고 규정하였다. 그러나 의무규정이었던 제39조는 국회에서 ‘시행할 수 있다’는 임의규정으로 수정, 통과됨으로써 지방정부의 의지에 따라 주민참여예산제도의 채택여부가 결정되었다. 이후 2006년 8월에는 행정자치부가

'주민참여예산제 표준조례안'을 만들어 지방정부가 조례안을 제정할 때 최소한의 기준을 제시하였다(최상한, 2010: 87-88). 이러한 중앙 정부의 정책적 노력에 따라 2006~2007년에는 많은 기초자치단체에서 해당 조례를 제정하였음을 알 수 있다.

이후 2011년 3월에 개정된 「지방재정법」을 통해 지방자치단체의 주민참여예산제도 시행이 임의규정에서 의무규정으로 강화되어 모든 지방자치단체의 장은 지방예산편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야[10] 하는 것처럼 제도적 변화가 있었다. 이에 따라 기초자치단체의 절반 정도가 2011년에 해당 조례를 제정하였고, 2017년 7월 기준으로 1개의 기초자치단체를 제외한 모든 기초자치단체에서 주민참여예산 조례를 제정하여 운영하고 있다.

이렇듯 기초지방자치단체의 주민참여예산제 관련 조례제정은 2011년 지방자치단체의 주민참여예산제도 시행이 「지방재정법」에서 임의규정을 의무규정으로 강제화함으로써 기초자치단체의 관련 조례제정이 급격히 증가하였는바 중앙 정부 차원에서의 정책의 변화가 기초지방자치단체의 정책결정, 즉 관련 조례의 제정에 커다란 영향을 미친 것을 알 수 있다. 이는 지방자치단체 간의 수평적 정책의 확산보다도 중앙 정부의 정책 의도에 따른 수직적이고 비자발적인 정책채택에 의한 관련 조례의 제정으로 볼 수 있다. 그리고 주민참여예산제도라는 정책의 특성상 정책편익은 다수의 일반 지역 주민에게 분산되지만 일종의 정책비용이나 정책부담은 해당 지방자치단체에게 귀속되는 정책성격을 지닌다. 이에 2011년 이전까지는 중앙 정부 차원에서의 다양한 정책적 권고안과 가이드라인이 제시되었지만 100여개의 기초자치단체에서만 관련 조례를 제정하였음을 알 수 있다.

### 5) 노인복지 증진 조례

노인복지 증진 관련 조례는 "노인복지 증진에 관한 조례", "노인복지증진사업 지원 조례", "노인복지 조례", "어르신행복도시구현 노인복지 기본 조례" 등으로 제정되어 있는데 "노인복지관 설치 조례"는 분석대상에서 제외하고 있다. 노인복지 조례는 「노인복지법(1981. 6. 5 제정)[11]」, 「저출산·고령사회기본법」 및 그 밖의 노인 관련 법령에 따라 기초자치단체의 노인복지정책을 효율적으로 추진하기 위한 기본적인 사항을 규정함과 노인들이 행복한 삶을 추구할 수 있도록 시책강구 및 노인복지시설의 이용·생활자들을 지원함으로써 노인들의 복지증진을 목적으로 하고 있다.

**〈표 6〉 기초자치단체 노인복지 증진 조례제정 현황(2017. 07 기준)**

| 년도 | 이전 | '03/'04 | '05/'06 | '07/'08 | '09/'10 | '11/'12 | '13/'14 | '15/'16 | '17 | 합계 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 건수 | | /2 | 16/2 | 1/2 | 7/4 | 3/10 | 13/1 | 16/12 | 2 | 91 |

10) 동법 제39조 제1항에서 "지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성 등 예산과정에 주민이 참여할 수 있는 제도(주민참여예산제도)를 마련하여 시행하여야 한다"라고 규정하고 있다.

11) 동법 제4조 제1항에서 "국가와 지방자치단체는 노인의 보건 및 복지증진의 책임이 있으며, 이를 위한 시책을 강구하여 추진하여야 한다"라고 규정하고 있다.

노인복지 증진 관련 조례제정에 있어 광역자치단체 수준에서는 부산광역시를 비롯해 6개 정도의 광역자치단체만이 관련 조례를 제정하였다. 예를 들어 부산광역시의 경우에는 2013년 관련 조례를 제정하였는바 부산시가 노인복지 정책을 효율적으로 추진하는데 필요한 기본적인 내용을 담고 있고, 노인인구 비중이 20%를 넘는 초고령 사회에 대비하고 부산의 노인복지정책을 효율적으로 추진하고자 하는 것이 제정 목적임을 밝히고 있다. 조례에서는 기본계획을 5년마다, 시행계획을 매년 각각 수립하되 효율적인 노인복지 정책 추진을 위해 노인건강, 고용현황, 편의시설 등 실태를 시가 조사하도록 의무화하는 등 노인의 심신건강과 건강한 노후를 위한 사업, 사회·문화 활동 참여를 위한 사업, 고용촉진과 직업안정 등 생산적 활동을 위한 사업 근거도 명시하고 있다.[12)]

노인복지 증진 조례는 2005년, 2013년 및 2016년에 다른 년도에 비해 다수의 기초자치단체에서 조례가 제정되었지만 절반 이하의 기초자치단체에서 관련 조례를 제정하였을 뿐만 아니라 7개의 광역자치단체에서만이 관련 조례를 제정하였음도 알 수 있다. 이는 노인복지와 관련된 사무의 속성이 지방자치단체라기보다는 일차적으로 중앙 정부 차원의 정책이며, 기초자치단체가 노인복지 증진 관련 정책을 마련하여 시행하고자 하는데 있어서의 비용은 직접적이고 금전적인 비용이 유발되지만 정책편익은 특정 정책대상인 노인에게 귀속되는 재분배정책으로서의 집중적·분할적 특성이 강하기 때문으로 볼 수 있다.

### 6) 거주외국인 지원 조례

"거주외국인 지원 조례", "거주외국인 인권 및 처우 증진에 관한 조례" 등 거주외국인 지원을 위한 조례는 해당 기초자치단체에 거주하는 외국인들의 지역사회 적응과 생활편익 향상을 도모하고, 자립 생활에 필요한 행정적 지원방안을 마련함으로써 이들이 지역사회의 일원으로 정착할 수 있도록 하는 것을 목적으로 하고 있다.

**〈표 7〉 기초자치단체 거주외국인 지원 조례제정 현황(2017. 07 기준)**

| 년도 | 이전 | '03/'04 | '05/'06 | '07/'08 | '09/'10 | '11/'12 | '13/'14 | '15/'16 | '17 | 합계 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 건수 | | | /1 | 93/54 | 19/17 | 4/ | | | | 188 |

정부는 출입국정책을 관장하는 법무부가 컨트롤 타워 역할을 하면서 6개 부처와 산하기관의 지원 속에 다문화 정책을 펴고 있다. 법무부는 외국인 인구의 급증 추세에 발맞춰 외국인·출입국 정책본부를 만든 데 이어 「재한외국인 처우 기본법(2007.5.17. 제정)[13)]」을 제정하여 제1회 세계인의 날 행사의 법적 근거도 마련하였다.[14)] 행정자치부는 2007년 외국인 주민의 지역사회 정착지원을

12) http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/04/27/0200000000AKR20150427048800051.HTML(연합뉴스, 2015.05.03)

13) 동법 제3조에서 재한외국인에 대한 처우 등에 관한 정책의 수립·시행, 제10조에서 불합리한 차별 방지 및 인권옹호를 위한 교육·홍보, 제11조에서 교육·정보제공 및 상담 등의 지원, 제13조에서 대민국 안에서의 경제활동 등을 보장하는 내용을 규정하고 있다.

위해 지방자치단체 국제화재단에서 추진하고 있는 내향적 국제화 사업과의 연계를 강화하고, 거주 외국인 지원 조례 제정과 관련해 영어, 일어, 중국어, 러시아어, 베트남어 등 5개 국어로 번역한 표준조례안을 배포하는[15] 등 관련 조례제정을 적극 지원하였다.

이러한 측면에서 보면, 거주외국인 지원 조례는 특정 정책대상인 거주외국인의 지원을 위한 제도적 토대로서의 의미를 지닌다고 볼 수 있다. 언론보도를 통해 파악할 수 있듯 날로 증가하는 거주외국인에 대한 체계적인 지원을 통해 원활한 지역사회 통합을 도모하고, 거주외국인을 지역 주민의 일원으로 보고 실질적인 각종 서비스를 제공할 수 있는 근거를 마련한다는[16] 취지에서 관련 사업의 당위성을 찾아볼 수 있다. 그리고 지역사회에 거주하는 외국인 주민이라는 특정 집단에게 정책적 편익이 귀속되지만 간접적으로 지역사회의 불특정 주민에게도 정책적 편익이 분산되는 성격도 있다 할 것이다. 반면 직접적이면서도 금전적인 비용의 부담이 지방자치단체에 요구되는 성격을 지니고 있지만 중앙 정부 차원의 적극적인 관련 정책의 수립·집행과 정책적 지원이 이루어져 특정 시기에 다수의 기초자치단체에서 조례를 제정하였음을 알 수 있다.

### 7) 경력단절여성 경제활동 촉진 조례

경력단절여성 등의 경제활동 촉진 관련 조례는 「경력단절여성등의 경제활동 촉진법(2008. 6. 5 제정)」에 따라 경력단절여성 등의 경제활동 촉진에 관한 사항을 규정함으로써 여성의 경제적 자립과 자아실현 및 지역경제의 지속적 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다.

**〈표 8〉 기초자치단체 경력단절여성 경제활동 촉진 조례제정 현황(2017. 07 기준)**

| 년도 | 이전 | '03/'04 | '05/'06 | '07/'08 | '09/'10 | '11/'12 | '13/'14 | '15/'16 | '17 | 합계 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 건수 | | | | | | | 5/2 | 5/21 | 6 | 39 |

관련 조례의 근거가 되는 「경력단절여성등의 경제활동 촉진법」 제3조에서는 정부뿐만 아니라 지방자치단체는 경력단절여성 등의 경제활동 촉진을 위한 종합적인 시책을 세우고, 그 추진에 필요한 행정적·재정적 지원방안 등을 마련해야 한다고 명시하고 있으며, 제10조에서 지방자치단체의 장은 경력단절여성등의 경제활동을 촉진하기 위하여 지역의 특성에 맞는 직업교육훈련을 실시할 수 있음을 규정하고 있다.

정부가 여성인력 분야에 관심을 가짐에 따라 각 정부 부처들이 앞다퉈 '일자리 몇 개 창출' 목표를 내놓을 때, 여성부도 여성 일자리를 4만여개 만들겠다는 목표를 제시했다. 여성 경제활동 참가율을 높이기 위한 「경력단절여성등의 경제활동 촉진법」이 시행됐고, 이에 따라 여성 직업훈련·취업지원 서비스를 펼치는 '여성 새로일하기 센터'를 설치할 계획임을 밝히기도 했다.[17] 하지만 「경

14) https://www.bigkinds.or.kr/news/detailSearch.do(중부매일, 2008.05.21)
15) http://v.media.daum.net/v/20070326120610913?f=o(뉴시스, 2007.03.26)
16) http://v.media.daum.net/v/20071015153515577?f=o(뉴시스, 2007.10.15.)

력단절여성등의 경제활동 촉진법」이 여성의 경제활동을 촉진하기 위한 고용평등과 같은 정책의 파급성이 큰 분야를 이전해 올 수 없었고, 당시 저소득층 중년 여성의 취업지원을 위한 '일하는 여성의 집(현 여성인력개발센터)'과 같은 소규모 사업만 가져올 수 있었다. 또한 이미 우리사회에서 여성과 남성을 동등하게 대우하기 위한 제도적 장치들이 존재하고 있다는 측면에서 경력단절 여성을 위한 법제들이 대립구도를 가져올 수 있다는 시각을 지적하기도 한다(김학실, 2015: 205).

이렇듯 관련 조례제정의 근거가 되는 상위법은 제정되었으나 기초자치단체에서 관련 조례를 제정한 빈도가 매우 낮게 나타나고 있는바 정책의 대상이 경력단절여성이라는 매우 제한적인 소수의 특정집단이며, 이들을 대상으로 하는 경제활동 촉진 관련 시책은 기초자치단체의 사무적 속성보다는 다수의 광역자치단체에서 관련 조례를 제정하였다는 측면에서 볼 때 광역자치단체 또는 중앙 정부의 사무속성이 강하다는 특징에 기인한 것으로 볼 수 있을 것이다.

### 8) 청년일자리 창출 조례

"청년일자리 창출", "청년취업지원 등 일자리창출 지원 조례" 등은 「청년고용촉진 특별법(2004. 3. 5 제정)」에 따라 해당 지역 청년들의 일자리 창출과 고용 촉진에 관한 사항을 규정함으로써 지역경제 활성화와 지역사회 안정에 기여함을 목적으로 하고 있다.

**〈표 9〉 기초자치단체 청년일자리 창출에 관한 조례제정 현황(2017. 07 기준)**

| 년도 | 이전 | '03/'04 | '05/'06 | '07/'08 | '09/'10 | '11/'12 | '13/'14 | '15/'16 | '17 | 합계 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 건수 | | | | | | | 1/3 | 16/19 | 11 | 50 |

'청년 구하기'가 수도권 지자체 중심으로 확산되고 있다. 서울·성남시와 경기도가 각각 청년들의 취업 및 창업 지원 등을 위한 '청년활동비' 등의 지원책 마련에 나선 가운데, 경기도 시흥시에서는 1만명이 넘는 주민들이 직접 청년지원을 위한 주민청구 방식의 조례안을 시에 제출하기도 하였다. 취업과 능력개발 등 청년들의 자립을 위한 제도적 지원이 지자체를 중심으로 점차 확대되는 것은 심화되는 청년문제에 대한 심각성에서 비롯된다. 하지만 정부 여당이 향후 총선과 대선을 염두에 둔 자치단체장의 '청년표 매수' 내지 '포퓰리즘'으로 몰면서 정책대상으로서 '청년'이 중앙과 지방정부 간 쟁점이 된 상황이었다.[18]

「청년고용촉진 특별법」제3조는 청년고용 촉진을 위해 정부뿐만 아니라 지방자치단체의 사회적·경제적 환경 조성 책무를 규정하고 있다. 정부는 2004년 「청년실업해소 특별법」을 제정하고 정부 투자기관과 출연기관은 매년 정원의 3% 이상을 청년(15~29세)으로 채용토록 노력 의무를 규정한 바 있다. 이 법은 2008년 말까지 한시적으로 시행될 예정이었지만, 2013년 말까지로 연장되었다. 2009년에는 「청년고용촉진 특별법」으로 법 명칭을 변경하고, 지방공기업을 포함한 30인 이

17) https://www.bigkinds.or.kr/news/detailSearch.do(한겨레, 2009.01.14)
18) https://www.bigkinds.or.kr/news/detailSearch.do(한겨레, 2015.11.16)

상의 공공기관을 대상으로 범위를 늘렸다. 2014년에는 공공기관의 청년 고용 조항을 '노력'에서 '의무'로 바꾸고, 청년 고용 의무 연령 기준을 34세로 높였다.[19]

위와 같은 중앙 정부 차원의 법제도의 개선과 관련 사업의 추진에 따라 특히 공공기관의 청년고용 조항을 '의무'로 변경(2014년)한 이후 일부이지만 몇몇 기초자치단체에서 청년일자리 창출과 고용촉진을 위한 관련 조례를 제정하였음을 알 수 있다. 하지만 일부 기초자치단체만이 해당 조례를 제정하고 있는데 정책의 대상과 정책으로 인한 편익이 청년계층으로 특정되어 있고, 이들을 위한 일자리 창출과 고용촉진이라는 사무의 성격이 기초자치단체의 사무속성보다는 중앙 정부 또는 광역자치단체 수준의 사무라고 할 수 있으며, 이러한 차원에서 기초자치단체에서 독자적으로 추진할 수 있는 직접적인 비용이 유발되는 청년일자리 창출사업을 추진하는 데는 상당한 한계가 있음을 고려할 수 있다.

### 9) 장애인 등의 편의시설설치 사전점검 조례

장애인 등의 편의시설설치 사전점검(검사) 관련 조례는 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률(1997. 4. 10 제정)[20]」이 정하는 장애인 등의 편의시설 및 설비를 설치할 의무가 있는 건축물에 대하여 허가, 시공 및 사용승인 전에 적절한 사전점검을 실시하여 편의시설의 효율성을 높이고, 장애인 등이 안전하고 편리하게 편의시설을 이용하고 정보에 접근하도록 보장함으로써 이들의 사회활동 참여와 복지증진에 이바지함을 목적으로 하고 있다.

**〈표 10〉 기초자치단체 장애인 편의시설설치 사전점검 조례제정 현황(2017. 07 기준)**

| 년도 | 이전 | '03/'04 | '05/'06 | '07/'08 | '09/'10 | '11/'12 | '13/'14 | '15/'16 | '17 | 합계 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 건수 | | /2 | | 2/6 | 10/13 | 17/17 | 14/3 | 6/4 | | 94 |

장애인 등의 편의시설설치 사전점검 조례는 법률에 따라 공공건물만이라도 신축 시 장애인·노인·임산부 등의 편의시설 및 설비에 대해 준공 전에 사전점검을 실시하여 적정한 시공을 유도함으로써 재시공으로 인한 경제적 손실과 행정력 낭비를 방지하기 위한 것이 기본 취지이다.[21] 부언하면, 건물을 짓고 난 후 편의시설을 뜯어고치는 행정적, 재정적 낭비를 줄이는 것은 물론 편의시설을 미리 점검하는 효율적인 행정과 교통약자 당사자의 사전검사 참여를 통한 의견 개진 등이 이뤄질 것이라는[22] 취지가 관련 조례의 제정 목적이다. 하지만 전남 목포시가 장애인의 접근성과 보행권 확보를 위해 건축물의 장애인 편의시설을 설계, 준공단계에서 점검함으로써 장애인의 접근

19) http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2018/06/14/2018061401475.html(조선비즈, 2018.06.14)

20) 동법 제6조에서 장애인 등이 일상생활에서 안전하고 편리하게 시설과 설비를 이용하고, 정보에 접근할 수 있도록 각종 시책을 마련하여야 함을 규정하고 있다.

21) https://www.bigkinds.or.kr/news/detailSearch.do(경기일보, 2010.11.04.)

22) https://www.bigkinds.or.kr/news/detailSearch.do(경상일보, 2010.10.18)

성을 높이고 추가 공사로 인한 예산 낭비를 막고자 하는 취지에서 2003년 12월 전국 최초로 관련 조례를 제정했지만 조례에 따라 2년간 시행한 사전점검에서 장애인의 접근성 확보를 위한 공원과 도로는 단 한 건도 없었다고 한다.[23]

또한 관련 조례의 제정과 관련하여서 경기도의 한 자치구에서는 '장애인 등의 편의시설 사전점검에 관한 조례안'에 대한 심의과정에서 조례안의 필요성 논란으로 자치행정위원회 대다수 의원들이 반대표를 던지면서 상임위에서 부결 처리되기도 하였다. 건축법상 장애시설은 일반 시설물과 마찬가지로 건축허가에 이은 행정당국의 준공절차를 거친 법상 하자가 없는 건물인데도 별도의 사전점검을 받도록 하는 것은 불필요한 행정요인이라는 이유에서다. 하지만 도내 장애인 단체는 대다수 기존시설은 물론 현재 공사 중인 시설마저 장애시설을 제대로 갖추고 있지 않은 것을 감안할 때 장애시설에 대한 사전점검은 반드시 필요하다며 조례제정을 강력히 요구하기도 하였다.[24]

장애인 등의 편의시설 사전점검 조례는 우선, 장애인 등의 이동약자라는 특정 집단을 정책대상으로 하고 있으며, 정책의 편익이 교통약자라는 특정 집단에 한정되어 있지만 정책의 비용도 특정 집단에 귀속되는 속성으로 인해 전체적으로 낮은 정책채택의 비율을 보이고 있다. 하지만 일부 광역자치단체(대구, 경기, 울산 및 경북)는 다른 지역에 비해 상대적으로 다수의 기초자치단체에서 관련 조례를 제정하고 있다는 점이 특징이다. 또한 다른 광역자치단체와 달리 경기도 내 대부분의 기초자치단체는 '사전검사'라는 용어보다는 '사전점검'이라는 표현을 사용하고 있다. 이는 기초자치단체의 조례제정이라는 정책채택에서 동일 광역자치단체 내의 기초자치단체는 상호 간에 조례제정 여부 및 조례 명칭 등에 영향을 미친다고 할 수 있다.

### 10) 자연환경 보전 조례

자연환경 보전 조례는 "자연환경 보전 조례", "생태도시 촉진 및 자연환경보전에 관한 조례", "자연환경보전 및 생물다양성 증진을 위한 조례" 등으로 제정되었으며, 「자연환경보전법(1991. 12. 31 제정)[25]」 및 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다.

---

23) http://www.newsis.com/ar_detail/view.html/?ar_id=NISX20100915_0006181505&cID=10809&pID=10800(뉴시스, 2010.09.15)

24) https://www.bigkinds.or.kr/news/newsResult.do(경기일보, 2009.10.12)

25) 동법 제4조 제1항에서 " ①국가 및 지방자치단체는 자연환경보전의 기본원칙에 따라 자연환경보전대책의 수립·시행 등의 조치를 강구하여 시행할 책무를 진다"라고 규정하고 있다.

〈표 11〉 기초자치단체 자연환경 보전 조례제정 현황(2017. 07 기준)

| 년도 | 이전 | '01/02 | '03/'04 | '05/'06 | '07/'08 | '09/'10 | '11/'12 | '13/'14 | '15/'16 | 합계 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 건수 | 5 | 6/3 | 2/ | 1/1 | 1/1 | 2/ | /1 | | /1 | 24 |

예를 들어, '인천시 자연환경보전조례(2002. 1. 7 제정)' 전부개정 조례에서는 상위법인 「자연환경보전법과 야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 개정 내용을 반영해 미비점을 보완하고, 자연환경의 지속가능한 개발을 수립해 시행하고 자연환경을 효율적으로 관리하기 위해 도시생태 현황지도를 작성해 환경보전계획과 환경영향평가를 비롯해 도시개발행위허가, 도시기본계획 및 관리계획, 공원녹지기본계획이나 공원조성계획에 활용하도록 하는 취지임을 밝히고 있다.[26]

「지방자치법」 제9조 제2항에서는 지방자치단체의 사무를 포괄적으로 예시하고 있으며, 동법 제10조 제1항에서는 지방자치단체의 종류별 사무의 배분 기준을 제시하고 있다. 부언하면, 광역자치단체인 시·도의 사무는 행정처리결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무, 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 사무, 시·도 단위로 통일성을 유지할 사무 및 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 등으로 기준을 제시하고 있다. 「지방자치법 시행령」 제8조의 [별표 1]의 "사. 자연보호 활동" 부분에서 시·도와 시·군 및 자치구의 사무를 구분하고 있지만 자연환경보전과 관련된 계획과 세부시행계획의 차이만 있을 뿐이지 그 기능과 역할 내용에서는 차이를 찾아보기 어렵다.

하지만 자연환경보전 조례는 17개 모든 광역자치단체에서 제정하였다는 점과 동 조례가 관련 상위 법률에서 위임하고 있는 사항을 규정하고 있는 조례로서 선언적 속성이 강하다는 점에서 자연환경보전 소관 업무라는 사무의 속성이나 내용이 기초자치단체보다는 광역자치단체 또는 중앙정부의 사무에 속하는 것으로 볼 수 있을 것이다.[27] 또한 구체적인 정책대상을 목적으로 하는 것이 아니고, 정책의 특성상 정책편익도 구체적이기보다는 추상적인 속성을 지닌다고 할 수 있다.

### 11) 학교급식 지원 조례

학교급식 지원 조례는 "학교급식등 지원에 관한 조례", "친환경학교급식 지원에 관한 조례", "친환경무상급식 지원에 관한 조례", "학교급식경비지원에 관한 조례", "학교급식시품비 지원 조례" 등 다양한 형태로 제정되어 운영되고 있으며, 학교급식 지원 관련 조례의 제정 목적은 「학교급식법(1981. 1. 29 제정)[28]」, 「영유아보육법」, 「유아교육법」 및 동법 시행령에 따라 급식의 질 향상 및

26) http://www.gukjenews.com/news/articleView.html?idxno=430665(국제뉴스, 2016.02.21.)

27) 자연환경보전조례 채택의 선도자는 기초자치단체보다는 광역자치단체로 이는 강제력을 동원하여 피규제자의 권리·권한을 제한하는 규제정책의 특성상 물적·인적 자원과 역량이 상대적으로 우수한 광역자치단체가 주도하기 때문인 것으로 설명하고 있다(장석준 외, 2015: 239).

28) 동법 제3조 제1항에서 "국가와 지방자치단체는 양질의 학교급식이 안전하게 제공될 수 있도록 행정적·재정적으로 지원하여야 하며, 영양교육을 통한 학생의 올바른 식생활 관리능력 배양과 전통 식문화의 계승·발전을 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다"라고 규정하고 있다.

무상급식에 필요한 식품비 등 경비를 지원함으로써 성장기 아동 및 청소년들의 건전한 심신발달과 올바른 식생활 습관의 형성을 도모함으로 제시되고 있다.

**〈표 12〉 기초자치단체 학교급식지원 조례제정 현황(2017. 07 기준)**

| 년도 | '03/'04 | '05/'06 | '07/'08 | '09/'10 | '11/'12 | '13/'14 | '15/'16 | 합계 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 건수 | 6/44 | 43/40 | 28/15 | 18/12 | 2/3 | 4/1 | | 216 |

2003년 전국 광역시도별로 '학교급식개선과 조례제정을 위한 운동본부'를 결성하였으며, 시군구별로 운동본부를 구성하여 조례제정 서명운동을 벌였고, 경기도에서는 2003년 10월에 도 단위의 21개 단체를 비롯하여 시군구의 수백개 단체들이 참여하여 '학교급식 개선과 조례제정을 위한 경기도운동본부'를 결성하였다.[29] 또한 제주도의 경우에는 자체적으로 '제주 친환경 우리농산물 학교급식 조례(안)'를 마련, 학부모와 주민들을 대상으로 설명회를 개최하였고, 특히 조례제정을 주민들의 대대적인 참가가 필수적인 주민발의 형태로 추진할 계획이었으며, 전국 최초로 제주시가 친환경 급식을 위한 민·관 실무협의회까지 구성하였다.[30]

전남 지역의 경우에는 2003년에서 2005년 사이에 22개의 모든 기초자치단체에서 관련 조례를 제정하였다. 이와 같은 조례제정이 나타났던 이유를 살펴보면, 전남지역에서는 2002년 11월 시민사회단체와의 연대를 통해 '학교급식전국네트워크'를 출범하고, 99개의 단체가 참여한 '학교급식법 개정과 조례제정을 위한 시민단체연대회의'를 결성하였다. 동 연대회의는 대국회 활동을 통해 의원발의에 의한 학교급식법 개정 운동을 추진하였다. 그러나 국회에서 입법이 좌절되자 전국 각 지역의 학부모, 전교조, 농민단체, 시민단체 회원들이 2002년 하반기부터 지역의 조례제정 운동에 의한 학교급식개혁을 추진하는(박현희, 2008: 324-325)등 지역사회단체는 활발한 노력을 하였다. 이렇듯 일반 시민의 서명운동과 같은 아래로부터의 자발적인 요구와 참여가 이루어졌다는 것과(하봉운, 2007: 196) 전국적으로 전개된 학교급식 조례제정 운동에 따라 2003년 「학교급식법」을 개정하였다는(하봉운, 2007: 193) 점 등을 고려하면, 관련 조례제정에 관한 시민사회의 지속적인 관심과 다양한 활동이 상위 법률의 개정을 이끌어냄으로써 기초자치단체의 조례제정이라는 정책채택에 영향을 미쳤다고 볼 수 있을 것이다. 이는 시민사회의 다양한 요구들이 지방자치단체의 공중의제로 투입되도록 영향을 미쳐 시민의 수요에 입각한 정책혁신안의 의제를 증가시키는 바와 같이 지방자치단체로 하여금 시민사회의 요구를 반영한 정책혁신안을 도입하게 될 여지를 증가시킨다(김혜정·이승종, 2006: 122-123)라는 설명과 맥을 같이한다고 볼 수 있다.

상위 법률에서 학교급식 지원을 위해서는 지방자치단체가 관련 사항을 조례로 규정해야 하는 구체적인 사항을 명시하고 있는 위임조례로서의 성격이 있고,[31] 사무의 속성이나 내용이 중앙 정

29) http://www.kmtimes.net/news/articleView.html?idxno=2974(광명시민신문, 2004.01.20)

30) https://www.bigkinds.or.kr/news/detailSearch.do(제민일보, 2003.10.13)

31) 「학교급식법」 제5조 제5항에서 학교급식지원심의위원회의 구성·운영과 학교급식지원센터의 설치·운영에 관하여 필요 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정하고 있다.

부보다는 광역자치단체와 기초자치단체의 공동사무에 속하는 것으로 볼 수 있을 것이다. 이러한 정책적 속성과 더불어 조례제정에 대한 지역사회 및 일반시민들의 관심과 요구가 크게 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 또한 정책대상은 구체적이기보다는 일반 학교(학생)를 대상으로 하고 있고, 정책의 편익은 분산적이거나 포괄적이라 할 수 있기에 정책의 집행에는 직접적인 금전적 비용을 필요로 하지만 대부분의 기초자치단체에서 관련 조례를 제정하였음을 알 수 있다.

### 12) 자살예방 조례

자살예방 조례는 "자살예방 및 생명존중문화조성을 위한 조례", "주민자살예방지원에 관한 조례", "자살예방 지원 조례" 등으로 제정되었고, 해당 조례는 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률(2011. 3. 30 제정)[32]」 제4조에 따라 지역사회 안전망을 구축하여 주민의 소중한 생명을 보호하고 생명존중문화를 조성함을 목적으로 하고 있다.

**〈표 13〉 기초자치단체 자살예방 조례제정 현황(2017. 07 기준)**

| 년도 | 이전 | '05/'06 | '07/'08 | '09/'10 | '11/'12 | '13/'14 | '15/'16 | '17 | 합계 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 건수 | | | | | 12/55 | 62/13 | 15/7 | 2 | 166 |

「자살예방 및 생명존중 문화 조성을 위한 법률」은 자살 예방의 책임이 국민, 국가와 지자체 모두에게 있음을 명시하고 정기적인 자살 실태조사, 자살예방센터 설치 등의 내용을 담고 있다. 자살예방법은 2006년 처음 국회에 제출되었지만 국회 임기 만료 때까지 처리하지 못해 폐기되었다. 2011년 국회를 통과한 법도 2008년부터 제출된 법안 3건의 대안이었다. 정부는 '제1차 자살예방 5개년 기본계획(2004~08)'과 '제2차 자살예방종합대책(2009~13)'을 이어갔지만 기대와 달리 자살률은 증가하여 왔다.[33] 이에 경기도에서는 사회적 문제가 되고 있는 청년층 자살예방 사업을 추진하기 위해 구체적으로 '청년 생명존중 프로젝트' 사업을 실시하고, 대학생과 군부대를 대상으로 적극적 건강실태조사와 자살 예방교육을 실시하기로 했다.[34]

기초자치단체뿐만 아니라 광역자치단체에서도 관련 조례가 2011~2013년에 집중적으로 제정되었는데 이러한 현상은 중앙 정부 차원에서의 관련법 제정에 따른 다양한 정책의 추진 때문인 것으로 보인다. 예를 들어 2012년 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률」에 근거하여 중앙자살예방센터를 설치하였고, 동 센터는 법률에 따라 자살예방에 대한 국가적 차원의 책무와 노력을 다할 수 있도록 할 뿐만 아니라 자살예방 관련 인력에 대한 교육, 훈련 그리고 관련 기관들과의 네트워크를 구축하고 있다.

32) 동법 제4조 제1항에서 "국가 및 지방자치단체는 자살의 위험에 노출되거나 노출될 가능성이 있다고 판단되는 자를 위험으로부터 적극 구조하기 위하여 필요한 정책을 수립하여야 한다"라고 규정하고 있다.

33) http://www.segye.com/newsView/20110412005314(세계일보, 2011.04.13)

34) https://www.bigkinds.or.kr/news/detailSearch.do(중부일보, 2011.05.25)

이렇듯 자살예방 조례는 중앙 정부 차원의 법 제정과 이에 근거한 관련 사업의 추진에 따라 다수의 기초자치단체에서 해당 시기에 조례를 제정하였음을 알 수 있고, 특정되지 않은 일반 시민이 정책의 대상이다. 정책의 편익도 구체적이기보다는 선언성이 강한 포괄적이고 분산적인 혜택으로서의 특징을 보인다고 할 수 있다.

### 13) 제안제도 운영 조례

"제안제도 운영에 관한 조례" 및 "발전제안제도 운영 조례" 등은 행정의 효율 향상과 업무혁신을 도모하고, 구민 행정서비스의 개선을 위한 제안제도의 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다.

**〈표 14〉 기초자치단체 제안제도 운영 조례제정 현황(2017. 07 기준)**

| 년도 | 이전 | '03/'04 | '05/'06 | '07/'08 | '09/'10 | '11/'12 | '13/'14 | '15/'16 | '17 | 합계 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 건수 | 20 | 4/6 | 4/8 | 14/28 | 13/30 | 14/12 | 10/6 | 4/1 | | 174 |

제안제도 관련 조례제정에 있어 2007년 익산시는 기업형팀제로 조직을 개편한데 이어 창의적이고 획기적인 아이디어를 제안한 공무원에 대해 '스타공무원'이라는 칭호를 부여하고, 파격적인 승진 인사 및 최고 2천만원의 상여금과 같은 인센티브를 제공할 방침임을 밝혔다. 또한 스타공무원 탄생을 위한 공무원 창안제도를 활성화하기 위해 도내 최초로 '익산시 제안제도 운영 조례'를 제정하였다. 시 관계자는 "그동안 공무원 제안제도가 운영되긴 했으나 실제 승급을 하거나 인센티브는 적었다"며, "이번 스타공무원 만들기로 공무원의 잠재적 능력과 소질을 개발함은 물론 행정조직에 새바람을 불어 넣을 것으로 기대된다"고 조례제정의 의미를 밝혔다.[35]

이러한 지방자치단체의 제안제도 운영 조례의 제정은 당시 혁신마일리지제를 통해 혁신과제 발굴 및 우수사례, 일하는 방식 개선을 위한 실천과제 발굴과 우수사례, 제안모집에서 우수창안 선정, 공무원 혁신제안 모집에서 우수제안 선정 등 다양한 사업을 추진한 중앙 정부의 정책의지도 반영된 것으로 볼 수 있을 것이다.

제안제도 조례제정의 특징은 기존에 다수의 기초자치단체에서 제정하였던 시민·군민 대상의 제안제도 관련 조례는 폐지하고, 정책의 대상을 시민뿐만 아니라 구체적으로 공무원을 포함시키던지 시민 누구나로 범위를 확대하고자 하는 측면에서 '제안제도 운영에 관한 조례' 형태로 조례를 제정하는 일정한 제정 패턴을 찾아볼 수 있다. 해당 조례는 제안제도 운영과 관련한 구체적 규정으로서의 의미가 크며, 우수제안에 대한 시상이나 관련 위원회의 운영에 금전적 비용이 소요된다. 하지만 정책의 대상을 공무원으로 특정할 때는 정책편익이 집중적이지만 일반시민이 정책의 대상일때는 정책편익도 불특정 다수에게 분산되는 특징을 보인다고 할 수 있다.

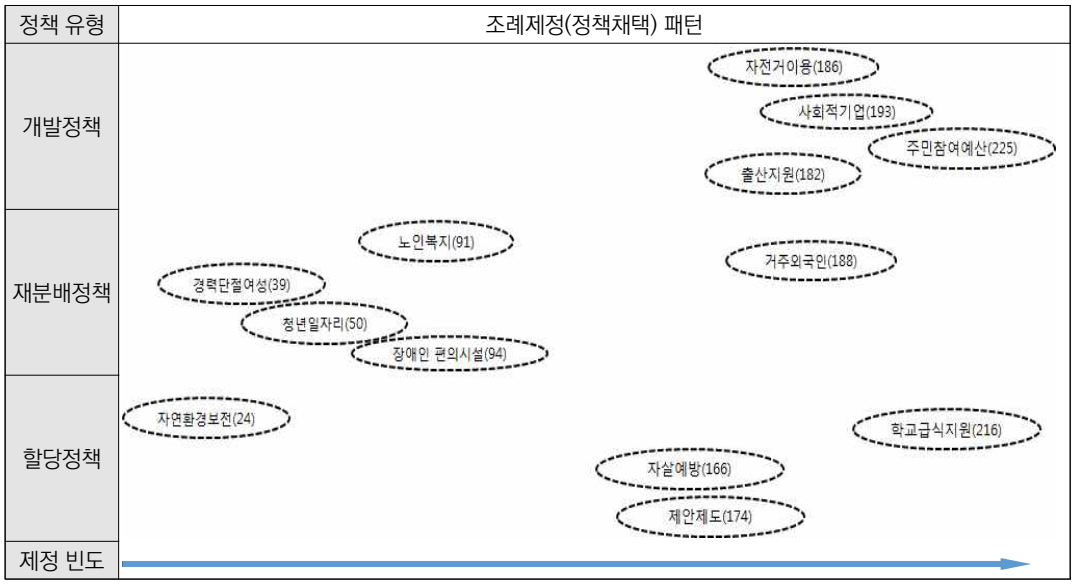
이상에서 기초지방자치단체의 정책채택의 특성과 패턴을 분석해 보기 위해 다양한 조례제정 사

35) https://www.bigkinds.or.kr/news/detailSearch.do(전북도민일보, 2007.08.21)

례의 개별적인 제정 현황을 살펴보고, 기존연구, 상위법령의 규정내용 및 조례의 내용, 그리고 언론자료 등을 통해 조례의 정책적 특성을 살펴보았다. 이러한 개별 조례의 분석을 종합해 정책채택의 패턴을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 분석대상 조례의 선정기준으로 활용하고 있는 Peterson의 정책유형에 따른 지방자치단체의 정책채택, 즉 조례제정의 패턴은 다음의 〈그림 1〉과 같다. 개발정책으로 분류하고 있는 자전거이용 활성화, 사회적기업 지원, 출산 장려·지원 및 주민참여예산 관련 조례의 제정은 다수의 기초자치단체에서 이루어져 상대적으로 높은 조례제정 비율을 보이고 있다. 반면 재분배정책 중에서 노인복지, 청년일자리 창출 및 경력단절 여성의 경제활동 지원 조례의 제정 비율은 상대적으로 낮지만 거주외국인 지원 조례의 제정 비율은 높게 나타나고 있다. 거주외국인 지원 조례는 최근 지역사회에 취업 및 결혼 등의 이유로 외국인 거주자가 증가하면서 중앙 정부 차원에서 이들을 지원하는 정책이 적극 추진되고 있고, 이에 지방자치단체도 관련 시책을 추진하기 위한 측면에서 해당 조례를 제정한 것으로 볼 수 있다. 할당정책은 개발정책보다는 조례제정 비율이 상대적으로 낮지만 재분배정책의 조례제정 비율보다는 높게 나타나고 있다. 하지만 자연환경보전 조례와 같이 제정빈도가 매우 낮거나 학교급식 지원 조례와 같이 지역사회 및 지역단체의 관심과 활동에 의해 제정빈도가 예외적으로 높은 사례도 있어 정책유형에 따른 지방자치단체의 정책채택을 일반화하기에는 다소 무리가 있다.

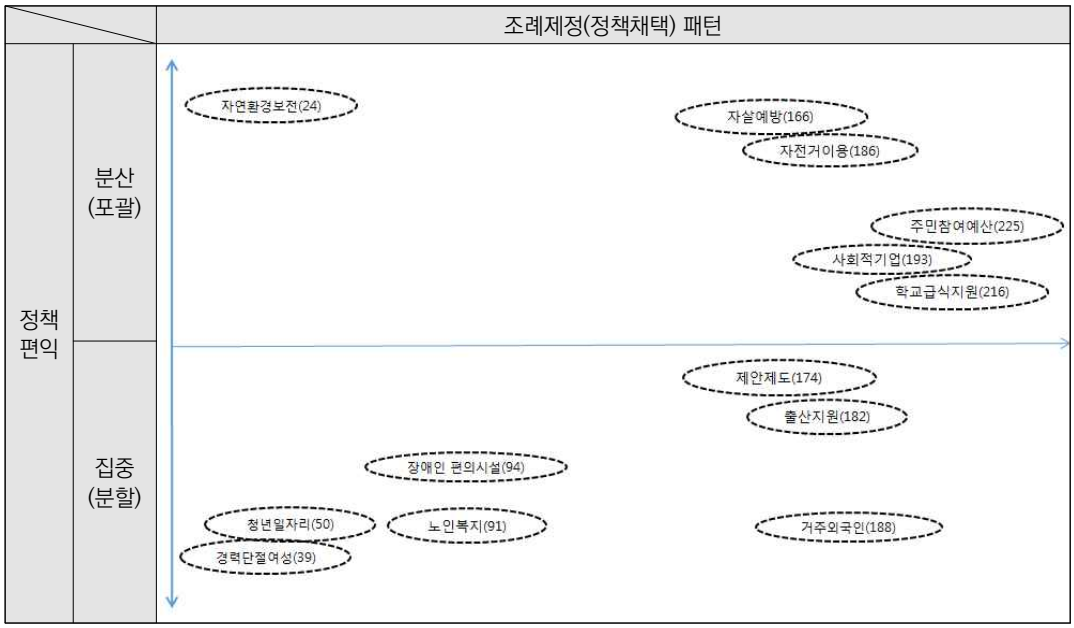
**〈그림 1〉 정책유형에 따른 조례제정 패턴**




다음으로 정책편익의 집중과 분산에 따른 조례제정의 패턴을 살펴보면 다음의 〈그림 2〉와 같다. 정책편익의 분산과 집중에 따른 조례제정의 특징은 일반적으로 정책의 편익이 불특정 다수에게 분산적인 조례로서 자전거이용 활성화, 주민참여예산, 자살예방, 학교급식 및 사회적기업 관련 조

례 등의 제정 비율이 높게 나타나고 있다. 반면 상대적으로 정책의 편익이 특정집단에 집중되는 청년일자리, 경력단절 여성 취업지원, 노인복지, 장애인편의시설 사전점검 등의 조례제정 비율은 낮게 나타나고 있다. 그러나 앞에서도 언급하였듯이 거주외국인 지원 조례는 상대적으로 정책의 편익이 특정집단에 집중적이라고 할 수 있지만 중앙 정부의 제도 마련과 관련 정책의 추진에 따라 높은 제정비율을 보이고 있다는 점이다. 이는 조례라는 정책이 지니고 있는 정책속성에 따라 기초자치단체의 조례제정, 즉 정책채택의 패턴을 일반화는데는 한계가 있다는 것을 시사한다.

**〈그림 2〉 정책편익의 특성에 따른 조례제정 패턴**




# Ⅳ. 결론 및 연구의 한계

본 연구는 다양한 조례제정 사례를 정책의 속성이라 할 수 있는 상위법령의 규정여부를 비롯해 사무의 성격, 정책대상, 비용의 유무 및 유형, 그리고 정책편익의 특성 등에 따라 조례제정의 특성과 패턴을 탐색해 보고자 하는 목적에서 이루어졌다. 그리하여 본 연구는 다양한 조례제정 사례에 대한 현황을 정리해 보고, 개별 조례제정 사례에 대한 정책속성별 특성을 살펴보았다. 개별 조례에 대한 분석을 종합하는 측면에서 정책유형과 정책편익의 분산·집중에 따른 기초자치단체의 조례제정의 패턴을 탐색해 보는 귀납적인 연구를 수행해 보았다.

분석결과를 요약하면, 상위법령에 의한 조례제정의 근거가 보다 명확한 의무규정이거나 중앙정부 차원에서 관련 정책을 적극적으로 추진하고, 또는 지역사회에서의 관심과 요구가 높은 경우, 그리고 정책의 편익대상이 불특정 다수의 일반시민에게 분산되는 경우에는 높은 조례제정 비율을

보였다. 반면 정책의 내용이 선언적 성격이거나, 정책의 대상이 특정 집단에 국한되고, 정책의 편익도 한정적일 때, 그리고 중앙 정부 차원의 정책적 관심이 상대적으로 덜한 조례의 제정 비율은 낮게 나타났다. 이러한 결과를 구분하여 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 기초자치단체의 조례제정에 가장 커다란 영향을 미치는 요인은 주민참여예산 관련 조례제정이 1개의 기초자치단체만을 제외하고 모든 기초자치단체에서 이루진 것처럼 중앙 정부에 의해 조례제정을 강제 또는 의무화하는 것이라고 할 수 있다. 또한 지방자치단체의 개발정책으로 볼 수 있는 자전거이용 활성화나 사회적기업 육성 관련 조례제정과 재분배정책으로 볼 수 있는 거주외국인 지원 조례 사례에서 볼 수 있는 바와 같이 중앙 정부 차원의 적극적인 정책 마련과 다양한 관련 사업의 추진도 지방자치단체의 조례제정에 커다란 영향을 미치는 요인으로 작용한다는 것이다.

둘째, 조례제정을 위한 일반 시민의 서명운동과 같은 아래로부터의 자발적인 요구와 참여, 전국적 또는 광역적 차원에서 전개되는 시민사회 주도의 사회운동, 그리고 언론의 해당 이슈에 관한 관심은 관련 조례제정에 상당한 영향을 미친다. 학교급식 지원 조례제정 과정에서, 지역사회 단체 및 주민에 의한 사회운동과 언론의 관심으로 인해 중앙 정부의 법률 개정이 이루어졌고, 이에 근거해 지방자치단체에서 관련 조례를 제정했다는 점이 대표적인 사례이다.

셋째, 장애인 등의 이동약자에 대한 편의시설 사전점검 조례 및 출산장려 및 축하금 지원과 같이 기초자치단체에서 조례를 제정하였다가 다시 폐지하는 사례가 확인되기도 하였다. 제도만 설치해 놓았을 뿐 제대로 집행되지 않거나 관련 조례를 제정한 기초자치단체에서 사업성과가 가시적으로 드러나지 않는 것을 의미한다. 외형적 형식을 채운 것이 실천과 사업성과로 반드시 이어지는 것은 아니라는 관점(신승춘·권자경, 2012: 328)에서 뿐만 아니라 광역자치단체에서 관련 조례를 제정함으로써 기초자치단체가 관련 사무을 수행하는 법적 토대를 제공해 주기 때문으로도 볼 수 있다.

넷째, 예를 들어 장애인 등의 편의시설 사전점검 조례의 경우처럼 대구 및 경기를 비롯한 몇몇 광역자치단체에서 상대적으로 다수의 기초자치단체에서 관련 조례를 제정하고 있고, 또한 경기도 내 대부분의 기초자치단체는 '사전검사'라는 용어보다는 '사전점검'이라는 표현을 사용하고 있는 것을 확인할 수 있었다. 이렇듯 동일 광역자치단체 내에 소속된 다수의 기초자치단체가 동일한 조례를 제정하는 비율이 타 광역자치단체에 비해 월등히 높게 나타나는 경우 또는 동일한 광역자치단체 내에 속한 기초자치단체에서 유사한 조례 명칭을 사용하고 있다는 점 등은 동일 광역자치단체 내의 기초자치단체(공무원)간 의견교환 및 정보교류의 채널 등에 기인한 것으로 볼 수 있다. 이러한 결과는 이미 어떤 프로그램이나 정책을 채택한 정부의 공무원들 간에 자유로운 의견교환이 이루어질 수 있고, 아직 그러한 정책이나 프로그램을 채택하지 않은 정부의 공무원들과 밀접하게 교류할 수 있다는 설명과도(Berry and Berry, 2007; 장석준 외, 2015: 225) 맥을 같이한다. 또한 지방자치단체의 조례제정 및 개정을 위한 입법 착안 전략 중에서 타 지방자치단체의 조례제정·개정에 대한 상시적인 모니터링과 조례의 비교분석을 통해 지방자치단체가 관련 조례를 제정하는 전략(류춘호, 2014: 585)의 관점에서도 설명이 가능할 것이다.

끝으로 조례라는 정책이 지니고 있는 정책속성(정책편익의 분산·집중)이나 정책유형에 따라 기

초자치단체의 조례제정이 일정 부분 영향을 받아 정책의 편익이 불특정 다수에게 분산되는 조례제정의 비율은 높고, 상대적으로 정책의 편익이 특정집단에게 귀속되는 경우에는 조례제정 비율이 낮게 나타나는 패턴을 보였다. 하지만 정책속성이 아닌 다른 요인(중앙 정부의 정책적 관심과 노력, 시민사회의 활동과 요구 등)에 의한 예외가 있으므로 정책채택의 패턴을 일반화는 데는 한계가 있음을 지적할 수 있다.

본 연구는 다양한 조례제정 사례를 수집해 분석하고자 분석대상으로서 조례 선정에 대한 기준과 조례제정의 특성 및 패턴 분석을 위한 요인을 제시하고는 있지만 보다 명확하게 정의되어야 필요성이 있다는 한계점이 있다. 이러한 분석기준에 대한 개념의 명확화와 더불어 정책확산 연구에서 내부적 확산요인으로 고려하고 있는 지방자치단체의 지리적 특성, 행·재정력(예산, 공무원 수), 지방의회 의원(또는 전문위원) 수 등의 기준으로 지방자치단체를 몇 개의 집단으로 분류하고, 집단별로 관련 조례제정 빈도를 측정해 조례제정의 특성을 분석해 보는 연구도 가능할 것으로 보인다.

## 참고문헌

김대진. (2011a). 반복적 정책도입과 확산에 관한 경험 분석 연구 -서울시 자치구의 반복적 지역축제 도입 사례-. 「서울도시연구」 12(3): 67-89.

김대진. (2011b). 지역확산요인과 시간의존성: 지역확산요인의 측정과 시간의존성 문제에 관하여. 「2011 한국정책학회 하계학술대회논문집」.

김대진·안빛. (2012). 지방자치시대의 정책혁신의 확산 -버스환승제의 확산 사례를 중심으로. 「세계정치」 17: 187-250.

김미선. 강황선. (2012). 지방정부의 정책확산 영향요인에 대한 실증적 연구: 학교급식지원조례 제정을 중심으로. 「한국정책학회 하계학술대회 논문집」 607-629.

김병준. (2005). 「한국지방자치론 -지방정치·자치행정·자치경영-」. 법문사(서울).

김상돈·김대진. (2015). 지방자치단체 통합관리기금의 채택에 미치는 영향요인에 관한 연구: 정책확산 통합모형을 중심으로. 「한국지방재정논집」 20(4): 89-120.

김선형·유란희. (2017). 주민참여예산제도 조례유형에 따른 정책확산 연구. 「정부학연구」 23(2): 225-255.

김종철. (2015). 서울특별시 서대문구 인권보장 및 증진에 관한 조례의 제정과정, 내용 및 의의. 「연세 공공거버넌스와 법」 5(1): 101-129.

김학실. (2015). 여성고용정책에 대한 비판적 담론 분석 -경력단절여성을 위한 경제활동촉진법을 중심으로-. 「한국지방자치학보」 29(3): 189-215.

김혜정. (2006). 지방정부의 정책혁신을 위한 지역 역량. 「한국정책학회보」 15(3): 73-99.

김혜정. (2017). 정책학습과 정부역량이 정책확산에 미치는 영향에 관한 연구 -지방정부 자살예방 조례를 중심으로-. 「한국정책학회보」 26(3): 237-269.

김혜정·이승종. (2006). 지역시민사회의 역량과 지방정부의 정책혁신. 「한국행정학보」 40(4): 101-126.

김훈·김근식. (2016). 조례제정의 한계와 통제에 관한 일고찰. 「한국자치행정학보」 30(3): 451-472.

남궁근. (1994). 정책혁신으로서의 행정정보공개조례 채택.「한국정치학회보」28(1): 101-121.
류지성. (2008).「정책학」. 대영문화사(서울).
류춘호. (2014). 지방의회의 자치입법 역량강화와 입법정책 착안기법에 관한 연구.「2014년도 한국지방정부학회 학술대회자료집」.
문승민·나태준. (2017). 기초지방자치단체의 갈등관리 조례 도입 영향요인 분석: 정책혁신과 확산의 관점을 중심으로.「사회과학연구」43(1): 149-167.
민병익. (2014). 지방의회 조례안 처리 소요시간과 영향요인.「지방정부연구」17(4): 335-361.
박은순·하태수. (2018). 출산장려금 정책확산의 영향요인 분석: 경기도 31개 지방자치단체를 중심으로.「해정논총」56(1): 213-239.
박용치. (1994). 정책유형과 정책과정 -로위를 중심으로-.「고시연구」94(1): 157-170.
박현희. (2008). 한국의 참여민주주의 정치과정과 효과: 과천시보육조례제정운동과 전남학교급식조례제정운동 사례 비교 연구.「기억과 전망」18: 307-346.
배상석. (2010). 출산장려금제도 도입에 관한 연구 -수도권 자치단체를 중심으로-.「한국정책학회보」19(4): 273-298.
배상석·임채홍·하현선. (2007). 정부회계도의 정책확산에 대한 실증적 분석 -영남지역 광역 및 기초자치단체를 중심으로-.「한국정책학회보」16(3): 232-253.
서관교·성도경. (2010). 대구광역시 자전거 이용 활성화 방안에 관한 연구.「한국지역혁신논집」5(1): 27-49.
서인석·박형준·권기헌. (2013). 정책유형과 정책대상집단에 따른 정책결정 소요시간: 발의 법률안의 통과기간의 영향요인 탐색연구.「한국행정학보」47(2): 55-83.
석호원. (2010). 정책혁신으로서 지역축제 확산에 관한 연구: 경기도의 지역축제를 중심으로.「지방행정연구」24(1): 183-206.
신승춘·권자경. (2012). 지방자치단체의 여성친화도시 조성 활성화에 관한 연구.「지방정부연구」16(4): 307-333.
안효섭. (2014). 조례제정의 법체계적 허용범위.「법과 정책」20(2): 239-263
유재원. (1999). 단체장 민선이후 자치단체의 정책변화: Peterson의 도시한계론 검증.「한국정책학회보」8(3): 79-98.
유재원. (2011). 도시한계론의 핵심 가정에 대한 경험적 검증.「한국행정학보」45(1): 101-121.
이동기. (2000). 혁신확산의 영향요인에 관한 분석.「한국행정학보」34(3): 317-332.
이승종. (2004). 지방차원의 정책혁신 확산과 시간: 지방행정정보공개조례의 사례 연구.「한국지방자치학회보」16(1): 5-25.
이은미·이은국·고기동. (2015). 지방자치단체 정책확산의 상이성 비교연구 -QCA에 의한 세가지 조례 비교를 중심으로-.「한국정책학회보」24(2): 213-233.
이은미·임익상·안병윤. (2014). 지방정부 정책채택요인의 질적비교분석 -정책별 채택요인 결합조건과 시차비교-.「한국도시행정학회 학술발표대회 발표논문집」43-68.
장석준. (2013). 정책유형별 확산 메커니즘의 차별적 영향력에 관한 실증 연구.「한국정책학회보」22(4): 253-283.

장석준·김두래. (2012). 정책갈등 상황에서 지방정부 정책의 확산 -학교급식조례 제정을 중심으로. 「한국정책학회보」 21(4): 285-312.

장석준·노종호·김대진. (2015). 정책유형별 정책혁신의 선도자와 정책확산의 양상에 관한 연구: 지방자치단체의 혁신 조례를 중심으로. 「정부학연구」 21(3): 221-260.

전진영. (2009). 정책유형별 입법과정 비교분석: 정책의제의 설정 및 대안채택과정을 중심으로. 「한국정당학회보」 8(2): 35-65.

정용덕·정순영·라휘문. (1996). 한국의회의 정책유형별 입법과정. 「의정연구」 2(1): 197-224.

조근식. (2013). 한국 지방정부의 정책유형별 정책채택 요인과 지역확산 효과에 관한 비교분석. 「한국행정학보」 47(1): 239-268.

조재현. (2012). 자치입법권의 한계와 학생인권조례. 「법과 정책」 18(2): 575-605.

천대윤. (2008). 변화혁신의 확산요인 및 시사점: 이론과 사례를 중심으로. 「한국행정학보」 42(2).

최근호·엄태호. (2015). 한국 지방정부의 정책수용에 관한 연구 - 음식물쓰레기종량제를 중심으로, 「한국정책학회보」 24(4); 155-190.

최상한. (2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. 「한국행정학보」 44(3): 87-113.

하민지·서인석·권기헌. (2011). 한국 지방정부의 정책확산 영향요인에 관한 연구: 정책행위자와 환경적 결정요인을 중심으로. 「한국행정학보」 45(4): 151-179.

하봉운. (2007). 지방자치단체 「학교급식 조례」 논쟁점 분석 연구. 「교육법학연구」 19(1): 187-209.

Berry, Frances & 김대진. (2010). 정책혁신과 확산 연구의 과거, 현재 그리고 미래. 「한국정책학회보」 19(4): 75-113.

Berry, F. S. & W. D. Berry. (1990). State Lottery Adoptions As Policy Innovation: An Event History Analysis. American Political Science Review, 84(2): 395-411.

Elkins, Z. & B. A. Simmons. (2005). On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework. Annals of the American Academy of Political and Social Science, 598: 33-51.

Gray, V. (1973). Innovation in the States: A Diffusion Study." American Political Science Review, 67(4): 1174-1185.

Lowi, T. J. (1964). Review: American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. World Politics, 16(4): 677-715.

Makse, T. & C. Volden. (2011). The Role of Policy Attributes in the Diffusion of Innovations. The Journal of Policy Politics, 73(1): 108-124.

Mooney, C. Z. (2001). Modeling Regional Effects on State Policy Diffusion. Political Research Quarterly, 54(1): 103-124.

Mooney, C & Mei-Hsien Lee. (1995). Legislating Morality in the American States: The Case of Abortion Regulation Reform. American Journal of Political Science, Aug.

Rogers, E. M. (1995). Diffusion of Innovations. Fourth Edition. New York: The Free Press.

Walker, J. L. (1969). The Diffusion of Innovations Among the American States. American Political Science Review, 63: 880-899.

Wilson, J. (1986). American Government: Institutions and Politics, Lexington: D.C. Heath and

Company.
Wilson, James Q., and John J. Dilulio, Jr. (2001). American Government. Boston, MA: Houghton Mifflin Company.

**홍성우(洪性佑)**: 미국 Ball State University에서 M.A(2004)와 경희대학교에서 행정학 박사학위(2007)를 취득하고, 현재 대진대학교 행정학과에 재직하고 있다. 주요 관심 분야로는 지역개발, 지방행정, 정책평가 등이며, 주요 논문으로 "시민참여형 도시기본계획 수립 사례의 거버넌스 특성 분석(2016)", "정책네트워크 관점에서의 단말기 보조금 규제정책 형성과정 분석(2015)", "미국 주정부의 교육재정 지출 결정요인 분석(2010)", "사회간접자본 확충의 지역효과 분석(2008)", "개발촉진지구사업의 정책효과 분석(2007)" 등이 있다(hsw89@daejin.ac.kr).

〈논문접수일: 2018. 7. 17 / 심사개시일: 2018. 7. 20 / 심사완료일: 2018. 8. 23〉

## Abstract

### A Study on the Policy Adoption of Local Autonomy by the Policy Attributes

Hong, Sung-Woo

This study aims to analyze whether the attributes of policies may influence on the policy adoption of local autonomies. For this purpose, first of all, this study collects about 13 ordinance cases of local autonomies including the social enterprise promotion policy, the citizen's participatory budgeting system, promoting bicycle usage, school meals, multicultural family support, facilities for people with disabilities, youth job creation, etc. for analyzing the pattern and characteristics of the policy adoption in the local governments.

Then, these ordinances of local autonomies are analyzed and categorized by the followings: delegation from the law, ordinance goal & contents, policy(ordinance) target group, convergence or divergence of policy benefit & cost etc. The exploratory analysis shows that the above mentioned criteria would influence on the pattern of policy adoption, namely enactment of local ordinance. That is, adoption of ordinance as a policy decision in the level of local autonomy would be affected by the attributes or types of policies which is explained by the presence & obligation of upper laws, scope of policy target group, the concreteness of policy contents, convergence or divergence of the policy benefit and cost, and so on.


Key Words: Policy Adoption, Local Autonomy, Policy Attributes, Policy Benefit, Policy Cost