



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학석사 학위논문

주민청구조례안 결정요인에 대한
연구

- 전국 기초지방자치단체를 중심으로-

2020년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

박 채 정

주민청구조례안 결정요인에 대한 연구

- 전국 기초지방자치단체를 중심으로-

지도교수 최 태 현

이 논문을 정책학석사 학위논문으로 제출함
2020년 4월

서울대학교 행정대학원
행정학과 정책학전공
박 채 정

박채정의 석사학위논문을 인준함
2020년 6월

위 원 장 _____ 박 정 훈 (인)

부위원장 _____ 엄 석 진 (인)

위 원 _____ 최 태 현 (인)

국문초록

본 연구에서는 주민청구조례안이 지방의회에서 조례로 결정되는데 미치는 요인을 알아보려고 2000년 1월부터 2019년 12월 말까지 전국 기초자치단체를 대상으로 청구된 총 206건의 주민청구조례안에 대한 실증 분석을 진행하였다.

연구의 종속변수로 ‘주민청구조례안의 가결’과 ‘주민청구조례안의 반영’을 선정하였다. 각 종속변수에 영향을 미칠 것으로 예상되는 독립변수로 지방자치단체 내적 요인으로서 Almond & Powell과 Lowi의 정책유형을 혼합한 구성정책·배분정책·규제정책·상징정책의 네 가지 정책유형과 주민참여 요소로서 청원건수 및 지방선거투표율을, 지방자치단체 외적 요인으로서 정부 간 관계와 관련하여 재정적 요인으로서 재정자립도, 정치적 요인으로서 단체장·대통령 소속정당 일치 여부를 선정하였다. 통제변수로 청구환경적 요인으로서 사회·인구학적 요인에 해당하는 고령인구 비율, 남녀성비, 주민등록인구를 선정하였다. 각 종속변수에 따른 2개의 모형을 설계한 후 이에 미치는 영향요인을 식별하고자 이항로지스틱 회귀분석을 실시하였다.

로지스틱 회귀분석 결과는 다음과 같다. 지자체 내적 요인으로서 조례내용의 정책유형 중 배분정책과 주민참여를 대리하는 변수인 지방선거 투표율은 두 모형 모두에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 반면, 지자체 외적 요인에 해당하는 재정자립도 및 단체장·대통령 소속 정당 일치여부, 청구환경적 요인으로서 남녀성비, 주민등록인구, 지자체 내적 요인으로서 주민참여 요인에 해당하는 청원 건수는 두 모형 모두에서 유의미하지 않았다. 한편, 고령인구비율 변수는 두 모형에서 상반된 결과로 나타났다.

이러한 분석결과에 따른 본 연구의 의의는 다음과 같다. 첫째, 독립변수 선정과 관련하여 조례안의 내용을 Almond & Powell이 분류한 정책유형인 배분정책, 규제정책, 상징정책에 Lowi의 구성정책을 혼합하여

분석을 시도함으로써 기존 선행연구들에서 정책유형의 분류로서 다소 사용되지 않았던 정책유형의 종류를 변수로 선정하였다. 둘째, 조례제정에 영향을 미치는 요인에 관한 선행연구들에서는 주로 가결을 종속변수로 선정하였으나, 본 연구에서는 ‘가결’ 뿐만 아니라 ‘반영’을 함께 고려하였다. 셋째, 주민청구조례안의 ‘반영’여부를 판단하기 위해 총 206건의 주민청구조례안 중 36건의 원안가결을 제외한 170건의 조례안들을 하나씩 추적해가며 검토하였다. 마지막으로, 이에 대한 판단을 하는 데 있어 자의성을 최대한 배제하기 위해서 해당 조례안과 관련된 업무를 담당하는 담당 공무원과의 통화, 인터넷 검색을 통한 신문기사·뉴스의 조사로부터 조례를 청구하였던 주민의 인터뷰, 지방의회홈페이지에서 제공되는 회의록, 자치법규정보시스템 홈페이지에서 제공되는 조례의 연혁 등을 모두 검토하며 종속변수 측정에 있어 타당도를 높이려 했다는 점에서 의의를 지닌다고 볼 수 있다.

실증분석 결과에 따라 본 연구는 다음과 같은 정책적 시사점을 제시하였다. 주민이 조례안을 청구할 때 지방정부나 지방의회가 주민에게 국선변호인을 선임해줄 수 있는 제도의 신설, 주민청구조례안에 대해 토의하고 협력할 수 있는 기초지방자치단체와 광역지방자치단체 간 전담 통로의 설치, 청구요건의 완화 및 청구절차의 간소화, 주민청구조례안의 건수를 증가시킬 수 있는 정책의 설계, 지방의회에서 배분정책 관련 내용의 조례안을 제정·개정·폐지할 때 주민을 참여하도록 하는 정책설계 등을 정책적 방안들로서 논의하였다.

이상과 같은 연구의 의의 및 정책적 시사점에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 한계점을 가지고 있다. 첫째, 조례제정및개폐청구제도가 1999년 8월에 도입되었으나 정착된 지 얼마 되지 않아 지방의회의원이 발의한 조례와 비교하였을 때 주민이 청구한 조례의 양 자체가 매우 적어 연구 주제의 본질적인 한계가 존재한다. 둘째, 종속변수 중 하나로서 ‘반영’을 선정하였는데, 해당 조례안의 반영 여부를 판단하는 데 있어 관련 업무를 담당하는 담당 공무원 조차도 반영여부에 대해 확실하게 답변하지 못하거나 인터넷 검색을 통한 신문기사·뉴스, 지방의회홈페이지에

서 제공되는 회의록, 자치법규정보시스템 홈페이지에서 제공되는 조례의 연혁 등을 통해서도 판단하기 어려운 경우가 있었다는 점에서 다소 자의적일 수 있는 여지가 존재한다. 마지막으로, 정보공개청구를 통해 전국 기초자치단체로부터 확보한 주민청구조례안의 건수와 행정안전부 홈페이지에 게시된 자료에 공고된 건수가 불일치했을뿐만 아니라 조례안의 내용에 있어서도 행정안전부와 기초지방자치단체가 정보가 불일치 하는 경우도 있었으며, 오래된 자료의 경우 조례안의 내용에 대한 정보가 존재하지 않은 채 조례명만 남아 있어 이러한 사항에 해당하는 조례안들은 제외한 채 실증분석을 진행하였다는 점에서 한계가 존재한다.

주민의 조례제정 및 개폐청구제도가 아직 정착되지 않은 만큼 본 연구는 시작 단계에 불과하다. 이후 끊임없는 보완을 통한 제도적 발전과 후속 연구가 진행되어야 할 것으로 생각된다.

주요어 : 로컬거버넌스, 주민청구조례안의가결 및 반영, 이항 로지스틱 회귀분석

학 번 : 2018-29273

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적	1
제 2 절 연구의 대상 및 방법	6
제 2 장 이론적 논의 및 선행연구 검토	9
제 1 절 로컬거버넌스와 주민조례제정개폐청구제도 ..	10
1. 로컬거버넌스	10
1) 의의	10
2) 로컬거버넌스를 바라보는 관점	12
2. 주민조례제정개폐청구제도	14
1) 의의	14
2) 기능	15
3) 절차	18
제 2 절 정책결정의 영향요인	24
1. 정책결정요인론	24
2. 정책유형과 주민참여: 지자체 내적 요인	26
1) 정책의 개념	27
2) 정책유형에 대한 학자들의 다양한 분류	28
3) 주민참여	33
3. 정부 간 관계: 지자체 외적 요인	36
1) 정부 간 관계의 개념과 유형	37
2) 우리나라의 정부 간 관계의 특성	39
제 3 절 선행연구	42
1. 지방정부 정책결정요인에 관한 선행연구	42
2. 조례제정 결정요인에 관한 선행연구	45

1) 일반 조례를 대상으로 한 선행연구	45
2) 주민청구조례 관련 선행연구	47
3. 지방정부의 정책유형 관련 선행연구	48
제 4 절 요약 및 시사점	51
제 3 장 연구의 설계 및 분석방법	55
제 1 절 연구의 분석틀 및 연구가설	55
1. 연구의 분석틀	55
2. 연구가설	57
1) 지자체 내적 요인: 정책유형과 주민참여	58
2) 지자체 외적 요인: 재정요인과 정치요인	62
3. 가설검증을 위한 분석모형	64
제 2 절 주요 변수의 선정과 측정 방법	66
1. 종속변수	66
2. 독립변수	68
3. 통제변수	72
제 3 절 연구방법 및 자료의 수집	75
1. 연구방법	75
2. 자료수집	78
제 4 장 분석결과	83
제 1 절 기술통계분석	83
1. 종속변수 기술통계분석	83
2. 독립변수 기술통계분석	87
1) 지자체 내적 요인: 정책유형과 주민참여	87
2) 지자체 외적 요인: 재정요인과 정치요인	88
3. 통제변수 기술통계분석	89
제 2 절 상관관계분석	90

1. 변수 간 상관관계	90
2. 비율변수 간 상관관계	92
제 3 절 이항 로지스틱 회귀분석	95
1. 이항 로지스틱 회귀분석 모형의 적합도 검정	95
2. 이항 로지스틱 회귀분석 결과	96
1) 모형 1: 종속변수가 ‘가결’인 경우	97
2) 모형 2: 종속변수가 ‘반영’인 경우	99
3. 가설 검증과 결과의 해석	101
제 5 장 결론	107
제 1 절 연구결과의 요약	107
제 2 절 연구결과의 의의	110
제 3 절 정책적 시사점	112
제 4 절 연구의 한계	115
참고문헌	117
Abstract	127

표 목 차

<표 1> 주요 변수의 정리	73
<표 2> 주민청구조례안 분석을 위한 변수 코딩	74
<표 3> 각 변수에 대한 자료수집 방법 및 출처 정리	81
<표 4> 분석대상 주민청구조례안의 처리결과	85
<표 5> 가결 여부로 구분한 분석대상 주민청구조례안	85
<표 6> 반영 여부로 구분한 분석대상 주민청구조례안	86
<표 7> 처리결과를 기준으로 한 종속변수 간 비교	86
<표 8> 정책유형의 빈도분석	87
<표 9> 정책유형별 가결률 및 반영률	87
<표 10> 주민참여 요인의 기술통계	88
<표 11> 재정적 요인의 기술통계	88
<표 12> 정치적 요인의 빈도분석	88
<표 13> 사회·인구학적 요인의 기술통계	89
<표 14> 변수 간 상관관계	91
<표 15> 극단값을 제외한 변수 간 상관관계	91
<표 16> 비율변수 간 상관관계	92
<표 17> 모형1과 2의 Hosmer and Lemeshow 검정결과 ..	96
<표 18> 모형1의 이항 로지스틱 회귀분석 결과	98
<표 19> 모형2의 이항 로지스틱 회귀분석 결과	100
<표 20> 가설 검증결과	101

그림 목 차

<그림 1> 조례개폐청구 절차도	23
<그림 2> 연구의 분석틀	56
<그림 3> 가설 검증을 위한 분석모형	65
<그림 4> 이항 로지스틱 함수	76
<그림 5> 이항 로지스틱 회귀모델	77
<그림 6> 지자체별 분석대상 주민청구조례안의 건수	83
<그림 7> 연도별 분석대상 주민청구조례안의 건수	84
<그림 8> 청원건수 및 주민등록인구 산포도	91
<그림 9> 재정자립도 및 고령인구비율 산포도	93
<그림 10> 투표율 및 고령인구비율 산포도	93
<그림 11> 재정자립도 및 투표율 산포도	94

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

본 연구의 목적은 지방자치법 제15조에서 규정하고 있는 주민 직접참여제도의 일환인 주민청구조례안이 실제 지방의회에서 조례로 결정되는데 미치는 영향요인을 분석하는 것이다.

20세기 말부터 사용되기 시작한 거버넌스는 아직도 정치와 행정을 서술, 설명 또는 처방하는데 매우 유용한 개념으로 사용되고 있으며(김순은, 2011: 188), 다양한 학문 분야에서 논의되어왔다. 이러한 거버넌스의 개념을 기반으로 하는 로컬거버넌스 역시 미국을 비롯한 영국, 프랑스, 서유럽 및 북유럽의 여러 나라에서 연구가 진행되어 오는 등 이론적 관심이 증대되어왔다(김명숙, 2005: 326). 그러나 우리나라의 로컬거버넌스 연구는 주로 특정 정책의 사례를 연구하거나 지방정부 정책과정에서 거버넌스의 정도를 측정하거나 규범적으로 논의하는 것 등에 주로 집중된 반면(김명숙, 2005: 326), 로컬거버넌스를 법적 제도와 연계하여 실증분석을 한 연구는 드문 실정이다.

한편, 주민소환, 주민투표와 함께 주민참여 3법에 속하는 주민발안의 일환인 ‘조례제정및개폐청구제도’는 주민이 그 지역의 지방자치단체장에게 조례를 청구하고, 지자체장은 청구된 조례에 대해 수리 또는 각하여부를 검토한 후 수리시 의회에 부의하며, 지방의회는 그렇게 부쳐진 주민청구조례안에 대해 심의하고 의결하는 과정을 지닌다. 즉, 태초에 주민이 희미한 골격의 정책¹⁾을 생성하고, 그렇게 생성된 정책은 지방자치단체장이라는 행정기관을 거친 후 입법기관인 지방의회에서 확정되거나 수

1) 이시원·민병익(2007)은 조례안을 지방정부 단위에서 이루어지는 정책으로 간주한 바 있다(이시원·민병익, 2007: 80).

정 또는 소멸 등의 과정을 거치게 되는 등 정책결정과정에 다양한 행위자가 등장하고 그중에서도 주민의 참여가 중요하다는 점에서 로컬거버넌스의 한 단면으로 볼 수 있다.

또한 ‘조례’는 ‘규칙’과 달리 선거를 통해 그 지역의 민주적 정당성을 획득한 주민의 대표기관인 지방의회가 제정하는 자주법이라는 점에서 ‘행정상 입법’과 본질을 달리하며 오히려 그 정당성의 기초 면에서 법률과 더 유사한 속성을 가진다(김철용, 2010: 106). 즉, 이러한 특징을 지니는 조례를 제도적으로 주민이 직접 청구할 수 있도록 한 조례제정및개폐청구제도는 그 자체로 중요하다.

이와 관련하여 지방자치의 전통이 오래된 외국의 경우, 주민청구조례안을 포함한 주민발안과 관련하여 다양한 논의와 연구가 진행되면서 연구의 양과 질이 상당히 축적되어왔다(하혜영, 2019: 215). 주민청구조례안이 가결되는데 미치는 영향요인에 대한 연구는 이미 활발하게 진행되어 왔으며, 그 후속 연구로서 주민발안의 효과에 대한 연구도 이루어져왔다(하혜영, 2019: 215-216).

그러나 우리나라의 경우, 주민의 청구가 아닌 지방의회가 청구하고 제정한 조례를 대상으로 한 연구는 많으나, ‘주민청구조례안’ 그 자체를 실증적으로 분석한 연구는 극히 부족한 실정이다. 이와 관련하여 최근에 주민청구조례안 가결에 미치는 영향요인을 분석하는 연구가 나왔으나, 초기 연구인만큼 다양한 변수를 고려하지 못하였다는 점, 주민청구조례의 가결에 조례안의 수정안을 포함해서 측정했다는 점 등을 한계로 지적하며 후속 연구의 필요성을 강조하였다(하혜영, 2019: 231).

한편, 실제적 측면에서 정치적 · 행정적 · 법적 환경이 변화하고 있다. 먼저, 정치적 측면에서, 과거와 비교할 때 우리나라는 ‘참여 민주주의’라는 이념적 지향성을 지니게 되었다. 1987년 6·29 민주화 선언 이후의 민주화 과정과 1992년 지방자치 실시 등을 거쳐오면서 현대의 민주주의는 대의제 민주주의를 근간으로 하면서도 참여(participation)를 강조하는 방향으로 정치적 진보를 이루어 왔다. 이러한 변화와 함께 민주주의를 지역적인 차원에서 실현하는 것을 의미하는 지방자치는 ‘참여’의 키워드와

맞물리면서, 주민소환, 주민투표 등 주민의 직접 참여를 보장하는 제도를 신설하고 확대하는 방향으로 전개되어왔다. 특히, 기존 의회나 정부가 독점하였던 의제설정 기회를 시민들이 공유하는 주민발안의 일종인 주민의 조례제정 및 개폐청구제도의 신설은 지방정치과정에 주민이 직접 참여할 수 있는 기회를 부여하였다.

다음으로, 행정적 측면에서, 최근 중앙의 권력과 사무의 일부가 지방으로 이양되었다. 구체적으로, 지난 2020년 1월 16개 부처 소관, 46개 법률에 해당하는 400개의 중앙권한과 사무를 지방에 한꺼번에 넘기는 것을 내용으로 하는 「중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 46개 법률 일부개정을 위한 법률안」(이하, 지방이양일괄법)이 국회에서 제정되었다²⁾. 지방이양일괄법의 제정은 권력의 배분과 사무의 배분이 중앙정부에 치우쳐 있어 분권의 정도가 미약하였던 지방행정의 환경을 개선하기 위한 것으로 볼 수 있다(이기우, 2001: 156)³⁾. 이러한 행정환경의 변화는 주민이 청구할 수 있는 조례의 내용과 범위를 확대함으로써 주민의 조례제정 및 개폐청구제도를 활성화하는 배경으로 작용할 수 있을 것이다.

마지막으로, 법적 측면에서, 지난 2019년 대한민국에서 뜨겁게 다뤄지던 논의 가운데 하나는 ‘지방분권형 개헌’이었다. 문재인 대통령은 2012년 18대 대선 후보였을 때부터 우리나라에 지방분권 개헌이 필요하다고 주장해 왔으며, 2017년 19대 대선에서도 대선공약으로 지방분권 및 균형 발전을 내세웠다. 이러한 연장선에서 ‘지방분권형 개헌’과 ‘지방자치법 전

2) 자치분권위원회는 이러한 사무 이양을 통해 지역의 특성을 반영한 행정과 주민수요에 대한 신속한 대응으로 주민 만족도의 향상을 기하고자 한다고 언급한 바 있다. (행정안전부-자치분권위원회 합동 보도자료 2020.01.09.)

3) 그러나 이기우(2001)는 지방자치가 실질적으로 권력남용을 방지하기 위한 권력분립적인 기능을 수행하기 위한 전제조건들 중 하나로서 국가와 지자체 간 실질적인 권력 및 재원의 배분이 있어야 하는데, 이를 위해 중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률이 제정되었고 이를 실현하기 위해 지방이양위원회가 구성되어 활동하고 있으나 그 성과는 매우 의심스러운 정도에 그치고 있다고 지적한 바 있다(이기우, 2001: 156).

부 개정안'이 등장하였다. 특히, 2018년 국회에 제출된 지방자치법 전부 개정안 제15조는 주민이 조례제정및개폐를 의회에 직접 청구할 수 있는 주민조례발안제도 도입, 청구요건의 완화 등을 규정하고 있는데, 이러한 방향의 개정은 점차적으로 주민청구조례안이 양적으로 증가할 가능성이 있음을 시사한다고 볼 수 있다.

이러한 상황을 종합적으로 고려해볼 때, 주민청구조례안이 실제 지방 의회의 조례제정으로 결정되는데 미치는 영향요인을 분석하는 연구가 필요하다. 특히, 선행연구에서 변수로 고려되지 않았거나, 변수로 고려되었더라도 다른 관점에서 바라볼 가능성이 있는 것들을 재검토해볼 필요가 있다.

구체적으로, 주민청구조례안의 실질적 결정요인을 좀 더 엄밀하게 분석하기 위해 종속변수를 '가결'과 '반영'으로 구분한 후, 각 종속변수에 따른 모형을 설계하여 분석의 틀을 마련할 것이다. 또한 주민청구조례안 결정요인에 대한 실증분석을 하기에 앞서, 로컬거버넌스와 주민조례제정 개폐청구제도 각각에 대한 이론적 논의들을 우선적으로 검토하도록 한다. 이는 주민청구조례안이 청구되고 실제로 반영 및 가결되는 과정에 있어서, 단지 '주민'만이 주인공으로서 정책과정에 등장하는 것이 아니며, 주민청구조례안이 성공적으로 결정⁴⁾되기 위해서는 주민-지방정부-지방 의회 간 협력이 필요하다는 점에서 주민조례제정개폐청구제도는 로컬거버넌스적 맥락에서 이해될 수 있다고 보았기 때문이다⁵⁾.

주민청구조례안이 결정되는 요인과 관련하여 정책결정에 관한 일반론

4) 본 연구에서의 주민청구조례안의 '결정'이란 가결과 반영의 용어를 가리키는 것으로서, 조작적 정의되었다. 이에 대한 구체적 논의는 제3장 제2절의 주요 변수의 선정과 측정 방법에서 다루어진다.

5) 다만, 강력한 중앙집권적 체제를 경험해 온 바 있는 우리나라의 역사적 맥락을 고려하였을 때, 우리나라에서 로컬거버넌스의 성공적 구현(혹은 주민청구조례안의 성공적 결정)에는 중앙이 지방에 미치는 영향요소들을 고려할 필요가 있다. 따라서 본 연구의 분석틀에서는 중앙과 지방의 정부 간 관계와 관련한 변수들을 포함시켰다. 이에 대한 구체적 논의는 제2장 제2절 정책결정의 영향요인 중 정부 간 관계, 제3장 제2절 주요 변수의 선정과 측정 방법에서 다루어진다.

적 논의, 지방정부 정책결정요인, 조례제정 결정요인 등을 순차적으로 살펴보고 논의의 범위를 좁혀나가며 검토한 후 각 이론의 연결을 통하여 주민청구조례안 결정요인 분석을 위한 독립변수를 도출할 것이다. 이로부터 주민청구조례안 결정요인 중 지방자치단체 내적 요인으로서 정책유형과 주민참여, 외적 요인으로서 정부 간 관계와 관련하여 정치적 요인에 해당하는 단체장·대통령의 소속정당 일치 여부, 재정적 요인에 해당하는 재정자립도가 주민청구조례안 결정에 영향을 미치는지를 검토해보고자 한다.

이러한 분석을 통해, 본 연구는 다음과 같은 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다. 이론적으로, 첫째, 로컬거버넌스의 성과를 주민청구조례안의 지방의회의 조례제정에의 가결 또는 반영으로 측정할 수 있다는 점, 둘째, 주민청구조례안 가결 및 반영의 영향요인 분석에 따른 결과를 주민-지방-중앙 간 관계에 대한 실증적 사례로 제시할 수 있다는 점, 셋째, 주민이 청구한 조례만을 분석대상으로 한다는 점 등으로 미루어볼 때, 로컬거버넌스 및 주민조례제정개폐청구제도의 이론적 논의에 기여할 수 있을 것이다.

실제적으로, 첫째, 주민청구조례안 분석에서 특정한 정책유형이 조례반영에 미치는 영향이 클 경우, 각 지방정부는 주민의 참여가 상대적으로 더욱 필요한 분야를 선별함으로써 해당 정책 내용을 결정하거나 집행할 때 주민이 참여할 수 있는 공식적인 통로들을 다변화할 수 있는 정책설계를 하는 데 유용할 것이며, 둘째, 실증분석 결과의 해석을 통해 실제적으로 주민청구조례안이 지방의회의 조례제정에 가결 및 반영될 확률을 높이는 방안을 강구하는데 기여할 수 있을 것이다.

제 2 절 연구의 대상 및 방법

이하에서는 이론적 논의 및 선행연구를 검토하기에 앞서 연구의 대상과 방법을 한정하도록 한다.

본 연구의 목적은 ‘전국 기초자치단체를 대상으로 청구된 주민청구조례안의 결정요인을 분석’하는 데 있다.

분석의 대상은 ‘전국 기초자치단체를 대상으로 청구된 주민청구조례안’이다. 분석대상의 공간적 범위는 광역자치단체를 제외한 시·군·자치구 등 기초자치단체로 한정하도록 한다. 광역을 제외한 기초만을 대상으로 한 이유는 본 연구에서 자치단체 간 비교분석을 위해서이다. 분석대상의 시간적 범위는 2000년부터 2019년 12월 말까지이다. 즉, 2000년부터 2019년 12월 말까지 전국 기초자치단체를 대상으로 청구된 총 224건의 주민청구조례안 중 206⁶⁾건만을 분석대상으로 하여 연구를 진행하고자 한다.

한편 주민청구조례안의 실질적 결정요인을 좀 더 엄밀하게 분석하고, 본 연구의 이론적 논의에서 언급하게 될 로컬거버넌스와의 연계를 위해 본 연구에서는 종속변수로서 ‘주민청구조례안의 반영’ 및 ‘주민청구조례안의 가결’의 두 변수를 선정하도록 한다. 이렇게 종속변수를 ‘가결’과 ‘반영’으로 구분하여 선정한 이유는 다음과 같다. 첫째, 주민이 청구한 원안이 가결된 것과 지방의회에서의 수정안이 가결된 것을 각각 구분하여 분석할 필요성이 있다. 지방의회에서 수정된 수정안의 내용이 실제 주민이 청구한 조례안인 원안과 상당히 다를 경우, 이를 주민청구조례안의 제정이라고 단정짓기 어렵기 때문이다. 둘째, 주민청구조례안은 지방의회

6) 제3장 제3절에서 자료수집 방법에 대해 구체적으로 명시하였다. 기초자치단체를 대상으로 224건이 청구되었으나, 데이터베이스를 구축하는 과정에서 조례명이 불분명하거나 조례안의 내용 자체가 불명확한 경우 및 처리결과가 분명치 않은 경우 등을 부득이하게 제외하게 되었다. 따라서 최종적으로 분석대상으로 선정된 주민청구조례안은 총 206건이었으며, 이는 기초자치단체에 청구된 총 224건을 기준으로 전체에서 약 92%에 해당한다.

자체에서 발의하는 조례안과 그 환경이 상당히 다르기 때문이다. 지방의회 입법의 결정요인 또는 영향요인을 분석한 기존의 선행연구들에서는 종속변수로서 주로 ‘가결’을 선정하였으나 그러한 연구들은 지방의회 자체에서 발의된 안건을 분석대상으로 하며, 입법과정 등을 가까이서 경험하는 지방의회의원들이 직접 발의하고 제정 여부를 직접 결정한다는 측면에서 주민청구조례안을 둘러싼 환경과 상당히 다르다. 즉, 주민은 자신들이 청구하고자 하는 조례안과 관련된 정보와 자원이 지방의회의원들과 비교했을 때 제약되는 측면이 있으며, 청구요건과 관련하여 서명부 미제출이나 서명 인원수 미달 등으로 인해 청구안의 내용에 대해 평가가 이루어지기도 전에 각하되거나 철회 등이 발생할 가능성이 높기 때문에 철회되거나 각하 등으로 청구안이 지방의회에 회부되지 못한 경우 그 이후 지방의회에서 직접 제정하지는 않았는지 여부를 살펴보는 것이 필요하다. 정리하자면, 주민청구조례안의 제정에 실질적으로 영향을 미치는 요인을 파악하기 위해서는 공문서상에 기입된 처리결과뿐만 아니라 개별 조례안이 어떤 절차를 거쳐서 반영되었는지에 대해 하나씩 추적해볼 필요가 있다. 이상과 같은 이유로 본 연구에서는 ‘주민청구조례안의 가결’과 ‘주민청구조례안의 반영’을 종속변수로서 선정하게 되었다.

독립변수로 지자체 내적 요인으로서 조례의 내용과 주민참여를, 지자체 외적 요인으로서 재정적 요인에 해당하는 재정자립도, 정치적 요인에 해당하는 단체장·대통령 소속정당 일치여부를 선정하였다. 먼저, 조례안의 내용을 정책으로 유형화할 때, Almond & Powell의 정책유형 분류기준을 따랐다. 다만, 조례의 특성상 주민에게 의무를 부과하거나 권리를 제한하는 사항에 관한 것⁷⁾을 내용으로 하는 추출정책은 법·제도적 측면에서 조례로 제정되기 어렵다는 점, 주민이 스스로 자신이 가진 자원이 추출되도록 하는 조례안을 청구하지는 않을 것이라는 점 등에 비추어볼 때 추출정책 대신 Lowi가 정책유형으로 언급한 바 있는 구성정책

7) 지방자치법 제22조(조례) 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.

(constitutional policy)을 사용하도록 한다. 따라서 본 연구에서 조례안의 내용은 구성정책, 배분정책, 규제정책, 상징정책으로 유형화하였다. 다음으로, 주민참여를 독립변수 중 하나로 선정하였는데 이 개념이 시민참여와는 다른 개념임을 본 연구에서 강조하고자 주민참여를 대리하는 지표로서 지방자치법 제73조에 따른 청원건수, 지방선거투표율을 사용하였다. 한편, 중앙과 지방 간 관계에 있어서 지방의 재정적 능력에 중앙이 영향을 미칠 수 있다는 관점에서 재정적 요인으로서 재정자립도를, 정치적 요인으로서 단체장·대통령 소속 정당 일치 여부를 독립변수로 선정하였다.

이러한 다섯개의 독립변수와 두 개의 종속변수 간 관계에 대한 가설을 설정하였으며, 이에 대한 검증을 위해 분석방법으로서 이항로짓모형(binary logistic analysis)을 사용하였다. 본 연구의 종속변수가 ‘주민조례청구안 가결 여부’ 및 ‘주민청구조례안 반영 여부’로서 각각이 가결·미가결 또는 반영·미반영의 2개의 범주형 변수로 이루어지기 때문이다.

제 2 장 이론적 논의 및 선행연구 검토

본 연구의 목적은 주민청구조례안이 실제 지방의회조례로 결정되는데 미치는 영향요인을 실증적으로 분석하는 것이다. 또한 이러한 실증분석 결과를 통해 로컬거버넌스와 주민조례제정개폐청구제도 간 관계 및 이에 대한 연구의 의의를 끌어내고자 한다.

이를 위해 먼저, 제1절에서는 로컬거버넌스에 대한 의의 및 특성을 살펴보고, 특히 로컬거버넌스의 구조적 관점은 주민참여와 관련된 제도의 형태와 내용을 분석하는 것과 관계된다는 점을 이론적 논의를 통해 제시한다. 다음으로, 그러한 제도의 한 예로서 주민의 조례제정개폐청구제도가 적합할 수 있다는 것을 이에 대한 의의 · 기능 · 절차에 대한 이론적 설명을 통해 보이도록 한다.

그리고 나서 제2절에서는 로컬거버넌스 및 조례제정개폐청구제도를 연결하는 주민청구조례안이 실제 지방의회에서 결정되게끔 하는 영향요인은 무엇인지와 관련하여, 첫째, 지방자치단체의 내적 요인으로서 정책의 유형과 주민의 참여에 관한 이론적 논의를, 둘째, 지방자치단체의 외적 요인으로서 정부 간 관계의 측면에서의 이론적 논의를 살펴보도록 한다. 이는 중앙과 달리 지방에서 주로 결정 및 집행되는 정책의 유형이 다르고, 성공적인 로컬거버넌스를 위해서는 주민의 참여와 중앙의 협력이 중요하다고 보았기 때문이다.

제3절에서는 실증분석 전에, 본 연구의 주제와 관련한 선행연구들을 살펴보도록 한다. 단, 본 연구는 조례⁸⁾ 중 주민이 청구한 조례안만을 연구의 대상으로 하므로, 우선, 지방정부의 정책결정요인에 관한 일반적 논의로서 선행연구를 검토하도록 한다. 다음으로, 조례제정의 결정요인에

8) 조례를 청구할 수 있는 청구권자는 지방의회 및 주민이다. 따라서 조례안은 주민이 청구한 조례안과 지방의회가 청구한 조례안 모두를 포괄하기에 이에 대한 구분이 필요하다.

대한 선행연구, 조례제정개폐청구제도 관련 선행연구, 주민청구조례안을 대상으로 한 선행연구 등을 순차적으로 살펴면서 본 연구의 분석대상에 맞도록 논의의 초점을 좁혀나가도록 한다. 또한 이론적 논의에서 살펴본 학자들의 다양한 기준에 따른 정책유형의 분류를 적용한 선행연구들을 검토함으로써 본 연구의 목적을 달성하기 위해 어떤 정책유형이 적합할 것인지 판단하도록 한다.

마지막으로, 제4절에서는 검토한 선행연구들을 요약하는 동시에 한계점을 지적하며 제3장의 실증분석에서 무엇을 검토하고자 하는지를 구체적으로 제시하며 본 장을 마무리하도록 한다.

제 1 절 로컬거버넌스와 주민조례제정개폐청구제도

1. 로컬거버넌스

1) 의의

로컬거버넌스는 거버넌스라는 개념에 기반하고 있다. 따라서 로컬거버넌스의 의의를 살펴보기 위해서는 거버넌스에 대한 개념정의가 선행되어야 한다. 그러나 학문 분야마다 또는 학자마다 거버넌스를 정의하거나 바라보는 관점이 상이하어 통일된 개념정의가 존재하지 않는다. 즉, 거버넌스는 단 하나의 유일한 의미로서 일률적으로 해석되거나 정의되지 않으며, 거버넌스 개념 자체의 모호성으로 인해 그것이 사용되는 맥락에 따라 다양하게 규정될 수 있다. 따라서 외국 및 국내에서 거버넌스 관련 연구에서 어떻게 개념적 정의가 이루어졌는지 살펴볼 필요가 있다. 이와 관련하여, Rhodes(1997)는 거버넌스란 정부의 의미가 변화하거나 질서화된 규칙의 새로운 조건 또는 사회가 관리되는 새로운 방법 등으로 변화되는 것으로 정의한다(Rhodes, 1997: 1-2). 즉, 거버넌스는 기존 관료 중

심의 행정과는 다르게 정부뿐만 아니라 비정부 부문의 행위자들을 포함할 수 있으며, 구성원들 간 지속적인 상호작용을 통해 자원의 교환과 공유를 협의하고, 그렇게 구성된 행위자들 간 네트워크는 국가로부터 독립성을 가질 수 있다는 것을 의미한다(Stoker, 1998: 50). 한편, 거버넌스 개념에 관한 국내연구에서 이명석(2002)은 거버넌스를 공통의 문제를 해결하기 위한 사회적 조정 기제라고 정의하였다(이명석, 2002: 327). 정리하자면, 사회구성원들이 마주하는 공통의 사회문제를 해결하기 위해 관료제뿐만 아니라 다양한 행위자들이 등장하여 그들에게 그 사안을 함께 사회적으로 조정할 기회가 부여되는 새로운 관리 기제를 거버넌스라고 볼 수 있을 것이다.

이러한 거버넌스 개념의 특성을 내포하는 로컬거버넌스에 대한 정의와 관련하여, 로컬거버넌스를 대상으로 굿 거버넌스 연구를 위한 분석틀을 제시하는 것을 목적으로 하는 연구에서 김의영(2011)은 거버넌스에 대한 일반적 논의를 이명석(2002) 등의 연구를 참고하여 로컬거버넌스란 국가 내에서 특정한 지역적 공간에서 이루어지는 거버넌스 현상의 차원을 넘어 그 지역에 거주하는 주민들의 직접적인 참여와 권한 행사를 중시하는 개념의 맥락으로서 정의한다(김의영, 2011: 211). 즉, 로컬거버넌스란 단순히 정부 외의 다른 행위자들이 지방정부의 정책네트워크에 참여하는 정도를 가리킨다기보다는 지방자치라는 차원에서 해당 사안의 이해당사자와 주민이 직접 정책과정 또는 공동의 문제해결에 주도적으로 참여하는 거버넌스 모델을 상정하고 있다는 것이다(김의영, 2011: 211).

요컨대, 본 연구에서 재정의한 거버넌스 개념에서 ‘다양한 행위자들’ 중 주민에 좀 더 초점을 두어 주민의 주체적 역할과 행위 등을 조명(照明)해보는 것이 로컬거버넌스의 개념적 맥락이라 볼 수 있을 것이다.

따라서 본 연구에서는 김의영(2011)이 정의한 로컬거버넌스 개념에 기반하여 로컬거버넌스를 ‘지방의 차원에서 그 지방의 정책과정에 주민이 직·간접적으로 참여함으로써 해당 지방정부의 정책결정에 영향을 미칠 수 있는 구조’로 재정의하고자 한다.

2) 로컬거버넌스를 바라보는 관점

모호한 개념적 특성으로 인해 다양한 정의를 지니는 거버넌스를 기반으로 하는 로컬거버넌스는 태생적으로 다양한 의미를 가진다. 이에 따라 로컬거버넌스를 바라보고 해석하는 관점 역시 다양하게 존재할 수 있다. 예컨대, 주민의 참여가 강조되고 주민참여 그 자체가 주(主)가 되는 관점, 주민이 참여하는 과정에 초점을 두는 관점 그리고 주민을 거버넌스의 행위자로 포함하는 구조 자체에 관심을 두는 관점 등이 있을 수 있다.

그러나 본 연구에서는 로컬거버넌스를 지방의 차원에서 그 지방의 정책과정에 주민이 직·간접적으로 참여함으로써 해당 지방정부의 정책결정에 영향을 미칠 수 있는 구조로 정의하였다. 따라서 이하에서는 로컬거버넌스의 구조적 특성과 과정적 특성을 동시에 살펴보고 실증분석을 위한 사례인 주민청구조례안과의 연계를 위해 구조적 측면에서 바라보는 관점에 좀 더 초점을 두고자 한다. 구체적으로, 로컬거버넌스의 특성을 구조적 특성과 과정적 특성으로 나누어 살펴본 김순은(2011)의 연구를 기반으로 하여 이에 대한 이론적 논의를 살펴보도록 한다.

김순은(2011)은 일본의 주민투표제도와 로컬거버넌스와의 관계를 분석한 연구에서, 주민투표제도를 형태·내용·활용으로 구분한 후 형태와 내용은 로컬거버넌스의 구조적 특성으로, 활용은 과정적 특성으로 나누어 분석하였다. 먼저, 로컬거버넌스의 구조적 특성이란 주민과 주민단체가 공공문제의 해결과정의 구조에서 중요한 행위자가 된다는 것으로서, 계층적 구조의 지방정부가 아닌 주민참여로 인한 수평적 구조의 거버넌스를 의미한다(김순은, 2011: 190). 즉, 로컬거버넌스를 구조적 측면에서 바라본다는 것은 ‘누가’ 행위자가 되며, 그러한 행위자의 ‘역할’은 어떠한지에 초점을 두는 것이라 볼 수 있다. 따라서 로컬거버넌스 하에서 주민과 주민단체 등은 단순히 정책의 대상에 머무는 것이 아니라 정책의 중요한 행위자로서의 역할을 수행할 수 있는 것이다(김순은, 2011: 190). 이와 달리, 과정적 측면에서 바라보는 로컬거버넌스는 공식적이거나 비

공식적인 상호작용과 네트워크상의 다양한 논리에 초점을 두는 것을 말한다(김순은, 2011: 191). 구조적 관점에서 바라보는 로컬거버넌스가 행위자가 누구인지에 관심이 있다면, 과정적 관점에서 바라보는 로컬거버넌스는 그러한 행위자들이 상호작용하며 서로 간에 발생하는 의견의 차이나 갈등을 어떻게 해결해나가는가에 관심을 두는 것이다. 결론적으로, 김순은(2011)은 주민참여로 인한 과정으로서의 로컬거버넌스를 지방정부가 주민참여에 대해 어떻게 인식하고 의도하는지, 지방정부와 주민 간 상호대화과 협상 그리고 주민참여의 제도 등과 같은 다양한 동적인 특성으로 정리하였다(김순은, 2011: 191)

요약하건대, 구조적 측면에서의 로컬거버넌스란 주민참여에 기초하여 주민이 중요한 행위자로서 공공문제의 사안에 따라 느슨하게 형성된 네트워크상에 참여할 수 있는 복합적인 수평적인 구조를 말한다. 반면, 과정적 측면에서의 로컬거버넌스란 느슨하게 형성된 네트워크상에 참여할 수 있는 복합적이고 수평적인 구조하에서 주민을 포함한 다양한 행위자들이 상호 간 대화와 협상 등을 할 수 있는 상호작용으로서의 과정을 말한다. 이론으로서의 로컬거버넌스와 실증적 관점에서의 로컬거버넌스 모두 주민의 참여를 필수적인 요소로 본다. 그러나 실증적 관점에서 바라보고자 하는 로컬거버넌스의 한 부분을 살피기 위해서는 이론적 논의 역시 초점을 한정시킬 필요가 있다. 즉, 본 연구의 목적은 주민청구조례안 결정요인에 대한 분석을 로컬거버넌스라는 이론에 기반한 분석틀에서 진행하고자 하는 것이다. 또한 로컬거버넌스의 특성을 크게 과정적 관점과 구조적 관점으로 나누어 생각해볼 수 있다고 가정한다면, 본 연구에서의 초점은 구조적 관점으로 한정하도록 한다. 즉, 주민청구조례안 결정요인에 대한 분석은 구조로서의 로컬거버넌스 관점에 관련된 것이다.

이하에서는 실증분석을 하기에 앞서, 주민조례제정개폐청구제도에 관한 이론적 논의를 살펴보도록 한다. 이를 통해 로컬거버넌스의 구조적 특성이 주민조례제정개폐청구제도와 어떠한 점에서 연결될 수 있으며 그 이유는 무엇인지를 검토하고자 한다.

2. 주민조례제정개폐청구제도

1) 의의

조례는 지방의회의 의결로써 하는 자치입법의 한 형식으로서, 지방자치법 제22조는 “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”라고 규정하고 있다(지방자치법 제22조). 국회에서 법률 등이 제정되는 것처럼 이러한 조례를 제정·개정·폐지 등의 의결을 하는 주체는 지방의회이지만, 지방자치법 제66조는 지방자치단체의 장과 지방의회의원이 조례안을 발의할 수 있다고 규정한다(지방자치법 제66조). 즉, 주민은 법률상 조례안을 발의할 수 있는 주체에 해당하지 않는다. 그러나 우리나라는 1999년 8월 31일 지방자치법개정법률에서 일본 지방자치법상 주민직접청구제도를 모델로 삼아 조례제정개폐청구제도를 도입함으로써, 자치입법에 대해 주민이 참여할 수 있는 통로를 열어주고 자치입법이 민의를 구현할 수 있도록 하였다(홍준형, 2018: 931)

조례제정개폐청구제도란 지방자치단체장이나 지방의회의원 이외에 일정한 요건을 갖춘 주민이 조례를 제정·개정 및 폐지를 청구할 수 있도록 하는 제도를 말한다(지방자치법 제15조)⁹⁾. 주민이 조례안을 직접적으로

9) 지방자치법 제15조(조례의 제정과 개폐 청구) ① 19세 이상의 주민으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람(「공직선거법」 제18조에 따른 선거권이 없는 자는 제외한다. 이하 이 조 및 제16조에서 “19세 이상의 주민”이라 한다)은 시·도와 제175조에 따른 인구 50만 이상 대도시에서는 19세 이상 주민총수의 100분의 1 이상 70분의 1 이하, 시·군 및 자치구에서는 19세 이상 주민총수의 50분의 1 이상 20분의 1 이하의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하는 19세 이상의 주민 수 이상의 연서(連署)로 해당 지방자치단체의 장에게 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있다.

1. 해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람
2. 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조제1항에 따라 해당

발의하지는 못하지만, 지방자치단체의 장에게 조례의 제정·개정·폐지 등을 청구할 수 있도록 한다는 점에서 사실상 주민에게도 조례안의 발의권을 인정하는 제도로 볼 수 있다. 또한 이러한 제도는 주민이 직접적으로 지방행정에 참가할 수 있는 하나의 수단이 될 수 있으며(김희곤, 2015: 158), 선출직 공무원들을 통해 지방행정이 운영되고 있는 간접민주제의 현실을 보완할 수 있다는 점에서 그 의의가 있다.

이러한 주민의 조례제정개폐청구제도는 주민이 지방자치단체의 장에게 제정·개정·폐지를 원하는 조례안을 청구하고, 지방자치단체의 장은 지방의회에 부의하며, 지방의회는 최종적으로 심의 및 의결 등을 한다는 점에서 다양한 기능을 가질 수 있다. 이하에서는 이러한 기능을 구체적으로 살펴보도록 한다.

2) 기능

지방행정에 주민이 직접적으로 참가할 수 있는 하나의 수단인 조례제정개폐청구제도는 대의제를 보완하는 기능, 주민자치 이념의 구현기능, 로컬거버넌스의 기능 등을 가진다고 볼 수 있다(김희곤, 2015: 158). 특히, 로컬거버넌스의 기능은 본 연구에서의 이론과 실증분석을 연결하는 것으로서 다른 기능들보다 좀 더 구체적으로 살펴보고자 한다.

(1) 대의제 보완

형식적인 민주주의를 벗어나 국민주권에 입각한 실질적인 민주주의를 구현하기 위한 이념으로서 등장한 지방자치제도는 실제 제도화 및 운영에 있어서는 간접민주주의 방식에 의존할 수밖에 없다(김희곤, 2015:

지방자치단체의 국내거소신고인명부에 올라 있는 국민

3. 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람

158-159). 직접민주주의가 가능하려면 자치단체가 일정한 수의 인구로서 구성되고 설치되어야 하지만, 현실적으로 이를 실현하기는 어렵기 때문이다. 또한 실제로 가능하다고 할지라도 국가적인 관점에서 볼 때 작은 규모의 자치단체가 고도화되고 전문화된 주민의 복리에 관련한 행정사무를 처리하는 것은 비능률적이고 비경제적일수 있기 때문이다(김희곤, 2015: 159). 이로 인해 우리나라를 포함하여 지방자치제도를 채택하고 있는 대다수의 국가는 최소한의 일정한 규모 이상의 자치단체를 조직하고 주민에 의해 선출된 대표로 구성된 지방의회를 통해 주민의 의사를 대표하고 실현할 수 있도록 하는 대의제를 채택하고 있다(박균성, 2015: 66, 헌재 2001.6.28.00헌마735, 김희곤, 2015: 159 재인용).

그러나 이러한 대의제는 기관을 구성하는 권리와 정책을 결정하는 권리의 분리뿐만 아니라 정책결정권의 자유위임을 기본적인 요소로 한다(헌재 2009.3.26. 2007헌마843). 특히 국민(혹은 주민)이 선출한 대의기관은 일단 국민(혹은 주민)에 의하여 선출된 후에는 법적으로 국민(혹은 주민)의 의사와는 관계없이 독자적인 판단에 따라 정책 결정을 하는 자유위임, 즉 무기속위임의 관계에 있게 된다(헌재 2009.3.26. 2007헌마843). 따라서 선거권자인 주민의 의사를 무시하거나 왜곡하는 결과를 초래할 수 있다. 즉, 국민투표제도가 대의제를 보완하기 위한 직접민주제 방식의 하나로서 기능하는 것처럼(헌법 제72조, 제130조 제2항)¹⁰⁾, 조례제정및개폐청구제도를 통해 주민이 직접 자신이 원하는 조례안에 대해 제정·개정·폐지 등의 발의를 해달라고 지자체장에게 청구할 수 있다는 점에서 간접민주주의 원리에 기초한 대의제의 한계점을 보완할 수 있는 기능을 지닌다고 볼 수 있다.

(2) 주민자치 이념의 구현

10) 헌법 제72조 대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다.

헌법 제130조 ②헌법개정안은 국회가 의결한 후 30일 이내에 국민투표에 붙여 국회의원선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다.

지방자치의 개념과 관련하여 미국의 주민자치와 독일 등 대륙법계의 단체자치가 있는데, 오늘날 지방자치제도를 실시하고 있는 나라들에서는 양자가 혼합되어 나타난다고 볼 수 있다(김희곤, 2015: 160). 단체자치란 상위정부에 대한 지방정부의 자율성과 관계되는 것으로서 양 정부 간 분권 및 집권이 핵심적인 문제가 되는 것을 말하며, 주민자치란 지방정부에 대한 시민사회의 투입과 관계되는 것으로서 참여 및 통제가 핵심문제가 되는 것을 의미한다(이승중, 2014: 3). 이러한 개념적 의미에서 주민의 조례제정개폐청구제도란 주민이 지방자치단체장에게 조례의 제정·개정·폐지 등을 청구하는 일종의 투입과 관계되는 것으로서 주민자치의 이념을 구현하는 데 기능할 수 있다.

(3) 지방자치단체 내 통합 기능: 로컬거버넌스에서의 기여

중앙의 권력이 입법, 사법 및 행정의 3권분립의 원리에 의해 나뉘고, 그렇게 분할된 행정권은 그 권한의 일부를 다시금 지방에 부여함으로써 주민이 직접 선거를 통해 지방의회 및 지방자치단체의 장을 선출하도록 하는 등의 권리를 자율적으로 행사하도록 한다. 이러한 지방자치의 제도적 운영은 주민자치에 의한 실질적 민주주의 실현에 기여할 뿐만 아니라 수평적 권력분립원리를 보완하고 수정하는 기능도 가진다고 할 수 있다(김희곤, 2015: 161).

그러나 주민에 의해 선출된 지방의원으로 구성된 지방의회 및 지방자치단체의 장이 각기 다른 정당 소속인 경우, 지방의회 내에서 계파 간 갈등이 발생하는 경우 등으로 인해 지방의 행정은 상호 대립의 구도로 형성될 여지가 존재한다. 이때, 지방을 구성하는 행위자로서 주민을 등장시킬 경우 주민은 지방의회와 지방자치단체 장 간의 갈등을 해소하거나 조정하는 역할을 수행 할 수 있다. 구체적으로, 지방의회 혹은 지자체장이 청구한 조례안에 대해 지방의회 내에서 해당 조례안을 의결할지를 두고 논의조차 제대로 이루지 못한 채 극심한 갈등이 발생하여 폐기 및 부결되는 경우에 주민은 유사 조례를 청구함으로써 조례안이 제정되는 과

정에 참여함으로써 지방자치단체 내에서의 통합에 기여할 수 있다.

이러한 점에서, 조례제정개폐청구제도 등의 주민의 직접참정제도는 양자의 대립을 해소하고 더 나아가 지방자치단체 내의 통합이라는 로컬거버넌스에 기능하는 역할도 할 수 있다(김희곤, 2015: 161).

3) 절차

(1) 조례개폐청구권자

청구권자는 19세 이상의 주민으로서 해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어있거나(지방자치법 제15조 제1항 제1호), 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조 제1항에 따라 해당 지방자치단체의 국내거소신고인명부에 올라있는 국민이거나(지방자치법 제15조 제1항 제2호), 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 동법 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라있는 사람이며(지방자치법 제15조 제1항 제3호), 선거권이 없는 자는 제외된다.

(2) 조례개폐청구 요건

주민이 조례의 제정, 개정 및 폐지 등의 청구를 하기 위해서는 청구 가능한 주민의 연서의 수, 청구 대상의 요건을 충족시켜야 한다.

먼저, 청구 가능한 주민 연서의 수란 시·도와 제175조에 따른 인구 50만 이상 대도시에서는 19세 이상 주민 총수의 100분의 1이상 70분의 1이하, 시·군 및 자치구에서는 19세 이상 주민 총수의 50분의 1이상 20분의 1이하의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하는 19세 이상의 주민 수 이상을 가리킨다(지방자치법 제15조 제1항).

다음으로, 청구 대상과 관련하여 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다(지방자치법 제22조 본문). 다

만, 주민의 권리를 제한하거나 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 하며(지방자치법 제22조 단서), 법령을 위반하거나 지방세·사용료·수수료·부담금의 부과·징수 또는 감면에 관한 사항이거나 행정기구를 설치하거나 변경하는 것에 관한 사항이나 공공시설의 설치를 반대하는 사항 등은 제외된다(지방자치법 제15조 제2항).

(3) 조례개폐청구 절차

① 대표자증명서 발급신청

조례개폐를 청구하려는 청구인대표자는 청구의 취지와 이유 등을 적은 서류를 첨부해서 해당 지방자치단체의 장에게 문서로 대표자증명서의 발급을 신청해야 한다(지방자치법 시행령 제12조 제1항). 이렇게 신청된 청구서는 해당 지방자치단체의 장이 청구인대표자가 19세 이상의 주민인 경우에만 청구인의 대표자 증명서를 발급하고 그 취지를 공표해야 한다(지방자치법 시행령 제12조 제2항).

② 대표자증명서 발급 및 공표

신청이 있는 때에는 해당 지방자치단체의 장은 대표자가 19세 이상의 주민의 경우에만 대표자증명서를 발급하고(지방자치법 시행령 제12조 제2항), 조례 제정·개정·폐지 청구취지, 대표자, 서명요청 기간 등의 교부사실을 공표한다. 다만, 대표자가 정보시스템의 이용을 신청한 경우 지방자치단체의 장은 지방자치법 시행령 제13조의2 제4항 각 호의 사항을 함께 공표한다(지방자치법 시행령 제13조의2).

③ 서명요청

서명요청 및 서명요청권의 위임과 관련하여 대표자는 19세 이상의 주

민에게 서명요청을 할 경우에는 청구서, 주민청구조례안, 대표자증명서 또는 각각의 사본을 덧붙여야 한다(지방자치법 시행령 제13조 제1항). 또한 대표자는 19세 이상의 주민에게 서명요청권을 위임할 수 있으며 이를 위임한 경우에는 수임자의 성명 및 위임 연월일을 해당 지방자치단체의 장에게 신고하여야 하고, 이 경우 지방자치단체의 장은 즉시 위임신고증을 발급하여야 한다(지방자치법 시행령 제13조 제2항). 수임자가 서명요청을 하는 경우에도 청구서, 주민청구조례안, 대표자증명서 또는 각각의 사본 및 위임신고증을 덧붙여야 한다(지방자치법 시행령 제13조 제3항).

한편, 전자적 방식의 서명을 요청할 경우, 대표자는 현장서명에 갈음하여 주민에게 행정안전부장관이 정하는 정보시스템을 통한 공인전자서명을 요청할 수 있으며(지방자치법 시행령 제13조의2 제1항), 대표자는 지방자치단체의 장에게 해당 정보시스템의 이용을 신청하여야 한다(지방자치법 시행령 제13조의2 제2항).

청구신청을 받아 청구의 취지에 대한 공표가 있는 날부터 시·도의 경우에는 6개월 이내, 시·군·자치구에 있어서는 3개월 이내의 기간 동안 서명을 요청할 수 있다(지방자치법 시행령 제13조 제4항).

④ 청구인명부의 제출

대표자는 청구인명부에 서명한 19세 이상의 주민의 수가 조례의 제정·개정·폐지 청구에 필요한 주민수 이상이 되면 지방자치단체의 장에게 청구인명부를 제출하되, 전자서명의 경우 대표자가 지방자치단체의 장에게 정보시스템에 생성된 청구인명부를 직접 활용하도록 요청할 수 있다(지방자치법 시행령 제15조 제1항)

⑤ 청구인명부의 열람 및 이의신청

청구를 받은 날부터 5일 이내에(지방자치법 제15조 제4항), 지방자치

단체의 장은 대표자의 성명·주소, 청구취지 및 이유, 연서 주민수, 청구인명부 열람기간·장소 및 이의신청 방법 등을 공표하여야 한다(지방자치법 시행령 제15조 제2항). 공표방법은 지방자치단체의 공보, 게시판·전산망 또는 일간신문을 통해 게시 또는 게재하여야 한다(지방자치법 시행령 제24조).

청구를 공표한 날부터 10일간 청구인명부 또는 그 사본을 공개된 장소에 갖추어 두어 열람할 수 있도록 하여야 하며(지방자치법 제15조 제4항), 지방자치단체의 장은 시·도의 경우에는 해당 지방자치단체와 시·군·자치구별로, 시·군·자치구에 있어서는 해당 지방자치단체와 읍·면·동별로 청구인 명부 또는 그 사본을 공개된 장소에 갖추어 두어 열람하게 하여야 한다(지방자치법 시행령 제16조 제1항).

이의신청을 하려면 그 사유를 적은 서면으로 하여야 하며(지방자치법 시행령 제16조 제3항), 청구인명부의 서명에 관하여 이의가 있는 자는 청구인명부 열람기간 이내에 해당 지방자치단체의 장에게 이의를 신청할 수 있다(지방자치법 제15조 제5항).

⑥ 이의신청 심사·결정

이의신청이 있는 때에는 청구인명부 열람기간이 끝난 날부터 14일 이내에 심사·결정하여야 하며, 이의신청을 받아들이는 때에는 청구인명부를 수정하고, 이를 이의신청을 한 자와 청구인의 대표자에게 통지하되, 이의신청이 받아들이지 않는 때에는 그 뜻을 즉시 이의신청을 한 자에게 알려야 한다(지방자치법 제15조 제6항, 지방자치법 시행령 제16조 제5항)

⑦ 청구의 수리 또는 각하

지방자치단체의 장은 청구인명부의 서명에 관하여 이의신청이 없거나 이의절차가 끝나고 지방자치법 제15조 제1항 및 제2항의 청구요건을 갖

준 경우에는 청구를 수리하고, 그러하지 아니할 때에는 수리를 각하하되 수리 또는 각하사실을 청구인의 대표자에게 알려야 한다(지방자치법 제 15조 제7항). 다만, 청구를 각하하려면 청구인의 대표자에게 의견을 제출할 기회를 주어야 한다(지방자치법 제15조 제8항).

⑧ 지방의회 부의

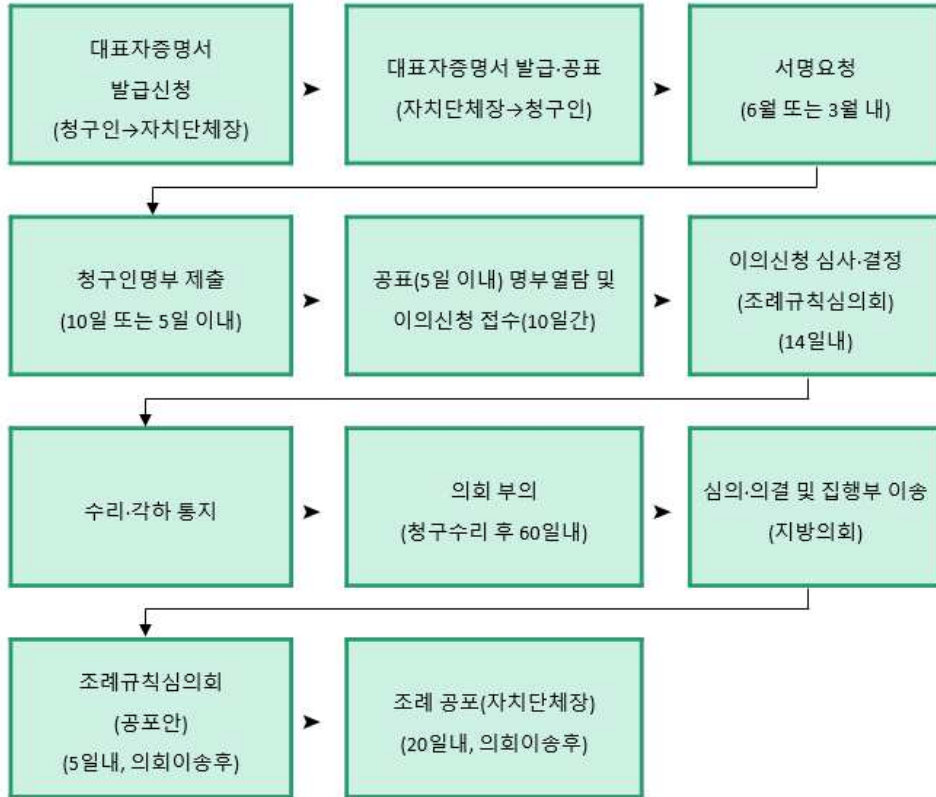
지방자치단체의 장은 청구를 수리한 날부터 60일 이내에 조례의 제정안·개정안 또는 폐지안을 지방의회에 부의하여야 하며, 그 결과를 청구인의 대표자에게 통지하여야 하며(지방자치법 제15조 제9항), 조례안에 대하여 의견이 있으면 조례안에 그 의견을 첨부하여 지방의회에 부의할 수 있다(지방자치법 제15조의2 제1항).

⑨ 심의·의결 및 집행부 이송

지방의회는 심사 안건으로 부쳐진 주민청구조례안을 의결하기 전에 청구인의 대표자를 회의에 참석시켜 그 청구취지를 들을 수 있으며(지방자치법 제15조의2 제2항), 주민청구조례안의 심사절차에 대해 필요한 사항은 해당 지방의회 회의규칙으로 하며, 해당 지방의회의 의결로 정해진다(지방자치법 제15조의2 제3항, 동법 제39조 제1항 제1호).

이상에서 살펴본 조례개폐청구절차를 도식화하면 아래의 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 조례개폐청구 절차도



출처: 자치법규 업무 매뉴얼(2020년판)의 청구절차도 참고

제 2 절 정책결정의 영향요인

본 연구에서는 지방의회에서 제정하는 조례를 일종의 정책으로 간주하였다. 이와 관련하여, 이시원·민병익(2007)은 진주시 의회의 조례결정 사례를 중심으로 지방정부의 정책결정 소요시간을 분석한 연구에서 조례안을 지방정부 단위에서 이루어지는 정책으로 간주한 후 조례안을 Lowi의 정책분류 방식을 중심으로 하되 Almond & Powell의 정책분류방식을 추가적으로 함께 고려하여 실증분석을 진행하였다(이시원·민병익, 2007: 80). 또한 실제로 법률은 정책의 한 형태인 경우가 많다(정정길 외, 2016: 29). 이러한 맥락하에 본 연구에서도 조례안을 정책으로 가정한 후 연구를 진행하고자 한다. 따라서 이하에서는 정책결정의 요인에 관한 이론적 논의를 살펴본 후, 본 연구의 분석틀에서 상정한 지방자치단체의 정책결정의 내적요인으로서의 정책유형 및 주민참여와 지방자치단체의 정책결정의 외적요인으로서의 정부 간 관계와 관련한 이론적 논의를 검토해보도록 한다.

1. 정책결정요인론(Policy Determinants Theory)

정책결정(Policy-making)이란 정부가 사회적 문제의 해결이나 개선을 위하여 행하는 선택적 행동으로서 경쟁적이고 갈등적인 정치과정을 말하며(임성학, 2002: 162), 정책결정요인론(Policy Determinants Theory)이란 정책의 내용을 결정하거나 좌우하는 요인이 무엇인지를 밝혀내는 이론을 의미한다(정정길 외, 2016: 79). 현실에서의 정책은 합리적이고 분석적인 방법으로만 결정되지는 않기 때문에, 정책결정이 어떠한 과정과 단계를 거쳐서 이루어지는지 및 그러한 결정이 합리적인지 여부를 판단할 수 있는 근거가 필요하다.

정책결정요인에 관한 연구는 1950년 이후 미국에서 폭발적으로 증가하였는데, 특히 1952년 Fabricant(1952)의 저서 「The Trend of

Government Activity in the United States Since 1900」은 공공정책 결정에 대한 일반화된 이론을 도출하기 위한 연구들의 출발점이 되었다(소순창·김종욱, 1999: 366).

정책결정요인에 대한 초기연구는 재정학자들을 중심으로 진행되었으며 사회·경제적 변수가 강조되었다. 이후 1960년대~1970년대에는 정치·행정학자들이 사회·경제적 변수에 정치·행정적 변수를 추가시키며 정치적 요인과 행정적 요인을 강조하게 되었으며, 이러한 두 변수¹¹⁾의 상대적 중요성에 대한 논의는 1980년대까지 계속되었다(노화준·남궁근 외, 1993).

예컨대, 사회·경제적 변수를 강조한 Fabricant(1952)와 Brazer(1959) 등의 경제학자들은 소득, 도시화, 인구밀도, 정부 간 보조 등 사회·경제적 요소들이 정부지출의 대부분을 설명한다는 연구결과를 내놓았다. Dawson & Robinson(1963)은 미국 46개 주의 복지지출을 분석하는 통계적 검증을 통해 정치적 요인보다는 사회경제적 요인이 주정부의 복지지출 수준을 결정한다는 사실을 밝혔다(소순창·김종욱, 1999: 366). Dye(1966)와 Hofferbert(1966)는 논의를 확장하여, 경제변수를 통제하면 정치적 변수는 정책 산출물에 거의 영향을 미치지 못한다는 결론을 내렸다. 이러한 사회·경제적 요인에 대한 연구는 이후의 방대한 실증적 연구에 의한 확인과정을 거쳐 거의 결론적인 것으로 받아들여지고 있다(노화준·남궁근 외, 1993).

한편, 정치·행정적 변수와 관련하여 전통적인 정치결정론에서는 정치에의 참여와 경쟁수준이 높을수록 지방정부의 정책결정자가 주민의사에 민감하게 반응함에 따라 예산지출의 수준이 높을것이라 가정한다(남궁근, 1994: 999). 이러한 정치행정적 변수를 강조한 Key(1951)의 연구 이후, 정치 현상이 공공정책을 결정한다고 믿었던 정치학자들은 사회·경제적 요인을 강조하는 연구의 문제점을 지적하며 정치적 요인의 중요성을 강조하고자 하였다. 대표적으로 Fry & Winter(1970)의 연구와 Lewis-Beck(1977)의 연구는 정치적 변수가 경제적 변수에 비하여 정책

11) 사회·경제적 변수 vs 정치·행정적 변수

지출에 보다 큰 영향을 미친다는 결론을 도출하였다(노화준 · 남궁근 외, 1993).

두 변수의 상대적 중요성에 대한 논쟁에도 불구하고, Sharkansky & Hofferbert(1969)는 정책결정에 가장 크게 영향을 미치는 요소가 정치적으로 중요한지 아니면 경제적 요인인지에 대한 하나의 답은 없다고 언급한 바 있다. 즉, 논쟁이 되고 있는 각 현상의 차원에 따라 그 요인은 다양할 수 있으며, 단일차원이 아닌 다차원의 속성을 가질 수 있기 때문에 이러한 차원을 구별하여 분석하는 것이 타당하다는 것이다(서동명, 2009: 21).

한편, 정책결정요인에 대한 연구는 다음과 같은 몇 가지 중요한 특징을 가진다. 첫째, 문제해결을 위한 정책 처방 연구가 아니라 정책 결정 과정에 대한 설명과 기술에 중점을 둔 연구이며, 둘째, 정치적 · 경제적 측면을 이루는 부분들 간의 상호관계에 관한 연구이며, 셋째, 경험적 · 계량적 접근방법에 의존하기 때문에 정책 산출 변수들 간 관계에 대하여 건설한 이론적 바탕이 전제되어야 하며, 마지막으로, 타당성과 신뢰성이 있는 방법으로 변수들을 개념화 및 조작화하여 측정하는 것이 중요하다(노화준 · 남궁근 외, 1993: 13).

지금까지 정책결정요인론에 대한 일반적인 논의를 살펴보았다. 그러나 본 연구의 목적은 ‘지방자치단체’를 대상으로 제기된 ‘주민청구조례안’의 결정요인에 대한 분석이므로, 지방의 정책결정요인을 탐색하는 데 있어서 사회·경제적 변수 및 정치·행정적 변수에 포괄되지 않는 추가적인 변수를 고려해보는 것이 필요하다. 따라서 이하에서는 본 연구에서 주민청구조례안의 결정요인으로 가정한 변수들과 관련한 이론적 논의로서 정책 유형과 정부 간 관계를 각각 살펴보도록 한다.

2. 정책유형과 주민참여: 지자체 내적 요인

지방자치단체에서의 정책결정의 내적 요인으로서 본 연구에서는 정책 유형과 주민참여를 선정하였다. 먼저, 중앙과 지방의 정치적·행정적·재정적 환경이 다르듯이, 중앙에서 주로 결정 및 집행되는 정책의 유형과 지

방에서 주로 결정되고 집행되는 정책의 유형은 다를 것이다. 또한 학자마다 정책유형을 분류하는 기준과 내용이 다르므로 이에 대한 다양한 논의를 살펴보는 것이 필요하다. 다음으로, 주민참여는 지방정부의 정책과정에 영향을 미치기 위한 지역주민의 행위로서 지방자치단체에서의 정책결정과정에 영향을 미칠 수 있다(이승중, 2014: 181). 따라서 이하에서는 정책의 개념, 정책유형에 대한 학자들의 다양한 분류, 지방정부를 대상으로 한 정책유형 및 주민참여에 대한 이론적 논의를 순차적으로 살펴보고자 한다.

1) 정책의 개념

학자들은 정책의 개념에 대해 다양하게 정의를 내린다. 이는 사회의 실제 현상을 연구대상으로 할 때, 현상의 어느 측면을 보다 강조하는지 혹은 정책의 제 측면 중에서 무엇을 중요하게 생각하는지에 대해 학자마다 다르게 생각하기 때문이다(정정길 외, 2016: 35).

예컨대, Lasswell(1951)은 ‘정책이란 목표, 가치 및 실행을 투사한 계획’으로 정의하였으며, 이때의 계획이란 일련의 행동 경로(course of action)를 의미하는 것’으로 보았다(Lasswell, 1951: 11-13). Easton(1965)은 ‘정치체계가 내린 권위적 결정’으로(Easton, 1965: 358), Dror(1983)은 ‘정부 기관이 미래를 결정하고 이를 지향하는 행동의 주요한 지침’으로 정의하였다(Dror, 1983: 12, 14-17).

국내에서도 정책에 대한 학자들의 정의는 다양하다. 정정길 외(2016)는 ‘바람직한 사회상태를 이루고자 하는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대해 권위 있는 정부 기관이 공식적으로 결정한 기본 방침’으로(정정길 외, 2016: 35), 권기현(2018)은 ‘미래의 바람직한 상태를 실현하기 위해 강구된 과학적 정책수단에 대하여 권위 있는 정부 기관이 내린 활동지침’으로 정의한다(권기현, 2018: 85).

이상에서 살펴본 바와 같이, 정책에 대한 정의는 다양하다. 따라서 정책을 어떠한 기준에 따라 분류하는지에 대해서도 학자마다 다르게 나타

나게 된다. 이하에서는 정책유형에 대한 학자들의 다양한 기준과 각 유형에 따른 정책의 내용을 살펴보도록 한다.

2) 정책유형에 대한 학자들의 다양한 분류

정책과정이 정책에 영향을 미치기도 하지만 정책에 따라 정책과정이 달라지기도 한다는 연구결과들이 강조되면서, 정책유형에 대한 연구가 주목받기 시작하였다(정정길 외, 2016: 54). 정책유형에 대한 연구는 정책과정에 대한 이해를 높여주고, 정책성과에 대한 이해를 증진하며, 정책의 내용을 평가하고 정책결정자에게 조언해줄 수 있다는 점에서 연구의 필요성이 강조되기도 한다(유훈, 2009: 30-33).

정책유형에 대한 전통적인 정책의 분류방법은 경제정책, 산업정책, 국방정책, 외교정책 등의 기능별 분류이지만, 정책을 연구하는 많은 학자에 의해 정책유형은 다양한 기준에 따라 분류되어왔다.

이하에서는 정책유형 분류에 대한 주된 논의들을 살펴보도록 한다. 먼저, 해외연구로서 정책유형 연구의 시초가 되는 Lowi(1964)의 논의를 살펴본 후, Almond & Powell(1966)의 논의를 검토하도록 한다. 다음으로, 국내연구로서 정책을 일종의 공공서비스로 보고 공공서비스를 네 가지로 분류한 이승중(1990)의 논의를 중심으로 살펴보도록 한다. 마지막으로, 본 연구주제가 ‘주민청구조례안 결정에 미치는 영향요인에 관한 연구’이므로 지방정부 수준에서의 정책유형의 분류를 시도하고 지방과 관련한 연구에 자주 적용되는 Peterson(1981)의 논의도 함께 추가적으로 검토하도록 한다.

(1) Lowi의 분류: 규제정책, 재분배정책, 배분정책, 구성정책

Lowi(1964)는 과거의 정치학이 정치과정을 연구하여 그 산출물인 정책을 설명하려 하는 것에 문제를 제기하며, 정책유형에 따른 정책과정상의 차이를 중시하였다(정정길 외, 2016: 54).

이러한 Lowi의 문제의식은 1960년대 초 미국 정치학계에서 논쟁이 되었던 미국식 다원론자들의 주장과 엘리트주의자들의 주장을 통합하려는 의도로 이어졌고(정정길 외, 2016: 55), 정책의 강제 가능성(likelihood of coercion)과 강제 적용대상(applicability of coercion)을 기준으로 하여 규제정책, 재분배정책, 배분정책, 구성정책으로 유형을 분류하였다(고기동·이은국·이은미, 2015: 279). 또한 Lowi는 정책의 목적이 정책과정에 상이한 영향을 미치는 방식을 강조하며, 정책결정을 둘러싼 정치과정이 단일한 형태를 지니지 않는 것은 정책 그 자체가 이를 둘러싼 행위자들의 결정에 영향을 미치기 때문이라는 것이다(정하용, 2017: 79). 정리하자면, Lowi는 정책을 일종의 독립변수로, 정책과정을 종속변수로 간주하여 설명하려는 것이다(정정길 외, 2016: 54). Lowi가 분류한 각 정책유형의 구체적 유형은 다음과 같다.

먼저, 규제정책(regulatory policy)이란 개인이나 일부 집단에 대해 재산권 행사 또는 행동의 자유를 구속하거나 억제함으로써 반사적으로 다른 사람들을 보호하려는 정책을 말한다(정정길 외, 2016: 56). Lowi는 규제정책의 특징을 정부에 의한 강제력의 행사가 직접적이라는 데 의미를 두었으며, 그 사례로서 상품규제, 불공정경쟁 규제, 과대광고 규제 등을 제시하였다. 이러한 특징을 지닌 규제정책은 배분정책과 같이 강제의 적용영역이 개별적이라는 점에서 공통점이 있지만, 반대를 무릅쓰고 정책을 실행 및 집행해야 한다는 점에서 그 강제력이 직접적으로 적용된다는 데 차이가 있다(정하용, 2017: 82).

다음으로, 재분배정책(redistributive policy)은 다양한 계층이 소유하고 있는 부, 재산, 권리 등과 같은 가치들의 분포 상태를 재구성하려는 의도를 가진 정책을 말한다(정하용, 2017: 82-83). 즉, 부유층과 빈곤층, 자본가와 무산계급과 같이 넓은 사회계층에 영향을 미치는 정책으로서(고기동·이은국·이은미, 2015: 279), 계급대립적인 성격을 지니며(정정길 외, 2016: 59), 정책의 집행과 성공은 권한 있는 정책결정권자의 강력한 결단과 정책참여자들의 의지에 달려 있다는 것을 특징으로 한다(Ripley and Franklin, 1991; 장석준 외, 2015: 228 재인용).

분배정책으로도 불리는 배분정책(distributive policy)은 지역구민들에게 정부의 예산, 권리나 이익, 재화나 서비스 등을 분배하는 정책을 말한다(정하용, 2017: 82). 이러한 배분정책은 수혜자가 특정 개인이나 지역으로 한정되고 특정 집단이 과도한 비용을 부담하는 것이 아니기에 심각한 정치적 갈등이나 대립을 수반하지 않아서 시행하기가 용이하다는 특징을 지닌다(권기현, 2018: 105).

마지막으로, 구성정책(constitutional policy)이란 배분정책, 규제정책, 재분배정책 중 어디에도 속하기 어려운 정책으로서 정부운영과 관련된 정책 등을 말한다(정정길 외, 2016: 59-60). 예를 들어, 정부기관의 신설 및 변경이나 선거구의 조정 등과 같이 정부 기구의 새로운 구조 및 제도를 만들고 변화시키는 것과 관련하여 정부운영과 조직에 연관된 정책들이 있으며, 여기에는 선거구 조정, 정부의 조직이나 기구의 새로운 설립, 공직자의 보수 등이 포함된다(정하용, 2017: 83).

(2) Almond & Powell의 분류: 추출정책, 배분정책, 규제정책, 상징정책

Almond & Powell(1966)은 구조기능론에 입각하여 공공정책을 추출정책, 배분정책, 규제정책, 상징정책으로 구분하였는데, 이 네 가지 유형의 정책들은 국가 혹은 정부와 같은 정치체계가 사회적 필요에 대응하여 수행하는 기능들을 의미한다(정용덕 외, 2014: 751).

이 중 규제정책과 배분정책은 Lowi와 그 내용이 유사하지만, 다음과 같은 점에 차이가 있다. Lowi는 재분배정책에 누진세 등을 포함하였으나 Almond & Powell은 이를 추출정책에 포함시켰으며, 사회보장비 지출은 배분정책에 포함시켰기에, Lowi와 달리 Almond & Powell은 재분배정책을 따로 분류하지 않았다(정정길 외, 2016: 60). 이하에서는 Lowi가 제시한 정책유형과 상이한 정책유형인 추출정책과 상징정책만을 살펴 보도록 한다.

추출정책(extractive performance)이란 자원을 민간부문에서 추출하는

내용을 지닌 정책을 의미하는 것으로서 인적 자원에 대해서는 징병, 물질 자원에 대해서는 조세정책 같은 것이 대표적인 예이다(정정길 외, 2016: 60).

상징정책(symbolic performance)이란 정치지도자들이 평등, 자유, 민주주의, 공산주의 등의 이념에 호소하거나, 미래의 업적 또는 보상을 약속하는 것 등을 의미하는 것으로서 이러한 상징적 산출물들은 다른 정책의 성공적 추진을 위해서 이용되기도 한다(정정길 외, 2016: 60-61). 즉, 정치체제가 국내외 환경으로 하여금 여타 정책에 보다 효과적으로 순응하도록 하기 위해 혹은 정책체제의 정당성에 대한 심리적 신뢰감을 증진시키기 위한 정책을 말한다(권기현, 2018: 107).

(3) 이승중의 정책(서비스)유형 분류: 행정적 서비스, 정치적 서비스, 혼합형 서비스

정책유형의 도시 공공서비스 배분에 대한 효과에 관하여 기존 이론모형의 설명들을 포괄할 수 있는 통합이론모형(a comprehensive model)을 제시한 이승중(1990)은 정책을 일종의 공공서비스로 보고 관료들의 외부 압력에 대한 대응과 관련한 비난의 강도와 범위를 고려하여 서비스의 우선순위, 공공부문의 역할 범위, 수혜자의 범위, 서비스의 영향 등의 네 가지 분류기준에 따라 정책유형을 행정적 서비스, 혼합형 서비스 I, 혼합형 서비스 II, 정치적 서비스로 분류하고 유형화하였다(이승중, 1990: 1097-1103).

구체적으로, 행정적 서비스(administrative service)란 정책 우선순위가 높은 주민 생활에 필수적인 서비스이자 그 정책으로 수혜를 받는 주민이 보편적이며 공공부문의 역할범위가 포괄적이고 서비스의 영향이 분배적인 경우에 해당하는 것으로서 경찰, 소방, 위생, 상하수도, 공원, 도로 등과 관련된 서비스를 의미한다(이승중, 1990: 1099-1102). 정치적 서비스(political service)란 정책의 우선순위가 낮고 공공부문의 역할 범위가 보완적이고 수혜자의 범위가 한정적이며 서비스의 영향이 재분배적인 성격

을 지닌 서비스로서 노인, 경제개발, 보건, 주택, 정신보건, 청소년 등과 관련된 서비스를 말한다(이승중, 1990: 1099-1100, 1102). 혼합형 서비스(mixed service)는 앞의 행정적 서비스 및 정치적 서비스에 포함되지 않는 중간적 성격을 지니는 서비스로서 혼합형 서비스 I 과 혼합형 서비스 II로 나뉘는데, 전자는 정책의 우선순위가 높으며 공공부문의 역할범위가 포괄적이되 그 수혜자의 범위는 한정적이며 서비스의 영향은 재분배 및 발전적인 경우로서 복지나 교육 등이 이에 해당하는 반면 후자는 정책의 우선순위가 낮고 공공부문의 역할이 보완적이며 수혜자의 범위는 보편적이고 서비스의 영향은 분배적인 경우로서 도서관 및 문화활동 등이 이에 해당한다(이승중, 1990: 1099-1100, 1103).

(4) Peterson의 지방정부의 정책유형 분류: 할당정책, 개발정책, 재분배정책

지방정부의 정책을 유형화할 때 주로 거론되거나 적용되는 학자의 모형은 Peterson(1981)의 연구이다. 시장 자유주의의 관점에서 중앙과 지방간 기능 배분으로서 도시한계모형(city limits)을 제시한 Peterson은 지방정부의 정책이 지역경제에 미치는 영향을 기준으로 정책유형을 할당정책(또는 배당정책), 개발정책, 재분배정책의 세 가지 형태로 분류하였다(정용덕 외, 2016: 722-725; 유재원, 1999: 82).

할당정책(allocation policy)이란 지역 전체에 효과가 있는 환경보호 시설 등과 같이 지역 전체를 위한 시설을 제공하는 경우처럼 모든 주민에게 광범위하게 편익을 제공하는 반면, 그 비용은 특정인 또는 집단이 아닌 일반 재정수입으로 충당하는 사업들을 가리키는 것을 말한다(정용덕 외, 2016: 724-725). 쓰레기 수거, 경찰, 안전, 소방 등 지역 주민들의 생활에 필요한 기본적인 서비스를 제공한다는 점에서 지역경제에 미치는 효과가 개발정책 및 재분배정책과 달리 중립적이다(유재원, 1999: 82).

개발정책(development policy)이란 지역 공동체에 대한 서비스 수요는 감소시키면서 세원확보에는 도움을 가져올 산업이나 고소득 주민들을 유

치하기 위한 산업 등 대부분 지역의 경제성장을 촉진하기 위한 정책사업들을 의미한다(정용덕 외, 2016: 724). 그 예로서 경제발전 환경 조성, 경제발전을 위한 물리적 시설 조성 등이 있으며, 생산적 자원의 유지나 지역으로의 유입을 촉진하기 위해 제공되는 제반 인센티브로서 지역경제에 긍정적인 효과를 가져온다는 것이 특징이다(이은미·임익상·안병윤, 2014: 46).

재분배정책(redistribution policy)은 특정 집단의 주민으로부터 다른 특정 집단의 주민에게 편익을 이전시키는 정책사업들을 의미한다(정용덕 외, 2016: 723). 이러한 재분배정책은 부의 이전을 수반하기 때문에 강력한 재분배정책은 부유한 주민과 기업을 다른 지역으로 내모는 역할을 하므로 지방정부가 적극적으로 회피하고자 노력하는 정책이다(배상석, 2009: 73).

Peterson의 논의에 따르면, 지방 정부들은 경제성장에 최대의 관심을 두고 있다. 또한 지역 경제가 성장하면 세원확대, 고용증대, 정부 서비스 향상 등 다른 가치들도 부수적으로 얻게 되므로 경제성장은 지방정부의 가장 중요한 목표이자 공익이 된다(유재원, 1999: 82). 따라서 이러한 관점에 따를 경우, 지방정부는 개발정책을 선호하며 이웃한 지방정부 수준에 뒤처지지 않도록 지출을 경쟁적으로 증가시킬 것으로 예상될 수 있다(배상석, 2009: 73).

정리하자면, Peterson의 도시한계론의 핵심은 노동과 자본이 자유롭게 이동하는 시장경제에서 지방정부는 정책 선택의 제약을 받게 되며 개발정책 지향적이고 재분배정책 회피적으로 경도된다는 것이다.

3) 주민참여

정부 패러다임 하에서 관료가 중심이 되어 정책결정과정에서 이루어지던 것과 달리, 거버넌스 패러다임하에서는 관료뿐만 아니라 다양한 행위자들이 등장함으로써 정책결정과정에서의 참여의 통로를 마련하고자 하는 법적·제도적 기반이 다져지고 있다. 1990년대 후반 이후 지방자치에 있

어서 주민참여의 필요성이 강조되면서, 주민의 조례제정개폐청구제도, 주민참여예산제도, 주민소환제도, 주민투표제도, 주민감사청구제도 등의 주민참여 관련 제도들이 시행됨으로써 지방의 행정에 주민참여의 기회가 확대되었다. 또한 지방정부보다는 로컬거버넌스하에서 주민이 중요한 행위자로서 등장하고, 정책행위자로서 주민의 역할이 더욱 강조된다고 볼 수 있다.

주민참여(residential participation)란 지방정부의 주민으로서의 시민의 참여를 의미하는 것으로 시민의 지역거주성을 보다 강조하고 지방자치 또는 지방행정과 관련하여 빈번히 사용되는 개념이다(이승중, 2018: 64). 또한 자신이 거주하는 지역의 정책결정과정에 참여하여 주민 자신의 의사를 반영하는 것을 의미하는 것으로서(하세현·윤이화, 2012: 169), 현실로부터 지방의 정책결정과정에서 유리되는 것을 방지하는 장치라 볼 수 있다(이소영, 2019: 73). 이러한 주민참여는 정치전문가가 아닌 아마추어로서의 일반 주민에 의한 행위인 동시에 공공문제에 관한 영향력 행사를 목적으로 하며 단순한 인식이나 태도가 아닌 명시적인 행위 또는 활동이라는 특징을 지닌다(이승중, 1993: 73-81).

이러한 주민참여는 다양한 기준에 따라 여러 유형으로 분류될 수 있다. 먼저, Zimmerman(1986)은 참여의 적극성 정도를 기준으로 수동적 참여와 능동적 참여로 구분하는데, 수동적 참여란 정책홍보를 위한 모임에 참여하는 것과 같이 관료들이 만든 정책에 대해 동의를 하는 경우를 의미하며 능동적 참여란 주민투표나 주민소환 등과 같이 주민 스스로의 의견을 정책에 반영하고자 하는 경우를 의미한다(Zimmerman, 1986: 6-13). 다음으로, Arnstein(1969)은 정책과정에 참여하는 정도에 따라 참여를 단계화 하였는데, 조작·치료 등의 비참여, 정보제공, 상담, 회유 등의 형식적 참여, 협동관계·권한이양·시민통제 등의 실질적 참여로 분류하였다(Arnstein, 1969: 216-224). 마지막으로, 제도화가 되어있는지 여부에 따라 선거·반사회·공청회·청원·주민감사청구·위원회·조례제정및개폐청구 등의 제도적 참여와 단체장 면담·담당 공무원 면담·집단 민원·주민단체 구성 및 활동·집회 및 시위·시민단체를 통한 참여 등의 비제도적 참여로

구분될 수 있다(전영평·최준호·이근수, 2003: 57-58).

한편, 주민의 참여는 정책결정과정에서 다음과 같은 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 첫째, 주민참여는 일반적으로 지방의 정책과정에 주민의 의사를 투입시켜 정책내용이 일부 계층이 아닌 일반주민의 이익에 보다 부합하는 방향으로 정해지도록 함으로써 사회적 형평성을 제고하도록 하는데 기여할 수 있다(이승중, 2014: 181). 즉, 주민이 선출한 지방의원은 주민의 의사에 기속되지 않고 자유롭게 민의를 판단하고 이와 관련한 정책적 결정을 할 수 있다는 무기속위임 원칙의 역기능을 주민참여가 보완할 수 있다. 둘째, 주민참여를 통해 실질적인 성과가 도출될 경우, 그동안 지역의 정책결정과정에서 소외되었던 주민들은 정치적 무력감이나 무관심을 극복하고 자신의 거주지역과 관련된 정책결정에 영향을 줄 수 있다는 자신감을 회복할 수 있다(이소영, 2019: 73). 셋째, 지방의회의 의원들 간 혹은 지방의회와 지방자치단체장 등과 같은 정책결정자들 사이에 의견이 대립으로 지방행정의 효율적인 수행이 어려울 경우, 권력의 주체로서의 주민이 행위자로서 등장하여 정책결정자들 간 의견이 대립을 조정할 수 있다(이승중, 2014: 157) 넷째, 주민은 참여를 통해 정책결정과정에 자신의 의견을 투입하는 데 그치지 않고 참여를 통해 얻은 정책에 대한 이해를 바탕으로 정책결정 및 집행을 위해 필요한 협조를 하게 될 수 있다(이승중, 2014: 157). 정리하자면, 주민참여의 정도가 높을수록 지방에서의 정책결정에 미치는 영향이 높아질 것으로 추정해볼 수 있다.

그러나 실제적으로 주민참여에 있어서의 참여에는 시간, 재원, 지식 등과 같은 자원이 필요하게 되어, 상대적으로 자원을 더 많이 보유하고 있는 상위계층의 참여가 두드러지게 됨으로써 기존의 계층 간 격차를 더욱 심화시킬 수 있다(이승중, 2014: 158). 또한 주민참여로 인해 정책결정과정에 다양한 행위자가 등장하게 됨으로써, 주민의 의사를 수렴하는데 시간적·비용적 측면에서 능률성을 저해할 우려가 있다(이승중, 2014: 158). 그럼에도 불구하고 참여과정에 하위계층이 보다 많이 참여할 수 있도록 참여를 제도화하고, 정책결정과정에서 주민협조가 증대할 가능성을 고려한다면 위에서 논의한 부정적 측면을 완화할 수 있을 것이다(이

승중, 2014: 158).

3. 정부 간 관계: 지자체 외적 요인

과거 명령과 복종 등의 관계로 연결된 정책당사자들은 기존에 하향식으로 정책의 결정을 하고 집행하는 20세기 ‘정부(government)’ 패러다임에서 세계화·지식 정보화·민주화 등의 행정환경이 변화함에 따라 비교적 대등한 정책 주체들이 협력하여 정책결정 및 집행에 참여할 수 있는 21세기 ‘거버넌스(governance)’ 패러다임으로 변화하였다(Rhodes, 1997; Stoker, 1998; Pierre, 2000; Richards & Smith, 2002).

행정환경의 변화 중 특히 지방화는 중앙집권적인 정부에서 지방분권적인 정부를 지향하도록 촉진함과 동시에 거버넌스의 수준(level) 역시 로컬(local)수준에서 구현되는 ‘로컬거버넌스’에 대한 이론적 관심을 불러일으켰다(Rhodes, 1997, 2000; Andrew & Goldsmith, 1998; Box, 1998; Stoker, 1998; 박재욱 외. 2000; 박희봉·김명환, 2000; 강황선 외, 2001; 강선권 외, 2003; 김순은, 2004; 소순창, 2004; 김명숙, 2005; 정재진·전영평, 2007; 김광구, 2009; 박성우·홍소람, 2019).

한편, 본 연구에서는 로컬거버넌스에 대한 개념을 ‘지방의 차원에서 그 지방의 정책과정에 주민이 직·간접적으로 참여함으로써 해당 지방정부의 정책결정에 영향을 미칠 수 있는 구조’로 정의하였다. 즉, 로컬거버넌스를 성공적으로 운영하기 위해서는 지방자치 차원에서 그러한 구조에 참여자로서 등장하게 되는 이해당사자와 주민, 지방의회 및 지방정부가 함께 협력하는 것이 필요하며 동시에 이러한 구조를 제약하는 요소를 최소화하는 것도 중요하다.

그러나 Gurr & King(1987)에 의하면 지방정부의 자율성은 중앙정부와 달리 상대적으로 위축되어 있는데, 특히 지방정부의 자율성이 제한되는 요인은 주로 경제적 요인에서 비롯된 제약과 상위정부로부터 오는 법적·정치적 요인에 의해 제약된다는 것이다(고경훈, 2004: 42-43). 특히, 우리나라의 경우 지방자치가 실시된 이후에도 크게 변하지 않은 중앙집

권적인 정치·행정구조는 지방정부의 상대적 자율성을 약화시키는 구조적·제도적 제약요인으로 작용하고 있다(신희영, 2005: 2). 또한 권위주의적인 중앙집권의 전통이 남아있는 우리나라의 실정에서 지방의 문제가 지역주민과 지방정부의 자율적 선택에 의해 해결되는지는 검증이 필요한 주제라는 지적도 존재한다(고경훈, 2004: 42). 즉, 우리나라 현실을 고려해볼 때, 하위정부로서의 지방정부의 정책이 어떻게 형성되는지를 설명하기 위해서는 상위정부의 영향력을 함께 고려하는 것이 필요하다(유재원, 2002: 24).

이하에서는 지방정부의 정책이라 볼 수 있는 주민청구조례안의 결정에 영향을 미칠 수 있는 요인의 기반이 되는 정부 간 관계에 대한 이론적 논의를 살펴보고자 한다.

1) 정부 간 관계의 개념과 유형

정부 간 관계(intergovernmental relation)란 1930년대 이후 미국을 중심으로 사용되기 시작한 용어로서, Anderson(1960)에 따르면, 연방제 내에서의 모든 형태와 수준의 정부 간 나타나는 활동 또는 상호작용의 총체를 말한다(Anderson, 1960: 187). 이러한 정부 간 관계를 묘사하는 여러 이론을 종합하면 크게 중앙정부의 지방정부에 대한 수직성과 계층성을 강조하는 수직적 통제모형, 양자 간의 대등한 관계와 독립성을 강조하는 수평적 모형, 그리고 양자 간의 상호작용을 강조하는 상호 의존적 모형 등 3가지 차원의 분류로서 구분될 수 있다(고경훈, 2004: 43).

먼저, 수직적 통제모형이란 중앙정부와 지방정부 간 지배-피지배 관계를 강조하는 것으로서, Wright(1978)의 내포모형(inclusive model)과 무라마쓰(1991)의 수직적 통제모형이 이에 해당한다(고경훈, 2004: 43). Wright(1978)에 따르면, 내포모형이란 정부 간 관계의 수직적인 계층성을 강조하면서 미국의 연방·주·지방정부가 서로 계층적인 상하관계에 있으며, 각 정부는 상위정부에 종속되어 있는 것을 말한다(고경훈, 2004: 43-44). 무라마쓰(1991)의 수직적 통제모형도 수직적이며 계층적인 관계

를 강조한다(고경훈, 2004: 44).

다음으로, 수평적 모형이란 중앙과 지방이 계층적인 관계가 아닌 대등한 지위에 놓이는 것을 말하는 것으로서, 중앙의 의사가 지방정부에 일방적으로 하달되는 통치적인 것이 아니라 지방도 의사결정의 주체로서 능력을 지니는 것을 의미하며 Wright의 분리모형이 이에 해당한다(고경훈, 2004: 44).

마지막으로, 상호 의존적 모형(inter-dependence model)이란 중앙과 지방정부 간 혹은 지방정부들 간 서로 제약하면서도 상호협력하는 관계를 말한다(고경훈, 2004: 44). 이와 관련하여 Goldsmith(1986)는 정부 간 상호작용을 통해 교환과 협상의 과정이 이루어지며, 상호의존적인 관계를 통해서 체계의 구성 부분들이 자신의 업무와 활동을 달성하기 위해 자원과 역할 및 권한을 교환하는 것과 관련된다고 말한다(Goldsmith, 1986: 256). 이러한 상호 의존적 모형의 대표적인 예로서, 특히 우리나라와 같이 단일제(unitary system)를 채택하고 있는 영국의 정부 간 관계를 묘사한 Rhodes(1986)의 권력의존모형, 중앙과 지방의 관계를 대리인 모형, 동반자모형, 상호의존모형으로 구분한 Elcock(1994)의 상호의존모형이 있다. 먼저, Elcock의 상호의존모형은 중앙과 지방이 서로 독자적인 권한을 가지고 있지만, 어느 일방이 지배적인 지위를 가지지 못하고 서로 협력하고 의존하는 관계를 형성한다고 주장한다(하혜수·전성만; 2019: 270). Rhodes 역시 이와 유사한 관점을 취하나 모형의 설명을 조금 더 구체화한다. Rhodes(1986)의 권력의존모형에 따르면, 중앙정부나 지방정부를 비롯한 모든 조직은 자신의 목적을 달성하기 위한 자원획득을 타(他) 조직에 의존하고 각자 가지고 있는 자원을 서로 교환한다고 주장한다(고경훈, 2004: 44). 즉, 중앙과 지방정부는 권력과 자원을 중심으로 전략적 상호의존관계를 가지기 때문에, 중앙-지방 관계는 권력이나 권한의 문제뿐만 아니라 자원도 중요하게 작용하고 있으며, 중앙정부에서 더 많은 권한을 가지고 있는 경우에도 정책추진을 위해서는 지방정부가 가진 자원에 의존해야 하므로 중앙과 지방은 상호 의존적인 관계를 유지할 수밖에 없다는 것이다(하혜수·전성만; 2019: 270). 여기서 중앙과 지방 간

관계에 영향을 미치는 자원이란 기준에 강조되던 재정적인 자원뿐만 아니라 법적 자원, 계층제적 자원, 정치적 자원, 정보 자원 등을 포괄하는 폭넓은 원천을 가리킨다(Rhodes, 1981: 100-101; 임현정·김중예, 2018: 188 재인용).

정리하자면, 상호 의존적 모형에서 바라보는 정부 간 관계란 중앙정부와 지방정부가 서로 가지고 있는 다양한 자원에 의해 영향을 주고받을 수 있는 상호의존적인 체제로 볼 수 있다. 따라서 이러한 관점에서 지방정부의 정책결정을 포착할 경우, 지방정부의 정책결정에는 중앙정부의 자원¹²⁾이 영향을 미칠 수 있을 것으로 예상할 수 있다. 이하에서는 우리나라에서의 정부 간 관계의 특성 어떠한지에 대한 이론적 논의를 중앙과 지방 간 관계를 중심으로 살펴보고자 한다.

2) 우리나라의 정부 간 관계의 특성: 중앙과 지방 간 관계를 중심으로

우리나라의 정부 간 관계에 관한 국내 연구들의 대부분은 우리나라의 정부 간 관계가 정치적인 관계, 재정적인 관계 그리고 행정적인 관계 등의 하위 차원으로 구성될 수 있다고 보았다(이달곤, 2004; 김병준, 2009).

먼저, 정치적 관계란 집권당이 지방선거 혹은 지방정부의 정책결정에 얼마나 영향을 미치는지와 관련되는 것을 말한다(이달곤, 2004). 이와 관련하여 제도의 전용에 대한 분석을 중심으로 정당공천제도와 지방정치 변화에 대한 고찰을 연구한 문상석·김범수·서정민(2017)은 정당공천제의 도입으로 중앙의 지방에 대한 장악력이 높아지고, 지방은 중앙에 정치적 자원을 공급하는 정치적 식민지의 성격을 띠게 되었다고 지적하였다(문상석 외, 2017: 148). 즉, 공천권 등과 같은 행사를 통해 중앙의 정치가

12) 본 논문에서는 지방정부의 정책결정에 중앙정부의 영향이 미칠 수 있는 자원으로서, 재정적 자원과 정치적 자원을 가정하였다. 이와 관련한 논의는 제3장 연구의 설계 및 분석방법 중 제2절 주요 변수의 선정과 측정 방법(독립변수)에서 자세히 설명하였다.

지방의 정치에 강력한 영향력을 행사하고 있는 한국적 맥락에서 지방정치의 주요한 행위자들이 어떤 당적을 보유하고 있는지는 정치적 관계를 규정짓는 중요한 변수가 될 수 있다(임현정·김종예, 2018: 188)

다음으로, 우리나라의 중앙과 지방 간 재정적 관계는 지방정부의 재정력 문제와 관련된다(이달곤, 1996). 일반적으로 특정 지방자치단체의 재정압박 내지 재정위기의 징후는 채무부담액의 규모나 조세부담의 초과수준 및 행정서비스 수준의 저하 속에서 재정수지의 악화나 행정서비스 공급 중단여부로 나타나게 된다(이승중 외, 2014: 209). 따라서 재정이 취약한 지방정부는 상위정부로부터의 재원 이전이 필수적이며(임현정·김종예, 2018: 189), 이러한 재정 지원에 대한 기대로 인해 상위정부의 요구에 순응하고자 하는 유인이 커질 수 있다(김병준, 1999: 44-45).

마지막으로 행정 권한의 문제에 해당하는 행정적 관계는 일반적으로 정부 수준 간에 기능과 사무가 어떻게 배분되어 있는지에 관련된다(이달곤, 2004). 우리나라는 원칙적으로 자기 지역 내의 모든 사무를 자기 책임으로 처리할 수 있는 권한을 지방자치단체에게 헌법적으로 보장하고 있다(헌법 제117조, 제118조). 이와 관련하여 헌법규정으로부터 직접 도출될 수 있는 것은 아니지만 지방자치의 정신에 비추어 요청되는 지방자치의 기본원리로서의 보충성 원칙은 사무배분의 원칙과 관계되는 것으로서(한귀현, 2012: 253), 보다 주민에게 가까운 레벨에서 의사결정을 하는 것을 지향한다(한귀현, 2012: 255). 즉, 해당 지역의 사무는 지방정부 스스로 처리하되 그 지역에서 수행하기 어려운 사무에 한해서는 국가가 처리하도록 한다는 것이다.

그러나 실제 사무배분 양상을 살펴보면 지방자치단체가 더 잘할 수 있는 사무임에도 법령 규정으로 인하여 국가가 수행하거나 중앙부처의 소극적인 지방 이양으로 인해 대통령의 이양 재가 후에도 법령 개정이 이루어지지 않은 장기미이양 사무가 증가하고 있으며 중앙부처의 자의적 입법으로 사무 수행에 따른 행정적 및 재정적 부담을 지방자치단체에 전가하거나 하는 등으로 인해(행정안전부, 2019: 18) 중앙과 지방의 행정적 관계 측면에서 여전히 중앙이 압도적 우위를 차지하고 있다는 평가가 가

능하다.

요약하건대, 단일제이며 중앙집권적인 우리나라 현실을 고려하였을 때, Rhodes의 권력의존모형이 우리나라의 중앙-지방 간 관계를 보다 잘 설명할 것으로 보인다. 또한 우리나라 정부 간 관계에 관한 국내연구들에 비추어보았을 때, 우리나라의 정부 간 관계는 정치적 관계, 재정적 관계 및 행정적 관계의 하위 차원으로 구성되며 이러한 요인에 의해 영향을 받을 수 있다는 것을 알 수 있다. 다만, 본 연구는 주민청구안 결정요인에 대한 분석을 하는 것이 목적이므로, 첫째, 행정 권한에 관련된 변수가 정부 간 기능과 사무의 배분과 관련되는 것으로서 이를 실증적으로 측정하기 어려운 점, 둘째, 2020년 1월 「지방이양일괄법」이 제정됨에 따라 중앙의 일부 사무와 권한이 지방으로 넘어간다는 점 등을 고려할 때, 지방정부의 주민청구안 결정요인에 중앙-지방 간 관계의 측면에서 영향을 미칠 수 있는 요소는 정치적 관계와 재정적 관계로 한정하는 것이 바람직하다고 보인다. 이와 관련하여 자세한 논의는 제3장 연구설계 및 분석방법에서 다루도록 한다.

제 3 절 선행연구

1. 지방정부 정책결정요인에 관한 선행연구

지방정부의 정책결정요인에 관련한 연구는 연구목적에 따라 크게 정책결정요인을 분석하는 연구나 지방자치제도에 따른 정책적 정향을 탐구하는 연구로 나뉠 수 있다. 그러나 본 연구는 ‘주민청구조례안 결정요인에 대한 분석’을 목적으로 하므로, 이하에서는 지방정부에서의 정책결정요인을 분석한 선행연구들을 살펴보도록 한다.

먼저, 김병훈(1995)은 기초자치단체를 대상으로 한 지방정부지출의 결정요인에 대한 연구에서, 종속변수로 1인당 지방정부지출액을 사용하였으며, 독립변수로는 사회·경제적 요인¹³⁾과 정치·행정적 요인¹⁴⁾ 및 재정구조적 요인¹⁵⁾의 세 범주로 분류하여 연구를 진행하였다(김병훈, 1995: 151). 연구결과에 따르면 사회·경제적 요인과 재정구조적 요인의 영향은 뚜렷이 나타난 반면, 정치적 요인의 영향은 나타나지 않았다(김병훈, 1995: 167).

이후의 연구들은 주로 복지 분야 지출이나 경제 분야 지출 등 특정한 분야의 지출수준을 결정하는 요인들에 대해 논의를 진행하였다. 소순창·김종욱(1999)은 사회보장비 결정을 중심으로 한국 지방정부의 공공지출 결정에 관한 결과분석과 과정분석을 한 연구에서, 232개의 시·군·구 기초자치단체의 예산액 중 주민 1인당 사회보장비를 종속변수로 사용하였으며, 독립변수로는 사회·경제적 요인과 재정적 요인 및 정치·행정적 요인을 환경변수로 참여자들의 영향력 관계를 과정변수로 선정하여 연구를 진행하였다(소순창·김종욱, 1999: 368-369). 구체적으로, 사회·경제적 요인의 지표로서 각 자치단체의 총인구수로 인구규모를, 각 지역의 전체인구수에서 2차 산업종사자가 차지하는 비율을 통해서 산업화 정도를, 저

13) 인구수, 인구밀도, 노령인구비율, 1인당 지방세부담액, 1인당 국세부담액

14) 공무원 1인당 인구, 집권여당의 투표여부

15) 재정자립도, 1인당 이전지출액

소득층의 지표로 각 지역의 생활보호대상자수를 통하여 측정하였다(소순창·김종욱, 1999: 369). 재정적 요인으로서 지방정부의 재정능력을 나타내는 변수인 자주재원과 전년도 1인당 사회보장비를 선정하였으며(소순창·김종욱, 1999: 369-370), 정치·행정적 요인으로서 정치참여의 지표로 지방선거의 투표율을 사용하였으며, 정치적 경쟁을 측정하기 위해 1995년 기초자치단체장의 선거에서 1위와 2위간의 득표율 차이를, 행정적 변수로서 공무원 1인당 주민수를 측정하였다(소순창·김종욱, 1999: 370). 또한 참여자들의 영향력 관계를 측정하기 위해서 사회복지 정책분야에서 영향력을 갖는 공무원이나 조직이 누구냐라는 설문에 비율척도를 상정하여 조사하였다(소순창·김종욱, 1999: 371). 분석결과 기존 선행연구들과 마찬가지로 재정적 요인이 상당한 영향을 미치고 있었으며, 정치·행정적 변수 및 정치과정에 참여하는 영향력 관계 요인들도 상당한 영향력을 미치고 있는 것으로 나타났다(소순창·김종욱, 1999: 375-378).

최재녕(2005)은 기초자치단체를 중심으로 지방정부의 재정능력과 복지재정지출 결정요인에 대한 연구에서, 종속변수로서 복지재정지출비율을, 독립변수로서는 인구규모, 인구밀도, 노령인구비율 등의 사회경제적 요인과 선거참여율, 당선자득표율, 득표경쟁 등의 정치적 요인, 국고보조금비율로 측정한 집행기관요인, 전년도복지재정지출비율로 측정한 점증요인을 선정하였다(최재녕, 2005: 459). 분석결과 지방자치단체의 복지재정지출은 지방정부가 행사할 수 있는 정책결정의 자율성 정도에 따라 다를 수 있다는 점을 제시하였다(최재녕, 2005: 465). 구체적으로, 기초지방자치단체의 정책 결정 재량의 보유 정도를 재정 능력으로 볼 때, 재정 능력이 풍부한 기초지방자치단체에서는 점증요인만이 통계적으로 의미가 있는 것으로 나타났으며, 재정 능력이 중간 정도인 기초지방자치단체에서는 점증요인과 정치적 요인 및 집행기관 요인이 통계적으로 의미 있는 요인으로 나타났으며, 재정 능력이 하위인 기초지방자치단체에서는 점증요인, 정치적 요인, 집행기관 요인이 통계적으로 의미 있는 변수임을 확인하였다(최재녕, 2005: 465-470).

석호원(2016)은 지방자치단체장과 국회의원의 정치적 자원을 중심으로 한 국고보조금 배분의 정치적 영향요인에 관한 실증연구에서, 종속변수로서 기초지방자치단체에 배분된 주민1인당 국고보조금액을, 독립변수로서 국고보조금 배분에 영향을 미치는 정치적 요인으로서 지방자치단체장이 속한 정당, 광역자치단체장의 소속정당 및 기초자치단체장과의 소속정당의 일치 여부, 당해 단체장의 재선 이상 여부, 선거시기와의 근접성 정도, 국회의원의 소속 위원회, 예산결산특별위원회의 소속여부 등을 고려하였다(석호원, 2016: 78-80). 분석결과 지역정치행위자의 당적과 재선 여부 등이 국고보조금 배분에 중요한 변수로 파악되었고, 국회의원이 속한 상임위원회는 국고보조금의 배분에 영향을 미치지 못하는 것으로 나타난 반면 기초지방자치단체장과 당해 자치단체구역의 국회의원의 당적이 다를 경우 국고보조금 교부액이 더욱 증가하는 것으로 나타났다(석호원, 2016: 84-89).

그러나 하민지·서인석·권기현(2011)이 진행한 정책행위자와 환경적 결정요인을 중심으로 한국 지방정부의 정책확산 영향요인에 관한 연구에서는 단체장의 소속 정당 변수는 소속정당이 보수성향의 정당인지 진보성향의 정당인지 무소속인지 여부와 무관하게 모두 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다(하민지·서인석·권기현, 2011: 165).

이상의 논의를 종합하건대, 지방정부 정책결정요인에 관한 선행연구를 검토한 결과 대부분의 연구들은 지방정부의 정책결정을 정부지출수준로 본 후, 이에 대한 결정요인을 실증적으로 검토하는데 집중하였다. 또한 선행연구에서 독립변수로서 주로 설정된 것은 정치적 요인, 사회·경제적 요인이었다. 구체적으로, 정치적 요인으로서 지방선거 투표율, 단체장 득표율, 단체장의 소속 정당, 지방의회의 정당 의석 점유율, 여당 점유율 등이, 사회·경제적 요인으로서 인구사회요인에 해당하는 인구밀도, 출산율, 소득, 1인당 지역 내 총생산액, 경제활동인구, 실업률 등이, 재정요인으로서 1인당 지방세 징수액, 1인당 세외수입, 재정자립도 등과 같은 변수들이 연구에 주로 사용되었다.

2. 조례제정 결정요인에 관한 선행연구

1) 일반 조례¹⁶⁾를 대상으로 한 선행연구

조례제정의 결정요인에 대한 연구는 지방의회의 입법 활동에 초점을 둔 연구와 조례의 내용과 유형에 중점을 두고 그 채택요인을 검토한 연구로 구분할 수 있다.

먼저, 김순은·박영강(1993)은 광역의회 간 전문성 비교를 중심으로 광역의회의 지위에 관한 연구에서 광역의회의 활동 분석을 통해 정당 간 경쟁률이 높을수록 정치적 대립으로 의회 생산성이 낮아짐을 보여주었으며(김순은·박영강, 1993: 874-875), 박재용(2012)은 지방의회 정당구성형태가 입법활동에 미치는 영향에 관한 연구에서 기초자치단체 의회 입법활동에 영향을 미치는 요인을 인적요인, 조직요인, 지역 요인, 정당 요인의 네 가지로 구분한 후 이 네 가지에 해당하는 요인들이 입법발의·심의·의결활동으로 대리되는 종속변수인 입법활동에 영향을 미치는지에 관해 분석하였다(박재용, 2012: 11). 분석결과, 인구밀도, 여당 의원 의석률, 의원당 의회 공무원 수 및 재정자주도가 높을수록 의정활동이 활발하였으며 단체장의 소속 정당과 의회의 다수당이 상이한 분점 정부일 때 의정활동이 활발한 것으로 나타났다(박재용, 2012: 16-19).

다음으로, 조례의 채택에 대한 영향요인과 관련한 연구로서, 남궁근(1994)은 시·군·자치구의 기초자치단체를 중심으로 우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인을 분석한 연구에서 종속변수로서 예산지출수준을, 독립변수로서 인구, 교육수준 등의 사회경제적 환경변수와 지방선거 투표율, 40대 이하 의원 비율과 같은 정치적 변수들을 활용하였다(남궁근, 1994: 995). 구체적으로, 주민의 자주재원부담액, 상급정부에 대한 재정 의존도 등 자치단체의 재원조달과 관련된 변수를 설명변수에 포함하였으며, 특히 우리나라와 같이 중앙집권적인 정치·행정체제에서 지방의회가 예산을 심의하고 확정 권한을 행사하는 경우에도 상위정부의 영향력

16) 주민이 청구한 조례가 아닌 것. 예를 들어, 지방의회에서 청구한 것 등

이 여전히 클 것으로 생각하여 재정의존도를 나타내는 변수를 포함하였다(남궁근, 1994: 996). 분석결과, 점증성, 정치참여 수준, 재원부담액, 재정의존도 등의 변수들이 유의미하였으며, 미국·영국 등에서와 달리 자원 및 수요와 같은 사회경제적 변수가 총지출에 미치는 직접 영향은 거의 없었고, 재원부담액과 재정의존도에 대한 영향을 통하여 간접적인 영향을 미친 것으로 나타났다(남궁근, 1994: 1002-1007).

하혜영·이정진(2011)은 경기도의회 조례안 내용분석을 중심으로 지방의회 조례안 분석을 통한 자치입법 활동에 대한 연구에서, 자치입법의 기능을 분석하기 위해 지방의회에서 다룬 조례안의 처리결과와 조례안 내용을 이승중(1990)의 분류에 따라 공공서비스를 행정적 서비스, 정치적 서비스, 복합적 서비스로 구분하였고 기관구성은 집행부 의회 구성과 운영으로 구분하는 등 정책 내용과 같은 것들에 따라 자치입법 활동을 실증적으로 분석하였다(하혜영·이정진, 2011: 235).

윤정우(2014)는 기초의원의 조례안 발의를 중심으로 지방의원 입법활동의 영향요인에 관한 연구에서, 지방의회 조례안의 내용을 정책유형별로 구분하고 지방의원 입법 활동의 영향요인을 분석하였는데, 하혜영·이정진(2011)의 조례안의 내용별 분류와 같은 방식으로 공공서비스 조례안은 행정적, 정치적, 복합적 서비스로 구분하였고, 기관구성 조례안은 의회와 집행부로 구분하였다(윤정우, 2014: 6)

이은미·임익상·안병윤(2014)은 정책별 채택요인의 결합조건과 시차비교를 지방정부 정책채택요인의 질적 비교분석을 한 연구에서 정책유형별 세 가지의 조례를 선정하여 지방정부의 정책채택요인을 Peterson의 정책유형별로 검토하였다(이은미·임익상·안병윤, 2014: 46-47).

이상의 논의를 종합하건대, 지방정부 정책결정요인에 대한 선행연구들과 비교하였을 때, 조례제정 결정요인에 관한 선행연구들은 재정적 요인이나 정치적 요인 등의 변수들이 영향을 미치는지 여부 보다는 정책의 내용에 따라 조례의 내용을 분류하여 영향요인을 분석한 논의들이 상대적으로 많은 것으로 검토되었다.

2) 주민청구조례 관련 선행연구

1999년 8월 31일 지방자치법에 제13조의3 조례의 제정 및 개폐 청구에 해당하는 조항이 신설되었다. 즉, 우리나라에서 주민의 조례제정개폐청구제도가 도입된지 약 20년이 경과하였다. 그러나 도입된 역사에 비해서 실제적으로 조례제정개폐청구제도는 드물게 활용되었으며, 이에 따라 관련 선행연구 역시 드문 실정이다. 또한 조례제정개폐청구제도에 대한 초기연구는 행정학이나 정책학 분야보다는 법학분야에서 주로 논의되었다.

법학분야에서 최봉석(2006)은 주민발안의 법리와 법제에 관한 연구에서 주민발안의 법이론적 기초, 주민발안의 내용과 유형, 주민발안과 유사한 주민발의방식의 비교검토 및 현행법상 주민발안의 한계와 과제를 제시하는 등의 논의를 하였다(최봉석, 2006: 179-204). 임현(2008)은 조례제정개폐청구제도의 개선논의를 중심으로 자치입법의 활성화를 위한 주민의 역할에 관한 연구에서 지방자치와 직접 민주주의 간 관계를 논하면서 조례제정개폐청구제도를 검토하는데 있어서 해당 제도가 직접 민주주의의 성격을 지닌다는 점을 간과해서는 안된다고 강조하며(임현, 2008: 148), 조례제정개폐청구제도의 현황 및 개선방안을 청구·심의·결정단계별로 제시하였다(임현, 2008: 153-160). 즉, 조례제정개폐청구제도가 도입된 지 얼마 되지 않은 상태에서 해당 제도의 의의 및 현황, 한계 그리고 정책적으로 개선해야 할 과제 등을 제시하였다는 점에서 주민발안제도에 관련된 이론적·실제적 논의에 기여하였다고 볼 수 있다. 그러나 법학에서 다루어진 조례제정개폐청구제도에 관한 연구는 주로 서술적 설명에 그쳤다는 점, 조례제정개폐청구제도의 실질적 측면으로서 주민청구조례안이 어떻게 결정되며 어떤 방식으로 가결될 확률을 높일 수 있는지 등과 같은 영향요인에 관한 논의는 이루어지지 않았다는 점에 한계가 존재한다.

한편, 행정학 및 정책학 분야에서 논의되어 온 조례제정개폐청구제도 및 주민청구조례와 관련한 연구는 주로 특정한 정책 혹은 대상을 중심으

로 한 논의에 집중되었다. 예컨대, 길종백·하정봉(2005)은 학교급식 조례 제정운동을 중심으로 조례제정개폐청구제도에 관한 사례연구를 진행하였으며(길종백·하정봉, 2005: 173), 박현희(2008)는 한국의 참여민주주의 정치과정과 효과를 과천시보육조례개정운동과 전남학교급식조례제정운동의 두 사례의 비교를 통해 검토하는 연구를 진행하였다(박현희, 2008: 310-311).

한편, 최근에는 특정한 정책 혹은 조례가 아닌 주민청구조례안 그 자체를 대상으로 영향요인을 분석한 연구로서 하혜영(2019)은 지방자치단체에서 실시되고 있는 발안제도의 일환인 주민청구조례안이 지방의회에서 가결되는데 미치는 다양한 영향요인을 분석하고 이를 통해 주민발안제도의 실효성을 높일 수 있는 정책적 시사점을 도출하고자 연구를 진행하였다(하혜영, 2019: 212). 종속변수로서 지방의회에서의 주민청구조례안 가결여부를, 독립변수로서 참여자 유형·이슈·예산사업으로 구성되는 주민조례의 특징을, 보수·진보·무소속으로 구분되는 단체장의 소속 정당과 지방선거 실시여부로 구성되는 정치적 특징을, 지역인구수와 주민1인당 자체수입액으로 구성되는 지역적 특징을 선정하였다(하혜영, 2019: 219-221). 분석결과, 조례의 특성요인 중 참여자유형 및 사업예산의 변수가, 정치적 요인 중 단체장의 정당 및 지방선거의 변수가, 지역적 요인 중에는 주민1인당 자체수입액 변수가 유의미한 것으로 나타났다(하혜영, 2019: 226-227). 그러나 저자는 주민청구조례안을 대상으로 영향요인을 분석한 연구가 초기에 해당하여, 연구의 변수 선정에 있어 보다 다양한 요인을 파악하는데 제약이 있었으며 주민청구조례안의 가결에 조례안의 원안뿐만 아니라 수정안도 포함해서 측정하여 의회에서 수정된 조례안이 주민의 의사를 제대로 반영한 것인지에 대한 의문이 있다는 것을 연구의 한계로서 지적하였다(하혜영, 2019: 231).

3. 지방정부의 정책유형 관련 선행연구

정책유형에 대한 이론적 논의에서 살펴보았듯이, 정책의 개념은 학자

마다 다양하게 정의된다.

한편, 지방정부의 자치입법에 해당하는 조례, 규칙 등은 일종의 지방정부의 정책에 포함된다고 할 수 있다. 특히, 조례는 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 지방의회의 의결을 거쳐 제정된 것으로서 자치입법의 대표형이라 할 수 있다(홍준형, 2018: 944). 이와 관련하여, 이시원·민병익(2007)은 조례안을 지방정부 단위에서 이루어지는 정책으로 간주할 수 있으며, 따라서 조례를 정책유형에 따라 구분할 수 있다고 보았다(이시원·민병익, 2007: 80). 또한 지방정부의 정책유형에 관련된 선행연구들은 표현을 정책이라 하였을 뿐, 연구대상이 되거나 분석대상이 된 것은 조례인 경우가 많았다. 이러한 전제하에, 지방정부의 정책유형 관련 선행연구를 정책유형에 관한 이론적 논의에서 살펴본 기준에 따라 검토해보면 다음과 같다.

먼저, Lowi의 정책유형의 기준에 따라 지방정부의 정책을 분류하고 진행한 연구로서, 고기동·이은국·이은미(2015)의 법률안 심의 참여자 선호를 중심으로 정책유형에 따른 정책입법화 과정을 비교분석한 연구(고기동·이은국·이은미, 2015: 277-299), 장석준·노종호·김대진(2015)의 지방자치단체의 혁신 조례를 중심으로 정책유형별 정책혁신의 선도자와 정책확산의 양상에 관한 연구(장석준·노종호·김대진, 2015: 221-260) 등이 있다.

Almond & Powell(1980)의 정책유형 분류를 적용한 연구로서, 이시원·민병익(2007)은 진주시 의회의 조례결정 사례를 중심으로 한 지방정부의 정책결정 소요시간을 분석한 연구에서 Lowi의 정책유형과 Almond & Powell의 정책유형을 혼합하여 논의를 진행하였다(이시원·민병익: 80).

이승중(1990)이 분류한 정책유형을 적용한 연구로서, 송광태(2012)는 7·8·9 대 경상남도의회의 조례안 내용분석을 중심으로 광역지방의회의 입법기능 실태를 분석한 연구에서, 조례안의 내용을 위에서 살펴본 이승중(1990)의 정책유형분류 기준에 따라 행정적 서비스, 혼합형 서비스, 정치적 서비스로 구분하되 이러한 기준에 따라 도출된 서비스 유형들은 행정기관 입장에서 볼 때 주민을 대상으로 하는 서비스라 볼 수 있어 이를

대외적 서비스로 정의하였으며¹⁷⁾, 여기에다가 내부관리를 포함하는 대내적 서비스 유형을 포함하여 분석하였다(송광태, 2012: 128). 이와 유사한 정책유형의 분류로서 하혜영·이정진(2011)도 경기도의회 조례안의 내용 분석을 중심으로 자치입법 활동에 관한 연구에서 정책의 유형을 크게 조직운영 및 관리 등과 같은 기관구성과 주민생활과 밀접한 공공서비스 정책으로 분류한 후, 공공서비스를 행정적·복합적·정치적 서비스로 나누어 조례안의 실질적 내용을 분석하는 연구를 하였다(하혜영·이정진, 2011: 235-237).

마지막으로, 지방정부의 정책유형과 관련한 선행연구로서 다수를 차지하는 정책유형의 분류는 Peterson의 도시한계모형에 제시된 할당정책, 개발정책, 재분배정책이었다. 유재원(1999)은 단체장 민선이후 자치단체의 정책변화에 대해 Peterson의 도시한계론을 검증하는 연구에서(유재원, 1999: 82-84), 배상석·류세은(2007)은 ‘지방교부세가 정책유형별 지방정부 지출에 미친 영향분석’에 관한 연구에서(배상석·류세은, 2007: 149-151), 이은미·임익상·안병윤(2014)는 ‘정책별 채택요인 결합조건과 시차비교와 관련한 지방정부 정책채택요인의 질적비교분석’에 관한 연구에서(이은미·임익상·안병윤, 2014: 46-47), 배상석(2009)은 ‘정책유형별 지방정부 간 지출결정의 상호작용에 관한 연구’에서 Peterson의 정책유형분류를 각각 적용하였다(배상석, 2009: 73-74).

17) 정책을 일종의 공공서비스로 보고 관료들의 외부압력에 대한 대응과 관련한 비난의 강도와 범위를 고려하여 서비스의 우선순위, 공공부문의 역할범위, 수혜자의 범위, 서비스의 영향 등의 네 가지 분류기준에 따라 각 정책(서비스)을 행정적 서비스, 복합적 서비스, 정치적 서비스로 유형화하였다.

제 4 절 요약 및 시사점

본 절에서는 지금까지 검토하였던 선행연구들을 간략히 정리하는 동시에 각 주제에 해당하는 선행연구의 시사점과 한계를 도출한 후, 제3장의 연구의 설계 및 분석방법에서 검토하고자 하는 대상을 분명히 밝히고자 한다.

다음 장에서의 연구 설계와 분석에 앞서, 제2장 제1절에서는 로컬거버넌스와 주민조례제정개폐청구제도를, 제2절에서는 정책결정의 영향요인으로서 본 연구에서 독립변수로 선정한 정책유형, 주민참여 및 정부 간관계와 관련한 이론적 논의를 살펴보았다. 또한 제3절에서는 선행연구로서 지방정부 정책결정요인 관련 연구, 조례제정 결정요인 관련 연구, 지방정부의 정책유형 관련 연구를 살펴보았다. 이상에서 살펴본 선행연구들의 시사점과 한계는 다음과 같다.

먼저, 지방정부 정책결정요인 관련 선행연구들은 주로 지방정부의 정책결정을 정부지출수준으로 본 후 이에 대한 결정요인을 실증적으로 검토하는데 집중하였으며, 주로 설정된 독립변수는 정치적 요인과 사회·경제적 요인이었다. 즉, 행정적 요인을 변수로 사용한 연구는 드문 것으로 나타났다. 이와 관련하여 임현정·금중예(2018)는 중앙과 지방 간 관계의 관점에서 행정적인 관계 변수가 지방정부의 정책결정에 미치는 영향을 직접적으로 검토한 실증연구는 찾아보기 어렵다고 지적한 바 있다(임현정·금중예, 2018: 190).

다음으로, 조례제정 결정요인 관련 선행연구들은 지방의회에서 제정된 조례를 대상으로 한 연구와 주민이 청구한 조례 및 주민조례제정개폐청구제도를 대상으로 한 연구로 나누어 각각 살펴보았다. 일반 조례를 대상으로 한 선행연구들은 재정적 요인이나 정치적 요인 등의 변수들이 영향을 미치는지 여부 보다는 정책의 내용에 따라 조례의 내용을 분류하여 영향요인을 분석한 논의들이 지방정부 정책결정요인에 관한 선행연구들보다 상대적으로 많았다. 한편, 주민이 청구한 조례 및 주민조례제정개폐청구제도와 관련한 행정학 및 정책학 분야에서의 선행연구는 극히 드문

것으로 검토되었다. 법학분야에서 다루어진 조례제정개폐청구제도에 관한 연구는 조례제정개폐청구제도가 도입된 초기에 해당 제도의 의의나 현황, 한계 및 정책적 제시 등을 하였다는 점에서 이론적 및 실제적 논의에 기여하였다고 볼 수 있으나 연구가 진행된 초창기인만큼 연구의 주제는 주로 제도 그 자체의 기능이나 의의 및 한계점 등을 설명하는 등의 서술적 설명에 그쳤다. 행정학 및 정책학 분야에서 논의되어 온 주민청구조례와 관련한 연구는 주로 특정한 정책이나 대상을 중심으로 한 논의에 집중되었다. 즉, 우리나라 주민청구조례안 그 자체에 대한 영향요인을 분석하는 등의 실증적 연구는 2019년 하반기이전까지 논의되지 않았다.

이와 관련하여, 하혜영(2019)은 주민이 청구한 조례를 대상으로 주민청구조례안 가결에 미치는 영향요인을 분석하고 이를 토대로 현행 제도 중에서 개선되어야 할 입법적 방안 및 정책적 방안을 제시함으로써 기존에 논의되지 않았던 주민청구조례안에 대한 이론적 논의 및 실제적 논의를 하는데 기여하였다(하혜영, 2019: 229-231). 그러나 초기 연구인만큼, 저자는 연구의 변수를 선정하는 데 있어 다양한 요인을 고려하지 못하였다는 점, 주민청구조례의 가결에 조례안의 수정안을 포함해서 측정했다는 점 등을 한계로 지적하며 후속 연구의 필요성을 강조하였다(하혜영, 2019: 231).

한편, 지방정부의 정책유형 관련 선행연구들은 주로 Peterson의 도시한계모형에서의 할당정책, 개발정책, 재분배정책 등의 세 가지 정책유형을 적용하여 논의되어왔다. Peterson에 따르면, 지방정부가 개발정책을 선호하는 이유는 그 지역의 주민 또는 기업이 자신의 관할 영역을 벗어날 수 있는 이주 가능성(Mobility) 때문에 주민과 기업을 유인하고, 다른 지방정부와 경쟁을 하는 과정에서 우위를 점하기 위해, 개발정책을 적극적으로 도입하게 된다는 것이다.

그러나 Peterson의 분류에 따라 우리나라 지방정부 지출을 분류한 연구의 분석결과들에 따르면 Peterson의 논거는 우리나라에 적용되지 않는다는 연구결과가 다수 발견되었다(유재원, 1999; 강운호, 2000; 김태일, 2001; 박기목·최원삼, 2003; 문병근·김동식, 2008). 또한 본 연구의 분석

대상은 ‘주민청구조례안’인 바, 일반적인 지방정부 정책이나 지방의회가 제정한 조례들과는 주로 청구된 내용이 다를 수 있다는 점에 비추어 볼 때, 본 연구에서 Peterson의 정책유형 분류를 적용하는 것은 내적 타당성과 외적 타당성이 떨어질 가능성이 높을 것으로 보인다.

한편, Lowi의 정책유형의 분류방식은 집단정치론에 입각하여 공공정책을 분배정책, 재분배정책, 규제정책, 구성정책으로 구분한 것이고, 이 네 가지 정책유형은 정책의 특성에 따른 이익집단들의 상이한 이합집산과 그로 인해 특이하게 전개되는 정책과정을 유형화한 것이므로 조례안을 청구하는 사람들이 이익집단의 특성을 거의 가지지 않거나 개별 주민인 경우가 대부분이므로 주민청구조례안을 Lowi의 분류방식에 따라 구분하는 것은 적실성이 떨어질 것으로 보인다. 따라서 본 연구에서는 구조기능론에 입각하여 정책을 구분한 Almond & Powell(1980)의 유형화를 따르도록 한다. 다만 조례의 특성상 주민에게 권리를 제한시키거나 의무를 부과하는 사항에 관한 것을 내용으로 하는 추출정책은 지방자치법 제 22조¹⁸⁾에 따라 조례로 제정하기 어려운 법·제도적 측면에서의 제약이 존재한다. 또한 주민이 자발적으로 자신이 가진 자원들이 정부로부터 추출되도록 하는 내용의 추출정책을 청구하지는 않을 것이다. 이러한 점을 고려하여 추출정책 대신 Lowi가 정책유형으로 언급한 바 있는 구성정책(constitutional policy)을 사용하도록 한다. 즉, 본 연구에서의 정책유형은 구성정책, 배분정책, 규제정책, 상징정책 등의 4가지이다.

이상에서의 논의를 종합하건대, 로컬거버넌스를 구조적인 관점에서 바라볼 때, 이러한 특성을 지니는 주민조례제정개폐청구제도를 살펴보기 위해서는 주민청구조례안 결정요인을 분석하는 연구가 필요하다. 이러한 분석을 위해 기존에 지방정부 정책결정요인 및 조례제정 결정요인에 관한 연구들에서 논의되었던 재정적 요인 및 정치적 요인을 주민청구조례안 분석에서도 고려하도록 한다. 단, 기존에 논의되던 변수 중 정부 간

18) 지방자치법 제22조(조례) 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.

관계는 거의 다뤄지지 않았다는 점, 본 연구의 주제가 로컬거버넌스와 관련된다는 점 등을 고려할 때, 재정적 요인과 정치적 요인을 정부 간 관계(중앙-정부)와 관련하여 파악하고자 한다. 또한 지방정부 정책유형에 대한 기존 논의가 주로 Peterson의 도시한계모형에서의 정책분류인 것과 달리 본 연구에서는 ‘주민청구조례안’이 분석대상인 것을 고려하여 Almond & Powell의 정책유형에 기반하되 추출정책 대신 구성정책을 분석요인으로서 활용하고자 한다.

따라서 다음의 제3장에서는 ‘지방자치단체 내적 요인으로서 정책유형과 주민참여를, 외적 요인으로서 정부 간 관계를 나타내는 재정적 측면에서의 재정자립도, 정치적 측면에서의 단체장·대통령의 소속정당 일치여부가 주민청구안의 결정에 영향을 미치는지 여부’를 검토해보고자 한다.

제 3 장 연구의 설계 및 분석방법

제 1 절 연구의 분석틀 및 연구가설

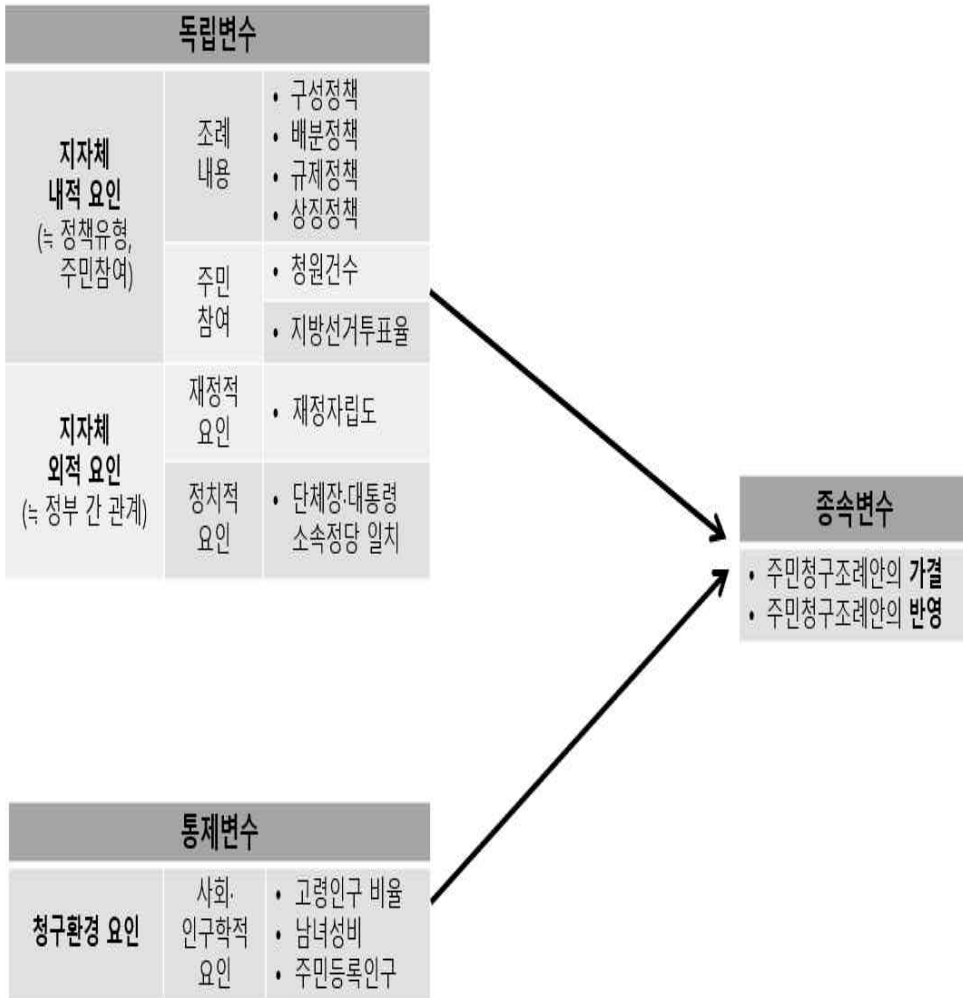
1. 연구의 분석틀

본 연구의 목적은 ‘전국 기초자치단체를 대상으로 청구된 주민청구조례안의 결정요인을 분석하는 것’이다. 즉, ‘무엇이 기초지방자치단체를 대상으로 주민이 청구한 조례를 제정하게 하는가?’라는 연구문제에 대한 해답을 구하고자 한다.

분석의 대상은 ‘전국 기초자치단체를 대상으로 청구된 주민청구조례안’이다. 분석대상의 공간적 범위는 광역자치단체를 제외한 시·군·자치구 등 기초자치단체로 한정하며, 시간적 범위는 2000년부터 2019년 12월 말까지이다. 즉, 2000년부터 2019년 12월 말까지 전국 기초자치단체를 대상으로 청구된 총 206건의 주민청구조례안을 분석대상으로 연구를 진행하고자 한다.

종속변수는 ‘주민청구조례안 가결 여부’와 ‘주민청구조례안 반영 여부’로 구분한 후, 각 종속변수에 따른 모형을 설계하도록 한다. 독립변수는 지자체 내적 요인과 지자체 외적 요인으로 구분하며, 내적 요인에서는 조례내용으로서 정책유형을, 주민참여 요인으로서 청원건수와 지방선거 투표율을, 외적 요인에서는 재정적 요인으로서 재정자립도를, 정치적 요인으로서 단체장·대통령 소속정당 일치 여부를 변수로 선정한 후 각 종속변수에 따른 모형을 나누어 살펴볼 것이다. 마지막으로 통제변수는 청구환경적 요인으로서, 사회인구학적 요인에 해당하는 고령인구 비율, 남녀성비, 주민등록인구를 선정하였다. 이상에서 설명한 변수들을 활용하여 분석하고자 하는 연구의 분석틀은 다음과 같다.

<그림 2> 연구의 분석틀



주민청구조례안의 가결 및 반영으로 표현되는 주민청구조례안 결정에 영향을 미치는 지방자치단체 내적 요인, 외적 요인, 환경 요인을 토대로 구성된 연구의 분석틀은 <그림 2>와 같다. 즉, 본 연구는 주민청구조례안의 결정요인을 조례의 내용적 측면, 주민의 참여적 측면, 재정적 요인, 정치적 요인 그리고 제도를 둘러싼 환경적인 맥락으로서 사회·인구학적 요인으로 구분하고, 어떠한 요인이 주민청구조례안의 결정에 영향을 미치는지 분석하고자 한다.

이하에서는 연구의 분석틀에 표현된 관계를 각각 하나의 가설로 도출하는 과정을 설명할 것이다. 이어지는 제2절에서는 종속변수, 독립변수 각각에 대한 조작적 정의와 측정방법 및 통제변수를 제시할 것이며, 마지막으로 제3절에서는 본 연구의 모형을 분석하기 위한 연구방법으로서 이항 로지스틱 회귀분석을 제시한 후, 자료수집방법과 출처를 명시하도록 한다.

2. 연구가설

본 연구에서는 <그림 2>에서 제시한 분석틀에 기반하여 종속변수가 주민청구조례안의 가결인 경우와 주민청구조례안의 반영인 경우, 각각에 해당하는 2개의 모형을 설계하였다. 이 두 모형에서, 각 종속변수에 영향을 미치는 독립변수는 공통되며 크게 지자체 내적 요인과 지자체 외적 요인으로 나뉜다. 우선, 지자체 내적 요인으로서 조례내용을 정책유형별로 분류하였으며, 주민참여를 대리하는 변수로서 청원건수와 지방선거투표율을 선정하였다. 구체적으로, 정책유형에 관계되는 것으로서 조례 내용을 Almond & Powell의 정책유형 분류기준에 따라 구분하였다. 다만, 제2장 제4절에서 지적했듯이, 지방자치법 제22조에 따라 주민에게 권리를 제한시키거나 의무를 부과하는 사항에 관한 것을 내용으로 하는 추출정책은 조례로 제정되기 어려운 법·제도적 측면과 동시에 주민청구조례안의 특성상 주민이 자발적으로 자신이 가진 자원을 정부에서 추출하도록 하는 내용의 추출정책을 청구하지는 않을 것이므로 본 연구에서는 추출정책 대신 Lowi가 정책유형으로 언급한 바 있는 구성정책(constitutional policy)을 정책유형에 해당하는 변수로 선정하였다. 주민참여를 대리하는 변수로서 지방선거투표율은 전국동시지방선거에서의 투표율로 나타내었으며, 청원건수의 경우에는 지방자치법 제73조에 따라 지방의회의원의 소개를 받아 제출된 청원서를 연도별 건수로서 나타내었다.

다음으로, 지자체 외적 요인으로서 정부 간 관계와 관련된 것으로서

재정적 요인에 해당하는 재정자립도와 정치적 요인에 해당하는 단체장 및 대통령의 소속정당 일치 여부를 독립변수로 선정하였다. 이하에서는 이렇게 선정된 독립변수와 종속변수 간 관계를 나타내는 연구가설을 하나씩 살펴보도록 한다.

1) 지자체 내적 요인: 정책유형과 주민참여

(1) 정책유형

정책유형에 대한 선행연구 검토에서, 이시원·민병익(2007)은 조례안을 지방정부 단위에서 이루어지는 정책으로 간주한 후 조례안을 Lowi의 정책분류 방식과 Almond & Powell의 정책분류방식을 혼합하여 실증분석을 하였다(이시원·민병익, 2007: 80). 본 연구에서도 조례가 일종의 정책으로 간주 될 수 있다는 전제하에 논의를 전개하고자 한다.

지자체 내적 요인으로서 조례안의 내용을 정책유형으로 분류한 기준은 Almond & Powell의 분류방식을 중심으로 하되, 주민에게 의무를 부과하거나 주민의 권리를 제한하는 것을 내용으로 하는 추출정책은 지방자치법 제22조에 따라 제정되기 어려우며 동시에 현실적으로 주민이 자발적으로 자신이 가진 자원들을 정부로부터 추출되도록 하는 내용을 청구하지는 않을 것이므로 추출정책 대신 Lowi가 분류한 정책유형 중 구성정책을 정책유형 중 하나로서 고려하였다. 즉, 조례안의 내용을 구성정책, 배분정책, 규제정책, 상징정책의 4가지로 나누어 종속변수와의 예상되는 관계를 살펴보려고 한다.¹⁹⁾

먼저, 구성정책이란 주로 정부기관의 신설이나 변경, 혹은 선거구의 조정 등 정부의 구조나 기능상의 변화 등과 관련된 정책 등을 말하는 것으로서(정정길 외, 2016: 59-60), 예를 들어, 정부기관의 신설 및 변경이

19) 이러한 조작적 정의의 기준은 무엇인지, 각 정책의 내용은 무엇인지에 관해서는 제3장 제2절 주요 변수의 선정과 측정방법 중 '독립변수'를 설명하는 부분에서 자세하게 논의하도록 한다.

나 선거구의 조정 등과 같이 정부 기구의 새로운 구조 및 제도를 만들고 변화시키는 것과 관련하여 정부운영과 조직에 연관된 정책들이 있으며, 여기에는 정부의 조직이나 기구의 새로운 설립, 공직자의 보수 등이 포함된다(정하용, 2017: 83). 이러한 구성정책의 경우 주민의 입장에서는 주민의 삶과 관련된 정부 조직이나 기구의 설립 및 폐지 등을 청구할 수 있는 한편, 공직자의 보수를 삭감하는 등의 청구를 할 수도 있다. 그러나 지방의회 등을 포함한 기초자치단체의 입장에서는 새로운 조직이나 기구를 설립하거나 폐지하는 것에 위험부담이 있을 수 있으며 공직자의 보수 등과 관련한 청구안에 대해서도 삭감 등과 같은 조치에 대해 부정적인 입장을 취할 가능성이 높다. 따라서 주민이 청구한 조례안의 내용이 구성정책인 경우에는 가결율이나 반영률이 낮을 것으로 예상된다.

다음으로, Almond & Powell(1980)이 말하는 배분정책이란 교육, 보건, 위생 등과 같은 경제적 재화와, 용역과 지위, 신분, 공동체에의 소속감, 안전 등과 같은 여타의 가치들을 사회의 개인과 집단에게 배분해주는 산출 활동으로 이루어지는 정책을 말한다(권기현, 2018: 107 재인용). 배분정책은 특정 집단에게 과도한 비용이 발생하는 것이 아니어서 주민들이 선호할 확률이 높을 것이다. 또한 전국동시지방선거가 주기적으로 이루어진다는 점을 고려할 때 이렇게 주민이 선호하는 정책을 지방의회에서도 선호할 확률이 높을 것으로 보인다. 즉, 주민 직선제로 지방자치단체장이 선출되고, 지방의회가 구성된다는 점을 고려한다면, 재선을 위해 지방의회는 배분정책의 내용에 해당하는 조례안을 가결하거나 반영하려 할 것이다.

규제정책은 형벌, 의무, 면허 등과 같이 특정의 인간행동을 규제하는 산출활동으로 이루어지는 정책을 의미하며 규제받는 행동의 종류 및 피규제집단의 특성 등에 따라 규제정책의 내용이 특징지어진다(권기현, 2018: 107 재인용). 이러한 규제정책은 정책을 결정하는 때에 그 정책으로부터 혜택보는 자와 피해를 보는 자가 정해지기 때문에 양자 간 갈등이 심각해진다는 특징을 지닌다. 따라서 조례안의 내용이 규제정책인 경우, 지방의회는 가결하거나 반영하려 하지 않으려 할 것이다.

상징정책이란 정치지도자들이 평등, 자유, 민주주의, 공산주의 등의 이념에 호소를 하거나, 미래의 업적 또는 보상을 약속하는 것 등을 의미하는 것으로서 이러한 상징적 산출물들은 다른 정책의 성공적 추진을 위해서도 이용된다(정정길 외, 2016: 60-61). 즉, 정치체제가 국내외 환경으로 하여금 여타 정책에 보다 효과적으로 순응하도록 하기 위해, 정책체제의 정당성에 대한 심리적 신뢰감을 증진시키는 산출활동으로 이루어지는 정책을 말한다(권기현, 2018: 107 재인용). 이러한 상징정책은 지방정부 수준에서 각 지역의 특성과 문화에 맞게 추진될 수 있다는 점에서 지방정부는 선호할 가능성이 클 것이다.

이상의 내용을 종합해보건대, 조례안의 내용에 따라 가결율 및 반영률이 다를 것이라는 점을 상정해 볼 수 있다. 따라서 아래와 같은 두 개의 가설을 설정해 볼 수 있다.

연구가설 1-1. 조례안의 내용에 따라 가결률이 다를 것이다.

연구가설 1-2. 조례안의 내용에 따라 반영률이 다를 것이다.

(2) 주민참여

주민참여에 관한 이론적 논의에서, 주민참여는 다양한 기준에 따라 여러 유형으로 분류될 수 있다고 지적한 바 있다. 본 연구에서 실증분석의 대상은 주민청구조례안으로서 Zimmerman(1986)의 참여유형 분류에 따르면 능동적 참여이며(Zimmerman, 1986: 6-13), 전영평·최준호·이곤수(2003)의 분류에 따를 때에는 제도적 참여에 속한다(전영평·최준호·이곤수, 2003: 57-58).

능동적 참여이자 제도적 참여에 속하는 주민청구조례안의 반영 및 가결 등의 결정에 영향을 미칠 것으로 예상되는 독립변수로서의 주민참여를 대리하는 지표로서 본 연구에서는 제도적 참여에 해당될 수 있는 청원건수와 지방선거투표율을 선정하였다. 먼저, 청원이란 지방의회에 의한

결정을 요구하는 주민발의의 한 형태로서(정원식, 2003: 234), 본 연구에서는 지방자치법 제73조 제1항²⁰⁾에 따른 청원을 가리킨다. 이러한 청원은 주민이 지방의회의원의 소개를 통해 청원서를 제출해야 한다는 점에서 능동적인 참여로 분류될 수 있으며 이렇게 참여의 정도가 높을수록, 즉, 청원건수가 많을수록 지방의회에서의 가결률 또는 반영률이 높을것이라 추측해볼 수 있다. 4년마다 전국동시지방선거를 치러야 하는 지방의회의원들은 주민참여의 정도에 민감하게 반응할 가능성이 높으며, 이에 따라 주민이 청구하는 조례안에 대해서도 가결 및 반영할 확률이 높아질 것이다. 따라서 아래와 같은 두 개의 가설을 상정해 볼 수 있다.

연구가설 2-1. 청원건수가 많을수록 가결률이 높을 것이다.

연구가설 2-2. 청원건수가 많을수록 반영률이 높을 것이다.

다음으로, 주민참여를 대리하는 두 번째 지표로서 지방선거투표율을 고려해볼 수 있다. Key-Lockard의 모형으로 대변되는 정치결정론에서는 정치에의 참여와 경쟁수준이 높아질수록 지방정부의 정책결정자가 주민의 의사에 민감하게 반응하여 예산지출의 수준이 높아질 것으로 가정한다(남궁근, 1994: 999). 즉, 주민참여의 정도가 높을수록 지방정부의 정책결정에 주민의 의사를 반영하려 할 확률이 높아진다는 것이다. 이와 관련하여 남궁근(1994)은 대중의 정치적 행태의 특성을 나타내는 참여를 측정하는 변수로서 기초의회의원선거에서의 주민투표율을 사용하였다(남궁근, 1994: 999). 본 연구에서도 지방선거투표율을 주민참여를 대리하는 지표로서 선정하였으며, 지방선거투표율이 높을수록 지방의회에서 주민청구조례안을 가결 및 반영할 확률이 높을 것이라는 두 개의 가설을 설정하였다.

20) 제73조(청원서의 제출) ① 지방의회에 청원을 하려는 자는 지방의회의원의 소개를 받아 청원서를 제출하여야 한다.

연구가설 3-1 지방선거투표율이 높을수록 가결률이 높을 것이다.

연구가설 3-2 지방선거투표율이 높을수록 반영률이 높을 것이다.

2) 지자체 외적 요인: 재정요인과 정치요인

(1) 재정적 요인: 재정자립도

정부 간 관계에 대한 이론적 논의에서 살펴보았듯이, 우리나라의 정부 간 관계는 정치적 관계, 재정적 관계 그리고 행정적 관계로 나누어 검토될 수 있다(이달곤, 2004; 김병준, 2009). 특히, 이 중 재정적 관계는 지방정부의 재정력 문제와 직결되는 것으로서(이달곤, 1996), 재정이 취약한 지방정부는 상위정부로부터 재원 이전이 필수적이며(임현정·김중예, 2018: 189), 이러한 재정 지원에 대한 기대로 인해 상위정부의 요구에 순응하고자 하는 유인이 커질 수 있다(김병준, 1999). 또한 남궁근(1994)은 시군자치구의 기초자치단체를 중심으로 우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인을 분석한 연구에서 우리나라처럼 중앙집권적인 정치·행정체제에서 상위정부의 영향은 지방의회가 예산을 심의하고 확정권한을 행사하는 경우에도 여전히 클 것으로 생각하여 주민의 자주재원부담액, 상급정부에 대한 재정의존도 등 자치단체의 재원조달과 관련된 재정의존도를 나타내는 변수를 설명변수에 포함한 바 있다(남궁근, 1994: 996).

이러한 지방정부에 대한 중앙의 재정 지원과 관련한 맥락에서, 지방교부세, 보조금 등이 중요한 재정적 관계 변수로 인식될 수 있으나, 지방교부세나 보조금은 지방자치단체가 자체적으로 재원을 조달하지 못할 때 중앙이 차후에 지급한다는 점 등을 고려해본다면 재정적 요인을 대리하는 변수로서 지방교부세나 보조금보다는 지방재정자립도를 재정적 요인에 해당하는 변수로 선정하는 것이 더 타당할 것으로 보인다. 또한 일반

적으로 지방정부의 재정력이 양호할수록 정책에 가용할 수 있는 자원이 늘어나게 됨에 따라 전체 정책산출 수준은 높아지게 된다는 점 등을 종합적으로 고려해보았을 때(Peterson 1981; Chamlin 1987), 지방재정자립도를 독립변수로 고려한 가설은 다음과 같다.

연구가설 4-1. 지방자치단체의 재정자립도가 높을수록 지방의회에서 가결률이 높을 것이다.

연구가설 4-2. 지방자치단체의 재정자립도가 높을수록 지방의회에서 반영률이 높을 것이다.

(2) 정치적 요인: 단체장·대통령 소속정당 일치

지방정부 정책결정요인에 관한 선행연구에서 단체장의 소속정당을 독립변수로서 다룬 연구들이 많았으나, 이에 대한 연구결과는 제각기 다른 경우가 존재하였다. 예컨대, 하민지·서인석·권기현(2011)이 진행한 정책행위자와 환경적 결정요인을 중심으로 한 한국 지방정부의 정책확산 영향요인에 관한 연구에서는 단체장의 소속 정당 변수는 소속정당이 보수성향인지 진보성향인지 무소속인지의 여부와 관계없이 모두 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났으나(하민지 외, 2011: 165), 석호원(2016)이 진행한 지방자치단체장과 국회의원의 정치적 자원을 중심으로 한 국고보조금 배분의 정치적 영향요인에 관한 실증연구에서는 기초자치단체장과 당해 자치단체구역의 국회의원의 당적의 일치 여부가 유의미한 것으로 나타났다(석호원, 2016: 84-89) 즉, 선행연구들에서 단체장의 소속정당과 대통령의 소속정당 일치 여부가 아닌 단체장의 소속정당 그 자체를 독립변수로 상정하였지만 이에 대한 통계적 유의성은 다르게 나타난 것이다.

한편, 지방권력구조에 관한 선행연구들에서 한국 지방정부는 단체장이 지방정책 과정에서 지배적인 영향력을 행사하는 단체장 독주체제를 형성하고 있다고 실증적으로 검증한 바 있다(박종민, 2000). 즉, 이러한 연구 결과들을 놓고 본다면 단체장이 지방정책을 결정하는 데 있어서 무엇보다 중요한 변수가 될 수 있다.

정리하자면, 단체장의 소속정당을 변수로 고려함으로써 본 연구의 분석결과가 어떻게 나타나는지를 살펴볼 필요가 있다. 또한 선행연구의 분석결과에 기반하여 단체장이 지방정부의 정책결정과정에 있어서 결정적인 역할을 하게 된다는 것을 가정한다면, 단체장의 소속정당이 대통령 소속정당과 같을 경우 단체장의 정책추진력은 강해질 수 있을 것이다. 즉, 대통령과 단체장의 소속정당 간 관계가 어떠한지에 따라 정책의 방향이 바뀔 수 있다. 따라서 이러한 맥락을 고려한 가설은 다음과 같다.

연구가설 5-1. 단체장의 소속정당이 대통령의 소속정당과 일치하면 지방의회에서 가결률이 높을 것이다.

연구가설 5-2. 단체장의 소속정당이 대통령의 소속정당과 일치하면 지방의회에서 반영률이 높을 것이다.

3. 가설 검증을 위한 분석모형

본 연구에서는 지자체 내적 요인으로서 정책유형, 지자체 외적 요인으로서 재정적 요인에 해당하는 재정자립도, 정치적 요인에 해당하는 단체장·대통령 소속 정당 일치 여부, 청구환경 요인으로서 사회·인구학적 요인에 해당하는 고령인구 비율, 남녀성비, 주민등록인구 및 주민참여 요인에 해당하는 청원건수, 지방선거투표율이 주민청구안의 가결 및 반영에 미치는 영향을 이항 로지스틱 회귀분석을 통해 분석하고자 한다. 이항

로지스틱 회귀방정식(binary logistic regression equation)을 설정해보면 아래와 같다. 이 경우, 종속변수는 주민청구안 가결(모형1), 반영(모형2)이라는 사건확률형식(event probability form)으로 표현된다.

<그림 3> 가설 검증을 위한 분석모형

$$\Pr(Y) = \frac{e^{(\alpha + \sum_{n=1}^8 \beta_n X_n)}}{1 + e^{(\alpha + \sum_{n=1}^8 \beta_n X_n)}}$$

$$\sum_{n=1}^8 \beta_n X_n = \beta_1 X_1(\text{policy}) + \beta_2 X_2(\text{petition}) + \beta_3 X_3(\text{vote})$$

$$+ \beta_4 X_4(\text{finauto}) + \beta_5 X_5(\text{party}) + \beta_6 X_6(\text{age})$$

$$+ \beta_7 X_7(\text{sex}) + \beta_8 X_8(\text{pop})$$

$Y =$ 가결(반영) 여부 ($Y = 1$ 또는 $Y = 0$), $\alpha =$ 상수, $\beta_n =$ 각 변수의 회귀계수, $X_n =$ policy, petition, vote, finauto, party, age, sex, pop

위의 <그림 3>에 표현된 식은 주민청구조례안이 가결(반영)될 확률과 가결(반영)되지 않는 경우의 확률의 지수함수로 구성된다. policy란 정책 유형을, petition이란 청원건수를, vote란 지방선거투표율을, finauto란 재정자립도를, party란 단체장·대통령 소속정당 일치 여부를, age란 고령인구 비율을, sex란 남녀성비를, pop이란 주민등록인구를 나타낸다. $\beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4, \beta_5$ 은 각 독립변수의 계수벡터를, $\beta_6, \beta_7, \beta_8$ 은 각 통제변수의 계수벡터를 의미한다.

제 2 절 주요 변수의 선정과 측정 방법

1. 종속변수

우리나라의 주민청구조례제도는 주민이 조례를 청구할 수 있는 권리를 가지지만, 지방의회에 직접 청구하는 것이 아닌 자치단체장에게 청구하는 간접 발안의 특징을 지닌다. 즉, 제2장 제1절 주민조례제정개폐청구제도의 절차에서 보았듯이, 주민들은 조례안을 작성하여 자치단체장에게 먼저 청구하고, 단체장은 조례를 지방의회에 부의하는 형식을 띤다. 이로 인해 주민청구조례안은 주민-자치단체장-지방의회를 거치면서 청구원안이 수정될 확률이 높아질 수 있고, 한편으로는 주민청구조례안이 절차의 진행중에 철회될지라도 지방의회가 대신해서 직접적으로 주민청구조례안과 동일한 내용의 조례안을 청구한 후 가결할 가능성이 높아질 수도 있다. 따라서 이러한 국내 제도의 특성을 반영하여 종속변수를 ‘가결’과 ‘반영’으로 나누어 선정하였으며 다음과 같이 구성하였다.

먼저, 첫 번째 모형의 종속변수는 주민청구조례안의 ‘가결’이다. 본 연구에서 사용할 통계기법은 이항로지스틱 회귀분석으로서 가결여부를 기준으로 하여 가결인 경우에는 1로, 가결에 해당하지 않는 경우에는 0으로 코딩하였다. 가결은 주민청구조례안이 의회에 부의된 후 원안이나 수정안으로 통과되어 최종적으로 조례로 제정되는 것을 의미한다. 단, 수정안에는 주민청구안 자체를 일부 수정하는 경우 및 의원안이나 위원장안 또는 단체장안으로 대안을 마련한 경우를 모두 포함시켰다. 미가결의 경우에는 가결에 해당하지 않는 모든 경우로서 지방의회에 부의되었으나 조례안이 부결되거나 임기만료로 인해 폐기되는 등의 경우 및 서명부 미제출·법정 서명인원수 미충족·주민청구조례안의 대상이 되지 않는 경우 등으로 인해 각하에 해당하는 것들을 모두 포함시켰다.

다음으로, 두 번째 모형의 종속변수는 주민청구조례안의 ‘반영’이다. 지방의회 입법성과 혹은 입법결과에 영향을 미치는 요인에 관한 기존의 선행연구들을 보면 종속변수는 조례안처리결과로서 주로 ‘가결’이 선정되

었으며, 주민청구조례안의 가결에 미치는 영향요인을 분석한 선행연구 역시 종속변수로서 ‘가결’을 선정하였다. 그러나 우리나라의 주민청구조례제도는 주민들이 직접 조례를 청구하지만, 그 가부(可否)에 대한 결정은 지방의회에서 하는 간접 발안제도의 일종으로서 주민들은 조례안을 작성하여 자치단체장에게 먼저 청구하고, 단체장은 조례를 지방의회에 부의하는 형식을 띤다. 이러한 제도적 환경으로 인해 주민청구조례안과 관련하여 자치단체장-의회-주민 간 합의가 진행될 여지가 있으며, 주민이 청구한 조례가 비록 서명 인원수가 부족하여 각하되었다고 할지라도 지방의회에서 직접적으로 제정할 수 있는 가능성이 충분히 존재한다. 따라서 공식적인 문서상에 조례안의 처리결과가 각하, 폐기, 철회, 심지어 부결 등으로 나타났다고 할지라도 어떤 이유로 인해 각하 등이 되었는지, 그 이후에 따로 지방의회에서 제정한 경우가 있지는 않은지 등을 하나씩 따져보아야만 주민청구조례안의 결정요인을 조금 더 엄밀하게 분석해볼 수 있다. 반대로, 원안가결이 아닌 수정가결이 된 조례안의 경우 기존에 주민이 청구했던 조례안의 내용과 크게 달라졌다면 이는 실질적으로 미가결된 것으로 판단하여야 할 것이다. 즉, 원안가결을 제외한 수정가결, 각하, 폐기, 철회, 부결 등의 처리결과가 나타난 조례안들을 하나씩 재검토하는 것이 필요하다.

종속변수인 반영의 측정 역시 가결과 마찬가지로 반영여부를 기준으로 반영의 경우 1로, 미반영인 경우에는 0으로 코딩하였다. 반영은 첫째, 주민청구조례안이 의회에 부의되어 원안가결 되었거나, 둘째, 수정가결안이 기존 원안가결안과 문구 등의 조정만을 거친 형식상의 변화로 인해 수정가결 되었거나, 셋째, 주민청구안이 폐기, 각하, 철회, 부결 등의 사유로 미가결되었을지라도 청구 진행 중 혹은 청구결과 이후 의회나 지자체장의 청구 등의 다른 경로로 가결되었다면 이를 반영된 것으로 본다. 같은 논리로써, 주민청구조례안이 가결되었을지라도 주민이 기존에 청구한 내용(원안)과 내용상 측면에서 차이가 클 경우, 미반영²¹⁾으로 처리하

21) 미반영으로 판단한 기준과 관련해서 본 연구에서는 각 조례안에 그 근거를 구체적으로 명시하고자 한다.

도록 한다.

종속변수를 가결 여부뿐만 아니라 반영 여부를 함께 설정한 것이 본 연구가 기존 연구들과 차별화되는 점이다.

2. 독립변수

본 연구에서 주민청구조례안의 가결 및 반영에 영향을 미치는 요인으로 크게 지자체 내적 요인으로서 정책유형²²⁾을, 지자체 외적 요인으로서 정부 간 관계와 관련된 재정적 요인으로서 재정자립도를, 정치적 요인으로서 단체장·대통령 소속정당 일치를 선정하였다.

먼저, 정책유형과 관련하여 지방정부 정책에 대한 선행연구들의 대다수가 Peterson의 도시한계모형에서의 정책유형을 적용하여 분석하였다. 그러나 우리나라 지방정부 지출을 분류한 후 연구한 결과들에 따르면 Peterson의 논거는 우리나라에 적용되지 않는다는 연구결과가 발견되었다(유재원, 1999; 강운호, 2000; 김태일, 2001; 박기묵·최원삼, 2003; 문병근·김동식, 2008). 따라서 지방정부에 주민이 청구한 조례가 실제로 가결 및 반영되는지와 관련하여 Peterson의 정책유형 분류를 적용하는 것은 내적 타당성과 외적 타당성이 떨어질 가능성이 높다. 한편, Lowi의 정책유형의 분류방식은 집단정치론에 입각하여 공공정책을 분배정책, 재분배정책, 규제정책, 구성정책으로 구분한 것이고, 이 네 가지 정책유형은 정책의 특성에 따른 이익집단들의 상이한 이합집산과 그로 인해 특이하게 전개되는 정책과정을 유형화한 것이므로 주민청구조례안을 Lowi의 분류방식에 따라 구분하는 것은 적실성이 떨어질 것으로 보인다. 따라서 본 연구에서는 구조기능론에 입각하여 정책을 구분한 Almond & Powell(1966)의 유형화를 따르되, 추출정책의 경우 제2장 제4절에서 지

22) 이시원·민병익(2007)은 조례안을 지방정부 단위에서 이루어지는 정책으로 간주할 수 있으며, 따라서 조례를 정책유형에 따라 구분할 수 있다고 보았다(이시원·민병익, 2007: 80). 본 연구에서도 이러한 해석에 기반하여 조례를 정책으로서 파악하도록 한다.

적했듯이, 지방자치법 제22조에 따라 주민에게 권리를 제한시키거나 의무를 부과하는 사항에 관한 것을 내용으로 하는 조례는 제정되기 어렵다는 점, 주민청구조례안의 특성상 주민이 자발적으로 자신이 가진 자원을 정부에서 추출하도록 하는 내용의 추출정책을 청구하지는 않을 것이라는 점을 고려하여 추출정책 대신 Lowi가 정책유형으로 언급한 바 있는 구성정책을 정책유형화의 범주에 포함하도록 한다²³⁾.

이상의 논의를 바탕으로 정책유형은 구성정책, 배분정책, 규제정책, 상징정책 등의 4가지로 구분되었으며, 조작적 정의는 다음과 같다. 구성정책이란 정부 기관의 신설 및 변경 등과 같이 정부 기구의 새로운 구조 및 제도를 만들고 변화시키는 것과 관련하여 정부운영과 조직에 연관된 정책들을 말하며, 여기에는 선거구 조정, 정부의 조직이나 기구의 새로운 설립, 공직자의 보수 등이 포함된다. 배분정책이란 다양한 계층 간에 소유되고 있는 부·재산·권리와 같은 가치들의 분포 상태를 재구성하는 의도를 가진 정책이나 지역주민에게 정부의 예산, 권리나 이익, 재화와 서비스 등을 분배하는 정책으로서 사회간접자본 구축, 보조금 지원, 교육서비스의 제공 등이 포함된다. 규제정책이란 개인이나 일부 집단에 대해 재산권의 행사 또는 행동의 자유를 구속하거나 억제함으로써 반사적으로 다른 사람들을 보호하려는 정책으로서 상품규제나 불공정경쟁 규제 및 도시계획법 제정으로 인한 건축규제 등이 포함된다. 마지막으로 상징정책이란 정치체제가 국내외 환경으로 하여금 여타 정책에 보다 효과적으로 순응하도록 하기 위해 혹은 정책체제의 정당성에 대한 심리적 신뢰감을 증진하기 위한 정책으로서 공공건물이나 동상·광장 등의 상징적 물체, 국경일의 지정 등이 포함된다.

이러한 정책유형의 변수를 이항 로지스틱 회귀분석을 위해서 ‘구성정

23) 정책을 이렇게 유형화할 경우, 분류의 기준으로서 ‘포괄성’과 ‘상호배타성’이 저하된다는 점이 지적될 수 있을 것이다. 그러나 지방의회나 지방정부가 아닌 지역주민이 직접 청구한 조례안의 특성을 고려할 때 본 연구에서의 정책유형화는 과연 ‘주민이 어떠한 정책을 진정으로 원하며’, ‘어떤 정책이 가장 많이 청구되고’, ‘그렇게 청구된 정책 중 어떤 정책이 가장 가결을 혹은 반영률이 높은지’에 대해 파악해볼 수 있다는 측면에서 의의가 있을 수 있다고 본다.

책' 유형을 기준변수로 하여 3개의 더미변수를 만들었다. 정책유형1은 배분정책으로서 1로, 그 외 유형 0으로 표기하였다. 정책유형2는 규제정책으로서 1로, 그 외 유형은 0으로 표기하였으며, 정책유형3도 같은 논리로써 상징정책은 1로, 그 외 유형은 0으로 구분하고 표기하였다.

다음으로, 주민참여와 관련된 요인으로서 청원 건수와 지방선거 투표율을 통제변수로 선정하였다. 청원 건수에서의 청원이란 지방자치법 제73조 제1항²⁴⁾에 따른 청원을 가리키는 것으로서 지방의회의원의 소개를 받아 지방의회에 공식적으로 제출된 청원서를 말한다. 따라서 지방의회나 지방정부 등에 일상적으로 청구되는 민원이나 전자민원 등의 청구는 제외된다. 이는 지방자치법 제73조 제1항에 따른 청원의 절차가 다른 방식으로 청구할 수 있는 민원 등의 청원에 비하여 까다롭고 번거롭기 때문에 참여 욕구가 강할수록 해당 변수의 값이 커질 것이라고 보았으며 이러한 이유로 주민참여의 대리변수로 선정하게 되었다. 지방자치법 제73조 제1항에 따른 청원건수는 각 지방의회홈페이지에 게시되어 있지 않아서, 전국 기초자치단체를 대상으로 정보공개청구를 하였고 공개된 정보를 바탕으로 데이터베이스를 구축하였다. 또한 청원건수의 경우 주민청구조례안이 청구된 연도를 기준으로 당해 연도까지 지방의회에 청구되었던 누적 청원건수를 계산한 후 기입하였다.

주민참여를 대리하는 두 번째 지표로서, 전국 동시 지방선거 투표율을 대리변수로 선정하였다. 지방선거 투표율이란 각 기초자치단체별 구·시·군의장선거 투표율을 가리키는 것으로서, 선거인 수에 대한 투표수의 비율로 정의된다. 중앙선거관리위원회 선거통계시스템에 전국동시지방선거에서 기초자치단체별 구·시·군의장선거 투표율은 게시되어 있었으나 선거구별 투표율만 공개되어 있어서 게시된 자료를 활용하여 데이터베이스를 구축하였다. 즉, 각 기초자치단체별로 선거구 수가 상이하고, 하나의 기초자치단체를 이루는 선거구가 여러 개일 경우에는 각 선거구의 투표율을 가중평균한 값을 해당 기초자치단체의 지방선거 투표율로 기입하였

24) 지방자치법 제73조 (청원서의 제출) ① 지방의회에 청원을 하려는 자는 지방의회의원의 소개를 받아 청원서를 제출하여야 한다.

다.

한편, 지자체 외적 요인으로서 정부 간 관계와 관련하여 재정적 요인으로, 재정자립도를 변수로 선정하였다. 지방정부의 재정력을 측정하는 지표로 가장 많이 사용되는 변수로서 지방재정자립도와 지방재정자주도가 있으며 그 외에 보조금, 지방교부세 등이 있다. 그러나 지방교부세나 보조금은 지방자치단체가 자체적으로 재원을 조달하지 못할 경우, 중앙이 차후에 지급한다는 점, Rhodes의 권력의존모형에서 ‘자원을 타(他) 조직에 의존’ 하게 되는 근본적인 원인을 따져본다면 지방교부세나 보조금보다는 지방재정자립도의 정도가 더 타당하다. 지방재정자립도가 높으면 낮은 지방에 비하여 상대적으로 중앙에 물질적으로나 정치적으로 덜 의존할 가능성이 높기 때문이다. 이러한 지방재정자립도는 재정수입 자체 충당능력을 나타내는 세입 분석지표인데, 비율이 높을수록 세입 징수 기반이 좋은 것을 의미하며, 지방정부의 재정자립도가 높으면 지방정부는 재정운용에 자율성을 확보할 수 있고, 이로 인해 새로운 정책을 채택할 가능성이 높다(이승중, 2014: 345-346). 따라서 재정적 요인으로서 지방재정자주도, 보조금, 지방교부세보다 지방재정자립도를 독립변수로 고려하는 것이 타당하다. 재정자립도는 각 기초자치단체별 전체 재원에 대한 자주재원의 비율로서 정의되며 행정안전부 재정정책과에서 작성한 후 e-나라지표에 공시된 자료를 활용하여 기입하였다.

지자체 외적 요인으로서 정부 간 관계와 관련하여 정치적 요인으로, 단체장·대통령 소속정당 일치 여부를 변수로 선정하였다. 지방정부의 정책방향이나 결정은 중앙에서의 집권 여당과의 관계가 어떠한지에 따라 크게 바뀔 수 있으며, 정치적으로 우호적인 관계를 형성할 경우 지방정부는 중앙으로부터 더 많은 지원을 받을 가능성이 높아진다. 즉, 중앙정부와 지방정부 간 관계가 우호적인지 아닌지를 판단할 수 있는 지표는 단체장의 소속정당과 집권 여당의 일치 여부이다. 이와 관련하여, 지방정부 정책 결정요인에 관한 선행연구에서 단체장의 소속 정당을 독립변수로서 다룬 연구들이 많았으나, 이에 대한 연구결과는 제각기 다른 경우가 많았다(하민지 외, 2011; 석호원, 2016). 따라서 본 연구에서는 지방자

치단체장과 대통령 소속정당의 일치 여부를 독립변수로 선정하여 일치하는 경우(=1)와 일치하지 않는 경우(=0)로 구분하였다.

3. 통제변수

통제변수는 청구 환경적 요인으로서 사회·인구학적 요인을 고려하였다. 구체적으로, 사회·인구학적 요인으로서 고령 인구 비율, 남녀성비, 주민등록인구를 선정하였다.

먼저, 고령 인구 비율은 전체 인구에서 65세 이상 인구가 차지하는 비율로 정의되고 노령화 정도를 나타내며, 남녀성비는 여자 백명당 남자수를 가리키고, 주민등록인구는 전국 지자체별 주민등록이 되어있는 자의 수를 의미한다. 특히, 주민등록인구의 규모를 통제변수로 고려한 것은 지방정부의 경제력과 관련될 수 있다고 보았기 때문이다. 즉, 인구수가 많을수록 소득이 증가하고 소득수준의 향상에 따라 주민들의 생활의 질에 대한 관심이 고조되어 행정수요에 대한 요구가 늘어날 수 있으며(강인재, 1993: 80-81) 이에 따라 지방정부가 주민이 원하는 정책을 수용할 가능성이 높아질 수 있다.

통제변수의 측정을 위해 본 연구에서는 통계청 지역통계총괄과에서 작성한 자료를 활용하여 주민청구조례안이 청구된 연도에 해당하는 세 변수 수치들의 정보를 각각 기입하였다.

이상의 논의를 종합하여, 아래 <표 1>에 주요 변수에 대한 조작적 정의를, <표 2>에는 분석을 위한 측정변수에 관한 데이터베이스를 구축한 후 이항 로지스틱 회귀분석을 위한 코딩방식을 정리하였다.

<표 1> 주요 변수의 정리²⁵⁾

변수		개념의 조작적 정의		
종속변수	가결	<ul style="list-style-type: none"> 행정안전부 및 각 지방자치단체에서 공개한 공식문서에, ‘가결’로 표시된 것 		
	반영	<ul style="list-style-type: none"> 주민청구조례안이 의회에 부의되어 원안가결 되었거나, 기존 원안가결안과 문구 등의 조정만을 거친 형식상의 변화로 인해 수정가결 되었거나, 주민청구안이 폐기·각하·철회·부결 등의 사유로 미가결되었을지라도 청구 진행 중 혹은 청구결과 이후 의회나 지자체장의 청구 등의 다른 경로로 가결되었다면 이를 반영으로 봄 		
독립변수 (지자체 내적· 외적 요인)	조례 내용	구성정책	<ul style="list-style-type: none"> 정부 기관의 신설 및 변경 등과 같이 정부 기구의 새로운 구조 및 제도를 만들고 변화시키는 것과 관련된 정부 운영·조직에 연관된 정책 예) 정부기구 설립, 공직자 보수 등 	
		배분정책	<ul style="list-style-type: none"> 다양한 계층 간에 소유되고 있는 부, 재산, 권리와 같은 가치들의 분포 상태를 재구성하는 의도를 가진 정책이나 지역구민에게 정부 예산, 권리·이익, 재화·서비스 등을 분배하는 정책 예) 사회간접자본 구축, 보조금 지원, 교육서비스 제공 등 	
		규제정책	<ul style="list-style-type: none"> 개인 또는 일부 집단에 대해 재산권 행사 또는 행동의 자유를 구속하거나 억제함으로써 반사적으로 다른 사람들을 보호하려는 정책 예) 상품규제, 불공정경쟁 규제, 소비자보호법 등 	
		상징정책	<ul style="list-style-type: none"> 정치체제가 국내외 환경으로 하여금 여타 정책에 보다 효과적으로 순응하도록 하기 위해 혹은 정책체제의 정당성에 대한 심리적 신뢰감을 증진하기 위한 정책 예) 공공건물·동상·광장 등의 상징적 물체, 국경일 등 	
	주민 참여	청원건수	<ul style="list-style-type: none"> 각 지방자치단체별 지방자치법 제73조 제1항에 따른 청원건수 	
		투표율	<ul style="list-style-type: none"> 각 기초자치단체별 구·시·군의장선거 투표율 → 지방선거투표율(%)=(투표수÷선거인수)×100 	
	외적 요인	재정	재정자립도	<ul style="list-style-type: none"> 각 기초자치단체별 전체 재원에 대한 자주재원의 비율 → 재정자립도(%)=(자주재원÷전체재원)×100
		정치	소속정당일치	<ul style="list-style-type: none"> 단체장·대통령의 소속정당의 일치
통제변수 (청구 환경적 요인)	사회· 인구 학적 요인	고령 인구 비율	<ul style="list-style-type: none"> 전체 인구에서 65세이상인구가 차지하는 비율로서 노령화 정도를 나타냄 → 고령인구비율(%)=(65세이상인구수÷전체인구수)×100 	
		남녀 성비	<ul style="list-style-type: none"> 여자 백명당 남자 수 → 남녀성비=(남자인구수÷여자인구수)×100 	
		주민 등록 인구	<ul style="list-style-type: none"> 전국 지자체별 주민등록(거주자)이 되어있는 자의 수 	

25) 각 변수에 대한 자료수집 및 출처와 관련해서는 제3장 제3절에서 자세하고 구체적으로 명시하고 서술하였다.

<표 2> 주민청구조례안 분석을 위한 변수 코딩

주민청구조례안 데이터베이스 구축 코딩		이항로짓 분석 코딩		
변수명		코딩방식	변수명	코딩방식
종속변수	가결 여부	1=가결 0=미가결	가결 여부	1=가결 0=미가결
	반영 여부	1=반영 0=미반영	반영 여부	1=반영 0=미반영
지자체 내적 요인	조례 내용	정책유형 1=배분정책 2=규제정책 3=상징정책 4=구성정책	정책유형1	1=배분정책 0=그 외 유형
			정책유형2	1=규제정책 0=그 외 유형
			정책유형3	1=상징정책 0=그 외 유형
지자체 외적 요인	주민 참여	청원건수	청원건수	조례안이 청구 된 연도까지의 누적 청원건수
		지방선거투표율	$\frac{\text{투표수}}{\text{선거인수}} \times 100$	지방선거투표율
지자체 외적 요인	재정	재정자립도	재정자립도	$\frac{\text{자주재원}}{\text{전체재원}} \times 100$
	정치	단체장·대통령 소속정당 일치여부	단체장·대통령 소속정당 일치여부	1=일치 0=불일치
청구 환경 요인	사회 인구 학적	고령인구비율	고령인구비율	$\frac{\text{65세 이상인구수}}{\text{전체인구수}} \times 100$
		남녀성비	남녀성비	$\frac{\text{남자인구수}}{\text{여자인구수}} \times 100$
		주민등록인구	ln주민등록인구	주민등록인구수 로그값

제 3 절 연구방법 및 자료의 수집

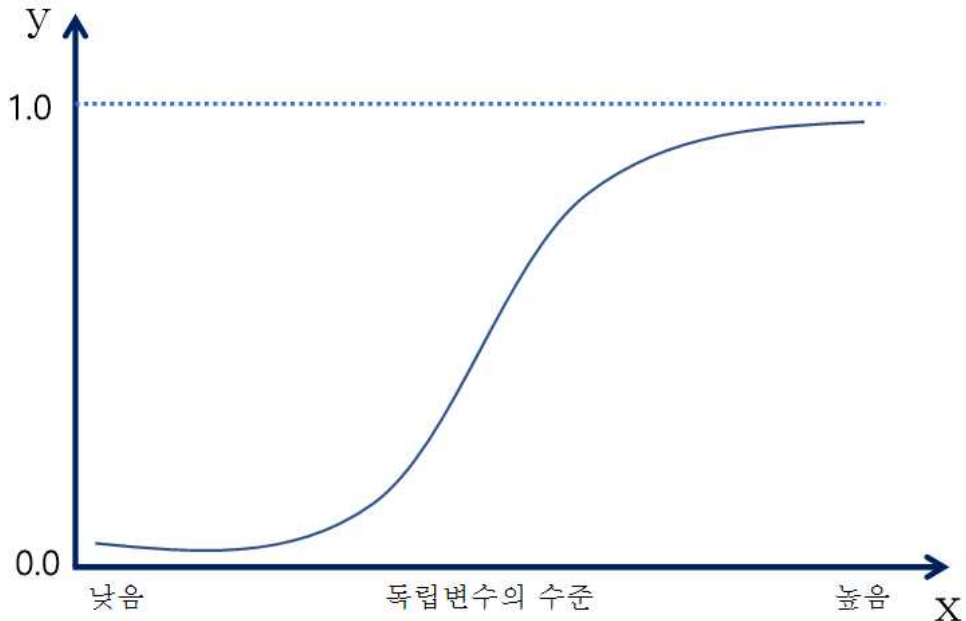
1. 연구방법

본 연구에서 주민청구조례안의 결정에 영향을 미치는 요인을 판단하기 위해 이항 로지스틱 회귀모형(Binary Logistic Regression)을 이용하였다.

로지스틱 회귀분석(Logistic Regression)은 종속변수가 이항변수이거나 다항변수일 때 사용하는 통계분석 방법으로서(고길곤, 2019: 330), 분석하고자 하는 대상들이 두 집단 또는 그 이상의 집단으로 나누어진 경우 개별 관측치들이 어느 집단으로 분류될 수 있는가를 분석하고 이를 예측하는 데 사용된다(이훈영, 2008).

이러한 로지스틱 회귀분석은 일반적인 회귀분석과 분석의 목적과 절차에 있어 유사하지만, 종속변수가 명목척도로 측정되는 범주형 질적 변수일 때 사용된다는 점에서 차이가 존재한다. 첫째, 로지스틱 회귀모형은 정규성·선형성·등분산성의 가정을 필요로 하지 않고, 둘째, 연속변수·범주형 변수 등 모든 유형의 예측변수를 모형에 포함하여 분석할 수 있으며, 셋째, 준거변수 값 중 관심 범주의 발현확률과 예측변수들 간의 관계가 선형 관계가 아닌 로그함수 관계를 이루므로 비선형적 회귀모형(non-linear regression model)이며, 넷째, 예측되는 값은 0에서 1까지의 값을 가지는 확률로 표시된다(김성훈, 2003; 여지은, 2004; 성웅현, 2002; 한국교육평가학회, 2004; 김주영, 2014: 283 재인용). 이러한 특징을 가지는 이항 로지스틱 함수는 S형의 곡선을 그리는 경우가 많이 나타나는데, 이를 <그림 4>와 같이 나타내었다.

<그림 4> 이항 로지스틱 함수



로지스틱 회귀분석은 최대우도추정법(Maximum Likelihood Ratio)을 이용하여 모형의 계수를 추정하는데, 이 방법은 우도함수(likelihood function)를 이용하여 독립변수와 종속변수의 관측값들을 정확하게 예측할 수 있는 확률을 최대화하는 추정 방식을 뜻한다(진영재, 2011: 276). 추정되는 이항 로지스틱 회귀모형은 앞서 살펴본 <그림 3>에서의 수식과 같다. 한편, 로지스틱 회귀분석의 결과를 해석할 때 승산비(Odds Ratio)를 해석하는 것이 중요한데, 승산비란 어떤 사건이 발생할 확률이 그렇지 않을 확률의 몇 배인지를 나타내는 것을 의미한다.

<그림 5>는 이항 로지스틱 회귀모델과 관련한 수식을 정리한 것이다.

<그림 5> 이항 로지스틱 회귀모델

$$\Pr(Y=1) = p = \frac{e^{(\alpha + \sum_{n=1}^8 \beta_n X_n)}}{1 + e^{(\alpha + \sum_{n=1}^8 \beta_n X_n)}} = \frac{1}{1 + e^{(-\alpha + \sum_{n=1}^8 \beta_n X_n)}}$$

$$\Pr(Y=0) = 1-p = \frac{e^{(-\alpha + \sum_{n=1}^8 \beta_n X_n)}}{1 + e^{(-\alpha + \sum_{n=1}^8 \beta_n X_n)}} = \frac{1}{1 + e^{(\alpha + \sum_{n=1}^8 \beta_n X_n)}}$$

$$Odds\ Ratio = \frac{p}{1-p} = \frac{\frac{1}{1 + e^{(-\alpha + \sum_{n=1}^8 \beta_n X_n)}}}{\frac{1}{1 + e^{(\alpha + \sum_{n=1}^8 \beta_n X_n)}}} = e^{(\alpha + \sum_{n=1}^8 \beta_n X_n)}$$

$$\begin{aligned} Logit(p) &= \ln\left(\frac{p}{1-p}\right) \\ &= \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_n X_n = \alpha + \sum_{n=1}^8 \beta_n X_n \end{aligned}$$

Y = 가결 또는 반영 여부 ($Y = 1$ 또는 $Y = 0$)

β_n = 각 변수의 회귀계수

X_n = 정책유형, 청원건수, 지방선거 투표율재정자립도,

단체장·대통령소속정당 일치여부, 고령인구비율, 남녀성비,

주민등록인구

2. 자료의 수집

본 연구에 사용된 자료를 수집한 방법과 절차는 다음과 같다.

먼저, 분석대상인 주민청구조례안에 대한 정보를 수집하였다. 분석에 필요한 주민청구조례안과 관련한 자료는 해당 제도가 실시된²⁶⁾ 2000년 1월부터 2019년 12월까지 전국 지방자치단체에 청구된 청구연도·청구취지·청구내용·청구결과 등이 표기된 정보였으며, 이를 수집하기 위해 약 5가지의 방식을 취하였다. 첫째, 2007년부터 2019년까지의 조례안 현황은 행정안전부 홈페이지에서 지방자치단체의 조례·규칙 현황에 관한 자료를 제공하고 있었는데, 해당 자료는 행정안전부가 전수조사한 것이 아니라 각 지자체로부터 보고받은 자료들을 정리한 자료였다. 따라서 공시된 자료를 있는 그대로 받아들이고 사용하기 전에 각 지방자치단체에 한 번 더 확인하며 검토해볼 필요가 있다고 생각하였다. 또한 2000년부터 2006년까지의 자료의 경우에는 정권 변화 등으로 인해 조직이 바뀌거나 조직의 구성원이 바뀌었을 경우 자료가 폐기되거나 일부 누락이 발생할 수 있는 등의 오류 가능성이 존재할 것으로 보았다. 따라서 2000년 1월부터 2019년 12월까지로 시간적 범위를 정한 후 행정안전부 홈페이지에 접속하여 광역과 기초 모두를 포함한 전국 지방자치단체를 대상으로 정보공개청구를 하여 각 지자체로부터 구체적인 정보가 수록된 자료를 받아보았다. 둘째, 행정안전부 홈페이지에서 제공하는 주민청구조례안에 관련된 정보를 다운받은 후, 셋째, 행안부에서 제공하는 자료와 각 지방자치단체로부터 청구받은 자료 간 불일치가 존재하는 경우 일일이 각 지자체의 담당자(정보공개담당자)에게 전화를 걸어 주민청구조례안의 내용과 개수를 확인하였다. 전화통화로 불일치하는 자료를 일일이 확인하였을 때, 행안부에서는 가지고 있으나 해당 지자체는 가지고 있지 않은 정보가 있었으며, 반대로 행안부는 가지고 있지 않으나 해당 지자체는 가지고 있는

26) 조례제정개폐청구제도는 1999년 8월 31일에 도입되었으나, 실제로 주민이 청구한 조례의 사례는 2000년부터 존재하였기에, 제도가 실시된 연도를 2000년이라고 표현하였다.

정보가 존재하였다. 이에 두 기관 중 어느 쪽 자료를 신뢰하는 것이 타당한지를 확인하기 위하여 넷째, 인터넷 검색에서 해당 조례명을 입력한 후 관련 신문기사나 뉴스가 존재하는지 혹은 주민이나 담당 공무원 등의 인터뷰가 존재하는지를 조사해보았으며, 이렇게 해도 원하는 정보가 나오지 않았을 경우에는 다섯째, 조례안이 청구되었다는 해당 지방의회의 홈페이지에 들어가 회의록을 검사하였다. 마지막으로, 자치법규정보시스템 홈페이지에 들어가 조례명을 입력한 후 해당 조례의 연혁을 검토해보며 확인하였다. 이러한 과정을 거쳐 최종적으로 분석대상으로 선정된 주민청구조례안은 총 206건이었으며, 이는 기초자치단체에 청구된 총 224건을 기준으로 전체에서 약 92%에 해당한다²⁷⁾.

다음으로, 연구의 분석을 위해 모형에 사용된 변수에 대한 자료를 수집하기 위해 사용한 방법은 다음과 같다. 재정자립도는 행정안전부 재정정책과에서 작성한 후 e-나라지표에 공시된 자료를 활용하였다. 기초자치단체장의 소속정당은 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 홈페이지에 접속한 후, 역대선거-당선인통계-전국 동시 지방선거 회차-정당별-구·시·군 의장 선거- 시도선택 후 해당 광역단체 내 기초자치단체장의 소속정당을 확인하였으며, 대통령의 소속정당의 경우에는 인터넷 포털 사이트를 통해 확인하였다. 고령 인구 비율, 남녀성비, 주민등록인구는 국가통계포털(Korean Statistical Information Service) 홈페이지에 접속하여 행정안전부 주민등록인구현황을 바탕으로 통계청 지역통계총괄과에서 작성하고 공시한 자료를 활용하였다. 청원 건수의 경우, 본 연구에서는 지방자치법 제73조 제1항에서의 청원으로 그 개념적 정의를 한정하였기에 주민청구 조례안이 청구되었던 기초지방자치단체를 대상으로 지방자치법 제73조 제1항에 따른 연도별 청원 건수에 대한 정보공개를 청구하였고 이에 따라 제공받은 정보를 활용하였다. 마지막으로, 지방선거투표

27) 행정안전부 및 전국 지방자치단체로부터 1차적으로 수집한 자료는 총 276건으로서 광역자치단체를 대상으로 52건이 청구되었고, 기초자치단체를 대상으로 224건이 청구된 것이었으나, 조례명이 불분명하거나 처리결과가 정확하지 않은 경우, 조례안의 내용 자체가 불명확한 경우 등을 재검토하는 과정에서 제외된 결과 최종적으로 206건의 청구안이 분석대상이 되었다.

율은 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 홈페이지에 접속한 후, 투·개표-투표현황-지방선거-전국 동시 지방선거 회차-광역자치단체 선택 후 해당 기초자치단체의 총 투표자 수 및 선거구별 선거인 수를 확인할 수 있었지만, 기초자치단체별 투표율은 게시되어 있지 않았다. 이에 게시된 자료를 활용하여 데이터베이스를 구축하였다. 즉, 선거인 수에 대한 투표자 수의 비율을 계산하였으며, 하나의 기초자치단체를 이루는 선거구가 여러 개일 경우에는 각 선거구의 투표율을 가중평균한 값을 해당 기초자치단체의 지방선거 투표율로 기입하여 데이터베이스를 구축하였다.

마지막으로, 본 연구에서의 종속변수 중 하나인 ‘주민청구조례안의 반영’ 여부를 판단하기 위해 자료를 수집한 절차와 방법은 다음과 같다. 해당 조례의 연혁을 살펴보기 위해 자치법규시스템에 들어가서 해당 조례안을 검색 후 확인을 하였다. 그리고 나서 해당 지방의회의 홈페이지에 접속하여 회의록에서 검색한 키워드가 있을 경우 이를 통해 수정가결된 사항을 확인해볼 수 있었으며, 어떤 부분이 왜 수정되었는지, 얼마나 수정되었는지에 대한 담당자의 구체적인 답변이 기록되어 있었다. 회의록을 통해 확인하기 어려운 부분이 있을 경우, 인터넷 검색을 하거나 신문 기사 및 관련 주민·지방의회의원·지방자치단체장 등의 인터뷰 등을 검색하며 ‘반영’ 여부를 판단할 수 있는 기초 자료를 수집하였다. 또한 처리 결과에 철회, 각하 등의 표기에 특이사항이 있는 경우에 정보공개를 해준 담당 공무원분께서 메모를 남겨주었는데, 어떠한 사유에서 철회되고 각하되었는지에 대한 정보를 제공해주었다. 수집된 자료를 살펴본 결과, 청구 진행 중 의회 제정·개정 등이 동시에 진행되고 있는 경우에는 주민청구조례안이 철회되는 경우가 다소 존재하였으며, 서명 인원수 미충족으로 각하되었으나 이후 지방의회에서 주민청구사항을 반영하여 조례를 제정하였다거나 혹은 해당 기초자치단체에 청구된 주민청구조례안의 내용이 이미 광역자치단체에 제정되어 있는 조례의 내용과 유사하여 중복방지 차원에서 부결·반려·각하되었다는 등의 정보를 확인할 수 있었다. 그밖에 인터넷 검색을 통해 해당 조례안을 청구하였던 주민(들)의 인터뷰를 참고하여 ‘반영’ 여부를 판단하였다.

이렇게 수집된 자료를 바탕으로 본 연구의 실증분석을 진행하였다.
아래 <표 3>은 각 변수에 대한 자료수집 방법·절차 및 출처를 정리한 것이다.

<표 3> 각 변수에 대한 자료수집 방법·절차 및 출처 정리

대상	수집 방법 및 절차	출처
주민청구 조례안	<ul style="list-style-type: none"> • 행정안전부 홈페이지에서 2007년부터 2019년까지의 ‘지방자치단체 조례·규칙 현황’ 자료 다운로드 • 2000년 1월부터 2019년 12월까지로 시간적 범위를 정한 후 행정안전부 홈페이지에 접속하여 전국 지방자치단체를 대상으로 정보공개청구 • 행안부에서 제공하는 자료와 각 지방자치단체로부터 청구받은 자료 간 불일치가 존재하는 경우 일일이 각 지자체의 담당자(정보공개담당자)에게 전화를 걸어 주민청구조례안의 내용과 개수를 확인 • 인터넷 검색에서 해당 조례명 입력 후, 관련 신문기사나 뉴스가 존재하는지 혹은 주민이나 담당 공무원 등의 인터뷰가 존재하는지를 조사 • 자치법규정보시스템 홈페이지에 들어가 조례명 입력 후 해당 조례의 연혁 검토 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정안전부 홈페이지 • 정보공개청구 • 행안부 및 기초지방자치단체 해당 조례안 업무 담당자분과의 전화 통화 • 인터넷 검색 • 자치법규정보시스템 홈페이지
재정 자립도	<ul style="list-style-type: none"> • 행정안전부 재정정책과에서 작성한 후 e-나라지표에 공시된 자료 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가통계포털(Korean Statistical Information Service) 홈페이지
단체장 정당	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 홈페이지에 접속한 후, 역대선거-당선인통계-전국동시지방선거 회차-정당별-구·시·군·의장 선거-시도선택 후 해당 광역단체 내 기초자치단체장의 소속정당 확인 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 홈페이지
대통령 정당	<ul style="list-style-type: none"> • 인터넷 포털사이트에서 대통령 정당확인 	<ul style="list-style-type: none"> • 인터넷 포털사이트
고령인구 비율	<ul style="list-style-type: none"> • 행정안전부 주민등록인구현황을 바탕으로 통계청 지역통계총괄과에서 작성하고 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가통계포털(Korean Statistical Information

남녀 성비	공시한 자료를 활용	Service) 홈페이지
주민등록 인구		
청원건수	<ul style="list-style-type: none"> 주민청구 조례안이 청구되었던 기초지방자치단체를 대상으로 지방자치법 제73조 제1항에 따른 연도별 청원 건수에 대한 정보공개를 청구하였고 이에 따라 제공 받은 정보를 활용 	<ul style="list-style-type: none"> 정보공개청구
지방선거 투표율	<ul style="list-style-type: none"> 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 홈페이지에 접속한 후, 투·개표-투표현황-지방선거-전국동시지방선거 회차-광역자치단체 선택 후 해당 기초자치단체의 총 투표자 수 및 선거구별 선거인 수를 확인 그러나 기초자치단체별 투표율은 게시되어 있지 않았기에 이에 게시된 자료를 활용하여 선거인 수에 대한 투표자 수의 비율을 계산하였으며, 하나의 기초자치단체를 이루는 선거구가 여러 개일 경우에는 각 선거구의 투표율을 가중평균한 값을 해당 기초자치단체의 지방선거 투표율로 기입하였음 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 홈페이지

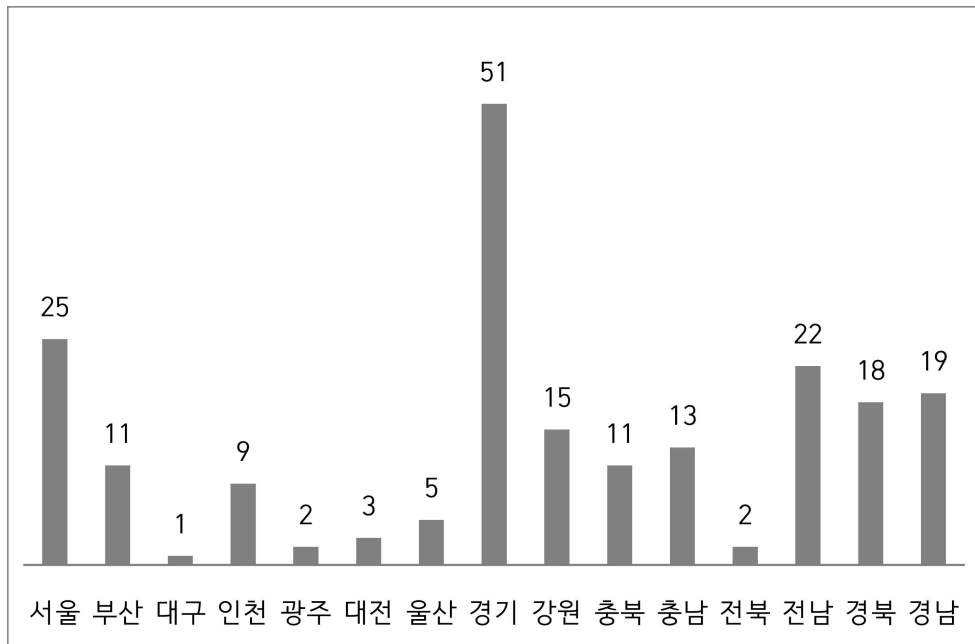
제 4 장 분석결과

제 1 절 기술통계분석

1. 종속변수 기술통계분석

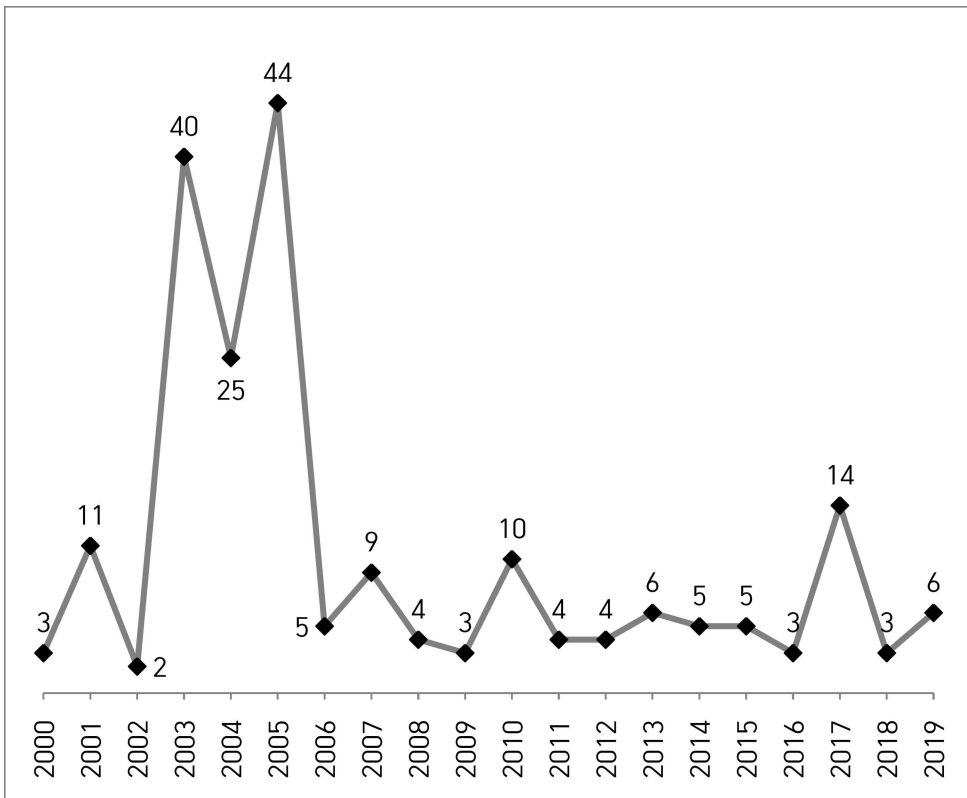
본 연구의 분석대상이 된 206개의 주민청구조례안의 특징은 다음과 같다. 첫째, 전국 기초지방자치단체에 청구된 206건의 조례안 중에서 경기도는 51개, 서울 25개, 전남 22개, 경북 18개, 경남 18개, 강원 15개, 충남 13개, 부산 11개, 충북 11개, 인천 9개, 울산 5개, 대전 3개, 광주 2개, 대구 1개가 청구되었다.

<그림 6> 지자체별 분석대상 주민청구조례안의 건수



둘째, 분석대상이 된 조례안의 연도별 분포는 다음과 같다. <그림 7>을 보면, 2003년, 2004년, 2005년의 3년 동안의 청구건수는 각각 40건, 25건, 44건으로서 총 109건이 청구되어 전체 206건 중에서 약 52.9%를 차지하였다. 2000년에서 2002년까지 3년의 기간동안 주민청구조례안의 건수는 최대 11건, 평균 약 5건이었으나 2003년 이후 학교급식조례제정 운동이 활발하게 진행되면서 건수의 급격한 변화가 일어났다(길종백·하정봉, 2005: 181). 특히, 2003년에 전라남도에서 학교급식재료사용 및 지원에 관한 조례의 제정은 주민의 조례제정개폐청구제도에 대한 관심과 주민의 참여를 증가시키는 하나의 기폭제로서 기능하였다고 볼 수 있다(길종백·하정봉, 2005: 181).

<그림 7> 연도별 분석대상 주민청구조례안의 건수



셋째, 주민청구조례안의 처리결과는 다음과 같다. 먼저, 조례안이 의회에 회부되었는지 여부를 기준으로 보면 회부된 경우가 169건(82%)으로서 회부되지 못한 경우인 37건(18%)에 비해 약4.6배 많았다. 구체적으로, 의회에 회부되어 원안 또는 수정안으로 가결된 경우는 총 102건으로서 전체 주민청구조례안 중 약49.5%를 차지하여 절반에 미치지 못하였다. 또한 가결된 경우에도 원안가결은 36건인 반면 수정가결은 66건으로서 수정가결된 경우가 원안가결된 경우보다 약1.8배 이상 더 많았다. 한편, 각하와 반려 및 철회 등으로 의회에 회부되지 못한 사유들은 대체적으로 연서 주민수가 부족하거나 주민발안의 대상이 아닌 경우 등이었으며 27건(13.1%)이 이에 해당하고, 의회에서의 개정이나 제정 및 청구 취하 등으로 인한 철회는 10건(4.9%)이었다. 추가적으로, 본 연구에서는 종속변수를 ‘가결’인 경우와 ‘반영’인 경우로 나누어 모형을 구성하였으므로 조례안의 처리결과를 가결·미가결을 기준으로 <표 5>와 같이 나타내었다.

<표 4> 분석대상 주민청구조례안의 처리결과

구분		빈도(건)	%
의회 회부 (169건, 82%)	원안가결	36	17.5
	수정가결	66	32.0
	부결	30	14.6
	폐기	37	18.0
의회 미회부 (37건, 18%)	각하, 반려	27	13.1
	철회	10	4.9
총계		206	100

<표 5> 가결 여부로 구분한 분석대상 주민청구조례안

구분	가결(건, %)	미가결(건, %)
원안가결	36 (17.5%)	0 (0%)
수정가결	66 (32.0%)	0 (0%)
부결	0 (0%)	30 (14.6%)
폐기	0 (0%)	37 (18.0%)
각하, 반려	0 (0%)	27 (13.1%)
철회	0 (0%)	10 (4.9%)
총계	102 (49.5%)	104 (50.5%)

마지막으로, 반영여부를 기준으로 본 분석대상 조례안의 결과이다. 조례안의 반영은 원안가결된 경우뿐만 아니라 청구안이 철회·폐기 등의 사유로 지방의회에 상정되지 못하였으나 추후 지방의회가 가결한 경우를 포함한 것을 말한다. 반영에는 공식 문서상 처리결과가 부결인 5건, 폐기 3건, 각하 4건, 철회 5건을 포함하여 총 116건(56.3%)이었고, 미반영에는 수정가결 3건을 포함하여 총 90건(43.7%)이었다.

<표 6> 반영 여부로 구분한 분석대상 주민청구조례안

구분		반영(건, %)	미반영(건, %)
공식문서상 표현	원안가결	36 (17.5%)	0 (0%)
	수정가결	63 (30.6%)	3 (1.5%)
	부결	5 (2.4%)	25 (12.1%)
	폐기	3 (1.5%)	34 (16.5%)
	각하, 반려	4 (1.9%)	23 (11.2%)
	철회	5 (2.4%)	5 (2.4%)
총계		116 (56.3%)	90 (43.7%)

주민청구조례안 처리결과를 기준으로 종속변수인 가결과 반영을 비교한 표는 다음과 같다. 수정가결이 되었을지라도, 실질적으로 3건은 ‘미반영’에 해당되어 가결과 반영 간 차이가 난 것으로 보인다. 또한 부결·폐기·각하·반려등으로 가결되지 못하였지만, 주민청구가 아닌 다른 방법을 통해 지방의회에서 가결된 건수는 총 17건이다. 이를 정리한 표는 다음과 같다.

<표 7> 처리결과를 기준으로 한 종속변수 간 비교

구분	가결(건, %)	반영(건, %)	차이(건)
원안가결	36 (17.5%)	36 (17.5%)	0
수정가결	66 (32.0%)	63 (30.6%)	3
부결	0 (0%)	5 (2.4%)	5
폐기	0 (0%)	3 (1.5%)	3
각하, 반려	0 (0%)	4 (1.9%)	4
철회	0 (0%)	5 (2.4%)	5
총계	102 (49.5%)	116 (56.3%)	20

2. 독립변수 기술통계분석

1) 지자체 내적 요인

먼저, 주민청구조례안의 지방의회 조례제정 결정에 미치는 영향요인 중 지자체 내적 요인으로서 조례내용을 정책유형별로 빈도분석한 결과는 <표 8>과 같다. 정책유형의 경우 구성정책은 30건(14.6%), 배분정책은 148건(71.8%), 규제정책은 25건(12.1%), 상징정책은 3건(1.5%)이었다.

<표 8> 정책유형의 빈도분석

정책유형	빈도(%)
구성정책	30 (14.6%)
배분정책	148 (71.8%)
규제정책	25 (12.1%)
상징정책	3 (1.5%)

한편, 정책유형별로 ‘가결률’ 및 ‘반영률’을 분석한 결과, 가결률과 반영률 모두 배분정책, 규제정책 순으로 높았으나, 구성정책과 상징정책은 가결률과 반영률에서 그 순서가 바뀌었다. 즉, 가결률에서는 상징정책이 구성정책보다 높았으나, 반영률에서는 구성정책이 상징정책보다 높은 것으로 나타났다. <표 9>는 이를 정리한 것이다.

<표 9> 정책유형별 가결률 및 반영률

정책유형	빈도, 가결률(%)	빈도, 반영률(%)
구성정책	7, 23.30%	11, 36.67%
배분정책	85, 57.43%	93, 62.83%
규제정책	9, 36.00%	11, 44.00%
상징정책	1, 33.33%	1, 33.33%

다음으로, 주민청구조례안의 지방의회 조례제정 결정에 미치는 영향요인 중 지자체 내적 요인으로서 주민참여 요인에 해당하는 청원건수의 최

소값은 0, 최대값은 137, 평균은 2.8건이었으며 지방선거투표율의 최소값은 35.4%, 최대값은 80.6%, 평균은 55.3%였다. <표 10>은 이를 정리한 것이다.

<표 10> 주민참여 요인의 기술통계

구분	최소값	최대값	평균	표준편차
청원건수	0	137	2.8	12.1
투표율	35.4	80.6	55.3	11.3

2) 지자체 외적 요인

주민청구조례안의 지방의회 조례제정 결정에 미치는 영향요인 중 지자체 외적 요인 중 재정적 요인에 해당하는 재정자립도의 기술통계는 <표 11>과 같다. 분석대상 자치단체의 재정자립도는 최소 8.6%에서 최대 80.6%이고 평균은 34.8%였다.

<표 11> 재정적 요인의 기술통계

구분	최소값	최대값	평균	표준편차
재정자립도	8.6	80.6	34.8	16.4

다음으로, 지자체 외적 요인 중 정치적 요인에 해당하는 단체장·대통령의 소속정당 일치 여부에 대한 빈도분석은 <표 12>와 같으며, 61번 (29.61%) 일치하였으며, 불일치 빈도는 145번으로서 일치 빈도의 약 2.4배에 해당하였다.

<표 12> 정치적 요인의 빈도분석

구분	일치 빈도(%)	불일치 빈도(%)
단체장·대통령의 소속정당 일치 여부	61 (29.61%)	145 (70.39%)

3. 통제변수 기술통계분석

청구환경적 요인과 관련하여 사회·인구학적 요인으로서 고령 인구 비율의 최소값은 3.3%, 최대값은 32.5%, 평균은 12.1%였다. 남녀성비의 최소값은 90.3%, 최대값은 110.4%, 평균은 100.9%였으며, 주민등록인구의 최소값은 24755명, 최대값은 1045587명, 평균은 269140.1명이었다. 이를 정리한 표는 <표 13>과 같다.

<표 13> 사회·인구학적 요인의 기술통계

구분	최소값	최대값	평균	표준편차
고령인구 비율	3.3	32.5	12.1	7.0
남녀성비	90.3	110.4	100.9	3.5
주민등록인구	24755	1045587	269140.1	211420.7

제 2 절 상관관계분석

이하에서는 본 연구의 분석틀에 사용된 변수들 중 범주형 변수를 제외한 연속형 변수들 간 상관관계 분석을 제시하고자 한다. 단, 비슷한 유형의 변수끼리 상관관계를 분석하기 위해서 비율로 표시된 변수들과 ‘건’수 및 ‘인구’수로 나타나는 변수들을 구분하여 상관관계 분석을 실시하였다.

1. 변수 간 상관관계

청원건수와 주민등록인구 간 상관관계가 없다는 귀무가설에 대한 p값은 0.8726으로, 0.05보다 크기 때문에 5% 유의수준에서 귀무가설을 기각할 근거가 없으므로, 청원건수와 주민등록인구 간 상관관계는 없다고 할 수 있다. <표 14>는 상관관계를 정리한 것이다. 다만, <표 14>의 청원건수에서 특정 지역의 청원건수가 타 지역과 비교했을 때 상당히 많은 극단값을 포함하고 있었다²⁸⁾. 따라서 극단값을 포함한 지역을 제외하고선 한 번 더 상관관계를 검토해보았다. 결과는 통계적으로 유의미한 것으로 나왔으나 상관관계는 낮은 것으로 나타났다. <표 15>는 극단값을 제외한 청원건수와 주민등록인구 간 상관관계를 정리한 것이며, <그림 8>은 이에 기반한 산포도를 제시한 것이다.

28) 태백지역은 다른 기초자치단체들과 달리 청원건수가 2008년 103건, 2014년 137건으로 나타났다. 이는 태백을 제외한 분석대상이 되는 전체 기초자치단체의 청원건수가 최소 0건, 최대 18건, 평균 1.66건인 경우와 비교했을 때 태백지역이 극단값을 가진다는 것을 알 수 있다. 따라서 [그림 9]의 산포도는 태백지역을 제외한 분포를 제시하였다.

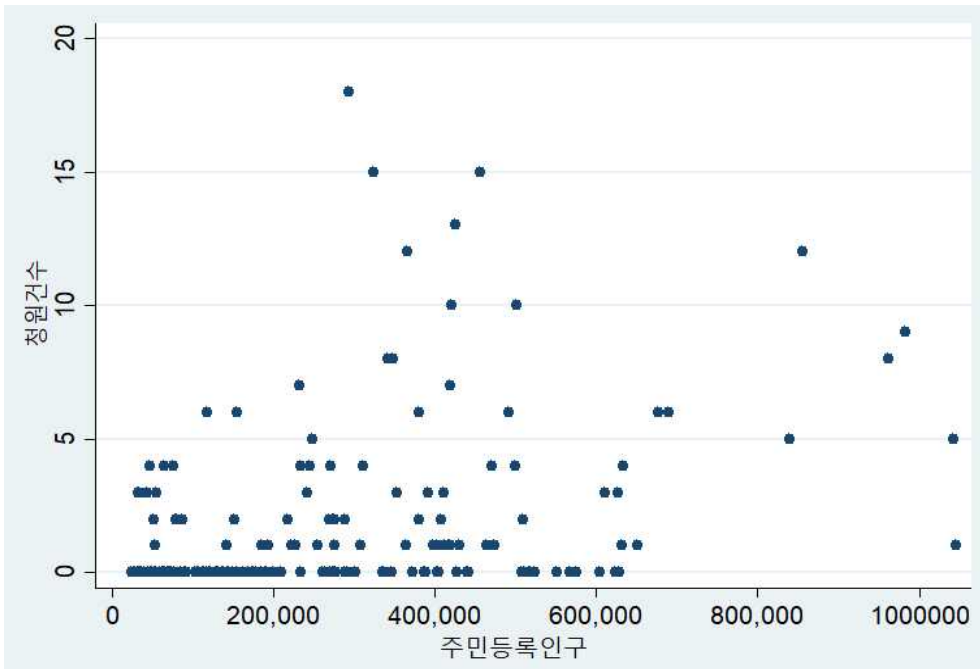
<표 14> 변수 간 상관관계

	청원건수	주민등록인구
청원건수	1.0000	
주민등록인구	-0.0112 (0.8726)	1.0000

<표 15> 극단값을 제외한 변수 간 상관관계

	청원건수	주민등록인구
청원건수	1.0000	
주민등록인구	0.3479 (0.0000)	1.0000

<그림 8> 청원건수 및 주민등록인구 산포도



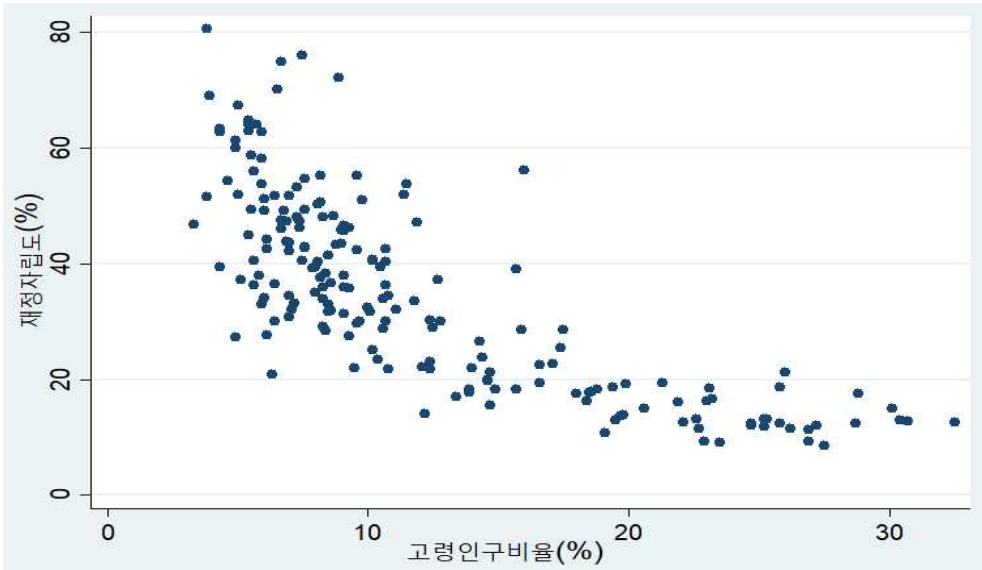
2. 비율변수 간 상관관계

재정자립도와 고령인구비율 간 상관관계는 -0.7728 , 재정자립도와 지방선거투표율 간 상관관계는 -0.7202 로 재정자립도와 각 변수 간 관계는 1%의 유의수준에서 높은 음의 상관관계가 나타난다고 볼 수 있다. 반면, 고령인구비율과 지방선거투표율 간 상관관계는 0.8341 로 1%의 유의수준에서 높은 양의 상관관계가 나타난다고 볼 수 있다. 아래 <표 16>은 비율척도로 측정된 변수 간 상관관계를 정리한 것, <그림 9>, <그림 10>, <그림 11>은 이를 산포도로 나타낸 것이다.

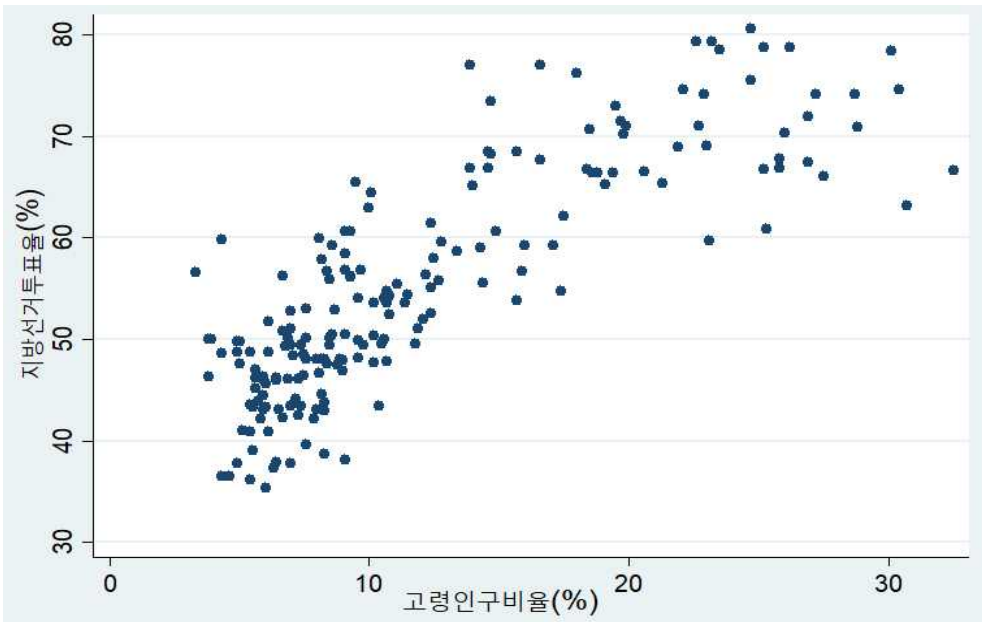
<표 16> 비율변수 간 상관관계

	재정자립도	고령인구비율	남녀성비	지방선거 투표율
재정자립도	1.0000			
고령인구비율	-0.7728 (0.0000)	1.0000		
남녀성비	0.3526 (0.0000)	-0.3905 (0.0000)	1.0000	
지방선거 투표율	-0.7202 (0.0000)	0.8341 (0.0000)	-0.2711 (0.0001)	1.0000

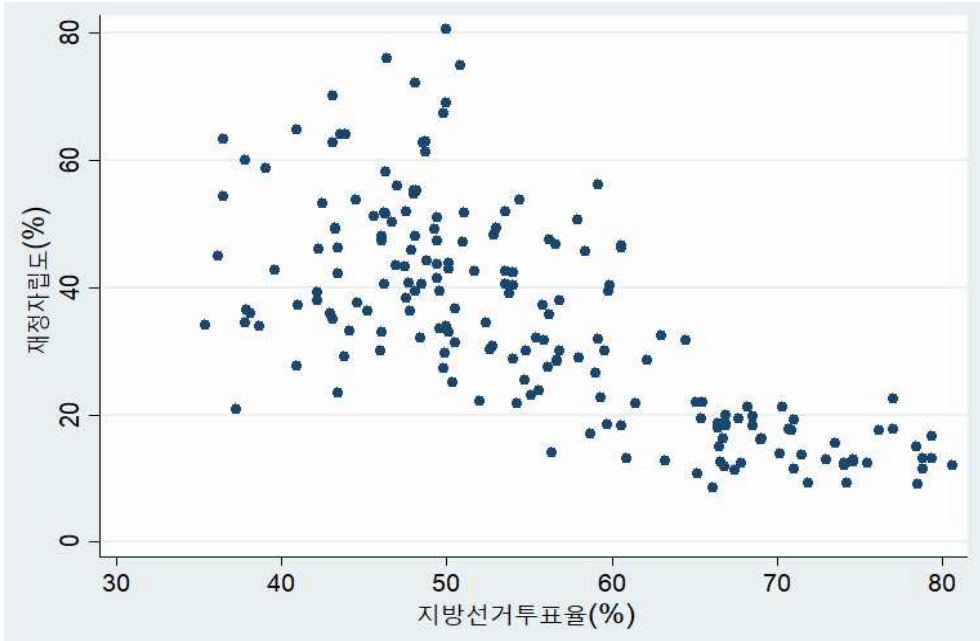
<그림 9> 재정자립도 및 고령인구비율 산포도



<그림 10> 투표율 및 고령인구비율 산포도



<그림 11> 재정자립도 및 투표율 산포도



제 3 절 이항 로지스틱 회귀분석

1. 이항 로지스틱 회귀분석 모형의 적합도 검정

로지스틱 회귀분석은 다중회귀분석에서처럼 R^2 값을 통해 모형의 설명력을 해석하는 데 한계가 있다. 이는 오차의 등분산성이라는 가정을 만족하지 못하며, 예측된 확률에 따라 R^2 값이 달라지기도 하며, 대개의 경우 R^2 값은 낮게 나오기 때문이다. 따라서 로지스틱 회귀분석의 모형 적합도를 판단할 때에는 설명력의 관점뿐만 아니라 예측력의 관점에서 접근하는 방식에 따르기도 한다(고길곤, 2019: 332-333). 예측력의 관점에서는 Hosmer and Lemeshow의 적합도 검정을 사용해볼 수 있다. Hosmer and Lemeshow 통계량은 예측빈도와 관찰빈도의 차이를 이용하여 모형이 종속변수를 얼마나 잘 예측하는지를 평가하는 것으로 범주형 변수에 대한 카이제곱 검정의 원리를 이용한다(고길곤, 2018: 90). 로지스틱 회귀분석 모형의 적합도를 검정할 때, Hosmer and Lemeshow이 적합도 검정결과로 p값이 0.05보다 커야 모형이 적합한 것으로 볼 수 있다(홍세희, 2005).

본 연구에서는 종속변수를 ‘가결’로 설정한 모형1과 ‘반영’으로 설정한 모형2를 설계한 후 Hosmer and Lemeshow의 적합도 검정을 하였다. 모형1의 경우, 카이제곱 검정 통계량은 6.01로 추정되었으며, 유의수준은 0.6464로 P값이 0.05보다 높게 도출되었으므로 모형에 포함된 독립변수들과 종속변수인 가결 여부와의 관계를 나타내는 모형1은 통계적으로 유의하며 적합한 것으로 판단된다. 모형2의 경우, 카이제곱 검정 통계량은 10.81로 추정되었으며, 유의수준은 0.2128로 P값이 0.05보다 높게 도출되었으므로 모형에 포함된 독립변수들과 종속변수인 반영 여부와의 관계를 나타내는 모형2 역시 모형1과 마찬가지로 통계적으로 유의하며 적합한 것으로 판단된다. 모형1과 모형2에 대한 검증결과를 정리한 것은 다음의 <표 17> 과 같다.

<표 17> 모형 1 · 모형2의 Hosmer and Lemeshow 검정 결과

구분	카이제곱	자유도	유의확률
모형 1의 값	6.01	11	0.6464
모형 2의 값	10.81	11	0.2128

2. 이항 로지스틱 회귀분석 결과

본 연구에서는 종속변수가 가결인 모형1과 종속변수가 반영인 모형2를 설계하였다. 구체적으로, 지자체 내적 요인에 해당하는 정책유형, 주민참여와 지자체 외적 요인에 해당하는 재정적 요인 및 정치적 요인이 주민청구조례안의 가결에 미치는 영향을 알아보기 위하여 모형1을 설계한 후 이항 로지스틱 회귀분석을 실시하였으며, 동일한 독립변수들이 주민청구조례안의 반영에 미치는 영향을 알아보기 위하여 모형2를 설계한 후 이항 로지스틱 회귀분석을 시행하였다. 이로부터 각 독립변수들의 추정계수, 승산비(odds ratio) 및 한계계수를 제시하였다. 로지스틱 회귀분석의 경우, 독립변수의 영향력을 계수값을 통해서 정확하게 추정할 수 없고 계수값의 방향, 상대적 크기, 통계적 유의미성 차원에서만 해석이 가능하기 때문이다(이희진, 2019: 31-32). 우선, 승산비로부터 각 독립변수의 척도값이 한 단위 증가하거나 감소할 때, 종속변수의 변화를 파악할 수 있다. 다음으로, 한계효과(marginal effect)는 다른 모든 변수들을 평균에 고정하였을 때, 각 독립변수의 예측확률의 변화량을 의미하는 것으로서 확률을 계산하여 개별 독립변수들의 영향력을 추정해볼 수 있다(이희진, 2019: 32). 아래 <표 18>은 종속변수인 주민청구조례안의 ‘가결’과 이에 영향을 미칠 것으로 예상한 독립변수들 간 관계에 대한 이항 로지스틱 회귀분석의 결과를 정리한 것이며, <표 19>는 또 다른 종속변수인 주민청구조례안의 ‘반영’과 이에 영향을 미칠 것으로 가정한 독립변수들 간 관계에 대한 이항 로지스틱 회귀분석의 결과를 정리한 것이다.

1) 모형1: 종속변수가 ‘가결’인 경우

구축된 모형1의 추정계수, 승산비 및 한계효과를 통해 각 독립변수가 주민청구조례안의 ‘가결’에 영향을 미치는지 및 얼마나 영향을 미칠 수 있는지 여부를 추정해 볼 수 있다.

먼저, 통계적 유의미성과 관련하여 ‘주민청구조례안 가결’에 대한 로지스틱 회귀분석 결과를 살펴보면 지자체 내적 요인에 해당하는 정책유형으로서의 배분정책 변수, 주민참여 요인에 해당하는 지방선거투표율 변수가 모두 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 배분정책은 1% 수준에서, 지방선거투표율은 5% 수준에서 통계적 유의성이 확인되었다. 반면, 배분정책 외 다른 정책 유형, 주민참여 요인에 해당하는 청원건수, 지자체 외적 요인 중 재정적 요인에 해당하는 재정자립도, 정치적 요인에 해당하는 단체장·대통령 소속정당 일치, 청구환경적 요인으로서 사회인구학적 요인에 해당하는 고령인구비율·남녀성비·주민등록인구는 통계적으로 유의미하지 않았다.

다음으로, 두 승산(odds) 간의 비율을 의미하는 승산비(odds ratio)를 통해 다른 독립변수가 통제된 경우에서 하나의 독립변수의 종속변수에 대한 승산 변화량 분석은 다음과 같다²⁹⁾. 구성정책 대비 배분정책의 승산비는 5.677로 나타났는데, 이는 구성정책과 비교했을 때 배분정책의 가결율이 5.677배 더 높다는 것을 의미하며, 주민청구조례안의 가결에 있어서 구성정책보다 배분정책이 가결에 미치는 영향이 더 크다고 볼 수 있다. 지자체 내적 요인으로서 주민참여를 대리하는 변수인 ‘지방선거투표율’의 경우 주민청구안의 가결 확률을 높이는데 긍정적인 영향을 미쳤으며, 승산비 역시 1.068로 지방선거투표율이 한 단위 증가하면, 주민청구조례안이 가결될 확률은 1.068배 증가시키는 것으로 나타났다. 즉, 지방

29) <표 2>에서 주민청구조례안 분석을 위한 변수 코딩을 할 때 지자체 내적 요인 중에서 ‘정책유형1’의 경우 배분정책을 ‘1’로 그 외 유형을 ‘0’으로 구분했다. 즉, 배분정책 변수가 통계적으로 유의미하면서 추정계수가 양수이고, 승산비가 가장 높은 것으로 나타난 것으로부터 규제정책, 상징정책, 구성정책에 비해 배분정책의 내용을 가지는 조례안이 가결될 확률이 더 높다는 것을 알 수 있다.

선거투표율이 낮은 기초자치단체보다 지방선거투표율이 높은 기초자치단체가 청구안의 가결 확률을 높이는 것으로 볼 수 있다.

마지막으로, 한계분석을 한 결과 배분정책은 37.6%, 지방선거투표율은 1.5%로 나타났다. 특히, 지방선거투표율의 경우 투표율이 1% 더해지면, 가결될 확률은 1.5% 증가하게 될 수 있다는 것을 알 수 있다.

이상의 논의를 정리하면 <표 18>과 같다.

<표 18> 모형1의 이항 로지스틱 회귀분석 결과

종속변수가 '가결'인 경우						
변수	추정 계수	표준 오차	유의 확률	승산비	한계 계수	유의 확률
배분 정책	1.736***	0.483	0.000	5.677	0.376	0.000
규제 정책	0.651	0.624	0.297	1.918	0.123	0.298
상징 정책	0.453	1.358	0.739	1.573	0.082	0.758
청원 건수	0.046	0.018	0.173	0.975	-0.006	0.166
지방선거 투표율	0.078**	0.029	0.024	1.068	0.015	0.018
재정 자립도	-0.007	0.016	0.718	1.006	0.001	0.718
소속정당 일치	0.174	0.364	0.878	1.057	0.012	0.878
고령인구 비율	-0.108	0.046	0.159	0.937	-0.015	0.152
남녀 성비	0.045	0.050	0.999	0.999	-9.53e	0.999
ln_지역인구수	0.053	0.304	0.812	1.075	0.016	0.812
표본크기(N)=206, -2 Log 우도=262.08722, LR chi2(10)=23.47, df=11, Prob>chi2=0.0091 *p≤0.1, **p≤0.05, ***p≤0.01						

2) 모형2: 종속변수가 ‘반영’인 경우

구축된 모형2의 추정계수, 승산비 및 한계효과를 통해 각 독립변수가 주민청구조례안의 ‘반영’에 영향을 미치는지 및 얼마나 영향을 미칠 수 있는지 여부를 추정해 볼 수 있다.

먼저, 통계적 유의미성과 관련하여 ‘주민청구조례안 반영’에 대한 로지스틱 회귀분석 결과, 지자체 내적 요인에 해당하는 정책유형으로서 배분정책 변수, 주민참여 요인에 해당하는 지방선거투표율 변수, 청구환경적 요인으로서 사회·인구학적 요인에 해당하는 고령인구비율 변수가 모두 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 배분정책과 지방선거투표율은 1% 수준에서, 고령인구비율은 5% 수준에서 각각 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 반면, 배분정책 외 다른 정책 유형, 주민참여 요인에 해당하는 청원건수, 지자체 외적 요인중 재정적 요인에 해당하는 재정자립도, 정치적 요인에 해당하는 단체장·대통령 소속정당 일치, 청구환경적 요인으로서 사회·인구학적 요인에 해당하는 남녀성비와 주민등록인구는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

다음으로, 두 승산(odds)간의 비율을 의미하는 승산비(odds ratio)를 통해 다른 두 독립변수가 통제된 경우에서 하나의 독립변수의 종속변수에 대한 승산 변화량 분석은 다음과 같다. 첫째, 구성정책 대비 배분정책의 승산비는 3.630으로 나타났는데, 이는 구성정책과 비교했을 때 배분정책의 반영율이 3.630배 더 높다는 것을 의미하며, 주민청구조례안의 반영에 있어서 구성정책보다 배분정책이 반영에 미치는 영향이 더 크다고 볼 수 있다. 둘째, 지자체 내적 요인으로서 주민참여를 대리하는 변수인 지방선거투표율의 경우 주민청구안의 반영 확률을 높이는 데 긍정적인 영향을 미쳤으며, 승산비 역시 1.081로 지방선거투표율이 낮은 기초자치단체보다 지방선거투표율이 높은 기초자치단체가 청구안의 반영 확률을 높이는 것을 알 수 있다. 즉, 지방선거투표율이 한 단위 증가하면, 주민청구조례안이 반영될 확률은 1.081배 증가한다. 셋째, 고령인구비율 변수의 경우 승산비는 0.898이며, 해당 수치는 1보다 작은데, 이 경우에는 종속

변수와 반대 방향으로 변화한다는 것을 의미한다. 즉, 고령인구비율이 높은 기초자치단체에 청구된 조례안의 경우 그렇지 않은 조례안에 비해 주민청구안이 반영되지 않을 확률이 높아진다고 볼 수 있다.

마지막으로, 한계분석을 한 결과 배분정책은 0.292, 고령인구비율은 -0.024, 지방선거투표율은 0.017로 나타났다. 특히, 지방선거투표율의 경우 투표율이 1% 더해지면, 가결될 확률은 1.7% 증가하게 될 수 있다는 것을 알 수 있다. 이상의 논의를 정리하면 <표 19>와 같다.

<표 19> 모형2의 이항 로지스틱 회귀분석 결과

종속변수가 '반영'인 경우						
변수	추정 계수	표준 오차	유의 확률	승산비	한계 계수	유의 확률
배분 정책	1.289***	0.441	0.003	3.630	0.292	0.001
규제 정책	0.310	0.582	0.594	1.364	0.068	0.594
상징 정책	-0.562	1.432	0.695	0.570	-0.107	0.664
청원 건수	0.046	0.053	0.382	1.047	0.010	0.379
지방선거 투표율	0.078***	0.029	0.008	1.081	0.017	0.004
재정 자립도	-0.007	0.016	0.666	0.993	-0.001	0.665
소속 정당일치	0.174	0.365	0.634	1.190	0.038	0.631
고령인구 비율	-1.108**	0.049	0.027	0.898	-0.024	0.021
남녀 성비	0.045	0.051	0.377	1.046	0.010	0.374
ln_지역인구수	0.053	0.324	0.869	1.055	0.012	0.869
표본크기(N)=206, -2 Log 우도=259.44894, LR chi2(10)=22.84, df=11, Prob>chi2=0.0114, *p≤0.1, **p≤0.05, ***p≤0.01						

3. 가설 검증과 결과의 해석

주민청구조례안의 가결 및 반영에 영향을 미치는 요인을 살펴본 결과, 다음과 같이 본 연구가설을 검증하였다.

<표 20> 가설 검증결과

구분		가설		검증결과
중 속 변 수	가 결	가설 1-1	조례안의 내용에 따라 가결율이 다를 것이다.	채택
		가설 2-1	청원건수가 많을수록 가결률이 높을 것이다.	기각
		가설 3-1	지방선거투표율이 높을수록 가결률이 높을 것이다.	채택
		가설 4-1	지방자치단체의 재정자립도가 높을수록 지방의회에서 가결률이 높을 것이다.	기각
		가설 5-1	단체장의 소속정당이 대통령의 소속정당과 일치하면 지방의회에서 가결률이 높을 것이다.	기각
	반 영	가설 1-2	조례안의 내용에 따라 반영률이 다를 것이다.	채택
		가설 2-2	청원건수가 많을수록 반영률이 높을 것이다.	기각
		가설 3-2	지방선거투표율이 높을수록 반영률이 높을 것이다.	채택
		가설 4-2	지방자치단체의 재정자립도가 높을수록 지방의회에서 반영률이 높을 것이다.	기각
		가설 5-2	단체장의 소속정당이 대통령의 소속정당과 일치하면 지방의회에서 반영률이 높을 것이다.	기각

우선, 조례안의 내용과 관련한 가설 1-1의 ‘조례안의 내용에 따라 가결율이 다를 것이다’와 가설 1-2의 ‘조례안의 내용에 따라 반영률이 다

를 것이다’는 검증결과 채택였다. 가설 1-1을 검증하기 위한 로지스틱 회귀분석에서, 정책유형 중 배분정책이 통계적으로 유의미한 것으로 나왔는데 이때 구성정책 대비 배분정책의 승산비가 5.677로 나타나 로지스틱 회귀분석의 기준이 되는 구성정책과 비교했을 때 배분정책의 가결률이 5.677배 더 높으며 따라서 구성정책보다 배분정책이 가결에 미치는 영향이 더 큰 것으로 밝혀졌다. 즉, 조례안의 내용이 어떤 정책유형에 해당하느냐에 따라 가결률이 달라진다는 것을 알 수 있다. 이로부터 가설 1-1을 기각하지 않았다. 마찬가지로 가설1-2를 검증하기 위한 로지스틱 회귀분석에서, 정책유형 중 배분정책이 통계적으로 유의미한 것으로 나왔다. 하지만 반영인 경우의 승산비는 3.630으로 종속변수가 가결인 경우에서의 승산비보다 작은 것으로 나타났다. 즉, 로지스틱 회귀분석의 기준이 되는 구성정책과 비교했을 때 배분정책의 반영률이 3.630배 더 높으며, 구성정책보다 배분정책이 반영에 미치는 영향이 더 큰 것임을 알 수 있다. 이로부터 조례안의 내용이 어떤 정책유형에 해당하느냐에 따라 반영률이 달라진다는 가설 1-2 역시 기각하지 않았다. 이러한 가설의 검증 결과는 조례의 내용이 지방의회 입법성과에 영향을 미친다는 기존 선행 연구들의 결과와 일치한다(이승중, 1990; 하혜영·이정진, 2011; 윤정우, 2014, 하혜영, 2019). 그러나 본 연구에서는 조례안의 내용을 구성정책·배분정책·규제정책·상징정책으로 구분함으로써 기존 선행연구들이 조례안의 내용을 행정적 서비스·정치적 서비스·혼합형 서비스로 나누어 분석한 것과 차별점이 있다(이승중, 1990; 하혜영, 2019).

다음으로, 지자체 내적 요인으로서 주민참여 요인을 대리하는 변수로 활용한 청원건수는 주민청구조례안의 ‘가결’ 및 ‘반영’에 영향을 미치는지에 대한 로지스틱 회귀분석에서 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 따라서 청원건수가 많을수록 주민청구조례안의 ‘가결률’ 및 ‘반영률’이 높을 것이라는 연구가설 2-1과 연구가설 2-2를 기각하였다. 본 연구에서 정의한 청원건수란 지방자치법 제73조 제1항에 따른 것을 가리키는 것으로서 주민참여에 대한 다양한 유형 분류 중 능동적 참여이자 제도적 참여에 속한다. 따라서 청원건수가 많을수록 주민참여의 정도가 활

성화되어있으며, 지방의회는 주민의 참여에 민감하게 반응할 것이라 예상하여 2-1, 2-2와 같은 연구가설을 상정하였으나 검증결과 이를 기각하였다. 반대로, 주민참여를 주민참여를 대리하는 지표로 사용된 두 번째 변수인 지방선거투표율 변수는 종속변수가 ‘가결’인 경우와 ‘반영’인 경우 모두에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 즉, 같은 주민참여를 대리하는 지표임에도 불구하고 청원건수는 통계적으로 유의미한 것으로 나타나지 않았으나 지방선거투표율의 경우에는 통계적으로 유의미한 것으로 나타난 바 연구가설 3-1과 3-2을 기각할 근거를 찾지 못하였다. 이러한 실증분석 결과는 지방선거에서의 투표율이 높을수록 주민이 청구한 조례안이 가결되거나 반영될 확률이 높아진다는 것을 나타내며, 주민의 참여정도가 높으면 그 지역의 주민들이 원하는 주민청구조례안의 제정을 요구할 것이고 이러한 것이 가결되거나 반영된다는 것을 의미한다. 또한 지방선거투표율은 기존 한국 지방정부의 공공지출 결정에 관한 선행연구에서도 통계적으로 유의미한 변수로 나타난 바 있다(소순창·김종욱, 1999: 376). 정리하자면, 주민참여를 대리하는 두 지표인 청원건수 및 지방선거투표율에 대한 실증분석 결과는 상반된 것으로 나타난 바, 후속 연구에서는 주민참여를 대리할 수 있는 다른 변수들을 추가적으로 고려함으로써 그 결과가 어떻게 나타나는지 여부를 검토 및 비교하는 것이 필요할 것으로 보인다.

정부 간 관계의 측면에서 지자체 외적 요인 중 재정적 요인을 나타내는 변수로 활용한 재정자립도는 주민청구조례안의 ‘가결’ 및 ‘반영’에 영향을 미치는지에 대한 로지스틱 회귀분석에서 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 따라서 재정자립도가 높을수록 주민청구조례안의 ‘가결률’ 및 ‘반영률’이 높을 것이라는 연구가설 4-1과 연구가설 4-2를 기각하였다. 이는 보통 재정자립도가 높은 경우 자치단체가 특정 분야의 지출수준을 늘리는 것과 같은 정책결정에 영향력을 미치는 변수로 나타났던 선행연구의 결과와는 다른 결과이다(김병훈, 1995; 소순창·김종욱, 1999). 또한 자치단체의 재정력이 자치단체가 새로운 정책을 선택하는데 중요한 요인이 된다는 선행연구의 결과에 기반한 예상과도 다른 결과이

며(이종수, 2004; 석호원, 2010), 주민청구조례안의 가결에 미치는 영향요인을 분석한 선행연구에서 주민 1인당 자체수입액이 통계적으로 유의미하게 나온 것과는 다른 결과이다(하혜영, 2019). 그러나 본 연구결과가 선행연구의 취지나 선행연구 검토를 통해 예상한 결과와 다르게 나온 점은 아래와 같이 설명할 수 있다. 첫째, 재정적인 요소보다는 주민청구조례안의 상징적 측면이 더 강하게 작용했을 수 있다. 즉, 전국 기초자치단체를 대상으로 청구된 주민조례안은 총 206건이지만, 주민청구조례안의 경험이 있는 지자체는 총 134개로서 우리나라 전체 226개의 기초자치단체 중 약 59.3%에 불과하다. 즉, 재정자립도가 낮더라도 주민청구조례안이 해당 지자체에 처음으로 청구된 것이라면 지방의회에서는 최대한 주민청구조례안을 가결하거나 반영하려고 노력하는 것을 생각해 볼 수 있다. 실제로 주민청구조례안의 자료를 수집하는 과정에서 지자체 공무원들과 통화하며, 해당 청구안이 진행 중인 사항이거나 1건의 경험이 있는 지자체에 청구안의 처리결과를 문의했을 때 공무원들은 ‘우리 지자체에 주민청구조례안이 처음 청구된 사례라 최대한 검토해보고 반영해보려고 하는 중이다’, ‘바로 폐기시키거나 부결시키기에는 주민청구조례안이 첫 사례라 일단 보류하면서 지방의회에서 가결시킬 수 있는 방안을 모색하는 중이다’ 등과 같은 답변을 많이 하였다. 둘째, 상위법률과의 관계적인 측면이 재정자립도 요소보다 더 강하게 작용했을 수 있다. 즉, 재정자립도가 높다고 하더라도 주민청구조례안이 광역 자치단체의 조례나 명령, 법률 등과 같은 상위법과 저촉된다면 미가결되거나 미반영되는 경우가 있을 수 있다. 셋째, 예산운용의 효율성 측면이 재정자립도 그 자체보다 더 강하게 작용했을 수 있다. 즉, 재정자립도가 높은 지자체라고 하더라도 주민청구조례안이 많은 예산을 요구하는 내용인 경우에 비용이 많이 들어서 부결시킨다기보다는 오히려 광역 지자체에서 이미 유사한 내용의 조례안을 시행하고 있어서 예산의 중복사용이 우려되어 부결시켰다는 공무원들의 답변이 다소 있었다.

마지막으로, 정부 간 관계의 측면에서 지자체 외적 요인 중 정치적 요인을 나타내는 변수로 활용한 단체장 및 대통령 소속정당 일치여부는 주

민청구조례안의 ‘가결’ 및 ‘반영’에 영향을 미치는지에 대한 로지스틱 회귀분석에서 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 따라서 단체장의 소속정당이 대통령의 소속정당과 일치하면 지방의회에서의 가결률 및 반영률이 높을 것이라는 연구가설 5-1과 연구가설 5-2는 기각하였다. 지방정부 정책 결정요인에 관한 선행연구에서 단체장의 소속정당이 여당인지 여부를 독립변수로 다룬 연구들이 많았으나 이에 대한 연구결과는 제각기 다른 경우가 많았다³⁰⁾(하민지 외, 2011; 석호원, 2016). 그러나 본 연구결과는 유의한 영향을 미치지 않은 것으로 나타난바, 단체장이 여당 소속인지 여부가 조례 채택에 유의한 영향을 미치지 않는다는 기존 선행연구의 결과를 지지하는 것으로 확인되었다. 본 연구에서 단체장과 대통령 소속정당 일치여부가 유의하지 않은 것으로 나타났다는 것은 주민청구조례안을 가결시킬지 혹은 반영할지에 대한 결정이 여당과의 관계에서 결정된다기보다는 지방의회에서의 정당분포와 지방자치단체장의 정당이 어떻게 구성되었느냐에 의해 더 강하게 영향받을 수 있다는 것을 생각해 볼 수 있다. 즉, 중앙과의 관계보다는 기초자치단체 내부에서의 정당분포가 더 중요할 수 있다. 그러나 기초의회의원에 대한 정당공천제도가 2006년에 도입되어 제4회 전국동시지방선거에서부터 적용되었기 때문에 그 전에 당선된 기초의회의원들의 소속정당을 공식적으로 측정할 수 없어서 본 연구에서는 분점정부 여부나 지방의회의원들의 정당분포 등을 변수로 선정할 수 없었다.

요약하건대, 본 연구에서 연구가설 1-1, 1-2, 3-1, 3-2에 대해 채택한 반면 연구가설 2-1, 2-2, 4-1, 4-2, 5-1, 5-2에 대해 기각하였다는 것으로부터 지자체 외적 요인보다는 지자체 내적 요인이 주민청구조례안의 가결 및 반영에 미치는 영향이 크게 작용할 수 있다는 결론을 도출해볼

30) 하민지 외(2011)의 정책행위자와 환경적 결정요인을 중심으로 한국 지방정부의 정책확산 영향요인에 관한 연구에서 단체장이 여당 소속인지 여부가 저소득층 건보료 지원 조례 채택에 유의한 영향을 미치지 않은 것으로 나타났으나, 석호원(2016)의 국고보조금 배분의 정치적 영향요인에 관한 실증연구에서는 단체장이 여당 소속인지 여부가 국고보조금의 수령 가능성을 높인 것으로 나타났다.

수 있다. 즉, 주민청구조례안이 지방의회에서 형식적으로나 실질적으로 결정되기 위해서는 조례의 내용이 어떠한 것을 담고있는지 및 지방선거에서의 투표를 할 수 있는 권리를 지닌 전체 주민의 참여의 정도가 중요하게 작용할 수 있다고 추정해 볼 수 있다.

그러나 이러한 실증분석 결과와 해석은 어디까지나 본 연구에 한해서만 적용될 수 있을지도 모른다는 한계를 지니므로 이에 대해 후속연구로서 관련 연구들이 활발하게 진행되어야 할 필요가 있다고 본다.

제 5 장 결론

제 1 절 연구결과의 요약

본 연구에서는 전국 주민청구조례안 결정에 영향을 미치는 요인을 알아보고자 2000년 1월부터 2019년 12월 말까지 전국 기초자치단체를 대상으로 청구된 총 224건의 주민청구조례안 중 206건을 분석대상으로 하여 실증연구를 진행하였다. 실증분석을 진행하기에 앞서 주민청구조례안의 실질적 결정요인을 좀 더 엄밀하게 분석하기 위해서 연구의 분석틀로서 종속변수를 ‘주민청구조례안의 가결’과 ‘주민청구조례안의 반영’으로 구분한 후 각 변수에 대한 조작적 정의와 함께 2개의 모형을 설계하였다. 이러한 각각의 종속변수에 영향을 미칠 것으로 예상되는 설명변수는 지자체 내적 요인과 지자체 외적 요인으로 구분하였는데, 내적 요인에서는 정책유형과 주민참여를, 외적 요인에서는 정부 간 관계라는 측면에서 재정적 요인에 해당하는 재정자립도를, 정치적 요인에 해당하는 단체장·대통령 소속정당 일치 여부를 선정하였다. 통제변수로는 청구 환경적 요인을 고려하였는데 사회인구학적 요인에 해당하는 고령인구 비율, 남녀성비, 주민등록인구를 선정하였다. 이렇게 선정된 변수들로 구성된 모형1과 모형2를 나타내는 10개의 가설을 이항 로지스틱 회귀분석을 통해 검증하였다.

분석결과는 다음과 같다. 먼저, 종속변수가 ‘주민청구조례안의 가결’인 모형1의 경우 통계적 유의수준 10% 내에서 유의미한 변수는 지자체 내적 요인에 해당하는 정책유형 중 배분정책, 주민참여 요인에 해당하는 지방선거투표율이었다. 재정자립도, 단체장 및 대통령의 소속정당 일치 여부, 고령인구비율, 남녀성비, 주민등록인구수, 청원 건수는 통계적으로 유의미하지 않았다. 통계적으로 유의미한 변수인 배분정책, 지방선거투표

율의 추정계수는 각각 1.736, 0.078이었으며, 승산비(odds ratio)는 5.677, 1.068이었다. 즉, 배분정책의 추정계수가 양수임에 따라 규제정책, 상징정책, 구성정책에 비해 배분정책이 상대적으로 조례안으로 가결될 확률이 높으며, 특히 해당 모형에서 기준으로 삼은 구성정책과 비교했을 때 배분정책의 가결율이 5.677배 더 높다는 것을 의미하므로 주민청구조례안의 가결에 있어서 구성정책보다 배분정책이 가결에 미치는 영향이 더 크다고 볼 수 있다. 지자체 내적 요인의 두 번째 요소로서 주민참여를 대리하는 변수인 지방선거투표율은 주민청구조례안의 가결 확률을 높이는 데 긍정적인 영향을 미쳤으며, 승산비 역시 1.068로 지방선거투표율이 낮은 기초자치단체보다 지방선거투표율이 높은 기초자치단체가 청구안의 가결 확률을 높이는 것으로 나타났다.

다음으로, 종속변수가 ‘주민청구조례안의 반영’인 모형2의 경우 통계적 유의수준 10% 내에서 유의미한 변수는 지자체 내적 요인에 해당하는 정책유형 중 배분정책, 주민참여 요인에 해당하는 지방선거투표율, 청구환경적 요인으로서 사회·인구학적 요인에 해당하는 고령인구비율이었다. 재정자립도, 단체장 및 대통령의 소속정당 일치 여부, 남녀성비, 주민등록인구수, 청원 건수는 통계적으로 유의미하지 않았다. 통계적으로 유의미한 변수인 배분정책, 고령인구비율, 지방선거투표율의 추정계수는 각각 1.289, -1.108, 0.078이었으며, 승산비(odds ratio)는 3.630, 0.898, 1.081이었다. 즉, 배분정책의 추정계수가 양수임에 따라 규제정책, 상징정책, 구성정책에 비해 배분정책이 상대적으로 조례안으로 반영될 확률이 높으며, 특히 해당 모형에서 기준으로 삼은 구성정책과 비교했을 때 배분정책의 반영율이 3.630배 더 높다는 것을 의미하므로 주민청구조례안의 반영에 있어서 구성정책보다 배분정책이 반영에 미치는 영향이 더 크다고 볼 수 있다. 주민참여를 대리하는 변수인 지방선거투표율은 주민청구조례안의 반영 확률을 높이는 데 긍정적인 영향을 미쳤으며, 지방선거투표율이 낮은 기초자치단체보다 지방선거투표율이 높은 기초자치단체가 청구안의 반영 확률을 높이는 것으로 나타났다. 통제변수인 청구환경적 요인 중 사회·인구학적 요인에 해당하는 고령인구비율의 경우에는 1보다

작은 승산비를 가지므로 고령인구비율이 높은 기초자치단체에 청구된 조례안의 경우 그렇지 않은 조례안에 비해 주민청구안이 미반영될 확률이 높아진다고 볼 수 있다.

요약하자면, 종속변수가 주민청구조례안의 ‘가결’인 모형1과 주민청구조례안의 ‘반영’인 모형2에서 공통적으로 유의미하게 나온 변수는 지자체 내적 요인으로서 정책유형에 해당하는 배분정책과 주민참여를 대리하는 변수인 지방선거 투표율이었다고, 두 모형 모두에서 유의미하지 않았던 변수는 지자체 외적 요인에 해당하는 재정자립도 및 단체장·대통령 소속 정당 일치여부, 남녀성비, 주민등록인구, 청원 건수였다. 고령인구비율의 경우에는 모형1에서는 유의미하지 않게 나왔으나 모형2에서는 유의미한 것으로 나타났다.

제 2 절 연구결과의 의의

본 연구는 다음과 같은 점에서 연구의 의의가 있을 것으로 보인다.

먼저, 독립변수 선정과 관련하여 지자체 내적 요인으로서 주민청구조례안의 내용을 Almond & Powell이 분류한 정책유형인 배분정책, 규제정책, 상징정책에 Lowi의 정책유형에 해당하는 구성정책을 혼합하여 분석을 시도하였다. 즉, 기존 연구들이 지방정부의 정책유형을 주로 Lowi, Peterson, 그리고 행정적·복합적·정치적 서비스로 나눈 이승중(1990)의 분류에 따라 유형화하였으나 본 연구의 분석대상은 주민청구조례안인점을 고려하여 구조기능론에 입각하여 정책을 분류한 Almond & Powell 분류를 따르며 추출정책 대신 구성정책을 사용하였다는 점에서 기존 선행연구들에서 정책유형의 분류로서 다소 사용되지 않았던 정책유형을 변수로 선정하였다는 점에서 의의가 있다³¹⁾. 이렇게 유형화한 정책유형 중에서 배분정책일 경우 이에 대한 가결률과 반영률에 영향을 미치는 동시에 다른 정책에 비해 그 영향력이 크다는 것을 확인하였다.

다음으로, 종속변수 선정과 관련하여 기존에 조례를 대상으로 입법성과나 입법결과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구는 많았지만, 이처럼 종속변수를 ‘가결’ 뿐만 아니라 ‘반영’을 함께 고려하여 실증분석한 연구는 국내에서 존재하지 않았다는 점에서 본 연구는 의의를 지닐 수 있다. 또한 지방의회의 조례제정에 관련한 기존의 연구들 중 지방의회의원들이

31) 물론 이러한 정책분류로 인해 분류의 기준인 포괄성과 상호배타성이 저하될 수 있으며 논리적으로 추출정책 역시 주민청구조례안에서 정책유형으로 분류될 수 있다는 점이 지적될 수 있다. 그러나 경험적으로 실제 추출정책에 해당하는 주민청구조례안의 사례가 존재하지 않았으며, 지방자치법 제22조에 따라 주민의 권리 제한이나 의무 부과에 관한 사항 등은 조례로서 제정하기 어렵다는 점, 주민이 자발적으로 자신이 가진 자원이 추출되도록 하는 내용의 조례를 현실적으로 청구하지 않을 것이라는 점 등을 고려할 때 추출정책 대신 Lowi의 구성정책을 변수로 선정하는 것이 더 타당하다고 보았으며 기존 선행연구들에서 정책유형으로 분류하여 변수로 사용한 적이 없었다는 점에서 이러한 시도를 해 보았다는 점에서 의의를 지닐 수 있다고 본다.

발의한 조례에 집중한 연구는 많았지만, 주민청구조례안에 대해 활발하게 연구가 이루어진 외국과 달리 국내에서는 주민이 청구한 조례를 대상으로 한 연구는 부족하다는 문제가 있었다. 특히, 주민청구조례안의 결정요인에 관한 연구는 거의 존재하지 않았으며, 종속변수로서 ‘가결’ 외에 ‘반영’을 추가적으로 고려하고 이 둘 간 비교를 시도하였다는 점에서 본 연구가 의의를 지닌다고 볼 수 있다.

마지막으로, 주민청구조례안의 ‘반영’ 여부를 판단하기 위해 총 206건의 주민청구조례안 중 36건의 원안가결을 제외한 170건의 조례안들을 하나씩 추적해가며 검토했다는 점과 이에 대한 판단에 있어 자의성을 최대한 배제하기 위해서 해당 조례안과 관련된 업무를 담당하는 담당 공무원과의 통화, 인터넷 검색을 통한 신문기사·뉴스의 조사로부터 조례를 청구하였던 주민의 인터뷰, 지방의회홈페이지에서 제공되는 회의록, 자치법규정보시스템 홈페이지에서 제공되는 조례의 연혁 등을 모두 검토하여 종속변수 측정에 있어 타당도를 높이려 했다는 점에서도 본 연구는 의의가 있다고 볼 수 있다.

제 3 절 정책적 시사점

본 연구에서의 분석결과는 우리나라 주민의 조례제정개폐청구제도, 주민청구조례안의 가결 및 반영과 관련하여 다음과 같은 시사점을 줄 수 있다.

첫째, 주민이 조례안을 청구할 때 지방정부나 지방의회가 국선변호인을 선임하여 해당 조례안의 청구자에게 붙여주는 제도가 존재한다면 주민청구조례안의 가결률 및 반영률을 높이는데 긍정적인 영향을 줄 수 있을 것으로 보인다. 조례안 입안 및 발의는 현행법에서 지방자치단체장 및 지방의회의원이 할 수 있으며, 주민은 지방자치단체의 장에게 조례를 제정하거나 개정 및 폐지할 것을 청구할 수 있다. 즉, 주민은 간접적으로 조례안을 발의할 수 있는 주체인 것이다. 또한 지방자치단체장은 조례안을 발의할 때 입안 초기 단계부터 법제 담당 부서의 협조를 얻을 수 있고, 지방의회의원 역시 조례안 입안과 관련한 법·기술적 정보를 손쉽게 얻을 수 있는 것에 비하여 주민은 현실적으로 이러한 것을 누리기가 어렵다. 이로 인해 실제로 지방의회에 부의되지 못한 채 각하된 사례가 있었으며, 각하 및 철회 등의 사유 역시 법령위반 여부 등이 다소 존재하였다. 즉, 지방의회에 부의조차 되지 못하여 주민청구안의 내용 자체가 심사될 기회를 잃게 되는 문제점을 해결하기 위하여 국선변호인과 같은 인사 고용에 관련한 조항을 주민의 조례제정 및 개폐청구제도에 신설한다면 주민청구조례안이 제정될 확률을 높일 수 있을 것으로 보인다.

둘째, 주민청구조례안이 청구되었을 경우, 해당 기초자치단체는 상위 광역자치단체와 주민청구안에 대하여 토의하고 협력할 수 있는 전담 통로가 설치되고 활성화될 경우 광역 및 기초자치단체장뿐만 아니라 지방의회의 구성원들 모두 주민청구조례안에 대해 좀 더 관심을 가질 수 있는 분위기를 조성할 수 있을 것으로 보인다. 주민청구조례안이 부결되는 등의 사유를 보면 광역에서 이미 유사한 조례를 시행하고 있기에 해당 기초자치단체에서는 중복 조례로서 제정하는 것이 불필요하다고 판단하는 경우가 다소 있었다. 그러나 똑같은 광역자치단체 내에 존재하는 다른

기초자치단체는 유사한 조례를 광역자치단체에서 시행하고 있지만 이를 좀 더 구체적으로 할 필요가 있어 주민청구조례안을 가결한다고 판단한 사례도 있었다. 즉, 동일한 광역자치단체 내에서 유사한 내용의 주민청구조례안에 대해 각 기초자치단체가 상이한 결론을 내린 것이다. 이러한 경우 기초지자체 내 주민들 간 불만이 생길 수 있고, 정책확산의 관점에서 한 기초자치단체에서의 조례채택여부는 인근 기초자치단체의 정책결정에 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려할 때, 광역과 기초 간 이러한 내용을 토의하고 협력할 수 있는 전담 기구의 설치가 이루어진다면 주민청구조례안에 대한 심사나 이에 대해 진지하게 고려해 볼 수 있는 기회가 생성될 수 있을 것으로 보인다.

셋째, 기존 선행연구들에서 자주 지적된 바 있듯이, 청구요건의 완화 및 청구절차 등의 간소화가 필요할 것으로 보인다. 서명 방식과 관련하여 전자식 방식의 서명을 요청할 수 있게 됨으로써 간편해졌으나, 여전히 충족해야 할 서명인원수, 방법, 절차 등의 과정이 길고 까다롭다. 특히, 각하 및 철회 등의 사유를 보면 서명인원수 미충족과 서명부미제출 등의 청구요건 및 청구절차와 관련된 것이 많았다. 따라서 현행 청구요건을 완화하고 청구절차를 간소화한다면 주민청구조례안을 양적으로 늘리는데 기여할 수 있을 것으로 보인다.

넷째, 주민청구조례안의 건수를 늘릴 수 있는 정책을 설계하고 집행하는 것이 필요하다. 주민의 조례제정 및 개폐청구제도가 시행된 지 약 20년 이상의 시간이 흘렀으나 이에 비해 청구된 주민조례안 건수는 상당히 적었다. 또한 전국 지자체에서 골고루 청구된 것이 아니라 단 한번의 청구 경험이라도 있는 지자체에서 여러 번 청구된 것이 많았다. 즉, 주민청구조례안을 경험해 본 지역은 마치 정책학습이 이루어진 것처럼 그 건수가 누적되었으나, 경험이 전무한 지역은 최근까지도 청구된 적이 없었다. 구체적으로, 전국 기초자치단체를 대상으로 청구된 주민청구안은 총 206건이었으나, 청구된 경험이 있는 지자체는 총 134개로서 우리나라 전체 226개의 기초자치단체 중 약 59.3%에 불과하며 그마저도 일부 지자체에 편향되어 있었다. 즉, 주민청구조례안이 양적으로 풍성해질 수 있도록 하

는 정책적 방안이 요구될 것으로 보인다.

마지막으로, 지방의회에서 배분정책 관련 내용의 조례안을 제정하거나 개정 및 폐지할 때 주민을 참여하도록 하는 정책이 필요할 것으로 보인다. 본 연구결과의 분석에서 주민청구조례안의 가결과 반영 모두에 통계적으로 유의미하게 나온 것이 배분정책이기 때문이다. 즉, 배분정책과 관련하여 주민들의 관심이 많다는 것을 간접적으로 추론해 볼 수 있다. 따라서 주민에게 혜택을 부여하는 정책이라는 이유만으로 의회의 청구든 자치단체의 청구로 인한 것이든 무조건적으로 해당 조례안을 제정하거나 의무부과와 같은 조례제정에만 주민의 의견을 청취할 것이 아니라 혜택을 부여하는 정책에도 주민들을 참여시켜 해당 사안에 대해 지방의회의원들, 지방자치단체장과 협의하는 의견수렴의 과정을 거치도록 한다면 주민의 정치적 효능감과 정책학습의 기회를 높일 수 있으며 성공적인 로컬거버넌스를 구현하는 데 기여할 수 있을 것으로 보인다.

제 4 절 연구의 한계

이상과 같은 연구의 의의와 정책적 시사점에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 여러 가지 한계를 가지고 있다.

우선, 본 연구는 연구 주제에 있어 본질적인 한계가 존재한다. 이는 주민의 조례제정 및 개폐청구제도가 1999년 8월에 도입되었으나 정착된 지 얼마 되지 않아 지방의회의원이 발의한 조례와 비교했을 때 주민이 청구한 조례의 양 자체가 매우 적기 때문이다. 또한 자료수집 결과, 주민청구조례안의 경협이 존재하였던 기초자치단체의 경우에는 그 경협이 누적해서 쌓였으나, 그렇지 못한 자치단체의 경우에는 주민청구조례안 자체가 전무한 경우가 많았다. 따라서 주민청구조례안의 결정요인을 위해 실제 분석에 필요한 사례 수가 다소 부족할 수 있다.

다음으로, 종속변수의 설정 역시 다소 자의적일 수 있다는 한계를 가진다. 본 연구는 주민청구조례안의 ‘가결’ 외에 실제로 ‘반영’되는 정도를 검토하기 위하여 종속변수로서 ‘주민청구조례안 반영’을 설정하였는데 해당 조례안의 반영 여부를 판단하는 데 있어, 해당 조례안과 관련된 업무를 담당하는 담당 공무원 조차도 반영여부에 대해 확실하게 답변하지 못하거나 인터넷 검색을 통한 신문기사·뉴스, 지방의회홈페이지에서 제공되는 회의록, 자치법규정보시스템 홈페이지에서 제공되는 조례의 연혁 등을 통해서도 판단하기 어려운 경우가 존재하였다. 이 경우 다소 자의적일 수 있는 여지가 존재한다.

마지막으로, 자료의 수집에 있어 한계가 존재한다. 정보공개청구를 통해 전국 기초자치단체로부터 확보한 주민청구조례안은 총 227건이었으나 행정안전부 홈페이지에 게시된 자료에 따르면 총 225건이었다. 수치뿐만 아니라 조례안의 내용에 있어서도 행정안전부와 기초지방자치단체가 정보가 불일치 하는 경우도 있었으며, 오래된 자료의 경우 조례안의 내용에 대한 정보가 존재하지 않은 채 조례명만 남아 있어 이러한 사항에 해당하는 조례안들은 제외한 채 실증분석을 진행하였다는 점에서 한계가 존재한다.

주민의 조례제정 및 개폐청구제도가 아직 정착되지 않은 만큼 본 연구는 시작 단계에 불과하다. 이후 끊임없는 보완을 통한 제도적 발전과 후속 연구가 진행되어야 할 것으로 생각된다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 강성권, & 김형빈. (2003). 부산광역시 협치행정모델개발과 추진전략에 관한 연구. 부산발전연구원.
- 강윤호. (2000). 정부간 정책선택의 차이: 광역과 기초자치단체간 사회복지지출 비교분석. **한국행정학보**, 34(3), 353-370.
- 강인재. (1993). **한국 지방정부공공지출의 결정요인**. 노화준·남궁근 공편. 공공정책의 결정요인 분석. 서울: 법문사.
- 강황선, 최병대. (2001). **서울시정의 로컬 거버넌스 도입방안**. 서울: 서울시정개발연구원.
- 고경훈. (2004). 중앙-지방 정부간 관계의 정책형성 연구: 성남시의 수도권 남부저유소 입지선정 결정과정 사례를 중심으로. **한국행정학보**, 38(2), 41-62.
- 고기동, 이은국, 이은미. (2015). 정책유형에 따른 정책입법화 과정 비교 분석-법률안 심의 참여자 선호를 중심으로. **한국정책학회보**, 24(4), 277-299.
- 고길근. (2018). **범주형 자료분석**. 서울: 문우사.
- 고길근. (2019). **데이터 시각화와 자료분석**. 서울: 박영사.
- 권기현. (2018). **정책학 강의**. 서울: 박영사.
- 길종백, 하정봉. (2005). 조례제정개폐청구제도에 관한 사례연구: 학교급식 조례제정운동을 중심으로. **행정논총**, 43(3), 173-196
- 김광구. (2009). 문제해결기체로서의 로컬거버넌스의 과제. **국정관리연구**, 4(1), 90-117.
- 김명숙. (2005). 로컬 거버넌스와 주민의 정치참여. **한국사회와 행정연구**, 16(3), 325-347.
- 김병준. (1999). 중앙정부와 지방정부간의 대립과 협력: 민선체제 출범 이후의 정부간 관계 변화. **정치정보연구**, 2(1), 41-57.

- 김병준. (2009). **지방자치론**. 과주: 법문사.
- 김병훈. (1995). 지방정부 지출의 결정요인에 관한 연구. **한국행정사학지**, 4(0), 147-171.
- 김순은, 박영강. (1993). 광역의회의 지위에 관한 연구: 광역의회간 전문성 비교를 중심으로. **한국행정학보**, 27(3), 863-882.
- _____. (2004). 우리나라 로컬 거버넌스에 관한 논의의 실제와 함의-도시 거버넌스와 지방분권을 강조하며. **지방정부연구**, 8(4), 73-98.
- _____. (2011). 일본의 로컬 거버넌스와 주민참여. **한국지방자치학회보**, 23(2), 187-214
- 김의영. (2011). 굿 거버넌스 연구 분석틀: 로컬 거버넌스를 중심으로. **한국정치연구**, 20(2), 209-234.
- 김주영. (2014). 모의담금질 기법을 활용한 활동기반 교통 수요추정모형 개발. **서울시립대학교 일반대학원 박사학위논문**.
- 김철용. (2010). **행정법 II(제10판)**. 서울: 박영사.
- 김태일. (2001). 지방의회 구성과 단체장 선출이 자치단체 사회복지지출 규모에 미친 영향. **한국행정학보**, 35(1), 69-89.
- 김희곤. (2015). 우리 지방자치법상 조례제정개폐청구제도. **국가법연구**, 11(2), 155-192.
- 남궁근. (1994). 우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인 분석: 시군자치구의 기초자치단체를 중심으로. **한국행정학보**, 28(3), 991-1012.
- 노화준·남궁근 외. (1993). **공공정책의 결정요인분석**. 서울: 법문사.
- 문병근, 김동식. (2008). 지방재정교부금의 비대칭 Flypaper Effect 에 관한 연구: 광역시·도의 기능별 세출의 관점에서. **한국지방재정논집**, 13(3), 1-32.
- 문상석, 김범수, 서정민. (2017). 정당공천제도와 지방정치 변화에 대한 고찰: 제도의 전용에 대한 분석을 중심으로. **한국정치학회보**, 51(1), 129-152.
- 박기묵, 최원삼. (2003). 지방자치가 지역개발과 사회복지에 미치는 영향: 경상북도 시 자치단체를 중심으로. **한국사회와 행정연구**, 14(2),

161-175.

- 박성우, 홍소람. (2019). 로컬 거버넌스의 실현가능성에 대한 공동체의식의 매개효과: 도서관서비스를 위한 협력을 중심으로. **한국도서관 정보학회지**, 50(1), 199-224.
- 박재용. (2012). 지방의회 정당구성형태가 입법활동에 미치는 영향 연구. **한국지방자치학회보**, 24(1), 5-24.
- 박재욱, 류재현. (2000). ‘로컬 거버넌스’(local governanve) 와 시장의 리더쉽. **한국행정학회 학술발표논문집**, 33-47.
- 박종민. (2000). **한국의 지방정치와 권력구조**. 서울: 나남출판.
- 박현희. (2008). 한국의 참여민주주의 정치과정과 효과. **기억과 전망**, 0(18), 307-344.
- 박희봉, 김명환. (2000). 지역사회자본과 거버넌스 능력. **한국행정학보**, 34(4).
- 배상석, 류세은. (2007). 지방교부세가 정책유형별 지방정부 지출에 미친 영향분석. **한국정책학회보**, 16(1), 143-166.
- _____. (2009). 정책유형별 지방정부간 지출결정의 상호작용에 관한 연구. **정책분석평가학회보**, 19(4), 69-94.
- 서동명. (2009). 기초자치단체 장애인 복지예산 결정요인에 관한 연구. **서울대학교 대학원 박사학위 논문**.
- 석호원. (2010). 정책혁신으로서 지역축제 확산에 관한 연구: 경기도의 지역축제를 중심으로. **지방행정연구**, 24(1): 183-206.
- 석호원. (2016). 국고보조금 배분의 정치적 영향요인에 관한 실증연구: 지방자치단체장과 국회의원의 정치적 자원을 중심으로. **한국행정학보**, 50(2): 71-96.
- 소순창, 김종욱. (1999). 한국 지방정부의 공공지출결정에 관한 ‘결과분석’과 ‘과정분석’: 사회보장비의 결정을 중심으로. **한국행정학보**, 33(3), 363-381.
- _____. (2004). 한국 로컬 거버넌스의 실태분석: 정부, 시민, 그리고 기업의 행위자 네트워크를 중심으로. **한국행정학회 학술발표논문집**,

1-21.

- 송광태. (2012). 광역지방의회의 입법기능 실태분석: 7· 8· 9 대 경상남도 의회의 조례안 내용분석을 중심으로. **한국지방자치학회보**, 24(2), 121-145.
- 신희영. (2005). 민주적 로컬 거버넌스 구성과 지방정부. **한국사회와 행정연구**, 16(3), 1-28
- 유 훈. (2009). **정책변동론**. 서울: 대영문화사.
- 유재원. (1999). 단체장 민선이후 자치단체의 정책변화: Peterson 의 도시한계론 검증. **한국정책학회보**, 8(3), 79-98.
- _____. (2002). 지방관료제에 대한 외부행위자들의 영향력 분석. **한국정책학회보**, 11(4), 23-47.
- 윤정우. (2014). 지방의원 입법활동의 영향요인에 관한 연구: 기초의원 조례안 발의를 중심으로. **한국지방자치학회보**, 26(2), 1-28.
- 이기우. (2001). 지방자치와 민주주의 및 법치주의의 원칙. **공법연구**, 29, 139-165.
- 이달곤. (1996). 지방정부 자율성의 거시적 영향요인-중앙과 지방간의 행· 재정적 관계에 미치는 변수를 중심으로. **행정논총**, 34(1), 1191-1215.
- 이달곤. (2004). **지방정부론**. 서울: 박영사
- 이명석. (2002). 거버넌스의 개념화. **한국행정학보**, 36(4), 321-338
- 이소영. (2019). 지방자치에서의 주민참여 현황과 문제점-대구의 사례를 중심으로. **21세기정치학회보**, 29(1), 69-100.
- 이승중. (1990). 정책유형의 도시 공공서비스 배분에 대한 효과: 통합이론모형의 제시. **한국행정학보**, 24(2), 1091-1115.
- _____. (1993). **민주정치와 시민참여**. 서울: 삼영
- _____. (2014). **지방자치의 쟁점**. 서울: 박영사
- _____. (2014). **지방자치론: 정치와 정책**. 서울: 박영사
- _____, 김혜정. (2018). **시민참여론**. 서울: 박영사
- 이시원, 민병익. (2007). 지방정부의 정책결정 소요시간 분석: 진주시 의

- 회의 조례결정 사례를 중심으로. **지방정부연구**, 11(3), 73-90.
- 이은미, 임익상, 안병윤. (2014). 지방정부 정책채택요인의 질적비교분석(QCA): 정책별 채택요인 결합조건과 시차비교. **한국도시행정학회 학술발표대회 논문집**, 43-68.
- 이종수. (2004). 한국 지방정부의 혁신에 관한 실증분석: 혁신패턴, 정책행위자 및 영향요인을 중심으로. **한국행정학보**, 38(5), 241-258.
- 이훈영. (2008). **연구조사방법론**, 서울: 도서출판청람.
- 이희진. (2019). 영화제작인력들의 해외활동 참여욕구에 관한 연구: 이분형 로지스틱 분석 및 한계효과분석을 중심으로. **한국엔터테인먼트산업학회논문지**, 13(4): 27-37.
- 임성학. (2002). **정책결정의 거버넌스: 이론적 접근. 거버넌스의 정치학**, 과주: 법문사.
- 임현. (2008). 자치입법의 활성화를 위한 주민의 역할-조례제정개폐청구제도의 개선논의를 중심으로. **지방자치법연구**, 8(4), 147-165.
- 임현정, 금종예. (2018). 중앙-지방 관계와 지방정부의 정책결정: 저탄소 녹색성장정책을 중심으로. **한국행정학보**, 52(3), 185-214.
- 장석준, 노종호, 김대진. (2015). 정책유형별 정책혁신의 선도자와 정책확산의 양상에 관한 연구: 지방자치단체의 혁신 조례를 중심으로. **정부학연구**, 21(3), 221-260.
- 전영평, 최준호, 이근수. (2003). 한국의 지방자치와 주민참여: 대구지역의 참여 실태를 중심으로. **행정논총**, 41(2), 53-83
- 정원식. (2003). 독일지방자치에 있어 주민참여와 로컬거버넌스. **한국정책과학학회보**, 7(3), 223-242.
- 정재진, 전영평. (2007). 로컬거버넌스 시각에서 본 방사성폐기장 수용 비교 연구-한국, 프랑스, 스웨덴, 일본의 방폐장건설 정책 사례를 중심으로. **지방행정연구**, 21(2), 31-63.
- 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호. (2016). **정책학원론(제10판)**. 서울: 대명출판사.
- 정하용. (2017). 정부 제출 입법과 의원 발의 입법의 정책 영역 분석: 19

- 대 국회를 중심으로. **한국정당학회보**, 16(2), 73-100.
- 최봉석. (2006). 주민발안의 법리와 법제. **지방자치법연구**, 6(1), 179-210.
- 최재녕. (2005). 지방정부의 재정능력과 복지재정지출 결정요인 연구: 기초자치단체를 중심으로. **한국정책과학학회보**, 9(4), 451-474.
- 하민지, 서인석, 권기현 (2011). 한국 지방정부의 정책확산 영향요인에 관한 연구-정책행위자와 환경적 결정요인을 중심으로. **한국행정학보**, 45(4): 151-180.
- 하세헌, 윤이화. (2012). 지방정치와 주민참여에 관한 이론적 고찰. **국제정치연구**, 15(1), 157-182.
- 하혜수, 전성만. (2019). 우리나라의 중앙-지방관계 분석-제도·조정양식·자원의 관점에서. **한국지방자치학회보**, 31(2), 263-292.
- 하혜영, 이정진. (2011). 지방의회 조례안 분석을 통한 자치입법 활동에 대한 연구: 경기도의회 조례안 내용분석을 중심으로. **정책분석평가학회보**, 21(4), 227-250.
- _____. (2019). 주민청구조례안의 가결에 미치는 영향요인 분석. **한국정책학회보**, 28(4), 211-236.
- 한귀현. (2012). 지방자치법상 보충성의 원칙에 관한 연구. **공법학연구**, 13(3), 245-274.
- 홍세희. (2005). **이항 및 다항 로지스틱 회귀분석**. 서울: 교육과학사.
- 홍준형. (2018). **한국행정법의 쟁점**. 서울대학교출판문화원.

2. 해외문헌

- Almond, G. & Powell, Jr., G. (1966). *Comparative Politics Today*, 6th ed. Boston: Little Brown.
- Anderson, W., & Weidner, E. W. (1960). *Intergovernmental Relations in the United States (No. 10)*. University of Minnesota Press.
- Andrew, C., & Goldsmith, M. (1998). From local government to local governance—and beyond?. *International Political Science Review*, 19(2), 101-117.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Bovaird, T. (2005). Public governance: balancing stakeholder power in a network society. *International review of administrative sciences*, 71(2), 217-228.
- Box, Richard C. (1998). *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*, London: Sage Publications.
- Brazer, H. E. (1959). *City expenditures in the United States*. NBER Books.
- Chamlin, M. B. (1987). General assistance among cities: An examination of the need, economic threat, and benign neglect hypotheses. *Social Science Quarterly*, 68(4), 834.
- Dawson, R. E., & Robinson, J. A. (1963). Inter-party competition, economic variables, and welfare policies in the American states. *The Journal of Politics*, 25(2), 265-289.
- _____, Robinson, J. A., Dye, T. R., & Hofferbert, R. I. (1966). *Political Science Annual*.
- Dror, Y. (1983). New advances in public policy teaching. *Journal of policy analysis and management*, 2(3), 449-454.

- Dye, T. R. (1966). *Politics, economics, and the public: Policy outcomes in the American states*. Chicago: Rand McNally.
- Easton, D. (1965). *A framework for political analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Fabricant, S., & Lipsey, R. E. (1952). *The trend of government activity in the United States since 1900*. NBER Books.
- Figueiredo, De., John M., Chang Ho Ji, & Thad Kousser. (2011). Financing Direct Democracy: Revisiting the Literature on Campaign Finance of Initiatives. *Journal of Law, Economics and Organization*. 27(3): 485-514.
- Key, V. O. (1956). *American State Politics: An Introduction*. NY: Alfred A. Knopf.
- Goldsmith, M., & Villadsen, S. (Eds.). (1986). *Urban political theory and the management of fiscal stress*. Gower Publishing Company.
- Hofferbert, R. I. (1966). The relation between public policy and some structural and environmental variables in the American states. *American Political Science Review*, 60(1), 73-82.
- Lasswell, H. D. (1951). The policy orientation. *Communication Researchers and Policy - Making*.
- _____, and Abraham Kaplan. (1970). *Power and Society*. New Haven: Yale University Press.
- Lowi, T. (1964). American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory. *World Politics*, 16(6), 677-715.
- Marsh, D. (1998). *Comparing policy networks*. Open University Press.
- Matsusaka, J. G. (2018). Public policy and the initiative and referendum: a survey with some new evidence. *Public Choice*, 174(1-2), 107-143.
- Peterson, P., 1981, *City Limits*, Chicago: University of Chicago Press.

- Pierre, J. (Ed.). (2000). *Debating governance: Authority, steering, and democracy*. OUP Oxford.
- Rhodes, R. (1986). Power Dependence: Theories of Central-Local Relations. in M. Goldsmith (ed.), *New Research in Central-Local Relations*. Aldershot: Gower.
- _____. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667.
- _____. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University.
- _____. (2000). Governance and public administration. In *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, ed. Jon Pierre. Oxford: Oxford University Press, 54
- Richards, D., & Smith, M. J. (2002). *Governance and public policy in the United Kingdom*. Oxford University Press.
- Schuppert, G. F. (1977). Bürgerinitiativen als Bürgerbeteiligung an staatlichen Entscheidungen: Verfassungstheoretische Aspekte politischer Beteiligung. *Archiv des öffentlichen Rechts*, 102(3), 369-409.
- Sharkansky, I., & Hofferbert, R. I. (1969). Dimensions of state politics, economics, and public policy. *American political science review*, 63(3), 867-879.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International social science journal*, 50(155), 17-28.
- _____. (1998), Public - private partnerships and urban governance, in Pierre, J., ed, *Partnerships in Urban Governance: European and American Experience*. Macmillan Press.
- Theodore, L. (1964). American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. *World Politics*, 16(4), 677-715.
- Wright, D. (1978). *Understanding Intergovernmental Relations*.

Belmont, Cal: Duxbury Press.

Zimmerman, J. F. (1986). *Participatory democracy: Populism revived*.
New York: Praeger.

3. 기타자료

국가법령정보센터

자치법규 업무 매뉴얼(2020)

자치법규정보시스템

찾기쉬운 생활법령정보

헌재 2009. 3. 26. 2007헌마843

Abstract

A Study on the Determinants of
Residents' Claimed Municipal
Ordinances

– focusing on elementary
autonomous governments
nationwide –

Park, Chaejeong

Department of Public Policy

The Graduate School

Seoul National University

In this study, an empirical analysis was conducted on a total of 206 cases of resident petition cases requested to local governments across the country from January 2000 to the end of December 2019 to find out the factors that affect the decision of the local council.

The Passing of the Residents' Petition and Reflection of the Residents' Petition were selected as the dependent variables of the study. The independent variables expected to affect each dependent variable are as follows: As internal factors of local governments, four types of policies were selected, including constitutional policy, distributive policy, regulatory policy and symbolic policy, which were mixed with the policy types of Almond & Powell and Lowi. In addition, the number of petitions and local election turnout were selected as factors for residents' participation. As an external factor for local governments, in relation to inter-governmental relations, the degree of financial independence as a financial factor and the unity of the heads of organizations and the parties belonging to the president as a political factor were selected. After designing two models for each dependent variable, a binary logistic regression method was applied to identify the factors affecting them.

Logistic regression results are as follows: allocation policy among policy types of ordinance contents and voter turnout in local elections, a variable representing residents' participation, was statistically significant in both models. On the other hand, the degree of financial independence and whether the heads of organizations and the president's parties are in agreement were not significant in both models. The number of petitions that correspond to the resident participation factors, the gender ratio of men and women and the population of resident registration were also insignificant in both models. On the other hand, the elderly population ratio variable was found to be the opposite result in the two models.

The significance of this study is as follows. First, in previous prior studies, the types of policy types that were not used as classification of policy types were selected as variables. Second, the preceding

studies on factors affecting the enactment of the ordinance mainly selected the passing as a dependent variable, but in this study, not only 'passing' but also 'reflection' were considered. Third, 170 ordinances were reviewed one by one, excluding 36 original ones, out of a total of 206 proposals for the residents' petition to determine whether the ordinance was reflected. Finally, in order to exclude arbitrary interpretation as much as possible, it is meaningful in that it reviewed all the phone calls with the public official, interviews with residents who requested the ordinance from the investigation of newspaper articles through Internet search, minutes provided on the local council website, and the history of the ordinance provided on the website of the municipal ordinance information system, and improved the validity of the dependent variables.

Based on the results of the empirical analysis, this study presented the following policy implications: the establishment of a system in which local governments or local councils can appoint public defenders to residents when residents request the ordinance; the establishment of a dedicated passageway between basic and metropolitan local governments that can cooperate with the residents' petition; relaxation of billing requirements and simplify billing procedures; the design of policies that can increase the number of cases in the residents' petition; policy design was discussed as policy measures to encourage residents to participate in the enactment, amendment or abolition of the ordinance related to the distribution policy by the local council.

Despite the significance and policy implications of the study as above, this study has the following limitations: First, the amount of the ordinance requested by residents itself is very small compared to the ordinance proposed by local council members. Second, 'reflection'

was selected as one of the dependent variables, and it may be somewhat arbitrary. Finally, the Ministry of Public Administration and Security and the local government did not agree on the contents of the ordinance, so the empirical analysis was conducted without the ordinance bill corresponding to these matters.

As the Residents' Initiative Movement System has not yet been established, this study is only the beginning stage. It is thought that institutional development and follow-up research should be carried out through constant supplementation.

keywords : Local governance, Residents' Initiative Movement System, Passing and reflecting the ordinance on the residents' petition, binary logistic regression

Student Number : 2018-29273