

# 기초지방자치단체 민주시민교육조례 도입의 영향요인 분석\*

## An Analysis of Factors Influencing the Introduction of the Democratic Citizenship Education Ordinance by the Municipal Government

김 대 욱\*\*

Kim, Dae-Wook

### ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적논의
- III. 연구방법
- IV. 분석결과
- V. 결론

최근들어 우리나라 지방자치단체의 민주시민교육에 대한 관심이 늘어나고 있다. 그러나 기존 연구는 광역지방자치단체에 초점을 두고 제도적 활성화 방안을 모색하고 있으나 기초지방자치단체에 대한 관심 및 도입의 영향요인에 대한 연구는 미흡하다. 이에 본 연구에서는 연구의 공백상태에 있는 기초지방자치단체 민주시민교육조례 도입의 영향요인을 실증적으로 분석하였다. 이를 위해 이론적 검토를 통해 상위정부요인, 정치적으로인, 경제적으로인, 사회적으로인, 지방자치단체유형요인을 영향요인으로 도출하였다. 분석은 7기 기초지방자치단체를 대상으로 로지스틱 분석방법을 활용하였다. 분석결과 경제적으로인인 재정자립도, 사회적으로인인 시민단체수, 지방자치단체유형요인인 도시유형이 유의미한 영향요인인 것으로 나타났다. 이러한 결과는 민주시민교육조례가 가진 정치적 성격에 의한 것으로 추론되며 해석과 토론을 통해 보다 풍부한 논의를 진행하였다.

□ 주제어: 민주시민교육, 조례도입, 지방자치단체

\* 이 논문은 전남대학교 학술연구비(과제번호: 2021-2510) 지원에 의하여 연구되었음.

\*\* 전남대학교 행정학과 교수

논문 접수일: 2022. 5. 4. 심사기간: 2022. 5. 4. ~ 2022. 6. 7. 게재확정일: 2022. 6. 7.

Recently, interest in democratic citizenship education of local governments in Korea has been increasing. However, existing studies mostly focus on metropolitan local governments and seek institutional revitalization plans, but studies on the factors influencing the introduction and interest in municipal governments are insufficient. Therefore, this study empirically analyzed the factors influencing the introduction of the municipal governments' democratic citizenship education ordinance. To this end, through theoretical review, higher government factors, political factors, economic factors, social factors, and local government type factors were derived as influencing factors. For the analysis, the logistic analysis method was used for the 7th local government. As a result of the analysis, it was found that financial independence as an economic factor, the number of civic groups as a social factor, and the city type as a type factor of local government were significant influencing factors. These results are inferred to be due to the political nature of the democratic citizenship education ordinance, and richer discussions were conducted through interpretation and discussion.

□ Keywords: Democratic Citizenship Education, Introduction of Ordinance, Local Government

## I. 서론

민주시민교육은 건전한 참여의식을 지닌 민주시민을 육성하기 위한 교육을 의미한다. 민주시민교육은 민주주의가 정착된 선진국에서는 이미 오래 전부터 시행중이다. 우리나라에서도 민주시민교육의 필요성에 대한 주장이 각계에서 이루어졌지만, 여러 노력에도 불구하고 이와 관련된 중앙정부차원의 법령제정은 아직 이루어지지 않은 실정이다.

반면 지방자치단체에서는 여러 곳에서 민주시민교육과 관련된 조례가 제정되고 활성화를 위한 시책이 진행되고 있다. 광역지방자치단체인 서울과 경기도에서 우선 도입되었으며, 최근 여러 기초지방자치단체에도 도입이 확산되고 있는 것이다. 2022년 2월 현재, 광역의 경우 일 반지방자치단체 17곳 중 대구, 경북, 경남, 제주를 제외한 13곳과 교육자치가 이루어지고 있는 지방교육청 중에는 대구광역시교육청을 제외한 16곳에 도입되어 있다. 기초의 경우에는 45곳의 지방자치단체에 설치되어 있다.

이와 같은 지방자치단체 수준에서의 민주시민교육 활성화는 추후 중앙정부차원의 민주시민 교육 법제도입과 추진을 위한 압박 및 계기가 될 것으로 전망된다. 이는 청주에서 시작되어 중앙정부 및 전국으로 확산되었던 정보공개조례의 경우와 같이 지방차원의 정책이 중앙으로 확산된 것과 같은 의미있는 사례가 될 것으로 전망된다.

행정학계에서 민주시민교육에 대한 연구는 교육학계에 비해 상대적·절대적으로 부족한 실정이다. 교육학계에서는 교육자체에 초점을 두어 학교와 학생을 대상으로 하는 교육학계의 민주시민교육에 대해 여러 측면의 연구가 비교적 다양하게 이루어졌다. 그러나 제도와 정부에 초점을 두는 행정학계의 연구는 일부에 그치고 있으며 그나마 수행된 연구는 대부분 광역 지방자치단체에 초점을 맞추고 있다(차명제, 2018; 원준호, 2019; 최성환, 2020).

이는 이들 연구들이 수행될 시기만 해도 기초지방자치단체의 민주시민교육에 대한 관심과 조례제정이 미흡하였기 때문인 것으로 판단된다. 그러나 그 사이의 짧은 기간동안 여러 곳의 기초지방자치단체에 민주시민교육조례가 도입되었고, 민주시민교육에 있어 광역지방자치단체와 더불어 기초지방자치단체가 가질 수 있는 역할과 잠재력에 대한 인식도 늘어나고 있다(최성환, 2020). 따라서 기초지방자치단체를 대상을 한 추가적이고 심층적인 연구의 필요성이 제기된다.

한편, 민주시민교육에 대한 연구는 이론적 관점에서 도입의 영향요인에 대한 분석과 실천적 관점에서 제도화 및 활성화방안에 대한 연구로 구분할 수 있을 것이다. 후자의 경우 원준호(2019), 최성환(2020), 고경훈·김건위(2020)에 의한 연구가 이미 수행되었기에 추가적인 연구의 필요성이 상대적으로 적다. 하지만 전자의 경우에는 조례도입의 초기단계이기 때문에

아직 심층적인 연구가 부족한 실정이다. 이러한 논의를 배경으로 본 연구에서는 기초지방자치단체의 민주시민교육조례도입 영향요인을 분석해 보고자 한다.

## II. 이론적논의

### 1. 민주시민교육

민주시민교육이라는 용어는 국내외에서 시민교육, 시민성교육, 시민권교육, 사회교육, 공민교육, 정치교육 등과 혼용되고 있으나(최성환, 2020), 그 개념적 내용은 유사한 것으로 판단된다. 기본적으로 민주시민교육은 건전한 시민성을 가진 민주시민을 육성하는데 기여하는 교육으로 이해할 수 있을 것이다.

그렇다면 건전한 시민성의 함양은 왜 중요한가? 우선 시민성은 건강한 민주주의의 토대가 된다. 이와 관련하여 Lowndes(1995)는 ‘민주주의는 시민적 자질에 대한 믿음과 엘리트 및 대중에 대한 회의 간의 건강한 혼합에 기초하여 간접민주제와 시민참여가 결합될 때 가능해진다’고 지적함으로써 민주주의에서 시민성의 중요성을 역설한 바 있다(이승중, 1999).

또한 시민성은 지방자치의 정착과 발전을 위해서도 중요하다. 그간 지방자치가 부활되어 시행됨에 따라 시민의 참여기회가 확대되고 지방정치에서 시민의 영향력이 증가하여 왔다. 따라서 시민의식수준에 따라 지방정치과정 및 성과가 달라지고 있다. 올바른 시민의식을 바탕으로 한 참여를 통해서 보다 책임있는 정책이 결정되고 추진되기 때문이다. 따라서 시민들은 참여를 함에 있어서 공동체를 위한 보다 성숙한 의식수준을 바탕으로 참여해야 할 것이며, 이는 다시 지방자치의 발전에도 기여할 것이다(이승중, 1999).

이와 같이 시민성과 시민교육의 중요성을 인식한다면 자연히 ‘그러면 어떻게 시민의 시민적 자질을 함양할 것이냐’라는 다음 질문에 직면하게 된다. 이에 대한 중요한 응답이 바로 민주시민교육이라고 할 수 있을 것이다. 적절한 민주시민교육을 통해 올바른 시민성을 갖춘 민주시민성을 육성하고 이것은 다시 민주주의와 지방자치의 정착으로 귀결되는 것이다. 결국 민주시민교육은 민주주의와 지방자치라는 현대 정치행정체제의 정치제도적 기반의 토대를 단단하게 하는 중요한 기능을 수행하고 있다는 의의를 가지고 있다.

그러나 우리나라의 경우, 민주시민교육이 주로 교육학계를 중심으로 논의되고 있으며 학교를 통한 교육에 국한되고 있다. 최근에는 민주시민교육에 있어 지방자치단체가 가지고 있는 가능성에 주목하여 지방자치단체를 통한 민주시민교육의 제도화에 대한 논의들이 나타나고

있는 실정인 것이다.

이와 관련하여 민주주의가 발달하고 지방자치가 정착된 선진국들은 일찍이 민주시민교육의 중요성을 인지하고 각급 지방자치단체 차원에서 다양하게 시행하고 있다. 그러나 우리의 경우 이와 관련된 정치행정학계의 관심과 연구가 여전히 미흡한 상황으로 보인다. 따라서 민주시민교육에 대한 정치행정학적 관점의 학술적·정책적 연구와 활성화가 요청되며 본 연구는 그러한 요청에 대한 한가지 응답이라 할 수 있다.

## 2. 조례도입 영향요인

조례도입은 지방자치단체 차원의 정책도입과 같은 의미로 이해할 수 있다. 지방자치단체의 정책은 많은 경우 조례의 형태로 추진되기 때문이다. 정책도입은 정책확산, 정책채택 등의 용어로도 활용되고 있으며 다양한 분야에서 다양한 측면의 조례들이 연구되고 있다. 이러한 관점에서 선행연구들은 조례의 도입을 통해 정책도입, 정책확산 등을 다양하게 분석하고 있다.

조례도입의 영향요인은 연구자의 관심과 선택에 따라 상위정부요인, 정치적요인, 경제적요인, 사회적요인, 지방자치단체유형요인 등으로 구분된다. 예를 들어 주민참여조례를 연구한 최상한(2010)은 지역적확산, 정치적요인, 사회적요인, 재정적요인, 행정적요인을 활용하였고, 임태호·윤성일(2013)은 정치적요인, 사회적요인, 재정적요인, 재정자율성을 변수로 포함하였다. 인권조례와 관련하여 서재호·이정훈(2018)은 정치적요인, 사회경제적요인, 재정적요인, 지방자치단체 특성요인을 고려하였다. 한편, 정책확산에 초점을 두는 경우에는 Berry & Berry(1990)의 연구 이후 외부요인과 내부요인으로 나누는 경우가 많다. 본 연구에서는 다음과 같은 논의를 바탕으로 상위정부요인, 정치적요인, 경제적요인, 사회적요인, 지방자치단체 특성요인으로 영향요인을 선정하였다.

### 1) 상위정부요인

상위정부는 규범적·인지적 역할(DiMaggio & Powell, 1983) 정책도입의 의무화(Karch, 2006), 재정적 지원(Shipan & Volden, 2006) 등을 통하여 하급정부의 정책도입가능성을 증가시킨다(이석환, 2013). 출산장려정책을 대상으로 상위정부의 영향력을 검증한 이석환(2013), 이정철·허만형(2012)의 연구에서는 광역지방자치단체의 조례제정이 소속 기초지방자치단체의 조례제정에 영향을 미친 것으로 나타났다. 다만 민주시민교육의 경우, 중앙정부차원의 입법화는 이루어지지 않은 실정이다. 이를 고려하여 본 연구에서도 상위정부인 광역지방자치단체의 민주시민교육조례도입을 기초지방자치단체 민주시민교육조례 제정의 영향요인으로 선정하였다.

## 2) 정치적요인

지방자치단체의 정책도입은 기본적으로 조례의 형태로 도입되는 경우가 많다. 이 때 조례를 제안하는 핵심행위자는 단체장과 지방의회의원이다. 따라서 정치적이요인이 조례도입에 있어 매우 중요한 요인이 될 것으로 판단된다. 특히 주민참여예산 등 시민참여를 지향하는 제도는 진보적 성향의 정치인이 선호한다(최상한, 2010)는 점에서 민주시민교육의 경우도 기본적으로 올바른 시민성을 바탕으로 한 참여를 지향하는 제도이기 때문에 진보적 성향을 지닌 단체장이 있거나 또는 지방의회 의원중 진보성향 의원의 비율이 높은 기초지방자치단체에서 도입될 가능성이 커질 것으로 판단된다. 유사한 측면에서 소수자 보호라는 진보적 성향을 가진 인권정책을 분석한 서재호·이정훈(2018)의 연구에서도 인권조례의 도입에는 단체장진보성향이, 인권조례도입의 제도적 심화에는 진보성향의원비율이 긍정적 영향을 미친다는 점이 발견되었다. 이러한 논의를 고려하여 본 연구에서도 정치적이요인인 단체장과 지방의회의원의 진보성향이 민주시민교육조례제정에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 판단하에 독립변수로 채택하였다.

## 3) 경제적요인

지방자치단체의 정책도입은 지방자치단체의 경제적 여건에 의하여 제약된다(이종수, 2004; 최상한, 2010). 왜냐하면 정책의 도입은 필연적으로 재정적 지원을 필요로 하기 때문이다. 예산이 직접적으로 투입되는 사업정책은 말할 것도 없지만 규제정책의 경우에도 이를 집행할 조직과 인력 및 장비를 운영할 예산지원이 필요하다. 이러한 점을 고려하여 정책도입의 영향요인을 고려한 주요 선행연구들에서도 경제적요인이 포함되고 있다(서재호·이정훈, 2018; 엄태호·윤성일, 2013; 이석환, 2013; 최상한, 2010). 이에 본 연구에서도 경제적요인을 영향요인으로 포함하였다.

## 4) 사회적요인

시민단체는 지방의 중요한 정책행위자 중 하나이며, 시민사회의 요구를 정책과정에 매개하는 역할을 수행한다(이승중 외, 2021). 따라서 조례도입과 같은 지방자치단체의 정책결정에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 시민단체는 시민의 요구를 수렴하거나 자체적인 판단에 의하여 지방자치단체장과 지방의회에 영향력을 행사하여 지역사회에 필요한 조례의 도입가능성을 높일 수 있다. 이와 관련하여 김준우·안영진(2010)의 연구에서도 시민단체가 지역의 다양한 시각의 제시와 공익대변기능을 통하여 도시정책에 영향을 미침을 보여주고 있다. 한편, 민주시

민교육의 경우에 있어서는 시민단체가 민주시민교육의 역할을 병행하기 때문에 민주시민교육을 위한 추가적인 조례도입의 요구가 저하될 수도 있다. 시민단체를 포함한 한국의 결사체가 구성원을 민주시민으로 교육시키는 능력이 강하다는 유재원(2000)의 지적에서 시민단체가 이미 민주시민교육기능을 수행하고 있어 추가적인 교육의 필요성이 낮을 가능성도 있음을 추론할 수 있다. 시민단체의 민주시민교육 기능으로 인해 오히려 지방자치단체 차원의 조례 도입 가능성을 낮출 수도 있는 것이다. 이와 관련하여 최상한(2010)의 연구에서는 시민단체가 주민참여예산제도 조례도입에 부정적인 영향을 미침을 보고한 바 있다. 이러한 두가지 가능성에 대한 검증을 위해 본 연구에서는 시민단체수를 사회적요인으로 고려하였다.

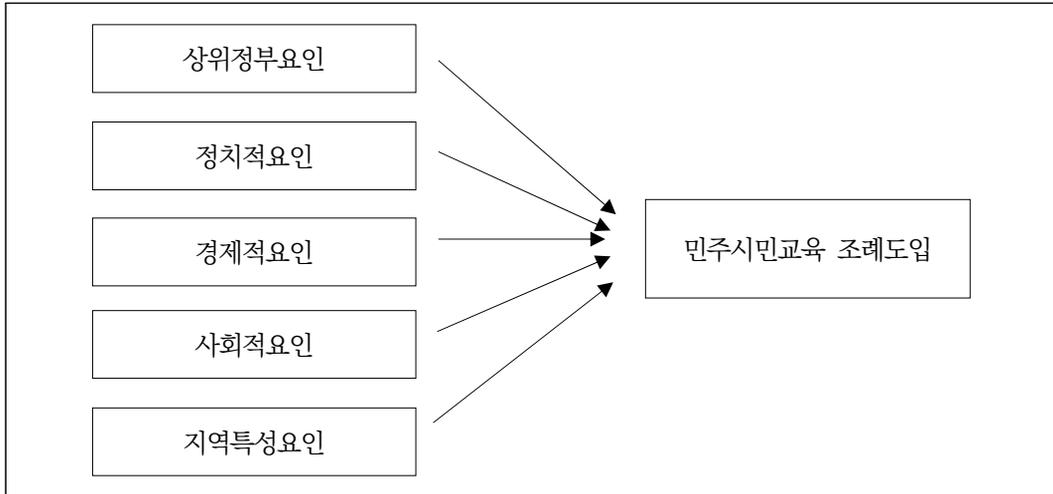
### 5) 지방자치단체특성요인

지방자치단체유형도 민주시민교육조례도입의 영향요인으로 고려할 수 있다. 지방자치단체 유형이 지방의 정책도입에 영향을 준다는 논리는 지방자치단체유형론을 통해 제시되고 검증되어 왔다(강윤희, 2000; 이승중, 2001). 본 연구에서는 지방자치단체유형을 도시형과 농촌형으로 구분하고자 한다. 그 이유는 군의 경우 정치적 여건조성보다는 경제개발에 우선성을 두는 정책을 추진할 가능성이 높다는 점을 고려한 것이다. 군 지역의 경우 한정된 자원하에서 민주시민교육과 같은 정치적 수준의 향상을 두는 정책보다는 지역개발을 통한 지역경제수준의 향상에 더욱 초점을 둘 것으로 보인다.

## 3. 분석틀

이상의 논의를 통해 도출된 본 연구의 분석틀은 다음 <그림 1>과 같다. 종속변수는 민주시민교육 조례도입이며, 이에 영향을 미치는 독립변수로는 상위정부요인, 정치적요인, 경제적요인, 사회적요인, 지역특성요인을 설정하였다. 이러한 요인들은 지방자치단체 정책도입 및 유형론과 관련된 선행연구(강윤희, 2000; 서재호·이정훈, 2018; 엄태호·윤성일, 2013; 이석환, 2013; 이정철·허만형, 2012; 이승중, 2001; 최상한, 2010; DiMaggio&Powell, 1983; Karch, 2006; Shipan&Volden, 2006)들에서 제시된 요인들을 종합적으로 검토하고, 그중에서 민주시민교육 조례도입에도 영향을 미칠 것으로 판단되는 요인들을 연구자의 이론적·경험적 판단을 통해 선정한 것이다. 이러한 과정에 대한 보다 자세한 논의는 조례도입 영향요인 파트에서 보다 자세히 기술하였다.

〈그림 1〉 분석틀



### Ⅲ. 연구방법

#### 1. 분석대상과 자료

##### 1) 분석대상

본 연구의 분석대상은 민주시민교육조례를 도입한 기초지방자치단체이다. 2022년 2월 현재 226개 기초지방자치단체 중 45곳의 기초지방자치단체에 민주시민교육조례가 도입되어 있다(자치법규시스템, 검색기준일: 2022.2.14.). 현황분석에서는 이들 45곳의 조례가 언제 도입되었는지에 대하여 전체를 대상으로 분석한다. 영향요인분석에서는 7기 지방자치단체에서 도입하거나 도입하지 않은 218곳으로 한정하여 분석한다. 이는 6기 지방자치단체시기를 분석 대상으로 한 서재호·이정훈(2018)의 연구를 참고한 것이다. 서재호·이정훈(2018)의 연구에서는 변수의 통일성을 유지하기 위하여 6기 지방자치단체로 한정하여 인권조례를 도입하거나 도입하지 않은 180개 기초지방자치단체를 대상으로 분석하였다. 본 연구에서도 이 방법을 적용하여 분석대상을 전체 226개 자치단체 중 218개로 한정하였다.

## 2) 분석자료 및 측정

통계분석에서 활용한 자료들은 모두 정부에서 발표한 공식통계자료를 활용하였다. 종속변수인 민주시민교육조례자료는 자치법규 정보시스템을 통해서 획득하였다. 독립변수의 경우 정치적으로인인 단체장진보성향, 지방의회진보의원비율은 중앙선거관리위원회 선거통계시스템에서 취하고, 경제적으로인인 재정자립도는 행정안전부 지방재정통합공개시스템(지방재정365)에서 획득하였으며, 사회적으로인인 시민단체수는 행정안전부 비영리민간단체지원현황에서 얻고, 지역특성요인은 행정안전부의 행정구역편람을 기반으로 하였다.

변수들은 다음과 같이 측정하였다. 종속변수의 경우 민주시민교육조례가 도입된 경우 1을 부여하고, 도입되지 않은 경우 0을 부여하였다. 독립변수를 살펴보면 상위정부요인은 광역지방자치단체가 조례를 도입하였을 경우에는 1, 그렇지 않았을 경우에는 0을 부여하였다. 정치적으로인인 중 단체장진보성향은 7기 단체장중 진보성향 단체장의 경우 1을 부여하고, 그 외에는 0을 부여하였다. 지방의원진보의원비율은 7기 지방의회 의원 중 진보성향 의원의 비율로 측정하였다. 경제적으로인인 재정자립도는 재정자립도로, 사회적으로인인 시민단체수는 관할구역내에 소재한 비영리단체수로 측정하였다. 지역특성요인으로 도시지역은 시와 자치구에 1을 부여하고, 군에 0을 부여하였다.

본 연구에서 독립변수의 측정은 7기 지방자치단체가 형성된 2018년을 기준으로 측정하였다. 이것은 7기가 형성된 2018년의 정치적, 경제적, 사회적 상황과 여건이 일정한 시간이 지난 후 민주시민교육조례도입에 영향을 미쳤다는 가정에 기반한 것이다. 이러한 추론은 독립변수가 종속변수에 대해서 시간적으로 선행해야 한다는 인과관계의 요소에도 부합한다. 따라서 독립변수를 2018년의 기초지방자치단체 상황으로 선정하여 일관성과 통일성을 확보하였다. 이상의 논의를 표로 정리하면 다음 <표 1>과 같이 나타난다.

<표 1> 변수의 측정

구분	변수		측정	자료출처
종속변수	민주시민교육조례 도입		도입=1, 미도입=0	법제처 자치법규정보시스템
독립변수	상위정부 요인	광역지방 자치단체 조례도입	광역지방자치단체 조례도입=1, 광역지방자치단체 조례미도입=0	법제처 자치법규정보시스템
	정치적 요인	단체장진보성향	7기 단체장중 진보성향=1, 그 외=0	중앙선거관리위원회 선거통계시스템
지방의회 진보의원비율		7기 지방의회 의원 중 진보성향 의원의 비율(%)		중앙선거관리위원회 선거통계시스템

구분	변수		측정	자료출처
	경제적 요인	재정자립도	재정자립도	행정안전부 지방재정 통합공개시스템
	사회적 요인	시민단체수	관할구역내에 소재한 비영리단체수	행정안전부 비영리민간단체 지원현황
	지역특성 요인	도시지역	시·자치구=1, 군=0	행정안전부 행정구역편람

## 2. 분석방법: 로지스틱 회귀분석

통계적 분석방법은 연구목적 및 자료에 따른 연구자의 판단에 의해 결정된다. 본 연구에서는 다음과 같은 검토를 통하여 분석방법을 최종 선정하였다. 활용을 검토해 볼 수 있는 통계적 분석방법은 사건사분석, 생존분석, 로지스틱분석이 있다. 사건사분석은 정책도입과 정책확산 연구에서 비교적 최근들어 활용되고 있는 방법으로 Berry & Berry(1990)의 연구 이후 활성화되어 있다. 사건사분석은 분석의 시간이 충분히 확보되고 년도별로 독립변수의 변화량이 적절히 취득된다면 좋은 연구결과를 산출할 수 있는 방법이다. 본 연구의 경우 분석의 시간이 초기도입 또는 초기수용이라 볼만큼 짧으며, 이론적논의에서 주요독립변수로 고려한 시민단체수에 대한 매 년도의 자료를 활용하기가 용이하지 않다는 점에서 활용이 적절치 않다고 판단하였다. 다음으로 생존분석을 고려할 수 있다. 생존분석에는 여러 세부모형이 있지만 가장 널리 활용되는 Cox 비례위험모형은 사건발생의 확률적 분포를 가정하지 않아도 된다는 이점이 있어 많이 활용된다. 본 연구의 경우 Cox 모형의 사용이 가능한 것으로 판단되지만, 사건사분석의 경우와 같이 적절한 독립변수의 취득과 설정에 일정한 제약이 있어 분석에 활용하지 않았다. 로지스틱 분석은 행정학 분야에서 찬성과 반대의 선택문제, 특정 위험이나 행위의 존재여부, 대안선택 등의 문제에서 활용가능성이 높은 분석방법이다(고길곤, 2017). 로지스틱 분석은 조례도입과 같은 이분범주형 종속변수에 가장 적합한 분석모형이며 횡단면적인 분석이 가능해 자료의 취득과 분석의 용이함이라는 강점이 부각된다. 본 연구는 7기 지방자치단체를 횡단면적으로 분석해 보는 것에 일차적인 목적이 있기 때문에 시계열적 강점이 있는 사건사분석이나 생존분석보다 로지스틱분석을 활용하고자 한다. 이와 함께 윤창근 외(2019)에서와 유사하게 본 연구의 대상인 민주시민교육 조례도 정책의 초기도입에 해당하기 때문에 상기 연구에서 분석방법으로 활용된 로지스틱 분석의 적용이 적절하다고 판단하였다.

## IV. 분석결과

### 1. 현황과 내용

#### 1) 도입현황

2022년 2월 현재 226개 기초지방자치단체 중에서 45곳의 기초지방자치단체가 민주시민교육조례를 도입하고 있다. 지방선거에 따른 지방자치단체 기수에 따라 6기와 7기 지방자치단체로 구분해 보면 다음과 같다. 6기 지방자치단체(2014.7.1.~2018.6.30.)에서 도입된 곳은 8곳이다. 6기의 경우 2017년 6곳과 2018년 2곳이 도입되었다. 이를 통해 민주시민교육조례는 6기 지방자치단체의 중간지점을 통과한 이후에 본격적으로 기초지방자치단체에 도입되기 시작한 것을 알 수 있다. 나머지 37곳은 7기 지방자치단체에서 도입되었다. 즉 대부분의 민주시민교육조례가 7기 지방자치단체에서 도입되었음을 알 수 있다. 따라서 본 연구에서는 분석의 초점을 민주시민교육조례가 본격적으로 도입된 7기 지방자치단체로 두었다. 이는 인권조례가 본격적으로 도입된 6기 지방자치단체를 분석의 초점으로 삼은 서재호·이정훈(2018)과 비슷한 관점을 적용한 것이다.

도입시기를 년도별로 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 2017년에는 6곳(서울광진구, 서울노원구, 서울강서구, 경기의정부시, 경기안양시, 경기하남시)으로 모두 서울과 경기도에 집중되어 있다. 2018년에는 7곳(경남김해시, 경기고양시는 6기, 나머지 5곳은 7기에서 도입), 2019년 11곳, 2020년 8곳, 2021년 13곳에 도입되었다.

〈표 2〉 민주시민교육조례도입현황

구분	2017	2018	2019	2020	2021	계
조례도입 기초지방자치단체	6	7	11	8	13	45
시기구분	6기	6기: 2 7기: 5	7기	7기	7기	6기: 8 7기: 37

#### 2) 조례내용

민주시민교육조례가 도입된 45곳 기초지방자치단체의 조례내용은 크게 보았을 때 대동소이하다. 이는 고경훈·김건위(2020)의 지적대로 전국에서 최초로 도입되었던 서울시의 조례를

거의 비슷하게 차용했기 때문인 것으로 판단된다. 민주시민교육의 조례는 기본적으로 목적, 정의, 기본원칙, 적용대상, 단체장의 책무, 민주시민교육 종합계획수립, 민주시민교육내용, 민주시민교육방법, 민주시민교육자문(운영)위원회, 위탁, 재정지원 등으로 구성되어 있다. 조례가 설치된 대부분의 기초지방자치단체가 비슷한 내용을 규정하고 있기 때문에 조례의 제도적 심화를 보다 심층적으로 분석하는 것에는 한계가 있다. 다만 지원기관으로서 민주시민교육센터 등을 규정하고 있는 군포, 용인, 파주 등의 경우가 발견되고 있어 향후 조례의 제도화 수준에 초점을 맞춘 연구의 가능성을 열어두고 있다.

## 2. 도입영향요인분석

### 1) 기초통계분석

영향요인을 검증하기 위한 로지스틱 분석에 앞서 변수의 기술통계를 살펴보면 다음과 같다. <표 3>은 변수들의 관측치와 평균, 표준편차, 최소값, 최대값을 보여준다. 이를 통해 분석에 사용된 변수들이 가진 통계량에 대한 기초적인 정보를 습득할 수 있다. 특히 연속변수로 측정된 재정자립도와 시민단체수는 분석에 적절한 변이량을 가지고 있음을 알 수 있다.

<표 3> 변수의 기술통계

변수	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
기초지방자치단체 조례도입	218	0.17	0.38	0	1
광역지방자치단체 조례도입	218	0.78	0.42	0	1
단체장진보성향	218	0.68	0.47	0	1
지방의회 진보의원비율	218	56.59	22.67	0	100
재정자립도	218	28.86	12.24	10.16	67.77
시민단체수	218	54	63.92	1	415
도시지역	218	0.62	0.49	0	1

## 2) 로지스틱분석

로지스틱분석은 일반적으로 회귀계수와 승산비를 통해 유의미성과 영향력을 검증한다. 본격적인 분석에 앞서 모형의 적합도를 검증하였다. LR 테스트 결과  $LR \chi^2 = 43.73$ , Prob  $\chi^2 = 0.000$ (유의확률 0.000)으로 나타나 모형의 유의미성이 확보되었다. 연구모형에 대한 추가적인 적합도 검증을 위해 Hosmer-Lemeshow 적합도 검정을 수행한 결과,  $\chi^2=2.70$ ,  $p=.952$  로 나타나 모형이 적합한 것으로 확인되었다. 모형의 설명력을 나타내는 Pseudo  $R^2 = 0.2202$ , Cox-Snell  $R^2=0.182$  로 각각 나타났다. 로지스틱 분석결과는 다음과 같다.

〈표 4〉 로지스틱 분석결과

구분	회귀계수	표준오차	승산비	한계효과
광역지방자치단체 조례도입	1.677	1.166	5.347	.1341
단체장진보성향	0.441	0.722	1.555	.0460
지방의회 진보의원비율	0.014	0.016	1.014	.0015
재정자립도	0.062***	0.017	1.064	.0069
시민단체수	-0.006*	0.004	0.994	-.0007
도시지역	1.226*	0.64	3.407	.1222
상수	-6.871	1.431	0.001	-

주: \* $p<0.1$  \*\* $p<0.05$  \*\*\* $p<0.01$

로지스틱 분석결과, 회귀계수의 유의미성을 통해 경제적요인인 재정자립도, 사회적요인인 시민단체수, 지방자치단체특성요인인 지방자치단체유형이 유의미한 영향요인인 것으로 나타났다. 반면, 상위정부요인과 정치적으로인 유의미한 영향요인이 아닌 것으로 나타났다. 이때 재정자립도는 양(+)<sup>의</sup> 영향, 시민단체수는 음(-)<sup>의</sup> 영향, 도시유형은 양(+)<sup>의</sup> 영향인 것을 알 수 있다. 즉 재정자립도가 양호할수록 민주시민교육조례도입의 가능성이 크며, 시민단체수가 늘어날수록, 시와 자치구일수록 군에 비해 민주시민교육조례도입의 가능성이 크다는 것을 의미한다.

분석결과는 해석이 용이하고 종속변수 발생확률의 변화를 쉽게 알 수 있는(윤창근 외, 2019) 한계효과를 중심으로 해석하였다. 재정자립도가 1단위(1%) 증가할 때 민주시민교육조

례의 도입확률은 0.69% 증가하는 것으로 나타났다. 시민단체수가 1단위(1개) 증가할 때 민주 시민교육조례의 도입확률은 0.07% 감소하는 것이 확인되었다. 도시지역일 경우 농촌지역에 비해 민주시민교육조례의 도입확률이 12.22% 증가하는 것으로 나타났다.

### 3. 해석 및 토론

로지스틱 분석을 통해 통계적으로 유의미한 영향요인으로는 경제적요인과 사회적요인, 지방자치단체특성요인인 것을 발견하였다. 이러한 결과를 보다 심층적으로 해석하고 토론해 보면 다음과 같다.

경제적요인인 재정자립도는 유의미한 영향요인으로 나타났다. 이는 재정자립도가 높은 기초지방자치단체일수록 민주시민교육조례의 도입이 많았다는 것을 의미한다. 그러한 결과는 이론적 논의의 경제적요인에서 살펴본 바와 같이 조례를 집행할 때 필요한 재정적 자원이 넉넉한 지방자치단체에서 조례의 도입에 더욱 적극적이고 관대할 것이기 때문인 것으로 풀이된다. 민주시민교육도 그에 상응하는 재정적 지원이 필수적일 것이므로 그에 대한 고려가 반영된 것으로 해석할 수 있을 것이다.

사회적요인인 시민단체는 음(-)의 방향으로 유의미한 영향요인인 것으로 나타났다. 즉 시민단체수가 많을수록 민주시민교육조례의 도입이 오히려 적은 것으로 나타난 것이다. 이러한 결과는 주민참여예산조례를 대상으로 한 최상한(2010)의 결과와 동일하다. 그러나 최상한(2010)의 연구에서는 그 이유에 대한 해석이 시도되지 않고 있다. 본 연구에서는 시민단체가 일정부분 민주시민교육의 역할을 수행하고 있기 때문인 것으로 해석을 제시하고자 한다. 이러한 해석의 단서는 일찍이 사회자본과 자발적 결사체 간의 관계를 연구한 유재원(2000)의 연구에서 찾을 수 있다. 유재원(2000)은 시민단체를 포함한 우리나라의 결사체가 민주시민교육 기능을 수행하고 토크빌이 언급한 “마음의 습속(습관)”을 배양하는 능력이 강함을 지적한 바 있다. 이를 통해 시민단체가 많은 지역의 경우 시민단체들이 민주시민교육에서 수행하는 역할을 통해 추가적인 민주시민교육조례의 필요성이 낮은 것으로 해석할 수 있는 것이다.

지방자치단체특성요인인 도시유형도 유의미한 영향요인으로 나타났다. 이는 군지역의 경우에는 지역정치문화발전을 위한 노력보다는 여전히 지역경제발전을 위한 정책이 우선적으로 도입되고 있음을 시사한다. 이와 관련하여 도시형 특징을 가진 자치구에서 인권조례도입 확률이 커진 것으로 나타난 서재호·이정훈(2018)의 연구결과도 비슷한 논리와 배경으로 인한 결과로 추론할 수 있을 것이다.

통계적으로 유의미하지 않은 영향요인에 대해 논의해 보면 다음과 같다. 상위지방자치단체

요인은 출산장려정책(이정철·허만형, 2012; 이석환, 2013)의 경우와는 달리 유의미하지 않은 요인인 것으로 드러났다. 이는 정책의 특성이 반영된 것으로도 볼 수 있을 것이다. 즉 정책에 따라 상위정부의 영향력과 역할이 제한적으로 작용하는 것으로 보인다. 여기서 흥미로운 것은 본 연구의 경우 상위지방자치단체 확산의 반례가 나타나고 있다는 점이다. 경남 김해시는 경상남도가 도입되지 않은 상태에서 도입되었고, 충남 아산시는 도입시기가 오히려 충청남도를 앞서고 있다. 이들은 오히려 기초지방자치단체에서 상위지방자치단체로 확산된 경우이다. 이러한 반례는 오히려 기초에서 상위지방자치단체로 정책이 확산된 사례로도 볼 수 있다. 이는 Shipan & Volden(2006)이 제시한 상향확산접근으로 설명할 수 있을 것이다. 그러나 이 연구에서는 2곳의 사례밖에 없기 때문에 통계적인 분석은 어려움이 있다. 이에 관해서는 더 많은 상향식 사례가 추가되어 통계적 분석이 가능해지거나 또는 질적인 사례연구 등을 통한 연구의 필요성이 제기된다.

다른 한편, 6기 지방자치단체를 포함할 경우 분석의 결과는 다소 달라질 수 있을 것으로 생각된다. 왜냐하면 분석에서 제외된 서울과 경기도 소속된 6곳의 지방자치단체의 경우 모두 광역지방자치단체의 조례가 도입된 이후에 도입되었기 때문이다. 본 연구에서는 연구의 목적과 자료수집의 한계로 인해 7기 지방자치단체에 초점을 맞추었고, 추후 6기와 8기를 포함한 연구를 통해 보다 엄밀한 결과가 도출되기를 기대한다. 특히 7기 지방자치단체에서 37곳에 이르는 기초지방자치단체가 민주시민교육조례를 도입하였지만 여전히 도입하지 않은 기초지방자치단체의 수가 훨씬 많다. 이는 8기에서는 더 많은 도입사례가 관찰될 것을 예상할 수 있는 수적이다. 향후 8기 자료가 추가될 경우 6기, 7기, 8기에 이르는 10년 이상의 분석시간을 설정하여 사건사분석 또는 생존분석을 활용한 보다 심도깊은 연구가 이루어질 것으로 판단된다.

정치적요인인 진보단체장과 진보의원비율은 유의미한 영향요인이 아닌 것으로 나타났다. 이는 다소 의외의 결과이며 비슷한 성격을 지닌 인권조례 및 주민참여예산제도의 분석에서 이들 변수들이 유의미한 변수로 나타난 결과와 다르다(서재호·이정훈, 2018; 최상한, 2010). 일반적으로 조례의 제정에 있어 단체장과 지방의원은 가장 큰 영향을 미치는 행위자로 인식되지만, 본 연구의 결과에 의하면 민주시민교육조례의 도입에 있어서는 단체장과 지방의원의 정치적인 성향보다는 다른 외부적인 환경의 영향을 받아 조례가 도입된 것으로 이해하는 것이 적절한 것이라 판단된다. 이는 서울과 경기도의 조례도입과정이 전국적으로 보았을 때는 적용되지 않는다는 점과 함께 광역지방자치단체와 기초지방자치단체에 있어 조례도입의 영향요인이 다를 수도 있다는 점을 시사하는 바, 이에 대한 추가적인 연구의 필요성이 제기된다.

## V. 결론

이 연구는 기초지방자치단체 민주시민교육조례의 도입 영향요인을 실증적으로 분석해 보았다. 7기 지방자치단체의 조례도입을 대상으로 하였으며 로지스틱 분석방법을 활용하였다. 분석결과 경제적요인인 재정자립도, 사회적으로인인 시민단체수, 지방자치단체특성요인인 지방자치단체유형이 유의미한 영향요인인 것으로 나타났다. 이를 통해 조례의 성격과 내용에 따라 선행연구들에서 발견된 유의미한 영향요인이 차별적으로 영향을 미치고 있음을 발견할 수 있었다. 이와 관련하여서는 해석 및 토론파트를 추가하여 보다 풍부한 논의를 진행하였다. 제시된 연구결과와 논의들은 향후 연구들의 참고자료로 활용될 것으로 기대된다.

한편, 본 연구는 민주시민교육조례도입에 관련한 통계적분석으로는 시초적이고 탐색적인 성격을 가지고 있다. 이를 통해 정치적 성격을 가진 조례(또는 정책)의 영향요인 발굴이라는 이론적 측면의 기여도를 가지고 있다. 다만 횡단면적 성격을 가진 로지스틱 분석을 활용함으로써 시계열적 분석을 통한 분석의 풍부성을 담지 못하였다는 한계가 있다.

끝으로 추후 연구의 과제로 다음과 같은 제언을 남기고자 한다. 먼저 이론적 관점에서 추가적인 변수의 발견이 필요한 것으로 판단된다. 본 연구에서 여러 변수를 적용하여 실증분석에 활용하였지만 고려되지 못한 중요한 변수가 있을 수 있다. 예를 들어 경제적 요인의 경우 사업체수, 1인당 GRDP, 건축허가 연면적 비율 등의 변수가 고려될 수 있을 것이나 본 연구는 그러한 다양한 변수들을 충분히 고려하지 못한 측면이 있다. 그러한 변수의 발굴과 추가를 통해 연구의 질적 향상이 이루어질 필요가 있다. 또한 본 연구에서 추론하고 해석한 논의들이 얼마나 적실성이 있는 것인지에 대해서 개별 도입사례분석 등을 통한 심층사례연구 등 질적 연구방법으로서의 접근을 통해 보완될 수 있을 것이다.

통계적 분석방법론과 관련된 제언은 다음과 같다. 추후 연구에서는 분석의 시계를 보다 확장하여 사건사분석 혹은 생존분석과 같은 보다 정교한 통계분석모형을 활용하면 좋을 것이다. 또한 분석에 있어 공간계량모형의 활용도 고려해 볼 수 있을 것이다. 본 연구에서는 윤창근 외(2019: 54)의 지적과 같이 국내의 경우 인근 지방자치단체에서의 영향은 적을 것이라는 가정하에 이웃지방자치단체 간의 상호작용을 고려하는 공간계량모형을 적용하지는 않았다. 하지만 민주시민교육조례의 도입이 점차 확산되면서 인근 지방자치단체의 도입에 영향을 받았다는 이론적 추론과 검증이 가능할 경우에는 공간계량모형을 분석모형으로 고려할 필요성도 있을 것이다. 본 연구가 추후 민주시민교육에 대한 행정학계의 후속 연구 활성화의 촉매제 역할이 되기를 기대한다.

## 【참고문헌】

- 강운호. (2000). 지방자치와 기초자치단체의 사회복지정책 정향: 시·군·자치구간 비교분석. 『한국행정학보』, 34(1): 213-227.
- 고경훈·김건위. (2020). 「일상의 민주주의 실현을 위한 민주시민교육 법제화 연구」. 한국지방행정연구원.
- 고길곤. (2017). 행정학 분야의 로지스틱 회귀분석 활용 절차와 쟁점. 『현대사회와 행정』, 27(4): 3-33.
- 김준우·안영진. (2010). 대도시 정책형성에서 시도연구원과 시민단체의 역할: 광역 지자체의 도시 지배구조 논의를 중심으로. 『국토지리학회지』, 44(4): 609-622.
- 서재호·이정훈. (2018). 지방자치단체 인권의 제도화에 대한 연구. 『지방행정연구』, 32(4): 165-192.
- 엄태호·윤성일. (2013). 지방정부 주민참여예산제도의 제도화 수준에 미친 영향요인에 관한 연구. 『국가정책연구』, 32(2): 39-64.
- 원준호. (2019). 광역자치단체에서의 민주시민교육의 법제화: 쟁점 분석과 독일 사례 참조를 통한 개선방안 제안. 『NGO연구』, 14(1): 1-33.
- 유재원. (2000). 사회자본과 자발적 결사체. 『한국정책학회보』, 9(3): 23-43.
- 윤창근·황창호·정세희. (2019). 얼리어답터(Early Adopter): 조직특성이 초기 혁신수용에 미치는 영향 분석. 『한국행정학보』, 53(2): 35-59.
- 이석환. (2013). 한국 지방자치단체 출산장려정책의 수평적·수직적 확산. 『한국행정학보』, 47(3): 329-359.
- 이정철·허만형. (2012). 출산장려금 제도의 정책확산 연구: 기초자치단체의 제도 도입을 기초한 사 건사 분석. 『정책분석평가학회보』, 22(3): 95-119.
- 이종수. (2004). 한국 지방정부의 혁신에 관한 실증분석: 혁신패턴, 정책행위자 및 영향요인을 중심으로. 『한국행정학보』, 38(5): 241-258.
- 이승중. (1999). 지방정치참여와 시민교육. 『행정논총』, 37(2): 99-118.
- 이승중. (2001). 지방자치와 지방정부의 복지정책정향. 『한국행정학보』, 34(4): 197-215.
- 이승중·김대욱·김윤지. (2021). 『지방자치론(제4판)』. 박영사.
- 차명제. (2018). 경기도 민주시민교육조례 제정 2주년 평가 및 과제. 『NGO연구』, 13(1): 1-26.
- 최상한. (2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. 『한국행정학보』, 44(3): 87-113.
- 최성환. (2020). 지방자치단체 민주시민교육의 의의 및 법정정책적 제언. 『법과 정책연구』, 20(4): 309-333.
- Berry, F. S. & Berry, W. D. (1990). State lottery adoptions as policy innovations: An

- event history analysis. *American Political Science Review*, 84(2): 395-415.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48: 147-160.
- Karch, A. (2006). National intervention and the diffusion of policy innovations. *American Politics Research*, 34(4): 403-426.
- Long, J. S. & Freese, J. (2014). *Regression Models for Categorical Dependent Variables Using Stata*. Stata Press.
- Lowndes, V. (1995). "Citizenship and urban politics" in David Judge, Gerry Stoker, and Harold Wolman (eds.). *Theories of urban politics*. London: Sage.
- Shipan, C. R. & Volden, C. (2006). Bottom-up federalism: The diffusion of antismoking policies from U.S. cities to states. *American Journal of Political Science*, 50(4): 825-843.

---

**김 대 욱** : 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 전남대학교 행정학과 교수로 재직중이다. 관심분야는 지방자치 및 지방행정이다. 논문으로는 "Local Government's Resource Commitment to Environmental Sustainability: Capacity, Conservatism, and Contractual Dynamics", "Sustainability of social economy organizations (SEOs): An analysis of the conditions for surviving and thriving" 등이 있다(kdw@jnu.ac.kr).