

도덕과 교육 관련 조례에 대한 빅데이터 분석

— 인성교육, 통일교육 및 민주시민교육 조례를 중심으로 —

김 영 하*

•요 약•

이 논문은 우리나라 지방의회 입법기능의 산물인 조례의 제정 및 운영에 대해 빅데이터 분석 방법을 활용하여 논의한 것이다. 이를 위해 도덕과 교육의 핵심적 영역이라고 할 수 있는 인성교육, 통일교육, 민주시민교육 관련 조례들을 대상으로 조례 간 유사도를 검증하였다. 주요 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 시간적 요인과 관련하여, 먼저 제정된 조례가 나중에 제정된 조례에 미치는 영향이 확인되었다. 둘째, 공간적 인접성도 영향을 미치고 있으며, 수도권과 대도시일수록 조례 간 유사도가 상대적으로 높은 경향을 보이고 있다. 셋째, 상위 법령의 존재 여부는 별다른 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다. 전체적으로 이들 조례 간의 유사도 수준이 비교적 높게 나타나며, 이는 지방의회의 입법기능의 강화 필요성을 시사하고 있다. 아울러 2022 개정 교육과정의 본격적인 시행을 앞두고 아직까지 조례가 마련되어 있지 않은 지방자치단체에 대해 그 제정을 촉구하고 있다.

주제어 : 지방의회, 조례, 빅데이터 분석, 유사도 검증, 도덕과 교육

I. 서론

근대 이후 시장과 국가를 둘러싼 산업화와 민주화의 역동적 흐름 속에서, 우리는 불가피하게도 지역사회 간 불균형 성장 내지 발전과 마주하고 있다. 이에 대한 대응책의 하나로서 지방자치를 이야기해 볼 수 있다. 지방자치는 지역사회의 구성원들이 공적 갈등을 해결하기 위해 지방정부를 구성·운영하고, 이에 필요한 경비를 스스로 부담하며 그 행위 결과에 책임을 지는 것으로 개념 정의¹⁾할 수 있다. 지방자치는 먼저, 지역사회의

* 경북대학교 윤리교육과 교수, kyhlks@knu.ac.kr

주민들이 여러 가지 공적 갈등을 해결하는 정치적 삶을 가장 가까이에서 접하는 곳이자, 지역사회의 실정에 맞는 지방정부의 공적 서비스를 제공받는 교차 지점이다. 그리고 치자와 피치자의 자기동일성의 원리를 구현할 수 있는 자치 정신에 기반하고 있을 뿐만 아니라 수직적 권력분립과 같은 민주주의의 제도적 원리에도 부합한다. 이처럼 지방자치의 존재 이유와 의의 속에는 이미 민주주의의 기본적인 정신과 원리의 구현이 자리하고 있다. 그래서 우리는 지방자치에 대해 풀뿌리 민주주의나 민주주의의 학교 또는 실험장이라 말하는 것인지도 모른다.

이러한 지방자치는 오늘날 그 제도에 있어서 핵심적 구성요소 중 하나로 지방의회를 두고 있다. 지방의회는 입법기능을 포함하여, 예·결산에 대한 심의 및 의결, 감사 및 조사를 포함한 집행부에 대한 견제, 진정과 청원의 처리와 같은 민원 수렴 등의 기능을 수행한다. 이 중 입법기능은 지방의회의 고유하고 주된 기능이다.²⁾

그렇다면 우리나라 지방의회의 입법기능의 산물인 조례는 지방자치의 정신과 원리를 충실히 반영하여 제정되고 있는 것일까? 그에 대한 답은 별로 긍정적이지 못한 것 같다. 우선, 자치입법권 행사의 제도적 한계³⁾는 현행 법규범 체계 속에 내재⁴⁾되어 있다고 지적해 볼 수 있기 때문이다. 즉, 우리나라의 조례는 헌법을 포함한 법령의 하위 법규범으로서 지위 또는 위상을 갖고 있다. 따라서 자치입법권의 제약은 현실적으로 불가피한 측면이 있다. 다른 한편으로는 지방의회 입법기능의 실제적 한계는 지방의회의 운영 실태 속에서 찾아볼 수도 있다. 그동안 학계에서는 지방의회의 실질적 운영 주체로서 지방의

1) 최창호와 김보현·김용래의 연구에서는 지방자치의 개념 정의와 관련하여 지방자치단체, 공동문제(사무), 자기부담(재정적 자주성), 자기처리(지방정부, 자주조직권), 국가감독, 주민의 통제 등의 요소들을 핵심으로 삼고 있다. 최창호, 『지방자치제도론』, 서울: 삼영사, 1993, p.49. ; 김보현·김용래, 『지방행정의 이론과 실제』, 서울: 법문사, 1987, p.73.

2) 이러한 입장을 갖는 대표적 선행연구로는 최창호, 위의 책, pp.494-500. ; 정재길, 『지방의회론』, 서울: 박영사, 1992, pp.13-14. ; 최인기·이봉섭, 『지방의회론 : 이론과 실제』, 서울: 법문사, 1993, pp.76-81. ; 윤용희 외 공저, 『지방자치론』, 서울: 대왕사, 1995, pp.78-80.이 있다. 그밖에도 박순중, 이승모, “지방자치 부활이후 지방의회 의정활동에 대한 시계열적 평가”. 『한국지방자치학회보』, 33권 3호, 한국지방자치학회, 2021. p.3. ; 전광섭, “지방의회의 입법권한 강화방안에 관한 연구”, 『지방정부연구』, 제25권 제3호, 한국지방정부학회, 2021 가을, p.298.이 있다.

3) 채민예·강사원·임조순·이주하, “자치입법권의 한계와 확대 방안 연구-인천광역시 지하도상가 관리 운영 조례 사례를 중심으로-”, 『인천학연구』, 제39호, 인천대학교 인천학연구원, 2023. 8., pp.206-210. ; 최우용, “지방자치법 전면개정에 따른 지방자치의 현재와 미래”, 『공법연구』, 제50집 제3호, 한국공법학회, 2022, pp.92-117. ; 성중탁, “지방분권강화를 위한 가칭 ‘지방의회법’ 제정 방향”, 『공법학연구』, 제24집 제1호, 한국비교공법학회, 2023. 2., p.95, pp.97-98. ; 김민호·조용기, “지방의회 자치입법권의 문제점과 개선방안”, 『미국헌법연구』, 제33권 제2호, 미국헌법학회, 2022. 8., pp.3-15.

4) 전광섭, “지방의회의 입법권한 강화방안에 관한 연구”, 『지방정부연구』, 제25권 제3호, 한국지방정부학회, 2021, pp.303-306.

원들의 도덕적 자질이나 대표성과 전문성 등의 역량에 대해 의구심을 갖고 온 터이다. 특히, 지방의원들의 전문성과 대표성의 한계와 관련하여서는, 유급제를 도입하거나 정책 보좌 기능 강화 등 여러 정책들을 도입하였음에도 불구하고 그 실효성에는 여전히 만족스럽지 못한 평가⁵⁾가 있기 때문이다. 대도시의 기초지자체에 살고 있는 주민들의 상당수는 자신의 지역구 출신 의원의 이름조차 모르는 경우가 많다. 이처럼 지방자치제도의 운영 과정에 활발한 주민참여가 이루어지지 못하는 현실은 큰 문제점이 아닐 수 없다.⁶⁾

무엇보다도 지방의원들의 입법 전문성의 결여는 자치입법권의 행사로서 조례 제·개정 에 큰 걸림돌로 작용하게 된다. 이를 뒷받침하는 실태가 최근에 조례를 분석한 여러 연구에서 확인되고 있기 때문이다. 고경훈·김건위는 조례의 제정과 관련하여 지자체들은 전국에서 가장 먼저 제정된 서울시의 조례를 거의 비슷하게 차용하고 있다고 지적하고 있다.⁷⁾ 또한 김대옥은 민주시민교육 조례가 제정된 기초지자체들의 조례 내용이 크게 다르지 않다고 지적하였다.⁸⁾ 이밖에도 관광약자 관련 조례⁹⁾, 자치분권 촉진 및 지원에 관한 조례¹⁰⁾, 노동인권교육 조례¹¹⁾, 노인학대 예방 및 보호 조례¹²⁾, 부산광역시 4차 산업혁명 관련 조례¹³⁾, 사회복지사 등의 처우 및 지위 행사에 관한 조례¹⁴⁾, 공공디자인

-
- 5) 김영수, “지방의회의 의정활동 성과평가에 관한 연구”, 『지방정부연구』, 제11권 제1호, 한국지방정부학회, 2007, p.186. ; 서재권·강민성, “누가 조례 발의를 주도적으로 하는가? : 광역의원 입법성과 결정요인(20016-2018)”, 『지방정부연구』, 제25권 제2호, 한국지방정부학회, 2021, p.250, p.271.
 - 6) 지방의원 유급제 도입 이후 의정활동 등의 효과에 대한 실증 분석과 인식조사에서도 부정적인 결과(값)가 나타나고 있다[전영상, “지방의원 유급제의 효과 인식에 관한 연구 : 주민·공무원에 대한 인식조사를 중심으로”, 『정책분석평가학회보』, 20권 3호, 한국정책분석학회, 2010, pp.1-25 ; 김도희, “지방의원 유급제 도입이후 의정활동에 대한 실증분석과 개선과제 : 울산광역시의회를 중심으로”, 『지방정부연구』, 22권 2호, 한국지방정부학회, 2018, pp.91-118.
 - 7) 고경훈·김건위, 「일상의 민주주의 실현을 위한 민주시민교육 법제화 연구」, 한국지방행정연구원, 2020, p.84.
 - 8) 김대옥, “기초지방자치단체 민주시민교육조례 도입의 영향요인 분석”, 『지방행정연구』, 제36권 제2호, 한국지방행정연구원, 2022, 6., pp.43-44.
 - 9) 이정찬·김남조, “접근가능한 관광을 위한 지방자치단체의 관광약자 관련 조례분석”, 『관광연구논총』, 제35권 제1호, 한양대학교 관광연구소, 2023. 2., pp.221-248.
 - 10) 송석언, “「지방분권 촉진 및 지원에 관한 조례」 현황 연구-전국 17개 시도를 중심으로-”, 『인문사회21』, 제14권 1호, 인문사회21, 2023. 2., pp.1739-1748.
 - 11) 이서영, “노동인권교육 조례의 교육적 개선 연구”, 『시민교육연구』, 제54권 3호, 한국사회교육학회, 2022. 9., pp.159-185.
 - 12) 신나운·이영범, “노인학대 예방 및 보호 조례 분석-실패한 정책의 확산에 관하여-”, 『한국자치행정학회보』, 제36권 제4호, 한국자치행정학회, 2022년 겨울, pp.223-247.
 - 13) 김무열·강지현, “부산광역시 4차 산업혁명 관련 조례에 비추어본 조례 입법평가제도의 나아갈 방향”, 『공공정책연구』, 제39권 2호, 동의대학교 지방자치연구소, 2022. 8., pp.195-226.
 - 14) 이용재·원훈희·강영희, “사회복지사 처우 및 지위향상을 위한 지방자치단체 조례분석”, 『한국콘텐츠학회 논문지』, 제14집 1호, 한국콘텐츠학회, 2014, pp.189-199.

진흥에 관한 조례¹⁵⁾에 대한 연구에서도 조례의 내용이 유사하거나 지역적 특성이 반영되지 않은 점을 공통적으로 말하고 있다. 이처럼 조례의 구성과 내용이 유사하게 나타난다면, 이는 지방자치의 본질적인 요청인 지역실정에 맞는 조례의 제정 및 운영과 배치될 수밖에 없다. 나아가 지방자치의 근본정신에도 부합하지 않게 된다는 점에 주목할 필요가 있다.

이제 좀 더 구체적으로 최근 2년간 조례의 내용 분석을 시도한 선행연구들¹⁶⁾의 경향을 살펴보면 다음 <표 I-1>과 같다. 우선, 대체적으로 이들 선행연구는 다양한 영역에서 다루어지고 있음을 알 수 있다. 다음으로는 ①, ⑦, ⑬, ⑲, ⑳, ㉓과 같은 선행연구를 제외하고 대부분 특정 지역에 국한하거나 광역지자체 또는 기초지자체에 국한하여 분석대상을 설정한 연구가 많다는 특징을 보여주고 있다. 조례 내용의 분석 방법에 있어서도, ⑬과 ⑱의 사례에서처럼 토픽모델링에 의거하거나, ①, ③, ⑦, ⑩, ⑪, ⑳, ㉓와 같이 규범적·운영적(실효성) 체계 분석을 채택하거나 특정 조항(들)의 존재 여부를 포함한 문구의 단순 비교와 같은 연구¹⁷⁾가 많다. 그나마 ㉓에서처럼 부산광역시 4차 산업혁명 관련 조례 분석에 빅데이터 분석을 활용한 경우도 있으나 대상 조례의 사례 또는 공간적 범위가 제한적이다. 특히 빅데이터 분석의 유사도 검증 방법을 채택한 사례는 극히 드물다. 아울러 ⑦과 ⑱의 경우와 같이 상위 법률과의 정합성을 직접적으로 분석하거나 ③, ⑤, ⑧, ⑨, ⑪, ⑱, ⑲, ㉑, ㉒, ㉔의 사례처럼 조례의 상위 법령과의 관계 또는 영향에 대한 분석이 일부 있다. 끝으로, ㉒의 인접 정부의 영향 또는 ㉔의 상위 정부(광역지자체)의 영향 요인에 대한 분석을 채택한 연구들이 존재한다.

15) 16개 광역지자체(세종시 제외) 조례 가운데 규범적 타당성 요소인 제정목적, 적용범위, 단체장 책무, 사업 내용 등의 조항이 공통적으로 존재하며 문구의 차이는 있지만 그 내용의 실질적 차이는 없는 것으로 분석하고 있다. 주민참여 및 활성화 등 주민 권리의 보장에 대해서는 지역별 차이가 있는 것으로 분석되었다. 최조순·박지영·강현철, “공공디자인 관련 조례 제정 동향 및 함의-광역지방자치단체 조례를 중심으로-”, 「도시디자인저널」, Vol. 4, No. 1, 더 나은 도시디자인포럼, 2022, pp.23-31.

16) 전자자원 학술DB 사이트 가운데 ‘DBpia’, ‘KiSS’, ‘CNC학술정보’를 중심으로 ‘조례’ 및 ‘지방의회’ 키워드 교차 검색을 실시하여 최근 2년 동안(2022년~2023년)에 걸쳐 발표된 조례의 내용 분석 연구를 선별하여 자료를 수집하여 활용하였다. [https://kudos.knu.ac.kr/pages/sub.htm?code=total&nav_code=kud1641346542&order_list=&list_scale=&view_cate=&view_cate2=in&view_cate3=&search_order=\(검색일:2023년 8월 30일\)](https://kudos.knu.ac.kr/pages/sub.htm?code=total&nav_code=kud1641346542&order_list=&list_scale=&view_cate=&view_cate2=in&view_cate3=&search_order=(검색일:2023년 8월 30일)).

17) 고경훈·김권위, 앞의 보고서, p.84. ; 김대욱, 앞의 논문, pp.43-44. ; 우수명, 김태동, “서울시 25개 자치구의 마을공동체 관련 조례 분석, 「사회복지법제연구」, 제10권 제2호, 사회복지법제학회, 2019. ; 윤평호, 윤상오, “전국 지방자치단체의 행복조례 현황 분석에 관한 연구”, 「지방정부연구」, 제25권 제3호, 한국지방정부학회, 2021. ; 노주은, 박병현, 유영미, “마을공동체 만들기 조례분석: 부산지역 14개 사례를 중심으로”, 「지방정부연구」, 제24권 제4호, 한국지방정부학회, 2021. 등이 대표적이다.

〈표 1-1〉 최근 2년간 조례 관련 선행연구 사례

일련 번호	조례 내용	주요 연구 대상의 범위	주요 연구방법	비고
①18)	건강도시 조례	88개 지자체(2023.3.30. 현재 건강도시 회원 도시 101개 중)	규범적(정의, 목적, 기본원칙, 책무, 건강도시 사업), 운영적(기본계획 및 실행계획, 건강도시 운영위원회 구성, 재정지원, 주민참여, 건강도시 네트워크 활동, 기타 특이사항) 측면의 분석	국민건강증진법 개정(2021. 12. 개정)
②19)	고독사 예방 조례	19개 광역지자체 조례 내용 분석	개념, 권리성, 대상자 범위 포괄성 및 적절성, 급여 종류와 수준, 재정 책임성, 전달체계의 6가지 기준에 따른 분석	
③20)	광역지자체 공공디자인 진흥에 관한 조례	16개 광역지자체 조례(세종시 제외) 구성체계 및 세부 내용 분석	상위 법령의 위임 내용의 체계적 반영, 지역 여건 반영 등의 여부 확인 및 규범적 타당성 기준과 실효성 기준에 따른 분석	공공디자인 진흥에 관한 법률(2016.8.시행)
④21)	공영장례 조례 특성 분석	12개 광역지자체	공영장례의 정의 및 권리성, 급여원칙, 전달체계 분석	
⑤22)	탄소중립기본 조례	17개 광역지자체	탄소중립기본법에서 규정하고 있는 실질적 정의 및 절차적 정의 관련 내용 포함 현황 분석	기후위기대응을 위한 탄소중립·녹색성장기본법(탄소중립기본법, 2021.9. 제정)
⑥23)	노인복지 조례	광주광역시 5개 자치구와 전라남도 22개 시·군 조례	노인복지의 4대 분야인 소득 및 일자리, 돌봄, 건강, 여가활동 및 사회참여에 대한 비교 분석	
⑦24)	빈집 조례	143개 지자체(17개 광역지자체와 126개 기초지자체) 조례	규범체계(조례 목적, 빈집 정의, 빈집 정비의 개념적 범위, 빈집 정비 계획의 특성, 지원대상, 입주자 모집 방법, 주거제공 형태, 우선 입주 대상)와 실효성 체계(규정의 강제성, 재정지원 규정 유형, 재정지원 범위)를 중심으로 한 내용 분석	조례 현황 분석과 관련 법률과의 정합성 분석

- 18) 강은정·백민아, “건강도시 조례의 내용 분석”, 『보건교육건강증진학회지』, 제40권 제2호, 한국보건교육건강증진학회, 2023. 6., pp.48-54.
- 19) 김윤민, “고독사 예방에 관한 광역자치단체 조례 분석 연구”, 『한국지역사회복지학』, Vol. 84, 한국지역사회복지학회, 2023. 2. 28., pp.1-36.
- 20) 최조순·박지영·강현철, 앞의 논문, pp.23-31.
- 21) 윤강인·김종일·황예음·임시현, “공영장례 조례 분석 및 향후 과제 고찰”, 『지역사회연구』, 제29권 제4호, 한국지역사회학회, 2021. 12., pp.137-166.
- 22) 황선자, “광역지자체 탄소중립기본조례와 정의로운 전환을 위한 노동조합의 과제”, 『노동N이슈』, 제2022

일련 번호	조례 내용	주요 연구 대상의 범위	주요 연구방법	비고
⑧25)	통·반장 관련 조례 및 규칙 비교 분석	서울시 25개 자치구(기초지자체) [2022. 10. 기준]	자격(연령, 지역사회와의 연관성, 위촉 제한사유), 선임(통장의 선임방식, 통자위원회 구성, 의사결정방식), 임기(통장 임기, 연임 횟수, 연임제한 예외), 해촉 사유 4가지 비교 분석	2022 지방자치법 개정(통 등 설치) - 필수 조례
⑨26)	어린이 안전 조례	41개 지자체(9개 광역지자체, 32개 기초지자체)	연동형(상위법령인 어린이 안전법 규정과 연동되는 사항을 규정한 방식)과 비연동형(해당 지자체의 자치조례로서 제정·시행된 방식) 조례 비교 분석, 기초와 광역, 법령상 규정과의 관계 및 위임한 사항의 규율방식 등을 기준으로 한 분석	2020년 어린이 안전법 제정, 시행
⑩27)	장애 인식 개선을 위한 지자체 조례	13개 광역지자체, 4개 기초지자체 조례	규범적 체계와 실효성 체계 비교 분석	
⑪28)	관광약자 관련 조례	53개 지자체 관광약자 관련 조례	규범적 체계와 실효성 분석 및 상위법률과의 정합성 분석	관광기본법과 관광진흥법
⑫29)	농어민 수당에 관한 조례	10개 광역지자체(특별시·광역시 제외) 조례	공익, 지급 대상 규정과 지급 제외 대상 규정, 농어민 수당의 지급단위(개인/가구) 등의 법적 쟁점 비교 분석	
⑬30)	지방자치단체의 스마트시티 조례	72개 지자체의 74개 스마트시티 조례	토픽모델링 활용(조례의 주요 키워드를 확인하고, 조례의 키워드에 따른 주제 분류 진행)	

-9호, 한국노총 중앙연구원, 2022, pp.1-24.

- 23) 김경숙, “광주·전남지역에서의 노인복지조례의 분석과 개선방안에 관한 연구”, 『한국컴퓨터정보학회논문지』, Vol. 27 No. 8, 한국컴퓨터정보학회, 2022, pp.177-183.
- 24) 정연태·전동일·정명교, “빈집 정비를 위한 자치단체의 빈집 조례 분석”, 『인문사회과학연구』, 제30권 제3호, 세명대학교 인문사회과학연구소, 2022. 8., pp.495-520.
- 25) 안서빈·최정민, “서울시 자치구별 통·반장 조례 비교 및 개선방안 고찰”, 『한국사회와 행정연구』, 제34권 제1호, 서울행정학회, 2023. 5., pp.113-141.
- 26) 황의관·지광식, 「어린이 안전 관련 조례 정비방안 연구」, 정책연구 22-14, 한국소비자원, 2022.
- 27) 김경란·김지혜, “장애 인식개선 교육을 위한 지방자치단체 조례 연구”, 『한국콘텐츠학회논문지』, Vol. 22 No. 10, 한국콘텐츠학회, 2022, pp.515-525.
- 28) 이경찬·김남조, “접근가능한 관광을 위한 지방자치단체의 관광약자 관련 조례분석”, 『관광연구논총』, 제35권 제1호, 한양대학교 관광연구소, 2023. 2., pp.221-248.
- 29) 서정희, “지방자치단체의 농어민 수당 조례에 관한 법적 쟁점 비교 연구”, 『사회보장법학』, 제11권 제2호, 한국사회보장법학회, 2022. 12., pp.45-93.
- 30) 서형준, “지방자치단체의 스마트시티 조례 분석: 토픽모델링을 활용하여”, 『정보화정책』, 제30권 제1호, 한국지능정보사회진흥원, 2023, pp.41-66.

일련 번호	조례 내용	주요 연구 대상의 범위	주요 연구방법	비고
⑭ ³¹⁾	지방자치단체장직 인수위원회 조례	17개 광역지방자치단체	인수위원회 조례명, 수당 등 지원, 위원회 활동 결과보고서 작성 문제 등에 대한 비교 분석	
⑮ ³²⁾	청년기본조례 및 청년층 지원에 관련된 조례	경상북도·경상남도·부산광역시·대구광역시에 위치한 65개의 기초지방자치단체	2010년부터 2020년까지 총 11년 간의 시계열 데이터를 사용하여 청년과 관련된 조례제정을 주도하는 주된 동기요인에 대한 분석	
⑯ ³³⁾	지방자치단체의 진로교육 조례	20개 시·도교육청 조례와 53개 지자체 조례(총 73개 조례)	수직적 연계(교육감/지방자치단체의 역할, 지원조직 설치·운영 근거, 지원 협의회 구성·기능)와 수평적 연계(지역사회 협력범위)	진로교육법
⑰ ³⁴⁾	지역축제 지원 조례	134개 지자체 조례	지역축제지원 조례 제정이 제도적 동형화(institutional isomorphism)를 통해 확산되었는지 검토하기 위해 2010년부터 2019년까지 10년간 226개의 지방자치단체와 세종특별자치시를 대상으로 패널서열로짓분석(panel ordered logit analysis)을 시행하여, 모방적 동형화와 규범적 동형화를 통해 기초자치단체의 지역축제지원 조례 제정에 미치는 영향 검증	제도적 동형화가 지방정부의 지역축제지원 조례 확산의 주요 요인임을 실증적으로 확인
⑱ ³⁵⁾	ODA 조례	10개 기초(3개) 및 광역(7개) 지자체	국제개발협력기본법 및 시행령과 지자체의 ODA 조례 대상 텍스트네트워크 분석(토픽모델링분석 통한 키워드 검색과 그에 대한 주제별 분류 및 비교·분석)	국제개발협력 기본법
⑲ ³⁶⁾	학교 밖 청소년 교육지원을 위한 인천시 조례 분석	인천광역시와 산하 7개 구·군(총 8개 지자체) 조례	조례의 제정여부, 조항 수 등의 일반적 현황 분석과 함께 학교 밖 청소년 교육을 위한 조항 내용의 구체성에 초점을 두어 분석 요소를 설정, 상위 법규에 규정되어 있는 대상에 대한 지원계획, 이를 위한 지원 위원회의 규정과 항목이 각 조례에 포함되어 있는지, 어떤 내용인지 등을 분석	학교 밖 청소년 교육지원 관련 상위법규 존재

- 31) 이공주, “지방자치단체장직 인수위원회 조례에 관한 검토”, 『법학연구』, 제22권 제4호, 한국법학회, 2022, pp.123-147.
- 32) 임태경, “지방정부의 청년정책은 어떻게 결정되는가?: 지역의 수요적 필요성이 조례제정에 미치는 영향력을 중심으로”, 『한국행정논집』, 제35권 제2호, 한국정부학회, 2023. 6. 30., pp.97-116.
- 33) 정지은, “지역사회 협력을 위한 진로교육 지원 제도 개선 방향: 조례 분석을 중심으로”, 『진로교육연구』, Vol. 36 No. 2, 한국진로교육학회, 2023, pp.103-124.

일련 번호	조례 내용	주요 연구 대상의 범위	주요 연구방법	비고
②37)	이주민의 건강 및 보건의료 지원 관련 조례의 제정 현황과 내용 분석	52개 지자체 조례	‘외국인주민’, ‘다문화가족’, ‘거주외국인’ 주제어 관련 조례의 명칭, 정책대상, 이주민의 건강 및 보건의료 지원 관련 내용 중점 검토	
②38)	자치분권 촉진 및 지원에 관한 조례	17개 광역지자체 조례	조례 제정 현황 및 조문 수, 각 조문의 지역별 차이점 분석	지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법)(약칭: 지방분권법)
②39)	필수업무종사자 보호 및 지원에 관한 조례	13개 광역지자체 조례	조례 명칭 및 용어 정의를 포함하여, 상위법에서 규율한 필수업무 및 필수업무 종사자 범위와 상위법이 조례에 위임한 지역위원회 설치 및 운영 조항 분석	필수업무종사자법
②40)	지역사랑상품권에 관한 조례	지역사랑상품권 조례 도입한 188개의 기초자치단체	강제적·규범적·모방적 조건의 영향 분석 사회학적 제도주의의 모방적 동형화 이론의 관점에서 고찰: 퍼지셋 질적 비교분석(fsQCA)	지역사랑상품권 조례를 선도 도입한 상위 16% 기초자치단체에서는 인접정부의 영향이 나타남
②41)	민주시민교육 조례	45개 기초지자체 조례	기초지방자치단체 민주시민교육조례 도입의 영향요인 분석: 상위정부요인, 정치적 요인, 경제적 요인, 사회적 요인, 지방자치단체유형 요인)	상위정부요인 (광역지자체의 조례 도입 여부)

- 34) 박정인, “지역축제지원 조례의 확산요인 분석: 제도적 동형화를 중심으로”, 『지방정부연구』, 제26권 제2호, 한국지방정부학회, 2022. 8., pp.79-96.
- 35) 정예은·허창덕, “텍스트네트워크 분석을 활용한 지방자치단체 ODA 조례 실태분석과 개선방안 연구”, 『사회적경제와 정책연구』, 제12권 제4호, 충북대학교 국제개발연구소, 2022, pp.261-287.
- 36) 은주희, “학교 밖 청소년 교육지원을 위한 인천시 조례분석 연구”, 『인천학연구』, 제37호, 인천대학교 인천학연구원, 2022. 8., pp.37-187.
- 37) 선봉규, “한국 지방자치단체의 이주민 건강 지원에 관한 조례 분석: 외국인주민 집중거주지역을 중심으로”, 『동북아문화연구』, 제74집, 동북아시아문화학회, 2023, pp.31-49.
- 38) 송석언, 앞의 논문 pp.1739-1748.
- 39) 공정원, “광역자치단체의 필수업무종사자 보호 및 지원에 관한 조례 연구”, 『공공정책연구』, 제39권 2호, 동의대학교 지방자치연구소, 2022. 8., pp.251-278.
- 40) 김소라, “기초자치단체의 지역사랑상품권 조례 도입에 관한 퍼지셋 연구-제도적 동형화 관점에서-”, 『한국정책학회보』, 제31권 3호, 한국정책학회, 2022. 9., pp.1-30.
- 41) 김대욱, 앞의 논문, pp.33-50.

일련 번호	조례 내용	주요 연구 대상의 범위	주요 연구방법	비고
㉔42)	기초지자체의 농민수당 조 례	152개 기초지자체 (2018~2022년 사이에 제정된 조례)	2018년부터 2022년까지 농민수당 조 례 도입 시기에 영향을 미치는 요인을 밝히고자 Cox 비례모형을 이용한 생존 분석	
㉔43)	노동인권교육 조례	13개 교육청	노동인권교육의 정의와 조례 제정의 의의를 근거로 정의 및 대상 설정, 기 본 원칙 조직, 계획 수립 내용, 노동인 권교육 실시 여건 등 분석	
㉔44)	서울시 자치구 의 노인학대 조 례에 대한 내 용분석	22개 자치구 조례	Gil(1973)과 Gilbert and Specht(1974) 의 사회복지정책의 다섯 가지 기준과 Sabatier(1999)의 정책옹호연합모형(ACF) 을 결합한 분석기준을 활용	
㉔45)	마을 만들기 관련 조례	조례가 제정된 충남의 14개 시·군 가운데 민 간위탁형 중간지원조직 을 운영하면서 농촌지 역을 대상으로 사업을 추진하고 있는 천안시, 예산군, 홍성군, 보령 시, 금산군 등 모두 5 개 시·군의 관련 조례	조례의 일반적인 특성인 조례의 제정 목적과 마을 만들기 정의, 지원 대상 및 지원 내용 등 조례의 내용적, 구성 적 측면을 중심으로 분석(규범성-실효 성 체계 분석)	
㉔46)	발달장애인 권 리보장 및 지원 에 관한 조례	충청북도와 충주, 제 천, 옥천, 증평군의 조 례	조례 특성 분석, 상위법과의 연계성 분석, 지자체의 책무성 유무(권리의 보 장, 복지지원 및 서비스, 가족 및 보호 자 지원, 지원체계 및 기타) 분석	발달장애인 권 리보장 및 지원 에 관한 법률 (발달장애인법)
㉔47)	4차 산업혁명 관련 조례	부산시 4차 산업혁명 관련 15개 조례	조례 입법평가의 방법으로서 빅데이터 분석	
㉔48)	사회복지사 등 의 처우 및 지 위향상을 위한 지방자치단체 조례	42개 지자체 조례	조례의 구성 내용 : 조례의 목적, 적용 대상, 지자체장의 책무, 실태조사, 지원 계획 수립, 처우개선 등 분석	

42) 임지현·문소영, “기초지방자치단체의 농민수당 조례 도입 영향 연구”, 「지방행정연구」, 제37권 제1호, 한국지방행정연구원, 2023. 3., pp.97-122.

43) 이서영, 앞의 논문, 159-185.

44) 신나윤·이영범, 앞의 논문, pp.223-247.

45) 고경호, “마을 만들기 관련 조례에 대한 지역혁신 및 협력적 거버넌스 관점의 적용: 충남지역 민간위탁형 기반 중간지원 조직 설치·운영 지역의 관련 조례를 대상으로”, 「한국유기농업학회지」, Vol. 31 No. 1, 한국유기농업학회, 2023, pp.45-61.

일련 번호	조례 내용	주요 연구 대상의 범위	주요 연구방법	비고
㉔49)	환경영향평가 조례	7개 광역지자체(인천, 서울, 경기, 부산, 광주, 대전, 제주)	조례 내용과 구성체계 분석: 조례 특성 (Enacted ordinance, Enforcement exist, Ordinance for follow-up management, Scope of target projects, Submission and consultation period)	
㉔50)	사회적 경제 관련 조례	광역지자체 17개 시·도와 기초지자체 226개 시·군에서 총 376개의 조례	조례별 유사 현황과 목적에 따라 사회적 경제 육성(기본) 조례와 사회적 경제기업 판로지원 조례, 사회적 경제 기금 조례, 사회적 가치 실현 조례, 기타 5가지 유형별 내용 비교 분석	
㉔51)	지속가능발전협의회 설치 및 운영 조례	충남지역 13개 기초지자체(시·군)의 지속가능발전협의회의 운영 및 설치와 관련한 조례	규범적 체계와 실효성 체계를 중심으로 분석	
㉔52)	플랫폼 노동 종사자 지원 조례분석	총 18개 지자체의 플랫폼 노동 종사자 관련 조례	플랫폼 노동자 지원조례 조항 비교 : 조례 조항 존재 여부(목적, 정의, 적용대상, 지자체장 책무, 실태조사, 지원계획수립, 지원사업, 협의회·위원회, 기타), 조례 내용 분석(조항별 내용 확인으로 공통점과 차이점 분석)	

이상의 문제의식과 선행연구의 현황 분석을 바탕으로, 본 연구에서는 조례에 대한 빅데이터 분석을 통해 조례 간 유사도와 함께 그 영향 요인에 대해 검토해 보고자 한다. 이를 위해 2023년 5월 1일 국가법령정보센터에서 ‘인성교육’, ‘통일교육’ 및 ‘민주시민교육’의 키워드를 검색⁵³⁾하여 확인된 통일교육, 인성교육 및 민주시민교육 관련 조례(조문)

46) 이선희·김혜란·이수진·김영표, “발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례 분석: 충청북도 지방자치단체를 중심으로”, 『발달장애연구』, 제26권 제3호, 한국발달장애학회, 2022, pp.189-214.
 47) 김무열·강지현, 앞의 논문, pp.195-226.
 48) 이용재·원훈희·강영희, 앞의 논문, pp.189-199.
 49) 이종욱·조경두, “지방자치단체 환경영향평가 조례 현황 분석과 협의 지침서 작성 방안-인천광역시 사례를 중심으로”, 『환경영향평가』, Vol. 31, No. 4, 한국환경영향평가학회, 2022, pp.226-240.
 50) 연제민, “지방자치단체의 사회적경제 관련 조례 제정 현황”, 계간 『농정연구』, 79호, 한국환경영향평가학회, 2022, pp.213-226.
 51) 고경호, “지속가능발전 및 협력적 거버넌스 관점에서의 지속가능발전협의회 관련 조례분석 및 개선 방향: 충남 13개 시·군을 대상으로”, 『NGO연구』, 제17권 제3호, 한국NGO학회, 2022, pp.85-122.
 52) 맹정은·송지은, “플랫폼 노동 종사자 지원 조례분석 및 개선방안 연구”, 『춘계학술대회자료집』, 한국사회복지정책학회, 2023년 5월, pp.185-200.
 53) 국가법령정보센터, ‘인성교육’, ‘통일교육’, ‘민주시민교육’ 관련 조례, <https://www.law.go.kr/자치법규/>

들을 수집하고 조항 간 유사도 검증을 시행할 것이다.

특히, 본 연구는 조례의 내용 분석에 있어서 처음으로 유사도 검증의 빅데이터 분석 기법 활용의 의의를 갖는 마을공동체 관련 조례의 분석⁵⁴⁾에서 조례들 간의 유사도가 높게 나타나고 있는 점에 주목하고 있다. 하지만 이 선행연구에서도 새롭게 검토할 수 있는 분석 대상 범위의 확장과 함께 분석 방법에 대한 재검토가 요청되는 부분이 발견된다. 먼저, 분석 대상과 관련하여서는, 마을공동체 관련 조례들은 상위 법령이 존재하지 않는 사례들이었다. 따라서 상위 법령이 존재하는 조례들에 대한 그 영향 여부의 분석이 이루어지지 못했다. 이에 본 연구에서는 조례의 분석 대상을 상위 법령이 제정·운영되고 있는 경우와 그렇지 않은 경우로 구분하여, 이 요인이 관련 조례 제정에 어떤 영향을 미치는지 규명해 보고자 한다. 다음으로 분석 방법과 관련하여, 이 선행연구에서는 개별 조례들의 전체 원문 내용에 대한 상호 유사도를 측정하였는데, 이보다 정밀한 분석을 위해서는 조례의 조항 간 내용의 유사도를 상호 비교 검토하는 것이 필요하다고 판단되기 때문이다.

한편 본 연구에서 분석 대상으로 삼고 있는 인성교육을 포함한 통일교육 및 민주시민교육 조례들은 도덕과 교육과 관련하여 중요한 영역⁵⁵⁾으로서 의의를 갖고 있다. 특히 2022 개정 교육과정의 본격적 시행을 앞두고 그 제정·운영 현황을 살펴봄으로써 향후 효과적인 교육과정의 운영을 위한 시사점을 도출할 수 있을 것이라 기대된다.

II. 분석 대상 조례들의 현황 및 특성

본 연구의 분석 대상은 인성교육, 통일교육 및 민주시민교육 관련 조례 총 259개이다. 상위 법령이 존재하는 인성교육과 통일교육 관련 조례가 각각 97개와 82개이고, 상위 법령이 존재하지 않는 민주시민교육 관련 조례는 80개이다. 먼저, 조례들은 제정 주체별로 명칭, 제·개정 시기 및 조항의 구성 내역 등을 중심으로 그 현황과 특징을 분석한다. 아울러 상위 법령이 존재하는 조례는 상위 법령과 관련 조례 간 조항 구성에 대해서도 비교·검토해 볼 것이다. 민주시민교육 관련 조례의 경우는 민주시민교육 관련 법안이 현 제21대 국회에 계류되어 있기도 하지만 제17대 국회 이래 여러 차례에 걸쳐 국회에 계

(검색일: 2023.05.01).

54) 김영하·김동현, “마을공동체 관련 조례에 대한 빅데이터 분석”, 『대한정치학회보』, 제30집 2호, 대한정치학회, 2022.

55) 교육부, 『도덕과 교육과정』, 교육부 고시 제2022-33호 [별책6], 2022, pp.5-6, p.9.

류되었다가 회기 만료로 폐기된 이력이 있어 마찬가지로 검토하기로 한다.

〈표 II-1〉 분석 대상 조례 현황[2023년 5월 1일 기준]

구 분	상위 법령	조례 유형	조례 수	
상위 법령이 존재하는 경우	(학교)통일교육지원법 및 시행령	(학교)통일교육 조례	82개	179개
	인성교육진흥법 및 시행령	인성교육 조례	97개	
상위 법령이 존재하지 않는 경우	없음	민주시민교육 활성화 지원 조례	80개	80개

1. 인성교육 관련 조례 현황

인성교육 관련 분석 대상 조례는 총 97개이다. 광역지자체는 모두 7개인데, 경기도는 영유아를 대상으로 한 인성교육 관련 조례가 2016년에 별도로 제정되어 모두 2개의 조례를 보유하고 있고, 충남도, 인천시, 대전시, 부산시, 전북도는 1개의 조례를 갖고 있다, 교육청은 17개이며, 기초지자체는 73개(시 28개, 군 14개, 자치구 31개)이다.

인성교육 관련 조례의 명칭과 제정 시기별 현황은 다음과 같다. 먼저, 인성교육 관련 조례의 명칭 유형을 크게 분류하면 ‘인성교육’(64건)과 ‘창의·인성교육’(33건) 지원 또는 활성화 조례로 나눌 수 있다. 전자는 다시 3가지로 유형화해 볼 수 있는데, ‘인성교육 지원’ 조례가 42개로 가장 많고 ‘인성교육 진흥(활성화)’ 조례 19개, ‘인성교육 활성화 및 지원’ 조례 3개로 각각 분포되어 있다. 광역지자체의 경우는 ‘인성교육 지원’ 조례가 더 많고, 교육청의 경우는 ‘인성교육 진흥(활성화)’ 조례가 더 많은 것으로 나타났다. 그런데 교육청을 포함한 광역지자체의 경우에는 ‘창의·인성교육 진흥’ 조례의 명칭을 갖는 사례는 없다. 한편, 기초지자체의 경우는 ‘인성교육 지원’ 조례가 36건으로 가장 많고 그 다음으로는 ‘창의·인성교육 진흥(활성화)’ 조례가 31건이었다.⁵⁶⁾

다음은 조례의 제정 시기별 현황이다. 참고로 인성교육진흥법은 2015년 1월 20일에 제정되어 동년 7월 21일에 시행되었다. 그런데 이 법률이 제정되기 전에 경기도가 인성교육지원 조례를 2014년 3월 5일에 제정하였다. 이보다 앞서 광주시교육청은 2012년 12월 28일 전국에서 가장 먼저 ‘광주시교육청 인성교육 활성화 조례’를 제정하였다. 2015년에는 경남도(1.29), 부산시(8.5), 제주도(11.24)가 ‘인성교육 진흥(활성화) 조례’를, 대전시(2.1), 전북도(5.29), 경기도(10.13)가 ‘인성교육 지원 조례’를 각각 제정하였다. 광주시

56) 특이한 사례로는 서울 강남구의 ‘창의인성 및 발명교육 지원에 관한 조례’와 충북 청주시의 ‘학교 폭력에 방 및 인성교육 지원에 관한 조례’가 있다.

교육청 조례의 경우, 인성교육진흥법의 제정으로 인해 조문의 내용 중 법률과 불일치한 내용(제6조부터 제11조까지)들을 중심으로 2016년 4월 15일에 개정하였다. 조례의 조항은 제정과 개정 조례에서 모두 14개로 동일하다.

한편 기초지자체는 인성교육진흥법이 제정된 해인 2015년에 서울시의 노원구(10.12), 중구(10.30), 강북구(11.20), 울산시의 중구(12.14), 경기도의 수원시(11.13), 안성시(12.21), 오산시(11.16), 고양시(12.29), 충북도의 청주시(11.13 : 학교폭력예방 및 인성교육 지원 조례)가 각각 조례를 제정하였다. 전체적으로 보면, 2015년(15개), 2016년(21개), 2017년(17개)에 걸쳐 가장 많이 제정된 것으로 나타났다. 이후 2020년부터 2022년까지는 모두 27개 조례가 새로 제정되었다. 한편, 인성교육 관련 조례의 주요 개정 현황을 살펴보면, 총 30곳에서 개정(30.9%)이 이루어졌다. 경기도 고양시가 4차례로 가장 많이 개정하였고, 경기도, 경기도교육청, 인천시교육청이 각각 3차례에 걸쳐 조례를 개정한 것으로 나타났다.

다음은 인성교육 관련 조례별로 조항의 구성과 관련한 분석 결과이다. 먼저, 조항 수의 분포를 보면, 광역지자체는 8개 조항부터 14개 조항으로 구성되어 있고, 교육청은 9개~19개 조항으로 분포하고 있다. 기초지자체의 경우는 5개 조항부터 19개 조항에 걸쳐 있는데, 7개 조항을 갖고 있는 지자체가 가장 많은 21곳으로 나타났다.

〈표 II-2〉 인성교육 관련 조례 제정 현황

지자체 유형별	명칭별	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	계
광역 지자체 (7)	인성교육 진흥(활성화)					충남도					대전시			2
	인성교육 지원			경기도		경기도 (영유아)			인천시	부산시 전북도				5
	인성교육 활성화 및 지원													
	창의·인성교 육 활성화 지원													
교육청 (17)	인성교육 진흥(활성화)	광주시			부산시 경남도 제주도	대구시 인천시 울산시 세종시 충북도 전남도 경북도	강원도 충남도					서울시		14

지자체 유형별	명칭별	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	계
교육청 (17)	인성교육 지원				대전시 경기도 전북도									3
	인성교육 활성화 및 지원													
	창의·인성교육 활성화 지원													
기초 지자체 (73)	인성교육 진흥(활성화)						충남 천안시		인천 연수구			경기 남양주		3
	인성교육 지원				·울산 중구 ·경기 수원시 ·경기 안성시 ·충북 청주시 ·학교 폭력	·대구 남구 ·대전 유성구 ·울산 울주군 ·경기 여주시 ·경기 구리시 ·경기 안양시	·서울 성북구 ·광주 남구 ·광주 동구 ·울산 남구 ·경기 안산시 ·충남 충성군	·경기 하남시 ·충남 태안군 ·충북 충주시	·경기 양평군 ·충남 논산시	·대구 달서구 ·경기 화성시 ·경기 동두천시 ·충남 부여군 ·전남 순천시 ·전북 정읍시 ·경남 의령군	·경기 광명시 ·경기 의정부시 ·강원 홍천군 ·전남 영암군 ·전북 완주군			36
	인성교육 활성화 및 지원						전남 목포시		충북 증평군			전남장흥군		3
창의·인성교육 활성화 지원				·서울 노원구 ·서울 중구 ·경기 강북구 ·경기 오산시 ·경기 고양시	·서울 광진구 ·서울 은평구 ·서울 강동구 ·부산 중구 ·인천 동구 ·전북 전주시	·서울 강남구 ·서울 은평구 ·서울 영등포구 ·부산 동구 ·광주 서구 ·광주 북구 ·대전 대덕구	·서울 송파구 ·인천 미추홀구 ·경기 파주시 ·전남 여주시	·경남 통영시	·인천 남동구 ·인천 남구 ·전남 강진군 ·정북 나주시	·서울 성동구	·서울 금천구 ·경기 의왕시 ·대구 중구			31
합계	인성교육진흥(활성화)	1			3	8	3		1		1	2		19

지자체 유형별	명칭별	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	계
합계	인성교육 지원			1	7	7	6	3		4	9	5		42
	인성교육 활성화 및 지원						1		1			1		3
	창의·인성교육 활성화 지원				5	6	7	4	3	4	1		3	33
	총계	1		1	15	21	17	7	5	8	11	8	3	97

다음은 인성교육 관련 조례들의 주요 구성 내역이다. 먼저, 광역지자체의 사례인데, 경기도 인성교육 지원 등에 관한 조례(제정 시 11개 조항에서 개정을 통해 14개 조항으로 확대)는 목적, 정의, 적용대상, 도지사 등의 책무, 다른 조례와의 관계, 기본계획 수립, 인성교육 실시, 전문인력 양성, 프로그램 개발 및 홍보(인성교육프로그램·교육과정 및 전문인력의 인증), (인증의 유효기간), (인증의 취소), 포상, 시행규칙으로 구성되어 있다.⁵⁷⁾ 대전시 인성교육 조례(8개 조)는 목적, 정의, 시장의 책무, 사업, 사업비 지원, 전문인력 양성, 협력체계 구축, 포상으로 구성되어 있다. 경기도는 2015년 8월 3일과 2016년 2월 24일에 개정을 통해 인성교육진흥법 제정 사항 중 일부를 반영하고 있는 것으로 나타났다. 제정 당시 11개 조항이었으나 개정 이후 14개 조항으로 확충되었다.

〈표 II-3〉 인성교육 관련 조례별 조항 수 현황

조항수	광역지자체		교육청		기초지자체	
	빈도(개)	비율(%)	빈도(개)	비율(%)	빈도(개)	비율(%)
5개					2	2.7
6개					4	5.5
7개					21	28.7
8개	1	14.3			11	15.1
9개	1	14.3	2	11.7	10	13.7
10개	1	14.3	1	5.9	14	19.1

57) 한편 경기도 영유아 인성교육 지원 조례(총 13개 조)는 목적(경기도에 거주하는 영유아가 더불어 사는 공동체 일원으로서 바른 성품을 갖고 성장할 수 있도록 영유아 인성교육 지원에 필요한 사항을 규정하기 위함), 정의, 적용대상, 도지사의 책무, 다른 조례와의 관계, 기본계획의 수립, 시행계획의 수립, 보육교직원 교육 등, 어린이집 인성교육, 경기도영유아인성교육원 설치 및 운영, 교육원의 기능, 지원, 시행규칙으로 구성되어 있다.

조항수	광역지자체		교육청		기초지자체	
	빈도(개)	비율(%)	빈도(개)	비율(%)	빈도(개)	비율(%)
11개	2	28.5	1	5.9	4	5.5
12개			1	5.9	1	1.4
13개	1	14.3	5	29.4	3	4.1
14개	1	14.3	3	17.7		
15개			2	11.7	1	1.4
16개						
17개			1	5.9	1	1.4
18개						
19개			1	5.9	1	1.4
계	7	100	17	100	73	100

이러 교육청의 사례이다. 강원도교육청의 경우에는 목적, 정의, 지자체장(교육감)의 책무, 인성교육시행계획의 수립, 인성교육진흥협의회의 설치, 협의회의 구성, 위원의 임기, 위원장의 직무, 협의회의 회의, 간사, 수당 등, 교원연수, 시행규칙을 포함하여 총 13개 조항으로 구성되어 있다. 그밖에 특이한 사례로서, 경남도교육청의 경우는 제12조(인성교육 연구학교 지정·운영 등), 경북도교육청은 제11조(위원의 제척)와 제12조(연구학교 지정·운영)가 구성되어 있다. 한편 대전시교육청(11개 조)은 제정 당시에는 목적, 정의, 교육감의 책무, 인성교육기본계획, 인성교육시행계획, 공청회, 인성교육의 시행(제7조), 인성교육위원회, 연구학교 지정·운영, 교원연수, 협력체계 구축 등으로 구성되었으나 개정을 통해 인성교육 부작용 방지(제7조의 2) 내용이 추가되었다.

기초지자체의 조례들을 살펴보면 다음과 같다. 전남 강진군(총 7개 조항)은 목적, 정의, 군수의 책무, 사업 범위, 사업의 지원, 협력체계 구축, 준용(보조금 지원 관련) 조항으로 구성되어 있고, 전남 나주시의 경우(총 6개 조항)에는 목적, 정의, 시장의 책무, 차별금지, 사업의 범위, 사업의 지원으로 되어 있다. 한편 경남 의령군은 목적, 정의, 군수의 책무, 인성교육 활성화 지원, 예산 지원, 인천 연수구는 목적, 정의, 구청장의 책무, 차별금지, 사업의 범위로 각각 5개 조항으로 구성되어 있다.

다음은 인성교육진흥법과 인성교육 관련 조례 간 비교 분석한 결과이다. 인성교육진흥법은 2015년 7월 21일에 제정된 이후 모두 5차례에 걸쳐 개정되었으며⁵⁸⁾, 그 제정 이유

58) 인성교육진흥법의 주요 개정 내역은 다음과 같다. ○2015.12.20.(제16조의 제목 중 “평가 등”을 “추진성과 및 활동 평가”로 하고, 같은 조 제2항 중 “인성교육 평가결과”를 “제1항에 따른 평가 결과”로 개정), ○2017. 12.19.(재외국민에 대한 인성교육 근거 마련 등), ○2018.12.18.(교육부장관은 종합계획 수립을

에 대해 인성교육 관련 조례 가운데 대표적으로 광주시교육청과 서울 강북구⁵⁹⁾의 그것과 비교해 보면 다음과 같다. 인성교육진흥법에서는 고도의 과학기술 및 정보화시대에 인간의 건전하고 올바른 인성의 중요성을 전제하고, 학교를 포함하여 사회적 차원의 종합적이고 체계적이며 효과적인 인성교육이 이루어질 수 있도록 국가와 지역사회 차원의 노력과 지원을 제정 이유로 제시하고 있다. 이에 조례들은 인성교육을 통해 학생들이 도덕성과 더불어 조화롭게 사는 능력을 길러 보다 풍부하고 자유롭고 행복한 삶을 영위할 수 있도록 제도적 장치를 마련하기 위한 것이라고 제정 이유를 들고 있다.

〈표 II-4〉 인성교육진흥법과 인성교육 관련 조례의 제정 이유

구 분	제정 이유
인성교육 진흥법	오늘날 고도의 과학기술 및 정보화시대에 강조되는 정보기술의 발전과 활용의 원천은 인간에게 있고, 인간의 건전하고 올바른 인성(人性) 여하에 따라 그 의미와 가치가 달라진다는 점에서 보다 장기적이고 진정한 경쟁력은 인성에 달려있다고 하겠음. 이런 점에서 인성교육은 학교를 포함한 사회적 차원에서 종합적·상호 유기적·체계적으로 실시되어야 하며, 이에 대한 국가와 지역사회 차원의 노력과 지원이 필요하다고 하겠음. 이에 인성교육을 활성화할 수 있는 국가·사회적 기반을 구축하고, 인성교육의 틀을 가정·학교·사회가 협력하는 구조로 개편하여 효과적인 인성교육을 수행할 수 있도록 하기 위하여 이 법을 제정함으로써 장기적 비전과 일관성 있는 인성교육정책을 추진하는 한편, 인성 중심의 미래사회 핵심역량을 강화하려는 것임.
광주시 교육청	인성교육을 통해 학생들이 도덕성과 더불어 조화롭게 사는 능력을 길러 보다 풍부하고 자유로운 삶을 살 수 있도록 하기 위한 제도적 장치를 마련하기 위한.
서울 강북구	「인성교육진흥법」, 「교육기본법」, 「문화예술교육 지원법」, 「진로교육법」에 따라 창의·인성교육 지원에 관한 사항을 규정함으로써 강북구 모든 학생이 행복한 삶을 준비할 수 있는 창의적 역량 증진과 올바른 인성의 함양을 목적으로 함

* 국회 의안정보시스템(assembly.go.kr)와 국가법령정보센터 인성교육 관련 조례(law.go.kr)의 자료를 참고로 제작한 것임.

한편 인성교육진흥법과 광역지자체 가운데 가장 먼저 제정된 경기도의 인성교육 관련 조례를 비롯하여 지자체 유형별 조례들의 조항 구성 내역을 비교해 보면 다음과 같다. 먼저, 법률이 22개 조항으로 구성되어 있는데, 조례의 경우는 최대 19개 조항(제주도교육

위한 실태조사와 관계 중앙행정기관 등에 대한 자료 협조 절차를 마련함으로써 인성교육의 진흥에 관한 수립 및 집행 절차의 체계성과 실효성을 제고), ○2019.12.10.(교육부장관과 시·도교육감이 인성교육 종합계획 및 시행계획의 수립 시 실시하는 의견수렴을 공청회뿐만 아니라 설명회, 세미나, 설문조사 등 다양한 방식으로 할 수 있도록 개정), ○2020.8.11.(타법개정).

59) 서울시 노원구와 중구가 성북구보다 제정 시기가 이르지만, 전자의 두 곳은 제정 이유를 제공하고 있지 않아 후자의 제정 이유를 제시한 것임.

청, 여수시는 4개의 장으로 구성)으로 구성되어 있다. 주요 조항을 비교해 보면, 대부분 법률의 주요 조항의 범위 내에서 조례의 주요 조항들(기본계획 수립, 인성교육프로그램 인증 관련 조항 등)이 만들어진 것으로 나타나고 있다.

〈표 II-5〉 인성교육진흥법과 인성교육 관련 조례의 조항 구성 체계 비교

구 분	조항 구성 체계
인성교육진흥법 (총 22개 조항)	목적(제1조), 정의(제2조), 다른 법률과의 관계(제3조), 국가 등(지방자치단체)의 책무(제4조), 인성교육의 기본방향(제5조), 인성교육종합계획의 수립 등(제6조), 계획수립 등의 협조(제7조), 공청회 등의 실시(제8조), 인성교육진흥위원회(제9조), 학교의 인성교육 기준과 운영(제10조), 인성교육 지원 등(제11조), 인성교육 프로그램의 인증(제12조), 인증의 유효기간(제13조), 인증의 취소(제14조), 인성교육 예산 지원(제15조), 인성교육 추진성과 및 활동 평가(제16조), 교원의 연수 등(제17조), 학교의 인성교육 참여 장려(제18조), 언론의 인성교육 지원(제19조), 전문인력의 양성(제20조), 권한의 위임(제21조), 과태료(제22조)
경기도 인성교육 지원 등에 관한 조례	목적, 정의, 적용대상, 도지사 등의 책무, 다른 조례와의 관계, 기본계획 수립, 인성교육 실시, 전문인력 양성, 프로그램 개발 및 홍보(인성교육프로그램·교육과정 및 전문인력의 인증), (인증의 유효기간), (인증의 취소), 포상, 시행규칙((11개 조항 → 14개 조항))

2. 통일교육 관련 조례 현황

통일교육 관련 조례는 총 82개이며, 광역지자체는 경기도를 포함하여 14개, 교육청은 대구시교육청을 제외한 17개인데, 경남도교육청이 ‘평화·통일교육 활성화(2019.2.8. 제정)’와 ‘통일·안보교육 지원(2017.5.18. 제정)’ 조례 2개를 갖고 있다. 기초지자체는 51개인데 시 23개, 군 7개, 자치구 20개로 각각 분포되어 있다.

통일교육 관련 조례의 명칭과 제정 시기별 현황은 다음과 같다. 먼저, 명칭은 ‘평화·통일교육 지원(활성화)’과 ‘통일교육 활성화(지원)’ 조례로 대별해 볼 수 있는데, 전자는 광역지자체 7개, 교육청 11개, 기초지자체 36개로 모두 54개가 제정되어 상대적으로 많다. 후자의 경우는 광역지자체 4개, 교육청 5개, 기초지자체 8개로서 총 17개가 해당된다. 그 밖에 ‘남북교류협력 및 평화통일 기반조성에 관한 조례’ 4개(충청남도, 경기 연천군, 경기 안산시, 충남 아산시, 충남 청양군), ‘평화도시 조성에 관한 조례’ 2개(인천광역시, 경기 파주시), ‘평화통일 교육·문화 지원 활성화에 관한 조례’(강원도 화천군), ‘통일교육 문화 활성화 조례’(강원도), ‘통일평생교육 지원 조례’(경기 연천군), ‘통일·안보교육 지원 조례’(경남도교육청)의 사례들이 있다.

다음은 조례의 제정 시기별 현황인데, 2011년부터 2022년까지 2014년을 제외하고 매년 조례가 제정되었다. 2019년에 가장 많은 21개의 조례가 제정되었고, 2016년부터 2018년까지 상대적으로 많은 11~12개씩 제정되었다. 비교적 최근인 2020년부터 2022년까지는 5~6개의 조례가 제정되었다. 참고로 상위 법률인 통일교육지원법은 1999년 2월 5일에 제정되었다. 이를 지자체 유형별로 분류해 보면 다음과 같다. 먼저, 광역지자체의 경우, 경기도가 2011년 4월 7일에 제정하였고, 같은 해에 광주시가 9월 15일에, 전남도가 그 다음으로 10월 20일에 각각 제정하였다. 교육청의 경우는 2016년에 가장 먼저 경기도(1월 4일)를 비롯하여 제주도(5월 16일), 충남도(6월 8일), 전북도(9월 30일)가 각각 제정하였다. 기초지자체의 경우는, 광주시 남구가 최초인 2012년 10월 10일에, 그 다음 해에는 광주시 북구가 5월 10일, 충북도 증평군이 11월 22일에 각각 제정하였다. 한편, 조례에 대한 개정 내역을 살펴보면, 전체 82개 조례 가운데 26개의 조례(31.7%)가 개정 절차를 거쳤다. 경기도가 8차례에 걸쳐 가장 많은 개정 실적을 기록하였고, 전남도가 4차례에 걸쳐 개정하였다. 그리고 인천시, 광주시, 충남도, 경기도 연천군이 각각 3차례에 걸쳐 개정한 것으로 나타났다.

〈표 II-6〉 통일교육 관련 조례 제정 현황

지자체 유형별	명칭별	2011년	2012년	2013년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	합계
광역 지자체 (14)	평화·통일교육 지원 (활성화)	·경기도 (활성화) ·전남도 (활성화)			·서울시	·전북도 (활성화 지원)		·경북도 (활성화)	·부산시 (활성화)	·울산시 (활성화)			7
	통일교육 지원 (활성화)	·광주시 (지원)			·대전시 (활성화)	·제주도 (활성화)			·세종시 (활성화)				4
	기타		·광주 남구 (지원)			·강원도 통일 교육 문화 (활성화)		·인천시 평화 도시 조성에 관한 조례	·충남도 (남북 교류 협력 및 평화 통일 기반 조성에 관한 조례)				3

지자체 유형별	명칭별	2011년	2012년	2013년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	합계
교육청 (17)	평화·통일교육 지원 (활성화)					·전북도 (활성화 지원)		·부산시 학교 평화 통일 교육 (활성화)	·서울시 (활성화) ·인천시 (활성화) ·울산시 (활성화) ·세종시 (진흥) ·강원도 (활성화) ·전남도 (활성화) ·경남도 (활성화)		·경북도 (활성화) ·광주시 (활성화)		11
	통일교육 지원 (활성화)					·경기도 (활성화) ·충남도 (활성화) ·제주도 (활성화)	·대전시 (활성화)	·충북도 (진흥)					5
	기타						·경남도 통일·안보 교육 (지원)						1
기초 지자체 (51)	평화·통일교육 지원 (활성화)		·광주 남구 (지원)	·광주 북구 (지원) ·충북 증평군 (지원)		·경기 평택시 (지원) ·전남 나주시 (지원)	·부산 동구 (지원) ·대구 서구 (지원) ·대전 대덕구 (지원) ·대전 동구 (지원) ·대전 서구 (지원) ·대전 유성구 조례 ·대전 중구 (지원)	·부산 서구 (지원) ·울산 북구 (지원) ·경기남 양주시 (지원) ·경기 안양시 (지원)	·대구 동구 (활성화) ·경기 고양시 (지원) ·경기 하남시 (지원) ·경기 광주시 (지원) ·경기 군포시 (지원) ·경기 양주시 (지원) ·충남 서산시 (지원)	·서울 구로구 (지원) ·인천 서구 (활성화) ·울산 남구 (지원) ·전북 군산시 (지원)	·부산부 산진구 (지원) ·대구 북구 (활성화) ·충북 충주시 (지원) ·전북 김제시 (지원)	·경기 가평군 (지원) ·경기 성남시 (지원) ·경남 함양군 (지원)	36

도덕과 교육 관련 조례에 대한 빅데이터 분석(김영하)

지자체 유형별	명칭별	2011년	2012년	2013년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	합계
기초 지자체 (51)									·전남 광양시 (지원)				
기초 지자체 (51)	통일교육 지원 (활성화)				·충남 예산군 (활성화 지원)	·경남 양산시 (지원)	·전북 전주시 (지원)	·충남 계룡시 ·충북 음성군 (지원) ·전남 순천시 (지원) ·전북 남원시 (지원)	·서울 금천구 (지원) ·대구 수성구 (활성화)				9
	기타				·광주 광산구 (주민 통일 교육 지원)	·경기 연천군 통일 평생 교육 조례		·경기 안산시 (남북 교류 협력 및 평화 통일 기반 조성에 관한 조례)	·경기 과천시 평화 도시 조성에 관한 조례			·충남 아산시 (남북 교류 협력 및 평화 통일 교육 활성화) ·충남 청양군 (남북 교류 협력 및 평화 통일 교육 활성화)	6
합계 (82)	평화·통일교육 지원 (활성화)	2		2	1	4	8	6	16	5	6	3	53
	통일교육 지원 (활성화)	1			2	5	2	5	3				18
	기타		1		1	2	1	1	2	1		2	11
	합계	3	1	2	4	11	11	12	21	6	6	5	82

* 2014년, 2023년 관련 조례 미제정.

다음은 통일교육 관련 조례별 조항 구성에 대한 현황이다. 먼저, 조항의 수를 살펴보면, 광역지자체는 6개 조항부터 34개 조항으로 구성되어 지자체 유형 가운데는 조항 수가 많은 편이다. 교육청은 5개 조항부터 18개 조항에 걸쳐 구성되어 있다. 그리고 기초지자체의 경우는 5개 조항부터 36개 조항에 걸쳐 있는데, 11개 조항을 갖고 있는 경우가 가장 많은 9곳으로 나타났다.

〈표 II-7〉 통일교육 관련 조례별 조항 수 현황

조항수	광역지자체		교육청		기초지자체	
	빈도(개)	비율(%)	빈도(개)	비율(%)	빈도(개)	비율(%)
5개			1	5.9	1	2.0
6개	1	7.1			4	7.8
7개	1	7.1	1	5.9	4	7.8
8개	1	7.1	3	17.6	5	9.8
9개	2	14.4	2	11.7	6	11.8
10개			4	23.5	4	7.8
11개	1	7.1	1	5.9	9	17.6
12개	1	7.1	1	5.9	3	5.9
13개			1	5.9	2	3.9
14개					2	3.9
15개			1	5.9		
16개					3	5.9
17개			1	5.9	1	2.0
18개			1	5.9		
19개	2	14.4			1	2.0
20개					4	7.8
21개	4	28.6				
27개					1	2.0
34개	1	7.1				
36개					1	2.0
계	14	100	17	100	51	100

한편 각 지자체 유형별 조항의 구성 내역을 살펴보면 다음과 같다. 광역지자체 중 대전시는 가장 적은 6개 조항으로 구성되어 있는데, 목적, 기본방향, 통일교육계획의 수립, 통일교육활성화위원회 설치, 통일교육사업, 지원 등이다. 반면 상대적으로 조항 수가 많

은 경우에는 별도의 장을 두고 있기도 하다. 인천시(6장 34조), 전북도(3장 19조), 전남도(3장 21조), 충남도(5장 21조)가 이에 해당한다. 그리고 광역지자체 가운데는 경기도의 경우 제정 당시 14개 조항에서 21개 조항으로, 부산시는 11개 조항에서 19개 조항으로 각각 개정되어 조항 수가 확충된 사례도 있다.

교육청 조례를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 대전시교육청 조례는 5개 조항으로 가장 적게 구성되어 있다. 목적, 교육감의 책무, 통일교육기본계획, 사업, 포상이다. 교육청 조례의 경우에도 조항이 확충된 사례가 있는데, 경기도교육청이 제정 당시 14개 조항에서 개정 이후 17개 조항으로, 부산시교육청이 7개에서 10개로, 세종시교육청이 8개에서 9개로 각각 개정을 통해 확충된 사례이다. 부산시교육청의 조례를 보면, 제정 당시(2018.4.4.)에는 목적, 기본이념, 책무, 통일교육 활성화계획의 수립·시행, 협력체계 구축, 재정 지원, 포상 등 7개 조항으로 구성되어 있다. 이후 전면 개정(2021.12.29.)을 통해 목적, 정의, 기본원칙, 책무, 활성화 계획, 학교 평화·통일교육 사업, 사업의 위탁, 재정 지원, 협력체계 구축, 포상 등 10개 조항으로 늘어났다.

기초지자체 가운데는 대전시 유성구가 가장 적은 5개 조항을 갖고 있다. 목적, 기본방향, 구청장의 책무, 평화통일교육 지원계획, 지원으로 구성되어 있다. 특이한 점은, 대전시의 서구와 중구 및 대덕구의 경우에는 목적, 기본방향, 구청장의 책무, 평화통일교육 지원계획, 평화통일교육 사업, 지원 등 6개 조항으로 모두 동일하게 구성되어 있다. 이들 기초지자체들은 2017년 10월 15일(중구), 10월 22일(대덕구, 유성구) 12월 29일(동구)에 각각 제정되었다. 광역지자체인 대전시 조례의 6개 조항과 그 산하 기초지자체의 조례 5~6개 조항이 서로 유사하게 구성되어 있음을 알 수 있다. 이와 비슷한 사례를 들여보면, 서울시(2015.4.2. 제정)의 경우 모두 8개 조항으로 구성되어 있는데, 목적, 정의, 평화·통일 교육의 기본원칙, 평화·통일 교육 기본계획 수립, 평화·통일 교육 시책의 수립·시행, 평화·통일 교육의 위탁 등, 평화·통일 교육의 위탁 등, 평화·통일교육 활성화 기관 설치·운영, 시행규칙이다. 그런데 서울시 산하의 기초지자체인 금천구(2019.3.19.)와 구로구(2020.12.24.)는 각각 제정의 시차가 있음에도 불구하고 목적, 정의, 기본방향, 구청장의 책무, 통일교육 지원계획, 공공시설의 이용, 통일교육의 반영, 재정지원으로 그 순서를 포함하여 동일하게 8개 조항으로 구성되어 있다. 또한 부산시의 동구(2019.10.7.)와 부산진구(2021.1.4.)의 경우에도 제정 시점이 다르지만, 일부 조항의 내용이나 순서만 다르거의 유사하다(〈표 II-8〉 참조).

〈표 II-8〉 부산시 동구와 부산진구 조례의 조항 구성 내역

구 분	조항 구성
부산시 동구	목적(제1조), 정의(제2조), 기본방향(제3조), 구청장의 책무(제4조), 평화통일 교육 지원계획(제5조), 통일교육의 활성화(제6조), 지원(제7조), 공공시설의 이용(제8조), 평화통일교육의 반영(제9조), 포상(제10조), 시행규칙(제11조)
부산시 부산진구	목적(제1조), 정의(제2조), 기본방향(제3조), 구청장의 책무(제4조), 평화통일교육 지원계획(제5조), 공공시설의 이용(제6조), 지역사회 협력 망 구축(제7조), 평화통일교육의 반영(제8조), 포상(제9조), 재정지원(제10조), 시행규칙(제11조)

한편 기초지자체 가운데에도 광주시 광산구(4장 16조)와 같이 장을 별도로 두어 운영하고 있는 사례들이 있는데, 광주 남구(3장 20조), 광주 북구(3장 20조), 울산 북구(4장 14조), 경기 안산시(4장 17조), 경기 남양주시(4장 14조), 경기 평택시(3장 20조), 경기 연천군(3장 27조), 경기 파주시 평화도시 조성 조례(5장 36조)가 해당된다.

다음은 통일교육지원법과 통일교육 관련 조례 간의 비교 분석 결과이다. 통일교육지원법은 1999년 2월 5일에 제정되어 그동안 11차례에 걸쳐 개정되었으며,⁶⁰⁾ 그 제정 이유는 ‘범국가적이고 체계적인 통일교육체계가 제도적으로 미비하므로 통일교육의 활성화를 위하여 통일교육기본계획 등을 수립하여 통일교육 방향을 명확히 설정하고, 모든 국민으로 하여금 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체의식을 바탕으로 통일을 이룩하는데 필요한 가치관을 함양하도록 통일교육 활동을 촉진·지원하기 위한 법적 기반 마련’⁶¹⁾이라고 밝히고 있다. 한편 통일교육 관련 조례 가운데 가장 먼저 제정된 경기도 통일교육 활성화 조례의 제정 이유는 “「통일교육 지원법」에 따라 통일교육을 활성화하고 통일인식을 개선하여 통일 역량 강화 및 통일환경 조성에 기여”라고 밝히고 있다.

60) 주요 개정 사항을 보면, ○2005.1.27.(6조의 2, 3), ○2008.2.29.(타법개정), ○2008.12.31.(통일교육심위원회 폐지(제5조)), ○2009.10.19.(지방자치단체의 통일교육 지원, 통일교육 전문강사 신설 및 통일교육위원 규정 개정), ○2011.7.28., ○2013.3.23.(타법개정), ○2018.3.13.(통일교육주간 신설, 통일관 살치 및 운영·지원의 법적 근거 마련), ○2021.1.5.(통일교육의 국내외, 학교 내외 장려, 통일교육전문강사 재교육), ○2021.12.21.(통일교육 실시 및 지원에 필요한 관계 기관의 협조 요청을 위한 법적 근거 마련), ○2021.7.20.(타법개정) 등이다.

61) 국가법령정보센터, 법령, 제정·개정문 - 통일교육지원법(law.go.kr)

〈표 II-9〉 통일교육지원법과 경기도 통일교육 활성화 조례의 제정 이유

구 분	제정 이유
통일교육지원법	국가적이고 체계적인 통일교육체계가 제도적으로 미비하므로 통일교육의 활성화를 위하여 통일교육기본계획 등을 수립하여 통일교육방향을 명확히 설정하고, 모든 국민으로 하여금 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체의식을 바탕으로 통일을 이룩하는데 필요한 가치관을 함양하도록 통일교육 활동을 촉진·지원하기 위한 법적 기반을 마련하려는 것임.
경기도 통일교육 활성화 조례	「통일교육 지원법」에 따라 도내 통일교육을 활성화하고 통일인식을 개선하여 통일 역량 강화 및 통일환경 조성에 기여하고자 함.

* 국회 의안정보시스템(assembly.go.kr)와 국가법령정보센터 통일교육 관련 조례(law.go.kr)의 자료를 참고로 제작한 것임.

한편 통일교육지원법과 전국에서 가장 먼저 제정된 경기도 평화통일교육 활성화 조례 간 조항들을 비교해 보면 다음과 같다. 관련 조항 수는 각각 12개와 14개로 되어 있지만, 목적, 기본이념, 책무, 통일교육 관련 위원회, 통일교육기본계획의 수립, 통일교육 전문인력 양성 등의 조항들은 서로 유사하게 구성되어 있다.

〈표 II-10〉 통일교육지원법과 경기도 통일교육 활성화 조례의 조항 구성 체계 비교

구 분	조항 구성 체계
통일교육지원법 (총 12개 조항)	목적(제1조), 정의(제2조), 통일교육의 기본원칙(제3조), 통일교육 기본사항(제3조의 2), 통일교육주관(제3조의 3), 국가 및 지방자치단체의 책무(제4조), 통일교육심의위원회의 설치(제5조, 2008.12.31. 삭제), 통일교육기본계획의 수립(제6조), 공공시설의 이용(제6조의 2), 지역통일교육센터의 지정·운영(제6조의 3), 통일관의 지정 등(제6조의 4), 통일관에 관한 시정명령(제6조의 5), 통일관의 지정취소 등(제6조의 6), 공무원 등에 대한 통일교육의 실시(제6조의 7), 통일교육의 반영(제7조), 학교의 통일교육 진흥(제8조), 통일교육의 수강 요청 등(제9조), 통일교육 전문강사의 양성(제9조의 2), 통일교육협의회(제10조), 통일교육위원(제10조의 2), 고발 등(제11조). 관계 기관의 협조(제12조)
경기도 평화통일교육 활성화 조례 (총 14개 조항)	목적(제1조), 기본이념(제2조), 도지사의 책무(제3조), 시·군의 책무(제4조), 통일교육 활성화 지원위원회의 설치 등(제5조), 위원회 구성 등(제6조), 위원회의 기능(제7조), 통일교육계획의 수립(제8조), 사회단체 통일교육의 활성화(제9조), 통일교육 전문인력 양성(제10조), 통일교육센터의 설치 등(제11조), 통일교육의 위탁 등(제12조), 재정지원 등(제13조), 시행규칙(제14조)

3. 민주시민교육 관련 조례 현황

분석에 활용된 민주시민교육 관련 조례는 모두 80개이다. 광역지자체 14개, 교육청 15개, 기초지자체 51개(시 28개, 군 4개, 자치구 19개)이다. 먼저, 광역지자체는 서울시를 비롯하여 14곳에서 제정·운영 중인데, 대구시, 경북도, 제주도는 제정되어 있지 않다. 교육청의 경우에는 대구시와 대전시교육청 두 곳을 제외하고 모든 지역에서 ‘학교민주시민교육 진흥(활성화) 조례’를 제정하여 운영 중이다. 기초지자체는 서울지역을 포함하여 총 51곳에서 제정·운영 중인데, 대구시, 세종시, 충북도, 전북도, 경북도, 제주도 지역은 제정되어 있지 않다. 따라서 대구시, 경북도, 제주도의 경우에는 광역지자체와 기초지자체 모두 민주시민교육 관련 조례가 존재하지 않는다. 서울시, 부산시, 인천시, 광주시, 울산시, 경기도, 강원도, 충남도, 충북도, 경남도 등 10곳의 지자체에서는 교육청을 포함하여 광역지자체에서 민주시민교육 관련 조례가 제정되어 있는 반면, 대구시 지역은 기초지자체를 포함하여 모든 지자체의 유형에서 민주시민교육 관련 조례가 제정되어 있지 않다.

조례의 명칭별 현황을 보면, ‘민주시민교육’ 조례가 61개로 가장 많은데, 교육청의 조례 명칭은 모두 ‘학교민주시민교육’ 조례로 제정되어 있다. 그밖에 전남 여수시의 ‘민주시민교육 활성화와 지원에 관한 조례’, 경기 동두천시의 ‘자유민주시민교육에 관한 조례’가 있다. 충남 천안시는 ‘참여와 소통을 위한 민주시민교육 조례’의 명칭을 갖고 있다.

다음으로 조례 제정 시기별 현황을 보면, 광역지자체 가운데는 서울시가 2014년 1월 9일 가장 먼저 제정하여 운영해 오고 있다. 그 다음으로는 경기도가 2015년 10월 13일에 제정하였다. 교육청 가운데는 경기도교육청이 2015년 3월 3일에, 기초지자체 가운데는 2016년 경기도의 안양시(2.18)와 용인시(10.12)가 가장 빠르게 제정하였다. 전체적으로 제정 시기별 현황을 살펴보면, 2017년부터 2021년 사이에 가장 많이 분포한다. 2019년 24개로 가장 많고, 2018년과 2021년에 각각 12개, 2020년 9개, 2017년 8개로 나타나고 있다. 한편, 민주시민교육 관련 조례에 대한 개정은 전체 조례 가운데 31곳에서 이루어져 38.8%의 비율을 나타내고 있다. 서울시 5차례, 경기도와 서울시교육청이 각각 4차례, 경기 용인시가 3차례의 순으로 개정 절차가 이루어졌다.

〈표 II-11〉 민주시민교육 관련 조례 제정 현황

지자체 유형별	명칭별	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	합계
광역 지자체 (14)	민주시 민교육	·서울시	·경기도			·세종시	·대전시 ·부산시 ·인천시 ·충남도 ·충북도	·광주시 ·울산시	·강원도	·경남도		12
	기타			·전북도 (활성화와 지원)	·전남도 (활성화와 지원)							2
교육청 (15)	학교 민주시 민교육		·경기도	·전남도 ·전북도 (진흥) ·충북도 (진흥)	·충남도 (진흥)	·광주시 ·서울시	·강원도 ·경북도 ·부산시 (활성화) ·세종시 (활성화) ·인천시 ·제주도 (진흥)	·울산시	·경남도			15
	기타											
기초 지자체 (51)	민주시 민교육			·경기 안양시 ·경기 용인시 (진흥)	·서울 도봉구 ·서울 강서구 ·서울 광진구 ·서울 노원구 ·경기 의정부시 ·경기 하남시	·울산 울주군 ·경기 수원시 ·경기 양주시 ·경기 고양시 ·경기 남양주시 ·경기 파주시 ·충남 아산시 ·경남 김해시	·서울 서대문구 ·인천 서구 ·경기 양평군 ·경기 안산시 ·경기 광명시 ·경기 구리시 ·경기 연천군 ·경기 이천시 ·경기 포천시 ·경기 화성시 ·경기 군포시 ·충남 천안시 (참여와 소통을 위한)	·서울 강북구 ·서울 구로구 ·대전 대덕구 ·경기 여주시 ·충남 계룡시	·서울 동작구 ·서울 강동구 ·부산 중구 ·대전 서구 ·대전 유성구 ·경기 가평군 ·경기 의왕시 ·강원 원주시 ·충남 공주시 ·경남 양산시	·서울 금천구 ·서울 성동구 ·광주 남구 ·광주 광산구	·광주 북구	49

지자체 유형별	명칭별	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	합계
기초 지자체 (51)							·전남 목포시					
	기타							·전남 여수시 (활성화와 지원)		·경기 동두천시 (자유민주 시민교육)		2
합계 (80)	민주시 민교육	1	1	2	6	9	18	7	11	5	1	61
	학교 민주시 민교육		1	3	1	2	6	1	1			15
	기타				1	1		1		1		4
	합계	1	2	5	8	12	24	9	12	6	1	80

다음은 각 조례별 조항 구성과 관련한 분석 결과이다. 조항 수의 현황을 살펴보면, 광역지자체는 12개 조항부터 18개 조항으로 구성되어 있고, 교육청은 11개 조항부터 18개 조항에 걸쳐 있다. 기초지자체의 경우는 11개 조항부터 23개 조항으로 되어 있는데, 15개와 17개 조항을 갖고 있는 지자체가 가장 많은 9곳씩 있다. 가장 먼저 제정된 서울시의 조례는 총 18개 조항으로 구성되어 있고, 교육청의 경우에는 경기도교육청이 12개 조항으로 되어 있다. 제주도교육청은 제정 당시 11개 조항이었으나 개정 이후 14개 조항으로 확충되었다. 한편 전북도교육청의 경우는 제정 당시 13개 조항에서 개정 이후 12개 조항으로 구성하여 운영하고 있다. 충북도교육청의 경우도 12개에서 11개로 축소하여 운영하고 있다.

한편 각 지자체 유형별로 가장 먼저 제정되어 운영되고 있는 민주시민교육 관련 조례의 조항 내용에 대한 검토 결과는 다음과 같다. 전체적으로 보면, 목적, 정의, 기본원칙, 지자체장의 책무, 민주시민교육 내용, 기본계획, 민주시민교육위원회, 재정지원, 포상, 시행규칙 등을 중심으로 구성되어 있다. 기초지자체 가운데 상대적으로 먼저 제정·운영되고 있는 경기 안양시와 용인시의 경우는 총 16개 조항으로 구성되어 있다. 경기 안양시와 달리 용인시는 5개의 장으로 분류하여 운영하고 있다. 용인시는 제정부부터 2차 개정 시까지는 5개의 장에 총 16개 조항으로 구성되었으나 3차 개정(전부개정)에서는 장의 분류를 없애고 총 19개 조항으로 구성되어 있다.

〈표 II-12〉 민주시민교육 관련 조례별 조항 수 현황

조항수	광역지자체		교육청		기초지자체	
	빈도(개)	비율(%)	빈도(개)	비율(%)	빈도(개)	비율(%)
11개			7	46.6	1	2.0
12개	1	7.1	6	40.0	2	3.9
13개	1	7.1			3	5.9
14개	2	14.4	1	6.7	3	5.9
15개	1	7.1			9	17.6
16개	2	14.4			6	11.8
17개	6	42.8			9	17.6
18개	1	7.1	1	6.7	8	15.7
19개					5	9.8
20개					1	2.0
21개					2	3.9
23개					2	3.9
계	14	100	15	100	51	100

〈표 II-13〉 민주시민교육 관련 조례의 조항 구성 내역

구분	조항 구성
서울시 민주시민교육 조례 (총 18개 조항)	목적, 정의, 적용대상, 기본원칙, 책무, 민주시민교육 내용종합계획의 수립·시행, 민주시민교육자문위원회, 위원의 해촉, 수당 및 여비, 운영세칙, 민주시민교육의 위탁, 재정지원 등, 이수증의 발급, 이수현황의 파악 등, 교류협력 등, 표창, 시행세칙
경기도교육청 학교민주시민교육 진흥 조례 (총 12개 조항)	목적, 정의, 교육감의 책무, 기본원칙, 교육의 내용, 기본계획의 수립·시행, 학교민주시민교육자문위원회, 민주시민교육의 위탁, 재정지원 등, 이수증의 발급, 표창, 시행규칙
경기 안양시 민주시민교육 진흥 조례 (총 16개 조항)	목적, 정의, 기본원칙, 적용대상, 시장의 책무, 민주시민교육 종합계획 수립, 민주시민교육 내용 등, 민주시민교육자문위원회 구성 등, 위원의 위촉 해제, 위원회의 회의 등, 운영세칙, 민주시민교육의 위탁, 이수증의 발급, 재정지원 등, 교류협력 등, 시행규칙

민주시민교육지원법안은 제17대, 제19대~21대에 걸쳐 7건이 국회에 의원입법으로 제출되었다. 그 가운데 남인순 의원이 대표 발의한 법안은 3대의 국회에 걸쳐 제안되었다.

그리고 그 법안의 내용도 상당 부분 유사하게 구성되어 있다. 한편, 학교민주시민교육법안은 박찬대·이철희 의원의 대표 발의로 21대와 20대 국회에서 각각 발의되었는데 그 내용 역시 동일하다.

이들 두 법안의 제안 이유를 관련 조례들과 비교하여 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 민주시민교육지원법안은 국민이 민주적 가치관 및 태도 등 민주사회 시민으로서 요구되는 자질과 역량을 갖추는 때 민주사회가 실현된다고 전제하고, 입시 위주의 교육제도 및 경쟁지상주의의 문화 등으로 인해 민주시민교육이 제대로 실시되고 있지 못하여, 민주시민교육을 체계적이고 종합적으로 실시·지원하기 위한 법적 기반 마련을 제시하고 있다. 가장 먼저 제정된 서울특별시 민주시민교육에 관한 조례의 제정이유는 “서울시민의 민주주의 가치를 계승·발전시킴으로써 민주시민으로서 지녀야 할 권리와 책임의식의 함양에 이바지하고자 함”으로 제시되고 있다. 다음으로, 학교 민주시민교육법안은 민주시민 육성을 위한 교육의 필요성에 대한 사회적 공감대 형성의 추세를 반영하고 특히, 학교에서 체계적이고 종합적으로 민주시민 육성을 위한 교육이 이루어질 수 있도록 법적 기반을 마련하기 위함이라고 제안 이유를 설명하고 있다. 교육청의 학교민주시민교육 관련 조례 중 가장 먼저 제정된 경기도교육청 학교민주시민교육 진흥 조례의 제정이유는 “학교민주주의 발전의 중요한 기반이 되는 학교민주시민교육에 대한 안정적인 기반을 조성하고, 민주시민교육의 목적과 내용, 수행 방법을 명시하고 그 근거를 마련하여 지속적이고 안정적으로 민주시민교육을 수행하고자 함”이라고 되어 있다.

〈표 II-14〉 민주시민교육 관련 법안과 조례의 제정 이유

구 분	제정 이유
민주시민교육 지원법안 (2020.6.1. 남인순 의원 대표 발의)	진정한 민주주의 사회는 법과 제도만으로 이루어지는 것이 아니라 국민이 민주적 가치관 및 태도 등 민주사회 시민으로서 요구되는 자질과 역량을 갖추는 때 실현될 수 있는 것임. 현재 「교육기본법」 상의 교육이념에서는 ‘민주시민으로서 필요한 자질’을 언급하고 있고, 「평생교육법」에서는 6대 교육영역 중 하나로 민주시민교육의 일종인 ‘시민참여교육’을 설정하고 있지만, 우리 사회는 입시 위주의 교육제도 및 경쟁지상주의의 문화 등으로 인하여 민주시민교육이 제대로 실시되지 못하고 있을 뿐 아니라 이와 관련된 교육여건도 열악한 실정임. 이에, 민주시민교육을 체계적이고 종합적으로 실시·지원하기 위한 법적 기반을 마련함으로써 민주시민교육이 효율적으로 이루어질 수 있도록 하고 모든 국민에게 민주시민교육의 기회가 충분히 제공되도록 하려는 것임.)

구 분	제정 이유
학교민주시민 교육법안 (2020.7.16. 박찬대 의원 대표발의)	「교육기본법」은 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 하는 것을 교육이념의 하나로 규정하고 있으며, 최근 민주시민 육성을 위한 교육의 필요성에 대한 사회적 공감대가 형성되는 추세임. 특히 학교에서 민주시민 육성을 위한 교육이 이루어질 필요가 있다는 의견이 제기되고 있으나, 학교에서 이러한 교육을 할 수 있는 법적 근거가 미흡하여 체계적인 민주시민교육이 이루어지지 못하고 있는 상황임. 이에 민주시민 육성을 위한 교육이 학교에서 체계적이고 종합적으로 실시될 수 있도록 법적 기반을 마련하고자 함.
서울특별시 민주시민교육에 관한 조례	(제안 이유) 서울시민의 민주주의 가치를 계승·발전시킴으로써 민주시민으로서 지녀야할 권리와 책임의식의 함양에 이바지하고자 함. (제1조 목적) 민주시민교육을 활성화하고 민주시민교육의 지원에 필요한 사항 등을 정하여 시민이 민주시민으로서 지녀야할 권리와 책임의식의 함양에 이바지함을 목적으로 한다.
경기도교육청 학교민주시민교육 진흥 조례	(제안 이유) 학교민주주의 발전의 중요한 기반이 되는 학교민주시민교육에 대한 안정적인 기반 조성하고, 민주시민교육의 목적과 내용, 수행 방법을 명시하고 그 근거를 마련하여 지속적이고 안정적으로 민주시민교육 수행하고자 함. (제1조 목적) 학교민주시민교육의 활성화에 필요한 사항을 정함으로써 민주시민을 양성하고 우리 사회 민주주의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

* 국회 의안정보시스템(assembly.go.kr)와 국가법령정보센터 민주시민교육 관련 조례(law.go.kr)의 자료를 참고로 제작성한 것임.

다음은 민주시민교육 관련 법안의 주요 조항 내용이다. 먼저, 민주시민교육지원법안의 경우 4장 25개 조항으로 구성되어 있다. 민주시민교육의 원칙과 내용, 국가 및 지방자치단체의 책무, 민주시민교육 기본계획의 수립, 연도별 민주시민교육 계획의 수립·시행 등, 민주시민교육위원회의 설치 및 구성과 기능, 민주시민교육원, 지역민주시민교육센터의 설치 또는 지정, 시·군·구 민주시민교육 학습기관 지정, 학교 등에서의 민주시민교육 지원, 민주시민교육 인력의 양성, 민주시민교육에 대한 연차보고 등으로 구성되어 있다. 한편 학교민주시민교육법안은 13개 조항으로 구성되어 있는데, 주요 내용은 다음과 같다. 국가 및 지방자치단체의 책무, 학교민주시민교육의 기본원칙과 내용, 종합계획의 수립, 연도별 시행계획의 수립·시행 등, 학교민주시민교육위원회, 학교민주시민교육의 운영, 교원의 연수 등으로 구성되어 있다.

〈표 II-15〉 민주시민교육 관련 법안과 조례의 조항 구성 체계 비교

구분	조항 구성 체계
민주시민교육 지원법안(2020.6.1. 남인순 의원 대표 발의)	제1장 총칙: 목적(제1조), 정의(제2조), 민주시민교육의 원칙(제3조), 민주시민교육의 내용(제4조), 국가 및 지방자치단체의 책무(제5조), 다른 법률과의 관계(제6조) 제2장 민주시민교육 기본계획 등: 민주시민교육 기본계획의 수립(제7조), 연도별 민주시민교육계획의 수립·시행 등(제8조), 민주시민교육위원회의 설치 및 구성(제9조), 위원회의 기능(제10조), 등에 대한 협조요청(제11조) 제3장 민주시민교육원 등: 민주시민교육원(제12조), 지역민주시민교육센터의 설치 또는 지정(제13조), 시·군·구 민주시민교육 학습기관 지정(제14조), 지정 취소 등(제15조), 민주시민교육기관에 대한 경비지원 등(제16조), 학교 등에서의 민주시민교육 지원(제17조), 민주시민교육인력의 양성(제18조), 공공기관 등에 대한 협조요청(제19조), 민주시민교육에 대한 연차보고(제20조), 국·공유 재산의 대부 등(제21조) 제4장 보칙: 청문(제22조), 지원된 경비의 반환(제23조), 유사명칭의 사용금지(제24조), 권한의 위임·위탁(제25조), 과태료(제25조)
학교민주시민 교육법안(2020.7.16. 박찬대 의원 대표발의)	제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(다른 법률과의 관계), 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무), 제5조(학교민주시민교육의 기본원칙), 제6조(학교민주시민교육의 내용), 제7조(중합계획의 수립), 제8조(연도별 시행계획의 수립·시행 등), 제9조(계획수립 등의 협조), 제10조(공청회), 제11조(학교민주시민교육위원회), 제12조(학교민주시민교육의 운영), 제13조(교원의 연수 등)

Ⅲ. 조례 간 유사도 검증 및 영향 요인 분석 방법

1. 연구 가설

본 연구에서는 조례들의 유사도 검증과 함께, 특히 그 제정 과정에서 시간 및 공간적 요인과 함께 상위 법령의 존재 여부에 의해 영향을 받는지를 확인하는데 의의를 두고 있다. 이에 다음과 같은 3가지 연구 가설들을 채택하고자 한다. 첫 번째 연구 가설은 시간적 요인의 영향에 관한 것으로서, ‘먼저 제정된 조례의 조항 내용이나 구성체계가 뒤늦게 제정되는 조례의 그것에 영향을 미친다.’이다. 이점은 지방의회 현장 실무자의 의견이나 선행연구 등에서 주장되는 바와 같이, 관련 조례를 제정하는 과정에서 먼저 제정된 조례의 내용(조항 등)을 참조할 가능성이 높을 것으로 추정해 볼 수 있기 때문이다. 김영하·김동현의 연구를 포함하여 〈표 I-1〉의 ㉔와 같은 사례에서도 이와 관련한 연구 결과가 제시되고 있다.

두 번째는 공간적 근접성이 조례 제정에 영향을 미치는 것으로서, ‘지리적으로 근접한 지자체 조례 간의 유사도가 높게 나타난다.’이다. 인접한 지자체 간에는 그렇지 않은 경우보다 상대적으로 사회적 제 환경이나 여건이 유사하거나 상호 영향을 많이 미칠 수 있다. 즉 교류 및 협력과 같은 소통의 기회도 상대적으로 많을 것으로 추정해 볼 수 있기 때문이다. <표 I-1>의 ㉓과 ㉔의 선행연구 사례에서도 이 점이 제시되고 있다.

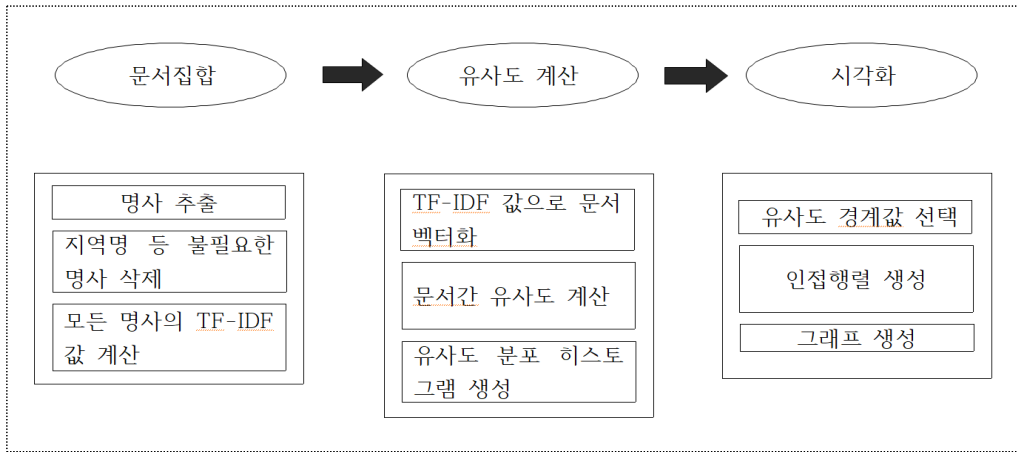
세 번째는 ‘상위 법령이 존재하면 조례 간 유사도가 높게 나타난다.’이다. 여기서 기초 지자체의 경우, 광역지자체의 조례가 제정되어 있으면 마찬가지로 유사도가 높게 나타날 것이라는 추정이 가능할 것이다. 앞서 언급한 것처럼 <표 I-1>의 ㉓과 ㉔와 같은 선행연구의 사례에서도 이에 대한 영향이 확인되고 있다. 특히 ㉔의 경우는 광역지자체에서 기초지자체로 하향적·수직적 확산 패턴의 연구 결과를 제시하고 있다.

사실, 자치입법권의 행사라는 점에서 보면, 각 지방의회는 조례의 제정 과정에서 지역 사회의 여건이나 특성을 반영할 것이므로 그 결과물인 조례는 명칭을 포함하여 조항들의 구성체계나 조문의 표현이 조금씩 다르게 나타날 가능성 또는 개연성이 크다고 하겠다. 그럼에도 불구하고 조례들의 조항 간 유사도가 높게 나타난다면 이는 곧 지방의회의 자치입법권 행사에 있어서 자율성이 제약받을 수밖에 없다는 추정이 가능해진다.

2. 분석 방법

연구 가설을 검증하기 위해 다음과 같은 분석 방법을 채택하였다. 앞서 언급한 마을교육공동체 관련 조례에 대한 빅데이터 분석의 선행연구(김영하·김동현)의 분석 방법을 토대로 하면서 몇 가지 차이점을 서술하면 다음과 같다. 본 연구에서는 대량의 조례 조항별 원문에 대해 효율적인 유사도 분석을 위해 전통적인 단어 벡터 기반의 접근방법인 TF-IDF(Term Frequency-Inverse Document Frequency)를 활용하여 문서를 벡터화한 후, 이에 코사인 유사도 방식을 적용하고자 한다.⁶²⁾ 그 전체적인 흐름은 <그림 III-1>과 같다. 조례의 문서 간 비교는 3가지 유형의 조례별로 각각 나누어 실시하고, 문서 내 각 조항들을 비교하고 문서 간 유사 조항의 비율을 기준으로 삼아 그 유사도에 대해 평가할 것이다.

62) 김영하·김동현, 앞의 논문, pp.104-105.



〈그림 III-1〉 연구 분석 흐름도

먼저, 본 연구에서의 TF-IDF는 여러 문서로 이루어진 문서 군에서 어떤 단어가 특정 문서에서 얼마나 중요한 것인지를 나타내는 통계적 수치를 나타내는 것으로서 다음과 같다.

$$TF(t, d) = \frac{\text{문서 } d \text{에 나오는 단어 } t \text{의 개수}}{\text{문서 } d \text{에 나오는 모든 단어의 개수}}$$

$$IDF(t) = \log \frac{1 + \text{문서의 개수}}{1 + \text{단어 } t \text{를 포함하는 문서의 개수}}$$

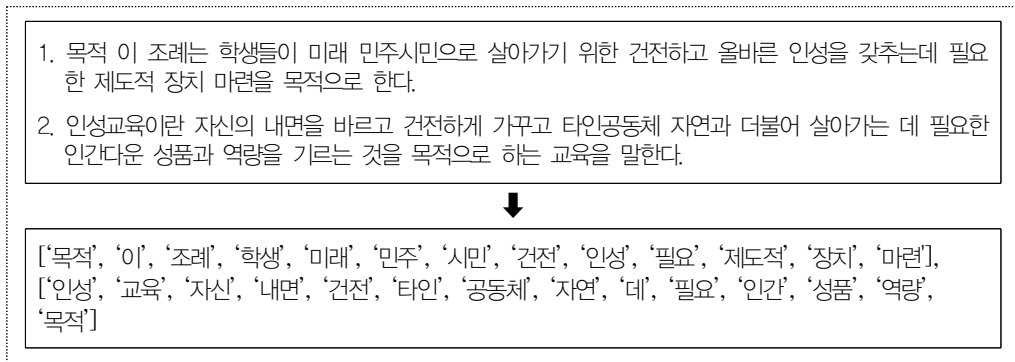
$$(TF-IDF)_{t,d} = TF(t, d) \times IDF(t)$$

다음은 임베딩과 관련한 사항으로서, 먼저, 본 연구가 조례의 내용(조문)을 분석하는 특성을 가지고 있으므로 문서 상의 지역명과 연관된 단어를 제거하고, 조사(助詞)를 제거한 후 명사만 추출하기 위하여 KoNLPy⁶³⁾ 형태소 분석기 Kkma를 사용한다. 그리고 추출된 명사들 가운데 서로 합성함으로써 본 문서에서 의미를 가지는 명사들이 있을 수 있으므로 n -gram을 적용한다. 분석 대상의 특성을 감안할 때 본 연구에서는 2-gram을 적용한다. 〈그림 III-2〉는 강원도교육청 인성교육 진흥 조례의 일부를 명사로 추출하는

63) 박은정, 조성준, “KoNLPy: 쉽고 간결한 한국어 정보처리 파이썬 패키지”, 「제26회 한글 및 한국어 정보처리 학술대회 논문집」, 언어공학연구회, 2014.

과정을 나타낸 것이다.

유사도를 측정하는 모든 문서에서 추출한 명사 인덱스(Index)로 각 문서에서 추출된 명사의 TF-IDF 값을 인덱스를 따라 차례대로 나열하여 각 문서의 모든 조항들을 벡터화한다. 단, 문서 상에 인덱스에 해당하는 명사가 없을 때 TF-IDF 값을 0으로 정한다. 이후 코사인 유사도의 분석 수월성을 확보하기 위해 각 행(조항)의 크기를 1로 노멀라이징(normalizing) 한다. 예를 들어, 강원도교육청 인성교육 진흥 조례는 총 13개의 조항으로 이루어져 있다. <그림 III-3>은 13개의 조항에 대해 추출된 모든 명사들의 TF-IDF 값을 나타낸 것이다. 이때 왼쪽 열의 일련번호는 13개 조항을 의미하고, 위쪽 행의 단어들은 전체 문서에서 추출된 1,791개의 명사를 가리킨다.



<그림 III-2> 문서 임베딩의 사례

	가담	가정	가정과	가정연계	가정의	가치	가치덕목	가치덕목역량	가해	가해자	...
1	0.0	0.000000	0.000000	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	...
2	0.0	0.000000	0.000000	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	...
3	0.0	0.000000	0.106626	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	...
4	0.0	0.094738	0.000000	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	...
5	0.0	0.000000	0.000000	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	...
6	0.0	0.000000	0.000000	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	...
7	0.0	0.000000	0.000000	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	...
8	0.0	0.000000	0.000000	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	...
9	0.0	0.000000	0.000000	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	...
10	0.0	0.000000	0.000000	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	...
11	0.0	0.000000	0.000000	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	...
12	0.0	0.000000	0.000000	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	...
13	0.0	0.000000	0.000000	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	...

13 rows × 1791 columns

<그림 III-3> 강원도교육청 인성교육 진흥 조례의 문서에서 추출된 명사들의 TF-IDF 값

한편 두 벡터 사이 각의 코사인 값을 이용해 벡터 간의 유사도를 측정하는 코사인 유사도는 벡터 $\vec{v}=(v_1, v_2, \dots, v_n)$, $\vec{w}=(w_1, w_2, \dots, w_n)$ 가 주어졌을 때, 다음과 같이 정의된다. 여기서 θ 는 두 벡터 \vec{v}, \vec{w} 사이의 각이고, $\|\vec{v}\|$ 는 벡터 \vec{v} 의 길이(norm)를 나타낸다. 본 논문에서는 조례들의 조항 간 유사하다는 의미의 지표로서, 앞서 언급한 코사인 유사도를 사용한다. <표 III-1>는 코사인 유사도 측정 방식을 이용하여 얻은 강원도교육청과 경기도교육청 인성교육 진흥 조례의 조항들을 비교한 자료이다.

$$\text{코사인 유사도} = \cos\theta = \frac{\vec{v} \cdot \vec{w}}{\|\vec{v}\| \times \|\vec{w}\|} = \frac{\sum_{i=1}^n (v_i \times w_i)}{\sqrt{\sum_{i=1}^n v_i^2} \times \sqrt{\sum_{i=1}^n w_i^2}}$$

<표 III-1> 코사인 유사도 측정을 통한 강원도·경기도 교육청 인성교육 진흥 조례 간 조항 비교

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	0.535596	0.095896	0.088430	0.022384	0.016125	0.031301	0.008019	0.018189	0.000000	0.000000	0.008186	0.009671	0.047887
2	0.069278	1.000000	0.102993	0.075977	0.085686	0.121227	0.024807	0.027594	0.006898	0.012420	0.019436	0.052732	0.127464
3	0.141354	0.100203	0.887708	0.282592	0.280173	0.304528	0.128045	0.051118	0.000000	0.041905	0.011220	0.172039	0.032436
4	0.105666	0.103667	0.307417	0.721401	0.462707	0.629421	0.100564	0.063999	0.031779	0.039690	0.020079	0.134621	0.128630
5	0.131101	0.055228	0.210937	0.301527	0.227218	0.382721	0.176691	0.242985	0.050120	0.045245	0.034332	0.082588	0.136214
6	0.026034	0.034088	0.098059	0.081820	0.080994	0.117387	0.369097	0.138667	0.130298	0.118798	0.059972	0.046782	0.015681
7	0.000000	0.000000	0.000000	0.000000	0.000000	0.000000	0.368344	0.031453	0.060608	0.046457	0.024407	0.000000	0.000000
8	0.000000	0.008688	0.000000	0.018136	0.004867	0.024284	0.232667	0.392936	0.148526	0.257399	0.082125	0.000000	0.019903
9	0.005699	0.005964	0.003150	0.001995	0.000000	0.002790	0.283233	0.783229	0.200250	0.122547	0.097528	0.000000	0.013663
10	0.015996	0.026391	0.035364	0.033595	0.033539	0.051493	0.151898	0.552978	0.069573	0.018043	0.036688	0.016872	0.022113
11	0.000000	0.011254	0.066589	0.021085	0.041618	0.020007	0.110234	0.088680	0.073459	0.111637	0.465962	0.031768	0.025782
12	0.027887	0.072937	0.166830	0.151442	0.165101	0.114822	0.046008	0.022575	0.000000	0.008719	0.005367	0.077918	0.000000
13	0.047744	0.102083	0.058337	0.104163	0.065184	0.106304	0.012185	0.168951	0.000000	0.000000	0.024185	0.014695	0.503556

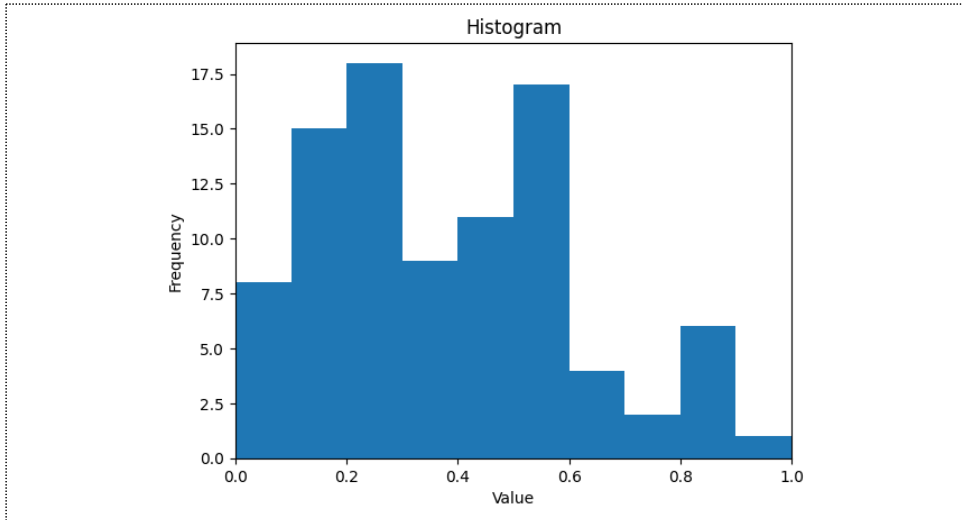
각 행은 강원도교육청의 조항들을 각 열은 경기도교육청의 조항들의 번호를 나타내고, <표 III-1>에 나타난 값들은 각 행과 열에 해당하는 조항 간의 코사인 유사도 값을 나타낸다. 예를 들어, 3행 3열 값이 약 0.89인데, 다음과 같은 해당 조례의 조항들을 가져온 것이다.

〈표 III-2〉 강원도·경기도 교육청 인성교육 진흥 조례 주요 내용

구 분	조항 구성
경기도교육청	제3조(교육감의 책무) ① 경기도교육감(이하 “교육감”이라 한다)은 인성을 갖춘 학생을 육성하기 위하여 인성교육에 관한 장기적이고 체계적인 정책을 수립하여 시행하여야 한다. ② 교육감은 학생의 발달 단계 및 단위 학교의 상황과 여건에 적합한 인성교육 진흥에 필요한 시책을 마련하여야 한다. ③ 교육감은 학교를 중심으로 인성교육 활동을 전개하고, 인성 친화적인 교육환경을 조성할 수 있도록 가정과 지역사회의 유기적인 연계망을 구축하도록 노력하여야 한다. ④ 교육감은 학교 인성교육의 진흥을 위하여 범인도적 참여의 필요성을 홍보하도록 노력하여야 한다.
강원도교육청	제3조(교육감의 책무) ① 강원도교육감(이하 “교육감”이라 한다)은 인성을 갖춘 학생을 육성하기 위하여 인성교육에 관한 장기적이고 체계적인 정책을 수립·시행하여야 한다. ② 교육감은 학생의 발달 단계 및 단위 학교의 상황과 여건에 적합한 인성교육 진흥에 필요한 시책을 마련하여야 한다. ③ 교육감은 학교를 중심으로 인성교육 활동을 전개하고, 인성 친화적인 교육환경을 조성할 수 있도록 가정과 지역사회의 유기적인 연계망을 구축하도록 노력하여야 한다. ④ 교육감은 학교 인성교육의 진흥을 위하여 범인도적 참여의 필요성을 홍보하도록 노력하여야 한다.

그리고 〈그림 III-4〉는 인성교육 관련 문서들 안에서 조항들의 유사도 최대값들을 모아서 구간에 따른 값의 빈도수를 히스토그램으로 나타낸 것이다. 인성교육 관련 조례 문서 간 유사성을 시각적으로 파악하기 위해 먼저 유사도 경계값을 정한다. 그리고 나서 서로 다른 두 개의 문서 간 유사도가 이 유사도 경계값(0.5)보다 크게 나타나면 이러한 2개의 문서들을 수집한다. 이는 조례 조항의 50% 이상이 다른 비교 대상 조례와 유사하다는 것을 의미한다. 이런 방법으로 수집된 모든 문서 간의 유사성을 그래프로 표현한다.

후술되는 〈그림 IV-1〉에서와 같이 각 문서에 라벨링된 번호를 지정하여 유사도를 가중치로 인접행렬을 표현한 그래프와 네트워크로 시각화한 그래프로 나타낸다. 그리고 네트워크는 유사도 값이 0.5이상인 경우에 비교하는 두 개의 문서를 나타내는 두 점 간에 방향을 나타내는 하나의 선으로 잇는다. 여기서 방향은 조례 제정 시기 순서를 나타내며, 제정 시점이 빠른 조례에서 늦은 그것으로 향하도록 한다.



〈그림 III-4〉 유사도의 구간별 빈도수 (인성교육 조례의 사례)

IV. 조례 간 유사도 검증 결과

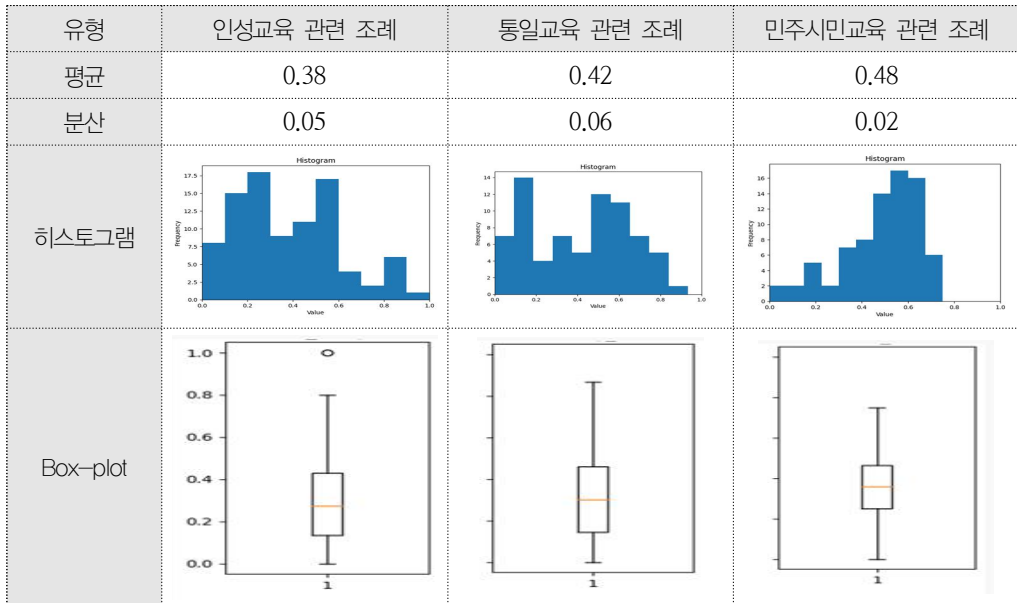
조례들에 대한 유사도 검증 결과를 보면, 〈표 IV-1〉과 같이 3가지 유형의 조례별 유사도 평균값은 0.38~0.48로 나타났다. 전체적으로 볼 때, 이는 조례의 제정에 있어서 상호 영향을 미치고 있는 것으로 해석해 볼 수 있다.

〈표 IV-1〉 조례 유형별 유사도가 높게 나타난 조례의 수 및 비율 현황

조례 유형	유사도가 높은 조례 수 / 전체 조례 수(개)	비율(%)
인성교육 조례	23 / 97	23.7
(학교)통일교육 조례	30 / 82	27.3
민주시민교육 활성화 지원 조례	41 / 80	51.3

그런데 당초 수립한 연구 가설과 달리 상위 법령이 존재하는 통일교육 및 인성교육 관련 조례들은 그렇지 않은 민주시민교육 관련 조례들에 비해 평균값이 높게 나타난다고 보기 어렵다. 다시 말해, 연구 가설을 충족하려면 상위 법령이 존재하는 통일교육 및 인성교육 조례들의 유사도 평균값이 나머지 유형의 그것보다 높게 나타나야 하기 때문이다.

따라서 상위 법령의 존재 여부는 조례 간 유사도에 큰 영향을 미친다고 보기 어렵다. <그림 IV-1>은 3가지 조례의 유형별로, 각 조례의 유사한 조항들의 비율의 최고값을 기준으로 평균, 분산, 히스토그램, box-plot을 나타낸 것이다.⁶⁴⁾ 이를 토대로 보면, 민주시민교육 조례들이 다른 2가지 유형에 비해 평균적으로 유사한 조항의 비율이 높다는 것을 알 수 있다. 하지만, 이에 반해 분산값은 상대적으로 적게 나타나고 있다. 이는 히스토그램에서 볼 수 있듯이 각 지자체의 민주시민교육 조례는 다른 지역의 조례에서 대체적으로 많이 참고는 하지만 그렇다고 거의 그대로 복사하여 가져오는 경우가 상대적으로 많지 않음을 의미한다.

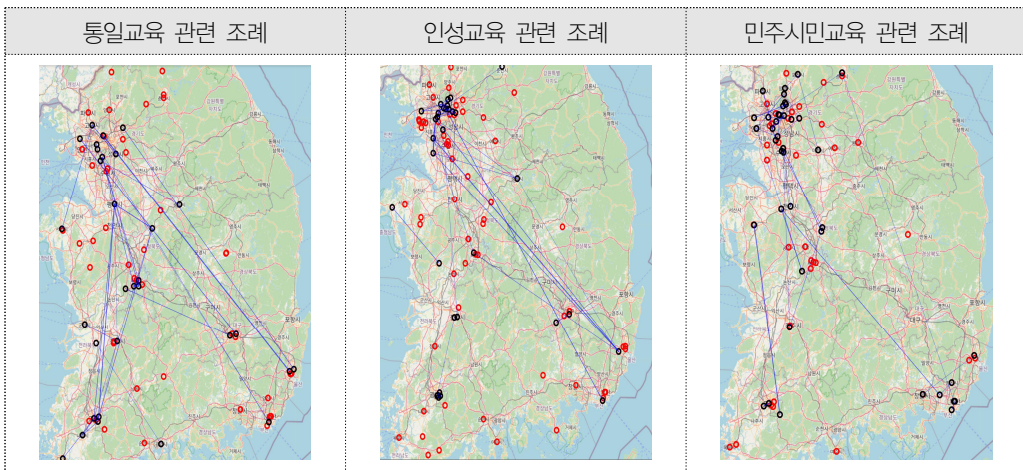


<그림 IV-1> 조례 유형별 유사한 조항 비율의 기초통계량

한편 본 연구에서는 시·공간적 요인의 영향을 검증하면서 보다 실감있는 시각화를 위해 주어진 네트워크를 실제 지도상의 위도와 경도 값을 대입하여 위치를 부여한 후 유사

64) 예를 들어, 강원도의 조례가 가장 많이 참고한 조례와의 유사한 조항의 비율이 50퍼센트였다면, 강원도의 값은 0.5인 것이다. 그리고 Box-plot은 5가지 요약 수치를 가지고 상자 그림으로 수치적 자료를 표현한 그래프이다. Box-plot의 수염에 해당하는 박스 바깥의 위, 아래에 가로로 그려진 직선을 각각 Maximum, Minimum이라고 부르며 Maximum은 IQR(Q3-Q1) 값에 1.5를 곱한 값에 Q3(제 3분위수)을 더한 값이고, Minimum은 Q1(제 1분위수)에서 IQR 값에 1.5를 곱한 값을 뺀 값이다. 박스의 윗면 아랫면은 각각 Q3, Q1을 의미하며 가운데 가로선은 중앙값을 표시한 것이다.

도 값에 의거하여 선으로 연결하였다. 검은색 지역은 유사한 조항이 50%가 넘는 지역들이고 빨간색 지역은 그렇지 않은 지역들이다. 또한 선의 두께는 유사도 값에 비례하는데 두꺼울수록 유사도 값이 높다. 각 조례 유형별로 전체적인 상황을 나타내면 <그림 IV-2>와 같다. 전체적으로 보면, 앞서 각 조례 유형별로 지리적 근접성이 영향을 미친 것과 께를 같이 하고 있다.



<그림 IV-2> 각 영역별 조례의 공간적 요인의 영향

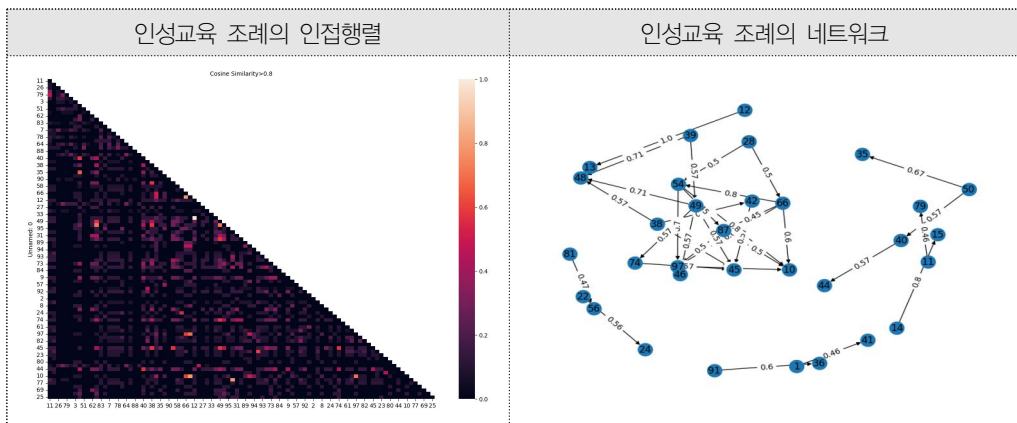
또한 이번 분석을 통해 드러난 것으로서, <표 IV-2>와 같이 각 조례 유형별로 모두 수도권 지역과 대도시 지역의 비중이 높게 나타나고 있다. 이들 지역에서 상대적으로 조례가 많이 제정·운영되고 있다는 점과 함께 이들 인접지역에서의 관련 조례의 유사도가 높은 특징을 보여주고 있다.

<표 IV-2> 기초지자체 유형별 조례 제정 현황

	시	군	자치구	계
인성교육 관련 조례	28개	14개	31개	73개
통일교육 관련 조례	23개	8개	20개	51개
민주시민교육 관련 조례	28개	4개	19개	51개
계	79개	36개	70개	175개

1. 인성교육 조례 간 유사도 분석 결과

인성교육 관련 조례 가운데 비교적 높은 유사도 값을 보인 사례는 모두 23개였고, 그 구체적인 분석 결과는 <그림 IV-3>과 같다. 먼저 제정된 광주시 남구 인성교육 지원에 관한 조례(2017년 2월 2일 제정)가 광주시 동구 인성교육에 관한 조례(2017년 8월 7일 제정)에 영향을 미치고 있으며 1.0의 유사도를 나타내고 있다. 현실적으로 믿기 어려운 유사성을 보여주고 있다. 이들 조례는 8개 조항으로 구성되어 있는데 기초지자체의 명칭을 제외하고 사실상 조항들이 동일하다.



<그림 IV-3> 인성교육 조례의 인접행렬 및 네트워크 분석 결과

다음으로 대전시 유성구 조례는 2016년 7월 1일에 제정되었는데, 이 조례는 울산시 울주군 조례(2016년 12월 29일 제정)에, 이는 다시 경기 안산시 조례(2017년 1월 13일 제정)에 영향을 미치고 있다. 경기 안산시 조례는 다시 경기 화성시 조례(2021년 5월 18일 제정)와 충북 충주시 조례(2018년 2월 23일 제정)에 각각 영향을 미치고 있다. 한편 서울시 은평구 조례(2017년 8월 10일 제정)는 서울시 영등포구 조례(2017년 11월 9일 제정), 서울시 성동구 조례(2021년 9월 16일 제정), 서울시 성북구 조례(2017년 12월 30일 제정)와 인천시 서구 조례(2020년 12월 21일 제정)에 영향을 미친 것으로 나타났다. 그리고 서울시 성동구 조례는 서울시 구로구 조례, 은평구 조례, 강동구 조례로부터 각각 영향을 받았고, 다시 경기 광명시 조례(2022년 10월 17일 제정)에 영향을 미치고 있다. 상대적으로 늦게 제정된 경기 광명시 조례는 울산시 중구 조례를 포함하여 충북 충주시 조례, 인천시 서구 조례로부터 각각 영향을 받은 것으로 나타났다. 아울러 서울시 중구

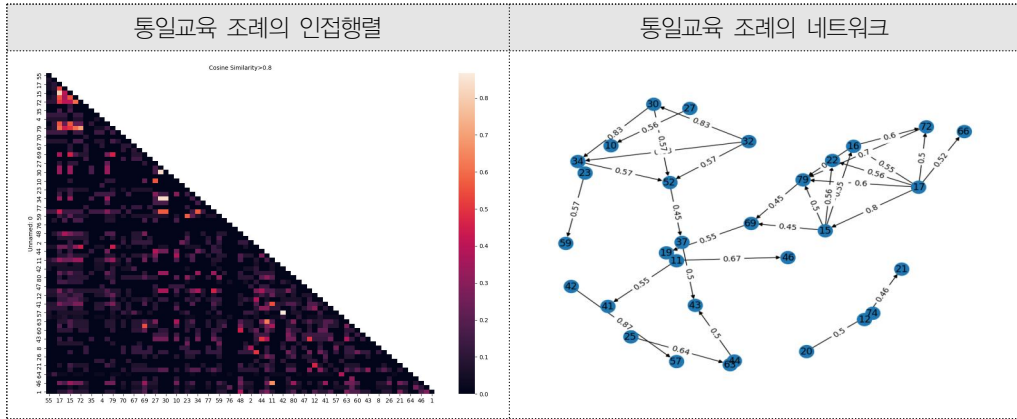
조례(2015년 10월 30일 제정)는 서울시 광진구 조례(2016년 5월 23일 제정, 2021년 10월 29일 개정)와 부산시 중구 조례(2016년 7월 15일 제정)에 영향을 미치고 있다. 서울시 광진구 조례는 다시 서울시 노원구 조례(2015년 10월 12일 제정, 2022년 4월 28일 개정)에 영향을 미치고 있다. 그밖에도 대구시 남구 조례(2016년 12월 12일 제정)는 대구시 달성군 조례(2020년 6월 10일 제정)에 영향을 미친 것으로 나타났고, 광주시 북구 조례(2017년 7월 16일 제정)는 광주시 서구 조례(2017년 6월 14일 제정)에 각각 영향을 주고 있다.

교육청의 조례들을 살펴보면, 광주시 교육청 조례(2012년 12월 28일 제정, 2016년 4월 14일 개정)가 전북도교육청 조례(2015년 5월 29일 제정)에, 강원도교육청 조례(2017년 3월 31일 제정)가 서울시교육청 조례(2022년 3월 3일 제정)에 각각 영향을 미치고 있다.

따라서 일부를 제외하고 대체로 인성교육 관련 조례들 가운데 유사도가 높은 대부분의 사례들에서는 첫째와 둘째 연구가설, 즉 시간적 요인과 함께 지리적 근접성의 공간적 요인이 조례 제정에 영향을 미치고 있는 것으로 풀이된다.

2. 통일교육 조례 간 유사도 분석 결과

통일교육 관련 조례들은 <그림 IV-4>와 같이 30개 사례들의 유사도가 비교적 높게 나타나고 있다. 먼저, 광역지자체가 기초지자체에 영향을 미친 경우이다. 광주광역시 통일교육 활성화 조례의 경우 2011년 9월 15일에 제정되었는데, 조례 제정에 영향을 받고 있는 조례들은 모두 이보다 늦게 만들어진 경우이다. 특히 광주시 남구(0.8)와의 유사도가 비교적 높게 나타나고 있고, 광주시 북구를 포함하여 전남도와 전남 나주시, 경기 평택시, 충북 증평군에 각각 영향을 미친 것(0.5이상)으로 나타나고 있다. 광주시 남구 조례의 경우는 광주시 북구, 전남 나주시, 경기 평택시, 전북 전주시 등에 영향을 미치고 있다. 한편 교육청 조례의 경우에서는, 서울시교육청 조례가 2019년 5월 16일에 제정되었는데, 이는 2019년 12월 26일에 제정된 울산시교육청 조례에 비교적 큰 영향을 미친 것(0.87)으로 나타나고 있다.



〈그림 IV-4〉 통일교육 조례의 인접행렬 및 네트워크 분석 결과

다음은 기초지자체 간 상호 영향을 미친 사례들이다. 대전시 서구 평화·통일교육 지원 조례의 경우는 대전시 대덕구 조례에 영향을 미치고 있고(0.83), 이는 다시 대전시 중구 조례에도 영향을 크게 미치고 있음을 알 수 있다. 이들 세 조례들은 모두 경기 안양시 조례의 제정에 영향(0.57)을 미치고 있는 것으로 나타났다. 그리고 경기 고양시 조례(2019년 4월 30일 제정)는 경기 성남시 조례(2022년 5월 16일 제정)와 충남 서산시 조례에 영향을 미친 것으로 나타나고 있다.

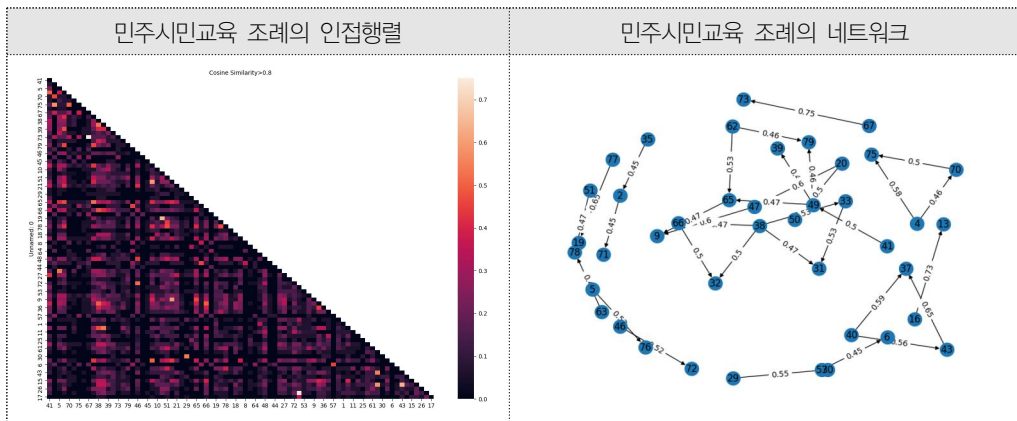
3. 민주시민교육 조례 간 유사도 분석 결과

민주시민교육 관련 조례 간 유사도가 높게 나타난 경우는 모두 41개이다. 〈그림 IV-5〉와 같이, 민주시민교육 관련 조례는 조례 유형 가운데 유사도 수준이 다른 그것들보다 높지는 않지만 상대적으로 많은 조례들이 서로 영향을 주고 있는 특징을 보여주고 있다.

먼저, 광역지자체가 다른 광역지자체나 기초지자체에 영향을 미치고 있는 사례들이다. 광역지자체 간 영향의 사례는 경기도 조례(2015년 10월 13일 제정)가 이후에 제정된 충청남도 조례(2019년 11월 14일 제정)에 영향(0.53)을 주고 있다. 특히하게도 광역지자체가 교육청의 조례 제정에 영향을 미친 사례로서, 광역지자체인 경기도 조례(2015년 10월 13일 제정)가 경남도교육청 조례(2021년 12월 30일 제정)에 영향을 미치고 있다. 다음으로 광역지자체가 기초지자체에 영향을 미치고 있는 사례들이다. 광주광역시 조례(2020년 4월 1일 제정)가 광주시 광산구 조례(2022년 12월 30일 제정)에 영향(0.73)을, 그리고 부산광역시 조례(2019년 1월 1일 제정)가 그 산하 기초지자체인 부산시 중구 조례(2021년

11월 5일 제정)에 영향(0.55)을 미치고 있다. 서울특별시 민주시민교육에 관한 조례(2014년 1월 9일 제정)의 영향을 받은 경기 안양시 조례(2016년 2월 28일 제정)는 다시 이보다 늦게 제정된 서울시 도봉구 조례(2017년 7월 13일 제정)와 인천광역시 조례에 각각 영향을 미치고 있다.

한편 교육청 조례의 사례에서는, 전남도교육청 조례(2016년 12월 29일 제정)가 충청남도 교육청 조례(2017년 10월 10일 제정)에 비교적 많은 영향을 미친 것(0.75)으로 나타났다. 그리고 먼저 제정된 서울시교육청 조례(2018년 1월 4일 제정)가 강원도교육청 조례(2019년 3월 8일 제정)에, 이는 다시 제주도교육청 조례(2019년 10월 10일 제정)에 각각 영향을 미치고 있다. 경기도교육청 조례(2015년 3월 3일 제정)는 전북도교육청 조례(2016년 3월 18일 제정)와 충청도교육청 조례(2016년 5월 20일 제정)에 각각 영향을 미치고 있다. 또한 제정 시기가 가장 늦은 충청도교육청 조례는 전북도교육청의 조례로부터 더도 영향을 받고 있는 것으로 나타났다.



〈그림 IV-5〉 민주시민교육 조례의 인접행렬 및 네트워크 분석 결과

다음은 기초지자체 간 영향을 미친 사례들이다. 경기도 기초지자체의 경우, 파주시 조례(2018년 8월 28일 제정)가 군포시 조례(2019년 4월 18일 제정)에 영향(0.65)을 미치고 있다. 그리고 조례 간 유사도 0.47의 수준이지만, 양주시 조례(2018년 10월 30일 제정)가 포천시 조례(2019년 5월 22일 제정)에 영향을 미치고 있다. 여기에 이천시 조례(2019년 5월 8일 제정)도 포천시 조례에 영향을 미치고 있다. 하남시 조례(2017년 12월 27일 제정)는 의정부시 조례(2017년 1월 9일 제정)와 안양시 조례(2016년 2월 18일 제

정)로부터 각각 영향을 받고 있다.

다음은 서울시의 기초지자체들 사이의 상호 영향을 미치고 있는 경우이다. 동작구 조례(2021년 11월 4일 제정)는 성동구 조례(2022년 2월 24일 제정)와 금천구 조례(2022년 10월 15일 제정)에 영향을 주고 있다. 노원구 조례(2017년 3월 23일 제정)는 강동구 조례(2021년 3월 31일 제정)와 강북구 조례(2020년 9월 18일 제정) 및 강서구 조례(2017년 6월 7일 제정)에 각각 영향을 미치고 있다. 이 가운데 강동구 조례는 먼저 제정된 강서구의 조례로부터 영향을 받고 있기도 하다. 경남 김해시 조례(2018년 4월 27일 제정)는 경남 양산시 조례(2021년 12월 16일 제정)와 충남 아산시 조례(2018년 12월 17일 제정)에 영향(0.6)을 주고 있다. 충남 아산시 조례는 다시 충남 계룡시 조례(2020년 7월 10일 제정)에 영향(0.6)을 미치고 있다.

V. 결론

본 연구는 조례의 조항 간 유사도 검증과 함께 그 유사도에 미치는 영향 요인의 분석을 통해 조례의 내용 분석에 대한 빅데이터 분석 모델의 수립과 그 시사점을 제시하고자 설계된 것이다. 이를 통해 보다 근본적으로는 지방의회의 입법기능 강화의 필요성을 지적하기 위함이다.

먼저, 본 연구의 주요 분석 결과를 요약해 보면, 김영하·김동현의 선행연구와 마찬가지로 조례의 조항 내역이나 구성체계에 시간적 요인과 공간적 요인이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 먼저 제정된 조례가 이후에 제정되는 조례의 조항 등 내용 구성에 영향을 미치고 있고, 지리적으로도 인접한 조례들 간의 유사도가 높게 나타나고 있다. 그러나 연구대상 범위의 확장 차원에서 새롭게 검토한 상위 법령의 존재 여부가 조례에 미치는 영향 요인은 당초 수립한 연구 가설과 달리 별다른 영향을 미치고 있지 않은 것으로 나타났다. 결국 각 조례들은 시간과 공간적 요인에 의해 영향을 받으며 제정 및 운영되는 것으로 분석된다. 이런 가운데 본 연구의 분석 결과의 시각화 과정에서 3가지 유형의 조례들이 대체적으로 수도권과 대도시를 중심으로 유사도가 높게 나타나고 있음을 발견하였다. 그리고 2022 개정 교육과정의 본격적인 시행을 앞두고 도덕과 교육의 핵심인 인성 교육, 통일교육 및 민주시민교육 관련 조례 제정과 운영 비율이 낮게 나타나고 있어 이에 대한 활성화 대책 등의 필요성이 제기되고 있다.

이제 본 연구의 분석 결과를 토대로 몇 가지 의의와 시사점을 도출해 보면 다음과 같

다. 먼저, 광주시 남구와 광주시 동구의 인성교육 관련 조례들은 유사도 1.0 수준으로 기초지자체의 명칭을 제외하고 조례 내용이 모두 동일하다. 이들 두 기초지자체에 속한 주민들은 과연 어떤 평가를 내릴 수 있을까? 대의정치의 기반 위에서 운영되고 있는 지방자치제도의 특성 상 지방의회는 그 중심에 존재하고 있으며, 조례는 지방의회의 가장 중요한 기능 중 하나인 입법기능의 산물이다. 지방자치 본연의 정신을 감안할 때, 우리는 지역의 특성을 잘 반영할 수 있는 조례의 제정과 운영이 얼마나 중요한가를 묻지 않을 수 없다. 어떤 주민도 다른 지역의 관련 조례와 유사도가 높게 나타나는 친편일률적으로 짝어 내기식 조례의 조항이나 조문의 구성을 원하지 않을 것이기 때문이다.

무엇보다도 본 연구는 조례의 내용 분석에 대한 선행연구들에서 빅데이터 분석 방법의 채택이 일천한 가운데, 김영하·김동현의 선행연구의 몇 가지 제약점을 해소하려고 하였다. 먼저, 조례 간 유사도 분석에 있어서 각 조례의 조항별 조문을 비교 분석함으로써 연구의 타당성 제고를 도모하려 하였다. 다음으로, 조례 제정에 영향을 미치는 요인과 관련하여 선행연구에서 밝혀진 시·공간적 요인 외에도 상위 법률(안)의 존재 여부의 영향 요인도 추가로 확인해 보고자 하였다. 뿐만 아니라 분석 결과(유사도) 값의 시각화를 통해 나타난 시사점도 함께 검토하였다. 유사도가 높은 조례들 간의 세부적인 관계를 시각화하여 드러낼 수 있는 그래프를 활용하였고, 특히 시·공간적 요인과 관련한 유사도 값을 실제 지도 상에서 표현하는 새로운 형태의 도구를 채택하였다. 이러한 연구 설계와 분석 방법은 향후 이와 유사한 연구주제의 분석 모델의 활용에 길잡이가 될 수 있다는 기대에서 비롯되었다고 하겠다.

끝으로, 상위 법령의 위임에 의해 반드시 제정되어야 하는 이른바 ‘필수조례’와 관련한 시사점이다. 인성교육이나 통일교육 관련 조례들은 상위 법규범으로서 각각 통일교육지원법과 인성교육진흥법이 제정되어 운영되고 있음에 주목할 필요가 있다. 특히 2022 개정 교육과정의 본격적인 시행을 앞두고, 본 연구에서 채택한 3가지 유형의 조례들은 도덕과 교육의 진흥과 관련하여 일정한 영향을 미칠 수 있다는 점에서 시사하는 바가 크다. 앞서 지적한 바와 같이, 다른 지역과 달리 대구광역시는 광역, 기초지자체 및 교육청 모두 민주시민교육 관련 조례가 제정되어 있지 않다. 차제에 향후 도덕과 교육의 활성화를 기대하는 하나의 방편으로서 아직 관련 조례가 제정되지 않은 지자체에 대해 관련 조례의 정비를 촉구해 본다.

참고문헌

- 김보현·김용래, 「지방행정의 이론과 실제」, 서울: 법문사, 1987.
- 정재길, 「지방의회론」, 서울: 박영사, 1992.
- 최인기·이봉섭, 「지방의회론 : 이론과 실제」, 서울: 법문사, 1993.
- 최창호, 「지방자치제도론」, 서울: 삼영사, 1993.
- 윤용희 외 공저, 「지방자치론」, 서울: 대왕사, 1995.
- 강은정·백민아, “건강도시 조례의 내용 분석”, 「보건교육건강증진학회지」, 제40권 제2호, 한국보건교육건강증진학회, 2023. 6.
- 고경호, “마을 만들기 관련 조례에 대한 지역혁신 및 협력적 거버넌스 관점의 적용 : 충남지역 민간위탁형 기반 중간지원 조직 설치·운영 지역의 관련 조례를 대상으로”, 「한국유기농업학회지」, Vol. 31 No. 1, 한국유기농업학회, 2023.
- _____, “지속가능발전 및 협력적 거버넌스 관점에서의 지속가능발전협의회 관련 조례분석 및 개선 방향:충남 13개 시·군을 대상으로”, 「NGO연구」, 제17권 제3호, 한국NGO학회, 2022.
- 공정원, “광역자치단체의 필수업무종사자 보호 및 지원에 관한 조례 연구”, 「공공정책연구」, 제39권 2호, 동의대학교 지방자치연구소, 2022. 8.
- 김경란·김지혜, “장애 인식개선 교육을 위한 지방자치단체 조례 연구”, 「한국콘텐츠학회논문지」, Vol. 22 No. 10, 한국콘텐츠학회, 2022.
- 김경숙, “광주·전남지역에서의 노인복지조례의 분석과 개선방안에 관한 연구”, 「한국컴퓨터정보학회논문지」, Vol. 27 No. 8, 한국컴퓨터정보학회, 2022.
- 김대욱, “기초지방자치단체 민주시민교육조례 도입의 영향요인 분석”, 「지방행정연구」, 제36권 제2호, 한국지방행정연구원, 2022. 6.
- 김도희, “지방의원 유급제 도입이후 의정활동에 대한 실증분석과 개선과제 : 울산광역시의회를 중심으로”, 「지방정부연구」, 22권 2호, 한국지방정부학회, 2018.
- 김무열·강지현, “부산광역시 4차 산업혁명 관련 조례에 비추어본 조례 입법평가제도의 나아갈 방향”, 「공공정책연구」, 제39권 2호, 동의대학교 지방자치연구소, 2022. 8.
- 김민호·조용기, “지방의회 자치입법권의 문제점과 개선방안”, 「미국헌법연구」, 제33권 제2호, 미국헌법학회, 2022. 8.
- 김소라, “기초자치단체의 지역사랑상품권 조례 도입에 관한 퍼지셋 연구 -제도적 동형화 관점에서-”, 「한국정책학회보」, 제31권 3호, 한국정책학회, 2022. 9.
- 김영수, “지방의회의 의정활동 성과평가에 관한 연구”, 「지방정부연구」, 제11권 제1호, 한국지방정부학회, 2007.
- 김영하·김동현, “마을공동체 관련 조례에 대한 빅데이터 분석”, 「대한정치학회보」, 제30집 2호, 대한정치학회, 2022.
- 김윤민, “고독사 예방에 관한 광역자치단체 조례 분석 연구”, 「한국지역사회복지학」, Vol. 84, 한국지역사회복지학회, 2023. 2. 28.
- 노주은, 박병현, 유영미, “마을공동체 만들기 조례분석: 부산지역 14개 사례를 중심으로”, 「지방정부연구」, 제24권 제4호, 한국지방정부학회, 2021.
- 맹정은·송지은, “플랫폼 노동 종사자 지원 조례분석 및 개선방안 연구”, 「춘계학술대회자료집」, 한국사회복지정책학회, 2023년 5월.

- 박순중, 이승모, “지방자치 부활이후 지방의회 의정활동에 대한 시계열적 평가”. 「한국지방자치학회보」, 33권 3호, 한국지방자치학회, 2021.
- 박은정, 조성준, “KoNLPy: 쉽고 간결한 한국어 정보처리 파이썬 패키지”, 「제26회 한글 및 한국어 정보처리 학술대회 논문집」, 언어공학연구회, 2014.
- 박정인, “지역축제지원 조례의 확산요인 분석: 제도적 동형화를 중심으로”, 「지방정부연구」, 제26권 제2호, 한국지방정부학회, 2022. 8.
- 서재권·강민성, “누가 조례발의를 주도적으로 하는가? : 광역의원 입법성과 결정요인(20016~2018)”, 「지방정부연구」, 제25권 제2호, 한국지방정부학회, 2021.
- 서정희, “지방자치단체의 농어민 수당 조례에 관한 법적 쟁점 비교 연구”, 「사회보장법학」, 제11권 제2호, 한국사회보장법학회, 2022. 12.
- 서형준, “지방자치단체의 스마트시티 조례 분석: 토픽모델링을 활용하여”, 「정보화정책」, 제30권 제1호, 한국지능정보사회진흥원, 2023.
- 선봉규, “한국 지방자치단체의 이주민 건강 지원에 관한 조례 분석:외국인주민 집중거주지역을 중심으로”, 「동북아문화연구」, 제74집, 동북아시아문화학회, 2023.
- 성중탁, “지방분권강화를 위한 가칭 ‘지방의회법’ 제정 방향”, 「공법학연구」, 제24집 제1호, 한국비교공법학회, 2023. 2.
- 송석연, “자치분권 촉진 및 지원에 관한 조례 현황 연구 -전국 17개 시도를 중심으로-”, 「인문사회21」, 제14권 1호, 인문사회21, 2023.
- 신나윤·이영범, “노인학대 예방 및 보호 조례 분석-실폐한 정책의 확산에 관한 연구-”, 「한국자치행정학보」, 제36권 제4호, 한국자치행정학회, 2022 겨울호.
- 안서빈·최정민, “서울시 자치구별 통·반장 조례 비교 및 개선방안 고찰”, 「한국사회와 행정연구」, 제34권 제1호, 서울행정학회, 2023. 5.
- 연제민, “지방자치단체의 사회적경제 관련 조례 제정 현황”, 「계간 농정연구」, 79호, (사)농정연구센터, 2022.
- 우수명, 김태동, “서울시 25개 자치구의 마을공동체 관련 조례 분석”, 「사회복지법제연구」, 제10권 제2호, 사회복지법제학회, 2019.
- 윤강인·김종일·황예음·임시현, “공영장례 조례 분석 및 향후 과제 고찰”, 「지역사회연구」, 제29권 제4호, 한국지역사회학회, 2021. 12.
- 윤평호, 윤상오, “전국 지방자치단체의 행복조례 현황 분석에 관한 연구”, 「지방정부연구」, 제25권 제3호, 한국지방정부학회, 2021.
- 은주희, “학교 밖 청소년 교육지원을 위한 인천시 조례분석 연구”, 「인천학연구」, 제37호, 인천대학교 인천학연구원, 2022. 8.
- 이경찬·김남조, “접근가능한 관광을 위한 지방자치단체의 관광약자 관련 조례분석”, 「관광연구논총」, 제35권 제1호, 한양대학교 관광연구소, 2023. 2.
- 이공주, “지방자치단체장직 인수위원회 조례에 관한 검토”, 「법학연구」, 제22권 제4호, 한국법학회, 2022.
- 이서영, “노동인권교육 조례의 교육적 개선 연구”, 「시민교육연구」, 제54권 3호, 한국사회과학교육학회, 2022. 9.
- 이선희·김혜란·이수진·김영표, “발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례 분석 : 충청북도 지방자치단체를 중심으로”, 「발달장애연구」, 제26권 제3호, 한국발달장애학회, 2022.

- 이용재·원훈희·강영희, “사회복지사 처우 및 지위 향상을 위한 지방자치단체 조례분석”, 「한국콘텐츠학회논문지」, 제14집 1호, 한국콘텐츠학회, 2014.
- 이종욱·조경두, “지방자치단체 환경영향평가 조례 현황 분석과 협의 지침서 작성 방안 -인천광역시 사례를 중심으로”, 「환경영향평가」, Vol. 31, No. 4, 한국환경영향평가학회, 2022.
- 임지현·문소영, “기초지방자치단체의 농민수당 조례 도입 영향 연구”, 「지방행정연구」, 제37권 제1호, 한국지방행정연구원, 2023. 3.
- 임태경, “지방정부의 청년정책은 어떻게 결정되는가? : 지역의 수요적 필요성이 조례제정에 미치는 영향력을 중심으로”, 「한국행정논집」, 제35권 제2호, 한국정부학회, 2023. 6. 30.
- 전광섭, “지방의회의 입법권한 강화방안에 관한 연구”, 「지방정부연구」, 제25권 제3호, 한국지방정부학회, 2021.
- 전영상, “지방의원 유급제의 효과 인식에 관한 연구: 주민·공무원에 대한 인식조사를 중심으로”, 「정책분석평가학회보」, 20권 3호, 한국정책분석학회, 2010.
- 정연태·전동일·정명교, “빈집 정비를 위한 자치단체의 빈집 조례 분석”, 「인문사회과학연구」, 제30권 제3호, 세명대학교 인문사회과학연구소, 2022. 8.
- 정예은·허창덕, “텍스트네트워크 분석을 활용한 지방자치단체 ODA 조례 실태분석과 개선방안 연구”, 「사회적경제와 정책연구」, 제12권 제4호, 충북대학교 국제개발연구소, 2022.
- 정지은, “지역사회 협력을 위한 진로교육 지원 제도 개선 방향: 조례 분석을 중심으로”, 「진로교육연구」, Vol. 36 No. 2, 한국진로교육학회, 2023.
- 채민예·강사원·임조순·이주하, “자치입법권의 한계와 확대 방안 연구 -인천광역시 지하도상가 관리 운영 조례 사례를 중심으로-”, 「인천학연구」, 제39호, 인천대학교 인천학연구원, 2023. 8.
- 최우용, “지방자치법 전면개정에 따른 지방자치의 현재와 미래”, 「공법연구」, 제50집 제3호, 한국공법학회, 2022.
- 최조순·박지영·강현철, “공공디자인 관련 조례 제정 동향 및 함의 -광역시지방자치단체 조례를 중심으로-”, 「도시디자인저널」, Vol. 4, No. 1, 더 나은 도시디자인포럼, 2022.
- 황선자, “광역시자체 탄소중립기본조례와 정의로운 전환을 위한 노동조합의 과제”, 「노동N이슈」, 제 2022-9호, 한국노총 중앙연구원, 2022.
- 고경훈·김건위, 「일상의 민주주의 실현을 위한 민주시민교육 법제화 연구」, 한국지방행정연구원, 2020.
- 황의관·지광석, 「어린이 안전 관련 조례 정비방안 연구」, 한국소비자원, 정책연구, 22-14, 2022.
- 교육부, 「도덕과 교육과정」, 교육부 고시 제2022-33호 [별책6], 2022.
- 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/자치법규/>(검색일: 2023.05.01.).
- 국회, <https://www.assembly.go.kr/의안정보시스템/>(검색일: 2023.05.01.)

【 Abstract 】

A Big Data Analysis on Ordinances related to the Moral Education

Young Ha Kim

This paper studies through big data analysis the factors influencing the enactment of ordinances, which are the result of the legislative function of local councils in Korea. For this purpose, a similarity analysis was conducted on the provisions of ordinances related to Character Education, Unification Education, and Democratic Citizenship Education, which are core areas of moral education.

The main analysis results are as follows. First, as a time factor, the impact of ordinances enacted earlier are having an impact. Second, spatial proximity also has an impact, the similarity between ordinances is relatively high in metropolitan areas and large cities. Third, the factor regarding the existence of higher-level legislation has no significant impact.

When viewed as a whole, there is a high level of similarity between ordinances, which indicates the need to strengthen the legislative function of local councils. Particularly, this paper urges local governments that do not have related ordinances to enact and operate ordinances in preparation for the implementation of the 2022 revised curriculum.

Key Words : Local Council, Ordinances, Big Data Analysis, Similarity test, Moral Education