

지방의회는 어떻게 정책을 종결하는가?

: 서울특별시의회 조례 폐지 사례 비교를 중심으로*

How Do Local Councils Terminate Policies?

: A Comparative Case Study of Ordinance Repeals in the Seoul Metropolitan Council

송 명 희**·강 민 규***

Myunghee Song·Mingyu Kang

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 연구 설계
- IV. 사례 분석 결과
- V. 결론 및 시사점

본 연구는 정책 종결의 지방의회 차원 실현 형태인 조례 폐지에 주목하여 동일한 정치적 조건 속에서도 지방의회의 전략과 상호작용에 따라 종결 형태가 어떻게 달라지는지를 고찰하였다. 12년 만에 다수당이 교체된 제11대 서울특별시의회의 TBS 조례, 태양광 조례, 마을공동체 조례 폐지 사례를 Scharpf(1997)의 행위자 중심 제도주의를 기반으로 비교분석하였다.

분석 결과, 첫째, 거부점 유무, 상위법 제약, 행위자의 전략적 선택이 복합적으로 작용하여 종결 형태가 달라짐을 확인하였다. 거부점이 부재한 TBS 사례는 완전 종결로, 거부점과 상위법 제약이 중첩된 태양광 사례와 외부 저항이 높았던 마을공동체 사례는 부분 종결로 귀결되었다. 둘째, 의회 내부의 제도적 구조가 종결의 속도와 형태를 결정짓는 변수임을 확인했다. 셋째, 모든 사례에서 의회는 정치적 동기를 가지 독립적 언어로 재구성하는 전략을 구사했다.

이러한 분석 결과는 지방의회가 제도적 제약 속에서도 정책 종결을 주도적으로 설계하고 집행하는 역능적 행위자로 기능할 수 있음을 시사한다.

* 이 논문은 제1저자의 박사학위 논문 일부 내용을 수정·보완 및 발전시켜 작성한 것임

** 제1저자, 서울시립대학교 일반대학원 도시행정학과 박사과정 졸업. 서울특별시의회 정책지원관

*** 교신저자, 서울시립대학교 도시행정학과 부교수

논문 접수일: 2026. 5. 11. 심사기간: 2026. 5. 11. ~ 2026. 6. 19. 게재확정일: 2026. 6. 19.

□ 주제어: 조례 폐지, 정책 종결, 지방의회, 행위자중심제도주의, 거부점

This study examines how policy termination outcomes diverge even under identical political conditions, focusing on the dynamic interactions and strategic choices within a local council. Drawing on Scharpf's (1997) Actor-Centered Institutionalism(ACI), it comparatively analyzes three ordinance repeal cases from the 11th Seoul Metropolitan Council, characterized by a historic shift in the majority party: the TBS support, solar energy, and village community ordinances.

Three findings emerge. First, termination outcomes are shaped by the interaction of veto points, superior legal constraints, and actors' strategic choices. The TBS case, lacking veto points, resulted in complete termination, while the solar energy case—where an internal procedural veto point and superior legal constraints overlapped—and the village community case—marked by strong external resistance—both resulted in partial termination. Second, the council's internal institutional structure proved to be a more decisive variable than external resistance in determining the speed and form of termination. Third, across all cases, the council consistently reframed political motivations using value-neutral language.

These findings suggest that local councils can function as empowered actors who strategically design and implement policy termination even within institutional constraints.

□ Keywords: Ordinance repeal, Policy termination, Local council, Actor-centered institutionalism, Veto point

I. 서론

기관대립형 구조를 채택한 우리나라의 지방자치는 입법행위를 통해 정책을 구현한다(행정안전부, 2024). 주민 대표기관인 지방의회를 통해 공포된 조례는 Easton(1957)이 정의한 사회를 위한 ‘권위적 결정’이자, 정치 체제의 지속가능성을 담보하는 구속력 있는 제도적 산출이라 할 수 있다. 이렇게 제도화된 결정은 경로의존성을 지니며 현상을 유지하려는 관성을 갖는다(Pierson, 2000). 실제로 광역지방의회에서 의결된 조례 중 폐지조례의 비중이 2.1%에 불과하며¹⁾ 이에 학계의 관심은 조례의 제정과 확산 과정에 집중되어 왔다.

그러나 2022년 「지방자치법」 전부개정 시행과 민선 8기 지방선거를 기점으로 조례 폐지를 둘러싼 흐름은 구조적 전환을 맞이했다. 2010년 이후 완만한 감소세를 보이던 조례 폐지 건수가 급증하기 시작했으며, 2010년에는 17%에 불과했던 폐지조례 중 의원 발의 비율이 2023년에는 약 67%로 증가하며 조례 폐지의 주도권이 집행부에서 지방의회로 이전되는 현상이 뚜렷해졌다. 실제로, 2021년 보궐선거로 10년 만에 단체장이 교체된 서울특별시는 전임 시장의 핵심 정책들에 대해 특정감사를 실시했음에도, 의회 다수당이 교체되기 전인 2022년 상반기까지 관련 조례 폐지는 시도조차 이루어지지 않았다.²⁾ 조례 폐지는 2022년 7월 의회 다수당이 보수 정당으로 교체된 후에야 이뤄졌는데, 이는 정책 종결에서 지방의회의 역할이 집행부보다 결정적일 수 있음을 보여준다.

최근에는 조례 폐지가 정치적 이념과 가치 갈등의 장으로 변모하고 있다. 2022년 「주민조례발안에 관한 법률」 시행 후 서울과 충남에 최초 접수된 주민 발안이 인권 관련 폐지조례라는 점이나³⁾⁴⁾ 이른바 ‘옥일기 조례’로 불린 폐지조례안을 둘러싼 논란⁵⁾⁶⁾은 조례 폐지가 정책

1) 정보공개청구를 통해 확인한 결과, 2006년 7월부터 2023년 12월까지 전국 광역지방의회에서 의결된 총 조례안은 4만 5천 75건이며 이중 폐지조례안은 949건이었음.

2) 서울시 감사위원회는 2021년 하반기, ‘태양광 보급사업’, ‘사회주택’, ‘청년활력공간’, ‘사회적경제 지원센터’, ‘서울혁신센터’, ‘도농상생 급식지원’, ‘마을공동체 활성화’, ‘도시재생사업’, ‘사회투자기금’에 대한 특정감사 결과를 발표했다. 9개 정책 모두 근거 조례가 존재하나 이 중 태양광, 혁신센터, 마을공동체 관련 조례만 제11대 의회 출범 후 폐지됨.

3) 1999년 「지방자치법」 개정으로 도입된 ‘조례 제정·개폐청구제도’는 접수대상이 ‘지방자치단체장’이었으나, 2021년 「지방자치법」 전부개정 및 「주민조례발안에 관한 법률」 제정(2022년 1월 시행)으로 청구의 상대방이 ‘지방의회’로 변경됨(출처: 국회 행정안전위원회, 주민조례발안에 관한 법률안 검토보고, 2020.9.).

4) 「서울특별시 학생인권 조례 폐지조례안」은 4만 4856명, 「충청남도 인권 기본 조례 폐지조례안」은 1만 2673명의 유효서명을 받아 의회에 수리되었음(서울특별시의회, 2023c; 충청남도의회, 2023.).

5) 「서울특별시 일본 제국주의 상징물의 사용 제한에 관한 조례 폐지조례안」 제안이유 이미 시민들에게 반제국주의 의식이 충분히 함양되어 있고, 제국주의 상징물의 사용에 대해서도 거부감

관리라는 취지보다 정치적 쟁점화 과정으로 전개될 수 있음을 보여준다. 만약 지방의회가 정책적 타당성보다 정치적 이해관계에 따라 폐지를 결정하거나 반대로 정치적 부담을 이유로 비효율적 정책의 종결을 기피한다면, 이는 조례 폐지를 통한 정책 관리 기능 약화로 행정적 비효율을 초래하고 재정적 부담이 가중될 우려가 있다.

이러한 변화에도 조례 폐지에 관한 학술적 논의는 여전히 미진하다. 조례의 제정·개정·폐지의 영향 요인을 패널 분석한 연구나(엄영호, 2020), 전국 「농촌총각 결혼 지원 조례」의 폐지 요인 연구(주혜린·전미선, 2025) 등이 이뤄졌으나 대부분 조례 폐지의 최종 의결권을 가진 지방의회의 전략이나 상호작용은 다루지 않았다. 또한, 정책 종결에 대한 이분법적 개념에 기반하여 실제 정책 현장의 다양한 정책 종결 양상을 설명하는 데 한계가 있었다(Adam&Bauer, 2018). 한편, 서울시장 교체에 따른 정책 변동을 유형화한 임성은·강현철(2017)의 연구는 이분법적 종결 개념에서 벗어나 완전한 종결이나 혁신보다는 명칭 및 편제 중심의 정책 승계가 다수를 차지함을 규명하였으나, 집행부의 ‘시정운영계획’ 비교에 기반하여 정책의 법적 근거가 되는 조례와 이를 폐지하는 지방의회의 역할은 충분히 다루지 못하였다.

이에 본 연구는 지방의회가 제도적 제약과 외부 압력 속에서 어떠한 기제를 통해 정책 종결을 도출하는지, 그리고 동일한 정치적 조건 하에서 종결 형태가 차별화되는 원인은 무엇인지 규명하고자 한다. 이를 위해 행위자 중심 제도주의(Actor-Centered Institutionalism) 관점을 통해 제11대 서울특별시의회의 대표적 조례 폐지 사례인 TBS 지원 조례, 태양광 조례, 마을공동체 조례를 비교 분석한다. 지방의회의 전략적 선택을 중심으로 정책 종결 과정과 산출 결과를 확인함으로써 향후 합리적이고 지속가능한 정책 관리를 위한 이론적·정책적 시사점을 제공하고자 한다.

을 가지고 있으므로 일본 제국주의 상징물에 대한 공공사용 제한을 조례로 규정하는 것은 과도하다 판단됨. 또한, 조례에 명시된 위원회가 운영되고 있지 않다는 것은 이를 뒷받침하는 방증이라 사료됨. 교육과 홍보를 통한 시민들의 역사 인식 개선 방안을 모색하는 것이 바람직할 것임.

- 6) 뉴스스(2024. 4. 4.), “서울 공공장소서 육일기 가능?...시의회 국힘, ‘사용 제한 폐지’ 발의”
서울신문(2024. 4. 4.), “한동훈 “‘육일기 전시 제한 폐지’ 조례 낸 시의원, 엄중 처벌”

II. 이론적 논의

1. 조례 폐지와 선행 연구

우리나라 지방자치에서 정책은 입법행위를 통해 구현되며, 조례는 지방정부 정책의 법적 표현이다(행정안전부, 2024). 따라서 조례 폐지는 예산 삭감, 조직 개편을 넘어 정책의 법적 근거를 제거하는 제도적 종결의 수단으로 가능하다. 기존 연구들은 정책 도입을 주로 다뤘으며, 법령의 폐지나 정책 종결은 상대적으로 간과되어 왔다(Ragusa&Birkhead, 2015). 조례 폐지 역시 국내에서 관련 연구는 제한적이다. 엄영호(2020)는 1948년~2019년 광역지방 정부의 조례 변동 자료를 활용한 패널 분석을 통해 조례 폐지가 제정·개정과 상이한 결정요인을 가지며, 노령화 수준, 의회의 이념, 재정자립도가 주요 변수로 작용함을 확인했다. 주혜린·전미선(2025)은 사건사 분석을 활용하여 기초자치단체가 「농촌총각 국제결혼 지원 조례」의 제정 및 폐지 요인을 분석했다. 제정은 혼인총계와 남녀성비 등 외부 환경 문제에 의해 촉발되는 반면 폐지는 인권 조례 수, 외국인 수 등 지역사회 의 정당성과 제도 간 정합성 여부가 더 유효한 영향을 미침을 밝혔다.

해외 연구는 주로 도시정부 단위의 조례 폐지는 사례 연구 방식으로, 주 정부 단위의 법령 폐지는 정책 확산 연구 방식으로 이뤄졌다. 이 과정에서 공통적으로 정책기업가와 정치적 이념이 핵심 요인으로 작용했다. O'Neil 외(2019)는 2011년 캐나다 캘거리시의 수도물 불소화 정책이 20년 만에 중단된 원인을 Kingdon의 다중흐름모형을 활용해 분석했다. 정책 효과성에 대한 신뢰 약화와 정권교체로 인해 정책의 창이 열렸고, 이 과정에서 수년간 불소화 폐지 캠페인을 적극적으로 추진해 온 정책기업가(지방의원)가 중요한 역할을 했다고 평가했다. Hatch&Mead(2021)는 미국 오하이오주 쿼야호가(Cuyahoga) 카운티 내 7개 도시의 '범죄 활동 공해 조례(criminal activity nuisance ordinances)' 폐지 사례를 분석한 결과) 정책 기업가가 정책 실패를 공론화하고 집행부 및 지방의원과 직접 접촉하여 조례 폐지를 끌어낸 것을 확인했다. Jang&Yi(2022)는 미국 주 정부에서 광범위하게 채택된 '신재생에너지 의무 할당제(Renewable Portfolio Standards: 이하 RPS)' 정책이 일부 주에서 폐지된 영향요인을 살펴보았다. 정치적 이념, 재정 여건, 정책 확산 효과가 정책 종결에 유의미한 영향을 미쳤지만, 정책의 실효성 수준은 유의미한 영향을 미치지 못함을 확인했다. Hwang(2021)은 임금

7) 「범죄 활동 공해 조례」는 경찰, 소방서 등 응급 서비스 출동 횟수가 일정 기준을 초과하면 건물 소유주에게 불이익(벌금, 세입자 강제퇴거 등) 부과하는 조례. 가정폭력 피해자의 신고가 응급서비스 출동 횟수에 포함되어 가정폭력 피해자가 피해를 신고할 경우 불이익을 받는 현상 발생.

법이 9개 주 정부에서 폐지된 사례를 분석하였고, 주 정부의 보수적인 정치 이념이 강할수록 임금법을 폐지할 확률이 높았고, 노조 가입 비율이 높을수록 폐지 확률이 낮아짐을 발견했다.

2. 정책 종결과 조례 폐지

조례 폐지 관련 기존 선행 연구를 살펴본 결과, 대부분 ‘폐지 여부’라는 결과론적 접근에 머물러 있었다. Hogwood와 Peters(1983)는 정책변동 유형 중 하나로 정책 종결을 제시하며, 어떠한 대체 정책도 수립되지 않은, 의도적인 기존 법률·조직·예산의 폐지로 정의하였다(임성은·강현철, 2017). 그러나 실제 현장에서는 급진적 완전 종결에 따르는 정치적 비용을 고려한 전략적인 부분 종결이 나타날 수 있다. Brewer&deLeon(1983)은 이러한 부분을 포착해 정책 종결을 완전 종결과 부분 종결로 구분하고, 부분 종결을 대체, 통합, 분리, 감축 등으로 유형화하였다.⁸⁾ 본 연구에서는 이러한 논의에 근거하여 조례 폐지의 종결 형태를 다음과 같이 분류한다. 완전 종결은 Hogwood&Peters(1983)의 정의에 따라 조례의 법적 폐지와 함께 관련 예산 지원, 담당 조직, 정책 기능이 모두 소멸되는 경우로 정의한다. 반면 조례는 폐지되었더라도 다음의 경우에는 부분 종결로 분류한다. 첫째, 핵심 기능이 타 조례에 통합되어 존속하는 경우(통합), 둘째, 광역 차원의 기능이 자치구나 중앙정부 등 타 행정단위로 이관되어 정책 일부가 유지되는 경우(분리), 셋째, 예산 또는 조직만 축소되고 기능이 존속하는 경우(감축)이다. 이는 동일한 정치적 조건에서도 해당 정책이 처한 상황에 따라 서로 다른 종결 형태가 나타날 수 있음을 시사한다.

한국 지방자치 현장 속에서 다양한 정책 종결의 유형이 어떻게 나타나는지 이해하기 위해서는 제도적 맥락에 대한 고려가 선행되어야 한다. 첫째, 기관대립형 구조 내 비대칭적 권력 관계이다. 한국의 지방자치는 집행부(단체장)에 권한이 집중된 ‘강시장-약의회’의 구조를 취하고 있다(신환철, 2015). 이러한 제약 하에서 조례 폐지는 집행부의 독주를 견제하고 정책의 방향을 강제로 수정할 수 있는 지방의회의 유효한 권력 자원으로 기능한다. 둘째, 정당공천제와 정치적 동형화이다. 기초의원까지 정당공천제가 적용되는 한국에서, 지방의회의 입법 활동은 지역 고유의 필요성분만 아니라 중앙 정당의 이념과 전략에 동조화되는 경향이 나타난다(장석준·김두래, 2012; 엄영호, 2020; 김주호, 2022). 또한 지역적 필요나 정책 성과 평가와

8) 대체(Replacing)는 기존 정책을 폐지함과 동시에 유사한 기능을 수행하는 새로운 정책으로 바꾸는 형태이고 통합(Consolidating)은 중복되는 여러 프로그램을 하나로 합쳐 행정적 효율성을 높이는 방식임. 분리(Splitting)는 하나의 프로그램을 여러 개로 나누어 특정 기능을 독립시키거나 약화시키는 형태이며, 감축(Decrementing)은 정책을 일시에 폐지하는 대신 예산이나 기능을 점진적으로 줄여가는 전략임.

무관하게, 다수당의 교체나 정당 간 경쟁 구도에 따라 조례 폐지가 촉발될 개연성이 높다(정용찬·배현희, 2017; 남윤민, 2022; 선소원, 2022). 셋째, 자치입법권의 법적 한계이다. 조례는 상위법령 범위 안에서만 제정·폐지될 수 있으며, 집행부의 재의요구권과 사법적 통제가 작동하는 복합적 행위다(주희진 외, 2023).

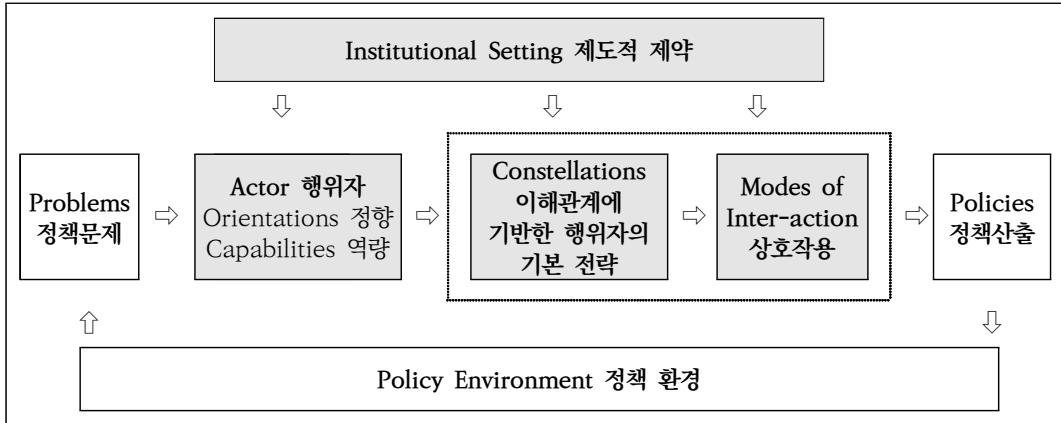
종합하면, 조례 폐지는 제도적 제약과 정치적 동력이 맞물려 나타난 결과이다. 선행 연구들은 조례 폐지의 거시적 동인을 밝히는 데 기여했으나, 동일한 정치적 조건 하에서도 종결의 형태가 달라지는 기제를 충분히 설명하지 못하고 있다. 이는 제도적 구조가 행위자의 선택을 완전히 결정하지 않으며, 행위자가 제약 속에서도 전략적으로 행동한다는 점을 포착하는 분석틀이 필요함을 시사한다.

3. 행위자 중심 제도주의

본 연구는 조례 폐지 과정에서 나타나는 지방의회의 능동적 역할을 탐색하고자 Scharpf(1997)의 행위자 중심 제도주의(Actor-Centered Institutionalism)를 이론적 토대로 채택하였다. Scharpf(1997)가 제시한 거시적 분석틀을 지방의회 상황에 정교하게 적용하기 위해 본 연구는 다층적 분석 도구를 유기적으로 결합하였다. 의회 내부의 제도적 제약이 종결 형태를 분화시키는 기제를 설명하기 위해 중위 이론으로서 Tsebelis(2000)의 거부점 이론을 도입하였으며, 행위자가 제도적 제약 속에서 구사하는 구체적인 상호작용 전술을 미시적으로 분석하기 위해 Oliver(1991)의 전략적 대응 유형과 Behn(1978)의 정책 종결 전술을 보완적으로 적용하였다.

행위자 중심 제도주의는 제도적 제약 하에서 행위자들의 전략적 상호작용이 정책 산출을 결정한다고 본다(Scharpf, 1997). Scharpf(1997)는 합리적 선택 제도주의가 강조하는 행위자의 전략적 선택을 인정하면서도 역사적 제도주의가 강조하는 제도적 맥락이 행위자의 선택 범위를 제약한다는 점을 동시에 수용한다(Hermans&Thissen, 2009; 하연섭, 2011: 348; 김선희, 2020: 417). 정책 산출을 “제도적 틀 내에서 행위자들이 수행하는 상호작용의 결과”로 규정하고 <그림 1>와 같은 정책 산출 과정을 제시한다.

〈그림 1〉 Scharfp(1997)의 상호작용 지향형 정책 연구 영역 (이종화, 2025 재인용)



제도는 행위자의 선택 범위를 제한하는 게임 규칙으로, 지방의회 상황에서는 상임위원회 심사, 본회의 의결, 단체장의 거부권 행사 등 조례 폐지를 위해 거쳐야 할 과정과 규칙을 의미한다. 지방의회가 처한 제도적 제약을 설명하기 위해 본 연구는 Tsebelis의 거부권(veto players) 이론을 지방의회 맥락에 적용한다. Tsebelis(2000)에 따르면 정책 변동의 가능성은 현상 유지의 변경에 동의해야 하는 거부권 행위자의 수와 이들 사이의 이념적 거리, 각 행위자의 내부 응집력에 의해 결정된다. 상임위원장의 안전 상정권과 의사일정 결정권은 Tsebelis(2000)가 정의하는 엄격한 의미의 거부점으로 보기에는 제도적 한계가 존재한다. 그러나 Tsebelis(2000)가 의제 설정(Agenda Control) 이론에서 위원회(Committee)와 본회의장(Floor)의 관계를 통해 입증하였듯, 안전의 상정 여부와 의사일정을 통제하는 주체는 수많은 대안 중 자신이 선호하는 산출물을 선택하거나 거부할 수 있는 구조적 우위(positional advantage)를 점하게 된다. 상임위원장이 여당 소속인 경우 법률안 가결 가능성이 높아지거나 조례안 처리 기간이 짧아진다는 선행연구(박윤희, 2014; 박순중·최병대, 2014)들은 상임위원장이 실질적인 제도적 거부점으로 작동함을 방증한다. 실제로 제11대 전반기 서울시의회 교육위원회에서는 야당 소속 위원장이 학생인권조례 폐지안의 상정을 거부하자 다수당 위원들이 의사봉을 붙잡는 물리적 충돌이 발생하였고, 이후 후반기 원 구성에서는 해당 상임위원장이 여당 소속으로 교체되기에 이르렀다. 이는 다수당이 원구성 변경이라는 정치적 비용을 치러야 할 만큼 상임위원장의 절차적 권한이 입법 추진을 실질적으로 제약하는 거부점으로 기능함을 보여준다. 본 연구는 이를 '제도적 거부점'으로 개념화하여, 이것이 실제 조례 폐지의 경로를 어떻게 분화시키는지 사례 분석을 통해 규명하고자 한다.

정책 산출을 결정하는 행위자는 '정향'과 '역량'의 두 축에 의해 규정된다. 정향은 상황을

해석하는 인식과 가치 판단 기준인 선호로 구성된다. 행위자가 문제를 이익의 문제로 인식할 경우 협상이 가능하지만, 규범이나 정체성의 문제로 인식할 경우 협상보다는 결정 규칙에 의존할 가능성이 커진다(Scharpf, 1997). 행위자의 역량은 '행동 자원(Action Resources)'과 이를 효과적으로 활용하는 '전략적 행위능력(Strategic Capacity)'의 결합으로 결정된다. 지방의회의 경우 자치입법권과 의결 정족수가 핵심 자원이나, 실제 정책 산출로 이어지기 위해서는 개별 선호를 하나의 목적으로 결집시키는 전략적 능력이 요구된다. 즉, 정당 내 리더십이나 당론 통제 같은 전략적 자원을 통해 '의결 정족수'만큼의 찬성표를 끌어내는 역량은 앞서 언급한 제도적 거부점을 돌파하여 정책 종결을 실현하기 위한 필수적 행동 자원이 된다.

행위자 간 상호작용은 행위자 선호의 배열(Actor Constellations) 속에서 이뤄진다. 본 연구는 이 배열 속에서 의회가 거부점의 위치와 저항 강도에 따라 취할 수 있는 구체적 전술을 정교화하기 위해 Behn(1978)의 정책 종결 전술과 Oliver(1991)의 전략적 대응 유형을 분석에 적용한다. Oliver(1991)가 조직의 제도적 대응 전략을 제시했다면, Behn(1978)은 정책 종결이라는 특수 상황에서의 구체적 전술을 제공한다. Behn(1978)은 성공적인 정책 종결을 위한 정치적 전략으로 기존 정책이 주는 피해에 집중해 종결 필요성을 알리고 이 과정에 이념적 변화를 적절히 활용해 종결보다는 새로운 정책 채택임을 강조함으로써 반대 세력 결집은 지연시키고 찬성 지지층을 확대하는 방안을 제시했다. 또한 종결의 확실성을 담보하기 위해 불필요한 입법 투표는 회피하고 타협은 지양할 것을 권고하였다(Behn, 1978). 다만, 정책 종결로 인해 직접적인 피해를 입는 이해관계자들의 저항을 관리하기 위해, 이들에 대한 적절한 보상이나 변화에 적응할 수 있는 '전환기(period of transition)'를 제공하여 저항의 명분을 약화시키는 전략적 유연성을 발휘할 것을 강조하였다. Oliver(1991)는 조직이 제도적 압력에 대응하는 전략을 5가지로 유형화한다. 순응(Acquiesce)은 제도적 강제력이 높을 때 주로 나타나며, 반면 재량권에 대한 제약이 강력히 작용할 때는 회피(Avoid) 전략을 취하여 형식적인 개정이나 우회로를 통해 폐지의 충격을 최소화한다. 타협(Compromise)은 제도적 제약이 강력할 때 선택되는 차선책이다. 폐지에 대한 찬반 여론이 팽팽하거나 집행부의 거부권 행사가 예상될 때, 의회는 완전 폐지 대신 일몰제 도입이나 기능 축소와 같은 부분 종결을 선택하여 갈등을 봉합하고 거래비용을 낮추는 전략을 선택한다. 저항(Defy)과 조작(Manipulate)은 정치적 이익이 크거나 정당의 이념적 선명성이 요구되는 경우 주로 구사된다. 이때 의회는 집행부나 시민사회의 반대를 무릅쓰고 폐지를 강행하기도 하고, 나아가 폐지의 본질이 전임 정부 지우기임에도 불구하고 이를 재정건전성 확보나 자치분권 강화라는 명분으로 포장하여 저항 세력을 무력화하는 조작 전략을 적극적으로 활용한다. 예를 들어, 행위자가 저항이나 조작 전략을 구사할 때, Behn(1978)의 제언처럼 '새로운 정책으로 포장하기'나 '타협 금지' 전술을 사용하여 종결의 정당성을 확보하고 반대 세력을 무력화하는 양상이 나타날 수 있다. 반면 제

도적 제약이 강할 때는 타협의 일환으로 ‘필요한 부분만 종결’하는 유연한 대응이 선택되기도 한다.

본 연구에서는 이러한 전략적 행위를 수행하는 주체의 분석 단위를 개별 의원이 아닌 ‘지방의회’라는 집합적 행위자로 설정한다. Scharpf(1997)는 조직이나 국가와 같은 집합체도 ‘통합된 의사결정 규칙’과 ‘전략적 능력’이라는 조건 하에서는 단일한 행위자로 기능한다고 보았다. 지방의회는 내부적으로 다양한 의견 대립이 존재하지만, 제도화된 다수결 원칙을 통해 이를 구속력 있는 하나의 집합적 의사로 전환한다. 본회의에서 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결된 조례 폐지안은 개별 의원의 의사가 아니라, 지방의회라는 헌법기관의 공식적인 행위로 간주되며 법적 효력을 갖는다(행정안전부, 2022). 이러한 집합적 행위자로서의 특성은 한국의 정당공천제와 결합하여 더욱 공고해진다. 정당이 공천권을 행사하는 환경에서 지방의회는 정당을 중심으로 구조화되며(육동일, 2006), 조례 폐지처럼 정치적 쟁점이 첨예한 사안일수록 개별 의원들은 소속 정당의 당론에 강력하게 결집하는 경향을 보인다. 이로 인해 의회 내 다수당은 조례 폐지라는 집합적 목적 달성을 위해 사실상 단일한 행위자처럼 행동하게 된다. 다만, 정책 종결 전 과정을 들여다보면, 의회 다수당과 야당 상임위원장, 집행부, 시민사회는 각각 상이한 정향과 자원을 가지고 다층적 상호작용을 전개한다. 따라서 본 연구는 조례 폐지의 경로가 분화되는 ‘심의 및 갈등 국면’에서는 이들 행위자별 분화된 역할과 역학 관계를 분리하여 분석하되, 최종적인 ‘의결 및 산출 단계’에서는 지방의회를 하나의 집합적 행위자로 수렴하여 고찰한다. 즉, 본 연구는 과정적 측면에서의 다층적 상호작용을 추적하면서도, 최종 분석 단위에서는 구조화된 지방의회를 정책 종결을 주도하는 ‘역능적 행위자(Empowered Actor)’로 정의하고 분석을 수행한다.

III. 연구 설계

신제도주의의 ‘모방적 동형화’ 이론이 설명하듯, 불확실한 환경에 놓인 조직은 해당 분야에서 정당성을 확보했거나 선도적 지위를 가진 성공적인 조직을 따라가려는 경향을 보인다(DiMaggio&Powell, 1983). 서울특별시는 대한민국의 수도로서 타 지자체의 정책 결정에 미치는 파급효과가 있다는 점을 고려하여(김대욱, 2022; 이대웅·권기현, 2015; 탁성숙 외, 2021), 연구의 시간적·공간적 범위를 2022년 7월 출범한 제11대 서울시의회로 설정하였다. 제11대 서울특별시의회는 12년 만에 의회 다수당이 진보에서 보수로 교체된 시기로, 역사적 제도주의가 강조하는 ‘결정적 국면’의 특성을 지닌다. 이는 정치적 지형 변화가 기존 제도의

경로의존성에 미치는 영향을 추적하기 적합하며, 해당 시기 전국에서 가장 많은 폐지조례를 의결한 지역이라는 점에서 지방의회의 행위자성을 분석하기에 유용한 사례가 된다.

제11대 서울특별시의회 개원 이후 연구 범위인 2023년 말까지 총 22건의 조례 폐지안이 의결되었다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 연구 범위 내 폐지 조례 목록(22개)

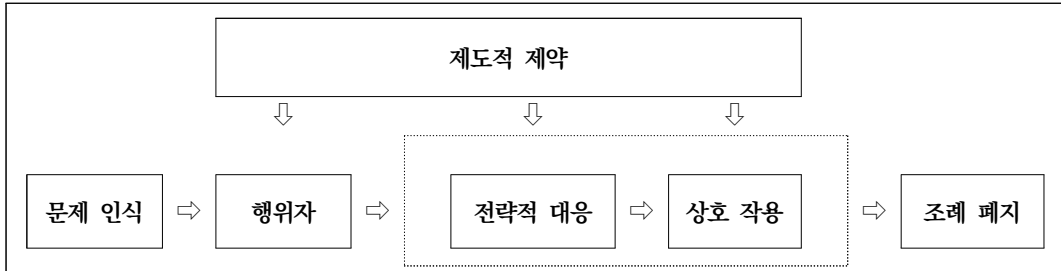
| 연번 | 조례 명 | 제도적 제약 | 비고 |
|----|--|------------------|----------------|
| 1 | 미디어재단 티비에스 설립 및 운영에 관한 조례 폐지조례 | - | 정기감사 반대토론 |
| 2 | 태양광 설비의 설치 및 관리 등에 관한 조례 폐지조례 | 야당 위원장 상위법 강화 | 특정감사 |
| 3 | 시민참여형 에너지전환 지원에 관한 조례 폐지조례 | 야당 위원장 상위법 강화 | - |
| 4 | 재해영향평가심의위원회 구성 및 운영에 관한 조례 폐지조례 | 야당 위원장 상위법 변동 | |
| 5 | 마을공동체 활성화 지원에 관한 조례 폐지조례 | - | 특정감사 반대토론 |
| 6 | 서울혁신파크설치 및 운영에 관한 조례 폐지조례 | | 특정감사 |
| 7 | 남북 문화·체육·관광교류 협력에 관한 조례 폐지조례 | | - |
| 8 | 대북 인도협력사업에 관한 조례 폐지조례 | | - |
| 9 | 시민 행복 증진 조례 폐지조례 | | - |
| 10 | 마을관리소 지원에 관한 조례 폐지조례 | | - |
| 11 | 부조리 신고 및 보상금 지급에 관한 조례 폐지조례 | | |
| 12 | 대안교육기관 지원 조례 폐지조례 | 상위법 변동 | |
| 13 | 희망경제위원회 설치 및 운영에 관한 조례 폐지조례 | | - |
| 14 | 개성공업지구 현지기업 등 지원에 관한 조례 폐지조례 | | - |
| 15 | 지방분권촉진 및 지원에 관한 조례 폐지조례 | 상위법 변동 | 시장 발의 |
| 16 | 교육청 생태전환교육 활성화 및 지원에 관한 조례 폐지조례 | 야당 위원장 | 반대토론 대법원 제소 |
| 17 | 교육청 숙의민주주의 실현 조례 폐지조례 | 야당 위원장 | - |
| 18 | 교육청 남북교육교류협력 활성화에 관한 조례 폐지조례 | 야당 위원장 | - |
| 19 | 교육청 학교·학생행복 조례 폐지조례 | 야당 위원장 | - |
| 20 | 교육청 재활용가능자원 분리배출 교육지원에 관한 조례 폐지조례 | 야당 위원장 | - |
| 21 | 교육청 학교텃밭 활성화 지원에 관한 조례 폐지조례 | 야당 위원장 | - |
| 22 | 교육·학예에 관한 주민의 조례 제정 및 폐제 청구 연서 주민 수 기준 조례 폐지조례 | 야당 위원장 상위법 변동 | |

본 연구는 22건의 사례 중 정치적 동학과 행위자의 전략을 다양한 조건에서 확인할 수 있는 3가지 대표 사례인 TBS, 태양광, 마을공동체로 선정했다. 객관적이고 체계적인 비교 분석을 수행하기 위해 적용한 구체적인 단계별 사례 배제 및 선정 기준은 다음과 같다. 첫째, 집행부의 문제 제기과 이에 상호작용하는 의회의 종결 추진 구조를 명확히 포착하기 위해 오세훈 시장 취임 이후 감사를 통해 종결의 행정적 명분이 공론화된 사례(1·2·5·6번)로 후보군을 제한하였다. 둘째, 교육청 소관 조례(16번~22번)는 진보 성향 교육감이 독립적 집행 권한을 가진 별도의 행위자로 기능한다는 점에서 시의회-시청 간의 단점 정부 상호작용 구조와 달라 제외하였다. 특히, 교육청 생태전환교육 폐지조례(16번)는 교육감의 재의요구 및 대법원 제소로 인해 종결의 최종 산출이 확정되지 않은 미결 사안이라는 점에서 제외하였다. 셋째, 상위법 변동에 따른 당연 폐지 사례(4·12·15·22번)는 행위자의 전략적 선택보다는 법령 정비의 성격이 강하여 제외하였다. 위 기준을 적용한 결과 TBS, 태양광, 마을공동체, 서울혁신파크 폐지조례로 압축되었고, 서울혁신파크 사례는 본회의 반대 토론 없이 처리되어 행위자 간 대립과 상호작용 기제가 충분히 드러나지 않아 분석에서 제외하였다.

최종 선정된 세 사례(TBS, 태양광, 마을공동체)는 동일한 거시적 환경 하에서 미시적 조건의 대조성에 따라 정책 종결 경로가 어떻게 분화되는지를 비교 분석하기에 가장 적합한 조합이다. 세 사례는 12년 만의 의회 다수당 교체 및 시장 연임이라는 동일한 거시적 환경과 조례 폐지만 의결이라는 공통된 거시적 국면을 공유하고 있다. 그러나 2장에서 제시한 이론적 정의에 근거하여 예산·조직·기능의 실질적 존속 여부를 기준으로 종결 유형을 판정할 때, TBS 사례는 출연기관 지위 상실과 재정 지원 전면 중단에 따른 완전 종결로 귀결된 반면, 태양광과 마을공동체 사례는 각각 타 조례로의 기능 통합과 자치구로의 사무 분산 이관이라는 부분 종결의 상이한 결과를 낳았다. 이처럼 세 사례는 동일한 정치적 환경 하에서 종결 형태가 분화되는 다양한 경로를 담고 있다는 점에서 비교 분석에 적합하다.

사례 분석의 체계성을 확보하기 위해 분석틀(〈그림 2〉)에 따라 다음과 같이 3단계 분석을 수행한다. 1단계는 행위자의 인식 및 프레이밍 분석이다. 조례안 발의 시 발의자가 작성하는 '제안이유'를 통해 문제 인식의 프레이밍을 확인한다. Scharpf(1997)의 인식론을 적용하여 행위자가 폐지 명분을 이익 문제로 구성했는지, 가치 문제로 접근했는지 분석한다. 2단계는 행위자의 전략 분석이다. Behn(1978)과 Oliver(1991)의 전략 유형을 적용하여 의회가 거부점, 상위법 등 제도적 제약에 대응해 선택한 전술 양상을 파악한다. 3단계는 상호작용과 정책 산출 분석이다. 의회 내부 또는 집행부와와의 상호작용 방식이 협상에 기반했는지 다수결에 따른 결정이었는지 분석하고, 최종 산출물이 완전 종결 혹은 부분 종결의 형태를 띠게 된 경로를 평가한다.

〈그림2〉 조례 폐지 과정 분석틀



분석의 객관성을 담보하기 위해 1차 자료를 중심으로 데이터를 수집하였다. 공적 문서는 연구자가 개입이나 연구 상황에 반응하여 왜곡되지 않는 비반응성(Unobtrusive)과 안정성(Stable)을 지닌 기록으로, 행위자의 사후적 왜곡이 배제된 객관적 증거이기 때문이다(Yin, 2009). 구체적으로 서울특별시의회 웹사이트에서 대상 조례안의 심의와 의결이 이루어진 상임위원회와 본회의 회의록을 전수 수집하여 행위자들의 전략과 논리 구조를 추적하였다. 또한 전문위원실 검토보고서와 심사보고서를 통해 행정적·법적 쟁점 처리 과정을 확인하였으며, 집행부의 방침서, 결산서, 감사 결과 보고서 등을 검토하여 행위자가 내세운 공식적 명분과 실제 추진 맥락을 교차 검증하였다. 아울러 언론 보도와 시민단체 성명서를 보조 자료로 활용하여 외부 환경과의 상호작용을 입체적으로 구성하였다.

IV. 사례 분석 결과

1. 서울특별시 미디어재단 티비에스(TBS) 설립 및 운영에 관한 조례 폐지조례

1) 사례 배경과 정책 환경

TBS는 1990년 서울시 사업소인 ‘서울특별시 교통방송’으로 운영을 시작하여 2020년 2월 「서울특별시 미디어재단 티비에스(TBS) 설립 및 운영에 관한 조례」 제정과 함께 법인으로 독립하였다.

해당 조례를 둘러싼 문제는 크게 정치적 편향성 논란과 재정 의존성 문제로 요약된다. 먼저, TBS는 2019년부터 2021년까지 방송통신위원회로부터 총 54건의 법정 제재 및 행정지

도를 받으며 규범적 정당성에 타격을 입었다(서울특별시, 2022a). 2019년 방송통신위원회는 TBS 법인 분할 변경을 허가하며 '서울시로부터 독립적인 지배구조를 확립하기 위한 방안 마련'이라는 조건을 걸었다. 그러나 TBS의 재정자립도는 30%를 밑돌며 정책의 경제적 효율성 측면에서 종결의 논거를 강화하는 계기가 되었다(서울특별시의회, 2022a). 한편, 2022년 진행된 서울시 감사위원회 기관운영 정기 감사는 TBS의 폐지 명분을 강화하는 촉매제로 작용했다.⁹⁾

2021년 보궐선거로 10년 만에 보수 정당 시장이 당선되었으나, 당시 제10대 의회는 진보 정당이 94.5%를 차지한 분점 정부 상태였다. 서울시는 TBS 출연금을 전년 대비 123억 원 삭감한 252억 원으로 편성한 <2022년도 예산안>을 의회에 제출했으나, 서울시의회는 예산안 심사 과정에서 TBS 출연금을 320억 원으로 증액하여 정책 축소를 방어했다.¹⁰⁾ 그러나, 2022년 6월 지방선거 결과, 보수 정당 시장이 연임하고 서울시의회 내 보수 정당 의석 비율은 기존 5.5%에서 67.9%로 급등하며 12년 만에 다수당이 교체되었다. 이러한 급격한 정치적 지형 변화는 기존 정책의 경로의존성을 약화시키는 결정적 국면으로 작용하며, TBS 지원 조례 폐지를 위한 구조적 토대를 마련하였다.

2) 행위자의 문제 인식과 전략적 대응

2022년 7월 4일, 제11대 서울시의회 임기 시작과 동시에 보수 정당 의원 76명은 전원 명의로 「서울특별시 미디어재단 티비에스(TBS) 설립 및 운영에 관한 조례 폐지조례안」을 발의하였다. 발의자들은 공식적인 제안이유를 통해 이 사안을 '언론사의 민간 독립 경영 지원'이라는 행정적·기능적 재구조화의 문제로 정의했다.

<표 2> 미디어재단 티비에스 설립 및 운영에 관한 조례 폐지조례 제안이유

정보통신기술 발전과 교통안내 수요에 대한 급격한 변화는 물론, 방송분야에 대한 서울시민의 다양한 요구에 부응하기 위해 「서울특별시 미디어재단 티비에스(TBS) 설립 및 운영에 관한 조례」를 폐지하고 미디어재단 티비에스를 서울시 출자·출연기관에서 제외하여 티비에스가 민간 주도의 언론으로서 독립 경영을 할 수 있도록 함.

9) 감사 결과, ① 공정성·객관성 위반 등 방송통신위원회 등의 지속적인 제재조치·행정지도에도 미개선 ② 광고·협찬 등 수익사업 실적 부진 등 기관운영 미흡 ③ 방송출연자 출연료의 관행적 구두계약 및 물품관리 소홀 등 회계 부적정 ④ 기타 예산·계약·인사 등에 대한 규정 위반 등 기관운영 및 업무를 부적정하게 처리하거나 개선이 필요한 사항으로 총 27건이 확인됨(서울시, 2022b).

10) 뉴스1(2021.12.31.), "서울시-시의회, 내년도 예산안 합의...수정안 의결"

그러나 발의 의원들의 인터뷰 및 토론 등 발언을 통해 행정적 명분 외에 정책의 가치 지향성에 대한 비판적 인식과 주민 선호를 근거로 한 정치적 정당성 확보 측면이 포함되어 있음을 확인할 수 있다. 이는 문제 정의 단계부터 규범적 논쟁을 재정 및 운영 효율화 담론으로 치환하는 전략이 수반되었음을 의미한다.

“지난 지방선거 당시 선거운동을 하면서 주민분들에게 ‘아침에 TBS 프로그램을 듣기 싫다는 얘기’를 많이 들었다. 그러면서 서울시 측에서 방법을 찾아달라고 하더라. 그래서 이번 시의회에서는 뭔가를 해야겠다고 생각해서 기존의 TBS 지원 조례를 폐지하는 조례안을 발의한 것이다.” (최○○ 의원)

[출처] 오마이뉴스(2022.7.13.), “김어준씨 세금 무거움 알까? 다른 분으로 바꾸는 것도 나쁘지 않아”

“지난 7월 제11대 서울시의회가 개원되자마자 저희 국민의힘 76명 의원들은 시민들의 목소리를 대변하고자 티비एस 관련 조례의 폐지조례안에 서명했습니다. 수많은 시민들께서 현재의 상황을 바로잡아달라 요청하셨고 분개와 떨림을 담아 손편지까지 보내신 분들의 마음으로 본 의원 역시 서명을 했습니다” (이○○ 의원)

[출처] 서울시의회 본회의 회의록(2022년 11월 15일)

조례 폐지안 발의에 대응하여 야당과 TBS는 각각 다른 전략을 취했다. 야당은 2022년 8월 TF를 구성하고, 10월에는 ‘공정방송심의위원회 설치’를 골자로 하는 개정안을 발의하며 기능적 수정을 통한 존속을 시도했다.¹¹⁾ 그러나 여당은 소관 상임위원회인 문화체육관광위원장을 전반기 원 구성 협상에서 선점함으로써 야당의 개정안이 상정조차 되지 못하도록 차단하였다.¹²⁾ 이는 안전 상징 권한을 사전에 확보하여 야당의 지연 전략 가능성을 차단하는 제도적 거부점의 선제 관리 전략으로 해석된다(Tsebelis, 2000). TBS 내부에서도 저항이 이어졌다. 2022년 9월 TBS 노동조합과 서울특별시공무원노조가 결의대회를 통해 폐지 철회를 촉구하였고¹³⁾ 10월에는 이사회와 시청자위원회 등이 참여하는 ‘공영방송 TBS 지속발전위원회’를 구성하여 재정 자립 방안을 마련하여 조직의 유용성을 입증하려 하였다.¹⁴⁾ 이는 Oliver(1991)가 제시한 순응과 회피의 경계에서, 종결 압력을 완화하려는 전략적 시도로 분석된다. 이에 대해 여당은 행정사무감사를 통해 불공정 채용 의혹, 재난방송 부실 의혹 등을

11) 신아일보(2022.11.16.) “유정희 시의원, “TBS의 언론독립 위해 끝까지 싸울 것”

12) 11대 후반기 문화체육관광위원회 위원장직을 진보 정당에 배정하면서 <학생 인권 조례> 소관 위원회인 교육위원회의 위원장직을 진보 정당에서 보수 정당 소속으로 변경함.

13) 뉴스1(2022.09.27.), “서공노 “TBS 폐지조례안 철회하고 이강택 대표 사퇴해야”

14) 연합뉴스(2022.10.12.), “TBS, 지원 폐지조례안 대응 위한 특별기구 구성”

제기하며 TBS의 자구책 실효성을 부정하고 폐지의 당위성을 담론적으로 공고히 하였다.¹⁵⁾

집행부(서울시) 역시 이 과정에 개입하였다. 오세훈 시장은 직원 보호를 이유로 3개월간의 시행 유예를 요청하는 편지를 의회에 보냈으나, 의회는 이를 상정조차 하지 않았다.¹⁶⁾ 이는 의회가 집행부의 입장과 독립적으로 정책 종결을 주도하는 주체적 행위자로 기능하고 있음을 보여준다(Scharpf, 1997). 시장의 요청을 거부한 것은 Behn(1978)이 제시한 타협 지양 전략의 실현으로, ‘타협은 곧 개혁의 후퇴’라는 인식이 작동한 결과로 해석된다.

한편 여당은 강경한 폐지 기조를 고수하면서도 시행일을 두 차례 연장하는 유연함을 보였다. 2022년 11월 본회의 의결 당시 시행일을 2023년 7월에서 2024년 1월로 연장하였고, 2023년 12월에는 2024년 6월로 재연장하였다(서울특별시의회, 2022a; 2023b). 회의록에 따르면 의원들은 이를 “해산을 목표로 둔 정리작업”으로 명시하며 연장의 명분을 직원들에 대한 최소한의 배려로 프레임하였다.¹⁷⁾ 이는 Behn(1978)의 충격 완화 전략으로, 이해관계자들이 변화에 적응할 시간을 제공함으로써 저항의 명분을 약화시키고 종결의 비가역성을 확정 짓는 선택으로 해석된다.

3) 상호작용과 산출

TBS 사례의 최종 산출은 Scharpf(1997)가 제시한 상호작용 중 협상이 완전 차단된 일방적 다수결에 의해 관철되었다. 2022년 11월 15일 본회의 표결 결과는 찬성 72명, 반대 0명이었다. 야당 의원들은 항의 표시로 집단 퇴장하였고 여당 단독으로 의결이 이루어졌다. 야당이 끝까지 타협을 거부하고 퇴장을 선택한 것은 Oliver(1991)의 도전 전략에 해당하며, 협상의 여지가 완전히 차단된 상황에서 선택할 수 있는 마지막 저항 수단이었다. 조례 시행 이후 TBS는 출연기관 지위를 상실하고 재정 지원이 전면 중단되는 완전 종결 단계에 진입하였다. 2023년 3월에는 TBS 복원을 위한 주민조례발안 청구가 시도되었으나 서명 요건인 25,000명을 달성하지 못해 각하되었다.¹⁸⁾

15) 비즈월드(2022.8.17.), “이○○ 시의원 ”지난 폭우에 TBS 재난방송 부실 대응“ 감사 청구”
서울신문(2022.11.21.), “이○○ 의원, ‘자정능력 상실한 TBS의 민낯’, 시정질문으로 폐지조례안 정당성 밝혀”

서울신문(2023.11.8.), “김○○ 서울시의원, TBS 불공정 채용 지적”

16) 뉴시스(2024.5.3.), “오세훈 ‘TBS 지원 연장’ 편지에…시의회”우리 무시하나” 상정도 안 해”

17) 서울특별시의회 문화체육관광위원회 회의록(2023년 12월 22일).

18) 2023년 3월 「서울특별시 미디어재단 티비에스의 설립·운영에 관한 조례」에 대한 주민조례발안 청구 준비가 시작되었으나, 기한 내 서명 요건 기준 25,000명을 달성하지 못해 각하. 주민조례 발안 청구 취지 및 이유는 “「서울특별시 미디어재단 티비에스의 설립·운영에 관한 조례」가 2022년 12월 2일 폐지됐다. 미디어 재단 티비에스의 서울시 출연금도 대폭 삭감되어 정상적 방송제작이 어려운 상황임.

TBS 사례는 집행부·야당·시민단체의 다층적 저항에도 불구하고 의회 다수당이 거부점을 선제적으로 관리하고 모든 타협 요청을 차단함으로써 완전 종결을 달성하는 과정을 보여준다. 주목할 점은 집행부마저 유예를 요청했음에도 의회가 이를 거부하였다는 사실이다. 이는 조례 폐지라는 법적 종결의 최종 권한이 의회에 귀속되며, 단점 정부 하에서도 의회가 집행부와 독립적인 입장에서 정책 종결을 주도하는 역능적 행위자로 기능할 수 있음을 보여준다.

반면 동일한 단점 정부 구조에서도 내부 거부점과 상위법상 제약이 존재하는 태양광 사례에서는 다른 결과가 나타났다.

2. 서울특별시 태양광 설비의 설치 및 관리 등에 관한 조례 폐지조례

1) 사례 배경과 정책 환경

서울시는 2012년 〈원전 하나 줄이기〉 정책부터 2017년 〈2022년 태양의 도시, 서울〉까지 친환경 에너지로의 전환을 통한 기후변화 대응 정책을 펼쳐왔다.¹⁹⁾ 특히, 2014년부터 지방 정부 최초로 미니태양광²⁰⁾ 보급 지원 사업을 시작하여, 2018년 기준 태양광 에너지 보조사업 예산 중 54.2%, 218억 원을 미니태양광에 편성할 만큼 중점 사업으로 육성하였다(하지훈 외, 2021). 근거 조례인 「서울특별시 태양광 설비의 설치 및 관리 등에 관한 조례」는 2019년에서야 제정되었다(서울특별시의회, 2019).²¹⁾

태양광 조례 폐지를 둘러싼 문제는 크게 ‘정책 목표 미달성’과 ‘사업관리 부실’로 요약된다. 서울시는 〈2022년 태양의 도시, 서울〉이라는 정책 목표 달성을 위해 공급 목표를 상향했으나, 설치용량 목표 달성률은 2019년 34.3%, 2020년 25%로 하락하며 투입(예산) 대비 산출(목표 달성)의 비효율이 가시화되었다.

서울시민의 소중한 미디어 자산인 티비에스의 방송 독립성과 재정 안정성을 확보가 시급함. 이에 티비에스의 공공성과 독립성, 시민참여를 더욱 강화하는 조례안을 제정하여 서울시민의 시민참여형 공영방송인 티비에스를 정상화하려 함.”이었음.

19) 〈원전 하나 줄이기〉는 2014년까지 신재생에너지 생산 및 에너지 효율화와 절약을 통해 1기의 원자력 발전소가 1년 동안 생산하는 전력량인 200만 TOE의 에너지 생산과 수요 감축을 목표로 한 정책이며, 〈태양의 도시, 서울〉은 2022년까지 태양광 발전을 통해 원전 1기 설비용량에 해당하는 1GW의 전력을 생산한다는 정책이다. (출처: 서울특별시(2012; 2017))

20) ‘베란다형 태양광 미니발전소’로도 불리며, 아파트 베란다에 설치하는 미니태양광 패널을 의미

21) 서울신문(2019.6.24.), “태양광 설비 관련 안전·미관 저해 문제, 조례로 해소”

〈표 3〉 서울시 태양광 보급 실적

| 연도 | 설치용량 목표 | 설치용량 실적 | 달성률 | 신재생에너지 보급 사업 | |
|------|---------|---------|-------|--------------|------------|
| | | | | 예산현액(천원) | 지출액(천원) |
| 2017 | 140MW | 146.6MW | 103% | 13,078,951 | 11,514,928 |
| 2018 | 76MW | 52MW | 68% | 15,139,310 | 11,257,475 |
| 2019 | 138MW | 47.5MW | 34.3% | 58,211,296 | 48,125,093 |
| 2020 | 224MW | 55.1MW | 25% | 40,628,467 | 38,832,579 |
| 2021 | 95MW | 41.1MW | 43% | 24,168,072 | 21,139,095 |

출처: 서울시 결산서(2017~2021) 발췌

또한, 언론 등에서 태양광 사업 특혜 의혹이 지속적으로 제기되자 2019년 감사원은 ‘서울시 베란다형 태양광 미니발전소 보급사업 추진실태’에 대한 감사를 실시했다.²²⁾ 감사 결과, 의도적으로 특정 업체에 물량을 몰아 준 것은 아니나, 보급업체 선정 시 불합리한 기준 운용, 보조금 집행 시 불법하도급 등이 확인되어 관련 업체 사업 배제 및 관리·감독 강화 조치를 하였다(감사원, 2019).²³⁾ 2021년 서울시 감사위원회의 ‘태양광 보급사업’ 특검감사 결과, 불법하도급 및 무자격 시공, 명의대여 등 법규 위반 사례뿐 아니라 설치 후 5년간 사후관리 의무 회피를 목적으로 폐업한 업체들이 드러나 고발 조치가 이뤄졌다(서울특별시, 2021b). 이러한 관리 부실 논란은 태양광 에너지 확대 정책 종결을 주장하는 측에 제도 정비의 정당성을 부여하는 근거로 활용되었다.

서울시는 2021년부터 태양광 에너지 공급 목표를 하향 조정(1GW→500MW)하고, 2022년에는 미니태양광 보조금 지원을 중단하는 등 정책 축소 국면에 진입해 있었다(서울특별시, 2024).²⁴⁾²⁵⁾ 그러나 중앙정부의 2050 탄소중립 선언과 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제정에 따른 신재생에너지 의무비율 준수 신설은 지방정부의 자율적 완전 중

22) 동아일보(2017.10.31.), “서울시 태양광 보급사업 특혜 논란… 시민단체 출신이 이끄는 협동조합이 사업물량의 46% 차지”

뉴데일리(2018.10.15.), “SH공사, 허○○ ‘녹색드림’에 특혜 의혹”

23) 뉴시스(2019.6.12.), “태양광 미니발전소 보급업체 감독 강화... 위반 3곳 배제”

24) 서울시는 2021년 1월 2020년 미니태양광 보급 부진 원인을 ‘베란다형 태양광의 수요 한계 도래’, ‘미니태양광 인식 부족’으로 진단한 후, 2021년부터는 장기적 발전 가능성이 높은 건물형 태양광 보급에 집중하고 <2022년 태양의 도시, 서울>의 ‘태양광 발전량 1GW’이란 상징적 목표를 절반 수준인 500MW로 수정함.(출처: 서울특별시(2021a; 2021b; 2021c).

25) 「기후변화대응 종합계획(17~21)」과 「기후변화대응 종합계획(22~26)」을 비교해보면, 태양광 보급 목표는 ‘2022년까지 1GW’에서 ‘2022년 386MW, 2030년 800MW’로 축소되었고, 에너지 생산분야 세부 사업 중 태양광 관련 사업 비율도 50%(10개 중 5개)에서 17%(12개 중 2개)로 감소하였으며 태양광 미니발전소 보급 사업은 세부 사업에서 제외됨.

결을 가로막는 제도적 제약으로 작용하였다(서울특별시의회, 2022b). 이러한 제약 속에 태양광 확대 정책을 주도하던 진보 정당 시장의 꺾임(2020년)과 태양광 미니발전소 정책 보류·폐기 입장을 밝힌 보수 정당 시장이 당선(2021년)²⁶⁾되며 조례를 둘러싼 정치적 환경은 급변했다. 문재인 정부가 추진하던 <재생에너지 3020 이행계획>이 2022년 임기 만료와 정권교체로 동력을 상실하였고, 지방정부 차원에서도 12년 만에 보수 정당으로 의회 다수당 교체로 단점 정부가 형성되며 기존 제도의 경로의존성을 약화시키며 정책 전환을 위한 정치적 동력을 제공했다.²⁷⁾

2) 행위자의 문제 인식과 전략적 대응

2022년 8월, 보수 정당 소속 ‘서울정상화TF’에서 「서울특별시 태양광 설비의 설치 및 관리 등에 관한 조례 폐지조례안」을 발의했다²⁸⁾. 발의자는 제안이유를 통해 이 문제를 정치적 논쟁이 아닌 “중복 조례의 일원화를 통한 행정 효율성 제고”로 정의했다. 이는 정책 종결에 따르는 정치적 저항을 완화하고 행정적 정당성을 확보하기 위해 논의의 장을 입법 기술적 영역으로 전이시키는 전략으로 볼 수 있다.

〈표 4〉 태양광 설비의 설치 및 관리 등에 관한 조례 폐지조례 제안이유

동 조례는, 태양광 설비 관련 시장의 책무, 설치기준 마련, 안전성 확보, 지원 등 서울시의 권한에 속하는 사무 전반의 규정을 위해 제정(19.7.18.)되었음. 그러나, 「서울특별시 에너지 조례」에도 신·재생에너지 보급 확대에 대한 재정 지원, 지역에 적합한 신·재생에너지 설비의 지원 등에 관한 기준 고시 등 신·재생에너지 전반에 걸친 서울시 사무가 규정되어 있어, 사실상 「서울특별시 태양광 설비의 설치 및 관리 등에 관한 조례」의 내용을 포함하고 있음. 이에 따라, 근거 조례의 일원화를 통해 효율적이고 균형있는 신·재생에너지의 개발·이용·보급 업무가 이루어질 수 있도록 「서울특별시 태양광 설비의 설치 및 관리 등에 관한 조례」를 폐지하고자 함

이에 대해 소관 상임위원회인 환경수자원위원회 위원장직을 점유하고 있던 야당은 즉각적인 처리에 응하지 않았다. 2022년 12월, 집행부가 폐지 찬성 의견을 제출하였음에도 불구하고 해당 위원회는 “태양광 조례의 주요 내용이 「에너지 조례」에 충분히 담겨 있지 않다”는 이유로 심사를 보류하였다(서울특별시의회, 2023a).

상임위원장의 심사 보류에 직면한 여당은 강행 처리 대신 전략을 조정하였다. 일방적 처리

26) 한국매니페스토실천본부. (2021). (보도자료) 4.7 서울시장 보궐선거 후보자 답변서 공개.

27) 2017년 신재생에너지 중 38%(5.7GW)를 차지한 태양광을 2030년까지 63%, 30.8GW까지 확대

28) 아시아경제(2022.10.26.), “서울시 정상화 시동...국민의힘 서울정상화TF 10개 조례안 발의”

에 따른 정치적 비용과 상위법 준수 의무를 동시에 고려한 여당은 ‘태양광 정책 폐기’가 아닌 ‘에너지 정책의 효율적 통합’이라는 명분을 강화하였다(서울특별시의회, 2023a). 이는 Behn(1978)의 새로운 정책으로 포장하기 전략으로, 종결에 대한 저항 명분을 약화시키기 위해 정책의 성격을 재구성한 것이다. 야당 역시 대체 입법을 통한 기능 존속이라는 조건에 암묵적으로 동의하며 협상 테이블에 참여하였다. 이는 Oliver(1991)의 타협 전략에 해당하며, 양측이 각자의 명분을 유지하는 방식으로 수렴한 결과로 보인다.

이러한 상호작용의 결과로 여당은 필요한 부분만 종결하기(Behn, 1978) 전술을 선택하였다. 논란이 된 베란다형 미니태양광 사업은 종료하되, 탄소중립 이행에 필수적인 건물 일체형 태양광 지원 근거는 「에너지 조례」에 존속시키는 방식으로 타협안을 설계하였다. 이는 상위법에 따른 법적 의무를 준수하면서도 전임 시정의 상징적 사업을 청산하는 균형점을 찾은 것으로, 야당 상임위원장이라는 거부점이 부분 종결이라는 산출로 수렴하는 결정적 인과 경로로 작동하였음을 보여준다.

3) 상호작용과 산출

태양광 사례는 내부 거부점과 상위법 제약으로 인해 Scharpf(1997)의 협상 모드가 부분적으로 작동하여 상호작용이 완충된 산물이다. 2023년 3월 본회의 표결 결과는 찬성 70명, 반대 4명, 기권 11명이었다. TBS 사례에서 야당이 전원 퇴장한 것과 달리 다수의 기권표가 나온 것은 상임위 단계에서 이루어진 협상의 결과가 본회의에서도 반영된 것으로 해석할 수 있다. 야당은 대체 입법을 통한 기능적 존속이라는 조건에 소극적으로 동의함으로써 Oliver(1991)의 타협 전략을 선택하였고, 이는 Scharpf(1997)가 제시한 협상에 의한 합의가 일정 부분 작동하였음을 시사한다.

태양광 사례는 거부점과 상위법 제약이라는 두 가지 제도적 조건이 중첩될 때 다수당의 일방적 처리가 어떻게 완충되는지를 보여준다. 야당 상임위원장의 심사 보류가 다수당으로 하여금 전략을 조정하게 만들었고, 상위법 의무가 완전 종결의 선택지를 구조적으로 차단하였다. 이 두 제약의 결합이 기능 통합이라는 부분 종결로 수렴하는 조건이 되었다. TBS 사례와 비교할 때, 동일한 단점 정부 구조에서도 내부 거부점의 유무가 종결 형태를 달라지게 만드는 변수임이 확인된다.

3. 서울특별시 마을공동체 활성화 지원조례 폐지조례

1) 사례 개요 및 정책 환경

2011년 10월 서울시장 보궐선거에서 ‘더불어 사는 마을공동체’라는 비전을 앞세운 박원순 시장이 당선되었고, 진보 정당 의석 비율이 76%였던 제8대 서울시의회는 2012년 2월에 의원 발의로 제출된 「서울특별시 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례」를 통과시켰다.²⁹⁾ 2018년 서울시는 마을공동체 사업의 5년간 성과로 마을모임 회원 수 약 13만 명, 주민 주도 공동체 공간 331개소 등을 발표하며 “2기 마을공동체 기본계획”을 수립했다(서울특별시, 2018). 서울시는 마을공동체 사업 추진에 2012년부터 2021년까지 약 2,200억 원의 예산이 투입했다고 밝혔다(서울특별시, 2022b).

마을공동체 조례 폐지를 둘러싼 문제는 운영 주체의 공정성과 관리 체계의 실효성으로 요약된다. 첫째, 특정 조직에 사업 집중화 논란이다. 2018년 박원순 시장이 3선을 하고 진보 정당이 94.5% 의석을 차지한 제10대 서울시의회 출범 이후, 마을공동체 사업의 중간지원 업무를 수탁받은 특정 시민단체가 서울시와 자치구의 관련 사업과 일자리를 독점하고 있다는 비판이 지속적으로 제기되었다.³⁰⁾

둘째, 성과 관리 체계의 미비이다. 진보 정당이 다수당이던 2021년, 서울시의회 예산정책 담당관 보고서에 따르면 마을공동체 사업 예산 증가 대비 인건비 비중은 급증한 반면 이에 대한 체계적인 평가 시스템은 미비했다(서울특별시의회, 2021).³¹⁾ 특히, 2022년 서울시 감사위원회의 특정감사 결과, 중간지원조직 민간위탁 재계약 심의의 부적정성, 수탁업체 대상 특혜 제공, 면접 심사 점수 조작 등이 확인되었으며, 이는 조례 폐지 논거를 강화하는 계기가 되었다(서울특별시, 2022b).

정치적 환경은 2020년 전임 시장의 쫓겨와 2021년 보수 정당 단체장의 입성으로 전환점을 맞이했다. 서울시는 2021년 7월 조직개편을 통해 마을공동체 사업 담당 부서인 ‘서울민주주의위원회’와 ‘서울혁신기획관’을 통폐합한 ‘시민협력국’을 신설했다.³²⁾ 오세훈 시장은 마을공동체사업 대상 특정감사를 착수하였으며 2021년 9월 ‘서울시 바로 세우기’ 언론 브리핑을 열어 마을공동체 사업 예산 중 인건비 비중이 높다는 점을 지적하며 정책 개편 필요성을 제기

29) 뉴시스(2011.10.09.), “박원순 ”더불어 사는 공동체“...4대 시정목표 발표

30) 헤럴드경제(2019.11.13.), “왜 서울시 모든 수탁사업은 사단법인 ‘마을’로?”

31) 최초 안에는 “낙제점” 등의 용어가 쓰였으나 의회의 공식적인 향의로 수정되었음(출처: 서울시의회 행정자치위원회 회의록(2021년 11월 11일))

32) 마을공동체 사업은 서울혁신기획관 소관 업무였으나, 2019년 7월 ‘서울민주주의위원회’라는 합의제 행정기구를 만들며 업무가 이관됨

하였다.³³⁾ 또한, 민간위탁 사업비는 121억 원에서 40억 원으로, 민간보조 지원금은 3억 2천만 원에서 0원으로 삭감하는 등 2022년 예산안에서 ‘주민주도의 마을공동체 회복지원 사업’ 예산을 전년도에 60% 수준으로 편성해 제출했다.³⁴⁾³⁵⁾ 이에 진보 정당이 다수인 제10대 서울시의회는 심사 과정에서 관련 예산을 43억 원을 증액시키며 종결을 늦추고 충격을 완화하였다.³⁶⁾

또한, 2021년 11월 민간위탁 기간 만료에 따라 진행된 마을공동체 중간지원조직 수탁기관 선정 심사 결과, 마을공동체 사업 시작부터 9년간 업무를 수탁받아 온 시민단체에서 새로운 단체로 교체되었다. 이는 마을공동체 사업이 경로의존성에서 이탈하기 시작했음을 보여주는 상징적 변화였다. 2022년 지방선거로 의회 다수당이 교체되자, 서울시는 시민협력국을 폐지하고 관련 업무는 행정국으로 이관하며 정책의 우선순위를 재조정하였다.³⁷⁾

2) 행위자의 문제 인식과 전략적 대응

2022년 10월, 보수 정당 의원으로 구성된 ‘서울정상화TF’에서 조례 폐지안을 공동 발의했다. 대표 발의자는 제안이유를 통해 이 사안을 완전한 정책 종결이 아닌 ‘광역-기초 간 사무 배분의 정상화’라는 행정 효율성 관점에서 정의하였다. 이는 정치적 맥락을 분권이라는 규범적 가치로 재구성하는 프레이밍 전략으로 해석된다.

〈표 5〉 마을공동체 활성화 지원조례 폐지조례 제안이유

동 조례는 주민자치의 실현과 민주주의 발전에 기여하는 주민 주도의 마을공동체 만들기를 활성화하고 이를 지원하는 데 필요한 사항을 규정하기 위하여 2012년 「서울특별시 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례」로 제정되었음.

그러나 본래 마을공동체 활성화 사업은 자치구 단위에서 사업 추진하는 것이 적절함에도 불구하고 마중물

33) 연합뉴스(2021.9.13.), “오세훈 “10년간 시민단체에 1조원..서울시, ATM 전략”

34) 연합뉴스(2021.11.1.), “오세훈, ‘박원순표’ 예산 대거 삭감...” 시민단체 특혜 줄여“

35) 서울시의회 <2022년도 시민협력국 소관 예산안 검토보고서>에 따르면, 서울시는 ‘주민주도의 마을공동체 회복지원 사업’ 예산을 120억 원을 편성함. 이는 2021년 306억 원 대비 60% 감액된 금액임.

36) ‘주민주도의 마을공동체 회복지원’ 사업 예산은 예산 심사를 통해 120억원에서 163억 원으로 증액(서울특별시의회(2021), 2022년도 서울특별시 예산안 수정안). 특히, ‘자치구 마을생태계 조성’ 사업은 서울시가 자치구 중간지원조직의 자치구별 운영에 따라 인건비, 운영비를 전액 감축해 전년도 대비 84%가 삭감된 12억 원을 제출했으나, 소관 상임위원회 예산 심사 과정에서 전년도 수준인 80억 원으로 증액되었다가, 예산결산특별위원회 심사 과정에서 31억 원으로 조정됨(서울특별시의회(2021), 2022년도 행정자치위원회 소관 예산안 예비심사보고서).

37) 뉴스1(2022.07.07.), “오세훈, 민선8기 조직개편...박원순 지우고 ‘동행매력 특별시’로

차원에서 지난 10년간 서울시에서 지원을 지속하여 왔으나, 사업 과정에서 특정 단체에 혜택이 집중된다는 비판 및 논란이 지속적으로 반복되며 각종 비효율이 드러나고 있음.

따라서 「서울특별시 마을공동체 활성화 지원 조례」 폐지를 통해 서울시 주도의 획일적 지원이 아닌, 각 자치구 실정에 맞는 자치구 주도의 마을사업을 추진하고자 함.

조례 폐지안 발의가 알려지자 시민사회의 반대 의견이 즉각 표출되었다. 입법예고 기간 중 시민 10,584명과 179개 단체의 반대 서명 포함 반대의견 1,160건이 접수되었고, 새롭게 업무를 수탁받은 단체도 사업 중단 반대 시위에 나섰다.³⁸⁾ 야당 역시 본회의의 표결 전 “서울시가 지원을 중단하면 사실상 사업이 종료된다”는 논리로 폐지에 반대하였다.³⁹⁾

이러한 외부 저항에 대해 의회는 두 가지 전략을 결합하여 대응하였다. 먼저 여당은 조례 폐지를 ‘사업 중단’이 아닌 ‘자치구 주도의 새로운 마을 사업으로의 전환’이라고 규정하였다. 본회의의 토론에서도 보수 정당 의원은 “사업을 중단하겠다는 것이 아니라 자치구 실정에 맞게 전환되어야 한다”는 논리를 일관되게 주장하며 야당의 ‘사업 중단’ 프레임에 맞섰다. 이는 Behn(1978)의 새로운 정책으로 포장하기 전략으로, 종결에 대한 부정적 인식을 구조 개편으로 전환시키는 시도였다.

동시에 의회는 Oliver(1991)가 제시한 조작(Manipulation) 전략을 구사하였다. 표면적으로 행정 효율화와 지방분권이라는 규범적 가치를 내세웠으나, 실질적으로는 예산 편성과 집행의 주체를 자치구로 이전함으로써 광역 차원의 정책 동력을 소멸시키는 결과를 유도하였다. 폐지 이후 25개 자치구 중 10개 구만 관련 예산을 편성한 현실은 업무 이관이라는 명분이 사실상 정책 종결을 완성하는 기제로 작동하였음을 보여준다.⁴⁰⁾ 시민사회와 야당의 강한 반대에도 불구하고 의회가 이 전략을 관철할 수 있었던 것은 소관 상임위원장이 여당 소속으로 심의 과정에서 어떠한 제도적 제약도 작동하지 않았기 때문이다.

3) 상호작용과 산출

가시적인 외부 저항에도 본 폐지조례안은 상임위원회와 본회의를 지연 없이 통과했다. 본회의의 표결 결과는 재석의원 95명 중 찬성 65명, 반대 28명, 기권 2명이었다. TBS 사례에서 야당이 퇴장하고 태양광 사례에서 야당이 기권한 것과 달리, 본 사례에서 야당은 본회의장에 남아 반대표를 행사하는 도전 전략을 선택하였다(Oliver, 1991). 이는 상임위 단계에서의 협

38) 뉴시스(2022.10.5.), “조계사·서마중 “서울시, ‘마을공동체’ 일방적 종료” 반발”

현대불교(2022.11.22.). “서울시, 마을센터 일방종료...“조계사에 뒤처리 전가하나”

39) 서울시의회 본회의 회의록(2022년 12월 22일)

40) 더나은미래(2023.2.2.), “서울시 지원 끊긴 마을공동체 사업...자치구가 이어간다”

상이 전혀 이루어지지 않은 상태에서 야당이 택할 수 있는 유일한 저항 수단이었다.

세 사례의 표결 양상을 비교하면 행위자 간 상호작용의 성격 차이가 명확히 드러난다. 야당의 퇴장(TBS)은 협상 자체가 차단된 상황에서의 항의이고, 기권(태양광)은 협상에 의한 소극적 동의이며, 반대표(마을공동체)는 타협 없는 다수결에 대한 정면 도전이다. 마을공동체 사례는 거부점과 법적 제약이 모두 부재한 상황에서 의회가 시민사회의 강한 저항에도 신속하게 종결을 관철하는 과정을 보여준다. 이는 외부 저항의 강도보다 의회 내부의 제도적 조건이 종결의 속도와 형태를 결정하는 보다 유효한 변수임을 보여준다.

4. 소결

세 사례를 종합해보면 <표 6>과 같다. 행위자 중심 제도주의 모델의 구성요소들이 다르게 결합하여 상이한 정책 산출이 이뤄졌음을 보여준다.

<표 6> 사례 분석 결과 종합

| 구분 | 미디어재단 티비에스 설립 및 지원 조례 폐지조례 | 태양광 설비 설치 및 지원 조례 폐지조례 | 마을공동체 활성화 지원조례 폐지조례 |
|--------|-------------------------------|---------------------------|------------------------|
| 제도적 제약 | 거부점 없음 | 거부점 있음 (야당 상임위원장) | 거부점 없음 |
| 전략 | 타협 금지, 저항 | 전략적 타협, 부분 종결 | 조작, 새로운 정책 강조 |
| 상호작용 | 다수결 (야당 퇴장) | 협상 및 소극적 동의 (야당 기권) | 다수결 (야당 반대 투표) |
| 정책 산출 | 완전 종결 | 부분 종결 (조례 통합) | 부분 종결 (사무 이관) |

세 사례의 공통점은 두 가지이다. 분점 정부 하에서는 집행부 감사에도 조례 폐지가 이루어지지 않았으나 단체장 교체와 의회 다수당 교체라는 정치적 조건 형성 직후 세 사례 모두 폐지가 추진되었다. 둘째 모든 사례에서 의회는 정치적 동기를 가치중립적 언어로 재구성하는 전략을 구사하였다는 점이다. 차이점은 첫째, 제도적 제약 측면에서 TBS는 거부점이 부재하여 완전 종결로 직행했으나, 태양광은 야당 상임위원장이라는 절차적 거부점과 상위법령의 수직적 제약이 결합하여 다수당의 일방적 독주를 제약했다. 둘째, 행위자의 상호작용 전략 측면에서 의회 다수당은 거부점이 없을 때 Behn(1978)의 타협 금지 및 저항 전략을 구사한 반면, 거부점이 존재할 때는 Oliver(1991)의 타협과 Behn의 필요한 부분만 종결하는 유연성을 보였다. 셋째, 마을공동체 사례는 제도적 거부점은 없었으나 강한 외부 저항(정책 환경)을 제

어하기 위해 의회가 전략적으로 Oliver(1991)의 조작 전략을 구사하여 사무를 자치구로 분산 이관시키는 부분 종결을 도출했다. 결론적으로 본 연구의 분석틀은 동일한 정치적 격변기 속에서도 내부 제약과 행위자의 전문적 조합에 따라 정책 종결의 경로가 체계적으로 분화됨을 일관되게 설명해낸다.

V. 결론 및 시사점

본 연구는 행위자 중심 제도주의를 분석틀로 제11대 서울시의회의 조례 폐지 과정을 비교 분석하였다. 이를 통해 동일한 정치적 조건 하에서도 제도적 제약의 구조와 행위자의 전략적 상호작용에 따라 종결 형태가 달라짐을 확인하였다. Scharpf(1997)의 행위자 중심 제도주의와 Tsebelis(2000)의 거부권 행위자 이론을 지방의회의 정책 종결 맥락으로 확장하여, 기존 정책 종결 연구가 충분히 다루지 못한 미시적 상호작용 기제를 규명하였다는 점에서 의의가 있다. 주요 시사점은 다음과 같다.

첫째, 정책 종결의 형태를 결정짓는 제도적 제약은 다층적 구조로 작동하고 있음을 확인하였다. 제도적 거부점이 부재한 TBS 사례에서는 타협이 배제된 완전 종결이 도출되었으나, 태양광 사례는 야당 소속 상임위원장이라는 거부점과 상위법령에 따른 탄소중립 의부가 중첩되어 타 조례에 기능을 이관하는 형태의 부분 종결이 산출되었다. 반면, 마을공동체 사례는 거부점과 법적 제약이 부재하여 완전 종결이 가능한 환경이었음에도 행위자가 외부 저항을 관리하기 위해 자치구 이관이라는 전략적 부분 종결을 선택하였다. 이는 지방의회가 단순히 주어진 제약에 순응하는 존재를 넘어, 제약의 유무와 성격에 따라 종결 경로를 능동적으로 재구성하는 역능적 행위자임을 시사한다.

둘째, 외부 저항의 강도보다 의회 내부의 제도적 구조가 종결의 속도와 경로를 규정하는 결정적 요인임을 확인했다. 마을공동체 사례는 외부 저항에도, 제도적 거부점의 부재로 인해 신속한 종결에 도달했다. 이는 TBS 사례에서도 공통적으로 관찰되는데, 두 사례 모두 상당한 저항에도 제도적 거부점이 부재할 경우 다수결 원칙에 기반한 입법 행위를 실질적으로 제약하는 데 한계가 있음을 시사한다. 즉, 정책 종결의 관철 여부는 외부 저항의 크기보다, 그 저항이 의회 내부의 제도적 통제 기제(거부점)로 연결되어 의사결정 과정에 영향을 미칠 수 있느냐에 따라 결정됨을 의미한다.

셋째, 지방의회는 제도적 제약 속에서도 정책 종결을 주도적으로 설계하고 집행하는 역능적 행위자(Empowered Actor)로 기능하고 있다. 분석 대상이 된 모든 사례에서 의회는 정치

적 동기를 효율성과 자치분권이라는 행정적 언어로 재구성하는 프레이밍 전략을 구사하였다. 이는 조례 폐지가 단순한 정치적 공방을 넘어 제도적 제약 하에 행위자의 역량과 정향이 결합하여 정교하게 설계된 전략적 과정임을 시사한다.

본 연구는 조례 폐지를 정치적 갈등의 결과가 아닌, 환류 체계의 관점에서 정책 관리의 수단으로 재정립할 필요성을 제기한다. 나아가 지방의회가 정책 종결 기능을 성숙하게 수행하기 위해서는 폐지 명분의 객관성 및 투명성 확보, 이해관계자 숙의 절차의 제도적 보장, 부분 종결 시 정책적 연속성 보장을 담보하기 위한 보완 장치 마련이 선행되어야 함을 제언한다.

한편, 본 연구는 다음과 같은 한계를 지닌다. 우선 분석 대상을 제11대 서울특별시의회 3건의 사례로 한정하여 결과의 일반화에 제약이 따른다. 향후 연구에서는 분석 범위를 다른 광역 및 기초의회로 확장하여 거부점과 종결 형태 간 관계를 광범위하게 검증할 필요가 있다. 또한, 본 연구는 행위자의 전략과 상호작용을 공식 회의록, 검토보고서, 감사자료, 언론 보도 등 1차 공개 자료에 의존하여 분석하였다. 이러한 자료들은 행위자의 사후적 왜곡이 배제된 투명한 증거라는 장점이 있으나, 행위자의 내면적 동기나 비공식적 협상 과정을 직접 확인하기 어렵다는 한계가 있다. 따라서 본 연구에서 행위자의 전략적 의도에 관한 서술은 공개 자료에 근거한 해석으로, 실제 의도와 차이가 있을 수 있음을 밝혀둔다. 추후 연구에서 행위자 심층 인터뷰 등을 병행한다면 전략적 의도의 실체를 보다 엄밀하게 입증할 수 있을 것이다. 그럼에도 본 연구에서 구축한 분석틀은 향후 「학생인권 조례」 등 주민 발안에 의한 조례 폐지나 타 지자체의 정책 종결 과정을 분석하는 데 유용한 이론적 토대를 제공할 것으로 기대된다.

【참고문헌】

- 김선희. (2020). 『신제도주의와 정책분석: 이론과 실제』. 윤성사.
- 주희진, 고경훈, & 정기용. (2023). 『지방의회 자율성 제고 방안에 관한 연구 자치입법권 및 자치조직권을 중심으로』. 한국지방행정연구원 기본연구과제.
- 하연섭. (2011). 『제도분석-이론과 쟁점』. 다산출판사.
- 행정안전부. (2022). 『지방의회운영 가이드북』. 행정안전부.
- 행정안전부. (2024). 『제8기 지방의회백서』. 행정안전부.
- Brewer, G. D., DeLeon, P. (1983). 『The foundations of policy analysis』. Dorsey Press.
- Burnham, P., Gilland, K., Grant, W., & Layton-Henry, Z. (2004). 『Research Methods in Politics』. Palgrave Macmillan.
- Hogwood, B. W., Peters, B. G. (1983). 『Policy dynamics』. St. Martin's Press.
- Scharpf, F. W. (1997). 『Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research』. Routledge.
- Yin, R. K. (2009). 『Case study research: Design and methods (4th ed.)』. sage.
- 김대욱. (2022). 기초지방자치단체 민주시민교육조례 도입의 영향요인 분석. 『지방행정연구』, 36(2), 33-50.
- 김주호. (2022). 정당의 후보자 추천권 독점과 거대 양당의 지방정치 독점: 대안으로서 지방정당과 지방유권자연대체. 『OUGHTOPIA』, 37(2), 107-147.
- 남윤민. (2022). 지방의회 입법 활동과 지방정부의 구조와 경쟁: 2008~2020년 17개 광역의회 패널데이터 분석. 『의정논총』, 17(2), 123-149.
- 박순중, 최병대. (2014). 지방의회의 조례안 처리 소요시간에 관한 실증분석-서울시의회를 중심으로-. 『한국지방자치학회보』, 26(3), 127-152.
- 박윤희. (2014). 의원발의 법안의 가결 결정 요인에 관한 연구. 박사학위논문, 동국대학교 대학원.
- 선소원. (2022). 제도와 정책행위자가 지방자치단체의 여성가족조례에 미치는 영향. 박사학위논문. 서울대학교 대학원.
- 신환철. (2015). 지방정부 기관구성형태의 전환에 대한 논의. 『한국자치행정학보』, 29(4), 23-48.
- 엄영호. (2020). 제도적 환경 변화와 지방정부 행위자성 증대 분석: 지방정부 조례를 중심으로. 박사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 육동일. (2006). 지방선거 정당공천제의 한계와 과제-지방의회의 활성화를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 18(1), 5-26.

- 이대용, 권기현. (2015). 한국 지방정부의 정책확산에 관한 연구-반부패 신고포상금제도를 중심으로. *한국정책학회보*, 24(3), 239-268.
- 이종화. (2025). 한국산업은행 민영화 정책의 추진과 철회에 대한 제도주의적 분석. 박사학위논문, 성균관대학교 국정전문대학원.
- 임성은, 강현철. (2017). 정치적 요인에 따른 지방자치단체 정책 변동유형 연구, *GRI연구논총*, 19(2), 277-302.
- 장석준, 김두래. (2012). 정책갈등 상황에서 지방정부 정책의 확산-학교급식조례 제정을 중심으로. *한국정책학회보*, 21(4), 285-312.
- 정용찬, 배현희. (2017). 생활임금 조례의 결정과 강도에 관한 연구. *한국행정학보*, 51(1), 295-320.
- 주혜린, 전미선. (2025). 지방소멸 시대의 제도적 논리의 변화: 농촌총각 국제결혼 지원 조례의 확산과 일몰을 중심으로. *행정논총*, 63(2), 45-73.
- 탁성숙, 권기현. (2021). 한국 지방정부의 스마트시티 정책확산에 관한 연구: 스마트시티 서비스 도입을 중심으로. *한국행정학보*, 351-380.
- 하지훈, 황보은영, 안주영, & 윤순진. (2021). 서울시 미니태양광 설치 과정에서 시장 행위자 역할 이해와 활성화 방안: 실천이론 관점을 바탕으로. *신재생에너지*, 17(1), 7-18.
- Adam, C., Bauer, M. W. (2018). Policy and organizational termination. In Oxford Research Encyclopedia of Politics. Oxford University Press Oxford, 1-22.
- Behn, R. D. (1978). How to terminate a public policy: A dozen hints for the would-be terminator. *Policy Analysis*, 393-413.
- DiMaggio, P. J., Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Easton, D. (1957). The political system. *World Politics*, 9(3), 383-400.
- Hatch, M. E., Mead, J. W. (2021). Learning from laboratory mistakes: How policy entrepreneurs catalyze city ordinance repeals in the United States. *Public Policy and Administration*, 36(3), 361-378.
- Hermans, L. M., Thissen, W. A. (2009). Actor analysis methods and their use for public policy analysts. *European Journal of Operational Research*, 196(2), 808-818.
- Hwang, S. J. (2021). An exploration of the diffusion of policy termination: the repeal of prevailing wage laws by US state governments, *Policy Studies*, 42:2, 117-131.
- Jang, S., Yi, H. (2022), Organized elite power and clean energy: A study of negative policy experimentations with renewable portfolio standards, *Review of Policy*

- Research*, 39(1):8-31.
- O'Neil, B., Kapoor, T., & McLaren, L. (2019). Politics, science, and termination: a case study of water fluoridation policy in Calgary in 2011, *Review of Policy Research*, 36(1): 99-120.
- Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review*, 16(1), 145-179.
- Palinkas, L. A., Horwitz, S. M., Green, C. A., Wisdom, J. P., Duan, N., & Hoagwood, K. (2015). Purposeful sampling for qualitative data collection and analysis in mixed method implementation research. *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research*, 42(5), 533-544.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Ragusa, J. M., Birkhead, N. A. (2015). Parties, preferences, and congressional organization: Explaining repeals in congress from 1877 to 2012. *Political Research Quarterly*, 68(4), 745-759.
- Tsebelis, G. (2000). Veto players and institutional analysis. *Governance*, 13(4), 441-474.
- 감사원. (2019). 서울특별시 배란다형 태양광 미니 발전소 보급사업 추진 실태 감사보고서.
광역지방의회 정보공개청구 자료(2023)
- 서울특별시. (2012). “서울시, ‘에너지 절약+생산’으로 원전 하나 줄인다”.
- 서울특별시. (2017). “서울시, 3가구 중 1가구 태양광 주택 ‘태양의 도시’ 만든다”.
- 서울특별시. (2018). “마을과 자치, 시민이 만드는 서울: 2기(2018년~2022년) 마을공동체 기본 계획”
- 서울특별시. (2021a). 2021년 태양광 미니발전소 보급계획.
- 서울특별시. (2021b). 제299회 시의회 임시회 기후환경본부 2021 주요업무계획
- 서울특별시. (2021c). 제302회 시의회 임시회 기후환경본부 2021 주요업무계획
- 서울특별시. (2021b). 태양광 보급사업 특정감사 결과.
- 서울특별시. (2022a). 서울특별시 미디어재단 티비에스(TBS) 기관운영감사 결과.
- 서울특별시. (2022b). 마을공동체사업 등 운영실태 특정감사 결과
- 서울특별시. (2024). 탄소중립 녹색성장 기본계획(2024~2033).
- 서울특별시의회. (2019). 서울특별시 태양광 설비의 설치 및 관리 등에 관한 조례안 검토보고서.
- 서울특별시의회. (2021). 서울시 마을공동체 사업 성과분석 및 개선방안, 「서울시 예산·재정 분석」 제39호.

- 서울특별시의회. (2022a). 서울특별시 미디어재단 티비에스(TBS) 설립 및 운영에 관한 조례 폐지 조례안 심사보고서.
- 서울특별시의회. (2022b). 서울특별시 태양광 설비의 설치 및 관리 등에 관한 조례 폐지조례안 검토보고서.
- 서울특별시의회. (2023a). 서울특별시 에너지 조례 일부개정조례안 검토보고서.
- 서울특별시의회. (2023b). 서울특별시 미디어재단 티비에스(TBS) 설립 및 운영에 관한 조례 일부 개정조례안 심사보고서.
- 서울특별시의회. (2023c). “서울특별시의회 주민조례 청구 1호, ‘서울특별시 학생인권 조례’ 폐지 청구 수리”(2023.2.15. 보도자료).
- 충청남도의회. (2023). “운영위, 인권기본조례·학생인권조례 폐지 주민조례청구 수리”(2023.9.7. 보도자료).

송 명 희: 2026년 2월 서울시립대학교 일반대학원 도시행정학과 박사학위를 취득하였으며, 현재 서울특별시의회 주택공간전문위원실에서 정책지원관으로 근무 중이다. 주요 연구 관심 분야는 정책 변동, 도시정책, 지방의회 등이다. 최근 논문으로는 ‘서울시 모아타운 정책변동 분석 다중흐름모형과 Moore의 정치적 관리 이론을 중심으로(2026)’가 있다(song2335@uos.ac.kr).

강 민 규: 미국 워싱턴대학교(University of Washington)에서 도시계획학 박사학위를 받았으며, 현재 서울시립대학교 도시행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요 연구 분야는 국토도시정책, 도시데이터 사이언스, 데이터과학 기반 행정, 토지주택부동산 등이다. 최근 논문으로는 ‘혁신도시가 지식창출에 미치는 영향(2025)’, ‘준실험설계를 활용한 공공임대주택 입주의 출산효과 분석(2025)’ 등이 있다(mgkang23@uos.ac.kr).