



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



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

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

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

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

[Disclaimer](#)

행정학석사 학위논문

정당요인이 농민수당 조례 도입에
미치는 영향에 대한 연구
- 기초자치단체 중심으로 -

2022년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학 전공

임 지 현

정당요인이 농민수당 조례 도입에
미치는 영향에 대한 연구
- 기초자치단체 중심으로 -

지도교수 권 일 응

이 논문을 행정학석사 학위논문으로 제출함
2022년 3월

서울대학교 행정대학원
행정학과 행정학전공
임 지 현

임지현의 석사 학위논문을 인준함
2022년 6월

위 원 장 나 종 민 (인)

부위원장 구 민 교 (인)

위 원 권 일 응 (인)

국문초록

본 논문은 기초자치단체 별로 농민수당 조례 제정 도입 기간에 차이가 발생하는 상황에 주목하여 그 영향요인이 무엇인가라는 연구문제를 실증 분석하였다. 농민수당은 농업의 가치를 인정하고 도시와의 소득격차를 줄여 농촌의 인구 감소 방지 및 농업을 증진하여 농어민들의 고충을 해결하기 위하여 지급하는 정책수당이다. 농민수당 조례를 제정한 기초자치단체 152곳을 대상으로 2018년부터 2022년까지 농민수당 조례 도입에 걸리는 기간에 미치는 요인을 생존분석 중 콕스 비례위험모형을 통하여 살펴보았다. 특히 정당 요인을 중점으로 살펴보았으며, 정책 도입에 미치는 영향을 분석하기 위하여 독립변수로 광역자치단체장과 기초자치단체장의 정당 일치 여부, 기초자치단체장의 정당, 지방의회 다수당의 정당, 단점정부(단체장과 지방의회 다수당 정당 일치 여부) 그리고 정치적 경쟁(단체장 당선자와 2위 당선자 간의 득표율 차이)과 같은 정당 요인을 지정하였다. 경제적 요인(재정자립도), 사회적 요인(농가인구 비율), 행정적 요인(인구, 면적)은 통제변수로 설정하였다. 또한, 조례 도입 자체에 영향을 미치는 요인에 대해서 심층적으로 살펴보려고 2018년~2021년, 4년간의 패널데이터를 바탕으로 로지스틱 모형을 통하여 추가적으로 분석하였다.

연구 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 광역자치단체장과 기초자치단체장의 정당 일치 여부는 농민수당 조례 제정에 유의한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 광역자치단체장과 기초자치단체장의 정당이 일치하지 않는 경우 일치하는 경우보다 농민수당 조례 제정에 걸리는 기간이 빠르고 적극적으로 제정하고자 하였다.

둘째, 기초자치단체장의 정당이 여당인 경우 여당인 아닌 경우보다 농민수당 조례를 빠르고 적극적으로 제정하고자 하는 것으로 나타났다.

셋째, 사회적 요인이자 정책수혜자 변수로서 농가인구 비율은 유의미

한 영향을 보이지 않았다. 더불어 경제적, 행정적 요인 변수도 유의미한 영향을 보이지 않아 정당 요인이 타 요인들보다 정책 도입에 유효했음을 알 수 있다.

본 연구를 통하여 정당 요인이 정책 도입에 유효하게 작용하였음을 확인하며 정책 도입 연구의 하나의 실증적 사례 연구로서 의의가 있다. 그리고 정책 도입과 관련하여 지방의회의 영향력보다는 지방자치단체장의 영향력이 더욱 유효함을 확인할 수 있었다. 정책 도입에 있어 정책 입법 기능과 견제, 의결 기능을 하는 의회보다는 정책을 도입하고자 하는 단체장의 의지가 중요함을 시사한다. 한편, 농가 비율이 농민수당 조례 도입에 유의미하지 않다는 점을 근거로 정책관계자들이 정책 집행집단에 대한 고려가 충분히 이루어지지 않았음을 예상할 수 있으며, 농민수당 조례 제정에 있어 정책 필요성 측면이 고려되어야 한다는 시사점을 제공한다.

하지만 본 연구는 정책 채택 집단의 범위가 한정적이고 데이터의 시간적 범위가 길지 않고, 조례만을 대상으로 한다는 한계가 있으나 이는 정책 도입 기간이 짧아 생기는 한계로 향후 체계적이고 종합적이니 데이터가 축적된다면 보다 설명력 있는 연구가 가능할 것이다.

이러한 한계에도 불구하고, 본 연구는 생존분석과 로지스틱 분석을 통하여 농민수당 조례 도입의 영향요인을 다각적으로 분석하였고 이러한 분석 결과를 근거로 정책 도입에 정치적 영향력이 유효함을 증명하였다. 또한, 아직 연구되지 않은 농민수당에 대한 선제적 분석을 통하여 정책관계자들의 관심을 환기했다는 점에 의의가 있다.

**주요어 : 농민수당, 조례, 정책결정, 생존분석, 콕스 비례위험모형,
로지스틱 모형**

학 번 : 2017-20986

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적	1
제 2 절 연구의 대상 및 방법	4
1. 연구의 대상과 범위	4
2. 연구 방법	5
제 2 장 이론적 배경과 선행연구 분석	7
제 1 절 농민수당	7
1. 농민수당의 도입	7
2. 농민수당 조례	14
제 2 절 선행연구 검토	22
1. 조례에 대한 논의	22
2. 정책결정요인론	30
3. 농민수당 관련 선행연구	36
4. 선행연구 한계	37
제 3 장 연구모형과 변수측정	38
제 1 절 연구모형과 가설	38
1. 연구모형	38
2. 연구가설	40
3. 분석방법	43
제 2 절 변수의 선정과 측정 방법	46
1. 종속변수	46
2. 독립변수	47
3. 통제변수	49

제 4 장 분석결과	52
제 1 절 기술통계분석	52
1. 기술통계	52
2. 상관분석	55
제 2 절 실증분석	57
1. 생존분석	57
2. 로지스틱 분석	61
제 5 장 결론	66
제 1 절 연구결과의 요약 및 시사점	66
1. 연구의 요약	66
2. 연구의 시사점	68
제 2 절 연구의 의의 및 한계	69
1. 연구의 의의	69
2. 연구의 한계	70
참고문헌	72
Abstract	83

표 목 차

[표 1-1] 농민수당 지급 현황(2022년 기준)	10
[표 1-2] 농민수당과 공익직불제 비교	13
[표 1-3] 광역자치단체 농민수당 조례 조항	15
[표 1-4] 농민수당 조례 제정 현황	19
[표 2-1] 지방의회 및 조례에 대한 선행연구	25
[표 2-2] 조례 제정 결정요인에 대한 선행연구	29
[표 2-3] 정책결정요인론 선행연구	35
[표 3] 변수의 요약	51
[표 4-1] 변수 간 기술통계	54
[표 4-2] 변수 간 상관관계	56
[표 4-3] 콕스 비례위험 모형 분석 결과	58
[표 4-4] 로지스틱 분석 결과	65
[표 5] 가설 채택 여부	67

그림 목 차

[그림 1] 농민수당 조례 연도별 제정현황	21
[그림 2] 분석틀	39

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

코로나19 이후로 농촌은 인력난 문제로 골머리를 앓고 있다. 코로나로 외국인 근로자의 입국이 자유롭지 않다는 문제도 있지만, 본질적으로 농촌의 인구는 지속적으로 감소하였다. 농촌에 대한 관심 감소와 세계화로 인한 농산물 수입 활성화로 인하여 농가소득은 감소하였고, 이러한 소득 감소는 자연스레 농업 포기와 농촌 인구 감소로 이어졌다. 단적인 예로 2010년 농촌의 인구는 306만명이었지만 2021년 221만명으로 2010년 대비 인구수가 28% 감소하였다. 현재는 농촌 내 고령 인구 비중이 날로 높아지는 고령화는 가속화되고 농촌 내 일할 인력이 부족하여 농촌 소멸이라는 큰 위기에 맞닥처 있다.

이러한 위기의식을 탈피하고자 국가 차원이 아닌 지방자치단체에서도 직접적인 농가 부흥 정책에 대한 고민을 하였다. 이러한 고민의 결과가 ‘농민수당’이다. 농민수당은 2018년 전라남도 해남군에서 지방자치단체 중 처음으로 ‘농어업보전 등을 위한 농어민수당 지원 조례’를 제정하면서 시작되었다. 이후 전북 고창, 경북 봉화, 충남 부여, 경기 여주 등 기초자치단체 범위에서 농민수당에 대한 조례를 제정하였다. 광역자치단체 범위에서는 전라북도에서 2019년 10월 조례 제정하였고 2021년 경상북도가 마지막으로 농민수당 조례를 지정하면서 조례 도입 3년 만에 전국 8개도 모두 농민수당 관련 조례 제정을 완료하였다.

그러나 이렇게 지방자치단체가 농민수당 정책을 매우 빠르게 도입하고 있는 현실에도 불구하고 아직 농민수당 조례를 제정하지 않은 지역이 존재한다. 그리고 조례를 제정하더라도 그 시기가 상이하다. 이러한 점에 의문점을 가지고 본 연구를 시작하게 되었다.

본 연구는 농민수당이라는 정책을 도입할 때 ‘정치적 영향력’이 유효하게 작용하였는지를 중점적으로 살펴본다. V.O.Key는 지방정부의 예산결정 과정에 대한 실증분석을 통하여 정책은 정치적 변수에 많은 영향을 받는다고 주장하였고, 정당 간 경쟁, 투표자의 참여 등을 영향요인으로 제시하였다(김상헌, 2012). 우리나라의 경우 선거라는 제도를 통하여 지역주민들의 요구가 정치적 과정에 효과적으로 반영되는데(박성만, 2010), 특히 지방선거의 경우 광역·기초 지방자치단체장 뿐만 아니라 광역·기초 지방의회 의원(시,도의원)도 선출하기에 선거에서 승리하기 위하여 지역주민의 수요에 민감하게 반응하고 정치관계자들은 이에 대한 정책 도입을 고려할 수밖에 없을 것이다. 이처럼 지방자치단체 단위에서 실시되고 있는 정책을 도입함에 있어 실증적으로 정치적 요인이 중요한 영향력이 있는지 면밀하게 분석할 필요가 있다. 특히 국민 여론의 중개 기능 및 선거후보자 선출 등의 역할을 하는 ‘정당요인’이 미치는 영향에 대하여 살펴볼 것이다. 다수의 연구에서 지방자치단체장과 지방의회의 정치 성향 등을 주요한 영향요인으로 고려하고 있다(김교성·이재완, 2007; 문수진·이종열, 2015; 이미애·류은영, 2015).

본 연구에서는 정치 성향과 더불어 광역, 기초자치단체장의 당적 일치여부가 정책 도입에 영향을 미치는지도 살펴볼 것이다. 코로나-19 성행 당시 국민들의 경제적 어려움을 해소하고자 정부에서는 재난지원금을 지원하였는데 그 중 5차 재난지원금은 전 국민이 대상이 아닌 소득 상위 12%를 제외한 선별된 국민이 대상이었다. 당시 경기도지사는 소득을 선별하지 않고 경기도민 모두에게 지급하겠다고 하였고, 이 과정에서 경기도 내 일부 기초 지방자치단체장들의 반발이 있었다(노컷뉴스, 2021.8.3. 기사)¹⁾. 결국 경기도지사의 의지대로 경기도민 전체에게 지급하는 것으로 일단락이 되었지만, 해당 사건은 정책 수당의 형성에 정치적 영향을 고려하지 않을 수 없음을 보여주는 결정적인 사건이었다. 이는 광역과 기초자치단체장과의 관계가 정책 도입에 중요한 영향을 미칠 것이라고

1) <https://www.nocutnews.co.kr/news/5600952>

예상할 수 있는 계기가 되었고, 이를 바탕으로 현금성 정책지원금에 해당하는 농민수당도 도입 시 정당의 영향력을 받았는지 살펴보고자 한다.

한편, 그간의 선행연구에 따르면 정책 도입에 있어 출산장려금이나 청년수당 등 사회복지지출을 대상으로 한 정책 도입 연구가 대다수이다 (석호원, 2011; 이철희, 2012; 송헌재, 2013; 이석환, 2014). 그러나 ‘농업’을 중심으로 하는 정책을 대상으로 하는 연구는 활발히 이루어지지 않았고, 농민이라는 정책수혜자가 특정되는 정책을 대상으로 이루어지는 연구는 드물다. 이는 지방정부에서의 정책 형성 연구의 다원화를 위하여 농민수당 도입에 대한 연구가 필요함을 의미한다. 더 나아가 정책수혜자 요인인 ‘농가인구 비율’을 고려하여 정책 결정자들이 정책의 필요성과 목적에 합리적으로 고려되었는지도 살펴볼 것이다.

본 연구는 우리나라 농촌 부흥 정책 중 하나인 농민수당에 대한 관심에서 시작되었고, 지방자치단체의 농민수당 정책 도입에 영향을 미치는 요인을 밝히는 데에 목적을 두고 있다. 농민수당의 도입이 지역에 따라 어떠한 요인에 의해 결정되는지에 대한 검토분석이 필요하지만 직접적으로 확인한 연구는 전무하다. 비교적 최근에 기초자치단체 수준에서 정책 도입이 이루어졌으며, 짧은 시간 동안 정책 도입을 시도하는 지방자치단체가 꾸준히 증가하고 있음을 고려할 때 농민수당 도입에 미치는 영향을 초기 분석할 필요가 있다. 그리고 기초자치단체에서 시작된 정책으로 정책 도입의 양상이 여타 정책들과 차이점을 보이며, 정책의 대상도 농업·농민이라는 특수성을 가지고 있어 연구의 차별성을 가진다.

이에 정책 도입을 객관적인 판단의 근거가 되는 조례를 분석 대상으로 삼고, 농민수당 조례 도입에 걸리는 기간을 생존분석 방법인 콕스 비례위험모형(Cox proportional hazard model)을 이용하여 분석하고, 더 나아가 농민수당 조례 도입에 영향을 미치는 결정요인을 심층적으로 알아보기 위하여 로지스틱 회귀모형(Logistic Regression)으로 추가 분석을 실시한다. 이러한 연구 분석을 통하여 궁극적으로 정책 도입 시 고려할 사항에 대한 시사점을 제시해 줄 수 있을 것이라 기대한다.

제 2 절 연구의 대상 및 방법

1. 연구의 대상과 범위

본 연구의 대상은 2018년 전라남도 해남군에서 기초자치단체 중 최초로 제정된 이후로 현재에 이르기까지 기초자치단체 단위에서 제정되고 있는 농민수당 조례의 도입 시기이다. 조례로 표현된 정책은 지방의회의 심의와 주민 의견 수렴 등을 비교적 엄격한 절차를 거치기에 지속성과 객관성을 담보할 수 있으며, 지역적인 특성과 주민의 요구를 반영할 수 있다(하혜영·이정진, 2011). 이에 농민수당 정책의 도입 여부를 조례 제정 여부로 판단하고자 한다.

연구의 시간적 범위는 농민수당 조례를 최초로 의결한 2018년부터 가장 최근에 의결한 의왕시 조례 도입 시기를 반영한 2022년까지이다. 공간적 범위는 152개의 기초자치단체이다. 기초자치단체는 226개(2022년 3월 기준)이지만, 농민수당의 도입이 거의 전무한 특별시(서울)와 광역시 산하 69개의 자치구와 5개의 자치군(강화군, 옹진군, 기장군, 달성군, 울주군)은 제외하고 8개도(경기도, 강원도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도) 내의 기초자치단체만을 연구 대상으로 하였다.

본 연구를 위해 법제처의 국가법령정보센터(www.law.go.kr)와 행정안전부의 자치법규정보시스템(<http://www.ellis.go.kr>)에서 현행 자치 법규를 검색하여 현재 시행되고 있는 조례를 대상으로 분석과정을 수행하였다. 변수에 대해서는 국가통계포털(KOSIS)의 e-지방지표(<https://kosis.kr>)나 지방재정통합공개시스템(지방재정 365, <https://lofin.mois.go.kr>), 중앙선거위원회 통계시스템(<http://info.nec.go.kr>)을 활용하거나 부족한 부분은 각 지방자치단체 홈페이지나 각 지방자치단체에 정보공개 청구하여 취합한 자료로 보충하였다.

2. 연구 방법

본 연구는 양적연구 방법으로서 계량적 연구 방법을 중심으로 분석을 실시한다. 문헌조사를 통해 이론적 배경 및 선행연구를 검토하고, 이를 기반으로 농민수당 조례 제정 도입에 미치는 요인을 분석하기 위한 모형을 구성한다. 계량적 연구 방법은 다음의 분석 방법을 의미한다.

먼저 본 연구에서 사용하는 변수들의 특성을 살피기 위해 기술통계 분석을 실시한다. 두 번째, 모형을 구성하는 변수들의 특성을 파악하는 기술통계 분석을 실시한 뒤, 변수 간의 상관관계 분석을 실시한다. 상관관계 분석은 변수 간 상호 연관성에 대한 통계적 유의성을 검증한다. 세 번째, 콕스 비례위험모형을 이용한 생존분석을 실시하고자 한다.

각 지자체마다 조례를 제정한 시기가 상이하다. 그렇기에 조례가 제정된 시기에 미치는 영향요인에 대해서 분석하기 위해서는 시간 변수를 고려하는 생존분석이 적절하다. 생존분석은 시간의 흐름에 따른 사건의 발생확률을 검증하는 기법으로, 정책·제도 분야에서는 시간에 따른 특정 정책과 제도의 도입과 이탈 여부를 파악하는데 유용하게 활용할 수 있는 방법론이다. 생존분석에는 사건(event), 시간(time), 중도절단(censored)이라는 개념이 중요하게 고려한다(김강현, 2021). 또한, 농민수당의 조례 제정을 하지 않은 지자체가 있어 우측 중도절단된 자료가 존재한다는 점에서도 생존분석을 통한 실증분석이 적절하다. 생존분석 모형 중 콕스 비례위험모형을 활용하여 분석을 수행할 것이다. 생존분석의 다른 분석 방법들은 독립변수가 시간에 영향을 받지 않고 일정하다고 가정하기 때문에 편향성의 문제가 나타날 수 있지만, 콕스 비례위험모형은 시간에 따른 기본위험함수의 형태를 가정하지 않기 때문에 편향성의 오류에서 벗어날 수 있기 때문이다.

추가적으로 생존분석은 시간에 따라 변하는 변수의 영향을 고려하기는 어렵다는 한계가 존재하여, 농민수당 조례 채택에 영향을 미치는 변수를 분석하기 위해서 로지스틱 회귀분석을 추가 실시하고자 한다. 본 연구는

조례 도입 여부를 0과 1로 구분하는 범주형 자료로 분류하기 때문에 종속 변수가 연속형이 아니라 주로 범주형 자료로 구성되는 경우 적용할 수 있는 로지스틱 모형이 적절하다. 로지스틱 모형의 경우 패널데이터를 활용하며, 자료의 공간적 범위는 생존분석과 동일하게 기초자치단체 152개이다. 다만, 자료의 시간적 범위는 2018년부터 2021년도 총 4년으로 설정하였다. 생존분석과 달리, 연구에 필요한 변수들의 연속적인 자료 수집이 2021년까지 가능하기 때문이다.

이상 본 연구는 콕스 비례위험모형을 통하여 농민수당 조례 도입 시기에 정당 요인을 중심으로 유의미한 요인을 분석하고, 로지스틱 회귀모형을 이용하여 농민수당 조례 제정에 미치는 영향요인을 추가 분석하고자 한다.

제 2 장 이론적 배경과 선행연구 분석

제 1 절 농민수당

1. 농민수당의 도입

우리나라는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 명시되어 있듯이 식량의 안정적 공급, 생태계의 보전, 국토 환경 및 자연경관 보전 등을 농업·농촌의 공익적 기능으로 꼽고 있을 만큼 농업의 중요성을 강조한다. 이러한 농업의 중요성에도 불구하고, 농민은 점점 줄어가고 농업의 영향력은 줄어들고 농촌은 점점 쇠퇴하고 있다. 2021년 농림어업조사 결과에 따르면, 2021년 농가의 수는 103만1,000호로 전년도 103만5,000호에서 4,000호가 감소하였고, 농민의 고령화 비율은 65세 이상 비율은 46.8%로 2020년 42.3%보다 10%p 늘어났다. 우리나라 전체 고령 인구 비율이 17.1%인 것과 비교해보면 상당한 비율이다.

한편 한국농촌경제연구원의 「농업·농촌에 대한 국민 의식 조사 결과」에 의하면 응답자의 64.2%가 농업·농촌의 공익적 기능이 가치가 높다고 인식하고 있었으며, 미래에 중요해질 농업·농촌의 기능으로 식량의 안정적 공급(87.5%) 외에도 여가 활용(83.9%), 환경보전(81.0%), 국토 균형 발전(81.0%) 등의 기능들이 높은 지지를 보이는 것으로 조사되었다. 또한, 농업·농촌의 공익적 기능 유지를 위한 추가 세금 부담 의견도 전체 응답자의 60.2%가 찬성하는 것으로 나타났다(허정희 외, 2019). 즉, EU, 스위스, 일본 등과 같은 주요 선진국과 마찬가지로 한국에서도 농업의 공익기능에 대한 사회적 수요가 증가하고 있으며, 이를 인정하는 사회적 공감대가 형성된 것으로 이해할 수 있다(이정환 외, 2020).

이렇듯 농촌의 문제점을 극복하고 달라진 국민 의식을 반영하여 나온 정책이 농민수당으로 볼 수 있다. 농민수당은 농업의 가치를 인정하고 도시와의 소득격차를 줄여 농촌의 인구 감소 방지 및 농업을 증진하여 농어민들의 고충을 해결하기 위하여 지급한다. 농민수당의 도입은 2018년 민선 7기 지방선거 당시 ‘농업인 기본소득 보장’ 공약이 쟁점으로 떠오르면서 시작되었고, 2018년 12월 전남 해남군에서 전국 최초로 농민수당 지급을 위한 조례가 확정되었다. 해남군 민선 7기 공약 사항 중 하나로 군수 후보와 해남군 농민회는 정책 협약을 맺었고, 농민수당을 “농업·농촌의 지속 가능한 발전과 공익적 기능을 증진하고, 농산물 시장 개방화에 따른 농업인의 소득 안정 및 지역 경제 활성화 기여”를 목적으로 제시하였다(해남군청 홈페이지).

1) 농민수당의 지급

농민수당은 기초자치단체에서 최초로 제정되었다는 특수성을 가지고 있으며 현재도 각 지역자치단체에서 조례로 제정하여 국가의 보조금 없이 지자체 예산으로 지급하고 있다.

농민수당을 최초로 도입한 해남군은 조례 제정 다음 해인 2019년부터 군비 100% 부담하에 농가당 60만원 농민수당을 지급하였다. 같은 해 장흥군, 봉화군에서도 도비의 지원 없이 각각 30만원, 50만원씩 농민수당을 지급하였다.

이후 기초자치단체의 움직임과 농민들의 요구사항이 커지면서 광역자치단체에서도 농민수당에 대한 정책을 검토하며 수당 지급을 위한 토대를 마련하였고, 2022년 현재 8개 도에서 모두 농민수당을 지급한다.²⁾ 지자체 예산에 따라 각 지자체에서 지급하는 수당의 금액은 상이

2) 경기도의 경우, 31개의 시·군 중에서 14곳(수원, 성남, 안양, 부천, 광명, 안산, 고양, 과천, 구리, 남양주, 오산, 시흥, 군포, 화성)을 제외한 17곳(의정부, 평택, 동두천, 의왕, 하남, 용인, 파주, 이천, 안성, 김포, 광주, 양주, 포천, 여주,

하다. 지자체 예산 상황에 따라 30만원에서 80만원 범위 안의 수당 금액이 결정되고 대부분 지역사랑 상품권과 같은 지역화폐로 지급한다. 한편, 같은 광역자치단체 내에서도 수당 금액이 상이한 경우도 있다. 전라남도 화순군의 경우 농민 생활 안정화를 위하여 올해 연 60만원씩 지급 예정이었던 농민수당을 군비를 추가적으로 지원하여 작년 대비 100% 인상한 연 120만원을 지급한다.

구체적인 농민수당의 지급금액 및 지급 대상, 광역과 기초자치단체 간의 예산 부담 비율과 관련하여 광역자치단체별로 2022년 농민수당 자료를 분류하였고, <표 1-1>에서 확인할 수 있다.

연천, 가평, 양평)에서 지급 예정이다.

<표1-1. 농민수당 지급 현황(2022년 기준)>

구분 (명칭)	조례발의 일자	최초 지급년도	금 액	광역 부담비율	지급/미지급 시군구	지 급 대 상
경기도 (농민기본소득)	2021.05.20.	2021	인당 월5만원 (분기15만원)	50%	17/31	· 연속 3년 또는 비연속 10년간 거주, 1년이상 농업생산에 종사하는 농민 (단 농업외 소득 3,700만원 이하)
강원도 (농업인수당)	2020.03.06.	2021	가구당 연70만원	60%	19/19	· 신청년도 기준 2년이상 거주, 농어업경영체 등록 (단 농업외 소득 3,700만원 이하)
충청북도 (농업인공익수당)	2020.09.29.	2022	가구당 연50만원	40%	12/12	· 신청년도 기준 3년이상 거주, 농업경영체 등록 (단 농업외 소득 2,900만원 이하, 5년미만 귀농인 제외)
충청남도 (농어민수당)	2020.03.10.	2020	가구당 연80만원	40%	16/16	· 2021.1.1. 거주, 농어업경영체 등록 (단 농업외 소득 3,700만원 이하)
전라북도 (농어민공익수당)	2019.10.11.	2020	가구당 연60만원	40%	15/15	· 신청년도 기준 2년이상 거주, 농어업경영체 등록 · 양봉농가로 등록되어 있는 농가 (단 농업외 소득 3,700만원 이하)
전라남도 (농어민공익수당)	2019.10.17.	2020	가구당 연60만원	40%	23/23	· 1년이상 농업경영체등록, 전라남도 거주 (단 농업외 소득 3,700만원 이하)
경상북도 (농어민수당)	2021.01.04.	2022	가구당 연60만원	40%	24/24	· 2020.12.31.일까지 농어업경영체 등록한 농민 (단 농업외 소득 3,700만원 이하)
경상남도 (농어업인수당)	2020.06.25.	2022	인당 연30만원	40%	19/19	· 1년이상 경상남도 거주, 농업경영체등록 (단 농업외 소득 3,700만원 이하)

(출처 : 지자체 홈페이지 및 자치법규정보시스템)

2) 공익직불제와 농민수당

농민수당 도입 당시 기존에 정부에서 지급하고 있는 공익직불제와 정책 중복이라는 관점이 있었고 이러한 논쟁들로 인하여 농민수당 도입이 지체되기도 하였다(농수축산신문, 2021.03.02. 기사³⁾).

공익직불제는 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」를 근거로 농업 활동을 통해 환경보전, 식량의 안정적 공급, 농촌 공동체 유지 등 공익기능을 수행하는 것을 전제로 정부 재정을 통해 농업 생산자와 농촌주민들에게 직불금을 지급하는 제도를 의미한다(농림축산식품부, 2020). 1997년 경영이양 직불제를 최초 도입한 이후 2004년 한칠레 FTA에 대한 대응으로 FTA 피해보전 직불제와 FTA 폐업지원, 조건불리 지역직불제를 도입하였고, 2005년에는 경관보전직불제를 도입하였다. 그 외에도 2012년에는 한미 FTA 보완대책으로 발 농업 직불제를 도입하였고 경영이양 직불제, 친환경 농업직불제, 쌀소득 보전직불제(고정직불금, 변동직불금) 등 다양한 정책적 필요에 따라 점차 확대되어 왔다(이두영 외, 2018). 다양한 직불제가 시행됨에 따라 복잡한 제도와 시행체계, 정책 목적의 불명확, 쌀 편중지원과 형평성 문제 등 다양한 문제점들이 제기되었고 직접지불제가 2020년 5월 1일부로 '농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도', 즉 공익직불제로 개편되었다(김태화 외, 2021).

우루과이라운드(UR)협정, WTO 체제 출범 등 변화하는 대외 농업 여건 속에서 농산물 시장개방 및 보조금 감축에 대응하고 농가소득 안정과 구조조정 촉진을 위해 농업 부문에 도입된 공익직불제는 농업이 창출하는 공익기능을 중심으로 농업, 농촌의 새로운 역할을 하고 국민적 요구에 부응하기 위한 제도적 틀을 마련하였다는 평가를 받는다(김규호, 2020; 임정빈, 2020; 김태화, 2021).

3) <https://www.aflnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=207971>

정리하자면 농민수당과 공익직불제는 크게 정책의 도입 배경과 목적, 수혜 대상에서 차이가 있다. 먼저 배경과 관련해서 공익직불제는 쌀 농가와 밭 농가의 형평성을 위해 만들어졌지만, 농민수당은 총선 공약으로 정치적 배경을 토대로 시작되었다. 정책의 목적에 대해서도 공익직불제는 농가 소득지지가 목적이지만, 농민수당은 다원적 기능, 공익적 활동에 대한 사회적 보상이며 농촌 경관 보전, 지역사회 유지, 전통문화 유지, 식량주권을 지키기 위함이다. 마지막으로 수혜자의 범위도 상이하다. 공익직불제는 농지 면적으로 지급액에 차이가 있지만, 농민수당은 농지 면적과 무관하게 해당 지역에 주소지가 있고 실제로 농사를 짓는 농민이라면 누구나 받을 수 있다(이수미, 2020).

결국 공익직불제와 농민수당은 정책의 맥락은 비슷할 수 있으나 정책이 내포한 기대효과와 수혜자 등 여러 부문에서 차이점이 있다. 구체적인 농민수당과 공익직불제의 차이를 <표 1-2>를 통하여 확인할 수 있다.

<표 1-2. 농민수당과 공익직불제 비교>

구분	충청북도		전라북도 농민수당	농식품부 공익직불제
	농가기본소득보장제	농민수당		
목적	기본농업소득 차액 보전	공익증진과 지역경제 활성화	농업농촌 공익적 가치 증진 * 농업인 형편이 어렵고 농산물 가격이 하락해서 지원하는 사업이 아님	농업인 소득 보전 - 농가단위 소농직불금 신규 도입 - 경작면적 규모에 따라 지급
지원대상	저소득농가 (0.5ha 농가 중 농업소득 5백만원 이하)	농업경영체 등록 농업인 (신청년도 직전 1년이상 거주)	농업경영체 등록 농가 (신청년도 직전 2년 이상 거주)	① 기본형직불제 지원대상 - 기존 직불제 대상(농지+농업인) • 대상농지: 2017~2019동안 1회 이상 직불금을 정당하게 지급받은 실적이 있는 농지 등 • 대상농업인: 2016~2019년 동안 1회 이상 직불금을 정당하게 지급받은 자 ② 선택형직불제(친환경, 경관보전, 논활용) - 종전대로 지원
지원금액	연 50만원~ 120만원 (평균:78만원)	연 50만원 (도비:시군비=4:6) *농민수당 심의위원회 의결	연 60만원 (도비:시·군비=4:6)	① 기본형공익직불제 - 소농직불금: 120만원/농가당 정액 (0.1ha~0.5ha 이하) - 면적직불금: 100~200만원/ha (0.1ha이상~30ha이하) (진흥·비진흥, 면적 구간별 단가차등 지원) ② 선택형공익직불제(친환경, 경관보전, 논활용) - 종전대로 추진
준수의무	해당사항 없음	마을교육,마을공동체 활동참여 농생태계 보존 및 자연자원 관리 노력	농지 형상 유지, 비료·농약 적정사용, 농업환경실천 협약 및 실천	해당사항 없음
지급방법		시군 지역화폐	시군 지역화폐	현금

<전성만·조기현(2020) 자료 수정 보완>

2. 농민수당 조례

1) 농민수당 조례의 내용

농민수당 조례의 명칭은 지자체별로 상이하다. 보통 기초자치단체가 속해있는 광역자치단체의 조례 명칭을 준용한다. 예컨대 강원도는 “강원도 농어업인수당 지원 조례”로 지정하였고 강원도 내 기초자치단체인 춘천시도 “춘천시 농어업인수당 지원 조례”로 광역조례 명칭을 준용하였다. 이는 각 광역자치단체 별로 농민수당을 지칭하는 것이 상이하다 보니(표1-1 확인), 기초자치단체에서 광역자치단체의 예산 보조를 받을 시 정책 명의 혼동을 줄이기 위함이라고 예측된다. 충청북도는 “충청북도 농업인 공익수당 지원에 관한 조례”라 부르며, 충청남도는 “충청남도 농어민수당 지원에 관한 조례”라 칭한다. 전라북도는 “전라북도 농어업, 농어촌 공익적 가치 지원에 관한 조례”로 지정하였으며, 전라남도는 “전라남도 농어민 공익수당 지급 조례”로 명명한다. 경상북도는 “경상북도 농어민수당 지급 조례”, 경상남도는 “농어업인 수당 지급 조례”로 지정하였다. 한편, 대부분의 광역자치단체에서 수당이라 지칭한 것에 비해 경기도는 농민 기본소득이라는 용어를 사용하여 “경기도 농민기본소득 지원 조례”라 부른다. 이는 지급 대상의 차이에서 비롯되었다. 경기도는 “농민”을 대상으로 지급하고, 기타 지역에서는 “농가”가 대상이다. 조례의 명칭이 다른 만큼 각 조례의 구성과 내용이 다르지만, 농민들의 공로를 보상하고 농촌 경제를 활성화하겠다는 목적은 대동소이하다. 조례의 주요 내용은 농민수당의 정의와 지급 대상, 지급 제외 대상, 지급신청, 농민수당 지급을 위한 도지사의 책무에 대한 것이다. 특징적인 점은 강원도와 충청북도, 충청남도는 농업인의 책무에 대해서도 규정하고 있다. 전라남도의 경우 마을별 정례교육이라는 항목이 독자적으로 구성되어 있다. 이는 농민수당이 단순 현금성 복지가 아닌 수혜자인 농업인들의 책임과 긍지를 고취함을 내포하고 있음을 보여준다. <표 1-3>은 광역자치단체에서 제정한 농민수당 조례의 목적과 조항, 구성을 정리하였다.

<표 1-3. 광역자치단체 농민수당 조례 조항>

광역자치단체 (조례번호)	목적(§1)	조항 및 구성
경기도 (제6999호)	농업·농촌의 공익적 기능을 증진하고, 농민의 사회적 참여 촉진과 사회적 기본권 보장 및 농업·농촌의 지속가능한 발전에 이바지	§2 정의 §3 다른 조례와의 관계 §4 책무 §5 지급대상 §6 기본계획 §7 재정지원 §8 신청및서류 §9 지급중지및환수 §10 통합지원시스템 운영 §11 농민기본소득위원회 §12 보조금신청 §13 평가
강원도 (제4524호)	농어업과 농어촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능을 증진하기 위하여 농어업인 수당 지원	§2 정의 §3 도지사 책무 §4 농어업인책무 §5 지급대상 §6 제외대상 §7 지급액및방법 §8 신청 §9 이의신청 §10 미지급및환수 §11 준용
충청북도 (제4437호)	농업과 농촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능 증진	§2 정의 §3 도지사 책무 §4 농업인참여 §5 위원회설치기능 §6 위원회구성운영 §7 위원회회의 §8 지급대상 §9 지급액및방법 §10 지급신청 §11 지급제외 §12 회수및제한 §13 준용
충청남도 (제4664호)	농어업 활동이 창출하는 공익적 가치를 보장하고 증진하기 위해 충청남도에 거주하는 농어업인에게 농어민수당을 지급하여, 농어업인이 기본권을 누리고, 지속가능한 농어업·농어촌을 만들어 지역경제 활성화	§2 정의 §3 도지사 책무 §4 의무이행 §5 심의위원회설치 §6 심의위원회구성 §7 위원회회의 §8 지급대상 §9 지급액및방법 §10 지급신청 §11 회수및제한

광역자치단체 (조례번호)	목적(§1)	조항 및 구성
전라북도 (제5089호)	농어업과 농어촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능을 증진하기 위해 전라북도가 시행하는 농어업·농어촌 공익적 가치 지원	§2 정의 §3 책무 §4 보조금지급 §5 재원 §6 지급대상 §7 지급액및방법 §8 신청 §9 이의신청 §10 미지급및환수 §11 준용
전라남도 (제5434호)	농어업·농어촌이 가진 공익적 기능이 최대한 유지·증진	§2 정의 §3 도지사책무 §4 지급대상자 §5 지급제외 §6 지급액및방법 §7 지급절차 §8 이의신청 §9 지급중지환수 §10 위원회설치 §11 위원회구성 §12 위원회직무 §13 위원해촉 §14 위원회회의 §15 마을별정례교육 §16 시군협력 §17 평가
경상북도 (제4453호)	농어업과 농어촌이 가지는 공익적 가치를 유지·증진	§2 정의 §3 도지사책무 §4 수당지급 §5 지급대상 §6 지급제외 §7 지급액,방법 §8 지급절차 §9 지급중지 §10 위원회설치 §11 위원회구성 §12 시군협력 §13 평가 §14 위임
경상남도 (제4815호)	농어업과 농어촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능을 증진	§2 정의 §3 도지사책무 §4 준수사항 §5 위원회설치 §6 위원회구성 §7 지급대상 §8 지급액및방법 §9 지급신청

출처: 자치법규정보시스템(<http://www.ellis.go.kr>)

2) 농민수당 조례의 현황

지방자치의 광범위한 발전과 더불어 주민들의 사회복지 수요의 증대 등의 일반적인 추세와 더불어 지역이 가지고 있는 특색을 반영할 수 있는 정책적 수요에 대응하기 위해 새로운 조례의 적극적인 제정이 요구되고 있다(송광태, 2012). 농민수당이라는 새로운 정책의 실현을 위하여 각 지자체에서는 관련 조례를 제정하고 있다.

구체적으로 살펴보면 2018년 12월 해남군에서 농민수당 지급을 위한 ‘해남군 농업보전 등을 위한 농민수당 지원 조례’⁴⁾를 제정한 이후 기초자치단체를 비롯한 8개도(전라남·북도, 경상남·북도, 충청남·북도, 강원도, 경기도)에서 농민수당 지급을 위한 조례를 제정하였다.

기초자치단체 수준의 조례 제정은 전국적인 현상으로 확산 진행 중이다. 하지만 확산의 양상이 지방자치단체별로 차이를 보인다. 최초 제정한 해남군이 속한 광역자치단체인 전라남도⁴⁾에 속한 기초자치단체는 여수시, 광양시 등 20개 시·군 모두 조례 제정을 완료하였다. 하지만, 전라북도 내 기초자치단체에서는 광역자치단체인 전라북도가 조례 지정했음에도 불구하고 농민수당 지급과 관련된 조례를 별도 제정하지 않았다.

충청남도는 부여군, 예산군 2곳이 기초자치단체 조례를 제정하였고, 충청북도도 전라북도⁴⁾와 같이 광역자치단체 수준의 조례만 존재한다. 경상남도는 합천군이 2019년 12월 경상남도 내에서는 제일 먼저 조례 제정을 하였고 그 이후 하동군, 창원시 등 17개 시·군에서 조례를 제정하였다. 경상북도는 2019년 청송군을 시작으로 봉화군, 김천시 등 5곳에서 조례를 제정하였다.

특히 경상남도의 합천군, 경상북도의 청송군, 봉화군은 해남군의 경우처럼 광역자치단체에서 조례를 제정하기 전 기초자치단체 수준에서의 농민수당 지급에 대한 정책 협의가 이루어졌고 조례도 먼저 제정하였다는

4) 전라남도 내 조례 명칭과 통일하고자 2020년 ‘해남군 농어업보전 등을 위한 농어민수당 지급 조례’로 개정하였다.

점에서 상위 기관의 강압이나 모방이 아닌 순수한 의미의 기초자치단체 수준의 정책 형성과 정책 도입이 이루어졌다는 점이 주목할 만하다.

마지막으로 강원도 내 18개 시·군도 조례 제정을 하였고, 경기도도 농민 기본소득이라는 수당 명칭 아래 15개 시·군에서 조례를 제정하였다. 8개도 외에도 인천광역시와 울산광역시에서 조례 제정을 하였고 제주도는 광역 단위의 조례만 제정하였다.

정리하면 2022년 5월 15일 기준으로 8개도 내 기초자치단체 152곳 중에 87곳이 농민수당 조례를 도입하였고 약 57.2% 제정률을 보인다. 미제정 지역은 65곳으로 미제정률은 42.8%이다. <표 1-4>는 연구 대상에 포함되어 있지 않은 2022년 5월 15일 기준 모든 농민수당 조례의 현황⁵⁾으로 현재 농민수당의 조례는 총 98개이다.

5) 광역자치단체 11곳(8도, 울산·인천광역시, 제주도) 포함.

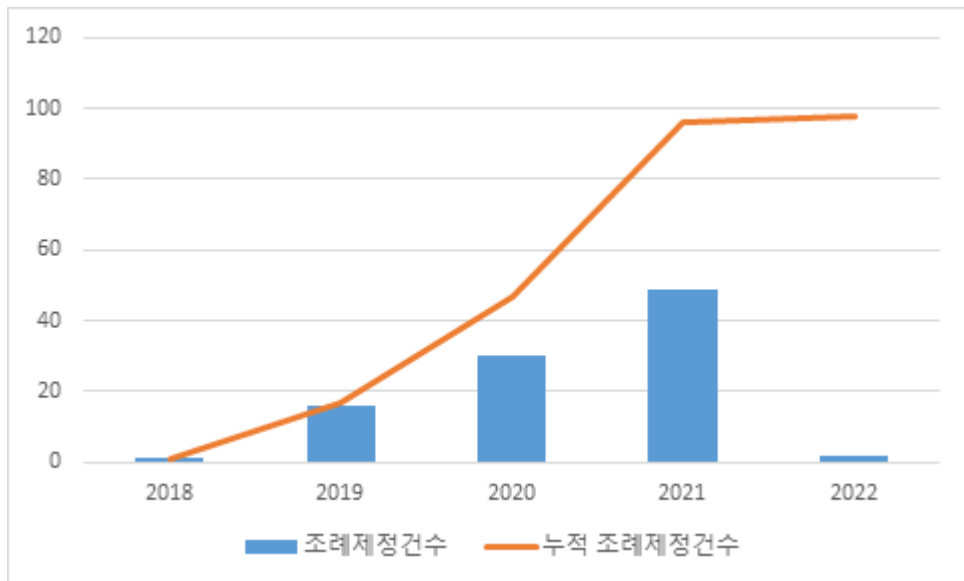
<표 1-4. 농민수당 조례 제정 현황>

연도	지방자치단체 명	연도별 제정수	누적 제정수
2018	전라남도(해남군)	1	1
2019	경기도(여주시), 충청남도(부여군), 전라북도(전라북도 , 고창군), 전라남도(전라남도 , 순천시, 장흥군, 보성군, 함평군, 영암군, 화순군, 영광군), 경상북도(봉화군, 청송군), 경상남도(의령군, 합천군)	16	17
2020	강원도(강원도 , 철원군, 양구군), 충청북도(충청북도), 충청남도(충청남도 , 서산시, 보령시, 천안시, 태안군, 당진시, 예산군), 전라북도(완주군), 전라남도(담양군, 고흥군, 나주시, 무안군, 곡성군, 목포시, 장성군, 진도군, 광양시, 구례군, 여수시), 경상남도(경상남도 , 산청군, 하동군, 거창군, 통영시), 제주도, 울산광역시	30	47
2021	경기도(경기도 , 평택시, 광주시, 동두천시, 양평군, 용인시, 의정부시, 하남시, 파주시, 포천시, 가평군, 연천군, 김포시, 이천시, 양주시, 안성시, 하남시), 강원도(강릉시, 화천군, 양양군, 태백시, 삼척시, 인제군, 정선군, 평창군, 영월군, 원주시, 춘천시, 고성군, 동해시, 속초시, 홍천군, 횡성군), 전라남도(완도군), 경상북도(경상북도 , 안동시, 청도군), 경상남도(양산시, 밀양시, 창원시, 창녕군, 함안군, 함양군, 사천시, 김해시, 고성군, 남해군, 거제시), 인천광역시	49	96

연도	지방자체단체 명	연도별 제정수	누적 제정수
2022	경기도(의왕시), 경상남도(진주시)	2	98
미 제 정	경기도(수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 광명시, 안산시, 고양시, 과천시, 구리시, 남양주시, 오산시, 시흥시, 군포시), 충청북도(청주시, 충주시, 제천시, 보은군, 옥천군, 영동군, 진천군, 괴산군, 음성군, 단양군, 증평군), 충청남도(공주시, 아산시, 계룡시, 논산시, 금산군, 서천군, 청양군, 홍성군), 전라북도(전주시, 군산시, 익산시, 정읍시, 남원시, 김제시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 부안군), 전라남도(강진군, 신안군), 경상북도(포항시, 경주시, 김천시, 구미시, 영주시, 영천시, 상주시, 문경시, 경산시, 군위군, 의성군, 영양군, 영덕군, 고령군, 성주군, 칠곡군, 예천군, 울진군, 울릉군)	65	-

<그림 1>을 살펴보면 최초 도입된 2018년 이후 2022년 증가 폭이 주춤하였지만 조례 제정 건수가 증가하였으며 특히 2021년도에 조례가 가장 많이 제정되었음을 볼 수 있다. 시기별로 일정하게 조례 도입이 이루어지지 않은 점도 확인할 수 있으며 이렇게 각 지자체 별로 조례 도입시기가 상이한 이유를 분석할 필요성을 보여준다.

<그림 1> 농민수당 조례 연도별 제정현황



제 2 절 선행연구 검토

1. 조례에 대한 논의

조례란 지방자치단체가 그 권한에 속하는 사무에 관하여 지방의회의 의결을 거쳐 제정한 규범을 말한다. 정책을 실제 집행하기 위해서는 단순히 기획·수립하는 것에 그치지 않고 이를 뒷받침할 법적 근거가 필요하다(김광병, 2012). 「헌법」 제117조 제1항과 「지방자치법」 제22조에 의하여 각 지방자치단체는 법령의 범위에서 지방자치단체의 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.

윤찬영(1998)은 조례의 기능을 4가지로 분류하였다. 첫째, 조례는 새로운 규범의 창조이다. 조례는 주민의 생활에 영향을 미치는 불완전한 법규정을 성숙한 실시 가능한 행위규범으로 만들어낸다. 조례는 지자체의 핵심적인 정책 의사결정 행위로 지자체의 행정과 예산의 근거가 된다(김순은, 2015). 둘째, 조례는 법률의 제정을 선도하는 역할을 한다. 지역주민의 요구에 기반하여 제정되는 조례는 다른 지역으로 확산되며 이에 따라 전국적 단위의 입법으로 발전될 수 있다. 셋째, 조례는 법률을 보완한다. 추상적 규범인 법률에 구체성을 부여하여 현실적인 적용을 가능하게 한다. 마지막으로 조례는 법률과 사회적 현실 간의 괴리를 축소한다. 법이 현실 세계의 생활 규범과 일정한 차이를 가질 때 조례는 이 차이를 최소화함으로써 법적 유연성을 부여한다.

1) 조례에 대한 선행연구

조례를 대상으로 한 선행연구들은 지방의회의 입법 요인에 대해 분석하거나 조례 제정에 미치는 여러 영향 요인들을 분석하는 연구로 나뉜다. 먼저 지방의회와 조례에 대한 일반적인 연구에 대해 검토하고자 한다.

이시원·민병익(2007)은 진주시 의회의 조례 결정 사례를 중심으로 지방정부의 정책결정 소요시간을 분석한 연구에서 조례안을 지방정부 단위에서 이루어지는 정책으로 간주하였다. Lowi의 정책분류 방식과 Almond & Powell의 정책분류 방식으로 조례안을 복합적으로 고려하여 실증분석 하였다.

하혜영·이정진(2011)은 경기도의회 조례안을 대상으로 지방의회 조례안 내용 분석을 통한 자치입법 활동에 대한 연구를 하였다. 이승종(1990)의 선행연구의 분류에 따라 공공서비스를 행정적 서비스, 정치적 서비스, 복합적 서비스로 구분하였고 기관구성은 집행부 의회 구성과 운영으로 구분하는 등 정책 내용과 같은 것들에 따라 자치입법의 기능을 분석하기 위해 지방의회에서 다른 조례안의 처리결과와 조례안 내용을 실증적으로 분석하였다.

박재용(2012)은 지방의회 정당 구성 형태가 입법 활동에 미치는 영향을 연구하였다. 기초자치단체 의회 입법 활동에 영향을 미치는 요인을 4가지로 분류하였는데, 인적·조직·지역·정당 요인이 이에 해당한다. 4가지 요인을 말미암아 입법 발의·심의·의결 활동으로 대리되는 종속변수인 입법 활동에 영향을 미치는 지에 관해 분석하였다. 그 결과, 인구밀도, 여당 의원 의석률, 의원당 의회 공무원 수 및 재정자주도가 높을수록 의정활동이 활발하였으며 단체장의 소속 정당과 의회의 다수당이 상이한 분점 정부일 때 의정활동이 활발한 것으로 나타났다.(박채정, 2020)

송광태(2012)는 7·8·9대 경상남도의회에서 심의한 조례안 676건을 대상으로 분석모형을 중심으로 조례안의 내용을 정책 유형별로 나누어 광역지방의회의 입법기능 실태를 분석하였다. 이은미 외(2014)는 지방정부의 정책채택 요인을 질적 비교 분석한 연구에서 정책 유형별로 세 가지 조례를 선정하였고, 지방정부의 정책채택요인을 Peterson의 정책 유형별로 검토하였다.

장석준·노종호·김대진(2015)은 지방자치단체의 혁신적인 조례 채택의 과정에서 Rogers가 제시한 표준적인 정책확산(혁신자, 초기 다수 채택자, 후기 다수 채택자, 후기 채택자)의 양상을 적용하여 분석하였다. 분석 결과, 일반화하여 적용 가능한 사례도 있었지만, 그렇지 않은 사례가 더 많아서 추후 더 많은 사례를 추가하여 검증할 필요가 있는 것으로 나타났다. 그리고 정책

의 특성에 따라 조례 유형별로 정책확산의 양상이 다르기 때문에 지방자치 단체 입장에서는 각 정책 유형에 따라 확산의 효과에 다르게 접근하는 것이 필요하다는 결론을 확인하였다.

<표 2-1. 지방의회 및 조례에 대한 선행연구>

연구자	연구내용
이시원 외 (2007)	진주시 의회 조례를 대상으로 지방정부의 정책 결정소요 시간분석
하혜영 외 (2011)	경기도의회 조례안 내용분석을 통한 자치입법 활동 연구
박재용 (2012)	기초자치단체 의회 입법활동 분석을 통하여 정당구성 형태가 영향 미침을 밝힘
송광태 (2012)	7·8·9대 경상남도 의회 조례안을 대상으로 정책 유형별 광역지방의회 입법기능 분석
이은미 외 (2014)	Peterson 정책유형을 토대로 지방정부의 조례 정책 채택 요인분석
장석준 외 (2015)	지방정부의 혁신 조례를 대상으로 Rogers의 정책 확산 분석방법을 통하여 정책유형별 확산 효과 상이함을 밝힘

2) 조례 제정 결정요인에 대한 선행연구

남궁근(1994)은 행정정보공개 조례의 채택과 관련하여 정책 확산이론에 입각하여 외부적 확산모형과 내부적 결정요인 모형을 결합하여 분석하고자 하였다. 외부적 확산과 관련하여 인접 지역에서 행정정보공개조례를 채택하였는지의 여부를, 내부적 결정요인으로는 인구, 교육 수준 등 사회, 경제적 변수와 지방선거 투표율, 40대 이하 의원 비율과 같은 정치적 변수를 활용하였다. 분석 결과, 인접 지역의 정책 채택률과 의원 규모, 투표율이 유의미한 영향을 보였다. 특히 인접 지역으로의 효과는 시·도의 경계라는 지역적 장벽을 막혀 전국적인 확산에 이르지 못하였다.

이승중(2004)은 남궁근(1994)의 연구 결과가 조례의 정책혁신의 확산을 설명하면서 공간 요소나 상황 요인에 집중하여 상대적으로 시간적 요인을 소홀히 취급하였음을 지적하며, 시간 요인이 조례 확산에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 연구하였다. 그 결과 정보공개조례의 확산은 불균형적 확산 양상을 보이며 광역 지방자치단체의 조례 채택 여부 및 시점이 지역 내 확산에 양(+의 영향을 미침을 증명하였다.

하민지 외(2011)는 저소득층 건강보험료 지원 조례의 채택 영향요인에 관하여 분석하였으며 저소득층 건강보험 조례 채택에 단체장의 연령, 득표율과 진보성향 의원 비중이 양(+의 영향을 미쳤다고 한다.

장석준·김두래(2012)는 지방정부의 학교급식조례 제정을 로지스틱과 콕스 모형으로 분석하였다. 학교급식 조례의 채택 확률이 결정되는 요인으로는 지방정부 이념성향, 정책연합의 활성화를 중심으로 분석하였으며 기타 결정 요인으로는 의회의 전문성, 지역적 확산, 정부의 규모(일반세출 결산액, 공무원수)와 지방 자주도를 설정하였다. 분석 결과 지방정부 이념 성향이 진보적일수록, 정책 연합이 활성화될수록 조례 제정에 양(+의 영향을 미친다고 하였다.

이은미 외(2014)는 2003년부터 2012년까지 제정된 자전거 이용 활성화에 관한 조례를 분석하였고, 그 결과 조례를 채택한 지자체는 인구가 많은 도시

지역이거나 재정력이 높은 지역이었다. 특히 단체장의 정치 성향이 조례채택 당시 집권 여당과 동일할 경우 높은 채택 비율을 보였다. 이는 조례 채택에 정치행정적 요인이 긍정적 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

이대웅·권기현(2014)은 사회적기업 조례제정 채택과 관련하여 확산이론의 외부적 확산요인으로 이웃 효과와 유사 정책 도입 여부와 정당의 정치제도 통제와 관련한 단점정부 여부, 단체장의 정책 관심 여부, 단체장의 정치이념, 재정자립도, 기초생활수급자 비율, 고령자·장애인·다문화 가족 비율과 네트워크 요인을 변수로 설정하였다. 결연 네트워크 변수와 정당 네트워크 변수가 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났고, 조례 제정은 특히 지자체 간의 정책 아이디어 소통에 기반한 네트워크 요인이 중요하다고 보았다. 그러나 다수의 선행연구에서 유의미한 영향을 미쳤던 이웃효과 변수가 유의미하지 않은 결과가 나왔다.

윤정우(2014)는 기초의원의 공공서비스 조례안 발의에 초점을 맞추어 영향요인을 분석하였다. 지방의회 조례안의 내용을 정책 유형별로 구분하고 지방의원 입법 활동의 영향요인을 분석하였는데, 지역투표율은 조례안 발의를 감소시키고 1인당 주민세, 대졸 인구 비율, 출산율은 발의에 유의미한 영향을 미친다고 하였다.

한편 이은미·이은국·고기동(2014)은 퍼지셋 분석 방법을 활용하여 지방자치단체의 대형마트·SSM(Super Supermarket) 영업규제 조례 채택 여부 영향력을 분석하였다. 정치적 요인인 정당 변수의 야당의 정치성향이 양(+)¹의 영향을 주고 기타요인으로 매장 수가 많을수록 양(+)¹의 영향을 보였다.

이은영(2016)은 보건복지 분야 조례 입법에 영향을 미치는 요인으로 의장-시장 소속 정당 동일 여부, 심사 시간, 비용추계 여부, 전문위원 검토 등의 변수와 의원의 특성(연령, 성별, 비례대표, 정당 등) 변수를 활용하고 검토하였다.

장석준·허준영(2016)은 기초 지방정부의 정치·행정적 요인보다는 지역적 효과와 수직적 확산 메커니즘과 같은 정책 특성적 요인이 갈등 예방 조례의 도입에 중요한 역할을 하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 지방자치단체가

자발적으로 지자체에서 일어나는 공공갈등 발생에 따른 갈등관리 조례를 제정하는 측면과 상위 정부의 조례 제정 여부나 주변 지자체의 도입이라는 외부적 여건에 주로 영향을 받아 조례를 제정한다는 시사점을 지닌다. 한편 문승민·나태준(2017)도 갈등 관리 조례 도입과 관련하여 정치적 요인으로 자치단체장의 득표율과 외부적 요인으로 상위 정부의 조례 도입 여부가 유의미한 영향을 끼친다고 하였다.

김혜정(2017)은 자살예방 조례 도입과 관련하여 정책학습 여부, 정부 역량(입법 역량, 인적 역량, 재정적 역량)이 영향을 주고 특히 두 가지 요인들이 결합되는 유형에 따라 조례 제정 확산 양상이 달라질 수 있다고 하였다. 특히 두 요인을 분리하지 않고 동시에 고려하여야 한다고 말한다.

하혜영(2019)은 지방자치단체에서 실시되고 있는 발안제도의 일환인 주민청구 조례안이 지방의회에서 가결되는데 미치는 다양한 영향요인을 분석하는 연구를 진행하였다. 지방의회에서의 주민청구 조례안 가결 여부를 종속변수로 설정하고, 참여자 유형과 이슈, 그리고 예산사업으로 구성되는 주민조례의 특징과 단체장의 소속 정당(보수·진보·무소속)과 지방선거 실시 여부로 구성되는 정치적 특징, 그리고 지역 인구수와 주민 1인당 자체수입액으로 구성되는 지역적 특징을 독립변수로 삼았다. 연구 결과, 조례의 특성 요인 중 참여자유형 및 사업예산의 변수, 정치적 요인 중 단체장의 정당 및 지방선거의 변수가, 지역적 요인 중에는 주민 1인당 자체수입액이 유의미한 것으로 나타났다.(박채정, 2020)

<표 2-2. 조례 제정 결정요인에 대한 선행연구>

연구자	연구내용	
	주제	유의미한 변수(무의미한 변수 참조)
남궁근(1994)	행정정보공개조례	인근지역 조례 채택률, 지방의회 규모, 투표율
이승종(2004)	행정정보공개조례	광역자치단체의 조례채택여부(시간요인 강조)
하민지 외(2011)	저소득층 건강보험료 조례	단체장 연령, 단체장 득표율, 집권 정당 성향(진보)
장석준 외(2012)	학교급식조례	집권 정당 이념, 정책 연합여부, 의회 전문성 (무의미변수) 인근지역 조례채택여부, 정부규모, 재정자주도
이은미 외(2014)	자전거 이용 활성화 조례	인구수, 집권 정당 성향, 여당 일치 여부
이대웅 외(2014)	사회적기업 조례	자매결연, 정당 네트워크, 단체장 정치이념(보수), 단점정부
이은숙(2014)	대형마트,SSM 영업규제 조례	집권 정당, 매장의 수 (무의미변수) 인접지역 조례 도입 여부
장석준 외(2016)	갈등예방조례	상위정부 및 인근지역 조례 도입 여부 (무의미변수) 정치적요인(선출직 공무원 정당이념 등)
문승민 외(2017)	갈등예방조례	득표율, 인근지역 조례 도입 여부
김혜정(2017)	자살예방조례	정책학습, 정부역량(인적,입법,재정)와 각 변수의 결합여부
정다정 외(2018)	자살예방조례	광역정부 조례 도입 여부, 자살률, 노인인구비율, 재정자주도, 사회복지시설수, 인근지역 조례 도입 여부
하혜영(2019)	주민청구조례	1인당 자체수입액, 집권 정당 성향, 선거
정용찬(2021)	생활임금조례	노동조합 집합률, 집권 정당·지방의회성향(진보), 시민단체 수

2. 정책결정요인론(Policy Determinants Theory)

정책결정요인론은 정책결정론으로도 지칭되며, 투입, 산출, 환경 등을 중요한 요소로 간주하는 Easton의 체제론에 입각하여 정치체제의 산출인 공공정책을 결정하는 요인이 무엇인가를 설명한다. 정치 및 경제적 측면들 간의 체계적 관계를 주로 연구하며 정책의 내용을 결정하는 요인이 무엇인가 밝히는 이론으로 정치체제의 환경에 따라 정책이 다르다는 것을 기본전제로 하고 있다(노화준, 1993). 정치체제의 산물인 정책은 투입되는 환경의 요구와 정치체제의 구조적 차이, 운영방식의 차이 및 정책결정자의 능력에 따라서 그 내용이 달라진다(정정길 외, 2015). 다시 말해, 정책결정요인론에 의하면 정책은 사회·경제적, 정치적, 행정적 환경의 차이에 따라 결정된다는 것이다.

정책결정요인론에 대한 본격적인 연구는 1950년대 이후부터 시작되었다. 초창기에는 재정학자를 중심으로 사회경제적 변수가 강조되었다가 정치행정학자에 의해 정치, 행정적 변수가 추가되었고 1980년대까지 두 변수의 상대적 중요성에 대한 연구가 활발하였다(노화준·남궁근, 1993).

정책결정요인론에 입각한 선행연구는 예산 결정에 대한 연구가 대부분이다(김종욱, 1999; 소순창·김병욱, 1999; 최재녕, 2005; 문수진 외, 2015; 석호원, 2016; 신무섭, 2017; 김미숙, 2020; 신현중, 2021). 이는 안정적인 예산 규모는 정책을 체계적으로 수립하고 정책을 실현할 수 있는 다양한 서비스 및 프로그램을 제공함으로써 정책을 효과적으로 실행할 수 있기 때문으로 유추된다. 예산은 곧 정책 산출의 결과이자 모든 정책은 재정 지출을 수반한다(박고운·박병현, 2007).

선행연구에 따르면, 예산정책의 결정 과정을 분석한 결과 크게 사회경제적 요인과 정치적 요인의 영향으로 나누어 예산의 형성 및 지출이 결정된다고 분석한다.(Key, 1949; Fabricant, 1952; Fry & Winters, 1970; Wong, 1988; 권승·차재권, 2012; 석호원, 2016; 서재권, 2017) 이에 정책 사회·경제적 결정론과 정치·행정 결정론으로 구분하여 정책결정요인론을

살펴보고자 한다.

사회·경제적 결정론(Socioeconomic determination model)은 주로 경제 학자와 재정학자의 주장으로 예산결정자가 결정하는 지출 규모와 수준은 정부를 둘러싼 사회경제적 환경요인에 의해 결정된다고 본다(손희준, 1999). 사회·경제적 요인을 강조한 연구는 Fabricant(1952)로부터 시작하였다. 미국의 재정학자 Fabricant(1952)는 그의 저서 ‘The Trend of Government Activity in the United States Since 1900’을 통하여 미국의 주정부예산에 대한 실증적 연구를 통해 1인당 국민소득, 인구밀도, 도시화라는 세 가지 변수로 정부예산을 결정짓는 요인 72%를 설명할 수 있다고 하였다. Brazer(1959) 또한 인구밀도, 가구소득, 타 정부 기관의 보조 등 사회경제적 요인이 미국 정부의 지출에 가장 큰 영향력을 미친다고 보았다. Wagner(1967)는 일명 와그너의 법칙(Wagner’s Law)을 통해 산업경제(경제적 풍요, 산업화, 인구증가)가 발전할수록 공공지출의 비중이 증가한다는 공공부문의 팽창현상을 설명한다. 더불어 Borge(1995)는 개인소득, 정부의 경제적 상황, 사회인구학적 요인 등이 정부예산을 결정짓는 주요 요인임을 밝히고 있다. 국내 선행연구에 따르면 사회·경제적 결정론은 예산결정자가 결정하는 지출 규모와 수준은 지방정부를 둘러싼 환경적 요인에 의해 결정된다고 보는 관점의 연구들이 있다(박고운·박병현, 2007; 김성수, 2008). 연구에 사용한 변수로는 인구수(김성수, 2008), 인구비율(김영신, 2003; 박고운·박병현, 2007; 김성수, 2008; 유시영, 2010; 이수창, 2015), 국민기초생활보장 수급자 비율(박고운·박병현, 2007), 1인당 소득(유시영, 2010), 교육수준, 복지서비스 수혜자(김성수, 2008) 등이 있다. 더불어 지방정부의 재정적 능력(진재문, 2006; 김성수, 2008)과 같은 요인들도 지방자치단체의 정책과 예산을 결정하는 것으로 보았다. 재정력을 측정하기 위해 재정자립도(김성수, 2008; 이수창, 2015), 1인당 지방세부담액(김성수, 2008; 이수창, 2015), 1인당 세출예산액(김성수, 2008) 등의 변수가 주로 사용되고 있는 것으로 검토된다.

이러한 연구들은 정치·행정학자들에게 자극이 되었으며, 예산결정요인

의 논쟁이 시작되는 계기가 되었다(남궁근, 2008).

정치·행정적 결정론(Political determination model)은 정치참여나 정치적 경쟁 등과 같은 정치체계의 특징들이 정책에 직접적인 영향을 주어 예산지출을 결정한다는 입장이다(김병규 외, 2009). 예산의 지출 규모와 수준에 있어서 정치적 변수의 중요성을 강조하는 주로 정당과 관련된 변수들을 많이 포함하고 있어 정당효과모형(Political party effect model)이라고도 불리운다(Kleinman, et. al. 1990). 정치·행정적 결정론을 연구한 대표적 학자는 V.O. Key(1951)이다. 그는 미국 남부의 여러 주정부를 대상으로 주요 정치변수로서 정당 간의 경쟁력, 유권자들의 투표율, 당파성 등을 선정하여 교육지출, 사회보장지출, 보건지출 등을 분석하였다(황윤원, 1987). 또한 Key-Lockard 모형에서는 정치참여와 후보자 간의 경쟁률이 높을수록 지방정부와 정책결정자가 지역주민의 의사에 민감하게 반응하여, 특히 사회복지분야의 지출수준을 증대 시킬 것으로 가정하였다(남궁근, 1994). Fry & Winter(1970)의 연구는 기존의 예산 결정요인을 분석한 연구들이 정치체계의 영향력을 고려하지 않은 방법으로 공공정책을 측정하였음을 밝혔다. 공공정책이 세금과 지출 수준으로 측정되기 때문에 자연스레 사회경제적 변수의 영향이 크게 나타난다고 주장하였고 수익과 지출의 부담이 누구에게 귀속되는지와 이에 따른 편익 배분이 어떻게 이루어지는지를 검토하였다.(조창덕, 2020). 분석 결과, 정치적 변수가 재분배 패턴의 변동을 설명하는데 사회경제적 변수보다 더욱 적합하고 강한 설명력을 나타냄을 보여주었다.

Tompkins(1975)는 미국 주정부의 복지지출 영향요인에 대하여 경로분석을 적용한 연구에서 정당 간 경쟁이 복지비지출에 직접적인 영향을 미치지만 소득은 간접적으로 영향을 미침을 보여주었다.

이러한 정치·행정적 요인을 강조한 연구에도 불구하고 여전히 Dawson & Robinson(1963)은 이들의 연구가 사회경제적 변수인 소득, 도시화, 산업화와 정당 간의 경쟁 수준의 연관성을 간과하였음을 지적하였고, Dye(1966)는 미국 주들의 정책을 종합적으로 분석한 연구에서 경

제자원이 정치적 요소보다 예산 결정에 결정적이라고 보았다.

한편, 선거와 정책 형성 관계를 중심으로 분석하는 연구도 있다. 선거가 정부의 정책 결정에 영향을 미친다고 주장한 연구들은 정부가 선거를 통해 인위적으로 유권자들의 표를 얻기 위한 정책을 추진할 수 있으며, 특히 선거 전에는 호황이 이루어지도록 재정지출을 확대하는 경기부양책을 실시하는 반면, 선거 후에는 물가 상승을 억제하기 위한 정책을 펼친다고 주장한다(Drazen, 2000; Brender & Drazen, 2005; Vergne, 2009; 전대성·최낙범, 2016). 특히 Nordhaus(1975)의 연구가 대표적이다. 선거와 정책 결정의 관계를 연구하며 정치적 경기순환주기(Political Induced Business Cycle) 모형으로 분석하였다. 정당이나 정치인이 선거를 앞두고 득표율에 도움이 되는 정책으로서 실업률, 가처분소득, 복지 수혜 등의 경제경기를 부양하거나 가시적인 효과를 드러낼 수 있는 정책을 펼치는 반면, 선거를 통해 집권한 후에는 선거 전의 팽창정책으로 인해 발생하는 경제적 문제를 해결하기 위하여 긴축정책을 실시하는 패턴이 반복한다(김정숙, 2018). 이러한 가설들은 선거를 통해 임명되는 정치인들이 공적인 이익을 추구하기보다 재집권을 위한 사적인 이익을 추구한다는 가정에 근거한다(Lowery, 1985). 정치인들은 유권자인 주민들이 현직자의 임기 내 성과를 토대로 지지라는 보상과 지지 철회라는 처벌을 선택하기 때문에(박지영·조정래, 2019), 선거에서 승리하기 위해 주민들에게 세금을 더 징수하기보다는 정부의 지출을 늘려 복지혜택 등을 통해 지지층의 이탈을 방지한다. 이러한 가설이 현실에 적용 시 주민의 정치참여가 높을수록 지자체는 주민들의 반응에 더 민감하게 정책의 결정을 조절할 것으로 예상할 수 있다(문수진·이종열, 2015).

정치·행정적 요인을 강조한 연구들은 정치참여나 정치적 경쟁 등과 같은 정치체계의 특징들이 정책에 직접적인 영향을 주어 예산지출을 결정한다고 하였다(김병규 외, 2009). 사용된 변수는 집권여당 여부(구혜림, 2014; 김애진, 2016; 석호원, 2016; 유지현, 2016), 단체장의 지지도(김애진, 2016; 유보람 외, 2018), 공무원 수(김성수, 2008), 단체장의 재선 여

부(석호원, 2016; 유보람 외, 2018), 지역 국회의원의 예결위 소속 여부(박상원, 2014), 투표율 또는 선거(김성수, 2008; 최인규, 2009; 유시영, 2010; 이수창, 2015), 지방자치단체장 소속 정당(박고운·박병현, 2007), 정치인 출신 여부(김애진, 2016)을 제시하고 있다.

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

<표 2-3. 정책결정요인론 선행연구>

연구자	연구내용 및 변수
진재문 (2006)	1995년~2003년까지 사회보장비 비율 분석
	경제고통지수, 외환위기(+), 지방선거 유무(-)
문광민 (2009)	지방채 발행 비율에 미치는 영향 분석
	단체장의 지지도(+), 단체장의 집권 여당 여부, 재선 여부(-)
장석준 (2010)	부패 방지 정책 영향요인 분석
	세출결산액, 기초의회 다수당 점유율, 자원봉사자 등록률(+)
임성일 외 (2012)	지방채 발행 잔액에 미치는 영향 분석
	인구, 보조금, 재정자립도(+)
김지경 외 (2013)	광역자치단체의 청소년복지예산 결정요인 분석
	1인당 지방세액, 재정자립도(+), 전년도 예산증감액, 청소년 인구 비율, 1인당 지방세액, 국비 비율(-)
김애진 (2017)	지방채 발행에 미치는 영향요인 분석
	지방자치단체장의 소속 정당, 정치인 출신 여부(+), 재정자립도, 1인당 국고보조금, 교부세(-)
김범수 외 (2018)	기초자치단체의 사회복지비 지출 영향요인 분석
	단체장과 지방의회의 정당요인(+), 지방의회의 단점/분점요인, 단체장의 선거 경쟁도(-)
유보람 외 (2018)	시·군 조정교부금 영향요인 분석
	지자체장 당선 횟수, 기초자치단체의 광역자치단체장 지지율, 기초자치단체의 재정자립도(+)
조서형 외 (2019)	2013년~2015 기간 중 지역축제의 예산규모 분석
	공사 파트너십, 1인당 교부세, 국고보조금, 재정자립도(+)

3. 농민수당 관련 선행연구

농민수당에 대한 선행연구는 농민수당의 도입 필요성이나 정책의 개선점에 대한 주제가 대부분이다.

박준기 외(2019)는 농업 부흥을 위한 다양한 형태의 사업방식에 대한 연구의 한 부분으로 농민수당을 조사하였다. 농가경제 원자료 분석, 사례 지역 시군 지자체 예산자료 분석, 농업인 및 지자체 공무원 인식조사를 통하여 연구를 진행하였으며, 특히 농민수당 시행 주체에 대한 조사 결과 재원조달 여력에 대한 조사에서 90%가 대체로 부족하거나 매우 부족하다는 결과를 보이며 예산 제약하에 농민수당 지원의 한계가 있다고 밝혔다. 더불어 이러한 한계를 극복하기 위하여 공익 직불제사업으로 통합하거나 별도사업으로 추진하되 국가 주도로 추진하거나 또는 국가와 지자체 간 역할 분담 방안 마련이 필요하다고 하였다.

유찬희 외(2020)는 농가 소득 실태를 분석하여 소득 직접지원 정책의 필요성을 제기하며 공익직불제와 농민수당이 상보적인 관계를 이루는 방향으로 농가 소득 직접지원 제도를 개편해 나가는 것이 바람직하다고 하였다. 더불어 유찬희(2021)는 직접 소득지원 정책을 뒷받침할 수 있는 논리를 개발하고, 해당 제도의 비용-편익이 어느 정도인지 정량적으로 분석할 필요가 있다고 밝혔다. 그리고 송원규(2020)는 농민수당의 향후 방향성에 대해 현재 농민수당을 둘러싼 농민단체와 농민들의 의견출동을 언급하며 농촌, 농민의 지속가능성을 염두하여 전문가들이 최적의 길을 찾아야 한다고 하였다.

농민수당의 성과에 대한 연구도 존재한다. 전성만 외(2020)는 충청북도를 대상으로 농민수당 지급 전후 재정 과급효과를 비교하였다. 그 결과 재정력 지수가 0.511에서 0.506, 재정자주도는 46.17%에서 45.70%, 재정자립도 역시 30.68%에서 30.54%로 하락하며, 통합재정 수지비율도 하락하여 재정건전성이 악화될 것으로 보인다고 하였다. 이에 대한 대안으로 농민수당 차등 지급과 농민수당 정책 시행 3년 일몰제를 제시하였다.

한편, 박경철(2020)은 농민수당 확산의 이유를 다섯가지로 정리하였다. 첫째 농정에 대한 불신과 생존위험이다. 농업 소득 향상을 위하여 정부에서 많은 예산을 투자하였지만 충청남도의 경우 대다수의 농가의 수익이 감소함을 밝히며 기존 농가 정책에 대한 불신이 팽배하다고 하였다. 둘째, 농정예산의 불공정함과 불평등함이다. 앞서 말했듯이 농촌 진흥을 위한 예산이 있음에도 불구하고 수혜받는 농민이 한정적이라는 것이다. 셋째, 인권에 대한 의식 향상이다. 농민들이 경제적 어려움을 겪으며 농민들의 최소한의 생존권에 대한 의식이 향상되었다. 넷째, 농촌공동체의 붕괴와 인구소멸이다. 인구 감소의 분위기를 쇄신하고 인구 이탈을 막기 위하여 농민수당을 지급한다는 것이다. 마지막으로 코로나19와 기후위기에 대한 대응이다. 이러한 위기에 대한 공포는 농촌 경제의 패닉을 가져오고 이를 해소하고자 농민수당을 지급해야 한다고 하였다.

4. 선행연구의 한계 및 본 연구의 차별성

선행연구 검토 결과, 정책결정론에 대한 연구나 조례 제정 결정요인과 관련된 연구에서도 출산장려금이나 재난지원금과 같이 불특정 다수가 수혜자가 되는 정책 수당에 연구는 있었지만 ‘농촌’처럼 수혜자가 특성화되는 정책 수당에 대한 연구는 찾기가 어렵다. 그리고 정책에 영향을 주는 여러 요인을 분석하는 연구가 대다수이며 정치적 요인(정당요인)을 중심으로 정책도입에 미치는 영향을 보는 연구는 거의 없었다.

더불어 농민수당에 대한 연구는 수당 지급 필요성 개선 방향에 대한 연구가 주를 이루고 있으며, 농민수당의 도입에 미치는 요인을 분석하고자 하는 연구는 전무하다. 농민수당 조례에 대한 연구도 찾아볼 수 없었다.

따라서 본 연구는 아직 연구되지 않았던 농민수당 조례를 연구대상으로 삼아 연구의 특수성을 가지고자 한다. 특히 정당 요인을 중심으로 조례 도입과 조례 도입에 걸리는 시간에 유의미한 영향력을 미쳤는지를 살펴보고 해당 정책 도입의 동인을 실증적으로 분석하고자 한다.

제 3 장 연구설계와 분석방법

제 1 절 연구모형과 가설

1. 연구모형

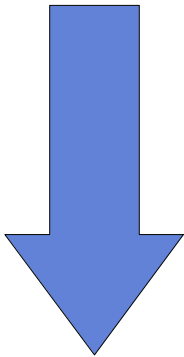
본 연구의 연구 문제는 농민수당 도입과 관련하여, “농민수당 조례를 도입하는 시기가 지방자치단체별로 상이한데, 농민수당 조례 도입 여부와 도입 시기에 차이를 발생시키는 영향요인은 무엇인가?”이다.

실제로 국·내외의 수많은 연구들은 정책 도입과 정치체도가 밀접한 관련이 있음을 실증적으로 입증해 왔으며, 특히 기존의 연구들은 정치체도로서의 선거제도와 단체장과 의회의 관계, 단체장의 특성에 주로 주목하였다. 본 연구도 실증적 분석에 있어, 농민수당이라는 정책 도입에 중요한 영향을 미치는 지방정부의 정치성을 잘 반영하는 정당요인을 중심으로 지방정부 단체장의 정당, 단체장과 지방의회 간의 관계를 분석한다. 특히 기존 연구들에서 거의 고려되지 않았던 광역자치단체장과 기초자치단체장의 당적 일치 여부를 통하여 광역자치단체와 기초자치단체 간의 관계를 실증적으로 분석하고자 한다. 독립변수의 명확한 분석을 위하여 경제적 요인(재정자립도), 사회적 요인(농가인구 비율), 행정적 요인(인구, 면적)은 통제변수로 활용한다.

본 연구의 연구모형을 <그림 2>에서 확인할 수 있다.

< 그림 2. 분석틀 >

독립변수	
정치적요인 (정당요인)	기초-광역자치단체장의 정당 일치 여부 기초자치단체장의 정당 지방의회 다수당의 정당 단점정부(단체장, 의회 정당 일치 여부) 기초자치단체장의 정치적 경쟁



통제변수	
경제적요인	재정자립도
사회적요인	농가인구 비중
행정적요인	인구, 면적

종속변수
농민수당 조례 제정에 소요되는 기간

2. 연구가설

가설 1	기초자치단체장과 광역자치단체의 정당이 일치할 때 불 일치하는 경우보다 농민수당 조례를 더 빨리 도입할 것이다.
------	---

정책 도입과 관련한 선행연구들은 주로 지방정부와 중앙정부 간의 관계를 변수로 이용하였다(김재훈, 2007; 이재은, 2003; 임성일, 2007; 이창균, 2012). 그러나 중앙정부에 의한 정책 도입이 아닌 지방자치단체 수준에서의 정책 도입을 분석하기 위하여는 지역의 특수성을 반영해야 하고, 지방자치단체 수준에서 자율성과 책임성의 관계를 살펴보아야 한다. 그래서 지방정부라는 긴밀한 연관성을 가지는 광역자치단체와 기초자치단체의 관계를 살펴보고자 한다. 특히 광역, 기초자치단체장의 정당 일치 여부를 변수로 하여 분석하고자 한다.

정책행위자의 특성이 제도 도입에 영향을 미친다는 선행연구는 다수 존재한다(Savage, 1985; Vanagunas&Webb,1994; 이승종 외, 2000; 이종수, 2004). 그리고 정당은 비슷한 정치이념을 가진 사람들이 자신들의 정치이념 실현을 위해 조직한 단체(정명은·이종수, 2008)로 같은 정당원 간에는 협력한 유대관계가 형성될 가능성이 크다(유보람·조정래, 2014). 기초자치단체장과 광역자치단체장의 정당이 일치하면 수당에 대한 분담액과 같은 예산 지원 등 정책 집행을 위한 정치적 협력에 용이하다.

한편, 기초자치단체장과 광역자치단체장의 정당이 일치하지 않을수록 “부동표(Swing Voters)와 정치적 생산성”의 관점에서 보조금이 늘어날 수 있다는 연구도 있다(Dixi&Londregan, 1998). 이를 바탕으로 기초자치단체와 광역자치단체의 단체장의 정당이 일치하면 정책 도입에 긍정적인 영향을 줄 것이라고 생각하여 가설 1을 설정하였다.

가설 2	기초 지자체장이 여당이면 여당이 아닌 경우보다 농민수당 조례를 빨리 도입할 것이다.
------	--

국내 실증 연구에서 지방자치단체 간 정책 도입에 관하여 지방자치단체장의 정치적 성향도 중요하게 고려되어 왔다(류지성 외, 2001; 석호원, 2010; 최상한, 2010; 하민지 외, 2011; 김홍주, 2012; 조일형 외, 2012; 정병률, 2013; 이대웅 외, 2014). 정치지도자의 정치적 성향은 정책채택에 정(+의 영향을 미치는 것으로 나타났지만(최상한, 2010; 강운호, 2011; 정병률, 2013; 이대웅 외, 2014), 단체장의 특성이 기초자치단체의 정책 도입에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타난 연구들도 있다(석호원, 2010; 하민지 외, 2011; 김홍주, 2012; 이학연, 2012; 조일형 외, 2012). 선행 연구의 결과 지방자치단체장의 정치적 성향에 대한 통계적 유의성은 연구마다 상이하지만, 단체장이 지방정부 혁신의 핵심적인 행위자의 역할을 담당하는 것으로 드러나고 있다(이종수, 2004; 하민지 외, 2011; 장석준·김두래, 2012; 정명은, 2012; 장석준, 2014). 따라서 농민수당 조례 도입 및 금액에도 단체장의 영향력을 간과할 수 없고 지방정부의 경우 중앙정부와 집권 여당과의 관계가 어떠한지에 따라 정책의 시행 여부가 바뀔 수 있다. 이에 집권 여당 소속일 경우 정책 도입할 가능성이 높아질 것이라고 생각하여 가설 2를 설정하였다.

가설 3	지방의회의 다수당이 여당이면 아닌 경우보다 조례를 빨리 도입할 것이다
------	--

한편, 정책 결정은 다양한 이해관계자들의 참여로 이루어진다. 중앙정부, 지방의회 등 각각의 정치적 기관은 각자의 정치적 목표를 가질 수 있다(Crook, 2003). 따라서, 개별 기관의 정치적 목적이 충돌하지 않고

상호 보완적, 상승적 작용 시 지역주민의 의사가 지역 정책에 잘 반영되고 정책의 효과가 제고된다는 것이다.

특히 예산과 관련되어 있고 조례를 제정하는 데에 최종적 결정 권한은 행정을 수행하는 지방자치 단체장뿐만 아니라 이를 통제하는 지방의회에 있다. 정치적 성향에 관계없이 의회는 동일한 기능을 수행해야 하지만 단체장과 지방의회가 우호적 관계일수록 서로 지지기반을 형성하게 된다(박영선, 2014). 이정용 외(2021)의 선행연구에서도 지방의회가 진보성향일수록 생활임금조례 제정에 유의미한 영향을 미친다고 한다. 이렇게 지방의회는 당적 여부 조례 제정에 영향을 미친다고 가정하여 가설 3을 설정하였다.

가설 4	단점정부이면 분점정부보다 농민수당 조례를 빨리 도입할 것이다.
------	---

지방정부의 형태도 정책 도입에 영향을 미칠 수 있다. 지방정부의 형태를 분점정부(Divided government), 단점정부(Unified government)로 분류를 한다. 단점정부는 이와 반대되는 정부 형태로 지방자치단체장의 소속 정당과 지방의회는 다수를 구성하고 있는 정당이 일치하는 경우이다. 분점정부는 대통령이 소속된 정당이 의회 내에서 다수당을 형성하지 못한 정부 형태를 의미한다(오승용, 2004; 이한수, 2012; 장석준, 2014).

조례 제정 과정에서 단점정부는 정책 채택 과정에서 입법교착을 회피하여 극복할 수 있기에 정책 채택 가능성이 높아질 것이다(Berry & Berry, 1990). 단점정부에서는 두 정당 사이의 타협을 필요로 하는 장애물이 존재하기 않기 때문이다(Hausen, 1983). 따라서 분점정부보다는 단점정부에서 농민수당 조례의 채택 가능성이 높을 것으로 가정한다. 다수의 선행연구에서 단점정부 여부는 중요한 변수로 고려되어 왔다(문승민·나태준, 2017; 박나라·김정숙, 2018; 엄영호·노성민, 2018). 유의미한 영향을 미친다는 결과(이대웅·권기현, 2014)의 연구와 유의미한 영향을 미치

지 않는다는 결과(문승민·나태준, 2017; 박나라·김정숙, 2018)가 있다. 따라서 이러한 선행연구를 바탕으로 가설 4를 설정하였다.

가설 5	기초 지자체장의 정치적 경쟁이 높으면 낮은 경우보다 농민수당 조례를 빨리 도입할 것이다.
------	---

Cain 외(1987)은 지난 선거에서 힘겹게 승리한 정치인일수록 다음 선거에서의 재선을 염두에 두고 지역구민을 위해 노력한다고 하였다.(김애진, 2019). 그리고 서로 다른 정치 성향을 가지는 정책결정자들도 자신들 그룹 내부의 경쟁으로부터 정치적 지위를 유지하기 위해 일반 시민들과 경제·사회 엘리트들의 요구에 민감하게 움직여 정책을 결정할 수 있다(WeberShaffer, 1972). 지방선거에서 선거 경쟁과 재정 지출 사이 관계를 분석한 결과 선거 경쟁이 재정 지출에 유의미한 영향을 미친다는 결과가 나타났고(지병문·김용철, 2003), Happy(1992)는 정치인은 재선을 위해 재정수입을 증가시켜 재선에 긍정적 효과를 미친다고 주장한다. 따라서 당선자와 2위 당선자의 득표차가 적어 당선이 어렵게 된 지자체장일수록 농민수당 도입에 대한 시민들의 요구에 민감하게 반응할 것이다. 이를 바탕으로 가설 5를 설정하였다.

3. 분석방법

본 연구는 2018년부터 2022년 사이 전국 지방자치단체에서 제정한 조례를 대상으로 콕스 비례위험모형을 통한 생존분석의 방법을 사용하여 농민수당 조례 제정 시기에 미치는 영향요인을 분석할 것이다.

이 연구에서 사용할 생존분석은 사건 발생 시점에 초점을 두어 사건이 언제 일어날지 사건 발생확률이 높은 시기는 언제인지, 사건 발생의 예측요인은 무엇인지 밝히는 분석 방법이다(홍세희, 2015). 모집단에서 생존시간의 분포를 파악하고 집단에 따라 차이가 있고 사건이 발생하는데

걸린 기간에 영향을 미치는 독립변수들과의 관계를 찾기 위하여 생존분석이 용이하다.

생존분석에서의 ‘사건(event)’은 질적인 변화를 의미하는데 예를 들어 암 진단, 교통사고, 사망 등의 사건은 사건 발생 전과는 다른 상태를 초래하는 변화를 의미하며 생존과 반대인 ‘사망’으로도 해석된다. 본 연구의 경우 ‘농민수당 조례 도입’을 하나의 사건으로 본다. 더불어 생존분석에서는 보통 사건이 발생하기 이전 기간을 ‘생존시간’으로 보고 사건은 ‘실패’라고 보는데 연구에서 주로 인간의 부정적인 경험에 관심을 두기 때문이기도 하다(Kleinbaum & Klein, 2012).

생존분석을 이해하기 위하여는 특정 시간에 사건이 발생하지 않을 확률을 의미하는 생존함수(survival function)과 사건이 특정 시간에 발생할 확률이 위험률(hazard rate)을 고려하여야 한다. 본 연구에 적용해보면, 특정 연도에 농민수당 조례를 제정할 위험에 처해있는 지자체의 집합을 ‘위험집합(risk set)’으로 볼 수 있으며 특정 시점에 위험 집합에 속해있는 지자체가 조례 제정이라는 사건을 경험할 확률을 ‘위험률(hazard rate)’이라 한다. 즉 생존함수는 연구를 위하여 지자체가 종료시점까지 조례를 제정하지 않을 확률을 보여주며, 위험률은 정책 도입할 조건적 확률로 종료시점 이전까지 조례를 제정하지 않은 지자체가 종료시점에 조례를 제정할 순간의 확률로 이해할 수 있다.

한편, 생존분석은 항상 양의 값을 가지며 중도 절단자료를 반드시 고려하여야 한다. 생존분석에서 관찰기간 동안 사건이 발생한 자료를 절단되지 않은 자료(uncensored data), 즉 완전한 자료라고 하며, 여러 가지 사유로 인하여 사건이 발생하지 않아 사건 발생까지 걸린 시간을 추정할 수 없는 자료를 중도절단된 자료(censored data)라 한다.⁶⁾ 이러한 절단된 자료들은 사건 발생까지 걸린 시간은 알 수 없지만 최소한 이 관찰기간 동안 사건이 발생하지 않았음을 의미하며 이러한 절단된 자료들을 제

6) 절단된 자료는 중도에 추적이 안되는 경우(Follow up loss, Drop out), 다른 이유로 사망하는 경우, 사건 없이 연구가 종료되는 경우로 구분한다(김정은, 2015)

외하고 완전한 자료(사망한 자료)만으로 생존율을 분석하는 것은 오류를 초래할 수 있다(김정은, 2015). 그래서 정책 도입이 되지 않은 경우 종료 시각을 임의적으로 설정하여 중도중단된 사례들은 관찰이 완료된 사례들과 같을 것이라는 가정을 한다. 이 경우 생존시간은 사전적으로 정한 종료시각까지의 경과시간이 되는 것이다. 본 연구에 적용하여 설명하면, 조례 도입을 하지 않은 지자체의 자료들은 우측 중도절단된 자료이므로 이 지자체들은 임의적으로 종료시점에는 조례를 도입하였다고 가정하고 분석을 진행하였다.⁷⁾

본 연구는 생존분석 모형 중 콕스 비례위험모형을 이용한다. 생존분석 모형 중 하나인 케플러-마이어 모형은 경우 생존시간의 분포를 가정하지 않는 대표적인 비모수적 추정방법으로 단변량 모형이지만, 콕스 비례위험모형은 여러 변수들을 고려할 수 있는 다변량 분석방법이라는 특징을 가지고 있다. 실증분석을 수행함에 있어 콕스 비례위험모형을 활용한 것은 제도 도입 확률인 위험률이 시간의 흐름에 따라 변하지 않는다는 비현실적인 가정을 하고 있는 문제를 해소하기 위함이다(김강현, 2021).

한편, 생존분석을 통하여 농민수당 조례 제정하는 시기에 미치는 영향요인을 분석할 수 있지만 시간에 따른 조례 제정에 미치는 변수의 변동성(variability)에 대해서는 고려하기가 어렵다. 생존분석 분석은 사건이 원시 상태에서 다른 하나의 종착상태로 전환되는 지칭하는 것으로 특정 대상이 일정한 기간 동안 상태가 변환되는 것, 즉 특정 시점에 오직 하나의 상태만을 선택할 수 있기 때문이다(오유경, 2021). 그래서 로지스틱 모형을 이용하여 추가적으로 조례 제정에 미치는 영향요인을 분석한다.

조례제정 여부를 0과 1이라는 범주형 변수로 설정하였기에 로지스틱 분석이 적절하다. 그리고 패널데이터를 활용하는데 이는 분석대상이 반

7) 사건이 일어날 수 있는 시간을 구분하여 관측기간 동안 사건의 발생을 경험하지 못한 경우를 우측 절단(right-censoring)이라고 하며, 관측기간 이전에 이미 사건의 발생을 경험한 경우를 좌측 절단(left-censoring)이라고 한다(양창훈, 2008).

복되어 관찰되기 때문에 동적 관계를 추정할 수 있고, 횡단면 또는 시계열 자료에 비해 더 많은 정보와 변수의 변동성을 제공하여 사건의 시간의존성을 감안하고 해결할 수 있기 때문이다(하민지 외, 2011).

정리하자면, 일차적으로 콕스 비례위험 모형을 통하여 농민수당의 조례 제정 기간에 미치는 영향도를 살펴보고 패널데이터를 활용한 로지스틱 모형을 이용한 농민수당 조례 도입에 유의미한 영향을 미치는 요인을 분석할 것이다.

제 2 절 변수의 선정과 측정방법

1. 종속변수

조례란 주민에 근접한 입법을 통하여 지역적인 특성과 주민의 요구를 반영한다(이기우, 2008). 그리고 지방의회가 지역복지와 지역발전을 위하여 적절한 조례를 제개정하는 작업은 지역의 제도를 합리적으로 정비한다는 측면에서 매우 중요하다(김순은, 2015).

종속변수는 기초자치단체의 농민수당 조례 제정에 걸리는 기간이다. 조례 제정여부는 조례를 제정했을 경우 1, 제정하지 않았을 경우 0의 더미변수(Dummy Variable)로 코딩하였다. 생존분석의 중요한 변수인 생존기간은 조례 제정에 걸리는 기간은 일수를 기준으로 하였다. 특히 생존분석을 위하여 사건의 시작, 종료 시점을 별도 지정하였다. 조례 제정의 시작 시점은 최초 조례를 제정한 해남군⁸⁾을 기준으로 삼아 2018년 12월 1일로 정하였고, 종료시점은 가장 최근 농민수당 조례 제정이 된 경기도 의왕시⁹⁾를 기준으로 2022년 2월 28일로 지정하였다. 그리고 자료는 국가법령정보센터와 자치법규정보시스템을 통해 제공되는 농민수당 관련 조례를 검색하였다. 농민수당의 명칭이 상이하어 ‘농민수당’, ‘농민’, ‘공익수

8) 해남군 조례 제정일 : 2018. 12. 18.

9) 의왕시 조례 제정일 : 2022. 2. 14.

당’, ‘농어업인’을 키워드로 검색하여 확보하였으며, 부족한 내용은 정보 공개청구를 통하여 조례 채택 여부를 확인하였다.

추가적으로 실시되는 농민수당 조례 도입에 미치는 영향요인 분석의 종속변수도 농민수당 조례 채택여부이다. 다만, 시간적 변화를 반영하는 패널데이터를 이용하며 2022년에 해당하는 자료 수집이 어려워 시간적 범위는 2018년부터 2021년까지이다.

2. 독립변수

정책 채택은 합리적으로 이뤄지기보다는 이해관계자들이 이득을 향유할 수 있는 가치 배분의 과정이라고 이해할 수 있다. 새로운 정책을 채택하기 위해서는 수많은 정치 이해관계자들의 협력이 필요하다.

지방자치단체장은 지방정부의 핵심 정책결정자로서 다른 어느 개인이나 집단보다 큰 영향력을 행사하고 있으며(권기현·서인석·하민지, 2011; 이대웅·권기현, 2014), 실제로 지방자치단체의 조례 발의안의 경우 제출의 약 90%가 지방자치단체장에 의해 이루어지고 있다(김병준, 2010). 그리고 현대정치에서 정당은 국민 여론의 중개 기능 및 선거후보자 선출, 신진정치인의 양성 등의 매우 중요한 기능을 수행하고 있으며 가장 중요한 목적은 정권의 창출에 있다. 이는 국가 수준뿐 아니라 지역 차원에서도 유효한 목표이므로 기초자치단체장은 재선을 위해 정당이 지닌 정치적 자원을 활용하고 정당은 지역에서의 정권 창출을 위해 상호 협력할 유인이 있다(석호원, 2016). 이에 광역자치단체장과 기초자치단체장의 정당 일치 여부와 기초자치단체장의 정당을 변수로 설정하였다. 광역자치단체장과 기초자치단체장의 정당은 중앙선거관리위원회 선거통계시스템에서 검색된 정당에 따라 일치하면 1, 일치하지 않으면 0으로 코딩하였다. 그리고 기초자치단체장의 정당은 집권여당과 같은 당이면 1, 같은 당이 아니면 2, 마지막으로 정당에 소속되어 있지 않은 무소속 단체장은 3으로 코딩하였다. 즉, 농민수당 조례가 처음 제정된 2018년도 집권 여당은 ‘더

불어민주당'이었고 이에 기초자치단체장의 정당이 '더불어 민주당'이면 1로, 아니면 2로 코딩하되 무소속이면 3으로 코딩하였다.

지방자치단체장이 조례 제정을 건의할 수 있는 권한이 있다면, 조례 최종 의결권은 지방의회에 있다. 이에 지방의회의 다수당도 변수로 설정하였다. 중앙선거관리위원회 통계 시스템의 당선인 통계에서 각 지역별 시도의회 의원과 비례대표 의원의 자료를 통합하여 50%를 초과하는 좌석을 차지한 정당을 다수당으로 지정하였다. 지방의회의 다수당 역시 2018년 집권 여당이었던 더불어민주당이면 1로, 야당이면 2로, 무소속이면 3으로 코딩하였다. 다만, 어느 두 정당이 50%씩 점유율을 차지하는 경우와 같이 다수당이 존재하지 않은 경우도 조례 제정에 정당의 영향력이 반영되기 어려울 것으로 판단하여 무소속으로 코딩하였다.

다음은 단점정부 여부를 독립변수로 설정하였다. 단점정부는 조례 통과 용이성에 영향을 줄 수 있다. 따라서 지방의회의 다수당과 지방자치단체장의 소속 정당이 일치하는 경우 1, 일치하지 않은 경우 0으로 코딩하였다. 다수당이 존재하지 않는 경우도 단점정부가 아니라고 보아 0으로 코딩하였다.

마지막 정치적 요인의 변수로, 정치적 경쟁을 설정하였다. 정치적 경쟁이 치열하여 어렵게 당선된 지자체장은 자신의 정치적 영향력을 안정적으로 조성하거나 재선을 위하여 주민들의 관심도가 높은 정책에 대해 우선 집행할 수 있다. 선행연구에 따르면 정치적 경쟁 정도를 나타내는 지표는 다양하게 고려하였다. 단체장 선거경쟁 지수는 득표율을 활용하여 산술적으로 계산하는 방식을 주로 사용한다. 정당 간의 경쟁을 후보자에 대한 지지도로 보고 정당 간의 득표차를 지지도의 지표로 사용한 연구(Dawson & Robinson, 1963; Dye, 1966; Gray, 1976), 1위와 2위의 득표율 차(Cain 외, 1987; Norton & Wood, 1993; 이상일 외, 2014), (득표율 - 50)/50로 측정한 정치적 집중도(Rogers & Rogers, 2000; 김형아 외, 2008; 김민경·김상현, 2010), 2위의 득표율/1위의 득표율(한정택, 2007), $[(1위\ 득표율 - 2위\ 득표율) / (1위\ 득표율 + 2위\ 득표율)] \times 100$ (김지윤, 2010;

박윤희·장석준, 2015), $1 - [(1\text{위 득표수} - 2\text{위 득표수}) / (1\text{위 득표수} + 2\text{위 득표수})]$ (황아란, 2011) 등이 지표로 사용되었다.

본 연구에서는 김애진(2018)의 연구와 같이 정치적 경쟁 정도의 측정 방식 중에서 설명력이 좋고, 상관계수가 더 높게 나타난 김지윤(2010)의 연구에서 사용한 $[(1\text{위 득표율} - 2\text{위 득표율}) / (1\text{위 득표율} + 2\text{위 득표율})]$ 을 정치적 경쟁 지표로 사용한다. 그리고 이를 통계의 유의성을 위하여 더 미변수화 한다. 두자리 수 미만 차이가 나면 정치적 경쟁이 있었다고 조작화하여 1로 코딩하고 두자리 수 이상으로 차이가 가면 0으로 코딩하였다. 즉, 10% 이상 차이가 나면 0으로 코딩하고, 미만으로 차이가 나면 1로 코딩하였다.

정치적 요인 변수는 제7회 전국동시지방선거(2018년 6월 선거 실시)의 결과를 활용하고, 자료는 중앙선거관리위원회 선거통계시스템에서 수집하였다.

3. 통제변수

통제변수는 독립변수와 종속변수에 영향을 줄 수 있는 외재적 변수이다. 통제변수를 설정하여 독립변수와 종속변수의 인과관계를 보다 정확하게 판단할 수 있다.

1) 경제적 요인

재정자립도는 자치단체의 순수한 지방세입원을 파악할 수 있기 때문에 재정 능력을 평가하는 지표로 선행연구에서 널리 활용되고 있다. 재정자립도가 높으면 지방정부는 새로운 사업과 정책 개발에 대한 자율성을 확보할 수 있으며, 새로운 정책을 채택할 가능성이 높다(이종수, 2004; 석호원, 2010). 재정자립도는 지방자치단체의 전체 재원에 대한 자주 재원의 비율을 의미하며, 그 비율이 높을수록 지방자치단체의 세입 징수 기반이 좋음을 의미한다(최

선미, 2016). 자료는 지방재정공개 홈페이지와 국가통계포털에서 수집하였다.

2) 사회적 요인

본 연구에서 기초자치단체의 농민수당 조례 채택 여부에 영향을 미치는 사회적 요인은 농가인구 비율을 변수로 설정하였다. 국내 선행연구에서는 정책인구 변수가 유의미하게 정책 도입에 영향을 미침을 보여주는 연구도 있지만(하민지 외, 2011; 박지영, 2012) 유의미한 영향을 미치지 못한 결과를 보여준 연구도 있다(석호원, 2010; 이정철 외, 2011; 이학연, 2012; 김나래, 2013). 농가인구에 대한 통계자료는 국가통계포털 (<http://kosis.kr>)에서 수집하였다

3) 행정적 요인

규모가 크고 활용할 수 있는 자원이 풍부할수록 새로운 혁신이 이루어질 가능성이 높아지기 때문에(Mohr, 1969), 지방자치단체의 인구와 규모는 정책의 중요한 요인으로 인식되었다(Walker, 1969; 석호원, 2010; 박나라·김정숙, 2018). 그러나 인구수와 면적 규모의 통제는 두 요인이 상호 역비례관계를 갖는 사례가 많아 외생변수의 역할을 할 가능성이 높기에 통제요인으로 판단하였다.

다수의 선행연구에서 인구의 규모는 양(+)의 영향을 미친다는 분석 결과와(배상석, 2007; 석호원, 2010; 최상한, 2010; 김홍주, 2012; 박지영, 2012; 이정철 외, 2012; 조일형 외, 2012; 정병률, 2013; 박나라·김정숙, 2018), 유의미한 영향을 미치지 않는다는 분석 결과(문승민·나태준, 2017)를 확인할 수 있다.

<표 3>은 본 연구에서 사용된 정치적, 비정치적 변수에 대한 조작적 정의 및 출처를 요약·제시한다

<표 3. 변수의 요약>

종류	변수명	조작적 정의	단위 및 표기	출처	
종속변수	조례	지방정부의 농민수당 조례 제정 여부(더미)	조례제정=1 조례미제정=0	국가법령 정보센터 자치법규 정보시스템	
독립 변수	정치 적 요인 (정 당 요 인)	광역기초 단체장 일치여부	광역기초자치단체장의 정당 일치 여부	일치=1 불일치=0	중앙선거 관리 위원회
		단체장 정당	기초자치단체장의 여당 소속 여부	여당=1 야당=2 무소속=3	
		지방의회 다수당	기초지방의회의 다수당(50%초과) 의 여당 소속 여부	여당=1 야당=2 무소속=3	
		단점 정부	지방자치단체장의 소속정당과 의회 다수당이 일치 여부	단점정부=1 분점정부=0	
		정치적 경쟁	$[(1\text{위 득표율}-2\text{위 득표율}) / (1\text{위 득표율}+2\text{위 득표율})]*100$	10미만=1 10이상=0	
통제 변수	경제 적 요인	재정 자립도	$[(\text{지방세}+\text{세외수입}) / \text{지자체 예산규모}] \times 100$	단위:%	국가 통계포털, 지방 재정공개 홈페이지
	사회 적 요인	농가 인구비율	농가인구/총인구	단위:%	
	행정 적 요인	인구	주민등록인구	단위: 자연로그	
		면적	기초자치단체 총면적	단위: 자연로그	

제 4 장 분석결과

제 1 절 기초통계분석

1. 기술통계 분석

주요 변수의 특성을 확인하고자 기술통계 분석을 진행하였으며, 기술통계분석은 <표 4-1>과 같다. 분석에서 사용된 변수들의 관찰개수는 총 152개로, 본 연구의 공간적 범위인 8개도 내에 있는 기초자치단체 152개와 일치한다.

종속변수인 농민수당 조례의 제정을 살펴보면 평균 0.572로 나타났으며, 최소값은 0, 최대값은 1인 더미변수로 나타나며 표준편차는 0.496으로 나타났다.

다음으로 독립변수를 살펴본다. 광역기초단체장 일치여부는 평균 0.697으로 나타났으며 최소값은 0, 최대값은 1인 가변수이고 표준편차는 0.461으로 나타났다. 단체장의 정당은 평균 1.539로 나타났으며 최소값은 1(여당), 최대값은 3(무소속)인 가변수이고 표준편차는 0.718이다. 지방의회의 정당은 평균값이 1.454이며 최소값은 1(여당), 최대값은 3(무소속) 가변수이며, 표준편차는 0.639로 나타났다. 단점정부 변수를 살펴보면 평균 0.704로 나타났으며 최소값 0, 최대값 1, 표준편차는 0.458로 나타났다. 정치적경쟁은 평균값은 0.368이며 최소값은 0, 최대값은 1이며 표준편차는 0.484로 나타났다.

이어서 통제변수를 살펴본다. 경제적 요인인 재정자립도를 살펴보면 평균은 19.388이며 최소값은 4.1로 경상북도 영양군이 가장 낮았고 최대값은 60.1로 경기도 화성시가 가장 높은 값을 가지는 것으로 나타났다. 표준편차는 13.208이다.

사회적 요인인 농가인구 비율은 평균값 16.8111, 최소값은 0.267으로

경기도 성남시가 해당하며, 최대값은 42.44로 경상북도 청송군이 해당한다.

행정적 요인인 인구 규모의 변수는 평균은 183778.6으로 나타났으며 최소값은 9975로 경상북도 울릉군, 최대값은 1202628로 경기도 수원시로 나타났다. 표준편차는 237064.5로 확인되며 가장 인구가 가장 적은 지방은 인구수 1만명도 되지 않고, 인구가 가장 많은 곳은 1백 만명을 초과해 지역 간 인구 편차가 크게 나타나고 있음을 알 수 있다.

마지막으로 면적은 평균값 676240726.4로 나타나고, 최소값은 33316965.4로 경기도 구리시에 해당하고, 최대값은 40540116574.5로 경상남도 진주시에 해당한다. 표준편차는 871397484.5로 나타났다.

<표 4-1. 변수 간 기술통계>

종류	변수명	N	평균	최소값	최대값	표준 편차
종속 변수	조례	152	0.572	0	1	0.496
독립 변수	광역기초 단체장 일치여부	152	0.697	0	1	0.461
	단체장 정당	152	1.539	1	3	0.718
	지방의회 다수당	152	1.454	1	3	0.639
	단점 정부	152	0.704	0	1	0.458
	정치적 경쟁	152	0.368	0	1	0.484
통제 변수	재정 자립도	152	19.387	4.1	60.1	13.208
	농가인구 비율	152	16.811	0.267	42.440	11.465
	인구	152	183778.6	9975	1202628	237064.5
	면적	152	67624076.4	33316965.4	105401165 745	87139749.5

2. 상관관계 분석

연구에 사용되는 변수의 특성을 파악하고 모형의 적합도를 높이기 위하여 변수별 Pearson의 상관관계 분석을 실시하였다. 일반적으로 독립변수들 간의 상관계수가 0.8 이상이면 다중공선성의 위험이 있다고 의심할 수 있다(장상희·이상문, 2007). 분석을 실시하기 전 가변수가 3개인 지방자치단체장의 정당 변수와 지방의회 다수당의 정당 변수는 분석에서 제외하였다.

상관분석에서 상관계수의 범위는 -1에서 1까지이며, 상관계수의 절대값이 클수록 상관관계가 높은 것으로 해석되고 0에 가까울수록 상관관계가 거의 없는 것으로 해석된다. 두 변수의 상관계수가 1일 경우 두변수는 완전히 같은 변수를 의미한다. 한 변수가 높아질수록 다른 변수가 높아지는 관계는 정의 상관관계이며, 한 변수가 높아질수록 다른 변수가 낮아지는 관계는 부의 상관관계로 해석된다(오유경, 2021)

분석 결과는 <표 4-2>와 같으며 독립변수가 상관관계는 $r(\text{상관계수}) = -0.354 \sim 0.545$ 으로 나타나 다중공선성이 의심되는 변수는 없는 것으로 나타났다.

<표 4-2. 변수 간 상관관계>

	1	2	3	4	5	6	7
1. 광역·기초 단체장일치	1						
2. 단점정부	0.545 ***	1					
3. 정치적경쟁	-0.239 ***	-0.281 ***	1				
4. 재정자립도	0.3273 ***	0.266 ***	-0.354 ***	1			
5. 농가인구 비율	-0.277 ***	-0.213 ***	0.322 ***	-0.809 ***	1		
6. 인구	0.254 ***	0.213 ***	-0.272 ***	0.786 ***	0.202 ***	1	
7. 면적	-0.178 *	-0009	0.167 **	-0.126	0.348 ***	-0.056	1

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

제 2 절 실증분석

1. 생존분석

생존분석은 의학, 산업공학 등에서 주로 사용하는 분석기법으로 생존 시간을 분석하여 생존곡선 또는 생존함수를 추정하는 통계기법이다. 각 시점에서 사건 발생 가능성과 각 시점에서의 사건 발생 가능성에 대한 독립변수의 영향을 추정할 수 있으며, 자료 수집 내에 사건이 일어나지 않거나 어떤 이유로 중도 탈락한 절단된 자료를 분석에 이용할 수 있다는 장점이 있다(Singer & Willett, 2003).

1) 콕스 비례위험모형 분석 결과

콕스 비례위험모형은 1992년 콕스가 공변량에 따라 위험함수에 비례적으로 증가하는 개별 위험함수를 모형화하여 만든 비모수적 모형으로 이 분법적인 종속변수로서 사건의 발생 혹은 미발생에 대해 다양한 공변량이 해당 사건의 발생 위험률에 미치는 영향에 대해 분석한다(김준형, 2019). 콕스 비례위험 분석 시 회귀계수에 따라 해석이 달라진다. 추정회귀계수가 +인 경우 변수의 값이 증가함에 따라 위험률이 커지고, 반대로 -인 경우 변수의 값이 증가함에 따라 위험률이 작아진다. 한편, 범주형 변수의 경우는 기존 범주가 되는 '0'의 범주 대비 '1'의 범주의 위험률의 증감을 표현한다. 이 연구의 위험률은 농민수당 조례 제정을 의미하므로 위험률이 증가함은 조례 제정할 확률의 증가 또는 조례 제정까지 걸리는 시간이 짧은 것으로 해석이 가능하다.

콕스 비례위험 모형의 분석 결과는 <표 4-3>과 같다.

<표 4-3. 콕스 비례위험 모형 분석 결과>

설명변수		Parameter Estimate (Standard Error)	Hazard Ratio	
독립 변수	광역·기초단체장 일치	-1.666172*** (0.4801402)	0.189	
	단체장의 정당(여당)	단체장 정당:야당	-1.680304*** (0.4893216)	0.186
		단체장 정당:무소속	-1.355185** (0.5790594)	0.258
	지방의회 다수당(여당)	다수당 : 야당	0.2728143 (0.3165993)	1.313
		다수당 : 무소속	0.5954552 (0.4830235)	1.814
	단점정부 (지방자치단체장의 소속정당과 의회 다수당이 일치 여부)		0.6148235 (0.3851599)	1.849
	정치적 경쟁 ([(1위 득표율-2위 득표율) / (1위 득표율+2위 득표율)]*100)		0.0679745 (0.2551874)	1.070
통제 변수	재정자립도	-0.0085669 (0.0149503)	0.991	
	농가인구 비율	0.0107993 (0.0169772)	1.011	
	인구(로그)	-0.0680066 (0.1147323)	0.934	
	면적(로그)	-0.1464414 (0.1043262)	0.864	
우도비 검증		21.16**		
Log likelihood		-395.24682		
N		152		

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

<표 4-3>에 따르면 광역자치단체장과 기초자치단체장의 정당 일치여부, 단체장의 정당이 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인된다.

먼저 광역자치단체장과 기초자치단체장의 정당 일치하지 않은 경우에 비해 일치하는 경우 위험률이 낮아진다(회귀계수=-1.666172, 위험률=0.189). 광역자치단체장과 기초자치단체장의 정당이 일치하는 경우보다 일치하지 않는 경우에 농민수당 조례 제정까지 걸리는 시간이 적다는 의미이다. 이는 광역자치단체장과 기초자치단체장의 정당이 일치하면 농민수당 조례 제정에 걸리는 시간이 짧을 거라는 가설(가설1)이 기각됨을 보여준다. 선행연구에 의하면, 단체장의 당적이 다름으로 인해 “부동표(Swing Voters)와 정치적 생산성”의 관점에서 보조금(수당)이 더욱 늘어날 가능성이 존재한다고 한다(Dixit & Londregan, 1998). 부동표(Swing Voters)란 일정한 후보자 혹은 정당에 지속적인 지지를 보내지 않는 유권자의 표를 의미한다(Mayer, 2007). 일반적으로 특정한 정당에 대해 확고한 지지층이 존재하는 지역의 경우, 정당은 지역에서의 정권의 유지를 위해 정치적 자원을 투입할 유인이 감소한다. 또한 확고한 반대층이 존재하는 지역이나 압도적인 지지를 받는 다른 정당이 존재하는 지역에 투입되는 정치적 자원은 그 효율성이 높지 않을 것으로 생각할 수 있다. 그러나 다수의 부동표를 지닌 지역은 선거 결과에 대해 명확하게 예측할 수가 없고 이 지역의 선거 결과에 따라서 정치적 세력의 크기가 달라질 수 있다(석호원, 2016). 이에 부동표가 많은 지역은 다른 지역에 비해 투입되는 정치적 자원으로 보조금이 가지는 정치적 효율성이 높기 때문에 교부되는 경향이 있다(Lindbeck & Weibull, 1987, 1993; Dixit & Londregan, 1996, 1998). 이러한 선행연구에 입각하여, 광역자치단체장과 기초단체장의 정당 일치하지 않은 경우가 일치하는 경우보다 농민수당 조례 제정 기간이 짧은 이유는 기초자치단체장이 광역자치단체장보다 앞서서 농민수당을 도입하여 해당 지역에서의 확실한 지지층을 얻기 위함으로 추측된다. 기초자치단체장이 광역자치단체장과 같은 당적으로서 광역자치단체장과 정치적 협력은 기대하기 힘들니 오히려 당적이 다른

만큼 광역자치단체장보다 해당 지역에 대한 기초자치단체장의 정치적 영향력을 높이기 위하여 농민수당 조례를 신속하게 도입하였다고 해석할 수 있다.

단체장의 정당도 유의미한 영향을 보인다. 기초자치단체장의 정당이 여당인 경우에 비해 단체장의 정당이 야당일 때 위험률이 낮아진다(회귀계수 $= -1.680304$, 위험률 $=0.186$). 또한, 단체장의 여당인 경우에 비해 단체장의 정당이 무소속인 경우에도 위험률이 낮아짐을 확인할 수 있다(회귀계수 $= -1.355185$, 위험률 $=0.258$). 이는 단체장의 정당이 여당일 때 여당이 아닌 경우에 비해 농민수당 조례 도입 기간이 짧음을 의미한다. 이에 단체장의 정당이 여당이면 농민수당 조례 도입에 양(+)²의 영향을 미친다는 가설(가설2)이 인용된다. 중앙의 집권 여당은 정국 안정과 행정 효율화를 위해 당정협조를 강화하고자 한다(김승식, 1985). 중앙정부는 성공적인 국정과제 수행을 위해서도 지자체와의 협력이 중요하고(이용선, 2009), 지방자치단체장도 정치인으로서 소속 정당의 정책 기조와 상이한 정책을 펼치기 어려우며 복잡한 정치 역학 구도 속에서 정부 여당과의 관계는 긴밀해질 수밖에 없다(김광주, 1995). 단체장이 여당이 아닌 경우에 비해, 단체장이 여당 소속이면 집권 여당의 정치 지지도를 높이기 위하여 정책수혜자가 확실하고 정책수혜자의 강력한 요구가 있는 농민수당의 도입을 보다 빠르고 적극적으로 고려하였을 것이다.

한편 조례 의결권이 있어 농민수당 조례에 영향을 미칠 것이라고 예상했던 지방의회 다수당은 유의미한 결과를 보이지 않았다. 지방의회의 다수당이 여당인 경우에 비해 야당, 무소속인 경우 모두 유의미하지 않았다. 단점정부 여부 또한 유의미한 영향을 보이지 않았다.

정치적 경쟁 변수도 농민수당 조례 제정에 걸리는 시간에 유의한 영향을 보이지 않았다. 한편, 통제변수로 활용한 재정자립도, 농가인구 비율, 인구, 면적 모두 농민수당 조례 도입의 시간에 유의미한 영향을 미치지 않는다. 다만, 재정자립도와 농가인구 비율은 양의 회귀계수를 보이지만, 인구와 면적은 음의 회귀계수를 보이고 있다.

2. 로지스틱 분석

생존분석은 시간이라는 변수를 고려하지만, 시간의 흐름에 변하는 변수들이 종속변수에 미치는 영향을 고려하지 못한다. 이에 로지스틱 회귀 분석을 추가적으로 실시하여 농민수당 조례 도입에 미치는 영향요인을 분석하고자 한다.

로지스틱 회귀분석은 종속변수와 독립변수 사이의 함수 관계를 비선형 관계인 S자로 가정하고 어떤 사건이 일어날 확률을 예측하는 기법으로 소비자의 선택과 같이 비선형적 관계를 보이는 현상들의 예측이나 분석에 적합한 분석 방법이다. 주로 두 집단의 재방문, 구매 의도에 영향을 미치는 요인을 비교 연구하는 경우에 많이 이용되었다(김현지, 2008; 권태일·노선희, 2017). 본 연구는 농민수당 조례 채택 여부를 종속변수로 하여, 채택했을 경우 1, 채택하지 않았을 경우 0으로 더미변수로 코딩을 하기 때문에 종속변수가 이항변수(Binary variable)이므로 이항 로지스틱 모형으로 분석한다.¹⁰⁾ 패널데이터를 활용하며 데이터의 시간적 범위는 2018년부터 2021년까지이다.

생존분석에서 고려하였던 변수들 외에도 농민수당 조례 채택에 미치는 요인으로 지방선거의 유무와 광역기초자치단체에서의 조례 도입 여부도 추가적으로 고려하고자 한다. 생존분석은 시간의 흐름을 반영할 수 없어 해당 변수들의 값이 일정하여 변수로 사용이 불가능 하였지만 로지스틱 분석은 이러한 한계점을 보충할 수 있다. 추가되는 변수에 대한 설명은 다음과 같다.

먼저 지방선거 변수와 관련하여, 주민들의 직간접적인 요구로써 투표가 실시되는 선거는 농민수당 도입과 연관성이 있다고 가정한다. 주민은 투표를 통해서 단체장의 정책 결정에 영향을 준다(지충남 외, 2005). 즉,

10) 종속변수의 범주형이 0과 1로 구성되며 이항 로지스틱 분석을 적용하고, 3개 이상이면 범주로 구성되면 다항 로지스틱 분석을 적용한다(이태형 외, 2019).

정책 결정과 집행은 행정가인 지방자치단체장이지만 단체장을 움직이는 것은 주민이라는 것이다(남궁근, 1994). 이렇게 투표권을 행사하는 선거의 유무도 정책 결정에 영향을 미칠 수 있다는 연구들이 있다. 선거 시기에 임박할수록 정책 도입에 유의미한 영향을 미친다는 연구(이승종 외, 2006; 석호원, 2010; 김홍, 2012; 김나래, 2013)와 선거 이후에는 정책 결정할 확률이 낮아진다는 연구(석호원, 2010, 박지영, 2012; 이정철 외, 2012; 조일현 외 2012)가 있다.

본 연구에서는 독립변수로서 지방선거 실시되는 연도와 선거 실시 직전 해에 정책수혜자의 표를 끌기 위하여 농민수당 조례를 제정할 것이라고 가정하며 분석을 한다. 지방선거가 실시된 2018년과 지방선거가 실시되기 직전 해인 2021년은 1로 코딩하고, 2019년과 2020년은 0으로 코딩하였고, 자료는 중앙선거관리위원회 통계시스템에서 수집하였다.

한편, 특정 정부가 왜 특정 정책을 도입했는지를 이해하고자 함에 있어 지방정부들은 정책을 채택할 때 직면하는 불확실성 등의 문제를 해결하기 위해 이웃의 다른 지방 정부들의 행태를 따라하는 경향을 보이는데(Berry & Berry, 1990), 이때 영향을 주는 다른 지방자치단체에는 광역자치단체도 포함된다. 일반적으로 하위정부에 비해 상위 정부가 자원, 인력, 정책기획 능력 등의 측면에 우수하기에 광역자치단체의 채택이 기초자치단체에 영향을 줄 것으로 기대된다(이승종, 2004). 일부 유의미한 영향을 미치지 않은 것으로 나타난 경우도 있으나(박나라김정숙, 2018), 다수의 선행연구에서 상위 지방자치단체의 정책도입은 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다(Walker, 1969; Elazar, 1972; Berry & Berry; 1990; 남궁근, 1994; 이승종, 2004; 이석환, 2011; 문승민 나태준, 2017; 이대웅권기현, 2015).

따라서 본 연구에서는 상위 정부인 광역자치단체가 농민수당 조례를 선 제정한 경우 해당 광역자치단체 내의 기초자치단체가 농민수당 조례를 제정에 영향을 미칠 수 있음을 가정하여 광역자치단체의 조례 제정 여부를 통제변수로 추가하고자 한다. 기초자치단체의 농민수당 조례 제

정 당시 광역자치단체에서 조례를 제정하지 않았으면 0, 조례를 제정이 되었으면 1로 코딩하였으며, 자료는 국가법령정보센터와 자치법규정보시스템에서 수집하였다.

1) 로지스틱 분석 결과

로지스틱 회귀분석의 결과는 <표 4-4>에서 확인할 수 있다. 먼저 광역자치단체장과 기초자치단체장의 정당 일치 여부와 단체장의 정당이 유의미한 영향을 보임을 확인할 수 있다.

광역자치단체장과 기초자치단체장의 정당이 일치하지 않은 경우보다 일치하는 경우 농민수당 조례 제정에 부(-)의 영향을 보인다(회귀계수 = -3.579, 위험비=0.028). 기초자치단체장의 정당이 여당인 경우에 비해 야당인 경우 농민수당 조례 제정에 부(-)의 영향을 보인다(회귀계수 = -3.402, 위험비=0.033). 기초자치단체장이 무소속인 경우에도, 여당인 경우에 비해 농민수당 조례 도입에 부(-)의 영향을 보인다(회귀계수 = -3.199, 위험비=0.0408). 이에 대한 분석 결과는 앞서 살펴본 콕스 비례위험 분석의 결과와 일치한다. 광역자치단체장과 기초자치단체장의 당적이 일치하지 않는 경우 일치하는 경우보다 농민수당 조례 제정에 부의 영향을 미치고 조례 제정 시기가 늦다는 것이다. 그리고 단체장의 정당도 여당인 경우에 비해 야당, 무소속인 경우 모두 농민수당 조례 제정에 부의 영향을 미치고 조례 제정 시기가 늦음을 의미한다.

로지스틱 분석을 위하여 추가한 변수인 지방선거의 여부도 유의미한 영향을 미친다. 지방선거 여부의 경우 지방선거가 없는 해에 비해 지방선거가 있거나 지방선거 직전 해에 농민수당 조례 도입이 정(+)의 영향을 보여준다(회귀계수=1.211, 위험비=0.345). 이는 선거의 유무가 정책도입에 유의미한 영향을 미친다는 연구(이승중 외, 2006; 석호원, 2010; 김홍, 2012; 김나래, 2013)의 결과와 동일하게 선거에 승리하기 위하여 주민들의 삶에 직결되는 현금성 정책지원금인 농민수당 도입을 적극적으로

고려하였음을 추측할 수 있다. 즉, 이는 단체장이 재선을 하기 위하여 혹은 새로 당선되기 위하여 선거 시기에 유권자들의 표를 얻기 위한 공약을 내세움을 보여준다.

한편, 지방의회 다수당의 정당과 단점정부(단체장의 정당과 지방의회 정당의 일치 여부) 그리고 정치적 경쟁 변수는 유의미하지 않은 영향을 미친다. 이 결과 역시 콕스 비례위험모형 분석 결과와 동일하다.

경제적 요인인 재정자립도와 사회적 요인인 농가비율은 유의미한 영향을 보이지 않는다. 다만 행정적 요인인 인구 규모도 유의미한 영향을 보이지 않았지만, 면적은 비록 유의도는 낮지만 유의미한 영향을 보인다(회귀계수=-0.522, 위험비=0.594). 면적이 작을수록 농민수당 조례 제정을 적극적으로 고려함을 의미하는데, 이는 면적이 작으면 상대적으로 면적이 넓은 지역보다는 사업체의 수도 적을 것이고 이는 인구 유출의 원인이 될 수 있다. 이에 인구유인책의 한 방안으로 농민수당 도입을 고려했을 것이라 추측할 수 있다.

그리고 로지스틱 분석을 위하여 추가한 변수인 지방선거 여부와 광역자치단체의 조례 도입 여부도 모두 유의미한 영향을 보였다. 광역자치단체의 조례 도입이 되지 않은 경우보다 조례 도입이 이루어진 경우, 기초자치단체에서 농민수당 조례 도입이 활발히 이루어진다(회귀계수=4.703, 위험비=110.3297). 이러한 분석 결과는 선행연구의 결과와 같이 기초자치단체에 대한 상위 기관인 광역자치단체의 영향력이 있을 수 밖에 없음을 의미한다.

<표 4-4. 로지스틱 분석 결과>

구분		Coef.	S.E.	Odds Ratio
독립변수	광역·기초단체장 일치	-3.579***	1.236	0.0279021
	단체장의 정당(여당)			
	(야당)	-3.402***	1.250	0.0333191
	(무소속)	-3.199**	1.496	0.0408113
	지방의회 다수당(여당)			
	(야당)	0.882	0.740	2.41455
	(무소속)	-0.249	1.203	0.7793167
	단점정부 (지방자치단체장의 소속정당과 의회 다수당이 일치 여부)	0.845	0.869	2.327411
	정치적 경쟁 ((1위 득표율-2위 득표율) / (1위 득표율+2위 득표율)*100)	0.557	0.567	1.745631
	지선 여부	1.211***	0.345	3.355411
통제변수	재정자립도	-0.071	0.044	0.93182
	농가인구 비율	0.007	0.039	1.000758
	광역 도입 여부	4.703***	0.678	110.3297
	ln인구수	0.064	0.287	1.065984
	ln면적	-0.522*	0.304	0.5935673
x ²		50.68***		
log likelihood		-215.94959		
N		608		

주 : *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

제 5 장 결론

제 1 절 연구결과 요약 및 시사점

1. 연구의 요약

본 연구는 최근 2018년부터 2022년까지 기초자치단체들 사이에서 도입되고 있는 정책인 농민수당의 조례의 제정에 정치적 요인이 실제로 영향을 미쳤는지에 대한 궁금증에서 시작되었다. 지자체마다 농민수당 조례를 제정한 곳과 제정하지 않은 곳이 있었고 조례를 제정한 시기도 상이하기에 이러한 조례 제정 시기에 정치적 요인 중 정당요인이 어떠한 영향을 주었는지 콕스 비례위험모형을 통하여 분석하였고, 더 나아가 조례 제정 자체에도 영향을 미치는지도 추가적으로 로지스틱 모형을 통하여 분석하였다. 기존 선행연구에서 독립변수로 사용하였던 변수들의 데이터를 모았으며, 그간 연구에서 많이 사용되지 않았던 농촌이라는 특수성을 내포하는 농가인구 비율이라는 정책수혜자 요인 또한 검증하고자 하였다.

분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 우선 조례 제정에 걸리 시간과 조례 제정 자체에 미치는 요인은 광역자치단체장과 기초자치단체장의 정당 일치 여부와 기초자치단체장의 정당이다. 광역자치단체장과 기초자치단체장의 정당이 일치하지 않을 때 일치하는 경우보다, 그리고 기초자치단체장의 정당이 여당인 경우 여당이 아닌 경우보다 농민수당 조례 제정 시기도 빠르고 조례 제정에도 양(+)의 영향을 보였다. 광역과 기초자치단체의 정당 일치 여부는 유의한 변수이지만 예상했던 바와 그 방향이 반대로 나타난 결과가 나타나 무의미한 요인은 아니지만 가설 1은 기각되었다. 한편, 가설 2는 인용되었다.

지방의회의 다수당과 단점정부(단체장과 지방의회 다수당의 정당 일치

여부), 그리고 정치적 경쟁 여부는 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 확인되었다. 이로써 가설 3, 가설 4, 가설 5가 모두 기각되었다. 다만, 로지스틱 분석에서 추가한 지방선거의 여부와 광역자치단체의 농민수당 조례 도입 여부는 농민수당 조례 제정에 유의미한 영향을 보였다.

한편, 통제변수로 사용된 경제적 요인으로서 재정자립도, 사회적 요인으로서 농가인구 비율, 행정적 요인으로서 인구, 면적 모두 유의미한 영향을 보이지 않았다.

<표 5. 가설 채택 여부>

구분	가 설	검증 결과
가설 1	기초자치단체장과 광역자치단체의 정당이 일치할 때 불일치하는 경우보다 농민수당 조례를 빨리 도입할 것이다.	기각
가설 2	기초 지자체장이 여당 소속이면 여당 소속이 아닌 경우보다 농민수당 조례를 빨리 도입할 것이다.	인용
가설 3	지방의회의 다수당이 여당이면 아닌 경우보다 조례를 빨리 도입할 것이다	기각
가설 4	단점정부이면 분점정부보다 농민수당 조례를 빨리 도입할 것이다.	기각
가설 5	기초 지자체장의 정치적 경쟁이 높으면 낮은 경우보다 농민수당 조례를 빨리 도입할 것이다.	기각

2. 연구의 시사점

본 연구의 분석 결과로부터 네 가지 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 기초자치단체의 정책 도입에 있어 정당요인의 영향력은 유효하다. 생존분석과 로지스틱 분석 결과, 광역자치단체장과 기초자치단체장의 정당이 일치하지 않는 경우 일치하는 경우보다 농민수당 조례 제정에 양(+)의 영향을 미치고 조례 제정 시기도 빨라짐을 확인한 점은 흥미로운 결과이다. 이상범(2019)에 따르면 광역과 기초자치단체는 협력적 동반자(cooperative partner)라고 했지만, 분석 결과 정책 도입 시 협력적 동반자보다 정치적 이해관계를 우선시 할 수도 있음을 보여주었다.

석호원(2016)의 연구에서 언급한 “부동표(Swing Voters)와 정치적 생산성”도 이와 맥락이 같다. 유권자의 표심이 명확하지 않은 부동표를 얻기 위하여 당적이 달라 광역자치단체장의 정치적 협력이 어려울 수 있다는 한계를 극복하기 위하여 기초자치단체장은 정책수혜자들의 관심을 끌 수 있는 현금성 정책을 먼저 적극적으로 도입하는 것으로 이해할 수 있다. 또한, 정치적 측면에서 기초자치단체장은 재정적인 협력보다는 자신의 지역에서 광역자치단체장의 정치적 지지도보다 본인의 정치적 지지를 높이는 것을 우선시하여 광역자치단체장보다 더 많은 정치적 영향력을 얻기 위함으로 해석할 수 있다. 실제로 “도지사 보수, 시장 진보 정책 갈등 우려-도민행복 생각 같다”와 같은 제목의 기사처럼 도지사와 시장 간의 갈등에 대한 기사들을 쉽게 접할 수 있다.

둘째, 정책 도입과 관련하여 지방의회의 영향력보다는 지방자치단체장의 영향력이 더욱 유효하다는 점이다. 연구 결과, 지자체장의 정당이 여당인 경우 아닌 경우보다 조례 제정에 유의미한 영향을 미쳤지만, 지방의회의 다수당과 단점정부 여부는 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이는 정책 도입의 한 방안으로서 조례를 제정할 때, 지방의회에 비해 단체장의 영향력이 크게 작용할 수 있음을 시사한다. 한국의 지방자치는 ‘강력한 단체장과 약한 지방의회’라는 불평등한 권력관계로 평

가를 받는다(가상준, 2014; 이승중, 2014; 김병준, 2015). 이러한 기관 간 권력 불평등은 지방의회가 단체장을 견제하지 못하는 기능 불능에 기인한다(가상준, 2014). 다시 말해, 지방자치단체장이 지방의회에 통상적으로 우월적 지위를 갖는 것을 고려할 때(김성호송창석, 1996; 문재우, 1996; 이정훈김진윤, 2010), 단체장과 지방의회의 정치적 협력 여부는 정책 도입에 있어 기대에 미치지 못할 수 있다는 것이다.

셋째, 농민수당 조례 제정에 있어 정책 필요성 측면이 고려되지 않았을 가능성이 있다. 생존분석과 로지스틱 분석 결과에 따르면, 사회적 요인인 농가인구 비중이 유의미한 결과가 나오지 않았다. 농민수당의 도입 목적이 농가와 농촌의 지속적 발전을 위함을 고려하면, 비록 통제변수이지만 농가인구가 많은 지역일수록 농민수당 조례를 빠르고 적극적으로 도입해야 하는데 그렇지 않은 결과를 보인다, 이에 대해서는 정책대상집단에 고려하여 정책을 만들기보다는 앞서 살펴본 정치적 요인이 더 강하게 작용하였을 가능성을 시사한다.

마지막으로 기초자치단체와 광역자치단체 간의 영향력은 유효하다는 점이다. 로지스틱 분석을 통하여 광역자치단체가 조례를 도입할수록 기초자치단체에서도 조례 도입을 적극적으로 고려한다는 결과를 확인할 수 있는데, 선행연구의 결과와 동일하게 상위기관으로서 광역자치단체에 대한 영향력이 있음을 실증적으로 확인할 수 있었다. 또한, 앞서 살펴봤듯이 광역, 기초자치단체장의 당적이 일치하지 않는 경우 같은 경우보다 농민수당 조례 도입에 긍정적인 분석 결과 역시 광역자치단체와 기초자치단체 간의 긴밀한 관계성을 설명할 수 있다.

제 2 절 연구의 의의 및 한계

1. 연구의 의의

본 연구는 선행연구를 기반으로 2018년 시행되어 여러 기초자치단체에서 도입되고 있는 농민수당 조례를 중심으로 조례 도입 시기와 조례 도입의 영향요인을 검증하고자 하였다. 본 연구는 다음과 같은 의의를 지닌다.

첫째, 지방자치단체의 정책 도입에 있어 정치적 목적이 고려되었다고 판단할 수 있는 하나의 사례 연구를 제공한다. 특히 기존 선행연구에서는 광역자치단체와 기초자치단체 간의 정책의 도입의 선후관계를 주로 분석하였지만, 본 연구는 기초자치단체장의 정당뿐만 아니라 광역과 기초자치단체의 단체장의 정당 일치 여부라는 정당요인 변수를 통하여 정책 도입에 미치는 정치적 영향력을 파악하고자 하였다.

둘째, 아직 연구가 이루어지지 않은 농민수당 조례를 살펴보면서 그 조례 제정 시기와 조례 제정에 미치는 영향요인이 무엇인지 연구를 처음으로 시도하고 연구 결과를 구체적으로 규명했다. 선행연구는 농민수당의 정책 필요성을 중점으로만 진행되었다. 그러나 본 연구는 농민수당 조례 제정을 통한 농민수당 정책 도입 자체에 관심을 두었고, 이를 통하여 선행연구를 통하여 필요성이 입증된 농민수당을 효과적으로 도입할 수 있도록 정책 관계자들의 관심을 불러일으킬 수 있다는 의의가 있다.

셋째, 정책의 도입에 대한 연구를 한 가지 모형이 아닌 다각적인 모형을 이용하여 분석하였다. 농민수당 조례 도입 시기와 도입 자체에 미치는 영향요인을 각각 생존분석과 로지스틱 모형을 이용함으로써 연구의 실증적 근거를 풍성하게 하였다. 이는 정책 결정 요인에 대한 연구를 심층적으로 접근했다는 데에 학문적 의의가 있다.

2. 연구의 한계

향후 연구에서 보완되어야 할 본 연구의 한계점은 다음과 같다.

첫째, 본 연구의 시간적, 공간적 범위에 대한 부분이다. 본 연구의 대상에 포함되는 선거가 2018년에 실시된 제7회 지방선거만 존재하였고 당시 집권

여당이 지방선거에서도 압도적인 지지율을 얻어 당적이 다소 치우친 면이 있다. 그리고 농민수당 조례가 활발하게 이루어진 8개도 내에 속해있는 기초 자치단체 152곳만 연구 대상으로 고려하였기에 전국적 정책 도입이 아직 이루어지지 않은 점에 대한 논의가 필요하다. 이는 농민수당이라는 정책의 도입 시기가 짧아서 생기는 한계이다.

둘째, 본 연구는 농민수당 조례 제정을 연구 대상으로 설정하였다. 정책의 편익이 불특정 다수에게 분산되는 조례보다 상대적으로 정책의 편익이 특정 집단에게 집중되는 조례의 제정 비율이 낮을 수 있다는 선행연구 결과가 있다(홍성우, 2018). 이에 지방자치단체가 조례 제정없이 정책을 시행하거나 또는 제도는 도입하되 실제 시행을 다르게 실시하고 있을 가능성이 있다. 예컨대 주민참여제도에 대한 선행연구 중 제도 도입뿐만 아니라 실제 예산 배정에 미치는 요인을 분석한 결과가 제도 도입만 고려한 연구와 상이하게 나왔다(이정철 외, 2016). 이에 농민수당의 정책 도입을 ‘조례’로 판단하지 않고 종속변수를 ‘실제 지급’이나 ‘예산 집행도’로 종속변수를 가정한다면 다른 결과가 도출될 수 있다. 향후 농민수당과 관련한 예산, 평가 등의 종합적인 데이터를 바탕으로 정확하고 설명력있는 연구가 이어지길 바란다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 김강현. (2021). 지방자치단체 공직부패방지 정책수단 확산 연구: 사건사 분석을 통한 신고포상금제도를 중심으로. 지방행정연구, 35(3), 3-37.
- 김경환. (2019). 전국 기초지방자치단체 장애인 체육진흥 조례의 결정요인에 관한 분석, 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 김근호. (2013). 기초지방자치단체 사회복지예산 결정요인에 관한 연구. 보건과 복지, 15, 7-29.
- 김대건. (2019). 노인일자리 지원을 위한 기초자치단체 조례 분석: 서울특별시의 자치구 조례를 중심으로. 한국콘텐츠학회논문지, 19(4), 267-281.
- 김대진. (2010). 정책혁신과 확산 연구의 과거, 현재 그리고 미래. 한국정책학회보, 19(4), 75-114.
- 김대진. (2011). 반복적 정책도입과 확산에 관한 경험 분석 연구.
- 김범수, & 서재권. (2020). 지방자치단체장과 지방의회 간 조례제정의 주도권 변화: 제5~7대 부산광역시의회 조례안 시계열 분석. 의정연구, 26(1), 147-180.
- 김상돈, & 김대진. (2015). 지방자치단체의 정책 확산에 관한 연구: 지방자치단체의 통합관리기금 사례를 중심으로. 한국지방재정학회 세미나자료집, 247-267.
- 김선형, & 유란희. (2017). 주민참여예산제도 조례유형에 따른 정책확산 연구. 정부학연구, 23(2), 225-255.
- 김소영, & 홍세희. (2015). 영유아의 정서성 기질의 시간에 따른 변화 추정과 이에 대한 영향요인 검증. 유아교육연구, 35(4),

301-317.

- 김송미, & 박동진. (2017). 다문화가족지원을 위한 지방자치단체 조례 분석: 서울특별시 자치구 조례를 중심으로. *사회과학연구*, 33(4), 181-208.
- 김애진. (2017). 지방자치단체장의 정치적 요인이 지방채 발행에 미치는 영향에 대한 연구. *한국지방재정논집*, 22(1), 161-193.
- 김애진. (2018). 대통령의 정치적 영향력이 특별교부세 배분에 미치는 영향에 대한 연구: 노무현 정부부터 박근혜 정부를 중심으로. *한국지방재정논집*, 23(1), 57-99.
- 김용준, 강민정, & 유보배. (2020). 농업보조금의 농가소득 안정화 효과 분석 연구. *경기연구원 기본연구*, 1-85.
- 김정숙. (2018). 지방자치단체장의 정치적 동학이 세외수입에 미치는 영향. *지방정부연구*, 22(2), 51-75.
- 김지경, & 정윤미. (2013). 재정분권이 지방정부 청소년복지예산에 미치는 영향 분석. *청소년학연구*, 20(7), 123-147.
- 김지윤. (2010). 국회의원 선거결과와 분배의 정치학. *한국정치학회보*, 44(4), 119-136.
- 김태은, & 이석환. (2020). 우리나라 광역자치단체 빅데이터 정책의 확산. *한국공공관리학보*, 34(1).
- 김태화, & 양승룡. (2021). 공익직불제 도입 의미와 과제. *생명자원연구*, 71-80.
- 김필, & 한익현. (2021). 정부신뢰와 참여: 제도적 혁신은 어떤 역할을 하는가?. *한국행정학보*, 55(1), 57-91.
- 남궁근. (1994). 우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인 분석: 시. 군. 자치구의 기초자치단체를 중심으로. *한국행정학보*, 28(3), 991-1014.
- 남궁근. (1994). 정책혁신으로서 행정정보공개조례 채택. *한국정치학회보*, 28(1), 101-121.

- 노대명. (2020). 재난기본소득 논의를 통해 본 한국 소득보장제도의 문제점과 향후 과제. 보건복지포럼, 2020(3), 64-84.
- 문광인. (2008). 지방자치단체의 재정투명성이 지방채 발행에 미치는 영향에 대한 실증연구. 한국재정학회 학술대회 논문집, 1-26.
- 문수진, & 이종열. (2015). 지방자치단체의 사회복지예산 지출결정 요인에 관한 연구. 한국사회와 행정연구, 25(4), 137-159.
- 문승민, & 나태준. (2017). 기초지방자치단체의 갈등관리 조례 도입 영향 요인 분석: 정책혁신과 확산의 관점을 중심으로. 사회과학연구, 43(1), 149-167.
- 박기백, & 김현아. (2005). 지방선거와 지방정부 지출: 한국의 지방정부 지출에 대한 실증분석. 공공경제, 10(2), 27-47.
- 박경철. (2016). 열린충남 75 호-[충남논단 1] 농민기본소득제 도입의 필요성과 방법.
- 박경철. (2019). 충남 농민기본소득 보장 방안 연구용역.
- 박경철. (2020). 포퓰리즘과 생존 사이: 지자체 농민수당/농민기본소득 '열풍'에 대한 사회학적 해석과 기대. 농촌사회, 30(2), 311-332.
- 박경철. (2020). 농민수당·농민기본소득 필요성, 쟁점 그리고 과제. 농정연구, 72, 120-130.
- 박경철. (2020). [정책제안] 농어촌기본소득, 국가균형발전의 새로운 길. 월간 공공정책, 180, 53-55.
- 박경철, & 한승석. (2021). 농촌기본소득제 도입에 관한 탐색적 연구. 농촌지도와 개발, 28, 69-83.
- 박고운, & 박병현. (2007). 지방자치단체의 사회복지재정에 영향을 미치는 요인. 사회복지정책, 31(1), 423-451.
- 박나라, & 김정숙. (2018). 환경조례의 수평적 확산과 수직적 확산: 환경기본조례와 자연환경보전조례를 중심으로. 한국행정연구, 27(3), 1-38.
- 박은순, & 하태수. (2018). 출산장려금 정책 확산의 영향요인 분석: 경기

- 도 31개 지방자치단체를 중심으로. 행정논총, 56(1), 213-239.
- 박재용. (2012). 지방의회 정당구성형태가 입법활동에 미치는 영향 연구. 한국지방자치학회보, 24(1), 5-24.
- 박준기, 이두영, 박지연, & 임준혁. (2019). 지방자치단체의 농가 소득지원 실태와 정책과제. 한국농촌경제연구원 기본연구보고서, 1-199.
- 박지영, & 조정래. (2019). 기초자치단체장 재선 득표율 결정 요인-성과 요인과 정치 요인. 한국정책학회보, 28(3), 189-220.
- 박찬영. (2017). 지방자치단체장의 선거 경쟁이 특별조정교부금 배분에 미치는 영향: 정당 간 경쟁과 후보자 간 경쟁이 갖는 차이를 중심으로. 지방행정연구, 31(4), 145-176.
- 박채정. (2020). 주민청구조례안 결정요인에 대한 연구, 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 배상석. (2010). 출산장려금제도 도입에 관한 연구-수도권 자치단체를 중심으로. 한국정책학회보, 19(4), 273-298.
- 석호원. (2010). 정책혁신으로서 지역축제 확산에 관한 연구: 경기도의 지역축제를 중심으로. 지방행정연구, 24(1), 183-206.
- 석호원. (2016). 국고보조금 배분의 정치적 영향요인에 관한 실증연구: 지방자치단체장과 국회의원의 정치적 자원을 중심으로. 한국행정학보, 50(2), 71-96.
- 송광태. (2012). 광역지방의회의 입법기능 실태분석: 789대 경상남도의회 의 조례안 내용분석을 중심으로. 한국지방자치학회보, 24(2), 121-145.
- 송원규. (2020). 농민수당과 농민기본소득: 사회의 변화에 대응하는 운동 다양화로 인한 긴장과 갈등. 농촌사회, 30(2), 333-346.
- 신기현. (2021). 한국 지방자치단체장의 공약 이행 평가에 관한 연구: 농민수당을 중심으로. 한국동북아논총, 26(1), 69-94.
- 양지숙, & 송성화. (2019). 지방자치단체 기금조성의 영향요인 연구. 국정관리연구, 14(3), 235-260.

- 오유경. (2021). 지방자치단체 고독사 예방 조례 제정의 영향요인에 관한 연구, 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 유란희, & 김선형. (2017). 주민참여예산제도의 제도화 과정 연구-동형화 이론의 검증을 통한 확산의 이해. 한국정책학회보, 26(3), 51-80.
- 유보람, & 조정래. (2018). 정부 간 자원배분 구조: 시 군 조정교부금 배분에 나타난 정치 요인과 행정수요 요인. 한국지방자치학회보, 30(3), 81-101.
- 유영성, 이수행, 정원호, 김병조, 이관형, 마주영, ... & 정재현. (2020). 경기도 농민기본소득에 관한 연구. 정책연구, 1-228.
- 유찬희, & 김태영. (2020). 농가 소득 직접지원 제도 실태와 과제. 한국농촌경제연구원 정책연구보고서, 1-173.
- 유찬희. (2021). 농민수당 농민기본소득 공익직불제, 어떻게 바라볼 것인가?. 시선집중 GSnJ, (287), 1-23.
- 유찬희. (2021). 농민기본소득 도입 논란과 필요성. 월간 공공정책, 184, 20-22.
- 유찬희. (2021). 농가소득 통계의 허와 실, 그리고 제언. 농촌사회, 31(2), 287-299.
- 윤정우. (2014). 지방의원 입법활동의 영향요인에 관한 연구: 기초의원 조례안 발의를 중심으로. 한국지방자치학회보, 26(2), 1-28.
- 윤찬영. (1998). 지역복지의 규범으로서 조례의 가능성과 한계. 비판사회정책, (4), 53-74.
- 이기우. (2008). 조례활성화를 위한 지방의회의 역할 강화. 지방자치법연구, 8(4), 123-140.
- 이대웅, & 권기현. (2014). 정책확산의 영향요인 분석-사회적기업 조례제정을 중심으로. 한국정책학회보, 23(2), 93-120.
- 이두영, 박준기, 김미복, & 박지연. (2019). 농가 유형별 소득 불평등도 분해. 농촌경제, 42(1), 1-25.
- 이상범. (2019). 광역-기초간 시도비 보조금 제도의 개선방안. 지방자치

- 법연구, 19(4), 165-195.
- 이석환. (2014). 한국 지방자치단체 출산장려정책의 효과 평가. 한국지방자치학회보, 26(1), 23-51.
- 이승종. (2004). 지방차원의 정책혁신 확산과 시간-지방행정정보공개조례의 사례 연구. 한국지방자치학회보, 16(1), 5-25.
- 이시원, & 민병익. (2007). 지방정부의 정책결정 소요시간 분석: 진주시 의회의 조례 결정 사례를 중심으로. 지방정부연구, 11(3), 73-90.
- 이은미, 이은국, & 고기동. (2014). 지방정부의 규제 채택요인에 관한 퍼지셋 분석: 대형마트, SSM 영업규제 조례를 중심으로. 한국행정학보, 48(4), 349-373.
- 이은미, 이은국,&고기동. (2014). 질적비교분석(QCA) 방법에 의한 제한된 다양성문제로의 접근. 한국정책학회보, 23(4), 311-334.
- 이은미, 임익상, & 안병윤. (2014). 지방정부 정책채택요인의 질적비교분석(QCA): 정책별 채택요인 결합조건과 시차비교. 한국도시행정학회 학술발표대회 논문집, 43-68.
- 이은영. (2016). 보건복지분야 조례 입법에 영향을 미치는 요인: 제6·7·8대 서울시의회 보건·복지분야 조례안을 중심으로. 지방정부연구, 20(3), 89-109.
- 이재술. (2021). 지방자치와 복지정책: 복지정책 형성 과정을 중심으로. 인문사회 21, 12(6), 699-710.
- 이정철, & 허만형. (2012). 출산장려금 제도의 정책확산 연구: 기초자치단체의 제도 도입을 기초한 사건사 분석. 정책분석평가학회보, 22(3), 95-119.
- 이정철, & 허만형.(2016). 주민참여예산제도의 정책확산에 관한 연구: 사건사분석 모형을 중심으로. 정책분석평가학회보, 26(2), 29-58.
- 이종수. (2004). 한국 지방정부의 혁신에 관한 실증분석: 혁신패턴, 정책행위자 및 영향요인을 중심으로. 한국행정학보, 38(5), 241-259.
- 이태천, & 엄태호. (2021). 지방자치단체의 공공요금 결정에 관한 연구-

- 정치적 요인을 중심으로. 한국정책학회보, 30(2), 291-317.
- 임성일, & 홍서빈. (2012). 우리나라의 지방채 발행 결정요인에 관한 분석. 한국지방재정논집, 17(2), 83-106.
- 임진영, 서정욱, & 민효상. (2018). 지방자치단체 사회복지예산 결정 요인에 관한 연구: 경기도 기초지방자치단체를 중심으로. 지방행정연구, 32(3), 65-94.
- 장석준. (2010). 지방정부의 청렴도 영향요인에 관한 탐색적 연구. 한국사회와 행정연구, 21(2), 165-192.
- 장석준, & 김두래. (2012). 정책갈등 상황에서 지방정부 정책의 확산-학교급식조례 제정을 중심으로. 한국정책학회보, 21(4), 285-311.
- 장석준, 노종호, & 김대진. (2015). 정책유형별 정책혁신의 선도자와 정책확산의 양상에 관한 연구: 지방자치단체의 혁신 조례를 중심으로. 정부학연구, 21(3), 221-260.
- 장석준, & 허준영. (2016). 기초 지방정부 갈등 예방 조례의 확산 영향요인 분석. 한국정책학회보, 25(3), 75-104.
- 전성만, & 조기현. (2020). 농민수당이 지방재정에 미치는 영향. 한국지방행정연구원 정책연구과제, 2020, 1-105.
- 정다원. (2020). 청년기본조례 확산의 영향요인에 대한 연구, 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 정다정, 문승민, & 나태준. (2018). 지방정부의 정책 도입 결정요인에 관한 연구: 자살예방 조례를 중심으로. 지방정부연구, 22(2), 281-301.
- 정명은. (2012). 지방정부의 주민참여제도 시행에 영향을 미치는 요인: 열린 조직으로서의 지방정부. 한국행정학보, 46(2), 85-114.
- 정명은, & 이종수. (2008). 지방정부의 정당구도가 지방의회 의정활동에 미치는 영향. 도시행정학보, 21(1), 25-48.
- 정재진. (2020). 지방자치단체 재정 지출의 경쟁과 확산에 관한 연구: 경기도 재난기본소득 사례를 중심으로. 정부학연구, 26(2),

133-168.

- 조서형, & 엄태호. (2019). 선택과 환경: 개별 지역축제에 대한 지방정부의 예산규모 결정 요인 연구. 지방정부연구, 22(4), 69-98.
- 조일형, & 이종구. (2012). 범죄예방정책의 확산 영향요인 분석-서울시 기초자치단체의 방범용 CCTV 도입 확산을 중심으로. 한국정책학회보, 21(2), 221-244.
- 지충남, & 최길수. (2009). 지방 재보궐선거 유발 요인과 비용 부담에 관한 연구: 전라남도 기초단체장을 중심으로. 정치정보연구, 12(1), 275-304.
- 진재문. (2006). 지방정부의 사회복지예산 결정요인 연구-1995~2003년 광역시, 도를 중심으로. 사회복지정책, 24(1), 5-30.
- 최상한. (2010). 세계 각국의 복권 도입 정책에 미치는 요인: 콕스 회귀 분석을 통한 실증분석. 한국정책과학학회보, 14(2), 45-64.
- 최상한. (2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. 한국행정학보, 44(3), 87-113.
- 하민지, 서인석, & 권기현. (2011). 한국 지방정부의 정책확산 영향요인에 관한 연구: 정책행위자와 환경적 결정요인을 중심으로. 한국행정학보, 45(4), 151-180.
- 하혜영. (2019). 주민청구조례안의 가결에 미치는 영향요인 분석. 한국정책학회보, 28(4), 211-235.
- 하혜영, & 이정진. (2011). 지방의회 조례안 분석을 통한 자치입법 활동에 대한 연구: 경기도의회 조례안 내용분석을 중심으로. 정책분석평가학회보, 21(4), 227-250.
- 한승석. (2019). 도농 균형발전을 위한 농어촌 기본소득제 도입 방안 연구.
- 홍근석, & 김봉균. (2019). 중앙-광역-기초정부 간 재정관계 재정립. 한국지방행정연구원 기본연구과제, 2019, 1-249.

2. 해외문헌

- Berry, F. S., & Berry, W. D. (1990). State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis. *American political science review*, 84(2), 395-415.
- Berry, L. L. (1999). *Discovering the soul of service: The nine drivers of sustainable business success*. Simon and Schuster.
- Boehmke, F. J., & Witmer, R. (2004). Disentangling diffusion: The effects of social learning and economic competition on state policy innovation and expansion. *Political Research Quarterly*, 57(1), 39-51.
- Collier, D., & Messick, R. E. (1975). Prerequisites versus diffusion: Testing alternative explanations of social security adoption. *American political science review*, 69(4), 1299-1315.
- Dixit, A., & Londregan, J. (1998). Ideology, tactics, and efficiency in redistributive politics. *The Quarterly Journal of Economics*, 113(2), 497-529.
- Holzinger, K., & Knill, C. (2005). Causes and conditions of cross-national policy convergence. *Journal of European public policy*, 12(5), 775-796.
- Gilardi, F. (2010). Who learns from what in policy diffusion processes?. *American journal of political science*, 54(3), 650-666.
- Gray, V. (1973). Innovation in the states: A diffusion study. *American political science review*, 67(4), 1174-1185.
- Lindbeck, A., & Weibull, J. W. (1987). Balanced-budget redistribution as the outcome of political competition. *Public choice*, 52(3), 273-297.

- Mintrom, M., & Vergari, S. (1997). Education reform and accountability issues in an intergovernmental context. *Publius: The Journal of Federalism*, 27(2), 143-166.
- Mohr, L. B. (1969). Determinants of innovation in organizations. *American political science review*, 63(1), 111-126.
- Mooney, C. Z., & Lee, M. H. (1995). Legislative morality in the American states: The case of pre-Roe abortion regulation reform. *American Journal of Political Science*, 599-627.
- Rogers, E. M. (1995). Diffusion of Innovations: modifications of a model for telecommunications. In *Die diffusion von innovationen in der telekommunikation* (pp. 25-38). Springer, Berlin, Heidelberg.
- Walker, J. L. (1969). The diffusion of innovations among the American states. *American political science review*, 63(3), 880-899.
- Weber, R. E., & Shaffer, W. R. (1972). Public opinion and American state policy-making. *Midwest Journal of Political Science*, 683-699.
- Wirth, T., Falush, D., Lan, R., Colles, F., Mensa, P., Wieler, L. H., ... & Achtman, M. (2006). Sex and virulence in *Escherichia coli*: an evolutionary perspective. *Molecular microbiology*, 60(5), 1136-1151.

3. 참고 사이트 및 신문기사

국가통계포털 <http://kosis.kr/>

자치법규정보시스템 www.elis.go.kr

재정공개정보시스템(지방재정365) www.lofin.moi.go.kr

중앙선거위원회 통계시스템 <http://info.nec.go.kr>

국제뉴스, 2018.8.17.기사, “ 김창식,도지사 보수-시장 진보 정책 갈등 우려”

<https://www.gukjenews.com/news/articleView.html?idxno=976636>

노컷뉴스, 2021.8.3.기사, “재난지원금 100% 지급? 대선 후보 따라 갈린 경기도”

<https://www.nocutnews.co.kr/news/5600952>

농수축산신문, 2021.03.02.기사, “공익직불제·농민수당 중복지원 논란 제도개선 필요”

<https://www.aflnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=207971>

Abstract

A Study on the Influence of Political Parties on the Introduction of the Farmers' Allowance Ordinance : among basic local governments

Lim, Ji-hyun

Master of Public Administration

Graduate School of Public Administration

Seoul National University

In this study, an empirical analysis was conducted focusing on finding out the factors that cause the difference in introduction timing of the Farmers' Allowance Ordinance among basic local governments. The Farmers' Allowance Ordinance is the political allowance scheme to reverse an agricultural population decline and enhance the resilient agricultural systems by appreciating the value of agriculture and reducing income disparity between urban and rural areas. Cox proportional hazard model was used to analyze the factors that affect

the timing for introduction of the Farmers' Allowance Ordinance from 152 basic local governments which has enacted the Farmers' Allowance Ordinance from 2018 to 2022.

Especially, this study is mainly focusing on 'party factor' factor. In order to analyze the impact of political party characteristics on policy introduction, political factors such as whether the political party of the head of the metropolitan government and the party of the head of the local government match, the political party of the head of a local government, the dominant party of local council and political competition(difference in votes between the head of the local government and the second-place winner) were used as independent variables. The control variables are as follows : economic factor(the level of financial independence), social factor(rate of agricultural population), and administrative factors(population, area). Furthermore, for an in-depth analysis on factors that affect an introduction of ordinances, an additional analysis was conducted through the logistic regression used based on panel data from 2018 to 2021.

The results of the analyses are as follows:

First, whether the political party of the head of the metropolitan government and the party of the head of the local government is same or not is influential on enacting the Farmers' Allowance Ordinance. It takes less time and is aggressively promoted to enact ordinance if parties are different between metropolitan and municipal chief executive. Second, the head of a local government tends to more actively legislate the Farmers' Allowance Ordinance than in the case of not the ruling party. Third, the rate of agricultural population as a social factor is not meaningful a policy beneficiary variable. Also, as the economic and administrative factors are not effective, the party factor is crucial for introduction of the Farmers' Allowance

policy than any other factors.

As this study confirms the party factor works effectively on policy determination, it has a significance as an empirical case analysis of research on introduction of policy. Also, the study presents that a local government head is more influential on introducing policy than a local council. In addition, the result that the rate of agricultural population is meaningless as a social factor shows the possibility that the policy beneficiary was not considered for enactment of agricultural benefit ordinance.

However, this study has the limitation that the period of policy introduction is not long enough for gathering temporal and spatial data of the Farmers' Allowance Ordinance. In spite of these limitation, this study analyzes the effective factors of the introduction of the Farmers' Allowance Ordinance from various angles using survival analysis and logistic regression. Based on these analysis results it was proved that the political factor highly affects on the determining policy. Also, it is meaningful in that it aroused the interest of policymakers on the Farmers' Allowance Ordinance.

**keywords : Farmers' Allowance, Ordinance, Survival analysis,
Cox proportional hazard model, Logistic model**
Student Number : 2017-20986