

지방정부 정책은 어떻게 확산되는가? : 인구조례 도입 및 제도화를 중심으로*

How do Local Government Policies Diffusion?

: Focused on the Introduction and Institutionalization of Population Ordinances

윤 선 일**·김 정 숙***

Yun, Sunil·Kim, Jungsook

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 인구감소 현황 및 지원정책
- III. 이론적 논의
- IV. 연구설계
- V. 분석결과
- VI. 결론

이 연구는 인구조례의 도입 및 제도화 요인을 살펴보는 것을 목적으로 전국의 226개 기초자치 단체를 대상으로 패널순위로짓분석을 실시하였다. 분석결과를 살펴보면 조례 도입과 제도화에 주 로 영향을 미치는 것은 외부적 결정요인인 수평적 확산과 수직적 확산이었다. 구체적으로 인구조 례를 도입하는 데에는 수평적 확산이 유의미한 영향을 미치고, 인구조례 제도화에는 수평적 확산 과 수직적 확산 모두 유의미한 영향요인이었다. 또한 외부적 확산과 지자체 유형 간 상호작용항이 통계적으로 유의미함을 알 수 있다. 이는 지자체 유형에 따라 수직적 확산이 인구조례 제도화 수 준에 미치는 영향이 다르며, 특히 시 유형이 다른 유형에 비해 수직적 확산이 제도화 수준에 미치 는 영향이 더욱 크다는 점을 알 수 있다.

* 이 논문은 2022학년도 충북대학교 학술연구영역 사업의 연구비 지원에 의하여 연구 되었음.
(This work was supported by a funding for the academic research program of Chungbuk NationalUniversity in 2022)

** 제1저자, 연세대학교 박사과정

*** 교신저자, 충북대학교 행정학과 교수

논문 접수일: 2022. 8. 22. 심사기간: 2022. 8. 22. ~ 2022. 11. 1. 게재확정일: 2022. 11. 1.

이러한 분석결과는 몇 가지 정책적 시사점을 제공한다. 첫째, 인구감소에 대응하고자 하는 사회·경제적 필요성에 비해 동일 지방자치단체 유형 내에서 인구조례를 얼마나 많이 도입하는지가 조례 도입에서 큰 영향을 미치고 있다. 둘째, 기초자치단체의 인구감소 현황이 천차만별이듯이 인구조례 도입 및 제도화 역시 기초자치단체의 유형에 따라 서로 다르게 대응하고 있다.

□ 주제어: 인구조례 도입, 인구조례 제도화, 외부적 확산 요인, 내부적 결정 요인

In this study, panel ranking logit analysis were conducted for 226 local governments nationwide to examine the factors of the introduction and institutionalization of population ordinances. The key analysis result is that horizontal diffusion and vertical diffusion, which are internal determinants, mainly influenced the introduction and institutionalization of ordinances. Specifically, horizontal diffusion had a significant effect on the introduction of population ordinances, and both horizontal and vertical diffusion were significant influencing factors on the institutionalization of population ordinances.

These analysis results provide several policy implications. First, compared to the need for policies to respond to population decline, how many population ordinances are introduced within the same type of local government has a significant impact on the introduction of ordinances. Second, just as the population decline of local governments varies widely, the introduction and institutionalization of population ordinances are also responding differently depending on the type of local government. Third, local governments, which are 'Si' types, develop and operate ordinance institutionalization more maturely, but in other types of local governments, the need for policies does not have a significant effect on the level of ordinance institutionalization.

□ Keywords: Introduction of Population Ordinances, Institutionalization of Population Ordinances, External Diffusion Factors, Internal Determinants

I. 서론

한국은 2020년에 처음으로 사망자 수가 출생아 수를 넘어서는 ‘데드크로스’에 진입했다. 저출생 문제 심화로 인해 출산율이 낮아진 반면, 고령화 문제로 인해 고령층 인구가 증가하여 사망자 수가 지속적으로 증가한 것이다. 자연 감소한 인구 규모는 2020년 3만 2,700명에서 2030년 10만 명, 2070년 51만 명 수준으로 계속 그 규모가 커질 전망이다(통계청, 2020). 특히 한국의 인구감소 현상은 수도권과 비수도권 간 극명한 대조를 보이고 있어, 2020년에 처음으로 수도권 인구가 전체 인구의 50%를 넘어서며, 비수도권 인구를 추월하였다(통계청, 2020).

지역의 인구 수는 산업, 경제, 생활의 근간이 되는 지표로, 인구감소는 지역 내에 광범위한 사회경제적 영향을 미칠 수 있다. 인구감소가 지역사회에 미치는 영향을 구체적으로 살펴보면, 노동생산가능인구 감소로 인한 경제성장을 저하, 소비절벽, 교원 및 공무원 고용 수요 감소, 기반시설 및 공공시설의 유희화 등의 다양한 부작용을 유발한다(이상대 외, 2021). 즉, 인구감소 문제는 단순히 지역불균형 문제에 그치는 것이 아니라 지역의 유지·존속에 영향을 미칠 수 있는 중대한 사안인 것이다.

중앙정부는 지역 인구 유출의 심각성을 최근에서야 인식하기 시작하고 인구감소지역에 대한 대응책 마련에 나서고 있으며(이소영·김도형, 2021), 지방정부 수준에서는 인구감소에 대응하여 출산장려금 정책을 중심으로 조례를 제정하는 등 노력을 기울였다. 이에 따라 관련 연구도 출산장려금 정책의 확산을 살펴보는 연구(이정철·허만형, 2012; 이석환, 2013, 이석환, 2014; 박은수·하태수, 2018; 이석환, 2022)들이 주를 이루었다.

하지만 출산장려금 정책을 뒷받침하는 출산장려금 조례는 지원기준과 지원내용 및 절차를 규정하는 데 그치고 있어 인구증가의 효과성은 차치하더라도 당장의 노동생산가능인구의 감소에 대한 대응과 장기적인 고령사회에 대한 대비가 부족한 것이 사실이다. 이에 각 기초지자체들은 인구정책 기본 조례, 저출산·고령사회 대응을 위한 인구늘리기 조례 등 출산은 물론 결혼, 임신, 양육 그리고 일가정양립, 다자녀가정 등을 지원하는 종합적인 인구정책사업에 나서고 있다.

지방정부에서 조례는 정책의 근거로서 가능하며, 각 지역별로 인구정책사업을 추진하기 위해 「인구증가 지원에 관한 조례», 「인구증가시책 지원에 관한 조례», 「인구늘리기 시책 지원 조례», 「인구정책 기본 조례», 「저출산 극복을 위한 인구정책 조례», 「저출산·고령사회 대응을 위한 인구정책 지원 조례」 등을 제정하였다. 각 조례별로 명칭은 조금씩 다르지만 내용적인 측면에서는 크게 다르지 않으므로 이 연구에서는 이러한 조례들을 통칭하여 인구조례로서

함께 살펴본다.

기존 정책확산을 연구하는 많은 연구들에서 조례의 제정은 지방정부의 정책 도입, 실현 의지, 확산 현상을 측정할 수 있는 하나의 지표로서 중요하게 다루고 있다(김송미·박동진, 2017; 박나라·김정숙, 2018; 여관현·계기석, 2013; 이승원, 2011; 장석준·김두래, 2012). 이 연구는 지방소멸에 대응하는 지방정부의 정책적 노력이 어떻게 확산되는지 살펴본다는 점에서 연구의 차별성과 의의를 지닐뿐 아니라 조례의 단순 도입뿐만 아니라 실질적으로 운영되고 있는지 제도화 수준을 함께 살펴봄으로써 논의를 보다 확장한다.

이를 위해 지방정부의 인구조례 현황을 살펴보고, 도입 및 제도화에 영향을 미치는 요인을 내부적 요인과 외부적 요인으로 구분하여 이론적 논의를 검토하고 분석을 실시하여 최종적으로 지방정부의 인구정책 수립 및 실질적 이행에 관한 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

II. 인구감소 현황 및 지원정책

우리나라의 합계출산율은 2002년 초저출산인 1.3명 이하가 되어 전 세계에서 유례없이 빠른 속도로 감소하기 시작했다. 또한 고령화 속도 또한 빠르게 나타나고 있어 이에 따른 부양 부담의 증가와 생산연령인구의 감소는 우리 경제의 지속가능성에 큰 장애로 나타나고 있다. 무엇보다 이러한 인구감소는 지역별로 불균형한 형태로 이루어지고 있으며, 몇몇 지방에서는 소멸이 우려되는 상황이다.

인구감소 문제는 지역별 인구 불균형 현상과 결합되어, 비수도권의 인구가 감소하고 수도권으로 인구가 쏠리는 결과를 낳고 있다. 지난 2015년 주민등록인구 기준으로 수도권 인구 25,470,602명, 비수도권 인구 26,058,736명이었으나, 2020년 수도권 인구 26,038,307명, 비수도권 인구 25,790,716명으로 역전 현상이 일어났다. 통계청 인구예측 자료에 따르면 향후 인구감소 현상이 지속되는 와중에도 수도권의 인구가 비수도권의 인구를 넘어서는 현상은 지속될 것으로 보인다.

〈표 1〉 2015년 대비 2020년 수도권과 비수도권 인구 비교¹⁾

중앙정부는 인구감소 문제를 해결하기 위한 대책으로 2005년 「저출산·고령사회법」 제정 이후, 동법에 따라서 4차에 걸쳐서 저출산 고령사회기본계획 5개년 계획을 중심으로 추진해 왔다. 저출산 고령사회 기본계획은 시기에 따라 달라졌는데, 이는 시기별로 저출산 현상의 원인을 다르게 보았기 때문이다(김우림, 2021). 저출산 예산 또한 이와 함께 계속 변화하여 제1차 기본계획이 처음 시행된 2006년 2조 1천억 원이었던 예산이 2021년에는 46조 7천억 원까지 증가해왔다. 그러나 합계출산율은 2020년 0.84명으로 계속 하락해왔고 앞으로도 지속적으로 하락할 것으로 예측(통계청, 2020)되는 등 실효성과 효과 측면에서 지속적인 의문이 제기되어 왔다.

또한 최근에는 개정된 「국가균형발전 특별법」을 근거로 하여 행정안전부를 중심으로 기초자치단체와 세종특별자치시, 제주시, 서귀포시를 포함한 229개 대상 가운데 89개 지역의 연평균인구증감률, 인구밀도, 청년순이동률 등 8개 지표를 반영하여 인구감소지역의 지정 및 지원이 이루어지고 있다.²⁾ 인구감소지역으로 선정된 지역의 지방소멸을 막기 위해 대응 사업 추진을 위한 재정지원으로, 2022년 평균 60억 원, 2023년 평균 80.1억 원의 기초지원계정 배분이 이뤄질 예정이다. 인구감소지역 지원 특별법 또한 2023년 1월부터 시행 예정으로 지역 주도 인구감소지역 대응계획의 수립과 맞춤형 지원 등이 이루어질 예정이다.

지방정부 수준에서는 인구유입 및 증가를 위한 정책들을 추진하기 위해 관련 조례 「인구증가 지원에 관한 조례」, 「인구증가시책 지원에 관한 조례」, 「인구늘리기 시책 지원 조례」, 「인

1) 주민등록인구 기준. 국가통계포털 <https://kosis.kr/index/index.do>

2) 2021년 10월 19일 행정안전부 고시 제2021-66호를 통해 국가균형발전위원회 심의를 거쳐 확정된 인구감소지역을 지정하였다.

구정책 기본 조례», 「저출산 극복을 위한 인구정책 조례», 「저출산·고령사회 대응을 위한 인구정책 지원 조례」 등을 제정하였다. 인구증가 혹은 인구늘리기 지원에 관한 조례는 각종 지원금 및 장려금의 지급을 규정하며 금전적인 지원에 중점을 둔다. 인구정책 기본 조례는 결혼, 임신, 출산, 양육 그리고 일·가정양립, 다자녀가정 등을 지원하는 인구정책사업을 규정하고 있으며, 저출산·고령사회정책 조례는 인구정책사업과 더불어 고령화 대책으로 고용과 소득보장, 건강증진, 여가 및 사회활동의 지원과 근거를 명시하고 있다. 이에 더불어 각 조례별로 위원회 설치 및 운영 그리고 관련 계획의 수립까지 규정을 마련하기도 하는데 이는 지방정부가 인구유입 및 증가를 위해 실질적으로 운영될 수 있도록 한 제도화 노력으로 볼 수 있다.

Ⅲ. 이론적 논의

1. 조례와 정책의 확산

조례란 지방정부의 권한에 속하는 사무에 관하여 지방의회의 의결로서 제정하는 규범으로 불특정다수인에 대하여 구속력을 갖는 법규로 설명되며(최승원, 2006), 헌법 제117조와 지방자치법 제28조에서 조례 제정을 명시하고 있다. 이러한 조례는 지방정부의 자율성과 책임성, 정책의 지속성과 안정성을 보여주는 지표라는 점에서 단순히 중앙정부의 대리인 역할을 넘어서 그 역할을 확대해나가고 있는 지방정부의 행동을 뒷받침한다(엄영호, 2021).

국내에서는 남궁근(1994)의 연구에서 행정정보공개조례를 대표적인 정책의 확산 사례로 살펴본 이후로 많은 연구(김송미·박동진, 2017; 박나라·김정숙, 2018; 여관현·계기석, 2013; 이승원, 2011; 장석준·김두래, 2012)들에서 조례를 중심으로 정책확산을 살펴보고 있다. 이승원(2011)은 작은도서관 지원조례를, 여관현·계기석(2013)의 연구에서는 마을만들기 조례를, 장석준·김두래(2012)의 연구에서는 학교급식조례 제정을, 김송미·박동진(2017) 연구에서는 다문화가족들을 지원하는 다문화가족 지원조례를, 그리고 박나라·김정숙(2018)의 연구에서는 환경기본조례를 살펴봤으며, 이처럼 도서관, 마을만들기, 학교급식, 다문화가족지원, 환경 등 다양한 정책을 대상으로 지방정부가 해당 조례를 도입했는지 여부를 정책의 도입 및 확산으로서 다루고 있다. 지방정부의 정책은 조례를 법적 근거로 하여 구현되기 때문에(박순중·최병대, 2016), 지방정부가 해당 조례를 도입했는지 여부를 정책의 도입 및 확산으로서 다루고 있는 것이다. 이처럼 조례는 그 자체로 지방정부의 정책 도입, 실현 의지, 확산 현상을 측정할 수 있는 하나의 지표가 되었다.

이러한 정책확산은 새로운 정책이나 프로그램으로 대변되는 정책혁신(Walker, 1969)을 통해 새로운 정책이 수용되고 확대되는 현상으로(이대웅·권기현, 2014), 한 정부의 정책 결정이 다른 정부의 정책 결정에 영향을 받는 과정(Braun & Gilardi, 2006)으로 살펴볼 수 있다.

정책확산은 대표적으로 두 가지 특징을 보이는데, 전자는 시간적 차원에서 S자 곡선을 가지는 것이다(Weyland, 2005). 정책혁신의 채택 즉 정책확산의 속도가 초기 이후 급격히 빨라지다가 혁신에 저항하는 집단 등의 존재로 뒤로 갈수록 느려진다는 것인데 시간의 흐름에 따라 누적 방식으로 살펴보면 S자 모양이 나타난다(Berry & 김대진, 2010). Gray(1973)의 연구에서 미국 주 정부의 법률 채택에서 처음으로 S자 곡선을 확인한 이후로 정책확산의 대표적인 현상으로 여겨진다. 다음으로 후자는 내용적 차원에서 채택된 정책의 내용은 다양하더라도 그 본질은 동일하다는 공통성이다. 대다수의 연구에서 공통성보다 S자 곡선의 중요성을 상대적으로 더욱 강조하여 다루고 있다(이정철·허만형, 2012).

정책확산과 유사한 개념인 정책이전은 서로 다른 정치 체계 환경에서 정책, 제도, 아이디어 등의 개발에 사용되는 과정으로 정의되며(Dolowitz & marsh, 1996), 특정한 정책과 관련된 정보의 생산자, 제공자, 수용자 등으로 구성된 정보 네트워크를 통해 이루어지는 것으로 알려져 있다(Wolman & page, 2002). 정책이전에서는 행위자의 활동이 강조된다는 점에서 정책확산과 가장 큰 차이점이 있다. 즉 정책확산은 정책, 아이디어 등이 도입되는 점에서는 정책이전과 유사하지만, 확산을 주도하는 개별 행위자와 확산과정에는 비중을 크게 두지 않는다는 점에서 구분된다(김태연, 2012).

정책확산 연구는 특정 정책 단위 내 정책결정에 있어 외부적 요인을 명시적으로 고려하고 있다는 점에서 기존의 정책결정요인 연구와 비교되는 측면이 있다(Miller & Banaszak-Holl, 2005; 이대웅·권기현, 2014에서 재인용). 초기의 정책확산 연구에서의 내부적 결정요인 모형은 사회·정치·경제적 요인을 중심으로 정책의 도입을 설명하는데(이석환, 2014), 이러한 내부적 결정요인은 외부확산 요인들을 분리하여 정부 간 영향력을 배제하였다는 점에서 한계를 드러내었다(김선형·유란희, 2017). 따라서 Berry & Berry(1990)가 내부적 결정요인과 외부적 요인을 결합한 통합모형을 제시한 이후 정책확산 연구는 대부분 내·외부적 결정요인을 종합적으로 살펴보는 방향으로 점차 발전되어 왔다(장석준, 2013).

정책확산의 외부적 요인은 확산의 방향에 따라 수평적 확산과 수직적 확산으로 구분된다(Daley & Garand, 2005; Shipan & Volden, 2008). 수직적 확산은 하위정부의 정책도입이 상위정부에 영향을 미치는 상향 확산과 상위정부의 정책도입이 하위정부에 영향을 미치는 하향확산으로 나뉘어 살펴볼 수 있지만, 국내에서 상향확산을 체계적으로 분석한 연구는 아직까지 많지 않다(이석환, 2014), 이는 전통적으로 중앙정부의 역할이 강하고 지방정부의 역할이 상대적으로 약한 상황에서 기인하는 것으로 파악된다. 따라서 본 연구에서도 수직적 확

산은 하향확산으로 상위정부의 강제, 재정적 유인, 정보제공과 같은 메커니즘이 작동하는 것으로 살펴본다(장석준·김두래, 2012). 수직적 확산이 상위정부에서 하위정부로의 확산을 의미한다면 수평적 확산은 대등한 지위에 있는 지방정부 간 확산을 일컫는다(박나라·김정숙, 2018). 그리고 이러한 수평적 확산에서는 학습, 모방, 경쟁, 정당성 등을 수평확산을 이끄는 메커니즘으로 살펴보고 있다(Braun & Gilardi, 2006).

인구조례의 경우 2005년 저출산·고령사회기본법을 중심으로 상위정부에 의한 정책확산 그리고 구조적 등위성에 있는 지방정부 간 학습 및 모방을 통한 정책확산이 나타날 수 있으며, 지방소멸 위기에 놓인 지자체들이 늘어남에 따라 그 자체로 문제를 해결하기 위한 내부적 요인에 의한 확산이 모두 나타날 수 있다. 이는 같은 조례라도 환경 관련 조례처럼 지자체에 규제와 의무만을 부과하거나 중앙과 지방의 갈등관계에 놓인 조례가 아니라는 점 그리고 인구 유출을 막고 인구유입을 위해 오히려 다른 지자체와 경쟁이 나타날 수 있다는 점에서 인구조례를 둘러싼 정책확산을 살펴볼 필요가 있다고 하겠다.

2. 외부적 확산 요인

Walker(1969)는 특정 지방정부의 초기 정책 도입이 다른 정부들로 하여금 새로운 혁신 정책을 도입하도록 하는 추동 요인으로서, 확산을 가속한다고 하였다. 외부적 요인은 다른 정부의 정책도입이 해당 정부에 미치는 영향을 의미하며, 앞서 언급한 것처럼 확산의 방향에 따라 수평적 확산과 수직적 확산으로 구분된다. 먼저 수평적 확산은 수준과 권한이 동일한 정부들 간의 확산을 의미한다(이석환, 2013). 이때 지리적 인접성이 강조되기도 하지만, 직접적인 연결이 없더라도 이질적인 부문의 대상보다는 유사한 사회경제적 특성을 공유하고 있는 구조적 등위성에 있는 지방정부 간에는 정책모방이 일어날 수 있기 때문에 준거집단이 누구인가가 중요하다고 할 수 있다(손선화, 2021). 특히 준거집단을 사회적 제도주의에서 ‘조직장(organizational field)’ 개념을 적용하여 이해하기도 한다. 조직장은 공유되는 규칙, 규범 등 상호의존적으로 활동하는 조직들의 집합으로, 조직들은 직접적으로 연계되지 않아도 조직장이라는 범위 내에서 규범을 생성하고 서로 영향을 받게 된다(정명은·박나라·장용석, 2009). 따라서 조직으로서 지방정부는 다른 지방정부들과 조직장을 형성하여 상호작용을 하게 되며 이러한 상호작용은 학습, 모방, 경쟁 등으로 나타날 수 있다.

이러한 학습, 모방, 경쟁 등 외부적 요인을 이끄는 메커니즘이 작동하는 논리는 지방정부의 정당성을 확보하기 위한 노력으로 요약할 수 있다. 즉, 구조적 등위성이 동일한 준거집단으로서 다른 지방정부의 정책을 학습하고 모방하는 것은 해당 지방정부가 외부로부터 정당성을

확보하는 방안으로서 활용된다(Braun & Gilardi, 2006; Miller, 2004). 준거집단이나 상위 정부가 수행하는 정책이 일종의 규범으로 작용하여, 이를 준수함으로써 외부로부터 정당성을 확보할 수 있는 것이다.

수직적 확산은 상위정부에서 하위정부로 확산되는 현상으로, 예컨대 광역자치단체가 정책을 도입했을 때 기초자치단체 또한 같은 정책을 도입할 확률이 높아지는 것을 들 수 있다(박나라, 김정숙, 2018). 수직적 확산은 상위정부가 하위정부의 정책도입을 강제하는 압력에 의해 일어날 수 있다(Dolowitz & Marsh, 1996). 즉, 상위정부와 하위정부가 정치적·관료적 연속관계에 있을 때, 특정 정책을 강제하여 제도화하는 경우이다(김동현·전희정, 2019).

수직적 확산은 정책확산의 중요한 메커니즘으로 상위정부의 결정, 재정적 유인, 정보제공 등이 주요한 요인으로 작용할 수 있으며, 특히 지방정부의 분권 수준이 제한되는 체제에서 이러한 수직적 확산이 강하게 나타날 수 있다(장석준·김두래, 2012). 상위정부는 하위정부와의 수직적 관계로 인해 예산을 조정하여 교부하거나 법률을 제정하여 지방정부의 조례 제정에 지대한 영향을 미치기 때문에 지방정부의 조례 도입에서 중요한 영향요인이라 할 수 있다. 박나라·김정숙(2018)의 연구에서는 지방정부의 환경 관련 조례의 도입을 살펴보면서 상대적으로 수평적 확산보다 수직적 확산 효과의 크기가 크게 나타난다는 사실을 밝히기도 하였으며, 임현정·금종예(2018)의 연구에서는 상위정부가 주도하는 조례 가운데서도 녹색성장 조례를 대상으로 정부간 관계 관점으로 분석하여 일방향이 아닌 상호의존적 관계가 있음을 살펴보았다.

따라서 본 연구에서도 수평적 확산과 수직적 확산의 효과는 조례의 도입을 통해 살펴볼 수 있다. 특히 인구조례의 경우 2005년 저출산·고령사회기본법을 중심으로 상위정부의 압력과 인구감소 및 지방소멸 위기를 겪고 있는 동일한 유형에 속하는 지방정부 간 경쟁 혹은 학습 및 모방을 통한 정책확산이 나타날 수 있으며, 이때 각 지방정부의 조례도입은 형식적인 수준에 그치는 경우가 있을 수 있으므로(임현정·금종예, 2018), 정책의 확산과정에서 제도화에도 이러한 수평적 확산과 수직적 확산이 각각 영향을 미칠 수 있다고 보고 다음의 가설을 설정하였다.

가설 1-1. 동일한 유형의 다른 기초단체들의 인구지원 조례 제정비율이 높을수록 해당 지방정부가 인구지원 조례를 도입할 가능성이 높아질 것이다.

가설 1-2. 동일한 유형의 다른 기초단체의 인구지원 조례의 제도화 수준이 높을수록 특정 기초단체의 인구지원 조례의 제도화 수준이 높을 것이다.

가설 2-1. 광역자치단체의 인구지원 조례 제정은 소속 기초자치단체의 인구지원 조례 제정 가능성에 긍정적 영향을 미쳤을 것이다.

가설 2-2. 광역자치단체 인구지원 조례의 제도화 수준이 높을수록 소속 기초단체의 인구지원 조례의 제도화 수준도 높을 것이다.

3. 내부적 결정요인

내부적 결정요인은 지방정부의 정책 도입 및 채택이 해당 지방의 사회적·정치적·경제적 특성에 의해 영향을 받는다고 가정한다(석호원, 2010; 이정철·허만형, 2012). 초창기의 정책확산에 대한 연구들은 이러한 내부적 요인들에 주목하여 이를 검증하고자 하였다(김선형·유란희, 2017). 정책확산에 관한 선행연구들이 점차 누적됨에 따라, 내부적 요인들에 정치·행정적 요인이나 지방정부 재정 여건 등의 요인들이 추가되었다(박나라·김정숙, 2018; 이정철·허만형, 2012; 임현정·금중예, 2018). 이러한 연구들은 지방정부가 특정 정책을 도입하거나 실질화하는 데에서, 내부의 정치적 메커니즘이나 상위정부와의 행정적 관계 등의 요인이나 해당 지방정부가 가진 재정적 역량 등의 측면도 주요하게 작용한다고 보았다.

실제로 2004년 전국 지자체 가운데 가장 먼저「순창군 정주민구증대 지원 조례」라는 명칭으로 인구조례를 도입한 순창군의 경우 순창군의회 115회 본회의 회의록에서 인구가 감소하는 문제에 대응하고자 인구유출을 억제하고 전입인구를 늘리기 위해 전입자에 대한 지원, 귀농자의 지원 대책 등이 포함된 조례를 강인형 전 군수가 직접 발의한 내용을 살펴볼 수 있다. 이는 중앙정부에서 2005년 「저출산·고령사회법」보다 앞선 지자체 단위에서의 노력으로 볼 수 있다.

이 연구에서는 선행연구들의 흐름을 종합하여 지방정부의 사회적·정치적·경제적 요인이 인구조례를 도입하거나 실질화하는 데에서 중요한 영향요인이 될 것으로 보았다. 우선 사회적 요인으로는 주로 인구, 주민의 교육 수준 등이 고려되는데(남궁근, 1994), 인구는 정책 수요 및 지방정부의 재정에도 영향을 미칠 수 있는 요인으로, 정책의 도입에 큰 영향을 미치는 정책적 필요성을 파악할 수 있다. 특히 인구 수나 인구증가율은 인구감소 현상을 직접적으로 확인할 수 있는 지표로서, 합리주의적 관점에 따라 인구가 급감하는 지역에서 인구지원 조례를 도입하거나, 실질적으로 운영할 가능성이 높다. 하민지 외(2011)는 저소득층 건강보험료 지원조례 도입에 관한 연구에서 노인인구 비율을 정책의 환경 측면에서 정책도입에 영향을 미치는 요인이라는 점을 밝혔으며, 이정철·허만형(2012)의 출산장려금 제도의 정책확산에 관한 연구에서 합계출산율과 인구의 감소가 정책채택에 영향을 미친다는 점을 규명하여, 내부적

결정요인 중 사회적 요인의 중요성을 확인한 바 있다.

정치적 요인은 정책결정자들이 정치적 목적을 달성하기 위한 수단의 일환으로서 특정 정책을 도입한다는 논리이다. 즉, 지방정부의 정책은 사회경제적 요인으로 인한 정책적 필요성에 의해 도입되기도 하지만, 단체장과 같은 중요한 정책행위자가 가진 특성이나 정치적 동기로 인해 특정 정책이 도입될 수 있다는 것이다. 하민지 외(2011)는 지방정부의 중요한 정책행위자인 단체장이 가진 개인적 특성 및 정치적 환경이 저소득층 건강보험료 지원 조례 도입에 영향을 미치는 중요한 요인이라는 점을 실증적으로 규명한 바 있다. 특히 지역 주민들이 관심을 갖는 정책을 도입할 경우 단체장과 같은 정치인이 정치적 지지를 확보하고 권력을 극대화할 수 있는 수단으로서 활용할 수 있다(김태일, 2001; 하민지 외., 2011). 이 연구에서 다루고 있는 인구감소 문제는 인구가 증가하는 몇몇 대도시 지역을 제외하고 대부분의 지방에서 가장 큰 관심을 가진 사안으로, 이를 정책문제로 인식하고 인구지원 조례를 도입하여 인구문제를 해결할 수 있다는 단체장의 정치적 동기나 의지를 보여주는 것만으로도 지역 주민들의 정치적 지지를 이끌어낼 수 있다. 이같은 단체장의 정치적 동기나 의지 측면을 살펴보는 데에서 단체장의 득표율이나 재선 의지와 관련된 선수 등이 정치적 요인으로서의 적절성을 지닌다고 볼 수 있다(최상한, 2010; 김대진, 2011; 엄태호·윤성일, 2013; 석호원, 2016).

마지막으로 지방정부의 경제적 요인 역시 인구지원 조례를 도입하거나 실질화하는 데에서 중요하다. 특정 지방에서 인구가 감소하는 것은 일자리, 경기, 산업 등에 영향을 미치기 때문에, 인구감소 문제에 정책적으로 대응하는 것은 경제적 필요성에 따른 정책적 행위일 수 있다. 출산장려금, 인구유입·유출 등 인구감소와 관련된 경험적 연구들에서 정책의 필요성으로서 인구나 함께출산율뿐만 아니라 사업체, 지방세, 지방교부세, 재정자립도 등을 경제·재정적 요인으로 살펴보았다(박은순·하태수, 2018; 이연경, 2018; 이정철·허만형, 2012). 따라서 이러한 연구들을 종합하여 내부적 결정요인으로서 사회·정치·경제적 요인이 인구지원 조례를 도입하거나 실질화하는 데 어떠한 영향을 미치는가에 관한 가설들을 정리하였다.

가설 3-1. 해당 지방자치단체의 사회적 필요성이 높을수록 해당 지방정부가 인구지원 조례를 도입할 가능성이 높아질 것이다.

가설 3-2. 해당 지방자치단체의 사회적 필요성이 높을수록 해당 지방정부가 인구지원 조례를 실질화 할 가능성이 높아질 것이다.

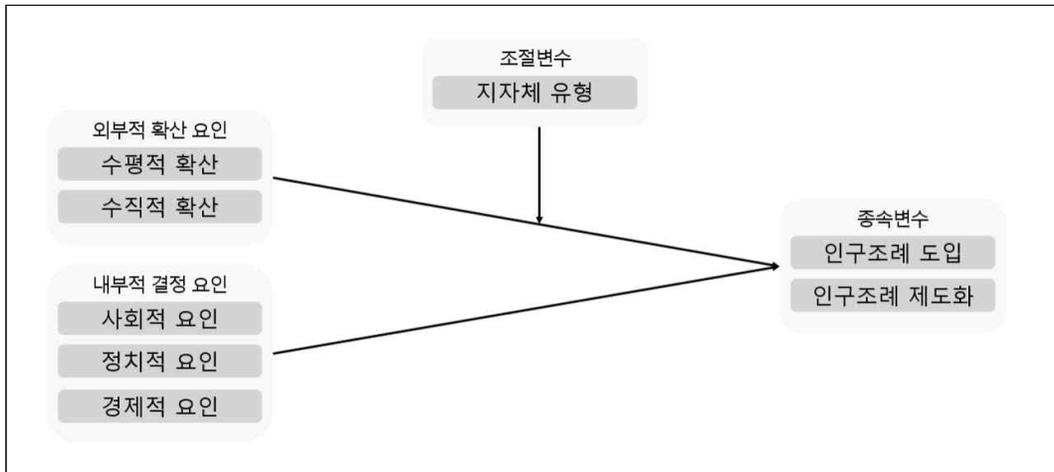
가설 4-1. 해당 지방자치단체의 정치적 필요성이 높을수록 해당 지방정부가 인구지원 조례를 도입할 가능성이 높아질 것이다.

가설 4-2. 해당 지방자치단체의 정치적 필요성이 높을수록 해당 지방정부가 인구조원 조례를 실질화 할 가능성이 높아질 것이다.

가설 5-1. 해당 지방자치단체의 경제적 필요성이 높을수록 해당 지방정부가 인구조원 조례를 도입할 가능성이 높아질 것이다.

가설 5-1. 해당 지방자치단체의 경제적 필요성이 높을수록 해당 지방정부가 인구조원 조례를 실질화 할 가능성이 높아질 것이다.

〈그림 1〉 분석모형



IV. 연구설계

1. 분석자료 및 방법

본 연구는 인구조례의 도입 및 제도화 요인을 살펴보기 위해 2017년부터 2020년까지 전국의 226개 기초자치단체의 인구조례를 살펴보았다.

분석자료 중 조례에 관한 정보는 자치법규 정보시스템(www.elis.go.kr)에서 수집하였고, 지방자치단체의 인구, 사업체, 재정자립도 등은 국가통계포털을 통해 수집하였다. 또한 정치적 요인에 관한 단체장 선거, 득표율, 선수 등은 선거통계시스템을 통해 수집하였고, 수집된

자료를 토대로 연구자가 재구성하였다.

분석대상 중 행정구역 개편 또는 명칭 개정이 이루어진 사례는 다음과 같이 정리하였다. 충청북도 청원군·경상남도 마산시·진해시는 각각 청주시와 창원시로 통합되었기 때문에 분석에서 제외하였고, 인천광역시 미추홀구는 2018년에 남구에서 미추홀구로 명칭이 변경되었기 때문에 동일한 기초자치단체로 정리하였다.

본 연구에서는 인구조례 도입 요인을 실증적으로 분석하기 위해 패널로짓분석을 실시하였고, 인구조례 제도화 요인을 규명하기 위해 일반서열로짓모형을 활용하였다.³⁾ 인구조례 도입의 경우, 도입한 것과 하지 않은 것이 이산형 변수로 구성된다. 이렇게 종속변수가 이산형 변수일 경우 일반적으로 프로빗 모형 또는 로짓 모형을 활용하여 분석한다(성주한·김형근, 2016). 또한 2017년부터 2019년까지 226개의 기초자치단체를 분석자료로 활용하였기 때문에, 횡단면의 데이터와 시계열의 데이터로 구성된 패널 형식이라 할 수 있다. 따라서 인구조례 도입의 영향요인을 규명하기 위해 패널로짓분석을 활용하였다. 패널로짓분석은 종속변수가 범주형으로 0과 1로 이루어져 있으며, 패널 형태로 구축되어 있을 때 활용하는 분석방법이다(권동현 외., 2018; 김지원, 2018; 김철주, 2016).

다음으로 본 연구에서는 순위로짓모형을 활용하여 인구조례 제도화 요인을 규명하였다.⁴⁾ 순위로짓모형은 각 독립변수가 서열척도인 종속변수에 미치는 효과가 순서에 상관없이 동일하다는 유사가정에 기반하는 모형이다(주현정, 2020). 본 연구의 종속변수인 인구조례 제도화는 0부터 2까지 분포하는 변수로서, 순서형 형식을 보이고 있다. 이처럼 종속변수가 서열척도인 경우, 최소자승법의 활용이 독립변수의 영향을 과소추정하는 오류를 보이기 때문에 순위로짓모형을 활용하는 것이 적절하다(우재영, 2009; 김슬기·최형재, 2020).

2. 변수측정

본 연구의 종속변수는 인구조례의 도입과 제도화 정도로 구분하여 측정하였다. 우선 인구조례의 도입은 도입하지 않았을 때 0과 도입했을 때 1로 측정하여 이항변수로 구성하였다.

3) 본 연구에서 사건사분석이 아닌 패널로짓분석을 실시한 이유는 사건사분석 실시 결과 모형의 추정결과 적합성이 낮은 것을 확인했기 때문이다(Prob>Chi2가 모두 0.05보다 큼). 따라서 이 연구에서는 불균형 패널자료를 대상으로 한 패널로짓분석을 활용하였다.

4) 본 연구는 처음에 패널순위로짓모형을 활용하였으나, 순위로짓분석의 비례승산가정에 대한 검증을 실시한 결과 가정을 충족하지 못하여 일반순위로짓모형을 활용하였고, 연도와 지자체명을 통제하여 시간에 따라 변화하거나 지자체에 따라 다른 특성을 통제하고자 하였다.

본 연구에서 대상으로 삼은 조례는 기존의 연구에서 많이 다루어진 출산장려금 조례를 제외한 인구조례로써 「인구증가 지원에 관한 조례」, 「인구증가시책 지원에 관한 조례」, 「인구정책 기본 조례」, 「인구늘리기 시책 지원 조례」, 「저출산 극복을 위한 인구정책 조례」, 「저출산·고령사회 대응을 위한 인구정책 지원 조례」를 모두 포함하며 한 지방자치단체가 두 개 이상의 조례를 가지고 있는 경우도 있다. 이 연구에서는 인구조례 중 어느 것 하나라도 도입한 경우 1로 코딩하였다. 인구조례의 제도화 정도는 크게 두 가지로 구분하여 살펴보았다. 우선 조례 내에 양성평등위원회, 인구정책위원회, 인구활력증진 추진위원회 등 관련 위원회를 설립해야 한다는 의무 규정이 있는지를 파악하였다. 다음으로 조례 내에 해당 지자체가 저출산종합계획, 저출산고령사회 시행계획, 인구정책 기본계획 등 관련 계획을 수립해야 한다는 의무 규정이 있는지를 파악하였다. 그 결과 모두 없는 경우 0, 둘 중 하나인 경우는 1, 둘 다 있는 경우 2로 측정하였다. 임현정·금중예(2018)의 연구에서는 조례를 제정하더라도 실질적으로 운영될 수 있는 제도적 장치로서 크게 위원회 구성과 계획 수립을 설명한다.

독립변수 중 외부적 확산요인은 크게 수평적 확산과 수직적 확산으로 구분하였다. 선행연구에서 수직적 확산은 대부분 기초자치단체의 경우 광역자치단체의 조례 제정 여부를 측정한다(박나라·김정숙, 2018; 이정철·허만형, 2012). 박나라·김정숙(2018)은 환경조례의 확산에 관한 연구에서 수직적 확산은 상위 광역자치단체가 제정한 경우 1, 제정하지 않은 경우 0으로 측정하였다. 또한 이정철·허만형(2012)은 출산장려금 제도의 확산 연구에서 수직적 확산은 상위 광역자치단체가 제정한 경우와 국가 단위 제도 수립 여부로 측정하였다. 다만, 수평적 확산의 경우 선행연구에서 측정하는 방식이 다소 차이를 보인다. 몇몇 선행연구들에서는 수평적 확산을 같은 광역 시·도 내 기초자치단체 중 해당 조례를 제정한 기초단체의 비율로 측정하고 있으나(박나라·김정숙, 2018; 이정철·허만형, 2012), 동일한 광역자치단체에 소속되었는가의 여부보다는 지방자치단체의 유형이 동일한가를 중심으로 살펴본 연구 역시 존재한다(김태은·이석환, 2020). 김태은·이석환(2020)은 빅데이터 정책 확산 연구에서 기능과 법적 지위가 동일한가의 여부를 중요하게 다루며, 동일한 유형 내 조례 제정 비율로 측정하였다.

따라서 이 연구에서는 수직적 확산은 상위 정부인 광역자치단체에서 인구조례를 도입한 경우 1로, 도입하지 않은 경우 0으로 측정하였으며, 수평적 확산은 동일한 지방자치단체 유형 내에서 인구조례를 도입한 비율로 측정하였다. 지방자치단체의 유형은 9가지 분류 유형으로 1: 특별시, 2: 광역시·도, 3: 50만 이상 시, 4: 50만 미만 시, 5: 도농복합시, 6: 5만 이상 군, 7: 5만 미만 군, 8: 특별시 자치구, 9: 광역시 자치구이다.⁵⁾ 또한 두 번째 종속변수인 조례

5) 다수의 지방공무원들과 면담을 진행한 결과, 인구감소와 관련한 정책을 다룰 때 동일한 유형의 기초자치단체의 인구감소 패턴을 중요하게 고려하는 것으로 나타났다. 즉, 시 단위 지방공무원은 동일한 시 단위 중 인구 수가 비교적 유사한 타 기초자치단체가 관련 조례를 제정하고 사업을 수행하는지에 대해

제도화의 수직적 확산과 수평적 확산의 경우, 제도화 수준을 활용하여 각각 상위 정부인 광역 자치단체의 제도화 수준과 동일한 유형의 제도화 수준의 비율로 측정하였다.

다음으로 내부적 결정 요인 중 사회적 요인은 인구조례를 도입할 필요성을 높이는 환경이 조성되었는지를 파악하기 위해 인구증가율, 출산율, 노인 비율을 독립변수로 활용하였다. 선행연구에서는 조례 도입의 중요한 영향요인으로서, 해당 조례가 정책적으로 필요한지 여부를 파악할 수 있는 변수들을 활용한 바 있다(박나라·김정숙, 2018; 이정철·허만형, 2012). 박나라·김정숙(2018)은 환경조례 도입의 필요성에 해당하는 변수로 비농가 가구 비율, 인구 천명당 사업체 수, 일반폐기물 재활용률을 측정하였다. 또한 이정철·허만형(2012)은 출산장려금 제도의 정책확산 효과를 실증적으로 분석하는 연구에서 제도의 합리성 요인으로서 합계출산율과 인구증가율을 측정하였다. 이 연구에서 출산율은 국가통계포털 자료를 활용하였고, 인구증가율의 경우 국가통계포털에서 수집한 각 지방자치단체의 인구 수를 토대로 연구자가 산출하였다. 노인 비율은 해당 지역에 경제활동인구가 아닌 노인이 늘어날 경우 복지지출 등이 늘어날 수 있고 경기가 침체될 수 있기 때문에, 지방자치단체가 인구조례를 도입하여 이러한 상황을 타개하고자 노력할 수 있다고 보았다.

정치적 요인은 해당 지방자치단체장의 득표율과 선수를 측정하였다. 선행연구에서는 지방 정부의 조례 도입의 정치적 요인으로서 중앙정부와의 정치적 관계 또는 정당 경쟁에 해당하는 지방자치단체장의 득표율, 선수, 소속 정당(대통령과 동일한지 여부), 특정 정당에 대한 지지율 등을 통제하였다(김대진, 2011; 박은순·하태수, 2018; 이정철·허만형, 2012; 임현정·금종예, 2018). 이 연구에서는 인구조례 도입이 지역 내 정치적 역학 관계의 결과로 이루어진 사건이라 보고, 단체장의 정치적 입지 및 환경, 지방의회와의 관계 등을 주요한 정치적 요인으로 보았다. 즉, 단체장의 정치적 판단의 결과로서(이정철·허만형, 2012), 단체장이 정치적으로 유리한 조건을 형성하기 위한 일종의 전략적 판단일 수 있다고 보았다.

따라서 단체장의 득표율을 측정하여 단체장이 주민으로부터 받는 정치적 지지 정도를 파악하였고(김대진, 2011), 단체장 선수를 측정하여 재선 가능성을 살펴보았다(이정철·허만형, 2012). 단체장 선수는 3선의 경우 재선이 불가능하기 때문에, 이를 1로 코딩하여 레퍼런스로 삼았고, 초선을 2로, 재선을 3으로 측정하였다. 마지막으로 지역 내 정치적 역학 관계를 의미하는 분점정부(divided government) 여부는 단체장의 소속 정당이 지방의회 내에서 의석을 50% 이상 차지하는 다수당인 경우 단점정부, 그렇지 않은 경우 분점정부로 보았다. 변수 코딩 방식은 분점정부를 1로, 단점정부를 0으로 하였다.

높은 관심을 보였다. 한국의 지방자치단체 유형은 기본적으로 9가지로 구분되는데, 이때 인구와 산업 구성 등이 중요한 기준이다. 따라서 동일한 지방자치단체 유형에 속하는 경우 인구 수와 산업 구성 등이 매우 유사한 특징을 지닌다.

경제·재정적 요인은 지역총생산(GRDP), 사업체수, 재정자립도를 활용하였다. 인구조례를 도입하는 데에는 인구감소 현상도 있지만, 인구감소로 인한 결과로서 경기침체라는 요인도 중요한 합리성 요인으로 볼 수 있기 때문이다. 따라서 지역의 경제 수준으로서, 지역 소득 수준인 지역총생산(GRDP)과 경제활동 수준인 사업체수를 살펴보았다(김태은·이석환, 2020). 또한 재정 측면에서는 선행연구에서 중요한 변수로 다뤘던 재정자립도를 활용하였다(박나라·김정숙, 2018; 이정철·허만형, 2012). 새로운 정책 및 제도를 도입하는 데에는 실질적인 재정이 필요하기 때문에, 재정자립도가 낮으면 해당 지방자치단체가 재정 여력이 낮다고 볼 수 있다. 특히 인구감소는 세원 감소로 이어져 직접적으로 재정자립도를 낮추는 결과를 가져오기 때문에 이는 지방자치단체가 조례를 도입하는 데에서 장애요인이 될 수 있다고 보았다.

추가로 지방자치단체 유형별로 차이가 있을 것으로 보고 시, 군, 구로 구분하여 변수간 상호작용효과를 살펴보았다. 지방자치단체의 서로 다른 특성을 파악할 수 있는 합리적인 대리 지표가 바로 지방자치단체 유형인 시, 군, 구이기 때문이다. 우리나라의 모든 기초자치단체는 지방자치법에 따라 시, 군, 구라는 행정구역을 갖추고 있고⁶⁾ 이러한 유형 구분은 지방자치단체의 인구, 재정, 면적, 산업 특성, 행정구역 연혁 등이 종합적으로 고려된 결과이기 때문에 지방자치단체의 서로 다른 특성을 살펴보는 데 효과적이라고 판단하였다.

〈표 2〉 변수의 조작화

구분	변수		변수의 조작화	출처	비고
종속변수	인구조례 도입		(0) 조례 없음 (1) 조례 있음	자치법규정보 시스템	
	인구조례의 제도화		위원회 규정 및 계획 수립 합산(각 1로 코딩 후 합산)	자치법규정보 시스템	(이석환, 2021; 임현정·김종예, 2018)
독립변수	외부적 확산 요인	수평적 확산	동일 지자체 유형 도입 - 동일 지자체 유형 중 도입 한 비율 (=도입 수/유형별 지자체 수*100) - 조례 도입과 제도화를 각 각 산출하여 변수를 독립 적으로 구성함	연구자 재구성	
		수직적 확산	상위 광역자치단 체 도입 - 도입=1, 도입하지 않음=0 - 조례 도입과 제도화를 각 각 산출하여 변수를 독립 적으로 구성함		

6) 행정구역이란 "합리적이고 능률적인 국가목표를 추구하고 자치권능을 구현시켜 국민생활의 편익을 도모하기 위하여 설정된 구역"이다(e-나라지표 홈페이지)

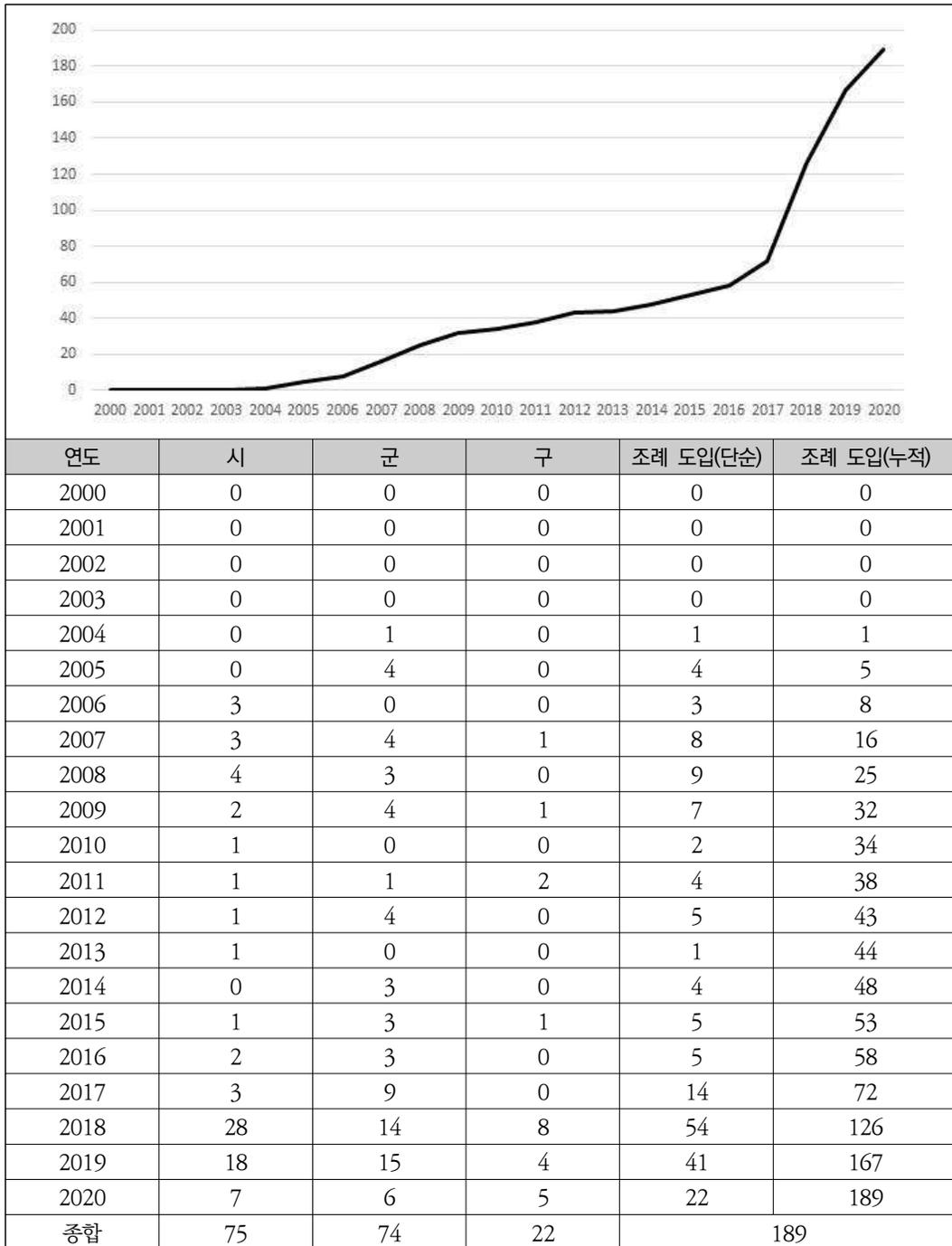
구분	변수		변수의 조작화	출처	비고
	사회적 요인	인구증가율	(현 인구-전년도 인구) /전년도 인구*100	연구자 재구성	(이정철·허만형, 2012)
		합계출산율		국가 통계포털	
		노인 비율	65세 이상 인구 비율	국가 통계포털	
	정치적 요인	단체장 득표율	선거 당시 득표율	선거통계 시스템	(김대진, 2011)
		단체장 선수	삼선=1, 초선=2, 재선=3	선거통계 시스템	(이정철·허만형, 2012; 임현정·김종예, 2018)
		분점정부	분점=1, 단점=0	연구자 재구성	
	경제· 재정적 요인	GRDP	GRDP의 자연로그	국가 통계포털	(김태은·이석환, 2020)
		사업체	인구 천명당 사업체수	국가 통계포털	
		재정자립도	재정자립도(%)	국가 통계포털	(박나라·김정숙, 2018; 이정철·허만형, 2012)
조절변수	지자체 유형		시=1, 군=2, 구=3	행정안전부	

V. 분석결과

1. 지방자치단체의 인구조례 도입 현황

2000년부터 2020년까지 지방자치단체의 인구조례 도입 현황을 확인하기 위해 연도별 조례 제정 건수를 확인하였다. 아래의 <그림 1>을 살펴보면, 지난 2003년까지 인구조례를 도입한 지방자치단체가 하나도 없다가, 2004년 이후 인구조례가 제정되었고, 2017년부터 2020년까지 다수의 지방자치단체가 인구조례를 도입하였다. 인구조례 누적 제정을 보여주는 그래프를 살펴보면, 인구조례의 급속한 확산을 의미하는 S자형 곡선을 그리고 있다(Gray, 1973; Rogers, 1962; 김태은·이석환, 2020; 13; 재인용).

〈그림 2〉 연도별 인구조례 도입 현황



2. 인구조례 도입 영향요인 분석

인구조례 도입의 영향요인을 파악하기 전에 각 변수들의 기술통계량을 확인하였다. 종속변수 중 조례 도입은 평균 0.14, 표준편차 0.35로 전체 지방자치단체 중 14%만이 인구조례를 도입하였으나, 변수 간 편차가 큰 것을 알 수 있다. 조례 제도화는 평균 0.50, 표준편차 0.77로, 인구조례 상 계획 수립이 규정되어 있고, 위원회가 설립·운영되는 곳이 2임을 감안할 때, 전체적으로 인구조례가 제도화된 정도는 매우 낮은 수준임을 알 수 있다.

독립변수인 외부적 확산요인 중 수평적 확산은 평균 0.14, 표준편차 0.13로 지방자치단체들 중 동일한 유형 내 조례가 도입한 비율은 매우 낮은 상황이다. 이에 비해 수직적 확산은 평균 0.55, 표준편차 0.50으로 상위 정부인 광역자치단체가 인구조례를 도입했는지 여부는 좀 더 높은 수준이다. 수평적 확산과 수직적 확산을 비교하면 수직적 확산이 좀 더 많이 이루어진 것을 알 수 있다. 인구조례 제도화의 수평적 확산은 평균 0.97, 표준편차 0.94이며, 수직적 확산은 평균 0.50, 표준편차 0.42이다.

인구조례 도입의 내부적 결정요인 중 사회적 요인인 인구증가율, 합계출산율, 노인 비율을 살펴보면, 인구증가율은 평균 -0.24이며, 표준편차 2.19로 인구가 감소하는 지방자치단체와 증가하는 지방자치단체가 극명히 나뉘고 있음을 알 수 있다. 이에 비해 합계출산율은 평균 1.11이며 가장 낮은 지방자치단체는 0.60에서 가장 높은 지방자치단체는 2.10까지임을 알 수 있다. 마지막으로 노인 비율은 평균 19.62, 표준편차 7.94로, 노인 비율이 낮은 곳은 7%에서 높은 곳은 38.9%까지 분포하고 있다.

정치적 요인인 단체장 득표율은 평균 54.14로 낮은 경우 24.73에서 높은 경우 85.02까지 큰 편차를 보이고 있음을 알 수 있다. 단체장 선수는 평균 1.47, 표준편차 0.66이며, 분점정부 여부는 평균 0.36으로 분점정부보다 단점정부가 더욱 많은 상황임을 알 수 있다.

경제·재정적 요인 중 GRDP는 평균 15.32이고, 표준편차는 1.13이다. 또한 사업체는 평균 86.16이며, 표준편차는 40.58이며, 최소 47.8에서 최대 500.6의 값을 보이고 있다. 이는 지방자치단체 간에 경제적 수준의 격차가 매우 크다는 것으로 이해할 수 있다. 재정자립도의 경우 평균 54.99, 표준편차 10.33을 보이고 있으며 최소 16.5%에서 최대 76.4%까지 분포하고 있음을 알 수 있다. 지자체 유형은 시, 군, 구로 구성되어 있으며, 평균 1.98 표준편차 0.79이다.

〈표 3〉 기술통계량

변수	관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값
조례 도입	463	0.14	0.35	0	1
조례 제도화	463	0.50	0.77	0	2
수평적 확산(도입)	463	0.14	0.13	0	0.4
수직적 확산(도입)	463	0.54	0.50	0	1
수평적 확산(제도화)	463	0.97	0.94	0	2
수직적 확산(제도화)	463	0.50	0.42	0	1.47
인구증가율(%)	463	-0.22	2.20	-9.8	10.13
합계출산율(%)	463	1.11	0.26	0.60	2.10
노인 비율(%)	463	19.62	7.94	7	38.9
단체장 득표율(%)	463	54.16	9.77	24.73	85.02
단체장 선수	463	1.47	0.66	1	3
분점정부	463	0.36	0.48	0	1
GRDP(백만원)	463	15.31	1.13	12.57	18.17
사업체	463	86.16	40.58	47.8	500.6
재정자립도(%)	463	54.74	10.28	16.5	76.4
지자체 유형	463	1.98	0.79	1	3

다음의 〈표 4〉는 인구조례 도입 요인을 알아보기 위해 패널로짓분석을 실시한 결과이다. 분석모형은 총 4가지로 구성하였다. 모형 (1)은 전체 기초자치단체를 대상으로 분석하였고, 모형 (2)~(4)는 수평적 확산, 수직적 확산 변수와 지자체 유형의 상호작용항을 구성하여 분석한 결과이다. 모형 (2)는 수평적 확산*지자체 유형 상호작용항을, 모형 (3)은 수직적 확산*지자체 유형 상호작용항을, 모형 (4)는 두 가지 상호작용항을 모두 포함한 모형이다. 각 모형마다 해석의 편리성을 높이기 위해 회귀계수와 함께 승산비(Odds Ratio)을 제시하였다.

모형 (1) 분석결과를 살펴보면, 인구조례 도입에 영향을 미치는 변수는 수평적 확산인 것으로 나타났다. 동일한 지방자치단체 유형 내에서 수평적으로 확산된 정도는 신뢰수준 99%에서 정(+)의 방향으로 통계적으로 유의미하며, 회귀계수는 8.881로 나타났다. 승산비는 7197.314로 동일한 유형 내에 인구조례를 도입한 기초자치단체들의 비율이 높을수록 인구조례를 더욱 빨리 도입할 가능성이 7197.314배 높아지는 것으로 해석할 수 있다. 이는 이론적 논의에서 밝힌 것처럼 동일한 지방자치단체 내에서 인구조례를 도입할 것에 대한 사회적 압력을 받게 되고 해당 지방자치단체 역시 인구조례를 도입하는 행태를 보이는 것으로 볼 수 있다. 또한 수평적 확산에 비해 수직적 확산은 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것을 알 수 있다. 기존의 정책 및 제도 도입 관련 선행연구들에서는 상위정부의 도입을 의미하는

수직적 확산을 주요 변수로 보고하고 있고, 실증분석 결과 역시 유의미한 영향을 확인한 바 있다(박나라·김정숙, 2018; 임현정·김중예, 2018). 그러나 다른 선행연구들에서 다루는 조례들이 환경정책, 출산장려금 정책 등 국제적인 조약을 근거로 하거나, 저출산고령화 기본법 등 중앙정부를 중심으로 이루어진 정책인 반면, 인구조례의 경우 기초자치단체에서 먼저 경험하는 사회적 현상에 대응하는 지역 차원의 정책이란 점에서 차별화된다. 즉, 조례의 내용이 다른 조례에 비해 상대적으로 상위정부의 도입이라는 사회적 압력이 크게 영향을 미치지 못하는 것에서 비롯된다고 볼 수 있다.

이외에도 내부적 결정요인 중 사회적 요인이라 할 수 있는 인구증가율과 출산율도 인구조례 도입에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 지방자치단체들이 실제 사회적 필요성에 따라 인구조례를 도입하기보다는 동일한 지방자치단체 유형 내에서 받는 사회적 압력에 따라 조례를 제정하는 행태를 보인다고 할 수 있다.

모형 (2)-(4)는 외부적 확산과 지자체 유형의 상호작용 효과를 살펴본 결과이다. 모형 (2)는 수평적 확산과 지자체 유형의 상호작용항, 모형 (3)은 수직적 확산과 지자체 유형의 상호작용항, 모형 (4)는 두 가지 상호작용항이 모두 포함되었다. 분석결과를 살펴보면 외부적 확산과 지자체 유형의 상호작용 효과는 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타나, 지자체 유형에 따라 외부적 확산이 인구조례 도입에 미치는 영향이 차이를 지니지는 않는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 4〉 지방자치단체의 인구대응 조례 도입 확률

조례도입	모형(1)		모형(2)		모형(3)		모형(3)	
	기본모형		상호작용항 1		상호작용항 2		전체 상호작용항	
	Coe./ <i>(z)</i>	승산비	Coe./ <i>(z)</i>	승산비	Coe./ <i>(z)</i>	승산비	Coe./ <i>(z)</i>	승산비
수평적 확산	8.881***	7,197.314***	4.109	60.895	9.062***	8,625.392***	3.366	28.965
	(5.74)		(1.11)		(5.72)		(0.9)	
수직적 확산	0.222	1.248	0.171	1.187	1.001	2.722	1.27	3.561
	(0.66)		(0.5)		(1.05)		(1.32)	
인구증가율	0.0849	1.089	0.079	1.082	0.085	1.089	0.0764	1.079
	(1.17)		(1.11)		(1.17)		(1.07)	
출산율	0.0314	1.032	0.0386	1.039	0.15	1.162	0.207	1.23
	(0.04)		(0.05)		(0.2)		(0.27)	
노인 비율	0.0263	1.027	0.0278	1.028	0.0294	1.03	0.033	1.034
	(0.69)		(0.73)		(0.76)		(0.85)	

조례도입	모형(1)		모형(2)		모형(3)		모형(3)	
	기본모형		상호작용항 1		상호작용항 2		전체 상호작용항	
	Coe./z	승산비	Coe./z	승산비	Coe./z	승산비	Coe./z	승산비
단체장 득표율	-0.00704	0.993	-0.00627	0.994	-0.0108	0.989	-0.0112	0.989
	(-0.41)		(-0.37)		(-0.61)		(-0.64)	
단체장 선수 (레퍼런스: 삼선)								
초선	0.376	1.457	0.373	1.453	0.397	1.488	0.4	1.492
	(1.03)		(1.02)		(1.08)		(1.09)	
재선	0.0945	1.099	0.129	1.137	0.103	1.109	0.143	1.153
	(0.18)		(0.24)		(0.2)		(0.27)	
분점정부	0.0515	1.053	0.0164	1.017	0.0642	1.066	0.0315	1.032
	(0.15)		(0.05)		(0.19)		(0.09)	
GRDP	0.0405	1.041	0.0192	1.019	0.0489	1.05	0.0286	1.029
	(0.16)		(0.08)		(0.19)		(0.11)	
사업체	-0.0153	0.985	-0.0166	0.984	-0.0148	0.985	-0.0164	0.984
	(-1.36)		(-1.45)		(-1.31)		(-1.42)	
재정자립도	-0.0183	0.982	-0.00745	0.993	-0.0208	0.979	-0.0068	0.993
	(-0.61)		(-0.24)		(-0.69)		(-0.22)	
지자체 레퍼런스(시)								
지자체 유형(군)	0.356	1.428	-0.458	0.633	0.618	1.855	-0.256	0.774
	(0.68)		(-0.59)		(1.01)		(-0.32)	
지자체 유형(구)	-0.344	0.709	-1.274	0.28	0.247	1.28	-0.563	0.57
	(-0.37)		(-1.06)		(0.22)		(-0.43)	
수평적 확산*지자체 유형			3.585	36.047			4.318	75.013
			(1.36)				(1.6)	
수직적 확산*지자체 유형					-0.443	0.642	-0.64	0.527
					(-0.88)		(-1.24)	
_cons	-2.376		-2.254		-2.691		-2.806	
	(-0.49)		(-0.46)		(-0.55)		(-0.58)	
N	463		463		463		463	
Wald chi2	52.81		49.69		53.77		50.69	
Log likelihood	-151.945		-150.949		-151.554		-150.18	
rho	4.31E-07		4.18E-07		4.39E-07		4.20E-07	

* p < 0.1, ** p < 0.05, *** p < 0.01

〈표 5〉는 인구조례 제도화 수준을 종속변수로 하여 순위로짓분석을 실시한 결과이다. 분석 모형은 위의 인구조례 도입 영향요인 분석과 마찬가지로 총 4가지로 구성하였다. 모형 (1)은 전체 기초자치단체를 대상으로 분석하였고, 모형 (2)~(4)는 수평적 확산, 수직적 확산 변수와 지자체 유형의 상호작용항을 구성하여 분석한 결과이다. 모형 (2)는 수평적 확산*지자체 유형 상호작용항을, 모형 (3)은 수직적 확산*지자체 유형 상호작용항을, 모형 (4)는 두 가지 상호작용항을 모두 포함한 모형이다. 각 모형마다 해석의 편리성을 높이기 위해 회귀계수와 함께 승산비(Odds Ratio)을 제시하였다.

모형 (1)을 살펴보면, 수평적 확산과 수직적 확산 모두 인구조례 제도화에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 우선 수평적 확산 변수는 조례 제도화에 신뢰수준 95%에서 정(+)의 방향으로 통계적으로 유의미하며, 승산비는 1.397을 보이고 있다. 이는 동일한 유형의 지방자치단체들이 인구조례를 제도화한 만큼 해당 지방자치단체의 인구조례 제도화 수준 역시 높을 확률이 1.397배 높은 것으로 해석할 수 있다. 수직적 확산 역시 조례 제도화에 신뢰수준 99%에서 정(+)의 방향으로 통계적으로 유의미하며, 승산비는 2.888을 보이고 있다. 즉, 상위정부인 광역자치단체가 인구조례를 도입할수록 해당 지방자치단체는 인구조례를 더욱 제도적으로 성숙하게 제정하여 운영할 가능성이 2.888배 높아지는 것임을 알 수 있다. 이같은 분석결과는 선행연구에서 경험적으로 밝힌 것처럼 상위정부의 제도 및 정책 시행이 하위정부에 사회적 압력으로 작용한다는 점과 동일하다(김학실, 2018; 이대웅권기현, 2014). 이외에도 노인 비율은 신뢰수준 95%에서 부(-)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 주고 있고, 승산비는 0.940이다. 이는 노인 비율이 높은 지방자치단체는 그렇지 않은 곳에 비해 조례의 제도화 수준이 낮음을 의미한다. 일반적으로 선행연구들에서는 출산율 저하와 고령화 심화에 따라 인구감소 문제가 심각하다고 보고 있으나(이성재·한국환, 2021; 정성호, 2020), 지방자치단체에서는 총인구 수를 기반으로 정책적 판단을 내리는 경향이 있어 이같은 분석결과가 나온 것으로 유추할 수 있다.

모형 (2)는 수평적 확산*지자체 유형 상호작용항이 포함된 분석 결과이다. 모형 (1)과 마찬가지로 수직적 확산이 제도화에 신뢰수준 99%에서 정(+)의 방향으로 통계적으로 유의미하며, 승산비는 2.936을 보이고 있다. 수평적 확산*지자체 유형 상호작용항은 제도화에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것을 확인할 수 있다. 이외에도 모형 (1)과 마찬가지로 노인 비율이 신뢰수준 95%에서 부(-)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있다.

모형 (3)은 수직적 확산*지자체 유형 상호작용항이 포함된 분석 결과이다. 모형 (1)과 마찬가지로 수평적 확산과 수직적 확산이 제도화에 각각 신뢰수준 99%, 95%에서 정(+)의 방향으로 통계적으로 유의미하며, 승산비는 각각 1.451, 13.667을 보이고 있다. 모형 (3) 역시 수직적 확산*지자체 유형 상호작용항은 제도화에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것을 확인할 수 있다.

모형 (4)는 수평적 확산*지자체 유형과 수직적 확산*지자체 유형 상호작용항이 포함된 분석 결과이다. 모형 (2)와 마찬가지로 수직적 확산이 제도화에 각각 신뢰수준 99%에서 정(+)의 방향으로 통계적으로 유의미하며, 승산비는 17.362이다. 모형 (4)에서는 수직적 확산*지자체 유형 상호작용항이 제도화에 신뢰수준 90%에서 부(-)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 이같은 분석결과는 지자체 유형에 따라 수직적 확산이 인구조례의 제도화 수준에 미치는 영향이 다름을 의미한다. 이같은 분석결과는 각 지자체 유형마다 정책의 제도화 수준이 다를 수 있음을 실증적으로 규명했다는 점에서 의미를 찾을 수 있다.

〈표 5〉 지방자치단체의 인구대응 조례 제도화

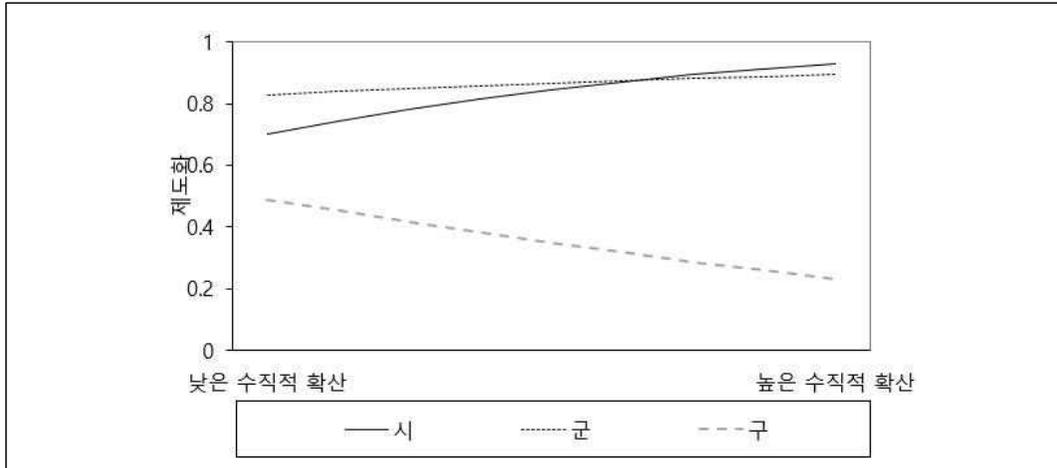
제도화	모형(1)		모형(2)		모형(3)		모형(4)	
	기본모형		상호작용항 1		상호작용항 2		전체 상호작용항	
	Coe./z	승산비	Coe./z	승산비	Coe./z	승산비	Coe./z	승산비
수평적 확산	0.335**	1.397**	0.0948	1.099	0.372***	1.451***	-0.0121	0.988
	(2.45)		(0.24)		(2.67)		(-0.03)	
수직적 확산	1.060***	2.888***	1.077***	2.936***	2.615**	13.667**	2.854***	17.362***
	(2.82)		(2.85)		(2.5)		(2.64)	
인구증가율	0.0503	1.052	0.0514	1.053	0.0533	1.055	0.0553	1.057
	(0.92)		(0.94)		(0.96)		(0.99)	
출산율	-0.189	0.828	-0.247	0.781	-0.0292	0.971	-0.101	0.904
	(-0.37)		(-0.47)		(-0.06)		(-0.19)	
노인 비율	-0.0621**	0.940**	-0.0614**	0.940**	-0.0634**	0.939**	-0.0625**	0.939**
	(-2.20)		(-2.18)		(-2.24)		(-2.21)	
단체장 득표율	-0.00882	0.991	-0.00756	0.992	-0.0112	0.989	-0.00947	0.991
	(-0.70)		(-0.59)		(-0.89)		(-0.74)	
단체장 선수 (레퍼런스: 삼선)								
초선	-0.27	0.763	-0.274	0.761	-0.266	0.767	-0.272	0.762
	(-0.99)		(-1.00)		(-0.97)		(-0.99)	
재선	0.0208	1.021	0.0334	1.034	0.000654	1.001	0.0174	1.018
	(0.06)		(0.09)		(0)		(0.05)	
분점정부	0.154	1.167	0.143	1.154	0.162	1.176	0.147	1.158
	(0.63)		(0.58)		(0.66)		(0.59)	
GRDP	-0.218	0.804	-0.212	0.809	-0.286	0.751	-0.283	0.753
	(-1.17)		(-1.14)		(-1.48)		(-1.47)	
사업체	0.00342	1.003	0.00329	1.003	0.0039	1.004	0.00375	1.004
	(0.98)		(0.93)		(1.14)		(1.08)	

제도화	모형(1)		모형(2)		모형(3)		모형(4)	
	기본모형		상호작용항 1		상호작용항 2		전체 상호작용항	
	Coe./ <i>(z)</i>	승산비	Coe./ <i>(z)</i>	승산비	Coe./ <i>(z)</i>	승산비	Coe./ <i>(z)</i>	승산비
재정자립도	-0.0116	0.988	-0.0102	0.99	-0.0191	0.981	-0.0178	0.982
	(-0.54)		(-0.47)		(-0.88)		(-0.81)	
지자체 레퍼런스(시)								
지자체 유형(군)	0.452	1.571	0.291	1.337	0.967*	2.631*	0.78	2.182
	(1.18)		(0.64)		(1.94)		(1.47)	
지자체 유형(구)	-0.256	0.774	-0.546	0.579	0.472	1.602	0.109	1.115
	(-0.32)		(-0.59)		(0.51)		(0.11)	
수평적 확산*지자체 유형			0.137	1.147			0.221	1.248
			(0.64)				(1)	
수직적 확산*지자체 유형					-1.01	0.364	-1.149*	0.317*
					(-1.61)		(-1.77)	
<i>N</i>	463		463		463		463	
pseudo <i>R</i> ²	0.163		0.163		0.166		0.167	
LR chi2	130.08		130.49		132.68		133.67	
Log likelihood	-334.756		-334.552		-333.458		-332.961	

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

위의 분석결과를 토대로 지자체 유형이 수직적 확산에 대해 갖는 조절효과를 아래의 <그림 1>에 그래프로 표현했다. <그림 1>은 수직적 확산과 지자체 유형이 갖는 조절효과로서, 지자체 유형에 따라 수직적 효과가 인구조례 제도화 수준에 미치는 영향이 다름을 알 수 있다. 구체적으로 살펴보면, 지자체 유형 중 시 유형이 수직적 확산이 제도화 수준에 미치는 영향이 가장 높은 것을 알 수 있다. 이에 비해 구 유형은 수직적 확산이 제도화 수준에 미치는 영향이 부(-)의 방향인 것을 알 수 있다. 이를 근거로 볼 때, 시 유형과 군 유형은 상위정부인 광역자치단체에서 인구조례를 도입하여 관련 계획이나 위원회 등을 의무조항으로 하는 등 제도화 수준이 높을 때 해당 지자체의 제도화 수준 역시 더욱 높음을 알 수 있다. 이때 시 유형은 군 유형에 비해 상위정부의 제도화 수준이 높을 때 해당 지자체의 제도화 수준 역시 더욱 높다고 할 수 있다.

〈그림 3〉 수직적 확산에 대한 지자체 유형의 조절효과



VI. 결론

이 연구는 인구조례의 도입 및 제도화 요인을 살펴보기 위해 전국의 226개 기초자치단체를 대상으로 패널로짓분석과 순위로짓분석을 실시하였다. 또한 두 가지 분석 모두 기본모형과 외부적 확산과 지자체 유형 간 상호작용항을 투입한 모형으로 구성하여 분석하였다.

분석결과를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 인구조례를 도입하는데 영향을 미치는 요인은 외부적 확산 요인인 수평적 확산이었다. 전체 기초자치단체를 대상으로 분석한 결과, 인구조례 도입에 영향을 미치는 변수는 수평적 확산인 것으로 나타났다. 이는 동일한 유형 내에 인구조례를 도입한 기초자치단체들이 많을수록 인구조례를 더욱 빨리 도입할 가능성이 높음을 의미한다. 또한 외부적 확산과 지자체 유형 간 상호작용항을 투입한 모형을 살펴보면, 지자체 유형은 별다른 조절효과를 갖지 않음을 알 수 있다.

둘째, 조례 제도화의 영향요인은 외부적 확산 요인인 수평적 확산과 수직적 확산임을 알 수 있다. 기본모형에서는 수평적 확산과 수직적 확산 모두 인구조례 제도화에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 외부적 확산과 지자체 유형 간 상호작용항을 투입한 모형을 살펴보면, 모형 (4)에서 수직적 확산*지자체 유형 간 상호작용항이 통계적으로 유의미함을 알 수 있다. 이같은 결과는 지자체 유형에 따라 수직적 확산이 인구조례 제도화 수준에 미치는 영향이 다르며, 특히 시 유형이 다른 유형에 비해 수직적 확산이 제도화 수준에 미치는

영향이 더욱 크다는 점을 알 수 있다.

이러한 분석결과는 다음과 같은 점을 시사한다. 첫째, 인구감소에 대응하고자 하는 사회·경제적 필요성에 비해 동일 지방자치단체 유형 내에서 인구조례를 얼마나 많이 도입하는지가 조례 도입에서 큰 영향을 미치고 있다. 기존 선행연구들에서 다른 것처럼 비교적 동일한 행정 환경을 지닌 유형들이 어떠한 정책적 대응을 선택하고 집행하는지의 여부는 한국의 기초자치단체들에게 큰 사회적 압력으로 다가오기 때문에 증대한 영향요인이라 할 수 있다.

둘째, 기초자치단체의 인구감소 현황이 천차만별이듯이 인구조례 도입 및 제도화 역시 기초자치단체의 유형에 따라 서로 다르게 대응하고 있다. 한국의 지방행정계층 특성을 살펴보면 시·군·구는 인구 규모, 면적, 산업 특성뿐만 아니라, 기초자치단체가 지니는 행정 및 기능 측면에서도 차이를 갖는다. 예를 들어, 시 단위의 경우 「지방자치법」 제10조 제1항에 따라 인구 5만 이상의 도시 형태를 갖추어야 한다는 규정을 갖고 있다. 따라서 시 유형의 기초자치단체들은 시의 지위를 유지하기 위해 인구 문제에 관심을 가지고 적극적으로 대응할 뿐만 아니라, 실질적인 조례 효과를 거두기 위해 계획 수립에 대한 의무 규정이나 위원회를 구성하여 운영할 것을 명시하고 있다.

이 연구는 인구감소 현황이 가속화되는 상황에서 지방자치단체 차원의 정책 대응으로서 인구조례 도입 및 제도화 영향요인을 실증적으로 규명했다는 데에서 학술적 의의를 지닌다. 특히 조례도입을 연구한 선행연구들에서 광역자치단체나 하나의 광역자치단체 내 기초자치단체들을 주된 연구 대상으로 삼은 데 반해(김대진, 2011; 김태은·이석환, 2020; 박은순·하태수, 2018), 전국의 기초자치단체 226곳을 대상으로 삼아 분석 대상과 단위를 확장하였다. 또한 기초자치단체를 대상으로 정책 확산 요인을 실증적으로 규명한 기존 선행연구들과 달리 기초자치단체의 유형의 영향을 세부적으로 살펴보았다는 데에서 연구의 의의를 지닌다. 한국의 광역자치단체와 기초자치단체는 서로 다른 지방행정계층으로서의 지위를 지니며, 기초자치단체 내에서도 시·군·구는 매우 다른 사회경제적 특성을 지니기 때문에 정책 확산의 양상 또한 다를 수밖에 없다.

이러한 연구의 의의에도 불구하고 이 연구는 몇 가지 한계를 지니고 있다. 우선 실증분석의 결과, 주요 독립변수들이 통계적으로 유의미한 영향을 보이지 못했다. 이 연구에서는 수직적 확산 및 사회적 요인(인구증가율, 출산율)이 인구조례 도입과 제도화 수준에 유의미한 영향을 미칠 것으로 보았으나, 실증적 분석에서 의미있는 결과를 도출하지 못했다. 또한 연구의 기간이 2017년부터 2020년까지로 조례 도입을 다룬 연구들과 비교할 때 상대적으로 짧은 기간을 다루었다는 점에서도 한계를 갖는다.

향후 후속연구에서는 이러한 연구의 한계를 보완하기 위해 연구 기간을 좀 더 확장하고, 인구조례의 영향요인들을 적절한 대리지표로 보완하여 발전된 연구결과를 도출하기를 기대한다.

【참고문헌】

- 권동현·김태영·윤영석. (2018). 지방자치단체 재정지원 결정요인 연구: 공립초등학교의 교육경비 보조금 지원을 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 17(4): 173-193.
- 김동현·전희정. (2019). 지방정부 산업진흥 예산결정의 공간적 상호작용. 「한국행정학보」, 53(4): 177-211.
- 김대진. (2011). 반복적 정책도입과 확산에 관한 경험 분석 연구. 「서울도시연구」, 12(3): 67-89.
- 김리영·양광식. (2013). 인구 유입과 유출을 결정하는 지역 특성 요인에 관한 연구. 「한국지역개발학회지」, 25(3): 1-19.
- 김선형·유란희. (2017). 주민참여예산제도 조례유형에 따른 정책확산 연구. 「정부학연구」, 23(2): 225-255.
- 김송미·박동진. (2017). 다문화가족지원을 위한 지방자치단체 조례 분석: 서울특별시 자치구 조례를 중심으로. 「사회과학연구」, 33(4): 181-208.
- 김슬기·최형재. (2020). 자녀의 분거가 부모-자녀 간 관계만족도에 미치는 영향. 「한국가족관계학회지」, 24(4): 199-229.
- 김우림. (2021). 「저출산 대응 사업 분석·평가」. 국회예산정책처. 1-175.
- 김일경·장용석. (2010). 경영혁신에 관한 제도적 압력이 혁신 성과에 미치는 영향. 「인적자원관리연구」, 17(2): 163-182.
- 김지원. (2018). 산재근로자 직업재활서비스 지원이 동태적 고용성과에 미치는 영향. 「한국행정학보」, 52(2): 237-266.
- 김태일. (2001). 지방의회 구성과 단체장 선출이 자치단체 사회복지지출 규모에 미친 영향. 「한국행정학보」, 35(1): 69-90.
- 김태은·이석환. (2020). 우리나라 광역자치단체 빅데이터 정책의 확산. 「한국공공관리학보」, 34(1): 1-25.
- 김태희·이용모. (2012). 재정분권화가 지방정부 사회복지지출에 미치는 영향. 「한국정책학회보」, 21(1): 397-420.
- 김철주. (2016). 교육수준과 비근로소득이 고령자 취업에 미치는 영향: 내생성을 고려한 패널로짓 모형 추정. 「한국사회정책」, 23(1): 95-123.
- 김학실. (2018). 지방자치단체 공동체지원조례 확산 효과 분석. 「정책분석평가학회보」, 28(1): 25-46.
- 남궁근. (1994). 정책혁신으로서 행정정보공개조례 채택. 「한국정치학회보」, 28(1): 101-121.
- 박나라·김정숙. (2018). 환경조례의 수평적 확산과 수직적 확산: 환경기본조례와 자연환경보전조례를 중심으로. 「한국행정연구」, 27(3): 1-38.

- 박완규. (2010). 지방자치단체의 경제력 격차에 대한 분석: GRDP 대리변수를 이용하여. 「지역연구」, 26(4): 75-101.
- 박은순·하태수. (2018). 출산장려금 정책 확산의 영향요인 분석: 경기도 31개 지방자치단체를 중심으로. 「행정논총 (Korean Journal of Public Administration)」, 56.
- 박진경·김상민. (2017). 「인구구조 변화에 대응한 유형별 지역발전전략 연구」. 한국지방행정연구원 연구보고서 2017-13. 1-276.
- 박순중·최병대. (2016). 정책의 법제화 소요기간 영향요인 분석: 지방정부의 조례안 발의 이후 정치적 과정을 중심으로. 「한국행정학보」, 50(4): 355-387.
- 손선화. (2021). 「지방정부 사회혁신생태계 확장의 제도적 동학」. 박사학위논문, 연세대학교 대학원 석호원.
- 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.
- 성주한·김형근. (2016). 패널로짓분석을 이용한 가구주 연령별 임차인의 전·월세 선택에 관한 연구 -한국노동패널 6 차년도 (2003 년) 부터 15 차년도 (2012 년) 까지의 패널자료를 바탕으로. 「부동산학보」, (65): 176-190.
- 양창훈. (2008). 사건사분석(Event History Analysis) 방법과 적용사례. 「한국정책학회 추계학술 발표논문집」, 137-154.
- 오문준. (2017). 「채무자의 공적(公的) 구제제도 선택 지연에 관한 연구 : 개인파산절차와 개인회생절차를 중심으로」. 박사학위논문, 고려대학교 대학원.
- 우재영. (2009). 순서화 로짓모형을 이용한 농협의 선호도 분석: 충남지역 주민을 대상으로. 「농촌지도와 개발」, 16(2): 405-438.
- 엄영호. (2021). 「제도적 환경 변화와 지방정부 행위자성 증대 분석 - 지방정부 조례를 중심으로」. 박사학위논문, 연세대학교 대학원.
- 엄태호·윤성일. (2013). 지방정부 주민참여예산제도의 제도화 수준에 미친 영향요인에 관한 연구. 「국가정책연구」, 27(4): 39-64.
- 여관현·계기석. (2013). 지방자치단체 마을만들기 조례의 제정 방향 연구. 「도시행정학보」, 26(4): 241-270.
- 이대용·권기현. (2014). 정책확산의 영향요인 분석-사회적기업 조례제정을 중심으로. 「한국정책학회보」, 23(2): 93-120.
- 이상대·이정훈·조희은. (2021). 「경기도내 인구소멸 위험지역 시·군 발전방안 연구: 가평군을 사례로」. 경기연구원 연구보고서 2021-72. 1-134.
- 이소영·김도형. (2021). 「자지만 강한 연결- 관계인구를 활용한 인구유입방안」. 지방행정연구원 정책이슈리포트, 1-75.

- 이석환. (2013). 한국 지방자치단체 출산장려정책의 수평적, 수직적 확산. 「한국행정학보」, 47(3): 329-359.
- 이석환. (2014). 한국 지방정부 출산장려정책의 상향적 정책확산. 「한국행정학보」, 48(2): 161-184.
- 이석환. (2021). 정책확산 결과로서의 수렴 또는 분화: 기초자치단체 주민참여예산제를 대상으로. 「한국행정학보」, 55(2): 217-250.
- 이석환. (2022). 정책확산의 기제: 기초자치단체 출산장려정책을 대상으로. 「한국행정학보」, 56(2): 61-91.
- 이성재·한국환. (2021). 인구감소 유형에 따른 실태분석 및 대응 연구-전라북도 읍면을 중심으로. 「지역사회연구」, 21-47.
- 이승원. (2011). 지방자치단체의 작은도서관 지원에 대한 연구: 조례 분석을 중심으로. 「한국도서관·정보학회지」, 42(4): 223-241.
- 이연경. (2018). 지방정부의 정책지향과 인구이동의 관계에 관한 연구: 지방정부 재분배정책 가능성의 탐색. 「한국행정학보」, 52(2): 301-335.
- 이영찬. (2010). 기술평가 자료를 이용한 중소기업의 생존율 추정 및 생존요인 분석. 「지식경영연구」, 11(2): 95-109.
- 이정철·허만형. (2012). 출산장려금 제도의 정책확산 연구: 기초자치단체의 제도 도입을 기초한 사건사 분석. 「정책분석평가학회보」, 22(3): 95-119.
- 임현정·금중예. (2018). 중앙-지방 관계와 지방정부의 정책결정: 저탄소 녹색성장정책을 중심으로. 「한국행정학보」, 52(3): 185-214.
- 장석준. (2013). 정책유형별 확산 메커니즘의 차별적 영향력에 관한 실증 연구. 「한국정책학회보」, 22(4): 253-284.
- 장석준. (2014). 주민참여예산조례의 이형적 확산에 관한 실증연구: 경쟁위험분석 (competing risks analysis) 을 중심으로. 「한국행정학보」, 48(4): 211-237.
- 장석준·김두래. (2012). 정책갈등 상황에서 지방정부 정책의 확산-학교급식조례 제정을 중심으로. 「한국정책학회보」, 21(4): 285-311.
- 정명은·박나라·장용석. (2009). 세계화 시대의 지역 브랜드: '표현'의 세계화, '의미'의 지방화. 「지방행정연구」, 23(4): 251-279.
- 정명은. (2012). 지방정부의 경쟁적 세계화: 수직적 확산과 수평적 확산. 「한국행정학보」, 46(3): 241-270.
- 정성호. (2020). 강원 영동지역의 인구감소와 지속가능성. 「사회과학연구」, 59(2): 3-23.
- 정장훈·조문석·장용석. (2011). 일-가정 양립제도의 도입과 디커플링이 조직성과 향상에 미치는 영향. 「노동정책연구」, 11(2): 179-215.
- 주현정. (2020). 소비자의 6 차산업 인지도와 만족도에 미치는 요인분석. 「한국콘텐츠학회논문지」,

- 20(11): 119-130.
- 최민정. (2015). 「인구정책의 지방화 연구」. 박사학위논문. 서울대학교 대학원.
- 최상한. (2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. 「한국행정학보」, 44(3): 87-113.
- 최승원. (2006). 조례의 본질. 「지방자치법연구」, 6: 390-410.
- 통계청. (2020). 「장래인구추계(2020-2070)」.
- 통계청. (2021). 「2021년 국내인구이동통계」.
- 하민지·서인석·권기현. (2011). 한국 지방정부의 정책확산 영향요인에 관한 연구: 정책행위자와 환경적 결정요인을 중심으로. 「한국행정학보」, 45(4): 151-180.
- Berry, F. S.·김대진. (2010). 정책혁신과 확산 연구의 과거, 현재 그리고 미래. 「한국정책학회보」, 19(4): 75-114.
- 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, F. S., & Berry, W. D. (1992). Tax innovation in the states: Capitalizing on political opportunity. *American Journal of Political Science*, 715-742.
- Braun, D., & Gilardi, F. (2006). Taking 'Galton's problem' seriously: Towards a theory of policy diffusion. *Journal of theoretical politics*, 18(3): 298-322.
- Canon, B. C., & Baum, L. (1981). Patterns of adoption of tort law innovations: An application of diffusion theory to judicial doctrines. *American Political Science Review*, 75(4): 975-987.
- Daley, D. M., & Garand, J. C. (2005). Horizontal diffusion, vertical diffusion, and internal pressure in state environmental policymaking, 1989-1998. *American Politics Research*, 33(5): 615-644.
- Dolowitz, D., & Marsh, D. (1996). Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political studies*, 44(2): 343-357.
- In, J., & Lee, D. K. (2018). Survival analysis: Part I-analysis of time-to-event. *Korean J Anesthesiol*, 71(3): 182-91.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2): 340-363.
- Miller, E. A. (2004). Advancing comparative state policy research: Toward conceptual integration and methodological expansion. *State and Local Government Review*, 36(1): 35-58.
- Miller, E. A., & Banaszak-Holl, J. (2005). Cognitive and normative determinants of state policymaking behavior: Lessons from the sociological institutionalism.

- Publius: *The Journal of Federalism*, 35(2): 191-216.
- Walker, J. L. (1969). The diffusion of innovations among the American states. *American political science review*, 63(3): 880-899.
- Westphal, J. D., & Zajac, E. J. (2001). Decoupling policy from practice: The case of stock repurchase programs. *Administrative science quarterly*, 46(2): 202-228.
- Weyland, K. (2005). Theories of policy diffusion lessons from Latin American pension reform. *World politics*, 57(2): 262-295.
- Wolman, H., & Page, E. (2002). Policy transfer among local governments: An information-theory approach. *Governance*, 15(4): 577-501.
- Shipan, C. R., & Volden, C. (2008). The mechanisms of policy diffusion. *American journal of political science*, 52(4): 840-857.

윤 선 일: 한성대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 연세대학교 행정학과 박사과정에 재학중이다. 주요 관심분야는 조직행태와 조직이론, 사회적 가치와 노동정책 등이며, 주요 논문으로는 “사회문제 해결을 위한 증세 태도와 사회문제 해결 조직에 대한 투자의 결정요인”(2020), “변혁적 및 거래적 리더십이 팀워크에 미치는 영향에 관한 연구: 자기효능감과 조직몰입의 매개효과를 중심으로”(2021), “공공기관 사회적 가치 창출의 영향요인 분석: 공공기관 경영평가를 중심으로”(2022) 등이 있다.(sunil@yonsei.ac.kr)

김 정 숙: 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 충북대학교 행정학과 조교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 지방행정, 정부와 제3부문 관계, 조직 및 공공관리 등이며, 주요 논문으로는 “신뢰받는 정부의 특징: 실험설문 방법을 중심으로”(2020), “An Empirical Analysis on Determinants of Aid Allocation by South Korean Civil Society Organizations”(2021), “혁신도시 정책의 인구이동효과 분석”(2021) 등이 있다.(jskim79@chungbuk.ac.kr)