

재난의 사회적 재구성과 정책 수요의 의미분석

: 지방정부 시민안전보험을 중심으로*

The Social Reconstruction of Disasters and the Meaning of Policy Demand

: Focusing on Local Government Citizen Safety Insurance

양 수 연**·엄 영 호***

Yang Su Yeon·Eom Young Ho

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 연구설계
- IV. 분석결과
- V. 결론

본 연구는 시민안전보험의 도입·운영에 영향을 미치는 정책수요적·제도적·정치적 요인을 분석하였다. 보험이 지방정부의 재량적 정책수단이라는 점에 주목하여, 신제도주의 관점에서 제도적 정당성, 동형적 압력 및 정치적 맥락을 검토하였다. 이를 위해 2015~2023년 226개 기초자치단체를 대상으로 보험가입여부, 보장항목개수, 가입누적횟수를 종속변수로 설정하고 패널회귀분석을 실시하였다.

분석 결과, 광역권 보험 가입 수준은 가입여부와 가입누적횟수에, 광역권 보장항목 수준은 보장항목개수에 정(+)의 영향을 미쳤다. 조례유무와 선거시기는 세 가지 종속변수 모두에 정(+)의 영향을 미쳤으며, 노인비율은 가입여부와 보장항목개수에 정(+)의 영향을 미쳤다. 시민안전보험의 도입과 운영은 정책수요에 대한 대응만으로 설명되기 보다는 제도적·정치적 맥락이 함께 작용하는 정책과정으로 이해될 필요가 있다. 본 연구는 정책수요와 신제도주의적 요인을 통합하여 재난

* 이 논문은 석사학위논문 「지방정부 시민안전보험 도입의 결정요인 분석」(동의대학교 소방방재행정학과 재난관리학, 2025)을 수정·보완하여 작성한 것임.

** 제1저자, 국립재난안전연구원 재난회복연구센터 연구보조원

*** 교신저자, 동의대학교 소방방재행정학과 조교수

논문 접수일: 2026. 8. 12. 심사기간: 2026. 8. 12. ~ 2026. 9. 8. 게재확정일: 2026. 9. 8.

안전정책의 제도적 맥락을 실증적으로 제시하였다는 점에서 의의가 있다.

□ 주제어: 시민안전보험, 안전보험, 지방정부, 재난관리, 제도주의

This study examines policy demand, institutional, and political factors influencing the adoption and operation of citizen safety insurance by local governments. Focusing on insurance as a discretionary policy instrument, it draws on a new institutionalist perspective to examine institutional legitimacy, isomorphic pressures, and political contexts. Using panel data from 226 local governments in Korea from 2015 to 2023, the study analyzes insurance adoption, the number of coverage items, and cumulative years of enrollment through panel regression.

The results show that insurance adoption in the same metropolitan area has positive effects on insurance adoption and cumulative years of enrollment, while the regional level of coverage has a positive effect on the number of coverage items. The presence of a local ordinance and election periods have positive effects on all three dependent variables. The proportion of older adults has positive effects on insurance adoption and the number of coverage items, whereas the proportion of basic livelihood security recipients has a negative effect on cumulative years of enrollment. These findings suggest that citizen safety insurance cannot be explained solely by policy demand but should be understood as a policy process shaped by institutional and political contexts. This study contributes by integrating policy demand and new institutionalist factors to demonstrate the institutional context of local governments' disaster safety policies.

□ Keywords: Citizen Safety Insurance, Safety Insurance, Local Government, Disaster Management, New Institutionalism

I. 서론

지방정부는 왜 시민안전보험을 도입하고, 또 어떤 조건에서 이를 지속적으로 운영하는가? 시민안전보험은 지방정부가 관내 주민의 생명과 신체에 대한 위험에 대비하고 재난 발생 시 피해를 완충하기 위해 일정 범위의 보장을 제공하는 제도이다. 이는 법정 의무사업이 아니라 지방정부의 재량에 따라 도입 여부와 보장 범위가 결정된다는 특징을 가진다. 따라서 시민안전보험의 도입과 운영은 지역의 재난 위험 수준뿐 아니라 지방정부의 정책 의지, 제도적 환경, 재정 여건, 정치적 요인 등 다양한 요소의 영향을 받을 가능성이 있다.

1995년 지방자치제도의 도입은 지방정부가 지역 단위 위험에 대한 정책을 계획하고 집행하는 핵심 주체로서 역할과 재량을 확대하는 제도적 기반을 마련하였다. 이후 안전, 복지, 삶의 질 등 공공가치에 대한 사회적 관심이 확대되면서 지방정부에 대한 공공서비스 수요 역시 점차 다양해졌다. 이러한 변화는 단체장과 지방의회의 정치적 책임성을 강화하는 한편, 지역 주민의 요구에 대한 지방정부의 정책적 대응을 확대하는 방향으로 작용하였다. 특히 1995년 삼풍백화점 붕괴, 2014년 세월호 침몰, 2022년 이태원 압사 사고 등 대형 재난의 반복적 발생은 시민의 안전에 대한 국가와 지방정부의 책임을 더욱 강조하는 계기가 되었으며, 지방정부가 재난관리 정책을 보다 적극적으로 추진하도록 하는 사회적 압력으로 작용하였다(박원호 외, 2014; 최하늘 외, 2017; 정세희, 2020). 이후 변화하는 환경 속에서 지방정부는 시민안전보험을 도입하고 운영함으로써 재난 발생 이후 피해 회복을 지원하고, 주민의 안전을 보장하기 위해 정책적 노력을 확대하고 있다.

시민안전보험은 재난으로 인한 주민의 경제적 피해를 완화하고, 회복을 지원하는 사후 보상적 제도로서 지방정부의 재난안전 정책을 보완하는 역할을 수행한다. 그러나 제도의 존재와 보장 내용에 대한 주민 인지도와 활용 수준이 상대적으로 낮아 정책 효과가 충분히 발현되지 못하고 있다는 지적이 제기되고 있다(조성, 2018; 권설아 외, 2021; 이남제, 2023; 강인효, 2024). 이에 따라 시민안전보험의 운영 효율성을 높이고 지역의 위험 특성에 부합하는 보장항목을 설계하기 위한 실증적 연구의 필요성이 제기된다. 특히 2015년 제도 도입 이후 10년 이상이 경과한 현 시점에서 시민안전보험의 도입과 운영에 영향을 미치는 요인을 체계적으로 분석하고 정책적 시사점을 도출하는 것은 중요한 연구 과제로 볼 수 있다.

아울러, 시민안전보험의 도입과 운영을 설명하기 위해서는 단순히 재난 발생과 같은 정책 수요 요인만을 고려하는 것에 그치지 않고 정책 결정과 집행에 영향을 미치는 제도적·정치적 요인을 함께 고려할 필요가 있다. 지역의 재난 발생 빈도와 피해 규모는 주민의 안전 요구와 정책 수요를 형성하여 제도 도입의 필요성을 높일 수 있으나, 이러한 필요성이 곧바로 정책

채택과 운영으로 이어진다고 보기는 어려울 수 있다. 동일한 위험 수준에서도 지방정부의 제도적 기반, 재정 여력, 행정 조직의 집행 역량 등에 따라 제도의 도입 여부와 운영 방식이 달라질 수 있기 때문이다(이재은·유현정, 2008; 이호동 외, 2009; 김동현 외, 2013). 또한, 시민안전보험은 재량적 제도라는 점에서 정치적 책무성과 선거 경쟁의 영향을 받을 가능성이 있으며(이현우, 2014; 신정섭, 2020), 단체장과 지방의회의 정책 선호와 우선순위에 따라 정책 도입과 운영이 차별화될 수 있다(이승중 외, 2006; 박호숙, 2006). 더 나아가 재난과 같이 불확실성이 높은 정책 영역에서는 인근 지방자치단체의 정책 사례가 정책 선택의 준거로 작용할 수 있으며, 지방정부가 제도적 정당성을 확보하기 위해 유사한 정책을 채택하거나 운영 방식을 정합화하려는 경향을 보일 가능성도 존재한다(DiMaggio & Powell, 1983; Ashworth et al., 2009; 손선화, 2020; 최정윤, 2022; 정다해 외, 2023).

이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구는 시민안전보험의 도입과 운영에 영향을 미치는 요인을 정책수요 요인, 제도적 요인, 정치적 요인의 관점에서 통합적으로 분석하고자 한다. 구체적으로 지방정부의 시민안전보험 가입 여부, 보장항목 개수, 가입 누적횟수를 중심으로 정책 도입과 운영의 결정요인을 실증적으로 분석한다. 이를 통해 시민안전보험이 어떠한 정책 환경 속에서 도입되고 지속적으로 운영되는지를 설명하고자 한다. 궁극적으로 본 연구는 시민안전보험이 지방정부의 재난관리 책임과 역할을 강화하고 지역 주민의 안전을 실질적으로 보장하는 제도로 정착하기 위한 정책적 근거와 기초자료를 제공하는 데 목적이 있다.

II. 이론적 논의

1. 시민안전보험의 개념 및 의의

시민안전보험은 지방자치단체가 재난 및 일상적 사고로 인한 주민의 신체적 피해 위험을 완화하기 위해 보험회사 또는 공제회와 계약을 체결하여 집단보험으로 운영되는 제도이다. 지방정부가 보험료를 전액 부담함으로써 주민은 별도의 가입 절차 없이도 보장을 받을 수 있다는 특징을 가진다. 이러한 점에서 시민안전보험은 전통적인 사회보험이나 민간보험과 구별되는 지방정부 주도의 재난위험 관리 및 보완적 사회안전망 수단으로 이해될 수 있다. 시민안전보험은 재난관리 패러다임이 사후 복구 중심에서 예방·대비 중심으로 전환되는 과정에서 정책적 관심이 확대되었다(최창희, 2016; 유은지 외, 2017; 유승주, 2018). 특히 지방정부는 최일선 재난관리 주체로서 재난으로 인한 사회적 피해를 완화하기 위한 정책수단으로 시민안

전보험을 활용하고 있다. 시민안전보험은 재난 발생 이후의 개별적 피해 보상에 그치지 않고, 위험을 제도적으로 분산하여 주민 보호 기능을 수행하고 재정 부담을 완화하는 역할을 함께 수행한다. 이러한 제도적 특성은 지방정부의 재정 운영 안정성과 지속가능성을 높이는 데에도 기여할 수 있다(최창희, 2016; 손기천 외, 2023).

시민안전보험의 정책적 기능은 제도가 지방자치단체의 권한과 책임 아래 설계·운영된다는 점에서 더욱 분명하게 나타난다. 시민안전보험은 지방정부가 자율적으로 도입하고 운영하는 제도로서 지방정부 간 가입 여부와 운영 방식의 다양성으로 이어진다. 실제로 가입 단위에 따라 시민안전보험, 군민안전보험, 구민안전보험 등 다양한 명칭으로 운영되고 있으며 보장항목과 보장금액 역시 지방정부별로 상이하게 설정되어 있다. 보험료는 일반적으로 지역 인구 규모와 보장항목 수 등을 기준으로 산정된다. 현재 다수의 지방정부는 약 30개 내외의 보장항목을 포함하여 제도를 운영하고 있다. 구체적으로 보장항목은 추천, 권고, 보통, 신중검토 항목으로 구분하여 제시하고 있다. 추천항목에는 자연재난, 화재·폭발·붕괴, 대중교통 이용 중 사고 등이 포함되며, 권고항목에는 농기계, 익사, 자전거 사고 등이 포함된다. 또한, 지역별 특성을 고려하여 필요한 항목을 선택적으로 구성할 수 있도록 하고 있다(행정안전부, 2024). 이러한 특성은 시민안전보험이 단일 재난유형에 한정되지 않고 지역의 위험 특성과 정책적 필요에 따라 보장범위를 조정하는 제도임을 보여준다.

아울러, 대부분은 관련 조례를 제정하여 시민안전보험을 제도화하며 일회성 재정사업을 넘어 지방정부가 수행해야 할 정책적 책무로 자리 잡고 있다. 특히 노인과 장애인 등 안전취약 계층의 재난 위험을 보완하는 기능을 수행하며 지역 차원의 안전망을 강화하는 정책수단으로 활용되고 있다(장승혁, 2017).

한편 시민안전보험의 확산은 단순히 제도 자체의 효용성만으로 설명되기 어렵다. 지방정부가 정책을 선택하고 정당화하는 과정에서는 다양한 환경적 요인이 작용한다. 특히 지방정부를 둘러싼 제도적 환경, 정치적 맥락, 재난 위험에 대한 정책 수요는 시민안전보험을 중요한 정책수단으로 부상시키는 요인으로 작용하였다. 먼저 지방자치제도의 정착은 지방정부가 지역 주민의 안전을 위한 정책을 자율적으로 설계하고 추진할 수 있는 제도적 기반을 제공하였다. 아울러, 단체장의 정책 선택과 정치적 책임성은 시민안전보험을 지방정부의 정책 의제로 채택하는 과정에 영향을 미쳤을 가능성이 있다. 선거와 같은 정치적 이벤트 역시 주민에게 가시적인 정책성과를 제시하고 정책적 정당성을 확보하기 위한 수단으로 시민안전보험 활용을 촉진할 수 있다. 또한, 대형 재난이나 감염병 확산과 같은 국가적 위험 상황은 기존 관리 체계의 한계를 드러내고, 정책적 대안으로 시민안전보험의 도입 필요성을 높이는 수요적 요인이 될 수 있다. 동시에 인접 지방정부의 정책 도입 사례는 시민안전보험을 하나의 정책 선택지로 인식하게 하며 지방정부 간 모방적 도입 압력을 유도하는 요인으로 작용했을 가능성도

존재한다.

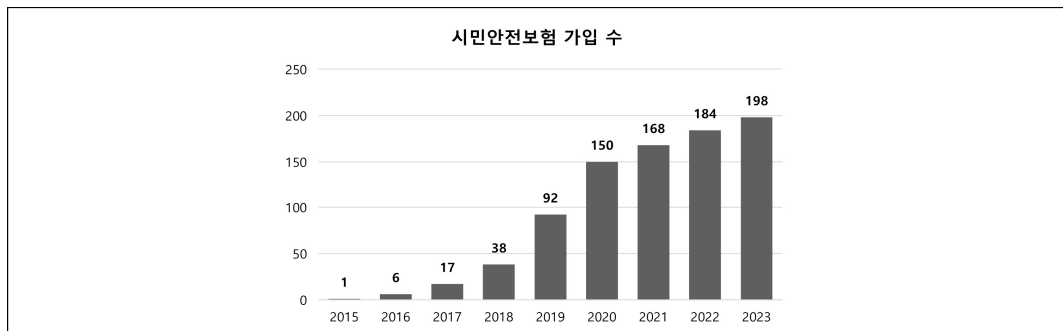
그러나 이러한 요인들이 모든 시기와 지역에서 동일하게 작용한다고 보기는 어렵다. 예를 들어 제8회 전국동시지방선거가 실시된 2022년의 경우, 정치적 이벤트가 시민안전보험 가입 증가로 직접적으로 이어졌다고 해석하기에는 한계가 존재한다. 또한, 2015년 메르스(MERS) 감염병 역시 이후 시민안전보험 가입 확대에 뚜렷한 영향을 미쳤다고 보기 어렵다. 이러한 사례는 시민안전보험 도입이 개별 재난이나 정치적 사건만으로 설명되기보다는 제도적 환경과 지방정부의 정책 선택, 재난 경험의 누적 등 다양한 요인이 상호작용하는 맥락 속에서 이루어졌음을 시사한다. 따라서 시민안전보험의 확산 과정을 보다 정확하게 이해하기 위해서는 다양한 요인을 통합적으로 고려한 실증적 분석이 필요하다.

2. 시민안전보험의 운영현황

시민안전보험은 사회적·정책적 관심 아래 지방정부 차원에서 지속적인 도입 및 재가입이 이루어지고 있다. 전국 226개 기초자치단체의 시민안전보험 가입 현황을 살펴보면, 2015년 1건을 시작으로 2023년 기준 198건까지 증가하였다. 이는 시민안전보험이 전국적으로 지난 약 9년간 점진적 확산이 이루어졌음을 보여준다. 특히 2015년 이후 완만한 증가세를 보이다가 2018년 38건, 2020년 150건으로 가입 건수가 크게 증가하는 양상이 나타난다(〈그림 1〉 참조).

〈그림 1〉 연도별 시민안전보험 가입 수

(단위: 건)

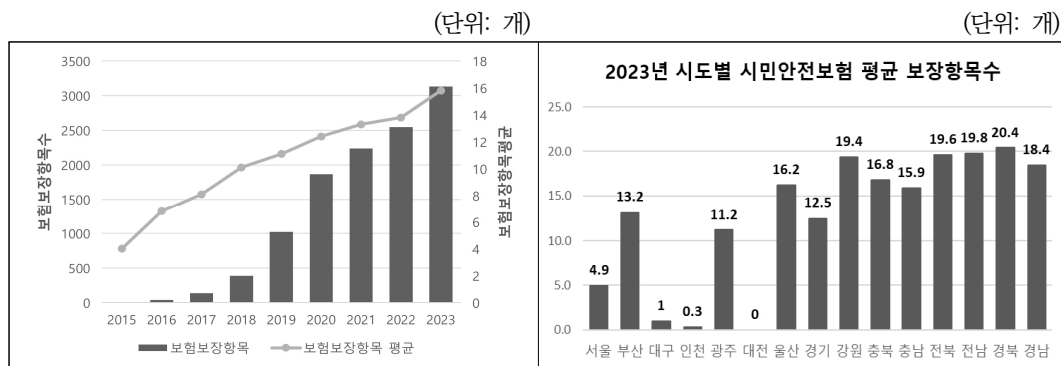


시민안전보험의 보장항목수와 평균 역시 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 2015년 평균 4건 수준이었던 보장항목수는 2023년 기준 15.8건으로 크게 증가하였다(〈그림 2〉

참조). 이러한 변화는 지방정부가 시민안전보험을 통해 다양한 재난 및 안전 위험에 대응하기 위한 보장 범위를 점차 확대해 왔음을 보여준다. 특히 보장항목의 확대는 지방정부가 재난의 정의와 범위를 확장하며 보다 포괄적으로 접근하려는 정책적 의지를 반영하는 것으로 해석할 수 있다. 동시에 이러한 확대는 정책이 다양한 사회적 요구와 정책 환경의 영향을 받을 가능성이 높다는 점에서 시민안전보험의 운영과 확산을 단일 요인만으로 설명하기 어렵게 만든다. 따라서 시민안전보험을 분석하기 위해서는 제도의 확대 과정에서 작동하는 다양한 정책적·환경적 요인을 함께 고려할 필요가 있다.

한편, 2023년 기준 시민안전보험의 평균 보장항목 수는 시도별로 상당한 차이를 보이는 것으로 나타났다. 평균 보장항목 수는 경북이 20.4개로 가장 많았으며, 전남 19.8개, 전북 19.6개, 강원 19.4개, 경남 18.4개 등의 순으로 나타났다. 반면 대전은 평균 0개, 인천은 0.3개, 대구는 1.0개로 상대적으로 낮은 수준을 보였다(〈그림 3〉 참조). 이는 시민안전보험이 전국적으로 운영되고 있음에도 불구하고 지방정부의 재량에 따라 보장범위의 수준과 구성이 상이하게 운영되고 있음을 보여준다.

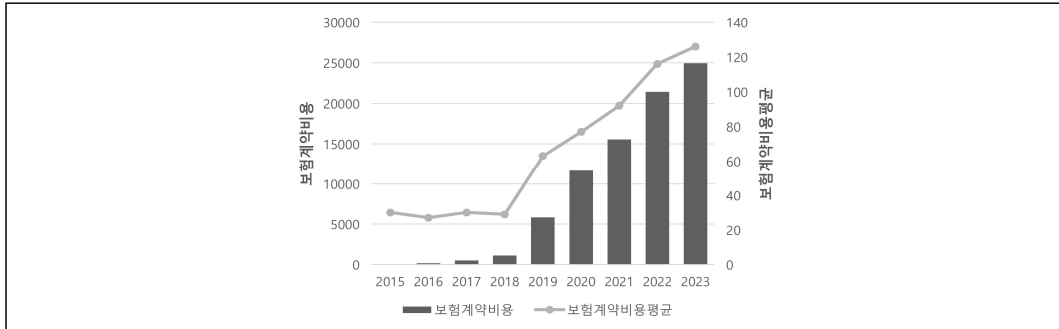
〈그림 2〉 연도별 시민안전보험 보장항목 개수 및 평균 〈그림 3〉 2023년 시도별 시민안전보험 평균 보장항목 수



한편 시민안전보험의 계약비용 또한 증가하는 추세를 나타내고 있다. 보험 계약비용은 2018년 이후 뚜렷한 증가세를 보이며 특히 2020년 이후 상승폭이 크게 확대되었다. 2023년 기준 평균 계약비용은 약 1억 2,600만 원 수준으로 나타나 2018년 대비 크게 증가한 것으로 확인된다(〈그림 4〉 참조). 이러한 변화는 보장항목의 확대와 보상한도의 조정 등 제도 운영 범위가 점차 확대되고 있음을 보여주는 결과로 이해할 수 있다.

〈그림 4〉 연도별 시민안전보험 계약비용 및 평균

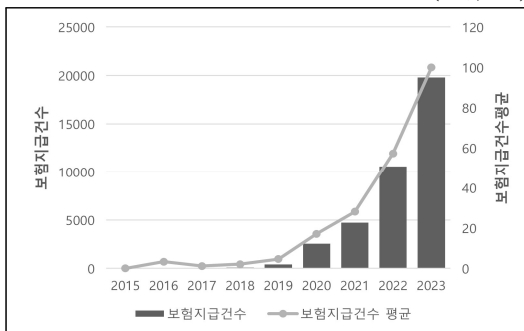
(단위: 백만 원)



시민안전보험의 보험금 지급 건수는 2018년 이후 점차 증가하는 추세를 보이고 있다. 이는 시민안전보험에 가입한 지방정부의 수가 증가한 것과 관련된 변화로, 특히 2020년 이후 보험 가입이 본격적으로 확산되는 시점과 맞물려 증가세가 더욱 뚜렷하게 나타난다(〈그림 5〉 참조). 보험금 지급액 역시 전반적으로 증가하는 양상을 보인다. 특히 2022년에는 지급액이 크게 증가하여 최고 수준을 기록하였는데, 이는 코로나19 관련 사망 위로금 지급의 영향이 반영된 결과로 해석할 수 있다(〈그림 6〉 참조). 해당 연도의 일시적 증가를 제외하더라도 보험금 지급 규모는 전반적으로 증가하는 추세를 나타내고 있다. 이러한 변화는 시민안전보험의 보장항목 확대와 보상한도 조정 등 제도 운영 범위가 점차 확대되고 있음을 보여주며, 동시에 실제 보험금 지급이 증가하고 있다는 점에서 제도가 재난 피해 보상 수단으로서 점차 실효성을 확보해 가고 있음을 시사한다.

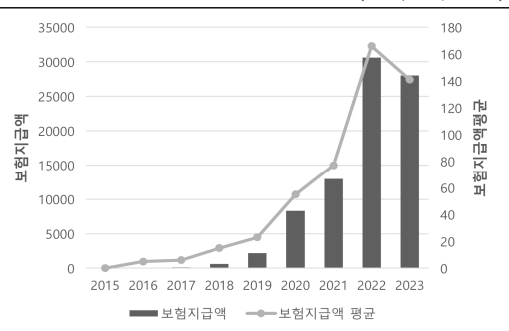
〈그림 5〉 연도별 시민안전보험 보험금 지급건수 및 평균

(단위: 건)



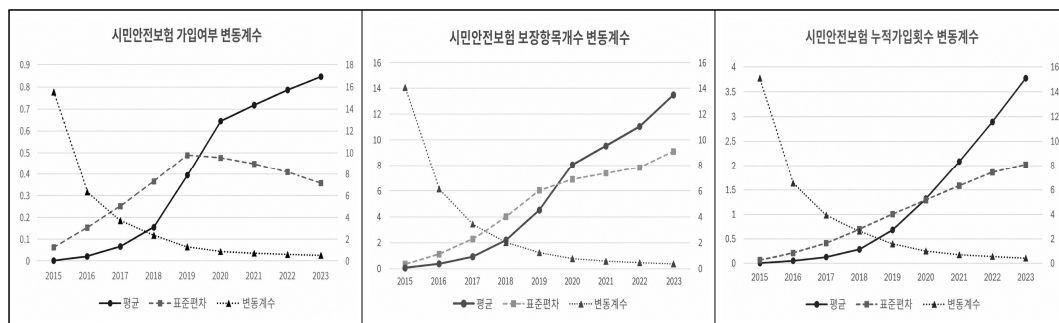
〈그림 6〉 연도별 시민안전보험 보험지급액 및 평균

(단위: 백만 원)



시민안전보험 가입 및 운영 과정에서 지방정부 간 차이를 확인하기 위해 변이계수를 살펴 보았다. 변이계수는 평균 대비 표준편차의 상대적 크기를 나타내는 지표로, 값이 클수록 데이터의 변동성이 크고 집단 간 편차가 크다는 것을 의미한다. 따라서 서로 다른 집단 간 산포나 변동성을 비교하는 데 활용된다(유미현, 2012; 엄영호, 2014). <그림 7>을 살펴보면 보험가입 여부, 보험보장항목 개수, 누적가입횟수의 평균은 전반적으로 증가하는 반면 변이계수는 점차 감소하는 경향이 나타난다. 이는 시민안전보험의 도입과 운영이 확대되는 과정에서 지방정부 간 정책 수준의 차이가 점차 감소하고 있음을 보여준다. 다시 말해 시민안전보험의 가입 및 운영 방식이 지방정부 간 평균 수준으로 수렴하는 경향이 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 현상은 신제도주의 관점에서 볼 때 지방정부 간 정책 동형화(isomorphism)가 점차 강화되고 있음을 시사한다. 특히 지방정부 역시 불확실한 환경 속에서 조직 내에서 수용된 기준과 관행에 따라 행동함으로써 조직 간 유사성이 증대된다는 점에서(손선화, 2020), 이러한 수렴 현상은 제도적 환경에 대한 적응 과정으로 이해될 수 있다. 즉, 시민안전보험이 확산되는 과정에서 지방정부들이 유사한 제도적 환경과 정책 기준을 공유하게 되면서 정책 설계와 운영 방식이 점차 유사한 형태로 수렴하고 있음을 보여주는 결과로 해석할 수 있다.

〈그림 7〉 보험가입여부, 보험보장항목개수, 누적가입횟수 변이계수



3. 정책 수요적 요인

1) 재난위험과 정책적 대응

1995년 지방자치제도의 시행 이후 지방정부는 지역 주민의 생명과 신체의 안전을 보호해야 하는 책임을 실질적으로 수행하는 정책 주체로 자리 잡게 되었다. 특히 재난관리 영역에서 지방정부는 지역 단위 위험에 대응하기 위한 정책을 기획하고 집행하는 핵심 행위자로 기능

하며, 재난 관리를 위한 정책적 책임이 점차 확대되어 왔다(김동주, 2021). 그러나 지방정부의 정책 선택과 대응 역량은 대체로 재정 여건과 밀접하게 연관되어 있으며, 제한된 재정 자원 속에서 다양한 정책 수요 간 우선순위를 조정해야 하는 구조적 제약에 직면한다(최하늘 외, 2017; 유은지 외, 2017). 이러한 맥락에서 재난으로 인한 피해는 정부 정책의 필요성을 부각시키는 중요한 정책 수요 요인으로 작용될 수 있다. 안치순(2017)은 재난관리 수요가 정부 예산 결정 과정에서 핵심적인 요인으로 작용한다고 설명하며, 사회적 문제와 결핍이 시민의 정책 요구와 결합될 경우 정책의제로 전환된다고 보았다. 김창진 외(2018)는 정부의 정책과 사업이 국민의 수요에 따라 결정되며, 특히 재난 발생 이후의 관리 수준이 재난관리 예산 결정에 중요한 영향을 미친다고 분석하였다. 정세희(2019) 역시 정부 예산은 사회적 이슈와 국민의 정책 선호, 그리고 문제 해결에 대한 요구에 의해 영향을 받는다고 지적하였다. 해당 논의를 종합하면 재난 피해는 정책 문제의 중요성을 부각시키며, 재난 대응 정책의 도입과 관련 예산 배분에 영향을 미치는 정책 수요로 작용할 가능성이 있다.

한편, 지방자치단체가 경험한 재난 경험 역시 재난관리 정책 수요 형성에 중요한 영향을 미친다. 이창길 외(2015)는 재난 발생 건수 자체보다 인명 피해의 증대가 지방정부의 조직 변화와 정책 대응을 촉진한다고 주장하였다. Crow et al.(2018)은 대규모 홍수와 같은 재난을 경험한 이후 지방정부가 재난 복구 및 대응을 위한 재정 자원을 확대하는 경향이 있음을 확인하였다. 또한, 김형아 외(2022)는 재난 피해 경험이 이후 재난에 대비하기 위한 정책 학습 효과를 촉진하며, 이는 재난관리 재원 확대와 정책 강화로 이어질 수 있음을 밝혔다. 특히 메르스와 코로나19 확진자 수의 증가는 재난관리기금 적립액 증가에 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다.

시민안전보험 관련 선행연구에서 정책적 필요성과 도입 타당성에 대한 검토는 조성(2019)과 김대철 외(2019), 조용준 외(2016)에서도 나타난다. 조성(2018)은 충청남도를 대상으로 도민안전보험 도입의 필요성과 정책적 타당성을 제시하였으며, 김대철 외(2019)는 경상북도의 지역 특성을 기반한 안전보험의 도입 방안을 제안하였다. 이처럼 기존 연구는 특정 지역에 국한되어 있다는 점에서 일반화 및 제도화의 한계가 나타났다. 그외에도 제도적인 개선방안에 대한 연구에서는 이정임(2022), 이남제(2023)는 운영관리체계 및 법제도적 구조 개선을 제안하였으며, 강인호(2024), 조규성(2024)은 제도 도입에 따른 운영의 한계점에 대하여 분석하였다. 권설아 외(2021)와 변지석 외(2024)의 연구에서는 보장항목의 적정성과 데이터 기반의 운영실태를 분석하는 등 제도적 개선에도 연구가 나타났다.

선행연구를 종합하면 재난 피해 규모와 재난 경험은 지방정부의 재난관리 정책 수요를 증대시키는 요인으로 작용할 가능성이 있다. 즉, 재난 피해가 크게 발생한 지역일수록 지방정부는 재난 대응 정책을 강화하거나 새로운 정책 수단을 도입하려는 경향을 보일 수 있다. 시민

안전보험은 재난 발생 이후 피해를 보완하기 위한 대표적인 정책 수단이라는 점에서 재난 피해 수준이 높은 지역일수록 해당 제도를 도입하거나 운영 범위를 확대하려는 유인이 존재할 것으로 예상할 수 있다. 이에 본 연구에서는 재난 피해 규모를 정책 수요 요인으로 설정하고 다음과 같은 가설을 도출하였다.

가설1.1 재난 피해(인적피해, 총피해액)가 클수록 시민안전보험 가입에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설1.2 재난 피해(인적피해, 총피해액)가 클수록 시민안전보험 보장항목 증가에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설1.3 재난 피해(인적피해, 총피해액)가 클수록 시민안전보험 누적가입횟수에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

2) 사회적 취약성과 정책적 보호

최근 사회구조의 변화와 함께 복지 정책의 대상과 범위는 점차 확대되고 있으며, 전통적인 산업화 시기의 경제적 성장 중심 정책에서 벗어나 신사회적 위험(new social risks)에 대응하기 위한 정책 수요가 증가하고 있다(김태완 외, 2022). 재난관리 정책 역시 단순한 피해 복구를 넘어 사회적 취약성을 고려한 정책 설계의 중요성이 강조되고 있다. 일반적으로 취약계층은 경제적·사회적·정치적 측면에서 상대적으로 불리한 위치에 놓여 보호와 지원이 필요한 집단을 의미한다(박찬임 외, 2007). 이러한 집단은 구조적 취약성으로 인해 사회적 경쟁에서 불리한 위치에 놓이게 되며, 정책적 보호와 지원의 주요 대상이 된다(이준섭 외, 2012). 특히 재난 상황에서는 취약성이 더욱 심화되는 경향이 나타난다. 취약계층은 재난 대응 능력과 회복 자원이 상대적으로 부족하기 때문에 재난 발생 시 더 큰 피해를 경험할 가능성이 높으며, 다층적인 취약성으로 인해 복합적인 피해 양상이 나타날 수 있다(김도형 외, 2017; 류현숙, 2018; 양기근 외, 2019; 오승현 외, 2024). 취약계층으로 구분된 집단은 정책 개발 과정에서 자신의 요구와 이해를 반영할 수 있는 기반을 형성하게 되며, 이는 보다 포괄적이고 실효성 있는 정책 수립으로 이어질 수 있다. 또한, 지역 내 취약계층의 규모와 특성은 지방정부의 재난관리 정책 수요를 형성하는 주요 요인으로 작용할 수 있다. 특히 취약계층의 비율이 높은 지역일수록 재난으로 인한 피해를 완화하고 사회적 안전망을 강화하기 위한 정책적 대응의 필요성이 더욱 크게 제기될 가능성이 있다.

선행연구에 따르면 인구구조와 사회적 취약성은 지방정부의 정책 우선순위와 재정 지출 구조에 영향을 미치는 요인으로 작용한다. 이재완 외(2007)는 노인 인구 비율이 지방자치단체

의 사회복지 지출 수준에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미친다고 분석하였다. 또한, 정세희 외(2019)는 지방정부 재난관리에 예산의 결정요인을 분석한 연구에서 노령 인구 비율이 높을수록 1인당 재난관리 예산 규모가 증가하는 경향이 있음을 확인하였다. 이러한 연구들은 지역 내 취약계층의 규모가 지방정부의 정책 우선순위 설정과 재정 자원 배분에 영향을 미칠 수 있음을 시사한다. 시민안전보험은 재난으로 인한 피해를 보완하기 위한 지방정부 차원의 정책 수단으로, 지역의 사회적 특성과 정책 수요가 제도 도입과 운영에 반영될 가능성이 있다. 따라서, 지역 내 취약계층의 비율이 높은 지역일수록 재난 피해를 완충하고 사회적 안전망을 강화하기 위한 정책 수단으로 시민안전보험을 도입하거나 운영 범위를 확대하려는 경향이 나타날 것으로 예상할 수 있다.

본 연구에서는 취약계층의 범위를 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조의 정의를 참고하여 노인, 장애인, 저소득층으로 설정하였다. 저소득층은 기초생활수급자로 정의하였고, 어린이의 경우 「상법」 제732조에 따라 15세 미만의 사망을 보험 대상으로 하는 계약이 제한된다는 점을 고려하여 분석 대상에서 제외하였다. 이러한 기준을 바탕으로 지방정부의 시민안전보험 가입과 운영 과정에서 취약계층 요인이 어떠한 영향을 미치는지를 검증하기 위해 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설2.1 취약계층(노인, 장애인, 기초생활수급자)의 비율이 높을수록 시민안전보험의 가입에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설2.2 취약계층(노인, 장애인, 기초생활수급자)의 비율이 높을수록 시민안전보험의 보장 항목 증가에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설2.3 취약계층(노인, 장애인, 기초생활수급자)의 비율이 높을수록 시민안전보험의 누적 가입횟수에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

4. 제도적 요인

1) 조례 제정과 정책의 제도화

재난의 발생과 피해, 그리고 이에 대한 대응은 자연적 위험만으로 설명될 수 없으며 이를 둘러싼 사회적·경제적·정치적 조건과 제도적 환경에 의해 구체화된(Sun, & Faa, 2018; Tierney, 2018). 즉 특정 사건이 재난으로 인식되는 과정은 객관적 위험 자체뿐만 아니라 사회적 인식과 제도적 정의에 의해 구성되는 복합적인 과정이라고 볼 수 있다. 우리나라의 경우 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조를 통해 재난을 자연재난과 사회재난으로 구분하여 관리하

고 있으며, 해당 규정은 재난을 인식하고 대응하는 정책적 기준으로 기능한다. 그러나 재난의 범주는 고정된 것이 아니라 사회적 인식과 정책적 필요성에 따라 변화하기도 한다.

대표적인 사례로 폭염과 미세먼지를 들 수 있다. 폭염은 과거에는 단순한 기후 현상으로 인식되었으나, 반복적인 인명 피해와 건강 위험이 발생하면서 사회적 관심이 점차 확대되었다(김가희 외, 2017; 임연희, 2019). 특히 2000년대 중반 이후 폭염 피해가 증가하면서 정부 차원의 체계적 대응 필요성이 제기되었고, 소방방재청(현. 소방청)을 중심으로 폭염 대응 종합대책이 마련되기 시작하였다(윤주이 외, 2018). 이후 2018년 기록적인 폭염 피해를 계기로 폭염 관리의 필요성이 사회적으로 크게 부각되며(질병관리청, 2023) 그 결과 「재난 및 안전 관리 기본법」 개정을 통해 폭염이 자연재난의 한 유형으로 공식 규정되었다.

마찬가지로 미세먼지도 유사한 과정을 통해 재난으로 인식되었다. 미세먼지는 1987년 세계보건기구(WHO)의 대기질 가이드라인을 통해 등장하며 오랫동안 환경 문제로 인식되어 왔으나, 건강 위험에 대한 사회적 관심이 확대되면서 주요 사회문제로 부각되기 시작하였다. 특히 2013년 미세먼지 입자를 1급 발암물질로 규정하면서 미세먼지에 대한 사회적 불안과 관심이 크게 증가하였다. 정책적 대응의 필요성은 점차 강화되었으며, 2019년 「재난 및 안전관리 기본법」 개정을 통해 사회재난의 한 유형으로 지정되었다. 이후 미세먼지는 단순한 환경 문제가 아니라 국민의 건강과 안전에 영향을 미치는 사회적 위험으로 인식되었으며, 대기오염 대응 정책과 관련 산업 시장이 확대되는 등 다양한 정책적 대응이 동반되고 있다(이지현, 2023). 실제로 2020년 통계청 사회조사에서도 환경 문제 중 가장 큰 불안 요인으로 미세먼지가 지목된 바 있다. 이처럼 재난은 단순히 자연적 위험에 의해 발생하는 사건에 국한되지 않으며, 사회적 인식과 제도적 대응 속에서 정의되고 관리되는 위험으로 이해할 수 있다. 따라서 재난 관리 정책의 정당성과 방향성은 재난에 대한 사회적 인식과 사회적 합의를 반영하는 과정 속에서 형성된다고 볼 수 있다(Sun, & Faa, 2018).

아울러 대형 사회적 재난의 반복적 발생은 재난의 사회적 의미와 중요성을 더욱 부각시키고 있다. 세월호 및 이태원 참사와 같은 사건은 재난이 단순한 사고를 넘어 사회적 책임과 국가 및 지방정부의 대응 역량을 요구하는 문제임을 보여주었다. 이러한 변화 속에서 지방정부는 지역 주민의 안전 욕구를 충족시키는 동시에 재난 관리의 최일선 행정 주체로서 적극적인 역할이 부여되고 있다. 특히 2024년 「재난 및 안전관리 기본법」 개정을 통해 재난사태 선포 권한이 시·도지사에게 부여됨에 따라, 지방정부는 재난 대응에 있어 보다 직접적인 권한을 행사하는 동시에 그에 상응하는 책임성 또한 강화되었다.

1995년 지방자치제도의 도입 이후 재난관리 기능은 지방정부의 주요 정책 영역으로 자리 잡았으며, 지방분권에 대한 논의 역시 지속적으로 심화되어 왔다. 특히 2020년 「지방자치법」 전부개정은 지방정부의 자치권과 정책 수행 역량을 제도적으로 강화하는 계기를 마련하였다.

주민 참여 확대와 지방의회의 독립성 강화는 지방정부가 지역 특성에 부합하는 정책을 자율적으로 설계하고 집행할 수 있는 기반을 제공하였다.

그러나 지방정부의 정책 선택을 전적으로 자율적인 행정적 판단의 결과로 이해하기에는 한계가 있다. 지방정부는 법·제도적 규범과 사회적 기대 등 외부 환경과 상호작용하는 가운데 정책을 형성하며, 해당 환경은 정책 선택과 운영 과정에 제약과 유인을 동시에 제공한다. 따라서 지방정부의 정책 선택은 단순한 합리적 의사결정의 산물이라기보다 제도적 환경 속에서 형성되는 행위로 접근할 필요가 있다. 신제도주의 조직론에 따르면 조직은 효율성뿐만 아니라 제도적 환경에 부합함으로써 정당성을 확보하려는 경향을 보이며, 이를 통해 조직의 지속성과 생존 가능성을 유지하고자 한다(Meyer & Rowan, 1977).

특히 재난관리와 같이 불확실성이 높은 정책 영역에서는 정책의 효율성뿐만 아니라 정당성과 사회적 수용 가능성이 중요한 판단 기준으로 작용할 가능성이 크다. 예컨대 코로나19 시기 지방정부가 시행한 재난지원금 정책은 단순한 경제적 지원을 넘어 사회적 요구와 정치적 환경에 대응하는 과정에서 형성된 정책으로 이해할 수 있으며, 지방정부의 정책 선택이 제도적 정당성과 사회적 기대에 의해 영향을 받을 수 있음을 보여주는 사례로 해석할 수 있다(김형아 외, 2022). 해당 사례는 재난 정책이 합리적·기술적 판단뿐만 아니라 사회적 기대와 상징적 의미를 반영하여 결정될 수 있음을 시사한다.

이처럼 제도화 과정에서는 정책의 효율성과 합리성을 면밀히 검토하기보다는 해당 정책이 제공하는 긍정적인 인지적·상징적 논리가 작용하는 경우가 나타난다(정명은 외, 2016; 유한별 외, 2019; 엄영호, 2020). 따라서 지방정부의 재난관리 정책은 단순한 수요 대응을 넘어 제도적 환경과 사회적 기대에 부응하려는 행태로 이해될 필요가 있다. 시민안전보험 역시 재난 위험에 대한 대응 수단일 뿐만 아니라 지방정부가 공공 안전에 대한 책임성과 정책 의지를 나타내는 제도적 장치로 해석할 수 있다(정다해 외, 2023).

한편, 조직은 단순히 자원이나 경제적 효과성, 환경적 요인뿐만 아니라 법·규범·제도를 통하여 정당성을 확보하여 생존하고 성장한다(오승현 외, 2024). 특히 지방분권 이후 조례는 지방정부 정책의 법적 기반을 형성하는 핵심 수단으로 기능하고 있으며, 정책 의지와 행정적 책임성을 외부에 표명하는 제도적 장치로 작용한다(엄영호, 2020; 오승현 외, 2024). 이처럼 조례는 지방정부의 책임 있는 모습을 보여주는 시작점으로 여겨지며 정책의 지속성과 안정성을 제고하는 데 중요한 역할을 한다.

현재 시민안전보험과 관련하여 별도로 권고된 표준 조례안은 존재하지 않으나, 다수의 지방정부에서 지역 주민의 생명과 신체를 보호하기 위한 유사한 제도적 논리를 바탕으로 조례를 제정하고 있다. 이는 시민안전보험이 명시적인 중앙 기준 없이도 지방정부 간 유사한 형태로 확산되고 있음을 보여준다. 조례 제정 시점과 보험 도입 시점은 지방정부별로 상이하게 나

타나며, 이러한 차이는 정책 도입 과정에서 다양한 전략과 맥락이 작용하고 있음을 시사한다. 먼저 조례와 보험이 동일 시기에 도입된 경우, 제도적 정당성 확보와 행정적 실행력 강화를 동시에 도모하려는 전략적 선택으로 해석할 수 있다. 반면 보험 도입 이후 조례를 제정한 사례는 정책 시행 이후 제도적 기반을 보완하고 사회적 지지를 제도화하려는 과정으로 이해할 수 있다. 또한, 조례를 먼저 제정한 이후 일정 기간이 경과한 뒤 시민안전보험이 도입된 경우는 초기의 제도적 의도와 실제 정책 집행 간의 시간적 간극을 보여주는 사례로 볼 수 있다. 이는 정책 수요의 성숙, 재정 여건의 변화, 또는 외부 제도적 압력의 작용 등 다양한 요인이 결합되는 과정 속에서 정책 실행이 이루어졌음을 시사한다. 조례 제정과 정책 도입 간의 시차와 방식의 차이는 지방정부가 단일한 합리성에 따라 정책을 결정하기보다는 제도적 환경과 사회적 기대, 행정적 여건 속에서 다양한 경로를 통해 정책을 형성하고 있음을 보여주는 효과적인 사례이다.

이처럼 조례는 시민안전보험의 제도적 정착과 운영을 뒷받침하는 핵심적 요소로 기능할 수 있다. 따라서 시민안전보험 관련 조례의 제정 여부는 지방정부가 해당 정책을 제도적으로 정착시키고 안정적으로 운영하는 데 중요한 영향을 미칠 가능성이 있다. 조례를 통해 정책의 법적 근거와 제도적 틀이 마련될 경우, 지방정부는 제도적 환경과 사회적 규범에 부합하는 방식으로 정책을 운영하게 되며, 이는 시민안전보험의 도입과 운영을 촉진하는 요인으로 작용할 수 있다. 이러한 논의를 바탕으로 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설3.1 조례가 제정될수록 시민안전보험 가입에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설3.2 조례가 제정될수록 보험보장항목의 수에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설3.3 조례가 제정될수록 보험누적횟수에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

2) 동형적 압력과 정책선택

지방정부는 더 이상 중앙정부의 단순한 집행기구에 머무르지 않고, 제도적 환경 속에서 정당성을 추구하는 행위자로 여겨지고 있다(장용석 외, 2013; 유두호 외, 2020). 신제도주의 관점에서 조직의 정당성 확보는 사회적으로 바람직하다고 인식되는 규범과 기대를 수용하는 과정을 의미하며(엄영호, 2020), 특히 불확실성이 높은 환경에서는 제도적 안정성과 지속성을 확보하기 위한 전략적 선택으로 나타난다. 이러한 과정에서 조직은 유사한 조직의 행태를 관찰하고 이를 모방하거나 동형화함으로써 필요한 정당성과 자원을 확보하려는 경향을 보인다(Meyer & Rowan, 1977; 정술, 2018). 이는 지방정부가 단순한 합리적 의사결정 주체를 넘어 제도적 환경과의 상호작용 속에서 행태를 형성하는 조직임을 시사한다.

시민안전보험의 도입과 운영은 지방정부의 제도적 환경과 정당성 추구 과정에서 이루어지는 정책선택으로 이해할 수 있다. 해당 보험은 주민의 안전과 복지를 증진하는 정책수단인 동시에, 지방정부가 책임 있는 행정주체로서의 정당성을 확보하는 수단으로 기능할 수 있다. 이러한 제도적 환경은 지방정부 간 정책선택의 유사성을 형성하는 요인으로 작용할 수 있다.

DiMaggio & Powell(1983)은 조직 간 유사성이 확대되는 현상을 동형화(isomorphism)로 설명하며, 이를 강압적, 규범적, 모방적 동형화로 구분하였다. 이 중 강압적 동형화는 법·제도적 권위에 의해 조직의 구조와 행태가 형성되는 경우를 의미한다. 그러나 현행 「재난 및 안전관리 기본법」은 지방정부의 재난관리 정책을 구체적으로 강제하는 수준에는 이르지 못하고 있으며, 재난의 특성상 정책 대응 방식 또한 표준화되기 어렵다는 점에서 강압적 메커니즘이 작동할 여지는 제한적이라고 볼 수 있다. 또한, 규범적 동형화는 전문가 집단과 전문 규범에 기반하여 조직이 정당하다고 여겨지는 기준을 수용하는 과정을 의미하며, 조직 간 전문가 네트워크를 통해 제도의 확산이 이루어진다. 그러나 재난은 본질적으로 미래 지향적이고 가변적인 특성을 가지며, 사회적 인식과 여론에 따라 그 정의와 범위가 변화하는 영역이다. 이러한 특성은 안정적인 전문가 네트워크 형성을 어렵게 하며, 결과적으로 규범적 동형화 역시 제한적으로 작동할 가능성이 있다.

이와 달리 재난관리 정책 영역에서는 모방적 동형화가 상대적으로 중요한 기제로 작용할 가능성이 있다. 모방적 동형화는 불확실성이 높은 상황에서 조직이 다른 조직의 행태나 제도를 모방함으로써 정책 선택의 정당성을 확보하려는 경향을 의미한다(DiMaggio & Powell, 1983). 특히 정책의 효과나 성과에 대한 명확한 정보가 부족한 경우, 조직은 검증된 합리적 대안보다는 이미 채택된 정책을 참고하여 외부로부터 정당성과 긍정적 평가를 확보하려는 경향을 보인다(Waeraas, 2010; 정다해 외, 2023). 지방정부는 선도 조직으로 인식되는 다른 지방자치단체의 정책, 제도, 운영 방식을 참고하고 이를 모방함으로써 정책 실패의 위험을 최소화하고 외부적 정당성과 적절성을 확보하고자 노력한다. 시민안전보험과 같은 재난관리 정책은 제도적 강제성이 상대적으로 낮고 정책 효과에 대한 불확실성이 높은 영역에 해당한다. 따라서 지방정부는 정책 선택의 불확실성을 완화하고 사회적 정당성을 확보하기 위한 전략으로 다른 지방정부의 정책을 참고하거나 모방할 가능성이 높다. 특히 인접하거나 유사한 지방정부의 정책 선택은 중요한 준거로 작용할 수 있으며, 특정 지방정부에서 시민안전보험을 도입하여 긍정적인 평가를 받는 경우 해당 정책은 하나의 '정당한 정책 선택'으로 인식될 가능성이 있다. 해당 정책을 도입하지 않은 지방정부는 유권자 및 지역사회로부터 정책 채택에 대한 압력을 경험할 수 있으며(Berry, 1994), 정책의 실질적 효과뿐만 아니라 사회적 승인과 신뢰 확보를 고려한 의사결정으로 이어질 수 있다(Mooney, 2001). 해당 과정은 시민안전보험의 도입과 운영이 개별 지방정부의 독립적 판단을 넘어, 제도적 환경 속에서 형성되는 모방

적 동형화의 결과로 이해될 수 있음을 시사한다.

불확실성이 높은 재난의 영역에서는 정책 선택의 기준이 명확하게 제시되기 어렵다는 점에 서, 지방정부는 제도적 환경 속에서 형성된 다른 조직의 정책을 중요한 준거로 인식할 가능성이 있다. 이에 본 연구는 DiMaggio & Powell(1983)이 제시한 동형화 메커니즘 중 모방적 요인에 주목하고자 한다. 제도는 사회적으로 합리화 과정을 거쳐 조직이 당연히 준수해야 할 지침으로 인식되며, 조직은 문제 상황에 직면할 경우 실패의 위험을 최소화하기 위해 기존에 정당성이 확보된 정책을 수용하려는 경향을 보일 수 있다(정술, 2018). 특히 이러한 과정에서 지방정부는 동일한 제도적 환경에 놓인 인접 지방정부의 정책 변화를 관찰하고 이를 준거로 삼아 정책을 모방하려는 경향을 보인다(Mooney, 2001; Gerrish & Spreen, 2017).

이와 같은 메커니즘은 불확실성이 높은 영역에서 더욱 강화될 수 있으며, 시민안전보험의 도입과 운영 역시 개별 지방정부의 독립적 판단이라기보다, 다른 지방정부의 정책 선택을 준거로 삼는 과정에서 형성될 가능성이 있다. 실제로 시민안전보험과 관련한 선행연구들은 이웃 지방정부의 사례 분석이나 지역 주민 대상 인식 조사를 통해 정책 도입의 정당성을 확보하려는 경향을 보여주고 있다(조성, 2018; 김대철 외, 2019; 권설아 외, 2021). 또한, 인접하거나 유사한 지방정부 간 상호작용은 개별 지방정부의 정책 결정에 중요한 영향을 미치며, 특히 주변 지방정부의 재난관리 수준과 정책 도입 여부는 모방의 준거로 작용할 수 있다(유승주, 2018). 따라서 본 연구는 이러한 제도적 상호작용이 시민안전보험의 가입 및 운영에 영향을 미칠 것이라는 가정 하에 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설4.1 전국 보험 가입 평균이 증가할수록 시민안전보험 가입에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설4.2 기초 보험 가입 평균이 증가할수록 시민안전보험 가입에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설4.3 전국 보험 보장항목의 평균 개수가 증가할수록 보험 보장항목 개수에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설4.4 기초 보험 보장항목의 평균 개수가 증가할수록 보험 보장항목 개수에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설4.5 전국 보험 가입 평균이 증가할수록 보험의 가입누적횟수에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설4.6 기초 보험 가입 평균이 증가할수록 보험의 가입누적횟수에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

5. 정치적 요인

1) 선거와 정책적 대응

지방선거는 지역 주민이 의사결정자를 선택하는 민주적 제도로서, 지방정부의 정책 방향과 우선순위를 형성하는 핵심적인 정치적 과정으로 이해될 수 있다(박영환 외, 2018; 박선경 외, 2021). 선거 과정에서 후보자는 자신의 정책과 비전을 제시하여 유권자의 지지를 확보하고자 하며, 정치적 경쟁은 정책 선택과 자원 배분에 중요한 영향을 미친다(송건섭, 2020). 최근에는 경제나 복지와 같은 전통적 정책 이슈를 넘어, 재난 및 안전과 같은 새로운 정책 영역이 선거 의제로 부상하고 있다. 재난에 대한 정부와 현직자의 대응 수준은 유권자의 평가 기준으로 작용하며, 이러한 평가는 투표 선택에 반영되는 경향이 나타난다(Rubin, 2020; 길정아 외, 2020). 특히 대형 재난은 높은 사회적 파급력을 가지며, 정치적 책임성과 정부 대응 역량에 대한 평가를 촉발한다는 점에서 선거 결과에도 중요한 영향을 미칠 수 있다. 2014년 세월호 참사와 코로나19 팬데믹을 계기로 재난 및 안전 문제는 주요 정치적 의제로 부각되었으며(배정아 외, 2014; 송진미, 2020), 안전은 지역사회에서 중요한 공공가치로 자리 잡게 되었다. 현재 재난관리 영역은 지방정부의 정책 역량과 책임성을 평가하는 핵심 지표로 기능하며(유승주, 2018), 선거 과정에서 유권자의 지지를 확보하기 위한 주요 정책 의제로 작용할 가능성이 있다.

또한, 선거는 정치인에게 당선과 재선이라는 중요한 이해관계를 제공하며 유권자의 지지를 확보하기 위한 정책 경쟁을 촉진하는 기제로 작용한다. 선거를 통해 당선된 단체장은 공약 실현을 중심으로 정책 방향과 우선순위를 설정하게 되며, 공약은 지방정부의 정책 선택과 행정 운영 방향을 가늠할 수 있는 중요한 지표로 기능한다. 나아가 재난 대응에 대한 평가는 단순한 사건 인식에 그치지 않고 대응의 적절성에 따라 정치적 보상 또는 처벌로 이어지는 회고적 투표로 나타난다(Rubin, 2020). 문수진 외(2015)는 지방정부의 사회복지 예산 지출 결정요인을 분석하면서 선거 시기를 정치적 환경 변수로 설정하였으며, 지방선거가 있는 해에 사회복지 예산 지출이 증가하는 경향이 나타남을 확인하였다. 이는 선거 시기가 지방정부의 재정 배분과 정책 선택에 영향을 미치며, 단체장이 유권자의 지지를 확보하기 위해 정책적 대응을 강화하는 경향이 있음을 시사한다. 이와 같은 정치적 유인은 재난관리 영역에서도 유사하게 작용할 가능성이 있으며 선거 시기를 전후로 재난 및 안전과 관련된 정책이 보다 적극적으로 추진될 수 있음을 예상할 수 있다.

재난관리란 지방정부의 역할과 책임을 확인할 수 있는 정책 영역으로, 특히 재난 예방은 피해 최소화라는 점에서 지역사회 전반의 공감대를 형성하는 중요한 정책 이슈로 이해될 수 있

다(송진미, 2020). 또한, 재난 피해는 단순한 자연적 결과로 인식되기보다 정부의 대응 역량과 책임성에 기인한 결과로 해석될 수 있으며, 해당 인식은 정치적 평가로 연결된다(신정섭, 2020). 이처럼 재난 정책은 유권자의 정치적 판단 기준으로 작용하게 되며, 선거 과정에서 후보자는 이에 대응하는 정책을 적극적으로 제시할 유인을 갖게 된다. 재난 대응에 대한 정치적 평가 구조 속에서 후보자는 재난 대응과 안전 확보와 같이 시민의 삶과 직결된 정책을 중심으로 공약을 구성하며, 정책 우선순위를 설정하는 경향을 보인다(박광국 외, 2000; 문수진 외, 2015).

이와 같은 맥락에서 재난 및 안전 정책은 지방정부의 대응 역량과 책임을 평가받는 주요 정책 영역으로 작용할 수 있으며, 단체장은 공약 이행을 통해 정치적 신뢰를 확보하거나 상실하게 된다. 특히 선거는 정치적 경쟁이 집중되는 시기로서 유권자의 지지를 확보하기 위한 정책적 대응이 강화되는 경향이 나타날 수 있다. 따라서 선거 시기에는 재난 및 안전과 관련된 정책이 주요 정책 의제로 부각되거나 정책적 관심이 확대될 가능성이 있으며, 이는 시민안전보험과 같은 재난관리 정책의 도입 및 운영에도 영향을 미칠 수 있다. 이에 본 연구는 선거 시기가 시민안전보험의 가입 및 운영에 미치는 영향을 검증하기 위하여 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설5.1 선거시기는 시민안전보험 가입 여부에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설5.2 선거시기는 시민안전보험 보장항목의 증가에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설5.3 선거시기는 시민안전보험 가입누적횟수에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

2) 정치적 환경에 따른 정책 선호

지방정부 단체장은 정책 결정 과정에서 핵심적인 행위자로서 정책 방향과 우선순위를 설정하는 최종 의사결정자의 역할을 수행한다. 특히 재난과 같이 긴급성과 불확실성이 높은 정책 영역에서는 단체장의 역할과 판단이 더욱 중요하게 작용한다(송진미, 2020). 재난관리는 시민의 생명과 안전을 보호하는 기본적 기능을 수행하는 동시에, 지방정부의 대응 역량과 책임성을 외부에 드러내는 정책 영역으로 이해될 수 있다. 이러한 특성으로 인해 재난관리 정책은 단체장의 정치적 신뢰와 밀접하게 연관된다. 단체장은 재난 상황에 대한 대응을 통해 시민의 지지와 신뢰를 확보하거나 상실할 수 있으며, 이는 재선과 같은 정치적 성과로 이어질 가능성이 있다(문수진 외, 2015). 재난관리의 성과는 단순한 피해 규모를 넘어 지방정부에 대한 평가와 정치적 정당성 형성에 영향을 미칠 수 있으며, 시민의 인식에 따라 긍정적 정책 평가로 이어질 수 있다. 반면 재난 대응의 실패는 정부에 대한 불신과 정치적 책임 문제를 야기할 수

있다. 실제로 재난 대응 과정에서의 실패는 정치적 지지의 약화로 이어질 수 있으며, 이는 선거 결과에도 영향을 미칠 수 있다(임석준 외, 2013; 강명세, 2023). 해당 현상은 재난이 단순한 행정적 관리 대상을 넘어 정치적 맥락 속에서 해석되며, 그 대응 과정이 지방정부의 정당성과 정치적 입지에 중요한 영향을 미칠 수 있음을 반증한다.

재난관리 정책이 단체장의 정치적 책임성과 밀접하게 연관된다는 점을 고려할 때, 지방정부의 정책 선택은 단체장의 정치적 성향에 따라 상이하게 나타날 가능성이 있다. 일반적으로 진보적 성향의 단체장은 보수적 성향의 단체장에 비해 재난관리 정책에 더 많은 관심과 자원을 투입하는 경향을 보인다. 진보적 정책 기조는 사회적 취약성을 고려한 포괄적 대응과 장기적 회복력 구축에 중점을 두며, 인프라 확충, 사회 안전망 강화, 재정적 지원을 포함한 적극적 정책 수단을 활용하는 특징을 가진다(Center for Progressive Reform, 2018; Gullledge, 2014). 이러한 정책 지향은 시민의 안전과 복지에 대한 개입 수준을 확대하고, 새로운 재난관리 제도 도입으로 이어질 가능성을 내포한다. 실제로 일부 지방정부에서는 단체장의 정책적 의지와 자율성을 바탕으로 기존 제도와 차별화된 재난 대응 정책이 도입된 사례가 확인된다. 예컨대, 경기도에서 추진된 '기후위기보험'은 기후위험에 대응하기 위한 새로운 형태의 재난 보험으로, 단체장의 정책 방향과 정치적 성향이 반영된 사례로 볼 수 있다. 해당 사례는 지방정부의 재난관리 정책이 단체장의 정치적 성향과 정책 지향에 따라 차별적으로 나타날 수 있음을 보여주는 대표적 사례 중 하나이다. 이러한 관점에서 단체장의 정치적 성향은 재난과 사회적 위험에 대한 정부의 역할 및 개입 수준에 관한 정책적 선호를 반영하는 요인으로 이해할 수 있다. 즉, 정치적 성향은 특정 정책에 대한 지방정부의 기본적인 정책 지향과 선택 방향에 영향을 미치는 정치적 요인으로 작용할 가능성이 있다.

아울러 지방의회는 단체장의 정책 결정과 집행 과정에 영향을 미치는 핵심적인 정치적 행위자로서, 지방정부 정책이 실질적으로 구현되는 과정에서 중요한 제도적 조건으로 작용한다(김영일, 2008). 특히 지방의회를 차지하는 다수당의 성향과 단체장이 일치하는 경우, 의결과 집행 간 협력이 원활하게 이루어지면서 정책의 실행 가능성과 지속성이 구조적으로 강화되는 경향이 나타난다. 이는 단체장과 지방의회 간 정치적 관계가 정책 도입과 집행을 좌우하는 핵심적인 제도적 요인으로 기능함을 의미한다.

반면 단점정부는 단체장의 정치적 성향 자체가 아니라 단체장과 지방의회 간 정치적 관계에서 발생하는 정책 추진환경을 의미한다. 따라서 단점정부가 시민안전보험에 미치는 영향은 진보적 또는 보수적 성향에 따른 정책선호와는 구분하여 설명할 필요가 있다. 분점정부 상황에서는 의결기관과 집행기관 간의 갈등으로 인해 정책 추진이 지연되거나 제약될 가능성이 존재한다(Berry & Berry, 1990). 실제로 지방정부를 대상으로 한 연구에서도 단점정부의 경우 조례 채택이나 예산 집행 등에서 보다 적극적인 정책 추진이 이루어지는 경향이 확인되고

있다(이대웅 외, 2014; 문수진 외, 2015). 이러한 결과는 단점정부가 항상 특정한 정책 방향을 선호하기 때문이라기보다, 정치적으로 제약된 환경 속에서 단체장이 정책적 성과와 행정적 책임성을 보다 적극적으로 제시하려는 유인을 가질 수 있음을 시사한다.

특히 시민안전보험은 주민의 생명과 안전을 보호한다는 보편적 정책가치를 기반으로 하며, 특정한 이념적 가치와 직접적으로 결부되지 않는다는 점에서 상대적으로 높은 정치적 수용성을 확보할 수 있는 정책수단이다. 또한, 지방정부가 주민의 일상적 위험에 대응하고 있다는 점을 가시적으로 보여줄 수 있어 단체장의 정책적 성과와 책임성을 제시하는 수단으로 활용될 가능성이 있다. 따라서 단점정부 상황에서는 단체장의 정치적 성향과 무관하게 정치적으로 제약된 정책환경 속에서 주민에 대한 대응 역량과 정책적 책임성을 확보하기 위한 전략적 선택으로 시민안전보험을 도입하거나 확대할 가능성이 존재한다.

이러한 정치적 구조는 재난관리 정책 영역에서도 유사하게 작용할 수 있다. 즉, 단점정부는 단체장과 지방의회 간 정치적 관계에서 발생하는 정책 추진상의 제약과 이에 대한 전략적 대응을 설명하는 요인인 반면, 단체장의 정치적 성향은 재난과 사회적 위험에 대한 정부 역할 및 정책개입에 관한 기본적인 가치와 정책선호를 반영하는 요인으로 이해할 수 있다. 따라서 지방정부의 정치적 환경은 시민안전보험의 도입과 운영에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 본 연구는 정치적 관계로서의 단점정부와 정책적 선호로서의 단체장 정치성향이 시민안전보험의 도입과 운영에 미치는 영향을 구분하여 검증하고자 한다. 이에 본 연구는 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설6.1 단점정부일수록 시민안전보험 가입에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설6.2 단점정부일수록 시민안전보험 보장항목 증가에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설6.3 단점정부일수록 시민안전보험 가입누적횟수에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설6.4 단체장의 정치성향이 진보일수록 시민안전보험 가입에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설6.5 단체장의 정치성향이 진보일수록 시민안전보험 보장항목 증가에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설6.6 단체장의 정치성향이 진보일수록 시민안전보험 가입누적횟수에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구대상 및 방법

본 연구는 시민안전보험의 도입과 운영에 관한 연구로서, 지방정부의 가입과 운영에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 정보공개포털과 재난보험24를 통해 시민안전보험의 가입 여부와 보장항목 개수에 관한 자료를 수집하였다. 분석 기간은 시민안전보험이 처음 도입된 2015년부터 2023년까지로 설정하였다.

각 변수는 선행연구를 바탕으로 검토한 후 다음과 같은 지표로 구분하여 분석에 활용하였다. 종속변수는 ‘보험가입여부’, ‘보장항목개수’, ‘가입누적횟수’ 세 가지로 구성하였으며, 독립변수는 ‘정책수요요인’, ‘제도적요인’, ‘정치적요인’으로 구분하였다. 또한, 분석의 타당성을 높이기 위하여 지방정부의 재정 및 행정 여건을 반영한 통제변수를 함께 포함하였다. 분석 방법으로는 종속변수의 특성을 고려하여 보험가입여부에 대해서는 로지스틱 패널회귀분석을 실시하였으며, 보장항목개수와 가입누적횟수에 대해서는 패널회귀분석을 적용하였다.

패널자료 분석에서는 개체별 특성을 어떻게 처리하는가에 따라 고정효과모형(Fixed Effects Model)과 확률효과모형(Random Effects Model)으로 구분할 수 있다. 고정효과모형은 시간에 따라 변하지 않는 지방정부의 관찰되지 않은 특성을 통제할 수 있다는 장점이 있으나, 개체별 특성을 통제하는 과정에서 지방정부 간 차이에 의해 나타나는 효과를 추정하는데 한계가 있다. 반면 확률효과모형은 개체별 고유효과를 확률적 요인으로 처리하여 지방정부 간 차이와 시간에 따른 변화를 함께 고려할 수 있다는 장점이 있다(Wooldridge, 2010; Baltagi, 2021; 엄영호, 2014).

본 연구는 시민안전보험의 도입과 운영이 개별 지방정부의 재난피해나 정책수요뿐만 아니라 지방정부가 처한 제도적 환경과 정치적 맥락에 따라 달라질 수 있다는 점에 주목하였다. 이에 따라 조례유무, 단체장의 정치적 성향, 단체장과 지방의회 간 관계와 같이 지방정부 간 차이를 반영하는 변수를 주요 설명변수로 포함하였다. 이러한 변수는 분석기간 동안 개체 내 변동이 상대적으로 제한적일 수 있으므로, 개체 내 변화만을 활용하는 고정효과모형보다 지방정부 간 차이와 시간에 따른 변화를 함께 고려할 수 있는 확률효과모형이 본 연구의 분석목적에 보다 부합한다고 판단하였다.

또한, 확률효과모형은 개체별 고유효과와 설명변수 간 상관관계가 없다는 가정을 전제로 하므로, 고정효과모형과 확률효과모형의 적합성을 비교하기 위해 Hausman 검정을 실시하였다. Hausman 검정 결과와 연구의 이론적 목적 및 변수의 특성을 종합적으로 고려하여 확률효과모형을 최종 분석모형으로 채택하였다.

2. 변수 측정

1) 종속변수

본 연구는 시민안전보험의 가입 여부, 보험 보장항목 개수, 보험 누적가입횟수를 종속변수로 설정하였다. 분석 대상은 시민안전보험 제도가 시작된 2015년부터 2023년까지의 기간 동안 전국 226개 기초자치단체로 구성하였다. 종속변수 관련 자료는 정보공개포털을 통해 확보한 데이터를 기반으로 수집하였으며, 재난보험24 자료를 활용하여 교차 검증한 후 최종 분석에 활용하였다.

보험 가입 여부는 해당 기초자치단체가 특정 연도에 시민안전보험에 가입하였는지를 나타내는 이분형 변수로 구성하였다. 시민안전보험에 가입한 경우는 1, 가입하지 않은 경우는 0으로 코딩하였다. 보험 보장항목 개수는 해당 기초자치단체가 시민안전보험을 통해 보장하는 항목의 수를 의미하며, 연속형 변수로 측정하였다. 마지막으로 보험 누적가입횟수는 해당 기초자치단체가 시민안전보험에 지속적으로 가입한 횟수를 나타내는 변수로 구성하였다. 시민안전보험은 1년 단위로 계약이 이루어지는 제도이므로 최초 가입 연도를 기준으로 가입이 지속될 경우 1씩 증가하도록 측정하였다. 다만 중간에 가입이 이어지지 않은 경우에는 0으로 처리하였다.

2) 독립변수

독립변수는 이론적 논의를 바탕으로 정책수요요인, 제도적 요인, 정치적 요인으로 구분하여 설정하였다. 먼저 정책수요요인은 재난 위험 수준과 지역사회 취약성을 반영하는 변수로서 인적피해, 총피해액, 안전취약계층 비율로 구성하였다. 인적피해와 총피해액은 재난 경험인 지방정부의 정책 변화와 재정 운용에 영향을 미친다는 선행연구의 논의를 근거로 설정하였다. 선행연구에서는 재난 피해의 증가가 지방정부의 정책 대응과 조직 변화, 재정 확대에 영향을 미칠 수 있음을 제시하고 있다(이창길 외, 2015; Crow et al., 2018; 김형아 외 2022). 본 연구에서는 변수의 정규성을 확보하기 위해 인적피해와 총피해액에 자연로그 변환을 적용하였으며, 종속변수와의 인과관계를 고려하여 1년의 시차를 두고 분석을 실시하였다. 관련 자료는 국제재해역학연구센터(Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, CRED)에서 제공하는 재난 데이터를 활용하였다.

안전취약계층 비율은 노인, 장애인, 기초생활수급자의 비율로 구성하였으며 국가통계포털 자료를 활용하여 수집하였다. 취약계층 비율은 지역의 사회적 취약성과 정책 수요를 설명하

는 변수로 활용된다. 선행연구에서는 노인 인구의 증가가 지방정부의 사회복지 지출과 재난 관리 정책에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다(이재완 외, 2007; 정세희, 2019). 이러한 논의를 바탕으로 본 연구에서는 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조에서 규정한 안전취약계층을 기준으로 분석 대상을 설정하였다. 해당 변수 역시 종속변수와의 인과관계를 고려하여 1년 지연(lagged) 값을 적용하였다.

제도적 요인은 제도주의 조직론의 관점에서 동형적 압력과 제도적 규범을 반영하는 변수로 설정하였다(DiMaggio & Powell, 1983; 정다해 외, 2023). 재난의 불확실성과 예측 불가능성으로 인해 지방정부 간 정책선택에서 동형화가 발생할 가능성이 높다는 점을 고려하여 전국 및 광역 수준의 동형적 압력을 변수로 구성하였다. 구체적으로 전국가입, 광역가입, 전국보장 및 광역보장 변수를 설정하고, 해당 지방자치단체를 제외한 다른 지방자치단체의 시민안전보험 가입 여부와 보장항목 개수의 평균값을 활용하였다. 이는 지방정부가 다른 지방정부의 정책사례를 참고하거나 모방함으로써 정책의 정당성을 확보하고 정책실패에 따른 비난을 회피하려는 경향이 있다는 선행연구의 논의에 근거한다(Mooney, 2001; 김미연, 2010; 정솔, 2018; 유란희 외, 2017; 유한별 외, 2019). 또한, 제도적 기반의 형성 여부를 파악하기 위해 조례유무를 제도적 요인으로 포함하였다. 관련 자료는 정보공개포털과 재난보험24를 통해 수집하였다.

다만 본 연구에서 활용한 전국 및 광역 수준의 동형화 변수는 해당 지방자치단체를 제외한 다른 지방자치단체의 정책 수준을 활용한다는 점에서 지방정부 간 정책선택의 상호관계가 반영될 가능성이 있다. 이러한 변수 구성은 신제도주의적 동형화 관점에서 유사한 제도환경에 속한 지방정부의 정책 수준을 동형적 압력의 지표로 활용한 선행연구의 접근에 근거한다(김미연, 2010; 유란희 외, 2017; 유한별 외, 2019). 즉, 본 연구의 전국 및 광역 수준의 동형화 변수는 다른 지방정부의 정책선택이 개별 지방정부의 정책선택과 관련될 수 있는 관계적 제도환경을 측정하고, 지방정부 간 정책선택의 상호관계를 포착하는 데 목적이 있다. 다만 이러한 변수 구성에서는 공통의 제도적 환경이나 관측되지 않은 요인에 의해 지방정부의 정책선택과 동형적 압력이 동시에 영향을 받을 가능성을 완전히 배제하기 어려우므로, 분석결과는 지방정부 간 모방적 동형화의 인과적 효과라기보다 제도적 환경과 정책선택 간의 관련성을 중심으로 해석할 필요가 있다.

한편, 전국가입, 광역가입, 전국보장 및 광역보장 변수는 시민안전보험의 제도적 확대에 따라 분석기간 동안 일정한 시간적 추세를 나타낼 가능성이 있다. 그러나 본 연구에서 이들 변수는 시간의 경과에 따른 정책 확대 수준 자체를 측정하기 위한 것이 아니라, 각 시점에서 지방정부가 처한 제도적 환경과 그 안에서 다른 지방정부가 선택한 정책 수준을 반영하기 위한 것으로 설정하였다. 특히 광역가입과 광역보장은 동일한 광역적 제도환경에 속한 다른 지방정부의 가입 및 보장 수준을 반영하는 관계적 변수로서, 유사한 제도적 환경에 놓인 지방정부의 정

책선택과 개별 지방정부의 정책선택 간 관련성을 파악하고자 하였다. 실제 지방정부의 정책 도입과 제도화에 관한 선행연구에서도 다른 지방정부의 정책 수준이나 공간적·제도적 환경을 동형화 압력의 중요한 요인으로 활용하고 있다(유란희 외, 2017; 유한별 외, 2019). 따라서 이들 변수에서 나타나는 시간적 증가 추세는 시민안전보험의 전반적인 제도적 확대를 반영하는 측면이 있으나, 본 연구에서는 이를 단순한 시간효과로 해석하기보다는 지방정부가 유사한 제도적 환경에서 다른 지방정부의 정책 수준을 고려하는 과정과 관련하여 해석하고자 한다.

또한, 규범적 요인을 반영하기 위해 「시민안전보험 가입 및 운영조례」의 제정 연도를 기준으로 변수로 설정하였다. 조례는 지방정부의 책임성을 명확히 하고 정책 추진의 법적 근거를 제공하는 제도적 장치로 기능한다(엄영호, 2022). 따라서 조례의 제정은 지방정부가 제도적 환경과 사회적 규범에 부응하여 정책의 정당성을 확보하는 과정으로 해석할 수 있다. 본 연구에서는 조례 제정과 시민안전보험의 도입 및 운영 간 시간적 선후관계를 고려하여 조례 변수에 1년 지연값을 적용하였으며, 전년도에 형성된 제도적 기반이 이후 시민안전보험의 도입 및 운영과 어떠한 관련성을 갖는지를 분석하고자 하였다. 지방정부별로 조례 제정과 시민안전보험 가입의 시점 및 선후관계가 상이할 수 있다는 점을 고려하여, 본 연구의 1년 시차는 조례 제정이 보험 가입에 실제로 1년 선행한다는 의미가 아니라 전년도에 형성된 제도적 기반과 이후 정책선택 간의 관계를 일관된 기준에 따라 분석하기 위한 연구설계상의 기준으로 적용하였다. 이는 지방정부의 재난 관련 조례 제정요인을 분석한 선행연구에서 독립변수($t-1$)와 종속변수(t) 간의 시간적 선후관계를 고려하여 1년의 시차를 적용한 분석설계와 맥락을 같이한다(엄영호, 2020; 오승현 외, 2024).

마지막으로 정치적 요인은 선거시기, 단체장과 지방의회의 관계, 정치성향으로 구성하였다. 선거시기는 지방정부가 시민의 지지를 확보하기 위해 재난관리 정책을 적극적으로 추진할 가능성을 반영하는 변수이다. 선행연구에서는 지방선거가 지방정부의 정책 우선순위와 재정 지출에 영향을 미칠 수 있음을 제시하고 있다(문수진 외, 2015; 박영환 외, 2018; 박선경 외, 2021). 이러한 맥락에서 선거 시기는 지방정부가 재난관리 정책을 통해 시민의 요구에 응답하고 정치적 신뢰를 확보하는 데 중요한 기회로 작용할 수 있음을 설명한다.

단체장과 지방의회의 관계는 정책 결정 과정에서 협력 또는 갈등의 가능성을 반영하는 변수로 설정하였다. 단체장과 지방의회의 정치적 성향이 동일한 경우 정책 추진이 보다 원활하게 이루어질 가능성이 높으며, 이는 시민안전보험과 같은 정책의 도입 및 운영에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다(이대웅 외, 2014; 문수진 외, 2015). 반면 정치적 성향이 상이한 경우 정책 추진 과정에서 갈등이나 지연이 발생할 가능성이 존재한다(Berry & Berry, 1990). 따라서 해당 변수는 지방정부의 정책 결정 과정과 정책 운영의 효율성을 설명하는 중요한 요인으로 작용할 수 있다.

마지막으로 정치성향 변수는 단체장의 정치적 성향이 재난관리 정책에 대한 관심과 정책 추진 의지에 영향을 미칠 수 있다는 선행연구의 논의를 바탕으로 설정하였다(Gulledge, 2014; Center for Progressive Reform, 2018). 관련 자료는 중앙선거관리위원회의 선거통계시스템을 통해 수집하였다. 또한, 정치적 요인의 영향력을 명확히 평가하기 위하여 1년 지연 값을 적용하여 종속변수와의 인과관계를 고려하였다.

3) 통제변수

본 연구에서는 시민안전보험의 가입 및 운영에 영향을 미칠 수 있는 지방정부의 재정적·행정적 특성을 통제하기 위하여 재정자립도, 주민 1인당 세출예산, 공무원 수, 전체 인구수를 통제변수로 설정하였다. 이러한 변수들은 지방정부의 정책 추진 역량과 행정 수요를 반영하는 요인으로, 시민안전보험과 같은 정책의 도입 및 운영에 영향을 미칠 가능성이 있기 때문에 분석 과정에서 통제할 필요가 있다.

먼저 재정자립도는 지방자치단체가 자체적으로 활용할 수 있는 재원의 규모를 나타내는 지표로, 지방정부의 재정적 역량을 반영한다. 본 연구에서는 세입과목 개편 이후의 재정자립도 데이터를 활용하였다. 세입과목 개편 이후의 재정자립도는 국고보조금과 지방교부세와 같은 중앙정부 의존재원뿐 아니라 지방소비세 등 일부 공유재원을 별도로 구분하여 자체재원의 범위를 보다 명확하게 정의한 값이다(강민정 외, 2024). 선행연구에서도 재정자립도는 지방정부 재정의 주요 결정요인으로 활용되어 왔다(이창길 외, 2015; 엄영호 외, 2018; 강민정 외 2024). 주로 재정자립도가 낮은 지방정부일수록 예방적 재난관리 예산 확보에 어려움을 겪는 반면, 재정자립도가 높은 지방정부는 제한된 재원을 배분하는 과정에서 상대적으로 유리한 위치에 있는 것으로 나타났다. 이러한 논의를 바탕으로 재정자립도는 지방정부의 정책 실행 가능성을 설명하는 변수로 판단되어 통제변수로 포함하였다. 해당 자료는 국가통계포털에서 수집하였으며 종속변수와의 인과관계를 고려하여 1년 지연(lagged) 값을 적용하였다.

다음으로 주민 1인당 세출예산은 지방정부가 주민 1인당 지출하는 예산 규모를 나타내는 변수로, 지방정부의 재정 수준과 주민 복지에 대한 투자 정도를 반영한다. 해당 변수는 지방정부가 새로운 제도를 도입하고 운영하는 과정에서 활용 가능한 재정 자원의 규모를 간접적으로 측정하는 지표로 활용된다(김형아 외, 2022). 자료는 지방재정365에서 제공하는 데이터를 활용하여 수집하였다. 또한, 데이터의 정규성을 확보하기 위해 자연로그 값을 적용하고 종속변수와의 인과관계를 고려하여 1년 지연 값을 사용하였다.

세 번째로 공무원 수는 지방정부의 행정 역량을 나타내는 변수로 설정하였다. 정책의 도입과 집행 과정에는 정책 기획, 집행, 관리 등 다양한 행정적 기능이 요구되며, 인적 자원은 정

책 수행 역량을 판단하는 중요한 요소로 간주된다(김혜정, 2017). 조직 규모가 클수록 재난관리 서비스의 질적·양적 공급이 확대될 가능성이 있다는 논의를 바탕으로 해당 변수를 설정하였다. 자료는 공공데이터포털을 통해 수집하였으며 데이터의 정규성을 확보하고 종속변수와 인과관계를 고려하기 위해 자연로그 변환과 1년 지연 값을 적용하였다.

마지막으로 전체 인구수는 지방정부의 행정 수요와 정책 대상 규모를 반영하는 변수로 설정하였다. 인구 규모가 큰 지역일수록 재난 발생 시 잠재적 피해 규모와 정책 수요가 증가할 가능성이 존재하며, 지방정부가 제공해야 하는 행정 서비스의 범위와 정책 집행 부담 역시 확대될 수 있다. 또한, 시민안전보험은 지방자치단체의 인구 규모에 따라 보험료 등 정책 운영 비용이 달라질 수 있다는 점에서 인구 규모는 정책 도입 및 운영에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 고려된다. 특히 시민안전보험은 등록 외국인을 포함하여 해당 지방자치단체에 거주하는 모든 주민을 대상으로 보장되는 제도라는 점에서 정책 대상 인구의 규모를 반영하는 변수를 포함할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 주민등록인구가 아닌 해당 지역의 전체 인구수를 기준으로 자료를 수집하여 활용하였다. 관련 자료는 국가통계포털을 통해 수집하였으며, 데이터의 분포 특성을 고려하여 자연로그 변환과 1년 지연(lagged) 값을 적용하였다.

〈표 1〉은 분석에 활용된 변수의 조작적 정의와 측정방법, 자료의 출처를 제시한 것이다. 이를 바탕으로 Stata 17.0 MP를 활용하여 종속변수의 특성에 따라 로지스틱 패널 회귀분석과 패널회귀분석을 실시하였다.

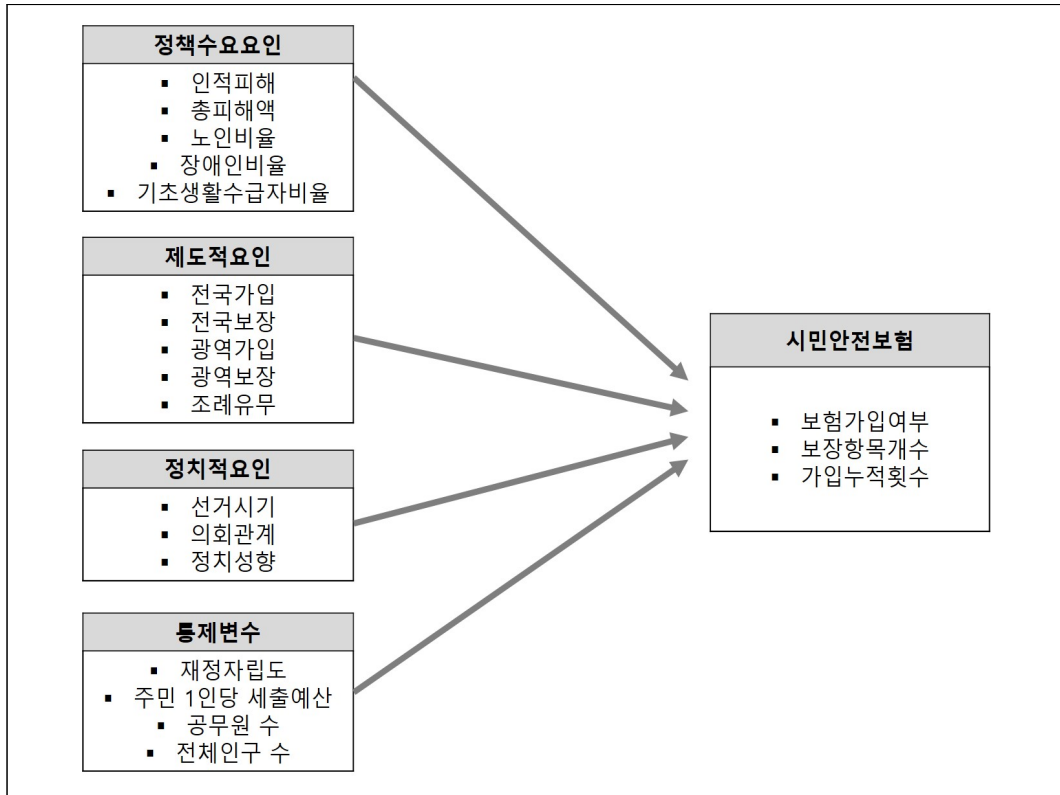
〈표 1〉 주요 변수 측정

구분	변수명			측정	자료근거	자료출처
종속 변수	보험가입여부			가입 여부(가입=1, 미가입=0)	-	정보공개포털 및 재난보험24
	보장항목개수			보장항목 개수(건)		
	보험가입누적횟수			가입누적횟수		
독립 변수	정책 수요 요인	재난		인적 피해(명)	Crow et al.(2018);이창길 외(2015); 김형아 외(2022)	EM-DAT
				총피해액(달러, 로그변환)		
		취약계층		노인 수/전체 인구수(%)	이재완 외(2007); 정세희(2019)	KOSIS 국가통계포털
				장애인 수/전체 인구수(%)		
				기초생활수급자 수/전체 인구수(%)		
	제도적 요인	동형적 압력	전국	해당 지자체를 제외한 가입 여부 평균	DiMaggio & Powell(1983), Mooney(2001);	정보공개포털 및 재난보험24
				해당 지자체를 제외한 보장 개수 평균		

구분	변수명			측정	자료근거	자료출처
			광역	광역자치단체 내 해당 지자체를 제외한 가입 여부 평균	정솔(2018); 정다해 외(2023)	
				광역자치단체 내 해당 지자체를 제외한 보장 개수 평균		
	규범		조례 도입 유무 (도입=1, 미도입=0)	엄영호(2020); 오승현 외(2024)	국가법령정보 공동활용	
	정치적 요인	선거시기	유무(선거가 있는 해=1, 없는 해=0)	문수진 외(2015); 박영환 외(2018); 박선경 외(2021)	중앙선거관리 위원회	
		단체장과 의회의 관계	단점=1, 분점=0	Berry&Berry, 1990.(1990); 이대웅 외(2014); 문수진 외(2015)		
		정치성향	진보=1, 그 외=0	Gulledge(2014); Center for Progressive Reform(2018)		
통제 변수	재정자립도		세입과목 개편 후 재정자립도(%)	이창길 외(2015); 엄영호 외(2018); 강민정 외(2024)	지방재정365	
	주민 1인당 세출예산		자치단체 총 세출예산액/전년도 자치단체별 인구수(천원, 로그변환)	김형아 외(2022)		
	공무원		전국 광역·기초자치단체 공무원의 수(명, 로그변환)	김혜정(2017)	공공 데이터포털	
	전체 인구		등록 외국인 포함 총 인구수(명)	강민정 외(2024)	KOSIS 국가통계포털	

이러한 논의를 바탕으로 구성된 본 연구의 분석틀은 아래 <그림 8>과 같다.

〈그림 8〉 연구모델



IV. 분석결과

1. 기술통계 및 상관관계분석

시민안전보험 도입의 결정요인을 분석하기 위해 설정된 변수의 기술통계 분석 결과는 〈표 2〉와 같다. 먼저 종속변수를 살펴보면, 시민안전보험의 보장항목의 개수는 평균 5.60개로 나타났다. 최댓값은 42개로 일부 지방정부에서는 매우 다양한 보장항목을 포함하고 있는 것으로 확인된다. 또한, 표준편차가 7.60으로 나타나 지방정부 간 보장항목 구성에서 상당한 편차가 존재하는 것으로 파악된다. 가입누적횟수의 평균은 1.23회로 나타났으며, 최댓값은 9회로 확인되어 일부 지방정부에서는 시민안전보험 제도 도입 이후 지속적인 재가입을 통해 정

책이 유지되고 있음을 확인할 수 있다. 독립변수 중 정책수요요인을 살펴보면 인적피해의 평균은 약 73명으로 나타났으며, 최대 피해는 681명으로 확인되었다. 총피해액은 자연로그 변환값 기준 평균 -7.67로 나타났으며 표준편차는 8.67로 나타났다. 또한, 안전취약계층 변수 중 노인비율의 평균은 0.22, 장애인비율은 0.07, 기초생활수급자비율은 0.04로 나타났다. 제도적 요인을 살펴보면 전국가입과 광역가입의 평균은 각각 0.41로 나타났으며, 조례유무의 평균은 0.40으로 확인되었다. 전국보장과 광역보장의 평균은 각각 5.38과 5.37로 나타났다. 정치적 요인을 살펴보았을 때, 단체장과 지방의회의 관계는 평균 0.67로 나타나 단점정부의 비율이 비교적 높은 것으로 나타났다. 정치성향 변수의 평균은 0.48로 분석기간 동안 진보 성향 단체장과 보수 성향 단체장의 비율이 대체로 유사한 수준으로 확인된다. 통제변수를 살펴보면 재정자립도의 평균은 20.37이며 표준편차는 12.34로 나타나 지방정부 간 재정여건에서 상당한 편차가 존재하는 것으로 확인된다. 주민 1인당 세출예산과 공무원 수는 자연로그 변환값 기준 각각 평균 8.25와 6.99로 나타났다.

〈표 2〉 기초통계량

	변수	관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값
종속 변수	보험가입여부	2,034	0.42	0.49	0	1
	보장항목개수	2,034	5.60	7.60	0	42
	가입누적횟수	2,034	1.23	1.78	0	9
독립 변수	전국가입	2,034	0.41	0.33	0	0.85
	광역가입	2,034	0.41	0.38	0	1
	전국보장	2,034	5.38	4.84	0	13.40
	광역보장	2,034	5.37	5.91	0	19.95
	조례유무	2,034	0.40	0.49	0	1
	선거시기	2,034	0.22	0.42	0	1
	의회관계	2,034	0.67	0.47	0	1
	정치성향	2,034	0.48	0.50	0	1
	인적피해	2,034	72.86	139.80	0.00	681
	총피해액(In)	2,034	-7.67	8.67	-11.51	14.00
	노인비율	2,034	0.22	0.09	0.06	0.47
	장애인비율	2,034	0.07	0.03	0.01	0.28
	기초생활 수급자비율	2,034	0.04	0.02	0.01	0.19
	재정자립도	2,034	20.37	12.34	4	68.9
통제 변수	주민 1인당 세출예산(In)	2,034	8.25	0.81	6.662	10.185
	공무원(In)	2,034	6.99	0.83	5.784	10.973
	전체인구	2,034	223918.54	222245.48	8,169	1,226,362

변수 간 상관관계를 분석한 결과는 <표 3>과 같다. 본 연구에서는 종속변수, 독립변수, 통제변수를 포함한 주요 변수 간의 관계를 파악하기 위하여 피어슨 상관계수(Pearson's correlation coefficient)를 이용한 양측 검정을 실시하였다. 분석 결과 일부 변수 간 통계적으로 유의한 상관관계가 확인되었다. 특히 제도적 요인 변수인 전국가입, 광역가입, 전국보장, 광역보장 간에는 비교적 높은 정(+)의 상관관계가 나타났다($p < 0.05$). 이러한 결과는 지방정부 간 정책 도입 과정에서 정책 사례의 참고나 확산이 이루어질 가능성을 시사하며, 이는 제도주의 조직론에서 논의되는 동형화의 논리와 맥락을 같이하는 결과로 해석될 수 있다. 아울러, 종속변수 간의 관계를 살펴보면 시민안전보험 가입 여부와 보장항목 개수 간에는 비교적 높은 정(+)의 상관관계가 나타났으며($r=0.6545$), 보장항목 개수와 가입누적횟수 간에도 정(+)의 상관관계($r=0.5857$)가 확인되었다. 독립변수와 종속변수 간의 관계를 살펴보면 제도적 요인 변수와 종속변수 간 유의한 정적 상관관계가 나타났다($p < 0.05$). 반면 정책수요 요인과 정치적 요인 변수는 종속변수와 상관관계에서 일부 음(-)의 관계가 나타났다. 예를 들어 총피해액과 선거시기, 의회관계 등 일부 변수는 종속변수와 음(-)의 상관관계를 보이는 것으로 나타났다. 또한, 통제변수 중 재정자립도와 전체 인구수 역시 종속변수와 음(-)의 상관관계가 확인되었다. 이는 지역의 재정 여건이나 인구 규모, 정치적 환경 등 지방정부의 구조적 특성이 시민안전보험 도입 및 운영 수준과 동일한 방향으로 나타나지 않을 가능성이 있음을 보여주는 결과로 볼 수 있다.

또한, 변수 간 높은 상관관계가 존재할 경우 다중공선성(multicollinearity)으로 인해 분석 결과가 왜곡될 가능성이 있으므로 추가 검증을 통해 확인하였다. 본 연구에서는 다중공선성 여부를 확인하기 위하여 분산팽창계수(Variance Inflation Factor, VIF)를 산출하였다. 일반적으로 VIF 값이 10을 초과할 경우 다중공선성 문제가 존재할 가능성이 제기된다. 분석 결과 시민안전보험 가입 여부, 보장항목 개수, 가입 누적횟수 모형에서 평균 VIF 값은 모두 3.47 이하로 나타났으며, 각 변수의 VIF 값 또한 기준치인 10 미만으로 확인되었다. 따라서 본 연구의 분석모형에서는 다중공선성으로 인한 심각한 통계적 문제가 나타나지 않는 것으로 판단된다.

〈표 3〉 상관관계분석

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
(1)	1									
(2)	0.8465*	1								
(3)	0.8240*	0.8095*	1							
(4)	0.6949*	0.6596*	0.6796*	1						
(5)	0.7725*	0.7452*	0.7379*	0.8677*	1					
(6)	0.6831*	0.6602*	0.7030*	0.9824*	0.8523*	1				
(7)	0.7415*	0.7799*	0.7670*	0.8183*	0.9505*	0.8202*	1			
(8)	0.6891*	0.6291*	0.5662*	0.6296*	0.6442*	0.6166*	0.6062*	1		
(9)	-0.0679*	-0.0621*	-0.0231	-0.0973*	-0.0845*	-0.0856*	-0.0766*	-0.0823*	1	
(10)	-0.0651*	-0.0760*	-0.0659*	-0.0225	-0.0359	-0.0289	-0.0299	-0.0798*	-0.0128	1
(11)	0.0052	-0.0517*	-0.0615*	0.0339	0.0327	-0.0039	-0.0216	0.0107	-0.0424*	0.1568*
(12)	0.1208*	0.0997*	0.1663*	0.1856*	0.1507*	0.1868*	0.1239*	0.0752*	0.3662*	-0.0424*
(13)	-0.1164*	-0.1126*	-0.1384*	-0.2172*	-0.1449*	-0.2208*	-0.1397*	-0.1369*	-0.2127*	0.0073
(14)	0.1640*	0.1477*	0.1450*	0.1627*	0.1613*	0.1379*	0.1189*	0.1085*	0.0149	0.0491*
(15)	0.0674*	0.0758*	0.0727*	0.0304	0.0436*	0.0197	0.0272	0.0148	-0.0015	0.0387
(16)	0.1722*	0.1350*	0.1087*	0.2758*	0.2067*	0.2387*	0.1316*	0.1544*	0.0369	-0.0064
(17)	-0.1327*	-0.2231*	-0.1458*	-0.0569*	-0.1306*	-0.0566*	-0.1889*	-0.0968*	0.0029	0.0354
(18)	0.4011*	0.4881*	0.4126*	0.3063*	0.4344*	0.3038*	0.4885*	0.3425*	-0.0256	-0.0947*
(19)	0.0186	-0.0136	-0.0151	0.0473*	0.0177	0.0395	0.0025	0.0231	0.0044	0.0031
(20)	-0.0890*	-0.1137*	-0.0845*	0.0019	-0.0300	0.0011	-0.0495*	-0.0619*	-0.0002	0.0920*
	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)
(11)	1									
(12)	-0.1427*	1								
(13)	-0.0255	-0.1764*	1							
(14)	0.0170	0.0805*	-0.0190	1						
(15)	-0.0023	0.0105	0.0071	0.9357*	1					
(16)	0.0807*	0.1451*	-0.0555*	0.6360*	0.5928*	1				
(17)	0.1858*	0.0169	0.0049	0.0707*	0.0616*	0.0930*	1			
(18)	-0.2304*	0.0239	-0.0440*	0.0589*	0.0466*	-0.0475*	-0.5782*	1		
(19)	0.0456*	0.0323	-0.0191	-0.3590*	-0.3670*	-0.1792*	-0.0520*	-0.0419*	1	
(20)	0.0909*	0.0107	-0.0026	-0.0158	-0.0229	-0.0229	0.4864*	-0.2269*	0.0096	1

주: 1) 보험가입여부 2) 보장항목개수 3) 가입누적횟수 4) 전국가입 5) 광역가입 6) 전국보장 7) 광역보장 8) 조례유무 9) 선거시기 10) 의회관계 11) 정치성향 12) 인적피해 13) 총피해액(In) 14) 노인비율 15) 장애인비율 16) 기초생활수급자비율 17) 재정자립도 18) 주민1인당세출예산(In) 19) 공무원(In) 20) 전체인구

* $p < 0.05$

2. 회귀분석 결과

본 연구에서는 시민안전보험의 도입 및 운영에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위하여 패널 회귀분석을 실시하였다. 종속변수 중 시민안전보험 가입 여부는 이분형 변수이므로 로지스틱 패널회귀분석을 적용하였으며, 보장항목 개수와 가입누적횟수는 연속형 변수로 측정되어 패널회귀분석을 수행하였다. 주요 독립변수는 정책수요 요인, 제도적 요인, 정치적 요인으로 구성하였으며, 통제변수로는 재정자립도, 주민 1인당 세출예산, 공무원 수, 전체 인구수를 포함하였다. 보험가입여부 모형은 로지스틱 패널회귀분석의 회귀계수와 함께 오즈비(odds ratio, OR)를 제시하였으며, 오즈비는 회귀계수의 지수값($\exp(\beta)$)으로 산출하였다. 이를 통해 보험가입여부에 대한 각 독립변수의 영향 방향과 상대적인 오즈의 변화를 보다 직관적으로 확인하고자 하였다. 분석 결과는 <표 4>와 같다.

보험가입여부를 종속변수로 한 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 제도적 요인에서 광역가입과 조례유무가 통계적으로 유의미한 수준에서 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 광역가입의 회귀계수는 통계적으로 유의미한 정(+)의 값을 나타냈으며, 오즈비는 1,520.812로 나타났다. 이는 동일한 광역자치단체 내 다른 기초자치단체의 시민안전보험 가입 수준이 높을수록 개별 지방정부의 시민안전보험 가입과 정(+)의 관련성을 보이는 것을 의미한다. 동일한 광역권 내 지방정부는 행정적·제도적 환경을 공유하고 정책정보를 상호 참조할 가능성이 있다는 점에서, 이러한 결과는 유사한 제도적 환경에 속한 지방정부의 정책선택이 개별 지방정부의 시민안전보험 도입과 관련될 수 있음을 보여준다. 이는 신제도주의에서 설명하는 동형적 압력이 지방정부의 정책선택 과정에서 작용할 가능성을 시사하는 결과로 해석할 수 있다.

한편 기존 연구에서는 전국 단위의 효과 또한 중요한 요인으로 나타난 반면, 본 연구에서는 해당 결과가 확인되지 않았다. 이는 시민안전보험이 특정 재난 유형에 한정된 제도가 아니라 지역의 다양한 재난 및 안전 위험을 포괄적으로 보장하는 제도라는 점에서 지방정부의 정책 환경과 제도적 맥락이 보다 중요하게 작용했을 가능성을 시사한다. 특히 동일 광역권 내 지방정부는 지리적 접근성과 행정적 연계성이 높아 정책 정보의 전달과 주민 간 교류가 상대적으로 활발하게 이루어질 수 있으며, 이러한 특성이 시민안전보험 도입에 영향을 미쳤을 것으로 해석할 수 있다.

또한, 조례의 제정 여부 역시 시민안전보험의 가입 가능성을 높이는 요인으로 나타났다. 조례유무의 회귀계수는 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 나타냈으며, 오즈비는 91.469로 나타났다. 이는 다른 조건이 동일할 때 조례가 제정된 지방정부에서 시민안전보험 가입의 오즈가 상대적으로 높게 나타남을 의미한다. 조례는 정책 추진의 법적 근거를 제공하는 동시에

지방정부의 책임성과 정책 정당성을 강화하는 제도적 장치로 기능한다. 따라서 조례유무의 결과는 시민안전보험의 도입이 단순한 정책 선택에 그치지 않고, 지방정부 내부에서 정책의 법적·제도적 기반을 형성하고 정당성을 확보하는 과정과 관련될 수 있음을 보여준다.

둘째, 정치적 요인에서는 선거시기와 정치성향이 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 선거가 이루어지는 시기에 진보 성향의 단체장이 의사결정자로 있을 경우 시민안전보험의 가입 가능성이 높아지는 경향이 확인되었다. 선거시기의 회귀계수는 통계적으로 유의미한 정(+)의 값을 나타냈으며, 오즈비는 1.887로 나타났다. 이는 다른 조건이 동일할 때 선거시기에 시민안전보험 가입의 오즈가 비선거기에 비해 약 1.887배 높은 것으로 나타났음을 의미한다. 이는 선거를 앞두고 지방정부가 주민의 안전과 복지에 대한 정책적 관심을 제시하고 정책적 성과를 가시화하려는 유인이 시민안전보험의 도입과 관련될 가능성을 보여준다.

정치성향의 회귀계수 역시 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 나타냈으며, 오즈비는 1.889로 나타났다. 이는 진보적 성향의 단체장이 있는 지방정부에서 시민안전보험 가입의 오즈가 상대적으로 높게 나타나는 경향이 있음을 의미한다. 이러한 결과는 단체장의 정치적 성향이 재난과 사회적 위험에 대한 정부의 역할 및 정책개입에 관한 선호와 관련될 수 있다는 본 연구의 이론적 논의와 맥락을 같이한다.

한편, 선거시기와 정치성향의 효과는 각각 구분하여 이해할 필요가 있다. 선거시기는 선거라는 정치적 상황에서 정책성과와 주민에 대한 대응을 가시화하려는 유인과 관련되는 반면, 정치성향은 재난과 사회적 위험에 대한 정부의 역할 및 개입 수준에 관한 단체장의 기본적인 정책 선호와 관련되는 요인으로 볼 수 있다. 실제로 강원특별자치도 기초자치단체 기획부서 공무원과의 인터뷰¹⁾에 따르면 시민안전보험은 지역 주민 전체의 안전을 대상으로 하는 제도라는 점에서 정책적으로 반대하기 어려운 성격을 가진 것으로 인식되고 있었다. 또한, 지방정부의 입장에서 비교적 적은 비용으로 주민에게 상징적 정책 효과를 제시할 수 있다는 점에서도 긍정적으로 평가되고 있었다. 다만 실제 보상 문제와 보장항목 확대에 따른 재정 부담이 정책 운영 과정에서 고려되는 요소로 언급되었다. 이러한 점을 고려할 때 시민안전보험의 가입은 정치적 요인뿐 아니라 제도적 환경과 정책 여건의 영향을 함께 받는 것으로 이해할 수 있다.

셋째, 정책수요 요인에서는 노인비율의 회귀계수는 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 나타냈으며, 오즈비 역시 1보다 큰 값으로 나타나 노인비율이 높은 지방정부일수록 시민안전보험 가입과 정(+)의 관련성을 보이는 것으로 확인되었다. 이는 안전취약계층 중 노인 인구에 대한 정책적 관심이 시민안전보험 도입과 관련될 수 있음을 보여준다. 특히 전국적으로 고령

1) 2024년 강원특별자치도 기초자치단체 기획부서 공무원 1명을 대상으로 전화 인터뷰를 실시하였으며, 인터뷰 내용은 시민안전보험의 도입 및 운영 과정에 대한 실무적 인식을 파악하고 정량분석 결과의 해석을 보완하기 위한 자료로 활용함

화가 빠르게 진행되는 상황에서 노인 인구의 증가는 지방정부의 안전 정책 수요에 영향을 미쳤을 가능성을 시사한다.

마지막으로 통제변수에서는 주민 1인당 세출예산과 공무원 수가 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 나타냈다. 주민 1인당 세출예산의 회귀계수는 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 나타냈으며, 오즈비는 8.037로 나타났다. 공무원 수 역시 회귀계수가 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 나타냈으며, 오즈비는 1.960으로 나타났다. 이는 재정 규모가 크고 행정 인력이 충분한 지방정부일수록 시민안전보험과 같은 정책을 도입하고 운영할 수 있는 여건이 상대적으로 높음을 보여주는 결과로 해석할 수 있다.

다음으로 시민안전보험 보장항목 개수를 종속변수로 한 분석 결과는 다음과 같다. 제도적 요인에서는 전국보장이 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향을 나타낸 반면, 광역보장과 조례유무는 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 광역보장의 정(+)의 영향은 동일 광역자치단체 내 지방정부 간 정책 환경이 보장항목 확대에 중요한 영향을 미칠 수 있음을 보여준다. 시민안전보험은 주민이 입은 재난 및 안전 피해에 대하여 금전적 보상을 제공하는 제도로서, 제도의 운영과 보장항목 구성 과정에서 인접 지방정부의 정책 환경에 영향을 받을 가능성이 존재한다. 또한 동일 광역권 내 지방정부들은 지리적으로 인접해 있어 정책 정보가 비교적 빠르게 공유될 수 있으며, 언론 보도나 지역 내 정책 사례를 통해 다른 지방정부의 보장항목 수준에 대한 정보가 확산될 여지가 있다. 이러한 흐름 속에서 인접 지방정부의 정책 수준이 일종의 비교 기준으로 작용하며 보장항목 확대에 일정한 영향을 미쳤을 가능성도 제기된다.

반면 전국 단위의 효과가 부(-)의 관계로 나타난 결과는 시민안전보험 정책에 대한 전국적 정보 확산이나 정책 인식이 상대적으로 제한적이었을 가능성을 시사한다. 실제로 빅카인즈(BIG KINDS)를 활용하여 ‘안전보험’ 기사를 확인하여 보니, 2024년에 들어 증가하는 경향을 보이고 있으며 과거에는 주요 언론에서의 보도가 제한적으로 이루어졌던 것으로 확인된다. 그중 시민안전보험 관련 기사를 게재한 지방정부를 살펴보면, 보장항목이 많은 지방정부기에 대한 내용을 홍보하기 위하여 적극적으로 보도를 활용하는 경향이 나타났다. 시민안전보험의 전국적 효과가 부(-)의 영향으로 나타난 결과는 다음과 같은 측면에서 이해할 수 있다. 시민안전보험의 보장항목을 확대하는 과정에서는 재정적 부담과 실제 정책 수요에 대한 판단이 함께 고려되어야 한다. 이러한 점에서 지방정부는 전국 평균 수준의 정책 사례를 그대로 따르기보다는 재정 여건과 지역 특성을 종합적으로 고려하여 보장항목을 결정할 가능성이 있다. 따라서 전국 단위의 평균적 정책 수준이 높다고 하더라도 모든 지방정부에서 동일한 방향으로 정책 확대가 이루어지지 않을 수 있다. 이는 앞서 확인된 광역 단위의 정책 환경이 보장항목 확대에 긍정적인 영향을 미친다는 결과와는 구분되는 것으로, 정책 정보의 전달과 비교가 상대적으로 활발한 동일 광역권 내 지방정부 간 영향이 전국 단위의 영향보다 더 크게

작용했을 가능성을 보여준다.

또한, 조례 제정은 시민안전보험의 제도적 기반을 형성하는 중요한 요인으로 작용하는 것으로 나타났다. 조례는 정책 추진의 법적 근거를 제공할 뿐 아니라 지방정부의 정책 책임성과 제도적 정당성을 강화하는 역할을 수행한다. 따라서 조례가 제정된 지방정부일수록 시민안전보험의 제도적 틀이 보다 안정적으로 구축되며, 이는 보험 가입과 마찬가지로 보장항목의 확대와도 연결될 가능성이 있다.

정치적 요인에서는 선거시기가 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 나타냈으며, 의회관계 변수는 부(-)의 영향을 보이는 것으로 확인되었다. 선거 시기는 지방정부가 주민의 안전과 복지에 대한 정책적 관심을 보여줄 수 있는 시점으로 작용할 수 있으며, 이러한 맥락에서 시민안전보험 보장항목 확대가 정책적 성과를 보여주는 수단으로 활용될 가능성이 있다. 반면 단체장과 의회의 관계는 정책 운영 과정에서 예산 배분이나 정책 우선순위 설정 등의 요인에 영향을 받을 수 있으며, 이러한 제도적 환경이 보장항목 확대 과정에서 복합적 영향을 미쳤을 가능성이 있다.

정책수요 요인에서는 노인비율이 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 나타냈다. 이는 지방정부가 안전취약계층으로서 노인의 안전 문제를 정책적으로 고려하고 있음을 보여주는 결과로 이해할 수 있다. 특히 고령화가 빠르게 진행되는 사회적 상황 속에서 노인 인구의 증가가 지방정부의 안전 정책 수요와 일정 부분 관련될 가능성을 시사한다.

통계변수에서는 주민 1인당 세출예산이 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 나타냈다. 이는 재정 여건이 상대적으로 양호한 지방정부일수록 시민안전보험의 보장항목을 확대하고 정책 운영의 범위를 넓힐 수 있는 여건이 존재함을 보여주는 결과로 볼 수 있다.

마지막으로 시민안전보험 가입 누적횟수를 종속변수로 한 분석 결과는 다음과 같다. 제도적 요인에서는 광역가입과 조례유무가 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 나타냈다. 이는 동일 광역자치단체 내 인접한 기초자치단체들의 시민안전보험 가입이 지속될수록 해당 지방정부가 이러한 정책 사례를 학습하고 제도를 도입하여 지속적으로 운영하려는 경향이 나타났음을 의미한다. 아울러 조례는 정책의 정당성을 확보하고 제도의 지속성을 높이는 제도적 기반으로 작용할 수 있다.

정치적 요인에서는 선거시기가 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 보이는 것으로 확인되었다. 이는 선거와 같이 단체장이 정책 성과를 적극적으로 드러내고 유권자에게 정책적 노력을 어필해야 하는 시기에 시민안전보험과 같은 이슈형 정책이 지속적으로 운영될 가능성이 높아질 수 있음을 시사한다.

한편 정책수요 요인에서는 인적피해와 총피해액이 모두 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 나타내는 것으로 확인되었다. 이는 재난 피해 경험이 많은 지역일수록 유사한 위험에 대비

할 필요성이 높아지며 시민안전보험과 같은 안전 정책의 지속적 운영으로 이어질 가능성이 있음을 보여준다. 이러한 결과는 재난 경험이 정책 학습 효과로 이어질 수 있다는 선행연구의 논의와도 맥락을 같이한다.

반면 기초생활수급자 비율은 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향을 나타냈다. 이는 기초생활수급자 비율이 높은 지방정부의 재정 여건이나 정책 우선순위와 관련될 가능성을 시사한다. 특히 복지 지출에 대한 재정 부담이 상대적으로 큰 지방정부의 경우 제한된 재원을 보다 직접적인 생계 지원이나 필수 복지 서비스에 우선적으로 배분할 가능성이 있으며, 이러한 상황이 시민안전보험과 같은 정책의 지속적 운영에 일정한 제약으로 작용했을 가능성도 고려해 볼 수 있다. 또한, 기초생활수급자 비율이 높은 지역일수록 다양한 사회복지 정책 수요가 동시에 존재할 수 있다는 점에서 정책 선택 과정에서 우선순위 조정이 이루어졌을 가능성도 존재한다. 다만 해당 결과는 다양한 요인이 복합적으로 작용할 수 있으므로 향후 추가적인 선행연구 검토나 정책 담당 공무원에 대한 심층 인터뷰 등을 통해 보다 구체적인 해석이 이루어질 필요가 있다.

통계변수에서는 주민 1인당 세출예산과 공무원 수가 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 나타냈다. 이는 시민안전보험과 같은 예방적 안전 정책의 지속적 운영을 위해서는 지방정부의 재정적 여건과 행정 인력의 확보가 중요한 요인으로 작용할 수 있음을 보여주는 결과로 이해할 수 있다.

반면 장애인비율은 세 가지 종속변수 모두에서 통계적으로 유의미한 영향을 나타내지 않았다. 이는 장애인 인구의 규모가 시민안전보험의 도입과 운영을 직접적으로 견인하는 요인은 아님을 보여준다. 시민안전보험이 특정 취약계층을 대상으로 하는 선별적 정책이 아니라 주민 전체를 대상으로 하는 보편적 안전정책이라는 점에서, 장애인비율만으로 정책수요를 설명하는 데에는 한계가 있는 것으로 해석할 수 있다. 따라서 취약계층의 규모 자체보다 어떠한 취약성이 어떠한 정책수단을 통해 제도적 대응으로 전환되는지를 살펴볼 필요가 있다.

아울러, 재정자립도는 시민안전보험의 가입 여부, 보장항목 개수 및 가입누적횟수 모두에서 통계적으로 유의미한 영향을 나타내지 않았다. 이는 지방정부의 재정적 역량이 시민안전보험의 도입 및 운영과 무관함을 의미하기보다는, 재정자립도가 지방정부의 전반적인 재정적 자율성을 나타내는 지표로서 개별 정책에 대한 실제 자원 투입과 정책적 우선순위를 충분히 반영하지 못하기 때문일 가능성이 있다. 특히 주민 1인당 세출예산이 세 가지 종속변수 모두에서 정(+)의 영향을 나타낸 점을 고려하면, 시민안전보험의 도입과 운영에는 재정자립도와 같은 구조적 재정 여건보다 실제 정책에 투입할 수 있는 재정 규모와 자원 배분의 여력이 보다 직접적으로 작용할 가능성이 있다. 이는 지방정부의 재정적 역량을 정책 선택의 단순한 선행조건으로 보기보다, 가용재원이 실제 정책적 우선순위에 따라 어떻게 배분되고 동원되는지를 함께 고려할 필요가 있음을 시사한다.

〈표 4〉 분석결과

구분	변수		보험가입여부		보장항목개수	가입누적횟수
			계수	오즈비(OR)		
독립 변수	제도적 요인	전국가입	0.279 (1.055)	1.322		0.034 (0.160)
		광역가입	7.327*** (0.971)	1,520.812		3.383*** (0.140)
		전국보장			-0.172*** (0.050)	
		광역보장			0.911*** (0.038)	
		조례유무	4.516*** (0.528)	91.469	4.409*** (0.284)	0.418*** (0.063)
	정치적 요인	선거시기	0.635*** (0.243)	1.887	0.584*** (0.196)	0.259*** (0.051)
		의회관계	-0.132 (0.327)	0.876	-0.376* (0.218)	-0.033 (0.048)
		정치성향	0.636* (0.369)	1.889	0.383 (0.244)	-0.025 (0.048)
	정책 수요 요인	인적피해	-0.001 (0.001)	0.999	-0.0006 (0.0007)	0.001*** (0.0001)
		총피해액	-0.015 (0.013)	0.985	-0.011 (0.010)	0.004* (0.002)
		노인비율	15.99* (8.103)	8,797,692.244	9.502* (5.744)	1.398 (0.857)
		장애인비율	-34.95 (27.55)	6.63×10^{-16}	-15.42 (20.01)	0.917 (2.994)
		기초생활 수급자비율	-7.377 (15.86)	0.000625	14.196 (10.60)	-4.010** (1.715)
통제 변수	재정자립도		0.016 (0.234)	1.016	-0.005 (0.017)	-0.001 (0.002)
	주민 1인당 세출예산		2.084*** (0.495)	8.037	1.320*** (0.315)	0.147*** (0.046)
	공무원		0.673** (0.281)	1.960	0.316 (0.213)	0.073** (0.029)
	전체인구		1.53 (1.50)	4.618	-5.47 (1.13)	5.56 (1.60)
상수			-27.84277 (5.299)		-13.15828 (3.227)	-1.950103 (0.4732)
Number of obs			2,033		2,033	2,033
Log likelihood			-450.09396			
R-sq: within					0.7059	0.7853
R-sq: between					0.5853	0.4412
R-sq: overall					0.6755	0.6921
Wald chi2			187.35		4613.34	4534.12

주: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01. ()은 표준오차를 의미함. 보험가입여부는 로지스틱 패널회귀분석 결과로 회귀계수와 오즈비(OR)를 함께 제시하였으며, 오즈비는 회귀계수의 지수값($\exp(\beta)$)으로 산출함. 보장항목개수와 가입누적횟수는 패널회귀분석 결과임. 모든 모형은 확률효과모형(random effect model)을 적용함

V. 결론

본 연구는 시민안전보험의 가입과 운영에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 분석하고자 하였다. 기존의 시민안전보험 관련 연구들은 제도의 운영 현황이나 특정 지방자치단체의 사례를 중심으로 다양한 논의를 축적해 왔다. 이러한 연구 흐름을 바탕으로 본 연구에서는 시민안전보험이 어떠한 배경과 요인에 의해 도입되는지 살펴보았다. 또한, 이후 어떠한 조건 속에서 지속적으로 운영되는지도 함께 분석하고자 하였다. 이를 위해 정책수요 요인, 제도적 요인, 정치적 요인을 중심으로 다년도 자료를 활용하여 분석을 수행하였다. 아울러 재난 경험뿐만 아니라 지방정부 간 제도적 환경, 정치적 요인, 재정 및 행정 역량 등 다양한 요소를 함께 고려하였다. 이를 통해 정책의 도입과 운영 과정을 종합적으로 분석하였다.

이러한 분석 결과는 지방정부의 재난관리 정책을 이해하는 데 있어 중요한 학문적 시사점을 제공한다. 본 연구는 조직이론과 제도주의 관점을 재난관리 정책 분야에 적용하여 불확실성이 높은 재난 환경 속에서 지방정부가 어떠한 제도적·정치적 맥락 속에서 정책을 도입하고 운영하는지를 실증적으로 확인하였다. 이는 재난관리 연구의 범위를 확장하고 지방정부 정책 결정 과정에 대한 이해를 심화하는 데 기초자료로 활용될 수 있다. 또한, 지방분권의 강화로 지역 내 주민에 대한 책임이 증대된 점을 긍정적으로 평가할 수 있다. 아울러, 지방정부 간 영향을 많이 받는다는 점을 도출하며 정책 설계 시 지역 간의 연계와 협력의 중요성을 강조할 필요성을 시사한다. 또한, 본 연구의 결과는 정책적 측면에서도 여러 가지 시사점을 제공한다. 첫째, 동일 광역권 내 지방정부 간 정책 환경이 시민안전보험의 도입과 운영에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타난 만큼 광역자치단체와 기초자치단체 간 협력과 정책 연계의 중요성이 강조될 필요가 있다. 광역 단위의 정책 조정과 행정적 지원을 통해 지역 간 재정 격차를 완화하고 시민안전보험 제도의 형평성을 높일 수 있는 제도적 장치가 마련될 필요가 있다.

둘째, 선거와 같은 정치적 요인이 시민안전보험의 도입과 운영에 영향을 미친다는 점은 정책의 지속가능성을 확보하기 위한 제도적 기반의 필요성을 시사한다. 시민안전보험이 단기적인 정치적 성과에 의해 좌우되기보다는 안정적으로 운영될 수 있도록 제도적 기반을 강화하고 정책의 장기적 운영 체계를 구축할 필요가 있다.

셋째, 지방정부의 재정 여건과 행정 역량이 시민안전보험 정책 운영에 중요한 영향을 미친다는 점을 고려할 때 재정 여건이 상대적으로 취약한 지방정부에 대한 중앙정부 차원의 지원 방안도 검토될 필요가 있다. 특히 안전취약계층을 대상으로 한 보장항목을 확대하고 정책의 실효성을 높이기 위해 재정적·제도적 지원이 병행되어야 할 것이다.

넷째, 시민안전보험의 정책 효과를 높이기 위해서는 제도 운영뿐만 아니라 정책 인지도 제

고 역시 중요하다. 시민안전보험에 대한 홍보와 정보 제공을 강화함으로써 시민들의 안전 인식을 높이고 제도의 실질적인 활용도를 높일 필요가 있다.

종합적으로 본 연구는 시민안전보험 정책이 단순히 재난 위험에 대한 대응 차원을 넘어 지방정부 간 제도적 환경, 정치적 요인, 정책 수요, 재정 및 행정 역량 등이 복합적으로 작용하는 과정 속에서 형성된다는 점을 확인하였다. 이러한 분석 결과는 지방정부의 재난관리 정책을 보다 체계적으로 이해하는 데 기초를 제공하며 시민안전보험과 같은 안전 정책이 지역 주민의 안전을 실질적으로 보호하기 위한 정책 방향을 제시한다는 점에서 의의를 가진다.

【참고문헌】

- 강명세. (2023). 재난정치 하 양극화 정치와 유권자의 후보 선택: 미국 2020년 대선. 「국제정치연구」, 26(1): 1-24.
- 강민정·배현희. (2024). 지방정부의 스마트도시 정책도입에 관한 연구. 「지방정부연구」, 28(2): 329-355.
- 강인효. (2024). 「기후변화 위기에 대응한 재난안전보험 활성화에 관한 연구」. 석사학위논문, 한성대학교 대학원.
- 권설아·변성수·송유진. (2021). 도민안전보험 보장항목 및 보장금액 개선방안 연구: 충북 지역을 중심으로. 「공공정책연구」, 38(2): 29-49.
- 길정아·강원택. (2020). 제21대 국회의원선거에서의 회고적 투표: 대통령의 코로나 대응 평가와 당파적 편향. 「한국정당학회보」, 19(4): 101-140.
- 김가희·이재은. (2017). 폭염 재난약자 보호를 위한 재난 레질리언스 강화 방안. 「위기관리 이론과 실천 학술대회」, 153-169.
- 김대철·이강민. (2019). 경북 도민안전보험 도입방안 연구. 「대구경북연구원」, 1-92.
- 김도형·라정일·변성수·이재은. (2017). 「대규모 재난 시 재난약자 지원방안」. 서울: 희망브리지 전국재해구호협회.
- 김동주. (2021). 재난안전취약계층의 안전권에 관한 소고. 「법학연구」, 24(3), 109-141.
- 김동현·박범준·임주영·박형준. (2013). 자연재난 예산배분에 대한 논의. 「한국지방정부학회 학술대회 논문집」, 2013(1): 453-480.
- 김미연. (2010). 지방자치단체의 국제교류 확산과 동형화. 「한국거버넌스학회보」, 61-83.
- 김영일. (2008). 세방화 시대 지방의회의 위상과 역할: 생활정치의 장(場)으로서의 지방의회. 「한국시민윤리학회보」, 21(1): 149-176.
- 김영주·문명재. (2014). 광역자치단체 풍수해보험 가입률 결정요인에 관한 연구: 풍수피해와 정보제공의 조절효과를 중심으로. 「지방정부연구」, 18(3): 407-428.
- 김영주·문명재. (2020). 재난관리 정부성과 인식과 정부신뢰가 일반시민의 사회재난 예방참여에 미치는 영향. 「지방정부연구」, 24(1): 187-213.
- 김창진·홍성우. (2018). 기초자치단체 재난관리예산의 결정요인 연구: 재난취약계층 요인을 중심으로. 「Crisisonomy」, 14(12): 23-46.
- 김태완·이주미·김기태·김문길·임완섭·조성은·함영진·정세정·김경휘·성은미. (2022). 「새로운 취약계층 현황과 대응방안 연구」. 보건복지부.
- 김형아·김나영. (2022). 지방자치단체의 재난 경험이 재난관리기금 확보에 미치는 영향분석. 「한국

- 행정논집」, 34(4): 635-654.
- 김혜정. (2017). 정책학습과 정부역량이 정책확산에 미치는 영향에 관한 연구: 지방정부 자살예방 조례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 26(3): 237-270.
- 류현숙. (2018). 안전취약계층의 안전권 보장을 위한 제도 개선 연구. 「본연구과제」, 2018: 4365-4805.
- 문수진·이종열. (2015). 지방자치단체의 사회복지예산 지출결정 요인에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 25(4): 137-159.
- 박광국·최신희·최병기. (2000). 지방자치단체장의 선거공약의 정치적 상징성에 관한 연구: 대구시 일반회계예산을 중심으로. 「한국정책학회보」, 9(3): 91-108.
- 박선경·신진욱. (2021). 코로나19와 국가역할 확대에 대한 국민 인식: 이념성향, 재난피해, 정부대응, 재난지원금의 영향. 「한국과 국제정치」, 37(1): 153-189.
- 박영환·임유진·정수현·정희옥. (2018). 한국의 지방자치단체장 선거공약 분석: 지방선거 공약의 유형, 경향, 특징. 「동서연구」, 30(3): 101-125.
- 박원호·신화용. (2014). 정당 선호의 감정적 기반: 세월호 사건과 지방선거를 중심으로. 「한국정치학회보」, 48(5): 119-142.
- 박찬임·박성재·김화순·김종일. (2007). 「취약계층 고용서비스 이용실태 및 서비스 강화방안」.
- 박호숙. (2009). 지방자치단체의 단독정책결정에 있어 지방의회와 집행기관의 역할 비교. 「GRI 연구논총」, 11(2): 69-89.
- 배정아·김대욱·윤태섭·윤영근. (2014). 6·4 지방선거에 나타난 정책이슈의 역동성: 민선 6기 지방선거공약의 내용 및 연결망 분석을 중심으로. 「한국지방정부학회 학술대회자료집」, 273-302.
- 변지석. (2016). 재난보험제도의 도입배경 및 추진방향. 「방재와보험」, 160.
- 변지석·김옥주. (2024). 우리 동네 안전 보장 지킴이, 시민안전보험: 데이터로 살펴본 시민안전보험 운영현황. 「손보논단」, 손해보험협회.
- 손기천·이승수. (2023). 재난안전의무보험제도 개선방안에 관한 연구. 「Crisisonomy」, 19(11): 1-11.
- 손선화. (2020). 「지방정부 사회혁신생태계 확장의 제도적 동학」. 박사학위논문. 연세대학교 대학원.
- 송건섭. (2020). 역대 지방선거의 투표행태 및 선택요인 분석: 선거 시기별·세대별 차이를 중심으로. 「융합사회와 공공정책」, 14(1): 97-126.
- 송승근. (2016). 「패널자료를 이용한 로지스틱회귀분석에 관한 연구」. 석사학위논문, 대전대학교 대학원.
- 송진미. (2020). 재난 상황에서의 이슈 선점과 정당 지지: 코로나19 발생 전·후 패널데이터 분석을 중심으로. 「조사연구」, 21(4): 63-91.
- 신정섭. (2020). 코로나19가 제21대 국회의원 선거 투표선택에 미친 영향: 정부대응 평가와 개인피해를 중심으로. 「한국정치연구」, 29(3): 155-182.

- 안치순. (2017). 한국정부의 재난관리예산 결정요인에 관한 연구. 「융합사회와 공공정책」, 11(1): 3-35.
- 양기근·서민경. (2019). 재난안전취약계층의 재난취약성과 재난복원력 연구: 재난안전취약계층의 복원력 지원체계 비교분석. 「한국융합과학회지」, 8(2): 220-239.
- 엄영호. (2014). 「한국 지방정부 재정지출의 동형적 변화 분석: 사회복지예산을 중심으로」. 석사학위논문, 연세대학교 대학원.
- 엄영호. (2020). 「제도적 환경 변화와 지방정부 행위자성 증대 분석: 지방정부 조례를 중심으로」. 박사학위논문, 연세대학교 일반대학원.
- 오승현·정다정·나태준. (2024). 지방정부 재난취약계층 지원 영향요인에 관한 연구: 재난취약계층 지원 조례를 중심으로. 「지방정부연구」, 27(4): 339-368.
- 유두호·유승주. (2020). 사회적 기업의 조직 역할 확대: 역능적 행위자성과 제도적 논리를 중심으로. 「인사조직연구」, 28(1): 59-84.
- 유란희·김선형. (2017). 주민참여예산제도의 제도화 과정 연구: 동형화 이론의 검증을 통한 확산의 이해. 「한국정책학회보」, 26(3): 51-80.
- 유미현. (2012). 「민영화 확산 영향요인에 대한 분석: 개발도상국을 중심으로」. 석사학위논문, 연세대학교 대학원.
- 유승주. (2018). 「제도적 환경이 지방정부 재난관리 예산에 미치는 영향에 관한 연구」. 석사학위논문, 연세대학교 일반대학원.
- 유은지·엄영호. (2017). 지방정부간 재난관리의 차이는 왜 발생하는가?: 지방정부 재난관리기금을 중심으로. 「지방정부연구」, 20(4): 89-113.
- 유한별·나태준. (2019). 지방자치단체의 갈등 관련 조례 제정에 미치는 영향 요인 연구: 신제도주의 동형화(isomorphism) 이론을 중심으로. 「지방정부연구」, 23(2): 47-70.
- 윤주이·조민경·윤홍식. (2018). 주요국가의 폭염 재난에 대한 정책과 전략에 대한 연구. 「대한토목학회 학술대회」, 593-594.
- 이남제. (2023). 「시민안전보험 활성화를 위한 법제적 연구」. 박사학위논문, 동국대학교 일반대학원.
- 이대웅·권기현. (2014). 정책확산의 영향요인 분석: 사회적 기업 조례제정을 중심으로. 「한국정책학회보」, 23(2): 93-121.
- 이승중·강철구. (2006). 지방정부 정책결정자의 정당, 정치이념, 정책선호와의 관계. 「한국정책과학회보」, 10(4): 117-135.
- 이재완·김교성. (2007). 지방자치단체 사회복지지출 수준의 결정요인 분석: 1995-2005. 「사회복지정책」, 31: 105-124.
- 이재은·유현정. (2008). 지방정부 재난관리 기관의 반응분석: 근거이론적 접근. 「한국지방자치연구」, 10(2): 1-30.
- 이정임. (2022). 시민안전보험 운영관리체계의 개선방안 연구. 「대한안전경영과학회지」, 24(2):

77-85.

- 이준섭·이진국. (2012). 사회적 취약계층에 대한 권리보호 및 지원체계 구축을 위한 법제 정비 연구. 「법제처 국민불편법령개폐팀 연구보고서」, 1-202.
- 이지현. (2023). 옥외노동자들의 건강권과 '사회적 재난': 광주전남지역의 미세먼지 경험을 중심으로. 「민주주의와 인권」, 23(1): 173-214.
- 이창길·임상규. (2015). 지방자치단체의 경험적 조직학습이 위기관리에 미치는 영향에 관한 연구. 「Crisisonomy」, 11(9): 1-21.
- 이현우. (2015). 2014년 지방선거에 세월호 사건이 미친 영향: 정부책임과 정당대응 평가를 중심으로. 「한국정치학회보」, 49(1): 247-268.
- 이호동 외. (2009). 「재난관리법과 예산·기금구조: 원칙과 실상」. 서울: 대영문화사.
- 임석준·이진우. (2013). 재난과 정치적 리질리언스. 「국제정치연구」, 16(2): 18-35.
- 임연희. (2019). 폭염이 건강에 미치는 영향. 「보건복지포럼」, 269: 7-19.
- 장승혁. (2017). 「사회보험법과 사회연대 원리」. 박사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 장용석·조희진. (2013). 공공-민간 경영 패러다임의 융합적 전환: 변화의 추세와 조직의 대응. 「인사조직연구」, 21(3): 69-104.
- 정다해·장용석. (2023). 지방정부의 지역문화재단 설립 요인 연구: 신제도주의 동형화 논의를 중심으로. 「한국행정학보」, 57(4): 243-279.
- 정명은·안민우. (2016). 조직장, 제도적 논리 그리고 구성된 행위자: 한국 지방정부 기금의 제도화 과정 분석. 「한국정책학회보」, 25(3): 37-74.
- 정세희. (2020). 지방정부의 재정능력에 따른 재난관리 재정지출 결정요인 연구. 「지방정부연구」, 23(4): 221-245.
- 정세희·김한빛. (2019). 지방정부의 재정능력과 재난관리 재정지출 결정요인 연구. 「한국지방정부학회 학술대회자료집」, 563-588.
- 정술. (2018). 「조례 제정을 통한 지방정부의 역할 확대와 다형적 의사결정에 관한 분석: 청년 조례를 중심으로」. 박사학위논문, 연세대학교 일반대학원.
- 정장훈. (2012). 「국제환경거버넌스의 확산 메커니즘과 성과: 교토의정서를 중심으로」. 박사학위논문, 연세대학교 대학원.
- 조규성. (2024). 시민안전보험의 보장공백 해소를 위한 상법 제732조의 개정안 검토. 「법과 기업연구」, 14(1): 57-86.
- 조성. (2018). 충남 도민안전보험 필요성 및 도입방안. 「충남연구원」.
- 조용준·이진수·박민근. (2016). 안전한 시민생활을 위한 보험 연구. 「수원시정연구원」, 1-156.
- 질병관리청. (2023). 「2023년 폭염으로 인한 온열질환 신고현황 연보」.
- 최정윤. (2022). 「한국 지방정부에 대한 조직론적 고찰: 마을공동체 사업을 중심으로」. 박사학위논문, 연세대학교 대학원.

- 최창희. (2016). 재난보험의 현황과 과제. 「방재와보험」.
- 최하늘·김태균·엄영호. (2017). 지방정부 재난예산의 우선순위 및 과소공급의 영향요인 분석. 「정부학연구」, 23(2): 257-281.
- 통계청. (2020). 2020년 사회조사 결과. 「KDI 경제정보센터」.
- 행정안전부. (2024). 「'25년 시민안전보험 운영 실무지침: 지자체 업무 가이드라인」.
- Ashworth, R., Boyne, G., & Delbridge, R. (2009). Escape from the iron cage? Organizational change and isomorphic pressures in the public sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1): 165-187.
- Baltagi, B. H. (2021). *Econometric Analysis of Panel Data* (6th ed.). Springer.
- Berry, F. S. (1994). Innovation in public management: The adoption of strategic planning. *Public Administration Review*, 54(4): 322-330.
- 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.
- Center for Progressive Reform. (2018). *The Political Economy of Disaster Relief*.
- Crow, D. A., Albright, E. A., Ely, T., Koebele, E., & Lawhon, L. (2018). Do disasters lead to learning? Financial policy change in local government. *Review of Policy Research*, 35(4): 564-589.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.
- Gerrish, E., & Spreen, T. L. (2017). Does benchmarking encourage improvement or convergence? Evaluating North Carolina's fiscal benchmarking tool. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(4): 596-614.
- Gulledge, J. (2014). Environmental policy and climate change adaptation in progressive states. *Environmental Politics*, 23(3).
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363.
- Mooney, C. Z. (2001). Modeling regional effects on state policy diffusion. *Political Research Quarterly*, 54(1): 103-124.
- Rubin, O. (2020). The political dynamics of voter retrospection and disaster responses. *Disasters*, 44(2): 239-261.
- Sun, L., & Faas, A. J. (2018). Social production of disasters and disaster social constructs: An exercise in disambiguation and reframing. Disaster Prevention and Management. *An International Journal*, 27(5): 623-635.

- Tierney, K. (2018). Disaster as social problem and social construct. *In The Cambridge Handbook of Social Problems*, 2: 79-94.
- Waeraas, A. (2010). Communicating identity: The use of core value statements in regulative institutions. *Administration & Society*, 42(5): 526-549.
- WHO. (2021). *WHO global air quality guidelines: Particulate matter (PM2.5 and PM10), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide*.
- Wooldridge, J. M. (2010). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data* (2nd ed.). MIT Press.

양 수 연: 동의대학교에서 소방방재행정학과 재난관리학 석사학위(「지방정부 시민안전보험 도입의 결정요인 분석」, 2025)를 취득하고, 현재 국립재난안전연구원 재난회복연구센터 연구보조원으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 재난관리, 제도주의 조직론, 안전취약계층으로 “재난·안전의 사회적 구성과 정당성 기반 제도화: 지방정부 취약계층·약자 조례 분석(2026, 1저)”, “심리적 측면에서 반려동물을 통한 노인의 재난 취약성 완화 방안에 관한 연구(2023, 1저)” 등 다수의 논문을 게재하였다(ssyeon98@naver.com).

엄 영 호: 연세대학교에서 행정학 박사학위(「제도적 환경 변화와 지방정부 행위자성 증대 분석: 지방정부 조례를 중심으로」, 2020)를 취득하고, 현재 동의대학교 소방방재행정학과 조교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 제도주의 조직이론, 재난 및 공공관리, 상과관리로 “재난피해자의 회복탄력성이 삶의 질에 미치는 영향: 정부대응능력의 조절효과를 중심으로(2026)”, “정부의 공급망 정책과 환경편익에 관한 연구: 제조업과 소재·부품·장비 부문을 중심으로(2026)” 등 다수의 논문을 게재하였다(yhe@deu.ac.kr.)