

기초지방자치단체의 농민수당 조례 도입 영향요인 연구*

A Study on Major Driving Force regarding Enactment of Farmer's Allowance Ordinance by Local Government

임지현**·문소영***
Lim, Jihyun·Mun Soyeong

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 농민수당 현황
- III. 이론적 배경 및 선행연구
- IV. 연구모형 및 분석방법
- V. 분석 결과
- VI. 결론

2018년 전라남도 해남군에서 최초로 도입한 농민수당은 기초자치단체 수준에서 조례로 제정된 정책이며, 각 지방자치단체에서 중앙정부 보조금 없이 지자체 예산으로 지급하는 특성이 있다. 이 연구는 기초자치단체를 분석단위로 설정하고, 2018년부터 2022년까지 농민수당 조례 도입 시기에 영향을 미치는 요인을 밝히고자 Cox 비례모형을 이용한 생존분석을 실시하였다.

분석결과, 조례(정책)제정 과정에서 기초자치단체장의 정당성이 여당인 경우 농민수당 조례 도입 속도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 하지만 단점정부 여부는 유의미한 영향을 미치지 않았다. 이는 조례 제정과 관련하여 기초자치단체 수준에서는 지방의회보다 단체장의 영향력이 더 크다는 점을 보여준다. 인구 감소와 농업부문 인력난 문제 등 현재 한국 농촌지역이 직면한 복합적인 문제를 해결할 대안으로 제시된 농민수당은 농가소득 보전과 같은 정책적 목표보다 정치적 요인이 크게 작용할 수 있다는 정책적 시사점을 제시한다. 다만, 기본소득 및 각종 수당에 대한

* 이 연구는 석사학위 청구논문을 수정·보완하여 작성되었음. 본 논문에 유익한 심사평을 주신 심사위원 분들께 깊이 감사드립니다.

** 제1저자, 서울대학교 행정대학원 석사 졸업

*** 제2저자, 서울대학교 행정대학원 박사 수료

논문 접수일: 2023. 1. 9. 심사기간: 2023. 1. 9. ~ 2023. 2. 14. 게재확정일: 2023. 2. 14.

조례 제정이 시작되는 시점에서 시간적·공간적 범위를 확대한 후속 연구가 필요하다.

□ 주제어: 농민수당, 조례, 정치적요인, 생존분석, Cox 비례위험모형

The farmer's allowance, first introduced in Haenam-gun, Jeollanam-do in 2018, is a local government enacted ordinance, which is supported solely by the local government funding. This study conducted a survival analysis using the Cox proportional model by setting the local government as an analysis unit to identify factors influencing the introductory moment of the farmer's allowance ordinance between 2018 and 2022.

The analysis revealed that the introduction of the farmer's allowance ordinance was boosted when the head of the local government belonged to the ruling party. However, standing of single point government has nothing to do with introduction of the farmer's allowance ordinance. It can be concluded that the major driving force of ordinance enactment is strongly controlled by the head of local government, not by the local council. The farmer's allowance ordinance was first introduced as a solution for complex issues of the Korean rural community such as population reduction and labor shortage. However, the conclusion of this study implies that the introduction of the farmer's allowance ordinance is rather influenced by the political factors, not by the policy objectives. Further studies regarding impacts of basic incomes and additional allowances should be conducted.

□ Keywords: Farmers Allowance, Ordinance, Political Factors, Survival Analysis, Cox Proportional Hazard Model

I. 서론

농업에 대한 관심 감소와 세계화로 인한 농산물 수입 활성화로 농가소득은 감소하는 추세이며, 이러한 소득 감소는 자연스레 농업 포기과 농촌 인구 감소로 이어지고 있다. 2010년 농촌의 인구는 306만명이었지만 2021년 221만명으로 2010년 대비 인구수가 28% 감소하였다. 더불어 농촌 내 고령인구 비중이 날로 높아지는 상황에서 코로나-19 감염병으로 인한 외국인 근로자 부족은 농촌 인력 부족에 따른 농업포기로 연결되어 농촌 소멸이라는 큰 위기를 가속화하고 있다.

이러한 위기를 탈피하고자 지방자치단체에서는 농민수당 지급을 대안으로 제시하였다. 2018년 전라남도 해남군에서 ‘농어업보전 등을 위한 농어민수당 지원 조례’를 제정하면서 처음 시작된 정책으로, 이후 전북 고창, 경북 봉화, 충남 부여, 경기 여주 등의 기초자치단체에서 조례 제정이 이어졌다. 광역자치단체 수준에서는 전라북도에서 2019년 10월에 조례를 제정한 것을 시작으로, 2021년 경상북도가 마지막으로 농민수당 조례를 지정하면서 조례 도입 3년 만에 전국 8개도 모두 농민수당 관련 조례 제정을 완료하였다.

지방자치단체가 농민수당 조례(정책)를 매우 빠르게 도입하고 있는 현실에도 불구하고 농촌 부흥 정책 중 하나인 농민수당에 대한 연구는 부족한 실정이다. 농민수당은 기초자치단체 수준에서 정책 도입이 시작되었고, 단기간에 여러 자치단체에서 조례로 채택했다는 점에서 여타 정책과 차이점을 보인다. 정책 대상도 일반적인 시민이 아니라 농민이라는 특정 이해관계자를 대상으로 한다는 점에서 비교적 최근에 도입되었으나 지방자치단체의 정책 형성 연구의 다원화를 위해 실증연구가 필요하다.

본 연구는 농민수당 지급 관련 조례(정책)제정이 지역 내 정책적 필요에 의해서인지, 정치적 영향력이 유효하게 작동하였는지를 분석하고자 한다. 특히, 코로나-19로 야기된 5차 재난 지원금 선별지원 논란¹⁾은 정책 형성(도입)에 미치는 지방자치단체장의 영향력을 보여주는 사례이다. 기초자치단체 수준에서 정책 결정과정에서 광역과 기초자치단체장과의 관계가 정책 도입에 중요한 영향을 미칠 것이라고 예상할 수 있는 계기를 제공한다. 이러한 현실을 바탕으로 현금성 정책지원금에 해당하는 농민수당 조례가 도입과정에서 정치적 영향력을 받았는지,

1) 코로나-19로 유발된 경제적 어려움을 해소하고자 정부에서는 국민들에게 재난지원금을 지원하였다. 그 중 5차 재난지원금은 전 국민이 대상이 아닌 소득 상위 12%를 제외한 선별된 국민이 대상이었다. 당시 경기도지사는 소득을 선별하지 않고 경기도민 모두에게 지급하겠다고 선언하였고, 이 과정에서 경기도 내 일부 기초 지방자치단체장들의 반발이 있었다(노컷뉴스, 2021.8.3. <https://www.nocutnews.co.kr/news/5600952>. 검색일:2022.10.20.). 결국 경기도지사의 의지대로 경기도민 전체에게 지급하는 것으로 일단락되었지만, 해당 사건은 (수당)정책 형성에 정치적 영향을 고려해야 함을 보여주는 결정적인 사건이다.

받았다면 어느 정책결정자의 영향력이 주요했는지 살펴보고자 한다.

이 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 2장에서는 농민수당 조례에 관한 주요 내용을 소개하고, 3장에서는 조례 제정 여부와 제정 시기에 영향을 미치는 정책결정요인의 이론적 배경과 선행연구를 살핀다. 선행연구를 기반으로 4장에서는 연구모형을 설정하고, 5장에서는 Cox 비례위험모형을 이용한 생존분석 결과를 제시한다. 이를 바탕으로 6장에서는 농민수당 조례 제정에 미치는 정치적 영향요인을 검토한다.

II. 농민수당 현황

1. 농민수당 개요

1) 농민수당의 의의 및 지급기준

농민수당은 기초자치단체에서 최초로 제정된 정책이며, 각 지방자치단체에서 조례에 근거하여 운영되면서 국가 보조금 없이 지자체 예산으로 지급하고 있다는 특성이 있다.

농민수당은 농업의 가치를 인정하고 도시와의 소득격차를 줄여 농촌의 인구 감소 방지 및 농어민들의 고충을 해결하기 위하여 2018년 민선 7기 지방선거 당시 ‘농업인 기본소득 보장’ 공약이 쟁점으로 떠오르면서 논의되기 시작되었고, 2018년 12월 전남 해남군에서 전국 최초로 농민수당 지급을 위한 조례가 확정되었다. 해남군 민선 7기 공약 사항 중 하나로 군수 후보와 해남군 농민회는 정책 협약을 맺었고, 농민수당을 “농업·농촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능을 증진하고, 농산물 시장 개방화에 따른 농업인의 소득 안정 및 지역 경제 활성화 기여”를 목적으로 제시하였다(해남군청 홈페이지).

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

이후 기초자치단체의 움직임과 농민들의 요구사항이 커지면서 광역자치단체에서도 농민수당에 대한 정책을 검토하기 시작하였고, 2022년 현재 8개 광역자치단체에서 농민수당을 지급한다.²⁾

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

지급금액은 지자체 예산 상황에 따라 30만원에서 80만원으로 다양하다. 동일한 광역자치단체 내에서도 수당금액이 상이한 경우도 있다. 전라남도 화순군의 경우 농민 생활 안정화를 위하여 올해 연 60만원씩 지급 예정이었던 농민수당을 군비를 추가적으로 지원하여 작년 대비 100% 인상한 연 120만원을 지급한다. 대부분 지역사랑 상품권과 같은 지역화폐로 지급한다.

구체적인 농민수당의 지급금액 및 지급대상, 광역과 기초자치단체 간의 예산 부담비율과 관련하여 광역자치단체별로 2022년 농민수당 자료를 분류하면 다음과 같다.

〈표 1〉 농민수당 지급 현황(2022년, 광역자치단체 기준)

지자체 구분 (명칭)	조례 발의 일자	최초 지급 시기	지급 금액	광역 부담 비율	지급대상
경기도 (농민기본소득)	2021.05.20.	2021	인당 월5만원 (분기15만원)	50%	연속 3년 또는 비연속 10년간 거주, 1년이상 농업생산에 종사 (단 농업외 소득 3,700만원 이하)
강원도 (농업인수당)	2020.03.06.	2021	가구당 연70만원	60%	신청년도 기준 2년이상 거주, 농어업경영체 등록 (단 농업외 소득 3,700만원 이하)
충청북도 (농업인공익수당)	2020.09.29.	2022	가구당 연50만원	40%	신청년도 기준 3년이상 거주, 농업경영체 등록 (단 농업외 소득 2,900만원 이하, 5년미만 귀농인 제외)
충청남도 (농어민수당)	2020.03.10.	2020	가구당 연80만원	40%	2021.1.1.거주, 농어업경영체 등록 (단 농업외 소득 3,700만원 이하)
전라북도 (농어민공익수당)	2019.10.11.	2020	가구당 연60만원	40%	신청년도 기준 2년이상 거주, 농어업경영체 등록·양봉농가로 등록되어 있는 농가 (단 농업외 소득 3,700만원 이하)
전라남도 (농어민공익수당)	2019.10.17.	2020	가구당 연60만원	40%	1년이상 농업경영체등록, 전라남도 거주 (단 농업외 소득 3,700만원 이하)
경상북도 (농어민수당)	2021.01.04.	2022	가구당 연60만원	40%	2020.12.31.까지 농어업경영체 등록 (단 농업외 소득 3,700만원 이하)
경상남도 (농어업인수당)	2020.06.25.	2022	인당 연30만원	40%	1년이상 경상남도 거주, 농업경영체 등록 (단 농업외 소득 3,700만원 이하)

출처: 각 지자체 홈페이지 및 자치법규정보시스템(2022년 기준)을 바탕으로 저자 재구성

2) 공익직불제와 농민수당 비교

농민수당 도입 당시 기존에 중앙정부(농림축산식품부)에서 지급하고 있는 공익직불제와 정책 중복이라는 지적으로 인해 농민수당 도입이 지체되기도 하였다(농수축산신문³⁾, 2021.03.02.).

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

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

이러한 공익직불제와 농민수당은 크게 정책의 도입 배경과 목적, 수혜 대상에서 차이가 있다. 첫째, 공익직불제의 도입배경은 쌀·발농가 간 형평성을 위해 만들어졌지만, 농민수당은 총선 공약으로 정치적 배경을 토대로 시작되었다. 둘째, 공익직불제는 농가 소득지지가 정책의 목적이지만, 농민수당은 다원적 기능을 목적으로 여긴다. 공익적 활동에 대한 사회적 보상이자 농촌 경관을 보전하고, 지역사회와 전통문화를 유지하며, 식량주권까지 지킬 수 있다. 마지막으로 수혜자의 범위도 상이하다. 공익직불제는 농지보유자를 대상으로 농지 면적을 기준으로 지급액에 차이가 발생하지만, 농민수당은 농지 면적과 무관하게 해당 지역에 주소지가 있고 실제로 농사를 짓는 농민이라면 누구나 받을 수 있다(이수미, 2020). 결국 공익직불제와 농민수당은 정책의 맥락은 비슷할 수 있으나 정책이 내포한 기대효과와 수혜자 등 여러 부문에서 차이점이 있다.

3) <https://www.aflnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=207971> (검색일:2022.10.20.)

3) 농민수당 조례 구성

농민수당 조례명은 ‘농어민수당’, ‘농업인공익수당’, ‘농민기본소득’ 등 구체적인 명칭이 지자체별로 상이하다. 일반적으로 기초자치단체가 속해있는 광역자치단체의 조례 명칭을 준용한다. 예를 들면 강원도는 “강원도 농어업인수당 지원 조례”로, 강원도 내 기초자치단체인 춘천시는 “춘천시 농어업인수당 지원 조례”로 광역과 비슷하다. 이는 기초자치단체가 광역자치단체의 예산 보조를 받을 때 정책명의 혼동을 줄이기 위함이라고 예측된다. 한편 경기도는 농민을 지급 대상으로 하지만 타 지역은 농가를 대상으로 한다. 이러한 지급 대상 차이로 인해 경기도의 조례 명칭이 타 지자체와 달리 ‘경기도 농민 기본소득 지원 조례’로 설정하였다.

각 자치단체별로 조례의 세부 구성과 내용이 다르지만, 농민들의 공로를 보상하고 농촌경제를 활성화하겠다는 목적은 대동소이하다. 조례의 주요 내용은 농민수당의 정의와 지급 대상, 지급 제외 대상, 지급신청, 농민수당 지급을 위한 도지사의 책무에 대한 것이다. 지자체별 특이한 점은 다음과 같다. 강원도와 충청북도, 충청남도도 도지사의 책무뿐만 아니라 농업인의 책무도 규정하고 있다. 전라남도도 마을별 정례교육을 제시한다. 이는 농민수당이 단순 현금성 복지가 아닌 수혜자인 농업인들의 책임과 긍지를 고취함을 내포하고 있음을 보여준다. 이 외에도 농민수당 심의위원회 구성 방식까지 규정하는데, 경기도, 충청북도, 충청남도, 전라남도, 경상북도, 경상남도가 이에 해당한다.

2. 농민수당 조례 도입 현황

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

광역자치단체가 조례를 제정했더라도 해당 기초자치단체 수준에서 조례 제정 양상은 차이가 있다. 최초 제정한 해남군이 속한 광역자치단체인 전라남도에서는 여수시, 광양시 등 20개 시·군 모두 조례 제정을 완료하였다. 하지만 전라북도 내 기초자치단체에서는 광역자치단체인 전라북도가 조례 지정했음에도 불구하고 농민수당 지급과 관련된 조례를 별도 제정하지 않았다.

충청남도는 부여군, 예산군 2곳이 기초자치단체 조례를 제정하였고, 충청북도도 전라북도

4) 전라남도의 조례 명칭과 통일하고자 2020년 ‘해남군 농어업보전 등을 위한 농어민수당 지급 조례’로 개정함

와 같이 광역자치단체 수준의 조례만 존재한다. 경상남도는 합천군이 2019년 12월 경상남도 내에서는 제일 먼저 조례 제정을 하였고 그 이후 하동군, 창원시 등 17개 시·군에서 조례를 제정하였다. 경상북도는 2019년 청송군을 시작으로 봉화군, 김천시 등 5곳에서 조례 제정을 하였다.

특히 경상남도의 합천군, 경상북도의 청송군, 봉화군은 해남군의 경우처럼 광역자치단체에서 조례를 제정하기 전 기초자치단체 수준에서 농민수당 지급에 대한 정책 협의가 이루어졌고, 조례도 먼저 제정하였다는 점에서 상위기관의 강압이나 모방이 아닌 순수한 의미의 기초자치단체 수준의 정책 형성이라는 점에서 주목할만하다.

강원도 내 18개 시·군도 조례 제정을 하였고, 경기도도 ‘농민기본소득’이라는 명칭 아래 15개 시·군·구에서 조례를 제정하였다. 8개도 외에도 인천광역시와 울산광역시, 제주특별자치도는 광역 단위로 조례를 제정하였다. 정리하면 2022년 5월 15일 기준으로 8개도 내 기초자치단체 152개 지역 중 87개에서 농민수당 조례를 도입하였고 약 57.2% 제정률을 보인다.

〈표 2〉 농민수당 조례 제정 현황

연도	지방자치단체 명(광역(기초))	연도별 제정 수	누적 제정 수
2018	전라남도(해남군)	1	1
2019	경기도(여주시), 충청남도(부여군), 전라북도(전라북도, 고창군), 전라남도(전라남도, 순천시, 장흥군, 보성군, 함평군, 영암군, 화순군, 영광군), 경상북도(봉화군, 청송군), 경상남도(의령군, 합천군)	16	17
2020	강원도(강원도, 철원군, 양구군), 충청북도(충청북도), 충청남도(충청남도, 서산시, 보령시, 천안시, 태안군, 당진시, 예산군), 전라북도(원주군), 전라남도(담양군, 고흥군, 나주시, 무안군, 곡성군, 목포시, 장성군, 진도군, 광양시, 구례군, 여주시), 경상남도(경상남도, 산청군, 하동군, 거창군, 통영시), 제주도, 울산광역시	30	47
2021	경기도(경기도, 평택시, 광주시, 동두천시, 양평군, 용인시, 의정부시, 하남시, 파주시, 포천시, 가평군, 연천군, 김포시, 이천시, 양주시, 안성시, 하남시), 강원도(강릉시, 화천군, 양양군, 태백시, 삼척시, 인제군, 정선군, 평창군, 영월군, 원주시, 춘천시, 고성군, 동해시, 속초시, 홍천군, 횡성군), 전라남도(완도군), 경상북도(경상북도, 안동시, 청도군), 경상남도(양산시, 밀양시, 창원시, 창녕군, 함안군, 함양군, 사천시, 김해시, 고성군, 남해군, 거제시), 인천광역시	49	96
2022	경기도(의왕시), 경상남도(진주시)	2	98

주: 굵은 글씨는 광역자치단체 조례제정시기
출처: 자치법규정보시스템(2022년 기준)을 바탕으로 저자 재구성

농민수당 조례는 최초 도입된 2018년 이후 2021년도에 가장 많이 제정되었다가 2022년에는 제정 건수가 급속히 감소하였다. 기초자치단체를 중심으로 조례가 제정되고, 일괄적으로 도입이 이루어지지 않았다는 점에서 조례 도입 시기가 상이한 이유를 분석할 필요가 있다.

III. 이론적 배경 및 선행연구

1. 정책 결정 요인(Policy Determinants Theory)

조례 제정(정책 결정)에 영향을 미치는 요인은 투입-산출과 이를 둘러싼 환경 등을 중요 요소로 간주하는 Easton의 체제론에 입각하여 투입되는 환경의 요구와 정치체계의 구조적 차이, 운영방식의 차이, 정책결정자의 능력에 따라 정책 내용이 달라진다는 것을 전제로 한다(정정길 외, 2015). 정책결정요인 연구는 1950년대 이후부터 시작되었다. 초창기에는 재정학자를 중심으로 사회경제적 변수가 강조되었다가 이후 정치·행정학자에 의해 정치, 행정적 변수가 추가되었고, 1980년대까지 두 변수 간 상대적 중요성에 대한 연구가 활발(노화준·남궁근, 1993)하게 이루어졌다.

정책결정요인은 크게 사회·경제적 요인과 정치·행정적 요인으로 구분할 수 있다. 사회·경제적 결정론(Socioeconomic determination model)은 주로 경제학자들을 중심으로 정부를 둘러싼 사회·경제적 환경요인에 의해 정책의 지출 규모와 수준이 결정된다(손희준, 1999)고 본다. Fabricant(1952)는 1인당 국민소득, 인구밀도, 도시화라는 세 가지 변수로 정부예산 결정 요인의 72%를 설명한다고 보았다. 국내에서는 관련 영향 요인으로 인구수(김성수, 2008), 인구비율(이수창, 2015), 복지서비스 수혜자 비율(김성수, 2008) 등이 있다. 지방정부의 재정적 능력(진재문, 2006; 김성수, 2008)을 재정자립도(김성수, 2008; 이수창, 2015), 1인당 지방세부담액(김성수, 2008; 이수창, 2015), 1인당 세출예산액(김성수, 2008) 등의 변수로 측정하기도 한다.

정치·행정적 결정론(Political determination model)은 정치참여나 정치적 경쟁 등과 같은 정치체계의 특징들이 정책 결정의 주요 요인으로 본다. V.O. Key(1951)는 정당 간의 경쟁력, 유권자들의 투표율, 당파성 등을 선정하여 교육지출, 사회보장지출, 보건지출 등을 분석하였고, Key-Lockard 모형에서는 정치참여와 후보자 간의 경쟁률이 높을수록 지방정부와 정책결정자가 지역주민의 의사에 민감하게 반응하여, 특히 사회복지분야의 지출수준을 증대시킨다고 보았다(남궁근, 1994). 이 외에도 정당 간 경쟁(Tompkins, 1975), 경기순환주기

(Political Induced Business Cycle, 김정숙, 2018), 집권여당 여부(석호원, 2016), 단체장의 지지도 (유보람 외, 2018), 공무원 수(김성수, 2008), 단체장의 재선 여부(석호원, 2016; 유보람 외, 2018), 지역 국회의원의 예결위 소속 여부(김애진, 2018), 투표율 또는 선거(김성수, 2008; 이수창, 2015), 지방자치단체장 소속 정당(박병현 외, 2007), 정치인 출신 여부(김애진, 2018) 등이 있다.

중앙정부와 광역자치단체를 포함한 상위정부에 대한 기초자치단체의 분권 수준이 낮은 한국적 맥락에서(장석준·김두래, 2012) 기초자치단체 주도로 시작한 농민수당 지급 조례 제정을 이해하기 위해서는 상위정부의 압력보다 지방자치단체의 정책도입을 주도하는 공식적인 정책결정자들의 정치성(장석준·김두래, 2012)에 주목할 필요가 있다.

2. 선행연구 검토

1) 조례 제정 결정요인에 관한 선행연구

조례는 주민 생활에 영향을 미치는 불완전한 법규정을 실시 가능한 행위규범(윤찬영, 1998)으로 변환하고, 지자체 예산 편성의 근거(김순은, 2015)가 된다는 점에서 주목해야한다. 선행연구에서는 사례별로 조례 제정에 영향을 미치는 복합적인 결정요인을 살펴보고, 크게 사회·경제적, 행정적, 정치적 환경의 차이로 구분할 수 있다. 주요 연구를 소개하면 다음과 같다.

남궁근(1994)은 행정정보공개 조례의 채택과 관련하여 정책확산이론에 입각하여 결정요인을 살펴보았다. 외부적 확산요인으로 인접 지역 채택 여부, 내부적 결정요인으로 인구, 교육 수준 등 사회·경제적 변수와 지방선거 투표율, 40대 이하 의원 비율이라는 정치적 변수를 제시하였고, 이 중 인접지역의 정책 채택율, 의원규모, 투표율이 유의미한 영향이 있었다. 특히 인접지역 변수는 시·도의 경계라는 지역적 장애를 막혀 전국적인 확산에 이르지 못함을 보였다. 하민지 외(2011)는 '저소득층 건강보험료 지원 조례'의 채택 영향요인에 관하여 분석하였으며 저소득층 건강보험 조례 채택에 단체장의 연령, 득표율과 진보성향 의원 비중이 양(+)의 영향을 미쳤다고 한다. 장석준·김두래(2012)는 지방정부의 학교급식조례 제정을 로지스틱과 Cox 모형으로 분석하였다. 학교급식조례의 채택 확률이 결정되는 요인으로는 지방정부 이념 성향, 정책연합의 활성화를 중심으로 분석하였으며 기타 결정요인으로는 의회의 전문성, 지역적 확산, 정부의 규모(일반세출 결산액, 공무원수)와 지방 자주도를 설정하였다. 분석 결과 지방정부 이념 성향이 진보적일수록, 정책 연합이 활성화될수록 조례 제정에 양(+)의 영향을

미친다고 하였다. 이은미 외(2014)는 2003년부터 2012년까지 제정된 ‘자전거 이용 활성화에 관한 조례’를 분석하였다. 분석결과 조례를 채택한 지자체(129개)는 인구가 많은 도시지역이거나 재정력이 높고, 특히 조례채택 당시 단체장의 정치성향이 집권 여당과 동일하였다. 즉, 정치행정적 요인이 조례 채택에 긍정적 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 문승민·나태준(2017)도 갈등 관리 조례 도입과 관련하여 정치적 요인으로 자치단체장의 득표율과 외부적 요인으로 상위 정부의 조례 도입 여부가 유의미한 영향을 끼친다고 하였다.

2) 농민수당 관련 선행연구

농민수당과 관련된 선행연구는 농민수당의 도입 필요성(유찬희 외, 2020; 송원규, 2020; 박경철, 2020; 유찬희, 2021)이나 정책의 개선점(박준기 외, 2019)이 주를 이룬다. 박준기 외(2019)는 농업 부흥을 위한 다양한 형태의 사업방식을 연구하면서 소주제로 농민수당에 관한 탐색적 연구를 실시하였다. 농가경제 원자료, 사례지역 시군 지자체 예산자료, 농업인 및 지자체 공무원 인식조사를 바탕으로 농민수당 재원조달 여력이 대체로 부족하거나 매우 부족하며(시행 주체의 90%에 해당), 예산 제약하에 농민수당 지원에 한계가 있음을 밝혔다. 이를 극복하기 위해 공익 직불제사업으로 통합, 또는 별도사업으로 추진 시 중앙정부 주도로 전환하거나 중앙-지자체 간 역할 분담 방안 마련이 필요함을 보였다.

유찬희 외(2020)는 농가소득 실태를 분석하여 소득 직접지원 정책의 필요성을 제기하며 공익직불제와 농민수당이 상보적인 관계를 이루는 방향으로 농가소득 직접지원 제도를 개편해 나가는 것이 바람직하다고 하였다. 더불어 유찬희(2021)는 직접 소득지원 정책을 뒷받침할 수 있는 논리를 개발하고, 해당 제도를 시행했을 때 발생할 수 있는 비용과 편익 정도를 정량적으로 분석할 필요가 있다고 밝혔다. 그리고 송원규(2020)는 농민수당의 향후 방향성에 대해 현재 농민수당을 둘러싼 농민단체와 농민들의 의견출동을 언급하며 농촌과 농민의 지속가능성을 염두하고 최적의 길을 찾아야 한다고 주장하였다. 박경철(2020)은 농민수당 확산(지급) 이유를 다섯가지로 정리하여 제시하였다. 첫째, 기존 농가정책에 대한 불신과 생존위험의 감소를 위해서이다. 둘째, 기존 농촌 진흥 예산으로 수혜받는 농민이 한정적이기 때문이다. 셋째, 농민들이 최소한의 생존권에 대한 의식이 향상되었다. 넷째, 농촌공동체의 붕괴를 막기 위해 인구 감소 분위기를 쇄신하고, 인구 이탈을 억제하도록 농민수당을 지급한다. 마지막으로 코로나19와 기후위기에 대한 대응으로 농민수당을 지급해야 한다고 하였다.

농민수당 성과에 대한 연구도 존재한다. 전성만 외(2020)는 충청북도만을 대상으로 농민수당 지급 전후 재정부문 파급효과를 비교하였다. 그 결과 재정력지수가 0.511에서 0.506, 재정자주도는 46.17%에서 45.70%, 재정자립도 역시 30.68%에서 30.54%로 하락하며, 통합재

정수지비율도 하락하여 재정건전성이 악화될 것으로 보인다고 하였다. 이에 대한 대안으로 농민수당 차등 지급과 농민수당 정책 시행 3년 일몰제를 제시하였다.

3. 선행연구와 차별성

선행연구를 검토한 결과, 지방자치단체의 조례 제정 결정요인과 관련하여 출산장려금이나 재난지원금, 갈등관리 등 특정 조례가 도입되거나 확산되는 요인에 초점을 맞춰 연구가 진행되었다. 하지만 기초자치단체가 주도한 조례를 대상으로 한 연구는 미흡한 실정이다. 주민의 요구에 부응하는 지방자치의 이념을 고려하였을 때, 지역맞춤형 공공서비스에 해당하는 농민수당 조례에 미치는 영향 요인을 판단하여 기초자치단체 수준에서의 정책 결정 과정을 이해하는 단서를 제공하고자 한다.

또, 농민수당을 분석대상으로 삼은 실증연구는 소수이다. 선행연구에서는 농민수당 도입의 필요성, 개선 방향을 중심으로 제도의 소개와 이해에 치중하고 있다. 조례에 영향을 미치는 여러 요인을 분석하여 농민수당 실시가 주민들의 요구에 부응한 정책 결과인지, 다른 정책결정요인이 더 크게 작용하였는지와 같은 정책 도입의 동인을 실증적으로 분석한다는 점이 선행연구와의 차별점이다.

IV. 연구모형 및 분석방법

1. 연구대상과 가설

본 연구는 지방자치단체별 농민수당 조례 도입 시기에 차이가 발생하는 영향요인을 살펴보고자 한다. 조례는 지방의회의 심의, 주민 의견수렴 등 일정한 절차를 거치기 때문에 정책의 지속성과 객관성을 보장하고, 지역 특성과 주민의 요구를 반영할 수 있다(하혜영·이정진, 2011). 농민수당 정책 도입을 조례 제정으로 판단하고, 최초 의결이 발생한 2018년부터 2022년까지를 연구의 시간적 범위로 설정한다. 공간적 범위는 기초자치단체 152개 지역이다. 2022년 3월 기준으로 농민수당 도입이 전무한 서울특별시와 광역시 산하 69개 자치구, 5개 군(강화군, 옹진군, 기장군, 달성군, 울주군)은 제외한다.

선행연구를 바탕으로 조례 도입에 영향을 미치는 여러 요인 중 정치적으로 중심을

다음과 같은 연구가설을 설정한다.

가설1 : 기초자치단체장과 광역자치단체장의 정당이 일치하는 경우, 불일치하는 경우보다 농민수당 조례 도입 시기가 빨라질 것이다.

정당은 비슷한 정치이념을 가진 사람들이 자신들의 정치이념 실현을 위해 조직한 단체(정명은·이종수, 2008)로 같은 정당원 간에는 협력한 유대관계가 형성될 가능성이 크다(유보람·조정래, 2014). 기초자치단체장과 광역자치단체장의 정당이 일치하면 수당에 대한 분담액과 같은 예산 지원 등 정책 집행을 위한 정치적 협력에 용이하기 때문에 기초자치단체 수준에서 시작된 정책의 경우, 기초와 광역 간 단체장의 정당일치도가 조례 도입에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 가설을 설정한다.

가설2 : 기초자치단체장이 여당인 경우, 농민수당 조례 도입 시기가 빨라질 것이다.

먼저 지방자치단체장은 지방정부의 핵심 정책결정자로서 다른 어느 개인이나 집단보다 큰 영향력을 행사하고 있으며(하민지 외, 2011; 이대웅·권기현, 2014), 현실에서 지방자치단체 조례 발의안의 약 90%를 차지(하혜영 외, 2011)하기도 한다. 선행연구에서 정치지도자의 정치적 성향은 정책채택에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나지만(최상한, 2010; 강운호, 2011; 정병률, 2013; 이대웅 외, 2014), 단체장의 정치적 특성이 정책 도입에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타난 연구들도 있다(석호원, 2010; 하민지 외, 2011; 김홍주, 2012; 조일형 외, 2012; 이학연 외, 2012). 상반되는 선행연구 결과를 바탕으로 기초자치단체 수준에서 단체장의 정치적 성향이 조례 도입 시기에 미치는 영향력을 정당으로 파악하고자 한다.

가설3 : 지방의회 다수당이 여당인 경우, 농민수당 조례 도입 시기가 빨라질 것이다.

지방자치단체장이 조례 제정을 건의할 수 있는 권한이 있다면, 조례 최종 의결권은 지방의회에 있다. 정용찬 외(2021)의 선행연구에서도 지방의회가 진보성향일수록 생활임금조례 제정에 유의미한 영향을 미친다고 한다. 이에 정책결정권자인 지방의회 다수당과 조례 제정 간의 관계를 살펴본다.

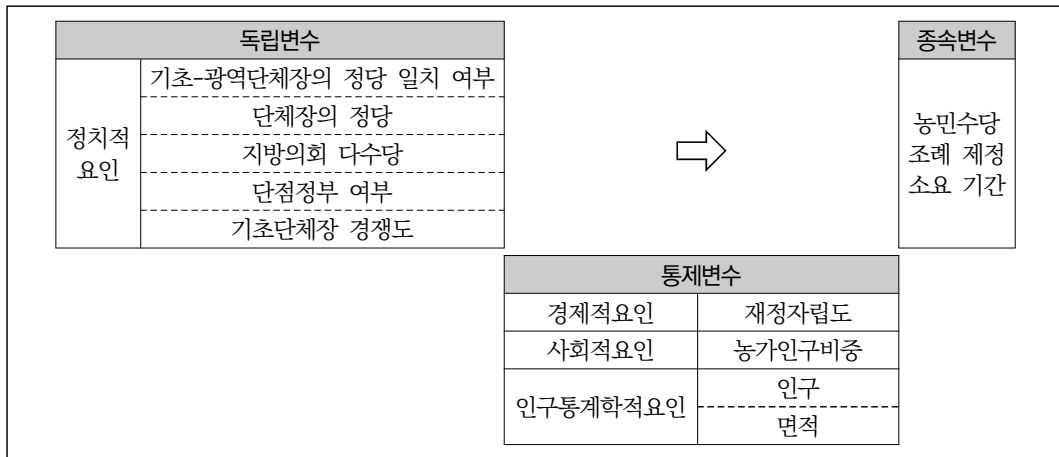
가설4 : 단점정부일 경우, 분점정부보다 농민수당 조례 도입 시기가 빨라질 것이다.

단점정부 여부는 정책채택 과정에서 입법교착을 회피(Berry & Berry, 1990)하여 조례 통과 용이성에 영향을 주기 때문에 지방자치단체장의 소속 정당과 지방의회 다수당이 일치(단점정부) 여부는 조례 도입 속도를 빠르게 앞당길 것이다.

가설5 : 기초자치단체장의 정치적 경쟁이 심할수록 농민수당 조례 도입 시기가 빨라질 것이다.

정치적 경쟁이 치열하여 근소한 차이로 당선된 지자체장의 경우 자신의 정치적 영향력을 안정적으로 조성하거나 재선을 위하여 주민들의 관심도가 높은 정책에 대해 우선 집행할 수 있다. 지방선거에서 선거경쟁과 재정지출 사이 관계를 분석한 결과 선거경쟁이 재정지출에 유의미한 영향을 미친다는 연구 결과(지병문·김용철, 2003)를 바탕으로 경쟁도가 높을수록 농민수당 도입에 대한 시민들의 요구에 민감하게 반응할 것이라고 예상한다.

〈표 3〉 연구의 분석틀



2. 변수 설정 및 측정

종속변수는 기초자치단체 농민수당 조례 제정에 걸리는 기간(시간)이다. 조례는 입법을 통해 지역적인 특성과 주민의 요구를 반영(이기우, 2008)하고, 지역복지와 지역발전을 위해 지역의 제도를 합리적으로 정비한다는 측면에서도 중요성(김순은, 2015)을 갖는다. 생존분석을 실시할 때, 생존기간은 조례 제정에 걸리는 기간을 일수로 측정한다. 특히 생존분석을 위하여 사건의 시작, 종료 시점을 별도 지정하였다. 조례 제정의 시작 시점은 최초 조례를 제정한 해(남군⁵⁾)을 기준으로 삼아 2018년 12월 1일로 정하였고, 종료시점은 가장 최근 농민수당 조례 제정이 된 경기도 의왕시⁶⁾를 기준으로 2022년 2월 28일로 지정하였다. 그리고 자료는 법제

5) 해남군 조례 제정일 : 2018. 12. 18.

6) 의왕시 조례 제정일 : 2022. 2. 14.

처의 국가법령정보센터와 행정안전부의 자치법규정보시스템에서 검색하여 현재 시행되고 있는 조례를 검색하였다. 농민수당의 명칭은 지방자치단체별로 상이하여 ‘농민수당’, ‘공익수당’, ‘농어업인’ 등의 키워드를 검색하였다.

독립변수는 선행연구를 바탕으로 지방자치단체 정책결정에 영향을 미치는 이해관계자들의 가치배분 과정에 주목하는 정치적 요인을 중심으로 선정하였다. 이에 광역자치단체장과 기초자치단체장의 정당 일치여부는 더미변수로 일치하였을 때 1, 불일치에는 0을 설정한다. 기초자치단체장의 정당과 지방의회 다수당은 여당의 경우 1, 야당은 2, 무소속은 3으로 설정한다. 지방의회의 다수당은 중앙선거관리위원회 통계시스템의 당선인 통계에서 각 지역별 시·도의 회의원과 비례대표의원의 자료를 통합하여 50% 초과하는 좌석을 차지한 정당을 다수당으로 지정하였다. 다만, 어느 두 정당이 50%씩 점유율을 차지하는 경우와 같이 다수당이 존재하지 않은 경우도 조례 제정에 정당의 영향력이 반영되기 어려울 것으로 판단하여 무소속으로 코딩하였다. 자치단체장의 소속정당과 의회 다수당의 소속정당이 일치할 경우는 단점정부로, 일치하지 않으면 분점정부로 설정하였다. 마지막으로 정치적 경쟁은 김애진(2018)과 김지윤(2010)의 연구에서 사용한 $[(1\text{위 득표율}-2\text{위 득표율}) / (1\text{위 득표율}+2\text{위 득표율})]$ 을 바탕으로 정치적 경쟁 정도를 일차적으로 측정하면서 두자리 수 미만 차이가 발생하면 정치적 경쟁이 있다고 판단하여 1로 코딩하고, 두자리 수 이상으로 차이가 발생하면 0으로 코딩한다.

〈표 4〉 변수 요약

구분	변수	측정치표	단위 및 표기	출처	
중속변수	조례	농민수당 조례 제정 기간	일	<ul style="list-style-type: none"> 국가법령정보센터 자치법규정보시스템 	
		농민수당 조례 제정 여부(더미)	조례제정=1 조례미제정=0		
독립변수	정치적 요인	광역기초단체장 일치여부	광역·기초자치단체장의 정당 일치여부	일치=1 불일치=0	중앙선거관리위원회
		단체장 정당	기초자치단체장의 여당 소속여부	여당=1 야당=2 무소속=3	
		지방의회 다수당	기초지방자치의회의 다수당(50%초과) 의 여당 소속 여부	여당=1 야당=2 무소속=3	
		단점정부	지방자치단체장의 소속정당과 의회 다수당이 일치여부(더미)	단점정부=1 분점정부=0	
		정치적 경쟁	$[(1\text{위 득표율}-2\text{위 득표율}) / (1\text{위 득표율}+2\text{위 득표율})]*100$ (더미)	10미만=1 10이상=0	

구분		변수	측정지표	단위 및 표기	출처
통 제 변 수	경제적 요인	재정 자립도	$\frac{[(\text{지방세}+\text{세외수입}) / \text{지자체 예산규모}] \times 100}{}$	%	<ul style="list-style-type: none"> • 국가통계포털 • 지방재정공개홈페이지
	사회적 요인	농가 인구비율	농가인구/총인구	%	
	인구통계 학적 요인	인구	주민등록인구	자연로그	
		면적	기초자치단체 총면적	자연로그	

통제변수는 경제적요인, 사회적요인, 인구통계학적요인으로 구분하였다. 첫째, 경제적요인은 지방자치단체의 전체 재원에 대한 자주재원의 비율을 의미하는 재정자립도(%)를 사용한다. 재정자립도가 높으면 지방정부는 새로운 사업과 정책 개발에 대한 자율성을 확보할 수 있으며, 새로운 정책을 채택할 가능성이 높다(이종수, 2004; 석호원, 2010). 둘째, 사회적요인으로 농가인구비율을 설정하였다. 국내 선행연구에서는 정책인구 변수가 유의미하게 정책도입에 영향을 미침을 보여주는 연구도 있지만(하민지 외, 2011) 유의미한 영향을 미치지 못한 결과를 보여준 연구도 있다(석호원, 2010; 허만형 외, 2011; 이학연, 2012)는 점에서 실증분석이 필요한 부분이다. 셋째, 자치단체의 규모가 크고 활용할 수 있는 자원이 풍부할수록 새로운 혁신이 이루어질 가능성이 높아지기 때문에(Mohr, 1969) 인구와 규모는 정책의 중요한 요인으로 인식되었다(석호원, 2010; 박나라·김정숙, 2018). 이에 인구통계학적요인으로 인구와 면적을 측정한다.

3. 연구방법

본 연구는 문헌연구를 통해 농민수당의 의의와 현황을 조사하고, 선행연구를 검토하여 이를 기반으로 농민수당 조례 제정 시기에 미치는 영향요인을 분석하기 위해 Cox 비례위험모형을 통한 생존분석(survival analysis)을 실시하여 농민수당 조례 제정 도입에 미치는 요인을 실증분석한다.

생존분석은 사건 발생 시점에 초점을 두어 사건이 언제 일어날지 사건 발생확률이 높은 시기는 언제인지, 사건 발생의 예측요인은 무엇인지 밝히는 분석 방법(이영리 외, 2015)으로 모집단에서 생존시간의 분포를 파악하고 집단에 따라 차이가 있고 사건이 발생하는데 걸린 기간에 영향을 미치는 독립변수들과의 관계를 찾는데 용이하다. 생존분석에서의 '사건(event)'

은 질적인 변화로 교통사고, 사망 등 사건 발생 전-후 다른 상태를 초래하는 변화를 의미하며, 본 연구에서는 ‘농민수당 조례 도입’을 사건으로 본다. 또, 특정 시간에 사건이 발생하지 않을 확률을 의미하는 생존함수(survival function)와 사건이 특정 시간에 발생할 확률이 위험률(hazard rate)에 대해서도 특정 연도에 농민수당 조례를 제정할 위험에 처해있는 지자체의 집합을 ‘위험집합(risk set)’으로 볼 수 있으며 특정 시점에 위험 집합에 속해있는 지자체가 조례 제정이라는 사건을 경험할 확률을 위험률이라 한다. 즉 생존함수는 연구를 위하여 지자체가 종료시점까지 조례를 제정하지 않을 확률을 보여주며, 위험률은 정책 도입할 조건적 확률로 종료시점 이전까지 조례를 제정하지 않은 지자체가 종료시점에 조례를 제정할 순간의 확률로 이해할 수 있다.

이를 t시점까지 사건이 발생하지 않는 상태를 지속하는 확률인 생존함수 $S(t)$ 와 t시점까지 사건이 발생하여 생존에서 사망으로 변하는 위험함수 $h(t)$ 로 나타낼 수 있다.

$$S(t) = \text{Prob}(T \geq t)$$

T: 사건이 일어나는 시점, t: 특정한 시간

$$h(t) = \lim_{\Delta_t \rightarrow 0} \frac{\text{Pr}(t \leq T < t + \Delta_t \mid T \geq t)}{\Delta_t}$$

생존분석 모형 중 하나인 कै플러-마이어 모형은 경우 생존시간의 분포를 가정하지 않는 대표적인 비모수적 추정방법으로 단변량 모형이지만, Cox 비례위험모형은 여러 변수들을 고려할 수 있는 다변량 분석방법으로, 실증분석을 수행함에 있어 제도 도입 확률인 위험률이 시간의 흐름에 따라 변하지 않는다는 비현실적인 가정의 문제를 해소(김강현, 2021)할 수 있다. 농민수당 조례와 관련하여 생존기간의 분포형태를 알 수 없고, 다양한 독립변수를 고려한다는 점에서 Cox 비례위험모형을 이용해 분석을 실시한다.

V. 분석 결과

1. 기술통계 결과

본 연구는 기초자치단체 152개를 대상으로 자료를 수집·분석하였고, 변수들의 특성을 파악하기 위해 기술통계를 실시하였다. 연구에 사용된 주요 변수의 특성은 다음 표와 같다. 독

립변수를 살펴보면, 광역-기초단체장 일치여부는 평균 0.697으로 최소값은 0(불일치), 최대값은 1(일치)인 가변수이다. 단체장의 정당 변수는 최소값 1(여당), 최대값은 3(무소속)이고, 지방의회 정당도 최소값은 1(여당), 최대값은 3(무소속)의 가변수이다. 단점정부 변수는 평균 0.704로 나타났으며 최소값 0(분점), 최대값 1(단점)이다. 정치적경쟁은 평균값은 0.368이며 최소값은 0(10초과), 최대값은 1(10미만)로 나타났다.

이어서 통제변수의 특성은 다음과 같다. 경제적 요인인 재정자립도를 살펴보면 평균은 19.388이며 최소값은 4.1로 경상북도 영양군이 가장 낮았고 최대값은 60.1로 경기도 화성시가 가장 높은 값을 가지는 것으로 나타났다. 사회적 요인인 농가인구 비율은 평균값 16.8111, 최소값은 0.267으로 경기도 성남시가 해당하며, 최대값은 42.44로 경상북도 청송군이 해당한다. 행정적 요인인 인구 규모의 변수는 평균은 183,778.6명으로 나타났으며 최소값은 9,975명으로 경상북도 울릉군, 최대값은 1,202,628명으로 경기도 수원시로 나타났다. 마지막으로 면적은 평균값 676,240,726.4㎡로 나타나고, 최소값은 33,316,965.4㎡로 경기도 구리시에 해당하고, 최대값은 4,0540,116,574.5㎡로 경상남도 진주시에 해당한다.

〈표 5〉 변수의 기술통계

변수 구분	N	평균	최소값	최대값	표준 편차
조례	152	0.572	0	1	0.496
광역-기초 단체장 일치여부	152	0.697	0	1	0.461
단체장 정당	152	1.539	1	3	0.718
지방의회 다수당	152	1454.	1	3	0.639
단점 정부	152	0.704	0	1	0.458
정치적 경쟁	152	0.368	0	1	0.484
재정 자립도	152	19.387	4.1	60.1	13.208
농가인구 비율	152	16.811	0.267	42.440	11.465
인구	152	183,778.6	9,975	1,202,628	237,064.5
면적	152	676,240,726.4	33,316,965.4	10,540,116,574.5	871,397,494.5

2. 생존분석 결과

이 연구는 농민수당 조례 제정 기간에 미치는 영향을 파악하는 것을 목적으로 한다. Cox 비례위험 분석 시 범주형 변수의 경우는 기존 범주가 되는 '0'의 범주 대비 '1'의 범주의 위험률의 증감을 표현한다. 이 연구의 위험률은 농민수당 조례 제정을 의미하므로 위험률이 증가함은 조례 제정할 확률의 증가 또는 조례 제정까지 걸리는 시간이 짧은 것으로 해석이 가능하다.

〈표 6〉 Cox비례위험 모형 분석결과

설명변수		Parameter Estimate (Standard Error)	Hazard Ratio
광역-기초 단체장 일치여부		-1.666172*** (0.4801402)	0.189
단체장의 정당 (여당)	단체장 정당: 야당	-1.680304*** (0.4893216)	0.186
	단체장 정당: 무소속	-1.355185** (0.5790594)	0.258
지방의회 다수당 (여당)	다수당: 야당	0.2728143 (0.3165993)	1.313
	다수당: 무소속	0.5954552 (0.4830235)	1.814
단점정부		0.6148235 (0.3851599)	1.849
정치적 경쟁		0.0679745 (0.2551874)	1.070
재정자립도		-0.0085669 (0.0149503)	0.991
농가인구 비율		0.0107993 (0.0169772)	1.011
인구		-0.0680066 (0.1147323)	0.934
면적		-0.1464414 (0.1043262)	0.864
우도비 검증		21.16**	
Log likelihood		-395.24682	
N		152	

주: *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

표에 따르면, 광역자치단체장과 기초자치단체장의 정당 일치여부, 단체장의 정당이 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타난다.

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

단체장의 정당도 유의미한 영향을 보인다. 기초자치단체장의 정당이 여당인 경우에 비해 단체장의 정당이 야당일 때 위험률이 낮아진다(회귀계수 =-1.680304, 위험률=0.186). 또한, 단체장의 여당인 경우에 비해 단체장의 정당이 무소속인 경우에도 위험률이 낮아짐을 확인할 수 있다(회귀계수=-1.355185, 위험률=0.258). 이는 단체장의 정당이 여당일 때 여당이 아닌 경우에 비해 농민수당 조례 도입 기간이 짧음을 의미한다. 이에 단체장의 정당이 여당이면 농민수당 조례 도입에 양(+의 영향을 미친다는 가설이 인용된다. 중앙의 집권 여당은 정국 안정과 행정 효율화를 위해 당정협조를 강화하고자 한다. 중앙정부는 성공적인 국정과제 수행을 위해서도 지자체와의 협력이 중요하고, 지방자치단체장도 정치인으로서 소속 정당의 정책을

기조와 상이한 정책을 펼치기 어려우며 복잡한 정치역학 구도 속에서 정부 여당과의 관계는 긴밀해질 수밖에 없다(김광주, 1995). 단체장이 여당이 아닌 경우에 비해, 단체장이 여당 소속이면 집권 여당의 정치 지지도를 높이기 위하여 정책수혜자가 확실하고 정책수혜자의 강력한 요구가 있는 농민수당의 도입을 보다 빠르고 적극적으로 고려하였을 것이다.

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

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

VI. 결론

이 연구는 2018년부터 2022년까지 기초자치단체에 도입되고 있는 농민수당 조례를 중심으로 조례 도입 시기와 조례 도입의 영향요인을 살펴보았다. 농민수당 조례는 전체 기초지방자치단체를 대상으로 일괄 도입된 것이 아니고, 조례가 제정되었다 하더라도 제정 시기가 자치단체별로 상이하기 때문에 조례 도입에 미치는 요인을 Cox 비례위험모형을 통하여 분석하였다.

분석결과는 다음과 같다. 첫째, 조례 제정 시기와 조례 제정 자체에 영향을 미치는 요인은 광역자치단체장과 기초자치단체장의 정당의 일치 여부와 기초자치단체장의 정당이다. 광역자치단체장과 기초자치단체장의 정당 일치여부는 가설과 반대로 기초-광역 간 정당 불일치할 때 일치하는 경우보다 농민수당 조례 제정 시기도 빠르고 조례 제정에도 양(+의 영향을 보였다. 그리고 기초자치단체장의 정당은 여당인 경우가 여당이 아닌 경우보다 농민수당 조례 도입을 촉진하였다. 둘째, 지방의회의 다수당과 단점정부(단체장과 지방의회 다수당의 정당 일치 여부), 그리고 정치적 경쟁여부는 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 확인되었다. 한편, 통제변수로 사용된 경제적 요인으로서 재정자립도, 사회적 요인으로서 농가인구 비율, 행정적 요인으로서 인구, 면적 모두 유의미한 영향을 보이지 않았다. 즉, 연구가설 중 가설2(기초자치단체장이 여당인 경우, 농민수당 조례 도입 시기가 빨라질 것이다)만 인용되었다.

이 연구의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 기초자치단체의 정책 도입에 있어 정치적 영향력은

유효하다. 광역자치단체장과 기초자치단체장의 정당성이 일치하지 않는 경우 일치하는 경우보다 농민수당 조례 제정에 양(+)의 영향을 미치고 조례 제정 시기도 빨라짐을 확인한 점은 흥미로운 결과이다. 둘째, 정책 도입과 관련하여 지방의회의 영향력보다는 지방자치단체장의 영향력이 더욱 유효하다는 점이다. 한국의 지방자치 권력 구조는 '강력한 단체장과 약한 지방의회'라는 불평등한 관계로 평가(이승중 2014; 김병준 2015; 조재현, 2019)된다. 지자체장 정당성이 여당인 경우가 조례 제정에 유의미한 영향을 미쳤지만, 지방의회의 다수당과 단점정부여부는 유의미한 영향을 미치지 않은 연구결과를 통해 특정 정책 시행을 위한 조례 제정 시, 지방의회에 비해 단체장의 영향력이 크게 작용할 수 있음을 확인할 수 있다. 즉, 기초자치단체 수준에서 시행한 조례 제정과 관련하여 지방의회의 영향력보다 지방자치단체 장의 영향력이 더 유효하다는 것이다. 이는 기초자치단체 수준에서 정책 도입에 있어 정책 입법 기능과 견제, 의결 기능을 담당하는 의회보다 단체장의 의지가 중요함을 시사한다. 이에 조례 도입과 관련한 정책결정자들이 정책 수혜집단의 요구만을 고려한 것이 아니라 선거를 앞두고 정책적 지지를 목적으로 정책 도입을 결정했을 가능성도 추론할 수 있다.

인구 감소와 코로나로 인한 인력난 문제 등 현재 한국 농촌지역이 직면한 복합적인 문제를 해결할 대안으로 제시된 농민수당은 도입 당시부터 공익직불제와 정책 중복이라는 지적을 받았다. 조례 제정과 관련한 정책 결정 연구를 통해 기초자치단체가 주민 친화적이면서도 합리적인 정책 설계의 필요성을 환기시켰다는 점이 연구의 의의로 볼 수 있다.

다만, 아직 농민수당 조례가 전국적으로 정책도입이 이루어지지 않았으며 정책 도입 시기가 짧다는 점, 2018년에 실시된 지방선거에서 당시 집권 여당의 압도적인 당선에 이루어진 점을 고려하면 향후 시간적·공간적 범위를 확대한 후속 연구가 필요하다.

【참고문헌】

- 강운호. (2011). 지방정부 주민참여예산제도의 채택과 정치이념. 『한국지방자치학회보』, 23(2): 29-54.
- 김강현. (2021). 지방자치단체 공직부패방지 정책수단 확산 연구: 사건사 분석을 통한 신고포상금 제도를 중심으로. 『지방행정연구』, 35(3): 3-37.
- 김광주. (1995). 민선기초자치단체장의 정부관계행태분석. 『한국행정학보』, 29(4): 1171-1191.
- 김성수. (2008). 노인복지예산의 결정요인에 관한 연구-전라북도 시·군 자치단체를 중심으로. 『한국노년학』, 28(4): 907-923.
- 김순은. (2015). pre 포커스: 중앙-지방 관계의 새로운 모형정립을 위하여: 재정적 관계를 중심으로. 『지방행정』, 64(741): 10-11.
- 김애진. (2018). 대통령의 정치적 영향력이 특별교부세 배분에 미치는 영향에 대한 연구: 노무현 정부부터 박근혜 정부를 중심으로. 『한국지방재정논집』, 23(1): 57-99.
- 김정숙. (2018). 지방자치단체장의 정치적 동학이 세외수입에 미치는 영향. 『지방정부연구』, 22(2): 51-75.
- 김지윤. (2010). 국회의원 선거결과와 분배의 정치학. 『한국정치학회보』, 44(4): 119-136.
- 김태화·양승룡. (2021). 공익직불제 도입 의미와 과제. 『생명자원연구』, 71-80.
- 김홍주. (2012). 지방자치단체의 반부패정책 확산의 영향에 관한 연구-공직자 부조리 신고포상금제도를 중심으로. 『한국정책학회 동계학술발표논문집』, 2012: 1-29.
- 남궁근·노화준 외. (1993). 「공공정책의 결정요인분석에서의 방법론상 쟁점」.
- 남궁근. (1994). 정책혁신으로서 행정정보공개조례 채택. 『한국정치학회보』, 28(1): 101-121.
- 농림축산식품부 국립농산물품질관리원. (2020). 「공익직불제 종합지침서」.
- 문승민·나태준. (2017). 기초지방자치단체의 갈등관리 조례 도입 영향요인 분석: 정책혁신과 확산의 관점을 중심으로. 『사회과학연구』, 43(1): 149-167.
- 박경철. (2016). [충남논단 1] 농민기본소득제 도입의 필요성과 방법. 『열린충남』 75호.
- 박나라·김정숙. (2018). 환경조례의 수평적 확산과 수직적 확산: 환경기본조례와 자연환경보전조례를 중심으로. 『한국행정연구』, 27(3): 1-38.
- 박준기·이두영·박지연·임준혁. (2019). 지방자치단체의 농가 소득지원 실태와 정책과제. 『한국농촌경제연구원 기본연구보고서』: 1-199.
- 박지영·조정래. (2019). 기초자치단체장 재선 득표율 결정 요인-성과 요인과 정치 요인. 『한국정책학회보』, 28(3): 189-220.
- 박지영. (2012). 「출산장려금 정책확산의 영향요인 연구」. 박사학위논문, 이화여자대학교 대학원.

- 석호원. (2010). 정책혁신으로서 지역축제 확산에 관한 연구: 경기도의 지역축제를 중심으로. 「지방행정연구」, 24(1): 183-206.
- _____. (2016). 국고보조금 배분의 정치적 영향요인에 관한 실증연구: 지방자치단체장과 국회의원의 정치적 자원을 중심으로. 「한국행정학보」, 50(2): 71-96.
- 손희준. (1999). 지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인분석. 「한국행정학보」, 33(1): 81-97.
- 송원규. (2020). 농민수당과 농민기본소득: 사회의 변화에 대응하는 운동 다양화로 인한 긴장과 갈등. 「농촌사회」, 30(2): 333-346.
- 유보람·조정래. (2018). 정부 간 재원배분 구조: 시·군 조정교부금 배분에 나타난 정치 요인과 행정수요 요인. 「한국지방자치학회보」, 30(3): 81-101.
- 유찬희·김태영. (2020). 농가 소득 직접지원 제도 실태와 과제. 「한국농촌경제연구원 정책연구보고서」: 1-173.
- 유찬희. (2021). 농민수당·농민기본소득·공익직불제, 어떻게 바라볼 것인가?. 「시선집중 GSNJ」, (287): 1-23.
- _____. (2021). 농가소득 통계의 허와 실, 그리고 제언. 「농촌사회」, 31(2): 287-299.
- 이기우. (2008). 조례활성화를 위한 지방의회의 역할 강화. 「지방자치법연구」, 8(4): 123-140.
- 이대웅·권기현. (2014). 정책확산의 영향요인 분석-사회적기업 조례제정을 중심으로. 「한국정책학회보」, 23(2): 93-120.
- 이두영·박준기·김미복·박지연. (2019). 농가 유형별 소득 불평등도 분해. 「농촌경제」, 42(1): 1-25.
- 이석환. (2011). 기초자치단체 출산장려정책의 확산: 공간회귀분석을 이용한 실증적 연구. 「학술대회 발표논문집」, 71-95.
- _____. (2014). 한국 지방자치단체 출산장려정책의 효과 평가. 「한국지방자치학회보」, 26(1): 23-51.
- 이수미. (2020) 「농민수당의 가치, 중앙농정의 가치로」. 농업농민정책연구소.
- 이수창. (2015). 노인복지예산 결정요인 분석: 16 개 광역자치단체를 중심으로. 「한국지방자치연구」, 17(2): 57-76.
- 이승중. (2004). 지방차원의 정책혁신 확산과 시간-지방행정정보공개조례의 사례 연구. 「한국지방자치학회보」, 16(1): 5-25.
- 이승중·김혜정. (2006). 지역시민사회의 역량과 지방정부의 정책혁신. 「한국행정학보」, 40(4): 101-126.
- 이영리·신명호·홍세희. (2015). 생존분석을 적용한 장애인 자영업자 이탈 및 영향요인 분석. 「조사연구」, 16(3): 25-44.
- 이은미·이은국·고기동. (2014). 질적비교분석(QCA) 방법에 의한 제한된 다양성 (limited

- diversity) 문제로의 접근. 「한국정책학회보」, 23(4): 311-334.
- 이정철·허만형. (2012). 출산장려금 제도의 정책확산 연구: 기초자치단체의 제도 도입을 기초한 사건사 분석. 「정책분석평가학회보」, 22(3): 95-119.
- 이정환·김정호·조석진·서진교·임정빈·강마야. (2020). (수정판) 2020 년 한국 농업·농촌을 뜨겁게 달굴 다섯 가지 위협과 기회. 「시선집중 GSNJ」, (274): 1-19.
- 이종수. (2004). 한국 지방정부의 혁신에 관한 실증분석: 혁신패턴, 정책행위자 및 영향요인을 중심으로. 「한국행정학보」, 38(5): 241-259.
- 이학연·박치성. (2012). 사회적기업지원 정책이전에 의한 지방자치단체간 정책산출 정도 비교연구: 기초자치단체의 사회적기업 조례와 시행규칙의 이전을 중심으로. 「한국정책학회보」, 21(3): 183-208.
- 장석준·김두래. (2012). 정책갈등 상황에서 지방정부 정책의 확산-학교급식조례 제정을 중심으로. 「한국정책학회보」, 21(4): 285-311.
- 전성만·조기현. (2020). 농민수당이 지방재정에 미치는 영향. 「한국지방행정연구원 정책연구과제」: 1-105.
- 정정길 외. (2015). 「정책학원론」. 대명출판사.
- 정명은·이종수. (2008). 지방정부의 정당구도가 지방의회 의정활동에 미치는 영향. 「도시행정학보」, 21(1): 25-48.
- 정용찬·배현희. (2017). 생활임금 조례의 결정과 강도에 관한 연구. 「한국행정학보」, 51(1): 295-320.
- 조일형·이종구. (2012). 범죄예방정책의 확산 영향요인 분석-서울시 기초자치단체의 방범용 CCTV 도입 확산을 중심으로. 「한국정책학회보」, 21(2): 221-244.
- 조재현. (2019). 지방의회와 지방자치단체장 간의 견제와 균형의 원리. 「헌법재판연구」, 6(2): 79-106.
- 지병문·김용철. (2003). 지방정부지출의 결정요인에 관한 실증적 연구: 정당효과 및 선거경쟁효과를 중심으로. 「한국동북아논총」, (26): 265-286.
- 진재문. (2006). 지방정부의 사회복지예산 결정요인 연구-1995~ 2003 년 광역시, 도를 중심으로. 「사회복지정책」, 24(1): 5-30.
- 최상한. (2010). 세계 각국의 복권도입 정책에 미치는 요인: Cox 회귀분석을 통한 실증분석. 「한국정책과학학회보」, 14(2): 45-64.
- _____. (2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. 「한국행정학보」, 44(3): 87-113.
- 하민지·서인석·권기현. (2011). 한국 지방정부의 정책확산 영향요인에 관한 연구: 정책행위자와 환경적 결정요인을 중심으로. 「한국행정학보」, 45(4): 151-180.
- 하혜영·이정진. (2011). 지방의회 조례안 분석을 통한 자치입법 활동에 대한 연구: 경기도의회 조례안 내용분석을 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 21(4): 227-250.

- 허만형·이정철. (2011). 출산장려금의 정책효과 연구: 제도도입 전후 출산율 증감경향 비교분석. 「한국정책연구」, 11(3): 387-411.
- 홍세희·신명호·이영리. (2015). 생존분석을 적용한 장애인 자영업자 이탈 및 영향요인 분석. 「조사연구」, 16(3): 25-44.
- 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.
- Dixit, A.·Londregan, J. (1998). Ideology, tactics, and efficiency in redistributive politics. *The Quarterly Journal of Economics*, 113(2): 497-529.
- Fabricant, S., & Lipsey, R. E. (1952). *Front matter, The Trend of Government Activity in the United States since 1900*. New York : National Bureau of Economic Research.
- KEY JUNIOR, V. O. (1951). *Southern politics in state and nation*.
- Lindbeck, A.·Weibull, J. W. (1987). Balanced-budget redistribution as the outcome of political competition. *Public choice*, 52(3): 273-297.
- Mayer, W. G. (2007). The swing voter in American presidential elections. *American Politics Research*, 35(3): 358-388.
- Mohr, L. B. (1969). Determinants of innovation in organizations. *American political science review*, 63(1): 111-126.
- Tompkins, G. L. (1975). A causal model of state welfare expenditures. *The Journal of Politics*, 37(2): 392-416.
- Walker, J. L. (1969). The diffusion of innovations among the American states. *American political science review*, 63(3): 880-899.
- 노컷뉴스. (2021.8.3.). “재난지원금 100% 지급? 대선 후보 따라 갈린 경기도”. <https://www.nocutnews.co.kr/news/5600952> (검색일: 2022.10.20.)
- 농수축산신문. (2021.03.02.). “공익직불제·농민수당 중복지원 논란, 제도개선 필요”. <https://www.aflnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=207971> (검색일: 2022.10.20.)

임 지 현: 서울대학교 행정대학원에서 행정학 석사과정을 졸업했다. 주요 관심분야는 정책수단, 지방행정 등이다(jhi0110@naver.com).

문 소 영: 서울대학교 행정대학원에서 행정학(정책학전공) 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 지방재정, 지방행정, 인구정책 등이다(lopopolopopo@naver.com).