「지방정부연구」 제23권 제2호(2019 여름): 97-116
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.23 No.2 (2019 Summer)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.23.2.5

지방자치단체의 '마을만들기' 사업 관련 조례의 확산요인 연구: 제도주의 이론에 근거한 사회적 압력을 중심으로

장 유 미*
유 한 별**
하 연 섭***

국문요약

본 연구는 마을만들기 사업과 관련된 광역자치단체의 조례 확산과정에 제도주의 이론에 입각하여 다양한 압력이 어떠한 영향을 미치는지 검증하고자 하였다. 지방자치단체의 조례 확산에 대한 연구는 다양한 학자들에 의해서 연구되었으나, 제도주의적 시각에서 사회적인 압력이 조례에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 연구는 거의 없었다. 본 연구는 패널로짓모형을 구축하여 독립변수로 강압적 압력을 반영한 광역지방자치단체 내 기초자치단체의 관련 조례제정 수, 신문기사 수(사회적 관심도), 모방적 압력을 반영한 등위정부의 조례제정 수, 규범적 압력을 반영한 광역자치단체 내 시민단체의 수를 설정하였다. 종속변수는 마을만들기 관련 조례를 사용하였다. 분석결과, 강압적 압력을 반영한 광역지방자치단체 내 기초자치단체의 관련 조례제정과 신문기사 수는 상호작용을 통해 사회적 압력으로 조례에 대해 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 등위정부의 조례제정 수, 지방자치단체 내 시민단체의 수도 통계적으로 유의미한 영향을 도출할 수 있었다. 이러한 결과를 통해 사회적 관심이 압력으로 작용하여 조례제정에 영향을 미침과 동시에 등위정부와 시민단체의 역할도 조례제정에 영향을 미치고 있음이 확인되었다.

주제어: 사회적 압력, 제도주의, 마을만들기, 조례, 신문기사, 시민단체, 광역지방자치단체

Ⅰ. 서론

한국사회는 급격한 경제발전, 산업화와 세계화에 따라 1인 가구의 증가, 핵가족의 확대, 공동주택의 거주, 잦은 이주에 따른 개인주의의 팽배 현상 및 관계의 단절 등 다양한 문제를 겪고 있다. 이로 인해 현대 사회에서는 마을 주민들 간 상호교류 및 소통이 끊어진 고독한 시대를 살아가고 있으며, 모두의 관심사와 유대감을 상실하여 전통적 마을공동체가 붕괴하고 있다. 이러한 시대흐

* 제 1저자
** 공동저자
*** 교신저자

름 속에서 다양한 시민단체와 광역 및 기초자치단체에서 주민과 정부가 협력하여 마을공동체 만들기가 적극적으로 진행되고 있다(최종환, 2018).

마을 만들기는 주민이 자발적으로 문제를 해결해 나가는 과정을 통해 형성되는 공감대가 쌓여나간다는 점에서 주민자치가 실현되는 공간이며 주민 공론의 장이자 생활의 질 개선과 공공성, 공동체의식의 회복 및 확장을 위한 사회학적 상상력이 요구되는 공동체 사업이라고 할 수 있다(최종환, 2018). 때문에 마을 만들기 사업의 효과성과 성공방안 등에 관한 많은 선생들이 존재하고 있다.

마을 만들기 사업에 관한 선행연구는 크게 마을 만들기 사업의 운영사례를 분석한 연구(유혜영·장준호, 2002; 최강림, 2015; 정철수, 2015; 신화경 외, 2017)와 마을 만들기 사업의 효과성 및 성과를 분석한 연구(김수돈, 2013; 양재혁·한영숙, 2013; 심화섭, 2016; 최종환, 2018)로 나눌 수 있다. 선행연구들은 대부분 마을 만들기의 실태분석, 문제점과 개선방안을 위한 보고서 또는 단행본 형태의 연구로, 하나 또는 특정 지역의 마을 만들기 사업에 대한 연구만이 존재하였을 뿐 마을 만들기 사업과 관련한 제도의 구축에 어떠한 요인이 영향을 미쳤는지에 대한 실증적 연구는 미비하다.

이에 본 연구는 마을만들기 제도의 확산요인을 확인하는 것을 목적으로 한다. 사업의 확산요인을 찾기 위해 본 연구는 마을만들기 사업이 가지고 있는 주민 참여적 특성과 아래로부터의 확산이라는 특징에 주목하기로 한다. 이를 기반으로 마을만들기 사업의 확산 및 제도화 요인을 분석하는데 있어서 조직론적 제도주의(organizational institutionalism)에 이론적 기반을 두고 광역지방자치단체를 둘러싸고 있는 조직들의 영향력, 조직 내의 사회적 구성원들의 압력 등이 광역자치단체의 마을만들기 사업과 관련한 조례 확산에 미치는 영향요인 등을 실증적으로 분석하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 선행연구

1. 마을만들기 사업과 선행연구 고찰

1) 마을만들기 사업과 제도화

마을만들기는 주민 스스로 마을의 주인이 되어 마을공동체를 만들기 위한 모든 활동을 말한다(김은희 외, 2010). 마을만들기라는 용어는 일반적으로 일본의 마치즈쿠리(まちづくり)에서 유래한 것으로 알려져 있으며, 마치즈쿠리와 마찬가지로 마을과 만들기의 합성어이다(정석, 1999; 이현선 외, 2007). 마을만들기는 전국적으로 획일화된 지역개발이 아니라 자신들이 살며 생활하고 있는 자리를 재인식하여 지역에 맞게 살기 좋고 생기 넘치는 매력적인 방식을 추구하겠다는 의도가 담겨있다(이주헌, 2012). 이는 곧 주민들이 실질적으로 중심이 되어 자발적 의지와 참여 속에서 마을의 물리적, 사회문화적, 경제적 환경을 종합적으로 개선하여 지속가능한 마을 공동체를 형성하는 것을 의미한다(Neal, 2005). 즉, 마을 만들기는 주민참여로 이루어지는 주민자치 활동이며 주민자치의 이상적인 모델이라고 볼 수 있다.

한국에서의 마을만들기 관련 활동은 1990년대에 들어 YMCA, 도시연대 등 주로 시민단체에 의한 지역 운동 형태로 전개되기 시작하였으며, 1990년대 후반에 이르러서는 마을만들기의 참여 주체가 전문가, 주민 등으로 확대되고 활동의 성격이나 내용도 다양하게 전개되기 시작하였으며 관련 사례 역시 크게 증가하였다(정석, 1999).

마을만들기 사업이 활발하게 진행되기 시작한 시기는 2000년 평창군에서 조례를 제정한 이후부터 이다. 이후 마을만들기를 지원하기 위한 시스템으로서 마을만들기에 관한 조례를 제정하는 등 관련 지원 사업의 제도화 및 제도적 정착이 진행됨에 따라 마을만들기 사업이 활발하게 진행되었으며, 특히 마을만들기의 제도화를 기점으로 점차 시민 단체와 행정과의 협력 관계에 의한 마을만들기 또는 행정에서 추진하는 마을 만들기 사업의 수가 증가하는 형태를 보이고 있다(목정훈 외, 2008). 이를 통해 마을만들기 사업이 '조례'라는 제도에 영향을 받는다는 것을 확인할 수 있다. 이에 본 연구에서는 마을만들기 조례를 연구 대상으로 하고 조례 확산요인을 분석하고자 한다.

현재까지 마을만들기 제도화는 진행되고 있으며, 시민사회와 정부, 국회 등의 노력으로 이러한 제도화가 가속화하고 있다. 이 2018년 3월까지 전국에 총 117건이 제정 및 운영되고 있다. 〈표 1〉은 세종특별자치시와 제주특별자치도를 제외한 광역 자치단체 마을만들기 조례 제정 현황을 표시한 것이다.

〈표 1〉 기초자치단체 마을 만들기 조례 제정현황(2018년 11월 기준)

구분	조례제정(기초자치단체)	개수
서울특별시	양천구, 은평구, 도봉구, 강북구, 중랑구, 용산구, 강동구, 금천구, 강서구, 강남구, 중구, 구로구, 서대문구, 영등포구, 성동구, 송파구, 광진구, 노원구, 동작구, 관악구, 서초구, 성북구, 동대문구	23
부산광역시	북구, 동구, 해운대구, 영도구, 강서구, 사상구, 서구, 금정구, 기장군, 진구, 시하구	11
대구광역시	동구, 수성구	2
인천광역시	부평구, 연수구, 계양구, 서구 ,옹진군, 중구, 남동구, 미추홀구	8
광주광역시	광산구, 남구, 서구, 동구	4
울산광역시	동구, 울주군, 남구	3
대전광역시	대덕구, 유성구, 동구	3
강원도	평창군, 인제군, 강릉시, 동해시, 철원군, 삼척시, 고성군, 원주시, 영월군, 홍천군	10
경기도	안산시, 하남시, 양주시, 남양주시, 오산시, 의왕시, 평택시, 김포시, 부천시, 안양시, 화성시, 구리시, 포천시, 시흥시, 과천시, 광명시, 용인시, 가평군, 성남시, 광주시, 안성시, 연천군, 파주시, 여주시, 군포시, 이천시, 의정부시	27
충청북도	단양군, 청주시, 증평군, 연동군, 충주시, 음성군	6
충청남도	금산군, 아산시, 공주시, 보령시, 천안시, 예산군, 홍성군, 청양군, 부여군, 서산시, 서천군	11
전라북도	군산시, 진안군, 정읍시, 경주시, 익산시, 전주시, 김제시, 장수군, 고창군, 무주군, 순창군	11
전라남도	광양시, 나주시, 순천시, 담양군, 무안군, 영암군, 완도군, 함평군, 화순군, 진도군, 보성군, 목포시, 장흥군, 영암군, 구례군, 여수시, 영광군	17
경상북도	영양군, 안동시, 영주시, 울진군, 구미시	5
경상남도	거제시, 창원시, 함안군, 거창군, 산청군, 사천시, 밀양시, 김해시, 의령군, 합천군	10

자료: 자치법규정보시스템(EUS)

2) 선행연구 고찰

마을만들기 사업에 관한 선행연구는 대부분 마을만들기 사업 사례를 분석한 연구이며, 크게 마을만들기 사업의 실행주체를 분석한 연구(김태란·인태정, 2009; 오다해·김철영, 2014; 박수진 외, 2015; 최강림, 2015)와 마을만들기 사업의 성과 및 한계를 분석한 연구(김수돈, 2013; 양재혁·한영숙, 2013; 심화섭, 2016; 최종환, 2018)로 나눌 수 있다.

먼저, 마을만들기 사업의 실행주체를 분석한 연구에서는 실행주체에 따른 특징과 한계를 분석한다. 김태란·인태정(2009)과 오다해·김철영(2014)의 마을만들기 사업의 주체와 내용에 따라 유형화하고 연구를 진행하였으며, 그 특성을 분석하여 그에 따른 한계를 지적하고 있다. 김태란·인태정(2009)은 부산지역에서 진행되는 '살고싶은도시만들기'의 현황을 살펴보기 위해 마을만들기의 주체와 사업내용에 따라 행정주도형, 시민단체·전문가 주도형, 그리고 주민주도형으로 나누고 각각의 특징과 한계를 지적하였다. 오다해·김철영(2014)은 마을만들기 사업을 주민참여 기법을 중심으로 주민, 행정, 시민단체, 전문가로 나누어 분석하였으며 다양한 주민참여 기법에서 요구하는 주민참여의 수준에 따라 참여주체의 특성에 달라질 수 있다는 것을 지적하였다. 박수진 외(2015)과 최강림(2015)의 연구는 특정 지역에서 실시되는 마을만들기 사업을 분석하여 사업의 실행주체와 과정 등을 분석하였으며, 사업의 출범과 모든 과정에서의 주민참여의 중요성을 강조한다.

다음으로, 마을 만들기 사업의 효과성을 분석한 연구는 마을 만들기 사업의 효과성을 통하여 마을 공동체를 활성화 시키는 것을 목적으로 한다. 최종환(2018)은 다양한 연구방법을 활용하여 시민단체 및 주민의 협력과 참여확대, 정부의 적극적 역할 촉구 등의 개선점을 도출하였다. 심화섭(2016)은 마을 만들기 사업이 주민의 공동체 의식에 미치는 영향과 마을 만들기 사업 수행 경험여부에 따라 주민의 공동체의식에 영향을 미치는 요인에 대해 사례분석과 계량분석을 통해 연구를 실시하였다. 분석 결과 마을 만들기 추진에서 주민이 주도하고 행정이 지원하는 유형의 사업은 마을 만들기 사업을 통해 지역의 사회적 경제가 활성화되고, 사회적 경제의 주체들 간의 네트워크 구축이 활발하다는 것을 확인하였다. 김수돈(2013)의 연구는 마을 만들기 사업의 성과에 대해 평가하였으며, 지방자치단체의 추진체계의 미흡과 주민의 인식과 역량 부족을 가장 큰 한계로 삼고 있다. 양재혁·한영숙(2013)의 연구는 행복마을만들기 사업의 추진과정과 사업 후 성과에 대한 주민 만족도와 만족 요인들을 분석하였으며, 사업 추진과정에서 행정의 역할이 만족도에 가장 큰 영향을 미치는 것을 확인하였다.

선행연구 분석을 통해 마을만들기에 관한 선행연구들은 대부분 실태분석, 문제점과 개선방안을 위한 보고서 또는 단행본 형태의 연구에 초점이 맞추어져 있으며, 하나 또는 특정 지역의 마을만들기 사업에 대한 연구만이 존재한다는 것을 확인할 수 있었다. 이에 반해 만들기 사업이 어떠한 요인으로 인해 발생되었는지, 어떤 요인이 마을만들기의 확산에 강한 영향을 미치는지에 대한 실증적 연구는 찾아보기 어려웠다. 따라서 본 연구는 마을 만들기 사업의 확산요인에 관해 이론적 논의와 실증분석을 시행하고자 한다.

2. 제도 확산에 대한 이론적 논의 및 가설

제도적 동형화 현상은 제도화 관점(institutional perspective)을 기반으로 형성되었으며, 그 개념은 Meyer&Rowan(1977)과 DiMaggio&Powell(1983)에 의해 제시되었다. 이들에 의하면 조직은 합리적 관점에서 기술적 효율성을 추구하기 위해 제도를 채택하고 공식적인 구조를 유지하기 보다는 조직을 둘러싼 환경과의 관계에서 정당성(legitimacy)을 확보하는 전략적인 행태로 인해 제도적 동형화(isomorphism) 현상을 보인다. 즉, 조직에서 가장 중요한 가치는 생존이며 생존을 위한 선택 자체가 합리적인 판단에 의거하는 것이므로 조직은 제도적 환경에 집중하게 되고 조직이 속한 환경이 요구하는 규범과 가치를 고려한 상호작용을 하게 된다(DiMaggio & Powell,1983).

정당성 관점에서는 조직의 구조와 형태를 설명함에 있어서 사회 및 정치 문화적 영향력에 주목하여 각 조직은 자신의 과업을 가장 효율적으로 수행할 수 있는 수단으로서 조직구조를 설계하기 보다는 가장 그럴 듯하다고 인정받고 있는 조직구조와 형태를 모방하는 경향을 보인다고 지적한다(하연섭, 2003). 이를 통해 조직은 사회적 정당성을 확보하기 위한 전략 중 하나로 외부환경으로부터 제도화된 관행이나 구조를 도입한다는 것을 알 수 있다. 이렇듯 제도적 동형화는 조직이 외부환경과의 차이와 다양성을 강조하는 것이 아니라 외부 환경으로부터의 유사성을 확보하려는 전략이라고 할 수 있다(김정인, 2016).

1) 강압적 동형화(coercive isomorphism)

DiMaggio&Powell(1983)에 따르면, 제도적 동형화는 모방적 동형화(mimetic isomorphism), 강압적 동형화(coercive isomorphism), 규범적 동형화(normative isomorphism) 크게 세 가지로 나타난다. 먼저, 강압적 동형화는 제도채택을 하지 않으면 안 되는 강압적 기제로써 공식·비공식적 압력으로 설명된다(김미연, 2010). 여기서 공식적 압력은 정부가 강제적으로 명령한 규정이나 법적 제약을 말하며, 비공식적 압력은 조직의 구성원들의 사회적 혹은 문화적 기대로 설명될 수 있다. 강압적 동형화는 상위조직이 설정한 규칙이나 조직이 기반하고 있는 사회의 문화적 기대에 부응하기 위해 노력하는 결과로 나타나는데, 정부의 규제나 법 환경의 규제 등이 강한 영향력을 미치게 된다(김미연, 2010). 제도나 정책의 수직적인 확산(vertical diffusion)의 메커니즘은 강압적 동형화로 설명되어 질 수 있다(Beckert, 2010).

그럼에도 불구하고, 모든 강압적 압력이 위에서부터 아래로 작용하는 수직적 확산 사례의 경우만 설명하는 것은 아니며, 아래에서부터 사회적·문화적 압력을 받아 상위조직이 하위조직과 같아지는 동형화 현상도 강압적 압력으로 설명될 수 있다. 이를 이해하기 위해서 강압적 동형화를 유발하는 비공식적 압력에 주목할 필요가 있다. 비공식적 압력은 조직 구성원들의 문화적 또는 사회적 기대로 설명될 수 있으며, 하위 조직들이 상위조직에게 미치는 제도화에 대한 압력이 상위조직에 작용하여 상위조직이 하위조직의 제도를 채택하는 형태의 동형화 현상으로 이해할 수 있다.

사회·문화적 기대가 강압적 압력으로 조례 제정에 작용할 수 있는 이유는 정치적 연관성에 있

다. 사회·문화적 기대는 정치 세력에 영향을 미칠 수 있으며, 이는 표에 반응하는 정치세력이 사회·문화적 영향에 따라 해당 기대를 충족시키기 위해 제도를 만드는 등의 역할을 할 수 있기 때문이다. 현재까지 이러한 사회·문화적 기대로 형성되는 비공식적 압력에 관한 강압적 동형화에 대한 연구는 미흡하며, 김해보·장원호(2015)의 연구가 아래에서부터 위로의 강압적 압력에 관한 연구를 진행한 바 있다. 김해보·장원호(2015)의 연구는 문화정책의 동형화를 설명하는데 있어서 강압적, 규범적, 모방적 압력을 적용하였으며, 강압적 동형화 촉진 요인 중 하나로 사회·문화적 기대를 제시하여 연구를 진행하였다. 연구결과 사회·문화적 압력으로 인해 제도화 된 규범에서 정당성을 확보한 후 제도의 고착화 현상이 나타나는 것을 발견하였다.

마을만들기 사업의 경우, '주민이 자발적으로 마을공동체 형성을 위한 활동'이라는 사업의 특성상 아래에서부터 위로의 압력이 작용한다고 볼 수 있다. 실제로, 광역자치단체에 속한 기초자치단체들 사이에서 마을만들기 제도화(조례 제정)가 먼저 이루어지고, 이후 광역자치단체에서 마을만들기 제도화가 이루어진 사례가 많이 존재한다. 이는 각 기초자치단체들의 제도 고착화 현상이 광역자치단체에 강압적 동형화로 작용하였다고 해석할 수 있다.

우리나라에서는 2000년대 들어서 시민단체와 행정과의 협력관계에 의한 마을만들기 사례가 증가하였다. 이를 기반으로 2000년 6월 24일 강원도 평창군에서 마을만들기를 지원하기 위한 조례가 처음으로 제정되었으며, 이후 2003년과 2005년에 전라북도 진안군과 인천 부평구 등의 기초자치단체에서 먼저 마을만들기가 제도화 되었다. 광역자치단체에서는 이보다 비교적 늦은 2009년에 전라북도 마을만들기 지원조례가 제정되었다. 이를 통해 기초자치단체들의 마을만들기 제도화가 광역자치단체에 비공식적인 압력으로 작용되고 이는 강압적 압력으로 작용하여 마을만들기 제도화를 유도한다는 것을 유추할 수 있다.

또한, 광역자치단체의 비공식적 압력으로 마을만들기 사업에 대한 사회적 관심도가 함께 작용할 수 있음에 착안하여, 마을만들기 사업과 관련한 사회적 관심도가 마을만들기 제도화에 영향을 줄 수 있음을 측정하여 분석하고자 하였다. 선행연구[1)]에서 사회적 관심도 측정을 언론에 보도된 신문기사 수의 양적 정도에 기반을 두고 측정하였기 때문에 본 연구도 사회적 관심도를 '마을만들기' 키워드와 관련된 신문기사 수를 측정하여 분석하고자 하였으며, 광역지방자치단체 내 기초자치단체의 마을만들기 사업 관련 조례 제정 및 사회적 관심도 증가가 상호 작용을 통해 광역지방자치단체의 마을만들기 제도화에 영향을 미칠 수 있음을 고려하여 다음과 같은 가설을 도출하였다.

H1. 사회적으로 형성된 강압적 압력은 광역자치단체의 마을만들기 조례 제정에 긍정(+)적인 영향을 미친다.

H1-1. 기초지방자치단체의 마을만들기 관련 조례는 광역자치단체의 마을만들기 조례 제정에 긍정적인 영향을 미친다.

H1-2. 사회적 관심도가 증가하면 광역자치단체의 마을만들기 조례 제정에 긍정적인 영향을 미친다.

H1-3. 기초지방자치단체의 마을만들기 관련 조례가 제정되고, 사회적 관심도가 함께 증가하면 광역자치단체의 마을만들기 조례 제정에 긍정적인 영향을 미친다.

1) Hilgartner & Bosk, 1988; MacKuen & Coombs, 1981; Erbring 외, 1980; 박기묵, 2000; 나태준, 2005; 김인수, 2017 등

2) 모방적 동형화(mimetic isomorphism)

다음으로, 모방적 동형화는 불확실성에 대한 대응적 결과로 나타나며 구체적으로는, 조직이 무엇을 해야 하는지, 문제의 원인과 해결방안은 무엇인지에 관한 환경의 불확실성이 나타날 때 이를 극복하기 위한 전략으로서 나타난다. 즉, 모방적 동형화는 조직을 둘러싼 목표나 환경이 불확실할 경우 이를 제거하기 위해 선진적 조직(leading organizations)의 유형이나 정책의 방식에 동조함으로써 조직 외부에 긍정적인 인식을 심어주고자 하기 위해 나타난다(Waeraas, 2010). 이 때, 불화실성에 직면한 조직이 따르고자 하는 선진적인 조직은 지방정부의 경우 지리적으로 인접해 있거나 혹은 기능적으로 동일한 지위를 가지고 있게 된다. 지리적·기능적으로 인접할수록 사회적·경제적·문화적 및 행정적 속성들이 유사한 특성을 지니기 때문이다(Mooney, 2001). 국내 지방자치단체들은 정책을 도입함에 있어서 모방적 동형화의 과정을 빈번히 겪게 되는데, 이는 지방자치단체 주민들이 기능적으로 등위한 지방자치단체들을 비슷한 기준에서 비교하며, 비교 후 상대적으로 부족한 측면을 주민 의견·의사로 정립하여 지방자치단체에 압력으로 행사하기 때문이다. 지방자치단체가 특정 정책을 도입하고 이것이 특정 지역의 주민들에게 높은 호응을 얻고 있다면, 기능적으로 등위한 주변 지방자치단체는 지역주민들의 정책도입 요구로부터 자유로울 수 없게 된다.

마을만들기 사업 확산의 경우, 모방적 압력에 의한 동형화 과정을 겪었다고 할 수 있다. 2012년 경기도에서 '경기도 마을 만들기 지원조례'를 제정한 이후 같은 해에 서울, 부산, 충남 총 4개의 광역자치단체에서 마을만들기가 제도화 되었고, 바로 다음 해인 2013년에는 대구와 인천이 마을만들기를 제도화한 것을 고려하였을 때, 이들 사이에 모방적 압력으로 인해 조례가 확산되었을 가능성이 높다고 할 수 있다. 그러므로 기능적으로 등위한 정부들의 조례도입은 새로운 지방자치단체들에게 영향을 미치며, 이것이 마을만들기의 제도화에 영향을 미쳐 기능적으로 등위한 지방자치단체 간 유사한 제도를 확산시킬 것으로 다음 H2와 같은 가설을 설정하였다.

H2. 기능적으로 등위한 지방자치단체의 조례 제정은 모방적 압력으로 광역자치단체의 마을만들기의 조례 제정에 긍정(+)적인 영향을 미친다.

3) 규범적 동형화(normative isomorphism)

마지막으로, 규범적 동형화는 조직이 전문적이고 표준화된 기준 수용을 가장 적절한 방법으로 간주하고 이를 수용하는 것을 의미한다. 즉, 규범적 동형화의 압력은 전문화에 의해서 제도와 정책을 수용하는 것을 의미하며, 여기서 전문화는 공인된 교육기관이나 사회 형성을 통해 이루어진다(유란희·김선형, 2017). 전문가들은 다른 조직에 속해 있더라도 서로 간에 형성된 네트워크를 통해 공유된 지식과 행동패턴 등으로 인해 유사성을 띄게 되며, 이것이 조직으로 하여금 강압적인 압력으로 발휘되어 조직 간에 유사한 제도적 규범을 선택하도록 한다(김미나, 2007;최창수, 2008).

지방정부 차원에서 규범적 동형화를 일으키는 전문화는 주로 지역사회에서 활동하는 비영리 조직 혹은 시민사회의 활성화를 통해 이루어진다(유란희·김선형, 2017). 지방정부의 정책들은 주로

지역주민의 생활과 깊이 연관되어있기 때문에 중앙정부에 비해 시민사회의 목소리에 민감할 수밖에 없게 된다. 시민사회는 일종의 전문가 집단으로 지역사회 내의 복지, 환경, 인권 등의 문제해결에 개입하고, 이것이 지방정부로 하여금 정책을 채택하게 하는 배경으로 작용하게 된다(김영나·조윤직, 2014).

우리나라의 마을만들기 사업은 주민이나 시민단체가 중심 주체가 되어 전개된 주거 환경 정비 및 주거지 개선 운동 등으로부터 이를 지방자치단체가 지원하거나 지역 환경 개선에 주민의 참여를 도모하는 형태를 가지고 있다. 마을만들기 사업의 추진체계와 참여자 역할을 분석한 박경근·김용승(2015)의 연구에서는 광역자치단체와 기초자치단체에서 실시하는 마을만들기 사업을 분석하였으며, 그 결과 각 지역의 마을만들기 사업의 주된 추진체계를 전문가, 주민, 시민단체인 것을 확인하였다. 마을만들기 사업의 추진체계를 통해 마을만들기 사업의 제도화에 있어 규범적 압력이 큰 영향을 미친다는 것을 확인할 수 있다. 이에 다음과 같은 가설을 도출하였다.

H3: 광역지방자치단체 내 시민단체의 규범적 압력은 마을만들기 조례 제정에 긍정적 영향을 미친다.

Ⅲ. 연구모형

1. 자료의 수집 및 분석방법

본 연구의 목적은 우리나라 마을 만들기 사업의 지역별 시행규모에 대한 영향요인을 실증분석하는 것이다. 분석대상은 전국 16개 광역자치단체[2)]이며 분석 시기는 1년의 시차를 둔 2006년부터 2017년까지이다. 분석에 필요한 자료들은 행정안전부 홈페이지, KOSIS 국가통계포털, 각 광역자치단체의 홈페이지, 자치법규정보시스템(www.elis.go.kr) 등을 중심으로 수집하였다. 본 연구는 시계열 자료(time series)를 바탕으로 하고 있을 뿐 아니라 종속변수가 광역자치단체의 조례의 제정 여부로 이산형(binary)이기 때문에 패널로짓분석(panel logit analysis) 방법을 활용하였다. 패널 분석 중 고정효과 모형과 확률효과 모형 중 어느 모형이 더 적절한지 추정하기 위해 하우즈만 검정(hausman test)을 실시하였다.

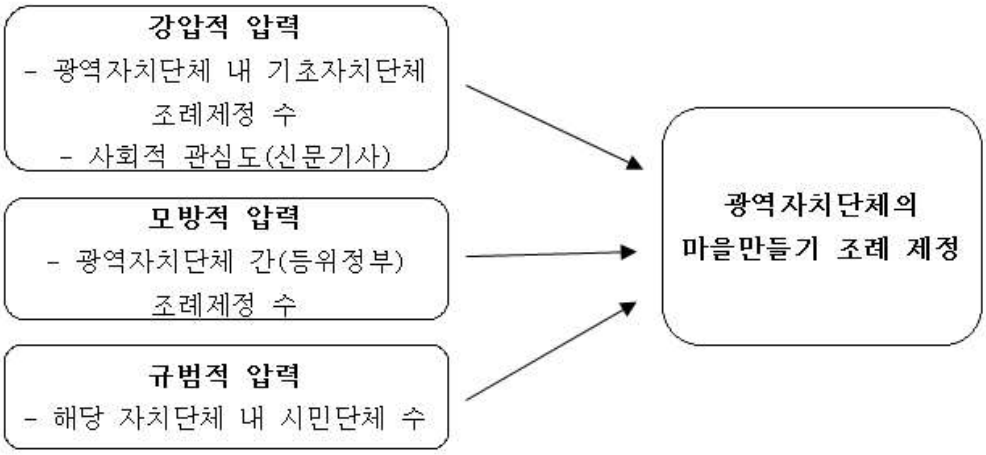
2. 연구 모형 및 변수의 측정

1) 연구 모형

〈그림 1〉은 본 연구의 분석틀로, 마을만들기 제도화에 있어 강압적 요인, 모방적 요인, 규범적 요인이 미치는 영향력을 실증적으로 분석하는 내용을 도식화 하였다.

2) 본 연구의 분석 시기는 2006년부터이므로 세종특별자치시의 경우는 제외하고 분석을 진행하였다.

〈그림 1〉 분석의 틀



먼저 강압적 압력을 측정하기 위하여 설정한 가설 H1-1을 측정하기 위해 Model 1을 설정하였으며, H1-2를 측정하기 위해 Model 2를 설정한다. 이후 광역자치단체 내 기초자치단체의 조례제정 수와 사회적 관심도가 사회적 압력으로 함께 작용할 수 있는 가능성을 측정하기 위해 Model 3을 설정하여 H1-3을 검정하기로 한다. 이외의 모방적 압력과 규범적 압력은 변수 선정과 측정에 있어서 Model 1~3이 모두 같은 값을 갖는다. 앞서 서술한 모델 1~3은 모두 패널로짓모형에 근거하고 있다. 패널로짓모형은 종속변수가 이항(Binary) 변수이면서, 시계열적 특성을 가지고 있을 때 활용할 수 있으며, 추정하는 방법은 다음과 같다(민인식, 최필선, 2016:243).

$$y_{it} = \begin{cases} 1, & y^*_{it} > 0 \text{ 인 경우} \\ 0, & y^*_{it} \leq 0 \text{ 인 경우} \end{cases}$$

위 식에서 y^*_{it} 는 관찰되지 않는(latent) 실제 종속변수이고, y_{it}는 관찰값(observed value)이다. y^*_{it} 에 대해 아래 식 1과 같은 선형회귀모형을 가정하면 y_{it}가 $y_{it} = 1$ 일 확률은 다음 식 2와 같이 계산 할 수 있다.

$$y^*_{it} = \alpha + \beta x_{it} + e_{it} \cdots \text{식 1}$$

$$\Pr(y_{it} = 1) = \Pr(y^*_{it} > 0) = \Pr(e_{it} > -\alpha - \beta x_{it}) = F(\alpha + \beta x_{it}) \cdots \text{식 2}$$

위 식에서 F(·)는 0을 중심으로 대칭적 확률 분포의 누적분포함수이다. 로짓 모형에서는 로지스틱 분포를 따른다고 가정하며, 종속변수 y^*_{it} 에 대해 패널개체의 특성을 반영하는 u_i 를 포함한 선형 회귀모형을 설정할 수 있는데 그 모형은 다음과 같다(민인식, 최필선, 2016).

$$y_{it} = \alpha + \beta x_{it} + u_i + e_{it}$$

이 때, u_i는 패널 개체에 따라 변하는 이질성을 갖지만 하나의 패널 개체에서는 시간에 따라 변하지 않는 특성을 나타내는 반면, e_{it}는 시간과 패널 개체에 따라 변하는 순수한 오차항을 의미한다(민인식, 최필선, 2016). 패널로짓모형에서는 오차항 u_i를 고정효과와 임의확률효과 중 어느 것으로 가정하느냐에 따라 추정방법이 달라지기 때문에 Hausman 검정을 이용하여 적절한 통계 추정방법을 선정한다(양오석, 2013) 본 연구에서는 Hausman 검정 결과 패널로짓확률효과 모형이 적합함을 확인하여 패널로짓확률효과 모형을 사용하여 마을만들기 관련 조례제정 영향요인을 추정하였다.

2) 변수의 측정

(1) 종속변수

본 연구의 종속변수는 16개 광역자치단체 별 마을만들기 조례제정의 여부이다. 종속변수는 마을만들기 조례 제정 여부를 측정하기 위한 2006년~2017년의 관련 조례 제정 여부를 자치법규정보시스템에서 확인하였으며, 자치단체들 중 세종특별자치시와 제주특별자치도를 제외하였다. 세종특별자치시는 분석기간 중에 만들어진 새로운 자치단체이기 때문에 마을만들기 조례제정을 다른 광역자치단체들과 동일선상에서 측정하기 어려운 점을 고려하여 제외하였다. 또한 제주특별자치도는 해당 지역의 특성 상 모방적 압력이 작용하기 어려운 점과 비공식적 영향력을 확인할 수 있는 기초자치단체의 수가 적음을 고려하여 제외하였다. 종속변수의 측정은 조례가 해당 년도에 제정되었으면 1, 제정되지 않았다면 0으로 분석하였다.

(2) 독립변수

본 분석의 독립변수는 신제도주의 동형화 이론을 바탕으로 한 세 가지(H1~3) 주요 가설에 의거하여 강압적·모방적·규범적 압력을 의미한다. 강압적 압력은 광역자치단체 내에 속한 기초자치단체의 조례 제정 수와 사회적 관심도 측정을 위한 신문기사 수로 측정하였다. 기초자치단체의 조례 제정 수는 광역지방자치단체 내 기초자치단체의 마을만들기 관련 조례의 누적 수이며, 신문기사 수는 기사 건별로 측정하였으며, 해당 광역지방자치단체 내 신문사의 '마을만들기' 키워드와 관련된 신문기사 수를 측정하여 지방 신문기사 수 변수로 사용하였다. 중앙 일간지의 '마을만들기' 키워드와 관련된 신문기사 수를 측정하여 지방 신문기사 수와 결합하여 중앙+지방 기사 수를 도출하였으며, 이를 사회적 관심도 측정 변수로 활용하였다. 이 때 한국언론재단의 언론 DB와 NAVER(www.naver.com) 포털의 신문기사 검색을 활용하여 신문사를 선정 및 검색하였으며, 중앙신문사는 경향, 국민, 내일, 동아, 매일, 문화, 서울, 세계, 아시아투데이, 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 한국일보를 선정하여 '마을만들기' 관련 기사를 선정하였으며, 서울은 서울신문[3]으로 선정하

3) 서울은 서울의 행정-정치적, 지리적, 사회적 측면에서 중앙 일간지의 영향을 받는 곳이기 때문에 서울신

였다(유한별, 2018). 다음으로 지역의 지역신문지는 다음 〈표 2〉와 같다(유한별, 2018).

〈표 2〉 광역지방자치단체 신문사 선정표

지역	신문사
부산	부산일보
대구	대구신문, 대구일보
인천	경인일보, 인천일보
광주	광남일보, 광주드림, 광주매일신문, 광주일보
대전	대전시티저널, 대전일보, 대전투데이
울산	울산매일신문, 울산저널, 울산제일일보, 울산 종합일보
경기	경기신문, 경기일보, 고양신문, 군포시민신문, 기호일보, 수원일보
강원	강원도민일보, 강원일보
충북	충북인뉴스, 충북일보
충남	충남일보
전북	새전북신문, 전라일보, 전민일보, 전북도민일보, 전북일보, 전북중앙
전남	남도일보, 전남일보
경북	경북도민일보, 경북매일신문, 경북신문, 경북일보
경남	경남도민신문, 경남도민일보, 경남매일신문, 경남신문, 경남일보

모방적 압력은 광역자치단체의 등위정부(광역자치단체)의 조례 평균으로 측정하였다. 마지막으로 규범적 압력은 광역자치단체 내에서 활동하고 있는 전문가 집단으로, 해당 지방정부의 인구수 대비 그곳에 주소지를 두고 있는 비영리단체의 수로 정의하였다.

(3) 통제변수

통제변수는 경제적·재정적 요인과 사회적 요인, 그리고 정치적 요인으로 나누어서 측정하였다. 먼저, 경제·재정적 요인인 광역자치단체의 재정자립도와 재정자주도로 측정하였으며, 사회적 요인으로는 해당 광역자치단체 내 주민등록 된 인구수를 로그로 변환하여 측정하였다. 마지막 정치적 요인으로는 정부의 형태와 단체장의 경험 여부 및 득표율을 사용하였다. 이를 정리하면 아래 〈표 3〉과 같다.

문의 '마을만들기' 기사 수를 측정하였으나, 데이터에서 중앙 일간지와 서울 지역지를 처리할 때에는 다음과 같이 처리하였다. (중앙 일간지+서울신문)-서울신문 = 서울의 '마을만들기' 키워드 신문기사 수. 이렇게 처리한 이유는 중앙일간지 내 서울신문과 서울 지역지의 서울신문이 같으므로 중복 문제를 해결하기 위함이다(유한별, 2018).

〈표 3〉 변수의 측정

변수			측정 및 조작적 정의	측정	자료출처
종속변수	조례채택	마을만들기 사업 조례	마을만들기 사업 조례 제정 여부	제정 =1 미제정 = 0	국가법령정보센터
독립변수	강압적 압력	기초자치단체의 마을만들기 사업 관련 조례	광역자치단체 내 기초자치단체의 조례 제정 수	건	국가법령정보센터
		사회적 관심도 (신문기사 수)	중앙지 기사 수 + 각 광역자치단체 내 지역지의 기사 수 합계	건	한국언론재단 DB, NAVER 포털사이트 검색
		사회적 압력	기초자치단체의 마을만들기 사업 관련 조례*사회적 관심도(신문기사 수)	건	국가법령정보센터, 한국언론재단 DB, NAVER 포털사이트 검색
	모방적 압력	등위정부의 조례	등위정부의 조례 제정 수	건	국가법령정보센터
	규범적 압력	비영리단체	지역 인구 대비 비영리단체 수	개	행정안전부
통제변수		재정자립도(%)	(지방세+세외수입-지방채)·일반회계 세입 * 100	%	내고장알리미, 재정고
		재정자주도(%)	일반재원·일반회계 예산규모 * 100	%	내고장알리미, 재정고
		인구 수	주민등록 인구 수(log)	명	내고장알리미
		정부형태	단점정부, 분점정부 여부	단점정부 = 1 분점정부 = 0	중앙선거 관리위원회 선거통계시스템
		단체장 경험	단체장 경험 여부	단체장 경험 있음 =1 없음 = 0	중앙선거 관리위원회 선거통계시스템
		단체장 득표율	해당 광역자치단체장의 선거 결과에 따른 득표율	%	중앙선거 관리위원회 선거통계시스템

Ⅳ. 분석결과

1. 기술 통계 분석

광역자치단체의 마을만들기 조례제정의 영향요인에 대한 실증분석에 앞서 분석에 사용된 변수들의 기술통계는 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉 기초통계[4)]

변수명		관찰치	평균	표준편차	최소값	최대값
종속변수	마을만들기 사업 조례 수	180	0.317	0.466	0	1
독립변수	기초자치단체의 마을만들기 사업 조례 수	180	0.761	1.901	0	21
	신문기사 수	180	1923.3	1023.3	0	4498
	기초자치단체 조례 수 * 신문기사 수	180	9825.9	17471.0	0	106288
	등위정부의 조례 제정 수	180	4.433	3.990	0	13
	인구 수 대비 비영리단체 수	180	0.001	0.000	0.000	0.0011
통제변수	재정자립도(%)	180	43.400	20.418	10.43	90.44
	재정자주도(%)	180	56.739	16.297	27.2	93.3
	인구 수	180	6.000706	0.2887329	5.571842	6.710234
	정부형태	180	0.8444444	0.3634445	0	1
	단체장 경험	180	0.5444444	0.49941	0	1
	단체장 득표율	180	59.11867	9.785669	42.25	77.98

2. 광역자치단체 마을만들기 제도화 영향요인 분석

다음 〈표 5〉[5)]는 광역자치단체의 마을만들기 조례 제정의 영향요인을 패널로짓분석한 결과이다. 분석결과 동형화를 유인하는 강압적 압력과 모방적 압력, 규범적 압력의 영향은 모두 광역자치단체의 마을만들기의 제도화에 유의미한 영향력을 미치는 것으로 나타났다.

Model 1의 분석 결과에 따라 기초자치단체 마을만들기 사업 조례의 수는 광역자치단체의 조례 제정에 긍정적인 영향을 미친 것을 확인하지 못하였다. 이는 강압적 압력에 대한 H1-1을 지지하지 못하는 것으로 실제로 많은 광역자치단체들은 해당 관할 기초자치단체들이 마을만들기 조례를 채택한 이후에 마을만들기 조례를 채택하였으나 그 영향이 불분명함을 알 수 있다. 하지만 여전히 마을만들기 조례를 제정한 광역자치단체 13개 중 광역자치단체의 조례제정 이전 조례를 제정한 기초자치단체의 비율이 높은 곳은 7곳으로 기초지방자치단체의 조례제정 비율이 높은 광역지방자치단체가 해당 조례를 더 많이 제정하여 활용하는 것으로 경험적으로 확인되었다.

특히 강원도의 경우, 2000년 평창군에서 조례를 제정한 이후 기초자치단체에서는 꾸준히 마을만들기 조례가 제정되어 왔으며 이후 광역자치단체인 강원도는 2017년 12월 27일 '강원도 마을공동체 지원 등에 관한 조례'를 제정하였다. 전라남도의 경우도 2003년 진안군에서 마을만들기 조례가 처음 제정된 이후 기초자치단체에서 지속적으로 마을만들기 조례가 제정되어왔으며, 이에 전라남도는 2017년 12월 31일'마을공동체 지원 등에 관한 조례'를 제정하였다. 이와 같은 결과를 통해 마을만들기 제도화는 통계적 결과에 따르지는 않지만 경험적 근거에 의해서 아래에서부터 위

4) 변수 간 다중공선성은 모두 0.7(-0.0016~0.6139) 이하로 측정되었으므로 표로 보고하지 않기로 한다.

5) Hausman 테스트 결과 패널로짓확률효과 모형이 적합하게 측정되어 확률효과 모형에 의거한 통계 결과를 제시하기로 한다.

로의 확산의 가능성을 낮게 평가할 수는 없다.

〈표 5〉 광역자치단체 마을 만들기 조례제정에 미치는 영향에 대한 분석결과

변수[종속변수: 광역자치단체 조례제정(Coef.)]		Model 1	Model 2	Model 3
강압적 압력	기초자치단체의 마을만들기사업 조례 수	0..2853117 (0.645)		0.2132398 (0.752)
	사회적 관심도 (신문기사 수)		−0.0021042 (0.423)	−0.0036106 (0.157)
	사회적 압력			0.0005179* (0.079)
모방적 압력	등위정부의 조례제정 수	2.577908*** (0.000)	3.479244*** (0.001)	1.880917** (0.013)
규범적 압력	인구 수 대비 비영리단체 수	61784.17*** (0.001)	90730.17*** (0.003)	69969.21*** (0.002)
통제변수	재정자립도(%)	−0.1690908 (0.595)	−0.1611616 (0.671)	−0.2533929 (0.415)
	재정자주도(%)	0.6259578* (0.077)	0.8585454* (0.095)	0.8059593** (0.039)
	인구 수(로그)	7.839137** (0.049)	9.79767** (0.047)	8.51277** (0.019)
	정부형태	−7.233433 (0.349)	−10.95983* (0.055)	−10.68346* (0.083)
	단체장 경험	−1.249751 (0.687)	−3.974542 (0.243)	−4.894062 (0.190)
	단체장 득표율	−0.3474209 (0.035)	−.5492052** (0.013)	−0.4285793** (0.014)
상수		−407.9732*** (0.001)	−112.8597*** (0.003)	−84.99491*** (0.003)
N		180	180	180
Wald chi2(7)		163.62***	64.24***	43.81***
sigma_u		12.58386	16.35132	10.67523
rho		0.9796474	0.9878448	0.9719415

* p〈0.1, ** p〈0.05, *** p〈0.01

다음으로 H1-2를 검정하기 위해 사회적 관심도를 신문기사 수로 측정하여 강압적 압력의 영향이 있는지 검정한 Model 2의 결과 마찬가지로 그 영향력이 불분명하였다. 하지만, H1-3 광역자치단체의 조례에 영향을 미치는 기초자치단체의 조례제정과 사회적 관심도가 함께 사회적 압력으로 작용하는 경우를 검정한 Model 3에서는 사회적 압력이 광역자치단체의 조례제정에 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 유의수준이 90%로 낮긴 하지만, 이는 소위 아래로부터(bottom-up)의 제도 개혁(개선)이 일어날 수 있는 가능성을 암시하는 주목할 만한 결과로 볼 수 있다.

하지만 앞선 Model1과 Mode2의 통계적 결과로 볼 때, 마을만들기의 제도화에는 수직적 메커니즘이 강하게 작용하는 것으로 보이며, 선행연구들의 조례의 수직적 확산에 대한 결과를 지지하는

것이라고 볼 수 있다. 이를 통해 아래로부터의 강압적 압력은 그 영향이 미미하지만 사회적 관심도와 하위 정부들의 사회적 압력이 증가하여 정치적인 과정에 의해 정치세력이 반응하게 되어 사회적 압력이 반영되었을 때, 제도에 관한 개선이 이루어지는 것으로 해석이 가능할 것이다. 아래로부터 일어나는 강압적 동형화의 근거는 앞선 선행연구에서도 찾기 어려운 것이기 때문에 향후 연구에서 면밀하게 다루어져야 할 것으로 보인다.

다음으로, 모방적 압력의 경우 기능적으로 등위한 정부들의 모방적 압력이 높으면 광역자치단체는 마을만들기를 제도화 시킨다는 가설2가 지지되었다. 지방자치단체 주민들은 기능적으로 등위한 지방자치단체들을 비슷한 기준에서 비교하며, 비교 후 상대적으로 부족한 측면을 자신이 속한 지방자치단체에 압력으로 행사하기 때문에 기능적으로 등위한 정부들 간에 주요한 제도나 정책을 빠르게 도입하고 제도화하는 촉매역할을 할 수 있다. 그렇기 때문에 하나의 지방자치단체가 특정 정책을 도입하고 이것이 지역주민들에게 높은 호응을 얻고 있다면, 기능적으로 등위한 지방자치단체는 지역주민들의 정책도입 요구로부터 자유로울 수 없게 된다. 마을만들기 사업은 사업의 특성상 직접적으로 마을과 해당 마을의 주민들에게 사업이 적용되고, 주민들의 참여를 통해 이루어지는 사업이므로 주민들에게 체감이 높은 사업이라고 할 수 있다. 때문에 특정 지역에서 마을만들기 사업을 실시하고 이러한 사업의 호응이 좋다면, 등위한 지방에 거주하는 지역주민들은 비슷한 정책도입을 요구할 가능성이 높아질 수 있다.

마지막으로 규범적 압력에 있어서 인구수 대비 비영리단체의 수는 광역자치단체의 조례제정에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 비영리단체의 수가 마을만들기 제도화에 긍정적인 영향을 미친다는 결과는 마을만들기 사업의 특성을 통해 확인할 수 있다. 우리나라의 마을만들기 사업은 주민이나 시민단체가 중심 주체가 되어 전개된 주거 환경 정비 및 주거지 개선 운동 등으로부터 이를 지방자치단체가 지원하거나 지역 환경 개선에 주민의 참여를 도모하는 형태를 가지고 있다. 또한, 마을만들기 사업의 주된 추진체계가 전문가, 주민, 시민단체이기 때문에 광역자치단체 내의 시민단체는 마을만들기 제도에 규범적 압력을 가하였다고 해석할 수 있다. 이를 통해 마을만들기 사업의 추진체계가 마을만들기 사업의 제도화에 있어 강한 규범적 압력을 미친다는 것을 확인할 수 있다.

V. 결론 및 함의

본 연구는 광역자치단체에서 마을만들기가 제도화되는 과정에 있어서 확산요인을 연구하였다. 이를 위해 제주특별시와 세종특별시를 제외한 15개의 광역자치단체를 대상으로 2006년부터 최근 2017년까지 주요한 요인들의 영향력을 확인하였다. 분석결과 광역자치단체의 마을만들기 제도화에는 강압적 요인, 모방적 요인, 규범적 요인 모두가 작용하였음을 확인하였으며, 이를 요약하면 다음과 같다.

먼저, 강압적 요인을 확인하기 위해 H1-1~3 가설을 설정하여, Model 1~3 모형을 통해 실증분

석을 실시하였다. 분석결과 기초자치단체의 조례제정 수와 사회적 관심도 각각의 변수는 광역자치단체의 조례제정에 유의미한 영향을 미친것을 확인하지 못하였다. 하지만 두 가지 변수의 상호작용이 광역자치단체의 조례제정에 미치는 영향을 검정하는 Model 3에서는 광역자치단체의 조례제정에 사회적 압력이 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다.

실제로 마을만들기 조례를 제정한 광역자치단체 13곳 중 광역자치단체의 조례제정 이전 조례를 제정한 기초자치단체의 비율이 높은 곳은 7곳으로 기초지방자치단체의 조례제정 비율이 높은 광역지방자치단체가 해당 조례를 더 많이 제정하여 활용하며, 언론의 관심도가 높아졌을 때 마을만들기 관련 조례 정이 확산된 것을 경험적으로 확인할 수 있음을 고려하였을 때, 본 연구의 결과는 소위 아래로부터(bottom-up)의 제도 확산이 일어날 수 있는 가능성을 시사하는 중요한 결과로 볼 수 있다. 아래로부터 일어나는 강압적 동형화의 근거는 앞선 선행연구에서도 찾기 어려운 것이기 때문에 향후 연구에서 면밀하게 다루어져야 할 것으로 보인다.

다음으로, 모방적 압력의 경우 광역자치단체는 기능적으로 등위한 정부들의 모방적 압력에 영향을 받아 마을만들기를 제도화 시킨다는 가설이 확인되었다. 이는 주민을 대상으로 직접적으로 사업을 실시하고 주민의 참여에 의해서 사업이 진행된다는 마을만들기 사업의 특성으로 인해 주민들의 정책 체감이 높다는 것으로 설명될 수 있다. 때문에 특정 지역에서 마을만들기 사업을 실시하고 이러한 사업의 호응이 좋다면, 기능적으로 등위한 지방자치단체의 주민들은 정책도입을 요구할 가능성이 높아질 수 있다. 이러한 모방적 압력은 인접한 광역자치단체에 영향을 줄 수 있다.

마지막으로, 규범적 요인에 있어서 비영리단체의 수는 광역자치단체의 조례제정에 긍정적인 영향을 미친것이 확인되었다. 비영리단체의 수가 마을만들기 제도화에 긍정적인 영향을 미친다는 결과는 마을만들기 사업의 특성을 통해 설명할 수 있다. 우리나라의 마을만들기 사업은 주민이나 시민단체가 중심 주체가 되어 전개되어 이를 지방자치단체가 지원하는 형태를 가지고 있기 때문에 광역자치단체는 관할 내의 시민단체로부터 마을만들기 제도화에 관한 규범적 압력을 받았다고 해석할 수 있다.

본 연구를 통해서 마을만들기 제도화의 확산요인을 규명하는데 있어서 강압적 압력, 모방적 압력, 규범적 압력을 고려하였다. 본 연구는 마을만들기 사업의 특성을 고려하여 마을만들기 제도화에 있어서 기존의 위에서부터 아래로의 강압적 압력이 아닌 아래에서부터 위로의 압력이 강압적 압력으로 작용할 수 있음을 설명하였다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있다. 광역자치단체에 미치는 기초자치단체의 영향과 사회적 관심도가 아래로부터의 강압적 압력으로 형성될 수 있음을 확인하였다. 이는 특정한 정책, 제도 등이 기초지방자치단체와 시민사회로부터 시작될 수 있음을 암시하고 있으며, 하위정부가 시민들의 요구에 반응하여 특정 사업을 시작하면 상위정부도 그 영향을 받아 해당 사업을 실행하는 등의 확산이 일어날 수 있음을 시사한다.

따라서 기초지방자치단체들이 시민의 요구를 반영하여 필요를 충족시키는 사업을 적극적으로 진행하고, 해당 자치단체의 시민들이 건전한 참여의 방식으로 사회적 관심도가 증가하면 이를 상위정부가 받아들일 수 있는 좋은 정책들이 시행될 수 있는 가능성을 확인할 수 있다. 본 연구의 한계로는 분석단위가 광역자치단체이기 때문에 기초자치단체의 마을만들기 제도 확산과정에 대한

실증적 분석을 고려하지 않고 진행되었다는 점을 들 수 있다. 따라서 추후 후속 연구에서는 기초자치단체들의 마을만들기 제도 확산에 대한 연구를 진행하여 본 연구의 미비한 점을 보완할 수 있을 것이다.

참고문헌

강상구. (2014). "서울시 마을 공동체사업평가."「진보평론학회」. 60: 49-70

강영철·이철주. (2009). "제도 확산의 영향요인으로서 동형화와 탈정치성에 대한 이해: 정부부처의 BSC사례를 중심으로."「한국행정논집」. 21(3): 1103-1134

김미나. (2007). "지방공무원 교육훈련기법의 모방과 동형화."「국가정책연구」. 21(1): 35-63

김미연. (2010). "지방자치단체의 국제교류 확산과 동형화."「한국거버넌스학회보」. 17(3): 61-83

김수돈. (2013). "마을만들기 사업, 성과와 과제."「열린전북」. 7(164): 20-22

김영나·조윤직. (2014). "지역별 비영리부문의 규모 결정요인 분석: 수요, 공급, 지역 구조적 요인을 중심으로."「한국행정학보」. 46(2): 234-266

김은희·김경민. (2010).「그들이 허문 것이 담장뿐이었을까?: 대구 삼덕동 마을만들기」. 파주: 도서출판 한울

김인수. (2017). 밀양 송전선로 건설 갈등의 이슈주기 분석: 운형함수(spline function) 방법론의 적용,「국정관리연구」, 12(4), pp.53-82.

김진아. (2013). "공동체주의 정의론 관점에서 본 마을 만들기 사례 비교분석." 서울시립대학교 박사학위논문

김정인. (2016). 제도적 동형화 관점에서 바라본 공공기관 성과급 도입의 영향요인 분석.「한국행정논집」. 28(4). pp.575 - 600

김태란·인태정. 2015. "부산지역의 마을만들기 유형과 특성: '살고싶은 도시만들기' 시범마을을 중심으로."「지역사회학」. 11(1): 145-169

김해보·장원호. (2015). "신제도주의 동형화 이론으로 파악하는 지역문화재단의 현재와 미래."「문화정책논총」. 29(2): 26-53

나태준. (2005). 내용분석 방법론을 활용한 정책분석의 시도: 청계천 복원사업 사례를 중심으로,「한국정책학회보」, 14(3), pp. 207-230.

남궁근. (1994). "정책혁신으로서 행정정보공개조례 채택."「한국정치학회보」. 28(1): 101-121

노용진·김동배·박우성. (2003). "혁신적 인사관리제도 도입의 영향요인."「경영학연구」. 32(4): 955-981

목정훈·박종현. (2008). "마을만들기 운영사례 비교연구."「한국도시설계학회」. 9(4)

박경근·김용승. (2015). "마을만들기 시범사업의 추진체계와 참여자 역할 분석."「대한건축학회논문집」. 31(11): 51-58

박기묵. (2000). 사회적 사건의 생존주기 유형의 정립: 100대 사건을 중심으로,「한국행정학보」

34(3), pp.143-167.
박수진·윤희철·나주몽. (2015). “로컬거버넌스 관점에서 지방의제21 마을만들기 실천사업의 고찰: 푸른광주 21협의회의 내집앞마을가꾸기사업을 중심으로.”「한국거버넌스학회보」. 22(2): 337-359
박주형. (2013). “도구화되는 ‘공동체’: 서울시 마을공동체 마을만들기 사업에 대한 비판적 고찰.”「공간과사회」. 23(43): 5-43
배득종. (2005).「신재무행정: 정부혁신과 재정개혁」. 다산출판사
석호원. (2010). “정책혁신으로서 지역축제 확산에 관한 연구: 경기도의 지역축제를 중심으로.”「지방행정연구」. 24(1): 183-206
손선화·장용석. (2016). “한국 공기업의 사회적 책임성: 사회형평적 채용 결정요인 분석을 중심으로.”「한국정책학회보」. 25(4): 193-219
신화경·조인숙·지예진. (2017). “마을 만들기 활성화 관점에서 본 서울시 마을 만들기 조례특성에 관한 연구.”「한국주거학회」. 28(3)
심화섭. (2016). “마을 만들기가 주민 지역 공동체 의식에 미치는 영향에 관한 연구.” 동국대학교 대학원 박사학위논문.
양재혁·한영숙. (2013). “행정지원 만들기 사업 평가에 관한 연구: 부산광역시 2012년도 행복만들기 사업을 중심으로.”「대한건축학회연합논문집」. 3(55): 101-110
오다해·김철영. (2014). “마을만들기 사업에 있어서 참여주체의 특성에 관한 연구: 주민참여기법을 중심으로.”「한국도시설계학회지」.15(5): 5-16
유란희·김선형. (2017). “주민참여예산제도의 제도화 과정 연구: 동형화 이론의 검증을 통한 확산의 이해.”「한국정책학회보」. 26(3): 51-79
유한별·김인수. (2018). 원자력 정책 이슈의 생애주기 탐색 연구: 수명 연장, 입지를 중심 으로. 한국행정연구, 27권 3호, pp165-190
유한별·나태준. (2018). 광역지방자치단체의 갈등관리조례 제정에 미치는 시민사회의 영향에 관한 연구. 현대사회와 행정, 28권 4호, 59-79.
윤혜영. (2013). “마을만들기 조례에 근거한 마을만들기 사업의 운용 실태에 관한 연구: 지자체의 인식을 중심으로.”「대한건축학회」. 29(8): 113-122
이대웅·권기헌. (2014). “정책확산의 영향요인 분석: 사회적기업 조례제정을 중심으로.”「한국정책학회보」. 23(2): 93-120
이종범. (1986). “기술사용조직에 주어지는 유인체계와 기술적합성.”「국민과 정부관료제」. 75-99. 서울: 고려대학교 출판부
이현선·김용승. (2007). “마을만들기를 통한 저층고밀도 주거 환경 개선 사례 연구.”「대한건축학회학술발표대회논문집」. 27(1)
정명은. (2012). “지방정부의 경쟁적 세계화: 수직적 확산과 수평적 확산.”「한국행정학보」. 46(3): 241-270
정석. (1999). “마을단위 도시계획 실현 기본방향.”서울시정개발연구원
정철수. (2015). “마을 만들기 사업의 실태 및 개선방안에 관한 연구.” 연세대학교 대학원 석사학위

논문

조근식. (2013). "한국 지방정부의 정책유형별 정책채택 요인과 지역확산 효과에 관한 비교분석." 「한국행정학보」. 47(1): 239-268

최강림. (2015). "부산시 '산볼도로 르네상스 마을 만들기 사업'운영사례: 서대신1동 '고분도리 마을만들기 사업'을 중심으로." 「한국도시설계학회지」16(1): 129-146

최종환. (2018). "마을만들기 사업의 효과성에 관한 실증적 분석." 광운대학교 박사학위논문

최창수. (2008). "행정개혁, 절반의 성공: 신제도주의 동형화 관점에서의 사례분석." 「한국사회와 행정연구」. 19(3): 1-23

태윤재·박소현. (2010). "마을만들기 조례에 나타난 마을만들기의 특성: 2000년대에 제정된 마을만들기 관련 조례의 내용분석을 중심으로." 「대한건축학회논문집」. 26(7): 175-182

하민지·석인석·권기헌. (2011). "한국 지방정부의 정책확산 영향요인에 관한 연구: 정책행위자와 환경적 결정요인을 중심으로." 「한국행정학보」. 45(4): 151-179

하연섭. (2003). 「제도분석: 이론과 쟁점」. 서울: 다산출판사.

황정윤·조희진. (2016). "사회적 기업 설립의 영향요인 분석: 기능주의와 제도주의 관점을 중심으로." 「정부학연구」. 22(3): 237-227

Beckert, Jens. (2010). "Institutioanl Isomorphism Revisited: Convergence and Divergence in Institutional Change." *Sociological Theory*. 28(2): 150-166

DiMaggio, Paul J., & Walter W. Powell. (1983). "The Iron Cage Revisited: Institutioal Isomorphsim and Collective Fationality in Organizational Fields". *Americam Social Review*. 48(2): 147-160

Mooney, Christopher Z. (2001). "Modeling Regional Effects on State Policy Diffusion." *Political Research Quarterly*. 54(1): 103-124

Neal Peter. (2005). "Urban Villages and the Making of Communities." Spon Press. 2-24

Waeraas, Arild. (2010). "Communicating Identity: The Use of Core Value Statements in Regulative Institutions." *Administraion & Society*. 42(5): 526-549

장유미(張裕美): 현재 연세대학교 행정학과 박사과정에 재학 중이며, 주요 관심분야로는 재무행정, 비교정책, 제도분석 등이다(93dbal@naver.com).

유한별(劉한별): 현재 연세대학교 행정학과 박사과정에 재학 중이며, 주요 관심 분야로는 공공관리, 갈등관리, 환경관리, 환경정책 등이다(yhb5898@gmail.com).

하연섭(河連燮): 미국 Indiana 대학교에서 정책학 박사학위를 취득하고 현재 연세대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 재무행정, 제도분석, 비교정책이 관심 분야이다. 〈정부예산과 재무행정〉, 〈제도분석: 이론과 쟁점〉, 〈재정학의 이해〉, 〈5.31 교육개혁 그리고 20년〉(공저), 〈위험사회와 국가정책〉(편저) 등의 저서가 있다(hays@yonsei.ac.kr).

〈논문접수일: 2019. 7. 8 / 심사개시일: 2019. 7. 10 / 심사완료일: 2019. 7. 22〉

Abstract

Factors Affecting the Diffusion of the Ordinance of 'Twn Development Project': Focusing on Social Pressures Based on the Institutional Theory

Jang, Youmi

Yoo, Hanbyeol

Ha, Yeonseob

This study attempts to find the effect of various pressures on the process of diffusion of the local governments' ordinances related to the town development project based on the organizational institutionalist perspective. One can find a series of studies on the diffusion of ordinances in local governments, but little research has been conducted on the effect of social pressures on ordinances based on the institutionalist perspective. This study constructs a panel logit model and uses the number of ordinances and newspaper articles(social interest) of the municipalities as independent variables of the coercive pressure, the number of ordinances of the county government as the mimetic pressure, and the number of civil organizations in the metropolitan municipalities as the normative pressure. The dependent variable is the Town Development Ordinance. Our findings show that the coercive pressure has statistically significant effect on the institutionalization of town development project only if the enactment of ordinances and the number of newspaper articles interact each other as social pressure on local governments. This study also shows that the number of ordinance of the county government and the number of civil organizations in the metropolitan municipalities have significant effect on the institutionalization of town development project.

Key Words: social pressure, institutionalism, town development, ordinance, civic group, metropolitan municipality