

지방소멸 시대의 제도적 논리의 변화: 농촌총각 국제결혼 지원조례의 확산과 일몰을 중심으로*

주혜린**

전미선***

〈目 次〉

I. 서론

II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

III. 연구설계

IV. 분석 결과

V. 결론

〈요 약〉

본 연구는 한국의 저출산과 고령화로 인한 지방소멸 위기에 대응하는 목적으로 도입된 ‘농촌총각 국제결혼 지원조례’의 제정과 폐지에 제도적 논리의 변화가 미치는 영향을 규명하고자 한다. 2005년부터 2023년까지 226개의 기초자치단체를 패널데이터를 구축하여, 사건사 분석 구간별 지수모델(EHPA, event history analysis Piecewise Exponential Model)을 실시하였다. 실증분석 결과, 조례 제정에는 도구적 논리의 하위 요인 중 지역의 총 혼인 수가 부정적인 영향을 미쳤으며, 여성에 비해 남성인구가 많을수록 조례 가능성이 증가했다. 한편, 규범적 논리의 하위 요인으로 해당 지역의 인권 관련 조례의 수, 외국인 수는 통계적으로 유의미한 수준에서 조례 폐지의 가능성을 높였다. 이러한 결과는 정책 변화의 시간성과 맥락을 고려한 분석이 필요하며 구체적으로 지방정부의 단기적인 인구정책 효과에 치우친 기능주의적 접근은 정책의 장기적 수용성과 정당성을 약화시킬 수 있으므로 보다 섬세한 정책설계가 필요함을 시사한다.

【주제어: 농촌총각 국제결혼 지원조례, 제도적 논리, 조례, 인권】

* 본 연구는 2022학년도 부산대학교 교내학술연구비(신임교수 연구 정착금)에 의한 연구임.

** 제1저자, 연세대학교 행정학과 박사수료(oddmelody@naver.com)

*** 교신저자, 부산대학교 행정학과 부교수(jmiseon@pusan.ac.kr)

논문접수일(2025.4.25), 수정일(2025.6.9), 게재확정일(2025.6.14)

I. 서론

한국은 초저출생과 급속한 노령화로 인한 인구구조 변화가 전 세계적으로 가장 심각한 국가 중 하나로 꼽히고 있다. 특히 2024년 대한민국의 공식 합계 출산율은 0.75명으로 이러한 출산율 저하 현상은 2000년대 초반부터 지속되었으며(통계청, 2025), 그로 인해 장기적으로는 국가의 경제 성장 둔화와 복지 부담 증가가 불가피할 것으로 예측된다. 이에 대한 문제 인식은 비단 중앙정부뿐만 아니라 지방정부에서도 심화되고 있다. 인구 감소와 고령화로 인해 ‘지방소멸’이라는 위협에 직면한 지방정부는 지역 경제와 사회 구조를 유지하고 자생할 수 있는 방안들을 모색하고 있다.

한편, 2024년 국내체류 외국인 수는 약 265만 명으로 전체 인구의 5.2%의 비중을 차지하고 결혼이민자는 약 18만 명으로 전년 대비 약 3.7% 증가했다(법무부, 2025). 국제결혼 이주 여성들의 출신국들의 비중을 보면 중국(36.2%), 베트남(11.5%), 태국(7.1%), 미국(6.4%), 우즈베키스탄(3.6%) 등 다양하다(지표누리, 2024). 지속되는 저출산 이슈와 함께 외국인 인구의 유입은 또 다른 지역의 인구구조 변화의 축을 이루고 있다. 지방소멸이라는 인구 문제의 해결책으로 일부 지방자치단체들은 국제결혼을 통한 인구 유입을 촉진하는 정책을 도입하였다.

‘국제결혼 지원조례’는 그 대표적인 예로, 특히 결혼이 어려운 농촌 지역의 미혼 남성들이 외국인 여성과 결혼할 수 있도록 재정적 지원을 제공하는 정책이다. 이 조례는 단순히 농촌 지역의 미혼 남성의 결혼을 돕는데 그치지 않고, 더 나아가 농촌 지역의 인구 증가와 지역 경제 활성화를 도모하는 기능적 목적을 내포하고 있다. 해당 조례는 국제결혼을 통한 출산은 지역의 인구를 유지 또는 창출 할 수 있다는 도구적 필요를 반영한다. 그러므로, 기능주의적 관점에서 보면, 이러한 조례는 지방의 인구 감소 문제에 실질적인 해결책을 제공한다.

그러나 국제결혼 지원조례는 지속적으로 논란의 대상이 되어 왔다. 조례에 기반한 지원금 정책은 단기적으로는 인구 문제를 해결할 수 있으나, 장기적 차원의 효과에서는 의문이 제기되기도 했다(KBS 뉴스, 2023). 또한 결혼이민 여성들이 결혼 후 겪는 인권 문제, 경제적 착취, 문화적 갈등 등이 사회적 이슈로 부상하면서, 일부 지방자치단체들은 기존에 시행하던 조례를 폐지 또는 수정해 오고 있다(국가인권위원회, 2025). 해당 조례는 매매혼을 조장할 수 있다는 점에서 여성의 권리와 평등을 침해하고 있다는 지적이 심화되면서, 조례를 폐지하거나 관련 지원을 중단하는 지방정부들이 등장했다. 예를 들어, 강원특별자치도에서는 이러한 비판이 강하게 제기되어 여러 시·군이 조례를 폐지하거나 수정하는 절차를 밟았다(공익인권법재단, 2022).

이러한 사례들은 지방정부에 따라 동일한 조례가 폐지 또는 유지 될 수 있다는 점을 보여주며 서로 다른 제도적 이형화(다형화, polymorphism)에 대한 논의를 촉발한다. 사회학적 제도주의의 ‘규범적 논리’의 맥락에서, 여성 인권 보호와 같은 규범적 논리의 압력은 지방정부의 정책 결정에 영향을 주기에 조례의 폐지라는 결정 행태가 나타날 수 있다. 이와 같은 변화는 다문화 사회로의 전환 과정에서 정책적 방향이 재설정되어야 함을 시사한다. 하지만 지방소멸의 위기라는 제도적 환경 속에서 이주 여성과의 결혼을 통한 지역의 인구 유입을 목적으로 하는 해당 조례의 ‘도구적 논리’도 중요하게 고려될 수밖에 없다.

그렇다면 왜 일부 지방자치단체는 여전히 국제결혼 지원조례를 유지하고 있는 반면, 다른 자치단체는 이를 폐지하는가? 국제결혼 지원조례를 분석 대상으로 한 논의들은 주로 법 규정 등 내용적인 차원의 질적연구와 폐지보다는 도입과 운영에 대한 이슈들을 탐색적으로 살펴보았다. 본 연구에서는 이러한 연구의 공백을 메우고자 ‘국제결혼 지원조례의 채택과 폐지에 영향을 미치는 도구적, 규범적 논리의 각 요인들은 어떻게 영향을 미치는가?’에 대한 실증분석을 이행하고자 한다.

이러한 분석 결과는 조례의 채택과 폐지 과정을 보다 종합적으로 이해하는 데 기여할 것으로 본다. 또한, 지방자치단체가 인구 문제에 대응하는 과정에서 정책의 도구주의적 논리와 인권이라는 규범적 논리 사이에 어떻게 대응하고 있는지를 진단함으로써, 향후 지방 정책의 방향 설정에 실질적인 시사점을 제공할 것이다. 나아가, 다문화 사회로의 전환 속에서 지방자치단체가 취할 수 있는 정책적 선택지들을 더욱 명확히 제시할 수 있을 것이다.

II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 국제결혼 지원조례의 의의와 현황

‘국제결혼’이란 일반적으로 ‘국적이 다른 남녀가 결혼하는 것’으로 국제결혼의 한쪽 당사자가 대한민국 국민인 경우에 외국인과 결혼하는 것을 의미한다. 대한민국 국민과 외국인 간의 국제결혼 후 대한민국에 거주하는 형태를 ‘결혼이민(marriage immigration)’이라고 한다(생활법령정보, n.d.). ‘국제결혼 지원조례’는 지방자치단체들이 지역 인구 감소 문제를 해결하기 위해 결혼 이민자를 유입시키고자 주로 농촌 지역에서 농촌총각을 대상으로 국제결혼에 있어 드는 비용을 보조 및 지원하는 것을 법제도화한 것이다. 국제결혼 지원조례의 도입 배경은 국제결혼을 통해 외국인 여성과 국내 남성의 결혼을 장려하며, 특히 상대적으

로 인구수가 감소하는 지역의 혼인이 어려운 이들을 대상으로 지역사회의 지속가능성을 높여려는 것이다(강기정, 2007). 해당 조례는 지방자치단체 관할 지역 내 거주하는 ‘미혼 남성’이 ‘외국인 여성’과 결혼할 경우 국제결혼에 드는 일부 비용을 지원하는 내용을 담고 있다(중앙일보, 2023).

우리나라에서 농촌총각을 대상으로 한 국제결혼 지원사업에 관한 최초의 언론기사는 1992년에 보도되었다(경향신문, 1992). 당시, 농촌총각을 결혼시키기 위해 국회의원, 일반 시민 등 다양한 이들이 나서 베트남, 사할린 지역의 이주여성들과의 국제결혼을 주도한 것으로 나타났다. 그리고 전반적인 기사의 논조에 있어서 국제결혼에 대한 인권 의식이나 향후 문제점에 대한 우려의 목소리는 드러나 있지 않았다. 이후 지방자치단체의 농촌총각을 대상으로 한 국제결혼 지원사업이 본격화되면서 전국 여러 지방자치단체에서 조례를 제정하여 농촌총각의 국제결혼을 물질적으로 지원하였다. 그러나 시간이 지남에 따라 성평등 관점에서 해당 조례가 매매혼을 조장한다는 논란이 불거지기 시작하였다(KBS, 2023).

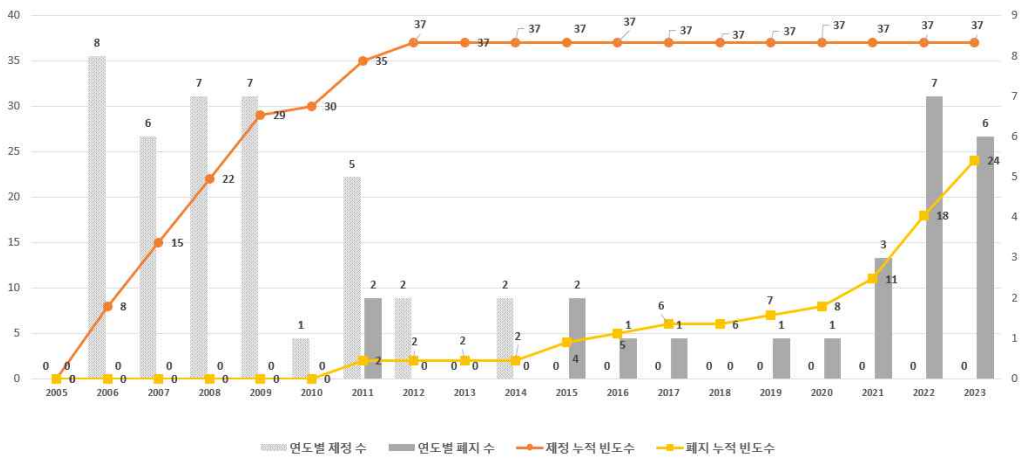
〈그림 1〉은 시간의 변화에 따른 ‘농촌총각 국제결혼 지원조례’의 제정 및 폐지 ‘수’를 나타내는 그래프이다. 구체적으로, 연도별 조례의 제정 및 폐지의 수를 막대로 표시하였고 그 누적 빈도 수를 꺾은선으로 나타냈다. 조례의 최초 제정 연도는 2006년으로 전국의 지방자치단체 중 경기도 안성시, 경상남도 거제시, 거창군, 창원시, 통영시, 전라북도 순창군, 충청남도 금산군, 보령시 총 8개의 지역이 조례를 제정한 것을 〈표 1〉을 통해 확인할 수 있다. 최초 제정 연도인 2006년부터 마지막으로 조례가 제정되던 시기인 2014년까지는 ‘농촌총각 국제결혼 지원조례’의 제정이 활발한 조례의 ‘확산기’로 보여진다. 이 조례의 확산기 동안에는 연평균 4.2개의 지역에서 조례를 제정하였으며, 이러한 추세는 2014년 이후로 1건의 조례 제정도 나타나지 않으면서 조례의 확산기가 소강되었다.

이후 ‘농촌총각 국제결혼 지원조례’의 폐지 최초 연도는 2011년으로, 해당 연도에 경기도 안성시와 충청남도 예산군이 최초로 조례를 폐지한 것으로 나타났다. 이는 조례의 확산기에 해당하는 2006년부터 2014년의 기간에 속하는 2011년에 이루어진 조례의 폐지이나, 그 추세는 2012년부터 2014년의 기간 동안 1건의 조례 폐지도 이루어지지 않아 조례 폐지가 본격화된 시작점을 2011년으로 보기에는 다소 어렵다. 조례 폐지의 경향이 드러나는 기간은 2015년부터 2023년 동안으로, 이 시기에는 연평균 2.4개의 조례 폐지가 이루어지면서 조례의 ‘일몰기’로 정의할 수 있을 것이다.

이는 조례의 제정과 폐지의 누적 빈도 수를 살펴보면 더욱 극명하게 나타난다. 조례의 확산기 동안에는 제정의 누적 빈도 수가 가파르게 상승하다가 해당 시기가 경과한 이후에는 완만한 형세를 보이고 있으며, 폐지 역시 조례의 확산기 동안에는 2건에 그치다가 이후 ‘일

물기'에 들어 조례 폐지의 빈도수가 증가하는 추세인 것으로 나타난다. 조례의 최초 제정 지역의 특성을 살펴보면, 최초 제정 연도인 2006년에 조례를 제정한 8개의 지역 중 경기도 안성시를 제외한 모든 지역이 비수도권 지역에 해당하는 것을 알 수 있다. 당시 전국 지방자치단체의 남녀성비 평균은 100.615로 나타났는데, 8개 지역 중 거창군과 순창군을 제외한 지역은 평균보다 큰 남녀성비를 보였다.¹⁾

〈그림 1〉 농촌총각 국제결혼 지원조례 제정 및 폐지 현황(2005년~2023년) (단위: 건 수)



출처: 국가법령정보센터(n.d.)

〈표 1〉 농촌총각 국제결혼 지원조례의 최초 제정 연도 및 지역

지역명	조례 제정일
경기도 안성시	2006.12.29.
경상남도 거제시	2006.12.18.
경상남도 거창군	2006.09.26.
경상남도 창원시	2006.05.12.
경상남도 통영시	2006.08.21.
전라북도 순창군	2006.05.18.
충청남도 금산군	2006.12.29.
충청남도 보령시	2006.12.29.

출처: 국가법령정보센터(n.d.)

1) 해당 지역의 구체적인 남녀성비 값은 경기도 안성시 103.1, 경상남도 거제시 107.5, 경상남도 거창군 95.3, 경상남도 창원시 102.6, 경상남도 통영시 103, 전라북도 순창군 95.3, 충청남도 금산군 103.1, 충청남도 보령시 102.5이다(국가통계포털(KOSIS), n.d.).

〈표 2〉 농촌총각 국제결혼 지원조례의 최초 폐지연도 및 지역

지역명	조례 폐지일
경기도 안성시	2011.10.16.
충청남도 예산군	2011.12.30.

출처: 국가법령정보센터(n.d.)

2. 제도적 논리와 조례

1) 사회학적 제도주의와 지방정부의 정책

사회학적 제도주의(Sociological Institutionalism)는 지방정부의 정책 도입의 동인을 종합적으로 설명하는 주요한 이론이다. 지방정부는 사조직(private organization)보다 복잡하고 불확실한 환경에 놓여 있으며 기존의 법과 규칙의 제한뿐만 아니라 지역주민의 여론 등 다양한 외부 요인의 영향을 받는다. 이하에서는 사회학적 제도주의에 기초하여 지방정부의 조례 도입 및 폐지에 대한 제도적 논리의 변화를 설명하고자 한다.

조직은 합리성과 효율성에 근거한 의사결정에서 당연하게 받아들여지는(taken for granted) 비공식적 규범이나 규칙, 문화 등에 영향을 받는다(Meyer & Rowan, 1977). 사회학적 제도주의에 기초한 지방정부의 제도적 선택에 대한 실증연구는 Berry & Berry(1990)의 통합모형 이후 더 활발히 논의되고 있다. Berry & Berry(1990)는 미국의 주 정부의 복권 정책이 도입 및 확산의 요인으로 지역 내부적 요인과 외부적 요인을 함께 살펴보았다. 외부적 요인(네트워크 요인)이란 지방 정부끼리의 상호영향력이 존재하는 것을 의미한다. 즉, 지방정부는 정당성 획득을 위해 공통의 조직장(organizational field) 속해 있다고 생각하는 다른 지방정부와 경쟁, 학습 등을 통해 서로 영향을 주고받는다.

우리나라의 지방정부는 1995년 이후 지방분권의 제도화 과정 이후 단일한 중앙정부의 독점적 지위가 영향을 잃어가며 다양한 행정서비스에 대한 요구에 대해 스스로 대응하는 주체적인 행위자로 역할의 외연을 넓히고 있다. 개방 시스템에서 조직의 활동은 조직이 처한 환경적 맥락에서 사회적 가치를 정당화하는 방향으로 이행된다(Aldrich & Pfeffer, 1976: 39; Finnemore, 1996: 329). 지방정부의 정책 결정은 특정한 기능적 필요에 대한 합리적 대응보다는 조직을 둘러싼 복잡하고 불확실한 환경에서 사회적인 정당성(legitimacy)을 획득하는 방향으로 의사결정을 하게 된다. 정당성 획득을 위해 지방정부는 단순히 외부 환경에 수동적으로 대응하기 보다는 적극적으로 제도에 대해 선택한다. 이러한 맥락에서 사회학적 제도주의의 맥락에서 지방정부는 권한을 부여받은 제도적 행위자(constructed actor)라고 볼 수 있다. 특히 대표적인 지방정부의 정책 결정으로 조례에 대한 제도적 결정 즉, 도입 또

는 폐지에 대한 의사결정이 있다. 조례는 헌법 117조에 근거한 대표적인 자치법규로 지역의 특수성 및 자율적인 제도적 선택을 반영한다.

Berry & Berry(1990)의 통합모형 이후 지방정부 정책의 제도화 과정은 내부적, 외부적 요인에 대한 경험적 증거들을 탐색하기 위한 노력으로 이어져 왔다. 우리나라에서도 이러한 이론적 기초에 따른 실증분석 결과 각 조례마다 유의미한 영향 요인은 서로 다르게 나타났다(정다정 외, 2018; 정다정·유승주, 2021; 윤선일·김정숙, 2022; 오승현 외, 2024). 최근의 대표적인 몇몇 주요 연구를 살펴보면 우선, 강민정·배현희(2024)에서는 ‘스마트시티 조례’ 제정에서는 지역의 행정, 및 재정적 특성과 같은 내부적 요인의 영향력을 검증하였다. 그리고 외부적 요인으로 사회적 압력(수직적, 수평적)은 마을만들기(장유미 외, 2019), 공공갈등(유한별·나태준, 2019), 건강 도시(정다정·유승주, 2021), 인구조례(윤선일·김정숙, 2022) 등에서 영향력이 확인되었다. 이외에 서울시 청년 기본 조례(이태형 외, 2020), 여성 가족 조례(선소원, 2022) 등 세부 조례별로 정치적 요인이 제도화에 유의미한 영향력을 미쳤다. 마지막으로 오혁제·허형조(2024)는 지방정부의 ‘경제성 지능인 조례’의 도입은 내부 및 외부적 요인의 영향을 함께 받고 있음을 검증하였다.

특히 최근 우리나라 지방정부는 수도권 집중화, 고령화와 지방소멸 등 복잡한 사회문제에 적극적으로 대응하여 생존을 위해 힘쓰고 있다. 본 연구의 분석 대상인 ‘농촌총각 국제결혼 지원조례’에 대한 기존 연구들은 주로 거시적 차원에서 법·제도적 차원의 문제, 미시적 차원에서 이주여성 또는 다문화 가정에 대해 살펴보고 있다. 예를 들어, 조홍석(2020)은 결혼이주여성에 대한 국제결혼 중개의 법률적 사각지대와 인권 침해를 보호하기 위한 법 개정이 필요하다고 보았다. 또한 지역의 외국인 결혼 이민자를 위한 전담 기구 설치 등 지방정부 차원의 정책 거버넌스의 필요성(함정현 외, 2008; 박기관, 2011; 조용만·박성범, 2013), 다문화 가족 지원조례와 같은 제도적 지원을 통해 결혼이주여성의 정착과 권리 보호에 대한 중요성(김정인, 2018; 민기채, 2023)을 주장하는 논의들이 있다. 그리고 미시적 차원에서는 결혼 이주 여성에 대한 인구통계학적, 심리적 특성을 진단하여 가정폭력, 인권 보호를 위한 대안을 제시한 연구들도 존재한다(이삼식 외, 2007; 김상찬·김유정, 2011).

이러한 맥락에서 본 연구의 차별성은 다음과 같다. 우선, 중범위 수준에서 ‘국제결혼 지원조례’를 도입한 지방정부의 제도화 과정에 대한 경험적 연구를 시도한다는 점이다. 그리고 제정과 폐지라는 상반된 정책 국면을 통합적으로 다룬 최초의 실증 연구라는 점에서 기존 연구와 명확한 차별성을 갖는다. 기존의 연구는 주로 국제결혼 지원 정책의 도입 동기나 효과에 한정하거나, 다문화 정책 일반에 대한 평가 중심으로 구성된 반면, 본 연구는 정책의 생애주기(life-cycle) 전체를 시간적 연속성 속에서 분석하였으며, 특히 폐지라는 정책 역동성

에 주목하였다는 점에서 기존의 정태적 접근과 구분된다. 노세리·이상민(2013)에서는 제도적 활동이 사라지는 현상 즉, 제도들이 조직에서 폐지되는 것은 제도적 활동에 대한 사회적 요구가 변화함에 따른 결과로 보았다. 즉 사회적 인식의 변화, 그리고 사회적 기대의 변화와 같은 외부적 요인과 내부적 특성에 따라 조직이 제도를 폐지한다고 보았으며 제도를 폐지하는 것은 외부적 정당성의 획득과 조직 내부의 정당성을 획득하기 위한 시도로 간주하였다. 그러므로 조례를 둘러싼 제도적 환경, 규범 등이 변화함에 따라 행위자의 결정이 함께 바뀌는 ‘폐지’ 결정에 대해서도 주목할 필요가 있으며 이러한 연구의 공백을 메우고자 한다. 이하에서는 국제결혼 지원조례 채택과 폐지를 둘러싼 제도적 논리가 변화함에 따라 정책 의사결정이 영향을 받는다는 가정하에 각 세부요인을 구성하여 이를 실증적으로 확인한다.

2) 조례의 확산과 제도적 논리의 변화

사회학적 제도주의에 따르면 조직은 정당성 확보를 위해 사회적으로 당연시되는 ‘제도적 논리’를 채택하게 된다(Myer & Rowan, 1977). 제도적 논리는 조직의 이질성(heterogeneity), 변화(change) 등을 설명하는 광범위한 메타 이론(meta-theory)이다(Thornton & Ocasio, 2008). 제도적 논리의 개념적 정의는 다양하게 살펴볼 수 있으나 ‘세상을 이해하고(sense-making), 행동을 정당화하며 자기 정체성과 역할을 규정하는 틀(frames of reference)’로 설명될 수 있다(Thornton et al., 2012: 2). 즉, 사회적으로 어떠한 선택이나 행위가 적절한지에 대한 가정을 형성하는 신념(beliefs) 또는 가치로 간주된다(Friedland & Alford, 1991; Thornton & Ocasio, 1999).

Streeck & Thelen(2005)은 조직장(organizational fields)에서 새로운 ‘행위 논리(logic of action)’가 적극적으로 형성되어 기존 규범에 대한 이탈(defection) 메커니즘이 야기될 수 있다고 보았다. 초기 제도적 논리에 대한 논의들은 단일 논리에 따른 동형화 현상에 집중하였으나(DiMaggio & Powell, 1983) 이후 조직의 환경이 복잡해짐에 따라 다양한 제도적 논리들의 등장 및 변화에 주목하게 되었다(정명은·안민우, 2016; 김유원, 2019; 김서용·김선희, 2019).

그리고 ‘분야(field)’, ‘조직(organization)’, ‘개인(individual)’ 등 주요 행위자를 어떻게 설정하는지에 따라 어떤 제도적 논리가 지배적인 논리가 되는지에 대해 서로 다른 결과도 도출될 수 있다. 예를 들어, Lounsbury(2007)는 미국 뮤추얼펀드 산업 자료(1944-1985)를 통해 분석한 결과 상장 펀드의 경우 성과 논리를, 비상장 펀드의 경우 수탁자 논리에 따른 기업의 의사결정이 이루어진다고 보았다.

국내·외 관련 주요 연구들은 다양한 정책에서 새로운 제도적 논리가 등장하고 있음을 밝

혀왔다(장용석 외, 2024). 특히 공공 조직은 다양한 세부 그룹에 따라 제도적 논리를 더욱 다르게 해석하고 적용할 수 있으며(Damayanthi & Gooneratne, 2017), 지방정부의 조례 도입의 의사결정 또한 이러한 제도적 논리에 따른 것이다(Park, 2021).

우리나라의 지방정부를 주요 행위자로 보고 제도적 논리의 변화와 그 영향요인에 대한 체계적인 실증분석은 아직 부족한 상황이다. 지방정부의 제도적 논리를 살펴본 몇몇 대표 연구를 살펴보면, 지방자치단체의 기금(정명은·안민우, 2016), 지방공기업 평가제도(김서용·김선희, 2019), 사회적 기업의 역할 확대(유두호·유승주, 2020) 등을 분석 대상으로 하고 있다. 예를 들어, 정명은·김미현(2014)은 탐색적 논의를 통해 지방자치단체는 사회적 정당성 확보를 위해 ‘신공공관리(New Public Management)’를 넘어 ‘공공가치관리(Public Value Management)’로 패러다임의 변화를 추구한다고 보았다. 그리고 정명은·안민우(2016)는 우리나라 지방정부의 ‘기금’은 ‘명령과 통제’의 논리에서 ‘분권과 자율성’의 논리로 시기별 지배적인 제도적 논리가 변화함을 밝혔다. 이처럼 지방정부는 서로 상충되거나 중첩되는 제도적 논리에 직면하고 있으나 어떠한 논리가 각기 다른 세부 정책별로 영향을 미치는 정도에 대한 통일된 결론은 부족하여 경험적 연구가 많이 필요한 실정이다(Vikstedt, et al., 2024).

본 연구의 분석 대상인 지방정부의 ‘국제결혼 지원조례’의 도입과 폐지는 서로 다른 제도적 논리가 우세함에 따른 결과라고 볼 수 있다. 우선, 조례의 도입은 지방정부가 직면한 인구구조 변화인 ‘지방소멸’이라는 환경적 맥락하에 도구주의적 논리가 지배적인 영향력을 행사한다. 구체적으로, 인구 감소에 따른 지방소멸 위기라는 환경에 직면한 지방정부는 인구증가라는 기능적 목표 달성을 위해 정책을 도입한다. 또한 이러한 제도 도입의 도구적 논리는 기능주의적 인식에 기반하는데, Durkheim(1893)이 제시한 ‘사회적 분업 이론’에 의하면 각 기능이 사회 체계에서 어떻게 상호 보완적으로 작용하는지를 보여준다. 이를 적용하면 결혼이민자 유입은 지방자치단체가 지역 경제를 활성화하고 노동력을 확보하는 방법으로 기능하며, 이는 지방정부가 그 기능을 유지하기 위한 정책적 대응으로서 조례를 채택하게 만든다(Dobbin, 1993). 예를 들어, 결혼이민자 유입을 촉진하는 조례는 인구 감소 문제를 해결하기 위한 기능적 필요에서 비롯된다고 해석할 수 있다(Dobbin, 1993).

이처럼 도구주의(instrumentalism)의 관점에서 ‘국제결혼 지원조례’는 제도가 어떤 문제를 해결하기 위한 수단으로 기능하며 ‘실용성’과 ‘효율성’이 핵심 가치로 간주 된다. 지방소멸 대응을 해당 조례를 통해 지역사회의 지속가능성을 확보할 수 있도록 노력하는 것이다. 결혼 이주 여성을 통해 혼인과 출산, 그리고 양육으로 이루어지는 일종의 ‘인구정책’의 일환으로 해당 조례 도입의 배경을 해석할 수 있다.

특히 도구적 논리의 주요 세부 요인으로 ‘혼인’ 및 ‘출산’과 관련된 지역의 인구통계학적 특성들이 포함된다. 예를 들어, 임태경(2023)은 ‘청년 기본조례’의 제정에 영향을 미치는 지역의 인구특성으로 청년인구 유출 규모 등을 포함하였고, 임태경(2024)에서 ‘생활 인구조례 도입’은 생활 인구의 유입 비중과 외국인의 유입 인구수가 적을수록 제정할 확률이 높아지는 것을 발견했다.

그러므로 ‘도구적 논리’는 지역의 인구 위기와 관련한 지방정부의 대표적인 특성들이 조례를 도입하게 되는 직접적 요인으로 작용할 수 있다. 특히 지역의 혼인 및 출산과 관련되는 직접적인 세부 요인들이 조례 도입에 영향을 줄 수 있으므로 아래와 같은 가설이 도출된다.

가설 1: 도구적 논리는 조례 채택에 유의미한 영향을 미칠 것이다.

가설 1-1. 합계출산율이 낮을수록 조례를 도입할 확률이 높을 것이다.

가설 1-2. 총 혼인 건수가 적을수록 조례를 도입할 확률이 높을 것이다.

가설 1-3. 남녀성비가 높을수록 조례를 도입할 확률이 높을 것이다.

한편, 정책이 채택되고 나면 실제 도입 후 내부에서 정당하다고 간주했던 규범(norms)들이 시간이 지나감에 따라 변화하게 된다. 일단 인구소멸에 대응하기 위한 도구적 논리 하에 지방정부가 조례를 제정했으나, 인권 보호 등 새로운 규범을 반영하는 제도적 논리가 등장하면서 조례가 폐지되는 현상이 나타난다. 기존의 ‘국제결혼 지원조례’는 결혼 이주 여성을 도구적 수단으로 간주하고 결혼, 임신, 출산의 과정을 통해 새로운 인구가 창출되는 것에만 집중한 정책이라고 볼 수 있다.

해당 조례는 법률적 기반이 미흡하고 정책적 지원도 부족하여, 국제결혼 이주 여성을 단지 출산과 가정 형성을 통해 인구 증가에 기여하는 수단으로만 간주하고 있다. 이로 인해 이들을 동등한 사회 구성원으로 포용하고, 인권을 보장하며 인간다운 삶을 지원하기 위한 제도적 장치가 누락되어 있다. 이러한 배경 하에서 이들 이주여성의 인권을 보호하고 새로운 다문화 가정을 궁극적으로 도모하기 위한 노력이 중요하다는 사회적 목소리가 강해지고 있다. 인권과 다문화, 그리고 진정한 사회통합을 위해 해당 조례의 폐지는 ‘합리적으로 보임’으로써 사회적 비난을 회피하고자 일종의 합리화된 신화(rationalized myths)로써 새로운 규범적 논리를 형성하게 된다.

이처럼 규범적 논리 하에서 해당 조례는 더 이상 인구소멸에 대응하는 기능적 차원에서 수단이 아닌 공동체가 공유하는 인권에 대한 국제적 규범을 반영하게 된다. 기존 연구에서는 이러한 지역 행위자(local actor)로서 지방정부는 글로벌 규범에 순응(conformity)하거나 적극적으로 받아들이고 이를 통해 개방체계(open system) 속에서 조직의 환경과 지속적

으로 상호작용하는 존재라고 본다(정다정·유승주, 2021).

국제적인 인권 규범에 대응하는 사회적 압력은 우선, 그 지역에서 세계화 및 국제화 등과 관련된 직접적인 인적 구성이 어느 정도인지에 따라 다르게 나타날 수 있다. 지역에서는 다양한 비공식적 행위자로 비영리기구(NGO), 정책전문가 집단 등의 목소리에 귀를 기울이게 된다. 하지만 인권과 같은 국제적인 규범과 관련되는 정책은 지방정부가 고려해야 하는 그 지역의 외국인 인구가 많을수록 그들을 고려한 의사결정을 하게 된다. 국제적인 규범을 공유하고 정책의 관련 당사자로서 외국인 인구가 많은 지역에서 더 인권과 같은 규범을 고려하게 된다는 것이다. 예를 들어, 정희옥·박명아(2018)는 지방자치단체의 외국인 주민의 인구학적 변화가 지방자치단체의 외국인 자치 관련 법규와 긍정적인 상관관계가 있음을 확인하였다.

또한 규범적 논리에 따라 해당 지방정부에서 인권과 관련한 조례가 존재한다면, 이는 단지 개별 정책의 존재를 넘어 해당 지역이 인권이라는 가치나 신념을 제도적 차원에서 공유하고 있음을 의미한다. 다시 말해, 인권 조례는 그 자체로 지역 공동체가 지향하는 가치관의 제도화된 표현이며, 국제결혼 지원조례의 존속 여부 역시 이러한 규범적 가치를 안에서 결정될 가능성이 크다. March & Olsen(1989)이 제시했듯, 조직은 ‘적절성의 논리(logic of appropriateness)’에 따라 행동하며, 이러한 행동은 해당 조직이 속한 제도 환경 내에서 기대되는 역할을 충족하려는 방향으로 나타난다. 따라서 인권 조례의 존재는 동일한 제도적 기반에서 형성된 조례 폐지 여부에 직접적인 제약 요인으로 작용할 수 있다.

마지막으로, 정책에 대한 기능적, 즉 도구주의적 논리 하에서 정책 도입의 정당성을 확보하기보다는, 지방정부는 오히려 사회적 압력이나 제도 환경의 변화에 더욱 민감하게 반응한다. 특히 정책 대상이 논쟁적이거나 정책의 성과가 불확실할 경우, 행정조직은 주변 조직의 결정에 영향을 받기 쉬우며(DiMaggio & Powell, 1983), 인접 지방정부에서 유사한 조례가 폐지된 사례가 누적될수록 해당 조례에 대한 ‘적절하지 않음’의 신호로 받아들여질 가능성이 있다. 이는 제도 환경 내 조직들이 정당성을 확보하기 위해 ‘모방적 동형화(mimetic isomorphism)’ 또는 ‘규범적 동형화(normative isomorphism)’를 선택하는 일반적인 양상이다. 예컨대, Berry & Berry(1990)는 정책확산 연구에서 주변 조직의 정책 채택 및 변화가 단순히 정보 제공의 역할을 넘어 실질적 정책 선택의 동기가 됨을 실증적으로 제시한 바 있다. 이러한 맥락에서 정책 폐지 역시 독립적인 판단이라기보다는, 동일 제도적 환경 내에서 유사한 조직들이 공유하는 규범에 대한 반응으로 나타날 수 있다.

이처럼 규범적 환경은 정책 도입뿐 아니라 폐지에도 구조적 영향을 미치며, 조직은 기능적 논리와 함께 제도 환경에서 요구되는 ‘적절한 행동’의 기준을 고려하여 정책 존속 여부를

결정한다. 이러한 맥락에서 실증분석을 위한 두 번째 가설을 아래와 같이 도출하였다.

가설 2: 규범적 논리는 조례 폐지에 유의미한 영향을 미칠 것이다.

가설 2-1. 인권 조례 수가 많을수록 조례를 폐지할 확률이 높을 것이다.

가설 2-2. 인구 천 명당 외국인 수가 많을수록 조례를 폐지할 확률이 높을 것이다.

가설 2-3. 주변 지자체에서 해당 조례를 폐지한 경우가 많을수록 폐지할 확률이 높을 것이다.

Ⅲ. 연구설계

1. 분석대상 및 방법

본 연구는 ‘농촌총각 국제결혼 지원조례’의 제정 및 폐지 결정에 있어 영향을 미치는 요인을 규명하기 위하여 2005년부터 2023년까지의 전국의 226개 기초자치단체를 대상으로 분석을 실시하였다.²⁾ 종속변수인 조례의 제정과 폐지 사건의 발생 여부는 독립변수 및 통제변수와 1년의 시차를 둔 후행변수로 설정하였기 때문에, 독립변수의 측정 기간은 2005년부터 2022년에 해당한다. 또한, 조례 제정의 경우 전국 226개의 기초자치단체를 대상으로 사건 발생 여부를 분석할 수 있으나, 조례의 폐지 여부는 조례 제정을 전제로 한다. 그러므로 ‘농촌총각 국제결혼 지원조례’의 폐지에 관한 분석의 대상은 분석 기간동안 해당 조례를 제정한 37개의 기초자치단체로 설정하였다.

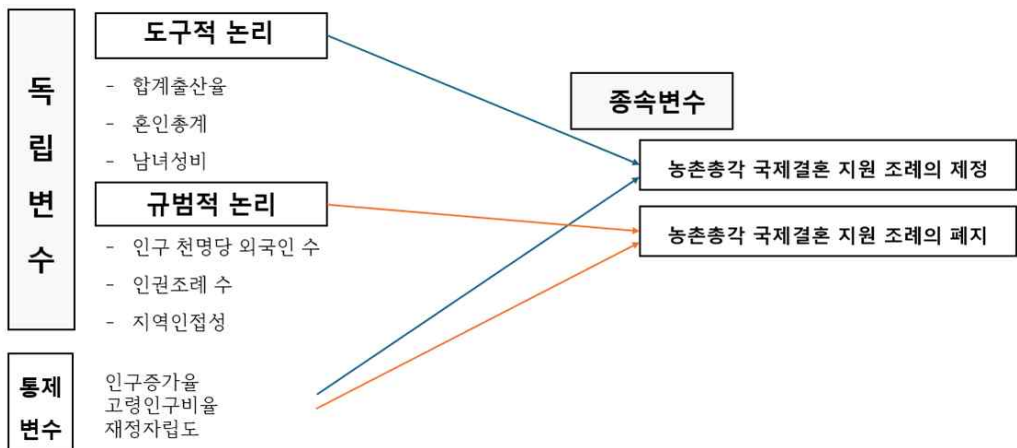
선행 연구를 살펴보면, 조례의 도입 및 폐지에 관한 실증분석에 있어 패널 로지스틱 회귀분석, 일반서열형 로지스틱 회귀분석(General Ordinal Logistic Regression), 사건사 분석 등을 실시한다. 본 연구의 종속변수는 조례의 제정 및 폐지사건의 발생 여부이므로, 분석방법은 사건사 분석 EHPA(Event History Analysis Piecewise Exponential Model)를 사용하였다. 사건사 분석을 통하여 개별 기초자치단체가 ‘농촌총각 국제결혼 지원조례’를 제정하거나 폐지할 가능성을 산정하여 제도적 논리의 변화가 이러한 결정에 어떠한 영향을 미치는지를 분석한다. 사건사 분석에 있어서는 전제 조건에 따라 다양한 모델이 존재하지만(Box_Steffensmeier & Jones, 2004), 본 연구에서는 구간별 지수모델(Piecewise Exponential Model)을 사용하였다. 지수급수모델(Exponential Model)은 사건 발생 확률이 시간과 무관하게 일정하며 시간에

2) 분석대상 중, 통·폐합이 이루어진 기초자치단체는 분석에서 제외하였다. 폐지에 해당하는 사례는 지자체의 폐지 후 청주시에 편입된 충청북도의 청원군이며, 통합에는 경상남도 마산시와 진해시가 창원시로 통합하여 행정구역이 개편한 것이 해당된다. 또한, 2018년 인천광역시 남구에서 미추홀구로 지역명이 변경된 경우에는 동일한 기초자치단체로 전제하여 분석을 진행하였다.

따른 위험률의 변화가 없고 각 독립변수의 영향 하에 결과변수의 변화가 나타나는 경우에 적절한 분석모델이다(정장훈, 2012; 정술, 2019). 그러나, 본 연구의 종속변수인 ‘농촌총각 국제결혼 지원조례’의 경우, 분석 기간 중 특정 시기에 제정 및 폐지 사건의 발생이 편중되어 있다. 즉, 지수급수모델을 사용하여 분석을 실시할 경우, 모델의 성립에 있어 중요 전제 조건 중 하나인 ‘시간에 무관한’ 사건의 발생을 충족하지 못한다. 이에 따라, 본 연구에서는 구간별 지수모델을 통하여 시간에 따른 사건 발생 변화의 가능성을 고려하였다.

전국 226개의 기초자치단체 중 16.3%에 해당하는 37개의 지역이 조례를 제정하여 다소 사례의 수가 적어 양적 분석에는 한계가 존재하나, 해당 조례의 흐름과 전환점에 대한 실증적 분석의 필요성에 의하여 해당 분석을 진행하였다. 이는 다음과 배경 하에 진행되었다. 먼저, 사건의 시간적 배열을 통하여 제도 변화의 흐름을 파악하는데에 용이하다. 사건사 분석의 경우 모형의 통계적 엄밀성이 전제되는 상황에서 사건이 발생한 시점에 해당 사건에 어떠한 요인이 인과적 영향을 미치는지를 규명할 수 있기 때문이다. 또한, 조례의 제정과 폐지라는 단일 조례의 전반적인 변화에 있어 각 사건을 함께 고려하는데에 있어 적합하다. 그리고 조례의 제정과 폐지라는 사건에 대하여 사건이 발생한 경우와 그렇지 않은 경우의 비교를 위한 양적 분석 방법으로 적절하다는 판단에 기초하여 살펴보았다. 이러한 맥락에서 본 연구의 모형은 <그림 2>와 같다.

〈그림 2〉 연구의 모형



2. 변수의 측정

1) 종속변수

본 연구의 종속변수는 지방자치단체의 “농촌총각 국제결혼 지원조례”의 제정 및 폐지사건의 발생 여부이다. 구체적으로, A시에서 해당연도에 “농촌총각 국제결혼 지원조례”를 제정하는 사건이 발생한 경우 1, 그렇지 않은 경우에는 0으로 측정하였다. 폐지 역시 제정과 동일한 방식으로, A시에서 해당연도에 “농촌총각 국제결혼 지원조례”를 폐지하는 사건이 발생하는 경우 1, 그렇지 않은 경우에는 0으로 코딩하였다. 아울러 종속변수인 조례의 제정 및 폐지 사건의 발생 여부에 대해서는 인과관계의 분석을 보다 명확히 하기 위하여 독립변수 및 통제변수들과 1년의 시차를 둔 후행변수로 설정하여 분석을 진행하였다.

2) 독립변수

본 연구의 독립변수는 제도적 논리의 변화로, 제도적 논리의 유형으로는 크게 도구적 논리와 규범적 논리로 구성하였다. 도구적 논리는 필요 및 합리성에 기반한 제도적 논리이다. 즉, 해당 조례의 도입 및 폐지에 있어 조례의 필요성에 기반하여 의사결정을 하는 것을 전제로 하여 다양한 경제적 요인, 사회적 요인 등을 고려하여 조례의 필요에 의한 도입을 규명한 다수의 선행연구가 존재한다(이정철·허만형, 2012; 박나라·김정숙, 2018; 윤선일·김정숙, 2022).

도구적 논리의 세부 변수는 합계출산율, 혼인총계, 남녀성비로, 이와 같은 변인들이 조례의 제정이 지방자치단체의 필요에 의한 수요 충족의 관점에서 이루어지는지를 살펴보고자 하였다. 구체적으로 합계출산율은 해당 지역에서 해당 연도의 가임여성 1명당 출생아 수로 측정하였다. 혼인총계는 해당 지역에서 해당 연도에 이루어진 혼인의 건수를 의미한다. 마지막으로 남녀성비는 해당 지역의 여자 100명당 남자의 수로 측정되었으며, 남녀성비가 높은 지역일수록 여성인구의 수에 비하여 남성인구의 수가 많은 것으로 해석할 수 있다.

지역의 필요와 수요에 관점에서 기능적인 요인에 의하여 조례의 제정을 결정하는 도구적 논리와는 달리 규범적 논리는 인권 및 규범과 같은 의식 수준의 변화에 의해 조례의 폐지가 결정된다는 제도적 논리이다. 즉, 인접 지역의 조례 폐지 현황의 변화가 해당 지역의 조례 폐지를 결정하거나, 인권에 대한 인식 및 의식 수준의 향상으로 인해 과거에 고려하지 않았던 다양한 사항들을 고려하여 조례의 성격과 내용에 따라 현재의 인권 수준에 못미치는 경우 폐지 결정을 내리는 등의 결과로 나타난다.

본 연구에서 이러한 규범적 논리를 측정하는 세부 변수는 인구 천 명당 외국인의 수, 인권

조례 수, 지역인접성이다. 측정의 방식을 구체적으로 살펴보면, 인구 천 명당 외국인 수는 해당 지역의 내국인 인구 수 천명 대비 외국인 수로, 값이 클수록 해당 지역에 거주하는 외국인의 수가 많은 것으로 해석할 수 있다. 인권 조례의 수는 해당 지역에 존재하는 인권 관련 조례의 수를 의미한다. 인권에 관련한 조례의 종류는 매우 다양하며,³⁾ 해당 지역에 인권 관련 조례 수가 많을수록 인권에 관한 의식 수준이 높음을 의미하는 동시에 시간이 지남에 따라 인권 및 규범에 대하여 민감하게 영향을 받는 것으로 해석할 수 있다. 즉, “농촌총각 국제결혼 지원조례”에 대하여 농촌총각 및 지역의 필요에 따른 접근을 넘어, 아닌 결혼의 대상인 이주여성의 인권에 대한 인식에 있어서도 다른 대상에 대한 높은 인권 수준이 영향을 미칠 것이다. 지역인접성의 경우, 수평적 모방 영향으로, 근처 인접한 지역의 행태에 따라 의사결정에 영향을 받는다는 논리이다. 즉, 직접적이고 물질적인 요인에 의한 영향이 아닌 보다 비물질적이고 환경 요소에 가까운 영향력에 해당한다. 예컨대 인근의 지자체 A에서 보조금 사업을 시행할 경우, 그 근처의 지자체 B 역시 보조금 사업의 시행 여부를 두고 인접 지자체 A가 해당 사업을 시행하는 것을 모방하여 의사결정을 내릴 수 있다. 지역인접성은 다수의 선행연구에서 그 영향이 규명되었는데(남궁근, 1994; 이은미·이은국, 2015; 정다정·유승주, 2021), 본 연구 역시 지방자치단체의 ‘농촌총각 국제결혼 지원조례’의 폐지에 있어 인접한 동일 광역시도 내의 타 지방자치단체의 결정이 해당 지역의 조례 폐지 결정에 영향을 미칠 것이라고 가정한다. 이에 따라 지역인접성은 해당 지역이 속한 광역시도 기준으로, 본인을 제외한 시군구의 국제결혼 지원조례 폐지 수의 평균값으로 측정하였다.

3) 통제변수

본 연구는 조례의 제정 및 폐지에 영향을 미치는 독립변수의 효과를 명확히 파악하기 위해 인구증가율, 고령인구비율, 재정자립도와 같이 지자체의 구조적 특성을 살펴볼 수 있는 요인들을 통제변수로 설정하였다. 이러한 변수들은 지역 간 인구구조나 재정 여건의 차이로 인한 조례 제정·폐지의 필요성 또는 가능성에 영향을 줄 수 있는 외생적 요인으로 간주된다. 따라서 이들을 통제함으로써, 동일한 정책 수요 조건하에서 독립변수가 실제 정책 변화에 어떤 영향을 미치는지를 파악할 수 있다.

인구증가율은 해당 지역 인구의 자연 증가 및 사회적 증가를 모두 포함하여 측정하였다.

3) 인권 관례 조례의 대표적인 예시로는, ‘인권보장 및 증진에 관한 조례’, ‘인권 증진 조례’와 같은 특정 대상을 한정하지 않은 포괄적인 범위의 조례와 ‘학생인권 조례’, ‘청소년 노동인권 보호 및 증진 조례’, ‘외국인 주민 인권 보장 및 증진 조례’, ‘스포츠인권 조례’, ‘공동주택 경비원 인권 증진에 관한 조례’ 등과 같이 특정 대상의 인권 수준을 함양하기 위한 목적으로 제정된 조례가 있다(국가법령정보센터, n.d.).

고령인구비율은 해당 지역의 전체 인구 중 65세 이상에 해당하는 인구가 차지하는 비율로, 해당 지역의 전체 인구 수 대비 65세 이상 인구의 수를 비율로 측정하였다. 재정자립도는 해당 지역의 재정 역량을 나타내는 지표로, 재정자립도가 높을수록 해당 지역의 재정수준이 안정적이라는 것을 알 수 있다.

〈표 3〉 변수의 측정

변수명		측정기준	자료출처
종속 변수	조례의 제정	해당연도에 조례를 제정한 경우 1, 그렇지 않은 경우 0	국가법령정보센터
	조례의 폐지	해당연도에 조례를 폐지한 경우 1, 그렇지 않은 경우 0	국가법령정보센터
독립 변수	도구적 논리	합계출산율	해당 지역, 해당 연도의 가임여성 1명당 출생아 수 국가통계포탈 (KOSIS)
		혼인총계	해당 지역, 해당 연도의 혼인 건수 국가통계포탈 (KOSIS)
		남녀성비	여자 100명 당 남자 수 남녀성비=(남자인구수÷여자인구수)×100 국가통계포탈 (KOSIS)
	규범적 논리	인구 천 명당 외국인 수	내국인 1000명 대비 외국인 수 인구 1000명 당 외국인수(명)=(등록외국인수/주민등록인구)×1,000 국가통계포탈 (KOSIS)
		인권조례 수	해당 지역의 인권 관련 조례의 수 국가법령정보센터
		지역인접성	해당 지역이 속한 광역시도 기준으로, 본인을 제외한 시군구의 국제결혼 지원조례 제정 또는 폐지 수의 평균값 연구자
통제 변수	인구증가율 ⁴⁾		해당 지역, 해당 연도의 인구의 자연증가 및 사회적 증가율(인구증가율 = {(당해년 총인구-전년 총인구)÷전년 총인구} × 100) 국가통계포탈 (KOSIS)
	고령인구비율		해당 지역, 해당 연도의 전체 인구에서 65세 이상 인구가 차지하는 비율(고령인구비율(%)=(65세이상인구수÷전체인구수)×100) 국가통계포탈 (KOSIS)
	재정자립도 ⁵⁾ (세입과목개편전)		해당 지역, 해당 연도의 일반회계의 세입 중 지방세와 세외수입의 비율(재정자립도=(지방세 + 세외수입) / 자치단체 예산규모×100) 국가통계포탈 (KOSIS)

4) 주민등록인구 기준, 외국인을 포함.

5) 잉여금, 이월금, 예탁·예수금이 세외수입으로 포함된 세입과목 개편 전을 기준으로 함.

IV. 분석 결과

1. 기초통계량

〈표 4〉는 분석에 사용된 변수들의 기초통계량을 나타낸 표이다. 본 연구에서 진행한 분석에서 종속변수는 조례의 제정과 폐지로, 이에 따라 조례의 제정에 해당하는 분석대상의 관측치와 폐지에 해당하는 분석대상의 관측치가 각각 3,529, 502로 상이하다. 따라서, 기초통계량 역시 분석에 포함된 이들만을 대상으로 살펴볼 필요가 있다. 기초통계량을 구체적으로 살펴보면, 종속변수에 해당하는 조례의 제정과 폐지의 평균은 각각 0.01, 0.05인 것을 알 수 있다. 또한, 조례의 제정 모형에서 합계출산율의 평균은 1.18로 나타났다. 혼인총계는 평균 1,312.62건인 것을 알 수 있다. 남녀성비는 평균 100.04로 나타났다. 또한, 조례의 폐지 모형에서는 인권 조례의 수는 평균 0.76개로 나타났으며, 인구 천 명당 외국인 수는 평균 17.09명인 것을 알 수 있다. 지역인접성의 경우 평균이 0.21로 나타났다. 마지막으로 통제변수의 기초통계량을 살펴보면, 인구증가율은 제정 모델에서 평균 0.03%로 나타났으며 폐지 모델에서는 평균 0.01%로 나타났다. 고령인구비율은 제정 모델에서 평균 17.18%, 폐지 모델에서 21.66%로 나타났고, 재정자립도를 살펴보면 제정 모델의 평균 재정자립도는 28.01이며 폐지 모델은 20.18인 것을 알 수 있다.

〈표 4〉 조례의 제정 및 폐지에 대한 기초통계량

변수구분		조례의 제정				조례의 폐지			
		평균	표준편차	최소값	최대값	평균	표준편차	최소값	최대값
종속 변수	조례 제정/ 폐지	0.01	0.10	0	1	0.05	0.21	0	1
독립 변수	합계출산율	1.18	0.30	0.381	2.538				
	혼인총계	1312.62	1316.94	0	8615				
	남녀성비	100.04	4.41	88.4	123.8				
	인권조례 수					0.47	0.88	0	4
	인구 천 명당 외국인 수					17.09	12.97	2.63	99.51
	지역인접성					0.21	0.13	0	0.389
통제 변수	인구증가율	0.03	2.35	-10.83	26.4	0.01	1.68	-5.68	8.2
	고령인구비율	17.18	8.30	3.8	44.3	21.66	6.60	4.7	39.2
	재정자립도	28.01	15.44	6.4	92.6	20.18	9.51	6.4	67.7
관측치		3,529				502			

2. 사건사 분석 결과

다음의 <표 5>는 구간별 지수모델을 통해 우리나라 지방자치단체의 ‘농촌총각 국제결혼 지원 조례’의 제정과 폐지에 영향을 미치는 요인에 관하여 분석을 실시한 결과이다. 모형을 구체적으로 살펴보면, 모형(1)부터 모형(3)에 이르기까지는 조례의 제정에 영향을 미치는 요인을 규명한 분석 결과에 해당하며, 모형(4)부터 모형(6)은 조례의 폐지에 영향을 미치는 요인을 규명한 결과이다. 제정 모형 중 모형(1)은 통제변수가 조례의 제정에 미치는 영향을 살펴본 분석 결과이며, 모형(2)는 도구적 논리에 의한 변인이 미치는 영향을, 모형(3)은 통합모형으로, 통제변수 및 도구적 논리에 해당하는 세부 변인이 조례의 제정에 미치는 영향요인을 살펴보았다. 폐지 모형도 제정 모형과 유사한 순서로, 모형(4)는 통제변수만을 포함하였으며, 모형(5)은 규범적 논리에 의한 변인만을 대상으로 분석을 실시한 결과이다. 모형(6)은 통합모형으로, 통제변수를 포함한 규범적 논리가 조례의 폐지에 미치는 영향요인을 규명하였다.

분석 결과를 살펴보면 다음과 같다. 우선, 조례의 제정에 도구적 논리가 어떠한 영향을 미치는지 모형(3)을 통해 살펴본 결과, 합계출산율은 조례의 제정에 있어 통계적으로 아무런 유의미한 영향을 미치지 않았다. 반면 혼인총계는 조례 제정에 있어 부(-)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한, 남녀성비 역시 남성인구가 여성인구보다 많을수록 조례 제정에 있어 정(+)의 방향으로 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 통제변인 중에서는 고령인구비율과 재정자립도는 부(-)의 방향으로 통계적 영향을 미쳤으며, 반면에 인구증가율의 경우 부(-)의 영향을 보이긴 하나 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

즉, 도구적 논리가 제정에 미치는 영향을 종합하여 해석하면, 혼인건수가 낮은 지역이 그렇지 않은 지역에 비해 농촌총각 국제결혼 지원조례의 제정을 통하여 지역의 혼인 감소 추세를 완화하려는 유인을 더 클 것으로 판단할 수 있을 것이다. 이와 관련하여, 남성 인구가 여성 인구보다 많은 지역에서는 성비 불균형을 해소하기 위한 정책의 일환으로 외부 이주민과의 혼인을 지원하는 국제결혼 지원조례 제정을 추진할 가능성이 있다. 고령인구비율, 재정자립도가 높은 지역일수록 조례를 제정하지 않는 것으로 나타난 결과에 대해서는 각 변인에 대하여 차별적 해석이 가능할 것으로 보인다. 고령인구비율의 경우, 일반적으로 농촌의 고령화가 심화됨에 따라 인구부양 정책의 일환으로 다양한 형태의 혼인을 지원하는 측면에서 농촌총각의 국제결혼을 지원하는 것으로 예상되나, 본 연구에서는 고령인구비율이 높을수록 조례 제정을 하지 않는 경향이 높아지는 것으로 나타나 이러한 견해와는 상반되는 결과를 확인하였다. 이러한 결과는 지역의 고령화가 심화될수록 지역사회 유지와 지역소멸의 방지 차원으로 국제결혼을 통한 젊은 인구 유입 및 출산 장려에 노력을 기울일 것이라는 기

존의 연구(이상림, 2013; 강서영 외, 2021)와 상반되는 결과이므로 후속연구를 통하여 이에 관한 추가적인 확인이 필요하다.

재정자립도가 높을수록 조례 제정을 하지 않는 경향에 대해서는 재정자립도의 높고 낮음에 따른 지역의 특성 및 유형을 살펴볼 필요가 있다. 재정자립도가 높은 지역의 주요한 공통 특성은 주민등록인구가 많다는 점, 1인당 GRDP가 높고 생산가능인구에 해당하는 15~64세의 비중이 높다는 점, 그리고 지식기반산업 종사자 비중이 높다는 점을 들 수 있다(송우경 외, 2023). 반면, 재정자립도가 낮은 지역의 경우, 노인인구비율이 높고, 생산가능인구의 비중이 낮으며 경제 및 산업구조에 있어 제조업 비율이 낮고 지식기반산업 종사자의 비율이 낮다. 또한, 농촌 및 군 지역에 해당하는 경우, 도시의 규모가 작은 경우에도 재정자립도가 낮은 경향을 보인다(최현선, 2012; 장인수, 2020; 송우경 외, 2023). 이를 종합하면, 조례의 제정에 유인이 큰 지역은 일반적으로 재정자립도가 낮은 경향을, 그렇지 않은 지역은 재정자립도가 높아 이와 같은 분석 결과가 나타난 것으로 해석할 수 있다.

농촌총각 국제결혼 지원조례의 제정에 영향을 미치는 요인에 관한 분석에 따른 가설 지지결과를 살펴보면, 합계출산율이 낮을수록 조례를 도입할 확률이 높다고 설정한 가설 1-1은 기각되었으며, 총 혼인 건수가 적을수록 조례를 도입할 확률이 높다고 도출한 가설 1-2와 남녀성비가 높을수록 조례를 도입할 확률이 높다고 설정한 가설 1-3은 지지되었다. 종합하면, 농촌총각 국제결혼 지원조례의 제정에 도구적 논리가 미치는 영향에 관한 가설1은 부분 지지되었다.

조례의 폐지에 규범적 논리가 미치는 영향에 대하여 분석을 실시한 결과는 다음과 같다. 먼저, 인권 조례의 수가 많을수록 조례를 폐지할 확률이 높게 나타났다. 이는 인권 의식 수준이 높아지고 그 규범에 대한 논의가 활발해지면서 이에 대해 해당 지방자치단체가 얼마나 직간접적인 영향을 받고 있는지를 나타내는 변수이다. 즉, 채택 및 유지하고 있는 인권 조례의 수가 많은 지방자치단체일수록, 그렇지 않은데와 비교하여 인권 감수성이 높은 곳임을 예상할 수 있다. 이러한 높은 인권 감수성은 농촌총각의 국제결혼에 대한 여론이 성평등 관점에 기반하여 부정적인 방향으로 변화함에 따라 이를 지원하는 조례를 폐지하는 결정을 내리는데 영향을 미쳤다고 본다. 또한, 인구 천 명당 외국인 수 역시 조례의 폐지에 정(+)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미친 것으로 나타났다.

즉, 해당 지역의 외국인 비율이 높을수록 농촌총각의 국제결혼을 지원하는 조례를 폐지할 가능성은 높아진다. 이는 이주 외국인의 수가 증가할수록 지역사회에서 목소리를 낼 수 있는 여건과 환경이 조성될 여지가 생기며, 국제결혼의 대상자인 이주 여성들의 의견이 정책결정에 반영됨에 따라 이와 같은 결과가 나타난 것으로 해석된다. 대표적으로, 과거 필요

에 의해 시행되던 ‘농촌총각 장가보내기 사업’이 오늘날에 지방자치단체가 외국인 유학생과 이주여성을 도구로 활용한다는 비판이 일었다(머니투데이, 2022). 인권교육 및 사업의 폐지를 통해 이를 개선하는 과정에서 외국인에 대한 인식과 정책참여에 있어 이들이 사회구성원으로 자리매김하고 있는 것을 보여주는 인구 천 명당 외국인 수는 해당 조례의 폐지에 규범적 논리에 의해 정(+)의 방향으로 작용할 수 있다. 지역인접성의 경우에는 조례 폐지에 있어 통계적으로 아무런 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 즉, 농촌총각 국제결혼 지원조례에 있어 인접한 지역의 의사결정은 해당 지역의 정책 결정에 직간접적인 영향을 미친다고 보기 어려운 것으로 해석할 수 있다.

통제변수가 농촌총각 국제결혼 지원조례의 폐지에 미치는 영향에 관한 살펴본 결과, 인구증가율과 재정자립도는 조례의 폐지에 통계적으로 아무런 영향을 미치지 않았으나, 고령인구비율의 경우 조례의 폐지에 정(+)의 방향으로 유의미한 영향을 보였다. 이에 대한 해석은 다소 주의할 필요가 있다. 조례의 폐지 이전에 전제되는 것은 조례의 제정으로, 본 연구에서는 조례를 제정한 지역을 분석단위로 하여 조례의 폐지 사건이 발생하는지 분석하였으므로, 농촌총각 국제결혼 지원조례를 제정한 지역들이 일반적으로 고령화 현상이 심화된 농촌 지역에 해당하여 이러한 통계적 경향성이 보이는 것으로 해석할 수 있다. 그러나, 조례의 제정에 대한 분석 결과인 모형(3)에서 고령인구비율이 높을수록 조례를 제정할 확률이 낮게 나타나는 분석 결과와는 대치되는 결과이므로, 이에 관하여 후속연구를 통하여 추가적인 규명이 필요하다.

조례의 폐지에 미치는 영향요인의 분석 결과에 따른 가설지지 결과를 살펴보면, 인권 조례 수가 많을수록 조례를 폐지할 확률이 높다는 가설 2-1은 지지되었으며, 인구 천 명당 외국인 수가 많을수록 조례를 폐지할 확률이 높을 것이라는 가설 2-2 역시 지지되었다. 반면, 인접한 지방자치단체에서 조례를 폐지한 경우가 많을수록 해당 지역 역시 조례를 폐지할 확률이 높을 것이라는 가설 2-3은 기각되었다. 종합하면, 규범적 논리에 의해 조례를 폐지할 확률이 높을 것이라는 가설2는 부분 지지되었다.

〈표 5〉 농촌총각 국제결혼 지원조례에 대한 제정·폐지의 사건사 분석 결과

변수명	제정			폐지		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
합계 출산율		1.146* (0.494)	1.018 (0.549)			
혼인 총계		-0.000683** (0.0003)	-0.000928* (0.000396)			
남녀 성비		0.0980*** (0.0273)	0.0738* (0.0310)			
인권 조례 수					0.610*** (0.16)	0.670*** (0.176)
인구 천명당 외국인 수					0.0279* (0.0111)	0.0281* (0.0126)
지역 인접성					0.361* (0.183)	0.172 (0.181)
인구 증가율	0.0933 (0.0741)		-0.0101 (0.0802)	0.0542 (0.148)		0.0547 (0.147)
고령 인구비율	-0.0577* (0.027)		-0.0936** (0.0348)	0.230*** (0.0494)		0.170** (0.0552)
재정 자립도	-0.0852*** (0.0229)		-0.0460* (0.0233)	0.120*** (0.0321)		0.0579 (0.0420)
_cons	-1.535 (0.867)	-15.36*** (2.807)	-9.786** (3.526)	-11.12*** (1.829)	-4.467*** (0.403)	-9.664*** (2.077)
총 지역 수	226	226	226	37	37	37
에피소드 수	3,529	3,529	3,529	502	502	502

Standard errors in parentheses * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

V. 결론

본 연구는 도구적 논리와 규범적 논리가 국제결혼 지원조례의 제정과 폐지라는 정책 생애주기(policy life-cycle) 각 단계에서 서로 다르게 작동함을 실증적으로 보여주었다. 2000년대 초반부터 한국의 농촌 지역에서는 인구 감소 위기와 성비 불균형 문제가 시작되었으며 이러한 환경에 대한 정책적 대응의 일환으로 해당 조례가 제정되었다. 하지만 2010년대 중반부터 중반 이후 결혼 이주 여성의 인권 문제가 사회적 쟁점으로 부상하면서 다수의 지방

정부에서 조례의 폐지 움직임이 나타났다. 이러한 맥락에서 본 연구는 2005년부터 2023년까지 전국 226개 기초자치단체를 대상으로 ‘농촌총각 국제결혼 지원조례’의 제정과 폐지에 영향을 미치는 요인을 분석하였다.

그 결과, 조례의 제정 국면에서는 도구적 논리를 반영하는 변수 중 ‘혼인총계’와 ‘남녀성비’가 유의미했다. 이는 국제결혼 지원조례가 실질적으로 지방의 인구 재생산 전략의 일환으로 간주되었음을 의미하며, 기능주의적 필요에 따라 제도화가 추진되었음을 보여준다. 반면 조례 폐지 단계에서는 ‘외국인 수’와 ‘인권조례 수’가 폐지에 유의미한 영향을 미쳤다. 지역 내 외국인이 많을수록 그들의 인권을 보호하지 못하는 부정적인 제도는 정책 수용성에 부정적인 인식을 형성하고 해당 제도 유지에 대한 정당성을 약화시킨다. 또한 ‘인권조례 수’가 많을수록 조례 폐지 확률을 유의미하게 증가시키는 것으로 확인되었다. 이는 인권 감수성이 높은 지역일수록 ‘국제결혼 지원조례’가 결혼이주여성을 인구 유입 수단으로만 접근하고 있다는 점에 대한 문제의식을 공유하고, 해당 제도의 상징성과 정당성을 재검토하려는 시도가 이루어졌을 가능성을 함축한다. 따라서 조례 폐지는 단순한 제도 철회가 아니라, 기존 제도의 한계를 인식하고 이를 대체하거나 보완하려는 지역 차원의 규범적 재구성이 진행되고 있음을 의미한다. 실제로 조례 폐지 이후 여성 인권 조례나 다문화 인권 조례를 새롭게 제정한 지자체 사례가 관찰되며, 이는 정책 폐지가 제도적 퇴보가 아닌 가치 기반 재조정의 일환일 수 있음을 보여준다.

이러한 분석 결과는 다음과 같은 이론적 함의가 존재한다. 우선, 제도주의 이론에 기반하여 정책의 도입과 폐지라는 시간적 국면마다 우세하게 작동하는 논리의 유형이 달라진다는 점을 경험적 증거를 통해 보여주었다. 정책 형성과 변화의 과정을 설명하는 데 있어 단일한 제도 논리로는 충분하지 않으며, 이는 신제도주의 이론이 강조해 온 공식적 제도와 비공식적 제도 간 상호작용과 제도적 논리의 변화에 대한 지방정부의 정책 결정의 맥락에서 실증적으로 확인한 결과로 볼 수 있다. 구체적으로 제정 국면에서는 도구적 논리, 즉 외부 환경 변화에 대한 조직의 적응과 문제해결 능력이 중심이 되는 반면, 폐지 단계에서는 지역사회 내 정당성과 가치 정향, 그리고 제도 간 정합성 여부가 보다 유효한 요인으로 기능한다. 요컨대 본 연구는 다문화·인구정책 분야의 정성 중심 연구 지형에 실증성과 시간성을 도입하고, 제도 변화의 복합 논리를 구체적인 정책 대상으로 분석하였다는 점에서 의의가 있다.

또한 본 연구 결과를 바탕으로 몇 가지 정책적 시사점을 도출할 수 있다. 우선, 제정 국면에서 유의미했던 ‘혼인총계’와 ‘남녀성비’ 변수는 조례가 단순한 다문화 지원을 넘어서 지방의 인구 재생산 전략과 밀접하게 연결되어 있음을 보여준다. 이는 정책이 인권 기반보다는 기능적 필요에 의해 추진되었음을 시사하며, 향후 유사 정책을 설계할 때 이러한 도구주의

적 접근이 정책의 장기적 수용성과 정당성을 약화시킬 수 있다는 점을 고려해야 한다. 특히 국제결혼을 통한 인구 유입이 지역사회에 자연스럽게 정착하려면, 단기적 인구증가 효과만이 아니라 결혼이주여성의 실질적 삶의 질 향상을 동반할 수 있도록 설계되어야 한다. 따라서 지방정부는 국제결혼 가족 지원 정책을 설계할 때, 출산과 결혼 장려라는 인구 정책적 목적과 더불어 인권 중심의 통합 지원 체계를 병행 구축하는 노력이 필요하다.

한편 폐지 가능성이 높은 조건이 발견된 지역에서는, 단순히 제도를 철회하기보다는 규범적 논리에 부합하는 방식으로의 제도 전환 또는 개정 전략을 모색할 필요가 있다. 특히 인권조례가 풍부하거나 외국인 인구가 많은 지역일수록, 국제결혼 지원조례의 존속을 위해서는 해당 제도가 낙인이 아닌 권리 보장의 관점에서 재설계되어야 하며, 이를 위해 조례 목적 조항의 수정, 수혜 대상 확대, 자율적 참여 보장 등 규범적 요소를 제도 안에 제도적으로 내재화해야 한다.

더불어 인권조례가 많은 지역에서 국제결혼 지원조례의 폐지 확률이 높게 나타난 점은, 해당 조례가 지역 내 인권 담론과 정합하지 않을 경우, 규범적 기준에 따라 조정되거나 대체될 수 있다는 가능성을 보여준다. 이는 정책의 존속 여부가 정책 효과성뿐 아니라, 지역 내 가치 체계 및 기존 정책들과의 일관성에 따라 결정된다는 점을 방증하며, 정책 설계 시 정합성 점검과 통합적 관점이 반드시 요구됨을 강조한다. 특히 지방정부는 인권조례와 같은 기본적인 가치 조례들과 새롭게 도입하는 정책 간의 충돌 가능성을 사전에 진단하고, 정책 간 정합성을 높이기 위한 대안을 체계화가 필요하다. 예컨대 기존 조례의 한계를 보완하는 방향으로, 결혼이주여성을 단순한 인구유입 수단이 아닌 지역사회 구성원으로 명시적으로 인정하는 권리 조항을 포함한 새로운 지원조례를 제정하거나, 기존 인구정책과 인권 정책을 연계하는 통합형 조례 모델을 개발할 수 있다.

이에 따라 지역별 정책 설계 및 입법전략에도 차별화된 접근이 요구된다. 우선 조례 제정을 고려하는 지역에서는 단순한 출산율 하락이나 혼인 감소 등의 외부 압력만을 반영하는 것이 아니라, 해당 제도의 정책적 정당성이 향후에도 지속 가능할 수 있도록 제정 초기부터 지역의 인권 감수성과 기존 제도와의 정합성을 고려한 조례 설계가 필요하다. 제정 당시부터 다문화 가족의 정주지원, 사회통합, 권리 보장을 명확히 포함하는 포괄적 조례 체계를 설계하는 것이 제도의 수명을 연장하는 전략이 될 수 있다. 또한 조례를 개정하는 방식으로는, 조례 목적 조항에 "인권 보장"과 "사회통합"을 명시하고, 단순한 결혼 장려가 아닌 결혼이주여성의 주거 안정, 언어 교육, 법률지원, 자녀 돌봄 등 생활권 보장 항목을 구체적으로 규정하는 방안이 있다. 대체 제도의 형태로는, 기존 국제결혼 지원조례를 인구정책의 하위 조례가 아닌 보편적 가족정책 내에서 결혼이주 가정을 포괄하는 통합형 조례 모델을 설계하는 방식이

있다. 아울러 인구정책과 인권정책이라는 구조적으로 상충할 수 있는 정책 영역 간 갈등을 조정하기 위해, 정부 차원에서는 정책 통합 가이드라인을 제공하고, 지방정부가 사전 영향 평가를 통해 정책 간 가치 충돌 여부를 점검할 수 있는 로드맵 구축을 제시할 수 있다.

이러한 합의에도 불구하고 다음과 같은 몇 가지 한계가 존재하며 이는 향후 연구에서 보완될 필요가 있다. 첫째, 본 연구는 정량적 자료에 기반하여 국제결혼 지원조례의 제정 및 폐지에 영향을 미치는 구조적 요인들을 중심으로 분석을 수행하였다. 그러나 실제 정책 형성과 변화 과정에는 단지 인구, 제도, 환경 변수뿐 아니라, 정책 행위자들의 전략적 선택, 갈등 구조, 지역 정치 역학 등 비구조적 요인이 복합적으로 작용한다. 특히 조례 폐지와 관련해서는 지방의회, 시민사회, 여성단체 등 다양한 이해관계자들이 어떤 방식으로 정책 폐지 논의에 참여했는지, 그 영향력은 어느 정도였는지를 실증적으로 검토하지 못하였다. 향후 연구에서는 폐지 사례가 발생한 지역을 중심으로 지방의회 회의록, 언론 보도 등의 문헌 자료를 활용한 질적 내용 분석을 병행하여, 사회적 맥락과 의사결정 메커니즘을 구체적으로 규명할 필요가 있다.

둘째, 본 연구는 다양한 외생 변수들을 통제하며 사건사 분석(event history analysis)을 수행하였으나, 모든 결정 요인을 완전히 포괄하지는 못했다는 한계가 존재한다. 예컨대 지방정부의 정치 성향, 선거 전략, 중앙정부의 정책 유도 또는 재정 인센티브 제공 여부 등은 조례의 제정이나 폐지에 실질적인 영향을 미칠 수 있는 요소임에도 불구하고, 본 연구의 분석 모형에는 포함되지 못하였다. 향후 연구에서는 정치·제도적 요인 및 거버넌스 구조에 대한 통합적 접근을 통해 보다 설득력 있는 분석을 구축할 필요가 있다.

요컨대 본 연구는 계량적 접근을 통해 조례의 정책 생애주기를 분석하였다는 점에서 의미를 갖지만, 질적 분석 및 정치적 맥락 등 다양한 요인을 보다 입체적으로 논의할 필요가 있다. 이를 통해 정책 설계와 평가에 실질적으로 기여할 수 있는 연구로 확장될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강기정. (2007). 국제결혼 가족복지 지원 서비스 모형 개발을 위한 탐색적 연구. 「한국 가족복지학」, 12(3): 131-145.
- 강민정·배현희. (2024). 지방정부의 스마트도시 정책도입에 관한 연구. 「지방정부연구」, 28(2): 329-355.
- 공익인권법재단. (2022). 「국제결혼 지원조례와 이별하는 중」. 공익인권법재단 공감.
- 김민정·박형준. (2024). 지방정부의 정책확산 시기별 분석: 기초자치단체 사회적경제 기본조례를

- 중심으로. 「한국행정학보」, 58(1): 131-161.
- 김상찬·김유정. (2011). 국제결혼 이주여성의 인권보호를 위한 법적 과제. 「법학연구」, 43: 319-344.
- 김서용·김선희. (2019). 제도변화에서 제도적 논리의 역할에 대한 사례분석: 지방공기업 경영평가 제도를 중심으로. 「지방행정연구」, 33(3): 137-178.
- 김정인. (2018). 지방자치단체의 다문화가족 지원 조례와 다문화가족의 이주사회 적응전략: 경기도 사례를 중심으로: 경기도 사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 21(4): 267-292.
- 남궁근. (1994). 우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인 분석: 시. 군. 자치구의 기초자치단체를 중심으로. 「한국행정학보」, 28(3): 991-1014.
- 노세리·이상민. (2013). 왜 어떠한 조직은 제도를 유지하고, 어떠한 조직은 제도를 폐지하는가?. 한국인사관리학회 학술대회 발표논문집, 2013(1): 1-19.
- 민기채. (2023). 다문화가족 지원 조례 비교 연구. 「다문화콘텐츠연구」, 46: 225-250.
- 박기관. (2011). 다문화시대의 여성결혼이민자 가정에 대한 지방자치단체의 지원방안: 강원도를 중심으로: 강원도를 중심으로. 「한국정책연구」, 11(1): 193-213.
- 박나라·김정숙. (2018). 환경조례의 수평적 확산과 수직적 확산: 환경기본조례와 자연 환경보전 조례를 중심으로. 「한국행정연구」, 27(3): 1-38.
- 선소원. (2022). 제도와 정책행위자가 지방자치단체의 여성가족조례에 미치는 영향. 박사학위논문 서울대학교 대학원, 서울.
- 송우경·이준영·조성민. (2023). 지방 재정력 추이와 영향요인에 대한 고찰: 재정자립도와 재정자 주도를 중심으로. 「월간 KIET 산업경제」, 295: 7-18.
- 오승현·정다정·나태준. (2024). 지방정부 재난취약계층 지원 영향요인에 관한 연구: 재난취약계층 지원 조례를 중심으로. 「지방정부연구」, 27(4): 339-368.
- 오혁제·허형조. (2024). 지방 자치단체의 취약계층 지원 정책 확산에 관한 분석: 경계선지능인 지원 등에 관한 조례를 중심으로. 「한국 사회와 행정연구」, 35(3): 111-136.
- 유두호·유승주. (2020). 사회적 기업의 조직 역할 확대: 역능적 행위자성과 제도적 논리를 중심으로. 「인사조직연구」, 28(1): 59-84.
- 유한별·나태준. (2019). 지방자치단체의 갈등 관련 조례 제정에 미치는 영향 요인 연구: 신제도주의 동형화 (isomorphism) 이론을 중심으로. 「지방정부연구」, 23(2): 47-70.
- 윤선일·김정숙. (2022). 지방정부 정책은 어떻게 확산 되는가?: 인구조례 도입 및 제도화를 중심으로. 「지방행정연구」, 36(4): 45-76.
- 이삼식·박종서·김필숙·김형식. (2007). 국제결혼 이주여성의 결혼·출산 행태와 정책방향. 한국보건사회연구원. 연구보고서 2007-19-1.
- 이은미·이은국. (2015). 지방정부 정책 결정 요인의 QCA (Qualitative Comparative Analysis) 분석: '노인복지 증진에 관한 조례' 채택을 중심으로. 「현대사회와 행정」, 25(2): 1-24.
- 이정철·허만형. (2012). 출산장려금 제도의 정책확산 연구: 기초자치단체의 제도 도입을 기초한 사건사 분석: 기초자치단체의 제도 도입을 기초한 사건사 분석. 「정책분석평가학회보」, 22(3):

95-119.

- 이태형·정술·장용석. (2020). 제도혁신가 모형으로 본서울시 청년기본조례제정 사례 연구. 「현대 사회와 행정」, 30(4): 133-166.
- 임태경. (2023). 인구감소지역을 중심으로 살펴본 청년기본조례 제정의 영향요인에 관한 연구. 「지방행정연구」, 37(2): 147-168.
- _____. (2024). 인구감소지역을 중심으로 살펴본 [생활인구조례] 제정유무와 제정속도의 영향요인에 관한 연구: 인구감소지역 내 시와 구·군 자치단체 간 비교분석을 중심으로. 「한국행정논집」, 36(3): 513-540.
- 장용석·유승주·정술. (2024). 개방 체계 (open systems) 와 조직: 제도주의와 조직학습. 「한국행정학보」, 58(5): 157-192.
- 장유미·유한별·하연섭. (2019). 지방자치단체의 ‘마을만들기’사업 관련 조례의 확산요인 연구: 제도주의 이론에 근거한 사회적 압력을 중심으로. 「지방정부연구」, 23(2): 97-116.
- 장인수. (2020). 인구 변화에 대응한 지방자치단체 재정 여건 제고 방안. 「보건복지포럼」, 280(0): 63-72.
- 정다정·문승민·나태준. (2018). 지방정부의 정책 도입 결정 요인에 관한 연구: 자살예방 조례를 중심으로. 「지방정부연구」, 22(2): 281-301.
- 정다정·유승주. (2021). 글로벌 규범과 지방정부의 순응-건강도시 조례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 30(2): 21-49.
- 정명은·김미현. (2014). 한국 지방정부의 가치지향성 분석-조직목표선언을 중심으로. 「한국정책학회보」, 23(3): 27-57.
- 정명은·안민우. (2016). 조직장, 제도적 논리 그리고 구성된 행위자-한국 지방정부 기금의 제도와 과정 분석. 「한국정책학회보」, 25(3): 37-75.
- 정술. (2019). 「조례 제정을 통한 지방정부의 역할 확대와 다형적 의사결정에 관한 분석」. 석사학위논문 연세대학교 대학원, 서울.
- 정장훈. (2012). 국제환경협력 참여의 결정요인-생태계 보호를 위한 람사 협약을 중심으로. 「한국정책학회보」, 21(1): 155-190.
- 정희옥·박명아. (2018). 지방자치단체 외국인 관련 자치법규의 비교 분석: 외국인 지원 조례를 중심으로: 외국인 지원 조례를 중심으로. 「현대정치연구」, 11(1): 5-43.
- 조용만·박성범. (2013). 국제결혼이민자의 조기 사회통합증진 방안 연구. 「국제정치논총」, 53(3): 465-502.
- 조흥석. (2020). 국제결혼중개업법과 결혼이주여성의 인권보호. 「법과 정책연구」, 20(4): 131-160.
- 최현선. (2012). 상생발전을 위한 지방정부간 재정거버넌스에 관한 사례연구, 한국지방세연구원. 정책보고서 2012-17.
- 함정현·황창주·소광섭. (2008). 한국의 다문화사회 형성과 지방자치단체의 역할. 「동방학」, (15): 423-452.

- 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. <https://doi.org/10.2307/1963526>.
- Box-Steffensmeier, J. M., & Jones, B. S. (2004). *Event history modeling: A guide for social scientists*. Cambridge University Press.
- Damayanthi, S., & Gooneratne, T. (2017). Institutional logics perspective in management control research: a review of extant literature and directions for future research. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 13(4): 520-547.
- 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.
- Dobbin, F. (1993). The social construction of the great depression: Industrial policy during the 1930s in the United States, Britain, and France. *Theory and Society*, 22(1): 1-56.
- Durkheim, E. (1893). *The Division of Labor in Society*. New York: Free Press.
- Friedland, R., & Alford, R. R. (1991). *Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions*. Powell WW, DiMaggio PJ, eds. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*.
- Lounsbury, M. (2007). A tale of two cities: Competing logics and practice variation in the professionalizing of mutual funds. *Academy of management journal*, 50(2): 289-307.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York, NY: Free Press.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363
- Park, N. (2021). Global environment and local governments: Global norms, policy adoption, and local diffusion. *Lex Localis*, 19(2): 279-303.
- Streeck, W., & Thelen, K. (Eds.). (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford University Press.
- Thornton, P. H., & Ocasio, W. (1999). Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: Executive succession in the higher education publishing industry, 1958-1990. *American journal of Sociology*, 105(3): 801-843.
- Thornton, P. H., & Ocasio, W. (2008). *Institutional logics*. The Sage handbook of organizational institutionalism, 840(2008): 99-128.
- Thornton, P. H., Ocasio, W., & Lounsbury, M. (2012). *The institutional logics perspective: A new approach to culture, structure, and process*. Oxford University Press.
- Vikstedt, E., Luhtala, M., Welinder, O., Sinervo, L. M., & Laihonon, H. (2024). Different

sustainability endgames: Institutional logics in the performance management of local governments. *Public Money & Management*, 1-9. <https://doi.org/10.1080/09540962.2024.2421503>.

〈인터넷 자료·언론 기사〉

KBS 뉴스. (2023, 8월 1일). 매매혼 조장 논란으로 국제결혼지원 조례 폐지 사례 증가.

KBS 뉴스. (2023, 8월 2일). 농촌 총각 국제결혼 지원 속속 중단…조례 폐지까지. <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=7738291>

경향신문. (1992, 8월 15일). 농촌총각 짝짓기 각계人士(인사) 국제중매인"自願(자원)". 1992.08.15. [지면 기사]

국가인권위원회. (2025, 4월 14일). 지방자치단체의 인권침해적 국제결혼 지원 조례 및 관련 사업 폐지 환영 [보도자료]. <http://www.humanrights.go.kr/base/board/read?boardManagementNo=24&boardNo=7611115&menuLevel=3&menuNo=91>

머니투데이. (2022, 9월 7일). “농촌총각 장가보내기 사업, 이주여성을 도구 취급” 인권위 지적 2022. 09.07. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20160504144400371?input=1195m>

법무부. (2025). 2024년 연도별 결혼이민자 현황. 출입국·외국인정책 통계연보. <https://www.moj.go.kr/moj/2412/subview.do>

생활법령정보.(n.d.). <https://easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMain.laf?popMenu=ov&csmSeq=47&ccfNo=1&cciNo=1&cnpClsNo=1> (2025년 2월 14일 접속)

중앙일보. (2023, 5월 27일). 매매혼·성차별 논란 ‘농촌총각 국제결혼 지원조례’ 속속 폐지. 2023. 05.27. <https://www.joongang.co.kr/article/25165691>

지표누리. (2024). 결혼이민자 현황. 출입국·외국인정책 통계연보. https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2819

통계청. (2025, 2월 26일). 2024년 출생·사망통계(잠정). 대한민국 정책브리핑. <https://www2.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=156676180>

ABSTRACT

Changes in Institutional Logic in the Era of Local Extinction: Focusing on the Diffusion and Termination of Ordinances Supporting International Marriages for Rural Bachelors*

Hyelin Joo & Miseon Jeon

This study investigates how changes in institutional logics have influenced the enactment and repeal of local ordinances that supported international marriages between rural Korean men and foreign women—a policy initially adopted to address the challenges of low fertility, population aging, and regional decline in South Korea. Using panel data from 226 local governments between 2005 and 2023, this study applies a piecewise exponential model within the framework of event history analysis (EHPA). The results show that during the enactment phase, sub-factors of instrumental logic—specifically, a lower number of total marriages and a higher male-to-female sex ratio—increased the likelihood of adopting such ordinances. In contrast, during the repeal phase, normative logic played a more prominent role: a higher number of human rights-related ordinances and a larger foreign resident population were significantly associated with a greater likelihood of repeal. These findings underscore the importance of considering the temporal and contextual dynamics of policy change. In particular, functionally driven approaches that focus narrowly on short-term demographic gains may undermine the long-term legitimacy and public acceptance of such policies, highlighting the need for more integrated and human rights-oriented policy design.

【Keywords: ordinance supporting international marriages for rural bachelors, institutional logic, ordinance, human rights】

* This work was supported by Pusan National University Research Grant, 2022.