「지방정부연구」 제25권 제3호(2021 가을): 147-166
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.25 No.3 (2021 Autumn)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.25.3.7

지방정부의 출산장려금 지출 결정요인 분석*

강 서 영**
정 다 정***
나 태 준****

국문요약

정책의 효과성이 명확하게 입증되지 않았음에도 불구하고, 우리나라 지방정부의 출산장려금 지급 규모는 매해 증가하고 있다. 본 연구에서는 비수도권이 수도권보다 출산장려금 규모와 증가율이 더 높은 현상의 원인을 정책 확산 이론과 점증주의 이론의 시각에서 분석하고 있다. 분석 결과, 우리나라 지방정부의 출산장려금 증가율은 동일한 광역에 위치한 다른 지방정부를 준거집단으로 삼으며, 이외에도 고령인구비율, 재정자주도와 같은 내부적 요인에 영향을 받고 있음이 확인되었다. 또한, 비수도권에서는 수평적 확산 요인과 합계출산율, 고령인구비율이라는 내부적 요인에 따라 출산장려금이 증가하는 것으로 나타났다.

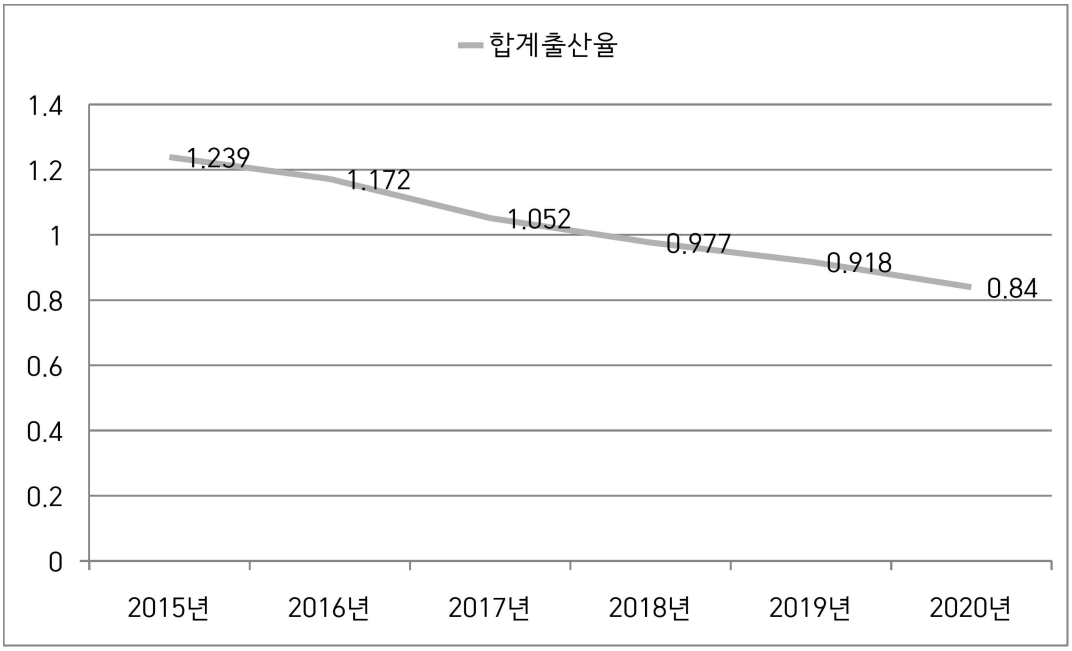
주제어: 출산장려금, 정책확산, 점증주의, 수도권, 비수도권

Ⅰ. 서론

우리나라의 저출산 문제는 이미 널리 알려져 있지만, 더 큰 문제는 출산율이 지속적으로 감소 추세를 보이고 있다는 점이다. 이는 〈표 1〉을 통해 명확히 확인할 수 있는데, 우리나라 합계출산율은 2015년 1.239명에서 2020년 0.84명으로 매년 그 수치가 감소하고 있다. 특히, 2018년 0.977명을 기점으로 2020년까지 합계출산율이 채 1명이 되지 않는다. 한국보건사회연구원(KIHASA)의 「보건복지포럼」에 따르면, 우리나라는 이미 합계출산율이 1명 미만인 '초저출산' 국가이며, 사망자 수가 출생아 수보다 많아 인구가 자연적으로 감소하는 '인구 데드 크로스' 현상이 나타나고 있다. 이러한 저출산 문제는 인구 고령화, 생산가능인구 감소로 인한 국내총생산(GDP) 감소와 지속 가능한 발전 저해로 이어진다(진화영, 2021). 또한, 저출산으로 인한 인구 고령화는 결국 지역의 소멸을 불러일으킬 수 있다(이상호, 2018; 정호용, 2020).

* 본 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1A3A2067636).
** 제1저자
*** 공동저자
**** 교신저자

〈표 1〉 우리나라 합계출산율 추이 2015년-2020년



자료: KOSIS 국가통계포털, 단위: 명

이처럼 지속적으로 낮아지는 출산율은 중대한 경제·사회적 문제들을 발생시킬 수 있기에 우리나라 중앙정부와 지방정부는 다양한 정책을 통해 문제에 대응하고자 노력하고 있다. 중앙정부는 2005년부터 「저출산·고령사회 기본법」을 제정하였으며, 지방정부는 생애주기에 따라 지원금을 지급하거나 맞춤형 서비스를 지원하고 있다. 본 연구에서는 저출산 문제에 대응하고자 우리나라 지방정부가 실시 중인 출산장려정책 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 출산장려금에 대해 다뤄보고자 한다.

우리나라의 출산장려금 정책은 2002년 전라남도 함평군에서 최초로 시행되었으며, 2020년 기준 14개의 광역자치단체와 219개의 기초지방자치단체에서 실시 중이다. 우리나라 지방자치단체의 출산장려금 지급 규모는 지속적으로 증가하고 있다. 매년 보건복지부에서 발간하는 「지방자치단체 출산지원정책 사례집」을 살펴보면, 2019년 우리나라 지방자치단체의 출산장려금 재정 규모는 약 19억 원으로 2018년에 비해 32.3% 증가한 것으로 확인되었다. 또한, 서울특별시 종로구는 출생순위별 출산장려금 총합이 2018년 350만 원에서 2019년 580만 원으로 약 1.6배 증가, 울산광역시 울주군은 2018년 890만 원에서 2019년 1,800만 원으로 약 2배 증가하는 등 지방자치단체 대부분에서 출산장려금 지급 규모가 증가하였다.

그러나, 출산장려금의 효과성은 명확하지 않다. 출산장려금의 효과성에 관한 연구들을 살펴보면, 출산장려금의 긍정적인 효과를 입증한 연구도 존재하지만, 정책의 효과성을 입증하지 못한 연구도 존재한다(정호용, 2020; 홍소정, 2011). 그렇다면, 이처럼 정책의 효과성이 명확하게 입증되지 않은 출산장려금 지급 규모를 지방정부는 왜 계속해서 증가하고 있는 것일까?

본 연구는 이러한 질문에 대한 실마리를 구하기 위하여 우리나라의 기초자치단체 226개를 대상으로 출산장려금 증가 요인을 정책 확산 이론과 점증주의 이론을 중심으로 파악해보고자 한다. 또한, 본 연구에서는 수도권과 비수도권이라는 지역 차이에 따라 출산장려금 증가 요인의 차이가 존재하는지도 확인해보고자 한다. 본 연구를 통해 우리나라 지방정부가 출산장려금 지출 증가 결정이 다른 지방정부에 대한 모방적 행위의 결과인지, 아니면 조직 내부 요인에 따른 합리적 행위의 결과인지를 실증적으로 보여주고, 수도권과 비수도권 간 지역 격차에 따른 지출 결정요인의 차이가 존재하는지도 알아보고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 가설 설정

1. 출산장려금의 개념 및 현황

우리나라 중앙정부는 저출산 문제에 대응하고자 2005년 5개년 단위의 저출산·고령사회 기본법[법률 제12449호]을 제정하였다. 또한, 우리나라 중앙정부는 난임 치료 휴가, 고위험 임산부 의료비 지원과 산모·신생아 건강관리 지원 등 난임부부, 임산부, 출산모에게 다양한 지원금 및 서비스를 지원하는 정책을 실시하고 있다(보건복지부, 2020). 지방정부 역시 결혼, 임신, 출산, 육아 등 생애주기에 따른 다양한 출산장려정책을 시행 중이다. 2020년 기준, 광역과 기초지방자치단체에는 2,283개의 출산장려정책이 존재한다(보건복지부, 2020). 그중에서도 대부분의 출산장려정책은 기초지방자치단체 단위에서 이루어진다(보건복지부, 2020). 작은 결혼식 지원, 임산부 우대적금 사업, 출산장려금 등 2020년 기준 2,084개의 출산장려정책을 기초지방자치단체에서 시행 중이다(보건복지부, 2020). 이와 같이 광역과 기초지방자치단체의 출산장려정책 중에서도 가장 큰 비중을 차지하는 것이 바로 출산장려금 정책이다(김현숙, 2021).

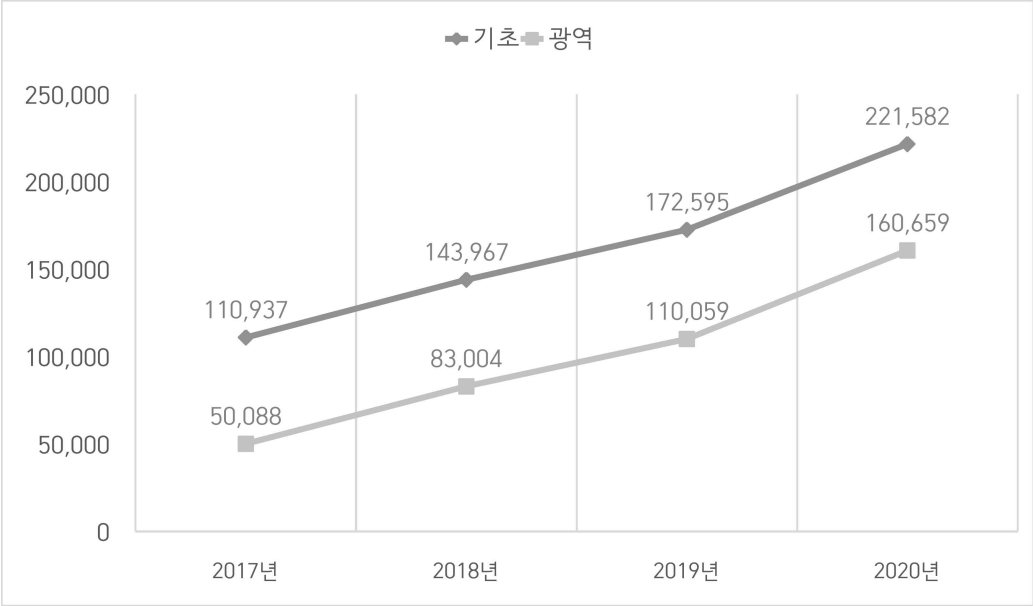
출산장려금(Childbirth Grant)이란 저출산 문제를 해결하기 위해 지방정부가 출산가정에 지급하는 현금 보조금이다. 출산장려금 지급 주체는 광역 및 기초지방자치단체이며, 지급 대상은 출생순위별로 첫째부터 다섯째 혹은 그 이상의 아이를 출산한 가정으로, 지급 방식은 일시 지급과 분할 지급 방식이 있다(박은순·하태수, 2018). 이를 바탕으로 본 연구에서는 출산장려금을 지방정부 중 기초지방자치단체에서 첫째부터 다섯째 아이를 출산한 가정에 지급하는 일시금과 분할금 형태의 모든 보조금으로 고려하였다. 이러한 출산장려금 정책은 2002년 전라남도 함평군에서 최초로 도입된 이후 다른 지방정부에서도 정책이 확산적으로 도입되기 시작하여, 2020년 기준 14개의 광역자치단체와 219개의 기초지방자치단체에서 시행 중에 있다(보건복지부, 2020; 이유진 외, 2020).

이처럼 현재 대부분의 지방정부에서 출산장려금 정책을 실시하고 있지만, 출산장려금 정책의 효과에 대해서는 논쟁의 여지가 있다. 출산장려금의 정책 효과가 긍정적임을 밝힌 연구도 있지만(Whittington et al., 1990; 최인규·오창섭, 2013), 이와는 반대로 출산장려금이 효과가 없음을 밝힌 연구도 존재한다(정호용, 2020; 홍소정, 2011). 출산장려금의 효과가 없음을 밝힌 연구들을 살펴보

면 다음과 같다. 홍소정(2011)은 서울시 25개 자치구를 대상으로 출산장려금이 출산율에 미치는 영향을 패널분석을 통해 확인하였다. 그 결과, 출산장려금은 출산율 제고에 효과가 없는 것으로 나타났다. 정호용(2020)의 연구에서도 호남지역을 대상으로 분석하여, 출산장려금이 출산율에 통계적으로 유의미한 효과가 나타나지 않음을 확인하였다.

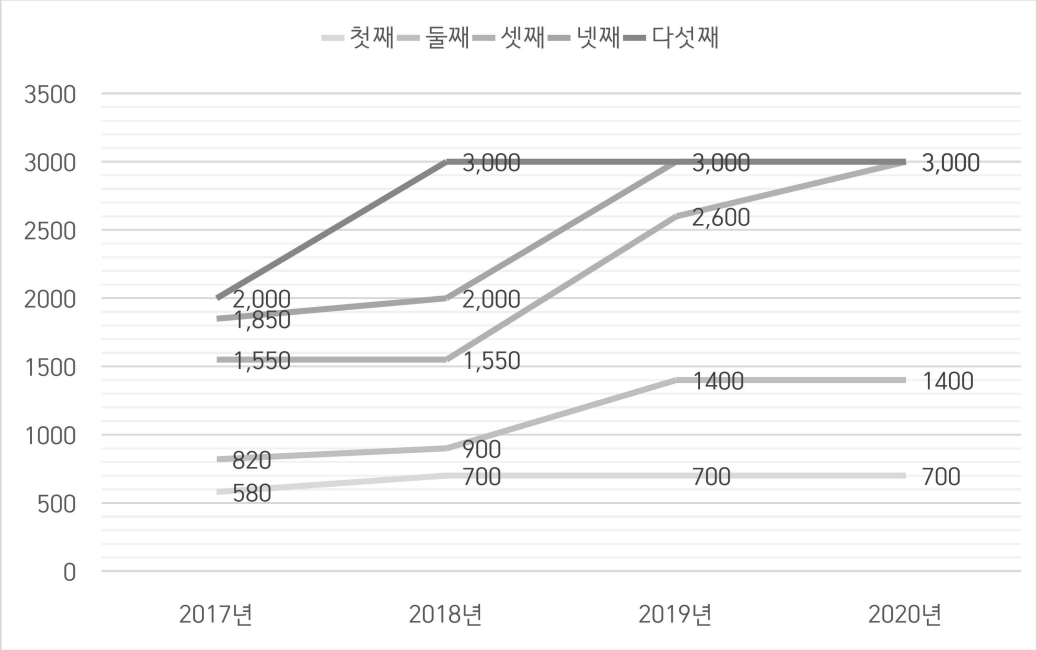
이렇듯, 출산장려금의 효과는 불명확하다. 그럼에도 불구하고 우리나라 지방정부는 출산장려금 지급 규모를 계속 증가해오고 있다. 2017년부터 2020년까지의 지방자치단체 출산지원정책 사례집 자료를 바탕으로 구성한 〈표 2〉에서 확인할 수 있듯이, 우리나라 광역과 기초지방자치단체의 출산장려금 재정 규모는 지속적으로 증가하고 있다. 광역자치단체의 출산장려금 재정 규모는 2017년 500억 원에서 2020년 1,600억 원으로 약 3배 이상 증가하였고, 기초지방자치단체의 출산장려금 재정 규모는 2017년 1,100억 원에서 2020년 2,200억 원으로 약 2배 증가하였다. 또한, 광역자치단체보다 기초지방자치단체의 출산장려금 재정 규모가 상대적으로 크며, 2020년 기준 약 1.5배 정도 기초지방자치단체의 재정 규모가 더 큰 것으로 나타났다.

〈표 2〉 기초지방자치단체 출산장려금 재정 규모 추이 2017년-2020년



자료: 2017년-2020년 지방자치단체 출산지원정책 사례집, 단위: 백만 원

〈표 3〉 기초지방자치단체 출산 순위별 출산장려금 최댓값 추이 2017년-2020년

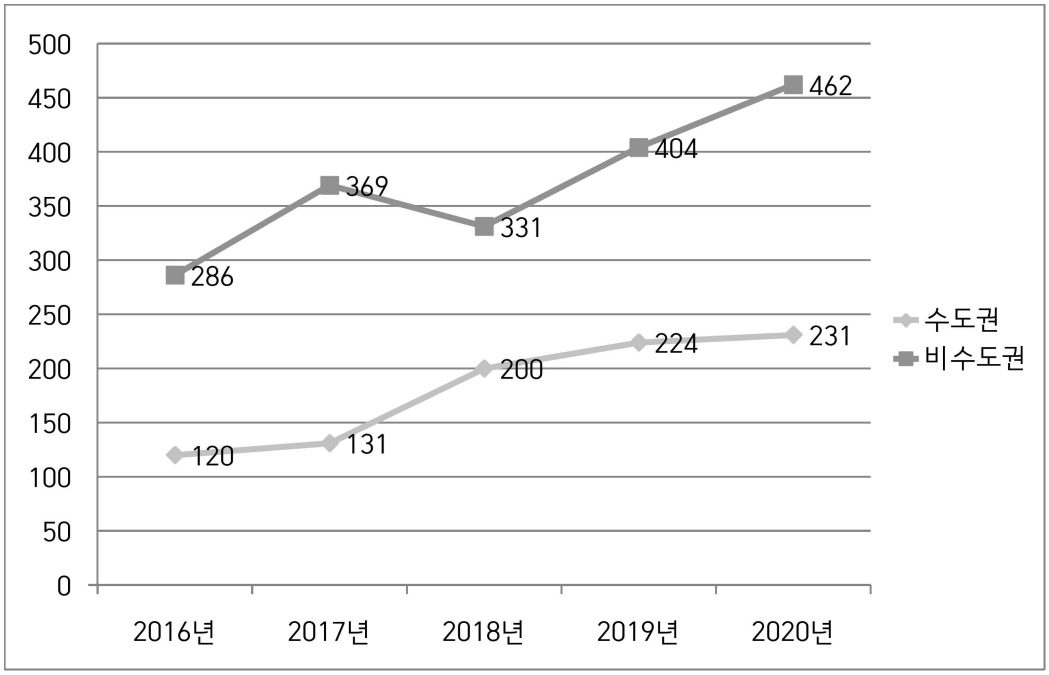


자료: 2017년-2020년 지방자치단체 출산지원정책 사례집, 단위: 만원

다음으로 〈표 3〉을 통해 우리나라 기초지방자치단체의 출산 순위별 출산장려금 최댓값 변화 추이를 확인할 수 있다. 〈표 3〉은 〈표 2〉와 마찬가지로 2017년부터 2020년까지 지방자치단체 출산지원정책 사례집의 내용을 바탕으로 재구성하였다. 〈표 3〉의 내용을 살펴보면, 기초지방자치단체 출산장려금 최댓값이 지속적으로 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 특히, 둘째 아이를 출산한 경우, 2017년 820만 원에서 2020년 1,400만 원으로 약 1.5배, 셋째 아이를 출산한 경우, 2017년 1,550만 원에서 3,000만 원으로 약 2배 그리고 넷째 아이를 출산한 경우, 2017년 1,850만 원에서 2020년 3,000만 원으로 약 1.5배 증가했음을 알 수 있다.

마지막으로 우리나라는 수도권과 비수도권이라는 지역 차이에 따라 기초지방자치단체 출산장려금 증가 추이의 차이를 보인다. 다음의 〈표 4〉를 통해 이러한 차이를 확인할 수 있다. 〈표 4〉는 2016년부터 2020년까지의 지방자치단체 출산지원정책 사례집 내용을 재구성하여 수도권과 비수도권의 출산장려금 평균을 연도별로 비교한 표이다. 먼저, 수도권의 경우, 출산장려금 평균이 2016년 약 120만 원에서 점차 증가하여 2020년 약 231만 원이 되었다. 특히, 2017년과 2018년 사이 약 131만 원에서 200만 원으로 급격히 증가했음을 확인할 수 있다. 다음으로 비수도권의 경우, 2016년 약 286만 원에서 2020년 약 462만 원에 도달하였다. 2017년과 2018년 사이 약 369만 원에서 331만 원으로 감소하는 시기도 있었지만, 다른 시기에는 지속적으로 금액이 증가하였다. 무엇보다도, 수도권과 비교했을 때 적게는 1.3배에서 많게는 3배가량 비수도권의 출산장려금이 많이 지급되었음을 확인할 수 있다.

〈표 4〉 기초지방자치단체 출산장려금 수도권과 비수도권 집단별 비교



자료: 2016년-2020년 지방자치단체 출산지원정책 사례집, 단위: 만원

2. 선행연구 검토

출산장려금에 관한 기존 연구들은 주로 출산장려금 정책의 도입 배경을 설명하거나 출산장려금 정책의 효과성을 평가하고 있다. 박은순·하태수(2018)는 출산장려금의 효과가 없음에도 많은 지방정부에서 출산장려금을 도입하는 현상에 대해 경기도 31개 지방자치단체를 대상으로 제도적 동형화 중 강제적 동형화에 초점을 두고 연구하였다. 연구 결과, 경기도는 2006년에서 2009년 사이 출산장려금을 급속도로 도입하였고, 이러한 현상은 당시 한나라당의 공천을 받은 지방자치단체장이 정당으로부터 강제적 압력을 받아 발생한 것으로 밝혀졌다(박은순·하태수, 2018). 배상석(2010)은 Berry & Berry(1990)의 연구에 착안하여 수도권에 위치한 50개 지방자치단체가 출산장려금을 도입한 배경에 대해 알아보고자 하였다. 그는 정책확산 요인을 정치, 경제, 사회적 요인인 내부 요인과 수직적, 수평적 확산 요인인 외부 요인으로 분류하여 분석을 진행했다. 분석 결과, 인접한 지방정부들의 정책도입 추세, 선거기간, 지방정부의 재정 규모, 인구자연증가율 등이 출산장려금 도입에 영향을 가짐을 확인했다. 이처럼 출산장려금에 관한 기존의 연구들은 우리나라 지방정부가 출산장려금 정책을 도입한 요인으로 강제적 동형화, 정책확산 요인 등의 영향을 바탕으로 분석하였다. 특히, 위의 두 연구의 경우, 경기도 혹은 수도권이라는 특정 지역을 대상으로 연구가 이루어졌다.

다음으로 출산장려금 효과를 평가한 연구에 대해 살펴보고자 한다. 김현숙(2021)은 출산율이 급격히 하락하는 시점인 2016년을 기준으로 2005년부터 2015년의 출산장려금과 2016년부터 2019

년의 출산장려금이 출산율과 유배우 출산율에 미친 영향을 확인하였다. 2005년부터 2015년에는 출산장려금이 단순히 합계출산율에 미치는 영향보다 유배우 출산율에 미치는 영향력이 약 3배가량 높음을 밝혔다. 2016년부터 2019년의 경우, 출산장려금은 출산율과 유배우 출산율에 모두 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 허만형(2020)은 전국 단위와 시, 군, 구라는 행정권역별 출산장려금이 출산율 제고에 효과가 있는지 확인하였다. 분석 결과, 전국 단위로 보았을 때, 출산장려금은 출산율에 긍정적인 영향을 미쳤다. 그러나, 시·군·구라는 지방자치단체 유형에 따른 출산장려금이 출산율에 미치는 영향은 대체로 없는 것으로 나타났다. 시 단위 지방정부에서 첫째부터 넷째 아이를 출산했을 경우 지급하는 출산장려금이 출산율에 긍정적이었고, 나머지 구와 군 단위를 대상으로 한 분석에서는 출산장려금이 출산율에 유의한 효과가 없는 것으로 나타났다. 출산장려금은 시기적으로 정책 도입 후반으로 갈수록, 구와 군 단위 지방정부의 출산장려금은 출산율 제고에 효과가 없었다.

일부 연구들은 출산장려금 규모 결정요인에 관해 분석하였다. 이석환(2013)은 정책확산이론을 바탕으로 출산장려금 지급 액수 증가 요인을 분석하였다. 분석 결과, 수직적 확산과 수평적 확산이 모두 유의미하였다. 다시 말해서, 광역자치단체의 출산장려금과 이웃한 기초자치단체의 출산장려금 지급 액수가 높을수록 기초자치단체의 출산장려금도 높은 것으로 나타났다. 또한, 내부적 요인으로는 재정 능력 등이 출산장려금 규모 결정에 영향을 미치는 것으로 밝혔다. 이유진 외(2020)는 출산장려금 정책이 전반적으로 확산된 2010년 이후부터는 출산장려금 지급 수준이 증가하는 현상을 언급하며, 지급 수준 증가 원인이 정책 효과로 인한 것인지 아니면 정치적 요인 때문인지를 동시 방정식 모형을 사용하여 분석하였다. 연구 결과, 출산장려금은 출산율 증가에 무의미하지만, 출산율과 출생아 수가 출산장려금에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 앞선 연구들은 출산장려금 규모는 정책확산 이론 중 수직적 확산과 수평적 확산 요인 그리고 내부 요인인 출산율, 출생아 수, 고령인구비율로부터 영향을 받음을 보여주었다.

이상으로 출산장려금에 관한 국내 선행연구들을 종합하자면, 출산장려금에 관한 기존의 연구들은 주로 출산장려금 정책의 도입 배경과 효과성 검증에 주목하였다. 도입 배경의 경우, 출산율, 출생아 수, 재정 능력 등 합리적 원인과 더불어 제도적 동형화 중 강제적 동형화와 정책확산 요인 중 수직적, 수평적 확산을 통해 설명되었다. 효과성 검증의 경우, 출산장려금이 출산율, 출생아 수 제고에 효과적이라는 입장과 그렇지 않다는 견해로 나뉘었다. 일부의 출산장려금 규모 결정 연구들은 수직적, 수평적 확산 그리고 정치적 요인을 통해 이를 설명하고 있었다.

선행연구들과 본 연구는 다음과 같은 차별성을 가진다. 첫째, 본 연구에서는 기존의 연구들이 고려했던 수직적, 수평적 확산 외에도 확산적 요인으로 역할 등위성을 고려하고자 한다. 둘째, 본 연구에서는 선행연구에서 많이 다뤄지지 않은 점증주의 요인 역시 고려하여, 우리나라 출산장려금이 증가하는 원인을 실증적으로 분석해보고자 한다. 셋째, 본 연구에서는 기존의 출산장려금 규모에 관한 연구들이 주요하게 고려하지 못했던 수도권과 비수도권이라는 지역 차이에 따라 출산장려금 규모를 결정하는 요인에 차이가 존재하는지도 확인해보고자 한다.

3. 정책확산이론

정책 확산 이론(Diffusion theory)이란, 혁신적인 정책이 확산된다고 보는 입장이다. 여기서 혁신은 어떠한 정책문제에 대한 새로운 방안이라고 본다(김지영, 2017; 이정철·허만형, 2012). 확산이란, 한 사회 내에서 새로운 아이디어인 혁신이 소통을 통해 퍼지는 것이다(Gray, 1973; 1175). 공공부문에서는 정책확산이 인접 지역의 사회문제에 대한 새로운 정책 방안을 도입하는 형태 또는 정책에 관한 결정을 내릴 때 다른 지방정부로부터 영향을 받는 형태로 나타난다(Berry & Berry, 1990; Kim, 2016). 확산 이론은 Walker(1969)에 의해 제일 처음 연구가 시작되었으며, 그는 주 정부 프로그램 도입의 확산에 있어서 내부 요인과 외부 요인이 영향을 준다고 설명하였다(정다정 외, 2018). 특히, 다른 주 정부들이 새로운 정책을 도입할수록 해당 주 정부에서도 정책을 도입하는 모방적 면을 확인하였다. Berry & Berry(1990)는 주 정부의 복권정책 확산에 관해 연구하였고, 특히 내부적 결정요인과 외부적 확산 요인을 통합적으로 고려하였다. 본 연구는 이러한 논의를 바탕으로 정책확산을 외부적 요인과 내부적 요인으로 나누어 살펴보고자 한다.

1) 외부적 요인

외부적 요인은 어떠한 정부가 문제에 처하면, 다른 정부의 정책을 모방하는 현상에 관한 것이다(이석환, 2013). 이러한 외부적 확산은 확산의 방향을 기준으로 수직적 확산과 수평적 확산으로 구분된다(이석환, 2013). 수직적 확산이란, 상위정부 혹은 중앙정부의 정책 도입 혹은 행태를 모방하여 하위 정부 혹은 지방정부의 정책 도입하는 것이다(이석환, 2013; 이효주, 2016). 이러한 상위정부의 정책을 도입할 때 지방정부는 정당성을 획득할 수 있으므로 상위정부의 정책을 도입할 가능성이 크다(이석환, 2013). 수평적 확산은 지리적으로 인접한 조직 혹은 정부의 정책을 모방한 결과로써 정책이 확산된다는 입장이다(Berry & Berry, 1990). 단순히 지리적 인접성 외에도 이념, 정치적 상황, 사회적 상황 등이 유사한 지방정부 간에 정책확산이 일어날 가능성이 크다(이효주, 2016).

이러한 수직적, 수평적 확산은 여러 연구를 통해 지방정부의 정책 결정에 영향을 미침을 확인할 수 있다. 버스 환승제 정책 도입의 경우, 대도시에서 가장 먼저 도입되었고 이후 중소도시로 확산되었다(김대진, 2015). 정부 회계 도입에 있어서도 이웃 지방정부로부터 확산 영향을 확인하였다(배상석 외, 2007). 앞선 선행연구 검토를 통해서도 지방정부가 출산장려금을 도입하고 규모를 결정하는데도 수직적, 수평적 확산이 발생한다는 점을 확인할 수 있었다 (배상석, 2010; 이석환, 2013).

수평적 확산이 지리적 인접성을 가진 준거집단의 행태가 확산된 것이라면, 역할 등위성은 동일한 역할을 가진 집단 간 확산이 이루어지는 것이다. 역할 등위성(Role equivalence)이란, 어떠한 연결망 속 행위자들 간 역할이 유사한 것을 의미한다(황정윤 외, 2015). 네트워크 내에서 행위자가 다른 행위자와 맺고 있는 역할 관계가 유사하기 때문에 직접적인 상호작용이 없다고 할지라도 유사한 행태를 보일 수 있다는 것이다(김용학, 2011; 정다정 외, 2018; 황정윤 외, 2015; Windship & Mandel, 1983). 황정윤 외(2015)의 연구에서는 이러한 역할 등위성을 가진 지방공기업의 부채 수

준이 서로 비슷하게 확산되었음을 밝혀 역할 등위성의 영향력을 확인하였다. 본 연구에서는 역할 등위 관계에 놓인 지방정부의 출산장려금 증가가 다른 지방정부에 영향을 주는지를 파악해보고자 동일한 행정구역에 해당될 경우 지방정부 간 역할 등위성이 존재한다고 보았다. 행정구역은 지방자치법 제 2조[법률 제16057호]에 따라서 지방정부를 시, 군, 구로 구분하였다. 본 연구는 수직적, 수평적 확산 요인과 역할 등위성 요인에 따라 지방정부의 출산장려금이 증가하는지를 실증적으로 분석하고자 다음의 가설을 설정하고 연구를 진행하였다.

가설 1: 지방정부가 속한 광역자치단체의 출산장려금이 증가할수록 해당 지방정부의 출산장려금도 증가할 것이다.
가설 2: 지방정부와 지리적으로 인접한 다른 지방정부의 출산장려금이 증가할수록 해당 지방정부의 출산장려금도 증가할 것이다.
가설 3: 지방정부와 역할적으로 등위한 다른 지방정부의 출산장려금이 증가할수록 해당 지방정부의 출산장려금도 증가할 것이다.

2) 내부적 요인

지방정부는 합리적 행위자로서 지방정부의 내부 요인에 따라서 정책을 도입하고 결정할 수 있다(Tolbert & Zucker, 1983). 그렇다면, 지방정부가 출산장려금을 결정할 때 있어서 영향을 받은 내부적 요인에는 어떤 것들이 있을지 선행연구를 통해 살펴보고 이러한 논의가 현재까지도 실질적으로 적용되는지 본 연구에서 다시금 확인해보고자 한다.

우선 출산장려금은 지방정부가 저출산 문제에 대응하기 위한 정책이므로 지역의 출산율이 영향을 미칠 수 있다. 지역의 출산율이 낮을 경우, 지방정부는 출산율을 높이고자 출산장려금을 증가시키려 할 수 있다. 선행연구에서도 지역의 출산율이 낮을수록 출산장려금이 증가함을 제시하고 있다(이유진 외, 2020). 다음으로, 지역의 저출산 문제는 인구의 고령화로 이어지고, 지역 인구의 고령화는 다양한 문제를 초래하기 때문에 고령인구비율이 높은 지방정부는 출산장려금을 증가하려 할 수 있다. 저출산과 고령화가 점차 심해지면 지역의 인구수가 줄어들어 지방소멸의 위기를 겪게 된다. 따라서 고령인구비율은 지방보조금 결정에 영향을 줄 수 있다(윤태섭, 2017).

또한, 지방정부는 지역의 인구 규모에 따라서도 출산장려금 증가를 결정할 수 있다. 앞서 언급했듯이, 지역의 출산율이 낮거나 고령인구비율이 높은 현상이 지속되게 되면, 지역은 지방소멸의 위기를 경험할 수 있다. 따라서 지방정부는 지방소멸을 방지하고자 인구 규모가 작을수록 출산장려금을 더 지급하여 저출산의 문제를 해결하고자 노력하려 할 것이다. 마지막으로 출산장려금이라는 현금지원의 주체인 지방정부는 자신들의 재정자주도와 같은 재정 능력의 영향을 많이 받을 것이다. 지방정부의 재정 능력은 지방보조금 지출 규모에 영향을 줄 수 있다(배상석, 2010; 이석환, 2013; 윤태섭, 2017; 전영준·엄태호, 2020). 지방정부의 재정 능력의 저하는 지방정부의 재정 지출을 어렵게 하기에, 지방정부의 재정 능력은 지출 규모 결정에 있어 중요하다.

이러한 선행연구들의 논의에 따라, 지방정부가 합리적 결정자로서 합계출산율, 고령인구 비율, 인구 규모, 재정자주도를 고려하여 출산장려금 지급 규모를 결정할 것으로 판단하여 다음과 같이

가설을 설정하였다.

가설 4: 지방정부의 합계출산율이 낮을수록 해당 지방정부의 출산장려금은 증가할 것이다.
가설 5: 지방정부의 고령인구비율이 높을수록 해당 지방정부의 출산장려금은 증가할 것이다.
가설 6: 지방정부의 인구 규모가 작을수록 해당 지방정부의 출산장려금은 증가할 것이다.
가설 7: 지방정부의 재정자주도가 높을수록 해당 지방정부의 출산장려금은 증가할 것이다.

4. 점증주의 이론

점증주의(Incrementalism)란, Lindblom과 Wildavsky가 주장한 이론으로 Simon의 제한된 합리성을 바탕으로 인간은 합리적인 결정을 하기보다는 현실적으로 몇 가지 요소만을 고려하여 기존 결정에서 조금의 증가 혹은 감소라는 결정을 택한다는 것이다(민기식, 2015; 신무섭, 2014). 점증주의적 정책 결정 과정이란, 결정자는 제한적인 대안 중 다른 결정자들과의 합의를 통해 가장 만족스러운 한 가지 대안을 선택하게 된다는 것이다(Lindblom, 1959). 이러한 점증주의적 정책 결정 과정은 제한된 대안들을 계속해서 비교하는 과정으로 이루어졌다(Lindblom, 1959).

점증주의는 예산 결정 시에도 사용될 수 있다. 합리주의 예산모형에 반대한 Wildavsky의 점증주의 예산모형에 따르면, 제한된 능력을 지닌 예산 결정자들은 전년도 예산과 비교하여 약간의 증가 혹은 감소한 예산을 결정한다는 것이다(민기식, 2015; 이종대, 2008). 점증주의 예산이론에 따르면, 기존의 합리모형은 예산 결정자의 제한된 환경, 다양한 예산 결정자의 존재로 인해 다양한 기준이 존재함을 간과하였다. 이와 같은 한계로 인해 과거의 정책과 예산을 바탕으로 점증적으로 예산을 결정하는 것이 더 합리적이다(강병구, 2005).

출산장려금은 지역 출산율 제고를 목적으로 지방정부가 자율적으로 집행하는 복지예산이다(여양모, 2016). 이러한 사회복지예산 혹은 지방정부의 다른 정책 예산에서 점증주의를 따름을 선행연구는 밝히고 있었다. 강병구(2005)는 우리나라 지방재정지출이 점증주의적으로 지출 규모를 확대한다는 점을 벡터 자기 회귀 분석기법(VAR)을 통해 밝혔다. 광역자치단체의 사회복지예산의 경우 공공 수요 등 다른 요인이 아닌 점증주의 요인으로부터만 영향을 받는다(이종대, 2008).

하지만, 출산장려금 규모 결정에 있어서 점증주의를 실증적으로 밝힌 연구는 찾아보기 어려웠는데, 본 연구는 직접적으로 전년도 출산장려금을 통해 점증주의 예산모형으로 지방정부의 출산장려금 증가 현상을 설명할 수 있는지 확인하고자 한다. 그러므로 다음과 같이 가설을 설정하였다.

가설 8: 지방정부의 전년도 출산장려금이 높을수록 해당 지방정부의 출산장려금은 증가할 것이다.

5. 수도권, 비수도권 집단별 분석

우리나라의 경우, 도시의 규모, 행정구역 등 지역별로 문화, 재정 등의 격차가 존재한다(김동현·전희정, 2021). 대도시, 중소도시, 농촌 도시는 지역별로 출산율에 영향을 미치는 요인에 차이가

존재한다(박관태·전희정, 2020). 또한, 행정구역에 따라 주민들이 요구하는 출산장려정책에 대한 수준이 다르다(양은진 외, 2020). 행정구역, 인구 규모에 따른 도시의 분류 외에도 수도권과 비수도권이라는 지역 차이에 따라서도 출산율에 영향을 미치는 요인이 다르다(김동현·전희정, 2021). 더 구체적으로 살펴보면, 김동현·전희정(2021)의 연구에서 밝혔듯이 수도권과 비수도권이라는 지역의 차이로 인해 지역경제 수준, 의료수준, 지방정부의 출산 정책 등에 차이가 존재하며, 이는 지역 주민들의 출산 의지 및 출산율에 영향을 미친다. 따라서 본 연구는 이러한 관점에서 지방정부가 수도권인지, 비수도권인지에 따라 출산장려금 증가 요인의 차이가 존재하는지를 실증적으로 분석해보고자 한다.

본 연구에서는 수도권과 비수도권 지역을 수도권정비계획법[법률 제16810호] 제 2조와 수도권정비계획 시행령[대통령령 제30545호] 제 2조에 따라 구분하였다. 수도권이란, 서울특별시, 인천광역시 그리고 경기도이다. 수도권정비계획법과 수도권정비계획 시행령에 수도권이라고 명시된 앞선 지역을 제외한 나머지 지역은 모두 비수도권으로 고려하였다.

수도권과 비수도권 간의 지역 격차에 관한 기존의 연구는 그 수가 많지 않다. 수도권과 비수도권의 출산율에 영향을 미치는 요인의 차이를 수도권과 비수도권의 지역 격차로 설명한 연구로는 김동현·전희정(2021)의 연구가 있다. 이와 비슷하게 대도시와 지방이라는 지역 차이에 따른 출산장려금 규모 결정요인의 차이를 인구 규모와 재정자주도를 중심으로 살펴본 Kim(2016)의 연구도 있다. Kim(2016)의 연구에서는 동일 광역자치단체에 소속된 지방정부의 출산장려금, 물가상승률, 인구 밀도, 출산율, 보육시설 비율, 결혼율, 이혼율, 지방자치단체장의 정당과 선거기간 유무 등을 고려하였다.

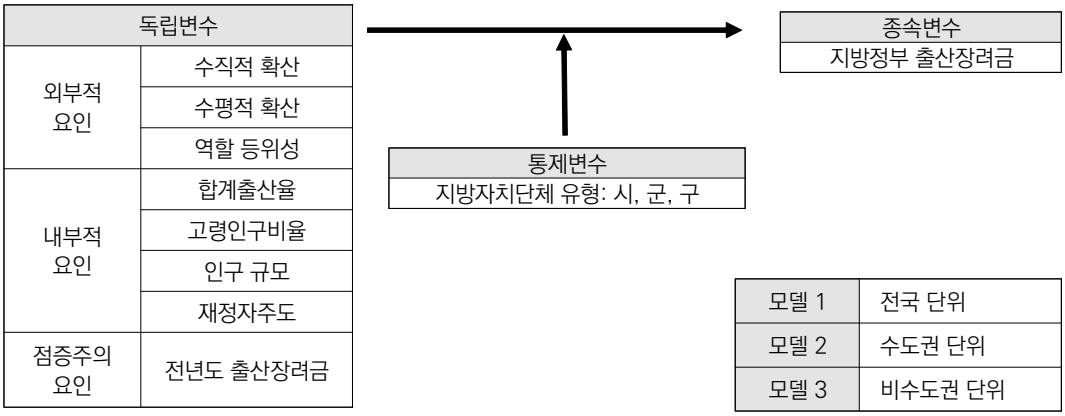
본 연구는 기존 연구들이 크게 주목하지 못하였던 수도권과 비수도권 간 지역 차이에 따라 출산장려금 증가 요인이 달라지는지를 확인해보고자 한다. 수도권과 비수도권은 외부적, 내부적으로 서로 다른 환경에 놓여 있기에, 출산장려금 지급 규모를 결정하는 요인의 차이를 보일 수 있다. 특히, 비수도권 지역은 수도권과의 문화, 의료수준 격차에 대응하기 위해 출산율 제고를 위해 더 강력하게 정책을 집행하고 있으므로(김동현·전희정, 2021), 상대적으로 수도권 지역과 비교해 저출산 문제에 더 민감하게 반응하여 적극적으로 대응하고자 할 수 있다. 그리고 그 과정에서 외부적, 내부적 요인들을 종합적으로 고려하여 출산장려금 지급 규모를 결정하려 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 수도권과 비수도권 지역 간의 출산장려금 증가 요인에 차이가 존재할 것으로 보아 집단을 구분하여 분석하고자 하며, 비수도권에 있는 지방정부와 수도권에 있는 지방정부의 출산장려금 증가 요인은 다를 것이라는 다음의 가설을 설정하였다.

가설 9: 비수도권에 있는 지방정부와 수도권에 있는 지방정부의 출산장려금 증가 요인은 다를 것이다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구모형

〈그림 1〉 연구모형



본 연구의 연구모형은 위의 〈그림 1〉과 같다. 본 연구에서는 지방정부가 출산장려금을 증가하는 요인을 분석하고자 다음과 같이 연구모형을 설정하였다. 종속변수는 지방정부의 출산장려금이며, 독립변수는 정책 확산 이론에 따라 크게 외부적 요인과 내부적 요인으로 구분하였다. 외부적, 내부적 요인 외에 추가로 점증주의 요인도 고려하여 연구를 시행하였다. 통제변수로는 지방자치단체 유형인 시, 군, 구를 고려했다. 본 연구의 분석과 관련하여 모델 1에서는 전국 단위로 분석하였으며, 이후 모델 2에서 수도권 지역을, 모델 3에서는 비수도권 지역을 대상으로 분석하여 요인의 차이를 살펴보고자 했다.

2. 분석 자료 및 연구 방법

종속변수와 독립변수의 1년의 시차를 부여하여 (t-1)년도의 외부, 내부 요인과 점증주의 요인이 (t)년도의 지방정부 출산장려금에 미치는 영향을 분석하였다. 2016년부터 2020년까지의 패널데이터를 사용하여 패널회귀분석을 실시하였고, 랜덤효과모형을 활용하였다. 분석 자료는 2015년부터 2020년의 지방자치단체 출산지원정책 사례집, KOSIS 국가통계포털, 내 고장 행정구역 알리미 사이트를 통해 확인하였다.

본 연구에서는 분석 시기를 2016년부터 2020년까지로 상정하였다. 이는 우리나라 출산율이 2015년 일시적 증가를 겪었기 때문이다. 이후로는 2020년에 이르기까지 출산율 저하가 이전보다 더욱 심화되었다. 따라서 본 연구에서는 이러한 우리나라의 행정환경 변화를 반영하여 출산율이 일시적으로 상승한 2015년 이후인 2016년부터 최근까지의 지방정부 출산장려금 규모 결정요인에

대해 분석하였다.

본 연구에서는 출산장려금 증가 요인을 분석하고자 지방정부의 출산장려금을 종속변수로 고려했다. 지방정부의 출산장려금은 매년 발간되는 지방자치단체 출산지원정책 사례집을 통해 확인하였다. 지방정부의 출산장려금은 기초지방자치단체가 첫째 아이부터 다섯째 아이를 출산하면 지급하는 일시금과 분할금의 총합을 각각 더한 뒤 평균값으로 측정하였다.

본 연구의 독립변수로는 정책 확산 이론에 따라 크게 외부적 요인과 내부적 요인으로 구분하고, 점증주의 요인을 추가하였다. 우선, 외부적 요인으로는 광역자치단체로부터 영향을 받는 수직적 확산과 지리적으로 인접한 동일 광역자치단체 내에 있는 다른 기초지방자치단체로부터 영향을 받는 수평적 확산을 고려했다. 그리고 행정권역상 동일한 역할에 위치한 다른 기초지방자치단체로부터 받는 영향을 고려하여 역할 등위성을 변수로 함께 설정하였다. 다음으로 내부적 요인으로는 합계출산율, 고령인구비율, 인구 규모 그리고 재정자주도를 고려했다. 내부적 요인은 모두 KOSIS 국가 통계 포털을 통해 데이터를 확인하였다. 마지막으로 점증주의 요인은 해당 지방정부의 전년도 출산장려금으로 측정하였다.

통제변수로는 자치단체 유형을 설정하였으며, 행정안전부 내 고장 행정구역 알리미 사이트를 통해 정보를 확인하여 활용하였다. 자치단체 유형은 시, 군, 구로 구분하였으며, 각각 더미변수로 처리하여 분석하였다.

〈표 5〉 변수 소개

변수명			조작적 정의	출처
종속변수 (t)	지방정부 출산장려금 지출 규모		첫째부터 다섯째의 출생순위별 일시금과 분할금의 총합을 각각 더한 뒤 출생아 수로 나눈 값	지방자치단체 출산지원정책 사례집
독립변수 (t-1)	외부적 요인	수직적 확산	광역 단위에서 실시하는 출산장려금	
		수평적 확산	같은 광역 내 위치한 해당 지방정부를 제외한 기초지방자치단체 출산장려금 평균	
		역할 등위성	같은 행정권역에 위치한 해당 지방정부를 제외한 기초지방자치단체 출산장려금 평균	
	내부적 요인	합계출산율	해당 지방정부의 합계출산율	KOSIS 국가통계포털
		고령인구비율	해당 지방정부의 고령인구비율	
		인구 규모	해당 지방정부의 주민등록인구 수	
		재정자주도	해당 지방정부의 재정자주도	
	점증주의 요인		해당 지방정부 출산장려금	지방자치단체 출산지원정책 사례집
통제변수 (t-1)	자치단체 유형		시, 군, 구 자치단체 유형	내 고장 행정구역 알리미

Ⅳ. 분석 결과

1. 기술통계분석

〈표 6〉은 종속변수, 독립변수, 통제변수에 대한 기초통계량 분석 결과이다. 우리나라 기초지방자치단체 226곳을 대상으로 5년간의 데이터를 수집하였기에 모든 변수의 표본 수는 1,130으로 결측값 없이 동일하다. 지방정부 출산장려금, 수직적 확산, 수평적 확산, 역할 등위성, 점증주의 변수는 모두 출산장려금을 기반으로 처리된 값이다. 지방정부 출산장려금은 아직 시행하지 않는 기초지방자치단체와 광역자치단체가 존재하므로 종속변수인 지방정부 출산장려금과 독립변수인 수직적, 수평적 확산 그리고 점증주의 요인의 최솟값은 0을 갖는다. 합계출산율, 고령인구비율은 수적 변수가 아닌 비율 변수이므로 모든 변수 값이 0부터 100 사이에 위치한다. 특히, 통제변수인 지방자치단체 유형은 시, 군, 구별로 각각 더미변수 처리하였기 때문에 최솟값이 0이고 최댓값이 1이다.

〈표 6〉 기초통계분석 결과

변수명		N	평균	표준편차	최솟값	최댓값
종속변수	지방정부 출산장려금	1,130	315.7113	338.4997	0	2140
독립변수	수직적 확산	1,130	88.78319	252.9916	0	1440
	수평적 확산	1,130	278.7322	188.6614	0	810.7091
	역할 등위성	1,130	278.8016	176.2153	50.39403	602.9756
	합계출산율	1,130	1.17888	0.286281	0.504	2.538
	고령인구비율	1,130	19.54708	8.000872	6.4	39.9
	인구 규모	1,130	224805.3	220439.3	9617	1202628
	재정자주도	1,130	53.94655	10.47702	16.5	83.3
	점증주의	1,130	278.7826	303.0489	0	1928
통제변수	시	1,130	0.331858	0.471089	0	1
	군	1,130	0.367257	0.482271	0	1
	구	1,130	0.300885	0.458846	0	1

2. 회귀분석 결과

〈표 7〉은 패널회귀분석의 결과로 모델 1은 전국 단위, 모델 2는 수도권 단위, 모델 3은 비수도권 단위로 분석한 결과이다. 먼저, 모델 1의 Prob 〉 chi2 = 0.000으로 모형의 회귀계수가 유의함을 확인할 수 있었다. 모델 1에서 수평적 확산(가설 2), 고령인구비율(가설 5), 재정자주도(가설 7)와 점증주의 요인(가설 8)이 지방정부의 출산장려금을 높이는 것으로 나타났다.

〈표 7〉 패널회귀분석 결과

변수명		모델 1 (전국 단위)	모델 2 (수도권 단위)	모델 3 (비수도권 단위)
독립변수	수직적 확산	-0.019 (0.026)	0.397 (0.414)	-0.008 (0.032)
	수평적 확산	0.168*** (0.005)	-0.053 (0.174)	0.221*** (0.078)
	역할 등위성	0.080 (0.131)	0.384 (0.250)	0.016 (0.164)
	합계출산율	45.155 (28.626)	-49.399 (48.023)	64.293* (35.620)
	고령인구비율	7.759*** (1.498)	-2.613 (3.049)	8.801*** (1.871)
	인구 규모	-0.00000117 (0.0000395)	-0.0000204 (0.0000327)	-0.0000472 (0.0000738)
	재정자주도	1.895** (0.899)	-0.118 (1.056)	2.319 (1.743)
	점증주의	0.636*** (0.028)	0.753*** (0.047)	0.597*** (0.033)
통제변수	군	-13.198 (38.494)	102.928 (75.194)	-18.356 (49.355)
	구	16.625 (32.295)	28.416 (44.934)	27.871 (27.871)
상수		-236.355*** (86.744)	78.310 (128.457)	-287.833*** (130.219)

'주': *: p〈0.1, **: p〈0.05, ***: p〈0.01
'주': 괄호 안의 값은 표준오차를 의미함

모델 1의 결과를 살펴보면, 정책확산의 외부 요인 중 수평적 확산이 통계적으로 유의미한 결과를 보였다. 동일한 광역 내에 위치한 다른 지방정부의 출산장려금이 증가하면 지방정부도 출산장려금을 증가하는 것으로 나타났다. 내부적 요인 중에서는 고령인구비율과 재정자주도가 지방정부의 출산장려금 증가에 양(+)의 영향을 주었다. 이는 지방정부의 고령인구비율이 높을수록 지방정부의 출산장려금이 증가함과 재정자주도가 높을수록 지방정부의 출산장려금이 증가함을 의미한다. 마지막으로 점증주의 요인도 지방정부의 출산장려금에 양(+)의 영향을 보였다. 다시 말해서, 점증주의 이론에 따라 전년도 지방정부의 출산장려금이높을수록 지방정부의 출산장려금은 증가함을 확인할 수 있었다.

다음으로 모델 2와 모델 3은 수도권과 비수도권으로 집단을 구분하여 연구모형을 패널 회귀분석한 결과이다. 모델 2와 3에서 모두 Prob 〉 chi2 = 0.000으로 나타나 모형의 회귀계수가 유의함을 확인할 수 있었다. 모델 2와 모델 3의 결과를 통해 비수도권에 있는 지방정부와 수도권에 있는 지방정부의 출산장려금 증가 요인에 차이가 있음을 확인할 수 있었다.

모델 2를 살펴보면, 수도권에 있는 지방정부의 출산장려금 증가에는 점증주의 요인만 양(+)의 영향을 보였다. 수도권의 지방정부들은 이전 년도 자신들의 출산장려금에 따라 점증적으로 출산

장려금을 증가한다는 것을 알 수 있다. 다음으로 모델 3의 결과를 보면, 비수도권에 있는 지방정부의 출산장려금 증가에 정책확산 요인 중 외부 요인인 수평적 확산과 내부 요인인 고령인구비율이 그리고 점증주의 요인이 양(+)의 영향을 가졌다. 다시 말해서, 비수도권의 지방정부들은 동일한 광역 내 다른 지방정부의 출산장려금, 해당 지방정부의 고령인구비율과 전년도 출산장려금에 따라 그해의 출산장려금을 증가함을 확인할 수 있었다. 이는 수도권과 비교했을 때 상대적으로 출산율이 더 적은 비수도권 지방정부들이 외부적, 내부적 요인을 다양하게 고려하여 출산장려금 지급 규모를 결정하고 있음을 보여준다. 다시 말해, 비수도권 지역이 수도권 지역과 비교해 저출산 문제의 심각성이 더 높으므로 지방정부를 둘러싼 요인들에 더욱 민감하게 반응한다는 것이다.

V. 결론

본 연구는 그동안의 연구에서 크게 다뤄지지 않았던 지방정부의 출산장려금 지급 규모 증가 현상에 대한 원인을 탐색하고자 하였다. 저출산 문제를 해결하기 위한 지방정부의 현금성 지원 정책인 출산장려금은 2002년부터 시작되었으나, 아직 그 효과성에 관해서는 연구마다 의견이 다르며 논의가 진행 중이다. 본 연구에서는 지방정부의 출산장려금 증가 원인을 정책 확산 이론과 점증주의 이론을 중심으로 설명해보고자 하였다. 무엇보다도 수도권과 비수도권이라는 지역 격차를 고려하여 수도권과 비수도권 지방정부의 출산장려금 증가 요인에 차이가 있는지를 파악해보고자 하였다. 본 연구의 결과를 정리하자면 다음과 같다.

첫째, 전국 단위에서 우리나라 지방정부를 종합적으로 보았을 때, 우리나라 지방정부는 정책확산 요인, 내부적 요인, 점증주의 요인 모두에 영향을 받아 출산장려금을 증가하는 것으로 확인되었다. 특히, 내부적 요인 중에서도 고령인구비율과 재정자주도가 높을수록 출산장려금을 증가하는 결정을 내리는 것으로 나타났다. 이는 지방정부가 합리적인 정책 결정자로서 자체의 내부적인 요인을 고려하여 출산장려금 증가라는 정책적 결정을 내렸다고 볼 수 있다. 이와 동시에, 점증주의 요인과 수평적 확산 요인의 영향도 확인할 수 있었다. 다시 말해, 우리나라 지방정부는 자체의 내부적인 환경을 고려하여 출산장려금 증가라는 정책적 결정을 내리기도 하지만, 비단 이러한 이유만으로 결정을 내리는 것이 아니라 이웃한 자치단체의 결정에 영향을 받기도 하고, 지출 규모를 전년도 규모보다 점증적으로 증가하는 결정을 내리기도 함을 확인할 수 있었다.

둘째, 수도권과 비수도권 간 집단 비교를 통해 수도권과 비수도권이라는 지역 차이로 인해 지방정부가 출산장려금을 증가하는 요인에 차이가 있음을 확인할 수 있었다. 비수도권 지역의 경우, 상대적으로 문화, 교육 수준, 출산율, 재정 능력 등에 있어서 수도권과 차이가 있어서 비수도권 지역의 경우 저출산 문제에 수도권 지역보다 더 민감하게 반응할 수 있다. 본 연구의 결과에 따르면, 수도권 지역의 경우 출산장려금 증가가 단순히 점증주의적인 결정이었으나, 비수도권 지역은 점증주의 요인 외에도 내부적 요인과 정책확산 요인에 영향을 함께 받았다. 이는 비수도권 지역에 위치한 지방정부는 저출산으로 인한 고령화, 지방소멸 문제에 직면하고 있기에 비수도권 지방정

부가 더욱 민감하게 출산장려금 증가 결정을 내린 것으로 볼 수 있다. 또한, 비수도권 지방정부는 문제에 대한 해결책을 마련하기 위해 상위 혹은 역할적으로 등위한 지방정부가 아닌 이웃한 다른 지방정부를 준거집단으로 삼을 수 있음을 확인할 수 있었다.

마지막으로 이러한 본 연구의 결과는 다음의 시사점을 보인다. 본 연구를 통해 우리나라 지방정부의 출산장려금 지급 규모 증가 원인을 파악할 수 있으며, 특히 수도권, 비수도권이라는 지역의 차이가 지방정부의 정책 결정에 어떤 차이를 보이는지를 확인할 수 있었다. 전국 단위에서 우리나라 지방정부의 출산장려금 증가는 내부적 요인뿐만 아니라 수평적 확산 요인과 점증주의 요인의 영향을 함께 받는 것으로 나타나 지방정부는 다양한 요인을 고려하여 출산장려금 지출 규모를 결정하고 있음을 알 수 있었다. 또한, 수도권과 비수도권 지방정부의 출산장려금 지출 규모 결정요인에 차이가 존재하는 것으로 나타나 수도권과 비교해 비수도권 지방정부가 더 다양한 요인을 고려하여 출산장려금 지출 규모를 결정하고 있었다. 우리나라 지방정부의 출산장려금 지출 규모는 전반적으로 증가하고 있으며, 수도권보다 비수도권 지방정부의 출산장려금 지출 규모가 더욱 큰 상황이다. 이러한 상황에서 본 연구는 우리나라 지방정부가 다양한 요인을 고려하여 출산장려금 지출 규모를 증가하고 있지만, 수도권에서는 전년도 대비 규모를 증가하는 것에 그친 반면, 비수도권 지역에서는 여러 요인들에 영향을 받아 출산장려금 지출 규모를 증가하고 있음을 밝혔다는 점에서 시사하는 바가 크다고 본다.

참고문헌

강병구. (2005). 재정지출의 점증주의적 성향에 대한 실증분석. 「재정정책논집」, 7(1): 3-18.

김대진. (2015). 지방자치단체의 정책학습과 정책의 확산: 도심지역의 버스환승제 채택과 확산을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 19(1): 1-34.

김동현·전희정. (2021). 기초지방자치단체의 지역환경요인이 출산율에 미치는 영향: 수도권과 비수도권 간 비교를 중심으로. 「한국행정학보」, 55(2): 303-336.

김용학. (2011). 사회 연결망 분석. 서울: 박영사.

김지영. (2017). 정치구조 및 계층구조가 지방자치단체의 출산장려금 제도에 미치는 영향. 「지방정부연구」, 20(4): 325-343.

김한나·고우림·임예진·정명구·조영태. (2020). 지방인구정책의 문제점과 대안. 「한국인구학」, 43(4): 115-138.

김현숙. (2021). 중앙과 지방정부 출산율 제고 정책 효과성 분석: 유배우 출산율을 중심으로. 「여성경제연구」, 18(2): 23-47.

민기식. (2015). 지자체 예산결정과정에서의 점증주의 예산제도. 「자치발전」, 2015(10): 70-79.

박관태·전희정. (2020). 인구규모에 따른 지역 간 출산율 차이 및 결정요인에 관한 연구: 대도시, 중소도시, 농촌 비교 분석. 「한국지역개발학회지」, 32(4): 67-99.

박은순·하태수. (2018). 출산장려금 정책 확산의 영향요인 분석: 경기도 31개 지방자치단체를 중심

으로. 「행정논총」, 56(1): 213-239.
배상석·임채홍·하현선. (2007). 지방자치단체의 정부회계도입에 관한 연구: 경상도 지방자치단체를 중심으로. 한국행정학회 춘계학술발표논문집, 1-14.
배상석. (2010). 출산장려금제도 도입에 관한 연구: 수도권 자치단체를 중심으로. 「한국정책학회보」, 19(4): 273-299.
보건복지부. (2020). 지방자치단체 출산지원정책 사례집. 세종: 보건복지부.
신무섭. (2014). 재무행정학. 서울: 대영문화사.
양은진·강영주·최지민. (2020). 지역 맞춤형 출산장려정책수립을 위한 정책수요 분석에 관한 연구. 「한국지방행정학보」, 17(1): 49-78.
여양모. (2016). 기초자치단체 자율복지예산 지출 결정요인에 관한 연구: 서울시 자치구의 출산장려금을 중심으로. 한양대학교 석사학위논문.
윤태섭. (2017). 지방보조금 규모 관련 요인에 관한 실증적 연구. 「정책분석평가학회보」, 27(2): 49-74.
이상호. (2018). 한국의 지방소멸 2018: 2013~2018년까지의 추이와 비수도권 인구이동을 중심으로. 충북: 한국고용정보원.
이석환. (2013). 한국 지방자치단체 출산장려정책의 수평적·수직적 확산. 「한국행정학보」, 47(3): 329-359.
이유진·김상헌·김나영. (2020). 출산장려금 지급수준과 출산율의 관계에 관한 실증분석. 「한국행정학보」, 54(4): 173-197.
이정철·허만형. (2012). 출산장려금 제도의 정책확산 연구: 기초자치단체의 제도 도입을 기초한 사건사 분석. 「정책분석평가학회보」, 22(3): 95-119.
이종대. (2008). 사회복지예산과 점증주의. 「지역과 세계」, 32(2): 195-217.
이효주. (2016). 한국 지방정부의 무상급식정책 확산에 관한 연구: 점화사건을 중심으로. 성균관대학교 석사학위논문.
정다정·문승민·나태준. (2018). 지방정부의 정책 도입 결정요인에 관한 연구: 자살예방 조례를 중심으로. 「지방정부연구」, 22(2): 281-301.
전영준·엄태호. (2020). 지방자치단체의 지방보조금 지출에 대한 결정요인 분석-정부 간 재정지원금의 영향을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 32(2): 171-199.
정호용. (2020). 출산장려금의 출생률 제고효과 분석: 호남지역을 중심으로. 「한국정책학회보」, 29(1): 23-47.
진화영. (2021). 인구 현상에 대한 인식과 함의. 「보건복지포럼」, 293: 69-86.
최인규·오창섭. (2013). 로짓모형을 활용한 출산지원정책이 출산의지에 미치는 영향요인분석: 공공·민간의료종사자의 비교. 「한국지방자치연구」, 15(2): 39-65.
허만형. (2020). 출산장려금의 출산율 제고 효과에 관한 연구: 인구이동 매개효과 분석을 통한 시·군·구 비교분석. 「지방정부연구」, 24(1): 51-67.
홍소정. (2011). 출산 장려금이 출산에 미치는 영향: 서울시 사례를 중심으로. 한양대학교 석사학위논문.
황정윤·김회성·장용석. (2015). 지방공기업 부채증가의 동학. 「한국행정학보」, 49(3): 247-278.

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.

Gray, V. (1973). Innovation in the states: A diffusion study. American Political Science Review, 67(4): 1174-1185.

Kim, Gi-jung. (2016). The Determinants of Childbirth Grants of Local Governments in South Korea. MPA/MPP/MPFM Capstone Projects, 252.

Lindblom, C. E. (1959). The Science of "Muddling Through". Public Administration Review, 19(2): 79-88.

Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1983). Institutional sources of change in the formal structure of organizations: The diffusion of civil service reform, 1880-1935. Administrative Science Quarterly, 22-39.

Walker, J. L. (1969). The diffusion of innovations among the American states. American Political Science Review, 63(3): 880-899.

Windship, C. & Mandel, M. (1983). Roles and Positions: A Critique and Extension of the Blockmodeling Approach. American Socialogical Association, 14: 314-344.

Whittington, L. A., Alm, J., & Peters, H. E. (1990). Fertility and the personal exemption: implicit pronatalist policy in the United States. The American Economic Review, 80(3): 545-556.

강서영(姜棲榮): 현재 연세대학교 행정학과 석사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 공공관리, 정책분석 및 평가, 복지정책이다(sy0823@yonsei.ac.kr).

정다정(丁多情): 현재 연세대학교 행정학과 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 공공관리, 지방정부, 복지정책이다(jeong_dj@yonsei.ac.kr).

나태준(羅泰俊): Indiana University에서 행정학 박사학위(2001)를 취득하였으며 현재 연세대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 연구분야는 공공관리 및 환경정책이다(tjlah@yonsei.ac.kr).

〈논문접수일: 2021. 9. 30 / 심사개시일: 2021. 10. 7 / 심사완료일: 2021. 10. 27〉

Abstract

An Analysis of Local Government's Childbirth Grant Expenditure Determinants

Kang, Seo Young
Jeong, Da Jeong
Lah, T. J.

In South Korea, local government's childbirth grant is annually increased even though its policy effect is not proved yet. This paper analyzes why non-capital region's childbirth grant scale is much higher than capital region's grant by using policy diffusion theory and incrementalism theory. As a result of analysis, local government's childbirth grant is increased by other local government in same metropolitan as a reference group besides internal factors such as elderly population ratio and financial independence ratio. Especially, in non-capital region, childbirth grant is increased by horizontal diffusion factor and internal factor such as fertility rate and elderly population ratio.

Key Words: childbirth grant, policy diffusion, incrementalism theory, capital region, non-capital region