

정책확산의 영향력과 지역복지 수준: 객관적 데이터와 주관적 데이터의 동시적 검증*

박 경 돈

국문요약

복지의 지역적 불균형은 불평등과 상대적 박탈을 낳는다는 우려 속에 본 연구는 주관적 데이터와 객관적 데이터를 이용한 통합방법론으로 복지수준의 확산을 분석하였다. 기존 연구는 지방정부의 객관적 데이터 분석에 편중되었기에 공무원 인식데이터를 활용한 복지수준 및 지역 내외 변인의 효과 검증이 활발하지 않았다.

사회경제적 요인, 정치적 요인, 정책정향적 요인의 지역 내 요인과 학습, 강제, 경쟁, 모방의 지역 외 요인에 관한 통계분석 결과, 지역 복지수준의 공간군집성이 강하였으며, 224개 시군구 중 총 76개(34%) 시군구가 공간적 군집성이 발견되었으며, 총 28개(13%)가 공간적 분산성이 발견되었다. 객관적 데이터에 관한 지체모형의 분석결과, 정책확산이라는 지역 외 요인보다 지역 내 요인의 공간종속성이 통계적 유의미하며 그 영향력이 더 강하였다. 한편, 주관적 데이터를 활용한 오차모형의 분석 결과, 정책확산이라는 지역 외 요인의 영향력은 통계적으로 유의미하며 지역 내 요인보다 더 강하였다. 복지정책 수준 향상을 위한 행태적 정책확산은 공간종속성에 기반을 두는데, '물리적 거리의 의존성'보다는 '심리적 거리의 의존성'에 기반을 둔다는 사실을 밝혔다.

주제어: 정책확산, 복지수준, 공간종속성, 공간회귀모형, 공간군집성

I. 서론: 정책확산과 지역복지

전국적으로 복지예산의 증가 속에서 복지서비스 전달의 다양화와 양적 확대가 나타나면서 지역복지 수준이 개선되고 있다. 지방정부 복지정책은 바우처, 출산장려금 등의 형태로 다양화와 다변화하면서 복지수준이 향상되고 있다. 지방정부의 복지 다양화는 지방의회의 법령 입안 증가와 지방정부의 지역투자 및 서비스 사업의 증가 등 복지정책의 확대로 이어지고 있다(강운호, 2000; 김태일, 2001; 배인명, 2000; 손희준, 1999). 지역복지의 확장은 지역주민이 필요한 다양한 사업의 확대를 가져오고 종국적으로 복지 보편화에 기여한다.

전국적으로 지방정부의 복지기능 강화는 인근 지방정부의 복지예산과 프로그램의 증가로 연결되었다. 특히 특정 지방정부의 복지프로그램이나 정책의 증가는 근접한 지방정부에서도 유사한

* 이 논문 또는 저서는 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1 A5A2A01025935).(2차 연도)

프로그램과 정책의 등장을 유발한다. 이런 현상을 복지 프로그램 및 정책의 확산(Policy Diffusion)이라고 한다(Berry, Fording, & Hanson, 2003; Meseguer & Gilardi, 2009: 528). 인접한 정부에서 복지정책 수의 증가와 수평적 확대 및 도입을 통한 정책파급은 정책확산의 주요 초점이다. 그동안 사회복지 영역에서 다양한 정책확산의 연구가 등장하고 많은 분석가에 의해 검증되었다(Mooney, 2001; 김혜정, 2017; 박경돈, 2018; 이동기, 2000; 이석환, 2013; 이준우, 2015; 조근식, 2013).

한편, 이와 같은 복지정책 확산에 관한 연구 활성화 속에서 최근 복지수준 개선에 관한 부정적인 시각이 등장하였는데, 지역복지의 균등화가 낮다는 주장이다(김태일, 2013; 박경돈, 2018). 정책확산으로 전반적인 복지수준이 개선되었지만, 복지예산과 서비스 제공역량이 충분한 지역의 개선도가 그렇지 않은 지역보다 상대적으로 더 커서 다른 지역의 복지수준이 오히려 저하된다는 비판이다(이재완, 2016; 이재완·김교성, 2007). 복지영역의 정책확산에도 불구하고 복지수준의 하락 현상이 과연 전국적인지 또는 지역적인지를 밝힌다면 낙후 지역에 대한 정책 개입의 근거가 된다. 전반적인 복지수준의 상승 속에서 지역 간 복지격차의 확대(김태일, 2013)가 의미하는 바는 복지 투입에 따른 정책산출물에 대한 실효성과 형평성의 훼손이며 복지정책의 실패일 수 있다.

복지확대의 편중성이 지역별로 존재한다면, 이는 또 다른 사회문제의 시발점이 된다. 지역복지의 편차로 인해 특정 지역의 복지가 오히려 하락한다면(이재완, 2016; 이재완·김교성, 2007), 이는 지역복지 개선의 심각한 불평등을 의미한다. 더 나아가 전국적이고 통일적인 복지서비스의 달성을 저해하는 것이다. 만약 지방정부의 재정자주도가 높은 곳에 거주하는 주민이 상대적으로 더 높은 수준의 복지서비스를 받는다면, 주민의 거소지나 거주지역이 복지 불평등을 초래하는 원인이 된다(이미애·류은영, 2015). 이는 지방재정과 거주지에 따른 격차로 주민의 복지와 지역적 안정성을 해치는 것으로 이해된다. 특정 지방정부 거주민의 복지가 많은 지역에서 상대적으로 하락한다면, 지역복지의 동반 하락은 국가 통합까지 저해할 수 있다. 이처럼 복지확대에 따른 전국적 향상에도 불구하고 특정 지역의 상대적 복지낙후는 중요한 정책문제이기에 지역복지의 상대적 저하와 박탈을 막고 대안을 제시할 분석적 연구가 필요하다.

이러한 문제의식에 근거하여 본 연구는 복지정책의 확산 현상을 지방정부 내외의 요인을 중심으로 정책 수준의 차이를 낳는 요인과 현상을 심도 있게 분석하고자 한다. 본 연구는 복지수준의 정책확산에 대해 지방정부의 공무원에 대한 설문조사 결과를 이용한 질적 연구와 지방정부 내외의 객관적 변인에 기반한 양적 연구를 접목한 혼합 분석방법(triangulation)을 적용하고자 한다. 질적 연구와 양적 연구의 타당성을 종합한 연구결과에 근거하여 지방정부의 복지정책 확산에서 차이를 낳는 요인과 이를 해소할 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

II. 복지정책 확산의 문헌 연구와 시사점

정책확산에 대한 영향력을 지방정부 차원의 내부 요인과 외부 요인으로 나누어 고찰한 연구가 많다(남궁근, 1994; 박경돈, 2018; 배상석·임채홍·하현선, 2007; 석호원, 2010; 배상석, 2010; 김대진, 2011). 이처럼 본 연구도 지방정부 내의 지역복지에 대한 영향요인은 크게 지역 내 요인과 지역 외 요인의 두 가지로 나누어 아래에서 고찰하였다.

1. 복지정책의 지역 내 영향요인

지역 내 영향요인 중 복지정책에 관한 첫 번째 요인은 지역 내 사회경제적 요인이다. 지방정부의 사회경제적 요인은 지역복지의 수준과 격차를 만드는 영향요인이다. 지역의 인구, 교육, 지역 경제개발과 성장 등은 지방정부의 정책확산을 결정짓는 변수이다. 지역의 경제발전을 위한 생산 요소들의 증가는 경제와 복지를 동시에 견인한다(박성만, 2009; 송건섭, 2007; 신용무, 2011). 지역 내 인구 규모는 복지정책 채택과 수준의 주요 영향 인자이다(Rogers, 2004). 지역의 경제력은 지방정부의 재정력에 영향을 미쳐서 종국적으로 높은 수준의 복지정책 도입과 복지프로그램의 확대에 기여한다(강혜규, 2005; 권경환, 2005; 김지윤·이병하, 2013; 문수진·이종열, 2015; 이남국·양기용, 2006; 이미애·류은영, 2017; 이재완·김교성, 2007). 따라서 복지정책을 위한 지방정부의 재정 상황은 지역적 복지의 영향요인이다.

둘째, 지역 내 영향요인으로 정치적 요인이 있다. 정치적 요인(Walker, 1969)은 정책의 가치와 방향에 영향을 미치는 요인으로 정책 혁신가의 활동과 행태로 측정된다. 즉, 정책대안을 창출하고 정책의 입안과 문제해결을 위한 모임과 활동을 의미하는 요인이다. 정당, NPO 같은 이익집단, 정치적 활동이나 투표와 같은 행위, 부패나 부정한 정치적 활동 등은 정치적 요인으로 정책확산에 결정적 영향을 미친다고 한다(Buchanan, Cappelleri, & Ohsfeldt, 1991; Jones, Baumgartner, & True, 1998; 강윤호, 2003; 강혜규, 2005; 권경환, 2005; 김지윤·이병하, 2013; 문수진·이종열, 2015).

셋째, 복지에 관한 지역 내 영향요인으로 지역의 복지수준이나 복지프로그램의 수나 예산, 또는 정책의 강도 등 해당 지방자치단체의 정책방향적 요인이다. 복지정책은 타 정책의 영향을 받아 확대되기보다는 유사한 종류의 복지정책 출현으로 영향을 받는다. 많은 복지프로그램이 다양하게 집행되는 곳에서 복지프로그램의 확대가 용이하다(Choi, 2001; 이남국·양기용, 2006; 이미애·류은영, 2017; 이재완, 2016). 특히 복지정책의 자원 확대는 복지정책의 확산을 유발하는 긍정적 효과를 낳는다(장덕희, 2010).

요약하면, 지방정부 복지정책의 형성과 채택에 영향을 미치는 지역 내 요인은 크게 3가지로 구분하면, 사회경제적 요인, 정치적 요인, 그리고 정책방향적 요인이 있다.

2. 복지정책의 지역 외 영향요인

1) 지역 외 영향요인

복지정책에 영향을 미치는 지역 외 요인은 주변 지역의 사회경제적 요인, 정치적 요인, 그리고 정책방향적 요인으로 요약된다(Gilardi, 2010; Obinger, Schmitt, & Starke, 2013; Weyland, 2006). 지역확산 요인으로 인접 정부의 정책적 관계성 및 영향력은 주요 관심사이다. 다른 지역의 요인이 당해 지역 정부의 복지수준에 영향을 있다고 한다(Berry, Fording, & Hanson, 2003; Peterson & Rom, 1990; Rom, Peterson, & Scheve, 1998; Saavedra, 2000; Tweedie, 1994; Volden, 2002). 더 나아가 실질적인 정책 이전(Policy Transfer)과 같은 현상이 인접한 정부 간 빈번히 나타난다.

하지만, 인접 지방정부의 정책 수준에 관한 영향력 경로를 논리적으로 고려한다면, 주변 지역의 요인만이 경계 지역의 복지정책이나 수준에 영향을 미치는 것으로 가정하기 어렵다. 즉, 복지정책의 특별한 수용 과정이나 기제를 통해 먼 지역의 특정 요인이 - 인접하거나 그렇지 않은 - 다른 지역의 복지에까지 영향을 미칠 수 있다. 따라서 기존 연구와 달리 정책확산은 이런 과정까지 포함하여 더 넓게 정의되고 분석되어야 한다.

2) 정책확산의 과정

한 지역의 정책이 바람직하거나 받아들일 만하다고 할 때 특정 지역의 정책은 다른 지역에서도 등장한다(김대진, 2010). 이와 같은 정책확산은 정책의 역외 이전이라는 특성을 갖는다(Buckley & Westerland, 2004; Shipan & Volden, 2008; Weyland, 2005). 지역 외 정책 이전은 정책수용의 측면에서 대개 다음의 4가지 기제를 통해 다른 지역으로 옮겨진다.

많은 학자는 정책확산의 과정이 학습, 모방, 경쟁, 강제를 통해서 다른 지역에서 나타난다고 한다(Dobbin, Simmons, & Garrett, 2007; Elkins & Simmons, 2005; Meseguer & Gilardi, 2009). 지역적으로 사회문제의 해결을 지향한 정책은 학습되고 모방된다. 첫째, 학습으로 인한 정책확산은 다른 지역의 성공사례와 정책효과에 근거한 정책의 채택과 도입이다(Obinger et al, 2013). 동종의 사회문제에 관한 해결방식은 지리적 인접 지역의 문제까지 해결할 기제나 대안이 된다. 특별히 특정 지역의 창의적 정책이 긍정적 정책효과를 가져오면 이를 근거로 해당 정책은 다른 지역에서 분출된다(Greener, 2002). 한 지역의 정책 성공과 교훈은 다른 지역 정책 관료의 호기심과 추종의 대상이 되면서 자연스럽게 그 지역으로 스며든다.

둘째, 모방은 창조의 전 단계로 다른 지역의 정책을 따르는 행위이다. 정책 모방은 당해 지역의 정책 낙후성을 막을 손쉬운 방법이라는 사고에 근거한 정책확산의 형태이다. 한 지역에 제공된 정책이 다른 지역에 제공되지 않는다면, 정책 균등화에 역행하고 불평등한 정책채택이라는 비판을 대비한 정부적 조치이다(Bailey & Rom, 2004). 주변 도시의 정책이 당해 도시정책의 최우선적 고려사항이라고 밝힌 연구도 있어(Besley & Case, 1995) 모방은 정책확산의 의미있는 기제이다. 모방을 통한 정책 동질화는 정책수렴이라는 관점에서 논의되었다(이석환, 2013). 동질적 정책의 입안

이라는 관점에서 지역 간 모방을 분석하였다(이준우, 2015). 이처럼 모방은 유사한 정책의 채택과 집행으로부터의 안도감과 위안을 찾으려는 정책확산 방식이다(Obinger et al., 2013).

셋째, 경쟁은 형식적·소극적 정책도입인 모방과 달리 적극적이고 구체적인 행위를 통해 다른 지역의 복지를 능가하려는 활동 과정에서 구체화한 정책확산의 방식이다. 동질적 정책이 추구되 기보다는 더 우월한 정책이 더 바람직하다는 것이 전제이다. 인접 정부의 과거 정책보다 우수한 경쟁력을 가진 정책 창출을 목표로 하는 정책확산의 방식이다(Obinger et al., 2013).

한편, 정책 경쟁은 때때로 복지수준을 개선하기보다는 오히려 낙후되는 결과를 도출하기도 한다. 복지수급의 하향 평준화 가설은 복지수준의 하락이나 복지정책의 의도적 감소를 통한 복지수혜자 유입의 봉쇄를 의미한다(Race to the Bottom Theory; Bailey & Rom, 2004). 인근 지역 정부와 경쟁하여 복지수준을 높이면 복지수급의 혜택을 입는 빈곤 계층이 더 유입되어 결과적으로는 역내 복지수준이 오히려 낮아지는 복지유인 효과(welfare magnet effect)가 발생한다(Skupnik, 2013). 이에 빈곤층의 역내 유입을 차단하려는 조치로 복지수급의 수준을 하락하려는 이상한 경쟁이 나타나고 지역 내 복지수요자의 유입을 막는 부정적인 정책확산이 등장한다(benefit competition effect). 따라서 경쟁에 의한 복지확산은 긍정적·부정적 효과가 동시에 나타날 수 있다.

넷째, 강제는 위에서 제시한 정책확산의 3가지 자발적 방식인 학습, 모방, 경쟁과 달리 비자발적인 형식의 정책확산이다. 정부 계층제에서 정책의 추진이나 채택을 의뢰받은 하위 정부는 통일적 정책채택의 압력에 복종하여 특정 정책을 그들의 정책으로 받아들인다(Balla, 2001; Buchanan et al., 1991; Godwin & Schroedel, 2000; Haider-Markel, 2001; Karch, 2006; Martin, 2001; Shipan & Volden, 2008). 강제는 상위 정부 기관의 명령이나 조언을 하위 정부 기관의 정책 기반으로 삼아 동질적 정책을 확산시키는 경우이다.

3) 정책확산의 새로운 고려사항

최근 정책확산의 과정에 관한 특별한 요인이나 조건을 주목하는 연구가 등장하고 있다. 첫째, 복수의 기관이나 주체 간 정부역량의 동질성은 유사한 정책확산의 원인이라고 한다(Grossback, Nicholson-Crotty, & Peterson, 2004). 김혜정(2017)과 Shipan & Volden(2006; 2008)은 정부의 정책학습 역량 및 의지를 정책확산의 주요 인자로 삼아 분석하였다. 정책영역 간 학습 또는 정책영역 외 학습으로 구분하면서 정부 역량이 정책학습의 효과에 영향을 주고 결국 제도변화를 유도한다고 한다(김혜정, 2017). 정부 역량은 인접 정부의 정책 정보에 관한 지방정부 공무원의 인식과 태도에 따라 차별적으로 실현된다. 즉, 물리적 거리보다는 심리적 또는 제도적 거리와 인접성 및 실제적 활동이 정책확산의 수단이라는 점이다. 리더십, 창의성, 외부와의 관계, 심리적 관계성이 특정 정책을 도입하는 이유가 된다는 것이다. 조근식(2013)은 정책확산을 위한 리더의 정책 혁신성을 정책채택 관점에서 논의하였다. 즉, 기존과 전혀 다른 새로운 정책은 한 지방정부에서 발생하면 다른 정부도 유사한 혁신적 정책을 채택할 확률이 높다는 것이다. 이처럼 유사한 기관의 특성은 유사한 정부 정책의 도입이라는 정책확산의 기반이 된다.

둘째, 정책의 특성에 따라 정책확산은 쉽거나 어렵게 달성된다는 시각이 있다(Nicholson-Crotty, 2009). 정책 분야별로 정책확산의 양태나 전파 속도가 다르다는 점이다. 출산장려정책, 각종 복지정책 등을 계층적으로 또는 평면적으로 상하 및 좌우로 분리하여 고찰하여 정책확산은 차이가 있음을 밝힌 연구도 있다(이석환, 2013).

셋째, 특정한 경로를 거친다면 정책확산이 쉽게 전달된다고 한다(Simmons, Dobbin, & Garrett, 2006). 지역의 정책확산을 정책네트워크의 활동으로 고찰한 연구가 있다(Mintrom & Vergari, 1998; 조근식, 2013). 정책네트워크와 같은 정책협의회나 협회 회원 상호 간 의사소통이 정책확산의 기제라는 것이다. 또한, 이석환(2013)은 정책확산이 평면적으로 확대되는 정적인 모형을 비판하며 계층적 전달의 동적 모형으로 구축하고 이를 증명하였다. 평면적 확대는 학습, 정당화, 경쟁의 기제를 통해 증가하지만, 계층적인 전달은 강제, 재정지원 등의 기제를 통해 증가했다고 한다(이석환, 2013).

넷째, 특별한 시간적·공간적 조건이 충족된다면 정책확산이 활성화된다는 연구가 있다(Keleman & Sibbitt, 2004). 정책의 도입이나 채택의 시기와 같은 시간 요인은 정책확산의 변인이라고 한다(Rogers, 2004). 지방정부 간 거리 및 경제적 근거리성이 정책확산을 위한 정책 근접성(Schneider, 1989; 조근식, 2013)이라고 한다. 지역 차이에 관한 연구는 확산 지역의 설계나 범위 구분에 따라 정책확산이 다르게 나타난다고 한다(Gray, 1994; Lutz, 1986; Mooney, 2001). 정책확산의 범위 구획이 다를 경우 확산 효과가 달라진다는 것이다(배상석 외, 2007; 석호원, 2010; 이동기, 2010).

3. 문헌 연구의 시사점

위에서 제시한 기존 연구들로부터 다음과 같은 시사점을 얻고, 본 연구의 모형 작성에 적용하였다. 첫째, 지방정부의 내부적 요인과 외부적 요인 중 정책확산에 더 중요한 요인이 무엇인지 밝히는 것이 중요하다. 특히 학습, 모방, 경쟁, 경쟁이라는 정책확산의 기제가 반드시 복지정책의 채택 증가나 복지수준 향상이라는 긍정적 결과만 도출하지 않는다는 것이다. 따라서 정책확산에서 지역의 내외 요인이 어떤 영향력을 가질 수 있지만, 상대적 중요성과 방향성의 차이에 관한 동시적 분석이 의미 있다는 시사점을 얻었다.

둘째, 정부 기관의 특성과 관련된 변인은 정책확산에 중요한 인자이다. 특히 양적 분석 일변도의 복지영역에 관한 정책확산의 연구는 행태적 측면의 분석을 도외시키고 있다. 정부의 학습능력과 정부역량은 구조적인 변수이면서도 개인의 특성과 자질에 관한 변수이므로(Shipan & Volden, 2006; 2008; 김혜정, 2017) 공무원의 시각과 인식을 거쳐 정책확산의 효과가 발생한다. 정책학습을 담당하는 관련 공무원 개인에 따라 정책학습의 효과가 더 차별적으로 발생할 수 있다. 이에 활동이라는 행태적 데이터를 질적 변수로 구축한 분석이 필요하다.

셋째, 심리적 거리를 정책확산의 주요 변인으로 모형화하는 작업이 필요하다. 정책확산의 현상을 정책혁신과 리더의 정책채택 관점에서 논의한 연구(조근식, 2013), 정책네트워크의 활동(Mintrom & Vergari, 1998)의 영향력에 관한 연구를 제외하면, 기존 연구 대부분은 공간적 인접성

과 물리적 거리에 편중된 정책확산의 연구이다. 지역 외 요인이 다른 지역에 영향요인으로 작용하는지를 공간적 구조로만 분석하고 인식적·주관적 영향력의 관점에서 분석하지 않았다. 지역적 거리나 구조행렬을 이용하여 지역의존성과 상관성을 밝혔지만(이석환, 2013), 실제적 의존 여부 및 참조 지방정부의 정책에 관한 확인과 검증이 미흡하였다. 이석환(2013)은 공간적 행렬을 이용하면 서로 다른 지역의 확산 변수가 당해 지역의 영향요인이 되는 연구모형을 구축하지 않았다.

엄밀히 말하면, 공간적 관련성을 나타내는 물리적 데이터는 지리적 관계의 특성을 담은 데이터이지만 정책담당자가 정책 입안 시 다른 정부의 정책에 관한 참조 여부를 밝히는 자료가 아니다. 공간적 인접성이나 지리적 의존성은 정책확산의 가능성에 관한 데이터적 관계를 의미하지만 직접 복지정책을 담당한 공무원을 대상으로 참조 여부를 확인한 자료가 아니므로 실질적인 확산에 이용되었는지에 대한 확신이 낮다. 따라서 실제로 정책의 도입 및 채택을 추진한 이유를 인식에 기반하여 조사하고 이를 정책확산의 근거로 삼는 연구가 필요하다. 앞서 본 것처럼 공무원 인식 등과 같이 정책확산의 과정에 관한 특별한 요인이나 조건이 존재한다면, 정책확산의 영향력은 더 강해지거나 약해질 수 있다. 특히 물리적인 거리나 지리적 인접성만이 정책확산의 영향요인은 아니라는 점이다.

넷째, 정책확산의 기존 연구는 대체로 복지바우처, 출산장려금 등 복지의 세부 영역에 국한하였기에 종합적인 관점에서 해당 지역의 복지가 상대적으로 낙후되거나 우수한지에 대한 분석이 미진하다.

다섯째, 분석대상 지역의 편중성을 극복하고 분석지역을 전국으로 확대한 연구(박경돈, 2018; 조근식, 2013)는 부족하다. 지방정부 내외부 영향요인 상호 간 관계와 영향 강도를 찾는 연구(조근식, 2013)를 제외한 나머지 연구는 한정된 범위의 지역과 폐쇄적 지방정부를 구축하고 분석하였다. 정책확산의 대상 지역을 제한하였기에 정책확산 효과가 지역에 국한된다는 점(배상석·임채홍·하현선, 2007; 석호원, 2010; 이동기, 2010)을 고려한다면 더 넓은 지역을 대상으로 한 분석이 필요하다. 국내에서는 지역적 단위가 아니라 전국의 모든 지방정부를 대상으로 한 연구가 필요하다.

이와 같은 시사점을 종합하면, 본 연구의 복지정책 확산모형 구축에 지역 내외 요인의 상대적 중요성과 방향성, 행태 변수, 심리적 거리, 세부 분야가 아닌 전국 대상의 분석이라는 요소를 도입하고자 한다.

Ⅲ. 분석기법 및 변수, 연구모형

1. 분석기법

본 연구의 초점인 공간연계성 또는 공간종속성이 발현되는 이유는 두 가지이다. 특정 지점에 있는 어떤 관찰치가 주변의 관찰치에 영향을 받으면서 생성된다. 즉, 특정 변수들 사이의 공간종속성이나 변수의 오차항 사이의 공간종속성이 존재하기 때문이다(Anslin, 1995). 첫째, 지방자치단

체와 같은 특정 공간을 중심으로 한 데이터는 행정적 단위에서 관찰·수집되었지만, 표본자료의 생성 과정에서 공간종속성이라는 자료 특성을 제대로 반영하지 못했다. 둘째, 공간적 차원의 사회적, 경제적, 정치적 요인 등은 모형 구축의 주요 요인이기 때문에 공간종속성이 발생하는 것이다. 공간적 차원의 상호교호작용과 확산 등의 연계성 그리고 파급효과 등은 공간적 특성과 거리를 기반으로 하며 분석모형의 주요 초점이다(박경돈, 2012).

이와 같은 공간종속성의 모형은 오차모형과 지체모형의 두 가지 양상을 띤다(Anslin, 1995). 공간종속성의 오차모형은 일반적인 OLS 회귀분석의 가정인 독립변수 간 오차항이 상호 독립적이지 않은 상황에 이용된다. 만약 변수 간 오차항의 연계성을 모형화하지 않는다면, 각 지역의 독립변수가 개별 종속변수에 대한 영향력만 있다고 가정하여 변수 누락의 현상이 발생하고 추정치는 왜곡된다(Anslin, 1995). 한편, 공간종속성의 지체모형은 개별 변수가 지리적으로 서로 다른 종속변수에 동시에 영향을 미치는 경우로 독립변수의 독자적 관찰이라는 OLS 가정을 위배하여 이에 대한 모형화가 필요하다(박경돈, 2012).

공간종속성의 모형화를 위해 다음과 같은 분석기법을 이용하였다. STATA(version 12)를 이용하여 224개 지방자치단체 간 공간 매트릭스를 만들고, OLS 회귀분석과 사전 조건검증을 거쳐 공간종속성의 발생 원인이 오차항인지 변수인지를 파악하였다(Anslin, 1995). Moran's I 등의 지표를 도출하여 공간종속성의 조건을 확인한 결과, 두 가지의 모형을 구축하였다. 첫째, 심리적 거리라는 인식데이터에 기반한 분석은 질적 분석으로 오차모형(error model)을 구성하였다. 둘째, 물리적 거리라는 관계데이터에 기반한 분석은 양적 분석으로 지체모형(lag model)을 구성하였다.

복지정책 확산의 공간종속성은 '물리적 거리와 심리적 거리'가 복지수준에 영향력이 있는지를 동시에 검증하고자 한다. 본 연구는 '학습, 강제, 경쟁, 모방'을 연구 초점으로 하여 어떤 요인에 의해 복지수준이 특별히 강화·약화하는지를 분석하고자 한다. 설문조사 업체를 통해 복지정책을 담당하는 시군구 공무원을 대상으로 직접 설문 조사한 자료를 이용한다¹⁾. 복지정책의 수준 향상을 통한 정책확산이 공간종속성에 기반하지만 '물리적 거리의 의존성'에 기반한 것인지, 또는 '심리적 거리의 의존성'에 기반한 것인지 또는 양자 모두 공간 의존적인지를 밝혀 복지수준 불균형을 해결할 방안을 제안하고자 한다.

공간회귀분석(Spatial Regression Analysis)은 물리적 거리에 관한 지체모형(양적 분석)과 심리적 거리에 관한 오차모형(질적 분석)을 각각 적용하여 상호 비교한다. 분석결과, 공간적 변인의 공간종속성에 의한 복지정책 확산의 영향력과 행태적 변인의 공간종속성에 영향력의 차이가 존재한다면, 그 이유를 찾고자 한다. 아울러 공간적 정책확산의 형태를 도식화하기 위해 Geoda(version 1.1)를 활용하였다.

2. 변수

본 연구의 종속변수는 두 가지이다. 첫째, 객관적 데이터를 중심으로 한 분석에서는 2018년도

1) 설문조사는 사전 승인을 받아 수행함(생명윤리위원회 심의결과서: 승인번호 KNUT IRB 2019-9; 2019.4.22)

일반회계 중 사회복지예산 비중(%)을 이용하였다. 둘째, 주관적 데이터를 중심으로 한 분석에서는 소속 지방자치단체의 일반회계 중 사회복지예산 비중(%)의 높고 낮음에 대한 설문 응답의 결과를 이용하였다. 시군구별 사회복지예산의 수준에 대한 지자체의 정책설계 담당 공무원의 인식을 종속변수로 활용하였다.

객관적 데이터와 주관적 응답 데이터의 독립변수도 두 가지의 분석에서 모두 동일하게 구축하였다. 공간회귀분석의 독립변수는 모든 지역 내의 요인과 정책확산 요인의 4가지 변수를 포함하여 총 18개 변수이다. 첫째, 지역복지에 관한 독립변수는 우선 지역 내 요인의 변수를 활용하였다. 이들 변수는 가구 수, 합계출산율, 고령인구비율, 지역구 총의원 수, 여당소속의원 수, 단체장의 소속정당, 재정자립도, 부채액, 지자체 부채 비율, 보조사업예산액, 보조사업비중, 지방보조금, 지방보조금비율에 대한 객관적 데이터와 그 수준에 관한 공무원의 주관적 인식데이터이다.

설문 결과 도출된 소속 지자체의 복지수준에 관한 공무원의 응답을 이용하였다. 분석변수에 이용된 데이터는 두 가지이다. 우선 2019년 4월 전국 229개 지방자치단체의 복지정책 담당자를 대상으로 한 전년도 복지정책의 설계에 관한 설문 응답의 결과이다. 설문 결과, 총 지방정부의 사회복지수준, 사회복지정책의 설계와 결정요인, 사회복지정책의 확산, 사회복지정책의 성과 및 개선의 4개 영역의 19개 설문을 통해 지방정부의 복지정책 확산과 결과에 관한 인식자료를 수집하였다.

둘째, 지역 내 요인은 3부류의 독립변수로 구분하였다. 정책확산에 영향을 미치는 지역 내 변수로 복지정책 도입 시 이용한 주요 대상이나 초점을 이용하였다. 사회경제적 요인, 정치적 요인, 정책방향적 요인의 3가지 요인으로 구분한 후 설문을 통해 복지정책 채택에서의 이용 수준을 묻고 응답을 변수로 이용하였다.

셋째, 정책확산의 변수는 학습, 강제, 경쟁, 모방으로 구분하여 정책도입 시 고려 여부에 관한 응답값을 이용하였다. 그 외 논문의 핵심 초점 요인인 '4. 정책확산 요인'으로 물리적 변수는 학습(지역적 노력/전파)의 변수로 '인접 시군구 대비 인구비중'(Shipan & Volden, 2008), 강제(압력)의 변수로 '광역 시도 사회복지예산의 평균비중', 경쟁(이형화; 분화)의 변수로 '지자체의 복지비(%)에 대한 Herfindahl 경쟁균형지표'(Castle & Banaszak-Holl, 2003; White & Chirikos, 1988), 모방(동형화)의 변수로 '인접 지자체의 수'를 공간회귀분석에 사용하였다.

인식 변수의 정책확산 요인으로는 학습(지역적 노력/전파)의 변수로 '인접 시군구의 학습 응답의 평균값'(nearaveedu), 강제(압력)의 변수로 '광역 시도 상급 기관에 부응하는 정책 설문 응답값', 경쟁(이형화; 분화)의 변수로 '주변 지자체보다 특화된 정책도입의 응답값', 모방(동형화)의 변수로 '인접 시군구의 모방 응답의 평균값'(nearavemmic)을 이용하였다.

통계분석의 자료는 객관적 데이터이든 주관적 데이터이든 이용 가능한 모든 시군구의 자료를 수집하여 활용하였다. 다만, 물리적으로 울릉군처럼 인접한 지역이 없거나 인천시의 미추홀구처럼 새로 재편된 시군구 지역을 제외하여 최종적으로 224개 시군구의 자료를 이용하였다. 연구분석의 대상 기간은 동일하게 2018년이다.

〈표 1〉 분석의 요인과 변수

요인 및 변수 구분		객관적 데이터		인식적 데이터	
		변수	변수영문명	변수	변수영문명
종속 변수		일반회계 중 사회복지예산 비중(%)	swrate	지방정부의 일반회계 중 사회복지예산 비중 인식	a18
지역 내 요인	1. 사회경제적 요인	가구 수(천가구)	house_t	등록 가구 수의 설계 시 중요성	a0901
		합계출산율	birtrate	합계출산율의 설계 시 중요성	a0902
		고령인구비율(%)	oldrate	고령인구비율의 설계 시 중요성	a0903
	2. 정치적 요인	지역구 총의원 수	localmember	지역구 총의원(수)의 설계 시 중요성	a0904
		여당소속의원 수	rulingnum	여당소속의원(수)의 설계 시 중요성	a0905
		단체장의 소속정당 (여당=1)	rulinggovt	단체장의 소속정당 및 정치이념의 설계 시 중요성	a0906
	3. 정책방향적 요인	재정자립도(%)	finindeprate	재정자립도의 설계 시 중요성	a0907
		부채액(억 원)	debt_b	부채액의 설계 시 중요성	a0908
		지자체 부채 비율(%)	debrate	지자체 부채 비율의 설계 시 중요성	a0909
		보조사업예산액(억 원)	assproject_b	보조사업예산액의 설계 시 중요성	a0910
		보조사업비중(%)	asssprate	보조사업비중의 설계 시 중요성	a0911
		지방보조금(억 원)	localassit_b	지방보조금 액수의 설계 시 중요성	a0912
		지방보조금비율(%)	localassrate	지방보조금의 총예산 대비 비율의 설계 시 중요성	a0913
	복지분야예산(억 원)	swbudget_b	지방정부 사회복지의 수준 인식	a02	
지역 외 요인 (4. 정책확산 요인)	① 학습	인접 시군구 대비 인구 비중(배; 단위: 1)	demoratio (해당 도시의 인구 수 / 주변 도시의 평균인구 수)	인접 시군구의 학습 응답의 평균값	nearaveedu
	② 강제	광역시도 사회복지예산의 평균비중(%)	swrate_up	광역시도 상급기관에 부응하는 정책 설문 응답값	a12
	③ 경쟁	Herfindahl의 경쟁균형 지표	HICB_swb (인접시군구 대비 소속 지자체의 복지비(%)의 Herfindahl Index of Competitive Balance)	주변 지자체보다 특화된 정책도입의 응답값	a153
	④ 모방	인접지자체의 수(개)	nearlocalnum (인접지자체의 수; 개)	인접 시군구의 모방 응답의 평균값	nearavemmic

3. 연구모형²⁾

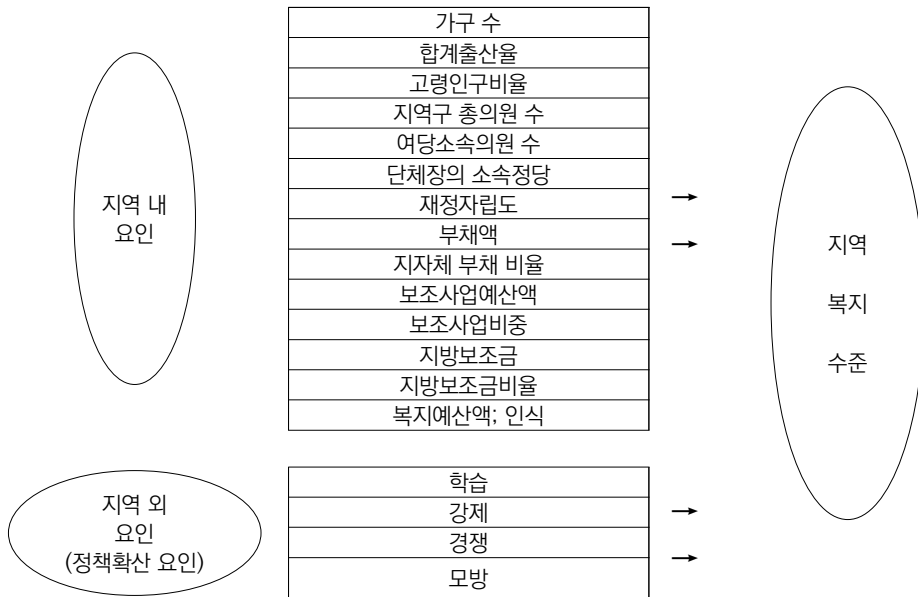
본 연구는 시군구의 지역 내외 변수가 해당 지자체의 수준에 영향력을 미치는지, 또는 그 강도를

2) 본 연구모형은 박경돈(2018)의 연구모형을 그대로 원용하되 새로운 연도(2018년)의 객관적 데이터와 주관적 데이터를 수집·변수화하고 적용·비교하였다(통합방법론 사용).

계량적으로 검증하는 연구이다. 지리적 공간이 다르거나 인접한 지자체 간의 영향력을 연구하여 복지정책에서 공간분석의 새로운 모형을 제공하고자 한다. 다수의 선행연구는 복지정책의 전국적인 수준과 지역적인 수준은 지역 내 요인뿐만 아니라 지역 외 요인에 의해 영향받는다라는 점이 지리적 공간중속성과 정책확산으로 분석하였다(Mooney, 2001; 박경돈, 2018). 지역 간 정책확산은 대체로 학습, 모방, 경쟁, 강제라는 4가지 기제를 거치는 것으로 분석되었기에(Balla, 2001; Buchanan et al, 1991; Godwin & Schroedel, 2000; Haider-Markel, 2001; Karch, 2006; Martin, 2001; Shipan & Volden, 2008), 본 연구도 동일하게 해당 기제를 활용하였다.

본 연구는 지역 내외 요인의 지방자치단체 복지수준에 대한 영향력을 비교함으로써 복지수준의 균등화와 형평성을 고양하는 모형 창출에 필요 변수를 찾고 지역 간 관계성을 검증하고자 한다. 최근 주목받는 증거기반 정책(evidence-based policy) 연구에 부응하고자 2차 자료인 객관적 데이터의 분석과 설문응답 자료인 주관적 데이터의 분석에 혼합방법론(또는 통합방법론)을 적용하여 도출 결과의 동일성 여부를 고찰할 것이다. 복지정책 지역균집의 존재와 특성을 확인하고 상위 중앙정부기관 및 광역지자체와의 복지정책의 도출에 도움을 주고자 한다.

〈그림 1〉 연구모형과 변수



복지정책의 지역균집을 확인하고 상위 중앙정부기관 및 광역지자체와의 정책 연계성을 포괄한 모형을 작성할 것이다. 그동안 관련 복지연구 분야에서 소홀하였던 지리적 공간성을 고려한 연구 방법론의 강화에 일조하고자 한다. 특히 균집분석 및 시각화 분석 방법을 통해 복지수준의 이형화와 동형화의 추세에 관한 연구결과를 제시하여 복지제공방식의 다변화를 꾀하도록 정책입안 과정을 새롭게 인식하는 데 도움을 주고자 한다.

IV. 통계분석 결과

1. 기초 통계와 공간적 특성

1) 기초통계량

객관적 데이터와 주관적 데이터를 이용한 공간회귀분석을 위한 자료의 기본적인 통계량을 비교하였다. 횡단면적인 자료를 이용하여 2018년도의 자료를 수집하여 각 변수의 물리적 값과 인식적 값의 주요 특징을 비교하였다. 첫째, 종속변수인 '일반회계 중 사회복지예산 비중(%)'의 평균은 약 21%로 최소 7.55%에서 최대 39.94%로 나타나 40% 이하의 복지비 예산이 편성됨을 알 수 있다. 이와 같은 복지비 예산의 편성에 대해 복지담당 공무원은 4.045점을 부여하여 복지비의 편성 비율이 높다고 인식하였다.

둘째, 객관적 데이터의 통계량에서 사회경제적 요인 중 가구 수는 89,069천 가구, 합계출산율은 1.337, 고령인구 비율은 20.178%로 나타나 합계출산율은 낮고 고령인구는 인구 대비 21%인 초고령사회로 거의 진입하고 있음을 알 수 있다. 주관적 데이터의 통계량에서 사회경제적 요인 중 가구 수(천 가구), 합계출산율, 고령인구비율(%)의 중요도 평균점수는 각각 4.031, 4.018, 4.263점으로 모두 4점을 넘겨 매우 중요하게 인식하였다.

셋째, 객관적 데이터의 통계량에서 정치적 요인 중 지역구 총의원 수는 11,112명, 여당 소속 의원 수는 5,308명, 단체장의 소속 정당(여당=1)은 0.518%로 대략 여당의 시군구 의원과 단체장의 비율이 절반 정도 되는 것으로 나타났다. 주관적 데이터의 통계량에서 지역구 총의원 수, 여당소속 의원 수, 단체장의 소속정당(여당=1)의 중요도에 관한 평균값은 각각 2.830, 2.772, 3.326로 모두 3점 초반이거나 2점대를 기록하여 중요도가 낮다고 생각하고 있다. 즉, 복지정책설계 및 입안 시 내부 요인으로서의 중요도는 낮은 것으로 간주하였다.

넷째, 정책방향적 요인 중 재정자립도는 26.864%로 매우 낮은 수준이다. 부채액은 766.141억 원이며, 일반회계 중 사회복지예산액은 평균 2,070.629억 원으로 큰 편이다. 국고보조 사업 비중은 54.919%로 절반을 약간 넘는 수준이다. 주관적 데이터의 통계량에서 정책방향적 요인의 9개 모든 변수의 평균값은 3점 이상으로 비교적 중요하게 인식하였다. 구분하여 살펴보면, 재정자립도, 보조사업예산액, 보조사업비중, 지방보조금, 지방보조금 비율의 5개 변수는 평균값 4점 이상으로 복지정책설계 및 입안 시 중요성이 높다고 인식하였다. 반면, 부채액, 지자체 부채 비율, 일반회계 중 사회복지예산액은 평균 3점대를 기록하여 중요도를 상대적으로 더 낮게 인식하였다.

다섯째, 지역 외 요인이자 정책확산요인인 학습, 강제, 경쟁, 모방의 통계량을 비교하였다. 객관적 데이터의 통계량에서 학습은 최대 7.577점 중에서 1.136점으로 매우 낮은 편이며, 강제는 최대 46.600점 중에서 33.414점으로 비교적 높은 편이다. 경쟁은 최대 2.757점 중에서 1.323점으로 평균 수준이며, 모방은 최대 9.000점 중에서 4.991점으로 비교적 높은 편이다. 주관적 데이터의 통계량에서 정책확산요인의 변수 평균값은 학습은 최대 5점 중에서 3.545점으로 비교적 높은 편이며,

강제는 최대 5점 중에서 4.058 점으로 매우 높은 편이다. 경쟁은 최대 4점 중에서 2.759점으로 높은 수준이며, 모방은 최대 5점 중에서 3.197점으로 평균 정도의 수준이다.

〈표 2〉 기초 통계

요인 및 변수 구분		변수	객관적 데이터		주관적 데이터 (중요도; 비중 높음)		
			평균	표준편차	평균	표준편차	평균값 순위
종속변수		일반회계 중 사회복지예산 비중(%)	21.065	8.195	4.045	0.835	-
지역 내 요인	1. 사회경제적 요인	가구 수(천가구)	89.069	84.988	4.031	0.800	6
		합계출산율(명)	1.337	0.271	4.018	0.786	7
		고령인구비율(%)	20.178	8.035	4.263	0.720	1
	2. 정치적 요인	지역구 총의원 수(명)	11.112	5.656	2.830	0.965	13
		여당소속의원 수(명)	5.308	3.975	2.772	1.005	14
		단체장의 소속정당 (여당=1)	0.518	0.501	3.326	1.031	12
	3. 정책정향적 요인	재정자립도(%)	26.864	13.154	4.201	0.758	2
		부채액(억 원)	766.141	1,295.007	3.759	0.828	10
		지자체 부채 비율(%)	2.382	2.094	3.777	0.822	9
		보조사업예산액(억 원)	2,324.670	1,270.232	4.138	0.692	3
		보조사업비중(%)	54.919	8.722	4.089	0.709	8
지역 외 요인	4. 정책확산 요인	지방보조금(억 원)	460.332	286.601	4.085	0.719	4
		지방보조금비율(%)	10.353	3.985	4.000	0.764	5
		복지예산액(억 원)	2,070.629	1,565.811	3.732	0.769	11
		① 학습	1.136	1.122	3.545	0.716	
	② 강제	33.414	6.852	4.058	0.670		
	③ 경쟁	1.323	0.354	2.759	1.098		
	④ 모방	4.991	1.831	3.197	0.608		

여섯째, 주관적 데이터에서 지역 내 요인 사회복지정책의 설계 시 내부 요인별 중요도를 비교하면, 고령인구 비율이라는 사회경제 요인이 가장 중요하고(1위) 여당 소속 의원이라는 정치 요인이 가장 중요하지 않은 것(14위)으로 나타났다. 응답 값의 순위를 요인별로 구분하면, 사회경제적 요인과 정책정향적 요인의 중요도가 평균 4점 이상으로 높고 순위가 혼재되었다. 사회경제적 요인, 정책정향적 요인, 정치적 요인의 3가지 요인 가운데, 정책확산에 관해 정치적 요인의 중요도를 가장 낮게 인식하였다.

2) 공간종속성 검증과 지역 간 비교

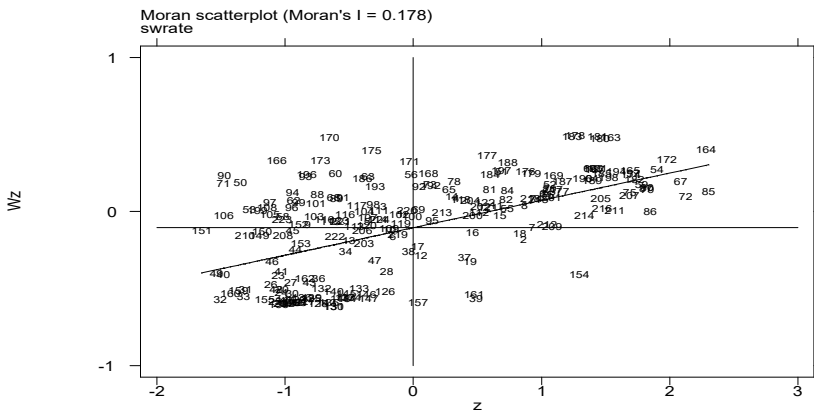
지역의 상호의존성과 공간회귀분석의 오차 모형과 지체모형의 구분을 위해 Moran's I 검증 등을 이용하여 사전 분석하였다. OLS 회귀분석과 사전 조건검증의 결과, 지역의 상호의존성이 발견되었다. 물리적 거리의 데이터에 기반한 분석은 지체모형이 타당한 것으로 나타났으며(Lagrange multiplier, Robust Lagrange multiplier의 검증량 참조), 어떤 정책을 설계하고 입안할 경우, 다른 지역의 수준이 인근 지역에 영향을 동시적으로 미치므로 공간적 종속성이 나타나고 있다. 반면,

심리적 거리 중심의 인식데이터에 관한 분석은 오차 모형이 타당한 것으로 나타났으며(Moran's I 값 참조), 어떤 정책을 설계하고 입안할 경우 다른 지역의 수준을 고려함으로써 오차항의 연계성이 있었다.

〈표 3〉 공간중속성의 모형 검증

검증	검증량	자유도	p-value	검증	검증량	자유도	p-value
공간오차모형				공간지체모형			
Moran's I	2.077*	1	0.038	Moran's I	2.228*	1	0.026
Lagrange multiplier	0.178	1	0.673	Lagrange multiplier	1.808	1	0.179
Robust Lagrange multiplier	0.235	1	0.628	Robust Lagrange multiplier	0.05	1	0.822
공간지체모형				공간지체모형			
Lagrange multiplier	3.632*	1	0.050	Lagrange multiplier	1.829	1	0.176
Robust Lagrange multiplier	3.589(*)	1	0.058	Robust Lagrange multiplier	0.071	1	0.79

참조: ***p<0.001; **p<0.01; *p<0.05; (*)p<0.1



아울러 평균적인 Moran's I의 예측값은 0.178로 양(+)의 정수이기에 사회복지비 비율 및 복지비 중요도에서 공간군집성의 성향이 상대적으로 더 크다고 분석된다. 이처럼 지역복지수준의 공간군집성이 강한 가운데, 공간적 군집성과 공간적 분산성을 시군구별로 그리고 광역시도별로 비교하였다. 첫째, 객관적 데이터의 통계량과 주관적 데이터의 통계량을 계산하고 이 둘을 매칭한 결과, 객관적·주관적 데이터에 관한 두 개 모형에서 군집성과 분산성의 지표가 모두 동일하게 나온 시군구를 선별·비교하였다. 그 결과, 전국적으로는 224개 시군구 중 총 76개(34%)가 공간적 군집성이 발견되었으며, 총 28개(13%)가 공간적 분산성이 발견되었다(나머지 120개 시군구는 군집성과 분산성이 혼재하여 분석에서 제외함). 공간군집성이 높게 나온 지역은 모델이 되는 지자체의 복지정책을 참조하여 정책을 채택하는 지자체 지역이다. 반면, 공간분산성이 높은 지역은 지역별 이질성이 높아 독특한 복지정책의 작성에 정부적 지원이 더 필요한 지역으로 보인다.

〈표 4〉 공간적 군집성과 공간적 분산성

공간 특성	전국	강원	경기	경남	경북	광주	대구	대전	부산	서울	울산	인천	전남	전북	충남	충북			
시군구의 수	224	18	31	18	22	5	8	5	16	25	5	9	22	14	15	11			
군집성	76	8	10	3	11	0	0	3	10	10	1	2	4	3	4	7			
	34%	44%	32%	17%	50%	0%	0%	60%	63%	40%	20%	22%	18%	21%	27%	64%			
분산성	28	2	3	4	3	2	5	0	2	0	0	3	1	3	2	0			
	13%	11%	10%	22%	14%	40%	63%	0%	13%	0%	0%	33%	5%	21%	13%	0%			
공간 특성	군집		분산		군집		분산		군집			분산		군집		-		군집	

둘째, 시군구 자료를 다시 광역시도별로 취합한 후 공간적 군집성과 공간적 분산성을 고찰하였다. 그 결과, 공간적 군집성의 전국 평균인 34%를 초과하는 광역시도가 강원(44%), 경북(50%), 대전(60%), 부산(63%), 서울(40%), 충북(64%)의 6개였다. 반면, 공간적 분산성의 전국 평균인 13%를 초과하는 광역시도가 경남(22%), 경북(14%), 광주(40%), 대구(63%), 인천(33%), 전북(21%)의 6개였다. 군집성과 분산성을 상호 비교한다면, 군집성이 우월한 광역시도는 강원, 경기, 경북, 대전, 부산, 서울, 울산, 전남, 충남, 충북의 총 10개이다. 반면, 분산성이 높은 우월한 광역시도는 경남, 광주, 대구, 인천의 4개이다. 전반적으로 정책확산의 군집성이 높은 가운데, 전북은 공간적 군집성과 공간적 분산성이 동질적으로 나타나 어느 한쪽으로 편중되지 않은 광역시도로 나타났다.

2. 공간모형의 분석 결과

통계분석을 위해 공간 매트릭스를 작성한 후 객관적 데이터의 지체모형(lag model) 분석과 주관적 데이터의 오차모형 분석(error model)을 각각 공간회귀분석으로 실시하고, 이 둘 간의 도출 값과 통계적 유의미성을 중심으로 차이를 비교하였다.

1) 객관적 데이터의 지체모형 분석

객관적 데이터를 이용하여 사회복지비 비율에 대해 공간회귀분석을 하였다. 공간지체모형을 이용하여 복지예산의 비율이라는 객관적 데이터에 대한 분석을 한 결과, 총 18개의 독립변수 중에서 11개의 변수가 통계적으로 의미있는 변수로 판명되었다.

객관적 데이터에 대한 지체모형의 분석결과, 지역 내 요인과 정책확산이라는 지역 외 요인으로 구분한다면, 지역 내 요인의 영향력과 통계적 유의미성이 상대적으로 더 강하였다. 첫째, 지역 내 요인 중에서는 사회경제적 요인 중에서 합계출산율(명; $b=-2.787$; $p<(0.05)$)과 고령인구비율(%; $b=-0.430$; $p<(0.001)$)의 2개 변수가 통계적으로 유의미한 변수이다. 사회경제적 요인은 2개 변수가 통계적으로 유의미하지만 모두 복지수준의 증가에 부(-)의 영향력을 지니는 것으로 나타났다. 고령인구비율이 증가하면 복지수준은 낮아지지만, 합계출산율이 증가하더라도 복지수준도 낮아지

는 것으로 나타났다.

둘째, 정치적 요인 중에서 지역구 총의원 수(명; $b=0.145$; $p<0.01$)의 1개 변수가 통계적으로 유의미한 변수이다. 정책정향적 요인 중에서는 지방보조금 관련 변수를 제외한 재정자립도(%), 부채액(억 원), 지자체 부채 비율(%), 보조사업예산액(억 원), 보조사업비중(%), 일반회계 중 사회복지예산액(억 원)의 6개 변수가 통계적으로 유의미한 변수이다.

〈표 5〉 공간의존모형의 통계결과

변수 구분	공간지체모형(Spatial lag model)			공간오차모형(Spatial error model)		
	객관적 데이터			주관적 데이터		
	회귀계수 (Coef.)	표준오차 (Std. Err.)	z	회귀계수 (Coef.)	표준오차 (Std. Err.)	z
일반회계 중 사회복지예산 비중(%)						
가구 수(천가구)	-0.003	0.015	-0.220	-0.170*	0.081	-2.090
합계출산율(명)	-2.787*	1.099	-2.540	0.087	0.084	1.030
고령인구비율(%)	-0.430***	0.059	-7.270	0.075	0.086	0.870
지역구 총의원 수(명)	0.145**	0.044	3.330	-0.091	0.101	-0.900
여당소속의원 수(명)	0.070	0.109	0.640	0.050	0.104	0.480
단체장의 소속정당(여당=1)	-0.658	0.588	-1.120	0.017	0.056	0.300
재정자립도(%)	-0.072(*)	0.038	-1.900	0.176*	0.088	1.990
부채액(억 원)	-0.001*	0.000	-2.210	-0.002	0.176	-0.010
지자체 부채 비율(%)	0.563***	0.205	2.750	-0.182	0.181	-1.000
보조사업예산액(억 원)	-0.005***	0.001	-6.640	0.089	0.160	0.560
보조사업비중(%)	0.511***	0.051	10.100	-0.179	0.158	-1.140
지방보조금(억 원)	-0.003	0.002	-1.150	0.024	0.140	0.170
지방보조금비율(%)	0.095	0.124	0.760	0.228*	0.106	2.140
복지예산액(억 원)/인식	0.006***	0.001	6.290	0.213**	0.065	3.260
① 학습	1.070***	0.278	3.850	0.197(*)	0.115	1.720
② 강제	0.380***	0.042	9.110	0.319***	0.077	4.150
③ 경쟁	-0.830	0.809	-1.030	0.119**	0.043	2.760
④ 모방	-0.023	0.140	-0.160	-0.557***	0.144	-3.870
상수(_cons)	-6.472	5.933	-1.090	2.089***	0.665	3.140

참조: *** $p<0.001$; ** $p<0.01$; * $p<0.05$; ($*$) $p<0.1$; $n=224$

셋째, 지역 외 요인 중 정책확산의 변수 중에서는 학습($b=1.070$; $p<0.001$)과 강제($b=0.380$; $p<0.001$)의 2개 변수가 통계적으로 유의미한 변수로 나타났다. 정책확산 요인은 2개만 통계적으로 유의미하지만 모두 복지수준의 향상에 정(+)의 영향력을 지니는 것으로 나타났다. 정책확산 변수 중 학습의 영향력은 강제의 영향력보다 더 강하여 학습의 정책확산 효과가 큰 것으로 분석된다. 사회복지 비율의 증가는 지역 외 요인 중 학습 때문에 상대적으로 더 증가한 것으로 분석된다.

넷째, 통계적으로 유의미한 변수들 중 복지수준에 정(+)의 영향을 미치는 변수는 지역구 총의원 수(명), 지자체 부채 비율(%), 보조사업비중(%), 일반회계 중 사회복지예산액(억 원), 학습, 강제의 6개로 나타났다. 특히 정책정향적 요인의 종속변수에 대한 공간적 종속성은 정(+)의 영향력과 부(-)의 영향력이 혼재되었다. 다만, 재정자립도가 개선되고 부채액이 줄어들어도, 보조사업예산액이 증가하여도 복지수준을 오히려 하락시키는 영향력이 있었다.

2) 주관적 데이터의 오차모형 분석

주관적 데이터를 이용하여 사회복지비 수준에 관한 공간회귀분석을 하였다. 공간오차모형을 이용하여 복지비 예산의 수준이라는 주관적 데이터에 대한 분석을 한 결과, 총 18개의 독립변수 중에서 8개의 변수가 통계적으로 의미있는 변수로 판명되었다.

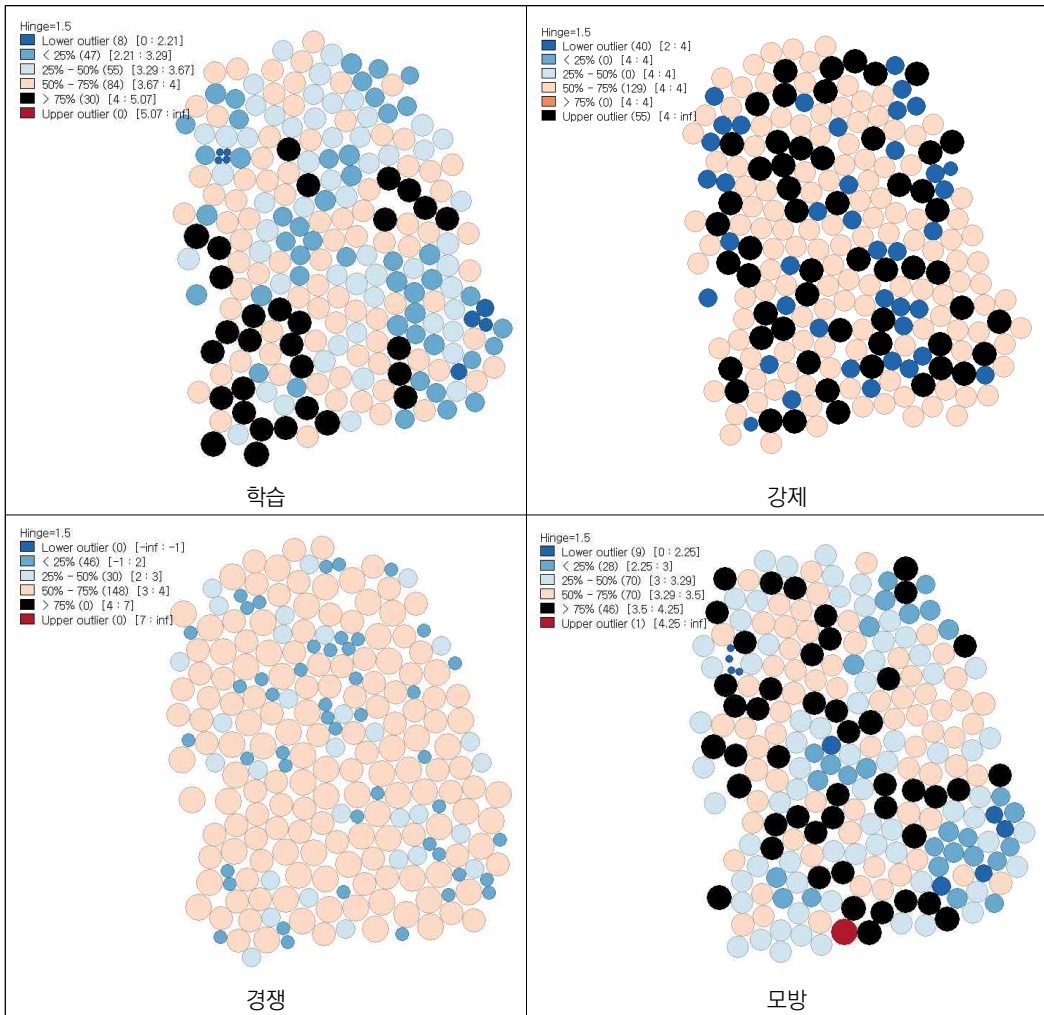
주관적 데이터를 활용한 오차모형의 분석 결과, 지역 내 요인과 정책확산이라는 지역 외 요인으로 구분한다면, 지역 외 요인의 영향력과 통계적 유의미성이 상대적으로 더 강하였다. 첫째, 지역 내 요인 중에서는 사회경제적 요인 중에서 가구 수(천 가구; $b=-0.170$; $p<0.05$)의 1개 변수만이 통계적으로 유의미하였다. 사회경제적 요인은 1개 변수가 통계적으로 유의미하지만, 복지수준의 증가에 부(-)의 영향력을 지니는 것으로 나타났다.

둘째, 정치적 요인 중에서 지역구 총의원 수(명), 여당소속의원 수(명), 단체장의 소속정당(여당=1)의 어떤 변수도 통계적으로 유의미하지 않았다. 지역 내 요인 중에서는 재정자립도(%; $b=0.176$; $p<0.05$), 지방보조금비율(%; $b=0.228$; $p<0.05$), 일반회계 중 사회복지예산액 수준($b=0.213$; $p<0.01$)의 3개 변수가 통계적으로 유의미한 변수이다.

셋째, 지역 외 요인 중 정책확산의 변수 중에서는 학습, 강제, 경쟁, 모방의 4개 변수 모두 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 학습, 강제, 경쟁, 모방의 변수의 회귀계수는 각각 $0.197(p<0.1)$, $0.319(p<0.001)$, $0.119(p<0.01)$, $-0.557(p<0.001)$ 로 나타났다. 정책확산 요인은 4개 변수가 통계적으로 유의미하지만, 모방 변수를 제외한 3개 변수가 복지수준의 향상에 정(+)의 영향력이 있는 것으로 나타났다. 회귀계수를 비교하면, 정책확산 변수 중 강제의 영향력이 다른 정책확산 변수의 영향력보다 강하여 상급 정부인 광역시도의 강제로 인한 정책확산 효과가 큰 것으로 분석된다.

넷째, 통계적으로 유의미한 변수 중 복지수준에 정(+)의 영향을 미치는 변수는 가구 수와 모방이라는 변수를 제외한 나머지 6개 변수이다. 해당 변수는 재정자립도(%), 지방보조금비율(%), 일반회계 중 사회복지예산액 수준, 학습, 강제, 경쟁의 변수이다. 특히 정책확산 요인의 종속변수에 대한 공간적 종속성은 정(+)의 영향력과 부(-)의 영향력이 혼재된 특징이 있다. 모방은 부(-)의 영향력이 있지만, 나머지 정책확산 변수는 모두 정(+)의 효과가 있었다. 따라서 정책입안과 설계에는 정책확산을 위한 공무원의 행태가 주요한 영향이 있음을 알 수 있다.

〈그림 2〉 주관적 데이터의 정책확산



3) 지체모형과 오차모형의 결과 비교

객관적 데이터를 이용한 지체모형과 주관적 데이터를 이용한 오차모형의 통계 결과를 비교하였다. 두 모형에서 통계적으로 유의미한 변수 간 비교 결과, 우선 정책확산 변수를 제외하고는 두 모형에서 의미 있는 변수는 다소 차이가 있었다.

지리적으로 종속성의 발견이라는 측면에서는 객관적 데이터를 이용한 지체모형에서 사회경제적 요인, 정치적 요인, 정책정향적 요인의 많은 변수가 통계적으로 유의미하였다. 즉, 사회복지예산 비중의 증가에는 해당 변수들이 공간적으로 연계성이 높았다. 다시 말하면, 해당 요인의 공간 종속성은 복지비율의 증가에 지리적 연계되면서 통계적으로 의미있는 영향력을 지닌 변수라는 것이다. 특히 이런 변수들은 모두 시군구 복지수준의 '투입을 결정하는 변수'의 의미가 있다. 한편, 공간적 속성을 이용하여 구축한 정책확산의 변수는 학습과 강제만이 통계적으로 유의미하였다.

한편, 주관적 데이터를 이용한 오차모형에서는 사회경제적 요인, 정치적 요인, 정책정향적 요인의 4개 변수를 제외한 대부분 지역 내 변수가 통계적으로 유의미하지 않았다. 즉, 정책설계 시 복지수준을 높이려는 행태적 측면에서 보면 이와 같은 변수들의 활용이나 고려가 낮은 것으로 해석된다. 한편, 객관적 데이터를 이용한 분석결과와 달리 주관적 데이터의 공간적 속성을 이용하여 구축한 정책확산의 변수 모두가 통계적으로 유의미하였다. 정책확산에 대한 인식 변수는 정책을 설계할 때 복지수준 향상을 위한 담당 공무원의 ‘행태를 결정짓는 변수’라는 의미가 있다.

〈표 6〉 모형의 결과 비교

변수 구분		지체모형: 객관적 데이터	오차모형: 주관적 데이터	비고	
종속변수: 일반회계 중 사회복지예산 비중(%)		유의미한 회귀계수와 방향	유의미한 회귀계수와 방향		
지역 내 요인	1. 사회경제적 요인	가구 수(천가구)	(-)		
		합계출산율(명)	(-)		
		고령인구비율(%)	(-)		
	2. 정치적 요인	지역구 총의원 수(명)	(+)		
		여당소속의원 수(명)			
		단체장의 소속정당(여당=1)			
	3. 정책정향적 요인	재정자립도(%)	(-)	(+)	반대 방향
		부채액(억 원)	(-)		
		지자체 부채 비율(%)	(+)		
		보조사업예산액(억 원)	(-)		
		보조사업비중(%)	(+)		
		지방보조금(억 원)			
	지방보조금비율(%)		(+)		
	일반회계 중 사회복지예산	(+)	(+)	동일 방향	
지역 외 요인	4. 정책 확산 요인	① 학습	(+)	(+)	동일 방향
		② 강제	(+)	(+)	동일 방향
		③ 경쟁		(+)	
		④ 모방		(-)	

요약하면, 객관적 데이터가 시군구 복지수준의 ‘투입 요인’이라면, 주관적 데이터는 복지수준의 개선을 위한 ‘행태 요인’이라고 할 수 있다. 이에 본 연구는 양적 자료와 질적 자료를 동시에 활용하여 변수의 영향력이 동일함을 증명하지 못했지만, 공간적 종속성은 정책확산을 위한 주요 변인이라는 점은 두 모형을 통해 밝혔다는 의의가 있다. 복지정책 수준 향상을 위한 정책확산은 공간 종속성에 기반을 두는데, ‘물리적 거리의 의존성’보다는 ‘심리적 거리의 의존성’에 기반을 둔다는 사실을 새롭게 밝혔다.

V. 결론과 정책제언

1. 결론

지역 정부의 복지수준과 다양한 복지서비스의 양적 확대와 다변화 추세에서 본 연구는 복지정책의 확산 현상을 복합적으로 검증하였다. 복지의 지역 불균형은 복지 불평등이 될 수 있고 복지정책의 상대적 박탈로 이어질 수 있음을 우려하여 복지정책의 수준 차이를 발생하는 요인을 찾고자 하였다. 정책확산의 선행연구는 객관적 데이터에 기반한 분석 일변도이어서 인식에 기반한 주관적 데이터를 활용한 복지수준 및 지역 내외적 변인의 효과 검증이 활발하지 않았다. 본 연구는 복지정책의 담당 공무원을 대상으로 설문조사를 하고 의견을 취합하였다. 통계검증을 통해 주관적 데이터의 결과와 객관적 데이터의 결과를 비교하였다.

본 연구는 복지정책 담당 공무원에 대한 설문조사 결과를 이용한 질적 분석과 지방정부 내외의 물리적 변인에 기반한 양적 분석을 병용하였다. 심리적 거리를 정책확산에서 모형화하는 작업이 미진하고, 분석대상 지역의 편중이라는 기존 연구의 한계를 극복하고자 물리적 거리의 객관적 데이터와 심리적 거리의 주관적 데이터를 이용한 혼합방법론을 적용·분석하였다. 지방자치단체의 복지수준 향상에 관한 영향요인의 발견을 위해 객관적·주관적 데이터에 근거한 두 가지 분석모형(지체모형과 오차모형)을 구성하고 계량적으로 검증하였다.

지방정부 복지정책의 형성과 채택의 지역 내 영향요인을 사회경제적 요인, 정치적 요인, 그리고 정책정향적 요인의 3가지로 구분하였다. 한편, 지역 외 영향요인으로 정책확산 요인인 학습, 강제, 경쟁, 모방의 4가지로 구성하고, 정책확산이 복지수준 향상에 긍정적인지를 분석하였다. 시군구를 관찰 및 분석 단위로 하고, '지역 내 요인'은 사회경제적 요인, 정치적 요인, 정책정향적 요인의 14개 변수, '지역 외 요인'은 학습, 강제, 경쟁, 모방의 4개 변수를 이용하였다.

분석결과, 지역복지수준의 공간균집성이 강하였으며, 224개 시군구 중 총 76개 지자체(34%)에서 공간적 균집성이 발견되었으며, 총 28개(13%)에서 공간적 분산성이 발견되었다. 객관적 데이터를 활용한 지체모형의 분석결과, 지역 내 요인의 영향력과 통계적 유의미성이 지역 외 요인보다 상대적으로 더 강하였다. 한편, 주관적 데이터를 활용한 오차모형의 분석결과, 정책확산이라는 지역 외 요인의 영향력과 통계적 유의미성이 지역 내 요인보다 상대적으로 더 강하였다. 객관적 데이터를 이용한 지체모형과 주관적 데이터를 이용한 오차모형의 분석 결과를 비교하면, 지체모형에서 사회경제적 요인, 정치적 요인, 정책정향적 요인이, 오차모형에서는 정책확산의 변수 모두가 통계적으로 유의미하였다. 복지정책 수준 향상을 위한 정책확산은 공간종속성에 기반을 두는데, '물리적 거리의 의존성'보다는 '심리적 거리의 의존성'에 기반함을 새롭게 밝혔다.

2. 정책제언

본문에서 두 가지의 공간종속성 모형을 구성하고 정책확산에 대해 분석한 결과를 통해 다음과

같은 정책적 제언이 가능하다. 첫째, 광역시도를 기준으로 구분한 지역별로 공간적 군집성과 공간적 분산성의 차별성이 있다는 점이다. 복지정책에서 공간적 군집성이 강한 광역시도에서는 복지정책의 유사성이 강하므로 정책의 입안과 채택이 성공적이고 안착에 성공한다면, 복지정책확산에 관한 공무원 행태의 유사성으로 인해 인접 지자체에서도 해당 정책이 성공할 가능성이 크다는 점이다. 반면, 공간적 군집성이 강한 광역시도에서 초기 정책설계의 부실화와 정책채택의 실패는 인접 지자체의 실패로 귀결된다는 점에서 정책 초기에 신중한 접근이 요구된다. 만약 복지제공의 이행화 방식을 채택하여 복지정책 수준 향상에 성공했다면 인접 시군구의 어떤 기관이 이와 같은 방식으로 이행화에 성공했는지를 고찰할 기회를 제공할 것이다.

둘째, 정책확산 요인 중 객관적 데이터를 활용한 분석과 주관적 데이터를 활용한 분석에서 정책확산의 영향력과 강도가 모두 다 높다는 점이다. 다시 말하면, 공간적 정책확산이 강한 지역에서 인식에 근거한 행태적인 확산이 더 가속화될 수 있기에 정책확산의 변인인 공간종속성이 강한 지역에서 학습, 강제, 경쟁, 모방 중 어떤 행태의 정책확산이 쉽게 달성되는지를 분석할 필요가 있다. 특히 객관적 데이터의 분석과 주관적 데이터의 분석 모두에서 학습과 강제라는 정책확산의 영향력이 강하므로 상위정부의 정책적 개입, 통제, 행정지도 등과 모델이 되는 유사 지자체의 연계 및 정책학습의 유도를 위한 상위정부의 노력이 중요하다.

셋째, 객관적 데이터를 분석하여 지역 내 요인이 의미 있는 지역에서는 정책확산의 투입 요인이 충족되므로 행태적 요인을 자극하는 정책확산의 전략이 요구된다. 공간적으로 학습, 강제, 경쟁, 모방이 가능한 것으로 밝혀진 시군구에서는 공무원의 행태적 자극과 유인체계의 개발이 종국적으로 정책확산의 성공을 가져다줄 것이다. 따라서 객관적 데이터의 측면에서 정책확산의 기반이 잘 조성된 지자체에서 정책을 더 확산하려면 공무원의 인식과 행태적 변화를 유도해야 한다. 반면, 객관적 데이터의 측면에서 정책확산의 기반이 조성되지 않은 곳에서의 정책확산 활성화는 공무원의 행태적 노력이 큼을 의미하므로 이에 부합하는 물리적 기반 조성에 더 노력해야 할 것이다.

넷째, 본 연구의 결과는 복지정책 담당자에게 지역복지 수준에 관한 새로운 정보를 제공할 것이다. 분석 결과는 복지 관련 당사자 기관인 시군구, 보건복지 관련 중앙과 지방의 기관, 광역시도의 정책 입안에 도움을 줄 수 있다. 복지정책의 확산에서 4가지의 확산방식인 학습, 모방, 강제, 경쟁의 어떤 방식도 이용하지 않는 시군구 공무원에게 관련 정책 입안의 방식에 대해 숙고하고 장단점을 더 잘 이해하도록 할 것이다. 데이터 이용 및 공유의 문제만 없다면, 연구 결과뿐만 아니라 분석 데이터를 관련 연구자와 공동 활용함으로써 특히 복지정책 분야에서 정책확산의 연구공동체 형성에도 이바지할 것으로 기대된다. 증거기반 연구와 혼합방법론의 연구 촉발을 위한 공동 노력이 될 것이다.

본 연구의 의의는 연구범위 및 연구대상의 다변화에 있다. 지자체의 복지수준을 객관적인 데이터에 따라 종속적이라고 하거나 결정론적인 시각에서 바라보지 않는 계기를 만들었다. 현재와 같이 복지 지원을 단편적·평면적으로 고찰하는 것이 아니라 범지역적인 측면에서도 정책확산과 형평성 시각에서 고찰하도록 유도함으로써 대 지역 내, 광역권, 인접권의 복지정책 관련 정부 관계를 대상으로 하는 새로운 연구 활성화를 기대해 본다. 아울러 범지역적, 광역지역적, 전국적 복지

수준 차이의 발생을 정부관계적 시각 내지 공간중속적인 시각에서 찾고, 복지수준의 격차 원인을 줄여나가는 새로운 연구방법론의 발전을 기대한다.

이와 같은 정책제언에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 한계가 있다. 우선, 복지의 세부 영역 별로 객관적 데이터에 기반한 공간중속성이 주관적 데이터에 기반한 공간중속성과 동일한 효과가 발생하는지에 대한 분석이 더 필요하다. 둘째, 총괄적 복지영역과 개별 복지영역에서 객관적 데이터와 주관적 데이터로부터의 동질적 효과가 나타난 경우, 이를 종단적·시계열적으로 증명하여 정책확산의 발전 및 변화 가능성을 예측하는 분석이 더 요구된다.

참고문헌

- 강윤호. (2003). 지방정부 재정지출의 특성. 「한국정책학회보」, 3(1): 151-176.
- 강해규. (2005). 「지방정부 사회복지 지출 결정요인: 기초자치단체 세출예산의 규모와 구조를 중심으로」. 박사학위논문. 연세대학교 대학원.
- 권경환. (2005). 기초자치단체 재선이 자치단체 세출예산 지출패턴에 미친 영향분석. 「지방정부연구」, 9(3): 291-308.
- 김대진. (2010). 기획특집호: 정책혁신과 확산 연구의 과거, 현재 그리고 미래. 「한국정책학회보」, 19(4): 75-114.
- 김대진. (2011). 반복적 정책도입과 확산에 관한 경험 분석 연구-서울시 자치구의 반복적 지역축제 도입 사례. 「서울도시연구」, 12(3): 67-89.
- 김지윤·이병하. (2013). 기초자치단체에서 사회복지비 지출의 정치적 요인에 관한 연구. 「의정연구」, 19(1): 41-71.
- 김태일. (1998). 지방자치의 실시가 기초자치단체의 사회복지지출에 미친 영향-서울시 자치구를 대상으로. 「한국정책학회보」, 7(1): 317-338.
- 김태일. (2001). 지방의회 구성과 단체장 선출이 자치단체 사회복지지출 규모에 미친 영향. 「한국행정학보」, 35(1): 69-90.
- 김태일. (2013). 2005 년 이후 복지제도 변화가 지방자치단체 복지재정에 미친 영향. 「국가정책연구」, 27(3): 57-82.
- 김태희·이용모. (2012). 재정분권화가 지방정부 사회복지지출에 미치는 영향. 「한국정책학회보」, 21(1): 397-419.
- 김혜정. (2017). 정책학습과 정부역량이 정책확산에 미치는 영향에 관한 연구: 지방정부 자살예방 조례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 26(3): 237-270.
- 남궁근. (1994). 정책혁신으로서 행정정보공개조례 채택. 「한국정치학회보」, 28(1): 101-121.
- 문수진·이종열. (2015). 지방자치단체의 사회복지예산 지출결정 요인에 관한 연구: 광역시 기초자치단체의 정치적 요소를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 25(4): 137-159.
- 박경돈. (2012). 의료이용의 지역적 불균형에 대한 연구: 공간중속성을 중심으로. 「한국정책학회

- 보」, 21(3): 389-414.
- 박경돈. (2018). 복지수준에 대한 지역 간 정책확산의 영향력 연구. 「지방정부연구」, 22(2): 23-49.
- 박성만. (2009). 「지방정부의 사회복지 지출에 영향을 미치는 영향요인 분석」. 박사학위논문, 대구대학교 대학원.
- 배상석. (2010). 출산장려금도입에 관한 연구: 수도권 자치단체를 중심으로. 「한국정책학회보」, 19(4): 273-298
- 배상석·임채홍·하현선. (2007). 정부회계도입의 정책확산(Policy Diffusion)에 대한 실증적 분석: 영남지역 광역 및 기초자치단체를 중심으로. 「한국정책학회보」, 16(3): 231-254.
- 배인명. (2000). 지방자치와 지방복지재정: 서울시 자치구를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 5(1): 143-159.
- 석호원. (2010). 정책혁신으로서 지역축제 확산에 관한 연구: 경기도의 지역축제를 중심으로. 지방행정연구, 24(1): 183-206.
- 손희준. (1999). 지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인분석. 「한국행정학보」, 33(1): 81-97.
- 송건섭. (2007). 지역수준별 주민복지와 삶의 질 영향요인 분석. 「지방정부연구」, 11(3): 35-52.
- 신용무. (2011). 「지방자치단체 복지재정 지출결정요인에 관한 연구」. 박사학위논문, 전남대학교 대학원.
- 이남국·양기용. (2006). 지방정부의 재정능력과 복지지출: 부산, 경남지역을 중심으로. 「지방정부연구」, 10(3): 123-142.
- 이동기. (2000). 혁신확산의 영향요인에 관한 분석. 「한국행정학보」, 34(3): 317-332.
- 이미애·류은영. (2015). 지방자치단체 복지재정 지출결정요인과 지출효과간의 관계. 「한국정책과 학학회보」, 19(3): 33-55.
- 이석환. (2013). 한국 지방자치단체 출산장려정책의 수평적·수직적 확산. 「한국행정학보」, 47(3): 329-359.
- 이석환. (2014). 한국 지방자치단체 출산장려정책의 효과 평가. 「한국지방자치학회보」, 26(1): 23-51.
- 이재완. (2016). 중앙정부의 지방자치단체 유사·중복 사회보장사업 정비조치에 대한 비판적 고찰. 「한국지역사회복지학」, 56: 83-112.
- 이재완·김교성. (2007). 지방자치단체 사회복지지출 수준의 결정요인 분석: 1995-2005. 「사회복지정책」, 31: 105-124.
- 이준우. (2015). 지방자치단체의 노인복지바우처제도에 대한 영향요인 분석: 수평적 확산 이론을 중심으로. 「한국정책학회 추계학술발표논문집, 2015: 1548-1563.
- 장덕희. (2010). '보건복지부 국고보조사업의 지방이양'과 '분권교부세 제도 도입'이 이양사업에 대한 사업비 규모에 미친 효과 분석. 「한국정책학회보」, 19(2): 79-103.
- 조근식. (2013). 한국 지방정부의 정책유형별 정책채택 요인과 지역확산 효과에 관한 비교분석. 「한국행정학보」, 47(1): 239-268.
- 최재녕. (2005). 지방정부의 재정능력과 복지재정지출 결정요인 연구: 기초자치단체를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 9(4): 451-474.

- Bailey, M. A. & Rom, M. C. (2004). A Wider Race? Interstate Competition across Health and Welfare Programs. *Journal of Politics*, 66(2): 326-347.
- Balla, S. J. (2001). Interstate Professional Associations and the Diffusion of Policy Innovations. *American Politics Research*, 29(3): 221-245.
- Berry, F. S. & Berry, W. D. (2007). Innovation and Diffusion Models in Policy Research, in Paul A. Sabatier (ed.). *Theories of the Policy Process* (2nd ed). Colorado, Westview.
- Berry, W. D., Fording, R. C., & Hanson, R. L. (2003). Reassessing the 'Race to the Bottom' Thesis: A Spatial Dependence Model of State Welfare Policy. *Journal of Politics*, 65(2): 327-349.
- Besley, T. & Case, A. (1995). Does Electoral Accountability Affect Economic Policy Choices? Evidence from Gubernatorial Term Limits. *Quarterly Journal of Economics*, 110(3): 769-798.
- Buchanan, R. J., Cappelleri, J. C., & Ohsfeldt, R. L. (1991). The Social Environment and Medicaid Expenditures: Factors Influencing the Level of State Medicaid Spending. *Public Administration Review*, 51(1): 67-73.
- Buckley, J. & Westerland, C. (2004). Duration Dependence, Functional Form, and Correct Standard Errors: Improving EHA Models of State Policy Diffusion. *State Politics and Policy Quarterly*, 4(1): 94-113.
- Butler, D. M., Volden, C., Dynes, A. M., et al (2017). Ideology, Learning, and Policy Diffusion: Experimental Evidence. *American Journal of Political Science*, 61(1): 37-49.
- Castle, N. G. & Banaszak-Holl, J. (2003). The Effect of Administrative Resources on Care in Nursing Homes. *Journal of Applied Gerontology*, 22(3): 405-424.
- Dobbin, F., Simmons, B., & Garrett, G. (2007). The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning?. *Annual Review of Sociology*, 33: 449-472.
- Elkins, Z. & Simmons, B. (2005). On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1): 33-51.
- Forson, J. A. (2013). *The Distributional Effect of Social Welfare Spending in an Economy: Evidence from Thailand*, Munich, GRIN Publishing GmbH.
- Gilardi, F. (2010). Who Learns from What in Policy Diffusion Processes?. *American Journal of Political Science*, 54(3): 650-666.
- Godwin, M. L. & Schroedel, J. R. (2000). Policy Diffusion and Strategies for Promoting Policy Change: Evidence from California Local Gun Control Ordinances. *Policy Studies Journal*, 28(4): 760-776.
- Gray, V. (1994). Competition, Emulation, and Policy Innovation. *New Perspectives on American Politics*: 230-248.
- Greener, I. (2002). Understanding NHS Reform: The Policy-Transfer, Social Learning, and Path-Dependency Perspectives. *Governance*, 15(2): 161-183.
- Grossback, L. J., Nicholson-Crotty, S., & Peterson, D. A. (2004). Ideology and Learning in Policy

- Diffusion. *American Politics Research*, 32(5): 521-545.
- Haider-Markel, D. P. (2001). Policy Diffusion as a Geographical Expansion of the Scope of Political Conflict: Same-Sex Marriage Bans in the 1990s. *State Politics and Policy Quarterly*, 1: 5-26.
- Hu, T. W. & Booms, B. H. (1971). A Simultaneous Equation Model of Public Expenditure Decisions in Large Cities. *Annals of Regional Science*, 5(2): 73-85.
- Jones, B. D., Baumgartner, F. R., & True, J. L. (1998). Policy Punctuations: US Budget Authority, 1947-1995. *Journal of Politics*, 60(01): 1-33.
- Karch, A. (2006). National Intervention and the Diffusion of Policy Innovations. *American Politics Quarterly*, 34(4): 403-426.
- Kelemen, R. D. & Sibbitt, E. C. (2004). The Globalization of American Law. *International Organization*, 58(1): 103-136.
- Lutz, J. M. (1986). The Spatial and Temporal Diffusion of Selected Licensing Laws in the United States. *Political Geography Quarterly*, 5(2): 141-159.
- Martin, I. (2001). Dawn of the Living Wage: The Diffusion of a Redistributive Municipal Policy. *Urban Affairs Review*, 36(4): 470-496.
- Meseguer, C. & Gilardi, F. (2009). What is New in the Study of Policy Diffusion?. *Review of International Political Economy*, 16(3): 527-543.
- Mintrom, M. & Vergari, S. (1998). Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Education Reforms. *Journal of Politics*, 60(1): 126-148.
- Mooney, C. Z. (2001). Modeling Regional Effects on State Policy Diffusion. *Political Research Quarterly*, 54(1): 103-124.
- Nicholson-Crotty, S. (2009). The Politics of Diffusion: Public Policy in the American States. *Journal of Politics*, 71(1): 192-205.
- Obinger, H., Schmitt, C., & Starke, P. (2013). Policy Diffusion and Policy Transfer in Comparative Welfare State Research. *Social Policy & Administration*, 47(1): 111-129.
- Peterson, P. E. & Rom, M. C. (1990). *Welfare Magnets: A New Case for a National Welfare Standard*. Washington: Brookings Institution.
- Rogers, E. M. (2004). A Prospective and Retrospective Look at the Diffusion Model. *Journal of Health Communication*, 9(S1): 13-19.
- Rom, M. C., Peterson, P. E., & Scheve, K. F. (1998). Interstate Competition and Welfare Policy. *Publius*, 28(Fall): 17-38.
- Saavedra, L. A. (2000). A Model of Welfare Competition with Evidence from AFDC. *Journal of Urban Economics*, 47(March): 248-279.
- Schneider, M. (1989). Intermunicipal Competition, budget-maximizing Bureaucrats, and the Level of Suburban Competition. *American Journal of Political Science*: 612-628.
- Shipan, C. R. & Volden, C. (2008). The Mechanisms of Policy Diffusion. *American Journal of Political Science*, 52(4): 840-857.

- Simmons, B. A., Dobbin, F., & Garrett, G. (2006). Introduction: The International Diffusion of Liberalism. *International Organization*, 60(4): 781-810.
- Skupnik, C. (2013). Welfare Magnetism in the EU-15?. School of Business & Economics Discussion Paper, Freie Universität Berlin.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64: 416-424.
- Tweedie, J. (1994). Resources Rather Than Needs: A State-Centered Model of Welfare Policymaking. *American Journal of Political Science*, 38(3): 651-672.
- Volden, C. (2002). The Politics of Competitive Federalism: A Race to the Bottom in Welfare Benefits?. *American Journal of Political Science*, 46(2): 352-364.
- Weyland, K. (2005). Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform. *World Politics*, 57: 262-295.
- White, S. L. & Chirikos, T. N. (1988). Measuring Hospital Competition. *Medical Care*, 26(3): 256-262.

박경돈(朴倞墩): 뉴욕주립대학교(State University of New York/Albany) 록펠러행정대학원에서 행정학 박사 학위를 취득하고, 뉴욕주아동가족청 본청(Office of Children & Family Services/ Albany)의 연구원과 한국 행정연구원(KIPA)의 정책서비스연구부 부장, 국립한국교통대학교 교수를 거쳐 부산대학교 경제통상대학 공공정책학부 교수로 근무 중이다. 주요 전공 분야는 정책분석(계량정책), 복지정책, 공공관리론, 미래연구 등이다(pkdon0525@pusan.ac.kr).

Abstract

The Effects of Policy Diffusion and the Level of Regional Welfare: The Concurrent Verification of Objective Data and Subjective Data

Park, Kyoungdon

Since it is concerned that the social welfare level in local government or Si-Gun-Gu has been widened and would lead to relative deprivation, the paper tries to analyze regional welfare level and a gap in employing 'mixed methods' with objective data and subjective data. Previous research of policy diffusion on social welfare has been biased toward using objective-distance data analysis rather than perception data of welfare level with inner-variables and outer-variables concerning each local government.

The empirical result on socioeconomic factor, political factor, and policy-oriented factor indicates that spatial cluster pattern dominantly exists in 76 local governments (34%) among 224 Si-Gun-Gu, while spatial scatter pattern exists in 28 local governments (13%). In the analysis with objective data, inner-local government variables are much stronger than outer-local government ones, showing statistical significance. In the analysis with subjective data, outer-government variables or policy diffusion variables are statistically significant rather than inner-government ones. The paper reveals that the behavioral model of policy diffusion in welfare improvement is based on 'perceptual distance-spatial dependence' rather than 'physical distance-spatial dependence'.

Key Words: Policy Diffusion, Welfare Level, Spatial Dependence, Spatial Regression, Spatial Cluster