「지방정부연구」 제22권 제2호(2018 여름): 281-301
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.22 No.2 (2018 Summer)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.22.2.12

지방정부의 정책 도입 결정요인에 관한 연구: 자살예방 조례를 중심으로*

정 다 정**
문 승 민***
나 태 준****

국문요약

본 연구는 우리나라의 높은 자살률 문제를 사회적으로 해결해야 할 문제로 인식하고, 이를 예방하고 관리하기 위한 지방정부의 정책 도입 결정요인은 무엇인지를 파악하고자 하였다. 따라서 지방정부의 자살예방 조례 제정을 중심으로 조례 도입이 정책적 필요에 의한 것인지, 아니면 확산적 요인에 따른 것인지를 실증적으로 분석하고자 하였다. 또한 자살예방 조례 도입이 확산적 요인에 근거한다면, 과연 지방정부는 준거의 대상으로써 누구를 고려하였는지를 규명하고자 하였다. 분석결과, 지방정부는 스스로가 처한 정책적 문제를 해결하기 위해 조례를 도입하였으며, 나아가 구조적으로 같은 위치에 놓여있는 다른 지방정부들을 모방의 준거대상으로써 고려하였음이 밝혀졌다.

주제어: 자살예방 조례, 정책 확산, 구조적 등위성, 역할 등위성, Cox 비례위험 회귀분석

Ⅰ. 서론

우리나라는 2003년 이후 지속적으로 OECD(경제협력개발기구) 국가 중 자살률 1위를 기록하고 있다. 중앙자살예방센터의 통계 자료에 따르면, 우리나라는 2016년 기준 인구 10만 명당 자살률이 25.6명으로 사망자 수는 연간 13,092명이며 1일 평균 자살 사망자 수는 35.8명이다. 특히, 2015년 기준 OECD 국가의 인구 10만 명당 자살률 평균 수치가 12.0명인 것과 우리나라의 자살률인 26.5명을 비교하면, 우리나라의 자살률은 OECD 국가의 자살률 평균 수치보다 2배 이상 높다는 점에서 문제의 심각성을 알 수 있다.

우리나라는 2004년 처음으로 국가적 차원의 자살예방계획을 수립하였으며, 2004년 수립된 제1차 자살예방기본계획(2004-2008)을 시작으로 현재 제3차(2016-2020) 자살예방기본계획이 실시되

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

고 있다. 이러한 5년 단위의 자살예방기본계획 이외에도 우리나라는 세계보건기구(WHO)와 국제자살예방협회(International Association for Suicide Prevention, IASP)가 제정한 '세계 자살예방의 날'과 동일한 9월 10일을 '자살예방의 날'로 제정하였고, 2011년에는 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률(법률 제10516호)」를 제정하였다.

그러나 10년이 넘도록 자살예방기본계획을 지속적으로 실시하며 자살예방의 날과 자살예방 관련 법률을 제정하여 국가적 차원에서 높은 자살률의 문제를 해결하고자 한 노력에도 불구하고, 우리나라는 여전히 '자살공화국'이라는 오명에서 벗어나지 못하고 있다. 높은 자살률 문제를 해결하기 위해서는 국가적 차원의 노력도 중요하나, 우리나라의 자살률은 지역적 편차가 크고 지역에 따라 자살자의 연령, 자살 방법 등에 차이가 존재하기 때문에 지방정부의 정책적 역할이 매우 중요하다.

이러한 문제의식에 입각하여 본 논문에서는 우리나라 지방정부의 자살예방정책 도입을 자살예방 조례 제정을 기준으로 파악하고자 한다. 지방정부는 지역 주민의 생명보호를 위해 관련 조례를 제정하고, 조례에서 자살예방을 위한 지방자치단체장의 책무와 각 지방정부의 지원 계획을 규정하여 이를 바탕으로 실질적인 자살예방 활동을 수행하기 때문이다. 우리나라 지방정부의 자살예방 조례의 도입에는 차이가 존재한다. 우리나라 지방정부의 자살예방 조례 제정은 2010년 서울시 노원구를 시작으로 점차 확산되고 있으며, 2015년 기준 총 156개의 기초자치단체에서 조례를 제정하였다.

본 연구는 사회적으로 증가하는 자살 문제에 우리나라의 지방정부가 어떻게 대처하고 있는지를 알아보기 위해 우리나라 지방정부의 자살예방정책 도입에 영향을 주는 요인을 파악해보고자 한다. 이를 위해 지방정부의 지역 확산 요인과 내부 결정 요인을 모두 고려하는 Berry & Berry(1990)의 통합모형을 바탕으로 지방정부의 자살예방정책 도입은 정책적인 필요에 의한 것인지, 아니면 확산적 요인에 따른 것인지를 실증적으로 분석하고자 한다. 나아가 지방정부의 정책 도입이 확산적 요인에 근거한다면, 지방정부는 정책 도입의 준거 대상으로 누구를 설정하는지에 대한 논의를 진행하고자 하였다. 이를 통해 지방정부의 정책 도입에 대한 시사점을 제공하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 사회적 문제로서의 자살

우리나라 지방정부의 자살예방정책 도입에 관한 연구의 논의를 진행하기에 앞서, 우선 자살이 사회적으로 해결해야 할 문제인가에 대한 논의가 필요하다. 자살을 개인적 문제로 볼 것인지, 사회적 문제로 볼 것인지에 대한 논의는 자살에 대한 책임이 정부에게 있다고 할 수 있는지와 관련되어 있다.

우선, 자살을 개인적 문제로 보는 입장에서는 자살은 경제적 곤란, 우울, 스트레스 등의 개인적

심리나 건강 상태에 의해 발생하는 것이라 주장한다. 이러한 입장에서는 경제적 어려움으로 스스로 목숨을 끊었다는 식의 설명으로 자살의 원인을 개인적 동기에서 찾으려 하고 개인의 자살에 다른 사회적 요인이 별반 영향을 주지 않는다고 본다(신동준, 2012). Yang & Lester(1991)는 연구를 통해 자살에 영향을 주는 다양한 사회적 변수를 통제하여도 자살률이 0이 되지 않음을 보여주어 자연 자살률이 존재하며 자살로부터 자유로운 사회는 없다고 주장했다.

이와 반대로 자살이 여러 사회적 요인의 영향으로 개인의 심리나 건강 상태가 변화하여 발생하는 것이라는 주장도 존재한다. 자살을 사회적 문제라 보는 관점의 대표적인 이론은 뒤르켐(Durkheim)의 사회통합이론으로, 사회적 통합 수준이 자살에 영향을 준다고 본다(박영미·김병규, 2017). 뒤르켐은 개인의 자살이 증가하는 원인이 가족제도의 약화와 같은 사회적 통합 수준이 낮아지는 데에 있다고 봤다(신동준, 2012).

본 연구에서는 자살은 사회적 차원에서 해결해야 할 문제라는 관점에서 실시되었다. 자살은 개인적 요인만으로 발생하는 것이라 볼 수 없으며, 사회적 현상과 연관성이 높기 때문에 공적 대책이 필요한 문제라고 할 수 있다(박형민, 2011). 자살을 사회적 문제로 보고 정책적으로 다뤄야 하는 이유로는 자살률이 개인 삶의 만족 수준과 사회 안정 수준을 보여주는 지표라는 점(Sen, 1998; Helliwell, 2006)과 베르테르 효과에 따라 유명인이나 주변에서 자살 사건이 발생하면 자살이 전염되어 다른 이의 자살을 유발할 수 있다는 점(이정기, 2011)도 들 수 있다(박일주, 2015). 실제로 자살로 인해 발생하는 사회·경제적 비용은 연간 6.5조원 규모에 이르고, 주변인의 자살을 경험한 사람은 비경험자에 비해 우울감과 자살생각이 높아 자살위험이 증가하는 것으로 나타났다(보건복지부, 2018).

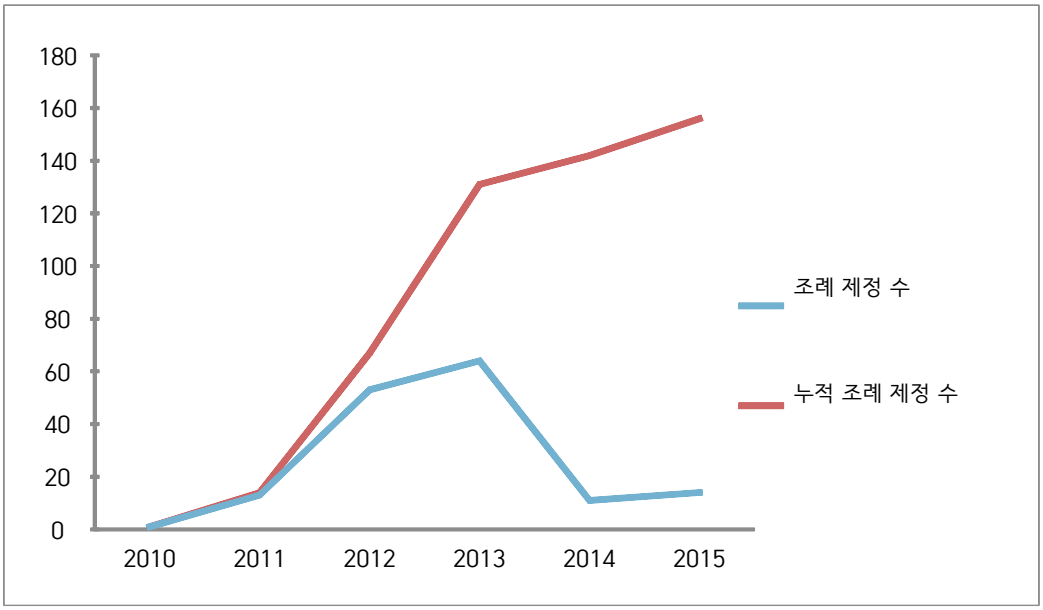
2. 우리나라의 자살예방정책

우리나라에서 사회적으로 자살 문제에 주목하게 된 계기는 타 국가 대비 높은 자살률과 자살률이 급증했다는 사실에서 비롯되었다(김민영, 2013). 우리나라에서 자살예방 관련 활동이 시작된 것은 2004년 제1차 자살예방기본계획 수립으로 볼 수 있다. 이를 통해 처음으로 국가적 차원의 자살예방 전략을 국민들에게 제시하였다. 5년간의 제1차 자살예방기본계획(2004-2008)을 시작으로 2009년 제2차 자살예방기본계획(2009-2013)이 수립되고, 2011년에 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률」이 제정되면서 국가적 차원의 자살예방사업은 더욱 체계를 갖추게 되었다. 법률 제7조에서는 국가가 자살예방기본계획을 5년마다 수립하도록 규정하고 있다. 그러나 제2차 계획 이후에 2년간 제3차 계획이 수립되지 않아 논란이 되기도 했다. 이후 2016년 1월에 수립되어 현재 실시 중인 제3차 자살예방기본계획 생명사랑플랜은 2016년부터 2020년까지의 자살예방에 대한 국가의 전략과 정책 방향을 제시하고 있다. '자살로부터 안전한, 건강한 사회'를 비전으로 하여 2020년에는 인구 10만 명당 자살률을 20명으로 줄이는 것을 목표로 하고 있다(보건복지부, 2016). 또한, 우리나라는 세계보건기구(WHO)와 국제자살예방협회(IASP)가 세계적으로 생명의 소중함과 자살 문제의 심각성을 알리고자 제정한 '세계 자살예방의 날'과 같은 날인 9월 10일을 '자

살예방의 날'로 제정하였다.

이와 같은 국가적 노력에도 불구하고, 우리나라는 여전히 OECD 국가 중 가장 높은 자살률을 기록하고 있다. 따라서 자살예방사업의 효과성을 높이기 위해서는 지방정부가 각 지역의 특성을 고려한 정책을 실시하여야 할 필요가 있다(보건복지부, 2016). 우리나라의 자살률은 지역에 따른 편차가 크며 지역에 따라 자살자의 연령, 동기, 수단 등의 차이가 존재한다는 특징이 있기 때문이다. 또한 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률」 제4조에서는 국가 및 지방자치단체의 책무를 자살의 위험에 노출되거나 노출될 가능성이 있다고 판단되는 자를 위험으로부터 적극 구조하기 위하여 필요한 정책을 수립하여야 한다고 규정하여 자살예방은 국가뿐만 아니라 지방자치단체의 책무이기도 함을 명시하고 있다.

〈그림 1〉 지방정부의 자살예방 조례 제정 현황



위의 〈그림 1〉은 우리나라 지방정부의 자살예방 조례 제정 현황을 보여준다. 지방정부의 자살예방정책 도입은 자살예방 조례 제정을 기준으로 파악할 수 있다. 지방정부는 지역 주민의 생명보호를 위해 자살예방 관련 조례를 제정하고, 조례에서 자살예방을 위한 지방자치단체장의 책무와 각 지방정부의 지원 계획을 규정하여 이를 바탕으로 센터를 설립하여 운영하는 등의 실질적인 자살예방 활동을 수행한다. 그러나 지방정부의 자살예방 조례 제정 여부와 조례 제정 시기에는 차이가 있다. 각 지방정부에서 제정한 자살예방 조례의 명칭은 주로 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 조례」이며, 동일한 명칭이 아닐 경우에도 '자살예방'과 '생명존중'이 포함되어 있다. 서울시 노원구가 2010년에 지방자치단체 중 처음으로 자살예방 조례를 제정한 것을 시작으로 2011년에 13개, 2012년에 53개, 2013년에 64개, 2014년에 11개, 2015년에 14개의 기초자치단체에서 추가적

으로 조례를 제정하였다. 이 추세는 확산되어, 2010년부터 2015년까지 총 226개의 기초자치단체 중 156개의 지역에서 조례를 도입하였다.

3. 자살예방정책에 대한 선행연구 검토

자살예방에 관한 국내외 정책연구는 자살률에 영향을 주는 요인을 파악하여 자살률을 증가시키는 요인들을 억제하려는 연구들이 주를 이루었다. 따라서 지역의 자살률을 종속변수로 하여 어떤 개인적, 사회적, 제도적 요인 등이 자살률을 증가시키고 감소시키는가를 실증적으로 분석한 선행연구(김상원, 2010; 윤우석, 2011; 박성용·이광수, 2014; 이민아·강정한, 2014; 박일주, 2015; 박영미·김병규, 2017)가 다수 존재하였다. 최근 선행연구(박일주, 2015; 박영미·김병규, 2017)는 정책적 측면에서 파악하고자 기존의 선행연구들이 고려하지 못한 정책적 요인이 지역의 자살률의 증가와 감소에 주는 영향을 분석하였다.

박일주(2015)는 지방자치단체를 대상으로 연구를 실시하여 자살예방 관련 조례를 제정하거나 정신보건센터를 설치한 지역의 자살률이 그렇지 않은 지역보다 높을 가능성이 존재하며 일부 정책적 요인들이 통계적으로 유의미하지 않아 기존의 정책적 노력들이 개선될 필요가 있음을 지적하였다. 또한 박영미·김병규(2017)는 기초자치단체의 자살예방 관련 조례 제정과 지역정신건강증진센터의 설치·운영은 지역의 자살률을 낮추는데 효과가 없었으나, 자살예방 관련 조례 제정과 정신건강증진센터의 설치·운영을 동시에 실시한 기초자치단체에서는 다음 년도의 자살률이 낮아지는 것으로 나타나 조례 제정과 센터의 운영이 동시에 이뤄져야 자살률이 감소하는 정책적 효과가 있음을 보여주었다.

이상의 연구들이 개인적, 사회적, 제도적 혹은 정책적 요인이 지역의 자살률에 어떤 영향을 주는지를 파악하는 것에 중점을 두었다면, 김혜정(2017)의 연구는 지방정부의 자살예방 조례 도입과 도입이 점차 확산되는 현상에 주목하였다. 연구 결과에 따르면, 조례를 제정한 이웃 지방정부 중 자살률이 감소한 지방정부의 비율이 증가할수록 지방정부가 조례를 제정할 확률이 높아져 지방정부가 조례를 도입함에 있어 외부 정책학습이 유의미한 영향을 준다는 점이 밝혀졌다. 해당 연구는 지방정부의 자살예방 조례 도입에 내부 및 외부 정책학습 그리고 역량이 미치는 영향을 분석하였다는 점에서 의의가 있지만, 그 과정에서 지리적으로 인접한 이웃 지방정부를 통한 정책학습을 파악하는 것에 주목하였기 때문에 인접한 이웃 지방정부 외에 지방정부의 조례 도입에 영향을 미칠 수 있는 확산적 요인을 다양하게 고려하지 못했다는 점에서 일부 한계가 존재한다. 이러한 점에서 본 연구는 Berry & Berry(1990)가 제시한 정책혁신과 확산모형을 중심으로 지방정부의 자살예방 조례 도입을 논의하되, 지리적으로 인접한 지방정부의 영향뿐만 아니라 확산적 요인을 보다 구체적으로 세분화하여 그 영향력을 살펴보고자 한다.

4. 정책 확산에 대한 선행연구 검토 및 한계

정책 확산이라는 개념을 정책학 연구에서 처음 사용하기 시작한 Walker(1969)는 새로운 정책의 채택 요인을 설명하기 위해 지역 확산 모형(Regional Diffusion Model)과 내부 결정 요인 모형(Internal Determinant Factor Model)이라는 두 가지 모형을 제시하였다. 이후 Berry & Berry(1990)가 주 정부들의 복권정책 채택에 영향을 미치는 요인을 파악한 연구에서 지역 확산 요인과 내부 결정 요인을 모두 파악할 수 있는 통합모형을 제시하였고 이웃 주들의 복권정책 채택 여부가 정책 확산에 중요한 요인 중 하나임을 밝혔다.

Berry & Berry(1990)의 정책혁신과 확산의 통합모형이 제시된 이래로 많은 선행연구들은 두 가지 관점에서 지방정부의 정책 도입을 설명해 왔으며, 정책 확산 현상을 주로 지역적 차원에서 설명해 왔다. 지리적으로 인접한 이웃 정부들은 정책적 환경과 특성이 유사하기 때문에 서로를 일종의 정책 실험실(Policy Experiment Laboratory)로 삼게 된다. 특히, 자원의 제약과 정책에 대한 성공 가능성이 불확실할 경우, 정책을 도입한 이웃 정부의 사회적 학습이 발생하게 된다(Berry & 김대진, 2010). 실제로 우리나라 지방정부의 정책 도입을 분석한 다수의 연구들은 이웃한 지방정부의 정책 도입이 특정 지방정부의 정책 도입에 긍정적인 영향을 미친다는 점을 발견하였다(석호원, 2010; 조일형·이종구, 2012; 장석준, 2013; 조일형, 2013; 이대웅·권기헌, 2014; 장석준·허준영, 2016; 김혜정, 2017).

한편, 정책 확산의 방향에 초점을 맞춘 연구들도 존재한다. 정책 확산의 방향은 수직적(Top-down, Bottom-up) 또는 수평적으로 이루어 질 수 있으며, 다수의 연구에서 결과를 통해 수직적 또는 수평적 확산이 나타남을 확인하였다(이정철·허만영, 2012; 이석환, 2013; 문승민·나태준, 2015; 이대웅·권기헌, 2015; 이정철·허만형, 2016). 특히, 이석환(2014)의 연구는 상향적(Bottom-up) 정책 확산에 주목하여 기초자치단체에서 광역자치단체와 중앙정부로의 상향적 확산에 대한 분석을 실시하기도 하였으나, 다수의 선행연구는 광역자치단체로부터 기초자치단체로의 수직적 확산을 고려하여 하향적 확산(Top-down)에 주목하였다.

이러한 선행연구들은 정책 확산의 현상을 동기와 방향성이라는 개념으로 유형화하고 이를 규명하였다는 점에서 큰 의의가 있다. 그러나 지방정부가 정책을 도입함에 있어 과연 누구를 준거의 대상으로 고려하는지 대해서는 상대적으로 주목하지 않았다. 즉, 먼저 정책을 채택한 지방정부들이 일종의 정책적 실험실이라면, 지방정부는 단순히 지리적으로 인접한 행위자들뿐만 아니라 구조적으로 동등한 위치에 있거나 기능적으로 유사한 역할들을 수행하는 지자체들을 사회적 학습의 대상으로써 고려할 수 있을 것이다. 따라서 본 연구는 지방정부의 자살예방정책 도입에 확산적 요인인 수평적 혹은 수직적 확산이 어떤 영향을 주는지를 파악하는 것에서 더 나아가 기존의 정책 확산에 대한 연구들이 상대적으로 주목하지 않았던 지방정부는 정책을 도입함에 있어 과연 누구를 모방의 대상으로 하는가에 대한 논의를 시도하고자 한다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 연구 가설 및 모형

1) 확산 요인과 대상

확산적 요인을 강조한 학자들은 정부의 사회적 학습과 지역적 압력이 새로운 정책의 채택을 증가시킨다고 주장한다. 구체적으로 지방정부는 자신의 문제를 해결하기 위한 새로운 대책들을 다른 정부의 사례에서 찾고자 시도하기 때문에 다른 정부의 정책 도입이 특정 정부의 정책 변화나 혁신에 이끌어 내는데 영향을 미칠 수 있다고 본다(Gray, 1973; Berry & Berry, 1990; Berry & 김대진, 2010; 김유진, 2011). 즉, 정책을 둘러싼 정책 환경이 복잡하고 나아가 정책의 성공 여부가 불확실하다면 먼저 채택한 정부를 일종의 실험실로 판단하여 정책 도입 여부를 결정하게 된다(Berry & 김대진, 2010). 한편, 지방정부의 입장에서는 정책 도입에 여러 준거 대상이 존재할 수 있다. 본 연구에서는 이를 크게 네 가지 차원으로 나누어 살펴보고 이에 따른 가설을 도출하였다.

첫째, 수직적 확산으로서 상위 정부(광역 정부)이다. 수직적 확산은 상위 정부가 채택한 법이나 규칙 등이 하위 정부들 사이에서 수용되는 현상에 주목한다(Daley & Garand, 2005; Shipan & Volden, 2008; 문승민·나태준, 2015). 지방정부는 자신보다 더 크고 부유하며, 세계적인 이웃 도시들을 정책 혁신의 선도자로 인식할 가능성이 높기 때문에(Shipan & Volden, 2008), 광역 정부의 정책 도입은 정책의 성공여부와 관계없이 하위 기초 지방정부의 정책 도입에 대한 정당성을 제공하는 원천이 될 것이다(Dimmagio & Powell, 1983).[1] 박일주(2015)는 우리나라 지방정부의 자살예방 관련 조례의 제정 추이를 보면 기초자치단체의 조례 제정은 상위 광역자치단체의 영향을 받고 있음을 알 수 있다고 지적하여 지방정부의 조례 제정에 상위 광역자치단체가 큰 영향을 준다고 하였다.

둘째, 지리적으로 인접한 이웃 정부들이다. 지리적 확산은 확산의 방향에 따라 수평적 확산으로 불리기도 하며, 지리적·사회적·문화적으로 공유되어 있는 같은 수준의 정부들 사이에서 학습, 경쟁, 모방 등을 통해 정책이 확산되는 것에 주목한다(Walker, 1969; Gray, 1973; Berry & Berry, 1990). 정부의 정책 도입에 이웃 정부의 정책 도입이 영향을 주는 이유는 이웃 정부의 정책 도입은 정책의 불확실성을 줄여주기 때문에 지방정부가 정책을 도입하는 것의 정당성을 확보할 수 있기 때문이다(Dimaggio & Powell, 1983). 실제로 다수의 선행연구에서 지리적으로 인접한 이웃 정부의 정책 도입이 증가할수록 해당 정부의 정책 도입 가능성이 높아진다는 결과를 보였다(Gray, 1973; Berry & Berry, 1990; 석호원, 2010; 조일형·이종구, 2012; 이정철·허만형, 2016; 장석준·허준영, 2016).

본 연구에서는 기존 선행연구의 논의를 바탕으로 수직적 확산과 수평적 확산에 따라 상위 광역

1) 한편, 지방정부는 자치권을 갖고 있음에도 불구하고 상위 정부의 개입을 통해 특정 정책을 채택하게 되거나, 상위 정부가 지방정부에게 보조금 등의 인센티브를 제공하여 정책 채택을 유도하기도 한다(Shipan & Volden, 2006).

지방정부가 정책을 도입한 것과 지리적으로 인접한 다른 지방정부들이 정책을 도입한 것이 지방정부의 자살예방정책 도입에 긍정적인 영향을 줄 것이라는 가설1과 가설2를 설정하였다.

셋째, 구조적으로 등위에 있는 정부이다. 구조적 등위성(structural equivalence)은 한 네트워크에서 동일한 관계패턴을 가지는 행위자들 간의 관계를 의미한다(Wasserman & Faust, 1994: 356-357). 예를 들면, A와 B라는 기초 지방정부는 상호간에 직접적인 관계를 맺고 있지 않더라도 이들이 관계하고 지방정부가 동일할 경우 유사한 행태가 나타날 수 있다(Burt, 1987). 특히, 네트워크 학자들은 구조적 등위성은 행위자들 간에 사회적 압력을 전달하며 비슷한 네트워크 구조를 가진 행위자들은 서로 관찰하며 참조한다고 보았으며(Jokisaari & Vuori, 2009), 구조적으로 등위성에 놓여있는 행위자들 간에는 혁신적인 정책의 도입 가능성이 높아진다(Lee & Strang, 2006).

넷째, 동등한 역할을 수행하는 정부이다. 이를 역할 등위성(role equivalence)이라고 하며, 역할 등위성은 네트워크 내의 행위자들이 다른 행위자들과 맺고 있는 역할 관계가 유사하기 때문에 직접적인 상호작용이 없더라도 동질적인 행태를 보인다고 주장한다(Windship & Mandel, 1983; 김용학, 2011, 황정윤·김회성·장용석, 2015: 256). 지방공기업 부채규모에 영향을 주는 요인을 파악하고자 했던 연구(황정윤·김회성·장용석, 2015)에서는 역할 등위에 개념을 사용하여 동일사업을 수행하는 역할 등위의 타 지방공기업의 부채규모가 증가할수록 해당 지방공기업의 부채가 증가한다는 결과를 도출하였다. 또한 사회복지시설 네트워크 규모에 관한 연구(김회성·황정윤·장용석, 2015)에서는 유형이 동일한 다른 사회복지시설들의 연계활동이 활발해질수록 해당 사회복지시설의 연계활동 규모가 증가한다는 결과를 보였다.

제도주의 조직론에 따르면, 지방정부가 새로운 정책을 도입하는 것은 조직이 혁신을 시도하는 것과 같기에 지방정부는 정책을 도입할 때 그들과 구조적, 역할적으로 등위한 다른 지방정부를 참고하며 이미 다른 지방정부에서 새로운 정책을 채택했다는 것을 근거로 모방적으로 정책을 채택할 수 있다.(DiMaggio & Powell, 1983; DiMaggio, 1986; Greve & Taylor, 2000; Jokisarri & Vuori, 2009). 따라서 이상의 논의를 바탕으로 다음과 같이 가설을 설정하였다.

가설1: 상위 광역 지방정부의 자살예방정책 도입은 해당 지방정부의 자살예방정책 도입에 긍정적 영향을 미친다.

가설2: 해당 지방정부와 지리적으로 인접한 지방정부들의 자살예방정책 도입은 해당 지방정부의 자살예방정책 도입에 긍정적 영향을 미친다.

가설3: 해당 지방정부와 구조적으로 등위한 다른 지방정부들의 자살예방정책 도입은 해당 지방정부의 자살예방정책 도입에 긍정적 영향을 미친다.

가설4: 해당 지방정부와 역할적으로 등위한 다른 지방정부들의 자살예방정책 도입은 해당 지방정부의 자살예방정책 도입에 긍정적 영향을 미친다.

2) 내부 결정 요인

본 연구에서는 지방정부의 자살예방정책 도입에 영향을 주는 정부 내부의 결정 요인으로 자살률, 노인인구비율, 사회복지시설 수, 사회복지예산, 재정자주도를 고려하였다. 내부 결정 요인 중

자살률과 노인인구비율을 주요 요인으로 보았는데, 이는 자살률이나 노인인구비율이 높은 지방정부가 자살예방정책을 도입한 것은 정책적 필요에 의한 것이라고 판단할 수 있기 때문이다.

먼저, 우리나라 지방정부의 자살률을 살펴보면 각 지방자치단체 별로 자살률의 차이가 존재한다. 지역의 자살률이 높은 지방자치단체일 경우 정책 수요의 관점에서 높은 자살률 문제를 해결하기 위해 자살예방정책을 도입하여 실시할 가능성이 더욱 높을 것이다. 또한 우리나라의 경우 10년이 넘는 기간 동안 OECD 국가 중 자살률 1위를 기록하고 있는데, 그 중에서도 65세 이상 노인의 자살률이 1위이다. 2015년 기준 우리나라의 노인 자살률은 인구 10만 명당 58.6명으로 전체 인구의 자살률인 26.5명의 2배이며 OECD 국가의 평균과는 3배 정도 차이가 난다(경향신문, 2018.4.25). 따라서 높은 자살률과 함께 높은 노인 자살률이 심각한 문제인 우리나라의 현재 상황을 고려하여 지역의 노인인구비율이 높을수록 지방정부는 자살예방정책 도입에 더욱 긍정적일 것이라 판단했다.

가설5: 지역의 자살률이 높을수록 해당 지방정부의 자살예방정책 도입에 긍정적 영향을 미친다.
가설6: 지역의 노인인구비율이 높을수록 해당 지방정부의 자살예방정책 도입에 긍정적 영향을 미친다.

다음으로 지방정부의 사회·복지 분야에 대한 관심이 높은 것은 지방정부의 자살예방정책 도입에 긍정적인 영향을 줄 것이다. 사회·복지 분야에 관심이 높은 지방자치단체는 관련 분야의 정책 도입에 더욱 민감하고 적극적으로 반응할 것으로 판단된다. 지방정부가 새로운 정책을 도입하면 정책을 위한 예산 지출, 인력 배분 등의 부담을 안게 된다. 따라서 해당 정책 관련 분야에 지방정부가 얼마나 관심을 갖고 있는가에 따라 정책 실현 의지의 차이가 발생하여 정책 도입 여부가 달라질 수 있다. 또한 각 기초자치단체의 재정적 역량이 다르기 때문에 기초자치단체 수준에서 자살이라는 국가적 의제를 대할 때 온전히 단체 스스로 예산을 마련하고 집행하는 것이 불가능할 수 있다(박일주, 2015). 따라서 자율적으로 활용할 수 있는 재원이 많은 지방정부는 그렇지 못한 정부에 비해 새로운 정책을 도입할 가능성이 높을 것이다. 지방정부의 자살예방 조례 도입에 대한 선행연구에서도 정부의 재정역량이 높은 것은 조례 도입에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다(김혜정, 2017). 이에 본 연구에서 지방정부의 사회·복지 분야에 대한 관심과 자율적으로 활용할 수 있는 재원이 높을수록 자살예방정책 도입에 긍정적일 것이라 판단했다.

가설7: 해당 지방정부의 사회·복지 분야에 대한 관심이 높을수록 해당 지방정부의 자살예방정책 도입에 긍정적 영향을 미친다.
가설8: 해당 지방정부에 자율적 활용이 가능한 재원이 많을수록 해당 지방정부의 자살예방정책 도입에 긍정적 영향을 미친다.

2. 분석 방법

본 연구는 지방정부의 자살예방정책의 도입을 분석하기 위해 사건사 분석(Event History Analysis:

EHA)을 이용하였다. EHA는 Berry & Berry(1990)의 연구 이래로 지방정부의 정책 혁신과 확산을 분석하는 많은 연구들에서 활용되어 왔다(문승민·나태준, 2015). 이러한 분석 방법은 일반적인 회귀분석을 이용할 경우에 간과될 수 있는 시간에 따라 변화하는 요인들이 어떠한 영향력을 미쳤는지를 확인할 수 있을 뿐만 아니라(Yamaguchi, 1991), 특히 중도절단자료(Censored Data)를 분석에 포함시킴으로써 결과의 정확도를 높이는데 매우 유용하다(김양진, 2013).

한편, 기초 지방정부의 자살예방정책 도입은 시간의 흐름 속에서 발생하는 확률적(Stochastic)인 사건(Event)으로 간주된다. 여기서 시간은 연속적인 시간 혹은 이산적인 시간으로 구분되는데, 본 연구에서와 같이 조례의 도입 여부를 0 또는 1의 이항 변수(Binary Variable)로 측정하는 경우에는 이산 시간(Discrete-Time)을 분석하는 사건사 방법을 선정할 필요가 있다(Box-steffensmeier & Jones, 2004). 그러나 이산시간 모델은 지수 분포를 이용하는 모수 추정 모델과 유사하다. 따라서 사건을 경험하게 될 확률이 시간에 따라 변화하지 않고 일정하다고 가정하고 있어(Box-steffensmeier & Jones, 2004: 75), 비현실적이라는 비판이 제기되고 있다(Mooney, 2001; Buckley, 2002). 이로 인해, 이산시간 모델을 활용하는 많은 선행연구들은 시간에 따라 변화하는 기본 위험률을 분석모형에 포함하는 방식을 통해 문제를 해결하고 있다.

본 연구는 사건사 분석 방법 중 Cox 모델을 분석 방법으로 선정하였다. 이는 기초 지방정부가 자살예방정책을 도입하게 될 확률(또는 위험함수)과 이에 독립변수가 어떠한 영향을 미치는지를 분석하기 위함이다(석호원, 2010; 문승민·나태준, 2017: 157). 또한 Cox 모델은 독립변수의 영향에 따라 위험률이 비례적으로 변화하기 때문에, 사건을 경험하게 될 확률이 시간에 따라 변화하지 않고 일정하다는 가정으로부터 자유롭다는 장점이 있다(Box-steffensmeier & Jones, 2004). 그러나 Cox 모델은 모든 사례들의 생존 시간이 다르다고 가정하기 때문에 같은 시점에서 발생하는 유사사건(Tied or Coterminous Events)에 대한 처리방식을 반드시 고려해야 하며(Box-steffensmeier & Jones, 2004), 독립변수가 시간에 대해 의존적일 경우 비례위험에 대한 가정을 위배할 수 있다.

본 연구는 Schoenfeld(1982)의 검정방법을 이용하여, 독립변수의 시간의존성 여부를 검정하였다. 그 결과, 모든 변수에서 시간의존성이 없음을 확인하였다. 또한 같은 시점에서 발생하는 유사사건에 대한 처리를 위해 정밀 이산 편우도(Exact Discrete Partial Likelihood) 방법을 활용하였다(Box-steffensmeier & Jones, 2004; 문승민·나태준, 2017).

3. 자료의 수집 및 변수의 측정

1) 종속변수

본 연구의 종속변수는 지방정부의 자살예방정책 도입 여부로, 지방정부의 자살예방정책 도입 여부는 자살예방 관련 조례 제정 여부로 측정하였다. 지방정부의 조례는 법·제도적 지원을 통해 해당 정책의제를 지속적으로 관리하겠다는 정책 의지의 산물이다(이동기, 2000; 문승민·나태준, 2015: 245). 본 연구는 해당 지방정부가 자살예방관련 조례를 제정했다면 1, 제정하지 않았다면 0

으로 측정하여 더미(Dummy)변수 처리하였다. 지방정부의 조례 제정 여부를 파악하기 위해 자치법규정보시스템(http://www.elis.go.kr)을 활용하였다.

2) 독립변수

본 연구의 독립변수는 크게 확산요인과 내부결정요인으로 구성된다. 확산요인은 수직적 확산, 지리적 확산, 구조적 등위성, 역할 등위성으로 구성된다. 수직적 확산은 해당 기초 지방정부가 속한 상위 광역 지방정부의 조례 제정 여부를 확인하여 측정하였다. 따라서 상위 광역 지방정부가 조례를 제정하였다면 1, 제정하지 않았다면 0으로 측정하였으며, 1년의 시차를 두었다. 지리적 확산은 특정 기초 지방정부와 지리적으로 행정구역 경계를 공유한 기초 지방정부의 전체 사례 수에서 조례를 도입한 기초 지방정부의 수로 나눈 비율로 측정하였다. 단순히 조례 도입 수로 측정할 경우, 인접한 기초 지방정부가 많은 지방정부의 확산 효과가 과대 또는 과소 추정될 수 있기 때문이다. 또한 많은 선행연구들은 지리적 확산 변수의 측정 방식에 따라 내생효과문제(Endogenous Problem)가 발생할 수 있음을 지적하고 있기 때문에(Buckley, 2002; 배상석, 2010), 수직적 확산 변수와 마찬가지로 1년의 시차를 두어 측정하였다.

구조적 등위성은 같은 광역 지방정부에 속한 기초 지방정부의 전체 사례 수에서 조례를 도입한 기초 지방정부의 수를 나눈 비율로 측정하였다. 즉, 구조적으로 같은 광역 지방정부에 속한 기초 지방정부의 조례 도입에 따른 영향력을 의미한다. 역할 등위성은 우리나라의 행정구역 분류상 시, 군, 구로 분류되는 기초 지방정부의 전체 사례 수에서 각각 조례를 도입한 시, 군, 구의 수를 나눈 비율로 측정하였다. 즉, 동일한 유형의 기초 지방정부의 조례 도입에 따른 영향력을 의미한다. 구조적 등위성과 역할 등위성 변수도 다른 확산 요인 변수들과 동일하게 1년의 시차를 두어 측정하였다. 수직적 확산, 지리적 확산, 구조적 등위성, 역할 등위성 변수에 대한 자료를 수집하기 위해 자치법규정보시스템을 활용하였다.

내부 결정 요인은 자살예방 조례 도입에 영향을 미치는 지방정부의 고유한 특성들을 의미한다. 따라서 본 연구는 자살률, 노인인구비율, 사회복지시설 수, 사회복지예산 비율, 재정자주도를 내부 결정 요인으로 구성하였다. 자살예방 관련 조례는 해당 지역에서 발생하는 자살 문제를 예방하고 관리하기 위해 도입되므로 지방정부의 자살률과 노인인구비율은 중요하게 고려될 필요가 있다. 특히, 우리나라는 OECD 국가 중 노인 자살률이 세계 최고이며, 점차 고령화 사회로 전환됨에 따라 발생하는 노인의 자살문제가 사회적으로 심각한 수준이다(뉴시스, 2018.4.24). 노인인구비율은 기초 지방정부의 전체 인구에서 65세 이상 인구가 차지하는 비율로 측정하였다. 또한 인구가 많은 지역에서 자살자 수가 많을 수 있기 때문에, 인구 10만 명당 자살률로 측정하였다. 사회복지시설 수는 도시보다 농어촌 지역에 많이 분포하고 있으며, 농어촌 지역은 자살률이 높은 것이 특징이다(이용재, 2018). 또한 지방정부의 사회복지예산 비중은 관련 조례 채택에 영향을 줄 수 있으며(최상한, 2010), 조례 채택 확률을 높여주기도 한다(하민지·서인석·권기헌, 2011). 따라서 지방정부의 사회복지시설 수와 사회복지예산 비율이 높을수록 조례 도입에 긍정적인 영향을 줄 것이

라 보았다. 사회복지시설의 경우에도 인구가 많은 지역에서 사회복지시설이 많을 수 있기 때문에, 인구 10만 명당 사회복지시설 수로 측정하였다. 사회복지예산은 지방정부의 일반회계에서 사회복지예산이 차지하는 비율로 측정하였다. 재정력이 좋은 지방정부일수록 정책의 개발과 채택에 더 많은 노력을 투자할 수 있다(조근식, 2013: 242). 따라서 본 연구에서는 지방정부의 재정자주도를 변수로 설정하였다. 재정자주도는 지방정부가 자율적으로 활용할 수 있는 예산의 비율을 의미한다.

〈표 1〉 변수 측정

변수명			측정	단위	자료
종속변수	자살예방정책의 도입		조례 제정 여부	1,0	자치법규 정보 시스템 (www.elis.go.kr)
독립변수	확산요인	수직적 확산	광역 지방정부의 조례 제정 여부	1,0	
		지리적 확산	전체 인접 지방정부 중 조례 도입 정부의 비율	%	
		구조적 등위성	동일한 광역 지방정부에 속한 정부 중 조례 도입 정부의 비율	%	
		역할 등위성	전체 시, 군, 구 중 조례 도입 시, 군, 구의 비율	%	
	내부결정요인	자살률	(자살자수/연앙인구)*100,000	명	국가 통계포털 e-지방지표(http://www.kosis.kr/)
		노인인구비율	(65세이상인구/전체인구)*100	%	
		사회복지시설	인구 10만 명당 사회복지시설 수	개	
		사회복지예산	일반 회계 중 사회복지예산 비율	%	
		재정자주도	(자체수입+자주재원)/예산규모*100	%	
통제변수	인구수		기초 지방정부의 주민등록인구	명	
	자치단체유형		시, 군, 구	더미	-

마지막으로 통제변수는 지방자치단체의 인구수와 자치단체유형으로 설정하였다. 특히, 농촌 지역에 대한 노인 자살이 심각하기 때문에(JTBC, 2018.4.24), 시와 구에 비해 군에 속한 지방정부일수록 자살예방 조례 도입에 적극적일 것으로 예상하였다. 이상의 내부 결정 요인 변수들을 수집하기 위해 KOSIS(국가통계포털)의 e-지방지표를 활용하였으며, 확산 요인과 마찬가지로 내부 결정 요인들과 통제변수는 모두 1년의 시차를 두어 측정하였다. 위의 〈표 1〉은 본 연구에서 활용되는 변수와 측정방식, 그리고 자료원 등을 정리한 것이다.

Ⅳ. 분석 결과

본 연구는 Berry & Berry(1990)가 제시한 정책 확산 통합모형을 바탕으로 지방정부의 자살예방 정책 도입에 영향을 미치는 요인들이 무엇인지를 실증적으로 규명하고자 하였다. 또한 자살예방 정책의 확산이 나타난다면, 지방정부는 과연 어떠한 대상을 정책 확산의 준거 대상으로 설정하고

있는지를 살펴보고자 하였다. 이를 위해 Cox 비례위험 회귀분석을 실시하였으며, 확산모형(모델 1) 및 내부결정모형(모델 2) 그리고 통합모형(모델3)의 결과를 비교하여 논의를 진행하고자 한다. 다음 〈표 2〉는 지방정부의 자살예방정책 도입에 관한 Cox 비례위험 회귀분석 결과를 나타낸다.

〈표 2〉 Cox 비례위험 회귀분석 결과

변수명		모델1 (확산)	모델2 (내부결정)	모델3 (통합)
확산 요인	수직적 확산	2.435* (1.242)		2.184 (1.137)
	지리적 확산	.996 (.006)		.997 (.007)
	구조적 등위성	1.043*** (.009)		1.037*** (.010)
	역할 등위성	.971 (.024)		.968 (.024)
내부 결정 요인	자살률		1.030** (.013)	1.023* (.013)
	노인인구비율		.943** (.024)	.958 (.026)
	사회복지시설		1.033** (.013)	1.022 (.014)
	사회복지예산		1.005 (.024)	.996 (.025)
	재정자주도		1.035** (.016)	1.009 (.017)
통제 변수	인구수	1.000** (5.97e)	1.000** (7.27e)	1.000** (7.42e)
	시	2.966** (1.487)	1.678 (.573)	3.227* (1.785)
	구	2.419* (1.207)	2.312 (1.358)	3.554* (2.643)
Log-Likelihood		-300.892	-309.974	-296.940
LR x^2(df)		81.19(7)***	63.03(8)***	89.09(12)***
도입 지방정부		156	156	156
전체 지방정부		226	226	226
관측수		1,001	1,001	1,001

주 1) *P〈.1 **p〈.05, ***p〈.01
2) 위험률(Hazard Ratio)값을 제시하였으며, 괄호안은 표준오차를 의미함

먼저, 확산모형(모델1)을 살펴보면 수직적 확산(P〈.1)과 구조적 등위성(P〈.01) 변수가 지방정부의 자살예방정책의 도입 확률을 높이는 것으로 나타났다. 이는 기초 지방정부의 자살예방정책 도입에 있어 광역 정부의 영향력이 크다는 점을 시사하며, 정책 도입과 확산 과정에서 나타나는 광역 정부의 영향력은 선행연구들에서도 동일하게 발견되고 있다(이석환, 2013). 광역 정부의 정책

도입은 정책의 성공 여부와는 무관하게 하위 기초 지방정부의 정책 도입에 대한 정당성을 제공하는 원천이 될 수 있다(Dimmagio & Powell, 1983). 따라서 본 사례에서도 광역 정부의 자살예방정책 도입이 하위 기초 지방정부들의 정책 도입에 대한 정당성을 제공하는 유인이 되었을 것으로 판단된다.

구조적 등위성은 동일한 광역 지방정부에 속해있는 기초 지방정부들 간의 조례 도입에 따른 영향력을 의미한다. 따라서 동일한 광역 지방정부에 속해있는 기초 지방정부들 간에 정책 도입이 증가할수록, 조례를 도입하지 않은 기초 지방정부의 정책 도입에 대한 가능성이 높아진다는 것은 새로운 정책 도입이 사회적 압력으로 작용하였거나 상호 간의 정책에 대한 관찰의 결과일 가능성이 높다. 그러나 지리적으로 인접한 기초 지방정부들 간의 조례 도입은 지방정부의 자살예방정책 도입에 유의미한 영향을 주지 않았고, 시·군·구 단위로 역할적으로 등위한 다른 지방정부도 정책 도입에 유의미한 결과를 보이지 않았다. 따라서 확산 모형(모델1)의 결과를 종합하면, 지방정부의 자살예방 조례 도입은 지리적으로 인접하거나 역할적으로 등위하다고 해서 준거의 대상으로 고려하는 것이 아니라 해당 지방정부와 수직적 관계를 갖는 광역 지방정부 혹은 동일한 광역 내의 다른 지방정부를 조례 도입의 준거 대상으로 삼았다는 점을 알 수 있다.

다음으로 내부 결정 모형(모델2)에서는 사회복지예산을 제외한 자살률(P<.05), 노인인구비율(P<.05), 사회복지시설 수(P<.05), 재정자주도(P<.05)가 기초 지방정부의 자살예방 조례 도입의 가능성을 높이는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 지방정부가 정책 문제로서 해당 지역의 자살 문제를 해결하기 위해 조례를 도입하였을 뿐만 아니라, 사회복지시설 및 재정자주도와 같이 정책 문제 해결에 필요한 재원들을 보다 더 많이 보유할수록 자살예방정책 도입에 적극적이라는 점을 시사한다. 한편, 기존 선행연구에서는 지역의 자살률과 지방정부의 조례 도입과의 유의미한 부(-)의 관계가 나타났다(김혜정, 2017). 그러나 본 연구에서는 지역의 자살률과 지방정부의 조례 도입이 유의미한 정(+)의 관계를 갖는 것으로 나타나 선행연구와 차이를 보였다. 이러한 결과는 변수 측정방식의 차이에 기인한 것으로 판단된다.[2)]

마지막으로 확산모형(모델1)과 내부결정모형(모델2)을 통합한 모형(모델3)의 결과를 비교할 경우, 확산 요인인 구조적 등위성(P<.01)과 내부 결정 요인인 자살률(P<.1)이 지방정부의 자살예방정책 도입에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이와 같은 분석 결과는 지방정부가 정책을 도입함에 있어 구조적으로 등위한 다른 지방정부의 조례 제정에 영향을 받으며, 자살률이 높은 지방정부에서 자살예방 조례를 도입할 가능성이 큰 것을 보여준다. 다시 말해, 지방정부는 자살예방 조례를 도입함에 있어 동일한 광역 내의 다른 지방정부를 준거 대상으로 하며, 높은 자살률이라는 지역의 내부적인 상황을 스스로 고려하여 정책을 도입한다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구의 가설3과 가설5가 채택되었다.

본 연구의 이러한 결과는 우리나라 지방정부의 자살예방 조례 도입은 광역 단위의 영향을 받지

2) 김혜정(2017)의 연구에서는 내부정책학습을 파악하기 위해 전년대비 자살률이 얼마나 증가하고 감소했는가를 고려했으나, 본 연구에서는 지방정부가 정책적 필요에 의해 조례를 제정했는가를 파악하고자 조례 제정 전년도의 인구 10만 명당 각 지역의 자살률을 변수로 활용했기 때문에 지역의 자살률에 대한 효과를 해석함에 있어 주의가 필요하다.

만, 지방정부의 조례 제정이 상위 광역 지방정부의 압력에 의해 이뤄지기보다는 동일한 광역 내의 다른 지방정부를 모방하여 발생함을 보여준다. 이는 지방정부의 자살예방 조례 도입의 특징을 통해 이해할 수 있다. 먼저, 실제로 자살예방 조례는 기초 지방정부가 광역보다 먼저 조례를 제정하여 기초 지방정부보다 광역 지방정부의 조례 제정 시기가 느린 지역들이 존재한다. 따라서 시간적 선행성을 고려할 때 광역 지방정부의 조례 제정이 기초 지방정부에 영향을 주었다고 볼 수 없는 사례들이 있다. 또한 지방정부의 조례 제정은 같은 광역에 속한 지방정부의 경우 조례의 내용과 형식이 비슷한 경향을 보였으며, 광역에 따라 조례를 제정한 지방정부의 정도에 편차가 존재한다(박일주, 2015). 이와 같은 지방정부의 자살예방 조례 제정 특징을 종합하면, 지방정부의 자살예방 조례 도입은 상위 광역 지방정부보다는 광역 내의 다른 지방정부에 영향을 받는 것으로 볼 수 있다.

V. 결론

본 연구는 우리나라 지방정부의 자살예방정책 도입에 어떤 요인들이 영향을 주는지를 파악하기 위해 지방정부의 자살예방 조례 제정을 중심으로 실증적인 연구를 실시하였다. 먼저, 우리나라 지방정부의 자살예방정책 도입은 정책적 필요에 의한 것인지, 확산적 요인에 따른 것인지를 파악하기 위해 Berry & Berry(1990)가 제시한 정책 확산 통합모형을 바탕으로 연구를 진행했다. 또한 본 연구는 여기서 더 나아가 지방정부가 정책을 도입하는 것이 확산적 요인에 근거한다면, 지방정부가 자살예방정책을 도입함에 있어 누구를 준거의 대상으로 고려하는지를 파악해보고자 했다.

본 연구는 사회적으로 해결해야 할 중요한 문제이나 비교적 사회적인 공론화가 적은 우리나라의 높은 자살률 문제를 정책적인 관점에서 다루고자 하였다. 이를 위해 본 연구에서는 각 지방정부의 자살예방 조례 제정의 차이와 확산 현상에 주목하였다. 자살예방정책은 지역의 특성을 고려하여 실시될 필요가 있기에 각 지방정부로의 정책 확산이 필요하다. 따라서 지방정부의 자살예방정책 도입 요인을 파악하는 것은 의미가 있다.

또한 본 연구는 정책 확산에 대한 기존의 선행연구가 많이 주목하지 못했던 지방정부는 정책을 도입할 때 과연 누구를 준거의 대상으로 하는가에 대한 실증적인 분석을 시도하여 기존 연구와의 차별성을 갖고자 하였다. 정책 확산에 관한 선행연구는 주로 정책 도입에 지리적으로 인접한 이웃 지방정부가 주는 영향을 파악하거나 정책의 확산 방향이 수직적 혹은 수평적으로 발생하는지를 분석하는 것에 주목하였다. 이에 본 연구는 지방정부가 정책을 도입함에 있어 누구를 모방의 대상으로 고려하는지를 파악하기 위해 확산적 요인을 세분화하여 연구를 실시하여 정책 확산 연구에 새로운 함의를 제시해보고자 했다.

연구 결과, 확산 요인인 구조적 등위성과 내부 결정 요인인 자살률이 종속변수인 지방정부의 자살예방 조례 도입에 유의미한 영향을 주며 모두 지방정부가 조례를 도입할 확률을 높여주는 것으로 나타났다. 따라서 본 연구의 질문인 지방정부의 자살예방정책 도입은 정책적인 필요에 의한 것인지, 아니면 확산적 요인에 따른 것인지에 대해서 지방정부의 정책 도입은 내부적으로 자살률이

높은 상황에 영향을 받을 뿐 아니라 확산적 요인에 따라 발생한다고 볼 수 있다.

우리나라 지방정부는 지역의 자살률이 높을 경우 자살예방 조례를 도입할 가능성이 증가한다는 점에서 지방정부가 정책을 도입함에 있어 스스로의 정책적인 필요를 고려한다고 볼 수 있다. 즉, 지방정부는 지역의 자살률이 높을 경우 이를 해결해야 할 문제로 인식하고 자살예방 조례를 제정하는 결정을 한다고 볼 수 있다. 또한 확산적 요인으로는 구조적 등위성에 영향을 받아 지방정부가 자살예방 조례를 도입함에 있어 구조적으로 등위한, 다시 말해 같은 광역 내의 다른 지방정부가 조례를 도입한 비율이 증가할수록 조례를 도입할 가능성이 높아지는 것으로 나타났다. 따라서 또 다른 연구 질문인 지방정부가 자살예방정책을 도입함에 있어 누구를 준거의 대상으로 고려하는지에 대해서는 구조적으로 같은 위치에 있는 지방정부들을 모방의 대상으로 고려하였음을 보여준다.

이와 같은 연구 결과는 각 지방정부에 자살예방정책이 확산되기 위해서는 구조적으로 동일한 위치에 놓여있는 지방정부가 서로 교류하고 정책 관련 정보를 나눌 수 있는 기회를 제공해주어야 한다는 점을 시사한다. 그러나 본 연구의 결과에 따르면, 지방정부가 동일한 광역 내의 다른 지방정부를 고려하여 자살예방 조례를 도입하게 되므로 지방정부가 조례를 많이 도입한 광역은 점차 조례를 도입한 지방정부의 수가 늘어나게 된다. 반면 지방정부가 조례를 많이 도입하지 않은 광역은 광역에 속한 지방정부들이 전반적으로 조례를 도입할 가능성이 낮아진다고 볼 수 있다. 결국 이는 광역에 따른 지방정부의 조례 도입 정도의 차이가 심화될 수 있음을 의미한다.

2015년을 기준으로 광역 내의 전체 기초 지방정부가 조례를 도입한 지역은 서울, 강원, 광주, 충남, 충북이었으며 조례를 도입한 기초 지방정부의 비율이 가장 낮은 지역은 경남으로 약 22%, 그리고 대구가 25%를 기록했다. 광역 단위로 지방정부의 조례 제정 정도에는 실제로 차이가 존재함을 알 수 있다. 따라서 이러한 광역에 따른 조례 도입의 차이를 해결하기 위해서는 국가가 통합적인 관리체계를 구축하여 조례 도입의 정도가 작은 광역에 속한 지방정부들도 다른 광역의 지방정부들과 교류할 수 있는 기회가 제공되어야 할 필요성이 있다는 점을 시사한다.

참고문헌

김민영. (2013). 「한국사회의 자살률에 관한 분석」. 박사학위논문. 서울대학교 행정대학원.

김상원. (2010). 사회적 지원과 일탈: 지역단위의 사회적 지원이 자살률에 미치는 영향. 「지방정부연구」, 14(3): 81-95.

김양진. (2013). 「생존분석」. 경기: 자유아카데미.

김용학. (2011). 「사회 연결망 분석」. 서울: 박영사.

김유진. (2011). 「지방자치단체의 출산장려금제도 도입에 관한 연구: 정책확산모형을 중심으로」. 석사학위논문. 서울대학교 행정대학원.

김한솔. (2018). 열심히 살아도 가난한 노후 밥만 먹고 사는 게 사는건지. 「경향신문」, 1.28: A1.

김혜정. (2017). 정책학습과 정부역량이 정책확산에 미치는 영향에 관한 연구.「한국정책학회보」, 26(3): 237-269.

김회성·황정윤·장용석. (2015). 고객지향 서비스풍토, 동형적 압력, 그리고 조직의 네트워크 활동: 서울시 소재 사회복지시설 네트워킹 규모 영향요인 분석.「현대사회와 행정」, 25(2): 125-149.

「뉴시스」. (2017). OECD 노인자살 세계 최고 고령화 사회 슬픈 자화상. 9.09.

문승민·나태준. (2015). 한국 지방정부의 저탄소 녹색성장 정책 도입요인에 관한 연구: 확산과 네트워크의 관점을 중심으로.「한국정책학회보」, 24(2): 235-262.

_____. (2017). 기초지방자치단체의 갈등관리 조례 도입 영향요인 분석: 정책혁신과 확산의 관점을 중심으로.「사회과학연구」, 43(1): 149-167.

박성용·이광수. (2014). Geographic Information System 분석방법을 활용한 시·군·구 지역별 자살률에 영향을 미치는 요인 분석.「보건행정학회지」, 24(2): 143-152.

박영미·김병규. (2017). 지방정부의 자살예방정책이 자살률에 미치는 영향.「지방정부연구」, 21(1): 1-24.

박일주. (2015).「지방자치단체 정책이 지역 자살률에 미치는 영향에 관한 연구」. 석사학위논문. 고려대학교 대학원.

박형민. (2011). 우리나라 자살예방 대책의 현황.「형사정책연구소식」, 118: 2-4.

보건복지부. (2016).「지방자치단체 자살예방계획 수립 매뉴얼」.

_____. (2018).「자살예방 국가 행동계획」.

배상석. (2010). 출산장려금제도 도입에 관한 연구 -수도권 자치단체를 중심으로-.「한국정책학회보」, 19(4): 273-298.

석호원. (2010). 정책혁신으로서 지역축제 확산에 관한 연구: 경기도의 지역축제를 중심으로.「지방행정연구」, 24(1): 183-206.

신동준. (2012). 자살의 사회적 원인에 대한 국가 간 비교 분석 -사회통합과 경제적 불평등, 그리고 경제지상주의의 효과-.「한국범죄비행학회」, 3: 85-103.

윤우석. (2011). 사회적 통합과 자살률의 관계 검증.「한국공안행정학회보」, 20(4): 144-174.

이대웅·권기헌. (2014). 정책확산의 영향요인 분석 -사회적기업 조례제정을 중심으로-.「한국정책학회보」, 23(2): 94-120.

_____. (2015). 한국 지방정부의 정책확산에 관한 연구 - 반부패 신고포상금제도를 중심으로 -.「한국정책학회보」, 24(3): 239-268.

이동기. (2000). 혁신확산의 영향요인에 관한 분석.「한국행정학보」, 34(3): 317-332.

이민아·강정한. (2014). 한국 사회 자살률의 변동과 원인.「한국인구학」, 37(2): 1-19.

이석환. (2013). 한국 지방자치단체 출산장려정책의 수평적·수직적 확산.「한국행정학보」, 47(3): 329-359.

_____. (2014). 한국 지방정부 출산장려정책의 상향적 정책확산.「한국정책학보」, 48(2): 161-184.

이용재. (2018). 지역복지환경에 따른 사회복지시설의 지역분포 불평등 분석.「디지털융복합연구」, 16(5): 75-84.

이정기. (2011). 자살 보도량과 심리적 변인이 대학생의 자살 의도에 미치는 영향에 관한 연구. 「방송과 커뮤니케이션」, 12(4): 147-187.

이정철·허만영. (2012). 출산장려금 제도의 정책확산 연구: 기초자치단체의 제도 도입을 기초한 사건사 분석. 「정책분석평가학회보」, 22(3): 95-119.

_____. (2016). 주민참여예산제도의 정책확산에 관한 연구: 사건사분석 모형을 중심으로. 「한국정책분석평가학회」, 26(2): 29-58.

장석준. (2013). 정책유형별 확산 메커니즘의 차별적 영향력에 관한 실증 연구. 「한국정책학회보」, 22(4): 253-283.

장석준·허준영. (2016). 기초 지방정부 갈등 예방 조례의 확산 영향 요인 분석, 「한국정책학회보, 25(3): 75-104.

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

조일형. (2013). 정책학습이 정책확산에 미치는 영향에 관한 연구: 출산장려금 정책을 중심으로. 「2013 한국정책학회 동계학술대회」, 617-640.

조일형·이종구. (2012). 범죄예방정책의 확산 영향요인 분석 -서울시 기초자치단체의 방범용 CCTV 도입 확산을 중심으로. 「한국정책학회보」, 21(2): 212-244.

최상한. (2010). 지방정부 주민예산참여제도의 확산과 영향요인. 「한국행정학보」, 44(3): 87-113.

하민지·서인석·권기헌. (2011). 한국 지방정부의 정책확산 영향요인에 관한 연구: 정책행위자와 환경적 결정요인을 중심으로. 「한국행정학보」, 45(4): 151-180.

황정윤·김회성·장용석. (2015). 지방공기업 부채증가의 동학. 「한국행정학보」, 49(3): 247-278.

Berry, Francis S. & 김대진. (2010). 정책혁신과 확산 연구의 과거, 현재 그리고 미래. 「한국정책학회보」, 19(4): 76-113.

Berry, Francis S. & Berry, William D. (1990). State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. American Political Science Review, 84(2): 395-415.

Box-Steffensmeier, J. M. & Jones, B. S. (2004). Event History Modeling: A Guide for Social Scientists, Cambridge University Press.

Buckley, J. (2002). Diffusion of Confusion? Modeling Policy Diffusion with Discrete Event History Data. Paper presented at the Annual Summer Political Methodology Meetings, Seattle, Washington.

Burt, Ronald S. (1987). Social Contagion and Innovation: Cohesion versus Structural Equivalence. American Journal of Sociology, 92: 1287-1335.

Daley, Dorothy M. & Garand, James C. (2005). Horizontal Diffusion, Vertical Diffusion, and Internal Pressure in State Environmental Policymaking, 1989-1998. American Politics Research, 33(5): 615-644.

DiMaggio, Paul J. (1986). Structural analysis of organizational fields: A blockmodel approach. Research in Organizational Behavior, 8: 335-370.

DiMaggio, Paul J. & Powell, Walter W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism

and Collective Rationality in Organizational Fields. American Sociological Review, 48(2): 147-60.

Durkheim, E. (1897), Le suicide: etude de sociologie: Alcan

Gray, Virginia. (1973), Innovation in the States: A Diffusion Study. American Political Science Review, 67(4): 1174-1185.

Greve, Henrich R. & Taylor, Alva. (2000). Innovations as Catalysts for Organizational Change: Shifts in Organizational Cognition and Search. Administrative Science Quarterly, 45: 54-80

Helliwell, J. F. (2006). Well-Being, Social Capital and Public Policy: What's New?. The Economic Journal, 116: C34-C45.

Jokisaari, M. & Vuori, J. (2009). The Role of Reference Groups and Network Position in the Timing of Employment Service Adoption. Journal of Public Administration Research and Theory, 20: 137-156.

「JTBC」. (2014). 37분에 1명씩 목숨 끊는다 농촌지역 노인 자살 심각. 9.24.

Lee, Chang Kil & Strang, David. (2006). The International Diffusion of Public Sector Downsizing: Network Emulation and Theory Driven Learning. International Organization, 60(4): 883-909

Mooney, C. Z. (2001). Modeling Regional Effects on states policy diffusion. Political Research Quarterley, 54(1): 103-124.

Schoenfeld, D. (1982). Partial Residuals for the Prportioal Hazards Regression Model. Biometrika, 69: 239-241.

Sen, A. (1998). Mortality as an indicator of economic success and failure. The Economic Journal, 108(446): 1-25.

Shipan, Charles R. & Volden, Craig. (2006). Bottom-Up Federalism: The Diffusion of Antismoking Policies from U. S. Cities to States. American Journal of Political Science, 50(4): 825-843.

_____. (2008). The Mechanisms of Policy Diffusion. American Journal of Political Science, 52(4): 840-857.

Walker, Jack L. (1969). The Diffusion of Innovations among the American States. American Political Science Review, 63(3): 880-899.

Wasserman, Stanley & Faust, Katherine. (1994). Social Network Analysis: Methods and Applications. Cambridge University Press.

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

Yamaguchi, K. (1991). Event History Analysis. Applied Social Research Methods Series(vol. 28), Newbury Park, CA: Sage.

Yang, B., & Lester, D. (1991). Is there a natural suicide rate for a society?. Psychological reports, 68(1): 322-322.

국가통계포털 e-지방지표. http://www.kosis.kr.
자치법규정보시스템. http://www.elis.go.kr.
중앙자살예방센터. http://www.spckorea.or.kr.

정다정(丁多情): 현재 연세대학교 행정학과 석사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 공공관리, 조직론, 복지정책 등이다(jeong_dj@yonsei.ac.kr).

문승민(文舜民): 연세대학교에서 석사학위를 취득하고 현재 연세대학교 행정학과 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 공공관리, 환경정책, 갈등관리 등이다(isuters@yonsei.ac.kr).

나태준(羅泰俊): Indiana University에서 2001년 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 연세대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 연구분야는 공공관리, 환경정책, 갈등관리 등이다(tjlah@yonsei.ac.kr).

〈논문접수일: 2018. 6. 28 / 심사개시일: 2018. 7. 2 / 심사완료일: 2018. 7. 25〉

Abstract

A Study on the Determinants of the Adoption of Policy in Local Government: Focusing on Suicide Prevention Ordinance

Jeong, Da Jeong

Moon, Seung Min

Lah, T. J.

The study aims to find out how the local government is dealing with a problem of high suicide rate. To reduce suicide rate, policy efforts are needed at the local government level. Since the suicide rate in our country is very different from region to region, policies are needed to prevent and manage suicide at the local government level. What factors affect the adoption of the local government's suicide prevention policy? Is the local government's enactment of an ordinance on suicide prevention due to internal determinant factors or regional diffusion factors? Furthermore, who do local governments consider when adopting policies? The results show that local government enacts an ordinance on suicide prevention when the local suicide rate is high. It means that local government enacts an ordinance on suicide prevention if it is necessary for their region. In addition, local government enacts an ordinance on suicide prevention in consideration of other structurally equivalent local governments.

Key Words: Ordinance on Suicide Prevention, Policy Diffusion, Structural Equivalence, Role Equivalence, Cox Proportional Hazards Regression