「지방정부연구」 제22권 제2호(2018 여름): 23-49
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.22 No.2 (2018 Summer)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.22.2.2

복지수준에 대한 지역 간 정책확산의 영향력 연구*

박 경 돈

국문요약

지방자치단체의 복지격차와 지역 간 상호성의 관계를 이해하기 위해 시군구를 관찰 및 분석 단위로 하여 지역복지수준의 사회복지비 지출을 분석하였다. 지역 내 요인은 사회경제적 요인, 정치적 요인, 정책적 요인의 13개 변수, 지역 외 요인은 학습, 강제, 경쟁, 모방의 4개 변수를 이용하였다.

공간의존성을 가정하여 지체모형을 구성한 후 2012 ~ 2015년의 4년간 자료에 대해 공간회귀분석을 실시한 결과, 종속변수인 시군구의 사회복지비 비율은 꾸준히 증가하였다. 총 226개 시군구 중에서 이미 사회복지비 비율이 평균보다 매우 높은 시군구는 변화율이 낮았으며, 사회복지비 비율이 낮은 시군구는 대체로 높은 변화율을 보였다. 공간의존성의 유형은 분산형보다 집중형이 압도적인 가운데, 총 13개 변수가 통계적으로 유의미한 영향력이 있었다. 변수들의 영향력 강도를 기준으로 살펴보면 정책확산 요인 중 학습의 효과가 가장 크다.

정책확산의 영향변수인 학습, 강제, 경쟁, 모방에 따라 복지비 비율을 늘이려는 시군구의 노력이 강하였다. 이에 전국적 수준의 복지지출이라는 동질성을 달성하기 위한 인접한 시군구 간 정책연대와 정책홍보 및 중앙정부의 정책개입이 필요하다.

주제어: 공간의존성, 공간회귀분석, 정책확산, 복지수준, 복지 동형화

Ⅰ. 서론: 복지수준과 정책확산

최근 지방정부는 지역주민의 복지증진을 위한 정책 및 사업을 다양하게 추진해오고 있다. 지방자치단체의 개입은 노령인구·빈곤층·청년실업의 증가와 지역경제성장 저하 등과 같은 사회문제(social problems) 해결에 긍정적인 것으로 평가된다. 하지만, 지역의 세부 부문 간 지출차이가 확대되면서 지역 간 불평등이 더 커졌다는 지적도 있다(김태일, 2013).

지역 간 불평등과 미해결된 사회문제의 존치가 의미하는 바는 복지정책과 복지수준의 강화에 대한 주민기대가 커지면서 지방자치단체의 개입에 당위성이 부여되는 상황을 의미한다. 지방의회는 복지 관련 각종 조례와 법령을 입안하고, 자치단체는 복지서비스와 복지사업을 활성화하고 있다. 제반 사회문제의 해결에 필요한 지역복지증진을 위해 복지에의 투자, 사업 및 정책 집행을 강

* 이 논문 또는 저서는 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1A5A2A01025935).

화하고 있다(강윤호, 2000; 김태일, 2001; 배인명, 2000; 손희준, 1999). 이런 조치들에도 불구하고 시군구의 거주민은 다른 지역과 비교하면서 복지수준의 지역격차가 더 확대(이재완, 2016; 이재완·김교성, 2007)된 것으로 인식하고 있다.

특히 지역 내 사회문제를 해결하면서도 고도의 복지수준을 계속 유지하여 궁극적으로 주민복지를 증진(김태일, 2013)하는 지방자치단체는 재정력이 우수한 지방정부에 국한된 경향이 있다. 반면, 재정위기를 겪는 지방자치단체(김태일, 2001)는 복지수준(복지지출 및 수혜수준 등)이 낮아 주민복지가 계속 위협을 받을 수 있어(이미애·류은영, 2015) 이에 대한 원인분석이 요구된다. 현재 지역 간 복지수혜의 범위 및 규모에서 상당한 차이를 보이는 가운데 복지격차의 원인 파악과 처방이 없다면 지역 간 복지격차의 확대는 지속적으로 문제가 될 것이다. 이와 같은 현상은 지역복지수준의 전국적 형평성과 지역적 균형성을 통한 사회통합의 달성에 장애가 된다.

정리하면, 복지국가화의 흐름 속에서 지방자치단체는 지역 내 사회문제를 해결하기 위해 지역복지 수준을 개선시키는 정책확산의 양상을 보여 왔으나, 복지수준이라는 측면에서는 지역적 차이가 현저하다. 지역차원과 국가차원에서 보편적이고 형평성 있는 복지수준을 담보하기 위해서는(이재완, 2016) 지역 간 복지수준의 격차에 대한 원인을 보다 심도 있게 진단하고 이를 바로잡아야 할 시급성이 있다. 구체적으로 지방자치단체들은 지역 간 복지수혜의 보편적 수준을 확보하기 위해 저마다 노력하였지만, 지역 내외의 어떤 요인에 의해 복지정책이 확산되어 복지수준 격차가 크게 되었는지를 파악하고, 이와 같은 격차발생의 영향요인을 찾아 실증적으로 검증하는 연구수행이 요구된다.

본 연구의 목적은 지방자치단체가 사회문제 해소를 위한 지역복지 수준을 개선하는 과정에서 발생된 복지격차를 공간의존성 및 균형성의 측면에서 진단하고, 영향요인을 '지역 간 상호성(interregional relations)'이라는 관점에서 실증적으로 분석하고자 한다. 구체적으로 본 연구는 기초자치단체의 복지수혜가 상향평준화되는 추세에서 지역 간 격차가 확대되었는지 여부를 계량적으로 검증하고, 이와 같은 복지수준의 동형화 또는 이형화의 발생원인을 정책확산(Policy Diffusion)이라는 관점에서 논구하고자 한다.

보다 세부적으로 시군구를 관찰단위 및 분석단위로 하고, 지역복지수준을 사회복지비 지출의 측면에서 측정한 후 동반하락(Race-to-Bottom) 또는 동반상승하였는지를 비교·분석하고자 한다. 지역군집별(기초지자체권역, 광역지자체권 등)로 나누어 복지수혜의 동질성과 이질성이 발생된 지역권역을 식별하고 해당 원인을 찾고자 한다. 더 나아가 지역 복지수혜의 격차가 발생된다면 정책대안의 제공 및 지역복지수준의 격차감소를 위한 정부부담(government burden)을 시군구 입장에서 추계하고자 한다. 사회통합의 관점에서 복지낙후 지역을 없애고 복지수혜수준을 보편적으로 담보하기 위한 지방정부적 정책변화 및 국가적 정책개입의 방안을 제안하고자 한다.

Ⅱ. 복지수준과 정책확산에 대한 문헌고찰

1. 지역의 복지수준 영향력

지역복지의 수준에 대한 기존 연구물은 대체로 해당 지방자치단체 내의 제반 특성요인들이 복지수준에 영향을 미치는 것으로 가정하고 계량적 분석을 시도하였다. 이들 선행연구는 지방자치단체의 내적 특성들이 복지수준의 격차를 발생시키는 주요 요인임을 강조하였다. 〈표 1〉과 같이 사회경제적 요인, 정치적 요인, 정책적 요인을 지역복지 수준의 격차의 영향요인으로 삼아 이들의 강도와 범위를 계량적으로 분석하였다.

첫째, 지역복지의 수준에 대한 다양한 기존 연구는 지방자치단체 내 '사회경제적 원인론'의 입장을 취하고 있다(박성만, 2009; 송건섭, 2007; 신용무, 2011). 지역복지의 수준에 대한 기존 문헌은 대체로 인구를 중심으로 한 사회적 요인과 지역 경제력 및 지방자치단체의 재정력을 원인변수로 설정하고 계량적 분석하였다(강혜규, 2005; 권경환, 2005; 김지윤·이병하, 2013; 문수진·이종열, 2015; 이남국·양기용, 2006; 이미애·류은영, 2017; 이재완·김교성, 2007).

둘째, 지역복지의 수준에 대한 또 다른 부류의 기존 연구물들은 지방자치단체 내의 '정치적 원인론'의 입장을 취하고 있다(Hu & Booms, 1971). 지역복지의 수준에 대한 정치적 요인에 초점을 둔 연구들로 대체로 해당 지역의 정부와 민간단체의 영향력에 연구 관심을 두었다(김태일, 1998). 지역복지수준에서의 격차발생은 지방정부 및 지방의회의 구성, 이익집단(Buchanan, Cappelleri, & Ohsfeldt, 1991), 선거나 투표(Forson, 2013) 등 정치순환(Jones, Baumgartner, & True, 1998)의 정치적 행위나 성향(김지윤·이병하, 2013), 재정분권(김태희·이용모, 2012), 정부와 복지기관의 지대추구적 행위(Rent-seeking Behavior)의 산물로 설명한다(강윤호, 2003; 강혜규, 2005; 권경환, 2005; 김지윤·이병하, 2013; 문수진·이종열, 2015; 이미애·류은영, 2017; 이재완·김교성, 2007; 최재녕, 2005).

셋째, 지역복지의 수준에 대한 마지막 부류의 선행연구들은 지방자치단체 내의 '정책적 원인론'의 입장을 취하였다(장덕희, 2010). 이와 같은 기존 연구는 대체로 복지수준에 영향을 미치는 정부정책, 특히 유사 복지프로그램이나 관련 재정프로그램(예, 보조금 프로그램) 등을 설명변수로 삼고 그 영향력을 계량적으로 증명하고자 하였다(Choi, 2001; 이남국·양기용, 2006; 이미애·류은영, 2017; 이재완, 2016). 사회복지 관련 지방정부가 지닌 각기 다른 프로그램의 종류, 지원액, 보조액 등 복지사업이나 프로그램 관련 제반 측면을 복지 격차의 원인이라고 주장하였다.

〈표 1〉 복지수준의 선행연구

연구문헌	분석변수, 방법론 및 분석대상	분석 결과	원인론 구분		
			사회경제	정치	정책관계
Choi (2001)	-OLS Regression, 1975, 1980, 1985, 1990, 1995년 자료	-보조금 1% 변화 시 0.12% (+)의 사회복지지출액의 변화에 영향			◎
강윤호 (2003)	-단체장 주민지지도, 지방의원 주민지지도, 단체장 당적, 단체장과 지방의회 관계	-사회보장비 지출비율		◎	
강혜규 (2005)	-시군구 기초자치단체를 대상으로 회귀분석	-복지수요, 재정자립도, 지자체장의 소속정당이 정(+)의 효과를, 비영리시설수가 부(-)의 효과를 지님	◎	◎	
권경환 (2005)	-1993~2001년 간 230개 시군구를 대상으로 통합시계열회귀 분석. 민선단체장 출범, 단체장 재선, 기업집단의 영향력	-정치행정요인은 복지비에 정(+)의 영향을, 사회경제요인 중 복지수요는 복지비지출에 정(+)의 영향력이 있음	◎	◎	
김지윤·이병하 (2013)	2008~2011년까지 기초자치단체를 단위로 한 회귀분석	-여당의 소속비율과 구성비는 사회복지지출에 부(-)의 효과를 지님. 사회경제적 용인 중 인구, 노동인구비는 정(+)의 효과를 지님	◎	◎	
문수진·이종열 (2015)	-지방의회의 다수당 -기초 단체장과 지방의회 다수당과의 정치성향에 대한 회귀분석	-선거 실시, 진보다수당, 각 복지숫자의 비율은 사회복지예산지출비율에 정(+)의 효과를 지님	◎	◎	
이남국·양기용 (2006)	-고령화 비율 재정자립도; 상관관계 분석	사회보장비 비율과 역의 상관관계에 있음	◎		◎
이미애·류은영 (2017)	-소득수준, 인구 관련 변수, 복지시설 관련 변수, 교부세, 보조금, 공무원수, 투표율; PLS(partial least squeares) 구조방정식모델 이용	-정치행정적 요인이 지출의 가장 큰 영향을 미침(b=0.231)	◎	◎	◎
이재완·김교성 (2007)	1995~2005년까지 16개 광역자치단체에 대한 통합회귀분석	-시도별 사회복지지출비율에 대해 광역단체장의 소속정당은 부(-)의 영향을, -경제개발비 비율, -복지수급자 비율, 실업률의 사회경제적 요인도 부(-)의 영향; -노인인구비율만 정(+)의 영향을 보임	◎	◎	
최재녕 (2005)	-선거참여율, 당선자득표율, 득표경쟁	-국고보조금 비율, 전년도 복지재정지출비율, 복지재정지출비율		◎	◎

2. 정책확산과 복지수준

1) 정책확산

정책확산(policy diffusion)이란 정책이전(policy transfer)이라고도 하는데, 한 지역의 정책선택이 다른 지역의 정책선택에 영향을 미치는 것(Meseguer & Gilardi, 2009: 528)으로 정의된다. 김대진

(2010)은 정책확산을 한 정부의 경험에 입각한 정책의 도입 및 집행이 다른 정부에 전이되어 지자체의 경험으로 바뀌는 과정이라고 보았다. 정책확산은 모방이나 학습 등에 의해 발생되기도 하지만, 압력이나 강제에 의해서 생성되기도 한다. 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 모두 고려하더라도 지방정부 간 경쟁 등으로 인해 발생한 친주민적 프로그램이나 정책의 마련은 유권자를 의식한 정치적 행위로 해석된다(Tiebout, 1956). 따라서 정책확산은 혁신적 정책의 학습 및 교훈(Greener, 2002), 혁신과 프로그램의 정책채택(policy adoption), 그리고 상호의존성(interdependence)의 시각에서 다양하게 논의될 수 있다.

정책확산은 주로 지방정부의 학습, 모방, 경쟁, 강제에 의해 발생되는 것으로 정리·분석된다(Dobbin et al., 2007; Elkins & Simmons, 2005; Meseguer & Gilardi, 2009). Obinger, Schmitt, & Starke(2013)에 의하면, 첫째, 정부는 특별한 사회문제에 봉착한 경우 가장 좋은 사례를 참조하여 극복하려는 경향이 강하며, 사례학습을 통해 정책실패의 가능성을 줄이는 정책접근 방식을 채택한다는 것이다. 경험적 증거에 기반한 학습과 교훈은 중요한 정책확산의 방식이며 지역적 노력의 결과이다.

둘째, 모방은 학습과 달리 정책문제의 해결을 위한 방식이 아니라 정치가나 정책담당자의 야망, 규범, 이념 등에 기반하여 비교적 동질적 사회를 조성하려는 기대를 실현하려는 정부의 정책확산 방식으로 이해된다(Obinger et al., 2013). 모방을 통한 정책확산은 복지수준의 지역 간 동형화라는 의미로 받아들여진다.

셋째, 경쟁은 특정 정책영역에서 인접 정부와 비교하여 한층 더 강화된 활동의 결과로 대두된 차별적인 우위를 가진(Obinger et al., 2013) 정책확산이다. 주로 주변 지역의 특정 정책을 해당 정부에서 보다 더 강화하여 지역 간 정책우위를 점하려는 활동이 나타나기에 지역 간 복지이형화의 결과로 귀결된다.

넷째, 강제는 지방 정부의 권력 비대칭상황에서 발생된다. 특정 정책 영역에서 중앙 정부의 재정적인 또는 정치적인 지원과 지지가 강하다. 이 경우 상위 정부로부터 전달된 또는 상위정부와 연계된 정책을 수행하는 지방 정부는 중앙 정부의 요구 및 지도를 받아들일 수밖에 없다. 이에 강제는 정책확산의 주요한 원인이 된다.

정책확산의 정의와 발생요인에서 알 수 있듯이 개별 정책 분야에서 지방정부 간 정책확산은 지자체의 존재와 의의를 강조하는 신호이다. 정책은 지역적 수준, 정부계층적 수준에서 동시에 발생할 수 있다. 더 나아가 다른 지방정부에 의해 추진된 동일한 정책을 받아들이거나 또는 차별적인 정책을 결정·집행하는 행위는 정책확산의 주요 원인이 된다. 이에 지금까지 정책확산에 대한 학자들은 확산주체의 동질성(Grossback, Nicholson-Crotty, & Peterson, 2004), 확산 강도의 조건요인(Keleman & Sibbitt, 2004), 확산의 용이성이 있는 정책의 특성(Nicholson-Crotty, 2009), 정책확산의 기제나 경로(Simmons, Dobbin, & Garrett, 2006) 등에 관심을 가져왔다.

2) 복지수준과의 관계

복지 분야에서 정책확산은 다른 정부의 정책에 기반한 해당 정부의 정책이라는 측면에서 해외 논문에서 깊이 있게 논의되어 왔다(Gilardi, 2010; Obinger et al., 2013; Weyland, 2006). 정치변수, 경제변수, 사회변수를 통제한 후 지역변수인 인근 주정부가 인접 주정부의 복지수준에 영향력이 미친다는 연구가 많이 등장하였다(Berry, Fording, & Hanson, 2003; Peterson & Rom, 1990; Rom, Peterson, & Scheve, 1998; Saavedra, 2000; Tweedie, 1994; Volden, 2002). 최근 복지영역에서는 주정부 간 경쟁을 통한 복지수혜의 저하현상에 초점을 맞춘 연구가 다수 나타났다(Bailey & Rom, 2004; Skupnik, 2013). 이들은 복지수준에 대한 경쟁의 측면에서 부정적이고 하향적인 방식을 선호하는 현상, 즉 "복지수급의 하향평준화 가설(Race to the Bottom Theory; Bailey & Rom, 2004)"을 주장했다.

Bailey & Rom(2004)은 복지수급의 하향평준화 가설을 검증하기 위해서 비용과 접근성에 부가하여 정부지출을 통한 수혜를 주요 요인으로 분석하였다. 그들은 비용보다는 접근성과 수혜의 영역에서 미국의 주정부 간 경쟁이 강함을 증명하였다(Bailey & Rom, 2004). 복지수급의 하향평준화 가설에 의하면, 복지관대화 경향은 이득보다 정치적인 부담이 더 크기 때문에 민감한 복지수혜 증대에 부정적으로 행동한다고 한다(Bailey & Rom, 2004). 한편, 세금부과의 하향평준화 가설은 세금 납부층 중 충실한 납세자층을 양성함으로써 낮은 세금으로 인한 조세수입을 높이는 긍정적인 효과를 발생시켜(Qari, Konrad, & Geys, 2011) 오히려 복지수준에 긍정적인 성과를 도출한다고 보았다.

이와 같은 하향식 경쟁은 복지수준의 하락과 동형화를 추구하여 모방의 부정적인 결과로 귀결된다고 평가할 수 있다. 복지수준을 결정할 때 정치가나 정책결정자는 주위의 인접도시나 주정부의 프로그램이나 지원 상황을 해당 정부가 고려해야 할 가장 기초적인 수준으로 삼는 경향이 있다고 한다(Besley & Case, 1995). 이 같은 모방의 부정적 결과는 정치적 측면에서 보면 해당 지역 주민의 이탈에 대한 우려로 표현된다. 하지만, 복지수혜 제공이 관대한 유럽의 15개 국가에 대한 분석 결과, 고 수준의 복지에 맞춘 저소득 계층의 이동현상은 목도되지 않아(Skupnik, 2013), 정치적 부담과 요인에 대한 영향력에 대한 고찰이 필요하다.

정책확산의 양태는 확산의 경로를 기준으로 살펴보면 수직적 정책확산과 수평적 정책확산으로 분류된다. 확산의 신속성을 중심으로 살펴보면 초기, 중기, 말기의 정책확산으로 분류할 수 있다. 대체로 정책확산은 특정 정책의 초기인 도입기에 자주 발생되는 경향이 있다.

Rogers(2004)는 정책의 시기변수와 함께 인구규모가 정책확산에 미치는 영향력이 크다고 하면서, 대도시는 정책의 초기에 확산능력이 크다고 한다. 지역복지의 수준에 대한 기존 연구(Berry & Berry, 2007)는 정책확산이 정부의 내부적 요인뿐만 아니라 외부적 요인에 의해서도 많은 영향을 받는다고 한다. 따라서 지방정부의 복지수준에 대한 영향력은 지방자치단체의 내적 요인에 부가하여 지역의 상호의존성과 같은 외적 요인을 모두 포함할 경우 복지정책의 확산에 대한 영향관계를 제대로 구조화한 것이라고 할 수 있다.

3. 선행연구의 비판으로써의 지역성

기존 연구에 대한 가장 큰 비판은 지역복지증진이라는 정책확산과 그로 인한 수준 차이가 사회경제적 요인, 정치적 요인, 정책적 요인에 의해 발생한 것으로 가정하면서도 인근에 위치한 지방정부와의 관계에 의해 발생된 것으로는 가정하지 않은 것이다. 다시 말하면, 지역복지의 수준차이에 대한 연구에서 복지정책의 확산이 지역적 종속성이라는 관점에서 본격적으로 고찰되지 않은 채, 지방자치단체 내의 특성인 사회경제적, 정치적, 정책적 요인에만 국한되었다는 점이다. 시군구인 기초자치단체에서 지역복지 수준의 차이가 발생된 원인을 지방정부 내부에서만 찾고 있지만, 복지수준이 강화되면서도 동질성이나 이질성을 가진 이유가 상위 정부인 광역자치단체의 영향력인 '강제', 인접한 지방정부로부터의 '학습, 경쟁, 모방'이라는 시각에서 논의될 필요가 있다.

선행연구 중 지리적·공간적 관계가 복지수준의 요인으로 분석모형에 포함되는 경우에도(권경환, 2005) 지자체 규모 및 수준에 대한 변수(dummy variable) 등 지역 내 특성변수만을 이용하였다. 결국 본격적인 의미에서 지자체 간 관계적 요인이 복지수준에 대한 영향력을 있다고 가정하지 않았다. 지역 외부의 변수가 지역 내부에 영향을 미침에도 불구하고 기존 연구는 지방정부의 조직 외 환경과 관계라는 관점에서 정책확산을 연구하지 않았다는 점이다. 이에 지금까지 복지수준 원인론의 주된 설명 방식으로부터 벗어나 본 연구는 지역복지 수준의 등락원인을 '지역 간 상호성'으로부터 찾고자 한다. 기존 연구는 지역복지의 수준차이가 해당 지역 내 특성요인으로부터 도출되었다고 가정했다면, 본 연구의 초점은 이들 요인에 부가하여 타 지역과의 관계성(Mooney, 2001)도 지역복지수준을 변화시키는 주요 요인이라고 가정하고 분석에 포함해야 한다는 점이다.

본 연구는 권역 내 상호성(Jones et al, 1998)이 있는 지자체의 복지수준이 낮아지면, 연관되는 지자체의 복지수준도 저하된다는 점을 착안하여 지역 간 복지격차는 지자체 간 상호관계성과 밀접히 연계되어 있다고 본다. 결국 복지수준 개선이라는 정책확산에도 불구하고 복지수혜의 수준차이가 지역 내부적 원인('지역 내 요인')뿐만 아니라 지역 간 상호성('지역 외 요인') 때문에 발생하는 것으로 가정하고 이를 검증하는 것이 바람직하다는 결론에 도달하였다. 계량분석 시 '지역 내적·외적 요인'의 효과를 비교·검증함으로써 지역 간 상호성을 측정한 '지역 외 요인'이 인접 지자체 및 상하 지자체의 복지수준에 미치는 효과를 밝히고자 한다. 기존 연구들은 지방정부의 복지수준에 영향을 미치는 지역 내부의 환경적 요인에 초점을 두는 반면, 본 연구는 지방정부 내부의 영향요인을 두루 포괄한 후 지역 외부의 영향요인인 지역성 및 지역공간적 종속성에 관심을 두고 정책확산의 시각에서 분석하고자 한다.

'지역 내 요인' 뿐만 아니라 '지역 외 요인' 중 복지격차가 커지는 정책확산의 발생을 더욱 상세하게 구분하여 '수평적 확산(horizontal diffusion; HD)과 수직적 확산(vertical diffusion; VD)'의 결과로 파악하고 계량적으로 분석하고자 한다. '수평적 확산(HD)'은 학습(지역적 노력; learning), 모방(지역 간 복지동형화; imitation), 경쟁(지역 간 복지이형화; competition)의 산물이다(Shipan & Volden, 2008). 한편, '수직적 확산(VD)'의 원인은 강제(coercion)이며, 상위 지방정부의 관계적·제도적 압박으로부터 나온 결과이다(Balla, 2001; Buchanan et al, 1991; Godwin & Schroedel, 2000;

Haider-Markel, 2001; Karch, 2006; Martin, 2001; Shipan & Volden, 2008). 강제의 측면에서 보면, 시군구인 기초자치단체는 상위 지방정부와 독립된 기관으로서의 독자성을 지니는 것이 아니라 주민복지를 위한 정책의 재정적·행정적 관리나 지원에서 광역자치단체로부터 직접적인 영향을 받는 수직적 확산의 관계에 있다.

본 연구는 지방정부 간 복지수혜의 수준차이가 오로지 지방자치단체 내의 요인 및 환경변화로부터 도출되었다고 하는 연구접근법에서 탈피하여 근거리 또는 원거리에 있는 지방자치단체와의 상호성으로부터 정책채택의 동질성이나 이질성이 발생되었다는 새로운 연구접근법을 채택하고자 한다. 즉, 지역복지수혜의 수준변화를 지방자치단체 간의 학습, 강제, 경쟁, 모방이라는 정책확산의 관점에서 설명할 것이다(Buckley & Westerland, 2004; Shipan & Volden, 2008; Weyland, 2005).

Ⅲ. 계량방법론의 설계

1. 연구모형 및 통계분석방법

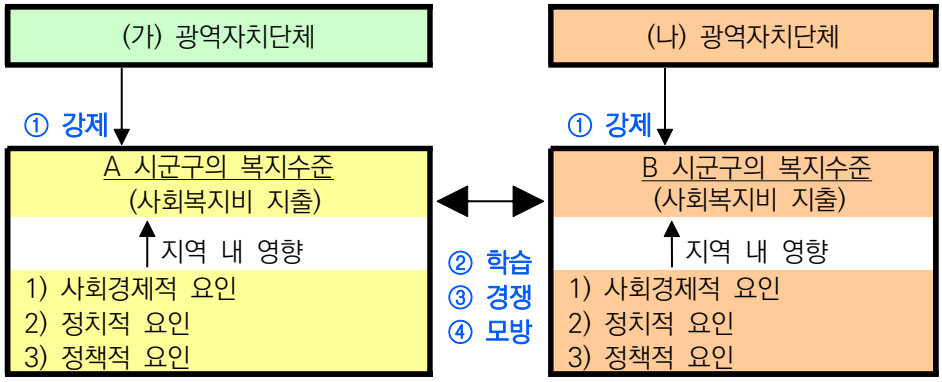
1) 연구모형

위에서 논의한 바와 같이 '지역 내 요인' 과 '지역 외 요인'은 시군구의 동질적 또는 이질적 복지정책의 확산을 야기하는 요인이라고 가정하였다. 지역 내 요인' 은 사회경제적 요인, 정치적 요인, 정책적 요인으로 구성하였다. 지역 외 요인 중 수평적 확산의 요인으로 학습(지역적 노력), 모방(지역 간 복지동형화), 경쟁(지역 간 복지이형화)을, '수직적 확산(VD)'의 요인으로 강제를 모형화하였다.

본 연구 모형은 기존 연구와 다른 공간의존성을 포함한 모형을 구축하였다. 우선 연구 목적이 복지수준의 영향력을 가진 요인을 지방정부 내부에서 찾는 것이므로 기존 문헌 연구가 관심을 두었던 요인을 모두 섭렵한 포괄적인 모형을 구축하였다. 이와 같은 요인의 이용이 의미하는 바는 선행연구들과 마찬가지로 지역복지수준은 당연히 지방정부의 내외적 요인에 의해 영향 받음을 의미한다.

둘째, 연구의 또 다른 중요 초점은 복지수준차이에 영향력을 미치는 요인이 지방정부 외부에 있으며 정부 간 상호관계성에서 찾는 것이다. 이것을 공간의존성이라고 한다. 계량분석을 위한 연구모형으로 시군구의 지역 내부적 요인에 부가하여 정책의 확산이라는 관점에서 지역 외부에도 영향력이 존재한다는 관점을 수렴한 모형을 작성하였다. 이와 같은 관점 하에 광역자치단체가 기초자치단체에 영향을 미치며, 인접 기초자치단체가 주변 기초자치단체에 영향을 미치는 구조를 가정한 모형을 다음과 같이 구축하였다(〈그림 1〉 참조).

〈그림 1〉 시군구 복지수준에 대한 지역 내외 요인의 영향관계



2) 통계 분석방법

복지지출수준에 영향을 미치는 시군구의 '지역 내 변수'인 사회경제적 요인, 정치적 요인, 정책적 요인의 확정, 추이분석 및 지역복지수준의 비교·분석을 위해 지역의 복지수준을 분석할 수 있는 공간의존모형(Ansline, 1995)을 사용하였다. 첫째, 기존 연구와 차별적인 접근방식을 취하므로 공간의존성에 맞는 연구 분석방법을 이용하였다. 지역 간 좌표를 기준으로 지방정부 간 공간매트리스(matrix)를 작성한 후 STATA(12.0 version)을 이용하여 공간의존성에 대한 공간회귀분석(Spatial Regression Analysis)을 실시하였다. 우선 시군구 지역복지수준의 동반하락 및 동반상승을 기준으로 전국을 의미 있는 지역집단군으로 구분하기 위해 Moran's I 분석을 하였다. 이에 기초하여 인접 시군구의 종속의존성과 분산형의 범위를 확인한 후 복지수준을 종속변수로 한 통계분석을 실시하였다(박경돈, 2012). 공간지도를 작성하기 위해 Geoda(version 1.10)를 이용하였다.

둘째, 시계열적인 동태적 패널모형을 구축할 수 없는 단점을 극복하고자 연도를 통합한 매트릭스를 작성한 후 통계분석을 실시하였다. 통합모형에 의한 통계분석결과를 지역의존성에 따라 연도별로 비교하여 시기에 따라 지방의 지역의존성이 변화되어 왔는지를 고찰하였다.

매트릭스를 이용하여 시계열적 분석을 할 수 없는 이유는 현재까지 공간회귀분석 시 시계열적인 분석에 이용가능한 매트릭스가 횡단적으로 작성될 수 있지만 종단적으로 작성 불가능하다는 점, 그리고 현재까지 시계열적 공간의존성의 분석이 가능한 통계프로그램이 존재하지 않는다는 점 때문이다. 이에 종단적인 자료를 이용하여 통합횡단적 분석(Pooled regression)의 방식을 이용하되 각 연도별로 분리한 분석을 통해 공간의존성의 변화양태를 이해할 수 있도록 하였다. 분석모형에서 기초자치단체별 복지수준의 차이가 지역의 정책적 선호와 지역 외 정책확산의 영향으로 형성된다고 가정하고 이를 검증하였다. 결과 도출 시 지역 내외 요인이 통계적으로 의미 있는 변수인지의 여부, 그리고 내외 요인들 중 어떤 변수가 복지수준의 지역적 차이에 대한 영향력이 더 강한지는 비교하고자 하였다.

2. 분석대상 및 변수

1) 분석대상

본 연구의 분석대상은 시군구와 광역시도의 경제, 정치, 복지 실태 변수이다. 구체적으로 시군구의 복지지출 및 지역 내 경제, 복지실태 관련 현황을 분석하여 동등 수준의 지방정부 간 영향력을 비교·측정하였으며, 시군구는 물론 상위정부인 광역시도의 복지지출 관련 변수를 수집하고 이들의 영향력도 검증하였다. 분석대상 기간은 2012 ~ 2015년의 4년간이며, 민간에 공개되는 시군구 수준의 자료를 총망라하였다.

연구 자료는 구체적으로 행정자치부 지방통계연감, 재정고, 지방알리미, 통계청, 각 시군구의 홈페이지 등으로부터 광범위하게 수집하였다. 시군구 현황 및 지역의 사회경제적 현황이 담긴 패널자료를 수집하였다. 따라서 연구의 분석단위와 관찰단위는 제2차 자료를 활용한 분석에서 사용되는 시군구의 지방정부이다. 다만, 해당 연구대상기간 동안 일부 시군구의 통폐합 등 변동이 발생한 시군구(연기군, 청원군 등)를 제외하였다. 제주도 등은 공간의존성을 지니지 않으므로, 4년 간 총 226개 시군구인 기초자치단체를 분석대상으로 하였다(표본수: 904개 = 226개 시군구 × 4년).

2) 변수

복지수준은 '복지비 지출'을 종속변수(dependent variable)로 설정·측정하며, 각 요인의 통계 및 지역복지수준의 실태를 비교·분석하고자 하였다. 지방정부단위의 복지지출의 수준 차이를 측정하기 위해 시군구의 세출예산에서 차지하는 '사회복지비 비율'을 종속 변수로 활용하였다. 시군구의 사회복지비 비율은 해당 지자체의 세출결산액에 대한 사회복지분야결산액의 비율로 측정된 값이다.

공간회귀분석에 사용된 설명변수는 총 4가지 군집의 총 17개 변수이다. 지역의 복지수준에 영향을 지치는 설명변수들은 '지역 내 요인과 지역 외 요인'으로 우선 구분하였다. 복지수준의 정책확산에 대한 지역 내 요인의 설명변수로 '1. 사회경제적 요인'으로 '가구 수, 합계출산율, 고령인구비율'을, '2. 정치적 요인'으로 '지역구 총 의원 수, 여당소속의원 수, 단체장의 소속정당', '3. 정책적 요인'으로 '재정자립도, 부채액, 지자체 부채 비율, 보조사업예산액, 보조사업비중, 지방보조금, 지방보조금비율'을 이용하였다.

그 외 논문의 핵심초점인 지역 외 요인이자 '4. 정책확산 요인'으로 ① 학습(지역적 노력/전파)의 변수로 '인접 시군인구 대비 인구비중'(Shipan & Volden, 2008), ② 강제(압력)의 변수로 '광역시도 사회복지예산의 평균비중', ③ 경쟁(이형화; 분화)의 변수로 '지자체의 복지비(%)에 대한 Herfindahl 경쟁균형지표'(Castle & Banaszak-Holl, 2003; White & Chirikos, 1988), ④ 모방(동형화)의 변수로 '인접지자체의 수'를 공간회귀분석에 사용하였다.

〈표 2〉 분석의 요인과 변수

요인 및 변수 구분			변수	변수영문명	설명 및 비고
종속 변수			일반회계중 사회복지예산 비중(%)	swrate	세출 비율
지역 내 요인	1. 사회경제적 요인		가구 수(천가구)	house_t	
			합계출산율	birtrate	
			고령인구비율(%)	oldrate	
	2. 정치적 요인		지역구 총 의원 수	localmember	
			여당소속의원 수	rulingnum	
			단체장의 소속정당(여당=1)	rulinggovt	
	3. 정책적 요인		재정자립도(%)	finindeprate	
			부채액(억원)	debt_b	
			지자체 부채 비율(%)	debtrate	
			보조사업예산액(억원)	assproject_b	
			보조사업비중(%)	assprate	
			지방보조금(억원)	localassit_b	
			지방보조금비율(%)	localassrate	
지역 외 요인	4. 정책확산 요인	① 학습 (지역적 노력/전파)	인접 시군인구 대비 인구비중(배; 단위: 1)	demoratio	해당 도시의 인구 수 / 주변 도시의 평균인구 수
		② 강제(압력)	광역시도 사회복지예산의 평균비중(%)	swrate_up	
		③ 경쟁 (이형화; 분화)	Herfindahl의 경쟁균형지표	HICB_swb	[인접시군구 대비 해당 지자체의 복지비(%)의 경쟁균형의 허핀달 지표 (Herfindahl Index of Competitive Balance)
		④ 모방(동형화)	인접지자체의 수(개)	nearlocalnum	인접지자체의 수(개)

Ⅳ. 통계결과의 제시

1. 기초통계량

공간의존성을 감안한 공간회귀분석을 실시하기 전에 평균값을 이용하여 주요 변수에 대한 기초 통계량을 비교하였다. 첫째, 변수 중 가장 주요한 종속변수인 '일반회계 중 사회복지예산 비중(%)'의 평균값은 2012년 27.07%이던 것이 2015년도에 32.00%로 증가하였다. 시군구 예산의 약 30% 정도가 복지분야에 투입되는 것으로 분석되어 비교적 많은 예산이 복지에 배분됨을 알 수 있다. 이 변수는 분석 대상기간인 4년 동안 약 4.94% 증가한 것으로 나타나, 급속한 것은 아니지만 꾸준한 증가세를 보였다.

〈표 3〉 기초통계량의 증감

요인 및 변수 구분			변수	통계량	연도				변화량
					2012	2013	2014	2015	
종속 변수			일반회계중 사회복지예산 비중(%)	평균	27.067	29.130	30.937	32.001	4.935
				표준편차	0.934	0.977	0.995	0.988	
지역 내 요인	1. 사회경제적 요인		가구 수(천가구)	평균	87.916	88.952	90.331	91.471	3.554
				표준편차	5.397	5.464	5.582	5.650	
			합계출산율	평균	1.409	1.287	1.310	1.335	-0.074
				표준편차	0.019	0.017	0.018	0.018	
			고령인구비율(%)	평균	16.712	17.247	17.797	18.276	1.564
				표준편차	0.504	0.508	0.514	0.518	
	2. 정치적 요인		지역구 총 의원 수	평균	10.903	10.903	11.102	11.102	0.199
				표준편차	0.356	0.356	0.375	0.375	
			여당소속의원 수	평균	4.708	4.708	5.310	5.310	0.602
				표준편차	0.243	0.243	0.263	0.263	
			단체장의 소속정당(여당=1)	평균	0.363	0.363	0.518	0.518	0.155
				표준편차	0.032	0.032	0.033	0.033	
	3. 정책적 요인		재정자립도(%)	평균	27.466	26.685	26.111	25.596	-1.870
				표준편차	1.043	0.995	0.949	0.890	
			부채액(억원)	평균	756.988	741.196	786.827	761.545	4.557
				표준편차	82.783	71.331	81.200	85.821	
			지자체 부채 비율(%)	평균	2.589	2.510	2.511	2.393	-0.196
				표준편차	0.125	0.121	0.136	0.139	
			보조사업예산액 (억원)	평균	1782.882	1958.965	2150.140	2321.095	538.213
				표준편차	62.824	70.024	75.293	84.433	
			보조사업비중(%)	평균	51.956	53.073	54.553	54.985	3.029
				표준편차	0.624	0.574	0.578	0.581	
			지방보조금(억원)	평균	100.002	609.733	641.773	458.631	358.629
				표준편차	5.971	23.916	26.979	19.040	
			지방보조금비율(%)	평균	2.621	15.158	15.280	10.339	7.717
				표준편차	0.128	0.366	0.373	0.264	
지역 외 요인	4. 정책 확산 요인	① 학습	인접 시군인구 대비 인구비중(배; 단위: 1)	평균	1.129	1.129	1.132	1.130	0.002
				표준편차	0.073	0.073	0.075	0.074	
		② 강제	광역시도 사회복지예산의 평균비중(%)	평균	27.067	29.130	30.937	32.001	4.935
				표준편차	0.802	0.841	0.851	0.851	
		③ 경쟁	Herfindahl의 경쟁균형지표	평균	1.324	1.339	1.338	1.339	0.015
				표준편차	0.019	0.020	0.019	0.020	
		④ 모방	인접지자체의 수(개)	평균	4.956	4.956	4.956	4.956	-
				표준편차	0.125	0.125	0.125	0.125	

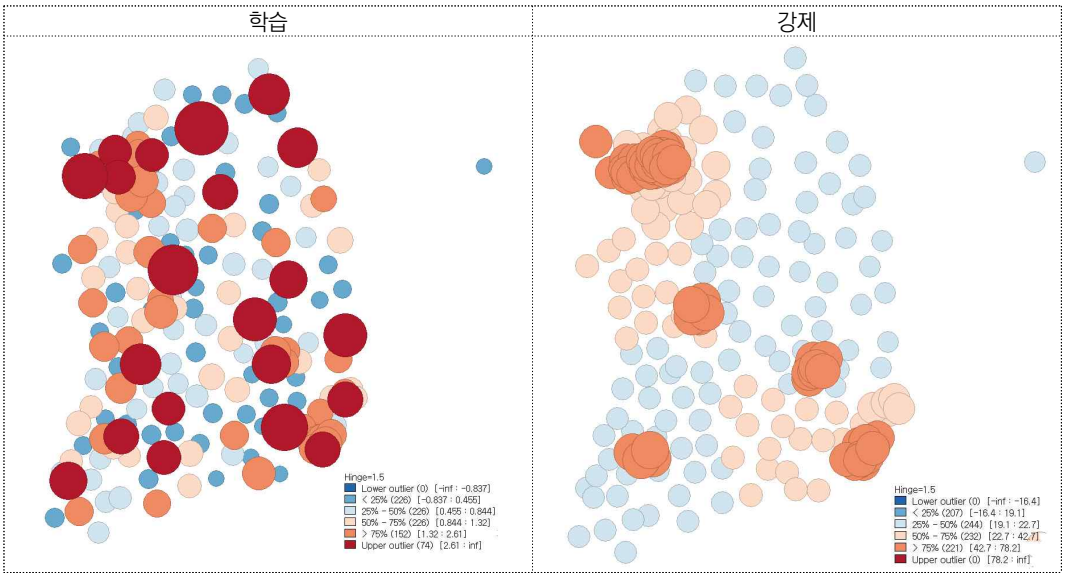
독립변수 중 지역 내 요인에 속한 변수들의 평균값을 살펴보면, '2. 정치적 요인'의 변수통계량

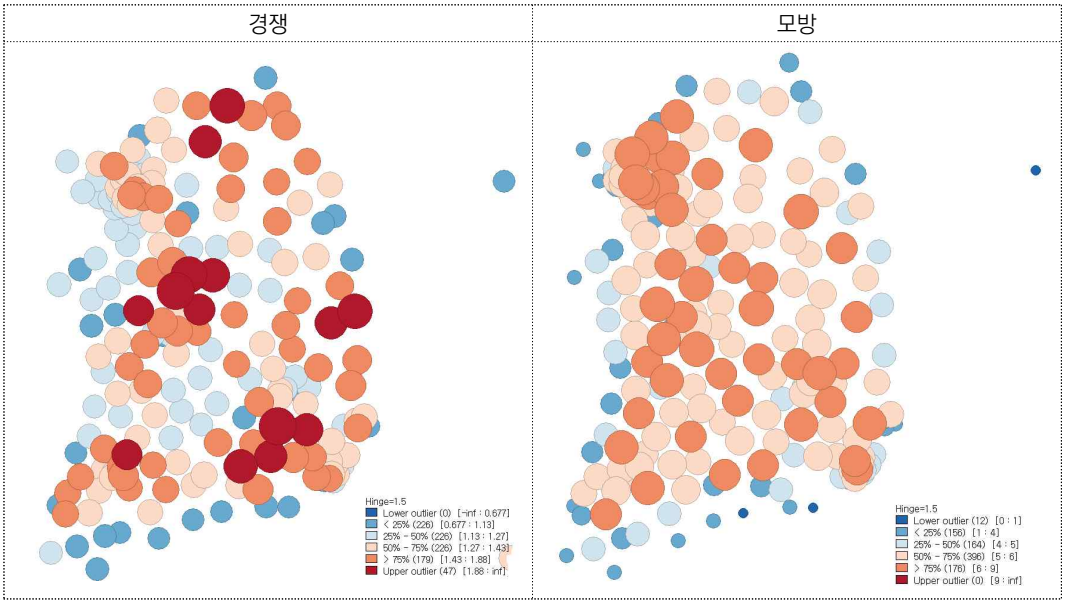
은 소폭이지만 모두 다 증가하였으나, '1. 사회경제적 요인'과 '3. 정책적 요인'에 속한 변수는 대체로 증가 추세이지만 다소 하락한 변수가 있다. 지역 내 요인 중 '2. 정치적 요인'의 변수통계량에서 지역구 총 의원 수, 여당소속의원 수, 단체장의 소속정당이 모두 약 1명 증가하여 미미한 증가세이다. '1. 사회경제적 요인'은 보조사업예산액, 보조사업비중, 지방보조금, 지방보조금비율의 평균값은 해당 기간 동안 각각 538.213억원, 3.029%, 358.629억원, 7.717% 로 나타났다. 특히 부채 평균값도 분석기간인 4년 동안 시군구의 규모에 관계없이 평균적으로 약 4.557억원 증가한 것으로 분석되어 부채증가에 대한 우려가 크다.

지역 외 요인을 '4. 정책확산요인'으로 설정하여 '① 학습, ② 강제, ③ 경쟁, ④ 모방'의 변화를 살펴본 결과, '인접 시군인구 대비 인구비중, 광역시도 사회복지예산의 평균비중, Herfindahl의 경쟁균형지표'에서 매년 각각 0.002, 4.935, 0.015씩 평균값이 증가하였다. 이는 '① 학습, ② 강제, ③ 경쟁'의 강도는 더 강해지고 있는 것으로 분석된다. 다만, '④ 모방'의 지표인 '인접지자체의 수(개)'는 분석 기간 동안 변동이 없었다.

정책확산의 영향력을 살펴보면, 광역시와 광역시 중간에 위치한 시군구에서 학습효과가 강하게 발생하였다. 정책확산의 요인 중 강제의 경우, 서울, 부산, 대구, 대전, 광주, 인천 등의 시군구에서 해당 효과가 큰 것으로 분석된다. 경쟁의 경우, 원주와 평창의 강원도 지역, 대전시 근방의 지역, 포항근처 지역, 마산과 진해 근방의 경상남도 지역에서 강하게 나타났다. 마지막으로 정책확산의 요인 중 모방의 경우, 고속도로 인근지역의 시군구에서 강하게 대두된 것으로 분석된다.

〈그림 2〉 정책확산의 영향요인





2) 광역시도별 기초통계량의 변화

지역적 복지수준의 차이를 살펴보고자 하는 연구 목적에 부합하기 위해 시군구 자료를 광역시도별로 취합하여 각 변수들의 변화를 고찰하였다(제주도 제외). 첫째, 대체로 광역도와 비교하여 광역시의 사회복지예산 비중은 높았다. 광주광역시, 대구광역시, 대전광역시, 부산광역시, 서울특별시, 울산광역시, 인천광역시가 각각 54.689%, 50.958%, 51.072%, 47.858%, 45.764%의 복지비 비율을 보였다. 이들 7개 대도시의 평균 사회복지비 비율은 약 47.115%로 나타났다. 이들을 제외한 나머지 8개 광역도의 복지비 비율은 약 20.887%로 26% 이상의 차이를 보였다. 따라서 광역시도 간 사회복지비 비율은 편차가 크다.

둘째, 광역시도별로 묶은 시군구의 사회복지예산 비중은 전반적으로 증가하고 있었다. 평균적으로 2012년을 기준으로 2015년에 약 19.23%의 증가를 보인 가운데, 가장 많이 증가한 광역자치단체는 33.54%인 전남이며, 반면 가장 낮은 증가율을 보인 광역자치단체는 인천으로 9.65%의 증가가 목도된다.

셋째, 이처럼 4년 증가율의 편차가 큰 이유는 시군구별 사회복지비 비율의 현 수준과 밀접하게 연계되어 있었다. 즉, 사회복지비 비율이 평균보다 훨씬 높은 시군구는 낮은 변화율을, 이와 대조적으로 사회복지비 비율이 낮은 시군구는 대체로 높은 변화율을 보였다. 광주광역시의 사회복지비 비율이 가장 높지만(평균 순위 1위) 해당 기간 동안 변화율은 12.88%에 그쳐 총 15개 광역시도 중에서 11위의 변화율 순위를 보였다. 반면, 사회복지비 비율이 15위를 기록한 전남은 변화율 순위에서 1위로 해당 4년 동안 약 33.54%의 증가를 보였다. 결국 광역시를 기준으로 볼 때, 사회복지비 비율의 수준이 낮은 곳은 높아져 가고 높은 수준에 있는 시군구는 증가율이 낮아지는 동형화 현상이 있는 것으로 보인다.

〈표 4〉 광역시별 시군구의 사회복지비 비율의 변화

구분	2012	2013	2014	2015	평균 (%)	평균순위	변화율 (%)	변화율순위
강원	16.958	17.677	19.718	20.771	18.781	13	22.487	4
경기	26.042	29.450	32.344	31.581	29.854	8	21.269	6
경남	18.887	20.571	22.209	23.544	21.303	9	24.658	3
경북	16.670	17.557	18.846	20.087	18.290	14	20.495	9
광주	50.950	54.532	55.758	57.514	54.689	1	12.883	11
대구	49.350	50.940	52.319	51.221	50.958	3	3.792	15
대전	48.216	50.036	51.820	54.214	51.072	2	12.440	12
부산	45.260	47.347	48.744	50.079	47.858	4	10.648	13
서울	40.880	45.160	47.618	49.397	45.764	5	20.836	7
울산	33.666	37.054	38.414	40.954	37.522	7	21.648	5
인천	40.290	40.614	42.700	44.176	41.945	6	9.645	14
전남	15.477	17.532	19.052	20.669	18.183	15	33.545	1
전북	18.245	19.371	20.756	21.996	20.092	11	20.557	8
충남	18.036	20.014	21.443	22.748	20.560	10	26.126	2
충북	18.785	19.341	20.334	21.688	20.037	12	15.452	10
평균	27.067	29.130	30.937	32.001	29.784	-	18.231	-

2. 공간회귀분석의 통계결과

공간 매트릭스를 작성한 후 공간의존 모형에 입각한 회귀분석을 수행하였다. 사회복지비 비율을 종속변수로 하여 정책확산의 효과가 있는지를 연도를 통합한 모형으로 분석한 후 추이를 비교하였다.

1) 모형의 공간의존성 및 세부분석기법의 검증

공간의존성이 존재하는 지와 지역적 분산형과 집중형 중 어떤 유형의 공간의존성이 존재하는지를 Moran'I 검증으로 분석하였다. 그 결과, 우선 집중형이나 분산형을 지닌 지역은 3개로 나타나 지역의 상호의존성은 3개 이상의 지역을 넘어서지는 않는 지자체 내에서 공간자기상관성(spatial autocorrelation)의 패턴을 지니는 것으로 나타났다. Moran'I의 검증량이 8.855로 양(+)의 정수를 가짐으로써 공간자기상관성을 가지는 공간매트릭스의 패턴이 나타났다($p<0.001$). 아울러 Lagrange multiplier 검증과 Robust Lagrange multiplier 검증의 통계량을 비교한 결과, 공간지체모형(spatial lag model)이 공간오차모형보다 커서($23.995<58.355$; $12.576<46.935$) 지체모형이 우월한 분석기법인 것으로 나타났다($p<0.001$). 이에 연도통합 모형에 공간지체 기법을 적용하여 공간회귀분석을 하고자 한다.

모든 지자체를 대상으로 공간의존성 중 집중형과 분산형으로 나누어 분석한 결과, 총 904개의

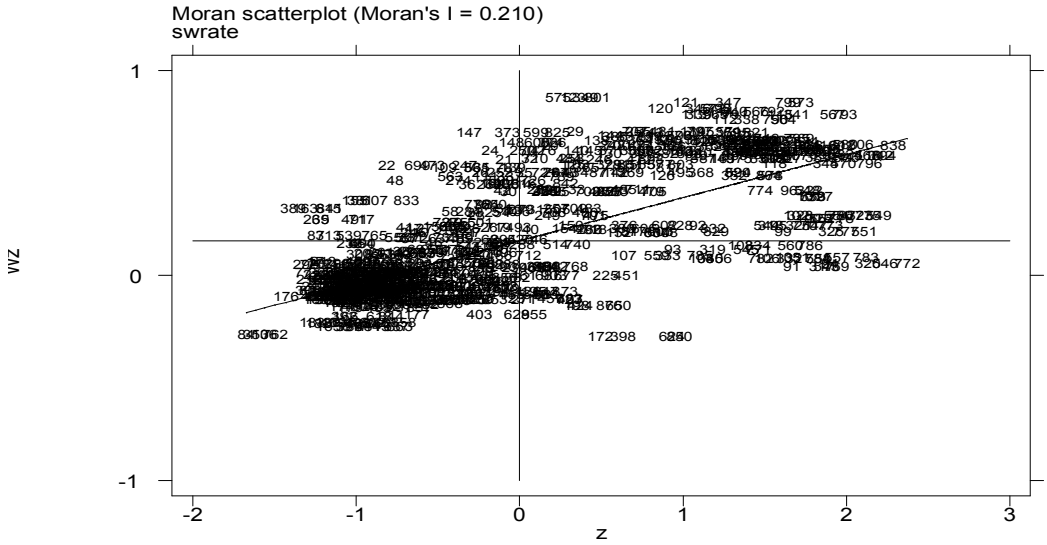
지자체 중에서 609개의 시군구(67.4%)가 통계적으로 의미가 있는 공간의존성이 발견되었다(p〈0.05). 그 중에서 공간집중형이 분산형보다 많아 523개 시군구는 집중형을(57.9%), 86개 시군구는 분산형의 공간의존성(9.5%)을 지니는 것으로 나타났다. 평균적인 Moran's I 의 예측값은 0.210으로 양(+)의 정수이므로(그림 참조) 공간집중형의 사회복지비 비율을 보이는 것으로 분석된다.

〈표 5〉 공간의존성과 공간분석기법의 판별

Moran's I 공간상관분석(spatial correlogram): 사회복지비 비율(%)(swrate)					
Distance bands	I	E(I)	sd(I)	z	p-value*
(0-1]	0.182 ***	-0.001	0.004	48.754	0.000
(1-2]	-0.119 ***	-0.001	0.003	-43.412	0.000
(2-3]	-0.101 ***	-0.001	0.003	-38.166	0.000

검증	검증량	자유도	p-value	검증	검증량	자유도	p-value
공간오차모형				공간지체모형			
Moran's I	8.855 ***	1	0.000				
Lagrange multiplier	23.995 ***	1	0.000	Lagrange multiplier	58.355 ***	1	0.000
Robust Lagrange multiplier	12.576 ***	1	0.000	Robust Lagrange multiplier	46.935 ***	1	0.000

참조: ***p〈0.001; **p〈0.01; *p〈0.05



집중형 공간의존성을 지니는지, 또는 분산형 공간의존성을 지니는지를 각 시군구별로 구분하여 살펴보았다. 특히 4개 연도 모두에서 동일한 공간의존성을 유지했는지를 살펴본 결과, 226개 시군구 중 4년 연속으로 분산형 공간의존성을 지닌 시군구가 총 14개(6.2%), 4년 연속으로 집중형

공간의존성을 지닌 시군구가 총 112개(49.6%)로 나타났다. 사회복지비 비율의 설정 시 공간의존현상은 집중형의 정책확산 유형이 압도적으로 강한 것으로 분석된다.

〈표 6〉 시군구별 공간의존성 구분

시군구	2012년	2013년	2014년	2015년
분산형 공간의존성(4년 연속)				
강원철원군	경기포천시	경북경주시	울산울주군	전남목포시
경기가평군	경기화성시	경북영천시	인천강화군	충남당진시
경기양평군	경남밀양시	경북청도군	인천옹진군	
간헐적 분산형 공간의존성(4년)				
부산강서구	분산	분산	분산	
경기양주시	분산	분산		
경기여주군	분산	분산		
경기하남시	분산	분산		
경남양산시	분산	분산		
경기고양시		분산	분산	분산
전북전주시		분산	분산	분산
분산-집중 혼재형 공간의존성(4년)				
경기과천시	분산	집중	집중	집중
부산기장군	분산		분산	집중
경기광주시	분산		집중	집중
경기김포시	분산		집중	집중
경기동두천시	분산		집중	
서울종로구	분산			집중
인천중구	분산			집중
경기구리시	분산			
경기용인시	분산			
경기평택시	분산			
경남창녕군	분산			
충남계룡시	분산			
간헐적 집중형 공간의존성(4년)				
경기의정부시	집중	집중	집중	
경남고성군	집중	집중	집중	
경북김천시	집중	집중	집중	
경북안동시	집중	집중	집중	
경북영주시	집중	집중	집중	
전남영광군	집중	집중	집중	
전북완주군	집중	집중	집중	
충남서천군	집중	집중	집중	
전남순천시	집중	집중		
충남보령시	집중	집중		

경기안산시	집중		집중	집중
전남여수시	집중			
전북정읍시	집중			
경기남양주시		집중	집중	집중
경기성남시		집중	집중	집중
경기수원시		집중	집중	집중
경기안양시		집중	집중	집중
경기오산시		집중	집중	집중
대전유성구		집중	집중	집중
서울서초구		집중	집중	집중
울산남구		집중	집중	집중
울산중구		집중	집중	집중
경기시흥시		집중	집중	
서울중구		집중		집중
공간의존성 없음				
강원강릉시	경기의왕시	경북고령군	전남함평군	충남홍성군
강원고성군	경기이천시	경북구미시	전남화순군	충북보은군
강원동해시	경기파주시	경북군위군	전북군산시	충북옥천군
강원속초시	경남거제시	경북성주군	전북익산시	충북음성군
강원양구군	경남김해시	경북칠곡군	충남공주시	충북제천시
강원원주시	경남사천시	경북포항시	충남금산군	충북증평군
강원춘천시	경남의령군	광주광산구	충남논산시	충북진천군
강원홍천군	경남진주시	광주북구	충남서산시	충북청주시
강원화천군	경남창원시	대구달성군	충남아산시	충북충주시
강원횡성군	경남통영시	전남나주시	충남예산군	
경기안성시	경남함안군	전남담양군	충남천안시	
경기연천군	경북경산시	전남장성군	충남태안군	
나머지 112개 시군구 – 집중형 공간의존성(4년 연속)				

2) 통합모형의 통계결과(2012~2015년)

연도를 구분하지 않고 4개 연도를 대상으로 통합한 자료를 이용하여 사회복지비 비율에 대해 공간회귀분석을 실시하였다. 첫째, 분석 모형은 도출된 각종 통계검증량을 볼 때, 강건한 것으로 밝혀졌다. 공간지체모형을 이용한 분석 결과, 결정계수와 유사한 분산비와 제곱상관계수가 모두 92.4%로 높으며, 우도비(Log likelihood)가 −2,549.382로 매우 우수한 모형으로 나타났다. 공간의존성도 로우(rho) 값을 볼 때 오차모형과 달리 지체모형이 통계적으로 의미가 있는 차이가 있는 것으로 분석되었다($p<0.001$). 이에 분석모형의 통계적 기법은 바람직하게 사용된 것으로 판명되었으며, 모형은 비교적 우수한 편이다(Squared corr. = 0.924).

둘째, 독립변수들을 지역 내외 변수를 구분하여 정책확산에 미치는 영향을 확인하였다. 그 결과, 총 17개 독립변수 중 13개의 변수가 통계적으로 유의미한 변수이다($p<0.05$ 또는 그 이하). 지역

〈표 7〉 공간회귀분석의 결과

공간지체모형(Spatial lag model)						
Number of obs= 904 Distance band = 3.0	Log likelihood = −2549.382 Variance ratio =0.924 Squared corr. = 0.924 Sigma = 4.06			Log likelihood = −2949.803 Variance ratio = 0.816 Squared corr. = 0.816 Sigma = 6.32		
변수명 (사회복지비 비율(%); swrate)	회귀계수 (Coef.)	표준오차 (Std. Err.)	z	회귀계수 (Coef.)	표준오차 (Std. Err.)	z
가구 수(천가구) (house_t)	0.046 ***	0.005	8.750			
합계출산율(birtrate)	−2.310 **	0.670	−3.450			
고령인구비율(%) (oldrate)	−0.494	0.034	−14.410			
지역구 총 의원 수(localmember)	0.395 ***	0.064	6.140			
여당소속의원 수 (rulingnum)	−0.054	0.058	−0.930			
단체장의 소속정당(여당=1) (rulinggovt)	−0.288	0.340	−0.850			
재정자립도(%) (finindeprate)	−0.125 ***	0.021	−5.950			
부채액(억원) (debt_b)	−0.001 ***	0.000	−4.850			
지자체 부채 비율(%)(debtrate)	0.819 ***	0.118	6.950			
보조사업예산액(억원) (assproject_b)	−0.002 ***	0.000	−4.920			
보조사업비중(%) (assprate)	0.355 ***	0.028	12.670			
지방보조금(억원) (localassit_b)	−0.002 *	0.001	−2.130			
지방보조금비율(%) (localassrate)	0.186 ***	0.044	4.210			
인접 시군인구 대비 인구비중(배; 단위: 1) (demoratio)	1.174 ***	0.172	6.810	3.538 ***	0.192	18.46
광역시도 사회복지 예산의 평균비중(%)(swrate_up)	0.496 ***	0.023	21.290	0.876 ***	0.026	33.33
Herfindahl의 경쟁균형지표 (HICB_swb)	−0.695	0.522	−1.330	−1.420 (*)	0.793	−1.79
인접지자체의 수(개) (nearlocalnum)	0.242 **	0.081	2.970	0.191	0.120	1.59
상수(_cons)	−11.610 ***	3.281	−3.540	−12.052 ***	2.270	−5.31
분석기법 적정성 판단(rho)	0.440 ***	0.063	7.000	0.393 ***	0.075	5.25
DV 예측값(%)	15.58			17.09		

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

내 요인의 13개 변수 중 10개의 변수가 통계적으로 유의미한 변수이며, 지역 외 요인의 4개 변수 중 3개의 변수가 통계적으로 유의미한 변수로 분석된다. 구체적으로 '1. 사회경제적 요인'의 모든 변수와, '2. 정치적 요인' 중 '지역구 총 의원 수', '3. 정책적 요인의 모든 변수', '4. 정책확산 요인' 중 '③ 경쟁을 제외한 ① 학습, ② 강제, ④ 모방'의 변수가 통계적으로 유의미한 변수로 판명되었다($p<0.05$ 또는 그 이하).

통계적으로 유의미한 변수들의 강도와 방향성을 살펴보면, 가구 수(천가구), 지역구 총 의원 수, 지자체 부채 비율(%), 보조사업비중(%), 지방보조금비율(%), 인접 시군인구 대비 인구비중(배; 단위: 1), 광역시도 사회복지예산의 평균비중(%), 인접지자체의 수(개)가 증가할수록 사회복지비 비율에 정(+)의 영향력을 가지는 것으로 분석된다. 반면, 합계출산율, 고령인구비율(%), 여당소속의원 수, 단체장의 여당 소속, 재정자립도(%), 부채액(억원), 보조사업예산액(억원), 지방보조금(억원)은 종속변수인 사회복지비 비율에 부(-)의 영향력을 가지는 것으로 나타났다. 이에 시군구의 정책변수뿐만 아니라 지방정부의 정치이념도 정책확산에 영향을 미치는 주요 요인(Butler, Volden, & Dynes, 2017)으로 밝혀졌다. 한편, 변수들의 영향력 강도를 기준으로 살펴보면, 합계출산율이 증가할수록 사회복지비 비율에 −2.310($p<0.001$)의 영향력이 있는 반면, 인접 시군인구 대비 인구비중이 1단위 증가하여 '① 학습' 의 가능성이 증가할 경우 사회복지비 비율에 정(+)의 영향력이 있는 것으로 분석된다(회귀계수=1.174, $p<0.001$).

마지막으로 정책확산 요인에 속한 변수들의 영향력을 살펴보면, '③ 경쟁을 제외한 ① 학습, ② 강제,④ 모방'의 3개 변수가 종속변수에 정(+)의 영향력을 지니고 있다(회귀계수 각각 1.174; 0.496; 0.242; $p<0.01$ 또는 그 이하). 따라서 학습이 강할수록, 상위계층 정부로부터의 강제가 강할수록, 그리고 인근 지방정부인 시군구에 대한 모방이 강화될 경우 정책확산을 가속화시키는 요인임을 알 수 있다. 이 중에서도 복지영역의 투입의 관점에서는 정책이나 프로그램을 통해 사회복지비를 증가하려는 노력은 정책확산 요인 중 학습을 통해 강력하게 확대되었음이 밝혀졌다.

지역 내 요인과 지역 외 요인으로 구성된 완전모형과 지역 내 요인을 배제하고 지역 외 요인으로만 구성된 부분모형을 이용하여 사회복지비 비율(%)의 예측값을 비교하였다. 그 결과, 완전모형의 경우 사회복지비 비율(%)의 예측값은 15.58%이며, 부분모형의 경우 17.09%로 나타났다. 이에 시군구 외적 요인이자 정책확산의 영향변수로만 구성된 부분모형의 예측값이 완전모형보다 1.51% 더 커서 사회복지비 비율증가에 대한 공간의존성의 영향력이 큰 것으로 분석된다. 다른 각도로 말하면, 정책확산의 영향변수인 학습, 강제, 경쟁, 모방에 따라 사회복지비 지출을 늘리려고 하는 시군구의 노력이 강하지만, 시군구의 지역 내 요인에 영향을 때문에 사회복지비 비율이 낮아지고 지출이 감소된 것으로 분석된다. 이에 복지지출에서 공간의존성의 영향은 가정했던 것처럼 높은 수준임이 밝혀졌다.

한편, 정책확산의 영향력과 지역 내 요인의 영향력에 따른 시군구별 추정 사회복지비 비율을 예측하고 이를 예산에 대입하여 필요소요액을 계산하였다. 복지비 비율 및 지출의 동질성을 확보하기 위한 필요액을 추정한 결과, 2015년 현재 약 5,574억원의 사회복지비 예산이 더 필요한 것으로 분석되었다. 하지만 사회복지비 비율의 예측값과 현재값을 비교한 결과, 전체적으로 복지비 비율의 현재값

이 예측값보다 1.65% 더 높았다. 총 226개 시군구 중에서 161개 지자체가 기대치보다 사회복지비 지출비율이 높았으며, 65개 시군구만이 기대치보다 낮은 수준의 지출비율을 보이고 있다.

이와 같은 결과에 근거한다면, 소수이지만 현재 복지예산의 비율이 기대보다 훨씬 낮아 복지지출이 매우 열악한 시군구가 존재하는 것으로 해석된다. 즉, 226개 시군구 중 4% 이하의 복지예산 필요비율을 보인 지자체를 순서대로 나열하면, 인천옹진군(-22.29), 대구달성군(-15.63), 인천강화군(-11.81), 경북울릉군(-11.46), 울산울주군(-9.54), 경기수원시(-7.58), 부산강서구(-6.33), 대전유성구(-6.09), 경기용인시(-5.72), 전남신안군(-5.54), 전북부안군(-5.32), 경북구미시(-4.57), 경기포천시(-4.42), 충북청주시(-4.41), 광주광산구(-4.33), 대전서구(-4.32), 경기화성시(-4.16), 대구중구(-4.06), 광주동구(-4.00)순이다.

반면, 대부분의 시군구는 통계적 추정치보다 더 높은 수준의 사회복지비를 지출하는 상황이지만, 예측값보다 15% 이상 높은 수준의 복지비를 투입하는 시군구는 없어 상향평준화에서도 동형화 현상이 존재함을 확인하였다. 이에 전반적으로 복지지출을 강화하려는 시군구의 노력이 있어 예측값보다 상회하는 복지비 지출이 있지만, 정책확산의 노력에도 불구하고 여전히 매우 낮은 수준의 사회복지비 비율이 조성된 시군구가 존재하여 이들에 대해 특별한 지원과 관심이 요구된다.

V. 요약 및 정책

1. 요약

지방자치단체가 지역복지 수준을 개선을 목적으로 사회복지비 비율을 증가시키고 있으며 이와 같은 정책확산이 복지격차를 유발하였는지를 계량적으로 분석하였다. 시군구를 관찰단위 및 분석단위로 하고, '지역 내 요인'은 사회경제적 요인, 정치적 요인, 정책적 요인의 13개 변수, '지역 외 요인'은 학습, 강제, 경쟁, 모방의 4개 변수를 이용하였다.

시군구의 사회복지비 비율을 종속변수로 한 공간의존성 지체모형을 구성하여 2012 ~ 2015년의 4년간 자료를 분석하였다. 그 결과, 대체로 시군구의 사회복지비 비율이 꾸준히 증가하였다. 복지비 비율이 높은 시군구는 낮은 변화율을 보인 반면, 해당 비율이 낮은 시군구는 대체로 높은 변화율을 보여 복지수준의 동형화 현상이 목도되었다. 이와 같은 복지수준의 증가 및 동형화라는 공간의존성에 의해 발현되었으며, 이 같은 공간의존성의 유형 중 분산형보다 집중형이 대다수인 것으로 밝혀졌다. 동시에 시군구 내외의 총 13개 변수가 통계적으로 유의미한 영향력이 있었다. 이와 함께 본 연구의 핵심 관심거리인 변수들의 영향력 강도를 기준으로 살펴보면 정책확산 요인 중 학습의 효과가 가장 컸다. 이에 지역 내 요인을 배제하고 정책확산이라는 지역 외 요인으로만 구성된 부분모형을 이용하여 분석한 결과, 사회복지비 비율(%)의 예측값은 지역 내외 요인을 모두 포괄한 완전모형보다 오히려 약 1.5% 더 높았다. 정책확산이라는 측면에서 비교적 동질적인 복지비 지출의 노력이 있어 현재 시군구는 예측값보다 약간 상회하는 정도의 복지비 비율 수준을 유지하

고 있다. 하지만, 현 복지수준이 예측값보다 매우 낮아 복지수준이 열악한 시군구가 많아 이에 대한 중앙정부의 개입이 필요하다. 또한 2015년 기준으로 볼 때 열악한 복지예산을 조성한 시군구에 약 5,574억원 정도의 추가 소요액이 투입되어야만 지역 간 복지정책의 동질성과 전국적 형평성을 확보할 것으로 보인다.

2. 정책제언

앞선 공간회귀분석의 주요 도출결과로부터 다음과 같은 정책적 개입이 필요하다. 우선 연구분석 기간 동안 사회복지비 지출이 낮은 시군구는 높은 비율증가율을 보이며 복지 고수준으로 다가가려는 변화가 발생하였다. 지방정부는 복지비 비율이 낮아 주변 지역의 수준에 도달하지 못한 경우, 인접 지자체의 영향을 받기에 복지지출 증가율을 높이려는 경향이 강하였다. 이와 같은 공간의존성이 강하다면 주변 시군구보다 낮은 지역복지 수준에 있는 재정이 어려운 지자체에 대한 중앙정부의 우선적인 지원이 요구된다고 하겠다. 그렇지 않으면 해당 지자체 주민의 압력과 주변 시군구의 영향으로 말미암아 결국 지역복지 수준의 동형화를 달성하지 못하고 행정적·정책적 곤경에 처할 수 있다는 점이다. 특히 우선적으로 복지지출이 열악한 시군구에 대해 2015년 기준 5,000억 이상의 재정적으로 필요한 복지비 확충이 있어야 할 것으로 보인다.

둘째, 정책확산 요인의 3개 변수인 학습, 강제, 모방의 영향력이 강하였다. 이들 변수만을 활용한 부분모형의 분석결과로부터 도출된 복지비 비율의 예측값이 모든 변수를 활용한 완전 모형보다 컸다. 이는 정책확산의 변인인 공간종속성의 영향을 받아 학습, 강제, 경쟁, 모방하려는 시군구의 유인이 강하였고 복지비 지출이 늘었음을 의미한다. 특히 학습의 영향력이 강하므로, 복지수준이 낮은 시군구와 인접한 시군구 간 정책사례 및 정책집행에 대한 정보공유를 통해 비슷한 규모의 사회복지비를 지역적·전국적으로 통일하는 정책적 개입이 필요한 것으로 보인다.

이를 위해 인접한 시군구 간에는 의도적인 학습과 정보공유를 위한 가칭 '지방정부 정책연대'를 구축하여 시군구는 정책적인 편견과 자기 독선에 빠지지 않으면서도 상호지자체의 주민 복지수준을 개선하는 노력을 하도록 유도해야 한다. 이와 같은 과정에서 지역 간 정책홍보를 통해 복지수준에 대한 시군구 간 정책결정과 집행에서의 동질성을 가지게 될 것이며, 지방분권 및 지역자치/협치가 강화될 것이다. 동시에 지역 복지수준의 동질성을 위한 광역 및 중앙정부 등 상위 정부의 노력과 개입이 필요할 것이다.

셋째, 합계출산율, 고령인구비율(%), 여당소속의원 수, 단체장의 여당 소속, 재정자립도(%), 부채액(억원), 보조사업예산액(억원), 지방보조금(억원)이 증가할수록 종속변수인 사회복지비 비율에 부(-)의 영향력을 가지는 것으로 나타났다. 출산이나 고령화 등의 인구 관련 사회경제적 요인, 특정 이데올로기를 가진 정당이라는 정치적 요인, 지역재정 관련 부채 및 보조사업 요인의 정책적 요인을 특별히 관리할 필요가 있다. 인구 관련 사회경제적 요인, 정당 관련 정치적 요인은 지방자치단체가 주도적으로 관리하기가 힘들지만, 지역재정 관련 부채 및 보조사업 관련 정책적 요인에 대한 관리를 할 수 있는 제도적 장치를 마련할 때 오히려 지자체의 복지수준이 높아진다는 점이

다. 부채를 증가시키는 행위에 대한 제어와 함께 마구잡이식의 보조금 증액은 오히려 지방의 복지지출을 악화시키는 요인이므로 해당 지역정부와 상위정부 모두가 재정건전성을 위한 노력과 결실 위에서 전국적 복지수준 확보라는 목적에 부합하는 보조금 증액이 필요한 것으로 분석된다.

한편, 최신 자료 수집의 제약으로 인해 현 시점의 복지지출과는 2년 이상 시간적 간극이 있는 아쉬움이 있다. 정부 등 자료제공처에서는 아직도 시군구 수준에서 최신 데이터를 제공하고 있지 않아 복지수준의 현 실태와의 시간적 틈을 메우기가 힘들다. 최신 자료를 이용한 분석이 있다면 보다 더 적실한 정책제언이 가능하리라 본다. 아울러 복지예산 및 지출과 같은 정책확산 요인의 효과가 사회복지의 다양한 세부 정책이나 프로그램에서도 동일하게 존재하는지를 더 깊이 있게 분석할 필요가 있다. 시군구 복지수준의 동형화 및 이형화에 대한 후속 연구가 사회복지 수혜의 측면에서 그리고 복지 세부영역에서 더 활성화된 분석이 나오기를 기대해 본다.

참고문헌

강윤호. (2003). 지방정부 재정지출의 특성.「한국정책학회보」, 3(1): 151-176.

강혜규. (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.

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.

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: 공간종속성을 중심으로.「한국정책학회보」, 21(3): 389-414.

박성만. (2009).「지방정부의 사회복지 지출에 영향을 미치는 영향요인 분석」. 박사학위논문, 대

구대학교 대학원.
배인명. (2000). 지방자치와 지방복지재정: 서울시 자치구를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 5(1): 143-159.
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.
이미애·류은영. (2015). 지방자치단체 복지재정 지출결정요인과 지출효과간의 관계. 「한국정책과학학회보」, 19(3): 33-55.
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.
장덕희. (2010). '보건복지부 국고보조사업의 지방이양'과 '분권교부세 제도 도입'이 이양사업에 대한 사업비 규모에 미친 효과 분석. 「한국정책학회보」, 19(2): 79-103.
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?. *Annal 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.

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.

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.

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.

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.

Qari, S., Konrad, K. A., & Geys, B. (2011). Patriotism, Taxation and International Mobility. Public Choice.

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.

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?.

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 박사학위를 취득하고, 뉴욕주아동가족청 본청(Office of Children & Family Services/ Albany)의 연구원과 한국행정연구원(KIPA)의 정책서비스연구부 부장을 거쳐 현재는 국립한국교통대학교 행정학과에서 교수로 근무 중이다. 주요 전공분야는 정책분석(계량행정), 공공관리론, 복지정책, 보건경제학, 미래연구 등이다(pkdon0525@ut.ac.kr).

〈논문접수일: 2018. 4. 9 / 심사개시일: 2018. 4. 12 / 심사완료일: 2018. 5. 4〉

Abstract

A Study on the Effects of Interregional Policy Diffusion on Welfare Level

Park, Kyoungdon

In order to understand the gap and interregional divergence in social welfare level, the ratio of welfare expenditure to the total local expenditures in local entities in S. Korea, or Si-Gun-Gu as the unit of analysis and unit of observation are empirically analyzed. Inner-regional factors are 13 variables divided into the socioeconomic factor, political factor, and policy factor, while outer-regional factors are 4 variables that are Policy Diffusion variable such as Learning, Imitation, Competition, and Coercion.

Analyses on the data from the year 2012 to 2015 in Spatial Lag Regression model indicate that the ratio has been continuously increasing. The study reveals that the local entities with the higher ratio among 226 Si-Gun-Gu have the low percentage change, while the ones with the lower ratio have the higher percentage change. The main pattern of Spatial Dependence of Welfare Level in the local entities is not disperse but concentrate. As the total 13 variables in the study are statistically significant, Learning variable among Policy Diffusion variables has the stronger effect on welfare level rather than any other variables. Policy Interventions from the Central Government and Policy Community building are needed to accomplish Welfare Isomorphism among local entities.

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