

정책확산의 경로에 대한 정책결정자의 주관적 인식과 객관적 계량분석 결과의 비교*

김진영** · 이석환***

논문 요약

정책은 어떤 경로를 통해 확산되는가? 본 연구는 정책확산에 대한 경험적 연구에서 다소 간과되어 온 이 질문을 규명함으로써 기존연구를 보완하여 정책확산에 대한 학술적 이해를 제고하는 것을 목적으로 삼았다. 이를 위해 본 연구는 계량적인 사건사분석 방법과 정책결정자의 주관적 인식을 조사하는 두 가지 방법을 적용하여 정책확산의 경로를 규명하고자 하였다. 먼저 새로운 정책의 도입 시 어떤 지방자치단체의 정책을 참고하는가에 대한 주관적 인식조사 결과, 사회경제적 유사성, 광역행정구역, 경계인접, 거리근접의 순으로 나타났다. 다음으로 계량적 사건사분석의 결과, 경계인접 기준으로 작성한 확산경로의 회귀계수의 크기가 가장 작고 통계적 유의성도 가장 낮은 것으로 나타났다. 사회경제적 유사성, 행·재정적 유사성, 지리적 인접 등이 복합적으로 반영된 광역행정구역 기준의 영향력이 가장 큰 것으로 나타났다. 본 연구의 결과는 정책의 특성이나 확인하고자 하는 확산기제가 무엇인가에 따라 적절한 확산경로를 설정해야하며, 그것이 이론적으로 충분히 확인되지 않았거나 모호할 경우 적어도 둘 이상의 확산경로를 활용하는 것이 필요함을 시사하고 있다.

주제어: 정책확산, 확산경로, 출산장려금정책, 사건사분석

* 이 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 신진연구자지원사업 연구임(2014S1A5A8018818).

** 제1저자

*** 교신저자

I. 문제의 제기

정책은 어떤 경로를 통해 확산되는가? 정책확산 현상을 규명하려는 학자들의 노력으로 정책확산이 왜 또는 어떻게 일어나는지에 대한 이론적 논의가 풍부하게 이루어져 왔고, 이를 검증한 경험적 지식도 상당히 축적되어 있다. 그러나 정책확산에 대한 학술적 연구들은 여전히 위의 정책확산 경로에 대한 질문에는 충분한 해답을 제시하지 못하고 있다. 정책확산에 대한 이론적 논의는 정책확산의 기제에 초점을 두고 진행되어 정책확산의 경로는 간과되어 왔고, 경험적 연구들은 정책확산의 존재를 증명하는데 초점을 두고 있다.

정책확산에 대한 이론적 논의는 학습(Berry & Baybeck, 2005; Mossberger & Wolman, 2003; Volden, 2006; Walker 1969), 경쟁(Dye, 1990; Holzinger & Knill, 2005; Oates, 1970; Salmon, 1987), 정당성(DiMaggio & Powell, 1983; Holzinger & Knill, 2005; Walker 1969), 강압(DiMaggio & Powell, 1983; Dolowitz & Marsh, 1996; Karch, 2006; Knill, 2005) 등을 정책확산을 유도하는 기제(mechanism)로 제시하고 있다. 그러나 정책확산에 대한 이론적 논의는 기제의 작용과정을 설명하는데 초점을 두고 있고 정책확산의 경로에 대해서는 언급하지 않고 있다.

정부 간 정책확산의 존재를 검증한 경험적 연구들은 행정구역 경계공유(김대진, 2011; 배상석, 2010; 이석환, 2013; 조근식, 2013; 최상한, 2010; Berry & Berry, 1990, 1992, 1994; Mintrom, 1997), 지리적 거리(배상석·김대진, 2007; 이석환, 2013; Shipan & Volden, 2008), 상급정부 행정구역(남궁근, 1994; 배상석, 2010; 석호원, 2010; 이석환, 2013; 장석준·김두래, 2012; 조일형·이종구, 2012), 전국(이석환, 2014나; 장석준, 2011b; 정명은, 2012; Kim, 2013; Mooney & Lee, 1995; Shipan & Volden, 2006) 등을 정책확산의 경로로 설정하였다. 그러나 정책확산에 대한 국·내외 경험적 연구들도 확산경로를 중요하게 고려하지 않고 있으며, 따라서 확산경로 설정 시 이론적 주장을 고려하지 않거나, 경로설정의 근거를 제시하지 않거나, 확산 경로에 대한 구체적 언급이 없거나, 또는 한 가지 확산경로에 대한 배타적 검증을 하는 등의 한계를 보이고 있다.

본 연구는 정책확산에 대한 경험적 연구에서 간과되어 온 정책확산의 경로를 규명함으로써 기존 연구를 보완하여 정책확산에 대한 학술적 이해를 제고하는 것을 목적으로 삼았다. 이를 위해 본 연구는 계량적인 분석방법과 정책결정자의 주관적 인식을 조사하는 두 가지 방법을 적용하여 정책확산의 경로를 규명하고자 한다. 첫 번째

방법은 기존의 이론적 주장이나 경험적 연구에 기초해서 경계공유, 지리적 거리, 문 제상황의 유사성, 사회경제적 동질성 등 다양한 기준을 이용해서 확산경로를 설정하 고, 각각의 확산경로에 대해 사건사분석(event history analysis)을 이용한 계량적 분석을 수행하는 방법이다. 두 번째 방법은 설문조사와 인터뷰를 통해 정책확산의 경 로에 대한 기초자치단체의 주요 정책결정자의 주관적 인식을 조사하는 방법이다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 제2장 기존문헌 검토에서는 정책확산의 경로에 대한 이론적 논의 및 경험적 경로설정 방법에 대한 기존의 연구들을 비판적으로 검 토한다. 제3장 연구설계에서는 정책확산의 경로를 규명하기 위한 연구모형을 설정하 고 변수의 측정방법을 제시한다. 제4장 분석결과에서는 확산경로에 대한 정책결정자 의 인식조사 결과와 확산경로모형에 대한 사건사분석의 결과를 제시하고, 마지막 제 5장에서는 이러한 결과의 의의와 함의를 논의한다.

II. 기존문헌 검토

정책확산은 특정 정부가 채택한 정책이 다른 정부에게도 받아들여져 해당 정책의 수용이 확대되는 것(Eystone, 1977) 또는 어느 한 정부의 정책결정이 다른 정부의 정 책결정에 영향을 미치는 과정(Braun and Gilardi, 2006)으로 정의된다. 이하에서는 정책확산의 경로와 관련된 기존의 이론적 주장과 경험적 연구를 검토하고 비판적으 로 평가하여 본 연구에서 고려해야 할 사항을 도출하고자 한다.

1. 정책확산의 경로와 관련된 이론적 논의

정책확산에 대한 이론적 논의에서 확산경로는 간과되어 왔지만, 확산기제의 작용과 정에 대한 설명에서 확산경로와의 연관성을 발견할 수 있다. 정책확산의 기제란 정책 이 확산되는 동기 또는 과정을 의미하는 것으로, 학습(learning), 경쟁(competition), 정당성(legitimacy), 강압(coercion)의 네 가지 등으로 구분할 수 있다(Simmons et al., 2006; Shipan and Volden, 2008).¹⁾

1) 이론분야와 학자에 따라 기제를 지칭하는 용어를 다르게 사용하고 있다. 예로 Holzinger and Knill(2005)은 강압과 학습 대신 각각 의무부과(Imposition)와 교훈도출(lesson-drawing)이라는 용어를 사용하고 있으며, Bennett(1991)은 강압 대신 침투 또는 진입(penetration)이라는 용어를 사용하고 있다. 또한 위에 제시한 기제 외에 다른 기제를 제시하여 정책확산을 설명하고 있다. 예

학습 기제는 정책결정자들이 정책문제에 봉착했을 때 이미 다른 정부에서 성공적이라고 판명된 정책들 중에서 정책대안을 찾음으로써 정책이 확산되는 과정을 뜻한다(Berry & Baybeck, 2005; Mossberger & Wolman, 2003; Volden, 2006; Walker 1969). 경쟁 기제는 정부가 자원, 주민, 기업 등을 유치하고, 혐오시설을 배제하기 위해 서로 경쟁함으로써 정책이 확산되거나(Dye, 1990; Holzinger & Knill, 2005; Oates, 1972), 정치인들이 지지획득을 위해 다른 정부의 정책을 모방함으로써 정책확산이 이루어지는 과정(Salmon, 1987)을 의미한다. 정당성 기제는 정책확산의 과정을 정책의 효율성이나 효과성과 상관없이 무엇이 적절하고 정당한지에 대한 불확실성을 줄일 수 있는 정보를 다른 정부들이 제공하기 때문에 다른 정부의 정책을 모방한다고 설명한다(DiMaggio & Powell, 1983; Holzinger & Knill, 2005; Walker, 1969). 강압 기제는 상급(중앙)정부가 하급(지방)정부의 정책도입을 의무화하거나 재정적 지원 등의 유인정책을 통해 정책도입의 장애요인을 제거 또는 완화하여 하위(지방)정부로 정책이 확산된다고 설명한다(DiMaggio & Powell, 1983; Dolowitz & Marsh, 1996; Karch, 2006; Knill, 2005).

정책확산의 기제에 따라 확산경로를 어떻게 설정해야하는가에 대해 체계적인 연구가 이루어지지는 않았으나, 기존의 경험적 연구들을 통해 간접적으로 유추해볼 수 있다. 첫째, 기존 연구자들은 학습 기제는 공간적 거리에 상관없이 광범위한 지리적 영역에서 작용이 가능한 것으로 가정하고, 전국적 확산변수(전국적 채택비율)를 학습 기제의 확산경로로 설정하고 있다(예로, Berry and Baybeck, 2005; Shipan and Volden, 2008; Simmons and Elkins, 2004). 둘째, 경쟁 기제는 일반적으로 경계가 인접한 지역들 사이에서 작용할 가능성이 높다고 전제하고, 인접지역 확산변수(인접지역 채택비율) 등을 경쟁 기제의 확산경로로 사용하고 있다(예로, Shipan and Volden, 2008). 셋째, 정당성 기제는 해당 정책의 사회적 수용성을 반영하기 위해 전국적 채택비율이나(예로, Magetti and Gilardi, 2016) 선도자로 인식되는 인근 대도시의 정책도입 여부(예로, Shipan and Volden, 2008) 등을 정당성 기제의 확산경로로 설정하고 있다. 넷째, 강압 기제는 상급(중앙)정부의 동일 정책의 도입 여부(예로, 이석환, 2013; 정명은, 2012; Shipan & Volden, 2006), 상급(중앙)정부의 정책도입 권고나 의무화 여부(예로 최상한, 2010; Karch, 2006), 하급(지방)정부의 정책도입을 촉진하기 위한 지원정책 여

로 Bennett(1991)은 국제적 공조(international harmonization)와 엘리트 연결망과 정책공동체(elite networking and policy communities)를 기제로 제시하였고, Holzinger and Knill(2005)은 국제적 공조(international harmonization)와 국제적 정책진흥(international policy promotion)을 기제로 제시하였다.

부(예로 Allen et al., 2004) 등으로 강압 기제의 확산경로를 설정한다.

2. 경험적 연구의 정책확산 경로설정

정책확산은 어느 한 정부의 정책결정에 다른 정부의 정책이 영향을 미치는 과정으로 정의된다. 따라서 정책확산의 경로를 설정한다는 것은 어느 한 정부가 정책도입 여부를 결정할 때 참고하는 다른 정부를 확인하고 지정하는 과정이라고 할 수 있다. 우선 정책 확산의 경로는 정책확산의 방향에 따라 분류하는 것이 가능하다. 정책확산은 확산의 방향에 따라 수평적 확산(horizontal diffusion)과 수직적 확산(vertical diffusion)으로 분류되고, 수직적 확산은 다시 하향적 확산(top-down diffusion)과 상향적 확산(bottom-up diffusion)으로 구분된다.²⁾ 그런데 하향적 확산과 상향적 확산은 각각 상급(중앙)정부에서 하급(지방)정부로 그리고 하급(지방)정부에서 상급(중앙)정부로 확산경로가 명확한데 반해, 수평적 확산은 그렇지 않다. 수평적 정책확산의 경로설정 기준이나 방법을 구체적으로 제시한 정책확산 이론은 없기 때문에 현실에 기초하여 연구자가 임의로 참고대상 이웃(neighboring)정부를 설정해야 한다.³⁾⁴⁾

수평적 정책확산에 대한 경험적 연구에서 확산경로를 설정하는 가장 대표적인 방법은 지리적 근접성을 상호작용의 토대로 파악하고, 정부들 사이의 거리나 경계를 기준으로 이웃정부를 설정하는 것이다. 지리적으로 근접한 정부들은 서로 경제적·사회적·문화적 특성이 비교적 유사하기 때문에 서로에 대한 이해도가 높고, 다양한 영역과 수단을 통한 직·간접적 접촉은 서로 간의 상호작용과 의존성을 증가시킨다. 지리적 근접성에 기초한 확산경로는 거리기준 경로, 경계기준 경로, 지역기준 경로로 세분화할 수 있다. 수평적 정책확산에 대한 기존의 국내·외 경험적 연구에서 활용한 확산경로를 아래의 <표 1>에 제시하였다.

- 2) 수평적 확산은 수준과 권한이 동일한 정부 간의 정책확산을, 하향적 확산은 상급(중앙)정부의 정책도입이나 유인정책이 하급(지방)정부의 정책도입에 영향을 미치는 현상을, 그리고 상향적 확산은 하급(지방)정부의 정책도입이 상급(중앙)정부의 정책도입에 영향을 미치는 현상을 의미한다(이석환, 2014년: 163-164).
- 3) 공간단위(spatial unit-예로 국가나 지방정부) 사이의 공간의존성(spatial dependency)을 다루는 공간계량경제학(spatial econometrics)에서는 특정 공간단위와 상호작용하는 다른 공간단위를 일반적으로 이웃(neighbor)이라고 칭하며, 정책확산에서도 이웃이라는 용어를 같은 의미로 사용하고 있다.
- 4) 수평적 정책확산에서 이론이나 현실에 기초하여 설정한 확산경로는 공간가중행렬(spatial weight matrix)을 통해 실제 분석에 반영된다. 공간가중행렬은 특정 공간단위에 이웃을 배정하는 $n \times n$ 의 행렬을 의미하는데 이에 대해서는 이석환(2014년: 45-50)을 참고하기 바란다.

〈표 1〉 기존연구의 확산경로 설정방법

연구자	확산경로	경계기준		거리기준	지역기준		
		Rook	Queen	거리밴드	광역	전국	문화권
김대진(2011)		○	○				
남궁근(1994)					○		
배상석(2010)		○			○		
배상석·김대진(2007)		○		○			
배상석·임채홍·하현선(2007)		○		○			
석호원(2010)					○		
이석환(2013)		○		○	○		
이석환(2014나)						○	
이정철·허만형(2012)					○		
장석준(2013)					○	○	
장석준·김두래(2012)					○		
정명은(2012)					○	○	
조근식(2013)		○	○				
조일형·이종구(2012)					○		
Berry & Berry(1990, 1992, 1994)		○	○				
Daley & Garand(2005)					○		
Kim(2013)					○	○	
Mintrom(1997)		○	○				
Mintrom & Vergari(1998)		○	○				
Mooney & Lee(1995)						○	
Orenstein(2003)							○
Shipan & Volden(2006)						○	
Shipan & Volden(2008)				○			
Simmons & Elkins(2004)							○
Tews et al.(2003)							○
Volden(2006)						○	

거리기준 경로는 직선거리, 도로상의 거리, 시간거리, 비용거리, 심리적 거리 등 다양한 형태의 거리를 기준으로 이웃정부를 설정하는 방법이다. 거리기준을 적용할 경우에는 일반적으로 거리밴드(distance band), k개 근접(k nearest), 거리조락(distance decay) 등의 방법이 많이 활용된다. 거리밴드는 중심점 간 일정 거리(threshold distance)를 설정하고 해당 거리 안에 있는 모든 정부를 이웃으로 배정하는 방법이다.⁵⁾ k개 근접은 거리가 가까운 k개의 정부를 이웃으로 배정하는 방법으로, 이웃정부

의 수를 연구자가 임의로 지정하는 방법이다. 거리조락은 모든 정부들 간의 상호작용 정도를 검증하고자 할 때 사용하는 방법으로, 분석대상 모든 정부를 이웃으로 배정하되 거리조락함수(distance-decay function)를 사용해 거리가 증가할수록 정부 간 상호작용의 정도 또는 공간의존성의 강도를 감소시키는 방법이다.⁶⁾ 거리기준 경로를 활용하는 경험적 연구들은 거리밴드 방법을 주로 활용하고 있다. 연구자들에 따라 지방정부 간 거리를 n등분(배상석·김대진, 2007)하거나 중심점간 거리를 기준으로 k순위 이내(이석환, 2013)를 이웃정부로 설정하여 거리별 정책확산 수준을 비교기도 하며, 분석대상 정책의 특성에 따라 해당 정책을 시행하지 않을 경우 정책수요자가 이동할 수 있을 것으로 기대되는 최대거리(예: 10마일)를 기준(Shipan & Volden, 2008)으로 이웃 정부를 설정하는 방법도 사용하고 있다.

경계기준 경로는 정부 행정구역의 경계가 서로 맞닿아 있는지에 따라 이웃정부를 설정하는 방법이다. 경계의 공유여부를 결정하는 방법으로는 Rook, Bishop, Queen 등의 기준이 적용된다. Rook은 정부들이 서로 행정구역 경계선을 공유하고 있을 때, Bishop은 정부들이 모서리를 공유하고 있을 때, Queen은 정부들이 행정구역 경계선이나 모서리를 공유하고 있을 때 이웃정부로 설정하는 방법이다. 단순한 행정구역 경계선의 공유여부는 두 지역 간의 상호작용 여부를 명확히 파악하기 어렵기 때문에, 지역 간 통행 가능여부 등을 고려하여 고차(higher order)의 이웃, 즉 이웃의 이웃도 특정 정부의 이웃으로 설정하는 방법도 활용된다. 경계기준 경로를 이용한 경험적 연구들은 Rook이나 Queen의 방법을 주로 활용하고 있다. 우리나라와 같이 행정구역의 구획이 사회·문화적 거주환경을 기준으로 형성되어 불규칙적인 경우 Rook 방법을 주로 이용하고 있으나(배상석, 2010; 배상석 외, 2007; 이석환, 2013), 미국 등과 같이 행정구역의 구획이 도시계획 과정에서 사전적으로 형성된 경우에는 경계선뿐만 아니라 모서리가 맞닿는 정부도 이웃으로 설정하는 Queen 방법을 사용(Berry and Berry, 1990; 1992; 1994; Mintrom, 1997; Mintrom and Vergari, 1998)하는 것이 일반적이다.

지역기준 경로는 국가, 상급정부 행정구역, 문화권, 생활권 등과 같이 고정된 지리적 영역을 기준으로 이웃을 배정하는 방법이다. 지역기준 경로는 특히 행정학이나 정책학 분야의 연구에서 많이 활용하고 있다.⁷⁾ 먼저 분석단위가 지방정부인 경우에

5) 중심점 간 일정 거리(threshold distance)는 모든 정부에 최소 1개 이웃을 배정하는 중심점 간 최소거리를 의미한다.

6) 거리조락함수로 멱함수(power function), 지수함수(exponential function), 거리의 역수 등이 사용되며, 실제 분석에는 거리의 역수($1/d_{ij}$, d_{ij} 는 공간단위 i 와 j 간의 거리)가 가장 많이 사용된다.

는 상급행정구역에 해당하는 광역행정구역(남궁근, 1994; 석호원, 2010; 이석환, 2013; 이정철·허만형, 2012; 장석준, 2013; 장석준·김두래, 2012; 정명은, 2012; 조일형·이종구, 2012; Kim, 2013; Shipan & Volden, 2006; 2008)이나 생활권(배상석, 2010; 이석환, 2013), 또는 전국의 모든 분석단위를 이웃으로 선정(장석준, 2013; 정명은, 2012; Kim, 2013)하는 방법 등 다양한 방법이 활용되고 있다. 분석단위가 미국의 주(州)에 해당하는 경우 중앙부처의 정책구획설정기준(Daley and Garand, 2005)을 이웃으로 선정하는 경우도 있으나, 대개는 전국의 모든 분석단위를 이웃으로 선정(Mooney and Lee, 1995; Volden, 2006)하는 것이 일반적이다. 한편, 국가를 분석단위로 사용한 경우에는 EU나 아시아권과 같이 문화권 등을 활용하는 경우도 있으나, 주로 모든 국가들을 이웃으로 설정하는 방법이 활용되고 있다(Orenstein, 2003; Simmons and Elkins, 2004; Tews et al., 2003).

이상에서 살펴본 기존의 경험적 연구들의 특성을 요약하면 다음과 같다. 초기의 경험적 연구들은 하나의 확산경로만을 활용했던 반면(Berry, 1990; 1992; 1994; Orenstein, 2003; Tews et al. 2003), 비교적 최근의 연구들은 여러 확산경로를 동시에 활용(Kim, 2013; 배상석, 2010; 이석환, 2013; 장석준, 2013)하는 등 확산경로에 대한 관심이 점차 증가하고 있다. 그럼에도 불구하고 상당수 기존 연구들은 다양한 확산기제를 고려하지 않고 단순히 확산의 방향이나 추세만을 검증하거나(Berry, 1990; 1992; 1994; Orenstein, 2003; Tews et al. 2003), 경로설정의 근거를 제시하지 않는(Shaipan and Volden, 2006; Volden, 2006; 최상한, 2010; 하민지 외, 2011) 등의 한계가 발견된다. 또한 경로설정의 근거를 제시하는 경우라 하더라도, 대다수 하나의 방법만을 활용함으로써 연구자의 주관성이 개입될 가능성이 여전히 존재한다.⁸⁾ 이와 같이 주로 편의성에 의해 확산경로를 설정하고 한 가지 확산 경로에 대한 배타적 검증을 수행하는 경우에는 정책확산에 대한 엄밀한 검증 또는 이해에 한계가 발생할 수 있다. 따라서 이를 극복하기 위해서는 이론적 근거를 바탕으로 다양한 확산기제를 고려하고, 다양한 경로설정 방법을 함께 활용하는 것이 필요하다.

7) 이는 거리기준이나 경계기준을 이용하여 정책확산의 경로를 설정하기 위해서는 지리정보를 처리할 수 있는 GIS프로그램이나 공간회귀분석 프로그램이 필요한데, 행정학이나 정책학 분야에서는 이들 프로그램에 대한 학습의 기회가 많지 않기 때문인 것으로 생각된다.

8) 특히 중심점간 거리를 기준으로 거리밴드를 구축할 때 몇 순위까지를 이웃으로 선정할 것인지는 전적으로 연구자의 주관적 판단에 의존할 수밖에 없다.

III. 연구설계

본 연구의 목적은 정책결정자의 주관적 인식에 대한 조사와 객관적 계량분석을 통해 정책확산의 경로를 검증하고 이를 종합적으로 이해하는데 있다. 특히 계량분석 과정에서 다양한 정책확산 경로를 활용함으로써 각 경로별로 정책확산의 정도에 차이가 있는지를 확인하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 지방자치단체 주요 정책결정자에 대한 설문조사와 계량분석방법인 사건사분석(event history analysis)을 수행하고자 한다. 먼저 정책확산의 경로에 대한 지방자치단체 주요 정책결정자의 경험이나 주관적 인식은 설문조사를 통해 수행하고자 한다. 다음으로 다양한 확산경로를 반영한 확산경로모형을 설정하고 정책확산을 검증하기 위한 표준적인 분석방법인 사건사분석을 적용하여 추정함으로써 확산경로를 객관적으로 검증하고자 한다.

1. 연구모형

객관적 계량분석을 통한 정책확산의 경로를 검증하기 위해서는 다양한 확산경로를 반영한 연구모형을 설정하고 추정하는 것이 필요하다. 본 연구는 출산장려금조례의 제정 여부를 종속변수로 하고, 확산경로와 내부결정요인을 독립변수로 하는 회귀모형을 설정하였다. 본 연구에서 설정한 출산장려금정책의 확산경로모형은 아래의 함수식 (1)과 같다.

$$ADOPT_{it} = f(HDP_{it-1}, TDCG_{it-1}, TDMG_{it-1}, X_{it-l,k}) \quad (1)$$

여기서 i 는 기초자치단체, t 는 2002년에서 2013년의 시점, l 은 0에서 1의 시차(time lag), k 는 통제변수인 내부결정요인의 수, $ADOPT_{it}$ 는 출산장려금조례의 제정, HDP_{it-1} 은 수평확산의 확산경로, $TDCG_{it-1}$ 은 중앙정부로부터의 하향확산, $TDMG_{it-1}$ 은 광역자치단체로부터의 하향확산, $X_{it-l,k}$ 는 k 개 내부결정요인을 각각 나타낸다.

2. 변수의 측정

출산장려금정책의 확산경로모형의 종속변수인 $ADOPT_{it}$ 는 특정 기초자치단체 i 가 특정연도 t 시점에 출산장려금조례를 제정하면 1의 값을, 제정하지 않았으면 0의

값을 갖는 가변수로 측정한다. 출산장려금조례는 국가법령정보센터에서 ‘인구’, ‘임신’, ‘출산’, ‘양육’, ‘보육’, ‘신생아’ 등을 주제로 검색하여 자료를 수집했다.

출산장려금정책 확산경로모형의 독립변수는 수평확산경로(HDP_{it-1}), 중앙정부로부터의 하향확산($TDCG_{it-1}$), 그리고 광역자치단체로부터의 하향확산($TDMG_{it-1}$)이다. 먼저 수평확산경로(HDP_{it-1})는 다양한 확산경로를 경험적으로 확인하기 위해 행정구역 경계공유(Rook 1st-R1), 행정구역 중심점간 거리(kn5, kn7, kn10), 상급정부 행정구역(광역1, 광역2) 등 총 6가지의 확산경로를 설정하였다. 경계공유 기준(R1)은 두 기초자치단체의 행정구역이 접하면 이웃으로 배정하였고, 거리기준은 중심점간 거리가 가까운 순서로 각각 5위, 7위, 10위 이내이면 이웃으로 배정하였다. 광역정부 행정구역 기준은 두 가지로 구분하여 이웃정부를 배정하였는데, 광역1은 동일한 광역정부의 행정구역에 속하면 이웃으로 배정하였고, 광역2는 광역1에서 서울의 강남·북과 경기도의 남·북부를 구분하였다. 본 연구에서 사용한 6 가지 확산경로의 평균, 최소, 최대 이웃 기초자치단체 수가 <표 2>에 제시되어 있다.

다음으로 중앙정부로부터의 하향확산($TDCG_{it-1}$)은 중앙정부가 저출산고령사회정책의 수립·시행을 지방자치단체의 의무로 규정한 2005년 저출산고령사회기본법 제정을 기점으로 2005년 이전은 0의 값을, 그리고 2006년 이후는 1의 값을 갖는 가변수로 측정하였다. 광역자치단체로부터의 하향확산($TDMG_{it-1}$)은 기초자치단체 i 가 속한 광역자치단체가 출산장려금조례를 제정하면 1을 값을, 아니면 0의 값을 갖는 가변수로 측정하였다.

<표 2> 확산경로별 이웃 기초자치단체 수

수평확산 경로	평균 이웃수	최소 이웃수(사례수)	최대 이웃수(사례수)	속성
Rook1	5.17	1(5)	11(1)	대칭
광역1	18.19	4(15)	31(30)	대칭
광역2	15.03	4(15)	22(23)	대칭
kn5	5.00	5(230)	5(230)	비대칭
kn7	7.00	7(230)	7(230)	비대칭
kn10	10.00	10(230)	10(230)	비대칭

내부결정요인($X_{it-l,k}$)은 출산장려금정책의 결정요인 연구(예로, 김지영 외, 2010; Kim, 2012)와 기존문헌 검토에서 살펴본 정책확산 연구를 검토하여 선정하였다. 선정된 내부결정요인은 문제상황을 나타내는 출산율, 기초자치단체의 행정적·재정적

능력을 대리하는 기초자치단체의 재정능력과 규모, 사회적 요인을 대표하는 교육수준과 소득수준, 그리고 단체장에 대한 정치적 지지 등이다. 인과적 추론의 시간적 선행성 조건과 종속변수와 통제변수 간에 발생가능한 동시적 내생성 문제를 고려하여 정치적 지지를 제외한 모든 내부결정요인에 1년의 시차를 주었다.

이상에서 설명된 출산장려금정책 확산경로모형의 종속변수인 기초자치단체 출산장려금조례의 제정($ADOPT_{it}$), 독립변수인 수평확산의 확산경로(HDP_{it-1}), 중앙정부로부터의 하향확산($TDCG_{it-1}$), 광역자치단체로부터의 하향확산($TDMG_{it-1}$), 그리고 통제변수인 내부결정요인($X_{it-l,k}$) 등의 명칭과 측정방법이 <표 3>에 제시되어 있다.

<표 3> 출산장려금모형 변수의 측정

변수		측정방법
정책도입 _{it}		출산장려금조례 제정=1, 미제정=0의 가변수
확산 경로	수평 _{it-1}	이웃의 출산장려금조례 제정 비율=조례제정 이웃수/총 이웃수
	하향-중앙 _{it-1}	저출산·고령사회기본법 제정(2005년) 이전=0, 이후=1의 가변수
	하향-광역 _{it-1}	광역자치단체 조례 제정=1, 미제정=0의 가변수
출산율 _{it-1}		조출산율=출생아수/주민등록인구*1000
정부규모 _{it-1}		공무원 정원(명)
소득수준 _{it-1}		1인당 자가용등록대수=자가용등록 대수/주민등록인구
교육수준 _{it-1}		20세 이상 대학재학 이상 주민수/20세 이상 인구수*100(%)
정치적 지지 _{it}		단체장 득표율=당선자 득표수/유효투표수*100(%)
재정능력 _{it-1}		1인당자체재원=(지방세+세외수입-지방채)/주민등록인구(백만 원)

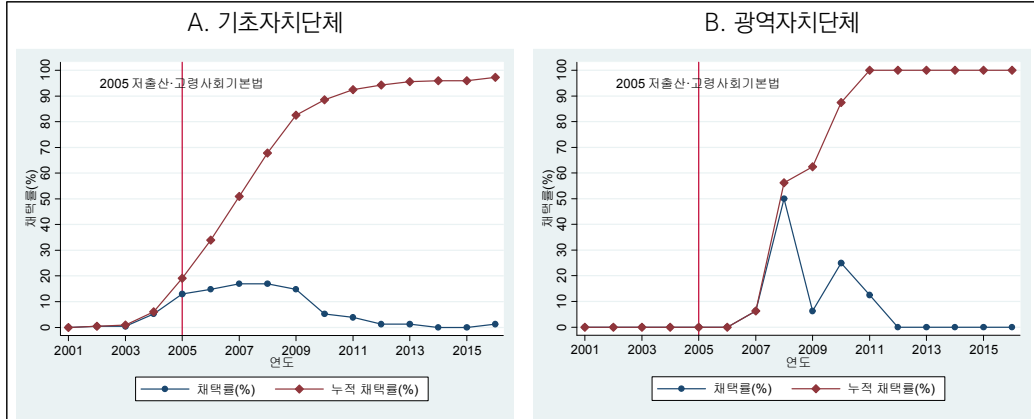
IV. 분석결과

1. 출산장려금정책의 도입현황

우리나라 출산장려금정책의 최초 혁신자는 2002년 출산장려금조례를 제정한 전라남도 함평군이고, 충청남도 홍성군이 1년 후인 2003년에 두 번째로 출산장려금조례를 제정하였다. 출산장려금정책의 최초 혁신자들은 출산율이 낮아 저출산 문제가 심각한 농촌지역의 기초자치단체임을 알 수 있다. 한편 광역자치단체는 중앙정부가 2005년 저출산·고령사회기본법을 제정한 2년 후인 2007년에 서울시가 최초로 출산장려금조례를 제정하였다. 출산장려금정책이 시간의 흐름에 따라 어떻게 확산되었는지를 살펴볼 수 있는 채택 단체수, 누적 채택 단체수, 채택률, 누적 채택률 등이 <그

림 1)에 제시되어 있다.

〈그림 1〉 출산장려금정책의 도입 현황



구분 연도	기초자치단체					광역자치단체				
	N	AD	CAD	AR	CAR	N	AD	CAD	AR	CAR
2001	228	0	0	0.0	0.0	16	0	0	0.0	0.0
2002	228	1	1	0.4	0.4	16	0	0	0.0	0.0
2003	228	1	2	0.4	0.9	16	0	0	0.0	0.0
2004	230	12	14	5.2	6.1	16	0	0	0.0	0.0
2005	230	30	44	13.0	19.1	16	0	0	0.0	0.0
2006	230	34	78	14.8	33.9	16	0	0	0.0	0.0
2007	230	39	117	17.0	50.9	16	1	1	6.3	6.3
2008	230	39	156	17.0	67.8	16	8	9	50.0	56.3
2009	230	34	190	14.8	82.6	16	1	10	6.3	62.5
2010	228	12	202	5.3	88.6	16	4	14	25.0	87.5
2011	228	9	211	3.9	92.5	16	2	16	12.5	100.0
2012	227	3	214	1.3	94.3	17	1	17	5.9	100.0
2013	227	3	217	1.3	95.6	17	0	17	0.0	100.0
2014	226	0	217	0.0	96.0	17	0	17	0.0	100.0
2015	226	0	217	0.0	96.0	17	0	17	0.0	100.0
2016	226	3	220	1.3	97.3	17	0	17	0.0	100.0

주: N-단체수, AD-채택 단체수, CAD-누적 채택 단체수, AR-채택율, CAR-누적 채택율

먼저 기초자치단체의 출산장려금조례는 2002년 최초 제정 이후 지속적으로 증가하여 2016년 현재 전체 226개 기초자치단체 중 220개 기초자치단체가 출산장려금조례를 제정하여 97.3%의 채택률을 나타내고 있다. 최초 혁신 이후 2004년에는 14개 기

초자치단체가 출산장려금조례를 제정하였으며, 2005년부터 2009년까지는 매년 30개 이상의 기초자치단체가 출산장려금조례를 제정하였고, 2010년부터는 증가세가 둔화되었다.⁹⁾ 한편 광역자치단체는 2007년 서울시가 최초로 조례를 제정한 이후 4년만인 2011년 16개의 모든 광역자치단체가 조례를 제정하였고, 세종시도 출범한 2012년에 조례를 제정하여 채택률 100%를 나타내고 있다. 광역자치단체의 출산장려금조례는 매우 짧은 기간에 거의 직선에 가까운 채택률의 증가를 보이고 있다. 이러한 급속한 확산을 나타낸 이유는 광역자치단체의 사례수가 적고, 2005년 중앙정부가 저출산·고령사회기본법을 통해 저출산대책의 수립·시행을 지방자치단체의 의무로 규정했기 때문인 것으로 생각된다.¹⁰⁾

2. 확산경로에 대한 정책결정자의 인식조사

정책확산의 경로에 대한 설문조사는 구조화된 설문지를 이용한 배포조사를 통해 수행하였다. 설문대상은 지방행정연수원에서 교육연수 중인 전국 지방자치단체의 3급~5급 공무원이며, 설문조사는 2015년 10월 20일에서 23일까지의 4일간 진행하였다. 설문지는 총 300부를 배포하여 289부를 회수하였으며, 무응답이 많은 10부를 제외한 279부가 분석에 이용되었다.

1) 참고대상 이웃 지방자치단체의 수

확산경로와 관련된 설문조사는 지방자치단체가 새로운 정책을 도입하려고 하는 경우 주로 몇 개의 다른 지방자치단체의 정책을 참고하는 지를 묻는 참고대상 이웃 지방자치단체의 수와 어떤 지방자치단체의 정책을 참고하는지를 묻는 확산경로에 대한 두 가지 이다. 참고대상 이웃 지방자치단체의 수에 대한 설문결과가 아래의 <표 4>에 제시되어 있다.

9) 기초자치단체 출산장려금조례의 누적 채택률 추세는 Gray(1973)가 주장한 전형적인 S자 성장곡선의 형태를 나타낸다.

10) 이러한 결과는 저출산·고령사회기본법이 저출산대책을 조례로 제도화할 것을 지방자치단체의 의무로 규정하지 않았지만, 정책확산에서 중앙정부의 영향력이 매우 강력하다는 것을 시사한다.

〈표 4〉 참고대상 이웃 지방자치단체의 수

구분	1~3개	4~5개	6~7개	8~10개	12개 이상	합계
빈도	34	135	42	39	29	279
(%)	(12.2)	(48.4)	(15.1)	(14.0)	(10.4)	(100)

설문결과는 “4~5개” 135명(48.4%), “6~7개” 42명(15.1%), “8~10개” 39명(14.0%), “1~3개” 34명(12.2%), “12개 이상” 29명(10.4%)의 순으로 나타났다. 이러한 결과는 지방자치단체의 주요 정책결정자들은 새로운 정책의 도입 시 주로 4~10개(77.5%)의 다른 지방자치단체를 참고하고 있다는 것을 보여준다.

2) 정책확산의 경로

수평확산의 확산경로에 대한 설문결과가 아래의 〈표 5〉에 제시되어 있다. 1순위 응답결과는 “사회·경제적 유사성” 132명(47.3%), “광역행정구역” 69명(24.7%), “경계인접” 52명(18.7%), “거리근접” 25명(9.0%)의 순으로 나타났고, 2순위 응답결과는 “사회·경제적 유사성” 102명(36.8%), “광역행정구역” 88명(31.8%), “거리근접” 49명(17.7%), “경계인접” 36명(13.1%)의 순으로 나타났다. 1순위와 2순위 응답결과를 종합한 결과는 “사회·경제적 유사성”, “광역행정구역”, “경계인접”, “거리근접”의 순으로 나타났다. 이러한 결과는 지방자치단체의 주요 정책결정자들은 새로운 정책의 도입 시 단 순히 지리적 인접기준보다는 사회적, 경제적, 정치적, 행정적 유사성 등을 기준으로 참고대상 지방자치단체를 선정하고 있다는 것을 의미한다.¹¹⁾

〈표 5〉 수평확산의 확산경로

구분		경계인접	거리근접	광역 행정구역	사회경제적 유사성	기타	합계
1순위	빈도	52	25	69	132	1	279
	(%)	(18.7)	(9.0)	(24.7)	(47.3)	(0.4)	(100)
2순위	빈도	36	49	88	102	2	277
	(%)	(13.1)	(17.7)	(31.8)	(36.8)	(0.7)	(100)
합계	빈도	88	74	157	234	3	556
	(%)	(15.9)	(13.3)	(28.2)	(42.1)	(0.5)	(100)

11) 광역행정구역 기준은 정치·행정적 유사성과 함께 동일 생활권과 경제권의 의미도 내포하고 있다고 할 수 있다.

3. 사건사분석

1) 변수의 기술통계

출산장려금정책 확산경로모형의 분석단위는 기초자치단체이며, 분석기간은 출산장려금조례의 최초 제정 시점과 자료의 이용가능성을 고려하여 2002년에서 2013년까지의 12년간으로 설정하였다. 표준적인 사건사분석방법에 따라 특정 시점 t 년도에 출산장려금조례를 제정한 기초자치단체 i 는 더 이상 출산장려금조례를 제정할 가능성이 존재하지 않기 때문에 도입 1년 후부터는 분석에서 제외된다. 따라서 조례제정 221개 사례와 미제정 1,294 개 사례의 총 1,515개 사례가 사건사분석에 사용되었다. 사건사분석에 사용된 종속변수, 독립변수, 내부결정요인에 대한 기술통계와 자료원이 <표 6>에 제시되어 있다.

독립변수와 정치적 지지를 제외한 모든 내부결정요인에 1년의 시차를 주었기 때문에 종속변수와 정치적 지지는 2002년에서 2013년의 기술통계를, 독립변수와 나머지 내부결정요인은 2001년에서 2012년의 기술통계를 나타낸다. 출산장려금조례와 관련된 변수는 국가법령정보센터에서 조례검색을 통해 수집하였고, 나머지 변수들은 국가통계포털, 행정자치부 재정고, 중앙선거관리위원회 등에서 자료를 수집하였다.

<표 6> 출산장려금모형의 기술통계(N=1,515)

변수	평균	표준편차	최소	최대	자료원	
정책도입	0.146	0.353	0.000	1.000	국가법령정보센터	
수평 확산 경로	Rook1	0.170	0.290	0.000	1.000	국가법령정보센터(계산)
	광역1	0.168	0.267	0.000	1.000	국가법령정보센터(계산)
	광역2	0.160	0.262	0.000	1.000	국가법령정보센터(계산)
	kn5	0.176	0.293	0.000	1.000	국가법령정보센터(계산)
	kn7	0.175	0.284	0.000	1.000	국가법령정보센터(계산)
	kn10	0.174	0.276	0.000	1.000	국가법령정보센터(계산)
하향확산-중앙	0.408	0.492	0.000	1.000	국가법령정보센터	
하향확산-광역	0.102	0.303	0.000	1.000	국가법령정보센터	
출산율	9.126	2.381	4.200	20.700	국가통계포털	
정부규모	773.9	395.3	228.0	2520.0	국가통계포털	
소득수준	0.293	0.068	0.101	1.179	국가통계포털	
교육수준	17.968	10.316	3.077	62.994	국가통계포털	
정치적 지지	53.932	13.958	23.648	100.000	중앙선거관리위원회	
재정능력	1.007	1.062	0.091	13.489	행정자치부 재정고(계산)	

2) 사건사분석 결과

기초자치단체 출산장려금조례를 대상으로 확산경로를 검증하기 위한 사건사분석을 수행하였다. 확산경로를 검증하기 위한 함수식 (1)의 사건사분석 결과가 <표 7>에 제시되어 있다. 확산경로모형의 6가지 확산경로 모두에서 모형의 적합도를 나타내는 Wald χ^2 의 유의확률이 0.0001이하로 통계적으로 유의하여 설명변수의 설정에 의미가 있는 것으로 판명되었다. 또한 분류정확도가 모두 85.2% 이상으로 우수한 모형 적합도를 나타낸다. 모형의 추정에서 동일 사례 내의 시간 의존성 문제를 고려하여 로버스트(robust) 표준오차를 이용하여 설명변수의 통계적 유의성을 검증하였다.

출산장려금정책의 확산경로모형에 대한 프로빗 추정결과, 6가지 확산경로 모두에서 수평적 정책확산의 회귀계수가 통상적인 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 통계적으로 유의한 양(+)의 회귀계수는 이웃 기초자치단체의 출산장려금조례 제정 비율이 높을수록 특정 기초자치단체가 출산장려금조례를 제정할 가능성이 높다는 것을 의미하며, 이러한 결과는 수평확산의 존재를 증명하는 것이다. 확산경로별 회귀계수의 크기는 Rook1(0.3780), kn5(0.6353), kn7(0.7198), 광역1(0.7203), kn10(0.8149), 광역2(0.9022) 순으로 큰 것으로 나타났다. 이러한 결과는 단순한 경제인접이나 지리적 근접보다는 생활권이나 사회·경제·정치적 유사성을 반영한 광역행정구역이 출산장려금정책의 확산경로로 보다 적절할 수 있다는 해석을 가능하게 한다. 그러나 참고대상 이웃정부의 수와 회귀계수의 크기에는 일관성 있는 관계를 보이지는 않는 것으로 나타났다(평균 참고대상 이웃 기초자치단체의 수는 <표 2> 참조).

광역정부로부터의 하향확산도 6가지 확산경로 모두에서 통상적인 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 통계적으로 유의한 양(+)의 회귀계수는 출산장려금조례를 제정한 광역자치단체에 소속된 기초자치단체가 그렇지 않은 기초자치단체에 비해 출산장려금조례를 제정할 확률이 높다는 것을 의미하며, 이러한 결과는 광역정부로부터의 하향확산경로를 증명하는 것이다. 또한 중앙정부로부터의 하향확산도 6가지 확산경로 모두에서 통상적인 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 통계적으로 유의한 양(+)의 회귀계수는 2005년 중앙정부의 저출산고령사회기본법의 제정 후에 기초자치단체가 출산장려금조례를 제정할 확률이 높아졌다는 것을 의미하며, 이는 중앙정부로부터의 하향확산경로를 입증하는 것이다.

내부결정요인($X_{it-l,k}$) 중 정부규모, 재정능력, 소득수준, 정치적 지지는 확산경로에 상관없이 매우 일관성 있는 결과를 나타낸 반면, 출산율과 교육수준은 확산경로에

따라 통계적 유의성에 차이가 있는 것으로 나타났다. 정부규모와 재정능력은 6가지 확산경로 모두에서 통계적으로 유의하고, 회귀계수의 부호도 동일하며, 크기도 비슷하여 매우 일관성 있는 결과를 나타낸다. 한편 출산율은 광역1, kn5, kn7, kn10의 확산경로에서만 통계적으로 유의하며, 교육수준은 경계인접 확산경로에서만 통계적으로 유의한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 그러나 소득수준과 정치적 지지는 모든 확산경로에서 통계적 유의성이 없는 것으로 나타났다. 기초자치단체의 출산장려금조례 제정확률에 통계적으로 유의한 영향을 미치는 통제변수만을 요약하여 해석하면, 재정능력이 좋고, 정부규모가 클수록, 그리고 출산율이 낮아 문제상황이 심각할수록 기초자치단체가 출산장려금조례를 제정할 확률이 높다고 할 수 있다.

<표 7> 출산장려금정책 확산경로모형의 Probit 추정결과

변수	확산경로	광역행정구역			거리밴드		
		Rook1	광역1	광역2	kn5	kn7	kn10
수평확산 경로		0.3780* (0.2058)	0.7203*** (0.2546)	0.9022*** (0.2451)	0.6353*** (0.2167)	0.7198*** (0.2359)	0.8149*** (0.2636)
하향확산-광역		0.5179*** (0.1722)	0.4017** (0.1737)	0.3687** (0.1728)	0.4196** (0.1731)	0.3847** (0.1777)	0.3502* (0.1845)
하향확산-중앙		0.9431*** (0.1227)	0.8324*** (0.1335)	0.7711*** (0.1317)	0.8586*** (0.1305)	0.8279*** (0.1337)	0.8037*** (0.1371)
출산율		-0.0319 (0.0200)	-0.0364* (0.0202)	-0.0370 (0.0203)	-0.0360* (0.0204)	-0.0342* (0.0204)	-0.0358* (0.0205)
정부규모		0.0004*** (0.0001)	0.0004*** (0.0001)	0.0004** (0.0001)	0.0004*** (0.0001)	0.0004*** (0.0001)	0.0004*** (0.0001)
소득수준		-0.6566 (0.7786)	-0.9205 (0.7650)	-1.0372 (0.7702)	-0.9349 (0.7870)	-0.9485 (0.7878)	-1.0137 (0.7742)
교육수준		-0.0114* (0.0064)	-0.0081 (0.0064)	-0.0060 (0.0064)	-0.0102 (0.0063)	-0.0095 (0.0063)	-0.0098 (0.0064)
정치적 지지		-0.0029 (0.0038)	-0.0026 (0.0038)	-0.0017 (0.0037)	-0.0031 (0.0038)	-0.0029 (0.0038)	-0.0028 (0.0038)
재정능력		0.1940*** (0.0576)	0.1889*** (0.0583)	0.1859*** (0.0564)	0.1926*** (0.0577)	0.1918*** (0.0576)	0.1908*** (0.0580)
상수항		-1.4611*** (0.3694)	-1.4014*** (0.3721)	-1.4236*** (0.3686)	-1.3580 (0.3694)	-1.3891 (0.3699)	-1.3758*** (0.3732)
N		1,515	1,515	1,515	1,515	1,515	1,515
Chi ²		199.52***	186.38***	200.72***	203.52***	199.81***	195.66***
분류정확도		85.28%	85.41%	85.61%	85.35%	85.21%	85.15%

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01.

주1. 설명변수별로 회귀계수와 추정의 표준오차가 상하로 제시되어 있음

V. 결론

본 연구는 정책확산 기제를 중심으로 이루어진 기존의 정책확산 연구들이 다소 간과해 온 정책확산의 경로를 규명함으로써, 정책확산에 대한 학술적 이해를 제고하는 것을 목적으로 삼았다. 이를 위해 정책결정자의 주관적 인식을 조사하는 방법과 계량적인 분석방법의 두 가지 방법을 종합하여 정책확산의 경로를 규명하고자 했다.

먼저 설문조사와 인터뷰를 통해 정책확산의 경로에 대한 기초자치단체의 주요 정책결정자들의 주관적 인식을 조사하였다. 새로운 정책의 도입 시 어떤 지방자치단체의 정책을 참고하는가에 대해 조사한 결과, “사회·경제적 유사성”, “광역행정구역”, “경계인접”, “거리근접”의 순으로 나타났다. 이를 통해 지방자치단체의 주요 정책결정자들은 새로운 정책의 도입 시 단순히 지리적 인접기준보다는 사회적, 경제적, 정치적, 행정적 유사성 등을 기준으로 참고대상 지방자치단체를 선정하고 있음을 확인할 수 있었다. 다음으로 기존의 이론적 주장이나 경험적 연구에 기초해 경계공유, 지리적 거리, 사회·경제적 동질성 등 다양한 기준을 통해 확산경로를 설정하고, 각각의 확산경로에 대해 사건사분석을 이용한 계량적 분석을 수행했다. 분석결과, 경계기준, 거리기준, 상급정부행정구역 등 6가지 확산경로 모두에서 수평적 확산경로와 하향적 확산경로(중앙 및 광역)의 회귀계수가 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 즉, 이웃 기초자치단체의 출산장려금조례 제정 비율이 높을수록, 출산장려금조례를 제정한 광역자치단체에 소속된 지방자치단체일수록, 그리고 중앙정부의 저출산고령사회기본법이 제정된 이후인 경우 기초자치단체가 출산장려금조례를 제정할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 확산경로별로는 경계인접 기준으로 작성한 확산경로의 회귀계수의 크기가 가장 작고 통계적 유의성도 가장 낮은 것으로 나타났으며, 사회·경제적 유사성, 행·재정적 유사성, 지리적 인접 등이 복합적으로 반영된 광역행정구역 기준의 영향력이 가장 큰 것으로 나타났다.

주관적 인식조사와 계량분석을 비교해볼 때, 정책결정자의 주관적 인식조사와 계량분석 모두에서 지리적 인접기준보다는 사회적, 경제적, 정치적, 행정적 유사성이 정책확산에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타남을 확인할 수 있다. 이상의 일관된 결과는 적어도 한국의 출산장려금정책의 경우, 정책확산 경로를 설정하고자 할 때 지리적 인접기준만을 확산경로로 설정한다면 실제 정책이 확산되는 과정이나 이유를 이해하는데 분명한 한계가 발생하며, 이를 극복하기 위해서는 사회경제적 유사성이나 행·재정적 유사성 등 다양한 경로에 대한 고려가 필요하다는 결론을 도출할 수

있다.

정책확산에 대한 기존연구들의 경우, 편의성에 의해 지리적 인접기준만을 확산경로로 설정(김대진, 2011; 배상석·김대진, 2007; 배상석 외, 2007; 조근식, 2013; Berry & Berry, 1990; 1992; 1994; Mintrom, 1997; Mintrom & Vergari, 1998; Shipan and Volden, 2008)하고 있다. 분석대상 정책의 특성이나 관찰하고자 하는 확산기제에 따라 차이가 있겠으나, 본 연구의 결과는 어느 하나의 확산경로만을 배타적으로 이용할 경우 해당 정책의 확산에 대한 잘못된 이해를 도출할 가능성이 있음을 지적하고 있다. 따라서 분석결과의 신뢰성을 높이기 위해서는 정책의 특성이나 확인하고자 하는 확산기제가 무엇인가에 따라 적절한 확산경로를 설정해야하며, 그 것이 이론적으로 충분히 확인되지 않았거나 모호할 경우 적어도 둘 이상의 확산경로를 활용하는 것이 필요함을 시사하고 있다.

≤참고 문헌≥

- 김대진(2011). 반복적 정책도입과 확산에 관한 경험 분석 연구-서울시 자치구의 반복적 지역축제 도입 사례. 『서울도시연구』, 12(3): 67-89.
- 김지영·박상원·성명재·송호신·전병힐·조명환(2010). 「정치구조가 조세·재정정책에 미치는 영향」. 서울: 한국조세연구원.
- 남궁근(1994). 정책혁신으로서 행정정보공개조례 채택. 『한국정치학회보』, 28(1): 101-121.
- 배상석(2010). 출산장려금제도 도입에 관한 연구-수도권 자치단체를 중심으로. 『한국정책학회보』, 19(4): 273-299.
- 배상석·김대진(2007). 지방자치단체간 재산세율경쟁에 관한 경험적 연구. 『정책분석평가학회보』, 17: 85-107.
- 배상석·임채홍·하현선(2007). 정부회계도입의 정책확산 (Policy Diffusion) 에 대한 실증적 분석-영남지역 광역 및 기초자치단체를 중심으로. 『한국정책학회보』, 16(3): 231-254.
- 석호원(2010). 정책혁신으로서 지역축제 확산에 관한 연구: 경기도의 지역축제를 중심으로. 『지방행정연구』, 24(1): 183-206.
- 이석환(2013). 한국 지방자치단체 출산장려정책의 수평적·수직적 확산. 『한국행정학보』, 47(3): 329-359.
- 이석환(2014가). 공간의존성에 대한 이해와 공간회귀분석의 활용. 『한국정책과학학회보』, 18(3): 39-79.

- 이석환(2014나). 한국 지방정부 출산장려정책의 상향적 정책확산. 「한국행정학보」, 48(2): 161-184.
- 이정철·허만형(2012). 출산장려금 제도의 정책확산 연구. 「정책분석평가학회보」, 22: 95-119.
- 장석준(2013). 정책유형별 확산 메커니즘의 차별적 영향력에 관한 실증 연구. 「한국정책학회보」, 22(4): 253-283.
- 장석준·김두래(2012). 정책갈등 상황에서 지방정부 정책의 확산-학교급식조례 제정을 중심으로. 「한국정책학회보」, 21(4): 285-311.
- 정명은(2012). 지방정부의 경쟁적 세계화: 수직적 확산과 수평적 확산. 「한국행정학보」, 46(3): 241-270.
- 조근식(2013). 한국 지방정부의 정책유형별 정책채택 요인과 지역확산 효과에 관한 비교분석. 「한국행정학보」, 47(1): 239-268.
- 조일형·이종구(2012). 범죄예방정책의 확산 영향요인 분석-서울시 기초자치단체의 방법용 CCTV 도입 확산을 중심으로. 「한국정책학회보」, 21(2): 221-244.
- 최상한(2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. 「한국행정학보」, 44(3): 87-113.
- Allen, M. D., Pettus, C., & Haider-Markel, D. P.(2004). Making the national local: Specifying the conditions for national government influence on state policymaking. *State Politics and Policy Quarterly*, 4(3): 318-344.
- Berry, F. S., & Berry, W. D.(1990). State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis. *American political science review*, 84(02): 395-415.
- Berry, F. S., & Berry, W. D.(1992). Tax innovation in the states: Capitalizing on political opportunity. *American Journal of Political Science*, 715-742.
- Berry, F. S., & Berry, W. D.(1994). The politics of tax increases in the states. *American Journal of Political Science*, 855-859.
- Berry, W. D., & Baybeck, B.(2005). Using geographic information systems to study interstate competition. *American Political Science Review*, 99(4): 505-519.
- Best, S. J., & Teske, P.(2002). Explaining state internet sales taxation: New economy, old-fashioned interest group politics. *State Politics & Policy Quarterly*, 2(1): 37-51.
- Braun, D., & Gilardi, F.(2006). Taking 'Galton's problem'seriously towards a theory of policy diffusion. *Journal of theoretical politics*, 18(3): 298-322.
- Daley, D. M., & Garand, J. C.(2005). Horizontal diffusion, vertical diffusion, and internal pressure in state environmental policymaking, 1989-1998. *American Politics Research*, 33(5): 615-644.
- Dimaggio, P. J., & Powell, W. W.(1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*,

48(2): 147-160.

- Dolowitz, D. P. & Marsh, D.(1996). Who learns what from whom? A review of the policy transfer literature. *Political Studies*, 44: 343-357.
- Dye, T. R.(1990). *American federalism: Competition among governments*. Free Press.
- Gray, V.(1973). Innovation in the states: A diffusion study. *American Political Science Review*, 67: 1174-1185.
- Holzinger, K. & Knill, C.(2005). Causes and conditions of cross-national policy convergence. *Journal of European Public Policy*, 12(5): 775-796.
- Karch, A.(2006). National intervention and the diffusion of policy innovations. *American Politics Research*, 34(4): 403-426.
- Kim, D. R.(2012). Female constituency, electoral competition, and local maternity policy in Korea. *The Korea Journal of Policy Studies*, 27(2): 121-142.
- Kim, D. R.(2013). Local government policy diffusion in a decentralised system: Childbirth support policy in South Korea. *Local Government Studies*, 39(4): 582-599.
- Knill, C.(2005). Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. *Journal of European Public Policy*, 12(5): 764-774.
- Maggetti, M., & Gilardi, F.(2016). Problems (and solutions) in the measurement of policy diffusion mechanisms. *Journal of Public Policy*, 36(01): 87-107.
- Mintrom, M.(1997). Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation. *American journal of political science*, 738-770.
- Mintrom, M. & Vergari, S.(1998). Policy networks and innovation diffusion: The case of state education reforms. *The Journal of Politics*, 60(1): 126-148.
- Mooney, C. Z. & Lee, M.(1995). Legislating morality in the American states: The case of Pre-Roe Abortion Regulation Reform. *American Journal of Political Science*, 39: 599-627.
- Mossberger, K. & Wolman, H.(2003). Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations. *Public Administration Review*, 63(4): 428-440.
- Oates, W. E.(1972). *Fiscal Federalism New York*. Har-court Brace Jovanovich.
- Orenstein, M. A.(2003). Mapping the Diffusion of Pension Innovation. In R. Holzmann, M. A. Orenstein, & M. Rutkowski (Eds.), *Pension Reform in Europe: Process and Progress*. (pp. 171-192). Washingto, DC: World Bank.
- Salmon, P.(1987). Decentralisation as an Incentive Scheme. *Oxford Review of Economic*

Policy, 3(2): 24-43.

Shipan, C. R., & Volden, C.(2006). Bottom-up Federalism: the diffusion of antismoking policies from US cities to states. *American journal of political science*, 50(4): 825-843.

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(04): 781-810.

Simmons, B. A. & Elkins, Z.(2004). The globalization of liberalization: Policy diffusion in the international political economy. *American political science review*, 98(1): 171-189.

Tews, K., BUSCH, P. O., & Jörgens, H.(2003). The diffusion of new environmental policy instruments. *European journal of political research*, 42(4): 569-600.

Volden, C.(2006). States as policy laboratories: Emulating success in the children's health insurance program. *American Journal of Political Science*, 50(2): 294-312.

Volden, C.(2016). Failures Diffusion, Learning, and Policy Abandonment. *State Politics & Policy Quarterly*, 16(1): 44-77.

Walker, J. L.(1969). The diffusion of innovations among the American states. *American political science review*, 63(3): 880-899.

* 김진영(金眞寧): 한양대학교 행정학과 석·박사통합과정 수료생으로, 주요 관심분야는 조직, 지방자치, 연구방법론이다(jykim8302@gamil.com).

* 이석환(李錫煥): Rutgers, the State University of New Jersey에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한양대학교 정책학과 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 성과평가, 정책평가, 연구방법론이다. 최근 논문으로는 한국 지방정부 출산장려정책의 상향적 정책확산(2014), 공간의 존성에 대한 이해와 공간회귀분석의 활용(2014), 도시개발공사 기관장의 경력과 경영성과의 관계 (2015) 등이 있다(lshufo@hanyang.ac.kr).