「한국공공관리학보」 제31권 제4호(2017. 12): *93~122*

기초자치단체 읍·면·동 복지허브화의 영향요인에 대한 탐색적 연구*

이 석 환

논 문 요 약

본 연구는 읍·면·동의 복지허브화에 영향을 미치는 요인들을 규명함으로써 정부가 신속하고 체계적으로 복지허브화를 추진하는데 도움을 줄 수 있는 정보를 산출하고자 하였다. 이를 위해 본 연구는 읍·면·동의 복지허브 전환을 종속변수로 하고 복지수요 요인, 정부역량 요인, 단체장 요인, 환경 및 기타 요인을 독립변수로 하는 회귀모형을 설정하고 추정하였다. 분석결과는 종속변수의 측정방법에 따라 회귀계수들의 통계적 유의성이나 부호가 다르다는 것을 보여준다. 먼저, 전환 읍·면·동 수에는 노령인구 비율, 저소득자 비율, 행정능력, 재정능력, 단체장의 성별, 소득수준, 지역규모가 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다음으로, 전환 읍·면·동 비율에는 저소득자 비율, 행정능력, 재정능력, 단체장의 성별, 지역규모가 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 마지막으로, 전환 인구 비율 모형에서는 저소득자 비율, 행정능력, 재정능력, 단체장의 성별, 지역규모, 단체유형이 통계적의로 유의한 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 정부가 신속하고 체계적으로 복지허브화를 추진하기 위해서는 복지전문 인력 충원 등에 대한 행정적·재정적 지원 강화, 단체장이 여성인 기초자치단체의 복지허브 전환율 저조 원인 파악 및 대책 수립, 광역자치단체의 역할 강화 등의 조치가 필요하다는 정책적 시사점을 제시한다.

주제어: 복지허브, 정책도입, 영향요인, 음이항회귀분석

---

* 본 논문은 한국보건사회연구원(2017)의 "찾아가는 읍면동 복지센터 정책 성과평가 및 개선방안 연구"의 제6장을 수정·보완한 것이다.

Ⅰ. 서 론

정부는 사회복지 전달체계 개편의 일환으로 일반행정기능 중심의 읍·면·동을 사회복지기능 중심으로 전환하는 읍·면·동 복지허브화를 추진하고 있다. 보건복지부(2017)에 의하면, 읍·면·동 복지허브화는 맞춤형복지 전담팀을 설치하여 찾아가는 복지상담, 복지사각지대 발굴, 통합사례관리, 지역자원 발굴 및 지원 등의 서비스를 제공하고, 지역사회의 공공 및 민간 복지기관과의 지역 네트워크를 기반으로 읍·면·동이 지역복지의 중심기관이 되어 지역주민의 보건, 복지, 고용 등의 다양한 문제에 능동적으로 대응하는 것을 핵심 내용으로 하고 있다.

이러한 읍·면·동 복지허브화는 2013년 5월 박근혜 정부 사회보장위원회의 제1차 회의에서 주요 안건으로 논의되었으며, 2013년 동주민센터 복지기능 강화 지침을 마련하였고, 2014년 7월에서 2015년 12월까지 전국 15개 지역에서 시범사업을 실시하였다. 정부는 시범사업의 성과를 확인하고 2016년 1,095개 읍·면·동을 복지허브로 전환하였고, 2017년 현재 1,587개 읍·면·동이 복지허브로 전환 중이며, 2018년까지 전국적 확산을 목표로 하고 있다. 그런데 읍·면·동의 복지허브 전환율은 지역 간 큰 격차를 보이고 있다. 2017년 현재 서울 강동구 등 103개 기초자치단체가 모든 읍·면·동의 복지허브 전환을 완료한 반면, 서울 강북구, 송파구, 중구 등은 전환 실적이 전혀 없어 기초자치단체 사이에 전환율의 차이가 매우 크다. 그러나 기초자치단체 간 읍·면·동 복지허브 전환율의 격차를 유발하는 원인에 대해서는 알려진 것이 거의 없다.

따라서 본 연구는 읍·면·동의 복지허브화에 영향을 미치는 요인들을 규명함으로써 정부가 신속하고 체계적으로 읍·면·동을 복지허브로 전환하는데 도움을 줄 수 있는 정보를 산출하는 것이 목적이다. 이를 위해 본 연구는 읍·면·동의 복지허브 전환을 종속변수로 하고 복지수요 요인, 정부역량 요인, 단체장 요인, 환경 및 기타 요인을 독립변수로 하는 회귀모형을 설정하였다. 종속변수인 읍·면·동 복지허브화는 복지허브 전환 읍·면·동 수, 복지허브 전환율, 복지허브 전환 인구비율의 3가지로 방식으로 측정하였다. 회귀모형은 226개 기초자치단체의 2016과 2017년의 패널자료를 대상으로 추정하였다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 제2장에서는 읍·면·동 복지허브화의 의의, 내용, 유형 등을 살펴보고, 실증분석에 사용될 개연성 있는 읍·면·동 복지허브화의 영향요인들을 도출하기 위해 정책결정, 정책혁신, 정책확산 등에 대한 기존의 이론적·경험적 연구문헌들을 검토하였다. 제3장에서는 읍·면·동 복지허브화의 영향요인들을 규명하기 위한 연구모형을 설정하고, 변수들의 측정방법과 연구모형의 추정방법을 제시하였다. 제4장에서는 기술적 분석, 관련성 분석, 회귀분석의 결과를 제시하고 해석하였으며, 마지막 제5장에서는 연구결과를 요약하고 정책적 시사점을 제시하였다.

Ⅱ. 읍·면·동 복지허브화의 영향요인

1. 읍·면·동 복지허브화

읍·면·동 복지허브화는 복지공무원이 먼저 직접 주민을 찾아가 상담하고, 주민 개개인에게 맞춤형 통합 서비스를 제공하기 위해 읍·면·동을 복지전달체계의 중심기관으로 전환하는 것을 의미한다. 읍·면·동 복지허브화는 박근혜 정부 제1차 사회보장기본계획(2014~2018)의 공공복지전달체계의 핵심사항으로 제시된 동주민센터 복지허브화 정책에서 시작되었다. 동주민센터 복지허브화 정책은 기존 시·군·구 중심의 복지전달체계를 동주민센터 중심으로 개편하기 위해 동주민센터의 복지 관련 기능, 조직, 인력 등을 강화하는 것을 골자로 하고 있다. 이후 정부는 2014년 7월에서 2015년 12월까지 전국 15개 지역을 대상으로 복지허브화 시범사업을 실시하였고, 2016년 2월 제12회 사회보장위원회에서 읍·면·동 복지허브화를 전국적으로 확산하는 것을 심의·의결하였다.

읍·면·동 복지허브화의 핵심 내용은 읍·면·동에 맞춤형 복지팀을 신설하는 것이다. 맞춤형 복지팀은 국민의 복지 체감도 제고와 복지사각지대 해소라는 정책 목적을 달성하기 위해 찾아가는 서비스 활성화, 통합서비스 지원, 민간 조직과 자원 활용 등의 기능을 수행한다. 찾아가는 서비스 활성화는 거동이 불편한 노인이나 장애인을 방문 또는 유선으로 상담과 점검 활동을 수행하는 것을, 통합서비스 지원은 대상자별 욕구에 맞는 맞춤형 서비스 제공과 가구별 서비스 제공계획 수립·연계 등의 통합사례관리 활동을, 그리고 민간 조직과 자원 활용은 읍·면·동 지역사회보장협의체, 복지통(이)장, 지역사회 민간 복지기관 등 민간조직과 협력을 강화하여 복지자원의 발굴과 활용의 효율성을 제고하는 것을 각각 의미한다.

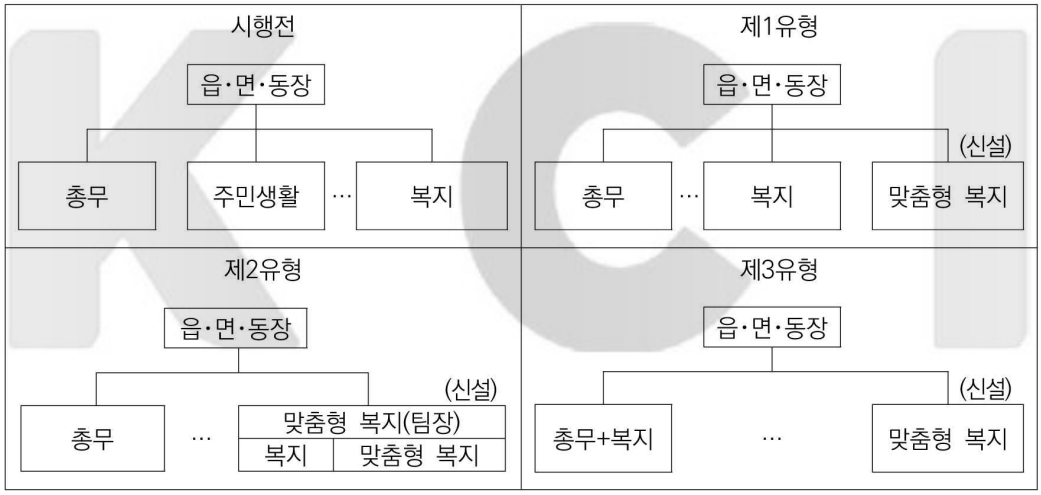
정부는 2014~2015년의 시범사업 실시 후 읍·면·동 복지허브화를 관할범위에 따라 기본형과 권역형으로 구분하였고, 맞춤형 복지팀의 조직구조로는 3가지 유형을 제시하였다. 기본형은 개별 읍·면·동에 맞춤형 복지팀을 신설하는 방안이며, 권역형은 다수의 읍·면·동을 하나의 권역으로 묶고 중심 읍·면·동에 맞춤형 복지팀을 설치하여 운영하는 방안이다(보건복지부, 2017). 맞춤형 복지팀의 조직 유형은 기초자치단체의 인력 여건 및 복지수요에 따라 3가지 유형으로 구분되는데, 기존의 읍·면·동 복지조직 구조와 유형별 맞춤형 복지팀 설치 방안이 아래 〈그림 1〉에 제시되어 있다.

먼저, 제1유형은 인력과 복지수요가 읍·면·동 평균 이상인 경우에 해당되며, 기존의 복지팀과 구분되는 별도의 맞춤형 복지팀을 신설하는 것을 원칙으로 하나, 복지팀이 설치되어 있지 않은 경우에는 제2유형과 제3유형으로 맞춤형 복지팀을 신설하는 것이 가능하다. 다음으로, 제2유형은 인력 또는 복지수요가 읍·면·동 평균 이하인 경우에 해당하며, 복지팀이 설치되어 있는 경우는 기존의 복지업무 수행 인력과 통합하여 맞춤형 복지팀을 신설하는 방식이다. 마지막으로, 제3유형은 인력 또는 복지수요가 읍·면·동 평균 이하인 경우에 해당하며,

맞춤형 복지팀만 신설하는 방안이다.

맞춤형 복지팀의 인력 구성 및 배치는 다음과 같이 추진되고 있다. 보건복지부(2017)에 의하면, 맞춤형 복지팀은 원칙적으로 6급 복지직 팀장을 포함하여 3명 이상으로 구성하고, 팀장과 팀원은 복지업무 경력자로 우선 배치하도록 하고 있다. 다만, 제2유형을 제외하고 인력배치가 곤란한 기초자치단체는 방문간호사나 통합사례관리사 등 민간인 1명을 포함하여 구성하는 것도 가능하다. 팀장은 사회복지직을 우선 배치하되, 기초자치단체별 인력운영 여건에 따라 복지업무 경력자도 가능하도록 하고 있다. 복지업무 경력자 팀장은 현직급 및 직전 직급에서 복지업무 2년 이상의 경력자로 복지업무 수당 수령자로 하였다. 맞춤형 복지팀에 배치될 인력은 단계적으로 확충을 추진 중인 복지인력 6,000명분을 우선적으로 활용하도록 하고 있다.

〈그림 1〉 맞춤형 복지팀 유형



자료: 오민수 외(2016: 9-10)를 수정

2. 정책혁신으로서의 읍·면·동 복지허브화의 영향요인

정책혁신(policy innovation)에 대한 기존문헌의 정의(예로, Berry & Berry, 1990; Mintrom, 1997; Rogers, 1962; Walker, 1969)에 따르면 현재 정부가 추진하고 있는 읍·면·동의 복지허브화는 기초자치단체에게는 일종의 새로운 정책의 도입 또는 정책혁신이라고 할 수 있다. 따라서 이하에서는 정책혁신의 의미를 살펴보고, 이후 실증분석을 통해 규명하려고 하는 읍·면·동 복지허브화의 영향요인을 도출하기 위해 정책혁신의 영향요인에 대한 연구를 중심으로 기존문헌검토를 수행하고자 한다.

1) 정책혁신의 의의

정책학, 행정학, 정치학 분야에서 자주 인용되는 정책혁신에 대한 정의들은 Rogers (1962), Mohr(1969: 112), Walker(1969: 881) 등의 정의이다. Rogers (1962)는 "개인이나 다른 도입 단위가 새롭다고 인식하는 발상(idea), 실행(practice), 목표(object)"(Rogers, 2003: 12), Mohr(1969: 112)는 "특정 상황에 성공적으로 도입한 새로운 수단 또는 목적", Walker(1969: 881)는 "얼마나 오래되었는지 또는 얼마나 많은 다른 주(州)가 도입했는지와 상관없이 도입한 주(州)에게 새로운 프로그램이나 정책" 등으로 각각 정책혁신을 정의하고 있다. 후대의 연구자들은 이러한 초기 학자들의 정의를 그대로 인용하거나(예로, Berry & Berry, 1990) "도입 주체에게 새로운 정책"(Mintrom, 1997: 741)과 같이 거의 동일하게 정책혁신을 정의하고 있다.

이상에서 언급한 정책혁신의 정의를 종합하면, 정책혁신의 두 가지 핵심 구성요소는 새로움과 새로움이 적용되는 대상이다. 먼저 새로움의 정도에 대해서 대립되는 견해가 있지만, 주류적 관점은 도입한 주체가 많거나 도입 후 시간이 많이 지났더라도 도입한 주체에게 새로우면 혁신이라는 Walker(1969: 881)의 정의를 수용하고 있다(예로, Berry & Berry, 1990; Gray, 1973, 1994; Mintrom, 1997). 다음으로 새로움의 대상 또는 적용범위는 정책의 목적, 내용, 수단에만 국한되지 않고, 새로운 정책의 도입에 수반되는 발상이나 실행(Rogers, 2003), 조직구조나 절차(Damanpour, 1991), 조직구성원의 역할인식(Sørensen, 2006) 등에도 적용되고 있다.

본 연구의 분석대상인 읍·면·동의 복지허브화는 정책혁신의 구성요소들을 갖추고 있으며, 특히 정책의 내용이나 수단뿐만 아니라 발상, 조직구조나 절차, 구성원의 역할인식 등의 측면에서도 정책혁신의 요건을 갖추고 있다. 읍·면·동을 복지전달체계의 중심기관으로 전환하는 것은 새로운 발상으로 볼 수 있고, 읍·면·동에 맞춤형 복지팀을 신설하는 것은 정책혁신을 위한 새로운 조직구조라고 할 수 있으며, 찾아가는 서비스 활성화, 통합서비스 지원, 민간 조직과 자원 활용 등은 조직구성원의 역할에 대한 새로운 인식을 요구하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 현재 정부가 추진하고 있는 읍·면·동의 복지허브화는 기초자치단체에게는 일종의 정책혁신이라고 할 수 있다.

2) 정책혁신의 영향요인

정책혁신에 대한 연구는 혁신적인 발상의 확산에 대한 Rogers(1962)의 사회학적 연구가 시초라고 할 수 있으며, 이후 Walker(1969), Gray(1973), Collier & Messick(1975) 등이 미국 주(州)정부의 새로운 정책 도입에 대한 연구를 수행하면서 공고히 하였다. 특히 Walker(1969)는 정책혁신의 확산을 설명하는 내부결정요인모형(internal determinants model)과 지역확산모형(regional diffusion model)을 제시했다. 내부결정요인모형은 정책결정요인론(예로, Key,

1949; Fabricant, 1950; Brazer, 1959; Dawson & Robinson, 1963; Hofferbert, 1966)에서 제시한 정치적, 경제적, 사회적 특성 등 정부의 내적 요인들이 정책혁신에 영향을 미친다고 설명한다. 반면 Simon(1957), Cyert & March(1963), Lindblom(1965) 등의 정책결정이론에 기초한 지역확산모형은 정책문제에 봉착한 정부는 다른 정부의 정책을 모방한다고 가정하면서 새로운 정책의 도입에서 이웃 정부의 영향을 강조한다.[1)]

본 연구는 실증분석에 사용될 개연성 있는 읍·면·동 복지허브화의 영향요인들을 도출하기 위해 내부결정요인모형을 중심으로 문헌검토를 하고자 한다.[2)] 그런데 정책혁신을 검증하기 위해 내부결정요인모형을 적용한 경험적 연구에서 정책도입에 영향을 미치는 것으로 확인된 변수들은 분석대상 정책에 따라 다르고, 변수들의 분류도 학자마다 다르다. 정책결정요인론은 사회적, 정치적, 경제적 요인으로, Walker(1969)는 인구통계학적 요인과 정치적 요인으로, Mohr(1969)는 혁신의 동기, 혁신의 장애, 장애극복을 위한 자원의 이용가능성 등으로 내부결정요인들을 분류한다. 본 연구는 분석단위인 기초자치단체 수준에서 자료의 수집이 가능한 변수들을 중심으로 읍·면·동 복지허브화에 맞게 수요 요인, 정부능력 요인, 정치적 요인, 환경 및 기타 요인으로 분류하여 정책혁신의 내부결정요인들을 검토하고자 한다.

첫째, 수요 요인은 정부의 정책도입에 영향을 미치는 가장 근본적인 요인이다. 수요 요인은 정책별로 상이하며 기존 경험적 연구에서는 분석대상 정책별로 다양한 수요 요인이 정책도입을 설명하는 독립변수로 사용되었다. 예로, 저소득층 건강보험료 지원정책은 기초생활보장수급자와 노인 인구(하민지 외, 2011), 지역사회서비스 투자사업은 기초생활수급자나 아동·청소년 인구(조근식, 2013), 지역축제는 공공문화예술시설(김대진, 2011)이나 문화공간(석호원, 2010), 출산장려정책은 가임여성과 혼인률(이석환, 2013), 학교급식조례는 학부모단체(장석준·김두래, 2012) 등 분석대상 정책의 수요를 적절히 반영할 수 있는 변수들로 정책의 도입을 설명하려고 하였다. 본 연구의 분석대상인 읍·면·동의 복지허브 전환의 목적은 맞춤형 지역복지 전달체계를 수립하는 것이기 때문에 복지정책의 일환으로 간주할 수 있다. 따라서 일반적인 복지정책의 수요자인 장애인, 영유아, 노령인구, 저소득자 등이 읍·면·동 복지허브화의 수요 요인의 구체적 측정변수로 사용될 수 있을 것이다.

둘째, 정부능력 요인은 새로운 정책의 도입을 결정하고 실행하는데 필요한 인적, 물적 자원을 의미한다. 정부능력은 새로운 정책 도입의 주요한 자원으로서 기능하여 정부능력이 좋을수록 새로운 정책을 도입할 가능성이 높다고 할 수 있다(Berry & Berry, 1990; Walker,

---

1) 이후 Berry & Berry(1990)가 Mohrs(1969)의 조직혁신에 대한 분석틀에 기초하여 내부결정요인모형과 지역확산모형을 결합한 종합모형을 개발하였다. 지역확산모형이나 종합모형에 대해서는 Berry & Berry(1990), Mohr(1969), 김대진(2010), 이석환(2013, 2014b) 등을 참고하기 바란다.

2) 왜냐하면 중앙정부의 권고 이전에 읍·면·동 복지허브화 사례가 없고 분석대상기간도 2개 연도이어서 지역확산모형의 주장을 반영하여 이웃 기초자치단체나 중앙정부의 영향을 검증하는 것이 곤란하기 때문이다.

1969). 기존문헌에서 사용된 정부능력 요인의 측정변수들은 물적 자원을 의미하는 재정능력과 인적 자원을 대표하는 행정능력으로 분류할 수 있다. 기존의 경험적 연구들은 재정능력을 재정자립도(김대진, 2011; 석호원, 2010; 조일형·이종구, 2012; 최상한, 2010), 재정자주도(장석준·김두래, 2012), 지방세(배상석, 2010; 이석환, 2013, 2014b; 이정철·허만형, 2012; 조근식, 2013; 하민지 외, 2011) 등으로 측정하고 있다. 한편 행정능력은 주로 관료의 전문성(장석준, 2013), 공무원 수(석호원, 2010; 장석준·김두래, 2012), 지방의회 의원 수(남궁근, 1994) 등으로 측정되었고, 측정의 곤란성으로 인해 인구 규모(이석환, 2013; 이정철·허만형, 2012; 최상한, 2010)를 행정능력의 대리변수로 사용하기도 하였다. 본 연구의 분석대상 정책인 읍·면·동의 복지허브 전환에 필요한 재정능력으로는 지방세, 재정자립도, 재정자주도 등이, 그리고 행정능력으로는 공무원 수나 사회복지공무원 수 등이 사용될 수 있을 것이다.

셋째, 정책은 정치과정의 산물이며, 따라서 새로운 정책의 도입에 대한 결정은 정치적 요인의 영향으로부터 자유로울 수 없다. 기존의 경험적 연구들에서 분석한 새로운 정책의 도입에 영향을 미치는 정치적 요인은 정치인의 특성과 정치인의 행태로 분류할 수 있다. 먼저 기존 경험적 연구들은 단체장과 지방의회 의원을 지방정부 정책결정의 핵심 행위자로 인식하고 이들의 특성이 정책도입에 미치는 영향을 검증하였다. 단체장의 영향을 검증하기 위한 변수로는 이념 성향(장석준, 2013; 장석준·김두래, 2012; 조근식, 2013; 최상한, 2010; 하민지 외, 2011), 연령(하민지 외, 2011), 교육수준(정명은, 2012; 하민지 외, 2011), 경력(배상석, 2010; 석호원, 2010) 등을 사용하였고, 지방의회의 영향을 반영하기 위한 변수로는 연령(남궁근, 1994), 전문성(장석준·김두래, 2012), 진보의원 비율(최상한, 2010) 등이 이용되었다. 다음으로 정치인들은 선거에서 정치적 지지를 극대화하는 방향으로 정책을 결정하는데, 기존 경험적 연구들은 이러한 정치인들의 행태를 반영하기 위해 지방선거의 시기(배상석, 2010; 석호원, 2010; 이석환, 2013; 이정철·허만형, 2012; 조석준, 2013), 당선자 득표율 등으로 측정한 정치적 경쟁의 정도(김대진, 2011; 이석환, 2013, 2014b; 최상한, 2010; 하민지 외, 2011), 재선 가능성(이정철·허만형, 2012) 등을 이용하였다. 본 연구의 분석대상 정책인 읍·면·동 복지허브화에 대한 결정에 영향을 미치는 정치적 요인으로는 단체장의 특성인 이념성향, 연령, 성별 등을 고려할 수 있을 것이다.[3)]

넷째, 위에서 제시한 수요 요인, 정부능력 요인, 정치적 요인 이외에도 지역사회의 사회·경제적 조건 등이 지방정부의 정책결정에 영향을 미칠 수 있다. 특히 Fabricant(1950)나 Brazer(1959) 등 초기의 정책결정요인연구에서 소득수준, 인구밀도, 도시화 등이 경책결정의 주요 요인으로 밝혀진 이후 많은 경험적 연구에서 사회·경제적 요인을 정책결정의 핵심 요

3) 우리나라 지방자치단체 정책혁신의 주요 행위자는 단체장이고(이종수, 2004), 지방자치단체의 권력구조도 단체장이 주도하는 강시장(强市長) 형태이며, 지방자치단체 조례 발의안의 약 90%가 단체장에 의해 이루어진다는 것(김병준, 2015) 등을 고려하면 지방의회 관련 영향 요인을 분석에서 제외하더라도 큰 무리는 없을 것이다.

인으로 취급하고 있다. 기존 경험적 연구에서 경제적 요인으로는 지역내총생산(이석환, 2014), 자가용등록대수(이석환, 2013), 지방세 수입(조근식, 2013) 등으로 측정한 소득수준이 주로 사용되었다. 사회적 요인으로는 교육수준(남궁근, 1994; 이석환, 2014b; 장석준·김두래, 2012), 인구밀도(김대진, 2011), 그리고 인구(배상석, 2010; 이석환, 2013, 2014b; 최상한, 2010; 조근식, 2013; 최상한, 2010)나 재정규모(석호원, 2010) 등으로 측정한 지역사회의 규모 등이 정책결정에 대한 경험적 연구에 사용되었다. 기타 요인으로는 지방정부의 유형(남궁근, 1994)이나 투표율로 측정한 시민참여 수준(남궁근, 1994; 이석환, 2013; 최상한, 2010) 등이 지방정부 정책결정의 영향요인으로 기존 경험적 연구에서 사용되었다. 본 연구의 분석대상 정책인 읍·면·동 복지허브화에 영향을 미칠 것으로 예상되는 환경 및 기타 요인으로는 지역사회의 소득수준, 지역 규모, 지방자치단체 유형 등을 고려해 볼 수 있다. 이 중 지방자치단체의 유형은 도시화 정도와 유형별 지방자치단체의 기능과 권한의 차이 등을 종합적으로 반영할 수 있는 변수라고 할 수 있다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구모형

본 연구의 목적은 읍·면·동의 복지허브화에 영향을 미치는 요인들을 규명하는 것이다. 이를 위한 본 연구의 분석단위는 우리나라의 기초자치단체이며 연구의 시간적 범위는 복지허브화 사업이 시작된 2016년에서 2017년 현재로 설정하였다. 연구의 분석단위를 기초자치단체로 설정한 것은 읍·면·동의 복지허브화에 대한 실질적인 의사결정권한이 기초자치단체장에게 있고, 복지허브화에 영향을 미칠 수 있는 다양한 독립변수에 대한 자료를 읍·면·동 수준에서는 구할 수 없기 때문이다.

복지허브화의 영향요인을 규명하기 위해 본 연구는 읍·면·동의 복지허브 전환을 종속변수로 하고 앞서 논의된 영향요인들을 독립변수로 하는 회귀모형을 설정하여 추정하고자 한다. 회귀모형은 종속변수인 읍·면·동 복지허브화의 측정방법별로 아래의 세 가지 함수로 설정하였다.

$$NT_{it} = f(DEM_{it-k,l}, CAP_{it-k,m}, MAY_{it-k,p}, ENV_{it-k,q}) \quad (1)$$

$$RT_{it} = g(DEM_{it-k,l}, CAP_{it-k,m}, MAY_{it-k,p}, ENV_{it-k,q}) \quad (2)$$

$$PRT_{it} = h(DEM_{it-k,l}, CAP_{it-k,m}, MAY_{it-k,p}, ENV_{it-k,q}) \quad (3)$$

여기서 i는 전국의 226개 기초자치단체, t는 2016~2017년의 시점, k는 0~2년의 시차(time lag), f, g, h는 연결함수, NT_{it}는 복지허브 전환 읍·면·동의 수, RT_{it}는 읍·면·동의 복지허브 전환 비율, PRT_{it}는 복지허브로 전환한 읍·면·동의 인구 비율, $DEM_{it-k,l}$는 l개 복지수요 요인, $CAP_{it-k,m}$은 m개 정부역량 요인, $MAY_{it-k,p}$는 p개 단체장 요인, $ENV_{it-k,q}$는 q개 환경 및 기타 요인을 각각 의미한다.

선정된 독립변수들이 종속변수인 읍·면·동 복지허브화에 영향을 미치는 데는 일정한 기간이 소요될 수 있어 대부분의 독립변수에 1~2년의 시차를 주었다. 분석대상기간 동안 변화가 없는 단체유형과 단체장 요인에는 시차를 주지 않았고, 2017년 현재까지 2016년의 자료가 발표되지 않은 저소득자 비율과 소득수준에는 2년의 시차를 주었으며, 나머지 독립변수들에는 1년의 시차를 주었다. 독립변수에 1~2년의 시차를 주는 것은 독립변수와 종속변수 사이에 발생 가능한 동시적 내생성 문제를 해결할 수 있고 인과적 추론의 시간적 선행성 조건을 충족시킨다는 측면에서도 적절한 것으로 판단된다.

2. 변수의 측정

1) 종속변수

본 연구의 종속변수인 읍·면·동 복지허브화는 복지허브 전환 읍·면·동 수(NT_{it}), 복지허브 전환 비율(RT_{it}), 복지허브 전환 인구 비율(PRT_{it})의 3가지로 방식으로 측정하고자 한다. 첫째, 복지허브 전환 읍·면·동 수(NT_{it})는 기초자치단체가 복지허브로 전환한 읍·면·동의 수로 측정하고자 한다. 둘째, 복지허브 전환 비율(RT_{it})은 기초자치단체의 총 읍·면·동 수 중 복지허브로 전환한 읍·면·동의 비율(%)로 측정하고자 한다. 셋째, 복지허브 전환 인구 비율(PRT_{it})은 기초자치단체 총 인구 중 복지허브로 전환한 읍·면·동의 인구 비율(%)로 측정하고자 한다.

2) 독립변수

기존연구에 대한 검토를 통해 선정한 기초자치단체 읍·면·동 복지허브화의 결정요인들은 복지수요 요인($DEM_{it-k,l}$), 정부역량 요인($CAP_{it-k,m}$), 단체장 요인($MAY_{it-k,p}$), 환경 및 기타 요인($ENV_{it-k,q}$)으로 분류하였다.

첫째, 복지수요 요인($DEM_{it-k,l}$)으로는 복지서비스의 주요 대상자들인 노령 인구, 저소득자, 영유아, 장애인 등의 비율을 선정하였다. 노령 인구 비율은 기초자치단체 인구 중 82세 이상 인구의 비율(%)로 그리고 저소득자 비율은 국민기초생활보장 수급자 수가 전체 인구에

서 차지하는 비율(%)로 측정하였다. 영유아 인구 비율은 0~4세의 영유아가 전체 인구에서 차지하는 비율(%)로 그리고 장애인 비율은 기초자치단체 인구 중 등록장애인수의 비율(%)로 측정하였다.

둘째, 읍·면·동 복지허브화 정책의 실행에 필요한 정부역량 요인($CAP_{it-k,m}$)으로는 기초자치단체의 행정능력과 재정능력을 선정하였다. 기초자치단체의 재정능력은 총 세입에서 지방세수입과 세외수입이 차지하는 비율(%)을 의미하는 재정자립도로 조작화하였고, 행정능력은 복지허브화가 일반행정서비스 중심의 읍·면·동을 지역복지의 중심기관으로 전환하는 것을 반영하여 기초자치단체의 총 공무원 정원에서 사회복지공무원 정원이 차지하는 비율(%)로 측정하였다.

셋째, 기초자치단체의 핵심 정책결정자인 단체장의 특성을 나타내는 요인($MAY_{it-k,p}$)으로는 연령, 이념성향, 성별을 선정하였다. 단체장의 연령은 만 나이로 측정하였고, 성별은 남성 단체장은 1의 값을 그리고 여성 단체장은 0의 값을 갖는 가변수로 측정하였다. 단체장의 이념성향은 단체장의 소속정당을 기준으로 국민의당과 무소속을 대조군인 중도로 하고, 더불어민주당과 자유한국당을 각각 진보와 보수를 나타내는 가변수로 측정하였다.

넷째, 환경 및 기타 요인($ENV_{it-k,q}$)으로는 소득수준, 지역규모, 단체유형을 선정하였다. 소득수준은 기초자치단체의 총 지방세 수입을 주민등록인구로 나눈 1인당 지방세 수입으로 측정하였다.[4] 지역규모는 종속변수가 복지허브 전환 인구 비율(PRT_{it})인 경우에는 기초자치단체의 주민등록인구로 측정하였고, 나머지의 경우에는 기초자치단체의 하부 행정기관인 읍·면·동의 수로 조작화하였다. 단체유형은 군(郡)을 대조군으로 하고, 시(市)와 자치구를 각각 가변수로 측정하였다.

이상에서 언급한 종속변수와 독립변수들의 변수명과 구체적인 측정방법이 아래의 〈표 2〉에 요약되어 있다.

4) 지역소득의 측정지표로는 지역내총생산(GRDP)이 적절하나 서울시 자치구 단위의 GRDP를 구할 수 없어 기존 연구(예로, 이석환, 2014a; 정재진, 2010; 조근식, 2013; 현하영, 2010)에서 지역소득의 측정지표로 자주 활용된 1인당 지방세 수입으로 측정하였다.

〈표 2〉 변수의 측정방법

변수		측정방법
종속변수		
전환 읍·면·동 수		복지허브 전환 읍·면·동 수
전환 읍·면·동 비율		복지허브 전환 읍·면·동 수/기초자치단체 총 읍·면·동 수*100(%)
전환 인구 비율		복지허브 전환 읍·면·동 인구/기초자치단체 총 인구*100(%)
복지수요 요인		
노령인구 비율		82세 이상 인구/기초자치단체 총 인구*100(%)
저소득자 비율		국민기초생활보장 수급자 수/기초자치단체 총 인구*100(%)
영유아 비율		영유아(0-4세) 인구/기초자치단체 총 인구*100(%)
장애인 비율		등록장애인 인구/기초자치단체 총 인구*100(%)
정부능력 요인		
행정능력		사회복지공무원 정원/기초자치단체 총 공무원 정원*100(%)
재정능력		재정자립도=(지방세+세외수입)/총 세입*100(%)
단체장 요인		
연령		기초자치단체장의 나이(세)
성별		남성=1, 여성=0의 가변수
이념	진보	민주당=1, 나머지=0의 가변수
	보수	새누리당=1, 나머지=0의 가변수
	중도	대조군(국민의당, 무소속)
환경/기타 요인		
소득수준		주민1인당 지방세수입(백만 원)=지방세 수입/ 기초자치단체 총 인구
지역규모		기초자치단체 총 인구(천 명), 읍·면·동 수(개)
단체유형	시	시=1, 군·자치구=0의 가변수
	자치구	자치구=1, 시·군=0의 가변수
	군	대조군

3. 추정방법[5)]

본 연구에서 설정한 회귀모형의 적절한 추정방법을 결정하기 위해서는 분석자료의 구조와 종속변수의 특성을 고려해야 한다.

먼저 고려해할 문제는 회귀모형 (1)의 종속변수가 음이 아닌 정수 값(non-negative integer value)을 갖는 가산변수(count variable)라는 것이다. 이러한 경우 포아송 회귀모형(Poisson regression model)이나 음이항 회귀모형(negative binomial regression model)이 적절한 추정모형이다. 따라서 본 연구에서는 포아송 회귀모형과 음이항 회귀모형을 모두 적용하여 회귀

5) 추정방법 중 패널회귀분석 부분은 이석환(2014a: 34-35)에서 발췌한 것이다.

모형 (1)을 추정하고, 가산종속변수의 과대산포(overdispersion) 여부를 검증하여 타당한 회귀모형을 선택하고자 한다.

다음으로 읍·면·동 복지허브화의 영향요인을 규명하기 위해 설정한 회귀모형(1)~(3)은 패널자료(panel data)를 이용하여 추정하는데, 오차항의 특성을 어떻게 가정하느냐에 따라 다양한 방법으로 추정이 가능하다. 회귀모형 (1)~(3)의 오차항(e_{it})은 횡단 간에는 변하지만 시간불변인 관찰되지 않은 횡단효과(u_i), 시간에 따라 변하지만 횡단불변인 관찰되지 않은 종단효과(η_t), 그리고 확률적 교란항(ϵ_{it})으로 세분화할 수 있다. 그런데 패널회귀모형의 추정방법은 u_i와 η_t에 대한 가정에 따라 통합모형(pooled model), 고정효과(fixed effect-FE) 모형, 임의효과(random effect-RE) 모형으로 구분된다. 본 연구는 횡단효과와 종단효과의 존재 여부를 검증하여 적절한 추정모형을 선택하고자 한다.

Ⅳ. 분석결과

1. 기술적 분석

1) 읍·면·동 복지허브화 현황

사회복지전달체계 개편의 일환으로 추진된 읍·면·동 복지허브화 사업은 행정서비스 중심의 읍·면·동을 지역복지의 중심기관으로 변화시켜 국민의 복지 체감도를 제고하고 복지사각지대를 해소하는 것을 목적으로 하는 사업이다. 복지허브화 사업은 2013년 5월 제1차 사회보장위원회 회의에서 주요 안건으로 논의되었으며, 정부는 2013년 11월 동주민센터 복지기능강화 지침을 마련하였다. 이후 정부는 2014년 7월에서 2015년 12월까지 전국 15개 지역을 대상으로 복지허브화 시범사업을 실시하였고, 이를 바탕으로 2016년부터 본격적으로 복지허브화 사업을 실시하였다. 이하에서는 보건복지부에서 제공한 읍·면·동 복지허브화 현황을 기초로 기초자치단체의 복지허브화 도입 현황과 읍·면·동의 복지허브화 전환 비율을 살펴보았다.

광역자치단체별 기초자치단체의 읍·면·동 복지허브화 도입 현황이 〈표 3〉에 제시되어 있다.[6] 2016년 전체 226개 기초자치단체 중 206개 기초자치단체가 읍·면·동 복지허브화를 도입하여 91.2%의 도입률을 나타내고 있고, 2017년에는 223개 기초자치단체가 도입하여

6) 2006년 7월 특별자치도 출범으로 기초자치단체가 폐지된 제주도와 2012년 7월 기초자치단체 없이 출범한 세종특별자치시를 제외한 현황이다. 제주특별자치도에는 제주시와 서귀포시의 2개 행정시가 있고 2016년 2개 행정시 모두 복지허브화를 시행하였고, 세종특별자치시도 2016년 복지허브화를 실행하였다.

98.7%의 도입률을 보이고 있다. 2016년 행정구역 내 모든 기초자치단체가 읍·면·동 복지허브화를 도입한 광역자치단체는 8개이며, 7개 광역자치단체는 기초자치단체의 도입률이 100% 미만이다. 기초자치단체의 도입률이 100% 미만인 광역자치단체는 대전(60.0%), 전남(68.2%), 서울(76.0%), 경북(91.3%), 충남(93.3%), 부산(93.8%), 경남(94.4%)이다. 2017년에는 서울시만이 기초자치단체의 도입률이 100% 미만이고, 서울시의 25개 자치구 중 송파구, 강북구, 중구가 읍·면·동 복지허브화를 도입하지 않고 있다.

〈표 3〉 읍·면·동 복지허브화 도입 기초자치단체 현황

구분	기초 자치단체 수	2016년		2017년	
		도입 단체수	도입률(%)	도입 단체수	도입률(%)
서울	25	19	76.0	22	88.0
부산	16	15	93.8	16	100.0
대구	8	8	100.0	8	100.0
인천	10	10	100.0	10	100.0
광주	5	5	100.0	5	100.0
대전	5	3	60.0	5	100.0
울산	5	5	100.0	5	100.0
경기	31	31	100.0	31	100.0
강원	18	18	100.0	18	100.0
충북	11	11	100.0	11	100.0
충남	15	14	93.3	15	100.0
전북	14	14	100.0	14	100.0
전남	22	15	68.2	22	100.0
경북	23	21	91.3	23	100.0
경남	18	17	94.4	18	100.0
전체	226	206	91.2	223	98.7

광역자치단체별로 기초자치단체의 읍·면·동 복지허브화 도입에 대한 현황이 〈표 4〉에 제시되어 있다. 2016년 전체 3,503개 읍·면·동 중 1,095개가 복지허브로 전환되어 31.3%의 전환율을 나타내고 있고, 2017년에는 전체 3,498개 읍·면·동 중 2,672개가 복지허브로 전환되어 2016년 대비 45.4% 증가한 76.7%의 전환율 실적을 보이고 있다. 2016년 복지허브화 전환율이 높은 상위 3개 광역자치단체는 세종(64.3%), 대전(58.2%), 울산(42.9%)의 순이며, 전환율이 저조한 하위 3개 광역자치단체는 경북(18.4%), 전북(20.7%), 서울(21.0%) 순으로 나타났다. 한편 2017년에는 부산(93.7%), 세종(87.5%), 전남(84.2%) 순으로 복지허브화 전환율이 높고, 제주(55.8%), 경북(60.8%), 광주(68.4%) 순으로 전환율이 저조한 것으로 나타났다. 2017년 현재 103개 기초자치단체가 모든 읍·면·동을 복지허브로 전환하였고, 서울 강북구(0%), 송파

구(0%), 중구(0%), 중랑구(6.3%), 서초구(22.2%), 인천 강화군(23.1%) 등은 전환율이 매우 저조하다.

〈표 4〉 읍·면·동 복지허브화 현황

구분	2016년				2017년					
	전체	전환수	전환율	순위	전체	단순		누적		
						전환수	전환율	전환수	전환율	순위
서울	424	89	21.0	15	424	235	55.4	324	76.4	10
부산	205	84	41.0	5	205	108	52.7	192	93.7	1
대구	139	58	41.7	4	139	54	38.8	112	80.6	6
인천	150	61	40.7	6	150	47	31.3	108	72.0	13
광주	95	26	27.4	12	95	39	41.1	65	68.4	15
대전	79	46	58.2	2	79	18	22.8	64	81.0	5
울산	56	24	42.9	3	56	19	33.9	43	76.8	9
세종	14	9	64.3	1	16	5	31.3	14	87.5	2
경기	561	210	37.4	8	560	251	44.8	461	82.3	4
강원	193	68	35.2	9	193	66	34.2	134	69.4	14
충북	153	48	31.4	10	153	72	47.1	120	78.4	7
충남	207	82	39.6	7	207	69	33.3	151	72.9	12
전북	241	50	20.7	16	241	139	57.7	189	78.4	8
전남	297	72	24.2	14	297	178	59.9	250	84.2	3
경북	332	61	18.4	17	332	141	42.5	202	60.8	16
경남	314	96	30.6	11	308	133	43.2	229	74.4	11
제주	43	11	25.6	13	43	13	30.2	24	55.8	17
전체	3,503	1,095	31.3		3,498	1,587	45.4	2,682	76.7	

2) 변수의 기술통계

읍·면·동 복지허브화 영향요인을 규명하기 위한 회귀분석에 사용된 사례는 총 452개 사례이며, 〈표 5〉에 종속변수와 독립변수에 대한 평균, 표준편차, 최소, 최대 등의 기술통계와 자료의 출처가 제시되어 있다.[7] 회귀분석에 사용된 종속변수와 정부능력 요인 중 행정능력은 보건복지부, 재정능력과 소득수준은 행정안전부의 재정고, 단체장 요인은 중앙선거관리위원회, 그리고 나머지 독립변수들은 통계청 통계포털에서 각각 자료를 수집하였다.

본 연구의 종속변수 중 전환 읍·면·동 수는 평균 8.2개, 표준편차 6.8개, 최소 0.0개, 최대

7) 기초자치단체가 없는 세종특별자치시와 제주특별자치도가 분석에서 제외되어 226개 기초자치단체의 2년간 총 452개 사례가 분석에 사용되었다.

43개, 전환 읍·면·동 비율은 평균 55.3%, 표준편차 34.0%, 최소 0.0%, 최대 100.0%, 그리고 전환 인구 비율은 평균 63.9%, 표준편차 31.7%, 최소 0.0%, 최대 100.0%로 나타나 평균 대비 표준편차가 각각 82.9%, 61.5%, 49.6%로 변이(Variation)가 크지 않다는 것을 보여준다.

복지수요 요인 중 노령인구 비율은 평균 4.2%, 표준편차 2.4%, 최소 1.2% , 최대 10.9%, 저소득자 비율은 평균 3.7%, 표준편차 1.6%, 최소 0.6%, 최대 8.8%, 영유아 비율은 평균 4.0%, 표준편차 1.1%, 최소 1.9%, 최대 8.0%, 장애인 비율은 평균 6.4%, 표준편차 2.3%, 최소 1.7%, 최대 11.3%로 나타나 복지수요 요인들 역시 모두 변이가 크지 않다는 것을 알 수 있다.

정부능력 요인 중 행정능력의 대리변수인 사회복지공무원 비율은 평균 14.5%, 표준편차 4.1%, 최소 7.0%, 최대 39.4%이고, 재정능력의 측정변수인 재정자립도는 평균 27.2%, 표준편차 13.1%, 최소 7.4%, 최대 66.7%로 나타나 복지수요 요인과 마찬가지로 변이가 크지 않다는 것을 보여준다.

단체장 요인 중 연령은 평균 61.6세, 표준편차 6.1세, 최소 46세, 최대 79세로 변이가 매우 작고, 이념성향은 진보(더불어민주당) 35.0%, 보수(자유한국당) 51.3%, 중도·기타(국민의당과 무소속) 13.7%로 보수성향의 단체장이 과반이상을 차지하고 있으며, 성별은 남성 96.0%와 여성 4.0%로 구성되어 있어 남성 단체장이 압도적으로 많은 것으로 나타났다.

환경 및 기타 요인 중 소득수준의 대리변수인 주민1인당 지방세수입은 평균 1.1백만 원, 표준편차 0.9백만 원, 최소 0.4백만 원, 최대 10.2백만 원으로 나타났다. 지역규모의 측정변수 중 인구는 평균 222.2천 명, 표준편차 217.1천 명, 최소 9.9천 명, 최대 1,180.6천명이고, 읍·면·동 수는 평균 15.2개, 표준편차 7.9개, 최소 2개, 최대 62개이다. 단체유형은 시(市) 33.2%, 군(郡) 36.3%, 자치구 30.5%로 구성되어 있다.

〈표 5〉 변수의 기술통계(N=452, n=226, $\bar{t}$=2)

변수	평균	표준편차	최소	최대	자료원
종속변수					
전환 읍·면·동 수	8.2	6.8	0.0	43.0	보건복지부
전환 읍·면·동 비율(%)	55.3	34.0	0.0	100.0	보건복지부
전환 인구 비율(%)	63.9	31.7	0.0	100.0	보건복지부
복지수요 요인					
노령인구 비율(%)	4.2	2.4	1.2	10.9	통계청 통계포털
저소득자 비율(%)	3.7	1.6	0.6	8.8	통계청 통계포털
영유아 비율(%)	4.0	1.1	1.9	8.0	통계청 통계포털
장애인 비율(%)	6.4	2.3	1.7	11.3	통계청 통계포털
정부능력 요인					
행정능력(%)	14.5	4.1	7.0	39.4	보건복지부
재정능력(%)	27.2	13.1	7.4	66.7	행안부 재정고

단체장 요인						
연령(세)		61.6	6.1	46.0	79.0	중앙선관위
이념 (가변수)	진보	0.350	0.477	0.0	1.0	중앙선관위
	보수	0.513	0.500	0.0	1.0	
	중도·기타(대조군)	0.137	0.344	0.0	1.0	
성별 (가변수)	남성	0.960	0.196	0.0	1.0	중앙선관위
	여성(대조군)	0.040	0.196	0.0	1.0	
환경/기타 요인						
소득수준(백만 원)		1.1	0.9	0.4	10.2	행안부 재정고
지역규모	인구(천 명)	222.2	217.1	9.9	1,180.6	통계청 통계포털
	읍·면·동 수(개)	15.2	7.9	2.0	62.0	통계청 통계포털
단체유형 (가변수)	시	0.332	0.471	0.0	1.0	통계청 통계포털
	자치구	0.305	0.461	0.0	1.0	
	군(대조군)	0.363	0.481	0.0	1.0	

3) 변수 간 관련성(Association) 분석

읍·면·동의 복지허브화 결정요인을 검증하기 위한 회귀분석 전에 예비적으로 회귀모형에 포함된 변수들 사이의 관련성을 분석하였다. 관련성 분석은 변수의 측정수준에 따라 등간 이상의 변수들 사이에는 Pearson 상관관계분석을, 그리고 종속변수와 범주형 변수인 단체장의 이념과 성별 그리고 단체유형 사이의 관계는 집단 간 평균차이 분석을 수행하였다.

상관관계 분석결과가 〈표 6〉에 제시되어 있으며, 전환 읍·면·동 수, 전환 인구 비율, 전환 읍·면·동 비율 순으로 통계적으로 유의한 독립변수의 수가 많은 것으로 나타났다. 먼저 전환 읍·면·동 수는 소득수준을 제외하고 모든 변수와 통계적으로 유의한 상관관계가 있는 것으로 분석되었다. 전환 읍·면·동 수는 영유아 비율, 행정능력, 재정능력, 인구, 읍·면·동 수와는 정(+)의 상관관계가, 그리고 노령인구 비율, 저소득자 비율, 장애인 비율, 단체장 연령과는 음(-)의 상관관계가 있는 것으로 분석되었다. 다음으로 전환 인구 비율은 저소득자 비율과 행정능력과는 정(+)의 상관관계가, 그리고 읍·면·동 수와는 음(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 마지막으로 전환 읍·면·동 비율은 저소득자 비율과 행정능력과는 정(+)의 상관관계가 있는 것으로 분석되었다. 한편, 독립변수들 중에는 노령인구 비율과 장애인 비율이 0.9 이상의 높은 상관관계를 나타내 회귀분석에서 다중공선성이 발생할 가능성이 높다는 것을 보여준다.

〈표 6〉 Pearson 상관관계분석 결과(N=452)

구 분	전환 수	전환 비율	전환 인구 비율	노령인구	저소득자	영유아
전환 비율	0.705***					
전환 인구 비율	0.651***	0.931***				
노령인구	-0.213***	0.012	0.054			
저소득자	-0.080+	0.086+	0.114*	0.653***		
영유아	0.122**	-0.029	-0.005	-0.695***	-0.599***	
장애인	-0.265***	-0.045	0.018	0.935***	0.734***	-0.653***
행정능력	0.298***	0.160***	0.085+	-0.476***	-0.062	0.137**
재정능력	0.272***	0.056	0.026	-0.641***	-0.666***	0.595***
단체장 연령	-0.101*	-0.015	0.013	0.295***	0.273***	-0.270***
소득수준	-0.041	-0.022	-0.036	-0.197***	-0.270***	0.183***
인구	0.519***	0.022	-0.047	-0.644***	-0.542***	0.441***
읍면동수	0.553***	-0.071	-0.099*	-0.334***	-0.232***	0.209***

구 분	장애인	행정능력	재정능력	단체장 연령	소득수준	인구
행정능력	-0.462***					
재정능력	-0.704***	0.130**				
단체장 나이	0.269***	-0.114*	-0.213***			
소득수준	-0.286***	-0.071	0.559***	0.002		
인구	-0.687***	0.441***	0.597***	-0.262***	0.033	
읍면동수	-0.362***	0.252***	0.372***	-0.112*	-0.006	0.804***

+ p〈0.1, * p〈0.05, ** p〈0.01, *** p〈0.001

종속변수인 전환 읍·면·동 수, 전환 읍·면·동 비율, 전환 인구 비율에 대한 집단 간 평균차이 분석결과가 〈표 7〉에 제시되어 있다. 먼저 전환 읍·면·동 수는 단체장이 남성인 기초자치단체와 여성인 기초자치단체 간의 평균차이가 유의하고(t=1.91, p=0.056), 단체장의 이념성향에 따른 평균차이도 유의하며(F=4.52, p=0.001), 단체 유형별 평균차이도 유의한(F=25.5, p=0.000) 것으로 나타났다. 다음으로 전환 읍·면·동 비율은 단체장 성별에 따른 평균차이만 통계적으로 유의하고(t=1.74, p=0.083), 전환 인구 비율도 단체장 성별에 따른 평균차이만 통계적으로 유의한(t=2.61, p=0.009) 것으로 분석되었다.

〈표 7〉 평균차이 분석 결과

독립변수 \ 종속변수		N	전환 읍·면·동 수		전환 읍·면·동 비율		전환 인구 비율	
			M(SD)	F(p)/t(p)	M(SD)	F(p)/t(p)	M(SD)	F(p)/t(p)
전 체		452	8.23(6.82)		55.3(34.0)		63.9(31.7)	
단체장 성 별	남	434	8.35(6.87)	1.91 (0.056)	55.8(33.7)	1.74 (0.083)	64.7(31.2)	2.61 (0.009)
	여	18	5.22(4.91)		41.7(39.5)		44.9(37.9)	
단체장 이 념	진보	158	9.49(8.25)	4.52 (0.001)	55.7(37.8)	0.03 (0.970)	62.9(36.2)	0.35 (0.702)
	중도	62	6.98(5.23)		55.4(33.3)		66.9(29.2)	
	보수	232	7.70(5.96)		54.9(31.5)		63.7(29.1)	
단 체 유 형	시	150	10.5(8.46)	25.5 (0.000)	53.5(31.0)	0.37 (0.693)	63.9(28.9)	2.01 (0.135)
	군	164	5.45(3.75)		55.5(34.1)		67.2(29.5)	
	자치구	138	9.04(6.56)		56.9(37.1)		59.9(36.6)	

주: M(SD)은 평균(표준편차)을 나타내고, F(p)/t(p)는 F검증통계(유의확률)/t검증통계(유의확률)를 의미함.

상관관계분석과 집단 간 평균차이 분석 결과, 전환 읍·면·동 수는 소득수준을 제외한 모든 예비 독립변수와, 전환 읍·면·동 비율은 저소득자 비율, 행정능력, 단체장 성별과, 그리고 전환 인구 비율은 저소득자 비율, 행정능력, 읍·면·동 수, 단체장 성별, 단체 유형과 통계적으로 유의한 관계가 있는 것으로 나타났다. 그러나 상관관계나 집단 간 평균차이를 통한 관련성 분석은 읍·면·동의 복지허브화에 영향을 미치는 다른 요인들의 효과를 통제하지 못하기 때문에 본 연구에서 확인된 관계가 허위관계일수도 있고, 혼란변수로 인해 관계가 왜곡되었을 가능성도 있다. 따라서 관련성 분석이 지닌 이러한 한계는 다른 영향요인의 효과를 통제할 수 있는 다음의 회귀분석을 통해 극복할 수 있을 것이다.

2. 회귀분석

종속변수의 측정방법별로 회귀분석을 수행하였고, 종속변수의 특성을 고려하여 적절한 추정방법을 적용하였다. 종속변수의 특성에 따라 전환 읍·면·동 수 모형은 포아송 회귀모형과 음이항 회귀모형을, 전환 읍·면·동 비율 모형과 전환 인구 비율 모형은 통상최소자승(ordinary least squares-이하 OLS)을 각각 적용하여 추정하였다. 그리고 통합(pooled), 임의효과(RE), 고정효과(FE) 등 패널회귀모형의 추정방법 중 단체 유형, 단체장 성별, 단체장 이념 등 시간불변 변수의 효과를 검증하기 위해 고정효과모형은 추정에서 제외하고 통합최소자승모형과 임의효과모형만을 추정에 활용하였다.[8)]

8) 영유아 비율과 장애인 비율은 다중공선성으로 인해 최종 회귀분석에서 제외하였다.

1) 복지허브 전환 읍·면·동 수 모형

복지허브 전환 읍·면·동 수 모형의 타당한 추정방법을 결정하는데 가장 중요하게 고려해야 할 사항은 종속변수인 복지허브 전환 읍·면·동 수가 비음의 정수인 가산변수라는 것이다. 비음의 가산변수를 종속변수로 하는 회귀모형에 적절한 추정모형은 포아송 회귀모형과 음이항 회귀모형이다. 그런데 포아송 회귀모형은 가산종속변수의 평균과 분산이 같다는 가정을 전제하는데, 가산자료의 경우 분산이 평균보다 큰 과대산포 문제가 자주 발생한다. 음이항 회귀모형은 가산종속변수의 과대산포 문제로 인해 포아송 회귀모형이 적절하지 않은 경우에 타당한 대안적 회귀모형이다. 따라서 본 연구에서는 포아송 회귀모형과 음이항 회귀모형을 모두 적용하여 모형을 추정하고, 가산종속변수의 과대산포 여부를 검증하여 타당한 회귀모형을 선택하고자 한다.

복지허브 전환 읍·면·동 수 모형의 포아송 회귀모형과 음이항 회귀모형의 추정결과가 〈표 8〉에 제시되어 있다. 분석결과, 과대산포계수 $\alpha = 0$에 대한 우도비(LR) 검증결과(Chi^2 =490.2, p=0.000)는 포아송 회귀모형보다는 음이항 회귀모형이 적절하다는 것을 나타낸다. 그리고 음이항 회귀모형의 임의효과에 대한 검증결과, 임의효과가 통계적으로 무의미하여(Chi^2=1.2e-4, p=0.496) 통합음이항 모형이 가장 적절한 모형으로 나타났다. 따라서 통합음이항 추정결과를 중심으로 독립변수의 영향력을 해석하고자 한다.[9)]

통합음이항 추정결과의 모형 적합도를 나타내는 Wald Chi^2가 통계적으로 유의하여(Chi^2 =181.8, p=0.000) 독립변수의 설정에 의미가 있는 것으로 판명되었다. 독립변수 간 다중공선성 검증결과, 평균 분산팽창지수(variance inflation factor-이하 VIF)가 2.74이고 개별 독립변수들의 VIF가 모두 10이하로 다중공선성 문제는 없는 것으로 나타났다. 독립변수에 대한 해석은 회귀계수 대신 직관적으로 이해하기 쉬운 사건발생 빈도율(incident rate ratio-이하 IRR)을 이용하고자 한다.[10)]

통합 음이항 추정결과, 복지수요 요인 중 노령인구 비율과 저소득자 비율, 정부능력 요인 중 행정능력과 재정능력, 단체장 요인 중 성별, 그리고 환경 및 기타 요인 중 소득수준과 지역규모 등이 통상적인 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 통계적으로 유의한 영향을 미치는 독립변수들의 사건발생 빈도율(IRR)을 해석하면 다음과 같다. 첫째, 노령인구 비율은 비율이 1% 증가할 때 복지허브화 발생률이 8.7% 증가하는 것으로 분석되었다. 둘째, 저소득자 비율은 비율이 1% 증가할 때 복지허브화 발생률이 6.3% 증가하는 것으로 분

---

9) 그런데 회귀계수의 크기는 추정방법별로 차이가 있으나 통계적 유의성과 부호는 매우 일관성이 있는 결과를 보여준다.

10) IRR은 양의 값을 가지며 1보다 크면 종속변수의 발생률을 증가시키고 1보다 작으면 감소시키는 것을 의미하며, 독립변수 1단위 증가는 종속변수의 발생률을 (IRR-1)*100% 만큼 증가시키거나 IRR배 만큼 증가시키는 것으로 해석한다.

석되었다. 셋째, 행정능력의 측정변수인 사회복지공무원 비율은 비율이 1% 증가할 때 복지허브화 발생률이 6.5% 증가하는 것으로 나타났다. 넷째, 재정능력을 나타내는 재정자립도가 1% 증가할 때 복지허브화 발생률이 2.1% 증가하는 것으로 나타났다. 다섯째, 단체장 성별은 단체장이 남성인 기초자치단체의 복지허브화 발생률이 여성이 단체장인 기초자치단체에 비해 평균적으로 1.577배 높은 것으로 분석되었다. 여섯째, 소득수준을 나타내는 주민 1인당 지방세 수입이 1백만 원 증가할 때 복지허브화 발생률이 9.0% 감소하는 것으로 분석되었다. 마지막으로 지역규모의 측정변수인 읍·면·동 수의 1개 증가는 복지허브화 발생률을 3.6% 증가시키는 것으로 나타났다.

요약하면, 기초자치단체의 복지허브 전환 읍·면·동 수에는 복지수요, 정부능력, 단체장 특성, 환경 등 다양한 요인들이 복합적으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 단체장 요인 중 나이와 이념 성향, 환경 및 기타 요인 중 단체유형은 복지허브 전환 읍·면·동 수에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었다. 결론적으로, 읍·면·동의 복지허브 전환은 사회복지서비스에 대한 수요가 높고, 정부의 행정능력과 재정능력이 좋고, 규모가 큰 기초자치단체에서 활발하게 이루어졌고, 지역의 소득수준이 낮은 기초자치단체일수록 읍·면·동의 복지허브 전환 실적이 저조하다고 요약할 수 있다.

〈표 8〉 전환 읍·면·동 수 모형 추정결과(N=452)

모형 / 독립변수		통합 포아송	임의효과 포아송	통합 음이항	임의효과 음이항
		Coef.(s.e.)	Coef.(s.e.)	Coef.(s.e.)	Coef.(s.e.)
복지수요 요인					
노령인구 비율		0.069(0.023)** 1.072	0.136(0.031)*** 1.145	0.084(0.031)** 1.087	0.062(0.029)* 1.064
저소득자 비율		0.070(0.027)** 1.072	0.258(0.059)*** 1.294	0.061(0.033)$^{+}$ 1.063	0.082(0.030)** 1.086
정부능력 요인					
행정능력		0.051(0.012)*** 1.052	0.103(0.027)*** 1.109	0.063(0.014)*** 1.065	0.055(0.010)*** 1.056
재정능력		0.021(0.004)*** 1.021	0.045(0.007)*** 1.047	0.021(0.005)*** 1.021	0.023(0.004)*** 1.024
단체장 요인					
연령		−0.003(0.006) 0.997	0.008(0.007) 1.008	−0.004(0.006) 0.996	−0.004(0.005) 0.996
성별	남성	0.658(0.290)* 1.932	0.603(0.414) 1.827	0.456(0.194)* 1.577	0.761(0.223)*** 2.140
이념	진보	−0.037(0.109) 0.964	0.080(0.147) 1.083	−0.060(0.117) .942	−0.081(0.114) 0.922
	보수	−0.033(0.096) 0.967	0.056(0.130) 1.057	−0.023(0.106) 0.978	0.009(0.103) 1.009
환경/기타 요인					
소득수준		−0.124(0.070)$^{+}$	0.019(0.115)	−0.094(0.056)$^{+}$	−0.156(0.057)**

		0.884	1.019	0.910	0.856
지역규모		0.032(0.005)*** 1.032	0.029(0.007)*** 1.029	0.035(0.005)*** 1.036	0.027(0.004)***
단체 유형	시	0.190(0.102)$^{+}$ 1.209	0.239(0.150) 1.269	0.197(0.127) 1.217	0.130(0.115) 1.139
	자치구	0.177(0.136) 1.194	0.120(0.252) 1.128	0.117(0.159) 1.124	0.050(0.145) 1.051
상수항		−0.721(0.541)	−3.912(0.830)***	−0.773(0.495)	−1.766(0.506)***
Wald $Chi^2(p)$		252.9(0.000)	4756.6(0.000)	181.8(0.000)	244.8(0.000)
과대산포(p)		490.2(0.000)			
임의효과(p)			306.3(0.000)		1.2^{e-4}(0.496)
VIF		2.74			

+ p〈0.1, * p〈0.05, ** p〈0.01, *** p〈0.001

주1. 독립변수별로 회귀계수 밑에 사건발생 빈도율(IRR)이 제시되어 있음(상수항 제외).

2. Wald $Chi^2(p)$는 모형 적합도를 나타냄.

3. 과대산포(p)는 과대산포계수 $\alpha = 0$에 대한 우도비 Chi^2 검증통계(유의확률)임.

4. 임의효과(p)는 횡단 임의효과에 대한 우도비 Chi^2 검증통계(유의확률)임.

2) 복지허브 전환 읍·면·동 비율 모형

복지허브 전환 읍·면·동 비율 모형은 통합최소자승(POLS)과 임의효과모형(RE)을 적용하여 추정하였고, 그 결과가 〈표 9〉에 제시되어 있다. 모형진단 결과, 임의효과가 통계적으로 유의하지 않아(Chi^2=0.53, p=0.234), 통합최소자승모형(POLS)이 적절한 모형으로 판명되었다. 따라서 통합최소자승모형(POLS)의 결과에 기초하여 독립변수들의 회귀계수를 해석하고자 한다.

모형의 적합도를 나타내는 F값이 통계적으로 유의하여(F=4.484, p=0.000) 독립변수의 설정에 의미가 있는 것으로 판명되었으며, 결정계수(R^2)는 0.109로 독립변수들의 설명력은 높지 않은 것으로 나타났다. Breusch-Pagan Chi^2 통계치가 통계적으로 무의미하여(Chi^2 =1.14, p=0.285) 잔차의 이분산(heteroskedasticity) 문제는 없는 것으로 나타났다. 그리고 평균 VIF가 2.74이고 개별 독립변수의 VIF도 모두 10이하로 나타나 독립변수 간 다중공선성 문제도 없는 것으로 확인되었다.

통합최소자승(POLS) 추정결과, 복지수요 요인 중 저소득자 비율, 정부능력 요인 중 행정능력과 재정능력, 단체장 요인 중 성별, 그리고 환경 및 기타 요인 중 지역규모 등이 통상적인 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 통계적으로 유의한 영향을 미치는 독립변수들의 회귀계수를 해석하면 다음과 같다. 첫째, 저소득자 비율은 비율이 1% 증가할 때 복지허브 전환율이 3.596% 증가하는 것으로 분석되었다. 둘째, 행정능력의 측정변수인 사회복지공무원 비율이 1% 증가할 때 복지허브 전환율이 2.629% 증가하는 것으로 나타났다. 셋째, 재정능력을 나타내는 재정자립도가 1% 증가할 때 복지허브 전환율이 0.994% 증가하는 것으로 나타났다. 넷째, 단체장 성별은 단체장이 남성인 기초자치단체의 복지허브 전환율이 여성이 단체장인 기초자치단체에 비해 평균적으로 18.04% 높은 것으로 분석되었다. 마지막으로

지역규모의 측정변수인 읍·면·동 수의 1개 증가는 복지허브 전환율을 0.797% 감소시키는 것으로 나타났다.

요약하면, 기초자치단체의 복지허브 전환 읍·면·동 비율에는 복지수요, 정부능력, 단체장 특성, 환경 등 다양한 요인들이 복합적으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 복지수요 요인 중 노령인구 비율, 단체장 요인 중 나이와 이념성향, 환경 및 기타 요인 중 소득수준과 단체유형은 읍·면·동의 복지허브 전환비율에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었다. 결론적으로, 읍·면·동의 복지허브 전환 비율은 저소득자 비율이 높고, 정부의 행정적·재정적 능력이 좋으며, 단체장이 남성인 기초자치단체에서 높고, 규모가 큰 기초자치단체에서는 읍·면·동의 복지허브 전환비율이 낮다고 요약할 수 있다.

〈표 9〉 전환 읍·면·동 비율 모형 추정결과(N=452)

모형 / 독립변수		POLS	RE
		Coef.(s.e.)	Coef.(s.e.)
복지수요 요인			
노령인구 비율		2.053(1.414)	3.646(1.761)*
저소득자 비율		3.596(1.570)**	7.785(1.865)***
정부능력 요인			
행정능력		2.629(0.599)***	3.591(0.682)***
재정능력		0.994(0.225)***	1.705(0.254)***
단체장 요인			
연령		-0.152(0.272)	0.028(0.343)
성별	남성	18.04(8.584)*	21.44(10.84)*
이념	진보	-0.866(5.501)	2.667(6.935)
	보수	0.264(4.989)	2.936(6.299)
환경/기타 요인			
소득수준		-3.552(2.339)	-4.279(2.832)
지역규모		-0.797(0.245)**	-1.011(0.307)**
단체유형	시	-2.180(5.754)	-2.066(7.259)
	자치구	-7.854(7.129)	-9.526(8.811)
상수항		-20.75(23.11)	-88.89(27.96)**
F(p)/ $Chi^2(p)$		4.484(0.000)	109.7(0.000)
R^2		0.109	0.102
이분산(p)		1.14(0.285)	
임의효과(p)			0.53(0.234)
VIF		2.74	

+ p〈0.1, * p〈0.05, ** p〈0.01, *** p〈0.001

주1. POLS는 통합최소자승모형을 그리고 RE는 임의효과모형을 의미함

2. F(p)/ $Chi^2(p)$는 모형 적합도 통계치로 POLS는 F(p) 그리고 RE는 Wald $Chi^2(p)$임.

3. 이분산(p)는 잔차의 등분산성 가정에 대한 Breusch-Pargan의 Chi^2 검증통계(유의확률)임.

4. 임의효과(p)는 횡단임의효과에 대한 우도비 Chi^2 검증통계(유의확률)임.

3) 복지허브 전환 인구 비율 모형

복지허브 전환 인구 비율 모형은 통합최소자승(POLS)과 임의효과모형(RE)을 적용하여 추정하였고, 그 결과가 〈표 10〉에 제시되어 있다. 모형진단 결과, 임의효과가 통계적으로 유의하지 않아(Chi^2=0.96, p=0.163), 통합최소자승모형(POLS)이 적절한 모형으로 판명되었다. 따라서 통합최소자승모형(POLS)의 결과에 기초하여 독립변수들의 회귀계수를 해석하고자 한다.

모형의 적합도를 나타내는 F값이 통계적으로 유의하여(F=4.435, p=0.000) 독립변수의 설정에 의미가 있는 것으로 판명되었으며, 결정계수(R^2)는 0.108로 독립변수들의 설명력은 높지 않은 것으로 나타났다. Breusch-Pagan Chi^2 통계치가 통계적으로 유의미하여(Chi^2=8.58, p=0.003) 잔차에 이분산이 존재하는 것으로 나타나 이분산에 강건한(robust) 표준오차를 이용하여 독립변수들의 통계적 유의성을 검증하였다. 그러나 평균 VIF가 2.86이고 개별 독립변수의 VIF도 모두 10이하로 나타나 독립변수 간 다중공선성 문제는 없는 것으로 확인되었다.

통합최소자승(POLS) 추정결과, 복지수요 요인 중 저소득자 비율, 정부능력 요인 중 행정능력과 재정능력, 단체장 요인 중 단체장 성별, 그리고 환경 및 기타 요인 중 지역규모와 단체유형 등이 통상적인 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 통계적으로 유의한 영향을 미치는 독립변수들의 회귀계수를 해석하면 다음과 같다. 첫째, 저소득자 비율은 비율이 1% 증가할 때 복지허브 전환 인구 비율이 3.600% 증가하는 것으로 분석되었다. 둘째, 행정능력의 측정변수인 사회복지공무원 비율이 1% 증가할 때 복지허브 전환 인구 비율이 2.551% 증가하는 것으로 나타났다. 셋째, 재정능력을 나타내는 재정자립도가 1% 증가할 때 복지허브 전환 인구 비율이 0.856% 증가하는 것으로 나타났다. 넷째, 단체장 성별은 단체장이 남성인 기초자치단체의 복지허브 전환 인구 비율이 여성이 단체장인 기초자치단체에 비해 17.60% 높은 것으로 분석되었다. 다섯째, 지역규모의 측정변수인 주민등록인구 1,000명의 증가는 복지허브 전환 인구 비율을 0.023% 감소시키는 것으로 나타났다. 마지막으로, 정부유형 중 군(郡)에 비해 시(市)와 자치구의 복지허브 전환 인구 비율이 각각 11.77%와 23.95%가 낮은 것으로 나타났다.

요약하면, 기초자치단체의 복지허브 전환 인구 비율에도 복지수요, 정부능력, 단체장 특성, 환경 등 다양한 요인들이 복합적으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 복지수요 요인 중 노령인구 비율, 단체장 요인 중 나이와 이념성향, 환경 및 기타 요인 중 소득수준은 읍·면·동의 복지허브 전환 인구 비율에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었다. 결론적으로, 읍·면·동의 복지허브 전환 인구 비율은 저소득자 비율이 높고, 정부의 행정적·재정적 능력이 좋으며, 단체장이 남성인 기초자치단체에서 높고, 규모가 크고 군(郡)에 비해 시(市와) 자치구 유형의 기초자치단체에서는 복지허브 전환 인구 비율이 낮다고 요약할 수 있다.

〈표 10〉 전환 인구 비율 모형 추정결과(N=452)

독립변수 \ 모형		POLS	RE
		Coef.(s.e.)	Coef.(s.e.)
복지수요 요인			
노령인구 비율		-0.591(1.179)	0.414(1.412)
저소득자 비율		3.600(1.434)*	6.789(1.541)***
정부능력 요인			
행정능력		2.551(0.734)***	3.315(0.939)***
재정능력		0.856(0.240)***	1.404(0.273)***
단체장 요인			
연령		-0.110(0.258)	0.021(0.268)
성별	남성	17.60(10.25)+	20.08(13.65)
이념	진보	-2.198(5.096)	0.414(5.066)
	보수	-1.168(4.393)	0.768(4.880)
환경/기타 요인			
소득수준		-2.950(3.530)	-3.513(4.983)
지역규모		-0.023(0.011)*	-0.027(0.010)**
단체유형	시	-11.77(4.580)*	-13.23(5.363)*
	자치구	-23.95(6.968)***	-26.38(8.327)**
상수항		3.167(23.00)	-48.65(25.24)+
F(p)/ $Chi^2(p)$		4.435(0.000)	117.2(0.000)
R^2		0.108	0.101
이분산(p)		8.58(0.003)	
임의효과(p)			0.96(0.163)
VIF		2.86	

+ p〈0.1, * p〈0.05, ** p〈0.01, *** p〈0.001

주1. POLS는 통합최소자승모형을 그리고 RE는 임의효과모형을 의미함

2. F(p)/ $Chi^2(p)$는 모형 적합도 통계치로 POLS는 F(p) 그리고 RE는 Wald $Chi^2(p)$임.

3. 이분산(p)는 잔차의 등분산성 가정에 대한 Breusch-Pargan의 Chi^2 검증통계(유의확률)임.

4. 임의효과(p)는 횡단임의효과에 대한 우도비 Chi^2 검증통계(유의확률)임.

4) 분석결과 종합

본 연구의 분석결과는 종속변수인 읍·면·동 복지허브화의 측정방법에 따라 독립변수의 통계적 유의성이나 영향의 방향이 다르게 나타날 수도 있고, 다양한 영향요인 중 정부능력 요인인 행정능력과 재정능력, 복지수요 요인 중 저소득자 비율, 환경 및 기타 요인 중 지역규모 등이 읍·면·동의 복지허브화에 영향력이 큰 요인들이라는 것을 보여준다.

복지수요 요인 중 저소득자 비율은 전환 읍·면·동 수, 전환 읍·면·동 비율, 전환 인구 비율

에 통계적으로 유의한 긍정적(+)의 영향을 미치나, 노령인구 비율은 전환 읍·면·동 수에만 통계적으로 유의한 부정적(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정부능력 요인인 행정능력과 재정능력은 모두 전환 읍·면·동 수, 전환 읍·면·동 비율, 전환 인구 비율에 통계적으로 유의한 긍정적(+)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 단체장 요인 중에는 성별의 회귀계수만 통계적으로 유의한데, 단체장이 남성인 기초자치단체가 여성인 기초자치단체에 비해 전환 읍·면·동 수, 전환 읍·면·동 비율, 전환 인구 비율에서 평균적으로 높은 것으로 나타났다. 환경 및 기타 요인 중 지역규모는 읍·면·동 수로 측정한 경우는 전환 읍·면·동 수에는 긍정적(+) 그리고 전환 읍·면·동 비율에는 부정적(-) 영향을 미치고, 인구로 측정한 경우는 전환 인구 비율에 부정적(-) 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 그러나 소득수준은 전환 읍·면·동 수에만 통계적으로 유의한 부정적(-) 영향을 미치고, 군(郡)에 비해 시(市)와 자치구의 전환 인구 비율만이 낮은 것으로 나타났다.

V. 결 론

1. 분석결과 요약

본 연구는 읍·면·동의 복지허브화에 영향을 미치는 요인들을 규명함으로써 정부가 신속하고 체계적으로 읍·면·동을 복지허브로 전환하는데 도움을 줄 수 있는 정보를 산출하는 것을 목적으로 삼았다. 이를 위해 본 연구는 읍·면·동의 복지허브 전환을 종속변수로 하고 복지수요 요인, 정부역량 요인, 단체장 요인, 환경 및 기타 요인을 독립변수로 하는 회귀모형을 설정하였다. 종속변수는 전환 읍·면·동 수, 전환 읍·면·동 비율, 전환 인구 비율의 3가지 방식으로 측정하였다. 그리고 독립변수들인 복지수요 요인은 노령인구 비율과 저소득자 비율, 정부역량 요인은 행정능력과 재정능력, 단체장 요인은 연령, 이념성향, 성별, 그리고 환경 및 기타 요인은 소득수준, 지역규모, 단체유형으로 각각 조작화하였다. 회귀모형은 226개 기초자치단체의 2016과 2017년의 패널자료를 대상으로 추정하였다.

본 연구의 분석결과는 종속변수인 읍·면·동 복지허브화의 측정방법에 따라 회귀계수들의 통계적 유의성이나 부호가 다르다는 것을 보여준다. 먼저, 전환 읍·면·동 수에는 노령인구 비율, 저소득자 비율, 행정능력, 재정능력, 단체장의 성별, 소득수준, 지역규모가 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다음으로, 전환 읍·면·동 비율에는 저소득자 비율, 행정능력, 재정능력, 단체장의 성별, 지역규모가 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 마지막으로, 전환 인구 비율 모형에서는 저소득자 비율, 행정능력, 재정능력, 단체장의 성별, 지역규모, 단체유형이 통계적의로 유의한 것으로 나타났다.

종속변수에 통계적으로 유의한 영향을 미치는 독립변수들의 효과를 요약하면 다음과 같

다. 먼저, 저소득자 비율, 행정능력, 재정능력, 남성 단체장은 3가지 종속변수에 모두에 통계적으로 유의한 긍정적(+) 영향을 미쳐 매우 일관성 있는 결과를 보여준다. 반면 노령인구 비율과 소득수준은 전환 읍·면·동 수에만 각각 통계적으로 유의한 긍정적(+) 그리고 부정적(-) 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 한편, 지역규모는 전환 읍·면·동 수에는 긍정적인(+) 영향을 미치나 전환 읍·면·동 비율과 전환 인구 비율에는 부정적인(-) 영향을 미치는 것으로 나타났다. 결론적으로 저소득자 비율이 높아 복지수요가 많고, 행정능력과 재정능력이 좋으며, 단체장이 남성인 기초자치단체가 적극적으로 읍·면·동을 복지허브로 전환했다고 요약할 수 있다.

2. 정책적 시사점

본 연구의 분석결과, 정부가 읍·면·동의 복지허브 전환을 독려하고 지원해야 할 대상은 복지수요가 낮고, 행정능력과 재정능력이 열악하고, 단체장이 여성인 기초자치단체인 것으로 확인되었다. 이러한 본 연구의 분석결과와 기존연구의 결과는 정부가 신속하고 체계적으로 읍·면·동을 복지허브로 전환하기 위해서는 복지전문 인력 충원 등에 대한 행정적·재정적 지원 강화, 단체장이 여성인 기초자치단체의 복지허브 전환율 저조 원인 파악 및 대책 수립, 광역자치단체의 역할 강화 등의 조치가 필요하다는 정책적 시사점을 제시한다.

첫째, 기초자치단체의 읍·면·동 복지허브화를 촉진하기 위해서는 기초자치단체가 신설될 맞춤형복지 전담팀에 배치할 복지전문 인력을 충원할 수 있도록 중앙정부가 지원하는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 본 연구의 분석결과, 사회복지공무원 비율이 높고 재정자립도가 높은 기초자치단체의 복지허브 전환 읍·면·동 수, 전환 읍·면·동 비율, 전환 인구 비율이 높다는 것이 밝혀졌다. 이러한 분석결과는 복지허브화에 필요한 행정능력과 재정능력이 충분하지 못한 기초자치단체가 읍·면·동의 복지허브 전환에 소극적이었다는 것을 의미한다. 또한 복지허브화에 대한 일선 사회복지공무원 인식 조사결과(함영진, 2016: 4), 복지허브화 추진을 위한 복지담당 공무원 신규 충원이 적절하다는 의견(22.6%)보다 부족하다는 의견(47.5%)이 높은 것으로 나타났다. 복지허브화 정책의 핵심 내용은 읍·면·동에 맞춤형복지 전담팀을 설치하고 전담인력을 배치하는 것인데, 본 연구와 기존연구의 분석결과는 현재 중앙정부가 제공하는 인센티브(복지인력 6천 명 확충분을 전담팀에 우선 배치하도록 하는 인센티브)가 읍·면·동 복지허브 전환에 적절한 효과를 발휘하지 못하고 있다는 것을 시사한다.

둘째, 단체장이 여성인 기초자치단체의 읍·면·동 복지허브 전환율이 단체장이 남성인 기초자치단체에 비해 매우 저조한데, 그 원인을 파악하여 대책을 수립하는 것이 필요하다. 본 연구의 분석결과, 정부능력 요인과 복지수수 요인 등 다른 독립변수들의 조건이 같은 상황에서 단체장이 남성인 기초자치단체에 비해 여성인 기초자치단체의 복지허브 전환 읍·면·동 수, 전환 읍·면·동 비율, 전환 인구 비율이 체계적으로 낮은 것으로 나타났다. 또한 2017년

현재 읍·면·동의 복지허브 전환율이 저조한 하위 10개 기초자치단체 중 여성이 단체장인 기초자치단체가 서울 강남구, 서초구, 송파구, 대구 중구의 4개 인데, 이는 전체 기초자치단체 중 단체장이 여성인 기초자치단체의 비중이 3.98%인 것을 감안하면 매우 이례적이라고 할 수 있다. 우리나라에서는 단체장의 의지가 새로운 정책을 도입하는데 가장 중요한 요인이라고 할 수 있는데, 왜 여성이 단체장인 기초자치단체의 복지허브 전환이 저조한지에 대한 원인을 파악하면 복지허브 확산에 도움을 줄 수 있을 것이다.

셋째, 읍·면·동의 복지허브 전환에서 광역자치단체의 역할을 강화하는 것을 고려할 필요가 있다. 현재 읍·면·동 복지허브화 추진에서 광역자치단체는 복지허브화 운영 지원, 실태파악, 지원체계 구축 등의 지원 기능, 복지사각지대 발굴 우수사례 전파, 맞춤형 복지 전문성 향상을 위한 교육과 컨설팅 등의 교육 기능 등을 수행하고 있다(보건복지부, 2017: 15). 그런데 복지허브화 추진사항에 대한 광역자치단체의 점검결과(오민수 외, 2016: 2), 중앙정부의 획일적인 복지허브화 확산전략에 따라 현장에서 혼선이 발생하고 있고 광역자치단체의 역할이 부족한 것으로 분석되었다. 따라서 오민수 외(2016)는 광역자치단체가 혼선을 일차적으로 조정·해결하고 시·군·구의 복지허브화 추진과 방향을 주도·견인 할 수 있도록 광역자치단체의 기능과 권한을 강화하는 것과 보건복지부와 광역자치단체 사이의 업무협의와 정책방향 공유 등의 조치를 개선 대책으로 제시하고 있다. 또한 본 연구의 분석결과, 광역자치단체 간 읍·면·동의 복지허브 전환율에 커다란 격차가 있는 것으로 나타났다. 2016년에 비해 2017년 전환율 격차가 감소했지만, 최소 60.8%(경북)에서 최대 93.7%(부산)로 여전히 전환율의 격차가 크다고 할 수 있다. 따라서 광역자치단체별로 적합한 복지허브화 확산전략을 수립하고 시행할 수 있도록 권고하는 것도 필요하다.

≤참 고 문 헌≥

김대진(2010). 정책혁신과 확산 연구의 과거, 현재 그리고 미래. 「한국정책학회보」, 19(4): 75-113.

김대진(2011). 반복적 정책도입과 확산에 관한 경험 분석 연구-서울시 자치구의 반복적 지역축제 도입 사례. 「서울도시연구」, 12(3): 67-89.

김병준(2015). 「지방자치론」. 서울: 법문사.

남궁근(1994). 정책혁신으로서 행정정보공개조례 채택. 「한국정치학회보」, 28(1): 101-121.

배상석(2010). 출산장려금도입에 관한 연구: 수도권자치단체를 중심으로. 「한국정책학회보」, 19(4): 273-298.

보건복지부(2017). 「2017 읍면동 맞춤형 복지 업무매뉴얼」. 보건복지부.

석호원(2010). 정책혁신으로서 지역축제 확산에 관한 연구: 경기도의 지역축제를 중심으로. 「

지방행정연구」, 24(1): 183-206.
오민수 외(2016).「2016년 경기도 읍면동 복지허브화 추진사항 모니터링」. 경기복지재단
이석환(2013). 한국 지방자치단체 출산장려정책의 수평적·수직적 확산. 「한국행정학보」, 47(3): 329-359.
이석환(2014a). 한국 지방자치단체 출산장려정책의 효과 평가.「한국지방자치학회보」, 26(1): 23-51.
이석환(2014b). 한국 지방정부 출산장려정책의 상향적 정책확산. 「한국행정학보」, 48(2): 161-184.
이정철·허만형(2012). 출산장려금 제도의 정책확산 연구: 기초자치단체의 제도 도입을 기초한 사건사 분석.「정책분석평가학회보」, 22(3): 95-119.
이종수(2004). 한국 지방정부의 혁신에 관한 실증분석: 혁신패턴, 정책행위자 및 영향요인을 중심으로.「한국행정학보」, 38(5): 241-258.
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): 285-312.
정재진(2010). 기관 특성과 환경적 특성이 지방공기업 경영평가 결과에 미치는 영향: 경영평가 지표 및 등급부여 개선방안의 제시를 중심으로.「지방행정연구」, 24(2): 33-61.
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 방범용 CCTV 도입 확산을 중심으로.「한국정책학회보」, 21(2): 221-244.
최상한(2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. 「한국행정학보」, 44(3): 87-113.
하민지·서인석·권기헌(2011). 한국 지방정부의 정책확산 영향요인에 관한 연구: 정책행위자와 환경적 결정요인을 중심으로.「한국행정학보」, 45(4): 151-179.
한국보건사회연구원(2017).「찾아가는 읍면동 복지센터 정책 성과평가 및 개선방안 연구」. 서울: 한국보건사회연구원.
함영진(2016). 읍면동 복지허브화 추진 현황 및 과제.「보건복지 ISSUE & FOCUS」, 327: 1-7.
현하영(2010). 국고보조금의 분권교부세 전환이 지방정부의 재정지출에 미치는 영향.「지방행정연구」, 24(1): 297-323.
Berry, F. S. & Berry, W. D(1990). State Lottery Adoptions as Policy Innovation: An Event History Analysis. *American Political Science Review*, 84(2): 395-415.
Brazer, H. E(1959). City Expenditures in the United States. *National Bureau Economic Research, Occasional Paper* 66, New York.

Collier, D. & Messick, R. E(1975). Prerequisites versus Diffusion: Testing Explanations of Social Security Adoption. *The American Political Science Review*, 69(4): 1299-1315.

Cyert, R. M. & March, J. G(1963). A Behavioral Theory of the Firm. N.J.: Prentice-Hall.

Damanpour, F(1991). Organizational Innovation: A Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators. *Academy of Management Journal*, 34(3): 555-590.

Dawson, R. E. & Robinson, J. A(1963). Interparty Competition, Economic Variables and Welfare Policies in the American States. *Journal of Politics*, 25(2): 265-289.

Fabricant, S(1952). *The Trend of Government Activity in the US Since 1900*. New York: NBER

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

Gray, V(1994). Competition, Emulation, and Policy Innovation. In L. Dodd & C. Jillson (Ed.), *New Perspectives on American Politics* (pp. 230-248). Washington, DC: CQ Press.

Hofferbert, R(1966). The Relation between Public Policy and Some Structural and Environmental Variables in the American States. *American Political Science Review*, 60: 83-92.

Key, V. O(1949). *Southern Politics in States and Nation*. New York: Knopf.

Lindblom, C. E(1965). *The Intelligence of Democracy*. New York: The Free Press.

Mintrom, M(1997). Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation. *American Journal of Political Science*, 41(3): 738-770.

Mohr, L. B(1969). Determinants of Innovation in Organizations. *American Political Science Review*, 63(1): 111-126.

Rogers, E. M(1962). *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press of Glencoe.

Simon, H. A(1957). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*(2nd ed.). New York: Macmillan.

Sørensen, E(2006). Metagovernance the Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance. *American Review of Public Administration*, 36(1): 98-114.

Walker, J(1969). The Diffusion of Innovations among the American States. *American Political Science Review*, 63(3): 880-889.

KCI

* **이석환(李錫煥):** Rutgers, the State University of New Jersey에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한양대학교 정책학과 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 성과평가, 정책평가, 연구방법론이다. 최근 논문으로는 한국 지방정부 출산장려정책의 상향적 정책확산(2014), 복지정책 만족의 인식요인 연구: 서울시 무상급식 사례를 중심으로(2016), 지방공기업에 대한 객관적 성과평가와 주관적 고객만족도의 관계(2017) 등이 있다(lshufo@hanyang.ac.kr).

논문투고일: 2017.11.26 / 심사일: 2017.12.14 / 게재확정일: 2017.12.20