

정책혁신으로서 지역축제 확산에 관한 연구 : 경기도의 지역축제를 중심으로

Study on Regional Festival diffusion as policy innovation
: focusing on Kyunggi province

석 호 원*

Suk, Ho-Won

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서론
- II. 선행연구의 검토
- III. 변수의 설정과 분석모형
- IV. 분석결과
- V. 결론 및 한계

본 연구의 목적은 지방정부의 정책혁신의 확산요인과 그 영향력을 규명해 보고자 하는데 있다. 분석사례는 경기도 지역의 31개 기초자치단체의 지역 축제이며, 지방정부의 지역축제의 채택을 정책혁신으로 파악하고 이의 확산요인을 분석하였다. 분석방법으로는 '이산시간로지스틱모델'을 활용한 '이산시간사건사분석'을 이용하였으며, 민선지방정부가 구성된 1995년부터 2008년까지를 관찰 기간으로 하여 지역축제의 채택여부와 이에 영향을 미칠 것으로 예상되는 변수들의 시계열 데이터를 분석하였다. 분석결과 외부적 결정요인으로 제시한 '지역축제를 채택한 이웃정부의 수'는 지역축제의 확산에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 내부적 결정요인으로 제시된 변수 중에서 재정자립도와 주민일인당 문화공간수는 지역축제의 확산에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으나 지방정부의 규모를 나타내는 예산액의 크기, 주민수, 주민일인당 공무원수 그리고 총 세출

* 소속 및 직책고려대학교 행정학과 대학원 박사과정

논문 접수일 : 2010. 1. 17, 심사기간(1차) : 2010. 2. 23 ~ 2010. 3. 19, 게재확정일 : 2010. 3. 26

액 등은 지역축제의 확산에 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

□ 주제어 : 정책혁신, 정책확산, 지역축제, 이산시간사건사분석.

The purpose of this study is to explain the policy innovation-diffusion factors and their strength and make contribution to the study of local government's policy diffusion through understanding the policy innovation-diffusion-factors and their strength.

In this study, the regional festival cases were selected for explaining local governments' policy innovations and diffusion. The unit of analysis is local governments in kyunggi province, and the observation time period is from 1995 in which local governments have been organized by popular election vote to 2008. The analysis method is discrete time event history analysis with discrete time logistic model. In Conclusion, the number of nearby local governments that have adopted regional festivals, Self-Reliance Ratio of Local Finance and the number of cultural facilities to residents have positive influence on the regional festival diffusion. To the contrary, the size of local governments such as the number of residents, per public servants, total budget and expenditure are found to have no significant effect on regional festival diffusion.

□ Key word : Policy innovation, Policy diffusion, Regional festival
Discrete time event history analysis.

I. 서론

지방차원의 정책혁신이란 지방정부가 바람직한 사회 상태를 이루기 위한 정책목표 및 정책수단의 변화를 결정하는 것으로 궁극적으로는 새로운 것으로 인지된 아이디어나 실행이 잠재적 채택자에 의하여 채택 또는 도입되는 것을 말하며, 정책 확산은 다른 지방정부에 의하여 이러한 혁신 등이 수용되어 확대되어 나가는 것을 의미한다(박용치, 1984:191; 배상석 외, 2007:233; Rogers, 1995:5). 이러한 정책혁신의 확산은 지방자치에 있어서 매우 중요한 의미를 지니게 되는데 이는 중앙에 의하여 결정된 정책을 획일적으로 적용하는 중앙집

권체제와는 달리 지방자치는 분산된 정책결정권에 기초하여 이루어진 각 지방의 정책혁신이 자연스러운 확산과정을 통하여 다른 지방에 전이될 수 있을 것을 전제로 하는 정치제도이기 때문이다(이승중, 2004:5~6). 따라서 지방정부에 의한 정책혁신과 그 확산을 논의하기 위해서는 지방정부가 자발적으로 선택할 수 있는 정책이 대상이 되어야 한다. 중앙정부에 의해 강요된 정책은 지방정부의 혁신을 위한 노력이나 정치, 경제적 상황에 따라 자발적으로 선택된 것이 아니므로 정책혁신과 그 확산을 설명할 수 있는 대상으로 적합하지 않으며 지방정부의 자치권과 관련하여 그 정당성 측면에서도 문제가 제기될 수 있다.

한국에서는 1991년 지방자치제도가 부활되었고 1995년 민선지방정부가 구성됨으로써 본격적으로 지방자치의 시대가 출범하였다. 그럼에도 불구하고 지방차원의 정책혁신과 그 확산은 그다지 활발하게 이루어지지 못하였는바 지방자치제도에서 정책혁신과 그 확산이 지니는 중요성을 감안할 때 지방정부의 정책혁신의 실험과 이에 대한 연구는 추후 더욱 활발히 이루어져야 할 것으로 생각된다.

본 연구의 목적은 지방정부의 정책혁신이 확산되는 요인과 그 요인의 상대적인 강도를 규명함으로써 지방정부의 정책혁신과 그 확산에 관한 연구에 기여하고자 하는 데에 있다. 이를 위해 본 연구에서는 지방정부의 정책혁신의 확산을 설명하기 위한 사례로서 지역축제를 선정하였다. 지역축제는 지방자치단체에 의하여 지역의 브랜드 이미지 제고와 지역경제의 활성화 및 지역주민의 만족도 제고 등을 위해 전략적으로 채택하고 있는 프로그램이므로 정책혁신이라 할 수 있으며, 중앙정부 등에 의해 확일적으로 강요되는 것이 아닌 자치단체의 선택에 의한 정책이므로 자발적인 혁신확산의 과정을 파악할 수 있는 좋은 사례라 판단되었다.¹⁾

본 연구의 분석단위는 경기도의 31개의 기초 자치단체로 한정하였으며, 민선지방정부가 구성된 1995년부터 2008년까지를 관찰 기간으로 하여 지역축제의 채택여부와 이에 영향을 주는 변수들의 시계열 데이터를 이용하였다. 경기도 지역을 선택한 이유는 동 지역의 경우 전라도나 경상도 등의 타 지역에 비하여 선거의 결과가 편중되어 나타나는 현상이 적기 때문이며 이는 추후 정책 확산의 요인으로 제시될 지방자치단체장의 특성과 선거시기와의 관련성을 분석함에 있어서 나타날 수 있는 오차를 방지하기 위한 것이다. 또한 분석방법으로는 이산시간사건사분석(discrete time event history analysis)을 활용하였다.

1) 지역축제는 전국적으로 빠르게 확산되고 있으며 2009년 현재 전국 16개 광역시, 도에서 921개의 지역축제가 개최되고 있다(문화체육관광부 2009 축제 총괄표).

II. 선행연구의 검토

1. 선행연구의 검토

1) 정책혁신의 확산요인에 관한 연구

정책 확산과 관련한 연구들은 일반적으로 정책 확산의 요인을 크게 지방자치단체를 둘러싼 외부적 결정요인과 자치단체의 내부적 결정요인으로 대분하고 양자를 동시에 고려하여 설명하고 있다.

먼저 외부적 결정요인 모형은 인접지역 정부의 정책 채택 여부를 중요시하며, 특정 지방정부가 주로 지리적으로 인접한 정부의 정책을 모방하고 이를 채택함으로써 정책 확산이 이루어질 수 있음을 지적하고 있다(Walker, 1969; Berry&Berry, 1990; 남궁근, 1994; 이승중, 2004). Walker(1969)의 경우 주정부가 새로운 정책을 채택하는 것을 정책혁신으로 정의하고 이들 정책이 채택되는 기간을 혁신의 확산으로 파악하면서 정책 확산에 있어서 혁신을 선도하는 주가 존재함을 설명하고 있으며, Berry&Berry(1990)는 정책혁신으로서 주정부들의 복권정책의 채택에 영향을 미치는 요인을 분석하면서 이웃 주들의 복권정책의 채택 여부가 정책 확산의 매우 중요한 요인임을 밝히고 있다. 남궁근(1994)의 경우도 지방정부의 정책혁신으로서 행정정보공개조례를 설정하고 그 확산의 외부적 요인으로 인근 지방자치단체의 정보공개조례의 초기채택 여부를 설정하고 있다. 반면 Gray(1973)의 연구에서는 인접지역 정부가 미치는 영향의 정도는 민권, 복지, 교육 등의 이슈영역에 따라 다를 수 있으며, 경우에 따라서는 연방정부의 영향도 강하게 받기 때문에 확산현상은 인접지역보다는 국가적인 수준에서 이루어진다고 지적하고 있다(남궁근, 1994:107).

내부적 결정요인 모형은 당해 지방정부의 정치, 경제, 사회적 특성에서 정책 확산의 동인을 찾고자 시도한다. 예를 들어 Gray(1973)의 경우는 정치적 경쟁이 심하고, 재정력이 높은 주일수록 혁신정책의 수용에 선도적임을 제시하고 있으며(이승중, 2004:8), Berry&Berry(1990)는 복권정책의 확산과 관련하여 내부요인으로 주정부의 선거시기, 재정건전성, 일인당 주민소득, 근본적 종교주의자의 수, 주의회와 주지사의 정당의 동일성 등을 제시하고 있다. 남궁근(1994)의 경우는 행정정보공개조례의 확산을 설명하면서 지방의회의 규모, 지방의원의 연령, 지방선거 투표율, 인구규모, 주민의 교육수준, 지방자치단체의 유형 등을 제시하고 있다.

이외에 정책 확산에 있어서 시간요인을 중요하게 고려하여 정책 확산의 이론 모형을 정태적 모형과 시간요인 모형으로 대분하고 혁신 확산의 시간모형을 제시한 연구(이승중, 2004)와 혁신확산의 요인을 모방요인과 지식요인, 기타 요인 등으로 분류하고 이들의 영향력을 설명하고자 시도한 연구(이동기, 2000)등도 존재한다.

2) 지역축제에 관한 연구

지역축제와 관련된 대부분의 연구들은 특정한 지역축제를 사례로 하여 이들의 성공요인을 분석하거나(서희석, 2006), 지역축제의 브랜드가치(서철현외, 2009) 혹은 지역축제가 미치는 경제적 효과, 주민만족도 내지 지역발전 등에 미치는 영향 등에 초점을 맞추고 있다(정성호, 2007; 김창수외, 2007; 함석중외, 2009; 한상현, 2008; 이기철, 2008). 그러나 지역축제를 정책혁신과 그 확산의 관점에서 분석하고 있는 연구는 찾아보기 힘들다. 이는 지역축제를 주로 지역의 경제발전, 이미지 제고 및 주민만족도 향상 등을 위한 자치단체의 전략적 사업의 일환으로 파악하고 있기 때문이며 이로 인해 지역축제가 지니는 정책실험으로서의 의의와 확산에 대한 논의가 부족한 것으로 생각된다.

선행연구에서 지적하고 있듯이 정책의 확산을 연구함에 있어서는 외부적 결정요인과 내부적 결정요인이 모두 중요하게 고려되어야 한다. 지방정부가 특정한 정책을 채택함에 있어 인근 지방정부의 정책실험은 정책이 초래할 수 있는 여러 가지 결과에 대한 정보를 제공하여 정책의 불확실성을 줄일 수 있으며 결과적으로 정책혁신을 위한 중요한 자원으로 기능할 수 있다. 그러나 주위의 지방정부에서 정책혁신이 일어난다 하더라도 이를 수용할 만한 정치적 지지가 부족하거나, 지방정부의 재정상황 내지 조직적 역량 등이 뒷받침 되지 않는다면 혁신의 확산은 일어날 수 없을 것이다. 따라서 정책혁신의 확산을 적절히 설명하기 위해서는 두 가지 요인이 모두 고려되어야 하며 이에 본 연구에서도 정책혁신의 확산요인으로 이들 요인을 모두 고려하여 분석하였다. 또한 한국의 경우 지방정부의 자발적인 정책혁신과 이의 확산을 설명할 수 있는 적절한 사례가 부족함을 고려해 볼 때 지역축제가 지니는 사례로서의 유용성은 매우 높다고 생각된다. 그럼에도 불구하고 지역축제에 대한 대부분의 연구들은 지역축제의 효과와 성공요인을 규명하는데 경도되어 지방정부 차원의 자발적인 정책혁신과 그 확산의 관점에서 지역축제를 분석하고 있는 연구는 찾아보기 어려운 실정이다. 이러한 면에서 본 연구는 지역축제의 연구에 대한 새로운 시도로서 의의를 지닌다고 생각된다.

III. 변수의 설정과 분석모형

1. 분석방법

사건사분석은 시계열 데이터의 분석을 통해 특정한 대상이 특정 시간에 다른 대상보다 특정 사건을 경험하게 될 위험이 더 높은 것인가를 설명하기 위한 분석방법이다. 횡단면 분석의 경우 특정한 사건에 영향을 주는 독립변수는 시간에 따라 변화하지 않는 것으로 가정하기 때문에 시간에 따라 변화하는 독립변수들이 사건발생에 어떠한 영향을 미쳤는지 판단할 수 없다(양창훈, 2008:140). 그러나 사건사 분석의 경우 원인으로 판단되는 여러 가지 요인들은 시간에 의존적이며 관측기간 동안 시간의 흐름에 따라 지속적으로 변화한다고 가정하기 때문에 변화하는 독립변수가 사건발생에 미치는 영향력을 판단할 수 있는 장점이 있다. (Yamaguchi, 1991; Ko, 2004).

본 연구에서는 이산시간사건사 분석을 활용하였다. 동 방법은 종단적 연구자료를 이산시간 로지스틱(discrete time logistic)모형을 이용하여 분석하는 것이며 관측 대상이 주어진 기간 동안 하나의 사건만을 경험한다는 가정 하에서 독립변수들이 종속변수에 미치는 영향을 분석하는 방법이다. 분석모형은 최대우도(Maximum likelihood)에 의해서 추정될 수 있는 비례 오즈모형(proportional odds model)으로 설정되며 독립변수 한 단위의 변화에 따른 오즈비(odds ratio)²⁾의 변화를 측정하게 된다. 특정한 사건이 일어날 확률은 다음의 식(1)로 나타낼 수 있으며 오즈비에 자연대수를 취하게 되면 독립변수에 대해 선형인 식(2)를 얻을 수 있다. 따라서 독립변수의 변화에 따른 사건발생의 확률 및 그 변화를 동시에 관찰할 수 있다.

$$\text{식(1)} : P(i) = \frac{1}{1 + e^{-Z_i}}$$

$$Z_i = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \beta_3 X_{3i} \cdots + \beta_k X_{ki} ; X_i = \text{독립변수}$$

$$\text{식(2)} : \frac{P_i}{1-P_i} = e^{Z_i} ; L_i = \text{Ln}\left(\frac{P_i}{1-P_i}\right) = Z_i$$

2) 오즈비란 특정한 사건이 일어나지 않을 확률에 대한 특정한 사건이 일어날 확률의 비를 의미하며

$\frac{P_i}{1-P_i}$ 로 나타낼 수 있다.

본 연구는 특정한 지역에서 사건의 발생(지역축제의 채택)여부에 영향을 미치는 여러 요인과 이들의 영향력을 파악함으로써 정책혁신의 확산요인을 규명하는 것을 목적으로 하고 있다. 이산시간로지스틱 모형은 독립변수의 변화에 따른 사건발생의 확률변화와 사건 발생 확률에 미치는 독립변수의 상대적 영향력을 측정할 수 있으므로 본 연구의 분석방법으로 적합하다고 판단되었다.

2. 변수의 설정

1) 종속변수

본 연구의 종속변수는 경기지역 기초자치단체의 지역축제의 채택여부이다. 경기도 지역의 축제 수는 115개로 전국에서 서울(119개)다음으로 많은 축제를 개최하고 있으며 2009년 현재 31개의 기초 자치단체(시:27, 군:4)모두 지역축제를 하나 이상 채택하여 시행하고 있다. 본 연구에서는 정책혁신의 자율성이 높아졌다고 평가할 수 있는 민선지방정부 구성 이후를 관찰 기간으로 하고 있다. 따라서 1995년 이전부터 시행되어 왔던 21개의 축제는 분석 대상에서 제외하며 1995년 이후 각 시, 군에서 복수로 시행하고 있는 여러 축제 중 시기가 가장 빠른 축제의 채택을 사건의 발생으로 파악한다.

<표 1> 전국의 지역축제 총괄(2009)

서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합계
119	47	33	27	10	22	27	115	105	50	81	50	47	48	112	28	921

출처: 문화체육관광부 2009 축제 총괄표.

<표 2> 경기도의 지역축제 현황(2009)

시·군	95이전(축제 수)	95이후(축제 수)	Total
수원시	2	2	4
성남시	1	5	6
고양시	1	2	3
부천시	1	4	5
용인시	1	6	7

시·군	95이전(축제 수)	95이후(축제 수)	Total
안 산 시	1	3	4
안 양 시	0	5	5
남양주시	1	2	3
의정부시	2	2	4
평택시	1	3	4
시흥시	0	1	1
화성시	0	5	5
광명시	2	3	5
파주시	1	8	9
군포시	0	1	1
광주시	0	4	4
김포시	1	4	5
이천시	1	3	4
구리시	0	2	2
양주시	0	1	1
안성시	0	4	4
포천시	0	6	6
오산시	0	1	1
하남시	1	0	1
의왕시	0	2	2
여주군	2	1	3
동두천시	1	1	2
양평군	0	7	7
과천시	0	1	1
가평군	0	3	3
연천군	1	2	3
Total	21	94	115

출처: 문화체육관광부 2009 축제 총괄표 재구성.

2) 독립변수

(1) 외부적 결정요인

지방정부가 혁신적 정책을 채택함에 있어 인근 지방정부의 정책채택여부는 당해 정책에 대한 정보를 제공하고 정책결과의 불확실성을 제거해 줌으로써 정책혁신을 촉진하는 자원으로 기능할 수 있다(Berry&Berry, 1990:400). 또한 인근지역의 정책실험을 통해 이루어지는 지식의 축적은 혁신의 채택을 위한 의사결정에 큰 영향을 미치게 된다(Swan, 1985:1242; 이동기, 2000:321). 특히 이웃정부의 정책채택은, 주민에게 부담을 주는 정책인 경우 당해 지방정부의 정책채택에 정당성을 부여해주는 반면 주민에게 인기 있는 정책의 경우 동 정책채택의 내부적 압력으로 작용하여 정책혁신을 촉진하는 기제가 될 수 있다(Berry&Berry, 1990). 정책 확산을 설명하고 있는 대부분의 선행연구에서도 이웃정부의 새로운 정책도입은 인접한 다른 정부의 정책채택에 유의미한 영향을 미치고 있는 것으로 확인되고 있다. 이에 근거하여 본 연구에서도 지역축제의 확산에 영향을 미치는 외부적 결정요인으로 지역축제를 도입한 경기도 내의 기초자치단체의 수를 설정하였다.

(2) 내부적 결정요인

내부적 결정요인은 정책혁신의 도입에 있어서 이웃 지방정부의 영향을 제외한 당해 정부의 내부적 요인을 의미한다. 본 연구에서는 이러한 내부적 요인을 선거의 시기 및 단체장의 특성 그리고 자치단체의 규모와 재정력, 지역특성 등으로 구성하였다.

① 선거의 시기

지방정부를 구성하는 주요 행위자들은 지방자치단체장과 지방의회이며 이들은 선거를 통해 정당성을 부여받고 있다. 선거 시기는 정치적 참여의 기회증대 및 여론에의 민감성 정도가 높아지며(Eiginger, 1973) 특히 지방정부의 정책결정은 지역사회의 득표를 극대화하는 방향으로 이루어지게 되므로(Downs, 1957:52; 이종수, 2002:123) 지역주민에게 부담을 주는 정책은 선거에 임박한 시기에는 채택되기 어려울 것이며 반대의 경우에는 정책이 채택될 확률이 높아질 것임을 예상할 수 있다. 지역축제의 경우 지역주민에게 유리한 정책이므로 후보자의 입장에서는 좋은 선거공약이 될 수 있을 뿐 아니라 선거를 앞둔 자치단체장에게는 입기 중의 치적으로 홍보할 수 있으므로 선거의 시기는 정책 확산에 영향을 미치는 중요한

변수가 될 수 있다. Berry&Berry(1990) 또한 선거 시기에 임박할 경우 정책이 채택될 확률이 매우 높은 반면 선거 이후 시기에는 정책이 채택될 확률이 낮게 나타남을 제시하면서 선거 시기를 정책 확산을 설명하기 위한 유력한 변수로 강조하고 있다. 본 연구에서는 선거의 시기를 더미(dummy)변수로 구성하였으며 선거직전 해와 선거가 있는 해의 경우 1의 값을 부여하였고 그 이외의 경우는 0의 값을 부여하였다.

② 단체장의 특성

지방정부의 혁신에 관한 연구에서, 혁신동력으로 가장 빈번하게 지적되는 것은 지방자치단체장의 특성이다. 이는 이들의 리더십과 혁신의 의지, 그리고 변화의 수용성 등에 따라 지방정부의 혁신의 정도가 달라질 수 있음을 의미한다(김혜정, 2006:86). 특히 한국의 지방정부에 있어서는 단체장이 지배하는 강시장제도가 일반적이기 때문에 시장이나 군수의 리더십이 지방정부의 혁신을 결정하는 핵심요소일 수 있다(이종수, 2004:246). 2008년 12월 한국행정연구원에서 발표한 ‘공무원 출신과 비공무원 출신의 기초지방자치단체장의 정책성향’을 분석한 결과에 의하면 공무원 출신이 비공무원 출신보다 사회복지비 지출을 상대적으로 많이 증가시킨 것으로 나타난 반면 지역개발비 지출은 전체적으로 비공무원 출신이 공무원 출신보다 더 많이 감소시킨 것으로 나타났으며, 연임비율 또한 공무원 출신이 더욱 높은 것으로 나타나고 있다. 지방자치단체장의 출신성분이 정책혁신의 채택에 미치는 영향은 선형적으로 알 수 없으나 공무원 출신의 경우 비공무원 출신에 비해 행정경험이 풍부하고 지방정부에 대한 이해와 정책수행의 전문성이 좀 더 높을 것으로 생각되어 정책혁신에 좀 더 적극적일 것으로 가정하였다. 본 연구에서는 이러한 가정 하에 단체장의 특성을 공무원 출신과 비공무원 출신으로 구분하되 단체장, 지방의회 의원, 공무원 등 공무원직의 수행 경험이 있는 경우 공무원 출신으로 분류하고 1의 값을 부여하였으며, 그 이외의 정당정치인, 기업가 출신 등 공무원직의 수행 경험이 없는 경우는 비공무원으로 분류하고 0의 값을 부여하여 더미변수로 구성하였다.

③ 자치단체의 규모

지방정부의 규모 또한 정책혁신에 중요한 변수가 될 수 있다. 조직의 규모가 커질수록 새로운 사업을 위해 사용 가능한 여유자원이 많아져 성장과 도전의 기회가 더 많아질 수 있으며 외부 환경의 통제가 보다 용이할 수 있다(김혜정, 2006:88). Mohr(1969)의 경우 조직의 규모가 혁신성의 가장 중요한 요인임을 제시하고 있으며 남궁근(1994)의 연구에서도 정

책 확산의 내부결정요인으로 조직의 규모가 강조되고 있다.

자치단체의 인구 수 또한 지방정부의 정책 혁신에 중요한 요인이 될 수 있다(Harris& Kinney, 2003; 이종수, 2004). 인구는 지방자치단체의 중요한 구성요소일 뿐 아니라 지방자치단체의 대외적 영향력의 크기와도 밀접한 관련을 갖고 있으며 지방자치단체의 재정력의 근원이 된다. 규모를 조작화하는 방법으로는 측정의 용이성으로 인하여 구성원의 수를 주로 많이 사용하는 경향이 있으며(김혜정, 2006), 정부의 규모를 측정하는 방법으로는 주로 인구일인당 공무원수 등의 인력규모와, GDP 대비 총지출액 등의 재정규모가 사용된다(정용덕, 2001; 유민봉, 2008). 본 연구에서는 자치단체의 규모를 예산현액의 크기와 주민일인당 공무원수 및 주민수로 구성하였다.

④ 자치단체의 재정력

자치단체의 재정력은 자치단체의 혁신정책을 위한 중요한 자원이 된다. 자치단체가 특정한 사업을 수행하기 위해서는 재원이 필요하며 특히 자주재원의 크기와 재정자립도는 사업의 자율성과 매우 밀접한 관련을 지닌다. 또한 자율적으로 활용할 수 있는 재원이 풍부한 지방정부일수록 혁신적 시도를 기울일 가능성이 크다고 할 수 있다(이종수, 2004:249). 재정자립도란 지방정부의 업무수행에 있어서 수입과 지출을 독자적으로 조달 운영할 수 있는 정도로서 지방정부의 재원 중 자치단체의 노력에 의해서 징수되는 지방세와 세외수입이 예산규모에서 차지하는 비율을 의미한다. 이러한 재정자립도는 오랫동안 사용되어온 재정력의 평가모형이지만 오늘날과 같이 의존수입이 보편화된 시대에는 한계가 있으며 어느 하나의 지표만으로는 설명하기 어려운 측면이 있다(김혜정, 2006). 따라서 본 연구에서는 자치단체의 재정력을 재정자립도와 총세출의 크기로 설정하였다.

⑤ 지역의 특성

지방자치단체의 산업구조와 지리적 특성 등은 특정 정책의 채택에 영향을 미칠 수 있다. 도시지역일수록 개방성의 정도가 높게 나타나 높은 혁신성이 나타날 가능성이 있으며(이종수, 2004:249). 농촌 지역에 비해 문화적 욕구가 높게 나타날 것으로 예상할 수 있다. 또한 당해 지방자치단체의 산업구조에 유리한 정책일수록 많은 지역주민의 지지를 얻을 수 있을 뿐 아니라 지역경제의 활성화를 위한 전략 측면에서 유리할 수 있으므로 지역축제의 주요한 목적이 지역경제의 활성화 및 지역주민의 문화적 욕구의 충족이라는 점을 감안하면 지역의 특성은 매우 유의미한 변수가 될 수 있다. 본 연구에서는 각 시, 군의 세대수에서 농업에 중

사하는 세대수의 비율과 주민일인당 문화공간의 수³⁾를 지역의 특성을 판단하는 변수로 조작화 하였다.

본 연구에서는 지역축제의 채택과 이의 확산에 영향을 주는 변수들을 규명하고 이들의 상대적인 영향력을 파악하고자 하기 때문에 정책의 채택으로 인하여 영향을 받을 수 있는 변수들은 후행변수(lagged variables)로 구성되어야 한다. 그렇지 않을 경우 정책의 채택으로 인하여 영향을 받은 변수들이 다시 정책의 채택에 영향을 주는 모형이 구성되어 인과관계가 정확히 반영되지 못할 위험이 있다. 따라서 위에서 제시된 변수 중 지방자치단체의 규모를 나타내는 예산현액의 크기, 일인당 공무원수 그리고 주민수는 직전 해의 수치를 반영하였으며 지방자치단체의 재정력을 나타내는 총세출액의 크기와 재정자립도, 그리고 지방자치단체의 특성을 나타내는 농가세대의 비율 및 주민일인당 문화공간 수의 비율 또한 직전해의 수치를 활용하여 모형을 구성하였다.

<표 3> 변수의 구성

변수의 종류		내 용	
종속변수	Y	지역축제의 채택여부	채택시: 1, 비채택시: 0
독립변수	X1	이웃시군	지역축제를 채택한 시, 군의 수
	X2	선거시기	선거해 or 선거직전해: 1, 나머지: 0
	X3	단체장의 특성	공무원, 의회의원, 단체장 출신: 1, 나머지: 0
	X4	예산현액	전(前)년도
	X5	공무원수	(주민일인당, 전년도)
	X6	주민수	전년도
	X7	재정자립도	전년도
	X8	총세출크기	전년도
	X9	문화공간수	(주민일인당, 전년도)
	X10	농가세대의 비율	(총 세대 중 농가세대, 전년도)

3) 문화공간의 수는 영화관, 각종 공연장, 미술관, 시, 군민 회관의 총 합계로 구성하였다.

3. 분석모형

1) 자료의 수집

종속변수인 경기지역 시, 군의 지역축제 채택여부에 대한 자료는 각 시군의 홈페이지와 문화체육관광부 홈페이지, 보도 자료 등을 활용하였으며 독립변수로 제시한 선거의 시기와 단체장의 특징은 선거관리위원회 홈페이지와 각 후보자들의 선거공약 보도자료 및 각 시군의 홈페이지를 참고하였다. 이외의 예산현액, 공무원수, 주민수, 재정자립도⁴⁾, 총세출크기, 문화공간수, 농가세대 비율 등은 경기통계연보(1995~2008)와 지방행정종합정보공개시스템 및 재정고, 경기도 홈페이지를 참고하였다.

2) 분석모형

이산시간사건사모델은 사건이 발생하게 될 위험이 이전에 발생한 사건에 의해 영향을 받지 않는 것을 가정하기 때문에 특정 대상이 사건을 경험하게 되면 이를 위험집합에서 제외하게 된다. 따라서 1995년 이후 지역축제를 최초로 경험한 자치단체는 관찰대상에서 제외하며 분석대상이 되는 총 관측사례(total number of observations)는 200개가 된다.

<표 4> 총 관측사례

Year	채택 자치단체	위험집합(Risk set) ⁵⁾	재해율(Hazard rate) ⁶⁾
1995	수원, 안산(2)	31	0.064516
1996	안양, 광주(2)	29	0.068966

4) 1994년부터 2007년 까지 200개의 재정자립도 자료 중 1994년 일부 시, 군의 예산 자료 중 일부가 통계연보에 누락되어 재정자립도를 계산할 수 없는 경우가 14건이 발생하였다. 이에 누락되지 않은 시, 군의 재정자립도가 1995년과 크게 다르지 않은 점에 비추어 불가피하게 1995년의 재정자립도를 활용하였다.

5) 위험집합이란 특정한 시간에 사건을 경험할 가능성이 존재하는 사례의 수를 의미한다. 따라서 시간이 지남에 따라 사건을 경험한 사례가 늘어나게 되므로 위험집합은 점차 감소하게 된다. 여기에서는 관찰대상연도의 직전년도까지 아직 축제를 채택하지 않은 경기도의 시, 군을 의미한다.

6) 재해율이란 일정한 기간 동안 특정한 사례가 사건을 경험할 확률을 의미하여 본 논문에서는 관찰대상 연도의 직전년도까지 지역축제를 채택하지 않은 경기도의 시 군 중에서 당해에 축제를 선택한 시, 군의 비율이 된다.

Year	채택 자치단체	위험집합(Risk set) ⁵⁾	재해율(Hazard rate) ⁶⁾
1997	고양, 부천, 파주, 김포, 이천, 포천, 과천(7)	27	0.259259
1998	여주(1)	20	0.05
1999	동두천, 양평, 가평, 연천(4)	19	0.210526
2000	성남(1)	15	0.066667
2001	용인, 안성, 의왕(3)	14	0.214286
2002	의정부, 화성, 광명, 구리(4)	11	0.363636
2003	-	7	0
2004	평택(1)	7	0.142857
2005	-	6	0
2006	남양주, 시흥(2)	6	0.333333
2007	-	4	0
2008	군포, 오산(2)	4	0.5
Total	29	200	

이상의 내용을 종합하여 본 연구의 분석모형을 제시하면 다음과 같다.

$$ADOPT_i = \beta_0 + \beta_1 \text{이웃시군}_i + \beta_2 \text{선거시기}_i + \beta_3 \text{단체장의 특성}_i + \beta_4 \text{예산현액}_{i-1} \\ + \beta_5 \text{공무원수}_{i-1} + \beta_6 \text{주민수}_{i-1} + \beta_7 \text{재정자립도}_{i-1} + \beta_8 \text{총세출크기}_{i-1} \\ + \beta_9 \text{문화공간수}_{i-1} + \beta_{10} \text{농가세대의 비율}_{i-1}$$

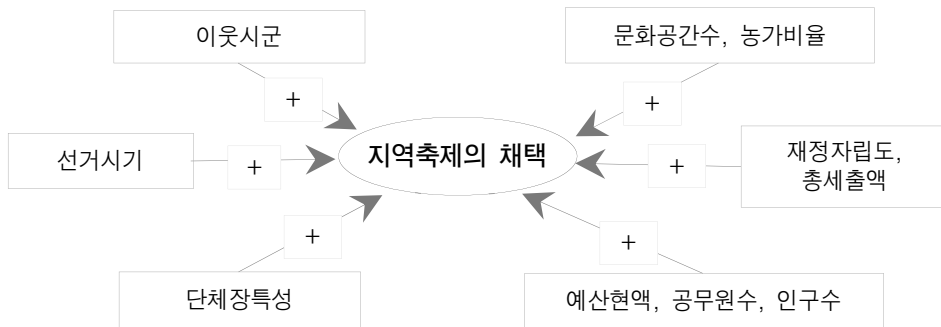
분석을 통해 예상되는 결과는 다음과 같다. 외부적 영향변수인 지역축제를 채택한 이웃시군의 수가 늘어날수록 축제의 채택확률에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 생각되며, 선거의 시기에 임박할수록 축제가 채택될 확률이 높아질 것으로 생각된다. 또한 지방자치단체장이 공무원으로 일한 경험이 있을 경우 그렇지 않은 경우에 비해 행정적 전문성을 지니고 있을 것으로 생각할 수 있으므로 축제의 채택확률이 높아질 것으로 예상된다.

지방자치단체의 규모를 나타내는 예산현액의 크기와 주민일인당 공무원수, 그리고 주민수 등의 변수도 그 규모가 클 경우 자치단체가 활용할 수 있는 가용자원이 많을 것으로 생각할 수 있으므로 지역축제의 채택확률에 긍정적인 영향을 줄 것으로 생각되며 정책의 자율성과 밀접한 관계를 지니는 재정자립도와 자치단체의 재정의 크기를 나타내는 총 세출액 역시 지역축제의 채택에 긍정적인 영향을 줄 것으로 판단된다.

지역축제의 주요한 목표 중의 하나는 지역의 문화욕구 충족이다. 주민일인당 문화공간수가 많을수록 지역의 문화적 수요가 높은 것으로 생각할 수 있으므로 문화공간 수는 지역축제의 목적에 비추어 볼 때 지역축제의 채택에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.

지역축제는 또한 지역의 자연환경이나 풍속 그리고 특산물 등을 축제의 주요 테마로 하고 있다. 따라서 지역의 농가비율이 높을수록 지역경제의 1차 산업에의 의존도가 높을 것으로 생각할 수 있으며, 지역축제 정책은 농가 소득의 증대와 지역 특산물의 브랜드 이미지 제고를 가져올 수 있으므로 농가세대의 비율은 지역축제의 채택에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다. 이상의 예상결과를 종합하면 <그림 1> 로 나타낼 수 있다.

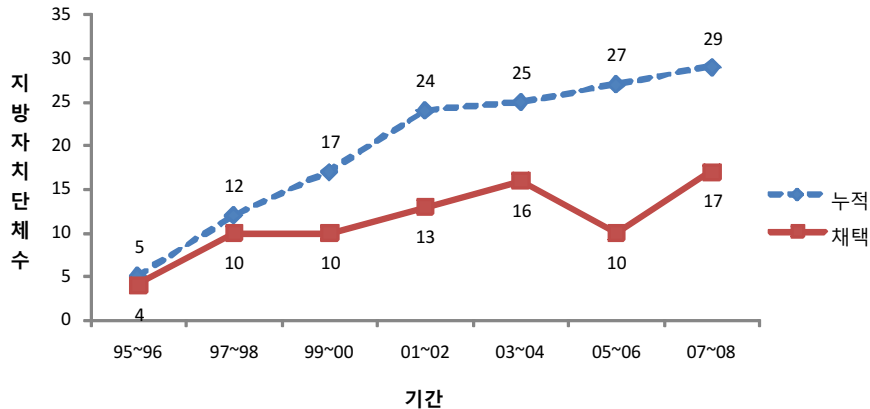
<그림 1> 예상결과



IV. 분석결과

<그림 2>는 1995년 이후 지역축제를 채택한 시, 군의 정보를 그래프로 나타낸 것이다. 두 개의 꺾은 선 그래프 중 점선으로 표시된 그래프는 1995년 이후 2008년까지 지역축제를 새롭게 선택한 시, 군의 누적도수를 나타낸다. 2009년 현재 하남시를 제외한 경기도내 모든 시, 군에서 지역축제를 새롭게 채택하고 있으며 관찰기간인 2008년 까지는 양주시와 하남시를 제외한 29개의 시, 군에서 지역축제를 새롭게 채택하였다. 실선으로 표시된 그래프는 2년 단위로 구분된, 지역축제를 채택한 시, 군의 수를 나타낸다.

〈그림 2〉 지역축제를 택한 시, 군의 누적도수와 채택도수



각 시, 군은 적게는 하나에서 많게는 아홉개까지 지역축제를 시행하고 있다. 그러나 도수의 합이 95년 이후에 채택된 지역축제의 수인 94개와 차이가 나는 것은 자치단체의 확산효과를 파악하기 위하여 해당 해에 지역축제를 하나 이상 채택한 자치단체의 수를 반영하였기 때문이다⁷⁾. 그림을 통해 볼 때 새롭게 택한 시, 군의 수가 가장 높게 나타나는 시기는 1997년부터 1998년 사이와 2001년에서 2002년 기간임을 알 수 있으며 기간 중 지역축제를 채택한 시, 군의 증가율이 가장 높은 기간은 두 번째 기간인 97년에서 98년 사이의 기간으로 이전 기간에 비하여 150%의 증가를 나타내고 있다. 그 후 증가율은 소강상태를 보이다가 2007년에서 2008년 사이에 다시 크게 증가하여 이전 기간에 비하여 70%의 증가를 보이고 있다. 이는 이승중(2004)이 제시하고 있는 시간에 따른 혁신의 시나리오 중 부활형에 가까운 형태를 보이고 있다고 할 수 있다.⁸⁾

분석 결과 모형의 적합도를 나타내는 통계량(카이제곱 통계량)의 유의확률은 0.004로, 포함된 모든 독립변수들의 계수가 0이라는 귀무가설을 유의수준 0.01 에서 기각할 수 있으므로 동 모형은 통계적으로 유의하며 모형의 분류 정확도는 86.5%로 나타나고 있다. 지역축제의 채택에 영향을 주는 변수들의 분석결과는 <표 5>에 정리되어 있으며 나타난 결과를 해석하면 다음과 같다.

7) 예를 들어 안성시에서는 2004년에 2개의 축제를 채택하였으나 2005년에 이웃효과로 반영되는 것은 축제의 수가 아닌 채택한 자치단체의 수 이므로 2가 아닌 1로 반영이 된다.

8) 이승중(2004)은 지방행정정보공개의 사례를 분석하면서 시간에 따른 혁신의 시나리오로 점감형과 부활형을 제시하고 있다. 점감형은 혁신정책의 확산추세가 증가하다가 일정시점이 넘으면 감소하는 형태이며 부활형은 일정시점을 넘으면 확산추세가 전기에는 못 미치지만 다시 증가하는 형태를 말한다.

<표 5> 사례의 분석결과

		B ^{a)}	Std. Err	Wald	자유도	유의확률	EXP(B) ^{b)}
변수	이웃시군	0.041	0.018	5.090	1	**0.024	1.042
	선거시기	0.433	0.468	0.856	1	0.355	1.542
	단체장특성	-0.159	0.492	0.105	1	0.746	0.853
	예산현액	0.000	0.000	3.443	1	*0.064	1.000
	공무원수	241.043	159.497	2.284	1	0.131	4.8+104
	인구수	0.000	0.000	0.585	1	0.444	1.000
	재정자립도	0.034	0.019	3.161	1	*0.075	1.035
	총세출액	0.000	0.000	2.346	1	0.126	1.000
	문화공간수	2.281	0.807	7.986	1	***0.005	9.787
	농가비율	0.011	0.030	0.121	1	0.728	1.011
	상수	-8.126	2.004	16.439	1	0.000	0.000
모형	카이제곱 : 19.619(***0.004) 분류정확도 : 86.5%						

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

a) B값은 부호가 양인 경우 특정한 사례의 변수 값이 클수록 지역축제를 선택한 집단에 속할 확률이 높음을 나타내며 부호가 음인 경우 해당 변수 값이 클수록 지역축제를 선택하지 않은 집단에 속할 확률이 높음을 나타냄.

b) Exp(B) 값은 eB 값을 나타내며 해당 변수가 한 단위 증가함에 따라 지역축제를 선택하지 않은 집단에 속할 확률보다 지역축제를 선택한 집단에 속할 확률이 몇 배 증가하는가를 나타냄.

첫째, 정책혁신의 외부적 효과를 측정하기 위한 이웃시군변수의 경우 B 값이 양으로 나타나고 있으며, Exp(B) 값은 1.042로 다른 조건이 일정할 때 지역축제를 선택한 시, 군이 하나 늘어나면 특정한 자치단체가 지역축제를 택할 확률이 그렇지 않은 경우보다 1.042배 증가함을 의미하며 통계적으로도 유의한 것으로 나타나고 있다. 이는 이웃 자치단체의 정책혁신이 특정한 자치단체의 정책혁신의 자원으로 작용할 수 있음을 보여주며 다수의 선행연구 결과와도 일치한다.

둘째, 선거시기 변수의 경우 B 값이 양으로 나타나고 있으며 Exp(B) 값은 1.542로 다른 조건이 일정할 때 선거에 인접한 시기일수록 특정한 자치단체가 지역축제를 택할 확률이 그렇지 않은 경우보다 1.542배 커지는 것을 의미한다. 지역축제의 경우 지역경제의 활성화와 지역주민들의 문화적 욕구에 부응하는 정책이므로 지방자치단체장은 책임기간중의 치적으로 홍보할 수 있으며 후보자에게도 유리한 선거공약으로 작용할 수 있다. 또한 이러한 효과를

극대화하기 위해서는 선거와 인접한 시기에 정책을 채택하는 것이 유리하다고 할 수 있다. 그러나 유의확률이 0.355로 높게 나타나 유의수준 0.1 수준에서도 통계적으로 유의하다고 할 수 없으므로 동 연구의 분석을 통해 이를 일반화하는 것은 어렵다.

또한 지방자치단체장이 공무원이나 지방자치단체장, 의회의원 출신인 경우 그렇지 않은 경우보다 지역축제의 채택률이 더 낮은 것으로 나타나고 있다. 단체장이 추구하는 정책은 개인의 경력 뿐 아니라 개인적 성향이나 정치적 환경 등 다른 많은 변수에 영향을 받기 때문에 성급하게 판단할 수는 없다. 그러나 공직에서 일한 경험이 지역축제의 채택에 긍정적인 영향을 줄 것이라는 예상과 다른 결과가 나타나고 있는데 이는 오히려 행정경험이 없는 단체장의 경우 정책시행 시 고려해야 할 여러 변수들에 대하여 행정경험이 있는 단체장에 비하여 신중을 기하기보다는 과감하게 대처할 가능성이 있으므로 정책의 채택에 긍정적인 영향을 주는 것으로 판단할 수도 있을 것이다. 그러나 동 변수는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타나고 있으므로 이를 일반화하기는 어렵다.

셋째, 지역의 규모를 나타내는 예산현액과 주민일인당 공무원수, 그리고 주민수 등의 변수는 주민일인당 공무원수를 제외하고 $\text{Exp}(B)$ 값이 1로 나타나 지역축제에 아무런 영향을 미치지 않는 것으로 나타나고 있다. 각 자치단체는 예산의 크기와 주민수, 그리고 주민일인당공무원수에 있어서 차이를 보이고 있음에도 불구하고 2009년 현재 경기도 31개의 모든 시, 군에서 지역축제를 시행하고 있으며 관측기간 동안에는 양주와 하남을 제외한 29개의 시, 군에서 지역축제를 새로이 채택하였다. 이처럼 지방정부의 규모 차이에도 불구하고 모든 시, 군에서 지역축제를 채택하고 있는 점과 예산현액을 제외한 주민일인당공무원수와 주민수 등의 지역의 규모를 나타내는 변수들이 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타나고 있는 것으로 보아 지역의 규모는 지역축제의 선택에 그리 큰 영향을 미치지 않는 것으로 판단할 수 있다.

넷째, 지역의 재정력을 나타내는 재정자립도와 총 세출의 크기를 살펴보면 재정자립도의 경우 지역축제의 채택에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있으나 총 세출의 크기는 아무런 영향을 주지 않는 것으로 나타나고 있다. 재정자립도는 지역의 재정자율성의 정도를 나타내는 척도이므로 재정자립도가 높을수록 자율적으로 정책을 시행할 수 있는 자원이 풍부해진다고 판단할 수 있으므로 지역축제의 채택이 자발적인 지역의 선택에 의해 이루어짐을 감안하면 이러한 결과는 타당성이 있다고 할 수 있다. 그러나 총 세출의 경우 위에서 지적한 바와 같이 지역마다 총 세출이 차이를 보이고 있음에도 불구하고 거의 모든 지역에서 지역축제를 채택하고 있으며 통계적으로도 유의하지 않으므로 총 세출의 크기는 지역축제의 채택에 그리 큰 영향을 미치지 않는 것으로 판단할 수 있다.

다섯째, 지역의 특성을 나타내는 변수인 주민일인당 문화공간수와 지역의 세대수에서 차지하는 농가세대수의 비율은 지역축제의 채택에 긍정적인 영향을 미치고 있다. 문화공간수의 경우 지역의 문화에 대한 수요와 관심을 나타내는 대리변수이므로 지역의 문화에 대한 수요와 관심이 높을 경우 지역축제를 채택할 확률이 높아짐을 나타낸다고 할 수 있다. 특히 동 변수의 경우 지역축제의 목적중의 하나가 지역의 문화육구의 충족이라는 선행연구의 결과와도 일치한다고 볼 수 있다.

또한 분석결과는 농가세대의 비율이 높아질수록 지역축제를 채택할 확률이 높아짐을 나타내고 있다. 보통 지역축제는 지역의 특산물과 풍속 및 자연경관 등을 테마로 하고 있으므로, 농업 등에 종사하는 주민의 경우 해당 지역의 특산물에 대한 이미지 제고와 홍보를 위해 지역축제의 시행에 적극적인 지지를 보낼 것으로 예상할 수 있다. 뿐만 아니라 지역에서 농업에 종사하는 인구가 많거나 지역경제의 1차산업 의존도가 높을수록 지역축제의 유용성은 더욱 높아질 것이다. 따라서 농가세대의 비율이 높을수록 지역축제를 채택할 확률이 높다고 생각할 수 있으며 분석결과에 의하면 다른 조건이 일정할 때 농가세대의 비율이 1% 증가하면 지역축제를 채택할 확률이 그렇지 않은 경우에 비하여 1.011배 증가하는 것으로 나타나고 있다. 그러나 문화공간수의 경우 유의확률이 0.005로 통계적으로 유의하나 농가세대비율의 경우 통계적으로 유의하지 않으므로 농가세대비율의 경우 위의 논의를 일반화 하기는 어렵다.

V. 결론 및 한계

Walker(1969)는 새로운 정책을 채택하는 것을 정책혁신이라 평가하고 있다. 일반적으로 정책혁신은 새로운 아이디어나 실행(practice)이 채택되는 것이며 정책의 확산은 이러한 혁신이 다른 잠재적 채택자에 수용되어 확산되는 것으로 정의되고 있다. 지방정부의 정책혁신의 실험은 타 지방정부의 혁신에 대한 불확실성을 감소시켜 줌으로써 혁신에 대한 중요한 자원으로 기능할 수 있다. 특히 지방자치제도는 각 지방의 정책혁신이 자연적인 확산과정을 통하여 다른 지방에 전이될 수 있는 가능성을 전제로 하는 제도이므로 정책혁신의 실험과 확산은 지방자치의 매우 중요한 전제라고 할 수 있다.

본 연구에서는 경기도의 31개의 시, 군을 대상으로 정책혁신으로서 지역축제의 확산 요인을 검토하고 이들의 상대적 영향력의 분석을 시도하였다. 분석방법은 이산시간사건사 분석

(discrete time event history)을 활용하였고 관측기간은 지방정부가 민선으로 구성된 1995년부터 2008년까지이며 총 200개의 사례를 분석대상으로 하였다. 본 연구의 종속변수는 경기도 지역 기초 자치단체의 1995년 이후 지역축제 채택여부이며 독립변수는 외부적 요인으로 지역축제를 채택한 이웃정부의 수를 설정하였고 내부적 요인으로는 선거의 시기와 단체장의 특성, 자치단체의 규모, 자치단체의 재정력, 그리고 지역의 특성을 설정하였다.

분석결과 지역축제를 채택한 이웃자치단체의 수는 지역축제의 채택에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며 이는 이웃정부의 정책혁신이 정책확산에 긍정적인 영향을 미치는 것을 의미한다고 할 수 있다.

선거시기의 경우 선거가 있는 해이거나 선거 직전 해인 경우에 그렇지 않은 해보다 지역축제의 채택확률이 높은 것으로 나타나고 있다. 또한 단체장이 공무원 출신이 아닐 경우 오히려 지역축제의 채택확률이 높은 것으로 나타나고 있다. 위의 결과는 지방정부의 정책혁신은 지방선거에서의 승리를 위한 유용한 전략이 될 수 있으므로 선거의 시기가 정책혁신 및 그 확산에 영향을 미칠 수 있으며 또한 행정경험이 없는 단체장이 취임할 경우 정책혁신이 더욱 활발히 이루어질 수 있음을 보여준다고 할 수 있다. 그러나 선거시기와 단체장의 특성 변수 모두 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타나 위의 결과를 일반화 하기는 어렵다.

지방정부의 규모를 나타내는 예산액의 크기와 주민일인당공무원수, 그리고 주민수는 지역축제의 채택확률에 영향을 주지 않는 것으로 나타나고 있다. 이는 경기도의 경우 그 규모의 차이에도 불구하고 모든 지방정부가 지역축제를 채택하고 있는 점을 볼 때 타당한 결과라고 평가할 수 있다. 또한 지방정부의 재정력을 나타내는 변수로서 설정된 재정자립도의 경우는 지역축제의 채택에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났으며 통계적으로도 유의하였다. 그러나 총세출액의 경우는 지역축제의 채택에 아무런 영향을 주지 못하며 통계적으로도 유의하지 않은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 현재 전국적으로 빠르게 확산되고 있는 지역축제의 양상을 반증하며 지역축제가 매우 큰 혁신의 자원으로 인식되고 있음을 나타낸다고 할 수 있다.

지방정부의 일인당 문화공간수와 농가비율의 크기는 지역축제의 채택에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타나고 있다. 문화공간수의 경우 일반적으로 제시되는 지역축제의 목적 중의 하나가 지역의 문화욕구 충족임을 감안할 때 지역의 문화에 대한 수요와 관심이 높을수록 지역축제를 채택할 확률이 높아짐을 알 수 있다. 또한 지역축제는 주로 지역의 자연경관 또는 특산물과 풍속 등을 테마로 하고 있으므로 지역의 1차 산업에의 의존도가 높거나 자연경관 및 풍속이 잘 보존되어 있을 경우 지역축제를 통해 얻는 편익이 더 높을 것으로 예상할 수 있

다. 따라서 농가 세대의 비율이 높을수록 지역의 1차 산업에의 의존도가 더 높고 도시에 비해 자연경관 등이 좀 더 잘 보전되어 있을 가능성이 높다고 할 수 있으므로 상식과 부합하는 결과라 할 수 있다. 그러나 일인당 문화공간수 변수는 통계적으로 유의하나 농가비율의 경우는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타나 농가비율이 높을수록 지역축제의 채택 확률이 높아진다고 일반화 하기는 어렵다.

마지막으로 1995년 이후 지역축제를 채택한 경기도의 시, 군의 수는 계속 증가하고 있다. 2009년 현재 하남을 제외한 모든 시, 군에서 하나 이상의 지역축제를 채택하고 있으며 1995년 이후 2009년 까지 총 94개의 지역축제가 채택되었다. 또한 그 채택의 패턴은 초기의 높은 증가율에서 점차 증가율이 감소하다가 다시 증가율이 상승하는 부활형에 가까운 모습을 보이고 있다.

결론적으로 지역축제를 채택한 이웃 시, 군의 수는 지역축제의 확산에 긍정적인 영향을 미치고 있는데 이는 정책혁신의 확산을 위해서는 혁신을 선도할 수 있는 지방정부가 필요하며 타 정부의 혁신의 경험이 당해 지방정부의 혁신을 위한 자원으로써 기능함을 보여준다고 할 수 있다. 또한 재정자립도가 높을수록, 그리고 지역의 문화에 대한 수요 및 농가세대의 비율이 높을수록 지역축제의 채택에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 이는 지방정부의 정책혁신을 위해서는 자주적 재원의 크기와 당해 정책에 대한 주민들의 수요가 매우 중요함을 나타내며, 통계적으로 유의하지는 않았으나 정책과 관련된 지역적 특성 또한 중요한 요인이 될 수 있음을 시사한다. 또한 선거의 시기와 관련하여 통계적으로 유의하지는 않았으나 정책혁신은 자치단체장의 재선을 위한 합리적 선택의 결과로서 더욱 가속화 될 수 있음을 짐작할 수 있다. 끝으로 자치단체의 예산액의 크기, 주민일인당공무원수, 주민수 등의 자치단체의 규모변수들은 지역축제의 확산에 아무런 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이는 현재 전국적으로 빠르게 확산되고 있는 지역축제의 양상을 반증하며 지역축제가 매우 큰 혁신의 자원으로 인식되고 있음을 나타낸다고 할 수 있다. 그러나 이는 지역축제의 특수성에 기인한 것으로 생각되며 정책혁신과 그 확산에 일률적으로 적용할 수는 없을 것으로 생각된다.

본 연구는 위의 시사점에도 불구하고 다음의 한계가 존재한다. 먼저 사건사분석에 따른 한계이다. 본 연구에서 설정한 관찰기간은 1995년 이후로서 1995년 이전에 채택된 21개의 축제의 영향력은 분석의 대상에서 제외되었다. 따라서 이들 축제들이 외부적 결정요인으로서 미칠 수 있는 영향력이 본 모형에서는 반영되지 못하였다. 또한 경기도의 지방정부들은 적게는 하나에서 많게는 9개에 이르는 축제를 복수로 개최하고 있다. 하나의 자치단체에서 복수

의 축제를 개최하는 경우 축제를 운영한 경험은 당해 지방자치단체의 중요한 내부적 자원이 될 수 있으나 사건사분석은 분석하고자 하는 사건이 발생한 대상은 분석대상에서 제외하므로 축제의 운영경험은 본 모형에서 고려할 수 없는 변수이다.

다음으로 통계적 유의성에 대한 한계이다. 위의 모형에서는 기존의 연구에서 중요한 변수로 지적되고 있는 선거의 시기가 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타나 동 변수의 영향력을 일반화 할 수 없었다. 농가세대비율 또한 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타나고 있는데 이는 농가세대 이외에 어업이나 광업 등의 지역의 다른 1차 산업에 종사하는 세대수가 반영되었다면 다른 결과가 나올 가능성이 존재하므로 자료의 부재로 인한 정확한 지역의 특성을 반영하지 못한 한계가 존재한다. 선행연구에 의하면 한국의 경우 지방자치단체장의 특성이 지방정부의 혁신동력으로 매우 중요하게 평가되고 있으나 본 연구에서는 자료수집의 한계로 인하여 지방자치단체장의 특성을 적절히 반영하지 못하였으며 특성으로 제시한 변수도 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타나고 있다.

한국의 경우 지방차원의 정책실험 사례가 드물었기 때문에 지방의 정책혁신과 이의 확산에 대한 연구가 상대적으로 부족한 실정이다. 이런 면에서 볼 때 자율적 정책혁신과 확산의 사례로서 지역축제에 대한 연구는 큰 의미가 있다고 판단된다. 또한 정책혁신과 그 확산은 지방자치제도의 중요한 이론적 기반임을 상기할 때 다양한 정책혁신과 확산에 대한 연구가 지속적으로 이루어질 필요가 있다고 생각된다.

【참고문헌】

- 김창수, 노경희.(2007). 지역축제 서비스품질이 축제적합성과 지역발전성과에 미치는 영향 연구-시흥갯골축제를 중심으로. 『관광학연구』, 31(5): 237-459.
- 김혜정.(2006). 지방정부의 정책혁신을 위한 지역 역량. 『한국정책학회보』, 15(3): 73-99.
- 남궁근.(1994). 정책혁신으로서 행정정보공개조례 채택. 『한국정치학회보』, 28(1): 101-121. 『한국정치학회보』
- 박용치.(1984). 혁신확산의 결정요인 분석. 『한국행정학회』, 1984년 월례발표논문.
- 배상석, 임채홍, 하현선.(2007). 정부회계제도입의 정책확산에 대한 실증적 분석-영남지역 광역 및 기초자치단체를 중심으로. 『한국정책학회보』, 16(3): 231-289.
- 서철현, 안현영, 김용철(2009). 지역축제의 브랜드가치, 브랜드이미지, 브랜드태도에 관한 연구. 『관광연구』, 24(3): 147-168.
- 서희석, 윤정현.(2006). 지역축제의 성공요인에 관한 연구- 안동국제탈춤페스티벌, 함평나비축제, 익산서동축제를 중심으로. 『지방행정연구』, 20(4): 207-228.
- 이동기.(2000). 혁신확산의 영향요소에 관한 분석. 『한국행정학보』, 34(3): 317-332.
- 이승중.(2004). 지방차원의 정책혁신 확산과 시간: 지방행정정보공개조례의 사례 연구. 『한국지방자치학회보』, 16(1): 5-25.
- 이중수.(2004). 한국 지방정부의 혁신에 관한 실증분석: 혁신패턴, 정책해위자 및 영향요인을 중심으로. 『한국행정학보』, 38(5): 241-258.
- 이중수.(2002). 『지방정부이론』. 서울: 박영사.
- 정성호.(2007). 지역축제 관람객의 만족도와 충성도에 미치는 영향분석-부산불꽃축제를 중심으로. 『홍보학연구』, 11(2): 63-88.
- 정용덕.(2001). 『현대국가의 행정학』. 서울: 법문사.
- 양창훈.(2008). 사건사분석 방법과 적용사례. 『한국정책학회』 추계학술대회.
- 유민봉.(2008). 『한국 행정학』. 서울: 박영사.
- 한상현.(2008). 지역문화축제의 경제적 가치평가에 관한 연구-부산국제영화제(PIFF)를 중심으로. 『관광연구』, 23(1): 231-251.
- 함석중, 박선희.(2009). 지역축제의 영향에 대한 지역주민 인식-동해 수평선축제를 사례로. 『관광연구저널』, 23(1): 191-206.
- 한국행정연구원.(2008). 지방자치단체장의 리더십 연구. 『한국지방행정연구원』
- Berry, Frances. and Berry, William.(1990). State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. American Political Science Review,

84(2): 395-415.

Eiginger, Peter K.(1973). The conditions of Protest Behavior in America Cities. American Political Science Review, 67: 11-28.

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

Suk, Chan Ko.(2004). The event history Analysis of the incidence of New High-Tech Firms in the Research Triangle Region. North Carolina. The Korean Regional Development Association, 16(3): 117-138.

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

Rogers, Everett M.(1995). *The Diffusion of Innovation(4th ed)*. New York: Free Press.

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

Swan, J. A.(1995). Exploring Knowledge and Cognitions in Decisions about Technological Innovation: Mapping Managerial Cognition. Human Relation, 48(11): 1241-1270.

Harris, Michael. and Kinney, Rhonda.(2003). *Innovation and Entrepreneurship in State and Local Government*. New York: Lexington Books.