

# 한국 지방정부의 정책혁신성 결정요인 분석

## : 혁신성 고-저에 따른 비교분석\*

### Analysis of Determinants of Policy Innovativeness in Korean Local Government

: Comparative Analysis Between High-Innovator and Low-Innovator

조근식\*\*

Jo, Geun Sic

#### ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경 및 선행연구
- III. 연구모형
- IV. 분석결과
- V. 결론

본 연구는 지방정부의 정책혁신성 결정요인을 분석하였다. 구체적으로 혁신성이 높은 정부와 혁신성이 낮은 정부 사이의 혁신성 동인을 비교분석하였다. 이는 혁신성의 수준에 따라 지방정부의 정책혁신 요인이 달라질 것이라는 가설을 검정하기 위한 모형이다. 이를 위해 전체 표본을 혁신성 수준에 따라 고혁신 정부와 저혁신 정부로 분할하여 개별 분석하였다. 분석결과, 고혁신 정부는 저혁신 정부와 비교해 경제적 요인과 이익집단 요인이 혁신성을 자극하는 동인인 반면, 저혁신 정부는 상대적으로 수요 요인이 혁신성을 자극하는 동인으로 확인되었다. 또한 정치적 요인의 경우에도 고혁신 정부가 저혁신 정부보다 더 민감하게 반응하는 것으로 확인되었으며, 인접정부 요인의 경우에도 고혁신 정부가 더 민감하게 반응하는 것으로 확인되었다. 이러한 차이는 고혁신 정부와 저혁신 정부로 표본을 분

\* 이 논문은 연구자의 박사학위 논문 중 일부를 발췌하여 수정 및 보완한 것입니다.

\*\* 서원대학교 정치행정학과 조교수

논문 접수일: 2013. 12. 5, 심사기간(1, 2차): 2013. 12. 5 ~ 2014. 1. 20, 게재확정일: 2014. 1. 20

할하여 분석하는 방법의 유용성을 보여준다. 두 유형의 정부간 차이를 통해 지방정부에 보다 적합한 정책방향을 제시할 수 있기 때문이다.

□ 주제어: 정책혁신, 지방정부, 혁신성 고-저

This article analyzes determinants of policy innovativeness in Korean local government. Various factors have effects on local government's policy innovation. Most researches focus on average effect of policy innovation factors. However, it is important to divide determinants of policy innovation between high and low innovators. To do this, I divided research sample into two sub-samples: high-innovator and low-innovator. The result of analysis reveals that high and low innovators have different determinants of policy innovativeness. While economic and interest group factors have significant effects on high innovator, demand factor has significant effects on low innovator. And high innovator is more sensitive to political factor and neighbor government factor than low innovator do. This different determinants can suggest more suitable policy direction to local governments.

□ Keywords: policy innovation, local government, high-low innovativeness

## I. 서론

지방정부는 새로운 정책의 도입, 즉 정책혁신<sup>1)</sup>을 통해 주민들의 수요를 충족시키고 지방정부의 발전을 도모한다. 이 과정에서 개별 지방정부는 각기 다른 행태를 보인다. 대표적으로 특정 지방정부는 다른 지방정부보다 새로운 정책의 도입에 있어서 적극적인 반면, 다른 정부는 상대적으로 소극적이다. 이러한 차이는 지방정부들의 정치, 경제, 사회적 특징에서 기인한다. 이러한 현상은 지방정부의 정책혁신을 야기하는 원인에 대한 관심으로 이어졌다.

Walker(1969)와 Gray(1973)가 지방정부의 정책혁신(정책도입)에 관한 연구의 토대를 마련한 이후, 지방정부의 정책혁신에 관한 많은 연구들이 진행되었다. 지방정부의 혁신에 관

1) 본 연구에서 정책혁신은 '지방정부의 새로운 정책도입'을 의미한다. 이는 일반적으로 알려진 기술의 혁신과는 의미가 다르다. 본 연구는 단순히 새로운 정책이나 프로그램의 도입을 혁신으로 정의하였다. 이와 관련하여 혁신에 관한 개념과 정의는 'II. 이론적 배경'에서 자세히 설명하였다.

한 연구는 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째는 혁신의 요인을 분석한 연구이다. 이 연구들은 인접정부 요인으로 대표되는 외부적 요인과 지방정부 내부적 요인이 지방정부의 정책혁신에 미치는 영향을 분석하였다(Walker, 1969; Kwon, Berry, & Feiock, 2009; Berry & Berry, 1990; Feiock & West, 1993). 둘째는 혁신의 확산에 주목한 연구들이다. 이 연구들은 확산의 패턴 혹은 순서에 대하여 분석한 후, 지방정부간 정책혁신의 시간적 차이를 비교하였다. 구체적으로 정책혁신의 순서에 따라 초기 채택자, 중기 채택자, 후기 채택자로 구분하여 각 채택자들의 특징을 분석하였다(Gray, 1973; Berry & Berry, 1990; Mooney & Lee, 1999a). 세 번째는 혁신을 야기하는 동력에 관한 연구이다. 이들 혁신기체에 관한 연구들은 혁신을 야기하는 근본적인 원인에 초점을 두는 연구로 혁신연구의 이론적 기초를 제공한다. 구체적으로 지방정부간 경쟁, 사회적 학습, 모방 등을 지방정부 혁신의 요인으로 제시하였다(Mooney & Lee, 1999a; Boehmke & Witmer, 2004; Berry & Berry, 1999; Shipan & Volden, 2008).

이 중 정책혁신의 시간적 패턴을 분석한 연구들은 정책의 초기 채택자와 후기 채택자 사이의 차이를 분석한다. 몇몇 지방정부들이 상대적으로 이른 시기에 정책혁신을 달성하는 반면, 몇몇 지방정부들은 상대적으로 늦은 시기에 정책혁신을 달성한다. 이 연구들은 이러한 차이를 분석하는데 초점을 둔다. 또한 초기 채택자를 후기 채택자보다 혁신성이 높은 정부로 정의한다. 동일한 정책혁신이 발생하였다 하더라도 초기에 정책을 채택한 정부가 상대적으로 나중에 정책을 채택한 정부보다 혁신성이 높다는 것이다. 이들은 이러한 연구를 통해 혁신의 누적적 패턴을 분석하고 초기, 중기, 후기 채택자 사이의 차이를 분석하는데 집중하였다(Walker, 1969; Gray, 1973; Grupp & Richards, 1975; Kwon, Berry, & Feiock, 2009; Walker, Avellaneda, & Berry, 2011).

그러나 본 연구는 혁신성을 다른 시각에서 정의한다. 일반적으로 혁신성이 높다는 의미는 정책혁신의 순서가 판단의 근거가 된다. 그러나 정책혁신의 순서가 아닌 정책혁신의 빈도에 주목할 필요가 있다. 다른 지방정부와 비교해 상대적으로 초기에 정책혁신을 달성하는 정부가 존재하는 반면, 다른 지방정부보다 상대적으로 많은 수의 정책혁신을 달성하는 정부도 존재한다. 따라서 정책혁신의 빈도가 높은 지방정부와 상대적으로 빈도가 낮은 지방정부의 차이를 분석하는 것도 중요하다. 이러한 시각에서는 정책혁신의 빈도가 높은 지방정부가 혁신성이 높은 정부가 되며, 상대적으로 빈도가 낮은 지방정부가 혁신성이 낮은 지방정부가 된다. 이에 따라 본 연구는 정책혁신 빈도에 근거한 지방정부의 정책혁신성 수준에 따라 혁신성 결정요인이 달라진다는 가설을 검증하고자 한다. 구체적으로 정책혁신성에 영향을 미치는 요인으로 경제적 요인, 정치적 요인, 이익집단 요인, 인접정부 요인, 수요 요인을 설정한다. 이후 각 요인들이 정책혁신성이 높은 고혁신 정부와 정책혁신성이 낮은 저혁신 정부에 미치

는 영향을 비교분석하고, 정책혁신성 수준에 따른 혁신성 결정요인을 도출하고자 한다. 본 연구에서 종속변수인 정책혁신성 수준은 해당 정책의 수에 따라 구분한다. 본 연구의 분석대상인 지역사회서비스투자사업에 비추어 보면, 사업에 해당되는 사회서비스의 수를 기준으로 분석한다. 구체적으로 사회서비스 수를 상대적인 백분율 점수로 환산하여 혁신성을 측정하였다.

앞서 언급하였듯이, 본 연구는 분석을 위해 지역사회서비스투자사업을 분석대상으로 선정하였다. 지역사회서비스투자사업은 전자바우처 방식으로 시행되는 보건복지부 산하의 사회서비스이다. 이 사업은 지방자치단체가 지역 특성 및 주민 수요에 맞게 개발한 사회서비스를 의미한다. 지역의 실정에 맞는 사업을 스스로 선택함으로써 지역의 사회서비스 자원을 중복 및 누락 없이 효율적으로 활용하고, 이용자 중심의 통합지역사회서비스 지원체계를 구축하기 위한 것이다. 지역사회서비스투자사업은 중범위의 내역사업으로서 하위에 소범위의 자체개발사업이 다수 존재한다. 본 연구에서 사회서비스 혁신성 측정의 기준이 되는 사회서비스 수는 기초자치단체별 자체개발사업의 수<sup>2)</sup>이다. 기초자치단체별로 자체개발사업의 수가 명시되기 때문에 지방정부의 사회서비스 수에 대한 정보 수집이 용이하다는 장점이 있다. 또한 자체개발사업은 모두 지역사회서비스투자사업에 포함되기 때문에, 분석에 있어 다른 사회서비스들과의 중복 문제도 해결된다. 따라서 본 연구는 지역사회서비스투자사업을 분석대상으로 사회서비스의 혁신성 수준에 따라 혁신성 결정요인을 비교분석하고자 한다.

이를 위해 본 연구는 2008년~2010년의 한국 기초자치단체를 대상으로 분석한다. 분석 방법으로는 패널분석기법 중 하나인 Newey-West 추정모형을 사용한다. Newey-West 추정모형은 OLS의 추정방식을 유지하면서 이분산성 및 자기상관을 교정하여, 이에 따른 표준오차의 추정치만을 조정하는 방식이다. 이 방식은 OLS의 추정계수를 그대로 유지하면서 이분산성과 자기상관의 문제를 해결한다는 점에서 유용한 추정방식이다(Newey & West, 1987; 엄태호·조근식, 2009: 344-345에서 재인용).

본 연구의 구성은 다음과 같다. 서론에 이은 II장에서는 이론적 배경 및 선행연구를 제시하였다. III장에서는 연구모형과 가설, 자료의 수집 및 변수의 조작화에 대하여 설명하였으며, IV장에서는 분석결과를 제시하였다. 마지막으로 V장에서는 결론을 제시하였다.

2) 자체개발사업은 개발 주체에 따라 시군구 개발, 시도 개발, 시군구 공동개발의 3가지로 구분된다. 본 연구에서는 3가지 유형의 사업이 모두 분석에 포함된다.

## II. 이론적 배경 및 선행연구

### 1. 혁신 및 확산의 개념

#### 1) 혁신의 개념

혁신에 대한 정의는 학문적 범위와 관점에 따라 다양하다. 대표적으로 Mohr(1969: 112)는 혁신을 '새로운 목적 혹은 수단을 특정 상황에 성공적으로 도입'하는 것으로 정의하였다. 그는 이러한 혁신의 개념을 조직에 적용하였다. 조직혁신(organizational innovation)을 전통적 행태에서 벗어나 새로운 프로그램을 채택하고 강조하는 조직의 능력이라고 기술하였다(Mohr, 1969: 126).

이후 Walker(1969: 881)는 미국 주정부(state government) 수준에서의 혁신에 관해 연구하였는데, 그는 혁신을 주정부가 새롭게 채택하는 정책이나 프로그램으로 정의하였다. 그의 정의에 따르면, 정책 자체가 오래된 정도 혹은 얼마나 많은 다른 정부들이 그 정책을 이미 채택하였는지는 문제가 되지 않는다. Walker(1969)가 혁신의 범위를 정책이나 프로그램으로 국한한 반면, Rogers(2003: 11)는 좀 더 포괄적인 혁신의 개념을 정의하였다. 그는 개인이나 채택의 주체에 의해 새로운 것으로 인식되는 사고(idea), 실천(practice), 목표(object)를 혁신으로 정의하였다. Nice(1994: 5)는 변화 혹은 개혁을 혁신으로 정의하였으며, 구체적으로 주정부가 새롭게 채택하는 정책이나 프로그램을 혁신으로 기술하였다. 이러한 Nice(1994)의 정의에 근거하여 London(1995: 19)은 공공조직이나 정치적 관할권(political jurisdiction)이 채택하는 새로운(quality of being new) 정책 혹은 프로그램을 혁신으로 정의하였다. 도시정부의 혁신에 관해 연구한 Franzel(2008: 255)은 도시정부 혹은 조직의 혁신을 문제에 직면한 도시정부(urban governmental community)가 새롭게 도입한 정책이나 프로그램으로 정의하였다. Gray(1973)는 Walker(1969)의 정의를 좀 더 구체적으로 정의하여, 주정부가 새롭게 채택하는 법(law)으로 정의하였으며, Downs & Mohr(1976: 701)는 혁신이 '새로운 목적 혹은 수단을 특정 상황에 성공적으로 도입'한 것이라는 Mohr(1969)의 정의를 그대로 사용하였다. 결국, 혁신이란 새로운 사고, 목표 등이 창출되고(created), 발전되고(developed), 재고안되는(reinvented) 과정이며 채택 주체에 새로운 것을 의미한다(Aiken & Hage, 1971; Kimberly & Evanisko, 1981; Rogers, 2003; O'Toole, 1997; Walker, Avellaneda, & Berry, 2011).

이러한 정의들에 근거하여, 본 연구는 혁신을 지방정부에 새롭게 도입된 정책이나 프로그

램으로 정의한다. 이때 지방정부가 새롭게 도입한 정책이 오래된 정도 혹은 이미 다른 지방 정부들이 채택하였는지의 여부는 문제가 되지 않는다. 또한 혁신성은 정책혁신의 빈도에 초점을 두어 정의한다. 혁신성을 측정하는 방법은 정책의 순서, 단일정책의 도입 여부, 그리고 도입한 정책의 수로 구분된다(Walker, 1969; Downs & Mohr, 1976; Savage, 1978; O'Connell, 2008). 본 연구는 이 중 도입한 정책의 수, 즉 정책혁신의 빈도를 혁신성으로 정의한다. 구체적으로 지역사회서비스투자사업에 해당되는 사회서비스를 정책으로 정의하고, 개별 지방정부의 사회서비스의 도입을 정책혁신으로 정의한다. 이에 따라 지방정부의 정책 혁신성은 개별 지방정부가 도입한 사회서비스의 수로 정의한다.

## 2) 확산의 개념

확산이란 정책이 퍼지는 과정을 일컫는다. 이 과정은 사회적 체제 내에서 새로운 사고의 의사소통으로 구성된다. 확산에 관한 다수의 연구들은 시간에 따른 정책혁신의 빈도가 정규분포를 이룬다는 것을 입증하였다. 또한 누적분포는 S자 곡선을 이룬다는 것을 입증하였다(Bailey, 1957; Rogers & Shoemaker, 1971). 이러한 현상에 대해서는 세 가지 설명이 제시되었다. 첫째, 주어진 사례에서 정책혁신의 시기는 사회적 환경(social milieu) 내에 존재하는 수많은 요소들의 상호작용에 의해 결정된다. 이는 정규분포의 필요조건, 즉 “각 사건의 가치는 다수의 순간(minute)과 상대적으로 동일한 요인들의 기회 조합의 결과”라는 조건과 부합한다(Pemberton, 1936). 둘째, 누적 정규곡선은 개인의 누적 학습 곡선인 “S”자 곡선과 유사하다. 이 때, 주정부의 정책혁신은 개인의 학습시도와 동일하다(Rogers, 2003: 273). 셋째, 상호작용 효과가 존재한다. 혁신을 선택한 정부는 사회 체제 내에서 아직 혁신을 채택하지 않은 행위자에게 영향을 준다. 더 많은 행위자가 혁신을 선택함에 따라 아직 혁신을 선택하지 않은 행위자에게 미치는 효과도 증가한다(Rogers, 2003: 274-275).

이러한 논리에 따르면, 정책결정자는 특정 준거집단(reference group)에 속한 정책결정자의 실제 행위 혹은 태도에 영향을 받는다. 벤치마크(benchmark)가 되는 집단으로부터 정보를 수집하는 것은 매우 유용한 방법이다. 모든 대안을 평가하고 정보를 수집하기에는 상당한 비용이 소요된다. 또한 수집된 정보를 합리적으로 평가하는 것도 매우 어렵다. 따라서 정책결정자는 다른 집단의 경험 혹은 정보를 통해 이득을 취하려 한다(Rincke, 2006). 이와 관련된 가장 직접적인 사례는 타인의 행태로부터 수집된 정보를 합리적인 베이지안 추론(Bayesian inference)을 통해 학습한다는 합리적 관찰 학습(Rational Observational Learning)이다(Hirshleifer & Teoh, 2003).<sup>3)</sup> 예를 들어, Scharfstein &

3) Hirshleifer & Teoh(2003)은 개인의 사회적 학습과 행태적 수렴의 분류를 통해 합리적 관찰 학습

Stein(1990)은 금융시장(financial market)에서 군집행태(herd behavior)를 논의하였다. 그들은 명성에 신경을 쓰는 관리자의 최대 관심은 사적인 정보를 무시하고 다른 관리자의 투자 결정을 모방하는 것이라고 주장하였다. 또한 기술의 채택과 관련하여, Katz & Shapiro(1986)는 네트워크의 외부성이 다른 정책결정자들과 유사한 행위를 선택하도록 정책결정자에게 동기를 부여할 것이라고 주장하였다. Brock & Durlauf(2001)는 사회적 상호작용과 관련된 선택모형을 제시하면서, 개인의 효용은 직접적으로 준거집단 내의 다른 행위자들의 선택에 달려있다는 것을 입증하였다. 정치적 결정에 관한 Besley & Case(1995)의 연구도 유권자가 절대적인 성과보다 상대적인 성과를 더 중요하게 여길 경우, 다른 지역의 정책과 유사한 정책을 결정하는 것이 더욱 합리적이라고 주장하였다.

이러한 행태수렴 이론의 적용은 정책혁신의 수평적 확산을 의미한다. 다수의 독립적인 지방정부가 존재하는 분권화된 정치체제는 정책실험과 정책혁신의 집행에 우호적인 조건을 제공한다(Rincke, 2006). Oates(1999)는 이러한 '실험실 연방주의(laboratory federalism)'에 관해 긍정적 견지를 나타냈다. 연방주의는 많은 지방정부들이 동시에 정책실험에 참가할 수 있으며, 다른 지방정부의 경험을 통해 학습할 수 있기 때문이다. 반면, Strumpf(2002)는 덜 긍정적인 견지를 나타냈다. 그는 이러한 혁신적 정치활동이 학습의 외부효과를 발생시키기 때문에 다른 지방정부의 실험적 노력에 무임승차(free-riding)하려는 유인이 발생한다고 주장한다. 이와 관련하여, Kotsogiannis & Schwager(2006)는 연방체제에서 정치적 행위자의 경력에 대한 관심을 연구하였다. 그들은 유권자에게 평균 이상의 능력을 입증하기 위한 유인이 지방정부 수준에서 새로운 정책을 집행하는 정치인들을 어떻게 자극하는지를 연구하였다. Rincke(2005)는 정책의 확산에서 척도경쟁(yardstick competition)의 역할을 연구하였다. 그는 유권자에 의한 비교 성과평가가 지방정부의 정책혁신을 자극할 수 있다는 것을 보였다.

## 2. 혁신확산의 양식

미국 공공정책의 가장 두드러진 특징 중 하나는 주정부들 사이의 가변성(variability)이다. 개별 주정부들이 서로 다른 정책혁신을 서로 다른 시기에 도입하는 현상은 많은 관심의 대상이 되어 왔으며, 이는 정책결정 과정과 정치적 가치라는 측면에서 많은 조명을 받았다(예를 들어, Dye, 1966, 1990; Erikson, Wright & McIver, 1993; Mintrom, 1997; Walker, 1969). 이러한 가변성은 시간의 흐름에 따라 주정부들 사이에서 정책혁신이 발생

---

을 정의하였다.

되는 양식이라는 측면에서 중요하다. 이러한 시간적 확산과정은 주정부의 정치적 정책결정에 관한 많은 정보를 제공한다(Mooney & Lee, 1999b).

주정부의 혁신확산을 이해하기 위해, 경제학과 사회학 등의 분야에서 혁신확산에 관한 문헌들이 주목받았다(Rogers, 2003). 이러한 문헌들을 통해, 혁신확산은 사회적 학습과정의 결과로 설명되었다. 즉, 정책결정자들이 자신들이 직면한 공공문제에 대하여 다른 주정부의 경험을 적용한 결과라는 것이다(Freeman, 1985; Gray, 1973; Katz, Levin & Hamilton, 1963; Walker, 1969). 주정부 정책결정자들은 문제해결을 위해 합리적 판단을 하지 않는다. 즉 모든 대안의 장단점을 평가하는 대신, 상대적으로 손쉬운 방법을 선택한다. 그리고 이 방법이 유사한 문제에 직면한 다른 주정부의 정책을 모방하는 것이다. 이러한 설명은 초기의 혁신확산 연구에서 나타난 제한된 합리성(bounded rationality) 및 점증주의(incrementalism)와 일치한다(Simon, 1958; Lindblom, 1959). 그들의 연구에 따르면, 정책결정 과정은 정보가 부족하고 시간적 압박이 존재하는 상황에서, 정책결정자들이 정책의 불확실성을 줄이기 위한 투쟁의 일환이다.

결국 혁신의 확산은 정책결정의 사회적 학습이론을 따른다(Gray, 1973). 우선, 하나 혹은 두 개의 개척적인 주정부가 새로이 혁신을 도입하면, 다른 주정부들은 그 혁신의 도입을 결정하기 전에 정책의 작동과정을 주시한다. 시간이 지남에 따라, 상대적으로 모험적인 주정부들은 혁신을 도입한다. 그리고 정책혁신의 이익이 분명히 나타나면, 더 많은 주정부들이 정책혁신을 도입한다. 마지막까지 정책혁신을 도입하지 않은 주정부들은 혁신의 압박을 받기 시작하며, 혁신이 정당성을 확보하게 되면, 모든 주정부가 혁신을 도입해야 하는 것으로 비춰지게 된다(Walker, 1969: 890). 마지막으로 대부분 주정부들이 상대적으로 짧은 기간에 혁신을 도입한 후에, 혁신을 꺼려하던 남은 주정부들이 천천히 혁신을 도입하게 된다(Mooney & Lee, 1999b: 767). 이 과정을 통해 정책혁신의 확산이 완료된다.

이러한 확산의 단계<sup>4)</sup>에 따르면 시간에 따른 정책혁신은 누적 도수 분포를 이루며, 이는 S자의 사회학습 곡선과 일치한다(Rogers, 2003: 257-261). 이러한 시간적 확산의 양식은 다양한 주정부의 공공정책에서 발생할 뿐만 아니라(Gray, 1973), 다양한 제도 내의 광범위한 정책의 확산에서도 발생한다(Rogers, 2003: 260). 그러나 Gray(1973)는 모든 정책이 이러한 확산양식을 따르지 않는다는 증거를 제시하였다. 그는 혁신배분(distribution of adoptions)의 경향이 시간이 지남에 따라 정규곡선(normal curve)에 접근한다는 것을 연구하였다. 기존의 확산연구를 확장시키려고 시도하면서 정책의 속성에 따라 확산의 패턴이

4) 첫 번째 단계는 몇몇 혁신적인 주정부에 의한 초기 확산 단계이며, 두 번째 단계는 다수의 주정부에 의한 급진적 확산 단계이며, 마지막 단계는 마지막 남은 주정부들의 점진적 확산 단계이다.

달라진다는 것을 입증하고자 하였다. 이를 통해 연방정부에 대한 참여도와 이슈에 따라 정책혁신의 확산양식이 다르다는 것을 입증하였다. 이러한 차이는 정책 분야별로 정책결정의 이면에 내재된 정책결정 과정이 다르기 때문에 발생한다(Mooney & Lee, 1999b). 특히 복지분야의 경우, 최초의 정책혁신 이후, 다른 지방정부들의 정책혁신 속도는 급속히 낮아졌다(Gray, 1973: 1180). 혁신확산 양식은 정책분야와 연방정부의 개입에 따라 다르게 나타난다. 또한 같은 복지분야의 정책인 경우에도, 성격이 다른 복지정책들이 서로 다른 확산양식을 나타내는 경우도 존재하고 있었다(Gray, 1973: 1181). 이러한 결과는 정책 분야와 통제수준<sup>5)</sup>, 그리고 다양한 유형의 연방 보조금 사이의 구분이 필요하다는 것을 의미한다. 즉, Walker(1969)가 제시한 것처럼, 모든 분야의 정책이 유사한 확산양식을 갖는 것은 아니다.

지금까지 혁신 및 확산의 개념, 혁신확산의 양식에 대하여 설명하였다. 앞서 설명한 것처럼 기존 연구들은 대부분 혁신확산의 속도 혹은 시간적 패턴에 관심을 두었다. 즉, 초기에 혁신을 선택하는 정부와 상대적으로 후기에 혁신을 선택하는 정부를 구분하고 그들 사이의 차이를 분석하였다. 또한 혁신 확산의 시간적 순서 외에 공간적 요인을 분석한 연구도 존재한다. 공간적 요인은 혁신이 인접정부를 통해 우선적으로 확산된다는 점에서 중요하다(Lutz, 1986). 그러나 시간적 요인과 공간적 요인 외에 혁신성의 고-저에 따른 비교분석도 중요한 의미를 지닌다. 전체 모집단의 평균적인 혁신성 결정요인은 상대적으로 혁신성이 높은 정부 혹은 낮은 정부에게는 실질적인 정보를 제공하지 못한다. 반면, 고티신 정부와 저혁신 정부를 표본분할하여 분석하는 경우, 혁신성의 높고 낮음에 따른 혁신성 결정요인의 차이를 제공한다. 따라서 본 연구는 혁신성이 높은 정부와 혁신성이 낮은 정부로 표본을 분할하여 개별적으로 분석을 실시한다. 이는 혁신성의 수준에 따라 지방정부의 정책혁신 요인이 달라질 것이라는 가설을 검증하기 위한 모형이다. 이 모형은 혁신성 수준에 따라 정책혁신의 동인을 분리하기 때문에, 지방정부의 정책혁신성 결정요인을 설명하는데 더욱 유용하다.

### 3. 혁신성 수준에 따른 표본분할

앞서 설명하였듯이, 본 연구는 지방정부의 혁신성 수준에 따른 정책혁신 요인을 비교분석하고자 한다. 이를 위해 선행되어야 할 것이 혁신성의 고-저에 따른 표본의 분할이다. 분할된 두 개의 표본을 개별적으로 분석함으로써 혁신성이 높은 정부와 혁신성이 낮은 정부의 정책혁신 결정요인을 비교분석할 수 있다. 이는 평균적 혁신성<sup>6)</sup>에 영향을 미치는 요인을 분석

5) 정책에 대한 주정부 통제와 주-연방 통제 사이의 구분을 의미한다.

하는 것과 달리, 혁신성이 높은(혹은 낮은) 정부에 영향을 미치는 요인에 대한 이해를 높여 줄 수 있다. 혁신성의 고-저에 따른 구체적인 표본분할 방법은 Meier & Gill(2000: 18)이 주장한 방법론적 논의에 근거한다. Meier & Gill(2000)은 공공관리자가 통합회귀분석(pooled regression)의 결과로부터 학습하거나 정책의 채택을 결정하는 것은 잘못된 것이라고 주장한다. 왜냐하면 통합회귀분석에서 추정치(estimated)는 전체 표본의 계수 평균을 나타내기 때문이다. 따라서 고-저(high-low)의 사례로 나누어 계수 값을 구분하여 분석하는 것이 필요하다. 이는 회귀분석 결과의 유용성을 높여준다. 즉, 분석을 통해 얻는 정보가 서비스 채택에 어떤 요인이 작용하는지에 관한 정보라면, 예측된 혁신의 수준보다 더 낮은 혁신을 채택한 조직과 예측된 수준보다 더 높은 혁신을 채택한 조직 사이의 혁신 동인을 분리하는 것이 중요하다. 본 연구에서 정부 혁신성의 높고 낮음은 회귀분석을 통해 예측된 값에 근거하여 구분한다. 즉, 예측된 값보다 더 높은 수준의 채택을 달성한 정부가 혁신성이 높은 정부이며, 예측된 값보다 낮은 수준의 채택을 달성한 정부가 혁신성이 낮은 정부이다. 이러한 방식은 혁신성의 높고 낮음이 종속변수에 따라 구분되는 것이 아니라 잔차에 따라 구분된다. 즉, 종속변수의 평균값을 기준으로 실제 값이 평균보다 높은지 낮은지에 따라 구분하는 것이 아니라 예측된 값을 통해 잔차에 따라 구분하는 것이다. 잔차에 근거한 표본 분할 조건에 대한 이론적 근거(rationale)는 회귀분석의 잔차, 즉 연구모형에 포함된 독립변수가 설명할 수 없는 요인들을 통해 파악된 지방정부의 조직적 맥락에 의해 정책확산 동인의 영향이 완화된다는 가정에 따른다. 요약하면, 표본의 분할은 혁신성이 높은 정부가 혁신성이 낮은 정부와는 다른 동인에 반응할 것이라는 가정에서 시작된다(Walker, Avellaneda & Berry, 2011: 99).

#### 4. 선행연구 검토

정책혁신에 관한 연구는 Walker(1969)와 Gray(1973)의 연구로부터 시작된다. 정책혁신에 관한 연구들의 핵심은 특정 정부가 새로운 정책을 도입하는 이유를 설명하는 것이다. 정책혁신의 원인을 분석한 연구들은 정책혁신의 요인을 내부요인과 외부요인으로 구분한다. 정책혁신의 요인을 내부에서 찾는 연구들(Walker, 1969; Canon & Baum, 1981; Glick, 1981; Sigelman, Roeder & Sigelman, 1981, Feiock & Cable, 1992)은 정부의 정치적, 경제적, 사회적 특성 등을 통해 정책혁신 행태를 설명하는 반면, 정책혁신의 요인을 외부에서 찾는 연구들(Crain, 1966; Walker, 1969; Gray, 1973; Grupp &

6) 전체 표본을 대상으로 한 분석모형을 말한다.

Richards, 1975; Menzel & Feller, 1977; Light, 1978; Freeman, 1985; Lutz, 1986)은 정책확산 혹은 네트워크(network)를 통해 정부의 정책혁신 행태를 설명한다. 일반적으로 전자는 내부결정 모형(internal determinants model)으로 불리며, 후자는 지역 확산 모형(regional diffusion model)으로 불린다.

Mohr(1969)가 두 모형의 통합가능성을 제시한 이후, Berry & Berry(1990)는 두 모형을 통합한 정책혁신 모형을 제시하고 이에 대하여 지속적으로 연구하였다(Berry & Berry, 1991, 1992, 1994, 1999). 이후, 정책혁신은 더욱 다양한 측면에서 연구되었다. 정책혁신의 원인을 설명하는 기존 연구 외에 정책혁신의 기제(Glick & Hays, 1991; Mooney & Lee, 1995; Shipan & Volden, 2008; Walker, Avellaneda, & Berry, 2011), 정책확산의 패턴에 대한 분석(Gray, 1973; Canon & Baum, 1981; Daley & Garand, 2005; Mooney, 2001) 등의 연구가 진행되었다.

정책혁신과 관련하여 기존의 국내연구들은 정책혁신의 확산에 집중하였다. 남궁근(1994)이 행정정보공개조례를 대상으로 정책혁신의 확산에 대하여 연구한 이후, 출산장려금제도(배상석, 2010; 이정철·허만형, 2012; 이석환, 2013), 주민참여예산제도(최상한, 2012), 지역축제(석호원, 2010; 김대진, 2011), 지역사회서비스투자사업(조근식, 2013), 저소득층 건강보험료 지원 조례(하민지·서인석·권기현, 2011) 등 다양한 정책들에 대하여 혁신확산 연구가 진행되었다. 이 중 배상석(2010), 석호원(2010), 이석환(2013), 조근식(2013), 조일형·이종구(2012), 이정철·허만형(2012) 등의 연구는 지방정부의 경제적 여건이 정책혁신에 영향을 미치는 요인임을 확인하였다. 또한 정치적 요인의 영향력을 확인한 연구로는 배상석(2010), 조근식(2013), 조일형·이종구(2012), 최상한(2012)가 있다. 인접정부 요인의 영향력은 정책혁신에 관한 대부분의 연구에서 확인되었다. 이 외에 서비스 수요 요인의 영향력을 확인한 연구로는 조근식(2013), 조일형·이종구(2012), 하민지·서인석·권기현(2011), 최상한(2012) 등의 연구가 있으며, 이익집단 요인의 영향력을 확인한 연구로는 조근식(2013)의 연구가 있다. 이러한 연구들을 정리하면 정책혁신 및 확산을 결정하는 요인은 경제적 요인, 정치적 요인, 인접정부 요인, 이익집단 요인, 수요 요인으로 압축된다.

지금까지 설명한 연구들은 대부분 정책혁신의 수평적 확산에 대하여 연구하였다. 국내 연구에서 정책혁신의 수평적 확산에 관한 연구들은 다수 존재하나 수직적 확산에 관한 연구는 제한적이다. 정책혁신의 수직적 확산을 연구로는 출산장려금 정책을 분석한 이석환(2013)의 연구가 있다. 이 외에도 몇몇 연구들은 혁신확산 연구에서 혁신확산의 패턴을 분석하기도 하였다(이종수, 2004; 조일형·이종구, 2012; 박지영, 2012; 김유진, 2011; 이석환, 2013).

### Ⅲ. 연구모형

#### 1. 혁신성 결정요인에 대한 연구모형

본 연구는 지방정부의 정책도입 혹은 혁신과 관련된 연구들이 일반적으로 포함하고 있는 요인들을 중심으로 분석모형을 설정하였다. 기존 연구들은 경제적 요인, 정치적 요인, 이익 집단 요인, 인접정부 요인, 수요 요인이 지방정부의 정책혁신에 영향을 미친다고 분석하였다(배상석·임채홍·하현선, 2007; 배상석, 2010; 하민지·서인석·권기현, 2011; 조근식, 2013; Feiock & West, 1993; Berry & Berry, 1999). 기존 문헌들을 통해 다음과 같은 요인들을 지방정부의 정책혁신을 결정하는 주요 요인으로 판단하고 연구모형을 설정하였다.

##### 1) 경제적 요인

경제적 요인은 지방정부의 정책혁신에 영향을 미치는 중요한 요인 중 하나이다(Feiock & West, 1993; Peterson, 1981; Berry & Berry, 1994). 경제적 역량은 지방정부의 가용자원으로서 정책혁신에 대한 장애물을 극복할 수 있는 동력이 된다. 지방정부의 정책혁신 의지가 크더라도 장애물을 극복할 수 있는 가용자원이 부족하다면 정책혁신의 가능성은 낮아진다. 특히 사회서비스의 경우, 수혜자가 분명하게 구분되기 때문에 비수혜자의 반대를 극복할 수 있는 여력이 갖추어져야 한다(Mohr, 1969). 또한 정책의 개발과 집행에 있어서도 지방정부의 경제적 여건은 매우 중요하다. 이는 정책혁신에 소요되는 재정적 투자와 시동비용 때문이다. 이러한 비용은 정책혁신의 장애물로 작용하기 때문에 지방정부의 경제적 여건은 정책혁신을 결정하는데 중요한 요인으로 작용한다(Feiock & West, 1993).

##### 2) 정치적 요인

정책혁신에 있어서 가장 중요한 정치적 요인은 정당 및 선거와 관련된 것이다. 정당과 관련된 정치적 요인은 정당의 이념과 정당의 통제형태이다. 정당의 이념은 집권정당, 즉 지방정부 단체장의 소속정당을 의미한다. 이와 관련하여, 정책혁신 연구들은 자유주의 정당이 정부를 통제할 경우 상대적으로 지방정부의 정책혁신 가능성이 증가한다는 것을 발견하였다(한원택·정현영, 1994; 강운호, 2002; 박고운·박병현, 2007). 이는 자유주의 정당이 보수주의 정당보다 지출정향적이기 때문이다. 미국의 경우, 주정부에서 민주당이 집권했을 때 공

화당보다 더 관대한 예산정책을 승인하는 것으로 나타났다(Davis, Dempster, & Wildavsky, 1974; Cameron, 1978). 따라서 지방정부를 장악하고 있는 정당의 이념적 정향은 지방정부의 정책혁신에서 중요한 요인으로 작용한다.

다음으로 정당의 통제형태는 지방정부 단체장과 지방정부 의회가 같은 정당에 의해 통제되고 있는지 혹은 다른 정당들에 의해 통제되고 있는지에 따라 결정된다. 이는 중앙정부 수준에서의 단점정부 및 분점정부 논의와 동일하다. 정당의 통제형태에 대한 논의에 따르면 집권정당의 이념과 관계없이 단점정부 하에서 정책혁신의 가능성이 증가한다. 단점정부 하에서는 정책혁신을 위한 정당 간 타협을 방해하는 장애물이 상대적으로 낮기 때문이다(Hansen, 1983). 따라서 지방정부가 단일 정당에 의해 통제되는 상황에서는 상대적으로 정책혁신 가능성이 증가한다고 볼 수 있다.

마지막으로 선거주기 역시 정책혁신의 주요 요인 중 하나이다. 정치인들은 정치적으로 유리한 선거주기 내에서 새로운 정책을 도입할 가능성이 높다(Nordhaus, 1975; Tufte, 1978; Kiewit & McCubbins, 1985). 선거가 있는 해는 정치인들이 대중들로 하여금 자신의 비인기 행위를 잊도록 만들 수 있는 시기이며, 동시에 재선 혹은 당선의 기회를 극대화할 수 있는 시기이다. 특히 사회서비스는 선거에서 항상 중요한 이슈이기 때문에 선거주기에 영향을 받을 가능성이 다른 정책들보다 높다. 따라서 당해 선거의 존재는 지방정부의 정책혁신 가능성을 증가시킨다고 볼 수 있다.

### 3) 이익집단 요인

이익집단은 자신들의 이익을 확보하기 위한 정책을 지지하며, 반대로 자신들의 이익에 반하는 정책을 반대한다. 이를 위해 이익집단은 로비를 통해 정책의제 설정에서 정책집행에 이르기까지 다양한 부분에서 활동한다(Kramer, Crain, & Maxwell, 1975; Lowi, 1969; Olson, 1965; Gray & Lowery, 1988). 따라서 이익집단은 정책혁신에 영향을 미치는 주요 요인 중 하나이다.

### 4) 인접정부 요인

지방정부의 정책혁신에 영향을 미치는 요인 중 가장 분명하고 중요한 요인이 인접정부 요인이다. 인접정부 요인이란 개별 지방정부가 정책혁신을 결정하는데 지리적으로 인접한 정부의 정책혁신이 영향을 미친다는 것이다. 개별 지방정부는 지리적으로 인접한 지방정부가 정책을 채택하였을 때, 정책을 채택할 가능성이 높아진다(Stream, 1999; Mooney & Lee,

1995; Berry & Berry, 1990; Lutz, 1986; Light, 1978). 개별 지방정부가 인접정부의 경험을 통해 정책혁신의 성공 여부를 간접적으로 경험할 수 있기 때문이다(Shipan & Volden, 2008). 지방정부가 직면하고 있는 문제를 해결하는 과정에서 정책결정자는 과정을 단순화하기 위해 “합리적인(rational)” 대안이 아닌 “만족스러운(satisfying)” 대안을 찾는다. 만족스러운 대안이란 모든 가능한 해결책을 독립적으로 평가하는 것이 아니라 인접한 지방정부가 문제의 해결을 위해 선택한 결정을 의미한다. 그 이유는 사회경제적 유사성, 인구통계학적 유사성, 편의성, 정치적 네트워크, 그리고 대중매체 시장의 중첩 때문이다(Walker, 1969; Rogers, 2003; Mintrom & Vergari, 1998; Mooney, 2001). 유사한 특징과 수요를 가진 인접정부의 시험을 통해, 정책결정자들은 자신들의 구체적인 상황에 적합한 정책을 도입할 수 있다(Boehmke & Witmer, 2004). 이와 관련하여 정책혁신에 관한 연구들은 지방정부가 인접정부의 정책혁신에 영향을 받는다는 것을 확인하였다(Bowman & Kearney, 1986; Berry & Berry, 1990, 1992, 1999; Glick & Hays, 1991; Mooney & Lee, 1995; Savage, 1978; Walker, 1969).

## 5) 수요 요인

수요는 지방정부의 정책혁신에 영향을 미치는 기본적 요인이다. 지방정부가 정책에 대한 객관적 수요에 반응하여 새로운 정책혁신을 결정하기 때문이다. 일정 수준에서 객관적 수요의 증가는 지방정부가 수요에 반응하도록 강요할 가능성이 높다(Feiock & West, 1993: 401). 객관적 수요의 증가로 인해 정책결정자가 정책혁신의 압박을 느끼기 때문이다. 따라서 수요는 지방정부의 정책혁신을 설명하는데 유용한 요인이 된다(Feiock & Clingermyer, 1986; Peretz, 1986; Rubin & Rubin, 1987, 조근식, 2013).

앞서 설명한 요인들에 근거하여 본 연구는 다음과 같은 연구모형을 설정하였다.

$$\text{Innovativeness} = f(E, P, IG, N, D)$$

$$\text{Innovativeness} = \text{혁신성}$$

$E$  = 경제적 요인,  $P$  = 정치적 요인,  $IG$  = 이익집단 요인,  $N$  = 인접정부 요인,  $D$  = 수요 요인

본 연구에서 지방정부의 혁신성은 지방정부가 도입한 사회서비스 수를 백분율 점수로 환

산한 값이다. 혁신성을 종속변수로 위에서 설명한 경제적 요인, 정치적 요인, 이익집단 요인, 인접정부 요인, 수요 요인을 독립변수로 투입하여 지방정부 혁신성 결정요인을 분석한다. 이후 지방정부를 혁신성 수준에 따라 고-저로 구분한 후, 고혁신성 정부와 저혁신성 정부를 동일한 모형으로 분석한다. 이를 통해 혁신성이 높은 정부와 낮은 정부의 정책혁신성 결정요인을 비교 분석하고자 한다.

## 2. 자료의 수집 및 변수의 조작화

본 연구의 자료는 2008년부터 2010년까지 3년간의 균형 패널데이터를 사용하였다. 분석 대상은 한국의 기초자치단체이다.<sup>7)</sup> 분석자료 중 종속변수인 지방정부의 혁신성을 측정하기 위해 필요한 지방정부 사회서비스 수는 한국보건복지정보개발원의 사회서비스 마우처 홈페이지([www.socialserivce.or.kr](http://www.socialserivce.or.kr))를 통해 수집하였다. 경제적 요인인 재산세와 주민세는 지방재정연감과 지방세정연감을 통해 수집하였다([www.lofin.mopas.go.kr](http://www.lofin.mopas.go.kr)). 정치적 요인에 관한 자료는 중앙선거관리위원회 홈페이지([www.nec.go.kr](http://www.nec.go.kr))를 통해 수집하였다. 이익집단 요인인 종합사회복지관 수와 사회복지법인 수는 보건복지부 홈페이지([www.mw.go.kr](http://www.mw.go.kr))를 통해 수집하였으며, 인접정부 변수인 인접 지방정부 평균 사회서비스 수는 앞서 수집한 지방정부 사회서비스 수를 통하여 계산하였다. 마지막으로 수요변수는 통계청의 국가통계포털([www.kosis.kr](http://www.kosis.kr))을 통해 수집하였다.

본 연구의 종속변수는 지방정부의 혁신성이다. 지방정부의 혁신성을 측정하는 방법은 크게 3가지로 구분된다. 첫 번째 방법은 개별 지방정부의 혁신점수를 계산하는 방법이다. 이 방법은 지방정부가 처음 정책을 도입한 시기에 근거하여 점수를 계산한다. 혁신점수의 계산 방법은 다음과 같다. 우선 모든 지방정부 중에서 최초로 정책이 도입된 시기와 마지막으로 정책이 도입된 시기 사이의 기간을 계산한다. 다음으로 각 지방정부별로 첫 도입과 자신의 도입 사이의 기간을 계산한다. 마지막으로 정책의 확산에 소요된 전체 시간을 분모로, 지방정부의 정책도입에 소요된 시간을 분자로 하여 혁신점수를 계산한다(Walker, 1969: 882-883). 두 번째 방법은 정책의 도입 여부를 측정하는 방법이다(Downs & Mohr, 1976; Savage, 1978). 이 방법은 개별 정책의 도입 및 확산에서 주로 사용된다.<sup>8)</sup> 마지막

7) 본 연구의 분석에 최종 포함된 기초자치단체는 226개이다. 2010년 통합한 경상남도의 마산시, 창원시, 진해시가 분석에서 제외되었으며, 지료의 결측으로 인해 인천광역시 옹진군이 분석에서 제외되었다. 이에 따라 226개 기초자치단체의 3년간 자료로 분석을 실시하였다.

8) 이 외에 종속변수로 정책의 도입을 사용한 연구로는 Berry & Berry(1990), Feiock & West(1993), Kwon, Berry, & Feiock(2009) 등의 연구가 있다.

방법은 지방정부가 도입한 정책의 수로 종속변수를 측정하는 방법이다(O'Connell, 2008). 이 방법은 한 분야 내에 다수의 유사한 정책들이 존재할 때 이용되는 방법이다.

본 연구는 이 중 세 번째 방법을 사용한다. 첫 번째 방법은 측정하기 위해 상대적으로 긴 기간이 필요하다. 그러나 본 연구의 분석기간이 2008년~2010년이기 때문에 첫 번째 방법으로 혁신성을 측정할 경우, 종속변수의 변이(variation)가 매우 낮아지는 문제가 발생한다. 또한 지역사회서비스투자사업은 사업 내에 다양한 사회서비스들이 존재하기 때문에 단일 정책의 도입여부를 측정하는 두 번째 방법 역시 적절하지 않다. 따라서 O'Connell(2008)이 제시한 방법에 근거하여 혁신성을 측정한다. 이에 따라 혁신성을 개별 지방정부가 도입한 사회서비스 수<sup>9)</sup>에 근거하여 측정하였다. 구체적으로 사회서비스 수를 백분율 점수로 환산한 값이 종속변수가 된다. 백분율 점수의 계산 방법은 다음과 같다.

$$\text{지방정부 혁신성} = \frac{\text{개별 지방정부 사회서비스 수}}{\text{단일 지방정부 최대 사회서비스 수}} \times 100$$

다음으로 독립변수 중 경제적 요인은 지방정부의 재산세와 주민세로 측정하였다. 주민세는 그 지역에 살며 독립적인 생계를 영위하는 사람과 그 지역에 사무소·사업소 등을 둔 법인에 대하여 지방세법이 정한 비율에 따라 부과하는 지방세를 의미한다. 재산세는 유형·무형의 재산을 과세객체로 하여 그 재산의 소유자에게 재산총액을 기준으로 부과하는 조세이다. 이러한 주민세와 재산세는 지역주민의 소득이 반영되기 때문에 지방정부의 소득수준을 대리하는 변수로 사용될 수 있다.

정치적 요인은 정당이념, 정치제도 통제형태, 선거주기이다. 이 중 정당이념은 지방정부의 장의 소속정당으로 측정한다(한원택·정현영, 1994; 강운호, 2002; 박고운·박병현, 2007; Key, 1956; Dawson & Robinson, 1963). 이에 따라 기초자치단체장 소속정당 더미는 당해 기초자치단체장의 소속정당에 근거한 변수이다. 정당은 한나라당(현 새누리당), 민주당, 그리고 기타정당으로 구분하였다. 분석에 사용된 기초자치단체장 소속정당 더미의 준거 집단은 한나라당이다. 한나라당은 보수정당의 대표정당으로 인식되고 있다. 일반적으로 보수

9) 본 연구에서 사회서비스는 지역사회서비스투자사업 내의 사회서비스를 의미한다. 사회서비스 수는 매년 개별 기초자치단체가 집행하는 사회서비스의 수로 측정하였다. 지역사회서비스투자사업의 경우, 개별 사회서비스의 도입 혹은 집행 여부를 매년 평가하여 결정한다. 따라서 동일한 사회서비스가 한 기초자치단체 내에서 분석기간동안 지속적으로 집행되는 경우, 이미 도입된 사회서비스가 분석기간 내에 폐지되는 경우, 분석기간 내에 폐지된 사회서비스가 재도입되는 경우가 모두 존재한다. 따라서 본 연구는 분석기간 중 지속적으로 집행된 사회서비스일지라도 매년 새로운 사회서비스로 간주하여 개별 연도의 사회서비스 수에 포함하였다.

정당은 사회서비스의 도입에 부정적인 것으로 알려져 있다. 따라서 단체장이 한나라당인 기초자치단체와 비교하여 단체장이 민주당 혹은 기타 정당인 기초자치단체의 사회서비스 혁신성에서 어떤 차이가 발생하는지를 비교하고자 하였다.

정치제도 통제형태는 중앙정부의 단점정부/분점정부 형태를 지방정부에 적용한 경우이다. 단점정부일 경우, 정책의 도입을 위해 필요한 타협의 장애물이 낮기 때문에 정책혁신 가능성이 높아진다(Hansen, 1983). 이에 따라 기초자치단체장의 정당과 지방의회 다수당의 일치 여부를 기준으로 측정하였다. 정당에 관계없이 기초자치단체장 정당과 지방의회 다수당이 일치하면 1, 일치하지 않으면 0으로 코딩하였다. 선거주기는 정치인들이 당선 혹은 재선의 기회를 극대화할 수 있는 기회를 제공한다(Tufte, 1978; Kiewiet & McCubbins, 1985). 따라서 본 연구는 당해연도 지방선거의 유무로 선거주기를 측정하였다. 지방선거가 있는 해는 1, 지방선거가 없는 해는 0으로 측정하였다. 분석기간 내에서 지방선거는 2010년에만 치러졌다.

이익집단 요인은 종합사회복지관 수와 사회복지법인 수로 측정하였다. 이익집단은 해당 정책과 직·간접적인 이해관계가 얽혀 있는 집단을 의미한다. 이러한 집단이 이익집단이 되기 위해서는 시민동원을 위한 조직이 존재해야 한다(Feiock & West, 1993). 사회서비스와 관련하여 시민을 동원할 수 있는 대표적인 집단이 종합사회복지관과 사회복지법인이다. 따라서 본 연구에서는 이익집단을 종합사회복지관 수와 사회복지법인 수로 측정하였다.

인접정부 요인은 개별 지방정부와 인접한 지방정부의 평균 사회서비스 수로 측정하였다. 일반적으로 인접정부는 인접성(contiguity), 거리(distance), 사회경제적 유사성(socio-economic similarity), 지정학적 경계(geo-political boundary) 등의 근거로 정의된다. 이 중 인접성, 거리와 같은 지리적 근접성이 인접정부를 정의하는데 주로 사용된다(Schneider, 1989; Bordignon, Cerniglia, & Revelli, 2003; Vermeir & Heyndels, 2006; 황소하·엄태호, 2012). 본 연구는 지리적 인접성과 지정학적 경계를 바탕으로 인접정부를 정의한다. 구체적으로 지방정부간 경계 혹은 모서리를 공유하는 지역을 인접정부로 정의한다. 따라서 인접한 지방정부의 평균 사회서비스 수는 경계 혹은 모서리를 공유하는 지방정부들의 평균 사회서비스 수로 측정하였다.

마지막으로 수요 요인은 관련 정책에 관한 직접수요와 간접수요로 측정된다. 대부분의 경우 정책에 대한 직접수요는 측정하기가 매우 어렵다. 따라서 대리변수를 통해 간접수요를 측정하는 경우가 대부분이다. 간접수요는 일반적으로 인구 등이 사용된다(Feiock & West, 1993). 본 연구에서는 인구 외에 각 사회서비스 수혜대상의 인구비율을 대리변수로 추가하였다. 사회서비스에 대한 수요를 대리하는 수요 요인은 다음과 같다. 수요는 지역사회서비스 투자사업 내에 포함된 사회서비스의 수혜대상이 기준이다. 이에 따라 기초생활보장 수급자

인구, 65세 이상 노인인구, 아동·청소년 인구, 장애인 인구, 여성인구, 다문화가정 자녀 인구 등이 수요 변수로 포함되었다. 이 외에 지방정부의 사회서비스에 대한 전반적 수요를 대리하기 위하여 지방정부의 주민등록인구를 수요변수로 포함하였다.

<표 1> 종속 및 독립변수의 측정

변수		측정
종속	혁신성	지방정부 혁신성 = $\frac{\text{개별 지방정부 사회서비스수}}{\text{단일 지방정부 최대 사회서비스수}} \times 100$
독립	재산세	ln(1인당 재산세), (백만원)
	주민세(표준화)	주민세(표준화)
	기초단체장 소속정당	한나라당(준거), 민주당, 기타정당
	정치제도 통제형태	단점정부(1), 분점정부(0)
	지방선거	선거연도(1), 비선거연도(0)
	사회복지관 수	종합사회복지관 수
	사회복지법인 수	사회복지법인 수
	인접정부 평균 사회서비스 수	인접정부 평균 사회서비스 수
	인구	ln(기초자치단체 주민등록인구), (명)
	기초생활보장수급자 비율	기초생활보장 수급자 비율(%)
	65세 이상 노인인구 비율	65세 이상 노인인구 비율(%)
	아동청소년인구 비율	아동청소년인구 비율(%)
	장애인인구 비율	장애인인구 비율(%)
	여성인구 비율	여성인구 비율(%)
	다문화가정자녀 비율	다문화가정자녀 비율(%)
	행정구역 단위	시(준거), 군, 구

## IV. 분석결과

### 1. 기술통계

기술통계 분석 결과, 백분율로 환산한 지방정부 혁신성 점수는 전국 평균 18.64로 확인되었다. 고흥신 정부는 평균 23.29점으로 나타난 반면, 저혁신 정부는 평균 14.41로 나타났다. 각 변수별로 고흥신 정부와 저혁신 정부의 차이를 비교하면, 경제적 요인 중 주민세에서 차이가 확인되었다. 표준화한 주민세를 비교한 결과 고흥신 정부의 주민세가 저혁신 정부의 주민세보다 높은 것으로 확인되었다.

정치적 요인 중 기초자치단체장 소속정당의 경우, 고흥신 정부는 한나라당 소속 57.6%, 민주당 소속 23.2%, 기타정당 소속 19.2%로 확인되었다. 저혁신 정부는 각각 55.2%, 26.8%, 18.0%로 확인되었다. 고흥신 정부의 경우, 저혁신 정부보다 한나라당 소속 기초자치단체장과 기타정당 소속 기초자치단체장의 비율이 다소 높은 것으로 확인되었다. 정치제도 통제형태인 단점정부의 비율은 고흥신 정부(68.1%)보다 저혁신 정부(71.0%)가 높은 것으로 확인되었다.

<표 2> 기술통계표

(단위: %, 백만원, 더미, 개수, 명)

	전체평균	고혁신정부 평균	저혁신정부 평균
혁신성	18.641	23.291	14.410
1인당 재산세	0.071	0.071	0.071
주민세(표준화)	0.000	0.001	-0.001
기초단체장 소속정당 한나라당	0.563	0.576	0.552
기초단체장 소속정당 민주당	0.251	0.232	0.268
기초단체장 소속정당 기타정당	0.186	0.192	0.180
단점정부	0.696	0.681	0.710
지방선거	0.333	0.331	0.335
사회복지관 수	1.770	1.709	1.825
사회복지법인 수	6.913	6.777	7.037
인접정부 평균 사회복지서비스 수	4.926	4.857	4.987
인구	213608.200	209683.200	217179.400

	전체평균	고혁신정부 평균	저혁신정부 평균
기초생활보장수급자 비율	4.299	4.350	4.252
65세 이상 노인인구 비율	15.384	15.908	14.906
아동청소년인구 비율	21.331	21.071	21.567
장애인인구 비율	6.200	6.332	6.080
여성인구 비율	49.856	49.890	49.825
다문화가정자녀 비율	0.278	0.290	0.266
시	0.319	0.328	0.310
군	0.376	0.406	0.349
구	0.305	0.266	0.341
n	678(675)	323(320)	355

주: ( )안은 인접정부 평균 사회서비스 수 변수의 n(경상북도 울릉군 제외)

이익집단 요인인 종합사회복지관 수와 사회복지법인 수를 비교한 결과, 고혁신 정부보다 저혁신 정부에 이익집단의 수가 많은 것으로 확인되었다. 고혁신 정부는 각각 1.71개와 6.78개인 반면, 저혁신 정부는 각각 1.83개와 7.04개로 확인되었다.

인접정부 평균 사회서비스 수는 고혁신 정부와 저혁신 정부가 비슷한 수준이었다. 다만, 저혁신 정부의 인접정부 평균 사회서비스 수가 4.99개로 고혁신 정부의 4.86개보다 많은 것으로 나타났다. 그러나 두 유형의 정부 사이에서 서비스 수 1개 이상의 차이가 발생하지는 않았다.

다음으로 수요 요인을 비교한 결과를 보면, 인구규모는 고혁신 정부보다(약 21만명) 저혁신 정부(약 22만명)가 더 큰 것으로 확인되었다. 수요를 수혜대상별로 비교한 결과 고혁신 정부는 기초생활보장수급자 비율, 65세 이상 노인인구 비율, 장애인인구 비율, 여성인구 비율, 다문화가정 자녀 비율이 저혁신 정부보다 높은 것으로 확인되었다. 전반적으로 서비스 수혜대상의 인구비율은 저혁신 정부보다 고혁신 정부가 높았다.

마지막으로 분석대상 기초자치단체를 시군구별로 분석한 결과, 고혁신 정부는 시 32.8%, 군 40.6%, 구 26.6%로 확인되었으며, 저혁신 정부는 시 31.0%, 군 34.9%, 구 34.1%로 확인되었다. 고혁신 정부는 군의 비율이 가장 높고 다음으로 시와 구의 순으로 나타나났다. 저혁신 정부 역시 군의 비율이 가장 높았으나 고혁신 정부보다 낮은 비율이 확인되었다. 또한 저혁신 정부는 시보다 구의 비율이 높은 것으로 확인되었다.

## 2. 분석결과

분석결과는 전국을 표본으로 분석한 전체 기초단체 모형과 고흥신 정부와 저혁신 정부로 표본을 분할하여 분석한 고흥신 정부모형, 저혁신 정부모형으로 구분된다. 우선 전국 모형의 분석결과를 보면, 경제적 요인이 지방정부의 혁신성에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 확인되었다. 전국 모형의 경우, 정치적 요인 중 지방선거(1.859), 인접정부 요인(3.223), 수요 요인 중 인구(2.571), 장애인인구 비율(1.221), 다문화가정자녀 비율(-7.332)이 지방정부의 혁신성에 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 시군구의 경우, 시와 비교해 구(4.534)의 혁신성이 높은 것으로 확인되었다.

이러한 분석결과는 고흥신 정부 및 저혁신 정부와 비교할 때 차이가 나타난다. 고흥신 정부와 저혁신 정부의 혁신성을 자극하는 동인은 전국을 표본으로 분석한 결과와 차이를 보이고 있다. 우선 고흥신 정부의 경우, 경제적 요인 중 주민세(-0.997), 정치적 요인 중 기초자치단체장 소속정당(민주당 2.506, 기타정당 2.846), 사회복지법인 수(0.279)가 전국모형과 달리 유의미한 변수로 확인되었다. 수요요인에서도 전국모형과 고흥신 정부 모형에서 차이가 발생하였다. 다문화 가정자녀 비율은 두 모형이 동일하였으나, 그 외의 변수에서 고흥신 정부는 아동청소년인구 비율(1.048)만이 유의미한 변수로 확인되었다. 전국모형과 저혁신 정부를 비교한 결과에서도 차이가 발생하였다. 저혁신 정부의 경우, 전국모형과 비교하여 기초자치단체장 소속정당(민주당 1.724), 정치제도 통제형태인 단점정부(1.419)가 유의미한 변수로 확인되었다. 수요 요인에서는 아동청소년 인구비율을 제외한 모든 수요변수들이 유의미한 변수로 확인되었다. 분석결과, 전국모형과 고흥신 정부모형, 저혁신 정부모형 모두에서 유의미한 변수는 지방선거, 인접정부, 그리고 다문화가정자녀 비율로 확인되었다. 세 변수가 모든 모형에서 유의미한 것으로 확인되었으나, 영향력의 크기에서는 차이가 발생하였다. 지방선거의 경우, 저혁신 정부(1.145)보다 고흥신 정부(3.743)에서 더 민감하게 반응하는 것으로 확인되었으며, 인접정부 요인의 경우에도 저혁신 정부(2.336)보다 고흥신 정부(3.576)에서 더 민감하게 반응하는 것으로 확인되었다. 반면, 다문화가정자녀 비율은 고흥신 정부(-7.741)보다 저혁신 정부(-10.083)에서 더 민감하게 반응하는 것으로 확인되었다.

다음으로 고흥신 정부와 저혁신 정부의 분석결과를 비교하면, 혁신성의 동인에서 두 유형의 정부간 차이를 확인할 수 있다. 우선 경제적 요인의 경우, 저혁신 정부에서는 유의미한 변수가 발견되지 않았으나, 고흥신 정부에서는 주민세(-0.997)가 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 그러나 주민세는 혁신성의 증가에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 차이는 기술통계 결과와 비교하여 설명할 수 있다. 기술통계 결과, 고흥신 정부의 소득수준이 저혁신 정부의 소득수준보다 높은 것으로 나타났다. 이미 고흥신 정부의 소득수

준이 높기 때문에 소득이 증가할수록 주민들이 스스로 사회서비스를 구매할 여력이 높아진다. 이에 따라 지방정부가 사회서비스를 공급할 유인이 낮아지기 때문으로 해석할 수 있다.

정치적 요인의 경우, 지방선거 더미가 고흥신 정부와 저혁신 정부 모두에서 유의미한 변수로 확인되었으나 지방선거의 영향력은 고흥신 정부(3.743)가 저혁신 정부(1.145)보다 3배 이상 큰 것으로 확인되었다. 기초자치단체장 소속정당의 경우, 고흥신 정부는 민주당 더미와 기타정당 더미 모두 유의미한 변수로 확인된 반면, 저혁신 정부는 민주당 더미(1.724)만이 유의미한 변수로 확인되었다. 또한 기초단체장 소속정당의 영향력도 저혁신 정부보다 고흥신 정부가 2배 정도 큰 것으로 확인되었다. 마지막으로 정치제도 통제형태를 나타내는 단점정부의 경우, 고흥신 정부에서는 유의미하지 않았으나, 저혁신 정부(1.419)에서는 유의미한 것으로 확인되었다.

이익집단 요인에서도 고흥신 정부와 저혁신 정부 사이의 차이가 발생하였다. 고흥신 정부에서는 사회복지법인 수가 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었으나, 저혁신 정부에서는 이익집단 요인이 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 확인되었다. 고흥신 정부에서는 사회복지법인 수(0.279)가 많을수록 지방정부의 혁신성이 증가하는 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 고흥신 정부에서 사회복지법인이 보다 활발하게 지방정부의 정책결정에 영향을 미치기 때문인 것으로 해석된다. 고흥신 정부는 상대적으로 소득수준이 높기 때문에 기본적인 사회서비스보다는 추가적인 사회서비스에 대한 욕구가 더욱 높을 가능성이 존재하며, 사회복지법인도 이러한 경향에 맞춰 지속적으로 서비스를 개발할 필요가 증가한다. 따라서 사회복지법인이 더 활발하게 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다.

인접정부 요인의 경우, 고흥신 정부와 저혁신 정부 모두 유의미한 영향이 확인되었다. 이러한 결과는 지방정부의 혁신성에 관계없이 인접정부의 영향력이 중요하다는 것을 의미한다. 그러나 영향력의 크기에서는 두 유형의 정부 사이에 차이가 발생하였다. 고흥신 정부의 인접정부 영향력(3.576)이 저혁신 정부의 인접정부 영향력(2.336)보다 1.5배 큰 것으로 확인되었다.

다음으로 수요요인에서도 고흥신 정부와 저혁신 정부 사이의 차이가 확연하게 나타났다. 저혁신 정부의 경우, 아동청소년인구 비율을 제외한 모든 수요변수가 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 반면, 저혁신 정부에서는 아동청소년인구 비율과 다문화가정자녀 비율만이 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 즉 고흥신 정부에 비해 저혁신 정부가 사회서비스의 수요에 더욱 민감하게 반응하는 것으로 확인되었다.

마지막으로 시군구별 특성에 따라 고흥신 정부와 저혁신 정부의 차이가 발생하는 것으로 확인되었다. 고흥신 정부의 경우, 시보다 구의 정책혁신성이 높은 것으로 확인된 반면, 시와 군은 유의미한 차이가 확인되지 않았다. 반면, 저혁신 정부의 경우, 시보다 군의 정책혁신성

이 높은 것으로 확인된 반면, 시와 구는 유의미한 차이가 확인되지 않았다.

분석결과를 정리하면, 고흥신 정부는 저혁신 정부와 비교해 경제적 요인과 이익집단 요인이 혁신성을 자극하는 동인인 반면, 저혁신 정부는 상대적으로 수요 요인이 혁신성을 자극하는 동인으로 확인되었다. 또한 정치적 요인의 경우에도 고흥신 정부가 저혁신 정부보다 더 민감하게 반응하는 것으로 확인되었으며, 인접정부 요인의 경우에도 고흥신 정부가 더 민감하게 반응하는 것으로 확인되었다. 이러한 차이는 고흥신 정부와 저혁신 정부로 표본을 분할하여 분석하는 방법의 유용성을 보여준다. 두 유형의 정부간 차이를 통해 지방정부에 보다 적합한 정책방향을 제시할 수 있기 때문이다.

<표 3> 혁신성 수준에 따른 분석결과표

혁신성	전체 기초단체	고혁신정부	저혁신정부
ln(1인당 재산세)	-0.370 [-0.48]	-0.748 [-1.10]	0.061 [0.11]
주민세(표준화)	-0.190 [-0.47]	-0.997* [-2.11]	0.311 [1.42]
민주당(단체장 소속정당)	0.757 [0.79]	2.506** [2.44]	1.724** [2.77]
기타정당(단체장 소속정당)	0.821 [0.66]	2.846* [2.08]	0.431 [0.62]
단점정부	0.772 [0.77]	0.955 [1.02]	1.419* [2.26]
지방선거	1.859* [2.31]	3.743** [3.94]	1.145* [2.06]
사회복지관 수	0.121 [0.41]	0.160 [0.56]	-0.279 [-1.41]
사회복지법인 수	0.049 [0.49]	0.279** [2.58]	-0.100 [-1.63]
인접정부 평균 사회서비스 수	3.223** [13.06]	3.576** [22.03]	2.336** [10.75]
ln(인구)	2.571* [2.05]	1.017 [1.19]	4.240** [4.89]
기초생활보장수급자 비율	0.273 [1.27]	0.365 [1.38]	0.445** [3.85]
65세 이상 노인인구 비율	-0.064 [-0.26]	0.097 [0.34]	0.095** [0.64]
아동청소년인구 비율	0.404 [1.44]	1.048** [2.84]	0.127 [0.81]

혁신성	전체 기초단체	고혁신정부	저혁신정부
장애인인구 비율	1.221** [2.82]	0.635 [1.39]	0.909** [3.38]
여성인구 비율	-0.018 [-0.04]	-0.187 [-0.39]	-0.744** [-2.66]
다문화가정자녀 비율	-7.332** [-2.83]	-7.741** [-3.32]	-10.083** [-4.60]
군	1.729 [1.31]	0.982 [0.82]	1.667* [2.03]
구	4.534** [2.69]	5.075** [2.51]	4.808 [5.20]
상수	-46.198 [-2.63]	-32.634 [-1.72]	-22.197 [-1.95]
F	40.85**	91.15**	49.84**
n	675	320	355

주: 1) [ ]안은 t값, 2) \*, p<0.05; \*\*, p<0.01

## V. 결론

지금까지 지방정부의 혁신성 수준에 따른 혁신성 결정요인을 분석하였다. 구체적으로 지방정부의 정책채택 수준, 즉 지역사회서비스투자사업 내 사회서비스 수에 근거하여 표본을 분할한 후, 전국 모형과 두 개의 표본분할 모형을 비교하여 분석하였다. 이를 통해 혁신성 수준에 따라 정책혁신성의 동인을 분리하여 개별 지방정부에 더욱 유용한 정보를 제공할 수 있다. 전국을 표본으로 분석한 모형의 추정계수는 전국 평균을 의미하기 때문에, 평균보다 혁신성 수준이 높거나 낮은 정부에게는 실질적인 정보를 제공하지 못한다. 반면, 표본분할 모형은 혁신성이 높은 정부와 혁신성이 낮은 정부의 정책채택 요인을 비교하여 분석할 수 있다는 장점을 갖는다.

분석결과, 전체 기초자치단체를 분석한 모형과 표본분할 모형에서 분석결과의 차이를 확인할 수 있었다. 모든 모형에서 공통적으로 혁신성에 영향을 미친 요인은 정치적 요인 중 지방선거 더미, 인접정부 요인, 그리고 수요 요인 중 다문화가정자녀 비율이다. 그러나 이 요인들도 영향력의 크기에서는 차이가 확인되었다. 지방선거의 경우, 저혁신 정부보다 고혁신 정부에서 더 민감하게 반응하는 것으로 확인되었다. 이러한 차이는 고혁신 정부의 정당경쟁이 저혁신 정부의 정당경쟁보다 치열하기 때문인 것으로 판단된다. 이는 지방의회의 정당별 의

석비용의 차이를 통해 확인할 수 있다. 저혁신 정부에서는 한나라당의 의석비율이 평균적으로 과반수가 넘는 것으로 확인되었으나, 고혁신 정부에서는 상대적으로 한나라당과 다른 정당 사이의 의석비율 차이가 작은 것으로 확인되었다. 인접정부 요인의 경우에도 저혁신 정부보다 고혁신 정부에서 더 민감하게 반응하는 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 기초자치단체의 지역적 특성 때문인 것으로 판단된다. 고혁신 정부는 상대적으로 시와 군이 많이 분포되어 있으며, 저혁신 정부는 자치구가 많이 분포되어 있다. 일반적으로 광역시의 자치구는 동일한 생활권으로 인식되기 때문에 지역간 경쟁이 상대적으로 약하다. 또한 정책에 관한 정보가 인접정부가 아닌 광역자치단체를 통해 확산되는 경향이 높다. 따라서 인접정부를 통한 수평적 혁신확산보다는 광역정부를 통한 수직적 혁신확산이 나타날 가능성이 높다. 이러한 이유로 고혁신 정부가 인접정부 요인에 더욱 민감한 것으로 판단된다. 반면, 다문화가정자녀 비율은 고혁신 정부보다 저혁신 정부에서 더 민감하게 반응하는 것으로 확인되었다. 기술통계를 통해 확인할 수 있는 것처럼, 다문화가정자녀의 비율은 고혁신 정부가 더욱 높다. 따라서 높은 수요에 대한 대응으로 인해 고혁신 정부가 다문화가정자녀 비율에 더 민감하게 반응하는 것으로 판단된다.

표본분할 모형의 고-저혁신 정부별로 혁신성 결정요인의 차이를 분석한 결과는 다음과 같다. 고혁신 정부는 경제적 요인 중 주민세(-)가 유의미한 동인으로 확인된 반면, 저혁신 정부에서는 유의미한 경제적 요인이 확인되지 않았다. 기술통계 분석결과, 고혁신 정부의 주민세가 저혁신 정부의 주민세보다 높은 것으로 확인되었다. 소득수준이 높은 경우, 주민들이 필요한 사회서비스를 구매할 능력이 상대적으로 높기 때문에 지방정부가 사회서비스를 제공할 유인이 낮아지기 때문인 것으로 판단된다. 다음으로 정치적 요인 중 단점정부 여부로 인한 고-저혁신 정부간의 차이가 확인되었다. 분석결과, 저혁신 정부에서는 단점정부 더미가 유의미한 변수로 확인된 반면, 고혁신 정부에서는 유의미하지 않은 것으로 확인되었다. 이러한 이유는 저혁신 정부의 단점정부 비율이 더 높기 때문인 것으로 판단된다. 저혁신 정부의 단점정부 비율은 71%인 반면, 고혁신 정부의 단점정부 비율은 68%로 상대적으로 낮았다. 단점정부의 구성에서도 표준편차 역시 저혁신 정부에서 더욱 낮았다. 또한 단점정부의 구성에서도 차이가 발생하였다. 저혁신 정부의 경우 민주당 단점정부의 비율이 고혁신 정부보다 상대적으로 높은 것이 확인되었다. 이러한 결과는 기초자치단체장의 소속정당이 민주당일 경우 혁신성이 높다는 결과와 일치한다. 이 외에도 이익집단 요인과 수요 요인에서도 고-저혁신 정부별로 차이가 확인되었다. 이익집단 요인의 경우, 고혁신 정부에서는 사회복지법인 수가 혁신성을 자극하는 주요 동인으로 확인된 반면, 저혁신 정부에서는 유의미한 이익집단 요인이 확인되지 않았다. 반면, 저혁신 정부는 수요 요인이 혁신성을 자극하는 주요 동인으로 확인되었다. 고혁신 정부는 아동청소년인구 비율과 다문화가정자녀 비율만이 유의미한 변수

로 확인되었으나 저혁신 정부에서는 인구, 기초생활보장수급자 비율, 65세 이상 노인인구 비율, 장애인인구 비율, 여성인구 비율, 다문화가정자녀 비율 등 대부분의 수요변수가 지방 정부의 혁신성을 자극하는 동인으로 확인되었다.

지금까지의 분석결과를 토대로 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 우선, 표본분할을 통한 분석결과와 실질적 유용성을 확인할 수 있다. 전체 평균으로 분석할 경우, 경제적 요인은 정책혁신성 결정에 유의미한 변수로 확인되지 않았다. 반면, 고-저혁신정부로 구분하여 분석한 결과, 고혁신 정부에서 경제적 요인이 유의미한 것으로 확인되었다. 또한 전체 평균으로 분석할 경우, 기초자치단체장의 소속정당은 정책혁신의 고려대상에서 제외된다. 그러나 표본을 분할하여 분석한 결과 기초자치단체장의 소속정당이 고-저혁신정부 모두에서 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 전체 표본을 대상으로 분석할 경우, 정책결정자들이 정책도입 시에 고려해야 하는 필수 요인들이 제외될 수 있다는 것을 보여준다. 따라서 본 연구의 분석을 통해, 지방정부가 일반적인 정책결정 시에 간과할 수 있는 요인들이 존재한다는 것을 확인하였다는 점에서 의미를 갖는다. 또한 본 연구를 통해 개별 지방정부가 사회서비스의 도입을 결정할 때 자신들의 상황에 따라 고려해야 하는 요인이 달라진다는 것을 확인할 수 있었다.

다음으로 본 연구는 국내의 정책혁신 연구와 관련하여 혁신성의 개념을 확장했다는 점에서 이론적 의미를 갖는다. 기존 연구들은 대부분 혁신성을 혁신의 순서 혹은 패턴을 통해 분석하였다. 즉, 시기적으로 먼저 정책을 도입한 지방정부의 혁신성이 높으며, 상대적으로 나중에 정책을 도입한 지방정부의 혁신성은 낮은 것으로 측정하는 경우가 많았다. 그러나 O'Connell(2008)이 주장한 것처럼 정책혁신의 빈도 역시 혁신성을 판단하는 기준이 될 수 있다. 이러한 분석은 새로운 정책을 상대적으로 많이 도입하는 정부와 상대적으로 적게 도입하는 정부의 차이를 비교분석할 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 의미를 갖는다.

## 【참고문헌】

- 강운호. (2002). 지방정부의 정책선호와 그 결정요인. 『한국행정학보』, 36(4): 227-241.
- 김대진. (2011). 반복적 정책도입과 확산에 관한 경험 분석 연구: 서울시 자치구의 반복적 지역축제 도입 사례. 『서울도시연구』, 12(3): 67-89.
- 김유진. (2011). 지방자치단체의 출산장려금제도 도입에 관한 연구: 정책확산모형을 중심으로. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 남궁근. (1994). 정책혁신으로서 행정정보공개조례 채택. 『한국정치학회보』, 28(1): 1101-1121.
- 박고운·박병현. (2007). 지방자치단체의 사회복지재정에 영향을 미치는 요인. 『사회복지정책』, 31: 239-259.
- 박지영. (2012). 출산장려금 정책확산의 영향요인에 관한 연구. 이화여자대학교 일반대학원 석사학위 논문.
- 배상석. (2010). 출산장려금제도 도입에 관한 연구: 수도권 자치단체를 중심으로. 『한국정책학회보』, 19(4): 273-298.
- 배상석·임채홍·하현선. (2007). 정부회계도입의 정책확산(Policy Diffusion)에 대한 실증적 분석: 영남지역 광역 및 기초자치단체를 중심으로. 『한국정책학회보』, 16(3): 231-253.
- 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.
- 이정철·허만형. (2012). 출산장려금 제도의 정책확산 연구: 기초자치단체의 제도 도입을 기초한 사건사 분석. 『정책분석평가학회보』, 22(3): 95-119.
- 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』, 221-244.
- 최상한. (2012). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. 『한국행정학보』, 44(3): 87-113.
- 하민지·서인석·권기현. (2011). 한국 지방정부의 정책확산 영향요인에 관한 연구: 정책행위자와 환경적 결정요인을 중심으로. 『한국행정학보』, 45(4): 1151-179.
- 한원택·정현영. (1994). 지방자치실시에 따른 지방정부 재정지출의 변화 및 요인. 『지방자치연구』, 6(2): 2005-2027.
- 황소하·엄태호. (2012). 지방정부 지출의 공간적 상호작용: 지역 행사 및 축제경비 지출의 비교

- 경쟁(Yardstick Competition). 『한국행정학보』, 46(1): 313-343.
- Aiken, M. & Hage, J. (1971). The Organic Organization and Innovation. *Sociology*, 5(1): 63-82.
- Bailey, N. T. J. (1957). *The Mathematical Theory of Epidemics*. New York: Charles Griffin.
- Berry, F. S. & Berry, W. D. (1990). State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *American Political Science Review*, 84(2): 395-415.
- Berry, F. S. & Berry, W. D. (1991). Specifying A Model of State Policy Innovation. *American Political Science Review*, 85(2): 571-579.
- Berry, F. S. & Berry, W. D. (1992) Tax Innovation in the States: Capitalizing on Political Opportunity. *American Journal of Political Science*, 36(3): 715-742.
- Berry, F. S. & Berry, W. D. (1994). The Politics of Tax Increases in the States. *American Journal of Political Science*, 38(3): 855-859.
- Berry, F. S. & Berry, W. D. (1999). Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In Sabatier, P. A. (ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press
- Besley, T. J. & Case, A. (1995). Incumbent Behavior: Vote-seeking, Tax-setting, and Yardstick Competition. *American Economic Review*, 85(1): 25-45.
- Boehmke, F. J. & Witmer, R. (2004). Disentangling Diffusion: The Effects of Social Learning and Economic Competition on State Policy Innovation and Expansion. *Political Research Quarterly*, 57(1): 39-51.
- Bordignon, M., Cerniglia, F. & Revelli, F. (2003). In Search of Yardstick Competition: A Spatial Analysis of Italian Municipality Property Tax Setting. *Journal of Urban Economics*, 54(2): 199-217.
- Bowman, A. O. & Kearney, R. (1986). *The Resurgence of the States*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Brock, W. A. & Durlauf, S. N. (2001). Discrete Choice with Social Interactions. *Review of Economic Studies*, 68(2): 235-260.
- Cameron, D. R. (1978). The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis. *American Political Science Review*, 72(4): 1243-1261.
- Canon, B. C. & Baum, L. (1981). Patterns of Adoption of Tort Law Innovations: An Application of Diffusion Theory to Judicial Doctrines. *American Political*

- Science Review, 75(4): 975-987.
- Crain, R. L. (1966). Fluoridation: The Diffusion of Innovation among Cities. *Social Forces*, 44(4): 467-476.
- 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.
- Davis, O. A., Dempster, M. A. H., & Wildavsky, A. (1974). Toward a Predictive Theory of Government Expenditure. *British Journal of Political Science*, 4(4): 419-452.
- Dawson, R. E. & Robinsion, A. (1963). Inter-Party Competition, Economic Variables, and Welfare Policies in the American States. *Journal of Politics*, 25(2): 265-289.
- Downs, G. W., Jr. & Mohr, L. B. (1976). Conceptual Issues in the Study of Innovation. *Administrative Science Quarterly*, 21(4): 700-714.
- Dye, T. R. (1966). *Politics, Economics and the Public: Policy Outcomes in the American States*. Chicago: Rand McNally.
- Dye, T. R. (1990). *American Federalism*. Lexington, MA: DC Health.
- Erikson, R. S., Wright, G. C., Jr. & John P. McIver. (1993). *Statehouse Democracy: Public Opinion and Policy in the American States*. New York: Cambridge University Press.
- Feiock, R. C. & Cable, G. (1992). Need, Institutional Arrangements, and Economic Development Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2(4): 387-398.
- Feiock, R. C. & Clingermayer, J. (1986). Municipal Representation, Executive Power and Economic Development Policy Activity. *Policy Studies Journal*, 15(2): 211-230.
- Feiock, R. C. & West, J. P. (1993). Testing Competing Explanations for Policy Adoption: Municipal Solid Waste Recycling Programs. *Political Research Quarterly*, 46(2): 399-419.
- Franzel, J. M. (2008). Urban Government Innovation: Identifying Current Innovations and Factors that Contribute to Their Adoption. *Review of Policy Research*, 25(3): 253-277.
- Freeman, P. K. (1985). Interstate Communications among State Legislators Regarding Energy Policy Innovation. *Publius: Journal of Federalism*, 15(4):

- 99-111.
- Glick, H. R. & Hays, S. P. (1991). Innovation and Reinvention in State Policymaking: Theory and the Evolution of Living Will Laws. *Journal of Politics*, 53(4): 835-850.
- Glick, H. R. (1981). Innovation in State Judicial Administration: Effects on Court Management and Organization. *American Politics Quarterly*, 9(1): 49-69.
- Gray, V. & Lowery, D. 1988. Interest Group Politics and Economic Growth in the U.S. States. *American Political Science Review*, 82(1): 109-132.
- Gray, V. (1973). Innovation in the States: A Diffusion Study. *American Political Science Review*, 67(4): 1174-1185.
- Grupp, F. W., Jr. & Richards, A. R. (1975). Variations in Elite Perceptions of American States As Referents for Public Policy Making. *American Political Science Review*, 69(3): 850-858.
- Hansen, S. B. (1983). *The Politics of Taxation: Revenue without Representation*. New York: Praeger.
- Hirshleifer, D. & Teoh, S. H. (2003). Herd Behavior and Cascading in Capital Markets: A Review and Synthesis. *European Financial Management*, 9(1): 25-66.
- Katz, E., Levin, M. L., & Hamilton, H. (1963). Traditions of Research on the Diffusion of Innovation. *American Sociology Review*, 28(2): 237-252.
- Katz, M. L. & Shapiro, C. (1986). Technology Adoption in the Presence of Network Externalities. *Journal of Political Economy*, 94(4): 822-841.
- Key, V. O., Jr. (1956). *American State Politics: An Introduction*. New York: Knopf.
- Kiewiet, D. R. & McCubbins, M. D. (1985). Congressional Appropriations and the Electoral Connection. *Journal of Politics*, 47(1): 59-82.
- Kimberly, J. R. & Evanisko, M. J. (1981). Organizational Innovation: The Influence of Individual, Organizational, and Contextual Factors on Hospital Adoption of Technological and Administrative Innovation. *Academy of Management Journal*, 24(5): 689-713.
- Kotsogiannis, C. & Schwager, R. (2006). On the Incentives to Experiment in Federations. *Journal of Urban Economics*, 60(3): 484-497.
- Kramer, R. H., Crain, E., & Maxwell, W. (1975). *Understanding Texas Politics*. St. Paul, MN: West Group.
- Kwon, M., Berry, F. S., & Feiock, R. C. (2009). Understanding the Adoption and

- Timing of Economic Development Strategies in US Cities Using Innovation and Institutional Analysis. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4): 967-988.
- Light, A. R. (1978). Intergovernmental Sources of Innovation in State Administration. *American Politics Quarterly*, 6(2): 147-166.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of 'Muddling Through.' *Public Administration Review*, 19(3): 79-88.
- London, R. (1995). *Innovation in Local Government: Identifying Factors Contributing to Innovative Efforts from Six Comparative Case Studies*. Pullman, WA: Washington State University.
- Lowi, T. J. (1969). *The End of Liberalism: Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority*. New York: Norton.
- Lutz, J. M. (1986). The Spatial and Temporal Diffusion of Selected Licensing Laws in the United States. *Political Geography Quarterly*, 5(2): 141-159.
- Meier, K. J. & Gill, J. (2000). *What Works: A New Approach to Program and Policy Analysis*. Boulder, CO: Westview Press.
- Menzel, D. C. & Feller, I. (1977). Leadership and Interaction Patterns in the Diffusion of Innovations among the American States. *Western Political Quarterly*, 30(4): 528-536.
- Mintrom, M. & Vergari, S. (1998). Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Education Reforms. *Journal of Politics*, 60(1): 126-148.
- 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.
- Mooney, C. Z. & Lee, M.-H. (1995). Legislating Morality in the American States: The Case of Pre-Roe Abortion Regulation Reform. *American Journal of Political Science*, 39(3): 599-627.
- Mooney, C. Z. & Lee, M.-H. (1999a). The Temporal Diffusion of Morality Policy: The Case of Death Penalty Legislation in the American States. *Policy Studies Journal*, 27(4): 766-780.
- Mooney, C. Z. & Lee, M.-H. (1999b). Morality Policy Reinvention: State Death Penalties. *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 566(1): 80-92.

- Mooney, C. Z. (2001). Modeling Regional Effects on State Policy Diffusion. *Political Research Quarterly*, 54(1): 103-124.
- Newey, W. K. & West, K. D. (1987). A Simple, Positive Semi-definite, Heteroskedasticity and Autocorrelation Consistent Covariance Matrix. *Econometrica*, 55(3): 703-709.
- Nice, David C. 1994. *Policy Innovation in State Government*. Ames, IA: Iowa State University Press.
- Nordhaus, W. D. (1975). The Political Business Cycle. *Review of Economic Studies*, 42(2): 169-190.
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3): 1120-1149.
- O'Connell, L. (2008). Exploring the Social Roots of Smart Growth Policy Adoption by Cities. *Social Science Quarterly*, 89(5): 1356-1372.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- O'Toole, L. J., Jr. (1997). Implementing Public Innovations in Network Settings. *Administration & Society*, 29(2): 115-138.
- Pemberton, H. E. (1936). The Curve of Culture Diffusion Rate. *American Sociological Review*, 1(4): 547-556.
- Peretz, P. (1986). The Market for Industry: Where Angels Fear to Tread. *Policy Studies Review*, 5(3): 624-633.
- Peterson, P. E. (1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rincke, J. (2005). Yardstick Competition and Policy Innovation. ZEW Discussion Paper. No. 05-011.
- Rincke, J. (2006). Policy Innovation in Local Jurisdictions: Testing for Neighborhood Influence in School Choice Policies. *Public Choice*, 129(1-2): 189-200.
- Rogers E. M. & Shoemaker, F. F. (1971). *Communication of Innovations: A Cross Cultural Approach*. 2nd Edition. New York: Free Press.
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of Innovations*. 5th Edition. New York: Free Press.
- Rubin, I. S. & Rubin, H. (1987). Economic Development Incentives: The Poor (Cities) Pay More. *Urban Affairs Quarterly*, 23(1): 37-62.
- Savage, R. L. (1978). Policy Innovativeness as a Trait of American States. *Journal of Politics*, 40(1): 212-224.

- Scharfstein, D. S. & Stein, J. C. (1990). Herd Behavior and Investment. *American Economic Review*, 80(3): 465-479.
- Schneider, M. (1989). Intermunicipal Competition, Budget Maximizing Bureaucrats, and the Level of Suburban Competition. *American Journal of Political Science*, 33(3): 612-628.
- Shipan, C. R. & Volden, C. (2006). Bottom-Up Federalism: The Diffusion of Antismoking Policies from U.S. 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.
- Sigelman, L., Roeder, P. W., & Sigelman, C. K. (1981). Social Service Innovation in the American States: Deinstitutionalization of the Mentally Retarded. *Social Science Quarterly*, 62(3): 503-515.
- Simon, H. A. (1958). *Administrative Behavior*. New York: Free Press.
- Stream, C. (1999). Health Reform in the States: A Model of State Small Group Health Insurance Market Reforms. *Political Research Quarterly*, 52(3): 499-526.
- Strumpf, K. S. (2002). Does Government Decentralization Increase Policy Innovation? *Journal of Public Economic Theory*, 4(2): 207-241.
- Tufte, E. R. (1978). *Political Control of the Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Vermeir, J. & Heyndels, B. (2006). Tax Policy and Yardstick Voting in Flemish Municipal Elections. *Applied Economics*, 38(19): 2285-2297.
- Walker, J. L. (1969). The Diffusion of Innovations among the American States. *American Political Science Review*, 63(3): 880-899.
- Walker, R. M., Avellaneda, C. N., & Berry, F. S. (2011). Exploring the Diffusion of Innovation among High and Low Innovative Localities. *Public Management Review*, 13(1): 95-125.

보건복지부 (<http://www.mw.go.kr/>)

보건복지부 사회서비스 전자마우처 (<http://www.socialservice.or.kr/>)

재정고 (<http://lofin.mopas.go.kr/>)

중앙선거관리위원회 (<http://www.mw.go.kr/>)

통계청 국가통계포털 (<http://www.kosis.kr/>)

---

**조 근 식:** 연세대학교 행정학과에서 “한국 지방정부의 정책결정행태 분석: 지역사회서비스투자사업을 중심으로”(2012)로 박사학위를 취득하고, 현재 서원대학교 정치행정학과에서 조교수로 재직 중이다. 관심분야는 공공관리, 지방재정, 복지정책이며 주요 논문으로는 “Performance Management and Government Innovation: Explore the concept, definition, and function of performance management & its impact on government innovation in the United States”(한국공공관리학보, 2012), “한국 지방정부의 정책유형별 정책 채택 요인과 지역확산 효과에 관한 비교분석”(한국행정학보, 2013), “사회투자전략으로서 적극적 노동시장정책의 도입 및 지출결정 요인 분석”(한국행정학보, 2013) 등이 있다 (jiesjei@seowon.ac.kr).