

정책유형별 정책혁신의 선도자와 정책확산의 양상에 관한 연구: 지방자치단체의 혁신 조례를 중심으로

장석준*

노종호**

김대진***

본 연구는 Lowi의 정책유형에 해당되는 지방자치단체의 혁신적인 조례들을 선정하여 정책유형별 정책혁신의 선도자의 차이와 정책유형별 정책확산의 양상을 분석하고자 하였다. 분석결과를 간단히 요약하면, 첫째, 각 정책유형에 해당하는 혁신적인 조례의 채택과 확산 과정에서 선도자를 비교한 결과, 정책유형 간에 정책혁신의 선도자에서 차이가 있는 것으로 나타났다. 그러나 개별 조례의 특수성이 반영된 것을 배제할 수 없기 때문에 정책유형별 정책혁신의 선도자에 있어 차이가 있다는 일반화된 결론을 내리기는 무리가 있다고 판단된다. 둘째, 정부상호작용모형을 기초로 정책유형별 확산 양상을 분석한 결과, 지방자치단체의 조례 채택에 있어 다양한 확산의 양상이 나타났다고 할 수 있다. 그러나 같은 정책유형에 속하는 조례의 확산 양상이 반드시 같은 것은 아니어서 정책유형별로 뚜렷이 구별되는 확산의 양상이 나타난다고 결론내리기는 어렵다고 본다. 본 연구는 Lowi의 정책유형에 적실하다고 판단되고, 혁신적인 조례로서 고려된 8개의 조례만을 대상으로 분석을 시도했기 때문에 그 결과를 일반화하기에는 분명 한계가 있다고 본다. 그럼에도 불구하고 본 연구의 분석결과를 통해 정책유형별 특징이 정책의 채택과 확산에 영향을 줄 가능성을 발견하였다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있다.

주제어: 조례, 정책유형, 정책혁신, 정책확산, 혁신성 지수

* 제1저자, 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 경기도의회 입법조사관으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책 이론, 정책분석·평가, 지방자치, 지방의회 등이다(mpist@korea.ac.kr).

** 교신저자, 미국 Florida State University에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 서울과학기술대학교 행정학과 부교수로 있다. 주요 관심분야는 공공관리, 인사행정, 정책이론 등이다(jroh77@seoultech.ac.kr).

*** 공동저자, 미국 Florida State University에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 서울시립대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 재정과 예산, 정책이론 등이다(kdjman71@uos.ac.kr).

I. 서론

올해로 지방선거 실시 이후로 본격적인 지방자치가 실시된 지 20년의 세월이 흘렀다. 지방자치경험이 전무하였던 초창기의 지방자치는 중앙정치에의 예측, 단체장과 지방의원들의 자질 부족, 부정부패 등 여러 가지 문제로 곤란을 겪었고, 이러한 문제들이 누적되면서 때로는 지방자치제도 자체의 존재에 대해 부정적인 인식을 갖기도 하였다. 한편으로 지방재정의 열악함과 중앙정부와 지방자치단체 사이의 재정 불균형 등의 문제로 실질적 자치의 가능성에 의문이 제기된 적도 있었다. 그럼에도 불구하고 그동안 지역수요에 부응하는 다양한 정책이 개발되었고, 그 중 일부는 실제로 실현되어 지방자치에 결맞는 효과를 낸 사례도 있었다. 후자의 경우와 관련된 정책의 개발은 총 6번의 지방선거를 거치면서 자치단체장 등 선출직 공직자들(elected officials)이 재선을 위하여 지역주민의 선호에 맞는 정책을 적극적으로 탐색한 결과로 볼 수 있다(Downs, 1957; Tiebout, 1956).

지방자치단체의 다양한 정책채택(policy adoption)은 자치법규 중 하나인 지방자치 조례에서 찾아볼 수 있다. 헌법에 지방자치단체의 주민자치에 관한 규정 제정(제 117조 1항)과 지방자치법의 조례 제정에 관한 규정(제 22조)에 따라 지방자치단체는 주민복리를 위하여 조례를 제정할 수 있는 권한이 있다. 실제로 현재 지방자치단체들은 제도적 한계와 예산 제약 속에서도 단체장과 지방의회에 의하여 다양한 조례가 상정, 통과되어 시행되고 있으며 그 숫자는 대략 400여개에 이른다. 이러한 지방자치조례 중에는 매우 일상적인 수준의 방침을 정하는 조례로부터 정책효과와 비용 측면에서 지방자치단체와 지역에 중대한 영향을 미치는 조례까지 다양한 수준의 조례들이 존재하며 그 영향력이 클수록 지방자치의 의미가 크다고 할 수 있다. 그런데 이들 조례들을 살펴보면, 지방자치단체들 간에 동일하거나 매우 유사한 경우가 많다. 이러한 현상은 지방자치단체 간에 일종의 정책확산(policy diffusion) 현상이 존재함을 보여주는 것으로서 지방자치단체의 정책채택의 기제(mechanism)를 이해하는데 중요한 사례라 할 수 있다.

실제로 정책확산에 관한 북미지역의 연구들은 정책분석능력이 제한된 지방정부가 사회적 학습(social learning) 또는 경쟁(competition) 같은 기제를 통하여 정책을 채택한 결과, 유사한 정책의 채택이 이루어지고 있음을 분석한 바 있으며(Berry and Berry 2007; Shipan and Volden, 2006, 2008; Volden, Ting, and Carpenter, 2008; Walker, 1969), 한국에서도 이러한 정책확산에 의한 정책채택 연구가 점차 증가하고 있다(김대진, 2015; 남궁근, 1994; 석호원, 2010; 최상한, 2010). 따라서

지방자치단체의 정책채택을 대변할 수 있는 중요한 조례의 채택과 확산의 사례를 통해 새로운 정책의 채택과 확산이 어떠한 양상(patterns)과 특징으로 진행되는지를 연구할 필요성이 있다고 할 수 있다.

이에 본 연구에서는 Lowi의 정책유형에 적합하다고 판단되는 8가지 혁신적인 조례를 선정하여 이들의 확산 사례를 분석함으로써 정책유형에 따라 정책확산의 차별적 양상과 특징이 나타나고 있는지를 탐색하는 것에 초점을 두고자 한다. Lowi의 정책유형 분류가 실증적 연구에 활용되기 어렵다는 비판이 제기되고 있지만, 지방정부 수준에서 Lowi의 정책유형에 해당되는 혁신적인 조례를 선정하여 이들 정책의 확산과정에서 차별성이 존재하는지를 밝혀낸다면 탐색적 연구로서 충분한 의의가 있을 것이다. 구체적으로 본 연구에서는 두 가지 연구주제를 다룬다. 첫째, Walker(1969)가 제안한 혁신성 지수(innovation score)를 활용하여 정책유형별 정책혁신의 과정에서 주도적 역할을 담당하는 선도자(initiators)에 차이가 있는지를 분석한다. 이러한 분석은 지방정부의 정책혁신의 수용 또는 저항과 관련된 확산의 동태적 과정을 이해하는데 중요한 의미를 지닌다(Boushey, 2010; Karch, 2014). 둘째, Gray(1973)의 정부상호작용모형(national interaction model)을 적용하여 정책유형별 확산과정에서 채택 빈도와 확산 속도와 관련된 확산 양상의 차이를 분석한다.

본 연구에서는 먼저, 정책확산에 관한 국·내외 선행연구를 검토한다. 둘째, Lowi의 정책유형을 간략하게 설명하고, 정책유형별 정책혁신의 선도자와 정책확산의 양상에 대해 논의한다. 셋째, Lowi의 정책유형에 해당되는 혁신적인 조례들을 소개하고, 이들 조례의 채택과 확산과정에서 혁신주체로서 선도자와 확산과정에서 나타나는 양상을 분석하고 해석한다. 마지막으로, 본 연구의 분석결과를 요약하고 정책적·이론적 함의를 고찰하면서 연구의 한계를 지적한다.

II. 정책확산에 관한 선행연구 검토

1. 외국 선행연구

정부가 어떤 정책을 채택하는 과정을 설명하는 여러 가지 이론 중에서 정책혁신과 정책확산이 정책학 연구에 많은 공헌을 해왔다. 정부가 어떤 새로운 정책을 채택하는 것을 하나의 정책혁신이라고 하며, 그러한 혁신적인 정책이 퍼져나가는 현상을 정책확산으로 정의할 수 있다. 정책혁신과 확산에 관한 연구의 시초는 Walker(1969)의

연구라고 할 수 있는데, 그는 미국 주정부 차원에서 새로운 프로그램 및 정책의 채택을 하나의 혁신으로 보고, 50개 주정부에서 88개 프로그램을 채택하는 과정을 혁신의 확산이라는 관점에서 분석하였다(남궁근, 1994). 특히, 그는 왜 어떤 주는 다른 주보다 더 빠르게 새로운 프로그램이나 정책을 채택하는지, 그리고 다소 안정적이고 지속적인 정책혁신의 확산형태가 있는지에 주목했다. Walker는 제일 먼저 어떤 정책이나 프로그램을 채택하는 정부가 명성을 얻는 이유는 채택의 속도(speed) 때문이라고 가정하면서, 이러한 혁신적인 정책채택의 속도를 측정할 수 있는 혁신성 지수를 고안하였다. 즉, 정책별로 어떤 정부의 최초 채택부터 다른 정부의 마지막 채택에 이르기까지 걸린 총 채택기간을 설정하여 그에 따라 점수를 부여했다. 점수가 100에 가까울수록 정책혁신의 수용 속도가 빠르다는 것을 의미한다(김혜정·이승중, 2006: 114). Walker의 연구 이후로 여러 학자들이 민권, 복지, 교육, 복권, 조세, 법원판결 등과 같은 다양한 분야에서 정책채택의 혁신과 확산에 관한 후속연구를 진행해 왔다(Berry and Berry, 1990, 1992; Canon and Baum, 1981; Glick, 1981; Gray, 1973).

정책채택을 설명하는 두 가지 주요한 모형으로서 내부 결정요인모형(internal determinant model)과 확산모형(diffusion model)이 있다. 내부 결정요인모형은 정책을 채택하는 정부의 내부적인 정치적, 경제적, 사회적 특성들이 정책채택에 영향을 미치는 주요 요인이라고 가정한다(Berry and Berry, 1990; Mintrom and Vergari, 1998). 다시 말해서, 지역적으로 더 크고, 부유하고, 산업화된 정부가 더 작고, 가난하고, 덜 산업화된 정부보다 새로운 정책이나 프로그램을 빨리 채택할 가능성이 높다는 것이다. 이 모형은 새로운 프로그램이나 정책을 채택하기 위해 외부환경보다 내부환경을 강조한다.

그러나 정부가 새로운 프로그램이나 정책을 채택할 때, 다른 정부, 특히 인접지역(nearby regions) 정부의 영향으로부터 완전히 독립적이라고 가정하기 어렵기 때문에 그러한 인접지역 정부의 영향을 고려하지 않을 수 없다. 만약, 어떤 정부가 인접지역에서 채택된 혁신적인 정책이 성공적인 정책성과를 가져온다면, 그 인접지역 정부의 정책채택으로부터 자유롭기 어렵다. 따라서 한 정부의 정책채택은 내부적인 결정요인만을 가지고 설명하기에는 한계가 있으며, 인접지역 정부로부터의 영향, 즉 확산효과를 고려하여야 한다. 확산모형은 정책채택을 인접지역 정부가 이미 채택한 정책으로부터 영향을 받는 과정으로 본다. Rogers(2003)는 확산을 혁신이 사회체제의 구성원들 간에 어떤 채널을 통해 의사소통되는 과정으로 정의한다. 확산이 일어나는 이유는 인접지역 정부의 성공적인 정책혁신을 학습할 수 있는 기회를 가질 수 있고, 서로 경쟁하게 되며, 지역 주민들의 정책채택에 대한 압력 때문이라고 할 수 있다(Berry

and Berry, 2007).

여러 가지 확산모형이 연구되어 왔지만, 가장 대표적인 확산모형은 지역확산모형(regional diffusion model)과 정부상호작용모형이다. 지역확산모형은 주정부가 복잡한 정책문제에 직면했을 때 인접지역에 위치한 주정부를 모방한다고 가정하면서, 인접정부의 정책채택의 선호(preference)와 초기성(earliness)에 주목한다. Mintrom and Vergari(1998)는 지역확산모형에서 정책 네트워크의 역할을 강조했다. 어떤 정책에 대해 관심을 공유하는 행위자들을 중심으로 정책 네트워크가 형성될 수 있고, 그들이 정책혁신의 확산을 증가시키기 위한 중요한 동력으로서 작용한다. 특히, 정책창도자(policy entrepreneurs)가 새로운 정책 아이디어를 제안함으로써 정책혁신을 확산시키는데 있어 중요한 역할을 담당한다.

정부상호작용모형은 정부 공무원들 간에 네트워크를 형성하는 것을 가정한다. 이미 어떤 프로그램이나 정책을 채택한 정부의 공무원들 간에 자유로운 의견교환이 이루어질 수 있고, 아직 그러한 정책이나 프로그램을 채택하지 않은 정부의 공무원들과 밀접하게 교류할 수 있다(Berry and Berry, 2007). Gray(1973)는 한 정부가 어떤 정책이나 프로그램을 채택할 확률은 이미 정책을 채택한 정부의 공무원들과 상호작용한 횟수에 비례한다고 보았다. 그래서 아직 어떤 정책을 채택하지 않은 정부의 공무원들이 이미 그 정책을 채택한 공무원들과 정기적인 접촉을 갖고, 더 나아가 여러 가지 협의회(associations)를 구성하기도 한다.

마지막으로, Berry and Berry(1990, 1992) 연구는 확산의 영향요인으로서 내부적 모형과 외부적 모형을 결합시킨 통합모형을 제시하고 사건사분석(event history analysis, EHA) 방법론을 활용하여 분석한 최초의 연구라는 점에서 주목받아 왔다. 이후 최근에는 지역적 효과를 수직적 혹은 수평적 확산으로 구분하여 접근하거나 확산 기제를 학습, 경쟁, 모방, 강제 등으로 보다 세분화시켜 확산의 구체적 원인을 규명하려는 방향으로 연구가 확장되어 가고 있다(Boehmke and Witmer, 2004; Gilardi, 2010; Shipan and Volden, 2008).

2. 국내 선행연구

지방자치가 부활한 이후 국내 정책확산에 관한 실증연구는 1991년 청주시에서 최초로 채택되어 전국적으로 확산된 행정정보공개조례의 채택 사례를 분석한 남궁근(1994)의 연구에서 시작되었다. 이후 정부회계제도(배상석 외, 2007), 지역축척(김대진, 2011; 석호원, 2010), 출산장려금 조례(배상석, 2010; 이석환, 2013; 이정철·허

만형, 2012; 조일형 외, 2014), 주민참여예산조례(장석준, 2014; 최상한, 2010), 저소득층 건강보험료 지원조례(하민지 외, 2011), 학교급식조례(장석준·김두래, 2012), 방법용 CCTV 도입조례(조일형·이종구, 2012), 사회적 기업 지원조례(이대웅·권기현, 2014; 장석준, 2013a), 반부패 신고포상금조례(김홍주, 2013; 이대웅·권기현, 2015), 버스환승제도 조례(김대진, 2015) 등 지방정부가 채택한 다양한 조례의 확산에 대한 실증연구가 진행되어 오고 있다.

그러나 이와 같은 국내의 정책확산에 관한 연구는 다음과 같은 한계를 지닌다. 첫째, 국내의 정책확산 연구 중에서 분석대상이 전국 차원이 아닌 지역 차원으로 한정하는 연구들은 전국적 맥락의 정책확산을 이해하고 설명하는데 한계를 지닌다는 지적이 제기되고 있다(이석환, 2013: 335). 조례의 확산을 연구하는 상당수의 연구들이 수도권(배상석, 2010; 이대웅·권기현, 2014)이나 특정 지역으로서 서울, 경기, 영남 지역 등으로(석호원, 2010; 조일형 외 2014; 하민지 외, 2011) 한정하여 확산연구를 진행함으로써 확산의 국지적 차원의 이해에 그치고 있다.

둘째, 국내 정책확산 연구들은 개별 사례의 확산연구에서 파생되는 문제로 정책의 특성이 정책 확산 과정에 미치는 영향을 체계적으로 반영하지 못하고 있다. Lowi가 정책유형론을 제기한 이후에 정책의 특성에 따라 정치적 결정이 달라질 것이라는 가정을 통해 이를 분석하는 다양한 연구들이 진행되어 왔다. 그러나 정책확산에 관한 연구에서는 Berry and Berry(1990, 1992) 연구 이래로 단일 확산 사례에 대한 사건사 분석에 초점을 두므로써 분석된 결과가 단일 정책 사례의 특수성에 기인한 것인지 아니면 다른 사례에서도 보편적으로 나타나는 특성인지를 입증하지 못하고 있다. 예를 들어, 국내 정책확산 연구에서도 인접정부의 영향으로서 지역적 효과가 확산 사례별로 상이하게 나타나고 있으나 이에 대한 체계적인 비교분석이 이뤄지고 있지 못한 상황이다. 이에 최근 국·내외 주요 선행연구에서는 혁신적인 정책확산 과정에서 정책의 특성이 미치는 영향에 주목하고 있다(장석준, 2013a; 조근식, 2013; Boushey, 2010; Maske and Volden, 2011).

셋째, 이들 대부분의 국내 선행연구들은 대체로 개별 정책의 확산 사례를 다루어 확산의 영향요인을 밝히는데 초점을 맞추므로써 궁극적으로 분석된 결과를 일반화하거나 정책확산의 일반적인 양상을 밝히는데 일정한 한계를 가질 수밖에 없다. 이에 최근 정책유형별 확산양상과 기제의 차이를 밝히거나 확산 사례 간 비교분석을 시도한 연구가 있다(이은미 외, 2015; 장석준, 2013a, 2013b). 예를 들면, 장석준(2013a, 2013b)은 Gormley(1986)의 정책유형론을 활용하여 현저성과 복잡성의 결합 정도에 따라 정책채택 및 확산을 주도하는 정치 행위자가 다르며 학습, 모방, 강제 등의 확

산 기제의 영향력이 상이하게 작용한다는 이론적 가설을 실증적 방법을 통해 분석하였다.

III. 정책유형별 정책확산에 관한 이론적 논의

1. Lowi의 정책유형

전통적인 정책과정 모형인 투입산출 모형에 따르면 정책은 사회적 가치의 권위적 배분 과정의 산출물로서 이익집단과 정부기관 간 권력 배분의 결과로서 이해되어 왔다. 이에 반해, Lowi(1964)는 정책유형에 따라 정치적 결정이 달라진다고 주장했다. 즉 정책 혹은 정부활동의 영역은 자신만의 정치적 관계로서 주요 행위자, 이들 간의 관계, 권력구조의 차이를 가져온다는 것이다. 한마디로 정책이 정치를 결정한다는 것이다. Lowi(1964)는 1960년대 논쟁이 된 다원주의와 엘리트주의의 주장을 통합하기 위해 정책을 분배정책(distributive policy), 규제정책(regulatory policy), 재분배 정책(redistributive policy)으로 분류하고, 이들 정책유형에 따라 정책형성과정도 달라진다고 주장했다. 나아가 정책을 강제성의 기준으로 분류하여 17개 사례분석을 통해 구성정책(constituent policy)을 추가함으로써 정책유형을 체계화하였다(Lowi, 1972). 구체적으로, Lowi(1972)는 정책을 정부 강제력(coercive power)의 적용 대상(개인의 행위인가 혹은 행위의 환경인가)과 강제력의 적용 행사방법(직접적 혹은 간접적)의 두 가지 기준에 따라 분배정책, 규제정책, 재분배정책, 구성정책의 네 가지로 유형화하였다.

분배정책은 정부가 국민들이 필요로 하는 재화나 서비스를 제공하는 것을 내용으로 한다. 그래서 분배정책의 과정은 수혜자와 비수혜자 사이에 갈등이나 대결보다는 상호 협력과 불간섭으로서 묘사된다. 다시 말하면, 분배정책에서는 잃은 자와 얻은 자 사이에 정면대결을 할 필요가 없으며, 양자사이의 관계가 안정적이며 분명하게 잃은 자는 없다는 특징을 갖는다(방정향, 1986; Ripley and Franklin, 1991).

규제정책은 정부가 어떤 바람직한 목적의 달성을 위해 기업이나 개인과 같은 여러 행위자들의 행위를 일반 규칙이나 법으로 제한하는 정책을 말한다. 따라서 규제정책은 정책의 불응자에게 강제력을 행사하게 되며, 규제자와 피규제자 간에 이해관계가 정면으로 배치되기 때문에 양자가 갈등상황에 직면하게 되는 경우가 많다.

재분배정책은 계층 간, 지역 간에 경제적 자원을(많은 쪽에서 적은 쪽으로) 이전하

는 것을 목적으로 하는 정책을 말하며, 누진세, 저소득층 지원정책 등이 재분배정책의 대표적인 예라고 할 수 있다. 따라서 재분배정책은 계층 간의 대립적 성격을 지니고 있으며, 실제 정책의 집행과 성공은 정책결정권자의 강력한 결단과 정책참여자들의 의지에 달려 있다고 할 수 있다(Ripley and Franklin, 1991). 다시 말해서 재분배정책은 권한 있는 정책결정자의 자기의지의 표현이라고 할 수 있다. 이러한 재분배정책은 권한 있는 정책결정자가 강력한 의지를 가지고 이해관계자들(stakeholders)과의 설득과 협상을 통해 결정되기 쉽다.

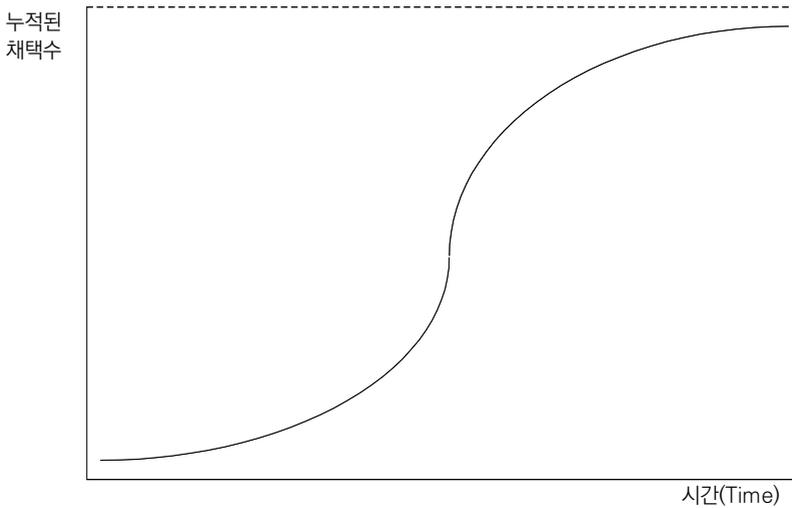
구성정책은 정치체제에 대한 투입을 조직화하고 정부를 구조화하여 운영하는 것을 목적으로 하는 정책으로서 정부 권위의 성격(nature of government authority)을 나타내며, 이러한 권위의 민주적 절차의 달성에 관심을 둔다(Lowy, 1972). 이러한 구성정책은 국가의 기본 틀이 확립된 나라에서는 큰 관심을 받지 못했지만, 최근 정책에서 제도(institutions)의 중요성이 부각되면서 구성정책에 대한 관심이 높아지고 있다(남궁근, 2012: 105). 특히 지방자치단체의 경우, 정부의 기본구조와 제도에 관한 틀이 완성되지 않았기 때문에 정부의 구조와 운영에 관한 구성정책의 중요성이 강조될 수 있다.

2. 정책유형별 정책혁신의 선도자

Rogers(2003)에 따르면 정책확산은 그 확산의 속도에 따라 빠른 시기에 선도적으로 정책을 채택하는 선도적 채택자와 늦게 정책을 채택하는 후기(laggards) 채택자로 나뉜다. 일반적으로, 자원이 풍부하고 정책수행능력이 뛰어난 대도시 정부나 선진국들이 정책확산의 과정에서 초기에 정책을 채택하며, 이후에 채택하는 다른 도시나 국가들에게 실험의 기회를 제공한다(Berry and 김대진, 2010). 반면, 자원이 부족하고 정책수행능력이 떨어지는 중소도시 정부나 후진국들이 정책을 늦게 채택하는 경우가 많다. 구체적으로, Rogers는 혁신 채택자를 새로운 혁신을 얼마나 빠르게 채택하는지에 따라 다음과 같은 5가지 유형으로 분류하였다(Boushey, 2010: 40; Rogers, 2003: 282-285). 첫째, 혁신자(innovators)는 새로운 혁신을 사회 체계에 최초로 채택한 소수 집단으로서 전체 채택자의 2.5%에 해당한다. 둘째, 초기 채택자(early adopters)는 새로운 혁신이 도입된 이후 그 정책을 최초로 모방하는 리더나 유행 주도자 집단으로 전체 13.5%에 해당한다. 셋째, 초기 다수자(early majority)는 모든 혁신이 대중화되기 전에 채택하는 집단이며 전체 34%에 해당한다. 넷째, 후기 다수자(late majority)는 혁신에 회의적인 전체 34%에 해당하는 집단이다. 마지막으로, 후

기 채택자는 혁신을 마지막으로 채택하는 집단으로 전체 16%에 해당한다. 이와 같이 시간의 흐름에 따른 혁신의 채택 빈도는 정규분포를 이루고 채택의 누적 분포는 점진적인 S자형(S-shaped) 모양을 띠 것으로 기대된다(Boushey, 2010).

〈그림 1〉 혁신의 확산



출처: Berry and Berry (2007). P. 227 인용

본 연구에서는 Lowi의 정책유형에 속하는 조례들의 채택과 확산과정에서 주도적 역할을 담당하는 혁신주체로서 선도자가 누구인지에 초점을 맞추어 논의를 전개하고자 한다. 일반적으로, 자원이 풍부하고 정책수행능력이 뛰어난 대도시 정부나 광역정부가 정책채택과 확산과정에서 선도자 집단을 구성할 개연성이 높을 것이나, Lowi의 정책유형에 따라 선도자 집단이 상이할 개연성도 있을 것으로 본다.

먼저, 분배정책의 경우에는 강제력의 행사가 간접적으로 개별적 행위에 적용되기 때문에 분산적이고 지방적 수준의 정책결정이 이루어지며 정면대결보다는 상호 불간섭의 정책결정이 이루어지는 특징을 지닌다(남궁근, 2012). 따라서 분배정책은 중앙정부와 지방정부 간의 계층적 상하관계에서 광역자치단체와 기초자치단체의 중층제(two-tier system) 구조 하에서 가장 낮은 수준인 기초지방자치단체 수준에서 보다 실험적이고 혁신적인 정책이 채택되고 빠르게 확산될 것으로 기대된다.

반면, 강제력의 적용이 직접적이며 개별적 행위에 적용되는 규제정책의 경우에는 기초자치단체보다는 물적·인적 자원과 역량이 상대적으로 우수한 광역자치단체가 혁신

신 선도자가 될 가능성이 높을 것으로 기대된다. 또한 법률 적용에 있어서도 법률 우위의 원칙이 적용되고 있기 때문에 강제력을 수반하는 규제정책은 상위 정부에서 법적 근거가 마련된 이후에 수직적으로 채택되며 확산될 개연성이 높다.

재분배정책은 강제력이 개별적 행위가 아닌 행위 환경에 직접적으로 적용되기 때문에 집권화되고 체계수준에서 정책결정이 이루어지는 특징을 지닌다(남궁근, 2012). 따라서 기초자치단체보다는 광역자치단체가 상대적으로 혁신의 선도자가 될 가능성이 높을 것으로 기대해 볼 수 있다. 특히 재분배정책은 소득 이전의 개념을 포함하고 있어 재정적 능력과 정책 역량이 갖추어진 광역단체가 주도하여 채택하는 것이 자연스럽고 바람직할 것이다.

마지막으로, 지방자치 본연의 가치는 독립된 정책결정단위가 자율적으로 통치하는 것임을 고려할 때, 지방정부 차원에서 구성정책은 기초자치단체 수준에서 보다 활발하게 채택되고 확산되는 경향이 높을 것이다.

3. 정책유형별 정책확산의 양상

Lowi의 정책유형별 정책확산의 양상을 살펴보면, 먼저 분배정책은 불특정 다수의 정책수혜자들에게 고르게 자원을 배분하는 특성을 지니기 때문에 지방정부들이 경쟁적으로 정책을 채택하거나 도입할 가능성이 높다. 특히 재선을 목표로 하는 선출직 공직자들도 장기적인 정책결과보다는 단기적인 선거에서의 정치적 이득을 추구하게 되어 다수에게 이득이 되는 배분적 성격의 정책 도입에 보다 적극적으로 관여할 것이다. 따라서 새로운 혁신적인 배분적 성격의 정책이 도입될 경우에 지방정부 수준에서 정책채택의 빈도가 상당히 높고 비교적 단기간 내에 확산될 개연성이 높아 급격한 형태의 R-자형(R-shaped) 모양을 띠 것으로 기대된다.

규제정책은 기본적으로 규제자가 피규제자를 강제하는 성격을 띠기 때문에 정책의 채택과 확산 과정에서 갈등관계가 형성될 가능성이 높다. 이러한 상황에서는 어떤 지방정부가 강제적 성격이 강한 정책을 채택한다 하더라도 다른 지방정부가 그 정책을 빨리 채택하는 것을 기대하기는 어렵다. 또한 규제정책으로 인한 긍정적 혹은 부정적 효과에 대한 정확한 정보가 규제도입 이후 곧바로 나타나지 않을 것이기 때문에 다른 지방정부로의 채택과 확산이 점진적으로 나타날 개연성이 높다. 따라서 강제성을 지닌 규제정책은 채택빈도가 낮고 확산 속도가 느린 완만한 형태의 S-자형(S-shaped) 모양으로 나타날 것이다.

재분배정책은 기본적으로 사회 계층 간의 재화, 부, 권리 등의 분포상태를 변화시

키고 이전시키려는 목적을 가지고 있기 때문에 사회 구성원들 간의 갈등과 대립이 발생할 가능성이 높다. 따라서 어떤 지방정부에서 재분배정책을 채택한다 할지라도 전국적 수준의 정부 간 합의가 어렵고 지역사회 내의 물질·인적 자원과 역량이 충분하지 않은 상황에서는 다른 지방정부에서 빠르게 채택하여 확산되기는 어려울 것이다. 따라서 재분배정책은 채택빈도가 낮고 확산 속도가 느려 점진적인 S-자형(S-shaped) 모양의 확산 양상이 나타날 것으로 기대된다.

마지막으로, 구성정책은 정부체제의 구조와 운영에 필요한 운영규칙(rule of game)에 관련된 정책으로 지방정부 차원에서는 정부 운영의 효율성과 민주성을 제고하기 위해 주민들이 직·간접적으로 참여하는 거버넌스 정책의 특성을 지닌다. 이러한 구성정책은 기본적으로 정책의 내용이 지방자치 발전이라는 가치와 결부되는 경우에는 정책의 채택빈도가 높고 지방정부 차원에서도 빠르게 확산될 것으로 기대된다. 따라서 구성정책의 경우에는 조례 채택의 채택 빈도가 높고 확산 속도가 빠른 R-자형(R-shaped) 모양의 확산 양상이 나타날 것으로 기대된다. 다만, 구성정책이 지방정부의 주요 행위자인 단체장과 지방의회의 권한을 직접적으로 제한하거나 침해하는 혁신 사례인 경우에는 지방정부의 채택과 확산에 장애 요소로 작용할 수도 있을 것이다.

IV. 정책유형별 혁신 조례와 채택 현황

본 연구의 정책유형별 조례 선정의 근거로서 두 가지 기준을 고려하였다. 첫째, 선정된 조례가 Lowi의 각 정책유형에 속하는 것으로 적실성을 가져야 하며, 둘째, 혁신 정책으로 고려될 수 있는 조례여야 한다는 것이다. 첫 번째 기준을 충족시키기 위해 그동안 국내 정책확산에 관한 선행연구¹⁾에서 혁신 사례로서 소개된 조례들을 Lowi의 정책유형의 분류기준에 따라 분류하였다. 그리고 두 번째 기준을 충족시키기 위해 정책유형별 조례들 중에서 비교적 새로운 정책의 채택으로 간주될 수 있는 혁신적인 조례를 선정하였다. 아울러, 혁신적인 정책으로 고려될 수 있는 조례를 선정하는 과정에서 지방정부 차원에서 조례의 중요성, 지방정부 주도의 자발성 등의 기준(김혜정·이승중, 2006)도 고려하였다. 이러한 두 가지 기준을 충족하여 선정된 각 정책유형별 조례는 아래와 같다.

1) 국내 정책확산에 관한 선행연구에서 혁신 사례로 소개된 조례들을 Lowi의 정책유형의 분류 기준에 따라 분류해 보면 <표 1>과 같다.

1. 분배정책에 속하는 조례

분배정책에 속하는 조례로는 출산장려금 지원조례, 학교급식지원조례 등이 있는데, 이 두 가지 조례의 경우 모두 특정 국가정책의 목표달성을 위해 정부(지방자치단체)가 요건을 갖춘 대상을 상대로 필요한 지원을 배분해 주는 정책이므로 분배정책에 속한다.

1) 출산장려금 지원조례

출산장려금 지원조례는 출산과 양육에 유리한 환경을 조성하고 출산장려를 지원하는 것을 정책목표로 한다. 이 조례는 출산과 양육에 대한 사회적 책임을 고취시키고, 저출산 문제를 극복하고 미래성장동력을 확보하여 모든 세대가 함께 지속가능한 발전을 위한 사회를 구축하는데 이바지함을 목적으로 한다. 각 지방자치단체는 자녀를 출산한 부모에게 예산의 범위에서 출산장려금(지원금), 양육·보육 및 교육에 관한 지원금, 자녀의 보험료 등과 같은 재화나 서비스를 제공한다. 이러한 금전적·재정적 지원을 통해 지방자치단체는 출산율을 증가시키는 것을 기대하고 있다. 실제로, 출산장려금이 출산에 긍정적인 영향을 미친다는 연구결과들이 있다(이명석 외, 2012; 이충환, 2012; 허만형·이정철, 2011).

2) 학교급식지원조례

학교급식지원조례는 친환경적인 식재료를 학교 등의 급식에 우선 사용하여 급식의 질을 향상시키고, 성장기 아동 및 청소년의 건전한 심신발달과 올바른 식생활 습관을

〈표 1〉 국내 정책확산 선행연구에 소개된 조례의 Lowi 정책유형별 분류

배분정책	구성정책
지역축제(석호원, 2010; 김대진, 2011) 출산장려금 조례(배상석, 2010; 이정철·허만형, 2012; 이석환, 2013) 학교급식조례(장석준·김두래, 2012) 사회적 기업지원조례(이대웅·권기현, 2014) 방법CCTV조례(조일형 외, 2014) 버스환승제(김대진, 2015)	정보공개조례(남궁근, 1994; 이승중, 2004) 시민옴부즈만제도(김혜정·이승중, 2006) 정부회계제도(배상석 외, 2007) 반부패 신고포상금제(김홍주, 2013; 이대웅·권기현, 2015) 주민참여조례(최상한, 2010; 장석준, 2014)
규제정책	재분배정책
-	저소득층 건강보험료지원조례(하민지 외, 2011)

도모하는 것을 목적으로 한다. 학교급식지원조례는 급식에 건강과 환경을 최우선적으로 고려하여 친환경적인 식재료를 사용하고, 급식경비 중 보호자가 부담했던 경비를 국가 또는 지방자치단체가 전부 또는 일부를 지원하는 것을 말한다. 이러한 학교급식지원조례를 통해 빈곤학생의 자아존중감과 자기 효능감을 높여 종국적으로 학생들의 학업생활 만족 및 학업성취도 향상의 효과를 기대할 수 있다(박시혜자 외, 2011).

2. 규제정책에 속하는 조례

규제정책에 속하는 조례로는 가스허가조례, 농수산물 지역통합브랜드조례, 자연환경보전조례 등이 있는데, 가스허가조례의 경우 아직 도입이 시작된 지 얼마 되지 않았고, 농수산물 지역통합브랜드조례의 경우 규제정책으로서의 강제성이 낮고 혁신 사례로서 중요성이 상대적으로 크지 않는 편이라 본 연구에서는 전형적인 규제정책에 해당하는 자연환경보전조례만을 대상으로 한다.²⁾

1) 자연환경보전조례

자연환경보전조례는 자연환경을 인위적인 훼손으로부터 보호하고 생물의 다양성을 보전함으로써 주민들이 쾌적하고 조화로운 자연환경에서 여유 있고 건강한 생활을 영위할 수 있도록 하기 위해 마련된 것이다. 각 자치단체는 자연환경과 생태계 보전이 인간의 생존 및 생활의 기본임을 인식하고 자연의 질서와 균형이 유지·보전되도록 노력하여야 한다. 자연환경의 보전을 위해 자연환경의 보전이 개발보다 우선시되어야 하며, 자연의 이용과 개발은 조화와 균형을 유지할 수 있는 범위 내에서 이루어져야 한다. 또한 자연환경은 오염과 훼손으로부터 보호되어야 하며, 오염되거나 훼손된 자연환경은 원래의 형태로 회복되어야 한다. 이를 위해 각 자치단체는 공원·녹지·하천 등 자연환경의 적절한 보전과 관리 또는 건전한 이용을 위하여 필요한 조치를 강구하여야 하며, 환경오염의 원인이 되는 행위 및 자연환경의 적정한 보전에 영향을 미칠 우려가 있는 행위 등에 대하여 필요한 규제조치를 할 수 있다.

2) 조사결과, 지방자치단체의 조례에서 규제정책의 성격을 띤 조례가 많지 않았다. 이는 지방자치법 제22조 단서조항에서 “다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”라고 규정함으로써 지방자치단체가 개인 또는 기업의 권리를 제약하는 규제정책을 독자적으로 실시하기 어렵기 때문인 것으로 풀이된다.

3. 재분배정책에 속하는 조례

재분배정책에 속하는 조례로는 저소득주민 생활안정지원조례, 저소득층 건강보험료 지원조례 등을 들 수 있다.

1) 저소득주민 생활안정지원조례

저소득주민 생활안정지원조례는 생활에 어려움을 겪는 저소득주민의 생활안정을 지원함으로써 이들이 어려운 상황을 극복하고 안정된 생활로 조기 복귀할 수 있도록 도움을 주고자 하는 것을 목적으로 한다. 구체적으로, 각 자치단체는 일정한 자격요건을 충족하는 저소득주민을 위해 급식 관련 경비, 교육 관련 경비, 건강유지 관련 경비(건강보험료·장기요양보험료, 시설이용료), 문화·체육활동 관련 경비, 월동대책 관련 경비, 국경일, 기념일, 명절, 생일 위문금품, 주거환경개선 관련 경비, 기본생활유지 관련 공과금, 이동권 보장 관련 경비, 재해 또는 사고 구호·위문금품 등을 지원한다. 이 지원조례는 그동안 가정형편이 어려워면서도 정부지원 기준에 맞지 않아 법의 테두리 안에서 보호를 받지 못하는 가구를 제도적으로 지원한다는 점에서 의의가 있다.

2) 저소득층 건강보험료 지원조례

저소득층 건강보험료 지원조례는 노령, 장애, 한 부모 및 다문화가정 등으로 인하여 실질적으로 생활에 어려움을 겪고 있는 저소득층에게 건강보험료를 지원함으로써 주민의 건강증진과 복지향상에 기여함을 목적으로 한다. 여기서 정책대상자로서 “저소득층”이라 함은 생활여건이 실질적으로 어려움에도 「국민기초생활 보장법」이 정한 국민기초생활수급권자가 아닌 차상위 계층으로 보험료 부과 금액이 대략 월 10,000원 미만인 세대를 말한다. 각 자치단체는 지원대상자로 선정된 세대에 예산의 범위 내에서 건강보험료를 매월 지원하되, 월별 건강보험료 산정에 따라 건강보험료 납부마감일 전에 국민건강보험공단으로 지원한다.

4. 구성정책에 속하는 조례

앞에서도 언급한 것처럼, 구성정책은 정부의 구성과 운영에 관한 정책이다. 지방정부 차원에서 정부의 구성과 운영은 중앙정부의 법규로 규정되는 측면이 강하기 때문

에 지방정부의 자율적인 법규에 의한 정부구성이 이루어지기가 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고, 본 연구에서는 지방정부의 자치적인 정부구성과 운영이 중요하며, 이를 위해 주민참여와 통제가 필요하다고 판단하여 이와 관련된 조례들을 구성정책에 속하는 것으로 보고자 한다. 최근 Lowi의 구성정책의 개념적 모호함을 지적하며 지방자치 맥락에서 주민참여에 의한 민주적 규율을 의미하는 거버넌스 정책(governance policy)이 새로운 정책유형으로 부각되고 있다(Boushey, 2010; Tolbert, 2002). 본 권과 자치를 내용으로 하는 거버넌스 정책은 민주성 가치를 달성하고자 하는 정부권 위를 반영하므로 구성정책의 범주에 포함된다고 할 수 있다. 본 연구에서는 지방자치의 맥락에서 거버넌스 정책의 개념에 부합하는 구성정책에 속하는 혁신적인 조례들로 행정정보공개조례, 주민참여예산조례, 옴부즈만 운영조례를 선정하였다.

1) 행정정보공개조례

행정정보공개조례는 주민에게 행정에 관한 정보를 제공함으로써 주민의 알권리를 충족하고 행정의 투명성을 목적으로 하는 조례이다. 1992년 1월 충북 청주시에서 최초로 행정정보공개조례가 제정된 이후로 전국적으로 빠르게 확산된 조례이다. 각 자치단체는 지역주민의 정보공개 요구가 있을 때 이를 공개하여야 하며, 주민생활과 밀접한 관련을 갖는 사항에 대해서는 주민의 정보공개 요구가 없더라도 공개의 구체적인 범위, 공개의 주기·시기 및 방법 등을 미리 정하여 공표하고, 이에 따라 정기적으로 공개하여야 한다. 예를 들면, 서울시 종로구는 주민생활에 매우 큰 영향을 미치는 정책에 관한 정보, 국가 및 지방자치단체의 시책으로 시행하는 공사(工事) 등 대규모 예산이 투입되는 사업에 관한 정보, 예산집행의 내용과 사업평가 결과 등 행정감시를 위하여 필요한 정보, 그 밖에 집행기관의 장이 정하는 정보에 대하여 정기적으로 행정정보를 공개할 것을 명시하고 있다.

2) 주민참여예산조례

주민참여예산조례는 자치단체의 예산편성 과정에 주민참여를 보장하고 예산운영의 투명성, 공정성, 효율성을 증대하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 주민은 누구나 법률이 정한 범위 내에서 자치단체의 예산편성과 관련된 의견을 제출할 수 있으며, 자치단체의 장은 예산편성에 대한 주민들의 의견수렴을 위해 설명회, 공청회, 토론회 등을 개최할 수 있다. 자치단체의 장은 예산편성에 대한 주민의견을 수렴하고 주민참여 예산제의 효율적인 운영을 위하여 주민참여예산위원회를 두며, 위

원회는 예산편성에 대한 주민의견 수렴, 의견수렴을 위한 설명회, 공청회, 토론회 등의 개최, 예산편성과 관련하여 자치단체 장이 회의에 부치는 사항, 그 밖에 위원회의 목적달성을 위하여 필요한 활동의 기능을 수행한다. 이러한 주민참여예산조례를 통해 재정민주주의의 확대, 주민의 권리의식 신장, 지방정부의 민주적이고 협의적 의사결정문화 형성 등의 성과가 있었다고 볼 수 있다(김도희·정준금, 2006; 안성민·최윤주, 2009; 전주상, 2008).

3) 옴부즈만 운영조례

옴부즈만 운영조례는 시민으로 하여금 시정에 대한 엄정한 관찰을 통하여 위법·부당사항의 시정과 시민의 권익을 보호하고 시정의 효율성을 도모하기 위하여 시민 옴부즈만의 구성 및 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 시민 옴부즈만은 위법·부당한 행정처리, 공무원의 부조리 등에 대한 감사청구, 반복 제기되는 고충민원의 공동조사, 시민고충사항에 대한 관찰 및 제보, 불합리한 법령·제도의 개선 건의, 시정발전방안 및 주요정책에 대한 의견을 제시하는 등의 주요기능을 수행한다.

〈표 2〉 자치단체별 조례 채택 현황

정책유형	조례	광역시	기초	합계
분배정책	출산장려금지원조례	15	218	233
	학교급식지원조례	15	225	240
규제정책	자연환경보전조례	15	13	28
재분배정책	저소득주민 생활안정지원조례	7	68	75
	저소득층 건강보험료 지원조례	7	206	213
구성정책	행정정보공개조례	15	164	179
	주민참여예산조례	15	227	242
	옴부즈만 운영조례	8	44	52

출처: 자치법규정보시스템, 행정자치부 지방행정실 선거의뢰와 조례 규칙 운영현황 참조.

V. 정책유형별 정책혁신의 선도자와 정책확산의 양상에 관한 분석

본 연구에서는 Lowi의 정책유형에 해당하는 혁신적인 조례의 채택과 확산과정에

서 선도자의 차이를 알아보기 위해 Walker(1969)가 제안한 혁신성 지수를 활용하여 Lowi의 정책유형 분류에 따라 선정된 8개 조례별 혁신성 지수와 종합 혁신성 지수를 산출하는 분석방법을 사용하였다. 그리고 정책유형별 정책확산의 양상을 알아보기 위해 Gray(1973)의 정부상호작용모형을 적용하여 각 정책유형별로 선정된 8개 조례의 연도별 누적조례채택(실시) 수를 비교하는 분석방법을 사용하였다.

1. 정책유형별 혁신성 지수와 정책혁신의 선도자

Walker(1969)의 혁신성 지수는 최초로 채택한 주정부와 마지막으로 채택한 주정부의 채택 연도의 관계를 평가하는 방식으로 측정되었다(Boehmke and Skinner, 2012; Savage, 1978). 즉 최초 채택과 마지막 채택 간의 총시간을 표준화함으로써 정책 간의 비교가능한 점수를 측정하였다. Walker의 혁신성 지수를 수식으로 표현하면, k 정책을 최초로 채택한 해를 Y_k^{MIN} , 그 정책을 마지막으로 채택한 해를 Y_k^{MAX} 라 할 때, i 번째 정부가 k 정책을 채택한 경우의 혁신성 지수 W_{ik} 는 다음 식 1과 같이 표현될 수 있다(Boehmke and Skinner, 2012: 306).

$$W_{ik} = \frac{Y_k^{MAX} - Y_{ik}}{Y_k^{MAX} - Y_K^{MIN}} \dots\dots\dots (\text{식 1})$$

이 지수는 0부터 1까지 값을 갖게 되는데, 지수의 값이 클수록 더 빨리 채택하고 지방정부의 혁신성 정도가 더 크다는 것을 의미한다. Walker는 개별 정책에 대한 혁신성 지수를 합하여 지방정부의 혁신성 정도의 평균을 구하였는데, 이는 아래 식 2와 같이 표현될 수 있다. 혁신성 평균 지수값도 0부터 1까지 값을 갖는다. 이와 같은 혁신성 평균 점수는 정책간 혁신성 정도를 표준화함으로써 지방정부 간 혁신성 (innovativeness)을 비교할 수 있는 장점을 지닌다.

$$\overline{W}_i = \frac{1}{k} \sum_{k=1}^k W_{ik} \dots\dots\dots (\text{식 2})$$

Walker(1969)가 제안한 혁신성 측정방법에 근거하여 Lowi의 정책유형 분류에 따라 채택된 8개의 개별 조례별 혁신성 지수와 종합 혁신성 지수를 산출하여 비교·분석

하면 다음과 같다. <표 3>은 시민들이 선출직 공직자와 정치적 제도를 규제하는 정책 유형인 구성정책의 사례인 행정정보공개조례, 주민참여예산조례, 옴부즈만 운영조례와 규제정책 사례인 자연환경보전조례의 혁신성을 개략적으로 보여준다. 먼저, 행정정보공개조례의 경우 지방의회의 부활에 즈음하여 1992년 1월 청주시에서 최초로 채택되어 행정소송을 거쳐 대법원 승소 판결을 받은 이후 1992년 한 해에만 36개의 자치단체에서 채택할 정도로 초기에 빠르게 확산된 특징을 보여준다. 이와 같이 1992년 한 해에 동시에 다수의 자치단체에서 채택됨에 따라 Rogers(2003)의 분류에 따른 2.5%의 혁신자 집단에 해당하는 자치단체가 20개에 달하고 있다. 이후 1996년 12월 31일 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」이 제정되어 1998년 1월 1일 시행됨에 따라 이를 계기로 조례를 폐기하거나 전면 개정하는 사례가 다수 발생하였다. 기존 조례는 행정정보공개 청구권자가 지역주민으로 한정된 반면, 새로 채택된 법률에서는 청구권자를 모든 국민으로 확대하였는데, 상위 법률 제정에 따라 조례 채택의 다양한 양상이 나타나면서 확산되었다. 2015년 현재 68개 자치단체가 행정정보공개조례를 채택하지 않은 것으로 나타났다. 다만, 조례를 채택하였다가 법률 제정을 계기로 폐지한 자치단체를 고려하면 15개 자치단체가 채택하지 않은 것으로 조사되었다.

다음으로 주민참여예산조례의 경우, 2004년 광주광역시 북구와 울산광역시 동구가 최초로 채택하였고, 대전광역시 대덕구, 울산광역시 북구, 안산시, 순천시가 선도자 집단을 형성하였다. 이와 같이 2004년 최초로 채택된 주민참여예산조례는 2011년 지방재정법상 의무 채택 규정을 도입하여 2011년 한 해에만 125개 자치단체에서 채택하여 2015년 현재 성남시를 제외한 모든 자치단체에 확산된 상태다.³⁾

반면, 1997년 부천시에서 최초로 채택된 옴부즈만 운영조례는 2015년 기준으로 36개 자치단체에서 채택한 반면, 209개 자치단체에서는 아직까지 채택하지 않고 있어 확산이 상당히 느리게 진행된 양상을 보여주고 있다. 옴부즈만 운영조례가 아닌 규정을 제정한 17개 자치단체를 포함하더라도 최초 채택 연도를 고려하면 그 채택 비율은 상당히 낮은 편이다.

이와 같이 구성정책에 해당하는 조례 채택의 선도자는 대체로 광역자치단체보다는 기초자치단체가 많으며, 기초자치단체 중에서는 군보다는 시·자치구가 혁신적인 조례 채택을 주도하는 특징을 보여주고 있다. 구성정책이 독립된 정책결정 단위를 운영하는데 필요한 규칙을 정하는 정책의 특징을 지니기 때문에 자치권이 부여된 지방분권 체제하에서 기초자치단체가 선도자가 되어 정책의 채택과 확산을 주도하는 것은

3) 2010년 7월 1일 창원시로 통합된 마산시와 진해시를 제외하면 성남시만 미제정 상태이다.

자연스럽고 바람직한 것으로 보인다. 다만, 조례의 채택과 확산 양상의 측면에서 행정정보공개조례와 주민참여예산조례는 비교적 유사하나 옴부즈만 운영조례는 상당히 다른 양상을 보여주고 있다. 이러한 차이는 중앙정부의 적극적인 개입 정도와 지방정부 내 주요 정치적 행위자의 의지 정도가 영향을 미친 것으로 본다. 전자의 경우에는 확산과정에서 중앙정부의 개입이 상당히 큰 역할을 하였으나, 후자의 경우에는 옴부즈만 운영 조례가 지방정부 주요 행위자인 단체장과 지방의회의 권한을 제약하는 특성을 지니기 때문에 채택과 확산이 늦게 나타난 것으로 볼 수 있다.

〈표 3〉 정책유형별 혁신성(혁신 주제) 비교 1

구 분	구성정책			규제정책
	행정정보공개조례	주민참여예산조례	옴부즈만운영조례	자연환경보전조례
	20개	6개	6개	6개
혁신자 (2.5%)	청주시(1) 마산시(1) 밀양시(1) 광주 광산구(1) 전주시(1) 남원시(1)	광주 북구(1) 울산 동구(1) 대전 대덕구(0.9) 울산 북구(0.9) 안산시(0.9) 순천시(0.9)	부천시(1) 서울특별시(0.83) 완도군(0.72) 대전광역시(0.61) 평택시(0.61) 용인시(0.61)	서울특별시(1) 경기도(1) 부산광역시(0.93) 대전광역시(0.93) 강원도(0.93) 동해시(0.93)
초기채택자 (13.5%)	33개	33개	30개	22개
미채택	68개 ⁴⁾	3개	209개	217개
최초 채택	1992년	2004년	1997년	1999년

반면, 규제정책으로서 자연환경보전조례 채택의 선도자는 기초자치단체보다는 광역자치단체인 것으로 나타났다. 이런 결과는 강제력을 동원하여 피규제자의 권리·권한을 제한하는 규제정책의 특성상 물적·인적 자원과 역량이 상대적으로 우수한 광역자치단체가 주도하기 때문인 것으로 보인다. 한편 자연환경보전조례의 채택과 확산 양상의 경우에는 기초자치단체들 중에서는 자치구보다는 시·군이 우선적으로 채택하는 경향을 보여주고 있으며 규제적 특성에 따라 채택 빈도는 낮은 것으로 나타났다. 이와 같이 규제정책의 속성과 자연환경보전 소관 업무의 특성에 따라 혁신 선도자와 확산 양상이 다른 정책 유형과 차이를 보였다.

4) 분석의 편의를 위하여 혁신성 지수는 2006년 7월 1일 출범한 제주특별자치도와 2012년 7월 1일 신설된 세종특별자치시(시·군 행정구역 포함)는 분석에서 제외하였고, 15개 광역자치단체와 230개 기초자치단체를 기준으로 측정하였다.

〈표 4〉는 분배정책으로서 출산장려금 지원조례와 학교급식지원조례, 재분배정책으로서 저소득주민 생활안정지원조례와 저소득층 건강보험료 지원조례의 선도자 집단을 비교하였다. 분배정책에 속하는 출산장려금 지원조례는 2002년 논산시에서 최초로 채택되어 농촌지역을 중심으로 선도자 집단을 형성하여 전국적으로 확산되는 특징을 보인 반면, 학교급식지원조례는 2003년 9월 나주시와 10월 전라남도에서 최초로 채택하여 중앙정부와 지방정부 및 시민단체 간의 갈등 속에서 전국적으로 확산되었다(장석준·김두래, 2012). 친환경 무상급식 조례의 경우 기존에 학교급식지원조례에서 보편적 복지로 확대되어 확산된 조례로서 실제로는 새로운 조례제정을 수반하지 않고 기존 조례에 근거하여 무상급식을 지원하고 있는 실정이다. 이들 분배정책에 해당하는 조례 채택의 선도자는 대체로 광역자치단체보다는 기초자치단체이며, 대도시 지역의 자치구보다는 농촌지역의 시·군인 것으로 나타났다. 또한 조례 채택의 빈도는 상대적으로 높고 확산의 양상도 비교적 빠른 것으로 나타났다. 이러한 결과는 분배정책은 모든 정책대상자에게 수혜(benefit)를 제공하는 정책으로서 조례 채택과정에서 정책 반대나 저항 집단이 형성될 유인이 낮기 때문인 것으로 풀이된다.

〈표 4〉 정책유형별 혁신성(혁신 주제) 비교 2

구 분	분배정책		재분배정책	
	출산장려금지원 조례	학교급식지원 조례	저소득주민 생활안정지원조례	저소득층 건강보험료지원조례
	6개	7개	6개	27개
혁신자 (2.5%)	논산시(1) 전남(1) 함평군(1) 산청군(0.92) 홍성군(0.92) 광양시(0.83)	나주시(1) 전라남도(1) 화순군(1) 순천시(1) 전라북도(1) 익산시(1) 목포시(1)	부산 중구(1) 부산광역시(0.95) 서울 관악구(0.85) 부산 서구(0.8) 서울 노원구(0.8) 서울 영등포구(0.8)	춘천시(1) 부산 서구(0.89) 부산 진구(0.89) 인천 남구(0.89) 광주 서구(0.89) 울산 울주(0.89)
초기채택자 (13.5%)	33개	33개	33개	33개
미채택	12개	5개	170개	32개
최초 채택	2002년	2003년	1995년	2005년

한편, 재분배정책에 속하는 저소득주민 생활안정지원조례는 1995년 부산광역시 중구에서 최초로 채택된 이후 도시지역의 광역시 자치구를 중심으로 선도자 집단을 형성하고 있으며, 2005년 춘천시에서 최초로 채택된 저소득층 건강보험료 지원 조례

도 유사한 양상을 보고 있다. 다만, 저소득층 건강보험료 지원조례의 경우에는 2005년 개정된 「국민기초생활보장법」을 법적 근거로 하여 다수의 자치단체에서 동시에 경쟁적으로 조례를 채택한 특징을 보여준다. 저소득주민 생활안정지원조례의 경우 1995년에 최초로 채택되었음에도 미채택 지역이 170여개에 달하는 것은 계층 간·지역간 자원 이전을 동반하여 전국적 차원의 사회적 합의와 공감대 형성이 어려운 재분배정책의 특징을 반영한 결과라고 해석된다. 반면, 저소득층 건강보험료 지원 조례의 경우에는 채택 빈도와 확산 양상이 빠른 것으로 나타났는데, 이는 건강보험료 지원 규모의 재정 부담이 상대적으로 적기 때문인 것으로 보인다. 따라서 동일 정책유형에 해당하는 조례라 할지라도 중앙정부의 입법이나 재정부담 등의 요인에 의해 확산의 속도와 양상이 달라질 수 있음을 알 수 있다. 이러한 결과는 재분배정책의 경우에 기초

〈표 5〉 자치단체별 혁신성 지수(상위 20위)

구 분	정보 공개	참여 예산	옴부즈만	학교 급식	출산 장려	환경 보전	저소득 건강	저소득 지원	혁신성 지수
대전	0.91	0.8	0.61	0.91	0.50	0.92	0.78	0.50	0.74
경기도	1.00	0.3	0.11	0.91	0.50	1.00	0.78	0.35	0.62
부산	0.95	0.3	0.00	0.82	0.50	0.92	0.44	0.95	0.61
순천시	0.86	0.9	0.00	1.00	0.67	0.00	0.89	0.45	0.60
여주시	0.95	0.8	0.00	0.91	0.58	0.00	0.89	0.50	0.58
목포시	0.95	0.8	0.22	1.00	0.75	0.00	0.89	0.00	0.58
안성시	0.91	0.8	0.61	0.91	0.67	0.00	0.67	0.00	0.57
거제시	0.86	0.7	0.00	0.82	0.50	0.85	0.78	0.00	0.56
대구	0.55	0.3	0.33	0.82	0.50	0.77	0.78	0.40	0.56
하동군	1.00	0.7	0.00	0.91	0.75	0.00	0.78	0.30	0.55
완도군	1.00	0.8	0.72	0.91	0.42	0.00	0.56	0.00	0.55
함안군	0.91	0.8	0.00	0.64	0.67	0.92	0.44	0.00	0.55
익산시	0.86	0.6	0.00	1.00	0.83	0.00	0.78	0.25	0.54
동해시	0.91	0.3	0.00	0.64	0.75	0.92	0.78	0.00	0.54
광양시	0.86	0.8	0.00	0.91	0.83	0.00	0.89	0.00	0.54
인천	0.55	0.3	0.44	0.91	0.25	0.77	0.78	0.25	0.53
전남	1.00	0.3	0.00	1.00	1.00	0.92	0.00	0.00	0.53
광주	0.95	0.3	0.00	0.91	0.50	0.77	0.33	0.45	0.53
함평군	0.73	0.8	0.00	0.91	1.00	0.00	0.78	0.00	0.53
강진군	0.95	0.8	0.00	0.91	0.75	0.00	0.78	0.00	0.52

자치단체보다는 광역자치단체가 상대적으로 혁신의 선도자가 될 가능성이 높을 것이라 이론적 가정과는 상반되는 것이다. 중앙정부 차원에서 법적 근거가 마련되고 재정 부담이 적은 재분배정책의 경우에는 기초자치단체가 선도적으로 정책을 채택할 가능성이 있음을 보여주는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 5〉는 정책유형에 따른 8개 혁신적인 조례의 혁신성 지수를 합산하여 산출한 자치단체별 혁신성 지수의 상위 20위를 보여준다. 8개 조례의 확산 사례를 대상으로 한 혁신성 순위를 비교해 보면, 광역자치단체의 경우 대전광역시, 경기도, 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 전라남도, 광주광역시 순으로 혁신성 지수가 높은 것으로 나타났다. 기초자치단체의 경우 순천시, 여주시, 목포시, 안성시, 거제시, 하동군, 완도군, 익산시, 동해시, 광양시 순으로 혁신성 지수가 높은 것으로 나타났다.

지방자치단체 혁신성 지수 비교를 통해 다음과 같은 특징이 발견된다. 먼저, 광역자치단체의 혁신성 지수가 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 전체 순위에서 1-3위를 광역자치단체가 차지하고 있으며 상위 20위 내에 7개 광역자치단체가 포함되어 있다. 이러한 결과는 혁신적인 정책의 채택에 광역자치단체가 선도적인 역할을 하는 것으로 해석된다. 다음으로, 자치단체별 혁신성 지수의 상위 20위 내에 자치구는 한 군데도 없는 것으로 나타나, 구·군 보다는 상대적으로 시 지역이 혁신성이 높은 것으로 보인다. 또한 광역시 단위의 도시보다는 도 단위의 도시가 상대적으로 혁신성 지수가 높고 도 단위 도시 중에서 지역별 혁신 선도자가 형성되는 것으로 보인다. 예를 들어, 수도권 지역의 자치구와 시 중에서 안성시만 20위 내에 들었으며, 지역별로 전남 지역은 순천시, 경남지역은 거제시, 전북지역은 익산시, 강원지역은 동해시 등이 지역 내 혁신 선도자 역할을 하는 것으로 볼 수 있다.

다만, 본 연구의 분석에서 활용한 Walker의 혁신성 지수는 선정된 조례의 사례에 따라 순위가 크게 변동할 수 있는 한계를 갖고 있다. 이와 같은 한계는 혁신적인 조례의 수를 확대하여 혁신성 지수를 산출함으로써 타당성을 높이는 방법을 통해 보완할 수 있을 것이다. 최근 Walker의 방식에 따른 혁신성 지수의 측정에 대한 일정한 한계를 지적하거나 새로운 측정 방식을 활용한 연구들이 시도되고 있다(Boehmke and Skinner, 2012; Karch, 2014; Nicholosn-Crotty et al., 2014).

2. 정책유형별 정책확산의 양상에 관한 분석

혁신성 지수 분석에서 얻은 결과를 바탕으로 Gray(1973)의 정부상호작용모형을 적용하여 각 정책유형별로 선정된 8개의 조례 채택이 어떻게 확산되었는지를 분석하

고, 연도별 누적조례채택(실시) 수를 조례별로 비교하여 확산의 동태적 양상이 갖는 특성을 고찰하고자 한다⁵⁾. 선행연구에서 소개한 정부상호작용모형은 아래와 같은 수식으로 나타낼 수 있다(Berry and Berry, 2007: 226-227).

$$\Delta N_t = N_t - N_{t-1} = bN_{t-1}[L - N_{t-1}]. \quad [\text{수식 1}]$$

수식 1에서 L 은 잠재적으로 정책을 채택할 수 있는 정부(위험집합)의 비율이며, 가능한 정책채택에서 최고치로서 작용한다. 만약 모든 잠재적인 정책채택 정부가 제약이 없고, 어떤 정책을 채택한다면 L 은 동일하게 1의 값을 가지게 된다. N_t 는 t 시점의 최종적인 채택정부의 누적비율이며, N_{t-1} 은 이전 기간까지의 누적비율이다. 그래서 ΔN_t 는 t 시점에 새로운 채택정부의 비율이다. 이런 과정을 거친 후 수식 1이 아래와 같은 수식 2로 바뀔 수 있다.

$$N_t = (bL + 1)N_{t-1} - bN_{t-1}^2. \quad [\text{수식 2}]$$

잠재적으로 정책을 채택할 수 있는 정부⁶⁾에 의해 채택의 시기에 대한 데이터가 주어졌을 때, 수식 2는 선형이기 때문에 모수(parameters) b 와 L 은 N_{t-1} 과 N_{t-1}^2 에 N_t 를 회귀함으로써 계산될 수 있다. 채택정부의 누적비율이 시간이 지나면서 어떤 모양을 형성할 때, 수식 1은 S자형 곡선을 나타낸다. 확산과정 초기에 채택은 비교적 간헐적으로 발생한다. 그 후에 채택의 비율이 급속도로 증가하다가 잠재적인 채택정부의 수가 작아지면서 다시 낮아지기 시작한다.⁷⁾

정부상호작용모형의 경우, 지방정부의 정책채택이 서로 상호작용을 한다는 의미로서 수식이 의미하는 바는 결국 어떤 시점에서 정책을 채택할 수 있는 모든 정부들 중 실제로 채택한 지방정부의 비율이 어떤 지방정부의 정책채택 가능성에 영향을 미친다는 것을 나타내고 있다. 여기서 어떤 시점에서 정책을 채택할 수 있는 모든 정부란 그

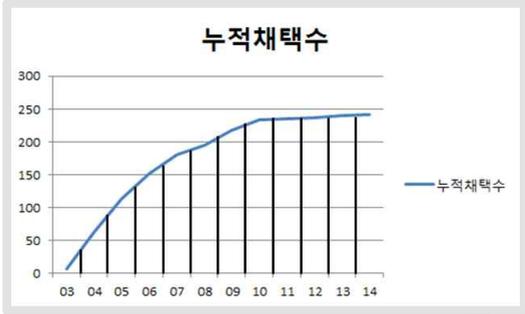
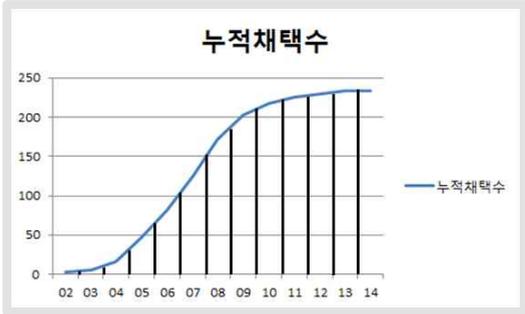
5) 이승중(2004) 등의 연구에서 누적 그래프로 확산의 속도나 빈도수에 대한 분석을 수행한 바 있다.

6) 채택가능한 잠재적 정부는 일종의 위험집합에 해당한다.

7) 그러나 정부상호작용모형의 활용을 제한하는 문제점이 있다. 이 모형은 아직 어떤 정책을 채택하지 않은 모든 잠재적인 정부들이 동일하게 그 정책을 채택할 것이라고 가정하는데, 이는 지나친 가정으로 여러 가지 사회경제적, 정치적 조건에 따라 그 채택 가능성은 달라진다. Berry and Berry(1990)의 연구는 이러한 비판에 기초하여 확산변수 외에 사회경제적 변수와 정치적 변수를 더하여 정책확산의 통합모형을 만들게 되고 사건사분석방법을 사용하여 모형을 검증하였다.

시점 이전까지는 정책을 채택하지 않은 정부를 의미한다.⁸⁾ 따라서 작년 또는 그 이전에 정책을 채택한 정부는 이미 정책을 채택하였으므로 올해 채택이 가능한 모든 정부의 숫자에서 빠지게 되며, 아직 채택하지 않아서 앞으로 채택을 하게 될지도 모르는 정부를 위험집합이라 부르기도 한다.⁹⁾

〈그림 2〉 분배정책 조례의 확산 양상

정책 유형	조례	조례확산의 동태적 양상(수식: 정부상호작용모형)
분배	학교급식지원조례	 $N_t = 31.28^{**} + (1.26)^{***} N_{t-1} - (1.64 \times 10^{-3})^{**} N_{t-1}^2, \overline{R^2} = 0.976$
	출산장려금지원조례	 $N_t = 7.54^{**} + (1.70)^{***} N_{t-1} - (3.19 \times 10^{-3})^{***} N_{t-1}^2, \overline{R^2} = 0.997$

8) 잠재적 채택자와 아직 채택하지 않은 채택자는 엄밀히 말하면 다소 다르다. 즉, 전자는 채택을 할 수 있는 자격이 있는데도 아직 채택하지 않은 지방정부이고, 후자는 전자에 더하여 채택자격이 없어서 채택을 하지 못한 지방정부도 모두 포함한 개념이라 할 수 있다.

9) Berry and Berry(1990)의 연구는 이에 착안하여 정책채택의 확률을 계산할 때, 이미 채택한 정부는 위험집합에서 아예 제외하고 나머지 채택가능한 정부에 대하여 조건부 확률을 구하는 사건사분석방법을 사용한 바 있다.

〈그림 2〉는 학교급식지원조례와 출산장려금 지원조례의 확산 양상을 비교한 것이다. 두 가지 조례는 불특정다수의 수혜자들에게 고르게 자원(예산)을 배분하는 보편적 복지정책으로서 분배정책에 속한다. 두 조례 모두 정책대상자에게 수혜(benefit)를 제공하는 정책이므로 다른 정책에 비하여 많은 수의 자치단체들이 채택한 것을 알 수 있다.

학교급식지원조례(무상급식조례 포함)는 2003년 최초의 채택이후 지속적으로 증가하다가 2010년 전후로 대부분의 지방자치단체가 채택하게 되었다. 몇몇 지방자치단체가 이후에도 학교급식지원조례를 제정하였지만, 박근혜 정부가 출범한 이후 일부 지방자치단체가 무상급식정책을 폐지함으로써 그 수에는 거의 변화가 없다. 조례 채택의 확산과정을 살펴보면, 초반 소수의 선도자들이 채택하여 초기 다수 채택자들에게 일종의 정책실험을 제공하여 주는 과정이 존재하지 않고, 초기부터 많은 수의 지방자치단체들이 학교급식지원조례를 채택하기 시작하였다는 점이 특징이다. 학교급식 지원은 가급적 많은 수의 학생에게 충분한 급식을 제공하고자 하는 것이 목표이기 때문에 산출에 초점을 맞춘 정책이라 할 수 있다. 이러한 특징으로 인해 선도적 채택자로부터 정책실험의 데이터를 얻어 분석하는 절차가 오래 필요하지 않아 초기부터 다수의 지방자치단체들이 조례를 채택하게 된 것으로 볼 수 있다.

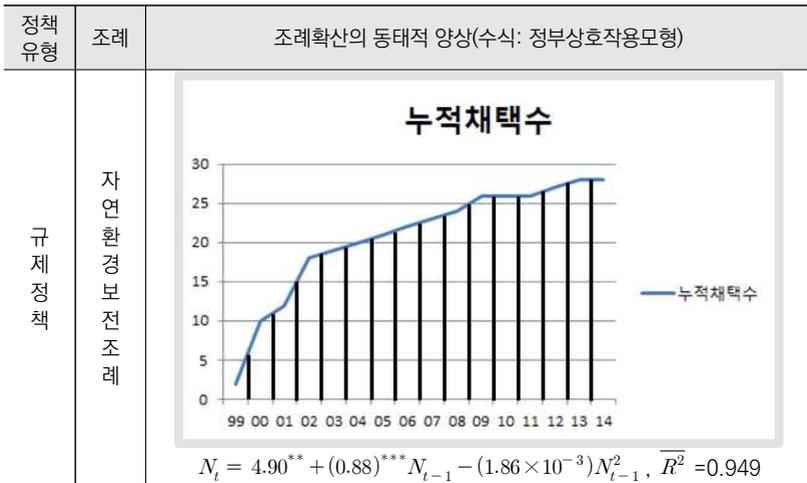
한편, 출산장려금 지원조례는 점감형으로 보이는 전형적인 S자형 확산 양상을 보여준다. 초반에 소수의 혁신선도자 집단의 출산장려금 채택 이후 다수의 지방자치단체가 출산장려금 지원조례를 채택하고, 이후 이 조례의 채택을 주저하던 많은 지방자치단체들이 조례를 점진적으로 채택하게 되는 것이다. 그런데 학교급식지원처럼 지원받는 학생의 숫자라는 산출에 초점을 맞춘 경우와는 달리, 출산장려금 지원은 출산율 증가라는 명확한 정책효과를 염두에 둔 정책이다. 그런데 출산장려금 지원이 출산율을 증가시킨다는 정책성고가 불확실한 상황에서도 이런 형태의 정책확산이 이루어진 것은 출산율 증가라는 가시적인 정책효과가 아닌 다른 요인, 예를 들어 주민의 긍정적 평가 등이 선도적 지방자치단체에서 발견되어 이것이 후발 지방자치단체들의 정책채택에 영향을 주었을 가능성이 있다.¹⁰⁾

〈그림 3〉은 자연환경보전조례의 확산 양상을 보여주고 있다. 규제정책의 경우 지방자치단체는 주로 규제의 집행을 담당하는 역할을 하기 때문에 자치단체 간에 광범

10) 경제적 합리성의 달성은 불확실하더라도 정치적 합리성이 존재할 경우, 지방자치단체들 사이에서 사회적 학습이 이루어져 전형적인 정책확산의 양상이 나타날 수 있다. 전국적으로 가장 많은 출산장려금을 지원했던 강남구의 경우 출산율이 오히려 감소하였지만, 출산장려금을 감축하였을 뿐 폐지하지는 않았다. 이러한 자치구의 행태는 한 번 실시한 복지정책을 폐지하는 것은 정치적으로 부담이 되는 것이기 때문으로 해석된다.

위하게 채택한 사례를 찾기 쉽지 않은 편이다.¹¹⁾ <그림 3>을 보면 알 수 있듯이, 위쪽에서 볼 때 불룩한 형태를 보이고 있다는 점에서 다수 채택자들이 존재하는 것으로 볼 수 있지만, 초기의 선도자 집단으로부터 정책학습이 이루어지는 시기가 뚜렷이 구별되지 않는다. 그 결과 정부상호작용모형에 기초한 회귀식 역시 2차항이 유의미하지 않아 전형적인 혁신의 확산 양상과는 다름을 알 수 있다. 한편, 전체적인 채택규모도 낮은 편인데, 이는 대체로 규제정책 특히 환경규제의 경우, 그 규제를 통해 교정할 시장실패현상이 광범위하게 존재하는 오염 또는 공해라는 점에서 국가 또는 중앙정부가 정책을 직접 관할하는 경우가 많기 때문인 것으로 판단된다. 또한 규제정책의 경우, 피규제대상인 기업들이 집중된 편익을 추구하는 소수의 동질적 이익집단인 반면, 보호대상은 자기 이익을 대변할 수 없거나 대변하기 힘든 자연과 불특정다수의 시민이므로 쉽게 채택되기 힘들고, 채택되더라도 집행에 어려움이 있기 때문에 행정력이 상대적으로 낮고, 세수 증가를 위해 기업들을 유치해야 할 유인이 있는 지방자치단체 입장에서 정책채택에 소극적일 가능성이 클 것으로 예측할 수 있다.

<그림 3> 규제정책 조례의 확산 양상



11) 최근 지방자치단체의 규제정책 관련 조례가 없는 것은 아니나 조례의 채택이 많이 이루어지지 않고 있다. 가스허가조례의 경우 일종의 규제정책 조례라고 할 수 있으나 확산의 정도가 매우 낮은 편이며, 최근 규제완화정책으로 채택된 푸드 트럭 허가의 경우, 채택 자체가 매우 드물게 이루어지고 있다. 푸드 트럭의 경우 사업허가 자체는 지방자치단체가 담당하나 사실상 중앙정부가 채택하여 지방자치단체에게 그 집행을 맡긴 것이라는 점에서 지방자치단체의 자율적 채택의 성격이 상당히 약한 것이라고 할 수 있다.

〈그림 4〉는 재분배정책에 해당하는 저소득주민 생활안정지원조례 채택의 확산 양상을 보여주는데, 상단의 그림은 저소득층 건강보험료 지원조례의 확산을, 하단의 그림은 저소득주민 생활안정지원조례의 확산을 보여준다. 두 조례 모두 저소득층 또는 소득수준이 낮은 계층에 지원이 한정되는 것으로 사회의 저소득계층에 자원을 배분하는 재분배정책에 속하는 정책이라 할 수 있다. 그런데, 그림에서 보듯이 저소득층 건강보험료 지원조례는 210여개의 지방자치단체에 의하여 채택된 반면, 저소득주민 생활안정지원조례는 70여개의 지방자치단체만이 채택하는 차이를 보여주고 있다. 또한 저소득층 건강보험료 지원조례의 누적채택 양상은 그래프 위쪽에서 볼 때 볼록한 곡선의 형태를 보이는 반면, 저소득주민 생활안정지원조례의 채택 양상은 움푹 꺼진 형태를 보이고 있다. 즉, 저소득층 건강보험료 지원조례는 초기의 선도적 지방자치단체들의 수도 많은 편이지만, 그들을 뒤따라 조례를 채택한 지방자치단체들은 더욱 많은 양상을 보이고 있다.

반면, 저소득주민 생활안정지원조례는 상당히 오랜 기간 채택자들의 수가 늘어나지 않다가 2000년대 중반부터 숫자가 늘어나고 있으나¹²⁾ 그 증가율은 높지 않다. 그 결과 저소득주민 생활안정지원조례는 최초의 채택이 1995년부터 관찰되어왔지만, 2005년부터 채택이 시작된 저소득층 건강보험료 지원조례의 누적채택수의 1/3에 지나지 않는다. 두 재분배정책의 동태적 채택과정과 그 결과인 누적채택률에 있어서 현격한 차이가 나는 이유는 저소득층 건강보험료 지원정책은 가장 기본적인 사회보험인 건강보험서비스를 받을 수 있도록 지원해주는 제도로서 보다 많은 주목을 받은 반면, 저소득주민 생활안정지원정책의 경우 오래전부터 몇몇 자치단체에 의하여 채택되었지만 1990년대 중반부터 2000년대 초반 IMF 위기의 영향으로 사회복지지출이 억제되어 정책이 확산될 수 있는 동력이 상실되었기 때문이다. 이후 경기가 회복되고 정부의 재분배 정책기조가 17대 총선에서의 승리로 힘을 얻게 되는 2004년 이후에야 다시 채택횟수가 증가하게 된 것으로 분석된다. 그림에도 불구하고 증가율이 높지 않은 것은 늦게 채택된 저소득층 건강보험료 지원정책이 대표적인 저소득층 지원정책으로 광범위하게 자리 잡았기 때문에 상대적으로 오래전에 채택된 반면, 확산의 동력을 얻지 못한 저소득주민 생활안정지원정책은 자치단체들에 의하여 많이 채택되지 못한 것으로 보인다.

12) 이러한 추세는 2003년 출범한 노무현 정부의 정책기조에 따라 지방자치단체들도 저소득층에 대한 지원을 강화하였음을 의미한다.

〈그림 4〉 재분배정책 조례의 확산 양상

정책 유형	조례	조례확산의 동태적 양상(수식: 정부상호작용모형)
재분배 정책	저소득층 국민건강보험료 지원조례	<div style="text-align: center;"> <h3>누적채택수</h3> <p>$N_t = 27.57^* + (1.65)^{***} N_{t-1} - (3.77 \times 10^{-3})^{**} N_{t-1}^2, \bar{R}^2 = 0.939$</p> </div>
	저소득주민생활안정지원조례	<div style="text-align: center;"> <h3>누적채택수</h3> <p>$N_t = 0.85 + (1.24)^{***} N_{t-1} - (2.92 \times 10^{-3})^{**} N_{t-1}^2, \bar{R}^2 = 0.982$</p> </div>

〈그림 5〉 구성정책 조례의 확산 양상

정책 유형	조례	조례확산의 동태적 양상(수식: 정부상호작용모형)
구성정책	주민참여예산조례	<p style="text-align: center;">누적채택수</p> <p style="text-align: center;">$N_t = 10.29 + (1.68)^{**} N_{t-1} - (2.91 \times 10^{-3}) N_{t-1}^2, \overline{R^2} = 0.864$</p>
	음부즈만 운영조례	<p style="text-align: center;">누적채택수</p> <p style="text-align: center;">$N_t = 1.23 + (1.11)^{***} N_{t-1} - (6.7 \times 10^{-3}) N_{t-1}^2, \overline{R^2} = 0.971$</p>
	행정정보공개조례	<p style="text-align: center;">누적채택수</p> <p style="text-align: center;">$N_t = 2.77 + (1.12)^{***} N_{t-1} - (5.1 \times 10^{-4}) N_{t-1}^2, \overline{R^2} = 0.985$</p>

참조: 점선은 중앙정부의 조례에 관한 지원 법률이 제정된 시점을 의미함.

〈그림 5〉는 주민참여예산조례와 ombudsman 운영조례의 시계열적 채택 양상을 누적 분포로 보여준다. 두 조례는 지방자치단체의 행정권한을 민간으로 이전하는 특성을 갖는다는 점에서 Lowi의 구성정책에 해당한다고 할 수 있다. 주민참여예산조례의 경우 2004년 첫 채택 이후, 점진적으로 증가하다가 2011년 125개 자치단체들이 동시에 조례를 채택하는 이례적인 상황이 발생하였다. 앞서 설명한 것처럼, 2011년 지방재정법에 주민참여예산제에 대한 의무 도입 규정이 채택되어 다수의 자치단체들이 한꺼번에 조례를 채택하는 상황이 발생하였다. 대신 이후에는 거의 조례채택의 수가 늘지 않아서 이전 〈그림 1〉과 같은 채택 양상을 보이고 있다. 그 결과 주민참여예산조례의 확산은 Rogers의 전형적인 S자형 확산의 양상과 상당히 다른 양상을 보이고 있다.

반면, ombudsman 운영조례의 경우 1998년에 첫 채택 사례가 나타났으나 이후 채택 건수가 늘지 않았으며 2000년대 중반 이후 점진적인 증가를 보이고 있다. 전체적인 채택 빈도는 주민참여예산조례의 경우에 비해 매우 낮은 편이다. 정부상호작용모형의 2차항이 통계적으로 유의미하지 않아서 사실상 점감형 모형과는 달리 비례적 증가의 형태로 조례의 채택이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 2014년~2015년에 지방 ombudsman 제도가 비교적 크게 늘어난 이유는 국민권익위원회에서 자치단체의 고충민원처리 평가제도를 도입하면서 지방 ombudsman 제도에 대한 평가지표를 포함시키는 등 제도의 채택을 독려한 것이 어느 정도 영향을 미친 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 ombudsman 제도가 제대로 확산되지 못한 이유는 지방자치단체 내부, 특히 지방의회의 부정적 시각에 기인하고 있다. 이는 제도를 채택한 전체 53개의 자치단체들 중 17개의 자치단체들이 상위법규이자 지방의회의 의결을 거쳐야 하는 조례 대신 자치단체장이 직접 정할 수 있는 규칙에 의하여 지방 ombudsman 제도를 운영하고 있는 상황에 의하여 간접적으로 뒷받침된다.¹³⁾

행정정보공개조례는 지방의회가 구성된 시점부터 시작된 것이므로 가장 역사가 오래된 조례라고 할 수 있다. 행정정보공개조례의 전체적인 확산의 양상을 보면, 이승종(2004)이 제시한 전형적인 부활형의 모습을 보이고 있다. 점감형 확산과는 다르게 채택수가 늘어났다가 줄어드는 현상이 반복되고 있는 양상을 보이고 있다. 이러한 양상

13) 실례로 서울시 양천구와 동작구 등의 경우 구청에서 ombudsman 운영조례를 구의회에 상정하고 있으나 의결되지 못하고 있다. 이 중 양천구 관계자는 “최근 국민권익위원회가 ombudsman 운영조례의 제정을 지속적으로 독려하고 있기 때문에 구청에서 ombudsman 운영조례를 매년 상정하고 있으나 조례 제정이 몇 년째 이루어지지 못하고 있다고 밝히면서 그 이유로 구의회가 ombudsman 활동이 의회의 권한을 침해할 수 있다는 인식을 가지고 있어 해당조례가 상정되어도 의회에서 통과(제정)되지 못하고 있다”고 응답한 바 있다. (인터뷰 일시, 대상, 장소: 2015년 11월 6일, 양천구 감사실 관계자, 양천구청)

은 지방선거를 통한 정치적 리더십의 교체 등 정치적 요인과 관련이 있는 것으로 지적되어 왔다. 대체로 지방선거가 있는 연도 전후로 채택건수가 증가하는 것으로 볼 때 정치적 순환과 일정한 관계가 있는 것으로 보이는데, 지방 정치인들이 선거를 앞두고 자신들이 노력한 성과를 보여주거나 당선을 위한 선거공약으로 제도를 활용한 결과로 보인다.

한편 역사가 오래된 만큼 많은 지방자치단체들이 해당 조례를 채택하였는데, 총 채택 수는 170여개로 많은 편이지만 기간을 고려하면 주민참여예산조례에 비하여 많지 않다.¹⁴⁾ 이렇게 된 이유는 1998년에 중앙정부에 의하여 공공기관 정보공개에 관한 법률이 제정됨으로써 지방자치단체들 중에서 일부는 자체 조례를 폐지하는 한편, 아직 제정하지 않은 많은 수의 지방자치단체들이 이 법에 근거하여 동시다발적으로 조례를 제정하였기 때문이다. 이렇게 볼 때, 행정정보공개조례의 경우 조례 제정의 선도자는 기초자치단체이며 이것이 어느 시점에 중앙정부의 법제정에 의하여 전국적인 단위로 공공기관의 정보공개가 가능하도록 제도가 확산된 것이므로 상향식 확산의 한 형태로 볼 수 있다. 그러나 중앙정부의 제도 시행으로 이후 다수의 지방자치단체들이 한꺼번에 정보공개에 관한 조례를 채택하였다는 점에서는 하향식, 강제적 확산의 특성도 있다고 볼 수 있다. 이렇게 두 종류의 확산이 동시에 일어난 사례는 선행연구의 사례에서도 관찰하기 쉽지 않은 경우로서 지방자치제도 내에 중앙집권적 전통이 혼재되어 있는 우리나라 지방자치의 특징을 반영한 것으로 볼 수 있다. 다시 말해 자치의 동력이 작동하는 동시에 중앙정부의 제도 도입이 갖는 하향식 권위(강제성)가 여전히 유효함을 보여주는 확산 사례로 해석된다.

〈표 6〉 정책채택에 걸린 시간과 최종채택률

조례	자치	혁신자*	25%	50%	75%	채택률
주민참여 예산조례	전체	2	4년(29.3%)	-	8년(96.7%)	99.2%
	광역	0	4년(30.9%)	-	8년(97.4%)	99.1%
	기초	2(구 2)	-	-	8년(87.5%)	88.2%
옴부즈만 운영조례	전체	1	-	-	-	21.3%
	광역	0	10년(25%)	-	-	47.1%
	기초	1(시 1)	-	-	-	19.4%

14) 본 연구에서 사용한 채택연도는 정보공개법이 제정된 1998년 이후 폐지되었다가 새롭게 정보공개에 관한 조례가 제정된 경우 새로 제정된 연도를 사용하였다. 즉, 1998년 이전에 제정된 조례가 그대로 유지된 경우 그 자료를 그대로 사용하되, 정보공개법 제정과 함께 지방자치단체에 의하여 폐지되었다가 다시 제정된 경우 새롭게 제정된 연도를 사용하였다.

행정정보 공개조례	전체	8	14년(31.2%)	20년(51.8%)	-	73.4%
	광역시	2	10년(25%)	14년(50%)	21년(88.2%)	88.2%
	기초	6(시 4, 군 2)	14년(32.4%)	20년(52.0%)	-	72.2%
학교급식 지원조례	전체	7	2년(24.4%)	4년(61.8%)	6년(77.8%)	98.8%
	광역시	2	-	2년(56.2%)	3년(87.5%)	88.2%
	기초	5(시 4, 군 1)	-	4년(59.6%)	6년(77.8%)	99.1%
출산장려금 지원조례	전체	3	5년(33.3%)	6년(50.8%)	8년(82.5%)	95.9%
	광역시	1	-	7년(62.5%)	9년(87.5%)	94.1%
	기초	2(시 1, 군 1)	5년(34.8%)	6년(53.0%)	8년(83.5%)	96.0%
저소득층 국민건강보험료 지원조례	전체	1	3년(45.1%)	4년(63.0%)	5년(75.2%)	87.7%
	광역시	0	3년(25%)	-	-	47.0%
	기초	1(시 1)	3년(46.5%)	4년(65.2%)	5년(78.3%)	90.7%
저소득주민 생활안정 지원조례	전체	2	18년(25.8%)	-	-	29.1%
	광역시	0	12년(25%)	-	-	47.0%
	기초	2(구 2)	19년(26.9%)	-	-	27.7%
자연환경 보전조례	전체	2	-	-	-	11.5%
	광역시	2	-	2년(50%)	4년(87.5%)	94.1%
	기초	0	-	-	-	6.2%

* 혁신자는 조례 채택이 관찰된 첫 해에 조례를 통과시킨 지방자치단체를 의미함.

〈표 6〉은 첫 해 해당 조례들을 채택한 지방자치단체의 수와 일정한 채택률에 도달하는데 걸린 시간을 보여준다. 대체로 광역자치단체가 기초자치단체보다 더 많은 자원을 가지고 있으며 정책예측을 위한 분석능력 역시 더 뛰어나다고 할 수 있어 광역자치단체들의 조례 채택이 선행되고 이후 기초자치단체들이 이에 호응하는 확산의 양상이 나타나는 것이 일반적 예측(김대진, 2015; 장석준, 2014)이다. 그러나 아래 주요 조례들을 살펴보면 그러한 예측이 반드시 현실과 일치하는 것은 아니라는 것을 보여준다.

〈표 6〉에 나타난 것처럼, 광역적 서비스가 중요한 자연환경보전조례를 제외하고는 기초자치단체들이 광역자치단체들보다 선행하여 선도적으로 조례를 채택하거나 아니면 광역자치단체들과 동시에 조례를 채택하고 있음을 알 수 있다. 물론 조례에 의한 지방 서비스의 성격이 주로 대민 서비스의 성격을 가지고 있기 때문에 일선에서 정책을 집행하는 역할을 하는 기초자치단체들에게 해당 조례의 필요성이 더 컸을 수도 있다. 그러나 예산이나 인적자원이 더 풍부한 광역자치단체가 아닌 기초자치단체들이 선도자로서 최초의 조례를 채택하였다는 것은 제도적, 예산적 제약의 범위 내에서 기초자치단체들의 자치를 위한 새로운 시도가 결코 미비하지 않았음을 의미한다. 다만,

전체적인 정책채택률(조례 제정의 비율)의 경우, 광역자치단체에 비하여 기초자치단체의 채택률이 낮은 경우가 더 많이 나타난다. 기초자치단체의 경우, 아무래도 숫자가 200여개가 넘다 보니 매우 다양한 혁신 채택자(innovation adopter) 유형이 나타날 가능성이 크기 때문에 전체 분석기간 동안에도 여전히 조례를 제정하지 않은 비율이 높게 나타날 여지가 있다.

채택률을 기준으로 조례의 채택에 걸리는 시간을 보면, 각 조례들이 다양한 속도로 지방자치단체들 사이에 확산되고 있음을 보여주고 있다. 예를 들면, 저소득층 건강보험료 지원조례 채택의 경우 채택률(25%)을 넘어서기까지 광역자치단체와 기초자치단체 모두 3년이 걸린 반면, 저소득주민 생활안정지원조례 채택의 경우 각각 12년과 19년이 걸렸다. 이러한 속도의 차이는 전체적인 채택률의 차이와도 높은 상관관계를 보이는데, 저소득층 건강보험료 지원조례의 경우 전체적으로 87%의 채택률을 보여주고 있으나 저소득층 생활안정지원조례의 경우 채택률이 30%에도 미치지 못하고 있다.

3. 종합적 논의

지금까지 분석결과를 종합해 보면 다음과 같다. 전반적으로 광역자치단체의 혁신성 지수 순위가 기초자치단체 보다 상대적으로 높게 나타나 혁신적인 정책의 채택에 광역자치단체가 선도적인 역할을 하는 것으로 볼 수 있다. 또한 세부적으로 종합 혁신성 지수는 광역자치단체의 경우 광역시가 도보다 혁신성이 높은 것으로 나타났고, 구·군보다는 상대적으로 시 지역이 혁신성이 높고, 광역시 단위의 도시보다는 도 단위의 도시가 혁신성이 높다는 것을 발견했다. 다음으로 각 정책유형에 해당하는 혁신적인 조례 채택의 선도자 집단을 비교해 보면, 분배정책에 해당하는 조례는 대체로 광역자치단체보다는 기초자치단체이며, 대도시 지역의 자치구보다는 농촌지역의 시·군인 것으로 나타났다. 반면, 규제정책에 해당하는 조례는 광역자치단체를 중심으로 선도자 집단을 형성하였다. 한편 재분배정책에 해당하는 조례는 기초자치단체보다는 광역자치단체가 상대적으로 혁신의 선도자가 될 가능성이 높을 것으로 기대했으나, 실제 사례에서는 서울과 부산을 중심으로 한 특별시·광역시의 기초자치단체인 구를 중심으로 선도자 집단을 형성하였다. 구성정책에 해당하는 조례는 대체로 수도권 지역이 아닌 시와 광역시의 자치구가 선도자 집단을 형성하였다. 이러한 결과는 재분배정책을 제외하고 앞서 이론적 논의 부분에서 기대했던 정책유형별 정책혁신의 선도자 집단의 예상과 대부분 일치한다고 볼 수 있다.

각 정책유형에 해당되는 조례의 확산 양상을 분석한 결과, 분배정책에 해당하는 조례의 채택 속도가 빠르고 빈도수가 높게 나타났다. 이러한 결과를 통하여 정책이해관계자 사이의 갈등이 가장 적은 분배정책이 비교적 빠르게 채택됨을 알 수 있었다. 규제정책에 해당하는 조례의 경우, 채택빈도수가 작았고, 확산 역시 넓게 이루어지지 않아서 예상과 일치하는 확산 양상이 나타났다고 할 수 있다. 재분배정책은 사회계급간 갈등을 가져올 수 있는 요소가 존재하여 채택빈도수가 많지 않을 것으로 예상했었다. 예상대로, 저소득주민 생활안정지원조례의 경우 긴 관찰기간에 불구하고 조례 채택이 매우 느리고 빈도수도 작았다. 다만, 저소득층 건강보험료 지원조례의 경우 저소득층 생활안정지원조례의 채택에 비하여 확산속도도 빠르고 빈도수도 높았는데, 이러한 점은 저소득층 노년층과 유아들이 주로 혜택을 보는 정책대상집단이므로 Schneider and Ingram(1993) 등이 주장한 정책대상집단에 대한 사회의 평가가 영향을 준 것으로 판단된다. 구성정책에 해당하는 조례의 채택 빈도수와 속도에서는 일정한 양상을 발견하지는 못했다.

VI. 결론 및 함의

본 연구는 Lowi의 정책유형에 해당되는 지방자치단체의 혁신적인 조례들을 선정하여 정책유형별 정책혁신의 선도자의 차이와 정책유형별 정책확산의 양상을 분석하고자 하였다. 분석결과를 간단히 요약하면, 첫째, 각 정책유형에 해당하는 혁신적인 조례의 채택과 확산과정에서 선도자를 비교한 결과, 정책유형 간에 정책혁신의 선도자에서 차이가 있는 것으로 나타났다. 그러나 개별 조례의 특수성이 반영된 것을 배제할 수 없기 때문에 정책유형별 정책혁신의 선도자에 있어 차이가 있다는 일반화된 결론을 내리기는 무리가 있다고 판단된다. 둘째, 정부상호작용모형을 기초로 정책유형별 확산 양상을 분석한 결과, 지방자치단체의 조례 채택에 있어 다양한 확산의 양상이 나타났다고 할 수 있다. 그러나 같은 정책유형에 속하는 조례의 확산 양상이 반드시 같은 것은 아니어서 정책유형별로 뚜렷이 구별되는 확산의 양상이 나타난다고 결론내리기는 어렵다고 본다.

본 연구의 분석결과를 토대로 지방자치와 관련된 정책적 함의를 살펴보면, 각 정책유형별로 정책확산의 양상이 다르기 때문에 지방자치단체 입장에서는 각 정책유형에 따라 확산의 효과에 다르게 접근하는 것이 필요하다. 예를 들면, 분배정책은 확산의 속도가 빠르고 채택의 빈도수가 많기 때문에 정책의 파급효과를 빨리 예측하는 것이

필요하다. 반면, 규제정책과 재분배정책은 일반적으로 확산의 속도가 느리고 정책 채택의 빈도수도 작기 때문에 장기적인 관점에서 정책효과를 예측하고 분석하는 것이 필요하다. 특히 재분배정책의 경우 정책의 특성상 최고결정권자의 정책의지와 철학이 정책확산의 양상에 중요한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 구성정책은 정책확산의 과정에서 일정한 양상을 발견하지는 못했지만, 정책의 성격상 정부체제의 구조와 운영에 필요한 권력행사와 관련되므로 정책채택과 확산과정에서 주민들의 의견을 최대한 수렴하여 정책의 정당성과 수용성을 높일 필요가 있다.

또한 본 연구를 통해 정책확산 이론에 초점을 두어 이론적 함의를 살펴볼 수 있다. 정책확산이론 중 중앙정부의 영향력(법제정), 규모가 큰 자치정부들의 영향력(광역시도의 높은 혁신지수) 등 하향식 확산이론은 본 사례연구를 통해 잘 설명할 수 있었다. 그러나 순천시, 목포시 등 기초자치단체들의 혁신성이 높은 것은 반드시 도시의 규모가 작다고 해서 채택이 느리지 않은 예외가 존재함을 보여주었다. 한편, 지방자치단체들의 조례 채택의 확산 이후 중앙정부가 관계법을 제정한 경우(정보공개, 참여예산)에는 Shipan and Volden(2006) 연구에서 언급된 상향식 확산의 특징이 나타난 경우로 볼 수 있다.

본 연구에서는 혁신적인 조례 채택의 과정에서 Rogers가 제시한 표준적인 정책확산(혁신자, 초기 다수 채택자, 후기 다수 채택자, 후기 채택자)의 양상을 적용하여 분석하여 보았다. 분석결과, 일반화하여 적용 가능한 사례도 있었지만, 그렇지 않은 사례가 더 많아서 이에 대해서는 추후 더 많은 사례를 추가하여 검증할 필요가 있다고 생각된다. 특히 본 연구에서는 정책유형에 따라 정책확산의 양상에 명확한 차이가 있다는 것을 설명하지 못했다는 점에서 앞으로 정책유형별 정책확산의 양상을 설명할 수 있는 보다 정교한 정책확산 이론을 개발하고 발전시켜야 한다는 과제를 남겼다. 동시에 우리나라 지방자치단체의 조례 채택의 확산에도 상당한 수준의 다양성이 존재함을 확인하였고, 이는 향후 정책혁신의 확산에 관한 연구가 더 활발하게 진행될 수 있는 여지가 있음을 시사한다고 볼 수 있다.

마지막으로, 본 연구는 Lowi의 정책유형에 적실하다고 판단되고, 혁신적인 조례로서 고려된 8개의 조례만을 가지고 분석을 시도했기 때문에 그 결과를 일반화하기에는 분명 한계가 있다고 본다. 그럼에도 불구하고 본 연구의 분석결과를 통해 정책유형별 특징이 정책의 채택과 확산에 영향을 줄 가능성을 발견하였다고 할 수 있다. 따라서 향후 연구에서는 미시적인 수준에서 각 정책유형별 특징이 어떻게 정책확산의 양상에 영향을 주는지에 관한 보다 정밀한 이론적 모형이 개발되어야 하며, 이를 토대로 더 많은 관찰대상을 확보하여 그 모형을 검증하여야 할 것이다.

■ 참고문헌

- 김대진. 2011. “반복적 정책도입과 확산에 관한 경험 분석 연구: 서울시 자치구의 반복적 지역축제 도입 사례.” 《서울도시연구》, 12(3): 67-89.
- _____. 2015. “지방자치단체의 정책학습과 정책의 확산: 도심지역의 버스환승제 채택과 확산을 중심으로.” 《한국정책과학학회보》, 19(1): 1-34.
- 김도희·정준금. 2006. “울산지역 로컬 거버넌스(Local Governance)의 성과와 한계: 주민참여제와 주민배심원제의 정책 사례를 중심으로.” 《한국정책학회보》, 15(3): 131-158.
- 김혜정·이승중. 2006. “지역시민사회의 역량과 지방정부의 정책혁신.” 《한국행정학보》, 40(4): 101-126.
- 김흥주. 2013. “지방자치단체의 반부패정책 확산의 영향에 관한 연구: 공직자 부조리 신고포상금제도를 중심으로.” 《한국부패학회보》, 18(1): 55-88.
- 남궁근. 1994. “정책혁신으로서 행정정보공개조례 채택.” 《한국정치학회보》, 28(1): 101-121.
- _____. 2012. 《정책학》 (2판). 파주: 법문사.
- 박시혜자·송승민·이유현. 2011. “무상급식 수혜 대상인 빈곤아동의 자아존중감과 자기효능감이 학업성취도에 미치는 영향: 비빈곤아동과의 비교를 중심으로.” 《한국지역사회생활과학회지》, 22(3): 407-416.
- 방정향. 1986. “Theodore J. Lowi의 정책유형론.” 《사회과학논집》, 4: 41-66.
- 배상석. 2010. “출산장려금제도 도입에 관한 연구: 수도권 자치단체를 중심으로.” 《한국정책학회보》, 19(4): 273-298.
- 배상석·임채홍·하현선. 2007. “정부회계도입의 정책확산에 대한 실증적 분석: 영남 지역 광역 및 기초자치단체를 중심으로.” 《한국정책학회보》, 16(3): 231-253.
- 석호원. 2010. “정책혁신으로서 지역축제 확산에 관한 연구: 경기도의 지역축제를 중심으로.” 《지방행정연구》, 24(1): 183-206.
- 안성민·최윤주. 2009. “주민참여예산제도의 경험과 성과: 5개 자치구를 중심으로.” 《한국행정논집》, 21(4): 1369-1397.
- 이대웅·권기현. 2014. “정책확산의 영향요인 분석: 사회적기업 조례제정을 중심으로.” 《한국정책학회보》, 23(2): 93-120.
- _____. 2015. “한국 지방정부의 정책확산에 관한 연구: 반부패 신고포상금

- 제도를 중심으로.” 《한국정책학회보》, 24(3): 239-268.
- 이명석·김근세·김대건. 2012. “한국 지방자치단체의 출산장려금정책 효과분석.” 《한국행정연구》, 21(3): 149-174.
- 이석환. 2013. “한국 지방자치단체 출산장려정책의 수평적, 수직적 확산.” 《한국행정학보》, 47(3): 329-359.
- 이승중. 2004. “지방차원의 정책혁신 확산과 시간: 지방행정정보공개조례의 사례연구.” 《한국지방자치학회보》, 16(1): 5-25.
- 이은미·이은국·고기동. 2015. “지방자치단체 정책확산의 상이성 비교연구: QCA에 의한 세 가지 조례 비교를 중심으로.” 《한국정책학회보》, 24(2): 213-233.
- 이정철·허만형. 2012. “출산장려금 제도의 정책 확산 연구: 기초자치단체의 제도 도입을 기초한 사건사 분석.” 《정책분석평가학회보》, 22(3): 95-119.
- 이충환. 2012. 《출산장려정책 활성화에 따른 효과성 분석: 전국기초자치단체를 대상으로 한 실증분석》. 건국대학교 대학원 박사학위논문.
- 장석준. 2013a. 《한국 정책확산에 관한 비교 연구: 정책 유형과 동기, 확산 메커니즘, 양상 간의 관계를 중심으로》. 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- _____. 2013b. “정책유형별 확산 메커니즘의 차별적 영향력에 관한 실증연구.” 《한국정책학회보》, 22(4): 253-283.
- _____. 2014. “주민참여예산조례의 이형적 확산에 관한 실증연구: 경쟁위험분석을 중심으로.” 《한국행정학보》, 48(4): 211-237.
- 장석준·김두래. 2012. “정책갈등 상황에서 지방정부 정책의 확산: 학교급식조례 제정을 중심으로.” 《한국정책학회보》, 21(4): 285-312.
- 전주상. 2008. “예산과정상의 주민참여제도에 관한 연구: 주민참여예산제도의 국내외 사례 비교분석.” 《한국정당학회보》, 7(2): 189-216.
- 조근식. 2013. “한국 지방정부의 정책유형별 정책채택 요인과 지역확산 효과에 관한 비교분석.” 《한국행정학보》, 47(1): 239-268.
- 조일형·권기현·서인석. 2014. “정책학습이 정책확산에 미치는 영향에 관한 연구: 출산장려금 정책을 중심으로.” 《한국정책학회보》, 23(3): 1-26.
- 조일형·이종구. 2012. “범죄예방정책의 확산 영향요인 분석: 서울시 기초자치단체의 방법용 CCTV 도입 확산을 중심으로.” 《한국정책학회보》, 21(2): 221-244.
- 최상한. 2010. “지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인.” 《한국행정학보》,

44(3): 87-113.

하민지·서인석·권기현. 2011. “한국 지방정부 정책확산 영향요인에 관한 연구: 정책 행위자와 환경적 결정요인을 중심으로.” 《한국행정학보》, 45(4): 151-179.

허만형·이정철. 2011. “출산장려금의 정책효과 연구: 제도도입 전후 출산율 증감경향 비교분석.” 《한국정책연구》, 11(3): 387-409.

Berry, Frances S., & 김대진. 2010. “정책혁신과 확산 연구의 과거, 현재 그리고 미래.” 《한국정책학회보》, 19(4): 75-113.

Berry, Frances S., & William D. Berry. 1990. “State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis.” *American Political Science Review*, 84(2): 395-415.

_____. 1992. “Tax Innovation in the States: Capitalizing on Political Opportunity.” *American Journal of Political Science*, 36: 715-742.

_____. 2007. “Innovation and Diffusion Models in Policy Research.” In Paul A. Sabatier (2th ed.). *Theories of the Policy Process* (PP. 223-260), Boulder, CO: Westview.

Boehmke, Frederick J., & Paul Skinner. 2012. “State Policy Innovativeness Revisited.” *State Politics & Policy Quarterly*, 12(3): 303-329.

Boehmke, Frederick J., & Richard Witmer. 2004. “Disentangling Diffusion: The Effects of Social Learning and Economic Competition on State Policy Innovation and Expansion.” *Political Research Quarterly*, 57(1): 39-51.

Boushey, Graeme. 2010. *Policy Diffusion Dynamics in America*. New York, NY: Cambridge University Press.

Canon, Bradley C., & Lawrence Baum. 1981. “Patterns of Adoption of Tort Law Innovations.” *American Political Science Review*, 75: 975-987.

Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York.

Gilardi, Febrizio. 2010. “Who Learns from What in Policy Diffusion Processes?” *American Journal of Political Science*, 54(3): 650-666.

- Glick, Henry R. 1981. "Innovation in State Judicial Administration: Effects on Court Management and Organization." *American Politics Quarterly*, 9: 49-69.
- Gormley, William. 1986. "Regulatory Issue Networks in a Federal System Policy." *Polity*, 18(4): 595-620.
- Gray, Virginia. 1973. "Innovation in the States: A Diffusion Study." *American Political Science Review*, 67(4): 1174-1185.
- Karch, Andrew. 2014. "Policy Innovativeness and Interstate Compacts." *Policy Studies Journal*, 42(2): 305-324.
- Lowi, Theodore J. 1964. "Review: American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory." *World Politics*, 16(4): 677-715.
- _____. 1972. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice." *Public Administration Review*, 32(4): 298-310.
- Makse, Todd, & Craig Volden. 2011. "The Role of Policy Attributes in the Diffusion of Innovations." *Journal of Politics*, 73(1): 108-124.
- Mintrom, Michael & Sandra Vergari. 1998. "Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Education Reform." *Journal of Politics*, 60(1): 126-148.
- Nicholson-Crotty, Sean, C. Neal D. Woods, Ann O'M. Bowman, & Andrew Karch. 2014. "Policy Innovativeness and Interstate Compacts." *Policy Studies Journal*, 42(2): 305-324.
- Rogers, Everett M. 2003. *Diffusion of Innovations*. (5th ed.). New York: Free Press.
- Ripley, Randall B., & Grace A. Franklin. 1991. *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*. (5th ed.). Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company.
- Savage, Rober L. 1978. "Policy Innovativeness as a Trait of American States." *Journal of Politics*, 40(1): 212-224.
- Schneider, Anne and Helen Ingram. 1993. "Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy." *American Political Science Review*, 87(2): 334-347

- Shipan, Charles R., & Craig Volden. 2006. "Bottom-up Federalism: The Diffusion of Antismoking Policies from U.S. Cities to States." *American Journal of Political Science*, 50(4): 825-843.
- _____. 2008. "The Mechanisms of Policy Diffusion." *American Journal of Political Science*, 52(4): 840-857.
- Tiebout, Charles, M.. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures." *Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.
- Tolbert, Caroline. 2002. "Rethinking Lowi's Constituent Policy: Governance Policy and Direct Democracy." *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20(1): 75-93.
- Volden, Craig, Michael M. Ting, & Daniel P. Carpenter. 2008. "A Formal Model of Learning and Policy Diffusion." *American Political Science Review*, 102(3): 319-332.
- Walker, Jack L. 1969. "The Diffusion of Innovations Among the American States." *American Political Science Review*, 63(3): 880-899.