

## 반복적 정책도입과 확산에 관한 경험 분석 연구

- 서울시 자치구의 반복적 지역축제 도입 사례 -

김 대 진\*

### Empirical Research of Repetitive Policy Adoptions and Diffusion in Korea : The Case of Local Festival Adoptions by Local Districts(GU) of Seoul

Dae Jin Kim\*

**요약** : 우리나라의 경우, 짧은 지방자치제의 역사와 제한된 분권체제라는 특성으로 지방정부에 의한 정책/사업의 채택과 확산 현상을 관찰하기 쉽지 않았으며, 그 결과 지방정부(자치단체)의 정책/사업의 채택과 확산에 관한 연구가 외국에 비하여 그리 많지 않는 실정이다. 이에 본 연구는 서울특별시 자치구들의 지역축제를 사례로, 자치단체에 의한 지역사업의 채택과 확산현상을 분석하여 우리나라 지방정부에 의한 정책/사업채택과 확산이 갖는 성격을 규명하고자 하였다. 분석결과는 먼저 내부적 동기요인과 학습/모방요인들이 서울지역 자치단체들에 의한 지역축제 도입과 확산에 일정부분 영향을 주고 있음을 지지하는데, 이는 서구 선행연구들의 연구결과와 일치하는 점이었다. 반면, 재정 변수와 정치적 변수의 분석에 있어서는 (선행연구들과) 조금 다른 결과를 보여 주었는데, 이러한 결과는 기초자치단체의 광역자치단체에 대한 의존도에서 기인하는 것으로 판단되었다. 최종적으로 본 연구의 결과는, 우리나라 지방자치단체의 정책 및 사업의 채택 과정에서 내부수요 외에도 자치단체장의 정치적 동기와 다른 지방자치단체들의 선택이 중요하게 고려되는 반면, 자치단체의 자치역량은 상대적으로 경시되고 있음을 시사하고 있다.

**주제어** : 정책혁신과 확산, 지역축제 도입의 결정요인, 정치적 동기, 사회적 학습, 이산적 사건사분석

**ABSTRACT** : There is few empirical studies of policy innovation and diffusion in Korea due to her short history of local autonomy. This study, therefore, aims to do an empirical study of local festival adoption and diffusion by Gu in Seoul Metropolitan city. A local festival is one of several programs the local community decides to adopt autonomically under the semi-decentralized system of Korea and thus a good example for the diffusion of policy&program across local autonomous districts. The results of repetitive event history analysis found some determinants of the local festival adoption by Gu and gives implications as follows. First, the local festivals are introduced by Gu, considering its existing demand for the public culture and art services. Also the political motive of chief of Gu for re-election and quick response to his/her voters and the social learning & mimicking of other local districts in Seoul are two other critical factors of the local festival adoption. Lastly, the adoption of local festival by Gu relies partly on the superior local body(Seoul) rather than its

\* 서울시립대학교 행정학과 조교수(Assistant Professor, Department of Public Administration, University of Seoul),  
E-mail: kdjman71@uos.ac.kr, Tel: 02-2210-5727

own fiscal capacity, based on the political relationship between the district head of Gu and mayor of Seoul city.

**Key Words** : policy innovation and diffusion, determinants of local festival adoption, political motive for the re-election, social learning, discrete event history analysis

## I. 서론

미국 등 오랜 지방자치의 역사를 가진 서구 국가들에서는 소수의 지방정부들에 의하여 도입된 새로운 공공정책이나 사업이 다른 지방정부에 의하여 잇따라 채택되면서 지역 전체로 넓게 퍼져 나가는 현상이 자주 관찰되는 편이다. 이러한 현상은 정책결정과정에서 미치는 환경과 정치체제의 영향을 보여주는 좋은 사례였기 때문에, 지난 40여 년간 서구 정치학자들의 주요한 연구대상들 중 하나가 되어왔다. 특히 Walker(1969)나 Berry and Berry(1990)같은 정책학자들은 새로운 정책이나 공공사업의 도입을 새로운 기술의 발명을 의미하는 기술혁신에 비유하여 정책혁신이라 개념화하고, 다양한 사례를 바탕으로 정책의 혁신도 기술혁신의 전과처럼 다른 지역으로 확산되어갈 수 있다는 이론을 발전시켜왔다.

이에 비하여 우리나라의 경우 지방자치제가 15년도 채 되지 않는 짧은 역사를 가지고 있고, 지방자치단체에게 주어지는 재원이나 정책결정권이 미국 등 서구국가들에 비하여 상대적으로 제한적이기 때문에 지방자치단체에 의한 (독자적인) 정책/사업(policy/program)의 도입과 확산 사례를 발견하기가 쉽지 않다. 그러다 보니 정책 채택과 확산에 관한 연구가 간간히 행하여지고 있으나 주로 정책 채택과 확산이론과 모형을 소개하는 연구이거나 기술적 분석에 그치는 연구들이 대부분이었고, 이론과 모형의 타당성을 뒷받침

할 만한 경험적 연구사례들이 부족한 형편이다 (이동기, 2000; 이승중, 2004). 본 연구는 이러한 현실 속에서 우리나라 정책 혁신과 확산 연구 분야의 발전에 일조하고자, 지방자치화의 진전과 함께 나타난 정책/사업의 확산 사례들 중 하나인 지역축제(local festival)의 도입과 확산을 분석하고자 한다.

현재까지 전국적으로 총 930여 개에 달하는 지역축제(local festival)는 지방자치단체들이 자주적 결정에 의하여 도입하고 있는 많지 않은 정책/사업 사례들 중 하나이다. 특히 광역자치단체에 비하여 재정력이 상대적으로 약하고 인적 자원이 빈약한 기초자치단체에게 지역축제는 비교적 자율적으로 채택, 운영할 수 있는 많지 않은 사업 중 하나이자 지역홍보와 지역사회 통합을 위한 효과적인 수단으로서 그 중요성이 크다 할 수 있다. 그러나 지역축제가 나날이 증가하고 확산되어가는 추세에 비하여 지방자치단체가 지역축제를 도입하는 과정이나 도입요인을 체계적으로 분석하는 연구는 별로 수행되지 않고 있는 실정이다(석호원, 2010). 실제로 지역축제들 중 성공적으로 정착하여 지역 문화예술의 진흥과 지역 이미지 개선 등 긍정적인 효과를 보이는 경우도 존재하지만, 부족한 예산과 계획 속에 줄속으로 도입됨으로써 실패하거나, 지방자치단체장의 업적 과시용으로 전략한 경우도 존재한다. 이러한 현실은 지역축제의 도입과 확산이 어떻게 이루어져 왔는가, 그리고 그 과정이 얼마나 합리적이었는가에 대한 분석

적 연구가 필요함을 시사한다.

이에 본 연구는 정책도입과 확산에 관한 연구 분석틀을 사용하여 지역축제가 도입되고 증가되어 가는 과정에 중요한 영향을 미친 요인들을 분석하고자 한다. 구체적으로 재정이나 인구밀도 등 정책환경적 요소들뿐만 아니라 정책형성에 영향을 주는 정치제도적 요인 등 지역축제 도입에 영향을 줄 수 있는 다양한 요인들을 분석하여, 서울 지역 자치구(自治區)에 의한 지역축제의 도입과 확산이 갖는 특징들을 탐구하고자 한다. 아울러 본 연구는 지방자치단체가 지역축제를 도입하는데 중요한 요인들을 찾기 위하여 대표본을 사용하는 사건사 분석방법(Event History Analysis)을 사용한다. 우리나라의 경우 정책혁신과 확산연구에 있어서 대표본을 사용한 경험연구의 사례도 많지 않다는 점에서, 사건사 분석방법을 사용한 본 연구는 향후 비슷한 방법을 사용하여 정책사례를 분석하고자 하는 연구자들에게 일정부분 도움이 될 수 있을 것이다.

## II. 선행연구와 이론적 분석틀

### 1. 선행연구

정책혁신과 확산연구의 효시라 할 수 있는 연구는 Walker(1969)의 미연방 주정부들의 정책과 사업 도입에 관한 연구이다.<sup>1)</sup> 그는 미연방 주정부들의 정책과 프로그램 사례를 대상으로 '왜 어떤 주들은 다른 후보보다 더 빨리 새 프로그램을 도

입하고 다른 주들은 그렇지 못하는가?' 그리고 '초기에 일부 주정부에 의하여 새롭게 채택된 서비스나 규제가 어떻게 미국의 다른 주들로 확산되어 갔는가?'라는 질문을 제기하고 그 답을 찾아나갔다. 광범위한 주정부의 정책혁신과 확산을 경험적으로 분석한 결과를 토대로 Walker(1969)는 정책혁신과 확산을 설명하기 위하여 내부결정요인론과 지역확산이론이라는 두 가지 이론을 제시하였다.

내부결정요인론(Internal Determinant Factor)은 도시화나 일인당 소득, 그리고 지방재정력 같은 사회경제적 요인들이나 정당경쟁, 투표율과 같은 정치적 요인들이 정책채택에 영향을 미치는 중요한 요소들이라고 보았다(Key, 1949; Dawson and Robinson, 1963; Hofferbert, 1966; Nice, 1987). 즉 내부결정요인모형에서는 지역의 사회경제적 사정이나 주민들의 선호, 정치지도자의 정치이념과 같은 내부적인 요인들에 의하여 새로운 정책이 도입되게 된다. 예를 들어, 지역에 저소득층인 흑인(유권자)들이 많다면 사회복지정책을 확대하게 될 유인이 있지만, 만약 그 지역 지방정부의 재정여건이 좋지 않을 경우에는 사회복지정책의 확대가 어느 정도 제약을 받을 수밖에 없을 것이다. 또 다른 예로는 낙태문제가 이슈화된 주(州)에서 주지사가 공화당 출신인 경우 낙태를 금지하는 정책이 도입될 가능성이 더 커지는 경우를 들 수 있다.<sup>2)</sup>

한편 지방정부의 선구적인 정책 채택은 다른 정부들의 정책채택의 모멘텀(momentum)이 되

1) 정책혁신에서 정책은 좁은 의미의 공공정책(public policy)뿐만 아니라 사업(program) 또는 제도/법률(institution/law) 등을 포괄하며, 혁신이란 그 전까지 경험하거나 실시한 적이 없는 새로운 정책이나 사업 등을 도입함을 뜻한다. 여기서 "그 전까지 경험하거나 실시한 적이 없는 정책 또는 프로그램"이란 정책 또는 사업을 도입하는 지방정부의 행정구역 내에서 과거에 경험하거나 실시한 적이 없는 정책 또는 프로그램만을 의미한다.

2) 그러나 만약 그 주의 의회에서 민주당이 다수당의 위치를 차지하고 있거나 민주당을 지지하는 유권자들이 많다면 낙태금지 정책의 도입 가능성은 그만큼 낮아지게 될 것이다.

어 지역적 확산을 가속화시키기도 한다. 지역적 확산이 새로운 정책의 도입에 가장 중요한 요인이라고 보는 지역확산론(Regional Diffusion)은 주 정부들의 사회적 학습 또는 주정부들간의 경쟁이 정책의 확산을 통하여 새로운 정책의 도입을 촉진한다고 보았다. 특히 몇몇 정책확산 연구들은 새로운 정책의 채택과 확산과정에서 내부결정요인보다 외부로부터의 영향에 해당하는 지역확산요인(regional diffusion factor)이 더 큰 역할을 한다고 주장하였다(Grupp and Richards, 1975; Light, 1978; Lutz, 1986). 즉 특정 주에서 낙태를 금지하는 정책을 도입하는 주된 이유는 그 주변의 주정부들이 낙태금지정책을 도입하였기 때문이며, 주지사의 정치적 성향 등 내부결정요인은 그다지 중요하지 않다는 것이다.

Walker(1969)의 연구를 기점으로 70~80년대까지의 정책혁신 및 확산연구들은 내부결정요인론과 지역확산요인론 사이의 경쟁을 통하여 정책혁신 및 확산현상에 대한 학제적 관심을 높이는 데 기여하였지만, 내부결정요인과 지역확산요인들을 개별적으로 분석하였다는 점에서 분명한 설명력의 한계를 가진다. 즉 두 가지 요소가 동시에 영향을 주어 정책의 혁신과 확산적 채택이 이루어지는 것이 현실이나 실제 연구에서는 그러한 점을 충분히 고려하지 않은 것이다. 이러한 분석상의 문제점은 통합 이론모형의 부재와 경험적 분석방법의 결여에서 비롯된 것이었는데, Berry and Berry(1990)는 주정부복권(State Lottery)의 도입과 확산에 관한 연구에서 그러한 문제점 해결에 도전하였다. 그들은 Mohr(1969)의 조직혁신이론을 정책 연구에 응용하여 내부적 결정요인과 지역확산요인의 영향을 동시에 고려하는 통합이론모형을 개발하였으며, 사건사분석방법(Event History Analysis)을 사

용하여 경험적으로 통합모형을 검증할 수 있음을 보였다. 즉 그들은 내부결정요인과 확산요인을 모두 분석모형에 포함시키고, 이산적 사건사분석을 사용하여 두 가지 요인이 동시에 정책혁신이 일어날 확률에 미치는 영향을 분석하였다. 그들의 연구 이후에도 몇몇 연구의 경험분석결과는 내부결정요인과 정책확산요인 모두가 동시에 정책혁신과 확산에 영향을 줄 수 있다는 점을 뒷받침하여 주었다(Mooney and Lee, 1995; Mintrom, 1997).

우리나라의 경우 몇 가지 사례와 이론에 대한 정책혁신 및 확산 연구가 수행된 바 있다. 박용치(1984)는 미국에서 70~80년대 발전된 이론들을 기초로 혁신확산의 결정요인 연구분야를 소개하였으며, 남궁근(1994)은 지방자치단체의 행정정보공개조례 채택을 일종의 정책혁신으로 보고, 위에서 설명된 두 가지 모형을 기초로 행정정보공개조례가 어떻게 채택되고 확산되었는지를 분석하였다. 그의 연구는 우리나라 지방자치단체의 행정정보공개조례가 전국적으로 고르게 확산되기보다는 일부지역 광역행정구역 내에 국한되어 확산되고 있음을 보였다. 한편, 대표본을 사용하여 계량분석방법을 사용한 연구사례로는 발생주의 정부회계제도의 도입을 정책혁신으로 정의하고, 영남지역 지방자치단체들 사이에서 관찰된 제도도입의 확산을 공간계량분석방법을 이용하여 검증한 연구(배상석 외, 2007)가 있다. 이 연구에서는 이산적 사건사방법이 대신 공간계량분석방법을 사용하여 발생주의 정부회계제도 도입의 과정에 일종의 확산요인의 영향이 존재함을 보여주었다. 한편 정책이 도입되기까지 걸리는 시간보다는 특정 정책이 도입되는 확률에 초점을 맞추어, 사건사방법으로 정책도입 및 확산의 영향요인들을 분석한 연구로는 석호원(2010)의 연구

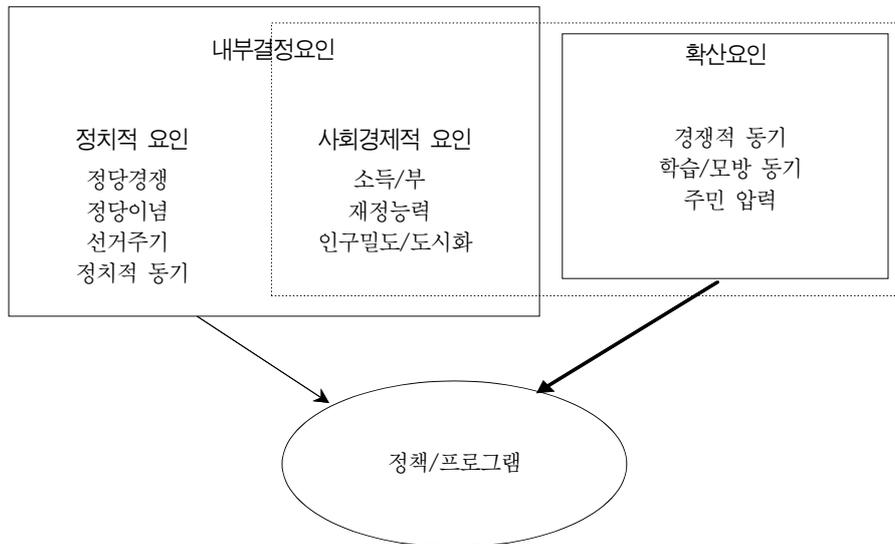
가 유일하다.<sup>3)</sup> 석호원(2010)의 연구는 경기도에 속하는 지방자치단체들의 지역축제 도입과 확산을 사건사분석방법을 사용하여 분석하였는데, 분석결과는 이웃 자치단체의 지역축제 도입여부와 지역의 문화적 수요 변수가 지역축제의 도입에 있어서 중요한 결정요인임을 제시하고 있으며, 사회경제적 변수들 중에서는 재정자립도 변수가 지역축제 도입의 제약요인으로서 일정한 역할을 하고 있음을 보여주고 있다.

## 2. 이론적 분석틀

선행연구의 검토를 통하여 지역축제 채택과 확산 현상에 대한 경험 연구를 위한 이론적 분석틀을 구성하였다. 첫 번째로, 정책선택의 동기나 조

건이 될 수 있는 사회경제적 변수가 내부결정요인으로서 분석틀에 포함되었다. 두 번째로, 정치제도적 요인 역시 정책 도입을 촉진하거나 방해할 수 있는 요소이므로 또 하나의 내부결정요인으로서 이론적 분석틀을 구성하였다. 세 번째로, 정책 또는 프로그램의 학습과 모방을 통하여 새로운 정책을 도입하도록 촉진하는 지역확산요인 역시 내부결정요인과 함께 이론적 분석틀에서 고려되었다.

〈그림 1〉은 통합모형을 도식화시킨 것이다. 내부결정요인은 정책혁신을 동기화시키는 요인(Motivations)이나 정책혁신을 받아들이는 데 방해가 되는 요인들(Obstacles), 그리고 정책혁신이 더 잘 이루어지도록 촉진하는 요인들(Resources)이 모두 포함되어 있다. 예를 들어 유명한 관광지(경제적 조건)를 가지고 있는 지방정부가 세입이



〈그림 1〉 지역축제 도입 분석을 위한 틀

3) 정책혁신의 확산을 분석할 때 정책혁신의 도입과 확산에 걸리는 시간에 관심을 갖는 것은 매우 중요하다. 비록 속도에 초점을 맞춘 정책혁신의 확산연구가 지역확산요인을 강조하고 내부결정요인은 상대적으로 경시하였기 때문에 Berry and Berry(1990) 등의 비판을 받았지만, 확산 자체의 특징과 동태적 패턴을 분석하기 위해서는 시간의 흐름에 따른 연구가 더 유리하다. 우리나라의 선행연구들 중 시간적 흐름에 따라 정책이 확산되는 패턴을 분석하는 연구로는 이승중(2004)의 연구가 있다. 사건사분석방법을 사용하는 연구들이 등장한 이후로 대부분의 연구자들이 정책혁신의 속도(시간)보다는 정책혁신의 발생확률에 더 관심을 갖게 되었지만, 이러한 연구경향의 변화는 대표본을 사용하여 정책혁신의 확산을 경험적으로 검증하기 위한 불가피한 선택일 뿐이다.

부족하다면(재정적 조건), 관광서비스에 부과되는 새로운 지방세를 부과(새로운 정책을 채택)하게 되는 것이다. 이때 지방의회에 증세를 반대하는 정당 소속 의원들이 다수파라면 지방정부의 장(주지사나 시장, 군수 등)이 새로운 지방세를 부과하는 것이 더 어려워질 것(지방세 채택에 대한 방해)이고, 반대로 찬성하는 의원들이 다수라면 더 쉽게 새로운 지방세를 부과할 수 있을 것이다(지방세 채택 촉진).

한편 <그림 1>의 요소들을 보면, 정책채택과 확산 이론 역시 크게는 정책결정요인론과 유사한 구성요소를 가지고 있음을 알 수 있다. 즉 점선으로 묶여진 부분은 정책환경으로 정책에 대한 투입요인과 지지요인이 되며, 정치적 요인은 환경으로부터의 투입을 정책이라는 산출물로 전환시키는 정치체제적 특성을 포함하고 있다. 이렇게 볼 때 정책채택 및 확산 사례에 대한 분석 역시 넓게 보면 일종의 정책결정요인 분석이라 할 수 있으며, 그 분석의 결과 역시 정책결정요인 연구의 관점에서 해석될 수 있을 것이다. 그 외에 정치적 요인 부분에서는 기존의 정당경쟁이나 선거주기 외에도 재선의 성공이나 정치적 과시 등 정치적 동기를 더 포함시켰다. 석호원(2010)의 연구와는 달리 정치적 동기 요인을 강조한 이유는 연구의 사례인 지역축제의 도입이 합리적인 의사결정이 아닌 지방자치단체장의 정치적인 동기에 의하여 이루어졌을 가능성이 존재하기 때문이다. 실제로 우리나라에서는 지방자치제 초창기에 해당하는 지난 15년간 지방자치단체장의 개인적, 정치적 동기에서 비롯된 대형 관사의 건설이나 업적 과시를 위한

전시성 행정 등 많은 문제점을 겪어왔고, 이러한 문제점들은 여전히 현재 진행형이다. 이러한 현실을 고려할 때 전국적으로 우후죽순 생겨난 지역축제의 경우에서도 그 도입과정에서 정치적 동기의 영향을 받았을 가능성을 배제할 수 없을 것이다.

### III. 경험분석모형의 구성

#### 1. 반복적 지역축제 도입과 합동(Pooled) 이합종속변수모형

지역축제의 경우 복권(lottery)이나 지방세(local tax) 또는 교육제도(School Choice)처럼 한번 채택되면 그것으로 채택이라는 사건이 끝나버리는 사례와는 달리, 반복적으로 새로운 지역축제가 도입될 수 있는 특징을 가지고 있다. 여기서 반복적 채택이란 새로운 축제를 도입한 이후 동일한 축제가 계속 개최되는 것이 아니라, 하나의 새로운 축제가 도입된 이후에도 또 다른 새로운 축제가 도입되는 경우를 의미한다. 예를 들어 성동구에서는 1997년에 새로운 축제를 도입하였지만, 이후 1998년, 2007년, 2008년에 또 다른 새로운 축제들이 다시 도입되었다.<sup>4)</sup> 이와 같이 반복적 사건의 발생 사례에서는 한번 사업이 채택된 것으로 끝나는 것이 아니라 매년 새로운 사업(다른 종류의 축제)이 다시 채택될 가능성이 존재하는 것이다. 이러한 사업의 경우 석호원(2000)의 연구처럼 최초의 사건 발생(최초의 축제 도입)에 초점을 둔 연구도 가능하겠지만, 여러 해에 걸쳐 새로운 사건의 반복적인 도입(반복적인 지역축제의 도입)이 어떻게 일어

4) 이외에도 강북구(1997, 1998, 2004, 2006) 그리고 송파구(2002, 2005, 2006, 2007, 2008) 등이 4회 이상에 걸쳐 새로운 축제를 도입하였고, 대부분의 자치구들 역시 2회에서 3회 정도 새로운 축제를 반복적으로 도입하였다. 반면, 광진구, 구로구, 양천구 등 몇몇 자치구들은 새로운 축제를 한번만 도입하였다.

났으며 어떠한 요소들이 지역축제의 반복적 도입에 영향을 미쳤는지를 분석하는 것도 가능하다. 특히 지역축제 도입처럼 사건이 반복적으로 일어남에 따라 사건의 수(도입된 지역축제의 수)가 누적적으로 증가하게 되는 경우, 누적적 증가의 원인인 반복적인 지역축제의 도입은 중요한 정책현상이라 할 수 있다. 또한 반복적 도입에 관한 분석의 경우 한 번의 사건발생보다는 더 많은 반복적인 사건의 발생을 관찰하여 분석하므로 더 믿을 만한 결과를 얻을 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 이러한 이유로 본 연구는 서울특별시 자치구들의 반복적 지역축제 도입사례를 분석하여 지역축제 도입에 영향을 준 요인들을 찾아내려 한다.

반복적 축제채택의 사례를 분석하기 위하여 일반적인 사건사분석방법 대신 통합이항중속변수를 갖는 반복적 사건사분석방법을 사용한다. 반복적 사건사분석모형의 경우 분석기간 동안에 관심대상인 사건(새로운 축제의 도입)이 여러 해에 걸쳐서 일어날 수 있다고 가정하므로, 통합이항중속변수를 사용하여 관찰대상(자치구)에서의 사건 발생을 측정하게 된다. 일반적인 이산적 사건사분석의 경우 최초의 새로운 지역축제가 도입된 사건에만 관심을 갖는 반면, 반복적 사건사분석의 경우 최초의 축제 도입뿐만 아니라 그 이후에 일어난 다른 지역축제들의 도입도 분석의 대상이 되며, 모든 기간에 걸쳐 관찰된 합동자료(pooled data)를 사용하게 된다. 즉 일반적인 이산적 사건사분석의 경우, 한번 사건이 발생하면 그 사건이 발생할 가능성은 앞으로 존재하지 않는 것으로 간주되지만, 반복적 사건사 분석방법에서는 특별한 이유가 없

는 한 사건이 한번 발생하였다 하더라도 또 다른 사건이 다시 발생할 가능성이 크므로, 최초의 사건 발생 이후의 시기 역시 관심의 대상이 된다.

통합이항변수모형을 추정하기 위한 함수의 채택과 관련하여서는, 단일함수보다는 LOGIT, PROBIT, 그리고 CLOGLOG(Complementary log-log) 함수의 세 가지 함수를 중복하여 사용한다. 일반적인 이항중속변수의 분석과는 다르게 정책혁신 및 확산연구에서 사용하는 이산적 사건사분석방법의 경우, 전체 자료 구조상 사건(정책혁신)의 발생이 매우 드물게 일어나는 게 보통이다. 이러한 이유로 분석에 사용한 함수의 차이에 따라 회귀분석의 결과가 다르게 나올 수 있는 위험성도 그만큼 크다고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 LOGIT 함수와 PROBIT 함수를 모두 사용하고 이에 더하여 CLOGLOG 함수를 추가하였다(Buckley and Westerland, 2004).<sup>5)</sup>

반복적 지역축제에 대한 이산적 사건사 분석을 위한 분석기간은 1995년부터 2008년까지 14년의 기간이며, 분석대상은 서울특별시 25개 자치구들의 지역축제의 도입이다. 1995년은 제1회 지방선거가 실시되어 지방자치단체장과 지방의회 의원을 뽑은 해로 본격적인 지방자치체가 실시된 기점으로 볼 수 있다. 1995년 이전의 지역축제 도입은 지방자치단체로서 자주적으로 결정한 것이라 보기 어렵기 때문에 분석의 범위에서 제외하였으며, 자료수집의 한계로 2008년 이후의 지역축제 도입 역시 제외되었다. 한편, 분석대상인 서울시 자치구들의 경우 같은 광역행정구역(서울특별시) 내의 동일한 자치단위(區)로 구성되어 있으므로, 제

5) CLOGLOG 함수의 경우 이산적 사건사분석에서 자주 사용되는 함수는 아니지만, 함수 형태상 사건사분석에 유리하다는 장점이 있다. 즉 CLOGLOG 함수는 LOGIT이나 PROBIT 함수보다 1의 값에 더 빨리 가까워지며, 0의 값에는 상대적으로 느리게 접근하는 특성을 가지고 있다. 이러한 함수적 특징 때문에 CLOGLOG 함수가 LOGIT이나 PROBIT 함수에 비하여 드문드문 발생하는 사건을 분석하는 사건사분석에 더 유리할 수 있다는 주장이 있다.

도나 운영 면에서 적지 않은 차이를 보이는 미국의 지방정부들에 비하여 매우 동질적이라고 할 수 있다. 또한 행정구역 내에 시, 군, 구가 섞여 있는 다른 수도권 광역행정구역(경기도나 인천)의 지방자치단체들과 비교하더라도 분석단위 사이의 이질성이 상당히 작다는 장점이 있다. 이러한 제도적 특성은 회귀분석 수행 시 문제가 되는 이분산성의 문제를 상당히 줄여주는 역할을 한다.<sup>6)</sup>

## 2. 변수의 선정과 가설

### 1) 종속변수의 정의

이 연구의 분석대상인 사건은 '지방자치시대(1995년) 이후 서울특별시 자치구에 의한 새로운 지역축제의 도입'으로 정의된다. 분석모형은 이항 종속변수 모형이므로, 종속변수는 그 해에 새로운 지역축제가 도입되었으면 1, 도입되지 않았다면 0의 값을 갖는다. 동시에 지방자치단체(구, 區)가 새로운 지역축제를 도입한 이후 다시 도입할 때까지는 0의 값을 계속 갖고, 새로운 지역축제를 다시 도입한 해에 1의 값을 갖게 된다. 이러한 종속변수의 정의는 (반복적으로) 새로운 축제가 채택될 확률에 분석의 초점을 맞춘다는 것을 의미한다. 여기서 반복적 채택은 한번 채택한 정책이나 프로그램을 재개발하거나, 다른 정부에서 선택한 정책을 적절히 변형하여 채택하는 경우를 의미하는 정책재개발(policy reinvention: Glick and Hays, 1991)과는 다른 개념이며, 새로운 축제를 일정 기간 동안 여러 번 채택할 수 있음을 의미한다.

### 2) 독립변수의 선정과 가설

서울시 자치구가 새로운 지역축제를 도입하게 될 확률을 설명하는 독립변수들은 크게 내부결정요인과 지역확산요인으로 나눌 수 있고, 전자의 경우 사회경제적 변수와 정치적 변수로 나누어진다. 먼저 사회경제적 변수로는 지방자치단체의 재정건전성(fiscal health)과 지역의 공공문화예술 서비스에 대한 수요를 나타내는 변수들을 포함시켰다. 그리고 정치적, 제도적 변수로는 새로운 축제 도입을 위한 정치적 동기와 정치지도자들의 정치적 파워를 나타내는 변수들이 고려되었다. 마지막으로 지역확산요인으로서는 지역축제에 대한 주위 자치구들의 선택을 변수화하였다. 구체적인 변수의 측정과 가설은 다음과 같다.

#### (1) 지역문화서비스에 대한 수요

지역축제에 대한 주민의 수요를 측정하기는 쉽지 않다. 지역축제의 경우 도로나 상하수도처럼 자치구민의 생활에 필수적인 공공서비스도 아니며, 사회복지나 공공의료처럼 특정 소득계층에 혜택이 집중되는 서비스도 아니다. 따라서 지역축제에 대한 주민수요를 인구, 소득, 학력과 같은 인구학적 변수를 통하여 간접적으로 추정하기도 쉽지 않다. 다만 지역축제를 지방자치단체가 제공하는 공적인 문화서비스 중 하나라고 정의한다면 공공 문화예술서비스에 대한 수요가 지역축제에 대한 수요를 대변할 수 있다고 볼 수 있다. 그러나 분석기간(1995년부터 2008년까지 13년간) 동안 공공 문화예술 서비스에 대한 수요를 직접적으로 측정하는 것 역시 매우 어려우므로 문화예술 서비

6) 이분산성의 위험성을 줄여준다는 것은 이분산성의 위험이 없다는 의미가 아니며, 그 위험이 상대적으로 작아서 가설검정이 잘못될 위험이 작다는 의미이다. 실제 분석에서는 인구밀도나 재정자립도 등의 변수를 모형에 포함시키므로 자치구들 사이에서 존재하는 지자체규모나 재정능력의 차이를 고려하게 된다.

스 수요의 크기를 나타내는 대리변수를 사용하였으며, 이 대리변수는 자치구 지역의 주요 공공문화예술시설의 수로 측정하였다. 여기서 지역의 주요 공공문화예술시설은 자치구 내의 문화예술회관과 지역문화원 시설들로 구성된다.<sup>7)</sup> 문화예술회관은 공연과 예술전시뿐만 아니라 학술행사 등 다양한 용도로 활용될 수 있는 비교적 큰 규모의 복합문화공간이며, 지방문화원은 지역의 전통문화 보존 및 진흥사업을 위하여 운영되는 소규모 지역 문화복합공간이다(문화예술진흥법 제1조 및 공연법 제2조 제4호, 지방문화진흥법 제2조). 분석대상인 지역축제는 지역경제 활성화가 그 목표 중 하나이지만 직접적인 영리사업을 목적으로 하지는 않으며, 축제의 콘텐츠는 각 지역의 특성을 반영하되 하나 이상의 문화예술행사로 구성되는 것이 보통이므로 비영리 복합문화예술서비스의 성격을 가지고 있다.<sup>8)</sup> 이렇게 볼 때 문화예술회관이나 지방문화원이 제공하는 문화예술서비스들은 지역전통문화와 문화예술행사 등 다양한 목적을 가진 복합문화행사인 지역축제와 그 성격 면에서 유사하다 할 수 있다. 따라서 각 자치구별로 문화예술회관과 지역문화원의 수를 합하여 복합적인 지역문화예술서비스에 대한 수요의 크기를 추정하였다.

가설 1. 기존의 공공 또는 비영리 문화예술시설

들이 많은 지역일수록 지역축제가 도입될 확률이 높아질 것이다.

## (2) 재정변수

지역축제 채택의 확률에 영향을 미치는 경제자원을 나타내는 변수로 재정 건전성(fiscal health) 변수를 사용하였다. 재정 건전성의 경우 지방정부의 정책과정에서 정책선택에 관한 예산제약으로 고려될 수 있다. 정책/사업에 대한 수요가 존재하더라도 그 정책/사업을 실현하는 데 (자율적으로) 사용할 수 있는 예산이 부족하다면 정책결정과정에서 정책이 채택되기 어렵게 된다(예산의 실현가능성: 정정길 외, 2010: 396~400). 따라서 합리적인 의사결정과정 하에서는 지방정부의 자체예산 확보여부가 새로운 정책 채택에 일정한 영향을 미칠 수 있다고 추론할 수 있는데, 정부지출을 요하는 편익성 사업이나 서비스 채택의 경우 예산건전성은 정책 선택에 대한 예산제약조건으로 고려될 것이다.<sup>9)</sup> 즉 지방자치단체의 독립적인 재정능력이 낮을 경우 재정 부담이 뒤따르는 편익성 정책이나 사업을 과감히 도입하기 어려울 것이기 때문에, 자체재원의 확보여부는 지방자치단체장이 정책이나 사업을 도입하기로 결정하는 데 일종의 제약요인(obstacle)이 될 수 있다.

본 연구의 분석에서는 독립적인 자치수행을 위

7) 경기도 지역의 지역축제에 대한 선행연구(석호원, 2010)의 경우 영화, 공연장, 미술관 등의 문화시설의 수가 지역의 문화서비스의 수요를 나타내는 것으로 보았으나, 영화관이나 사립 공연장 등은 영리문화시설로서 지불능력이 있는 사람들만이 사용할 수 있기 때문에, 이들의 숫자는 일부 수요(지불능력이 있는 수요)의 크기만을 반영할 가능성이 크다. 이 경우 문화예술서비스에 대한 총수요 중 지불능력이 없거나 작은 사람들의 수요는 충분히 고려되지 못한다. 반면 문화예술회관과 지역문화원은 공공성을 지닌 지역의 주요문화예술시설로서, 전자는 지방자치단체에 의하여 설립, 운영되고 있으며, 후자는 민간에 의하여 운영되지만 비영리법인으로서 지불능력이 없거나 작은 사람들도 이들 시설들을 이용할 수 있다. 따라서 선행연구와는 달리 비영리문화예술프로그램인 지역축제에 대한 수요의 크기를 나타내기 위하여 지역의 문화예술회관과 지역문화원 숫자의 합을 대리변수로 사용하였다.

8) 총 120개 서울특별시 축제들 중 서울시에서 직접 주최하는 22개 축제를 제외하고, 문화예술 49개, 전통문화 관련축제는 18개, 관광 관련축제는 7개, 그 외 분류가 애매한 복합적 성격의 축제들이 25개였다(문화체육관광부, 2008).

9) 실제로 예산제약이 정부의 정책선택과정에서 어떠한 역할을 하는지는 정책의 사안에 따라 달라질 수 있다. 예를 들어, Berry and Berry(1990)의 대표적인 정책혁신 확산연구의 사례였던 주정부 복권(lottery) 채택의 경우 복권 자체가 주정부의 세외수입원으로 도입된 것이었기 때문에, 주정부의 자체 재정기반(소득)이 복권도입의 동기화 요인(motivation factor)으로 파악되었다.

한 재정조건을 반영하는 변수로 지방재정자립도를 사용하였다. 지방재정자립도는 지방자치를 독립적으로 수행할 수 있는 능력, 다시 말해 지방자치능력을 나타내는 대표적인 지표이기 때문에 자치구의 독립적인 사업의 채택 사례에 해당하는 지역축제사업의 도입에 일정한 영향을 줄 수 있을 것으로 예상할 수 있다. 예를 들어 중앙정부에 대한 재정의존도가 낮은 지방자치단체의 경우 새로운 지역축제를 더 쉽게 도입할 수 있는 반면 재정의존도가 높은 지방자치단체의 경우 전자에 비하여 지역축제를 도입하기가 상대적으로 어려울 것이다. 본 연구에서 사용하는 지방재정자립도는 자체지방세입예산(지방세와 세외수입의 합)을 전체 지방세입예산으로 나누어 측정하였다.<sup>10)</sup>

가설 2. 재정자립도가 높을수록 새로운 지역축제가 도입될 확률이 높아질 것이다.

### (3) 재선여부와 선거주기

선거를 통하여 당선된 공직자는 재선을 추구하려는 강력한 동기가 있다(Nordhous, 1975; Peltzman, 1976). 설령 보다 근본적이고 직접적인 동기가 있다고 하더라도, 그러한 바람을 실현시킬 수 있는 기회로서 재선은 매우 중요한 간접적 동기가 될 수 있다. 따라서 재선에 도전여부는 새로운 정책 도입에 대한 선출직 공직자의 동기 요소를 측정하는데 있어서 중요한 요소라고 할 수 있다. 재선을 위하여 선출직 공직자들은 주민들(다수의 주민들)의 선호에 부합하는 정책(공공서비스)을 공급하려 노력한다(Downs, 1957; Persson and Tabellini, 2004: 47~52). 따라서 재선에 도전하는 구청장이 있는

자치구에서는 대체로 지출이 증가하고, 편익성 정책이나 프로그램이 도입될 가능성이 커질 것이다.

이렇게 재선여부가 새로운 정책도입에 영향을 준다면, 선거주기 역시 정책형성에 영향을 줄 수 있다. 선행연구들에 따르면 선거기간이 다가옴에 따라 공공지출이 증가하는 경향이 있으며, 선거기간에 가까워질수록 정부의 정책이 주민들에게 유리한 방향으로 수립될 가능성이 커진다(Mikesell, 1978; Kiewiet and McCubbins, 1985). 이러한 선거주기와 공공정책의 변화관계는 지방정부의 시장이나 구청장이 재선에 나서는 선거상황에 더 강하게 나타날 수 있을 것이다. 즉 현직의 구청장이 재선에 도전하는 경우 선심성 정책이나 편익성 정책의 경우 선거 직전 해에 더 자주 도입될 가능성이 클 것이다.<sup>11)</sup> 한편 당선된 구청장이 선거직후 가급적 빠른 시일 내에 가시적인 업적과시를 위하여 지역축제사업을 도입할 수도 있을 것이다. 특히 신임 구청장은 지지한 유권자들에게 보답하고 가시적인 성과를 내기 위하여 당선 후 가까운 시일 내에 주민들이 선호할 만한 정책이나 사업을 도입할 가능성이 있다. 이런 경우 선거 당해연도에는 지역축제에 대한 예산편성이 되어 있지 않을 것이므로 선거 다음 해에 지역축제를 자치구 사업 계획에 포함시켜서 개최하여야 한다. 따라서 선거 다음 해에 지역축제가 새롭게 도입될 가능성이 커진다고 예상할 수 있을 것이다.

위의 두 경우들을 종합하여보면 선거시점으로부터의 시간적 간격이 자치단체장의 정치적 동기와 맞물려 정책혁신(새로운 정책이나 사업의 도입)의 가능성에 영향을 주게 됨을 예측할 수 있다.

10) 물가상승을 고려하여, 이 값을 2005년 기준의 생산자물가지수에 의해 고정가격으로 변환시킨 수치를 최종적으로 사용하였다.

11) 반대로 정치적 부담이나 대규모의 지출을 동반하는 정책의 경우 선거 직전보다는 선거 직후에 도입될 확률이 더 높을 것이다(Berry and Berry, 1990).

따라서 선거주기에 따라 나타나는 구청장들의 정치적 동기를 검증하기 위하여 아래(가설 3)와 같은 가설을 세우고 검증하였다. 가설검증을 위하여 회귀분석에 사용할 변수는 지역축제에 대한 구청장들의 두 가지 정치적 동기를 선거주기에 결합시켜서 측정하였다. 즉 재선을 위하여 주민들에게 문화적 편익을 주는 지역축제를 도입하고자 하는 현직 구청장의 정치적 동기와 당선 이후 구청장이 가시적인 성과를 위하여 지역축제를 도입하고자 하는 정치적 동기를 고려하여, 그러한 동기가 실천으로 나타날 두 시점인 선거 직전과 직후의 해에 각각 1의 값을 부여하고 그 외의 해에는 0의 값을 주는 더미변수를 회귀분석모형에 포함시켰다.

가설 3. 선거 직전년도나 직후년도에 새로운 축제가 도입될 확률이 더 클 것이다.

#### (4) 구청장에 대한 정치적 지지

정책결정자에 대한 정치적 지지는 그가 정책을 도입할 때 직면하는 재정적 어려움이나 정치적 반대를 극복할 수 있는 자원(resource)이 된다. 본 논문의 분석대상이 되는 서울특별시 자치구(自治區)의 구청장에 대한 정치적 지지는 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째는 구청장에 대한 구민들의 지지인데, 이는 Easton(1966)이 정의한 환경으로부터의 투입요소 중 하나로서 정책과정 중 정책의 도입단계에서 중요한 역할을 한다. 즉 구민들의 지지를 많이 받는 구청장일수록 재정 부담이나 내외부적 정치적 반대에서 오는 난관을 효과적으로 극복하고, 정책이나 사업을 강하게 추진할 수 있을 것이다. 따라서 구민의 직접적인 지지가 지출이 수반되는 지역축제사업의 도입에 일정한 영향을 미칠 수 있을 것이라 예상할 수 있다. 분석모형에서는 이러한 직접적인 정치적 지지를

분석에 반영하기 위하여 직전 선거에서 구청장이 획득한 지지표수를 독립변수로 사용하였다.

가설 4-1. 구민의 지지를 더 많이 받는 구청장은 더 쉽게 새로운 지역축제를 도입할 수 있을 것이다.

두 번째는 정책결정과정 내부로부터의 지지이다. 예를 들어 미국 연방 주정부에서 주지사에 대한 주의회의 지지는 일종의 정당경쟁의 요인으로서, 주지사와 의회의 다수파가 서로 다른 정당소속일 경우 정책도입의 가능성이 낮아질 수 있다(Berry and Berry, 1990). 정당경쟁요인을 본 연구의 사례에 적용하여 본다면, 구청장에 대한 구의회로부터의 정치적 지지가 강할 때 구청장이 지역축제를 도입하기가 더 용이해진다고 할 수 있다. 따라서 자치구 의사결정기구 내부로부터의 지지를 변수화하기 위하여 구청장의 소속정당과 구의회 다수당의 일치여부를 파악하는 더미변수를 분석모형에서 고려할 필요가 있다.

그런데 우리나라의 경우 공천에 관련된 제도적 제약으로 인하여 기초자치단체장과 기초의회 사이의 정당경쟁을 나타내는 더미변수를 구하기 어렵다. 지방선거법상 구의회를 포함한 기초의회 의원들은 정당공천이 배제되어 있기 때문에, 구청장의 소속정당과 구의회 다수와 정당의 일치 여부를 직접적으로 알아낼 수 없다. 이러한 이유로 구청장과 구의회의 경쟁관계를 변수화하기 위하여 불가피하게 정당공천이 가능한 서울시의회 선거결과를 기초로 구의회의 정치적 성향을 추정하는 방법을 사용하였다. 예를 들어 직전 지방선거에서 특정 구(區)에서 한나라당 시의원들의 득표율이 높았던 지역에서는 한나라당을 지지하는 구의원들의 득표율 역시 높아 의회에서 다수(majority)의 위치를 차지하는 것으로 간주하였

다. 이에 따라 내부적 지지를 나타내는 더미변수는 구청장의 소속정당과 해당 자치구의 서울시의 원 선거에서 다수의 당선자를 낸 정당이 일치할 경우 1의 값을 주고, 일치하지 않는 경우 0의 값을 주어서 측정하였다.

가설 4-2. 구청장과 의회의 정치이념이 비슷할 경우 지역축제가 더 쉽게 도입될 것이다.

마지막으로 상위정부로부터의 정치적 지원이 지방정부의 정책결정자가 새로운 정책이나 사업을 도입하는 데 유리한 자원이 될 수 있다는 점을 분석모형에서 고려하였다. 우리나라와 같이 재정과 행정권한이 지방자치단체에 충분히 배분되지 않는 준지방자치제(semi-decentralized system)에서는 상위 지방자치단체나 중앙정부의 지원이 용이한 환경에서 기초지방자치단체가 새로운 정책을 더 잘 도입할 수 있게 된다. 자치구 지역축제와 같이 재정지출이 뒤따를 수밖에 없는 편익성 사업은 상위자치단체인 서울특별시의 지원을 받기 유리한 조건에서 도입될 가능성이 커질 것이다.<sup>12)</sup> 상위자치단체의 지원을 받기 유리한 조건은 더미변수로 분석모형에 포함되었는데, 이 더미변수는 서울특별시장과 구청장이 같은 정당 소속인 경우 1의 값을, 다른 정당 소속인 경우 0의 값을 갖는다.

가설 4-3. 서울특별시장과 구청장이 같은 정당일 경우 지역축제가 도입될 가능성이 더 커진다.

#### (5) 지역확산요인

대부분의 선행연구들은 지역확산의 기제(me-

chanism)를 크게 사회적 학습 기제(social learning mechanism)와 경쟁적 기제(competition mechanism of diffusion)로 나누고 있다(Walker 1969; Berry and Berry, 1994). 사회적 학습 기제에서는 (지방)정부가 복잡한 의사결정과정을 단순화 시키고자 다른 (지방)정부 정책의 성공/실패 사례로부터의 학습을 통하여 정책의 도입여부를 결정한다(Simon, 1957; Lindblom, 1965). 확산의 경쟁 기제에서는 주로 제로섬(zero-sum) 상황에서 (지방)정부가 경쟁적 이점을 얻을 목적으로 다른 (지방)정부가 실시하고 있는 정책이나 사업을 모방함으로써 정책이 확산된다(Berry and Berry, 1990; Gray, 1994; Berry et al., 2003). 이러한 확산기제는 본 연구의 사례인 지역축제 도입의 경우에도 잘 적용될 수 있을 것이다. 즉 한 자치구에서 지역축제가 성공적이었다면 다른 자치구가 사회적 학습을 통하여 지역축제를 도입할 가능성이 커진다. 또한 주위 자치구 주민들을 지역축제로 끌어 들여 경제적 소득을 올리거나 다른 자치구들 못지않은 문화서비스를 제공하고 있다는 것을 보여줌으로써 주민들의 지지를 얻기 위하여 경쟁적으로 지역축제를 도입하였을 수도 있다. 따라서 분석모형에 지역확산요인을 나타내는 변수를 포함시키고, 이에 대한 가설을 검증하였다. 주위에 지역축제를 이미 채택한 자치구가 많으면 많을수록 해당 자치구 역시 학습의 기회나 경쟁의 필요성이 커지므로, 지역확산요인을 나타내기 위한 변수로 이웃 자치구들 중 지역축제를 선택한 자치구들의 비율을 사용하였다. 본 연구에서는 지역축제를 선행적으로 채택한 이웃 자치구들의 비율을 측정하는 데 있어서 이웃 자

12) 실제로 자치구 주최의 지역축제들 중에도 서울시의 재정적 지원을 받는 경우가 적지 않았는데, 예산현황을 파악할 수 있었던 96개의 지역축제들 중 21개 축제들의 예산에 서울시로부터의 재정지원이 포함되어 있었다. 국비의 지원을 받는 경우도 3개였지만, 매우 적은 숫자이므로 중앙정부와 자치구의 관계는 고려하지 않았다.

치구를 좀 더 세밀하게 나누어 정의하였다. 즉 이웃(neighbor)을 포괄적 인접성(Queen Contiguity)과 단순 인접성(Rook Contiguity)이라는 두 가지 기준에 따라 정의하였는데, 포괄적 인접성에 따른 이웃의 설정에서는 경계를 넓게 공유하는 이웃 자치구와 경계의 모서리를 공유하는 이웃 자치구 모두를 포함하여 이웃 자치구를 정의하였으며, 단순 인접성에 의한 이웃설정인 경우 경계를 넓게 공유하는 이웃 자치구만을 이웃 자치구로 정의하였다(이성우 외, 2006: 174~176).

가설 5. 자치구가 지역축제를 도입할 가능성은 이웃 자치구들 중 지역축제를 선택한 자치구들의 비율이 높을수록 커진다.

마지막으로 주민의 인구규모를 사용하여 서울 지역 자치구들 사이에 존재할 수 있는 행정서비스에 대한 일반적 수요의 차이를 제어하였다.<sup>13)</sup> 절대 인구의 크기보다는 면적(km<sup>2</sup>)당 인구가 인구 밀집을 나타내는 데 더 적절하다고 할 수 있으므로 인구밀도를 지역축제에 대한 일반수요를 나타내는 변수로 사용하였다. 인구밀도는 각 자치구의 규모 차이에서 오는 이질성을 제어하기 위한 제어변수이므로, 별도의 가설을 수립하여 검증하지 않았다.

#### IV. 분석의 결과와 논의

##### 1. 이산적 사건사분석의 결과

〈표 1〉은 이항종속변수모형들을 사용하여 서울

특별시 자치구의 지역축제 도입에 관한 분석을 한 결과들을 요약한 것이다. 패널모형(Panel model)과 통합모형(Pooled model) 사이에서 분석모형을 선택하는 것은 패널개체 특성을 반영하는 오차항에 대한 우도분석(likelihood ratio test) 결과에 따랐는데, 분석결과는 오차항의 분산이 0이라는 귀무가설이 기각되지 않았기 때문에, 통합이항종속변수모형을 사용하였다.<sup>14)</sup> 이항종속변수모형은 LOGIT 모형을 기본적으로 사용하되, 함수형태에 따른 결과의 차이가 발생할 수 있는 위험을 고려하여 PROBIT 모형과 CLOGLOG 모형도 보충적으로 사용하였다.

〈표 1〉을 간략히 개관하자면 첫 번째 열(LOGIT I), 세 번째 열(PROBIT I) 그리고 다섯 번째 열(CLOGLOG I)은 LOGIT, PROBIT 그리고 CLOGLOG 함수를 이용하되, 경계를 공유하는 모든 이웃 자치구들 중 지역축제를 이미 채택한 이웃 자치구의 비율을 지역확산변수로 사용하여 분석한 결과인 반면, 두 번째 열(LOGIT II), 네 번째 열(PROBIT II) 그리고 여섯 번째 열(CLOGLOG II)은 경계를 넓게 공유하는 이웃 자치구들에 한정하여 지역축제를 이미 채택한 이웃 자치구의 비율을 측정하였을 때 나온 분석결과이다.

분석결과를 보면 자치능력을 나타내는 지방재정자립도의 경우, 계수는 양(+)의 부호를 가져 가설에서 예측한 바와 같으나 통상적인 유의수준(0.05 또는 0.01)에서 통계적 유의성을 얻지는 못하였다. 반면 공공문화예술서비스에 대한 지역수요 변수와 정치적 동기 변수는 가설에서 예측한

13) 지역축제에 대한 자치구 내의 자체 수요와 별도로 외부요인에 의하여 발생하는 수요도 존재할 수 있다. 즉 특정 자치구가 지역축제를 도입하여 주민들에게 추가적인 문화서비스를 제공한 경우, 주위에 위치한 구들의 주민들 역시 지역축제를 요구하였을 가능성은 충분히 있다(Berry and Berry, 1999). 이러한 동기는 지역확산요인에 내재되어 있는 것이므로 지역확산변수를 분석에 포함시킴으로써 모형에 반영할 수 있다.

14) LOGIT과 PROBIT 함수를 사용한 패널확률효과모형을 사용하여 패널개체 오차( $\rho$ )=0에 대하여 가설검정한 결과, 각각 유의확률 0.473, 0.498로 가설을 기각하지 못하였다.

〈표 1〉 분석결과

Variables	Coefficient (S.E)	Coefficient (S.E)	Coefficient (S.E)	Coefficient (S.E)	Coefficient (S.E)	Coefficient (S.E)
Model	LOGIT I	LOGIT II	PROBIT I	PROBIT II	CLOGLOG I	CLOGLOG II
재정자립도	$8.69 \times 10^{-3}$ ( $9.63 \times 10^{-3}$ )	$6.63 \times 10^{-3}$ ( $9.50 \times 10^{-3}$ )	$3.68 \times 10^{-3}$ ( $5.37 \times 10^{-3}$ )	$2.98 \times 10^{-3}$ ( $5.30 \times 10^{-3}$ )	$9.47 \times 10^{-2}$ ( $8.77 \times 10^{-3}$ )	$7.24 \times 10^{-3}$ ( $8.62 \times 10^{-3}$ )
공공문화 예술수요	0.52** (0.23)	0.55** (0.23)	0.31** (0.13)	0.32** (0.13)	0.45** (0.20)	0.47** (0.20)
정치적 동기	0.68** (0.30)	0.68** (0.30)	0.38** (0.17)	0.39** (0.17)	0.61** (0.27)	0.61** (0.27)
구청장과 의회	1.25 (1.13)	1.16 (1.10)	0.66 (0.63)	0.64 (0.61)	1.16 (0.97)	1.05 (0.93)
구청장과 시장	2.36* (1.28)	2.31* (1.24)	1.22* (0.69)	1.21* (0.67)	2.20* (1.14)	2.14** (1.09)
구청장의 과반득표	0.52 (0.36)	0.56 (0.36)	0.29 (0.19)	0.64 (0.61)	0.47 (0.32)	0.50 (0.32)
이웃 자치구 비율 1	1.47** (0.69)	-	0.70** (0.36)	-	1.46** (0.64)	-
이웃 자치구 비율 2	-	1.07* (0.62)	-	0.49 (0.32)	-	1.07* (0.57)
인구밀도	$1.42 \times 10^{-6}$ ( $3.42 \times 10^{-5}$ )	$9.68 \times 10^{-6}$ ( $3.39 \times 10^{-5}$ )	$5.40 \times 10^{-6}$ ( $1.94 \times 10^{-5}$ )	$3.00 \times 10^{-6}$ ( $1.93 \times 10^{-5}$ )	$1.95 \times 10^{-5}$ ( $2.99 \times 10^{-5}$ )	$1.44 \times 10^{-5}$ ( $2.94 \times 10^{-5}$ )
Constant	-7.13*** (2.03)	-6.65*** (1.95)	-3.76*** (1.08)	-3.54*** (1.04)	-7.04*** (1.84)	-6.53*** (1.76)
# of Obs.	350	350	350	350	350	350
LR $\chi^2$ (8)	29.62	27.89	29.38	27.86	29.88	27.96
Prob > $\chi^2$	0.0002	0.0005	0.0003	0.0005	0.0002	0.0005
Log Likelihood	-142.35	-143.21	-142.47	-143.23	-142.21	-143.18
Pseudo R <sup>2</sup>	0.094	0.089	0.094	0.089	-	-

\* 유의수준 0.1, \*\* 유의수준 0.05, \*\*\* 유의수준 0.01

바와 같이 양(+)의 계수를 가지고, 유의수준 0.05에서 통계적으로 유의하였으며 이러한 결과는 여섯 칼럼 모두에서 일관되게 나타났다. 이러한 결과는 재정적인 독립성의 경우 지역축제의 도입에 별다른 영향을 주지 못하지만, 지역축제의 수요 변수와 정치적 동기 변수들은(지역축제의 도입에) 유의미한 영향을 주고 있음을 시사한다. 한편 지역축제 도입을 촉진하는 변수들(resources)의 계수들도 가설에 잘 부합하고 있다. 다만 그중 일

부 변수들은 통계적 유의성을 얻는 데 실패하였다. 구청장과 구의회의 정치적 긴밀성과 구청장에 대한 주민들의 직접적 지지 변수(구청장의 과반 득표 여부)들은 가설에 예상한 것처럼 지역축제 도입에 양(+)의 영향을 주고 있지만, 통계적으로는 유의하지 않아서 가설을 경험적으로 지지하지 못하였다. 서울시의 지원가능성(서울시장과 구청장의 정당일치 여부) 변수의 경우 양(+)의 계수를 가지며, 통상적인 수준보다는 높지만 0.05 또는

0.1의 유의수준에서 통계적인 유의성을 얻고 있었기 때문에 해당 가설이 어느 정도 신빙성을 가지고 있는 것으로 볼 수 있다.

지역축제 도입의 촉진요인 중 지역 확산요소에 해당하는 변수, 즉 지역축제를 이미 도입한 적 있는 이웃 자치구들의 비율 역시 지역축제 도입의 가능성과 정(+)의 관계를 가지고 있는데, 변수들의 통계적 유의성의 경우 분석에 사용된 함수들과 독립변수의 구성에 따라 조금씩 다른 결과가 나왔다. 이웃 자치구 변수 1(포괄적 인접성에 의하여 정의된 이웃)의 경우 0.05 수준에서 통계적으로 유의하나 이웃 자치구 변수 2(단순 인접성에 의하여 정의된 이웃)의 경우 대체로 0.1 수준에서만 통계적으로 유의하였다. 이러한 결과는 각 자치구가 지역축제 도입에 관하여 경계를 좁게 공유하는 자치구들뿐만 아니라 경계를 공유하는 모든 자치구들의 의사결정을 고려하고 있음을 시사한다.

## 2. 예측확률 분석(Analysis of Predicted Probability)

〈표 2〉는 다른 변수들을 평균값(mean)에 고정시켜놓고, 변수들의 값을 기본값(base value)으로부터 일정값( $\Delta$ )만큼 변화시킬 때 지역축제의 채택 확률이 어떻게 변화하는지를 예측한 결과이다 (Long and Freese, 2006). 독립변수 값의 변화에 따른 지역축제 도입 확률의 변화는 각 독립변수들이 지역축제의 도입에 관한 정책결정에 어떠한 영향을 주었는지를 보다 정확히 보여준다.

먼저 지방재정자립도의 확률에 대한 영향은 (해당변수가) 최솟값에서 최댓값으로 변할 때 0.109에서 0.183까지 확률을 높일 것으로 예측되었다. 이러한 결과는 재정의 자립성 향상이 프로그램이나 정책의 도입 가능성에 어느 정도 영향을 줄 수 있음을 보여주나, 앞의 사건사분석의 결과(〈표 2〉)는 그 영향이 자치구들 사이에서 일관되

〈표 2〉 예상 지역축제 도입 확률

Variable	Change from Base Value(BV)*	Predicted Probability** Pr(y=1 x)	Variable	Change from Base Value(BV)	Predicted Probability
재정자립도 (BV=27.9) (D=14)	BV + 0D	0.109	구청장과 의회 (BV=0, D=1)	BV + 0D	0.118
	BV + 1D	0.121		BV + 1D	0.318
	BV + 2D	0.135	구청장과 서울시장 (BV=0, D =1)	BV + 0D	0.019
	BV + 3D	0.149		BV + 1D	0.168
	BV + 4D	0.166	과반투표 여부 (BV=0, D =1)	BV + 0	0.097
	BV + 5D	0.183		BV + 1D	0.153
지역축제를 채택한 이웃 비율*** (BV=0, D=0.25)	BV + 0D	0.049	정치적 동기 주기 (BV=0, D =1)	BV + 0	0.099
	BV + 1D	0.070		BV + 1D	0.178
	BV + 2D	0.098	공공문화예술수요 (BV=0) (D=1)	BV + 0D	0.076
	BV + 3D	0.136		BV + 1D	0.123
	BV + 4D	0.185		BV + 2D	0.191
			BV + 3D	0.285	

\* BV는 기본값(Base Value),  $\Delta$ 는 변화단위, 타 변수들은 모두 평균값(mean)에 고정

\*\* 확률의 값은 소수점 네 자리에서 반올림함.

\*\*\* 지역축제를 채택한 이웃비율은 포괄적 인접성에 의한 이웃으로 측정됨.

게 나타나지 못하고 있음을 보여준다. 두 번째로, 공공문화예술서비스에 대한 수요 변수 역시 지역 축제 채택의 확률에 미치는 영향이 작지 않았다. 즉 문화예술수요가 큰 지역일수록 지역축제를 채택할 확률이 비교적 큰 폭으로 증가하였는데, 앞의 사건사분석 결과와 종합하여 보면, 지역문화예술수요가 지역축제 도입에 상당한 영향을 주고 있음을 알 수 있다. 세 번째로, 지역축제를 채택한 이웃 자치구들의 비율 역시 지역축제 도입에 일정한 영향을 주는 것으로 예측되었다. 주위에 지역축제를 채택한 이웃 자치구들이 없을 경우(가운데 위치한 자치구에) 지역축제가 도입될 확률(0.049)보다 모든 이웃 자치구들이 지역축제를 도입하였을 때 지역축제가 도입될 확률(0.185)이 3.7배만큼 높았다. 즉, 지역축제를 도입한 이웃 자치구들이 늘어남에 따라 지역축제 채택확률이 비교적 큰 폭으로 증가하였다.

한편, 정치제도적 변수들이 지역축제 채택의 확률에 주는 영향도 작지 않았다. 먼저 구청장에 대한 의회의 정치적 지지에 관한 변수의 경우 사건사 분석에서는 통계적 유의성을 얻지 못하였지만, 확률분석의 결과에서는 구청장과 의회가 같은 정당소속일 때의 지역축제 도입 확률이 0.318로 다른 모든 변수들의 영향보다 더 컸다. 구청장의 정치적 동기 변수의 경우, 사건사 분석 결과는 이 변수가 일관되게 지역축제 도입에 영향을 주고 있음을 뒷받침하고 있지만, 확률분석 결과는 정치적 동기가 있을 때의 지역축제 도입 확률이 0.178로 측정되어 구청장에 대한 의회의 지지 변수의 영향보다 더 작았다. 이 두 변수의 사건사 분석결과와 예측확률 분석결과를 종합하여 보면 구청장의 정치적 동기의 영향력은 구청장과 의회간 정당경쟁의 그것보다 작지만, 영향력의 일관성 면에서는

전자가 후자보다 컸다고 할 수 있다. 즉 구청장의 정치적 동기가 지역축제 채택 확률에 준 영향은 서울시 자치구들 사이에서 대체로 일관되게 나타나는 반면 구청장과 의회간 정당경쟁의 영향은 자치구들에 따라 일관되지 못하고 편차가 크게 존재한다. 마지막으로 구청장과 서울시장의 같은 정당 출신일 때가 그렇지 않을 때보다 지역축제 도입 확률이 훨씬 더 컸지만, 예측된 지역축제의 도입 확률의 크기는 0.168로 과반득표일 때의 예측확률(0.153) 다음으로 작았다.

〈표 3〉은 사회경제적 변수그룹과 정치제도적 변수그룹별로 예측확률을 측정된 것이며, 변수의 성격에 따라 사회경제적 변수들은 연속변수로, 정치제도적 변수는 이항변수로 표시되어 있다. 〈표 4〉의 첫 번째와 두 번째 행을 보면, 모든 변수들이 가장 낮은 값(base value)를 가지고 있을 때는 지역축제를 채택할 확률이 거의 0에 가깝고, 모든 변수들이 가장 높은 값을 가지고 있을 때 지역축제를 채택할 확률은 0.879로 매우 높음을 알 수 있다. 한편, 사회경제적 변수들(연속변수)들이 최댓값을 갖더라도 정치제도적 변수(이항변수)값들이 0 이라면 지역축제를 채택할 확률이 0.056에 불과하였지만, 사회경제적 변수들과 확산변수들이 최솟값을 갖더라도 정치제도적 변수값들이 1(최댓값)일 때 지역축제가 도입될 확률은 0.121이었다. 또한 연속변수 값이 평균값을 갖는다는 가정 하에서 이항변수의 값이 0일 때의 지역축제 채택확률은 0.01보다 작지만, 이항변수의 값이 1일 때의 지역축제 채택확률은 0.5보다 크다(〈표 3〉의 세 번째와 네 번째 줄). 이러한 결과들은 정치변수들의 지역축제 채택에 대한 영향력이 상당히 크다는 것을 뒷받침한다(〈표 3〉의 네 번째 줄과 여섯 번째 줄). 마지막으로 이항변수들이 1의 값을 가질 때, 연속

〈표 3〉 여러 조건하의 지역축제 채택 확률

조건	지역축제 채택 확률 [95% 신뢰도]
제일 낮은 값들	0.001 [-0.003, 0.005]
가장 높은 값들(연속변수 최대, 이항변수 1)	0.879 [ 0.554, 1.204]
연속변수 평균, 이항변수 0	0.009 [-0.014, 0.032]
연속변수 평균, 이항변수 1	0.514 [-0.051, 1.079]
연속변수 최대, 이항변수 0	0.056 [-0.101, 0.213]
연속변수 최소, 이항변수 1	0.121 [-0.149, 0.390]

\* 이항변수의 값은 1이 최댓값, 0이 최솟값이며, 모든 확률의 값은 소수점 네 자리에서 반올림함.

변수의 최솟값과 최댓값 사이의 지역축제 채택 확률은 각각 0.121와 0.879로 상당한 격차를 보인다. 이는 점에서, 정치제도적 변수가 유리하게 되면 사회경제적 변수들의 지역축제 채택에 대한 영향력 역시 상당히 커짐을 알 수 있었다(〈표 3〉의 두 번째 줄과 여섯 번째 줄). 이러한 결과는 사회경제적 변수나 확산요인 못지않게 정치제도적 변수가 지역축제 채택에 큰 영향을 줄 수 있음을 보여주는 결과라 할 수 있다.

### 3. 결과에 대한 논의

사건사분석결과(〈표 1〉)와 예측확률 분석(〈표 2〉)에 따르면 지방재정자립도의 향상이 지역축제 도입 확률의 증가에 주는 영향이 제한적이며, 이마저도 통계적으로 유의미하지 않았다. 이러한 결과는, 지방자치단체의 독자적 정책결정의 재정적 기반이 되는 자체재원이 지방축제 채택에 관한 정책과정에서 그다지 중요하게 고려되지 않고 있음을 보여준다. 실제 공개된 지역축제 지원예산을

보면, 평균적으로 1억 4천만원 정도이며, 예산이 공개된 전체 96개 지역축제 중 1천만원 이상 1억 원 이하인 경우가 52개, 1천만원 이하인 경우도 11개였다.<sup>15)</sup> 비교적 큰 규모의 지역축제의 경우 축제지원을 위한 자치구의 자체 재정부담이 크겠지만, 저예산 지역축제의 경우 자치구의 자체 부담이 그렇게 크지 않기 때문에 낮은 재정자립도가 지역축제의 도입에 큰 제약요인이 되지 않았을 수 있다. 실제로 재정자립도와 지역축제 도입의 발생 빈도는 서로 다른 방향으로 움직이고 있다. 특히 2000년대 이후 지역축제의 도입 횟수가 많아진 반면 자치구들의 재정자립도는 세목교환 등으로 점차 낮아졌고, 심지어 일부 자치구들에서는 지역축제 도입과 재정자립도 사이에 약하지만 역의 상관관계가 나타났다.

한편 사건사분석과 확률예측 분석의 결과 모두 정치적 지지가 지역축제 도입의 결정과정에서 중요한 역할을 하고 있음을 보여주고 있다. 구청장과 서울시장의 정당 변수에 대한 분석결과는, 서울시장과 구청장의 관계가 정치적으로 긴밀하여 서울

15) 10억 이상의 예산이 집행된 지역축제는 1개, 1억 이상 9억 이하의 예산이 집행된 지역축제의 수는 32개였다.

시로부터의 지원을 기대할 수 있을 때, 지역축제를 더 쉽게 그리고 더 자주 도입하고 있음을 시사한다. 예를 들어, 재정자립도가 낮은 자치구가 지역축제를 도입하고자 할 경우 예산낭비라는 내외부의 비난에 직면하게 될 가능성이 높다. 이때 만약 서울시장과 해당 자치구의 구청장 사이에 협력적 정치적 관계가 존재한다면, 구청장은 서울시로부터의 재정지원가능성을 내세워 예산낭비에 대한 비난을 더 쉽게 무마할 수 있을 것이다. 실제로 20여개의 지역축제의 경우 서울시로부터 크고 작은 지원을 받았는데, 이러한 현상은 자치구와 서울시의 협조관계가 지역축제 도입 확률에 적지 않은 영향을 준다는 통계분석결과를 뒷받침한다.

지역축제에 대한 수요의 크기를 대표할 것으로 기대한 공공문화예술시설 변수의 경우 일관되게 통계적으로 유의하였으며 예측확률 분석에서도 지역축제의 도입에 상당한 영향을 주는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 비영리 지역문화예술시설에 대한 숫자가 지역문화예술서비스에 대한 기존의 수요를 대체로 잘 반영하고 있으며, 이러한 수요가 자치구들에게 지역축제 도입의 동기를 제공하고 있음을 보여준다. 따라서 서울시 자치구들은 지역축제 도입에 관한 정책결정과정에서 주민들의 문화예술서비스에 대한 수요를 합리적으로 고려하고 있다고 할 수 있다. 한편, 구청장의 정치적 동기와 선거주기가 결합된 변수의 경우, 예측확률에 대한 영향은 다른 변수들에 비하여 그다지 크지 않았지만 일관되게 통계적 유의성을 얻었다. 이러한 결과는 대부분의 자치구들에서 구청장의 정치적 동기가 지역축제 도입에 일정한 역할을 하였음을 보여주는 결과라고 할 수 있다.

마지막으로 지역확산변수는 비교적 일관되게 자치구의 지역축제 도입에 영향을 주고, 지역축제

도입의 예측확률에 미치는 영향 역시 작지 않았다. 선행연구들이 제시한 것처럼, 한 자치구에서 지역축제가 성공적이었다면 다른 자치구가 사회적 학습을 통하여 지역축제를 도입할 가능성이 커진다. 또한 지역축제가 주는 경제적, 정치적 이익을 얻기 위하여 경쟁적으로 지역축제를 도입하였을 수도 있다. 한편 이웃 자치구의 정의를 넓게 봤을 때 지역확산변수의 통계적 유의성이 더 좋았다는 점은, 자치구가 지역축제 도입을 결정할 때 경계를 넓게 공유하는 자치구의 지역축제 도입 여부를만 고려하는 것이 아니라, 경계를 공유하는 모든 자치구들의 지역축제 도입 여부를 참고하고 있음을 보여준다. 이는 서울의 자치구들의 경우, 도(道) 관할 내의 기초시나 군과는 달리 지리적으로 매우 밀집되어 있는 지방자치단체들이기 때문에 (비록 넓은 경계를 공유하지 않더라도) 근접하여 있는 자치구들은 모두 이웃 자치구로서 인식하고 있음을 보여주는 결과라 할 수 있다.

## V. 결론과 한계

본 연구는 서울지역 자치구들의 지역축제 도입 사례를 분석하여 지역축제 도입에 영향을 준 요인들을 찾아내고, 이를 바탕으로 지역축제의 도입이 과연 사회경제적 요인을 고려한 합리적 선택의 결과인지 아니면 외부로부터의 확산이나 정치적 선택의 결과인지를 고찰하였다. 분석결과들로부터 얻은 결론은 다음과 같았다.

지역의 문화예술에 대한 기존의 수요가 높을수록 자치구들이 지역축제를 더 잘 도입하는 경향이 있었다. 이러한 결과는 서울시 자치구들이 지방축제 도입을 위한 의사결정과정에서 지역의 수요를 합리적으로 고려하고 있음을 보여준다고 할 수 있

다. 그러나 지역축제를 도입하는 데 있어서 자체적 예산제약은 그다지 고려되지 않았기 때문에 자치구들이 완전히 합리적인 의사결정을 하고 있다고 보기는 어려웠다. 한편, 자치구 내부적으로 구청장의 정치적 동기가 지역축제의 (반복적인) 도입의 계기가 되고 있으며, 자치구 외부적으로는 이웃 자치구의 지역축제 도입여부가 지역축제의 도입을 촉진하고 있었다. 즉 정치적 동기변수에 대한 분석 결과는 재선에 도전하는 구청장의 경우 주민들의 지지를 얻기 위하여 선거 직전 해에 지역축제를 도입하며, 당선 구청장의 경우 선거 직후에 주민들에게 가시적인 업적(성과)을 보여주고자 지역축제를 도입하는 경향이 있음을 뒷받침하였다. 또한 자치구들이 주위의 이웃 자치구들이 지역축제를 도입할 때 이를 따라 도입하는 경향이 있다는 지역확산가설도 통계적 증거에 의하여 지지되었다. 이와 같은 결과는 내부적 결정요인과 외부적 확산요인이 동시에 새로운 정책도입에 영향을 준다고 보는 통합된 정책혁신과 확산이론(unified theory of policy innovation and diffusion)이 우리나라의 정책/사업 채택과 확산의 사례를 설명하는 데도 잘 적용될 수 있음을 보여준다.

서울시와 자치구의 정치적 관계 역시 지역축제 도입을 촉진할 수 있는 요인으로 나타났는데, 이는 자치구들이 서울시와의 재정적, 행정적 협조 가능성을 염두에 두고 지역축제의 도입여부를 결정할 것이라는 예측을 뒷받침한다. 결국 재정자립도에 대한 분석결과와 서울시-자치구 관계 변수에 관한 분석결과, 서울시 자치구들의 의사결정이 완전히 자율적으로 이루어지지 못하며 어느 정도는 상위정부의 지원에 의존하고 있음을 간접적으로 시사한다. 또한 구청장의 정치적 동기와 이웃 자치구의 선택이 지역축제 도입에 상당한 영향

을 주고 있는 반면 재정력 변수들의 영향력이 자치구 사이에서 일관되게 나타나지 않은 결과는, 지역축제에 관한 자치구의 선택이 자체적인 예산제약을 고려하는 선택이기보다는 상당히 정치적인 선택이었을 가능성이 있음을 시사한다.

본 연구의 분석은 외국 및 국내의 선행연구들과 대체로 일관된 결과를 제시하고 있지만, 일부 다른 분석결과도 보이고 있다. 먼저, 정책 결정에 있어서 인구밀도, 소득, 재정여건 등 사회경제적 요소의 영향이 압도적이라는 영미(英美)의 정책 결정요인 연구들과는 달리 서울시 자치구의 지역축제 도입 사례의 경우 정치제도적 요인이 상당히 중요한 역할을 하고 있다. 사건사분석과 예측확률 분석 모두에서 지역축제에 대한 정치적 동기를 나타내는 변수들의 영향력이 크게 나타났으며, 이러한 결과는 서울시 자치구의 지역축제 도입에 관한 결정과정에서 정치제도적 요인들이 중요한 역할을 하고 있음을 보여준다.

두 번째로, 지방자치단체의 독립성을 뒷받침하는 자체재원의 비율(재정자립도)이 지역축제 도입에 그다지 일관된 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 경기도 지역 시/군의 지역축제 도입에 관한 선행연구(석호원, 2010)의 결과와 일치하지 않는다. 본 연구의 분석결과만으로는 왜 이러한 차이점이 나는지 정확한 이유를 찾기 어렵지만 자치구와 자치시/군의 행·재정적 차이점에서 그 이유를 추론하여 볼 수 있다. 즉 자치구의 경우 기초시나 군에 비하여 세목의 수가 적고 행정기능 면에서도 더 제한적인 반면 재정적으로 안정된 상위지방자치단체(서울시)로부터 지원을 받기가 상대적으로 쉽기 때문에, 정책의사결정과정에서도 경기도지역의 시군보다 재정적 자립도에 덜 민감하였을 수 있다.

한편, 방법론적인 면에서 주로 하나의 함수만을 사용하여 분석한 선행연구들과는 다르게 본 연구에서는 LOGIT, PROBIT, CLOGLOG 등 세 가지 함수들을 순차적으로 사용하여 분석하였다. 세 가지 함수에 따른 분석은 모두 비슷한 결과를 산출하였는데, 이렇게 일관된 결과는 지역축제 도입 확률과 그에 영향을 주는 요인간의 통계적 상관관계가 특정함수의 형태에 따라 좌우되지 않았음을 의미한다. 특히 CLOGLOG 함수 모형은 어떤 사건이 드물게 발생하는 경우 확률을 측정하는 데 적합하므로, 다른 함수 모형의 분석결과가 CLOGLOG 함수 모형의 분석결과와 일관되게 나왔다는 점은 사건사분석 결과의 신뢰성을 높여준다고 할 수 있다.

마지막으로, 본 연구의 분석은 짧은 지방자치체의 역사에서 오는 자료수집의 한계를 가지고 있다는 점을 밝히고자 한다. 먼저 지역주민의 인구통계학적 구성(연령, 학력, 소득별 구성)이 복합적 문화예술서비스로서의 지역축제프로그램에 대한 주민수요의 특성에 어떠한 영향을 줄 가능성이 있지만, 모형에서 이러한 변수들을 활용할 수 없었다. 상당수 기초자치단체들의 경우 지역소득자료를 제공하지 않으며, 연령이나 학력에 관한 자료들 역시 비교적 최근인 2002년 이후에야 체계적으로 조사되어, 분석기간인 95년 이후 2000년대 초반 기간 동안에는 해당 자료들을 찾을 수 없었다. 또한 변수와 가설 수립 부분에서 언급하였던 것처럼, 구의원의 경우 지방선거에서 정당공천이 제도적으로 배제되기 때문에 구(區)의회 다수파의 정치적 성향을 직접적으로 반영하는 변수를 사용할 수 없었다. 이러한 제도적 제약은 구청장과 구의회의 정치적 성향에 대한 직접적 비교를 어렵게 만들어 정당경쟁 변수(estimation of party competition)의 측정을 어렵게 만드는 요인이 되었다. 본 연구가

불가피하게 가지고 있는 자료수집상의 한계들은 긴 시간에 걸쳐 일어나는 정책의 도입 및 확산을 연구한 선행연구들 대부분이 직면하였던 문제들로, 당분간 지방자치단체의 정책채택에 관한 사건사분석 연구를 어렵게 만드는 제약요인이 될 것으로 보인다.

지역축제의 규모(지역축제 지출)나 여러 지역축제들의 동시도입 등을 고려하지 않았다는 점도 이 연구가 갖는 한계점 중 하나이다. 사건사분석 방법을 통하여 새로운 축제 도입 확률과 그 영향 요인들을 검증하기 위하여, 특정해에 도입된 축제를 그 규모와 개수에 상관없이 '새로운 축제의 도입'이라는 단일사건으로 처리하였다. 지역축제의 규모나 한 해에 동시에 도입한 축제의 숫자를 분석에 개입시킨다면 이는 이항종속변수를 사용하는 이산적 사건사분석방법보다는 연속종속변수에 대한 패널 분석방법을 사용하여 분석하여야 하는데, 이는 전형적인 정책결정요인 연구로서 본 연구와는 독립된 연구로 수행되어야 할 것이다.

이외에도 지역축제에 대한 상위자치단체의 영향이 여전히 강한 편인 우리나라 지방자치구조의 특성상, 자치구의 상위자치단체인 서울특별시의 지역축제 도입 역시 지역축제의 확산에 영향을 줄 수 있는 요인임에도 불구하고, 본 연구의 분석모형은 이를 측정하지 않았다. 또한 서울시 자치구들의 지역축제 도입 여부가 반드시 같은 서울시 지역 자치구들의 선행적 지역축제 도입에만 영향을 받는다고는 할 수 없다. 즉 경기도나 강원도와 같은 다른 광역자치단체에 속하는 기초시/군의 지역축제를 모델로 삼아서 서울시 자치구가 지역축제 도입여부를 결정하였을 가능성도 있지만, 이러한 점을 분석모형에서 고려하지 않았다. 본 연구에서는 이러한 영향들이 서울시 자치구들의 결

정에 일관된 영향을 준 주요요인은 아닐 것으로 판단하여 이들에 대한 변수를 분석모형에 포함시키지 않았다. 그러나 지역확산요인이 정책도입에 준 영향을 보다 엄밀하게 분석하고자 한다면, 수직적인 확산이나 지역경계를 넘어선 광범위한 수평적 확산요인의 영향까지 모형에서 고려할 필요가 있을 것이다.

위와 같은 한계에도 불구하고 본 연구는 미국 주정부의 정책도입과 확산에 관한 연구모형이 우리나라 기초자치단체의 사례에도 잘 적용되는지 검증할 수 있는 기회를 주었다는 점에서, 정책혁신과 확산이론의 일반화 가능성을 예측하는 데 기여하였다(Bingham, 1977). 분석결과는 정책혁신과 확산이론이 서울시 자치구의 지역축제 도입 사례를 설명하는 데도 전반적으로 유효함을 보여주었는데, 이러한 결과는 이론의 일반화 가능성을 지지하는 것이라 할 수 있다. 또한 본 연구는 한번의 정책 또는 사업의 도입만을 분석한 대부분의 정책혁신 및 확산 연구들과는 달리 사건이 반복적으로 일어날 수 있는 지역축제의 도입 사례를 연구하였다. 반복적인 사건의 발생에 대한 사건사분석연구는 주로 지역분쟁이나 마찰 등 외교정책 분야의 연구들에서 발견되며, 일반정책 분야의 연구에서는 찾아보기 힘들다. 따라서 지역축제의 반복적 도입에 관한 본 연구의 분석 사례는 향후 이와 유사한 국내 정책/사업의 반복적 채택 현상을 연구하는 데 하나의 참고자료가 될 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 남궁근, 1994, "정책혁신으로서 행정정보공개조례 채택", 『한국정치학회보』, 28(1): 101~121.
- 문화체육관광부, 2008, 『지역축제 총괄표』.
- 박용치, 1984, "혁신확산의 결정요인 분석", 월례발표논문, 한국행정학회.
- 배상석·임채홍·하현선, 2007, "정부회계도입의 정책확산에 대한 실증적 분석: 영남지역 광역 및 기초자치단체를 중심으로", 『한국정책학회보』, (16)3: 231~289.
- Berry, Frances S. · 김대진, 2010, "정책혁신과 확산 연구의 과거, 현재 그리고 미래", 『한국정책학회보』, 19(4): 75~113.
- 석호원, 2010, "정책혁신으로서 지역축제 확산에 관한 연구: 경기도의 지역축제를 중심으로", 『지방행정연구』, 24(1): 183~206.
- 안성혜, 2008, "지역문화축제 활성화를 위한 전략적 기획방안의 모색", 『한국콘텐츠학회 논문지』, 8(12): 168~175.
- 안혜원·이민규, 2010, "지역축제 활성화 요인에 관한 실증연구", 『한국콘텐츠학회 논문지』, 10(6): 378~385.
- 양창훈, 2008, "사건사분석 방법과 적용사례", 한국정책학회 추계학술대회.
- 이동기, 2000, "혁신확산의 영향요소에 관한 분석", 『한국행정학회보』, 34(3): 317~332.
- 이동수, 2007, "지역축제 활성화요인의 우선순위 및 상대적 중요도 분석: 합평나비축제를 중심으로", 『한국거버넌스학회보』, 14(3): 145~167.
- 이성우·윤성도·박지영·민성희, 2006, 『공간계량모형응용』, 박영사.
- 이승중, 2004, "지방차원의 정책혁신 확산과 시간: 지방행정정보공개조례의 사례 연구", 『한국지방자치학회보』, 16(1): 5~25.
- 정정길·최종원·이시원·정광호, 2010, 『정책학원론』, 제4판, 법문사.
- 한상현, 2008, "지역문화축제의 경제적 가치평가에 관한 연구: 부산국제영화제(PIFF)를 중심으로", 『관광연구』, 23(1): 231~251.
- Allison, Paul D., 1984, *Event History Analysis Data*, Beverly Hills: Sage.
- Berry, Frances Stokes and Berry, William D., 1990, "State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis", *American Political*

- Science Review*, 84: 395~415.
- \_\_\_\_\_, 1992, "Tax Innovation in the States: Capitalizing on Political Opportunity", *American Journal of Political Science*, 36: 715~742.
- \_\_\_\_\_, 1999, "Innovation and Diffusion Models in Policy Research", In *Theories of the Policy Process*, edited by Sabatier, P. A., Boulder, Colorado: Westview.
- Berry, William D., Fording, Richard C., and Hanson, Russell L., 2003, "Reassessing the "Race to the Bottom" in State Welfare Policy: Resolving the Conflict Between Individual-Level and Aggregate Research", *Journal of Politics*, 65: 327~349.
- Bingham, Richard D., 1977, "The Diffusion of Innovation Among Local Governments", *Urban Affairs Quarterly*, 13: 223~232.
- Buckley, Jack and Westerland, Chad, 2004, "Duration Dependence, Functional Form, and Corrected Standard Errors: Improving EHA Models of State Policy Diffusion", *State Politics & Policy Quarterly*, 4(1): 94~113.
- Dawson, Richard E. and Robinson, James A., 1963, "Interparty Competition, Economic Variables and Welfare Policies in the American States", *Journal of Politics*, 25(2): 265~289.
- Downs, A., 1957, *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row.
- Easton, D., 1966, *Varieties of Political Theory*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Glick, Henry and Hays, Scott P., 1991, "Innovating and Reinvention in State Policy making: Theory and the Evolution of Living Will Laws", *Journal of Politics*, 53: 835~850.
- Gray, Virginia, 1973, "Innovation in the States: A Diffusion Study", *American Political Science Review*, 67: 1174~1185.
- \_\_\_\_\_, 1994, "Competition, Emulation and Policy Innovation", In Dodd, Lawrence C. and Jillson, Calvin(eds.), *New Perspectives on American Politics*, Washington DC: CQ Press.
- Grupp, Fred W. Jr. and Richards, Alan R., 1975, "Variations in Elite Perceptions of American States As Referents for Public Policy Making", *American Political Science Review*, 69: 850~858.
- Hofferbert, Richard, 1966, "The Relation between Public Policy and Some Structural and Environmental Variables in the American States", *American Political Science Review*, 60: 83~92.
- Key, V. O. Jr., 1949, *Southern Politics in State and Nation*, New York: Knopf.
- Kiewiet, D. Roderick and McCubbins, M. D., 1985, "Congressional Appropriations and the Electoral Connection", *Journal of Politics*, 47: 59~82.
- Kim, Dae Jin, Bae, Sang Seok, and Eger III, Robert J., 2009, "Is Local Discretionary Sales Tax Adopted to Counteract Fiscal Stress?: The Case of Florida Counties", *Economic Development Quarterly*, 23: 150~166.
- Light, Alfred R., 1978, "Intergovernmental Sources of Innovation in State Administration", *American Politics Quarterly*, 6: 147~165.
- Lindblom, Charles E., 1965, *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*, New York: Free Press.
- Long, J. Scott and Freese, J., 2006, *Regression Models for Categorical Dependent Variables Using Stata*, 2nd Edition, Stata Press.
- Lutz, James M., 1986, "The Spatial and Temporal Diffusion of Selected Licensing Laws in the United States", *Political Geography Quarterly*, 5: 141~159.
- Mikesell, John L., 1978, "Election Periods and State Tax Policy Cycles", *Public Choice*, 33: 99~105.
- Mintrom, Michael, 1997, "Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation", *American Journal of Political Science*, 41: 738~770.
- Mohr, L. B., 1969, "Determinants of innovation in organizations", *American Political Science Review*,

- 63: 111~126.
- Mooney, Christopher Z. and Lee, Mei-Hsien, 1995, "Legislating morality in the American states: The case of pre-Roe abortion regulation reform", *American Journal of Political Science*, 39: 599~627.
- Nice, David C., 1987, "State party ideology and policy making", *Policy Studies Journal*, 13: 780~796.
- Nordhaus, W. H., 1975, "The Political Business Cycle", *Review of Economic Studies*, 42: 169~89.
- Peltzman, Sam, 1976, "Toward A More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics*, 19(2): 211~240.
- Persson, Torsten and Tabellini, Guido, 2004, *Political Economics, Explaining Economic Policy*, Massachusetts Cambridge: The MIT Press.
- Simon, Herbert A., 1957, *Administrative Behavior*, New York: Macmillan.
- Walker, Jack L., 1969, "The Diffusion of Innovations Among the American States", *American Political Science Review*, 880~899.
- Zhao, Zerry, 2005, "Motivations, Obstacles, and Resources: The Adoption of the General Purpose Local Option Sales Tax(LOST) in Georgia Counties", *Public Finance Review*, 33: 721~746.

원 고 접 수 일 : 2011년 8월 1일

1차심사완료일 : 2011년 8월 16일

최종원고채택일 : 2011년 9월 15일