

플랫폼 정부의 유형과 발전에 관한 연구

: 지방정부 간 정책확산을 중심으로*

An Analysis on Typology and Development of 'Digital Platform Government' with Policy Diffusion Theory in Local Governments

유란희**·이경은***

Ryu, Lanhee·Lee, Kyung Eun

■ 목 차 ■

- I. 서론: 문제의 제기
- II. 이론적 배경 및 선행연구 검토
- III. 연구설계
- IV. 분석 결과
- V. 결론: 연구의 함의 및 한계

본 연구의 목적은 플랫폼 정부가 운영하는 공공플랫폼을 유형화하고, 정책확산 이론을 기반으로 지방정부 수준에서의 플랫폼 활성화 정도를 분석하는 데 있다. 플랫폼에 대한 논의는 그동안 경영학과 공학 등 일부 학문 분야에서 활발하게 논의되었으며, 행정학 분야에서는 일부 연구에서만 시도가 이루어지는 한계를 보였다. 이에, 본 연구는 플랫폼의 주요한 두 가지 기능(외부 정보 공개, 참여와 협력 촉진)과 정부와 시민 간 서비스 방향성을 기준으로 플랫폼을 정보제공형, 정책제안형, 민간역량중개형 플랫폼으로 유형화한 후, 다양한 유형의 플랫폼 도입 수준에 수직적·수평적 확산요인과 내부역량 요인이 미치는 영향력을 확인하였다. 2022년 한국지방행정연구원에서 수행한 “지방자치단체의 플랫폼 정부 활용 실태조사”를 바탕으로 수직적 강압기제, 수평적 학습과 경쟁·모방기제, 내부의 정책·조직·인력·재정·정치적 역량 등의 영향력을 분석하였다. 분석 결과, 우수한 지방정부의 사례를 참고하고 전문가 자문을 활용하는 지방자치단체일수록 다양한 유

* 이 논문은 2023년도 강릉원주대학교 학술연구조성비 지원에 의하여 수행되었으며, 2023년 한국행정학회 춘계학술대회에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임

** 제1저자, 국립강릉원주대학교 자치행정학과 조교수

*** 교신저자, 한국지방행정연구원 부연구위원

논문 접수일: 2023. 11. 7. 심사기간: 2023. 11. 7. ~ 2023. 12. 14. 게재확정일: 2023. 12. 14.

형의 플랫폼을 도입하였으며, 중장기적 정책 전략을 지닌 지방자치단체가 다양한 플랫폼을 설계하는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 통해 지방정부가 지역과 정책 목적에 맞는 다양한 플랫폼을 설계하여 도입하도록 하기 위해서는 중앙정부가 단순히 제도적으로 압력을 강요하는 것이 아니라, 지방정부의 자체적인 정책역량을 키우는 한편 우수한 사례를 벤치마킹할 수 있도록 공유의장을 마련하려는 노력이 필요하다는 시사점을 얻을 수 있다.

□ 주제어: 플랫폼 정부, 정보제공형 플랫폼, 정책제안형 플랫폼, 민간역량중개형 플랫폼, 정책확산

This study aims to classify ‘digital platform government’ in theoretical aspects, to analyze the current status of platform government operation at the regional level, and to find out the significant factors to accept a variety of digital platform in local governments. Previous studies have attempted to utilize the concept of platform in business or engineering fields, however, it is limited discussed in the field of public administration. Thus, this study explains the conception and characteristics of platform government, varies types of public platform by using two main functions of platform(sharing vast data and promoting participation and cooperation of private actors and citizens) and service direction between the government and citizens. Based on the “Survey of the Digital Platforms by Local Governments” conducted by KRILA in 2022, this study analyzes the influence of vertical coercive mechanisms, horizontal learning/competitive/mimetic mechanisms, and internal capacity on the typology of platform government at local level. The results are follows: firstly, local governments have an effort to design and operate various digital platform when they focus on expert’s advice and other government’s remarkable cases of digital platform; secondly, local governments with mid-to or long-term policy strategies consider to design a variety of platforms. This evidence suggests that there is another explanatory mechanism of the development of digital platform government at local level, while previous studies have argued the coercive power of the central government for policy diffusion in Korea. To be specific, it needs to support to strengthen policy capacity of local government and attempts to create the area for local governments to benchmark other cases of digital innovation in order to meets various needs in local society and to design developed platform at local level.

□ Keywords: Platform Government, Government-oriented Platform(G2C), Citizen-oriented Platform(C2G), Both-oriented Platform(C2C), Policy Diffusion

I. 서론: 문제의 제기

본 연구의 목적은 현 정부의 주요 국정과제로 제시되었던 플랫폼 정부의 플랫폼을 이론적으로 유형화하고, 지방정부 수준에서 유형별 플랫폼의 도입 현황을 확인하는 한편 플랫폼 도입에 영향을 미친 요인을 정책확산의 관점에서 설명하는 데 있다. 4차 산업혁명으로 인한 디지털 기반의 과학기술의 파고 속에서 행정서비스를 제공하는 정부의 형태와 역할은 빠르게 변화하고 있다. 우리나라에서도 디지털 대전환 시대에 걸맞은 정부 형태 및 역할에 대한 고민들이 지속적으로 이어져 왔는데, 이전의 문제인 정부의 경우에는 인공지능 기술을 기반으로 하는 행정시스템을 구축하여 지능형 정부를 지향하였으며, 현 윤석열 정부는 디지털 플랫폼 정부를 주요 국정과제로 제시함으로써 인공지능과 데이터를 기반으로 한 플랫폼 중심의 정부 형태를 구상하였다. 여기서 플랫폼은 공공과 민간, 그리고 국민 개인 간의 협력으로 구축되는 거버넌스(from government to governance)의 가치실현을 가능하게 하는 방식으로 이해된다(행정안전부, 2022; Benkler, 2006). 이러한 과학기술 기반의 디지털 전환과 혁신은 국가나 중앙정부 수준에서의 변화만을 불러온 것은 아니다. 중앙정부의 정책 기조에 따라 지방정부 또한 지능정보기술 고도화를 활용하여 민원·교통·문화·관광·복지 등의 영역에서 다양하게 행정 혁신을 시도하고 있기 때문이다(김정숙·이재용, 2020). 지방정부는 일선(street-level)에서 지역주민과 밀접하게 상호작용하는 주체라는 점에서 일찍이 정보를 공개하고 서비스 과정에 지역주민의 참여 방안을 마련하는 등 거버넌스 구축을 위한 노력을 기울여 왔다. 여기에 플랫폼을 중요한 요소로 활용하고자 하는 것이 이번 정부의 중요한 과제라 할 것이다.

디지털 플랫폼이 지방정부의 행정서비스 혁신을 통한 공공가치 실현에 중요한 요소임에도 불구하고 지방정부가 플랫폼을 활용하여 성공적인 사례를 만들어냈는가와 관련해서는 여전히 의문이 남는다. 이는 지방정부의 환경과 상황을 고려하지 않고 중앙정부가 일률적으로 정책을 하달하는 구조에서 비롯된다. 플랫폼이 무엇을 의미하는지, 플랫폼을 구현하기 위한 정부의 주요 전략은 무엇이며, 그 과정에서 지방정부는 어떠한 디지털 혁신을 추진할 수 있는지에 대한 논의는 이루어지지 않은 채 국정과제만 제시하는 것이다. 실제로 많은 지방정부가 디지털 플랫폼과 관련하여 국가의 비전과 전략을 이해하기보다는 홈페이지를 보수하는 정도로만 정책을 이해하고 있으며 형식적인 수준에서 디지털을 구현하는 데 그치고 있다. 이는 디지털 플랫폼 정부정책 추진 과정에서만 나타나는 현상은 아니다. 과거 정보화 정책이나 전자정부 구현을 위해 추진되었던 정책도 유사한 과정을 거쳐 지방정부 수준에서 구현되어온 경향을 보였다.

이러한 현상은 왜 발생하는가? 지방정부 간 정책확산에 주목한 연구들은 그 원인에 대해 지방정부가 특정 정책을 추진하는 데에는 정부 자체의 역량뿐 아니라, 지방정부를 둘러싼 주변의

압력이 크게 작용하기 때문이라고 설명한다(김선형·유란희, 2017; 윤선일·김정숙, 2022; 이석환, 2022; 장석준, 2013; Berry & Berry, 1990; Daley & Garand, Graham et al., 2008; Walker, 1969). 그러므로 지방정부가 특정한 정책을 도입하고 추진하는 과정을 설명하기 위해서는 확산의 측면에 주목하여야 하며, 확산의 과정을 내·외부 측면으로 나누어 살펴볼 필요가 있다는 것이 기존 연구자들이 공통적으로 지적하고 있는 바이다. 이를 바탕으로 기존 연구들은 다양한 정책분야와 사례에 정책확산 이론을 적용하여 정책이 전국적으로 제도화되는 과정을 설명하기 위해 노력하였다. 지방정부의 정책 추동과 확산을 설명하는 데 있어 정책확산 이론은 그만큼 강력한 설명력을 지닌다 할 것이다.

한편, 그동안 정책확산을 활용한 연구들은 이미 전국적으로 제도화된 정책이 발전해 온 경향성을 설명하는 데 초점을 맞추어 왔으며, 아직 지방정부 수준에서 활용 정도가 낮은 정책의 경향성은 분석하지 않는 특성을 보여 왔다.

이에, 본 연구는 정책확산의 관점에서 아직은 저발전된(under-developed) 지방정부의 디지털 플랫폼의 구현 정도를 지방정부 수준에서 확인해보고자 한다. 이를 위해 2023년 한국지방행정연구원에서 광역·기초지방자치단체를 대상으로 조사한 “지방자치단체의 플랫폼 정부 활용방안 실태조사” 결과를 바탕으로 공공플랫폼을 플랫폼의 기능과 정부, 시민 간 서비스 방향성을 중심으로 유형화한다. 이와 함께 현재 지방정부 수준에서 각 유형별 플랫폼들이 얼마나 운영되고 있는지 분석한다. 이후에는 지방정부 간 디지털 플랫폼의 수준에 영향을 미친 요인을 정책확산 이론에 근거하여 지방정부의 내·외부 요인으로 나누어 어떠한 요인이 이를 추동하였는지를 통계적 방법을 활용하여 검증한다. 이를 통해 정책확산 이론이 지방정부의 저발전된 정책을 설명하는 데도 유용성을 지닐 수 있음을 확인하는 한편, 향후 지방정부 수준까지 디지털 플랫폼 정부를 구현하기 위해서 어떠한 요인에 주목할 필요가 있는지에 대한 정책 방안을 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 디지털 플랫폼 정부(Digital Platform Government)

1) 플랫폼 정부의 특성과 기존연구의 검토

현 정부에서 중요한 국정과제로 디지털 플랫폼 정부를 제시하면서 4차 산업혁명 이후에 완전

히 새롭게 등장한 개념처럼 다루어지고 있으나, 이는 완전히 새로운 혁신은 아니다. ‘제7차 지능정보사회 종합계획’에서 말하는 플랫폼 정부란 모든 데이터가 연결되는 디지털 플랫폼을 바탕으로 부처 간 칸막이를 없애고 공공과 민간의 구분 없이 사회문제 해결을 위해 집단지성과 협업 행정을 추구하는 것을 말한다. 이는 O’Reilly(2005)가 주장한 ‘Government 2.0’의 개념과 맞닿아있다(이경은 외, 2022). 그는 도시, 지역, 국가, 국제 수준의 집합적 문제를 해결하기 위해 Web 2.0의 핵심인 다양한 협업 기술들을 활용한 정부로 ‘Government 2.0’을 제시한 바 있다. 특히나 ‘Government 2.0’을 둘러싼 논의에서는 ‘플랫폼으로서의 웹’을 핵심요소로 언급하고 있으며, 이에 따라 ‘플랫폼 정부’가 Web 2.0 시대에 적절한 정부 형태라고 보고 있다는 점에서 현 정부가 제시한 ‘디지털플랫폼정부’ 정책의 유래를 확인할 수 있다.

플랫폼 정부의 개념을 살펴보면, 단일한 행위자만으로 해결하기 어려운 복잡한 사회문제(wicked problem)를 해결하기 위해 집단지성을 추구한다는 점에서 문제해결을 위해 공공과 민간 영역의 다양한 행위자들의 참여를 유도하는 거버넌스(governance)의 개념과 맞닿아 있으며(유란희, 2018), 시민참여를 바탕으로 공공서비스를 생산하는 공동생산(co-production)의 개념과도 통하는 부분이 있다는 것을 알 수 있다. 이는 플랫폼 정부의 개념 자체가 목적에 따라 다양한 형태로 활용할 수 있도록 설계된 유무형의 구조물이나 공간을 의미하는 ‘플랫폼(platform)’으로부터 개념적 어원을 가져오기 때문이다(윤상진, 2012; 최병삼, 2010)¹⁾. 다만, 4차 산업혁명을 통해 이루어진 과학기술의 발달이 다양한 행위자의 참여를 기술적으로 가능하게 하였다는 점에서 플랫폼 정부는 기존에 행정학에서 다루었던 유사한 개념들과 차별성을 지닌다(Johnston & Hansen, 2011). 플랫폼 정부는 정보통신이나 과학기술의 발달로 구현되었던 3차 산업혁명 시대의 전자정부(e-government)와도 차별성을 지닌다. 기술의 발달로 정부가 디지털화되고 시민의 참여가 가능해졌다 하더라도 여전히 정부의 역할이 크다면 다양한 행위자를 통한 혁신을 시도하는 거버넌스나 공동생산을 실질적으로 구현하지 못할 가능성이 크다. 즉, 플랫폼 정부는 전자정부(e-government)의 형태를 뛰어넘어 공공과 민간, 일반 시민까지 참여하는 정부(we-government)의 속성을 발현한다는 점에서 특성을 지니며(Linders, 2012), 이를 위해 정부는 참여에 필수적인 인프라로서 플랫폼을 제공하여 협력을 촉진하는 장을 마련하는 역할을 수행하는 것으로 이해할 수 있다(O’Reilly, 2010). 즉, 정부가 과거의 ‘전통적인 자판기 정부 모델(the vending machine of government)’에서 ‘상호협력 모델(the collaborative model of government)’로 발전하는 과정에서(Kettle, 2008) 공공과 민간 이해관계자들의 협력을 가능하게 하는 이네이블러(enabler)로 기능하는 것이다.

1) 이러한 개념적 속성을 바탕으로 행정학 분야에서의 플랫폼이란 민간 부문에서의 고객 수요 다양화, 서비스의 유연화와 신속화, 기술 혁신의 가속화 등의 빠르게 변화하는 환경이 공공 부문에도 적용되어 행정 혁신을 유도하는 도구로 이해되고 있다(이삼열·하윤상, 2016).

플랫폼 내에서 정부의 역할을 정의한 개념을 통해 볼 때, 플랫폼 정부는 크게 세 가지 특징을 지니는 것으로 이해된다. 첫째, 플랫폼 정부는 플랫폼 내 참여자들의 중개자(mediator)이자 조정자(coordinator)로서 기능한다(이지형 외, 2020). 이는 앞서 플랫폼에서의 정부는 문제해결의 단일한 행위자가 아니라 문제 해결을 위한 장을 마련해주는 역할을 한다는 점에서 도출할 수 있는 특징으로, 과거에 정부가 사회문제 해결을 위한 서비스를 직접 생산하는 공급자의 역할을 수행하였다면, 플랫폼 정부는 여러 참여자를 연결해주는 간접적 관리자에 초점을 맞춘다는 것을 의미한다. 둘째, 플랫폼 정부는 플랫폼 설계자와 운영자로서 최신 디지털 기술에 대한 전문가로 기능한다(윤대균, 2021). 플랫폼 정부가 거버넌스나 공동생산의 특성과 명백히 구분되기 위해서는 최신의 디지털 기술을 활용하여 정부의 역량을 강화하는 데 있으며, 이를 통해 플랫폼에 대한 참여자들의 접근성, 유인성, 지속성, 확장성 등을 담보해야 한다는 것이다. 셋째, 기술 발전을 통한 플랫폼 확장과 구분 없는 이해관계자들의 참여를 통해 플랫폼 정부는 개방성을 지향하게 된다. 개방성의 가장 기본적인 실현은 정부의 공공데이터 개방을 통해 이루어질 수 있는데, 이를 통해 정부는 투명성과 신뢰성, 협력 등의 공공가치를 달성할 수 있게 된다.

기존의 연구들은 크게 플랫폼 정부의 개념을 탐색하는 연구들(Gorwa, 2019; Janssen & Estevez, 2013; 신열, 2017; 이기식, 2012)²⁾과 플랫폼 정부의 구성요소와 특성 등을 바탕으로 플랫폼 내에서 정부와 시민 간의 관계를 설명하는 한편 관계의 양상에 따라 플랫폼을 다양하게 유형화하는 연구로 구분된다(조용호, 2012; Baldwin & Woodard, 2009; Ballon, 2009; Kim & Min, 2019; Linders, 2012). 후자의 연구들은 과학기술을 활용한 플랫폼 안에서 공공서비스를 생산하는 데 있어 정부와 시민의 역할 중 어느 주체의 역할이 더 큰지, 참여와 협력의 목적은 무엇인지 등에 따라 구분을 시도한 것이다. 특히 Linders(2012)의 연구는 공공서비스의 단계에 따라 플랫폼의 스펙트럼을 구분하고 실제 사례를 제시함으로써 현실에서의 플랫폼 정부를 확인하고자 하였으며, 공동생산의 가치를 다시 구현하고자 하였다는 점에서 함의가 있다³⁾. 해당 연구에서 플랫폼의 단계를 구분하는 주요한 기준은 정부와 시민

2) 플랫폼 정부의 개념 정의를 시도한 연구들은 초기 연구들로 본문에서 언급한 주요한 구성요소들을 중심으로 플랫폼 정부를 정의하였다. 기존 연구들에서 정의한 플랫폼 정부의 개념에는 본문에서 언급한 주요한 구성요소들이 공통으로 발견되었는데, 정부가 최신의 IT 혹은 ICT 기술을 활용하는 등 디지털 방식에 초점을 맞춘다는 것(Gorwa, 2019; Janssen & Estevez, 2013; 이기식, 2012), 다양한 참여자들의 협력을 기반으로 한다는 점(Janssen & Estevez, 2013; 신열, 2017), 그리고 이를 통해 혁신을 추구하는 등 새로운 서비스 전달이 이루어진다는 점(명승환 외, 2019; 이기식, 2012) 등이 포함된다.

3) Linders(2012)는 그의 연구에서 과학기술의 발전에 따라 서비스 공급과 전달에 있어 정부와 시민 간 관계가 정부 중심에서 시민 중심으로 변화할 수 있다는 점에서 정부를 단순한 정보통신 기술에 기반한 e-government에서 공동생산의 공적 가치를 실현하는 we-government로 새롭게 정의하였다.

간 관계의 방향성과 공공서비스 생산의 세 가지 단계(the stage of the service delivery life-cycle)로, 서비스의 기획(design) 단계, 집행(day-to-day execution) 단계, 평가(monitoring) 단계에서 서비스가 정부에서 시민으로 향하는지(government to citizen, G2C), 시민에서 정부로 향하는지(citizen to government, C2G), 시민에서 시민으로 향하는지(citizen to citizen, C2C)에 따라 9가지의 사례를 제시하였다⁴⁾. 이 때 플랫폼 정부에서의 ‘플랫폼’이라는 개념은 G2C 유형에서 ‘플랫폼으로서의 정부(government as a platform)’로 한정되어 활용된다⁵⁾. 이는 정부가 IT 인프라를 구축하고 디지털 데이터를 활용함으로써 시민들의 의사결정에 생산성을 높일 수 있으며, 현실에서 오픈 데이터를 제공하는 정부 등으로 구현됨을 의미한다.

그러나 이는 플랫폼을 정부가 시민들에게 정보를 제공하기 위한 수단이나 형태의 하나로서 다루는 데 그친다는 점에서 한계를 지닌다. 최근 플랫폼 정부에 대한 논의는 플랫폼이 하나의 양식으로 한정되지 않으며, 다양한 관계의 방향성을 내재하고 있는 특징을 보이기 때문이다. 플랫폼 정부가 외부에 정보를 제공하고, 사회문제를 해결하기 위해 다양한 행위 주체들의 참여와 협력을 촉진하는 장(場)을 제공한다는 개념적 속성에서도 확인할 수 있듯이 플랫폼은 정부에서 시민으로 향하는 방향만이 아닌 시민에서 정부로, 그리고 시민에서 시민으로 향하는 서비스 전달에 있어서도 모두 적용되어 공동생산의 가치를 기술적으로 실현하게 하는 수단으로 광범위하게 이해될 필요가 있으며, 플랫폼의 특성에 대한 직관적인 이해가 가능하도록 플랫폼 정부에 대한 개념 정의 및 유형 구분이 이루어져야 한다.

2) 플랫폼 정부의 플랫폼 유형화 및 활용⁶⁾

플랫폼의 개념적 속성과 특성을 통해 볼 때, Linders(2012) 등의 연구에서 활용하였던 정부와 시민 간 관계를 바탕으로 한 서비스의 방향성은 플랫폼의 유형화에 주요한 기준이 될 수 있다. 이는 경영학 분야에서 플랫폼 시장(platform business model)을 유형화하기 위해 활용하던 재화와 서비스 거래의 방향성과도 유사한 부분이 있다⁷⁾. 본 연구에서 플랫폼 시장에

4) Linders(2012)의 연구를 포함하여, 플랫폼의 유형을 제시한 연구들은 개별 유형의 사례를 제시하는 탐색적 연구나 문헌고찰 연구 등 질적 분석방법을 활용하는 경향을 보였다. 통계적 방법을 활용하여 플랫폼 유형을 측정하고 현황을 분석한 연구들은 행정학 분야는 물론 경영학 등의 분야에서도 아직까지 시도되고 있지 못하다.

5) 해당 연구에서 C2G 유형에 해당하는 정부는 ‘citizen sourcing’으로 정의하며, C2C 유형에 해당하는 정부는 ‘do-it-yourself government’로 정의되어 플랫폼 개념을 직접적으로 활용하지는 않는다.

6) 본 절은 한국지방행정연구원에서 수행한 기본과제 「지방자치단체 플랫폼 정부의 효과적인 운영방안 연구」의 ‘제2장. 플랫폼 정부의 이론적 고찰’에서 ‘제3절. 공공플랫폼의 구분’을 바탕으로 수정·보완하였다.

서의 공급자와 수요자는 플랫폼 정부에서 정부와 시민으로 대체되어 적용되고, 공급자로서의 정부, 수요자로서의 시민 역할 간의 변환이 가능하며, 서비스의 흐름이 양방향적으로 이루어질 수 있다고 해석한다. 여기에 플랫폼 정부에서 플랫폼의 주요한 두 가지 기능, 즉 외부로의 정보공개와 참여 및 협력의 촉진 기능을 적용하여 플랫폼 정부의 플랫폼을 크게 세 가지로 구분한다(〈표 1〉 참조)⁸⁾.

첫 번째 유형은 정부에서 시민으로 서비스가 전달되며, 플랫폼의 정보공개 기능에 중점을 둔 유형으로, ‘정보제공형 플랫폼’ 정부가 있다. 이는 전통적인 정부 역할에 중점을 두고 정부가 플랫폼을 통해 정책이나 서비스 등의 정보를 민간과 시민에게 개방하는 제공사/정부 중심(producer/government-oriented)의 환경을 기반으로 한다. 그러므로 서비스의 방향은 정부가 시민에게 제공하는 일방향적 특성을 보이며, 정부는 플랫폼에서 정보제공자의 역할을 수행한다. 이는 Linders(2012)의 연구에서 제시한 고전적인 플랫폼 개념을 담은 G2C 유형과도 일맥상통한다. 시민은 정부가 형성한 플랫폼 안에서 개방된 정보를 탐색하며 필요한 정보를 습득하여 개인의 의사결정에 활용하는 단순한 정보 이용자로 기능하게 된다. 플랫폼이 빅데이터를 포함한 공공데이터를 공개하는 장으로 이용된다는 점에서 플랫폼은 확장되지 않고 고정적이라는 특성을 보인다. 과거 오바마 정부에서 지향하였던 ‘Open Government’s Initiative’와 같이 국내에서도 open API나 복지서비스를 검색하는 복지로(bokji-ro), 지방 정부의 정책이나 프로그램을 단순히 홍보하는 SNS나 홈페이지 등을 정보제공형 플랫폼으로 설명할 수 있다.

두 번째 유형은 시민에서 정부로 서비스가 제안되며, 정부는 플랫폼에서 시민들의 제안을 정책개발에 활용하는 ‘정책제안형 플랫폼’ 정부다. 정부의 정책 과정에 시민참여를 보장한다는 점에서 시민참여와 협력을 촉진하는 플랫폼의 주요 기능이 활용된다. 시민으로부터 정부로 서비스가 흘러가는 수요자/시민 중심(user/citizen-oriented)의 환경을 구축함으로써 시민은 자신의 수요에 알맞은 서비스를 설계하고 제시하는 제안자의 기능을 수행하게 된다. 반면, 정부는 정보제공형 플랫폼에서 주도적인 공급자 역할을 했던 것과 달리, 시민참여를 위한 플랫폼을 설계하는 관리자와 시민 제안을 정책에 반영하는 수동적인 사용자로 변화한다. 서

7) 경영학의 Kim & Min(2019) 등의 연구에서는 기존에 시장을 공급자나 소비자 중심의 시장(two-sided market)으로만 이해하던 것에서 벗어나 공급자와 소비자 간의 거래 방향성이라는 기준을 접목하여 플랫폼 시장을 3차원으로 이해하고자 하였으며 이에 따라 플랫폼 시장을 공급자 유형(supplier type)과 소비자 맞춤 유형(tailor type), 그리고 촉진자 유형(facilitator type)으로 구분하였다.

8) 이는 Linders(2012) 등의 연구와 같이 서비스 단계별로 세밀하게 유형화하는 방식은 아니다. 세밀한 유형화를 통해 현실 사례를 해석하는 데 중점을 두기보다, 본 연구에서는 공공플랫폼의 유형을 단순하고 명확하게 제시함으로써 플랫폼을 직접 활용하는 중앙과 지방정부 이해관계자들이 플랫폼을 이해하는 데 도움을 주고자 한다.

비스의 방향이 시민에서 정부로 흐르는 C2G 유형의 특성을 보이는 것이다. 본 유형에서 플랫폼은 참여하는 시민의 규모나 역량에 따라 확장되는 가능성을 지닌다. 실제로 유사한 형태의 플랫폼을 설계하더라도 지방정부마다 활용성이 달라지는 이유가 여기에 있다. 구체적으로, 주민참여예산제도가 전국에서 시행되고 있음에도 불구하고 주민참여가 활성화된 지역의 경우 참여의 수단들도 함께 활발히 이용되며, 정책제안형 플랫폼도 활성화되는 특성을 보이게 되는 것이다.

세 번째 유형은 플랫폼이 앞선 유형과 동일하게 참여와 협력을 유도하는 기능을 수행하지만, 서비스가 시민에서 시민으로 전달되는 C2C 방식의 '민간역량중개형 플랫폼'이 존재한다. 본 유형에서 정부는 플랫폼을 설계하고 생태계를 조성하는 역할을 수행한다. 동시에 플랫폼 안에서 활동하는 민간 영역의 행위자나 시민 간 상호작용과 협력을 촉진하는 촉진자(facilitator)이면서 이들 간에 발생하는 갈등을 조정하는 중재자(inter-mediator)로 기능한다. 시민들은 앞선 두 유형에서 서비스의 이용자 또는 제안자로 단일한 역할을 수행하였다면, 본 유형에서는 두 역할을 동시에 복합적으로 수행한다는 특징을 지닌다. 이에 따라, 정책과 서비스를 생산하고 이용하는 서비스의 방향이 정부를 포함한 여러 이해관계자 간 구분없이 양방향으로 흐르며, 공동생산의 가치 실현이 가능해지는 것이다. 그러므로 플랫폼은 서비스 전달방향이 시시각각으로 변화하는 정도, 즉 민간 행위자나 시민의 적극적인 참여와 상호작용에 따라 지속적으로 확장하고 진화할 수 있다. 복합적 특성이 존재하는 만큼 현실 사례에서 본 플랫폼 유형이 구현된 지방정부를 찾기는 쉽지 않다. 비교적 최근에 메타버스 기술을 접목한 전통시장 VR관 등이 본 본 유형의 특성을 일부 보여준다 할 것이다.

플랫폼 정부의 세 가지 유형은 플랫폼과 관련한 과학기술의 발전에 따라 플랫폼이 고도화되는 정도를 보여준다. 그러나 이것이 플랫폼 정부의 수준이 높다거나 낮다거나 하는 것을 의미하는 것은 아니다. Linders(2012)의 연구에서 지적하듯, 서비스의 단계에 적합한 플랫폼 유형이 존재하고 있을 뿐이며, 지방정부가 선택하는 공공플랫폼 또한 지방정부의 목적과 특성에 적합한 플랫폼 정부를 선택·활용하는 것에 지나지 않기 때문이다. 중요한 것은 지방정부가 선택한 디지털 플랫폼이 플랫폼 정부가 지향하는 전통적인 공공가치를 실현하는 데 있어서 적합한 방식인가를 고민하는 데 있다. 그러므로 특정한 유형의 플랫폼이 고도화된 발전(hyper-developed) 수준을 의미한다고 해석하는 것은 경계할 필요가 있다.

〈표 1〉 플랫폼 정부의 공공플랫폼 유형 및 특성

구분	정보제공형 플랫폼(G2C)	정책제안형 플랫폼(C2G)	민간역량중개형 플랫폼(C2C)
플랫폼의 핵심 기능	• 정보 공개	• 참여와 협력 촉진	• 참여와 협력 촉진
정부 역할	• 플랫폼 관리자 • 정보 제공자	• 플랫폼 관리자 • 정책 설계자, 플랫폼 산출물 이용자	• 플랫폼 관리자 • 상호작용 촉진자, 중개자
시민·민간 역할	• 정보 이용자 • 수동적 행위자	• 정책, 서비스 제안자	• 정책, 서비스 제안자, 제공자, 이용자
서비스의 방향성	• 정부 → 시민	• 시민 → 정부 • 정부 → 시민	• 정부 ↔ 민간, 시민 • 민간 ↔ 시민
플랫폼 특성	• 규모는 고정	• 참여 정도에 따라 플랫폼 확장 가능	• 참여 정도에 따라 확장 가능 • 공급과 소비의 즉시성

출처: 이정은 외(2022) 바탕으로 저자 수정

2. 정책확산(Policy Diffusion)에 대한 가설 도출

1) 정책확산에 관한 논의

정책확산(policy diffusion)이란, 정책혁신(policy innovation)을 시도하는 최초의 정책 행위자가 새로운 아이디어나 기술, 제도 등을 채택하는 데에서 출발한다(Rogers, 1983; Walker, 1969). 즉, 정책확산은 한 정부가 최초로 정부 내 합의나 정책결정자에 판단에 따라 새로운 정책이나 프로그램을 도입한 이후, 해당 정책이나 프로그램이 잠재적 채택자인 다른 정부로 점차 수용되어 확대되는 것을 의미한다(이대웅 & 권기현, 2014). 정책확산은 지방정부⁹⁾에서 지역의 문제를 해결하기 위해 정책적 시도를 하고, 다른 지방정부의 혁신 정책을 빠르게 수용함으로써 정책결정에 있어서 상호의존성의 영향 과정을 설명하는 데 매우 유용하다(윤선일·김정숙, 2022; Braun & Gilardi, 2006).

정책이 확산하는 과정은 최초의 혁신이 발생한 이후, 선형적인 단계를 거쳐 다른 지방정부로 확산하지 않는다. 초기에는 다른 지방정부들이 빠르게 정책혁신을 채택하는 과정을 거치다가, 혁신에 저항하는 지방정부가 생겨나면서 속도에 한계가 생겨 후반에는 혁신의 채택이 느리게 이루어지면서, 전체적으로 S자 곡선을 그린다는 특징을 지닌다(Berry & 김대진,

9) 지방정부와 지방자치단체가 개념적으로 다른 의미라고 주장하는 논의들이 있다. 본 연구에서는 지방정부와 지방자치단체의 개념을 동일한 것으로 이해하며 이론적 논의에서는 지방정부라는 개념을, 실제 분석에서는 지방자치단체의 개념을 혼용하여 사용한다.

2010; Weyland, 2005). 따라서 공통된 정책에 대하여 확산이 일어나더라도 정책의 내용은 빠르게 채택한 정부와 저항하는 정부 간에 다양해질 가능성이 존재하게 된다. 이처럼 정책확산의 결과로 정책의 내용이 지방정부 간에 다양하게 나타날 수 있다는 점은 정책확산에 대한 논의를 유사한 이론적 논의와 차별화할 수 있는 근거가 될 수 있다.

정책확산은 흔히 정책이전(policy transfer), 동형화(isomorphism), 정책수렴(policy convergence) 등의 개념과 유사하게 이해된다. 이들 모두 특정한 정부의 정책이나 구조, 제도, 아이디어 등이 다른 정부에게서도 사용되는 현상을 지칭하는 개념으로 활용되기 때문이다(이석환, 2021). 물론 네 가지 개념이 서로 배타적으로 완전하게 구분되는 용어는 아니다. 다만, 현상에 대한 관심의 초점이 다르다는 점에서 구분해야 할 필요성이 존재한다.

앞서, 정책확산은 특정한 정부가 새로운 정책을 도입하고, 이를 다른 정부들이 뒤이어 도입하는 현상을 의미한다고 설명한 바 있다. 정책확산은 이처럼 정책이나 아이디어의 혁신이 확산하는 과정과 확산을 추동하는 기제(mechanism)에 초점을 맞추고 논의를 진행한다. 정책이전도 한 정부의 정책이나 아이디어가 다른 정부에게 활용되는 과정을 의미한다는 점에서(이석환, 2021; Dolowitz & Marsh, 2000) 정책확산과 유사한 속성을 공유한다. 그러나 정책확산이 구조적 요인 등을 중심으로 확산의 기제에 초점을 맞춘 반면, 정책이전은 정책을 채택하는 행위자에 초점을 맞추어 이전과정을 설명한다. 그러므로 정책이전에 대한 논의는 주로 행위자의 활동, 학습, 동기에 주목한다.

정책확산과 정책이전이 각각 구조와 행위자를 중심으로 과정을 설명하는 논의라면, 동형화와 정책수렴은 확산과 이전의 결과를 지칭하는 용어로 활용된다¹⁰). 동형화는 정부가 정책을 채택하고 정책이 전파되는 과정에서 정부 간에 유사해지는 과정을 지칭한다(Powell & DiMaggio, 2012). 동형화의 논의에서 강조하고자 하는 바는 정부의 정책 채택이 효율성이나 효과성을 높이겠다는 합리적이고 기능주의적 목적이 아닌, 제도적 환경 하에서 정당성을 획득하기 위한 목적에서 이루어질 수 있다는 것이다. 그러한 이유로 동형화는 신제도주의 논의 하에서 정부의 행태와 관행을 설명한다(유관희·김선형, 2017). 동형화 이론은 조직정당성 강화를 위한 기제로 동형화의 압력을 강제적(coercive), 모방적(mimetic), 규범적(normative) 압력으로 나누어 설명한다.

정부 간에 서로 유사해지는 현상을 설명한다는 점에서 정책수렴은 동형화와 공통적 특성을 지닌다. 동형화의 다양한 신제도주의적 압력처럼 정책수렴을 유발하는 요인도 의무화(imposition), 조화(harmonization), 경쟁(competition), 의사소통(communication), 독립

10) 정책확산이나 정책이전의 결과로 동일한 정책내용을 다른 정부에서 그대로 채택하기도 하지만, 정책혁신을 시도한 정부와의 경쟁력 우위 측면에서 다른 정책의 내용을 채택하기도 한다. 이를 정책확산의 이형화로 설명하기도 한다(Hall & Soskice, 2001).

적 문제해결(independent problem-solving) 등 다양하다(Holzinger & Knill, 2005). 그러나 정책수립의 논의에서는 정부 간에 정책의 유사성에 주목하며 항상 정책이 유사해지는 결과로 나타나는 것은 아니고, 특정한 조건에서만 성립된다고 본다. 조건이 성립하지 않는다면 정책의 결과는 분화로 나타날 수도 있다는 것이다.

본 연구는 지방정부가 디지털 플랫폼을 도입하고 운영하는 과정에서 어떠한 요인들이 다양한 디지털 플랫폼을 채택하게 하는지에 초점을 맞춘다. 그러한 점에서, 정책확산 이론을 활용하여 그 과정을 설명하고자 한다. 실제로, 정책확산 연구는 초기에는 ‘정책은 확산되는가(does policy diffuse?)’에 초점을 맞추었다면, 최근의 연구들은 ‘왜 혹은 어떻게 확산이 일어나는가(why or how diffusion occurs?)’에 초점을 맞추고 있다(장석준, 2013; Graham et al., 2008). 최근 변화하는 환경과 수요에 민감하게 대응하는 정부의 역할이 중요해졌고, 분권화된 정부 체제 안에서 지방정부의 자율성이 보장되면서 정부 간에 경쟁과 학습이 자유로이 이루어지게 되면서, 혁신적인 정책들이 빠르게 확산되고 있다. 정부의 성과향상을 위해 다른 지방정부의 선진 사례를 수용하는 기제가 일상적으로 작동하게 됨에 따라 특정한 정부가 혁신을 채택하게 되면 유사한 수준의 정부로 빠르게 확산을 유발하는 구조를 형성하게 된 것이다(Karch, 2010; Shipan & Volden, 2006). 정부 간 상호의존성의 증가가 혁신을 유발한다고 설명하는 연구들은 정책확산을 유발하는 기제와 관련하여 다양한 정부의 역량과 외부 환경적 요인, 요인들의 방향성에 따른 다양한 설명을 시도하였으며, 특히 한국에 초점을 맞춘 국내 연구들은 제한된 분권화 체제 안에서 정책 확산이 발생하는 기제를 외부확산의 수직적 방향성으로 설명하고자 하였다.

2) 외부확산 모형

정책확산 연구가 기존의 정책결정 요인 연구와 지니는 가장 큰 차별점은 외부적 요인을 명시적으로 제시하는 한편, 외부확산 요인의 방향성을 제시하였다는 점이다(윤선일·김정숙, 2022). 초기 정책확산 연구에서 초점을 맞추었던 내부결정요인 모형은 정부 간 영향력을 배제하였다는 점에서 한계를 지니고 있다(김선형·유란희, 2017)¹¹⁾.

정책확산의 외부적인 요인은 확산의 방향에 따라 크게 수직적인 확산(vertical diffusion)과 수평적인 확산(horizontal diffusion)으로 구분된다(Shipan & Volden, 2008). 수직적인 확산은 다시 확산이 하위 정부에서 상위 정부로 이루어지는지(bottom-up diffusion), 상위

11) 본 연구에서도 내부결정요인들을 외부확산 모형과 함께 살펴본다. 외부확산 요인들의 중요성이 대두된 이후, 정책확산에 있어서 외부확산 요인과 내부결정 요인을 결합한 통합모형이 제시되고, 두 측면의 요인을 종합적으로 살펴보는 방향을 정책확산 연구가 발전되어 왔기 때문이다(Berry & Berry, 1990).

정부에서 하위 정부로 이루어지는지(top-down diffusion)에 따라 구분되는데, 국내에서는 중앙집권적 중앙정부의 강제력이 지방정부의 정책채택에 주요한 압력으로 작용하므로 상향 확산을 체계적으로 분석한 연구는 많지 않다(이석환, 2013)¹²⁾. 이에 본 연구에서도 수직적 확산은 하향 확산에 한정하여 설명한다.

수직적인 확산은 중앙정부나 상위 정부의 정책이 지방의 하위 정부의 정책도입에 영향을 미치는 현상을 의미한다. 중앙정부는 특정한 정책을 설계하고 나면, 지방 정부에게 정책 도입을 의무화함으로써 전국적인 효과를 높이고자 한다(Berry, & Berry, 2007; Karch, 2006). 법령을 통해 제도의 도입을 의무화하거나(강압기제), 정책을 채택하는 지방정부에게 재정적 인센티브를 제공함으로써 지방정부가 정책을 도입하는 데 있어 필요로 하는 정당성을 제공하는 것이다(정당성 기제). 이밖에도 중앙정부의 정책을 벤치마킹하여 지방정부가 지역에 특화된 정책을 설계하는 데 아이디어를 제공하기도 한다(학습기제). 그러나 대부분 중앙정부에서 지방정부로 정책이 확산하는 하향적 수직 확산은 강압기제에 의해서 발생하는 것으로 이해되는데, 이는 근본적으로 중앙정부와 지방정부 간에 권력의 비대칭성이 존재하기 때문이다(이석환, 2022). 이렇듯 강압기제에 의한 하향 확산은 다른 확산의 형태와는 달리 지방정부의 비자발성에 의한 정책확산이라는 특징을 지닌다.

중앙정부 혹은 상위 정부의 강압적 기제에 의해 정책이 확산하는 과정을 논의한 기존의 연구는 국내에서는 주로 기초지방자치단체가 주민참여예산제도를 제도화하거나 출산장려정책을 확산하는 과정을 설명하는 데 초점을 맞추어 왔다(김선형·유란희, 2017; 이석환, 2021; 2013; 이정철·허만형, 2012; 최상한, 2010). 중앙정부의 강압적 기제에 의한 정책확산 현상은 특정한 정책사례나 정책 유형에만 한정된 것은 아닐 것이다. 실제로 탁성숙·권기현(2021) 등의 연구에서는 디지털 정책과 관련하여 중앙정부의 스마트시티 계획이 지방정부로 확산하는 과정을 설명하기도 하였다.

한편, 수평적 확산은 수준과 권한이 동일한 정부 간에 정책이 확산하는 현상으로, 인접한 정부 간에 지리적 근접성을 이유로 정책확산이 공간적 영향력을 지니거나(정책확산의 공간성) 지역이 인접하지 않더라도 동일한 이데올로기나 정치적 성향, 예산규모, 문화적 동질성 등을 지닌 정부 간에(지역확산 요인) 확산이 이루어짐을 의미한다(Mooney & Lee, 1995). 지방정

12) 드물기는 하나 지방정부 수준에서의 정책이 중앙정부의 정책채택에 영향을 미쳐 전국적인 정책으로 의무화되어 확산된 사례가 존재하기는 한다. 일례로, 남양주시에서 복지서비스의 성과향상을 위해 시행하였던 공공과 민간의 파트너십에 기반한 희망케어센터는 중앙정부에서 표준화 모형(ideal type)을 만들어 2017년 이후 전국 지방정부로 확산된 바 있다(유란희, 2018; Yang et al., 2020). 그러나 이러한 상향 확산의 경향을 아직까지 구체적으로 분석한 연구는 특히 양적 분석 측면에서 많이 시도되고 있지 못하다.

부는 문제를 해결하는 정책을 설계하는 데 있어 자신과 유사한 다른 지방정부가 정책을 채택하였는지를 조사한다. 이 과정에서 정부가 활용하는 확산기제로는 학습과 경쟁, 모방 등이 논의된다(윤선일·김정숙, 2022; 이석환, 2022; Berry & Berry, 2007; Elkins & Simmons, 2005).

학습 기제는 정책문제에 직면한 정부가 다른 정부의 성공한 정책사례를 참고하여 학습함으로써 해당 정책을 도입하는 것을 의미한다(김혜정, 2017; Shipan & Volden, 2008; Meseguer, 2006). 이는 지방정부가 다양한 경로를 통해 정책문제를 해결하기 위한 자문과 조언을 얻고, 이 과정에서 이루어지는 성공사례에 대한 학습을 통해 타 지방정부의 성공사례를 도입하기로 결정하는 것을 말한다. 이 때, '성공(success)'에 대한 판단은 정책 도입으로 인한 실질적 효과와 관련되기도 하지만, 때로는 정책 도입 행위 자체가 가진 정치적 상징성과 관련되기도 한다(Maggetti & Gilardi, 2016). 다음으로 경쟁의 기제는 다른 정부의 성공사례를 참고하기는 하나 정책설계와 집행에 들어가는 비용을 최대한 줄이고 새로운 자원을 끌어들이기 위해 다른 정부와 경쟁하는 과정에서 해당 정책을 도입하는 방향으로 작동한다. 경쟁에서 우위를 차지하기 위한 목적으로 혹은 경쟁적인 이점을 잃지 않기 위해서 경쟁적으로 정책을 채택하는 과정에서 정책확산이 이루어진다는 것이다(이대웅·권기현, 2014). 모방 기제는 앞선 학습이나 경쟁 기제와는 다르게 정책 도입이 필요하다는 합리적인 근거가 아닌 불확실성을 극복하기 위한 수단으로서 정책확산이 발생하는 것을 의미한다(DiMaggio & Powell, 2012; Walker, 1969). 이는 정책확산이 성과나 효과성 등의 학습 과정이 아닌 사회적 정당성 획득의 과정이라고 설명한다. 단순히 다른 정부에서 수행하는 정책을 도입하는 것만으로도 정부 존재의 정당성(legitimacy)이 발현될 수 있다는 것이다.

이러한 기제들을 바탕으로 수평적 정책확산을 분석한 연구들은 연구 결과에 있어서 일관된 결과를 얻지는 못하였다(이석환, 2022). 국가 간에 학습이나 경쟁을 통해 신자유주의 경제정책의 확산을 연구한 연구나(Simmons & Elkins, 2004), 국내에서도 지방정부 간에 기업투자 유치정책, 자살예방정책, 출산장려정책, 재난지원금 등이 확산되기는 하나 어떠한 기제가 영향을 미쳤는지에 대해서는 연구마다 의견이 다르게 나타나며 각 기제의 유효성 여부에 대해서도 서로 다른 결과를 도출하였다(김혜정, 2017; 장석준, 2013; 조일형 외, 2014; 한익현·김필, 2020). 다만, 기존 연구들은 수평적 확산의 발생과정에 대해서는 수평적 영향력을 확인하였다.

이에, 본 연구에서는 외부확산 모형의 수직적 확산과 수평적 확산에 영향을 미치는 강압과 학습, 경쟁, 모방 등 다양한 기제의 영향력을 다음과 같이 확인하고자 한다. 상위 정부의 압력이 발생하거나 유사한 수준의 정부에서 다양한 디지털 플랫폼 정책을 시행할 때 이를 단순히 모방하거나 경쟁하기 위해 도입하는지, 전문가들의 자문과 조언을 학습함으로써 도입하는지

를 분석함으로써 현 정부의 플랫폼 정부 추진에 있어 지방정부 간에 상호의존성이 발생하는지를 분석한다.

가설 1-1. 디지털 플랫폼에 대한 중앙정부의 수직적 압력이 지방정부(광역·기초 수준)의 디지털 플랫폼 도입 수준에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

가설 1-2. 디지털 플랫폼에 대한 학습이 지방정부(광역·기초 수준)의 디지털 플랫폼 도입 수준에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

가설 1-3. 우수한 지방정부의 디지털 플랫폼 사례에 대한 경쟁과 모방이 지방정부(광역·기초 수준)의 디지털 플랫폼 정책 도입 수준에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

3) 내부결정 모형

정책확산에 있어 정부의 내적 요인이 영향을 미친다고 설명하는 논의는 정책확산 초기 연구에서 주목하였던 요인이다. 주로 정부의 역량과 사회·경제·정치적 특성이 정책의 도입에 영향을 미친다고 해석하는데(김선형·유란희, 2017; 윤선일·김정숙, 2022), 이는 하나의 정책 도입을 결정하는 데 있어 외부적 환경보다는 정부 자체가 가지고 있는 역량이 정책을 감당할 수 있는 수준인가가 중요하다고 보았기 때문이다. 정부의 정책행위자가 정책을 설계하고 집행할 역량(implementation capacity)이 되는지, 다시 말해 의사결정과정을 구조화할 수 있는지 그리고 사회 전반의 의견을 수렴하여 결정을 수행하고 강화할 수 있는지가 중요하다는 것이다(Polidano, 1999). 다른 한 편으로 정부역량은 정책을 도입하는 데 있어 정부가 지닌 물리적 역량을 의미하기도 한다. 특히 지방정부 차원에서 해당 정책과 관련한 조직적·인적 역량이 얼마나 되는지, 재정적 역량은 충분한지, 그리고 입법과 행정 등에 있어 정치적 역량은 얼마나 되는지 등이 영향을 미친다는 것이다(김혜정·이승중, 2006).

이러한 내부적 결정요인은 다양한 특성을 지니므로 외부확산 요인에 의해 정책확산이 이루어질 때 외부적인 압력을 완화하기도 한다(이정철·허만형, 2012; Berry & Berry, 2007). 공간적으로 인접한 지방정부인 경우에도 정책확산이 일어나지 않게 한다거나, 정책확산이 발생하는 과정에서 외부확산 요인의 영향력을 약화시키는 방향으로 작용하게 된다. 이와 반대로, 지리적으로 멀리 떨어져 있는 정부이거나 유사하지 않은 정부 간에 정책확산이 일어나게 하는 주요한 촉진요인으로 작용하기도 한다.

정책확산에 관한 연구들이 점차 누적되면서, 내부결정 요인으로서 정부역량 외에 다양한 구체적 요인들이 사회·경제·정치적 특성으로 간주되기 시작하였다. 예를 들어, 지방정부의 인구규모나 주민교육 수준(남궁근, 1994), 단체장의 리더십이나 정치적인 신념(엄태호·윤성일,

2013), 시민단체나 이익집단을 포함하는 주민들의 구체적인 요구, 재정자립도 등 재정력 등 (이석환, 2013)의 구체적인 요인 등이 언급되기 시작하였으며, 특정한 정책에는 관련된 특정한 수요들이 정책 도입을 유도하는 동기로 설명되었다(Daley & Garand, 2005). 실제로 기존 연구들은 내부결정 요인들을 다양하게 제시하면서 사회·정치·경제적 특성이 정책 도입의 촉진요인이 되기도 장애요인이 되기도 한다는 것을 증명하였다(이석환, 2014; Berry & Berry, 1990; Rogers, 1995; Walker, 1969).

이를 바탕으로, 본 연구에서도 내부결정 요인으로서 지방정부가 디지털 플랫폼을 도입하는데 있어 정부의 다양한 역량과 특성이 영향을 미칠 수 있는지를 확인한다. 정부의 정책집행 역량으로서 디지털 플랫폼과 관련한 전략을 지니고 있는지, 조직적·인적·재정적·정치적 역량 등으로 디지털 플랫폼과 관련한 자원의 정도를 분석한다.

가설 2-1. 지방정부의 플랫폼 관련 정책역량은 디지털 플랫폼 도입 수준에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

가설 2-2. 지방정부의 플랫폼 관련 조직 역량은 디지털 플랫폼 도입 수준에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

가설 2-3. 지방정부의 플랫폼 관련 인적 역량은 디지털 플랫폼 도입 수준에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

가설 2-4. 지방정부의 플랫폼 관련 재정 역량은 디지털 플랫폼 도입 수준에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

가설 2-5. 지방정부의 플랫폼에 대한 정치적 역량은 디지털 플랫폼 도입 수준에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

가설 2-6. 지방정부의 플랫폼 관련 주민 수요는 디지털 플랫폼 도입 수준에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

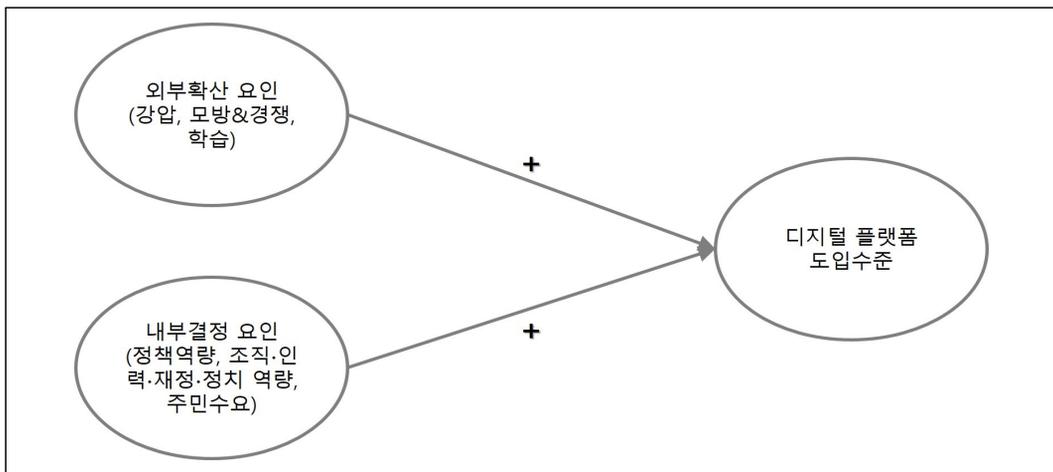
Ⅲ. 연구설계

1. 연구모형

본 연구는 플랫폼 정부에서 활용하는 플랫폼이 다양한 유형으로 구분된다는 이론적 논의를 바탕으로, 플랫폼의 주요한 핵심적 기능과 정부와 민간 및 시민 간 서비스 방향성을 기준으로

플랫폼의 유형을 크게 정보제공형, 정책제안형, 그리고 민간역량증개형 공공플랫폼의 세 가지로 구분하여 지방정부의 디지털 플랫폼 도입 현황을 점검한다. 현 정부의 정부혁신을 위한 수단으로 ‘디지털 플랫폼 정부’가 등장한 상황에서 지방정부는 정부혁신으로서 디지털 플랫폼을 도입하였는지를 확인한다. 또한, 디지털 플랫폼의 도입에 지방정부의 정부역량과 외부의 환경적 요인이 영향을 미쳤을 것이라는 가설을 통해 어떠한 요인이 지방정부의 플랫폼 도입을 추동하는지를 분석한다. 이에 따라, <그림 1>과 같이 지방정부의 디지털 플랫폼 수준을 세 가지 유형의 도입 정도로 보고, 정책학산 논의를 바탕으로 외부확산 요인과 내부결정 요인으로 구분하여 각 요인이 도입 수준에 유의미한 영향을 미쳤는지를 확인한다.

<그림 1> 연구의 분석틀



2. 분석 자료 및 변수

1) 분석 자료

본 연구는 한국지방행정연구원에서 2022년에 전국의 광역·기초지방자치단체를 대상으로 실시한 “지방자치단체의 플랫폼 정부 활용방안 실태조사” 설문조사 자료를 활용하였다. 본 조사는 한국지방행정연구원에서 디지털 플랫폼 정부의 개념과 방향을 정의하고, 지방정부의 플랫폼 정부 유형별 수준을 파악하고 플랫폼 활용방안을 제시하기 위해 실시한 단년도 조사로, 플랫폼 정부 현황을 파악하는 데 있어 가장 적합한 최신의 자료이다.

설문조사의 설계는 다음과 같이 이루어졌다. 세 가지 플랫폼 유형별로 지방자치단체에서

활용하는 유형별 플랫폼의 사례와 설계 및 운영방식, 이용자 규모, 플랫폼 만족도 조사방식 및 만족도 수준, 플랫폼 관련 정부의 성과향상 정도, 플랫폼 활성화를 위한 주요 주체의 역할 인식 등의 응답을 확인하였다. 이 중 본 연구에서는 각 플랫폼 유형별 플랫폼의 사례와 운영 방식 및 플랫폼 도입의 주요 원인을 묻는 문항을 활용하였다.

조사대상은 2022년 기준 245개 지방자치단체(광역지방자치단체 17개, 기초지방자치단체 228개)이며, 설문지는 공문을 통해 지방자치단체에 배부되었고 메일로 회신하는 방식으로 조사를 수행하였다. 설문조사의 응답자는 플랫폼 관련 담당자나 플랫폼을 활용한 업무를 수행한 경험이 있는 기획실, 정보화담당관, 정보통신 및 전산 관리부서의 담당자로 한정하였다. 설문 기간은 2022년 6월 30일부터 7월 31일까지 약 한 달간 시행되었으며, 96개 지자체가 응답하여 약 40%의 회수율을 보였다(이경은 외, 2022).

2) 변수의 측정

주요 변수의 측정은 설문조사의 문항을 활용하여 다음과 같은 작업을 수행하였다. 종속변수는 '디지털 플랫폼 다양성 수준'으로 유형별 플랫폼을 시행하고 있는지를 묻은 문항을 취합하여 도입한 유형별 플랫폼을 서열척도로 변환하였다. 어떠한 플랫폼도 도입하지 않았다면 0에서 3가지 모든 플랫폼 유형을 도입하였으면 3으로 측정하였다¹³⁾. 이는 정보제공형 플랫폼에서 민간역량증개형 플랫폼으로 갈수록 발전된 플랫폼 정부를 운영하고 있다는 것을 의미하는 것은 아니며, 다양한 유형의 플랫폼을 많이 선택하는 지방정부일수록 플랫폼 정도가 고도화되어 있다는 것을 의미한다. 하나의 지방정부에서 지역과 지자체 및 주민 특성에 따라 여러 유형을 선택할수록 플랫폼의 복합적 기능을 활용하고 있다고 보는 것이다. 이는 지방정부마다 적합한 플랫폼 정도는 다를 수 있다는 것을 고려한 측정이다.

다음으로, 독립변수 중 외부확산 요인은 수직적 확산과 수평적 확산의 주요 요인을 플랫폼 유형별로 더미변수로 측정하여 그 값을 합산하였다. 즉, 유형별 외부확산 요인이 있었으면 1, 없었으면 0으로 측정하여 그 값을 합산한 것이다. 연구에서 활용한 문항은 유형별 플랫폼을 도입한 주요한 원인을 다섯 가지로 제시하였으며, 해당하는 답변에 응답하도록 하였다. 이를 선택지별 인식 여부로 조작화하였다. 수직적 확산의 강압기제는 플랫폼 도입의 주요 원인을 '중앙정부의 요구'로 응답한 것으로, 수평적 확산의 학습기제는 주요 원인으로 '전문가 집단

13) 종속변수로 조작화한 유형별 플랫폼 시행 여부의 질문은 "귀하의 지방자치단체에서 시행하고 있는 '정보제공형/정책제안형/민간역량증개형 공공플랫폼'에는 무엇이 있습니까?"로 5~6가지 구체적 사례를 제시하였으며, 본 연구에서는 5개 중 하나라도 응답이 있으면 해당 플랫폼을 도입하였다고 판단하고 1로 코딩하였다.

의 자문 및 조언'으로, 모방·경쟁기제는 주요 원인으로 '우수 지자체 벤치마킹'으로 응답한 것을 조작화하였다¹⁴⁾.

독립변수 중 내부결정 요인은 해당하는 설문문항을 변수에 따라 유형별 응답을 합산하였다. 정부의 정책역량과 주민 수요는 유형별 플랫폼을 도입한 주요한 원인으로 제시된 다섯 가지 중, 지자체의 중장기 발전전략과 주민들의 수요 대응 응답만을 추출하여, 유형별 더미로 측정 한 후 값을 합하였다¹⁵⁾. 그 외에 조직·인력·재정 역량은 유형별 플랫폼과 관련한 조직과 인력, 재정 규모에 대한 응답을 더미변수로 측정 한 후 합산하였다. 구체적으로 조직 역량은 전담 조직이 있는 경우는 1, 없는 경우는 0으로 측정하여 3개 유형의 응답을 합산하였고¹⁶⁾, 인적 자원 역량은 평균 인력이 1명 초과인 경우를 1, 1명 이하인 경우를 0으로 측정하여 합산하였다.¹⁷⁾ 재정 역량의 경우에는 플랫폼 유형별 중위값이 달라 유형별 중위값을 기준으로 중위값 이상을 1, 그 미만인 경우를 0으로 측정하여 합산하였다.¹⁸⁾ 마지막으로 정치 역량은 플랫폼에 대한 단체장의 관심 여부를 더미변수로 측정 한 후 세 개 유형별 응답을 합하였다¹⁹⁾.

끝으로, 통제변수는 지방정부의 사회·재정·행정적 특성을 변수로 측정하였으며, 인구 규모, 재정력과 재정자립도 및 지방자치단체의 광역, 시, 군, 구 여부를 더미변수로 생성하여 활용 하였다(〈표 2〉 참조). 분석 방법으로는 기초통계와 상관관계 분석 외에 정책확산의 요인들이 미치는 영향력을 확인하기 위해 서열형 변수인 종속변수의 특성을 반영하여 순서로지분석을 활용하였다.

14) 외부확산 요인으로 조작화한 질문은 “‘정보제공형/정책제안형/민간역량중개형 공공플랫폼’을 계획하고자 하는 가장 주요한 원인은 무엇입니까?”로 ① 우수 지자체 벤치마킹, ② 주민들의 수요 대응, ③ 전문가 집단의 자문 및 조언, ④ 지자체 중장기 발전전략, ⑤ 중앙정부의 요구로 선택지가 제시되었다.

15) 내부결정 요인으로 조작화한 설문문항은 “‘정보제공형/정책제안형/민간역량중개형 공공플랫폼’을 계획하고자 하는 가장 주요한 원인은 무엇입니까?”로 ② 주민들의 수요 대응은 주민 수요 여부로, ④ 지자체 중장기 발전 전략은 정책역량 변수로 조작화하였다.

16) 조직 역량의 경우 “‘정보제공형/정책제안형/민간역량중개형 공공플랫폼’을 위한 별도의 조직이 있는지에 대해 질문하였으며, 이에 대해 전담조직이 없다고 응답한 경우를 0, 그 이외의 경우를 1로 측정하였다.

17) 인적 역량에 대한 설문문항은 “평균적인 인력규모가 어떻게 됩니까?”이며, 해당 질문에 대한 응답의 중위값은 ‘1명 이하’로 이를 기준으로 중위값 이하면 0, 중위값 이상이면 1로 재코딩하였다.

18) 재정 역량에 대한 설문문항은 “평균 연간 예산 규모는 어떻게 됩니까?”이며, 응답의 중위값을 중심으로 정보제공형의 경우 플랫폼 예산이 5천만 원 미만이라고 응답한 경우를 0, 정책제안형의 경우 1천만 원 미만이라고 응답한 경우를 0, 민간역량중개형의 경우 3천만 원 미만이라고 응답한 경우를 0, 그 외를 1로 코딩하였다.

19) 정치적 역량을 측정하기 위한 설문문항은 “귀하의 지방자치단체장은 ‘정보제공형/정책제안형/민간역량중개형 공공플랫폼’의 운영 및 활성화에 얼마나 관심을 가지고 있습니까?”이며, 이에 대해 ‘① 전혀 관심이 없다’ 또는 ‘② 별로 관심이 없다’라고 응답한 경우를 0, 그 외의 경우를 1로 재코딩하였다.

〈표 2〉 변수의 측정

변수		측정	
종속 변수	디지털 플랫폼 도입 수준	3개 유형 모두 도입=3, 2개 유형 도입=2, 1개 유형 도입=1, 플랫폼 도입하지 않음=0	
독립 변수	수직적 확산	강압기제	플랫폼 도입에 중앙정부 압력이 영향(3개 유형 응답 합산)=0~3
		수평적 확산	학습기제
	내부 결정 요인	모방·경쟁기제	플랫폼 도입에 우수 지자체의 사례가 영향(3개 유형 응답 합산)=0~3
		정책 역량	플랫폼 도입에 지자체 중장기 발전전략이 영향(3개 유형 응답 합산)=0~3
		조직 역량	플랫폼 전담 조직 여부(3개 유형 응답 합산)=0~3
		인적 역량	플랫폼 전담 평균 인력 규모(중위값 이상 1, 이하 0, 3개 유형 응답 합산)=0~3
		재정 역량	플랫폼 전담 연간 예산 규모(중위값 이상 1, 이하 0, 3개 유형 응답 합산)=0~3
		정치적 역량	플랫폼에 대한 단체장의 관심여부(3개 유형 응답 합산)=0~3
주민 수요	플랫폼 도입에 주민 수요가 영향(3개 유형 응답 합산)=0~3		
통제 변수	인구 규모	2022년 주민등록인구(통계청)의 로그값	
	재정력	2022년 지자체 세입예산(지방재정365)의 로그값	
	재정자립도	2022년 지자체 재정자립도(지방재정365)	
	지자체 유형	지자체 유형(광역시/시/군/구)별로 더미변수 측정 (광역시 포함: 참조그룹=광역시, 광역 미포함: 참조그룹=군)	

IV. 분석 결과

1. 기초통계 분석 및 상관관계 분석²⁰⁾

1) 기초통계 분석 및 플랫폼 도입 현황

본 연구의 주요 변수에 대한 기초통계량은 <표 3>과 같다. 우선, 지방자치단체 디지털 플랫폼 도입 수준은 평균 2.77로 나타나, 56개 지방자치단체는 전반적으로 다양한 유형의 디지털 플랫폼을 도입하고 있는 것으로 나타났다. 표준편차도 0.5 수준으로 지방자치단체 간에 큰 차

20) 한국지방행정연구원의 “지방자치단체의 플랫폼 정부 활용방안 실태조사”에서는 총 96개 지방자치단체가 응답하였다. 그러나 문항별로 응답률에 차이가 존재하여, 최종적으로 본 분석에서 사용한 관측치는 총 56개이다. 이하에서는 56개의 관측치를 기준으로 작성된 분석 결과를 보고한다.

이 없이 3개 유형의 디지털 플랫폼을 도입한 것을 알 수 있다.

〈표 3〉 기초통계분석 결과

변수		관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값	
종속변수	디지털 플랫폼 도입 수준	56	2.77	0.50	1	3	
독립변수	수직적 확산	강압기제	56	0.09	0.29	0	1
		수평적 확산	학습기제	56	0.09	0.29	0
	내부결정 요인	모방·경쟁기제	56	0.14	0.40	0	2
		정책 역량	56	0.38	0.65	0	3
		조직 역량	56	0.46	0.74	0	2
		인적 자원 역량	56	0.98	0.94	0	3
		재정 역량	56	0.98	0.92	0	3
		정치적 역량	56	1.86	0.88	0	3
		주민 수요	56	1.02	0.82	0	3
통제변수	인구 규모	56	12.22	1.42	10.06	16.42	
	재정력	56	27.78	1.09	26.53	31.50	
	재정자립도	56	22.85	16.24	6.50	78.14	

주: 범주형 변수는 제외함

유형별로 지방자치단체에서 도입한 디지털 플랫폼의 현황은 어떻게 될까? 설문조사에서 유형별로 지방자치단체에서 제시한 플랫폼의 구체적 사례를 살펴보면 다음과 같다(〈그림 2〉 참조). 우선, 정보제공형 플랫폼은 크게 지방자치단체의 정책공개 및 홍보 플랫폼과 공공데이터 공개 플랫폼으로 구분해 볼 수 있다. 응답에서는 홈페이지나 SNS 등 정책을 홍보하는 창구나 복지나 관광서비스 등에 관한 정보를 제공하는 플랫폼을 운영하는 지방자치단체는 중복으로 응답할 수 있도록 하였는데, 응답에 참여한 지방자치단체 중 정책을 홍보하는 곳은 89개, 정책정보를 제공하는 곳은 25개 지자체였으며 정책정보를 제공하는 곳은 홍보 플랫폼도 함께 이용하고 있었다. 반면, 공공데이터 공개 플랫폼을 운영하는 지방자치단체는 원본 자료를 공개하는 사이트를 운영하는 경우와 분석 결과를 공개하는 사이트를 운영하는 경우에 대해 중복으로 응답할 수 있도록 하였으며, 각각 22개, 19개 지자체가 운영하고 있다고 응답하였다. 단순한 정책공개나 홍보 플랫폼에 비해서 공공데이터와 관련한 플랫폼을 운영하는 지방자치단체는 다소 적은 것으로 확인된 것이다. 앞서 플랫폼 정부의 운영이 데이터를 완전 개방하는 것에서부터 시작되었다는 것을 볼 때, 지방자치단체 수준에서 플랫폼 정부의 도입은 데이터 공개를 위한 것에서부터 시작될 필요가 있다는 것을 보여준다.

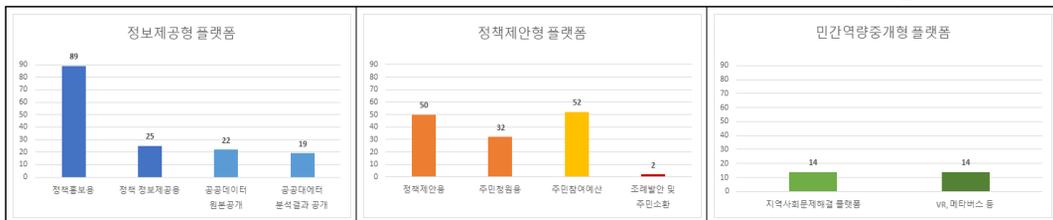
다음으로, 정책제안형 플랫폼은 참여 분야에 따라 크게 세 가지로 구분해 볼 수 있는데, 정책과 관련한 청원과 제안, 예산 분야에서의 참여, 그리고 법적인 영역에서의 참여가 이에 해당된다. 시민제안 서비스나 온라인 신문고를 통한 청원 등의 플랫폼을 운영하고 있는 지방자치단체는 중복응답이 가능했는데, 정책제안은 50개 지자체, 온라인 청원은 32개 지자체에서 도입하여 운영하고 있었다. 주민참여예산제도와 같은 참여 플랫폼은 52개 지자체에서 도입하여 참여 유형 중 가장 많은 지방자치단체에서 도입하는 것으로 나타났다. 반면에, 조례발안이나 주민수환 등과 같은 법·제도적 측면에서 주민참여 방안을 마련한 지방자치단체는 단 2곳으로 정책제안형 플랫폼 또한 단순 제안과 참여 분야에 집중되어 있는 것으로 확인된다.

C2C 유형으로 민간역량증개형 플랫폼은 지방자치단체가 마련한 플랫폼 안에서 민간영역 행위자와 시민들이 참여하여 서로 상호작용하는 사례와 최신 4차산업혁명 기술이 적용된 VR, 메타버스 플랫폼 등을 운영하는 사례로 나누어볼 수 있다. 단순히 지역사회 문제해결 플랫폼을 마련해두는 수준으로는 14개 지자체가 도입하는 것으로 나타났으며, AR·VR 기술을 활용하여 온라인 장터, 지역관광·축제 플랫폼을 운영하는 지자체도 14개 수준으로 민간역량증개형 플랫폼의 경우는 기술 수준과 상관없이 유사한 수준으로 플랫폼을 도입하는 것을 알 수 있다.

플랫폼의 유형별로는 정보제공형 플랫폼이 다른 유형에 비해 대부분 지방자치단체에서 도입하여 운영을 하고 있으나, 공공데이터의 완전개방을 지향하는 지자체는 절반 정도 수준인 것으로 확인된다. 정책제안형 플랫폼 또한 지자체 과반이 도입하여 도입·운영하고 있으나 단순한 정책제안 정도에 그쳐 법적 수준에서의 참여까지는 플랫폼을 통해 이루어지지 않는 것을 알 수 있다. 끝으로, 일부 지방자치단체에서 시민 대 시민 간 참여를 기반으로 하는 민간역량증개형 플랫폼을 운영하고 있으며, 해당 지자체들의 경우에는 플랫폼 활성화를 위한 최신 정보통신기술도 높은 수준을 보였다.

〈그림 2〉 플랫폼 정부의 유형별 현황(2022)

(단위: 지자체 수)



주: 플랫폼 사례는 복수응답 가능했으며, 막대그래프의 색은 응답을 유사한 활용사례별로 군집화한 것으로 정보제공형 플랫폼은 2가지(정책홍보 및 공개, 공공데이터 공개), 정책제안형 플랫폼은 3가지(단순 정책제안, 예산참여, 법적 참여), 민간역량증개형 플랫폼은 2가지(문제해결 플랫폼, VR기술 활용 플랫폼)임
출처: 지방자치단체의 플랫폼 정부 활용방안 실태조사(2022)

한편, 독립변수와 통제변수에 대한 기초통계량을 살펴보면 <표 3>과 같다. 외부확산 요인 중에서 수직적 확산의 강압기제는 평균 0.09(최대값 1)로 플랫폼 활용에 있어 수직적 강압기제는 크기 않은 것으로 나타났다. 수평적 확산 중에서 유사한 지방정부 사례에 대한 학습기제 또한 평균 0.09(최대값 1)로 확인되었으며, 모방·경쟁 기제는 평균 0.14(최대값 2)로 나타났으나 최대값에 있어 앞선 기제들에 차이가 있어 단순히 평균치가 다른 기제에 비해 높다고 판단하기는 어려우며, 외부확산은 모두 평균적으로 낮은 것으로 확인된다. 다만, 각 요인별 지방자치단체 간의 편차는 변동계수(coefficient of variation)는 각각 3.2, 3.2, 3.8로 확인되어 상당히 큰 것으로 나타났다.

지방자치단체의 내부결정 요인은 지방자치단체가 중장기적 발전전략을 가지고 있는지를 보여주는 정책역량이 평균 0.38(최대값 3)로 특히 낮은 수준에 주로 분포된 것을 알 수 있다. 조직 역량은 평균 0.46(최대값 3)로, 인적 역량은 0.98(최대값 3)로 나타나 플랫폼을 도입·운영하기 위한 조직과 인적 자원은 비교적 규모있게 마련해두는 것을 알 수 있다. 정치적 역량은 내부결정 요인 중 상대적으로 높은 수준을 보였는데, 평균 1.86(최대값 3)에 분포되어 있어, 지방자치단체장의 관심을 확인해볼 수 있다. 마지막으로 주민수요는 평균 1.02(최대값 3)를 보여 정치 역량과 유사하게 플랫폼에 대한 지방자치단체 내 주민들과 관심도를 확인해볼 수 있다.

통제변수에 해당하는 인구 규모와 재정력, 재정자립도는 평균값이 각각 12.22, 27.78, 22.85를 보이는 것을 확인할 수 있으며, 특히 재정자립도는 지방자치단체 간에 표준편차가 크게 나타나 재정자립도가 지자체마다 크게 차이가 나는 것을 알 수 있다.

2) 상관관계 분석

본 연구의 주요 변수에 대한 상관관계 분석 결과는 <표 4>와 같다. 종속변수와 주요 독립변수 간에는 유의미한 상관성이 발견되지 않았으며, 외부확산 요인과 내부결정 요인 간에 일부 유의미한 상관성이 발견되었다. 수직적 강압기제와 지방자치단체의 인적 역량 간에 음의 상관관계가 발견되어, 플랫폼과 관련한 인적 역량이 부족한 지방자치단체가 플랫폼 도입에 대한 중앙정부의 수직적 압력을 보다 크게 느끼는 가능성에 대하여 짐작해볼 수 있다²¹⁾.

지방자치단체의 내부결정 요인은 정책역량, 인적 역량, 정치 역량, 주민수요 간에도 유의미

21) 유사한 맥락에서 “지방자치단체의 플랫폼 정부 활용방안 실태조사”에서 플랫폼의 활성화를 위한 중앙과 광역, 기초지방자치단체의 역할의 중요성에 대해 설문한 결과, 대부분 유형에서 중앙정부보다는 광역과 기초지방자치단체의 중요성을 제시하였으며, 일부 응답의 경우 플랫폼을 전달할 인력이 없음에도 불구하고 중앙정부에서 요청하는 내용이 많아 온전히 수행하기가 힘들다고 하였으며, 중앙정부의 정책을 지방 수준에서 추진하기 위해 상응하는 조직과 인력, 예산을 배치해줄 것을 요구하기도 하였다.

한 상관성을 보이는 것으로 나타났다. 다양한 유형의 플랫폼을 도입·운영하고자 하는 지방자치단체는 관련하여 중장기적 발전전략을 수립하는 한편, 대응하는 인력을 배치하고자 하며, 지방자치단체장의 관심도가 높은 지자체는 관련한 조직과 인력 및 예산이 지역 수준에서도 적극적으로 지원되는 가능성을 확인해볼 수 있는 것이다.

한편, 통제변수는 인구규모와 재정력, 재정자립도가 조직 역량, 인적 역량 등과 일부 상관성을 나타내었으며, 통제변수 간에도 높은 상관성을 보이는 것으로 나타났다.

〈표 4〉 상관관계분석 결과

변수		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
종속	디지털 플랫폼 도입 수준 (1)	1											
	독립												
	강압기제 (2)	0.15	1										
	학습기제 (3)	0.02	-0.10	1									
	모방·경쟁기제 (4)	0.08	-0.11	-0.11	1								
	정책 역량 (5)	0.16	-0.07	-0.18	-0.18	1							
	조직 역량 (6)	0.15	0.02	0.06	-0.20	-0.03	1						
	인적 역량 (7)	0.07	-0.33*	0.07	0.01	0.33*	0.01	1					
	재정 역량 (8)	0.11	-0.04	0.21	0.14	0.01	0.35*	-0.05	1				
	정치 역량 (9)	0.21	-0.15	0.12	-0.02	0.16	0.28*	0.42*	0.23	1			
	주민 수요 (10)	-0.03	-0.17	-0.16	-0.24	0.20	0.09	-0.02	-0.35*	0.10	1		
통제	인구 규모 (11)	0.14	-0.14	0.25	0.04	0.19	0.29*	0.53*	-0.05	0.11	0.41*	1	
	재정력 (12)	0.24	-0.06	0.18	0.06	0.15	0.16	0.55*	-0.05	0.14	0.44*	0.85*	1
	재정자립도 (13)	0.08	-0.18	0.15	0.05	0.14	0.33*	0.36*	-0.16	0.14	0.32*	0.78*	0.71*

* $p < 0.05$

2. 디지털 플랫폼 도입 수준에 대한 정책확산 요인의 분석 결과

본 연구에서 설정한 가설을 검증하기 위해 순서로짓 분석을 수행한 결과는 〈표 5〉와 같다. 우선, 모형에 대하여 설명하면 다음과 같다. 모형 1-1부터 모형 1-3까지는 광역지자체의 관측치를 포함한 분석결과이며, 모형 2-1부터 모형 2-3까지는 지방자치단체의 수직적인 수준을 고려하여 광역지자체의 관측치를 제외하고 기초지자체의 관측치만으로 분석한 결과이다. 〈표 5〉를 통해 볼 때, 광역지자체를 포함한 분석과 광역지자체를 제외한 분석의 결과가 유사한 경향성을 보이는 것을 알 수 있다. 세부 모형 간의 차이는 주요 독립변수 간 상관성을 고

려하여 모형 1-1과 2-1은 통제변수만을 분석하였으며, 모형 1-2, 2-2는 지방자치단체의 내부결정 요인을 추가적으로 분석하였고, 모형 1-3과 2-3은 외부확산 요인까지 취합하여 통합적인 분석을 시도하였다.

모든 설명요인이 포함된 최종 분석모형(모형 1-3 & 모형 2-3)의 결과를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 외부확산 요인 중에는 수평적 확산 기제인 학습기제($\beta=3.214$, $p<0.1$)와 모방·경쟁 기제($\beta=3.451$, $p<0.1$)가 다양한 디지털 플랫폼을 도입하는 데 유의미하게 영향을 미치는 것으로 나타났다(가설 1-2, 가설 1-3 채택). 이는 지방정부가 다양한 플랫폼 정부 유형을 채택하는 데 있어 합리성의 측면과 정당성의 측면이 동시에 작용할 수 있다는 것을 보여준다(DiMaggio & Powell, 1983; Dobbin et al., 2007). 합리성의 측면은 지방정부의 학습기제를 설명하는데 다른 정부가 채택한 플랫폼 정부의 성공한 사례나 실패한 사례를 정보로 습득함으로써 정책효과를 확인하게 되고 이것이 해당 지방정부의 유형 채택에 영향을 주게 된다는 것이다. 즉, 플랫폼의 도입과 관련하여 지방정부는 실패의 비용을 최소화하고 성공의 효과를 극대화하기 위해 정책을 당장 시행하기보다는 사전에 전문가로부터 플랫폼에 대한 전문적인 자문이나 조언을 듣는 것에 초점을 맞추는 지방자치단체일수록 다양한 유형의 디지털 플랫폼을 도입하고자 한다는 것이다. 또한, 정당성 측면은 모방이나 경쟁기제를 설명하는데, 정부가 플랫폼의 기능적 필요에 따라 정책을 도입하는 것이 아니라 상징적 차원에서 플랫폼 정부의 정당성을 확보하거나 다른 지방정부와의 유사성을 과시하기 위해 채택하게 되는 것을 의미한다. 지방정부는 유사한 수준의 다른 지방정부에서 혁신적으로 채택한 플랫폼 정부의 성과 여부와는 상관없이 지역주민이나 외부에 동일한 플랫폼을 해당 지방정부도 시행하고 있다는 것을 선보이기 위해 다양한 유형을 채택할 수 있다. 이로 인해, 우수한 지방정부(지방자치단체)의 사례를 경쟁적, 정당성 차원에서 모방하고자 하는 동기가 강한 지방자치단체일수록 보다 다양한 유형의 디지털 플랫폼을 도입하는 것이다. 앞서, 새로운 정책혁신에 대응하는 차원에서 비용을 최대한 줄이고 새로운 자원을 끌어들이기 위한 전략으로 다른 지방자치단체의 정책을 도입한다는 이론적 논의를 플랫폼 정부가 활성화되는 과정에서도 확인한 것이다.

반면에, 중앙정부 수준에서의 정책 방향이 결정되면 이것이 수직적 압력으로 작용하여 도입을 강압한다는 논리는 디지털 플랫폼의 다양화에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다(가설 1-1 기각). 기존에 다양한 분야의 정책확산을 논의한 연구들이 중앙과 지방 간의 불균형적인 관계를 바탕으로 중앙정부의 영향력을 중요하게 설명하였던 것과 달리(유란희·김선형, 2017; 이석환, 2022; Berry & Berry, 2007; Karch, 2006), 플랫폼 정부 활성화에 있어서는 중앙정부의 강압기제가 지방정부(지방자치단체)의 비자발적 정책확산에 영향을 미치지 못한 것이다. 현 정부가 주요 국정과제로 디지털 플랫폼 정부를 제시하였음에도 불구하고, 지방자치단체 수준에서 영향을 받지 못했다는 것은 주목할만 하다. 이와 관련해, 중

양정부에서 제시한 디지털 플랫폼 추진 전략들을 면밀히 살펴볼 필요가 있다.

2022년에 발표된 국정과제 중에서 디지털 혁신은 사회 전 분야에 걸친 광범위한 추진으로 이루어지는 한편, 그 과정에 디지털 플랫폼 정부를 제시하고 있는데, 전체 120개 국정과제 중에서 41개 과제가 관련 있는 것으로 확인된다(한국지능정보사회진흥원, 2022). 여기에는 디지털 혁신을 추진하는 주체도 명시적으로 포함되는데 과학기술정보통신부와 행정안전부를 주축으로 하여 산업통상자원부, 중소기업벤처부, 교육부 등 다수의 부처가 관여하는 것으로 설명한다. 중요한 것은 중앙부처를 중심으로 공공과 민간(기업과 국민) 간의 협력을 강조하고 있으나 여기에 명시적 주체로 지방정부를 언급하고 있지는 않다는 것이다. 행정 효율화나 국민 요구에 민감하게 대응하는 서비스를 제공하겠다고 중점 과제의 내용을 설명하면서 행안부 등 일부 부처를 중심으로 지방자치단체가 참여하는 디지털 혁신을 주도할 수는 있을 것이나, 이 역시 과제에서 지방자치단체에 대한 중앙정부의 방향성을 구체적으로 담아내지는 못하였다. 다만 2023년 예산안을 부처와 과제별로 배분하는 과정에서 지역경제, 지역산업, 지역인재 등의 개념에 '지역'이 일부 활용되었을 뿐이다. 중앙정부를 중심으로 하는 국정과제의 발표가 조사 당시 지방정부(지방자치단체)에게는 영향력이 미치지 못했을 가능성이 있는 것이다.

내부결정 요인 중에서는 지방자치단체의 정책역량($\beta=3.032$, $p<0.05$)이 디지털 플랫폼 도입 수준에 유의미하게 영향을 미치는 것으로 나타났다(가설 2-1 채택). 지방자치단체가 디지털 플랫폼을 도입하기 위해 자체적으로 중장기 발전전략을 세운다면 정부와 시민 간 양방향성을 기반으로 하는 다양한 플랫폼을 도입하고자 한다는 것이다. 이는 지방자치단체가 플랫폼을 도입하는 데 있어 외부적인 확산의 영향력 외에도 전략적인 선택에 의해 디지털 플랫폼 수준이 달라지는 가능성을 나타낸다. 반면에, 조직적 역량, 인적 자원에 관한 역량, 플랫폼과 관련한 재정적 역량과 정치적 역량 및 주민수요는 다양한 플랫폼을 도입하는 데 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다(가설 2-2, 가설 2-3, 가설 2-4, 가설 2-5, 가설 2-6 기각). 이는 대부분 지방자치단체가 플랫폼을 운영하기 위해 조직적·인적·재정적 지원이 필요하다고 말하는 것과 다른 결과를 보여주는 것이다. 플랫폼 도입을 위한 다양한 기반이 갖추어져 있더라도 지방자치단체가 반드시 고도의 기술을 활용하는 플랫폼을 도입하지는 않는다는 것이다. 이는 플랫폼 도입의 초기 단계일수록 지방자치단체 차원에서 별도의 조직이나 인적·재정 자원을 갖추기는 어려우며 기존의 자원을 활용하여 수행할 가능성을 보여준다. 실제로 설문조사를 진행하는 과정에서 플랫폼 담당자는 기존에 전자정부, 데이터 행정 등을 담당하였던 정보화 부서인 경우가 대부분으로 나타나 분석의 결과를 뒷받침하였다. 반면에, 지방자치단체가 플랫폼에 대한 정책적 비전과 전략을 명확하게 수립하는 경우 플랫폼을 다양하게 활용하기 위해 시도하며 실제 고차원의 플랫폼을 활용하였다. 디지털 혁신을 위한 플랫폼을 설계하여 운영하기 위해 지방자치단체 차원에서의 전략적 노력이 필요하다는 것을 보여주는 것이다.

〈표 5〉 순서로짓분석 결과

변수			광역지자체 포함			광역지자체 제외		
			모형1-1	모형1-2	모형1-3	모형2-1	모형2-2	모형2-2
독립 변수	수직적 확산	강압기제			18.32 (4.093)			18.84 (5.320)
		수평적 확산	학습기제			3.214* (1.888)		
	모방·경쟁기제				3.451* (1.946)			3.451* (1.946)
	내부 결정 요인	정책 역량		1.280 (0.969)	3.032** (1.354)		1.280 (0.969)	3.032** (1.354)
		조직 역량		0.965 (0.727)	0.976 (0.772)		0.965 (0.727)	0.976 (0.772)
		인적 자원 역량		0.186 (0.558)	0.754 (0.631)		0.186 (0.558)	0.754 (0.631)
		재정 역량		-0.138 (0.623)	-0.460 (0.683)		-0.138 (0.623)	-0.460 (0.683)
		정치적 역량		0.194 (0.507)	-0.0117 (0.545)		0.194 (0.507)	-0.0117 (0.545)
		주민 수요		-0.143 (0.556)	1.103 (0.832)		-0.143 (0.556)	1.103 (0.832)
	통제 변수	인구 규모		0.167 (1.421)	0.658 (1.461)	0.262 (1.548)	0.167 (1.421)	0.658 (1.461)
재정력		0.403 (2.159)	-0.645 (2.231)	-0.836 (2.327)	0.403 (2.159)	-0.645 (2.231)	-0.836 (2.327)	
재정자립도		-0.0115 (0.0416)	-0.0300 (0.0518)	-0.0192 (0.0548)	-0.0115 (0.0416)	-0.0300 (0.0518)	-0.0192 (0.0548)	
구		-15.99 (2.833)	-18.62 (2,301)	-20.86 (3,163)	-0.525 (2.698)	-1.793 (2.722)	-1.186 (2.846)	
시		-14.85 (2.833)	-16.01 (2,301)	-17.14 (3,163)	0.617 (1.499)	0.824 (1.777)	2.541 (2.058)	
군		-15.46 (2.833)	-16.83 (2,301)	-19.68 (3,163)				
Pseudo R2			0.0953	0.1698	0.2769	0.0477	0.1261	0.2388
Observations			56	56	56	49	49	49

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

종합하면, 지방자치단체 간에 플랫폼 정부를 활성화하기 위해 다양한 플랫폼을 도입·확산하는 데 있어 지방자치단체 차원에서 관련한 정책 기반을 마련하는 노력이 이루어지는 한편, 전략적 측면에서 유사한 지방정부의 사례를 벤치마킹하여 해당 지방자치단체 실정에 맞게 전문적인 분석과 자문을 활용함으로써 지역화된 다양한 유형의 플랫폼이 운영된다는 것을 알 수 있다. 국정과제의 방향에 맞게 지방자치단체 수준까지 플랫폼 정부를 활성화하기 위해서는 지방자치단체의 자체적인 노력과 유사한 지방자치단체의 사례를 공유함으로써 긍정적인 확산을 도모하는 전략을 고려하는 것이 필요한 것이다²²⁾.

V. 결론: 연구의 함의 및 한계

본 연구는 중앙정부 차원에서 ‘디지털 플랫폼 정부’가 중요한 국정과제로 떠오른 상황에서 플랫폼 정부란 무엇을 의미하는지 개념적, 이론적 특성을 기존 연구를 검토하여 논의하는 한편, 지방정부(지방자치단체) 차원에서 디지털 플랫폼을 구현하기 위한 주요한 요인이 무엇인지를 확인하고자 하였다. 이를 위해, 2022년 한국지방행정연구원에서 실시한 “지방자치단체의 플랫폼 정부 활용방안 실태조사”를 활용하여, 정책확산(policy diffusion) 이론을 근거로 하여 외부확산 요인과 정부의 내부역량(결정) 요인 중 어떠한 요인이 디지털 플랫폼에 대한 정책확산을 추동하는지를 분석하였다.

이론적 측면에서 플랫폼 정부는 플랫폼의 핵심적 기능(투명한 정보공개, 다양한 행위자가 참여하고 협력하는 장 제공)과 정부와 민간(시민) 간 서비스의 방향성에 따른 역할 범위에 따라 정보제공형(G2C), 정책제안형(C2G), 그리고 민간역량증개형(C2C) 플랫폼으로 유형화할

22) <표 5>의 분석 외에도 본 연구에서는 추가적인 분석을 실시하였으며 그 결과를 설명하면 다음과 같다. 첫째, 본 연구에서 활용한 변수들의 영향력 크기를 확인하기 위하여 표준화된 중회귀분석을 실시한 후, 순서로짓분석에서 통계적으로 유의미하였던 변수들의 표준화 계수를 비교하였다. 그 결과, 정책역량의 표준화 계수($\beta=0.379$)의 크기가 가장 크게 나타났으며, 그 다음으로 모방·경쟁 기제의 표준화 계수($\beta=0.236$), 학습기제의 표준화 계수($\beta=0.204$) 순으로 영향력이 큰 것으로 나타났다. 둘째, 플랫폼 유형별로 도입 여부에 각 변수가 미치는 영향력이 다른지에 대해 로짓분석방법을 통해 추가적인 분석을 실시하였다. 정보제공형 플랫폼의 경우 모든 지자체가 도입하고 있으며 종속변수에 분산이 존재하지 않아 분석이 불가하였다. 정책제안형 플랫폼의 경우에도 도입한 지자체가 총 관측치의 약 93%를 차지하여 분석이 어려웠다. 다만, 민간역량증개형 플랫폼의 경우에는 도입한 지자체의 비중이 총 관측치의 약 81%로 앞의 두 가지 유형에 비해 종속변수에 분산이 존재한다고 볼 수 있어 로짓분석을 실시할 수 있었다. 그 결과, 학습기제($\beta=4.284$, $p<0.1$)와 정책역량($\beta=3.591$, $p<0.05$)이 민간역량증개형 플랫폼의 도입에 긍정적인 영향력을 미치는 것으로 나타났다.

수 있었다(이경은 외, 2022). 정책확산 요인이 미친 영향력을 검증한 결과는 수평적 확산의 측면에서 전문가 집단의 조언을 바탕으로 지방정부가 학습을 통해 디지털 플랫폼을 도입하는 한편(학습기제), 다른 지방정부의 우수한 사례를 벤치마킹하는 차원에서 다양한 플랫폼을 도입하는 것으로 나타났다(모방·학습기제). 구체적으로, 디지털 환경변화로 인해 지방정부 차원에서 적극적으로 대응할 필요성이 다른 지방정부의 사례나 규범적 차원에서 논의되면서 다양한 유형의 플랫폼 도입이 이루어진 것이다. 다른 측면으로는 지방정부가 모방이나 경쟁의 측면에서 우수한 다른 지방정부의 사례를 참고하여 자신의 지방정부 플랫폼을 설계하고 운영하는 경향성을 확인할 수 있었다. 다양한 유형의 플랫폼을 운영하는 데에는 지방정부 내부적으로 지닌 정책역량 또한 중요하게 영향을 미쳤다. 지방정부 자체의 정책역량이 정부와 시민 모두에게 많은 역할이 요구되는 플랫폼을 도입하고 운영하는 가능성을 부여하여 온 것이다. 이는 그동안 지방정부의 정책이 중앙정부의 시책으로 하달되어 이루어지는 것이라는 일반적인 예측과는 다른 결과이다.

지방정부가 도입, 운영하는 다양한 영역의 정부 정책은 중앙정부 차원에서 방향성과 내용이 정해지면 그대로 지방정부에 적용되는 방식으로 지방정부의 지역적 특성이나 다양성은 제거된 채로 적용되어왔다. 그러나 디지털 플랫폼이 가진 다양한 사례와 확장성이 지방정부 수준에서 구현될 수 있으려면, 단순히 중앙정부의 정책을 일방적인 방향으로 적용하는 것으로는 한계가 있을 것이다. 지방정부 수준에서 정책역량을 갖추고 다양한 지역과 정책 목적에 맞는 플랫폼을 구현할 수 있도록 하는 것이 중요하며, 우수한 지방정부의 사례가 지방정부 간에 잘 공유될 수 있도록 사례공유의 장을 마련하는 한편 전문가 집단을 통해 지방정부 차원에서 적절한 학습이 이루어지도록 지원하는 것도 필요할 것이다.

본 연구는 경영학·기계공학 등 다른 학문 분야에서 이론적으로 논의되던 플랫폼을 행정학 분야에 적용하여 유형화하는 한편, 디지털 플랫폼의 다양한 유형이 지방정부 수준에서 확산되는 요인을 모색함으로써 지방정부 차원에서의 디지털 혁신을 위한 플랫폼 도입 방안을 제시하였다는 점에서 함의가 있다. 기존에 행정학 분야에서의 플랫폼 연구는 주로 개념적 속성과 특성을 밝히는 데 그쳤으나, 본 연구는 다른 분야의 선행연구들에서 활용하였던 유형화의 기준을 적용함으로써 디지털 플랫폼에도 다양한 스펙트럼이 존재할 수 있음을 제시한 것이다. 특히나, 민간역량형 중개형 플랫폼의 사례는 이론적·실증적 측면에서 모두 다루어진 적이 없다는 점에서 디지털 플랫폼의 논의를 한 차원 넓히는 데에 기여하였다. 이를 통해 플랫폼 활용에 있어 정부와 시민의 역할도 새롭게 제시하였다는 점에서 의의가 있다. 한편, 지방정부의 플랫폼 활용에서 정책확산이론을 적용함으로써 저발전된 정책연구에서도 확산이론을 유용하게 해석할 수 있음을 확인한 점 또한 기존에 전국적인 정책확산에만 주목한 기존 연구들과는 차별화된다. 지방정부 수준에서 저발전된 정책을 확산하기 위해서는 기존에 주요하다고 여겨졌던 중앙정부

차원의 압력보다는 지방정부 간에 자발적으로 혁신을 채택할 수 있도록 하는 우수사례에 대한 모방과 경쟁 및 학습이 이루어지도록 하는 것이 중요하다는 것을 밝힌 것이다.

반면, 본 연구는 연구를 설계하고 수행하는 과정에서 몇 가지 한계를 가지고 있다. 첫째, 정책확산에서 수평적 확산의 요인으로 학습과 경쟁, 모방 등 다양한 기제가 존재하나 측정가능한 변수에 한계가 있는 바, 모방과 경쟁기제는 동일한 변수로 측정하였다. 이는 변수의 내용 자체가 모방적 압력에 의한 것인지 경쟁 압력에 의한 것인지 불분명하였기에 명확하게 구분할 수 없었음을 밝힌다. 둘째, 설문조사 자료의 회수율이 40% 수준으로 전체 지방정부를 대상으로 디지털 플랫폼의 운영 현황이나 확산의 경향성을 살펴보기에는 한계가 있다. 그러나 이는 설문자료 취합의 어려움으로 인해 발생한 것으로 다양한 플랫폼 유형의 현황을 확인하기에 직접 설문을 수행하였다는 점, 적은 수의 지방정부이기는 하나 지방정부 간 플랫폼의 활성화 정도를 확인하는 데는 여전히 주목할 만한 시도라 할 것이다. 본 연구결과를 바탕으로 후속 연구에서는 플랫폼의 유형별로 구체적인 확산의 과정을 유형별 주요 사례를 분석함으로써 살펴보는 한편, 유형별 플랫폼의 활용이 플랫폼 정부의 주요 특성으로 제시되는 투명성, 신뢰성, 협력 등 공공가치를 실현하는 데 있어 유용하게 활용될 수 있는지를 분석할 계획이며, 이를 통해, 지방정부 수준에서 플랫폼의 활용에 있어 도입에서부터 성과까지 체계적·종합적 결과를 제시하고자 한다.

【참고문헌】

- 김선형·유란희. (2017). 주민참여예산제도 조례유형에 따른 정책확산 연구. 「정부학연구」, 23(2): 225-255.
- 김정숙·이재용. (2020). 「지능정보기술을 활용한 지방자치단체의 민원·복지서비스 혁신 방안」. 한국지방행정연구원.
- 김혜정. (2017). 정책학습과 정부역량이 정책확산에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국정책학보」, 26(3): 237-269.
- 김혜정·이승중. (2006). 지역시민사회의 역량과 지방정부의 정책혁신. 「한국행정학보」, 40(4): 101-126.
- 남궁근. (1994). 정책혁신으로서 행정정보공개조례 채택. 「한국정치학회보」, 28(1): 101-121.
- 명승환·허철준·황성수. (2011). 스마트사회의 정부: 플랫폼형 정부 모델을 중심으로. 「한국행정학회 동계학술대회 발표논문집」, 1-31.
- 신열. (2017). 플랫폼 정부구현 사례분석: 기업인증원스톱서비스와 기업등록부를 중심으로. 「감사논문집」, 29: 1-126.
- 유란희. (2018). 네트워크 거버넌스 유형과 효과성에 대한 연구: 남양주시 사회복지전달체계를 중심으로. 「지방정부연구」, 27(4): 39-64.
- 유란희·김선형. (2017). 주민참여예산제도의 제도화 과정 연구: 동형화 이론의 검증을 통한 확산의 이해. 「한국정책학회보」, 26(3): 51-79.
- 윤상진. (2012). 「플랫폼이란 무엇인가?」. 서울: 한빛비즈.
- 윤선일·김정숙. (2022). 지방정부 정책은 어떻게 확산되는가? 인구조례 도입 및 제도화를 중심으로. 「지방행정연구」, 36(4): 45-76.
- 이경은·박재희·유란희. (2022). 「지방자치단체 플랫폼 정부의 효과적인 운영방안 연구」. 한국지방행정연구원.
- 이기식. (2012). 차세대 전자정부 탐색: 플랫폼 정부(P_Gov)의 가능성과 한계. 「한국행정학회 하계 학술대회 발표논문집」, 1-23.
- 이대웅·권기현. (2014). 정책확산의 영향요인 분석: 사회적 기업 조례제정을 중심으로. 「한국정책학회보」, 23(2): 93-120.
- 이삼열·하운상. (2016). 정부기능 해체를 통한 행정 혁신의 틀 모색. 「한국혁신학회지」, 11(3): 107-209.
- 이석환. (2013). 한국 지방자치단체 출산장려정책의 수평적·수직적 확산. 「한국행정학보」, 47(3): 329-359.

- 이석환. (2021). 정책확산 결과로서의 수렴 또는 분화: 기초자치단체 주민참여예산제를 대상으로. 「한국행정학보」, 55(2): 217-250.
- 이석환. (2022). 정책확산의 기제: 기초자치단체 출산장려정책을 대상으로. 「한국행정학보」, 56(2): 61-91.
- 이정철·허만형. (2012). 출산장려금 제도의 정책확산 연구: 기초자치단체의 제도 도입을 기초한 사 건사 분석. 「정책분석평가학회보」, 22(3): 95-119.
- 장석준. (2013). 정책유형별 확산 메커니즘의 차별적 영향력에 관한 실증 연구. 「한국정책학회보」, 22(4): 253-283.
- 조용호. (2012). 「플랫폼 정부로서의 역할」. 제14회 스마트정부(Gov. 3.0.) 오픈포럼 자료집. 한국 정보화진흥원.
- 조일형·권기현·서인석. (2014). 정책학습이 정책확산에 미치는 영향에 관한 연구: 출산장려금 정책 을 중심으로. 「한국정책학회보」, 23(3): 1-26.
- 최상한. (2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. 「한국행정학보」, 44(3): 87-113.
- 최병삼. (2010). 「성장의 화두, 플랫폼」. SERI 경영노트 제80호. 서울: 삼성경제연구소.
- 탁성숙·권기현. (2021). 한국 지방정부의 스마트시티 정책확산에 관한 연구: 스마트 시티 서비스 도입을 중심으로. 「한국행정학보」, 55(3): 351-380.
- 한국지능정보사회진흥원. (2022). 「디지털플랫폼정부 시리즈: 윤석열 정부의 디지털 혁신 드라이 브」. 한국지능정보사회진흥원.
- 한익현·김필. (2020). 코로나19로 인한 보편적 재난지원금 지급정책의 확산 요인 연구: 기초자치단 체를 중심으로. 「한국행정학보」, 54(4): 373-410.
- 행정안전부. (2022). 「안철수 위원장 브리핑 발표자료」(2022년 05월 02일).
- Baldwin, C. Y., and C. J. Woodard. (2009). The Architecture of Platforms: A Unified View. *Platforms, Markets and Innovation*, 32: 19-44.
- Ballon, P. (2009). *Platform Types and Gatekeeper Roles: The Case of the Mobile Communications Industry*. Summer Conference on CBS-Copenhagen Business School, Denmark.
- Benkler, Y. (2006). *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*. Yale University Press.
- Berry, F. S., and 김대진. (2010). 정책혁신의 확산 연구의 과거, 현재, 그리고 미래. 「한국정책학 회보」, 19(4): 75-114.
- Berry, F. S., and W. D. Berry. (2007). Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In P. Sabatier (ed.). *Theories of the Policy Press*. CO: Westview PRes. 169-200.
- Berry, F. S., and W. D. Berry. (1990). State Lottery Adoptions as Policy Innovations:

- An Event History Analysis. *American Political Science Review*, 84(2): 395-415.
- Braun, D., and F. Gilardi. (2006). Taking 'Galton's problem' seriously: Towards a Theory of Policy Diffusion. *Journal of Theoretical Politics*, 18(3): 298-322.
- Daley, D. M., and J. C. Garand. (2005). Horizontal Diffusion, Vertical Diffusion, and Internal Pressure in State Environmental Policy-making, 1989-1998. *American Politics Research*, 33(5): 615-644.
- DiMaggio, P. J., and W. W. Powell. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.
- Dobbin, F. B. Simmons, and G. Garrett. (2007). The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition or Learning? *The Annual Review of Sociology*, 33: 449-472.
- Dolowitz, D. P., and D. Marsh. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making. *Governance*, 13: 5-24.
- Elkins, Z., and B. Simmons. (2005). On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1): 33-51.
- Gorwa, R. (2019). What is Platform Governance? *Information, Communication & Society*, 22(6): 854-871.
- Graham, E., C. Shipan, and C. Volden. (2008). *The Diffusion of Policy Diffusion Research*. 2008 Annual Meetings of the American Political Science Association.
- Hall, P. A., and D. Soskice. (2001). An Introduction to Varieties of Capitalism. In P. A. Hall & D. Soskice (eds.). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press, 1-44.
- Holzinger, K., and C. Knill. (2005). Causes and Conditions of Cross-National Policy Convergence. *Journal of European Public Policy*, 12(5): 775-796.
- Janssen, M., and E. Extevez. (2013). Lean Government and Platform-based Governance? Doing More with Less. *Government Information Quarterly*, 30: 1-8.
- Johnston, E., and D. Hansen. (2011). Design Lessons for Smart Governance Infrastructures. In D. Ink, A. Balutis, and T. Buss (eds.). *American Governance 3.0: Rebooting the Public Square?* National Academy of Public Administration.
- Karch, A. (2006). National Intervention and the Diffusion of Policy Innovations. *American Politics Research*, 34(4): 403-426.
- Kettl, D. (2008). The Next Government (<https://transition2008.wordpress.com/2008/11/>)

- 25/the-next-government-donald-kettl) (검색일 2023.12.12.).
- Kim, J., and J. Min. (2019). Supplier, Tailor, and Facilitator: Typology of Platform Business Models *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, 5(57): 1-18.
- Linders, D. (2012). From E-government to We-government: Defining a Typology for Citizen Coproduction in the Age of Social Media. *Government Information Quarterly*, 29: 446-454.
- Maggetti, M., and F. Gilardi. (2016). Problems (and Solutions) in the Measurement of Policy Diffusion Mechanisms. *Journal of Public Policy*, 36(1): 87-107.
- Meseguer, C. (2006). Rational Learning and Bounded Learning in the Diffusion of Policy Innovations. *Rationality and Society*, 18(1): 35-66.
- Mooney, C. Z., and M-H. Lee. (1995). Legislating Morality in the American State: The Case of Pre-Roe Abortion Regulation Reform. *American Journal of Political Science*, 39: 599-627.
- O'Reilly, T. (2010). Government as a Platform. In D. Lathrop (ed.). *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. Sebastopol, Calif: O'Reilly Media. 13-40.
- O'Reilly, T. (2005). What is Web 2.0. (<https://www.oreilly.com/pub/a/web2/archive/what-is-web-20.html?page=1>) (검색일 2023.12.12.).
- Polidano, C. (1999). *Measuring Public Sector Capacity*. Institute for Development, University of Manchester.
- Powell, W. W., and P. J. DiMaggio. (2012). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press, Chicago and London.
- Rogers, E. M. (1983). *Diffusion of Innovation (4th ed.)*. New York: Free Press.
- Shipan, C. R., and C. Volden. (2008). The Mechanism of Policy Diffusion. *American Journal of Political Science*, 52(4): 840-857.
- Shipan, C. R., and C. 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.
- Walker, J. L. (1969). The Diffusion of Innovation among the American States. *American Political Science Review*, 63(3): 880-899.
- Weyland, K. (2005). Theories of Policy Diffusion Lessons from Latin American Pension Reform. *World Politics*, 57(2): 262-295.
- Yang, J. J., H. S. Kim, S. E. Choi, L. Ryu, and Y. J. Choi. (2020). What Makes Hybrid

Insourcing Successful: A New Public-Private Partnership Model for Social Welfare Services. *Asian Social Work Policy Review*, 14: 11-21.

유 란 희: 연세대학교에서 행정학 박사학위(제목: 다차원의 협력적 모니터링과 보육서비스 성과 연구: 모니터링을 통한 대리인(Agent)에서 청지기(Steward)로)를 취득하고, 현재 국립강릉원주대학교 자치행정학과 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방정부와 서비스 전달체계, 복지정책 분석 및 평가, 조직관리 등이며, 주요 논문으로는 “조직공정성 인식과 조직 내 반응행동(EVLN)에 대한 세대별·시기별 비교연구: 기성세대와 MZ세대 저연차 공무원을 중심으로(2023)”, “복지정책 성과지표의 결과지향성: 사회복지 관리과제를 중심으로(2022)”, “지역사회 사회복지 네트워크 거버넌스 구조변화 사례연구: 남양주시의 2012~2017년의 변화를 중심으로(2022)” 등이 있다 (lryu@gwnu.ac.kr).

이 경 은: 서울대학교에서 행정학 박사학위(제목: 조직공공성의 효과 연구: 조직목표모호성, 관료제적 조직구조, 조직성과를 중심으로)를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 공공관리, 조직행태, 디지털정부, 지방행정 등이다. 주요 논문으로는 “Transformational-transactional leadership and unethical pro-organizational behavior in the public sector: does public service motivation make a difference?(2023)”, “공직자 이탈의 시대, 공공조직에서의 리더십 행태와 조직동일시 간의 관계에 관한 연구: 조직신뢰의 매개효과를 중심으로(2023)”, “External control mechanisms and red tape: testing the roles of external audit and evaluation on red tape in quasi-governmental organizations(2022)” 등이 있다(lke8399@krila.re.kr).

