지방행정연구 제36권 제3호(통권 130호) 2022. 9. 025~056
DOI http://dx.doi.org/10.22783/krila.2022.36.3.025

국가균형발전 정책변동에 관한 연구
: 대전·충남 혁신도시 지정사례를 중심으로

Policy Changes of Balanced National Development
: A Case of the Designation of Innovative Cities in Daejeon and Chungnam

김 석 현*
Kim, Suk Hyun

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 이론적 논의 및 선행연구
Ⅲ. 연구 분석모형 및 분석방법
Ⅳ. 분석결과
Ⅴ. 결론 및 정책적 함의

정부는 2004년 「국가균형발전특별법」을 제정하여 국가균형 발전정책의 일환으로 공공기관 지방이전을 통한 혁신도시 정책을 추진해왔다. 혁신도시는 최초 10개의 시·도 대상으로 지정되었으나 대전·충남은 세종시 조성을 이유로 혁신도시에서 제외 대상이였다. 본 연구는 2018년 10월 혁신도시에만 적용되는 '지역인재 채용 의무화 제도'가 시행된 이후 발생한 지역적 역차별의 복합적 문제(균형발전·지역경제 등)와 2020년 10월 대전·충남의 혁신도시 추가지정을 위한 법적·제도적 근거인 「국가균형발전특별법」 개정의 정책변동 과정을 Kingdon의 다중흐름모형을 적용하여 분석하였다.

모형의 분석요소인 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름을 적용하여 역동적 상황에 대한 이해도를 높이고 정책변동의 창에서 정책선도가의 전략적 활동을 분석하였다. 분석결과 초점사건으로 대전·충남에서 혁신도시 지정에 대한 지역여론이 형성되었으며, 정치의 흐름과 정책대안의 흐름이 결합하여 정책의 창이 열렸고, 대전시장·충남도지사가 정책선도가로서 전략적인 역할을 한 것으로 나타나 정책변동에서 정책선도가의 역할이 결정적이라는 것을 확인하였다.

* 성균관대학교 국정전문대학원 행정학 박사수료
논문 접수일: 2022. 8. 22. 심사기간: 2022. 8. 22. ~ 2022. 9. 13. 게재확정일: 2022. 9. 13.

□ 주제어: 국가균형발전, 혁신도시, 다중흐름모형, 정책선도가

The government has enacted the Special Act on Balanced National Development since 2004. It appears that the innovative city policies were promoted through local relocation of public institutions. In the beginning, ten cities in Korea had been designated as the innovative cities. However, Daejeon and Chungnam were excluded due to the construction of Sejong City. This study analyzed the complex problem of regional reverse discrimination such as balanced development and regional economy since the 'mandatory recruitment system' where applied in these innovative cities in October 2018 and the policy change process of revising the National Balanced Development Act, which is a legal and institutional basis for additional designation of innovative cities in Daejeon and Chungnam.

By applying Kingdon's Mulitple Stream Model, political stream, the problem stream and policy stream, which are the analysis elements of the model, the understanding of dynamic situations was improved, and the strategic activities of policy leaders were analyzed in the window of policy change. As a result of the analysis, regional opinion on the designation of innovative cities was formed in Daejeon and Chungcheongnam-do, and the policy window was opened by combining the political stream and policy stream, and Daejeon Mayor and Chungcheongnam-do Governor act as a strategic role and policy leaders, confirming that the role of policy leaders in policy changes.

□ Keywords: Balanced National Development, Innovative City, Mulitple Stream Model, Policy Entrepreneurs

Ⅰ. 서론

정부는 2003년 6월 수도권 소재 공공기관 지방이전 방침을 발표하고, 2004년 공공기관 지방이전의 법적·제도적 근거인 「국가균형발전특별법」의 제정과 함께 공공기관 이전방안의 기본원칙을 담은 계획을 발표하였고, 국가균형발전정책의 핵심전략으로 공공기관 지방 이전을 통한 혁신도시 건설계획을 2005년에 발표[1]했다. 혁신도시는 이전 공공기관을 중심으로 지역 성장 동력을 창출하는 것에 그 목적을 두고 2007년 2월부터 개발을 시작하여 10개(부산,대구,광주/전남,울산,강원,충북,전북,경북,경남,제주)의 혁신도시를 준공하였고, 115개 공공기관을 이전 완료하였다. 지역균형발전 사업으로 추진된 혁신도시정책은 최초 계획에서 대전시와 충청남도를 제외하였는데, 이는 2005년 신행정수도(세종시) 이전 당시 기관·규모·인원 등이 지역별로 편중되지 않도록 조정하기 위해 대전·충남은 제외 대상으로 검토하였기 때문이다(국토교통부, 2016).

그러나 대전·충남는 세종시가 조성되고 사회적·경제적·환경적 변화 요인으로 지역 차별에 대한 여론이 생기게 되었고, 수도권을 제외한 대전·충남만 혁신도시 지정에서 제외된 것에 대한 지역불균형을 강조하며 비판을 제기하기 시작하였다. 이와 더불어 '지역인재 채용 의무화 제도'의 불합리가 결부된 역차별적 문제의 초점사건은 지역의 여론과 정치권에서 문제를 공식적으로 검토하도록 만들었고, 시·도민의 100만 서명운동으로까지 전개되면서 「국가균형발전특별법」이 개정되도록 하여 2020년 10월 대전·충남 혁신도시 지정이라는 최종 결과물을 도출하였다.

따라서 본 연구에서는 대전·충남 혁신도시 추가지정을 위한 「국가균형발전특별법」의 개정과정의 역동적인 정책변동 과정을 탐색적으로 분석하고자 한다. 즉 대전·충남이 혁신도시로 지정되는 정책변동 과정을 설명하기 위해 다중흐름 모형을 적용하여 지역적 문제는 어떻게 인식되었고, 문제 해결을 위한 대안은 어떻게 개발되었는지, 이 과정에서 정치적 흐름은 어떠한 역동성을 가지고 움직였는지 살펴보고 독립된 세 가지의 흐름 중 어느 영향력으로 결합되어 정책의 창이 열렸는지, 정책선도가는 누구이며 어떠한 전략적 활동을 통해 정책산출물을 도출 하였는지, 이 과정에서 주도적 역할은 무엇 이였는지를 분석하여 정책적 함의를 찾고자 한다.

---

1) 정부는 '공공기관 지방이전계획'('05.5)을 발표하고 시·도별 산업특화기능군과 유관 기능군으로 분류배치 하여 '지방이전 공공기관 및 산·학·연이 협력할 수 있는 혁신도시 건설 방안을 수립하였다.(국토교통부. 2016)

Ⅱ. 이론적 논의 및 선행연구

1. 국가균형발전과 혁신도시 정책 개요

국가균형발전정책의 일환인 혁신도시 정책은 2003년 '제9차 국정과제회의'에서 노무현 대통령에 의해 '국가균형발전을 위한 구상'이 발표되면서 수도권 소재 공공기관 지방이전 방침이 구체화 되었다. 이를 바탕으로 2004년에 법적·제도적 근거인 「국가균형발전특별법」이 제정 되었고, 참여정부에서는 공공기관 이전방안의 기본원칙과 추진방향 등을 담은 로드맵을 발표하였다(국토교통부, 2016).

〈표 1〉 공공기관 지방이전 계획 수립의 주요 추진경과

시기	추진경과
03년 3월	• 공공기관지방이전추진기획단 운영(국토교통부, 당시 건설교통부)
03년 6월	• 국가균형발전을 위한 대구구상(제9차 국정과제회의)
04년 1월	• 국가균형발전특별법 제정
04년 3월	• 국가균형발전특별법 시행령 제정
04년 4월	• 공공기관지방이전지원단 운영(국토교통부, 당시 건설교통부)
04년 5월	• 공공기관이전특별위원회 설치(국가균형위원회 산하)
04년 8월	• 新수도권 발전 및 혁신도시 건설 방안 발표
04년 12월	• 국가균형발전 정책설명회 개최
05년 3월	• 공공기관 지방이전 T/F 구성
05년 5월	• 중앙-시·도 기본협약 체결
05년 6월	• 공공기관 지방이전 계획 국무회의 심의·확정

출처: 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설 백서 요약편, 국토교통부 2016, 연구자 재구성

혁신도시 정책은 2005년 6월에 확정된 「공공기관 지방이전 계획」에서 '지방이전 공공기관 및 산·학·연이 협력하여 수준 높은 주거·문화·교육 등 정주환경을 갖춘 새로운 차원의 미래형 도시'로 개념을 정립하였고, 이러한 정책 개념을 실현하기 위해 정부는 3가지 기본 전략으로 첫째, '공공기관 지방 이전을 통한 지역발전거점화', 둘째, '산·학·연이 상호교류 할 수 있는 제도적 환경 조성', 셋째, '공간구조와 주거·문화, 교통·통신 인프라 구비'를 제시하였다. 혁신도시 정책은 공공부문이 주도하고, 필요한 경우 다양한 주체의 참여를 허용하여 산·학·연의 시너지 효과가 극대화 될 수 있도록 방향을 설정하였다(국토교통부, 2016).

혁신도시 정책은 정부의 「공공기관 지방이전 계획」이 안정적이고 일관되게 추진되기 위한 제도적 기반구축을 위해 「공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설에 관한 특별법」(이하 혁신도시법)을 2007년 1월에 제정하였다. 이로써 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설을 위한 법적·제도적 근거를 확보하게 되었고, 시행령 마련과 공공기관의 지방이전, 추진체계, 지침을 체계화 하였다(국토교통부, 2016).

〈표 2〉 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설 법령과 주요 내용

구분	주요 법령 및 내용	
기본 법령	• 「국가균형발전특별법」 2004년 1월 제정 • 「국가균형발전특별법 시행령」 2004년 3월 제정	
	목적	• 지역간 불균형 해소 및 자립형 지방화 촉진을 통한 국가균형발전 도모
	내용	• 지역발전위원회 설치 및 공공기관 지방이전의 법적 근거 마련
	• 「혁신도시법」 2007년 1월 제정 • 「혁신도시법 시행령」 2007년 2월 제정	
	목적	• 혁신도시의 건설을 위하여 필요한 사항과 해당 공공기관 및 그 소속 직원에 대한 지원에 관한 사항을 규정 • 공공기관의 지방이전 촉진 및 국가균형발전과 국가경쟁력 강화
	내용	• 이전공공기관 지방이전 계획 • 혁신도시의 지정·개발 및 지원 • 혁신도시관리위원회 • 혁신도시건설특별회계 • 종전부동산의 활용 • 이전공공기관 등에 대한 지원

출처: 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설 백서 총괄편, 국토교통부 2016, 연구자 재구성

이러한 혁신도시의 법적 근거와 정책 개념의 혁신도시 개발은 3단계에 걸쳐 추진되었는데, 먼저 1단계는 이전 공공기관의 정착단계로서 인프라를 구축하는 것이고, 2단계는 산·학·연의 정착단계로서 공공기관 종사자와 가족의 정착을 안정화 하고 산·학·연의 클러스터를 구축하여 활성화 하는 것을 목적으로 하는 것 이였다. 마지막으로 3단계는 지역혁신확산 단계로서 혁신도시를 거점으로 주변지역의 공동발전을 이루는 것을 목적으로 하였다(국토연구원, 2014).

2. 정책변동과 다중흐름모형(MSF) 구성요소

정책이 변동되는 과정에서 어떠한 상황적 요인들이 작용하여 정책이 변동되는가를 설명하기 위해 다양한 이론적 틀이 적용되어 연구되고 있다. 정책은 현실에서 복잡한 변화가 나타나

며, 정책환경에서 합리성을 가지고 이루어지는 것이 아니라 우연한 상황에 비합리적으로 이루어진다(Mclendon, 2003). 정책변동이 합리적인 과정과 예측 가능한 형태로 이루어지지 않기 때문에 이러한 복잡한 사회적 맥락과 환경에서 진행되는 정책변동 과정을 설명하기 위한 대표적인 실증적 이론모형 중 하나가 다중흐름모형이라고 할 수 있다(Zahariadis, 2014).

정책과정은 합리모형에서 제시하는 목표설정과 대안탐색 그리고 대안분석이라는 순차적인 절차보다는 다양한 대안들이 서로 복잡하게 뒤섞여 진행되는 과정이므로 다중흐름의 모형은 이러한 비합리적인 과정을 분석함으로서 역설적 상황에 대한 이해도를 높이는 것이라 할 수 있다(윤견수, 2014). 다중흐름모형은 초점사건과 같이 우연한 상황에서 발생한 사건에 의해 단기간에 정책변동이 이루어질 수 있는데(Bkirland, 2012)이러한 정책변동 과정을 설명할 때 다중흐름모형을 적용함에 있어 가장 큰 장점이라고 할 수 있는 것은 예측하지 못하는 정책환경에서 다양한 정책행위자와 구조를 연계하여 분석할 수 있다는 것이다.

정책변동을 설명하기 위한 Kingdon의 다중흐름모형(Multiple Stream Framework: MSF)에 의하면, 현실에 있는 다양한 사회문제들로 구성된 정책문제들과 이에 대한 정부의 문제인식과 이를 해결하기 위한 과정의 '정책문제의 흐름(policy problem stream)', 문제를 해결하기 위한 방안을 모색하는 '정책대안의 흐름(policy alternative stream)', 국가적 분위기, 이익집단의 활동, 정당 및 정권 교체 등으로 구성된 '정치의 흐름(political stream)'이 결합하여 정책변동의 창(window of policy change)이 열리며 정책참여자들 간의 상호작용으로 정책변동이 이루어진다고 보았다(남궁근, 2017). 이 세 가지 흐름은 대체로 상호 독립적으로 진전되어 작용하지만 상호영향을 미치면서 진행되기도 한다. 또한 Kingdon에 의하면 정책변동의 창은 정책선도가의 전략적 활동과 정치흐름에 의해서 열리는 경우가 많다고 보았다(양승일, 2014).

정책문제의 흐름에서 '문제'란 특정한 사회문제의 해결을 위해 정부가 직접적으로 개입해야 한다고 대중들이 '인식'하고 언론 등이 관심을 가지고 있는 것을 의미한다(Beland and Howlett, 2016). 그래서 문제는 "지각적이고 해석적인 요소"를 내포하고(Kingdon, 1995), "정책결정자 및 정부와 관련된 관료가 문제상황을 심각하게 고려하여 무엇인가 변해야 한다고 자각하고 인식"할 때 문제의 흐름이 형성된다는 특성을 가진다(최성락·박민정, 2012).

정책대안의 흐름은 정책문제를 해결하기 위한 중앙정부(행정)와 국회(입법) 등에서 제시하는 아이디어들로 정책공동체에서 다양한 문제해결을 위한 정책 대안이 제시되는 것이며, 일반 대중들이 수용 할 수 있는 범위에 있는 대안이 반영 될 수 있도록 하는 것이다(Kingdon, 1995; Zahariadis, 2007).

정치의 흐름은 대중의 문제인식을 바탕으로 정치인과 유권자의 소통과 여론조사 등을 통해 감지된다. 정부의제를 정책결정 의제로 변화시키기 위한 국가적 분위기와 여론, 권력구조 변

화와 같은 정치적 사건 등이 포함된다. 또한 이익집단은 정책적 대안에 대한 지지나 반대 의사를 피력하기 위한 활동으로 정치의 흐름을 구성할 수 있다(Kingdon, 1995; Zahariadis, 2007). 정치의 흐름에서 선거결과에 따른 정책결정자의 교체는 정책변동과정에 영향을 미치는 중요한 요인이 된다(장현주, 2017). 이는 정치의 흐름이 선형적인 과정보다는 비선형적인 과정의 변화라는 점을 의미한다.

정책의 창은 예상치 못한 사건과 언론의 관심에 큰 영향을 받는다(이태준, 2016) 대중의 높은 관심과 언론의 조명은 의제형성과 정책결정에 핵심적인 역할을 하며, 특정 사건에 대한 사회적 관심이 증가하면서 여론이 급격하게 형성되고 정책결정자들은 문제 해결을 위한 강한 인식을 가지고 반응한다(Birkland, 2009).

앞서 설명한 세 가지 흐름이 우연한 계기에 합류하게 되어 정책대안이 정책문제와 연계되고 정치적 흐름이 어느 특정한 시점에 결합(coupling)하게 되거나, 중대한 사건 또는 우연한 사건(초점사건) 등을 통해 정책의 창이 열리게 된다(Zahariadis, 2007).

정책선도가는 정책의 창이 열리는 동안 자신이 선호하는 정책대안이 채택될 수 있도록 적극적으로 노력하는 역할을 한다(Zahariadis, 2007). 정책선도가의 역할은 정책문제를 정의하고 이에 적합한 정책대안을 제시하며 정책결정자들이 정책을 채택할 수 있도록 적극적으로 요구한다. 즉 정책혁신에 대한 긍정적인 태도를 지녀 정책변동을 주도하는 행위자를 지칭한다(Kelman, 2005). 정책선도가는 앞서 설명한 세 가지 정책적 맥락 안에서 각 흐름을 자신의 의도에 맞게 조작하고 정책의 창까지 인내하며 시간과 자원, 역량을 적극적으로 투자하며 기회가 왔을 때 정책 산출을 성공시키는 결정적인 역할을 한다. 이들은 이슈를 활용하여 정책을 적극 주장하고 권력, 전문성, 정치적 영향력, 공식적인 권한을 기반으로 뛰어난 협상력과 교섭력을 펼친다(Kingdon, 2011). 한국의 경우 정책선도가는 주로 대통령, 정당, 국회의원, 정부부처 장관, 지방자치단체장, 전문가집단 등이 해당하는 경우가 많다(장현주, 2017).

본 연구에서 분석하고자 하는 「국가균형발전특별법」개정을 통한 대전·충남 혁신도시 지정 사례는 초점사건(지역인재 채용 의무화 제도)으로 단시간 내에 정책변동이 일어난 사례로서, 사회적·경제적·환경적 요인을 바탕으로 각 흐름들의 결합과정과 정책선도가(대전시장·충남도지사), 정책참여자(시민단체 등)들의 역할을 포괄적이고 역동적이게 고찰(배용수, 2017)하며, 이론적·규범적·설명적 내용보다는 현실에서 나타나는 정책변동 전개과정을 통합적으로 분석(김지원, 2009)하여 정책적 함의를 도출하는 것이다. 따라서 본 연구에서 다중흐름모형을 적용하여 분석하는 것은 의미가 있다고 할 것이다.

또한 다중흐름모형은 주목·탐색·선택의 개념을 제시(Zahariadis, 2007)하고 있는데, 이를 본 연구사례에 접목시켜 보면 '주목'은 특정 문제에 대한 관심이 집중되는 것을 말하는 것으로 본 사례의 '지역인재 채용 의무화 제도' 의 이슈가 해당된다고 할 수 있고, '탐색'은 특정

문제를 해결하기 위한 대안을 찾는 과정으로서 '대전·충남 혁신도시 지정요구'가 해당되며, 마지막으로 '선택'은 탐색 과정에서 도출된 대안이 최종 입법 결과물로 산출되는 것으로서 이는 '국가균형발전특별법 개정'이 해당된다고 할 수 있다. 이러한 과정들은 상황변화에 따라 급격하고 민감하게 반응하여 단시간에 정책화되기도 하고 폐기되기도 하는 특수한 상황을 고려할 때 다중흐름모형은 그 적용 가능성이 크다고 할 수 있다(권석천·장연주, 2015).

3. 다중흐름모형을 활용한 국내 선행연구

Kingdon의 다중흐름모형(MSF)은 정책의제설정을 설명하기 위한 이론적 틀로 활용되었으나, 현재는 정책형성과 정책변동을 설명하는데도 적용되어 활용되고 있다. 최근 국내에서 진행된 선행연구 경향을 보면 문화정책, 교육정책, 주거정책, 복지정책, 산업정책, 보건정책, 사법분야 등 다양한 정책분야에 다중흐름모형이 적용되어 활용되고 있다. 특히 다중흐름모형을 활용한 연구는 법률의 제·개정 과정에 대한 연구가 상당 부분 차지하고 있는데, 이러한 선행연구의 특징은 다중흐름모형에서 제시하는 세 가지의 흐름 중 정치의 흐름 영향과 정책선도가의 역할에 주목하고 있다.

정책선도가는 세 가지 흐름의 맥락 안에서 각 흐름이 자신의 의도에 부합하도록 조작하고 선호 대안이 선택되도록 자원과 역량을 투자하며, 정책변동을 발생시키는데 핵심적인 역할을 한다(Kingdon, 2011). 관련하여 국내 선행연구로 장현주(2017)는 다중흐름모형을 적용한 국내 100여개 사례를 종합 분석하여 한국의 경우 권한이 집중된 정부관료, 대통령, 국회의원, 여·야 정당, 지방자치단체, 전문가집단, 이익집단 등의 순으로 정책선도가가 등장한다는 것과 이러한 원인이 권한과 자원이 정부기관에 집중되어 있는 한국적 정치환경에 있는 것으로 보았다. 또한 김지수 외(2017)는 공식적인 권한을 가진 정책선도가는 정치적 협상력과 행정적 집행력 등을 동원하는 전략으로 기대하는 바를 주도적으로 이끌고 간다고 보았다.

전영태(2019)는 정책 산출에 있어 정책선도가의 역할을 강조함과 동시에 정책결정과정에서 결정적인 역할을 하는 정책선도가는 권력집단이라 보았으며, 이미혜 외(2018)는 통일교육지원법 제·개정과정에서 정치적 환경의 조성과 공식적 참여자인 정책선도가의 역할을 연구하였으며, 이봉재 외(2020)는 산업현장 일학습병행 지원에 관한 법률 제·개정 과정에서 정책대안의 흐름과 정치의 흐름의 결합과정에서 정책선도가의 주도성이 정책산출물을 도출 해 낼 수 있었다고 보았다.

한편 김지훈 외(2020)는 윤창호법이 제정되는 과정에서 '윤창호 사건'이라는 초점사건으로 인한 계기로 급격하게 여론이 형성되었고, 이를 이용하여 정책의 창이 열리도록 한 정책선도

가가 정부관료, 국회의원 등이 아니라 일반시민들이 정책선도가로서 역할을 수행한 것과 정책결정에 영향을 미쳤다고 보았으며, 김강현(2020)은 세 가지의 흐름의 결합으로 정책의 창이 열렸고 이 과정에서 민간 주도의 정책공동체를 정책선도가로서의 역할로 분석하였다.

법률의 제·개정 과정과 관련하여 다중흐름모형을 활용한 기존 선행연구를 보면, 세 가지 흐름 중 정치의 흐름을 강조한 연구가 많았고, 정책선도가로서는 비공식보다 공식적인 참여자로서의 정책선도가 역할이 크다고 본 연구가 많았다. 그러나 다른 한편으로는 정치보다는 문제의 흐름과 정책대안의 흐름이라는 변수가 예상하지 못한 환경에서 더욱 강하게 작용하여 정책변동을 일으킨 사례들도 있었고, 문제의 특성에 따라 정책과정에 영향을 미친 요인이 사회적·정치적 맥락으로 다를 수 있다는 것을 알 수 있었다.

따라서 정책변동은 합리성이나 체계성을 가지고 이루어지는 것이 아니라, 다양한 영향을 미치는 요인들이 어떠한 형태로 결합하느냐에 따라 이루어지는 예측 불가능한 과정이라는 것을 보여준다(권정현, 2022). 그러므로 다중흐름모형은 비합리적이고 예측 불가능한 과정에서 영향을 미친 요인과 주요한 추진 동력은 무엇인지를 분석함으로써 정책과정에서의 역동성과 시사점을 파악할 수 있게 해주는 이론적 분석틀이라고 할 수 있다.

앞선 선행연구와 사례를 살펴보면 정책선도가에 대한 정책적 기여를 살펴보고 있다는데 의의가 있다. 그러나 여기에는 몇 가지 한계도 존재하는데, 복지·교육·보건·문화·주거 등을 대상으로 편중적인 사례연구를 한 측면이 있다는 것이다(장연주, 2017). 이러한 분야는 전통적인 영역에 속할 수 있으며 대체적으로 정치적 이슈의 성격을 가지고 동일한 관점을 가진 정책행위자들에 대한 이분법적인 찬·반집단의 형태에 따른 주도권을 가진 집단에 의해 정책변동이 일어나는 편이라 할 수 있다. 이는 유사한 주제에 대한 정책적 시사점이나 함의를 주기에는 적절하나 맥락적 범위를 벗어난 주제나 사례에 대해서는 접근이 어렵거나 의미 있는 정책적 함의를 주기에 충분치 않을 수 있다. 또한 새로운 문제에 대해 중앙정부(부처 등)나 특정 분야에만 전문성을 가진 집단은 복잡성을 가진 문제의 경우 그 범위를 파악하는데 상당한 시간을 필요로 한다(천지은 외, 2022).

따라서 전통적 상황에서 벌어지는 정책의 창보다 차별화된 상황에서 복잡성과 불확실성을 가진 정책의 창이 열릴 수 있음을 고려 할 때 정책선도가는 보다 지속적이고 능동적인 역할이 요구된다. 이러한 측면에서 대전·충남 혁신도시 지정을 위한 「국가균형발전특별법」 개정 과정에서 행정부나 입법부의 핵심적인 정책결정자가 아닌 정책선도가(지자체장)가 정책산출물을 도출하고 정책변동을 성공적으로 이끌어 낼 수 있었던 접근방법과 전략적 역할에 대해 분석하는 것은 선행해서 연구되었던 정책선도가의 설명에 그 깊이를 더할 것으로 판단된다.

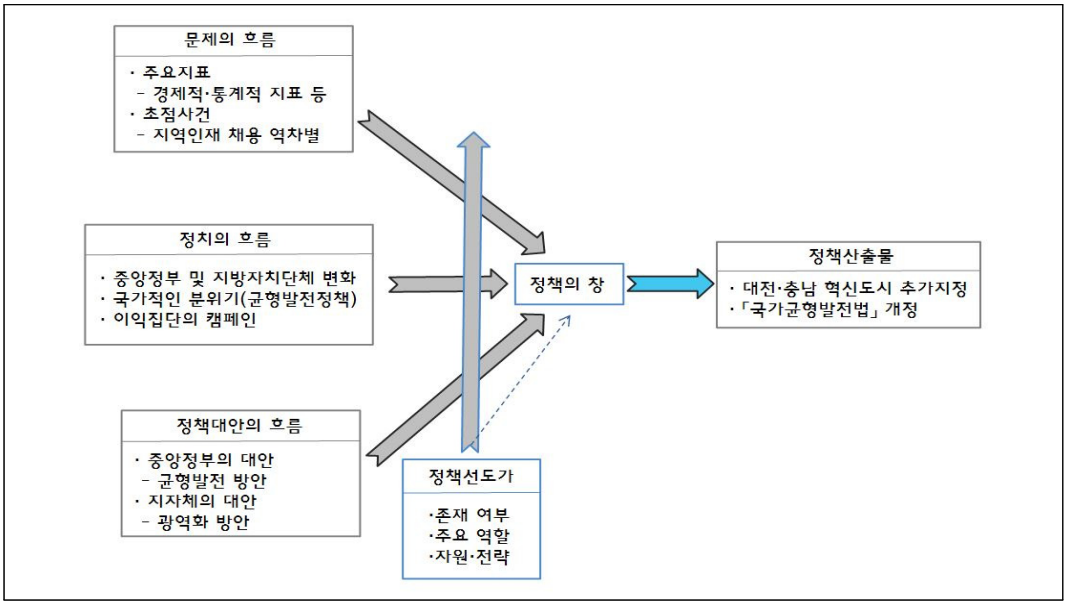
Ⅲ. 연구 분석모형 및 분석방법

1. 연구 분석모형

본 연구는 Kingdon의 다중흐름모형의 분석모형을 적용하여 대전·충남 혁신도시 추가지정을 위한 「국가균형발전특별법」의 개정 과정에 대한 정책변동을 분석하기 위해 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름을 구분하여 주요변수를 분석하고, 이러한 세 가지의 흐름 중 정책의 창이 열리도록 한 결정적인 흐름은 무엇이었는지, 이러한 흐름들이 결합해나가는 과정에서 정책산출물을 도출하는데 중요한 역할을 한 정책선도가는 누구이며, 어떠한 역할을 하였는지를 분석한다.

분석요소는 〈표3〉에서 제시된 바와 같이 다중흐름모형의 주요 변수들로 측정하였다. 먼저 문제의 흐름에서는 주요지표의 변화와 초점사건을 중심으로 살펴보았고, 정치의 흐름에서는 중앙정부 및 지방자치단체의 변화, 국가적인 분위기, 이익단체의 캠페인을 분석하였다. 정책대안의 흐름에서는 주요한 문제해결을 위한 정책대안 제시내용을 살펴보았다. 또한 위 세 가지 흐름이 결합하는데 주요한 흐름은 어느 것 이였고, 정책산출물을 산출하기 위한 정책선도가의 존재와 역할, 자원, 전략은 무엇이었는지를 분석한다.

〈그림 1〉 연구 분석모형



〈표 3〉 분석요소 및 주요변수

분석요소	주요변수	분석지표	분석자료
문제의 흐름	• 주요지표	• 이전 공공기관 현황지표 • 지역인재 채용 비율지표 • 지역 인구 및 경제적 지표 • 역차별에 대한 보도자료	• 연구논문 • 연구보고서 • 국회 정책자료 • 정부 보고서 • 국토교통부 보고서·보도자료 • 국가균형발전위원회 보고서 • 지자체 보도자료 • 성명서 • 연구기관 보고서 • 신문 및 언론 보도자료 • 주요 통계자료 • 관계 법령
	• 초점사건	• 대전·충남의 지역인재 채용목표제 역차별 상황과 지역쇠퇴에 대한 문제제기	
정책대안의 흐름	• 정책대안 제시 주체	• 지자체 정책공동체 역할	
	• 정책대안의 내용	• 정부의 정책대안	
정치의 흐름	• 정부와 지방자치단체 변화	• 조기 정권교체 및 지자체 단체장의 변화	
	• 국가적 분위기	• 국가균형발전 정책 방향	
	• 압력단체의 캠페인	• 단체의 연합과 압력 활동 등	
정책의 창	• 세 가지 흐름의 영향력 • 정책의 창이 열리는 계기	• 대전·충남 혁신도시 추가지정을 위한 입법 개정 활동	
정책선도가	• 정책선도가 존재 • 정책선도가의 역할·자원·전략	• 대전·충남 시·도지사, 지역구 국회의원 등의 자원 활용과 전략적 역할 등	
정책산출물	• 정책변동의 주요 내용	• 국가균형발전특별법의 개정 • 대전·충남 혁신도시 추가지정	

2. 분석방법

본 연구의 시간적 범위는 대전·충남 혁신도시 추가지정을 위한 「국가균형발전특별법」 개정에 대한 정부와 국회, 지방자치단체가 본격적으로 관심을 가지기 시작한 2018년부터 「국가균형발전특별법」 개정이 확정된 2020년까지로 한정한다. 국가균형발전 정책은 2005년에 시작되었고, 2007년 공공기관 이전 등 혁신도시 정책이 시작되었으나, 2018년 이전까지는 대전·충남 혁신도시 추가지정에 대한 이슈가 부각되지 않았고, 이렇다 할 초점사건도 없었다. 그러나 2018년에는 '지역인재 채용 목표제 의무화'로 인한 '대전·충남의 역차별[2]적 상황'이라는 초점사건이 발생함으로써 지역적 차원에서 공식적인 문제제기를 하는 계기가 되었다. 따라서 문제의 흐름과 정치의 흐름이 역동적으로 흘러가는 이 시기를 고찰함에는 의미가 있다.

2) 대전·충남의 역차별에 대한 관점에 대해 '지역역차별'이나 '소외론'으로 접근하는 부분을 경계해야 한다는 주장도 제기된다. 균형발전과 혁신도시 정책 등이 대전과 충남의 역차별을 의도한 것은 아니라고 봐야하고, 사회적·환경적 변화된 상황을 고려하여 재평가되어야 한다는 측면도 있다.
조승래의 직언 "대전·충남 역차별·소외론 버려야", (디트NEWS24). 2022.9.9.
http://www.dtnews24.com/news/articleView.html?idxno=552976

분석방법은 이차적 자료에 의한 문헌조사방법으로 이루어졌으며, 연구논문, 연구보고서, 국회 정책토론회 자료, 정부 보고서 및 보도자료, 국토교통부 보고서 및 보도자료, 국가균형발전위원회 연구자료, 지방자치단체 보고서 및 보도자료, 성명서, 연구기관 보고서 자료, 신문 및 뉴스 보도자료, 주요 통계자료, 관계 법령 등을 수집 활용하였다.

Ⅳ. 분석결과

1. 정책문제의 흐름

1) 주요지표

대전·충남 혁신도시 지정에 대한 필요성이 본격적으로 논의되기 시작한 것은 2018년 1월 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」 제29조의2의 지역인재 채용목표제에 관련된 내용이 개정되면서 부터이다. 지역인재 채용목표제 제도는 2014년 혁신도시법 제29조의2에서 구체적인 권고의 형태로 도입되었으며, 이후 2017년 10월 개정(안)이 공포되고 2018년에는 의무화 제도가 되었다. 이 법에 따라 이전공공기관은 지역인재 채용비율을 5년에 걸쳐 단계적으로 확대해 나가 2022년에는 30%의 지역인재를 채용해야하는 의무를 부여하였다(김재환 외, 2018). 이는 전체 153개 이전 공공기관 중 소속기관 44개를 제외한 109개의 공공기관이 혁신도시로 이전해 있으므로 혁신도시로 지정되어 있지 않은 대전·충남은 지역인재 채용에서 불이익을 받게 되는 것을 의미하였다.

〈표 4〉 연도별 지역인재 의무채용 비율현황

2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
18%	21%	24%	27%	30%

출처: 국토교통부 보도자료(2018.12.12.), 혁신도시 이전지역 지역인재 채용목표제

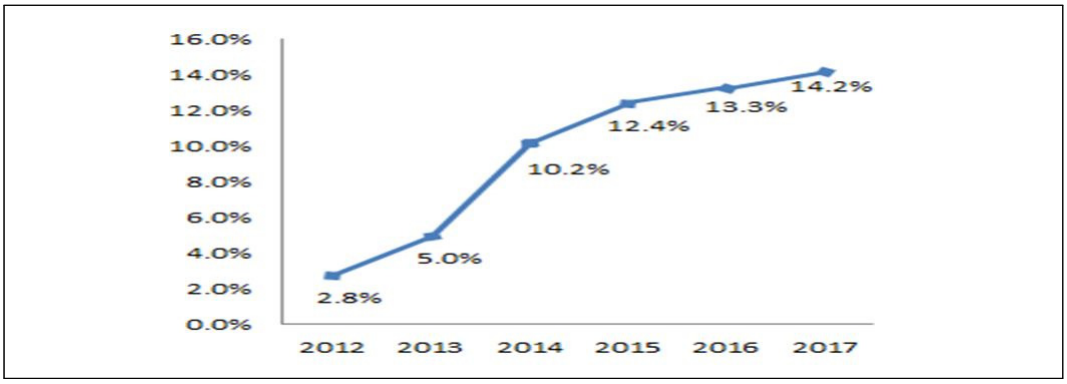
〈표 5〉 혁신도시 이전 공공기관 현황

부산	대구	광주 전남	울산	강원	충북	전북	경북	경남	제주	세종	충남	대전
11	9	13	7	11	10	6	8	10	3	19	2	0

출처: 국토교통부 보도자료(2018.1.16.), 혁신도시 등 지방이전기관 지역인재 채용의무화

2014년 지역인재 채용 권고제도가 도입된 후 혁신도시 이전 공공기관의 신규 채용률을 살펴보면, 2012년에 2.8%에 불과하던 지역인재 채용비율은 지방이전이 본격화되면서 증가하기 시작하였고 2017년에는 14.2%까지 증가한 것을 볼 수 있다.

〈그림 2〉 연도별 지역인재 채용비율 현황



출처: 국토교통부 보도자료(2018.1.16.), 혁신도시 등 지방이전기관 지역인재 채용의무화

〈표 6〉 혁신도시 이전 공공기관 지역인재 채용 현황

(단위: 명, %)

2014년			2015년			2016년			2017년		
전체	지역	채용율	전체	지역	채용율	전체	지역	채용율	전체	지역	채용율
8,693	888	10.2	8,934	1,109	12.4	10,018	1,333	13.3	10,301	1,465	14.2

출처: 국토교통부 보도자료(2018.1.16., 2017.9.18.)

지역인재 채용목표제 의무화가 시행된 이후 2018년 공공기관 신규 지역인재 의무채용 인원은 6,076명이며 이 중 1,423명이 지역인재로 채용되었고, 채용률은 23.4%이다. 2019년도에는 공공기관 신규채용 인원은 5,886명이였고 이 중 1,527명을 지역인재로 채용하였다. 채용율은 25.9%로 해당 연도의 의무채용 비율의 목표(2018년 18%, 2019년 21%)를 초과해 달성하였다. 이처럼 지역인재 채용목표제 제도가 도입된 후 혁신도시로 지정된 시·도는 채용률이 상승하는 제도적 효과를 보았다. 그러나 대전·충남의 이전 공공기관의 배치는 수도권을 제외하고 유일하게 대전이 이전 공공기관이 0개였고 충남은 2개로 가장 적은 수의 공공기관수를 가지고 있었고, 대전은 지역인재 채용목표제에 대한 대상 범위에도 들지 못하여 지역인재 채용목표제에 대한 제도적 혜택을 적용받지 못하였다.

〈표 7〉 혁신도시 이전 공공기관 지역인재 의무채용 현황

(단위: 개, 명, %)

이전 지역	기관수	2018년도			2019년도			대학수	졸업생수	전국 대비 비율 (%)
		지역인재의무채용			지역인재의무채용					
		대상 인원	채용 인원	비율 (%)	대상 인원	채용 인원	비율 (%)			
합계	**109**	**6,076**	**1,423**	**23.4**	**5,886**	**1,527**	**25.9**	**240**	**281,295**	**52.9%**
부산	11	511	164	32.1	431	154	**35.7**	25	43,787	8.2%
대구	9	512	142	27.7	426	122	**28.7**	13	25,047	4.7%
광주·전남	13	1,698	359	21.1	1,611	396	**24.6**	40	36,199	6.8%
울산	7	492	117	23.8	371	101	**27.2**	5	6,458	1.2%
강원	11	497	145	29.1	650	166	**25.5**	24	21,240	4.0%
충북	10	151	32	21.2	212	58	**27.4**	19	22,906	4.3%
전북	6	610	119	19.5	400	102	**25.5**	21	22,318	4.2%
경북	8	613	144	23.5	711	184	**25.8**	35	37,248	7.0%
경남	10	816	165	20.2	822	185	**22.5**	23	22,379	4.2%
제주	3	31	6	19.4	23	5	**21.7**	5	4,629	0.9%
충남	2	146	32	21.9	230	55	**23.9**	26	34,775	6.5%
세종	19	0	0	-	0	0	-	4	4,307	0.8%

출처: 국토교통부 보도자료(2020.2.19.) 혁신도시, 지역경제의 거점으로 키우겠습니다.

위 표에서 보는바와 같이 세종시를 제외한 혁신도시 지역인재 채용목표제 채용율은 모두 19% 이상을 보이고 있으나 대전은 혁신도시로 지정받지 못해 대상기관자체가 없어 지역인재 채용목표제에 대한 실적이 없는 상태를 확인 할 수 있다. 한편 2012년 세종시가 이전되면서 대전은 세종시를 중심으로 인구의 대규모 순유출이 발생하였는데, 2014년까지 유출 및 유입 규모가 비슷한 수준이었으나 2015년에는 대전에서 세종으로의 유출인구가 101.8천명을 기록하였고, 2019년 10월까지는 94.0(연환산[3])천명으로 유출되었으며, 대전으로의 유입인구(78.7천명, 연환산)에 비해 약 1.2배 많았다. 세종으로의 순유출은 2014~18년 연평균 16.0천명으로 전체 순유출(14.2천명)에 대한 기여율(세종으로의 순유출/전체 순유출×100)이 112.8%에 달하였다(강유진, 2019). 이는 대전경제에 영향을 주는 요인으로 작용하기에 충분하였다.

3) 2019년.1~10월중 월평균에 12를 곱하여 연 환산 수치

한편 충남은 세종시가 출범하고 혁신도시 정책에서 상대적으로 배제되었던 충청권에 상당한 성장동력으로 작용할 것이라는 낙관론이 있었으나, 세종시 출범 후 긍정적 효과보다는 오히려 경제적으로 부정적인 영향을 받았다는 비판이 제기되었다. 먼저 충남은 세종시 출범에 따라 연기군 전역인 361.43㎢와 공주시 면적 중 76.12㎢가 세종시로 편입되었다. 그 결과 공주시는 8.1%의 면적이 줄어들게 되었고 충남은 전체 면적8,630,12㎢에서 8,246,20㎢로 줄어들어 4.4%의 면적이 감소하였다(최웅선, 2017).

〈표 8〉 세종시 출범에 따른 충청남도 행정구역 면적현황

(단위: ㎢)

구분	세종시 출범 전 (2011년 말 기준)	세종시 출범 후 (2012년 말 기준)	증감	증감률
충청남도	8,630,12	8,246,20	383,92	4.4
공주시	940,39	864,27	76,12	8.1
연기군	361,43	0	361,43	100

출처: 2012년, 2013년 충청남도 통계연보를 기준으로 저자가 재구성함

세종시가 출범함에 따라 충남은 토지 면적과 더불어 인구의 변화도 있었는데, 세종시 출범 전 충남의 인구는 2,163,999명이었으나 세종시 출범 후에는 공주시 일부의 인구와 연기군 인구의 전체가 세종시로 편입되면서 충남의 인구가 96,252명이 감소하였다. 이는 충남 인구 2,163,999명에서 4.4%에 해당하는 감소인구였다.

〈그림 3〉 세종시 출범 후 전입·전출자 현황

(단위: 명, 세대)

구 분	인 구				세 대			
	출범 전 (2012년 6월 30일)	출범 후 (2012년 7월 1일)	증감	증감률 (%)	출범 전 (2012년 6월 30일)	출범 후 (2012년 7월 1일)	증감	증감률 (%)
충청남도	2,163,999	2,067,747	△96,252	△4.4	876,728	837,021	△39,707	△4.5
공주시	126,373	120,333	△6,040	△4.8	51,570	48,884	△2,686	△5.2
연기군	90,212	0	△90,212	△100	37,021		△37,021	△100

출처: 최웅선(2017), 세종시 출범으로 인한 충남의 부정적 효과 정략분석
* 위표는 주민등록인구 기준임

또한 2013년부터 2019년까지 충남에서는 7년간 세종시로 전출한 인구가 39,386명이고 세종시에서 충남으로 전입한 인구는 21,269명으로 이 결과를 보면 충남에서 세종시로 유출된 순인구수는 18,117명으로 지속적으로 충남 인구가 유출되고 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 9〉 충청남도와 세종시 사이의 전입·전출자 현황

(단위: 명)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	총계
세종시로 전출한 충남인구	2,915	6,103	8,384	5,868	6,587	3,034	6,495	39,386
충남으로 전입한 세종시 인구	2,205	2,344	2,905	3,351	3,881	2,253	4,330	21,269

출처: 2020년 충청남도 통계연보를 내용을 저자가 재구성함
* 충남에서 세종시로 유출된 인구는 18,117명임

뿐만 아니라 충남의 연기군과 공주시 일부가 세종시로 편입되면서 충청남도 소유재산이 1,103억원[4] 감소하였는데, 이는 세종시 출범으로 인한 충남의 향후 발전에 관한 낙관론적인 관점보다 부정적인 관점을 제공하는 요소들이 부각되기에 충분하였다.

〈그림 4〉 충청남도 소유재산 감소현황

(단위: 명, 세대)

구분	재산분류	필지수(개)	면적(천㎡)	금액(억원)
공주시	행정재산	505	3,307	628
	일반재산	23	14	3
	소계	528	3,321	631
연기군	행정재산	2,444	1,097	425
	일반재산	372	215	47
	소계	2,824	1,312	472
합계		3,352	4,633	1,103

출처: 최웅선(2017), 세종시 출범으로 인한 충남의 부정적 효과 정량분석

4) 충청남도 2009년도 소유재산 20,084억 원(경상가격) 대비 5.5%이고 2013년 기준으로 환산하기 위해, 국토교통부에서 제시한 지가지수를 적용하면 1,111억원이 됨

대전·충남은 위와 같은 주요지표를 통해 혁신도시 지정에 대한 필요성을 강력하게 피력하게 되었고, 혁신도시로 지정된 전국 10개 광역시·도는 153개의 공공기관이 이전해 지역인재 채용과 인구유입 등으로 지역경제 활성화에 대한 혜택과 효과를 보았으나, 혁신도시에서 제외된 대전과 충남은 이전 공공기관의 혜택은 물론이고 지역인재 채용목표 제도에서도 배제되어 지역의 발전가능성과 성장잠재력을 저해한다는 우려가 커졌고 대전·충남이 상대적으로 역차별을 당하고 있다고 강력하게 주장하는 계기로 작용하였다.

2) 초점사건

2018년 혁신도시법에 따른 '지역인재 채용목표 의무화 제도' 시행에 따른 대전·충남의 적용 배제는 지역발전의 균형성과 형평성 측면에서 역차별을 당하고 있다는 지역여론이 급격하게 형성되도록 하였고, 대학생·취업준비생에 의해 대전·충남이 제도적 사각지대에 있다는 내용으로 청와대 국민청원까지 등장하게 만들었다.

> *"대전 충남지역은 행복도시 조성으로 인해 혁신도시 개발 예정지구로 선정되지 않아서 대전 충남지역에 공기업이 전무한 상태고 세종시는 대전 충남 지역과 통합을 거부하고 있어서 대전 충남지역은 지역할당제도의 사각지대에 놓여있다."(청와대 국민청원 게시판. 2018.01.25.)*

청와대 청원에는 "대전·충남 지역의 지방거점 국립대학인 충남대조차 지역할당제도의 사각지대에 놓이게 될 위기에 처해있다"며 같은 지역거점국립대로서 어떤 학교는 특혜를 받고 어떤 학교는 그 혜택에서 배제되는건 불공평하다"는 주장이 제기되기도 했다. 이를 계기로 지역정치권에서는 대전·충남 혁신도시 추가지정에 대한 현안문제가 급부상하는 계기가 되었고, 대전시에서는 2018년 5월 공공기관 지역인재 채용 역차별 극복을 위한 충남대학교, 대전상공회의소, 대전참여자치시민연대, 대전지역 총학생회 등 시민단체와 기관장, 학계와 대학생들을 주축으로 하는 '대전범시민비상대책위원회'가 공식적으로 출범[5]하도록 만들었다.

> *"대전지역만 혁신도시법에 따른 이전 공공기관이 없고, 이에 따라 대전 학생들만 지역인재 채용 대상에서 제외됐다"며 "매년 지역에서 졸업하는 3만 5000여 대학생들이 겪을 청년 일자리의 심각성을 중앙 정부 차원에서 해결해야 한다."(대전범시민*

5) 범대위 구성 이어 대전시장 후보들도 "혁신도시법 역차별 개선돼야", (노컷뉴스). 2022.07.12. https://www.nocutnews.co.kr/news/4972053

비상대책위원회 발대식. 2018.05.09.)

한편 충남에서는 세종시가 건설된다는 이유만으로 혁신도시에서 제외되어 기능군 분야를 전혀 배정받지 못하는 것과 함께 지역인재 채용에 대한 차별이 지역 차별이라는 여론이 형성되었는데, 이러한 상황은 충남도지사와 지역구 국회의원으로 하여금 대전과 충남이 혁신도시 지정을 위한 공조체계에 대한 기반을 다지도록 하였으며, 2018년 10월에 대전·충남이 공동으로 주관하는 정책토론회를 국회에서 개최하도록 만들었고, 그 다음해인 2019년에는 혁신도시 추가지정을 촉구하는 범충청권 100만 서명운동을 전개해 나가도록 하였다.

2019년 3월부터 시작된 범충청권 100만 서명운동은 충남도내 대학, 각 기관 및 사회단체, 시·군을 중심으로 추진되었고, 동년 8월에는 충남 혁신도시 지정 및 공공기관 유치를 위한 민간 차원의 기구인 '충남 혁신도시 유치 범도민 추진위원회'가 출범하면서 서명운동에 본격적으로 동참하여 도교육청 및 교육지원청, 이통장협의회, 의용소방대, 대학 총학생회 등과 함께 100만 서명운동[6]을 전개해 나갔다. 서명운동은 시작된 지 7개월 만에 충남도, 시·군, 도내대학에서 557,490명, 유관기관 및 사회단체 453,471명으로 총 서명인 수 101만961명으로 목표를 달성하였다. 100만 서명운동 목적 달성 후 충청남도는 혁신도시 지정 촉구 100만인 서명부를 청와대, 국회, 국토교통부, 국가균형발전위원회, 국무총리실 등에 서명 명부를 전달(충청남도 건설정책과, 2019)하였다.

2. 정책대안의 흐름

1) 지방자치단체

'지역인재 채용 의무화 제도'가 시행되고 대전·충남은 지역인재 채용 혜택을 적용 받지 못하는 상황에서 청년 취업준비생의 반발이 커졌고, 지역적인 역차별이라는 여론이 거세게 확산되었다. 이런 상황을 해결하기 위해 대전·충남은 과거 대구·경북과 광주·전남이 시·도가 아닌 권역으로 지역인재 채용을 확대해 역차별 논란을 해소한 사례를 들어 대전·충남·세종을 하나의 광역화로 하는 방안[7]을 지속적으로 제안하며 협의를 진행해 나갔으며, 이와 동시에 대전·충남에서는 지역인재 채용 배제의 근본적인 문제가 혁신도시 미지정 때문이라는 시각을

6) '충남 혁신도시 100만인 서명' 초과 달성", (충청뉴스). 2022.07.13.
http://www.ccnnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=161537

7) 지역인재 채용 역차별 해소 결집된 힘 보여주자, (충청투데이). 2022.07.14.
http://www.ccnnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=161537

가지고 이러한 문제의 근본적인 해결방법은 시·도지사와 정치권이 적극적으로 개입하여 입법 청원 및 개정을 통해 해결[8]해야 한다는 지역인식이 확산되었다.

지역인재 채용을 광역화하는 방안을 제일 먼저 검토한 곳은 대전과 세종시였다.[9] 이를 시작으로 충청권의 상생과 공조를 통해 지역인재 채용의 폭을 넓히자는 공감대를 형성해 나가기 시작하였고, 2019년 3월에 대전·세종·충남·충북의 4개 시·도 지방자치단체가 지역인재 채용 광역화 업무협약을 체결하였다. 업무협약을 통해 4개 시·도 지방자치단체는 충청권공동건의문[10]을 작성하여 지역인재 채용 광역화 및 의무채용 예외 규정 완화 등을 통해 지역 학생들의 취업기회를 확대하고 혁신도시법 시행 이전에 이전한 공공기관도 지역인재 채용 의무화가 될 수 있도록 국토교통부와 국회에 건의하였다

2) 중앙정부

정부는 행정중심복합도시(세종시)와 혁신도시 건설로 해당 지역의 인구 및 일자리가 증가하고 지방대학 졸업자의 취업기회 확대, 기업 유치 등 일부 지역발전효과를 가시화[11] 하였으나, 세종시와 혁신도시 등으로 주변지역 인구가 유출되고, 구도심 공동화 및 지역 경제성장 활력의 저하, 주변 도시와의 갈등 발생 등 지역 내 불균형과 역차별의 문제가 제기된다는 것을 인식하고 지역발전과 협력·연계 하여 산업, 교통, 관광, 환경, 경제, 생활, 도시계획 등 다양한 분야에서 균형발전이 촉진될 수 있도록 하는 대안을 제시하고자 하였다.

정부는 지역 주도의 균형발전정책 추진과 자율성을 확대하기 위하여 지역이 주도하고 중앙정부는 전반적으로 지원하는 자율적·맞춤형 발전전략을 추진하여 「국가균형발전특별법」에 근거한 '제4차 국가균형발전 5개년 계획'('18~'22)을 통해 지역 주도의 분권형 국토균형발전과 자립적 성장 기반마련을 위한 균형발전지원체계 핵심과제 여섯 가지를 제시하였는데 이는 다음과 같다.

첫째, '국가균형발전 프로젝트 추진방향'으로 지역경제 활성화를 위한 공공투자 사업에 대한 예비타당성조사 면제, 사업 착수비용 지원, 패스트트랙을 통한 조기 사업착수 지원, 둘째, '균형발전총괄지표 개발 및 지역차등지원'으로 지역 간 균형발전 정도를 비교·측정할 수 있는

---

8) 지역인재 채용 문제 '여론 아닌 법으로…', (충청투데이). 2022.07.16.
http://www.ccnnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=161537

9) 공공기관 지역인재 채용할당제 권역화된다, (중도일보). 2022.07.18.
http://www.ccnnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=161537

10) 충청권 4개 시도, '지역인재 채용 광역화' 뜻 모아, (충청헤럴드), 2022.07.19

11) 혁신도시 이전 기관 대상 153개 중 153개 이전 완료('19.12), 입주기업 증가('17.12, 412개 기업→'19.6 1,017개), 가족 동반이주율('17.12, 58.1%→'19.6, 64%)증가(국토교통부, 2018)

인구·소득·재정 등의 핵심지표를 통해 지역여건을 종합 분석하고 차등지원 및 재원배분 등을 추진, 셋째, '생활밀착형 SOC사업 확대'로 의료·복지·교통·문화·체육시설 등 편익을 증진시키는 사업을 지역이 주도하고 중앙정부가 보완 및 지원, 넷째, '지역발전투자협약(계획협약)'의 추진으로 지자체가 자율적으로 지역발전계획을 수립하고 중앙정부가 지원, 다섯째, '재정분권 추진'으로 지역밀착형 사업을 지자체에 이양하여 추진, 여섯째, '지역혁신체계 구축'으로 지역 중심의 발전전략을 수립하고 중앙정부 중심의 지역혁신 사업구조를 지역중심으로 개편하고자 하는 정책을 추진하였다.(국가균형발전위원회·산업통상자원부, 2019).

3. 정치의 흐름

1) 정부 및 지방자치단체의 변화

문재인 정부는 2017년 3월 박근혜 대통령의 '탄핵'으로 인한 조기 대선으로 등장하게 되었다. 당시 여당인 자유한국당의 지지는 대폭 하락하게 되었고, 야당인 더불어민주당은 지지도가 급격하게 상승하는 상황이였다. 대선 결과 문재인 후보가 41%로 압도적인 득표율의 차이로 승리하였고, 이는 1년 뒤인 2018년 6월에 실시한 제7회 전국동시지방선거에서 여당(더불어민주당)이 광역단체장 14석, 기초단체장 151석, 광역의원 652석을 차지하면서 야당(자유한국당, 광역단체장 2석, 기초단체장 53석, 광역의원 137석)에게 압승[12]하도록 하는 동력으로 작용하였다.

광역자치단체장선거에서는 대구시와 경상북도, 제주특별자치도를 제외한 전 광역자치단체는 더불어민주당이 승리하면서 문재인 정부에서 추진하는 균형발전 정책에 적극적인 조력을 할 수 있는 여건이 형성되었고, 특히 대전·충남·세종·충북이 모두 같은 당의 광역단체장이 선출되면서 보다 원활한 시·도간의 협조로 균형발전정책과 광역화를 통한 지역발전을 견인할 수 있는 정치적 환경을 조성할 수 있었다.

2) 국가적인분위기

보수정권(이명박·박근혜 정부)을 거쳐 진보정권(문재인 정부)이 9년 만에 정권을 재창출 하면서 문재인 정부는 노무현 정부의 국가균형발전정책을 계승하는 형태로 국가균형발전을 추진해 나가고자 하였다. 노무현 정부(참여정부)는 세종시와 혁신도시를 건설하고 공공기관을

12) 6.13 지방선거 與 '압승', 보수야당 '몰락', (YTN), 2022.07.20.
https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201806141205006881

이전함으로써 지역 간 불균형을 없애고 이를 통해 국가균형발전의 초석을 다지고자 하였다. 그러나 보수정권 9년 동안 국가균형발전이 국가의 주요정책으로 추진되지 못하였고[13], 문재인 정부는 참여정부보다 더 적극적인 균형발전정책을 펼쳐 지역균형발전을 이루고자 하였다.

문재인 정부는 균형발전정책의 일환으로 지방분권개헌[14]을 공약으로 내세웠고 지방분권 실현을 위한 국정과제로 앞세웠다. 지방분권의 시작점은 세종을 자치분권 과제 중심의 시범 실시 지역으로 선정하여 진행하는 것 이였다. 이에 따라 충청권(대전·세종·충남·충북)은 유기적인 인프라 확충과 파급 효과를 통한 지역의 균형발전을 기대하였으며, 특히 행정수도 완성과 혁신도시 시즌2 사업시행으로 지역발전의 균형성을 갖춰나간다는 것에 기대감을 가지게 되는 계기가 되었다.

3) 이익단체의 캠페인

대전시는 '지역인재 채용 역차별 극복을 위한 범시민비상대책위원회'를 2018년 5월에 출범시켰다. 범시민비상대책위원회[15]는 대전지역의 시민단체, 지역기관장, 학계, 대학생 등이 혁신도시 제외로 인한 '지역 인재채용 소외론'을 주장하며 대전지역 시민들이 자발적으로 문제해결을 위한 위원회를 구성하였다. 범시민비상대책위원회는 지역인재 양성, 채용, 지역특화산업 육성 등 지역발전의 선순환 시스템을 구축하고 대전지역이 혁신도시로 지정될 수 있도록 하여 역차별 문제를 해결할 수 있도록 촉구[16]하였다. 또한 2019년에는 NGO한마당[17]을 개최하여 대전 지역 130여개 시민단체들이 결집하여 혁신도시 지정 제외에 대한 규탄 결의대회를 개최하고 혁신도시 지정을 통한 지역균형발전 역차별 문제해결을 촉구[18]하였다.

---

13) 송재호 "분권 혁신 포용이 새 정부의 균형발전 정책 기조, (대전일보), 2022.07.20. http://www.daejonilbo.com/news/articleView.html?idxno=1344399

14) 대전·세종·충남 시민단체 공동대책위 출범, (충청투데이), 2022.07.21. http://www.daejonilbo.com/news/articleView.html?idxno=1344399

15) 범시민비상대책위원회는 200여명이 참석하여 발대식을 하였고 공동대표로 대전사랑시민협의회장, 지역대학 및 지역균형인재협의회장, 대전상공회의소 회장, 대전참여자치시민연대 대표, 대전지역 대학총학생회 연합회장 등이 주축이 되어 역차별 해소와 혁신도시 지정을 촉구하였다.

16) 지역 인재채용 소외 시민이 대책마련 나섰다, (대전일보), 2022.07.21. http://www.daejonilbo.com/news/articleView.html?idxno=1315639

17) 대전사랑시민협의회와 NGO한마당추진위원회가 공동 주최하여 혁신도시 미지정에 대한 규탄하는 1000명의 결의대회를 진행하였고, 대전시장도 현장에서 '국가균형발전정책의 역차별 해소를 위한 모든 행정력을 동원하고 시민사회와 시민들의 역량을 모아줄 것'을 촉구하였다.

18) 대전지역 시민단체 "혁신도시 지정" 한뜻, (충청투데이), 2022.07.21. https://www.cctoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=2006909

충청남도는 15개 시·군, 도내대학, 유관기관 및 사회단체들에 의해서 국가균형발전 실현을 위한 충남의 혁신도시 지정 및 수도권 소재 공공기관의 이전을 촉구하는 '혁신도시 지정 촉구 100만 서명운동[19]'을 2019년 3월부터 대대적으로 전개해 나갔다.

또한 2019년 8월에 '충남 혁신도시 유치 범도민 추진위원회'를 출범[20]하였다. 범도민 추진위원회[21]는 충남 혁신도시 지정 및 공공기관 유치를 위한 민간차원 기구로서 시민단체, 사회단체, 학계, 정치계 인사 등이 망라되어 포함되었고, 충남 혁신도시 지정에 대한 당위성을 대·내외적으로 알리기 위한 활동에 주력하고 도민의 역량을 결집하고자 하였다. 이외에도 학계에서는 정책 세미나[22]를 개최하여 충남의 혁신도시 지정에 대한 당위성을 주장하였으며, 126개 사회단체 대표자로 구성된 충남사회단체대표자회의 공동대표단은 국회의장에게 충남의 혁신도시 지정의 필요성을 강조하며 국회 차원에서의 협력을 요청[23]하였고, 충남 건설단체연합회서, 충남농어업회의소, 한국농업경영인 협회에서는 충남의 혁신도시 지정을 강력하게 촉구하는 성명서를 발표[24]하는 등 전방위적인 활동을 펼쳐나갔다.

4. 정책의 창

대전·충남의 혁신도시 지정과정에서 정책의 창이 열린계기는 대전·충남이 비수도권지역임에도 불구하고 '지역인재 채용 의무화 제도'의 혜택을 받지 못한다는 것 이였는데, 대전시는 2018년 기준 전체 인구의 30.2%인 45만 7000여명이 청년인구 비율을 나타내었다. 대전시

19) 서명운동 결과 시·군, 도내대학 557,490명, 유관기관 및 사회단체 453,471명으로 101만을 달성하였다. 지역별로는 1순위부터 5순위까지는 천안 27만 2865명, 예산 6만 8473명, 홍성 6만 7180명, 아산 3만 3358명, 금산 1만 3558명 등의 순으로 집계됐다.

20) 220만 충남도민 혁신도시 유치염원 13일 결집, (중도일보), 2022.07.23.
http://www.joongdo.co.kr/web/view.php?key=20190807010002077

21) 범도민 추진위원회는 충남사회단체 대표자 125명과 지방분권연대 대표 30명, 도내 지역국회의원을 포함 정치계 인사 223명 등이 위원으로 참여하였고, 발대식에는 도지사와 교육감 등 1000여명이 참석한 가운데 시행되었다. 또한 충남발전협의회, 지방분권충남연대, 충남새마을회, 한국자유총연맹 충남지부, 충남장애인단체연합회 등의 각 대표가 공동위원장으로 임명되어 활발하게 활동을 전개하였다.

22) 한국지역경제학회와 전국혁신도시포럼은 충남연구원에서 '혁신도시 정책의 대전환과 충남지역 발전전략' 주제로 정책 세미나를 개최하였으며 충남을 혁신도시로 추가 지정하고 공공기관 이전을 시행해야 한다고 주장하였다.

23) 충남사회단체대표자회의 공동대표단, 내포 혁신도시 협력 건의, (충남일보), 2022.07.23.
http://www.chungnamilbo.com/news/articleView.html?idxno=485868

24) 충남 시민사회단체 '혁신도시' 촉구 잇따라, (금강일보), 2022.07.23.
http://www.joongdo.co.kr/web/view.php?key=20190807010002077

에는 대학만 19개가 위치해 있고 재학 중인 대학생은 14만 5000여명 이였다. 매년 3만 5000여명의 졸업생이 배출[25]되고 있었기 때문에 지역 일자리와 직결되는 지역인재 채용 의무화 제도에서 배제되어 혜택을 받지 못하는 것에 민감하게 반응 할 수밖에 없었다.

충남의 경우는 혁신도시 지정이라는 큰 범주에서 대전시와 궤를 같이하고 있었으나 역차별을 바라보는 관점의 초점은 지역불균형 발전과 경제적·재정적 손실에 대한 부분을 강조하고 있었다. 충남은 2004년 「국가균형발전특별법」을 제정하고 혁신도시 정책이 시행되면서 지정된 10개 광역 시·도가 해택을 지속적으로 받고 있는 반면 충남은 세종시가 조성된다는 이유로 혁신도시에서 제외[26]된 것이 지역균형발전의 격차를 더욱 크게 만들고 있다고 보았다. 실제로 충남도는 세종시가 조성되면서 인구 9만 6000여 명, 면적 399.6㎢, 지역 총생산 1조 7994억원이 감소하는 동시에 충남의 연기군 전체와 공주시 일부 지역을 세종으로 편입시켜 도세가 크게 위축[27]되었다는 것을 강조하였고, 지속적인 지역불균형 발전과 정책적 차별 그리고 소외감에 대한 역차별을 해결 할 수 있는 것을 혁신도시 지정으로 보았다.

대전시와 충청남도의 이러한 역차별적 상황은 대전시와 충청남도, 지역구 국회의원으로 하여금 자연스럽게 공조체계를 갖추어 나가도록 하였으며, 이를 토대로 대전·충남, 국회의원이 공동으로 주관하는 '지역 인재 채용 범위 광역화 정책토론회'를 국회에서 개최하게 되었고, 이후 대전·세종·충남·충북이 지역 인재 채용 광역화를 위한 업무협약을 체결하게 되었다.

5. 정책선도가

대전·충남 혁신도시 지정 과정에서 정책선도가로서 중심적인 역할을 한 행위자는 대전시장과 충남도지사 그리고 지역구 국회의원들이였다. 정책선도가는 정책의 방향이 자신들이 기대하는 방향으로 이루어지도록 자원(공식적인 권한, 전문성, 정치적 영향력, 권력, 시간, 에너지 등)과 역량을 집중한다(Kingdon, 2013). 대전·충남 혁신도시 지정 과정에서 이들은 초점사건(지역인재 채용 역차별 및 지역의 경제적·재정적 손실) 이후 지속적으로 자신들이 가지고 있는 자원을 동원하여 혁신도시 지정이라는 목표를 달성하고자 하였다.

정책선도가로서 대전시장과 충남도지사는 지자체장이라는 공식적인 지위와 권한을 전략적으로 활용하였다. 먼저 민선 7기 제1차 대통령과 시·도지사 간담회에서 대전시장(허태정)과

25) 대학만 19개 젊은도시 대전… 청년일자리는요, (충청투데이), 2022.07.25.
https://www.cctoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=1142937

26) 홍문표, "대전, 충남 세종시 출범으로 역차별 혁신도시 지정해야", (중도일보), 2022.07.27.
http://www.joongdo.co.kr/web/view.php?key=20180730010013340

27) 대전·충남 비(非)혁신도시 상대적 소외감 커져, (충청투데이), 2022.07.27.
https://www.cctoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=1156752

충남도지사(양승조)는 공식적인 발언권을 가지고 대통령에게 대전·충남 혁신도시 지정 당위성에 대해 설명하고 추가지정을 건의[28]하였다. 이후 대전시장은 대전시 주간업무전체회의에서 공공기관 지방이전과 혁신도시 추가지정, 지역일자리 확대 등에 필요한 전략적 방안을 구체화하기 위해 전체회의에서 계획을 수립 할 것을 공개적으로 지시[29]하였다.

> *"공공기관 추가 이전 필요성이 제기되고 있는 상황을 고려해서 혁신도시법 개정, 지역할당제 적용 등 우리 시가 적용할 수 있는 부분을 면밀히 검토하고 전략적으로 접근해야 한다."(허태정 대전시장)[30]*

이를 통해 대전시는 공공기관 유치를 위한 전담조직을 구성 및 운영하기 위해 총괄지원반·입지지원반·연계지원반·기관유치반 등을 전담 운영하는 '공공기관이전추진단(TF)'를 구성[31]하였고, 혁신도시 지정과 공공기관 유치를 위한 노력에 집중하였다.

충남도지사는 민선 7기 전국동시지방선거에서 도지사로 당선되기 전 현역 국회의원으로서 공식적인 권한을 활용하여 혁신도시 선정에 충남도를 포함시킨 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」 일부개정법률(안)을 발의하여 충남도가 혁신도시로 지정될 수 있도록 노력하였다. 이후 충남도지사로 당선된 후 실·국원장 회의에서 공공기관 유치를 위한 공공기관 유치단을 구성하여 운영[32]할 것을 공식적으로 제안하였다.

> *"국가균형발전특별법에 따라 수도권에서 지방으로 이전해야 하는 공공기관은 국가균형 발전과 일자리 창출을 위해 꼭 필요한 사업으로, 공공기관 이전을 위해 공공기관 유치단 단장을 직접 맡아 구성에 총력을 기울이고 혁신도시 추가지정을 위한 특별법 개정에 역량을 집중 할 것"(양승조 충남도지사)[33]*

---

28) 허태정·양승조 "혁신도시 추가 지정" 요청, (굿모닝충청), 2022.09.8.
http://www.goodmorningcc.com/news/articleView.html?idxno=96397

29) 허태정 대전시장, '혁신도시법 개정·공공기관 유치' 본격 가세, (충남일보), 2022.09.8.
http://www.chungnamilbo.com/news/articleView.html?idxno=465256

30) 대전·충남 "혁신도시 지정해달라", (내일신문), 2022.09.9.
http://www.naeil.com/news_view/?id_art=289560

31) 대전시, 지방이전 공공기관 유치 팔 걷어…전담조직 구성, (연합뉴스), 2022.09.9.
https://www.yna.co.kr/view/AKR20181001099700063?input=1195m

32) 양승조 "직접 단장맡아 '공공기관 유치단' 구성하겠다", (충남일보), 2022.09.9.
http://www.chungnamilbo.com/news/articleView.html?idxno=464359

33) 양승조 충남지사 "정부 공공기관 적극 유치", (굿모닝충청), 2022.09.9.
http://www.goodmorningcc.com/news/articleView.html?idxno=97038

이와 더불어 충남도지사는 도내 시장·군수 등이 참석하는 지방정부회의를 개최하여 정부예산 확보를 위한 전략과 혁신도시 지정에 관련된 건의 및 결의문을 채택하여 정부와 국회에 전달[34]하고자 하였다.

한편 대전시장과 충남도지사는 지역 정책에 대한 전문성을 가지고 정치적 영역에서도 혁신도시 지정의 추진전략에 대한 협조를 얻어내기 위해 노력 하였는데, 당시 여당이였던 더불어민주당이 개최한 충청권 주요 현안처리(법안·예산·정책)를 위한 당정협의회[35]와 예산정책협의회[36]에서 대전·충남의 혁신도시 지정이 충청권 상생발전과 균형발전을 한 단계 앞당길 수 있다는 정책적 방향을 제시하며 당론 차원에서 대전·충남 혁신도시 추가지정에 대한 역량을 집중해 줄 것을 지속적으로 요청하였다.

대전시장과 충남도지사는 거시적인 관점에서 대전·세종·충남·충북의 충청권 공조와 대내외적 협력체계를 구축하여 충청권의 광역철도망 건설과 경제공동체 구성으로 동서축 발전축을 강조하며 충청권의 메가시티 조성으로 국토 대부분을 연결하는 새로운 국가균형발전 전략을 제시하고, 이를 위한 선행으로 수도권 공공기관 이전과 불균형으로 역차별 받는 상황을 극복하기 위한 혁신도시 지정을 강력하게 주장하였다. 이를 통해 세종시와 충청북도의 공감대를 이끌어 내었고 충청권의 공조체제[37] 결성으로 공동대응을 하도록 만들어 2019년 3월에 '국가균형발전을 위한 혁신도시 추가지정 충청권 공동건의문'을 정부와 국회에 공식적으로 건의할 수 있었다.

또한 대전시장과 충남도지사는 혁신도시 추가지정에 대한 공론화를 선두에서 이끌어가며 정부와 국회에 지속적으로 혁신도시 추가지정에 대한 건의와 협조를 요구하였다. 이를 위해 지역구 국회의원과 함께 대전·충남 혁신도시 지정을 위한 정책토론회, 세미나 등을 공동으로 개최하며 공감대를 형성하였고, 토론회, 언론 인터뷰, 기자회견, 시·도정 연설 등을 통해 정책결정자의 범주에 포함된 기관 및 인물들에게 동의와 협조 그리고 지지를 얻어내려는 노력을 지속적으로 이어나갔다.

뿐만 아니라 대전시장과 충남도지사는 상호 연계하여 활동 하면서도 개별적으로 정책결정자인 대통령, 국회의장, 여·야 지도부, 국회의원, 국토교통부 장관, 국가균형발전위원장 등과

---

34) "충남 혁신도시 지정하라", (금강일보), 2022.09.9.
http://www.ggilbo.com/news/articleView.html?idxno=618343

35) 與, 충청권 당정협의…"예산·법안으로 충청권 확실하게 챙길것, (연합뉴스), 2022.09.10.
https://www.yna.co.kr/view/AKR20191128088451001?input=1195m

36) 더불어민주당 충청권 예산정책협의회 '화기애애', (대전일보), 2022.09.10.
http://www.daejonilbo.com/news/articleView.html?idxno=1432057

37) 정부는 왜? 혁신도시 지정을 했는가?, (쿠키뉴스), 2022.07.28.
https://www.gukjenews.com/news/articleView.html?idxno=2263748

접촉하며 대전·충남의 혁신도시 지정을 건의하며 직접적 접촉전략을 펼쳐나갔다. 한편 대전·충남의 지역구 국회의원인 김종민, 박범계, 홍문표 의원은 국가균형발전특별법 개정(안)을 발의함으로써 대전·충남의 혁신도시 지정에 대한 법적 근거를 체계화하여 제도화 범주에 들어갈 수 있도록 노력하였다.

V. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 대전·충남 혁신도시 추가지정을 위한 「국가균형발전특별법」의 법률 개정과정의 특징과 맥락을 분석하기 위해 다중흐름모형을 활용하여 세 가지의 독립적인 흐름이 어떻게 결합되어 정책의 창이 열리고 정책 산출물이 나오게 되었는지, 이 과정에서 정책선도가는 누구였으며, 정책 산출물이 도출되기까지 어떠한 방법으로 주도적인 역할을 하였는지를 분석하고자 하였다.

먼저 문제의 흐름에서는 문제의 속성을 포함하고 있는 초점사건으로 사회적인 관심과 여론이 급격하게 형성될 수 있는 '지역인재 채용 의무화 제도'로 인해 대전·충남은 지역발전을 저해시키는 역차별적 요인으로 받아들이게 되었고, 이를 통해 지역적 관심과 여론이 급격하게 형성되었다. 2004년 국가균형발전 정책이 시행되고 대전·충남이 혁신도시로 추가 지정되기 전까지는 대전과 충남의 혁신도시 필요성이나 추가 지정에 대해 약 10년 이상 공식적인 이슈로 등장하거나 정책의제로 형성되지 못했다. 이는 지역적 범위에 해당하는 문제라고 인식했기 때문이다. 그러나 '지역인재 채용 의무화 제도' 시행은 초점사건이 되었고, 대전·충남은 그동안 누적되어 왔던 복합적 문제에 대해 공식적으로 해결 방안을 촉구하였다.

둘째, 정치의 흐름에서는 초점사건 발생 이후 대전·충남의 혁신도시 지정에 대한 필요성과 당위성에 대한 언론 보도가 급격하게 증가하면서 지역의 여론이 급격하게 형성되어 나갔다. 이러한 상황에서 2018년 민선 7기 지방선거에서 시·도 광역단체장이 민주당으로 대거 교체되면서 광역화를 통한 지역발전을 위한 범충청권(대전·세종·충남·충북)이라는 공조체계를 구축하여 협업과 연계를 통한 정치적 환경을 조성하였고, 대전시장과 충남도지사는 정부와 국회에 지속적인 접촉을 시도해 지원과 협조를 받을 수 있도록 정책적 환경의 여건을 조성하였다. 또한 대전·충남에 있는 지역구 국회의원과 연계하여 국회 정책토론회 등을 통해 정부와 국회로부터 공감대 형성과 필요성에 대한 인식을 이끌어 내도록 하였다.

앞서 설명한 대전·충남의 적극적인 역할은 시민단체, 사회단체, 지역단체 및 기관장, 학계, 정치계로 하여금 짧은 시간에 결집하게 할 수 있는 원동력으로 작용하게 하였고, 그 결과 대

전시에서는 '범시민비상대책위원회'가 출범하였다. 충남에서는 '혁신도시 유치 범도민 추진위원회'가 출범하여 정부와 국회로 하여금 대전·충남 혁신도시 지정이 공식적인 의제로 받아들여 질 수 있도록 노력하였다.

셋째, 정책대안의 흐름으로는 대전·충남이 '지역인재 채용 의무화 제도' 혜택을 적용받지 못하는 상황을 타개하기 위해 대전·충남·세종·충북은 지역인재 채용 범위 광역화와 혁신도시법 시행 이전에 이전한 공공기관도 지역인재 채용을 할 수 있도록 확대 적용하는 방안으로 문제를 해결해 나가려고 하였으며, 이를 시작으로 범충청권 지역균형발전을 위한 공조체계를 형성해 나갔다. 한편 중앙정부에서는 지역주도의 균형발전정책 추진으로 지역의 자율성과 주도성을 향상시켜 분권형 자립적 성장 기반을 갖춰나갈 수 있는 '제4차 국가균형발전 5개년 계획'을 통해 꼭 혁신도시가 아니여도 행정구역을 초월해 다양한 분야에서 협력과 연계를 통한 지역발전이 가능하도록 만들고자 하였다.

넷째, 정책선도가는 대전시장과 충남도지사 그리고 지역구 국회의원이였다. 초점사건 이후 정책의 산출물을 도출해 낼 수 있도록 정책선도가는 전략과 자원을 이용하여 주도적으로 상황을 이끌고 나갔다. 대전시장과 충남도지사는 혁신도시 지정을 위해 선도적인 역할을 하였으며, 지역구 국회의원과 연계하여 「국가균형발전특별법」 개정(안)을 발의 하도록 하는데 기여하였고, 법률이 개정이 될 수 있도록 지속적인 정치적 환경을 조성해 나갔다. 이를 통해 정책선도가는 정책의 창이 열렸을 때 정책의 방향이 자신이 기대하는 방향으로 이루고자 하도록 하고 정책변동을 일으키는데 핵심적인 역할을 한다는 것을 확인하였다.

또한 정책변동 과정에서 만들어진 정책산출물에 대한 논란은 법령의 개정으로 종결된다는 것이다. 이는 법령이 제도적 기반으로 인식되고 정책 추진에 있어 근거를 제시하며, 사회적 합의를 통한 과정에 대한 정책 산출물로서 그 의의가 높기 때문이다.

본 연구가 가지는 정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, 정책선도가는 정치 및 행정의 정책 환경에서 전략과 자원을 적극적으로 활용하여 목표에 따라 정책을 형성하고 정책을 변동하고자 한다. 둘째, 대전·충남 혁신도시 지정 과정에서의 「국가균형발전특별법」의 법률 개정은 지역적 이해관계가 포함되었고 동일한 신념을 가진 다양한 행위자에 의한 활동으로 정부와 국회, 국토교통부 등으로 하여금 공감대와 동의를 이끌어내어 정책변동을 일으킬 수 있었다고 할 수 있다. 셋째, 국가정책 및 사업에 대해 지역적 갈등이 유발될 수 있는 상황에 대비해 지역적 갈등을 합리적으로 해소할 수 있는 중앙정부와 지방정부, 지방정부와 지방정부 사이의 갈등관리 기구가 필요하다고 할 것이다.

끝으로 본 연구는 정책적 함의와 정책변동에 대한 다중흐름모형의 적용 가능성을 확인함과 동시에 연구 분석의 한계성을 지닌다. 첫째, 단일 사례를 적용하여 연구하였다는 점에서 정책적 함의 등을 일반화하는데 어려움을 가지고 있다. 단일 사례연구는 세밀한 분석은 가능하지

만 다중사례와 비교하여 특정분야와 단일사례의 특성에 영향을 미치고, 연구 해석의 결과에서 편향성을 가질 수 있기 때문이다. 둘째, 문헌 및 보도자료, 정부 발간자료, 국회 정책연구 보고서 등을 통해 정책변동 과정에 대한 설명을 하였지만, 실질적인 정책당사자와의 심층적 인터뷰가 진행되지 못한 연구과정의 한계가 있었다. 따라서 이와 같은 한계를 보완하기 위하여 차후 연구에서는 이러한 한계를 반영한 후속연구가 진행된다면 보다 밀도 있고 핵심적인 분석이 가능할 것이다.

【참고문헌】

강유진. (2019). 대전·세종·충남지역 인구 유출입 현황 및 특징. 「한국은행 대전충남본부 연구보고서」.

권정현. (2022). 다중흐름모형(MSF)을 적용한 여성폭력방지기본법 제정과정 분석. 「국정관리연구」, 17(2): 139-143.

권석천. (2015). Kingdon의다중흐름모형을 통해서 본 검찰개혁과정: 대검찰청 중앙수사부 폐지 과정을 중심으로. 「한국정책학보」, 24(2): 335-362.

김강현. (2020). Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 협동조합기본법 제도화과정 연구. 「입법과 정책」, 12(1): 87-115.

김재환·정도영·김민창. (2018). 지방이전 공공기관의 지역정착 실태와 향후 보완과제. 「국회입법조사처 정책보고서」.

김지원. (2009). 4대 사회보험 통합 정책형성과정 분석: '수정된 정책흐름모형' 적용과 정책적 시사점. 「한국정책학회보」, 18(2): 157-188.

김지수·김민곤·천지은·이선우. (2017). 다중흐름모형을 적용한 구룡마을 개발정책 형성과정 분석. 「국가정책연구」, 31(1): 127-155.

김지훈·정준호. (2020). 다중흐름모형(MSF)을 적용한 '윤창호법'의 형성과정에 관한 연구. 「한국자치행정학보」, 34(4): 195-214.

남궁근. (2017). 「정책학: 이론과 경험적 연구(제3판)」. 파주: 법문사.

배용수. (2017). 반부패 입법정책의 형성과정 연구: Zahariadis 모형의 수정과 '청탁금지법'적용을 중심으로. 「의정논총」, 12(1): 83-17.

양승일. (2014). 「정책변동론: 이론과 적용」. 서울: 박영사.

윤견수. (2014). 비합리적 행동의 합리적 기원: Deborah H. Stone의 정책역설과 딜레마를 중심으로. 「한국정책학회보」, 23(4): 503-52.

이미혜·이은미. (2018). 통일교육지원법 정책변동에 관한 연구: Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로. 「사회과학논집」, 49(1): 121-142.

이봉재·박수정. (2020). Kingdon의 정책흐름모형을 통한 산업현장 일학습병행 지원에 관한 법률 제정과정 연구. 「교육정치학연구」, 27(1): 209-239.

이태준. (2016). 언론매체와 디지털 공론장에서 나타난 공공이슈의 사회적 관심도에 대한 비교연구. 「한국행정학보, 50(2): 215-241.

장현주. (2017). 한국의 정책변동과정에서 나타난 정책선도가의 유형, 역할과 전략은 무엇인가: Kingdon의 다중흐름모형에 대한 메타분석. 「한국정책학회보」, 26(2): 449-474.

전영태·이용구. (2019). '단통법' 제정 과정 분석: Kindon의 다중흐름모형을 활용하여. 「국가정책

연구」, 33(4): 29-53.
최성락·박민정. (2012). Kingdon 정책흐름모형 적용의 적실성에 대한 연구. 「한국정책연구」, 12(1): 119-137.
최웅선. (2017). 세종시 출범으로 인한 충남의 부정적 효과 정량분석. 「충남연구원 연구보고서」. 8-12.
국토교통부. (2016). 「공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설 백서 총괄 및 요약편」. 서울.
국토연구원. (2014). 「혁신도시 정책평가와 향후 추진방향」. 세종.
국가균형발전위원회. (2005). 「공공기관 이전 및 혁신도시 건설 방안」. 서울.
_____. (2019). 「2018년 지역발전계획에 관한 연차보고서」. 서울.
_____. (2019). 「제4차 국가균형발전 5개년계획(안)」. 서울.
지역발전위원회. (2018). 「문재인정부 국가균형발전 비전과 전략」. 서울.
충청남도. (2019). 「충남혁신도시 지정 촉구 100만인 서명달성 기념행사 계획(안)」. 충남.
_____. (2020). 「충남통계연보」. 충남.
충남연구원. (2019). 「혁신도시정책의 대전환과 충남지역 발전전략」. 충남.
국가균형발전 특별법. 법률 제 18812호. (시행령. 대통령령 제32707호).
혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법. 법률 제18310호. (시행령. 대통령령 제32449호).
국가법령정보센터. https://www.law.go.kr
Béland, Daniel, and Michael Howlett. (2016). How Solutions Chase Problems: Instrument Constituencies in the Policy Process. *Governance*, 222.
Birkland, T. A. (2012). *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making.* Armonk, NY: M. E. Sharpe.
Kelman, S. (2005). *Unleashing change: A study of organizational renewal in government.* Washington, D.C: Brookings Institution Press.
Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies.* Boston: Little, Brown and Company.
Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives and Publics Policies,* 2nd ed. New York: Harper Collins
Kingdon. J. W. (2011). Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2nd Edition. *Longman Classics in Political Science,* 90-195.
Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies.* Second Edition. Pearson New International Edition.
McLendon, M. K. (2003). Setting the Governmental Agenda for State Decentralization of Higher Education. *The Journal of Higher Education,* 74(5): 479-515.
Zahariadis, N. (2007). The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations,

Prospects. In Paul A. Sabatier(ed.), *Theories of the Policy Process,* 2nd. ed., 65-92. Boulder, CO: Westview Press.

Zahariadis, N. (2014). Ambiguity and Multiple Streams. In Paul A. Sabatier. (ed.). *Theories of the Policy Process: 25-58*. Boulder, CO: Westview Press.

김 석 현: 연세대학교 행정대학원에서 정책학 석사학위를 취득하고, 성균관대학교 국정전문대학원에서 행정학 박사과정을 수료하였다. 주요 관심 분야는 국가균형발전, 지방자치, 지방행정, 지역발전 정책이다.(bgldsky@naver.com)