

(기획논문)

새 정부의 지방분권과 지역균형발전 정책의 방향성

The Direction of Decentralization and Balanced Regional Development Policy of the Yoon Seok-Yeol Administration

최영출*

Young-Chool Choi

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 분석설계
- III. 분석결과 및 논의
- IV. 새 정부의 지방분권과 균형발전의 정책 방향
- V. 결론

본 연구는 지난 5월 출범한 윤석열 정부가 지방분권 및 균형발전 부문에서 지향하고자 하는 국정과제의 내용들을 검토하고, 향후 우리나라의 지방분권과 균형발전 부문의 정책 방향을 제시해 보는 데 목적을 둔다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 지방분권과 균형발전을 다루고 있는 학술논문 분석과 언론기사에 대한 분석을 하였으며, 전문가들을 대상으로 한 AHP 분석을 수행하였다. 본 연구결과 향후 윤석열 정부의 지방분권 및 균형발전 부문의 정책 방향성을 제시해 보면 다음과 같다. 첫째 지방분권과 균형발전을 별개로 인식하지 말고 상호 보완적인 역할을 하는 관계로 인식하는 것이 필요하다. 이를 바탕으로 하여 지방분권 제도를 수단으로 활용하고, 이러한 수단적 활동을 통하여 균형발전의 목표를 달성하는 것이 필요하다. 둘째 지방의 특화산업 육성 및 지방인구 정착을 위한 적극적 지원책이 필요하다. AHP 응답에 응한 전문가들의 경우, 이 두 개의 정책과제가 가장 중요하게 다루어져야 한다고 응답하고 있다. 다른 많은 지방분권 과제 보다는 균형발전을 이루기 위한 두 개의 정책과제가 가장 중요하다고 여기고 있다는 점은 의미가 크다고 하겠다. 아울러, 개별 정책수단들을 활용하는 데 있어서 부수적으로 수반되는 정책적 고려사항에 대한 정밀한 검토를 할 것이 필요하다.

* 충북대학교 행정학과 교수

논문 접수일: 2022. 11. 28. 심사기간: 2022. 11. 28. ~ 2022. 12. 22. 게재확정일: 2022. 12. 22.

□ 주제어: 윤석열 정부의 지방정책, 지방분권과 균형발전, 정책의 우선순위, AHP

The purpose of this study is to review the contents of national tasks that the Yoon Seok-yeol government, launched in May, aims to pursue in the field of decentralization and balanced development, and to discuss their policy priorities in Korea in the future. To achieve this goal, academic papers and media articles dealing with decentralization and balanced development were analyzed, and AHP analysis method was conducted targeting experts. As a result of this study, the future policy direction of the Yun Seok-yeol government's decentralization and balanced development is presented as follows. First, it is necessary to recognize decentralization and balanced development as complementary rather than separate.

Based on this, it is necessary to utilize the decentralization policy as a means and achieve the goal of balanced development through these instrumental activities. Second, active support measures are needed to foster local specialized industries and settle the local population. In the case of experts who responded to the AHP questionnaires, they responded that these two policy tasks should be addressed as the most important. It is significant that the two policy tasks to achieve balanced development are regarded as the most important than many other decentralization tasks. In addition, it is necessary to conduct a precise review of the policy considerations incidental to the utilization of individual policy measures.

□ Keywords: Local Policies of the Yoon Seok-yeol Administration, Decentralization and Balanced Development Policies, Policy Priorities, AHP

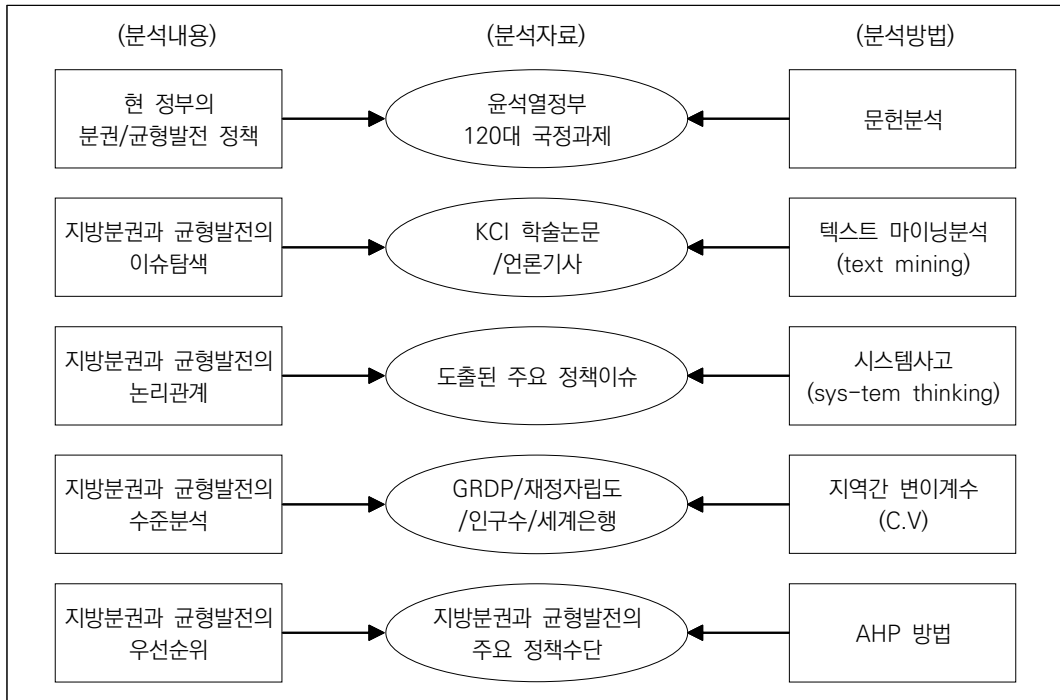
I. 서론

지방분권과 지역균형발전은 2003년 출범한 노무현 정부 때부터 특히 중요한 정책적 관심사가 시작되었다고 할 수 있다. 그 이후 정부가 바뀔 때마다 비중은 다소 다르지만, 여전히 지금까지 대통령 선거가 있을 때마다 중요한 공약으로 제시된 바 있으며, 정책적으로도 중요한 이슈가 되어오고 있다. 우리나라의 지방분권과 균형발전 수준 문제에 대해서는 의견의 차이는 다소 있으나 학계나 일반 국민들도 대부분 법률을 비롯한 제도적 개선이나 예산지원을 통해서 시급히 해결해야 할 과제로 인식하고 있는 것으로 생각된다. 2022년 5월 10일 윤석열 정부가 출범한 이후 지난 7월에는 ‘윤석열정부 120대 국정과제’가 발표되었다. 이 국정과제는 6대 국정목표와 120대 국정과제로 구성되어 있다. 여기에서 국정목표 6은 ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대’로 되어 있는데, 이 목표가 지방분권과 균형발전과 관련된 목표이다. 이 국정목표를 통해서 윤석열 정부도 지방분권과 균형발전 문제에 대해서 많은 관심을 가지고 있음을 보여주고 있다고 생각한다. 그러나 이를 효과적으로 추진하기 위해서 계획하고 있는 ‘지방시대위원회’가 아직 출범하고 있지 못하고 있는 등 제도적으로나 구체적인 정책 추진 면에서 향후 해결해야 할 과제가 많이 있다고 생각한다. 본 연구는 이 같은 배경하에서, 첫째, 윤석열 정부가 국정과제에 포함시켜 놓은 지방분권과 균형발전 내용이 무엇인지를 우선 간단히 살펴본다. 둘째, 우리나라에서 지금까지 진행되어 온 지방분권과 균형발전과 관련된 중요한 쟁점 내지 세부적인 정책적 이슈들은 무엇인지를 검토해 본다. 이를 통해서 향후 방향 설정에 반영한다. 셋째 지방분권과 균형발전과 관련된 중요한 쟁점들이 상호 어떻게 연관되어 있는지, 즉 지방분권이라는 큰 주제와 균형발전이라는 큰 주제가 상호 배타적인지, 상호 연결된 주제인지를 이론적으로 검토해 본다. 이는 정책수단이나 제도설계를 하는 데 있어서 고려해야 할 문제이다. 넷째 현재 우리나라의 지방분권 수준 및 균형발전의 수준은 어느 정도인지를 현황 파악 차원에서 살펴본다. 다섯째 향후 윤석열 정부는 지방분권과 균형발전에 관련된 세부정책들의 우선순위를 어떻게 설정하는 것이 바람직할지 제언을 해 보는 것을 본 연구의 목적으로 설정한다.

II. 분석설계

본 연구는 새 정부의 지방분권과 균형발전에 관한 이론적 연구라기보다는 향후의 정책 방향성을 제시하는 처방적 성격의 연구이기 때문에 현황분석과 향후 방향에 대한 논의에 초점을 두고자 한다. 이를 위하여 본 연구에서는 위에서 설정한 연구목적을 달성하기 위하여 아래와 같은 분석설계를 하고자 한다.

〈그림 1〉 본 연구의 분석 틀



1. 현 정부의 지방분권과 균형발전 정책

현 윤석열 정부의 지방분권 및 균형발전 정책의 내용이 무엇인지에 대한 파악이 필요하다. 이를 위해서 2022년 7월에 발표된 ‘윤석열정부 120대 국정과제’에 제시되어 있는 과제 중 지방분권과 균형발전에 관련된 내용을 간단히 표로 정리해 볼 것이다.

2. 지방분권과 균형발전의 이슈 탐색

지방분권과 균형발전에 관련된 중요한 정책이슈들이 무엇인지를 탐색하는 과정이다. 이를 위해서는 국내의 학술논문 및 신문에 기사화된 언론기사들을 분석대상으로 한다. 국내논문의 경우는 ‘지방분권’을 논문의 제목에 포함하고 있는 학술논문과 ‘균형발전’을 논문제목으로 포함하고 있는 학술논문을 따로 추출하여 분석하고자 한다. KCI 학술논문이 분석대상이며, 논문의 학술지 발표기간은 2000년 1월 1일부터 2022년 9월 30일까지로 한다. 지방분권과 균형발전에 관한 정책적 논의는 2003년에 취임한 노무현 정부때 부터 주로 시작되었으나 그 이전에도 논의되어 왔던 점을 감안하여 2000년 1월 1일 부터로 시작한다. 다만, 언론기사는 2000년부터 시작하는 경우, 기사 내용이 너무 많고 분석 분량이 많은 관계로 통계 프로그램을 돌리는데 너무 많은 시간이 소요되어 2020년 1월 1일부터 2022년 9월 30일까지로 설정하였다. 아울러, 언론기사의 경우는 지방분권과 균형발전이 분리된 기사로가 아니라 통합되어 작성된 경우가 많아서 두 주제를 별도 분리해서 처리하지 않고 ‘지방분권’과 ‘균형발전’ 단어가 동시에 포함되어 있는 언론기사를 추출하여 분석하기로 한다.

활용한 자료원은 신문기사 포털인 빅카인즈(<https://www.bigkinds.or.kr/>)이며 여기서 도출된 신문기사를 다시 넷마이너(Netminer) 프로그램에 끌어들어서 분석하였다. 신문기사 분석으로 활용한 이 기간에는 제 20대 대통령 선거가 걸치는 기간으로서 지방분권과 균형발전에 관한 많은 내용들이 언론에 기사화된 기간이기 때문에 최근의 이슈분석을 위해서는 오히려 더 적당하다고 판단하였다.

분석방법으로는 빅데이터 분석방법의 하나인 텍스트 마이닝(text mining) 방법을 활용한다. 이는 비정형화된 텍스트들을 분석하여 일정한 토픽을 도출해 주는 방법으로서(이수상, 2018: 142-143) 최근에는 사회과학분야에서 많이 활용되고 있다.

3. 지방분권과 균형발전의 논리 관계

지방분권과 균형발전에 관련된 주요 정책적 이슈들이 도출된 이후에는 이러한 두 주제의 정책적 이슈들이 과연 상호 배타적 관계에 있는지, 아니면 상호 연계될 수 있는지에 대한 논리적 관계를 파악하고자 한다. 지방분권과 경제성장 및 지방분권과 균형발전 등에 대한 연구는 (류성진, 2022; 강영주, 2012; 권오성, 2009; 김의섭·이선호, 2014; 김승태·전용주, 2017; 문병기·복홍석, 2009; 최영출, 2013; 안영지, 2014; 이용모, 2004; 주운현, 홍근석, 2011; 최병호·정종필, 2001; 최원익, 2008; 금창호·최영출, 2013, 서순복, 2022; Ahmad

et al., 2005; Bardhan and Mookherjee, 2001; Ebel and Yilmaz, 2002; Enikolopov and Zhuravskaya, 2007; Martinez-Vazquez and McNab, 2003; Von et al., 2022; Bilouseac, 2013; Ouedraogo HMG, 2003; Romeo, 2003; Franzese, 2002) 그동안 많이 진행되어 왔다. 일부 연구자들은 지방분권과 균형발전은 상호 배타적 관계에 있다고 주장하기도 한다. 즉, 지방분권이 강화되면, 중앙정부의 영향력이 줄어들게 되고, 동시에 중앙정부의 활용자원이 줄어들게 되어, 지방자치단체들의 독자적 기능 수행 영역은 넓어지게 된다고 가정한다. 이러한 현상은 오히려 지역균형발전에는 불리하게 된다는 주장이다. 향후 지방분권과 균형발전에 관련된 정책적 방향을 제시하는 경우에도 이러한 문제는 정리가 되어야 한다는 생각에서 두 주제 간의 논리적 인과관계를 파악해 보고자 한다. 이를 위한 방법으로, 시스템다이내믹스에서 활용하는 시스템 사고에 (system thinking) 기반한 인과지도 (causal map)를 작성하여 피이드백 루프를 (feedback loops) 탐색하기로 한다.

4. 지방분권과 균형발전의 수준 분석

우리나라의 지방분권 수준을 어떻게 볼 것이며, 균형발전의 상태는 어떠한지 파악하는 것은 향후의 정책방향을 제시하는 데 있어서 필요하다. 지방분권의 수준 파악을 위해서는 세계은행 (World Bank)에서 2012년도에 발표한¹⁾ 182개국의 지방분권 수준 비교 자료를 활용한다. 한편, 균형발전 수준에 대한 분석을 위해서는 수도권과 비수도권, 그리고 17개 광역시도 간 및 228²⁾개 시군의 GRDP, 재정자립도, 인구수 등에 대한 연도별 변이계수 (Coefficient of Variance)를 활용한다.

5. 지방분권과 균형발전의 우선순위

향후 지방발전과 균형발전의 정책방향을 설정하기 위해서는 무엇보다도 정책의 우선순위를 설정하는 것이 필요하다. 자원이 한정되어 있는 상황에서는 정책의 우선순위를 설정하여 추

1) 세계은행에서 발표한 자료는 working paper (Policy Research Working Paper 6138, 2012) 임. 이 기준을 그대로 적용한 최근의 후속연구가 없어서 이 자료를 그대로 활용함. 또한 지방분권 수준은 하루 아침에 크게 변하는 것이 아니기 때문에 이 자료도 충분히 의미가 있다고 보여짐.

2) 우리나라의 기초단체 수는 226개이나 제주특별자치도의 제주시와 서귀포시를 기초자치단체에 포함시켜서 통계를 제시하고 있는 경우가 많음. 따라서 본 연구에서도 제주특별자치도는 광역으로 분류하여 분석하되, 기초시군 분석을 위해서는 제주시와 서귀포시도 포함하여 분석함..

진하는 것이 무엇보다도 필요하다. 이를 위해서 한국행정학회, 한국지방자치학회, 한국자치행정학회, 한국비교정부학회 등 우리나라의 지방자치 및 지역정책과 관련된 주요 학회의 전직 회장급 교수들을 응답자로 하는 AHP (Analytic Hierarchy Process) 방법을 활용한다. AHP는 전문가들을 대상으로 하는 방법이기 때문에 많은 응답자들을 필요로 하지 않는다 (조근태외, 2005)³⁾. 본 연구에서는 AHP 설문지에 응답한 9명의 응답자들을 대상으로 한 응답 결과를 활용한다. AHP 방법의 적용을 위해서는 웹기반의 소프트웨어 프로그램인 'I MAKE IT'을 활용한다.

III. 분석결과 및 논의

1. 현 정부의 지방분권과 균형발전 정책

현 윤석열 정부의 지방분권 및 균형발전 정책의 내용은 2022년 7월에 발표된 '윤석열정부 12대 국정과제'에 제시되어 있다. 이들 국정과제 중 지방분권과 균형발전에 관련된 내용을 표로 다시 정리하여 보면 아래의 <표 1>에서 보는 바와 같다.

<표 1> 윤석열 정부의 지방분권과 균형발전 정책 내용

| 구분 | 국정목표 6의 3대 약속 | 국정과제 (10대) | 과제의 주요 내용 |
|------------------------------|--------------------------|---------------------|---|
| 국정목표 6: 대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대 | 진정한 지역주도 균형발전 시대를 열겠습니다. | 지방시대 실현을 위한 지방분권 강화 | • 국가-지방 기능조정, 자치권 강화, 지방자치단체 기관구성 다양화, 주민자치회 개선, 자치경찰권 강화, 지방자치-교육자치연계, 특별자치 시도 위상제고 |
| | | 지방자치단체 재정의 강화 | • 재정자주도 기반목표 설정, 지방의 자주재원 확충, 균특회계 및 국고보조금 제도개선, 현금성 복지사업 관리, 지방보조금 통합관리시스템 구축 및 재정분석, 지방재정위기 관리제도 개선 |
| | | 지역인재 육성을 위한 교육혁신 | • 학교 교육다양화, 지자체, 교육청, 대학 간 협력, 지자체 책임강화, 공공기관 지역인재의 무채용확대 |

3) 우리나라의 예비타당성 분석을 담당하는 KDI에서는 예비타당성분석 중 정성적인 타당성 분석을 위해서 3-5명 정도의 전문가들을 대상으로 하고 있음.

| 구분 | 국정목표 6의 3대 약속 | 국정과제 (10대) | 과제의 주요 내용 |
|----|------------------------------------|-------------------------|--|
| | | 지방자치단체의 자치역량. 소통. 협력강화 | <ul style="list-style-type: none"> 인적역량 경쟁력 제고, 주민참여 활성화, 지방의회 자율.투명 강화, 이장통장 처우개선, 초광역지역연합 구축지원, 지자체간 협력조정 강화, 중앙-지방간 소통협력강화 |
| | 혁신성장 기반 강화를 통해 지역의 좋은 일자리를 만들겠습니다. | 기업의 지방이전 및 투자촉진 | <ul style="list-style-type: none"> 기회발전 특구 |
| | | 공공기관 이전 등 지역성장 거점 육성 | <ul style="list-style-type: none"> 행정수도 세종 완성, 공공기관 추가이전, 혁신도시 활성화 |
| | | 지역 맞춤형 창업혁신 생태계 조성 | <ul style="list-style-type: none"> 창업.혁신거점 조성, 지역기업 생태계, 지역 벤처 투자, 정책금융 지원 |
| | 지역 스스로 고유한 특성을 살릴 수 있도록 지원하겠습니다. | 지역특화형 산업 육성으로 양질 일자리 창출 | <ul style="list-style-type: none"> 초광역권 기반 신산업 육성, 강소도시 산업 활성화, 혁신거점 육성 고도화, 지역일자리 사업 재구조화 |
| | | 지역사회의 자생적 창조역량 강화 | <ul style="list-style-type: none"> 로컬 크리에이터, 로컬 브랜드, 로컬 인프라, 창조 커뮤니티 기반조성, 맞춤형 종합지원 |
| | | 지방소멸 방지, 균형발전 추진체계 강화 | <ul style="list-style-type: none"> 지방소멸위기 극복, 균형발전지표 활용, 지역 공약 추진체계, 지역주민 의견 수렴 |

출처: 대통령실(2022). '윤석열정부 120대 국정과제' 내용을 발췌 정리.

위의 표에서 보는 바와 같이, 지방분권 및 균형발전은 국정과제 6개 목표 중의 하나로 포함되어 있으며, 10대 국정과제로 구성되어 있다. 이러한 10대 국정과제에는 세부적인 과제 내용들이 포함되어 있다.

2. 지방분권과 균형발전의 이슈탐색

1) 학술논문 분석

먼저 지방분권을 논문제목 속에 포함시키고 있는 KCI 학술논문들에 대한 토픽분석을 실시하였다. 분석기간은 2000년 1월 1일부터 2022년 9월 30일까지 발표된 논문이기 때문에 지방분권에 관련된 대부분의 학술적 논의들이 포함되었다고 할 수 있다. 이 기간 동안 '지방분권'을 제목 속에 포함시키고 있는 논문 수는 504개이며, 저자 수는 447명이다. 동일 저자가 1편 이상의 논문을 쓴 경우도 많은 것으로 생각된다.

(1) 기초분석

먼저 기초적인 분석으로서 워드 클라우드 분석을 해 보고자 한다. 아래 <그림 2>는 지방분권에 관한 학술논문에 포함된 3,684개 단어 들 중에서 빈도수 기준으로 2천개 만 추출하여 제시한 것이다.

<그림 2> 지방분권 논문의 키워드 워드 클라우드 분석결과



아래 <표 2>는 출현빈도 수 기준으로 상위 25개만 제시하여 나타내 본 것이다. 아래 <표 2>에서 보는 바와 같이, 지방이라는 단어가 3,220번 출현하여 제일 많고, 그 다음이 자치, 분권, 정부, 재정 등의 순으로 나타나고 있다.

<표 2> 지방분권 논문의 주요 키워드 (빈도순으로 25개만 예시적으로 제시)

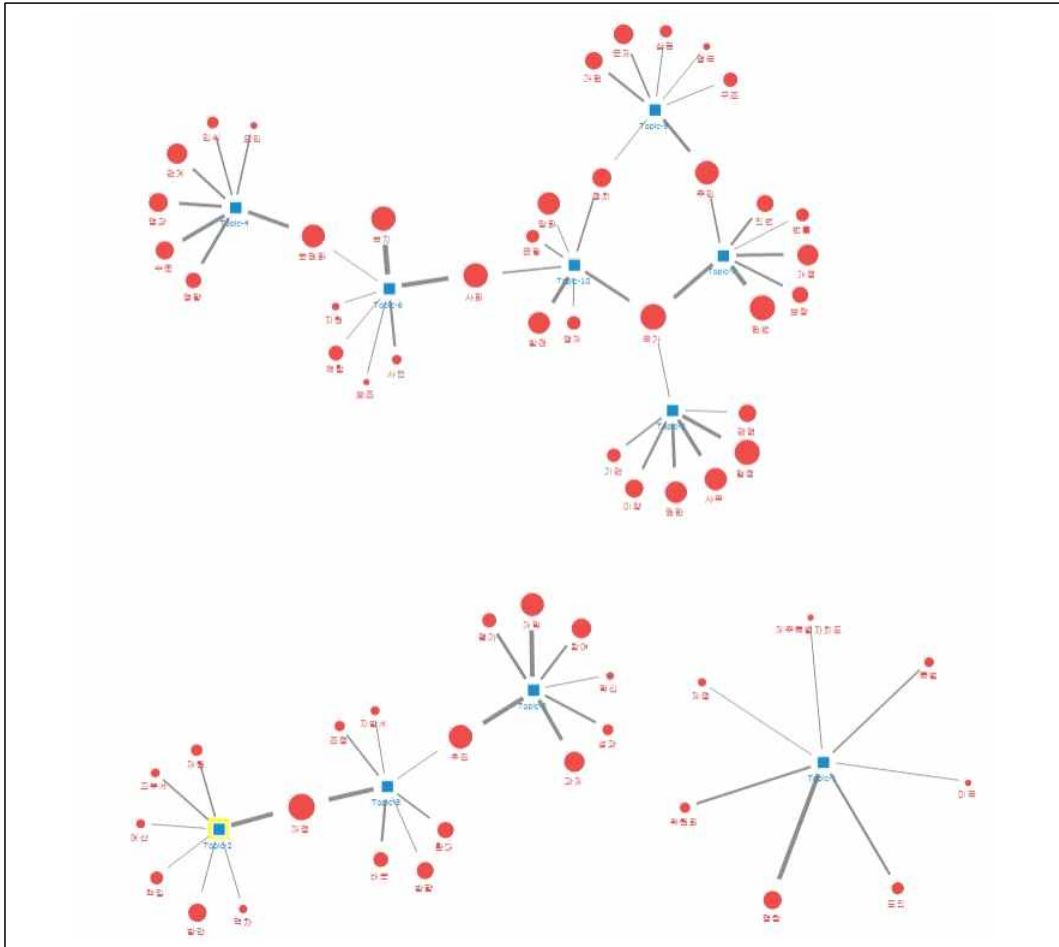
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | |
|---|---------------------|---------------|-------------|-----------|---------------|---------|
| | Part of Speech(POS) | Frequency | Word length | Name Type | Author Keywor | |
| 1 | 지방 | “Common Noun” | 3,220.0 | 2.0 | “ ” | “False” |
| 2 | 자치 | “Common Noun” | 1,941.0 | 2.0 | “ ” | “False” |
| 3 | 분권 | “Common Noun” | 1,157.0 | 2.0 | “ ” | “False” |
| 4 | 정부 | “Common Noun” | 1,133.0 | 2.0 | “ ” | “False” |
| 5 | 재정 | “Common Noun” | 983.0 | 2.0 | “ ” | “False” |

| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|----|-----|---------------------|-----------|-------------|-----------|---------------|
| | | Part of Speech(POS) | Frequency | Word length | Name Type | Author Keywor |
| 6 | 국가 | "Common Noun" | 714.0 | 2.0 | "_" | "False" |
| 7 | 단체 | "Common Noun" | 692.0 | 2.0 | "_" | "False" |
| 8 | 정책 | "Common Noun" | 629.0 | 2.0 | "_" | "False" |
| 9 | 지역 | "Common Noun" | 624.0 | 2.0 | "_" | "False" |
| 10 | 제도 | "Common Noun" | 591.0 | 2.0 | "_" | "False" |
| 11 | 헌법 | "Common Noun" | 515.0 | 2.0 | "_" | "False" |
| 12 | 중앙 | "Common Noun" | 489.0 | 2.0 | "_" | "False" |
| 13 | 행정 | "Common Noun" | 417.0 | 2.0 | "_" | "False" |
| 14 | 복지 | "Common Noun" | 410.0 | 2.0 | "_" | "False" |
| 15 | 사회 | "Common Noun" | 407.0 | 2.0 | "_" | "False" |
| 16 | 추진 | "Common Noun" | 404.0 | 2.0 | "_" | "False" |
| 17 | 필요 | "Common Noun" | 365.0 | 2.0 | "_" | "False" |
| 18 | 주민 | "Common Noun" | 365.0 | 2.0 | "_" | "False" |
| 19 | 개혁 | "Common Noun" | 320.0 | 2.0 | "_" | "False" |
| 20 | 분권화 | "Common Noun" | 311.0 | 3.0 | "_" | "False" |
| 21 | 사무 | "Common Noun" | 307.0 | 2.0 | "_" | "False" |
| 22 | 강화 | "Common Noun" | 275.0 | 2.0 | "_" | "False" |
| 23 | 중심 | "Common Noun" | 266.0 | 2.0 | "_" | "False" |
| 24 | 교육 | "Common Noun" | 265.0 | 2.0 | "_" | "False" |
| 25 | 권한 | "Common Noun" | 260.0 | 2.0 | "_" | "False" |

(2) 주요토픽 분석

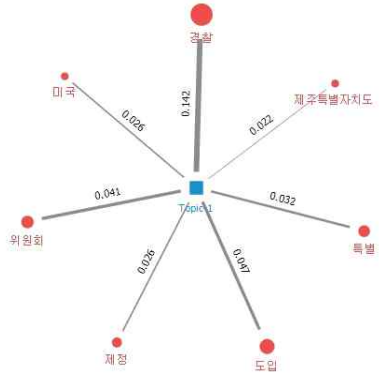
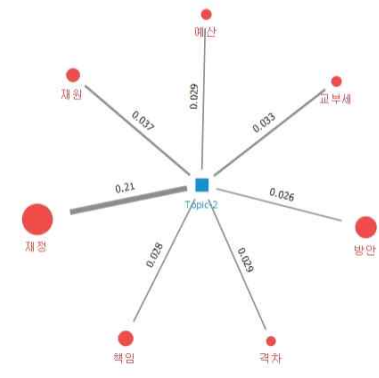
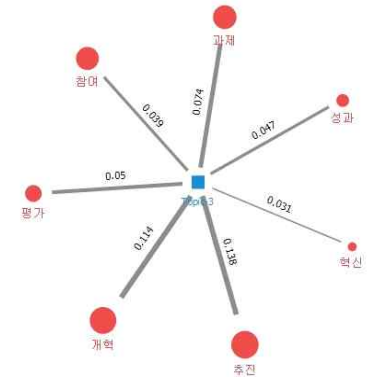
지방분권 논문에 포함된 단어들이 상호 공동 연결되어 있는 네트워크 구조를 이용하여 이들 네트워크의 핵심 주제들이 어떻게 구성되어 있는지를 검토해 보고자 한다. 이를 위해서 토픽모델링(topic modelling) 분석을 활용한다(이수상, 2014). Netminer 프로그램을 이용하여 토픽분석을 해 본 결과 아래와 같은 10개의 토픽이 형성되었다.

〈그림 3〉 지방분권 학술논문의 10개 토픽 구조



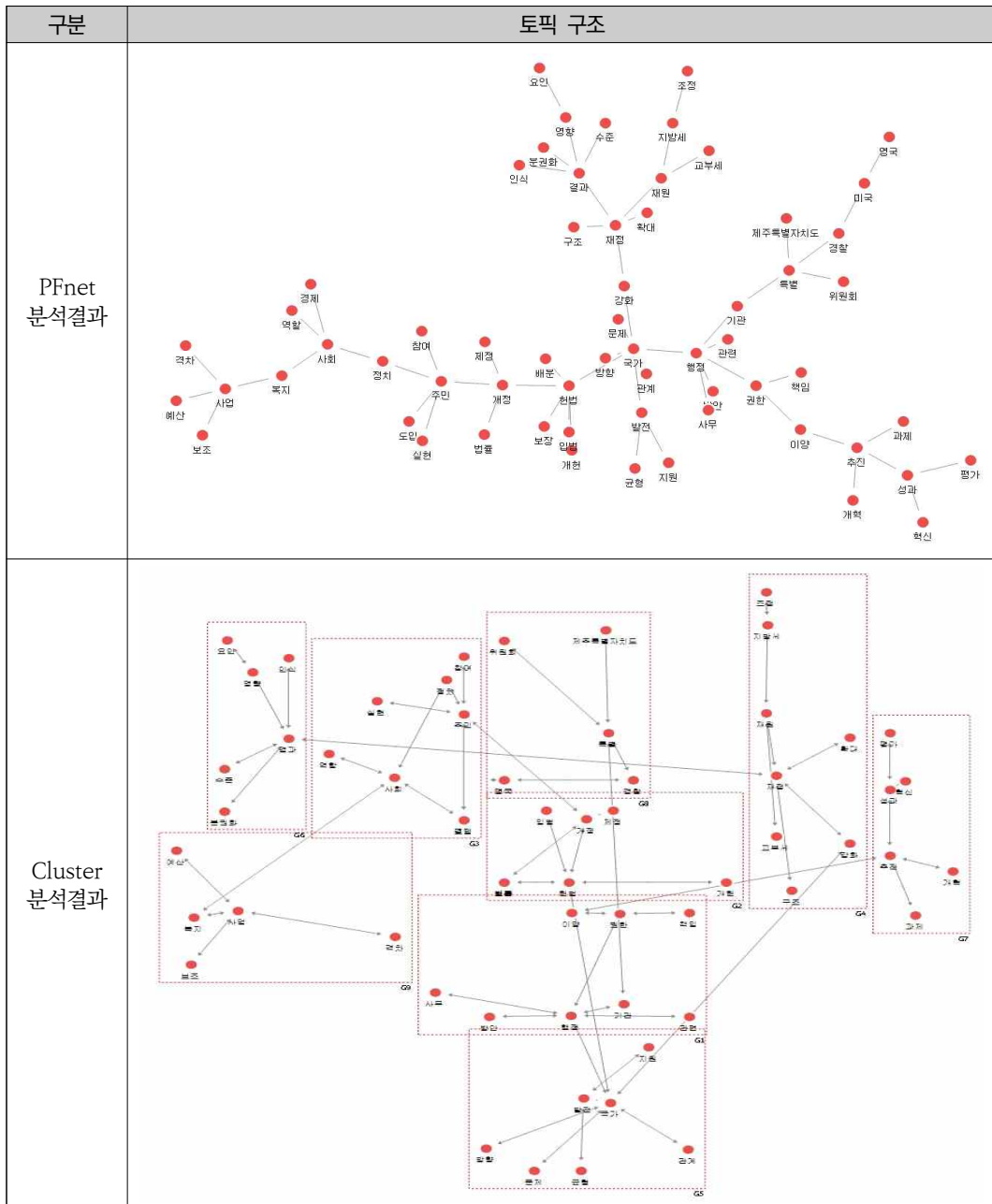
위의 〈그림 3〉에서 보는 바와 같이 10개의 토픽들은 중첩되는 단어를 포함하여 62개의 키워드로 구성되어 있다. 이를 각 토픽별로 링크위의 점수를 기재하여 제시하면 아래 〈표 3〉과 같다. 각 토픽의 특징을 파악할 때에는 링크위의 점수가 높은 것을 중심으로 하며, 표의 뒷 부분에 포함된 PFnet (Path Finding Network) 분석과 Clustering 분석결과 등을 종합하여 판단한다 (최영출, 2018; 신기왕·장지현, 2022).

〈표 3〉 지방분권 논문의 주요 토픽 특성

| 구분 | 토픽 구조 | 토픽구성 단어 | 주요 특징 |
|-----|---|----------------------------------|------------------|
| 토픽1 |  | 경찰, 제주특별자치도, 특별, 도입, 재정, 위원회, 미국 | 제주특별자치도 사례와 경찰제도 |
| 토픽2 |  | 재정, 격차, 책임, 방안, 교부세, 예산, 재원 | 재정격차 방안 |
| 토픽3 |  | 추진, 혁신, 성과, 과제, 참여, 평가, 개혁 | 자치단체의 성과평가제도 |

| 구분 | 토픽 구조 | 토픽구성 단어 | 주요 특징 |
|-----|--|-----------------------------|--------------|
| 토픽4 | <p>Network diagram for Topic 4. Central node: 토픽4. Connected nodes and weights: 분권화 (0.089), 결과 (0.070), 영향 (0.059), 인적 (0.034), 관계 (0.045), 수준 (0.072), 요인 (0.032).</p> | 수준, 관계, 인식, 영향, 결과, 분권화, 요인 | 분권화 수준과 영향요인 |
| 토픽5 | <p>Network diagram for Topic 5. Central node: 토픽5. Connected nodes and weights: 행정 (0.087), 기관 (0.035), 권한 (0.052), 사무 (0.072), 국가 (0.074), 이양 (0.04), 관련 (0.023).</p> | 행정, 기관, 권한, 사무, 국가, 이양, 관련 | 행정권한 이양 |
| 토픽6 | <p>Network diagram for Topic 6. Central node: 토픽6. Connected nodes and weights: 사회 (0.074), 복지 (0.063), 사업 (0.045), 보조 (0.012), 분권화 (0.03), 역할 (0.010), 지원 (0.026).</p> | 복지, 사회, 자원, 역할, 분권화, 보조, 사업 | 복지보조사업과 분권화 |

| 구분 | 토픽 구조 | 토픽구성 단어 | 주요 특징 |
|------|-------|-----------------------------|-------------|
| 토픽7 | | 헌법, 개정, 입법, 국가, 주민, 법률, 보장 | 헌법개정 |
| 토픽8 | | 재정, 배분, 지방세, 조정, 방향, 추진, 확대 | 국세 지방세 조정 |
| 토픽9 | | 주민, 개헌, 정치, 영국, 구조, 실현, 문제 | 개헌과 주민중심 구조 |
| 토픽10 | | 균형, 발전, 사회, 강화, 정치, 경제, 국가 | 균형발전 강화 |



- 주1: 각 토픽별 링크위의 점수는 각 키워드가 토픽에서 차지하는 상대적 영향도를 의미
- 주2: 표의 PFnet (path finding network)는 복잡한 네트워크를 단순하게 하여 뼈대만 제시한 네트워크
- 주3: Cluster 분석은 PFnet 결과를 다시 클러스터링하여 제시한 결과로서 중첩되는 단어들을 명확하게 토픽간에 분리하여 제시해 주는 분석방법임. 각 토픽의 특성을 파악하는데 활용함.

위에서 보는 바와 같이, 지방분권에 관련된 학술논문들의 주요 주제들을 정리하면 다음과 같다. 토픽1은 자치경찰 제도, 토픽2는 재정격차 해소방안, 토픽3은 자치단체의 성과평가 제도, 토픽4는 분권화 수준과 영향요인, 토픽5는 행정권한 이양, 토픽6은 복지보조사업과 분권화, 토픽7은 헌법개정, 토픽8은 국세. 지방세 조정, 토픽9는 개헌과 주민 중심의 구조, 토픽10은 균형발전 강화 등의 10개 주제로 나타나고 있다. 물론 이러한 주제분석 결과는 모든 주제들을 다 망라한 것이라기 보다는 발표된 학술논문들이 다루고 있는 우선적인 주제라는 점을 인식할 필요가 있다.

지방분권 학술논문들에 대한 분석에 적용한 것과 같은 방법으로 균형발전에 관련된 학술논문들을 분석해 보았다. ‘균형발전’을 제목속에 포함하고 있는 KCI 논문들은 모두 262개이며, 저자 수는 모두 339명이며 단어 수는 모두 2,623개이다. 이는 지방분권 논문과는 달리, 공동저자들이 균형발전 논문을 많이 작성한 것으로 생각된다. 균형발전에 관련된 주요 키워드들에 대한 워드 클라우드 분석결과는 아래 <그림 4>와 같다.

<그림 4> 균형발전 논문의 키워드 워드 클라우드 분석결과



지방분권과 같은 토픽모델링 방법을 적용해 본 결과, 균형발전의 경우에는 모두 7가지 토픽으로 분류되었다. 토픽 1은 균특회계 규모 및 운영, 토픽 2는 균형발전 지원체계, 토픽 3은 지역산업 육성과 인구정책, 토픽 4는 지방대학 지원, 토픽 5는 자치단체 간 행정통합, 토픽 6은 수도권 집중 규제, 토픽7은 초광역행정체계 등으로 나타나고 있다.

3) 지방분권과 균형발전 이슈 종합

학술논문과 언론기사에서 주로 다루어진 이슈들을 종합하여 <표 4>로 정리하면 아래와 같다.

<표 4> 지방분권과 균형발전 주요 이슈

| 구분 | | 주요 이슈 | 비고 |
|-----------|------|---|-------------|
| 학술지 논문 | 지방분권 | 자치경찰 제도, 재정격차 해소방안, 자치단체의 성과평가 제도, 분권화 수준과 영향요인, 복지보조사업과 분권화, 행정권한 이양, 헌법개정, 국세, 지방세 조정, 개헌과 주민 중심의 구조, 균형발전 강화 등 | 2000년-2022년 |
| | 균형발전 | 균특회계 규모 및 운영, 균형발전 지원체계, 지역산업 육성과 인구정착, 지방대학 지원, 자치단체간 행정통합, 수도권 집중 규제, 초광역행정체계 | 2000년-2022년 |
| 언론기사 | | 특례단체화, 세종시의 행정수도화, 지역특화 산업, 공공기관 이전, 특별자치도 지원, 지역경제 강화, 지방분권 강화, 지방소멸 위기, 지방인재 활용, 국회 이전 및 개헌 | 2020년-2022년 |

3. 지방분권과 균형발전의 논리관계

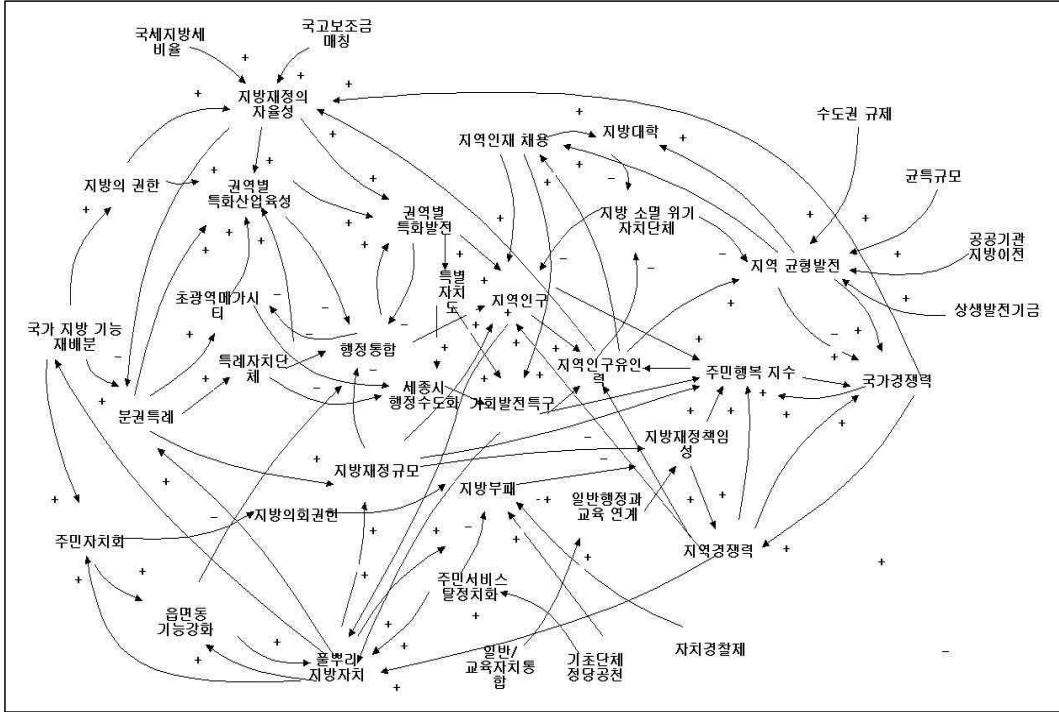
지방분권과 균형발전 문제에 대해서는 상호배타적 성격이어서 두 개의 정책주제를 동시에 관찰시키기는 어렵다는 주장과 두 개의 정책주제가 상호 보완적이어서 두 개 정책주제의 시너지 효과를 높이기 위해서는 동시에 적절히 활용해야 한다는 주장들이 병존한다. 본 연구는 후자의 관점에서 지방분권과 균형발전의 중요한 정책이슈들이 상호 어떻게 관련될 수 있는지를 논리적으로 파악해 보고자 한다. 이를 위해서 시스템 다이내믹스(system dynamics) 방법론에서 활용하는 시스템사고(system thinking)을(김도훈 외 1999; 삼성경제연구소, 2008) 이용한다. 위에서 분석한 지방분권과 균형발전에 관련되는 중요한 정책이슈들을 포함하고 동시에 각 이슈간 매개변수적 역할을 할 수 있는 정책수단들을 일부 추가로 포함하여 인과지도도를 작성한다. 인과지도 작성의 목적은 네 가지이다.

첫째는 지방분권과 균형발전에 관련된 중요한 이슈들이 상호 어떻게 연관되어 있는지 파악할 수 있게 해 줌으로써, 구조적 관계 파악을 가능하게 해 준다. 이를 통해서 정책조절변수들을 어떻게 활용할 수 있을 지에 대한 시사점을 제공해 준다. 둘째는 지방분권과 균형발전은 국가경쟁력과 지역경쟁력에도 기여할 수 있다는 가능성을 제시해 준다는 점이다. 적절한 수

준에서 균형발전을 이루는 경우, 이는 오히려 국가경쟁력과 지역경쟁력을 높일 수 있으며, 국가의 궁극적인 목적 중의 하나인 주민의 행복수준에도 영향을 미칠 수 있다는 점이다. 셋째는 인과지도 내에 내포하고 있는 소위 피이드백 루프의 (feedback loop) 존재를 파악하는 것이다. 이 피이드백 루프를 향후 적절히 활용한다면 지방분권과 균형발전이라는 목표를 달성하는 데 있어서 크게 기여할 수 있다는 점이다. 피이드백 루프는 시스템내에 존재하는 중요한 하위체제라고 할 수 있으며, 시스템내에서 지방분권 및 균형발전의 정책효과를 높이는데 활용될 수 있는 하위체제라고 할 수 있다 (장지현, 2017a, 2017b). 이는 하나의 변수에서 시작하여 다른 변수를 거쳐서 결국 자기에게 되돌아오는 효과를 가진 루프를 의미하며 자기강화적 성격(self-reinforcing) 또는 목표를 찾아가는 (goal-seeking) 균형적 성격을 지닌다. 이러한 피이드백 루프의 특정 지점에서 정책 레버리지를 활용하여 전체 피이드백 루프를 강하게 할 수도 있고 약하게 할 수 있다. 이러한 피이드백 루프를 효과적으로 활용한다면 전체 시스템의 효과를 극대화하는데 크게 기여할 수 있다는 면에서 중요하다. 네 번째는 이러한 인과지도를 이용하여 향후 정책 시뮬레이션을 할 수 있다는 점이다. 예를 들어서, 국세와 지방세의 비율을 변화시켜서 (2021년 기준 74:26) 가령 70:30으로 변경하는 경우 이러한 정책변화가 지방재정의 자율성을 현재 보다 어느 정도 더 강화시키며, 이는 다른 변수에 다시 나비효과처럼 영향을 미쳐서 국가경쟁력에는 어떻게 변화를 주는지 등에 대한 정책 시뮬레이션을 가능하게 해 준다.

본 연구에서는 지방분권과 균형발전에 관한 정책 이슈 탐색의 결과를 기반으로 하고, 각 변수간의 중간에서 매개변수 역할을 할 수 있는 변수들을 일부 추가하여 아래 <그림 6>과 같은 인과지도를 작성하였다.

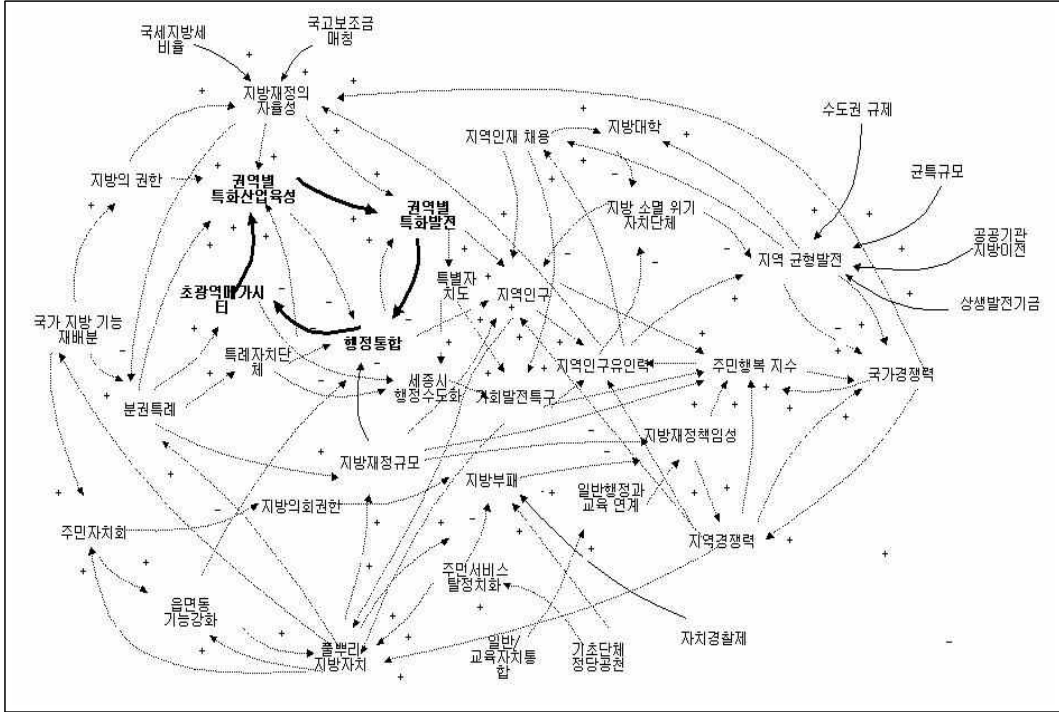
〈그림 6〉 지방분권과 균형발전의 인과지도



주: 각 변수앞에 있는 부호 (+, -)는 앞의 변수가 높아질 때 뒤의 변수가 같이 높아지면 부호가 +가 되고, 낮아지게 되면 -가 된다는 의미임

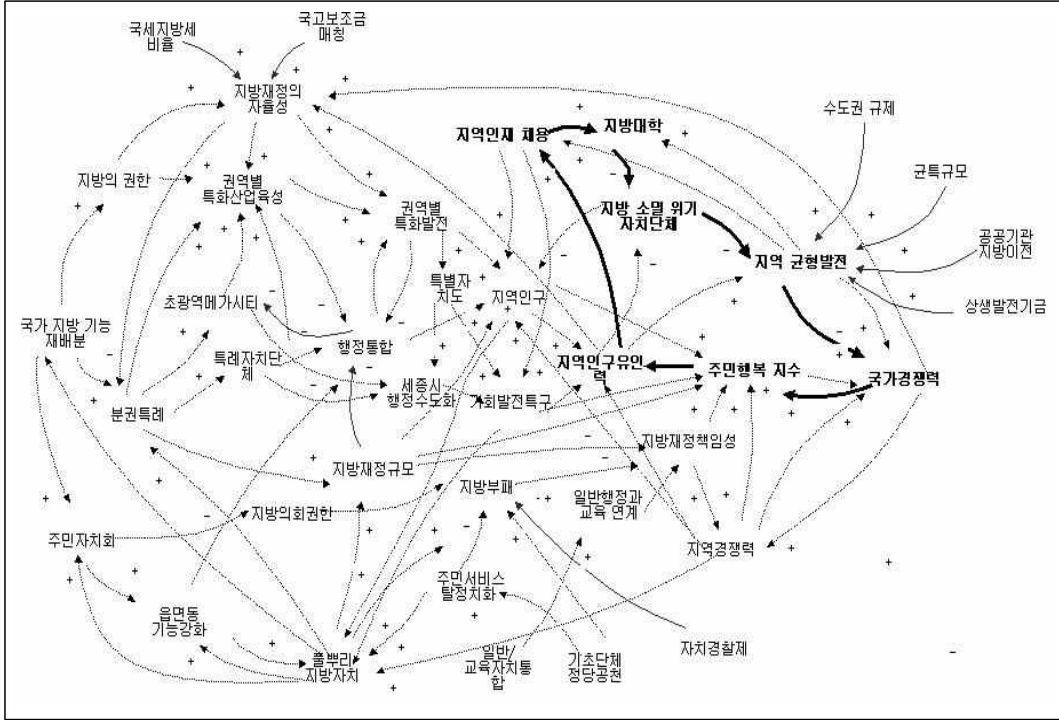
이러한 인과지도를 바탕으로 정책 피이드백 루프를 발견할 수 있다. 아래의 피이드백 루프는 권역별 특화산업육성 피이드백 루프라고 할 수 있다. 즉, 권역별 특화산업을 육성하면, 권역별 특화발전이 이루어질 수 있을 것이고, 권역별 특화발전이 잘 이루어지면, 행정통합의 필요성은 줄어들 것이다. 행정통합이 만약 잘 이루어져서 자치단체 간의 규모가 커지게 되면 초광역메가시티 필요성은 줄어들 것이다. 초광역메가시티가 이루어지게 되면 이러한 현상은 자연스럽게 초광역적 권역발전을 이루게 되는 효과로 이어질 수 있을 것이다. 이 과정에서 지방분권에 관련되는 정책이슈와 균형발전에 관련된 이슈들은 상호 연결되기 때문에 두 개의 정책이슈는 상호 보완적으로 고려할 수 있다는 점이다.

〈그림 7〉 권역별 특화산업 육성 피이드백 루프



이와 유사한 형태로서 아래 피이드백 루프도 지방분권과 균형발전의 상호보완성을 설명해 줄 수 있다. 지역인재 채용을 늘리게 되면, 지방대학이 강해 질수 있을 것이다. 지방대학이 강해지면, 지방소멸 위기단체 수는 줄어들 수 있을 것이다. 지방소멸위기단체가 많아지면 이는 지역균형발전에 역행할 것이다. 지역균형발전은 다시 국가경쟁력에 영향을 미치게 될 것이며 (일정한 수준에서 이루어지면 +가 될 수 있을 것이고, 너무 지역균형발전에만 치중하게 되면 오히려 국가전체 경쟁력은 낮아질 수 있기 때문에 이 경우에는 +와 -가 병존할 수 있음), 국가경쟁력은 다시 주민행복지수에도 영향을 미칠 수 있다. 지역의 주민 행복지수가 높아지게 되면 지역의 인구유인력을 높일 수 있고 이는 다시 지역인재 필요성에 영향을 미칠 수 있을 것이다.

〈그림 8〉 지역 인재채용 피이드백 루프



위에서 예시한 바와 같은 피이드백 루프는 여러 가지가 더 존재한다. 이는 다시 말하면, 지방분권과 균형발전은 상호배타적 이라기 보다는 정책수단을 잘 활용하는 경우, 얼마든지 보완적으로 활용될 수 있다는 점을 말해 준다.

4. 지방분권과 균형발전의 수준분석

우리나라의 지방분권과 균형발전의 수준은 어느 정도인가? 향후의 지방분권과 균형발전의 방향을 논의하기 위해서는 우리나라의 지방분권과 균형발전의 수준을 파악하는 것이 필요하다. 이를 측정하기 위해서 어떠한 지표를 사용하느냐에 따라 지방분권 수준이나 균형발전의 수준은 다르게 나올 수 있다(최영출, 2013). 본 연구에서는 이러한 점을 감안하여 지방분권 수준은 세계은행에서 연구한 결과물을 활용하고자 하며, 균형발전 수준은 우리나라의 수도권과 비수도권간, 17개 광역시도간 및 228개 기초시군 간의 변이계수(C.V) 및 지니계수(Gini Coefficient)를 이용하여 살펴보고자 한다.

1) 지방분권 수준 분석

세계은행 (World Bank)에서는 182개국가들의 분권화 수준을 비교하기 위한 연구를 한 바 있다(World Bank, 2012). 이후 후속 연구가 이루어지지 않아 최신의 자료를 얻기는 어려우나 분권화 수준이 짧은 시간내에 급속히 이루어지기 어려운 제도적 한계가 있는 점을 감안하면, 참고할 수 있는 자료는 될 수 있을 것이라고 생각한다. 이 연구에서는 LGRI (Local Government Relative Importance), LGSE (Local Government Security of Existence), FDI (Fiscal Decentralisation Index), PDI (Political Decentralisation Index), ADI (Administrative Decentralisation Index), DI (Decentralisation Index), GCI (Government Closeness Index) 등 6개의 큰 영역별로 182개 국가를 측정하여 분권화 수준을 측정하고 있다는 점에서 의미 있다고 하겠다. 각 영역별 내용을 간단히 설명하면 아래 <표 5>에서 보는 바와 같다.

<표 5> 분권화 지수 관련 내용

| 구분 | 내용 |
|-------------------------|---|
| LGRI (지방정부의 상대적 중요성) | <ul style="list-style-type: none"> • 정부의 총지출에서 지방정부가 차지하는 비율 |
| LGSE (지방정부의 존재 안정성) | <ul style="list-style-type: none"> • 지방정부의 존재 안정성이 헌법이나 법률에 의해 보장되어 있는 정도 |
| FDI (재정분권지수) | <ul style="list-style-type: none"> • 상위 단체에 재정적으로 의존하는 정도 (지방정부의 전체 세입중 상급정부로부터 오는 재원의 비율) • 지방정부의 조세 자율성 • 상급 기관으로부터 오는 외부재원 중 조건이 없는 재원의 비율 • 지방정부의 지출 자율성 • 지방채 발행의 자율성 |
| PDI (정치분권지수) | <ul style="list-style-type: none"> • 지방정부의 의원 선거 • 지방정부의 장 선거 • 직접민주주의 규정 여부 (주민소환제 등) |
| ADI (행정분권지수) | <ul style="list-style-type: none"> • 전체 공무원중 지방공무원 비율 • 지방공무원의 인사 자율성 (지방공무원의 임용에 있어서 완전한 재량권이 있는 지 여부) |
| DI (분권지수) | <ul style="list-style-type: none"> • 재정분권, 정치분권, 행정분권에 가중치를 적용하여 합산한 값 |
| GCI (정부근접성 지수) | <ul style="list-style-type: none"> • DI (분권지수) 지방정부의 규모 및 이질성을 고려하여 수정한 값 |

출처: World Bank (2012)의 자료를 재정리함

위의 방식대로 측정하여 제시한 국가별 데이터 중 한국의 분권화 랭킹을 표로 정리하면 다음과 같다. 아래 <표 6>에서 보는 바와 같이, 지방정부의 상대적 중요성 영역 (LGRI)에서 한국은 182개 국가중 10위로서 비교적 높다. 반면에 행정분권 영역에서는 48위에 랭크되어 7개 영역 중에서 가장 낮은 수준에 있다. 물론 이 영역의 지표들이 개별 국가들이 처한 특수한 여건을 모두 반영했다고는 보기 어려우나 국제적 수준에서 중요하다고 생각된 분권화 지표들이 포함되어 분석되었다는 점에서는 참고할 의미가 있다고 하겠다.

<표 6> 한국의 분권화 순위

| 순위 | LGRI | LGSE | FDI | PDI | ADI | DI | GCI |
|-----|-------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|
| 1 | 덴마크 | 오스트리아 | 홍콩 | 일본 | 스위스 | 덴마크 | 덴마크 |
| 2 | 스웨덴 | 브라질 | 싱가폴 | 스위스 | 덴마크 | 스웨덴 | 스위스 |
| 3 | 스위스 | 덴마크 | 스위스 | 미국 | 스웨덴 | 스위스 | 스웨덴 |
| 4 | 홍콩 | 노르웨이 | 미국 | 브라질 | 핀란드 | 홍콩 | 핀란드 |
| 5 | 싱가폴 | 스웨덴 | 덴마크 | 캐나다 | 노르웨이 | 싱가폴 | 미국 |
| 6 | 핀란드 | 스위스 | 캐나다 | 그리스 | 알바니아 | 핀란드 | 노르웨이 |
| 7 | 일본 | 벨기에 | 룩셈부르크 | 이태리 | 아르메니아 | 일본 | 아이슬랜드 |
| 8 | 노르웨이 | 캐나다 | 아이슬랜드 | 멕시코 | 몰도바 | 노르웨이 | 일본 |
| 9 | 미국 | 에스토니아 | 뉴질랜드 | 우루과이 | 헝가리 | 미국 | 홍콩 |
| 10 | 한국 | 에티오피아 | 호주 | 아르헨티나 | 미국 | 한국 | 싱가폴 |
| 11 | 아이슬랜드 | 핀란드 | 조지아 | 오스트리아 | 캐나다 | 아이슬랜드 | 오스트리아 |
| 12 | 캐나다 | 독일 | 브라질 | 보스니아 | 아제르바이잔 | | 한국 |
| 13 | 브라질 | 아이슬랜드 | 스웨덴 | 불가리아 | 우크라이나 | | 캐나다 |
| 14 | ... | 일본 | 보스니아 | 키프러스 | 중국 | | |
| 15 | | 한국 | 핀란드 | 독일 | 브라질 | | |
| 16 | | | 오스트리아 | 헝가리 | 오스트리아 | | |
| 17 | | | 프랑스 | 아이슬랜드 | 폴란드 | | |
| 18 | | | 스페인 | 한국 | 라트비아 | | |
| 19 | | | 노르웨이 | 리투아니아 | 리투아니아 | | |
| 20 | | | 체코 | ... | 슬로바니아 | | |
| 21 | | | 벨기에 | | 네덜란드 | | |
| 22 | | | 한국 | | 불가리아 | | |
| 23 | | | 세르비아 | | 몬테네그로 | | |
| 24 | | | 일본 | | 조지아 | | |
| 25 | 이태리 | 불가리아 | 독일 | 페루 | 벨기에 | | 벨기에 |
| ... | | | | | ... | | |
| 48 | | | | | 한국 | 나이지리아 | 칠레 |

출처: World Bank (2012) 자료를 일부 발췌

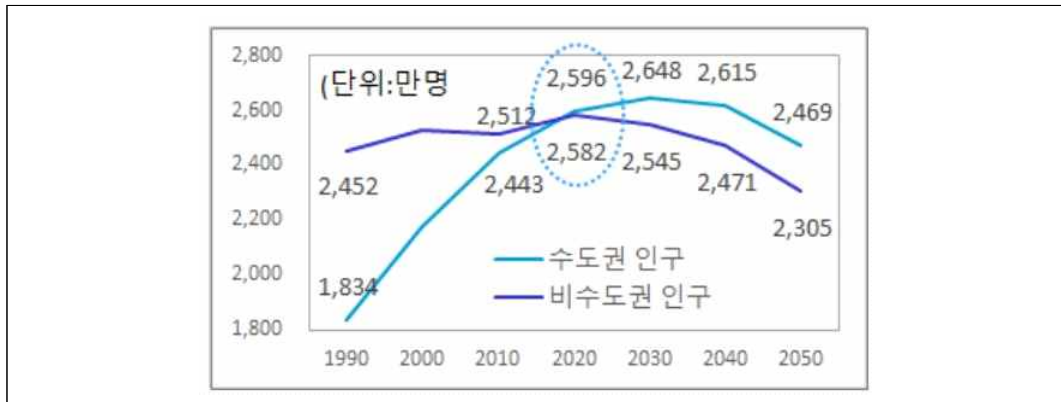
2) 균형발전 수준 분석

균형발전 수준은 국제비교가 아니라 우리나라의 연도별 비교를 통해서 그 추이를 살펴보고자 한다. 수도권과 비수도권 비교를 제외하고, 광역 시도 및 시군구 비교를 위해서는 변이계수(CV, Coefficient of Variation)와 지니계수를 활용한다. 변이계수는 표준편차를 평균으로 표준화시킨 것으로서 평균이나 단위가 서로 다른 두 개 이상의 자료를 비교할 때 사용한다. 변이계수가 작은 그룹의 데이터가 더 균형적이고 안정적이라고 할 수 있다. 한편, 지니계수(Gini Coefficient)는 빈부격차와 계층간 소득의 불균형 정도를 나타내는 수치이다.

(1) 수도권과 비수도권

수도권(서울, 경기, 인천)으로의 쏠림 현상은 해가 갈수록 심해지고 있는 것이 현실이다. 통계청의 인구추계를 보면 아래 <그림 9>에서 보는 바와 같이, 2020년도에 전국 면적의 12%에 해당되는 수도권은 비수도권 인구를 추월하여 2,596만 명에 도달했으며, 그 격차가 심해지고 있는 추세이다.

<그림 9> 수도권과 비수도권 인구변화



출처: 통계청 장래인구 추계, <https://blog.naver.com/kys3623/222435482024>

한편, GRDP 면에서 수도권 내의 변이계수 및 비수도권내의 변이계수도 같이 해가 갈수록 커지고 있다는 것을 알 수 있다. 즉, 아래 <표 7>에서 보는 바와 같이, 수도권 내 지자체간 GRDP 변이계수는 2016년에는 2.59 이던 것이 2018년에는 2.62로 커졌다. 비수도권의 경우도 마찬가지로 2016년에는 3.39이던 것이 2018년도에는 3.49로 확대되었다.

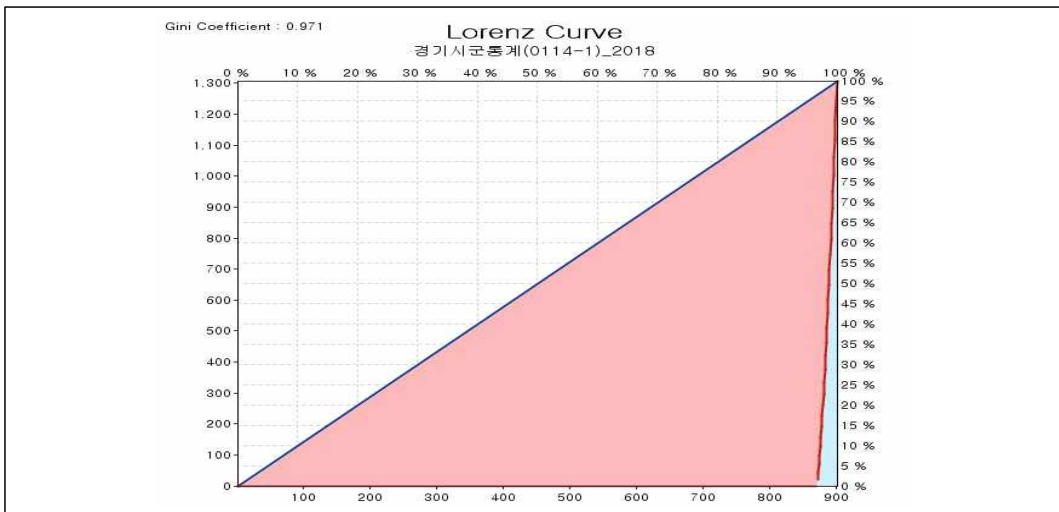
〈표 7〉 수도권 및 비수도권내의 GRDP 변이계수 변화 (2016-2018)

| | 수도권 | 비수도권 |
|------|------|------|
| 2016 | 2.59 | 3.39 |
| 2017 | 2.6 | 3.4 |
| 2018 | 2.62 | 3.49 |

출처: 통계청 DB를 이용하여 저자 작성

이와 관련하여 경기도 내의 31개 시군 간 지역격차를 지방재정자립도를 기준으로 비교분석해 본 결과, 지니계수가 2018년에 0.971 이던 것이 2021년에는 0.972로 커짐으로써 지역내에서도 격차가 커지고 있다는 것을 알 수 있다. 아래 〈그림 10〉은 경기도 31개 시군의 2018년 지니계수 결과를 보여 주고 있다.

〈그림 10〉 경기도 시군의 2018년의 불균형 지수



주: 행안부 지방재정통합공개시스템 (지방재정 365)을 이용하고 Netminer 프로그램을 이용하여 필자가 산출함

같은 방식으로 연도별 경기도 31개 시군의 지방재정자립도를 기준으로 한 지니계수 변동율을 보면 아래 〈표 8〉에서 보는 바와 같다.

〈표 8〉 경기도 시군간 지역격차 연도별 비교 (재정자립도 지니계수 변화)

| 구분 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|-----|-------|-------|-------|-------|
| 경기도 | 0.971 | 0.971 | 0.972 | 0.972 |

주: 행안부 지방재정통합공개시스템 자료를 이용하여 필자가 산출함

수도권과 비수도권과의 격차 및 각 권역 내에서도 격차가 커지고 있다는 것은 균형발전 측면에서 정책적으로 많은 고민을 해야 할 사항임을 제시해 준다.

(2) 17개 광역시도

아래 <표 9>는 17개 시도 간의 GRDP 및 재정자립도의 변이계수를 보여주고 있다. 17개 시도간에도 재정자립도의 경우는 2016년 2.76에서 2018년에는 2.89로 시도 지역간 격차가 커짐을 알 수 있다.

<표 9> 17개 시도간 GRDP 변이계수 (2016-2018)

| 구분 | 17개 시도간(2016) | 17개 시도간(2017) | 17개 시도간(2018) |
|-----------|---------------|---------------|---------------|
| 변이계수 (cv) | 2.76 | 2.81 | 2.89 |

출처: 통계청 DB를 이용하여 저자 작성

한편, 아래 <표 10>을 보면 17개 시도 간의 재정자립도 역시 연도별로 변이계수가 커짐을 알 수 있다. 인구가 재정자립도 및 지역 소득에 미치는 영향이 크기 때문에 해가 갈수록 광역 단위 간의 불균형도 심해짐을 알 수 있다.

<표 10> 17개 시도 간 재정자립도 변이계수 (2017-2020)

| 구분 | 17개 시도간(2017) | 17개 시도간(2018) | 17개 시도간(2019) | 17개 시도간(2020) |
|-----------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 변이계수 (cv) | 0.59 | 0.61 | 0.63 | 0.55 |

출처: 통계청 DB를 이용하여 저자 작성

(3) 전국 228개 시군구

제주시와 서귀포시를 포함하여 228개 기초 시군구를 대상으로 했을 때에도 불균형의 수준은 날로 커짐을 알 수 있다. 먼저, GRDP의 시군간 변이계수를 보면 2016년 2.45에서 2018년 2.62로 커져 가고 있으며, 인구 변이계수도 2016년 2.49에서 2018년 2.52로 커져가고 있음을 알 수 있다<표 11>.

<표 11> 전국 시군구의 GRDP 및 인구의 변이계수 (2016-2018)

| | 2016 | 2017 | 2018 |
|----------------|------|------|-------|
| GRDP 변이계수(시군구) | 2.45 | 2.53 | 2.62 |
| 인구 변이계수 (시군구) | 2.49 | 2.5 | w2.52 |

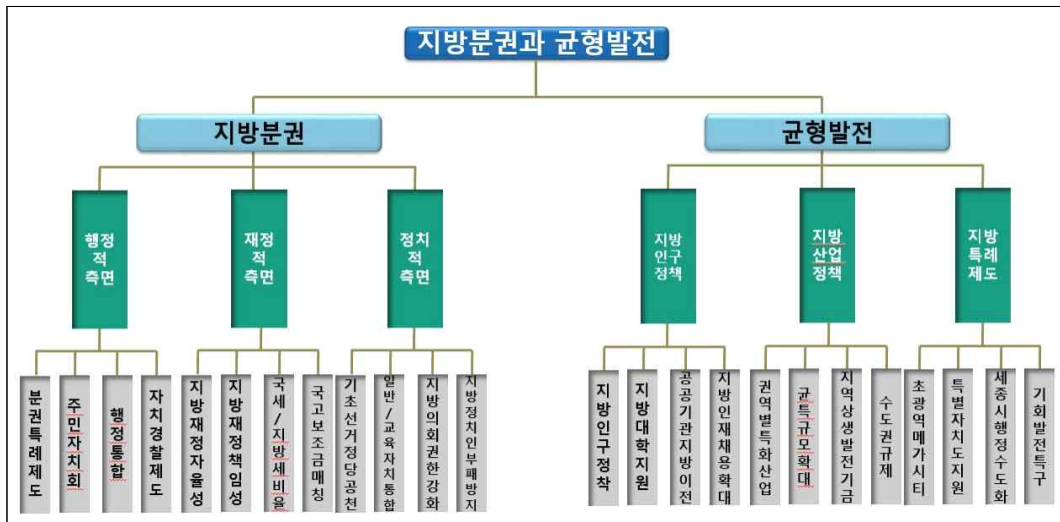
출처: 통계청 DB를 이용하여 저자 작성

5. 지방분권과 균형발전의 우선순위

1) AHP 계층

지금까지의 분석결과를 놓고 볼 때, 향후 지방분권과 균형발전을 어떠한 방향으로 추진해 나가야 할 것인가를 논의해 볼 필요가 있다. 윤석열 정부의 지방분권과 균형발전에 관련된 국정과제의 내용과 학계와 언론계에서 제기했던 여러 가지 이슈들과는 깊은 연관성이 있는 것으로 보인다. 학계와 언론기사에서 대두된 중요한 이슈들과 윤석열 정부의 국정과제에 포함된 내용을 종합적으로 검토하고 일부 조정하여, 본 연구에서는 아래와 같은 AHP 분석용 계층 <그림 11>을 작성하였다.

<그림 11> 지방분권과 균형발전 AHP 계층



정부가 제한된 자원을 가지고 정책을 추진해 나가는 데 있어서는 정책의 우선순위를 선정하는 것이 대단히 중요하다. 이러한 관점에서 윤석열 정부도 향후 지방분권과 균형발전에 관련된 정책들을 추진해 나가는 데 우선순위를 고려해야 할 필요성이 있다. 이를 분석하기 위해서 전술한 바와 같이, 학회의 전직 회장급 전문가들에게 AHP 웹 설문지를 송부하였으며 9명이 응답하였다. 분석에 사용한 프로그램은 ‘I MAKE IT’⁵⁾이다.

5) AHP용 소프트웨어인 ‘I MAKE IT’은 일관성 문제가 응답과정에 나타났을 때, 이를 알려주면서 대안을 제시해 주는 새로운 프로그램으로서 기존의 프로그램인 Expert Choice 2000보다 우월한 것으로 보임.

2) 분석결과

(1) 지방분권과 균형발전의 우선순위

지방분권과 균형발전이라는 두 영역으로 나누고 각 영역 밑에 세부영역으로 구성하여 AHP 분석을 해 본 결과는 아래 <그림 12>에서 보는 바와 같다. 9 명의 응답자들의 응답결과는 모두 일관성 비율 (consistency ratio)을 충족하였다.

<그림 12> 지방분권과 균형발전의 우선순위

| 종합 중요도 | |
|---------------|---------|
| 기준명 | 종합결과 |
| 지방분권 | 0.63112 |
| 행정적 측면 | 0.08079 |
| 분권특례 제도 | 0.02376 |
| 주민자치회 | 0.0142 |
| 행정통합 | 0.02809 |
| 자치경찰제도 | 0.01474 |
| 재정적 측면 | 0.18891 |
| 지방재정 자율성 | 0.05465 |
| 지방재정 책임성 | 0.05983 |
| 국세/지방세 비율 | 0.05195 |
| 국고보조금 매칭 | 0.03247 |
| 정치적 측면 | 0.05102 |
| 기초선거 정당공천 배제 | 0.01637 |
| 일반고용자치 통합 | 0.01807 |
| 지방의회 권한 강화 | 0.0076 |
| 지방정치인 무패문제 | 0.00898 |
| 균형발전 | 0.36888 |
| 지방인구 정책 | 0.2808 |
| 지방인구 정착지원 | 0.14024 |
| 지방대학 지원 | 0.05096 |
| 공공기관 지방이전 | 0.04054 |
| 지방인재 채용확대 | 0.05807 |
| 지방발전특례제도 | 0.11261 |
| 초광역 메가시티 | 0.02084 |
| 특별자치도 추가 및 지원 | 0.02748 |
| 서울시 행정수도 실질화 | 0.03587 |
| 기회발전 특구 | 0.02843 |
| 지방산업 정책 | 0.26886 |
| 권역별 특화산업전략 | 0.15434 |
| 지역상생 발전기금 | 0.03987 |
| 수도권 규제 | 0.02058 |
| 균류규모 확대 | 0.05208 |

출처: AHP 프로그램에서 나온 결과를 캡처한 것임

위의 그림에서 보는 바와 같이, 지방분권 영역과 균형발전 영역으로 크게 구분하여 보았을 때 응답자들은 지방분권 보다는 균형발전 부분에 보다 큰 비중을 두어야 한다고 보고 있다. 지방분권에 대한 비중은 0.33 인데 비하여 균형발전 부분은 0.67로서 지방분권의 약 2배에 가까운 중요성을 균형발전 부분에 두고 있다<표 12>.

〈표 12〉 지방분권과 균형발전 우선순위

| | |
|------|---------|
| 지방분권 | 0.33072 |
| 균형발전 | 0.66928 |

(2) 지방분권 내 3가지 영역

한편 지방분권 내에서의 비중을 보면 재정적 측면, 행정적 측면, 그리고 정치적 측면 순위로 우선순위를 부여함을 알 수 있다 <표 13>. 재정적 측면에 대한 비중이 0.60, 행정적 측면은 0.24, 그리고 정치적 측면은 제일 낮은 0.15 수준이다. 이는 지방자치단체가 현실적으로 당면하고 있는 자원 면에서의 자율성이나 책임성 등과 같은 문제를 더 중요하게 여기고 있음을 보여 준다. World Bank에서의 지방분권 수준 비교를 놓고 볼 때, 우리나라의 경우는 행정적 분권면에서 제일 낮은 수준을 보이고 있고, 그 다음 낮은 영역이 재정적 분권이다. 이러한 점을 감안하면, 국제적 수준과 향후 우선순위 강조 영역은 다소 차이가 있음을 알 수 있다.

한편, 행정적 측면내에서 보면, 행정통합과 분권특례제도에 상대적 우선순위를 더 두고 있음을 알 수 있는데 이는 지방자치단체의 소멸위기와도 관련된다고 보여 진다. 아울러 지방자치단체에 대한 다양한 특례제도를 통해서 위기를 극복하도록 유도하고자 하는 노력의 필요성을 반영하고 있다고 보여진다.

재정적 측면에서는 지방재정 책임성에 대한 강조가 지방재정 자율성이나 국세/지방세 비율 조정 보다는 더 높게 나오고 있다. 이는 지방재정에 대한 자율적 집행도 중요하지만 경제상황에서 어려운 환경이 예상되는 만큼 지방자치단체의 낭비 예산을 줄이고 효율적 집행을 강조하는 의미라고 해석된다.

〈표 13〉 지방분권 영역간 우선순위

| | |
|--------|---------|
| 행정적 측면 | 0.24428 |
| 재정적 측면 | 0.60144 |
| 정치적 측면 | 0.15428 |

한편 정치적 측면에서는 일반/교육자치 통합이 제일 높게 나오고 있으며, 기초선거 정당공천 배제가 그 다음 중요한 순위를 나타내고 있다. 일반/교육자치 통합은 현재의 분리제도로 인한 예산 비효율성, 시도지사와 교육감을 별도로 선거하는 데에서 나타나는 각종 문제점 및 일반행정과 교육행정의 괴리로 인한 여러 가지 거래비용 증가에 대한 인식이 크게 반영된 것으로 보인다.

(3) 균형발전 영역간 우선순위

균형발전 영역에서는 지방인구 정책이 가장 높은 비중을 차지하고 있고, 그 다음은 지방산업정책, 그리고 지방발전 특례제도 등으로 우선순위가 주어지고 있는 것을 알 수 있다 <표 14>. 이는 지방소멸위기가 대통령 선거 공약으로도 크게 부각된 바 있으며 현실적으로도 지방소멸의 위기가 가속화되는 데 대한 우려를 나타내고 있는 것으로 보인다.

<표 14> 균형발전 영역간 우선순위

| | |
|----------|---------|
| 지방인구 정책 | 0.433 |
| 지방산업 정책 | 0.39873 |
| 지방발전특례제도 | 0.16826 |

지방인구 정책 내에서는 지방에 살고 있는 인구의 정착 지원의 필요성에 대한 비중이 가장 높고, 그 다음에는 지방인재 채용확대에 대해서도 높은 비중을 두고 있는 것을 알 수 있다. 다음으로는 지방대학 위기에 대한 문제인식이 높게 나타나고 있다. 지방의 인구가 여전히 수도권으로 이동하는 현상에서 지방의 위기에 대한 대응방안의 필요성을 강조하고 있는 것으로 보인다.

한편, 지방산업 정책으로서는 권역별 특화산업전략이 가장 높은 비중을 차지하고 있고, 그 다음은 균특규모 확대, 상생발전 기금에 우선순위가 주어지고 있다. 4개의 세부영역 중에서 수도권 규제는 가장 낮은 우선순위를 보이고 있다. 권역별 특화산업 전략에 대한 비중이 다른 정책 수단들에 비하여 압도적으로 높은 점을 볼 때, 인구소멸 위기, 수도권 집중 심화와 같은 심각해져 가고 있는 수도권 집중현상에 대한 우려를 반영한 것으로 보인다. 이에 반하여 수도권 규제에 대한 비중이 낮은 것은 수도권 규제만으로 지방문제가 해결되지 않는다는 점을 반영하고 있는 것으로 보인다.

지방발전 특례제도 내에서는 세종시의 행정수도 실질화 정책이 우선되어야 한다는 비중이 가장 높게 나타나고 있다. 이 역시 균형발전 차원에서 세종시의 역할이 나름대로 크다는 것에

대한 인식을 하고 있는 것으로 보인다. 그 다음으로는 기회발전 특구에 대한 비중이 의외로 높게 나타나고 있다. 기회발전 특구란 이번 윤석열 정부에서 처음 국정과제로 등장하고 있는 정책인데, 아직 학계에서 명확히 학술적으로 제기되어 있지는 않다. 이는 윤석열 정부의 인수위원회 당시 김병준 위원장이 제시한 정책으로서 비수도권에 지방자치단체와 기업간 협의를 통해 지정하는 지역으로서 특구로 이전하는 기업과 직원에게는 법인세와 소득세 등의 세제 혜택을 제공하는 것이다. 이 내용은 현 정부가 발의해 놓은 가칭 '지방자치분권 및 지역균형 발전에 관한 특별법안(통합법률안)'에 포함되어 있다.

6. 종합분석

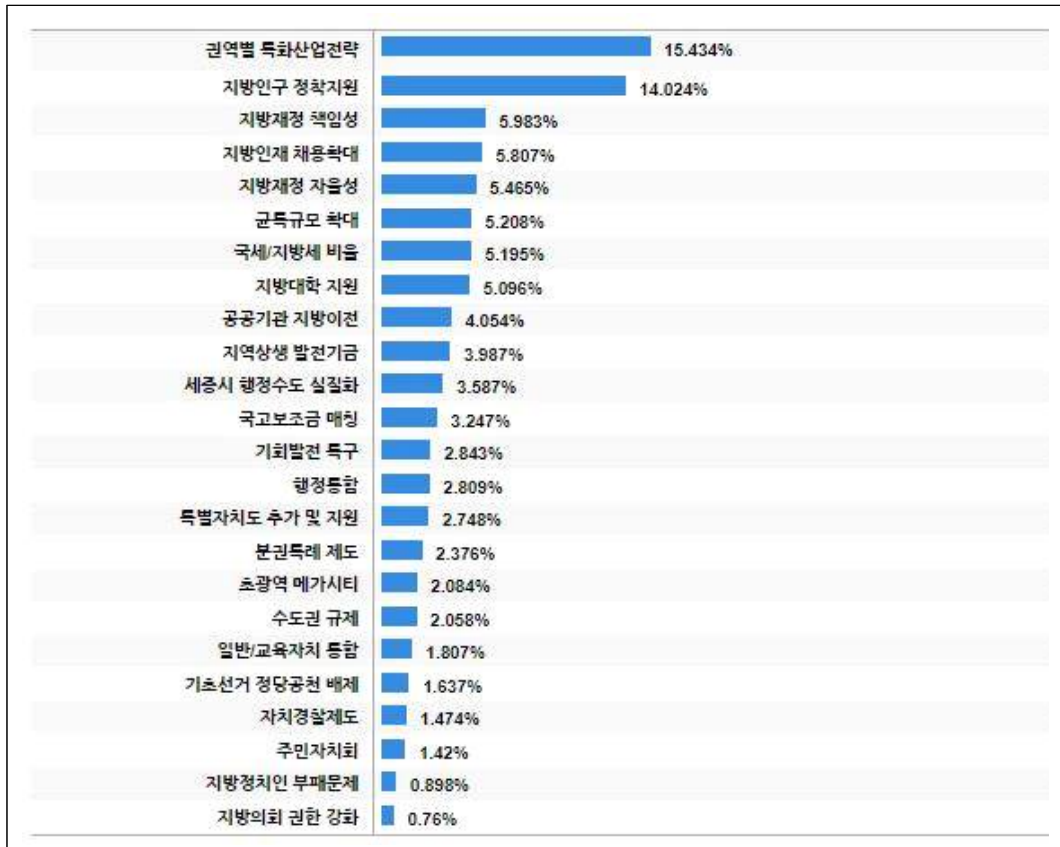
본 연구는 현 윤석열 정부의 지방분권과 균형발전 정책공약 사항들이 발표되어 제시되어 있지만, 이러한 정책공약사항들이 기존에 학계에서나 언론계에서 많이 제기하는 문제들에 대한 정책을 충분히 내용적으로 담고 있는지를 먼저 검토하는 것이 첫 번째 연구내용이 된다. 이를 위해서 현 정부의 분권 및 균형발전 정책 공약사항들을 제시해 보았고, 학술논문과 언론 기사에 대한 토픽분석을 수행해 보았다. 그 다음은 지방분권과 균형발전의 접근에 대한 관점 문제를 정리해 보고자 하였다. 기존에는 많은 연구들이 지방분권과 균형발전을 분리하여 접근하는 경향이 많았는데, 이 두 가지 주제를 통합적으로 접근하는 것이 바람직하다는 전제하에서, 그러한 논리가 과연 가능한지를 시스템사고적 관점에서 탐색해 보고자 하였다. 이어서, 우리나라의 지방분권과 균형발전 문제의 수준에 대한 논의를 해 보고자 하였다. 국내외 비교 자료 및 국내의 자치단체 간의 비교를 통해서도 제한된 범위내에서나마 수준에 대한 논의가 필요하다고 판단하였다. 이는 향후 지방분권과 균형발전의 목표 설정에도 관련되기 때문에 의미가 있다고 보았다. 그 다음에는 지방분권과 균형발전에 관련된 많은 정책들에 대하여 우선순위를 설정하는 것이 실질적으로는 필요하다고 판단하였다. 따라서, 전문가들을 대상으로 한 AHP 방법을 적용하여 본 것이다. 각 세부정책별로 주어진 우선순위는 절대적인 기준이라기 보다는 전문가적 시각에서 제시하는 의견이라고 할 수 있다. 따라서 현 정부는 이러한 우선순위를 참고를 하여 정책 추진을 위한 자원배분에 활용할 수 있을 것이다. 다만, 각 정책별로 저자가 제시한 정책적 고려사항들은 개별적 제언 수준에 그칠수 밖에 없는 한계가 있다고 생각한다. 이러한 고려사항들은 향후에 개별 정책들을 추진하고자 할 때, 개별 사안별로 전문적이고 세부적인 정책지원이 수반되어야 한다고 생각한다.

IV. 새 정부의 지방분권과 균형발전의 정책 방향

1. 전체 정책들의 우선순위

지방분권과 균형발전에 대한 우선순위 및 각 하위계층에 대한 우선순위를 반영하여 종합적으로 볼 때, 24 개의 정책들에 대한 우선순위 결과는 아래 <그림 13>에서 보는 바와 같다. 아래 <그림 13>에서 보는 바와 같이, 24개 정책 우선순위 중 권역별 특화산업 전략에 대한 우선순위가 가장 높고, 그 다음은 지방인구 정착지원으로 나타나고 있다. 아래 그림에서 보듯이, 균형발전에 포함되는 정책들에 대한 우선순위가 높고, 지방분권에 관한 정책들의 우선순위는 상대적으로 낮다.

<그림 13> 24개 전체 정책들의 우선순위



2. 향후 방향

이하에서는 24개 정책들에 대한 우선순위를 높고 향후 지방분권과 균형발전에 관한 정책 방향을 제시해 보기로 한다.

첫째 지방분권과 균형발전에 대한 인식 문제이다. 지방분권과 균형발전에 대한 기존의 인식 들 중에는 이 두 개의 큰 정책 주제는 상호 배타성이 있어서 분리되어 실시되어야 한다는 주장이 많았었다. 즉, 지방분권을 강조하다 보면 균형발전이 약해지고, 균형발전을 강조하다 보면 국가가 모든 자원 배분을 하게 되어 지방분권은 약해진다는 논리이다. 그러나, 시스템 사고를 통한 인과지도에서 보았듯이, 지방분권과 균형발전에 관련된 정책수단들은 상호 배타적이지 아니라 보완적으로 활용될 수 있다는 점이다. 예를 들면, 분권특례를 활용하여 자치단체 들을 특화시켜 주고, 특화산업을 육성하게 되면 이러한 자치단체들이 지역내에서 자생력을 키우게 되어 인구소멸을 방지하게 할 수 있다는 것과 같은 것이다 (하혜수·최영출, 2003). 즉, 지방분권과 균형발전에 대한 균형적, 통합적 사고를 가지고 지방분권 제도를 통해서 균형 발전 문제를 풀어간다는 인식을 가질 필요성이 있다는 점이다. 이러한 점에서 이번 정부가 기존에 있던 지방분권위원회와 국가균형발전위원회를 폐지하고 두 기능을 통합한 '지방시대위원회'로 가고자 하는 것은 바람직하다고 할 수 있겠다.

둘째, 지방분권보다는 균형발전 문제에 더 많은 강조점을 둘 필요성이 있다. AHP 분석결과를 보면 전문가들의 의견은 균형발전이 지방분권보다는 두 배 정도 더 중요하다고 보고 있다. 물론 이는 지방분권이 중요하지 않다는 점이 아니라 분권정책을 활용하여 결국 균형발전의 목표를 달성해야 한다는 점으로 해석해야 할 것이다. 한국의 지방분권 수준은 세계은행에서 활용하는 평가기준을 놓고 볼 때, 10위에서 20위 권에 속해 있다. 행정분권 수준은 48위에 속해 있지만, 재정적 분권, 행정적 분권, 정치적 분권 등을 가중치를 부여하여 종합점수로 매긴 분권화 지수 (DI, Decentralisation Index)에서는 10위에 해당되어 있다. 그러나, 이에 반하여 2022년 3월 기준으로 보면, 우리나라의 228 개 시군구 (제주시와 서귀포시 포함) 중에서 약 절반인 113개 (49.6%)가 인구소멸 위기지역에 포함되어 있다 (고용노동부 보도자료, 2022년 4월 29일). 균형발전 문제가 더욱 심각해 지고 있다는 사실이다. 이러한 점을 볼 때, 균형발전 문제에 대하여 더욱 큰 경각심을 가지고 접근해야 할 필요성이 있다고 생각한다.

셋째, 선택과 집중의 문제이다. 지금 AHP 분석을 위해서 선택한 정책문제들을 모두 동시에 추진하고자 해서는 제대로 성과를 거두기가 어려울 수 있다. 자원이 언제나 제약된 가운데서 정책추진을 해야 하는 관계로 우선순위가 높은 것을 먼저 선택해서 집중적으로 자원을 배분하여 추진할 필요성이 있다. 물론 최종적인 정책선택은 정책결정가가 하겠지만, 지방분권과

균형발전의 정책수단 면에서 본 연구에서 제시한 전문가들의 AHP 분석결과를 충분히 반영할 필요성이 있다고 생각한다.

넷째, AHP 분석결과 정책의 우선순위를 활용하면서도 개별 정책들의 특성을 깊이 고려하여 단기, 중기, 장기 전략을 수립하여야 할 것이다. 이러한 점을 감안하여, 특히 중요하다고 생각되는 정책적 고려사항을 아래 <표 15>와 같이 제시해 보고자 한다.

<표 15> 정책별 고려사항

| 최하위기준의 통합결과 순위 | AHP 가중치 | 정책적 고려사항 |
|----------------|---------|--|
| 권역별 특화산업전략 | 15.43% | <ul style="list-style-type: none"> 차등적 분권제도를 적극 활용 필요 (현재의 지방자치법 2항은 더욱 강화 필요성) 특정지역에 대한 규제 특례 및 특별지원 제도와 연계하여 활용 필요 |
| 지방인구 정착지원 | 14.02% | <ul style="list-style-type: none"> 개별 시군 단위가 아니라 광역단위 내의 생활권 개념을 도입하여 중요한 공공 서비스가 완결되도록 할 필요성 (가령, 충북은 11개 시군을 3개 권역으로 구분하여 병원 등 서비스 인프라 구축 가능; 도내 주민들의 통근, 통학지 자료 이용하여 O-D (origin-destination) 분석) |
| 지방재정 책임성 | 5.98% | <ul style="list-style-type: none"> 최근 성남시 대장동과 같은 문제가 생기지 않도록 지방재정 책임성 강화 장치 필요 |
| 지방인재 채용확대 | 5.81% | <ul style="list-style-type: none"> 국가공공기관의 지방인재 채용에 더하여, 지방공무원 및 지방공공기관의 지역인재 채용 할당제 도입 필요 (예: 충북과 충남을 하나의 권역으로 하여, 이 지역내에서 초, 중, 고, 대학을 마친 졸업생들에게 이 지역의 지방에서 모집하는 공무원 (일반직, 교육직, 경찰직, 소방직 등) 및 지방공공기관의 임직원의 90% 이상을 선발하도록 하는 등) <ul style="list-style-type: none"> - 2020년 기준으로 지방일반직, 교육행정, 경찰, 소방, 모집 공무원 수는 비수도권에 약 2만 2천명 수준임 - 여기에 지방공공기관 채용인원 합산하면 약 3만 1천명 충북 충남의 경우로 한정하면 매년 약 2,400명이 신규 충원⁶⁾ <ul style="list-style-type: none"> - 이 신규 공무원 및 공공기관의 임직원에 대하여 지역인재 채용 할당을 하는 방안임 (예: 미국의 주 변호사는 해당 주에서만 활동 가능) |
| 지방재정 자율성 | 5.47% | <ul style="list-style-type: none"> 지방재정에 영향을 미치는 제도 개선 시 지방자치단체와의 협의를 의무화하는 제도 더욱 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 지방재정의 자율성과 책임성은 맞물리는 일이기 때문에 두 제도 개선시 지방과 협의의 의무화 |
| 균특규모 확대 | 5.21% | <ul style="list-style-type: none"> 2022년도 균특규모 10.9조원, 2023년 예산안에는 약 12.7조원 편성 (전년도 대비 1.8조원 증가) 균특예산을 증가함과 동시에 지역자율사업의 유형을 대폭 확대 필요 |

| 최하위기준의 통합결과 순위 | AHP 가중치 | 정책적 고려사항 |
|-------------------|------------|---|
| 국세/지방세 비율 | 5.20% | <ul style="list-style-type: none"> • 2021년 기준 국세 지방세 비율은 73.7%:26.3%임. • 지방세 비율을 높이면 경제적 여건이 좋은 수도권은 유리하나, 비수도권은 더욱 열악해 질 가능성이 있으므로 이 문제는 제도적 장치를 충분히 하여 신중하게 접근 필요 • (지역불균형이 비교적 심한 영국은 지방세 비율이 약 5% 수준임) |
| 지방대학 지원 | 5.10% | <ul style="list-style-type: none"> • 지방대학에 재정적 지원 강화 필요 - 이를 위해서 현재 지방교육재정교부금법을 전면개정하여 초중고 지원을 위한 자동배정 내용 완전 개정 필요 (현재 내국세수입의 20.79%와 교육세 세수 일부로 초중고 지원, 2022년 현재 약 65.1조 원) - 이 법은 1972년에 도입되어 50년간 유지, 현재 초중고 학령인구 대폭 축소되고 있음 • 지방교육재정교부금법을 개정하여 이 재정이 고등교육으로 이전될 수 있도록 할 필요성 |
| 공공기관 지방이전 | 4.05% | <ul style="list-style-type: none"> • 1차 공공기관의 지방이전은 이루어졌으나 이에 대한 성과평가 문제가 남아 있음 • 추가적으로 지방이전 하는 경우에는 기존의 지방이전 기관들에 대한 성과 평가 이후 문제점을 개선하면서 이전 필요 |
| 지역상생 발전기금 | 3.99% | <ul style="list-style-type: none"> • 지역상생발전 기금은 비수도권을 위한 것이므로 균형발전 차원에서 강화되는 것이 필요 - 다만, 수도권 3개 시도만 부담할 것이 아니라 중앙정부의 재정지원이 필요 |
| 세종시 행정수도 실질화 | 3.59% | <ul style="list-style-type: none"> • 개헌하지 않는 범위내에서 행정수도 실질화 강화 필요 - 세종시의 지역분산효과는 나타나고 있는 것으로 연구결과 제시됨 • 대통령 후보시절 공약한 대로 국무회의를 서울과 세종에서 번갈아서 개최하는 관행을 지속적으로 유지 필요 |
| 국고보조금 매칭 | 3.25% | <ul style="list-style-type: none"> • 국고보조금 매칭 제도는 재정력이 약한 자치단체의 경우 큰 부담으로 작용하여 제도 개선 필요 - 국가가 부담하는 비율을 대폭 늘리고 장기적으로는 전액 국가가 부담해야 함 |
| 기회발전 특구 | 2.84% | <ul style="list-style-type: none"> • 아직 입법화가 되지 않은 상태이나 법률안으로 발의되어 있는 상태임 - 다른 유관제도와 연동하여 추진하는 것이 필요 |
| 행정통합 | 2.81% | <ul style="list-style-type: none"> • 시도간 자율통합에 대한 정부의 구체적인 지원책이 먼저 나와야 할 것임(현재, 대구경북 및 전남광주 등 초기 노력 단계) - 제주특별자치도에 대한 획기적 지원책처럼 사전에 정부의 구체적인 특별지원책이 수반되지 않으면 추진이 어려울 것임 |
| 특별자치도 추가 및 지원 | 2.75% | <ul style="list-style-type: none"> • 제주특별자치도외에 현재 강원특별자치도 설치등에 관한 특별법이 제정되어 있음 • 세부적인 특례 부여사항은 제주특별자치도를 따르고자 할 것이나 상당히 어려울 수 있을 것으로 예상됨 (가령, 교부세 배정시 3% 같은 조항이 강원특별자치도에 규정될 수 있을 것인지 등) |

| 최하위기준의 통합결과 순위 | AHP 가중치 | 정책적 고려사항 |
|----------------|---------|--|
| | | <ul style="list-style-type: none"> 특히, 특별지방행정기관의 기능이관과 관련하여 시간이 소요될 수 있을 것임 - 제주특별자치도 사례를 통해서 볼 때, 일반적인 특행의 기능이양보다는 새로운 거버넌스 구축을 통해서 협업시스템을 강화하는 것도 검토 필요 |
| 분권특례 제도 | 2.38% | <ul style="list-style-type: none"> 지방분권을 강화하는 경우, 획일적 기능이양보다는 자치단체의 업무추진 능력, 특화산업 육성 계획, 성과창출 능력 등을 검토하여 차등적으로 분권해 주는 차등적 분권제도에 기반한 특례부여는 강화가 필요할 것(하해수·최영출, 2003) 인구가 작은 농촌 군의 경우라도 특화발전 전략을 제시하고 이를 검토하여 필요한 경우에는 해당 분야의 규제완화 특례와 특별재정 지원등의 제도강화가 필요 |
| 초광역 메가시티 | 2.08% | <ul style="list-style-type: none"> 현재 추진중인 부울경특별연합 같은 특별지방자치단체는 시범적으로 적극 지원하는 방향으로 가야할 것임 |
| 수도권 규제 | 2.06% | <ul style="list-style-type: none"> 수도권 규제만 강화한다고 해서 비수도권이 발전할 수는 없으므로 상생하는 차원에서 접근이 필요 - 수도권과 비수도권 상생발전 전략으로 접근 필요 |
| 일반/교육자치 통합 | 1.81% | <ul style="list-style-type: none"> 제주특별자치도와 세종특별자치시에 시범적으로 일반자치와 교육자치를 통합하여 실시하는 것이 필요 - 세계적으로 유례를 찾기 어려운 교육감 분리 선거 (미국의 일부 주에서 사례 있음, 나머지 지방자치 선진국의 경우는 이러한 분리제도 없음) |
| 기초선거 정당공천 배제 | 1.64% | <ul style="list-style-type: none"> 기초단체장과 기초의원의 경우에는 정당공천 배제가 필요함 - 먼저 기초의원 정당공천 배제부터 실시 필요 |
| 자치경찰제도 | 1.47% | <ul style="list-style-type: none"> 현재의 자치경찰제도는 전혀 국민적 관심사도 되지 못하고 있을 뿐만 아니라 이태원 참사같은 상황에서 나타났듯이 문제점 노정 - 먼저, 제주특별자치도 자치경찰제와 같은 모델로 가면서 제도 개선하는 방향으로 나가는 것이 필요 |
| 주민자치회 | 1.42% | <ul style="list-style-type: none"> 현재 시범실시 수준인 주민자치회는 효과면에서 볼 때 지역별로 큰 편차가 발생하고 있음. 주민자치회 구성원의 구성방법 및 운영을 개선 필요 - 특히 기존 지방의회와의 권한 관계 조정 및 새로운 거버넌스 필요 |
| 지방정치인 부패문제 | 0.90% | <ul style="list-style-type: none"> 최근 성남 대장동 사건처럼 지방의회가 지방단체장을 제대로 견제하지 못하는 상황을 개선할 필요성이 있음 |
| 지방의회 권한 강화 | 0.76% | <ul style="list-style-type: none"> 지방의회 권한 강화는 단체장에 대한 견제를 제대로 할 수 있도록 제도 개선 필요 |
| 합계 | 100% | |

6) 필자가 지방공공기관 통합채용 정보공개시스템 (<https://job.cleaneye.go.kr/>) 등을 자체 조사하여 계산한 것임

V. 결론

본 연구는 새 정부의 지방분권과 균형발전의 방향을 탐색해 보고자 하였다. 이를 위해서 우선 윤석열 정부의 국정과제 속에서 지방분권과 균형발전에 관련되는 국정과제가 어떤 것이 있는지를 검토하였다. 이어서, 이 분야를 연구하는 연구자들이 학술논문을 통해서 쟁점화 되고 있는 이슈들 및 언론 기사에서 다루고 있는 지방분권과 균형발전 관련 이슈들을 분석해 보고자 하였다. 이를 기반으로 하여, 지방분권 주제들과 균형발전 주제들이 상호 조화될 수 있는 지 아니면 배타적 성격이라서 별개로 처리해야 하는지에 대한 논리적 관계도 탐색해 보고자 하였다. 이어서, 지방분권과 균형발전의 수준이 어느 정도인지를 개괄적으로 탐색한 후, 향후 우선순위를 두어야 할 정책과제가 어떤 것인지 AHP 방법을 통해서 전문가들의 의견을 듣고자 하였다. 본 연구의 분석결과를 간추려서 향후 윤석열 정부의 지방분권과 균형발전에 관련된 정책방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째 지방분권과 균형발전을 별개로 보지 말고, 지방분권을 통해서 균형발전을 이룩할 수 있다는 인식을 가질 필요성이 있다는 점이다. 즉, 지방분권 자체가 목표가 아니고, 지방분권은 균형발전을 달성하는 데 필요한 수단이 될 수 있다는 인식을 가질 필요성이 있다. 즉, 적극적으로 지방분권 수단을 활용하여 균형발전이라는 국가목표를 달성하는 데 노력해야 할 것이다.

둘째, 모든 관련 정책들을 병렬적으로 추진하는 것 보다는 선택과 집중을 하는 것이 필요하다는 점이다. 선택과 집중을 하는데 있어서는 우리나라의 지방자치와 균형발전에 관련된 최고 전문가들의 의견을 참고로 할 필요성이 있다. AHP 분석을 통해서 볼 때, 권역별 특화발전 및 지방인구의 정착 지원에 가장 많은 정책의 비중을 둘 필요가 있다고 인식하고 있다. 이 두 개의 정책에 대한 비중은 약 30%를 차지하여 나머지 정책들에 비하여 압도적으로 높은 비중을 두고 있다는 점을 감안할 필요성이 있다.

셋째, 지방분권과 균형발전에 관련된 세부적인 정책들을 추진하는 데 있어서 우선순위뿐만 아니라 추진시 정책적으로 고려해야 할 사항들에 대해서도 검토를 하는 것이 필요하다. 이는 정책의 실패를 줄이고 정책 성공의 가능성을 높이기 위해서 필요하다고 생각한다.

【참고문헌】

- 강영주. (2012). 지방분권화와 부패의 관계에 관한 실증연구: 국가 수준의 패널데이터를 이용하여. 「서울행정학회 학술대회 발표논문집」, 365-395.
- 권오성. (2009). 재정분권화정책은 만병통치약(Panacea)인가?: 국제비교자료를통한 실증분석. 「한국행정논집」, 21(1): 105-128.
- 금창호·최영출. (2013). 이명박정부의 지방분권정책 추진시스템의 평가. 「한국자치행정학보」, 27(1): 1-18.
- 김도훈·문태훈·김동환. (1999). 「시스템 다이내믹스」. 서울: 대영문화사.
- 김승태·전용주. (2017). 지방 분권과 지역균형발전: 긍정론과 회의론, 그리고 대안. 「공공정책연구」, 34(1): 31-55.
- 김의섭·이선호. (2014). 재정분권과 지방재정지출 구조-자본지출, 경상지출을 중심으로. 「재정정책논집」, 16(2): 155-178.
- 류성진. (2022). 지역균형발전과 지방분권에 대한 공법적 고찰. 「공법연구」, 51(1): 61-90.
- 문병기·복홍석. (2009). 재정분권화와 지방정부 투명성 수준 간의 관계: Fisman&Gatti 연구의 한국적 적실성 검증을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 21(1): 31-53.
- 삼성경제연구소. (2008). 「시스템사고에 입각한 정책설계방안」. 삼성경제연구소 보고서.
- 서순복. (2022). 주민자치회 운영실태 진단에 관한 탐색적 연구. 「사회적경제와 정책연구」, 12(4): 173-210.
- 신기왕·장지현. (2022). 지역평생교육기관의 사회적 네트워크 분석. 「사회적경제와 정책연구」, 12(4): 57-96.
- 안영진. (2014). 사회복지정책의 분권화에 따른 지방자치단체의 사회복지재원 개선방안. 「공법학연구」, 15(2): 53-83.
- 이수상. (2014). 「네트워크 분석방법론」. 부산:부산대학교 사회과학연구원 연구총서 2.
- 이수상. (2018). 「네트워크 분석방법의 활용과 한계」. 서울: 청담.
- 이용모. (2004). 한국의 재정분권화가 거시경제의 안정과 경제성장에 미치는 영향. 「한국정책학회보」, 13(3): 89-116.
- 장지현. (2017a). 교육경쟁력 강화를 위한 피이드백 루프 탐색과 정책시뮬레이션. 「사회적경제와 정책연구」, 7(3): 109-144.
- 장지현. (2017b). 시스템다이내믹스를 활용한 사회적 기업 지속가능성 시나리오 분석. 「사회적경제와 정책연구」, 7(1): 63-86.
- 주운현·홍근석. (2011). 재정분권이 지역경제성장에 미치는 영향: 거시경제안정성의 매개효과를 중

- 심으로. 「지방정부연구」, 15(3): 235-256.
- 최병호·정종필. (2001). 재정분권화와 지역경제성장간의 관계에 관한 연구: 재정분권화 지표의 개발과 실증분석. 「한국지방재정논집」, 6(2): 177-202.
- 최영출. (2013). 지방분권 수준과 영향요인 관계분석. 「지방정부연구」, 17(2): 369-382.
- 최영출. (2018). 지방행정계층 및 구역분야의 연구경향분석. 「한국지방자치학회보」, 30(1): 57-79.
- 하혜수·최영출. (2002). 차등적 분권제도에 대한 비교연구: 영.미.일.북유럽을 중심으로. 「한국행정학보」, 36(2): 109-127.
- 최원익. (2008). 재정분권화와 경제성장의 관계에 관한 실증분석. 「한국지방자치학회보」, 20(3): 89-107.
- Ahmad, J. Devarajan, S., Khemani, S. and Shah, S. (2005). *Decentralization and Service Delivery*. World Bank Policy Research Working Paper. No. 3603.
- Bardhan, P. and D. Mookherjee. (2001). *Relative capture of local and central governments: An essay in the political economy of decentralization*. In G. Eskeland, S. Devarajan, and H. F. Zhou ed(2000). *Fiscal Decentralization: Promises and Pitfalls*. Washington, DC: The World Bank.
- Bilouseac, I. (2013). The Implementation of the Decentralisation and Deconcentration Strategies in the Romanian Public Services. *Revista Romaneasca pentru Educatie Multidimensionala*, 5(2): 23-32.
- Ebel, R. D. and Yilmaz, S. (2002). *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization*. Policy Research Working Paper no. 2809. World Bank, Washington.
- Enikolopov, Ruben and Ekaterina Zhuravskaya. (2007). Decentralization and Political Institutions. *Journal of Public Economics*, 91: 2261-2290.
- Franzese Jr, R. J. (2002). *Macroeconomic Policies of Developed Democracies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Ivanyina, M. and Shah, A. (2012). How Close Is Your Government to Its People?: Worldwide Indicators on Localisation and Decentralisation. *The World Bank Policy Research Working Paper 6138*.
- Martinez-Vazquez, J. and R. McNab. (2003). Fiscal decentralization and economic growth. *World Development*, 31: 1597-1616.
- Ouedraogo HMG. (2003). Decentralisation and local governance: experiences from Francophone West Africa. *Public Administration and Development*, 23(1): 97-103.
- Romeo LG, 2003. The role of external assistance in supporting decentralisation reform. *Public Administration and Development*, 23(1): 89-96.

- Von Braun, Joachim Von and Ulrike Grote. (2002). *Does Decentralization Manage Fiscal Decentralization*. In Ehtisham Ahmad, and Vito Tanzi eds. *Managing Fiscal Decentralization*. New York: Routledge.
- 대통령실. (2022). 윤석열정부 120대 국정과제, 대한민국 정책브리핑. <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=40075>(검색일: 2022.10.15).
- 빅카인즈 뉴스 포털. <https://www.bigkinds.or.kr/>(검색일: 2022.10.16).
- 지방공공기관 통합채용 정보공개시스템. <https://job.cleaneye.go.kr/>(검색일: 2022.10.15).
- 통계청 장래인구 추계. <https://blog.naver.com/kys3623/222435482024>(검색일: 2022.10.18.).

최영출 : 영국 뉴캐슬대학교 (Newcastle University)에서 정책학 박사를 취득하였고 (논문 제목: *Privatisation of Local Government Services and the Politics of Transaction Cost*), 현재 충북대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책분석 및 평가, 지역정책, 국제개발협력정책 등이다. 영문 저서로서 *The Dynamics of Public Service Contracting: The British Experience* (The Policy Press, 1999)가 있다. 최근의 논문으로서는 *Measuring Levels of Community Well-Being in Korean Local Authorities: Application of Decision Tree Analysis* (2022), *시스템 다이내믹스를 활용한 공공부문 사업의 사회적 가치 측정* (2020) 등의 논문이 있다(E-mail: ycchoi@cbu.ac.kr).

