

균형발전 정책변동 분석

: Kingdon의 다중흐름모형 적용

A Study on the Policy Change of Balanced Development

: Application of Kingdon's Multiple Streams Framework

김형진*

Hyeongjin Kim

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 연구모형과 분석방법
- IV. 균형발전 정책변동
- V. 결론

국가의 지속가능한 발전을 위하여 균형발전은 반드시 실현되어야 할 과제이다. 그러나 균형발전 정책이 정권마다 계속 추진되고 있음에도 불구하고, 불균형 문제는 사라지지 않고 오히려 심화하고 있다. 이 연구는 Kingdon의 다중흐름모형을 이용하여 우리나라 균형발전 정책이 어떻게 변동했는지 분석하고자 하였다. 이를 위하여 균형발전과 관련된 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름, 정책의 창, 정책변동, 그리고 이들 과정에 정책활동가의 역할을 고찰하였다. 분석 결과, 정책변동은 정권 교체 시기에 정치의 흐름이 주도하여 인위적으로 이루어졌다는 것이다. 정권 교체 시기 이후에도 정책문제·정치·정책대안 등 세 가지 흐름이 인과적으로 결합하여 정책의 창이 열렸고, 정책승계와 정책유지 수준의 정책변동이 발생하는 것을 확인하였다. 균형발전을 위해서는 정책혁신 수준의 본질적인 정책변동이 일어나야 할 것이다.

□ 주제어: 균형발전, 정책변동, 다중흐름모형

* 전라남도의회사무처 입법연구관

논문 접수일: 2023. 7. 6. 심사기간: 2023. 7. 6. ~ 2023. 8. 8. 게재확정일: 2023. 8. 8.

Balanced development is an agenda that must be realized for the sustainable development of the country. However, despite the policy of balanced development was pursued by each regime, the problem of imbalance is not going away but rather is getting worse. This study aims to analyze how the balanced development policy changed using Kingdon's multiple streams framework. In order to achieve this aim, in relation to balanced development, problems stream, politics stream, policies stream, policy window, and the role of policy entrepreneurs in these processes were examined. As a result of the analysis, the policy change was artificially influenced by the politics stream during the period of regime change. Even after the period of regime change, the policy window was opened through the causal combination of three streams: problems, politics, and policies. It has been confirmed that policy changes occurred at both the level of policy succession and policy maintenance. For balanced development, policy change should essentially occur at the level of policy innovation.

□ Keywords: Balanced Development, Policy Change, Multiple Streams Framework

I. 서론

지방자치단체를 대상으로 한 정책은 균형발전과 자치분권 두 개의 축으로 이루어져 있다(김순은, 2018). 두 정책은 밀접하게 관련돼 있으면서도 다른 성격을 갖고 있다. 가령, 재정분권 수준이 높다면 지역의 발전에 필요한 정책을 얼마든지 자유롭게 추진할 수 있을 것이다. 재정분권 수준이 낮은 경우 정부에 의존하게 되고, 필요한 정책을 적기에 추진하기 어렵다. 반면, 분권은 민주주의와 다양성을, 균형은 사회적 통합과 형평성을 추구한다는 차이점이 있다. 과거에 비해 자치분권 수준은 개선되고 있으나, 균형발전 수준은 오히려 나빠져 지방은 인구감소와 소멸의 위협에 빠졌다. 본 연구는 균형발전 정책변동을 Kingdon의 다중흐름모형을 적용하여 분석하는 데 목적이 있다.

균형발전 정책은 지금까지 어떻게 결정돼 추진됐기에 균형발전 문제가 계속 제기되고 있는가? 우리는 뉴스나 신문에서 균형발전을 주장하는 것을 접할 수 있다. 선거철이면 유독 눈에 띈다. 누구 하나 불균형발전을 이야기하지 않는다. 속으로는 불균형이라도 상관없다고 생각할 지언정 입으로는 균형발전을 이야기한다. 불균형발전보다는 균형발전이 좋다고 생각하는 듯하다. 서울·인천·경기를 일컫는 수도권에 인구, 기업, 재정 등의 집중을 문제 삼아 수도권에 불이익이 가더라도 지방에 이로운 정책을 만들어낸다. 수도권도 불만이겠지만, 이러한 정책기조는 계속되고 있다. 균형발전은 옳은 것이고 반드시 이루어져야 하는 것인가 보다. 큰 소수보다는 작은 다수의 효율적인 생산자가 더 많은 공공서비스를 제공하듯(Ostrom et al., 2010), 여러 지방자치단체가 공공서비스를 제공하는 것이 정부차원에서도 큰 이득이다.

수도권 집중 문제가 제기된 것은 오래전 일이다. 수도권과 비수도권 불균형 문제의 심각성을 인지하고 김영삼정부 시절 「수도권정비계획법」 전부개정을 통해 수도권 공장총량제와 과밀부담금제를 도입하고, 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」이 제정됐으나, 큰 성과를 거두지 못했다. 균형발전 정책의 큰 변화는 노무현정부 시절 「균형발전특별법」(이하 “「균특법」”이라 함) 제정으로 이루어졌다. 「균특법」의 제정으로 균형발전을 추진하기 위한 행정자원¹⁾을 모두 갖추게 된 것이다. 「균특법」에서는 균형발전·지역혁신발전 5개년 계획 수립, 균형발전 시책 추진, 균형발전위원회·균형발전특별회계 설치 등의 사항을 규정함으로써 현재 균형발전 추진의 기틀을 마련하였다. 노무현정부의 공공기관 지방 이전과 혁신도시 건설도 균형발전의 큰 성과라고 할 수 있다. 다만, 신행정수도 건설이 무산되고 행정중심복합도시로

1) 행정자원은 행정기구 업무수행의 근거가 되는 법, 인력, 예산, 조직 등 네 가지를 의미한다(김근세·권순정, 2000).

추진된 것은 아쉬운 점이다.

새로운 정책은 수정되고 변동하거나 기존 정책들을 보완한다(Jann et al., 2007). 균형발전 정책도 마찬가지다. 균형발전 정책은 이명박, 박근혜, 문재인, 윤석열 등의 정권을 거치면서 계속 변동하고 있다. 국가균형발전이 지역발전으로 명칭이 바뀌고, 국가균형발전위원회는 지역발전위원회로, 국가균형발전특별회계는 광역·지역발전회계로, 다시 정권 교체 후에는 기존의 명칭대로 돌아갔다. 또 정권별로 초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권, 경제협력권, 광역협력권 등 명칭의 권역을 설정해 사업을 추진했다. 산업위기대응특별지역, 국가혁신융복합단지, 지역균형뉴딜, 인구감소지역 등의 지정·지원도 균형발전 시책으로 추가됐다.

이와 같이 「균특법」이 제정되고, 균형발전 정책이 추진된 지 20년이 지났다. 그러나 균형발전은 아직까지 요원한 모습이다. '20년 기준 국토 면적에서 수도권이 11.8%, 비수도권 88.2%를 차지하는데, 인구는 수도권 50.5%·비수도권 49.5%이고, 매출 1500억원 초과 대기업은 수도권 69.1%·비수도권 30.9%, 사업체 수는 수도권 80.8%·비수도권 19.2% 이다(국가통계포털). 그 밖에도 여러 지표가 우리나라의 불균형을 나타내고 있다. 이러한 모습은 '05년부터 지난 18년 동안 약 160조원의 특별회계를 편성해 지원했음에도 불구하고, 그동안 균형발전 정책이 잘못 결정돼 추진된 것은 아닌지 의심을 갖게 한다. 본 논문은 균형발전 정책의 근간이 되는 「균특법」을 정책의제설정 과정의 비합리성을 가정하는 kingdon의 다중흐름모형을 적용하여 어떻게 변동해왔는지 분석하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 균형발전 정책변동

균형발전 정책은 그 규모가 크거나 작게 끊임없이 변동하고 있다. 최초 균형발전 정책은 경부축 중심의 '불균형' 성장전략에 따른 문제해결을 위한 제2차 국토종합개발계획(1982~1991년)에서 발견할 수 있다(차재권, 2017). 해당 기간에는 수도권 과밀 완화를 위한 낙후지역 개발 촉진, 국토의 다핵구조 형성, 지역생활권 조성 등 '균형'의 성격을 가진 정책이 추진됐다. 균형발전 정책은 김영삼정부에서 보다 구체화 됐다. 집권 초기에는 「수도권정비계획법」 전부 개정을 통해 수도권 공장총량제와 과밀부담금제를 실시하고, 이후 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」을 제정해 광역개발권역·개발촉진지구 지정 및 개발과 같은 지방발전기반 마련을 추진하였다. IMF 외환위기 시절의 김대중정부는 지역산업을 육성해 지역발

전을 유도하였다. 부산 신발산업, 대구 섬유산업, 광주 광(光)산업, 경남 기계산업 등과 같이 지역의 여건에 맞는 산업을 선정해 육성하였다.

노무현정부에서는 큰 전환점이자 균형발전 정책의 근간이 되는 「균특법」을 마련하였다. 이후 「균특법」 개정을 중심으로 정권의 이념 성향과 국정철학이 반영돼 균형발전 정책이 변동하고 있다. 정권의 교체에 따라 균형발전 정책이 핵심 과제에서 보조 과제로 변하고, 정책 철학과 사용하는 주요 전략도 다른 모습을 보인다.

〈표 1〉 정부별 균형발전 정책 비교

구 분	노무현정부	이명박정부	박근혜정부	문재인정부	윤석열정부
이념 성향	진보	보수	보수	진보	보수
우선 순위	핵심 과제	보조 과제	보조 과제	핵심 과제	보조 과제
정책 철학	형평성	효율성, 경쟁력	효율성, 행복	분권, 포용, 혁신	공정, 자율, 희망
해결 대상	수도권-지방 불균형	글로벌 경쟁력	주민 삶의 질	수도권-지방 불균형	불평등
정책 목표	균형발전	지역 경쟁력 강화	지역 행복	균형발전	지방시대
주요 전략	분산, 분권, 분업	광역화, 상생협력	창조경제	지역혁신, 재생	특구

출처: 차재권(2017), 김현호(2019)를 참고·수정하여 작성

이러한 정책변동(policy change)은 다양하게 해석할 수 있다. 단편적으로 정책 목표·수단·대상·과정 등이 변화된 것(김보엽, 2008; 유훈, 2002; 정정길, 2007)이나 내외적인 요인에 중점을 둔 정책 환경의 변화에 따라 정책이 변화하는 것(Hall, 1993; Sabatier, 1988) 혹은 정치적·행정적 과정을 거쳐 정책이 변화하는 것(이병길, 1992; 강은숙, 2001; 공병영, 2012) 등으로 이해된다. 요컨대, 정책변동은 “정책 관련 환경변화와 이해관계자의 상호작용에 따라 수단을 동원해 달성하기로 결정한 기존의 방침을 변화시키는 것”으로 정의할 수 있다.

Hogwood & Perters(1983)는 정책변동 유형을 크게 네 가지로 구분하여 정책혁신(policy innovation), 정책승계(policy succession), 정책유지(policy maintenance), 정책종결(policy termination)로 구분한다(정정길, 2007 재인용). 그러나 이러한 유형분류는 복잡한 정책 변동을 유형화하기 위한 이념형(ideal type)으로 현실에서 정책변동은 이들 네 가지 유형 중 하나 또는 둘 이상의 요소를 지니고 있다(강은숙, 2001; 유훈, 2002). 정책변동의 네 가지 유형을 정리해 보면 다음과 같다(정정길, 2007; 김보엽, 2008; 공병영, 2012).

첫째, 정책혁신은 정부가 관여하지 않고 있던 분야에 개입하기 위하여 새로운 정책을 수립하는 것을 의미한다. 정책혁신은 사회문제가 처음 정책문제로 전환되고, 이를 해결하기 위해

정부가 정책을 수립하는 것으로 기존의 정책이나 활동, 담당조직, 예산 등이 없는 상태에서 새롭게 만들어내는 것이다.

둘째, 정책유지는 현재의 정책을 그대로 지속시키는 것으로, 정책의 목표와 수단 등과 관련한 기본적인 특성을 유지시키는 것을 의미한다. 모든 정책이 시간의 흐름에 따라 변화하듯이 작게는 정책의 수혜자나 피규제자의 수가 변동하거나 크게는 사업의 일부가 바뀔 수 있다. 그러나 정책의 골격을 유지하여 기본적 특성이 바뀌지 않으면 사업내용, 예산액, 집행절차 변경 등의 변화는 정책승계라기 보다는 정책유지로 본다는 것이다. 이러한 정책유지는 정책 결정 후 집행과정에서 발생하는 환경변화와 당시의 특수한 사정 등을 반영하기 위해서 일어나는 경우가 대부분이다.

셋째, 정책승계는 기존에 시행되는 정책의 성격을 바꾸는 것으로, 정책의 중요한 일부를 없애거나 새로운 부분을 추가하는 형태의 근본적인 수정을 하는 경우와 기존 정책을 없애고 새로운 정책으로 대체하는 경우를 의미한다. 완전히 새로운 정책을 수립할 수 있다는 점에서 정책혁신의 정책수립과 혼동할 수 있으나 정책혁신과 달리 완전히 새로운 분야에 처음 개입하는 것은 아니기 때문에 정책목표는 변화하지 않는다. 즉, 정책을 담당하는 조직, 예산항목, 추진 사업 등의 정책수단에 ‘중대한’ 변화가 있다는 점에 차이가 있다.

넷째, 정책종결은 현존하는 정책을 완전히 소멸시키는 것으로서 정책수단이 되는 사업과 이를 위한 예산이 완전히 소멸될 뿐만 아니라 이들을 대체할 다른 정책도 없는 경우를 의미한다. 종결은 다른 정책과의 중복, 정책의 비효율성 등으로 인해 발생할 수 있으며, 규제 철폐, 민영화, 민간위탁 등의 형태로 나타날 수 있다. 이러한 정책변동의 4가지 유형이 가진 특징을 정리하면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 정책변동 유형 비교

구 분	정책혁신	정책유지	정책승계	정책종결
기본성격	의도적	적응적	의도적	의도적
조직측면	기존 조직 없음	일반적으로 조직개편이 불필요함	기존조직의 개편이 필요함	기존조직이 폐지되는 경우가 많음
법률측면	기존 법률 없음	일반적으로 법률의 개정이 불필요함	기존 법률의 개정, 새로운 법률의 제정이 필요함	모든 관련 법률이 폐지됨
예산측면	기존 예산 없음	예산과목에는 변동 없음	기존 예산이 있음	모든 예산은 소멸

출처: 유훈(2002)

2. Kingdon의 다중흐름모형

균형발전 정책은 정권을 거치면서 변동했으나, 불균형 문제는 해결되지 못한 채 지속되고 있다. 그 동안의 정책결정이 합리모형의 목표설정, 대안탐색, 대안분석, 정책결정 등 순차적인 절차보다는 비합리적인 과정을 거친 것으로 생각할 수 있다. Kingdon의 다중흐름모형(multiple streams framework)은 의제설정과정의 비합리성을 설명하고(최성락·박민정, 2012), 유동적이고 비합리적이고 우연한 과정을 묘사한다(Cairney & Zahariadis, 2016). 다중흐름모형은 조직의 의사결정을 우연하고 비합리적인 것으로 설명하는 쓰레기통모형(garbage can model)을 발전시켜 정책의제설정과 정책대안의 구체화 과정뿐만 아니라 정책변동 등 정책과정 전반을 설명하는 모형이다. 요컨대, 다중흐름모형은 모호한(ambiguity) 조건에서 정부가 정책을 만드는 방법을 설명하는 데 유용하다(Zahariadis, 2007).

Kingdon(2010)은 정책의제설정과 대안의 구체화 과정에 영향을 미치는 요인을 ‘참여자’와 ‘과정’²⁾으로 구분하여 설명하고 있다. 정책과정에 참여하는 참여자들은 정부 내 참여자(participants on the inside of government)와 정부 외 참여자(participants on the outside of government)로 구분할 수 있으며, 정부 내 참여자로 대통령, 임명직 혹은 실무 수준의 공무원, 국회의원 등과 정부 외 참여자로 이익집단, 학자, 언론, 정당 등을 예로 들 수 있다. 다중흐름모형은 이러한 유형의 참여자가 문제인식 과정, 정치 과정, 대안개발 과정 등 세 과정에 적극적으로 참여하여 정책의제설정에 영향을 미친다는 것으로, 이들 각각의 과정이 ‘정책문제의 흐름(problems stream), 정치의 흐름(politics stream), 정책대안의 흐름(policies stream)’에 해당한다. 세 흐름은 서로 독립적이며, 이들이 만나는 결정적 시점(critical junctures)에 정책변동이 발생한다는 것이다.

첫째, 정책문제의 흐름은 어떤 문제는 정책결정자의 관심을 끌고, 다른 문제는 왜 그렇지 않은가에 초점을 두고 있다. Kingdon(2010)은 지표(indicators), 사건(events)이나 위기(crises), 환류(feedback) 등의 요인이 문제 인식에 영향을 미쳐 참여자들이 문제에 대해 다른 판단을 한다는 것이다. 지표는 지속적인 관찰이나 연구를 통해 현상을 수치화함으로써 우리가 현재의 상황을 쉽게 인식할 수 있도록 도와주는 것으로, 동일한 지표라고 하더라도 정책 참여자의 주관에 따라 다른 인식을 할 수 있다. 그러나 때로는 문제가 지표에 의해 자명하게 나타나지 않을 수도 있으므로, 중대한 사건이나 위기 등에 의한 부각(push)이 필요하다. 중대한 사건은 청원(petition), 항의(appeal), 재난, 사고 등을 의미하며, 이러한 사건은 정책 과

2) Zahariadis(2003)는 과정에서 참여자를 분리할 필요가 없다고 하지만, 각 과정(흐름)의 내용상 참여자가 달라질 수 있기 때문에 과정과 참여자의 구분은 필요하다고 본다.

정에 새로운 변화를 요구하거나 혼란으로 인한 판단의 오류를 발생시킬 수 있다. 환류는 정책 과정 중이나 집행 후 감시, 항의, 관료의 경험 등 다양한 경로의 평가를 통해 문제점을 발견하는 과정을 의미한다.

둘째, 정치의 흐름은 대중의 분위기(public mood), 이익집단 활동, 선거결과, 의회에서 의석(partisan) 혹은 이념적 분포, 행정부 교체 등을 지칭하는 것으로, 이들은 정책문제의 흐름 및 정책대안의 흐름과 상관없이 변동한다. 여론이 인식하는 문제, 의회의 다수가 해결해야 하는 것으로 생각하는 문제, 정권교체에 따라 인식하는 문제들은 다른 문제에 비해 정책의제가 될 가능성이 높다고 할 수 있다. 또한 이익집단은 자신들에게 유리한 정책의제를 채택하도록 압력을 행사할 수 있다.

셋째, 정책대안의 흐름³⁾은 정책대안의 형성(generation)에 주목하는 것으로, 정책대안의 대부분은 연구자, 국회 보좌진, 평가나 예산을 담당하는 사람들, 교수, 이익집단 등으로 구성된 정책공동체의 유무와 분화의 정도에 영향을 받는다. 정책대안의 아이디어들은 공청회, 논문, 토론, 공식발표, 법안제안 등 다양한 방법을 통해 공론화 되며, 어떤 아이디어는 살아남지만, 나머지는 사라지거나 새롭게 서로 결합할 수 있다. 이러한 아이디어가 살아남기 위해서는 현재의 기술력으로 실현이 가능한가의 기술적 실행가능성(technical feasibility)과 정책공동체 구성원들의 가치에 부합하는가의 가치 수용가능성(value acceptability)을 충족시켜야 한다.

다중흐름모형에서 정책의 창은 세 가지 흐름이 결합(coupling)하여 선택이 이루어지는 순간으로 간주된다. 이러한 세 흐름이 결정적 시점에 결합할 때 정책의 창이 열렸다고 표현하며, 세 흐름이 모두 결합하여 창이 열리는 경우를 완전한 결합, 하나 또는 두 개의 흐름에 의한 결합으로 열리는 경우를 불완전한 결합이라고 한다(이영재, 2012). 그러나 정책의 창이 열렸다고 해서 정책이 결정되는 것은 아니며, 단지 정책결정 기회가 주어졌다고 볼 수 있다. 세 흐름이 결합하여 정책의 창이 열렸을 때 어떤 정책을 지지하는 정책참여자 혹은 정책활동가(policy entrepreneurs)들이 선호하는 해결책을 강요하거나 특정 문제에 관심을 갖도록 압력을 행사하여 정책변동의 기회를 얻는다는 것이다. 그러나 정책의 창은 세 가지 흐름 중 행정부교체, 의회 의석의 변화, 여론의 변화 등과 같은 정치의 흐름에 의해 열리는 경우가 가장 빈번하다(Kingdon, 2010).

정책의 창이 열리더라도 오래 지속되지 않고 다음과 같은 이유로 닫히기도 한다(Kingdon, 2010). 첫째, 참여자들이 관심대상인 문제가 의사결정이나 입법(enactment)을 통해 해결되

3) Kingdon(2010)은 그의 수정된 2판에서 '정책대안의 흐름' 대신, 대안이 만들어지는 것이 어떤 아이디어는 살아남고 사라지는 생물학적인 자연 선택(natural selection)을 닮았다고 하여 '정책 원시 수프(policy primeval soup)'로 표현하고 있다.

었다고 느꼈을 때이다. 둘째, 참여자들이 시간, 정치적 능력 등 기타 자원을 투입하는 노력에도 불구하고 정부의 행동을 유도하지 못했을 때이다. 셋째, 위기나 중요한 사건이 가진 짧은 지속기간이라는 특성 때문에 정책의 창을 열게 한 사건이 정책의 장에서 사라졌을 경우이다. 넷째, 주요인사의 변동이 정책의 창을 열게 하였으나, 또 다른 인사이드가 정책의 창을 닫는 경우이다. 다섯째, 문제를 해결하기 위한 대안이 없을 때 창이 닫히는 경우이다. 이와 같이 정책의 창이 열리더라도 정책의제가 모두 정부의제가 되는 것은 아니기 때문에 정책활동가의 역할이 중요하다. 정책활동가는 물질이나 공동의 이익(solidary benefit)과 같은 미래의 이익을 위해 자신의 시간, 에너지, 명성(reputation), 자금 등의 자원을 기꺼이 투자하는 사람을 의미한다(Kingdon, 2010). 이러한 정책활동가는 고위공무원, 국회의원, 학자, 언론인 등으로 다양하며, 정책의 창에서 세 흐름이 결합하는 데 상당한 영향력을 갖는다.

3. 선행연구 검토

Kingdon의 다중흐름모형은 정책변동을 설명하는 이론적 틀로 자주 활용되고 있다. 2000년부터 2017년까지 다중흐름모형을 적용한 논문 69편을 메타분석한 장현주(2017)는 정책변동과정에서 정책선도가 역할의 중요성을 설명하고 있다. 이후 진행된 선행연구에서도 정책선도가 혹은 정책혁신가의 역할은 매우 중요한 것으로 나타난다. ‘구룡마을 개발정책’을 분석한 김지수 외(2017)의 연구에서는 서울시장과 강남구청장, ‘통일교육지원법 제정과정’을 분석한 이미혜·이은미(2018)의 연구에서는 통일부, ‘이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률 제정과정’을 분석한 전영태·이용규(2019)의 연구에서는 대기업, ‘협동조합기본법 제정과정’을 분석한 김강현(2020)의 연구에서는 한국협동조합연구소와 협동조합기본법제정연대회의, 윤창호 법으로 일컬어 지는 ‘도로교통법 개정과정’을 분석한 김지훈·정준호(2020)의 연구에서는 일반시민, ‘여성폭력방지기본법 제정과정’을 분석한 권정현(2022)의 연구에서는 대통령과 여당 국회의원 등이 정책변동에 큰 영향을 미친 것으로 나타났다.

정치의 흐름이 정책변동의 주요 요인으로 나타나기도 한다. ‘한국콘텐츠진흥원 설립과정’을 분석한 이진만·전영상(2009)의 연구, ‘새만금간척사업’을 분석한 유홍림·양승일(2009)의 연구, ‘과학기술 연구회제도’를 분석한 장문영·이찬구(2017)의 연구, 장애인등급제 폐지와 관련한 ‘장애인복지법 개정과정’을 분석한 이진숙·임윤용(2018)의 연구, ‘균형발전 정책변동’을 분석한 강현정(2022) 등에서는 정권교체 시기 대통령의 강한 영향력이 나타나 정치의 흐름이 결정적 기제로 작용하였다. ‘부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률 제정과정’과 ‘고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률 제정과정’을 분석한 윤재상(2018; 2020)의 연구,

‘대전·충남 혁신도시 지정과정’을 분석한 김석현(2022)의 연구 등에서는 문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름, 정책혁신가 등 모든 요인이 정책변동 과정에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 선행연구

연구자	연구대상	주요 요인
이진만·전영상(2009)	한국콘텐츠진흥원 설립	정치의 흐름, 정책활동가(대통령)
유홍립·양승일(2009)	새만금간척사업	정치의 흐름
지은정(2016)	노인일자리사업	정책선도가(대통령)
김지수·김민곤·천지은·이선우(2017)	구룡마을 개발정책	정책혁신가(자치단체장)
주지예·박형준·신현영(2017)	반값등록금 정책, 일반의약품 약국 외 판매 정책	정책대안의 흐름, 문제의 흐름
장문영·이찬구(2017)	과학기술연구회제도	정치의 흐름
이미혜·이은미(2018)	통일교육지원법 제정	정책선도가(통일부)
윤재상(2018)	부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률 제정	문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름, 정책혁신가
이진숙·임윤용(2018)	장애인복지법 개정(장애등급제 폐지)	정치의 흐름
전영태·이용규(2019)	이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률 제정	정책선도자(대기업)
김강현(2020)	협동조합기본법 제정	정책선도가(민간부문)
김지훈·정준호(2020)	도로교통법(윤창호법) 개정	정책선도가(일반 시민)
윤재상(2020)	고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률 제정	문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름, 정책혁신가
이봉재·박수정(2020)	산업현장 일학습병행 지원에 관한 법률 제정	문제의 흐름, 책대안의 흐름, 정책선도가(고용노동부, 국회의원)
권정현(2022)	여성폭력방지기본법 제정	정책선도가(대통령, 국회의원)
송명희(2022)	서울시 역세권 청년주택 정책	정치흐름, 정책선도가(자치단체장협의회, 지방의회)
류이현·송효진(2022)	신항과 진해신항 사례	정책옹호연합(정책활동가)
김석현(2022)	대전·충남 혁신도시 지정	문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름, 정책선도가(자치단체장, 국회의원)
강현정(2022)	균형발전 정책	정치의 흐름

출처: 저자 작성

연구 대상의 관점에서 보면, 다중흐름모형을 법률의 제정·개정에 적용한 연구가 빈번하다. 법률의 제정과 관련하여 이미혜·이은미(2018)의 연구에서 「통일교육지원법」, 윤재상(2018)의 연구에서 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」, 전영태·이용규(2019)의 연구에서 「이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률」, 김강현(2020)의 연구에서 「협동조합기본법」, 윤재상(2020)의 연구에서 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」, 이봉재·박수정(2020)의 연구에서 「산업현장 일학습병행 지원에 관한 법률」, 권정현(2022)의 연구에서 「여성폭력방지기본법」 등을 대상으로 분석하였으며, 대부분의 연구에서 정책변동에 정책선도가의 역할이 큰 것으로 나타났다. 그 밖에 법률의 개정 과정을 연구(이진숙·임윤용, 2018; 김지훈·정준호, 2020; 주지예·박형준·신현영, 2017)하거나 법률의 제정·개정이 불필요한 정책을 분석한 연구(지은정, 2016; 김지수 외, 2017; 류이현·송효진, 2022)들도 일부 확인할 수 있다.

Ⅲ. 연구모형과 분석방법

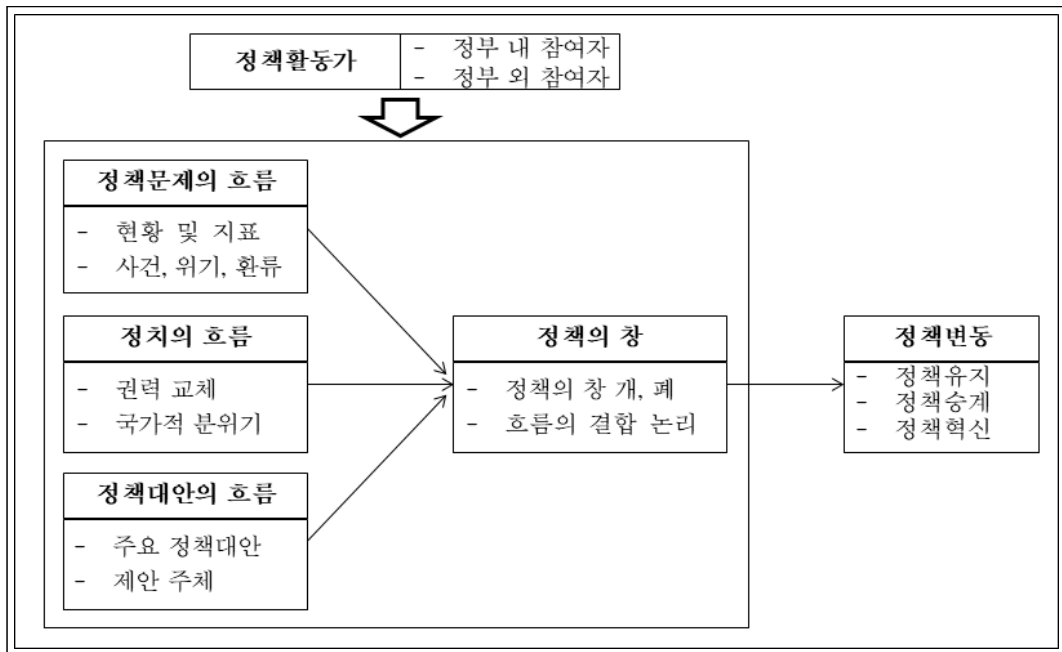
1. 연구모형

본 연구는 Kingdon의 다중흐름모형을 이용하여 「균특법」 중심으로 균형발전 정책변동을 분석하는 데 목적이 있다. 이를 위하여 균형발전과 관련한 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름 등 세 가지 흐름의 이슈를 조사하고, 이들 가운데 정책변동의 주요한 흐름이 무엇인지 분석한다. 아울러, 세 가지 흐름과 관련된 정책활동가의 역할과 정책의 창이 열리는 데 주요한 정책활동가는 누구인지 분석한다. 선행연구를 바탕으로 균형발전 정책변동을 설명하기 위한 연구모형은 <그림 1>과 같다.

정책변동의 초기단계에는 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름 등 세 흐름이 결합하여 정책의 창을 열고, 정책활동가들이 인식하고 있던 문제가 정책의제화 된다. 다음단계로, 정책의 창에 합류한 의제는 다시 정책활동가들의 활발한 의사소통과정을 거쳐 정책의제에서 정부의제로 변동하거나 정책의제에서 소멸하게 된다. 이러한 의제 형성 과정은 정책활동가의 역할이 중요하다고 할 수 있으며, 정책활동가가 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름 각각에서 대상을 어떻게 인식하느냐에 따라 정책의제화 될 수 있다. 문제의 흐름의 하위 지표로는 현황 및 지표, 사건, 위기, 환류를 설정하였다. 정치의 흐름은 주로 정책문제의 흐름과 정책대안의 흐름과 무관하게 자체적인 규칙에 따라 흐르는 것으로, 하위 지표로

권력교체, 국가적 분위기 등을 설정하였다. 마지막으로, 정책대안의 흐름에서는 정책활동가들이 문제인식이나 정치의 흐름 등을 고려하여 저마다 대안을 형성하게 된다는 점을 반영하였다. 이러한 세 흐름이 정책의 창에서 만나게 되고 참여자들은 다시 정책의제를 정부의제화 하는 과정에서 상호작용을 통해 적절한 대안을 탐색해나가게 되며, 최종 정책변동 과정에 이르게 된다.

〈그림 1〉 연구모형



2. 분석방법

1) 정책문제의 흐름

정책문제의 흐름은 어떤 문제는 의제가 되고 왜 어떤 문제는 의제가 되지 않는가에 관심이 있다. 즉, 정책문제의 흐름은 정책활동가들이 균형발전과 관련한 이슈 중 정책의제로 인식하는 과정이며, 여기에 영향을 미치는 요인으로서는 현황 및 지표(indicators)와 사건, 위기, 환류가 있다.

현황 및 지표란 정책활동가가 대상을 쉽게 인식할 수 있도록 만들어진 자료와 가공된 정보에 해당한다. 이를 통해 대상의 상태를 쉽게 파악할 수 있다. 균형발전과 관련한 것으로는 수도권 대비 비수도권의 인구, 기업체, 재정력, 부가가치액 등의 지표를 통해 균형발전을 가능해볼 수 있다. 사건이나 위기는 정책활동가나 정책 대상에게 새로운 변화를 요구하는 계기가 되며, 그 대상은 변화할 수 있는 기회를 갖게 된다. 균형발전 정책에 사건이나 위기는 밀접하게 관련된 법령의 제정·개정을 들 수 있다. 환류는 평가, 감사 등의 집행 이후 검토과정과 의견수렴 과정을 통해 나타난 문제점을 의미한다. 균형발전의 환류에서는 균형발전 정책평가를 통해 드러나는 관련기관 관료, 언론, 학자 등 여러 정책활동가들에 의해 제기되는 제도의 문제점을 분석해 볼 수 있다.

2) 정치의 흐름

정치의 흐름은 정책문제의 흐름이나 정책대안의 흐름과 무관하게 정치적 사건과 역동성에 의해 진행되며, 국가적 분위기, 권력 교체 등의 영향을 받는다. 국가적 분위기는 여론과 언론 보도를 들 수 있다. 정책활동가는 언론 보도나 여론에 의해 의제를 결정할 수 있다. 언론 보도는 방송매체를 통해 국민들에게 쉽게 이슈를 전달하는 파급력으로 인해 문제를 부각시킬 수 있다. 여론은 균형발전에 대한 국민의 요구라고 할 수 있으며, 정책활동가는 여론의 동향을 고려한 의제를 설정할 가능성이 크다.

더불어 선거에 의한 권력 교체로 의회 의석수 변화나 정권교체가 발생한다면 시급하다고 생각하는 문제나 선호하는 대안이 선택되거나 바뀔 수 있다. 권력 교체의 당사자들이 바로 정책활동가이기 때문에 그 파급효과가 크다. 이는 정권교체와 의회 의석수 변화가 여론의 지지를 통해서 얻은 권위에 기초한다. 요컨대, 국가적 분위기와 정권의 변경(turnover) 조합이 의제에 가장 강력한 영향을 미친다(Zahariadis, 2007).

3) 정책대안의 흐름

정책대안의 흐름은 정치의 흐름과 무관하게 특유의 역동성을 갖는다. 정책대안의 흐름은 정책대안의 형성에 주목하여 대통령, 관료, 국회의원, 학자, 기자 등의 다양한 정책활동가들이 서로의 문제 인식에 따라 대안을 창출한다. 많은 대안이 제시될 수 있지만, 진지하게 고려되는 대안은 소수에 불과하다(Zahariadis, 2007). 이러한 대안들은 기술적 실행가능성과 가치 수용가능성에 영향을 받게 된다. 즉, 기술적 측면에서 실현 불가능한 것으로 판단되거나 정책활동가나 넓게는 국민의 가치와 일치하지 않는다면 대안이 생존할 수 없다. 특히, 정책의

성패를 결정짓는 핵심변수가 정책순응이기 때문에 정책에 대한 수용가능성에 관심을 기울일 필요가 있다(안형기·전영상, 2011). 균형발전 정책은 가치 수용가능성의 영향을 받을 것으로 보이고, 여러 정책활동가들이 법령안, 건의문, 언론 기사, 논문, 토론, 공청회 등 다양한 경로를 통해 정책대안을 제시한다.

4) 정책의 창

정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름 등 세 가지 흐름은 극적인 순간에 결합하여 정책의 창이 열리는 기회를 맞이하게 된다. 가령, 중대한 문제가 발생하여 많은 사람들의 이목을 집중시키고, 이에 대한 해결책이 제시되어 문제와 결합하면 정책의제에서 정부의제로 변화할 수 있다. 정책의 창은 법안심사와 같이 예측 가능한 경우도 있지만, 권력교체에 의해 예측 불가능한 경우도 있다(최성락·박민정, 2012). 특히 권력 교체와 같은 정권 교체와 의석 수 변화 등 정치의 흐름이 정책의 창을 여는 경우(이진만·전영상, 2009; 유홍림·양승일, 2009; 장문영·이찬구, 2017; 이진숙·임윤용, 2018)가 가장 많으며, 세 흐름이 서로 결합하여 창이 열리는 경우(윤재상, 2018·2022; 김석현, 2022)는 인과적인 것으로, 정치의 흐름에 의한 경우는 인위적인 것으로 본다. 세 가지 흐름이 모두 결합하면 정책입안자들이 특정 정책을 채택할 가능성은 높아진다(Zahariadis, 2007). 정책의 창에서 정책활동가들은 가능한 자원을 동원하여 선호하는 대안이 정부의제가 되도록 활발한 활동을 펼친다.

5) 정책활동가

정책활동가는 세 가지 흐름의 연결을 시도하는 행위자이다(Zahariadis, 2007). 균형발전 정책과 관련한 정책활동가는 정부 내 참여자와 정부 외 참여자로 구분할 수 있다. 정부 내 참여자로는 대통령, 균형발전 관련 행정부처 관료, 국회의원, 지방자치단체장을 들 수 있으며, 정부 외 참여자로는 정당인, 기자, 학자, 시민운동가 등이 있다. 대통령, 고위 관료, 기자, 일반 대중 등과 같은 정책활동가는 새로운 문제에 관심을 기울이거나 기존의 문제에 더 많은 관심을 갖게 유도할 수 있다(Birkland, 2007). 주로 정부 내 참여자는 정책의제 설정 과정의 정책문제의 흐름과 정치의 흐름에 참여하고, 정부 외 참여자는 문제를 제기하고 대안을 제시하는 것과 관련된 정책문제의 흐름과 정책대안의 흐름에 적극적으로 참여할 것으로 판단된다. 정책활동가의 역할은 세 가지 흐름과 정책의 창에서 자연스럽게 관찰할 수 있다.

6) 정책변동

정책의 창을 거쳐 산출된 정책은 정책혁신, 정책유지, 정책승계, 정책종결 등 네 가지 유형에 해당한다. 먼저, 정책혁신은 정부가 관여하지 않고 있던 분야에 새롭게 개입하여 조직, 예산 등을 새롭게 조직하는 것에 해당한다. 둘째, 정책유지는 현재의 정책을 골격을 유지한 채 기본적인 특성을 바꾸지 않는 수준으로 유지하는 것을 의미한다. 그러나 정책유지라고 하여 내용이 완전히 바뀌지 않는 것은 아니며, 환경변화와 특수한 사정 등을 반영하여 사업내용, 집행절차나 일반적인 내용기술 상의 수정이 있을 수 있다. 셋째, 정책승계는 기존 정책의 성격을 바꾸기 위해 정책내용 중 일부를 없애거나 새로운 것을 추가하는 형태의 변화이다. 넷째, 정책종결은 현존하는 정책을 타 정책의 대체 없이 완전히 소멸시키는 것을 의미한다. 「균특법」의 경우 정책종결을 제외한 정책승계, 정책유지, 정책혁신 등 세 가지의 정책변동이 발생할 수 있다.

이러한 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름, 정책의 창, 정책활동가, 정책변동 등의 변수를 분석하기 위해 검토하는 주요 내용을 정리하면 다음 <표 4>와 같다.

<표 4> 분석변수

변수	하위변수	주요 내용
정책문제의 흐름	현황 및 지표	인구, 기업체, 재정력, 지방소멸지역
	사건, 위기	국내외 사회·경제 이슈
정치의 흐름	권력 교체	정권 교체, 국회 의석수 변화
	국가적분위기	여론, 언론 보도
정책대안의 흐름	주요 정책대안	균형발전특별법 개정안
	정책대안 제안 주체	언론 기사, 발표자료 등을 통한 대안
정책의 창	정책의 창 개, 폐	균형발전특별법 개정
	흐름의 결합 논리	인과적, 인위적 결합 여부
정책활동가	정부 내 참여자	대통령, 정부관료, 국회의원, 지방자치단체장
	정부 외 참여자	정당인, 기자, 학자
정책변동	정책유지	예산, 조직, 법률 등의 변동 내용
	정책승계	
	정책혁신	

본 연구는 「균특법」이 제정된 노무현정부의 2004년부터 「균특법」이 전부개정된 윤석열정부의 2023년까지를 시간적 범위로 한다. 이 기간 동안의 세 가지 흐름과 정책활동가의 역할, 정책변동 등을 분석하기 위하여 국회에 제출된 법률안, 국회 회의록, 정부부처와 지방자치단체의 보도자료, 언론 기사, 발표 논문 등을 수집·활용하였다.

IV. 균형발전 정책변동

1. 정책문제의 흐름

우리나라 국토의 면적은 간척사업으로 점점 증가하여 '22년 기준 100,443.6km²이고, 면적에서 수도권 11.8%, 비수도권 88.2%를 차지하고 있다. 그러나 10% 조금 넘는 면적에 인구의 절반 이상이 거주하는 모습을 통해 수도권 편중 현상을 단편적으로 확인할 수 있다. 국토를 비효율적으로 사용한다고 볼 수 있다. 인구의 쏠림은 수도권 비수도권의 재정력(재정자립도와 재정자주도), 일자리 수 등과 관련이 깊다. 아울러, 좁은 면적에 인구의 집중은 사회 기반시설, 문화·체육시설 등 공공시설의 불균형에도 영향을 미친다.

수도권 쏠림 현상 타개를 위하여 노무현정부 시절 '04년에 「균특법」이 제정돼 특별회계 예산을 지원하고 있다. '05년 5.4조 원에 불과하던 예산은 차츰 증가해 '08년에는 7.9조 원의 예산을 편성하기에 이르렀다. 「균특법」 시행 이전 노무현정부 인구수는 '03년에 수도권 47.4%, 비수도권 52.6%이던 것이 '07년 수도권 48.6%, 비수도권 51.4%로 악화되었다. 지방자치단체의 재정자립도는 '03년 수도권 83.8%, 비수도권 47.3%이던 것이 '07년 수도권 78.4%, 비수도권 42.9%로 격차가 줄어들었다. 재정자주도의 경우 '03년 수도권 90.2%, 비수도권 81.6%이던 것이 '07년 수도권 86.4%, 비수도권 75.3%로 차이가 오히려 커졌다. 일자리 수와 관련해서는 1,000명 이상 종사자 사업체수가 연도별 개수에 차이는 있지만, '03년과 '07년에 수도권 60.2%, 비수도권 39.8%로 동일하였다.

이명박정부는 미국발 금융위기로 인하여 경제적으로 어려운 여건 속에서 특별회계 예산을 '09년부터 9조 원대 예산을 편성하기 시작하였다. 이 시기에 인구는 '08년 수도권 48.8%, 비수도권 51.2%이던 것이 '12년 수도권 49.3%, 비수도권 50.7%로 수도권 쏠림이 더 심해졌다. 재정자립도는 '08년 수도권 78.5%, 비수도권 42.1%이던 것이 '12년 수도권 77.9%, 비수도권 40.8%로 차이가 더 커졌다. 재정자주도의 경우 '08년 수도권 86.4%, 비수도권 74.8%이던 것이 '12년 수도권 84.6%, 비수도권 73.0%로 유사한 차이를 보이지만, 기간 동안 편차를 보였다. 사업체수는 '08년 수도권 61.2%, 비수도권 38.8%이던 것이 '12년에 수도권 63.1%, 비수도권 36.9%로 수도권에 더 편중되었다. 균형발전 관련하여 개선된 지표를 찾아볼 수 없다.

박근혜정부는 이명박정부의 수도권 규제 완화 정책으로 인해 사업체수가 '13년 수도권 63.6%, 비수도권 36.4%로 '12년에 비해 수도권에 더 편중되었고, '16년에도 수도권 64.7%, 비수도권 35.3%로 수도권과 비수도권의 불균형 현상은 더욱 뚜렷해졌다. 이 시기 지방소멸이

지방의 새로운 화두로 떠올랐다. 지방소멸은 마스다 히로야(2014)가 일본 기초자치단체 소멸 가능성을 주장하면서 처음으로 언급되었다. 20~39세 여성인구를 65세 이상 고령인구로 나누는 값을 기준으로, 젊은 여성인구수는 줄어들고 고령인구수가 늘어나는 추세가 지속된다면 해당 지방은 소멸한다는 것이다. 이를 이상호(2016)가 우리나라에 적용해 '소멸위험지역'을 발표하였다. 소멸위험지역은 전국 228개 기초자치단체 가운데 '15년 기준 80개에 이르고, 강화·옹진·연천·가평·양평 등 5곳을 제외하면 소멸위험지역은 모두 비수도권 지역이다. 반면, 인구는 '13년 수도권 49.4%, 비수도권 50.6%이던 것이 '16년 수도권 49.5%, 비수도권 50.5%로, 수도권의 비중이 소폭 상승하였다. 재정자립도는 '13년 수도권 75.9%, 비수도권 40.4%이던 것이 '16년 수도권 73.0%, 비수도권 44.6%로 차이가 7.1%p 줄었다. 재정자주도의 경우에도 '13년 수도권 82.9%, 비수도권 72.8%이던 것이 '16년 수도권 80.0%, 비수도권 71.3%로 차이가 1.4%p 감소하였다.

문재인정부는 코로나19 감염병으로 인해 수출, 고용, 소비 등의 국가경제 전반에 어려움을 겪었고, 지역경제에도 많은 어려움을 겪었다(한국은행, 2021). 인구는 '17년 수도권 49.6%, 비수도권 50.4%이던 것이 '19년에 수도권과 비수도권의 비율이 동일해 지더니, '21년 수도권 50.4%, 비수도권 49.6%로, 수도권에 더 많은 인구가 거주하는 것으로 나타났다. 사업체 수는 '17년 수도권 64.6%, 비수도권 35.4%에서 '21년 수도권 64.8%, 비수도권 35.2%로 큰 차이를 보이지 않았다. 그러나 코로나19 대유행 전 '19년 사업체수는 수도권 66.6%, 비수도권 33.4%로 수도권에 편중된 모습을 보였다. 소멸위험지역도 전국 228개 기초자치단체 가운데 '17년 85개에서 '21년 108개로 23개 증가하였다. 반면, 문재인정부의 지방분권 강화에 따라 지방자치단체의 재정력 격차는 줄어들었다. 재정자립도는 '17년 수도권 73.5%, 비수도권 45.9%이던 것이 '21년 수도권 66.8%, 비수도권 40.5%로 차이가 1.3%p 감소하였다. 재정자주도의 경우에도 '17년 수도권 80.1%, 비수도권 71.8%에서 '21년 수도권 74.9%, 비수도권 67.2%로 차이가 0.6%p 감소하였다.

출범 초기 윤석열정부 균형발전 지표도 좋지 않다. 인구는 '22년 말 수도권 50.5%, 비수도권 49.5%에서 '23년 5월 수도권 50.6%, 비수도권 49.4%로 더 나빠졌다. 재정력을 나타내는 재정자립도가 '22년 수도권 68.3%, 비수도권 41.3%이고, 재정자주도의 경우 '22년 수도권 76.7%, 비수도권 70.4%로 나타난다. '21년과 비교했을 때 재정자립도는 수도권과 비수도권의 차이가 커졌고, 재정자주도는 낮아진 모습이다. 소멸위험지역은 '22년 113개에서 '23년 118개로 늘어나 전국 기초자치단체의 절반 이상이 소멸위험에 빠진 것으로 나타났다. 정권별로 약간의 차이는 있지만, 수도권과 비수도권의 인구, 재정력, 사업체수, 소멸위험지역 등 모든 지표에서 불균형의 모습을 확인할 수 있다. 지방의 실정은 더 나빠지고 있으며, 위기를 느끼게 한다. 특히, 수도권 인구 쏠림과 지방소멸 문제는 날이 갈수록 심해지고 있다.

2. 정치의 흐름

노무현정부는 균형발전 정책을 강력하게 추진했다. 노무현대통령은 후보시절부터 수도권 집중과 비대화를 해결하기 위해 행정수도 건설과 청와대·중앙부처 이전을 공약으로 제시했다.

“한계에 부딪힌 수도권 집중 억제와 낙후된 지역 경제의 근본적 해결을 위해 충청권에 행정수도를 건설, 청와대와 중앙부처부터 옮겨가겠습니다. 수도권 집중과 비대화는 더 이상 방지할 수 없는 상황에 이르렀습니다. 국가적 결단이 필요합니다.”(제16대 대통령선거 새천년민주당 중앙선거대책위원회 출범식, 2002. 09. 30.)

'03년 2월 정부 출범 이후 「균특법」, 「지방분권특별법」, 「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법」 등 3대 특별법을 제정하면서 균형발전 추진 기반을 마련한 것이다. 정부가 권한을 갖고 인위적으로 균형발전을 추진하면서도 권한을 넘겨 지방의 자립을 도모하였다. 이 시기 국회 의석수 변화도 노무현정부의 균형발전 정책 추진에 힘을 보탤었다. 노무현대통령 탄핵 추진으로 '탄핵 역풍'이 불어 '04년 4월 17대 총선에서 당시 여당인 열린우리당이 진보정당 처음으로 국회의석 과반수 152석을 차지하였다. 행정수도 이전이 위헌 판결로 무산되자 열린우리당은 정세균의원을 대표로 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정도시건설 특별법」을 발의하였고, 당시 한나라당이 퇴장한 가운데 '05년 3월 2일 재석 177인 중 찬성 158인으로 통과되었다(국회본회의회의록, 2005년 3월 2일). 그러나 이를 반대하는 세력이 또다시 헌법소원을 제기하면서 벽에 부딪혔고, '05년 11월 헌법재판소가 각하해 행정도시 추진의 계기를 마련하였다. 아울러, 노무현정부는 혁신도시 건설과 수도권 공공기관 이전을 추진하고, '06년에 정부안으로 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」을 제정하였다.

'08년 2월 출범한 이명박정부는 수도권 규제 완화를 추진하였다. 이는 기존 균형발전에 역행하는 것으로, 대통령자문기구인 국가경쟁력강화위원회는 '국가경쟁력 강화를 위한 국토이용의 효율화방안'에서 수도권 공장의 신설·증설 및 이전을 대부분 허용 또는 확대하는 것을 발표하였다(국토해양부 보도자료, 2008년 10월 30일). 이명박대통령은 시정연설을 통해서 수도권 규제완화 방침을 밝히고, 균형발전 추진 방향을 제시하였다.

“과감한 규제개혁은 경제 난국을 극복하는 지름길이 될 것입니다. 규제가 줄어야 투자가 늘어나고 그래야 일자리가 생겨납니다. 세계표준과 동떨어진 낡은 규제와 결별해야 합니다. 이른바 ‘국민 정서’를 빌미로 아직도 성역으로 남아있는 ‘덩어리규

제'를 과감하게 풀어내야 합니다. (중략) 지역발전과 사회간접자본 확충을 위하여 올해보다 7.9% 늘어난 21조 1천억 원을 배정하였습니다. 특히, 광역경제권 활성화를 위한 30대 선도 프로젝트에는 내년부터 모두 50조 원을 투입할 계획을 갖고 있습니다.”(2009년 예산안 및 기금운용계획에 대한 이명박 대통령 시정연설, 2008년 10월 27일)

또한, 이명박정부는 노무현정부 시절부터 추진되던 행정수도건설 사업의 초점을 행정중심 복합도시에서 교육과학 중심의 교육과학중심경제도시로 탈바꿈을 추진하였다. 정부안으로 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법 전부개정법률안」이 '10년 3월 국회에 제출되었으나, 제18대 국회에서 여당이 153석 과반수 다수당임에도 불구하고, 재석 275인 중 찬성 105인, 반대 164인, 기권 6인으로 전부개정법률안은 부결됐다. 그러나 이명박 정부는 여기에 그치지 않고, 당시 행정안전부고시 '중앙행정기관 등의 이전계획'을 변경하여 세종시 이전기관을 당초 12부 4처 2청 등 49개 기관에서 9부 2처 2청 등 36개 기관으로 축소하였다.

박근혜정부는 이명박정부와 유사한 기조의 균형발전 정책을 추진하였다. '13년 11월 취임 후 첫 시정연설에서 지역경제 활성화를 위한 SOC투자를 강조하면서도 규제완화를 전 산업분야로 확산시키겠다는 방침을 밝혔다. 같은 달 부산에서 개최된 2013 대한민국 지역희망박람회회에 참석한 자리에서는 지역균형발전이 국정운영의 핵심이라는 것을 천명했다. 그러나 이명박정부와 비교해 박근혜정부는 위원회·특별회계 등의 명칭과 공간단위 구상에서만 차이를 보였다.

“지역균형발전을 국정운영의 핵심 가치로 삼아 지역 발전이 국가 발전의 토대가 되는 상생과 선순환의 구조를 만들어 가야 합니다. 역대 정부에서도 지역 균형발전을 위해 노력을 기울였지만 중앙집권적인 하향식 접근과 개발에 편중된 지역발전방식으로 지방의 역량을 육성하고 결집하는 데 한계를 보였습니다. 이제는 단순히 지역 간 재원의 배분이나 수도권에 대응한 균형발전이 아니라 지방의 자립적인 발전역량을 육성하고 이것을 바탕으로 국가 전체가 효율적으로 조화롭게 발전해야 합니다.”(2013 대한민국 지역희망박람회 격려사, 2013년 11월 27일)

박근혜대통령의 탄핵으로 '17년 5월 출범한 문재인정부는 균형발전에 강한 의지를 보였다. 문재인대통령은 후보 시절부터 균형발전을 12대 공약 가운데 하나로 선정하고, 행정자치부 이전, 국회분원 설치, 혁신도시 육성, 대기업 본사 이전 등을 주요 약속으로 제시하였다. 당선

후에는 5개 핵심 국정과제 중 하나로 ‘고르게 발전하는 지역’ 설정해 균형발전에 대한 의지를 드러냈다. 더불어, 이듬해 초 열린 균형발전 비전 선포식에서 문재인대통령은 노무현정부를 계승하고 더 발전된 균형발전 정책을 추진할 것을 천명하였다.

“우리 정부는 노무현 정부보다 더 발전된 균형발전 정책을 더 강력하게 추진할 것입니다. 분권과 포용, 혁신의 가치를 기반으로 지역이 주체가 돼 균형발전을 이끌도록 할 것입니다. 중앙정부가 주도했던 기존 방식에서 벗어나 자치단체가 정책과 사업을 기획하고 중앙정부가 지원하는 시스템으로 전환할 것입니다. (중략) 지난해까지 지방이전 대상 공공기관 153개 중 147개의 이전이 완료됐습니다. 나머지 6개 기관도 2019년까지 이전을 끝내겠습니다. 혁신도시가 정주도시로 자리 잡을 수 있도록 교육, 교통, 문화, 복지 인프라를 지속적으로 확충하겠습니다.”(균형발전 비전 선포식 인사말, 2018년 2월 1일)

문재인정부 출범 당시 20대 국회는 더불어민주당이 123석으로 다수당을 차지하긴 했지만, 여소야대 국면으로 정책 추진에 어려움을 겪었다. 그러나 21대 국회에서 180석 거대 여당이 탄생함으로써 균형발전 정책 추진에 유리한 환경이 조성되었다고 할 수 있다.

’22년 윤석열정부는 출범에 앞서 대통령직 인수위원회가 4월 27일 ‘지역균형발전 비전’과 ‘균형발전 지역공약’을 발표했다. 여기에서는 ‘어디에 살든 균등한 기회를 누리는 공정, 자율, 희망의 지방시대’를 비전으로 제시하고, 이를 실현하기 위한 15대 국정과제 및 76개 실천과제를 제시했다. 균형발전 추진에 대한 의지를 엿볼 수 있다. 12월 15일에는 ‘제1차 국정과제 점검회의’를 주재하면서 균형발전의 핵심으로 교육을 언급하고, 이에 대한 지방자치단체의 역할을 강조하였다. 같은 자리에서 한덕수 국무총리는 세종시에 대통령직무실과 국회 세종의사당을 건립 방침을 밝히고, 수도권 공공기관 추가 이전 의지도 표명했다(백승목, 2022).

균형발전 정책 필요성에 대한 여론의 인식은 수도권과 비수도권을 막론하고 대단히 높았다. 노무현정부 시절 1,033명을 대상으로 한 KTV(2007)의 조사에서 전체 93.6%가 균형발전 정책이 필요하다고 응답했고, 수도권 92.7%, 비수도권 94.5%가 찬성하는 것으로 나타났다. 문재인정부 시절 여론조사 결과에서도 균형발전의 필요성은 긍정적으로 나타난다. KBS(2021)가 1,018명을 대상으로 조사한 결과를 보면, 응답자의 79.3%가 균형발전 정책이 필요하다는 데 공감하는 것으로 나타났다. 균형발전 정책에 대해서는 60.0%가 잘못하고 있다고 응답했고, 75.0%는 10년 후 수도권 집중이 더 나빠지거나 비슷할 것으로 예상했다. 수도권 집중이 완화될 것이라는 응답은 23.0%에 불과했다. 균형발전의 추진 방식은 수도권 집중 규제 보다는 비수도권에 대한 투자와 개발 방식을 76.4%로 더 선호하는 것으로 나타났다. 국

회의 세종시 이전은 찬성 55.4%, 반대 41.0%로 찬성이 다소 높고, 반대하는 이유는 예산 낭비를 꼽는 응답이 67.8%로 가장 많았다. 한국리서치(2021)의 여론조사 결과도 크게 다르지 않다. 1,000명의 응답자 중에서 90.0%가 수도권 집중과 지역 불균형이 심각하다고 인식하고, 균형발전의 필요성에 93.0%가 공감하는 것으로 나타났다.

균형발전과 관련된 지표가 말해주듯, 언론은 균형발전 정책에 대해 비판적이다. 애초 노무현정부에서 균형발전특별회계를 별도로 5조원을 편성하려고 했으나, 당시 기획예산처의 반대로 무산되고, 지역과 관련된 각 부처의 예산을 짜깁기 해 균형발전특별회계가 만들어졌다는 것이다(권기석 외, 2021b). 이렇게 만들어진 예산의 이름은 균형발전특별회계 하나지만, 아직까지도 국토교통부, 농림수산식품부, 산업통상자원부 등 각 부처에서 사업을 관리하고 있다. 균형발전위원회가 있지만, 위원회의 역할은 제한적이고, 관리체계가 분산돼 예산이 제대로 쓰이지 못하고 있다. 균형발전특별회계 예산이 오히려 서울·인천에서 큰 폭으로 증가하고, 광주에서는 감소했다는 지적이다(권기석 외, 2021a). 새롭게 어떤 균형발전 정책이 추진된다거나 문제점을 지적하는 기사는 쉽게 볼 수 있지만, 모든 정부에서 균형발전 정책이 제대로, 잘 추진됐다는 기사는 찾아보기 어렵다.

3. 정책대안의 흐름

「균특법」 제정 움직임은 김대중정부 말부터 시작됐다. 최초 「균특법」 제정안에는 계획 수립, 거점도시·축진지구 지정, 특별회계·기금 설치, 공공기관 이전, 위원회 설치, 지역산업 육성, 계획 계약 등 많은 대안들이 포함되었다. 공론화 과정을 거쳐 「균특법」이 제정된 이후에도 균형발전을 위하여 많은 대안들이 제시되고 있다. 정책대안은 정책활동가들 마다 조직, 예산, 사업 등의 측면에서 다양하게 나타난다. 먼저, 균형발전위원회는 자문위원회이고, 정부 부처들과 지방자치단체를 연계·조정하는 제한된 역할에 그치고 있다. 여러 부처들이 관련돼 있기 때문에 책임이 분산돼 제대로 된 정책 추진이 어렵다. 강력한 균형발전의 추진을 위해서 위원회를 행정기구로 개편 필요성이 제기돼 문재인정부에서 논의됐지만, 실현되지 못했다. 제17대 국회에서는 최인기 의원이 균형발전 지원과 특별회계 관리·운영 주체를 행정자치부로 일원화하는 개정안을, 안상수 의원은 균형발전위원회를 폐지하고 지식경제부 장관이 균형발전 기능을 대신 수행하는 개정안을 제안하였다.

예산 측면에서는 세출예산의 차등 지원을 개선방안으로 가장 많이 제기되고 있다. 「균특법」에 차등 지원 사항이 규정돼 있지만, 지방자치단체 재정 상황과 발전 정도로만 규정돼 기준이 불명확하다. 개별 사업에도 예산을 차등 지원할 수 있게 되어 있어 기준이 복잡하다(김현호,

2019). 이런 문제 인식으로, 제18대 국회에서 김재균 의원이 지방 재정상황, 지역 간 재정불균형, 지역낙후도 등에 따라 차등 지원하는 개정안을, 제20대 국회에서 변재일 의원이 특별회계 편성 시 재정수요액과 재정수입액 등을 반영하여 차등 지원하는 개정안을 제안했다. 제17대 국회에서는 노회찬 의원이 지역복지계정을 신설하는 개정안을, 제18대에서 윤두환 의원이 특별회계에 개발제한구역관리계정을 설치하는 개정안을 제안하기도 했다. 특별회계 재원의 안정적 확보를 위한 일반회계의 전입금 규모 확대 필요성도 제기된다(김홍환, 2022).

그 밖에 지원 정책에 대한 정책대안이 많은 수를 차지하고, 그 중에서도 공공기관과 관련된 것이 상당수를 보인다. 국회에서 그동안 논의된 정책대안으로, 수도권 신설·편입 공공기관의 지방 이전, 공공기관 신설 시 지방 우선 설치, 지방자치단체 또는 지방 소재 공공기관의 지역 인재 우선 채용, 공공기관 지방 이전 입지 선정 시 공공기관 총수·낙후도·인구감소율 등 반영, 공공기관 관련 사업자의 지방 이전 지원 등이 있다. 최근에는 인구감소지역에 대한 정책 대안을 쉽게 볼 수 있다. 마스다 히로야(2014)가 지방소멸이라는 용어를 사용한 이후 지방소멸과 인구감소는 지방에서 해결해야 할 중요한 문제가 됐다. 이상호(2016)는 저출산고령화 포럼에서 인구감소대응특별지역 지정을 통한 지역발전 모델 창출을 주장했고, 인구감소지역에 대한 더 많은 특례 지원도 제기된다. 국회에서는 제20대에 송갑석 의원이 인구감소지역 지정과 재정을 지원하는 개정안을, 제21대에 안호영 의원은 인구감소지역에 대한 발전계획 수립과 인구감소지역지원단을 설치하는 개정안을, 민홍철 의원은 지방소멸지수 개발과 지수에 따른 기업 차등 지원을 개정안으로 제안하였다. 또한, 수도권 기업의 지방 이전 시 산업단지 조성 및 정주여건 개선 지원, 지방공항 활성화, 수도권 낙후지역으로 공공기관·기업 이전 지원 등도 균형발전을 위한 정책대안으로 제안되었다.

〈표 5〉 역대 「균특법」 주요 제·개정안

정권	제출시기	대표발의	주요 내용	결과
김대중 정부	'01.06.29.	(제)김학원	균형발전계획 수립, 지역성장거점도시 지정, 지역산업촉진지구 지정, 지역균형발전위원회 설치, 지역균형발전기금·특별회계 설치	만료폐기
	'01.11.06.	(제)심규섭	지역경제회생 및 균형발전심의위원회 설치, 지역경제회생 및 균형발전계획 수립, 공공기관 지방이전, 산업의 균형 배치, 지방양여금 확충	만료폐기
	'01.12.20.	(제)강운태	공공기관 지방 이전, 지역특성산업 육성, 균형발전위원회 설치, 지역균형발전 시책 지원, 지역균형발전특별회계 설치	만료폐기
노무현 정부	'03.10.21.	(제)정부	균형발전계획 수립, 지역혁신체계 구축, 지방대학·지역산업 육성, 지역과 학기술 진흥, 지역문화·관광 육성, 낙후지역 개발, 공공기관 지방이전, 지역전략산업 선정, 지역발전투자협약 체결, 균형발전위원회 구성, 균형발전특별회계 설치, 세출예산 차등지원	대안반영
	'03.11.04.	(제)박종희	균형발전계획 수립, 계획계약 체결, 지역개발시책, 지역혁신시책, 공공기관·기업 이전, 균형발전위원회 설치, 균형발전특별회계 설치	대안반영

정권	제출시기	대표발의	주요 내용	결과
	'04.09.13.	정문헌	지방공항 활성화를 위한 계획 수립, 시책 추진, 예산 지원 신설	만료폐기
	'05.01.11.	김태홍	지방 재정상황과 재정불균형에 따른 예산 지원 차등 의무화	만료폐기
	'05.05.16.	이윤성	수도권 낙후지역으로 공공기관 이전 가능	만료폐기
	'06.05.16.	노회찬	지역복지사업 안정적 추진을 위한 특별회계 내 지역복지계정 신설	만료폐기
	'06.11.10.	이규택	수도권 과밀억제권역에서 성장관리·자연보전권역 이전하는 기업 지원	만료폐기
	'07.04.10.	최인기	균형발전 지원과 특별회계 관리·운용 주체를 행정자치부로 일원화	만료폐기
	'07.09.27.	정부	전 지역을 발전 정도에 따라 4개 유형으로 분류하여 차등 지원	만료폐기
	'08.01.21.	안상수	균형발전위원회를 폐지하고 지식경제부장관이 기능 수행	만료폐기
이명박 정부	'08.09.08.	강운태	공공기관 관련 사업자의 지방이전 지원	대안반영
	'08.09.18.	윤두환	특별회계에 개발제한구역관리계정 설치	폐기
	'08.10.07.	김재균	지방 재정상황, 지역간 재정불균형, 지역낙후도 등에 따라 차등 지원	폐기
	'08.11.28.	홍재형	광역경제권 설정, 지방유형 분류에 따른 차등 지원, 지역거점 육성	대안반영
	'11.09.16.	김성조	지역발전위원회를 국가균형발전위원회로 하고 당연직 위원에 시·도지사 포함	만료폐기
	'12.06.20.	유승우	지방자치단체 및 공공기관 소재 지방대학 인력 우선 고용	만료폐기
박근혜 정부	'13.10.31.	정부	광역경제권 폐지, 시·도 중심의 지역발전 추진	대안반영
	'15.03.19.	박명재	생활계정 외에 경제발전계정도 포괄보조금 지원	만료폐기
	'16.10.27.	정부	산업위기대응특별지역 지정, 지원, 해제 등	수정가결
	'16.11.30.	변재일	특별회계 편성 시 재정수요액과 재정수입액 등을 반영하여 차등 지원	만료폐기
문재인 정부	'17.09.29.	김경수	지역발전 균형발전으로 개편, 국가혁신클러스터 도입, 지역과학기술 진흥	대안반영
	'19.02.22.	홍의락	상생형 지역 일자리 사업 신청 및 지원	대안반영
	'19.07.05.	송갑석	인구감소지역 정의, 인구감소 대응계획 수립 및 재정지원	만료폐기
	'19.09.19.	박범계	수도권 외 지역에 혁신도시 지정	대안반영
	'20.06.15.	최인호	신설 공공기관 지방 우선 설치, 비수도권 공공기관 지역인재 일정 비율 의무 채용	대안반영
	'20.07.15.	안호영	인구감소지역 지정, 발전계획 수립, 시책 추진, 인구감소지역지원단 설치	대안반영
	'20.11.20.	송재호	초광역권 발전계획 수립, 초광역협력사업 추진, 균형발전 영향평가	대안반영
	'20.12.30.	박대출	광역자치단체 외 지역특화발전 추진 기초자치단체에 대해 특례, 재정 지원, 예타 축소	계류
	'21.01.19.	강훈식	지역균형뉴딜 정의, 심의, 행정적·재정적 지원	대안반영
	'21.04.05.	김희재	공공기관 지방이전 입지 선정 시 공공기관 총수, 낙후도, 인구감소율 등 반영	계류
윤석열 정부	'22.11.02.	정부	지방자치분권 특별법과 통합, 지방시대위원회 설치, 기회발전특구 지정 및 지원	대안반영
	'23.01.04.	김정재	수도권 기업 지방이전 시 산업단지 조성 지원, 정주여건 개선 지원	계류
	'23.01.11.	민홍철	지방소멸 지수 개발, 지수에 따라 지역 소재 기업 차등 지원	계류

출처: 저자 작성

주 1: 김대중정부 시절 김학원·심규섭의원 발의안은 균형발전을 표방하지만 법령의 명칭이 다름.

주 2: 대표발의자 앞의 (제)표시는 제정안을 나타냄.

4. 정권 교체에 따른 정책변동

수도권과 비수도권의 불균형 문제는 해결되지 못하고, 오히려 그 문제는 더 심해지고 있다. 균형발전 정책이 변동하는 정책의 창은 여러 차례 열렸으며, 주로 정권 교체 시기에 집중돼 있다. 정권 교체 시기마다 균형발전을 이루겠다는 공약은 정도의 차이는 있지만, 계속 제기되었다. 그 밖에도 정부 내외에서 정책활동가들이 많은 정책대안을 제안하였지만, 새로운 정권의 출범에 따른 정치의 흐름과 만나지 못하고, 논의조차 되지 못한 채 임기만료로 폐기되는 일이 다반사였다. 문제의 흐름은 지속되고, 정치의 흐름 변화에 따라 정책의 창이 열리고 닫히는 일이 반복되었다.

수도권 집중에 따른 균형발전 필요성에 따라 16대 국회 '01년에 김학원의원, 심규섭의원, 강운태의원 등을 대표로 균형발전 관련 특별법안이 세 차례 발의돼 상정됐다. 그러나 수도권 역차별, 실효성 논란 등으로 인해 제대로 논의되지 못했다. 이후 취임 전부터 충청권 행정수도 건설과 청와대·중앙부처 이전을 공약으로 제시한 노무현대통령의 의지가 반영돼 「균특법」 정부안이 마련되기에 이르렀다. 당시 야당인 한나라당의 박종희의원 대표로 유사한 제정안을 발의하였고, 공청회를 거쳐 병합 심사돼 위원장 대안의 「균특법」이 제정되었다. 노무현정부는 수도권·비수도권 불균형 문제를 해결의 전환점이 되는 「균특법」을 제정하고, 균형발전계획·균형발전위원회·균형발전특별회계 등의 이전에 없던 균형발전 추진체계를 구축하였다. 지역의 발전 기반을 마련하기 위한 지역전략산업 선정·육성과 공공기관 지방 이전 등도 함께 추진됐다. 그동안 누적된 정책문제, 여야 국회의원 공감대와 대통령의 의지, 여러 분야에 걸쳐 다양하게 제안된 대안들이 결합하여 정책의 창이 열리고 정책이 변동했다. 세 가지 흐름이 대통령이라는 강력한 정책활동가를 만나 자연스럽게 결합된 결과라고 판단된다. 이러한 정책변동은 조직·예산·업무 등의 측면에서 기존에 없던 새로운 것이 생긴 것으로 정책혁신이라고 할 수 있다. 그러나 「균특법」 제정 이후에도 지방공항 활성화, 재정불균형·지역 유형화에 따른 차등 지원, 수도권 낙후지역으로 공공기관 이전, 균형발전 주체 행정자치부로 일원화 등의 대안이 제기되었지만 모두 제대로 논의조차 되지 못하고 폐기되었다. 정책문제의 흐름과 정책대안의 흐름이 존재했지만, 정치의 흐름과 만나지 못해 정책의 창이 열리지 않았다.

이명박정부에서 정책의 창은 정권 출범 1년이 조금 지나고 나서 한 차례 열렸다. 이명박정부의 균형발전 정책은 노무현정부의 것에서 계획, 위원회, 특별회계 등의 명칭만 바뀌었을 뿐 큰 변화를 찾아보기 어렵다. 대표적으로, 홍재형의원이 전부개정안을 발의해 균형발전 용어를 지역발전으로 수정하고, 광역경제권 설정, 지방유형 분류에 따른 차등 지원, 지역거점 육성

등을 제안하였다. 미국발 금융위기 속에 국가경쟁력 강화를 위한 규제 완화 정책이 펼쳐지면서 공공기관 관련 사업자 지방이전 지원, 재정여건과 지역낙후도에 따른 차등지원, 지방인재 우선 고용 등의 다양한 대안들도 무시되었다. 단지, 균형발전 용어가 지역발전으로 바뀌었고, 5+2 광역경제권을 도입해 지역 간 연계·협력을 도모하는 방향으로 정책이 변동했다. 불균형 문제가 지속되는 상황에서 여러 대안들이 제시되고, 정권 교체라는 정치의 흐름 존재했지만, 이명박정부의 정책기조에 부합하는 대안들만이 정책의 창을 통과하였다.

박근혜정부에서는 정책의 창이 두 차례 열렸으나, 이명박정부의 균형발전 정책과 본질적으로 차이가 없다. 지속되는 정책문제 해결을 위한 정책대안으로 박명재·변재일 의원이 포괄보조금 지원 확대와 재정여건에 따른 차등 지원을 제안하였지만, 정책의 창이 열지 못했다. 다만, 박근혜대통령의 기조를 반영한 정부 주도의 시·도 단위의 광역경제권 구상을 없애고, 시·군·구 기초 단위의 지역생활권 공간을 설정해 사업을 추진하는 대안만 반영되었다. 이 시기 정책의 창은 정치의 흐름이 주도하여 인위적으로 열렸고, 정책변동의 양상은 정책유지에 해당한다. 박근혜대통령의 탄핵 정국에 정책의 창이 다시 열리기도 하였다. 조선업 침체로 인해 조선소 폐쇄, 근로자 해고 등이 발생하고, 자동차 공장 철수가 겹치면서 비수도권 지역 경제가 어려움을 겪게 되었다. 문제의 심각성으로 정부가 주도하여 산업위기대응특별지역의 지정·지원 방안을 마련하고 '17년 3월 「균특법」이 개정되었다. 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 그리고 정치의 흐름에서 지원이 필요하다는 여론의 공감대 형성으로 자연스럽게 정책변동이 발생하였다. 이후 '21년 8월 「지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법」의 제정으로 이어졌다. 이러한 정책변동은 「균특법」의 개정뿐만 아니라 추후 개별 특별법까지 제정된 정책승계로 볼 수 있다.

문재인정부 시기에는 여러 차례 정책의 창이 열리고, 정책이 변동했다. 먼저, 문재인정부 출범 직후 대통령의 측근 김경수의원이 「균특법」 개정안을 대표발의하여 정책변동을 주도하였다. 기존의 지역발전 용어를 노무현정부의 균형발전으로 회귀시키고, 국가혁신융복합단지 도입, 지역과학기술 진흥, 지역과학기술 진흥 등을 함께 추진하였다. 그러나 균형발전 문제를 보완하기 위하여 꾸준히 제기된 균형발전 추진체계 개편, 지역 간 차등 지원 등의 정책대안은 정책의 창을 통과하지 못하였다. 이러한 '18년 「균특법」 개정은 정권 교체로 정책의 창은 열렸으나, 문재인대통령의 정책방향을 반영하는 것에 불과하였다. 정치의 흐름이 주도하여 인위적으로 정책의 창이 열렸고, 많은 변화가 있는 것처럼 보이지만 정책변동의 양상은 정책유지에 해당한다. 두 번째로, 지방소멸이 문제로 부상하고, 정책대안이 제시되면서 정책의 창은 다시 열렸다. 기초자치단체 가운데 80개가 넘는 곳이 소멸위험에 빠졌다는 것은 지방에 큰 충격으로 다가왔고, 지방자치단체들과 여론·언론은 정부에 대책을 촉구하였다. 해당 지역에 지역구를 두고 있는 의원들에게 위기의식을 갖게 했고, 송갑석·안호영의원이 인구감소지역

지정, 대응계획 수립, 재정 지원 등의 정책대안을 발의하였다. 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름 등 세 가지 흐름이 인과적으로 자연스럽게 결합하면서 정책이 변동한 것이다. 이러한 '20년 「균특법」 개정은 정책승계로, 추후 「인구감소지역 지원 특별법」의 제정으로 이어졌다. 세 번째로, '20년 7월 정부는 「한국판 뉴딜 종합계획」을 발표하고 디지털 경제와 저탄소·친환경 경제로 전환을 추진하였다. 이를 지역을 중심으로 추진하고자 강훈식의원이 지역균형뉴딜을 선정하고 지원하는 대안을 제시한 것이다. 아울러, 앞선 정책대안들 가운데 신설 공공기관의 비수도권 설치 방안이 함께 개정안에 포함되었다. 정책문제 및 정책대안의 흐름과 결합은 약하지만, 정책의 창에서 세 가지 흐름이 결합된 인과적 결합이라고 할 수 있다. 네 번째로, 이 정책변동 시기에는 지방자치단체에 연대와 협력이 유행처럼 번졌다. 광역자치단체들이 공동의 문제해결과 발전을 위해 대전·세종·충북·충남, 대구·경북, 광주·전남, 부산·울산·경남 등의 행정통합과 메가시티를 추진하였다. 이러한 현상을 반영하여 송재호 의원이 초광역권 발전계획 수립, 초광역협력사업 추진, 균형발전 영향평가 등의 정책대안을 제시하기에 이르렀다. '22년의 「균특법」 개정은 다른 정책대안은 담기지 않고, 초광역협력에 대한 사항만 신설·개정되었다. 변동의 규모는 작지만, 인과적으로 정책의 창이 열렸고, 정책 유지에 해당하는 정책변동이 일어났다.

윤석열정부는 출범에 앞서 대통령직인수위원회에서 '22년 4월에 '지역균형발전 비전'을 발표하고, 정부 출범 1년이 조금 지난 '23년 6월에 정책의 창이 열려 정책변동이 발생했다. 「균특법」이 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」으로, 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」과 통합돼 전부개정됐다. 분권과 균형발전이 밀접하게 관련돼 있기 때문인 것으로 이해된다. 기존 「균특법」을 전부개정하는 것으로, 많은 변화가 있는 것처럼 보이지만, 실상은 그렇지 않다. 균형발전 용어를 박근혜정부 시절의 지역균형발전으로 회귀시키고, 계획과 조직에서 균형발전 대신 지방시대라는 용어를 새롭게 사용했다. 또 다른 차이점은 비수도권 투자유치 활성화를 위하여 기회발전특구를 새롭게 도입한 것이다. 대통령직인수위원회에서 발표했던 내용이 정부의 개정안에 정책대안으로 담겼다. 과거부터 정책대안으로 제시된 예비타당성 조사 축소, 특별회계 차등 지원, 지방이전 기업 지원, 지방소멸 지수 개발 등은 정책의 창을 통과하지 못하였다. 그 밖에 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」과 기존 「균특법」 상 균형발전 정책에 차이는 발견되지 않고, 본질적인 것은 변동하지 않았다. 정권이 교체돼 정책의 창이 열리고, 정치의 흐름이 주도하여 불완전하고 인위적인 결합이 이루어졌다. 많은 변화가 있는 것처럼 보이지만 정책변동의 양상은 정책유지에 불과하다.

〈표 6〉 정부별 주요 정책변동

구분	노무현정부 (‘03.02.~’08.02.)	이명박정부 (‘08.02.~’13.02.)	박근혜정부 (‘13.02.~’17.05.)	문재인정부 (‘17.05.~’22.05.)	윤석열정부 (‘22.05.~현재)	
주요 변동시기	’04.01.16.	’09.04.22.	’14.01.07. ’17.03.21.	’18.03.20. ’20.12.08. ’21.12.21. ’22.02.03.	’23.06.09.	
정책문제의 흐름	수도권 집중·비대화, 국회 탄핵안 가결	미국발 금융위기	수도권·비수도권 격차 확대, 지방소멸 대두	코로나19 대유행, 수도권 인구 집중, 지방소멸 심화	수도권 집중·비대화, 지방소멸	
정책대안의 흐름	균형발전계획 수립, 지역혁신체계 구축, 지역전략산업 육성, 수도권 공공기관·기업·대학 이전, 유형별 차등 지원, 특별회계 설치·지원	지역균형발전→ 균형발전, 수도권 규제 완화, 재정·낙후도에 따른 차등지원, 지방유형구분에 따른 차등지원, 지역 발전거점 육성	규제 완화 확대, 산업위기지역 지정·지원, 포괄보조 확대, 재정여건에 따른 차등지원	지역균형발전→ 균형발전, 수도권 외 공공기관 설립 및 혁신도시 지정, 인구감소지역 지정·지원, 초광역협력, 균형발전평가	기회발전특구 지정·지원, 지방이전 기업 지원, 지방소멸 지수 개발 및 차등 지원	
정치의 흐름	정권 교체 (형평성), 17대 여당 과반 확보	정권 교체 (효율성, 경쟁력) 18대 여당 과반 확보	정권 교체 (효율성, 행복) 탄핵	정권 교체 (분권, 포용, 혁신) 21대 거대여당 탄생	정권 교체 (공정, 자율, 희망)	
주요 정책활동가	대통령	대통령	대통령	대통령, 국회의원 (김경수 등)	대통령직인수위원회, 대통령	
흐름의 결합	정책문제+정책대안 +정치의 흐름	정치의 흐름	정치의 흐름	정책문제+정책대안 +정치의 흐름	정치의 흐름	
정책의 창	인과적 결합	인위적 결합	(‘14)인위적 결합 (‘17)인과적 결합	(‘18)인위적 결합 (‘20)인과적 결합 (‘21)인과적 결합 (‘22)인과적 결합	인위적 결합	
정책변동 유형	정책혁신	정책유지	(‘14)정책유지 (‘17)정책승계	(‘18)정책유지 (‘20)정책승계 (‘21)정책유지 (‘22)정책유지	정책유지	
정책 변동 내용	계획	균형발전계획	지역발전계획 광역경제권발전계획	지역발전계획	균형발전계획	지방시대종합계획
	조직 (중앙, 지방)	균형발전위원회 지역혁신협의회	지역발전위원회 지역발전협의회	지역발전위원회 지역생활권발전협의회	균형발전위원회 지역혁신협의회	지방시대위원회 지역지방시대위원회
예산	균형발전특별회계 ·지역개발사업계정 ·지역혁신사업계정 ·제주계정	광역지역발전특별회계 ·지역개발계정 ·광역발전계정 ·제주계정	지역발전특별회계 ·생활기반계정 ·경제발전계정 ·제주/세종계정	균형발전특별회계 ·지역자율계정 ·지역지원계정 ·제주/세종계정	지역균형발전특별회계 ·지역자율계정 ·지역지원계정 ·제주/세종계정	

구 분	노무현정부 (‘03.02.~’08.02.)	이명박정부 (‘08.02.~’13.02.)	박근혜정부 (‘13.02.~’17.05.)	문재인정부 (‘17.05.~’22.05.)	윤석열정부 (‘22.05.~현재)
주요 사업	지역전략산업 선정·육성 지역경제 활성화 촉진 공공기관 지방이전	광역경제권 육성 30대 선도 프로젝트	(‘14)지역생활권 육성, 주민생활기반 확충 (‘17)산업위기대 응지역 지정·지원	(‘18)지역발전 투자협약, 혁신도시 활성화, 국가혁신융복합단지 지정·육성 (20)인구감소지역 지정·지원 (21)지역균형뉴딜 선정·지원, 신설 공공기관 비수도권 설치 (22)초광역권협력 추진	기회발전특구 지정·지원

출처: 저자 작성

V. 결론

이 연구는 Kingdon의 다중흐름모형을 이용하여 우리나라 균형발전 정책이 어떻게 변동했는지 분석하고자 하였다. 이를 위하여 균형발전과 관련된 정책문제·정치·정책대안 등 세 가지 흐름의 주요 이슈, 정책의 창과 정책변동, 그리고 정책활동가들의 역할을 검토하였다.

먼저, 정책문제의 흐름에서 균형발전 정책의 추진에도 불구하고 수도권과 비수도권의 지표 를 비교했을 때 불균형 문제는 여전히 지속되고 있다. 수도권에 인구가 집중돼 국토가 비효율 적으로 이용되고 있고, 수도권과 비수도권의 재정력 격차도 크다. 비수도권에 인구가 늘어나 서 재정력이 나아지기에는 규모가 큰 기업이 수도권에 집중돼 있다. 불균형 문제를 쉽게 해결 하기 어려운 모습이다. 오히려 지방소멸 위험에 빠진 기초자치단체는 해가 갈수록 증가하고 있다.

둘째, 정치의 흐름에서 균형발전은 정권 별로 모두 중요 정책과제로 제시되었다. 국회 시정 연설, 공약집, 각종 행사 기념사 등에서 균형발전을 달성하겠다는 다짐이 등장한다. 국민 여론은 균형발전에 대한 필요성은 높은 비율로 인식하고 있다. 반면, 균형발전 정책에 대해서는 잘못하고 있다는 평가가 지배적이다. 주요 언론 보도에서도 균형발전 정책에 대해 비판적이고, 균형발전특별회계 예산 편성·집행, 관리체계 등에 대한 근본적인 문제점을 제기한다.

셋째, 정책대안의 흐름에서 정책대안은 정책활동가들마다 조직, 예산, 사업 등의 측면에서

다양하게 나타난다. 조직측면에서 균형발전위원회가 자문위원회에 불과해 책임 있는 정책추진이 어려우므로, 균형발전 업무를 부처에서 총괄하여 추진하는 방안이 제안되었다. 예산측면에서는 특별회계 예산을 지방자치단체의 재정상황, 재정불균형, 지역낙후도, 재정수요액과 재정수입액, 지방소멸지수 등을 반영하여 차등 지원하는 방안이 다수 제안되었다. 그 밖에 사업측면에서는 지방공항 활성화, 수도권 신설·편입 공공기관의 지방 이전, 공공기관 신설 시 지방 우선 설치, 인구감소지역지원단 설치 등이 주장되었다.

넷째, 정권 교체에 따른 정책변동에서는 정권별 세 가지 흐름과 주요 정책활동가, 흐름의 결합과 정책변동의 유형 등 모형에 따른 정책변동 사항을 종합적으로 검토하였다. 정권별 정책변동은 김대중정부 시절 16대 국회에 균형발전 관련 특별법안이 세 차례 발의되었으나 수도권 역차별, 실효성 논란 등으로 인해 논의조차 되지못하였다. 이후 후보 시절부터 균형발전 추진 의지를 강력하게 드러낸 노무현정부 출범 후 계획 수립, 지방대학·지역산업 육성, 지역과학기술 진흥, 낙후지역 개발, 공공기관 지방이전, 특별회계 설치 등의 내용을 담은 「균특법」이 제정되기에 이르렀다. 노무현정부 당시 균형발전의 미흡한 점을 보완하고자 여러 차례 「균특법」 개정안이 발의되었으나, 대통령의 낮은 지지율로 인해 정책변동이 일어나지 않았다. 이명박정부의 경우에는 정권 출범 1년이 지나고 나서야 정책의 창이 한 차례 열렸으나 정책문제·정책대안의 흐름보다는 정책기조에 부합하는 방향으로 정치의 흐름이 주도하여 정책변동이 발생하였다. 박근혜정부 당시 첫 번째 정책변동은 대통령의 정치의 흐름이 주도하였지만, 두 번째 정책변동은 조선업과 자동차산업 생태계 악화로 인한 지역 경제 문제 해결을 위하여 세 가지 흐름이 결합하는 정책변동의 양상을 보였다. 문재인정부 시기에는 대통령의 정책기조를 반영한 정치의 흐름이 주도하여 첫 번째 정책변동이 발생하였다. 이후 지방소멸과 기후 위기에 대응하고, 지방자치단체의 체계적인 행정통합 추진 필요성에 따라 정책문제·정치·정책대안 세 흐름이 결합하는 인과적 정책변동이 여러 차례 일어났다. 윤석열정부는 대통령직 인수위원회가 만든 균형발전 구상을 토대로 전부개정되었으나, 대통령의 정책기조를 반영하고 새롭게 특구를 도입한 것 외에 과거와 차별점이 없는 불완전하고 인위적인 정책변동이 이루어졌다. 요컨대, 균형발전정책은 대부분 정권 교체 시기에 정치의 흐름이 주도하여 인위적으로 정책의 창이 열려 정책변동이 일어났다는 점을 확인할 수 있었다. 정권 교체 후에도 일부 정부에서 몇 차례 정책의 창이 열려 정책이 변동하였다. 그때에는 정치의 흐름이 주도하기보다는 정책문제·정치·정책대안 세 가지 흐름이 결합하는 정책변동 양상을 관찰할 수 있고, 다른 특별법의 제정을 촉발하는 정책변동 중 정책승계의 모습을 보였다.

본 연구는 균형발전을 위한 「균특법」의 제정부터 최근에 추진된 전부개정까지 정책변동 과정을 Kingdon의 다중흐름모형을 이용하여 분석하였다. 기존 선행연구(강현정·최충익, 2022)가 균형발전 정책변동의 단편적이고 피상적인 모습만을 분석했다는 한계가 있었던 반면, 본

연구는 균형발전 정책 전반에 걸쳐 정책문제·정치·정책대안 세 가지 흐름과 정책의 창·정책 변동을 보다 구체적으로 분석했다는 데 차별점이 있다. 아울러, 균형발전 정책변동은 정권교체 시기에 새롭게 출범한 정부의 정책기조 반영을 위하여 정치적 흐름이 주도하여 인위적 결합이 발생하는 것을 확인할 수 있다. 그 밖에 사회적으로 이슈화된 정책문제가 정치·정책대안 흐름과 결합하면서 균형발전 정책이 변동하는 것도 확인하였다. 균형발전 정책이 비합리적인 정치의 흐름에 의해 표면적으로 크게 변동하지만, 한편으로 이슈에 의해 유동적이고 우연히 변동한다는 것이다(Cairney & Zahariadis, 2016). 균형발전 정책이 여러 차례 변동했지만, 노무현정부 때 「균특법」의 틀이 만들어진 이후 20년 동안 큰 변화 없이 지속돼 왔다는 점도 확인하였다. 이러한 연구의 의의에도 불구하고 본 연구는 각 주제별로 굵직한 이슈들만을 조사·분석하여 세밀하게 정책변동이 논의되는 과정을 분석하지 못하였다는 점을 한계로 지적할 수 있다.

현재의 균형발전 정책의 틀이 만들어진지 20여년이 지났다. 그러나 지방은 더 어려워지고, 불균형은 심해지고 있어 균형발전 정책에 본질적인 변화가 필요하다. 지금까지 균형발전 정책은 SOC와 일회성·단발성 사업 위주이고, 정권이 교체되면 이전의 것을 뒤엎고 새롭게 다시 시작하는 과정을 반복해왔다. 정권의 정책기조에 부합하지 않는 정책대안은 무시된다. 균형발전이 제대로 실현되지 못하는 것은 어떤 한 가지 혹은 몇 가지만의 정책으로 해결하기에는 매우 많은 문제들이 서로 연결되어 있기 때문일 것이다. 균형발전을 위해서는 여러 차원에서 접근해야 한다. 장기적이고 거시적인 관점에서 지역 경제를 활성화 시키고 인구를 유입할 수 있는 정책이 필요하다. 균형발전 정책의 책임주체와 특별회계의 관리·운영 주체를 일원화하는 것도 책임행정의 구현을 위해 필요하다. 더 이상 균형발전을 이루겠다는 외침이 공염불에 그치지 말아야 할 것이다.

【참고문헌】

- 강은숙. (2001). 「정책변동 요인에 관한 연구: 그린벨트정책사례를 중심으로」. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 강현정·최충익. (2022). 다중흐름모형을 이용한 균형발전의 정책변동 분석. 「부동산정책연구」, 23(2): 67-81.
- 공병영. (2012). 「정책변동과정에서 집행평가의 영향에 관한 연구: 외국어고등학교 정책추진과정을 중심으로」. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 김경수. (2013). 우리나라 수도권과 비수도권 간 재정력 격차의 원인. 「예산정책연구」, 2(1): 127-143.
- 권정현. (2022). 다중흐름모형(MSF)을 적용한 여성폭력방지기본법 제정과정 분석. 「국정관리연구」, 17(2): 139-143.
- 김강현. (2020). Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 협동조합기본법 제도화과정 연구. 「입법과 정책」, 12(1): 87-115.
- 김근세·권순정. (2000). 한국 중앙행정기관의 국가기능과 행정수단. 「한국행정학보」, 34(1): 59-81.
- 김석현. (2022). 균형발전 정책변동에 관한 연구: 대전·충남 혁신도시 지정사례를 중심으로. 「지방행정연구」, 36(3): 25-56.
- 김순은. (2018). 자치분권과 지역균형발전의 상생적 추진전략. 「지방행정연구」, 32(1): 35-60.
- 김우석·김형진. (2020). 균형발전정책의 변화를 위한 소고. 「한국거버넌스학회보」, 27(3): 149-175.
- 김지수·김민곤·천지은·이선우. (2017). 다중흐름모형(Multiple streams model)을 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.
- 김현호. (2019). 「포용적 지역균형발전 정책의 구상」. 한국지방행정연구원.
- 김홍환. (2022). 윤석열 정부, 균특회계 개편에 대한 정책제언. 「Tax Issue Paper」, 70, 한국지방세연구원.
- 류이현·송효진. (2022). 정책융호연합모형과 다중흐름모형의 결합에 기초한 항만정책변동 분석: 신히와 진해신항 사례를 중심으로. 「한국행정연구」, 31(4): 185-213.
- 마스다 히로야. (2014). 「지방소멸」. 김정환(역). 와이즈베리.
- 송우경·이준영·조성민. (2023). 지방 재정력 추이와 영향요인에 대한 고찰: 재정자립도와 재정자주

- 도를 중심으로. 「월간 KIET 산업경제」, 산업연구원.
- 유홍임·양승일. (2009). 정책흐름모형을 활용한 정책변동 분석: 새만금간척사업을 중심으로. 「한국정책학회보」, 18(2): 189-218.
- 유훈. (2002). 「정책학원론」. 경기: 법문사.
- _____. (2009). 「정책변동론」. 서울: 대영문화사.
- 윤소연. (2022). 균형발전정책의 진단과 개선방향. 「지방자치 정책 Brief」, 151.
- 윤재상. (2018). Kingdon의 다중흐름모형을 통한 정책결정과정 분석 연구: 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률을 중심으로. 「치안정책연구」, 32(1): 337-372.
- _____. (2020). 다중흐름모형을 통한 고위공직자범죄수사처 설치과정 연구. 「치안정책연구」, 34(3): 283-320.
- 이미혜·이은미. (2018). 통일교육지원법 정책변동에 관한 연구: Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로. 「사회과학논집」, 49(1): 121-142.
- 이병길. (1992). 「정책변동의 요인과 과정에 관한 연구: 방송정책(1980- 1990) 변동사례를 중심으로」. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 이봉재·박수정. (2020). Kingdon의 정책흐름모형을 통한 「산업현장 일학습병행 지원에 관한 법률」 제정과정 연구. 「교육정치학연구」, 27(1): 209-239.
- 이상호. (2016). 한국의 '지방소멸'에 관한 7가지 분석. 「지역 고용동향 브리프」, 봄호: 3~17.
- 이상호·김필. (2022). 「지방소멸위험지수 원시자료」. 한국고용정보원.
- 이상호·이나경. (2023). 「지방소멸위험지수 원시자료」. 한국고용정보원.
- 이영재. (2012). 「지적재조사사업의 정책변동에 관한 연구」. 숭실대학교 대학원 박사학위논문.
- 이진만·전영상. (2009). Kingdon의 정책의 창(Policy Window) 모형을 적용한 한국콘텐츠진흥원 설립과정. 「정책분석평가학회보」, 19(4): 283-305.
- 이진숙·임운용. (2018). 다중흐름모형을 통한 장애등급제 폐지의 정책결정과정 분석. 「인문사회21」, 9(2): 321-330.
- 장문영·이찬구. (2107). 다중흐름모형을 이용한 과학기술 연구회제도의 정책변동 분석. 「기술혁신학회지」, 20(4): 858-887.
- 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: Kingdon의 다중흐름모형을 활용하여. 「국가정책연구」, 33(4): 29-53.
- 정정길·최종원·이시원·정준금. (2007). 「정책학원론」. 서울: 대영출판사.
- 주지예·박형준·신현영. (2017). 다중흐름 모형의 확장을 통한 정책 집행방식 연구: 정책흐름과 문제 적합성을 중심으로. 「현대사회와 행정」, 27(1): 101-128.
- 지은정. (2016). 다중흐름모형의 관점에서 본 노인일자리사업의 정책변동. 「행정논총」, 54(3):

- 225-268.
- 차재권. (2017). 역대정부 균형발전정책의 성과 평가: 박정희정부에서 박근혜정부까지. 「사회과학 연구」, 25(2): 130-174.
- 최성락·박민정. (2012). Kingdon 정책흐름모형 적용의 적실성에 대한 연구. 「한국정책연구」, 12(1): 119-137.
- 한국은행. (2021). 「지역경제와 코로나19」. 서울: 한국은행 지역협력실.
- Birkland, T. A. (2007). Agenda Setting in Public Policy. In Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney. *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. 63-78. New York: CRC Press.
- Cairney, P. & Zahariadis, N. (2016). Multiple streams approach: a flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes. In Zahariadis, N. (Ed.) *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. 87-105. Cheltenham: Edward Elgar.
- Cerna, L. (2013). *The Nature of Policy Change and Implementation: A Review of Different Theoretical Approaches*. OECD.
- Dogaru, T. C. (2018). Change and Public Policy: A Mutual dependency relationship. *Journal of Public Administration, Finance and Law*, 14: 168-177.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3): 275-296.
- Hofferbert, R. (1974). *The Study of Public Policy*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Hogwood, B. W. & Perters, B. G. (1983). *Policy Dynamics*. New York: St.Martin's Press.
- Howlett, M. & Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Don Mills, Ontario: Oxford University Press.
- Jann, W. & Wegrich, K. (2007). Theories of the Policy Cycle. In Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney. *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. 41-62. New York: CRC Press.
- Kingdon, J. W. (2010). *Agendas, Alternatives, and Public Policies (Update 2nd ed.)*. Pearson.
- Ostrom, E. (2010). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic systems. *American Economic Review*, 100(3): 641-672.
- Ostrom, E. & Parks, R. B. (1999). Neither Gargantua nor the Land of Lilliputs: Conjectures on Mixed Systems of Metropolitan Organization. In McGinnis, M. (Ed.) *Polycentricity and Local Public Economies*. 284-305. Ann Arbor: University of Michigan Press.

- Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21: 129-168.
- Zahariadis, N. (2003). *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Decision Making in Modern Democracy*. Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- Zahariadis, N. (2007). The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In Sabatier, P. A.(Ed.) *Theories of the Policy Process*. 65-92. Colorado: Westview Press.
- 국토해양부 보도자료. (2008년 10월 30일). 국가경쟁력 강화를 위한 국토이용의 효율화 방안.
- 저출산·고령사회위원회 보도자료. (2019년 11월 14일). 저출산 해법, 지역의 성장과 삶의 질을 높여야.
- 행정안전부 보도자료. (2010년 8월 20일). 세종시로 '중앙행정기관 등의 이전계획 변경' 고시.
- 균형발전 종합정보시스템. <https://www.nabis.go.kr/main.do>
- 국가통계포털. <https://kosis.kr/index/index.do>
- 대한민국국회. <https://www.assembly.go.kr/portal/main/main.do>
- 대한민국국회 의안정보시스템. <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>
- 빅카인즈. <https://www.bigkinds.or.kr/>
- 권기석·권민지·방극렬·양민철. (2021a). 지역 격차 줄인다는 예산, 서울 '527%' 전국 최고 증가. 국민일보, 6월 14일. http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924195959&code=11131100&sid1=soc&stg=vw_rel
- _____ . (2021b). 이름만 '균형발전' 예산 수두룩... 힘센 총괄 컨트롤타워 필요. 국민일보, 6월 22일. <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924197194&code=11131100&sid1=?>
- 백승목. (2022).尹 정부 '세종시 행정수도 완성 통해 본격적인 지방시대'. 대전일보. 12월 15일. <http://www.daejonilbo.com/news/articleView.html?idxno=2038925>
- 한국리서치. (2021). 지방소멸 위기와 지역 불균형 해소를 위한 노력. 6월 30일. <https://hrcopinion.co.kr/archives/18681>
- KBS. (2021). [여론조사] 국민 79.3% "균형발전 필요"..."비수도권 투자·개발해야". 1월 06일. <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5088886>
- KTV. (2007). 국민93.6%,지역균형발전 정책 찬성. 한국정책방송원, 11월 2일. https://www.ktv.go.kr/content/view?content_id=55815

김 형 진: 조선대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 지방자치단체 출자·출연기관의 성장 연구, 2015), 현재 전라남도의회사무처 입법연구관으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 지방행정, 공공기관, 성과관리 등이며, 최근 논문으로 “주택시장 변화에 따른 주택정책 변화 필요성(2019)”, “국가균형발전정책의 변화를 위한 소고(2020)” 등이 있다(pip23@daum.net).

〈부록 1〉 균형발전특별회계 예산 추이

(단위: 조원)

구분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
총계	5.4	5.9	6.8	7.9	9.6	9.9	9.8	9.4	9.9	9.3	10.4	10	9.8	9.9	10.7	9.2	10	10.8
지원	1	1.4	1.5	1.7	5.4	5.9	5.9	5.5	6.2	5.5	5.4	4.9	4.7	4.2	4.8	6.6	7.5	8.2
자율	4.1	4.5	5	5.8	3.8	3.7	3.6	3.5	3.4	3.5	4.5	4.6	4.3	5.3	5.3	2.3	2.5	2.3
제주 세종	0	0	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3

출처: 균형발전 종합정보시스템(NABIS)

〈부록 2〉 수도권·비수도권 인구

구분	'00	'05	'10	'15	'20	'23.5월
수도권	인구수(명)	22,076,426	23,465,054	24,857,463	25,470,602	26,009,571
	비율(%)	46.3	48.1	49.2	49.4	50.2
비수도권	인구수(명)	25,656,132	25,317,220	25,658,203	26,058,736	25,790,716
	비율(%)	53.7	51.9	50.8	50.6	49.8

출처: 국가통계포털

〈부록 3〉 수도권·비수도권 재정자립도 및 재정자주도

(단위: %)

구분	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	
재정 자립도	수도권	82.8	83.4	80.8	79.6	78.4	78.5	80.7	76.3	77.4	77.9	75.9	72.9	71.8	73.0	73.5	73.7	71.7	68.7	66.8	68.3
	비수도권	46.0	45.6	45.9	44.2	42.9	42.1	40.1	40.4	40.0	40.8	40.4	41.5	42.6	44.6	45.9	45.1	42.8	42.1	40.5	41.3
재정 자주도	수도권	90.2	90.2	86.4	85.9	86.4	86.7	82.9	84.3	84.6	82.9	79.9	78.3	80.0	80.1	80.5	78.9	76.9	74.9	76.7	
	비수도권	81.6	80.7	78.0	76.5	75.3	74.8	73.4	70.9	71.9	73.0	73.2	72.2	71.1	71.6	72.4	72.1	71.4	70.9	67.5	70.6

출처: 국가통계포털

〈부록 4〉 수도권·비수도권 종사자 1,000명 이상 사업체수

구분	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	
수도권	사업체수(개)	174	177	172	190	210	232	233	302	290	291	300	297	342	348	374	386	411	448	458
	비율(%)	60.2	56.9	57.3	59.7	60.2	61.2	62.1	65.2	64.7	63.1	63.6	63.5	64.3	64.7	64.6	64.8	66.6	65.1	64.8
비수도권	사업체수(개)	115	134	128	128	139	147	142	161	158	170	172	171	190	190	205	210	206	240	249
	비율(%)	39.8	43.1	42.7	40.3	39.8	38.8	37.9	34.8	35.3	36.9	36.4	36.5	35.7	35.3	35.4	35.2	33.4	34.9	35.2

출처: 국가통계포털

〈부록 5〉 소멸위험 기초자치단체

(단위: 개)

구분	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23
소멸저위험	126	121	112	105	102	93	80	70	62	53	42	34	25	21	16	13	10	5	0	0	0
정상	22	19	26	29	30	33	40	47	52	54	60	62	62	61	59	52	44	40	26	23	17
소멸주의	64	63	57	56	52	50	50	50	51	51	51	53	61	65	68	75	81	81	94	92	93
소멸위험	16	25	33	38	44	52	58	61	63	70	75	76	77	76	78	76	77	80	69	68	67
소멸고위험	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	5	7	12	16	22	39	45	51
소멸위험지역	16	25	33	38	44	52	58	61	63	70	75	79	80	81	85	88	93	102	108	113	118

출처: 이상호·김필(2022), 이상호·이나경(2023)

