「한국지방행정학보」 제17권 제1호(2020. 4): 79-108
DOI https://doi.org/10.32427/klar.2020.17.1.79


# 정책성과인식 결정요인 분석
## - 국가균형발전정책에 관한 국민인식 조사를 대상으로 -

# The Individual Factors influencing the Perceptions of Policy Performance
## - Based on the Public Perception Survey on the Balanced National Development Policy -

전 성 만 (한국지방행정연구원 부연구위원 - 주저자)
유 법 민 (국가균형발전위원회 정책기획국장 - 교신저자)

*Abstract*

Sungman Jun / Peobmin Ryu

This article examines the effect of policy literacy and the political tendency on the perception of policy performances, based on the public perception survey conducted by the presidential committee for the balanced national development in 2018. We found that the respondents with higher policy literacy are more positive about the balanced national development policies than those who with lower policy literacy. The progressive respondents are more positive about the balanced national development policies than conservative respondents. Specifically, the respondents' perception on the previous administrations' policies is affected by whether the respondents support politically the previous administration or not. These findings suggest that the policy literacy have a normative importance and affect the perception of policies, but political tendency also affect the perception of policies. Therefore, governments should increase the level of understanding of policy targets on relevant policies. At the same time, governments should consider importance of influence of political tendency on the perception of policy outcome. In this respect, It is implied that promotion of understanding of policy targets on policies and communications with them are very important in the whole policy process.

Keywords: the balanced national development policy, perception of policy performance, regional development, policy literacy, political tendency

# I. 서 론

1960년대 이후 지역발전정책은 선택과 집중을 통한 효율 지향적 경제성장 정책 기조 하에서 중앙정부의 집권적 행정체제로 추진되었다. 이러한 선택과 집중 전략은 수도권과 영남권 중심의 불균형 성장전략으로 실행되었고, 선택적 공공투자가 단기적으로 빠른 성장을 달성해서 타 지역에 낙수효과(trickle-down effect) 와 파급효과(spillover effect)를 가져와 점차 지역불균형을 해소할 것이라는 기대가 있었다. 그러나 불균형 성장전략이 기대와 달리 지역불균형을 심화시키는 결과를 초래하였고, 2000년대 이후 지역발전정책은 균형성장이론에 기초하여 상대적으로 낙후된 지역의 r경제성장 잠재력을 높이는 방향으로 전환되었다. 그러나 수도권 집중 심화는 여전하고 아직까지 균형발전을 위한 지역발전정책의 가시적 성과는 미흡하다. 1960년대 이후 60여 년이 지난 지금, 수도권과 비수도권간 경제적 격차는 지속적으로 심화되고 있으며, 비수도권 지역은 인구감소로 지역소멸을 걱정할 지경에 이르렀다.[1)]

2003년부터 시작된 '행정수도 이전' 정책은 가장 효과적인 국가균형발전정책이었지만, 대통령의 대선공약사항으로 시작되어 정치적 관점에서 더 큰 이슈가 되었다.[2)] 국가균형발전정책이 정쟁의 대상이 된이유는 지역불균형 상태에서 기존의 이익을 고수하려는 수도권과 상대적으로 소외된 지방 간의 대립 속에서 다양한 이해관계자들의 정치적 성향에 따른 정책갈등이 내재되었기 때문이다. Lowi(1964)의 견해처럼 차등적 지원 등을 통한 낙후 지역을 지원하는 국가균형발전정책과 같은 재분배적 특성의 정책은 정책수혜 대상지역과 비대상지역이 명확하여 이해관계자간 갈등이 높아 정책집행이 쉽지 않고 정치적 과정을 겪을 가능성이 있다. 한편으로는 균형발전정책이 대선공약이었다는 점에는 정치적 속성이 띠게 되어 국가균형발전정책에 대해 정책대상자들이 정치적 성향에 따른 정책지지나 정책성과 인식을 보일 가능성도 있고, 이러한 정책성과 평가는 정책대상자가 속한 지역발전의 편익여부에 따른 경제적 판단보다는 정치적 성향에 따른 성과인식이 우선할 여지가 있다.

그러나 지금까지 국가균형발전정책 관련 연구는 주로 공간 및 산업관점에서 국토불균형과 지역발전의 기능적 접근에 초점을 맞추고 있어서, 성공적 정책수행을 위한 정책대상자들의 정책에 대한 이해와 정책수용성 제고방안에 대해서는 많은 연구가 이루어지지 않았다. 정부의 정책 추진과정에서 국민들이 갖는 성과인식 및 정책에 대한 신뢰는 정책의 안정성과 정당성을

---

1) 전체 인구의 49.6% ('17년 기준), 1,000대 기업 본사의 73.6%('16년 기준)가 수도권에 위치하는 등 인구 및 경제력의 수도권 집중현상은 가속화되고 있다. 저출산·고령화에 따라 지역인구 감소로 226개 시군구 중 85개가 30년 이내 소멸될 가능성이 제기되고 있는 상황은 현재 우리나라 지역 간 격차의 심화양상을 보여주고 있다 (균형위, 2018).

2) 당시 행정수도이전과 관련해서는 수도권과 지방을 분리시켜 신지역주의를 조장하는 한편 충청권 표심을 잡기위한 지역연대의 정치적 산물로 보는 관점과 과거 지역발전정책의 패러다임을 바꾸는 국가균형발전정책이라는 관점이 대두되었다. 특히, 정치적 산물로 보는 관점은 노무현 대통령의 "행정수도로 재미 좀 봤다"는 발언에 주목하여 정치적 지역주의적 공략의 일환으로 간주하였다 (주간경향, 2004년 7월 29일자).

담보할 수 있는 주요 요인임과 동시에 정책집행과정에서 국민들의 정책집행에 대한 순응으로 이어지는 중요한 요인이다(Sears & Citrin, 1982). 또한, 현재 당면하고 있는 정부정책의 현실은 과거와 달리 정책편익에 민감한 대상집단이 존재하는 한편, 진보와 보수라는 정치적 성향에 따른 정책인식의 차이가 있음이 실증적으로 밝혀지고 있다(강동훈·이봉훈, 2015;금현섭·백승주, 2010; 김상돈, 2009). 따라서 정책지지 여부를 이해하는데 있어 국가균형발전정책의 특성을 고려한 실증연구는 우리의 정책현실을 이해하는데 중요한 시사점을 제공할 수 있다. 본 연구에서는 일반국민들을 대상으로 한 '균형발전정책 대국민인식조사'의 자료를 활용하여 정책성과인식의 결정요인에 대한 실증 분석을 실시하였다. 이하에서는 먼저 국가균형발전정책의 정책적 특성에 대한 논의를 토대로 우리나라의 국가균형발전정책에 대해 간략하게 살펴본다. 그리고 국가균형발전정책의 선행연구를 검토하여 본 연구에서 분석하고자 하는 가설을 설정하고, 인식조사 결과를 이용한 분석을 실시할 것이다. 마지막으로 분석결과를 요약하고 이를 바탕으로 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

# Ⅱ. 이론적 배경

## 1. 국가균형발전정책 논의

### 1) 균형발전정책의 이론적 배경

국가균형발전정책은 지역적 단위를 토대로 지역발전을 위한 공공서비스 제공, 즉 지역발전정책으로 볼 수 있다. 차재권·류태건(2011)에 의하면 Kuklinski(1975)는 지역발전정책을 지역발전을 촉진하는 정부의 정책방향과 수단으로 정의하였다. 또한 지역발전정책은 공간을 기반으로 하는 정부의 지역적 변화 및 경제적 활동을 의미하는 협의의 공간정책과, 다수의 공간에 지역 간의 자원배분 활동을 하는 정부의 정책과 수단을 포함하는 광의의 공간정책으로 구분되고 있다. 따라서 지역발전정책은 한정된 자원을 전제로 한 자원배분 활동의 정책적 특성을 포함하고 있다. 불균등한 지역발전에 따른 지역 간 경제력 격차의 심화 또는 균형적 지역발전 필요성에 대한 이론적 연구와 논쟁은 아직도 진행 중이다.[3)]

---

3) 지역발전은 생산과 소비의 결과로 나타난 지역성장으로 사회, 경제, 문화, 역사적 특성에 따라 다른 양상을 보인다. 차재권·류태건 (2014:162~167)은 자본주의 시장경제에 대한 인식차이에 주목하여 지역발전의 균형성장과 불균형성장의 이면에는 신고전파 경제학과 케인즈 경제학 간의 인식차이가 있다고 판단하고 있다. 즉 Hirschman과 Gunnar Myrdal과 같은 학자들은 부유한 지역이 가난한 지역의 성장에 미치는 낙수효과(trickle-down effect) 및 파급효과(spillover effect)를 통해서 불균형이 해소될 가능성을 설명하고 있다. 이들은 지역발전의 불균형정책으로 인한 지역 간 격차에 따른 부정적인 영향 또한 지적하였는데, Hirschman은 불균형정책이 장기적으로는 긍정적인 요소가 더 크다고 설명한 반면, Myrdal은 지역발전이 지속되면 지역적 격차가 크게 나타나면서 심화될 것이라고 주장하였다. 즉,

균형발전정책은 수도권과 비수도권의 경제적 격차를 완화하기 위해 행정기관과 공공기관을 인구와 자원이 집중된 수도권에서 상대적으로 빈약한 비수도권으로 이전하는 것이 가장 대표적인 정책이라고 할 수 있다. 따라서 균형발전정책은 고소득층에게는 누진제를 통한 높은 세율을 적용하여 세금을 많이 징수하고, 저소득층에게는 낮은 세율 적용과 재정지출 확대를 통해 계급간 격차를 완화하려는 재분배적 정책의 속성을 지닌다고 할 수 있다. Lowi (1964, 1972)는 국가가 수행하는 정책의 속성(강제성과 유인 제공 등)이 주요 정책행위자, 행위자들 관계, 권력구조, 집행기관 등의 정치적 영역(political arena)의 행태를 결정한다고 설명하고 있다. Lowi는 정책특성 (강제성, 수혜대상 수준)과 정책대상자들의 특성(개인, 집단)에 따른 정책유형(policy typology)을 구성하여 정책의 유형을 배분, 재분배, 규제, 구성으로 구분하였다. 특히, 재분배정책은 정책편익과 비용이 개별적으로 적용되는 것이 아니라 정책대상자 그룹에 광범위하게 적용되는 속성이 강해서 정치·경제적 지위 및 정치 이념적 성향에 따라 정책행위자들의 관계 및 행태가 나타난다고 설명하고 있다. 즉, 정책효과가 분배정책과 같이 정책수혜자에게 개별적인 편익으로 가시화되지 못하는 특성에 따라 누구의 비용으로 누구에게 제공하는가의 문제를 둘러싼 상징정책의 속성을 지니고 있다는 것이다. 이와 같은 특성으로 인해 정책의 경제적 편익보다는 정치적 이념 및 공공가치에 따라 정책을 인식하게 되고, 정책의 행위자들이 재분배 이슈에 대한 논쟁에 참여하게 되어 찬성(또는 진보)과 반대(또는 보수)의 공공가치(정치적 이념)에 입각해서 정책을 인식한다는 것이다. 따라서 재분배정책의 결정은 누구의 선호가 만족되어야 하는지를 둘러싸고 경합적 경쟁이 이루어지면서 다양한 이해관계자들 간에 활발한 연계가 이루어지는 정치적 관계를 산출한다고 한다(Lowi, 1972; Ripley &Franklin, 1976).

본 연구에서는 위에서 제시된 지역발전정책에서 제시된 균형발전이론과 불균형발전이론 (각주를 참조)의 논쟁이 지역발전의 실증적 결과가 아닌 인식차이 비롯된다는 점에 주목하였다. 이론의 논의가 확장되려면 실증분석에 의한 지지가 되어야 하는데, 아직까지 실증연구의 결과가 불명확하다면, 지역발전정책은 정책수혜자들의 개별적인 편익이 가시화 되지 못하기 때문에 정책효과의 지속성을 실증적으로 보여주는 못하는 재분배특성의 정책특성과 연계가 긴밀하다. 연구에서는 지역발전정책을 정책속성상 다양한 이해관계자들의 정치적 이념에 따른 연계 및 경합적 경쟁을 초래하고, 이렇게 결정된 정책결정은 지속적으로 정책집행에서 순응 및 불응의 행태의 특성을 보여준다는 Lowi(1972)의 재분배 정책의 특성과 유사하다는 점에서 출발한다. 국가균형발전정책은 정책의 구체적인 사업으로 보면 배분, 재분배, 규제, 구성 등의 다양한 특성을 포함하고 있을 수 있지만, 행정수도이전, 공공기관 이전, 4대강 사업 등의 정책설정 및 결정단계에서 이해관계자들의 상징적 수사 및 정치적 연합이 극명하게 나타났다는 점은 부인

---

가난한 지역은 자본이 부족한 상태에서 유능한 인력마저 부유한 지역으로 유출되어, 결과적으로 부유한 지역에 종속될 수밖에 없다고 한다. Rosenstein-Rodan와 Nurkse는 지역 경제발전은 산업사슬의 연계에 따라 한 지역의 발전만으로 불가능하며, 연계된 다른 지역의 산업과 보조가 필요하기 때문에 한 지역의 경제발전은 어느 한 분야의 발전만으로는 불가능하며 전체적인 균형을 맞추어 발전하는 것이 중요하다고 보고 있다.

하기 어렵다. 이렇게 볼 때, 본 연구에서는 국가균형발전정책의 재분배정책 특성을 강조하는 측면보다는 Lowi에서 제시된 재분배정책의 특성이 이해관계자집단들의 협상과 집중화된 정치적 이념체계를 이끈다는 접근을 기초하고 있다. 국가균형발전정책처럼 정치적 성향에 따른 정책결정 및 집행갈등이 심화된 정책은 흔치 않고, 이와 같은 정책의 성과에서 정치적 이념 및 성향이 얼마나 크게 영향을 주는지를 살펴보는 것은 균형발전이론과 불균형발전이론에서 극명하게 나타나는 지역발전의 인식 차가 어떻게 나타나는지를 정책특성 및 정책과정의 특성으로 일부 설명할 수 있다는 점에서 의의가 있다.

### 2) 국가균형발전정책 개요

우리나라의 경우 수도권과 비수도권의 불균형 해소 문제는 2000년대 이후 정부정책의 중요한 과제가 되어왔다. 그리고 균형발전정책의 정책방향과 수단에 대한 이견도 지속되었다. 즉, 균형발전 필요성의 공감대 형성에도 불구하고 수도권 규제 및 공공기관 이전 등의 지역분산 및 지역지원 정책에 대해 '사회적 형평성 추구'를 위한 지지논리와 '경제적 효율성 추구' 차원의 반대논리가 맞서왔다. 국가균형발전정책에 대한 연구는 지리학이나 공간적 접근보다는 경제학이나 지역개발 차원의 분석들이 주를 이루고 있으며, 수도권의 규제 연구는 상반된 연구결과를 보여주고 있다.[4)]

과거 1960-70년대 경제개발시대 지역정책은 선성장-후분배 기조였다. 수도권과 영남권 중심의 공공투자를 통한 단기적 성장이 여타지역으로 확산되는 파급효과로 인해 지역격차가 완화될 것으로 기대하였다. 하지만, 수도권은 1960년대 이후 압축적인 경제성장을 보여주는 대표적인 공간인 데 반해, 비수도권은 상대적으로 경제·사회·문화 부문에서 '공간불평등'으로 인한 낙후된 공간으로 인식되고 있다(이현주·김미숙 2011:286). 2000년대 이전에도 수도권의 인구과밀화 및 정치·행정·경제 집중 현상을 개선하기 위한 분산정책이 지속적으로 추진되어 왔다. 예를 들면, 1980년대 제2차 국토종합개발계획에 따른 서울인구 집중 억제와 공장의 지방분산정책, 균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률 (1994)을 통한 균형발전정책들이 수행되었으나, 기관의 지방이전방식에 기초한 하향식 개발경제시대의 지역정책에서 머물렀다(이원종 외, 2015: 72~84).

반면, 참여정부 들어서서 수도권 규제와 균형발전에 관해 가장 강력한 정책의지를 토대로 행정수도 이전, 혁신도시 건설 등 기관 분산정책이 시행되었고, 균형발전특별회계를 통해서 혁신클러스터, 대학지원, 농업신활력사업 등의 차등적 지역지원사업이 체계화되었다. 이명박 정

---

4) 수도권 규제를 반대하는 연구(김은경 외 2007; 김군수 외 2007; 국토해양부 2008; 이현주·김미숙 2011)들은 대부분 다양한 경제지표들을 통해 수도권 규제의 비효율성을 주장하고 있는 반면, 수도권 규제의 필요성을 주장하는 연구( 김아영·김의준 2007; 류종현 2007; 변창흠 2008)들은 수도권 집중이 초래하는 문제점을 중심으로 논의를 전개하고 있다.

부과 박근혜 정부는 참여정부에서 추진한 정책추진체계(균형발전위원회, 균형발전특별회계 등)를 활용하여 참여정부에서 추진한 균형발전정책을 계승하였지만, 참여정부와 달리 차순위 국정과제로 추진하였다는 평가를 받고 있다. 〈표 1〉에서는 각 정부별 균형발전정책의 정책목표 및 주요전략 등의 차이를 보여주고 있다.

**〈표 1〉 역대정부의 균형발전정책 개요**

| 구분 | 노무현 정부 | 이명박 정부 | 박근혜 정부 |
|---|---|---|---|
| 이념적 성향 | 진보(정부간섭) | 보수(신자유주의) | 보수(신자유주의) |
| 국정과제의 위치 | 핵심적 과제 | 보조적 과제 | 보조적 과제 |
| 정책목표 | 균형〉성장 | 성장〉균형 | 성장=균형 |
| 주요전략 | 분산, 분권 | 광역화, 상생협력 | 창조경제 |
| 특성 | 균형, 산술적 균형 | 지역특화, 실질적 지역발전 | 생활권 중심 삶의 질 향상 |
| 지원방법 | 분산 | 선택과 집중 | 분산 |
| 지원단위 | 13개 시도(비수도권) | 광역경제권(5+2)<br>기초생활권<br>초광역 개발권 | 지역행복생활권(50개)<br>경제협력권 |
| 해결대상 | 수도권집중,<br>지역 간 불균형 | 글로벌 경쟁력 | 주민 삶의 질 |
| 방법 | 지역혁신체계 구축,<br>지방으로 분산 | 지역 간 협력 촉진<br>규모의 경제 실현 | 지역 맞춤형 지원 |
| 핵심정책 | 균특법 제정,<br>균특회계 신설,<br>균형발전위원회 신설,<br>지역별 4개 전략산업 선정 | 지역발전위원회,<br>광특회계,<br>5+2광역경제권,<br>선도사업·연계협력사업 | 지특회계, 지역행복생활권,<br>주력사업, 경제협력권 |
| 성과 및 한계 | 지역혁신정책추진기반 마련<br>-균형위, 균특법, 기업도시, 행정수도,혁신도시 등<br>주민삶의 질 향상 미흡 | 글로벌 경쟁력 강화 및 광역경제권 강조<br><br>불균형성장 회귀 및 수도권 집중<br>-4대강 사업으로 균형발전 정책 축소<br>-수도권 규제완화 | 국민행복 및 지역희망 강조<br>-지역생활권 중심의 주민체감 및 숙원사업 추진<br><br>지역경쟁력 저하 및 지역위기 도래<br>-수도권경쟁력 집중<br>-지역일자리 위기<br>-지역소멸론 대두 |

출처: 차재권 (2018) 자료를 토대로 재구성

## 2. 정책성과 인식에 대한 이론적 논의

성과는 다차원적이고 복합적인 개념이다. 그래서 성과의 의미는 개인의 특성이나 조직의 성격에 따라 다르게 이해되고 개념화된다. 특히 공공 분야는 목표가 복잡하고 다차원적이어서 객관적인 성과 측정이 쉽지 않아 폭넓게 합의된 하나의 개념을 정의하기 어렵다.[5] Rogers(1990)

[5] Talbot(2007)의 지적대로, 조직-정책-인력 수준별로 성과를 개념화할 때는 개념을 일원화하기가 더욱 어렵다. 그럼에도 불구하고, 신공공관리기법이 공공조직에 도입된 이래, 공공조직의 성과측정과 평가가 중요시되면서 조직의 목표 및 정책적 특성이 반영된 성과가 중시되고 있다. 이에, 공공조직의 목표

는 성과 속성이 결과 지향적이라는 점에서 다의적이고 복합적인 의미를 내재하고 있다고 설명하는 반면, Poister(2003)는 성과관리체제의 지속적인 학습과정에서 변화되는 속성으로 성과개념을 이해하고 있다. 이렇게 볼 때, 성과관리에 필요한 계획이나 목표에 따른 실적 달성 정도를 개념화하면서 고객만족도(satisfaction)와 같은 수혜자들의 서비스에 대한 주관적 인식평가 결과가 정책성과지표로 중요시되고 있다. 임도빈외(2012)는 공공부문에서 주관적 성과인식은 공급자 중심의 정량적 성과지표 분석에 따른 평가 못지 않게 중요하다고 설명하고 있다. 특히 주관적 성과인식은 '수요자 중심의 주관적으로 인지되는 성과'로 개념화되면서 국민들이 국가정책의 관심이 증대되고 정책평가 참여가 확대됨에 따라 그 중요성은 더욱 심화되고 있다고 강조하였다.

그럼에도 불구하고 주관적 인식평가에 근거한 공공기관 및 정부성과평가가 과연 타당성과 신뢰성을 담보할 수 있는지 여부는 의문이다. 정부성과평가에 대해서 공공조직론자들은 공공조직 목표의 모호성으로 인해 측정되는 지표의 불명확성(Chun and Rainey, 2005) 및 목표설정의 조작가능성(Thiel and Leeuw, 2002)에 더욱 관심을 보여 왔다. 왜냐하면 성과지표는 조직성과의 인과관계를 규명하는 정보 이외에 조직이 추진하는 사업의 개선 및 국민에 대한 책임의 가치적 정보를 포함하기 때문이다(Vedong, 1995; Behn, 2003). 현실적으로 공공조직의 성과관리체제는 업무활동결과를 모니터링하는 "통제"의 목적 운영이 크다. 조직목표 달성여부는 조직목표의 모호성에 기초하기 때문에 성과달성 여부를 측정하는 지표는 주관적 속성과 객관적 속성을 포함할 수 밖에 없다. 이와 같은 성과지표의 특성은 다양한 이해관계자를 대상으로 공공서비스를 제공하는 공공조직의 특성에 기인한다. 즉, 공공조직 성과는 사회의 합의 및 구성원들의 인식에 따라 구성되는 주관성을 배제할 수 없고(Brewer 2005; Brewer and Selden, 2000), 객관적인 측정은 측정가능성 여부에 따라 선택(Andrews et al. 2006; Chun and Rainey, 2005)되는 선에서 운용되고 있다.

실제로 다양한 공공기관에서 주민들의 주관적 인식을 토대로 한 성과평가를 수행하고 있다. 일례로, Boyne(2002)은 영국의 지방정부의 성과평가(CPA; Comprehensive Performance Assessment)의 성과지표(PI; Performance Indicator)를 활용한 성과평가 실증연구를 하였는데, 주민들의 주관적 성과인식을 주요한 성과요인으로 활용하였다. 또한 미국의 주정부 성과평가(GPP; Government Performance Project)에서도 성과지표로 시민들의 주관적 성과인식을 지표로 활용하고 있다. 이러한 주관적 성과인식지표는 실제 일상생활에서 국민들의 정책성과에 대한 평가가 정부와 국민 사이에 행정서비스를 둘러싼 상호작용 과정에서 지속적으로 일어나고 있다는 점에 기초하고 있다. 따라서 주관적 성과인식은 일상 행정서비스를 이용한 경험에 기반한 가치판단의 경험을 고려하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 측면에서 선거 및 투표 등과 같은 제도적인 채널에서 드러나는 인식적 평가는 정부정책에 대한 평가 및 판단과 연계되어 있다고 볼 수 있

---

와 연계되어 성과를 효과성, 능률성, 경제성, 서비스 품질, 서비스 형평성, 재정안정성, 정책순응 등 다차원적으로 분류하여 제시되기도 한다(이윤식 외, 2005; 박해육·주재복, 2011).

다.[6] 이렇게 볼 때, 공공부문에서 주관적 성과인식에 기초한 성과평가는 정책 수립-결정-집행-평가-환류의 정책과정 전반에 요구되는 중요한 정보가 된다. 따라서 본 연구에서 사용되는 국민들의 '정책성과 인지도'는 국민들이 정책을 통한 가치실현에 대해 판단하는 경험적 인식정도로 이해하고, 설문문항과 관련하여 정책에 대한 긍정과 부정의 인식 정도로 정의하여 사용하였다.

## Ⅲ. 선행연구 및 가설설정

### 1. 균형발전정책에 대한 선행연구

국가균형발전정책 관련 연구는 지리학 및 도시 분야 전공자 중심으로 지역발전정책의 형태로 수행되어 왔으나, 참여정부 이후 국가균형발전정책이 본격화되면서 지역발전정책 또는 균형발전정책이라는 이름으로 행정학 및 정책학 분야로 확산되어 왔다.

국가균형발전정책 연구는 크게 제도설계, 정책평가 및 정책 실증연구의 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 국가균형발전연구는 제도적 측면에서는 지역발전이론에 근거한 균형발전의 지리적 접근 연구(고병호, 2010; 소진광, 2016; 차재권·류태건, 2014), 중앙-지방 간 관계에 근거한 지방분권과 균형발전 관계 연구(곽채기, 2003; 김성배, 2006; 노승용, 2007; 김순은, 2018; 이승종, 2003)로 구분할 수 있다. 지리학적 접근은 불균형 지역성장과 균형지역성장의 관점에서 성장과 분배의 상쇄관계(trade off relationship)가 주요 논의가 되는 반면, 중앙-지방 간 관계에 따른 지방분권과 균형발전은 정책추진에 따른 중앙과 지방의 역량 및 권한 배분과 관련된 상쇄관계에 주목하였다.

둘째, 정책평가 분야에서는 국가균형발전정책의 정부별 정책평가 및 비교분석에 기반한 규범적 연구가 주를 이룬다(강현수, 2005; 배준구, 2004; 오승은·노승용, 2014; 이원섭, 2005; 임형백, 2013; 주성재, 2004; 차재권, 2017; 최조순·강현철, 2014; 최진혁, 2014; 한표환, 2008). 이러한 규범적 연구는 국가균형발전의 추진체계의 소개, 비전과 전략에 따른 정책집행의 문제점 및 개선방안을 도출하는 연구로서 정부별 정책비교연구로 확대되어 왔다. 구체적인 정책 및

---

6) 이외에도 공공부문의 정책성과 평가를 정부신뢰 인식으로 대리평가하는 연구는 지속적으로 수행되었다(박종민·배정현, 2010, 임도빈·정현정·강은영, 2012; 정광호·이달곤·하혜수,2011). 정부신뢰는 국민들이 기대와 공익에 부합하는 정책을 결정하고 집행한다는 긍정적인 인식에 기초하기 때문에 정부신뢰를 정책성과의 평가라고 보는 점에서 주관적인 정부성과 인식으로 간주된다. 한편, 시민들의 입장에서 정책성과에 대한 인지태도를 파악하는 것은 수요자 중심으로 변하는 새로운 행정패러다임에 부합되지만, 여전히 전문가적 평가 및 정량적 평가에 대한 관심으로 인해 우선순위에서 밀려나 학문적 연구가 빈약하였다고 볼 수 있다(임도빈 외 2012). 또한 위에서 언급하였듯이, 성과 및 성과에 대한 인지의 개념을 정의하기도 쉽지 않다. 다만 Rogers(1990)는 자치단체의 성과를 정의하면서 '지방정부가 설정한 목표를 지방정부의 활동을 통해 달성한 정도'로 보았고, 라휘문·한표환(1999)은 정부의 성과에 대해 '정부의 의도된 활동으로 제공된 공공서비스를 통해 실현된 주민들의 욕구충족 정도 및 가치충족에 미친 결과 및 영향 정도'라고 정의한 바 있다.

추진체계 관련 연구로는 균형발전특별회계의 개선방안(권오상, 2006; 김용웅·차미숙, 2003; 신두섭, 2004; 김용창, 2008, 김권식, 2016), 지역특화발전정책(허재완·정보리, 2011), 지방대학육성정책 (김정희, 2013), 균형발전위원회 추진체계 (김현호, 2017) 등이 있다.

**〈표 2〉 균형발전정책 선행연구 정리**

| 구분 | 저자 | 주요내용 |
|---|---|---|
| 이론적 접근 | | |
| 지리학적 접근 | 고병호(2010), 소진광(2016), 차재권·류태건(2014) | •불균형성장과 균형성장과 관계<br>-상쇄효과 및 파급효과 |
| 중앙-지방간 관계 접근 | 곽채기(2003), 김성배(2006), 노승용(2007), 김순은(2018), 이승종(2003) | •지방분권과 균형발전 관계<br>-효율성과 형평성<br>-지방분권의 선행 및 동시 추진 |
| 규범적 접근 | | |
| 정부별 정책평가 및 비교분석 | 강현수(2005), 배준구(2004), 이원섭(2005), 오승은·노승용(2014), 임형백 (2013), 주성재(2004), 차재권(2017), 최조순·강현철(2014), 최진혁(2014), 한표환(2008) | •국가균형발전정책 비전과 전략 소개<br>•국가균형발전 정책 주요내용<br>•국가균형발전 정책의 정부별 비교<br>-참여정부 vs. 이명박정부 vs. 박근혜정부 |
| 균형발전 특별회계 개선 | 권오상(2006), 김용웅·차미숙(2003), 신두섭(2004), 김용창(2008), 김권식(2016) | •균형발전특별회계 재원원천<br>•균형발전특별회계 계정 개선방안<br>•지방재정조정제도 개선방안 |
| 정책사례 | 허재완·정보리(2011), 김정희(2013) | •지역특화발전정책<br>•지역대학육성정책 |
| 추진체계 | 김현호 (2017) | •위원회 조직원리와 효율적 조직개편 |
| 실증적 접근 | | |
| 지역발전 격차 | 김명진(2014), 김선재(2017), 김성제 (2007), 김재훈(2007), 김형빈(2008), 김호원(2003), 박길환(2010) | •산업유형별 광역시도 간 비교 분석<br>•분야별 (경제,사회,문화 등) 지역격차<br>•지역간 금융소득 및 부동산 소득 비교<br>•균특회계사업과 지역격차 분석<br>•참여정부 지역산업경제 효과<br>•지역간 인적 네트워크 불균형 분석 |
| 인식조사 | 박승규·김선기(2015),초의수(2008;2015), 최예나(2016) | •지역생활권 연계협력사업 성과요인 분석<br>•균형발전정책 대국민인식조사 및 AHP<br>•균형발전정책의 공정성 요인 결정요인 분석 |

셋째, 균형발전정책과 관련된 실증연구가 최근 확대되었다 (김명진, 2014; 김선재,2017; 김성제, 2007; 김재훈, 2007; 김형빈, 2008; 김호원, 2003; 박길환, 2010; 박승규·김선기, 2015; 이해종, 2005;초의수, 2008, 2015; 최예나, 2016). 실증연구는 산업경제지표를 활용한 광역시도 간의 지역적 격차가 있음을 통계적으로 분석한 연구와 대국민인식조사를 통한 국가균형발전정책의 인식 및 성과요인 분석 연구로 분류된다. 지역발전효과 및 성과를 분석한 김명진(2014)은 중앙정부의 R&D 정책사업을 분석하였고, 김성제(2007)는 소득유형별 지역불균형 수준을 통해서 균형발전정책의 간접적 성과를 제시하였다. 국민인식조사에 근거한 국가균형발전정책연구

는 많지 않다. 초의수(2008)는 국가균형발전 인식조사를 통해서 참여정부의 국가균형발전정책의 우선순위, 지역적 인식에 따른 정책수단의 차이를 분석함으로써 국민들이 인식하는 국가균형발전정책 우선순위를 제시하였다. 최예나(2016)는 국가균형발전정책의 공정한 집행여부에 대한 국민인식 설문을 기초로, 재분배 특성의 균형발전정책에서 재원배분의 공정성이 정책성과 인식에 중요한 요인임을 밝혀냈다.

이와 같은 선행연구들을 보면, 국가균형발전정책이 본격화된 2000년대 초반부터 2000년대 후반에 이르기까지는 균형발전정책의 이론적 모델, 제도설계, 정부별 정책평가 및 비교분석의 연구가 진행되었고, 2010년대를 넘어서는 지역발전의 효과 및 균형발전정책의 실증연구들이 확대되고 있다는 점을 알 수 있다. 반면 국가균형발전정책에 대한 궁극적 정책수혜자들의 인식을 통한 정책의 성과인식에 대한 연구는 미흡하다.

## 2. 가설설정

### 1) 정책 이해도 요인

선행연구를 보면, 정책이해도 개념은 아직 일반화되어 있지 않다. 정치학에서는 Denver & Hands(1990)가 정치인지도(political literacy)를 정치쟁점과 정치과정에 대한 이해수준으로 정의하고 있다. 정광호(2008)는 시민 리터러시[7]의 범위 속에 기능적 차원에서 정치인지도와 정책인지도(policy literacy)로 구분하였다. 이에 그는 정책인지도(policy literacy)를 좁은 의미로 '정책과정과 내용을 이해할 수 있는 능력'으로 이해하고 있고, 넓은 의미로 '정책과정과 내용이 자신의 이해관계, 가족과 지역사회의 이해관계, 나아가 국가 차원에서 어떤 의미를 가지는가를 비판적으로 조망할 수 있는 능력'으로 정의한다(정광호, 2008:p76). 정책인지도는 정책인식에 대한 시민적 합의 기반을 마련하여 정책의 이해도를 높이며 정책이 지지를 받을 수 있는 공감대를 형성하는 중요한 요소가 된다.

이렇게 볼 때 정책이해도는 정책의 관심 및 내용을 자주 접하고 파악하여, 정책과정에서 합리적 인식 하에 정책을 바라보는 중요한 요인으로 볼 수 있다. 한국행정연구원에서 발간하는 정책만족도 조사보고서, 서울대학교 행정대학원 정책지식센터에서 수행하는 '시민인식도 조사' 및 시민한국종합사회조사(Korean General Social Survey), 중앙부처 및 지방자치단체에서 수행하는 다양한 인식조사는 정책수행 과정에서 정책이해도의 중요성 때문이라고 볼 수 있다. 정책수행에서 정책이해도와 정책인지도가 중요한 이유는 정책목표 달성에 왜곡된 인식을 줄 수 있

---

7) 그는 Miller (2002)가 제시한 '정치와 사회 환경을 이해하고 해석할 수 있는 능력'이라는 시민리터러시 개념을 빌려, 민주시민이 복잡한 사회·기술의 변화에 맞춰 복잡한 지식과 정보를 효과적으로 활용하는 능력이 민주시민의 필수덕목이라는 점을 강조하면서, 시민 리터러시는 지역사회활동, 정치활동 등의 정책과정 상에 필요한 지식이나 정보 해득력을 포함하고 있다고 설명하고 있다.

는 여지를 줄이기 위함이다. 왜냐하면 정책대상자들의 정책에 대한 무지나 오해에 따라 정책갈등은 빈번히 발생하기 때문이다. 특히, 정책속성상 쟁점이 많고 불확실성이 높은 정책내용의 경우에는 정치적 이해관계가 연계되어 있기 때문에 정책효과에 대한 합리적인 판단 능력이 요구된다. 한편, 정책이해도가 낮을 경우에는 정책불신을 초래할 가능성이 높고, 이는 정책 이해관계자들의 정책참여 불평등으로 이어져 결국 정책대상자가 정책과정에서 소외될 가능성이 높기 때문이다.

본 연구에서는 정책이해도를 정책문제에 관한 인식, 정책관심도, 정책내용에 관한 지식과 이해수준 규정하고, 균형발전정책의 이해도를 1) 지역 간 격차의 인식, 2) 정부정책에 대한 관심도, 3) 국가균형발전위원회의 존재인식 여부, 4) 균형발전이 헌법에서 규정한 국가 책무라는 사실을 알고 있는지 여부로 설정한다. 균형발전정책은 국가균형발전위원회에서 균형발전특별회계 재원을 통해서 중앙부처와 지방자치단체의 지역발전 관련 정책을 수립하거나 사업을 집행하는 것이다. 따라서, 균형발전정책에 관한 이해도가 높을 경우에는 정책대상자들의 균형발전정책 내용에 근거하여 긍정적으로 성과를 인식할 가능성이 높다.

가설 1. 정책이해도 (지역발전 격차 인식, 정책관심도, 균형발전위원회 인지, 균형발전의 헌법규정 인지도)가 높은 응답자일수록 국가균형발전정책에 긍정적인 성과인식을 보일 것이다.

### 2) 정책수혜대상 여부

국가균형발전정책과 같이 비수도권 주민으로 정책수혜집단이 비교적 명확한 경우에는 정책의 개별적인 편익과 비용이 가시화될 수 있기 때문에 정책편익에 대한 인식은 비교적 명확하다. 국가균형발전특별법은 지역 간 불균형 해소와 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 통한 균형발전 목표를 설정하고 있다. 따라서, 국가균형발전정책의 지원대상은 자연스럽게 경제적 발전 수준이 높은 수도권보다는 비수도권 지역에 대한 지원정책이 다수를 차지하고 있다. 국가균형발전정책의 상대적 수혜는 상대적으로 비수도권 지역이 수도권지역보다 높다고 볼 수 있다. 현행 균특사업의 지침에서 보면, 균형발전 특별회계 사업을 통해서 지원되고 있는 시·군·구 자율편성사업은 비수도권의 낙후도가 심한 70개 지역 및 185개 비수도권 도서의 성장촉진지역 대상, 371개 도서의 특수상황지역, 도농복합형태시의 읍·면 및 군지역 123개 등이 주요 지원대상이 되고 있다. 반면, 수도권은 도시활력증진지역으로 특별시·광역시 구단위 지역이 한정적으로 대상이 된다. 따라서 균형발전정책의 수혜대상을 지역적으로 비수도권이 전반적인 수혜대상이라 볼 수 있고, 이에 따라 비수도권 지역의 주민들이 균형발전정책 성과에 대해 상대적으로 긍정적인 인식을 할 가능성이 높다.

따라서 우리나라 국가균형발전정책은 수도권보다는 낙후된 비수도권 지역의 자립적 성장을 위한 지원정책이 주요한 내용이므로 비수도권 지역의 응답자들이 수도권 지역의 응답자보다

긍정적으로 국가균형발전정책 성과를 인식할 것으로 예상할 수 있다. 이런 측면에서 다음과 같은 가설을 설정한다.

가설 2. 비수도권 지역의 응답자가 수도권 지역 응답자보다 국가균형발전정책에 긍정적인 성과인식을 보일 것이다.

### 3) 정치적 성향

선행연구들의 공통적인 함의는 우리나라의 국가균형발전은 재분배정책의 특성을 지니고 있다는 점이다 (차재권, 2018; 김순은, 2018). 이론적으로 재분배정책의 결정은 누구의 선호가 만족되어야 하는지를 둘러싸고 경합적 경쟁이 이루어지면서 다양한 이해관계자들 간에 활발한 연계가 이루어지는 정치적 관계를 산출한다(Lowi, 1972; Ripley &Franklin, 1976). 참여정부 시절 본격화된 국가균형발전정책은 행정수도이전, 공공기관 지방 이전 등의 지역분산정책에서 지역연고, 정치이념 등으로 인해 이해관계자들의 갈등이 사회적 논쟁으로 확대되었고, 정책에 대한 지지는 당시 참여정부를 지지하는 정치적 이념과 긴밀히 연계되었다(성경륭, 2013). 즉, 정치적 성향, 정부에 대한 태도, 개인의 사회문제 접근방식이 정책의 평가판단에 영향을 미친다고 설명한다 (강동훈·이봉훈, 2015). 특히, 사회·복지 정책 등과 같은 정책의 지지는 물질적 자기이해를 넘어서 상징적 태도(symbolic attitude)가 강조되는데, Sears et al.(1980)의 실증연구에서는 실업정책, 범죄예방정책 등의 정책에서 진보주의 성향의 응답자들이 보수주의 응답자들에 비해 더 높은 정책지지의 성향을 보여주었다. 금현섭·백승주 (2010)는 「공공분야에 대한 시민인식도 조사」자료를 활용한 실증분석을 토대로 재분배정책 지출의 지지성향은 정부신뢰가 높은 집단으로부터 지지가 명백히 나타나고, 특히 재분배 정책의 지지성향은 이념적 성향에 기초한다고 분석하였다. 2007년 참여정부와 2010년의 이명박 정부의 자료를 토대로 정부의 정치적 이념성향과 시민 개인의 정치적 성향 간 관계를 분석 결과, 정부의 정치적 성향과 개인의 정치적 성향이 일치할 때 정부의 신뢰가 증가한다는 시사점을 보여주었다 (Citrin, 1974; Miller, 1974;금현섭·백승주, 2010; 이상헌·양준석, 2011; 전대성·권일웅·정광호, 2013). 또한, 김상돈(2009)은 2003년-2005년의 참여정부시절 6개 공공기관의 정책과 기관의 불신에 대해서 시민들의 사회경제적 지위, 정치적 성향, 거주지역 등 주관적 인식에 기초한 비교분석을 실시하였다. 분석결과, 정책 및 기관 불신에 응답자들의 정치적 성향과 지역적 특성이 중요한 요인임을 밝혀냈다. 이상헌·양준석(2011)은 보수적 정치성향을 지닌 응답자일수록 정부의 재분배정책을 선호하지 않는다는 것을 밝혀냈고, 최승문·강성훈(2018)은 재분배 선호가 정치적 이념에 영향을 미친다는 결과를 통해서 재분배 정책과 정치적 성향과의 연계성을 보여주었다.

이러한 연구결과[8]를 비추어 볼 때 진보적 정치성향의 참여정부 시기에 본격화된 국가균형발

8) 위에서 기술한 선행연구의 실증연구는 각 정부별로 수행된 공공정책을 대상으로 하되, 재분배정책의

전정책은 응답자의 진보적 정치적 성향과 긴밀하게 연계되어 있을 것이라고 예측할 수 있을 것이다. 따라서 본 연구에서는 진보적 정치성향을 지닌 응답자들이 보수적 정치성향을 지닌 응답자보다 국가균형발전정책 성과에 긍정적으로 평가할 것으로 예측한다.

가설 3. 진보적 정치성향을 지닌 응답자는 보수적 정치성향의 응답자보다 국가균형발전정책에 긍정적인 성과인식을 보일 것이다.

#### 4) 통제변수

응답자의 사회·경제적 특성인 소득수준, 직업, 교육수준, 성별, 연령, 지역연고는 전통적으로 정치경제학 분야에서 정부제도 및 성과인식에 대한 태도 및 견해를 결정하는 주요한 요인들이다(Achen, 1992; 금현섭·백승주, 2010). 응답자의 사회·경제적 요인은 사회와 정책을 바라보는 자기이해에 대한 측정지표로 이해되고 있고, 교육, 소득 등으로 구조화된 응답자의 사회경제적 지위는 개인들의 삶의 기회와 생활양식을 구성하기 때문에 개인의 가치관, 정치적 태도와 행위에 영향을 미친다(Kriesberg, 1963; Matras, 1975; Turner, 1984). 하지만, 실증연구의 결과를 보면 응답자의 사회·경제적 특성에 따른 정책성과 인식 요인은 실증연구의 연구영역에 따라 다르게 나타난다(김희진·전희정, 2010). 예를 들면, 공공정책 관련 정부예산지출 선호와 관련하여 연령이 높을수록 세금부담이 높기 때문에 정부지출이 낮은 것을 선호(Eismeier,1982)하는 반면, 성별 측면에서 사회복지 및 교육정책에 대해서는 여성이 상대적으로 높은 정부정책 예산지출을 선호(Rudolph,2005;최승문·강성훈, 2018)하는 경향이 있다. 소득과 관련하여서는 높은 소득자가 세금부담의 가능성이 높기 때문에 지출선호가 낮은 것을 선호할 가능성이 높을 것이다(Sears et al.,,1980; Eismeier,1982). 한편, 사회·경제적 지위의 지표로 이용되는 고학력 교육, 화이트 칼라 직업, 고소득자들은 사회적 지위에 따른 사회적 보상과 심리적 요인에 따라 정부와 정부관료의 활동에 긍정적인 면을 보일 가능성이 높다(Olson et al., 1965). 국내연구 중에서 사회적 지위가 높은, 고학력 교육을 받고 안정된 직장종사자가 타인과 사회적 제도의 신뢰에 긍정적이고(유석춘 외, 2002)와 고학력 응답자(대졸이상)는 정치를 불신하는 경향이 있다는(이시원, 1994) 연구결과가 보고되고 있다. 그리고 이상헌·양준석(2011)은 현재 소득수준이 높거나 과거에 비해 소득이 증가한 사람일수록 재분배정책에 대해 낮은 선호를 보여준 반면, 교육이 높을수록 재분배정책에 대해 높은 선호를 보이고 있다고 분석하였다. 이처럼 사회경제적 요인이 정책성과 인식에 영향을 준다는 연구결과들이 있지만, 본 연구에서는 정책이해도와 정치적 성향이 정책성과 인식에 미치는 영향에 주목하여, 정책 사회경제적 요인은 통제변수로 처리하였다.

---

특성을 지닌 정책이 다른 정책보다 정치적 성향에 따른 인식 차이가 크다는 점을 저자가 강조한 것임에 유념할 필요가 있다.

# Ⅲ. 연구설계

## 1. 분석모형

본 연구는 균형발전정책에서 국민들이 정책에 대한 가치판단을 내릴 때, 정책이해도, 개인의 정치적 성향, 수혜지역 거주 여부 및 사회·경제적 특성에 따른 요인이 어떻게 영향을 주는지를 분석하는데 있다.

이를 위해 독립변수인 설명변수와 통제변수가 종속변수에 미치는 유의한 영향력을 분석하고자 하였고, 분석방법으로는 다중회귀분석을 사용하였다.

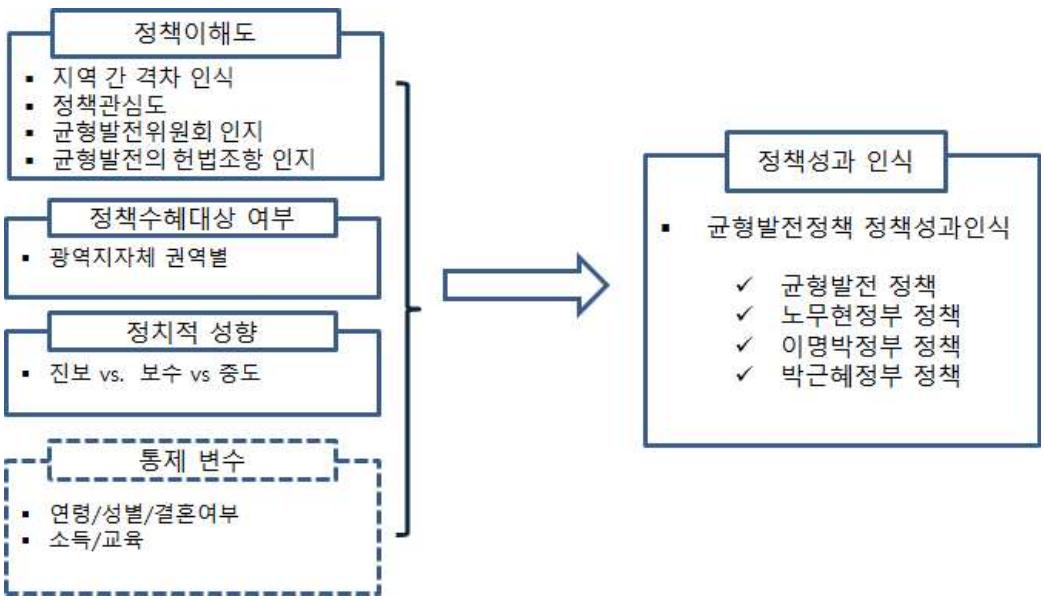
본 연구에서 식 (1)의 최소자승법(Ordinary Least Square)에 기초하였다.

$$P_P^*_i = C + X_i\beta + \mu_i \qquad (1)$$

$P_P^*_i$ (Performance Perception)는 응답자 $i$ 의 균형발전성과인식을 나타내는 서열변술 1부터 4의 값을 가지며 변수값이 4에 가까울수록 성과에 긍정적인 것을 의미한다. $X_i$ 는 응답자 $i$ 의 독립변수들의 벡터를 의미한다. 본 연구에서 고려한 독립변수는 응답자의 정책이해도, 정치적 성향, 수혜지역 거주 여부, 사회·경제적 특성 및 통제변수를 포함한다. $\mu_i$는 오차항으로 표준정규분포를 따른다고 가정한다.

변수들 간의 관계를 보면 다음의 분석모형과 같다.

〈그림 1〉 분석모형



## 2. 설문설계 및 변수측정

본 연구에서 사용하고 있는 자료는 2018년 1월 전국의 19세 이상 성인 남녀를 대상으로 권역별 성·연령별 인구비례 할당 후 무작위 추출을 통해 2,000명 표본으로 이루어졌다. 자료는 '지역발전에 관한 대국민 인식조사'로 구조화된 설문지(structured questionnaire)에 의한 유/무선 전화조사방식으로 이루어졌다.[9)]

표본추출은 2차 층화추출방식에 따라 1차에는 전국 17개 시도를 권역별로 군집층화하였고, 2차에는 권역별 층화 후 성별과 연령별로 인구비례에 맞춰 표본할당하여 무작위 추출하였다. 유무선 전화방식은 RDD 전화생성방식으로 난수생성에 따른 랜덤추출로 통화시도 29,950회 중 유효표본 2,000개를 확보하였고, 응답률은 6.7%였다. 이렇게 수집된 유효표본은 표본오차 95% 신뢰수준에서 ± 2.2%p이다. 또한 이 설문자료는 지역발전 격차에 대한 인식 등을 포함하고 있다.

분석에서 사용한 종속변수인 '정책성과인식'은 국민들의 균형발전정책에 대한 성과평가 판단이다. 응답자가 인지한 정책성과에 대해서 어느 정도 성공했다고 판단하는가를 질문하여 4점 리커트 척도(1=전혀 그러지 않다, 4=매우 그렇다)로 측정하였다. 따라서 최소값 1부터 2는 각각 정책성과를 실패로 인식한 반면, 3과 4는 정책성과를 성공으로 인식한다고 볼 수 있다. 또한, 각 정부별 정책성과인식은 5점 척도로 측정하였다. 정치적 성향에 관해서는 5점 서열척도 (1=보수, 2=중도보수, 3=중도, 4=중도진보, 5=진보)와 진보 (진보와 중도진보)와 보수 (보수와 중도보수)의 더미변수로 조작화할 때는 중도의 정치적 성향으로 응답한 응답자는 제외하였다.[10)] 정책이해도와 관련한 문항에서는 1) 지역 간의 격차의 인식에서는 4점 서열 척도 (1=격차가 매우 심하지 않다, 4=격차가 매우 심하다). 2) 정책관심도는 정부 정책에 관한 정보와 소식에 대한 관심도로 4점 서열 척도, 3) 국가균형발전위원회의 인지도 여부는 예/아니오의 명목척도, 4) 균형발전이 헌법에서 규정하는 국가의 책무라는 사실을 아는 여부는 예/아니오의 명목척도로 측정하였다.

응답자의 사회·경제적 특징으로 1) 소득수준은 199만원 이하부터 100만원 범위의 7개의 서열척도, 2) 교육수준은 4개 수준 서열측정 (중졸 이하~ 대재 이상), 3) 결혼여부는 예/아니오의 명목척도, 4) 성별, 5) 나이는 연속변수로 만 19세 이상부터 측정하였으나, 노무현 정부부터 정책성과인식을 분석할 때, 만 19세는 현재 34세의 응답자여서 34세 이상의 응답자 이상의 연속

---

9) 본 설문은 면접원의 전화인터뷰를 활용하여 총 20개의 국가균형발전정책 관련 항목으로 구성되어 있고, 면접원은 국가균형발전정책 및 국가균형발전위원회의 설명을 통해서 응답자의 이해도를 일정수준으로 확보한 상태에서 진행되었다.

10) 5점서열 척도에서 중도를 제외하여 더미변수를 활용할 때, 응답자의 표본감소 및 응답자 정보를 축약함으로써 분석의 효율성이 저하될 여지가 있는 반면 서열척도의 해석의 모호성을 낮추는 장점이 있다. 별도로 정치성향을 5점 서열 척도로 활용하여 분석한 결과, 더미변수화 한 결과와 크게 다르지 않아, 독자의 가독성을 위해 보수와 진보로 측정한 결과를 토대로 설명한다.

변수, 6) 지역별 거주는 정책수혜지역의 변수로 지역은 17개 광역지역을 수도권, 경상권, 충청권, 호남권, 강원권, 제주권의 6개 권역으로 구분[11]하여 수도권을 준거집단으로 하여 더미처리하였다. 구체적인 내용은 기술통계량을 참고하기 바란다.

## Ⅳ. 분석결과

### 1. 기초분석

응답자들은 균형발전정책에 대한 인식에 대해 4점 만점에 2.23으로 대체적으로 긍정적인 평가를 내리고 있다. 이를 정부별 정책성과평가로 세분화하면, 노무현 정부 정책성과인식이 5점 만점에 3.22점으로 가장 긍정적인 반면, 이명박 정부는 2.24점, 박근혜 정부는 1.98점으로 상대적으로 낮게 인식하고 있음을 알 수 있다.

응답자들은 만 19세 이상을 설문조사의 대상으로 하였으나, 노무현 균형발전정책에 대한 평가시기를 고려하여 그 당시 만 19세를 기준으로 한 34세 이상의 표본 응답자 평균은 약 56세이다. 지역별 할당 설계에 따른 지역구분으로 이를 더미화 하여 기술통계를 작성한 점은 유의해야 한다.

---

11) 본 설문은 권역별 성·연령별 인구비례 가중치 할당 후 무작위 추출을 통해 2,000개의 유효표본으로 구성하였다. 서울지역은 200명, 경기·인천은 400명, 경상권 400명, 충청권 400명 호남권 400명, 강원 100명, 제주100명의 응답으로 구성하였다.

〈표 3〉 표본의 기술통계량[12)]

| 변수 (표본) | | 표본 | 평균 | 표준편차 | 최소값 | 최대값 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 정책성과 인지도 | | 2,000 | 2.23 | 0.72 | 1 | 4 |
| | 1) 노무현정부 정책 | 2,000 | 3.22 | 1.09 | 1 | 5 |
| | 2) 이명박정부 정책 | 2,000 | 2.24 | 1.02 | 1 | 5 |
| | 3) 박근혜정부 정책 | 2,000 | 1.98 | 1.00 | 1 | 5 |
| 정치적 성향(진보) | | 2,000 | 3.24 | 1.21 | 1 | 5 |
| 정책관심도 | | 2,000 | 2.95 | 0.82 | 1 | 4 |
| 지역간 격차 인식 | | 2,000 | 0.66 | 0.47 | 0 | 1 |
| 균형위 인지 | | 2,000 | 0.52 | 0.50 | 0 | 1 |
| 헌법조항 인지 | | 1,670 | 0.59 | 0.49 | 0 | 1 |
| 나이 (34세이상) | | 1,562 | 55.89 | 13.43 | 34 | 96 |
| 결혼여부 | | 1,935 | 0.75 | 0.43 | 0 | 1 |
| 성별(남성) | | 2,000 | 0.50 | 0.50 | 0 | 1 |
| 소득 | | 1,755 | 3.18 | 1.94 | 1 | 7 |
| 교육 | | 2,000 | 2.92 | 1.23 | 1 | 4 |
| 지역 구분 (더미) | 수도권 (600) | 2,000 | 0.30 | 0.46 | 0 | 1 |
| | 경상권 (400) | 2,000 | 0.20 | 0.40 | 0 | 1 |
| | 충청권 (400) | 2,000 | 0.20 | 0.40 | 0 | 1 |
| | 호남권 (400) | 2,000 | 0.20 | 0.40 | 0 | 1 |
| | 강원권 (100) | 2,000 | 0.05 | 0.22 | 0 | 1 |
| | 제주권 (100) | 2,000 | 0.05 | 0.22 | 0 | 1 |

## 2. 분석결과

### 1) 정책이해도의 영향력

국민들의 정책성과인식에 미치는 영향요인을 분석하는 것으로 응답자들의 정책에 대한 이해도 여부의 영향력을 분석하였다. 이를 위해 지역과 응답자의 사회·경제적 지위를 통제한 다중회귀분석을 실시하였다.

〈표 4〉에서 제시된 결과는 응답자의 정책이해도가 균형발전성과 인식에 영향을 주는 것을 보여주고 있다. 노무현 정부부터 박근혜 정부까지의 균형발전정책의 성과인식(두번째 칼럼 "전체")에서는 지역 간 격차가 심하다고 인식하는 응답자들은 균형발전정책에 부정적인 성과인식을 보인 반면, 균형발전정책을 추진하는 균형발전위원회(이하 균형위) 및 균형발전이 헌법 조항

12) 다중공선성의 문제에 따른 적절한 상관계수의 값에 대한 일치된 논의는 없다. 연구자의 판단 및 모형에 따라 다르게 나타나고 있으나, 일반적으로 상관계수 .60~.80의 수준 이하를 rule of thumb으로 제시하고 있다. 본 연구 모델에서 변수들의 다중공선성 문제를 점검한 결과, mean VIF값은 1.72으로 측정되어 다중공선성의 문제제기가 다소 낮다고 볼 수 있다(민인식, 최필선, 2008).

이라는 점을 인지하고 있는 응답자들은 균형발전성과에 대해 긍정적인 성과인식을 보여주고 있다. 지역격차라는 균형발전정책 추진의 원인을 이해하는 응답자들은 지역격차를 해소하려는 정부의 노력, 즉 균형발전정책 자체에 대한 부정적 평가보다는 수도권 집중 지속 등 지역격차가 심화되고 있는 현실에 대한 부정적 인식이 크거나 균형발전을 위한 정부의 정책적 노력에 대한 실망감이나 정책 자체의 한계에 대한 인식 때문일 가능성이 있다. 즉 지역격차 인식은 정책이 만들어지게 된 문제의 원인을 이해하는 것이므로, 구체적인 정부 정책내용에 대한 이해도와는 다른 측면에서, 즉 지역격차가 심각하여 강력한 균형발전정책이 필요하다는 측면에서 이전 정부의 균형발전정책 성과를 부정적으로 인식하는 것으로 이해할 수 있다. 정책관심도는 전체적으로 영향이 미미한 것으로 나타나고 있지만, 노무현정부에서는 긍정적 영향을, 이명박정부와 박근혜정부에서는 부정적 영향을 주는 것으로 나타났다. 이는 균형발전정책이 노무현정부의 대표적인 정책임을 고려하면, 응답자들의 정치적 성향에 따른 정부별 정책성과인식의 차이, 또는 정부에 대한 지지여부나 신뢰정도에 영향을 받고 있는 것으로 해석해 볼 수 있다. 균형발전정책과 관련된 정책 내용, 즉 균형위와 헌법조항을 인지하는 응답자들이 긍정적 성과인식을 보이는 결과는 정책에 대한 이해가 높을수록 정책성과를 긍정적으로 인식한다는 가설을 대체적으로 지지하고 있다고 볼 수 있다.

#### 2) 정책수혜대상 여부의 영향력

지역별로 균형발전성과인식의 차이의 결과를 보면, 수도권 거주 응답자들이 비수도권 응답자들보다 균형발전정책 성과인식에 긍정적인 결과는 가설과 다른 결과를 보여주는데, 이는 균형발전정책의 주요 수혜대상지역 거주자인 비수도권 응답자들이 경제적 편익보다는 다른 요인, 즉 정책이해도, 정치적 성향, 사회경제적 요인 등에 영향을 더 받고 있음을 보여주는 결과로 해석된다.

이 결과는 국가균형발전정책을 통해 비수도권의 지역발전이 상대적으로 증가함에도 수도권의 지역발전 체감 역시 동시에 증가한 경우에 해당될 수 있다. 균형발전이 수도권의 지역발전을 낮추는 동시에 비수도권을 높이는 정책이 아니라 수도권과 비수도권의 상생발전으로 볼 수 있기 때문이다. 한편, 수도권의 인구집중, 대기업 본사 집중 등의 집중화 현상이 여전히 지속되고 있는 사회·경제지표를 토대로 볼 때, 아직까지 균형발전정책이 수도권의 집중화를 완화하지 못한 측면도 영향을 미치고 있는 것으로 볼 수있다.

〈표 4〉 정책이해도가 균형발전정책 성과인식에 미치는 영향 분석

| 변수 | | | 전체 | 노무현 정부 | 이명박 정부 | 박근혜 정부 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 정책 이해도 | 지역 간 격차 심화 | | −0.1017** | −0.0531 | −0.0127 | −0.0143 |
| | 정책관심도 | | −0.0002 | 0.1373*** | −0.0997** | −0.1148*** |
| | 균형위 인지 | | 0.1110** | 0.1629** | −0.0223 | −0.0352 |
| | 헌법조항 인지 | | 0.1340*** | 0.07 | 0.0513 | 0.0824 |
| 지역 준거집단: 수도권 | | 경상권 | −0.2620*** | −0.1793* | 0.0847 | 0.1667* |
| | | 충청권 | −0.05 | 0.104 | −0.2034** | 0.0733 |
| | | 호남권 | 0.0017 | 0.2188** | −0.6905*** | −0.4520*** |
| | | 강원권 | −0.158 | 0.0244 | 0.1439 | 0.3112** |
| | | 제주권 | −0.1045 | −0.0867 | −0.1316 | −0.015 |
| 나이 (34세이상) | | | 0.0039* | −0.0145*** | 0.0180*** | 0.0145*** |
| 결혼 | | | −0.038 | −0.0062 | −0.1172 | 0.0115 |
| 성별 | | | −0.0465 | 0.1423** | −0.1903*** | −0.0508 |
| 소득 | | | 0.0033 | 0.0582*** | −0.0193 | −0.0385** |
| 교육 | | | −0.0311 | 0.0109 | 0.0706** | 0.0518* |
| 표본수 | | | 1170 | 1170 | 1170 | 1170 |
| Adj $R^2$ | | | 0.0307 | 0.0847 | 0.1239 | 0.1006 |

*p 〈 0.1; **p 〈 0.05; ***p 〈 0.01

### 3) 정치적 성향의 영향력

〈표 5〉은 응답자의 정치적 성향을 추가하여 분석한 결과이다. 전체균형발전 성과인식의 결과(두번째 칼럼)을 보면, 〈표 4〉의 결과와 크게 달라지지 않았다. 진보적 성향의 응답자는 균형발전정책의 성과에 긍정적으로 인식하고 있다는 점이 추가되었다. 이는 진보적 성향의 응답자가 균형발전정책에 대해 긍정적 성과인식을 할 것이라는 가설에 부합하는 결과이다.

하지만, 주목할 만한 부분은 정부별 정책성과인식은 정치적 성향에 따라 분명하게 인식이 다르게 나타나고 있다는 점이다. 진보적 성향을 지닌 응답자들은 노무현정부에서 수행한 균형발전정책성과에 긍정적인 인식을 한 반면, 이명박정부와 박근혜 정부에서 수행한 정책에 대해서는 부정적인 인식을 하고 있다. 또한, 노무현 정부 시기의 응답자의 인식은 정책이해도가 높을수록 (정책관심도, 균형위 인지), 긍정적인 성과인식을 하고 있는 반면, 이명박정부와 박근혜 정부의 성과인식에서 정책이해도의 영향력은 줄어들었다는 점이다. 지역별 성과인식의 차이는 정치적 성향과 유사하게 나타나고 있음을 알 수 있다. 이러한 결과는 정치적 성향이 합리적 인식에 근거한 정책성과의 인식에 영향을 줄 수 있다는 점을 보여주고 있다.

한편, 각 정부별 성과인식을 볼 때 지역의 정치적 성향은 수도권 지역의 응답자와 비교할 때 상대적으로 상반된 경향을 보여주고 있다. 예를 들면 수도권을 중립으로 볼 때 경상권은 보수적 성향이 있고, 호남권은 진보적 성향이 있다. 이와 같은 정책인식 결과는 해석에 주의할

필요가 있다. 정치적 성향에 따른 정부신뢰와 정부정책 성과인식을 동일시함으로써 정치적으로 지지하는 정부가 추진하는 정책을 정책성과로 인식하는 경우로 볼 수 있다. 국가균형발전정책의 총괄 성과인식 결과에서는 진보적 성향이 국가균형발전정책에 긍정적인 인식에 영향을 미치는 점을 주목할 필요가 있다. 즉, 국가균형발전정책에 대한 국민들의 인식은 국민들의 정치적 성향에 비추어 볼 때 균형발전 및 형평성 가치에 긍정적인 진보성향의 응답자들이 긍정적으로 평가하고 있다는 점이다. 또한, 수도권 응답자가 비수도권보다 상대적으로 균형발전정책에 긍정적인 성과인식을 보여주고 있는 점은 균형발전정책이 국가재정 투입을 통한 비수도권의 지원이 중요한 정책수단이라는 점을 고려할 때, 경제적 편익보다는 정치적 성향 또는 교육수준이 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다.

**〈표 5〉 정치적 성향이 균형발전정책 성과인식에 미치는 영향 분석(정부별)**

| 변수 | | | 전체 | 노무현 정부 | 이명박 정부 | 박근혜 정부 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 정치이념 (진보) | | | 0.0402** | 0.2380*** | -0.2126*** | -0.2323*** |
| 정책 이해도 | 지역간 격차 심화 | | -0.1015** | -0.0522 | -0.0136 | -0.0152 |
| | 정책관심도 | | -0.0096 | 0.0816* | -0.05 | -0.0604 |
| | 균형위 인지 | | 0.1096** | 0.1542** | -0.0146 | -0.0267 |
| | 헌법조항 인지 | | 0.1316*** | 0.0558 | 0.064 | 0.0963* |
| 지역 준거집단: 수도권 | | 경상권 | -0.2545*** | -0.1348 | 0.045 | 0.1234 |
| | | 충청권 | -0.0493 | 0.1084 | -0.2073** | 0.069 |
| | | 호남권 | -0.0222 | 0.0773 | -0.5641*** | -0.3139*** |
| | | 강원권 | -0.1521 | 0.0593 | 0.1128 | 0.2772** |
| | | 제주권 | -0.1215 | -0.1874 | -0.0416 | 0.0834 |
| 나이 (34세이상) | | | 0.0049** | -0.0089*** | 0.0130*** | 0.0090*** |
| 결혼 | | | -0.0373 | -0.0024 | -0.1206 | 0.0077 |
| 성별 | | | -0.0447 | 0.1528** | -0.1997*** | -0.0611 |
| 소득 | | | 0.0021 | 0.0506** | -0.0125 | -0.0311* |
| 교육 | | | -0.0296 | 0.0199 | 0.0626** | 0.0429 |
| 상수항 | | | 2.1499*** | 3.0510*** | 1.9139*** | 1.7117*** |
| 표본수 | | | 1170 | 1170 | 1170 | 1170 |
| Adj $R^2$ | | | 0.034 | 0.1452 | 0.1803 | 0.1728 |

*p 〈 0.1; **p 〈 0.05; ***p 〈 0.01

요약하면, 균형발전정책에 대한 인식에 정치적 성향에 따른 영향이 크게 작용하였다는 점은 정책성과 평가에 있어서 소득 및 교육수준과 같은 합리적인 이해관계에 따른 인식보다 정치적 성향에 따른 정책인식이 크게 작용한다는 점을 보여주고 있다. 즉, 재분배정책은 사회적으로 소외된 계층을 대상으로 하는 정책 (예를 들면, 노인, 성소수자, 노인 등 사회복지정책)로서 수혜대상자들이 한정되어 있지만, 이를 평가하는 일반국민들의 성과인식의 기저에는 교육수준

및 소득수준에 따른 정책수혜의 경제적 편익보다는 정치적 성향에 따른 인식의 차이가 크다는 점을 보여주고 있다.

〈표 4〉와 〈표 5〉의 결과에서는 균형발전 정책 성과인식에 응답자들의 정책이해도, 정치적 성향이 영향력을 주고 있음을 보여주고 있다. 정부의 신뢰 및 정치성향이 정책성과 인식에 영향을 주고 있다는 연구는 국내에서도 찾아볼 수 있다. 연구결과를 볼 때, 정치 성향에 따른 맹목적인 성과인식인지 아니면 정책이해도를 바탕으로 한 정책성과인식 영향인지에 관한 결과인지는 불분명하다. 이렇게 볼 때, 정치적 성향 집단들 간 정책이해도 차이를 살펴보는 것은 의미가 있다. 추가적으로 정치적 성향 집단을 분류하여 정책이해도가 어떻게 차이가 있는지를 분석하였다. 균형발전 전체 성과인식에 관한 영향력을 보았을 때, 〈표 6〉에서는 정치적 성향에 따라 차이가 있음을 보여주고 있다.

**〈표 6〉 정치적 성향에 따른 균형발전정책 성과인식 분석**

| 변수 | | | 〈표 5〉 결과 | 진보적 성향 | 보수적 성향 | 중도적 성향 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 정치이념 (진보) | | | 0.0402** | | | |
| 정책이해도 | 지역간 격차 심화 | | −0.1015** | −0.1654** | 0.0241 | −0.1280* |
| | 정책관심도 | | −0.0096 | −0.029 | −0.0269 | 0.0075 |
| | 균형위 인지 | | 0.1096** | 0.1243 | −0.0229 | 0.1415* |
| | 헌법조항 인지 | | 0.1316*** | 0.0792 | 0.1889* | 0.1163 |
| 지역 준거집단: 수도권 | | 경상권 | −0.2545*** | −0.071 | −0.4536*** | −0.2669*** |
| | | 충청권 | −0.0493 | 0.0872 | −0.0907 | −0.1801* |
| | | 호남권 | −0.0222 | 0.037 | −0.2312 | 0.0447 |
| | | 강원권 | −0.1521 | 0.2017 | −0.4801*** | −0.2470* |
| | | 제주권 | −0.1215 | 0.149 | −0.5590** | −0.2803 |
| 통제변수 (연령, 성별, 기혼, 직업) | | | 포함 | 포함 | 포함 | 포함 |
| 상수항 | | | 2.1499*** | 2.5091*** | 2.4567*** | 1.7603*** |
| 표본수 | | | 1170 | 449 | 272 | 449 |
| Adj $R^2$ | | | 0.034 | 0.0168 | 0.0772 | 0.0457 |

*p 〈 0.1; **p 〈 0.05; ***p 〈 0.01

〈표 5〉에서 응답자들이 진보적 성향일 경우, 균형발전 성과에 긍정적인 인식을 하고 있는 것을 알 수 있다. 응답자의 정치적 성향별로 정책이해도가 정책성과인식에 미치는 영향을 보면, 보수적 성향의 응답자와 중도적 성향의 응답자들의 경우에도, 정책 이해도가 균형발전 정책성과인식에 영향을 주는 것으로 나타났다. 〈표 6〉에서 보면, 진보적 성향의 응답자들 지역 간 격차에 관한 문제인식이 정책성과 인식에 영향을 준 반면, 정책 수행주체 및 헌법조항 인지 등 구체적인 정책이해도는 상대적으로 영향력이 낮은 것으로 나타났다. 보수적 성향의 응답자들의 경우, 지역 간 격차 인식이 미치는 영향은 크지 않은 반면, 헌법조항 인지 여부는 정책성

과 인식에 영향을 주는 것으로 나타났다.

응답자의 정치적 성향에 따른 정부별 균형발전 성과인식에도 차이가 있는 것으로 나타났다. 진보적 성향의 응답자들은 노무현 정부의 균형발전정책 성과에 긍정적인 반응을 보였지만, 보수적 성향의 응답자들은 이명박 정부와 박근혜 정부의 균형발전정책 성과를 긍정적으로 인식하고 있다. 이는 보수적 성향의 응답자들은 균형발전정책에 대해서는 부정적이지만, 상대적으로 높은 이명박 정부와 박근혜 정부에 대한 신뢰가 영향을 주고 있는 것으로 추론할 수 있다. 즉, 응답자들의 정부 신뢰 여부와 정도에 따라 균형발전정책의 성과인식이 달라질 수 있다는 점을 시사한다.[13)]

반면 중도적 성향의 응답자는 지역 격차 문제인식과 균형위 인지가 정책성과 인식에 영향을 주는 것으로 나타났다. 중도적 성향을 대상으로 한 인식결과에서 주목할 부분은 정치적으로 중립적이지만, 지역적으로는 여전히 인식의 차이가 존재한다는 점이다. 경상도는 상대적으로 보수적 성향의 색채가 강한 반면, 호남권은 진보적 색채가 강한 면이 존재한다고 볼 때, 경상권의 경우에는 수도권과 비교할 때, 국가균형발전정책에 있어서 정치적 성향보다는 정책의 특성이 반영된 결과로 볼 수 있다. 다시말하면, 과거의 성장주도의 정책에서 정책적 수혜를 받은 집단으로 국가균형발전에 따른 정책이 타 지역으로 재분배된다는 인식자체에 부정적인 인식을 지니고 있다고 볼 수 있다. 예를 들면, '19년도 균형발전특별회계의 포괄보조사업의 지방이양에 해당되는 지역별 배분을 보면, 호남권과 경상권이 상대적으로 타 지역보다 많은 예산이 배분되었다는 점을 볼 때, 정책수혜를 받은 지자체와 지자체 내에서 체감하는 주민들 간의 괴리가 있을 수 있다는 점이다. 이와 같은 정책의 수혜와 성과인식간의 괴리에 대해서 선행연구들은 정책성과 인식에 정부신뢰의 영향을 주목하였다 (Citrin, 1974; Miller, 1974;금현섭·백승주, 2010; 전대성·권일웅·정광호, 2013)

---

13) 금현섭·백승주 (2010)은 시민인식도 조사를 바탕으로 정부지출정책의 지지에 관한 연구로 정부신뢰와 정치적 성향의 관계를 통해서, 정치적 성향의 효과로 정부신뢰 수준 (또는 정부신뢰 수준에 따른 정치적 성향의 효과)이 변화한다는 점을 실증적으로 보여주었다. 그는 이념적 희생이론을 근거로 보수집단에서 정부신뢰수준이 높은 경우 정부지출정책 (보수집단의 이념은 정부역할의 축소 등)에 반하는 정책을 지지하고 있다는 점을 밝혀냈다.

〈표 7〉 정부 정책성과와 정치성향에 따른 균형발전 성과인식 변화

| 변수 | | 모델1 | 모델2 | 모델3 |
|---|---|---|---|---|
| 진보 | | 0.0022 | 0.2842*** | 0.2518*** |
| 노무현정부평가 | | 0.5650*** | | |
| 진보*노무현 정책평가 | | -0.0258 | | |
| 이명박 정책평가 | | | 0.2361** | |
| 진보*이명박 정책평가 | | | -0.4332** | |
| 박근혜 정책평가 | | | | 0.2144 |
| 진보*박근혜 정책평가 | | | | -0.3322 |
| 지역간 격차 심화 | | -0.0289 | -0.0538 | -0.0282 |
| 정책관심도 | | -0.1370* | -0.11 | -0.1423** |
| 균형위 인지 | | 0.0627 | 0.0755 | 0.0481 |
| 헌법조항 인지 | | 0.1657** | 0.1326* | 0.1252* |
| 지역 준거집단: 수도권 | 경상권 | -0.2434** | -0.2805*** | -0.1986** |
| | 충청권 | 0.0168 | 0.0501 | 0.0921 |
| | 호남권 | -0.1355 | -0.0776 | -0.0304 |
| | 강원권 | -0.1583 | -0.155 | -0.0455 |
| | 제주권 | 0.0949 | 0.0312 | 0.0529 |
| 통제변수 (연령, 성별, 기혼, 직업) | | 포함 | 포함 | 포함 |
| 상수항 | | 2.1838*** | 2.2099*** | 2.2884*** |
| 표본수 | | 523 | 570 | 607 |
| Adj $R^2$ | | 0.1264 | 0.0315 | 0.0249 |

*p 〈 0.1; **p 〈 0.05; ***p 〈 0.01

〈표 7〉에서는 국가균형발전정책의 정부별 정책성과를 정부의 신뢰의 대리변수로 활용하여 국가균형발전정책의 성과인식에서 정치적 성향과 정부신뢰와 관계 및 변동을 분석하였다.[14] 이 분석의 주요목적은 15년을 지속되어 온 정책변동에 따른 정치적 성향의 변동을 파악함으로써, 정부별 상이한 균형발전정책이 어떻게 정치적 성향에 변동을 주도하였는지를 밝히는데 있다. 이를 위해서 〈표 7〉에서는 정치적 성향과 정부정책신뢰 (정부별 균형발전 성과인식)의 관계 변화를 살펴보기 위해 두 변수를 교호항 (interaction term)을 활용하여 차이를 분석하였다. 분석결과, 흥미로운 점은 모델 2에서 이명박 정부의 성과인식과 정치적 성향 간의 변화가 통계적으로 유의미하게 나타났다. 보수의 성향을 지닌 응답자들은 이명박 정부의 성과인식이 긍정적으로 변화할 때, 균형발전 성과에 긍정적으로 인식 ($\beta$=0.2361)을 한 반면, 진보의 성향을 지닌 응답자들은 이명박 정부의 성과인식이 긍정적으로 변화할 때, 균형발전 성과에 ($\beta$=-1.191

14) 본 대리 지표는 정부신뢰, 정부지지, 정책성과평가인식의 관계를 구체화하지 않고 있다는 한계가 있다. 금현섭·백승주 (2010)에서 제기한 정책지지, 정부신뢰 간의 내생성 문제의 가능성을 염두할 때, 다수의 정부신뢰, 정부지지 등의 분석결과는 한계가 존재한다.

(0.2361-0.4332)) 부정적인 성과인식을 보여주고 있다. 이와 같은 결과는 진보적 성향을 지닌 응답자들은 이명박 정부 시기의 균형발전정책에 대해서 이념적으로 희생을 강하게 요구받았다는 것을 의미하며, 상대적으로 진보성향의 이념적 희생이 발생하였다는 점을 보여주고 있다. 이와 같은 결과는 현실에서, 이명박 정부 시절 국가균형발전정책이 노무현 정부시기에 추진하였던 분산과 균형의 가치가 4대강 사업 추진, 수도권 완화 등의 분배보다는 성장위주의 정책을 추구했던 점이 반영된 것으로 판단된다.

## V. 결론 및 정책적 함의점

본 연구에서는 국가균형발전정책의 재분배적 속성에 주목하여 정책 이해관계자들의 합리적인 정책과정 참여에 한계가 있다는 Lowi(1964)의 이론적 접근을 토대로 정책이해도와 정치적 성향이 균형발전정책 성과인식에 미치는 영향을 분석하였다. 이러한 분석을 시도한 이유는 정책이해도와 정치적 성향이 정책성과 인식에 영향을 주는 주요 요인임을 밝히고, 정책 이해관계자들이 정책집행 과정에 있어 이러한 요인들을 통해 어떻게 영향을 받고 있는지 알아보고자 하는 것이다. 특히, 문재인 정부가 이명박 정부에서 정책 명칭이 바뀐 지역발전을 국가균형발전으로 다시 명명하고, 노무현 정부의 균형발전정책의 위상과 가치를 회복하려고 노력하는 시점에서, 국민들이 지난 정부의 균형발전정책에 대한 성과를 어떻게 인식하는가를 이해하는 것은 정책수립·집행과정에서 정책수혜자들의 정책수용성을 높일 수 있는 방안을 마련하는데 시사점을 줄 수 있을 것이다.

2018년 균형발전 인식조사를 분석한 결과, 균형발전 정책이해도가 높은 응답자일수록 균형발전 정책성과에 긍정적인 인식을 보여주고 있으며, 정책이해도가 정책성과 인식에 미치는 영향력은 정치적 성향에 따라 다르게 나타났다.. 이러한 정치적 성향이 기초한 균형발전정책 성과인식의 차이는 정부에 대한 지지여부나 신뢰정도에 따라 정책에 대한 국민들의 평가가 영향을 받는다는 선행연구 결과(Citrin, 1974; Miller, 1974;금현섭·백승주, 2010; 이상헌·양준석, 2011;전대성·권일웅·정광호, 2013)와 부합한다고 볼 수 있다. 응답자들의 거주지역 측면에서 수도권 거주 응답자들이 비수도권 응답자들보다 균형발전 정책에 긍정적 인식을 하는 것으로 나타났다. 균형발전정책으로 국가기관이나 공공기관이 비수도권으로 이전함으로써 상대적 불이익을 감수해야 하는 수도권 거주 응답자들이 균형발전정책 성과에 긍정적인 인식을 하고 있다는 점은 정책의 경제적 편익보다 다른 사회경제적 요인이 정책성과 인식에 강한 영향을 주는 것으로 해석할 수 있다.

이러한 분석결과를 토대로 정책적 측면에서 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 정책이해도가 정책성과 인식에 영향을 미치는 점을 생각하면 정책 수립-집행-평가-환류 과정에서 정책내

용과 정책수혜자에 대한 편익에 대해 정확한 이해가 가능하도록 정책 홍보와 정책 이해관계자와의 소통이 매우 중요하다. 특히, 일반국민들의 정치적 성향에 따라 정부의 중요한 정책에 대한 성과인식이 영향을 받을 수 있으므로, 정책수혜대상자들이 정치적 성향 보다는 정책 내용을 중심으로 합리적인 평가를 할 수 있도록 정책이해도를 높이는 노력이 필요하다. 과도한 수도권 집중이 수도권 부동산 상승, 비수도권 인구감소, 수도권 출산률 저하 등 많은 사회적 문제를 야기하고 있으므로 균형발전정책은 장기적으로 꾸준히 추진되어야 하는 국가적 과제이다. 따라서 정부의 교체로 정책 우선순위나 정책 추진력의 부침이 반복되지 않도록 지역이나 정치적 성향과 관계없이 광범위한 정책적 지지를 얻을 수 있는 정부의 지속적인 노력이 필요하다.

본 연구결과는 정부의 균형발전정책 성과에 대한 일반국민들의 인식자료를 토대로 하여 균형발전정책의 지역발전 및 경제적 편익 등의 실질적 정책효과를 반영하지 못한 한계가 있다. 또한, 정부신뢰와 정치적 성향간의 내생성의 문제를 본 연구에서 충분히 검토하지 못하였기 때문에 인식결과의 신뢰성은 추후 개선되어야 할 필요가 있다. 한편, 지속적인 정책성과 설문설계에 기초하여 국민들의 인식조사자료가 활용된다면, 정책성과의 환류차원에서 신뢰성 높은 정책인식결과로 향후 정책활용도가 높을 것으로 기대된다.

## 〈참고문헌〉

강동훈·이봉훈. (2015). 복지정책에 대한 평가가 경제적 불평등 인식에 미치는 영향. 「사회과학연구」, 39(1): 113-137.

강현수. (2005). 참여정부 균형발전 추진체제에 대한 평가와 과제. 「공간과사회」, 23: 47-82.

강현수. (2007). 지역균형발전 정책과 성격: 수도권과 지방의 상생을 위한 수도권 정책방향. 「공간과사회」, 27: 52-81.

고병호. (2010). 국가균형발전을 위한 지역정책 패러다임의 변화와 방법론. 「도시행정학보」, 23(2): 169-197.

곽채기. (2003). 국가경쟁력과 국가균형발전, 지방분권의 상충성 및 해결방안. 「한국행정학회 기타간행물」, 1-29.

국가균형발전위원회. (2018). 「문재인 정부 국가균형발전 비전과 전략」.

국토해양부. (2008). 「수도권 규제가 인구·산업의 공간적 재배치에 미친 영향 실증분석」, 국토해양부.

권오상. (2006). 지역균형발전과 예산. 「지역사회연구」, 14(2): 23-41.

금현섭·백승주. (2010). 정치적 이념, 정부신뢰 그리고 정책지지. 「행정논총」, 48(4): 201-228.

김군수·조경엽·이석기·이제연·좌승희. (2007). 「수도권 기업입지규제 개혁에 관한 연구」, 경기개

발연구원.
김권식. (2016). 균형발전특별회계에 대한 평가적 검토.「정부와 정책」, 9(1): 5-22.
김명진. (2014). 중앙정부 지역균형발전 정책에 대한 실증분석: 중앙정부 R&D 정책을 중심으로.「한국도시지리학회지」, 17(3): 51-63.
김상돈. (2009). 사회경제적 지위와 정치적 성향이 국가기관 불신에 미치는 영향: 정부정책 불신의 매개 효과.「한국사회학」, 43(2): 25-54.
김선재. (2017). 지역균형발전을 위한 각 지역별 특정지표 분석.「한국콘텐츠학회논문지」, 17(9): 50-59.
김성배. (2006). 참여정부 국가균형발전정책의 논리적 타당성 분석에 관한 연구.「사회과학논총」, 8: 77-106.
김성제. (2007). 지역균형발전 정책과 성격: 소득유형별 지역불균형 수준의 비교 분석.「공간과사회」, 27: 81-111.
김순은. (2018). 자치분권과 지역균형발전의 상생적 추진전략.「지방행정연구」, 32(1): 035-060.
김아영·김의준. (2007). 수도권 및 인접지역의 제조업 생산성 비교분석.「지역연구」, 23(2): 53-83.
김용웅·차미숙. (2003). 지역균형발전을 위한 지방재정 확충 및 운용효율화 방안,「국토연구」, 6: 19-34.
김용창. (2008). 수평적 지방재정조정제도에 의한 지역균형발전전략 연구.「대한지리학회지」, 43(4): 580-598.
김은경·김정태·좌승희. (2007).「수도군 규제개혁의 경제적 파급효과 분석」, 경기개발연구원.
김재훈. (2007). 참여정부의 균형발전정책 평가-균특회계 지역개발계정을 중심으로.「한국행정학보」, 41(4): 113-128.
김정희. (2013). 지역발전을 위한 지방대학 육성정책 연구: 참여정부와 이명박 정부의 대학재정지원사업 비교분석을 중심으로.「지방정부연구」, 17(1): 105-135.
김현호. (2017). 문재인 정부 지방분권형 지역균형발전정책 설계의 쟁점 분석: 정책의 추진시스템을 중심으로.「지방행정연구」, 31(3): 051-080.
김형빈. (2008). 참여정부 국가균형발전정책 성과 분석.「한국행정학보」, 42(3): 313-332.
김호원. (2003). 참여정부 국가균형발전정책과 보완과제.「한국공공관리학보」, 17(2): 265-292.
김희진·전희정. (2010). 일반 국민들의 사회복지정책 평가에 미치는 영향변인에 대한 탐색적연구-복지욕구, 복지인식 및 복지서비스 이용경험을 중심으로.「사회보장연구」, 26(2): 95-121.
노승용. (2007). 참여정부 균형발전과 지방분권정책의 분석과 전망.「한국지방자치학회보」, 19(4): 47-68.
류종현. (2006).「수도권 공장입지 규제의 최근 동향과 정책방향 제언」, 강원발전연구원.

박길환. (2010). 지역균형발전의 관계적·구조적 측면의 불균형-지역의 발전역량으로서 엘리트의 관계적 자본의 지역 간 이출입 및 구조. 「한국행정학보」, 45(3): 1-24.

박승규·김선기. (2015). 지역생활권 연계협력사업의 성과요인 분석. 「한국지역개발학회지」, 27(5): 59-80.

박종민·배정현. (2011). 정부신뢰의 원인: 정책결과, 과정 및 산출. 「정부학연구」, 17(2): 117-142.

박해육·주재복. (2011). 지방자치단체의 성과관리 효과성 요인분석: 지방공무원 인식을 중심으로. 「한국정책연구」, 11(2): 183-204.

배준구. (2004). 참여정부 지역균형발전정책의 과제: 국가균형발전특별회계를 중심으로, 「사회과학연구」, 20(2): 1-29.

변창흠. (2008). 해외사례를 통해 본 지역정책과 수도권 정책의 방향. 「강원광장」, 83: 63-70.

성경륭. (2013). 「균형사회와 분권국가의 전망」, 서울: 한울아카데미.

신두섭. (2004). 지역균형발전을 위한 새로운 교부세 도입방안: 일본사례를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 14(3): 159-186.

오승은·노승용. (2014). 지역발전정책의 성과와 한계-노무현정부와 이명박정부의 비교를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 28(2): 63-84.

이상헌·양준석. (2011) 이기주의, 정치적 성향과 재분배적 정책의 태도. 「한국복지패널학술대회논문집」, 4(0): 203-219.

이승종. (2003). 분권과 균형발전. 「지방행정연구」, 17(3): 73-99.

이원섭. (2005). 국가균형발전정책의 평가와 향후 과제. 「국토연구」, 290: 59-67.

이원종·지역발전위원장 외 13인. (2015). 「지역발전정책론-이론과 실제」, 율곡출판사.

이해종. (2005). 수도권과 비수도권의 지역격차 연구-강원도와 수도권의 지역격차를 중심으로. 「한국행정과 정책연구」, 3(1): 141-168.

이현주·김미숙. (2011). 수도권 정책변화에 따른 산업입지 수요의 변동. 「한국경제지리학회지」, 14(2): 286-306.

임도빈·정현정·강은영. (2012). 정책이해도가 정책성과 인지도에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국거버넌스학회보」, 19(2): 1-29.

임형백. (2013). 한국의 지역균형발전정책. 1972-2012. 「도시행정학보」, 26(3): 315-339.

전대성·권일웅·정광호. (2013). 정부신뢰에 대한 연구-대통령에 대한 신뢰와 정부정책에 대한 평가비교를 중심으로. 「한국정책학회보」, 20(2): 181-206.

정광호. (2008). 정책 리터러시(policy lireracy) 함수 분석: 시민활동변인을 중심으로. 「행정논총」, 46(4): 73-104.

정광호·이달곤·하혜수. (2011). 지방정부 신뢰요인의 탐색. 「한국행정학보」, 45(4): 181-201.

주성재. (2004). 참여정부의 지역발전 계획과 전망-참여정부의 지역균형발전 전략과 과제. 「한국

지역지리학회지」, 10(1): 23-33.

차재권. (2017). 역대정부 균형발전정책의 성과 평가:박정희정부에서 박근혜정부까지.「사회과학연구」, 25(2):130-174.

차재권. (2018). 문재인 정부 지역정책의 진화과정에 관한 연구: 역대정부 지역정책의 지속과 단절.「2018 지방분권과 균형발전 비전회의 자료집」.

차재권·류태건. (2014). 지역경제발전을 향한 새로운 접근방법의 모색: 성장 동력에 관한 논쟁을 중심으로.「지방정부연구」, 18(2): 157-180.

초의수. (2008). 참여정부 국가균형발전정책에 대한 평가 연구: 국민인식조사를 중심으로.「지방정부연구」, 12(3): 261-287.

초의수. (2015). 수도권 및 지역균형발전 정책에 대한 전문가 인식조사 연구.「한국지방정부학회 학술대회 자료집」, 603-625.

최승문·강성훈. (2018). 재분배 선호 및 정치적 성향 결정요인 분석.「재정학연구」, 11(4):1-32.

최예나. (2016). 주민들의 지역균형발전정책 공정성 인식의 결정요인 연구: 중앙정부 및 국회 공정성의 조절효과를 중심으로.「한국거버넌스학회보」, 23(3): 63-86.

최조순·강현철. (2014). 지역발전정책의 역사적 제도주의 분석.「한국자치행정학보」, 28(3): 59-83.

최진혁. (2014). 정부의 지방분권과 지역균형발전 정책 평가.「한국지방정부학회 2014년 춘계학술대회」.

한표환. (2008). 참여정부의 국가균형발전정책 평가와 차기정부의 과제.「경남발전」, 90: 25-39.

허재완·정보리. (2011). 지역개발정책으로서 지역특화발전특구제도에 대한 비판적 검토.「한국지역사회발전학회 논문집」, 36(2): 117-130.

주간경향. http://weekly.khan.co.kr/khnm.html?mode=view&artid=7756&code=113

Andrews, R., Boynet, G. A., & Enticottc, G. (2006). Performance failure in the public sector. *Public Management Review,* 8(2): 273-296.

Baumgartner, F., Jones, B., & Mortensen, P. (2014). *Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Pubic Policymaking,* Sabatier, P. & Weibble, C. (eds.). Theory of the Policy Process (3rd Edition). CO:Westview Press.

Behn, R. D. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public administration review.* 63(5): 586-606.

Boyne, G. A. (2003). What is public service improvement?. *Public Administration,* 81(2): 211-227.

Brewer, G. A. (2005). In the eye of the storm: Frontline supervisors and federal agency performance. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 15(4): 505-527.

Brewer, G. A., & Selden, S. C. (2000). Why elephants gallop: Assessing and predicting

organizational performance in federal agencies. *Journal of public administration research and theory,* 10(4): 685-712.

Citrin, J. (1974). Comment: The Political Relevance of Trust in Government. *American Political Science Review,* 68(3): 973-988.

Chun, Y. H., & Rainey, H. G. (2005). Goal ambiguity and organizational performance in US federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 15(4): 529-557.

Eismeier, T. (1982). Public Preferences about Government Spending: Partisan, Social, and Attitudinal Sources of Policy Differences. *Political Behavior*, 4(2): 133-145.

Lowi, J. T. (1964). Review: American Business, Public Policy, Case-Studies, And Political Theory. *World Politics,* 16(4): 677-715.

Lowi, J. T. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review.* 32(4): 298-310.

Miller, A. H. (1974). Political Issues and Trust in Government: 1964-1970. *American Political Science Review,* 68(3): 951-972.

Ripley, R., & G. Franklin. (1976). *Congress, Bureaucracy, and Public Policy,* Homewood. IL: The Dorsey Press.

Poister, T. (2003). *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations,* Jossey-Bass: San Francisco. CA.

Rogers, S. (1990). *Performance Management in Local Government,* London: Longman.

Rudolph, T., & Evans, J. (2005). Political Trust, Ideology, and Public Support for Government Spending. *American Journal of Political Science*, 49(3): 660-671.

Sears, et. al. (1980). Self-Interest vs. Symbolic Politics in Policy Attitudes and Presidential Voting. *The American Political Science Review*, 74(3): 670-684.

Talbot, C. (2005). *Performance management,* The Oxford handbook of public management: 491-517.

Thiel, S., & Leeuw, F. (2002). The performance Pradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review,* 25(3): 267-281.

접수일(2020년 02월 03일)
수정일(2020년 03월 29일)
게재확정일(2020년 04월 06일)

〈국문초록〉

# 정책성과인식 결정요인 분석: 국가균형발전정책에 관한 국민인식 조사를 대상으로

본 연구는 일반국민을 대상으로 한 국가균형발전정책에 대한 인식조사 결과를 토대로 정책성과 인식에 영향을 미치는 요인으로 정책 이해도와 정치적 성향의 영향력을 분석하였다. 분석결과, 정책이해도가 높은 응답자일수록 균형발전정책 성과에 긍정적인 인식을 하고 있으며, 정치적 성향이 진보적인 응답자들이 균형발전정책 성과에 긍정적인 인식을 하고 있는 것으로 나타났다. 응답자들의 정책성과 인식은 정부의 정치적 성향에 따라 달라지는 결과를 얻었다.

이를 통해서 정책이해도에 대한 규범적 중요성과 함께 정치적 성향에 따라 정책성과 인식이 달라질 수 있다는 점을 고려한 정책수행 전략이 필요하다는 시사점을 얻을 수 있다. 또한, 정책수행과정에서 정책대상자들, 즉 국민들에게 정책 이해도 증진 및 정책관련 대 국민소통이 정책환류 과정 전반에서 중요한 것임을 시사한다.

주제어: 국가균형발전정책, 정책성과인식, 정책이해도, 정치적 성향

---

**전성만**(全成晩: 주저자) 서울대학교 행정대학원에서 행정학 박사학위 (논문: 지방공기업의 성과요인에 관한 연구:기관장의 역할유형과 관리역량을 중심으로, 2017)를 취득하였다. 현재 한국지방행정연구원 지방재정연구실 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야로는 지방재정, 정부회계, 지방공기업 등이고, 주요 논문으로는 “현행 국가 결산보고서상 재정지표 분석과 새로운 재정지표의 제안 (한국행정학보, 2015)”, “지방공기업 거버넌스 구조와 수익적 경영성과-지방공사를 중심으로 (한국지방자치학회, 2017)”, "우리나라의 중앙-지방관계분석: 제도·조정양식·자원의 관점에서 (한국지방자치학회,2019)" 등이 있다 (sungmanjun@krila.re.kr).

**유법민**(柳法敏: 교신저자) 서울대학교에서 정책학 석사, 미국 Yale University에서 경영학 석사(MBA)를 취득하였으며, 연세대 기술경영학 박사과정을 수료하였다. 제38회 행정고시에 합격하여 산업통상자원부에서 산업, 에너지, 투자 등의 분야에서 일해 왔으며, 현재는 대통령직속 국가균형발전위원회 정책기획국장으로 재직 중이다(pmryu@nate.com).