

지방 공무원의 지방소멸 대응 인식과 정책 효과성 인식에 관한 영향 요인 연구: 광역 및 기초자치단체를 중심으로*

구 주 영

국문요약

지방소멸의 문제점에 대한 정책적인 대응의 중요성이 강조되면서, 다양한 지방소멸 대응 정책이 도입 및 시행되었다. 하지만, 지방소멸에 내재된 정책적 난제의 특성과 지방소멸과 관련된 다양한 지역적 현안의 존재 그리고 지방소멸에 대한 각 지방자치단체의 관점 및 입장 등에 따라서 지방소멸의 대응과 정책적 효과성은 상이하게 발생하고 있다. 이러한 상황에서 지방 공무원이 인식하는 지방소멸 대응과 정책의 효과성을 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해, 본 연구는 지방소멸 대응과 정책적 효과성에 미치는 영향 요인을 지방 공무원이 인식하는 정부간 정보공유, 지방자치단체의 지방소멸 대응, 지방소멸 정책 주도권 배분, 지방소멸의 심각성으로 설정하였고, 이러한 영향이 광역 및 기초자치단체 여부에 따라 발생하는 차이를 분석하였다. 본 연구의 분석결과를 살펴보면, 정부간 정보 공유와 지방자치단체 대응에 대한 인식이 긍정적일수록 중앙정부 및 지방자치단체의 대응 및 정책 효과성을 긍정적으로 인식하고 있었으며, 정책 주도권이 지방에 부여된 경우 지방소멸 정책의 효과성을 긍정적으로 인식하고 있었다. 그리고, 지방소멸의 문제점을 심각하게 인식할수록 중앙과 지방자치단체의 대응 효과성이 낮다고 인식한 반면, 지방소멸의 심각성이 높다고 인식할수록 지방소멸 정책의 효과성이 높은 것으로 인식하고 있었다. 한편, 광역자치단체 공무원일수록 지방소멸의 심각성이 중앙정부 대응에 통계적으로 유의한 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 인식하고 있었고, 기초자치단체 공무원일수록 지자체 지방소멸 대응을 긍정적으로 인식할수록 지자체 대응 효과성을 부정적으로 인식하고 있었으며 기초자치단체 공무원일수록 지방소멸 정책 주도권을 지방에 배분해야 한다고 인식할수록 지자체 대응 효과성을 부정적으로 인식하고 있었다. 따라서, 지방소멸의 대응과 정책에 대한 정부간 정보 공유, 지방자치단체의 역량 확보, 정책과정에 대한 참여 기회의 보장, 그리고 지역의 특수성이 반영될 필요가 있다는 점을 확인할 수 있었다.

주제어: 지방소멸, 지방소멸 대응, 지방소멸 정책, 정책효과, 지방 공무원

I. 서론

지방소멸의 이면에 존재하는 저출산, 고령화 그리고 수도권 일극 집중 등의 문제는 지방소멸이

* 이 논문은 2023년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-과제번호)(NRF-2023 S1A5C2A02095270).

라는 용어가 도입되기 이전부터 우리 사회에 존재한 정책적 문제의 전형이었다. 주목할 부분은 이와 같이 우리 사회에 존재한 정책문제가 완화 혹은 해결되지 않은 상황에서 지방소멸의 위험이 도래했다는 점이다. 즉, 저출산, 고령화, 지역간 불균형 등과 같은 각각의 사회문제가 심화되고 상호 작용하기 시작하면서 지방소멸의 문제가 점차 사회적 난제로 대두되었다. 이러한 지방소멸의 심각성과 정책적 대응의 필요성은 2014년 이후 지방소멸이라는 용어가 출현하게 되면서 제기되었다. 무엇보다, 우리나라의 저출산, 고령화, 지역간 불균형에 따른 지역의 소멸에 대한 위기의식이 정채현장에서 고조되기 시작하였다. 이와 같은 지방소멸의 심각성과 위기의식의 만연에 따라 지방소멸에 대응하기 위한 다양한 정책적 활동의 전개와 행정적 조치 등이 도입되어 시행되고 있지만, 그 효과에 대한 논의는 다양하게 존재하고 있다(구형수 외, 2018; 김현호·이제연·김도형, 2021; 주상현, 2021; 2023; 신호철·오창석·정경훈, 2023). 특히, 지방소멸에 관한 측정 및 수단의 다양성을 비롯하여 지방소멸 문제의 근원과 그 정체성 등에 대한 쟁점은 여전히 진행 중이다(정성호, 2019; 서인석·이제선·정원희, 2021; 윤정미·조영재, 2021; 박진도, 2024; 이석환, 2024).

사실, 지방소멸에 대응하기 위한 정책적 대안은 정치적, 사회적, 경제적 등의 차원에서 중앙정부 및 지방자치단체 등에 의해 형성 및 시행되고 있다. 또한 지방소멸과 관련된 다양한 선행연구를 통해 지방소멸 문제에 대한 해법 및 방향성 등이 법적, 제도적, 정책적, 관리적, 재정적 등의 측면에서 제시되고 있다(하혜수, 2017; 김원중, 2020; 류영아, 2022; 김동균, 2023; 최철호, 2023; 이현정, 2024). 이에 더하여, 정부가 지방소멸 대응을 위한 노력의 일환으로 시행하고 있는 고향사랑 기부제도, 지방소멸대응기금, 인구감소지역을 위한 보통교부세의 확대, 인구감소지역의 지정 등을 통해 급격한 인구감소와 고령화 등의 문제에 직면한 지역사회를 지원하는 동시에 수도권 일극 집중 문제의 완화를 지향하고 있다(행정안전부, 2024). 그리고, 다수의 선행연구는 지역사회의 인구유출을 완화하고 인구유입을 유도하기 위해서 산업의 집약 및 지역경제 활성화, 지역특성에 부합하는 자원을 활용한 창업 기회의 창출, 교통시설 개선, 커뮤니티의 활성화, 문화적 여건의 개선, 복지안전망의 구축 등과 같은 정책적 대안과 시사점을 제시하고 있다(임승빈, 2023; 주상현, 2023). 이러한 고향사랑 기부제도, 지방소멸대응기금, 인구감소지역을 위한 보통교부세의 확대 등과 같은 지방소멸 대응 정책에 관한 효과성 및 개선점과 발전 방안에 관한 논의가 현재 지속적으로 전개되고 있지만(류영아, 2022; 황이경·김남철, 2023; 신유호, 2024; 임태경, 2024), 중앙 및 지방자치단체의 행정적 대응의 문제점 역시 제시되고 있는 현재의 상황에서 지방소멸에 대한 근본적인 정책적 해결은 한계가 존재할 수 있다(이석환, 2024). 지방소멸이 정책적 난제의 특성을 내재하고 있어, 국가적 차원에서 각종 정책과 복합적인 행정적 대응 등이 시도되고 있지만, 중앙정부의 단독적이면서도 일방적인 대응은 지방소멸에 내포된 복잡하고 불확실한 특성과 광범위적 발생 등 따라 한계가 존재할 수 밖에 없다. 이는 전례가 없는 예외적인 비상상황인 코로나19 창궐 당시 지방자치단체를 비롯한 지역주민, 민간단체 등 다양한 행위자의 적극적인 참여와 협조 및 협력 등이 부재한 경우 정책적 효과성의 저하 나아가 정책 성패의 핵심적 요인으로 작용될 수 있다는 점을 목도한 바 있으며(구주영, 2024b), 이러한 논의는 지방소멸 정책과 대응에 적용될 수 있다. 이에 더하여, 지방 공무원 인식의 중요성은 정책과정에서 지방 공무원의 정책순응을 포함한 정책에

대한 공감과 이해 등의 수반 여하에 따라 정책 성패에 영향을 미칠 수 있다는 종래의 선행연구에서 제시된 논점(김관보·채경진·손호중, 2013; 전성만·유법민, 2020; 강근복 외, 2022)과 맥을 같이 하고 있다. 또한, 지방 공무원이 지역사회 구성원의 일원이라는 점과 지방소멸 정책 및 지방 공무원 인식과 관계의 중요성 등을 고려할 때 현재 시행 중인 혹은 향후 시행될 예정인 지방소멸 관련 정책의 효과성 개선과 운영 방향 등을 지방 공무원의 관점에서 조명 및 분석할 필요가 있을 것으로 보인다. 다만, 우리나라 지방자치제도 특성을 감안할 때 동일한 광역 및 기초자치단체 소속 공무원이 존재하고 있는 상황에서 지방소멸 관련 중앙과 지방자치단체의 효과성 그리고 지방소멸 대응 정책에 대한 광역 및 기초자치단체 소속 공무원간 인식의 상이성이 존재할 수 있을 것으로 보았다. 지방 공무원이 지방소멸 정책의 공식적 시행 주체인 동시에 정책의 대상이며, 광역 및 기초자치단체 소속 등에 따라 정책에 대한 인식이 상이할 수 있기 때문이다(구주영, 2024a). 지방소멸 자체의 문제와 심각성도 중요하지만, 지방소멸에 대응하는 일련의 과정에서 양산된 또 다른 문제의 야기와 그 저변에 존재하는 복잡한 단면의 상존은 지방소멸의 문제에 대해 다양한 차원에서 접근할 필요가 있다는 점을 시사한다.

본 연구는 지방소멸에 대한 중앙 및 지방자치단체의 행정적 대응 및 정책 효과성에 영향을 미치는 요인을 도출하고 지방 공무원의 소속에 따른 차이와 그 정도를 분석하기 위한 탐색적 연구의 일환으로 시행되었다. 종속변수는 지방 공무원이 지방소멸에 대한 중앙정부 및 지방자치단체 대응의 효과성 인식을 비롯하여, 현재 시행 중인 지방소멸 정책 중에서 고향사랑 기부제도, 지방소멸대응기금 그리고 인구감소지역을 위한 보통교부세 확대의 효과성 인식으로 설정하였다. 이에 영향을 미치는 요인으로 정부간 정부공유, 지방자치단체의 지방소멸 대응, 지방소멸 정책의 주도권 배분, 그리고 지방소멸의 심각성을 설정하였다. 이에 더하여, 전술한 광역 및 기초자치단체 소속에 따른 지방소멸 대응과 정책효과성의 인식을 분석하기 위해서, 광역 및 기초자치단체 소속을 조절변수로 구성하여 양자간 인식 차이와 그 정도를 분석하였다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 분석

1. 지방소멸에 관한 논의

일본의 마스다 히로야(増田寛也, 2014)가 지방소멸의 개념과 이에 따른 문제점 등을 주창한 이래로, 지방소멸에 대한 다양한 차원의 논의가 전개되었다. 우리나라에서 지방소멸이 사회적 문제로 본격적으로 대두되면서, 지방소멸에 대한 국가적 혹은 범국가적 대응의 필요성과 그 중요성이 부각되고 있으나 사실 지방소멸은 학술적, 법적, 제도적 차원의 용어가 아니며, 지방소멸과 관련된 개념의 구체적 합의를 아직 도출되지 않았고 나아가 지방소멸의 정체성에 대한 논의 역시 현재 진행 중으로 볼 수 있다(김현호·이제연·김도형, 2021).

지방소멸에 대한 다양한 논의¹⁾는 공통적으로 저출산, 고령화, 수도권인구집중 등에 따라 특

정 지역의 인구감소가 발생하고 있어²⁾ 결과적으로 지방의 산업쇠퇴를 비롯한 일자리의 감소와 부족, 경제적 쇠퇴, 생활기반시설의 부족과 정비 문제, 그리고 지방자치단체의 재정적 문제로 연결될 수 있다는 점을 강조하고 있다(주상현, 2021; 이석환, 2024). 다만, 지방소멸 현상에 대한 근본적 차원의 회의적인 관점(박진도, 2024)과 지방소멸을 측정하기 위한 지수의 적정성과 관련된 지적(정성호, 2019) 등이 존재하고 있지만, 저출산 및 고령화와 수도권 일극 집중의 문제 등과 관련된 사회적 문제의 도래와 정책적 대응의 필요성 인식에 대한 큰 이견은 없는 것으로 보인다. 즉, 지방소멸의 도래와 그 정도에 대한 다수의 논의가 존재하고 있는 상황이지만 저출산 및 고령화와 수도권과 비수도권간 불균형 등과 같은 사회문제는 지속적으로 제기되고 있는 상황이다. 소멸이라는 다소 극단적인 용어의 활용에 이의를 제기하는 관점도 일부 존재하고 있다. 하지만 지방소멸은 지방 자체가 소멸되는 것이 아니라, 정책문제의 일종으로 해석할 여지를 내재하고 있다. 그 이유는 지방소멸의 문제가 사회적 난제의 특성을 내재하고 있고 이에 따른 전략적인 정책수단의 구상과 지방자치 및 지방분권의 새로운 국면에 관한 논의 등을 위한 촉발 기제로 활용할 여지가 존재할 수 있기 때문이다. 최근 우리나라에서 제기되고 있는 지방소멸의 유형과 문제점은 복합적인 요인에 의해 발생하고 있으며 지방소멸에 따른 문제점 역시 심화되고 있다. 이와 같은 지방소멸은 지역경제의 침체, 지역공동체의 붕괴 및 국가균형발전을 저해하는 요인으로 작용하고 있다는 점에서 그 심각성을 주목할 필요가 있다(신유호, 2024). 이러한 지방소멸을 야기하는 주요한 요인으로 저출산, 고령화 그리고 주요 도시지역 이주 등이 제시되고 있으나, 지방소멸에 영향을 미치는 요인은 복합적인 차원에서 접근할 필요가 있다.

보다 구체적으로 살펴보면, 다수의 선행연구는 지방소멸을 야기하고 심화시키는 복합적인 요인으로 위에서 기술한 저출산 및 고령화, 인구유출, 환경오염, 경제적 쇠퇴, 거주체계의 변화, 행정적 체계의 변화, 일자리 감소, 취약한 지역의 공공서비스 체계, 열악한 교통시설 및 편의시설의 부족, 정주생활여건의 미흡 등이 제시되고 있다(구형수 외, 2018; 김지영·길상혁·정문기, 2022; 박찬용,

- 1) 지방소멸은 지역소멸, 과소화, 도시축소, 도시쇠퇴, 인구감소, 인구소멸 등 다양한 용어로 지칭되고 있다(김지영·길상혁·정문기, 2022; 이민주·김슬기·김의준, 2022; 주상현, 2023; 이석환, 2024). 또한 지방소멸의 개념 역시 다양하게 정의되고 활용되고 있다. 대표적으로 마스다 히로야(2014)는 인구의 지속적 감소에 따라 지역주민의 거주가 어렵고 공동체 기능이 상실된 지역을 지방소멸로 정의화하였고, 이상호(2016)의 경우 65세 이상 고령인구와 20세~39세 여성인구의 비가 0.5 이하인 지역, 그리고 가임여성 대비 고령자의 비율이 상대적으로 낮아 지속성이 현저하게 감소하는 지역으로 정의하였다. 주상현(2023)은 인구소멸의 관점에서 지방소멸을 활용하면서 지방소멸을 시간의 흐름에 따라 인구감소로 말미암아 산업의 침체, 청년인구 유출의 가속화, 급격한 노령화, 생활기반 시설 정비의 한계 등이 발생함에 따라 지역의 자족기능 상실로 정의하였다. 이외에 지방소멸과 관련된 다수의 정의와 다양한 특성 등이 제시되고 있으나, 지방소멸의 개념을 관통하는 전반적인 논의는 저출산 및 고령화의 문제가 지속적으로 심화되고 있고, 지방소멸 현상의 발생과 그 영향 요인이 단순히 인구감소에 존재하는 것이 아니라 사회적, 경제적 차원간 복합적인 요인의 산물이라는 점을 시사하고 있다.
- 2) 저출산과 고령화 현상 생산연령인구의 감소 문제로 귀결되기 때문에 지방자치단체의 세입에 부정적인 영향을 야기할 수 있다. 특히, 고령인구 증가에 따른 복지수요의 증가는 세출 확대를 유발하기 때문에 지방자치단체의 재정적 부담이 심화될 수 있다. 또한, 수도권 일극 집중에 따라 비수도권의 인구 및 경제적 불균형이 악화될 수 있다(김동균, 2023).

2023; 김재훈, 2024; Weichmann & Wolff, 2013; Haase, et al., 2016). 특히, 지역사회의 인구감소를 야기하는 주요 요인을 인구의 전출입차원에서 접근한다면, 지역의 기대소득, 일자리, 연령, 성별, 주택 가격, 지역간 거리, 고용률, 지방세, 지역발전 정도 등이 제시되고 있다(이희연, 2008; 김현호·이제연·김도형, 2021; 신호철·오창석·정경훈, 2023).

결국 지방소멸은 저출산, 고령화 그리고 지역간 불균형 등을 비롯한 다양한 복합적인 요인의 상호작용에 의하여 발생한 정책적 난제의 특성을 내재하고 있으며, 이에 대응하기 위한 정책적 활동과 행정적 조치 등이 전략적으로 관리될 필요가 있다. 또한, 정책적 난제의 특성을 내재한 지방소멸에 대한 중장기적 대응을 위한 정책적 수단의 구상과 도입 및 시행 등은 지방자치의 대응과 체계 재편 차원에서 접근할 필요가 있다.

2. 지방소멸에 대한 정책적 대응과 효과성에 관한 논의

정부는 지방소멸에 대응하기 위한 정책적 활동의 일환으로 다양한 시도를 전개하고 있다. 중앙정부 차원에서 시도하고 있는 지방소멸 대응 정책은 인구감소지역 지정, 지방소멸대응기금, 인구감소지역 지원 특별법, 그리고 고향사랑기부제가 대표적으로 제시되고 있다. 다만, 해당 정책들이 지방자치단체를 대상으로 하고 있을 뿐만 아니라 지방자치단체의 협조와 참여 등이 전제되고 있다는 점에서 지방자치단체의 역할 및 기능 등의 중요성이 강조되고 있다.

먼저 인구감소지역 지정을 살펴보면, 정부는 인구감소 위기에 대응하기 위해 인구감소지역을 지정하여 행정적, 재정적 지원을 추진하고 있다. 행정안전부가 국가균형발전 특별법 시행령을 개정하면서 인구감소지수를 개발하였는데, 이를 근거로 2021년 인구감소지역 89곳을 지정하여 고시하였다. 특히, 인구감소지역 지정은 법적 고려사항에 대한 부합성을 포함하여 통계자료의 객관성, 인구감소 현상을 설명하기 위한 대표성이 고려되었고 인구감소지수를 구성하는 지표의 경우 인구 증감률, 고령화 비율, 조출생률 등 8개 지표로 구성되어 있다. 이러한 지표별 가중치를 통해서 인구감소지수가 산출된다(행정안전부, 2024). 인구감소 혹은 지방소멸에 대한 논의를 전개하는 과정에서 인구감소의 수준을 측정하기 위한 지표로 연구자나 단체에서 설정한 변수를 활용하였으나, 정부가 공식적으로 인구감소지역 지정을 인구감소지수를 활용하여 공식적으로 명명했다는 점에서 의의가 있다(정주원·이아라, 2022). 주목할 부분은 행정안전부가 인구감소지역으로 지정된 지방자치단체에 대해 행정적, 경제적 지원을 추진하고 있는데, 지방자치단체가 인구감소 원인을 직접 진단하고 지역의 특성에 부합하는 계획을 수립하는 경우, 정부가 국고보조사업 등 재정지원을 포함한 특례 부여 등과 같은 제도적 지원을 시행하고 있다는 점이다. 이와 같은 인구감소지역의 지정은 인구감소가 심각한 지역에 대해 집중적인 행정적, 재정적 지원과 대응에 긍정적인 영향을 미치기 때문에 중요한 정책적 수단으로 볼 수 있다(김민영·이소영, 2023).

한편, 지방소멸대응기금은 지역 주도의 지방소멸 대응 사업 추진을 위한 재정적 지원으로 광역 15개 및 기초 107개로 총 122개 지방자치단체가 대상이다. 기초자치단체의 경우 투자계획 평가에 따라 차등적으로 배분되고 있는데, 지방소멸 대응을 위한 사업을 발굴과 지방자치단체 여건에 부

합하는 투자계획의 자율적 수립을 유도하는 동시에 투자계획에 대한 투자를 목적으로 하고 있다(행정안전부, 2024). 지방소멸대응기금은 정부가 직면한 지역격차 및 지방소멸 문제에 대처하기 위해서 중앙의 재원을 지방으로 이전하는 대안으로 도입되었는데, 지역격차 및 지방소멸 등에 대한 효과적 대응을 위한 사업에 포괄보조금 형식으로 재정을 지원하는 재원으로 설계되었다는 점이 특징이다. 이에 더하여, 지방소멸대응기금은 각 지방자치단체가 수립한 정책적 계획을 평가하여 우수 지역에 대해 차등적으로 배분되고 있다. 이와 같은 지방소멸대응기금은 지방소멸을 효과적으로 대응하기 위한 정책대안으로 평가되고 있다(신유호, 2024).

인구감소지역 지원 특별법은 지역이 인구감소와 지방소멸 문제를 효과적으로 대응하고, 이를 국가가 행정적, 재정적으로 지원하기 위한 제도적 기반이다. 인구감소지역에 대해 행정적, 재정적 특례를 지원하기 위한 근거로 지역주도 인구감소지역 대응계획 수립, 중앙 및 지방자치단체와 지방자치단체간 협력 강화, 지역 특성을 고려한 지원, 인구감소지역 특례, 인구감소지역 등에 대한 조사, 지원, 관리 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 특히, 인구감소지역을 위한 교부세에 관한 규정을 포함하고 있다(행정안전부, 2024). 인구감소 수준이 상대적으로 높고, 지역의 면적 대비 인구 비율이 타지역에 비해 낮아 지역발전의 가능성 낮고 낙후 정도가 심한 지역에 대한 지원을 위한 법적 근거라는 점에서 의의가 있다(김현호·이제연·김도형, 2021). 환언하자면, 인구감소지역 특별법은 인구감소지역의 활성화를 위해 지방 교부세 지원, 생활인구 확대 지원, 주민 및 지역 역량 강화, 중장년 정착지원, 생활환경 및 경관의 개선, 보육, 교육, 의료, 주거 및 교통 그리고 문화기반 등을 개선 할 수 있는 지원 근거를 제시하고 있다는 점에서 의의가 있다(조진우, 2023).

고향사랑 기부제도³⁾는 지역간 인구 및 재정격차 문제를 해소하고 지역간 균형발전을 위해 시행된 제도로 기부자가 특정 지방자치단체를 지정하여 기부하면 답례품 및 세제 혜택을 받을 수 있는 제도이다. 고향에 대한 건전한 기부문화 조성, 지역경제의 활성화 그리고 지역균형발전을 목적으로 하고 있다. 다소 열악한 지방재정을 보완하고 지역경제의 활성화를 도모하기 위한 정책적 대안의 하나로 평가되고 있다(유보람·박지영·신두섭, 2024; 행정안전부, 2024).

3. 지방소멸 대응 정책에 대한 지방 공무원 인식

지방소멸에 관한 지방 공무원의 인식은 지방소멸과 관련된 직접적인 문제 인식보다는 지역간 균형발전의 필요성, 행정구역 통합에 관한 논의, 인구감소 및 고령화에 대한 대응, 지역 경쟁력의 확보 등과 같은 지역사회의 사회문제 인식과 해법의 창출에 초점을 두고 있다. 이는 지방소멸에 관한 인식 부재하거나 상대적으로 약한 것이 아니라, 지방소멸의 본질과 유관한 복잡한 지역사회의 문제와 지방자치단체의 정책적 방향을 다양한 유형으로 인식하고 있는 것으로 볼 수 있다(남창우·최화식, 2005; 소진광·황경수·현성욱, 2010; 정문기·박성호, 2011; 이재원·양기용, 2014; 최중

3) 고향사랑 기부금에 관한 법률(2024. 8. 21)에 따르면 고향사랑 기부금은 지방자치단체가 주민복지 증진 등의 용도로 활용하기 위해서 재원을 마련하고, 이를 위해 지방자치단체의 주민이 아닌 자로부터 자발적으로 제공받거나 모금을 통해 취득하는 금전을 의미한다. 해당 제도는 지역경제를 활성화하고 중국적으로 지역균형발전을 도모하기 위한 정책적 수단으로 볼 수 있다.

민, 2018; 우양호·홍미영, 2019; 이혜원·김상민, 2024). 따라서, 지방 공무원의 지방소멸에 관한 관점을 통해서 다양한 영역의 문제가 복합적으로 배태되어 있다는 점을 살펴볼 수 있으며(박진우·김다운, 2019; 강인호·박성진, 2020), 이를 해결하기 위한 대안의 산출은 지방자치단체뿐만 아니라 지역주민, 중앙정부, 민간단체 등 다양한 행위자의 적극적 참여가 전제될 필요가 있다는 점을 시사하고 있다(오민지·안선민, 2022; 염대봉·강인호, 2023; 이석환, 2024; 장선화, 2024). 다만, 지방 공무원의 인식이 증장기적 차원에서 지방소멸의 근원적이면서도 본질적인 문제를 해결하기 위한 해법의 창출에 직접적으로 영향을 미치는 것으로 볼 수는 없다. 지방소멸의 복잡한 특성과 전개 그리고 이에 대응하기 위한 전략적인 정책수단 창출의 도모와 그 실효성의 확보는 전술한 바와 같이 다양한 행위자간 참여가 전제되어야 하기 때문이다(하혜수, 2017; 주상현, 2021; 김남욱, 2022). 또한, 지방소멸에 영향을 미치는 요인이 교육, 일자리, 의료, 중앙정부 정책의 특성, 재정자립도, 고령인구의 비율 등 사회경제적 요인과 정책 요인 등과 같이 다양하게 제시되고 있다(김지영·길상혁·정문기, 2022). 이에 따라 지방 공무원의 특성과 인식을 활용한 지방소멸의 예방과 대응은 한계가 존재할 수 밖에 없다. 현재 우리나라의 지방자치와 지방분권의 여건상 중앙정부의 강력한 정책적, 제도적 영향력과 제한된 지방자치단체의 권한 및 책임 그리고 역량 등의 현실적 상황은 지방소멸 대응이 지방자치단체의 단독적 행위 및 활동 등에 한계가 존재할 수 밖에 없다는 점을 시사하고 있다. 그럼에도 불구하고 지방소멸에 대응하는 일련의 과정에서 지방자치단체를 비롯한 지방 공무원의 지방소멸 관련 정책과 행정적 조치 등에 대한 공감과 순응을 유도하는 부분은 중요한 위치를 점하고 있다. 지방소멸 대응 정책과 행정적인 대처가 결과적으로 지방자치단체와 지방 공무원의 협조와 참여 등에 따라 성패가 여부가 좌우될 수 있기 때문이다(김관보·채경진·손호중, 2013; 정주용·남태우, 2014; Anderson, 1984).

한편, 정책효과는 정책에 대한 지방 공무원 소속에 따른 인식 차이 혹은 지역적 특성으로 인하여 상이할 수 있다. 사무배분, 권한이양, 지방분권의 수준, 지역단위에서 시행되는 정책의 효과성 등이 광역 및 기초자치단체 소속 여부에 따라 상이하게 인식하거나 발생하고 있다. 광역 및 기초자치단체간 관계를 비롯한 상호작용 그리고 각 지방자치단체의 입장과 전략 등에 따라 동일한 정책에 대해 인식 차이가 발생할 수 있으며, 나아가 이러한 정부간 인식 차이의 발생과 그 심화 정도를 완화하기 위한 정책적 대안이 제시되고 있다(조일형·정성영·권기현, 2013; 김창진·정도효·홍성우, 2019; 구주영, 2021; 이영라·신상준, 2021). 이러한 논의의 연장선상에서 지방소멸 정책과 그 효과성에 관한 인식의 차이와 정도 등은 지방 공무원 소속 차이에 따라 발생할 가능성이 존재하고 있다. 중앙정부가 추진 중인 중인 인구감소 지역의 지정, 지방소멸대응기금, 인구감소지역 지원 특별법 그리고 고향사랑기부제 등과 같은 정책적 활동에 대해 각 지방자치단체가 직면하고 있는 상황과 역량 등에 따라 인식의 차이가 존재할 여지가 있으며, 일선에서 정책을 형성하고 집행하는 각 지방자치단체 소속 공무원 역시 지역적 특성과 책임 및 권한, 지방소멸 정책에 대한 관점 등에 따라 인식의 차이가 발생 가능성을 배태하고 있다.

4. 선행연구 분석

전반적으로 지방소멸에 관한 선행연구의 주요 경향을 살펴보면, 다수의 선행연구가 지방소멸과 관련된 다양한 차원의 개념과 현황 등을 제시하고 이에 대한 해법을 제안하고 있다. 지방소멸 관련 선행연구를 크게 지방소멸에 대응하기 위한 법적(김원중, 2020; 2021; 김동균, 2023; 최철호, 2023), 재정적(류영아, 2022; 이태호·엄태호, 2022; 임태경, 2024), 정책적 활동 및 행정적 대응(하혜수, 2017; 김현호·이제연·김도형, 2021; 문병효, 2021; 주상현, 2021; 임동진, 2022; 김정식·임예린·허형조, 2023; 신호철·오창석·정경훈, 2023; 이대웅·김화연, 2024)을 비롯하여 지방소멸의 부정적인 영향 및 유형화(고문익·김걸, 2021; 김지현, 2023; 이명애, 2023; 이민주·김슬기·김의준, 2023; 장문현, 2023; 김성진·여옥경, 2024) 등을 시도한 연구로 구분할 수 있다.

먼저 지방소멸에 대응하기 위한 전략과 대안을 법제도적 관점에서 접근하고 있다(김원중, 2020; 2021; 김동균, 2023; 최철호, 2023). 다만, 선행연구는 지방소멸을 예방하고 대응하기 위한 노력의 일환으로 복합적인 차원에서 법적, 제도적 개선의 필요성과 대안 등을 제시하였다. 지방소멸 대응을 위해서 지방행정체제개편, 인구감소 지역에 대한 지원특별법, 지역상생발전 및 지방소멸대응기금의 개선 등과 관련된 법적, 제도적 개선의 필요성을 제시하고 있다. 전반적으로 급격한 인구감소를 완화하는 동시에 지방소멸에 대한 탄력적 대응을 위한 기금 운용의 개선 등이 법적, 제도적 차원의 대안으로 제시되고 있다.

사실, 지방소멸을 대처하기 위한 법적, 제도적 차원의 노력과 정책적 활동의 전개는 재정적 요인과 밀접한 연관성을 형성하고 있기 때문에, 법적 혹은 제도적 개선과 관련된 선행연구는 지방소멸 대응을 위한 재정적 차원의 연구와 독립적으로 존재하고 있지 않다. 하지만, 재정적인 측면에서 지방소멸의 현황과 해법을 논의한 선행연구는 주로 지방소멸 관련 기금의 도입 현황 및 개선방향을 비롯하여 지방자치단체에 대한 재정적 지원, 그리고 배분 효과 등을 분석하고 있다(류영아, 2022; 이태호·엄태호, 2022; 임태경, 2024).

다음으로, 지방소멸 예방하고 대응하기 위한 정책적 활동 및 행정적 조치 등과 관련된 연구들은 공통적으로 지방소멸의 현황과 그 심각성을 제시하면서, 이러한 문제를 해결하기 위한 정책적 노력의 다원화와 복합적인 행정적 조치의 필요성 및 중요성을 제시하였다. 종합적이고 적극적인 출산장려정책, 지역의 균형발전을 위한 정책, 지역의 자립적 성장의 유도와 조건의 형성, 복잡한 사회환경에 대응하기 위한 지방자치제도의 질적 개선, 지방소멸의 원인을 사회적, 경제적 측면에서 분석하고 중장기적으로 지역간 격차를 해소하기 위한 대안 등이 선행연구를 통해 분석 및 제안되었다(하혜수, 2017; 김현호·이제연·김도형, 2021; 문병효, 2021; 주상현, 2021; 임동진, 2022; 김정식·임예린·허형조, 2023; 신호철·오창석·정경훈, 2023; 이대웅·김화연, 2024).

이에 더하여, 지방소멸 현상을 지역적 사례를 통해 분석하는 한편 지방소멸의 발생 요인과 지방소멸의 부정적인 영향 및 그 유형을 실증적으로 제시한 선행연구가 존재하고 있다(고문익·김걸, 2021; 김지현, 2023; 이명애, 2023; 이민주·김슬기·김의준, 2023; 장문현, 2023; 김성진·여옥경, 2024). 지방소멸의 심각성에 따른 유형화와 재생가능 지역, 지방소멸에 영향을 미치는 인구 및 지

역적 특성과 같은 사회적 요인, 특정 지역의 지방소멸 가능성의 진단과 대안을 제시하는 선행연구가 존재하고 있다. 지방소멸의 현황 및 유형이 다양하게 존재하고 있어 이에 대한 처방의 기준이 상이할 수 있다는 점과 지방소멸에 미치는 영향 요인을 다양한 영향 요인이 상호작용을 통해 지방소멸의 심화에 영향을 미치고 있다는 점이 제시되고 있다. 이와 같은 선행연구는 결과적으로 지방소멸의 복잡한 이면을 보여주고 있으며 이에 수반되는 정책적 처방 및 수단 역시 복합적이라는 점을 시사하고 있다.

선행연구의 논의 및 경향 등을 종합한다면, 지방소멸의 현황 및 해법과 정책적 활동 및 행정적 조치 등을 복합적으로 제시하고 있다는 점에서 주요한 의의가 있다. 다만, 지방소멸에 관한 선행연구의 흐름에 더하여 지방 공무원의 인식 차원에서 지방소멸을 접근할 필요가 있다. 선행연구에서 제시된 지방소멸에 관한 논의와 그 해법 및 대안 등의 제시는 현 상황에 대한 진단과 정책적 대안 및 행정적 대응의 차원에서 분석되었는데, 일선에서 직접적으로 정책적 활동을 전개하고 관련 행정 수단과 지방소멸에 관한 문제점을 실질적으로 체감하고 있는 지방 공무원의 인식에 대한 분석과 논의 등과 관련된 연구는 제한적이다. 따라서, 현재 국가적 차원에서 시행 중인 다양한 차원의 지방소멸과 관련된 정책적 대응 및 행정적 조치 그리고 이들의 효과성에 관한 지방 공무원의 인식 분석을 시도할 필요가 있다. 다. 또한, 지방소멸의 현황을 포함한 정책적 효과성 그리고 그 영향 요인에 대한 연구가 제한적으로 시도되고 있을 뿐만 아니라 정책의 대상 및 시행의 주체인 지방 공무원의 인식에 관한 연구 역시 소수에 그치고 있다. 무엇보다도 지방소멸과 관련 정책에 대한 광역 및 기초자치단체 공무원간 인식의 차이가 존재할 수 있어, 소속에 따른 인식의 차이와 그 의의를 분석할 필요가 있다.

Ⅲ. 연구모형 설정 및 연구설계

1. 연구모형 구성

본 연구는 지방 공무원이 인식하는 지방소멸 대응 정책의 효과성에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 이를 위해 지방소멸 대응 정책의 효과성은 중앙정부 및 지방자치단체의 대응으로 구성한 한편, 지방소멸 대응 정책은 고향사랑 기부제도, 지방소멸대응기금 그리고 인구감소지역에 대한 보통교부세 확대로 구성하였다. 독립변수는 정책의 효과성 혹은 성과 등에 영향을 미칠 수 있는 변수로 구성하여, 정부간 정보공유, 지방자치단체 지방소멸 대응, 지방소멸 정책 주도권의 배분, 그리고 지방소멸에 대한 심각성 인식으로 구성하였다. 즉, 지방소멸의 상황에 대응하는 일련의 과정에서 지방 공무원의 정부간 정보공유, 지방자치단체의 지방소멸 대응, 지방소멸 정책 주도권의 배분 그리고 지방소멸의 심각성에 대한 인식이 결과적으로 종속변수인 중앙 및 지방자치단체의 대응과 정책 효과성에 미치는 영향을 분석하고자 하였다. 이때, 지방 공무원을 광역 및 기초자치체로 구분하여, 소속에 따른 효과성 인식의 차이를 분석하였다. 이를 위해 광역 및 기초자치체 소

속 여부를 조절변수로 구성하였다.

본 연구의 변수간 영향력을 분석하기 위한 연구모형을 설정하고자 변수간 관계와 그 이론적 논의를 다음과 같이 전개하고자 한다. 먼저, 정부 혹은 기관간 정보공유는 정책의 효과성을 비롯한 정부성과에 긍정적인 영향을 미치고 있으며, 이러한 정부간 정보공유의 특성과 영향력은 다수의 선행연구를 통해 제시되고 있다. 이는 정부간 정보공유가 원활하게 진행된다면 정책 효과성이 향상될 수 있다는 점을 의미한다(명승환·최영훈·허철준, 2007; 박정훈·오정미, 2009; 이종구·김태진, 2014; 이민호, 2015; 구주영, 2024b). 지방소멸 대응 정책 역시 해당 정책의 형성 및 시행 과정에서 정부 혹은 기관간 정보공유의 필요성이 강조되고 있다. 지방소멸 대응이 국가적으로 시행되고 있는 핵심적인 정책적 대안의 일종으로 시행되고 있지만, 결국 지방소멸 대응의 주체와 대상인 지방자치단체의 협력과 참여가 필요한 상황이다. 이때 지역사회의 지방소멸적 특성과 현안을 비롯한 정책수요의 탐색 및 발굴 그리고 그 대상을 선정하는 작업의 과정에서 정부 혹은 기관간 정보공유가 시행될 수 밖에 없다. 특히 지방소멸 대응 정책의 형성과 집행의 과정에서 정보공유의 필요성 및 관리의 중요성은 지속적으로 제시되고 있다(김현호·이제연·김도형, 2021; 선정원, 2021; 김지영·길상혁·정문기, 2022; 주상현, 2023; 김재훈, 2024). 지방소멸 관련 정책 중 고향사랑 기부제도, 지방소멸대응기금, 그리고 보통교부세의 확대는 중앙정부의 일방적인 추진보다 지방자치단체의 협력과 참여가 강조되고 있는 한편, 해당 정책의 성패는 정부간 협력 특히 정보공유의 차원에서 그 중요성이 조명되고 있다(류영아, 2022; 황이경·김남철, 2023; 조진우, 2023; 신유호, 2024). 이러한 논의를 고려한다면, 결국 중앙정부 및 지방자치단체의 지방소멸 대응과 정책효과는 정부간 정보공유로부터 긍정적인 영향을 받을 수 있다.

다음으로 지방자치단체의 지방소멸 대응 수단과 정책주도권의 배분 차원에서 지방소멸 대응 정책 효과성에 미치는 영향 요인을 도출할 수 있다. 이는 정책의 효과성에 미치는 영향 요인을 정책적 지원과 정책과정 참여 차원에서 접근한 것으로, 지방소멸 정책의 효과성 역시 정책적 지원과 일련의 정책과정에 대한 주도권의 배분에 따라 상이할 수 있다는 점을 의미한다. 공공문제를 해결하기 위한 대안을 산출하는 과정에서 정부의 정책적 관심 및 지원을 포함한 전문성, 그리고 협력 체계에 대한 참여의 보장과 권한의 부여 등은 다수의 선행연구를 통해 그 중요성이 부단하게 강조되었다. 즉, 중앙정부 혹은 지방자치단체의 정책문제에 대한 높은 관심 및 지원, 전문지식 및 기술의 보유, 정책형성 및 시행을 위한 다양한 수준의 인적, 물적 자원의 확보 그리고 협력적 거버넌스 형성과 운영 과정에 참여할 수 있는 기회의 보장 및 권한의 부여는 결과적으로 정책 효과성 향상에 긍정적인 영향을 미치는 요인으로 제시되고 있다(하혜수·양기용, 2002; 소순창, 2006; 김선아·김민영·김민정·박성민, 2013; 유수동·정성훈, 2016; 김혜정, 2017). 이와 같은 논의의 연장선상에서 지방소멸 대응의 효과성을 접근한다면, 비록 소수의 선행연구가 존재하고 있으나 일반적으로 지방소멸 정책에 대한 지원 및 참여의 중요성과 필요성을 강조하고 있다. 지방소멸을 단순히 특정 지역의 문제에 한정하여 단편적인 해법을 제시하는 수준을 넘어 국가적 혹은 범사회적 협력 및 관심이 필요한 상황이며 지방소멸 대응을 위한 높은 수준의 전문성 향상과 자원의 지원 그리고 지방소멸 대응을 위한 협력체계의 형성과 참여가 보장된 경우, 지방소멸 대응의 정책적 효과성이 향상

될 수 있을 것으로 보인다(구형수 외, 2018; 김현호·이제연·김도형, 2021; 김남욱, 2022; 정선화, 2024). 무엇보다도 지방소멸의 정책적 문제를 해석하고 진단하며 처방하기 위한 공식적 주체 중 하나가 지방자치단체 소속 공무원이라는 점(최무현·김영우, 2010; 장인봉, 2013; 구주영, 2024a)에서 지방 공무원의 지방소멸 대응 및 정책적 인식의 중요성이 강조될 수 밖에 없다. 또한 지방 공무원이 지방소멸 대응을 위한 중앙 및 상위지방자치단체의 적극적 지원과 정책과정에 대한 참여의 보장을 긍정적으로 인식할 때 정책순응의 관점에서 지방소멸 정책의 효과성 역시 긍정적으로 인식할 수 있을 것으로 보인다(전성만·유법민, 2020). 앞에서 기술한 다양한 지방소멸 정책 중 고향사랑 기부제도, 지방소멸대응기금 그리고 인구감소지역에 대한 보통교부세 확대는 중앙정부의 기획과 지방자치단체의 호응 및 협력과 참여 등이 보장될 필요가 있다는 점이 제시되고 있다(문병효, 2021; 류영아, 2022; 주상현, 2023; 김상근·강명길, 2024; 이현정, 2024).

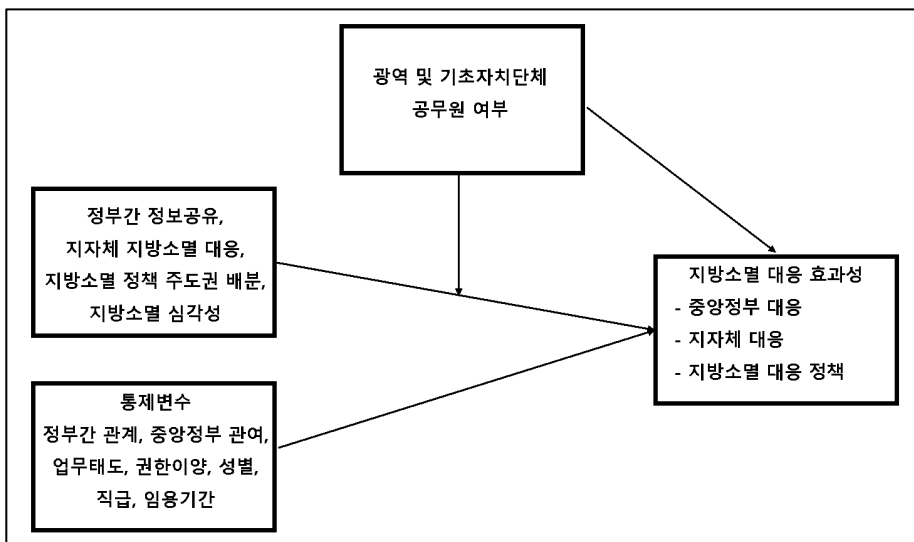
한편, 정책문제에 대한 공무원의 인식에 따라 정책 및 행정적 조치의 효과성이 상이하게 인식될 수 있다(김종래, 2011; 성시경, 2013; 송성화·전영한, 2015). 이는 국가적 차원 혹은 지역사회 차원에 도래한 정책문제를 해결하기 위한 대안의 산출이 필요한 상황에서 정책문제에 대한 공무원의 인식 정도에 따라 정부의 정책 및 행정적 대처의 전개와 이에 대한 인식 정도가 상이할 수 있다는 점을 시사한다. 이와 마찬가지로 공무원이 지방소멸의 문제를 심각하게 인식한다면, 지방소멸을 해결하기 위한 정책의 수준과 행정적 대응의 방향 및 정도 그리고 정부 개입의 필요성 등을 인식할 가능성이 높다. 고향사랑 기부제도, 지방소멸대응기금, 그리고 인구감소지역을 위한 보통 교부세 확대 등과 같은 지방소멸 정책의 효과성이 중앙정부의 정책적 개입과 중앙 주도적 집행 등에 따라 산출 혹은 개선되는 것이 아니라, 지방 공무원의 지역사회에 대한 현안 인식과 참여 그리고 협력 등이 전제될 필요가 있다는 점이 제시되고 있다(고문익, 2021; 문병효, 2021; 류영아, 2022; 권용선, 2023; 김동균, 2023; 주상현, 2023; 신유호, 2024).

공무원 소속에 따른 정책 효과성 인식 차이를 살펴보면, 다수의 선행연구에서 이미 공무원 소속 즉 중앙 및 지방 혹은 광역 및 기초 소속에 따른 인식 차이를 분석하여 이에 대한 정책적 시사점을 제시하고 있다. 공무원의 소속에 따라 업무, 사무배분, 권한 및 책임, 정책환경, 법적 및 제도적 여건 그리고 기관의 역량 등이 상이하기 때문에 정책효과 역시 차별적으로 인식할 수 있으며, 이러한 인식 차이는 정책의 도입과 시행이 기관의 성격, 지역적 특성과 현안, 법적 및 제도적 그리고 관리적 차원 등을 복합적으로 고려하여 시도될 필요가 있다는 점을 시사하고 있다(김경주, 2013; 이석환, 2014; 유수동·전성훈, 2016; 이영라·신상준, 2021). 주목할 부분은 본 연구의 조절변수로 활용한 광역 및 기초자치단체 소속에 따른 공무원 인식 차이는 전술한 바와 같이 각 지방자치단체의 특수한 일면에 따라서 정책의 효과성 인식 차원에서 상이하게 발생하고 있다는 점이다(구주영, 2024a). 이는 광역 및 기초자치단체 공무원의 법적 및 제도적 특성을 비롯하여, 담당 업무와 사무배분 등에 따라 발생한 차이로 볼 수 있다. 즉, 광역 및 기초자치단체는 각각 독립된 법인격을 보유한 수평적 관계로 해석할 수 있지만 광역자치단체가 기초자치단체에 대한 지휘 및 감독권을 보유하고 있고, 무엇보다도 각 자치단체가 수행하는 사무유형 차이, 인구규모의 차이 등으로 인하여 양자간 질적 격차가 존재하고 있어, 이에 따라 광역 및 기초자치단체간 혹은 공무원의 소속에 따

라 상이한 특성을 보이고 있다(박찬영·이지은·이수영, 2015; 최창호·강형기·이민규, 2022). 지방소멸 대응과 관련 정책 또한 광역 및 기초자치단체 소속 공무원 여부에 따라 상이한 인식을 보일 수 있으며, 소속에 따라 정보간 공유, 정책수단, 그리고 정책 주도권 배분에 따라 그 정도가 다를 수 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 보다 구체적으로 살펴보면, 지방소멸의 현상 및 정도, 이에 대응하기 위한 정책적 활동과 행정적 조치 등에 대한 공무원간 인식의 차이는 지방소멸을 정책과 행정의 차원에서 지역적 특성, 지방소멸 관련 정보의 보유 정도, 인구 규모, 정책적 우선 순위, 예산의 확보 정도, 기관장의 리더십 및 가치관, 지방자치단체의 역량, 정책 참여 기회의 보장 등에 따라 발생할 수 있다(하혜수, 2017; 박진우, 2018; 주상현, 2021; 남수연, 2023; 신호철·오창석·정경훈, 2023; 이민주·김슬기·김의준, 2023; 장문현, 2023; 채지민·임승빈, 2023; 이석환, 2024). 본 연구에서 지방소멸 정책으로 제시한 고향사랑 기부제도, 지방소멸대응기금, 인구감소지역을 위한 보통교부세 확대의 개선점으로 각 지역별 현안 및 특수성 등의 반영이 제시되고 있다는 점(김현호·이제연·김도형, 2021; 류영아, 2022; 김동균, 2023; 조진우, 2023; 황이경·김남철, 2023; 신우호, 2024) 역시, 지역별 지방소멸 현상과 문제점 그리고 정책적 활동과 행정적 조치 등에 대해 광역 및 기초자치단체 소속 공무원간 인식 차이가 존재할 가능성을 보여주는 방증이다.

마지막으로 통제변수를 살펴보면, 지방 공무원이 정부간 관계와 중앙정부의 관여에 따라 정책의 효과성을 상이하게 인식할 수 있고, 정책과정에서 업무태도가 긍정적이고 정보의 질이 긍정적이며 권한이양의 정도를 긍정적으로 인식할수록 정책효과성을 긍정적으로 인식할 수 있다(이영안·이홍재, 2009; 왕재선·문정욱, 2013; 구주영, 2020; 윤선일·이규민·구주영, 2022). 따라서 본 연구의 통제변수는 정부간 관계, 중앙정부의 관여, 업무태도, 정보의 질, 권한이양을 비롯하여 성별과 직급 그리고 임용기간으로 구성하여, 이들이 지방소멸 정책 효과성에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 이러한 논의를 종합하여 연구 분석틀을 설정한다면 다음의 <그림1>과 같다.

<그림 1> 연구 분석틀



2. 자료수집 방법 및 변수 측정

본 연구는 중앙 및 지방자치단체 소속 공무원 1500명을 대상으로 2023년 7월 31일부터 9월 30일까지 전국적으로 정부간 관계에 대해 실시한 설문조사 자료를 활용하였다⁴⁾. 특히, 해당 설문자료는 2022년부터 시행된 지방자치법 전부 개정, 지방소멸 및 정보공유, 그리고 다양한 분야의 정부간 관계에 대한 중앙 및 지방자치단체 소속 공무원의 인식을 조사하였다. 정부간 관계의 경우 전반적인 정부간 관계에 대한 인식을 비롯하여, 기능, 재정, 인사, 정부간 관여 그리고 정부간 협력 및 분권조정제도 등에 대한 공무원의 인식을 조사하였다. 모집단은 전술한 바와 같이 2023년 우리나라의 중앙부처 및 지방자치단체에 소속된 공무원이며 비례층화표본추출 방법을 활용하였다(김다니, 2023).

종속변수인 중앙정부 및 지방자치단체 대응은 지방소멸 대응에 대한 효과성으로 구성하였다. 중앙정부의 지방소멸 대응의 경우 지방소멸 문제에 대한 중앙정부의 대응 효과성으로 구성하였고 지방자치단체 대응은 지방자치단체의 대응 수준 효과성으로 구성하였다. 공무원의 인식은 정부성과, 정책의 개선 방향의 도출, 정책과정의 문제점 전반 등과 같은 정책 효과성을 비롯한 행정적 대응의 타당성을 측정하는 주요한 요인으로 활용되고 있다(최무현·조창현, 2008; 송성화·전영한, 2015; 유수동·정성훈, 2016; 윤정우, 2021). 특히, 지방 공무원의 경우 정부간 관계, 정부 성과 및 정책 효과성, 역량 등에 대해 중앙 공무원과 상이하게 인식할 뿐만 아니라 다른 지방자치단체 소속 공무원과 상이한 인식을 보이고 있다는 점을 주목할 필요가 있다(정철현·임상규, 2012; 조일형·정성영·권기현, 2013; 김지영, 2020; 구주영, 2019; 2024a). 지역의 특수한 일면을 정책에 반영하고 행정적 대응을 시행하는 일련의 과정에서 지방 공무원의 현황에 대한 인식의 중요성이 부각되고 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서, 지방 공무원이 인식하는 지방소멸 문제에 대한 정부의 대응 효과성을 중앙정부와 지방자치단체의 대응 효과성으로 이원화하여 측정을 시도하였다.

지방소멸과 관련된 다양한 정책 중에서 고향사랑 기부제도, 지방소멸대응기금 그리고 보통교부세 확대를 종속변수로 구성하였다. 이들은 행정안전부가 지방소멸에 대응하기 위해 시행 중인 주요 정책으로 인구감소지역에 대한 인구유입, 재정적 한계의 보완, 지역간 불균형 및 다양한 분야의 격차 완화 등을 목표로 하고 있다(행정안전부, 2024). 고향사랑 기부제도, 지방소멸대응기금 그리고 인구감소지역에 대한 보통교부세 확대 정책의 실질적인 효과와 한계 등에 대한 복합적인 관점이 상존하고 있는 상황이기 때문에(김동균, 2023; 조진우, 2023; 황이경·김남철, 2023; 신유호, 2024), 지방소멸 대응 정책 효과성 역시 다양한 차원에서 제시되고 해석될 수 있다. 특히 지역사회가 당면한 문제를 직접적으로 확인 및 진단하고 정책적 대안을 창출하여 시행하는 주요한 공식적 주체이며, 상황에 따라 지역의 혁신을 주도할 수 있는 주체가 지방 공무원이라는 점을 고려할 때(최무현·김영우, 2010; 장인봉, 2013; 구주영, 2021), 지방소멸 대응 정책에 대한 지방 공무원의 효과성 인식 측정이 필요할 것으로 보인다. 무엇보다도, 지방소멸 정책의 대상은 지역주민뿐만 아니

4) 본 연구는 한국행정연구원의 설문자료(2023)를 활용하였고, 한국행정연구원 연구자로 관리규칙에 따라 사용허가를 받았음(2024).

라 정책의 실질적인 집행과 개선점 도출 등을 시행하는 주체가 지방 공무원이기 때문에, 지방소멸 대응 정책의 효과성 측정 차원에서 지방 공무원의 인식이 분석될 필요가 있다. 이에 따라, 지방 공무원의 고향사랑 기부제도, 지방소멸대응기금 그리고 인구감소지역에 대한 보통교부세 확대 인식을 측정 문항으로 활용하였다.

독립변수는 정책의 효과성에 영향을 미칠 수 있는 정부간 정보공유, 지방소멸 대응 수단 인식, 정책과정 참여시 주도권의 배분으로 구성하였다. 또한, 정책문제의 질적 특성 혹은 심각성이 정책 효과성에 미칠 수 있는 부정적인 영향을 고려하여 지방소멸에 대한 심각성 인식으로 구성하였다(하혜수·양기용, 2002; 박정훈·오정미, 2009; 고경훈, 2010; 김동훈, 2022; 임동진, 2022). 이에 따라 정부간 공유의 경우 중앙부처간, 중앙부처와 지방자치단체간, 지방자치단체간으로 구성된 한편 지방소멸 정책 주도권의 배분은 지방소멸 대응에 대한 정책결정, 정책집행, 그리고 추진성과 평가로 구성하였고, 지방소멸 심각성은 소속 지방자치단체의 지방소멸에 대한 문제의 심각성으로 구성하였다. 지방자치단체의 지방소멸 대응의 경우, 지방소멸 문제에 대한 지역사회 구성원의 관심, 지방소멸 대응을 위한 전문성과 자원의 확보 정도, 정부간 협력 및 지원 그리고 정책참여 등의 중요성을 고려하여(문병효, 2021; 주상현, 2023; 김상근·강명길, 2024). 지방자치단체의 지방소멸 대응에 대한 측정문항은 지방소멸 대응 관심, 지방소멸 대응을 위한 전문지식 및 기술, 대응자원, 상위정부의 지원 확보, 지방소멸 대응에 대한 협력 체계 참여권으로 구성하였다. 이에 더하여 본 연구의 조절변수인 지방 공무원의 소속은 광역 및 기초자치단체 여부로 구성하였다. 조절변수는 지방 공무원의 소속에 따른 인식을 분석하기 위해, 광역자치단체와 기초자치단체로 구분하였고, 광역자치단체=1, 기초자치단체=0으로 설정하였다.

통제변수는 정부간 협력 및 관계, 중앙정부의 관여 및 권한배분, 업무만족도, 그리고 정보만족도 등이 정책의 효과성에 미치는 영향력을 고려하여(이영안·이홍재, 2009; 왕재선·문정욱, 2013; 구주영, 2020; 윤선일·이규민·구주영, 2022), 정부간 관계, 중앙정부 관여, 업무태도, 정보의 질, 권한이양으로 구성하였다. 정부간 관계는 각 중앙 및 지방 공무원의 각 정부간 관계에 대한 인식, 중앙정부 관여는 자치입법, 조직, 인사, 그리고 자치재정에 대한 관여, 업무태도는 중앙을 비롯한 광역 및 기초자치 공무원의 인식으로 구성하였다. 정보의 질은 정보의 적시적 공유, 정보의 정확성, 신뢰성, 완전성, 그리고 유용성에 대한 공무원의 인식으로 구성하였다. 이에 더하여 성별, 직급 그리고 임용기간을 통제변수로 추가하였다. 정부간 관계는 중앙정부와 광역자치단체간, 중앙정부와 기초자치단체간, 광역자치단체간, 광역자치단체와 소속 기초자치단체간 그리고 기초자치단체간 관계로 구성하였고 중앙정부의 관여는 자치입법, 조직, 인사, 자치재정에 대한 관여로 구성하였다. 업무태도는 중앙부처 소속 국가공무원, 광역 및 기초자치단체 소속 지방공무원의 업무에 대한 태도, 정보의 질은 기관간 적시적 공유, 정보의 정확성, 신뢰성, 완전성 그리고 유용성으로 구성하였으며 권한이양은 중앙정부와 지방자치단체간 권한이양의 정도로 구성하였다. 이에 더하여 성별은 남성=1, 여성=0, 직급은 1급=1, 2급=2, 3급=3, 4급=4, 5급=5, 6급=6, 7급=7, 8급=8, 9급=9으로 설정하였고, 임용기간은 1년 미만=1, 1년 이상 5년 미만=2, 5년 이상 10년 미만=3, 10년 이상 15년 미만=4, 15년 이상 20년 미만=5, 20년 이상=6으로 설정하였다.

각 설문 문항별 평균 및 표준편차를 살펴보면 종속변수인 중앙정부 대응(평균 2.12 / 표준편차 0.99)과 지방자치단체 대응의 경우 평균(평균 2.72 / 표준편차 0.88)이 약 2점대로 분석되어 각 중앙 및 지방자치단체 대응에 대한 지방 공무원의 인식이 다소 부정적인 것으로 확인되었다. 지방소멸 관련 정책은 고향사랑 기부제도가 평균 2.59, 표준편차 0.99, 지방소멸대응기금은 평균 3.08, 표준편차 0.96, 인구감소지역을 위한 보통교부세확대가 평균 3.32, 표준편차 0.96으로 분석되어 고향사랑 기부제도에 대한 지방 공무원의 인식이 약 2점대로 부정적인 것으로 확인되었다. 반면 지방소멸대응기금과 보통교부세 확대는 약 3점대로 확인되어 보통 정도의 인식을 보였다. 독립변수인 정부간 정보 공유의 경우 중앙부처간은 평균 2.77, 표준편차 0.74, 중앙부처와 지방자치단체간 평균 2.58, 표준편차 0.81, 지방자치단체간은 평균 2.99, 표준편차 0.83으로 분석되었다. 정부간 공유의 각 항목에 대해서 지방 공무원들은 다소 부정적인 인식을 보였다. 지방자치단체의 지방소멸 대응 준비 정도의 경우 지방소멸 대응에 대한 관심이 평균 3.01, 표준편차 0.99인 점을 제외하고 모두 평균 약 2점대의 인식을 보였다. 즉, 지방소멸 대응을 위한 전문지식 및 기술(평균 2.63 / 표준편차 0.91), 자원(평균 2.58 / 표준편차 0.91), 상위정부 지원의 확보(평균 2.48 / 표준편차 0.92) 그리고 협력체에 대한 참여권(평균 2.59 / 표준편차 0.87)이 평균 약 2점대로 지방소멸 대응을 위한 다양한 수단의 준비 정도에 대해 지방 공무원들이 다소 부정적으로 인식하고 있었다. 이에 더하여 지방 공무원은 지방소멸 정책 주도권의 배분을 전반적으로 중앙정부가 주도할 필요가 있다고 인식하고 있었다. 즉, 지방소멸 정책과정에서 정책결정(평균 2.81 / 표준편차 1.01), 정책집행(평균 2.99 / 표준편차 1.02) 그리고 정책의 추진성과 평가(평균 2.84 / 표준편차 0.96)를 평균 약 2점대로 인식하고 있어, 지방소멸 관련 정책과정의 주도권을 지방보다 중앙정부가 보유할 필요가 있는 것으로 인식하고 있었다. 마지막 독립변수인 지방자치단체의 지방소멸 문제에 대한 심각성은 평균 3.74, 표준편차 1.19로 보통 정도로 인식하고 있었다. 통제변수인 정부간 관계, 중앙정부 관여, 업무태도 그리고 정보의 질에 대한 지방 공무원 인식을 살펴보면, 정부간 관계의 경우 중앙 및 광역자치단체간 관계가 평균 3.02, 표준편차 0.82, 중앙 및 기초자치단체간 관계가 평균 2.76, 표준편차 0.94, 광역자치단체간 관계가 3.08, 표준편차 0.78, 광역자치단체와 관할 기초자치단체간 관계 평균 3.29, 표준편차 0.91, 기초자치단체간 관계가 평균 3.43 표준편차 0.82로 확인되었다. 이들 중 중앙정부와 기초자치단체간 관계가 평균 약 2.76으로 다소 부정적인 것으로 인식하고 있었다. 자치입법(평균 3.25 / 표준편차 0.87), 조직(평균 3.43 / 표준편차 0.89), 인사(평균 3.08 / 표준편차 0.88) 그리고 자치재정(평균 3.77 / 표준편차 0.85)에 관한 중앙정부의 관여는 평균 약 3점대로 보통 정도의 인식을 보여주고 있다. 업무태도는 중앙부처 국가공무원을 평균 2.61, 표준편차 0.91, 광역자치단체 공무원을 평균 3.14, 표준편차 0.84, 그리고 기초자치단체 공무원을 평균 3.66 표준편차 0.77으로 인식하고 있었다. 특히 중앙부처 국가공무원의 업무태도를 다소 부정적으로 인식하고 있었다. 정보의 질에 대한 지방 공무원 인식의 경우 적시적 공유(평균 2.76 / 표준편차 0.79), 정확성(평균 2.97 / 표준편차 0.76) 그리고 완전성(평균 2.88 / 표준편차 0.73)을 부정적으로 인식하고 있는 반면에 신뢰성(평균 3.18 / 표준편차 0.77)과 유용성(평균 3.30 / 표준편차 0.78)은 보통 정도로 인식하고 있었다. 각 설문 문항 중에서 5점 척도로 구성된 문항에 대해 탐색적 요인

분석과 주성분 분석을 시행하였고 신뢰도 분석을 시행하여 크론바하 알파 값을 분석하였다. 각 문항별 요인적재량은 약 0.6 이상, 크론바하 알파 값은 0.7 이상으로 확인되어 변수 구성에 대한 문제는 부재한 것으로 확인되었다.

〈표 1〉 설문 구성과 변수 측정

구분	설문항목	평균	표준편차	요인적재량	α	
종속변수	중앙정부 대응	지방소멸 문제에 대한 중앙정부의 대응 효과성	2.12	0.99	-	-
	지자체 대응	소속 지역의 지방소멸 문제에 대한 지방자치단체의 대응 수준 효과성	2.72	0.88	-	-
	지방소멸 정책	고향사랑 기부제도	2.59	0.99	0.7316	0.7162
		지방소멸대응기금	3.08	0.96	0.8783	
인구감소지역 지역을 위한 보통교부세 확대		3.32	0.96	0.7862		
독립변수	정부간 정보 공유	중앙부처 간	2.77	0.74	0.8439	0.7848
		중앙부처와 지방자치단체간	2.58	0.81	0.8720	
		지방자치단체간	2.99	0.83	0.7956	
	지자체 지방소멸 대응	지방소멸 대응에 대한 관심	3.01	0.99	0.7010	0.8943
		지방소멸 대응을 위한 전문지식과 기술	2.63	0.91	0.8963	
		지방소멸 대응을 위한 자원	2.58	0.91	0.8856	
		지방소멸 대응을 위한 상위수준 정부의 지원 확보	2.48	0.92	0.8644	
		지방소멸 대응 지방소멸 대응 협력체계에 대한 참여권	2.59	0.87	0.8571	
	지방소멸 정책 주도권 배분	지방소멸 대응 정책결정	2.81	1.01	0.9170	0.8673
		지방소멸 대응 정책집행	2.99	1.02	0.9123	
		지방소멸 대응 추진성과 평가	2.84	0.96	0.8358	
	지방소멸 심각성	소속 지방자치단체의 지방소멸 문제의 심각성	3.74	1.19	-	-
	조절변수	소속	① 광역자치단체=1, ② 기초자치단체=0			
	정부간 관계	정부간 관계	중앙정부와 광역자치단체간 관계	3.02	0.82	0.8333
중앙정부와 기초자치단체간 관계			2.76	0.94	0.7676	
광역자치단체간 관계			3.08	0.78	0.7862	
광역자치단체와 관할 기초자치단체간 관계			3.29	0.91	0.7701	
기초자치단체간 관계			3.43	0.82	0.6307	
중앙정부 관여	중앙정부 관여	자치입법에 관한 관여	3.25	0.84	0.7041	0.7754
		조직에 관한 관여	3.43	0.89	0.8620	
		인사에 관한 관여	3.08	0.88	0.7813	
		자치재정에 관한 관여	3.77	0.85	0.7390	
업무태도	업무태도	중앙부처 국가공무원	2.61	0.91	0.7454	0.6278
		광역자치단체 지방공무원	3.14	0.84	0.8790	
		기초자치단체 지방공무원	3.66	0.77	0.6404	
정보의 질	정보의 질	기관 간 정보의 적시적 공유	2.76	0.79	0.6909	0.8460
		기관 간 공유되는 정보의 정확성	2.97	0.76	0.8296	
		기관 간 공유되는 정보의 신뢰성	3.18	0.77	0.8598	
		기관 간 공유되는 정보의 완전성	2.88	0.73	0.7961	
		기관 간 공유되는 정보의 유용성	3.30	0.78	0.7587	
권한이양	중앙정부와 지방자치단체간 권한이양의 정도	2.91	0.85	-	-	
성별	① 남성=1, ② 여성=0					
직급	① 1급=1, ② 2급=2, ③ 3급=3, ④ 4급=4, ⑤ 5급=5, ⑥ 6급=6, ⑦ 7급=7, ⑧ 8급=8, ⑨ 9급=9					
임용기간	① 1년 미만=1, ② 1년 이상 5년 미만=2, ③ 5년 이상 10년 미만=3, ④ 10년 이상 15년 미만=4, ⑤ 15년 이상 20년 미만=5, ⑥ 20년 이상=6					

IV. 분석결과

1. 기초통계 분석

본 연구는 지방소멸에 대한 지방 공무원의 인식과 함께 광역 및 기초자치단체 소속 공무원간 인식을 분석하고자 1500명의 공무원 중에서 증양부처 소속 공무원을 제외하고 지방자치단체 948명이 응답한 설문자료를 활용하였다. 948명의 지방 공무원 중에서 기초자치단체 소속 공무원은 778명(82.07%), 광역자치단체 소속 공무원은 170명(17.93%)으로 분석되었다. 설문에 참여한 지방 공무원 중에서 기초자치단체 소속 공무원의 비율이 다소 높은 것으로 확인되었다.

연령의 경우 20대 30명(3.06%), 30대 116명(12.23%), 40대 224명(23.62%), 50대 497명(52.42%), 60대 2명(0.21%)으로 확인되어 50대 공무원의 비율이 가장 높았으며 60대 공무원의 비율이 제일 낮았다. 40대 공무원 비율의 경우 지방 공무원의 약 23%의 비율을 차지하고 있어 20대와 30대에 비해 높은 비율을 보였다. 40대 및 50대 공무원의 비율이 높다는 점에서 정부간 관계의 현실적인 상황을 확인할 수 있을 것으로 보인다. 즉, 장기간 동안 다양한 분야의 행정 및 정책적 현상과 대응 및 조치 혹은 지방자치단체의 운영 및 관리 현상 등을 경험한 공무원의 인식을 확인할 수 있다는 점에서 의의가 있다.

임용 기간은 1년 미만 3명(0.32%), 1년 이상 5년 미만 80명(8.44%), 5년 이상 10년 미만 49명(5.17%), 10년 이상 15년 미만 89명(9.39%), 15년 이상 20년 미만 119명(12.55%), 20년 이상 608명(64.14%)으로, 20년 이상 근무한 지방 공무원의 비율이 제일 높았으며 1년 미만 공무원의 비율이 제일 작은 것으로 분석되었다. 20년 이상의 근무한 지방 공무원의 비율이 제일 높기 때문에 본 연구의 지방자치 및 정부 간 관계 전반에 대한 인식을 현실적으로 확인할 수 있을 것으로 보인다. 직급은 4급 4명(0.42%), 5급 272명(28.69%), 6급 503명(53.06%), 7급 115명(12.13%), 8급 41명(4.32%), 9급 13명(1.37%)으로 분석되었다.

〈표 2〉 표본의 인구통계학적 특성

	구분	빈도(명)	비율(%)
성별	남성	487	51.37
	여성	461	48.63
연령	20대	30	3.06
	30대	116	12.23
	40대	224	23.62
	50대	497	52.42
	60대 이상	2	0.21
	소속	기초자치단체	778
	광역자치단체	170	17.93

임용기간	1년 미만	3	0.32
	1년 이상 5년 미만	80	8.44
	5년 이상 10년 미만	49	5.17
	10년 이상 15년 미만	89	9.39
	15년 이상 20년 미만	119	12.55
	20년 이상	608	64.14
직급	4급	4	0.42
	5급	272	28.69
	6급	503	53.06
	7급	115	12.13
	8급	41	4.32
	9급	13	1.37

2. 상관관계 분석

상관관계분석 결과를 살펴보면, 먼저 종속변수인 중앙정부 대응, 지방자치단체 대응 그리고 지방소멸 정책은 통계적으로 유의한 양의 상관관계를 형성하고 있었다($p < 0.01$). 종속변수와 독립변수간 상관관계의 경우 지방 공무원의 소속은 종속변수인 중앙정부 대응, 지방자치단체 대응 그리고 지방소멸 정책과 통계적 유의성이 확인되지 않았다. 이와 달리, 정부간 정보 공유, 지방자치단체의 지방소멸 대응, 지방소멸 정책 주도권의 배분은 종속변수와 통계적으로 유의한 양의 상관관계를 형성하고 있었다($p < 0.01$). 지방소멸의 심각성은 중앙 및 지방자치단체 대응과 통계적으로 유의한 음의 상관관계를 보였으나 지방소멸 정책과 통계적으로 유의한 양의 상관관계를 형성하고 있는 것으로 분석되었다($p < 0.01$). 다음으로 독립변수간 상관관계를 살펴보면, 정부간 정보 공유와 지방자치단체 소멸 대응 그리고 주도권 배분이 통계적으로 유의한 양의 상관관계를 형성한 반면($p < 0.01$), 정부간 정보 공유와 지방 소멸 심각성 및 소속의 경우 상관관계의 통계적 유의성이 확인되지 않았으며 지자체 소멸 대응과 주도권 배분 및 지방소멸 심각성간 통계적으로 유의한 양의 상관관계가 확인되었다($p < 0.05$). 이외의 독립변수간 상관관계의 통계적 유의성은 부재했다.

한편 통제변수간 상관관계는 정부간 관계와 지방소멸 심각성간 통계적으로 유의한 상관관계가 부재한 반면에 정부간 관계 및 이외의 변수간 상관관계는 통계적으로 유의한 양의 상관관계가 존재했다. 중앙정부의 관여와 중앙 및 지자체 대응, 지자체 지방소멸 대응, 주도권 배분, 소속 그리고 정부간 관계간 상관관계가 통계적으로 유의하지 않았으며 업무태도는 중앙정부 관여와 통계적으로 유의한 상관관계가 확인되지 않았다. 정보의 질은 지방소멸 심각성, 소속 그리고 중앙정부 관여 사이에 통계적으로 유의한 상관관계가 확인되지 않았으며 권한이양은 주도권 배분, 지방소멸 심각성, 소속간 통계적으로 유의한 상관관계가 부재했으며 성별의 경우 모든 변수와 통계적으로 유의한 상관관계가 부재한 것으로 분석되었다.

〈표 3〉 상관관계분석 결과

변수	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)
(1)	1															
(2)	.5013 **	1														
(3)	.2474 **	.2967 **	1													
(4)	.3596 **	.2988 **	.4118 **	1												
(5)	.3806 **	.5207 **	.3370 **	.3945 **	1											
(6)	.1511 **	.1788 **	.2573 **	.2040 **	.2565 **	1										
(7)	-.0968 **	-.1037 **	.1284 **	-.0190	.0694 *	.0134	1									
(8)	-.0412	-.0179	.0204	-.0502	.0204 *	.0265	.0271	1								
(9)	.1640 **	.2240 **	.2437 **	.3629 **	.2601 **	.1249 **	.0565	.0761 *	1							
(10)	-.0568	-.0359	.0951 **	-.0726 *	-.0304	.0379	.0946 **	.0602	.0064	1						
(11)	.1833 **	.2065 **	.2661 **	.3800 **	.2604 **	.1117 **	.0701 *	.0816 *	.5783 **	.0313	1					
(12)	.2490 **	.2006 **	.3636 **	.5407 **	.2686 **	.1802 **	.0043	-.0042	.3635 **	-.0201	.3653 **	1				
(13)	.2079 **	.1892 **	.0975 **	.2158 **	.1863 **	.0001	.0269	-.0526	.1515 **	-.0890 **	.1422 **	.1821 **	1			
(14)	-.0099	-.0083	.0135	-.0059	.0133	.0056	.0803 *	.0862 **	-.0129	.0991 **	.0336	-.0070	-.0815 *	1		
(15)	-.0643 *	-.0662 *	-.0693 *	.0569	-.0544	-.0393	.0101	-.3667 **	.0022	-.0846 **	-.0323	-.0199	.0909 **	-.1130 **	1	
(16)	.0634	.0611	.0367	-.0266	.0212	.0248	-.0617	-.0321	-.0317	.0345	-.0433	.0123	-.0684 *	.0936 **	-.6279 **	1

*p<0.05, **p<0.01

(1) 중앙정부 대응, (2) 지자체 대응, (3) 지방소멸 정책, (4) 정부간 정보 공유, (5) 지자체 지방소멸 대응, (6) 지방소멸 정책 주도권 배분, (7) 지방소멸 심각성, (8) 소속, (9) 정부간 관계, (10) 중앙정부 관여, (11) 업무태도, (12) 정보의 질, (13) 권한 이양, (14) 성별, (15) 직급, (16) 임용기간

3. 다중회귀 분석

먼저 본 연구의 직접효과를 살펴보면, 각 정부간 정보의 공유는 중앙정부의 지방소멸 대응 효과성(Coef.=.293, p<.01)과 지방자치단체의 지방소멸 대응 효과성(Coef.=.085, p<.1)에 대해 통계적으로 유의한(+)의 영향을 미치고 있었다. 또한, 지방소멸 정책에 대한 효과성에 통계적으로 유의한(+)의 영향을 미치고 있었다(Coef.=.272, p<.01). 지방 공무원이 각 정부간 정보공유를 원활하다고

인식할수록 중앙정부 및 지방자치단체의 지방소멸 대응 효과성을 긍정적으로 인식하고 있었으며 지방소멸 대응 정책에 대한 효과성 역시 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 분석되었다. 지방소멸이 사회적 난제라는 점을 고려할 때, 이에 대응하기 위해 다양한 행정부처의 참여와 협력 등이 요구되고 있는 현 시점에서 정부간 정보 공유의 중요성 역시 강조되고 있다. 사회적 난제를 근본적으로 해결하는 부분에 한계가 존재할 수 있지만, 이를 대응하는 일련의 과정에서 정부간 협력이 정보 공유를 통해 시행되는 측면이 존재하고 있다. 따라서, 지방 공무원의 정보 공유에 대한 원활성 인식이 지방소멸 대응의 효과성과 정책의 효과성에 미치는 긍정적인 영향력은 지방소멸에 대응하는 일련의 과정에서 정부간 정보공유의 중요성을 지지하는 분석결과로 볼 수 있다(명승환·최영훈·허철준, 2007; 박정훈·오정미, 2009; 이종구·김태진, 2014; 이민호, 2015).

지방자치단체의 지방소멸 대응 즉 지방 공무원이 지방소멸 대응에 대한 준비 정도를 긍정적으로 인식할수록 중앙정부 대응의 효과성(Coef.=.336, $p<.01$)과 지방자치단체 대응의 효과성(Coef.=.516, $p<.01$) 그리고 지방소멸 정책 효과성(Coef.=.148, $p<.01$)을 긍정적으로 인식하고 있었다. 지방자치단체가 지방소멸에 대응하기 위해서 지방소멸에 대한 관심, 전문지식과 기술 및 자원의 준비, 상위 수준 정부의 지원 확보와 정책 참여권의 보장에 대한 준비 정도를 긍정적으로 인식할수록 중앙정부와 지방자치단체의 지방소멸 대응 효과성을 긍정적으로 인식하고 있었으며, 지방소멸 대응 정책 역시 지방소멸 대응에 대한 준비를 긍정적으로 인식할수록 그 효과성을 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이와 같은 분석결과는 앞에서 제시한 지방자치단체의 대응이 지방소멸 정책의 효과성 향상에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 점을 지지하고 있다(구형수 외, 2018; 김현호·이제연·김도형, 2021; 김남욱, 2022; 정선화, 2024). 다수의 지방자치단체와 지방 공무원이 지방소멸에 대한 위기감을 인식하고 있는 상황에서 지방소멸에 대응하기 위한 정책적 수단의 준비가 중앙 및 지방자치단체의 대응 효과성과 정책효과성 인식에 통계적으로 긍정적인 영향을 미치고 있다는 점에서 지방소멸 대응을 위한 행정적, 정책적 수단의 준비가 필요할 것으로 해석된다.

지방소멸 정책과 관련하여 중앙 및 지방자치단체에 대한 주도권 배분의 경우, 중앙정부 및 지방자치단체 대응 효과성에 대해 통계적으로 유의한 영향을 미치고 있지 않았으나 지방소멸 정책 효과성에 대해 통계적으로 유의한 (+)의 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었다(Coef.=.112, $p<.01$). 지방소멸과 관련된 정책과정 특히 정책결정, 정책집행 그리고 그 성과에 대한 평가를 지방자치단체가 주도할 필요가 있다고 인식할수록 정책의 효과성을 긍정적으로 인식하고 있는데, 이는 선행 연구의 논의를 지지하고 있는 것으로 확인되었다(하혜수·양기용, 2002; 소순창, 2006; 김혜정, 2017). 지방 공무원이 지방소멸 관련 정책과정 전반을 지방자치단체가 주도하는 경우 지방소멸 관련 정책의 효과성을 긍정적으로 인식하고 있다는 점은 향후 지방소멸과 관련된 다양한 성격의 정책을 형성하고 집행하며 평가하는 일련의 과정에서 지방자치단체의 적극적 참여와 협력이 필요하다는 점을 시사하고 있다.

지방 공무원이 소속된 지방자치단체의 지방소멸 심각성은 중앙정부의 대응 효과성(Coef.=-.092, $p<.01$)과 지방자치단체의 대응 효과성(Coef.=-.103, $p<.01$)에 대해 통계적으로 유의한 (-)의 영향을 미치고 있었다. 각 지역에서 발생하고 있는 지방소멸의 현상과 관련하여 그 정도를 심각하다고 인

식하지 않을수록 대응의 효과성을 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 볼 수 있다. 현재 소속 지역에서 발생하고 있는 지방소멸의 정도가 심각하지만 중앙 및 지방자치단체의 개입 및 대응 그리고 조치 등의 효과성을 긍정적으로 인식하고 있어 이와 관련하여 향후 각 정부별 정책적 조치 및 행정적 대응 등에 대한 연구가 추가될 필요가 있을 것으로 보인다. 이와 달리 지방소멸을 심각하다고 인식할수록 정책적 효과성을 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 분석되어(Coef.=.070, $p<.01$), 이 부분 역시 향후 추가적인 분석과 논의가 필요할 것으로 보인다.

지방 공무원의 소속은 중앙정부 대응의 효과성에 대해 통계적으로 유의한 영향을 미치고 있었는데(Coef.=-.153, $p<.1$), 기초자치단체 공무원일수록 중앙정부의 대응을 효과적으로 인식하고 있었다. 이외의 종속변수인 지방자치단체의 대응 효과성과 지방소멸 정책은 통계적 유의성을 확인할 수 없었다. 주목할 부분은 지방 공무원 중에서 기초자치단체 소속 공무원이 상대적으로 지방소멸 관련 정책 효과성을 긍정적으로 인식하고 있다는 점이다. 기초자치단체 소속 공무원이 지방소멸 정책의 효과성을 긍정적으로 인식하고 있다는 점은 비록 지방소멸 대응에 대한 정책적 한계가 지적되고 있으나, 중앙정부의 대응이 일부 기초자치단체에서 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 볼 수 있다.

광역 및 기초자치단체 소속 여부에 따른 조절효과 분석결과를 살펴보면, 광역자치단체 공무원일수록 지방소멸의 심각성이 중앙정부 대응에 통계적으로 유의한 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 인식하고 있었다. 이는 광역자치단체 소속 공무원일수록 지방소멸을 심각하게 인식할수록 중앙정부의 대응 효과성을 부정적으로 인식하고 있는 것으로 볼 수 있다(Coef.=.125, $p<.1$). 이 밖에 정부간 정보공유, 지자체 지방소멸 대응, 지방소멸 정책 주도권 배분이 종속변수에 미치는 영향에 대한 소속기관의 조절효과는 통계적으로 유의하지 않았다. 또한, 기초자치단체 공무원일수록 지자체 지방소멸 대응을 긍정적으로 인식할수록 지자체 대응 효과성을 부정적으로 인식하고 있었으며(Coef.=-.172, $p<.1$), 기초자치단체 공무원일수록 지방소멸 정책 주도권을 지방에 배분해야 한다고 인식할수록 지자체 대응 효과성을 부정적으로 인식하고 있었다(Coef.=-.125, $p<.1$). 이와 달리 각 독립변수가 지방소멸 정책에 미치는 영향에 대한 소속 기관의 조절효과는 통계적으로 유의하지 않았다. 이러한 소속기관의 조절효과를 종합할 때, 결국 광역 및 기초자치단체 소속 여부에 따라서 지방소멸의 심각성이 중앙정부 대응 효과성에 미치는 영향을 상이하고 인식하고 있었고, 지자체 지방소멸 대응과 지방소멸 정책 주도권 배분 역시 소속 기관에 따라 지자체 대응에 미치는 영향을 상이하게 인식하고 있는 것으로 분석되었다(하혜수, 2017; 박진우, 2018; 주상현, 2021; 남수연, 2023; 신호철·오창석·정경훈, 2023; 이민주·김슬기·김의준, 2023; 장문현, 2023; 채지민·임승빈, 2023; 이석환, 2024). 이는 지방소멸과 관련된 정책적 활동과 행정적 대응 등에 대해 지방 공무원이 일관적으로 인식하고 있는 것이 아닌 광역 또는 기초자치단체 소속 여부에 따라 상이하게 인식하고 있는 것으로 볼 수 있으며 이러한 인식 차이의 완화와 지역적 실정에 부합하는 지방소멸 대응이 필요하다는 점을 방증하고 있다.

마지막으로 통제변수를 살펴보면, 정부간 관계는 지방자치단체의 대응(Coef.=.089, $p<.1$), 중앙정부의 관여(Coef.=.114, $p<.01$)와 정보의 질(Coef.=.193, $p<.01$)은 정책 효과성에 통계적으로 유의

한 (+)의 영향을 미치고 있었다. 또한, 권한이양은 중앙(Coef.=.133, p<.01), 및 지방자치단체의 대응(Coef.=.089, p<.01),에 통계적으로 유의한 (+)의 영향을 미치고 있었다. 직급은 중앙정부의 대응에 통계적으로 유의한 영향을 미치고 있었으나(Coef.=.006, p<.05), 이와 달리 업무태도, 성별, 그리고 임용기간은 종속변수에 대해 통계적으로 유의한 영향을 미치고 있지 않았다.

〈표 4〉 다중회귀분석 결과

변수	중앙정부 대응 효과성				지자체 대응 효과성				지방소멸 정책				
	Model1		Model2		Model3		Model4		Model5		Model6		
	Coef. (S.E.)	β	Coef. (S.E.)	β	Coef. (S.E.)	β	Coef. (S.E.)	β	Coef. (S.E.)	β	Coef. (S.E.)	β	
독립 변수	정부간 정보 공유	.293 (.055) ***	.197	.281 (.061) ***	.189	.085 (.046) *	.064	.053 (.051)	.040	.272 (.041) ***	.234	.272 (.046) ***	.234
	지자체 지방소멸 대응	.336 (.041) ***	.262	.369 (.045) ***	.288	.516 (.035) ***	.455	.547 (.038) ***	.480	.148 (.031) ***	.147	.157 (.034) ***	.156
	지방소멸 정책 주도권 배분	.039 (.033)	.035	.052 (.036)	.047	.040 (.028)	.040	.063 (.030) **	.064	.112 (.0250) ***	.129	.107 (.028) ***	.123
	지방소멸 심각성	-.092 (.024) ***	-.111	-.119 (.026) ***	-.143	-.103 (.020) ***	-.139	-.102 (.022) ***	-.137	.070 (.018) ***	.108	.070 (.020) ***	.108
	소속 (ref.=기초)	-.153 (.086) *	-.059	-.156 (.479)	-.060	-.099 (.072)	-.043	.503 (.401)	.218	-.017 (.065)	-.008	.083 (.364)	.041
상호 작용	정부간 정보 공유*소속	-	-	.039 (.114)	.042	-	-	.135 (.095)	.166	-	-	.001 (.087)	.001
	지자체 지방소멸 대응*소속	-	-	-.160 (114)	-.174	-	-	-.172 (.095) *	-.210	-	-	-.064 (.087)	-.089
	지방소멸 정책 주도권 배분*소속	-	-	-.050 (.088)	-.060	-	-	-.125 (.074) *	-.168	-	-	.032 (.067)	.049
	지방소멸 심각성*소속	-	-	.125 (064) *	.195	-	-	-.037 (.054)	-.066	-	-	-.006 (.049)	-.013
통제 변수	정부간 관계	-.022 (.055)	-.014	-.021 (.055)	-.014	.089 (.046) *	.065	.090 (.046) *	.066	.018 (.042)	.015	.019 (.042)	.016
	중앙정부 관여	-.028 (.043)	-.019	-.036 (043)	-.024	-.002 (.036)	-.002	-.000 (.036)	-.000	.114 (.032) ***	.098	.113 (.032)	.098
	업무태도	.038 (.056)	.024	.039 (.056)	.025	.035 (.047)	.025	.036 (.047)	.026	.060 (.043)	.049	.059 (.043)	.049
	정보의 질	.063 (.057)	.038	.064 (058)	.039	-.020 (.048)	-.014	-.014 (.048)	-.010	.193 (.043) ***	.151	.196 (.044)	.153

권한이양	.133 (.035) ***	.114	.138 (.035) ***	.119	.089 (.029) ***	.086	.085 (.029) ***	.082	-.006 (.026)	-.007 (.026)	-.007 (.026)	-.008
성별 (ref.=여성)	.003 (.058)	.001	.011 (.058)	.005	.000 (.048)	.000	-.000 (.048)	-.000	-.021 (.044)	-.013	-.021 (.044)	-.013
직급	-.100 (.050) **	-.085	-.097 (.050) *	-.083	-.057 (.041)	-.054	-.058 (.041)	-.055	-.054 (.038)	-.059	-.054 (.038)	-.059
임용기간	.006 (.030)	.008	.009 (.030)	.012	.011 (.025)	.016	.010 (.025)	.015	.002 (.022)	.004	.001 (.022)	.003
상수	.702 (.510)	-	.679 (.516)	-	1.095 (.427) **	-	1.028 (.432) **	-	.382 (.022)	-	.372 (.393)	-
F	21.74		17.14		33.43		26.19		27.69		21.14	
R ²	.2323		.2386		.3175		.3238		.2782		.2787	
Adj R ²	.2216		.2247		.3080		.3114		.2682		.2656	
N	948											

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

V. 결론 및 정책적 시사점

본 연구는 중앙 및 지방자치단체의 지방소멸 대응과 지방소멸 정책 효과성에 영향을 미치는 요인을 지방 공무원의 인식 측면에서 도출하는 한편, 광역 및 기초자치단체 소속 공무원의 인식 차이를 분석하였다. 이를 위해 지방 공무원이 인식하는 정부간 정보 공유, 지방자치단체 지방소멸 대응, 지방소멸 정책 주도권의 배분, 그리고 지방소멸 심각성이 중앙 및 지방자치단체의 지방소멸 대응과 정책 효과성에 미치는 영향을 분석하였고, 광역 및 기초자치단체 공무원의 인식 차이를 분석하기 위해 소속을 조절변수로 구성하였다. 실증분석을 바탕으로 지방소멸 대응과 정책에 관한 정책적 시사점을 제시한다면 다음과 같다.

먼저, 지방소멸 대응 과정을 비롯한 지방소멸 정책의 시행 과정에서 다양한 공식적 행위자간 지방소멸 관련 정보와 정책정보 등의 공유가 필요할 것으로 보인다. 지방소멸의 문제가 지역적 문제 뿐만 아니라 국가적 차원의 정책난제라는 점에서, 이에 대응하기 위한 지방소멸 관련 정보의 공유와 정책정보의 공유가 지방소멸 대응 및 정책 시행 과정에서 필요할 것으로 보인다. 특히, 고향사랑 기부제도, 지방소멸대응기금 그리고 보통교부세의 확대 등은 지역적 상황에 대한 정보를 근간으로 시행되고 있기 때문에 정책 효과성 제고를 위해 정책의 형성과 시행 등에 대한 부서간 긴밀한 정보 공유가 필요하다. 지방소멸과 같은 고도의 정책문제를 해결하기 위한 일련의 과정에서 정부간 협력과 협조의 경우 역동적인 정치적, 전략적 과정의 특성을 내재할 수 있기 때문에 정보의 공유가 제한적일 수 있어, 이에 대한 조치도 강구할 필요가 있다.

다음으로, 지방소멸의 대응과 정책 효과성 향상을 위해 지방자치단체의 지방소멸 대응 수단에

대한 중앙 및 지방자치단체 차원의 전략적 관리가 필요하다. 중앙 및 지방자치단체의 지방소멸 대응과 지방소멸 정책의 효과성 향상은 지방자치단체의 협력과 적극적인 참여 그리고 고도의 역량 확보 등이 전제될 필요가 있다. 즉, 지방자치단체 차원에서 볼 때 지방자치단체가 높은 수준의 지방소멸 대응 역량을 보유한 경우 지방소멸의 대응과 정책이 실효성을 확보할 수 있다는 점에서 지방자치단체의 협력, 참여 그리고 역량 확보의 중요성은 중국적인 의미를 갖는다. 무엇보다도 지방자치단체가 지방소멸 문제에 대한 관심을 비롯한 전문지식과 기술 그리고 다양한 인적 및 물적자원을 확보하는 동시에 중앙정부와 상급자치단체의 지원 및 지방소멸 정책 과정에 대한 참여가 보장되는 경우 지방소멸 대응 및 정책의 실효성이 향상될 것으로 보인다. 다만, 비록 지방소멸이 국가적 차원의 정책난제로 볼 수 있지만, 지역별로 지방소멸에 대한 정책문제적 인식과 정책적 의사결정의 우선순위, 지방소멸 상황에 관한 인식 등이 상이할 수 있고, 지방소멸의 문제점을 심각하게 인식하는 지역의 경우 이에 대처하기 위한 정책적 활동과 행정적 조치 등을 위한 역량의 정도가 상이하어, 궁극적으로 지방소멸 문제 대응과 관련된 역량에 심각한 격차가 존재할 수 있다. 따라서, 지방소멸의 대응과 정책은 지방자치단체의 대응 역량과 지역적 격차 및 변화 등을 고려한 지방소멸 대응 전략에 대한 관리가 필요하다.

셋째, 지방소멸 대응과 정책과정에 지방자치단체의 참여 기회 및 보장의 확대와 지방자치단체가 주도하는 지방소멸에 대한 행정적 대응과 정책적 활동을 보장할 필요가 있다. 국가적 차원의 지방소멸 대응과 관련 정책의 형성 및 시행과정에서 지방자치단체의 참여와 기회 등을 보장하지 못한다면 지방자치단체의 정책에 대한 협력과 적극적인 참여 등을 기대할 수 없다. 이와 같은 지방자치단체의 지방소멸 관련 정책과정과 행정적 대응 등에 대한 참여의 보장은 지방자치단체의 협력과 협조를 유인하고, 중국적으로 지방자치단체의 정책순응을 확보할 수 있다는 점에서 유의미하다. 이에 더하여, 지방자치단체가 지역사회에 도래한 지방소멸의 문제와 그 심각성을 진단하고, 지역적 현안과 특수성에 부합하는 다양한 차원의 행정적 조치와 정책적 활동 등을 전개할 수 있는 여건이 법적, 제도적으로 마련될 필요가 있다. 또한, 지방자치단체의 국가적 차원의 지방소멸 정책과정에 대한 참여를 보장하고, 각 지역별 지방소멸의 심각성을 반영한 지방의 정책이 산출될 수 있도록 중앙정부의 지원과 협조 역시 필요한 것으로 보인다.

마지막으로 광역 및 기초자치단체의 특성에 부합하는 지방소멸의 대응이 전개되어야 한다. 지방소멸에 대한 각 지방자치단체의 관점과 현안 그리고 역량 및 정책적 우선순위 등은 상이할 수 있다. 다만, 이러한 상이성을 광역 및 기초자치단체로 이원화하여 지방 공무원의 인식을 분석한 결과, 광역자치단체 공무원일수록 지방소멸의 심각성이 중앙정부 대응 효과성에 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 인식하고 있다는 점을 고려할 때 광역자치단체 공무원은 지방소멸의 문제를 심각하게 인식하고 있으면서도 중앙정부 차원의 대응을 부정적으로 인식하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이에 더하여, 기초자치단체 공무원일수록 지방소멸을 심각하게 인식할수록 지방자치단체의 대응 효과성을 부정적으로 인식하고 있었으며, 지방소멸 정책의 주도권을 지방에 배분해야 한다고 인식할수록 지방자치단체의 대응 효과성을 낮은 것으로 인식하고 있었다. 즉, 광역 및 기초자치단체 소속 여부에 따라서 중앙정부의 대응 필요성을 상이하게 인식하고 있을 뿐만 아니라, 지방

자치단체 대응 효과성 역시 기초자치단체 공무원이 상대적으로 부정적으로 인식하고 있었다. 지방소멸 대응이 반드시 중앙 혹은 지방자치단체 차원에서 편중적으로 시행하기보다 지방소멸 대응의 특성과 여건에 따라 중앙 및 지방자치단체의 대응 주도권 또는 권한과 책임 등을 상이하게 부여할 필요가 있다. 지방소멸을 대응하는 과정에서 중앙정부의 차원에서 시행할 대응이 존재하는 반면, 지방자치단체 특히 광역 혹은 기초자치단체의 차원에서 시행될 대응이 존재할 수 있어, 이와 같은 특수한 상황이 지방소멸의 효과성 관리 차원에서 고려될 필요가 있다.

본 연구의 한계점을 살펴보면, 본 연구의 설문 문항이 광역 및 기초자치단체 소속 공무원에 대한 문항으로 한정되어 있어, 지방 공무원의 인식을 대상으로 분석을 시행하였다. 지방소멸의 대응 및 정책 효과성의 중요성에 대한 다양한 이해관계자가 존재할 수 있다는 점을 고려하여, 향후 지역주민과 공무원 또는 중앙 및 지방 공무원간 인식 차이를 추가적으로 분석할 필요가 있다. 또한, 지방소멸 대응과 정책에 대한 지역주민, 중앙 및 지방 공무원의 인터뷰를 통해 정책시행 과정에서 발생한 문제점과 개선점의 도출이 추가적으로 필요할 것으로 보이며, 다양한 지방소멸 정책 시행 이후 인구감소지역의 추가적인 인구유출 혹은 인구유입, 수도권 집중 현상의 완화 등에 관한 분석이 중장기적으로 필요할 것으로 보인다. 특히, 고향사랑 기부제도, 지방소멸대응기금 그리고 보통교부세의 확대 등은 현재 시행 중인 정책이기 때문에 정책적 성패를 단정하기 어렵기 때문에 중장기적인 정책효과와 분석과 평가가 필요하며, 이러한 사항을 반영한 지속적인 정책적 관리에 관한 연구 역시 시도될 필요가 있다.

참고문헌

- 강근복·권향원·김재관·박근후·박정택. (2022). 「정책학」, 대영문화사.
- 강인호·박성진. (2020). 지방 소도시의 스마트 축소를 위한 협력적 거버넌스 체계 구축을 위한 시론적 연구. 「한국공공관리학보」, 34(4): 279-300.
- 고경훈. (2010). 지방자치단체 정책형성 요인에 관한 연구: K시의 공무원의 인식 및 행태를 중심으로. 「한국정책연구」, 10(1): 73-96.
- 고문익. (2021). 「한국의 지방소멸위험지수 분석과 시사점」. 한국교원대학교 사회교육학과 지리학 전공 석사논문.
- 고문익·김결. (2021). 한국의 지방소멸위험에 대한 설명인자 연구. 「한국도시지리학회지」, 24(1): 17-27.
- 구주영. (2019). 인사관리가 공무원의 역량과 성과 인식에 미치는 영향: 기관유형의 조절효과를 중심으로. 「지방정부연구」, 23(1): 53-82.
- 구주영. (2020). 중앙정부와 지방정부간 관계 영향 요인에 관한 연구: 중앙정부의 관여, 재정적 영향력, 그리고 인사교류에 관한 중앙 및 지방공무원 인식 차이 비교를 중심으로. 「지방행정연구」, 34(4): 3-38.
- 구주영. (2021). 지방행정기관의 재난관리 역량이 자연재난의 피해 경감에 미치는 영향-광역시와

- 도의 비교를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 33(3): 255-282.
- 구주영. (2024a). 지방공무원의 사무배분 인식에 관한 영향요인 분석: 기관유형의 조절효과를 중심으로. 「공공정책연구」, 41(1): 1-39.
- 구주영. (2024b). 정부의 관리역량, 정치역량 그리고 민첩성이 시민의 정부대응 인식에 미치는 영향에 관한 연구-코로나 19 정보만족도의 조절효과를 중심으로. 「한국지방행정학보」, 21(2): 53-84.
- 구형수·배유진·윤세진·강동우·조성호. (2018). 「지방소멸위기에 대한 국가적 대응전략」. 경제·인문사회연구회.
- 권용선. (2023). 「지방소멸위기 극복 및 지역경쟁력 강화를 위한 무안반도 통합방안 연구: 공무원 의식조사를 중심으로」. 목포대학교 경영행정대학원 지역발전정책학협동과정 석사논문.
- 김경주. (2013). 자치단체 공무원의 성인지정책 인식에 관한 연구-전라북도 공무원을 중심으로. 「한국자치행정학보」, 27(3): 1-24.
- 김관보·채경진·손호중. (2013). 지방정부 신뢰와 정책순응: 경기도정을 중심으로: 경기도정을 중심으로. 「지방정부연구」, 16(4): 267-287.
- 김남욱. (2022). 지방소멸에 대응한 공법적 과제. 「국가법연구」, 18(3): 1-46.
- 김다니. (2023). 「정부간 관계에 관한 공무원 인식조사」. 기본연구과제, 2023: 1-408.
- 김동균. (2023). 지방소멸대응 및 지역균형발전을 위한 재정법적 과제. 「지방자치법연구」, 23(4): 81-112.
- 김동훈. (2022). 지방소멸 위기에 관한 사회적 인식 및 함의. 「지역사회연구」, 30(4): 129-153.
- 김민영·이소영. (2023). 「인구감소지역 지정 지표 검토 및 개선방안」. 한국지방행정연구원.
- 김상근·강명길. (2024). 인구감소 지역의 지방소멸 대응 전략 방안 연구: 장수군을 중심으로. 「대한부동산학회지」, 42(2): 261-277.
- 김선아·김민영·김민정·박성민. (2013). '일과 삶 균형'정책과 정책 부합성이 조직효과성에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국행정학보」, 47(1): 201-237.
- 김성진·여옥경. (2024). 농촌 군(읍·면)의 지방소멸지표 비교분석을 통한 소멸지역 도출 연구. 「도시재생」, 10(1): 98-111.
- 김원중. (2020). 지방자치단체 소멸 방지를 위한 입법 검토. 「입법정책」, 14(2): 69-102.
- 김원중. (2021). 인구감소에 따른 지방소멸위기지역 지원 특별법(안) 입법 개선 방안 검토. 「지방자치법연구」, 21(1): 147-177.
- 김재훈. (2024). 지역소멸의 요인 분석과 정책적 함의. 「지역사회연구」, 32(1): 67-107.
- 김정식·임예린·허형조. (2023). 지방소멸 위기에 대응하는 정책 수립 방안에 대한 연구: 인구이동 결정요인 분석을 중심으로. 「한국지방정치학회보」, 13(2): 25-47.
- 김종래. (2011). 정책사례교육의 효과성 제고방안 연구: 공무원 인식을 중심으로: 공무원 인식을 중심으로. 「한국정책연구」, 11(2): 53-74.
- 김지영. (2020). 중앙공무원과 지방공무원의 상호 인식이 정부 간 관계 인식에 미치는 영향. 「도시연구」, (17): 247-290.
- 김지영·길상혁·정문기. (2022). 소멸위기 지방정부의 핵심생산가능인구 유입 영향요인에 관한 연

- 구. 「한국지방자치학회보」, 34(2): 211-236.
- 김지현. (2023). 창원시 지방소멸에 미치는 영향에 관한 연구. 「주거환경」, 21(4): 151-165.
- 김창진·정도효·홍성우. (2019). 지방분권 인식 정도가 정부간 관계 인식에 미치는 영향-분쟁조정 제도의 매개효과를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 31(3): 1-35.
- 김현호·이제연·김도형. (2021). 「국가위기 대응을 위한 지방소멸 방지전략의 개발」. 한국지방행정연구원 기본연구과제, 2021: 1-368.
- 김혜정. (2017). 정책학습과 정부역량이 정책확산에 미치는 영향에 관한 연구-지방정부 자살예방 조례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 26(3): 237-270.
- 남수연. (2023). 대학이 있는 지역은 더 발전했나?-대학의 불균등 분포에 따른 지역유형별 지방소멸 지표 수준의 차이. 「국토지리학회지」, 57(4): 361-376.
- 남창우·최화식. (2005). 지방분권과 지역혁신을 위한 지방정부의 역할 및 과제. 「한국정책과학학회보」, 9(4): 385-407.
- 류영아. (2022). 지방소멸대응기금의 도입 현황 및 향후 발전방안. 「지방세논집」, 9(2): 1-23.
- 명승환·최영훈·허철준. (2007). 정보기술이 정책결정과정에 미치는 영향: 주요 광역자치단체 공무원의 인식 변화를 중심으로. 「한국행정학보」, 41(4): 153-175.
- 문병효. (2021). 지방분권과 지방소멸 대응방안-이른바 '지방소멸'에 직면한 지방자치의 현실과 대응책을 중심으로. 「지방자치법연구」, 21(3): 243-288.
- 박정훈·오정미. (2009). 범정부 행정정보공유 정책에 관한 고찰: 주요 쟁점 및 정책시사점. 「행정논총」, 47(3): 245-273.
- 박진도. (2024). 「강요된 소멸. 한울.
- 박진우. (2018). 지방행정체제 개편과정과 광역 지방정부의 역할: 청주·청원 통합사례를 중심으로: 청주·청원 통합사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 30(3): 49-80.
- 박진우·김다은. (2019). 정치행위로서 지방정부 통합과 지역사회의 역할-청주·청원 통합과정에 대한 로컬 거버넌스적 접근. 「한국지방자치학회보」, 31(4): 1-30.
- 박찬영·이지은·이수영. (2015). 조직공정성 인식이 조직몰입에 미치는 영향: 광역-기초자치단체 공무원의 조절효과 검증: 광역-기초자치단체 공무원의 조절효과 검증. 「한국행정논집」, 27(1): 215-241.
- 박찬용. (2023). 국제비교를 통한 지방소멸 원인의 새로운 규명. 「한국지방자치연구」, 24(4): 122-143.
- 서인석·이제선·정원희. (2021). 지역안전지수와 지방소멸지수를 활용한 지역위험 유형화 및 지역 행복과의 퍼지셋 결합관계 분석. 「한국지방행정학보」, 18(3): 95-122.
- 선정원. (2021). 위기에 처한 지방대학의 인재양성-어떻게 지방자치단체와의 협력을 확대할 것인가?-. 「지방자치법연구」, 21(3): 289-323.
- 소순창. (2006). 지방정부의 혁신역량의 지표개발에 관한 기초연구. 「한국사회와 행정연구」, 16(4): 117-138.
- 소진광·황경수·현성욱. (2010). 제주특별자치도 행정계층구조개편 성과만족에 대한 평가 연구. 「지방행정연구」, 24(4): 85-108.
- 신유호. (2024). 지방소멸대응기금이 인구감소지역 공공서비스 운영 효율성에 미친 영향분석. 「한

- 국정책연구», 24(2): 29-57.
- 신호철·오창석·정경훈. (2023). 지방소멸의 전국적, 지역적 원인에 대한 탐색적 연구-계량모형을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 35(4): 133-160.
- 성시경. (2013). 정책 목표와 공무원 인식 간의 차이에 관한 연구: 지방자치단체 재정지원 일자리 사업 담당 공무원들의 인식에 관한 근거이론 분석. 「한국행정연구」, 22(2): 87-121.
- 송성화·전영한. (2015). 정책수단의 효과성 인식에 관한 탐색적 연구-한국 중앙행정기관 공무원을 중심으로. 「한국정책학회보」, 24(4): 91-124.
- 염대봉·강인호. (2023). 폐교대학 시설활용을 위한 지방정부의 역할: 협력적 거버넌스 관점에서. 「한국공공관리학회보」, 37(1): 77-94.
- 오민지·안선민. (2022). 인구·청년·일자리 문제 해결을 위한 지역고용거버넌스의 현황과 개선방안: 고용정책을 중심으로. 「한국행정논집」, 34(1): 53-74.
- 왕재선·문정욱. (2013). 공공기관 간 정보공유에 대한 태도: 중앙부처 공무원의 인식을 중심으로: 중앙부처 공무원의 인식을 중심으로. 「한국지역정보학회지」, 16(1): 1-34.
- 우양호·홍미영. (2019). 공직의 성별 다양성과 성과의 구조적 관계: 지방공무원을 중심으로. 「지방행정연구」, 33(4): 65-93.
- 유보람·박지영·신두섭. (2024). 고향사랑 기부제 기부 결정요인에 관한 연구: 예비 기부자의 인식 조사를 중심으로. 「한국행정논집」, 36(1): 57-75.
- 유수동·전성훈. (2016). 재난관리정책에 대한 집행요인과 협력적 거버넌스에 관한 연구: 지방공무원의 인식을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 23(3): 87-115.
- 윤선일·이규민·구주영. (2022). 협업활성화 요인이 협업효과성에 미치는 영향: 중앙공무원과 지방공무원의 인식 차이 비교를 중심으로. 「GRI 연구논총」, 24(1): 259-295.
- 윤정미·조영재. (2021). 지방소멸지수를 이용한 행정리 마을 소멸위험 변화 분석-충청남도를 대상으로. 「농촌계획」, 27(1): 103-116.
- 윤정우. (2021). 정부간 분쟁조정제도의 효과적 운영방안에 관한 연구-국가공무원과 지방공무원의 인식 비교를 중심으로. 「정책개발연구」, 21(1): 1-22.
- 이대웅·김화연. (2024). 지방소멸대응을 위한 균형발전정책의 효과 제고에 관한 연구-한국토지주택공사(LH) 사업에 대한 주민 인식을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 36(2): 1-32.
- 이명애. (2023). 지방소멸이 지역대학에 미치는 영향에 관한 연구-경남지역을 중심으로. 「인문사회과학연구」, 24(1): 43-44.
- 이민주·김슬기·김의준. (2023). 지방소멸 위기지역 유형화와 특성 분석. 「도시연구」, (23): 93-137.
- 이민호. (2015). 정보공유 및 시스템 연계·통합 추진 효과성의 영향요인 탐색. 「한국사회와 행정연구」, 26(2): 23-52.
- 이석환. (2014). 한국 지방자치단체 출산장려정책의 효과 평가. 「한국지방자치학회보」, 26(1): 23-51.
- 이석환. (2024). 지방소멸의 원인: 인구이동의 영향요인을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 28(1): 105-131.
- 이영라·신상준. (2021). 지방분권에 관한 문화재 담당공무원의 인식 차이 분석: 광역/기초자치단체 공무원을 중심으로. 「한국정책연구」, 21(1): 47-70.

- 이영안·이홍재. (2009). 직무 관련 태도가 조직성과에 미치는 영향: 중앙행정기관 공무원들의 인식을 중심으로: 중앙행정기관 공무원들의 인식을 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 19(2): 1-28.
- 이재원·양기용. (2014). 지방재정의 자율성과 책임성에 대한 지방공무원의 인식과 정책과제: 군 자치단체를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 19(1): 77-108.
- 이종구·김태진. (2014). 정책수용 및 정책홍보 영향요인에 관한 실증적 연구: 서울시 대기환경 정보제공 서비스를 중심으로: 서울시 대기환경 정보제공 서비스를 중심으로. 「한국행정논집」, 26(1): 77-97.
- 이태호·엄태호. (2022). 지방자치단체의 고등교육재정지원에 관한 탐색적 연구-기초자치단체의 지방소멸위험수준을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 34(2): 149-180.
- 이현정. (2024). 인구감소지역 지방교부세 현황과 개편방향 모색에 관한 연구. 「한국지방재정논집」, 29(1): 35-69.
- 이혜원·김상민. (2024). 균형발전을 위한 지역 중소기업 육성방안 연구-계층화분석기법(AHP)을 활용한 정책중요도 분석. 「한국지방자치학회보」, 36(2): 83-109.
- 이희연. (2008). 「인구이동 확장모형 개발 및 실증분석」. 국토연구원.
- 임동진. (2022). 지방소멸, 이민정책으로 해결할 수 있는가?-호주 지방정부의 SSRM 이민프로그램을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 34(1): 87-118.
- 임승빈. (2023). 「지방자치론」. 법문사.
- 임태경. (2024). 인구감소지역 지방소멸대응기금 배분성과와 예산집행률 간 관계성에 관한 연구. 「지방정부연구」, 28(1): 29-51.
- 장문현. (2023). 지방소멸 위기에 따른 인구감소지역의 유형화 연구. 「국토지리학회지」, 57(1): 11-22.
- 장선화. (2024). 지방소멸 위기 대응 거버넌스에 대한 고찰: 스웨덴 농촌지역개발정책 거버넌스 사례를 중심으로. 「문화와 정치」, 11(1): 43-65.
- 장인봉. (2013). 행정혁신에 대한 지방공무원들의 인식조사와 정책적 함의. 「한국정책연구」, 13(3): 339-353.
- 전성만·유법민. (2020). 정책성과인식 결정요인 분석. 「한국지방행정학보」, 17(1): 79-108.
- 정문기·박성호. (2011). 서울시 행정체제개편의 탐색적 분석: 자치구 통합에 관한 공무원의 인식을 중심으로: 자치구 통합에 관한 공무원의 인식을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 23(2): 133-158.
- 정성호. (2019). 지방소멸론에 대한 비판적 검토. 「지역사회학」, 20(3): 5-28.
- 정주용·남태우. (2014). 중앙의 정책추진과 지방공무원의 반응-지역 일자리 사업 통합사례를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 28(4): 111-138.
- 정주원·이아라. (2022). 인구감소지역 유형에 따른 특성 분석. 「한국행정연구」, 31(3): 61-87.
- 정철현·임상규. (2012). 성과에 대한 중앙정부와 지방정부 공무원의 인식의 차이에 대한 연구. 「한국행정연구」, 21(3): 203-236.
- 조일형·정성영·권기현. (2013). 정부간 관계(Intergovernmental Relation)의 영향요인에 관한 연구: 정부 수준(level) 별 인식 차이를 중심으로. 「정부학연구」, 19(3): 245-283.
- 조진우. (2023). 지역소멸 대응을 위한 지방자치의 법적 과제. 「지방자치법연구」, 23(1): 3-27.

- 주상현. (2021). 지방자치단체 인구소멸 실태와 정책 방안. 「한국자치행정학보」, 35(3): 295-321.
- 주상현. (2023). 지역 소멸 대응정책 중요도 분석과 정책적 함의. 「지방정부연구」, 26(4): 115-136.
- 채지민·임승빈. (2023). 지방소멸 위기에 빠진 기초지방정부의 지방소생지수 지표개발과 정책대안에 관한 연구. 「국토지리학회지」, 57(3): 255-276.
- 최무현·김영우. (2010). 지방공무원 역량강화에 관한 연구: 역량기반 교육훈련을 중심으로: 역량기반 교육훈련을 중심으로. 「지방정부연구」, 13(4): 33-59.
- 최종민. (2018). 도시정부경쟁력이 지역경제성장에 미치는 영향: 지표의 개발과 실증분석. 「행정논총」, 56(4): 255-282.
- 최창호·강형기·이민규. (2022). 「지방자치학」. 삼영사.
- 최철호. (2023). 지방소멸과 지방자치법제의 역할. 「법제연구」, (65): 79-110.
- 하혜수·양기용. (2002). 정부간 정책결정에 있어서 지방정부의 정책주도권에 관한 시론적 연구. 「한국행정학보」, 36(3): 207-228.
- 하혜수. (2017). 지방소멸시대의 지방자치 재검토-다양화와 차등화. 「한국지방행정학보」, 14(2): 1-24.
- 행정안전부. (2024). <https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/localextinctionFund/screen.do>
- 허준영·이건·윤건. (2015). 기관 분산에 따른 중앙공무원의 인식 분화 및 원인 탐색: 세종시 이전 및 잔류 부처 소속 공무원 인식을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 26(2): 115-139.
- 황이경·김남철. (2023). 고향사랑기부제 도입에 따른 주요 쟁점과 개선과제. 「공법연구」, 51(3): 643-675.
- Anderson, J. E. (1984). Public Policy-making (3rd ed.). New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- Haase, A., Bernt, M., Großmann, K., Mykhnenko, V. and Rink, D. (2016). Varieties of Shrinkage in European Cities, European Urban and Regional Studies, 23(1): 86-102.
- Rhodes. (2000). The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESRC'S Whitehall Programme,” in Roderick AW. Rhodes, (ed.) Public Administration: 25 Years of Analysis and Debate, (West Sussex: Wiley-Blackwell, 2000): 41-58.
- Rittel, H. and M. Webber. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. Policy Sciences. 4: 155-169.
- Wiechmann, T. and Wolff, M. (2013). Urban Shrinkage in a Spatial Perspective: Operationalization of Shrinking Cities in Europe 1990-2010, AESOP-ACSP Joint Congress. 15-19.

구주영(具周穎): 2023년 연세대학교 일반대학원 행정학과에서 박사학위를 취득하고(재난안전분야의 성과역설에 관한 연구: 중앙행정기관의 재난안전사업 평가를 중심으로, 2023), 현재 충북대학교 국가위기관리연구소 재난관리역량연구센터장으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 성과관리, 재난관리, 지방행정 등이며 주요 논문으로 “공공부문 성과관리 병리현상의 개선 요인에 관한 연구: 성과역설을 중심으로(2024)”, “정부의 관리역량, 정치역량 그리고 민첩성이 시민의 정부대응 인식에 미치는 영향에 관한 연구- 코로나19 정보만족도의 조절효과를 중심으로(2024)”, “중앙 공무원과 지방 공무원 역량의 영향 요인 비교 분석:정부간 관계, 인사교류 그리고 중앙관여의 논의를 중심으로(2024)” 등이 있다.(jooyoungpa@gmail.com)

Abstract

Factors That Influence Local Officials' Perceptions of Local Extinction and Policy Effectiveness: Focusing on Local Governments

Koo, Joo Young

The government has created policies in response to local extinction. However, the effectiveness of these policies varies by the policies themselves, local issues related to local extinction, and the views and positions of local governments. Under these circumstances, it is necessary to examine local government officials' perceptions of these policies. To this end, this study analyzed the influence of intergovernmental information sharing, local governments' responses to local decline, policies, and local officials' perceived decline severity by government size. The results showed that intergovernmental information sharing and local government response perceptions were positively correlated with central and local government response and policy effectiveness perceptions and with local demolition policy effectiveness perceptions. On the other hand, local extinction severity perceptions were negatively correlated with central government response perceptions, local government response perceptions were negatively correlated with local government response perceptions, and local policy response initiative perceptions were negatively correlated with perceived local government responses. Therefore, there is a need for intergovernmental information sharing, local government capacity-building, opportunities for policy process participation, and to reflect local conditions in policy.

Key Words: local extinction, policy effectiveness, local extinction policy, local officials, local government