미래사회
Journal of Future Society
2026. Vol. 17, No. 3, 266~284.
https://doi.org/10.22987/jifso.2026.17.3.266

COVID-19 위기와 조정된 자율성
- 중앙·지방정부간 관계의 재구성 -

고 광 용*

자유기업원

본 연구는 COVID-19 위기에서 중앙정부의 조정 강화가 지방정부의 자율성 감소를 필연적으로 수반하는지 분석하고, 중앙의 전략적 조정과 지방의 현장재량이 병존하는 '조정된 자율성(coordinated autonomy)'을 제시한다. 한국행정연구원 공무원 인식조사의 반복횡단면 자료를 활용하여 2020년 위기시점과 비위기시점을 비교한 결과, 중앙정부의 자치재정 관여는 0.352점 증가했으나 중앙-광역·중앙-기초 협력성과 수직성에는 통계적으로 유의한 차이가 없었고, 광역지방정부 자율성은 0.053점 증가하였다. 이는 국가위기에서 중앙의 역할 확대가 일률적 재집권으로 이어지지 않고 기능별로 조정과 재량이 재배열될 수 있음을 보여준다. 본 연구는 이러한 관계를 조정된 자율성으로 개념화하고, 향후 신종감염병·기후재난 등 복합위기 사회에 적용 가능한 다층적 위기거버넌스 모델로 해석한다. 정책적으로 중앙은 공통기준·정보·자원조정에 집중하고 지방은 현장집행과 지역맞춤형 대응에서 실질적 재량을 확보하는 역할 설계를 제안한다.

주요어: COVID-19, 위기거버넌스, 조정된 자율성, 중앙·지방정부간 관계, 지방자율성

* 주저자: 고광용/자유기업원 정책실장/서울시 영등포구 양평로25길 8, 어반 322 503호
/Tel: 02-3774-5006/E-mail: ggy@cfe.org

Ⅰ. 서론

COVID-19와 같은 대규모 감염병 위기는 중앙·지방정부간 관계에 상반된 압력을 발생시킨다. 감염병의 확산을 통제하기 위해서는 전국적으로 일관된 방역기준, 신속한 정보공유, 의료자원과 재정의 조정이 필요하다. 이러한 요구는 중앙정부의 권한과 조정기능을 강화하고 정부 간 관계를 보다 수직적인 방향으로 변화시킬 가능성이 있다. 위기상황에서 의사결정의 속도와 통일성이 중요하다는 점은 중앙집권화 논리의 중요한 근거이다.

그러나 감염병 대응은 중앙정부만으로 완결될 수 없다. 역학조사, 선별진료소·생활치료센터 운영, 지역 방역과 주민지원은 광역·기초지방정부의 현장정보와 집행역량에 의존한다. 지역별 감염양상과 의료·사회경제적 조건이 다르므로 국가위기는 중앙의 통합조정과 지방의 현장재량을 동시에 요구한다.

COVID-19의 국제 경험도 중앙집권화와 분권화 중 어느 하나가 일방적으로 우월하다는 설명의 한계를 보여준다. de Biase & Dougherty(2021)는 팬데믹에서 중앙과 하위정부의 기능이 함께 재배치되고 새로운 조정·재정 메커니즘이 형성되었다고 보았다. Greer et al.(2022)도 오스트리아·체코·프랑스에서 위기 단계에 따라 중앙집권화와 분권화가 다르게 나타났음을 보여준다. 서유럽 5개국을 비교한 Vampa(2021) 역시 제도적 중앙화·분권화보다 정부수준 간 실제 정책 상호작용의 방식이 위기대응을 설명하는 데 중요하다고 지적한다.

한국의 COVID-19 대응 역시 중앙정부의 통합적 조정과 지방정부의 적극적 현장집행이 결합된 사례이다. 중앙정부는 중앙재난안전대책본부를 중심으로 방역기준 설정, 정보공개, 백신 및 의료자원 배분, 재정지원을 담당했고, 지방정부는 역학조사, 선별진료소와 생활치료센터 운영, 지역별 방역행정 및 재난지원 집행을 담당하였다. 한국의 대응에서 민첩성·투명성·참여가 중요했다는 논의(Moon, 2020)와 지방정부의 재난대응 거버넌스를 분석한 연구(서선영·차재권, 2021)는 중앙의 공통틀과 지역 현장대응이 함께 작동했음을 보여준다.

이러한 현상을 설명하기 위해 본 연구는 '조정된 자율성(coordinated autonomy)'이라는 개념을 제시한다. 조정된 자율성은 중앙정부가 국가적 위기에 필요한 공통기준·정보·재정·자원을 조정하되, 실제 집행과 지역별 대응에서는 지방정부가 의미있는 현장재량을 행사하는 정부 간 관계를 의미한다. 이는 중앙조정의 부재를 전제로 하는 분권이 아니라, 중앙의 전략적 조정 아래 지방의 실행재량과 정책적 행위자성이 유지되는 구조이다.

본 연구는 COVID-19 위기시점과 비위기시점의 공무원 인식을 비교하고, 2020년 정부간 관계의 영향요인을 함께 검토하여 중앙조정과 지방자율성의 공존 가능성을 경험적으로 살펴본다. 핵심 질문은 '국가위기에서 중앙정부의 관여 강화는 지방자율성의 감소를 필연적으로 수반하는가'이다. 이를 통해 위기상황의 정부 간 관계를 중앙집권-지방분권의 이분법을 넘어 다차원적이고 기능적으로 재구성하고자 한다.

COVID-19는 종결된 과거 사건이라기보다 신종감염병, 기후재난, 공급망 충격과 같이 전국적 외부효과와 지역별 이질성이 동시에 나타나는 미래 복합위기에서 정부 간 역할을 어떻게 설계할 것인지 보여주는 제도적 스트레스 테스트로 볼 수 있다(Paquet & Schertzer, 2020). 따라서 본 연구는 2020년의 경험을 회고적으로 평가하는 데 그치지 않고, 향후 반복될 수 있는 복합위기에 적용 가능한 중앙·지방정부간 조정과 재량의 결합 원리를 탐색한다.

Ⅱ. 국가위기와 정부간 관계에 관한 이론적 논의

1. 국가위기와 중앙집권화의 논리

국가적 위기는 일반적으로 중앙정부의 권한과 조정기능을 강화하는 계기로 이해되어 왔다(Boin et al., 2017). 위기상황에서는 정책실패의 비용이 크고 의사결정 시간이 제한되므로 정보의 집중, 지휘체계의 단순화, 자원의 신속한 재배분이 요구된다. 특히 감염병은 지역경계를 넘어 확산되는 외부효과를 가지고 있어 개별 지방정부가 독립적으로 대응할 경우 방역기준과 정보체계가 분절될 위험이 있다. 이 관점에서는 중앙정부의 강한 조정이 집합행동 문제를 줄이는 합리적 대응이 된다.

COVID-19 초기 여러 국가에서 중앙정부가 이동제한, 의료자원 배분과 재정지원에 적극 개입한 것도 이러한 논리와 연결된다. 중앙집중은 위기 초기에 정책속도와 전국적 일관성을 높일 수 있지만, 지방정부의 재량을 제한하고 책임을 상향 집중시킬 수 있다. 미국의 팬데믹 대응에서도 정부간 협력과 갈등이 동시에 나타나며 연방·주·지방 간 관계의 취약성이 드러났다(Benton, 2020). 따라서 전통적 위기 중앙집권화 가설은 중앙의 관여가 증가할수록 정부간 수직성이 높아지고 지방자율성은 감소할 것으로 예상한다(Boin et al., 2017; Benton, 2020).

2. 다층적 위기거버넌스와 지방정부의 현장역량

다층적 거버넌스는 국가위기를 한 정부수준이 독점할 수 없는 상호의존적 문제로 본다. 초국경적 위기에서는 권한집중보다 다기관·다수준 간 조정과 정보연계가 중요하다(Ansell et al., 2010; Kapucu, 2006). Paquet & Schertzer(2020)는 COVID-19를 단일 정부가 해결하기 어려운 '복합적 정부 간 문제'로 규정하였고, de Biase & Dougherty(2021)는 중앙집권과 분권이 함께 나타나는 상황에서 정부수준 간 조정·재정메커니즘의 설계가 핵심이라고 분석하였다. Greer et al.(2022)은 COVID-19가 정부간 권력관계를 고정적으로 중앙화하거나 분권화한 것이 아니라 시간과 정치적 동기에 따라 역동적으로 변화시켰다고 본다. 초기 위기에는 중앙정부가 성과에 대한 정치적 신용을 확보하기 위해 적극적으로 개입할 수 있지만, 위기가 장기화되면 책임과 부담이 하위정부로 분산될 수 있다. 이 설명은 감염병 위기에서 중앙과 지방의 역할이 고정되지 않으며 기능별·시기별로 재배열될 수 있음을 보여준다.

한국에서도 실제 방역행정은 지역 보건소, 시도와 시군구의 현장역량에 의존하였다. 지방정부는 단순한 중앙지침 집행자가 아니라 지역의 감염상황을 파악하고 검사·치료·생활지원과 지역경제 정책을 조정하는 집행주체였다. 부산 사례에서도 지방정부·유관기관·시민사회 간 협력적 재난거버넌스의 중요성이 확인되었고(서선영·차재권, 2021), 8개 대도시 비교에서도 지역별 확산양상과 정책대응이 상이하게 나타났다(고길곤·허정원·박정민, 2021). 이 때문에 중앙의 조정 확대가 지방정부 역할의 축소와 동일한 의미를 갖지 않을 수 있다.

감염병 위기의 정부 간 관계는 권한이 어느 수준에 더 많이 존재하는가만으로는 충분히 설명하기 어렵다. 위기대응은 기능별로 서로 다른 최적의 정부수준을 요구하기 때문이다. 감염병의 지역 간 외부효과와 의료자원의 희소성을 고려하면 국가 수준의 기준설정과 자원배분이 필요하지만, 역학조사·검사·격리·생활지원과 주민접촉은 지역정보를 가진 지방정부가 수행할 때 효과적이다. 따라서 위기시 정부 간 관계는 중앙화 또는 분권화의 일괄적 이동이라기보다 기능별 권한과 책임의 재배열로 이해해야 한다(de Biase & Dougherty, 2021; Greer et al., 2022).

이러한 기능 재배열은 수직적 조정과 수평적 협력을 동시에 요구한다. 중앙정부는 전국적 최소기준

과 정보체계를 제공하고 지역 간 자원격차를 조정하며, 광역정부는 의료권역과 지역 간 조정을 담당하고, 기초정부는 주민접촉과 서비스 전달을 수행한다. 각 수준의 정부가 보유한 정보와 자원이 상호보완적이기 때문에 어느 한 수준이 다른 수준을 완전히 대체하기 어렵다. 위기거버넌스의 핵심은 권한의 단순한 집중보다 서로 다른 기능을 연결하는 조정능력에 있다(Ansell et al., 2010; Kapucu, 2006).

다만 다층적 대응이 자동적으로 협력적 결과를 낳는 것은 아니다. 기준이 불명확하거나 책임배분이 중첩되면 책임회피와 조정비용이 증가할 수 있고, 중앙이 세부집행까지 통제하면 지역의 신속한 대응이 제한될 수 있다. 반대로 지방의 재량이 과도하게 분절되면 지역 간 방역기준과 자원배분의 불균형이 커질 수 있다. 따라서 감염병 위기에서는 중앙조정의 강도와 지방재량의 수준을 동시에 고려하는 이차원적 분석이 필요하다(Ansell et al., 2010; Boin et al., 2017).

<표 1> 국가위기 대응에서 중앙화·분권화·조정된 자율성의 이론적 비교

관점	중앙정부 역할	지방정부 역할	예상 정부 간 관계
위기 중앙집권화	지휘·기준·자원 집중	중앙정책의 집행	수직성 증가, 자율성 감소
분권적 대응	최소한의 조정	지역별 독립 대응	자율성 증가, 조정비용 증가 가능
다층적 위기거버넌스	전략정보·자원 조정	현장정보·집행·지역 조정	상호의존적 협력
조정된 자율성	공통기준과 지원 제공	실행수단과 지역대응에 재량	중앙관여와 지방자율성 병존

3. 감염병 위기와 기능별 정부 간 관계의 재구성

감염병 위기는 정부 간 관계의 모든 기능을 동일한 방향으로 중앙화하기보다, 위기대응에 필요한 기능의 성격에 따라 권한·자원·책임을 서로 다른 정부수준에 재배치하는 경향이 있다. COVID-19는 정부 간 경계를 가로지르며 높은 수준의 협력과 조정을 요구하는 복합적 정부 간 문제이고(Paquet & Schertzer, 2020), 초국경적 위기에서는 단일 조직의 지휘만으로 대응하기 어려워 정보·자원·의사결정을 여러 조직과 정부수준에 연결하는 조정체계가 중요하다(Ansell et al., 2010).

첫째, 지역 간 외부효과와 전국적 일관성이 중요한 기능에서는 중앙정부의 역할이 커질 수밖에 없다. 감염병의 위험평가와 기본 방역기준, 국가단위 정보체계, 백신·의료자원과 긴급재정의 광역적 배분은 개별 지방정부가 독립적으로 수행하기 어렵고 지역 간 조정실패의 가능성도 크다. de Biase와 Dougherty(2021)는 COVID-19 대응에서 중앙정부와 하위정부의 권한배분 자체보다 보건기능과 재정기능을 연결하는 정부 간 조정장치가 중요했음을 보여준다. 이때 중앙정부의 역할 확대는 곧바로 지방정부의 기능 축소라기보다 공통기준과 자원조정 기능의 집중으로 이해할 수 있다.

둘째, 현장정보와 주민접촉이 중요한 기능은 지방정부의 역할이 필요하다. 역학조사, 선별진료소와 생활치료시설 운영, 취약계층 지원, 지역경제 대응과 같은 업무는 지역별 감염양상과 행정여건을 실시간으로 반영해야 한다. 독일에서는 연방·주·지방 간 위기조정이 다층적으로 작동했고(Kuhlmann & Franzke, 2022), 스페인에서도 초기 중앙집중 이후 새로운 다층적 조정방식이 형성되었다(Navarro & Velasco, 2022). 이러한 비교연구는 중앙화와 지방재량이 위기단계와 기능에 따라 이동할 수 있음을 보여준다(Vampa, 2021; Greer et al., 2022).

셋째, 기능별 재배열이 실제 대응능력으로 이어

지려면 중앙-지방 간 정보환류와 조직 간 조정이 필요하다. Kapucu(2006)는 재난대응에서 기관 간 의사소통망과 경계연결자의 중요성을 강조하였다. 중앙지침이 현장정보와 단절되면 통제로 작동하지만, 지방의 집행경험이 기준과 자원배분에 환류되면 중앙조정과 지방재량은 상호보완적일 수 있다.

이러한 기능별 재배열은 중앙관여 확대와 지방자율성 유지가 함께 나타날 이론적 근거를 제공한다. 중앙의 재정·정보·자원조정이 강화되어도 수직성이 반드시 높아지는 것은 아니며, 지방이 현장집행에 필요한 자원과 선택공간을 확보하면 자율성도 유지될 수 있다(de Biase & Dougherty, 2021; Kuhlmann & Franzke, 2022; Navarro & Velasco, 2022). 이는 다음 절의 조정된 자율성 개념으로 이어진다.

4. 조정된 자율성의 개념화와 성립조건

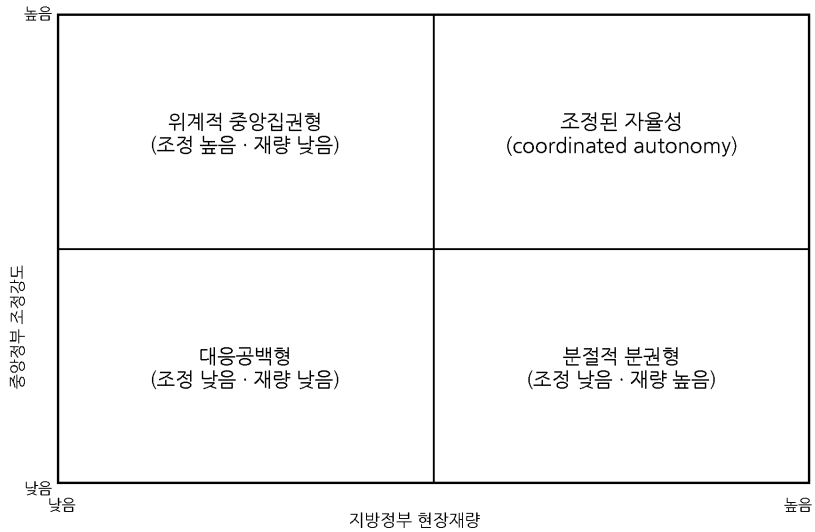
본 연구에서 조정된 자율성은 중앙정부의 전략적 조정과 지방정부의 현장재량이 동시에 높은 상태를 의미한다. 중앙은 감염병 대응의 공통기준, 국가단위 정보, 재정 및 의료자원과 정부 간 조정의 책임을 담당하고, 지방은 지역정보에 기초한 집행방식, 주민접촉, 세부사업과 지역경제 대응에서 재량을 행사한다. 이 구조는 중앙과 지방이 대체관계가 아니라 상호보완적 관계라는 점을 전제로 한다(de Biase & Dougherty, 2021; Paquet & Schertzer, 2020; Vampa, 2021).

조정된 자율성은 지방정부가 법적·제도적으로 완전히 독립적이라는 뜻이 아니다. 오히려 위기대응의 공통목표와 중앙의 지침 안에서 실행재량이 작동하는 '내재된 자율성'에 가깝다. 따라서 중앙정부의 관여가 증가하더라도 그 관여가 지원·정보·재정과 공동조정의 성격을 가진다면 지방정부가 현장문제를 해결할 수 있는 실질적 자원과 권한이 함께 증가할 수 있다. 반대로 관여가 명령·승인·세부통제 중심이라면 같은 수준의 중앙관여도 지방자율성을 제약할 수 있다(Ansell et al., 2010; Kapucu, 2006).

이 개념은 정부 간 관계를 단일 축으로 보지 않고 협력성, 수직성, 자율성을 구분하여 살펴볼 필요성을 제기한다. 중앙의 조정이 강화되어도 수직성이 반드시 증가하지 않을 수 있고, 재정지원 확대와 지방자율성 증가가 동시에 나타날 수도 있다. 따라서 위기거버넌스의 핵심은 중앙화와 분권화 중 하나를 선택하는 것이 아니라 두 기능이 어떻게 조합되는지에 있다.

중앙조정과 수직성도 구분된다. 중앙조정은 기준·정보·재정·희소자원을 연결하는 기능이고, 수직성은 중앙-지방 관계가 위계적으로 인식되는 정도이다. 정보공유·공동의사결정·지원 중심의 조정은 수직성 증가 없이 조정능력을 높일 수 있지만 세부집행 승인과 통제는 위계적 관여로 체감될 수 있다(Ansell et al., 2010; Kapucu, 2006).

조정된 자율성은 두 개의 분석축으로 구성된다. 첫 번째 축은 중앙조정의 강도로, 전국적 기준의 명확성, 정보의 통합, 재정·의료자원의 배분 및 정부 수준 간 조정능력을 의미한다. 두 번째 축은 지방현장 재량으로 지역의 위험수준과 행정여건에 따라 집행수단, 서비스 전달, 취약집단 지원과 지역경제 대응을 조정할 수 있는 실질적 선택공간을 의미한다. 중앙조정과 지방재량이 모두 높을 때 조정된 자율성이 성립하고, 중앙조정만 높을 경우 위계적 중앙집권, 지방재량만 높을 경우 분절적 분권, 둘 다 낮을 경우 대응공백이 발생할 수 있다(de Biase & Dougherty, 2021; Greer et al., 2022).



[그림 1] 위기거버넌스에서 중앙조정과 지방 현장재량의 조합 유형

조정된 자율성의 성립에는 예측가능한 정보·재정·의료자원, 지방의 행정역량과 정책재량, 목적·최소기준 중심의 중앙지침, 신속한 정보환류·갈등조정 채널이 필요하다. 이러한 조건이 약하면 중앙지원은 통제로, 지방재량은 분절로 전환될 수 있다(Ansell et al., 2010; Kapucu, 2006).

따라서 조정된 자율성은 중앙집권과 지방분권의 절충적 중간지점을 의미하지 않는다. 두 기능을 동시에 높은 수준으로 확보하려는 관계적 설계이며, 위기의 속성과 정책기능에 따라 중앙과 지방의 역할을 선택적으로 강화하는 구조이다. 이 개념은 COVID-19와 같이 전국적 외부효과와 지역별 이질성이 동시에 큰 위기에서 특히 유용하다(Greer et al., 2022).

여기서 자율성은 전략목표를 독자 결정하는 완전한 정책자율성보다 실행적 자율성에 가깝다. 국가적 목표와 최소기준은 중앙이 설정하더라도 검사·격리·복지·서비스 전달의 구체적 조합은 현장정부가 결정할 수 있다. 본 자료는 기능별 자율성을 직접 측정하지 못하므로, 위기시점 광역자율성 증가와 권한이양·재정관계의 영향을 이러한 실행재량의 간접적 근거로 해석한다.

Ⅲ. 한국의 COVID-19 대응과 중앙·지방정부 간 역할 구조

한국의 COVID-19 대응은 중앙집중적 조정과 분산된 현장집행이 결합된 구조를 보였다. 중앙정부는 감염병예방법과 재난관리체계를 토대로 중앙재난안전대책본부 등 범정부 조정체계를 운영하고 방역기준, 정보공개, 의료자원과 재정지원 기준을 제시하였다. 이러한 국가 차원의 민첩한 정책조정과 투명한 정보공개는 한국 대응의 주요 특징으로 평가되었다(Moon, 2020).

동시에 지방정부는 실제 방역과 주민지원의 핵심 집행주체였다. 역학조사, 선별진료소 운영, 생활치료센터 관리, 지역별 방역행정, 재난지원과 지역경제 활성화 정책 등은 지방정부의 행정조직과 지역정보에 의존하였다. 부산의 대응은 지방정부가 유관기관·시민사회와 함께 지역 단위 재난거버넌스를 구성할 필요성을 보여주며(서선영·차재권, 2021), 대

도시 간 비교에서도 감염확산과 정책대응의 지역별 이질성이 확인되었다(고길곤·허정원·박정민, 2021).

재정관계도 양면적이었다. 중앙정부의 이전재원과 긴급재정지원은 지방정부의 방역·복지·지역경제 대응역량을 보완하였다. 이혜정 외(2021), 임성일(2023), 이희재(2024) 등은 팬데믹 과정에서 지방재정 운용과 재정여건의 변화를 보여준다. 중앙재정의 확대는 지방의 재정의존을 높일 수 있지만, 위기상황에서는 지방정부가 실제 정책을 수행할 수 있는 자원기반을 확대하는 기능도 가진다.

2020년의 한국 대응에서 중앙의 조정은 위기경보, 방역기준, 진단체계, 의료자원과 재정지원의 전국적 틀을 제공하는 방식으로 나타났다. 감염병의 확산속도가 빠르고 지역 간 이동으로 외부효과가 발생하는 상황에서 중앙의 통합조정은 지역별 대응을 연결하는 공통 인프라 역할을 수행하였다. 특히 정보공개 기준과 진단·치료자원의 배분은 개별 지방정부가 독자적으로 구축하기 어려운 국가수준의 기능이었다.

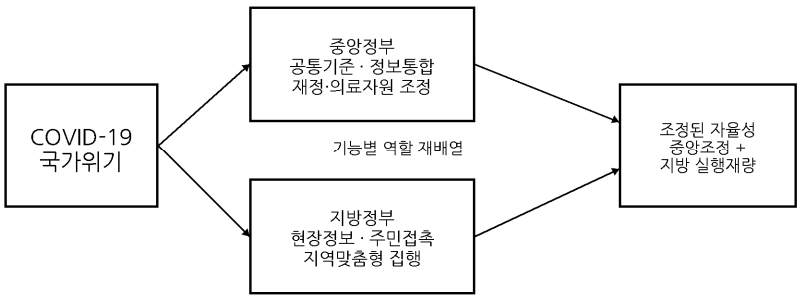
반면 지방정부는 중앙의 기준을 단순 집행하는 수준을 넘어 지역별 확산양상과 의료여건에 맞추어 검사·격리·치료지원의 운영방식을 조정하였다. 대구·경북의 급격한 확산과 수도권의 지속적 유행은 동일한 전국기준 안에서도 서로 다른 현장대응을 요구하였다. 광역정부는 의료자원과 생활치료시설을 조정했고 기초정부와 보건소는 역학조사와 주민접촉 행정을 수행하였다. 이러한 역할은 지방정부가 위기거버넌스의 말단 집행기관이 아니라 현장정보를 생산하고 정책을 조정하는 행위자였음을 보여준다.

재정지원 역시 조정된 자율성을 이해하는 중요한 연결고리이다. 팬데믹 시기 이전재원과 재난·보건분야 지출이 확대되면서 중앙정부의 재정적 영향력은 강화되었다. 그러나 위기상황에서 추가재정은 지방정부가 방역과 복지, 지역경제 지원을 실제로 수행하기 위한 행동자원이기도 했다. 따라서 재정관여의 증가를 곧바로 자율성 감소로 해석하기보다, 재정이 어떤 조건과 절차로 제공되고 지방이 사용수단을 얼마나 선택할 수 있었는지를 함께 고려해야 한다(이혜정 외, 2021; 임성일, 2023; 이희재, 2024).

<표 2> COVID-19 대응기능별 중앙·지방정부 역할분담과 정부 간 관계

기능	중앙정부	지방정부	정부 간 관계 의미
방역 기준·전략	전국적 기준·사회적 거리두기 등 조정	지역상황에 맞춘 집행	전략적 중앙조정
정보·역학	국가단위 정보체계·공개기준	역학조사·현장정보 수집	정보의 상호의존
보건·의료	백신·의료자원 배분	보건소·선별진료소·생활치료센터 운영	중앙자원+지방집행
재정·지원	이전재원·긴급재정지원 기준	재난지원 집행·지역경제 지원	재정관여와 현장재량 병존
주민접촉	국가 메시지·기본지침	생활지원·현장행정	지방정부 실행역량의 중요성

역할배분은 위기 전 과정에서 고정되지 않는다. 초기에는 불확실성과 희소자원 때문에 중앙의 기준설정·자원동원이 중요하지만, 장기화되면 지역 경험과 정책학습이 축적되어 지방의 판단과 조정역량이 커질 수 있다. 독일과 스페인의 경험에서도 다층적 조정방식은 위기 과정에서 변화하였으며(Kuhlmann & Franzke, 2022; Navarro & Velasco, 2022), 서유럽 비교 역시 중앙–지방 상호작용의 형태가 국가별로 달랐음을 보여준다(Vampa, 2021). 따라서 조정된 자율성은 위기단계와 기능에 따라 조정과 재량의 비중이 이동하는 동태적 거버넌스이다.



[그림 2] COVID-19 위기거버넌스에서 조정된 자율성의 작동경로

Ⅳ. 연구설계

1. 분석자료와 비교구조

본 연구는 한국행정연구원(2008, 2011, 2017, 2020, 2023)의 「정부간 관계에 관한 공무원 인식조사」 반복횡단면 자료를 활용한다. 핵심 독립변수는 COVID-19 위기시점인 2020년이며, 위기시점과 비위기시점의 평균을 비교한다. 2020년 조사는2020년 8월 13일~10월 12일까지 온라인 방식으로 실시되었다. 따라서 2020년 관찰값은 팬데믹 발발 직후의 단기 충격이라기보다 1차 대유행 이후 대응체계가 지속·조정되던 하반기 공무원의 정부 간 관계 인식을 반영한다. 이는 COVID-19 발생의 순수한 인과효과를 식별하는 설계가 아니라, 감염병 위기가 정부 운영의 지배적 정책환경이었던 2020년에 공무원이 인식한 정부 간 관계가 다른 조사시점과 어떻게 달랐는지를 확인하는 분석이다.

이와 함께 2020년 시점의 다중회귀분석에서 중앙정부 관여, 권한이양과 재정관계가 협력성·수직성·자율성에 어떠한 방향으로 관련되었는지를 보조적으로 검토한다. 이를 통해 단순 평균차에서 확인된 '재정관여 증가와 자율성 증가의 병존'이 어떤 관계적 조건과 연결될 수 있는지 해석한다.

2. 변수 구성 및 경쟁가설 설정

본 연구의 변수 구성은 COVID-19라는 위기환경이 중앙정부의 관여와 정부 간 관계의 여러 차원에 서로 다른 변화를 가져올 수 있다는 이론적 전제에 기초한다. 팬데믹은 단일 정부가 해결하기 어려운 복합적 정부 간 문제이며(Paquet & Schertzer, 2020), 중앙과 지방의 권한을 일률적으로 한 방향으로 이동시키기보다 기능별 조정과 재량을 동시에 요구하였다(Kuhlmann & Franzke, 2022; Vampa, 2021). 특히 보건·재정 기능을 연결하는 정부 간 조정장치의 중요성이 부각되었다(de Biase & Dougherty, 2021).

위기환경은 2020년을 COVID-19 위기시점으로, 나머지 조사연도를 비위기시점으로 구분한다. 2023년은 COVID-19의 국제적 공중보건 비상사태 종료와 국내 방역체계 전환 이후 조사된 시점이지만, 팬데믹의 제도적·인식적 잔존효과가 남아 있을 수 있으므로 본 연구에서는 이를 '완전한 비위기시점'이라기보다 '위기 이후 전환시점'으로 규정한다. 따라서 2020년과 전체 비교시점의 대비 외에 2017~2020 인접시점 및 2023년 비교 결과를 함께 제시한다. 중앙관여는 중앙정부의 지방재정 관여에 대한 공무원 인식인 자치재정 관여로 측정한다. 정부 간 관계는 중앙-광역 협력성, 중앙-기초 협력성, 수직성, 광역자율성으로 구성하였다. 협력성은 정부수준

간 관계의 협력적 성격을, 수직성은 관계의 위계적·종속적 성격을, 광역자율성은 중앙정부에 대한 광역지방정부의 실질적 자율성 인식을 의미한다. 이러한 다차원적 구분은 중앙의 조정 강화가 곧바로 수직성 증가나 자율성 감소로 이어지지 않을 수 있다는 다층적 위기거버넌스 논의와 연결된다(Ansell et al., 2010; Kapucu, 2006; Greer et al., 2022).

본 연구의 핵심 변수는 한국행정연구원의 「정부간 관계에 관한 공무원 인식조사」의 개별 문항을 활용하였다. 자치재정 관여는 “현재 중앙정부가 지방자치단체에 대해 가지는 다음 관여들이 얼마나 영향력 있다고 생각하십니까?”라는 문항의 하위항목인 “자치재정에 관한 관여”를 사용하였으며, 1점 ‘영향력이 전혀 없다’에서 5점 ‘영향력이 매우 크다’까지의 5점 척도로 측정하였다. 점수가 높을수록 중앙정부의 자치재정 관여 영향력을 크게 인식하는 것을 의미한다. 중앙-광역 협력성은 “귀하께서는 중앙정부와 광역자치단체간의 관계가 전반적으로 어떠하다고 생각하십니까?”, 중앙-기초 협력성은 “귀하께서는 중앙정부와 기초자치단체간의 관계가 전반적으로 어떠하다고 생각하십니까?”라는 문항으로 측정하였다. 두 문항 모두 1점 ‘매우 비협조적이다’에서 5점 ‘매우 협조적이다’까지의 5점 척도로 구성되며, 점수가 높을수록 정부간 관계를 보다 협력적으로 인식하는 것을 의미한다. 수직성은 “실제 업무수행에서 지방자치단체와 중앙정부의 관계는 여전히 수직적이다”, 광역자율성은 “광역자치단체는 중앙정부에 대해 대체로 자율성을 가지고 있다”라는 문항으로 각각 측정하였다. 두 문항은 모두 1점 ‘전혀 그렇지 않다’, 2점 ‘별로 그렇지 않다’, 3점 ‘보통이다’, 4점 ‘다소 그렇다’, 5점 ‘매우 그렇다’의 5점 척도로 구성되어 있다. 따라서 수직성은 점수가 높을수록 중앙·지방정부간 관계를 보다 수직적으로 인식하는 것을, 광역자율성은 점수가 높을수록 광역자치단체의 자율성을 높게 인식하는 것을 의미한다.

이들 변수는 각각의 개별 설문문항을 하나의 변수로 직접 활용한 단일문항(single-item) 지표이다. 이로 인해 복수문항 척도에서 활용되는 Cronbach’s α와 같은 내적 일관성 신뢰도를 검증할 수 없으며, 각 개념의 다양한 하위차원을 충분히 포착하는 데에도 제약이 있다.

본 연구는 COVID-19 위기에 따른 중앙과 지방정부간 관계의 변화에 초점을 맞추고 있으며 중앙정부의 관여와 지방자율성의 관계를 검토하는 데 있으므로 자율성 가설은 중앙정부에 대한 광역지방정부 자율성을 중심으로 설정하였다. 중앙-기초 협력성은 중앙정부와 기초정부 간 관계의 질을 확인하는 보조지표로 포함하였다. 한편, 광역-기초 협력성은 핵심 연구 질문과도 부합되지 않을뿐더러 2011년 이후 조사에서 확인되지만 2008년을 포함한 5개 분석시점 전체에 동일하게 확보되지 않아 제외하였다. 기초자율성은 조사자료에 해당 문항이 없어 제외하였다.

<표 3> COVID-19 위기와 정부 간 관계 분석의 주요 변수

구분	변수	측정문항 / 척도(5점)
위기 환경	COVID-19 위기	2020=위기시점, 다른 조사연도=비위기시점
중앙 관여	자치재정 관여	중앙정부의 지방자치단체 자치재정에 대한 관여 영향력 / 1=영향력 전혀없음, 5=영향력 매우 큼
정부 간 관계	중앙-광역 협력성	중앙정부와 광역자치단체간의 관계가 전반적으로 어떠하다고 생각하십니까 / 1=비협조, 5=협력
	중앙-기초 협력성	중앙정부와 기초자치단체간의 관계가 전반적으로 어떠하다고 생각하십니까 / 1=비협조, 5=협력
	수직성	실제 업무수행에서 지방자치단체와 중앙정부의 관계는 여전히 수직적이다 / 1=전혀 그렇지 않다. 5=매우 그렇다
	광역자율성	광역자치단체는 중앙정부에 대해 대체로 자율성을 가지고 있다 / 1=전혀 그렇지 않다. 5=매우 그렇다
보조 메커니즘	관여방식·권한이양·재정관계	2020년 시점 회귀분석의 주요 영향요인

경쟁가설로 설정한다. 두 관점은 모두 위기상황에서 중앙정부의 조정기능이 강화될 수 있음을 인정하지만, 그 결과가 정부 간 수직성의 강화와 지방자율성의 축소로 이어지는지, 아니면 중앙조정과 지방의 실행재량이 병존하는 관계로 나타나는지에 대해 상이한 예측을 제시한다. 먼저 전통적인 위기관리 논리는 긴급성과 불확실성이 높을수록 정보와 자원을 중앙에 집중하고 지휘체계를 단순화할 유인이 커진다고 본다(Boin et al., 2017). COVID-19 과정에서도 중앙의 역할 확대와 정부간 갈등이 함께 나타날 수 있었으며(Benton, 2020), 국제비교에서는 중앙집권·분권과 같은 제도적 특성이 방역성과와 어떠한 관계를 갖는지가 검토되었다(윤성민·변영학, 2021). 이에 위기 중앙집권화 관점은 중앙관여와 수직성 강화, 지방자율성 감소를 예상한다.

H1. COVID-19 위기에는 중앙정부의 자치재정 관여와 정부간 관계의 수직성이 증가하고, 광역지방정부의 자율성은 감소할 것이다.

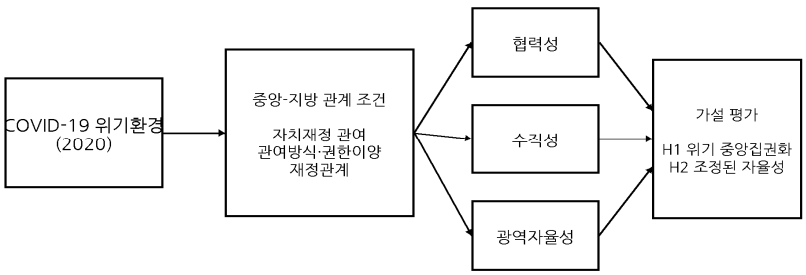
반면 다층적 위기거버넌스는 중앙의 조정 확대와 지방의 실행재량이 반드시 제로섬 관계는 아니라고 본다. COVID-19는 정부수준 간 정보연계와 자원조정을 요구하는 동시에(Paquet & Schertzer, 2020), 실제 방역·복지·주민접촉은 지역정보와 현장집행 역량에 의존한다. 독일과 스페인 사례에서도 다층적 조정과 하위정부 역할이 위기과정에서 함께 나타났다(Kuhlmann & Franzke, 2022; Navarro & Velasco, 2022). 이에 중앙조정이 강화되더라도 지방의 실행재량이 유지될 수 있다는 H2를 설정한다.

H2. COVID-19 위기에는 중앙의 재정·행정 조정이 강화되더라도 지방의 현장집행 필요가 큰 경우 광역지방정부의 자율성은 유지되거나 증가할 것이다.

중앙-광역 및 중앙-기초 협력성에는 별도의 방향성 가설을 설정하지 않고 탐색적·보조적 결과변수로 활용한다. 위기상황에서는 공동대응과 행정적 접촉이 증가할 수 있으나, 그러한 접촉의 증가가 곧바로 관계의 대등성 또는 협력성 향상으로 이어진다고 이론적으로 단정하기 어렵기 때문이다. 따라서 H1과 H2는 중앙관여-수직성-자율성의 방향성에 초점을 두고, 협력성은 이들 관계차원이 동일한 방향으로 움직이는지 확인하는 보조지표로 해석한다. 공동대응과 행정적 접촉이 늘어난다고 해서 관계가 자동적으로 대등한 협력으로 전환되는 것은 아니며, 정보공유와 조정방식에 따라 협력의 성격은 달라질 수 있기 때문이다(Ansell et al., 2010; Kapucu, 2006).

<표 4> COVID-19 위기와 정부간 관계에 대한 경쟁가설

경쟁가설	예상
H1 위기 중앙집권화 가설	COVID-19 위기에 중앙관여와 수직성이 증가하고 지방자율성은 감소할 것이다.
H2 조정된 자율성 가설	COVID-19 위기에 중앙의 재정·행정 조정이 강화되더라도 지방의 현장재량이 필요하면 지방자율성은 유지되거나 증가할 수 있다.



[그림 3] COVID-19 위기시점의 정부 간 관계 분석모형

3. 분석방법과 해석상 유의점

먼저 2020년 COVID-19 위기시점과 비위기시점의 자치재정 관여, 중앙-광역 협력성, 중앙-기초 협력성, 수직성 및 광역자율성 평균을 독립표본 t검정으로 비교한다. 2008·2011년은 문항방향이 다른 경우 역코딩을 통해 2017·2020·2023년과 동일한 방향으로 보정하였다. 분산의 동질성이 확보되지 않은 변수는 Welch 검정을 적용한 원 분석의 결과를 따른다. 비위기시점을 하나로 묶을 경우 정권·제도·문항 차이가 혼재될 수 있어 연도별 평균·표준편차와 2017-2020 인접시점 비교를 추가했다.

둘째, 2020년 시점 회귀분석 결과를 보조적으로 활용한다. 여기서는 국가관여, 사무·재정분권 변수 가운데 어떠한 요인이 협력성·수직성·자율성에 공통적으로 관련되는지를 확인한다. 이는 조정된 자율성의 인과메커니즘을 직접 검증하는 것은 아니지만, 위기시점의 정부 간 관계가 단순한 중앙통제보다 관여방식·권한이양·재정적 보완의 결합과 관련되어 있음을 점검하는 근거가 된다.

본 연구의 경험적 분석범위는 중앙정부와 지방정부 간 관계 가운데 중앙-광역 관계를 핵심 분석축으로 설정하되, 중앙-기초 협력성을 관계의 질을 확인하는 보조지표로 함께 살펴본다. 분석자료는 2008·2011·2017·2020·2023년 반복횡단면 공무원 인식조사이며, 2020년을COVID-19 위기시점으로 설정한다. 따라서 분석결과는 동일 개인의 변화나 COVID-19의 순수한 인과효과가 아니라 각 조사시점에서 공무원이 인식한 정부간 관계의 차이를 보여준다. 특히 자율성은 광역지방정부 자율성 지표를 중심으로 분석하므로 결과의 일반화 범위도 이에 한정한다. 2020년 조사시점에는 자치분권·재정분권 관련 제도개편 논의와 정책변화가 진행되고 있었으며, 지방자치법 전부개정의 법률 확정·시행은 조사시점과 구분하여 볼 필요가 있다. 따라서2020년 관찰값을 COVID-19만의 효과로 귀속하지 않고 팬데믹과 동 시기 제도 환경이 결합된 시점효과로 해석한다. 따라서 분석결과는 'COVID-19 위기환경과 결합하여 나타난 관계적 변화'로 해석하는 것이 적절하다.

분석에서 비위기시점은 단일한 평시를 의미하지 않는다. 2008·2011·2017·2023년은 서로 다른 정권과 정책환경을 포함하므로, 2020년과의 평균차는 팬데믹의 순수한 처리효과라기보다 COVID-19가 지배적 정책환경이었던 시기의 관계적 특성을 다른 조사시점의 평균적 패턴과 대비하는 지표로 이해해야 한다. 이러한 설계상의 한계 때문에 본 연구는 인과효과보다는 위기거버넌스의 경험적 패턴과 이론적 설명가능성에 초점을 둔다.

통계적 비유의성도 관계 차원의 비동조성을 판단하는 단서로 본다. 중앙관여가 증가했음에도 수직성과 협력성에 유의한 차이가 없고 자율성이 증가한다면 정부간 관계의 여러 차원이 같은 방향으로 움직이지 않았음을 뜻한다(Boin et al., 2017; de Biase & Dougherty, 2021; Greer et al., 2022).

V. 분석결과

1. 표본구성 및 기초통계

본 연구의 연도별 분석표본과 응답자 소속별 구성을 제시하면 다음 <표 5>와 같다. 본 연구에서 실제 분석에 활용한 원자료 기준으로 2008년 N=930(중앙 329, 광역 363, 기초 238), 2011년 N=805(중앙 297, 광역 303, 기초 205), 2017년 N=1,528(중앙 560, 광역 567, 기초 401), 2020년 N=1,505(중앙 554, 광역 172, 기초 779), 2023년 N=1,500(중앙 552, 광역 170, 기초 778)이다. 변수별 분석에서는 결측치를 제외한 유효 N을 적용하였다.

<표 5> 연도별 표본 구성

연도	표본(N)	중앙 부처	광역자치 단체	기초자치 단체
2008	930명	329명 (35.4%)	363명 (39.0%)	238명 (25.6%)
2011	805명	297명 (36.9%)	303명 (37.6%)	205명 (25.5%)
2017	1,528명	560명 (36.6%)	567명 (37.1%)	401명 (26.2%)
2020년	1,505명	554명 (36.8%)	172명 (11.4%)	779명 (51.8%)
2023년	1,500명	552명 (36.8%)	170명 (11.3%)	778명 (51.9%)

2020년 COVID-19 위기시점의 특성을 검토하기에 앞서, 주요 정부 간 관계 변수의 연도별 평균과 표준편차를 먼저 살펴보았다. 이를 통해 2020년의 관계적 특성이 장기적인 변화 추세에서 어떠한 위치에 있는지를 확인하고, 특히 COVID-19 발생 직전 조사시점인 2017년과 2020년을 직접 비교하였다. 연도별 평균을 보면 중앙-광역 협력성은 2008년 3.217에서 2017년 3.196, 2020년 3.126, 2023년 3.029로 전반적으로 낮아지는 경향을 보였다. 중앙-기초 협력성 역시 2017년 3.042에서 2020년 3.004로 소폭 하락하였으며, 2023년에는 2.807로 더 낮아졌다. 반면 수직성은 2017년 3.549에서 2020년 3.611로 소폭 상승하였고, 광역자율성 역시 같은 기간 3.074에서 3.131로 상승하였다. 2017-2020년 인접시점 비교에서 중앙-광역 협력성의 차이는 통계적으로 유의하였으나, 중앙-기초 협력성·수직성·광역자율성의 차이는 유의하지 않았다. 이는 2020년의 정부 간 관계가 모든 차원에서 동일한 방향으로 급격히 변화한 것이 아니라, 각 관계차원이 서로 상이하게 움직였음을 보여준다.

<표 6> 연도별 정부 간 관계 주요 변수 기초통계

종속 변수	2008 M(SD)	2011 M(SD)	2017 M(SD)	2020 M(SD)	2023 M(SD)
중앙-광역 협력성	3.217 (.801)	3.121 (.774)	3.196 (.817)	3.126 (.886)	3.029 (.832)
중앙-기초 협력성	3.217 (.801)	2.965 (.767)	3.042 (.855)	3.004 (.916)	2.807 (.921)
수직성	3.640 (.928)	3.640 (.981)	3.549 (1.017)	3.611 (.962)	3.669 (1.008)
광역 자율성	3.180 (.888)	3.230 (.735	3.074 (.896)	3.131 (.867)	2.935 (.884)

주1: M(평균), SD(표준편차).
주2: 2008년은 중앙-광역과 중앙-기초 협력성 미분리.

2. COVID-19 위기시점의 평균 차이

독립표본 t검정 결과 COVID-19 위기시점에는 중앙정부의 자치재정 관여가 비위기시점보다 0.352점 높았으며 통계적으로 유의하였다. 이는 팬데믹 과정에서 긴급재정지원, 이전재원과 보건·재난 관련 재정조정이 확대된 정책환경과 일치한다. 위기대응에서 중앙정부의 재정역할이 뚜렷하게 확대되었다고 볼 수 있다.

<표 7> COVID-19 위기시점과 비위기시점의 자치재정 관여 및 정부 간 관계 평균차

종속 변수	2020 위기 시점 (SD)	비위기 시점 (SD)	평균차	t	p	Hed ges' g
자치재정관여	3.607 (0.97)	3.255 (1.06)	+0.352	−11.949***	<.001	.338
중앙-광역 협력성	3.126 (.886)	3.135 (.815)	−0.009	.349	.727	−.011

종속 변수	2020 위기 시점 (SD)	비위기 시점 (SD)	평균차	t	p	Hed ges' g
중앙-기초 협력성	3.004 (0.92)	2.989 (0.86)	+0.015	-.558	.577	.017
수직성	3.611 (0.96)	3.619 (0.99)	-0.008	.271	.786	-.008
광역 자율성	3.131 (0.87)	3.078 (0.87)	+0.053	-2.067**	.039	.061

주1: 한국행정연구원 공무원 인식조사 자료를 활용한 본 연구의 분석결과. 평균차는 2020 위기시점 평균-비위기시점 평균으로 계산하였으며, t값의 부호는 SPSS 원분석의 집단순서(비위기-위기)를 따름. *** p<.05, **** p<.01.*

주2: Levene 등분산 검정 결과, 자치재정 관여(F=12.181, p=.000), 중앙-광역 협력성(F=18.097, p=.000), 중앙-기초 협력성(F=6.109, p=.013)은 등분산을 가정하지 않았으며, 수직성(F=3.279, p=.070)과 광역자율성(F=0.362, p=.547)은 등분산을 가정. 각 변수별 등분산 가정 여부에 부합하는 t값을 사용.

주3: 효과크기는 두 집단의 평균과 표준편차 및 유효표본수를 이용한 Hedges' g로 산출. g의 부호는 '2020 위기시점-비위기시점'의 방향을 의미하며, 절대값을 기준으로 약 .20, .50, .80을 각각 작은·중간·큰 효과의 참고기준으로 사용.

주4: 표본수(2020/비위기)는 자치재정 관여(1,505/4,741), 중앙-광역 협력성(1,505/4,760), 중앙-기초 협력성(1,505/4,758), 수직성(1,505/4,758), 광역자율성(1,505/4,753)이며, 변수별 결측치로 인해 유효 N에는 차이가 있음.

그러나 중앙-광역 협력성과 중앙-기초 협력성, 수직성에서는 유의한 차이가 나타나지 않았다. 2020년 위기시점에서 비위기시점을 뺀 평균차는 중앙-광역 협력성 -0.009, 중앙-기초 협력성 +0.015, 수직성 -0.008로 모두 매우 작았다. 만약 위기 중앙집권화가 정부간 관계 전반을 일방적으로 변화시켰다면 수직성의 유의한 증가와 자율성의 감소가 예상되지만, 이러한 패턴은 확인되지 않았다.

오히려 광역지방정부의 자율성은 위기시점 평균 3.131로 비위기시점 3.078보다 0.053점 높았고 5% 수준에서 유의하였다. 재정관여가 크게 증가했음에도 광역자율성이 감소하지 않고 오히려 상승한 것은 중앙의 재정지원 및 조정 확대와 지방의 현장재량이 동시에 나타날 수 있음을 시사한다. 이는 H1의 중앙집권화 기대와는 상반되며, H2인 조정된 자율성 가설의 결과패턴에 더 부합한다. 다만 현장재량을 직접 측정하지 않았다는 점에서 H2에 대한 간접적 증거로 해석한다.

3. 2020년 정부간 관계의 영향요인과 조정된 자율성

평균차만으로는 왜 재정관여와 광역자율성이 동시에 증가했는지를 설명하기 어렵다. 2020년 회귀분석 결과를 보면 중앙정부의 권력적 행정관여는 중앙-광역·중앙-기초 협력성, 수직성 및 광역자율성 모두와 유의한 관련성을 보였다. 2020년 회귀분석에서 행정적 관여방식 변수는 값이 높을수록 명령·강제보다 협의·지원 등 비권력적 수단의 상대적 사용이 큰 방향으로 코딩하였다. 따라서 협력성 및 광역자율성과의 정(+) 관계, 수직성과의 부(-) 관계는 비권력적·지원적 관여방식이 협력성과 자율성에는 긍정적으로, 수직성에는 부정적으로 관련됨을 의미한다. 이는 위기시기에도 중앙의 관여방식이 관계의 질을 좌우하는 핵심 요인임을 의미한다. 단순히 중앙이 관여했는가가 아니라 관여가 권력적·통제적으로 인식되는지, 비권력적·지원적으로 인식되는지가 중요하다. 다음 표는 COVID 위기 시점인 2020년 정부간관계 협력성·수직성·광역자율성의 영향요인 OLS 다중회귀분석 결과(SPSS)이다.

권한이양의 충분성은 협력성·수직성·자율성 모두에서 중요한 요인으로 나타났으며, 중앙정부와의 재정관계도 세 차원 전반과 관련되었다. 특히 자치재정 관여가 광역자율성에 긍정적 영향을 보인 것은 평시의 중앙재정 개입과 위기 시의 재정지원이 동일하게 인식되지 않을 가능성을 보여준다. 위기상황에서 재정지원은 지방정부가 방역·복지·지역경제 대응을 수행할 수 있는 정책자원을 확충함으로써 실질적 행동가능성을 높일 수 있다.

<표 8> 2020년 COVID-19 위기시점과 비위기시점의 정부간 관계 협력성·수직성·광역자율성의 영향요인: OLS 다중회귀분석

시점	2020년(위기)			
	협력성		수직성	광역자율성
	광역	기초		
자치재정 관여	.073*	.024	.154***	.070*
관여방식	.087***	.069**	−.117***	.120***
권한이양	.086**	.086**	−.062*	.096***
재정관계	.159***	.165***	−.169***	.188***

주1: B값(비표준화 계수), *p<.1, **p<.05, ***p<.01.
주2: 독립변수(국가관여(자치입법/조직/인사/자치재정/중앙 정부 지자체 관여수단), 사무분권(사무배분, 권한이양), 인사분권(인사교류), 재정분권(재정관계, 지방재정조정제도), 통제변수(성별, 나이, 현직급 임용기간, 보직기간)
주3: R2값은 협력성(광역) 0.123, 협력성(기초) 0.129, 수직성 0.164, 광역자율성 0.116,

따라서 COVID-19 시기의 중앙정부 관여는 일방적 통제만으로 설명하기 어렵다. 중앙의 방역기준과 의료자원 배분은 지방의 선택을 제약하는 수직적 요소였지만, 동시에 지역이 현장에서 대응할 수 있도록 공통기준과 자원을 제공하였다. 지방정부는 중앙방역체계에 편입되었으나 실제 집행에서는 주체적 역할을 수행했다. 이는 중앙의 전략적 조정과 지방의 실행재량이 병존하는 조정된 자율성의 경험적 모습으로 해석할 수 있다.

협력성과 수직성의 비유의성도 정부 간 관계의 다차원성을 보여준다. 재정관여가 증가했는데도 수직성이 일괄 상승하지 않았고 협력성도 유의하게 높아지지 않았다. 즉 COVID-19의 정부 간 관계는 중앙개입·협력·수직성·자율성이 한 축에서 함께 움직이기보다 서로 다른 차원에서 재배열되었다.

4. 경쟁가설 검증과 논의

위기 중앙집권화 가설(H1)은 중앙정부의 재정관여 증가라는 한 측면에서만 지지된다. 자치재정 관여는 위기시점에 유의하게 증가했지만, 수직성은 유의하게 증가하지 않았고 광역자율성은 오히려 유의하게 높아졌다. 따라서 H1의 핵심 기대인 '중앙관여 증가 → 수직성 강화 → 지방자율성 감소'의 일관된 경로는 확인되지 않았으며, H1은 부분 지지로 판단한다.

조정된 자율성 가설(H2)은 관찰된 패턴에 더 잘 부합한다. 자치재정 관여와 광역자율성이 함께 증가했고, 협력성과 수직성에는 유의한 변화가 없었다. 2020년 영향요인 분석에서도 권한이양과 재정관계가 여러 관계차원과 관련되었다. 다만 현장재량을 직접 측정하지 않았으므로 H2는 인과적 검증이 아니라 이론적 기대에 대한 간접적 지지로 해석한다.

다만 이를 이상적인 협력관계로 과대 해석할 필요는 없다. 중앙의 권력적 관여가 관계의 여러 차원에서 중요한 요인으로 나타났고, 방역지침과 재정기준은 지방의 선택을 실제로 제약하였다. 따라서 조정된 자율성은 수평적 관계의 완성을 의미하지 않는다. 중앙의 위계적 권한이 존재하는 가운데 지방의 현장재량이 기능적으로 필요하여 함께 유지되는 혼합적·비대칭적 관계로 이해하는 것이 적절하다.

<표 9> COVID-19 위기거버넌스의 경쟁가설 검증 결과

경쟁 가설	이론적 기대	실증결과	판단
H1 위기 중앙 집권화 가설	COVID-19 위기에 중앙관여·수직성 증가, 지방자율성은 감소	자치재정 관여 +0.352***; 수직성 −0.008(비유의); 광역자율성 +0.053**	부분 지지 (중앙 관여만)
H2 조정된 자율성 가설	중앙 재정·행정 조정 강화되더라도 지방 현장재량이 요구되면 지방자율성 유지 or 증가	자치재정 관여 +0.352***와 광역자율성 +0.053**가 동시에 증가; 협력성·수직성은 유의한 변화 없음	간접 지지

주: 평균차는 위기시점(2020)과 비위기시점의 차이임.
***p<.01, **p<.05. H2의 현장재량은 직접 측정하지 않았으므로 평균차와 2020년 영향요인 분석이 이론적 기대와 부합한다는 의미에서 '간접적 지지'로 판단함.

Ⅵ. 논의: 위기거버넌스와 조정된 자율성

1. 중앙화 없는 자율성이 아니라, 조정 속의 자율성

분석결과가 보여주는 핵심은 팬데믹에서 지방자율성이 중앙정부의 후퇴를 통해 확보된 것이 아니라는 점이다. 오히려 중앙의 재정역할은 확대되었고 방역기준과 의료자원 조정도 강화되었다. 그럼에도 광역자율성이 증가한 것은 위기대응의 실제 수행이 지방정부의 현장판단과 집행역량을 필요로 했기 때문이다. 따라서 COVID-19의 자율성은 중앙권한과 대립하여 획득된 독립적 자율성보다 중앙의 공통틀 안에서 작동한 기능적·실행적 자율성으로 이해하는 것이 적절하다.

이 점은 위기 시 '중앙집권이냐 분권이냐'라는 규범적 선택만으로 조직설계를 논의하는 접근의 한계를 보여준다. 서유럽 비교에서도 단순한 중앙집권·분권 구분보다 정부수준 간 정책상호작용의 형태가 위기대응을 설명하는 데 중요했고(Vampa, 2021), 독일과 스페인에서는 중앙조정과 하위정부 역할이 위기과정에서 재조정되었다(Kuhlmann & Franzke, 2022; Navarro & Velasco, 2022). 따라서 국가적 기준·자원조정이 필요한 기능은 중앙에 집중하되 지역정보와 주민접촉이 중요한 기능은 지방의 재량을 보장하는 방식이 가능하다.

2. 조정된 자율성의 경계조건

조정된 자율성은 모든 위기에서 동일하게 작동하지 않는다. 외부효과와 전국적 최소기준 필요가 클수록 중앙조정이, 지역별 위험과 집행여건의 이질성이 클수록 지방재량이 중요하다. 지방역량이 취약하거나 중앙의 정보·자원배분이 불안정하면 상호보완성은 약화된다(Ansell et al., 2010; de Biase & Dougherty, 2021).

또한 위기의 시간적 단계에 따라 적절한 조합이 달라질 수 있다. 발생 초기에는 불확실성과 긴급성이 커 중앙의 기준설정과 자원동원이 상대적으로 중요하지만, 장기화 단계에서는 지역별 누적경험과 정책학습이 확대되어 지방정부의 재량과 조정능력이 더 중요해질 수 있다. Greer et al.(2022)이 지적한 중앙화와 분권화의 시간적 이동은 이러한 동태적 관점과 연결된다. 향후 연구에서는 위기 초기·장기화·회복기의 정부 간 관계를 구분하여 조정된 자율성의 변화를 검증할 필요가 있다.

지방정부의 역량격차도 경계조건이다. 보건인력·재정·데이터·조직역량이 부족한 지역에서는 재량이 문제해결보다 책임전가로 작동할 수 있다. 따라서 중앙의 취약지역 역량보완과 광역의 기초정부 간 자원조정이 함께 필요하다(Kapucu, 2006; de Biase & Dougherty, 2021).

3. 미래 복합위기 속 위기관리 제도설계 함의

위기관리 제도설계의 핵심은 권한의 총량보다 기

능별 책임·재량과 정보·재정·책임의 흐름을 연결하는 데 있다. 중앙은 최소기준·데이터·희소자원 배분과 지역 간 조정에 집중하고, 지방은 현장집행과 취약집단·지역서비스의 조합을 선택할 수 있어야 한다(Ansell et al., 2010; Kapucu, 2006).

재정제도 역시 같은 원리가 적용된다. 본 연구가 사후책임성 중심 위기재정 설계의 효과를 직접 검증한 것은 아니다. 다만 중앙조정과 지방재량이 반드시 제로섬으로 움직이지 않을 수 있다는 분석결과와 관련 선행연구를 결합할 때, 목적·최소기준은 중앙이 제시하되 구체적 집행수단에는 일정한 지방재량을 부여하는 제도설계는 후속연구에서 검증할 이론적·정책적 가설로 제시할 수 있다

이는 중앙의 재정책임과 지방의 신속한 대응을 동시에 확보하는 장치이며, 조정된 자율성을 재정적으로 뒷받침하는 조건이 될 수 있다(이혜정 외, 2021; 임성일, 2023; 이희재, 2024).

책임성 설계도 사전통제와 사후책임을 구분할 필요가 있다. 긴급상황에서 세부항목별 사전승인과 절차통제를 과도하게 강화하면 지방정부의 대응속도와 현장적응성이 떨어질 수 있다. 반면 목적, 대상, 정보공개와 최소한의 공통기준을 명확히 하고 집행과정의 투명성을 확보한 뒤 성과와 결과에 대해 사후적으로 책임을 묻는 방식은 중앙의 재정책임성과 지방의 실행재량을 함께 확보하는 데 유리하다. 조정된 자율성은 결국 권한의 단순한 분산이 아니라 정보·재정·책임성의 흐름을 기능별로 다시 설계하는 문제이다.

조정된 자율성은 전국적 조정의 필요성과 지역별 대응조건의 이질성이 함께 존재하는 복합위기에서 중앙의 조정과 지방의 현장재량을 결합하는 정부간 역할설계의 이론적 검토틀로 확장될 가능성이 있다. 기후재난, 재난복구, 공급망 및 에너지 충격 등에 대한 적용 가능성은 향후 별도의 실증분석을 통해 검증할 필요가 있다. 미래 위기거버넌스의 핵심은 위기단계와 기능에 따라 조정·재량·책임을 유연하게 재구성하는 데 있다(Ansell et al., 2010; Boin et al., 2017).

Ⅶ. 결론

본 연구는 COVID-19 위기시점의 중앙·지방정부간 관계를 분석하여, 중앙정부의 조정 강화가 지방정부의 자율성 감소를 수반하는지를 검토하였다. 전통적인 위기 중앙집권화 논리는 전국적 기준 설정과 신속한 자원배분을 위해 중앙정부의 권한과 조정기능이 강화될 것으로 예상한다. 반면 다층적 위기거버넌스는 위기대응이 지역의 정보와 집행역량에 의존하므로 중앙의 조정 강화가 지방정부의 역할이나 자율성 축소로 반드시 이어지는 것은 아니라고 본다. 본 연구는 이러한 두 관점을 바탕으로 중앙의 전략적 조정과 지방의 현장재량이 병존할 수 있는 관계를 '조정된 자율성'으로 개념화하였다.

실증분석 결과, COVID-19 위기시점의 자치재정관여는 비교시점보다 0.352점 높았으나 중앙-광역·중앙-기초 협력성과 수직성에서는 통계적으로 유의한 차이가 나타나지 않았으며, 광역지방정부 자율성은 오히려 0.053점 높게 나타났다. 또한 2020년 영향요인 분석에서는 권한이양과 중앙-지방 간 재정관계가 협력성·수직성·자율성의 여러 차원과 유의한 관련성을 보였고, 중앙정부의 관여방식 역시 정부 간 관계의 질과 밀접하게 관련되어 있었다. 이러한 결과는 위기시 중앙정부의 재정적·행정적 조정 강화가 지방정부 자율성의 일률적 감소를 필연적으로 수반하지 않으며, 중앙의 조정과 지방의 자율성이 동시에 나타날 수 있음을 보여준다. 다만 현장재량을 직접 측정한 것은 아니므로, 이를 조정된 자율성의 직접적 입증이라기보다 그 개념과 부합하는 경험적 패턴으로 해석할 필요가 있다.

학술적으로 이 연구는 위기와 정부 간 관계를 중앙집권화 또는 분권화 중 하나의 방향으로 환원하지 않고 기능별 재배열로 설명한다. 중앙에 전략·

기준·재정이 집중되는 동시에 집행과 현장문제 해결은 지방화될 수 있으며, 이러한 비대칭적 결합을 분석하려면 협력성·수직성·자율성을 구분해야 한다. 조정된 자율성은 이 혼합적 관계를 설명하기 위한 개념으로, 중앙정부 관여의 양보다 관여방식과 지방의 실제 실행재량이 중요하다는 점을 강조한다.

정책적으로는 기능별 역할설계를 명확히 해야 한다. 중앙은 전국적 최소기준·정보플랫폼·자원배분과 지역 간 조정에 집중하고, 지방에는 집행방식과 취약집단·서비스 대응의 실질적 재량을 보장할 필요가 있다. 긴급재정도 세부통제보다 명확한 목적과 사후책임 중심으로 설계해야 한다. 이러한 원리는 감염병뿐 아니라 기후재난과 초광역 복합위기에도 적용될 수 있다.

본 연구는 반복횡단면 인식자료를 사용해 COVID-19의 인과효과를 엄밀히 식별하지 못하며, 2020년의 다른 제도변화도 완전히 분리할 수 없다. 또한 조정된 자율성은 본 연구가 제안한 개념이므로 국제비교와 정책분야별 분석을 통한 추가 검증이 필요하다. 후속연구에서는 위기단계, 중앙-광역-기초 간 역할 차이와 재정지원의 조건성을 함께 분석할 필요가 있다. 또한, 광역-기초 관계와 기초정부 자율성까지 분석범위를 확대하고, 패널·시계열 및 비교연구를 통해 위기효과와 제도변화를 구분하며 조정된 자율성의 적용범위를 추가 검증할 필요가 있다.

참고문헌

고길곤, 허정원, 박정민 (2021). 대도시 코로나19 대응 비교-확산양상과 정책대응을 중심으로-. 한국지방자치학회보, 33(2), 93-118.

서선영, 차재권 (2021). 거버넌스적 시각에서 바라본 지방정부의 코로나19 대응: 부산광역시 사례를 중심으로. 지역과 정치, 4(1), 159-192.

윤성민, 변영학 (2021). 정치체제와 코로나 팬데믹: 세계보건기구 데이터 분석. 동북아연구, 36(1), 5-37.

이혜정, 박정수, 이재윤, 한서영 (2021). 코로나19 대응 과정에서의 지방재정 운용 문제 고찰: 재난재해기금과 지역의료체계를 중심으로. 보건학논집, 58(2), 25-38.

이희재 (2024). 코로나19가 지방재정에 미친 영향에 대한 연구: 지방재정분석 지표를 중심으로. 한국지방재정논집, 29(3), 163-195.

임성일 (2023). COVID-19 팬데믹의 재정 영향과 유사 위기 대응방안. 한국지방세연구원 기획과제 2023-03.

한국행정연구원 (2008, 2011, 2017, 2020, 2023). 정부 간 관계에 관한 공무원 인식조사.

Ansell, C., Boin, A., & Keller, A. (2010). Managing transboundary crises: Identifying the building blocks of an effective response system. *Journal of Contingencies and Crisis Management, 18*(4), 195-207.

Benton, J. E. (2020). Challenges to federalism and intergovernmental relations and takeaways amid the COVID-19 experience. *The American Review of Public Administration, 50*(6-7), 536-542.

Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2017). The politics of crisis management: Public leadership under pressure (2nd ed.). Cambridge University Press.

de Biase, P., & Dougherty, S. (2021). Federalism and public health decentralisation in the time of COVID-19. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 33. OECD Publishing.

Greer, S. L., Rozenblum, S., Falkenbach, M., Löblová, O., Jarman, H., Williams, N., & Wismar, M. (2022). Centralizing and decentralizing governance in the COVID-19 pandemic:

The politics of credit and blame. Health Policy, 126(5), 408-417.

Kapucu, N. (2006). Interagency communication networks during emergencies: Boundary spanners in multiagency coordination. *The American Review of Public Administration, 36*(2), 207-225.

Kuhlmann, S., & Franzke, J. (2022). Multi-level responses to COVID-19: Crisis coordination in Germany from an intergovernmental perspective. *Local Government Studies, 48*(2), 312-334.

Moon, M. J. (2020). Fighting COVID-19 with agility, transparency, and participation: Wicked policy problems and new governance challenges. *Public Administration Review, 80*(4), 651-656.

Navarro, C., & Velasco, F. (2022). From centralisation to new ways of multi-level coordination: Spain's intergovernmental response to the COVID-19 pandemic. *Local Government Studies, 48*(2), 191-210.

Paquet, M., & Schertzer, R. (2020). COVID-19 as a complex intergovernmental problem. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique, 53*(2), 343-347.

Vampa, D. (2021). COVID-19 and territorial policy dynamics in Western Europe: Comparing France, Spain, Italy, Germany, and the United Kingdom. Publius: *The Journal of Federalism, 51*(4), 601-626.

투고일자: 2026. 8. 19.
심사일자: 2026. 10. 2.
게재확정일자: 2026. 10. 8.

미래사회
Journal of Future Society
2026. Vol. 17, No. 3, 266~284.
https://doi.org/10.22987/jifso.2026.17.3.266

COVID-19 Crisis Governance and Coordinated Autonomy:
Reconfiguring Central-Local Government Relations

Gwang Yong Go

Center for Free Enterprise

This study examines whether stronger central government coordination during the COVID-19 crisis necessarily reduced local government autonomy. It introduces the concept of "coordinated autonomy," in which central strategic coordination coexists with local discretion in frontline implementation. Using repeated cross-sectional data from the Korea Institute of Public Administration's Survey of Public Officials, the study compares the 2020 crisis period with non-crisis periods in Korea. The findings indicate that central government involvement in local public finance increased by 0.352 points during the 2020 crisis, while no statistically significant differences were observed in central-metropolitan cooperation, central-local cooperation, or the verticality of intergovernmental relations. In contrast, metropolitan government autonomy increased by 0.053 points. These findings suggest that an expanded central government role during a national crisis does not necessarily result in uniform recentralization but may instead involve a redistribution of coordination responsibilities and discretionary authority. This study conceptualizes this relationship as "coordinated autonomy" and presents it as a potentially useful model of multilevel crisis governance for addressing emerging infectious diseases and climate-related disasters. Under this model, the central government focuses on establishing common standards, sharing information, and coordinating resources, while local governments retain meaningful discretion over frontline implementation and locally tailored responses.

Key words: COVID-19, Crisis Governance, Coordinated Autonomy, Central-Local Government Relations, Local Autonomy