

정부간 관계(Intergovernmental Relation)의 영향요인에 관한 연구: 정부 수준(level)별 인식 차이를 중심으로*

조일형**

정성영***

권기현****

본 연구는 공무원들의 정부 간 관계에 대한 인식에 영향을 주는 요인이 무엇인지를 분석하여 향후 정부 간 관계에 대한 발전적 대안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위해 서열 로짓 모형(Ordered Logit Model)을 이용하였으며, 공무원들을 대상으로 한 인터뷰를 통해 본 연구의 논의를 뒷받침 하였다.

분석결과를 요약하면 다음과 같다. 우선, 중앙정부-광역자치단체간 관계에서 중앙정부 공무원들을 대상으로 한 분석에서는 권한이양, 인사교류, 통제수준이 통계적으로 유의미하였는데, 그 중 통제수준이 정부간 관계에 대한 인식에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 또한 광역자치단체 공무원들을 대상으로 한 분석에서는 사무배분, 권한이양, 인사교류가 영향 요인이었으며, 앞선 결과와 다른 점은 통제수준보다는 권한이양이 보다 큰 영향을 주었다는 점이었다. 다음으로 광역-기초자치단체간 관계에서 광역자치단체 공무원들을 대상으로 한 분석에서는 사무배분과 권한이양, 인사 교류, 통제수준이 통계적으로 유의미하였으며, 기초자치단체 공무원들을 대상으로 한 분석에서는 지방재정조정제도,

* 본 연구는 한국행정학회 2011년도 추계학술대회에서 발표한 ‘우리나라 정부간 관계의 인식 및 영향요인에 관한 연구’를 수정·보완한 것입니다.

** 성균관대학교 국정관리대학원에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 동 대학원 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 정책평가, 정책결정, 행사정책 등이다(gctto111@naver.com).

*** 성균관대학교 국정관리대학원에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 동 대학원 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 환경정책, 재정학, 노동정책 등이다(sqtrci@skku.edu).

**** 교신저자, 미국 하버드 대학에서 정책학 박사학위를 취득하였으며, 현재 성균관대학교 행정학과/국정관리대학원 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책학이론, 국가혁신론 등이 있다(gkwon77@empal.com).

인사교류, 통제수단이 영향을 주는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 정부수준별로 정부간 관계의 인식에 영향을 주는 요인이 상이하다는 것을 보여주며, 인터뷰에서도 정부간 관계에 대한 실제적인 문제 사항들이 상당 부분 비슷한 것으로 확인되었다.

주제어: 정부간 관계(Intergovernmental Relation), 정부간 관계 인식,
서열 로짓 모형(Ordered Logit Model)

I. 문제제기

1995년 지방자치제 실시와 2004년 지방분권특별법 제정 등으로 우리나라에서 지방자치단체의 자율성은 점차 증대되고 있으며(한승준, 2006: 253), 중앙정부와 지방정부간의 관계에 있어서도 지방정부를 중앙정부의 일선기관으로서만 보던 시각에서 벗어나려는 노력이 고찰되고 있다. 즉 지방자치제의 실시는 중앙정부로부터의 독립된 정치적 공간 확보를 가능하게 하여 지방정부의 자율성을 강화시켜주고, 이러한 자율성의 강화는 지방의 정치화를 가져오면서 지방정부의 정치적 위상을 변화시켰다고 할 수 있다(고경훈, 2004: 41-42). 또한 개개의 지방자치단체에 독립적인 법인격을 부여함으로써 정부간 관계, 즉 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 지방자치단체들 상호간 관계에 있어서 새로운 변화를 가져왔다(권오철, 2005: 75).

이러한 지방정부는 중앙정부의 정책추진에 있어서도 두 가지 측면, 즉 정책집행과 정책결정에서 중요한 역할을 하고있다(서성아, 2010: 319). 그렇다면 오늘날 지방정부를 더 이상 중앙정부에 종속된 관계가 아닌 상호 대등한 협력적인 관계로 바라볼 수 있는가? 우리나라에서 지방정부의 자치권과 자율성이 확대되었다고는 하지만 이러한 질문에 대해 명쾌한 답변은 제시되지 못하고 있으며, 오히려 아직까지도 지방정부가 중앙정부에 종속되어 있다는 인식이 지배적이다. 실제로 한국행정연구원에서 실시한 「정부간 관계 인식조사」(2002, 2005, 2008)에 따르면,¹⁾ 중앙정부와 광역자치단체, 그리고 기초자치단체에서 모두 년도 별로

1) 여기서 사용된 설문문항은 “지방자치단체의 중앙정부 예측(수직적 관계)여부에 대한 인식”

지방정부가 중앙정부에 예측적이라는 인식이 증가하는 추세로 나타났으며, 이러한 인식은 중앙정부보다는 기초자치단체에서 더 큰 것으로 나타났다. 이는 우리나라에서 지방자치가 시행되고 많은 부분에서 지방자치단체의 자율성이 높아지고 있다고는 하지만, 여전히 지방자치단체가 중앙정부에 예측적인 것으로 인식되고 있음을 보여준다는 점에서 흥미로운 결과이다.

그렇다면 지방자치가 실시 된지 20여년이 되어가는 상황에서 왜 아직까지도 지방정부가 중앙정부에 예측되어 있다고 인식하는지, 과연 어떠한 요인들이 이러한 인식에 영향을 주는 지에 대하여 탐구해 볼 필요성이 있다. 하지만 그간 정부간 관계와 관련한 연구를 살펴보면 정부간 관계에 대한 이론적 연구(김천영, 2002; 김장기, 2003; 한영수, 2006; 박정민, 2008), 정부간 협력과 관련한 연구들(서성아, 2010; 이주현 외, 2010; 우양호 외, 2010, 채경진, 2011)이 활발하게 수행되고 있는 반면, 정부 간 관계에 대한 실제적인 연구나 정부단위를 구성하는 공무원들을 대상으로 한 인식적 측면의 연구(원구환, 2004; 이승모, 2009)는 상대적으로 활성화 되지 못하고 있는 실정이다.

이러한 문제의식 하에 본 연구는 현재 우리나라 공무원들의 정부간 관계에 대한 인식에 영향을 주는 요인이 무엇인지를 분석하여 향후 정부간 관계를 위한 발전적 대안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 정부간 관계에 대한 인식은 정부수준별로 상이한 결과가 도출될 것으로 여겨진다. 예컨대, 중앙정부와 광역자치단체의 관계에 있어서 중앙정부 공무원들이 인식하는 정부간 관계와 광역자치단체 공무원들이 인식하는 정부간 관계는 상이할 것이다. 따라서 본 연구에서는 각 정부수준에 따라 중앙, 광역, 기초자치단체 공무원들을 구분하여 정부간 관계의 인식에 영향을 미치는 상이한 요인들을 규명하고자 한다.

이를 위하여, 본 연구에서는 광역 사업을 담당하는 공무원을 대상으로 실시한

이며, 5점 척도(① 전혀 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다)로 구성되어 있다. 따라서 응답의 평균값이 1에 가까울수록 지방자치단체가 중앙정부에 예측되어 있지 않다고 생각하며, 5에 가까울수록 예측되어 있다고 생각하는 것을 나타낸다. 설문결과에 의하면, 중앙정부는 2002년에 2.78, 2005년에 2.87, 2008년에 2.96으로 나타났고, 광역자치단체는 년도 3.81(2002년), 3.78(2005년), 3.94(2008년), 기초자치단체는 4.01(2002년), 3.95(2005년), 4.13(2008년)인 것으로 나타났다.

설문을 바탕으로 서열 로짓 모형(Ordered Logit Model)을 활용하여 정부간 관계의 인식에 영향을 미치는 요인을 분석하고자 한다. 중앙정부와 지방정부간의 관계는 제도에 의해 영향을 받지만, 이를 측정하기 위해서는 해당정부조직을 구성하고 실제적으로 제도를 집행하고 있는 공무원들의 인식을 사용하는 것이 용이하기 때문이다(조정래, 2007: 240; Cho & Wright, 2004: 451; 서성아, 2010: 320). 또한 중앙정부와 지방정부에서 근무하고 있는 현직 공무원들을 대상으로 정부간 관계에 대한 인터뷰를 실시함으로써 실증분석의 한계를 보완하고 보다 풍부한 논의를 이끌어내고자 하였다. 따라서 공무원들의 인식을 대상으로 정부간 관계를 분석한 본 연구의 결과는 보다 다양하고 실제적인 함의를 줄 수 있을 것으로 판단된다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 정부간 관계의 의의

연방체제에 접근하기 위한 하나의 수단으로 등장한 정부간 관계론은 영국, 일본 등 지방자치 선진국은 물론이고 우리나라와 같이 지방자치제도가 정착된 지 얼마 되지 않은 국가의 중앙과 지방정부 관계를 파악하는 데에 유용하게 쓰이기 시작하였다. 역사적으로 중앙집권적인 행정체제가 강한 일본이나 우리나라의 경우 지금까지 정부간 관계를 국가와 지방간의 관계의 틀 속에서 바라보았고, 중앙정부가 국가의 차원에서 모든 행정과 정책에서 책임을 지고 지방정부는 단순히 일선 집행기관으로서 지역의 행정기구를 의미하였다(오재일, 2007: 562). 하지만 1991년과 1995년의 지방선거를 거치면서 지방자치제도가 부활하면서 지방정부는 지역 행정과 운용의 주체로 부상하였고, 또한 지방정부에 대한 분권이 강조되면서 단순히 중앙정부에 대한 수동적 위치에서 탈피하여 지역 주민의 다양한 행정수요에 대응하고 지역의 복지향상을 위한 자율적이고 독립적인 행위주체로 거듭났다. 따라서 우리나라에서 정부간 관계 논의가 점화된 것은 중앙정부에 대

하여 종속적 관계에 머물러있던 지방행정기관이 어느 정도의 자치권을 가진 지방정부로 변화함에 따라 이들의 자율성과 독립성이 신장되었기 때문이다.²⁾

이러한 정부간 관계의 개념을 살펴보면, 우선 정부간 관계의 개념 틀을 처음으로 제시한 Anderson(1960)의 경우 “정부간 관계란 미국 연방체제내의 모든 계층과 형태의 정부단위 간에 발생하는 상호작용과 행위의 총체”라고 정의하였고 (W. Anderson, 1960: 3), Wright(1988)는 이러한 Anderson의 정의를 활용하여 “정부간 관계란 미국 연방시스템내의 모든 유형과 수준에 있어서 정부 단위 간에 벌어지는 활동 또는 상호작용의 중요한 총체”로 정의하였다. 또한 Shafritz(2007)는 정부간 관계를 “상위정부가 하위정부와 재정을 포함한 다양한 자원을 나누어 쓰는 재정 및 행정과정”으로 파악하였으며, 한국행정연구원(2010)은 정부간 관계를 “중앙과 지방을 중심으로 한 모든 정부단위 상호간에 이루어지는 모든 정책분야에서의 상호작용”으로 정의하였다. 한편 Wright(1988)는 정부간 관계에 대한 기존의 논의들을 토대로 다섯가지 특징을 제시하였는데, 첫째, 중앙과 지방, 중앙 및 지방정부 상호관계를 모두 포함하고, 둘째, 인적 요소로서 공무원들의 행위와 태도 및 인식, 셋째, 공무원간의 일상적이고 지속적인 상호관계, 넷째, 선출직과 비선출직을 비롯한 모든 공직자들의 역할과 중요성, 다섯째, 조세체계, 정부간 이전재원 등 재정적 관계 등이다. 따라서 위의 논의를 바탕으로 정부간 관계의 개념을 정의하면, 정부간 관계란 한 국가 내에서 중앙정부와 일정한 수준의 자율성을 가진 지방정부 혹은 복수 계층의 지방정부들 간에 형성되는 상호작용의 행태 및 행정적 관계의 총체라고 할 수 있다.

2) 이와 관련하여 정부간 관계의 개념은 소극적 개념과 적극적 개념으로 구분할 수 있는데, 소극적 개념은 중앙정부와 지방정부간의 수직적 통제관계로서 과거 지방자치가 발휘되기 이전의 국가와 지방의 관계이며, 적극적 개념은 그 이후 지방에의 권한과 기능이 배분되면서 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간에 나타나는 수평적 경쟁관계 및 상호의존적 협력 관계라고 할 수 있다. 즉 우리나라에서 정부간 관계의 개념은 과거에는 소극적 개념에서 현재는 적극적 개념으로 바라볼 수 있다.

2. 선행연구 검토

정부간 관계(IGR)와 관련된 선행연구들은 주로 이론적인 측면에서 이루어졌다. 정부간 관계를 권력-의존모형(power-dependency model)으로 바라본 Rhodes(1986)나 지주-마름모형을 제시한 Chandler(1991), 미국의 연방체제를 중심으로 정부간 관계의 유형을 적립한 Wright(1988)를 비롯하여 고용정책과 같은 세부적인 차원에서 정부간 관계를 접근한 O'Leary & Straits(2000)의 연구 등 다수의 국외연구들이 존재한다. 반면 역사적으로 중앙집권적인 통치체제가 오랫동안 유지되어 왔고 지방자치제도가 제대로 실시된 지 얼마 되지 않은 우리나라의 경우 정부간 관계에 대한 심층적인 논의가 상대적으로 미흡한 실정이다.

우리나라의 정부간 관계 연구경향을 살펴보면(김천영, 2002: 637), 그동안 지방자치에 관한 연구는 많았으나 대부분 지방자치를 제도적으로 도입해야 한다는 규범적인 논의가 주를 이루었다. 이는 지방자치가 실시되지 않은 상황에서 중앙-지방정부간의 관계를 논의하기가 어려웠기 때문이다. 정부간 관계에 관한 초기의 연구는 행정법학적·통제중심 그리고 몇 가지의 단편적인 기능중심의 접근(김남진, 1985; 안해균, 1985; 정세욱, 1989; 백성운, 1987)에 그쳤으나, 이러한 연구들은 정부간 관계에 대한 후속연구를 자극하는 초석으로 작용하여 그 가치는 크다고 할 수 있다. 그 이후 지방자치가 부분적으로 실시된 1991년을 기점으로 정부간 관계에 관한 적극적인 논의가 태동하기 시작하였는데, 분권화와 관련한 연구(김익식, 1990; 안성호, 1992; 하혜수 외, 2000)와 정부간 관계의 이론적 논의에 관한 연구(김익식, 1990; 김병준, 1994; 1997; 안성호, 1995; 1997; 유재원, 1996; 김정렬, 1997; 김천영, 1998; 2001)가 활발하게 수행되었다.

이후 다양한 관점을 바탕으로 정부간 관계 연구가 이루어졌는데, 이계탁(1995)은 지방자치제도가 부활한 시점에서 성숙한 지방자치 실현의 전제조건으로서 중앙정부와 지방정부간의 관계 정립이 필요하다는 인식 하에 정부간 관계의 개념과 유형에 관한 연구를 수행하였다. 이달곤(1996)은 지방자치제도의 도입 과정에서 나타나는 정부간 관계를 일반시민정치 차원, 정당정치 차원, 관료정치 차원 등의 세 가지 정치적 차원에서 분석하여, 지방으로의 분권화 과정에서 나타

나는 다양한 행위자와 이들 간의 상호작용을 파악하였다. 김병준(1999)의 경우, 민선체제 출범 이전과 이후의 중앙-지방정부간 사무배분과 통제수준을 비교분석하여 권력의 집중과 분산 차원에서 정부간 관계의 변화와 발전방안을 제시하였다. 이종열 외(2002)는 우리나라의 정부간 관계 형성에 대한 역사적 접근방법을 취하여 조선시대부터 현재까지의 중앙과 지방의 관계 변천과정을 설명하고 바람직한 정부간 관계를 모색하고자 하였다. 이와 비슷한 논의로, 최유성 & Wright(2004)는 해방 이후 시기부터 지금까지의 한국과 일본의 정부간 관계를 역사적으로 접근하여 각 국가의 특징을 비교분석하였다.

또한 정부간 관계 비교연구 및 발전방향에 관한 연구로서 소순창(2003)은 지방정부의 정책형성 과정에서 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체장, 자치단체의 공무원 및 국회의원, 주민, 시민단체 등의 주요 행위자들이 어떠한 영향력을 행사하는지를 분석하고 이를 일본과 미국의 지방 정책과정과 비교함으로써 우리나라의 특성을 파악하였다. 심익섭(2010)은 정부간 관계의 바람직한 방향성을 도출하기 위해 지방자치 선진국이라 할 수 있는 미국, 영국, 독일, 일본에서의 중앙과 지방정부간 사무배분과 재정적 분권 실태를 파악하고 비교함으로써 정부간 관계의 올바른 발전방안을 탐구하였다. 또한 한영수(2005)는 지방자치가 실시된 이후 정부간 관계와 관련된 제도들의 운영 실태를 분석하여 우리나라에서 정부간 관계가 발전적인 방향으로 나아가지 못하는 문제점들을 사회·문화적 측면, 제도적 측면, 실제 운영적 측면에서 도출하고 이를 바탕으로 발전적 정부간 관계의 확립방안을 제시하였다.

한편 최근에는 거버넌스 관점에 입각하여 중앙과 지방간, 혹은 지방정부 상호간의 갈등과 협력 측면에서 정부간 관계를 접근하는 연구가 활발히 이루어졌다(강윤호, 2005; 양기근 외, 2006; 우양호 외, 2006; 한승준, 2006; 주상현, 2008; 박형준 외, 2009; 김효정 외, 2009; 이주현 외, 2010; 채경진, 2011). 하지만 우리나라의 정부간 관계가 실제로 어떠한 형태로 나타나는지, 또한 정부간 관계에 영향을 미치는 요인에 대한 실증적인 연구(김현성, 2005; 이승모, 2009³⁾)는 상대적으로

3) 이승모(2009)는 지방정부 과장의 인식과 태도를 통한 행태적인 접근을 채택하여 한국 정부

활성화되지 않았다. 특히, 정부간 관계 내에서 실제로 업무를 수행하고 네트워크를 형성하는 역동적인 행위자로 볼 수 있는 공무원들의 인식을 바탕으로 정부간 관계를 접근한 실증연구는 상당히 미흡한 실정이다.

따라서 정부단위를 구성하고 있는 공무원들의 인식을 토대로 정부간 관계를 진단하는 것은 중요한 연구 영역이라고 생각된다. 엄밀히 말해 정부들 간의 관계라는 것은 존재하지 않으며, 실제 존재하는 것은 상이한 정부단위를 운영하는 공무원들 간의 관계라고 할 수 있다(Anderson, 1960; Wright, 1988; 이승모, 2009: 375). 이와 관련하여 한국행정연구원에서는 1996년부터 3년마다 우리나라 중앙부처 및 광역자치단체, 기초자치단체의 공무원들을 대상으로 정부간 관계에 대한 인식조사를 진행함으로써 우리나라의 정부간 관계 실태를 분석하고, 나아가 협력적인 정부간 관계를 조성하기 위한 기초자료를 마련하고 있다. 따라서 본 연구에서는 한국행정연구원이 실시한 정부간 관계에 대한 인식조사를 토대로 현재 우리나라 정부간 관계의 형태를 진단하고, 설문 유형에 보다 적절한 분석방법으로 판단되는 서열 로짓 분석(Ordered Logit Model)을 통하여 각 기관별 정부간 관계의 영향요인을 추정하여, 향후 정부간 관계에 대한 발전적 대안을 제시하고자 한다.

3. 정부간 관계의 영향요인

정부간 관계의 영향요인에 대해서는 학자들마다 다양한 측면에서 연구를 진행하여왔기 때문에 이에 대한 일반적인 논의가 부족한 실정이다. 따라서 기존연구들을 토대로 정부간 관계의 영향요인을 검토하여 이를 포괄적으로 고려하는 접근이 필요하다. 정부간 관계와 관련한 선행연구들의 연구영역을 살펴보면, 기능 및 사무 배분에서 정부간 관계를 논의한 연구(이달곤, 1991; 김재훈, 1994; 김영수, 1995; 김재훈, 1998; 안성호, 1999; 강재호 외, 2004; 서성아, 2010; 심익섭,

간 관계의 특성이 계층제 거버넌스인지 혹은 네트워크 거버넌스인지를 규명하고자 하였고, 김현성 외(2005)는 전자정부 내에서의 정부간 관계를 분석하고자 정보화 관련 공무원들을 대상으로 실증적인 연구를 진행하였다.

2010; 임승빈 2011)와 재정적 측면에서 논의한 한 연구(이계식, 1996; 곽채기, 1997; 문병기, 1999; 박정민, 2008, 강재호 외, 2004; 서성아, 2010; 이창균, 2010; 심익섭, 2010)가 주로 활발하게 수행되었으며, 또한 정부간 관계를 인사적 측면(강재호 외, 2004; 서성아, 2010)과 통제적 측면에서 논의한 연구(원구환, 2004; 최창수, 2004; 조정래, 2007; 서성아, 2010; 박충훈, 2010)가 수행되었다.⁴⁾ 따라서 본 연구에서는 한국행정연구원(2008)의 분류를 토대로 정부운영의 내용과 정부간 관계의 성격에 기초하여 4가지 측면으로 구분하여 연구를 수행하고자 한다. 즉 기능적, 재정적, 인사적 측면은 정부운영의 내용과 관련한 내용이며, 통제적 측면은 정부간 관계의 성격과 관련한 것이다.

앞서 살펴본 바와 같이, 정부간 관계에 대한 논의에 있어서 중심이 되는 사항은 중앙정부의 기능과 권한이 지방정부로 이양되는 것이다(Conyers, 1984; Rhodes, 1986; Wright, 1988). 이는 단순히 중앙정부에서 결정된 정책을 집행하는 역할분담을 의미하는 것이 아니라, 권한의 배분을 바탕으로 지방정부가 자신들의 역할을 수행하고 정책의 방향을 결정할 수 있는 권한을 갖는 것이며(박혜자, 2002), 이러한 논의는 정부간 관계의 기능적 측면으로 종합될 수 있다. 즉 기능적 측면에서의 정부간 관계는 주로 사무배분이나 권한이양의 차원에서 이해되는 것으로 정부의 행정권한이 상위정부와 하위정부간에 어떻게 배분되고 있고, 그 권한과 책임의 소재가 어디에 있는가를 중심으로 파악하는 것이다(강재호 외, 2004: 17). 우리나라는 1999년 제정된 「중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관

4) 정부간 관계는 제도에 기초한 중앙-지방 정부간의 행태적 관계를 적실하게 보여 주는 이론이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 한국의 정부간 관계를 설명하기 위해 동일한 제도 하에서 나타나고 있는 정부간 관계의 행태들을 분석한 기존의 연구들을 검토하여 연구모형을 설정하고자 하였다. 하지만 정부간 관계에 대한 논의가 보다 앞서 시작된 미국의 사례에서도 주로 정치적, 행정적, 재정적 관계를 중심으로 정부간 관계에 대한 연구들이 진행되어 왔으며(김순은, 1991), 특히 대표적인 학자 Wright(1988)는 연방정부와 주정부 및 지방정부간의 관계를 주로 재정적 측면에 따른 동태적 관계와 권위를 바탕으로 대등모형(분리권위형), 중첩모형(중첩권위형), 내포모형(포괄권위형)의 세 가지 유형을 제시하였다. 이는 일반적으로 다루어지는 정부간 관계와 관련된 이론적 논의 상당부분의 배경으로 미국의 정부간 관계가 다루어지고 있다는 점에서(서성아, 2011, 68) 본 연구에서 모형을 설정하는데 있어 타당성을 제공해 줄 수 있다고 여겨진다.

한 법률」을 시작으로 중앙정부의 권한과 기능을 지방으로 이양하기 시작하였으며, 2003년 참여정부는 「지방분권특별법」을 제정하고 지방분권을 위한 47개의 과제를 선정하여 보다 적극적으로 추진하였다. 또한 이명박 정부는 2008년 「지방분권촉진에 관한 특별법」을 제정하여 20개의 지방분권 중점과제를 선정하였다. 동법에서 지방분권이란 ‘국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것’(제2조)으로 정의하였는바, 여기에는 중앙정부-지방정부간 사무배분에 의한 권한과 책임의 분할이 따르게 된다. 즉 중앙정부에 적합한 사무와 기능, 지방정부에 적합한 사무와 기능을 명확히 구분하여 이를 합리적으로 배분하는 방안을 강구해야 한다(박혜자, 2002: 129).

하지만 현재까지 우리나라의 지방분권은 행정의 효율성과 효과성을 비롯하여 민주성, 형평성 등 다양한 요인에 대한 분석을 바탕으로 정부간 권한과 기능배분을 추진하지 못하였고, 다른 지방자치 선진국들처럼 중앙정부와 지방정부의 역할과 기능이 체계적으로 분리되지 않고 서로 융합된 구조를 지니고 있다. 즉 중앙정부, 특별(광역시)시와 도, 시·군·구라는 3단계의 정부 간 사무구분이 불분명할 뿐만 아니라, 정부 간에도 상하·수직적 관계로 인하여 기능 및 사무의 주종관계가 여전히 존재하고 있다는 것이다(심익섭, 2010: 11). 따라서 위임사무에 비하여 자치사무의 영역이 작으면 지방정부는 중앙정부와 수직적 관계에 놓일 확률이 높게 된다. 즉 사무배분이나 권한이양에 따른 자치사무의 비중이 얼마나 높은지 여부가 중앙정부와 지방정부의 관계형성에 있어 관건이라고 할 수 있다.

다음으로, 정부간 관계의 재정적 측면은 중앙정부와 지방정부 또는 지방정부 상호간의 재정적인 연계성이나 관계를 의미한다. Wright(1988)는 정부간 관계를 구성하는 특징적인 요소를 법적 요소로서의 모든 정부단위, 인적 요소로서의 공무원의 행태 및 공무원간의 상호작용, 선출직과 비선출직을 포함한 모든 공직자들의 행태, 그리고 재정적 측면의 정책이슈들이라고 제시하였다(김홍환, 2012). 이 때, 정부간 관계를 형성하는 가장 핵심적인 요소는 정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)로서, 이는 분권화가 진행되면서 그 중요성이 더욱 부각되고 있다(박정민, 2008). Rhodes(1980)의 경우, 중앙정부와 지방정부

간의 의존정도를 결정하는 것은 권력이며, 이는 각 정부가 지닌 자원에 의해 결정된다고 제시하였다. 이러한 자원은 법적 자원, 계층적 자원, 재정적 자원, 정치적 자원, 정보 자원으로 구분될 수 있으며, 여기서 가장 중요한 것은 재정적 자원이라고 주장하였다. 따라서 정부간 재정관계는 정부간 관계를 접근하는데 있어서 가장 핵심이 되는 내용이자 면밀히 다루어져야 하는 분야라 할 수 있다.

정부간 재정관계는 제도적 차원에서 국세와 지방세의 비율과 구조에 관한 문제, 지방으로의 이전재원 중에서 지방이 자율적으로 사용할 수 있는 재정규모가 어느 정도인지, 그리고 재정운영의 성격이 어떠한지 등을 중점적으로 다룬다(강재호 외, 2004: 16; 이창균, 2012: 96). 이는 앞서 살펴본 정부간 기능적 배분관계와 연관되어 있다. 즉 기능적 배분관계가 정부부문의 사무 및 권한 등을 상위정부와 지방정부가 어떻게 분배할 것인가의 문제라면, 정부간 재정관계는 배분된 기능을 어떻게 효과적으로 수행할 것인가의 문제와 연결된다(서성아, 2010: 326).

중앙과 지방의 정부간 관계를 수직적이 아닌 수평적인 지방분권적 관계로 파악했을 때, 지방분권과 지방자치의 핵심은 지방의 균형적인 사회경제적 발전과 이를 뒷받침 하는 재정분권이라고 할 수 있다. 여기서 재정분권이란 중앙과 지방간 사무와 기능을 분산하고 이에 상응하는 재원 확보와 집행을 통하여 재정의 효율성을 극대화시키는 것이다(심익섭, 2010: 7). 하지만 분권형 사회에서 지방정부는 행정 기능의 확대와 주민의 행정 수요 증대 등으로 인해 재정력이 매우 취약한 상태에 놓여 있다(채경진, 2011: 101). 이러한 지방정부의 취약성은 상위정부에 대하여 재정적 의존관계에 놓일 수밖에 없게 만들고, 재원 활용에 있어서 상위정부의 개입여지가 커지게 됨에 따라 지방정부의 자율성을 충분히 확보하지 못하는 수직적 관계를 야기한다.

이에 따라 우리나라는 지방자치단체의 부족한 재원을 보충하고, 중앙정부와 지방정부 및 지방정부간 재정수준을 균등화함으로써 재정력 격차를 완화시키기 위하여 지방재정조정제도를 시행하고 있다. 하지만 현재 우리나라 지방재정조정제도의 체계는 매우 미약한 상태에 있으며, 재정조정제도의 운용방식에 따라 대등한 관계로부터 종속적인 관계까지 중앙정부와 지방정부간의 관계가 결정된다(심익섭, 2010: 13). 이와 같이, 중앙정부와 지방정부간의 재정적 관계는 정부간

관계를 파악하는데 있어서 중요한 요소로 작용할 수 있다.

세 번째는 인사적 측면으로, 정부간 관계에 있어서 주체가 되는 각 정부들은 하나의 집단으로서 내부적으로 그 구성원인 공무원에 초점을 둔다. Anderson (1960)의 경우, 정부간 관계에서 실제로 존재하는 관계란 공식적 또는 비공식적인 권한이나 능력을 바탕으로 정부를 운영하는 공무원들 간의 관계라고 주장하면서, 정부간 관계를 제대로 이해하기 위해서는 공무원 간의 다양한 상호작용과 역동성을 살펴보아야 한다고 제시하였다. 즉, 중앙정부 및 지방정부 공무원은 각 정부의 생산성을 결정하는 주요 인적자원으로 각 정부가 최소의 비용으로 최고의 효과성을 달성하기 위해서는 인적자원인 공무원들을 양적으로 그리고 질적으로 어떻게 관리하느냐가 중요한 사항이 된다. 이러한 인력관리의 목표는 각 정부 내에서 효율적인 인력배분에 의하여 달성되기도 하지만, 정부간 관계라는 측면에서 보면 상호 인력의 교류 등을 통하여 이루어지기도 한다. 우선 정부간 관계가 수직적 관계일 경우 상위 정부의 인력이 하위 정부에서 전문성이 요구되는 분야의 업무를 관장하거나 하위 정부 고유의 업무를 통제하기 위해 교류되는 형태를 볼 수 있다. 반면 정부간 관계가 대등한 관계일 경우 업무의 공동처리를 위하여 상호 협의할 필요성이 있어 파견되는 형태로 인력을 배분하는 것을 볼 수 있다. 결국 정부간 관계에서 인력의 효율적 배분은 정부 내의 인력 감축 등 적절한 인력관리를 통해 양질의 서비스를 생산해 내기 위한 장치로 작용될 수 있지만, 정부상호간 인력의 교류를 통해 업무의 상호협조 및 통제를 도모하기 위한 장치로도 작용된다(김병국, 2000: 95-96; 강재호, 2004: 18-19; 서성아, 2010: 326).

또한 법적·제도적 차원에서 공무원을 임용하고 관리할 수 있는 지방정부의 인사권이 어느 정도로 보장되고 있는지도 정부간 관계에 있어서 중요한 사항이다. 지방정부가 자율적인 자치인사권을 충분히 확보할 수 있다면 공무원 임용과 승진, 인사교류, 교육훈련, 복무 및 징계 등 기본적인 인사관리는 물론, 정부간 균형 있는 인력배치, 탄력적인 조직운영, 상호간 인력 교환과 협력체계 강화, 공무원 능력향상을 바탕으로 지방정부의 생산성을 증대할 수 있는 여건을 마련할 수 있다(엄운섭 외, 2003: 119-120). 그러나 우리나라의 지방자치법상 지방정부의 자치인사권은 지방정부의 자율적 권한이기보다는 규제의 대상으로서 법률과 대통령

령, 또는 중앙행정기관에 의한 관리의 대상으로 다루어지고 있으며 상당히 제한적인 실정이다(엄운섭 외, 2003: 119). 따라서 중앙정부와 지방정부간의 인사관리체계와 인사권의 구조를 정확히 파악하는 것은 정부간 관계를 분석하는데 반드시 필요한 요소라고 할 수 있다.

마지막으로 통제적 측면은 민선체제 이전과 이후로 나누어 살펴볼 수 있다. 김병준(1999: 45)은 우리나라에서 민선체제 이전의 지방자치단체에 대한 중앙정부의 권력적 통제가 매우 강했다고 지적하였다. 즉 감사와 승인 등 각종 법령에 규정된 법령상의 통제도 매우 강한 것이었지만 중앙정부의 통제는 이러한 법령의 범위를 훨씬 넘어서도 있었으며, 인사·재정·조직 등 내부적인 문제뿐만 아니라 크고 작은 정책문제에 이르기까지 전 분야에 걸쳐 강력한 통제를 행사하였다고 언급하고 있다. 이렇듯 과거의 중앙집권적 중앙-지방관계에서는 일방적, 수직적 통제관리가 주된 개념이었지만, 지방자치가 점차 발달함에 따라 새로운 환경변화에 능동적으로 대처하기 위해서는 상호의존적, 수평적 협력관계가 절실히 요구되고 있다(Wright, 1978: 16-29; 김선기 외, 2003: 107-126; 원구환, 2004: 55). 하지만 중앙집권화된 지방분권화된 어떠한 경우에도 지방정부의 자율성이 전적으로 도외시되거나 중앙통제가 전적으로 부인될 수는 없으며, 항상 자율성과 중앙통제의 조화가 강구되기 마련이다(최창호, 2003: 726-727; 강재호 외, 2004: 20). 따라서 중앙과 지방이 상호 대등한 협력적인 관계로 발전하기 위해서는 통제수준의 완화뿐만 아니라 비권력적 통제 수단을 사용하는 것이 정부간 관계를 규정하는데 있어서 중요한 요소로 작용할 것이다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 자료수집

본 연구는 정부 수준(level)별로 정부간 관계의 인식에 영향을 주는 요인이 무엇인지를 분석하기 위해 2차 자료를 사용하였다. 즉 한국행정연구원에서 중앙정

부와 지방정부를 포괄하는 정부간 관계(Intergovernmental Relations, IGR)의 실태와 그 변화 추이를 파악할 수 있게 해주는 시계열 자료를 축적하고자 시행한 「정부간 관계 인식조사⁵⁾」의 설문을 재구성하여 사용하였다. 이 조사는 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 공무원⁶⁾ 각각을 대상으로 1996년부터 3년마다 시행되고 있는데, 본 연구에서는 정부간 관계의 인식에 영향을 주는 요인을 분석하기 위해 2008년 설문자료를 사용하였다.

2. 변수의 선정 및 분석의 틀

선행연구를 토대로 살펴보았을 때, 정부간 관계의 논의에서 다루어야 할 중심 연구영역은 기능 및 사무배분, 인적 상호교류, 재정, 권력 및 비권력적 통제 등으로 나타난다. 따라서 정부간 관계를 단순히 하나의 분과영역으로 바라보기 보다는 그것이 다룰 수 있는 연구대상이 광범위하며 연구할 수 있는 주제 또한 포괄적임을 알 수 있다(김천영, 2002: 637). 따라서 본 연구에서는 정부간 관계를 보다 포괄적으로 바라보기 위해 기능적, 재정적, 인사적, 통제적 측면을 고려하였으며, 각각의 요인들이 정부간 관계에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 분석을 실시하였다. 이를 위해 기능적 요인에서는 사무배분과 권한이양, 재정적 요인에서는 재정적 관계와 지방재정 조정제도, 인사적 요인에서는 인사교류 및 인사권, 통제적 요인에서는 통제 수준과 통제 수단을 독립변수로 선정하였다. 한편 종속변수인 정부간 관계는 상급지방 정부에 대한 지방자치단체의 자율성 정도로 선정하였으며, 직급을 통제변수로 선정하였다⁷⁾.

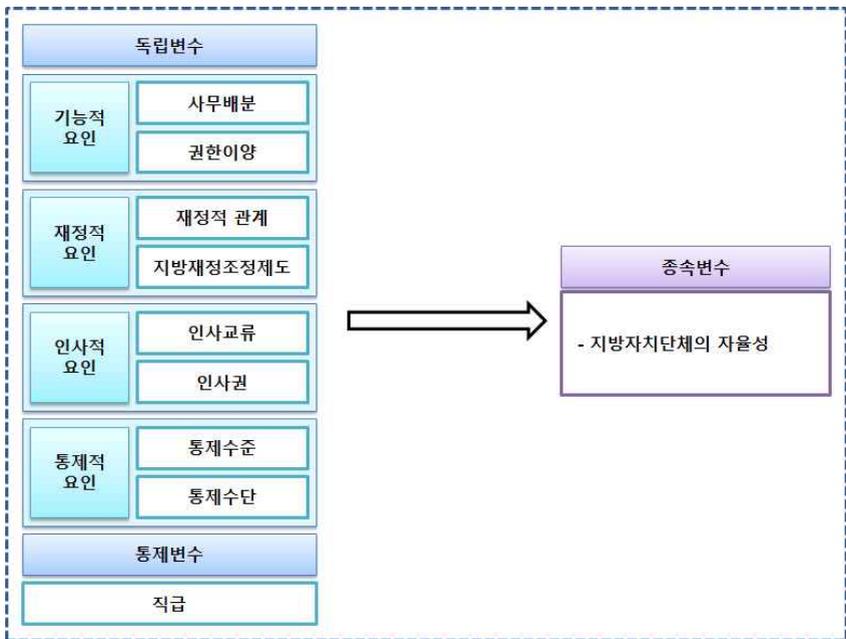
5) 본 논문에서 사용한 자료의 구체적인 출처는 참고 문헌(김상욱, 2005; 최유성, 2005, 서성아, 2008)에 명시함.

6) 본 설문의 표본추출 방식은 중앙정부에서는 부처별로 지방자치단체와 업무 관련이 있는 과를 선정하여, 선정된 과에서 과장을 포함한 2명을 조사대상자로 선정하였으며, 광역자치단체에서는 중앙정부 및 기초자치단체와 업무 관련이 있는 과를 선정하여, 선정된 과에서 과장을 우선 조사대상자로 선정하였다. 또한 기초자치단체에서는 중앙정부 및 광역자치단체와 업무 관련이 있는 기획실을 선정하여, 선정된 기획실에서 2명을 조사대상자로 선정하였다.

7) 이와 관련된 설문문항은 <부록 1>을 참고.

본 연구에서 사용한 설문은 독립변수와 종속변수가 모두 5점 척도로 구성되어 있으며, 각각의 독립변수들에 대한 인식의 변화가 종속변수인 상위정부에 대한 하위정부의 자율성에 대한 인식에 얼마나 영향을 미치는지를 분석하였다. 앞서 선정하였던 변수들을 토대로 본 연구의 분석의 틀을 설정하면 <그림 1>와 같다.

<그림 1> 분석의 틀



3. 분석방법

본 연구에서는 정부 간 관계의 인식에 영향을 미치는 요인을 도출하기 위해 광역 사업을 담당하는 공무원을 대상으로 실시한 설문을 토대로 분석하였는데, 특히 중앙-지방정부간 기능적, 재정적, 인사적, 통제적 관계의 인식수준에 따른 정부 간 관계의 인식 변화를 분석하기 위해 서열 로짓 모형(Ordered Logit Model)을 이용하였다.

전통적인 선형 회귀식은 종속변수가 연속(continuous)이어야 하며, 독립변수와 선형성을 유지해야 함을 가정하고 있다. 하지만, 본 연구에서 사용한 설문지는 서열척도의 종속변수로 순서형(ordered-type) 값을 갖기 때문에 회귀식의 기본가정을 충족하지 못한다. 이와 같이 종속변수가 순서형인 경우에는 일반적인 선형회귀모형을 사용하는 것은 적절하지 못한데, 이는 일반최소자승법(OLS)을 사용할 경우 실제 설명변수의 영향이 과소평가되는 오류와 함께 추정식의 잔차인 오차항의 이분산성 문제도 발생하기 때문이다. 또한 명목척도에 적용하는 범주형 자료 회귀분석 기법을 사용할 경우에도 부적절한 결과를 도출하게 된다(우재영, 2009: 417). 따라서 본 연구에서 사용한 서열 로짓 모형(Ordered Logit Model)은 이산적인 응답을 처리하지 못하는 전통적 회귀식의 단점과 순서화된 선택분석이 어려운 로짓모형(Logit Model)의 단점을 극복할 수 있는 모형이다(김호정 외, 2006: 80). 이러한 서열 로짓 모형(Ordered logit model)은 순서형의 응답을 확률이라는 개념으로 처리하게 된다(이성우 외, 2005).

$$y^* = \sum_{k=1}^k \beta_k X_k + \varepsilon \dots\dots\dots(1)$$

식(1)은 순서화 로짓모형을 일반 회귀식과 동일하게 취급하기 위해 순서화된 종속변수와 독립변수간의 관계를 가정하고 있다. 여기서 ε 은 평균이 0인 대칭 분포이며, 이의 누적분포함수는 $F(\varepsilon)$ 으로 정의한다. y^* 는 관찰 불가능한 응답변수(Response Variable)이고 응답자가 관찰 가능한 응답 y 를 선택하는 기준을 제공한다. 응답자가 선택 가능한 응답(y)이 J 개 존재한다고 하면, y^* 는 1부터 J 까지 선택하는 내재적 기준이 된다. 다시 말해 J 개의 응답을 구별할 만한 어떠한 기준, 일종의 현시선호(Revealed Preference)의 관계가 규정되어 있다고 보는 것이다. 다음의 식(2)는 범주화된 기준 y^* 와 관찰 가능한 응답 y 의 관계를 나타낸 것이다.

$$y=1 \text{ if } y^* \leq \mu_1 (=0) \dots\dots\dots(2)$$

$$\begin{aligned}
 &= 2 \text{ if } \mu_1 < y^* \leq \mu_2 \\
 &= 3 \text{ if } \mu_2 < y^* \leq \mu_3 \\
 &\quad \vdots \\
 &\quad \vdots \\
 &= J \text{ if } \mu_{J-1} < y^*
 \end{aligned}$$

이때 $\mu_1, \mu_2, \dots, \mu_{J-1}$ 은 y^* 의 경계값(Threshold)을 나타내는 것으로 총 J개의 관찰 가능한 응답 가운데 특정한 j를 선택하는 기준이 된다. 만약 $y=2$ 를 선택했다면 응답자는 μ_1 과 μ_2 사이의 y^* 값을 가지고 있음을 나타낸다. 일반적으로 μ_1 는 다양한 값들이 추정될 수 있도록 되어 있으나 회귀분석을 용이하도록 하기 위해 $\mu_1 = 0$ 으로 정규화(normalization) 시켜 주게 된다. 이는 추정된 회귀 식을 평행 이동하는 것으로서, 확률 값을 정(+)으로 만들고 동일한 벡터 공간에서 분석하기 위함이다.

IV. 분석 결과

1. 기술통계분석: 응답자 특성

정부간 관계의 인식에 대한 설문응답자의 특성은 <부록 2>에서 보듯이 직급, 근무년수, 소속기관을 중심으로 살펴보았다. 응답자 수는 각 연도별(2002년, 2005년, 2008년)로 중앙정부 공무원이 268명, 196명, 314명이었으며, 광역자치단체 공무원은 219명, 240명, 351명, 그리고 기초자치단체 공무원은 179명, 79명, 230명으로 나타났다.

우선 설문에 응답한 중앙정부 공무원들을 살펴보면, 지방자치단체와 관련한 사업을 담당하는 직급은 2002년과 2005년에는 6급이 가장 많았으며, 2008년에 와서는 4급이 가장 많은 분포를 보이고 있었다. 또한 근무년수에서는 2002년에는 16-20년, 2005년에는 11년-15년, 2008년에는 26년-30년 사이의 공무원들이 가

장 많은 것으로 나타났다. 다음으로 광역자치단체 공무원들을 살펴보면 2002년에는 5급, 2005년에는 7급, 2008년에는 4급이 가장 많았었고, 근무 연수에서는 2002년에는 26-30년, 2005년에는 11년-15년, 2008년에는 31-35년 사이의 공무원들이 가장 많은 것으로 나타났다. 한편, 소속단체에서는 2002년과 2008년에는 도(道)에 소속된 공무원들이 가장 많았었고, 2005년에는 광역시에 소속된 공무원들이 가장 많은 분포를 보이고 있었다. 마지막으로 기초자치단체에서는 직급별로는 6급이 2002년과 2008년에 가장 많았었고, 2005년에는 7급이 가장 많은 것으로 나타났다. 또한 근무연수는 2002년에는 21-25년, 2005년에는 11-15년, 2008년에는 26-30년 사이의 공무원들이 가장 많았던 것으로 확인되었으며, 소속기관에서는 2002년, 2005년에는 군(郡)에 소속된 공무원들이 가장 많았었고, 2008년에는 자치구에 소속된 공무원들이 가장 많이 분포되어 있는 것으로 나타났다.

요컨대, 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체에서 정부간 업무를 담당하는 공무원들은 대체로 직급이 4-7급이 많은 분포를 보이고 있었고, 근무연수에서는 10년 이상인 공무원들이 업무를 담당하고 있는 비율이 높은 것으로 나타나, 설문에 응한 응답자들의 상당수가 과장급 직위를 가지고 있음을 보여준다. 과장급 공무원은 지방자치단체의 구체적이고 전문적인 업무 운영과 관련하여 정확하고 풍부한 지식의 소유자이기 때문에 정부간 관계를 규명하는데 있어서 가장 적합한 행위자라고 판단된다(Miller, 1987; Yoo, 1992; Yoo & Wright, 1994; 이승모, 2009).

2. 정부간 관계 인식의 영향 요인

1) 정부간 관계 인식의 영향 요인 분석

정부간 관계에 대한 인식은 정부 수준별로 상이할 것으로 판단되므로, 본 연구에서는 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체를 구분하여 분석하였다. 즉 중앙정부-광역자치단체간 관계에 있어서는 중앙정부 및 광역자치단체 공무원의 인식을, 광역자치단체-기초자치단체간 관계에서는 광역 및 기초자치단체 공무원의 인식을 각각 분석하여 비교하였다.

(1) 중앙정부-광역자치단체의 관계

우선, 중앙정부와 광역자치단체간 관계에 있어서 중앙정부 공무원들의 설문을 토대로 분석한 결과는 <표 1>와 같다.

<표 1> 중앙정부 공무원이 인식하는 중앙-광역 간 관계의 영향 요인

변수		β	SE	z	EXP(β)	
독립변수 ⁸⁾	기능관계	권한이양	-0.37112 **	0.16046	-2.31	0.69
	재정관계	지방재정조정제도	0.04702	0.21741	0.22	1.05
	인사관계	인사고료	-0.40684 ***	0.15087	-2.70	0.67
		인사권의 영향력	0.25611	0.14874	1.72	1.29
	통제관계	통제수준	0.85196 ***	0.23670	3.60	2.34
		통제수단	-0.02479	0.13622	-0.18	0.98
통제변수	직급	2급	4.86836 **	1.95445	2.49	130.11
		3급	3.52141 **	1.70152	2.07	33.83
		4급	3.76317 **	1.68857	2.23	43.08
		5급	4.28964 **	1.70313	2.52	72.94
		6급	4.17542 **	1.86129	2.24	65.06
		8급	3.89464 **	1.94976	2.00	49.13
구간별 경계값						
μ_2 (cut1)		0.40511	2.09349			
μ_3 (cut2)		2.40201	2.08427			
μ_4 (cut3)		4.58540	2.10195			
μ_5 (cut4)		8.15123	2.13383			
모형 요약						
N		273	Pseudo R ²	0.0944		
Log likelihood		-266.5409				

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

8) 독립변수 중 기능적 관계에서 ‘사무배분’과 재정적 관계에서 ‘재정적 관계에 대한 만족도’는 중앙정부의 설문에 포함되어 있지 않았기 때문에 분석에서 제외하였는데, 이는 본 연구의 한계라고 여겨진다.

분석결과를 살펴보면 독립변수 중 기능적 관계에서는 권한이양, 인사 관계에서는 인사교류, 통제 관계에서는 통제수준이 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. <표 1>에서 $EXP(\beta)$ 는 한 단위가 증가할 때 지방자치단체 자율성의 백분율 변화를 뜻한다. 즉 $EXP(\beta)$ 가 1보다 클수록 지방자치단체의 자율성에 대한 인식은 높아지며, 1보다 낮을수록 지방자치단체의 자율성에 대한 인식은 낮아진다. 따라서 권한이양의 $EXP(\beta)$ 는 0.69로서 권한이양이 불충분하다는 인식이 한 단위 증가할 때마다 중앙정부에 대한 지방자치단체의 자율성에 대한 인식(0.69-1)이 31% 낮아지는 것으로 확인되었고, 인사교류의 $EXP(\beta)$ 는 0.67이므로 인사교류가 바람직하지 못하다는 인식이 한 단위 증가할 때마다 중앙정부에 대한 지방자치단체의 자율성에 대한 인식(0.67-1)이 33% 낮아지는 것으로 나타났다. 또한 통제수준의 $EXP(\beta)$ 는 2.38로 자치입법, 조직, 인사, 자치재정에 대한 통제가 심하지 않다고 인식할수록 중앙정부에 대한 지방자치단체의 자율성에 대한 인식(2.34-1)이 134% 높아지는 것으로 나타났다. 이와 같이, 독립변수에 대한 분석결과를 살펴 본 결과 중앙정부 공무원들의 인식에 있어서 중앙정부에 대한 지방자치단체의 자율성에 대한 인식에 가장 큰 영향을 주는 요인은 통제수준인 것으로 확인되었다.

한편 통제변수에서 직급은 모두 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 분석결과를 살펴보면 직급에 대한 $EXP(\beta)$ 는 모두 1이상의 매우 큰 값으로 나타났는데, 이는 기준변수인 1급 공무원들이 다른 급수의 공무원들보다 중앙정부에 대한 지방자치단체의 자율성이 낮다고 인식하고 있음을 보여준다. 하지만 직급에 대한 $EXP(\beta)$ 의 값을 보면 직급이 낮아질수록 중앙정부에 대한 지방자치단체의 자율성에 대한 인식이 일관되게 높아지는 것은 아니었으며 직급마다 상이하게 나타난 것으로 나타났다.

다음으로, 중앙정부와 광역자치단체와의 관계에 대한 광역자치단체 공무원들의 설문을 토대로 분석한 결과는 <표 2>와 같다.

<표 2> 광역자치단체 공무원이 인식하는 중앙-광역 간 관계의 영향 요인

변 수		β	S.E	z 값	EXP(β)	
독립 변수	기능관계	사무배분	0.21083 **	0.10362	2.03	1.23
		권한이양	-0.36175 ***	0.13467	-2.69	0.69
	재정관계	재정적 관계	0.15809	0.14805	1.07	1.17
		지방재정 조정제도	-0.13010	0.17295	-0.75	0.88
	인사관계	인사교류	-0.21477 **	0.10861	-1.98	0.81
		인사권의 영향력	0.14164	0.12110	1.17	1.15
	통제관계	통제수준	0.12476	0.20642	0.60	1.13
		통제수단	0.19572	0.11947	1.64	1.22
통제 변수	직급	4급	-0.49013	1.22122	-0.40	0.61
		5급	-0.52152	1.24435	-0.42	0.59
		6급	-0.15887	1.30926	-0.12	0.85
		7급	0.00037	1.33018	0.00	1.00037
구간별 경계값						
$\mu_2(\text{cut1})$		-4.569712	1.563747			
$\mu_3(\text{cut2})$		-1.440049	1.526759			
$\mu_4(\text{cut3})$		0.446228	1.526631			
$\mu_5(\text{cut4})$		5.349309	1.807681			
모형요약						
N		332	Pseudo R ²	0.0489		
Log likelihood		-374.66087				

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

분석결과를 살펴보면 기능적 관계에서 사무배분과 권한이양이, 인사 관계에서는 인사 교류가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 사무배분의 EXP(β)는 1.23인데, 이는 지방사무가 많다는 인식이 한 단위 증가 할 때마다 중앙정부에 대한 광역자치단체의 자율성에 대한 인식(1.23-1)이 23% 높아지는 것을 의미한다. 또한 권한이양의 EXP(β)는 0.69로서 권한이양이 불충분하다는 인식이 한 단위 증가할 때마다 중앙정부에 대한 광역자치단체의 자율성에 대한 인식(0.69-1)이 31% 낮아지는 것으로 확인되었으며, 인사교류의 EXP(β)는 0.81로 인사교류가

바람직하지 못하다는 인식이 한 단위 증가할 때마다 중앙정부에 대한 광역자치 단체의 자율성에 대한 인식(0.81-1)이 19% 낮아지는 것으로 나타났다. 따라서 광역자치단체 공무원들이 중앙정부와의 관계에 있어서 자율성에 대한 인식이 가장 큰 영향을 주는 요인은 권한이양인 것으로 확인되었다.

이러한 분석결과, 중앙정부 공무원들을 대상으로 한 <표 1>의 분석에서 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타난 통제수준이 광역자치단체 공무원들을 대상으로는 유의미한 영향을 미치지 않은 것으로 도출되었다. 따라서 광역자치단체 공무원들은 중앙정부와의 관계에 있어서 통제수준보다는 권한이양이 얼마나 잘 되고 있는지에 따라 자율성이 확보된다고 여기고 있는 것으로 판단된다. 한편 하위정부의 자율성이 권한이양과 인사교류가 제대로 이루어지지 않을 때 저해된다고 인식하는 것으로 파악되었다.

(2) 광역자치단체-기초자치단체의 관계

광역자치단체와 기초자치단체의 관계에 영향을 미치는 요인을 알아보기 위하여, 먼저 광역자치단체 공무원들의 설문을 토대로 분석한 결과는 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 광역자치단체 공무원이 인식하는 광역-기초 간 관계의 영향 요인

변 수		β	S.E	z 값	EXP(β)	
독립 변수	기능관계	사무배분	0.21408 *	0.11095	1.93	1.24
		권한이양	0.23355 *	0.14127	1.65	1.26
	재정관계	재정적 관계	0.08778	0.16422	0.53	1.09
		지방재정 조정제도	-0.08336	0.17657	-0.47	0.92
	인사관계	인사교류	-0.20261 *	0.11306	-1.79	0.82
		인사권의 영향력	-0.20022	0.12482	-1.60	0.82
	통제관계	통제수준	0.23862	0.20871	1.14	1.27
통제수단		0.41188 ***	0.11839	3.48	1.51	
통제 변수	직급	4급	-1.21318	1.14049	-1.06	0.29
		5급	-0.74204	1.17039	-0.63	0.48
		6급	-0.24256	1.23305	-0.20	0.78

	7급	-0.78162	1.23729	-0.63	0.46
구간별 경계값					
$\mu_2(\text{cut1})$		-4.257789	1.68135		
$\mu_3(\text{cut2})$		-0.761361	1.53578		
$\mu_4(\text{cut3})$		1.229311	1.53665		
$\mu_5(\text{cut4})$		5.170855	1.58887		
모형 요약					
N		325	Pseudo R ²	0.0449	
Log likelihood		-348.49002			

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

분석결과를 살펴보면 기능적 관계에서 사무배분과 권한이양, 인사 관계에서는 인사 교류, 통제 관계에서는 통제수단이 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 우선, 사무배분의 $EXP(\beta)$ 는 1.24로, 지방사무가 많다는 인식이 한 단위 증가할 때마다 광역자치단체에 대한 기초자치단체의 자율성에 대한 인식(1.24-1)이 24% 높아지는 것으로 나타났다. 한편 권한이양의 $EXP(\beta)$ 는 1.26로서 권한이양이 불충분하다는 인식이 한 단위 증가할 때마다 광역자치단체에 대한 기초자치단체의 자율성에 대한 인식(1.26-1)이 26% 높아지는 것으로 확인되었다. 이는 앞서 분석된 결과들과는 상반되는 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 기존의 연구뿐 아니라 상식선에서도 다소 받아들이기 힘든 결과이기 때문에 향후 연구에서 다시 검증되어야 할 부분이라고 여겨진다.

다음으로 인사교류는 $EXP(\beta)$ 는 0.82로 인사교류가 바람직하지 못하다는 인식이 한 단위 증가할 때마다 광역자치단체에 대한 기초자치단체의 자율성에 대한 인식(0.82-1)이 18% 낮아지는 것으로 나타났다. 마지막으로, 통제수단의 $EXP(\beta)$ 는 1.51로 나타나 기초자치단체에 대한 통제가 지도, 지원, 권고 등과 같은 비권력적 수단을 사용한다는 인식이 한 단위 증가할 때마다 광역자치단체에 대한 기초자치단체의 자율성에 대한 인식(1.51-1)은 51% 증가하는 것으로 나타났다. 따라서 광역자치단체 공무원들이 기초자치단체와의 관계에 있어서 자율성에 대한 인식에 가장 큰 영향을 주는 요인은 통제수단인 것으로 확인되었다.

다음으로 광역자치단체와 기초자치단체와의 관계에 대한 기초자치단체 공무원들의 설문을 토대로 서열로짓분석(ordered logit model)을 한 결과는 <표 4>와 같다.

<표 4> 기초자치단체 공무원이 인식하는 광역-기초 간 관계의 영향 요인

		변 수	β	SE	z	EXP(β)
독 립 변 수	기능관계	사무배분	-0.01659	0.13401	-0.12	0.98
		권한이양	-0.24318	0.19535	-1.24	0.78
	재정관계	재정적 관계	-0.00965	0.17437	-0.06	0.99
		지방재정 조정제도	-0.51687**	0.21136	-2.45	0.59
	인사관계	인사고료류	-0.33825**	0.14545	-2.33	0.71
		인사권의 영향력	0.18995	0.14365	1.32	1.21
	통제관계	통제수준	0.23781	0.25286	0.94	1.27
		통제수단	0.58832***	0.14986	3.93	1.80
통 제 변 수	직급	5급	-0.63356	0.46131	-1.37	0.53
		6급	-0.60151	0.41291	-1.46	0.55
		7급	-0.31172	0.69021	-0.45	0.73
		8급	-1.10162	1.27179	-0.87	0.33
구간별 경계값						
		$\mu_2(\text{cut1})$	-4.932322	1.464107		
		$\mu_3(\text{cut2})$	-1.665703	1.409573		
		$\mu_4(\text{cut3})$	0.128091	1.404579		
		$\mu_5(\text{cut4})$	4.612154	1.717712		
모형 요약						
		N	222	Pseudo R ²	0.0997	
		Log likelihood	-245.17861			

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

<표 4>에서와 같이 광역자치단체에 대한 기초자치단체의 자율성에 대한 인식에 있어서 재정관계에서는 지방재정 조정제도, 인사 관계에서는 인사고료류, 통제관계에서는 통제수단에 대한 인식이 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다.

이는 중앙정부와 광역자치단체의 결과와 다소 다른 요인들이 영향을 미쳤음을 알 수 있다. 우선 지방재정 조정제도의 $EXP(\beta)$ 는 0.59로 지방재정 조정제도가 잘못 운영되고 있다는 인식이 한 단위 증가할 때마다 광역자치단체에 대한 기초자치단체의 자율성에 대한 인식($0.59-1$)이 41% 낮아지는 것으로 나타났다. 또한 인사교류의 $EXP(\beta)$ 는 0.71로 인사교류가 바람직하지 못하다는 인식이 한 단위 증가할 때마다 광역자치단체에 대한 기초자치단체의 자율성에 대한 인식($0.71-1$)이 29% 낮아지는 것으로 나타났다. 통제관계에서 통제수단의 $EXP(\beta)$ 는 1.82로 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 통제가 비권력적 수단을 사용한다는 인식이 한 단위 증가할 때마다 광역자치단체에 대한 기초자치단체의 자율성에 대한 인식($1.80-1$)은 80%증가하는 것으로 나타났다.

기초자치단체의 분석결과에서 흥미로운 것은 광역자치단체에서는 중요한 요인으로 나타나지 않았던 재정적 요인 중 지방재정 조정제도가 정부간 관계에 대한 인식에 영향을 미치는 것으로 나타났다는 것이다. 이는 우리나라 기초자치단체의 재정 상황이 열악함에도 불구하고, 광역자치단체에서 기초자치단체에게 재정을 지원해 주는 지방재정 조정제도가 광역자치단체 공무원들과는 달리 기초자치단체 공무원들의 인식에는 제대로 시행되고 있지 않음을 보여주는 결과라 할 수 있다.

2) 종합논의

앞서 각 정부 수준별로 정부간 관계 인식에 영향을 미치는 요인들을 종합해보면 기능적 관계에서는 사무배분, 권한이양, 재정적 관계에서는 지방재정 조정제도, 인사 관계에서는 인사교류, 통제 관계에서는 통제수단, 통제수준이었다. 그 중에서 인사교류는 중앙, 광역, 기초자치단체 모두에서 정부간 관계 인식에 통계적으로 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났다. 하지만 이러한 실증분석만으로 실제적인 정부간 관계를 파악하는 것은 다소 무리가 있다. 따라서 본 연구에서는 공무원들과의 인터뷰⁹⁾를 토대로 앞선 실증분석 결과를 비교 분석하였으며, 구체

9) 본 연구에서는 중앙정부(행정안전부, 보건복지부), 광역자치단체(서울시, 인천시), 기초자

적으로 본 연구에서 설정한 정부간 관계의 영향요인을 바탕으로 재구성한 질문을 토대로 인터뷰를 실시하였다. 아래의 <표 5>은 실증분석에서 도출된 결과와 인터뷰를 통해 도출된 세부적인 내용을 정리한 것이다.

<표 5> 정부간 관계에 대한 인터뷰

유형	정부간 관계의 주요 영향 요인	인터뷰 내용
기능적 관계	· 사무배분 (광역 ↑ ↓) · 권한이양 (중앙, 광역 ↑ ↓)	· 각 정부단위의 특성, 특정 사무의 특성에 따라 사무배분 및 권한이양의 정도가 상이함 · 권한이양에 따르는 인력 및 재정이양이 수반되지 않음 · 실질적 업무의 이양은 미미함 · 사무배분 및 권한이양의 정도는 중앙정부의 제도적/재정적 지원에 달려 있음
재정적 관계	· 지방재정 조정제도 (기초)	· 중앙과 지방자치단체와의 재정적 관계는 불공정함 · 재정적 관계에 있어서 만족도는 높지 않음 · 많은 지방자치단체에서 공무원 인건비도 충당하지 못할 정도로 재정이 열악함 · 지방정부의 자립기반을 마련하는 것이 가장 중요함
인사 관계	· 인사교류 (중앙, 광역 ↑ ↓, 기초)	· 지방자치제 실시 후 중앙정부가 지방정부의 인사권에 미치는 영향력은 거의 없음 · 중앙과 지방의 인사시스템이 달리 운용되어 인사교류가 활발히 이루어지지 않고 있음 · 중앙에서 지방으로의 인사교류는 매우 특별한 사례이며, 지방에서 중앙으로의 인사이동은 현실적으로 불가능함 · 지자체간에도 이해관계의 대립 때문에 교류가 원활하지 못함
통제 관계	· 통제수준 (중앙) · 통제수단 (광역 ↓, 기초)	· 전반적으로 모든 영역에서 통제가 이루어지고 있으며, 통제수준은 높음 · 통제방식은 과거 권력적 방식이 많았으나, 최근에는 비권력적 방식으로 변화하는 추세에 있음 · 최근에는 법률에 명시되어 있는 부분이 아닌 경우, 중앙정부가 지방정부를 통제하기 쉽지 않음

※ 주1: 광역자치단체에서 화살표 표시 ↑는 중앙정부와의 관계에서 유의미한 변수이고, ↓는 기초자치단체와의 관계에서 유의미한 변수임.

※ 주2: 광역자치단체 공무원이 인식하는 광역-기초 간 관계에서 권한이양은 유의미한 변수로 나타났으나, 자율성 수준에 반대의 영향을 주는 것으로 확인되어 ↓로 표시함.

치단체(아산시) 소속의 현직 공무원 5인을 대상으로 인터뷰를 실시하였다. 1차 인터뷰는 2011년 5월, 2차 인터뷰는 2013년 9~10월에 걸쳐 실시하였다. 보다 구체적인 인터뷰 내용은 <부록 3> 참고.

<표 5>에서 확인할 수 있듯이, 실증분석 결과 도출된 정부간 관계의 인식에 영향을 미치는 요인과 인터뷰 결과 도출된 정부간 관계의 실제적인 문제 사항들이 상당 부분 중첩되는 것을 알 수 있다. 이에 따라, 본 연구의 실증분석 결과는 실제 공무원들이 현장에서 느끼는 정부간 관계의 행태를 적절히 반영하고 있는 것으로 판단된다.

우선 실증분석 결과, 기능적 관계에 있어 권한이양이 정부간 관계 인식에 영향을 주는 주요 요인으로 나타났는데, 인터뷰 결과에서도 중앙으로부터의 권한이양은 미미한 수준으로 분석되었다. 또한 각 정부단위의 특성, 특정 사무의 성격에 따라 권한이양의 정도가 상이하며, 권한이양에 따르는 인력 및 재정에 대한 이양은 이루어지지 않는 것으로 확인되어 이에 대한 개선이 필요한 것으로 나타났다. 또한 재정적 관계에 있어 지방재정 조정제도가 정부간 관계 인식에 영향을 주는 요인으로 나타났는데, 인터뷰 결과 우리나라 정부간 관계의 가장 큰 문제는 예산, 즉 재정적 관계의 문제로 지적되었다. 따라서 국세-지방세 비율조정, 지방재정 조정제도 등의 개선을 통해 지방자치단체의 자립기반을 마련하고 불공정한 재정적 관계를 탈피할 필요가 있다.

한편 중앙정부, 광역 및 기초자치단체 공무원들 모두에서 정부간 관계 인식에 영향을 미치는 요인으로 나타난 인사교류는 인터뷰 결과에서도 현실적으로 많은 문제점이 있는 것으로 나타났다. 특히 중앙-지방과의 인사교류는 거의 불가능할 뿐만 아니라 지방-지방의 인사교류 역시 원활하지 않은 것으로 확인되었다. 마지막으로 통제관계에 대한 인터뷰 결과, 상위정부의 하위정부에 대한 통제가 많은 영역에서 여전히 높은 수준으로 나타나고 있으나, 최근에는 법률에 근거한 것이 아닌 경우 지방정부를 통제하는 것이 쉽지 않으며, 비권력적 방식으로 변화하는 추세에 있다고 제시되었다.

V. 결론 및 함의

본 연구에서는 공무원들의 인식을 토대로 정부간 관계에 영향을 주는 요인이

무엇인지를 분석하였다. 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 우선, 중앙정부-광역자치단체간 관계에서 중앙정부 공무원들을 대상으로 한 분석에서는 권한이양, 인사교류, 통제수준이 통계적으로 유의미하였는데, 그 중 통제수준이 정부간 관계에 대한 인식에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 또한 광역자치단체 공무원들을 대상으로 한 분석에서는 사무배분, 권한이양, 인사교류가 영향 요인이었으며, 앞선 결과와 다른 점은 통제수준보다는 권한이양이 보다 큰 영향을 주었다는 점이었다. 다음으로 광역-기초자치단체간 관계에서 광역자치단체 공무원들을 대상으로 한 분석에서는 사무배분과 권한이양, 인사교류, 통제수준이 통계적으로 유의미하였으며, 기초자치단체 공무원들을 대상으로 한 분석에서는 지방재정조정제도, 인사교류, 통제수준이 영향을 주는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 정부수준별로 정부간 관계의 인식에 영향을 주는 요인이 상이하다는 것을 보여준다.

이러한 분석결과를 토대로 한 정책제언은 다음과 같다. 첫째, 기능적 관계에서 국가사무의 권한이양은 노무현 정부 이후 본격적으로 시작되어 현재까지 꾸준히 수행되고 있으나, 정권 변동 이후 그 업무의 중요도를 낮게 평가하는 경향으로 인해 실질적 업무의 이양은 미미한 실정이다. 또한 각 중앙부처의 특성 및 사무의 특성에 따라 권한이양 정도의 차이가 있으므로, 무엇보다도 중앙정부의 지방자치단체로 권한이양을 하려는 전향적 사고와 강력한 의지가 제고되어야 할 것으로 판단된다. 한편 권한이양에 있어서 가장 문제가 되는 것은 권한이양 사무에 대하여 인력·재정 이양 등 제도적 지원이 수반되지 않는 것이기 때문에, 권한이양의 범위가 사무에 국한된 것이 아닌 보다 폭넓게 적용될 필요가 있으며 이에 대한 제도적 보완책을 마련해야 할 것으로 판단된다.

둘째, 우리나라의 중앙과 지방자치단체와의 관계에 있어서 재정적 관계는 불공정한 관계라고 할 수 있다. 본 연구결과에서도 확인되었듯이 중앙정부와 광역자치단체에서는 중요한 요인으로 나타나지 않은 반면, 재정상황이 열악한 기초자치단체에서는 지방재정 조정제도에 대한 운영이 정부간 관계에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 지방재정의 건전성과 자율성을 확보할 수 있는 제도 개선이 필요하나, 현재 우리나라 지방자치단체간의 재정 격차가 크에도 불구하고

고 지방자치단체의 상황을 제대로 고려하지 못한 재정 분배가 이루어지고 있는 실정이다. 따라서 각 기초자치단체의 재정 상황을 고려할 수 있는 보다 적절한 재정 분배 방식을 마련하여 기초자치단체간 재정 격차를 줄이는 것이 급선무라 할 수 있다. 또한 국세와 지방세 간의 비율 조정을 통해 기초자치단체의 재원을 확보할 수 있는 방안도 신중히 검토되어야 할 것이다.

셋째, 인사적 측면에서는 지방자치제 실시 후 중앙정부가 지방정부의 인사권에 미치는 영향력은 거의 없다고 할 정도로 축소되었으나, 여전히 정부 간 인사 교류는 지자체간 이해관계의 대립 등으로 원활하지 못한 경우가 대부분이다. 현재 우리나라의 인사시스템은 중앙과 지방에서 서로 다르게 운용되고 있기 때문에, 중앙에서 지방으로의 인사교류는 굉장히 특별한 사례이며 이 또한 중앙정부의 통제 하에서 진행되고 있다. 특히 지방에서 중앙으로의 인사이동은 현실적으로 불가능하며 이루어지지 못하고 있다. 지방정부의 한계라고 할 수 있는 ‘우물안 개구리’ 식의 좁은 시야를 해결할 수 있는 방법 중 하나가 인사교류의 활성화이다. 따라서 향후 정부간 인사교류의 기회를 적극 확대시킬 필요가 있으며, 인사교류자에 대한 승진 기회 확대, 인센티브 제공 등과 같은 보다 혁신적인 제도를 마련해야 할 것으로 판단된다.

넷째, 현재 우리나라 지방자치단체는 자치입법, 조직, 인사, 재정 등 모든 영역에서 중앙정부 혹은 상위정부의 통제가 이루어지고 있으며, 통제 수준 역시 높은 실정이다. 따라서 중앙정부 및 상위정부는 지방자치단체에 대한 통제 영역 및 통제 수준을 점차 완화시킬 필요가 있으며, 통제 수단에 있어서도 권력적 수단이 아닌 비권력적 수단을 사용하는 것이 정부간 협력이 강조되는 현재의 상황에서 정부간 관계를 개선시키는데 중요한 요소라고 여겨진다.

이러한 연구함의에도 불구하고 본 연구가 가지는 한계는 다음과 같다. 우선, 본 연구는 정부간 관계 인식의 영향요인을 분석함에 있어서 기능적, 재정적, 인사적, 통제적 요인으로 분류하여 각각의 변수를 선정하였으나, 기타 정부간 관계에 영향을 줄 수 있는 다른 변수들을 고려하지 못했다는 한계가 있다. 다음으로 설문조사가 시행 된지 약4년이 지났기 때문에 이에 대한 분석결과를 토대로 제시한 정책적 제언이 현재 상황에 적절하지 않을 수 있다. 이에 대해서는 중앙정

부, 광역자치단체, 기초자치단체에 소속된 공무원들을 대상으로 인터뷰를 실시함으로써 보완하고자 하였으나, 인터뷰 대상자가 적었다는 한계가 있었다. 향후 연구에서는 위와 같은 한계를 보완하고 지속적인 연구를 통하여 정부간 관계에 대한 이론적·정책적으로 타당한 후속 연구가 이루어지기를 기대한다.

▣ 참고문헌

- 강원호. 2005. “지방정부간 공유재 갈등의 원인과 해결방안: 거래비용 이론을 통한 부산신항만 관할권 분쟁 사례분석을 중심으로.” 《한국행정학보》 39(2): 263-285.
- 김두옥. 1993. “정부간 관계 연구의 이론적 고찰.” 《한국지방자치학회보》 5(1): 81-102.
- 김병준. 1999. “중앙정부와 지방정부간의 대립과 협력: 민선체제 출범 이후의 정부간 관계 변화.” 《정치정보연구》 2(1): 41-57.
- 김상욱. 2005. 《한국종합사회조사, 2005》. 연구수행기관: 성균관대학교 서베이리서치센터. 자료서비스기관: 한국사회과학자료원. 자료공개년도: 2006년. 자료버전: v2. 자료번호: A1-2005-0001.
- 김장기. 2003. “지방분권화 시대의 정부간 개혁과제.” 《서울행정학회 하계학술대회》 85-102.
- 김천영. 2002. “정부간 관계 연구의 쟁점 및 과제: 행정학의 통합적 방법론 정립을 위한 시론.” 《한국행정학회 하계학술대회》 625-648.
- 김현성·이미정. 2005. “전자정부에서 정부간 관계(e-IGR)의 개념 및 평가에 관한 실증연구: 중앙-서울시의 관계를 중심으로.” 《한국행정학보》 39(4): 149-173.
- 김홍환. 2012. “한국의 중앙정부와 지방정부간 재정관계 분석: 재정통제와 자율재원 분석을 중심으로.” 《한국지방재정논집》 17(1): 75-102.
- 김효정·이주현. 2009. “지속적인 지방정부간 협력모델 비교연구.” 《한국행정학회 학술대회》 330-348.
- 박정민. 2008. “우리나라 정부간 재정관계의 실증분석.” 《한국콘텐츠학회》 8(12): 275-282.
- _____. 2008. “정부간 관계 모형에 관한 고찰.” 《NGO연구》 6(1): 165-190
- 박충훈·최창수. 2010. “인사통제를 둘러싼 중앙정부와 지방자치단체의 갈등과 대응전략: 지방 5급 공무원 승진방법 변경 사례에 대한 분석과 함의.” 《한국지방자치학회보》 22(2): 103-124.

- 박형준·장현주. 2009. “지방정부간 수자원서비스 협력연결망에 관한 연구.” 《한국행정학보》 43(2): 121-145.
- 박혜자. 2002. “지방이양과 중앙-지방정부간 사무배분체계의 변화.” 《한국사회와 행정연구》 13(3): 125-146.
- 소순창. 2003. “지방정책과정에서 나타난 정부와 지역주민, 중앙과 지방의 영향력 관계: 한국, 미국, 일본의 지방정부에 관한 비교분석.” 《한국지방자치학회보》 15(3): 337-362.
- _____. 2008. 《정부간 관계 인식조사, 2008: 중앙정부》. 연구수행기관: 한국행정연구원. 자료서비스기관: 한국사회과학자료원. 자료공개년도: 2011년. 자료번호: A1-2008-0066.
- _____. 2008. 《정부간 관계 인식조사, 2008: 광역자치단체》. 연구수행기관: 한국행정연구원. 자료서비스기관: 한국사회과학자료원. 자료공개년도: 2011년. 자료번호: A1-2008-0067.
- _____. 2008. 《정부간 관계 인식조사, 2008: 기초자치단체》. 연구수행기관: 한국행정연구원. 자료서비스기관: 한국사회과학자료원. 자료공개년도: 2011년. 자료번호: A1-2008-0068.
- _____. 2010. “협력적 정부 간 관계 영향요인: 공무원 인식을 중심으로.” 《한국정책학회 한국정책분석평가학회 공동추계학술대회》 319-336.
- _____. 2010. “정부간 관계에 대한 공무원 인식조사.” 《한국행정연구원》 KIPA 연구보고서, 2008-11-2.
- 심익섭. 2010. “중앙과 지방정부간의 합리적 권한 관계에 관한 비교연구.” 《사회과학연구》 16(2): 5-32.
- 양기근·이태근. 2006. “지방정부간 공유재 갈등 사례.” 《사회과학연구》 22(1): 161-190.
- 엄운섭·김장기. 2003. “지방분권화와 정부간 관계의 개혁방안: 조직·인사권 이양을 중심으로.” 《지방행정연구》 17(3): 101-130.
- 오재일. 2007. “정부간 관계론(IGR)의 모델과 어프로치.” 《한국지방자치학회 학술대회》 2: 557-592.
- 우양호·강성철. 2006. “지방정부간 생산적 협력관계 구축의 성공조건.” 《한국지방자치학회보》 18(3): 77-101.
- 우재영. 2009. “순서화 로짓모형을 이용한 농협의 선호도 분석: 충남지역 주민을 대상으로.” 《농촌지도와 개발》 16(2): 405-438.
- 이계탁. 1995. “정부간 관계이론 연구: 중앙정부와 지방정부간의 관계 정립을 위한 연구.” 《지역복지정책》 9: 1-21.
- 이달근. 1996. “지방정부 자율성의 거시적 영향요인: 중앙과 지방간의 행·재정적 관계에 미치는 변수를 중심으로.” 《행정논총》 34(1): 191-215.

- _____. 1996. "Politics of Decentralization: Changing Intergovernmental Relations in Korea."
《지방자치연구》, 8(2): 129-152.
- 이성우·민성희·박지영·윤성도. 2005. 《로짓·프라빗 모형 응용》. 박영사.
- 이승모. 2009. "한국 중앙-지방정부간 관계 특성 인식의 변이 설명." 《한국행정학회 동계학술대회》 1042-1061.
- 이종열·이재호. 2002. "한국의 중앙과 지방간 관계의 역사적 변천에 관한 연구." 《한국행정논집》 14(4): 845-865.
- 이주현·김효정. 2010. "지방정부간 갈등과 협력기제에 대한 비교연구 :장사시설 관련 갈등 사례를 중심으로." 《한국지방자치학회보》 22(4): 83-105.
- 이창균. 2010. "정부간 재정관계 속에서 자치단체의 재정자율성 강화방안." 《한국지방재정논집》 15(2): 109-134.
- _____. 2012. "지방분권 추진에 따른 정부간 재정관계 개선 방안에 관한 연구." 《재정정책논집》 14(3): 93-123.
- 임승빈. 2011. "정부 간 기능배분에 관한 실험적 적용에 관한 연구." 《한국거버넌스학회보》 18(1): 141-158.
- 원구환. 2004. "참여정부와 중앙-지방정부 관계 분석." 《한국지방자치학회보》 16(4): 51-70.
- 조정래. 2007. "미국 정부관계의 변화, 다양성, 복잡성: 연방정부의 강제적 활동에 대한 주정부 공무원의 인식 중심으로." 《한국행정연구》 16(3): 239-267.
- 주상현. 2008. "지방정부간 정책갈등에 관한 연구: 전주시 상수도 유수율 제고 사업의 갈등 사례를 중심으로." 《정치정보연구》 11(2): 259-284.
- 최유성. 2005. 《정부간 관계 인식 조사, 2005 : 중앙정부》. 연구수행기관: 한국행정연구원. 자료서비스기관: 한국사회과학자료원. 자료공개년도: 2008년. 자료번호: A1-2005-0057.
- _____. 2005. 《정부간 관계 인식조사, 2005 : 광역자치단체》. 연구수행기관: 한국행정연구원. 자료서비스기관: 한국사회과학자료원. 자료공개년도: 2008년. 자료번호: A1-2005-0058.
- _____. 2005. 《정부간 관계 인식 조사, 2005 : 기초자치단체》. 연구수행기관: 한국행정연구원. 자료서비스기관: 한국사회과학자료원. 자료공개년도: 2008년. 자료번호: A1-2005-0059.
- 채경진. 2011. "지방정부간 협력의 영향요인에 관한 연구: 동부권 광역자원회수시설 설치 사례를 중심으로." 《서울행정학회 동계학술대회》 151-179.
- 한승준. 2006. "지방정부간 관계의 거버넌스 구축에 관한 연구: 수도권교통조합을 중심으로

로.” 《한국행정학보》 40(4): 253-276.

한영수. 2005. “지방자치단체간 발전적 관계에 관한 연구.” 《지방정부연구》 9(4): 7-21.

Cho Chung-Lae & Deil S. Wright. 2004. “The Devolution Revolution in Intergovernmental Relations in the 1990s: Changes in Cooperative and Coercive State-National Relations as Perceived by State Administrators.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 14(4): 447-468.

Choi Yoo-Sung & Deil S. Wright. 2004. “Intergovernmental Relation (IGR) in Korea and Japan: Phases, Patterns, and Progress Toward Decentralization (Local Autonomy) in a Trans-Pacific Context.” *International Review of Public Administration* 9(1): 1-22.

Christopher J. O'Leary & Robert A. Straits. 2000. “Intergovernmental Relations in Employment Policy: The United States Experience.” *Upjohn Institute Working Paper* 1-51.

Deil S. Wright. 1988. *Understanding intergovernmental relations: 3rd edition*. Brooks/Cole Pub. Co.

Diana Conyers. 1984. “Decentralization and Development: A Review of Literature.” *Public Administration and Development* 4(2): 187-197.

J.A. Chandler. 1991. *Local Government Today*. Manchester, Manchester University Press.

Jay M. Shafritz & E.W. Russell. 2007. *Introducing Public Administration: 5th Edition*. New York: Longman, Inc.

Laurence J. O'Toole. 2007. *American Intergovernmental Relations: 4th Edition*. University of Georgia, CQ Press.

R.A.W. Rhodes. 1980. “Analysing Intergovernmental Relations.” *European Journal of Political Research* 8(3): 289-322.

_____. (1986). *Power Dependence: Theories of Central-Local Relations*. M.Goldsmith(ed.) *New Research in Central-Local Relations*, London: Gower.

W. Anderson. (1960). *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

<부록 1> 설문 문항

변수		설문 문항
독립 변수	가능적 요인	사무배분 · 중앙정부(광역자치단체)와 지방자치단체간의 사무배분정도 ① 국가사무가 지나치게 많다 ② 국가사무가 많다 ③ 균형을 이루고 있다 ④ 지방사무가 많다 ⑤ 지방사무가 지나치게 많다
		권한이양 · 중앙정부(광역자치단체)의 지방자치단체에 대한 권한이양정도 ① 매우 충분하다 ② 대체로 충분하다 ③ 보통이다 ④ 대체로 불충분하다 ⑤ 매우 불충분하다
	재정적 요인	재정적 관계 · 자치단체와 중앙정부(광역자치단체)와의 재정적 관계에 대한 만족도 ① 매우 불만스럽다 ② 약간 불만스럽다 ③ 보통이다 ④ 약간 만족스럽다 ⑤ 매우 만족스럽다
		지방재정 조정제도 · 지방재정 조정제도 운영에 대한 생각 ① 매우 잘 운영되고 있다 ② 대체로 잘 운영되고 있다 ③ 보통이다 ④ 대체로 잘못 운영되고 있다 ⑤ 매우 잘못 운영되고 있다
	인사적 요인	인사교류 · 중앙정부(광역자치단체)와 지방자치단체간 인사교류에 대한 생각 ① 매우 바람직하다 ② 바람직하다 ③ 그저 그렇다 ④ 바람직하지 않다 ⑤ 전혀 바람직하지 않다
		인사권 · 중앙정부(광역자치단체)가 지방자치단체 인사권에 미치는 영향력 ① 영향력이 매우 많다 ② 영향력이 약간 많다 ③ 그저 그렇다 ④ 영향력이 대체로 없다 ⑤ 영향력이 전혀 없다
	통제적 요인	통제수준 · 중앙정부(광역자치단체)가 지방자치단체에 대해 가지는 통제들(자치권 조직, 인사, 자치재정)의 수준 ① 매우 심하다 ② 심하다 ③ 그저 그렇다 ④ 심하지 않다 ⑤ 전혀 심하지 않다
		통제수단 · 중앙정부(광역자치단체)의 자치단체에 대한 통제 수단에 대한 생각 ① 권력적 수단이 압도적으로 많이 사용 ② 권력적 수단이 비권력적 수단에 비해 다소 많이 사용 ③ 권력적 수단과 비권력적 수단이 비슷하게 사용 ④ 비권력적 수단이 권력적 수단에 비해 다소 많이 사용 ⑤ 비권력적 수단이 압도적으로 많이 사용
통제 변수	직급 · 1급-8급	
종속 변수	정부간 관계 · 중앙정부(광역자치단체)에 대한 광역자치단체(기초자치단체)의 자율성 인식 수준 ① 전혀 아니다 ② 아니다 ③ 보통 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다 ¹⁰⁾	

10) 한국행정연구원(2008)에서 실시한 설문은 “① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다”로 구성되어 있었으나, 분석 결과 해석의 용이성을 위하여 역코딩을 실시하였음.

<부록 2> 응답자 특성

구분		빈도			퍼센트(%)			
		2002년	2005년	2008년	2002년	2005년	2008년	
중앙 정부	직급	1급	0	0	1	0.0	0.0	0.3
		2급	0	0	5	0.0	0.0	1.6
		3급	1	3	52	0.4	1.5	16.6
		4급	43	23	173	16.0	11.7	55.1
		5급	83	46	49	31.0	23.5	15.6
		6급	96	60	7	35.8	30.6	2.2
		7급	26	40	0	9.7	20.4	0.0
		8급	8	6	4	3.0	3.1	1.3
	근무 년수	무응답	11	18	23	4.1	9.2	7.3
		1년-5년	24	30	7	9.0	15.3	2.2
		6년-10년	37	28	6	13.8	14.3	1.9
		11년-15년	41	56	41	15.3	28.6	13.1
		16년-20년	54	31	71	20.1	15.8	22.6
		21년-25년	49	24	51	18.3	12.2	16.2
		26년-30년	36	13	88	13.4	6.6	28.0
		31년-35년	20	4	39	7.5	2.0	12.4
	36년 이상	1	1	5	0.4	0.5	1.6	
무응답	6	9	6	2.2	4.6	1.9		
합계		268	196	314	100	100	100	
광역 자치 단체	직급	3급	0	2	3	0.0	0.8	0.9
		4급	71	11	263	32.4	4.6	74.9
		5급	81	29	46	37.0	12.1	13.1
		6급	25	85	17	11.4	35.4	4.8
		7급	30	93	14	13.7	38.8	4.0
		8급	3	13	0	1.4	5.4	0.0
		9급	1	0	0	0.5	0.0	0.0
	근무 년수	무응답	8	7	8	3.7	2.9	2.3
		1년-5년	5	8	2	2.3	3.3	0.6
		6년-10년	14	37	7	6.4	15.4	2.0
		11년-15년	28	63	30	12.8	26.3	8.5
		16년-20년	25	57	29	11.4	23.8	8.3
		21년-25년	33	31	29	15.1	12.9	8.3
		26년-30년	56	20	92	25.6	8.3	26.2
		31년-35년	45	14	125	20.5	5.8	35.6
	36년 이상	7	1	35	3.2	0.4	10.0	
	무응답	6	9	2	2.7	3.8	0.6	
소속 기관	특별시	0	21	27	0.0	8.8	7.7	
	광역시	101	122	150	46.1	50.8	42.7	
	道	118	95	171	53.9	39.6	48.7	
	자치구	0	0	1	0.0	0.0	0.3	
	무응답	0	2	2	0.0	0.8	0.6	

기초 자치 단체	직급	합계	219	240	351	100	100	100
		4급	0	0	33	0.0	0.0	14.9
		5급	19	2	55	10.6	2.5	24.9
		6급	86	17	129	48.0	21.5	54.3
		7급	37	38	11	20.7	48.1	5.0
		8급	26	12	2	14.5	15.2	0.9
		9급	8	0	0	4.5	0.0	0.0
	무응답	3	10	0	1.7	12.7	0.0	
	근무 년수	1년-5년	7	12	0	3.9	15.2	0.0
		6년-10년	27	6	2	15.1	7.6	0.9
		11년-15년	31	26	9	17.3	32.9	3.9
		16년-20년	29	11	30	16.2	13.9	13.0
		21년-25년	47	11	41	26.3	13.9	17.8
		26년-30년	29	5	82	16.2	6.3	35.7
		31년-35년	3	1	51	1.7	1.3	22.2
		36년 이상	0	0	14	0.0	0.0	6.1
	무응답	6	7	1	3.4	8.9	0.4	
	소속 기관	특별시	1	0	0	0.6	0.0	0.0
		광역시	4	0	2	2.2	0.0	0.9
		道	1	0	1	0.6	0.0	0.4
		市 (인구 50만 이상)	20	3	9	11.2	3.8	3.9
		市 (인구 50만 미만)	50	22	56	27.9	27.8	24.3
		郡	68	35	79	38.0	44.3	34.3
		자치구	34	17	83	19.0	21.5	36.1
		무응답	1	2	0	0.6	2.5	0.0
	합계	179	79	230	100	100	100	

※ 색 있는 부분이 최대값.

<부록 3> 정부간 관계 인터뷰 내용

	<p>중양정부</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 지방자치제 실시 이후 지속적으로 중앙정부의 권한 지방으로 이양하는 작업을 추진하고 있고, 어느 정도의 성과는 거두고 있다고 생각함. 다만, 행정안전부가 지방이양을 주도적으로 추진하고 있으나, 각 중앙정부의 특성에 따라 권한이양의 정도가 다른 것이 현실임. ▶ 제일 문제가 되는 것은 권한이양 사무에 대하여 인력·재정 이양이 수반되지 않는 것이라고 할 수 있음. 중앙정부의 전향적 사고 또는 통치권자의 강력한 의지가 필요한 사항이라고 생각됨. ▶ 중앙과 지방간의 사무배분은 일률적으로 답하기가 어려우며, 사무의 특성에 따라 다름. 어떤 사무는 지방에 과도하게 배분되어 있는 경우가 있는 반면 어떤 사무는 중앙에 과도하게 묶여 있음. ▶ 기능적 관계는 지방자치단체의 현장 중심의 정책에 대해 중앙정부가 제도와 예산 등으로 어떻게 지원하느냐에 달려있다고 보임.
<p>기능 관계</p>	<p>광역자치단체</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 지방자치제도가 실시된 이래로 공식적 차원에서 지방자치단체의 기능이나 역할이 상당히 신장되었으나, 실질적으로 볼 때 특히 정치·행정·사회 전반적인 측면에서 중요한 분야의 경우 중앙과 지방간의 협의보다는 통제가 빈번하게 이루어지고 있음. ▶ 특히 실무적 차원에서의 종속성은 여전히 높은 것으로 보임. ▶ 예를 들어, 인사·조직과 관련하여 자치조직권이 부여되었지만, 대통령령에 의해 제한을 받고 있는 실정임.
	<p>기초자치단체</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 국가사무의 권한이양은 노무현 정부 이후 본격적으로 시작되어 현재까지 꾸준히 수행되고 있으나 정권 변동 이후 그 업무의 중요도를 낮게 평가하는 경향 때문에 실질적 업무의 이양은 미미함. (담당자 1인이 다른 업무와 함께 수행하고 있는 경우가 대부분이며, 지방자치단체에서 적극적으로 권한이양을 요구하기 보다는 중앙에서 이양하는 사무를 소극적으로 수용하는 경우가 대부분임, 단체장의 관심도도 약함) ▶ 실질적 이양이 이루어지기 위해서는 지방자치단체에서 요구하는 사무를 대상으로 단계적 이양을 실시하는 것이 바람직함. ▶ 또한 권한 이양과 함께 그 업무를 적절하게 수행할 수 있도록 자원 및 인력도 함께 이양이 되어야 함에도 불구하고 업무만 이관되는 경우가 대부분임. 자원 및 인력을 함께 이양하거나, 인력을 자체적으로 증원할 수 있도록 총액 인건비 상 기준인력을 상향시켜 주는 것이 필요함
<p>재정 관계</p>	<p>중앙정부</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 일반적으로 중앙과 지방자치단체와의 관계에 있어서 재정적 관계는 불공정한 관계라고 할 수 있음. 국세·지방세의 비율이 대표적인 지표라고 할 수 있음. ▶ 지방재정의 건전성과 자율성을 확보하고 지방정부의 자립 기반을 마련할 수 있도록 제도개선(국세-지방세 비율조정, 지방재정 조정제도 등)이 필요한 사항이라고 생각됨. ▶ 우리나라의 지방재정 조정제도는 지역간 형평에 중점을 두고 있는 것이 현실임. 집중과 선택이라는 틀로 중점이 바뀐다면 파산하는 자치단체도 많을 것임. 정치적 결단의 문제라고 생각함.
	<p>광역자치단체</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 기타 광역자치단체 및 기초자치단체에 비해 재정적 권한이나 기반이 탄실한 서울사이지만, 다른 지역과 마찬가지로 국가재정에 대한 의존도가 높을 수밖에 없는 구조임. ▶ 특정 사업만 지방에 이양하고 예산을 이양하지 않는 것은 중앙정부에 대한 지방정부의 의존성을 심화시킬 뿐만 아니라, 지방정부의 역량을 강화시키는데

인사관계	기초자치단체	<p>부정적인 영향을 미침.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 200여개가 넘는 광역 및 기초 지방자치단체의 재정적 관계를 일률적으로 말하기는 어려우나 재정적 관계에 있어서 만족도는 높지 않음. 국가의 세수 등 재원은 한정되어 있는 반면, 많은 지방자치단체에서 공무원 인건비도 충당하지 못할 정도의 열악한 시스템을 갖고 있으므로 모든 지자체에 만족할만한 재원이 배분되기 힘든 구조임. ▶ 그런 의미에서 지방재정이 열악한 지자체와 다른 지방자치단체 간의 통합(청주·청원 구리·남양주 등) 등이 유의미한 경우도 있을 것임.
	중앙정부	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 지방자치제 실시 후 중앙정부가 지방정부의 인사권에 미치는 영향력은 거의 없다고 할 정도로 축소된 것이 현실임. 현행 제도상으로는 지방정부가 국가공무원인 시·도 부단체장만 중앙정부와 인사 관계를 협의하도록 되어있음. ▶ 또한 중앙과 지방의 인사시스템이 서로 달라 교류가 활발히 이루어지고 있다고 보기 어려움.
	광역자치단체	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 지자체간의 인사교류가 활발히 진행될 수 없는 실정임. 중앙에서 지방으로의 인사교류는 굉장히 특별한 case이며, 이것마저 중앙정부의 통제 하에서 진행됨. 특히 지방에서 중앙으로의 인사이동은 현실적으로 불가능하며 이루어지지도 않음.
	기초자치단체	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 지자체간의 인사교류도 각 지자체 간의 이해관계의 대립 때문에 원활하지 못한 경우가 대부분이며, 하물며 중앙과 지방자치단체 간의 인사교류는 더 어려운 것이 사실임. 정원과 현원의 일치 관계 때문에 일방적인 전입은 힘들므로 대부분 일대일 교류가 이루어지고 있는데 이 또한 전출자와 전입자의 직급, 나이, 지역, 평판 등에 따라 각 지자체 또는 중앙과 지방간 이해관계가 얽혀 있어 개인이 교류를 혼자 추진하는 것은 매우 어려운 편임. ▶ 중앙정부가 지방정부에 미치는 인사권의 영향력은 사실상 크지 않음. 직원에 대한 인사상 권한(전보, 승진, 파견 등)은 대부분 지자체 장의 영향력 안에 있음. 다만 지방자치단체의 조직상 권한은 중앙에서 통제하는 경우가 대부분임. 예를 들면 실·국의 직급기준, 개수, 1급, 2급, 3급 등 고위직의 숫자는 대통령령인 기구정원규정으로 엄격하게 정하여져 있음
통제관계	중앙정부	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 지방자치제 실시 이전에는 지방자치단체와의 소통(문서시행)은 구 내무부를 통해서 시행되었음. 지방자치제 실시 이후에는 모든 중앙행정기관이 지방정부에 대하여 관장 업무에 대하여 똑같은 권한을 부여받고 있음. 그래서 관장업무에 대하여는 중앙부처별로 차이가 있을 수밖에 없음. ▶ 물론, 지방정부의 조직·인사운영 등 기본적인 틀에 대해서는 행정안전부가 지도·감독을 하고 있고, 주요업무에 대하여 행정안전부 주관으로 각 부처 합동으로 정부합동감사를 실시하고는 있지만, 지방정부의 업무는 종합행정으로 감사뿐만이 아니고 중앙정부와 지방정부의 관계는 다양한 관계(예: 국고보조금 사업, 위임사업 점검 등)를 가질 수 있다는 것을 고려할 필요가 있음. ▶ 최근에는 법률로 명시되어 있는 부분이 아닌 경우 합부처 지방정부를 통제할 수 없으며, 지방자치단체의 고유사무인 경우 중앙정부에서 통계를 요구해도 잘 보내주지 않는 경우도 많음.
	광역자치단체	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 전반적으로 볼 때 위의 모든 영역에서 통제가 이루어지고 있음. 실질적으로 기능, 재정, 인사적 관계 등에서 중앙으로부터, 혹은 상위 정부로부터의 통제 관계가 성립함.
	기초자치단체	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 주요한 기능에 있어서 전반적인 통제 수준은 높다고 판단됨. ▶ 통제방식은 과거 권력적 방식이 많았다고 판단되나, 현재 비권력적 방식으로

		변화하는 추세에 있다고 보임.
	중앙정부	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 단적으로 인사권의 자율성은 상당 수준 독립되어 있다고 할 수 있으므로 제일 시급한 문제점은 재정적 자율성을 확보할 수 있는 것이라고 할 수 있음. ▶ 다음으로는 지방정부의 한계라고 할 수 있는 '우물 안 개구리'식의 좁은 시야를 해결할 수 있는 인사교류의 활성화라고 할 수 있음.
기 타	광역자치 단체	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 특히 서울시의 경우, 정부간 관계에서 정치적 측면에 대한 접근이 필요하다고 봄. 서울시장과 서울시의원의 소속 정당이 다름에 따라서 나타나는 갈등은 어느 한 분야에서만 일어나는 것이 아니고 모든 영역에 걸쳐 발생하기 때문에, 정치적 관계를 간과해서는 안될 것임. ▶ 중앙정부와 지방정부간의 교류와 소통을 원활히 할 필요가 있음. 예를 들어, 최근 강조되고 있는 복지관련 업무에 있어서, 구체적인 정책이나 지침에 관한 사전 협의가 이루어지지 않고 일방적으로 전달되는 것이 가장 큰 문제점으로 판단됨.
	기초자치 단체	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 지방자치단체 출범 이래 계속해서 자율성이 신장되는 추세에 있으나, 아직까지 가장 주요한 기능 중 하나인 재정, 조직, 인사 부분에 있어 종속적인 관계가 과다하게 남아 있는 것으로 판단됨. (특히, 재정상태가 열악한 지방자치단체의 경우 그 종속성이 더욱 심하여 재정적인 면에서 교부세 등의 규모에 지방재정이 크게 의존하고 있고, 조직·인사상 실·국의 직급책정기준 및 각종 봉급 및 수당의 지급 기준 등이 중앙 제도에 묶여 있어 자율성이 높지 않음)

※ 인터뷰 결과 서로 중복되는 내용은 제외하였음.