

정부간 분쟁조정제도와 협력제도가 정부간 관계와 정부간 협력에 미치는 영향: 중앙 공무원과 지방 공무원의 비교를 중심으로*

구 주 영

국문요약

우리나라의 정부간 관계는 1990년대 지방자치의 본격적인 시행 이후, 정치적, 경제적, 사회적 요인의 영향을 복합적으로 받으며 변화하였고, 현재 변화까지도 변화 중이다. 특히, 지방자치 및 지방분권과 관련된 제도적 기반의 마련과 정치적 환경의 조성은 우리나라의 지방자치제도의 근착과 성숙에 긍정적인 영향을 미쳤다. 하지만, 지방자치단체의 자율권 신장과 협력관계의 형성은 정부간 상호작용으로 인한 갈등적 상황을 야기하였다. 이에 더하여, 복잡한 사회문제 해결과 다양한 행정서비스 수요의 급증은 정부간 갈등 상황이 발생할 수 있는 상황에서도 정부간 협력의 형성에 영향을 미치는, 지방자치단체의 외적 환경 요인으로 작용하고 있다. 이러한 상황을 고려하여, 본 연구는 정부간 관계와 정부간 협력에 영향을 미치는 갈등 및 협력 상황이 발생한 경우, 이를 해결하고 대응할 수 있는 제도적 기제인 정부간 분쟁조정제도와 협력제도에 주목하였다. 또한, 분쟁제도와 협력제도가 정부간 관계와 협력에 미치는 영향을 중앙 공무원과 지방 공무원간 인식의 비교를 통해 그 공통점과 차이점을 도출하였다. 분석결과, 정부간 관계에 대한 중앙 및 지방 공무원의 인식 차이는 부채한 반면, 정부간 협력의 경우 지방 공무원이 중앙 공무원에 비해 상대적으로 긍정적으로 인식하고 있었다. 또한, 분쟁조정제도는 중앙 공무원이 지방 공무원에 상대적으로 긍정적인 인식을 보고 있었고, 협력제도 중에서 행정협의회와 지방자치단체 조합은 중앙 공무원이 상대적으로 긍정적인 인식을 보였다. 회귀분석 결과, 분쟁조정제도와 협력제도는 중앙 및 지방 공무원 모두 정부간 관계에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 확인되었고, 분쟁조정제도는 중앙 공무원의 정부간 협력, 협력제도는 지방 공무원의 정부간 협력에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었다. 분쟁조정제도와 협력제도에 대한 중앙 및 지방 공무원간 인식의 차이를 최소화하고, 실효성, 대응성, 활용도, 강제성 등의 측면에서 제도의 운영과 관리가 필요하다라는 점을 확인할 수 있었다.

주제어: 지방분권, 정부간 분쟁조정제도, 정부간 협력제도, 정부간 관계, 정부간 협력

I. 서론

우리나라의 정부간 관계는 정치적, 사회적, 경제적 환경 등의 영향을 받으면서 역동적으로 변화

* 본 연구의 질적 향상을 위해서 유익한 논평을 해주신 심사위원 세 분께 진심으로 감사의 말씀을 올립니다.

하였다. 특히, 1991년 지방의원 선거와 1995년 지방자치단체장 선거가 실시되면서 본격적인 지방자치와 지방분권을 위한 제도적, 정치적 조건이 기반을 갖추기 시작하였고, 민선체제의 출범으로 인하여 결과적으로 지방자치단체의 권한 및 기능과 역할 확대와 함께 자율성이 증대되었다(은재호, 2010; 김병준, 2019). 이러한 지방자치와 지방자치단체를 둘러싼 정책적 환경의 역동적인 변화는 정부간 갈등의 증가로 귀결되었는데, 중앙정부가 현실적이고 실질적으로 지방자치단체에 비해서 상대적 우위에 있으나 지방자치가 근착되고 성숙될수록 정부간 갈등의 빈도와 그 정도가 심화되었다(박충훈·최창수, 2010). 즉, 지방자치가 헌법과 법률로 보장되고 지방정부의 구성이 주민 직선제로 진행되면서 중앙정부에 의한 수직적인 구조 혹은 일방적인 중앙정부의 지시 및 통제가 현실적으로 약해지게 되었다(윤정우·강병준, 2019).

한편, 정부간 갈등이 증가하고 있는 상황에서 정부간 협력 역시 증가하고 있고 그 중요성과 필요성이 강조되고 있다. 지방자치단체는 지역적, 시대적 환경이 변화하면서 지역주민의 복잡하고 증가한 행정수요에 대응하고 자원 한정으로 인해 경쟁적 행정수요에 대응하기 위한 행정서비스의 제공을 요구받게 되었다(김순은·채원호·최진혁·김선기, 2009). 또한, 정부간 협력을 통해서 규모의 경제를 형성하고 외부효과 등과 같은 문제를 해결할 수 있기 때문에, 중앙과 지방간 협력, 혹은 지방간 협력의 중요성과 필요성이 강조되고 있는 것이다(엄태호, 2014).

정부간 관계는 중앙정부와 지방정부간 관계와 지방정부간 상호관계를 포함하고 있다. 중앙과 지방자치단체간 관계는 분권과 통합의 문제에 중점을 두고 있고 지방자치단체간 관계는 갈등을 극복하고 지방간 협력을 확보하는 사항을 중점으로 두고 있는데, 특히 지방자치단체간 상호문제를 해결하기 위한 대안은 크게 두 가지의 축으로 볼 수 있다. 먼저 지방자치단체간 협력을 지향하기 위한 제도적 장치의 도입이고 또 다른 하나의 축은 지방자치단체간 분쟁을 효과적으로 해결할 수 있는 절차의 도입이다(이승중·김대옥·김윤지, 2021). 즉 지방자치단체의 상호간 관계는 상호협력과 분쟁에 대한 조정으로 구분되는데 지방자치단체는 해당 지역의 사무를 직접처리하는 것이 원칙이나 상황에 따라서 다양한 지방자치단체가 협력하여 사무를 처리하는 경우도 존재한다. 이에 더하여 지방자치단체는 자치권이 제도적으로 보장되기 때문에 사무처리 과정에서 이견과 이로 인한 갈등이 발생할 수 있다(김남철, 2022).

다수의 선행연구가 제시한 바와 같이, 정부간 분쟁과 협력 사례 분석 그리고 분쟁 및 협력과 관련된 제도와 법에 대한 분석 연구는 중앙정부와 지방자치단체간 관계와 협력 과정의 현황 및 문제점을 파악하고 개선사항을 도출할 수 있다는 점에서 유의미한 시사점을 제공하고 있다. 하지만, 이에 더하여 추가적으로 논의 및 보완되어야 할 부분은 정부간 분쟁조정제도와 협력제도에 대한 공무원의 인식과 소속 기관에 따른 인식의 차이 분석이다. 정부간 관계에서 정부간 분쟁조정제도와 정부간 협력제도는 갈등을 해결하고 협력을 유도하는 제도적, 관리적 기제로 활용되고 있으나, 이와 같은 제도적, 관리적 영향을 직간접적으로 받는 공무원의 인식에 대한 분석이 필요하다. 즉, 정부간 분쟁조정제도와 협력제도의 운영 및 관리 과정에 참여하고, 이러한 제도의 적용 대상과 관리의 대상이 되며, 직간접적으로 영향을 받는 공무원의 인식에 대한 분석과 중앙 및 지방 공무원 간 인식의 차이를 분석할 필요가 있다. 그 이유는 정부간 관계와 정부간 협력의 과정에서 중앙정

부와 지방자치단체는 제도적, 법적, 그리고 역량적 측면에서 권한, 책임, 기능 등이 상이하기 때문이다. 이러한 이유로, 분쟁조정과 협력 과정에 대한 공무원간 인식이 다를 수 있다. 따라서, 본 연구는 이러한 공무원 소속 유형에 따른 인식 차이를 감안하여, 중앙 및 지방 공무원의 분쟁조정제도와 협력제도에 대한 인식 차이를 비교 분석하고 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 정부간 관계

정부간 관계의 유형과 특성은 각국의 정치체제와 중앙정부와 지방정부간 관계에 대한 헌법 및 정책기조 등에 따라 다양하게 분류될 수 있다. 이러한, 정부간 관계는 한 국가 내부에서 중앙정부와 일정 수준의 자율성을 보유한 달일 혹은 복수 계층의 지방정부간 형성된 관계를 의미하는데 그 관계 내부에 정치적, 권력적, 기능적 그리고 재정적 관계 등이 포함된다(김병준, 2019).

Wright는 정부간 관계 특히, 중앙과 지방 정부간 관계를 권력 관계 및 상호간 의존관계를 중심으로 구분하였다. 즉, 분리형, 포괄형, 그리고 중첩형으로 구분하여 그 특성을 정리하였다. 분리형은 연방정부와 주정부가 동일한 지위인 동시에 상호독립적인 관계이고, 재정과 인사체계 및 관계가 완전하게 분리된 형태를 의미한다. 사무분담은 고유사무가 주를 이루고 있는데 기관사무는 부재하다. 포괄형은 연방정부, 주정부, 기타 지방정부가 계층적인 상하관계의 형태를 의미한다. 이때 재정 및 인사체계는 중앙정부가 지방정부를 완전하게 통제하고 있으며, 이에 대해 지방정부는 중앙정부에 강하게 의존하고 있다(Wright, 1988).

Rhodes(2018)는 정부간 관계에 대해 권력과 의존의 개념을 제시하였다. 정부간 관계는 정부가 필요 혹은 동원이 가능한 자원을 중심으로 접근해야한다고 주장하고 있다. Rhodes는 조직의 자원이 부족하고, 조직의 목적을 달성하기 위해서 조직간 자원 교환을 통해서 상호의존화될 수 있다고 제시하고 있다(최창호·강형기, 2016; Rhodes, 2018). 이러한 자원교환 과정으로 정부간 관계가 해석되고 있는데, 중앙정부는 지방정부와 비교했을 때, 상대적으로 자원교환 차원에서 다소 우월한 위치에 존재하고 있는 것으로 볼 수 있다. 즉, 중앙정부가 지방정부에 비해서 재정적인 자원 및 법률 제정 권한을 상대적으로 많이 보유하고 있지만, 이와 같은 관계는 중앙에 대한 지방의 완전하고 일방적인 예속을 의미하는 것은 아니다. 이에 더하여, 지방정부는 중앙정부보다 지역의 정보를 상대적으로 더 많이 보유하고 있는데, 이러한 점을 고려한다면, 중앙과 지방은 일방적인 예속 관계보다는 상호의존 관계로 해석된다(최창호·강형기, 2016).

Elcock(1982)는 정부간 관계를 영국의 예를 통해 설명하면서, 정부간 관계 모형을 대리인, 동반자 그리고 상호의존 모형으로 유형화하였다. 먼저 대리인 모형은 중앙정부의 대리인으로 지방정부를 정의하고 있다. 즉, 중앙정부가 정책을 결정하면, 이를 지방정부가 효율적으로 집행하는 것으로서 이때 지방정부는 중앙정부의 대리인으로 정의된다. 이러한 정부간 관계에서 중앙정부는

지방정부를 강력한 통제의 대상으로 보고 있다(임재현, 2017; Elcock, 1982), 한편 우리나라의 정부간 관계는 정부 수준의 차원에서 볼 때 중앙정부, 광역지방자치단체, 기초지방자치단체간 발생하는 상호작용을 의미한다. 즉, 우리나라의 정부간 관계는 상대적으로 다양하고 많은 자원을 보유한 상위정부가 하위정부에 대해 영향력을 행사하고 있다는 특징이 존재한다(임현정·김중예, 2018). 강한 중앙집권의 제도적 기제를 유지한 우리나라의 정치 및 행정 메커니즘은 지방자치단체를 중앙정부의 하위기관으로 보고 하향적 감독구조를 구축하여 중앙정부가 광역지방자치단체와 기초지방자치단체를, 광역지방자치단체가 기초지방자치단체를 통제하고 있으며 수직적 의식구조가 만연하고 있다. 중앙정부와 기초지방자치단체간 중앙집권적 기능배분과 지방자치단체에 대한 기관위임사무의 비중이 높은 상황이지만 단체위임사무나 고유사무의 비중은 상대적으로 높지 않은 상황이다(문유석, 2015).

정부간 관계는 각국의 정치적, 경제적, 사회적 특성 등을 반영하기 때문에, 정부간 관계와 관련된 제도과 법, 운영 및 관리 등이 상이할 수 밖에 없다. 다만, 최근 정부간 관계에 관한 논의와 개선의 방향은 단순히 제도나 법적인 측면에서 지위, 권한 그리고 책임 등에 대한 해석을 넘어, 실질적으로 다양하고 복잡한 공동의 문제 등을 해결하기 위한 과정의 연장선상에서 정부간 수직적 관계의 문제점 등에 초점을 두고 있으며, 지방자치단체의 입법과정과 정책과정 참여 등에 대한 차원에서 정부간 관계와 관련된 논의가 전개되고 있다.

최근 정부간 관계의 지향점을 고찰하는 다양한 분야의 연구가 증가하면서, 정부간 관계를 측정하는 지표에 관한 연구도 증가하고 있다. 특히, 정부간 관계를 조직인사, 사무배분, 재정적 측면으로 구분하여, 지표화하고 있으나(김지영, 2020), 본 연구는 정부간 관계를 중앙과 광역지방자치단체, 중앙과 기초지방자치단체, 광역지방자치단체간 그리고 광역지방자치단체과 소속 기초지방자치단체간 관계로 보았다.

2. 정부간 분쟁조정제도

중앙정부와 지방정부간 협력의 의무가 존재하고 있고 사안에 따라서 권한 및 이해의 대립이 발생할 수 있다. 또한, 광역 지방자치단체와 기초 지방자치단체간 상하 관계, 기초 지방자치단체간 수평적 관계에서 갈등이 발생할 수 있다. 일반적으로 중앙정부는 지방자치단체에 비해서 강한 권한을 보유하고 있으며 감독권을 행사하고 있으나 중앙정부의 통제에 대한 대응 사안을 지방자치단체가 보유함으로써 양자간 갈등이 발생할 가능성이 존재한다. 이에 더하여, 지방자치단체 혹은 지방자치단체장 사이에 사무를 처리하는 과정에서 갈등 및 분쟁이 발생할 수 있다(강용기, 2021).

기실, 중앙정부의 부처간 갈등은 국무조정실을 통해서 조정되는데, 이는 중앙정부의 관료제 체계에서 부처간 갈등이 해결될 수 있다는 점을 의미한다. 하지만, 중앙부처간 갈등에 대한 조정과 달리 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 지방자치단체간 갈등은 지방자치법이라는 제도적 기제를 통해 조정되고 있다(홍성만, 2019). 현재 우리나라에서 지방자치단체를 대상으로 진행된 분권화 과정에서 발생한 정부간 분쟁을 해결하기 위한 노력으로 제도적 기제를 도입했는데, 크게 2가지

측면에서 그 특성과 유형을 정리할 수 있다. 먼저 헌법소송, 행정소송 등과 같은 사법적 분쟁해결 제도가 존재하고 있으며, 한편으로 법적 소송을 대신하여 활용할 수 있는 대안적 분쟁해결제도가 존재하고 있다. 이와 같은 대안적 분쟁해결제도는 행정협의조정위원회, 중앙분쟁조정위원회 그리고 지방분쟁조정위원회로 구분되고 있다. 이들은 지방분권의 시행을 위해 필요한 권한의 이양과 사무 처리 및 협의 등의 과정에서 발생하는 정부간 분쟁 혹은 갈등을 해결하기 위해 시행되고 있다(김창진·정도효·홍성우, 2019; 윤정우, 2021).

1) 행정협의조정위원회

먼저, 행정협의조정위원회는 중앙정부와 지방자치단체가 사무를 처리하는 과정에서 발생하는 의견간 괴리가 존재하거나 충돌하는 경우, 이를 협의 및 조정하기 위해 국무총리 소속으로 설치된다(임정빈·류영아, 2013; 김창진·정도효·홍성우, 2019; 지방자치법 제187조). 행정협의조정위원회는 의사결정의 측면에서 볼 때, 당사자 쌍방 혹은 일방의 서면신청의 형식으로 조정절차가 시작되나, 행정협의조정위원회의 조정에 대한 절차는 권위와 다수결에 의존하고 있는 전통적인 화해 및 조정절차를 활용하고 있다는 특징이 있다(은재호, 2010). 이러한 행정협의조정위원회는 조정결정이 불이행되는 경우, 이행을 강제할 수 있는 절차가 규정되어 있지 않다는 한계점이 존재하고 있다(윤정우, 2021). 즉, 행정협의조정위원회에서 협의 및 조정한 결정사항에 대해, 유관한 중앙행정기관의 장 및 해당 지방자치단체장은 이행의 의무가 있으나 불이행시 강제할 수단이 부재하다. 또한, 행정협의조정사무에 대한 불명확한 기준, 사후적 조정중심의 소극적 역할에 따른 선제적인 관리 수단의 미비, 위원회의 독자적 판단으로 인한 직권상정의 미규정, 그리고 행정협의조정위원회에 대한 저조한 활용 등이 한계점으로 제시되고 있다¹⁾(은재호, 2010).

2) 중앙분쟁조정위원회와 지방분쟁조정위원회

지방자치단체간 분쟁과 갈등이 발생한 경우, 이에 대한 해결을 위한 제도적 기구로 지방자치단체 중앙분쟁조정위원회와 지방자치단체 지방분쟁조정위원회가 설치되어있다. 중앙분쟁조정위원회의 역할과 기능은 지방자치단체간 분쟁과 갈등에 대한 조정에 초점을 두고 있다. 즉, 지방자치단체간 혹은 지방자치단체장의 상호 업무를 처리하는 일련의 과정에서 발생한 분쟁에 조정이 필요한 경우, 이와 관련된 특별한 규정이 법률에 부재한 상황이라면, 행정안전부 장관이나 시도지사가 당사자의 신청 혹은 직권에 따라 분쟁을 조정할 수 있다(이진수, 2012). 중앙분쟁조정위원회의 특징적인 부분은 직권상정의 권한이 부여되어 있다는 점이다. 또한, 결정사항에 대해서 불이행을 강제

1) 행정협의조정위원회는 2000년 5월 13일 구성된 이후, 2018년 12월 말까지, 조정 7건, 각하 2건, 종결 1건 그리고 취하 6건으로 총 16건의 분쟁을 처리하였다(행정안전부, 2019). 조정 당사자는 중앙행정기관, 지방자치단체인데 안전에 따라 다양한 행정협의조정위원회의 운영 실적이 존재하고 있다. 2000년 이후, 2022년 현재까지 행정안전부가 행정안전백서를 통해 공개하고 있는 자료를 기준으로 분석할 때, 운영 실적이 연평균 1회에도 미치지 않고 있다는 점을 확인할 수 있다(윤정우, 2021).

할 수 있는 이행강제력(이행명령 등) 행사가 가능하다. 주무부장관 혹은 시도지사가 지방자치단체장이 서면으로 정해진 이행기간에 불이행하는 경우, 해당 지방자치단체의 비용부담 형식으로 대집행 혹은 행정상, 재정상 필요한 조치가 가능하도록 권한을 부여하고 있다(지방자치법, 제167조).

다음으로, 지방분쟁조정위원회는 광역지방자치단체 수준의 분쟁을 조정대상으로 하는 중앙분쟁조정위원회와 달리 기초지방자치단체의 수준에서 발생하는 갈등을 조정대상으로 하고 있다. 이는 중앙분쟁조정위원회의 심의와 의결에 해당하지 않는 지방자치단체, 지방자치단체조합 그리고 장간 분쟁을 대상으로 하고 있다(홍성만, 2019).

지방분쟁조정위원회는 지방자치단체간 혹은 지방자치단체장간 상호 업무를 처리하는 과정에서 발생하는 분쟁을 조정하는 역할과 기능을 수행한다(홍준형, 2022). 또한, 이와 같은 분쟁조정에 더하여 행정협의회에서 합의가 되지 않은 사항에 대해 유관 지방자치단체장이 조정 요청을 하는 경우, 지방분쟁조정위원회는 시군 및 자치구간 협의사항에 대해 시도지사가 조정할 수 있도록 하는 역할을 수행한다(지방자치법, 제165조). 특히, 중앙분쟁조정위원회와 마찬가지로 분쟁이 공익에 미치는 악영향이 크기 때문에 신속한 조정이 필요한 것으로 판단된다면 당사자의 신청없이 직원으로 조정할 수 있는 직권조정 권한이 지방분쟁조정위원회에 부여되어있다(지방자치법, 제165조제1항).

마지막으로 주목할 부분은 분쟁이 공익을 현저하게 저해하여 조속한 조정이 요구되는 경우, 당사자의 신청이 없어도 직권으로 조정이 가능한 권한이 중앙 및 지방분쟁조정위원회에 부여되었다는 점이다. 이는 지방자치법 개정 전, 당사자의 이의신청이 필수적인 조건으로 규정하고 있었기 때문에 장기화된 분쟁을 조정할 유효수단이 부재했지만, 개정 후 효과적으로 분쟁을 해결할 수 있는 수단을 도입한 것으로 볼 수 있다. 즉, 지방자치단체간 분쟁조정과 관련된 조항은 지방자치단체가 분쟁을 자율적으로 해결하고, 장기화된 분쟁은 중앙정부 혹은 상급지방자치단체에 의해 강제적인 조정이 가능하도록 규정한 것으로 해석할 수 있다. 이와 같은 강제조정의 도입은 강제조정의 필요성보다는 강제조정이 자율적인 조정을 유도하는 효과를 전제하고 있는 것으로 볼 수 있다(이승중·김대욱·김윤지, 2021).

한편, 중앙분쟁조정위원회²⁾의 한계로 소극적 심의활동, 갈등관리 및 조정역량의 미흡, 전략적이고 다양한 분쟁조정기법의 활용의 부재 등이 존재하고 있으며, 지방분쟁조정위원회의 경우, 해당 위원회에 대한 소극적 활용, 미흡한 사전적 모니터링, 그리고 저조한 활용률과 실효성 부족 등이 한계점으로 지적되고 있다(행정안전부, 2008; 은재호, 2010; 김병준, 2019). 또한, 중앙분쟁조정위원회와 지방분쟁조정위원회는 공통적으로 독립성, 조정결정의 합리성 등의 측면에서 문제점이 제기되고 있다(윤정우, 2021).

정부간 분쟁을 해결할 수 있는 제도적인 기제로 소송 및 심판이 존재하고 있으나, 분쟁과 관련한 당사자들의 참여와 합의를 시도할 수 있다는 점에서 분쟁조정제도는 시간적, 협상적, 민주적 측면 등에서 유의미한 수단이다. 하지만, 다수의 선행연구가 지적한 바와 같이 제도의 형해화를

2) 중앙분쟁조정위원회는 2000년 4월 25일 구성된 이후, 2018년까지 조정 12건, 각하 3건, 취하 5건, 기각 1건으로 총 21건의 지방자치단체간 분쟁을 해결하였다(행정안전부, 2019).

경계할 필요가 있다. 즉, 분쟁조정제도의 적극적인 활용과 실효성의 확보 그리고 정부간 갈등에 대한 사전예방과 관리 등의 측면에서 제도적 개선 및 운영이 이행되어야 한다.

〈표 1〉 정부간 분쟁조정제도의 유형과 기능 및 구성

구분	행정협의조정위원회	중앙분쟁조정위원회	지방분쟁조정위원회
조정대상	· 중앙정부와 지방정부간 갈등	· 시도간 또는 그 장간 분쟁 · 시도를 달리하는 시군 및 자치구간 또는 그 장간 분쟁 · 시도와 시군 및 자치구간 또는 그 장간 분쟁 · 시도와 지방자치단체조합간 또는 그 장간 분쟁 · 시도를 달리하는 시군 및 자치구와 지방자치단체조합간 또는 그 장간 분쟁 · 시도를 달리하는 지방자치단체조합간 또는 그 장간 분쟁 · 광역지방자치단체 수준의 분쟁	· 중앙분쟁조정위원회의 분쟁조정대상에 포함되지 않는 지방자치단체, 지방자치단체조합 혹은 그 장간 분쟁 · 기초지방자치단체 수준의 분쟁
기능	· 중앙행정기관장과 지방자치단체장이 사무를 처리하는 과정에서 발생한 갈등과 이견에 대해 협의 및 조정	· 지방자치단체 상호간 혹은 그 장의 상호간 사무를 처리하는 과정에서 발생한 갈등과 이견에 대해 협의 및 조정	· 지방자치단체 상호간 혹은 그 장의 상호간 사무를 처리하는 과정에서 발생한 갈등과 이견에 대해 협의 및 조정
구성	· 위원장 1명 - 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 국무총리가 위촉 · 위원 13명 - 당연직 4명(기획재정부장관, 행정안전부장관, 국무조정실장 및 법제처장) - 지명직 2~5명(안건과 유관한 중앙행정기관장, 시도지사 중 위원장이 지명) - 위촉직 4명(지방자치에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 국무총리가 위촉)	· 위원장을 포함한 11명 이내의 위원으로 구성 · 위원장과 위원 중 5명은 행안부장관의 제청으로 대통령이 임명 혹은 위촉하고, 이들은 대통령령으로 정하는 중앙행정기관 소속 공무원으로 당연직위원 - 대학에서 부교수 이상으로 3년 이상 재직 중 혹은 재직할 자 - 판사, 검사 혹은 변호사직에 6년 이상 재직 중이거나 재직할 자 - 그 밖에 지방자치사무에 관한 학식 및 경험이 풍부한 자	· 위원장을 포함한 11명 이내의 위원으로 구성 · 위원장과 위원 중 5명은 행안부장관의 제청으로 시도지사가 임명 혹은 위촉하고, 이들은 조례로 정하는 지방자치단체 소속 공무원으로 당연직위원 - 대학에서 부교수 이상으로 3년 이상 재직 중 혹은 재직할 자 - 판사, 검사 혹은 변호사직에 6년 이상 재직 중이거나 재직할 자 - 그 밖에 지방자치사무에 관한 학식 및 경험이 풍부한 자
한계	· 협의 및 조정할 결정사항에 대해, 관련 있는 중앙행정기관의 장 및 해당 지방자치단체의 장은 이행의 의무가 있으나, 조정결정 불이행시 강제할 수단이 부재 · 행정협의조정 관련 사무에 관한 불명확한 기준 · 갈등에 대한 선제적인 관리의 한계 · 행정협의조정위원회에 대한 저조한 활용도	· 소극적 심의활동 · 갈등관리 및 조정역량의 미흡· 전략적이고 다양한 분쟁조정기법의 활용의 부재 · 위원회의 독립성과 조정결정 과정에 대한 합리성 확보 미흡	· 소극적 활용 · 미흡한 사전적 모니터링 · 저조한 활용률과 실효성 부족· 위원회의 독립성과 조정 결정과정에 대한 합리성 확보 미흡

행정안전부(2008), 은재호(2010), 홍성만(2019), 윤정우(2021), 김남철(2022), 지방자치법(2022), 홍준형(2022)의 내용을 종합하여 표로 재구성하였음.

3. 정부간 협력제도

지방자치단체가 수행하는 업무 중에서 그 영향이 해당 지방자치단체의 행정구역을 넘어 다른 지방자치단체에 미치는 경우가 존재하고 있고, 두 개 이상의 지방자치단체가 협력하여 처리하거나 이러한 공동처리가 효율적인 경우가 존재할 수 있다. 이와 같이, 두 개 이상의 지방자치단체가 공동으로 업무를 처리하는 것을 지방자치단체간 협력 혹은 정부간 협력으로 정의할 수 있다(임승빈, 2021). 최근, 정부간 관계를 대립적 관계로 이해 및 해석하기 보다는 중앙과 지방간, 지방과 지방간 공조를 통한 협력적 관계의 필요성과 형성에 주목하고 있다. 이와 같은 정부간 관계에 대한 해석과 접근은 우리나라 행정환경의 역동적 변화로부터 기인하는 동시에 행정 분권화와 관련된 논의를 전개하는 과정에서 그 중요성이 부각되고 있는 것이다(이민호·윤광석·조세현·원소연, 2014). 또한, 정부간 협력은 지방정부의 경우 정책결정 및 집행역량이 감소할 가능성이 존재하고, 단독적인 공공서비스 공급이 어려운 상황에 직면할 가능성이 존재하는데, 이때 정부간 협력을 통해서 규모의 경제, 비용-효과성, 그리고 외부효과 등의 문제를 해결할 수 있고(엄태호, 2014; Cigler et al, 1994), 지방자치단체간 협력이 원활하게 진행되는 경우 이해관계가 존재하는 지방자치단체간 경쟁에 수반되는 갈등과 분쟁을 사전에 예방할 수 있다. 그리고, 사후에 발생할 수 있는 갈등을 해결하는 과정에서 지방자치단체간 협력은 유용한 요인으로 작용된다(김재선, 2018). 특히, 지방자치단체가 실질적으로 직면하고 있는 다양하고 복잡한 사회문제를 해결하며, 공공서비스에 대한 지역주민 수요의 질적 다양화와 양적 증가에 대응하기 위한 행정적 과정 및 수단의 측면에서 정부간 협력의 필요성과 중요성이 최근 강조되고 있다.

정부간 협력은 협력의 주체, 대상, 목적 등에 따라서 다양하게 그 유형을 분류하고 정의할 수 있다. 즉, 정부간 협력과 관련된 제도적 수단은 중앙정부와 지방자치단체 혹은 지방자치단체간 협력적 관계를 형성하고 보장하는 기제로 볼 수 있는데, 이러한 제도적 기제는 정부간 협력 방식에 따라서 다양하게 분류 및 정의되고 있다.

지방자치법은 정부간 협력방식으로 사무위탁, 행정협의회의 구성, 지방자치단체조합 설립 그리고 지방자치단체장 간 협의체 설립 등으로 규정하고 있다(김남철, 2022; 홍준현, 2022). 이에 더하여, 행정응원, 사법형식의 협력, 협력사업 등이 정부간 협력방식으로 존재하고 있으나(행정자치부, 2016; 임재현, 2017; 임승빈, 2021), 본 연구는 사무위탁, 행정협의회의 그리고 지방자치단체조합에 연구 및 논의의 범위를 한정하고자 한다.

1) 사무위탁

사무위탁은 지방자치단체가 다른 지방자치단체, 공공단체 그리고 기타 법인체 등에게 특정 사무를 위임하여 처리하는 방식을 의미한다. 사무위탁은 협정방식으로 시행되는데 특정 지방자치단체가 수탁단체에 대해 특정 사무를 위탁하고, 수탁단체가 위탁 지방자치단체 또는 위탁 지방자치단체의 주민에게 행정서비스를 제공하는 방식이다(임재현, 2017). 즉, 사무위탁은 지방자치단체의

핵심적 공공서비스를 지방자치단체간 협력을 통해 효과적으로 제공하는 방식으로, 공공서비스 제공과정에서 발생하는 거래비용을 감소시키는 상호협력 관계를 유도할 수 있다는 점에서 의미를 갖는다(홍성만, 2019). 특히, 규모의 경제 측면에서 독자적으로 특정한 공공서비스를 공급하는 역량이 다소 미흡한 경우, 공급 역량을 보유한 지방자치단체 사이에 효과적인 협력방식으로 정착될 가능성이 존재한다(이승중·김대욱·김윤지, 2021).

사무위탁은 상하수도 및 쓰레기처리 등 환경시설에 대한 인근 지방자치단체와 공동이용이 가능한 분야를 포함하여 환경보전, 수질개선 등 인근 지방자치단체와 공조가 필요한 분야 그리고 인근 지방자치단체와 공동사용을 위한 각종 공공시설물 설치 분야 등을 대상으로 하고 있다(행정자치부, 2016). 이러한 사무위탁은 2017년을 기준으로 상하수 처리 13건, 쓰레기처리 6건, 공동 화장 시설 건립 1건, 교육훈련 3건, 기타 4건으로 총 27건이 시행되었다(행정안전부, 2018). 사무위탁의 처리분야와 현황을 고려해본다면, 우리나라는 교육훈련, 행정시설, 통신, 전산망, 조달, 폐기물 수거 및 처리, 상하수도, 학교, 도서관, 소방, 박물관, 예술문화공간, 방재, 구급분야에서 사무위탁의 진행되거나 가능성이 존재하고 있는 것으로 해석된다(이승중·김대욱·김윤지, 2021).

한편 사무위탁은 별도의 기관을 설립할 필요가 없고, 행정비용 절감 및 효율성 향상 그리고 융통성과 적응성이 상대적으로 확보된 협력제도지만, 의견수렴 절차의 미비, 부실한 정보공유체계, 경험부족, 협상능력 미흡 등이 문제점으로 지적되고 있다(김명연, 2005; 김종성, 2012; 김수연, 2020).

2) 행정협의회

행정협의회가 있다. 지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체와 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위해서 유관 지방자치단체간 행정협의회를 구성할 수 있다(지방자치법 제169조1항). 행정협의회는 사전협의, 협의회 규약의 작성과 지방의회 의결, 고시, 상급기관에 대한 보고의 절차로 구성된다(행정안전부, 2019). 행정협의회는 법인격을 보유하고 있지 않기 때문에 행정사무의 경우 각 지방자치단체의 권한으로 시행될 뿐만 아니라 책임 역시 지방자치단체에 귀속된다. 지방자치단체가 고유의 지위를 유지하면서 공동으로 사무를 처리하고, 해당 절차가 상대적으로 간편하다는 특징이 있다(임재현, 2017). 또한, 행정협의회는 지방자치단체간 지역별, 기능별로 공동 관심사를 공유하고 강화하여 발전적 상호협의 및 협력을 유도할 수 있다는 유의미하며, 행정협의회 활성화는 상호신뢰 형성과 거버넌스 구축을 통해서 갈등 및 분쟁 사항에 대한 조정에 긍정적 기능을 할 수 있다는 장점이 있다(홍성만, 2019). 협의가 형성되지 않은 경우, 유관 지방자치단체의 장은 조정 요청이 가능하다. 이 경우, 행정안전부장관(시도지사)은 유관 중앙행정기관의 장과 협의하여 분쟁조정위원회의 의결에 따라 조정이 가능하다(행정안전부, 2019). 이러한 행정협의회 의 기본적인 전제는 광역행정을 근간으로 외부경제를 실행하기 위한 제도로, 조직적인 근거를 두고 있다(김선경·권정만, 2008).

행정협의회는 총 92개가 존재하고 있는데, 권역별 38개, 기능별 54개로 구성되어 있다. 광역은

광주·전남 상생발전위원회, 충청권협의회, 호남권 정책협의회, 중부권 정책협의회로 총 4개이며, 기초권은 경기중부권 행정협의회, 서부수도권 행정협의회 등 총 34개이다. 기능별협의회는 총 54개인데, 관광, 문화, 환경, 안전, 교육, 농업, 건강, 다문화, 그리고 교통 등 다양한 분야에 다수의 지방자치단체가 참여하여 협의회를 형성 및 운영하고 있다(행정안전부, 2019).

행정협의회와 행정협의회에 대한 각 지방자치단체간 전국적인 활용이 실행되고 있지만 운영실태를 살펴보면 한계점 역시 존재하고 있다. 행정협의회는 공동사무를 통해 규모의 경제 형성을 지향한다기보다는 정치적 현황 및 이익 등에 집중되는 경향이 존재하고 난해하고 저항이 큰 현안보다는 상대적으로 해결하기 쉬운 문제와 동의를 확보하기가 쉬운 현안을 주로 고려하는 형식을 보이고 있다. 또한, 합의 결과가 추상적, 선언적 특성이 강하고 조직보다는 단체장과 같은 인물 중심의 운영이 한계점으로 지적되고 있다(김선경·권정만, 2008).

3) 지방자치단체조합

마지막으로 지방자치단체조합은 2개 이상의 지방자치단체가 공동의 사무를 처리할 필요가 있을 때 규약을 정해서 지방자치단체의 의결을 거쳐 시도 혹은 행정안전부장관의 승인, 시군 및 자치구는 시도지사의 승인을 받아 설립할 수 있다. 이때 지방자치단체조합의 구성원인 시군 및 자치구가 2개 이상의 시도에 걸쳐 있는 지방자치단체조합은 행정안전부의 승인을 받아야 한다(지방자치법 제176조제1항). 이러한 지방자치단체조합은 특별자치단체로 법인격을 보유하며 담당 직원 및 독자적 재산을 보유할 수 있다는 특징이 있다. 특히, 지방자치단체조합은 조례를 제정할 수 있는데, 지방자치단체조합에 지역주민이 속하지 않기 때문에 세금 혹은 기타 수를 청구할 수 없다는 점이 일반 지방자치단체와 비교했을 때 구별되는 부분이다(임재현, 2017). 전술한 바와 같이 지방자치단체조합은 사무위탁 혹은 행정협의회와 달리 법인격을 보유하고 별도의 법인격체를 형성하지만 지방자치단체조합의 구성원은 지역주민이 아니라 지방자치단체라는 점이다(임승빈, 2021).

지방자치단체조합은 다양한 지방자치단체가 사무를 공동으로 처리하기 때문에 지방자치단체간 협력을 촉진할 수 있고, 지방자치단체의 자율성을 보장하면서 광역사무를 효과적으로 처리할 수 있다는 장점이 있다(홍성만, 2019; 이승중·김대욱·김윤지, 2021). 이러한 지방자치단체조합은 지방자치법상 특별지방자치단체의 역할을 수행하고 있었으나 지방자치단체조합이 자치권의 제한, 주민참여의 미흡 등으로 인하여 실질적 기능에 제약이 따른다는 지적이 있었다. 하지만 전부개정 지방자치법에서 특별지방자치단체의 설립과 운영에 관한 조항을 제12장에 독립적으로 신설하고 그 요건을 구체적으로 규정하였다³⁾(강용기, 2021). 또한, 지방자치단체조합회의는 지방자치

3) 전부개정 지방자치법(2022)은 조합과 관련된 조항을 특별지방자치단체에 적용하는 것을 배제하고 있는데, 이는 조합과 특별지방자치단체를 구별하여 운용하겠다는 입법적 취지가 전제된 것으로 볼 수 있다. 특히, 특별지방자치단체에 관한 규정이 전부개정 지방자치법의 제8장 지방자치단체 상호간의 관계가 아닌 제12장에 별도로 규정되어있어, 지방자치단체간 협력제도와 별개의 제도로 해석할 수 있는 여지가 있으나, 2개 이상의 지방자치단체가 특정한 목적을 달성하기 위해 규약을 정하고 구성하고 있어 협력제도의 일환으로도 해석할 수 있다(김수연·하동현, 2022).

법 제178조에 의거하여 조합의 중요 사무를 심의 및 의결하고 관련 서비스에 대한 사용료와 수수료 혹은 분담금을 조례로 정한 범위 내에서 결정할 수 있다. 지방자치단체조합장은 조합을 대표하고 사무를 총괄한다(지방자치법 제179조).

지방자치단체조합은 2018년을 기준으로 부산·진해, 광양만권, 대구·경북의 경우 경제자유구역청, 수도권 교통본부, 지리산권 관광개발조합, 지역상생 발전기금조합, 지역상생 발전기금조합, 천안·아산 상생협력센터 관리 조합 그리고 강원 남부권 관광개발 조합 등의 형식으로 운영되고 있다(행정안전부, 2019). 지방자치단체조합 방식은 사무위탁이나 행정협의회보다 상대적으로 비용이 많이 투입되는 문제점이 있으며(이승중·김대욱·김윤지, 2021), 법적 권한의 부족, 예산 확보의 미흡, 그리고 지방자치단체간 이전에 따라 사업의 지연과 무산 등의 가능성이 존재하고 있다(홍성만, 2019). 또한, 지방자치단체조합의 설치와 활용이 저조하다는 점이 문제점으로 제시되고 있다(금창호, 2004).

4) 지방자치단체장 등의 협의체

지방자치단체장 등의 협의체는 지방자치단체간 협력을 유도할 수 있는 제도적 기제로 지방자치단체의 장 혹은 지방의회의 의장 상호간 교류 및 협력을 증진하고 공동 문제에 대응할 수 있는 협의체를 구성할 수 있다. 지방자치단체장 등의 협의체는 현재 시·도지사 협의회, 시장·군수·구청장 협의회, 시·도의회 의장협의회, 시·군·자치구의회의 의장 협의회 등이 운영되고 있다(홍성만, 2019). 이러한 지방자치단체장 협의체는 지방자치법 제182조에 대상과 절차 등을 규정하고 있는데, 시도지사, 시도의회 의장, 시장 및 군수와 자치구의 구청장, 시군 및 자치구의회의 의장이 그 대상이다(지방자치법 제182조).

중앙과 지방의 역할에 관한 사항, 지방행정, 지방재정 그리고 지방세 등과 같이 지방자치를 규정하는 제도, 전국적으로 적용되는 법 혹은 정책이 지방에 영향을 미치는 경우, 지방자치단체들은 공통의 이해관계를 형성하게 되고, 이와 같은 이해관계 극대화를 위해 협력을 시도하게 된다. 지방자치단체간 상호교류 및 이익확보를 목적으로 연합조직을 구성하는 경우 지방자치단체 협의체로 정의된다. 특히, 지방자치단체장 등의 협의체는 해당 국가의 중앙과 지방자치단체 혹은 지방자치단체 사이에 형성된 역사적 맥락에 의해 영향을 받게 되고 협의체의 목적은 이와 같은 특성으로 인하여 우선순위가 설정될 수 있다(정홍상·최승범·하동현, 2017).

한편, 우리나라 지방자치단체 장 협의체의 한계점 역시 존재하고 있다. 총회를 제외하고 상임위원회의 부재로 인하여 협의회 활동에 대한 관여가 적고 협의회 차원의 시도지사 활동이 조직화되지 못하고 있다. 또한, 시도지사의 정책적 관심 사항에 관한 정책제언 및 연구개발이 깊이있게 진행되는 부분에 한계가 있으며, 구성원간 상호연계 활동이 미흡하다(최승범 외, 2016; 정홍상·최승범·하동현, 2017).

〈표 2〉 정부간 협력제도의 유형과 기능 및 구성

구분	사무위탁	행정협의회	지방자치단체조합	지방자치단체장 등의 협의체
내용	·업무의 중복 방지 등 예산 절감 효과 제고를 위해 지방자치단체 사무의 일부를 다른 지방자치단체에 위탁하여 처리	·2개 이상의 지방자치단체와 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리	·2개 이상의 지방자치단체가 구성원이 되어 하나 혹은 둘 이상의 사무를 공동으로 처리하기 위해 설립된 법인체	·시·도지사, 시·도의회 의장, 시장·군수 및 자치구 구청장, 시·군 및 자치구의회의장 등이 상호간 교류와 협력을 증진하고 공동 문제를 협의하기 위해 설립
특성	·지방자치단체의 핵심적 공공서비스를 지방자치단체간 협력을 통해 제공하는 방식으로, 공공서비스의 제공과정에서 발생한 거래비용을 감소시키고·상호협력 관계를 유도 ·규모의 경제 차원에서 특정 공공서비스를 자체적으로 공급하는 역량이 다소 미흡한 경우, 공급 역량을 보유한 지방자치단체간 협력 가능	·법인격이 부재하기 때문에 행정사무는 각 지방자치단체의 권한으로 시행되고 책임은 지방자치단체에 귀속 ·지방자치단체가 특유의 지위를 유지하는 상황에서 공동으로 사무를 처리 ·지방자치단체간 지역별, 기능별로 공동 관심사를 공유하고 강화하여 발전적 상호협약 및 협력을 유도 ·상호신뢰 형성과 거버넌스 구축을 통해 갈등 및 분쟁 상황에 대한 조정에 긍정적 영향	·특별자치단체로 법인격을 보유하며 담당 직원 및 독자적 재산을 보유 가능 ·지방자치단체조합은 조례를 제정할 수 있는데, 지방자치단체조합에 지역주민이 속하지 않기 때문에 세금 혹은 기타 수를 청구 불가능 ·지방자치단체조합의 구성원은 지역주민이 아니라 지방자치단체 ·다양한 지방자치단체가 사무를 공동으로 처리하기 때문에 지방자치단체간 협력 추진이 가능 ·지방자치단체의 자율성을 보장하면서 광역사무를 효과적으로 처리 가능	·지방자치단체간 공통의 이해관계를 형성하게 되고, 이러한 이해관계 극대화를 위해 협력 형성 ·지방자치단체간 상호교류 및 이익확보를 목적으로 연합조직을 구성 ·중앙과 지방자치단체 혹은 지방자치단체 사이에 형성된 역사적 맥락에 따라 영향을 받게되며, 협의체의 목적 우선 순위가 설정
구성	·지방자치단체 혹은 그 장이 다른 지방자치단체에 사무를 위탁하여 처리하므로, 별도의 법인체 부재 ·법인격이 미부여	·2개 이상의 지방자치단체가 구성 ·법인격이 미부여	·2개 이상의 지방자치단체로 구성 ·법인격이 부여	·시·도지사 ·시·도의회 의장 ·시장·군수 및 자치구 구청장 ·시·군 및 자치구의회의장
한계	·의견수렴 절차 미비, 부실한 정보공유체계, 경험부족, 협상능력 미흡 등	·정치적 현황 및 이익 등에 집중되는 경향이 존재하고 어렵고 저항이 큰 안건보다 상대적으로 해결하기 용이한 문제와 동의를 확보하기가 쉬운 현안을 주로 고려하는 형식성 존재 ·합의 결과가 추상적, 선언적 특성이 강하고 조직보다는 단체장과 같은 인물 중심의 운영	·사무위탁이나 행정협의회에 비해 상대적으로 비용이 많이 투입 ·법적 권한의 부족, 예산확보의 미흡, 그리고 지방자치단체간 이견에 따라 사업의 지연과 무산 등의 가능성 존재 ·지방자치단체조합의 설치와 활용이 저조	·상임위원회의 부재로 인하여 협의회 활동에 대한 관여 제한 ·협의회 차원의 시도지사 활동이 조직화 미흡 ·시도지사의 정책적 관심 사항에 관한 심도있는 정책제언 및 연구개발 한계 ·구성원간 상호연계 활동이 미흡

금창호(2004), 김선경·권정만(2008), 최승범 외(2016), 임재현(2017), 정홍상·최승범·하동현(2017), 홍성만(2019), 행정안전부(2019), 이승중·김대욱·김윤지(2021), 임승민(2021), 지방자치법(2022), 김남철(2022), 홍준형(2022)의 내용을 종합하여 표로 재구성하였음.

정부간 협력 제도는 제도의 목표, 특성, 구성 등에 따라 다양하게 운영 및 관리되고 있는데, 정부간 협력을 유도하고 형성하며, 정부간 협력에 대해 법적, 제도적 정당성을 부여한다는 점에서 유의미하다. 또한, 복잡하고 다양한 사회문제와 지역주민의 행정적 수요 및 요구에 대응하기 위한

대안 제시 등의 일환으로 정부간 협력 제도는 유의미한 영향력을 제공할 수 있다는 점에서 중요한 함의점을 내재하고 있다. 그러나, 정부간 협력제도들이 공통적으로 내재하고 있는 동시에, 지적사항으로 제기되고 있는 제도적 운영의 절차적, 실효적 한계 등에 대한 개선이 필요하다. 즉, 정부간 협력제도의 목표와 취지는 긍정적인 평가가 가능하지만, 정부간 협력제도의 실질적인 운영과 관리 차원에서 개선점이 도출될 필요가 있다.

4. 선행연구 분석

정부간 분쟁조정제도와 관련된 선행연구들은 주로 제도의 운영 현황과 효과적인 운영 및 관리 방안, 발전방안 그리고 개선 방안 등에 대해 논의하고 있다(은재호, 2010; 이진수, 2012; 임정빈·류영아, 2013; 윤정우, 2021). 특히, 정부간 분쟁이 중앙과 지방 그리고 지방간 상호작용의 산물로 정의할 때, 당사자간 갈등에 초점을 두고 정부간 관계를 분석하는 선행연구들이 존재하고 있다(박충훈·최창수, 2010; 하혜영, 2010; 조일형·정성영·권기현, 2013, 이상미, 2016). 이러한 분쟁조정과 관련된 선행연구들은 우리나라에서 시행 중인 분쟁조정제도의 문제점과 개선 방안을 정부간 갈등에 초점을 두고 제시하고 있다는 특징이 있는데, 분쟁조정 주체에 대한 조정역량의 확보와 조정 권한 및 강제력의 부여, 조정안과 관련된 이행력의 보장 등에 관한 사항들이 논의되고 있다. 결국 이와 같은 선행연구들의 논의는 정부간 분쟁조정제도와 관련된 법령, 조직, 절차, 역량 등과 관련하여 실효성을 보장하기 위한 다양하고 의미있는 대안을 제시하고 있다는 점에서 중국적인 의미를 갖는다. 한편, 정부간 분쟁조정이 정부간 갈등 관계와 밀접한 연관성을 형성하고 있다는 점을 고려할 때, 정부간 갈등 사례와 이에 대한 해결 과정을 분석한 사례연구들이 존재하고 있다(윤태웅, 2012; 김영록, 2017; 신현두·박순중, 2018).

다음으로 정부간 협력에 대한 선행연구들을 살펴보면, 정부간 협력 관련 선행연구들은 지방자치제가 본격적으로 시행된 이후, 정부간 협력의 필요성과 중요성, 형성과 운영 및 관리 등에 대한 문제점을 인식을 하여 이에 대한 대안을 제도적, 관리적, 협력적 차원에서 제시하고 있다(이시원·민병익, 2011; 채경진·채원호, 2011; 임현, 2020). 특히, 관련 선행연구들은 정부간 협력의 중요성과 필요성을 인식하면서도, 정부간 협력이 운영 및 이행 측면에서 실효성 등의 차원에서 개선이 필요하다는 점을 제시하고 있다. 이에 더하여, 정부간 협력에 미치는 영향 요인을 각 지방정부의 특성에 초점을 두어 도출하는 연구들(박성호·정분기, 2012; 현영란, 2015)과 정부간 협력에 관한 사례 연구들(홍성만·주경일·주재복, 2004; 박형준·장현주, 2009; 한치흠·윤영채, 2018; 사득환, 2021)이 존재하고 있다.

지금까지 정리한 정부간 분쟁조정과 협력에 관한 선행연구들은 정부간 갈등 상황과 협력에 관한 현실적인 문제점 및 제도적, 관리적 한계점을 진단하고, 이에 대한 개선점과 지향점을 도출하여 궁극적으로 정부간 갈등을 사전에 예방하고 대응함과 동시에 유의미한 정부간 협력의 지향점을 제시하고 있다는 점에서 지방자치적 및 정책적 시사점을 제공하고 있다. 하지만, 정부간 분쟁제도와 협력 과정에서 실질적으로 참여하는 공식적인 주체가 공무원이고, 관련 제도의 직간접적

인 영향을 받는 주체 역시 공무원이라는 점에서, 정부간 분쟁조정제도와 협력 제도가 공무원의 정부간 관계 및 협력 인식에 미치는 영향을 분석할 필요가 있다. 특히, 중앙정부와 지방자치단체간 제도적, 법적 권한 그리고 역량 등이 상이하며, 근본적으로 정부간 역할과 기능 등이 상이하기 때문에 분쟁조정과 협력과정에 대한 중앙 및 지방 공무원간 인식이 다를 수 있다. 이러한 점을 고려하여 중앙과 지방 공무원의 정부간 분쟁조정제도와 협력 제도에 대한 인식이 정부간 관계와 협력 관계에 미치는 영향을 분석할 필요가 있다.

Ⅲ. 연구가설 설정과 연구설계

1. 연구가설과 연구모형

본 연구는 분쟁조정제도와 협력제도가 정부간 관계와 정부간 협력에 미치는 영향에 대해 중앙 및 지방 공무원간 인식 차이를 비교 및 분석하고자 한다. 정부간 분쟁을 조정하고 정부간 협력을 유도하는 제도적 기제는 중국적으로 정부간 관계를 개선하고 정부간 협력을 형성하는 요인으로 작용될 수 있다.

하지만, 정부간 분쟁조정 및 협력 제도가 각 소속 공무원의 권한과 역할 및 기능 그리고 갈등 상황과 정부 협력에 대한 입장 및 관점의 상이함으로 말미암아, 중앙 및 지방 공무원에 대해서 상이한 영향을 미칠 수는 있으나(조일형·정성영·권기현, 2013; 윤정우, 2021), 분쟁조정과 협력 제도가 정부간 관계와 협력에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 점과 중앙 및 지방 공무원이 공무원이라는 신분적 공통점이 존재하고 있다는 점에서 분쟁조정 제도와 협력 제도의 영향을 공통적으로 받을 수 있다. 이러한 점을 고려하여 본 연구는 분쟁조정제도와 협력제도는 중앙 및 지방 공무원의 정부간 관계와 정부간 협력에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 것으로 가설을 구성하였다.

좀 더 구체적으로 살펴보면, 먼저 행정협의조정위원회, 중앙분쟁조정위원회 그리고 지방분쟁조정위원회와 같은 정부간 분쟁조정제도는 분쟁과정에서 조정대상, 기능, 구성 등이 상이하고 각각의 제도가 실효성, 대응성, 활용도, 강제성 등의 측면에서 한계점이 존재하고 있다(은재호, 2010). 하지만, 현실적으로 각 제도가 분쟁 당사자간 갈등적 상황을 공식적으로 중재할 수 있고, 사무처리 과정에서 발생한 이견과 갈등을 공식적으로 협의 및 조정할 수 있는 제도적 기제라는 점과 이와 같은 정부간 분쟁조정제도가 정부간 관계에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려한다면, 정부간 분쟁조정제도는 공무원의 정부간 관계 인식에 긍정적인 영향을 미칠 수 있으며, 이때, 중앙과 지방 공무원은 비록 상이한 소속이나 정부간 분쟁조정제도는 동일하게 긍정적인 영향을 미칠 수 있다(임정빈·류영아, 2013; 윤정우·강병준, 2019; 홍성만, 2019). 이에 더하여, 정부간 분쟁조정제도는 특정 사안에 대한 정부간 이견과 갈등을 조정하고, 결과적으로 정부간 협력을 유도할 수 있는 기제로 활용될 수 있다(은재호, 2010; 조일형·정성영·권기현, 2013; 김창진·정도효·홍성우, 2019).

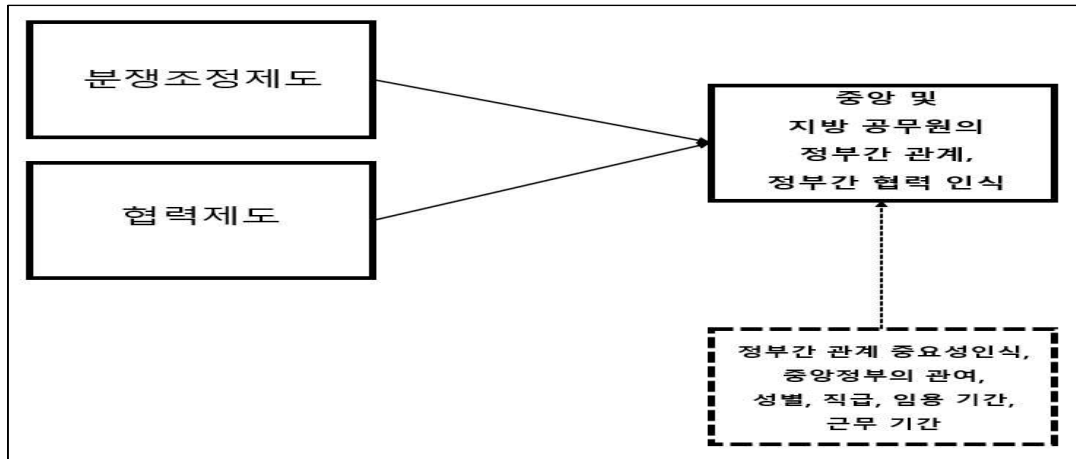
- 가설 1-1. 정부간 분쟁조정제도는 중앙 공무원의 정부간 관계 인식에 긍정적인 영향을 미친다.
- 가설 1-2. 정부간 분쟁조정제도는 지방 공무원의 정부간 관계 인식에 긍정적인 영향을 미친다.
- 가설 1-3. 정부간 분쟁조정제도는 중앙 공무원의 정부간 협력 인식에 긍정적인 영향을 미친다.
- 가설 1-4. 정부간 분쟁조정제도는 지방 공무원의 정부간 협력 인식에 긍정적인 영향을 미친다.

다음으로, 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합 그리고 지방자치단체장 등의 협의체와 같은 정부간 협력제도는 사무의 공동처리, 공동으로 직면한 복잡한 사회문제의 해결이나 공공서비스 공급 과정 등에서 각 행위자들의 참여에 대한 실질적인 제도적 보장과 함께 권한과 기능 등을 부여하게 되는데, 정부간 협력 제도의 각 특성과 목적 그리고 구성 등에 따라서 상이하게 운영되며 분쟁조정제도와 동일선상에서 실효성, 대응성, 활용도, 강제성 등의 문제점이 한계로 지적되고 있다. 하지만, 정부간 협력과 관련된 다양한 제도들은 제도의 특성으로 인하여 중앙정부를 비롯한 각 지방자치단체의 협력에 영향을 미칠 수 있다(이승중·김대욱·김윤지, 2021). 즉, 중앙정부와 지방정부간 혹은 지방정부간 협력을 유인하는 동시에 정부간 협력을 통해서 정부간 관계가 발전적인 방향으로 개선될 수 있기 때문에 정부간 협력제도는 정부간 관계와 협력에 긍정적인 영향을 미칠 수 있으며, 특히 협력제도에 직접적으로 참여하면서 영향을 받는 중앙 및 지방 공무원의 협력제도에 대한 긍정적인 인식과 순응 등은 결과적으로 정부간 관계와 협력 인식에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다(김선경·권정만, 2008; 채경진·채원호, 2011; 임재현, 2017; 정홍상·최승범·하동현, 2017; 홍성만, 2019; 임현, 2020; 이승중·김대욱·김윤지, 2021).

- 가설 2-1. 정부간 협력제도는 중앙 공무원의 정부간 관계 인식에 긍정적인 영향을 미친다.
- 가설 2-2. 정부간 협력제도는 지방 공무원의 정부간 관계 인식에 긍정적인 영향을 미친다.
- 가설 2-3. 정부간 협력제도는 중앙 공무원의 정부간 협력 인식에 긍정적인 영향을 미친다.
- 가설 2-4. 정부간 협력제도는 지방 공무원의 정부간 협력 인식에 긍정적인 영향을 미친다.

마지막으로 통제변수를 살펴보면, 기능배분, 재정관계, 인적관계 그리고 감사 등 행정관리상 통제와 같은 분야별 정부간 관계에 대한 중요성 인식, 그리고 중앙정부의 관여는 정부간 관계와 협력에 영향을 미칠 수 있다(이창균, 2012; 구주영, 2020; 김지영, 2020) 이에 더하여, 공무원의 사회통계학적 특성과 조직 구성원적인 특성을 고려하기 위해서 성별, 직급, 임용 기간 그리고 근무 기간을 통제변수로 추가하였다. 위와 같이 연구가설의 내용을 종합하여 다음과 같이 연구모형을 구성하였다.

〈그림 1〉 연구모형



2. 자료수집 방법 및 변수의 측정과 분석방법

본 연구는 한국행정연구원에서 생성한 “정부간 관계에 관한 공무원 인식조사(2020)”⁴⁾ 자료를 활용하였다. 해당 설문조사는 중앙정부와 지방정부간 관계에 대한 공무원의 인식을 다양한 측면에서 조사하여 정부간 관계의 실태를 분석하고 있다. 조사대상은 특별지방행정기관을 포함한 중앙 공무원 554명(36.8%), 기초자치단체 779명(51.8%), 그리고 광역자치단체 172명(11.4%)이고, 총 1505명을 대상으로 실시하였다. 조사 기간은 2020년 8월 13일부터 2020년 10월 12일까지이며, 표본추출방법은 비례층화추출법을 활용하였다. 즉, 2020년 조사는 표본의 대표성을 확보하기 위해서 정부별 크기에 비례하여 표본 할당 수를 설정하고, 실·과 단위에서 1명 이상을 추출하여 조사대상을 선정하였다. 다만, 기관별, 지역별 특성에 따라서 과대 표집의 가능성이 존재하고 있기 때문에, 중앙, 광역, 기초 모두 제급근 비례 배분 방식으로 표본을 추출했다(박준·이영라, 2020).

본 연구의 분석에서 활용된 중앙 및 지방 공무원의 표본적 특성은 다음과 같다. 먼저, 중앙 공무원의 범주에 특별지방행정기관에서 근무하고 있는 공무원을 포함하였다. 중앙 공무원은 총 554명이 설문에 참여했는데 남성이 364명(65.70%), 여성이 190명(34.30%)으로 구성되어 있다. 직급은 1급부터 9급을 설문대상에 포함하였는데, 1급과 3급이 각각 1명(0.18%)으로 가장 낮은 응답 비율을 보이고 있는 반면, 6급이 136명(29.42%)으로 응답 비율이 제일 높은 것으로 확인되었다. 한편, 중앙 공무원의 임용 기간과 근무 기간을 살펴보면, 임용 기간은 10년 이상 15년 미만으로 근무한 인원의 비율이 118명(21.30%)으로 가장 높았으며 1년 미만이 17명(3.07%)으로 가장 낮았다. 근무 기간은 1년 미만이 169명(30.51%)로 가장 높은 응답 비율을 보이고 있으며, 4년 이상 5년 미만이 31명으로(5.60%) 가장 낮은 응답 비율을 보이고 있다.

다음으로 지방 공무원은 951명이 응답하였는데, 남성이 547명(57.52%), 여성이 404명(42.48%)이

4) 본 연구는 한국행정연구원의 설문자료(2020)를 활용하였고, 한국행정연구원 연구자로 관리규칙에 따라 사용허가를 받았습니다.

응답하였다. 직급은 1급과 2급은 부재하며 3급이 2명이 응답하여(0.21%)의 지방 공무원의 설문 대상자 중에서 제일 적은 것으로 확인되었다. 반면 6급이 486명(51.10%)으로 응답 비율이 직급 중에서 제일 높은 것으로 분석되었다. 임용 기간은 1년 미만이 14명(1.47%)으로 가장 낮았으며 20년 이상이 611명(264.25%) 응답하여 지방 공무원 응답 인원의 60%이상의 비율을 보이고 있다. 근무 기간의 경우를 살펴보면, 4년 이상 5년 미만으로 근무한 지방 공무원이 27명(2.84%)으로 가장 낮았고, 1년 미만이 375명(39.43%)으로 가장 높은 응답 비율을 보였다.

응답자 구성은 중앙 및 지방 공무원 모두 남성의 비율이 여성보다 높았다. 직급의 경우, 중앙 공무원 5급, 6급, 7급이 각각 20% 이상이 응답하였으나 지방 공무원은 6급의 응답자는 지방 공무원 응답자의 50% 이상의 비율이 응답하였다. 임용 기간은 공통적으로 1년 미만이 제일 낮았으나 1년 이상 5년 미만, 10년 이상 15년 미만, 20년 이상이 중앙 공무원의 전체 응답자 중에서 각각 20% 이상 응답한 반면 지방 공무원은 20년 이상 근무자의 응답 비율이 응답 대상자의 60% 이상을 상회하고 있었다. 마지막으로 근무 기간을 살펴보면, 1년 미만, 1년 이상 2년 미만이 각각 약 30%의 응답하고 있어 총 60% 정도의 응답 비율을 보이고 있으며, 지방 공무원의 경우도 중앙 공무원의 근무 기간과 유사하게 1년 미만과 1년 이상 2년 미만의 응답 비율이 약 68%로 응답자의 과반수 이상을 구성하고 있는 것으로 분석되었다.

〈표 3〉 연구표본의 기초통계

구분		중앙 공무원(554명) (특별지방행정기관 포함)		지방 공무원(951명) (광역과 기초)	
		빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
성별	남	364	65.70	547	57.52
	여	190	34.30	404	42.48
직급	1급	1	0.18	0	0
	2급	2	0.36	0	0
	3급	1	0.18	2	0.21
	4급	50	9.03	16	1.68
	5급	121	21.84	239	25.13
	6급	163	29.42	486	51.10
	7급	136	24.55	136	14.30
	8급	42	7.58	54	5.68
	9급	38	6.86	18	1.89
임용 기간	1년 미만	17	3.07	14	1.47
	1년 이상 5년 미만	114	20.58	73	7.68
	5년 이상 10년 미만	99	17.87	70	7.36
	10년 이상 15년 미만	118	21.30	88	9.25
	15년 이상 20년 미만	90	16.25	95	9.99
	20년 이상	116	20.94	611	64.25
근무 기간	1년 미만	169	30.51	375	39.43
	1년 이상 2년 미만	161	29.06	280	29.44
	2년 이상 3년 미만	77	13.90	105	11.04
	3년 이상 4년 미만	37	6.68	63	6.62
	4년 이상 5년 미만	31	5.60	27	2.84
	5년 이상	79	14.26	102	10.62

본 연구의 분석에서 종속변수, 독립변수, 통제변수는 리커트식 5점 척도를 활용했는데, 각 설문 항목에 대해서 탐색적 요인분석을 실시하였고, 각 문항의 요인적재량과 크론 바흐알파계수를 살펴보면, 중앙 및 지방 공무원 모두 요인적재량이 0.6이상인 것으로 확인되었고, 크론 바흐 알파계수 역시 0.6 이상인 것으로 분석되었다.

각 변수들의 설문 문항은 다음과 같이 구성되어 있다. 종속변수인 정부간 관계는 중앙정부와 광역지방자치단체간, 중앙정부와 기초지방자치단체간, 광역지방자치단체간, 그리고 광역지방자치단체에 소속된 기초지방자치단체간 관계에 대한 협조 인식으로 구성하였다. 정부간 협력에 영향을 미치는 요인은 중앙부처 장관의 협력 의식과 지방자치단체장의 협력 의식 그리고 중앙 공무원과 지방 공무원의 협조 의식으로 구성하였다.

독립변수인 분쟁조정제도와 협력제도는 정부간 분쟁조정제도의 효과적인 운영에 대한 만족도로 구성하였는데, 분쟁조정제도는 행정협의조정위원회, 중앙분쟁조정위원회, 그리고 지방분쟁조정위원회로 구성하였고, 협력제도는 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합, 그리고 지방자치단체장 등의 협의체로 구성하였다.

통제변수는 정부간 관계와 관련된 중요성 인식으로 구성하였는데, 기능배분, 재정관계, 인적관계 그리고 감사 등과 같은 행정관리상 통제요인으로 구성하였다. 또한 중앙정부의 관여는 자치입법, 조직, 인사, 그리고 자치재정 관여로 구성하였다. 이외의 통제변수는 성별, 직급, 임용 및 근무 기간으로 구성하였다.

〈표 4〉 설문 문항 및 변수 측정

변수	설문 항목	중앙 공무원		지방 공무원		
		요인 적재량	α	요인 적재량	α	
종속 변수	정부간 관계	중앙정부와 광역지방자치단체간 관계	.8750	.8316	.8533	.8103
		중앙정부와 기초지방자치단체간 관계	.8739		.8634	
		광역지방자치단체와 광역지방자치단체간 관계	.7764		.6663	
		광역지방자치단체와 소속 기초지방자치단체간 관계	.7289		.8022	
	정부간 협력	중앙부처 장관의 협력 의식	.8692	.8925	.8453	.8626
		지방자치단체장의 협력 의식	.8723		.8394	
		중앙 공무원의 협조 의식	.8778		.8312	
		지방 공무원의 협조 의식	.8620		.8503	
독립 변수	분쟁조정제도	행정협의조정위원회	.9462	.9500	.9503	.9468
		중앙분쟁조정위원회	.9553		.9548	
		지방분쟁조정위원회	.9601		.9478	
	협력제도	사무위탁	.7789	.8546	.7535	.8534
		행정협의회	.8773		.8933	
		지방자치단체조합	.8814		.8751	
		지방자치단체장 등의 협의체	.8074		.8136	
	통제	정부간 관계	기능배분(권한 이양 등)	.7524	.7780	.6361

변수	중요성 인식	재정관계(지방재정조정제도, 예산통제 등)	.8397	.7629			
		인적관계(인사권 등)	.7806	.7644			
		감사 등 행정관리상의 통제(지시 및 감독 등)	.7335	.7090			
	중앙정부의 관여	자치입법에 관한 관여	.8409	.8947		.7400	.8102
		조직에 관한 관여	.9195	.8745			
		인사에 관한 관여	.9143	.8053			
		자치재정에 관한 관여	.8116	.7684			
	성별	① 남=1, ② 여=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, ⑥ 20년 이상=6					
근무기간	① 1년 미만=1, ② 1년 이상 2년 미만=2, ③ 2년 이상 3년 미만=3, ④ 3년 이상 4년 미만=4, ⑤ 4년 이상 5년 미만, ⑥ 5년 이상=6						

IV. 분석결과

1. 중앙 공무원과 지방 공무원의 인식 차이 분석

중앙 공무원과 지방 공무원의 정부간 관계, 정부간 협력 요인, 그리고 정부간 분쟁조정제도에 대한 인식 차이를 분석하고자 독립표본 t-test를 시행하였다. 특히, 정부간 분쟁조정제도는 분쟁조정제도와 협력제도로 구분하여 중앙 및 지방 공무원의 인식 차이를 비교 분석하였다.

먼저 정부간 관계에 대한 상호 인식 차이는 통계적인 유의성이 도출되지 않았다. 즉 중앙정부와 광역지방자치단체, 중앙정부와 기초지방자치단체, 광역지방자치단체간, 그리고 광역지방자치단체와 소속 기초지방자치단체의 관계에 대한 중앙 공무원과 지방 공무원의 인식 차이는 크지 않은 것으로 분석되었다. 다만, 4가지 설문 문항은 정부간 관계에 대한 협조 인식으로 구성되었는데, 공무원들의 평균적인 인식이 3점보다 높다는 점을 감안한다면, 중앙 및 지방 공무원들이 정부간 관계에 대해서 부정적으로 인식하고 있지는 않은 것으로 볼 수 있겠다.

다음으로, 정부간 협력 요인은 중앙부처 장관, 지방자치단체장의 협력 의식, 그리고 중앙 및 지방 공무원간 협조 의식으로 구성되었는데, 중앙 공무원과 지방 공무원의 인식 차이가 존재하고 있는 것으로 분석되었다. 주목할 점은 전반적으로 협력과 협조 의식에 대해서 공무원들의 인식이 긍정적이라는 부분인데, 중앙 공무원은 3점 후반대의 인식을 보이는 반면 지방 공무원은 이들보다 상대적으로 긍정적으로 인식하고 있으며, 4점대의 인식을 보이고 있었다. 따라서, 지방 공무원이 정부간 협력 요인이 되는 문항들에 대해 상대적으로 강한 긍정적인 인식을 보이고 있었다.

정부간 분쟁조정제도는 분쟁조정제도와 협력제도로 구분하여 공무원간 인식 차이를 분석하다. 정부간 분쟁조정제도에 대한 인식은 효과적인 운영에 대한 공무원의 인식으로 구성되어 있다. 분쟁조정제도에 대한 공무원간 인식 차이는 통계적으로 유의했으며 명확한 차이가 존재했다. 행정협

의조정위원회, 중앙분쟁조정위원회, 지방분쟁조정위원회의 경우, 중앙 공무원은 보통정도로 그 효과성을 인식하고 있는 반면, 지방 공무원은 상대적으로 부정적으로 인식하고 있는 경향이 존재했다. 지방 공무원은 분쟁조정제도의 3가지 제도에 대해서 평균적으로 부정적인 인식을 보였다. 한편, 협력제도는 사무위탁과 지방자치단체 장 등의 협의체에 대한 운영 효과성 인식은 양자간 차이가 부재했지만 행정협의회와 지방자치단체조합의 운영 효과성은 양자간 인식 차이가 존재했다. 중앙 공무원은 행정협의회에 대해서 보통의 인식을 보였지만 지방 공무원은 상대적으로 부정적인 인식을 보였고, 지방자치단체조합의 경우, 중앙 및 지방 공무원 모두 부정적인 인식을 보였다. 이때, 지방 공무원이 중앙 공무원에 비해 지방자치단체조합을 상대적으로 부정적으로 인식하고 있었다.

주목할 부분은 정부간 협력 요인인 중앙부처 장관의 협력 의식, 지방자치단체장의 협력 의식, 중앙 및 지방 공무원의 협조 의식에 대해서는 지방 공무원이 상대적으로 긍정적인 인식을 보인 반면에 분쟁조정제도와 행정협의회, 그리고 지방자치단체조합은 중앙 공무원이 그 운영 효과성에 대해 긍정적인 인식을 보이고 있었다. 따라서, 정부간 협력과 분쟁조정제도 그리고 협력제도에 대한 양자간 인식 차이를 확인할 수 있었다.

〈표 5〉 중앙 공무원과 지방 공무원의 주요 변수에 대한 인식 차이 비교

변수	설문항목	구분	평균	표준 편차	t	p
정부간 관계	중앙정부와 광역지방자치단체간 관계	중앙	3.07	.03	1.72	.084
		지방	3.15	.02		
	중앙정부와 기초지방자치단체간 관계	중앙	3.07	.03	1.73	.083
		지방	3.15	.02		
	광역지방자치단체와 광역지방자치단체간 관계	중앙	3.05	.03	1.03	.299
		지방	3.09	.02		
	광역지방자치단체와 소속 기초지방자치단체간 관계	중앙	3.45	.03	.22	.820
		지방	3.46	.03		
정부간 협력	중앙부처 장관의 협력 의식	중앙	3.91	.03	4.09***	.000
		지방	4.09	.02		
	지방자치단체장의 협력 의식	중앙	3.97	.03	3.53***	.000
		지방	4.12	.02		
	중앙 공무원의 협조 의식	중앙	3.93	.03	7.55***	.000
		지방	4.24	.02		
	지방 공무원의 협조 의식	중앙	3.97	.03	4.40***	.000
		지방	4.15	.02		
분쟁조정제도	행정협의조정위원회	중앙	3.00	.02	-3.16**	.000
		지방	2.88	.02		
	중앙분쟁조정위원회	중앙	3.07	.02	-4.16***	.000
		지방	2.92	.02		
	지방분쟁조정위원회	중앙	3.03	.02	-2.58**	.000
		지방	2.94	.02		

협력제도	사무위탁	중앙	3.09	.02	-1.51	.131
		지방	3.04	.02		
	행정협의회	중앙	3.06	.02	-3.09**	.002
		지방	2.96	.02		
	지방자치단체조합	중앙	2.97	.02	-2.57*	.010
		지방	2.88	.02		
	지방자치단체 장 등의 협의체	중앙	3.03	.02	.79	.427
		지방	3.06	.02		

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

2. 상관관계분석 결과

중앙 및 지방 공무원의 변수간 상호관계를 분석하기 위해서 중앙 공무원과 지방 공무원의 변수들을 대상으로 각각 상관관계 분석을 시행하였다. 먼저, 중앙 공무원의 상관관계분석 결과를 살펴보면, 종속변수인 정부간 관계와 정부간 협력 요인은 양의 상관관계를 형성하고 있었으며 유의수준 0.01에서 통계적인 유의성이 존재하고 있었다. 정부간 관계에 대해서 독립변수인 분쟁조정제도와 협력제도는 양의 상관관계를 형성하고 있었으며, 정부간 협력 요인 역시 분쟁조정제도 및 협력제도와 양의 상관관계를 형성하고 있는 것으로 분석되었고, 이러한 종속변수와 독립변수간 상관관계는 통계적으로 유의함을 확인할 수 있었다. 독립변수인 분쟁조정제도와 협력제도는 양의 상관관계를 보이고 있었다.

〈표 6〉 중앙 공무원에 대한 변수간 상관관계

변수	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
(1)	1									
(2)	.2152**	1								
(3)	.2449**	.1743**	1							
(4)	.3002**	.1612**	.5544**	1						
(5)	.2037**	.4990**	.1680**	.1962**	1					
(6)	.1419**	.1322**	.1315**	.1982**	.2179**	1				
(7)	.0580	-.0751	.0046	.0199	-.0789	-.0092	1			
(8)	-.0014	-.0055	.0368	-.0059	-.0003	.0662	-.2295**	1		
(9)	.0837*	.0694	.1170**	.1639**	.0481	.0511	.0929*	-.4764**	1	
(10)	-.0005	.0085	.0161	.0454	-.0087	-.0281	.0375	.0805	.2807**	1

*p<.05, **p<.01

(1) 정부간 관계, (2) 정부간 협력 요인, (3) 분쟁조정제도, (4) 협력제도, (5) 정부간 관계 항목별 중요성, (6) 중앙정부의 관여, (7) 성별, (8) 직급, (9) 임용기간, (10) 근무기간

다음으로, 지방 공무원의 변수간 상관관계분석 결과를 살펴보면, 종속변수간 상관관계 즉, 정부간 관계와 정부간 협력 요인은 양의 유의한 상관관계가 존재했으며, 정부간 관계와 분쟁조정제도

그리고 협력제도는 양의 유의한 상관관계를 보였다. 또한, 정부간 협력 요인은 협력 제도와 유의한 양의 상관관계를 형성했는데, 상관계수가 0.099로 다소 낮은 상관관계를 보이고 있었다. 독립변수 간 상관관계를 살펴보면, 분쟁조정제도와 협력제도는 유의한 양의 상관관계를 나타내고 있었다.

〈표 7〉 지방 공무원에 대한 변수간 상관관계

변수	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
(1)	1									
(2)	.1515**	1								
(3)	.2601**	.0566	1							
(4)	.2793**	.0999**	.4698**	1						
(5)	.0905**	.4150**	.0425	.0584	1					
(6)	-.0133	.2178**	-.0380	-.0525	.2546**	1				
(7)	.1001**	-.0275	.0088	.0208	.0149	.1553**	1			
(8)	-.1231**	-.1419**	.0092	-.0145	-.1328**	-.1722**	-.2204**	1		
(9)	.1415**	.1448**	.0201	.0288	.0480	.1364**	.1280**	-.7033**	1	
(10)	-.0400	-.0299	-.0141	.0013	-.0715*	-.0471	-.0002	.0386	.0989**	1

*p<.05, **p<.01

(1) 정부간 관계, (2) 정부간 협력 요인, (3) 분쟁조정제도, (4) 협력제도, (5) 정부간 관계 항목별 중요성, (6) 중앙정부의 관여, (7) 성별, (8) 직급, (9) 임용기간, (10) 근무기간

3. OLS 회귀분석 결과

본 연구는 정부간 분쟁조정제도가 정부간 관계와 정부간 협력 요인에 미치는 영향을 분석하기 위해서 OLS 회귀분석을 실시하였으며, 중앙 및 지방 공무원의 상호간 인식 차이를 비교 분석하기 위해서, 중앙과 지방 공무원로 구분하여 각각 OLS 회귀분석을 시행하였다. 즉, 중앙 공무원 554명, 지방 공무원 951명 각각에 대해서 정부간 분쟁조정제도가 정부간 관계 및 정부간 협력 요인에 미치는 영향을 OLS 회귀분석을 활용하여 분석하였다.

먼저, 정부간 분쟁조정제도가 정부간 관계에 미치는 영향을 중앙과 지방 공무원으로 구분하여 살펴보면, 정부간 분쟁조정제도는 중앙 및 지방 공무원의 정부간 관계 인식에 통계적으로 유의한 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었다. 즉, 중앙 및 지방 공무원의 분쟁조정제도와 협력제도에 대한 인식은 정부간 관계 인식에 통계적으로 유의한 긍정적인 영향을 미치고 있었다. 분쟁조정제도와 협력제도의 운영 효과성을 중앙 공무원과 지방 공무원이 긍정적으로 인식할수록 정부간 관계를 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 따라서, 분쟁조정제도가 중앙과 지방공무원의 정부간 관계 인식 그리고 중앙 공무원의 정부간 협력 인식에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 연구가설은 지지되었다. 반면에 지방 공무원의 분쟁조정제도에 대한 인식은 협력 인식에 유의한 영향을 미치고 있지 않아 관련 연구가설은 지지되지 못했다.

〈표 8〉 분쟁조정제도와 협력제도가 “정부간 관계”에 미치는 영향에 대한 회귀분석 결과

변수		정부간 관계			
		중앙		지방	
		Model 1		Model 2	
		Coef.(S.E.)	β	Coef.(S.E.)	β
상수		1.13(.28)***	-	1.52(.37)***	-
독립변수	분쟁조정제도	.10(.05)**	.09	.17(.03)***	.16
	협력제도	.26(.06)***	.20	.25(.04)***	.19
통제변수	정부간 관계 중요성 인식	.13(.04)***	.13	.07(.03)**	.07
	중앙정부의 관여	.04(.035)	.05	-.05(.03)	-.04
	성별	.10(.06)*	.06	.12(.04)***	.08
	직급	.04(.02)	.03	-.01(.03)	-.01
	임용기간	.02(.02)	.04	.06(.02)***	.11
	근무기간	-.01(.01)	-.02	-.02(.01)	-.04
F		10.00		17.84	
R ²		.1280		.1316	
Adj R ²		.1152		.1242	
N		554		951	

*p<.1, **p<.05, ***p<.01

다음으로 정부간 협력 요인에 정부간 분쟁조정제도가 미치는 영향은 중앙과 지방의 분석결과가 상이하게 나타났다. 분쟁조정제도의 경우, 중앙 공무원의 정부간 협력 요인 인식에 미치는 영향력에 통계적으로 유의한 반면, 지방 공무원의 결과는 유의하지 못했다. 이와는 반대로, 협력제도 인식은 중앙 공무원과 달리 지방 공무원의 인식이 정부간 협력 요인에 유의한 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었다. 즉, 지방 공무원의 협력제도 운영 효과성 인식이 정부간 협력 요인에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었다. 이는 정부간 협력 요인에 미치는 분쟁조정제도와 협력제도의 영향력과 그 통계적 유의성이 중앙 및 지방 공무원 사이에 상이성이 존재하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 이러한 분석결과를 고려할 때, 정부간 협력제도가 중앙과 지방 공무원의 정부간 관계 인식과 지방의 협력 인식에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 연구가설은 지지되었으나, 협력제도가 중앙 공무원의 협력 인식에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 연구가설은 지지되지 못했다.

결과적으로 정부간 분쟁조정제도의 정부간 관계와 정부간 협력 요인에 미치는 영향을 종합한다면, 분쟁조정제도와 협력제도는 중앙 및 지방 공무원의 정부간 관계 인식에 긍정적인 영향을 미치고 있어 정부간 분쟁조정제도의 긍정적인 영향력을 확인할 수 있었다. 한편, 분쟁조정제도와 협력제도가 정부간 협력 요인에 미치는 영향력은 중앙 공무원과 지방 공무원간 상이한 영향이 존재하고 있었다. 중앙 공무원의 경우, 분쟁조정제도가 정부간 협력 요인에 긍정적인 영향을 미치고 있는 반면에 지방 공무원의 협력제도에 대한 인식이 정부간 협력 요인에 통계적으로 유의한 긍정적

인 영향을 미치고 있어 공무원 유형에 따라 정부간 분쟁조정제도의 영향력이 상이한 것으로 분석되었다.

〈표 9〉 분쟁조정제도와 협력제도가 “정부간 협력”에 미치는 영향에 대한 회귀분석 결과

변수		정부간 협력			
		중앙		지방	
		Model 3		Model 4	
		Coef.(S.E.)	β	Coef.(S.E.)	β
상수		.09(.05)***	-	1.87(.31)***	-
독립변수	분쟁조정제도	.09(.05)*	.07	.00(.03)	.00
	협력제도	.02(.06)	.01	.09(.03)**	.07
통제변수	정부간 관계 중요성 인식	.47(.03)***	.47	.36(.02)***	.37
	중앙정부의 관여	.01(.03)	.01	.10(.02)***	.12
	성별	-.06(.05)	-.04	-.08(.03)**	-.06
	직급	-.00(.02)	-.00	-.00(.02)	-.00
	임용기간	.01(.02)	.03	.05(.01)***	.11
	근무기간	.00(.01)	.00	-.00(.01)	-.00
F		24.03		31.13	
R ²		.2608		.2091	
Adj R ²		.2499		.2024	
N		554		951	

*p<.1, **p<.05, ***p<.01

V. 결론 및 정책적 시사점

지방자치와 지방분권의 측면에서 지방자치단체에 대한 권한과 기능 그리고 참여 등이 제도적으로 보장되고 부여되어도, 지방자치단체의 근본적인 역량의 한계로 지적되고 있는 인적 및 물적 자원의 제한과 정책역량의 미흡 및 권한의 한계로 인해 정부간 협력의 중요성과 필요성이 강조되고 있다. 또한, 각 지방자치단체가 공공서비스 제공과 관련된 다양한 사무의 처리 과정에서 정부간 이견과 공공갈등 등이 발생하고 있는데, 이러한 정부간 갈등을 중재하고 해결할 수 있는 제도적, 법적 그리고 관리적 요인의 중요성이 강조되고 있다. 이러한 상황을 감안하여, 본 연구는 분쟁조정제도와 협력제도에 대한 공무원의 인식이 정부간 관계 인식 및 정부간 협력 인식에 미치는 영향을 분석하였다. 이에 더하여, 분쟁조정제도와 협력제도에 실질적으로 참여하고 운영하며 영향을 직접적으로 받는 중앙 공무원과 지방 공무원간 인식의 차이를 비교 분석하였다.

본 연구의 정책적 시사점은 다음과 같다. 먼저, 분쟁조정제도와 협력제도의 실질적인 효과성을 부여하기 위한 제도적 정비와 관리적 대안이 제시될 필요가 있다. 분쟁조정제도와 협력제도는 중앙 및 지방 공무원의 정부간 관계에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 분석된 반면, 정부간 협

력에 대해서 중앙 공무원의 분쟁조정제도, 지방 공무원의 협력제도가 유의한 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었다. 연구가설에서 제시된 바와 같이 분쟁조정제도와 협력제도가 정부간 관계에 긍정적인 영향을 미치고 있으나, 선행연구가 분석한 제도적 실효성은 추가적으로 보완이 필요하다. 즉, 분쟁조정제도와 협력제도가 정부간 관계에 긍정적인 영향이 미치고 있는 것으로 분석이 되었지만, 아직 선행연구에서 문제점으로 제시한 분쟁조정을 위한 강제성, 적극적 대응성, 제도의 활용도 등의 사항들이 증국적으로 해결되지 못하고 있다. 정부간 분쟁조정을 위한 결정사항이 이행되지 못하는 경우, 시·도는 주무부장관이, 시·군 및 자치구는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 이행할 사항을 명령할 수 있다(직무이행명령). 하지만, 중앙분쟁조정위원회 운영이 실제로 직권주의에 입각하여 절차가 개시된 경우가 없고, 강제의결은 예외적이며 합의 의결이 일반적이다(홍정선, 2022). 따라서, 분쟁조정제도의 실질적인 운영은 제도적 변개나 보장의 수준을 넘어서 실효성이 확보될 필요가 있다. 또한, 상위기관이 감독기관으로 조정을 역할과 기능을 수행하고 있는데, 이 과정에서 지방 공무원이 공정성 측면에서 이의를 제기할 수 있고(윤정우, 2021), 중앙 및 지방 공무원 여부에 따라서 분쟁조정과 관련된 이해관계와 그 해석이 상이할 수 있다. 즉, 분쟁조정 결과에 대한 해석과 조정 능력에 대한 인식이 공무원의 소속 기관 여부에 따라 상이할 수 있기 때문에, 분쟁조정제도가 의도한 실질적이고 근원적인 분쟁해결에 대한 공무원간 인식 차이가 존재할 수 있다. 이에 더하여 협력제도는 공무원 소속 유형간 상이한 영향을 보이고 있는데, 중앙 공무원의 경우 협력제도가 정부간 협력에 유의한 영향력을 미치고 있지 않았고 이와 반대로 지방 공무원은 분쟁조정제도가 정부간 협력에 유의한 영향력을 미치고 있지 않았다. 우리나라의 정부간 협력체계는 국정 참여의 측면에서 볼 때, 지방자치단체의 입법 과정 참여와 정부 내 정책 결정의 과정에 대한 참여 차원에서 그 논의가 전개되었다. 지방자치단체는 진정서 혹은 청원서, 청문회, 공청회 등의 수단을 통해서만 입법과정에 참여하고 있다. 한편, 정책과정 참여 역시 입법 과정 참여와 마찬가지로 참여 과정과 수단 등이 협조 요청이나 간접적인 차원에서 시행되고 있기 때문에, 지방의 의견이 반영되는 부분에 한계가 존재하고 있다(이민호·윤광석·조세현·원소연, 2014). 이러한 상황을 고려한다면, 지방 공무원의 협력제도에 대한 인식이 정부간 협력에 부정적인 인식을 미칠 수 있을 것으로 보이나, 본 연구는 제도적 영향력이 긍정적인 것으로 분석되었다. 연구가설을 지지하고는 있지만, 지방 공무원의 협력제도에 대한 부정적 인식과 관련된 추가적인 연구가 필요한 것으로 보인다. 다만, 정부간 관계 및 정부간 협력에 관한 제도적 영향의 상이성은 중앙과 지방자치단체의 특성으로 인한 것으로 해석된다. 이와 같은 제도의 영향력에 대한 차이와 그 간격을 중장기적으로 완화할 수 있는 제도적, 관리적 대안이 제시될 필요가 있다. 그 이유는 분쟁조정제도와 협력제도에 대해서 소속 유형간 영향력의 차이가 발생하고 지속적으로 존재하는 경우 관점의 차이로 인한 갈등의 발생 및 증폭과 제도의 운영 및 관리 등에 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 결과적으로 분쟁조정제도와 협력제도의 효과적인 행정적, 정책적 수단이 보완될 필요가 있고 실질적으로 다양하고 복잡한 행정수요에 대응할 수 있는 실효성이 부여되어야 하며 제도에 대한 활용도를 제고할 필요가 있다.

다음으로, 분쟁조정제도에 대한 중앙 공무원과 지방 공무원의 인식 격차 해소에 관한 관리적 대

안과 제도적 개선이 필요하다. 본 연구에서 제시한 분쟁조정제도는 행정협의조정위원회, 중앙분쟁조정위원회, 그리고 지방분쟁조정위원회인데, 각 제도에 대해 중앙 공무원에 비해서 지방 공무원의 인식이 상대적으로 부정적인 것으로 분석되었다. 특히, 지방 공무원은 각 제도에 대해서 부정적인 인식을 보이고 있는데, 분쟁조정제도가 실질적으로 지방차원에서 효과적인 운영이 진행되지 않고 있다는 점을 시사하고 있다. 이러한 지방 공무원의 부정적 인식은 분쟁조정제도의 운영과 집행과정에서 정책 순응을 형성하기가 어려울 수 있고 제도의 운영 과정에서 중앙과 지방 공무원 간 갈등이 발생할 가능성이 농후하기 때문에, 제도적, 관리적 개선이 요구된다.

마지막으로 정부간 협력제도에 대한 공무원간 인식 차이를 좁히기 위한 제도적, 관리적 노력의 경주가 요구된다. 이는 분쟁조정제도에 대한 공무원간 인식 차이와 유사한 맥락에서 접근할 수 있는데, 특히 행정협의회와 지방자치단체조합에 대한 중앙 및 지방 공무원의 인식 차이가 존재했다. 지방 공무원이 상대적으로 행정협의회와 지방자치단체조합에 대해서 부정적인 인식을 보이고 있었다. 행정협의회와 지방자치단체조합이 정부간 협력제도의 일종으로 운영 및 시행되고 있는 현 시점에서, 지방 공무원의 인식이 부정적이라는 점은 제도 운영과 관리 측면에서 개선이 필요할 수 있다는 논리에 타당성이 부여될 수 있다. 다양한 지방자치단체가 참여하는 과정이고 이를 통해 궁극적으로 다양한 공동의 문제와 사무처리 등을 진행하는 과정에서 직간접적으로 참여하는 지방 공무원의 인식이 부정적이라면 제도의 목표가 희석될 가능성이 높고 오히려 문제해결과정에서 불필요한 정부간 갈등 양산 등과 같은 또다른 문제가 야기될 수 있기 때문이다.

지금까지 논의한 사항을 정리한다면 결과적으로 분쟁조정제도와 정부간 협력제도에 대한 제도적 개선과 준비가 필요한 것으로 보인다. 2022년부터 지방자치법이 전부개정이 되었지만, 정부간 분쟁과 갈등을 해결하고 협력을 유도하기 위한 제도적 논의는 제도의 실효성, 활용도, 대응성 그리고 공공갈등을 근본적으로 해결하고 중재 및 조정하기 위한 강제성의 확보에 방점을 둘 필요가 있다. 이에 더하여 분쟁조정제도와 정부간 협력제도는 결국 다양한 지방자치단체와 같은 다수의 공식적 참여자의 이해관계가 역동적으로 반영되고 조정되는 정치적 과정의 한 유형으로 볼 때, 정부간 갈등과 협력에 대한 정책적 관리와 분쟁조정 및 협력의 협상 및 활용을 위한 전략적인 공공갈등 전략과 협력 전략이 필요하다.

본 연구의 정책적 시사점이 존재하고 있지만 연구의 한계도 존재하고 있다. 본 연구는 공무원을 대상으로 설문을 진행한 자료를 통해 분석을 시도했기 때문에, 각 제도에 대한 사례분석이 필요하다. 즉, 분쟁조정제도와 협력제도로 각 제도의 특성을 공통적으로 유형화할 수 있으나, 각 제도의 목적과 운영 원리 및 참여자 등이 상이하기 때문에 각 제도의 특성에 부합하는 사례연구를 통해 제도의 한계와 개선점을 좀 더 깊이있게 조망 및 분석할 필요가 있다. 또한, 본 연구는 공무원을 대상으로 비교 분석을 시도했지만, 현장의 직접적인 의견을 반영하지 못했다. 이러한 양적 연구의 한계를 보완하기 위한 노력의 일환으로 인터뷰와 같은 질적인 방법이 추가적으로 시행될 필요가 있다.

참고문헌

- 강용기. (2021). 「현대지방자치론」. 서울: 대영문화사.
- 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.
- 금창호. (2004). 지방자치단체조합 활용요건의 비교분석. 「지방행정연구」, 18(3): 99-122.
- 김남철. (2022). 「행정법강론」. 서울: 박영사.
- 김명연. (2005). 지방자치단체 상호간 협력체제의 강화를 위한 법제정비방향. 「지방자치법연구」, 5(1): 218-251.
- 김병준. (2019). 「지방자치론」. 파주: 법문사.
- 김선경·권정만. (2008). 행정협의회 제도분석 접근 및 논의: 신행정수도 이전에 대응하는 충청권 행정협의회를 중심으로. 「사회과학연구」, 24(2): 237-259.
- 김수연. (2020). 지방일괄이양법의 의미와 한계 및 향후 과제. 「지방자치법연구」, 20(4): 27-52.
- 김순은·채원호·최진혁·김선기. (2009). 지방정부간 협력방안에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 21(1): 97-119.
- 김수연·하동현. (2022). 정부간 협력, 김순은 외, 「한국의 지방자치: 분권, 치리, 정책」, 파주: 법문사.
- 김영록. (2017). 지방교육자치 출범 이후의 교육행정체계 분석 및 시사점-중앙 및 지방 간 갈등 사례 분석을 중심으로. 「한국비교정부학보」, 21(4): 289-310.
- 김종성. (2012). 지방자치단체간 협력제도에 관한 연구. 「지방자치법연구」, 12(1): 77-105.
- 김지영. (2020). 중앙공무원과 지방공무원의 상호 인식이 정부 간 관계 인식에 미치는 영향. 「도시연구」, 17: 247-290.
- 김창진·정도효·홍성우. (2019). 지방분권 인식 정도가 정부간 관계 인식에 미치는 영향-분쟁조정 제도의 매개효과를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 31(3): 1-35.
- 문유석. (2015). 정부간관계의 관점에서 본 중앙과 지방 간의 관계: 농정 분야를 중심으로. 「지방정부연구」, 18(4): 393-416.
- 박성호·정문기. (2012). 지방정부간 지역경제개발 협력요인에 관한 실증적 분석. 「한국행정학보」, 46(2): 185-212.
- 박준·이영라. (2020). 정부간 관계에 관한 공무원 인식조사. 「한국행정연구원」, 1-390.
- 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.
- 법제처. (2022). 지방자치법(개정 2021. 12. 28., 법률 제18661호).
- 사득환. (2021). 지방정부간 물관리정책과 협력적 거버넌스: 소백산권 상수도 설치사업으로. 「한국공공관리학보」, 35(1): 123-144.
- 신현두·박순중. (2018). 중앙-지방간 정책갈등 분석과 그 함의-서울시 청년수당 지원 사업사례로.

- 「한국정책학회보」, 27(2): 161-192.
- 엄태호. (2014). 지방정부간 협력 요인에 관한 실증분석: 규모의 경제와 외부효과를 중심으로. 「한국행정논집」, 26(1): 97-120.
- 윤정우·강병준. (2019). 정부간 관계에서 갈등관리에 관한 영향요인 연구-정부간 관계와 대안적 갈등해결의 관계를 중심으로. 「정책개발연구」, 19(2): 175-201.
- 윤정우. (2021). 정부간 분쟁조정제도의 효과적 운영방안에 관한 연구-국가공무원과 지방공무원의 인식 비교를 중심으로. 「정책개발연구」, 21(1): 1-22.
- 윤태웅. (2012). 4 대강 살리기 정책의 중앙-지방간 정책갈등에 관한 권역별 비교 연구. 「지방행정연구」, 26(1): 107-136.
- 은재호. (2010). 정부 간 분쟁조정제도 개선방안 연구. 「입법과 정책」, 2(2): 97-130.
- 이민호·윤광석·조세현·원소연. (2014). 중앙-지방간 효과적인 협력체계 구축방안의 모색: 협력적 네트워크 거버넌스의 관점에서. 「지방정부연구」, 18(1): 121-146.
- 이상미. (2016). Fuzzy Set QCA 를 활용한 중앙-지방 갈등 원인탐색: 누리과정 예산편성 관련 갈등 사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 28(3): 57-76.
- 이승중·김대욱·김윤지. (2021). 「지방자치론: 정치와 정책」. 서울: 박영사.
- 이시원·민병익. (2011). 지방정부간 협력체제의 전략적 관리방안. 「지방정부연구」, 15(3): 207-233.
- 이진수. (2012). 중앙분쟁조정위원회 분쟁조정제도의 개선방안에 관한 연구. 「지방행정연구」, 26(3): 147-172.
- 이창균. (2012). 지방분권 추진에 따른 정부간 재정관계 개선 방안에 관한 연구. 「재정정책논집」, 14(3): 93-124.
- 임승빈. (2021). 「지방자치론」. 파주: 법문사.
- 임재현. (2017). 「지방자치론」. 서울: 대영문화사.
- 임정빈·류영아. (2013). 지방자치단체 분쟁조정제도의 발전방안. 「한국자치행정학보」, 27(4): 183-200.
- 임현. (2020). 중앙정부와 지방자치단체 간 협력체제의 법적 과제. 「지방자치법연구」, 20(4): 295-317.
- 임현정·김종예. (2018). 중앙-지방 관계와 지방정부의 정책결정: 저탄소 녹색성장정책을 중심으로. 「한국행정학보」, 52(3): 185-214.
- 정홍상·최승범·하동현. (2017). 광역자치단체장 협의체에 대한 비교연구: 미국, 일본, 한국을 중심으로. 「지방행정연구」, 31(2): 33-62.
- 조일형·정성영·권기현. (2013). 정부간 관계의 영향요인에 관한 연구: 정부 수준별 인식 차이를 중심으로. 「정부학연구」, 19(3): 245-283.
- 최승범·김남철·김태운·변혜옥·윤광재·정홍상·하동현. (2016). 「주요국가 광역지방정부협의체 운영사례와 정책적 함의」. 서울: 대한민국시도지사협의회.
- 최창호·강형기. (2016). 「지방자치학」. 서울: 삼영사.
- 한치흠·윤영채. (2018). 지방정부간 협력 거버넌스 구축사례 연구: 미국의 광역계획기구와 한국의 생활권협의회비교를 중심으로. 「융합사회와 공공정책」, 12(1): 28-59.
- 행정안전부. (2008). 공공갈등관리 기능 및 조직체계 재설계방안.
- 행정안전부. (2016). 행정업무운영 편람.

- 행정안전부. (2019). 지방자치단체 협력 갈등 업무 편람.
- 행정안전부. (2019). 행정안전백서.
- 행정자치부. (2016). 지방자치단체 협력·갈등관리 업무편람.
- 현영란. (2015). 지방정부역량이 지방정부와 비영리조직간 협력적 계약관계에 미치는 영향-거버넌스 이론을 중심으로. 『한국거버넌스학회보』, 22(2): 259-282.
- 홍성만, 주경일, 주재복. (2004). 공유재 이용을 둘러싼 정부간 갈등의 조정과 협력분석: 용담댐 수리권 분쟁사례에 대한 제도분석틀의 적용을 중심으로. 『한국정책학회』, 13(1): 107-132.
- 홍성만. (2019). 정부간 갈등조정과 협력제도, 정정화·라휘문·박기관·박노수·박해육, 안영훈·이승모·이향수·임정빈·주재복·최예나·최진식·하동현·홍성만, 『정부간관계』, 289-313, 서울: 대영문화사.
- 홍준형. (2022). 『지방자치법』. 서울: 대명출판사.
- Cigler, B. A. (1994). The county-state connection: A national study of associations of counties. *Public Administration Review*, 3-11.
- Elcock, H. (1982). *Local Government: Politicians, Professionals and the Public in Local Authorities*. London.
- Rhodes, R. A. W. (2018). *Control and power in central-local government relations*. Routledge.
- Wright, D. S. (1988). *Understanding intergovernmental relations*. Duxbury Press.

구주영(具周穎): 연세대학교에서 행정학사, 행정학 석사를 취득하고 현재 박사과정을 수료하였다. 주요 관심사는 성과관리, 재난관리, 인사행정, 지방행정 등이며, 주요 논문으로 성과관리와 참여적 의사결정이 조직구성원의 성과와 조직몰입에 미치는 영향: 조직내부 신뢰유형의 조절효과를 중심으로(2020), 지방행정기관의 재난관리 역량이 자연재난의 피해 경감에 미치는 영향-광역시와 도의 비교를 중심으로(2021), 지역사회 재난 예방역량이 지방정부의 재난관리 성과에 미치는 영향: 도시지역과 농촌지역의 비교를 중심으로(2021) 등이 있다(joo0@yonsei.ac.kr).

Abstract**Effects of Intergovernmental Dispute Mediation and Cooperation on Intergovernmental Relations and Intergovernmental Cooperation: Focusing on the Comparison Between Central and Local Government Officials**

Koo, Joo Young

This study analyzed the effects of the dispute settlement system and the cooperation system on public officials' perceptions of intergovernmental relations and intergovernmental cooperation. In addition, the effect of the system on the perception of intergovernmental relations and cooperation between governments was analyzed through comparison between central and local public officials. According to the analysis, the enhancement of local government autonomy and the formation of cooperative relationships led to conflict due to intergovernmental interaction. In addition, the resolution of social problems and the rapid increase in demand for various administrative services are acting as external environmental factors for local governments, which are forced to form intergovernmental cooperation even in situations in which conflicts between governments may occur. Considering this situation, the analysis finds that there was no difference in the perceptions of central and local public officials on intergovernmental relations, although as local public officials had relatively more positive perceptions of intergovernmental cooperation than did central public officials. In addition, the dispute settlement system was perceived relatively positively by local government officials; among the cooperative systems, the administrative council and local government associations were relatively positively perceived by central government officials. Regression analysis confirmed that both central and local officials had a positive effect on intergovernmental relations, and the dispute settlement system had a positive effect on intergovernmental cooperation among local officials. It was also confirmed that it was necessary to minimize the difference in perceptions of the dispute settlement system and cooperation system held by central and local public officials, and to operate and manage the financial system in terms of effectiveness, responsiveness, utilization, and coercion.

Key Words: Decentralization, Intergovernmental Dispute Mediation System, Intergovernmental Cooperation System, Intergovernmental Relationships, Intergovernmental Cooperation