

# 중앙-지방간 효과적인 협력체계 구축방안의 모색: 협력적 네트워크 거버넌스의 관점에서\*

이 민 호\*\*

윤 광 석

조 세 현

원 소 연

## 국문요약

본 연구에서는 협력적 정부간관계 형성을 위한 이론적 논의배경 및 현행제도의 이해와 함께 주요국의 중앙-지방간 협력체계 운영과 관련한 사례분석을 통해 우리나라의 향후 중앙-지방간 협력체계 설계를 위한 방향을 모색하였다. 협력적 네트워크 거버넌스를 위한 효과적 제도설계의 관점에서 신뢰, 목표공유, 참여자 수, 네트워크 역량의 필요라는 네 가지 상황요인변수를 중앙-지방 협의체의 목적, 구성, 운영 방식의 세 가지 측면으로 전환하여 일본, 영국, 미국, 독일 등 주요국에 대한 사례분석과 제도설계의 기준으로 활용하였다. 협의체의 목적 및 기능과 관련해, 중앙과 지방간 관계 수준 및 협력 필요성을 고려하여 목적 및 기능의 명확한 설정과 그에 부합하는 제도적 장치의 마련을 강조한다. 협의체의 구성과 관련해, 협의체의 참여자들에 대한 대표성 확보가 중요하며, 이들 간의 실질적 논의가 이루어질 수 있는 적정 수준의 참여자 제한이 필요하다. 협의체의 운영방식과 관련해, 지속적이고 안정적인 중앙과 지방간의 협력관계 구축 및 네트워크의 긴밀성 보안을 위해 다양한 방식의 공동활동 기제의 활용이 요구된다.

주제어: 정부간관계, 협력적 네트워크 거버넌스

## I. 서론

흔히 지방자치는 투쟁의 역사라는 표현을 사용한다. 중앙과 지방 간의 정치적 권력에 대한 투쟁의 산물이 지방자치라는 의미이다. 그러나 최근에는 중앙과 지방 간의 관계를 대립적 관계로만 이해하기 보다는 중앙과 지방의 공조를 통한 협력적 관계의 필요성에 주목하고 있다. 이러한 배경에는 무엇보다 공공행정 환경의 변화를 지적할 수 있으며, 중앙정부나 지방정부 단독으로 행정문제를 해결하기에는 문제의 다양성이나 복잡성이 상당히 심각하게 변모하고 있다. 중앙과 지방간의 효과적인 협력체계 구축의 논의는 행정의 분권화와 발맞추어 그 필요성이 더욱 강조되고 있으

\* 이 논문은 2013년도 한국행정연구원 수시연구과제 보고서를 수정·보완하여 작성하였음을 밝혀둠.

\*\* 제1저자

며, 중앙과 지방이 공동으로 직면하고 있는 공공행정의 문제를 해결하기 위한 효과적 방안으로서 그 중요성이 높아지고 있다(강재호 외, 2004; 김형준 외, 2010; 김재일, 2011; 김성호, 2012).

새로운 박근혜 정부의 국정과제에서도 중앙과 지방 간 협력체계의 구축이 강조되고 있으며, 구체적으로는 중앙과 지방이 참여하는 공식적 협의기구로서 ‘중앙-지방 협력회의’의 법제화를 천명하였다. 물론 과거에도 시도지사협의회를 대통령이 주재하거나 시도지사 간담회 등을 통해 국가차원의 정책방향을 제시하고 중앙과 지방 간의 소통을 도모하였으나, 비공식적인 단발성 행사로 그치는 경우가 많았다. 이러한 배경에서 공식적인 소통 채널의 구축을 통해 지속적이고 체계적인 중앙과 지방 간 협력을 도모하고자 하는 국정방향을 확인할 수 있다.

문제는 이와 같은 중앙과 지방간 협력체계 구축의 필요성을 충분히 공감하면서도 어떠한 형태로 제도를 설계할 것인가에 대한 고민이다. 협력적 네트워크 거버넌스(cooperative network governance)로 알려진 새로운 공공관리방식은 대규모의 참여를 통해 유연한 문제해결 구조를 갖추고 있다는 점에서 기존의 관료제에 기반한 공공관리방식과는 다른 차원의 효과성을 기대할 수 있다. 그러나 한편으로는 제도적 안정성이 낮은 편이며, 효과적인 관리기술이 전제되지 않고서는 오히려 더 큰 문제의 복잡성을 야기할 우려도 제기된다(O'Tool & Meier, 1999; Provan & Milward, 2001; Provan & Kenis, 2008). 이러한 이유에서 거버넌스의 효과성 제고를 위한 구체적인 제도설계 과정에서의 고민이 필요하다. 우리나라의 중앙과 지방간 관계와 관련해서도 소극적 갈등관리 및 분쟁조정을 넘어 적극적인 협력적 네트워크 구축의 필요성에 비해, 구체적인 제도 설계와 관련해서는 아직 논의가 부족한 것으로 판단된다(강재호 외, 2004; 권오철, 2005; 이용선, 2009; 김형준 외, 2010; 김재일, 2011).

이러한 배경에서 본 연구는 협력적 네트워크 거버넌스의 관점에서 주요국의 중앙-지방 간 협력체계에 대한 사례연구를 통해 향후 우리나라의 중앙-지방 간 협력체계 구축방안을 모색하고 있다. 각 국가가 처한 중앙-지방 정부간관계의 다양성을 전제로 공통적인 중앙-지방 협력체계의 특성과 함께 차별적인 제도적 특성을 거버넌스의 목적 및 구성, 운영이라는 측면에서 분석한다. 이를 바탕으로 우리나라의 제도적 환경에서 바람직한 중앙-지방 협력체계의 설계방안에 대한 정책적 대안을 제안한다. 논의의 순서와 관련해, 2장에서는 이론적 접근으로서 중앙-지방 정부간 협력체계와 관련한 기존 선행연구 및 제도분석과 함께, 협력적 네트워크 거버넌스의 효과적 제도설계방안에 대한 기존 선행연구들을 검토한다. 3장에서는 사례연구의 부분으로, 일본, 영국, 미국, 독일의 중앙-지방 협력체계를 거버넌스의 목적 및 구성, 운영 측면에서 하위 상황변수들을 바탕으로 분석한다. 4장에서는 주요국 사례분석의 시사점을 바탕으로 향후 우리나라의 중앙-지방 협력체계 구축을 위한 제도설계의 시사점을 도출한다. 마지막으로 5장의 결론에서는 분석결과와 정책적 전환 과정에서 검토해야 할 몇 가지 추가적 논의사항을 제시한다.

## II. 이론적 접근

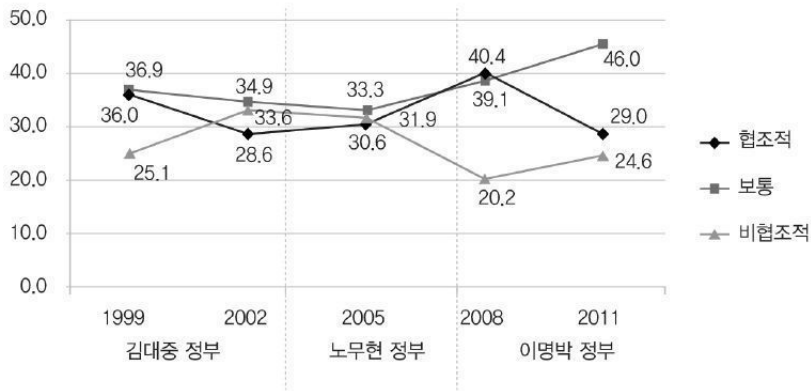
### 1. 중앙-지방간 협력적 네트워크 거버넌스로의 전환

중앙-지방간 정부간 관계의 다양한 모델에도 불구하고, 중앙과 지방 간의 관계 양상을 이해함

에 있어 기존의 많은 연구들은 정부간관계를 크게 협력적 관계 내지 비협력적 관계를 기준으로 살펴보고 있다(Khadduri, 1992; 김병준, 1999; 김성권, 2003; 이필운, 2009; 서성아, 2011). 특히 많은 연구들에서 최근 행정환경의 변화와 함께 중앙과 지방간의 관계 양상을 갈등적이거나 비협력적인 모습이 확대되는 것으로 지적하고 있으며, 지방의 자치권한 확대에 따른 기능배분의 변화 및 지방정부의 요구 확대나 재정악화에 따른 자원배분 과정에서의 충돌에 초점을 맞추고 있다.

대표적으로 카두리(Khadduri, 1992)는 미국 연방정부와 주정부 및 지방정부 간 갈등을 연구하였으며, 정부간 갈등의 원인으로서 미국의 입법과정에서 야기된 복잡한 요구와 각급 정부수준에서 표출된 다양한 이해관계들에 주목한다. 우리나라의 경우에도 김병준(1999)은 민선체제 출범 이후 지방자치단체는 독립된 지방행정의 주체로 등장하였으며, 이로 인해 중앙정부의 정책이 지방의 반대에 부딪치게 되는 갈등상황에 놓이게 되었음을 지적하고 있다. 김성권(2003) 역시 지방자치체제 실시 이후 달라진 중앙과 지방간의 관계를 비협력적이며 갈등적인 관계로 분석하고 이에 대한 해소방안을 제시하고 있다. 이필운(2009)은 지방자치실시 이후 지방자치단체장이 중앙의 눈치보다는 선출권자인 지역주민의 요구에 부합하는 행정을 펼치는 과정에서 종전의 수직적 관계보다는 수평적 관계로 전환되었으며, 이러한 이유로 인해 갈등적 관계가 증폭되고 있다고 주장한다. 서성아(2011)의 연구에서는 1999년 이후 중앙과 지방간 정부간관계에 대해 중앙 및 지방공무원들의 인식조사 결과의 변화 양상을 분석하고 있으며, 10여년에 걸친 지방자치제 운영에도 불구하고 여전히 중앙-지방간 관계 양상을 협조적이라고 인식하고 있는 비율이 크게 개선되지 않은 것으로 판단된다. 흥미로운 점은 지방분권을 강조했던 김대중 정부와 노무현 정부시절에 오히려 중앙-지방간 정부간관계를 비협조적이라고 응답한 공무원들의 비중이 더 높게 나타나고 있다는 점이다. 결국 지방분권 자체는 중앙과 지방간의 협력관계 형성을 위한 충분조건이 되지 않으며, 협력관계 형성을 위한 또 다른 제도적 노력의 필요성을 제기한다.

〈그림 1〉 중앙정부와 지방정부간 정부간관계 인식 수준 변화



출처: 서성아(2011). 정부간관계의 효과적 운영방안 연구

이와 관련해 중앙과 지방간의 갈등적 관계 확산의 진단을 넘어 협력적 관계 개선을 위한 제도 개선의 필요성에 대해서도 많은 연구가 이루어지고 있다. 초기 연구로서 강재호 외(2004)의 연구

에서도 중앙과 지방간 관계변화의 필요성을 지적하고 있으며, 소극적 갈등관리 및 분쟁조정 차원의 협력관계에서 적극적인 정책의제 합의와 정책수행 차원의 협력관계로의 변화를 강조하고 있다. 구체적으로 국가정책에 관한 사항 중 지방자치단체 운영에 직접적인 영향을 미치는 사항에 대해서는 사전 협의의 필요성이 높아지고 있으며, 정책과 현실의 괴리를 완화하기 위해 지방자치단체로부터의 상향식 접근이 정책형성과정에 필요하다고 지적한다. 이용선(2009)의 연구에서는 중앙-지방간 협력 및 소통채널 구축에 대한 공무원 인식조사를 수행하였으며, 이를 통해 중앙-지방정부간 교류 및 소통의 부족, 갈등조정기구의 부재 등이 정부간 협력적 관계를 저해하는 주요 요인으로 분석하고 있으며, 김형준 외(2010)의 연구에서도 중앙정부와 지방정부 간 상호 정책과정에서 소통의 부족으로 많은 갈등이 발생하고 있어 소통시스템의 확대가 필요하다고 지적한다. 김재일(2011)의 연구 역시 정부간 갈등을 예방하고 해결함에 있어 적극적이고 창의적으로 상호 협력하는 자세를 갖고 업무를 수행하는 노력이 중요하다고 지적하며, 단기적으로는 중앙과 지방간 지방자치에 관련된 현안에 대한 정보를 공유하고, 상호간 소통의 원활을 유지하는 것에 목표를 두는 것이 필요하다고 강조한다.

다음으로 우리나라의 중앙-지방간 협력체계의 제도화 현황을 살펴보자. 기존에 중앙-지방간 협력체계의 부분은 흔히 지방정부의 국정참여라는 수준에서 논의되어 왔으며, 지방정부의 국정참여는 크게 입법과정에서의 참여와 정부 내 정책결정과정에서의 참여로 구분할 수 있다. 입법과정에서의 참여는 지방정부가 국회법에 의거하여 진정이나 청원서를 제출하거나, 공청회나 청문회에 참여하는 정도이며, 국회 입법과정에서 지방정부나 지방정부 협의체의 참여는 극단적으로 제한된 편이다. 한편 정부 내 정책결정과정에서의 참여와 관련해 중앙정부와 지방정부 간 정책과정에서의 다양한 제도 형태를 살펴볼 수 있으나, 충분한 협력관계를 형성하는데는 한계를 보인 것으로 지적된다. 예컨대 안전행정부가 주도하는 전국 시·도 행정부시장·부지사 회의, 과거 ‘국가경쟁력강화위원회’, ‘지방분권촉진위원회’ 등 시·도지사가 직·간접적으로 참여하는 정부위원회, 서울 시장의 국무회의 배석, 대통령 주재 시·도지사회의 등의 형태를 살펴볼 수 있다. 그러나 시·도 행정부시장·부지사 회의는 중앙정부정책을 일방적 전달 및 협조요청 방식으로 이뤄지고 있으며, 정부위원회에는 민간위원 추천이라는 간접적 참여 방식을 채택하고 있어 지방의 의견이 직접 반영되지 않고 있다. 서울시장의 경우, 국무회의에 의결권 없는 배석을 하고 있을 뿐이고, 대통령 주재 시·도지사회의는 간헐적·비정기적으로 개최되고 있어 지방정부의 국정참여 방식으로는 부적절하다. 지방자치단체 전국적 협의체는 행정안전부장관을 통한 의견제출을 하고 있으나 구속력이 없고, 수용여부는 전적으로 중앙부처 결정에 달려있어 중앙-지방관계의 근본적 해결을 위한 제도적 장치로서의 역할은 매우 한정되어 있다(김형준 외, 2010). 예컨대 대통령 주재 시·도지사 회의와 관련해 지난 2008년 4월부터 반기 1회 이상 대통령 주재 시·도지사 회의를 개최한 바 있으나, 역대 정부마다 야당 시도지사가 다수일 경우, 대통령 주재 전국 시·도지사회의를 한 번도 못해 본 대통령이 있는가 하면, 집권초기에 대통령의 필요에 따라 몇 차례 간헐적으로 개최하다가 야당이 다수가 되면 회의개최를 하지 않는 경우도 빈번하였다. 법률적 사안이 아니라 대통령의 임의적 활동으로서 회의 개최의 지속성, 안전의 결정 등의 측면에서 문제가 발생하며, 대통령의 의지에 따라 얼마든지 폐지될 수 있으며, 법정회의가 아니므로 회

의의 구체적 형식이 없어 안전협회가 이루어지지 못한 문제점을 지적할 수 있다.

총괄적 차원의 정책협력과 달리, 환경관리 및 재난관리 등 개별 정책부문에 대해서는 일정 수준의 중앙-지방간 협력체계를 살펴볼 수 있다(김선명·정순관, 2007, 김은성·안혁근, 2009). 환경 정책에 있어 지방정부의 적극적 참여와 협조를 통한 중앙-지방간 환경협력체계 구축의 중요성은 1992년 리우회의에서 작성된 의제 21이 제28장에서 천명하고 있는 행동방침(basis for action)에 의거하고 있다. 지방정부의 역할을 경제, 사회, 환경의 기반구조를 구축, 운영, 유지하고 계획과 정을 감독하며, 지역환경정책 및 규제체제를 수립하고 국가환경정책 및 국가내 환경정책의 수행을 지원하는 것으로 설정한다. 환경정책의 중앙-지방간 협력체계 모형이 지향해야 할 방향으로 중앙정부와 지방정부간의 대등한 협력 및 파트너십 관계의 형성과 함께, 환경정책의 효율성과 실효성을 거두기 위한 환경업무 기능 및 권한의 위임·이양과 중첩적으로 확보되는 가외성간의 적절한 조화를 강조한다(김선명·정순관, 2007). 한편 중앙정부와 지방정부 재난안전관리의 효과적 협력방안과 관련해, 재난관리관련 정부 간 관계는 중앙정부의 명령과 통제 방식이 아닌, 중앙정부의 지원과 지방정부의 자발적 역량을 가지고 지역의 안전을 책임지는 체계로 바뀌어야 한다고 주장한다. 지방정부는 그 지역의 여러 기관 및 조직 간의 네트워크를 형성하고 있기에 재난 극복을 위한 협력적 거버넌스를 추진하는 구심점으로서의 역할이 중요하다. 경계조직의 활성화를 통하여 협력네트워크 활성화를 강조하며, 정부간협력위원회를 구성하고, 부단체장실이 정부간 정보증개소의 기능을 수행하며, 광역지자체마다 소방방재청 지역 연락사무소 설치하는 방안을 제시하고 있다. 개별 정책부문에 있어서도 과거와 같은 중앙정부의 일방적 명령과 통제위주의 관계가 아닌 대등한 동반자적 관계를 통한 협력체계 구축을 주문하고 있으며, 지방정부의 자율적 정책역량을 발휘할 수 있도록 쌍방향적인 의사소통을 강조한다(김은성·안혁근, 2009).

## 2. 협력적 네트워크 거버넌스 제도 설계

협력적 네트워크 거버넌스(collaborative network governance)는 사회문제 해결을 위한 제3의 대안적 기제로 이해된다. 기존의 수직적 계층제(hierarchy)와는 달리 수평적 연계성을 강조하며, 경쟁적 시장(market)과는 달리 협력적 관계에 주목한다. 기존의 선행연구들도 이와 같은 두 가지 특성에 주목하여 협력적 거버넌스와 네트워크 거버넌스의 개념을 이해하고 있다.

먼저 협력적 거버넌스(collaborative governance)는 공동의 사회문제 해결이라는 목적에서 참여자들의 협력에 주목하고 있다. 구체적으로 셔골드(Shergold, 2008)는 협력적 거버넌스를 조직 간의 협력으로 정의하고 있으며, 유사한 개념으로서 조정이나 협동과는 다른 차원에서 협력의 개념을 이해하고 있다. 즉, 조정(coordination)은 참여자 간의 집합적 의사결정을 이끌어내는 행위이며, 협동(cooperation)은 참여자 간의 아이디어와 자원을 서로의 이익을 위해 공유하는 행위로 정의한다. 이에 비해 협력(collaboration)은 참여자 간의 상호작용을 통해 현재의 조직적 경계나 정책을 넘어서는 새로운 공공 가치를 창조하는 것으로 정의함으로써, 단순한 의견 조율이나 자원 공유를 넘어선 차별성을 강조한다. 이와 같은 협력의 개념 이해를 전제로, 안셀과 개쉬(Ansell & Gash, 2007)은 협력적 거버넌스를 하나 혹은 그 이상의 공공기관이 공식적으로 의견일치를

추구하고, 의도적으로 이루어지는 집합적 의사결정 및 집행과정에서 민간의 이해관계자와 직접적 상호작용을 통해 공공의 문제를 해결하는 것이라고 정의한다.

한편 네트워크 거버넌스(network governance)에 대한 연구들에서도 참여자 간의 협력적 관계를 전제하고 있으나, 참여자들 간의 연계 구조 및 연계망의 관리 부분을 주목하고 있다는 점에서 차별성을 지적할 수 있다. 콘시다인과 루이스(Considine & Lewis, 2003)는 네트워크 거버넌스의 필요성과 관련해 현대 사회에서 폭발적으로 증대되고 있는 다수의 행위자가 연계된 정책문제에 대해 주목한다. 존스 외(Jones et al., 1997)는 네트워크 거버넌스를 설명하기 위한 다음의 네 가지 속성들을 제시한 바 있다. 첫 번째 속성은 선택(selection)이며, 네트워크의 구성은 철저한 선택에 의해 이루어진 의도적 산물이라는 점을 강조한다. 두 번째 속성은 지속성(persistence)이며, 선택된 개별 주체들 간의 관계는 일회성이 아닌 지속성을 지닌 유형화된 행동으로 나타난다. 세 번째 속성은 구조화(structure)이며, 네트워크 내에서 개별적으로 독립된 주체들 간의 관계는 무작위적인 거래를 통해서 이루어지는 것이 아닌 구조화된 모습을 갖는다. 마지막으로 네 번째 속성은 암묵적이며 불확정적인 계약(implicit and open-ended contracts)이며, 자발적인 계약관계를 통해 관계가 형성되며, 네트워크의 목적은 시간이 변화됨에 따라 적응과 학습, 조정 등의 과정을 통해 변화될 수 있는 불확정적인 성격을 갖는다는 점이다.

협력적 네트워크 거버넌스를 강조하는 많은 학자들은 규범적인 측면에서 협력적 네트워크 거버넌스가 갖는 사회문제 해결기제로서의 탁월성을 제기하는 한편, 실제 네트워크를 활용하고 관리하는 기술적 능력의 중요성을 강조하고 있다(Kickert, Klijin, & Koppenjan, 1997; O'Toole & Meier, 1999; Agranoff & McGuire, 2001; Goldsmith & Eggers, 2004). 구조적 차원에서 전체 네트워크의 구성 및 운영 방안을 강조하는 입장에서 대표적으로 프로반과 르마이어(Provan & Lemaire, 2012)는 협력적 네트워크 거버넌스의 효과성과 관련해 다음의 다섯 가지 분석 기준을 제시하고 있다. 첫째, '다양한 수준에서의 참여(involve-ment at multiple levels)'와 관련해, 다중의 연결이 단일의 연결보다 더욱 강하며 집약적이듯, 네트워크 내 다양한 수준에서의 조직구성원들이 네트워크의 목표를 이해하고 공유한 상황에서 참여가 이루어질 때 네트워크의 효과성이 증가한다. 둘째, '네트워크 디자인(network design)'과 관련해, 시간과 조정비용이 네트워크의 성과에 중요한 걸림돌로 작용하며, 선별적 통합(selective integration)을 통한 전략적 접근이 필요하다. 셋째, '적정한 거버넌스 유형의 채택(appropriate governance)'과 관련해, 특정 목표 달성을 위해 구현된 네트워크를 효과적으로 관리하기 위한 전략은 특정 맥락에 따라 채택되는 것이 필요하다. 넷째, '정당성(legitimacy)'과 관련해, 내부적 정당성과 외부적 정당성 모두 네트워크의 성공에 필수적이며, 네트워크 참여자들의 내적 정당성 요구가 외부의 요구와 충돌할 때 발생하는 긴장관계 등에 대한 적절한 대응장치가 요구된다. 다섯째, '안정성(stability)'과 관련해, 네트워크가 갖고 있는 유연성이 야기할 수 있는 비효율성에 대한 우려를 방지하기 위해, 네트워크의 중심부(core)는 안정적으로 주변부(periphery)는 유연성을 유지하는 것이 네트워크 효과성을 높일 수 있다.

적정한 거버넌스 유형의 선택과 관련하여 프로반과 커니스(Provan & Kenis, 2008)는 네트워크 거버넌스 유형을 중재(brokerage) 유무, 내부/외부 지배를 기준으로 다음의 세 가지 거버넌스 모형을 제시하고 있다. 첫째, 공유 거버넌스(shared governance) 네트워크는 네트워크를 구성하는

전체 멤버 또는 대다수가 개입하고 헌신하는 형태이며, 일부 조직들에 의한 관리 및 조정활동이 수행되기도 하지만 별도의 공식적인 관리체계는 없다. 둘째, 주도조직 거버넌스(lead organization governance) 네트워크는 모든 주요한 네트워크 차원의 핵심 결정이 네트워크에 소속된 하나의 조직에 의하여 수행된다. 매우 집중화되어 있고 비대칭적인 권력구조를 보이며, 주도조직은 네트워크 관리, 자원배분, 외부자원조달에서 우월적인 권한을 행사한다. 셋째, NAO 거버넌스(NAO governance) 네트워크는 수요자에 대한 직접적인 서비스 전달을 하지 않고 네트워크 관리만을 위해서 별도로 만들어진 조직인 NAO에 의해서 관리되는 네트워크를 의미한다. NAO의 규모는 정해져 있지 않고 다양한 형태가 가능하며, 한 개인 일수도 있고, 독립된 사무실을 보유하면서 공식조직체계를 갖춘 경우도 있다. 좀 더 체계적인 NAO의 경우에는 회원 조직들의 전부 또는 상당수를 대표하는 이사회를 구성하기도 한다.

더 나아가 프로반과 커니스(Provan & Kenis, 2008)는 네트워크 거버넌스 유형의 선택에 있어서 구조적 및 관계적 상황 요인 변수에 기반해야 하며, 그 요인 변수로 신뢰, 참여조직 수, 목표 합의, 네트워크 관리역량의 필요 등 4가지를 제시하였다. 첫째, 일반적으로 네트워크 이론에서 신뢰(trust)는 네트워크 성과와 지속가능성에 결정적 요인으로 알려져 있으며(Larson, 1992), 신뢰가 네트워크 내 각 조직들 간에 균질하게 존재하고 있지 않더라도 네트워크가 효과적으로 작동할 수 있다는 점을 강조하며, 신뢰의 밀도와 집중도의 변수를 지적한다. 둘째, 참여조직 수(number of participants)와 관련해서 각 네트워크 거버넌스 유형에 따라 적합한 참여조직의 수가 달라지며, 대체로 참여조직이 6-8개 이하인 경우에는 공유 거버넌스가 효과적인데 비해, 참여자 수가 확대될수록 NAO 거버넌스 유형이 효과적이라고 지적한다. 셋째, 목표 공유(network goal consensus)와 관련해, 일반적으로 목표 공유가 잘 되면 갈등이 존재할 때보다 참여자들의 성과가 높아진다는 것은 잘 알려진 내용이다. 네트워크 참여자들은 자기 조직의 목표 뿐만 아니라 네트워크의 목표에도 대응적이어야 한다. 목표 공유 정도가 높은 것이 네트워크 수준을 강화하는데 분명히 기여하지만, 보통 수준의 목표 공유 수준에서도 관리 여하에 따라 네트워크의 효과성을 제고할 수 있으며, 일반적으로 모든 참여자들로 부터 높은 목표 공유를 이끌어내는 것이 불가능하기도 하다. 넷째, 네트워크 관리역량의 필요(need for network-level competence)와 관련해서, 네트워크 거버넌스를 통해 수행하는 업무의 특성이 얼마나 특별한 네트워크 관리역량을 필요로 하는지에 대한 부분이다. 상호의존성이 약한 업무에 대해서는 공유 거버넌스가, 상호의존성이 강한 업무에 대해서는 주도조직 또는 NAO 거버넌스에 유리한 환경이 조성된다고 지적한다. 네트워크가 직면한 외부적 요구가 강할수록 공유 거버넌스 보다는 주도조직 거버넌스나 NAO 거버넌스가 적합하다고 지적한다.

〈표 1〉 협력적 네트워크 거버넌스의 유형과 상황요인 변수

특징 \ 유형	공유 거버넌스	주도조직 거버넌스	NAO 거버넌스
키워드	평등형, 공유형	핵심조직 주도형	정부/외부기관 주도형
리더	모든 조직들이 리더, 특정 조직의 중심성이 높지 않음	(하나 혹은 소수의) 주도 조직	NAO

상 황 요 인 변 수	신뢰	높은 밀도 (High density)	낮은 밀도(Low density) 높은 집중도(Highly centralized)	보통 밀도(Moderate density) 멤버들에 의한 NAO의 감독
	참여조직 수	소수(Few)	중간(Moderate)	중간에서 다수 (Moderate to many)
	목표 공유	높은 공유 (High)	낮은 편 (moderately low)	높은 편 (moderately high)
	네트워크 역량	낮은 필요 (low)	보통 (moderate)	높은 필요 (high)

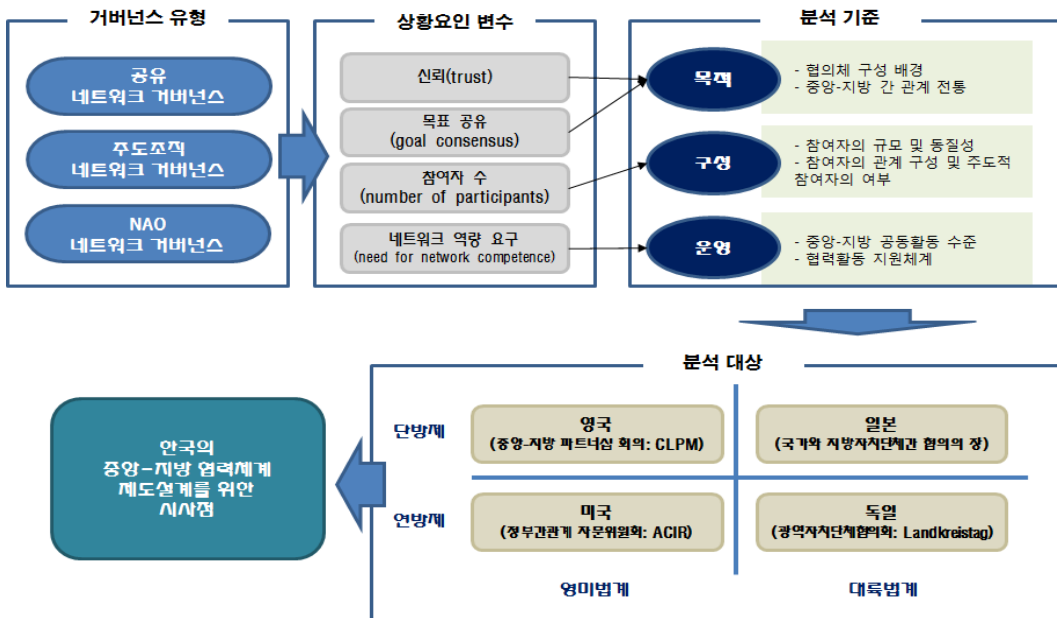
출처: Provan & Kennis(2008), 신정현·이홍범·최지원(2013), p.41에서 재인용

### Ⅲ. 주요국의 중앙-지방 협력체계 제도 비교

#### 1. 사례분석의 틀

본 연구에서는 중앙-지방간 협력체계 구축과 관련해 협력적 네트워크 거버넌스의 설계를 위한 제도개선방안을 모색하고자 한다. 이를 위해 비교론적 관점에서 주요국의 중앙-지방 협력체계에 대한 사례연구를 수행하며, 중앙-지방 협력체계에 대한 일반적인 유형과 특징에 대한 분석을 통해 우리나라의 향후 중앙-지방 협력체계 개선을 위한 시사점을 도출한다. 다음은 본 연구에서 채택하고 있는 사례연구를 위한 분석틀을 도식화하고 있다.

〈그림 2〉 사례연구를 위한 분석틀





먼저 본 연구에서는 협력적 네트워크 거버넌스의 유형 선택과 유형선택에 대한 상황요인 변수에 대한 프로반과 커니스(Provan & Kennis, 2008)의 이론 모형을 원용한다. 이들의 연구에서는 거버넌스의 효과성을 제고하기 위해 적절한 거버넌스 유형의 선택이 필요하다고 지적하며, 공유 네트워크 거버넌스, 주도조직 네트워크 거버넌스, NAO 네트워크 거버넌스의 세 가지 유형을 제안하고 각 장단점을 설명하고 있다. 그리고 이러한 거버넌스 유형의 선택은 상황요인 변수에 영향을 받게 되며, 상황요인 변수로서 참여자 간의 신뢰와 목표 공유, 참여자의 규모, 그리고 특별한 네트워크 역량의 필요를 제시한다. 본 연구에서는 프로반과 커니스(Provan & Kennis, 2008)가 제시한 네 가지 상황요인 변수를 중심으로 사례분석을 진행하되 추가적인 사례분석의 착안사항을 포함하여 네 가지 상황요인 변수를 협력체계의 목적과 구성, 운영이라는 세 가지 측면으로 재분류한다. 이는 프로반과 커니스(Provan & Kennis, 2008)가 제시한 네 가지 상황요인 변수가 개별 단위조직으로서 협력적 네트워크 거버넌스의 분석에 초점을 맞추고 있는데 비해, 본 연구에서 고려하고 있는 중앙-지방간 협력체계가 단위조직의 수준을 넘어 포괄적인 중앙-지방간 관계까지 포함하고 있다는 점에서 분석 기준을 유연하게 확대할 필요가 있기 때문이다. 또한 이를 통해 네 가지 상황요인 변수를 보다 구체화된 분석기준으로 전환할 수 있으며, 추가적인 분석기준의 포함을 통해 보다 심층적인 분석을 도모할 수 있을 것이다.

우선, 중앙-지방간 협력체계의 목적은 네 가지 상황요인 변수 가운데 참여자간의 신뢰(trust)와 목표공유(goal consensus)를 중심으로 분석기준이 구성되며, 협력체계에 참여하는 중앙정부와 지방정부의 관계자들이 어느 정도의 신뢰를 형성하고 있으며, 목표의 공유정도가 어떠한 수준인지 주목한다. 이를 위해 협력체계의 구성 배경 및 주요 기능에 대한 분석이 이루어져야 할 것이며, 협력체계 구성 이전에 중앙-지방 간의 정부간관계의 전통 및 특성에 대한 분석도 중요한 부분으로 포함되어야 할 것이다.

다음으로, 중앙-지방간 협력체계의 구성은 네 가지 상황요인 변수 가운데 참여자의 수적 규모(number of participants)가 중요한 분석요인으로 포함된다. 국가에 따라 참여자의 수적규모의 적정성에 대한 판단을 획일적으로 내리기는 한계가 있으나 대표성의 원칙과 효율적인 소통의 장으로서 적정 규모의 참여자를 포함하고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 이러한 수적 규모에 대한 분석과 함께 얼마나 다양한 참여자들이 협의체에 포함되고 있는지 질적 구성에 대한 부분도 확인이 필요하며, 참여자 간의 공식적 관계 구조나 주도적 참여자의 존재 여부 등이 중요한 분석 기준으로 추가될 수 있다.

마지막으로, 협력체계의 운영은 네 가지 상황요인 변수 가운데 네트워크 역량 요구(need for network competence)를 주요 분석기준으로 포함하고 있다. 이러한 네트워크 역량 요구 수준에 대한 분석을 위해 구체적으로 협력체계를 통한 중앙과 지방간의 공동활동 수준 및 결과물에 대한 분석이 요구된다. 이는 공동활동의 성과물이 고차원적일수록 참여자 간의 협력을 이끌어내기 위한 고도의 네트워크 역량이 필요하다는 논리에 근거한다. 이와 관련해 공동활동을 지원하는 거버넌스 내의 제도적 장치의 운영방안에 대한 분석 역시 중요한 기준으로 포함될 수 있다.

한편 사례연구에 있어서는 분석대상의 선정이 중요하며, 사례분석을 통해 어떠한 시사점을 얻을 수 있을 것인지에 대한 목적을 바탕으로 적절한 사례를 선정하는 것이 필요하다(Yin, 2011).

본 연구에서는 중앙-지방간 협력체계 구축과 관련한 포괄적 사례분석을 통해 제도개선을 위한 시사점을 얻기 위한 대표성 있는 사례의 선정에 의도하고 있으며, 중앙-지방간 협력체계의 일반적 형태를 포괄할 수 있는 기준을 통해 사례연구 대상 국가를 선정하고 있다. 이와 관련해 단방제 및 연방제 여부, 대륙법 및 영미법 계열의 두 가지 기준으로 바탕으로 2x2 매트릭스를 구성할 수 있으며, 이러한 두 가지 기준은 한 국가의 중앙-지방간 정부간 관계를 분석함에 있어 중요한 제도적 변수로 작용한다는 점에서 사례분석 대상 선정 과정에서 중요하게 고려되었다. 이에 따라 대표적인 분석대상 국가로서 일본, 영국, 미국, 독일의 4개국의 중앙-지방 협력체계를 선정하였으며, 각 국가의 대표적인 중앙-지방 협의체로서 일본의 ‘국가와 지방자치단체간 협의의 장’과 영국의 ‘중앙-지방 파트너십 회의’, 미국의 ‘정부간관계 자문위원회’, 독일의 ‘광역자치단체협의회’를 사례분석의 대상으로 선정하였다.

## 2. 일본: 국가와 지방자치단체간 협의의 장

### 1) 중앙-지방간 협력체계의 목적

일본의 중앙-지방간 정부간관계는 전통적으로 지방정부에 많은 업무가 위임되고 있으며, 이러한 업무를 기반으로 중앙과 지방간에 빈번한 교섭을 통한 긴밀한 협력관계 구축의 특성을 보였다. 그러나 이러한 일본의 중앙-지방간 관계양상은 지난 1999년 말 지방분권일괄법의 제정에 따른 기관위임사무의 완전폐지를 통해 크게 변화되었다. 이를 통해 지방에 대한 중앙의 관여를 축소하고 지방정부의 자기결정권을 크게 확대함으로써 중앙과 지방간에 대등하고 자율적인 관계양상으로 변화를 가져왔다고 평가된다. 그러나 한편으로는 사무배분에 대응하는 충분한 재정권한의 배분이 이루어지지 않은 미완의 개혁으로 인한 한계를 지적할 수 있다(권영주, 2008).

이와 같은 중앙-지방간 정부간관계의 변화 양상 속에서 정부간 갈등과 혼란에 따른 비효율의 문제가 심각한 정책적 이슈로 지적되었으며, 이에 따라 일본의 지방분권개혁추진위원회는 제3차 권고(2009.10.7.)를 통해 중앙-지방간 협의체로서 ‘국가와 지방의 협의의 장’에 대한 법제화를 권고하였으며, 2009년 12월 법안마련을 위한 중앙-지방 실무검토협의체가 구성되었다. 최종적으로 2011년 5월 3일, ‘국가와 지방자치단체간 협의의 장’에 관한 법률을 제정함으로써 중앙-지방간 총괄적 협력체계를 구축하였으며, 이에 따라 2011년 6월 13일 최초 회의를 개최하였다. 협의체의 구성 목적 및 협의대상 항목과 관련해 그 내용을 살펴보면, 본 협의체는 지방자치에 영향을 미치는 국가정책의 기획·입안·실시에 관한 관계대신 및 지방 6단체의 대표자가 사전협의를 함으로써 국가정책의 효율적 추진을 도모하고 있다. 또한 협의체는 국가와 지방공공단체의 역할분담에 관한 사항과 함께 지방자치에 영향을 미친다고 판단되는 국가정책에 관한 광범위한 협의 가능성을 규정하고 있다(주재복, 2013).

전반적으로 일본의 전통적인 중앙-지방간 관계의 특징을 감안할 때, 중앙과 지방간의 긴밀한 업무관계에 기반한 관계의 긴밀성은 높다고 평가할 수 있으나, 이러한 부분이 협의체 참여자들 간의 높은 신뢰도와 직결된다고 보기는 어려울 것이다. 또한 협의체의 목적과 관련해 상당히 광

범위한 협의대상 항목을 제시하고 있는 부분 역시 구체적인 목표에 대한 참여자 간의 높은 공유가 이루어지고 있다고 보기에 어려운 측면이 있다.

### 2) 중앙-지방간 협력체계의 구성<sup>1)</sup>

일본의 ‘국가와 지방자치단체간 협의의 장’은 중앙의 내각관방장관, 총무대신, 재무대신, 총리가 지정하는 대신 등과 지방의 6단체 대표를 포함하며, 내각총리대신은 공식적으로 협의체에 포함되지 않으나 자유로운 출석 및 발언권한을 가진다. 의장은 총리가 지정하며 부의장은 지방 6단체 대표 중에서 호선한다. 총리의 책임성 강화를 위해 총리에게 협의의 장 출석·발언권과 소집권이 부여된다. 중앙에서는 내각관방장관, 총무대신, 재무대신, 총리가 지정하는 대신이 참여하며, 지방에서는 지사회 광역의회의장회, 시장회, 시의회의장회, 정촌장회, 정촌의회의장회 대표가 참여한다. 임시위원으로 총리가 지정하는 관계 대신, 지방 6단체 대표가 지정하는 지자체장 또는 의회 의원 등이 참여한다. 중앙정부에서는 총리대신을 제외하고 관방장관, 총무대신, 재무대신, 특명담당대신 등 4-5명이 참여하고, 지방정부에서는 6개 지방자치단체 전국연합조직의 대표 1인씩 6명 정도가 참여한다. 임시의원을 제외할 경우 10명 내외의 협의체로 구성되고 있음을 확인할 수 있다. 중앙정부 관계자에 비해 지방정부 관계자들이 대표하는 단체의 다양성이 높은 수준이라는 점에서 특징적이며, 각 지방정부 관계자들은 해당 전국연합조직의 유일한 대표로서 참여한다는 점에서 개별 단체의 이익이 아닌 다수의 이익을 대변해야 한다. 한편 총리대신이 공식적으로 포함되지 않는 상황에서 특별히 주도적인 참여자가 존재한다고 보기 어려우나, 자유로운 출석과 발언권한을 부여함으로써 네트워크 구조가 아닌 운영 차원에서의 지원 역할을 수행할 제도적 근거를 마련하고 있는 것으로 분석된다.

### 3) 중앙-지방 협력체계의 운영<sup>2)</sup>

일본의 ‘국가와 지방자치단체간 협의의 장’은 내각총리대신이 매년 의장의 자문을 통해 정기적으로 혹은 임의적으로 소집하며, 협의체의 운영 활성화를 위해 분과회를 구성하고, 협의체의 운영경비는 정부 혹은 전국연합조직의 부담으로 충당한다. 협의결과와 보고 및 구속력과 관련해, 협의체 의장은 본 협의체의 원활한 운영을 위해 관계행정기관장이나 지방공공단체장, 의회 의장 등에 대한 자료제출 요구권을 갖고 있다. 협의체의 협의 결과는 국회에 제출되어 보고되며, 협의체에 참석한 구성원들은 협의 결과를 존중할 의무를 가짐으로써 협의체 협의 결과에 대한 구속력을 규정하고 있다(주재복, 2013).

국가와 지방의 협의의 장 개최 및 협의상황과 관련해, 지난 2011년 6월 13일 회의를 시작으로 2013년 12월까지 총 15회의 회의가 개최되었으며, 15회 중 총리는 11회 참석하였고, 총리 불참 시 내각관방장관이 참석하였다. 2011년 6월 13일에 개최된 제1차 정기회의에서는 사회보장 및

1) <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kyouginoba/> 일본 내각부 홈페이지 자료

2) <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kyouginoba/> 일본 내각부 홈페이지 자료

조세제도 개혁, 동일본 재해대책 등에 대한 협의가 이루어졌다. 전반적으로 정기회의를 통해 국가 예산안 편성 및 재정운영, 사회보장 및 조세제도 개혁, 경제대책 등 일반적인 사안에 대한 협의가 진행되는 것에 비해, 임시회의를 통해 구체적인 제도개선 안건 및 정책사안에 대한 협의가 진행되고 있음을 확인할 수 있다. 회의가 설치된 2011년에 정기회의 및 임시회의를 포함해 7차례의 회의가 개최되었던 것에 비해, 2012년과 2013년에는 4차례의 회의개최에 그치고 있으며, 임시회의의 개최 빈도가 현격히 줄어든 것은 전반적인 중앙-지방 간 네트워크의 긴밀도가 다소 약화된 모습을 해석될 수 있는 부분이다.

협약체의 운영과 관련하여, 일본의 경우 ‘협회의 장’이라는 형식에 그치고 있으며 직접적인 공동의사결정이나 공동활동 등의 협력적 산출물이 크게 도출되고 있지 않은 형편이라고 판단된다. 이러한 모습은 참여자들 간의 긴밀한 네트워크 역량 발휘의 필요성이 높지 않은 것으로 해석될 수 있으며, 분과위원회의 구성 및 운영 수준의 미흡 등도 동일한 맥락에서 해석될 수 있다.

### 3. 영국: 중앙-지방 파트너십 회의

#### 1) 중앙-지방간 협력체계의 목적

영국의 중앙-지방간 정부간관계는 1970년대 이후 보수당 중앙정부의 집권화 및 통제에 대해 노동당 우세의 도시 정부가 반발함에 따라 중앙-지방간의 정치적 갈등이 고조되었으며, 정책 집행과정에서 지방정부의 역할비중 확대는 기존의 상하 복종관계를 대등적인 협상관계로 변화시키는 계기로 작용하였다. 이러한 배경에서 영국의 중앙-지방간 협력체계는 각 지역별로 약간의 차이는 있지만 중앙-지방 파트너십 회의 등의 구성을 통한 체계적이고 긴밀한 협력관계를 통해 정책공조를 달성하고 있는 것으로 파악된다(고세훈, 2000; 김순은, 2005; 박재욱, 1999).

먼저 잉글랜드의 중앙-지방간 협력체계의 구축과 관련해, 1997년 지방정부연합의 창설 이후 매년 중앙정부와 지방정부는 ‘중앙-지방 파트너십 회의(Central-Local Partnership Meeting: CLPM)’를 개최해 왔다(김순은, 2005; DCLG, 2003). ‘파트너십을 위한 기본 구상’(A Framework for Partnership)은 1997년 공공서비스의 질적 향상에 중앙정부와 지방정부가 협력할 것을 공식적으로 천명한 문서로 지역민주주의의 구현, 지방정부의 정치체로서의 정착과 공공서비스의 효율적 제공 지원, 정책 우선순위에 대한 중앙-지방간 합의 및 이에 대한 정책적 지원 등의 목적을 규정하고 있으며, 중앙-지방간 협력 관계를 공고히 하기 위한 다양한 시스템 가운데 하나로 ‘중앙-지방정부 파트너십 회의’가 설치되었다. 웨일즈는 지난 1998년과 2006년에 웨일즈 정부법(the Government of Wales Act 1998, 2006) 개정으로 분권화 및 지방-중앙정부간 협력을 위한 법적 근거를 마련하였으며, ‘웨일즈정부법 2006’(The Government of Wales Act 2006)의 Section 73에 의해 ‘웨일즈 파트너십 위원회’(Partnership Council for Wales)를 설립하도록 규정하였다.<sup>3)</sup> 또한, 웨일즈 정부의 각 부처 장관은 ‘지방정부파트너십계획(Local Government Partnership Scheme)’을 반드시 수립하도록 명확한 법적 규정을 마련하여, 이 과정에서 중앙정부는 지방정부파트너십계획(LGPS)을 수

3) [www.wlga.gov.uk/partnership](http://www.wlga.gov.uk/partnership) 참조

립하는 과정에서 웨일즈 파트너십 위원회의 의견을 반드시 수렴해야 한다.<sup>4)</sup> 웨일즈파트너십위원회는 중앙-지방간 협력을 강화하여 지역적 경계를 넘어선 공공서비스 공급을 가능하게 하는 것을 목표로 하며, 공공서비스 제공의 효율성과 효과성을 높이기 위한 개혁의 속도와 책임성을 높이는 기제로 작용한다(Laffin 외, 2002). 스코틀랜드의 경우에도 Local Government in Scotland Act 2003에 따라 지역정부와 관련 공공기관들은 지역계획(community planning)을 의무적으로 협력하여 세워야 한다. 이러한 지역계획을 세우는데 있어서 각 지방정부마다 고유의 지역계획파트너십(Community Planning Partnership: CPP)을 수립하고 있다(Audit Scotland, 2011). 2007년 중앙정부가 15개의 정책 성과 목표(National Performance Framework) 및 45개 관련 세부 지표(national indicators)를 설정하면서부터 중앙정부와 CPPs간 협력체계가 형성되고 있다.<sup>5)</sup>

전반적으로 영국의 중앙-지방간 협력체계에서는 잉글랜드의 ‘파트너십을 위한 기본 구상’이나 웨일즈의 ‘지방정부파트너십계획’과 같이 파트너십 제고를 위한 종합적 계획의 일환으로서 협력체계의 구성이 도출되고 있다는 점에서 상호신뢰 형성을 위한 강조점을 확인할 수 있다. 또한 협의체의 목적이 공공서비스의 질적 향상을 위한 상호 협력이라는 점에서 목적의 구체성을 살펴볼 수 있으며, 특정 참여자의 이해관계 반영의 목적보다는 공공서비스 제공의 효과성과 효율성을 제고하기 위한 목적을 바탕으로 목표공유의 정도를 제고하고 있는 것으로 판단된다.

## 2) 중앙-지방간 협력체계의 구성

회의의 구성과 관련해, 잉글랜드의 ‘중앙-지방 파트너십 회의’의 경우, 부총리(Deputy Prime Minister)가 의장직(chair)을 맡고, 중앙부처 장관(Secretary of State) 및 지방정부연합회(Local Government Association: LGA)의 이사(councillor)가 참여한다. 웨일즈의 ‘웨일즈 파트너십 회의’의 경우, 위원회의 구성은 웨일즈 정부의 지방정부행정부(Minister for Local Government and Government Business)의 장관을 의장으로 하여 웨일즈 정부의 각 부 장관 및 차관들과 지방정부의 관리들을 주요 멤버로 하고 있다. 그 외 ‘웨일즈 파트너십 회의’는 특정 정책 사안에 대해서 지방정부파트너십계획의 실행의 일환으로 상임위원회나 임시위원회를 설치할 수 있으며, 재정컨설팅포럼(The Consultative Forum on Finance)은 웨일즈 파트너십 회의의 지방정부 재정을 평가하는 업무를 맡아 지방정부 재정 지원에 위해 웨일즈 파트너십 회의에 권고하기도 한다. 스코틀랜드의 경우 잉글랜드의 ‘중앙-지방 파트너십 회의’나 웨일즈의 ‘웨일즈 파트너십 회의’와 같은 중앙-지방간 협력을 위한 단일 협의체 기구 보다는 사안별로 중앙정부와 지방정부가 협력하는 체제로 운영되고 있다. ‘지역계획파트너십을 위한 위원회’는 각 지방정부마다 정책의 우선순위, 지역의 정치적 환경, 정책분야 등이 상이함에 따라 그 형태가 다양하다(Audit Scotland, 2011). 대부분 8명에서 10명의 중앙정부 각 부처 내 관료들과 지방정부 관료 및 공공부문의 대표자와 이해관계자들로 구성되고 있다. 각 주제별로 필요시 관계 중앙정부 부처가 참여하고 있으며, 의장은 대부분 지방의회 대표자가 맡게 된다.

4) <http://wales.gov.uk/topics/localgovernment/partnership/lgps08/?lang=en> 참조

5) <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/PublicServiceReform/CP/auditcps> 참조

### 3) 중앙-지방간 협력체계의 운영

잉글랜드의 ‘중앙-지방 파트너십 회의’의 운영과 관련해, 연 3회에 걸쳐 매년 1월, 5월, 10월 중순경에 회의를 개최하며, 1월과 5월은 하루, 10월은 이틀에 걸쳐 회의를 진행하여 보다 폭넓은 이슈에 대하여 심도 있는 논의를 한다. 회의를 통해 협의한 사항을 바탕으로 해당 정책 부처 및 부서 수준에서 정책관련 논의와 공동 대책이 논의되며, ‘중앙-지방 파트너십 회의’를 통해 공동 협력이 가능한 정책 분야에 대한 합의, 자문, 공지 및 정보 교환이 이루어진다. 구체적으로 ‘중앙-지방 파트너십 회의’를 통해 공동행정서비스 우선순위에 대한 중앙-지방간 합의제도, 포괄적 성과평가제도, 지방공공서비스 협약제도 등이 도입된 바 있다(김순은, 2005, 2007; DCLG, 2003). 공동행정서비스 우선순위 합의는 2001년 지방정부연합회가 발의한 내용을 중앙정부가 수용한 부분이며, 포괄적 성과평가제도는 중앙정부가 발의한 사항을 지방정부연합회와 협의하여 결정한 사항이다(DCLG, 2003).

한편 웨일즈의 경우 지난 2009년 중앙-지방간 협력관계를 보다 공고히 하기 위해 중앙정부와 지방정부는 ‘웨일즈 중앙-지방정부간 관계에 대한 새로운 이해’(A New Understanding Between The Welsh Assembly Government and Local Government In Wales)라는 문서를 작성·합의하였다(Welsh Assembly Government, 2009). 본 문서는 중앙과 지방정부의 역할을 명시하고 협력을 위한 구체적 행동 계획을 수립하여 효과적 공공서비스 제공을 위해 중앙-지방간 파트너십이 원활하게 작동할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다. ‘웨일즈 중앙-지방정부간 관계에 대한 새로운 이해’는 중앙정부와 지방정부의 새로운 역할을 제시하고 사회정책, 노동시장정책, 주택정책, 교육정책, 도시정책, 환경정책, 문화정책, 공공서비스 제공의 효율성과 반응성 등에 대한 19개의 전략적 원칙을 수립하여 중앙정부와 지방정부의 정책우선순위에 있어서 통일성을 기한다. 19개의 전략적 원칙을 기반으로 한 중앙과 지방정부의 구체적인 역할에 대해서는 ‘웨일즈 파트너십 회의’를 거쳐 상호 동의하에 정립하게 된다.

스코틀랜드의 ‘지역계획파트너십’의 회의 일정은 지역별로 상이하 며 월1회부터 년1회까지 다양하다. 모든 파트너십 회의는 지역사회 내 전략적 리더십을 제공하기 위해 하나의 위원회를 가지고 있으며, 위원회를 통해 중앙정부기관은 자신들이 어떤 서비스를 제공할 것인지를 논의하고 지방정부가 이를 어떻게 활용하여 성과목표합의서(single outcome agreement: SOA)에 따른 성과달성을 이룰 것인지에 대한 협정을 맺게 된다. 또한 위원회 내에는 성과목표합의서의 시행을 감독하기 위한 행정그룹(executive group)을 두어 책임성을 강화하고 있다.

전반적으로 영국의 중앙-지방 협력체계의 운영은 협의체를 통한 단순한 의견의 교류와 소통을 넘어 직접적인 공동의사결정을 달성하기 위한 목적에서 이루어지고 있으며, 이를 위한 협력체계 내 고도의 네트워크 역량의 필요성이 제기되고 있음을 살펴볼 수 있다.

#### 4. 미국: 정부간관계 자문위원회

##### 1) 중앙-지방간 협력체계의 목적

연방제 체제하에서 미국의 연방정부와 주정부는 독립적 지위를 누리고 있으며, 미국의 경우 정부간관계는 시(city)-군(county)간의 단위 지방정부간 협의체를 통한 상호협력이 주를 이루고 있다(우윤석, 2009). 이러한 이유에서 중앙정부와 지방정부 간의 협력적 관계 구축을 위한 특별한 협의체의 구성은 미미한 수준이다. 그러나 정부업무 범위의 확대와 함께 국가적 사업 추진을 위한 정부간 협력의 필요성이 제기되고 있으며, 현재는 대통령 산하에 있는 정부간관계실(Office of Intergovernmental Affairs), 주택 및 도시개발부 산하의 연방의회 및 정부간관계사무부서(Office of Congressional/Intergovernmental Relations)를 설치하여 중앙과 지방간의 정부간관계 업무를 수행하고 있다. 정부간관계실은 주, 소수부족, 카운티 등의 지방정부가 연방정부의 정책형성에 참여할 수 있는 창구의 역할을 하는데 목표를 둔다. 연방부처 산하에도 정부간관계 업무 담당 조직의 설치를 통해 주정부 및 지방정부를 대상으로 하는 정책창구의 역할을 담당하고 있다.

한편 현재는 없어졌지만, 미국의 ‘정부간관계 자문위원회(Advisory Commission on Intergovernmental Relations, ACIR)’는 1959년 Public Law 86-380에 근거하여 설립된 초당파적 독립 위원회로서 미국 내 중앙정부와 주정부, 주정부와 지방정부 및 지방정부 상호간에 일어나는 사안들을 조정함으로써 연방시스템을 향상시키기 위한 연구와 건의 업무를 수행한 바 있다. 자문위원회는 연방정부 내 정부간관계 활동에 대한 점검 및 분석을 통한 연방정부와 지방정부간 소통 및 협력을 활성화하고자 하였으며, 정부간관계 이슈에 대한 진단 및 관련 법령, 규제, 예산배분 등에 대한 제언을 주요 임무로 하였다. 자문위원회는 1990년대 이후 연방정부의 통제권한 확대 및 양당제 전통의 약화 등 정치적 균형의 변화와 함께 1996년에 폐지되었으나, 최근 미국행정학회 등을 중심으로 정부간관계 자문위원회의 필요성에 대한 재인식이 제기되고 있다(Kincaid, 2011).

전반적으로 미국의 중앙-지방간 협력체계는 참여자 간의 긴밀한 관계 형성이 이루어지지 못하였으며, 중앙정부의 필요에 따른 정책창구의 역할로서 공동의 목표달성을 위한 목표공유도 크게 이루어지지 못한 관계라고 할 수 있다. 이러한 상황에서 정치적 필요에 의해 중앙-지방간 정책조정 사안에 대한 연구와 건의를 위한 외부 조정자로서 정부간관계 자문위원회의 구성 배경을 이해할 수 있다.

##### 2) 중앙-지방간 협력체계의 구성

‘정부간관계 자문위원회’는 1959년 Public Law 86-380에 의거 자문위원회 형태로 설립되었으며, 1996년에 폐지되었다. 자문위원회의 구성은 총 26인의 위원으로 이루어졌는데, 민간인 3인, 상원·하원·행정부에서 각 3인씩 총 9인, 주정부와 지방정부에서 총 14인의 대표를 선정하고 있다. 26명의 위원 구성 중, 6명은 의회가 지명하며, 주지사 4명, 주의원 3명, 시장 4명, 군 공무원

(county official) 3명은 주정부 및 지방정부 협의회에서 제출한 명단 중 대통령이 임명하였다. 민간 3명, 연방정부 부처 대표자 3명은 대통령이 임명한다. 자문위원회의 지원조직으로 사무국을 구성하여 행정 및 정책지원 업무를 담당한다.<sup>6)</sup>

정부간관계 자문위원회의 구성은 상대적으로 앞선 일본이나 영국의 중앙-지방 협의체보다 다수로 구성되고 있으며, 위원의 구성과정에서 다양한 이해관계자들의 지명을 통한 위원들의 통제와 감독이 가능하다는 점에서 전형적인 NAO 조직의 형태를 보이고 있다.

### 3) 중앙-지방간 협력체계의 운영

‘정부간관계 자문위원회’는 정부간관계에 대한 연방시스템의 문제진단 및 이슈제기에 대한 업무와 함께, 관련 연방·주·지방정부 공무원의 정기적 소집을 통한 정책협의를 수행하였다. 자문위원회의 운영은 의회의 예산지원 및 주정부의 예산지원과 함께 정부간관계사업 수행에 따른 수익 등을 통해 이루어졌으며, 보고서 발간 및 연구용역 등의 사업을 수행하였다. 대표적으로 *Unfunded Mandates Reform Act of 1995*는 지방정부에 대한 연방정부의 강제적 위임업무에 대한 전면적인 검토에 대한 내용을 다루고 있으며, 이에 따라 정부간관계 자문위원회는 관련 보고서의 작성과 공청회 및 학술대회 개최 등의 활동을 통해 특정 위임업무에 대한 수정 및 종료를 대통령과 의회에 건의한 바 있다.<sup>7)</sup>

전반적으로 정부간관계와 관련한 연구조사를 바탕으로 정책제언을 하고, 이에 대한 중앙과 지방의 정책협의를 통한 소통업무를 담당하였다는 점에서 상당히 포괄적이며 정책지향적인 업무 성격과 협의체의 운영 특성을 확인할 수 있다. 또한 이 과정에서 자원을 확보하고 이해관계자들의 참여를 진작시키며, 이를 정책적 이슈로 전환시키기 위한 적극적인 네트워크 역량의 필요성을 예상할 수 있다.

## 5. 독일: 주수상합동회의 및 광역자치단체협의회 등

### 1) 중앙-지방간 협력체계의 목적

독일은 연방제 국가로서의 성격과 함께 광범위한 자치권한의 부여를 통한 역할 구분으로 인해 중앙과 지방간의 공공행정업무 수행 과정에서의 긴밀한 연계성이 다소 낮은 편이라고 할 수 있다. 이러한 이유에서 중앙과 지방간의 협력적 관계 구축을 위한 별도의 협의체를 제도화하고 있지 않고 있다. 그러나 중앙정부로서 연방정부와 지방정부 간의 협력에 대해서는 연방정부의 연방각부 공통직무규칙(*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*)과 연방하원(*Bundestag*)의 직무규칙(*Geschäftsordnung*)에 자세히 규정되고 있는 등 지방정부의 의견수렴 및 정책논의의 필요성은 중요하게 인식되고 있다.

6) <http://www.library.unt.edu/gpo/acir/Default.html>. 참조

7) <http://www.library.unt.edu/gpo/acir/Default.html>. 참조



연방과 주정부간 협의체의 기능을 하는 기구로서 연방상원(Bundesrat)과 주수상합동회의(Ministerpräsidentenkonferenz, MPK), 주부처장관협의회 등을 살펴볼 수 있다. 연방제를 채택하고 있는 국가로서 연방상원은 각 주정부의 대표자를 구성원으로 하는 의회로서 주정부의 이익을 대변하며, 독일 헌법은 연방상원을 연방의 입법과정에 참여하는 주정부와 연방정부간의 협력기관으로서 제도화하고 있다(심익섭, 2007). 한편 독일의 ‘주수상합동회의’는 대표적인 지방자치단체간 협력체로서, 16개 각 주정부를 대표하는 수장들이 모여 주의 주요한 사안들에 대하여 협력하는 정례적인 협의체이다. ‘주수상합동회의’에서는 일반적인 입법과정에 대한 자문 외에 주와 관련된 사항들 중에서 연방상원 및 연방하원에서 다루지 않는 사항들에 대한 결정권한을 가지며, 주수상합동회의와 유사한 형태로, 주부처장관협의회가 구성되어 관련 분야의 정책공조를 도모한다. 또한 연방과 지방정부간 협의체의 기능을 하는 기구로서 광역자치단체협의회(Deutsche Landkreistag)와 독일기초자치단체연합(Deutsche Städte-und Gemeindebund), 독일도시연합(Deutscher Städtetag), 연방지방자치단체총연합회(Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände) 등을 살펴볼 수 있다. 이들 지방자치단체 연합회는 각 회원 지방자치단체의 이익을 대표하는 역할을 담당하며, 이 과정에서 연방정부 및 연방의회와의 협력관계를 구축하고 있다.

독일의 중앙-지방간 협력체계는 지방자치단체 간의 수평적 협의체를 기반으로 하고 있으며, 이 과정에서 참여자들 간의 신뢰도와 목표공유는 상당히 높은 수준으로 예상할 수 있다. 그러나 연방정부와 연계한 별도의 협력체계가 구성되어 있다고 보기는 어려우며, 지방정부간 수평적 협력체계와 달리 중앙-지방간 수직적 협력체계에 있어 참여자들 간의 높은 신뢰도와 목표공유는 상당히 미약한 것으로 분석된다.

## 2) 중앙-지방간 협력체계의 구성

주수상합동회의는 16개 각 주정부를 대표하는 수장들로 구성되며, 1년에 4회 정기적인 회의를 갖고 특별한 사안이 발생하는 하는 경우 특별회의를 개최한다. 합동회의의 대표는 매년 각 주 수상의 호선을 통해 결정된다. 주부처장관협의회 역시 16개 주정부의 관련부처 장관들을 정식 구성원으로 하고 있으며, 관련 연방부처는 정식 구성원은 아니지만 해당 부처협의회가 개최될 때 참여하여 협력 및 조정이 가능하다. 해당 부처협의회 의장 역시 각 주 부처 장관의 호선으로 결정된다.

한편 독일의 광역자치단체협의회는 독일 전역의 295개 광역자치단체(Landkreis)의 이익을 대변하는 단체로서, 협의회의 의장은 광역자치단체장들 가운데 선거로 임명되며, 광역단체총회와 분위원회, 분과위원회 등으로 구성된다. 기초자치단체연합은 현재 11,000개 이상의 게마인데와 시들이 소속되며, 독일도시연합은 광역자치단체에 포함되지 않는 107개 자치시와 99개의 광역자치단체에 속한 도시들로 구성되고 있다. 광역자치단체연합과 마찬가지로 회장단과 총회, 분위원회, 분과위원회 등으로 구성된다.<sup>8)</sup>

지방정부 간의 수평적 협력체계로서 주수상합동회의나 광역자치단체협의회 구성은 대표성

8) <http://www.landkreistag.de> 참조

에 의거하여 상당히 광범위한 규모의 참여자들로 구성되고 있으며, 이들 간의 동등한 권리 행사 및 참여를 보장하고 있다. 지방정부 협의체의 경우 전형적인 NAO 조직의 형태로 구성되고 있으며, 이러한 수평적 협력체계에 대한 외부적 참여자로서 연방정부 관계자의 참여가 비공식적인 형태에서 보장되고 있는 모습을 확인할 수 있다.

### 3) 중앙-지방간 협력체계의 운영

독일의 지방정부 협의체들은 지방정부에 주어진 고도의 자치권한을 활용하는 과정에서 공동의 의사결정을 위한 자율적 협의체로서 운영되고 있으며, 이에 따라 동등한 의견개진 및 의사결정권한이 주어지고 있다. 주수상합동회의 및 주부처장관협의회의 경우 참여자의 규모도 소규모이며 보다 구체적인 협의사항에 대해 논의를 진행하고 직접적인 공동의사결정을 수행할 수 있다는 점에서 자치단체연합과의 운영 상의 차이를 확인할 수 있다. 특히 주수상합동회의나 주부처장관협의회의 운영과정에서는 비공식적으로 연방정부의 관계자가 참여하여 연방의 정책방향 및 입장 등을 대변할 수 있는 기회가 제공되고 있으며, 주수상합동회의에서 결정된 사항들은 1년에 2회 연방수상에게 보고됨으로써 중앙과 지방간의 협력적 관계를 형성하고 있다.

그럼에도 불구하고 주수상합동회의라고 하는 수평적 거버넌스 기구에 연방수상 등 연방정부 관계자가 공식적으로 포함되지 않음으로 인해 주수상합동회의의 운영성과를 실질적으로 확산하고 구체화하기 위해서는 연방정부와 별도의 네트워크 활동이 요구된다는 점에서 운영체계의 비효율성을 지적할 수 있다.

## IV. 중앙-지방간 협력적 네트워크 거버넌스의 모색

### 1. 주요국의 중앙-지방간 협력적 네트워크 거버넌스 유형화

앞선 주요국 사례분석을 통해, 각국의 정치제도 및 지방자치제도의 특수성에도 불구하고 중앙과 지방간의 정책협의를 위한 제도적 협력기제를 크게 다음의 세 가지 유형으로 분류할 수 있을 것이다.

첫째, 연방제를 채택하고 있는 국가의 경우에는 연방의회를 구성하는 상원의회가 국가정책 차원의 논의와 관련해 지방의 요구 및 의견을 수렴하여 국가정책에 반영하는 기능을 수행한다. 미국이나 독일이 대표적인 형태이며, 단위 지방정부의 자치권한이 상당히 고도로 보장되고 있으며, 일상적 행정업무와 관련해 중앙과 지방간의 연계 필요성이 크게 제기되지 않는 상황에서는 상원의회 등을 통한 지방의 의견전달이나 국가정책에 대한 참여가 제도적으로 강조되고 있다.

둘째, 대부분의 국가에서 각 지방자치단체 유형별로 자치단체 간 협의회를 구성하게 하고 있으며, 자치단체 협의회를 통해 의견수렴과 함께 중앙정부에 대한 소통창구로 활용한다. 독일이 대표적인 형태이며, 동질적인 지방자치단체의 자발적 협의체 구성을 통해 공동의 이해관계를 평등하게 반영하고자 하는 모습은 앞서 살펴본 공유 거버넌스의 형태와 흡사하다고 판단된다. 그

러나 이러한 자치단체 협의회는 중앙과 지방 간 공동조직 구성을 통한 협의체의 구성이라고 보기는 어려우며, 개별 지방자치단체가 중앙정부와의 관계에서 자치단체 협의회를 통해 네트워크가 연계되긴 하나 상당히 밀도가 낮은 관계정도를 보인다.

셋째, 중앙정부와 지방정부의 주요 행위자가 참여하여 파트너십을 위한 공동의 협의체를 구성하고 국가정책적 사안에 대한 정책소통과 공조가 이루어지는 형태이다. 앞선 연방의회 구성 및 운영이나 자치단체협의회를 통한 소통 기능의 수행 등이 전통적인 방식의 중앙-지방 협력체계를 구성하고 있는데 비해 네트워크 관리조직(NAO)를 활용한 새로운 형태의 중앙-지방 협력체계의 형태로 구분할 수 있을 것이다. 단방제인 일본과 영국, 미국이 대표적인 형태이며, 자치권한의 확대에도 불구하고 중앙과 지방간의 긴밀한 업무 연계로 인해 적극적인 교섭과 협력이 요구되는 상황을 반영한 제도적 장치로 평가된다. 중앙과 지방이 공동으로 조직을 구성하고, 공동으로 의사결정을 수행하며, 공동활동을 통한 성과물을 산출한다는 점에서 협력적 네트워크 거버넌스의 전형적인 형태라고 할 수 있다. 협력적 네트워크 운영의 정도에 따라 공동의사결정 및 공동활동에 대한 수준이 차이를 보이고 있으며, 이는 거버넌스를 구성하는 참여자 간의 신뢰정도 및 목표 공유 정도에 따른 차이에서 비롯된다고 판단된다. 한편 법적 위상이나 참여자의 대표성이나 참여자의 범위에 따라 협의체의 역할 및 기능의 차이를 확인할 수도 있으며, 각국의 상황에 따라 차별적인 제도구성 및 운영방식을 살펴볼 수 있다.

첫 번째 형태는 미국의 ‘정부간 자문위원회(ACIR)’와 같은 자문기구를 활용하는 방식이다. 중앙정부와 지방정부의 협력관계의 필요성이 그리 긴밀하지 않으며, 대규모의 참여자들을 포괄해야 하는 상황에서 다양한 참여자들의 이해관계를 대변할 수 있는 대표들로 구성된 전문기구로서 자문위원회를 설치할 수 있을 것이다. 두 번째 형태는 스코틀랜드의 ‘지역계획을 위한 파트너십을 위한 위원회’와 같이 특정 정책부문에 대한 중앙정부와 지역정부 간의 협력 필요성에 대한 목표공유와 함께 구체적인 실천계획 추진을 위한 협의체로 구성되는 부분이다. 세 번째 형태는 일본의 ‘국가와 지방자치단체간 협의의 장’과 같이 총괄적 정책영역에 대해 중앙과 지방간의 공식적 소통채널로서의 협의체 구성이다. 주로 지방정부의 주도적 관계설정을 통해 이루어지는 형태로 중앙정부에 대한 지방정부의 소통 및 정책의견 전달을 강조하기 위한 거버넌스 구성형태로 볼 수 있다. 네 번째 형태는 잉글랜드의 ‘중앙-지방 파트너십 회의’나 웨일즈의 ‘웨일즈 파트너십 회의’와 같이 총괄적인 정책부문에 대한 중앙정부와 지역정부 간의 협력 필요성에 대한 목표공유를 바탕으로 구체적인 실천계획을 통해 성과를 창출해 나가는 협의체의 형태이다.

〈표 2〉 주요국의 중앙-지방 협력체계 유형 및 사례의 주요 특징

유형	사례	주요 특징
연방의회	상원의회 (독일, 미국)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상원의원을 통한 입법과정 참여</li> <li>• 간접적 참여 및 제한적 참여</li> </ul>
자치단체협의회	주수상협의회 및 자치단체협의회(독일)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방정부 단위의 수평적 협의체</li> <li>• 중앙정부의 비공식적 참여 및 의견 청취, 정책 협의</li> </ul>

중앙-지방 협의체 (NAO)	자문위원회	정부간관계 자문위원회 (미국)	<ul style="list-style-type: none"> <li>정책연구 및 조사 전문기구를 통한 정책제언 및 자문</li> <li>정책협의 및 결정기능 부재</li> </ul>
	부문별 정책협력회의	지역계획파트너십 위원회 (스코틀랜드)	<ul style="list-style-type: none"> <li>정책부문별 공동목표 달성을 위한 정책 추진체계 구성 및 운영</li> </ul>
	총괄적 정책협의회의	국가와 지방자치단체간 협의의 장 (일본)	<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙과 지방간 공식적 소통채널</li> <li>중앙정부 정책에 대한 공식적 관여 및 정책협의</li> </ul>
	총괄적 정책협력회의	중앙-지방 파트너십 회의 (잉글랜드, 웨일즈)	<ul style="list-style-type: none"> <li>총괄적 차원의 중앙-지방간 공동목표 달성을 위한 협력적 정책추진체계 구성 및 운영</li> </ul>

## 2. 중앙-지방간 협력적 네트워크 거버넌스 설계를 위한 시사점

앞서 제시한 중앙-지방간 협력체계의 유형 가운데, 본 연구에서는 기본적으로 중앙과 지방간의 파트너십을 위한 중앙-지방협의체의 필요성을 지적한다. 단방제인 우리나라에서 의회를 통해 지방정부의 의견을 국가정책에 반영한다는 것은 상당히 제한적이며, 개별 지방정부간 상호관계보다 중앙정부와 지방정부간의 업무 연계성이 훨씬 높은 우리의 상황에서 자치단체 협의회를 통한 소통 및 국정참여 역시 한계점이 크기 때문이다. 문제는 공동의 협의체 구성을 통한 중앙과 지방간의 협력적 네트워크 거버넌스를 구축하고자 할 때, 구체적으로 어떠한 형태의 제도를 설계할 것이냐에 대한 부분일 것이다. 본 연구에서는 최종적으로 중앙과 지방간 협력적 네트워크 거버넌스의 수준이 가장 고도화된 총괄적 정책협력회의의 형태로의 제도 설계 필요성을 지적하며, 앞서 살펴본 사례분석의 기준으로서 중앙-지방간 협력체계의 목적과 구성, 그리고 운영의 세 가지 측면에서 향후 우리나라의 중앙-지방간 협력적 네트워크 거버넌스 설계를 위한 시사점을 제안한다.

첫째, 협의체의 목적과 관련해, 중앙과 지방간 관계 수준 및 협력 필요성을 고려하여 협의체의 목적 및 기능을 설정하고 그에 부합하는 제도적 장치의 마련이 요구된다. 미국의 ‘정부간관계 자문위원회’는 중앙정부의 정책활동에 있어 지방정부에 영향을 미칠 수 있는 정부간관계 업무에 대한 진단이 주된 목적이며, 이는 연방제에 따라 고도의 자치권이 부여된 미국의 지방자치제도의 특성이 반영된 결과이다. 반면 영국의 ‘중앙-지방 파트너십 회의’는 중앙과 지방의 협력을 통한 공공서비스의 개혁이라는 구체적 목적에 따라 실천적인 제도개선 및 프로그램 운영을 수행하기 위한 실무협의체로 구성되고 있다. 이들과 달리 일본의 ‘국가와 지방자치단체의 협의의 장’은 중앙과 지방간의 정책 공조를 위한 소통의 장으로서 기능하고 있으며, 상대적으로 높은 자치업무의 비중에도 불구하고 중앙정부 중심의 정책 주도에 대한 지방정부의 대응적 기제로서 의미를 부여할 수 있을 것이다. 중앙-지방 협의체의 목적은 기본적으로 지방정부의 정책과정에 중대한 영향을 미치는 국가적 정책사안의 결정이나 수정·보완 과정에서 지방정부의 입장이 반영될 수 있는 기회를 제공하는데 있다. 따라서 중앙-지방 협의체의 기능은 국가차원의 중앙정부의 정책

사안에 대한 지방자치 관점에서의 논의의 장으로 이해되어야 하며, 협의의 대상범위 설정도 이러한 측면을 반영해야 할 것이다. 이와 함께 현재 지방행정 추진체계로서 지방자치발전위원회와 지방발전위원회의 기능을 고려하여 차별적인 기능을 제시할 필요가 있다. 지방자치발전위원회와 지방발전위원회의 역할이 지방정부의 정책을 중심으로 한 국가적 논의사항으로 이해된다면, 향후 구성될 중앙-지방간 협의체의 부분은 중앙정부의 정책을 중심으로 한 지방적 논의사항으로 차별성을 확보할 필요가 있다.

둘째, 협의체의 구성과 관련해, 협의체에 참여한 중앙정부와 지방정부의 대표성 확보가 중요하며 한편으로는 이들 간의 실질적 논의가 이루어질 수 있는 적정 수준의 참여자 규모 제한이 필요하다. 일본의 ‘국가와 지방자치단체의 협의의 장’이나 영국의 ‘중앙-지방 파트너십 회의’, 미국의 ‘정부간관계 자문위원회’의 참여자 규모는 10-20명 수준으로 파악되며, 미국의 사례에서는 의회 지명자 및 민간참여자 등이 포함되어 참여자 규모가 좀 많은 편이지만, 자문위원회로서의 성격을 감안할 필요가 있다. 그리고 이렇게 제한된 참여자 규모로 인한 한계를 극복하기 위해서는 참여자들의 선정 과정에서 최대한 대표성을 확보할 수 있는 장치의 마련이 요구된다. 관계 중앙행정기관의 수장과 함께 다양한 지방자치 단위의 대표자들이 포함되어 협의체 구성의 대표성을 확보하는 방안이 필요하다. 한편 중앙-지방 협의체의 조직적 위상과 관련해서, 최고정책결정자의 정책논의과정에 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 대통령 소속의 자문위원회 형태로 구성될 필요가 있으며, 지방행정 추진체계로서 기존의 지방자치발전위원회나 지방발전위원회와 동등한 수준으로 맞출 필요가 있다. 또한 협의체의 실질적 운영 활성화를 위해 전문 분과위원회를 통해 각 정책분야별 쟁점이슈에 대한 협의안건 상정여부 및 협의범위 등을 사전에 논의할 수 있도록 할 필요가 있다. 협의체의 실무적 지원을 위한 사무국을 설치할 수 있으며, 이를 통해 협의과정에서의 자료제출 및 협의결과의 공개, 사후관리 등의 행정적 업무를 수행하도록 할 수 있다.

셋째, 협의체의 운영과 관련해, 공식적이며 상설적인 협의체의 운영을 통해 지속적이고 안정적인 중앙과 지방간의 협력관계를 구축하고 있으며, 협의체를 통한 중앙과 지방간의 네트워크 긴밀성을 보완하기 위해 정기회의 외에도 다양한 임시회의 및 분과위원회의 운영, 연구조사나 정책제언, 구체적인 공동프로그램의 운영 등을 추진할 수 있다. 일본의 ‘국가와 지방자치단체의 협의의 장’이나 영국의 ‘중앙-지방 파트너십 회의’도 연 3회 정도의 정기회의를 개최하고 있다. 그러나 임시회의를 통한 협의대상에 대한 심도깊은 추가적 논의나 분과위원회를 통한 연구조사 수행, 공동프로그램의 개발 및 운영·감독 등을 통해 지속적이고 긴밀한 협력관계를 확대시키고 있는 것으로 파악된다. 대표적으로 영국의 ‘중앙-지방 파트너십 회의’에서는 공동행정서비스 우선순위 협의나 포괄적 성과평가 등에 대해 중앙과 지방이 서로 제안한 대안들을 협의하고 수용하는 과정에서 중앙과 지방간의 생산적 협력관계의 모습을 확인할 수 있다. 문제는 이를 위해 협의체를 원활하게 운영하기 위한 다양한 네트워크 관리방안들이 마련되어야 하며, 네트워크 관리 지원조직의 뒷받침이 요구된다는 점이다. 자료제출이나 협의결과에 대한 공개 및 준수 의무 등에 대한 제도적 보장도 협의체의 효과적인 운영을 위해 요구되는 다양한 제도적 장치 중의 하나로 고려되어야 할 부분이다.

## V. 결론

새로운 박근혜 정부의 140대 국정과제에서는 지방분권 강화 및 시민사회·지역공동체 활성화를 위한 중앙-지방 간 협력체계 구축을 제시하였다. 이러한 배경에서 중앙과 지방이 참여하는 공식적인 협의기구로서 ‘중앙-지방 협력회의’의 법제화 논의가 본격적으로 논의되고 있다. 본 연구에서는 협력적 정부간관계 형성을 위한 이론적 논의배경 및 현행제도의 이해와 함께 주요국의 중앙-지방간 협력체계 개선과 관련한 부분을 통해 우리나라의 향후 중앙-지방간 협력체계 설계를 위한 방향을 제시하였다.

그러나 본 연구에서 제시하고 있는 협력적 네트워크 거버넌스 모델을 바탕으로 한 중앙-지방간 협력체계를 구축하는 과정에서도 추가적으로 고려할 사항들이 제기되며, 제도개선을 추진하기 위한 선행조건으로서 다음의 몇 가지 사항들에 대한 조치가 선행되어야 할 것이다.

첫째, 중앙-지방간 협력체계 구축의 필요성과 방향에 대한 충분한 공감과 상호의견의 조화로운 수렴이 제도설계 이전에 선행되어야 할 것이다. 중앙-지방간 협력체계 구축에 대한 대통령의 정책공약과 함께 현재 국회에 관련 법률안이 제안되어 심의 중에 있음에도 불구하고, 중앙과 지방에서 인식하고 있는 중앙-지방간 협력체계에 대한 필요성 및 방향성에 상당한 격차가 있는 것으로 파악된다. 지방자치 및 지방분권의 과정을 대결과 투쟁의 과정으로 이해하던 방식과 달리 전향적인 입장변화와 협력적 태도가 제도 개선의 가장 중심에 위치해야 할 것이다.

둘째, 중앙-지방간 협력체계에 대한 포괄적이고 다양한 접근이 필요하며, 이를 제도화하는 노력이 요구된다. 본 연구에서 제안된 중앙-지방간 협의체 외에도 다양한 중앙-지방간 협력기제가 존재하며 현재 운영되고 있다. 새로운 중앙-지방간 협의체의 구성이 중앙-지방간 협력체계 구축을 위한 주요한 제도적 장치가 될 수는 있겠지만, 그것으로 충분하다고 할 수는 없을 것이다. 중앙과 지방의 소통체고라는 관점에서 단일의 소통채널이 아닌 다양한 소통채널을 구성하고 예비해 두는 노력이 필요하며, 이들 소통채널 간의 연계를 통해 보다 안정적이고 긴밀한 관계형성을 도모해야 할 것이다.

마지막으로, 지속적으로 중앙-지방간 협력체계를 발전시킬 수 있는 체계적 접근과 참여자들에 대한 헌신을 이끌어낼 수 있는 제도적 장치 마련이 필요하다. 중앙-지방간 협력체계의 구축이 개별 이해당사자들의 단순한 민원제기와 의견수렴의 장에 그치지 않고 지속적으로 발전되기 위해서는 보다 추가적인 노력이 필요할 것이다. 이를 위해 중앙-지방간 협력체계를 활용한 실질적인 국정운영 활동의 수행과 이에 대한 성과평가 등을 고려할 수 있다. 일방의 의견전달만이 아닌 쌍방의 의견교류와 협력적 정책운영을 통한 성과창출 등이 동반될 때 본 연구에서 논의한 중앙-지방간 협력체계의 지속적 운영 가능성이 높아질 것으로 기대된다.

## 참고문헌

- 강재호 외. (2004). 「중앙지방간 협력관계 증진 방안 연구」, 정책기획위원회
- 고세훈. (2000). 영국 중앙-지방정부 관계의 조정기제: 정당의 역할을 중심으로. 「한국정치학회보」 제34집 제3호, 255-273.
- 권영주. (2008). 제4장 일본의 정부간 관계와 지방행정, 오시영 편저(2008) 「일본의 행정과 공공정책」, 법문사.
- 권오철. (2005). 정부간 관계개선과 거버넌스모형 구축, 정책연구
- 김선명·정순관. (2007). 환경정책의 중앙과 지방정부간 이양 및 협력 체제 구축방안, 한·독 사회과학논총
- 김성호. (2012). 국가-지방 정책협력기구 제도화방안, 2012 한국지방자치학회 추계정책세미나
- 김순은. (2005). 영국 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계의 혁신적 모형: 거버넌스 모형의 시도. 「지방행정연구」제19권 제2호, 3-33.
- 김순은. (2007). 영국지방정부의 성과관리: 성과관리 정책의 관점에서. 「한국거버넌스학회보」제14권 제2호, 115-148.
- 김은성·안혁근. (2009). 중앙정부와 지방정부 재난안전관리의 효과적 협력방안 연구, 한국행정연구원
- 김재일. (2011). 정부신뢰와 소통 제고를 위한 Public Relations 시스템 구축: 중앙정부와 지방정부 간 국정소통 현황 분석 및 개선방안, 한국행정연구원
- 김형준 외. (2010). 중앙-지방간 창조적 협력관계 정립을 위한 연구
- 박재욱. (1999). 영국 지방자치의 개혁과정: 지방정부에서 지방통치로의 이행. 1999년도 11월 추계 학술대회 자료집, 187-210.
- 배응환. (2003), “거버넌스의 실험: 네트워크조직의 이론과 실제,” 한국행정학보, 37(3).
- 서성아. (2011). 정부간 관계의 효과적 운영방안 연구, 한국행정연구원
- 신정현·최지원·이홍범. (2013). 네트워크 거버넌스에 관한 연구: 서울시 사회복지기관을 중심으로, 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집
- 심익섭. (2007). 지방자치 발전정착을 위한 지방자치단체의 국정참여에 관한 연구: 정부간 관계를 중심으로, 한·독 사회과학논총
- 심익섭. (2010). 독일 지방자치단체 권한에 관한 합리적 정부간관계 연구, 한독사회과학논총 제20권제2호, pp.3-34.
- 우윤석. (2009). 지방정부간 협력을 위한 거버넌스 모형의 구상: 미국의 MPO 사례를 중심으로, 「국토연구」 제60권.
- 이용선. (2008). 중앙정부와 지방자치단체간 협력관계 강화방안에 관한 연구, 명지대학교 대학원 박사논문
- 주재복. (2013). 중앙-지방 간 협력체계 강화방안, 한국지방행정연구원.
- 초의수·강재호·이행봉·오재일. (2006). 「지방자치단체의 체계와 계층에 관한 연구」. 서울: 대통령 자문정책기획위원회

- 최철호. (2012). 지방자치단체의 중앙정부 정책결정과정 참여방안: 일본의 제도와 비교법적 연구를 중심으로, 2012 행정학 하계공동학술대회
- 홍준형. (2001). 지속가능한 발전을 위한 중앙-지방간 환경정책 협력체제의 구축방안: 법제도적 접근, 한국행정학회 학술대회 발표논문집
- Agranoff, Robert and Michael McGuire. (2001). "Big questions in Public Network Management research", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3).
- Audit Scotland. (2011). *The role of community planning partnerships in economic development*.
- Considine, Mark and Jenny M. Lewis. (2003). "Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand", *Public Administration Review*, 63(2).
- Department of Communities and Local Government. (2003). *Central Local Partnership: introduction*. <http://www.webarchives.nationalarchives.gov.uk>(2013. 6. 12.)
- Department of Communities and Local Government. (2006). Discussion Paper: Integrated Public Services. <http://www.communities.gov.uk> (2007. 4. 6. )
- Jones, Candace, William S. Hesterly, and Stephen P. Borgatti. (1997). "A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions And Social Mechanisms", *Academy of Management Review*, 22(4).
- Khadduri, Jill. (1992). "New Matching Requirements for Housing Programs: Intergovernmental Conflict and the National Affordable Housing Act of 1990", *Public Budgeting and Finance*, 12(4).
- Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn, and Joop F. M. Koopman(eds.). (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Sage Publication
- Kincaid, John. (2011). "The U.S Advisory Commission on Intergovernmental Relations: Unique Artifact of a Bygone Era", *Public Administration Review*, 71(2).
- Laffin, Martin, Gerald Taylor and Alys Thomas. (2002). *A New Partnership? The National Assembly for Wales and Local Government*. Joseph Rowntree Foundation, York.
- Larson, A. (1992). "Network dyads in entrepreneurial settings: A study of the governance of exchange relationships", *Administrative Science Quarterly*, 37.
- O'Tool Jr., Laurence J. and Kenneth J. Meier. (1999). "Modeling the Impact of Public Management: Implications of Structural Context", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(4).
- Provan, K.G. & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: structure, management, and effectiveness, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2)
- Provan, K.G. & Lemaire, R.H. (2012). Core concepts and key ideas for understanding public sector organizational networks: using research to inform scholarship and practice, *Public Administration Review*, 72(5).
- Provan, Keith G. and H. Brinton Milward. (2001). "Do networks really work? A framework for evaluating



public-sector organizational networks”, *Public Administration Review*, 61(4).

- Welsh Assembly Government. (2009). A New Understanding Between The Welsh Assembly Government and Local Government In Wales. Online <http://wales.gov.uk/topics/localgovernment/publications/newlgwag/?lang=en> (2013. 6. 12.)
- Yin, Robert K. (2011). *Applications of Case Study Research*, third edition, Cosmos Corporation.

이민호(李旻昊): 서울대학교에서 행정학 박사학위를 받고 한국행정연구원에서 연구위원으로 재직 중이다. 정책분석, 행정관리, 공기업, 규제정책 등이 주요 관심분야이며, 논문으로는 “공공기관 선진화 이후 공공기관 노사관계 분석”(2012), “공무원 인식조사를 통한 정부조직의 저성과자 개념과 관리실태 분석”(2012) 등이 있다(mhlee@kipa.re.kr).

윤광석(尹光錫): 뉴욕주립대(State University of New York at Albany)에서 정보학(Information Science) 박사학위를 받고 한국행정연구원 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 전자정부, 정보정책, 정보체제, 지식관리 등이며, 주요 논문으로는 “행정정보 공동이용의 개선방안에 관한 연구”(2012), “지식재산 활성화와 정부의 역할에 관한 연구”(2014) 등이 있다(sky@kipa.re.kr).

조세현(趙世賢): University of California, San Diego (UCSD)에서 사회학 박사학위를 받고 한국행정연구원에서 부연구위원으로 재직 중이다. 이민정책, 여성정책, 공공조직 등이 주요 관심분야이며, 논문으로는 “여성정책담당기구 제도화의 패러독스: 전업주부 노동시장정책과 성역할 분업 논리의 재생산” (2011)이 있다(sehyuncho@kipa.re.kr)

원소연(元濤謙): 독일 슈파이어국립행정대학원에서 행정학 박사학위를 받고 한국행정연구원에서 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 규제정책, 지방자치, 복지정책 등이며, 논문으로는 “복지다원주의와 보충성원칙 (2012)”, “고용부담금 제도변화에 따른 장애인고용의 잠재적 효과(2012)”, “자치경찰제 도입을 위한 주요쟁점분석과 시사점(2012)” 등이 있다(sywon@kipa.re.kr).

Abstract

## Designing the Collaborative Mechanism between Central and Local Governments: the Perspective of Collaborative Network Governance

Lee, Minho  
Yoon, Kwang Seok  
Cho, Sehyun  
Won, Soyun

This study intends to search for the institutional design of the collaborative mechanism between central and local governments. For this purpose, earlier studies and current institutional mechanisms regarding with the collaborative intergovernmental relations are reconsidered, and case studies on 4 foreign countries are conducted. This study adopts the perspective of collaborative network governance to analyze several foreign collaborative mechanisms between central and local governments, and four contextual criteria are utilized in analysis and institutional recommendation of the collaborative network governance between central and local governments, including trust, goal consensus, number of participants, and the need for network competence, which are rearranged into three such as purpose, structure, and operation of the collaborative mechanism. Regarding with the purpose of the collaborative mechanism, considering the level of central and local relations and the need for collaboration, explicit stipulation on the purpose of the collaborative mechanism and related institutional supports are required. Regarding with the structure of the collaborative mechanism, representativeness of participants from central and local governments is the key to the effectiveness of governance, and adequate number of participants are controlled for a practical and productive consultation. Regarding with the operation of the collaborative mechanism, for the continuous, stable, and strong networking between central and local governments, diverse types of joint action are need to included.

Key Words: intergovernmental relations, collaborative network governance