

중앙-지방정부간 관계 특성 인식의 변이 연구

이승모* · 유재원**

논문 요약

이 연구의 목적은 한국의 중앙-지방정부간 관계에 대한 특성 인식을 거버넌스 양식을 통해 규명하고, 그 변이(variation)를 체계적으로 설명하는 것이다.

결과를 요약하면, 첫째 정부간 관계 특성의 계층제적 인식에 영향을 미치는 명확한 변수로는 조직유형으로서 막료조직과 정책유형으로서 규제정책, 자치단체 유형으로서 기초가 있으며, 재분배정책과 수도권 소재 자치단체는 정부간 관계 특성에 대한 계층제적 인식에 다소 제한적인 영향력을 행사하는 것으로 나타났다. 둘째, 정치인 출신 단체장과 여당 소속 단체장, 그리고 단체장의 정부간 역량은 주로 정부간 관계의 특성을 네트워크로 인식하는 데 유의미한 영향력을 행사하는 변수로 제시되었다.

정부간 관계에 관한 함의로는 정부간 행위자로서 단체장의 영향력 확인, 정부간 관계의 통로로서 정당의 역할 확인, 마일즈 법칙의 간접적 확인 등을 제시하였다.

주제어: 중앙-지방정부간 관계, 거버넌스 이론, 변이

* 제1저자, 지방자치인재개발원 교수

** 교신저자, 한양대학교 행정학과 교수

I. 서론

이 연구의 목적은 한국의 중앙-지방정부간 관계에 대한 특성 인식을 거버넌스 양식을 통해 규명하고, 그 변이(variation)를 체계적으로 설명하는 것이다. 중앙-지방정부간 관계의 특성을 규명하고자 하는 이론적 논의는 크게 연방제 국가인 미국과 단방제 국가인 영국을 중심으로 활발하게 이루어져 왔다. 미국에서는 주로 연방주의(Federalism)에서 정부간 관계론(Intergovernmental Relations)으로, 그리고 정부간 관리론(Intergovernmental Management)으로 논의가 진행되어 왔다(Reagan, 1972; Elazar, 1987; Wright, 1988; Agranoff & McGuire, 2003). 영국에서는 웨스트민스터모형(Westminster Model)에서 권력의존모형(Power Dependence Model)으로, 그리고 분화정치모형(Differentiated Polity Model)으로 접근방법이 변화해 왔다(Hartley, 1971; Rhodes, 1981, 1988, 1997; Rhodes et al., 2003). 서구의 논의는 공식적인 법·제도적인 시각에서 점차 비공식적인 상호작용까지를 포함하는 시각으로 진전되고 있으며, 중앙에 대한 지방의 자율성을 중심 주제로 하는 논의에서 점차 양자 간의 구체적인 상호의존관계를 규명하려는 논의로 전환되고 있다. 이와 관련하여 Martha Derthick(2000: 27)은 중앙과 지방정부간의 자율성 논쟁을 “Half-Empty or Half-Full?”로 표현하면서 이에 대한 해답은 정부간 관계를 규율하는 법과 제도가 아니라 정부간 관계의 일상적인 운영에 있음을 지적한다. 나아가 Stoker(1998)와 Rhodes(1999)는 지역사회가 당면하는 다양한 문제의 해결을 위해 불가피하게 민간부문의 자원을 동원해야 하고, 상위수준의 정부와 협력해야 하는 지방정부의 자율성 요구는 한계에 부딪힐 수밖에 없으며, 결과적으로 정부간 관계에 있어서 지방의 독자적인 자율성 개념은 점차 무의미해지고 있음을 지적한다.

한국에서 중앙-지방정부간 관계의 특성에 관한 논의는 1990년대와 2000년대 초반, 법·제도의 측면에서 중앙으로부터 지방정부의 상대적인 자율성 확보를 핵심 주제로 하는 연구(이승중, 1996; 임도빈, 1997; 김재훈, 1997; 김순은, 2001; 원구환, 2004; 박해룡·이종열, 2001; 하혜수, 1997, 2001; 하혜수 외, 2000, 최봉기, 2003; 최창수, 2004 등)와 서구의 정부간 관계에 관한 이론적 논의를 소개하고 이를 한국에 적용하기 위한 방안을 제시하는 연구 및 행태적 측면에서 중앙-지방정부간 관계를 분석하는 연구(임승빈, 1996; 김정렬, 1997; 김천영, 2001, 2002; 하혜수·양기용, 2002) 등이 활발하게 이루어졌으나, 이후 주로 재정관계를 중심으로 양자 간의 관계를 규명하는 연구들로 그 범위가 협소해졌으며(조민경·김렬, 2013; 김종순·홍근석, 2012, 2011; 김태희·이용모, 2012; 이영희, 2012; 이미애, 2014; 차주현, 2011; 우명동, 2009; 이재원, 2008; 이창균, 2010; 구균철, 2013; 임성일, 2013 등), 중앙-지방정부간 관계보다 지방정부간 관계에 보다 집중하는 양상을 보이고 있다(김미현 외, 2014).

거버넌스 이론은 1980년대 이후 관련 논의의 급증에도 불구하고 여전히 개념 정의와 유형 분류 등에 있어서 명확한 학문적 합의가 이루어지지 않고 있다. 일반적으로 거버넌스의 개념정의에 관한 논의는 그 포괄범위에 따라 크게 세 가지 차원으로 구분가능하다(Rhodes, 1997; Bevir, 2007). 협의의 시각에서는 국가로부터 상당한 정도의 자율성을 향유하는 자기 통치적이고 자기 조직화하는 조직간 네트워크로 정의한다(Kickert et al., 1997; Goss, 2001; Kjær, 2004). 이와 대비적으로 광의의 시각에서는 전통적인 정부의 특성인 계층제적 관료제의 대안으로 제시된 시장과 관리주의 등으로 정의한다(Hood, 1991; Peters, 2001). 마지막으로 최광의의 시각에서는 거버넌스 자체를 새로운 현상이 아니라 정부가 생긴 이래로 계속 존재해 온 사회조정의 기능을 수행하는 방식으로 정의하며, 그 구체적인 양식을 계층제와 시장, 그리고 네트워크 등으로 구분한다(Pierre & Peters, 2000; Kooiman, 2003; Meuleman, 2006; Bevir, 2007). 대부분의 학자들은 거버넌스의 개념을 단일하게 정의하기 보다는 세 가지 차원의 개념정의를 동시에 활용하는 경향성을 보인다. 서구에서의 거버넌스 논의는 계층제에서 네트워크 양식으로 변화를 중심으로 중앙과 지방정부 등과 같이 각기 다른 계층들 간에 이루어지는 공적 권력의 분화 혹은 공유에 관한 논의와 정책의 형성 및 집행 과정에서 정부의 공동화 현상(hollowing out)에 관한 논의, 그리고 정책의 설계 및 전달에 있어서 파트너십과 네트워크 등의 새로운 형태에 대한 의존성 증대에 관한 논의 중심으로 전개되고 있다(Meehan, 2003).

한국에서의 거버넌스 논의 중에서 이 연구와 관련된 연구들은 연구대상과 영역, 그리고 접근방법에 따라 몇 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 거버넌스의 개념을 통해 정부간 관계의 특성을 규명하기 위한 이론적 모형을 구축하려 하거나 바람직한 정부간 관계의 방향을 제시하고자 하는 연구들, 그리고 정부간 관계의 실태를 거버넌스 개념을 통해 규명하려는 연구들이 존재한다(한승준, 2006; 강용기, 2004; 김현성·이미정, 2005; 김순은, 2005; 오재일, 2001; 홍준형, 2001; 사득환, 2002; 박형준, 2006). 이들은 정부간 관계와 거버넌스를 연계하고자 한다는 점에서 이 연구와 보다 직접적인 관련성을 지니고 있지만 대부분 이론적 논의의 수준에 머무르고 있거나 주로 갈등 해결을 위한 협력체제 구축방안을 규범적으로 제시하는 데 그치고 있다. 둘째 연구대상을 지방정부로 한정하고 구체적인 정책사례나 설문조사 등을 통해 지방수준의 정책이나 정책과정에서의 거버넌스를 연구의 초점으로 하는 연구들이다(배우환, 2002, 2003a, 2003b, 2004; 안성호·배우환, 2004; 홍성만, 2004; 주재복, 2004; 최병대·김상구, 2004; 김상구·이원일, 2004; 김인, 2006; 소순창, 2004; 엄태석·김보흠, 2004). 마지막으로 앞선 연구들이 시민사회단체를 정부의 주된 파트너로 선정하고 이들과의 관계를 중심으로 논의를 진행함과 동시에 거버넌스의 개념을 네트워크로 한정하여 사용하는 데 비해, 지방정부의 정책과정에 관여하는 내·외부의 모든 행위자

들의 영향력 정도를 설문조사를 통해 실증적으로 확인함으로써 지방정부의 정책과정에 있어서 계층제 거버넌스에서 네트워크 거버넌스로의 전환 정도를 측정하고자 하는 시도들이 존재한다(유재원, 2002; 소순창, 2003, 2004; 유재원·소순창, 2005; 이승모·유재원, 2016). 이 연구들은 거버넌스 양식으로서 계층제와 네트워크를 측정하는 행위자 차원의 접근과 관계 차원의 접근 중에서 주로 전자의 차원에 집중하고 있다. 중앙-지방정부간 관계를 대상으로 하는 최근의 거버넌스 연구는 재난관리, 문화, 폐기물 등 구체적인 정책 사례를 대상으로 정부간 거버넌스 구축 방안의 모색에 보다 집중하는 양상을 보이고 있다(안행기 외, 2015; 김호균·김용민, 2013).

정부간 관계론의 진전과 거버넌스 이론의 출현은 유사한 방향성을 지니고 있다. 먼저 현상을 이해하기 위한 접근방법의 초점이 정치구조와 법·제도적 측면에서 정치권력의 영향력이 지니고 있는 비공식적 측면과 일상적이고 구체적인 정책과정의 측면으로 변화하고 있다. 다음으로 정책과정에 대한 참여자의 수적 증가와 이로 인해 발생한 참여자간 상호의존적 관계의 구체적인 실태를 설명하기 위해 정치적·정책적 맥락의 중요성을 강조한다. 두 이론적 논의의 유사성은 최근 미국 등을 중심으로 한 정부간 관계론과 유럽을 중심으로 한 다계층 거버넌스(Multi-level governance)를 연계하려는 다양한 시도들로 귀결되고 있다(Ongaro, Massey, Holzer, and Wayenberg, 2010a, 2010b; Hallerberg, 2010; Stein & Turkewitsch, 2010).

이 연구는 중앙정부와 지방정부간의 관계의 특성을 거버넌스 논의의 도입을 통해 규명함으로써 두 이론의 연계점을 모색할 수 있으며, 다계층 거버넌스(MLG)의 한 측면을 보다 심도 있게 규명할 수 있다. 이외에 이 연구는 다음과 같은 의미를 갖는다. 먼저 두 이론의 연계를 통해 주류적 입장에서 이루어진 기존 연구의 한계들을 일정부분 극복할 수 있다. 한국 중앙-지방정부간 관계 논의에서 나타나는 일상적인 정책수행 과정보다는 법·제도적 측면에서의 접근과 다각적 측면에서의 논의보다는 지방정부의 중앙정부에 대한 상대적인 자율성 중심의 논의를 극복하려는 시도로서의 의미를 지닌다. 더불어 거버넌스 논의가 지니는 시민사회단체 중심적 논의를 극복함과 동시에 거버넌스에 대한 관계 차원의 접근을 통해 기존의 행위자 중심의 접근을 보완할 수 있을 것으로 기대한다. 다음으로 이 연구는 사례연구가 갖는 일반화의 한계와 거버넌스를 개념적 분석틀로 활용함으로써 네트워크 자체를 처방적 모형으로 제시하는 기존 연구의 한계를 극복할 수 있다. 즉 거버넌스를 분석의 대상 혹은 사회현상으로 보고 실증적 분석을 통해 한국의 정부간 관계를 규정짓는 거버넌스의 실태 그 자체를 분석하는 기회를 제공한다.

이 연구의 기본적인 목적은 지방정부 과장을 대상으로 한 설문조사를 통해 이들이 한국의 중앙-지방정부간 관계 특성을 계층제로 인식하는지, 네트워크로 인식하는지를 규명하고, 각각의 거버넌스 양식에 대한 변이(variation)를 정부간 관계에 관한 다양한 이론적·실천적 논의를 통해 체

계적으로 설명하는 것이다.

중앙-지방정부간 관계의 특성을 자율성 개념을 통해 접근하는 기존의 방식은 지방의 자율성을 선으로 간주하는 당위적이고 처방적인 접근이며, 정부간 관계를 단일차원으로 축소시킨다는 비판(Page, 1982; Rhodes, 1999: 26-27)이 제기되었다. 정부의 개입 자체가 아니라 개입의 방식과 내용이 정부간 관계의 특성을 규정하는데 보다 적절하다는 것이다(Stoker, 1998; Rhodes, 1999). 이러한 비판과 제언을 수용하여 이 연구는 중앙-지방정부간 관계의 방식과 내용을 확인하는 데 있어서 거버넌스의 양식으로서 계층제와 네트워크에 관한 논의를 적용하였다. 일반적으로 최광의의 시각에서 거버넌스의 유형분류는 계층제, 시장, 네트워크로 구분되지만, 시장을 제외한 이유는 이 연구의 대상이 중앙정부와 지방정부간 관계이기 때문이다. Rhodes(1997: 46-60)에 의하면 시장은 조직내부의(intra-organizational) 관리방식에 가깝다. 거버넌스가 조직간 관계에 초점을 두는 데 비해서 NPM은 그 시각이 조직내부(intra-organizational)에 초점을 두고 있다는 것이다. 또 다른 이유 중의 하나는 거버넌스가 공공부문의 자원을 유지하고 정부의 행위역량을 지속하기 위한 전략을 개발하는 것에 관한 것인데 비해서, NPM은 공공부문의 전환 그 자체에 관한 것이라는 점이다 즉 이 연구의 대상인 중앙정부와 지방정부 모두 공공부문이라는 점에서 공공부문의 영역축소를 추구하는 시장 거버넌스를 배제하는 것이 보다 적절하다고 판단하였다.

II. 이론적 논의

1. 정부간 관계의 특성과 거버넌스 양식

거버넌스의 양식으로서 계층제와 네트워크는 정부간 관계에 관한 이론적 논의에서 제시되어 온 다양한 모형들과 기본적인 가정과 시각에서의 유사점을 중심으로 양립 가능한 모형들로 대비시킬 수 있다. 계층제는 미국의 연방주의적 접근 및 영국의 웨스트민스터 모형과 양립가능하며, 네트워크는 미국의 정부간 관계론 및 정부간 관리론, 영국의 권력의존모형 및 분화정체모형과 접근방식과 기본 가정 등에 있어서 유사한 입장을 견지한다.¹⁾ 구체적으로 Wright(1988)의 정부간 관계에 관한 세 가지 모형을 대상으로 살펴보면, 종속적인 내포 권한형은 계층제와 상호 의존적인 중복 권한형은 네트워크와 유사한 입장에 있다. 영국의 정부간 관계에 대한 설명 모형 중에서는 대리인 모형이 계층제의 전형인데 비해 권력의존모형은 네트워크와 양립 가능한 모형이

1) 권력분산 형태에 있어서 정부적 국정운영 양식은 국가-사회간 관계의 맥락에서는 조합주의와 중앙-지방정부간 관계의 맥락에서는 대리인 이론과 유사점을 지니고 있는 데 비해, 거버넌스적 국정운영 양식은 네트워크 모형 및 권력의존모형과 유사점을 지니고 있다(유재원·소순창, 2005).

다.(Rhodes, 1999)

미국의 정부간 관계에 관한 논의에서 연방주의적 접근이 권력의 궁극적인 보유자를 연방정부로 상정할 때, 그리고 미 헌법의 최고법 조항 등에 따라 정부 수준간 계층적 권한 관계를 함축할 때 이는 계층제 거버넌스의 시각을 취하고 있다. Wright(1988)가 분류한 정부간 관계의 하위 모형 중에서 대등 권한형이 지방정부를 주정부의 창조물로 간주할 때, 내포 권한형이 연방정부와 주정부, 그리고 지방정부간의 관계를 계층제적인 상하관계로 바라보고 정부 수준간 권한 확장을 위한 기본적인 전략으로 영합게임(zero-sum game)을 제시할 때, 이러한 입장은 기본적으로 계층제 거버넌스의 내용과 일맥상통한다. 미국 정치시스템의 특성을 규명하기 위한 렌즈로서 정부간 관계론이 기존의 연방주의에 대한 대안으로 제시될 때 정부간 관계론은 연방과 주, 그리고 지방정부간의 계층제적인 지위 구분을 논의의 전제로 상정하기 않았으며, 중복 권한형의 정부간 관계 하위 모형은 실질적인 정부 운영을 연방과 주, 그리고 지방정부가 중복적으로 수행하고 있으며 정부간 권한 관계를 정부간 협상을 통한 비영합게임으로 제시함으로써 네트워크 거버넌스의 입장을 취하고 있다. 정부간 관리가 정부간 권한 관계를 압도적으로 비계층제적인 것으로 상정하고, 논쟁과 신뢰 등을 핵심적인 문제해결 수단으로 제시하며, 결과 혹은 성과의 달성을 핵심적인 목표로 제시할 때 이는 기본적으로 네트워크 거버넌스의 입장에서 있는 것으로 판단할 수 있다.

네트워크 거버넌스 시각의 핵심적인 메시지는 정부 시스템에 관한 법적·공식적인 이해에 도전한다는 것이다(Pierre & Stoker, 2000). 영국에서는 웨스트민스터 모형이 정치시스템에 대한 법적·제도적 접근을 대표한다(Rhodes, 1997; Richards & Smith, 2002). 권력 중심의 단일성을 함축하고 있는 웨스트민스터 모형에 비해 네트워크 시각은 다수의 권력중심을 인정하며, 이는 중앙정부와 지방정부가 기본적으로 자원교환을 통한 권력 의존의 관계에 있다는 권력의존모형과 양립가능하다.(Pierre & Stoker, 2000) 정부간 관계론과 거버넌스 이론의 밀접한 연계를 보여주는 시도 중의 하나가 Rhodes(1997: 7-19)가 제시한 분화정체모형이다. 그는 영국의 정치시스템이 웨스트민스터 모형이 상정한 강력한 집행부를 특성으로 하는 단방체제 정부에서 제도적 분절을 특성으로 하는 분화정체모형의 네트워크를 통한 거버넌스로 이동하고 있음을 지적한다(Rhodes et al., 2003: 1-3). 전통적으로 영국의 정치시스템을 설명해 온 웨스트민스터 모형은 1970년대 이후 이루어진 공공부문 개혁으로 인한 정치시스템의 전환, 특히 공공부문 개혁의 의도하지 않은 결과를 설명하는데 실패했다는 것이다. 현재의 영국 정치시스템의 특성을 설명하는 보다 적절한 모형은 정부간 관계, 정책네트워크, 권력의존, 거버넌스, 국가 공동화, 그리고 중앙정부의 분절화를 의미하는 구역화된 집행부(segmented executive) 등을 통합한 분화정체모형이라는 것이다 (Rhodes, 1997: 7-19). 정부간 관계론과 거버넌스 이론의 연계에 관한 이상의 논의가 <표 1>에

정리되어 있다.

〈표 1〉 정부간 관계론과 거버넌스 이론의 연계

		거버넌스	
		계층제	네트워크
정부간 관계	미국	연방주의(Federalism)	정부간 관계(Intergovernmental Relations) 정부간 관리(Intergovernmental Management)
		연방-주-지방 내포 권한형(Inclusive Model) 대등 권한형(Coordinate Model)	중복 권한형(Overlapping Model)
	영국	웨스트민스터모형 (Westminster Model)	분화정체모형 (Differentiated Model)
		중앙-지방 대리인 모형 (Agent Model)	권력의존모형 (Power Dependence Model)

2. 정부간 관계 특성 인식의 영향요인 : 가설

정부간 관계에 영향을 미치는 요인에 관한 기존의 연구들은 주로 정책과 재정관계, 단체장의 특성 등을 논의하고 있으며, 이를 재정리하면, 크게 지방 관료제가 수행하는 조직 및 정책과 재정 및 사무관계, 그리고 자치단체의 특성으로 구분할 수 있다.

1) 가설 1: 조직 및 정책유형

조직 및 정책요인에서 조직유형과 관련하여 Wright(1988: 83-86)는 지방정부의 행정 관료를 막료조직을 구성하는 일반행정가와 계선조직을 구성하는 전문행정가로 구분한다. 전문행정가 집단은 동일한 정책영역에 종사하는 중앙정부 행위자들에 의한 지방행정의 개입과 관여를 정당하며 자신들의 선호와 일치하는 것으로 바라보는 경향이 있다(Beer, 1973, 1978; Wright, 1988; Rhodes, 1986, 1988, 1999). 동일한 정책영역에서 전문적인 업무를 수행하며, 동일한 교육적 배경과 가치를 공유하고, 공통적인 정책적 목표를 추구하기 때문에 전문행정가들은 지방정부의 정체성 혹은 이해를 초월하여 동일 정책영역의 중앙부처에 대한 충성도가 더 높은 경향이 있다는 것이다. 중앙과 지방의 전문가 집단이 구성하는 대등성에 기반한 대화와 토론, 협력과 지원을 특징으로 하는 수직적 기능연합은 협력적 정부간 관계를 구축하는 원동력이 된다. 대비적으로 일반행정가 집단은 지방정부의 운영과 관리에 대해 상대적으로 광범위한 시각을 보유하고 있으며, 영역적·부문적 이해보다는 지방정부의 전체적인 이해에 우선순위를 부여하는 경향을 갖는다(Beer, 1973, 1978; Wright, 1988). 그 결과 동일 영역내 상위정부 파트너와의 대등성에 기반한 대화와

토론, 협력과 지원을 특징으로 하는 수직적 기능연합을 보유하고 있는 전문행정가 집단에 비해서 상위정부와의 관계에 있어서 이러한 시스템을 보유하고 있지 못한 일반행정가 집단이 정부간 관계의 특성을 계층제로 인식하는 정도가 훨씬 더 높을 것이라는 가설을 도출할 수 있다.

정책적 특성과 관련하여 Rhodes(1999: 87-90)는 중앙-지방정부간 관계는 일련의 정책영역으로 구성되며, 각각의 정책영역들은 다양한 측면에서 상이한 특성을 보유하고 있기 때문에 정책영역별로 구별되어 다양하게 나타나는 정부간 관계의 특성을 이해하는 것이 중요하다는 점을 강조한다. 정책유형의 분류는 학자에 따라 다양하게 이루어지고 있으나, 이 연구는 크게 분배정책과 규제정책, 그리고 재분배정책으로 구분한다(Lowi, 1964, 1972, 1988; Wright, 1988).

먼저 분배정책은 민간의 경제활동을 지원하기 위해 정부가 특정 대상 집단에게 각종 서비스나 권리 등의 편익을 제공하는 정책유형이다(Lowi, 1964, 1972; Ripley & Franklin, 1986: 72-74). 분배정책에 있어서 편익은 개인 혹은 개별 지방자치단체에 집중되는데 비해서 비용은 광범위하게 분산되기 때문에 정책수행으로 인한 승자는 명확하게 제시되는 데 비해 패자는 명확하게 도출되지 않는다(Lowi, 1964, 1972; Beer, 1973; Wright, 1988). 승자와 패자가 명확히 구분되는 계층제 거버넌스와는 대비적인 특성이다. 분배정책은 지역의 경제성장에 기여하기 때문에 지방정부가 적극적으로 수행하려는 정책영역인데다 중앙정부도 국가적 차원의 목표달성을 위해 분배정책의 수행을 적극적으로 지원하기 때문에 정부간 관계는 네트워크 거버넌스와 일맥상통하는 타협과 협력, 그리고 상호 적응을 핵심적인 특성으로 하여 형성된다(Peterson, 1985, 1995). 그 결과 분배정책을 수행하는 집단은 다른 정책수행 집단에 비해 정부간 관계의 특성을 네트워크로 인식하는 정도가 보다 강할 것이라는 가설이 도출된다.

다음으로 개인이나 일부 집단의 재산권 행사나 행동의 자유를 억제함으로써 다수의 지역주민들을 보호하기 위한 규제정책(Lowi, 1964, 1972; Ripley & Franklin, 1986: 76-77)의 경우, 비용은 소수에 집중되고 편익은 광범위하게 분산되어 규제자와 피규제자의 관계는 갈등과 대립을 핵심적인 특징으로 하여 형성된다(Thompson & Scicchitano, 1986; Wassenberg, 1986; Beer, 1973). 일반적으로 피규제집단은 지역의 경제성장에 긍정적인 역할을 수행하며, 규제정책의 강화로 인한 이들의 이탈은 지방정부의 경제성장에 부정적인 영향을 미치기 때문에 기본적으로 지방정부는 반규제적인 성향을 가지게 된다(Rowland & Marz, 1982; 유재원 외, 1995). 규제정책은 상이한 수준의 정부들 간에 권한이 중첩되는데다 지방정부의 반규제적인 성향을 통제하기 위해 상위수준의 정부가 규제집행과 관련된 제약을 강제적으로 부과하기 때문에 정부간 관계는 협력과 지원보다는 중앙정부에 의한 강제와 의견관철이 보다 일반적이며, 대화와 설득보다는 법령과 규칙을 통한 공식적인 통제가 보다 보편적으로 이루어지는 계층제 거버넌스와 양립하는 특성을

보유한다. 그 결과 규제정책을 수행하는 집단은 다른 정책수행 집단에 비해 정부간 관계의 특성을 계층제로 인식하는 정도가 보다 강할 것이라는 가설이 도출된다.

마지막으로 저소득층에게 유리한 각종 사회적 급부를 제공함으로써 저소득 혹은 취약계층의 복리향상을 추구하는 재분배정책(Ripley & Franklin, 1986: 77-79; Lowi, 1972; Beer, 1973)은 지역의 경제성장에 부정적인 영향을 미치기 때문에 지역의 경제성장을 추구하는 지방정부들은 모두 재분배정책의 수행을 기피한다. 지방정부의 재분배정책 기피경향 때문에 정책목표를 달성하기 위해 중앙정부는 획일적이고 구체적인 기준을 정하여 지방정부로 하여금 준수케 하고 이에 대한 엄격한 평가가 보다 빈번하고 광범위하게 이루어지는 경향이 있다(Peterson, 1985). 재분배정책은 조세 등의 수단을 활용하여 부유한 계층으로부터 덜 부유한 계층으로 경제적 자원의 이전을 추구하기 때문에 이를 추진하려는 중앙정부와 이를 회피하려는 지방정부 간에는 영합 정치적 관계가 형성된다(Wright, 1988: 437; Yoo & Wright, 1994; Peterson, 1981; Beer, 1973). 그 결과 재분배정책을 수행하는 집단은 다른 정책수행 집단에 비해 정부간 관계의 특성을 계층제로 인식하는 정도가 보다 강할 것이라는 가설이 도출된다.

2) 가설 2: 재정 및 사무관계

정부간 관계 특성의 설명변수로서 조직의 핵심 가정은 지방정부의 부서들이 상이하다는 것이다. Weinberg(1977: 8-9)에 따르면, 주정부를 관리한다는 것(managing the state)의 의미를 이해하기 위해서는 관리하는 주체뿐만 아니라 관리되는 대상에 대해서도 고찰해야 된다. 관리대상으로서 주 및 지방정부의 소속기관 및 부서의 특성은 의제, 구조, 역사, 스타일, 전통, 규범, 그리고 외부로부터의 변화압력에 대한 대응 역량 등에 따라 상이하다는 것이다(Brudney & Herbert, 1987). 특히 Rhodes(1999: 81)에 따르면, 자원의 양과 배분상태에서의 차이가 통제의 엄격성과 정도에 영향을 미치며, 결과적으로 정부간 관계의 유형을 결정짓는 요소로 작용한다. 지방정부의 과 조직이 관리하는 자원으로서 교부세와 보조금을, 관리하는 대상으로서 위임사무를 제시할 수 있다.

먼저, 정부간 관계에 관한 논의에서 신념처럼 수용되고 있는 명제중의 하나는 '재정지원에는 통제가 따른다'는 것이다. 특정 정부수준에서 제공하는 서비스를 위해 재정을 지원하는 다른 수준의 정부가 해당 서비스의 질과 양, 그리고 관련된 인사와 업무절차까지도 통제한다는 것이다(Wirt, 1980, 1985; Wright, 1988; Reed, 1982, 1986; Fossett, 1983; Muramatsu, 1988, 2001). 재정지원과 통제간의 관계에 대한 논의의 근거로는 이전재원의 비중증가로 인한 의존성의 심화(Fossett, 1983), 재정지원의 증가로 인한 규제의 증가와 궁극적으로 지방 자율성의 잠식 및

상위정부의 통제강화(Yoo, 1992; Cho, 2004), 그리고 이전재원의 매칭펀드적 성격으로 인한 지방정부 정책적 우선순위의 왜곡을 통한 지방의 자율성 저해(Herbert et al., 1983; Brudney & Herbert, 1987) 등이 제시된다. 상위정부로부터의 이전재원이 지방정부의 자율성을 저해하고 통제를 강화한다는 논의는 다시 재원활용에 관한 구체적인 지침과 활용 절차에 대한 세부적인 규정으로 인해 일정한 제약을 보유하고 있는 범주적 보조금이든 상대적으로 유연한 지방교부세든 관계없이 지방정부의 자율성을 제약한다는 주장과 재원의 용도 규정여부라는 양자 간의 특성 차이로 인해 지방교부세에 비해 국고보조금의 지방정부 자율성 저해 정도가 훨씬 더 크다는 주장으로 대비된다. 그 결과 전체 예산에서 차지하는 이전재원의 비중이 클수록 정부간 관계의 특성을 계층제로 인식하는 정도가 강할 것이라는 가설과 지방교부세에 비해 국고보조금이 정부간 관계의 특성을 계층제로 인식하는 데 미치는 영향력이 상대적으로 더 클 것이라는 가설의 도출이 가능하다.

다음으로 기관위임사무는 지방정부의 수장을 중앙정부의 기관으로 보아 사무를 위임하고 집행시키는 제도로 지방의회에 관여가 배제된다. 기관위임사무의 정부간 관계에 대한 영향에 관한 일관적인 시각은 기관위임사무와 관련된 경비부담은 중앙정부가 하는 것이 원칙이고, 중앙정부는 기관위임사무에 대한 지도·감독의 책임과 권한을 보유하기 때문에 정부간 관계를 상하 주종의 불평등한 종속관계로 만들고 지방정부를 통제하는 대표적인 수단이라는 것이다(전상경, 2007; 윤재선, 2006; Muramatsu, 1988). 이와 대비적으로 지방정부 입장에서 기관위임사무의 긍정적 측면에 대한 주장도 제기된다. 기관위임사무를 통해 지방정부는 중앙을 서비스 전달의 지속적인 참여자로 포함시킬 수 있고, 수혜자 집단의 정치적 지지를 바탕으로 단체장은 중앙과의 교섭력을 제고하고 그 과정에서 신규 서비스 전달이나 서비스 전달의 합리화를 꾀할 수 있으며, 지방의회를 적법하게 배제함으로써 강력한 지방 리더로서의 정치적 목표를 달성하도록 하는 제도적 환경을 부여할 수 있다는 것이다(Ikuo, 2001; 윤재선, 2006). 그 결과 기관위임사무와 정부간 관계 특성 인식간의 관계에 관한 가설은 계층제와 네트워크 모두에 개방적인 형태로 제시될 수 있다.

3) 가설 3: 자치단체의 특성

조직의 행태는 조직을 둘러싼 환경과 환경으로부터 도출된 상황과 맥락에 의존적이라는 주장을 수용할 때(Lawrence & Lorsch, 1967; Pfeffer & Salancik, 1978), 지방 관료제의 일차적인 환경과 맥락으로 소속한 지방자치단체의 특성을 들 수 있다. 더불어 한국의 지방 관료제에서 단체장의 역할이 매우 중요함과 동시에 막강한 영향력을 행사한다는 기존 연구(유재원, 2002; 박종민 외, 2000)의 결과는 지방 관료제의 환경적·맥락적 요인으로서 단체장의 특성 또한 고려할 필

요성을 제기한다.

자치단체의 특성은 다시 정부간 수준을 의미하는 기초 및 광역과 한국 경제성장 과정의 특성을 반영하는 수도권 여부로 구분할 수 있다. 기초와 광역은 인구학적 속성과 수행하는 사무의 성격이 상이할 뿐만 아니라 조직의 운영과 구조에 있어서도 상이한 특성을 보유하고 있다(이창원, 2000; 김대원·박철민, 2003). Sharkansky(1968)에 따르면, 지역의 인구학적 속성과 수행하는 기능에 따라 지방정치의 유형이 상이하다. 지방정부의 수준에 따른 지방정치 유형의 상이함은 지방 관료제와 외부 행위자들 간의 영향력 관계에 있어서 상이한 결과를 가져오고(유재원, 2002), 결과적으로 지방 관료제의 핵심 행위자인 과장들의 상이한 정부간 관계 특성 인식으로 연결될 것이다. 특히 광역은 기초에 비해 중앙정부와의 관계에서 활용할 수 있는 자원의 양과 질이 상대적으로 우월하며, 이는 정부간 관계를 보다 협력적으로 인식하게 하거나 적어도 중앙정부로부터의 통제를 상대적으로 약하게 인식하는 데 기여할 것이다(Mumford et al., 2007; Jacobs & McGee, 2001). 그 결과 기초가 광역에 비해 정부간 관계의 특성을 계층제로 인식하는 정도가 보다 강할 것이라는 가설이 도출된다.

수도권 집중화 정책은 전후 한국 경제성장의 핵심 전략이었으며, 그 여파는 현재 수도권 규제를 둘러싼 완화와 심화의 논쟁으로 이어지고 있다(이재은, 2001, 김익식, 2008, 서민철, 2007). 수도권 규제완화 혹은 심화와 관련된 중앙정부의 정책적 입장은 수도권 자치단체와 비수도권 자치단체 간에 중앙정부에 대한 태도와 입장의 차이를 낳는다(유재원, 2002: 30-31). 한편으로 지방자치 실시 이후 지속적으로 제기되어 온 수도권 소재 자치단체들의 규제정책에 대한 반발과 저항의 경험이 정부간 관계의 특성을 계층제적인 것으로 인식하게 하는데 기여할 수 있다. 그 결과 수도권 소재 자치단체 소속 응답자 집단이 비수도권 소재 응답자 집단에 비해 정부간 관계의 특성을 계층제로 인식하는 정도가 더 강할 것이라는 가설이 도출될 수 있다.

지방 관료제와 중앙정부와의 관계에 영향을 미치는 단체장의 특성으로는 통상 출신배경과 정당관계, 그리고 정부간 역량 등이 제시된다. 단체장의 출신배경을 과거의 경력에 따라 행정 관료와 정치인, 그리고 민간부문 출신(기업인 및 전문가)으로 구분할 때(노우영·최성락, 2005; 임승빈·이재성, 2005), 행정 관료와 정치인은 주된 활동영역이 조직의 내부관리인지, 외부관리인지에 의해 구분되고 행정 관료와 민간부문 출신자는 업무의 성격과 수행 방식, 그리고 이슈를 접근하는 시각 등에 의해 구분된다(Abney & Lauth, 1986; Rainey et al., 2000; Graaf & Wal, 2008; Perry & Kramer, 1983). 조직의 효율적 운영을 위해 내부관리를 보다 중시하는 관료 집단에 비해, 외부 지지의 조직화를 통한 재선을 추구하는 정치인 출신 단체장의 외부관리 지향성은 정부간 관계에 있어서 중앙정부 행위자와의 타협과 협상을 통한 합의도출 및 협력관계 형성이라는

정치적 해결의 가능성을 강화하여 소속 지방 관료제로 하여금 중앙정부와의 관계를 협력적 관계로 인식하게 하는데 기여할 것이다. 규정과 절차의 준수를 통한 업무수행의 안정성과 적법성, 그리고 책임성 등의 가치를 추구하는 관료 출신에 비해서, 민간부문 출신은 결과와 성과에 대한 강조, 업무수행과정에서의 융통성과 재량 등의 가치를 강조하기 때문에 공공부문의 계층제적 질서를 현실보다 훨씬 더 강하게 인식할 것이다(Rainey et al., 1976, Rainey & Bozman, 2000; Graaf & Wal, 2008; Perry & Kraemer, 1983). 그 결과 관료출신 단체장에 비해 정치인 출신 단체장은 네트워크로, 민간출신 단체장은 계층제로 정부간 관계의 특성을 인식할 가능성이 더 높다는 가설이 도출된다.

한국의 지방자치 실시 자체가 정당정치의 산물이라는 점에서 단체장의 역할 수행에 정당이 일정한 영향력을 행사함으로써 중앙정부와의 관계 형성에 영향을 미치고 이것이 지방 관료제의 중앙정부와의 관계에 대한 인식에 영향을 미칠 수 있다. 정당소속의 단체장이 무소속에 비해 보다 광범위한 정당의 영향력을 받을 수밖에 없다는 가정(Herson & Bolland, 1990)에 입각해 있는 단체장의 당적 보유의 영향력에 대해 대비적인 논의의 전개가 가능하다. 하나는 정당이 단체장을 제약하고 구속하는 기능을 수행한다는 것이고 다른 하나는 오히려 단체장의 정치적·정책적 목표 달성에 긍정적인 기능을 수행한다는 것이다(이승중, 1998; 유재원, 2001). 정부간 관계에 영향을 미치는 정당의 특성과 관련한 논의는 주로 지방정부의 자율성에 대한 폭넓은 옹호와 지방에 대한 중앙 혹은 상위정부의 적극적 개입에 대한 옹호로 대비되는 정당의 정책적 입장의 차이에 기반한다(Yoo, 1992; Cho, 2004; 김순은, 2005). 서구와 달리 한국의 정당은 주로 지역적 기반을 중심으로 형성되어 이념과 정책에 대한 차이가 명확하지 않기 때문에, 이 연구는 추가적으로 소속 정당이 여당인지 야당인지의 구분에 따른 정부간 관계 특성 인식의 차이를 제시한다(유재원, 1994). 여당 소속의 단체장은 야당 소속의 단체장에 비해 중앙정부의 핵심적인 지방정책에 대해 동일 혹은 유사한 입장을 견지할 가능성과 단체장이 추구하는 정책의 상대적 수월성이 높기 때문에 중앙정부와 상대적으로 보다 협력적이고 협조적인 관계를 구축할 수 있다는 것이다. 그 결과 단체장의 정당 소속여부에 따라 지방 관료제의 정부간 관계 특성 인식이 상이할 것이라는 가설과 야당에 비해 여당 소속 단체장의 지방관료제가 정부간 관계의 특성을 네트워크로 인식하는 정도가 보다 강할 것이라는 가설이 가능하다.

마지막으로 중앙정부와의 관계에서 예산을 획득하고 지역의 이익을 관철시키는 단체장의 역할은 지방 관료제의 업무 수행과정에서 표출될 수 있는 중앙정부와의 갈등과 대립을 단체장이 상당부분 축소시키고 중앙정부로부터의 통제를 완화하는 데 기여할 수 있다. 그 결과 단체장의 정부간 역할은 정부간 관계 특성의 계층제적 인식에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 가설이 도출된다.

Ⅲ. 변수 및 분석결과

1. 변수

이 연구의 가설검증을 위한 종속변수인 정부간 관계의 특성으로서 계층제와 네트워크를 측정하기 위해 지방정부의 과장들이 소관 업무와 관련 사업 등 정책을 수행하는 과정에서 획득한 중앙정부와의 관계에 대한 인식과 태도를 확인하는 설문 문항을 개발하였다. 설문 문항은 권력 및 자원의 소재, 권력의 특성, 정치의 특성, 정책수행 방식, 정책수행 수단, 통제방식, 그리고 재량 등의 항목에 대해 계층제와 네트워크 거버넌스를 대변하는 서술문을 각각 제시하고, 동의 정도를 5점 척도로 구성하였다. 분석 모형은 세 가지로 모형 I에서의 종속변수는 계층제 문항에 대한 응답의 평균값을, 모형 II에서의 종속변수는 네트워크 거버넌스 문항에 대한 응답의 평균값을, 그리고 모형 III에서의 종속변수는 양자 간의 관계로서 네트워크 인식에 해당하는 문항에 대한 응답을 역코딩(reverse coding)하여 계층제 인식에 해당하는 문항에 대한 응답과 합산한 값을 활용하였다.

정부간 관계의 특성에 영향을 미치는 독립변수는 지표 및 척도와 함께 <표 2>에 제시하였다. 조직 및 정책요인으로 채택한 변수는 응답자의 소관 과를 대상으로 먼저 막료조직과 계선조직을 구분한 후,²⁾ 계선조직의 업무특성을 기준으로 Lowi(1964, 1972)의 유형분류에 따라 분배정책과 규제정책, 재분배정책을 더미변수로 설정하고 이들 혼재정책을 준거집단으로 하였다. 재정 및 사무요인은 소관 과의 예산과 사무를 대상으로 일년 예산에서 지방교부세와 국고보조금 각각이 차지하는 비중과 전체사무에서 기관위임사무가 차지하는 비중을 통해 측정하였다.

<표 2> 독립변수의 측정 및 출처

변수	요인	하위 변수	지표	척도
종속	모형1	계층제	7개 문항	문항 전체의 평균
	모형2	네트워크	7개 문항	문항 전체의 평균
	모형3	거버넌스 지수	14개 문항	(계층제 문항+네트워크문항 역코딩) 전체의 평균
독립	조직 및 정책	조직유형	막료, 계선	막료(막료조직=1, 여타 정책=0의 가변수)
		정책유형	분배, 규제, 재분배, 혼재	분배(분배정책=1, 여타 정책=0의 가변수) 규제(규제정책=1, 여타 정책=0의 가변수) 재분배(재분배정책=1, 여타정책=0의 가변수) 혼재(정책혼재=1, 여타 정책=0의 가변수)
	재정 및 사무		지방교부세 비중 국고보조금 비중	(지방교부세/과의 일년 예산)×100 (국고보조금/과의 일년 예산)×100

2) 기존 연구의 분류(유재원, 2002: 31)와 공무원과의 인터뷰를 통해 기획예산, 총무, 전산 및 정보통신, 공보 및 홍보, 재무관리 등의 업무를 수행하는 부서를 막료조직에 해당하는 조직유형으로 분류하였다

		기관위임사무 비중	(기관위임사무/과의 전체 사무)×100
자치단체	유형	광역 vs. 기초	더미변수(1=시·군·구, 0=특별·광역시, 도)
		수도권 vs. 비수도권	더미변수(1=수도권, 0=비수도권)
	단체장	출신배경	행정관료 더미변수(1=행정관료, 0=기타): 준거집단 정치인 더미변수(1=정치인, 0=기타) 민간출신 더미변수(1=민간부문 출신, 0=기타)
		당적보유	무소속 더미변수(1=당적보유, 0=무소속)
		소속정당	여당 더미변수(1=열린 우리당, 0=기타)
		정부간 역량	예산획득능력+지역이익관철능력
개인적 특성	공직근무기간	공직근무기간	(조사년도-입직년도)+1
	전공영역	전공영역	행정학 전공 더미변수(1=행정학, 0=기타)
조직규모	소속 과 규모	인적·물적 자원의 규모	(소속 직원수 표준화)×(일년 예산 표준화)
업무수행관계	중앙의 중요도	상대적인 중요성 인식	100%-광역자치단체의 중요성 비중

자치단체 요인은 단체장의 특성과 자치단체의 유형의 하위변수를 포함하였으며, 자치단체의 유형은 기초자치단체와 광역자치단체 및 서울·경기·인천의 수도권과 나머지 비수도권으로 구분하였고, 단체장의 특성은 출신배경과 당적보유여부, 소속정당, 정부간 역량을 지표로 하였다. 출신배경은 과거 경력 중에서 가장 장기간 수행한 경력사항을 대상으로 하여 행정관료를 준거집단으로 정치인 출신과 민간 출신을 더미변수로 측정하였고, 당적보유 여부는 무소속을 준거집단으로 당적보유자를 더미변수로 하였으며, 소속정당은 여당을 더미변수로 하고, 야당 및 기타를 준거집단으로 하였다. 단체장의 정부간 역량은 예산획득능력과 지역이익관철능력에 대한 응답의 합산값으로 측정하였다. 이외에도 통제변수로서 공직근무기간과 전공영역의 개인적 특성, 소관 과의 직원 수와 예산 규모의 표준화를 통한 조직규모, 그리고 업무수행 과정에서 광역자치단체 대비 중앙정부의 상대적 중요도를 변수로 포함하였다. 종속변수와 독립변수를 위한 자료는 일차적으로 설문조사를 통해 수집했으며, 정책 및 조직유형 관련 변수는 추가적인 설문조사를 통해, 그리고 지방자치단체 특성 중 일부 항목은 지방자치단체의 홈페이지와 행정자치부가 발행한 「지방자치단체 기본현황」을 통해 수집하였다.³⁾

3) 설문조사는 본 조사를 실시하기 전에(2007년 12월) 서울시 종로구와 강북구의 과장들을 대상으로 예비 설문조사를 실시하여 설문내용을 수정하는 과정을 거쳤다. 본 조사는 제주도를 제외한 전국 지방자치단체의 모든 과의 과장을 대상으로 2008년 2월부터 3월까지 총 2개월 걸쳐 이루어졌으며, 우편조사를 통해 총 4,402부를 배포하여 유효 설문지 1,551부를 회수하였다(회수율=35.2%). 정책유형의 분류를 위한 추가적인 설문조사는 2008년 12월부터 2009년 1월에 걸쳐 앞선 설문조사에 응한 지방정부 과장을 대상으로 소속 자치단체의 유형과 과별 분포를 고려하여 선발한 350명에 대한 전화설문을 통해 이루어졌으며, 178명이 조사에 응하여 50.85%의 응답률을 보고하였다.

2. 분석결과

중앙-지방정부간 관계의 특성에 관한 세 가지 측정항목의 평균값을 살펴보면, 계층제 거버넌스 인식의 평균값은 3.58(표준편차=.440), 네트워크 거버넌스 인식의 평균값은 2.61(표준편차=.440), 그리고 거버넌스 지수의 평균값은 6.97(표준편차=.762)로 나타났다.

〈표 3〉 중앙-지방정부간 관계 특성인식에 관한 다중회귀분석 결과

독립변수		종속변수			모형 I : 계층제			모형 II : 네트워크			모형 III : 거버넌스지수			
		b	s.e	beta	b	s.e	beta	b	s.e	beta				
상수		23.677***	1.127		17.677***	1.154		47.923***	1.961					
조직·정책	막료	0.653**	0.303	0.080	-0.851***	0.310	-0.101	1.526***	0.526	0.107				
	계선	분배	0.124	0.274	0.016	-0.213	0.279	-0.028	0.300	0.475	0.023			
		규제	0.769**	0.311	0.087	-0.844***	0.321	-0.092	1.594***	0.545	0.102			
		재분배	0.022	0.352	0.002	-0.695*	0.358	-0.075	0.755	0.609	0.048			
재정·사무	지방교부세	0.005	0.005	0.037	0.002	0.005	0.015	0.002	0.008	0.010				
	국고보조금	-0.003	0.005	-0.023	0.003	0.005	0.022	-0.006	0.009	-0.026				
	위임사무	0.005	0.004	0.045	0.004	0.004	0.038	0.001	0.007	0.006				
자치단체	기관	기초	1.985***	0.490	0.135	-0.977*	0.499	-0.065	2.940***	0.846	0.115			
		수도권	0.498	0.231	0.075	-0.741***	0.236	-0.108	1.271***	0.402	0.109			
	단체장	출신	정치	-0.277	0.234	-0.041	0.478**	0.239	0.068	-0.766*	0.406	-0.065		
			민간	0.117	0.251	0.016	-0.078	0.256	-0.010	0.248	0.435	0.019		
		정당	여당	-0.683*	0.356	-0.063	0.700*	0.364	0.063	-1.373**	0.616	-0.073		
			소속	-0.440	0.301	-0.048	-0.589*	0.307	-0.062	0.144	0.522	0.009		
			정부간 역량	-0.175***	0.063	-0.092	0.250***	0.064	0.127	-0.440***	0.108	-0.132		
통제	공직근무기간	0.008	0.025	0.011	0.032	0.025	0.041	-0.017	0.043	-0.013				
	전공(행정학)	-0.101	0.206	-0.016	-0.338	0.210	-0.052	0.263	0.358	0.024				
	규모	0.018	0.210	0.003	0.301	0.222	0.043	-0.263	0.376	-0.022				
	중앙업무중요도	0.015***	0.005	0.108	0.012**	0.005	-0.083	0.026***	0.008	0.109				
모형의 설명력		R2=.073			R2=.087			R2=.094						
모형의 적합도		F=4.038 (p=.000)			F=4.871 (p=.000)			F=5.250 (p=.000)						

주: * p<.10, ** p<.05, *** p<.01

일차적으로 한국 중앙-지방정부간 관계의 핵심적인 특성 인식이 계층제 거버넌스에 해당한다는 전제하에 이하에서는 정부간 관계의 특성을 설명하는 다양한 독립변수들과 각각의 종속변수간의 영향 관계를 규명하고자 한다. 계층제와 네트워크, 그리고 거버넌스 지수의 세 가지 종속변

수에 대한 독립변수의 영향력을 규명한 회귀분석 결과가 <표 4>에 제시되어 있다.⁴⁾

1) 가설 1의 검증

조직유형으로서 막료조직은 거버넌스 지수에 대해 통계적으로 유의미한 긍정적 영향력을 보고하고 있으며($p < .01$), 이는 계층제 인식에 대한 통계적으로 유의미한 긍정적 영향력($p < .05$)과 네트워크 인식에 대한 통계적으로 유의미한 부정적 영향력($p < .01$)으로 일관되게 나타나고 있다. 분석 결과는 막료조직이 계선조직에 비해 정부간 관계의 특성을 계층제로 인식하는 정도가 더 강할 것이라는 이 연구의 가설이 지지되었음을 의미한다.

정책유형에 관한 분석결과를 살펴보면, 첫째, 분배정책은 거버넌스 지수와 계층제, 그리고 네트워크 모두에 대해 통계적으로 유의미한 영향력을 보고하고 있지 않다. 분배정책을 수행하는 집단이 다른 집단에 비해 정부간 관계의 특성을 네트워크로 인식하는 정도가 보다 강할 것이라는 이 연구의 가설은 기각되었다. 분배정책이 정부간 관계 특성 인식에 뚜렷한 영향력 행사를 보이지 않는 이유는 정책유형 변수의 준거집단이 혼재정책이기 때문인 것으로 보인다. 혼재정책을 수행하는 것으로 분류한 대다수의 과 조직이 수행하는 정책에 분배정책적인 요소가 상대적으로 강하기 때문에 두 집단 간의 차이가 부각되지 않은 것으로 판단된다.⁵⁾ 둘째, 규제정책은 거버넌스 지수에 대해 통계적으로 유의미한 긍정적 영향력을 보고하고 있으며($p < .01$), 이는 계층제 인식에 대한 통계적으로 유의미한 긍정적 영향력($p < .05$)과 네트워크 인식에 대한 통계적으로 유의미한 부정적 영향력($p < .01$)으로 일관되게 나타나고 있다. 분석 결과는 규제정책을 수행하는 집단이 다른 집단에 비해 정부간 관계의 특성을 계층제로 인식하는 정도가 상대적으로 더 강할 것이라는 이 연구의 가설은 지지되었음을 의미한다. 셋째, 재분배정책은 거버넌스 지수와 계층제 인식에 대해서는 통계적으로 유의미한 영향력을 보고하지 않지만, 네트워크 인식에 대해서는 연구의 가설과 일관되게 통계적으로 유의미한 부정적인 영향력을 보고하고 있다($p < .10$). 결과적으로 재분배 정책의 정부간 관계 특성 인식에 대한 영향력과 관련된 이 연구의 가설은 다소 제한적으로 지지되고 있다. Peterson(1981)에 따르면, 지역경제 활성화를 저해하는 재분배정책과 규제정책에 대한 지방정부의 회피성향으로 인해 중앙정부는 보다 강력한 개입과 엄격한 규정을 도입하게 되

4) 세 가지 종속변수 모두에 있어서 모형 적합도는 유의수준 $p = .001$ 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 보고되었으나, 설명력(R^2)은 그다지 높게 나타나지 않았다. 그러나 이 연구의 핵심적인 목적이 종속변수 값의 정확한 예측보다는 독립변수와 종속변수간의 관계 규명에 있다는 점에서 상대적으로 낮은 설명력이 큰 문제는 되지 않는 것으로 판단된다. 더불어 모든 모형에서 다중공선성을 나타내는 독립변수들의 VIF(variance inflation factor) 수치는 모두 최소 1.024, 최대 1.685 범위 내에 있는 것으로 나타났다.

5) 정책 및 조직유형 분류를 위해 지방정부의 과장들과 전화 및 면대면 인터뷰를 수행하는 과정에서 혼재정책으로 분류한 다수 과조직의 과장들이 분배정책과 다른 정책과의 혼재를 제기하였다.

고 그 결과 규제정책과 재분배정책을 수행하는 관료들은 중앙정부와의 관계를 계층제로 인식하게 될 가능성이 높다. 이 연구의 분석결과, 규제정책에 대해서는 동일한 결론을 제시하고 있지만, 재분배 정책에 대해서는 다소 제한적인 결과를 보여주고 있다. 규제정책과 달리 재분배정책을 수행하는 집단이 계층제 인식에 대해 통계적으로 유의미한 영향력을 보고하지 않고, 네트워크 인식에 대해 다소 미약하지만 통계적으로 유의미한 영향력을 보고한 이유는 한국의 경우 재분배정책이 지방정부의 경제성장을 저해하는 정책으로서의 특성보다는 단체장의 정치적 지지를 획득하는 수단으로서의 정치적 특성이 상대적으로 강하기 때문인 것으로 보인다(Chubb, 1985; Wong, 1988; 유재원, 1999). 지방정부가 재분배 정책을 회피하려는 강도가 규제정책보다는 상대적으로 낮다는 것이다.

2) 가설 2의 검증

먼저 정부간 재정관계의 측면에서 지방교부세와 국고보조금의 정부간 관계 특성 인식에 대한 영향력 분석결과를 살펴보면, 양자 모두 거버넌스 지수와 계층제 인식, 그리고 네트워크 인식에 대해 통계적으로 유의미한 영향력 행사를 보고하지 않고 있다. 결과적으로 이전재원이 정부간 관계의 특성의 계층제적 인식에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 가설과 지방교부세에 비해 국고보조금이 그 정도가 더 클 것이라는 가설 모두 기각되었다.

지방교부세든 국고보조금이든 중앙정부로부터 제공되는 이전재원이 정부간 관계 특성 인식에 일정한 패턴의 영향력을 행사하지 않는다는 이 연구의 분석결과는 중앙정부가 재정지원을 지방정부 통제의 수단으로 활용한다는 주류적 논의의 경험적 증거가 빈약하며, 결과적으로 재정지원과 통제와의 관계가 견고하지 못하다는 일각의 주장을 지지하는 것이다(Wirt, 1980; Reed, 1986; Muramatsu, 1988; Jones, 1980). 이전재원의 배분을 결정하는 주체는 중앙정부지만, 이를 실제로 집행하는 당사자는 지방정부이며, 중앙정부가 현실적으로 모든 개별 지방정부의 집행을 세심하게 감독할 수 있는 인적 역량을 보유할 수 없기 때문에 집행과정에서 지방정부의 이해가 충분히 반영될 수 있다는 것이다(Reed, 1986; Jones, 1980). 또한 이전재원이 지방정부 통제수단으로서의 성격을 보유하고 있음에도 불구하고 지방정부는 수많은 보조금 사업 중에서 자기의 목적에 부합하는 것을 선택(shopping)할 수 있기 때문에 지방의 자율성을 발휘할 수 있다는 것이다.

다음으로 기관위임사무 역시 거버넌스 지수와 계층제 및 네트워크 인식 모두에 있어서 통계적으로 유의미한 영향력 행사를 보고하지 않아 이 연구의 가설은 기각되었다. 이러한 결과는 (1) 지방 관료제의 행위자들이 실제 업무를 수행하는 과정에서 기관위임사무를 자치사무와 차별적으로 처리하지 않으며, 위임사무와 고유사무 간에 통제 및 감독, 재정지원상의 차이가 없기 때문에 양

자를 구분할 실익이 없는 것으로 인식하고 있기 때문인 것으로 보인다(서성아, 2008).

3) 가설 3의 검증

먼저 기초와 광역이라는 지방정부의 계층 혹은 수준에 따른 정부간 관계 특성 인식에 대한 영향력 분석결과, 광역자치단체에 비해 기초자치단체에 소속한 응답자 집단이 정부간 관계의 특성을 계층제로 인식하는 정도가 강할 것이라는 이 연구의 가설은 지지되었다. 거버넌스 지수에 대해서는 통계적으로 유의미한 긍정적 영향력을($p < .01$), 네트워크에 대해서는 통계적으로 유의미한 부정적 영향력을($p < .10$), 그리고 계층제에 대해서는 통계적으로 유의미한 긍정적 영향력($p < .01$)을 보고하고 있다. 다음으로 수도권과 비수도권이라는 자치단체의 지역적 특성에 따른 정부간 관계 특성 인식에 대한 영향력 분석결과 비수도권에 비해 수도권 소재 자치단체에 소속한 응답자 집단이 정부간 관계의 특성을 계층제로 인식하는 정도가 상대적으로 더 강할 것으로 보고되어 이 연구의 가설은 다소 제한적이지만 지지되었다. 계층제에 대해서는 통계적으로 유의미한 영향력 행사를 보고하지 않았지만, 거버넌스 지수에 대해서는 통계적으로 유의미한 긍정적인 영향력을($p < .01$), 네트워크에 대해서는 통계적으로 유의미한 부정적인 영향력을($p < .01$) 보고하고 있다.

다음으로 단체장의 특성에서 첫째, 단체장의 출신배경에 따른 정부간 관계 특성 인식의 차이에 대한 분석결과를 살펴보면, 단체장의 출신배경이 정치인인 집단이 관료 출신인 집단에 비해 정부간 관계의 특성을 네트워크로 인식하는 정도가 상대적으로 더 강할 것이라는 이 연구의 가설은 네트워크 인식에 대한 통계적으로 유의미한 긍정적인 영향력($p < .01$)과 거버넌스 지수에 대한 통계적으로 유의미한 부정적인 영향력($p < .01$)을 통해 지지되었다. 대비적으로 출신배경이 민간부문인 집단은 정부간 관계 특성 인식에 뚜렷한 영향력을 행사하지 않아 단체장이 민간부문 출신인 응답자 집단이 정부간 관계의 특성을 계층제로 인식하는 정도가 더 강할 것이라는 가설은 기각되었다. 상위정부와의 관계에 있어서는 민간부문 출신 단체장의 영향력이 관료로 대표되는 공공부문 출신 단체장의 영향력과 별다른 차이를 보이지 않는다는 것을 의미한다. 둘째, 단체장이 소속한 정당이 여당인 집단이 야당인 집단에 비해 정부간 관계의 특성을 네트워크로 인식하는 정도가 보다 강할 것이라는 가설을 거버넌스 지수($p < .05$)와 계층제 인식($p < .10$)에 대한 통계적으로 유의미한 부정적인 영향력과 네트워크 인식에 대한 긍정적인 영향력($p < .10$)을 통해 지지되었다. 다음으로 단체장의 정당소속 여부에 대한 이 연구의 개방적 가설은 분석결과 제한적이지만 단체장이 정당에 소속되어 있는 지방 관료제가 무소속인 지방 관료제에 비해 정부간 관계의 특성을 비네트워크적인 것으로 인식하는데 기여하는 것으로 나타났다($p < .10$). 네트워크 거버넌스 인식에 대해서만 통계적으로 유의미한 부정적인 영향력 행사를 보고했기 때문이다. 이 결과는 협력적인

정부간 관계의 형성에 있어서 정당이 최소한 긍정적인 역할을 수행하지는 않고 있음을 의미한다.

마지막으로 정부간 관계의 특성 인식에 있어서 단체장이 발휘하는 정부간 역량의 영향력에 대한 분석결과, 거버넌스 지수와 계층제 거버넌스 인식에 대해서는 통계적으로 유의미한 부정적인 영향력을($p < .01$), 네트워크 거버넌스 인식에 대해서는 통계적으로 유의미한 긍정적인 영향력 행사를 보고하여($p < .01$) 단체장의 정부간 역량이 높을수록 지방 관료제가 정부간 관계의 특성을 네트워크로 인식하는 정도가 강할 것이라는 이 연구의 가설은 지지되었다.

4 통제변수

<표 4>에 제시된 회귀분석 모형에는 앞서 제시한 독립변수 이외에 정부간 관계 영향요인에 관한 기존 연구에서 채택한 주요 변수들을 통제변수로 포함하였다. 이 중에서 응답자의 공직근무기간과 교육적 배경으로서 행정학 전공자 집단, 그리고 소관 부서의 인적·물적 규모는 모든 종속변수에 대해 통계적으로 유의미한 영향력 행사를 보고하지 않았다. 다만, 기초자치단체 응답자를 대상으로 소관 부서가 업무를 수행하는 과정에서 광역자치단체에 대비하여 차지하는 중앙정부의 상대적인 중요성의 비중을 의미하는 중앙정부 업무 중요도 변수만이 거버넌스 지수와 계층제 인식에 대한 통계적으로 유의미한 긍정적 영향력($p < .01$)과 네트워크 인식에 대한 통계적으로 유의미한 부정적 영향력($p < .01$)을 보고하였다. 기초의 시각에서 광역에 비해 중앙의 업무 영향력 증대가 정부간 관계에 대한 계층제 거버넌스 인식을 강화하는 기제로 작동하고 있다는 점에서 정부간 관계의 핵심적인 특성으로서 계층제 거버넌스 결과의 견고성을 담보하며, 중앙과의 관계에 비해 광역과의 관계를 상대적으로 네트워크로 인식할 가능성이 높다는 가설을 제시한다.

IV. 결론

이 연구는 지방정부 과장을 대상으로 한 중양-지방정부간 관계의 거버넌스적 특성 인식에 영향을 미치는 변인을 탐색하고 구체적인 변이를 설명하였다. 결과를 요약하면, 첫째 정부간 관계 특성의 계층제적 인식에 영향을 미치는 명확한 변수로는 조직유형으로서 마크로조직과 정책유형으로서 규제정책, 자치단체 유형으로서 기초가 있으며, 재분배정책과 수도권 소재 자치단체의 정부간 관계 특성에 대한 계층제적 인식에 다소 제한적인 영향력을 행사하는 것으로 나타났다. 둘째, 정치인 출신 단체장과 여당 소속 단체장, 그리고 단체장의 정부간 역량은 주로 정부간 관계의 특성을 네트워크로 인식하는 데 유의미한 영향력을 행사하는 변수로 제시되었다.

정부간 관계 특성 인식의 변이에 관한 이 연구의 발견이 제공하는 정부간 관계에 관한 이론

적·실천적 함의는 다음과 같다.

첫째, 지방 관료제에 있어서 단체장의 영향력에 관해 한국의 지방정치를 대상으로 한 기존의 논의가 도출한 ‘단체장 독주체제’의 결론(유재원, 2002; 박종민 외, 2000)이 중앙-지방정부간 관계의 영역에서도 일정 부분 확인되었다. 단체장의 출신배경, 정당관계, 역량 등의 변수가 지닌 정부간 관계 특성 인식에 대한 유의미한 영향력은 지방 관료제와 중앙정부와의 관계에서 단체장이 지방 관료제가 부담하는 중앙으로부터의 하중과 압력의 상당 부분을 해소할 수 있다는 것을 보여준다.

둘째, Muramatsu(1988: 12-13)는 중앙정부와 지방정부간의 핵심적인 통로로서 영국은 정당 조직을 통한 정치루트가, 프랑스는 지사(prefect) 중심의 행정루트가 중심적인 역할을 수행하는데 비해서 일본은 정치루트와 행정루트가 대등하게 혼재되어 있다는 주장을 제기한다. 단체장의 정당적 특성과 소관부서의 이전재원, 그리고 기관위임사무가 정부간 관계 특성 인식에 미치는 영향에 관한 이 연구의 분석결과는 한국의 경우, 정당이 중앙-지방정부간 관계의 통로로서 일정한 역할을 수행하고 있다는 가설적 논의를 가능하게 한다. 특히 그 동안 정부간 관계의 핵심적인 특성으로 제시되어 왔던 재정적 통로로서의 이전재원과 행정적 통로로서의 기관위임사무가 정부간 관계 특성 인식에 뚜렷한 영향력을 행사하지 못하고 있다는 점에 대한 체계적인 실증적 검토가 필요하다는 점도 제기되었다.

셋째, 정부간 관계 특성 인식의 변이를 설명하는 과정에서 이 연구는 통제변수인 교육적 배경과 조직 및 정책유형 변수의 영향력을 통해 마일즈 법칙을 간접적으로나마 검증할 수 있는 기회를 제공한다. 응답자의 교육적 배경은 과거의 경험으로서 마일즈 법칙을 변형·제약하는데 비해서 응답자가 현재 소속한 조직유형 변수는 마일즈 법칙과 양립하는 것이다(Yoo, 1992; 유재원, 1993). 두 변수의 정부간 관계 특성 인식에 대한 영향력 비교 결과, 교육적 배경 변수의 유의미하지 않은 영향력과 조직 및 정책요인에서 일부 변수의 유의미한 영향력은 한국의 중앙-지방정부간 관계의 맥락에서 마일즈 법칙이 일정부분 작동하고 있음을 추론할 수 있게 한다.

이 연구의 발견과 함의를 바탕으로 향후 한국 중앙-지방정부간 관계의 거버넌스적 특성을 규명하고, 이에 대한 영향력의 변이를 보다 체계적으로 탐색·설명하기 위해서는 정부간 관계의 특성으로서 계층제와 네트워크를 보다 명확히 구분할 수 있는 적절한 문항과 측정방법의 개발, 정책유형 분류를 포함한 독립변수에 대한 측정의 정교화 및 새로운 독립변수의 발굴, 그리고 중앙-지방정부간 관계를 연결하는 다양한 통로에 대한 풍부한 검토와 검증이 필요할 것으로 판단된다.

참 고 문 헌

- 김천영(2001). 정부간 관계의 접근논리와 모형 탐색. 『한국지방자치학회보』, 13(3): 97-120.
- 김천영(2002). 정부간 관계 연구의 쟁점 및 과제: 행정학의 통합적 방법론 정립을 위한 시론. 한국행정학회 하계학술대회 발표 논문.
- 박종민 외(2000). 『한국의 지방정치와 도시권력구조』, 서울: 나남출판사.
- 배응환(2003). 거버넌스의 실험: 네트워크조직의 이론과 실제: 대청호살리기운동본부를 중심으로. 『한국행정학보』, 37(3): 67-93.
- 소순창(2003). 지방정책과정에서 나타난 정부와 지역주민, 중앙과 지방의 영향력 관계: 한국, 미국, 일본의 지방정부에 관한 비교분석. 『한국지방자치학회보』, 15(3): 337-362.
- 원구환(2004). 참여정부의 중앙-지방정부 관계 분석. 『한국지방자치학회보』, 16(4): 51-70.
- 유재원(1993). 미국 주행정기관장의 연방통제에 대한 인식의 변이와 변인: 기관장의 직위유형과 교육 배경이라는 변인을 중심으로. 『한국행정학보』, 27(2): 417-435.
- 유재원(2002). 지방관료제에 대한 외부행위자들의 영향력 분석. 『한국정책학회보』, 11(4): 23-45.
- 유재원·소순창(2005). 정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가? 『한국행정학보』, 39(1): 41-63.
- 유재원·이승모(2008). 계층제, 시장, 네트워크: 서울시 구청조직의 거버넌스 실태에 대한 실증적 분석. 『한국행정학보』, 42(3): 191-213.
- 유재원·홍성만(2005). 정부의 시대에서 꽃핀 Multi-level Governance: 대포천 수질개선 사례를 중심으로. 『한국정치학회보』, 39(2): 171-194.
- 이승모·유재원(2016). 한국의 중앙-지방정간 관계의 특성: 거버넌스의 시각에서. 『국가정책연구』30(2): 83-108.
- 이승중(1998). 민선자치단체장 리더십의 영향요인. 『한국행정학보』, 32(1): 147-161.
- 이재원(2008). 포괄보조와 정부간 재정관계: 분권교부세, 균특회계, 그리고 지역사회서비스투자사업. 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문.
- 주재복(2004). 협력적 로컬 거버넌스의 대두 3: 안양천 수질개선사례를 중심으로. 한국행정학회 하계 학술대회 발표논문.
- 하혜수·양기용(2002). 정부간 정책결정에 있어서 지방정부의 정책주도권에 관한 시론적 연구. 『한국행정학보』, 36(3): 207-227.
- Agranoff, R., and M. McGuire(2003a). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, D. C.: Georgetown University Press.

- Bevir, M(2013). *A Theory of Governance*. CA: University of California Press.
- Considine, M. and J. M. Lewis(2003). Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. *Public Administration Review* 63(2): 131-140.
- Derthick, M(2000). American Federalism: Half-Full or Half-Empty. *The Brookings Review*, 18(1): 24-27.
- Dunleavy, P., A. Gamble., I. Holliday., and G. Peele(2000). *Developments in British Politics 6(eds.)*. Basingstoke: Macmillan Press.
- Goss, S(2001). *Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the Management of Change*. Houndmills: Palgrave.
- Hartley, O(1971). The Relationship Between Central and Local Authorities. *Public Administration* 49: 439-455.
- Hood, C(1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Kettl, D. F(2002). *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Kickert, W., E.-H. Klijn., and J. Koppenjan(1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector(eds.)*. London: Sage.
- Kjær, A. M(2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Kooiman, J(2003). *Governing as Governance*. London: Sage Publications.
- Lamour, P(1997). Models of Governance and Public Administration. *International Review of Administrative Sciences*, 69: 449-462.
- Leach, R. and Percy-Smith, J(2001). *Local Governance in Britain*. Houndmills: Palgrave.
- Lowi, T. (1972) Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review* 32: 298-310.
- Lowndes, V. and C. Skelcher(1998). The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance. *Public Administration* 76(2): 313-333.
- M. Hallerberg(2010). Multi-level governance, decentralization and fiscal federalism. in Enderlein, S. Wälti, and M. Zürn. *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Meuleman, L(2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks*

- and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*. Heidelberg: Physica-Verlag.
- Muramatsu, M(2001). *Intergovernmental Relations in Japan: Models and Perspectives*. Washington, D. C.: The World Bank.
- Page, E(1982). The Value of Local Autonomy. *Local Government Studies*, 8(1): 21-42.
- Peters, G(2001). *The Future of Governing*(2nd ed.). Lawrence, Kansas: University Press of Kansas
- Peterson, P(1995). *The Price of Federalism*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Pierre, J. and G. Peters(2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Reagan, D. Michael(1972). *The New Federalism: How can the conflict between local and national authority be resolved? Will revenue-sharing work? If so, how?* New York: Oxford University Press.
- Reed, S. R(1986). *Japanese Prefectures and Policymaking*. Pittsburg, PA: Univ. of Pittsburg Press.
- Rhodes, R. A. W(1981). *Control and Power in Central-Local Government Relationships*. Farnborough: Gower.
- Rhodes, R. A. W(1986). *The National World of Local Government*. London: Allen & Unwin.
- Rhodes, R. A. W(1999). *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- Richards, D., and M. J. Smith(2002). *Governance and Public Policy in the United Kingdom*. Oxford: Oxford University Press.
- Ripley, R. B., and G. A. Franklin(1986). *Policy Implementation and Bureaucracy*. Chicago: The Dorsey Press.
- Stoker, G. (1998)Governance as Theory: Five Propositions. *Governance-International Social Science Journal*, 155: 17-29.
- Wright, D. S(1988). *Understanding Intergovernmental Relations*(3rd ed.). Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company.
- Yoo, J. W. (1992)*New Federalism and State Administrators: Explaining Agency Heads' Perceptions of Federal Control in 1978 abd 1988*. Ph.D. Dissertation: University of

North Carolina at Chapel Hill.

Yoo, J. W., and Wright, D. S(1994). Public Administration Education and Formal Administrative Position. *Public Administration Review* 54(4): 357-363.

이승모(李承謀): 한양대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(한국 중앙-지방정부간 관계의 특성과 그 변이, 2009), 현재 지방자치인재개발원 교수로 재직하고 있다. 주요 연구 분야는 정부간 관계, 거버넌스, 공공갈등 등이며, 주요 논문으로는 “갈등전환: 새로운 관점에 대한 논의”, “한국의 중앙-지방정부간 관계의 특성: 거버넌스의 시각에서”, “정책옹호연합모형(ACF)의 적용을 통한 정책변동 분석: 밀양 송전선로 건설 갈등사례를 중심으로”, “계층제, 시장, 네트워크: 서울시 구청조직의 거버넌스 실태에 대한 실증적 분석” 등이 있다(smyhee@gmail.com).

유재원(柳在源): 미국 University of North Carolina에서 정치학 박사학위를 받은 후 현재 한양대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주로 지방정치, 거버넌스, 중앙-지방정부 간 관계 분야에서 글을 쓰고 있으며, 대학에서는 행정이론과 공공투자이론을 강의하고 있다(jwyo060@gmail.com).

Characteristics of Central-Local Government Relationships in Korea and Its Variations

Seung-Mo Lee & Jae-Won Yoo

The purpose of this research is to identify the characteristics of the central-local government relationships in Korea as perceived by local government's division chiefs and to explain systematically the variation through the multiple regression analysis.

The results of multiple regression analysis explaining variation in local government administrator's perception of characteristics of intergovernmental relations are as follows. First, the variables affecting the hierarchical governance perception of intergovernmental relations are staff organization(organizational types), regulatory policy(policy types), and basic local government(local government types). and redistribution policy, local government in capital area have a limited influence. Second, the group belong to the local government that a local government head had experience as politician and experience as ruling party, and intergovernmental capacity of local government heads are prone to perceive as network governance.

The theoretical implications of intergovernmental relations are the influence of local government head as the intergovernmental actor, the role of political party as the intergovernmental communication route and the applicability of Miles' Law that where you stand depends on where you sit in Korea central-local governments.

Key words: central-local government relations, governance theory, variations