

## 한국의 중앙-지방정부간 관계의 특성: 거버넌스의 시각에서

이승모\* · 유재원\*\*

### 논문 요약

이 연구는 정부간 관계의 특성을 규명하기 위한 기존의 법·제도적 접근이 갖는 한계를 극복하기 위해 한국의 중앙-지방정부간 관계의 특성을 거버넌스의 시각에서 규명하였다. 거버넌스의 시각에서 정부간 관계의 특성을 고찰함으로써 정부간 관계의 일상적인 운영의 측면을 보다 다양한 측면에서 조망할 수 있다. 결론을 정리하면, 한국의 중앙-지방정부간 관계의 핵심적인 특성은 계층제 거버넌스에 가까우며, 이는 응답자 집단을 다양하게 구분하여 분석한 경우에도 일관되게 유지되어 정부간 관계의 특성으로서 계층제 거버넌스가 광범위하게 수용되고 있다. 하지만, 정부간 관계의 핵심적인 특성으로서 계층제 거버넌스 인식의 강도가 우세하나 압도적이지는 않다. 이러한 사실은 전통적인 거버넌스 양식으로서 계층제가 네트워크 거버넌스에 의해 점차적으로 잠식되고 있음을 시사한다.

주제어: 중앙-지방정부간 관계, 거버넌스, 계층제 거버넌스, 네트워크 거버넌스

\* 제1저자, 한국지방행정연구원 교수

\*\* 교신저자, 한양대학교 행정학과 교수

## I. 서론

이 연구의 핵심 목적은 한국의 중앙-지방 정부간 관계의 특성을 계층제와 네트워크라는 두 대 비적인 거버넌스 양식을 통해 규명하는 데 있다. 정부간 관계(intergovernmental relations)의 특성을 규명하는 작업은 한 국가의 정치행정 시스템의 작동을 이해하는 데 있어 매우 중요한 과제이다(村松岐夫, 1986). 이 연구는 21세기로 접어들면서 현대 국가의 정치행정시스템이 작동하는 방식을 이해하기 위해 새로운 시각으로 부상한 거버넌스(governance)의 관점에서 한국의 중앙정부-지방정부간 관계의 특성을 분석하고자 한다.

거버넌스의 선두주자인 Rhodes(2000: 55-63)는 거버넌스를 7개로 유형화할 정도로 거버넌스는 매우 다의적이고 모호한 개념이다. 통상 governance는 통치 방식(pattern of rule)으로 정의된다(Bevir, 2007). 따라서 governance는 정부의 공식권위와 관련된 통치 방식 외에 e-거버넌스, 기업 거버넌스, 기후 거버넌스, 글로벌 거버넌스 등과 같이 정부의 공식권위와 무관한 다른 방식의 통치를 포함하는 매우 광의적인 개념이다. 정부의 공식권위와 관련된 통치 방식을 지칭하는 용어는 public governance이다. 정치행정학자들이 통상 사용하는 governance는 엄밀히 말해 public governance를 지칭한다(Bevir, 2007: xxi).

public governance는 정부가 공공서비스를 전달하는 과정에서 정부 이외의 다른 조직을 활용하는지 아닌지에 따라 old governance와 new governance로 구분된다(Bevir, 2007; Richards & Smith, 2002). old governance가 정부가 다른 조직이나 행위자에 의존하지 않고 단독으로 공공서비스를 전달하는 주체가 되는 통치방식을 의미하는 반면, new governance는 정부가 공공서비스를 전달하는 과정에서 기업이나 민간단체와 같은 비정부 행위자(non-state actors)에 의존하는 통치방식을 의미한다.

new governance는 1980년대 이후 전 세계적으로 진행된 두 차례의 공공부문 개혁과 관련하여 일어난 국가의 성격 변화를 기술하기 위해 조여진 용어이다. 제1차 공공부문 개혁인 신공공관리(NPM)는 공공영역에서 시장의 역할과 기업식 관리기술의 활용을 높이려는 시도이다. 반면 연결거버넌스(joined-up governance), 전체정부(whole of government) 등으로 지칭되는 제2차 공공부문 개혁은, 신공공관리 개혁의 결과 야기된 문제점인 공공서비스의 분절화와 복잡화를 개선하기 위해 네트워크나 파트너십의 활용을 통해 서비스 전달과 관련된 공공부문, 민간부문, 자발적부문의 다양한 조직과 행위자들의 활동을 조정하려는 시도이다. 두 차례의 공공부문 개혁이후 일어난 국가의 성격변화를 담으려는 new governance는 시장을 통한 통치방식인지 네트워크를 통한 통치방식인지에 따라 시장 거버넌스 혹은 네트워크 거버넌스로 각기 지칭된다. Rhodes를

포함한 일부학자들은 new governance를 네트워크 거버넌스에 국한하여 사용하기도 한다. 반면 old governance는 관료제를 통한 통치방식이라는 점에서 관료적(혹은 계층적) 거버넌스라 지칭된다.

이 연구는 중앙-지방정부간 관계의 특성이 계층제 거버넌스와 네트워크 거버넌스 중 어떤 특성에 더 잘 부합되는지를 확인하고자 한다. 앞서 제시한 것처럼 public governance는 서비스 전달과정에서 주로 활용하는 조직구조가 무엇이냐에 따라 계층제, 시장, 네트워크 거버넌스로 각기 구분된다. 이 연구에서 시장 거버넌스를 제외하고 계층제 거버넌스와 네트워크 거버넌스를 한국의 중앙-지방간 관계를 분석하기 위한 준거 기준으로 삼을 것이다.

그 이유는 무엇보다 시장 거버넌스는 정부간 관계에 적용하기에는 부적합한 개념적 특성을 갖기 때문이다. 시장 거버넌스의 당사자들은 개인적인 성향이 강하다. 당사자들은 상대에 대한 배려가 약하고, 자기이익만을 추구하고, 당사자들 간의 의사소통이나 서로에 대한 지식의 정도가 교환을 마무리 짓는 데 필요한 정도로 국한되며, 상대에 대한 규범적 헌신의 정도가 낮고, 관계의 가치가 교환의 가치에 국한된다(Ansell, 2000: 307-309). 시장 거버넌스의 당사자들간에 관찰되는 이러한 특성들은 정부간 관계에서 나타나는 특성들과는 거리가 멀다. 시장 거버넌스의 당사자들의 관계는 개인적이고 몰인격적인(impersonal) 데 반해, 정부간 관계의 당사자들에게 요구되는 관계는 사회적이다. 정부간 관계의 당사자들은 깊이 있는 의사소통을 전개하며, 서로에 대한 장기간에 걸쳐 축적된 폭넓은 지식을 갖고 있으며, 상대에 대한 규범적 헌신의 정도가 높으며, 관계가 어떤 목적을 얻기 위한 수단을 넘어 그 자체로서 중요한 가치를 갖는다(Ansell, 2000: 307-309). 정부간 관계의 당사자들에게 관찰되는 이러한 특성은 계층제 거버넌스와 네트워크 거버넌스의 전제조건이다.

이 연구는 계층제 거버넌스와 네트워크 거버넌스에 관한 이론적 논의를 바탕으로 한국의 중앙-지방정부간 관계의 특성을 실증적으로 분석하고자 한다. 이 연구의 구체적인 주제는 다음과 같다. 첫째, 한국 중앙-지방정부간 관계를 규율하는 거버넌스 양식으로 계층제가 우세한지, 네트워크가 우세한지를 규명한다. 둘째, 그러한 결론이 정책 및 조직유형과 지방자치단체의 유형에 상관없이 얼마나 일관되고 견고한지를 검증한다. 셋째, 거버넌스의 하위양식들이 개념적으로는 명확히 구분되지만, 현실에서는 다양한 방식으로 혼재되어 있다는 전제하에, 정부간 관계의 특성을 규정짓는 계층제 거버넌스와 네트워크 거버넌스가 어떠한 비율로 혼재되어 있는지를 확인하고자 한다.

이 연구는 지방정부 과장을 대상으로 실시된 설문조사를 통해 위의 연구주제들에 접근한다. 이를 통해 기존의 법제도적 접근 중심의 정부간 연구가 갖는 한계, 즉 정부간 관계의 실재를 반영하지 못하는 한계를 극복하고자 한다. 한국 중앙-지방정부간 관계에 관한 기존의 논의는 정책운

영 실상보다는 법·제도적 측면에서의 정부간 관계를 진단하는 접근을 주로 활용하거나(이승중, 1996; 임도빈, 1997; 김재훈, 1997; 김순은, 2001; 원구환, 2004; 박해룡·이종열, 2001; 하혜수, 1997, 2001; 하혜수 외, 2000, 최봉기, 2003; 최창수, 2004 등), 정부간 관계에 관한 소수의 행태적 접근조차도 사례연구(하혜수·양기용, 2002)에 치중하였다. 이 연구는 사례연구가 갖는 일반화의 한계를 극복하는 동시 한국의 정부간 관계의 실상을 분석하고자 한다.

이 연구의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 이 연구에서 분석기준으로 삼는 계층제 거버넌스와 네트워크 거버넌스의 특징을 정부간 관계의 맥락에서 제시한다. 제3장에서는 정부간 관계의 맥락에서 계층제 거버넌스와 네트워크 거버넌스의 특성을 규명하기 위한 구체적인 측정방법을 제시하고 이를 바탕으로 정부간 관계의 특성을 다양한 차원에서 제시한다. 마지막으로 제4장에서는 분석결과를 요약하고 그 함의에 대해 논의한다.

## II. 계층제 거버넌스와 네트워크 거버넌스의 특성 비교

계층제 거버넌스에서는 권력이 중앙정부에 집중되어 있다. 권력의 중심은 하나이며 중앙정부가 권력을 독점하고 있다(Pierre & Peters, 2000: 79-83). 권력과 자원이 중앙정부에 집중되어 있기 때문에, 공공관리의 과정은 하향적이고, 계층적이다. 대통령(혹은 수상)이 각료를 장악하고, 각료는 관료를 장악하고, 중앙정부는 지방정부를 장악한다(Richards & Smith, 2002: 24). 중앙정부가 지방정부를 상대로 혹은 국가가 사회를 상대로 지속적인 영향력을 행사하지 못하는 경우가 있으나, 이는 중앙정부나 국가가 힘이나 능력 부족으로 인해서가 아니라 의도적인 정책선택의 결과로 파악한다. 다시 말해, 중앙정부와 국가는 필요에 따라 언제든지 지방정부를 지배할 수 있다고 본다. 이 시각은 공공관리를 위에서 아래로 흐르는 하향적이고 계층적인 과정으로 파악하기 때문에, 통치의 주체와 통치의 객체를 명확히 구분한다. 중앙정부-지방정부간 관계에서 전자가 통치의 주체라면 후자는 통치의 객체로 파악된다(Leach & Percy-Smith, 2001: 2-3). 더 나아가, 권력을 사회적 통제의 수단이자 상대방을 제압하는 힘(power over)으로 파악하며, 정치를 승패(win-lose)가 명확한 제로섬 게임으로 인식한다(Richards & Smith, 2002: 4-6). 중앙정부는 지방정부를 제압할 충분한 힘과 자원이 있다고 본다.

계층제 거버넌스에서는 정부간 정책문제의 해결을 위해 법령과 규칙이라는 공식적이고 제도적인 장치를 통해 업무가 수행된다. 공식적인 법령과 규칙을 핵심적인 정책문제 해결의 수단으로 활용하는 계층제 거버넌스에서 책임성은 공무원의 행위가 구체적으로 규정된 법령과 규칙에 위반되는지 여부를 기준으로 판단된다. 계층제 거버넌스에서 법령과 규칙은 주로 업무처리를 위한

표준화된 규칙과 절차로 구성되며, 업무처리를 위한 과정이 적절하게 설계되면 투입은 자동적으로 산출로 전환된다고 가정하기 때문에 투입이 업무처리의 효율성에 있어서 중요한 지표가 된다. 결과적으로 계층제 거버넌스에서 정책에 대한 통제는 투입과 절차 중심의 과정 지향적 통제가 중요하다. 업무처리 과정에 대해 상당한 수준까지 구체적으로 규정되어 있는 법령과 규칙에 따라 업무를 처리하기 때문에 정책 및 사업수행의 당사자에게 재량은 최소화된다.

이에 반해, 네트워크 거버넌스에서는 권력과 영향력이 중앙정부에 독점되어 있는 것이 아니라 지방정부는 물론 사회의 다양한 세력(기업, 이익집단, NGO)들간에 광범위하게 분산되어 있다. 계층제 거버넌스가 권력의 중심이 하나라는 엘리트주의적 권력관에 입각해 있는 반면, 네트워크 거버넌스는 권력중심의 다수를 인정하는 다원주의적 권력관에 입각해 있다(Richards & Smith, 2002; Rhodes, 1988, 1997). 네트워크 거버넌스는 ‘중심 없는 사회’(centerless society), ‘다중심 사회’(polyarchy), ‘국가공동화된 사회’(state-hollowed society)를 전제로 하여 상정된 개념이다.

네트워크 거버넌스에서는 권력과 자원이 분산되어 있기 때문에 어느 누구도 상대방을 제압함으로써 자신의 목적을 달성하지 못하며, 다만 상대방과의 협력을 통해 의도한 바를 성취할 수 있다. 이러한 결과, 권력이란 상대방을 제압하는 힘이 아니라 관련된 행위자들이 서로 협력하여 사회문제를 해결하는 능력(power to)으로 규정되며, 정치를 승패가 명확한 영합게임이 아니라 행위자들이 서로에게 도움을 주는 것을 주고받는 정합게임(positive-sum game)으로 인식한다(Stoker, 1995; Richards & Smith, 2002). 네트워크 시각에서는 거래의 상대방이 제압이 아닌 협력의 대상이기 때문에, 통치의 주체와 통치의 객체간에 구분이 불명확하다. 그리고 중앙정부-지방정부간의 이분법적 구분이 사라지고 중앙정부, 지방정부 공히 통치과정에 참여하는 통치의 주체로 인식된다(Leach & Percy-Smith, 2001: 4-5). 더 나아가, 권력분산이라는 체제적 특성으로 인해 공공관리를 계층적이고, 하향적인 과정이라기보다는 "관련된 다수의 행위자들 간의 교환과 협상의 공유된 과정"으로 파악한다(Richards & Smith, 2002: 4-5). 다시 말해, 중앙-지방정부간의 관계를 일방적이 아닌 쌍방적인 관계로, 지배-복종이 아닌 협력적, 협상적인 관계로, 의존적이고 종속적이 아닌 상호의존적이며 교환적인 관계로 파악한다(Bevir, 2007, 2009, 2013; Pierre & Peters, 2000: 15-18, 79-83; Rhodes, 1997, 1999; Richards & Smith, 2002; Stone, 1989: 227, 1993; Kooiman, 2000: 142; Leach & Percy-Smith, 2001: 2-4; Kjær, 2004; Meuleman, 2008; Lamour, 1997; Considine & Lewis, 1999, 2003; Vanags et al, 2007: 4; 유재원·이승모, 2008; 유재원·소순창, 2005).

네트워크 거버넌스에서는 행위자간 신뢰를 바탕으로 한 대화와 설득이라는 비공식적인 수단을 통해 업무가 수행된다. 행위자간 신뢰를 바탕으로 한 대화와 설득을 핵심적인 정책문제 해결의

수단으로 활용하는 네트워크 거버넌스에서 정책 및 사업수행의 당사자는 업무처리에 있어서 상당한 정도의 자율성을 보유한다. 네트워크 거버넌스의 전제인 행위자의 다양성과 행위자간 경계의 모호함, 그리고 상당한 정도의 자율성 보유로 인해 업무성과와 산출에 대한 관리를 통해 목표를 달성해 나가는 결과지향적 통제방식이 보다 유용하게 활용된다(Considine & Lewis, 1999, 2003; Entwistle et al., 2007: 65; Lowndes & Skelcher, 1998: 318; Rhodes, 1997, 2000; Meuleman, 2008; Pierre & Stoker, 2000; Marsh et al., 2001; Bevir, 2007, 2009, 2013; Ingraham & Lynn, 2004; Mulgan, 2003: 211-214; Kettl, 2000, 2002: 169; Walsh, 1995; ; Vanags et al, 2007: 4; 유재원·이승모, 2008; 유재원·홍성만, 2005).

계층제 거버넌스는 국가를 단일의 이익을 추구하는 단일 동질체(monolithic homogeneity)로 보며 국가권력의 절대성(sovereignty)을 인정한다. 이에 반해, 네트워크 거버넌스는 국가를 다양한 이익을 추구하는 이질적 집단들의 연합체로 보고, 국가권력의 절대성을 거부하며 상황과 맥락에 따라 국가권력의 영향력이 변모하는 국가권력의 상대성과 가변성을 인정한다(Pierre & Peters, 2000: 79-83). 국가구성과 국가권력의 성격에 대한 계층제와 네트워크 거버넌스의 이러한 시각 차이로 인해, 계층제 거버넌스에서는 중앙정부-지방정부간 권력관계가 계층적일 뿐만 아니라 계층적인 권력관계가 정책영역, 조직유형, 지방정부의 유형, 지방정부의 소재지역과 상관없이 모든 하위영역에 동일하다고 본다. 이에 반해, 네트워크 거버넌스에서는 권력이 중앙-지방정부 간에 혹은 국가-사회 간에 광범위하게 분산되어 있을 뿐만 아니라 권력분산의 형태가 정책영역, 조직 유형 등에 따라 상이하다고 가정한다. 예컨대, 보건정책에 관여하는 중앙과 지방 행위자들간의 권력분포의 유형과 교육정책에 관여하는 중앙과 지방 행위자들간의 권력분포의 유형은 서로 상이하다(Leach & Percy-Smith, 2001: 37; Rhodes, 1997).

정부간 관계의 맥락에서 계층제 거버넌스와 네트워크 거버넌스를 비교한 이상의 논의를 요약하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 계층제 거버넌스와 네트워크 거버넌스의 특징 비교

항목	계층제 거버넌스	네트워크 거버넌스
권한·자원의 분포	중앙에 집중	중앙과 지방에 분산
권력의 특성	상대방 지배 능력	문제해결 능력
정치적 특성	승자-패자(zero-sum) 관계	승자-승자(positive-sum) 관계
정책수행방식	명령, 통제, 지시를 통한 일방적 방식	타협, 협상, 협력을 통한 상호의존적 방식
정책수행수단	공식적인 법령과 규칙	비공식적인 대화와 설득(신뢰)
통제방식	투입과 절차 중심의 과정 지향적 통제	산출과 성과 중심의 결과 지향적 통제
재량	중앙정부의 지시	관리자(혹은 지방정부)의 재량

### Ⅲ. 정부간 관계의 특성 인식 분석

#### 1. 측정

한국 중앙-지방정부간 관계의 특성 인식을 규명하기 위해 이 연구는 전국 지방자치단체의 과장을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 조사 시점에서 전국 지방자치단체의 과는 총 4,402개로 조사되었으며, 광역자치단체 512개의 과와 기초자치단체에는 3,890개의 과를 대상으로 설문지를 배포하여 유효 설문지 1,551부를 회수하였다(회수율=35.2%).<sup>1)</sup>

Anderson(1960: 3-4)은 정부간 관계의 개념정의에서 정부간 관계를 실질적으로 결정하는 것은 공식적인 지위를 점하고 있는 사람이라는 점을 지적한다. 마찬가지로, Wright(1988: 17)는 “정부들 간의 관계는 존재하지 않으며, 실제 존재하는 것은 상이한 단위를 운영하는 공무원들 간의 관계”이며, “정부간 관계의 핵심은 공무원들의 행위와 태도”라는 점을 강조한다. 이러한 주문에 따라 서구의 정부간 관계 논의는 정부간 행위자들의 인식과 태도에 주목하고 있다(Anderson, 1960; Wright, 1988; Pressman, 1975; Yoo, 1992; Cho, 2004). 인식과 현실간의 관계에 대해, Hoffmann(1967)은 ‘인식은 현실의 일부이며, 인식이 행위의 원동력이 되고, 인식이 현실을 구성한다’고 주장한다. 이 연구는 이러한 논의를 수용하여 한국 정부간 관계의 실태를 규명하기 위해 정부간 관계에 관한 지방정부 과장의 인식을 분석한다. 지방정부의 과장은 지방자치단체의 구체적이고 일상적인 운영에 관한 가장 정확하고 풍부한 지식의 소유자로서 지방자치단체가 중앙정부와 맺는 일상적인 업무수행 관계의 특성을 규명하는 데 가장 적합한 행위자이다(Miller, 1987; Yoo, 1992; Yoo & Wright, 1994; 유재원, 2002).

정부간 관계의 특성으로서 계층제와 네트워크의 경험적 적용을 위해서는 구체적인 측정문항을 개발해야 한다. Considine & Lewis(1999, 2003)와 유재원·이승모(2008)는 거버넌스의 하위 양식으로서 계층제와 시장, 그리고 네트워크를 측정하기 위한 문항을 개발하여 공공부문과 지방자치단체의 일상적인 업무수행과정을 대상으로 적용하였다. 하지만, 이들 연구들은 정부간 관계의 맥락을 고려하고 있지는 않다. 이 연구는 정부간 관계의 맥락에서 계층제 거버넌스와 네트워크 거버넌스를 측정하기 위해 지방정부의 과장들이 소관 업무와 관련 사업 등 정책을 수행하는 과정에서 획득한 중앙정부와의 관계에 대한 인식과 태도를 확인하는 설문 문항을 개발하였다. 설문

1) 설문조사는 2008년 2월부터 3월까지 총 2개월에 걸쳐 진행되었으며, 본 조사를 실시하기 전에(2007년 12월) 서울시 종로구와 강북구의 과장들을 대상으로 예비 설문조사를 실시하여 설문내용을 수정하는 과정을 거쳤다. 설문지 회수현황을 구체적으로 살펴보면, 광역자치단체에서는 153부가 회수되었으며(회수율=29.9%), 기초자치단체에서는 1,398부가 회수되었다(회수율=35.9%).

문항은 크게 계층제 거버넌스와 네트워크 거버넌스로 구분하였으며, 다양한 측면에서의 정부간 관계의 특성을 측정하기 위해 앞서 제시한 정부간 맥락에서 계층제 거버넌스와 네트워크 거버넌스의 비교에 관한 논의를 바탕으로 7개의 하위 항목 - 권력 및 자원의 소재, 권력의 특성, 정치의 특성, 정책수행방식, 정책수행수단, 통제방식, 그리고 재량 - 들로 구성하였다. 정부간 관계의 특성을 규명하기 위한 구체적인 설문 항목이 <표 2>에 제시되어 있다. 각각의 설문 항목이 제시하고 있는 서술문에 대한 동의 정도를 5점 척도로 제시하도록 응답자에게 요구하였다.

<표 2> 정부간 관계의 특성 규명을 위한 계층제와 네트워크에 관한 설문 항목

항목		문항
권력 및 자원의 소재	계층제	정책목표의 달성을 위한 권력 및 권한, 그리고 인적·재정적·전문 지식적 자원은 중앙 정부에 독점적으로 집중되어 있다.
	네트워크	정책목표의 달성을 위한 권력 및 권한, 그리고 인적·재정적·전문 지식적 자원은 중앙 정부와 지방정부에 고르게 분산되어 있다.
권력의 특성	계층제	중앙정부는 지방정부의 반대를 무릅쓰고라도 자신의 의견을 관철하는 데 관심을 갖는다.
	네트워크	중앙정부는 자신의 의견을 관철하기 보다는 지방정부가 당면한 문제를 해결할 수 있도록 지원하는 데 관심을 갖는다.
정치의 특성	계층제	현재의 중앙정부와 지방정부는 기본적으로 한 쪽이 이익을 보면 다른 한 쪽은 손해를 보는 관계이다.
	네트워크	현재의 중앙정부와 지방정부는 기본적으로 양 쪽이 모두 이익을 보는 관계이다.
정책수행 방식	계층제	중앙정부는 지방정부에 대한 명령과 통제, 그리고 지시를 통해 일방적인 방식으로 정책을 수행한다.
	네트워크	중앙정부는 지방정부와의 타협과 협상, 그리고 협력을 통해 상호의존적인 방식으로 정책을 수행한다.
정책수행 수단	계층제	정책수행과정에서 중앙정부는 주로 공식적인 법령과 규칙을 통해 지방정부에 영향력을 행사한다.
	네트워크	정책수행과정에서 중앙정부는 주로 신뢰를 바탕으로 한 비공식적인 대화와 설득을 통해 지방정부에 영향력을 행사한다.
통제방식	계층제	중앙정부는 자원의 투입과 업무처리 절차의 적법성 여부를 통해 지방정부가 수행하는 정책 및 사업을 통제·평가한다.
	네트워크	중앙정부는 산출과 구체적인 성과 측정을 통해 지방정부가 수행하는 정책 및 사업을 통제·평가한다.
재량	계층제	중앙정부와 관련된 업무를 수행하는 과정에서 규정 및 절차 등이 모호한 경우에는 중앙정부(부처)에 판단을 요청하고 지시를 기다린다.
	네트워크	중앙정부와 관련된 업무를 수행하는 과정에서 규정 및 절차 등이 모호한 경우에는 본인(혹은 지자체)의 재량적 판단에 의존한다.

중앙-지방정부간 관계의 특성이 계층제 거버넌스에 가까운지, 네트워크 거버넌스에 가까운지



를 규명하기 위해 계층제에 관한 설문 응답의 평균값을 통해 계층제 거버넌스에 대한 인식의 정도를 측정하고, 다른 하나는 네트워크에 관한 설문 응답의 평균값을 통해 네트워크 거버넌스에 대한 인식의 정도를 측정하였다. 마지막으로 계층제 거버넌스와 네트워크 거버넌스 간의 관계를 단일 차원의 연속성을 지닌 것으로 보고 거버넌스 지수를 도출하였다.<sup>2)</sup> 구체적으로 거버넌스 지수는 앞서 제시한 정부간 관계 특성 규명을 위한 설문 문항 중에서 네트워크 거버넌스 특성에 해당하는 문항에 대한 응답을 역코딩(reverse coding)하여 계층제 거버넌스 특성에 해당하는 문항에 대한 응답과 합산한 값으로 도출한다. 이 경우 응답값의 범위는 2점에서 10점이며, 계층제 거버넌스와 네트워크 거버넌스에 대한 응답이 동일할 경우의 값은 6점이다. 결과적으로 거버넌스 지수의 값이 6점 이상이면 계층제 거버넌스의 특성이 우세하고, 6점 이하이면 네트워크 거버넌스의 특성이 우세하다고 해석할 것이다.<sup>3)4)</sup>

- 2) Ritter(2007)는 거버넌스 양식들 간의 관계를 혼재로 가정하는 경우와 상호 배타적으로 가정하는 경우에 측정 방법에 차이가 있어야 함을 지적한다. 그에 따르면, 혼재를 가정하는 경우에 상이한 거버넌스 양식들 간의 의존과 보완 정도를 확인하기 위해서는 응답자들로 하여금 개별 거버넌스 양식들에 해당하는 문항별로 합계가 100점이 되도록 점수를 부여하게 하는 고정합계적도(fixed sum scale)을 활용하고, 상호 배타적인 관계를 가정하는 경우에는 응답자들로 하여금 단일의 거버넌스 양식만을 선택하도록 문항을 작성해야 한다는 것이다. 계층제와 네트워크에 관한 문항별로 5점 척도를 제시하고 부여된 점수들 간의 관계를 고려하여 거버넌스 지수를 산출하는 이 연구의 방법은 거버넌스 양식들 간의 혼재를 가정하는 경우에 해당한다.
- 3) 거버넌스 지수의 산출과 점수의 의미를 보다 구체적으로 설명하면 다음과 같다. (1) 먼저 정부간 관계의 특성에 관한 계층제 거버넌스 문항의 응답에 대한 점수를 ‘전혀 그렇지 않다=1점’, ‘그렇지 않다=2점’, ‘보통이다=3점’, ‘대체로 그렇다=4점’, ‘매우 그렇다=5점’으로 부여한다. 다음으로 네트워크 거버넌스 문항의 응답에 대한 점수는 역코딩을 통해 ‘전혀 그렇지 않다=5점’, ‘그렇지 않다=4점’, ‘보통이다=3점’, ‘대체로 그렇다=2점’, ‘매우 그렇다=1점’을 부여한다. (2) 계층제 문항에 대한 응답 점수와 네트워크 문항에 대한 응답 점수를 합산하면 2점~10점 범위의 점수가 산출된다. (3) 첫째, 2점이 산출 가능한 상황은 계층제 문항에 대한 응답이 ‘전혀 그렇지 않다(1점)’ + 네트워크 문항에 대한 응답이 ‘매우 그렇다(1점)’인 경우이며, 이 경우에는 계층제에 대한 인식보다 거버넌스에 대한 인식의 정도가 보다 강한 것으로 판단할 수 있다. 둘째, 4점이 산출 가능한 상황은 계층제에 대한 응답이 ‘전혀 그렇지 않다(1점)’ + 네트워크에 대한 응답이 ‘보통이다(3점)’인 경우, 계층제가 ‘그렇지 않다(2점)’ + 네트워크가 ‘대체로 그렇다(2점)’인 경우, 그리고 계층제가 ‘보통이다(3점)’ + 네트워크가 ‘매우 그렇다(1점)’인 경우이다. 세 가지 경우 모두 계층제에 대한 인식보다는 네트워크에 대한 인식이 상대적으로 강한 상황이다. 셋째, 계층제에 대한 응답 항목과 네트워크에 대한 응답 항목이 일치하여 두 가지의 상이한 거버넌스에 대한 인식의 강도가 동일한 경우에 거버넌스 지수의 점수는 모두 6점이다. 넷째, 거버넌스 지수가 8점으로 산출되는 경우는 계층제가 ‘보통이다(3점)’ + 네트워크가 ‘전혀 그렇지 않다(5점)’인 경우, 계층제가 ‘대체로 그렇다(4점)’ + 네트워크가 ‘그렇지 않다(4점)’인 경우, 그리고 계층제가 ‘매우 그렇다(5점)’ + 네트워크가 ‘보통이다(3점)’인 경우이다. 세 가지 경우 모두 네트워크에 대한 인식에 비해 계층제에 대한 인식의 강도가 보다 높은 상황이다. 마지막으로 거버넌스 지수가 10점을 산출하는 경우는 계층제 문항에 대한 응답이 ‘매우 그렇다(5점)’ + 네트워크 문항에 대한 응답이 ‘전혀 그렇지 않다(5점)’인 경우로 계층제 거버넌스에 대한 인식의 강도가 네트워크에 비해 훨씬 높은 상황에 해당된다. (4) 거버넌스 지수의 점수 산출 경우를 살펴보면, 계층제에 대한 인식과 네트워크에 대한 인식의 강도가 동일한 6점을 기준으로 6점 미만은 네트워크에 대한 인식의 강도가 상대적으로 더 강하고, 6점을 초과하면 계층제에 대한 인식의 강도가 상대적으로 더 강한 패턴을 발견할 수 있다.
- 4) 계층제 문항에 대한 응답값과 네트워크 측정 문항에 대한 응답의 역코딩 값을 합산하여 거버넌스 지수를 산출

## 2. 분석

### 1) 계층제 거버넌스인가 네트워크 거버넌스인가?

한국 중앙-지방정부간 관계의 특성이 계층제 거버넌스와 네트워크 거버넌스 중 어디에 가까운지를 규명하기 위해 이 연구는 개별 항목에 대한 응답을 바탕으로 계층제 거버넌스와 네트워크 거버넌스의 지수를 전체적·통합적 차원과 거시적·정치적 차원, 그리고 미시적·행정적 차원으로 나누어 평균을 도출하고 평균간 차이를 검증한다. 분석결과를 살펴보면(〈표 3〉), 전체적·통합적 차원에서 한국 중앙-지방정부간 관계는 계층제 거버넌스의 특성이 강하다.

〈표 3〉 중앙-지방정부간 관계 특성 인식의 평균차이 분석(대응표본 t-검증) 결과

차원	정부간 관계 특성	평균(표준편차)	t값	거버넌스 지수 평균(표준편차)
전체적 차원	계층제 거버넌스	3.58(.445)	49.435***	6.97(0.762)
	네트워크 거버넌스	2.61(.440)		
거시적 차원	계층제 거버넌스	3.39(.618)	31.204***	6.86(1.068)
	네트워크 거버넌스	2.53(.543)		
미시적 차원	계층제 거버넌스	3.83(.479)	59.317***	7.12(0.734)
	네트워크 거버넌스	2.71(.564)		

주 : \*\*\*  $p < .01$

정부간 관계의 특성으로서의 계층제 거버넌스의 영향력은 3.58로 네트워크 거버넌스의 2.61에 비해 상대적으로 높을 뿐만 아니라 이러한 차이는 통계적으로 유의미하다( $t=49.435$ ,  $p < .000$ ). 한국 정부간 관계의 특성을 계층제에 가깝게 인식하고 있다는 발견은 거버넌스 양식의 측정 범위를 거시적·정치적 차원과 미시적·행정적 차원으로 구분하여 분석한 경우에도 일관되게 나타난다. 중앙-지방정부간 관계가 수행되는 환경과 맥락에 해당하는 거시적·정치적 차원에서도 정부간 관계의 특성을 계층제 거버넌스로 인식하는 정도가 네트워크 거버넌스로 인식하는 정도에 비해 상대적으로 더 높고(3.39) 2.53), 이러한 발견은 실제 정책과 사업이 이루어지는 미시적·행정적 차원에서

하는 과정에서 계층제 문항에 대한 응답과 네트워크 문항에 대한 응답의 세트가 상이하게 구성되어 있는 경우에도 동일한 거버넌스 지수를 산출하는 경우가 존재한다. 거버넌스 지수가 6점인 경우에, 양자 모두를 동일하게 응답하여 ‘계층제: 매우 그렇다(5점)+네트워크: 매우 그렇다(1점)’의 경우와 ‘계층제: 전혀 그렇지 않다(1점)+네트워크: 전혀 그렇지 않다(5점)’의 경우 모두 거버넌스 지수가 동일하다. 또한 계층제와 네트워크에 대한 응답이 상이한 경우, 즉 ‘계층제: 그렇지 않다(2점)+네트워크: 보통이다(3점)’를 선택한 경우와 ‘계층제: 보통이다(3점)+네트워크: 대체로 그렇다(2점)’를 선택한 경우 모두 거버넌스 지수는 5점으로 동일하다는 것이다. 그러나 이 연구의 거버넌스 지수가 의미하는 바는 계층제 거버넌스에 대한 인식과 네트워크 거버넌스에 대한 인식의 상대적인 격차이기 때문에 이러한 상황에 향후의 분석에 특정한 편의(bias)를 제기하지는 않는 것으로 판단된다. 결과적으로 상대적으로 강한 거버넌스 양식이 무엇인가에는 차이가 있지만 거버넌스 점수가 4점인 경우와 8점인 경우에는 계층제와 네트워크에 대한 상대적인 인식의 차이가 2단계로 동일하며, 5점인 경우와 7점인 경우에는 1단계로 동일한 결과를 보여준다는 것이다.

도 일관되게 유지되고 있다(3.83)2.71). 동일한 패턴이 계층제 거버넌스와 네트워크 거버넌스를 단일 차원의 연속선상에서 존재하는 것으로 가정하고 도출한 거버넌스 지수의 평균값 분포를 통해서도 나타난다. 거버넌스 지수의 평균값이 전체적인 차원(6.97), 거시적인 차원(6.86), 그리고 미시적인 차원(7.12) 모두에서 6점을 상회하고 있어 정부간 관계의 특성을 계층제 거버넌스로 인식하는 정도가 네트워크 거버넌스로 인식하는 정도에 비해 상대적으로 더 강하다는 것을 알 수 있다.

다음으로 계층제 거버넌스와 네트워크 거버넌스의 특성을 기술한 개별 항목별 응답 각각에 대한 분석 결과와 양자를 하나로 통합한 거버넌스 지수에 대한 분석 결과를 살펴보면(〈표 4〉), 7가지의 모든 항목에서 계층제 거버넌스에 대한 인식과 네트워크 거버넌스에 대한 인식간에 통계적으로 유의미한 차이가 있음을 알 수 있다. 정치의 특성 항목을 제외한 나머지 모든 항목에서 계층제 거버넌스에 대한 인식이 네트워크 거버넌스에 대한 인식에 비해 상대적으로 높은 것으로 보고되었다. 계층제 거버넌스 항목에 대한 응답 평균값의 범위는 3.46~3.98인데 비해 네트워크 거버넌스 항목에 대한 응답 평균값의 범위는 2.24~3.24이다. 거버넌스 지수 역시 정치의 특성을 제외한 모든 항목에서 6점 이상을 기록하고 있다.

정치의 특성 항목에서만 계층제 거버넌스 항목에 대한 응답의 평균값이 2.72로 네트워크 거버넌스의 2.90보다 낮은 것으로 나타났다. 거버넌스 지수의 값도 5.82로 6점보다 낮다. 지적인 것처럼, 계층제 거버넌스에서 정치의 특성은 중앙정부와 지방정부간의 관계를 승자-패자의 영합(zero-sum)관계로 규정되는 데 비해 네트워크 거버넌스에서는 승자-승자의 정합게임(positive game)으로 규정된다. 계층제 거버넌스가 한국 중앙-지방정부간 관계를 특징짓고 있는 상황에서 정치의 영역에서 네트워크 거버넌스의 특성이 상대적으로 우세한 결과에 대해 두 가지의 설명을 제시할 수 있다.

하나는 한국 정부간 관계의 특징을 규정하는 수단으로서 지방교부세와 국고보조금의 역할이다. 지방정부의 입장에서 지방교부세는 위임사무를 처리하기 위한 중앙의 정책수단이기도 하지만, 동시에 지방의 부족한 재정적 역량을 보충하는 중요한 기제이다(Wright, 1988). 국고보조금의 경우도 특정 정책이나 사업에 대한 비도가 지정되어 있지만, 해당 사업과 정책이 지방정부가 필요로 하는 사업과 정책이다. 지방교부세와 국고보조금 공히 중앙과 지방의 이해를 동시에 도모하는 수단이라는 점에서 정부간 보조금은 정부간 관계를 승자-승자의 관계로 인식하는 데 기여한다. 이 연구의 분석 결과, 소관부서의 일 년 예산에서 지방교부세와 국고보조금이 차지하는 비중이 높을수록 정치의 특성에 관한 네트워크 거버넌스 항목에 대한 긍정적인 응답이 높고, 계층제 거버넌스 항목에 대한 긍정적인 응답이 낮은 사실은 이러한 가설적 설명을 지지하는 경험적 단서이다.<sup>5)</sup>

5) 분석 결과, 네트워크 거버넌스의 정치 특성 항목에 대한 응답과 소관 부서의 일 년 예산 중 지방교부세가 차지

대안적 설명은 상징(symbol)과 수사(rhetoric)의 영향력이다. 지방자치 실시 이후 중앙정부와 지방정부간의 갈등과 대립이 발생할 때마다, 혹은 정부간 관계의 바람직한 미래상을 설정할 때마다 정치인과 관료의 구분 없이 가장 빈번하게 활용되어온 단어가 “상생”이다. 중앙과 지방이 더 붙어 이익을 향유하자는 것이다. “상생”의 수사적·상징적 영향력, 혹은 정부간 관계의 바람직한 상태에 대한 욕구와 “상생”이라는 단어의 상징적 효과의 결합이 지방 관료들로 하여금 정부간 정치의 특징을 정합게임으로 인식하도록 유도할 수 있다.

(표 4) 중앙-지방정부간 관계 특성 인식의 항목별 평균차이 분석(대응표본 t-검증) 결과

		정부간 관계 특성	평균(표준편차)	t값	거버넌스 지수 평균(표준편차)
거시적 차원	권한 및 자원의 분포	계층제 거버넌스	3.70(.902)	34.917***	7.35(1.510)
		네트워크 거버넌스	2.35(.789)		
	권력의 특성	계층제 거버넌스	3.67(.890)	36.048***	7.31(1.424)
		네트워크 거버넌스	2.36(.784)		
정치의 특성	계층제 거버넌스	2.72(.902)	- 4.622***	5.82(1.521)	
	네트워크 거버넌스	2.90(.821)			
정책수행방식	계층제 거버넌스	3.46(.912)	24.881***	6.95(1.497)	
	네트워크 거버넌스	2.50(.777)			
미시적 차원	정책수행수단	계층제 거버넌스	3.98(.716)	44.451***	7.33(1.166)
		네트워크 거버넌스	2.65(.915)		
	통제	계층제 거버넌스	3.63(.743)	16.059***	6.40(0.959)
		네트워크 거버넌스	3.24(.863)		
	재량	계층제 거버넌스	3.88(.655)	53.213***	7.64(1.203)
		네트워크 거버넌스	2.24(.796)		

주 : \*\*\* p<.01

신공공관리와 결합 거버넌스로 각기 대변되는 두 차례의 공공부문 개혁의 결과 거버넌스의 양식이 계층제에서 네트워크로 변모하고 있는지를 두고 논쟁이 존재한다. 계층제 거버넌스가 여전히 건재하다는 주장(Bevir, 2007; Pierre & Peters, 2000; Marinetto, 2003; Davis, 2002; 유재원, 2002; 유재원·소순창, 2005; 유재원·이승모, 2008; Ocampo, 2004)은 1980년대 이후에 이루어진 공공부문 개혁의 결과 시장과 네트워크라는 새로운 거버넌스 양식이 출현했음에도 불구하고, 여전히 관료제적 계층제가 정부기능의 대부분을 수행하고 있으며, 중앙정부가 여전히 권력과 통제의 소재(locus)이며, 정부 정책의 우선순위를 결정하고 목표를 정의하는데 있어서 주도적

하는 비중간의 상관관계(pearson's r = .066 sig. = .021)와 국고보조금이 차지하는 비중간의 상관관계(pearson's r = .092, sig. = .000)는 모두 통계적으로 유의미한 양의 상관관계를 보고하였으며, 계층제 거버넌스의 정치 특성 항목에 대한 응답에 대해서는 양자 모두 부의 상관관계를 보고하였으나, 국고보조금은 통계적으로 유의미한 결과(pearson's r = -.082, sig. = .002)를, 지방교부세는 통계적으로 유의미하지 않은 결과(pearson's r = -.050, sig. = .081)를 보고하였다.

인 역할을 수행하고 있다고 주장한다. 반면에, 네트워크 거버넌스가 계층제 거버넌스를 대체하고 있다는 주장(Rhodes, 1996; Richards & Smith, 2002; Heckscher, 1994; Kettl, 2000, 2002; Castells, 1996; Kickert et al., 1997; Pinchot & Pinchot, 1994; Thayer, 1973; Bell & Park, 2006; Kooiman, 2003; Newman, 2001)은 지구화 등 국가를 둘러싼 외부환경의 변화로 국가의 자원기반이 위축되고 하위 수준 정부들의 자율성 확대로 공식적인 통제가 비공식적인 교환과 다양성, 그리고 유연성으로 대체되면서 계층제 거버넌스의 쇠퇴를 가져왔다는 것이다. 개별 거버넌스 양식에 해당하는 문항을 합산하거나 계층제 거버넌스와 네트워크 거버넌스에 해당하는 측정 문항의 응답을 통합하여 거버넌스 지수를 산출하여 지방정부 과장들의 인식과 태도를 분석한 결과 두 경우 모두 일관되게 정부간 관계에 관한 계층제 견재론을 지지하고 있다.

## 2) 응답자 집단에 따라 상이한가 확일적인가?

한국 중앙-지방정부간 관계의 특성이 계층제 거버넌스에 해당된다는 이상의 분석결과의 견고성과 일관성을 확인하기 위해서 응답자 집단을 세분화하여 분석하는 것이 유용하다. 정책영역, 조직유형, 응답자가 소속한 지방정부의 유형 및 지방정부의 소재지에 따라 구분한 응답자의 집단별 분석에서도 정부간 관계의 핵심적인 특성으로서 일관되게 계층제 거버넌스가 우세한지를 확인하고자 한다. 앞서 논의한 것처럼, 국가를 단일 동질체(monolithic homogeneity)로 보며 국가 권력의 절대성(sovcreignty)을 가정하는 계층제 거버넌스에서는 중앙정부-지방정부간 권력관계가 계층적일 뿐만 아니라 계층적인 권력관계가 정책영역, 조직유형, 지방정부의 유형, 지방정부의 소재지역과 상관없이 모든 하위영역에 동일하다고 본다.

첫째, 이 연구는 지방정부가 수행하는 정책유형을 분배정책과 규제정책, 재분배정책, 그리고 둘 이상의 정책이 혼재된 영역으로 구분하고,<sup>6)</sup> 개별 정책별로 전체적 차원과 거시적 차원, 그리고 미시적 차원에서 계층제 거버넌스와 네트워크 거버넌스의 상대적 우세를 분석하였다. 분석결과를 살펴보면(〈표 5〉), 모든 정책유형에서, 그리고 모든 차원에서 계층제 거버넌스에 대한 인식이 네트워크 거버넌스에 대한 인식에 비해 상대적으로 강하며, 두 가지의 상이한 거버넌스에 대

6) 이 연구는 지방정부가 수행하는 정책유형의 분류를 위해 기존에 회수한 설문에 응답한 지방자치단체 과장들 중에서 광역·기초별, 그리고 과별 분포를 고려하여 선발한 350명의 과장을 대상으로 추가적인 설문조사(2008년 12월~2009년 1월)를 실시하였으며 178명의 응답을 확보하였다(응답율=50.85%). 조사는 전화설문을 통해 Lowi(1964, 1972, 1988)와 Ripley & Franklin(1986, 1991) 등이 제시한 정책유형에 대한 설명을 제시하고, 담당하고 있는 과가 수행하는 업무가 어떤 유형에 속하는지를 선택하게 하였다. 선택과정에서 동일한 과에 속하는 과장의 다수가 둘 이상의 정책유형을 선택한 경우에는 이를 정책혼재의 유형으로 분류하였다. 이는 정책유형 분류에 있어서 범주들 간의 관계가 상호배타적이지 않다는 다수 학자들(Kellow, 1988; Spitzer, 1987; Oppenheimer, 1974)의 주장을 수용한 판단이다.

한 인식의 차이가 통계적으로 유의미하다.

〈표 5〉 정책유형별 중앙-지방정부간 관계 특성 인식의 평균차이 분석(대응표본 t-검증) 결과

		정부간 관계 특성	평균(표준편차)	t값	
분배 정책	전체적 차원	계층제 거버넌스	3.55(.419)	20.585***	
		네트워크 거버넌스	2.64(.439)		
	거시적 차원	계층제 거버넌스	3.32(.611)		11.873***
		네트워크 거버넌스	2.56(.557)		
	미시적 차원	계층제 거버넌스	3.85(.439)		27.380***
		네트워크 거버넌스	2.74(.553)		
규제 정책	전체적 차원	계층제 거버넌스	3.63(.471)	18.241***	
		네트워크 거버넌스	2.56(.456)		
	거시적 차원	계층제 거버넌스	3.45(.664)		11.640***
		네트워크 거버넌스	2.49(.579)		
	미시적 차원	계층제 거버넌스	3.88(.505)		21.922***
		네트워크 거버넌스	2.67(.547)		
재분배 정책	전체적 차원	계층제 거버넌스	3.55(.457)	19.308***	
		네트워크 거버넌스	2.55(.450)		
	거시적 차원	계층제 거버넌스	3.38(.620)		12.345***
		네트워크 거버넌스	2.51(.536)		
	미시적 차원	계층제 거버넌스	3.77(.514)		22.379***
		네트워크 거버넌스	2.62(.554)		
정책 혼재	전체적 차원	계층제 거버넌스	3.56(.467)	27.004***	
		네트워크 거버넌스	2.65(.448)		
	거시적 차원	계층제 거버넌스	3.35(.630)		16.886***
		네트워크 거버넌스	2.57(.557)		
	미시적 차원	계층제 거버넌스	3.83(.501)		32.960***
		네트워크 거버넌스	2.76(.583)		

주 : \*\*\* p<.01

〈표 6〉 조직유형별 중앙-지방정부간 관계 특성 인식의 평균차이 분석(대응표본 t-검증) 결과

		정부간 관계 특성	평균(표준편차)	t값	
막료 조직	전체적 차원	계층제 거버넌스	3.64(.382)	26.894***	
		네트워크 거버넌스	2.54(.384)		
	거시적 차원	계층제 거버넌스	3.50(.537)		18.149***
		네트워크 거버넌스	2.45(.458)		
	미시적 차원	계층제 거버넌스	3.83(.414)		28.127***
		네트워크 거버넌스	2.67(.542)		
계선 조직	전체적 차원	계층제 거버넌스	3.57(.456)	42.920***	
		네트워크 거버넌스	2.62(.449)		
	거시적 차원	계층제 거버넌스	3.36(.630)		26.623***
		네트워크 거버넌스	2.54(.558)		
	미시적 차원	계층제 거버넌스	3.83(.491)		52.730***
		네트워크 거버넌스	2.72(.568)		

주 : \*\*\* p<.01

둘째, 응답자가 소속한 과의 조직유형을 계선조직과 막료조직으로 구분한 후,<sup>7)</sup> 조직유형별로 세 가지 차원에서 정부간 관계 특성 인식을 분석한 결과(〈표 6〉), 막료조직과 계선조직 공히 세 차원에서 중앙-지방정부간 관계의 특성을 계층제로 인식하는 정도가 상대적으로 강함을 확인할 수 있다.

〈표 7〉 지방정부 유형별 중앙-지방정부간 관계 특성 인식의 평균차이 분석(대응표본 t-검증) 결과

		정부간 관계 특성	평균(표준편차)	t값	
광역	전체적 차원	계층제 거버넌스	3.40(.471)	11.285***	
		네트워크 거버넌스	2.69(.422)		
	거시적 차원	계층제 거버넌스	3.14(.670)		5.185***
		네트워크 거버넌스	2.66(.562)		
	미시적 차원	계층제 거버넌스	3.72(.477)		17.207***
		네트워크 거버넌스	2.75(.487)		
기초	전체적 차원	계층제 거버넌스	3.60(.438)	48.699***	
		네트워크 거버넌스	2.60(.441)		
	거시적 차원	계층제 거버넌스	3.41(.606)		31.518***
		네트워크 거버넌스	2.51(.539)		
	미시적 차원	계층제 거버넌스	3.84(.478)		56.890***
		네트워크 거버넌스	2.71(.572)		

주 : \*\*\* p<.01

중앙-지방정부간 관계 특성 인식에 있어 계층제 거버넌스 우세의 결과는 응답자 집단을 광역 자치단체와 기초자치단체로 구분한 경우(〈표 7〉)와 응답자가 소속한 지방정부가 수도권(서울, 경기, 인천)에 소재한 경우와 비수도권에 소재한 경우의 구분(〈표 8〉)에서도 일관되게 나타난다.

〈표 8〉 지방정부 소재지별 중앙-지방정부간 관계 특성 인식의 평균차이 분석(대응표본 t-검증) 결과

		정부간 관계 특성	평균(표준편차)	t값	
수도권	전체적 차원	계층제 거버넌스	3.62(.429)	30.938***	
		네트워크 거버넌스	2.54(.422)		
	거시적 차원	계층제 거버넌스	3.44(.602)		19.941***
		네트워크 거버넌스	2.46(.512)		
	미시적 차원	계층제 거버넌스	3.84(.474)		34.159***
		네트워크 거버넌스	2.65(.568)		
비수도권	전체적 차원	계층제 거버넌스	3.56(.451)	39.183***	
		네트워크 거버넌스	2.63(.444)		
	거시적 차원	계층제 거버넌스	3.36(.623)		24.393***
		네트워크 거버넌스	2.56(.554)		
	미시적 차원	계층제 거버넌스	3.83(.481)		48.629***
		네트워크 거버넌스	2.74(.560)		

주 : \*\*\* p<.01

7) 정책유형 분류를 위한 추가적인 설문조사의 결과와 유재원(2002: 31)의 연구를 참고하여 기획예산, 총무, 전산 및 정보통신, 공보 및 홍보, 재무관리 등의 업무를 수행하는 과를 막료조직으로 분류하였다.

응답자 집단을 세분화하여 분석한 결과, (1) 응답자가 수행하는 정책의 유형이 분배정책, 규제 정책, 재분배정책, 혹은 정책혼재의 영역인지, (2) 응답자가 소속한 조직의 유형이 계선조직인지, 막료조직인지, (3) 응답자가 소속한 지방정부의 유형이 광역자치단체인지, 기초자치단체인지, 그리고 (4) 응답자가 소속한 지방정부가 수도권 소재인지, 비수도권 소재인지에 관계없이 모든 집단에서, 그리고 세 차원 모두에서 중앙-지방정부간 관계의 특성을 계층제 거버넌스로 인식하는 정도가 네트워크 거버넌스로 인식하는 정도에 비해 상대적으로 강하다.<sup>8)</sup> 한국의 중앙-지방정부간 관계의 핵심적인 특성이 계층제 거버넌스와 네트워크 거버넌스 중 어디에 가까운 지에 대한 판단에 있어 지방관료들은 동질적인 인식을 갖고 있는 것으로 나타났다.

### 3) 혼재 정도는 어떠한가?

응답자 전체를 대상으로 한 분석과 응답자 집단을 세분화한 분석을 통해 한국의 중앙-지방정부간 관계가 계층제 거버넌스의 특성이 강한 것으로 인식되고 있으며, 이러한 인식은 상당한 정도의 일관성과 견고성을 지니는 것으로 확인된다. 그렇다면, 중앙-지방정부간 관계에서 계층제 거버넌스의 강도는 얼마나 강한가? 계층제 거버넌스와 네트워크 거버넌스는 어떤 비율로 혼재되어 있는가? 이를 확인하기 위해 이 연구는 응답자 전체를 대상으로 도출된 거버넌스 지수와 응답자 하위집단별로 도출된 거버넌스 지수를 통해 계층제 거버넌스와 네트워크 거버넌스의 구체적인 혼재 비율을 산출하였다.

8) 모든 집단에서 정부간 관계의 특성을 계층제 거버넌스로 인식하는 정도가 네트워크 거버넌스로 인식하는 정도에 비해 상대적으로 더 강하다는 이상의 결론이 정부간 관계 특성 인식에 있어서 집단간 차이가 없음을 의미하는 것은 아니다. 실제 이 연구가 거버넌스 지수를 대상으로 집단간 차이를 분석한 결과, 정책유형에 따른 차이는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 보고되었으나, 조직유형의 전체적 차원과 거시적 차원, 지방정부 유형의 모든 차원, 그리고 지방정부 소재지의 모든 차원에서 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 보고되었다(유의수준  $p < .05$ ). 이러한 차이는 정부간 관계의 특성을 계층제로 인식하는 정도의 차이, 혹은 네트워크로 인식하는 정도의 차이를 의미하는 것이며, 모든 집단에서 네트워크에 비해 계층제가 우세하다는 결론과 배치되는 것은 아니다. 예를 들면, 전체적 차원에서 광역자치단체와 기초자치단체 양자 모두 정부간 관계의 특성을 계층제로 인식하는 정도가 더 강하다는 공통점을 갖지만, 두 집단간에 존재하는 계층제 인식의 상대적인 강도의 차이는 광역자치단체에 비해 기초자치단체가 더 강하다는 것이다.



〈표 9〉 집단별 정부간 관계 특성 인식에 관한 거버넌스 지수의 분포 및 혼재비율

차원	기준	집단	응답자 수	평균 (표준 오차)	혼재비율 (계층제 : 네트워크)	기준	집단	응답자 수	평균 (표준 오차)	혼재비율 (계층제 : 네트워크)
전체 적 차원	정책 유형	분배정책	278	6.92 (.045)	61.5:38.5	지방 정부 유형	광역	149	6.70 (.062)	58.8:41.3
		규제정책	198	7.07 (.058)	63.4:36.6		기초	1,348	7.00 (.021)	62.5:37.5
		재분배정책	216	7.00 (.052)	62.5:37.5	소재지	비수도권	1,051	6.93 (.024)	61.6:38.4
		정책혼재	557	6.90 (.033)	61.3:38.8		수도권	446	7.08 (.035)	63.5:36.5
	조직 유형	계선	1,249	6.95 (.022)	61.9:38.1	-				
		막료	248	7.10 (.040)	63.8:36.3					
거시 적 차원	정책 유형	분배정책	280	6.76 (.064)	59.5:40.5	지방 정부 유형	광역	151	6.48 (.093)	56.0:44.0
		규제정책	201	6.96 (.082)	62.0:38.0		기초	1,361	6.90 (.029)	61.3:38.8
		재분배정책	219	6.87 (.071)	60.9:39.1	소재지	비수도권	1,060	6.81 (.033)	60.1:39.9
		정책혼재	560	6.78 (.046)	59.3:40.3		수도권	452	6.98 (.049)	62.3:37.8
	조직 유형	계선	1,260	6.82 (.031)	60.3:39.8	-				
		막료	252	7.04 (.058)	63.0:37.0					
미시 적 차원	정책 유형	분배정책	283	7.12 (.041)	64.0:36.0	지방 정부 유형	광역	149	6.97 (.056)	62.1:37.9
		규제정책	199	7.21 (.055)	65.1:34.9		기초	1,362	7.14 (.020)	64.3:35.8
		재분배정책	218	7.15 (.051)	64.4:35.6	소재지	비수도권	1,061	7.09 (.022)	63.6:36.4
		정책혼재	562	7.06 (.032)	63.3:36.8		수도권	450	7.19 (.035)	64.9:35.1
	조직 유형	계선	1,262	7.11 (.021)	63.9:36.1	-				
		막료	249	7.16 (.041)	64.5:35.5					

전체 응답자를 대상으로 실시한 분석에서(〈표 3〉 참조) 거버넌스 지수는 6.97점이며, 이 경우에 계층제 거버넌스와 네트워크 거버넌스의 구성 비율은 62.1%(계층제) : 37.9%(네트워크)이다. 거시적-정치적 차원의 거버넌스 지수는 6.86점이며, 이 경우에 양자의 구성 비율은 60.8%

: 39.3%, 미시적-행정적 차원의 거버넌스 지수는 7.12점이며, 양자의 구성 비율은 64.0% : 36.0%가 된다. 응답자의 하위집단별 구분에 따른 거버넌스 지수와 계층제 거버넌스와 네트워크 거버넌스 혼재 비율이 <표 9>에 제시되어 있다. 정책 유형별 분류에서는 규제 정책에서 계층제 거버넌스의 구성 비율이 63.4%로 가장 높는데 비해, 정책 혼재의 영역에서는 61.3%를 차지한다. 조직유형별 분류에서는 계선조직에 비해 막료조직의 계층제 거버넌스의 구성 비율이 상대적으로 높고(63.8% > 61.9%), 지방정부 유형에서는 기초자치단체가 광역자치단체에 비해 계층제 거버넌스의 구성 비율이 상대적으로 높다(62.5% > 58.8%). 마지막으로 응답자가 소속된 지방정부의 소재지에 따른 구분에서는 수도권인 경우 계층제 거버넌스의 구성 비율이 63.5%인데 비해 비수도권의 경우는 61.6%에 불과하다. 결과적으로 모든 집단에서 계층제 거버넌스의 구성 비율이 50%를 상회하고 있다.

#### IV. 결론과 함의

이 연구는 정부간 관계의 특성을 규명하기 위한 기존의 법·제도적 접근이 갖는 한계를 극복하기 위해 한국 중앙-지방정부간 관계의 특성을 거버넌스의 시각에서 규명하였다. 거버넌스의 시각에서 정부간 관계의 특성을 고찰함으로써 정부간 관계의 일상적인 운영의 측면을 보다 다양한 측면에서 조망할 수 있다. 결론을 정리하면, 한국의 중앙-지방정부간 관계의 핵심적인 특성은 계층제 거버넌스에 가까우며, 이는 응답자 집단을 다양하게 구분하여 분석한 경우에도 일관되게 유지되어 정부간 관계의 특성으로서 계층제 거버넌스가 광범위하게 수용되고 있다. 하지만, 정부간 관계의 핵심적인 특성으로서 계층제 거버넌스 인식의 강도가 우세하나 압도적이지는 않다.

거버넌스의 시각에서 본 한국 중앙-지방정부간 관계의 특성에 관한 이 연구의 발견이 제시하는 이론적 함의는 다음과 같다. 첫째, 거버넌스의 하위 유형으로서 계층제와 네트워크간의 우열에 관한 기존의 논쟁에 대해서 한국의 중앙-지방정부간 관계를 맥락으로 수행된 이 연구의 발견은 계층제 건재론을 지지한다. 한국의 중앙-지방정부간 관계의 핵심적인 특성이 계층제 거버넌스

9) 지수값의 범위는 2점~10점이며, 거버넌스 지수가 6점인 경우 계층제와 네트워크의 혼재비율은 50.0%:50.0%이므로 6점을 기준으로 각각 4단위의 간격을 지니게 되고 단위별 간격은 12.5%의 구성 비율을 갖는다. 6점 이상은 계층제 구성 비율이 단위당 12.5%씩 증가하고, 6점 이하는 네트워크의 구성 비율이 단위당 12.5%씩 증가한다. 이를 식으로 표현하면, "계층제의 구성 비율 = ((거버넌스 지수값-6점)×12.5%)+50.0%"이며, 거버넌스 지수값에 따른 계층제와 네트워크의 구성 비율은 다음과 같다

거버넌스 지수값		2	3	4	5	6	7	8	9	10
구성 비율(%)	계층제	0.0	12.5	25.0	37.5	50.0	62.5	75.0	87.5	100.0
	네트워크	100.0	87.5	75.0	62.5	50.0	37.5	25.0	12.5	0.0

에 가까우며, 이 결과가 다양한 방식으로 분류된 집단에 관계없이 일관되게 지지된다. 이 연구의 발견은 공공관리의 방식으로 계층제 거버넌스가 여전히 존재하다는 계층제 건재론과 네트워크가 계층제를 대체하고 있다는 계층제 소멸론(혹은 네트워크 대두론)의 경쟁적 가설들 중에서 한국의 중앙-지방정부간 관계의 맥락에서는 계층제 건재론이 지지되고 있음을 의미한다. 나아가 한국 정부간 관계의 핵심적인 특성으로서 계층제 건재론이 광범위하게 수용되고 있음에도 불구하고 계층제 우세론의 상대적인 강도가 압도적이지 않다는 사실은 전통적인 거버넌스 양식으로서 계층제가 네트워크 거버넌스에 의해 점차적으로 잠식되고 있음을 시사한다.

둘째, 지방자치의 실시와 다양한 분권화 노력으로 한국의 지방정부가 폭 넓은 정책 자율성을 향유하고 있으며, 이로 인해 한국의 정부간 관계가 네트워크 거버넌스로 전환되고 있다는 일부의 주장은 시기상조적인 판단으로 보인다. 동시에 한국의 중앙-지방정부간 관계의 특성이 여전히 중앙집권적인 유사 지방자치에 불과하다는 기존의 주류적 입장 또한 법·제도적인 측면만을 과도하게 강조한 것으로 판단된다. 기존의 법·제도적 접근과 일관되게 이 연구에서도 정부간 관계에 관한 법령과 규칙이 보다 직접적으로 작용하는 권한과 자원의 분포, 정책수행수단, 그리고 재량의 영역에서는 정부간 관계의 특성을 계층제로 인식하는 정도가 상대적으로 강한 것으로 보고되었다. 반면에 법령과 규칙의 영향력이 상대적으로 적은 정치의 영역과 통제방식 등의 영역에서는 계층제적 특성 인식의 강도가 상대적으로 약한 것으로 나타났다(〈표 4〉 참조).

지방정부를 하나의 동일체(monolithic) 조직으로 바라보고 정부간 관계의 특성을 이분법적으로 접근하는 공식적인 법·제도 중심의 접근으로는 정부간 관계의 실상을 놓칠 가능성이 높다. 한국의 중앙-지방정부간 관계에 관한 이 연구의 결론은 기존의 경쟁적 가설들이 과도하게 극단적인 입장을 취하고 있음을 보여준다. 중앙과 지방정부간의 관계는 자율 vs 통제, 집권 vs 분권 등의 이분법으로 규정되기보다는 다양한 영역과 집단들 사이에서 상이한 질서들이 다양한 방식으로 혼재되어 있다는 판단이 보다 적절하다. 나아가 이 연구가 도출한 정부간 관계의 특성으로서 계층제의 질서와 네트워크의 질서의 혼재 상태는 기존의 계층제의 질서가 일정 부분 네트워크의 질서에 의해 침식당하고 있기는 하지만 여전히 계층제적 질서가 우세한 형국에 있음을 시사한다.

## 참 고 문 헌

- 김순은. (2001). 우리나라 지방분권의 특징과 과제: 영국과 일본의 지방분권화의 비교를 중심으로. 「한국 사회와 행정 연구」, 12(2): 57-75.
- 김재훈. (1997). 집권과 분권의 조화: 환경규제를 중심으로. 「한국행정학보」, 31(1): 39-55.
- 박해룡·이종열. (2001). 환경행정 기능배분 기준에 관한 연구: 환경관리청과 지방자치단체를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 13(2): 165-182.
- 원구환. (2004). 참여정부의 중앙-지방정부 관계 분석. 「한국지방자치학회보」, 16(4): 51-70.
- 유재원. (2002). 지방관료제에 대한 외부행위자들의 영향력 분석. 「한국정책학회보」, 11(4): 23-45.
- 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.
- 이승종. (1996). 중앙과 지방간의 관계. 「지방자치연구」, 8(2): 37-54.
- 임도빈. (1997). 지방자치단체의 조직자율권에 관한 비판적 고찰. 「한국행정학보」, 31(3): 57-71.
- 최봉기. (2003). 중앙정부의 지방정부 통제실태와 개혁과제. 「지방분권화와 균형발전」, 서울: 한양대학교 지방자치연구소.
- 최창수. (2004). 민선단체장체제의 출범과 중앙통제수단의 변화. 「한국행정학보」, 38(3): 183-200.
- 하혜수 외. (2000). 「지방정부의 자치권 확대방안 연구」, 경기: 경기개발연구원.
- 하혜수. (1997). 국가경쟁력과 중앙-지방관계: 중앙통제방식의 전환. 「경기연구」, 제2권: 3-27.
- 하혜수. (2001). 지방정부의 자율성수준 측정에 관한 연구: 지방공무원의 주관적 인식을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 13(3): 25-49.
- 하혜수·양기용. (2002). 정부간 정책결정에 있어서 지방정부의 정책주도권에 관한 시론적 연구. 「한국행정학보」, 36(3): 207-227.
- 村松岐夫. (1988). 「現代政治學叢書 15 地方自治」, 東京: 東京大學出版會, 최외출·이성환 역.
- (1991). 「중앙과 지방관계론: 일본의 지방자치이론과 실재를 중심으로」. 서울: 대영출판사.
- Anderson, W.(1960). *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis: University of

Minnesota Press.

- Ansell, C. (2000). The Networked Polity: Regional Development in Western Europe. *Governance*, 13(3): 303-333.
- Bell, S., and A. Park. (2006). The Problematic Metagovernance of Networks: Water Reform in New South Wales. *Journal of Public Policy*, 26(1): 63-83.
- Bevir, M. (2007). What is Governance? in M. Bevir. (ed.) *Public Governance, Vol 1: Theories of Governance*. London: Sage.
- Bevir, M. (2009). *Key Concepts in Governance*. London: Sage.
- Bevir, M. (2013). *A Theory of Governance*. CA: University of California Press.
- Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Cho, C. L. (2004). *The Dynamics of Cooperative and Coercive Intergovernmental Relations in the 1990s: Measuring and Explaining National Influence as Perceived By State Administrators*. Ph.D. Dissertation: University of North Carolina at Chapel Hill.
- Considine, M. and J. M. Lewis. (1999). Governance at Ground Level: The Frontline Bureaucrat in the Age of Markets and Networks. *Public Administration Review* 59(6): 467-480.
- 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.
- Davis, J. (2002). The Governance of Urban Regeneration: A Critique of the 'Governing Without Government' Thesis. *Public Administration*, 80(2): 301-322.
- Entwistle, T., G. Bristow., F. Hines., S. Donaldson., and S. Martin. (2007). The Dysfunctions of Markets, Hierarchies and Networks in the Meta-governance of Partnership. *Urban Studies* 44(1): 63~79.
- Heckscher, C. (1994). Defining the post-bureaucratic type. in C. Heckscher., and A. Donellon. (eds.), *The Post-Bureaucratic Organization: New Perspectives on Organizational Change*. Newbury Park, CA: Sage.
- Hoffmann, S. (1967). Perceptions, Reality, and the Franco-American Conflict. In J. Farrell and A. Smith (eds.), *Image and Reality in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Ingraham, P. W., and L. E. Lynn, Jr. (eds.) (2004). *The Art of Governance: Analyzing Management and Administration*. Washington, D. C.: Georgetown University Press.

- Kellow, A. (1988). Promoting Elegance in Policy Theory: Simplifying Lowi's Arenas of Power. *Policy Studies Journal*, 16(4): 713-724.
- Kettl, D. F. (2000). The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government. *Public Administration Review*, 60(6): 488-497.
- 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. (eds.) (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage.
- Kjær, A. M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Kooiman, J. (2000). Societal Governance: Levels, Models, and Orders of Social-Political Interaction. in J. Pierre (ed.), *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp. 138-164.
- 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. (1964). American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. *World Politics* 16: 677-715.
- Lowi, T. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review* 32: 298-310.
- Lowi, T. (1988). An Assessment of Kellow's "Promoting Elegance in Policy Theory". *Policy Studies Journal*, 16(4): 725-728.
- 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.
- Marinetto, M. (2003). Governing Beyond the Centre: A Critic of the Anglo-Governance School. *Political Studies* 51: 592-608.
- Marsh, D., D. Richards., and M. J. Smith. (2001). *Changing Patterns of Governance: Reinventing Whitehall*. Basingstoke: Palgrave.
- Meuleman, L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets*. Heidelberg: Springer/Physica Verlag.

- Miller, C. M. (1987). State Administrator Perceptions of the Policy Influence of Other Actors: Is Less Better? *Public Administration Review*, 47(3): 239-245.
- Mulgan, R. (2003). *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Newman, J. (2001). *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*. London: Sage.
- Ocampo, R. B. (2004). Spatial Dimension of Public Administration. *Philippine Journal of Public Administration*, 98(4): 321-337.
- Oppenheimer, B. I. (1974). *Oil and the Congressional Process*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Pierre, J. and G. Peters. (2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Pierre, J., and Stoker, G. (2000). Towards Multi-Level Governance. in P. Dunleavy., A. Gamble., I. Holliday., and G. Peele. (eds.), *Developments in British Politics 6*. Basingstoke: Macmillan.
- Pinchot, G and E. Pinchot. (1994). *The End of Bureaucracy and the Rise of Intelligent Organization*. San Francisco, CA: Berrett-Koehler.
- Pressman, J. L. (1975). *Federal Programs and City Politics*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Rhodes, R. A. W. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall*. London: Unwin-Hyman.; reprinted Routledge, 1992.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies* 44: 652-667.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1999). *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- Rhodes, R. A. W. (2000). Governance and Public Administration. in J. Pierre (ed.), *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- 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.

- Ripley, R. B., and G. A. Franklin. (1991). *Congress, The Bureaucracy, and Public Policy*. California: Brooks/ Cole Publishing Company.
- Ritter, T. (2007). A Framework for Analyzing Relationship Governance. *Journal of Business & Industrial Marketing*, 22(3): 196-20.
- Spitzer, R. J. (1987). Promoting Policy Theory: Revising the Areas of Power. *Policy Studies Journal*, 15: 675-689.
- Stoker, G. (1995). Regime Theory and Urban Politics. in D. Judge, G. Stoker, and H. Wolman (eds.), *Theories of Urban Politics*. London: Sage Publications.
- Stone, C. N. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Stone, C. N. (1993). Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs*, 15: 1-28.
- Thayer, F. (1973). *An End to Hierarchy! An End to Competition!* New York: Viewpoints.
- Vanags, E., I. Vanags., and I. Vilka. (2007). From National and Sub-national Governments to Collaborative Public Management. Article prepared for Study Group V "Intergovernmental Relations" at the EGPA annual conference "Public Administration and the Management of Diversity", 19-22 September 2007, INAP, Madrid, Spain.
- Walsh, K. (1995). Competition and Public Service Delivery. In J. Stewart., and G. Stoker. (eds.), *Local Government in the 1990s*. London: Macmillan.
- 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 and 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(李承諫): 한양대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(한국 중앙-지방정부간 관계의 특성과 그 변이, 2009), 현재 지방행정연수원 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 정부간 관계, 거버넌스, 공공갈등관리, 정책이론 등이며, 주요 논문으로는 “계층제, 시장, 네트워크: 서울시 구청조직의 거버넌스 실태에 대한 실증적 분석”, “재정보전금 제도 도입의 정책효과 분석 및 함의”, “정책옹호연합모형(ACF)의 적용을 통한 정책변동 분석: 밀양 송전선로 건설 갈등사례를 중심으로” 등이 있다(smyhee@gmail.com).

유재원(柳在源): 1992년 University of North Carolina(Chapel Hill)에서 정치학 박사학위(논문: New Federalism and State Administrators: Explaining Agency Heads' Perceptions of Federal Control in 1978 and 1988)를 취득하고, 현재 한양대 행정학과 교수로 재직하고 있다. 지방정치, 거버넌스, 지방행정 및 정부간 관계 등이 주된 관심분야이다. 대표적 저서로는 「한국지방정치론: 이론과 실제」(박영사, 2003)가 있으며, 최근의 논문으로는 “Understanding the Mixture of Governance Modes in Koran Local Governments: An Empirical Analysis”(2012, 공저), “지역간 경쟁: 논리, 현황 및 강화방안”(2014), “자치단체 통합의 이해: 정치모형의 적용”(2015) 등이 있다(jwyo060@gmail.com).

## Key Features of Central–Local Government Relations in South Korea: A Governance Perspective

Seung–Mo Lee & Jae–Won Yoo

This research identifies key features of central–local government relations in South Korea as perceived by local governments' division chiefs. In doing this, it employs governance perspective which enables to shed light on daily practices of a diverse aspect of intergovernmental relations. A major finding is that Korean central–local government relations display a pattern of rule far closer to a hierarchical governance than it is to a network governance. We reach the same conclusion irrespective of the way of grouping respondents into various subsets. It also notes, however, that hierarchical governance is perceived to be strong features of central–local government relations, but it is not to be dominant. This finding means that hierarchical governance as a traditional mode of governance is losing its ground gradually to a network governance as an alternative mode of governance.

Key words: central–local government relations, governance theory, hierarchical governance, network governance