

정부간협력에 대한 조정제도의 영향*

- 분쟁조정제도 및 지방재정조정제도의 효과성 인식을 중심으로-

Impact of the coordination system on intergovernmental cooperation

- Focusing on recognizing the effectiveness of the dispute settlement system and the local financial mediation system -

김 창 진 (한국문화재정책연구원 정책연구1팀 주임연구원 - 단독저자)

Abstract

Changjin Kim

The study examined how the perception of the effectiveness of the dispute mediation institution and the local financial coordination system affects intergovernmental cooperation. To this end, the study conducted a comprehensive analysis using cross-sectional regression analysis and joint OLS based on the “Survey on Intergovernmental Relations(IGR)” data(2011, 2014, 2017, 2020) provided by the Korea Institute of Public Administration.

Summarizing the results, the perception of the effectiveness of the dispute mediation system and the local financial coordination system had a static effect on the perception of intergovernmental cooperation, and the sense of cooperation among public officials and financial decentralization also had a static effect.

Based on this, in order to further promote intergovernmental cooperation, policy implications such as changing the perception of not only the local self-government system but also the dispute mediation system and the local financial coordination system were proposed.

Keywords: intergovernmental cooperation, decentralization, dispute mediation institution, local finance coordination system, effectiveness recognition

* 연구는 한국행정연구원에서 생산된 자료를 활용하였으며, 한국행정연구원 연구자료관리규칙에 의거 사용 허가를 받았음.

본 연구는 ‘2022년 한국행정학회 하계공동학술대회 및 국제학술대회’에서 발표한 논문(별쇄)을 대폭 보완·수정하였으며, 논문의 완결성을 위해 아낌없이 고견을 주신 당시의 토론자와 유익한 심사평을 해주신 익명의 논문 심사자에게 감사의 인사를 드립니다.

I. 서론

코로나19 사태는 정부간협력에 대한 중요성을 부각하였다. 국민의 삶을 위협하는 감염병을 신속하고 효과적으로 대응하는데 정부 간 정보 공유, 권한 이양 등이 중요했기 때문이다. 실제 우리나라는 한동안 세계적으로 선도적인 방역체계를 가진 나라로 평가를 받을 정도로 정부간협력이 재난 관리의 성과를 만들었다. 중앙정부의 재난 컨트롤타워 역할과 함께 선별진료소 운영, 자가격리 관리, 병상 확보 등은 모두 중앙정부와 지방자치단체의 협력이라는 정부간관계에서 나타난 것이다.

이를 가능하게 했던 근본적 전제는 ‘지방분권’이다. 중앙정부의 독점적 권한과 기능이 지방으로 이전·이양되었고, 이전된 권한을 활용해 사회문제 해결에 있어 중앙과 지방자치단체의 협력이 가능하게 된 것이다. 하지만, 지방자치가 시행된 지 30년이 지나는 오늘날 지방분권이 효과적으로 이루어지고 있는지에 대해 여전히 부정적인 평가가 존재한다(조인영·이병량, 2021). 이는 아직까지 중앙과 지방자치단체의 관계가 수직적 계층제에 가깝고(박순종·신현두, 2019), 권한 이양 등을 추진했어도 지방자치단체를 통제하고 있기 때문이다. 더하여, 지방자치법 개정 후 시행된 특례시 발족과 함께 다양한 권한과 사무를 이양하고 있으나 내막을 살펴보면, 다양성 속의 혼란함을 부추겨 상위정부와 하위정부의 갈등 혹은 분쟁의 소지가 발생하거나, 계속 제기되었던 단순한 사무의 이양, 사무 중복 문제도 발생했다(주운현·임정빈, 2021).

이러한 점에 따라 국가는 「지방분권균형발전법」에서 지방분권을 ‘국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가와 지방자치단체의 역할 및 기능이 서로 간에 조화를 이루는 것’으로 정의(류영아·김필두, 2015: 223)함에 따라 정부(중앙-광역-기초)마다 서로 간 협력과 조화를 추구하고 있다(김창진 외, 2019).¹⁾ 더하여, 분권화를 수월하게 달성하기 위해 보완적이면서도 중요한 제도로 협력제도(사무위탁, 협력사업 등)와 함께 ‘분쟁조정제도’,²⁾ ‘지방재정조정제도’³⁾ 등을 추진한다. 이러한 조정제도의 궁극적 목적은 지방분권에 등장하는 정부 간 갈등이라는 비효율적 관계와 다양한 격차(행정·재정 등)를 조정하는데 목적이 있다.

하지만, 이러한 제도와 목적에도 불구하고 정부간관계에 대해선 여전히 의문이 남는다. 1995년 지방자치제 실시, 2004년 지방분권특별법 제정, 2022년 지방자치법 개정 등으로 지방자치단체의 자율성·독립성은 점차 증대되고, 중앙정부의 일선기관으로 지방자치단체를 보던 시각에서 탈피하려는 노력이 관찰되지만(조일형 외, 2013), 아직까지도 정부간관계는 예측적이며 중앙정부의 재

1) 지방자치법 개정으로 인한 특례시 등장으로 인해 통상적인 3계층의 지방행정체제가 점차 더 다양해질 흐름이라고 할 수 있다.

2) 분권화로부터 나타나는 정부 간 다양한 분쟁의 해결을 위한 제도로써 중앙 및 지방분쟁조정위원회, 행정협의회조정위원회 등을 설치·운영하고 있으며, 또한, 시도지사협의회 등의 협의회를 통해 분쟁이 발생하기 전 선제적으로 주체별 역할 수 있는 사안에 대해 협의·조정을 하기도 한다.

3) 재정자립기반이 취약하고 불균형이 심한 지방자치단체의 재정력 결핍과 자치단체 간의 재정적 격차를 완화하여 재원배분 형평성, 최저공공지출 유지, 재정운영 효율성을 제고(Kenyon, 1997)하도록 국가 및 상위 자치단체에서 재정력이 취약한 자치단체로 재원을 이전해주는 제도(김종희·김혜정, 2008; 김홍주 외, 2014)라고 할 수 있다.

정적 지원이 없으면 운영하기 어렵다. 실제 한국행정연구원에서 3년 주기를 가지고 실시하는 ‘정부간관계 인식조사’에 따르면 2002년도부터 2008년도까지 중앙정부에 지방자치단체가 예측되다는 인식이 증가하는 추세였으며(조일형 외, 2013), 오늘날까지도 줄어들지 않고 있다. 또한, 재정자립도도 전반적으로 매년 소폭 증가하지만 지역 간의 격차는 여전하다. 우리나라 17개 시·도 중 서울을 제외하고는 2012년부터 2023년까지 재정자립도가 70%를 넘는 곳은 없으며, 강원, 전남, 전북, 경북 등은 30%를 넘지 못하고 있다. 지난 정권에서는 ‘연방제에 준하는 강력한 지방분권’을 목표로 중앙정부의 사무 및 권한의 이양을 확대하는 방안을 추진했지만, 한편으로 지방분권이 아직까지 부족하고 중앙정부에 예측적인 것을 반증한다 할 수 있다.⁴⁾

그렇다면, ‘왜 아직까지 중앙정부의 예측성이 나타나는지’에 대한 문제의식이 들 수 있다. 또한, 지방분권을 추진하면서 예측성을 줄이고, 정부간협력을 위해 분쟁조정제도와 지방재정조정제도를 시행했으나 ‘과연 이 제도가 정부간협력에 어떤 영향을 미쳤는지’ 살펴볼 필요성이 존재한다.

분쟁조정제도와 지방재정조정제도에 대한 선행연구는 중앙과 지방자치단체 간 협력 현황 등을 바탕으로 문제점을 파악하여 유의미한 시사점과 개선방안을 제공한다(구주영, 2022). 더하여, 지방재정조정제도는 형평화에 초점을 맞춰 연구가 다수 진행되어 재원배분의 문제점, 인센티브제도 운영 등 다양한 개선방향과 방안을 제공하고 있다. 하지만, 그동안의 연구는 대체로 법·제도·정책에 대한 사례 연구 혹은 제도적 연구이거나 실제 재정상의 데이터를 활용해 효과성을 검증하는 등에 초점을 맞춘 경향이 짙다. 지방분권에서 분쟁조정제도와 지방재정조정제도의 경우 실질적인 운영 혹은 조정 대상의 주체가 공무원이라는 점, 정부간협력이 단순한 정책·제도에서 나타나는 것이 아니라 실제 행정의 일선에서 업무를 행하는 공무원의 인식이 비롯되어야 한다는 점에서 연구는 공무원 인식에 초점을 맞춰 진행한다.

연구 목적을 달성하기 위해 한국행정연구원이 제공하는 「정부 간 관계의 효과적 운영방안 연구」 데이터를 활용해 실증 분석한다. 데이터는 3년 주기로 중앙 및 지방공무원을 중심으로 정부간관계, 정부간협력, 분권화 정도, 분쟁조정제도 효과성, 지방재정조정제도 효과성 등을 조사하였기에(김창진 외, 2019) 각 조정제도의 효과성 인식과 정부간협력 인식을 실제적으로 파악할 수 있다. 이러한 연구 결과는 지방분권에 관련해 조정제도에 대한 시사점과 정부간협력에 있어 조정제도에 대한 이론적 기여도 기대해볼 수 있을 것이다.

4) 지방자치단체는 운영 예산 등을 스스로 충분히 충당할 수 없기에 필연적으로 중앙정부의 교부금을 받아야 한다. 지방재정조정제도는 분쟁조정제도와 같이 정부간관계가 ‘협력적이다. 갈등적이다’를 명확히 적용할 수는 없으나, 교부금 산정, 배분 등에서 충분히 정부 간의 갈등이 나타나고 있고 중앙정부에 예측적인 특성이 나타나기에 정부간관계의 인식에 충분한 영향을 줄 것이다.

II. 이론적 배경

1. 정부간협력의 논의

1) 정부간관계와 정부간협력

정부간관계의 정의 및 유형은 각국의 정치체제와 헌법 및 기조에 따라 다양하게 분류된다(구주영, 2022). 대체로 정부간관계는 국가 내 정부 간에 형성된 총체적 관계를 의미하며, 다양한 요인의 상호작용(정치적, 권력적, 재정적, 행정적, 인사적 등)이 포함된다.

정부간관계는 초기 연방체제를 설명하는 하나의 수단이었다. Anderson(1960)은 정부간관계를 “연방체제의 모든 계층과 형태의 정부 단위 간 발생하는 상호작용과 행위의 총체”라고 정의하였고(Anderson, 1960: 3), Wright(1988)는 “연방시스템 내의 모든 유형과 수준에 있어 정부 단위 간에 벌어지는 활동 또는 상호작용의 중요한 총체”로 정의하였다(조일형 외, 2013; 김창진 외, 2019 재인용). 이러한 정부간관계에 대해 학자들은 정책의 결정 및 집행자의 관점(Elcock, 1982), 권력 및 상호간 의존의 관점(Wright, 1988), 권력 및 자원의 관점(Rhodes, 2018) 등 다양한 관점을 활용해 정부간관계를 정의하고 그 특성을 살펴보고 있다.

간략히 살펴보면, 정책 결정 및 집행자의 관점에서는 중앙정부에서 정책을 결정하면 지방자치단체는 이를 효율적으로 집행하는 대리인(Elcock, 1982)으로 살펴본다. 이 관계에서 지방자치단체는 중앙정부의 결정된 사항을 제대로 수행하는지에 대해 감시하는 통제 대상으로 본다(임재현, 2017). 권력 및 상호간 의존 관점에서는 중앙정부와 지방자치단체 간의 권력, 재정, 인사 등의 체계가 수평적·동일적 지위인 동시에 분리되어 서로 간 상호작용을 하는지, 계층적 수직관계에서 중앙정부가 포괄하는지, 분리와 포괄형이 중첩되는 지로 정부간관계를 정의한다(Wright, 1988). 권력과 자원의 관점에서는 자원교환 차원을 중심으로 정부간관계를 해석한다. 필요 혹은 동원이 가능한 자원을 중심으로 교환·거래 등을 통해 정부간관계가 나타난다고 하며 상대적으로 자원의 선점·활용에서 다소 우월한 위치에 존재하는 중앙정부가 지방자치단체를 통제하고 예측적인 관계를 가진다고 이야기한다(Rhodes, 2018; 구주영, 2022).

학자들이 제시하는 정의와 특징은 다양하지만, 공통적으로 정부간관계는 정부 간 권력, 자원 및 다양한 제반활동에 대한 서로 간의 상호작용에서 비롯됨을 강조하며, 실제 관계로는 감시·통제 및 예측적 관계 등을 고려하고 있다. 이에 초기 정부간관계는 단순히 현상 설명을 위한 관계(의존적, 예측적 등)의 파악에서 현재는 점차 다양한 목적을 이루는데 수월한 관계를 파악하는 것으로 확장되었다. 우리나라는 특히 지방분권과 연관되어 정부간관계의 지향점이 나타난다. 그동안의 국가 성장 시기에는 중앙집권의 제도적 기제에 따라 정치·행정에 있어 지방자치단체를 하위기관으로 보고 감독구조를 구축해 통제하는 수직적 관계가 만연했는데(구주영, 2022), 1991년 이후 지방자치가 시행되면서 단순히 중앙정부에 대한 수동적인 경향, 하위계층의 위치를 가진 지방자치단체가

이러한 위치를 탈피하여 수평적·협력적 관계를 가지는 방향으로 정부간관계를 지향하는 것으로 전환되었기 때문이다.

이러한 점에 따라 나타난 정부간협력은 대체로 두 개 이상의 정부가 공동으로 업무를 처리하는 것으로(임승빈, 2021), 단순한 관계를 넘어 정부 간에 협력적 관계의 중요성에 주목한다. 이는 지방분권의 방향에서 정부간협력을 통해 지방자치단체의 정책 집행 역량 감소를 방지하고, 규모의 경제를 통해 정책효과성을 높이며, 부정적인 외부효과 등의 문제 해결(Cigler et al, 1994; 엄태호, 2014) 및 정책에 대한 갈등과 분쟁을 사전에 예방할 수 있기 때문이다(구주영, 2022). 따라서 실제 정부간협력에 관한 제도로 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합, 단체장협의회 등을 규정(구주영, 2022; 김남철, 2022; 홍준형, 2022)해 지방자치단체가 실제 직면하는 새롭고 복잡·다양한 사회문제를 해결하고, 지역주민의 수요에 부합하는 공공서비스의 질적 다양화와 양적 증가를 위한 행정적 과정 및 수단을 행하고 있다.

이러한 논의는 결국 정부간관계에서 점차 지향점으로 정부간협력이 도출되었다고 정리할 수 있는데, 연구에서는 지방분권에 따라 지속적으로 다양한 부문에서 정부 간 수평적·협력적 관계를 지향하고 있는 흐름을 반영하고, 실제 일선의 공무원 인식을 접목하여 정부간협력을 ‘각 정부 간 벌어지는 활동 및 상호작용에 대한 총체적인 협력의 인식 정도’로 정의한다.

2) 정부간협력의 측정 논의

정부간관계는 거시적이며 다양한 하위개념을 내포하기에 하나의 개념으로 정의하기 어렵고(김창진 외, 2019), 정부간협력은 협력의 대상, 목적 등에 따라 다양하게 분류하고 정의할 수 있다(구주영, 2022). 이에 정부간관계나 정부간협력의 정도에 대해 측정한 연구는 하나의 측면에 초점을 맞춰 정부 간의 의존적·수직적·수평적 관계 등을 파악하고, 상호작용이 나타나는 사례를 활용해 협력적 관계인지, 갈등적 혹은 대립적 관계인지 등을 도출한다. 몇 가지 살펴보면, 기능 및 사무 배분을 중심으로 정부간관계를 논의한 연구(강성철 외, 2004; 서성아, 2010; 심익섭, 2010; 임승빈, 2011), 재정 및 예산을 중심으로 정부간관계를 논의한 연구(박정민, 2008; 서성아, 2010; 심익섭, 2010; 이창균, 2010), 또한, 인사적 측면(강성철 외, 2004; 서성아, 2010)과 함께 정부 간 통제 정도의 측면에서 논의한 연구(조정래, 2007; 박충훈·최창수, 2010; 서성아, 2010) 등이 존재한다. 또한, 농정 분야에서 정책 및 사업의 추진, 프로세스 등을 초점으로 정부간관계를 분석한 연구(문유석, 2015), 서울시 청년수당과 성남시 청년배당 사업이라는 갈등 사례를 초점으로 정부간관계를 분석한 연구(박순중·신현두, 2019) 등도 존재한다. 이러한 연구를 관철하는 공통적인 논의는 바로 중앙정부가 보유한 기능 및 권한을 얼마나, 어떻게 지방자치단체로 원활하게 이양하는 것이며(Conyers, 1984; Rhodes, 1986; Wright, 1988; 김창진 외, 2019), 그 과정 속에서 발생할 수 있는 갈등과 분쟁을 사전에 예방할 수 있느냐이다. 그리고 다양한 사회문제 해결, 정책 집행에 있어 정부 간 어떤 관계를 지향해야 하는가를 파악한다.

정부간협력에 대해 우리나라 지방자치법은 구체적인 협력방식으로 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합 등을 규정(김남철, 2022; 홍준형, 2022)하고 그 외의 협력사업 지정 등을 추진하는데, 이러한 방식의 근거에는 협력 대상이 되는 주체 간의 정치적(political), 재정적(fiscal), 규제적(regulatory), 행정적(administrative) 분권화가 녹아있다. 즉, 정책이나 사업을 수행하는 주체 간 재정적, 행정적 등의 권한 및 자원의 배분을 선제적으로 협의, 협업하여 불필요한 갈등이나 비용을 방지하는 것이다. 따라서 정부간협력을 측정하는 요인은 분권화를 측정하는 요인과 유사한 특징을 가지고 있다. 이러한 이유로는 첫째, 정부간협력에 분권화의 의미가 포함되고, 반대로 분권화에 정부간협력의 의미가 포함되기 때문이다. 정부간협력을 파악하기 위해 권력, 자원 등이 얼마나 하위 정부로 배분되었는지를 파악하면서 협력적인지, 갈등적인지 등을 파악해왔기 때문이다. 둘째, 시대적 흐름이 지방분권을 강조함에 따라 지방분권에 적합한 정부간협력을 지향하게 되었다. 지방분권도 유사하게 현상의 해석을 넘어 점차 지방자치단체의 위치, 역할, 관계에 있어 협력의 가치를 지향해 협력적, 참여적 관계가 분권의 절대적인 것처럼 강조하기 때문이다. 즉, 국가체계를 운영함에 있어 정부간관계가 협력적이거나 대등한 관계가 필수적이지 않을 수 있으나, 지방분권의 흐름은 정부간관계의 옳은 방향으로서 협력적이거나 대등한 관계를 강조하기 때문이다.

연구에서는 이를 바탕으로 정부간협력과 분권화의 측정요인이 유사한 것을 고려하여 정부간협력 인식을 보다 명확히 파악하고자 분권화 요인을 통제한다. 분권화는 앞서 언급했듯이 분권화(재정적, 인사적, 행정적 등)가 되면 될수록 공무원은 정부간협력이 높을 것으로 인식할 가능성이 충분하기 때문이다.

2. 정부간협력에 대한 조정제도 영향력

정책을 추진함에 있어 중앙정부와 지방자치단체 등의 대립과 갈등의 관계는 막대한 사회적 비용을 야기할 가능성이 높아 다양한 제도를 통해 조정되는데, 정부(중앙-광역-지방) 서로 간의 갈등에는 지방자치법이 작동한다(홍성만, 2019). 이러한 지방자치법 내 제도적 기제로 조정제도를 확인할 수 있으며, 크게 분쟁조정제도와 지방재정조정제도의 두 가지를 적용하여 갈등이나 분쟁, 혹은 서로 간 형평하지 않은 관계 등을 해결하고자 한다.⁵⁾

첫째, 사법적 분쟁해결제도(헌법소송 및 행정소송 등)와 소송에 갈음하는 ‘대안적 분쟁해결제도(ADR: Alternative Disputer Resolution)’이다. 이는 분쟁조정제도로 분권화의 권한 이양, 사무배분 속에서 나타나는 다양한 갈등과 분쟁을 해결하고자 하며, 실제 중앙·지방분쟁조정위원회, 행정협의조정위원회 등이 설치되어(김상태, 2007; 김창진 외, 2019; 윤정우, 2021; 구주영, 2022) 사업

5) 지방재정조정제도를 분쟁조정제도와 엮어 조정제도로 정의하는 것에 다소 무리가 있을 수 있다. 하지만, 지방자치법 내 제136조(지방재정의 조정)가 지방재정조정제도의 근간이 되어 지방자치단체 간 재정의 조정을 목적으로 하기에 연구에서는 지방자치법 내 조정제도의 대표적인 제도로서 분쟁조정제도와 지방재정조정제도를 다룬다.

이나 정책에 있어 해당하는 정부간관계가 보다 협력적으로 나아갈 수 있게 조정하고 있다. 다음의 <표 1>은 분쟁조정제도 내 각 위원회의 유형 및 기능과 한계를 구주영(2022)의 연구를 바탕으로 간략히 정리하였다.

<표 1> 분쟁조정제도 내 각 위원회 유형 및 기능과 한계

구분	중앙분쟁조정위원회	지방분쟁조정위원회	행정협의조정위원회
조정 대상	-시·도 간 분쟁 -시·도와 시·군 및 자치구 간 분쟁 -시·도와 지방자치단체조합 간 분쟁 등	-중앙분쟁조정위원회 미포함 분쟁 -기초자치단체 간 분쟁 등	-중앙정부(관계부처) 및 지방자치단체 간 갈등 -관계부처 간의 갈등 등
기능	-지방자치단체 간 사무를 처리하는 과정에서 발생한 갈등, 분쟁 등에 대한 협의 및 조정 -협의 및 조정 상 직권상정 및 강제집행 가능		-관계부처 및 지방자치단체 간 사무 처리 과정에서 발생한 갈등, 이견, 분쟁 등에 대한 협의 및 조정 -직권상정, 강제집행 불가능
한계	-소극적 심의활동 -갈등조정 및 관리 역량 미흡 -위원회 독립성 및 조정결정의 합리성 부족 -미흡한 사전적 모니터링		-조정 결정 의무화 및 강제성 미흡 -저조한 활용도 -행정협의조정 사무의 불명확

자료: 구주영(2022) 수정

둘째, ‘지방재정조정제도’이다. 지방재정조정제도는 지방자치단체 간 재정력의 불균형을 완화시키는 목적을 가지며(우명동, 2008; 황해동, 2021), 지역 내 복지증진을 위한 소득분배, 공공서비스 제공 기능도 담당한다(서정섭·조기현, 2007; 강태구, 2013). 통상적으로 정책을 추진하면 중앙 정부나 지방자치단체는 해당 정책에 대해 중앙정부의 지출과 지방자치단체의 지출을 얼마씩 매칭할지, 재정력이 약한 지방자치단체가 지출을 감당할 수 있는지, 혹은 하나의 사업을 두고 관계가 있는 지방자치단체 간 재정력에 따라 얼마나 사업비 등을 분담할 것인지에 대한 문제가 나타난다. 이에 지방재정조정제도는 지방자치단체가 지닌 부족한 재정력에 대한 지원으로서 필요한 정책이나 국가단위의 주요 사업을 추진함에 있어 지방자치단체 간 형평성뿐만 아니라 정책 추진의 효율성을 보전하는 목적도 존재한다.

이러한 지방재정조정제도는 정치체제가 단일형 혹은 연방형 국가에 따라, 중앙집권이 강한지, 지방분권이 강한지에 따라 매우 다양하게 나타난다. 지방자치단체에 이전 및 지원되는 재원을 유형별로 구분하는 근거는 재원 사용용도의 제한성, 배분과정에서 특정배분 공식의 이용유무, 일정율의 지방비 부담 유무 등으로 구분한다. 현재 중앙정부가 지방자치단체에 배분하는 재원의 종류는 지방교부세, 국고보조금이 있으며, 광역자치단체가 기초자치단체에 배분하는 재원으로는 조정교부금, 시도보조금 등이 있다. 이러한 재원 배분의 보편적인 기준은 재원의 용도를 지정해주는 것으로 일반교부금, 특정보조금 제도로 구분한다(Fischer, 1987; 김홍주 외, 2014). <표 2>는 재원의 유형을 간략히 나타내었다.

〈표 2〉 지방재정조정제도의 이전재원 유형 구분

구분	일반교부금	특정보조금	포괄보조금
용도 지정	-사용용도 지정 없음	-사용용도 지정	-광범위한 사용 용도 지정
구분	-정율보조금 -정액보조금	-선택적 보조금 -조건부 보조금	-광범위한 선택적/ 조건부 보조금
보조금 종류	-보통교부세 -재정보전금 -조정교부금	-국고보조금 -시도비보조금	-분권교부세 -국가균형발전특별회계

이러한 각 조정제도는 결국 지방분권을 추진함에 있어 다양하게 나타날 수 있는 정부간관계 특히, 부정적인 관계(갈등, 비협력, 대립 등)를 조정해 보다 협력적 관계를 만들고자 하는 제도이다. 실제 중앙정부에서 추진하는 국가적 범위의 정책이나 지방자치단체 내 이해관계가 존재하는 정책의 결정과 집행에 있어 조직, 인력, 예산 등의 분담과 책임에서 정부 간의 갈등이나 대립이 나타난다. 예를 들어, 행정안전부(2022)에 따르면 2022년 5월 기준 행정협의조정위원회는 24건(조정 13건 등), 중앙분쟁조정위원회는 27건(조정 17건 등) 등이 존재하며, 최근 조정된 사례로 2019년 공항철도 운영손실(인천광역시→국토교통부), 2020년 「물환경보전법」 위반사업장 행정처분(경상북도→환경부), 2020년 송도 생활폐기물 운영관리협약 분쟁(인천 연수구→인천시), 2020년 세종시 수돗물 공급협약 분쟁(대전시→세종시) 등 공공서비스 제공이나 사업비 분담, SOC 건설 및 관리 관련 등에서 갈등 및 대립이 나타났다. 그리고 이러한 갈등의 대부분은 조정안을 통해 양 당사자가 최종 합의·의결하거나 선제적으로 주체 간 합의서 체결 등을 통해 각하되기도 하였다. 더하여, 분쟁조정제도를 통해 정부간관계나 정부간협력과의 연관성을 도출한 연구(김창진 외, 2019; 구주영, 2022)에서도 분쟁조정제도가 정부간협력에 긍정적인 영향을 미친다고 하고 있고, 정부 간 갈등을 조정하는데 지방재정조정제도의 지방교부세 등에 긍정적 역할이 있음에 따라(유태현, 2017) 각 조정제도는 정부간협력에 영향을 미친다고 할 수 있다. 다만, 각 조정제도는 실질적인 조정의 효과성이나 조정위원회의 역할, 권한이 다소 약하고 오히려 중앙정부에 예측성을 더 강화하는 한계도 존재하지만, 정부간 갈등 및 분쟁을 조정해 사회적 비용을 낮추고, 불균형한 지방재정 수준을 형평하게 한다는 의미에서 정부간관계를 수평적이면서 협력적인 관계로 만들고자 하는 점은 확인할 수 있다.

3. 선행연구 검토

연구의 목적은 분쟁조정제도와 지방재정조정제도가 정부간협력에 어떤 영향을 미치는지 살펴보는 것이다. 이에 따라 연관있는 선행연구는 첫째, 정부간관계나 정부간협력에 대한 영향요인을 다룬 연구이다. 둘째, 분쟁조정제도 및 지방재정조정제도의 인식이나 효과성에 관한 연구이다. 이러한 갈래에 따라 살펴보면, 먼저, 정부간관계나 정부간협력을 종속변수로 상정해 다양한 요인의

영향을 검증한 연구이다. 현재 정부간관계를 활용하여 정부와 관련된 다양한 사회현상에 적용한 뒤 대상의 관계를 설명하고 해석하는 연구는 다양하다. 그중에서 연관있는 선행연구는 공무원의 인식을 초점으로 하여 정부간협력 인식을 파악한 연구이며, 조작적 정의해 실증 분석한 연구이다. 살펴보면, 공무원 인식을 집단으로 구분해 정부간관계에 대한 인식에 영향을 주는 요인이 무엇인지를 분석한 연구(조정래, 2007; 서성아, 2008; 조일형 외, 2013; 김창진 외, 2019; 구주영, 2020; 윤정우, 2021; 구주영, 2022; 황성호, 2022)가 존재한다. 이들의 연구는 정부간관계를 폭넓게 정의하되 협력적 관계를 바탕으로 연구를 진행하였다. 미국의 설문조사 자료를 통해 연방정부의 강제적 활동에 따라 주정부 공무원이 정부간관계를 어느 정도 협력적으로 인식하는지 파악하기도 하였으며(조정래, 2007), 실제 우리나라에서 설문을 통해 공무원을 조사하여 정부간관계의 인식을 조사해 상호 간 협력적인 인식은 낮다는 것을 밝힌 연구(서성아, 2008)도 있다. 또한, 한국행정연구원의 「정부 간 관계의 효과적 운영방안 연구」 데이터를 활용해 정부간관계에 대한 종합적 인식 혹은 정부간협력의 인식을 초점으로 공무원의 집단 간 차이를 살펴본 연구(조일형 외, 2013; 윤정우, 2021), 중앙정부 관여, 재정적·인사적 관계, 분쟁조정제도 및 협력제도가 정부간협력에 어떤 영향을 미치는지 살펴본 연구(구주영, 2020; 구주영, 2022)가 존재한다. 이러한 연구는 관계에 대한 설명을 넘어 실제 다양한 업무를 진행하는 공무원을 대상으로 실태를 파악하고, 어떤 요인(분권화 요인, 개인적 요인, 조직적 요인 등)이 영향을 미치는지 검증했다.

그다음 분쟁조정제도에 관련한 선행연구는 대체적으로 노동, 환경 등 사법 측면에서 분쟁조정제도에 대한 실효성과 운영방안 등을 다루었는데, 2000년대 전후 정부 간 갈등 조정에 대한 연구가 시작되어 제도의 발전 및 개선방안, 관련 법률의 개선방향을 제시하는 연구가 다수 진행되었다(김창진 외, 2019). 대체로 제도에 대한 운영 현황을 통해 효율적인 관리 및 운영방안, 개선방안 등에 대해 논의한다. 살펴보면, 하나의 위원회에 대한 개선방안을 제시한 연구로 행정협의조정위원회에 초점을 맞춰 제도 운영 상 개선방안을 제시하거나(양현모·이준호, 2003), 일본의 제도와 비교를 통해서 활성화 방안을 제시한 연구(김상태, 2007), 유사하게 소속 및 운영·관리 등을 제도 규정, 제도 운영, 위원회 요소 등으로 구분하여 실태를 파악하고 문제점을 제시한 연구(임정빈·류영아, 2013)가 존재한다. 또한, 중앙분쟁조정위원회에 대한 연구로 자치법상의 규정과 제도 운영 상 프로세스를 확인하고, 실제로 사례를 통해 문제점을 제시한 연구(이진수, 2012)도 존재한다. 한편, 분쟁조정위원회 모두를 포괄해 실태를 살펴보고 구조, 기능, 프로세스의 개선방안을 제시한 연구(은재호, 2010)도 있다. 이러한 연구는 분쟁조정제도의 실제 규정과 운영 현황에 초점을 맞춰 규정뿐만 아니라 사례의 다양한 문제점을 제시하고 실효성을 보장하고자 노력한다는 점에 의의가 크다. 한편, 분쟁조정제도의 효과성과 실효성에 대한 공무원 인식을 중심으로 연구한 선행연구도 존재한다(김창진 외, 2019; 윤정우, 2021; 구주영, 2022). 분쟁조정제도의 효과성을 매개효과로 상정해 정부간관계 인식에 어떤 영향을 주는지 살펴보기거나(김창진 외, 2019), 국가 및 지방공무원의 집단을 구분하여 각 분쟁조정제도 효과성의 인식 차이를 살펴보기도 하였으며(윤정우, 2021), 유사하게 중

양공무원과 지방공무원의 집단을 중심으로 분쟁조정제도 및 협력제도가 정부간협력에 미치는 영향을 살펴보기도 하였다(구주영, 2022).

마지막으로 지방재정조정제도에 관한 연구이다. 지방재정조정제도에 관한 연구는 효과성이나 형평성 측면에서 다양한 연구 방법을 통해서 다뤄지는데, 대체로 중앙정부가 제공하는 보조금이 지방자치단체 공공지출에 어떤 영향을 미치는지에 대해서나 지방재정조정제도가 형평성 측면에서 효과를 달성하는지(박완규·이종철, 2001; 김정완, 2006; 이승모·유재원, 2006; 김종희·김혜정, 2008), 그리고 실제 재원 배분 문제점, 끈끈이 종이효과 검증, 제도 자체의 다양한 개선방향 및 방안(운영, 규정, 인센티브 제도 등) 등의 연구(박기묵, 2002; 서정섭·조기현, 2007; 우명동, 2008; 강태구, 2013; 김홍환, 2021; 황해동, 2021)가 있다. 이러한 연구들은 대체로 지방재정조정제도의 규정, 법률 및 운영 사항 등이나 측정단위, 지표에 대한 부분을 활용하거나 실제 지방자치단체의 예산 데이터를 통해 실증 분석하는 연구들이 주를 이루고 있으며, 도출되는 시사점들은 지방재정조정제도의 다양하고 의미가 있는 대안을 제시하고 있다.

종합하면, 선행연구는 분쟁조정제도, 지방재정조정제도, 정부간협력에 대한 법적·제도적·관리적 및 현실적인 문제점을 다양한 연구방법을 활용해 진단하고 이에 대한 개선점과 지향점을 도출해 이론적·정책적인 기여를 하고 있다. 하지만, 정부간관계를 증진하고, 협력적인 관계를 만들기 위한 방안으로 분쟁조정제도 및 지방재정조정제도를 살펴보는 연구는 미미하다. 또한, 정부간협력을 다룬 연구도 제도, 사례 등을 통해 정부간협력을 파악하거나 혹은 공무원 집단 간 차이에 초점이 맞춰진 연구만 존재한다. 정부간관계에 대한 인식 제고를 위해 다양한 연구를 통해 실증하지만 양·질적으로 꾸준히 제고될 필요성이 있다. 이에 선행연구의 한계와 의의를 바탕으로 정부간협력은 실질적으로 행정 일선에서 업무를 진행하는 공무원의 인식이 중요함에 따라 이를 초점으로 정부간협력에 영향을 미치는 요인을 실증분석한다. 그리고 지방분권의 중요한 제도로 분쟁조정제도와 지방재정조정제도를 독립변수로 하여 정부간협력 인식에 어떤 영향을 미치는지 살펴본다.

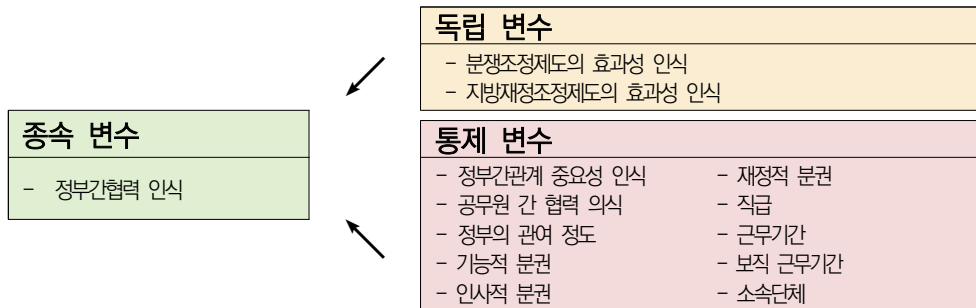
이러한 연구 목적과 차별성에 따라 진행되어 도출되는 연구 결과는 우리나라 지방분권을 이끌어 감에 있어서 정부간협력에 대한 이론적·정책적 시사점을 제시할 수 있을 것으로 보이며 분쟁조정제도 및 지방재정조정제도의 효과성 측면에서의 정책적 시사점을 제시할 수 있을 것으로 보인다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 연구 모형 및 가설설정

연구는 분쟁조정제도와 지방재정조정제도가 정부간협력에 어떤 영향을 미치는 지를 검증하는 것이다. 정부간협력에 대한 인식은 다양한 요인에 의해 영향을 받는다(김천영, 2002). 기존 정부간 관계나 정부간협력의 영향요인을 파악한 연구는 기능적, 재정적, 인사적 등의 요인에 대한 영향을 파악하며, 그 외의 정부(조직) 내·외적인 다양한 요인이 영향을 미친다는 것을 검증한다(이창균, 2012; 구주영, 2020; 김지영, 2020; 구주영, 2022). 이러한 선행연구를 기반으로 하여 다음의 <그림 1>과 같이 연구 모형을 설계하였다.

<그림 1> 연구모형



이에 가설을 살펴보면 다음과 같다. 이론적 논의에서 분쟁조정제도는 특정한 사안이나 현안에 대해 정부 간의 이견과 갈등을 조정하고, 결과적으로 협력을 유도하는 기제로 활용된다(은재호, 2010; 조일형 외, 2013; 김창진 외 2019; 구주영, 2022). 따라서 다양한 사업 추진에 있어서 정부 간의 갈등 및 대립적인 관계를 풀고 보다 협력적인 관계를 지향하여 사업을 성공적으로 완수하는데 일조한다. 현실적으로 분쟁 당사자 간 갈등 상황이나, 사무처리 과정에서 발생한 공무원 간, 공무원 대 시민 등의 이견을 공식적으로 협의 및 조정할 수 있는 제도적 기제이기에 정부간협력에 분쟁조정제도가 긍정적인 영향을 미친다. 즉, 분쟁조정제도는 사업, 정책에 있어 갈등과 대립 관계를 실제로 조정, 각하 등으로 유도하기 때문에 공무원이 느끼는 정부간협력 인식에 긍정적인 영향을 미칠 수 있고, 이때 공무원 간 상이한 소속을 가져도 제도적 기제 자체로의 분쟁조정제도는 동일하게 긍정적인 영향을 미칠 수 있다(임정빈·류영아, 2013; 윤정우·강병준, 2019; 홍성만, 2019; 구주영, 2022). 이러한 점에 따라 다음과 같이 가설을 설정한다.

가설 1. 분쟁조정제도의 효과성 인식은 정부간협력 인식에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

그다음으로는 지방재정조정제도가 존재한다. 지방재정조정제도의 이론적 논의를 종합하면 행정서비스에 있어 지방자치단체의 효율성을 담보하면서 정부 간에 형평성을 맞추는 제도이다. 특히, 정부간협력에서 지방재정조정제도가 연관되는 부분은 형평화 부분이다. 기존의 형평화 효과를 다룬 실증분석은 결과가 매우 다양하게 나타나는데, 지역 간의 형평성을 더 악화시켰다거나 또는 효과에 있어서 한계가 나타난다고 분석한 결과도 발견(이효, 1997; 박완규·이종철, 2001; 김정완, 2006; 이승모·유재원, 2006; 서정섭, 2008; 김종희·김혜정, 2008; 김홍주 외, 2014)되지만, 결국 지방재정조정제도는 중앙과 지방간의 관계 속에서 정책의 원활한 추진을 위한 재원의 분배 및 지원이라 할 수 있다.

또한, 지방재정조정제도는 중앙에서 재원을 지원·보조받기에 중앙정부에 예측될 수밖에 없다는 이야기가 존재한다. 특히, 사용 목적이나 용도가 엄격히 규제된 특정보조금은 지방자치단체의 재정권 침해 및 지역 특성을 고려한 국가의 사업 진행 등의 재량을 저하시켜 재정경직성을 강화시킨다(김홍환, 2021). 선행연구는 재정권 침해, 재정경직성은 완화하고자 하고 지방재정조정제도 본연의 목적을 지속적으로 정립·추구하고자 노력하고 있다. 이러한 논의는 결국 정부간협력 특히, 지방자치단체 간 대등·형평·협력적 관계를 유지하고자 하는 제도라고 할 수 있다. 이에 따라 다음과 같은 가설을 설정한다.

가설 2. 지방재정조정제도의 효과성 인식은 정부간협력 인식에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

2. 자료 수집 및 연구 대상

연구에서 활용하는 자료는 한국행정연구원에서 구축한 「정부 간 관계의 효과적 운영방안 연구」 데이터를 활용한다. 이 자료는 중앙부처, 광역자치단체 및 기초자치단체에 근무하고 있는 공무원 을 대상으로 조사되었으며, 매 조사마다 대략 1,500명 내외로 조사가 실시된다. 조사 기간은 조사 당해연도의 7월부터 8월 정도이며, 조사방법은 대면면접조사와 온라인 조사를 병행한다. 데이터는 매년 발간되는 데이터가 아니라 3년마다 진행되어 공개되는 특징을 가지고 있다. 설문조사의 목적은 정부별 공무원의 정부간관계에 대한 인식, 분쟁조정제도·지방조정제도의 효과성과 분권화 등에 대한 인식을 파악한다. 자료는 정부별 정부 간 관계에 대한 공무원의 인식을 다양한 각도로 측정함으로써 실태를 파악하고, 추후 정부간협력 증진을 위한 기초자료로 사용되고 있다(한국행정연구원, 2017; 김창진 외, 2019). 연구에서는 가장 최근인 2020년 데이터를 활용하는 것에 초점을 맞추지만 보다 장기적이고 다각적인 영향력의 탐색을 위해 2011년, 2014년, 2017년 데이터도 같이 활용한다.

각 데이터는 3년을 주기로 나타났기에 시계열적인 연속성이 부족한 한계를 가지고 있으나, 단순히 단년도 데이터의 함의를 넘어 11년도부터 2020년까지 총 4개의 데이터를 종합적·포괄적으로 살펴보기에 의의가 있을 것으로 보인다.

3. 변수의 조작적 정의 및 측정 방법

분쟁조정제도 및 지방재정조정제도의 효과성 인식이 정부간협력 인식에 어떤 영향을 미치는지 살펴보기 위해서 다음과 같이 변수에 대한 조작적 정의를 시도한다.

첫째, 독립변수인 분쟁조정제도 및 지방재정조정제도의 효과성에 대해서는 공무원이 인식하는 실제 각 제도의 운영 효과성에 대한 인식 정도를 활용한다. 제도의 효과성을 측정하는 방식은 다양하며, 효과를 인식하는 것도 주체에 따라 수 많다. 대체로 효과는 양적 방법과 질적 방법을 통해 측정이 가능한데, 연구는 기존 선행연구(김창진 외, 2019; 윤정우, 2021; 구주영, 2022) 및 「정부 간 관계의 효과적 운영방안 연구」 데이터와 연구의 목적을 바탕으로 실제 행정 일선에서 업무를 진행하는 공무원의 제도에 대한 효과성 인식을 측정하기에 각 제도에 대해 공무원이 인식하는 총체적인 효과 정도로만 파악하고자 한다. 분쟁조정제도 효과성의 문항은 총 3개로 중앙/지방분쟁조정제도 및 행정조정협의위원회의 운영 효과성에 대한 정도를 측정하며, 지방재정조정제도는 총 4개의 문항으로 지역발전특별회계, 지방교부세, 국고보조금 및 제도 운영 전반의 효과성을 측정한다.

둘째, 종속변수인 정부간협력의 인식을 측정하기 위해 기존 선행연구(조정래, 2007; 서성아, 2008; 조일형 외, 2013; 김창진 외, 2019; 구주영, 2020; 윤정우, 2021; 구주영, 2022; 황성호, 2022) 및 「정부 간 관계의 효과적 운영방안 연구」 데이터 내 측정하고 있는 정부간 협력적 관계에 대한 인식을 통합하여 활용한다. 문항은 총 4개로 중앙-기초, 중앙-광역, 광역-기초, 지방자치단체-지방의회로 구분되어 주체 간 협력적 관계에 대한 정도를 측정한다.

마지막으로 통제변수는 다음과 같다. 분권화의 관련된 요인(기능배분, 재정관계, 인적관계) 그리고 평소 업무에 관련한 감사 등의 행정관리상 통제, 관여와 같은 부분은 평소의 공무원이 인식하는 정부간협력에 대한 인식에 영향을 미칠 수 있다(이창균, 2012; 구주영, 2020; 김지영, 2020; 구주영, 2022). 더하여, 개인의 인식이라는 부분은 개인을 둘러싼 다양한 내·외적인 요인이 영향을 미치는데, 연구의 대상이 공무원이기 때문에 인구통계학적 특성과 조직적 특성을 고려하고자 성별, 직급, 임용기간, 근무기간 등을 활용하였다. 다음의 <표 3>은 분석에 활용한 변수를 정리해 제시한다.

<표 3> 분석에 활용된 변수와 측정도구

변수 및 요인		문항	측정 내용	비고
종속	정부간협력 인식	IG1	중앙정부와 기초자치단체간 협력적 관계 인식	리커트 5점 척도
		IG2	중앙정부와 광역자치단체간 협력적 관계 인식	
		IG3	광역자치단체와 기초자치단체간 협력적 관계 인식	
		IG4	지방자치단체와 지방의회 간 협력적 관계 인식	
독립	분쟁조정제도 효과성 인식	AD1	중앙분쟁조정위원회 운영 효과성 정도	
		AD2	행정조정협의위원회 운영 효과성 정도	
		AD3	지방분쟁조정위원회 운영 효과성 정도	
	지방재정조정제	LF1	지역발전특별회계에 대한 효과성 정도	

통제	도의 효과성 인식	LF2	지방교부세에 대한 효과성 정도	서열 척도	
		LF3	국고보조금에 대한 효과성 정도		
		LF4	지방재정조정제도 운영 전반에 대한 효과성 정도		
	정부간관계 중요성 인식	IM1	공무원이 인식하는 정부 간 재정관계 중요성 정도		
		IM2	공무원이 인식하는 정부 간 인적관계 중요성 정도		
		IM3	공무원이 인식하는 정부 간 기능배분 중요성 정도		
		IM4	공무원이 인식하는 정부 간 관리상 통제 중요성 정도		
	공무원 간 협력 의식	CO1	중앙공무원의 협력 의식 정도		
		CO2	지방공무원의 협력 의식 정도		
		CO3	지자체장의 협력 의식 정도		
		CO4	부처장관의 협력 의식 정도		
		CO5	중간관리자의 조정 능력 정도		
	정부의 관여 정도	CT1	조직에 관한 관여 정도		
		CT2	인사에 관한 관여 정도		
		CT3	자치재정에 관한 관여 정도		
		CT4	자치입법에 관한 관여 정도		
	기능적 분권	OP1	중앙정부와 지방정부의 사무 구분 명확성 정도		
		OP2	중앙정부 및 지방정부 간 권한 이양 정도		
	재정적 분권	FI1	중앙정부 및 지방자치단체 간 재정 관계 정도		
		FI2	광역 및 기초자치단체 간 재정 관계 정도		
	인사적 분권	PD1	향후 중앙정부 및 지방자치단체 간 인사교류 정도		
		PD2	향후 광역 및 지방자치단체 간 인사교류 정도		
		PD3	중앙정부 및 지방자치단체 간 인사교류 정도		
	인구통계학적 특성		직급, 근무기간, 현재 보직근무기간, 소속단체		

* 문항은 연구의 가독성 상 연구자 편의로 지정

4. 분석 방법

분석방법은 데이터의 특징을 고려한 실증 분석을 실시한다. 데이터의 큰 특징이면서 한계점은 고정되지 않은 무작위 표본을 가지고 3년에 한 번씩 조사함에 따라 3년 동안의 인식이 종합된 데이터이다. 공식적인 기관의 제공데이터는 2년간, 3년간 주기를 가지고 제공하는 데이터가 존재한다 (사업체패널조사, 가족실태조사, 양성평등실태조사 등). 따라서 매 측정마다 유사한 요인의 측정 문항을 활용해 주기성을 가지고 조사하지만, 3년이라는 다소 긴 시간의 주기를 가지고 있다는 점, 매 조사마다 새로운 표본이 진입하고 기존 표본이 퇴출되는 변동성이 심하다는 점이 있어 이러한 특징 및 한계를 반영해 다음과 같이 분석을 시도한다.

첫째, 데이터 연도별로 기술통계를 통해 응답자 특성과 주요 변수의 분포 등을 살펴본다. 연속성을 가진 시계열의 의미를 가지고 파악할 수 없으나 주기별 공무원이 인식하는 각 요인에 대한 수준과 응답자의 분포 등을 살펴볼 수 있다.

둘째, 측정하고자 하는 개념을 측정도구가 타당하게 구성했는지, 정확하게 측정하는지 파악하고자 탐색적 요인분석과 신뢰도 분석(Cronbach's α)을 실시한다. 이를 통해 각 데이터에서 측정하려는 요인을 타당하게 측정하는지 판단할 수 있으며, 상정한 개념에 대한 측정도구가 지니는 신뢰도도 파악할 수 있다.

마지막으로 설정한 가설을 검증하고 분쟁조정제도 및 지방재정조정제도가 정부간협력에 미치는 영향력을 살펴보기 위해 회귀분석을 실시한다. 통상적인 회귀분석은 A와 B라는 변수 간의 영향관계, 나아가 인과관계를 유추할 수 있는 방법으로 활용된다. 회귀분석은 데이터 기간에 따라 단년도 및 다년도 회귀분석으로 구분되고, 기본적인 가정(BLUE)을 충족해야 한다(정성영 외, 2015). 변수는 정규분포에 각 오차항의 평균은 0이며, 개체별·시점별 독립성 및 동분산성을 가정한다. 하지만, 연구의 데이터는 주기별로 측정되며 표본에 변동이 심하다. 따라서 패널회귀분석은 활용할 수 없으나, 데이터별 단년도 다중회귀분석은 활용할 수 있다. 이에 보다 총체적으로 영향력을 살펴보기 위해 각 데이터의 단년도 다중회귀분석과 함께 연도를 기준으로 데이터를 병합한 합동 데이터(pooled data)를 활용해 합동 OLS를 같이 활용한다.

이러한 연구 방법은 한계가 명확히 존재한다. 연구의 데이터는 기존 선행연구에서 활용하는 분석(구조방정식, 단년도 회귀분석 등)이 적절하지만, 그동안 정부간관계 인식 조사가 3년을 주기로 오랜 시간동안 축적된 점, 단년도뿐만 아니라 다소 장기적인 시각의 시사점이 필요하다는 점을 가지고 2011년도부터 2020년도까지 총 4개의 데이터를 활용해 회귀분석을 한다. 이러한 분석은 보고자 하는 영향력에 있어 시간과 표본의 한계가 명확히 존재하고 시계열적 추세라고 명확히 판단할 수는 없지만, 어느 정도 의의는 존재할 것으로 보인다. 통계적 분석을 위한 프로그램으로는 SPSS. 25.0 프로그램을 활용해 기술 통계 분석을 수행했으며, 회귀분석과 합동 OLS는 Stata. 14.0 프로그램을 활용했다.

IV. 분석 결과

1. 기술통계 분석

1) 응답자의 일반적인 특징

연구에서 활용하는 데이터에 대한 응답자의 일반적인 특성을 살펴보기 위해 기술통계 분석을 실시한다. 기술통계 분석을 통해 매 주기에 응답하는 응답자의 일반적 특징과 함께 주요 요인에 대한 기술적인 수준을 살펴볼 수 있다. 주기(연도)별 응답자의 일반적인 현황을 살펴보면 다음의 <표 4>와 같다.

〈표 4〉 응답자의 일반적 현황

	구분		빈도(%)					
	14년이전	17년부터	2011	2014	2017	2020		
직급	3급 이상		60(7.5)	61(4.8)				
	4급		449(55.8)	461(36.2)				
	5급		142(17.6)	526(41.3)				
	6급 이하		137(17.0)	210(16.5)				
	1-3급						25(1.6)	6(0.4)
	4-6급						909(59.5)	1,075(71.4)
	7-9급						593(38.8)	424(28.2)
결측		17(2.1)	17(1.3)	1(0.1)	-			
근무기간	10년 이하		24(3.0)	159(12.5)				
	11년-20년 이하		153(19.0)	481(37.7)				
	21년-30년 이하		294(36.5)	558(43.8)				
	31년 이상		327(40.6)	67(5.3)				
	1년 미만						46(3.0)	31(2.1)
	1년 이상-5년 미만						195(12.8)	187(12.4)
	5년 이상-10년 미만						206(13.5)	169(11.2)
	10년 이상-15년 미만						283(18.5)	206(13.7)
	15년 이상-20년 미만						131(8.6)	185(12.3)
20년 이상		666(43.6)			727(48.3)			
결측		7(0.9)	10(0.8)	1(0.1)	-			
보직 근무기간	1년 이하		453(56.3)	405(31.8)				
	1년 초과-2년 이하		145(18.0)	301(23.6)				
	2년 초과-4년 이하		102(12.7)	284(22.3)				
	4년 초과		96(11.9)	227(21.7)				
	1년 미만						536(35.1)	544(36.1)
	1년 이상-2년 미만						440(28.8)	411(29.3)
	2년 이상-3년 미만						238(15.6)	182(12.1)
	3년 이상-4년 미만						106(6.9)	100(6.6)
	4년 이상-5년 미만						49(3.2)	58(3.9)
	5년 이상						158(10.3)	180(12.0)
결측		9(1.1)	8(0.6)	1(0.1)	-			
소속단체	중앙부처		116(14.4)	198(15.5)	488(31.9)	452(30.0)		
	특별행정기관		182(22.6)	269(21.1)	72(4.7)	102(6.8)		
	특별시		22(2.7)	41(3.2)	55(3.6)	20(1.3)		
	광역시		125(15.5)	198(15.5)	210(13.7)	70(4.7)		
	도		151(18.8)	210(16.5)	302(19.8)	82(5.4)		
	시(인구 50만 이상)		14(1.7)	71(5.6)	35(2.3)	47(3.1)		
	시(인구 50만 미만)		64(8.0)	117(9.2)	94(6.2)	210(14.0)		
	군		77(9.6)	85(6.7)	102(6.7)	234(15.5)		
	자치구		54(6.7)	86(6.7)	170(11.1)	288(19.1)		
전체		805(100.0)	1,275(100.0)	1,528(100.0)	1,505(100.0)			

* 응답자의 소속, 성별, 나이의 경우에는 2011년도, 2014년도에는 응답문항이 존재하지 않고, 2017년도 2020년 도에는 존재하기 때문에 데이터 상 일치하지 않아 제외

** 응답자의 직급, 근무기간, 보직기간은 2014년 기점으로 11년, 14년의 항목과 17년 20년의 항목이 나뉘기에 최대한 데이터의 가공 없이 제시

살펴보면, 직급, 근무기간, 보직근무기간, 소속단체의 경우에는 2014년 기점으로 항목이 구분된

다. 따라서 2011년과 2014년, 2017년과 2020년을 살펴본다.

2011년도의 응답자 특성을 살펴보면, 직급은 4급이 과반 이상으로 나타났으며, 근무기간은 21년-30년 이하와 30년 이상이 과반 이상을 차지하는 것으로 나타났다. 보직의 근무기간은 오히려 1년 이하가 과반 이상으로 나타났다. 소속 단체는 특별행정기관이 182명(22.6%)으로 가장 많았고, 그다음은 도 151명(18.8%), 광역시 125명(15.5%)의 순으로 나타났다. 2014년의 응답자 특성으로 직급은 5급이 526명(41.3%)으로 가장 많았으며, 그다음은 4급이 461명(36.2%)이었다. 근무기간은 21년-30년 이하가 558명(43.8%)으로 가장 많았고, 11년-20년 이하가 481명(37.7%)으로 그다음 순이었다. 보직 근무기간은 1년 이하가 405명(31.8%)으로 가장 많았다. 소속단체는 특별행정기관이 269명(21.1%)으로 가장 많았으며, 그다음은 도 210명(16.5%), 광역시 198명(15.5%)의 순이었다.

2017년도부터는 인구통계학적 특성을 측정하는 문항의 항목이 다소 변경되었다. 살펴보면, 직급은 4-6급이 909명(59.5%)으로 과반 이상을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 근무기간은 20년 이상이 666명(43.6%)으로 가장 많았으며, 10년 이상-15년 미만이 283명(18.5%), 5년 이상-10년 미만이 206명(13.5%), 1년 이상-5년 미만이 195명(12.8%)의 순이었다. 보직 근무기간은 1년 미만이 536명(31.5%)으로 가장 많았고, 다음으로 1년 이상-2년 미만이 440명(28.8%)이었다. 소속단체는 중앙부처가 488명(31.9%)로 가장 많았고, 도 302명(19.8%), 광역시 210명(13.7%)이었다. 2020년의 응답자의 특성으로는 4-6급이 1,075명(71.4%)으로 과반 이상을 차지했다. 근무기간은 20년 이상이 727명(48.3%)으로 거의 과반을 차지하고 있었으며, 그다음은 10년 이상-15년 미만이 206명(13.7%)이었고, 그 외에는 유사한 응답을 보였다. 보직 근무기간은 1년 미만이 544명(36.1%)으로 가장 많았으며, 1년 이상-2년 미만이 411명(29.3%), 2년 이상-3년 미만이 182명(12.1%)의 순이었다. 소속단체는 중앙부처가 452명(30.0%)로 가장 많았으나, 다음으로는 자치구가 288명(19.1%), 군이 234명(15.5%), 시(인구 50만 미만)가 210명(14.0%)의 순이었다.

시간을 반영해서 응답자 특성을 종합할 수는 없으나, 어느 정도는 유추된다고 할 수 있다. 두 개의 부분으로 구분해 살펴보면, 2011년도와 2014년도의 응답자의 직급은 4-5급이며, 근무기간은 10년 이상, 보직 근무기간은 1년 이하라고 할 수 있고, 현 소속단체는 특별행정기관, 도 및 광역시 정도라고 할 수 있다. 2017년도와 2020년의 응답자의 직급은 4-6급이며, 근무기간은 20년 이상이고, 보직 근무기간은 1년-3년 미만정도라고 할 수 있으며, 소속단체는 다소 다양하다고 할 수 있다. 결국 응답자 특성을 종합해서 정리를 해본다면, 직급은 중간관리자(4-6급)에 근무기간은 최소 10년에서 20년 이상이며, 보직 근무기간은 대체로 2년 미만의 짧고, 소속단체는 광역시 및 도를 중심으로 중앙부처, 군과 자치구 등 다양하다고 할 수 있다.

2) 주요 변수의 기술통계 분석

다음으로 주요 변수에 대한 기술통계를 살펴본다. 기술통계 분석을 통해 연도별 응답자 특성에 따라 주요 변수에 대한 인식 수준 정도를 살펴볼 수 있다. 다만, 데이터별 활용하는 요인은 총 9개

며, 측정문항은 31개이기 때문에 평균과 표준편차 위주로 살펴본다. 다음의 <표 5>는 주요 변수의 기술통계량을 보여준다.

<표 5> 주요 변수의 기술통계량

변수 및 요인		문항	내용	평균(표준편차)			
				2011	2014	2017	2020
종속	정부간협력 인식	IG1	중앙-기초 협력적 관계 인식	2.97(.767)	2.94(.745)	3.04(.855)	3.00(.916)
		IG2	중앙-광역 협력적 관계 인식	3.12(.774)	2.99(.761)	3.20(.817)	3.31(.886)
		IG3	광역-기초 협력적 관계 인식	3.42(.736)	3.29(.725)	3.43(.784)	3.47(.894)
		IG4	지방자치단체-지방의회 협력적 관계 인식	3.02(.830)	2.93(.795)	3.19(.842)	2.98(.923)
독립	분쟁조정제도 효과성 인식	AD1	중앙분쟁조정위원회 운영 효과성	3.10(.715)	3.11(.656)	2.99(.737)	2.97(.694)
		AD2	행정조정협의위원회 운영 효과성	3.04(.700)	3.09(.625)	2.92(.696)	2.93(.666)
		AD3	지방분쟁조정위원회 운영 효과성	3.07(.718)	3.08(.629)	2.96(.718)	2.98(.690)
	지방재정조정 제도의 효과성 인식	LF1	지역발전특별회계에 대한 효과성	3.34(.713)	3.30(.703)	3.06(.725)	3.26(.783)
		LF2	지방교부세에 대한 효과성 정도	3.66(.782)	3.56(.718)	3.09(.678)	3.21(.760)
		LF3	국고보조금에 대한 효과성 정도	3.61(.812)	3.47(.755)	3.21(.813)	3.37(.791)
LF4	지방재정조정제도 운영 전반 효과성	2.98(.574)	2.91(.640)	2.95(.559)	2.99(.621)		
통제	정부간관계 중요성 인식	IM1	정부 간 재정관계 중요성 정도	4.13(1.06)	3.83(1.05)	4.36(.771)	4.29(.822)
		IM2	정부 간 인적관계 중요성 정도	3.03(1.02)	3.13(.963)	3.73(1.01)	3.59(1.04)
		IM3	정부 간 기능배분 중요성 정도	3.55(.951)	3.49(.889)	4.18(.818)	4.05(.894)
		IM4	정부 간 관리상 통제 중요성 정도	3.34(.853)	3.70(.890)	3.72(.944)	3.62(.931)
	공무원 간 협력 의식	CO1	중앙공무원의 협력 의식 정도	3.93(.717)	3.89(.760)	4.15(.751)	4.13(.774)
		CO2	지방공무원의 협력 의식 정도	3.80(.773)	3.76(.750)	4.09(.749)	4.08(.767)
		CO3	지자체장의 협력 의식 정도	3.98(.691)	3.78(.722)	4.11(.759)	4.07(.795)
		CO4	부처장관의 협력 의식 정도	3.88(.744)	3.79(.785)	4.06(.790)	4.03(.821)
		CO5	중간관리자의 조정 능력 정도	3.69(.754)	3.71(.762)	4.01(.748)	3.94(.789)
	정부의 관여 정도	CT1	조직에 관한 관여 정도	3.37(1.00)	3.43(.868)	3.49(.984)	3.30(.997)
		CT2	인사에 관한 관여 정도	2.89(.868)	3.21(.815)	3.17(.932)	3.00(.929)
		CT3	자치재정에 관한 관여 정도	3.51(.968)	3.51(.814)	3.73(.951)	3.61(.975)
		CT4	자치입법에 관한 관여 정도	2.93(.828)	3.05(.779)	3.22(.868)	3.14(.901)
	기능적 분권	OP1	중앙-지방정부 사무 구분 명확성 정도	2.96(.819)	2.91(.755)	3.20(.767)	3.09(.767)
		OP2	중앙-지방정부 간 권한 이양 정도	2.91(.904)	2.97(.778)	2.87(.858)	2.97(.849)
	재정적 분권	FI1	중앙-지방자치단체 간 재정 관계 정도	2.17(.866)	2.44(.943)	2.54(.848)	2.60(.901)
		FI2	광역-기초자치단체 간 재정 관계 정도	2.55(.743)	2.66(.809)	2.73(.750)	2.66(.829)
	인사적 분권	PD1	향후 중앙-지방자치단체 간 인사교류	3.91(.786)	3.95(.721)	3.69(.939)	3.63(.939)
		PD2	향후 광역-지방자치단체 간 인사교류	4.03(.809)	3.98(.803)	3.79(.901)	3.71(.939)
		PD3	중앙-지방자치단체 간 인사교류 정도	3.21(.850)	3.22(.867)	3.23(.955)	3.17(.894)
N				805	1,275	1,528	1,505

전반적으로 주목할 특징으로 먼저, 종속변수인 공무원이 인식하는 정부간협력 인식으로 중앙-기초의 협력적 관계(IG1), 지방자치단체-지방의회의 협력적 관계(IG4)는 평균이 크게 높지 않았다. 다만, 광역-기초의 협력적 관계(IG3)는 각 연도 평균 3.29점 이상으로 나타남에 따라 다소 협력적으로 인식한다 할 수 있다.

독립변수인 분쟁조정제도 효과성과 지방재정조정제도 효과성 인식으로는 분쟁조정제도의 각 문항은 점차 연도가 지날수록 평균 3점을 넘지 못해 효과성에 대한 인식이 낮아지고 있다고 할 수 있다. 지방재정조정제도는 지역발전특별회계(LF1), 지방교부세(LF2), 국고보조금(LF3)은 모두 평균 3점을 넘어 어느 정도 효과성을 인식한다 할 수 있으나, 연도가 지날수록 역시 점수가 낮아지고 있다. 그리고 지방재정조정제도 운영 전반의 효과성 문항(LF4)은 모두 평균 3점을 넘지 못해 전반적인 운영 효과성을 크게 느끼지 못한다고 할 수 있다.

그 외의 통제변수로 정부간관계 중요성 인식의 문항들, 공무원 간 협력 의식의 문항들, 정부의 관여 정도의 문항의 경우에는 대체로 평균 3점보다 높은 것으로 나타나고 있다. 하지만, 기능적 분권의 문항들(OP1, OP2), 재정적 분권의 문항들(FI1, FI2)은 대체로 평균 3점을 넘지를 못하고, 2점 초반의 경우도 있는 것으로 보아 공무원이 인식하는 기능적 분권과 재정적 분권은 크게 좋지 못한 것으로 보인다. 마지막 인사적 분권의 문항은 앞선 요인과 반대로 평균 3점을 상회함에 따라 인식이 어느 정도 좋다고 볼 수 있다.

시간의 특성을 충분히 고려하여 기술통계량을 살펴볼 수는 없으나, 주요 변수의 특징적인 부분을 정리하면 다음과 같다. 정부간협력의 인식은 크게 높지는 않으나 다소 증가하고 있는 모습이며, 분쟁조정제도, 지방재정조정제도는 효과성이 낮아지는 모습이라고 할 수 있다. 그 외의 정부간관계 중요성 인식, 공무원 간 협력 의식, 정부의 관여 정도, 인사적 분권에 대한 인식은 준수한 편이며, 기능적 분권, 재정적 분권은 효과나 관계 정도를 크게 인식하지 못한다고 할 수 있다.

2. 탐색적 요인분석 및 신뢰도 분석 결과

연구에서 상정한 요인을 활용하기 위해 측정도구가 측정하고 있는 개념(요인)을 타당하게 측정하는 지에 대해 탐색적 요인분석을 실시한다. 요인분석은 연구에서 활용하고자 하는 종속변수 포함 9개의 각각 요인마다 주성분 분석에 베리맥스 방식을 활용하였으며, 도출되는 적재량이 0.6이상이면 타당하게 하나의 요인으로 측정된다고 할 수 있다.

다음의 <표 6>은 탐색적 요인분석과 신뢰도 분석결과를 각 연도마다 참고로 제시해준다. 대체로 적재량이 모두 0.6이상, 신뢰도 값이 0.6이상으로 나타났다. 다만, 2017년도에 지방재정조정제도의 효과성 인식에서 요인적재량이 .574가 존재해 2017년도의 분석 결과 해석 시 다소 주의가 필요하다. 또한, 기능적 분권도 요인 적재량은 적절해도 모든 연도에서 신뢰도가 0.6을 넘지 못한다. 분권화에 관련한 인식을 통제하기 위한 개념적 구성의 근거로 인해 분석에서는 제외하지는 않지만, 해석상 주의가 필요하다. 한편, 요인분석은 누적설명력, KMO 측도 및 Bartlett 구형성 검정으로 요

인분석이 적절한지, 적절하게 요인이 도출되었는지를 살펴보는 데 연도마다 요인분석을 수행함에 따라 다양한 결과값이 제시되어 <표 6>에는 그중에서도 가장 낮은 결과값으로 나타나는 2011년도의 결과를 대표적으로 제시하였다.

<표 6> 탐색적 요인분석 및 신뢰도 분석 결과

요인 및 변수		적재량				신뢰도(Cronbach's α)			
		2011	2014	2017	2020	2011	2014	2017	2020
종속	정부간협력 인식	.765	.765	.860	.857	.667	.708	.773	.808
		.751	.754	.835	.870				
		.702	.740	.765	.777				
		.607	.671	.622	.680				
독립	분쟁조정제도 효과성 인식	.975	.991	.931	.949	.967	.990	.917	.948
		.965	.990	.924	.955				
		.965	.988	.924	.952				
	지방재정조정제도 효과성 인식	.863	.935	.738	.796	.793	.906	.646	.693
		.875	.922	.735	.757				
		.844	.922	.700	.710				
		.574	.760	.614	.613				
통제	정부간관계 중요성 인식	.787	.810	.780	.791	.678	.722	.694	.865
		.759	.767	.758	.765				
		.692	.692	.687	.692				
		.601	.687	.669	.686				
	공무원 간 협력 의식	.750	.835	.853	.855	.747	.873	.868	.887
		.748	.829	.852	.852				
		.725	.822	.815	.833				
		.716	.821	.809	.830				
		.602	.765	.716	.779				
	정부의 관여 정도	.882	.927	.887	.903	.868	.934	.854	.710
		.875	.924	.841	.853				
		.820	.911	.825	.813				
		.809	.891	.780	.804				
	기능적 분권	.790	.766	.825	.775	.391	.476	.529	.334
		.790	.766	.825	.775				
	재정적 분권	.882	.939	.893	.934	.714	.863	.742	.852
		.882	.939	.893	.934				
	인사적 분권	.859	.908	.915	.920	.651	.804	.777	.732
.810		.885	.870	.860					
.646		.756	.708	.647					
누적설명력		62.180							
KMO 측도		.730							
Bartlett 구형성 검정		7227.465***							

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

3. 상관관계 분석

회귀분석을 실시하기 이전에 연구에서 활용하는 변수들의 관계를 알아보고, 다중공선성의 문제

가 있는지 살펴보기 위해 상관분석을 실시하였다. 다만, 총 4개년도의 단년도 데이터이기 때문에 상관분석은 4번을 실시하였다. 연구의 편의상 Pearson 상관계수가 가장 높은 연도인 2020년도의 상관계수를 제시한다. Pearson 상관계수는 0.7이상이면 다중공선성이 의심된다. 상관분석의 결과는 다음의 <표 7>과 같다.

<표 7> 상관관계 분석 결과(가장 높은 계수의 연도)

구분	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	1								
2	.241**	1							
3	.331**	.279**	1						
4	.141**	.085**	.074**	1					
5	.173**	.095**	.133**	.466**	1				
6	.053*	-0.005	0.031	.238**	.224**	1			
7	.287**	.294**	.344**	-0.054	0.027	-.197**	1		
8	.253**	.280**	.274**	-.060*	-.085**	-.304**	.351**	1	
9	.071**	.057*	.199**	.204**	.186**	.084**	-0.001	.054*	1

* p<0.05, ** p<0.01

** 1. 정부간협력 인식, 2. 분쟁조정제도, 3. 지방재정조정제도, 4. 정부간관계 중요성 인식, 5. 공무원 간 협력 인식, 6. 정부의 관여 정도, 7. 기능적 분권, 8. 재정적 분권, 9. 인사적 분권

가장 높은 상관계수를 나타낸 요인은 중요성 인식과 공무원간 협력 인식이지만, 계수가 .466으로 나타남에 따라 크게 문제가 없을 것으로 보인다. 상관관계 분석 결과, 모든 연도에서는 상관관계가 0.6이하로 나타나 다중공선성은 없을 것으로 예상된다.

4. 회귀분석: 단년도 다중회귀분석, 합동 OLS

연구의 목적인 분쟁조정제도 및 지방재정조정제도의 효과성이 정부간협력 인식에 미치는 영향을 살펴보기 위해 연도별 단년도 다중회귀분석을 실시한다. 상관분석을 통해 다중공선성에 대한 판단을 진행하였으나, 분산팽창지수(VIF) 계수를 다시 확인하였다. VIF 계수 결과 가장 낮은 1.06의 정부간관계 중요성 인식부터 가장 높은 소속단체 1.98까지 나타남에 따라 다중공선성은 크게 문제가 없는 것으로 보인다.

〈표 8〉 연도별 회귀분석 결과

종속변수: 정부간협력 인식		단년도 회귀분석				합동 OLS
		2011	2014	2017	2020	
		Coef. (St. d)	Coef. (St. d)	Coef. (St. d)	Coef. (St. d)	
독립	분쟁조정제도 효과성 인식	.0793* (.0422)	.0569* (.0331)	.1143** (.0245)	.1194*** (.0322)	.0761*** (.0216)
	지방재정조정제도 효과성 인식	.0051 (.0421)	.1362*** (.0344)	.2025*** (.0250)	.1345*** (.0329)	.0766*** (.0222)
통제	정부간관계 중요성 인식	-.0053 (.0363)	.1707*** (.0272)	.0578** (.0258)	.0467 (.0359)	.0783*** (.0194)
	공무원 간 협력 의식	.0943*** (.0358)	.0635** (.0271)	.0814*** (.0253)	.0888** (.0358)	.0851*** (.0195)
	정부의 관여 정도	-.0986** (.0409)	.0635 (.0271)	.0082 (.0267)	.0307 (.0373)	-.0161 (.0200)
	기능적 분권	.1557*** (.0401)	-.0698** (.0313)	.1542*** (.0276)	.1409*** (.0343)	.0768*** (.0208)
	재정적 분권	.1747*** (.0420)	.2945*** (.0298)	.1660*** (.0272)	.1732*** (.0353)	.1979*** (.0214)
	인사적 분권	.0650* (.0372)	-.0481 (.0336)	.0510** (.0239)	-.0165 (.0311)	-.0139 (.0193)
상수		-.6517 (.2469)	-.3233* (.1671)	-.2897 (.2308)	.1382 (.3538)	.1778 (.5704)
Number of obs		785	1,258	1,527	951	2,666
Adj R ²		0.1102	0.1599	0.2039	0.2102	0.1112
F		3.76***	9.86***	14.96***	9.43	9.68***

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

** 통제변수는 14년 기점으로 항목이 변동됨에 따라 연구의 편의상 생략

*** 각 회귀분석에서 결측치 제외

**** 2020년의 N이 951명인 이유는 기능적 분권에서 중앙공무원을 제외한 지방공무원만 응답함에 따라 중앙공무원 554명이 제외

단년도 회귀분석 결과부터 살펴보면 다음과 같다. 2011년도의 독립변수는 유의수준 10% 내에서 분쟁조정제도 효과성만 정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 통제변수에서는 공무원 간 협력 의식, 기능적 분권, 재정적 분권이 정적인 영향을 미치고 있으며, 정부의 관여 정도는 부적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 2014년도에서는 다소 다른 결과가 나타났다. 유의하지 않았던 지방재정조정제도의 효과성이 정적인 영향을 미치고 있었고, 분쟁조정제도의 경우에는 유의수준 10% 내에서 정적인 영향을 미치고 있었다. 통제변수는 유의하지 않았던 정부간관계 중요성 인식이 정적인 영향을 미치고, 공무원 간 협력 의식과 재정적 분권도 정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 한편, 기능적 분권은 오히려 부적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

2017년도에는 분쟁조정제도와 지방재정조정제도 효과성 모두 정적인 영향을 미치는 것으로 나

타났으며, 지난 2011년도와 2014년도와 유사하게 정부간관계 중요성과 공무원 간 협력 의식, 재정적 분권도 정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다만, 기능적 분권은 다시 정적인 영향을 띠고 있었으며, 인사적 분권도 정적인 영향을 나타나는 것으로 보인다. 마지막으로 2020년도는 분쟁조정제도 및 지방재정조정제도의 효과성은 모두 정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타나 시간을 고려할 수는 없어도 다소 일관성은 있다고 할 수 있다. 한편, 정부간관계 중요성 인식은 2020년도에서 유의하지 않는 것으로 나타났고, 공무원 간 협력 의식, 재정적 분권의 경우에는 정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이 두 요인도 각 연도마다 일관적인 영향력을 보이고 있다. 한편, 기능적 분권은 2020년도에서 정적인 영향을 미치고, 인사적 분권은 유의하지 않았다.

마지막으로 단순히 표본의 순서와 연도를 통해 합동 데이터를 구축한 뒤 결측치를 전부 제외하고 합동 OLS를 실시한 결과, 분쟁조정제도 효과성과 지방재정조정제도 효과성은 모두 정적인 영향을, 공무원 간 협력 의식과 재정적 분권도 정적인 영향을 나타냈다. 정부간관계 중요성 인식과 기능적 분권도 정적인 영향을 나타내었으나, 단년도 회귀분석과 같이 고려하면 영향력이 혼재하기 때문에 크게 의미 있게 판단되지 않는다. 그 외의 정부 관여 정도, 인사적 분권은 유의미하지 않았다.

연도별 회귀분석의 모형 적합도는 모두 유의한 것으로 나타났고, 설명력은 가장 낮은 2011년도 대략 11% 정도에서 가장 높은 2020년도 21% 정도까지 나타났다. 합동 OLS도 모형은 적합한 것으로 판단되지만 R^2 값이 0.1112로 대략 11%이기에 다소 높다고 할 수는 없다.

단년도 회귀분석과 합동 OLS를 같이 고려하여 가설을 검정하면 다음과 같다. 2011년을 제외하고는 분쟁조정제도와 지방재정조정제도의 효과성 인식은 정부간협력 인식에 정적인 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 더하여, 공무원 간 협력 의식, 재정적 분권도 정적인 영향을 다소 일관적으로 미치고 있다고 할 수 있다. 그 외의 기능적 분권, 인사적 분권, 정부간 관계의 중요성 인식은 연도별 회귀분석에 따라 영향력이 혼재한다. 이러한 연구 결과는 데이터의 특성상 각 단년도 분석의 결과 사이에는 3년이라는 시간 동안의 다양한 내·외생적 요인들이 영향을 미쳤을 것이며, 연구의 분석방법도 이러한 점을 고려한 분석방법이 아니기 때문에 해석상 주의는 필요할 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고, 3년의 주기 동안에도 인식이 다소 맥락을 갖고 일관성을 띠고 있다는 점에 느슨하게나마 의의가 있을 것이다. 이러한 결과를 종합해 연구에서 상정한 가설의 검증 여부는 <표 9>와 같다.

〈표 9〉 가설 채택 여부

가설	내용	채택여부
가설 1	분쟁조정제도의 효과성 인식은 정부간협력 인식에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.	채택
가설 2	지방재정조정제도의 효과성 인식은 정부간협력 인식에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.	채택

V. 결 론

연구는 지방자치가 30년의 시간이 지나고 있는 현재 보다 더 나은 지방분권을 위한 정부간협력을 위해 실시되었다. 그동안 정부는 지방자치의 수월한 목적 달성을 위해 중앙과 지방자치단체, 지방자치단체 간의 정부간관계를 보다 협력적으로 만들기 위해 다양한 제도를 시행하였는데, 연구에서는 보완적이면서도 중요한 제도로 분쟁조정제도와 지방재정조정제도를 초점으로 하여 정부간협력에 어떤 영향을 미치는지 살펴보았다. 이를 위해 실제 일선에서 업무를 하면서 정부 간의 교류와 활동을 겪고 있는 공무원의 인식을 대상으로 연구를 진행하였다.

연구 결과, 기존의 선행연구(김천영, 2002; 이창균, 2012; 조일형 외, 2013; 구주영, 2020; 김지영, 2020; 구주영, 2022)에서 제시하듯이 정부간협력 인식에는 다양한 요인들이 영향을 미치고 있었다. 또한, 분쟁조정제도, 지방재정조정제도의 목적 및 의의에 대한 이론적 배경과 이를 직·간접적으로 접근해 정부간협력을 보다 더 활성화하는데 개선방안을 제시하는 선행연구(서정섭·조기현, 2007; 우명동, 2008; 강태구, 2013; 임정빈·류영아, 2013; 윤정우·강병준, 2019; 홍성만, 2019; 김홍환, 2021; 황해동, 2021; 구주영, 2022)와 유사한 맥락으로 분쟁조정제도 및 지방재정조정제도의 효과성 인식은 정부간협력 인식에 정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

연구 결과를 정리하면 다음과 같다. 분쟁조정제도 및 지방재정조정제도의 효과성 인식은 대체로 정부간협력 인식에 정적인 영향을 미쳤으며, 공무원 간 협력 의식, 재정적 분권도 정적인 영향을 미쳤다. 한편, 기능적 및 인사적 분권, 정부간관계의 중요성 인식은 영향력이 혼재하였다.

이에 따라 다음과 같이 시사점을 제시할 수 있다. 첫째, 정부간협력의 영향요인 중에 분쟁조정제도와 지방재정조정제도를 활용했다는 점이다. 즉, 정부간협력 인식에는 다양한 요인이 영향을 미치는데 그중에서도 정부간관계를 조정하는 제도의 영향력과 영향관계를 검증했다는 것에 연구의 지평을 넓히는 의의가 있다. 둘째, 기존 선행연구에서는 지방자치를 위한 정부간협력을 위해 분쟁조정제도와 지방재정조정제도에 대해 연구를 진행하고 있으나 대체로 제도적, 규범적 연구를 통해 개선방안과 시사점을 제시한다. 연구는 실제 공무원의 인식을 정리한 데이터를 가지고 각 제도의 효과성을 실증 분석을 했다는 것에 시사점이 있다. 데이터 상의 한계가 존재하지만, 실제 공무원이 판단하는 각 조정제도의 인식과 효과성이 정부간협력에 정적인 영향을 미친다는 점은 분쟁조정제도와 지방재정조정제도가 정부간협력에 영향을 미친다는 것이며, 기존 선행연구에서 제시하는 다양한 개선방안을 통해 보다 더 효과성을 높여야 정부간협력이 더 좋아질 것으로 시사할 수 있을 것이다. 셋째, 정부간협력 인식을 증진하기 위해서는 지방자치제도뿐만 아니라 분쟁조정제도, 지방재정조정제도에 대한 인식을 바꾸어줄 필요가 있다. 대체적으로 공무원은 정부간협력 인식을 보통으로 인식한다 할 수 있는데, 분쟁조정제도 및 지방재정조정제도가 정적인 영향을 미침에 따라 두 제도에 대한 효과성 인식을 높여줄 필요성이 존재한다. 따라서 실질적인 효과성을 부여하기 위한 제도적 정비와 관리적 대안이 제시될 필요가 있다(구주영, 2022). 현재까지도 선행연구에서 제시

하는 분쟁조정제도의 문제점(강제성 정도, 적극적 대응성 수준, 제도의 활용도 등)과 지방재정조정제도의 문제점(지방교부세의 산정방식, 자치단체별 재정력을 측정하는 방식, 이전재원의 대상 등)은 지속적으로 해결되지 못하고 있는데, 2022년 지방자치법이 전부개정되어 시행되고 있음에 따라 분쟁조정제도에 대한 제도의 실효성 및 활용도뿐만 아니라 인식을 제고해 줄 방안이 같이 논의될 필요성이 있다. 지방재정조정제도의 경우에도 유사하다. 선행연구에서는 예산에 대한 데이터를 활용하거나 산정방식, 규정, 제도적 논의를 진행하면서 개선방안들을 제시하고 있지만, 중요한 것은 인식 개선이라고 판단된다. 특히, 지방재정조정제도의 운영 전반의 효과성 인식은 2011년부터 2020년까지 모두 보통보다 낮은 인식을 보임에 따라 운영 관점에서의 형평성, 합목적성 등의 논의뿐만 아니라 공무원 전체 혹은 부분에 대한 인식을 제고해줄 다양한 노력이 수반되어야 지방재정조정제도의 개선방향이나 방안의 적용 등에 있어서도 수월할 수 있을 것으로 판단된다.

마지막으로 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 연구가 공무원을 대상으로 각 제도의 효과성과 정부간협력 인식을 검증했다는 것에 의의는 있으나, 실제 제도의 효과성을 높일 수 있는 세부적인 방안을 제시하는 것에는 한계가 존재한다. 단순히 공무원이 종합적으로 판단하는 효과성에 대한 인식이기 때문에 실제 구체적으로 제도 내 어떤 부분을 개선해야 하고 수정해야 하는지에 대한 세부적인 내용을 다룰 수 없다. 향후 연구에서는 공무원의 효과성 인식뿐만 아니라 실제 인터뷰, 사례연구 등과의 연계해 보다 구체적인 부분에서 명확한 정책적 시사점을 제시할 필요성이 존재한다. 둘째, 종합적이고 전반적인 관점에서 분쟁 및 지방재정조정제도의 효과성이 정부간협력 인식에 어떤 영향을 미치는지 살펴보기 위해서 4개 연도의 데이터를 포괄적으로 활용했으나 한계가 존재한다. 4개 연도의 데이터를 포괄적으로 살펴보기 위해 각 연도의 회귀분석과 합동 OLS를 활용하였으나 데이터 및 방법 간 통계적 한계가 존재한다. 즉, 신뢰도 분석 시 기능적 분권에 대한 신뢰도가 다소 낮아 해석상 주의해야 하며, 시간을 고려한 패널회귀분석 등이 아니라는 점이다. 이는 데이터상의 한계가 가장 크지만 향후 연구에서는 보다 다양한 연구방법을 다각적으로 활용하여 통계적 유의성, 타당성, 대표성 등을 높여야 할 것이다. 일례로 기존 선행연구는 대체로 단년도 데이터를 다각적으로 접근(회귀모형, 로짓모형, 구조방정식, 집단 간 차이 분석 등)해 연구를 진행한다. 따라서 단년도 데이터만으로도 충분한 의의와 시사점을 제시할 수 있기에 향후 연구에서는 단년도 방법을 보다 엄밀하게 접근하여 연구를 진행할 필요성이 존재한다.

〈참고문헌〉

- 강성철·권경득·강재호. (2004). 「지방자치단체 인사관리시스템 개선방안」, 한국행정연구원 기본연구과제.
- 강태구. (2013). 지방재정 위기의 원인에 관한 고찰. 「한국지방자치학회보」, 25(1): 7-38.

- 강현수. (2018). 「분권과 균형발전을 위한 국가균형발전특별회계 개편 방안」, 충남리포트 제304호.
- 고경훈·박용진. (2011). 재정보전금의 수평적 재정 형평화 효과에 관한 연구: 경기도를 중심으로. 「한국행정논집」, 23(3): 929-950.
- 구주영. (2020). 중앙정부와 지방정부간 관계 영향 요인에 관한 연구: 중앙정부의 관여, 재정적 영향력, 그리고 인사교류에 관한 중앙 및 지방공무원 인식 차이 비교를 중심으로. 「지방행정연구」, 34(4): 3-38.
- 구주영. (2022). 정부간 분쟁조정제도와 협력제도가 정부간 관계와 정부간 협력에 미치는 영향: 중앙 공무원과 지방 공무원의 비교를 중심으로. 「지방정부연구」, 26(1): 321-350.
- 권영주. (2009). 참여정부 지방분권 정책성패의 영향요인 연구. 「한국지방자치학회보」, 21(1): 5-30.
- 김남철. (2022). 「행정법강론」, 서울: 박영사.
- 김병준. (2019). 「지방자치론」, 파주: 법문사.
- 김상태. (2007). 행정협의조정위원회에 관한 법리적 고찰. 「지방자치법연구」, 7(1): 157-178.
- 김익식. (1990). 중앙과 지방정부간의 권한배분의 측정-지방분권이론의 정립을 한 시론. 「한국행정학보」, 24(3): 1373-1398.
- 김중희·김혜정. (2008). 재정보전금제도의 재정조정 효과에 관한 연구: 충청남도를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 12(4): 327-345.
- 김지영. (2020). 중앙공무원과 지방공무원의 상호 인식이 정부 간 관계 인식에 미치는 영향. 「도시연구」, 17: 247-290.
- 김정완. (2006). 지방재정조정 제도의 운용현황에 대한 평가. 「경기논단」, 8(4): 85-106.
- 김창진·정도효·홍성우. (2019). 지방분권 인식 정도가 정부간 관계 인식에 미치는 영향-분쟁조정제도의 매개효과를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 31(3): 1-35.
- 김중순·김성주. (2008). 사회복지분야 국고보조금이 지방자치단체간 재정불균형에 미치는 영향 분석. 「한국지방재정논집」, 13(1): 35-62.
- 김천영. (2002). 「정부간 관계 연구의 쟁점 및 과제: 행정학의 통합적 방법론 정립을 위한 시론」, 한국행정학회 하계학술대회. 625-648.
- 김중희·김혜정. (2008). 재정보전금제도의 재정조정 효과에 관한 연구-충청남도를 중심으로, 「한국정책과학학회보」, 12(4): 327-345.
- 김홍환. (2021). 국가균형발전특별회계 지방자치단체 자율편성계정의 포괄보조 성격 분석. 「한국지방재정논집」, 26(3): 61-102.
- 김홍주·구찬동. (2014). 지방자치단체 복지서비스의 지역 간 격차에 관한 연구: 권역별 정부재정보조의 불평등 완화효과를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 18(1): 99-129.
- 김홍주·박상철·구찬동. (2014). 지방재정조정제도의 지역 간 형평화 효과분석: 강원도의 지방교부세와 보조금을 중심으로. 「지방정부연구」, 18(2): 507-537.

- 라휘문. (2014). 「지방재정론」, 서울: 한국행정DB 센터.
- 류영아·김필두. (2015). 지방분권 활성화 방안 연구: 자치재정권을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 27(2): 221-248.
- 문유석. (2015). 정부간관계의 관점에서 본 중앙과 지방 간의 관계: 농정 분야를 중심으로. 「지방정부연구」, 18(4): 393-416.
- 박기목. (2002). 국고보조금의 지방부담방식에 대한 문제점과 개선방안에 대한 연구. 「한국정책학회보」, 11(3): 67-88.
- 박순중·신현두. (2019). 정부간 관계론적 관점에서 본 우리나라 중앙과 지방의 관계: 서울시 청년수당과 성남시 청년배당을 사례로. 「한국행정학보」, 53(2): 61-90.
- 박완규·이종철. (2001). 우리 나라 지방재정 불균등의 실태와 원인분석. 「재정논집」, 16: 209-227.
- 박정민. (2008). 우리나라 정부 간 재정관계의 실증 분석. 「한국콘텐츠학회」, 8(12): 275-282.
- 박정수. (1993). 재정분권화정책의 결정요인에 한 연구. 「한국행정학보」, 27(1): 157-183.
- 박충훈·최창수. (2010). 인사통제를 둘러싼 중앙정부와 지방자치단체의 갈등과 대응 전략: 지방 5급 공무원 승진방법 변경사례에 대한 분석과 함의. 「한국지방자치학회보」, 22(2): 103-124.
- 서정섭·조기현. (2007). 「지방재정조정제도의 특성과 효과분석: 수평적 형평화 효과분석 중심으로」, 한국지방재정학회 2007 동계학술세미나.
- 서성아. (2008). 「정부 간 관계에 관한 공무원 인식조사」, 한국행정연구원 기본연구과제. 1-368.
- 서성아. (2010). 「협력적 정부 간 관계 영향요인-공무원 인식을 중심으로-」, 한국정책학회 추계학술발표논문집. 2010(0): 319-336.
- 심익섭. (2010). 중앙과 지방정부 간의 합리적 권한 관계에 관한 비교연구. 「사회과학연구」, 16(2): 5-32.
- 양현모·이준호. (2003). 지방자치단체간 협력을 위한 행정협의회 활성화방안. 「한국지방자치학회보」, 15(4): 175-194.
- 엄태호·조근식. (2009). 포괄보조금(Block Grant)으로서의 분권교부세가 지방정부의 지출행태에 미치는 영향에 대한 연구. 「한국정책학회보」, 18(3): 331-374.
- 엄태호. (2014). 지방정부간 협력 요인에 관한 실증분석: 규모의 경제와 외부효과를 중심으로. 「한국행정논집」, 26(1): 97-120.
- 우명동. (2008). 우리나라 지방재정조정제도 변천과정상의 특성분석-분권관련정책과의 상관성을 중심으로. 「재정정책논집」, 10(2): 61-98.
- 유태현. (2017). 지방재정 여건을 반영한 맞춤형 재정분권 추진 방향. 「한국지방재정논집」, 22(3): 1-26.
- 윤정우·강병준. (2019). 정부간 관계에서 갈등관리에 관한 영향요인 연구-정부간 관계와 대안적 갈등해결의 관계를 중심으로. 「정책개발연구」, 19(2): 175-201.

- 윤정우. (2021). 정부간 분쟁조정제도의 효과적 운영방안에 관한 연구-국가공무원과 지방공무원의 인식 비교를 중심으로. 「정책개발연구」, 21(1): 1-22.
- 은재호. (2010). 정부 간 분쟁조정제도 개선방안 연구. 「입법과 정책」, 2(2): 97-130.
- 이승모·유재원. (2006). 재정보전금 제도 도입의 정책효과 분석 및 함의: 수평적 재정형평성의 개선울 중심으로. 「한국행정학보」, 40(3): 199-218.
- 이승중. (1993). 지방정부 공공서비스 배분의 균형성 분석. 「한국정책학회보」, 2: 188-206.
- 이진수. (2012). 중앙분쟁조정위원회 분쟁조정제도의 개선방안에 관한 연구. 「지방행정연구」, 26(3): 147-172.
- 이창균. (2010). 정부 간 재정관계 속에서 자치단체의 재정 자율성 강화 방안. 「한국지방재정논집」, 15(2): 109-134.
- 이효. (1999). 「국가와 지방자치단체간의 재원배분에 관한연구」, 한국지방행정연구원.
- 임승빈. (2011). 정부 간 기능배분에 관한 실험적 적용에 관한 연구. 「한국거버넌스학회보」, 18(1): 141-158.
- 임승빈. (2021). 「지방자치론」, 파주: 법문사.
- 임재현. (2017). 「지방자치론」, 서울: 대영문화사.
- 임정빈·류영아. (2013). 지방자치단체 분쟁조정제도의 발전방안. 「한국자치행정학보」, 27(4): 183-200.
- 임태경. (2022). 국가균형발전특별회계와 지역경제활성화 간 관계분석: 경상권역을 중심으로. 「지방행정연구」, 36(1): 233-254.
- 임현정·금종예. (2018). 중앙-지방 관계와 지방정부의 정책결정: 저탄소 녹색성장정책을 중심으로. 「한국행정학보」, 52(3): 185-214.
- 조인영·이병량. (2021). 한국의 중앙정부-지방정부 관계의 쟁점과 과제. 「한국조직학회보」, 18(3): 67-104.
- 조일형·정성영·권기현. (2013). 정부간 관계(Intergovernmental Relation)의 영향요인에 관한 연구: 정부 수준(level)별 인식 차이를 중심으로. 「정부학연구」, 19(3): 245-283.
- 조정래. (2007). 미국 정부 관계의 변화, 다양성, 복잡성: 연방정부의 강제적 활동에 대한 주정부 공무원의 인식중심으로. 「한국행정연구」, 16(3): 239-267.
- 주운현·임정빈. (2021). 광역-기초지방자치단체 간 사무이양배분원칙의 재정립에 관한 연구-A 광역지방자치단체를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 35(2): 183-202.
- 최영출. (2013). 지방분권 수준과 영향요인 관계 분석: 재정적 분권을 중심으로. 「지방정부연구」, 17(2): 369-389.
- 하혜수. (2003). 지방정부간 분쟁조정 과정에 관한 협상론적 분석. 「한국행정학보」, 37(1): 205-224.
- 한승준. (2006). 지방정부간 관계의 거버넌스 구축에 관한 연구: 수도권교통조합을 중심으로. 「한국행정학보」, 40(4): 253-276.

- 황성호. (2022). 지방분권에 의한 공무원의 정부 간 관계 인식: 협력관계의 매개효과 분석. 「한국 지방자치연구」, 23(4): 115-144.
- 황해동. (2021). 지방재정조정제도의 정착성에 관한 소고-산정공식의 객관성과 단순성을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 33(2): 53-91.
- 행정안전부. (2008). 「공공갈등관리 기능 및 조직체계 재설계방안」.
- 행정안전부. (2022). 「지방자치단체 협력·분쟁조정 업무 편람」.
- 홍성만. (2019). 정부간 갈등조정과 협력제도. 정정화·라휘문·박기관·박노수·박해육, 안영훈·이승모·이향수·임정빈·주재복·최예나·최진식·하동현·홍성만. 「정부간관계」, 289-313, 서울: 대영문화사.
- 홍준현. (2001). 지방분권화와 지역격차의 상관관계. 「한국지방자치학회보」, 13(1): 161-178.
- 홍준형. (2022). 「지방자치법」. 서울: 대명출판사.
- Anderson, W. (1960). *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Berman, D. R. & Martin. L. L. (1988). State-Local Relations: An Examination of Local Discretion. *Public Administration Review*, 48(2): 637-641.
- Cigler, B. A. (1994). The county-state connection: A national study of associations of counties. *Public Administration Review*, 3-11.
- Conyers, D. (1984). Decentralization and Development: A Review of Literature. *Public Administration and Development*, 4(2): 187-197.
- Elcock, H. (1982). *Local Government: Politicians, Professionals and the Public in Local Authorities*. London.
- Fisher, R. C. (1979). A Theoretical View of Revenue Sharing Grants. *National Tax Journal*, 32(2): 173-184.
- Kenyon, D. A. (1997). Tax Policy in an Intergovernmental Setting: Is it Time for the U.S. to Change Ronald C. Fisher. ed. *Intergovernmental Fiscal Relations*. Kluwer Academic Publishers.
- Rhodes, R. A. W. (2018). *Control and power in central-local government relations*. Routledge.
- Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*. 38(3): 32-56.
- Stevens, C. (1994). The Politics of Decentralization. *Teaching Public Administration*, 15(2): 1-13.
- Wright, D. S. (1988). *Understanding intergovernmental relations*. Duxbury Press.

Zimmerman, J. F. (1995). *State-Local Relations: A Partnership Approach*. New York: Praeger.

접수일(2023년 05월 12일)

수정일(2023년 08월 15일)

게재확정일(2023년 08월 22일)

<국문초록>

**정부간협력에 대한 조정제도의 영향:
분쟁조정제도 및 지방재정조정제도의 효과성 인식을 중심으로**

지방자치법 개정 이후 정부간협력은 지속적으로 중요해질 것이다. 연구는 자치분권의 발전을 위해 정부간협력의 개선방향을 탐색하고자 분쟁조정제도와 지방재정조정제도의 효과성 인식이 정부간협력에 어떤 영향을 미치는지 살펴보았다. 이를 위해 한국행정연구원이 구축한 「정부 간 관계의 효과적 운영방안 연구」 데이터를(2011, 2014, 2017, 2020년) 바탕으로 단년도 회귀분석과 합동 OLS를 활용하여 총체적으로 분석하였다.

연구 결과를 정리하면, 분쟁조정제도 및 지방재정조정제도의 효과성 인식은 정부간협력 인식에 정적인 영향을 미쳤으며, 공무원 간 협력 의식, 재정적 분권도 정적인 영향을 미쳤다.

이를 바탕으로 보다 정부간협력을 활성화하기 위해선 지방자치제도뿐만 아니라 분쟁조정제도, 지방재정조정제도에 대한 인식의 전환 등의 정책적 시사점을 제시하였다.

주제어: 정부간협력, 지방분권, 분쟁조정제도, 지방재정조정제도, 효과성 인식

김창진(金昌珍: 단독저자) 성균관대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국문화재정책연구원 정책연구1팀 주임연구원으로 재직 중이다. 관심분야는 재난관리, 공공성, 문화유산 정책 등이며, 논문으로는 “지역문화재 활용사업의 재난 취약성 평가”, “지방자치단체의 재난 회복 비용 및 회복탄력성 비용의 영향요인: 지역공동체 활용 역량 요인을 중심으로” 등이 있다(kim77456@kchpi.or.kr).