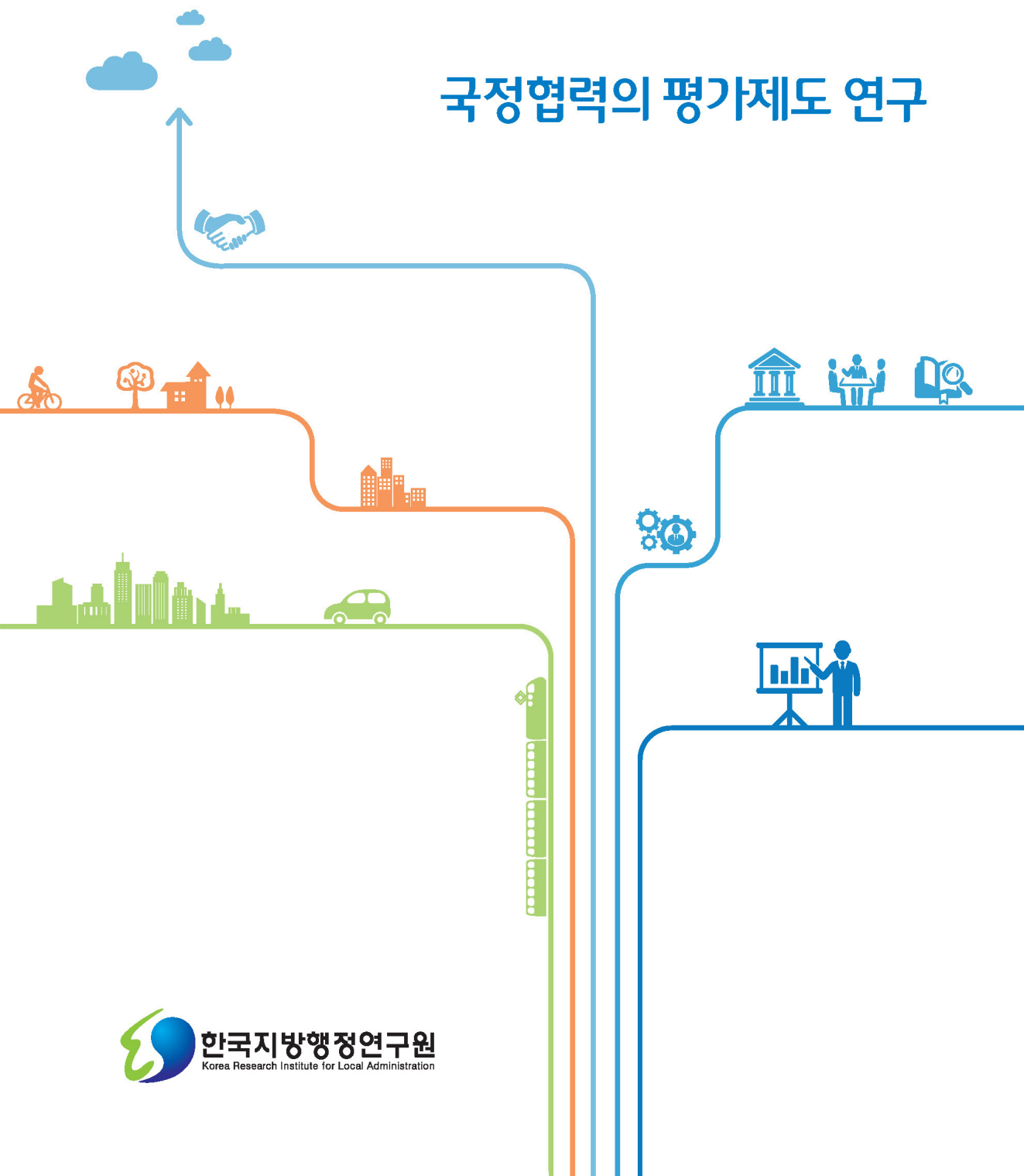


# 국정협력의 평가제도 연구



연 구 진

금창호(한국지방행정연구원 선임연구위원)

강영주(한국지방행정연구원 수석연구위원)

## 연구 요약

### 1. 연구배경 및 목적

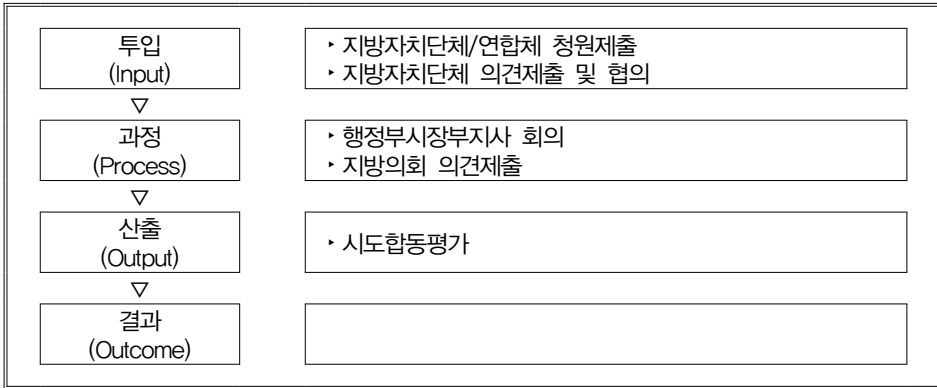
- 지방자치 실시이후 중앙-지방간 협력저하
  - 지방자치 실시이후 지자체 재정부담의 증가 및 자치단체장의 소속정당 차이에 따른 주요 국가정책에 대한 수용 및 협력의 저하현상 발생
- 주요 국가정책의 중앙-지방간 협력확보 제도마련
  - 주요 국가정책의 효율적 추진을 위한 지자체의 적극적 협력을 확보하기 위한 지속적이고 제도화된 협력체계의 마련

### 2. 주요 연구내용 및 정책제언

- 중앙-지방간 협력제도 실태
  - 갈등관리제도
    - 주무장관의 지도·감독 등의 중앙-지방간의 당사자 갈등해결과 중앙분쟁 조정위원회 등의 제3자에 의한 갈등해결의 제도로 구분하여 운영
  - 상호협력제도
    - 중앙정부 단위의 입법과정 및 정책과정에 지방자치단체의 참여를 제도적으로 보장하는 상호협력제도 운영하고 있으며, 주요 국가정책에 대한 지방자치단체의 수용성 및 협력성을 측정하는 사후적 제도로 기관위임 사무와 특정정책의 추진실적에 대하여 시도를 대상으로 평가하는 합동 평가제도의 운영
  - 현행 제도의 한계
    - 정책 프로세스를 기준으로 현행의 중앙-지방간 협력제도의 구조를 보면,

투입 및 과정 중심의 지방의견을 수렴하는 구조이고, 협력결과를 측정하는 제도적 장치는 산출대상의 시도합동평가로 상대적 미흡

【 현행 협력제도의 구조 】



□ 부단체장 평가대안 검토

○ 검토대안

- 주요 국가정책에 대한 지자체의 국정협력을 확보하기 위한 평가방법은 기존평가 활용과 신규평가 개발로 구분
- 기존평가 활용은 합동평가 등 기존의 지자체 대상의 중앙부처 평가에 국정협력의 수준을 측정할 수 있는 지표를 추가하는 것이고, 신규평가 개발은 지자체의 국정협력을 대상으로 별도의 평가체계를 신설

○ 대안의 장단점

- 기존평가 활용은 평가에 따른 지자체의 반발을 최소화할 수 있으나, 국정협력의 상징성은 저하되고, 신규평가의 개발은 국정협력의 상징성을 부각할 수 있으나 지자체의 반발 초래

○ 최적대안

- 국가정책을 둘러싼 재정부담 및 정당차이 등의 구조적 대립을 감안하면,

지자체의 국정협력 필요성을 부각하고, 제도화의 기반을 마련하기 위해 신규평가의 개발이 타당

## □ 부단체장 평가방안

### ○ 평가목적 설계

- 설계기준 : 평가목적은 평가시행을 위한 기본적인 논거로 명확성과 구체성을 확보
- 평가목적 : 주요 국가정책의 지자체 협력을 제고하기 위한 부단체장의 역할 평가

### ○ 평가대상

- 설계기준 : 평가체제는 평가목적을 달성하기 위한 평가도구로 합리성과 타당성을 확보
- 평가대상 : 국가정책 범위로는 연도별 지자체의 협력이 필요한 5개 이내의 국가정책, 부단체장 역할로는 국정협력의 통상적 필요성 홍보 및 연도별 주요 국가정책의 협력도

### ○ 평가지표

- 기본개념 : 평가대상의 수준을 객관적으로 측정하기 위한 방법으로 정량지표와 정성지표 등으로 설계
- 평가지표 설계 : 국정협력의 통상적 필요홍보는 척도설계, 5개 이내의 주요 국가정책의 협력도는 목표대비 진척도 등 정량지표 설계

### ○ 평가방법

- 기본개념 : 평가지표의 특성에 근거하여 평가대상의 수준을 파악하는 것으로 설문조사, 체크리스트, 현지조사 등으로 설계
- 평가방법 설계 : 국정협력의 통상적 필요홍보는 설문조사, 5개 이내의 주요 국가정책의 협력도는 체크리스트 및 현지조사 적용

○ 평가주체

- 기본개념 : 국정협력을 위한 부단체장의 역할을 실질적으로 평가하는 평가자로 원칙적으로 중앙부처가 관장
- 평가주체 설계 : 평가목적 및 지자체 관할부처에 기초하여 행정자치부로 확정

○ 평가절차

- 기본개념 : 평가체제를 실질적으로 작동시키는 프로세스로 기존평가 활용 및 신규평가 개발 등의 검토
- 평가절차 설계 : 국정협력의 중요도를 부각하기 위해서는 기존의 합동평가 등의 활용보다는 독립적인 신규 평가체제로 운용

○ 근거법령

- 기본개념 : 평가대상의 평가 수용성을 확보하기 위한 관련법령의 마련으로 「정부업무평가기본법」 등의 개정
- 근거법령 설계 : 「정부업무평가기본법」 제21조의 개정을 통한 부단체장 평가근거 마련

○ 결과활용 설계

- 평가결과에 기초하여 행·재정적 인센티브의 부여 및 익년도 부단체장 활동에 반영

【 부단체장 평가설계(안) 종합 】

<p>평가목적</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 설계기준 : 명확성 / 구체성</li> <li>· 평가목적                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주요 국가정책의 지자체 협력을 위한 부단체장 역할</li> </ul> </li> </ul>
<p>평가체제</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 설계기준 : 합리성 / 타당성</li> <li>· 평가대상                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국정협력 기반 : 인지도 / 노력도 / 수준도</li> <li>- 국정협력 실적 : 5개 주요 국가정책 추진도</li> </ul> </li> <li>· 평가지표                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국정협력 기반 : 7점 척도 구성</li> <li>- 국정협력 실적 : 5개 주요 국가정책별 목표달성도</li> </ul> </li> <li>· 평가방법                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국정협력 기반 : 설문조사</li> <li>- 국정협력 실적 : 체크리스트 및 현지조사</li> </ul> </li> </ul>
<p>운영체제</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 설계기준 : 효율성 / 신뢰성</li> <li>· 평가주체                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정자치부(평가목적 및 지자체 관할 주무부처 반영)</li> </ul> </li> <li>· 평가절차                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 독립적 평가체제 운영(합동평가 활용 지양)</li> </ul> </li> <li>· 근거법령                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 「정부업무평가기본법」 제21조 개정</li> </ul> </li> </ul>
<p>결과활용</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 설계기준 : 차별성 / 연계성</li> <li>· 결과활용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 행·재정적 인센티브 부여</li> <li>- 익년도 부단체장 활동 반영</li> </ul> </li> </ul>





# 차 례

<b>제1장 서론</b> .....	1
제1절 연구의 목적 .....	3
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	5
1. 연구의 범위 .....	5
2. 연구의 방법 .....	6
제3절 연구의 체계도 .....	6
<b>제2장 국정협력에 관한 이론고찰</b> .....	9
제1절 국정협력의 의의 .....	11
1. 국정협력의 개념 .....	11
2. 국정협력의 구성요소 .....	13
3. 국정협력의 유형 .....	14
제2절 정부간 관계구조와 갈등의 원인 .....	18
1. 정부간 관계의 의의 .....	18
2. 정부간 관계의 구조 .....	19
3. 정부간 관계구조와 갈등의 원인 .....	23
제3절 선행연구 분석 및 정부협력 성공요건 .....	25
1. 선행연구 분석 .....	25
2. 국정협력의 성공요건 .....	29
<b>제3장 국정협력의 실태 및 한계분석</b> .....	33
제1절 제도실태 분석구조 .....	35
제2절 갈등관리제도의 실태분석 .....	36



1. 갈등관리 제도분석 .....	36
2. 행정협의조정위원회 사례분석 .....	38
제3절 협력관리제도의 실태분석 .....	42
1. 협력관리 제도분석 .....	42
2. 지방4대 협의체 사례분석 .....	43
3. 행정부시장·부지사 회의 사례분석 .....	50
제4절 협력관리제도의 한계분석 .....	51
1. 현행 국정협력제도 구조 .....	51
2. 현행 국정협력제도의 한계 .....	52
<b>제4장 외국의 국정협력의 사례분석 .....</b>	<b>53</b>
제1절 협력관리제도 사례 .....	55
1. 일본의 “국가와 지방의 협의의 장” 사례분석 .....	55
2. 영국의 “지방정부연합(LGA)” 사례분석 ..	59
제2절 갈등관리제도 사례 .....	62
1. 미국의 갈등조정제도 .....	62
2. 일본의 갈등조정제도 .....	65
제3절 외국제도의 시사점 .....	69
<b>제5장 국정협력의 평가방안 설계 .....</b>	<b>71</b>
제1절 평가방안 설계 .....	73
1. 도입목적 .....	73





2. 접근전략 .....	74
3. 기존제도 분석: 합동평가 .....	74
4. 적용대안 .....	93
제2절 평가체제 설계 .....	94
1. 평가체제 기본모형 .....	94
2. 평가목적 설계 .....	95
3. 평가체제 설계 .....	96
4. 운영체제 설계 .....	97
5. 결과활용 설계 .....	98
참고문헌 .....	101

# 표 차례

<표 1-1> 연구의 범위 .....	5
<표 1-2> 연구의 방법 .....	6
<표 2-1> 협력과 조정의 비교 .....	12
<표 2-2> 주체에 따른 정부간 협력의 유형 .....	15
<표 2-3> 협력의 방식에 따른 정부간 협력의 유형 .....	16
<표 2-4> 협력의 내용에 따른 정부간 협력의 유형 .....	17
<표 2-5> FED·IGR·IGM의 개념비교 .....	19
<표 2-6> 국정협력에 관한 선행연구 .....	26
<표 3-1> 국정협력의 갈등관리제도 실태 .....	37
<표 3-2> 행정협의조정위원회 운영실적 .....	41
<표 3-3> 중앙과 지방간 참여를 통한 협력제도의 주요 내용 .....	42
<표 3-4> 지방4단체 관련규정 .....	44
<표 3-5> 전국시도지사협의회 의견제출 현황 .....	45
<표 3-6> 전국시·도의회·지방자치단체의회의 정책건의 사항 현황 .....	47
<표 3-7> 전국시장군수구청장협의회회의의 일반 정책건의 처리 현황 .....	48
<표 3-8> 전국시장군수구청장협의회회의의 공동 회장단 정책건의 사항 현황 .....	49
<표 3-9> 민선 5기 전국시군자치구의회의장협의회회의 주요 활동 .....	49
<표 4-1> 행정분쟁해결법과 협상에 의한 규칙제정법 비교 .....	63
<표 5-1> 2014년 지자체 합동평가 시책 .....	84
<표 5-2> 2014년 지자체 합동평가 시책 및 가중치 .....	85
<표 5-3> 2014년 지자체 합동평가 세부 구성체계 .....	86
<표 5-4> 부단체장 평가대안 검토 .....	94



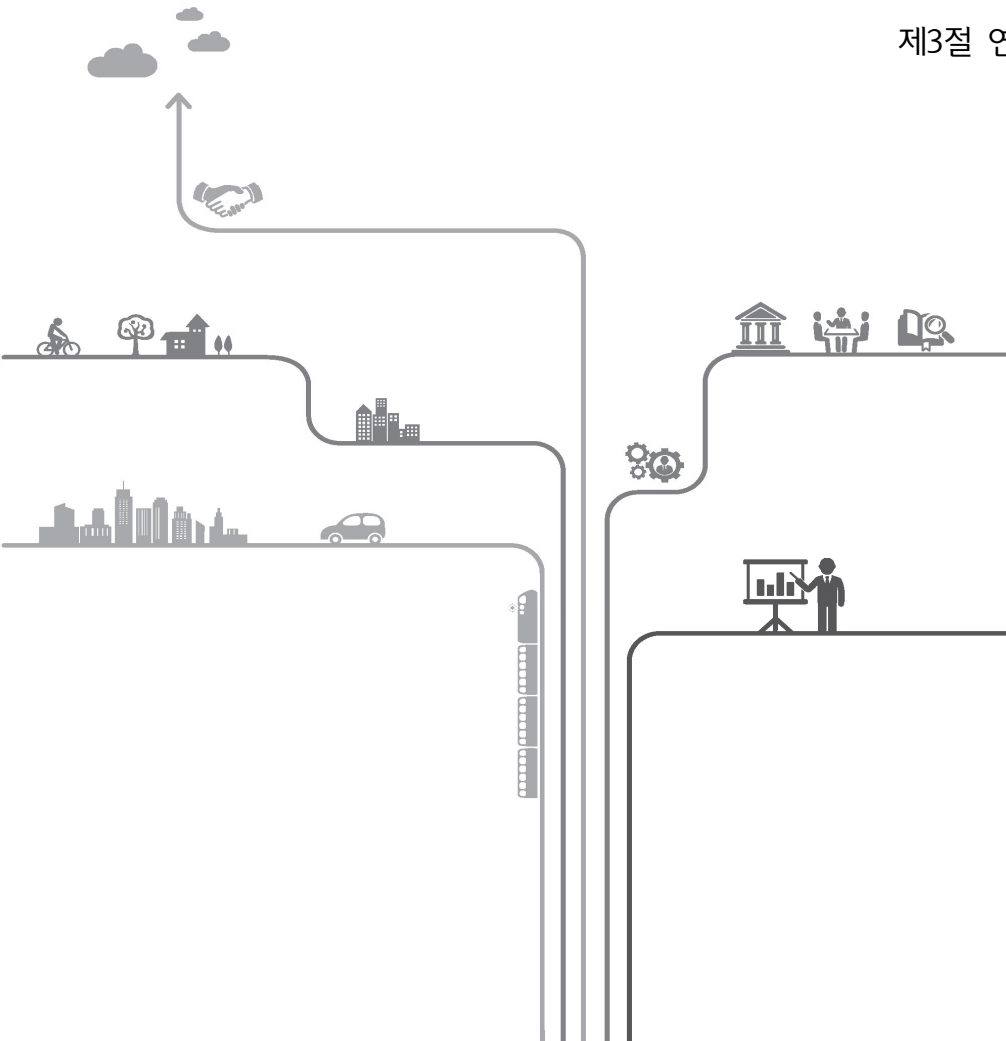
## 그림 차례

<그림 1-1> 연구의 목적 .....	4
<그림 1-2> 연구의 체계도 .....	7
<그림 2-1> 정부간 관계유형 .....	22
<그림 2-2> 기존연구의 분류 .....	28
<그림 3-1> 현행 국정협력제도의 실태분석의 구조 .....	36
<그림 3-2> 현행 협력제도의 구조 .....	51
<그림 3-3> 현행 협력제도 한계 및 부단체장 평가제도 필요 .....	52
<그림 4-1> “국가와 지방의 협의의 장”의 참여자 .....	58
<그림 5-1> 지방자치단체의 사무처리 구조 .....	73
<그림 5-2> 부단체장 평가의 접근전략 .....	74
<그림 5-3> 지방자치단체 합동평가 평가체계 .....	83
<그림 5-4> 평가체제 기본모형 .....	95
<그림 5-5> 부단체장 평가설계(안) 종합 .....	99



# 제1장 서론

제1절 연구의 목적  
제2절 연구의 범위 및 방법  
제3절 연구의 체계도







## 제1장

## 서론

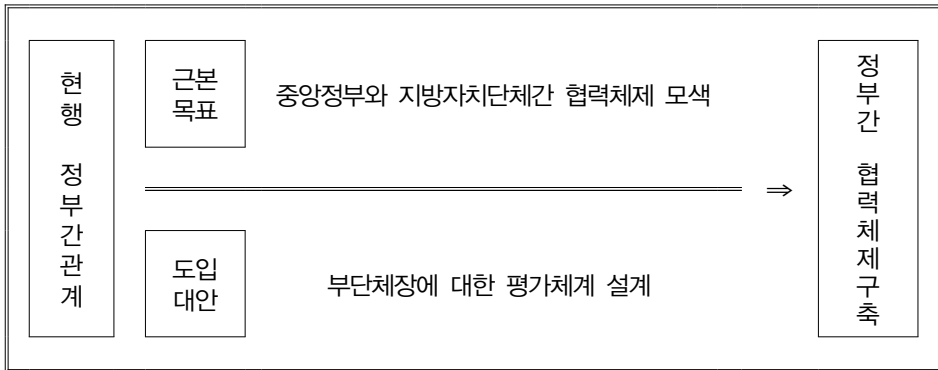
## 제1절 연구의 목적

- 1991년 광역 및 기초의회의 구성과 더불어 지방자치가 실시됨에 따라 중앙 정부와 지방자치단체간의 관계는 종래와 달리 획기적인 변화를 경험하여 왔음
  - 이는 지방자치의 실시에 따른 본질적 관계변화로 중앙정부와 지방자치 단체간의 관계가 종래의 수직적 관계에서 수평적 관계로 전환되는 것임
- 원칙적으로 지방자치는 자치사무에 대한 자기결정과 자기처리를 법적으로 보장함으로써 지방자치단체는 자치사무를 근거로 일정한 범위의 전권성을 확보하게 됨
  - 이와 같은 지방자치의 원리로 인해 중앙정부와 지방자치단체간의 관계는 상대적으로 상호 독립성이 강화되는 것임
- 이와 같은 중앙정부와 지방자치단체간의 관계변화는 상호간의 다양한 갈등 유발의 원인을 제공하고, 나아가 주요 국가정책의 협력적 추진을 어렵게 하는 주된 근거가 되고 있음
  - 예를 들면, 4대강 사업과 복지재정 등에 대한 일부 지방자치단체의 적극적인 반대로 중요한 국가정책의 원활한 추진이 용이하지 않은 사례가 대 표적임
- 이에 따라 중앙정부와 지방자치단체의 협력적 관계를 확보하기 위하여 「지방자치법」에 다양한 제도적 장치를 규정하고 있음
  - 국가위임 사무에 대한 지도·감독과 부단체장 회의, 중앙행정기관과 지방 자치단체간의 협의조정 등의 제도들이 그러한 사례들이며, 이러한 제도

적 장치들은 지방자치의 실시에 따른 중앙정부와 지방자치단체의 수평적 관계가 초래하는 상호협력의 저하를 예방하기 위한 것임

- 그럼에도 불구하고, 지방자치의 실시이후 주요 국가정책에 대한 중앙정부와 지방자치단체간의 협력은 충분히 확보되지 못하고 있음
  - 특히, 국가정책에 대한 지방자치단체의 협력저하는 대체적으로 중앙정부와 지방자치단체 장의 소속정당이 다른 것에서 나타나는 것이 다수의 사례임
- 본 연구는 전술한 바와 같은 문제에 기초하여 국책사업 등을 대상으로 발생하는 중앙정부와 지방자치단체간의 갈등을 해소하고, 국정협력을 강화할 수 있는 대안모색에 그 목적을 두고자 함
  - 다만, 국가의 주요정책에 대한 국정협력의 대안으로 부단체장에 대한 평가체계의 도입에 연구의 초점을 두고자 함

<그림 1-1> 연구의 목적



## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구의 범위

- 전술한 연구목적을 효과적으로 달성하기 위한 연구의 범위는 다음과 같이 설정하고자 함
  - 분석시간 범위는 2015년 현재시점에서의 분석을 중심으로 하며, 목표연도는 2016년에 적용할 수 있는 정책대안을 모색하되, 이해관계자의 의견수렴 등의 변수에 따라서 보다 장기적 적용도 고려함
  - 대상기관 범위는 원칙적으로 지방자치단체 전체가 해당되나, 광역자치단체의 부단체장 평가에 초점을 두고 있으므로 기초자치단체는 분석대상에서 제외함
  - 연구내용 범위는 주요 국가정책에 대한 지방자치단체의 협력을 확보하기 위한 전략의 하나로 광역자치단체의 부단체장을 대상으로 하는 합리적 평가체계의 설계에 초점을 두며, 일반적인 평가체계의 구조에 따라서 평가목표와 평가체제, 운영체제 및 평가결과의 활용 등 제반요소를 설계함

<표 1-1> 연구의 범위

구분	내용
시간 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기준연도 : 2015년</li> <li>- 목표연도 : 2016년 또는 장기</li> </ul>
대상 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역자치단체</li> <li>- 기초자치단체는 분석대상에 제외</li> </ul>
내용 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 부단체장 평가체계 설계</li> <li>- 지자체의 국정협력 확보전략</li> </ul>

## 2. 연구의 방법

- 연구방법은 각 부문별 연구내용에 따라 적정방법을 적의 활용함
  - 우선, 국정협력의 개념 및 대두배경과 현행의 국정협력 제도실태 등에 대해서는 관련법령과 통계자료 등 기존의 각종 국내외 문헌을 분석하고
  - 기존의 국정협력 제도들에 대한 실태 및 한계의 심층분석을 위하여 관련부서의 담당공무원들을 대상으로 의견을 수렴하는 관계자 면담을 활용하며
  - 국정협력의 전략적 대안인 광역자치단체의 부단체장을 대상으로 하는 평가체계의 설계에서는 대안의 논리성과 타당성을 검증하기 위하여 관련 전문가가 참여하는 브레인스토밍을 실시함

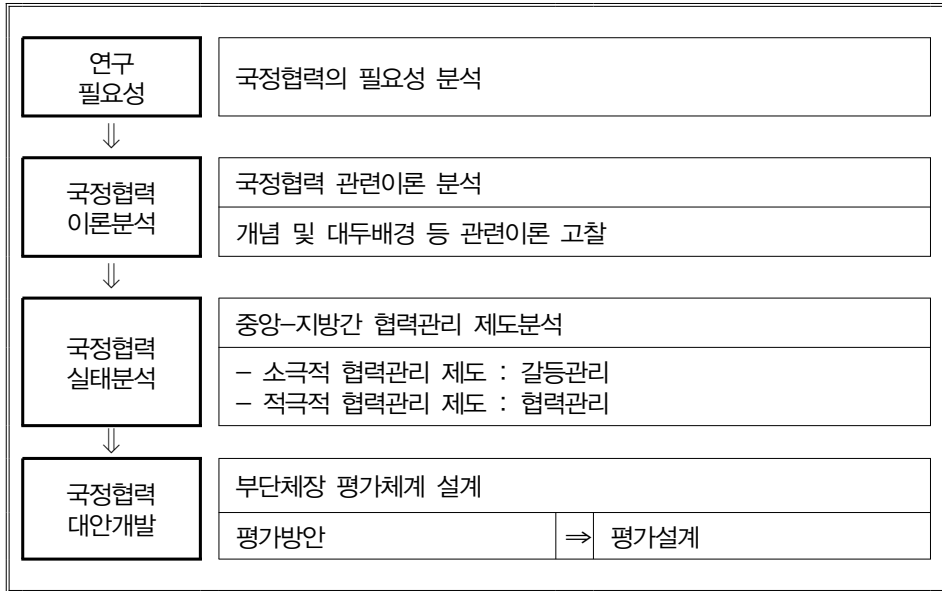
<표 1-2> 연구의 방법

구분	내용
문헌조사	■ 각종 기존논의의 검토
관계자 면담	■ 기존 국정협력 제도의 실태 및 한계분석을 위한 관계자 의견수렴
브레인스토밍	■ 부단체장 평가체계의 논리성과 타당성 검증

### 제3절 연구의 체계도

- 주요 국가정책에 대한 국정협력의 평가를 위한 연구내용의 체계는 다음과 같은 논리적 구조로 진행함
  - 지방자치의 실시에 따른 국정협력의 필요성 분석과 관련이론의 고찰을 통해 현행의 국정협력 제도의 한계를 분석하고, 이에 기초하여 광역자치단체 부단체장을 대상으로 하는 평가방안 및 평가체계를 개발함

&lt;그림 1-2&gt; 연구의 체계도





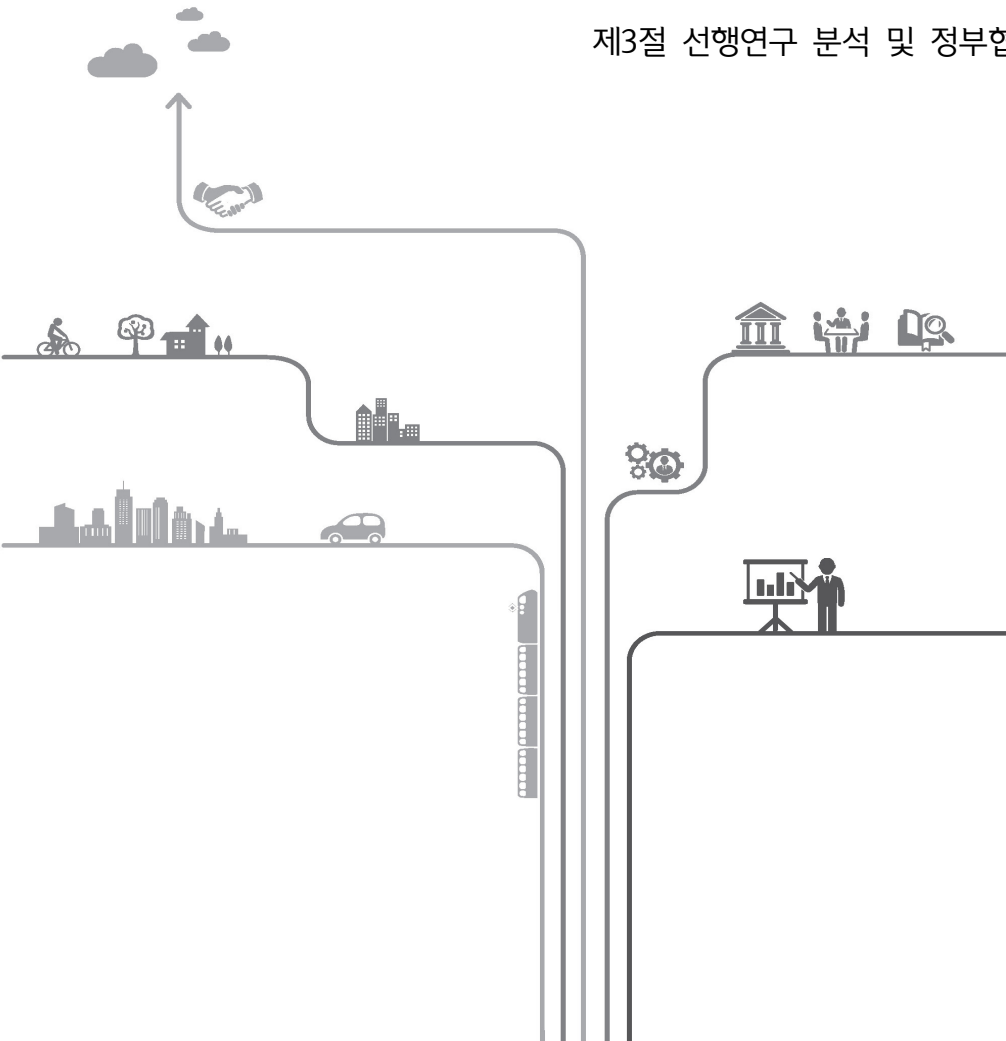
# 제2장

## 국정협력에 관한 이론고찰

제1절 국정협력의 의의

제2절 정부간 관계구조와 갈등의 원인

제3절 선행연구 분석 및 정부협력 성공요건







## 제2장

## 국정협력에 관한 이론고찰

## 제1절 국정협력의 의의

## 1. 국정협력의 개념

- 협력(cooperation)이란 각 행위자의 행위가 어떤 목적을 지향하는 동시에 각 행위자에게 이득 또는 보상을 제공한다는 가정을 내포한 개념임
- 이러한 협력 개념은 여러 학자들의 시각에 따라 다양하게 정의되어 제시되고 있는 실정임
  - Childers & Ruekert(1982: 117)는 협력을 ‘둘 이상의 행위자들 간 공동행동을 통해서 조직내부와 조직상호 간 목표를 동시에 달성하는데 필요한 공정한 자원교환’으로 정의하였음
  - Schermerhorn(1982)과 사득환(2002)은 협력을 자율적인 조직들 간의 각 개별적 목표의 공동적 성취를 위한 긴밀한 관계로서, 상호의존 관계를 통하여 각 구성 부분들이 그들의 업무 및 활동목표를 달성하기 위해 자원, 권한 및 역할을 교환하여 상호이익을 증진시키는 것으로 해석하였음
  - Levine & White(1961)은 협력을 ‘서로 다른 자율적인 조직이 공동 생산, 제공, 자원이나 활동을 배당하기 위해 결합하는 것’으로 정의한 후, 중요한 요소로 ‘교환(exchange)’과 ‘영역일치(domain consensus)’를 들고 있는데, 여기서 교환이란 상호 부족한 자원을 교환하는 것으로 인사, 물질, 행정정보 등을 포함하며, 영역일치는 자율적인 조직 간에 활동분야가 일치하여야 하는 것을 의미함
- 한편, 정부간 협력관계는 그 속에 협력과 조정의 개념을 동시에 포함하고 있음
  - 여기서 협력의 개념은 개별적인 운영목표의 공동성취를 위한 자율적 조

직간의 관계를 의미하고, 조정의 개념은 좀 더 공식적이며 계약협정을 포괄하는 것을 의미함

- 협력은 공식적인 규칙을 설정하지 않는 가운데 설정되는 교환 및 호혜적 상호관계로 특징지어지며, 조정은 일련의 배분기준에 입각한 협정이 있는 상태에서 이루어질 수 있다는 특징을 지님
  - 협력과 조정의 개념을 몇 가지 기준에 따라 비교해 보면 다음과 같이 제시할 수 있음

<표 2-1> 협력과 조정의 비교

기준	협력	조정
규칙 및 공정성	공식적 규칙 無	공식적 규칙 無
수직·수평적 조직 연계	조직계층 관련 無	조직계층 관련 無
인적 자원 관련	극히 미약함	더 많이 관련됨
자율성 침해	극히 미약함	상당히 침해함

- 전술한 바와 같이 협력은 자율성을 비교적 덜 손상시키는 대신에 공식적인 규칙이 존재하지 않는 관계로 협력의 실질적인 결과가 상당히 선택적이며 임의적인 성격이 강하다고 할 수 있음
  - 반면 조정은 자율성이 침해받을 수 있으나 공식적인 규칙이 존재하는 관계로 조정의 실행력이 높음
  - 이에 따라 정부간 협력관계의 목적을 달성하기 위해서는 강력한 구속력이 부여되는 조정의 개념과 함께 지방정부의 자율성을 침해하지 않는다는 점에서 협력의 개념을 흡수하는 것이 필요함
- 지금까지의 논의에 의하면 협력은 관련당사자들이 목표달성을 위해 교환과 협상활동을 통해 자원을 교환함으로써 상호이익을 증진시키기 위한 노력의 전개과정이라고 볼 수 있음

- 그리고 정부간 협력관계는 중앙정부와 지방정부간 수직적 통제관계가 아닌 중앙정부와 지방정부간 수평적이면서 상호의존적인 협력관계를 말하며, 단지 자율적 협력만을 뜻하는 것이 아닌 조정적 협력을 바탕으로 하는 관계를 의미한다고 볼 수 있을 것임
- 따라서 국정협력의 개념은 “중앙정부와 다양한 수준의 지방정부가 상호 의존작용에 기초한 교환 및 협상활동을 통해 자원이나 권한 및 역할 등을 교환하여 상호간의 공동이익을 실현시켜 나가는 자율적이고 목적지향적인 활동”으로 정의할 수 있을 것임

## 2. 국정협력의 구성요소

- 국정협력인 정부간 협력관계라는 용어에는 상호의존성과 게임의 규칙이 강조된다고 볼 수 있는데, 상호의존성이 협력관계의 중심개념으로 작용하는 이유는 그것이 협상의 조건이 되기 때문이며, 이 조건이 충족되지 못하면 협력관계는 이루어질 수 없게 됨(안용식·김천영: 21-25)
  - 샤프(F.W. Scharpt)는 고전적 자원의존모형에 기반을 두고 자원교환 및 대체가능성을 설명함으로써 상호의존 개념을 중심으로 하는 교환의 게임을 강조함
  - 존스(Jones)는 상호의존성을 통하여 협력관계가 요청되며, 이러한 조직간의 교환과정은 게임의 규칙에 의해 규제된다고 봄
- 상호의존과 게임의 규칙을 토대로 하여 중앙정부와 지방정부간의 협상이 이루어질 수 있으며, 여기서 보다 중요한 것은 다중심적 참여주체에 편익을 제공할 수 있는 게임의 규칙임
  - 특히, 게임과 규칙은 상호 유기적으로 결합되어야 하는데, 이러한 조건은 규칙과 관련을 맺는 제도론과 게임과 관련을 맺는 운용론의 입장에서 어느 하나를 배타해서는 아니 됨을 뜻함
  - 또한 게임과 규칙의 결합은 바람직한 목표를 추구하기 위하여 존재하는

데, 이는 설령 게임과 규칙의 유기적 결합이 이루어진다 해도 그것의 목표가 바람직하지 못하다면 문제가 될 수 있기 때문임

- 아울러 규칙은 그 속에 공정성을 담고 있어야 하는데, 공정성을 결여한 규칙은 가치배분의 왜곡을 초래하기 때문임
  - 여기서 공정한 규칙이란 규칙의 내용이 ‘승자’와 ‘승자’의 구도를 가져올 수 있는 등가교환관계에 바탕을 두는 것을 말함
  - 규칙의 설정이 어느 특정한 일방에 대해 편향되어 있으면 이는 부등가교환관계를 형성하는데, 이는 승자와 패자의 구도를 가져오므로 바람직하지 않음
- 따라서 정부간 바람직한 협력관계를 유지하기 위해서는 다음과 같은 구성요소들이 포함되어 있어야 함
  - 즉, 중앙정부와 지방정부간의 상호의존성과 게임의 규칙 그리고 공정성의 구성요소가 필요하다고 볼 수 있을 것임

### 3. 국정협력의 유형

- 협력은 어느 일방의 편파적이고 독점적인 이익관계가 아닌 협력당사자간의 대등한 상호관계성을 유지하면서 공동이익과 목적을 달성하고자 하는데서 출발하게 됨
- 따라서 협력은 협력의 주체·방식·강제성 등에 의해 다양하게 분류할 수 있음(한국행정 DB센터, 강성철 외, 2006)
  - 협력의 주체에 따라 분류하는 경우, 이는 정부계층과 지방자치단체의 행정구역상의 소속이라는 두 가지 기준의 조합을 통해 유형화 할 수 있음
  - 수평적 협력에는 기본적으로 중앙정부와 광역정부 및 기초정부 각각의 행정계층 단위를 기준으로 상호간 협력이 있으며, 지방자치단체의 경우에는 동일한 광역지방정부 내에서 존재하는 기초지방정부 상호간에 이루어지는 협력의 유형과 다른 광역지방정부의 기초지방정부와 이루어지

는 협력의 유형으로 구분할 수 있을 것임

- 수직적 협력에는 중앙과 광역 및 기초지방정부간 그리고 광역지방정부와 기초지방정부간에 이루어지는 협력이 전형적인 경우이겠으나, 이 경우에도 특정 기초지방정부와 소속 (상위)광역지방정부간에 나타날 수 있는 협력의 유형과 관할 광역지방정부가 아닌 다른 광역지방정부와의 협력형태도 상정해 볼 수 있을 것임

<표 2-2> 주체에 따른 정부간 협력의 유형

수평적 협력		수직적 협력	
중앙-광역 및 기초의 행정계층 단위별 상호 협력		중앙-광역 및 기초지방정부간 협력 광역·기초지방정부간 협력	
광역정부 내 협력	광역정부 외 협력	광역정부 내 협력	광역정부 외 협력

- 협력을 하는 방식에 따라 공법상 협력과 사법상 협력으로 구분할 수 있음 (한표환·김선기·김필두, 2002)
  - 공법상 협력은 지방자치법을 위시해서 지방공무원법 등 지방자치관련법에 근거를 두고 있으며, 지방정부간 상호합의에 의한 공동조직체가 구성되는지의 여부에 따라 두 가지, 즉 법인체를 통한 협력(지방자치단체 조합)과 비법인체를 통한 협력(행정협의회, 지방자치단체장 등의 전국적 협의체)으로 구분됨
  - 한편, 사법상 협력은 상법상 주식회사나 제3섹터 형태의 조직을 공동으로 설립할 수도 있고, 민법에 의한 사단법인이나 재단법인을 공동으로 설립하여 일정한 사무를 수행하게 할 수도 있음
- 지방정부간 협력은 협력의 강제성 여부에 따라 자발적 협력과 비자발적 협력으로 구분할 수도 있음
  - 물론 지방정부간 협력은 자발적인 의사에 기초하여 협력이 추진되는 자발적 협력이 원칙이지만, 실제적으로는 법에 의해 강제로 의무화된 경

우가 있는데, 「지방자치법」에 의하면 지방자치단체조합의 경우 행안부장관은 공익상 필요할 때 지방자치단체조합의 설립·해산 또는 규약의 변경을 명할 수 있도록 규정함으로써 사실상 강제협력을 제도화하고 있음

- 하지만 이는 협력의 절실한 필요성에도 불구하고 협력이 이루어지지 않는 경우에 동원할 수 있는 불가피한 보완적 수단으로 이해하여야 하며, 협력대상사무도 위임사무와 필요적 자치사무에 국한되어야 함

○ 이와 같은 협력방식, 즉 법적 성격에 의한 지방정부간 협력유형을 표로 정리하면, 다음과 같음

<표 2-3> 협력의 방식에 따른 정부간 협력의 유형

법적 성격	협력의 방식	협력의 구체적 방법
공법상 협력	조직체 구성을 통한 협력	법인체를 통한 협력(지방자치단체조합) 비법인체를 통한 협력(행정협의회, 전국협의회)
	조직체 구성없는 협력	사무위탁 협력사업 직원파견 정보 등의 제공
사법상 협력	상법상의 협력	주식회사 제3섹터형 조직
	민법상의 협력	사단법인 재단법인

○ 이외에 협력의 성격이나 갈등의 유무, 대상(사업) 등에 따라 분류할 수도 있는데, 이는 ‘협력의 내용별 지방정부간 협력 유형’으로 명명할 수 있음

- 협력의 기본적인 성격은 어떠한 경우에도 최소한 물질적 협력이나 비물질적 협력의 어느 한 가지에는 반드시 속할 것임
- 갈등의 유무에 따라서는 ‘갈등이 전혀 없는’ 상태에서 지방정부 상호간에 이루어지는 ‘무갈등 협력’이 있을 수 있음
- 갈등이 잠재해 있거나 표면화한 경우 이러한 갈등적 요소와 관련하여

‘갈등을 방지하기 위한 차원의 협력’과 ‘갈등을 해결하기 위한 차원의 협력’으로 구분할 수 있음

- 마지막으로 협력의 대상사업을 기준으로 공공시설 설치·운영 분야, 지역경제개발 분야, 교육연구개발 관련 분야, 수자원 관리 분야, 그리고 일반 행정·재정 관련 분야 등에 있어서 지방정부간 협력을 여러 가지 유형으로 나눌 수 있음

<표 2-4> 협력의 내용에 따른 정부간 협력의 유형

분류기준	협력 유형
협력의 성격	<ul style="list-style-type: none"> <li>·물적 협력(도로정비, 하천정비, 시설의 공동건설 등)</li> <li>·비물적 협력(정보나 문화교류, 시설의 상호개방, 각종 이벤트의 제휴, 인사교류 등)</li> </ul>
갈등 유무	<ul style="list-style-type: none"> <li>·갈등해결 차원의 협력</li> <li>·갈등방지 차원의 협력</li> <li>·무갈등 협력</li> </ul>
협력의 대상(사업)	<ul style="list-style-type: none"> <li>·공공시설 설치·운영 관련 협력</li> <li>·지역경제개발 관련 협력</li> <li>·교육 및 연구개발 관련 협력</li> <li>·친선교류 관련 협력</li> <li>·물관리 및 환경보전 관련 협력</li> <li>·행사개최 관련 협력</li> <li>·일반 행정 및 재정 관련 협력</li> <li>·기 타</li> </ul>

## 제2절 정부간 관계구조와 갈등의 원인

### 1. 정부간 관계의 의의

- 정부간 관계(IGR: Inter-Government Relations)는 지방자치의 실시를 통한 권력의 분점현상이 전제된 개념적 용어임
  - 즉, 지방자치가 실시되지 않은 단일형 정부체제에서는 명령통일의 원칙에 기초하여 정부간의 관계라는 개념 자체가 성립하지 않기 때문임
- 일반적으로 정부간 관계라는 용어는 1930년대부터 미국에서 사용되기 시작한 것임
  - 경제공황 이후 연방정부의 기능이 확대되고, 이로 인해 주정부와의 관계가 급격히 변화되면서 제기된 것임
  - 이후 1960년대에 법률 등에 공식적인 개념으로 사용되다가 1980년대 이후 보편적인 개념으로 등장한 것임
- 그럼에도 불구하고, 정부간 관계는 다수가 합의하는 명확한 개념을 형성하지는 못하였음
  - 예를 들면, 정부간 관계는 미국 연방체제 내에서 모든 계층과 모든 형태의 정부간에 일어나는 상호작용과 행위의 총체라거나, 정부간 관계는 상급정부가 하급정부와 재정을 포함한 여러 가지 자원을 나누어 쓰는 재정 및 행정과정으로 간주하는 것 등이 그것임
  - 그리고 정부간 관계는 연방주의(Federalism), 정부간 관리(IGM: Inter-Government Management) 등과도 개념적 혼동을 초래하고 있는 실정임



&lt;표 2-5&gt; FED·IGR·IGM의 개념비교

구분	FED	IGR	IGM
포함단위	·국가-주 ·주 상호간	·국가-주-지방 ·주-지방 ·국가-지방 ·지방 상호간	·정부간 관계의 단위를 기본 으로 하며, 행정연결망의 정치·공공민간부문의 혼합
권위관계	·국가가 최고권위	·정부간 계층질서	·비계층의 연결망
갈등해결 방법	·법/법원/선거	·시장/계입/동맹	·거래/협상/토론
가치	·목적(임무)	·관점(정책과 행정)	·산출물, 프로그램 결과 (관리)
정치적 요소	·고도의 정치(당파주의)	·정책결정(조정)	·집행(문제해결)
주도자	·선거직의 정치인	·일반행정인	·정책전문가

- 이상의 논의에 기초하면, 중앙정부와 지방자치단체를 비롯한 정부간 관계는 다음과 같이 개념화할 수 있음
  - 즉, 정부간 관계는 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간에 발생하는 종적 관계와 동태적 과정에서 발생하는 행위와 상호작용의 형태로 규정할 수 있음

## 2. 정부간 관계의 구조

- 정부간 관계에 대한 특성을 규명하기 위한 서구의 이론적 논의는 크게 연방제 국가인 미국을 대상으로 한 연구와 단방제 국가인 영국을 대상으로 한 연구로 구분됨(이승모, 2009)
  - 미국을 대상으로 한 논의는 연방주의(Federalism)에 기초하여 정부간 관계론(Intergovernmental Relations), 정부간 관리론(Intergovernmental Management)으로 진행되어 왔음

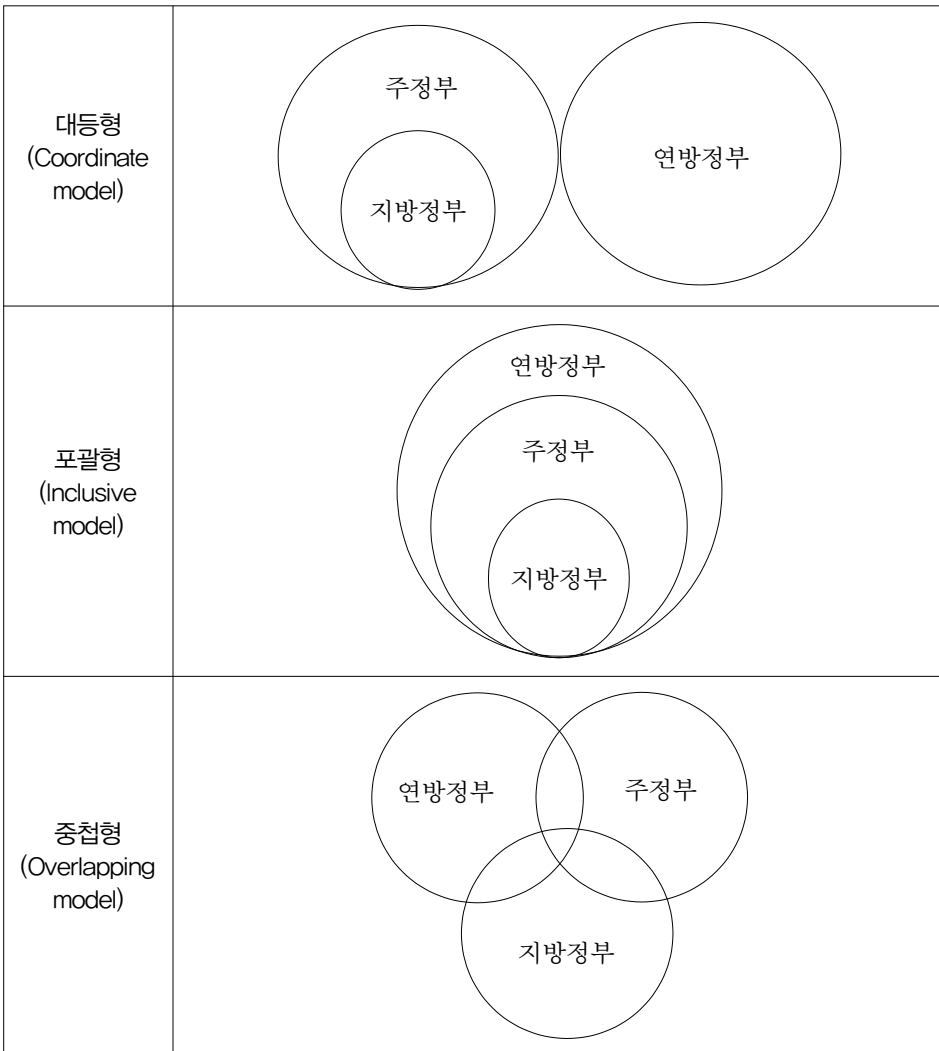
- 영국을 대상으로 한 논의는 웨스트민스터 모형(Westerminster Model)에서 권력의존모형(Power Dependence Model)으로 변화되어 왔음
- 정부간 관계에 대한 이론과 모형은 다양하지만, 여기에서는 대표적으로 Wright가 제시한 중앙정부와 지방정부 간의 관계를 살펴보고자 함
  - Wright(1982)는 상태(designation), 관계(relationship), 권위(authority)를 중심으로 대등형(Coordinate model), 포괄형(Inclusive model), 중첩형(Overlapping model)으로 구분하였음
- 첫째, 대등형(Coordinate model)은 연방정부와 주정부 사이에 분명하고 확실한 경계가 있고 독자의 고유영역이 분명해 두 정부사이의 관계가 독립적이고 자율적임
  - 대등형의 핵심은 1860년 미국 Iowa주 대법관 출신인 Dillon이 제시한 ‘딜론의 원칙(Dillon's Rule)’<sup>1)</sup>인데, 이 원칙은 연방정부와 주정부간 권력상의 분리를 주장하여 주정부의 독립성을 강조하면서 지방정부에 대한 주정부의 법적인 우위를 대변하는 것임
- 대등형(Coordinate model)을 채택하고 있는 국가에서는 지방정부가 원칙적으로 중앙정부로부터 분리되어 있으며, 중앙정부와 대등한 관계에 있음
  - 지방정부의 기능영역은 중앙정부와 명백히 구분되어 있고, 지방정부는 충분한 자율성을 가짐
  - 따라서 대등형을 채택하는 국가에서는 서로의 고유한 영역을 침범하지 않는 이상 정부간 갈등이 발생할 소지가 적음
- 둘째, 포괄형(Inclusive model)은 연방정부, 주정부, 지방정부의 순으로 그 기능과 역할이 줄어드는 것을 의미하며, 자연히 국가의 권력도 연방정부에 집중되어 있음

1) 딜론의 원칙의 주요내용은 1) 지방정부는 명시적으로 부여된 권한만을 행사한다. 2) 지방정부는 주정부의 창조물에 불과하다. 3) 지방정부가 사용할 수 있는 권한(권력)은 주정부가 부여한 것 밖에는 없다. 4) 지방정부는 주의회의 의지에 대한 대리인에 불과하다(Grumm & Murphy, 1974).

- 1960년대 미국 상원의원이었던 Joseph Clark에 따르면, 연방정부는 국가 고유의 업무를 비롯한 모든 정부 업무를 담당해야한다고 함(Clark, 1961)
- 포괄형(Inclusive model)을 채택하는 국가에서 중앙정부와 지방정부는 각각 그들의 권한과 기능영역을 넓히기 위하여 노력하는데, Wright(1982)의 표현을 빌리면 마치 관료들의 권한다툼과 유사함
  - 포괄형(Inclusive model)은 행정조직이 행정수반으로부터 말단기관에 이르기까지 계층적 구조로 되어 있으므로 지방정부는 중앙정부의 일선기관화되어 그들로부터 강력한 통제와 감독을 받음
  - 따라서 포괄형(Inclusive model)을 채택하고 있는 국가에서는 중앙정부와 지방정부간에 갈등이 발생할 개연성이 매우 높지만, 엄격한 중앙통제 하에 있으므로 지방정부의 갈등이 외부로 표출되기에는 한계가 있음
- 셋째, 중첩형(Overlapping model)은 정부간에 영역이 중첩되어 있을 뿐 아니라 중첩된 영역을 제외한 각 정부의 고유영역의 크기 또한 작음
  - 각 정부가 사용할 수 있는 권력이나 영향력은 상당히 제한적이기 때문에 협상이나 타협 등의 정책 수단이 사용되며, 주요 특징으로는 1) 제한된 권력, 2) 상호의존성, 3) 한정된 고유 영역, 4) 협상, 5) 경쟁과 협력의 동시성 등임(Wright, 1982)
- 중첩형(Overlapping model)을 채택하고 있는 국가에서 중앙정부와 지방정부는 기능과 자원을 공유하고 있으므로 상호의존관계, 상호교환관계를 가지고 있음
  - 따라서 중복되는 기능과 권한사항에 관해서는 중앙정부나 지방정부가 독자적으로 처리할 수 없으며, 양자간의 협의로 처리해야함
  - 중앙정부는 지방정부에 보조금을 지급하거나 전문지식 및 기술지원을 하는 반면, 지방정부는 중앙정부의 정책이나 사업의 집행에 협조하게 됨
  - 중첩형(Overlapping model)을 채택하고 있는 국가에서는 이상적으로는 정부간 갈등이 발생할 소지가 그리 크진 않지만, 현실적으로 상호배타

적인 정부간의 이해관계, 상호의존 또는 상호교환의 불능, 지방자치제의 실시에 따른 지방정부의 역할 증대 및 제 몫을 요구하는 기회 확대 등에 따라 갈등이 발생될 개연성이 매우 크다고 할 수 있음

<그림 2-1> 정부간 관계유형



### 3. 정부간 관계구조와 갈등의 원인

- 중앙-지방정부간 갈등은 특정한 하나의 원인에 의해서 발생되기보다는 여러 가지 원인이 복합적으로 작용되면서 나타나게 되는데, 구체적인 원인을 살펴보면 다음과 같음(권오철, 1996)
- 첫째, 중앙과 지방간의 상호의존성이 증가하면서 갈등을 야기하였음
  - 지방자치의 실시에 따른 권한과 기능의 이동은 양자간의 상호작용을 증가시켰으며, 이는 교호적 상호작용(reciprocal interdependence)으로 볼 수 있음
  - Thompson은 상호의존성을 세 가지로 구분하는데, 조직간에 상호작용이 거의 없는 공유적 상호의존성(pooled interdependence), 한 조직의 산출이 타 조직에 투입되는 연속적 상호의존성(sequential interdependence), 또한 조직간 정보·자원 등이 상호교환되는 교호적 상호작용(reciprocal interdependence)이 그것임(O'Toole, Jr. & Montjoy, 1984)
  - 따라서 중앙정부와 지방정부간의 활동이 상대의 전제조건이 될 수 있기 때문에 양자간 상호작용의 빈도가 증가하고 갈등이 발생할 개연성이 높아짐
- 둘째, 지방자치의 실시에 따른 지방정부의 자율성과 주민의 발언권의 증대임
  - 지방자치는 중앙정부에 집중된 권력을 지방으로 분산시켜 지방정부의 자율성을 제고시키고, 정치·행정적 역량을 제고시키는 것임(김영수, 1994)
  - 또한 투표에 의해 선출된 민선단체장 및 의회 의원들은 자신들의 정치적 기반이 되는 주민들의 의견을 무시할 수 없게 되면서, 중앙과 지방정부간의 갈등이 발생할 수 있음
- 셋째, 지역이기주의 심화로 인해 갈등이 증가되는 것임
  - 자기지역에 불이익이 되는 시설설치를 무조건 반대하는 님비(NIMBY: Not In My Back Yard)의식과 특정시설을 자기지역에 유치하려는 펌비

(PIMBY: Please In My Back Yard)의식, 그리고 자기입기 중에는 특정 시설의 설치 및 입지를 반대하는 님투(NIMTOO: Not In My Term of Office)현상으로 인해 중앙정부와 지방정부 간의 갈등이 발생함

- 넷째, 중앙정부와 지방정부간의 권한 및 기능의 범위가 불명확하여 갈등이 야기되고 있음
  - 중앙정부에서 지방정부로 이양된 기능이 고유사무보다 위임사무가 많아지면, 해당사무에 대한 지방정부의 결정권한은 줄어들 수밖에 없는데, 특히 기관위임사무의 경우 원칙적으로 권한은 중앙정부가 가지고 있기 때문에 지방정부 입장에서는 업무량만이 증가하게 되고, 이에 따른 갈등이 발생될 수 있음
- 다섯째, 중앙정부가 추진하는 국책사업 또는 지방정부에서 시행하는 지역개발사업이 환경보존 논리에 의해 갈등이 발생함
  - 특히, 경제성장과 함께 주민들의 삶의 질에 대한 관심이 높아짐에 따라서 개발보다는 보존에 우선점을 두게 되었기 때문임
- 전술한 바와 같이 정부간에 발생하는 갈등의 다양한 원인들이 직·간접적으로 영향을 미치지만, 정부간 가치갈등은 구조적으로 상호간 관계구조에서 출발하는 것임
  - 즉, 전술한 바와 같이 정부간 관계구조는 대등형, 포섭형 및 중첩형으로 구분되고, 이 가운데 중첩형 또는 대등형과 같이 상호간의 법적 지위가 대립구조를 형성할수록 가치갈등의 근본토대가 조성되는 것임
  - 이에 더하여 국책사업 등을 둘러싸고 중앙정부와 지방정부간에 가치차이가 투영되면, 정부간 가치갈등이 발생하는 것임

### 제3절 선행연구 분석 및 정부협력 성공요건

#### 1. 선행연구 분석

- 정부협력에 관한 기존연구는 크게 두 가지 측면에서 뚜렷한 특징을 보여주고 있음
  - 하나는 지방자치 실시의 초기에 비하여 최근에 들어서 증가하고 있다는 것이고, 다른 하나는 중앙정부와 지방자치단체간의 관계에 대한 갈등관리와 협력관리로 구분하여 접근되고 있다는 것임
- 중앙정부와 지방자치단체간의 관계에서 갈등관리를 중심으로 접근하고 있는 연구는 박충훈·최창수(2010), 임정빈(2012), 윤태웅(2012) 등의 논의가 대표적임
  - 박충훈·최창수(2010)는 지방공무원 5급 승진임용 방법 개정을 둘러싸고 행정자치부와 기초자치단체 사이에 발생한 갈등사례를 분석하였고, 임정빈(2012)은 국책사업에 대한 중앙정부와 지방정부간 갈등의 원인을 규명하기 위하여 제주 해군기지 건설사업을 둘러싼 갈등 사례를 갈등단계별로 구분하여 분석하고 있으며, 윤태웅(2012)은 4대강 살리기 정책의 중앙-지방간 정책갈등의 요인을 분석하기 위하여 중앙정부 소속 공무원과 4대 권역별 광역자치단체 소속 공무원에 대한 인식조사를 실시하였음
- 또한 중앙정부와 지방자치단체간의 관계에서 협력관리를 중심으로 접근하고 있는 연구는 김선명·정순관(2007), 이용선(2008), 배재현·이명석(2010), 김홍희(2011), 김태운(2012) 등의 연구가 있음
  - 김선명·정순관(2007)은 환경정책의 형성과 집행과정에서 중앙과 지방정부의 협력체제 구축 방안에 관하여 논의하고 있으며, 선행연구를 통해 현지성(지역성), 효율성, 전문성, 전국적 통일성이라는 분석기준을 도출하여 환경정책의 각 영역별 중앙-지방정부간 권한 이양 분석과 협력체제 구축방안에 대하여 분석하였음

- 이용선(2008)은 정부간 관계 이론을 바탕으로 중앙정부와 지방정부 간 협력관계 모형을 설정하고, 중앙정부·광역자치단체·기초자치단체 간 관계에서 협력관계를 제약하는 요인과 촉진하는 요인을 공무원을 대상으로 설문조사를 통해 도출하였음
- 배재현·이명석(2010)은 미국에서 발생한 허리케인 카트리나 사례에서 나타난 대규모 재난사태의 대응과정에서 미국 정부의 역할을 살펴보고, 정부의 역할에 대한 함의를 도출하였으며, 특히, 연구자들은 사회문제해결을 위한 협력적 거버넌스를 설계함에 있어서 중심 주체인 정부의 역할에 초점을 두고 논의하고 있음
- 김홍희(2011)는 경주 방폐장 선정과 관련된 사례분석을 통해 우리나라 공공정책결정 과정이 어떻게 이루어지는지를 분석하고 있으며, 분석 모형은 상황 요인, 거버넌스 구조, 협력 리더십, 신뢰의 협력 문화, 영향과 효과로 구성하였음
- 김태운(2012)은 갈등관계를 해결하는 과정이 아닌 행위자들의 역량과 의지를 결집하는 협력과정으로 설정하고 사례를 분석하고 있으며, 특히, 연구자는 Ansell & Gash(2007)의 협력적 거버넌스 모형을 활용하여 대구·경북 지역에서 국책사업인 첨단의료복합단지를 유치하는 과정에서 나타난 거버넌스 구조의 특성과 구축과정을 분석하였음

<표 2-6> 국정협력에 관한 선행연구

구분	연구자	사례	분석 요인	분석 결과
갈등 관리	박충훈·최창수 (2010)	지방5급 공무원 승진 방법 변경 사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 갈등과정</li> <li>· 갈등당사자의 입장</li> <li>· 갈등당사자 및 이해관계자의 전략 및 수단(강압, 협상)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 갈등의 원인은 중앙정부의 일방적 정책변경임</li> <li>· 갈등 주체의 전략사용에 따른 결과의 변화발생</li> <li>· 갈등상황에서 사법적 권위의 활용이 매우 유용함</li> </ul>
	임정빈 (2012)	제주해군기지 건설사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 갈등특성: 성격(이익, 가치)</li> <li>· 갈등구조: 상호의존성, 비용편익불일치, 입지선정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 입지선정 절차의 공정성, 업주도 엘리트들의 효율적 관리전략이 매우 중요</li> </ul>



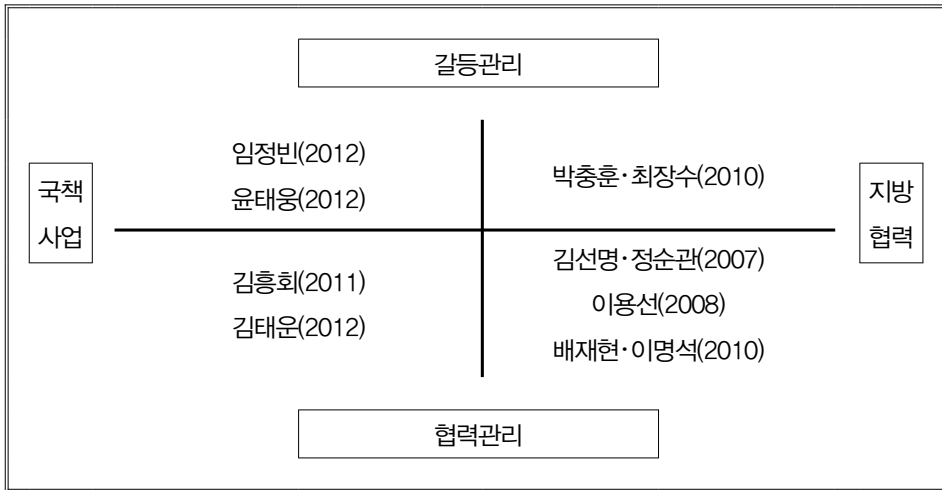
구분	연구자	사례	분석 요인	분석 결과
			<ul style="list-style-type: none"> <li>절차, 진출직의 이해</li> <li>갈등과정: 갈등발생→갈등 증폭→갈등완화→갈등확대</li> <li>갈등관리: 정부간 협력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>보상의 적성성문제 고려, 지방정부의 갈등관리 역량 증가</li> <li>협업체 구성</li> <li>갈등 관리를 위한 사전준비 및 사전예방</li> </ul>
	윤태웅 (2012)	4대강 살리기	<ul style="list-style-type: none"> <li>독립변수: 정치적요인, 법률적요인, 정책적 요인, 자원적 요인, 환경적 요인</li> <li>종속변수: 4대강 권역별 중양-지방간 정책갈등 발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역특성에 맞는 차등적 갈등관리거버넌스 체계의 확립</li> <li>정책의 충분한 사전·사후 검증</li> </ul>
협력 관리	김선명·정순관 (2007)	환경정책 현황 (위임 및 이양)	<ul style="list-style-type: none"> <li>현지성(지역성), 효율성, 전문성, 전국적 통일성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙정부와 지방정부간의 대등한 협력과 파트너십 관계</li> <li>중앙정부와 지방정부의 적절한 견제와 균형</li> </ul>
	이용선 (2008)	공무원 인식조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부간관계: 독립-협력적 관계, 협력-상호의존적관계, 독립-갈등관계, 갈등-상호의존적 관계</li> <li>역할·기능배분, 사무권한</li> <li>대상정책(환경, 신도시개발, 국제교류, 재정, 인력, 조직 관리)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>다양한 교류 필요, 교류의 제도화 권한의 명확화</li> <li>협업체 등 조정기구 필요</li> <li>공무원을 위한 정책협업체 필요</li> </ul>
	배재현·이명석 (2010)	미국 허리케인 카트리나 사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>협력적 네트워크 설계: 공공가치강조, 다양한 자원과 수단 활용, 적절한 파트너 선택, 적절한 네트워크 형태결정, 적절한 네트워크 통합관리자 선택</li> <li>협력적 네트워크 관리: 의사소통채널 구축, 업무조정, 관계구축, 책무성확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>재난대응체계 구축에서부터 재난방제 활동에 이르기까지 협력적 네트워크를 통한 재난대응과 정부 조정의 필요성 강조</li> </ul>
	김홍희 (2011)	경주 방폐장 선정 과정분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>상황요인 → 거버넌스 구조, 협력리더십, 협력문화 → 영향과 효과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>상황요인으로서 학습효과, 매개변수로서 거버넌스 구조의 영향력이 큼</li> </ul>
	김태운 (2012)	대구·경북 지역 첨단의료복	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ansell &amp; Gash(2007)의 협력적 거버넌스 모형</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>전담조직의 구성</li> <li>핵심이해당사자의 탐색과 역할 부여</li> </ul>

구분	연구자	사례	분석 요인	분석 결과
		합단지 유치과정		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 참여를 유도할 수 있는 간담회 세미나 심포지엄 등의 개최</li> <li>· 리더의 수용적 자세</li> <li>· 지역 간 협력을 통한 거버넌스 자원의 확대</li> </ul>

자료 : 주재복(2013)

- 전술한 국정협력에 관한 기존연구를 협력방법과 협력내용을 기준으로 구분하면, 다음과 같이 도식화할 수 있음
  - 국책사업을 대상으로 갈등관리적 접근하는 연구와 지방협력을 대상으로 갈등관리적 접근하는 연구, 국책사업을 대상으로 협력관리적 접근을 하는 연구와 지방협력을 대상으로 협력관리적 접근을 하는 연구 등으로 구분되나, 전반적으로 협력관리적 접근이 다수를 차지하고 있음

<그림 2-2> 기존연구의 분류



## 2. 국정협력의 성공요건

- 기존의 중앙집권적 시대의 정부간 관계가 수직적이고 통제적임에 따라서 지방분권의 효과들이 제약되었는데, 이를 해소하기 위해서는 정부간 관계가 수평적·협력적 관계로 전환되어야 함
  - 즉, 지방분권의 효과를 최대화하기 위해서는 정부간 관계가 자율성을 토대로 수평적 형태를 갖는 동시에 업무처리와 관련하여 상호 협력적 형태를 지향해야 함
- 특히, 정부간 발전적 협력관계는 개별 정부의 자율성을 기본적 토대로 하되, 정부간에 발생하는 갈등을 최소화하고, 상호 협력을 증진하는 노력들이 요청됨
  - 우선, 정부간 협력관계가 성공적으로 이루어지기 위해서는 중앙-지방정부간에 공통적으로 필요한 두 가지 기반적 요인들이 전제되어야 함
- 첫째, 갈등이나 협력에 대한 인식의 전환이 필요한데, 대체적으로 어떠한 현상에 대해서도 시각에 따라 현상에 대해 접근하는 방법이 달라지는 것이 일반적임
  - 갈등과 협력에 대해서도 담당 공무원들의 시각이 어떠한가에 따라 해결 기제가 달라질 가능성이 많음
  - 예를 들면, 갈등의 경우 일반적인 시각이 제도나 정책 및 리더십의 실패로 간주하는 경향이 많음
  - 그리고 협력에 대해서도 특별히 필요성을 갖고 있지 않은 경우에는 실제 협력을 통해 정부간 상호이익을 증진시킬 수 있는 사안임에도 불구하고, 간과되는 경향이 많음
  - 따라서 기본적으로는 갈등의 해소와 협력의 증진이 해당 지방자치단체 뿐만 아니라 거시적으로는 국가 전체에 직접적인 이익을 가져온다는 인식을 담당 공무원들이 확립할 필요가 있음
- 둘째, 갈등해소와 협력증진을 위해서는 협상문화를 제고하는 것으로, 정부

간에 발생하는 갈등조차도 근본적으로는 협상을 통해 그 해결방안을 모색할 수 있음

- 갈등이 희소자원에 대한 이해집단간 투쟁으로 규정될 경우 이는 결과적으로 자원의 상호배분을 위한 적절한 협상을 통해 해결될 수 있는 사안임
- 따라서 협상문화를 증진하기 위해서는 합리적 사고체계를 확립할 수 있는 사회 전반의 의식적 노력이 수반되어야 함
- 더불어서 정부간에 발생하는 갈등이나 협력에 대해 어느 일방이 전부를 잃는다는 생각에 앞서 상호 이익을 배분하는 일종의 경제행위라는 시각을 견지하는 것이 중요함

○ 한편, 중앙정부와 지방정부간 갈등은 바람직하다고는 할 수 없으나 발생자체는 불가피함으로 양자간 갈등이 발생할 경우, 다음과 같은 실질적인 요건을 고려함으로써 정부간 협력을 성공적으로 이끌 수 있어야 할 것임

- 첫째, 당사자간 협상의 우선원칙으로, 중앙정부와 지방정부간 갈등은 기본적으로 당사자간 협상에 따른 자율적 갈등관리가 일차적으로 요구됨
- 둘째, 갈등해결의 신속화인데, 중앙정부와 지방정부간 갈등은 그 여과가 해당 지역주민 전체 나아가서는 국가 전체적으로 영향을 미친다는 점을 감안할 때, 해결의 신속화를 위한 제도적 보완이 요구됨
- 셋째, 갈등유형에 따른 적절한 해소방안의 적용으로, 합리적인 갈등해결 방법을 위해서는 반드시 그 갈등의 내용과 원인이 무엇인가를 파악하여 그에 상응하는 적절한 해소 방안을 적용시켜야 할 것임
- 넷째, 주민참여와 정보공개로 추진되는 협상의 추진인데, 중앙정부의 국책사업 특히 혐오시설 입지의 경우 지역주민의 참여를 제도화함으로써 제반사항에 대한 주민의 이해를 증진시키고 관련 지역주민들의 자발적 협조를 유도할 수 있고, 또한 정보공개는 입지선정의 객관성과 위험성에 대한 지역주민의 불안해소를 위해서도 필요함
- 다섯째, 협상유인 수단의 확보가 필요한데, 한 지역이 여타 지역의 편익을 위해 분담하는 경우 특정시설의 입지와 공용수요 등으로 과도한 부

담과 희생을 특정지역에 강요하게 되므로 보상체계의 정비가 필요함

- 따라서 향후 정부간 협력관계의 정립을 위해서는 우선 정책이나 사업에 대한 정보제공이나 의견수렴을 위한 법적 절차나 제도를 마련하여야 하며, 이해 당사자들의 참여와 논의 과정을 통한 합의형성은 물론 정부나 이해당사자들의 성숙한 의식과 공동체 문화가 갖추어져야 할 필요성이 있음



# 제3장

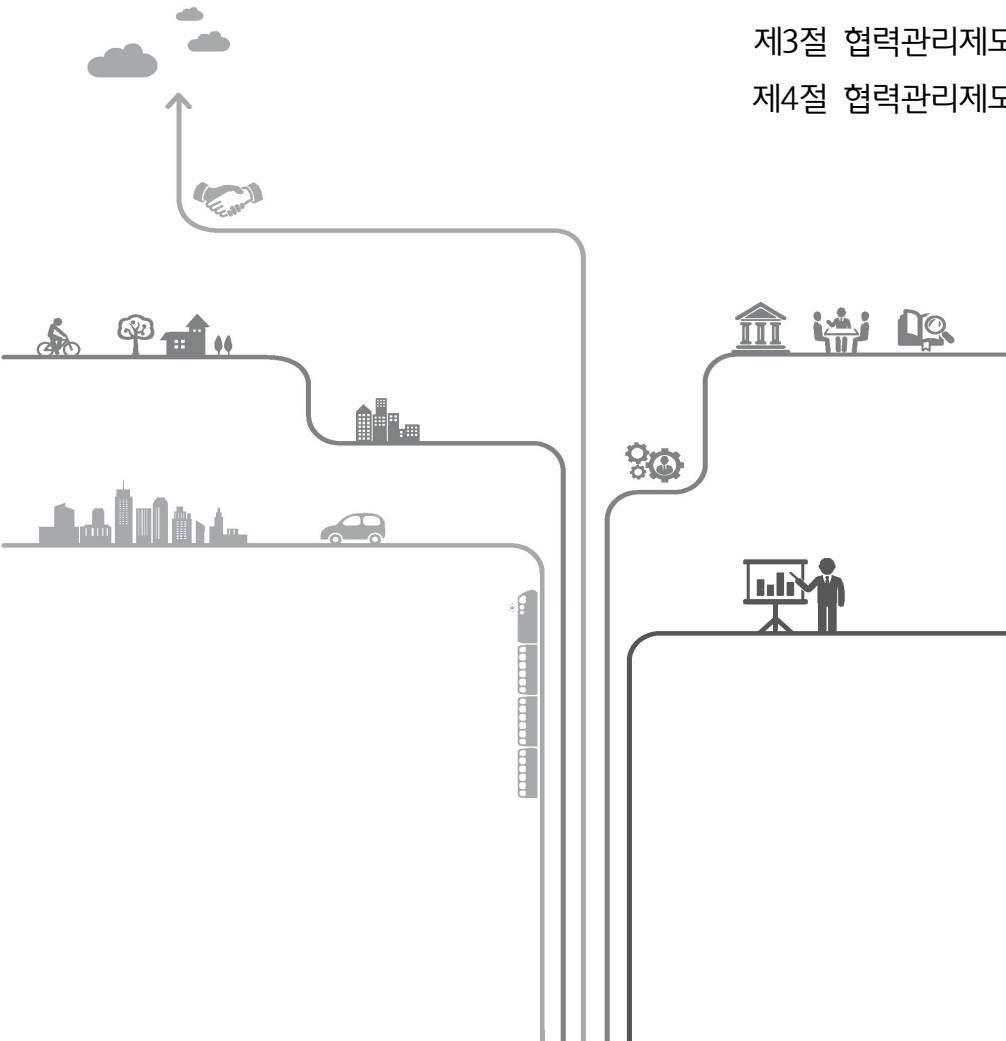
## 국정협력의 실태 및 한계분석

제1절 제도실태 분석구조

제2절 갈등관리제도의 실태분석

제3절 협력관리제도의 실태분석

제4절 협력관리제도의 한계분석







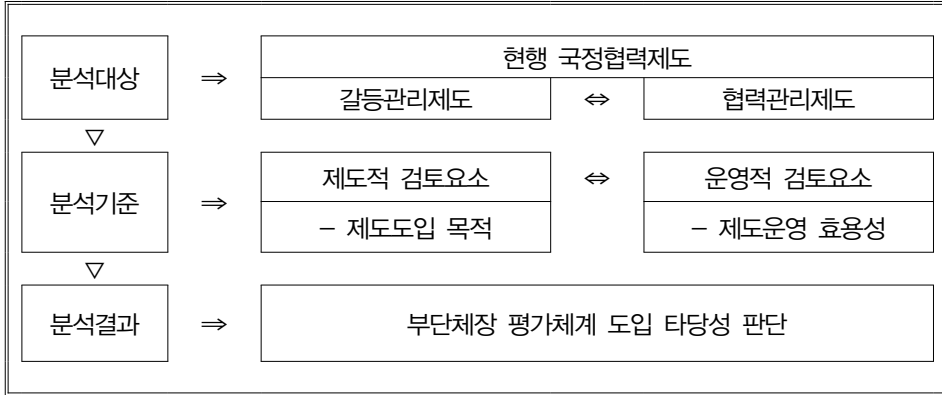
## 제3장

## 국정협력의 실태 및 한계분석

## 제1절 제도실태 분석구조

- 국정협력에 관한 현행의 제도는 갈등관리와 협력관리의 두 가지로 구분되어 운영되고 있음
  - 갈등관리는 중앙정부와 지방자치단체간에 발생하는 다양한 갈등을 효과적으로 대응하기 위한 제도들이고, 협력관리는 주요 국가정책을 대상으로 지방자치단체의 의견수렴 등 상호협력을 확보하기 위한 제도들임
  - 따라서 실태분석에서는 현행의 국정협력 제도들을 대상으로 제도적 및 운영적 실태를 분석하고, 그 한계를 살펴보고자 함
- 이러한 측면에서 현행제도의 실태는 다음과 같은 분석구조에 입각하여 분석하고자 함
  - 즉, 현행의 국정협력 제도인 갈등관리제도와 협력관리제도를 대상으로 각각의 도입목적과 운영 효용성을 분석하고, 그 결과에 기초하여 부단체장 평가체계의 도입 타당성에 관한 시사점을 도출하고자 함
  - 다만, 현행의 국정협력 제도에 관한 제도운영 효용성은 제도별 특성차이가 크지 않아 일부 제도를 중심으로 사례분석을 실시하고자 함

<그림 3-1> 현행 국정협력제도의 실태분석의 구조



## 제2절 갈등관리제도의 실태분석

### 1. 갈등관리 제도분석

- 중앙정부와 지방자치단체간의 갈등관리제도는 두 가지로 크게 구분되고 있음
  - 즉, 중앙정부와 지방자치단체간의 갈등관리는 당사자간 갈등관리와 제3자에 의한 갈등관리로 구분되고 있음
- 당사자간 갈등관리는 주무장관의 지도·감독, 위법·부당한 명령·처분의 시정명령 등, 지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령 등, 그리고 지방자치단체 감사 및 지방의회 의결의 재의요구와 제소 등이 있음
  - 주무장관의 지도·감독권은 지방자치법 제167조(국가사무나 시·도사무 처리의 지도·감독)의 규정을 근거로 하며, 위법·부당한 명령·처분의 시정명령 등은 지방자치법 제169조(위법·부당한 명령·처분의 시정)의 규정을 근거로 하고 있음

- 그리고 지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령 등은 지방자치법 제170조(지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령)의 규정을 근거로 하고 있으며, 지방자치단체 감사는 지방자치법 제171조(지방자치단체의 자치사무에 대한 감사)의 규정을 근거로 하고 있음
  - 또한 지방의회 의결의 재의요구와 제소는 지방자치법 제172조(지방의회 의결의 재의와 제소)의 규정을 근거로 하고 있음
- 다음으로 중앙정부와 지방자치단체간에 발생된 갈등을 해결하기 위한 제3자에 의한 갈등관리제도로는 행정협의조정위원회에 의한 해결, 법원 등에 의한 해결, 헌법재판소에 의한 권한쟁의 심판, 그리고 국무총리의 조정 등이 있음

&lt;표 3-1&gt; 국정협력의 갈등관리제도 실태

구분	제도	내용
당사자간 해결	주무장관의 지도·감독	· 지방자치단체 또는 그 장이 국가로부터 위임받아 국가 사무를 처리하는 과정에서 중앙정부와의 갈등과 분쟁이 존재하게 되는 경우 주무장관이 행사하는 감독수단으로서 지도·감독을 통하여 갈등과 분쟁을 해결할 수 있음
	위법·부당한 명령·처분의 시정명령 등	· 지방자치단체의 장이 지방자치단체의 사무와 관련하여 법령에 위반하거나 현저히 부당하여 공익을 해치는 명령·처분에 대하여 주무장관이 이에 대한 시정명령과 취소·정지시킴으로써 지방자치단체의 사무처리와 관련하여 상호간에 갈등과 분쟁이 야기되면 시정명령 등을 통하여 해결할 수 있음
	지방자치단체장에 대한 직무이행명령 등	· 지방자치단체의 장이 수행하여야 할 사무를 처리하지 않아 중앙과 지방간에 갈등과 분쟁이 발생한 경우 주무장관이 이행명령을 발하고, 대집행과 행·재정의 조치를 통하여 갈등과 분쟁을 해결할 수 있음
	지방자치단체에 대한 감사 및 지방의회 의결의 재의요구 지시와 제소	· 국회와 정부는 지방자치단체의 위법·부당한 사무처리와 관련하여 감사를 통하여 그리고 지방의회의 위법한 의결에 대하여 재의를 요구하고 제소권 행사를 통하여 상호간의 갈등을 해결할 수 있음

구분	제도	내용
제3자에 의한 해결	행정협의조정위원회	· 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무처리에 대한 의견을 달리 할 경우 이를 협의 및 조정하기 위하여 국무총리소속 하의 행정협의조정위원회를 통하여 갈등과 분쟁을 해결할 수 있음
	법원 등	· 지방자치단체는 중앙정부의 위법 또는 부당한 감독처분이나 부작위에 대하여 행정심판을 청구할 수 있으며 중앙정부의 위법한 감독·처분·취소·정지에 대하여 소송을 제기할 수 있음
	헌법재판소에 의한 권한쟁의 심판	· 중앙정부와 지방자치단체 상호간에 권한상의 분쟁이 발생하는 경우 헌법재판소의 권한쟁의 심판을 통하여 분쟁을 해결할 수 있음
	국무총리의 조정	· 수도권 지역에서 서울특별시와 중앙행정기관이 의견을 달리하는 경우에는 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 국무총리가 조정할 수 있음

## 2. 행정협의조정위원회 사례분석

### 1) 제도내역

- 국가의 주요 정책을 둘러싸고 중앙정부와 지방자치단체간의 갈등을 해결하기 위한 대표적인 제도의 하나가 행정협의조정위원회임
  - 「지방자치법 시행령」(제104조 제1항)은 「지방자치법」 제168조 제1항에 근거하여 행정협의조정위원회를 국무총리 산하에 설립하여 운영하도록 명문화하고 있음
  - 행정협의조정위원회는 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리함에 있어 의견의 불일치가 있는 경우에 그 문제를 협의하고 조정하기 위한 위원회 조직의 하나임
- 행정협의조정위원회는 위원장을 포함하여 13명 이내의 위원으로 구성하여야 하며, 위원은 당연직 위원과 임의직 위원으로 구성한다고 규정하고 있음 (지방자치법 시행령 제104조 제2항 및 제3항)<sup>2)</sup>

- 행정협의조정위원회의 위원장은 국무총리가 위촉한 4명의 위원 중에서 국무총리가 위촉하며, 임기는 2년이고 연임할 수 있고(지방자치법 시행령 제104조 제4항 및 제5항)
  - 또한 행정협의조정위원회는 사무를 처리하기 위하여 1인의 간사와 필요한 공무원을 두며, 간사는 행정안전부 지방행정국장이 됨(지방자치법 시행령 제108조 제1항 및 제2항)
- 한편, 행정협의조정위원회는 안건의 심의에 앞서 당사자 간의 긴밀한 협조를 유도하고, 의견을 조정하기 위하여 실무위원회를 설치하도록 하고 있음
- 실무위원회는 행정협의조정위원회의 사무를 위임 받아 처리하며, 위원장을 포함하여 9인 이내의 실무위원으로 구성하고(지방자치법 시행령 제107조 제1항 및 제2항)<sup>3)</sup>
  - 실무위원회는 사무를 처리하기 위하여 1인의 간사와 필요한 공무원을 두며, 간사는 행정안전부 소속 2급에서 5급까지 공무원 중에서 실무위원장이 지명함(지방자치법 시행령 제108조 제1항 및 제2항)
- 행정협의조정위원회의 조정절차는 다음과 같음
- 먼저 행정협의조정위원회는 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장의 신청에 의하여 협의와 조정을 시작하고(지방자치법 시행령 제105조 제1항)
  - 협의·조정 신청은 당사자 쌍방이나 일방이 서면으로 행정협의조정위원회 위원장에게 하며, 시·도지사는 행정안전부장관을 거쳐 신청하여야 하고, 시장·군수·구청장은 시·도지사와 행정안전부장관을 거쳐 신청하여야 하며(지방자치법 시행령 제105조 제2항)
- 
- 2) ① 기획재정부장관, 행정안전부장관, 국무총리실장 및 법제처장, ② 안전과 관련된 중앙행정기관의 장과 시·도지사 중 위원장이 지명하는 자, ③ 그 밖에 지방자치에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 국무총리가 위촉하는 자 4명 등으로 구성하도록 되어 있다.
- 3) 실무위원회 위원장은 국무총리실장이 되며, 실무위원은 기획재정부차관, 행정안전부차관, 법제처차장, 그리고 안전과 관련된 중앙행정기관의 차관 및 지방자치단체의 행정부시장·부지사가 된다(지방자치법 시행령 제107조 제3항).

- 행정협의조정위원회 위원장은 신청을 받는 즉시 국무총리에게 보고하고, 행정자치부장관, 관련 중앙행정기관의 장 및 해당 지방자치단체의 장에게 통보하여야 하며(지방자치법 시행령 제105조 제3항)
  - 행정협의조정위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 회의를 시작할 수 있으며, 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하며(지방자치법 시행령 제106조)
  - 행정협의조정위원회 위원장은 협의·조정 사항에 관한 결정이 이루어지면 즉시 국무총리에게 서면으로 보고하고, 행정안전부 장관, 관련 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 통보하여야 하며, 통보를 받은 각 기관의 장은 협의·조정에 따른 결정사항을 이행하여야 함(지방자치법 시행령 제105조 제4항)
- 한편, 행정협의조정위원회 결정의 효력은 다음과 같음
- 먼저, 행정협의조정위원회의 결정사항은 관련 중앙행정기관이나 지방자치단체가 이행하여야 한다고 지방자치법 시행령은 명문화하고 있음(지방자치법 시행령 제105조)
  - 하지만, 지방자치법 시행령은 중앙행정기관이나 지방자치단체가 결정사항을 이행하도록 강제할 수단이나 이행하지 않은 경우의 제재수단은 가지고 있지 않고, 따라서 현재의 법규정 상으로는 행정협의조정위원회의 결정이 효력을 가지기에는 한계가 있음

## 2) 운영 현황

- 행정협의조정위원회는 2000년 5월 13일 구성되었으며, 2012년 말까지 14건의 분쟁을 접수하여, 그 중에서 12건을 조정하였고, 2건을 각하였음
  - 구체적인 조정 내용은 조정 수용 7건, 실무조정수용 및 취하 5건으로 나타나고 있음
- 가장 최근의 조정사례로는 2012년 1월 30일 조정결정이 난 안양교도소 재건축 관련 분쟁사례임

- 행정협의조정위원회는 법무부가 신청한 안양교도소 재건축 안전에 대한 심의에서 이전보다 현 위치에 재건축하는 것이 낫다고 결정함
- 다만, 위원회는 기피시설로 인해 불이익을 받게 될 지역 주민들을 위해 전체 부지의 30% 이상을 체육시설과 주차장 등 주민편의시설로 제공하도록 권고하였으나, 안양시는 행정협의조정위원회의 결정을 수용할 수 없다는 입장을 표명하였고, 이에 법무부는 안양시를 상대로 소송을 제기하여 현재 진행 중임

&lt;표 3-2&gt; 행정협의조정위원회 운영실적

결정 일자 (결정 내용)	이해당사자	분쟁사례명
2001.11.7 (조정)	군산시↔건설교통부	- 군산 개야도 어업권 손실보상 분쟁
2001.11.7 (실무조정수용, 취하)	환경부↔서울시	- 난지도 폐가전처리시설 보상 분쟁
2003.6.4 (실무조정수용, 취하)	포항시↔해양수산부	- 포항 정치망손실보상금분쟁(1)
2003.6.4 (실무조정수용, 취하)	포항시↔해양수산부	- 포항 정치망손실보상금분쟁(2)
2003.6.4 (조정)	철도청↔서울시·토지공사	- 지하철 분당선 개포 1,2구역 사업비 분담 분쟁
2003.8.26 (각하)	아산시↔건설교통부	- 경부고속철도 제4-1공구 역명칭 선정관련 분쟁
2004.10.19 (실무조정수용, 취하)	철도청↔부천시	- 경인2복선 전철사업비 분담 분쟁
2005.9.14 (조정)	부산시↔건교부·산자부	- 녹산국가산업단지 해안변 방재대책 관련 분쟁
2005.9.14 (각하)	부산시·경남도↔해수부	- 신항만 명칭 관련 분쟁
2007.7.26 (조정)	국방부↔서울시	- 제2롯데월드 건축 관련 분쟁(1)
2009.3.31 (조정)	국방부↔서울시	- 제2롯데월드 건축 관련 분쟁(2)

결정 일자 (결정 내용)	이해당사자	분쟁사례명
2011.1.18 (조정)	국방부↔포항시	- 포스코 신제강공장 고도제한 완화 분쟁
2011.1.27 (실무조정수용)	국방부↔청주시	- 청주 기무사 부지 도시관리계획 관련 분쟁
2012.1.30 (조정)	법무부↔안양시	- 안양교도소 재건축 관련 분쟁

자료 : 주재복(2013)

### 제3절 협력관리제도의 실태분석

#### 1. 협력관리 제도분석

- 중앙정부와 지방자치단체간의 참여를 통한 협력제도 중에서 지방자치단체 또는 그 연합체의 청원서 제출, 정부 각 부처의 법령 제·개정안에 대한 지방자치단체의 의견 제출·협의, 행정부시장·부지사 회의, 지방의회의 의견 제출 등의 주요 내용은 다음과 같음

<표 3-3> 중앙과 지방간 참여를 통한 협력제도의 주요 내용

협력제도	주요 내용
지방자치단체 또는 그 연합체의 청원서 제출	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 국회의 각종 위원회는 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건을 심사하기 위하여 이해관계자 또는 학식과 경험이 있는 자를 공술인 등으로 참여하고 국회의원의 소개로 청원서를 제출</li> </ul>
정부 각 부처의 법령 제·개정안에 대한 지방자치단체의 의견 제출·협의	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 정부의 각 부처는 지방자치단체와 관련된 법령의 제·개정 시 동 법령안을 행정자치부의 협조를 받아서 지방자치단체에 보내 지방자치단체의 의견을 조회하고 지방자치단체는 그 의견을 중앙정부의 각 부처 또는 행정자치부에 제출할 수 있음</li> <li>▶ 국토건설종합계획법, 도시계획법, 도시공원법 등에서 국가가 특정</li> </ul>



협력제도	주요 내용
	한 지방자치단체의 권한사항과 관련이 있는 경우에 지방자치단체나 그 장과 협의하도록 하고 있음
행정부시장·부지사 회의	· 중앙정부와 지방자치단체간의 현안 정책과제 등에 대한 토론과 협의, 평가, 모범사례에 대한 설명 등으로 운영되고 있으며, 또한 정부의 각 부처는 자기 소관 부처의 정책안에 대하여 설명하고 협의하며 이 과정에서 지방자치단체의 의견을 제시
지방의회의 의견 제출	· 지방자치단체를 폐지·분합하거나 그 명칭 또는 구역을 변경할 때에는 법률로 정하되 관계 지역 지방자치단체 의회의 의견을 들어야 하고, 시를 설치하고자 할 때에도 그 지역을 관할하는 도의회의 의견을 들어야 하며, 도시기본계획의 수립·변경 및 도시계획을 결정·변경할 때에도 사전에 관련 지방의회의 의견을 제출 받음
정부합동평가	· 지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무, 국고보조사업, 그 밖에 대통령이 정하는 국가의 주요시책 등에 대하여 국정의 효율적인 수행을 위하여 평가가 필요한 경우에는 행정자치부장관이 관계중앙행정기관의 장과 합동으로 평가를 실시함

## 2. 지방4대 협의체 사례분석

### 1) 제도내역

- 1999년 「지방자치법」 개정에 따라 광역자치단체와 기초자치단체의 장 또는 지방의회의장은 상호교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위해 시도지사, 시도의회의장, 시장·군수·구청장, 시군구의회의장의 구분에 따라 각각 전국협의체를 설립할 수 있도록 하였음
  - 이에 따라 “전국시도지사협의회”, “전국시도의회의장협의회”, “전국시장군수구청장협의회” 및 “전국시군구의회의장협의회” 등 지방4대 협의체가 설치되어 있음
- 지방4대 협의체는 상호간의 교류와 협력 및 공동의 문제를 협의하기 위한 법정단체이나, 가장 중요한 기능의 하나가 정부에 대한 의견제출권임
  - 즉, 지방4대 협의체는 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관

하여 행정안전부 장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있음

- 의견을 통보받은 중앙행정기관의 장은 2개월 이내에 타당성을 검토하여 그 결과를 행정안전부 장관에게 통보하고, 행정안전부 장관은 지체없이 해당 협의체에 그 결과를 통보하여야 함

<표 3-4> 지방4단체 관련규정

구분	내용
<p>제165조 (지방자치단체의장 등의 협의체)</p>	<p>① 지방자치단체의 장이나 지방의회의 의장은 상호 간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위하여 다음 각 호의 구분에 따라 각각 전국적 협의체를 설립할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 시·도지사</li> <li>2. 시·도의회 의장</li> <li>3. 시장·군수·자치구의 구청장</li> <li>4. 시·군·자치구의회의 의장</li> </ol> <p>② 제1항 각 호의 전국적 협의체가 모두 참가하는 지방자치단체 연합체를 설립할 수 있다.</p> <p>③ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체를 설립한 때에는 그 협의체의 대표자는 지체 없이 행정안전부장관에게 신고하여야 한다.</p> <p>④ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체는 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관한 의견을 행정안전부장관에게 제출할 수 있으며, 행정안전부장관은 제출된 의견을 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.</p> <p>⑤ 관계 중앙행정기관의 장은 제4항에 따라 통보된 내용에 대하여 통보를 받은 날부터 2개월 이내에 타당성을 검토하여 행정안전부장관에게 그 결과를 통보하여야 하고, 행정안전부장관은 통보받은 검토 결과를 해당 협의체나 연합체에 지체 없이 통보하여야 한다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장은 검토 결과 타당성이 없다고 인정하면 구체적인 사유 및 내용을 명시하여 통보하여야 하며, 타당하다고 인정하면 관계 법령에 그 내용이 반영될 수 있도록 적극 협력하여야 한다.</p> <p>⑥ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체는 지방자치와 관련된 법률의 제정·개정 또는 폐지가 필요하다고 인정하는 경우에는 국회에 서면으로 의견을 제출할 수 있다.</p> <p>⑦ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체의 설립신고와 운영, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

## 2) 운영실태

## (1) 전국시·도지사협의회

- 전국시·도지사협의회는 전국 광역지방자치단체장들로 구성된 협의체로서 1999년 1월 지방자치법 제165조에 근거하여 설립되었음
  - 이후 2005년 4월 7일 지방분권의 실현과 지방정부의 공동사업을 체계적으로 추진하기 위하여 사무처를 발족시켜 운영해오고 있음
- 전국시·도지사협의회가 2005년부터 2012년까지 중앙정부에 제시한 의견제출 현황을 살펴보면, 다음과 같음
  - 2005년부터 2012년까지 총 338건의 법령과 관련된 의견을 제출하였고, 이에 대한 정부의 회신결과는 수용(일부수용 포함)이 162건으로 47.9%를 차지하고 있으며, 수용곤란은 110건으로 32.5%를 차지하고 있으며, 또한 장기검토는 58건으로 16.7%를 차지하고 있음

&lt;표 3-5&gt; 전국시도지사협의회 의견제출 현황

구분		계	정부회신			
			수용(일부수용포함)	수용곤란	장기검토	미회신
2005년	13차	19	8	8	3	0
2005년	14차	27	13	7	7	0
2006년	15차	34	24	8	2	0
2007년	16차	34	18	11	5	0
2007년	17차	29	15	11	2	1
2008년	20차	27	16	7	4	0
2009년	21차	22	11	9	2	0
2009년	22차	27	17	4	6	0
2010년	23차	30	11	14	5	0
2011년	24차	2	14	17	11	0
2012년	25차	7	3	1	3	0
2013년	26차	10	2	1	0	0
계		338(100.0)	162(47.9)	110(32.5)	58(17.2)	1(0.4)

자료 : 전국시도지사협의회(2013) 내부자료.

- 전국시·도지사협의회와 중앙정부에 대한 의견제출 실적에 비추어 보면, 운영의 활용성과 효용성은 다음과 같음
  - 먼저, 활용성 측면에서는 보면, 2005년부터 2013년까지 9년간 총 338건의 의견을 제출하여, 연 평균 37.6건으로 명확한 판단기준은 없지만, 비교적 높은 활용성을 보인 것으로 간주됨
  - 다음으로 효용성의 측면에서 보면, 총 338건 가운데 47.9%인 162건이 수용되어 높은 실적은 아니지만, 비교적 효용성이 있는 것으로 나타나고 있음
- 그러나 전국시·도지사협의회와 대정부 정책 건의에 대한 수용률이 점차 하락하고 있다는 점에서는 문제가 있다고 판단됨
  - 즉, 연도별 수용률을 보면, 2006년도 70.7%를 정점으로 점차 하락하고 있으며, 2011년 36.7%, 2012년 28.6%, 그리고 2013년 14.3%를 나타내고 있음

## (2) 전국시·도의회의장협의회

- 전국시·도의회의장협의회는 지방자치발전과 지방의회 운영에 관하여 상호간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위하여 1991년에 임의단체로 설립되었음
  - 이후 2011년 6월에는 사단법인 전국시·도의회의장협의회 창립총회를 개최하였음
- 전국시·도의회의장협의회가 민선5기 시기에 중앙정부에 제시한 정책건의 사항 현황을 살펴보면, 다음과 같음
  - 2010년부터 2012년까지 총 41건의 법령과 관련된 의견을 제출하였고, 이에 대한 정부의 처리현황은 수용이 1건, 검토가 7건, 미수용이 9건으로 나타나고 있음
  - 결국, 전국시·도의회의장협의회와 중앙정부의 정책건의 실적은 연 평균 16.4건으로

매우 저조하게 나타나고 있으며, 특히 수용율은 1건으로 2.4%에 불과하며, 또한 미회신 처리가 24건으로 58.5%가 넘는다는 것은 전국시·도의회의장협의회 정책건의가 거의 제 기능을 하지 못하고 있다는 의미이기도 함

<표 3-6> 전국시·도의회의장협의회 정책건의 사항 현황

구분	건의	처리 현황			
		수용	검토	미수용	미회신
합계	41건 (100%)	1건 (2.4%)	7건 (17.1%)	9건 (22.0%)	24 (58.5%)
1차년도 (2010.7-2011.6)	3건 (7.3%)	0	0	0	3건 (100%)
2차년도 (2011.7-2012.6)	15건 (36.6%)	0	0	0	15건 (100%)
3차년도 (2012.7-2012.12)	23건 (56.1%)	1건 (4.3%)	7건 (30.4%)	9건 (39.1%)	6건 (26.1%)

자료 : 전국시·도의회의장협의회(2013). 내부자료.

### (3) 전국시장군수구청장협의회

- 전국시장군수구청장협의회는 시군구 상호간 교류 및 협력 증진 및 지방자치 제도의 건전한 발전에 이바지하는 목적으로 2000년 4월 26일 설립되었음
  - 이후 2000년 6월 22일 협의회 사무국을 개소하였음
- 전국시장군수구청장협의회가 민선5기 시기에 중앙정부에 제시한 일반 정책건의 사항 현황을 살펴보면, 다음과 같음
  - 2010년부터 2012년까지 총 400건의 법령과 관련된 의견을 제출하였고, 정부의 처리현황은 수용이 88건(22.0%), 검토가 106건(26.5%), 그리고 미수용이 206건(51.5%)으로 나타나고 있어 전체적으로 미수용이 50% 이상을 차지하고 있고, 수용은 22% 수준으로 다소 낮다고 할 수 있음

- 이처럼 정책건의의 수용률과 실효성에는 다소 문제가 있으나 전국시장군수구청장협의회 정책건의 실적은 연 평균 160건으로 매우 활발하게 나타나고 있음
  - 따라서 지방자치단체들이 전국시장군수구청장협의회를 통하여 매우 적극적으로 정책건의를 하고 있음을 알 수 있음

<표 3-7> 전국시장군수구청장협의회 일반 정책건의 처리 현황

구분	건의	처리 현황			
		수용	검토	미수용	미회신
합계	400건 (100%)	88건 (22.0%)	106건 (26.5%)	206건 (51.5%)	0
1차년도 (2010.7-2011.6)	95건 (23.7%)	21건 (22.1%)	29건 (30.5%)	45건 (47.4%)	0
2차년도 (2011.7-2012.6)	182건 (45.5%)	35건 (19.3%)	49건 (26.9%)	98건 (53.8%)	0
3차년도 (2012.7-2012.12)	123건 (30.8%)	32건 (26.0%)	28건 (22.8%)	63건 (51.2%)	0

자료 : 전국시장군수구청장협의회(2013) 내부자료.

- 한편, 민선 5기 전국시장군수구청장협의회 공동 회장단의 정책건의 사항 현황을 살펴보면, 다음과 같음
  - 2010년부터 2012년까지 총 20건의 정책건의가 제출되었고, 정부의 처리 현황은 수용이 7건(35.0%), 검토가 2건(10.0%), 그리고 미수용이 11건(55.5%)으로 나타나고 있음
  - 전체적으로 공동 회장단의 정책건의도 미수용이 50% 이상을 차지하고 있어서 수용률이 다소 낮은 수준이라고 할 수 있으며, 따라서 공동회장단의 정책건의 역시 정책건의의 수용률과 실효성에는 다소 문제가 있는 것으로 판단됨

&lt;표 3-8&gt; 전국시장군수구청장협의회 공동 회장단 정책건의 사항 현황

구분	건의	처리 현황			
		수용	검토	미수용	미회신
합계	20건 (100%)	7건 (35.0%)	2건 (10.0%)	11건 (55.0%)	0
1차년도 (2010.7-2011.6)	8건 (40.0%)	2건 (25.0%)	1건 (12.5%)	5건 (62.5%)	0
2차년도 (2011.7-2012.6)	8건 (40.0%)	2건 (25.0%)	0	6건 (75.0%)	0
3차년도 (2012.7-2012.12)	4건 (20.0%)	3건 (75.0%)	1건 (25.0%)	0	0

자료 : 전국시장군수구청장협의회(2013). 내부자료.

#### (4) 전국시군자치구의회의장협의회

- 전국시군자치구의회의장협의회 주요 활동은 전국 시·군·자치구의회의 의견을 수렴하여 국회와 중앙정부에 지방자치 발전을 위한 법 개정 건의 및 정책협의 등임
  - 전국시군자치구의회의장협의회는 2000년 3월 30일 전국시군자치구의회의장협의회를 안전행정부에 신고하여 설립되었고, 2000년 7월 12일 사무실 개소식을 가졌음
- 민선 5기 전국시군자치구의회의장협의회 주요 활동은 다음과 같음
  - 주로 지방자치 발전을 위한 선언문이나 성명서 채택, 그리고 중앙 및 정치권 주요 인사를 방문하여 지방자치제도에 대한 개선 건의 등의 활동을 하고 있음

&lt;표 3-9&gt; 민선 5기 전국시군자치구의회의장협의회 주요 활동

년도	주요 활동
2010년	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방자치 발전을 위한 포항 선언문 채택</li> <li>· 행정안전부 방문, 지방자치제도 건의</li> </ul>

년도	주요 활동
2011년	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 특임장관실 방문, 지방의회 정책 건의</li> <li>· 민주당 대표 방문 간담회 개최</li> <li>· 국회 정치개혁특별위원장 방문, 공직선거법 개정 건의</li> <li>· 행정안전위원장 방문, 사무직원 인사권 독립 등 건의</li> <li>· 행정안전부장관 간담회 개최, 지방자치 발전 제도 개선 건의</li> <li>· 지방의회 출범 20주년 기념식, 지방자치 촉구 결의대회 개최</li> <li>· 대통령 오찬 간담회</li> </ul>
2012년	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 차기 정부 지방분권정책 추진을 위한 지방4대 협의체 공동성명서 발표</li> <li>· 대선 후보 초청 지방분권촉진 전국 광역·기초의회의원 결의대회 개최</li> </ul>

자료 : 전국시군자치구의회의장협의회(2013). 내부자료.

### 3. 행정부시장·부지사 회의 사례분석

#### 1) 제도내역

- 1995년 민선단체장 선거이전에는 현안과제가 있을 때마다 시·도지사회의를 소집하여 국가의 정책과 현안과제를 시달하였으나, 1995년 민선단체장 선거 이후에는 행정부시장·부지사회의를 월1회 정례적으로 개최하고 있음
  - 회의의 운영은 과거와 같이 국가가 일방적으로 정책과 현안을 시달하는 형태가 아니고, 중앙정부와 지방자치단체간에 현안정책 및 입법과제에 대한 토론과 협의, 평가, 수범사례의 소개 등을 위주로 운영하고 있으며, 타 부처도 정책이나 입법안에 관하여 회의자료를 배부하거나 협조를 요구할 수 있고 지방자치단체는 이에 대하여 의견을 제시할 수 있음
- 현행 행정부시장·부지사회의는 지자체가 중앙정부의 정책관련정보를 수집하고, 의견을 전달할 수 있는 기회로 활용하고 있으며, 타 부처에 대한 입법이나 정책건의는 행정안전부가 취합하여 통보하고 있음
  - 이와 같이 행정부시장·부지사회의는 특별한 법령규정에 의하여 제도화되어 있지는 않지만, 지방자치단체가 정부의 정책 입안단계에 참여할 수 있는 정례회의로 운영되고 있음



## 2) 운영실태

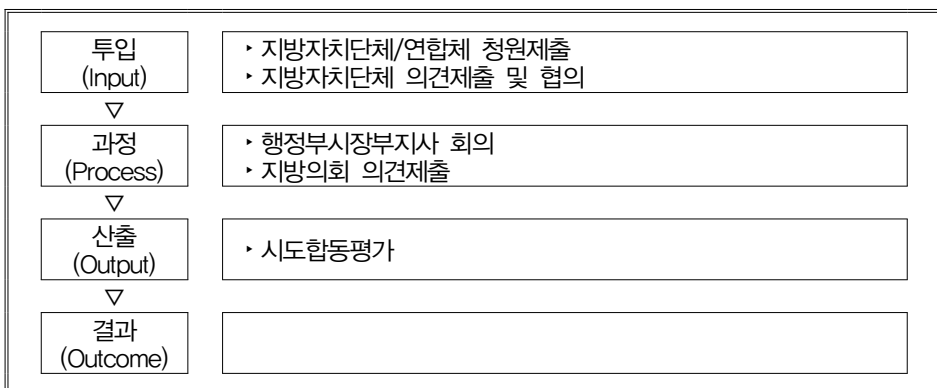
- 행정부시장·부지사 회의는 월1회 정례적으로 개최되나, 회의내용에 대한 정확한 자료를 정리하여 보관하고 있지는 않은 실정임
  - 따라서 행정부시장·부지사 회의의 활용성과 효용성을 직접적으로 분석하는 것에는 현실적인 한계가 있음

## 제4절 협력관리제도의 한계분석

### 1. 현행 국정협력제도 구조

- 정책의 일반적인 프로세스를 기준으로 현행의 국정협력 제도의 구조를 보면, 다음과 같이 나타나고 있음
  - 국정협력제도는 투입 및 과정 중심의 지방의견을 수렴하는 구조이고, 협력결과를 측정하는 제도적 장치는 산출대상의 시도합동평가로 상대적으로 미흡하게 나타나고 있음

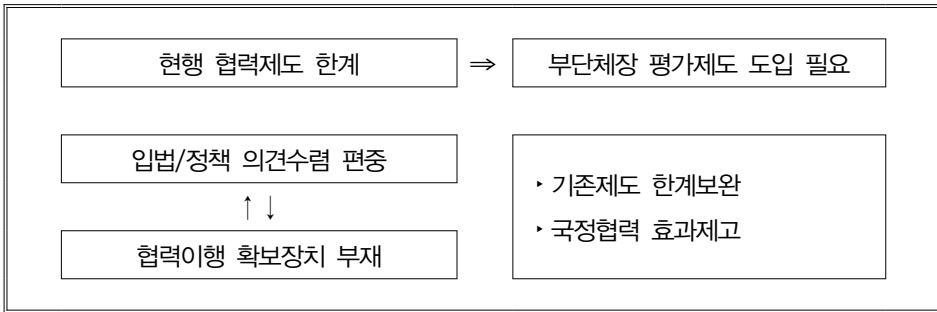
<그림 3-2> 현행 협력제도의 구조



## 2. 현행 국정협력제도의 한계

- 전술한 현행의 국정협력제도의 구조에 기초하여 한계를 살펴보면, 다음과 같이 제시할 수 있음
  - 입법/정책 의견수렴 편중 : 현행의 중앙-지방 협력제도는 입법 및 정책과정의 지방의견을 수렴하는 편중구조로 협력결과의 측정제도는 미흡함
  - 협력이행 확보장치 부재 : 현행의 중앙-지방 협력제도는 주요 국가정책에 대한 협력이행을 담보하는 법적 장치가 부재함

<그림 3-3> 현행 협력제도 한계 및 부단체장 평가제도 필요



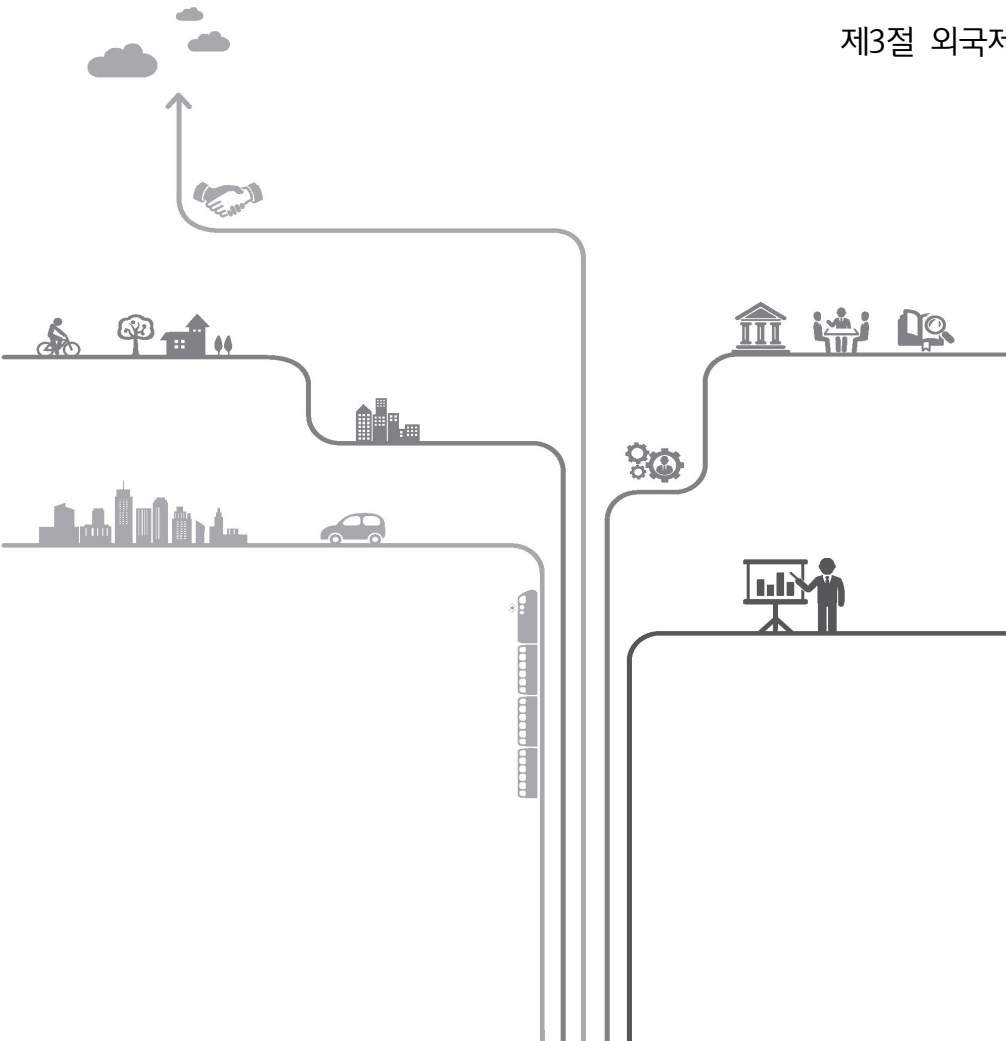
# 제4장

## 외국의 국정협력의 사례분석

제1절 협력관리제도 사례

제2절 갈등관리제도 사례

제3절 외국제도의 시사점





## 제4장

## 외국의 국정협력의 사례분석

## 제1절 협력관리제도 사례

## 1. 일본의 “국가와 지방의 협의의 장” 사례분석

## 1) 제도 개요

- 2009년 8월 30일 제45회 중의원선거에서 민주당은 1955년 자민당 일당 체제가 성립된 이후, 실질적인 첫 정권교체를 이루었음
  - 민주당은 정권공약인 매니페스토를 통해 중앙집권체제를 탈피하여 지역 주권국가로 전환할 것을 주창하였음
- “지역주권개혁”이란, “헌법의 이념 하에 지방자치단체는 주민 밀접형 행정을 확립하고자 자주적이고 종합적인, 그리고 광범위한 업무를 담당하며, 지역주민은 스스로의 판단과 책임으로 지역의 제 문제를 해결하려는 개혁”을 의미함
  - 이 개혁은 헌법에서 규정하는 지방자치의 취지와 국가와 지방간 보충성의 원칙이 정합적으로 구성되었음
- 이러한 지역주권개혁을 이룩하는 개혁방안의 하나로 “국가 지방의 협의의 장”을 법제화하는 방안을 제시하였음
  - 즉, 중앙정부와 지방정부가 지방자치단체에 영향을 미치는 정책을 공식적으로 논의할 것을 법률화 한 “국가지방 협의의 장”이라는 법률안을 통과시켰음
- 협의의 장의 법제화는 실질적인 논의의 자리로서, 내각관방을 사무국으로 하는 “국가와 지방의 협의”가 설치되어 매년 개최되고 있음
  - 출석자는 과제별로 약간 상이하지만 정부는 총리, 내각관방장관, 총무대

신, 재무대신, 국가전략담당대신 등이 매회 출석하였고, 또 지방측은 지방6단체, 배석자로서 관방부장관, 부대신이 출석하였음

- “협회의 장”은 지방자치에 영향을 미치는 정부 정책을 기획, 입안, 실시할 때, 국가와 지방이 서로 협의하면서 효과적이고 효율적으로 그 정책이 추진될 수 있도록 하는 것이 목적임
  - 내각부 설치법(内閣府設置法)에서는 “헌법에서 국민주권의 이념 하에, 주민에 가까운 행정은 지방공공단체가 자주적이고 종합적으로 광범위하게 담당하도록 하는 동시에, 지역주민이 스스로의 판단과 책임으로 지역의 여러 문제를 해결할 수 있도록 하기 위하여, 개혁을 추진하기 위한 기본정책에 관한 사항” (내각부설치법 제4조 제1항 제3호의2)이라고 제시되어 있음
- 협회의 장에서 국가와 지방이 논의하는 대상은 크게 3가지임
  - 첫째 국가와 지방자치단체와의 역할 분담 관련 사항, 둘째 지방행정, 지방재정, 지방세제, 그 외 지방자치 관련 사항, 셋째 경제재정 정책, 사회보장 정책, 교육 정책, 사회자본 정비 관련 정책, 그 외 국가 정책 중, 지방자치에 영향을 미친다고 생각되는 것 등이 법률에 규정되어 있음
  - 상당히 포괄적으로 망라되어 있으나 모든 정책이 협회의 장에서 논의되는 것이 아니라 그때의 상황을 반영하여 구체적인 쟁점을 선정하여 논의하게 됨

## 2) 제도 현황

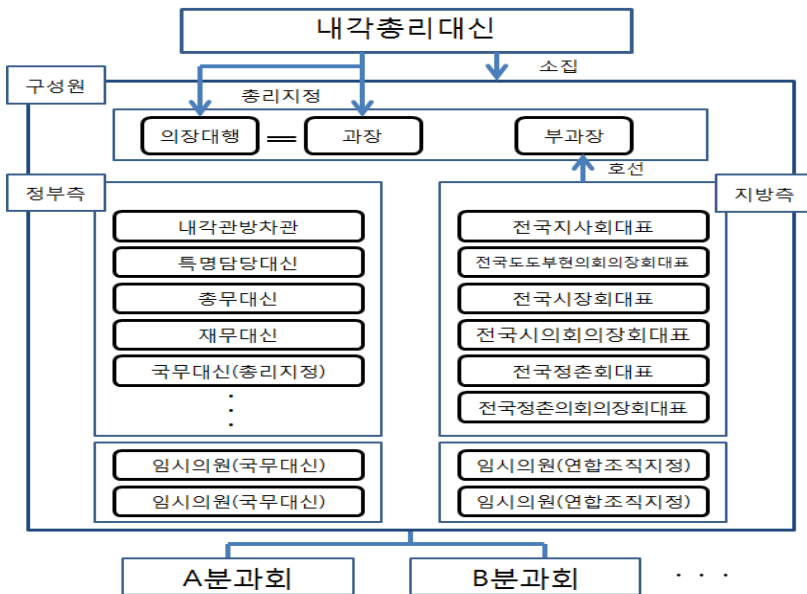
- 협회의 장은 정부를 대표하는 위원과 지방을 대표하는 위원으로 구성됨
  - 정부의 경우, 내각관방장관, 특명담당대신(내각부설치법 제4조 제1항 제3호의2의 개혁 사무 담당 대신), 총무대신, 재무대신, 총리가 지정한 국무대신으로 구성되고
  - 지방 측은 지방자치단체의 전국 연합조직의 대표들로 구성되는데, 광역자치단체의 단체장, 광역의회의 의장, 기초자치단체 중 시장 및 시의

- 회 의장, 기초자치단체 중 정촌의 단체장과 정촌의회 의장 등 각 수준별 지방정부의 전국 연합조직의 대표인 단체장과 의장 각각 1명, 총 6명임
- 또한 이 외에도 필요시에 의원이 아닌 자로써 국무대신, 지방자치단체의 단체장 및 지방의회 의장 등이 임시적으로 참여할 수 있으며, 내각총리 대신은 언제든지 출석하여 의견을 개진할 수 있음
- 협의의 장은 매년 정기적으로 4회 개최되며, 이는 법률이 아닌 운영규칙에 규정되어 있음
- 이외에도 논의가 필요하다고 판단될 때는 총리는 임시적으로 회의를 소집할 수 있고, 협의의 장 구성원들도 협의할 필요성이 있다고 생각될 때 총리에게 소집을 요구할 수 있음
  - 모임이 소집될 때는 구체적인 협의 사항이 제시되어야 하고, 총리는 참여 구성원들에게 통지하여야 함
- 협의의 장에는 의장, 의장대행, 부의장이 선정되고, 의장과 의장 대행은 정부 측 위원 중에서 총리가 지명하며, 부의장은 지방 측 대표자들 중에서 호선하고 있음
- 의장은 회의를 주재하며 주어진 권한을 행사하고, 의장대행은 의장에게 사고가 발생하거나 위임을 받았을 때, 직무를 대행하며, 부의장은 의장과 의장대행을 보좌하고, 이들에게 사고가 발생할 때 직무를 대행하며, 총리는 언제라도 회의에 출석하여 발언할 수 있음
- 의장은 본 회의나 분과회에서 논의나 검토를 위해 필요하다고 판단될 경우, 관계 행정기관의 장, 단체장, 의회 의장에게 자료제출, 의견 개진, 설명 등, 필요한 협력을 요청할 수 있음
- 또한 전문가에게도 협력을 의뢰할 수 있으며, 협의의 장 운영에 필요한 법률 이외의 사항은 참여 구성원들에게 자문하여 규정함
- 협의의 장은 원칙적으로 비공개로 진행하되, 상호 합의되면, 공개할 수 있음
- 그리고 회의에 배포된 자료와 의사록은 원칙적으로 공표되고, 내각부 홈페이지에 게재되며, 협의의 장을 운영하는 데 필요한 경비는 정부와 지

방이 함께 부담함

- 의장은 “협회의 장”의 논의에 도움이 될 수 있도록 분과회를 개최할 수 있고, 분과회에서는 특정 주제를 선정하여 이에 대한 조사와 검토를 실시함
  - 구성원은 의장에게 분과회를 개최하도록 요청할 수 있고, 의장은 분과회의 개최 여부, 구성과 운영에 필요한 사항 등을 자문하여 결정함
- “협회의 장”의 참여한 구성원들은 논의된 협의 결과를 존중해야 하고, 이 내용은 구속력은 없으나 정부와 지방이 논의를 거쳐 합의하였다면 이를 존중하는 것이 정치적인 도의임
  - 의장은 “협회의 장”이 종료된 후, 회의 개요를 기재한 보고서를 작성하고, 이를 국회(중의원, 참의원)에 제출함
  - 의장은 보고서 작성에 필요 사항을 구성원들에게 자문하여 정하며, 부의장과 조정하면서 작성하고, 국회에 제출되면 의장은 이를 즉시 공표함

<그림 4-1> “국가와 지방의 협회의 장”의 참여자





- “국가지방 협의회의 장”이 법제화된 이후, 첫 회의는 2011년 6월 13일 개최되었음
  - 이후 2013년 6월 5일까지 총 13회 개최되었고, 분과회도 4회 개최되었음
- 구체적인 협의 사항을 살펴보면, 사회보장·세의 일체 개혁, 어린이 수당, 예산편성, 지방재정 등이 주요 과제였음
  - 2012년에는 사회보장세의 일체 개혁, 재해폐기물의 광역처리, 지방자치법의 개정, 사회보장제도개혁에 대한 지방의사 반영 등임
  - 이외에도 지역 경제 및 고용대책, 지역주권추진 대강에 대한 상호 협의, 지방공무원제도에 대한 논의가 진행되었고, 2013년에는 지방분권개혁에 몰두하고 있음

## 2. 영국의 “지방정부연합(LGA)” 사례분석

### 1) 제도 개요

- 영국에서 지방정부가 중앙정부에 영향력을 행사하기 위하여 조직된 전국적인 협의체는 지방정부연합(Local Government Association)이 있음(최영철, 2007)
  - 지방정부연합은 1997년 4월 1일 노동당 정부의 출범과 함께 탄생되었음
- 지방정부연합은 기존의 광역자치단체연합(Association of Country Councils), 기초자치단체연합(Association of District Councils), 그리고 대도시자치단체연합(Association of Metropolitan Authorities) 등이 합병된 것임
  - 지방정부연합은 238개의 비도시 기초자치단체, 36개의 대도시 기초자치단체, 34개의 광역자치단체, 47개의 단층자치단체, 그리고 33개의 런던자치단체 및 22개의 웨일즈 자치단체로 구성되어 있음
  - 또한 지방정부연합에는 경찰특별자치단체, 소방특별자치단체, 교통특별자치단체 등 특별자치단체들도 포함되어 있음

- 지방정부연합은 지방정부가 중앙정부에 대하여 공식적 로비를 하기 위하여 자발적으로 설립된 로비조직이며, 다음과 같은 공식적 목표를 가지고 있음 (최영철, 2007)
  - 첫째, 중앙과 지방정부 사이의 동등한 파트너십 구축이고, 둘째, 지방정부가 비전을 성취할 수 있도록 필요한 권한을 확보하고, 셋째, 지방정부가 권한을 행사하는 데 있어서 보다 많은 자유와 융통성을 확보하며, 넷째, 지방정부가 권한과 의무를 효과적으로 행사할 수 있도록 재정적 장치를 확보하며, 다섯째, 지방정부의 역할과 성과에 대한 인식을 제고하며, 마지막으로 지방정부로 하여금 지방정부가 필요로 하는 정보, 자문, 그리고 서비스에 대해 접근권을 확보하는 것임

## 2) 제도 현황

- 영국의 지방정부연합은 자신들의 목적을 달성하기 위하여 다음과 같은 거버넌스(governance)와 구조(structure) 구성을 가지고 있음(www.local.gov.uk)
  - 첫째, 지방정부연합 집행부(executive)는 지방정부의 의사를 대변하는 중심 의사결정기구로 지방정부연합이 해야 할 전략적인 방향을 제시하고
  - 둘째, 지방의회 포럼(Councillors' Forum)은 지방정부가 현재 안고 있는 이슈들의 우선순위를 조정할 수 있도록 도와주는 집행부 자문기관이며
  - 셋째, 위원회(Boards)는 지방의회와 다양한 분야에서 협의하면서 지방정부연합의 모든 정책과 개선 활동을 발전시키고, 조정하고, 감독하며
  - 넷째, 지방정부연합 리더십 위원회(Leadership Board)는 집행부에 의해 설정된 전략적 우선순위와 방향에 따라 지방정부연합의 활동과 사업을 지시하고, 지방정부연합의 활동에 대하여 집행부에 추천하고 보고하며
  - 다섯째, 지방정부연합 의회(General Assembly)는 지방정부의 의회(parliament)로서의 역할을 수행하며, 지방정부연합 회원 구조의 주요한 요소 중 하나이며
  - 여섯째, 지방정부연합 패널(Panels)은 지방정부연합의 효과적인 내부 운

영을 감시하며

- 일곱 번째, 지방정부연합 최고위원회(Commission)는 도시(The Urban), 지방(Rural), 화재(Fire)가 있으며, 이들은 공동의 이익과 관심사 문제를 토론하는 포럼이며, 이들은 모범사례(good practice)를 교환하고 LGA의 활동과 우선순위 설정에 영향력을 행사하며
  - 여덟째, 특수 이익집단은 특수한 이익을 공유하는 권한을 가진 집단, 또는 지방정부연합의 모든 구성원에게 개방되어 있으며
  - 아홉째, 지방정부연합 회원의 할당제도(allowances scheme)는 지방정부연합의 헌법(constitution)이 행정부가 평의원(Councillor) 출석 모임에 대한 지불 계획과 지방정부연합의 다른 승인된 의무를 만들 수 있도록 하며
  - 마지막으로 지역별 집단화(Regional groupings)는 지방정부연합이 지방정부를 위한 국가적 견해이며, 지방정부연합의 견해는 모든 부분들의 합이라는 것임
- 영국의 지방정부연합은 다음과 같은 방식으로 중앙정부의 국정에 참여함
- 영국의 중앙-지방 간 협력은 중앙-지방 파트너십 협약의 체결을 통하여 이루어지며, 1997년 11월 영국의 부수상과 지방정부연합의 장은 중앙정부와 지방정부 간의 협조체제를 통하여 지방정부가 중앙정부의 정책에 참여할 수 있도록 하는 문서인 파트너십 프레임워크(A Framework for Partnership)에 서명하였음(최영출, 2007)
- 파트너십 프레임워크에는 중앙정부와 지방정부가 상호 의존적이라는 점을 인정하고 중앙과 지방의 목표들이 파트너십에 의하여 달성될 수 있다는 점을 분명히 하였음
- 또한 중앙과 지방의 모든 관심사에 대하여 완전하고 효과적인 사전협의를 위한 장치 및 정보교류를 위한 장치를 포괄하고 있음
- 영국의 중앙정부가 지방정부를 국정의 파트너로 인식하고 지방정부의 의견을 정책결정에 반영하기 위하여 지방정부연합과 합의한 주요 실천방법은 다음과 같음(최영출, 2007)

- 첫째, 영국 중앙정부와 지방정부연합은 정기적으로 만나서 지방정부에 영향을 미치는 주요 이슈를 다루는 회의를 구체화하고, 둘째, 중앙정부는 국가안보를 제외한 지방정부에 영향을 미치는 모든 문제에 대하여 완전하고 효과적인 사전 협의를 하며, 셋째, 중앙정부는 지방정부에 영향을 미치는 정책이나 행위를 할 때, 충분한 여유 시간을 주며, 넷째, 중앙정부는 지방정부에 대한 자문이나 지침하달, 그리고 입법안의 효과적이고 일관성 있는 집행을 위한 실질적인 조치를 취할 때 지방정부연합과 사전 협의를 하며, 다섯째, 중앙정부가 지방정부에 새로운 부담이 되는 법령을 제안할 때에는 지방정부연합과 예상비용을 논의하며, 마지막으로 중앙정부는 지방정부와 관련된 발표문을 언론사에 보내기 전에 먼저 지방정부연합에 제공함

## 제2절 **갈등관리제도 사례**

### 1. 미국의 갈등조정제도

#### 1) 제도 개요

- 미국의 연방정부는 1998년 클린턴 대통령이 범정부적으로 갈등관리를 체계적으로 실시할 수 있는 특별기구의 구성을 지시하고 각 연방부처가 적극적으로 참여하도록 지시하여 대안적 분쟁해결제도의 운영 활성화를 도모하고 있음
- 클린턴 대통령은 1998년 “각 부처 및 기관장에게 보내는 업무지침 (Memorandum for Heads of Executive Departments and Agencies, 1998. 5. 1)을 통해 “대안적 분쟁 해결 수단과 협상에 의한 규칙의 제정 방식을 정부기관이 더욱 많이 활용하도록 촉진시키고 정부기관 간 위원회를

지정(Disignation of Interagency Committees)”함을 공표하였음

- 미국 연방정부 수준의 갈등해결과 관련된 법률은 행정분쟁해결법(The Administrative Dispute Resolution Act of 1996), 협상에 근거한 규칙제정법(The Negotiated Rule-making Act of 1996), 그리고 대안적 분쟁해결법(Alternative Dispute Resolution Act of 1998) 등이 있음(임동진 외, 2010)
  - 미국의 ‘행정분쟁해결법’과 ‘협상에 의한 규칙제정법’을 비교하여 정리하면 다음과 같음

<표 4-1> 행정분쟁해결법과 협상에 의한 규칙제정법 비교

구분	행정분쟁해결법 (The Administrative Dispute Resolution Act)	협상규칙제정법 (The Negotiated Rulemaking Act)
목적	사후적 분쟁해결	사전적 갈등예방
성격	권익구제적 성격	이익대변적 성격
적용대상	재판의 분쟁해결(ADR)이 가능한 사안	하위법규 제·개정
적용기법	화해(conciliation), 조정(mediation), 합의촉진(facilitation), 사실규명(fact-finding), 중재(arbitration), 기관고충조사처리(agency ombudsmen)	참여적 의사결정
적용단계	정책결정 후 갈등이 발생한 이후에 적용(이행 단계, 이후단계)	정책결정 이전단계에 적용
적용원칙	적은 비용, 빠른 해결	협상과 타협
참여범위	직접적 이해관계자	직접적 이해관계자
지원기구	정부기관 간 대안적 분쟁해소 실무그룹, 법무부 분쟁해결실	

자료 : 임동진 외(2010)에서 정리.

## 2) 제도 현황

- 미국의 정부 간 대안적 갈등해결 실무그룹(The Interagency Alternative Dispute Resolution Working Group)의 구성 및 기능은 다음과 같음
  - 먼저 대안적 갈등해결 실무그룹은 ADR 위원회(ADR Steering Committee),

ADR 자문회의(ADR Council), 실무그룹(Working Group Sections)으로 구성되어 있고

- 다음으로 주요 기능은 대안적 분쟁해결 수단의 채택과 관련된 프로그램의 개발, 대안적 분쟁해결 수단을 언제 어떻게 활용할지를 결정해야 하는 임무를 맡은 정부기관 인사의 훈련, 중립인(neutrals)의 서비스를 조속히 받을 수 있는 절차의 개발, 대안적 분쟁해결 수단의 채택에 따른 편익을 분명히 하기 위한 기록 보존 등임
  - 대안적 갈등해결 실무그룹을 통한 갈등 조정의 장점은 신속하게 고충(complaints) 처리를 할 수 있고 고충의 조기 해결이 가능하며, 또한 소송 및 다른 비용 규모의 감소, 이해당사자 상호간의 의사소통으로 고충 제기 민원 감소, 계약자 및 다른 외부 당사자들과의 관계 개선, 대안적 조정 절차의 채택으로 보다 창의적인 해법 제시, 내부적인 사기(morale) 개선 및 이직률 감소, 이해당사자의 타결안 순응 증가, 조직의 생산성 개선 등이 제시되고 있음
- 다음으로 갈등해결기구인 분쟁해결실(Office of Dispute Resolution)은 정부간 대안적 분쟁해결 실무그룹을 조정하며, 연방정부의 ADR 활용을 권장하고 정기적으로 대통령에게 각 정부의 ADR 활용 실적 및 현황을 보고함
- 분쟁해결실의 주요 기능은 법무부의 ADR 활용을 조정하고, ADR 정책을 총괄하며, ADR에 관한 교육훈련기능, 그리고 조정자 및 중재자 명부 관리 기능 등임
- 마지막으로 행정절차법 내 협상에 의한 규칙제정법(Negotiated Rulemaking Act)은 정부가 규제 관련 규칙을 제정하기 전에 규칙에 영향 받을 것으로 예상되는 이해당사자들을 참여시킨 가운데 합의를 형성하려는 자발적인 과정에 관한 법임
- 협상에 의한 규칙제정 절차가 비용과 시간이 많이 소요되고 이해관계자들과의 협의에 어려움이 있기는 하지만, 이와 같은 합의형성 절차를 거쳐 마련된 규칙은 이해당사자로부터 반발이 적고 소송이 제기될 가능

성이 낮으며, 결국 규칙에 대한 순응도가 높다는 장점이 있음

## 2. 일본의 갈등조정제도

### 1) 제도 개요

- 일본에서의 대체적 분쟁해결제도는 우리나라의 제도와 유사한 측면이 많고, 수적으로는 우리나라 보다 적지만 질적으로는 높다고 할 수도 있음
  - 일본은 1999년 지방분권일괄법(地方分權一括法)에 따른 지방자치법의 개정에 의해 국가와 지방자치단체간 분쟁처리제도를 도입하였고, 일본 지방자치법은 국지방계쟁처리위원회(國地方係爭處理委員會)의 설립 근거를 제공하고 있음(일본 지방자치법 제250조의7 이하)
  - 일본에서는 지방자치단체에 대한 국가의 관여에 대해서 양자 간에 분쟁이 발생되었을 때, 공평하고 중립적인 제3자적 분쟁처리기관 및 법원의 심리판단을 통해서 해당 분쟁을 해결하는 분쟁처리구조를 지니고 있음
- 국지방계쟁처리위원회(國地方係爭處理委員會)의 도입 배경을 보면, 지방분권 개혁의 일환으로 국가와 지방자치단체 간의 관계를 대등·협력관계로 하기 위한 실효성을 높이고, 양자 간에 발생하는 분쟁을 외부화(外部化)하기 위한 목적으로 새로운 분쟁해결제도의 도입 필요성 제기되었기 때문임
  - 즉, 지방분권추진위원회는 ‘중립적이고 객관적으로 간이·신속·공정·투명하게 판단할 수 있는 제3자 기관’에 의한 분쟁해결의 구조가 검토되어야 함을 강조하였음
- 지방분권추진위원회의 제4차 권고에 따라 ‘행정내부의 공평하고 중립적인 제3자 기관의 판단에 의해 용이하고 신속하게 이를 처리하고, 행정내부에서 해결하지 못한 경우에는 사법적 판단에 의한 해결’을 위해 국지방계쟁처리위원회(國地方係爭處理委員會)를 도입한 것임
  - 위원회의 설립은 많은 논의 과정을 통해 총리부(總理府) 산하에 두는 것으로 결정하였는데, 총리부가 ‘각 행정기관의 시책 및 사무의 종합조정’

등의 임무를 담당하고, '다른 행정기관의 소관에 속하지 않는 사무'를 담당하기 때문에 총리부 산하로 결정되었음

- 2001년에는 중앙조직개편에 의해 총무성(總務省)에 설치되었는데, 이는 총무성이 자치성(自治省)과 총무청(總務廳)을 합병한 것으로 '국가와 지방자치단체의 연락협조와 더불어 행정의 기본적인 제도의 관리 및 운영을 통한 행정의 종합적이고 효율적인 실시의 확보'를 주요 임무로 하며, 총리부의 소관이었던 '다른 행정기관의 소관에 속하지 않는 사무'를 총무성의 사무로 하였기 때문임

## 2) 제도 현황

- 먼저 위원회의 조직과 구성을 살펴보면, 위원회는 5인으로 조직되어 있으며, 위원은 비상근을 원칙으로 하지만, 2인은 상근으로 할 수 있음(지방자치법 제250조의8의 제1항 및 제2항)
  - 위원회 위원은 양의원(兩議院)의 동의를 얻어 총무대신이 임명하고, 위원회 위원의 임기는 3년이고 보궐위원의 임기는 전임자의 잔여기간으로 하며, 재임할 수 있음(지방자치법 제250조의9의 제5항 및 6항)
  - 위원회 위원은 임명에 있어 위원 중 3인 이상이 동일 정당 또는 정치단체에 속해서는 아니 되고(지방자치법 제250조의9의 제2항), 위원장은 위원들의 호선에 의해 결정하며, 위원장은 회의를 총괄하고 위원회를 대표함(지방자치법 제250조의10)
  - 위원회의 회의 및 결정 요건을 보면, 회의는 위원장이 소집하며(지방자치법 제250조의11의 제1항), 위원회는 위원장 및 2인 이상의 위원이 출석한 경우 회의를 시작하여 의결할 수 있으며, 위원회의 의사는 출석위원의 과반수로 결정하고 가부동수일 경우에는 위원장이 결정함(지방자치법 제250조의11의 제2항 및 제3항)
- 다음으로 위원회의 심사절차는 다음과 같음
  - 먼저 국지방계쟁처리위원회는 국가의 간섭(관여)에 대해 불복하는 지방



- 자치단체의 심사신청을 받아 그 행위의 적법성 등에 관하여 신속하게 심사하고, 국가행정기관에 대해 권고하는 것을 임무로 하고 있음
- 지방자치단체(보통지방공공단체)의 장 또는 기타 집행기관은 그 소관사무에 관한 국가의 관여 중 시정요구, 허가거부, 기타 공권력의 행사에 불복이 있거나 국가 행정기관의 부작위에 불복이 있을 때에는 위원회에 대하여 해당 국가 행정기관을 상대방으로 하여 문서로써 심사신청을 할 수 있음(지방자치법 제250조의13의 제1항 및 제2항)
  - 위원회는 자치사무나 법정 위임사무에 대한 국가의 관여에 대하여 심사신청이 있는 경우에는 심사를 하여 상대방인 국가의 행정기관이 행한 관여가 위법하지 않고 지방자치단체의 자주성 및 자립성을 존중하고 있다고 인정하는 경우에는 그 이유를 붙여 심사신청기관과 해당 국가 행정기관에 통지하고 공표하여야 함(지방자치법 제250의14의 제1항 및 제2항)
  - 또한 해당 국가 행정기관의 관여가 위법하거나 지방자치단체의 자주성 및 자립성을 존중하는 관점에서 부당하다고 인정된 때에는 해당 행정기관에 대하여 이유를 붙여 기간을 정하여 필요한 조치를 취할 것을 권고하고, 그 내용을 해당 지방자치단체에 통지하고 공표해야 함(지방자치법 제250의14의 제1항 및 제2항)
  - 위원회의 심사 및 권고 행위는 심사신청이 있는 날부터 90일 이내에 이루어져야 함(지방자치법 제250의14의 제5항)
- 또한 관계기관의 심사과정에 대한 참여 및 위원회의 증거조사는 다음과 같음
- 위원회는 관계행정기관을 심사절차에 참여시킬 필요가 있다고 인정할 경우에 심사를 신청한 지방자치단체의 장 기타 집행기관, 상대방인 국가의 행정기관 또는 관계행정기관의 신청 또는 직권으로 참가시킬 수 있음(지방자치법 제250조의15의 제1항)
  - 그리고 위원회는 심사를 하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 국가의 관여와 관련하여 심사를 신청한 자치단체의 장 기타 집행기관, 상대

방인 국가의 행정기관 또는 참여하는 관계행정기관의 신청 또는 직권으로 인정된 범위 내에서 증거조사를 실시할 수 있으며, 위원회는 각각의 기관에 증거제출 및 진술기회를 제공하여야 함(지방자치법 제250조의16의 제1항 및 제2항)

- 마지막으로 위원회 권고결정의 효력 및 국가 행정기관의 조치는 다음과 같음
  - 먼저 위원회의 권고가 있을 때에 권고를 받은 국가 행정기관은 권고에서 지정된 기간 내에 필요한 조치를 강구하고 그 내용을 위원회에 통지하여야 하고, 위원회는 그 내용을 해당 지방자치단체에 통지하고 공표하여야 함(지방자치법 제250의18의 제1항)
  - 그리고 위원회는 국가의 관여와 관련한 심사신청이 있는 경우 상당한 이유가 인정되는 때에는 직권으로 조정안을 작성하여 이를 해당 기관에 수락을 권고함과 함께 이유를 붙여 그 사실을 공표할 수 있음(지방자치법 제250의19의 제1항)
  - 위원회 조정안의 성립은 조정안을 받은 해당 행정기관들의 수락의사를 표현한 문서가 위원회에 제출된 때에 완성되며, 위원회는 그 사실과 조정의 요지를 공표하고 해당 기관에 통지하여야 함(지방자치법 제250조의19의 제2항)
- 한편, 지방자치단체는 국가 관여에 대한 소송을 제기할 수 있으며, 국지방계쟁처리위원회에 심사를 신청한 지방자치단체의 장 기타 집행기관은 고등법원에 해당 심사신청의 상대방인 국가의 행정기관을 피고로 해당 심사의 신청에 관계된 위법한 국가의 관여의 취소 또는 국가의 부작위의 위법 확인을 요청하는 소송을 제기할 수 있음
  - 다만, 고등법원에 소를 제기할 때는 위원회의 심사결과 또는 권고에 불복할 때, 국가 행정기관의 조치에 불복할 때, 심사신청 후 90일이 경과되어도 위원회가 심사 또는 권고를 행하지 않을 때, 국가의 행정기관이 위원회가 권고한 조치를 강구하지 않을 때(지방자치법 제251조의5의 제1항) 등에 해당되어야 함

- 소송의 제기는 위 항목의 효력이 발생한 날로부터 30일 이내에 이루어져야 하며, 소송의 관할법원은 해당 지방자치단체의 구역을 관할하는 고등법원이 됨(지방자치법 제251조의5의 제2항과 제3항)

### 제3절 외국제도의 시사점

- 영국에서는 지방정부들의 전국적인 협의체인 “지방정부연합(LGA)”을 통하여 중앙정부의 정책에 공식적으로 참여하고 있고, 영국 정부가 공식적으로 인정하는 조직이며, 다음과 같은 특징 및 시사점이 있음(최영출, 2007)
  - 첫째, 영국의 지방정부연합은 모든 지방정부를 포괄하는 단일의 단체이기 때문에 중앙정부에 대한 영향력이 우리나라의 지방 4단체 협의체보다 강하다고 할 수 있고
  - 둘째, 중앙정부와 지방정부연합이 공식적으로 서명한 협약에 기초하여 중앙정부의 정책에 대해 실질적인 사전협의를 하며, 지방정부연합도 중앙정부의 입장을 존중하며, 국가적 우선순위 사업은 지방정부 차원에서 적극 반영하려고 노력한다는 점임
- 일본의 경우에는 지방자치에 영향을 미치는 정부 정책을 기획, 입안, 실시할 때, 국가와 지방이 서로 협의하면서 효과적이고 효율적으로 정책을 추진하기 위하여 “국가와 지방 협의의 장”을 만들었음
  - 일본에서는 법률안 제정과정에서 협의 대상, 총리 참석 여부 등과 관련하여 중앙과 지방 간 의견대립이 있었으나, 법안마련 단계부터 지방을 적극적으로 참여시킴으로써 성공적으로 합의점을 도출할 수 있었음(김성호, 2012)
  - 지방 6단체의 대표가 협의의 장의 당연직 위원이 됨으로써 지방6단체의 기능과 역할의 강화가 이루어졌고, 결국, 일본도 영국과 비슷하게 “국가

와 지방 협의의 장”을 통하여 지방자치단체 협의체가 공식적으로 중앙 정부의 정책과정에 참여하고 있음

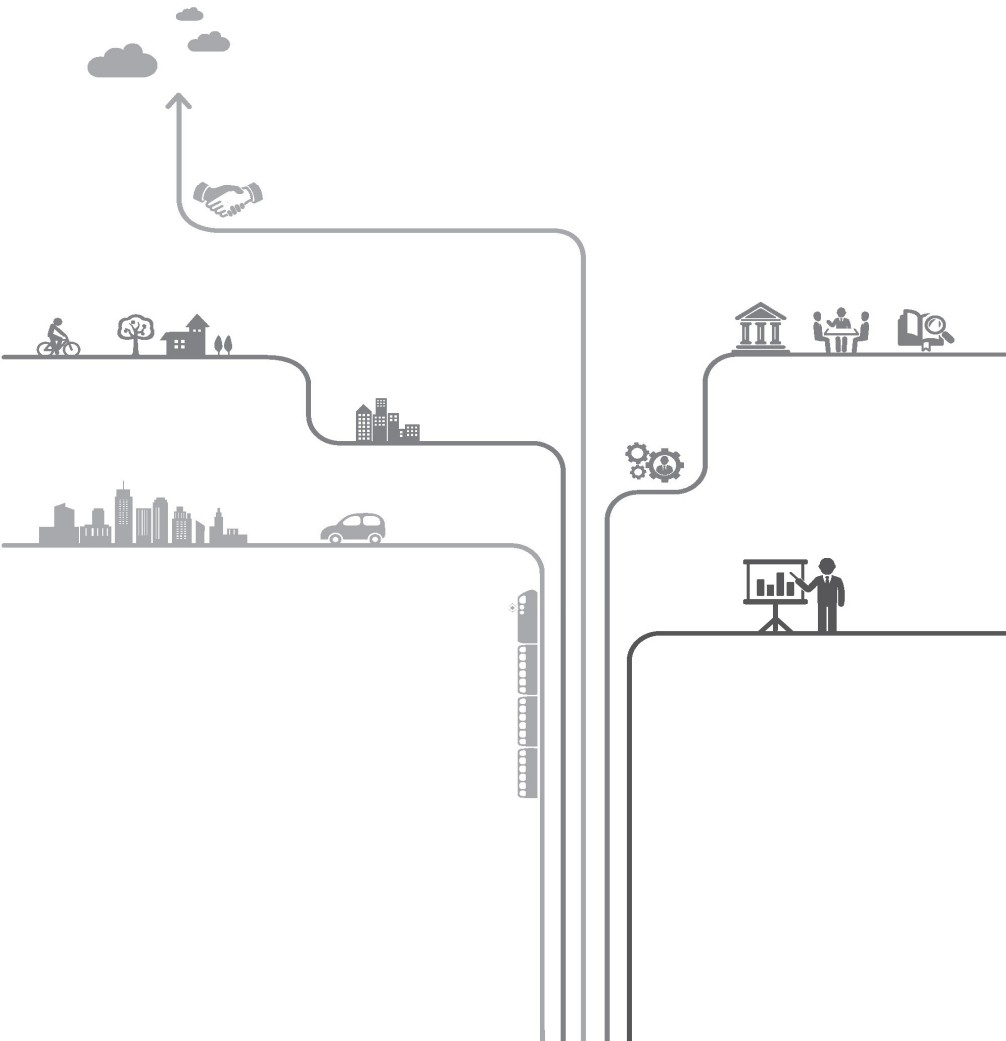
- 갈등조정제도의 경우 미국의 연방정부는 행정분쟁해결법, 협상에 의한 규칙 제정법, 대안적 분쟁해결법 등을 통하여 다양한 공공갈등을 사전에 예방하고 해결해 나가고 있음
  - 또한 미국의 갈등조정제도는 각 부처의 특성에 맞게 운영하고 있으며, 구체적인 운영과정을 규정으로 명시하고 있음
- 한편, 일본의 경우에는 우리나라의 행정협의조정위원회와 비슷한 제도를 운영하고 있음
  - 우리나라와의 차이점은 일본의 경우 지방자치법의 개정으로 보다 실질적인 분쟁조정제도인 국지방계쟁처리위원회(國地方係爭處理委員會)를 운영하고 있다는 것임
  - 즉, 지방분권추진위원회의 권고에 따라 중립적이고 객관적으로 간이·신속·공정·투명하게 판단할 수 있는 제3자 기관에 의한 분쟁해결을 강조함으로써 국지방계쟁처리위원회의 권한을 강화하였음

# 제5장

## 국정협력의 평가방안 설계

제1절 평가방안 설계

제2절 평가체계 설계





## 제5장

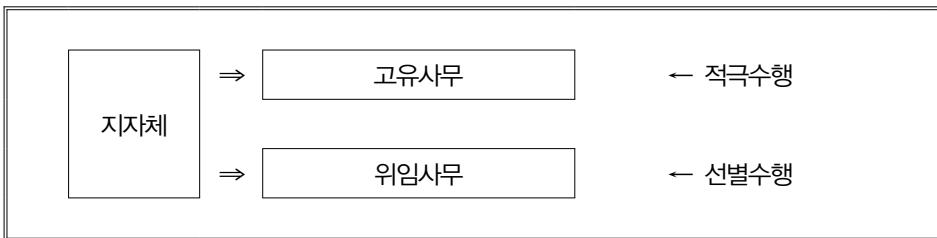
## 국정협력의 평가방안 설계

## 제1절 평가방안 설계

## 1. 도입목적

- 지방자치단체가 수행하는 사무는 법적 지위를 기준으로 자치사무인 고유사무와 국가가 처리를 위임한 위임사무(단체위임 및 기관위임)로 구분할 수 있음
  - 사무의 종류에 따라 지방자치단체가 대응하는 방식은 현실적으로 차별화되는 것이 일반적이며, 고유사무에 대해서는 적극적인 수행방식을 그리고 위임사무에 대해서는 선별적인 수행방식을 나타내고 있음
  - 이처럼 사무의 종류에 따라 차별적인 수행방식이 나타나는 근본적인 원인은 국가의 위임사무에 대한 재정부담과 단체장의 소속정당의 차이 등에 기인하고 있음

<그림 5-1> 지방자치단체의 사무처리 구조



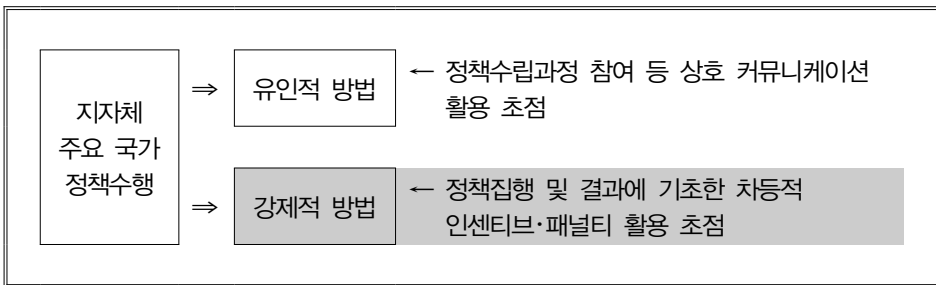
- 전술한 바와 같이 사무종류에 따른 지방자치단체의 차별적 대응방식을 감안하여 주요 국가정책에 대한 지방자치단체의 적극적인 협력을 확보하기 대안이 필요함

- 이처럼 부단체장 평가는 고유사무에 기초한 지자체 자발적 업무수행에 더하여 주요 국가정책에 대한 지자체의 적극적 업무협력을 통한 국가전체의 정책수행도를 제고하기 위한 것에 초점을 두고 있음

## 2. 접근전략

- 주요 국가정책에 대한 지방자치단체의 협력을 확보하기 위한 접근은 크게 유인적 방법과 강제적 방법이 있음
  - 유인적 방법은 주요 국가정책에 대한 지방자치단체의 자발적 협력을 이끌어내기 위한 전략이고, 강제적 접근방법은 지방자치단체의 협력을 압박하는 전략으로 간주할 수 있음
  - 부단체장에 대한 평가는 전술한 두 가지의 접근전략 가운데 후자인 강제적 접근방법에 해당하는 것으로, 기본적으로 유인적 접근전략을 활용하되 부가적으로 강제적인 접근방법을 선택적으로 적용하고자 하는 것임

<그림 5-2> 부단체장 평가의 접근전략



## 3. 기존제도 분석: 합동평가

### 1) 도입목적

- 정부합동평가는 지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무,



국고보조사업, 그 밖에 대통령령이 정하는 국가의 주요시책 등에 대하여 국정의 효율적인 수행을 위해 평가가 필요한 경우 행정안전부장관이 관계중앙행정기관의 장과 합동으로 실시하는 평가임(정부업무평가기본법 제21조 제1항)

- 지방자치단체의 평가는 중앙행정기관에 의한 평가와 지방자치단체의 자체 평가로 분류할수 있는데 업무의 특성이나 평가시기 등으로 인하여 개별적인 평가를 해야 하는 것은 제외하고 중앙행정기관에서 합동평가를 실시함
- 지방자치단체 합동평가는 1999년 시범평가(2개 분야 5개 부문)와 2000년 종합평가(10개 부처 50개 시책)를 시작으로 현재까지 매년 시행되고 있고 국가위임사무 등에 대한 지방자치단체의 업무 성과를 점검하고 업무 역량 향상을 위한 목적으로 수행하고 있음
- 또한, 지방자치단체의 현 상황을 확인한다는 점에서 성과를 점검하는 역할을 하고, 어느 부분이 미흡한지 파악한다는 점에서 향후 성과 향상에 기여하는 목적을 가지고 있음
  - 첫째, 공공서비스에 대한 전반적인 내용, 즉 과정과 성과 등을 분석한 후, 그 결과를 환류하여 공공서비스의 품질을 제고할 수 있음
  - 둘째, 그 평가결과는 향후 지방정부 관리자가 공공서비스의 배분을 위한 의사결정시 참고자료로 활용 가능 함
  - 셋째, 평가결과를 국민 또는 주민들에게 공개함으로써 공공서비스 공급자의 책임성을 확보할 수 있음
  - 넷째, 조직 목표를 달성하고 궁극적으로는 기관의 존재목적을 달성할 수 있도록 하는데 그 유용성이 있음
  - 다섯째, 평가는 의사결정자나 정치적 과정에서 중요한 정보전달의 역할을 수행함
- 또한, 합동평가를 통하여 국정운영의 통합성과 효율성을 확보할 수 있음
  - 전국적 추동력 확보가 필요한 주요국정시책을 집중 관리·점검하고 국가

위임사무, 국고보조사업 등의 추진 상황을 종합적으로 파악함으로써 현장 기반의 생생한 정책 정보 축적 및 관리, 효과적인 정책 도출 등을 가능하게 함

- 뿐만 아니라 2008년도 이전의 평가체계에서는 중앙부처별로 개별평가가 연중 이루어져 평가일정과 횟수가 많았으나 2008년 이후 합동평가의 평가단위가 시·도 단위로 통일되고 평가일정과 횟수가 대폭 축소되어 지방자치단체의 평가부담을 완화하기 위한 목적으로도 그 의미를 가짐
  - 2008년 이후 연중 수시였던 평가일정이 4-8월로 집중되었고, 연간 75회였던 것이 1회로 줄어들었음
  - 지방자치단체에 대한 각종 평가가 일원화됨으로써 중앙부처의 평가 관련 인력과 예산을 대폭 절감하게 되었음
  - 시·도 평균 96개(통합평가+개별평가)에 이르는 평가가 1개로 통합됨으로써, 평가 기간, 비용 등의 측면에서 평가부담을 획기적으로 완화할 수 있었음

## 2) 관련법령

- 합동평가는 1999년 시범실시 이후, 2000년에 종합평가라는 명목으로 시행되어왔으나, 합동평가의 평가분야 및 평가시기가 불완전하게 이루어졌음
  - 2001년 1월 「정부업무 등의 평가에 관한 기본법」이 제정됨에 따라 합동평가가 공식적으로 실시되는 기초가 마련됨
- 이후 2006년 3월 「정부업무평가기본법」이 제정되면서 합동평가의 법적근거가 마련되고, 현재의 합동평가 체계가 구축되었음
  - 이에 따라 기존의 「정부업무 등의 평가에 관한 기본법」은 폐지됨
- 지방자치단체 합동평가는 「정부업무평가기본법」 제21조 및 「동법 시행령」에 근거하여 실시됨

## - 정부업무평가기본법 제21조

제21조(국가위임사무등에 대한 평가) ① 지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가 사무, 국고보조사업 그 밖에 대통령령이 정하는 국가의 주요시책 등(이하 이 조에서 "국가위임사무등"이라 한다)에 대하여 국정의 효율적인 수행을 위하여 평가가 필요한 경우에는 행정자치부장관이 관계중앙행정기관의 장과 합동으로 평가(이하 "합동평가"라 한다)를 실시할 수 있다. <개정 2008.2.29., 2013.3.23., 2014.11.19.>

② 행정자치부장관은 지방자치단체를 합동평가하고자 하는 경우에는 위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다. <개정 2008.2.29., 2013.3.23., 2014.11.19.>

③ 행정자치부장관은 지방자치단체에 대한 합동평가를 실시한 경우에는 그 결과를 지체 없이 위원회에 보고하여야 한다. <개정 2008.2.29., 2013.3.23., 2014.11.19.>

④ 행정자치부장관은 지방자치단체에 대한 합동평가를 효율적으로 추진하기 위하여 행정자치부장관 소속하에 지방자치단체합동평가위원회를 설치·운영할 수 있다. <개정 2008.2.29., 2013.3.23., 2014.11.19.>

⑤ 제1항의 규정에 불구하고 중앙행정기관의 장은 국가위임사무등에 대하여 업무의 특성·평가시기 등으로 인하여 별도로 평가를 실시하여야 하는 불가피한 사유가 있는 경우에는 평가대상·방법 등에 관하여 위원회와 협의를 거쳐 이를 평가할 수 있다. 이 경우 그 평가결과를 지체 없이 위원회에 제출하여야 한다.

⑥ 제4항의 규정에 의한 지방자치단체합동평가위원회의 구성·운영 및 국가위임사무등의 평가에 관한 절차는 대통령령으로 정한다.

## - 정부업무평가기본법 시행령 제17조

제17조(합동평가의 실시 등) ① 행정자치부장관은 법 제21조제1항에 따른 국가위임사무등에 대하여 합동평가(이하 "합동평가"라 한다)를 실시하고자 하는 때에는 관계중앙행정기관의 장과의 협의 및 법 제21조제4항에 따른 지방자치단체합동평가위원회(이하 "지방자치단체합동평가위원회"라 한다)의 심의를 거쳐 합동평가실시계획을 수립하여야 한다. <개정 2008.2.29., 2013.3.23., 2014.11.19.>

② 행정자치부장관은 제1항에 따라 합동평가실시계획을 수립한 때에는 평가실시 3월 이전에 이를 위원회에 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29., 2013.3.23., 2014.11.19.>

③ 제1항에 따른 합동평가실시계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 합동평가의 목적 및 필요성에 관한 사항
2. 합동평가의 대상 및 범위에 관한 사항
3. 합동평가의 시기 및 방법에 관한 사항
4. 합동평가대상의 선정 및 평가지표의 설정에 관한 사항
5. 합동평가결과의 활용방안에 관한 사항

- 6. 관계중앙행정기관과 공동으로 운영하는 지방자치단체합동평가반의 구성 및 운영에 관한 사항
- 7. 합동평가와 관련되는 중앙행정기관의 의견 등

- 정부업무평가기본법 시행령에 따르면, 행정자치부장관은 지방자치단체 합동평가의 효율적 추진을 위해 행정자치부 장관 소속 하에 ‘지방자치단체합동평가위원회’를 설치·운영할 수 있음
  - 정부업무평가기본법 시행령 제18조

제18조(지방자치단체합동평가위원회의 구성·운영 등) ① 지방자치단체합동평가위원회는 위원장 1인을 포함한 20인 이하의 위원으로 구성하되, 평가의 객관성 및 공정성을 확보하기 위하여 위원의 3분의 2이상은 평가에 관한 전문적인 지식과 경험이 풍부한 민간전문가로 구성하여야 한다.

② 지방자치단체합동평가위원회의 위원장은 제3항의 민간위원 중에서 행정자치부장관이 지명한다. <개정 2008.2.29., 2013.3.23., 2014.11.19.>

③ 지방자치단체합동평가위원회의 위원은 다음 각 호의 자가 된다. <개정 2008.2.29., 2013.3.23., 2014.11.19.>

1. 행정자치부장관이 소속 공무원 또는 평가에 관한 전문적인 지식과 경험이 풍부한 자 중에서 지명 또는 위촉하는 자
2. 합동평가에 참여하는 관계중앙행정기관의 장이 소속 공무원 또는 평가에 관한 전문적인 지식과 경험이 풍부한 자 중에서 추천하고 행정자치부장관이 지명 또는 위촉하는 자
- ④ 지방자치단체합동평가위원회의 위원(공무원인 위원을 제외한다)의 임기는 2년으로 한다.
- ⑤ 그 밖에 지방자치단체합동평가위원회의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 지방자치단체합동평가위원회의 심의를 거쳐 행정자치부장관이 정한다. <개정 2008.2.29., 2013.3.23., 2014.11.19.>

#### - 지방자치단체합동평가위원회 운영규정

제1조(목적) 이 규정은 「정부업무평가기본법시행령」 제18조의 규정에 의하여 설치하는 지방자치단체합동평가위원회(이하 "위원회"라 한다)의 구성·운영에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(설치) 위원회는 지방자치단체 합동평가(이하 "합동평가"라 한다) 및 행정 컨설팅 등을

효율적으로 추진하기 위하여 행정안전부장관 소속하에 둔다.

제3조(기능) 위원회는 다음 각호의 사항을 심의한다.

1. 지방자치단체 평가의 실시계획 수립에 관한 사항
2. 평가일정 및 평가방법에 관한 사항
3. 평가대상과제 선정 및 평가지표에 관한 사항
4. 평가결과의 활용에 관한 사항
5. 합동평가단의 구성, 운영에 관한 사항
6. 지방자치단체 행정 컨설팅 수행에 관한 사항
7. 기타 위원장이 필요하다고 인정하여 부의하는 사항

제4조(구성) ① 위원회는 위원장 1인을 포함한 20인 이하의 위원으로 구성하되, 위원은 다음 각호의 자가 된다.

1. 행정안전부장관이 소속공무원 또는 지방자치단체평가에 관한 전문적인 지식과 경험이 풍부한 자 중에서 임명 또는 위촉하는 자
2. 합동평가에 참여하는 관계 중앙행정기관의 장이 소속공무원 또는 지방자치단체 평가에 관한 전문적인 지식과 경험이 풍부한 자 중에서 추천하여 행정안전부장관이 임명 또는 위촉하는 자 각 1인
- ② 위원장은 행정안전부장관이 위원 중에서 임명 또는 위촉한다.
- ③ 임명직위원을 제외한 위원의 임기는 2년으로 하되, 1차에 한하여 연임할 수 있다. 다만, 위원의 궐위로 인한 후임위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다.
- ④ 제3항의 규정에도 불구하고 당해년도 평가참여 중앙행정기관이 익년도 평가에 참여하지 않는 경우 제1항제2호에 의거 추천된 위원은 위원직을 상실한다.
- ⑤ 제1항제2호의 규정에 의하여 위촉된 위원이 직무를 수행하기 어렵다고 인정되는 경우 당해 중앙행정기관의 장의 요청에 의해 해당위원을 해촉할 수 있다.

제5조(위원장의 직무) ① 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 업무를 통할한다.

② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 행정안전부장관이 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

제6조(회의 운영) ① 위원회는 연 2회이상 개최하며, 위원장이 필요하다고 인정할 경우 수시로 소집할 수 있다.

- ② 위원장이 회의를 소집하고자 하는 때에는 회의일시·장소 및 부의사항을 정하여 회의개최 7일전까지 각 위원에게 통지하여야 한다. 다만, 긴급한 경우에는 그러하지 아니하다.
- ③ 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

④ 위원회에서 심의 의결된 사항에 대한 추진상황을 관리하기 위하여 회의록을 작성한다.

제7조(소위원회 구성 및 운영) ① 위원회는 위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 소위원회를 구성·운영할 수 있다.

② 소위원회는 위원장이 안전과 관련된 분야의 위원회 위원중에서 4인 이상 6인 이내로 구성하고, 소위원회 위원장은 위원장이 지명한다.

③ 소위원회는 위원회의 심의에 앞서 미리 위원회의 심의안을 검토하고, 위원회에서 위임 받은 사항을 처리한다.

제8조(합동평가단 구성 및 운영) ① 합동평가단을 위원회 산하에 설치하고 합동평가의 분야별 평가를 실시한다.

② 평가단은 단장 1인을 포함하여 200인 내외로 구성한다.

③ 단장은 합동평가와 관련한 전문성을 갖춘 지도층 인사중 행정안전부장관이 위촉하며 필요시 평가단 전체회의를 소집할 수 있다.

④ 평가단의 구성원(이하 "평가위원"이라 한다)은 다음 각호의 1에 해당하는 자중에서 행정안전부장관이 위촉하는 자로 한다.

1. 일반행정, 보건복지, 환경관리, 여성복지, 지역경제, 지역개발, 문화관광, 안전관리 분야의 민간 및 공공부문 연구기관, 학회 등의 전문가

2. 합동평가 대상시책 부처의 자체 평가위원

3. 기타 합동평가와 관련한 업무경험을 갖춘 분야별 전문가 등

⑤ 평가위원의 임기는 1년으로 하고 평가위원의 사임 등으로 새로이 위촉된 평가위원의 임기는 전임자의 잔여임기로 한다.

⑥ 평가단의 사무지원과 행정처리를 위해 행정안전부내 사무국을 설치하여 운영한다.

⑦ 평가단은 최종적인 평가결과를 위원회에 보고하여야 한다.

제8조의2(행정 컨설팅단 구성 및 운영) ① 행정 컨설팅단을 위원회 산하에 설치하고 행정 컨설팅을 추진한다.

② 행정 컨설팅단은 단장 1인을 포함하여 50명 내외로 구성한다.

③ 단장은 행정안전부 지방행정국장을 당연직으로 하며, 단장은 행정 컨설팅단 전체회의를 소집할 수 있다.

④ 행정 컨설팅단의 구성원(이하 "컨설팅위원"이라 한다)은 다음 각호의 1에 해당하는 자중에서 행정안전부장관이 위촉하는 자로 한다.

1. 일반행정, 보건복지, 환경관리, 여성복지, 지역경제, 지역개발, 문화관광, 안전관리 분야 등의 공공 및 민간부문 연구기관, 학회 등의 전문가

2. 합동평가 대상시책 부처의 자체 평가위원 및 담당 공무원

3. 기타 합동평가 및 대상시책과 관련한 업무경험을 갖춘 분야별 전문가

- ⑤ 컨설팅위원의 임기는 1년으로 하고 컨설팅위원의 사임 등으로 새로이 위촉된 컨설팅위원의 임기는 전임자의 잔여임기로 한다.
- ⑥ 컨설팅단의 사무지원과 행정처리를 위해 행정안전부내 사무국을 설치하여 운영한다.
- ⑦ 컨설팅단은 최종적인 컨설팅 결과를 위원회에 보고하여야 한다.

제9조(간사) 위원회의 업무를 보좌하고 기타 행정사무를 효율적으로 처리하기 위하여 간사를 두되, 간사는 행정안전부의 합동평가업무를 담당하는 과장이 된다.

제10조(대리출석) 위원회 및 소위원회 개최시 임명직 위원의 경우 관계공무원을 대리 출석시킬 수 있으며, 위임을 받아 대리 출석한 공무원은 의결권한을 가진다.

제11조(자료제출 등) ① 위원회는 합동평가 및 행정 컨설팅 등과 관련하여 필요한 경우에는 관련 중앙행정기관 및 지방자치단체에 대하여 자료 또는 의견제출을 요구할 수 있다.

제12조(수당 등의 지급) 위원회에 출석한 위원과 관계공무원 또는 관계전문가에게는 예산의 범위 안에서 수당과 여비 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원인 위원 또는 관계공무원이 업무와 직접 관련하여 출석하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제13조(운영세칙) 이 규정에 규정된 사항 이외에 위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 위원장이 정한다.

- 합동평가 결과에 관하여는 「정부업무평가기본법」 제26조 및 제27조에 근거하고 있으며, 합동평가 결과는 매년 인터넷 홈페이지 등에 공개하고, 합동평가위원회에서 심의와 의결을 거친 후 상임위원회에 보고하도록 되어 있음

제26조(평가결과의 공개) 국무총리·중앙행정기관의 장·지방자치단체의 장 및 공공기관평가를 실시하는 기관의 장은 평가결과를 전자통합평가체계 및 인터넷 홈페이지 등을 통하여 공개하여야 한다.

제27조(평가결과의 보고) ① 국무총리는 매년 각종 평가결과보고서를 종합하여 이를 국무회의에 보고하거나 평가보고회를 개최하여야 한다.

② 중앙행정기관의 장은 전년도 정책등에 대한 자체평가결과(위원회에서 심의·의결된 것을 말한다)를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

- 합동평과 결과는 「정부업무평가기본법」 제28조 및 제30조에 의거하여, 지방자치단체의 예산·인사·조직 등에 연계하여 반영하여야 하며, 평가결과에 따라 포상 및 성과급 등의 인센티브를 부여하도록 함

제28조(평가결과의 예산·인사 등에의 연계·반영) ① 중앙행정기관의 장은 평가결과를 조직·예산·인사 및 보수체계에 연계·반영하여야 한다.

② 중앙행정기관의 장은 평가결과를 다음 연도의 예산요구시 반영하여야 한다.

③ 기획재정부장관은 평가결과를 중앙행정기관의 다음 연도 예산편성시 반영하여야 한다.

<개정 2008.2.29.>

제30조(평가결과에 따른 보상 등) ① 중앙행정기관의 장은 평가의 결과에 따라 우수사례로 인정되는 소속 부서·기관 또는 공무원에게 포상, 성과급 지급, 인사상 우대 등의 조치를 하고, 그 결과를 위원회에 제출하여야 한다.

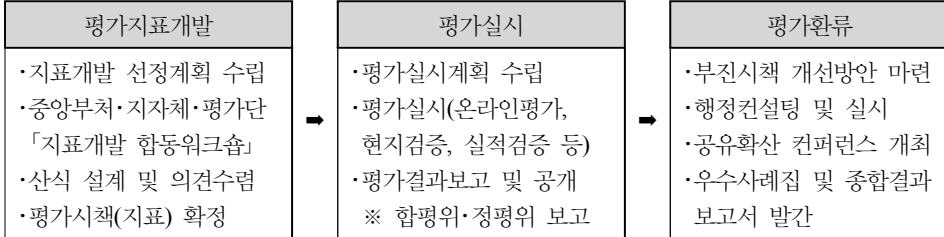
② 정부는 정부업무평가의 결과에 따라 우수기관에 대하여 표창수여, 포상금 지급 등의 우대 조치를 할 수 있다.

### 3) 지표체계

- 합동평가는 17개 시·도를 대상으로 국가위임사무, 국고보조사업, 국가의 주요시책 등을 평가함
- 합동평가의 평가체계는 지표개발, 평가실시, 평가환류 등의 절차로 이루어짐
  - 평가지표개발 단계에서는 지표개발 선정계획을 수립하고 중앙부처·지자체·평가단이 지표개발 합동워크숍을 통해 산식 설계 및 의견수렴을 거친 후 평가시책(지표)을 확정함
  - 평가실시 단계는 평가실시계획의 수립, 평가실시(온라인평가, 현지검증, 실적검증 등), 평가결과보고 및 공개의 절차를 거침
  - 평가환류 단계에서는 부진시책 개선방안 마련, 행정컨설팅 및 실시, 공유확산 컨퍼런스 개최, 우수사례집 및 종합결과 보고서 발간이 실시됨



&lt;그림 5-3&gt; 지방자치단체 합동평가 평가체계



자료 : 안전행정부(2013). '14년('13년 실적) 지자체 합동평가 실시계획.

- 합동평가의 지표는 국정기조와 관련된 핵심시책 위주로 선정하여 국정의 추동력을 확보하며, 지방3.0의 조기안착을 위한 지표개발 및 중점과제 시책에 반영함
  - 국정기조는 '지방3.0 추진', '일자리창출', '안전사회 건설' 등임
  - 2014년 '공공데이터 개방', '민관협치 활성화' 등 16개 지표가 신설되었으며, 이는 '지방3.0' 시책에 반영됨
- 합동평가는 일반행정, 사회복지, 보건위생, 지역경제, 지역개발, 문화관광, 환경산림, 안전관리, 중점과제 등 9개 분야를 대상으로 하며, 중앙 소관부처의 시책과 시책의 세부지표 등으로 구성됨
  - 2013년 평가대상 시책: 24개 부처, 38개 시책, 113개 지표, 272개 세부평가지표
  - 2014년 평가대상 시책: 27개 부처, 36개 시책, 115개 지표, 270개 세부평가지표

<표 5-1> 2014년 지자체 합동평가 시책

분야 (시책 수)	평가시책	소관부처	분야 (시책 수)	평가시책	소관부처
① 일반 행정 (공통 6)	<ul style="list-style-type: none"> <li>조직·인사관리</li> <li>지방재·세정관리</li> <li>법질서확립</li> <li>민원·정보화</li> <li>자원봉사·청렴도·자체 감사</li> <li>북한이탈주민 지원</li> </ul>	안행부 등 2 안행부 법무부 등 2 안행부 권익위 등 3 통일부	⑤ 지역 개발 (공통 3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역녹색성장 기반 구축</li> <li>균형된 지역인프라</li> <li>가축방역</li> </ul>	산자부 등 2 국토부 등 2 농림부 등 2
				⑥ 문화 관광 (공통 4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방문화 기반구축</li> <li>도서관 운영 활성화</li> <li>체육시설 및 직장운동 경기부 활성화</li> <li>관광객 유치 노력 및 바우처</li> </ul>
② 사회 복지 (공통 4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>복지기반 조성</li> <li>기초생활보장</li> <li>복지서비스</li> <li>여성·가정복지</li> </ul>	복지부 복지부 복지부 등 3 여가부 등 3	⑦ 환경 산림 (공통 6)	<ul style="list-style-type: none"> <li>환경관리 일반</li> <li>대기관리</li> <li>수질관리</li> <li>자원순환 관리</li> <li>산림자원 육성 및 이용</li> <li>산림보전 및 재해방지</li> </ul>	환경부 환경부 환경부 환경부 산림청 산림청
				⑧ 안전 관리 (공통 3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>소방안전</li> <li>재난·안전관리</li> <li>비상대비</li> </ul>
③ 보건 위생 (공통 5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>응급의료 관리</li> <li>건강증진</li> <li>질병관리</li> <li>감염병 관리</li> <li>식품·의약품 안전관리</li> </ul>	복지부 복지부 복지부 복지부 식약처	⑨ 중점 과제 (공통 3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방 3.0 추진기반 확충 및 활성화</li> <li>안전하고 튼튼한 사회건설</li> <li>양질의 지속가능한 일자리 창출</li> </ul>	안행부 등 2 안행부 등 2 고용부 등 4
				④ 지역 경제 (공통 2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>서민생활 안정</li> <li>지역산업 진흥</li> </ul>

자료 : 안전행정부(2013). '14년('13년 실적) 지자체 합동평가 실시계획.

&lt;표 5-2&gt; 2014년 지자체 합동평가 시책 및 가중치

평가 부문	평가시책	평가 지표	세부평가 지표	비중 (가중치)
9개	36개	115개 (부분7)	270개 (부분35)	900
일반 행정	소 계(6)	16	39(부분3)	100.0
	1-1. 조직·인사 관리	3	8(3)	18.3
	1-2. 지방재·세정 관리	2	5	18.5
	1-3. 법질서 확립	4	8	16.6
	1-4. 민원·정보화	3	11	26.5
	1-5. 자원봉사 및 청렴도·자체감사	3	4	16.7
	1-6. 북한이탈주민 지원	1	3(1)	3.4
사회 복지	소 계(4)	14	34	100.0
	2-1. 복지기반 조성	2	4	15.1
	2-2. 기초생활보장	3	11	28.4
	2-3. 복지서비스	4	7	24.5
	2-4. 여성·가정복지	5	12	32.0
보건 위생	소 계(5)	13	31	100.0
	3-1. 응급의료 관리	2	5	12.8
	3-2. 건강증진	3	6	21.3
	3-3. 질병관리	2	5	22.0
	3-4. 감염병 관리	3	10	23.5
	3-5. 식품·의약외품 안전관리	3	5	20.4
지역 경제	소 계(2)	10(부분1)	34(부분11)	100.0
	4-1. 서민생활안정	6	13(1)	53.5
	4-2. 지역산업진흥	6(1)	21(10)	46.5
지역 개발	소 계(3)	11(부분3)	22(부분7)	100.0
	5-1. 지역녹색성장 기반 구축	3	6	41.6
	5-2. 균형된 지역인프라	3(1)	4(1)	12.9
	5-3. 가축방역	5(2)	12(6)	45.5
문화 관광	소 계(4)	10(부분1)	18(부분3)	100.0
	6-1. 지방문화 기반구축	5	8	54.7
	6-2. 지자체 도서관 운영 활성화	1	2	11.2
	6-3. 체육시설 운영 및 직장운동경기부 활성화	2(1)	4(3)	8.7
	6-4. 관광객 유치 및 문화·스포츠·여행마우처	2	4	25.4
환경 산림	소 계(6)	12(부분1)	29(부분6)	100.0
	7-1. 환경관리일반	3	7	20.6

평가 부문	평가시책	평가 지표	세부평가 지표	비중 (가중치)
	7-2. 대기관리	2	4	11.2
	7-3. 수질관리	1	1	7.4
	7-4. 자원순환관리	2	5	22.5
	7-5. 산림자원 육성 및 이용	2(1)	7(5)	13.9
	7-6 산지보전 및 재해방지	2	5(1)	24.4
	소 계(3)	17(부분1)	31(부분4)	100.0
안전 관리	8-1. 소방안전	3	6(1)	22.5
	8-2. 재난·안전관리	10(1)	19(3)	49.5
	8-3. 비상대비	4	6	28.0
	소 계(3)	10	32(부분1)	100.0
중점 과제	9-1. 지방 3.0 추진기반 확충 및 활성화	3	16(1)	55.8
	9-2. 안전하고 튼튼한 사회 건설	3	5	12.6
	9-3. 양질의 지속가능한 일자리 창출	4	11	31.6
	소 계(3)	10	32(부분1)	100.0

<표 5-3> 2014년 지자체 합동평가 세부 구성체계

분야	평가시책	평가항목	평가지표	세부 지표수	가중치
9	계(6)		16	39(부분3)	100
일반 행정	1-1. 조직·인사관리	계획			
		집행			
		산출/결과	1-1-1 균형인사 실적	3	8.0
			1-1-2 지자체 조직관리 효율화 및 사회복지 직렬 확보율	2	6.5
			1-1-3. 공무원 노사관계	3(부분2)	3.8
		결과활용			
	1-2. 지방재·세정관리	계획			
		집행			
		산출/결과	1-2-1 지방자치단체 예산 효율화	4	16.0
			1-2-2 계약심사제도 운영성과	1	2.5
		결과활용			
		1-3. 법질서 확립	계획		
집행					
산출/결과	1-3-1 법질서 과태료 징수실적		2	4.5	
	1-3-2 특별사법경찰관 운영실적		2	3.8	
	1-3-3 법질서 확립 환경조성 노력 및 국가송무 교육		2	4.7	
			1	3.6	

분야	평가시책	평가항목	평가지표	세부 지표수	가중치
사회 복지	1-4. 민원·정보화		1-3-4 갈등해소 노력		
		결과활용			
		계획			
		집행			
		산출/결과	1-4-2 정보화 추진 노력도	4	5.9
	1-5. 자원봉사 및 청렴도·자체감사	1-4-3 사이버 안전 강화 및 정보 관리수준	3	8.7	
		결과활용	1-4-1 민원서비스 개선 및 만족도	5	11.9
		계획			
		집행			
	1-6. 북한이탈주민 지원	산출/결과	1-5-1 자원봉사 활성화 실적	2	6.1
		결과활용	1-5-2 청렴도 조사결과	1	6.9
		1-5-3 자체감사활동 심사결과	1	3.7	
	1-6. 북한이탈주민 지원	계획			
		집행			
계(4)	산출/결과	1-6-1 북한이탈주민 지원	3(부분1)	3.4	
	결과활용				
사회 복지	2-1. 복지기반 조성	계(4)	14	34	100
		계획			
		집행			
		산출/결과	2-1-2 민간 복지자원 활성화	2	6.5
	2-2. 기초생활 보장	결과활용	2-1-1 지역사회서비스 기반 확충도	2	8.6
		계획			
		집행			
	2-3. 복지서비스	산출/결과	2-2-1 기초생활보장 업무의 적절성	5	12.4
		2-2-3 의료급여 관리의 적절성	3	5.9	
		결과활용	2-2-2 자활사업 활성화 정도	3	10.1
		계획			
	2-4. 여성·가정복지	집행			
		산출/결과	2-3-1 노인·장애인복지서비스	1	6.1
			2-3-2 청소년 및 아동보호 서비스	4	9.4
2-3-3 다문화가족 지원			1	4.1	
2-3-4 학교폭력 예방			1	4.9	
결과활용					
2-4. 여성·가정복지	계획				
	집행				
2-4. 여성·가정복지	산출/결과	2-4-1 보육기반 조성	2	8.8	
	2-4-2 일과 가정의 양립	1	5.6		

분야	평가시책	평가항목	평가지표	세부 지표수	가중치
			2-4-3 여성권의 증진	4	8.1
			2-4-4 양성평등 추진실적	4	5.0
			2-4-5 저출산·고령화 정책 추진	1	4.5
		결과활용			
	계(5)		13	31	100
보건 위생	3-1. 응급의료 관리	계획			
		집행			
		산출/결과	3-1-1 응급의료 적정 관리	3	7.9
			3-1-2 적정 응급환자 이송실적	2	4.9
	결과활용				
	3-2. 건강증진	계획			
		집행			
		산출/결과	3-2-1 지역사회 보건의료정책 기반 확충도	2	5.7
			3-2-2 지역사회 통합건강증진사업 운영성과 및 체감도	3	10.5
	3-2-3 국가건강검진사업 운영 실적		1	5.1	
	결과활용				
	3-3. 질병관리	계획			
		집행			
		산출/결과	3-3-1 암 관리 실적	2	8.7
			3-3-2 정신보건 관리	3	13.3
	결과활용				
	3-4. 감염병 관리	계획			
		집행			
		산출/결과	3-4-2 결핵관리	2	5.7
			3-4-3 예방접종 실적율	2	6.7
결과활용	3-4-1 감염병 관리실적	6	11.1		
3-5. 식품·의약외품 안전관리	계획				
	집행				
	산출/결과	3-5-1 식품 안전관리 및 만족도	3	11.2	
		3-5-2 불량식품 근절	1	4.7	
3-5-3 의약외품 등(화장품 포함) 안전관리 실적		1	4.5		
결과활용					
	계(3)		12(부분 1)	34(부분11)	100
지역 경제	4-1. 서민생활 안정	계획			
		집행			
		산출/결과	4-1-3 소비자보호 및 거래질서 확립	1	7.2

분야	평가시책	평가항목	평가지표	세부 지표수	가중치	
지역 개발	4-2. 지역산업 진흥	결과활용	4-1-4 경쟁제도 준수를 통한 공정거래 질서 확립	2(부분1)	5.2	
			4-1-5 취약계층 생산품 우선구매 실적	3	11.2	
			4-1-6 중소기업 지원 실적	3	12.0	
			4-1-1 전통시장 활성화 및 농축수산물 직거래 장터 확대	2	7.6	
			4-1-2 지역 노사민정 협력 활성화	2	10.3	
			계획 집행			
		산출/결과	4-2-1 지방과학기술 진흥사업 추진실적	2	11.3	
			4-2-3 외국인 투자유치 활동 실적	4(부분1)	12.0	
			4-2-4 지방자치단체 농정업무(1, 2)	6(부분5)	5.0	
			4-2-5 농촌지도사업 추진(1, 2)(부분)	4(부분4)	-	
	결과활용	4-2-6 지역특화정책 지원 통계작성	2	7.1		
	계(4)	결과활용	4-2-2 사회적 기업 육성	3	11.1	
			11(부분 3)	22(부분7)	100	
	지역 개발	5-1. 지역녹색성장 기 반 구축	계획 집행			
산출/결과				5-1-1 녹색교통 추진 실적	2	16.0
5-1-2 탄소중립 프로그램 참여 실적			2	11.8		
5-1-3 에너지 절약 추진실적			2	13.8		
5-2. 균형된 지역 인프라		계획 집행				
			산출/결과	5-2-1 건축행정시스템 전자민원 처리	1	5.8
		5-2-2 지적 재조사사업 추진 실적	2	7.1		
		결과활용	5-2-3 위험도로 구조개선사업 추진실적 (부분평가)	1(부분1)	-	
5-3. 가축방역		계획 집행				
			산출/결과	5-3-1 대가축 방역관리	2	11.2
		5-3-2 중가축 방역관리	2	11.7		
		5-3-3 소가축 방역관리(부분평가)	2(부분2)	-		
		5-3-4 구제역 방역 및 매몰지 관리	4(부분2)	22.6		
	5-3-5 축산물 안전관리(부분평가)	2(부분2)	-			
결과활용						

분야	평가시책	평가항목	평가지표	세부 지표수	가중치
	계(4)		10(부분 1)	18(부분3)	100
문화 관광	6-1. 지방문화 기반구축	계획			
		집행			
		산출/결과	6-1-1 문화기반시설 운영 활성화	4	14.6
			6-1-2 지역문화예술프로그램 운영 활성화	1	13.1
			6-1-3 지역문화자원의 발굴 및 육성	1	13.2
			6-1-4 국가지정문화재 보수정비사업 추진실적	1	8.1
	6-1-5 쉽고 바른 국어사용 활성화		1	5.7	
	결과활용				
	6-2. 지자체 도서관 운영 활성화	계획			
		집행			
		산출/결과	6-2-1 도서관 장서 이용실적	2	11.2
	결과활용				
	6-3. 체육시설 운영 및 직장운동경기부 활성화	계획			
		집행			
산출/결과		6-3-1 주요 경기장 운영 활성화(부분평가)	3(부분3)	-	
	6-3-2 직장운동경기부(실업팀) 설치 및 활성화 실적	1	8.7		
결과활용					
6-4. 관광객 유치 및 문화·스포츠·여 행 바우처	계획				
	집행	6-4-2 문화·스포츠·여행 이용권(바우처) 집행률	3	12.1	
	산출/결과	6-4-1 해외관광객 유치 및 홍보활동	1	13.3	
결과활용					
	계(6)		12(부분 1)	29(부분6)	100
환경 산림	7-1. 환경관리 일반	계획			
		집행			
		산출/결과	7-1-1 환경개선부담금 부과·징수 실적	2	8.1
			7-1-2 녹색제품 구매 및 그린카드제 추진 실적	3	7.5
	7-1-3 배출업소 환경관리		2	5.0	
	결과활용				
	7-2. 대기관리	계획			
		집행	7-2-1 대기질 개선 추진성과	2	5.8
산출/결과		7-2-2 사업장 대기관리 실적	2	5.4	
결과활용					
7-3.	계획				



분야	평가시책	평가항목	평가지표	세부 지표수	가중치	
안전 관리	수질관리	집행				
		산출/결과	7-3-1 사업장 수질관리 실적	1	7.4	
		결과활용				
	7-4. 자원순환 관리	계획				
		집행				
		산출/결과	7-4-1 폐기물 발생억제 및 감량 정책 추진 7-4-2 폐자원 회수 비율	4 1	15.0 7.5	
		결과활용				
	7-5. 산림자원 육성 및 이용	계획				
		집행				
		산출/결과	7-5-1 산림자원 육성·이용실적 7-5-2 산림휴양·녹색공간 확충실적 (부분평가)	4(부분2) 3(부분3)	13.9 -	
	7-6. 산지보전 및 재해 방지	계획				
		집행				
		산출/결과	7-6-1 산불방지 추진 7-6-2 치산사업 추진실적	3 2(부분1)	13.7 10.7	
		결과활용				
	계(4)		17(부분 1)	31(부분4)	100	
	안전 관리	8-1. 소방안전	계획			
			집행	8-1-1 소방장비 보강 및 소방인력 충원실적	3(부분1)	8.1
산출/결과			8-1-2 소방대원의 전문성 향상	2	9.9	
			8-1-3 자동제세동기 시행률 및 적정 의료 지도 실시율	1	4.5	
결과활용						
8-2. 재난·안전관리		계획				
		집행	8-2-5 유선 및 도선 안전관리 추진실적 (부분 평가)	2(부분2)	-	
		산출/결과	8-2-1 재난관리 대응기반 구축	3	9.9	
			8-2-2 특정관리대상시설 등 안전관리 추진실적	2(부분1)	5.3	
			8-2-3 재난징후정보 활성화 추진 실적	2	7.6	
			8-2-4 지자체 안전관리계획 운영 활성화	2	6.3	
	8-2-6 공공시설물 내진보강대책 추진실적		2	5.2		
8-2-7 안전모니터봉사단 활성화	2		4.5			
8-2-8 안전정책기반 확충 및 정책 수립·	1	3.4				

분야	평가시책	평가항목	평가지표	세부 지표수	가중치		
			집행				
			8-2-9 안전문화운동·재난대응 민관협력 정착 및 재난안전교육 강화	2	4.1		
				8-2-10 해양 안전관리	1	3.2	
		결과활용					
	8-3. 비상대비			계획			
				집행			
				산출/결과	8-3-1 '13년도 안전행정부 을지연습 평가 결과	1	7.0
					8-3-2 총무계획 수립 및 관리실태	3	11.2
					8-3-3 자원조사 운영	1	4.1
	8-3-4 통합방위태세 확립	1	5.7				
결과활용							
계(3)		10		32(부분1)	100		
중점 과제	9-1. 지방 3.0 추진기반 확충 및 활성화		계획				
			집행	9-1-1 소통하는 투명한 정부	3	20.0	
			산출/결과	9-1-2 일 잘하는 유능한 정부	8(부분1)	25.0	
				9-1-3 국민 중심의 서비스 정부	5	10.8	
	결과활용						
	9-2. 안전하고 튼튼한 사회 건설			계획			
				집행			
				산출/결과	9-2-2 안전사고 예방 및 안전관리	2	6.6
	9-2-3 민방위 운영 효율화	2	3.0				
	결과활용	9-2-1 안보의식 고취 및 국민행동요령 홍보	1	3.0			
	9-3. 양질의 지속가능한 일자리 창출			계획			
				집행			
				산출/결과	9-3-1 지역일자리 목표 공시제 추진성과	3	9.5
9-3-2 지역공동체 및 사회서비스 일자리 사업					4	8.7	
9-3-3 경력단절 여성 등 취업지원 실적					3	7.9	
결과활용	9-3-4 재정지원 일자리사업 추진실적	1	5.5				

자료 : 안전행정부(2013). 2014년 지방자치단체 합동평가 평가지표 및 매뉴얼(안).

## 4. 적용대안

### 1) 검토대안

- 주요 국가정책에 대한 지자체의 국정협력을 확보하기 위한 평가방법으로는 기존평가의 활용과 신규평가의 개발로 구분할 수 있음
  - 기존평가의 활용은 합동평가 등 기존의 지방자치단체 대상의 중앙부처 평가에 국정협력의 수준을 측정할 수 있는 지표를 추가하는 것이고, 신규평가의 개발은 지방자치단체의 국정협력을 대상으로 별도의 평가체계를 신설하는 것임

### 2) 대안의 장단점

- 부단체장 평가를 위한 기존평가의 활용과 신규평가의 개발은 각각 다음과 같은 장단점을 보유하고 있음
  - 기존평가의 활용은 평가에 따른 지방자치단체의 반발을 최소화할 수 있으나, 국정협력의 상징성은 저하되는 단점이 있고
  - 신규평가의 개발은 국정협력의 상징성을 부각할 수 있으나, 지방자치단체의 반발을 초래할 가능성이 높음

### 3) 최적대안

- 전술한 기존평가의 활용과 신규평가의 개발을 대상으로 최적대안을 선정하면, 다음과 같음
  - 국가정책을 둘러싼 재정부담 및 정당차이 등의 구조적 대립을 감안하면, 지방자치단체의 국정협력 필요성을 부각하고, 제도화의 기반을 마련한다는 차원에서 신규평가의 개발이 상대적으로 타당한 대안으로 간주할 수 있음

<표 5-4> 부단체장 평가대안 검토

구분	기존평가 활용	신규평가 활용
개념	▶ 기존 지자체 평가제도 활용	▶ 국정협력 신규평가제도 개발
내용	▶ 합동평가 등에 국정협력지표 추가 - 연도별 특정시책 규정 및 실적도 평가	▶ 신규 국정협력평가제도 적용 - 국정협력 인식도 - 국정협력 수준도 - 주요 국가정책별 실적도 - 지자체 국가공무원(부단체장/기획실장 등)의 역할도
장단점	▶ 장점 : 지자체 수용성 제고 ▶ 단점 : 국정협력 부가 미흡	▶ 장점 : 국정협력 부각 제고 ▶ 단점 : 지자체 반발 초래
최적 대안	▶ 신규 국정협력 평가제도 개발	

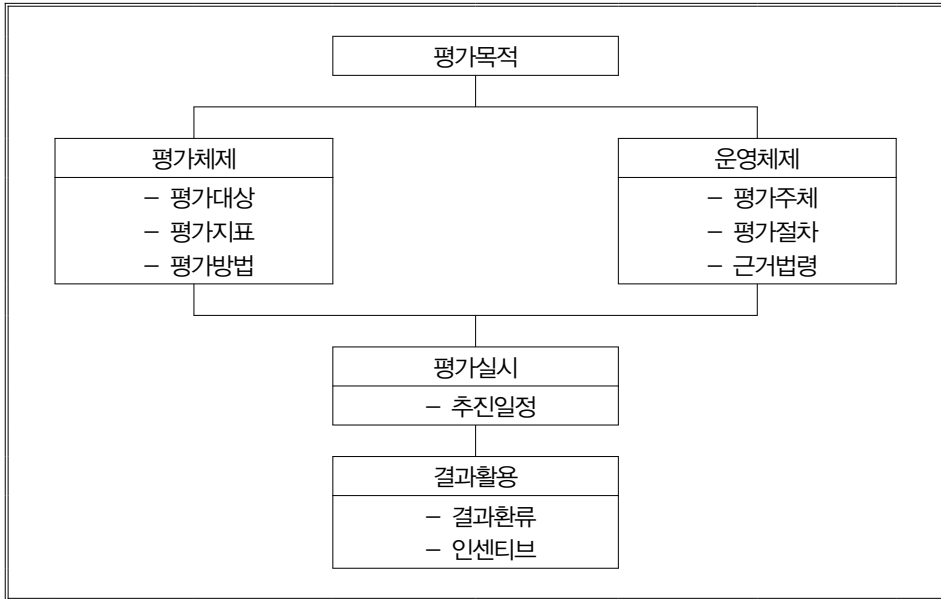
## 제2절 평가체계 설계

### 1. 평가체제 기본모형

- 일반적으로 정책평가는 평가의 목적이 규정되면, 다음과 같은 기본요소들에 대한 체계적 설계가 수반되어야 함
  - 우선, 평가목적에 근거하여 평가체제로서 평가대상과 평가지표 및 평가 방법에 대한 설계가 이루어지고, 다음으로 운영체제로서 평가주체와 평가절차 및 근거법령이 마련되어야 하며, 이에 기초하여 평가가 실시되고, 평가결과가 평가목적에 따라서 활용되는 것임
- 부단체장을 대상으로 한 국정협력 평가 역시 전술한 일반적인 정책평가에서 수반되는 각각의 요소들이 체계적으로 구성될 필요가 있음
  - 즉, 국정협력이란 평가목적에 기초하여 목적달성에 효과적으로 기여할

수 있는 평가체제와 운영체제 및 결과활용 등에 관한 구체적 내용들이 설계될 필요가 있음

<그림 5-4> 평가체제 기본모형



## 2. 평가목적 설계

### ○ 설계기준

- 평가목적은 평가시행을 위한 기본적인 논거로 이의 설계에서는 원칙적으로 다양한 해석에 따른 논란을 초래하지 않도록 명확성과 구체성을 확보할 필요가 있음

### ○ 평가목적

- 부단체장에 대한 평가는 연구목적에서 제시한 바와 같이 지방자치의 실시 이후 발생되고 있는 중앙정부와 지방자치단체간의 갈등을 적절히 해

소하고, 주요 국가정책에 대한 지방자치단체의 협력을 제고하기 위한  
부단체장의 역할을 측정하는 것임

### 3. 평가체제 설계

#### ○ 설계기준

- 평가체제는 평가목적을 달성하기 위한 평가도구로 기본적으로 각 요소  
별 합리성과 타당성을 확보하는 것이 요구됨

#### ○ 평가대상

- 기본개념 : 평가대상은 주요 국가정책에 대한 지방자치단체의 협력을 제  
고하기 위한 부단체장의 역할로 국가정책의 범위와 부단체장의 역할을  
합리적으로 규정하는 것이 중요함
- 국가정책 범위 : 국가정책은 매우 다양하면서도 광범위하지만, 이를 모  
두 평가대상으로 상정하는 것은 평가의 효율성을 확보하기가 현실적으  
로 곤란하기 때문에 연도별로 지방자치단체의 협력이 매우 필요한 5개  
이내의 국가정책으로 한정하는 것이 타당함
- 부단체장 역할 : 평가대상으로 설정할 부단체장의 역할은 국정협력과 관련  
된 통상적인 역할과 연도별 차별적인 역할로 구분하여 통상적인 역할로는  
국정협력의 필요성 홍보 등으로 그리고 연도별 차별적인 역할로는 연도별  
평가대상으로 선정된 주요 국가정책의 협력도로 구성하는 것이 타당함

#### ○ 평가지표

- 기본개념 : 평가지표는 평가대상의 수준을 객관적으로 측정하기 위한 도  
구로 평가내용에 따라 정량지표와 정성지표 등으로 설계하는 것이 필요함
- 평가지표 설계 : 국정협력의 통상적 역할인 국정협력의 홍보는 리커드  
척도설계로 그리고 연도별 차별적인 역할에 해당되는 5개 이내의 주요  
국가정책의 협력도는 목표대비 진척도 등의 정량지표 설계하는 것이 타  
당함

## ○ 평가방법

- 기본개념 : 평가방법은 평가지표의 특성에 근거하여 평가대상의 수준을 측정하는 작업으로 전술한 평가지표에 근거하여 설문조사와 체크리스트 및 현지조사 등 각각의 지표에 맞춤형 방법으로 설계하는 것이 필요함
- 평가방법 설계 : 전술한 평가대상 및 평가지표에 기초하여 국정협력의 통상적 필요정보는 설문조사를 그리고 5개 이내의 주요 국가정책의 협력도는 체크리스트 및 현지조사 적용하는 것이 타당함

## 4. 운영체제 설계

## ○ 설계기준

- 운영체제는 평가목적에 근거하여 평가체제를 작동시키는 것으로 원칙적으로 운영체제의 효율성과 신뢰성을 확보하는 것이 필요함

## ○ 평가주체

- 기본개념 : 국정협력을 위한 부단체장의 역할을 실질적으로 평가하는 평가자로 평가목적에 비추어 원칙적으로 중앙부처가 관장하는 것이 필요함
- 평가주체 설계 : 지방자치단체의 국정협력을 확보하는 평가목적과 지방자치단체의 부단체장이라는 평가대상에 기초할 경우 지방자치단체를 직접적으로 관할하는 부처인 행정자치부로 확정하는 것이 타당함

## ○ 평가절차

- 기본개념 : 평가절차는 평가체제를 실질적으로 작동시키는 프로세스로 기존평가의 활용 및 신규평가의 개발 등이 대안으로 검토되는 것이 필요함
- 평가절차 설계 : 전술한 평가방안 설계에서 제시한 바와 같이 국정협력의 중요도를 부각하기 위해서는 기존의 합동평가 등의 활용보다는 독립적인 신규 평가체제로 운용하는 것이 타당함

○ 근거법령

- 기본개념 : 근거법령은 평가대상의 평가 수용성을 확보하기 위한 관련법령의 마련으로 기존의 「정부업무평가기본법」 등의 개정 또는 신규 법령을 제정하는 등의 대안을 검토하는 것이 필요함
- 근거법령 설계 : 평가목적 등에 비추어 보면, 국정협력을 위한 부단체장의 평가를 위한 새로운 법령의 개정에 비하여 기존의 「정부업무평가기본법」 제21조의 개정을 통해서 평가근거를 마련하는 것이 타당함

5. 결과활용 설계

○ 설계기준

- 결과활용은 평가목적의 달성을 위하여 평가결과를 적절한 방법으로 활용하는 것으로 결과활용의 효과를 제고하기 위해서는 원칙적으로 차별성과 연계성을 확보하는 것이 필요함

○ 결과활용 설계

- 국정협력의 제고를 위한 부단체장 평가의 실효성을 확보하기 위해서는 평가결과에 기초하여 행·재정적 인센티브를 부여하거나 익년도 부단체장의 활동에 반영하여 평가결과가 유효한 동기부여로 작용할 수 있도록 하는 것이 타당함



&lt;그림 5-5&gt; 부단체장 평가설계(안) 종합

평가목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 설계기준 : 명확성 / 구체성</li> <li>▸ 평가목적               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주요 국가정책의 지자체 협력을 위한 부단체장 역할</li> </ul> </li> </ul>
평가체제	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 설계기준 : 합리성 / 타당성</li> <li>▸ 평가대상               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국정협력 기반 : 인지도 / 노력도 / 수준도</li> <li>- 국정협력 실적 : 5개 주요 국가정책 추진도</li> </ul> </li> <li>▸ 평가지표               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국정협력 기반 : 7점 척도 구성</li> <li>- 국정협력 실적 : 5개 주요 국가정책별 목표달성도</li> </ul> </li> <li>▸ 평가방법               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국정협력 기반 : 설문조사</li> <li>- 국정협력 실적 : 체크리스트 및 현지조사</li> </ul> </li> </ul>
운영체제	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 설계기준 : 효율성 / 신뢰성</li> <li>▸ 평가주체               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정자치부(평가목적 및 지자체 관할 주무부처 반영)</li> </ul> </li> <li>▸ 평가절차               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 독립적 평가체제 운영(합동평가 활용 지양)</li> </ul> </li> <li>▸ 근거법령               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 「정부업무평가기본법」 제21조 개정</li> </ul> </li> </ul>
결과활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 설계기준 : 차별성 / 연계성</li> <li>▸ 결과활용               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 행·재정적 인센티브 부여</li> <li>- 익년도 부단체장 활동 반영</li> </ul> </li> </ul>

## 【첨부】 평가표

### ① 국정협력기반 평가표

평가대상	▸ 지방자치단체별 부단체장 및 기획부서 직원
평가내용	낮음 ⇔ 높음
1. 국정협력 인지도	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
2. 국정협력 노력도	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
3. 국정협력 수준도	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
평가방법	▸ 설문조사(전화조사)
평가주관	▸ 한국지방행정연구원(전문 리서치 기관)

### ② 국정협력실적 평가표

평가대상	지표명	지표측정치			비고
		측정단위	측정시점	해당수치	
(1) 주요 국가정책명	해당년도 목표 달성도	%	해당년도 기준	진척율	현지실사
(2) 주요 국가정책명	해당년도 목표 달성도	%	해당년도 기준	진척율	현지실사
(3) 주요 국가정책명	해당년도 목표 달성도	%	해당년도 기준	진척율	현지실사
(4) 주요 국가정책명	해당년도 목표 달성도	%	해당년도 기준	진척율	현지실사
(5) 주요 국가정책명	해당년도 목표 달성도	%	해당년도 기준	진척율	현지실사

## 【참고문헌】

- 금창호(2012). 국책사업 추진에 있어 중앙-지방간 원활한 협력체제 구축방안에 관한 연구. 특임장관실 학술연구용역보고서.
- 금창호·권오철(2012). 국가정책의 (가칭)지방영향평가도입방안 연구. 한국지방행정연구원.
- 김선명·정순관(2007). 환경정책의 중앙과 지방정부 간 이양 및 협력 체제 구축 방안. 한·독 사회과학논총. 17(3).
- 박해육(2011). 지방자치단체 합동평가의 개선방안. 한국지방행정연구원 2011년 춘계학술대회 발표논문집. 한국지방행정연구원.
- 김태운(2012). 국책사업 유치과정에서의 협력거버넌스: 대구·경북지역의 첨단의료복합단지 유치과정을 중심으로. 한국행정논집. 24(4).
- 김홍희(2011). 협력 거버넌스 모형의 구축과 적용: 경주방폐장 선정 과정의 분석. 정부학연구. 17(2).
- 박충훈·최창수(2010). 인사통제를 둘러싼 중앙정부와 지방자치단체의 갈등과 대응전략. 지방5급 공무원 승진방법 변경 사례에 대한 분석과 함의. 한국지방자치학회보. 22(2).
- 배응환(2010). 신지역주의와 협력거버넌스: 광역경제권 설계의 전제. 한국행정학보. 44(4).
- 주재복(2013). 중앙-지방간 협력체제 강화방안. 한국지방행정연구원.
- 안전행정부(2013). 2014년 지방자치단체 합동평가 평가지표 및 매뉴얼(안).
- 안전행정부(2013). '14년('13년 실적) 지자체 합동평가 실시계획.
- 한국지방행정연구원(2012). 지방자치단체 합동평가 발전 방안. KRILA 포커스 2012(11월호). 제53호.
- 한국행정연구원(2012). 지자체 합동평가제도 개선방안 연구보고서. 행정안전부.