

중앙정부와 지방정부간 관계 영향 요인에 관한 연구 : 중앙정부의 관여, 재정적 영향력, 그리고 인사교류에 관한 중앙 및 지방공무원 인식 차이 비교를 중심으로*

A Study on the Influence of Factors Affecting the Relationship between
Central and Local Governments

: A Comparative Study on the Differences in the Perceptions of Central and Local
Government Employees

구 주 영**

Koo, Joo-Young

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의와 연구가설의 설정
- III. 연구방법
- IV. 분석결과
- V. 결론 및 정책적 함의

지역주민의 행정수요에 대한 양적 증가와 질적 다양화, 사회적 난제의 출현, 고령화와 인구감소 등 현재 우리나라가 직면하고 있는 문제들을 해결하기 위해서는 중앙정부와 지방정부의 관계와 협력이 정부간 권한과 책임의 문제를 넘어서, 실질적으로 지역주민의 삶의 질을 향상시키며, 지역에서 직면한 문제를 해결하는 동시에, 중앙정부와 지방정부간 편익이 증가하는 방향으로 상호간 관계가 정립될 필요가 있다. 이때, 정부간 관계는 중앙정부와 지방정부의 관계를 수직적, 수평적 측면에서 접근할 수 있는데, 본 연구에서는 정부간 관계를 중앙과 지방의 관계로 한정하였으며, 중앙정부 차원에서 지방정부에 대한 관여, 재정적 지원 그리고 인사교류가 정부간 관계와 협

* 본 연구의 질적인 향상을 위해서 많은 도움의 말씀을 주신, 심사위원 세 분께 감사의 말씀을 올립니다.

** 연세대학교 행정학과 박사과정

논문 접수일: 2020. 09. 10, 심사기간: 2020. 09. 10 ~ 2020. 10. 13, 게재확정일: 2020. 10. 13

력관계에 미치는 영향을 분석하고, 이 과정에서 중앙과 지방공무원의 인식 차이를 비교하였다. 분석결과, 중앙정부와 지방정부간 관계와 협력을 향상시키기 위해서 중앙정부의 관여, 재정적 영향 그리고 인사교류가 필요하며, 중앙 및 지방공무원 소속 여부에 따라, 정부간 관계와 협력 관계 인식이 상이하므로 중앙정부의 관여, 재정적 관계 그리고 인사교류가 전략적으로 활용될 필요가 있다는 점을 확인할 수 있었다.

□ 주제어: 정부간 관계, 협력관계, 중앙정부 관여, 재정적 관계, 인사교류

The purpose of this study was to examine the relationships and cooperation between central and local governments in terms of the differences in how central and local government employees perceive such inter-governmental relationships. In this study, the factors affecting inter-governmental relationships and cooperation were central participation, fiscal relationships, and personnel exchange programs. Analysis showed that central participation, fiscal relationships, and personnel exchange programs can improve relationships and cooperation between central and local governments and that central and local government employees have different perceptions of inter-governmental relationships and cooperation. Thus, central participation, fiscal relationships, and personnel exchange programs should be strategically utilized to improve relationships and cooperation between central and local governments.

□ Keywords: Inter-governmental Relationships, Cooperation, Central Participation, Fiscal Relationships, Personnel Exchange Programs

I. 서론

정부간 관계는 각국의 역사, 제도, 정치, 정부 형태에 따라 다양한 측면에서 논의될 수 있으며, 시대의 변화에 따라 그 내용과 형태가 변화한다. 이러한 정부간 관계는 지방자치제도의 실시와 지방자치의 성숙 정도에 따라 그 유형과 특성을 다양하게 분류할 수 있지만, 결과적으로는 중앙정부와 지방정부간, 그리고 지방정부간 관계를 대상으로 한다.

우리나라에서 정부간 관계에 관한 논의와 형성은 우리나라가 본격적으로 민주화되기 이전인 1970년대부터 시작되었다. 즉, 1970년대에 중앙부처의 권한을 지방에 대해 위임 및 집행하는 수준의 정부간 관계가 형성되었는데, 이는 중앙정부의 단독적이며 일방적인 통제지향적 측면이 반영된 관계였다(정정화, 2018:2). 이후, 지방자치를 위한 제도적, 정치적 기반이 마련되기 시작했고, 1991년 지방의회 선거가 시행되었으며 1995년에는 지방정부의 장을 지역 주민이 직접선거를 통해 선출하기 시작했다. 2004년에는 지방분권특별법의 제정, 2008년에는 지방분권촉진위원회가 출범했고, 2019년에는 지방자치법전부개정법률안이 정부입법형태로 국회에 발의되었다(한승준, 2006; 조일형·정성영·권기현, 2013; 정정화, 2018, 정정화 외, 2019). 이러한 변화로 인하여 지방정부의 자율성이 점진적으로 신장되기 시작했는데, 특히 중앙정부와 지방정부의 관계는 중앙정부의 일선기관적인 역할을 수행하는 지방정부의 위상과 이에 대한 시각이 변화하면서 지방정부의 독립적인 정치 공간의 확보가 가능하게 되었다(고경훈, 2004).

이와 같이, 중앙정부와 지방정부의 관계가 개선되고 있지만, 아직까지 중앙정부와 지방정부의 관계를 대등한 동반자적인 관계로 볼 수 없는, 분명한 한계점이 존재한다. 중앙정부의 입법적, 행정적, 사법적 관여가 제도적으로 존재하고 있으며, 지방정부의 중앙정부에 대한 재정 의존도는 크게 감소하고 있지 않다. 또한, 국가의 정치적 상황과 특히 중앙정부의 정책기조와 운영 방향의 변화는 지방정부의 자치권, 지방정책의 형성과 집행, 그리고 지방정치에 영향을 미치고 있다(이승중, 2014; 정정화 외, 2019). 즉, 지방자치에 대한 제도적, 관리적, 정치적 환경은 지방정부의 자치권, 정책 및 관리 역량, 지방행정서비스의 공급 등에 영향을 미치고 있는 것이다.

특히, 최근 우리나라의 사회와 경제발전을 선도했던 2가지의 축인 지속적인 인구 증가와 경제성장의 속도가 약화되면서 우리나라는 새로운 행정환경에 직면하게 되었는데(하연섭 외, 2019:16-17) 지방정부 역시 행정적 환경의 변화로 인하여 새로운 도전에 직면하고 있다. 즉, 고령화와 인구의 감소, 그리고 경제 성장률의 저하와 지방행정서비스에 대한 지역주민 수요의 양적 증가와 질적 다양화는 지방정부가 수행하고 있는 지방정부 관리체계, 정책역량 그리

고 지방행정서비스 공급체계에 대한 변화를 요구하고 있으며, 나아가 지방정부의 관리 및 정책체계에 대한 재설계가 필요한 시점에 도달한 것으로 볼 수 있다. 이러한 상황의 연장선상에서 중앙정부의 지원과 협력을 통해 지방의 문제점을 해결하고 다양한 사무를 처리하는 지방정부의 입장에서는 기존의 중앙정부에 대한 관계가 다시 설정되어야 할 것으로 보인다.

지역주민의 민원처리와 행정서비스를 공급하는 주체가 주로 공무원이라는 점과 최근 지역사회가 당면하고 있는 복잡해진 다양한 분야의 지역문제를 해결하기 위해 중앙과 지방의 관계 및 협력이 강조되고 있는 현 시점에서, 정부간 관계와 협력에 대한 공무원의 인식을 확인할 필요가 있으며, 이와 같은 인식에 영향을 미치는 요인으로 제도적, 법적, 정책적, 관리적 요인이 고려되어야 한다. 그 이유는 지방자치의 시행과 정부간 관계 그리고 정부간 협력이 현실적으로 제도적, 법적, 정책적, 관리적 요인에 의해 좌우되기 때문이다. 이러한 점을 감안하여, 본 연구에서는 중앙정부의 지방정부에 대한 관여와 재정적 영향 그리고 인사교류가 정부간 관계와 협력 관계에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 또한, 중앙공무원과 지방공무원의 인식에 따라서, 중앙정부의 관여와 재정적 영향, 그리고 인사교류가 정부간 관계 및 협력 관계에 미치는 영향이 어떻게 변화하는지를 분석하고자 한다.

II. 이론적 논의와 연구가설의 설정

1. 정부간 관계

정부간 관계(Inter-Governmental Relations: IGRs)에 관한 다양한 이론과 우리나라의 정부간 관계의 특성을 고찰하기 전에, 먼저 정부간 관계의 개념에 대해 살펴볼 필요가 있다.

정부간 관계에서 “정부간”은 중앙정부-지방정부간, 그리고 지방정부간으로 거시적 분류를 할 수 있는데, 이때 지방정부가 광역과 기초로 구분된다는 점을 고려할 때, 중앙정부-광역지방정부간, 중앙정부-기초지방정부간, 광역지방정부-기초지방정부간, 광역지방정부간, 그리고 기초지방정부간으로 정부간 관계가 세분화된다. 이러한 정부간 관계에서 정부는 행정부에 국한되지 않고 국회와 지방의회를 포함한다. 다음으로, “관계”는 수직적 통제관계, 수평적 통제관계, 그리고 상호의존적 협력관계로 구분할 수 있는데, 수직적 통제관계는 중앙정부와 지방정부의 관계를 수직적 통치구조로 해석하여 중앙과 지방을 지배와 피지배 관계로 인식한다. 이와 같은 정부간 관계는 중앙과 지방의 관계만 존재하고 지방간 관계는 부재하며, 중앙의 통

제와 중앙에 대한 지방의 의존으로 인하여 대리인적 관계가 형성된다. 수평적 관계는 중앙정부와 지방정부가 대등한 관계인데, 지방을 통제와 동원의 대상이 아닌 의사결정의 핵심적 주체로 인정한다. 이때, 정부간 관계는 중앙과 지방의 관계는 물론이고 지방정부 사이의 자율적 관계가 포함된다. 마지막으로 상호의존적 협력관계는 중앙과 지방 그리고 지방간 상호제약과 협력관계가 형성되는 관계인데, 정부간 관계는 동반적인 관계로 볼 수 있으며 정부 사이의 상호작용을 통해서 교환 및 협상이 진행된다(정정화 외, 2019:18-19). 이와 같은 정부간 관계는 일국의 역사적 상황과 시대의 흐름, 정치적 배경과 제도의 특수성에 따라 다양한 형태로 형성 및 변화되었으며, 이러한 이유로 정부간 관계와 관련된 이론과 특성은 학자마다 다양하게 정의되고 있다. 대표적으로, Rhodes(1980), Elcock(1982), Wright(1988) 등이 정부간 관계를 중앙 및 지방정부의 권한, 상호관계 등을 통해서 분석하고 있지만, 이외에도 정부간 관계 이론들은 각국의 역사적, 정치적, 제도적 등 여러 가지 요인에 의하여 그 유형과 특성이 다양하게 분류되고 정의되고 있다. 그러나, 정부간 관계의 이론들을 관통하고 있는 공통적인 원리는 결국 중앙정부가 지방정부에 대해 보유한 권한, 통제, 조정, 기능적인 관여 등에 따라 상호간 관계가 변동될 수 있다는 점이다.

우리나라의 경우, 지방자치 초기에는 대리인 모형 혹은 포괄적 권위모형에 근접한다는 평가를 받아왔으나(문유석, 2015; 신현두·박순중, 2018; 정정화, 2018), 사례연구 혹은 공무원들의 인식을 분석한 결과, 상호의존적 관계로 정부간 관계가 변화되고 있다는 평가도 존재하고 있는 한편(임현정, 금중예, 2018; 정정화, 2018), 우리나라의 중앙정부와 지방정부 관계의 핵심적 특성이 계층제적 거버넌스에 근접하고 있으며, 이러한 계층적 거버넌스가 광범위하게 수용되는 동시에, 계층제적 거버넌스가 네트워크 거버넌스로 점진적으로 잠식되고 있다고 평가하는 관점도 존재하고 있다(이승모·유재원, 2016).

하지만, 아직 우리나라의 경우 기능적으로 대리인 모형으로 볼 수 있으며 이러한 대리인 모형이 동반자적 관계로 전화되기 위해서는 현실적으로 다양한 제약이 존재하고 있는 상황이다. 우리나라가 실질적으로 상호의존적 관계로 진보하기 하기 위해서는 정부간 상호교류가 진행되어야 하며 지방정부는 다양한 자원과 역량을 보유한 종합적이고 자율적인 주체로 확립될 필요가 있다. 이에 대하여 사무배분의 합리적 조정과 함께 재원조달 방식에 대한 전체적인 조정이 필요하다(문유석, 2015:396).

한편, 정부간 관계에 대한 공무원의 인식은 소속 기관에 따라 차이가 존재할 수 있다. 즉, 중앙 혹은 지방 공무원 여부에 따라서, 정부간 관계를 상이하게 인식할 수 있는데, 권한이양, 인사교류, 통제수준 등이 중앙 및 지방정부 소속 공무원에 따라 상이하게 인식할 수 있으며(조일형·정성영·권기현, 2013), 분권화의 정도나 정부간 관계에 대한 긍정적 인식도 소속 공무원에 따라 그 인식에 차이가 존재할 수 있다(김창진·정도효·홍성우, 2019).

위에서 언급한 바와 같이 정부간 관계의 유형과 특성 그리고 실질적인 형성과 운영은 다양하게 시행되고 있기 때문에, 정부간 관계의 현황과 정도를 측정하는 요인은 다양하다. 하지만, 본 연구에서는 정부간 관계를 공무원들의 정부간 관계에 대한 인식 즉, 정부간 관계에 대한 평가를 통해서 정부간 관계로 측정하고자 한다. 이때, 정부간 관계는 우리나라에서 시행되고 있는 지방자치의 특성을 반영하여, 중앙과 광역지방정부간, 중앙정부와 기초지방정부간, 그리고 광역지방정부와 기초지방정부간 관계에 대한 공무원의 인식으로 정부간 관계 변수로 구성하고자 한다.

2. 정부간 협력

지역사회의 행정수요와 사회적 문제가 증가하고 질적으로 다변화되고 있는 현시점에서, 중앙정부 혹은 지방정부가 단독으로 다양한 문제를 해결할 수 없다. 즉, 중앙정부나 지방정부가 직면한 정치적, 사회적, 경제적 문제 등을 진단하고 해결책을 제시하는 부분은 다양한 행위자의 참여가 필요하며, 이 과정에서 참여자간 협력이 필요하다고 볼 수 있다. 이때, 중앙정부와 지방정부와 같은 공식적 행위자에 더하여 민간과 같은 비공식적 행위자의 협력이 강조되지만, 정부간 협력도 문제를 해결하는 일련의 과정에서 중요한 의미를 내재한다. 이러한 정부간 협력은 넓은 의미에서 본다면 행정부, 입법부, 사법부간 협력으로 정의할 수 있고, 좁은 의미에서 본다면 행정부를 중심으로하는 부처의 상호간 협력, 중앙정부와 지방정부간 협력, 지방정부간 협력 등으로 그 범위가 논의될 수 있다(김태형·김한빛·문명재, 2019:11).

이와 같은, 정부간 협력을 추진하는 과정에서 실질적으로 업무를 추진하는 주체는 공무원인데, 정부간 협력에서 공무원의 인식과 태도는 협력의 성공적이고 신속적인 추진을 위해 필요하다(하미승·전영상, 2007:31). 또한, 지방정부의 대표이며, 지방행정을 총괄하는 책임자이자 집행기관으로서 행정관청의 역할과 기능을 수행하는 지방자치단체장(강용기, 2014:268)은 정부간 협력에서 대외적인 협력, 협조, 협상 등을 추진할 수 있는 권한이 부여되어 있다(김수연, 2016:7). 그리고, 정부간 협력과정에서 조직간 또는 조직구성원간 협력을 유인하여 시너지를 창출하는 역할을 수행한다(이시원·민병익, 2011:220).

한편, 지방자치단체장과 공무원 이외에도 정부간 협력에 영향을 미치는 주체는 중앙부처 장관 등으로 볼 수 있는데, 지방분권의 촉진과 정부간 협력 관계의 성공적인 형성과 추진은 중앙부처의 협력적 리더십과 협력의지에 따라 성패가 결정된다고 볼 수 있다. 즉, 우리나라와 같이 중앙정부가 지방정부에 비해서 강력한 권한을 보유한 경우에는 중앙부처의 협력적 의지가 정부간 협력에 중요한 영향력을 미치는 변수로 작용된다(김이수, 2017:172).

이에 더하여, 정부간 협력관계는 중앙 혹은 지방공무원 여부에 따라 상이하게 인식할 수 있다. 중앙 및 지방 공무원의 상호간 협력하는 과정에서 공무원간 협력 정도, 협력요인 등에 따라서 공무원간 인식 차이가 존재할 수 있으며(서성아, 2010), 지방정부의 공무원간 즉, 지방정부간 공무원 사이에서도 협력에 대한 인식 차이는 존재할 수 있다(이시원·민병익, 2011).

이와 같은 정부간 협력의 특성과 범위를 고려하여 본 연구에서는 정부간 협력관계를 지방자치단체의 협력의식 그리고 중앙 및 지방공무원의 협조의식으로 구성하고자 한다. 정부간 협력은 위에서 정리한 바와 같이, 지방자치단체장의 의지와 리더십과 공무원들의 협조의식에 따라서 변화될 수 있기 때문이다.

3. 중앙정부의 관여

헌법과 지방자치법에 의하여 법인격과 정당성이 부여된 지방정부가 권한을 행사하는 일련의 과정에 대해서 중앙정부의 관여가 발생할 수 있다. 중앙정부가 지방정부의 정책과 행정이 국가의 이익 혹은 발전목표에 대한 부합 여부를 판단하고, 이때 부합되지 않은 상황이 발생한 경우, 중앙정부는 지방정부의 정책과 행정을 제재할 권리와 책임을 보유하고 있다(이용선, 2020). 이와 같은 중앙정부와 지방정부의 상호작용 과정에서 다양한 접촉, 교섭, 조정, 지도, 원조, 감독, 그리고 협력 등과 같은 활동을 국가의 지방정부에 대한 관여로 정의할 수 있는데, 입법적, 사법적, 행정적 관여로 그 유형을 구분할 수 있으며, 그 특성은 다음과 같다(정정화 외, 2019; 이용선, 2020). 입법적 관여는 지방정부의 권한을 법률로 규정하며, 법률을 초월하는 지방정부의 권한은 무효로 규정하는 것을 의미한다. 사법적 관여는 지방정부가 제정한 조례, 규칙, 행정적 행위의 법률 위배성 즉, 적법 여부를 판단하는 것으로 정의할 수 있다. 마지막으로 행정적 관여는 권력적, 비권력적 관여로 구분할 수 있는데, 권력적 관여는 지방정부에 대한 중앙정부의 명령, 감사, 인사통제, 사전승인 등과 같은 방법을 활용하여 관여하는 것을 의미하고, 비권력적 관여는 중앙정부가 지방정부에 대해 지도, 지원, 권고 등과 같은 비권력적 수단 활용하여 정부간 관계를 수립하는 것으로 볼 수 있다.

위에서 언급한 중앙정부의 지방정부에 대한 관여는 이중적 의미를 내포하고 있다. 중앙정부의 관여는 한편으로는 지방정부에 대한 중앙정부의 분권과 집권의 문제와 연결되는데, 근본적으로 지방자치가 지방의 자율권에 초점을 두고 있는 제도라는 점을 고려할 때, 지방정부가 독자적인 지방행정을 수행할 수 있는 자율권이 부여되어야 한다. 하지만, 지방자치의 실시가 지방정부의 완전한 독립을 의미하는 것은 아니며 지방정부의 자율권만 강조될 수는 없다. 즉, 국가적 차원에서 통합성을 확보하기 위해 중앙정부의 통제가 인정될 필요가 있는 것이다

(이승중, 2014:334).

좀 더 구체적으로, 중앙의 관여, 즉 국가의 관여를 좁은 의미로 해석한다면 중앙정부가 우월한 지위에서 지방정부의 조직과 기능을 지배하고 규제하는 통제적 특성의 활동으로 풀이되며, 넓은 의미로 해석한다면, 중앙정부가 지방정부의 조직 및 기능을 감독, 규제하며 지방정부를 지도 및 지원하는 활동으로 풀이된다(이남국·최유성, 2000).

위와 같은 중앙정부의 관여는 국가와 지역 이익의 조화, 지방정부 내부의 통제기능 보완, 행정수요 및 기능확대와 재정적 수요 확대, 그리고 광역적 지방사무가 증가함에 따라 필요성이 증대되고 있다. 즉, 중앙과 지방정부는 국민 혹은 주민의 복지 증진 등을 위한 목적을 보유하고 있는 권력주체인데 지방사무가 지역주민뿐만 아니라, 결과적으로는 국민의 이해관계에 영향을 미치고, 지방정부의 운영형태 역시 중앙정부의 행정에 영향을 미치기 때문에 지방정부에 대한 중앙정부의 관여가 필요하다고 볼 수 있다(정정화 외, 2019:63-65). 하지만, 중앙정부의 과도한 관여는 민주주의와 지방자치를 약화시키고, 획일적인 지방행정의 원인이 되며, 중앙의 통제가 심화될 수 있다는 점이 문제점으로 지적되고 있다는 점에서(이승중, 2014; 정정화 외, 2019) 중앙정부의 관여는 양면적 함의를 내재한다.

중앙정부의 지방정부에 대한 관여는 다양한 분야에서 진행되지만, 본 연구에서 중앙정부가 지방정부의 자치입법, 조직, 인사 그리고 자치재정 분야에 대한 관여로 한정하였다. 그 이유는 우리나라의 경우, 자치입법, 자치조직 및 인사 그리고 자치재정과 같은 지방자치권에 대해서 중앙정부가 관여하기 때문이다. 따라서, 본 연구에서는 중앙정부의 관여를 입법, 조직, 인사, 재정 분야에 한정하여 분석할 것이다.

4. 정부간 재정적 관계와 중앙정부의 재정적 영향력

정부간 관계를 중앙정부와 지방정부간 혹은 지방정부간 법적, 정치적, 행정적, 재정적 등과 관련된 관계 및 제도로 정의할 때, 핵심적인 관계가 재정관계이며, 이러한 정부간 재정관계는 분권화가 진행되는 과정에서 그 중요성이 강조된다(박정민, 2008:276).

중앙정부와 지방정부간 재정관계는 세원배분과 재원배분으로 구분하여 접근해볼 수 있는데, 중앙정부와 지방정부의 상호간 재정관계로 정의할 수 있다. 총 조세의 국세와 지방세의 배분구조, 중앙정부의 지방정부에 대한 재정적 지원을 중심으로 하는 세원의 배분, 그리고 재정운용 과정에서 집권과 분권이 핵심과제이다(이창균, 2012; 이미애, 2014).

이에 더하여, 정부간 재정적 관계는 중앙정부와 지방정부 사이에 규정된 정부간 관계 규범에 따라서 정부간 재정상의 다양한 관계와 현상으로 정의된다. 또한 지방분권적 재정관계 또

는 구조, 중앙집권적 재정관계나 구조를 하나의 규범으로 제시하고 있다. 그리고 정부간 세원 배분, 재정조정제도 등에 의해 정부간 관계가 현실화 된다. 즉 지방의 재정구조는 궁극적으로 정부간 재정관계를 전제로 규범화되고 있는데, 정부간 재정관계는 세원배분과 자원배분에 대한 관계로 특정된다. 이에 따라 지방정부의 재정구조는 정부간 세원과 자원 배분의 결과로, 지방정부의 세입과 세출의 구성 및 체계를 기반으로 하고 있다(이창균, 2012:96-97).

정부간 재정관계를 정책적 차원에서 본다면, 재정분권이라는 정책목표를 달성하기 위한 노력의 일환으로 다양한 정책들이 진행 중인데, 이때 재정정책은 지방재정 문제를 해결하기 위해서 정부의 개입 등을 활용하여 추진되는 경향이 있다(이미애, 2014:339).

지금까지 정리한 정부간 재정적 관계에 대한 논의를 종합하여 정리하자면, 정부간 재정적 관계는 중앙정부와 지방정부 혹은 광역지방정부와 기초지방정부간 세원의 배분과 자원의 배분 관계를 형성하는 것으로 정의할 수 있다. 즉, 대상의 범위는 중앙정부와 지방정부, 지방정부 간이며 정부간 재정적 관계의 실질적인 구성의 적용 범위는 세원 및 자원배분으로 구분하여 재정적 관계를 분석할 수 있다.

한편, 우리나라 정부간 재정적 관계에서 지방정부의 지방재정수입의 문제점이 주로 제기되고 있는데, 국세 중심적인 세수입, 낮은 지방재정자립도와 지방재정자립도의 불균형성 그리고 지방재정조정제도의 비효율적 운영을 문제점으로 볼 수 있다(임재현, 2014; 손희준, 2019). 또한, 우리나라의 정부간 재정관계는 사무권한 혹은 자원의 부담 관계가 불명확하게 형성되어 있으며, 동시에 중앙집권적 특성을 내재하고 있다. 지방자치 실시 이전의 정부간 재정관계는 완고한 중앙집권적 체계를 유지하고 있었는데, 본격적인 지방자치가 실시되면서 지방정부의 행정기능 이양과 함께 세출 기능이 확대되었다. 국세와 지방세의 비율이 현재 80:20의 비율을 유지하고 있고, 사무 이양에 수반되는 추가재원은 중앙정부의 이전재원을 확대하는 방식으로 조달되고 있는데, 이는 중앙정부와 지방정부의 재정적 관계가 종속화되고 있다는 문제점이 제시되고 있다(류민정, 2015:119).

중앙공무원과 지방공무원의 인식 차이는 정부간 재정관계 측면에서도 발생할 수 있는데, 특히 지방재정조정제도와 이에 대한 운영 방식에 따라서 중앙 및 지방공무원의 인식 차이가 존재할 수 있다(심익섭, 2010). 또한, 정부간 재정적 영향력이 지방정부의 자율성에 미치는 영향은 공무원의 소속에 따라 다르게 인식될 수 있다(조일형·정성영·권기훈, 2013)

본 연구에서는 정부간 재정적 관계를 포함하는 동시에 중앙정부의 지방정부에 대한 재정적 영향력의 연장선상으로 볼 수 있는 보통교부세, 지역발전특별회계 그리고 국고보조금에 대한 공무원의 평가를 재정적 요인으로 구성하고자 한다. 그 이유는 보통교부세, 지역발전특별회계 그리고 국가보조금은 중앙정부가 지방정부에 지원하는 정부지원금제도인데, 지방정부에 재정적, 정책적으로 영향을 미칠 수 있으며 지방정부의 중앙정부에 대한 의존도를 대별하는 재정

제도이기 때문이다(이창균, 2012; 이미애, 2014; 강윤호·민기·전상경, 2015).

5. 정부간 인사적 관계와 인사교류

정부간 관계를 인사적 측면에서 접근한다면, 정부간 관계는 공식적이거나 비공식적 권한 혹은 능력을 통해서 정부를 운영하는 공무원간 관계로 해석하는 관점이 존재하는데, 정부간 관계를 공무원 사이의 복합적인 상호작용과 역동성 측면에서 분석하고 있다(Anderson, 1960).

중앙정부와 지방정부의 역량 혹은 생산성은 인적자원으로 정의되는 공무원에 대한 양질의 관리가 수반되어야 제고될 수 있는데, 이러한 인력관리는 인력의 효율적 배분으로 달성될 수 있지만, 한편으로는 정부간 관계의 연장선상에서 인력의 상호교류를 통해 진행될 수 있다(정정화 외, 2019:136).

정부간 관계에서 인사교류란 중앙정부 부처간, 중앙정부와 지방정부간, 지방정부간 담당업무의 특성이 유사한 범위 내에서 기관 간 이동이 자유스러운 인사 체계를 의미한다. 기관이 상이하지만 공통적으로 동일한 직무가 타부서와 지방기관에 존재하고 있기 때문에 공무원의 경력발전과 적성에 부합되는 근무처를 선택하게 하여 공무원의 사기를 진작하고 궁극적으로 행정의 효율성 제고를 유도하게 된다(강성철 외, 2018:262). 즉, 정부간 인사교류는 기관간 유사한 직무분야의 범위 내에서 진행되는 공무원의 수평적 인사이동이다(김판석 외, 2001; 강여진·권경득, 2008; 유민봉·박성민, 2014).

좀 더 구체적으로 살펴보면, 정부간 인사교류의 필요성과 그 유용성은 개인적, 조직적, 정부적 차원으로 분석할 수 있다. 개인적 측면에서 정부간 인사교류는 공무원 개인의 적성과 능력에 부합되는 근무가 가능한 기관이 확대되므로 개인의 적성 및 능력을 개발할 수 있으며, 교류기관 근무를 통한 네트워크 확보가 가능하다는 장점이 존재한다. 조직적 차원에서는 기관 사이의 균형있는 인력 배치와 활용이 가능하고 조직운영의 탄력성 향상과 관리 및 운영체계가 강화된다는 이점이 있다. 이에 더하여, 개인의 적성과 능력이 향상됨으로써 결과적으로 조직의 생산이 제고될 수 있다는 장점 역시 존재하고 있다. 마지막으로 정부적 차원에서 접근한다면, 인사교류는 공무원간 지식과 정보가 교류되고, 정부간 협력사업 과정에서 야기된 갈등이 인사교류 경험이 있는 공무원들에 의해 해결되거나 적극적 협력을 유도할 가능성이 존재한다. 따라서, 인사교류는 정부간 상호이해와 협력체제를 개선 및 강화하는 동시에 궁극적으로 중앙과 지방의 경쟁력을 강화하는 전략적 수단이 될 수 있다(김판석 외, 2001; 강여진·권경득, 2008; 배귀희·류현숙, 2010; 전영상·이진만, 2012; Evan & black, 1967; Car & Kawakami, 2002).

위와 같은 정부간 인사교류는 중앙공무원의 지방순환근무, 상호교류제도 그리고 상호파견 제도로 구분할 수 있는데(김판석 외, 2001), 정부간 인사교류를 위한 몇가지 원칙이 존재하고 있다. 즉, 중앙정부와 지방정부의 인사교류는 능률증진, 지방자치 존중, 전문화, 형평성, 보편성, 원활화, 그리고 지속성의 원칙이 준수되어야 한다(김판석 외, 2001; 서원석 외, 2006; 배귀희·류현숙, 2010; 금창호, 2013; 정정화 외, 2019). 이에 대한 자세한 내용은 다음 표와 같다.

〈표 1〉 인사교류의 원칙과 내용

인사교류 원칙	내용
능률증진	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부와 지방정부 행정의 능률성 및 효과성 향상 → 중앙정부와 지방정부의 행정수준 제고
지방자치 존중	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정부의 자율성과 자주성 존중 → 국가의 일방적 결정에 의한 인사교류 지양
전문화	<ul style="list-style-type: none"> • 유사한 업무와 관련된 인사교류를 통해 행정 전문화 → 타기관으로부터 전문가를 유입하여 정책결정의 합리성과 전문성을 제고
형평성	<ul style="list-style-type: none"> • 정부간 협의를 전제한 상호주의 지향 → 1대1 교류원칙과 승진을 위한 진출 지양, 우수한 인력의 상호교류, 중앙 및 지방정부간 동일한 직급의 인사교류 지향
보편성	<ul style="list-style-type: none"> • 공무원의 직종 및 직렬에 제한 지양 → 행정직 및 기술직 등 다양한 직종으로 교류 대상과 범위를 확대
원활화	<ul style="list-style-type: none"> • 인사교류 주체간 마찰과 대립의 최소화 → 인사교류 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 최소화하기 위해서 인사교류 내용과 제도적 장치의 마련
지속성	<ul style="list-style-type: none"> • 인사교류의 단절을 예방 → 장기적인 인사기획을 추진하여 지속적인 인사교류를 보장

출처: 김판석 외(2001), 서원석 외(2006), 배귀희·류현숙(2010), 금창호(2013), 정정화 외(2019)의 내용을 재편집 및 표로 재구성

정부간 인사교류가 활성화되기 위해서, 상호기관간 보수체계, 계급구조, 직위분류의 공통적 수립, 퇴직연금권 이전 등 기존 제도와 인력체제와 부합될 수 있어야한다(강성철 외, 2018). 또한 인사교류의 정치적 활용, 조직부적응 관리, 징벌성 인사교류 등과 같은 문제들은 정부간 인사 관계에서 지양 및 개선되어야 한다(전영상·이진만, 2012).

한편, 중앙과 지방공무원 간 인사교류의 특성은 그 장점과 단점을 중심으로 논의할 수 있지만, 인사교류에 대한 제도적 운영, 성과, 그리고 평가 등에 대한 공무원간 인식 차이가 존재할 수 있다. 즉, 중앙과 지방공무원 소속 여부에 따라 인사교류의 운영과 평가에 대한 인식이 존재할 수 있다(강여진·권경득, 2008; 배귀희·류현숙, 2010).

위와 같이 인사교류는 활용 목적과 유형 등에 따라 다양하게 정의될 수 있지만, 본 연구에서는 정부간 인사적 관계를 인사교류로 한정하였다. 이때, 인사교류는 공무원간 인사교류로서, 중앙정부와 지방정부간 인사교류 전반, 중앙정부와 지방정부 및 광역지방정부와 기초지방정부간 향후 인사교류에 관한 인식으로 구성하였다.

6. 정부간 관계 선행연구 분석

정부간 관계를 분석한 연구들은 정부간 관계의 대상, 분야 등에 따라서, 다양하게 그 유형을 분류할 수 있지만, 본 연구에서는 정부간 관계 관련 선행연구를 정부간 갈등, 정부간 사무배분, 정부간 재정관계, 그리고 정부간 관계의 형성과 운영 과정에 대한 공무원들의 행태 및 인사교류와 관련된 연구 분야로 구분하였다.

먼저, 정부간 갈등 측면에서 정부간 관계를 분석한 연구들은(강재호·김상구·조정현·우양호, 2005; 홍성만·김광구, 2008; 이주현·김효정, 2010; 권향원, 한수정, 2016; 하지만·홍준현, 2016), 공공갈등을 중심으로 정부간 관계에 대한 분석을 시도하고 있다. 지방자치제도의 본격적인 실시 이후에 증가한 정부간 갈등을 공공갈등사례를 통해서 분석하고 있으며, 이에 대한 대안을 제도적, 관리적, 그리고 네트워크 차원에서 제시하고 있다.

다음으로, 정부간 관계에 대한 행정적, 특히 정부간 사무배분을 분석한 연구(박혜자, 2002; 박정민, 2008; 권경득·우무정, 2009; 최송이, 최병대, 2012; 문유석, 2015; 고광용, 2016; 박재희, 2019)들이 있는데, 이러한 연구들은 중앙과 지방정부의 자치사무의 배분 현황과 그 문제점을 주로 분석하고 있다. 중앙정부와 지방정부의 사무배분은 지방자치 시행과정에서 행정적 권한과 기능을 배분하고, 권력을 배분하는 과정이다. 따라서, 사무배분의 영역에 따라서 정부간 관계에 대한 강조점이 변동될 수 있는데, 선행연구들은 사무배분에 초점을 두고 정부간 관계를 조명하고 있다.

이에 더하여, 정부간 재정관계를 분석한 연구(김홍환, 2012; 이창균, 2012; 이미애, 2014; 류민정, 2015; 김홍주·강인호, 2017; 최예나·김이수, 2017; 이재원, 2019)를 살펴보면, 중앙과 지방의 재정관계를 중앙정부의 지방정부에 대한 재정적 영향력, 재정적 형평성, 재정관계 개편 등을 중심으로 논의하고 있다. 특히, 해당연구들은 정부간 재정관계와 관련된 제도, 중앙정부의 영향력, 정부간 재정제도 개선에 중점을 두고 있는데, 현재 중앙정부와 지방정부간 재정적 관계의 문제점을 확인하고 이에 대한 개선점 및 지향점을 제시하고 있다.

마지막으로, 정부간 관계가 형성 및 운영되는 과정에서 관련 공무원들의 행태 및 인사교류와 관련된 연구(김판석 외, 2001; 엄운섭·김장기, 2003; 서원석 외, 2006; 강여진·권경득,

2008; 배귀희·류현숙, 2010; 금창호, 2013)는 정부간 관계의 인사적 측면, 특히 정부간 인사교류가 공무원들의 행태 등에 미치는 영향을 분석하여 인사교류의 성과와 개선점에 대해서 논의하고 있다. 또한, 지방정부에 대한 중앙정부의 분권화가 지속적으로 추진되고 있는 상황의 연장선상에서 지방정부의 인사권 이양, 인사교류의 운영 등에 대해서 심층적인 분석과 함께 개선점을 논의하고 있다는 점에서 의의가 있다.

이러한 선행연구들은 특정 분야에 대한 정부간 관계를 분석함으로써, 정부간 관계의 현황과 문제점을 진단하고, 이에 대한 대안점을 제시하고 있다는 점에서 의의가 있다. 하지만 정부간 관계, 특히 중앙정부와 지방정부간 관계와 양자간 협력관계는 중앙정부의 영향력 즉, 지방정부에 대한 중앙정부의 관여, 재정적 영향력, 그리고 인사교류의 영향을 복합적으로 받고 있기 때문에 이에 대한 실증적 분석이 필요하다. 또한, 정부간 관계와 협력은 중앙정부와 지방정부 공무원의 상호관계와 협력을 통해 진행된다는 점을 고려할 때, 중앙정부와 지방정부 공무원의 정부간 관계와 협력, 그리고 이에 영향을 미치는 요인들에 대한 인식 차이를 확인해 볼 필요가 있다. 즉, 정부간 관계와 협력 관계가 진행되는 일련의 과정에서 중앙정부 및 지방정부 공무원의 인식하는 정도와 이러한 인식의 차이가 발생하는 원인을 중앙의 관여와 재정적 영향, 그리고 인사교류적 측면에서 분석할 필요가 있다.

7. 연구가설의 설정

본 연구에서는 중앙정부의 관여, 중앙정부의 재정적 영향력, 그리고 정부간 인사교류 요인이 정부간 관계와 협력관계의 중요성에 미치는 영향을 분석할 것이며, 이 과정에서 각 요인들에 대한 중앙정부와 지방정부 공무원 여부에 따라 인식의 차이가 어떻게 변화하는지 분석할 것이다.

먼저 본 연구에서는 자치입법, 조직, 인사, 자치재정에 대한 중앙정부의 관여를 독립변수로 구성하였는데, 이러한, 중앙정부의 관여는 지방자치에 실질적인 영향을 미치고 있다고 볼 수 있다. 이때, 중앙정부의 관여는 관여 대상, 정도, 정치적 상황, 제도 등에 따라 다양할 수 있는데, 중앙정부의 관여에 대한 필요성과 부작용에 대한 관점이 동시에 존재하고 있다. 즉, 중앙과 지방의 관계에서 지방은 완벽하게 독립적으로 존재하는 것이 아니며, 국가의 통일성과 중앙정부의 지원 아래 유지된다고 볼 수 있다. 그러나 과도한 중앙정부의 관여는 지방자치의 의미를 퇴색시키는 동시에 중앙의 통제성이 강화됨으로써 궁극적으로 획일화된 지방행정이 확대된다(이승중, 2014; 최창호·강형기, 2016; 정정화 외, 2019). 이와 같은 중앙정부에 대한 이중적 관점이 존재하고 있는 상황에서, 중앙정부의 관여가 정부간 관계와 협력의식에 부

정적인 영향을 미칠 수 있는 것으로 가설을 설정하고자 한다.

그 이유는 중앙정부의 관여보다는 지방의 자율성 보장과 분권적 차원의 제도와 지원이 정부간 관계와 협력 관계 인식에 긍정적인 영향을 미칠 수 있으나(채경진·채원호, 2011; 조일형·정성영·권기현, 2013; 김이수, 2017), 한편으로 지방정부에 대한 중앙정부의 과도한 관여는 오히려 지방정부의 자주성을 부정적인 영향을 미치는 동시에 정부간 관계와 협력관계에 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다(이남국·최유성, 2000; 홍준현, 2007; 윤석진, 2012). 또한, 지방자치가 본격적으로 시작되어 성숙기에 접어든 현 시점에서 지방정부에 대한 중앙정부의 관여는 과거에 비해 지방정부의 자율성을 보장하고 지방정부에 대한 역량을 지원하고 있는 수준으로 변화되고 있다(최창호·강형기, 2016; 이용선, 2019; 정정화 외, 2019). 즉, 중앙정부가 국가준립사무 혹은 국가의 정책기조 등을 통해서 통일성있는 행정과 정책을 추진하고 지향할 수 있으며, 상황에 따라 부족한 지방정부의 역량을 지원할 수 있지만, 과도한 중앙정부의 지방정부에 대한 개입은 정부간 관계와 협력 관계에 오히려 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점에서 다음과 같이 가설을 설정하였다.

가설 1-1 지방정부에 대한 중앙정부의 관여는 정부간 관계에 (-)의 영향을 미친다.

가설 1-2 지방정부에 대한 중앙정부의 관여는 정부간 협력 관계에 (-)의 영향을 미친다.

다음으로 재정적 요인의 경우, 보통교부세, 지역발전특별회계 그리고 국고보조금에 대한 평가로 구성했는데, 보통교부세, 지역발전특별회계 그리고 국고보조금은 중앙정부와 지방정부의 재정적 관계를 측정하는 중요한 변수이다. 보통교부세는 지방교부세의 일종으로 지방정부의 기본적인 행정수행 과정에서 경비의 부족이 발생한 경우, 그 부족분을 중앙정부가 지원하는 재원이다. 한편 국고보조금은 국가위임사무 혹은 시책사업 등과 관련하여, 활용범위를 한정하고 그 경비의 일부 혹은 전액 원조하기 위한 제도로 정의된다(손희준, 2019). 지역발전특별회계는 중앙정부가 지방정부에 이전하는 이전재원이며, 국가균형발전을 제도적으로 지원하기 위해서 다양한 부처에서 추진하던 균형발전 사업들을 통합하고 지원하여, 지역경제의 균형발전과 관련 사업의 효율성을 확보하기 위해 추진하는 예산이다. 특히 지역발전특별회계는 지역 간 균형발전과 재정적 격차를 감소시키기 위한 논의가 포함된다(김애진·박정수, 2016; 김홍주·강인호, 2017; 김재훈·하정봉, 2018). 보통교부세, 지역발전특별회계, 그리고 국고보조금은 우리나라에서 시행되고 있는 정부지원금제도인데, 중앙정부가 지방정부에 대해서 지원하는 지원금과 광역지방정부가 기초지방정부에 지원하는 지원금이 존재한다. 이러한 정부지원금제도는 중앙정부가 지방정부에 대해서 지원하는 특성을 내재하고 있기 때문에 지방정

부의 행태에 영향을 미칠 수 있으며(강윤호·민기·전상경, 2015). 중앙정부에 대한 지방정부의 의존도를 대별하는 재정제도로 볼 수 있다. 이러한, 보통교부세, 지역발전특별회계, 그리고 국고보조금은 정부간 관계와 협력 관계에 (+)의 영향을 미칠 수 있다(이창균, 2012; 이미애, 2014; 강윤호·민기·전상경, 2015; 김애진·박정수, 2016; 최예나·김이수, 2017; 김재훈·하정봉, 2018; 손희준, 2019). 이에 더하여, 정부간 재정관계에서 중앙정부의 지방정부에 대한 영향력은 지방정부의 재정역량을 보전하고 지방정부의 존립 및 지방자치의 실현 측면에서 기여하며, 중앙정부의 발전 목표를 달성하기 위한 정책기조 및 방향을 지방정부에 반영하는 것으로 볼 수 있다(김대원, 2000). 따라서, 중앙정부에 대한 재정적 의존도가 높아지더라도, 현재 실질적으로 시행되고 있는 지방재정제도는 지방의 재정적 어려움에 도움을 줄 수 있으며 공동사업과정에 상호간 협력관계에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

가설 2-1 중앙정부의 재정적 영향력은 정부간 관계에 (+)의 영향을 미친다.

가설 2-2 중앙정부의 재정적 영향력은 정부간 협력 관계에 (+)의 영향을 미친다.

중앙과 지방정부간 인사적 관계 중에서 인사교류는 정부간 관계와 협력 관계에 긍정적인 영향을 미친다(김판석 외, 2001; 강여진·권경득, 2008; 배귀희·류현숙, 2010; 정정화 외, 2019). 정부간 인사교류가 지방자치 제도를 존중하는 큰 틀에서 능력을 증진하고 전문화, 형평성, 보편성, 원활화, 지속성을 지향한다면 궁극적으로 정부간 상호 이해의 향상과 협력관계가 강화될 수 있다(김판석 외, 2001; 서원석 외, 2006; 배귀희·류현숙, 2010; 금창호, 2013; 정정화 외, 2019). 따라서, 본 연구에서는 중앙정부와 지방정부간 인사교류가 정부간 관계 및 협력관계에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 연구가설을 설정하였다.

가설 3-1 중앙정부와 지방정부간 인사교류는 정부간 관계에 (+)의 영향을 미친다.

가설 3-2 중앙정부와 지방정부간 인사교류는 정부간 협력 관계에 (+)의 영향을 미친다.

마지막으로, 중앙정부의 관여. 재정적 영향력, 그리고 인사교류는 정부간 관계와 협력 관계에 영향을 미칠 수 있지만, 이러한 영향은 중앙정부 공무원 혹은 지방정부 공무원 여부에 따라 달라질 수 있다. 그 이유는 중앙 및 지방 공무원의 역할과 기능의 특수성이 존재하기 때문이다. 즉, 중앙 및 지방공무원에게 요구되는 공무원적인 자질은 그 차이가 부재하지만, 국가 혹은 지방의 사무를 수행하는 과정에서 요구되는 공무원의 역할과 기능은 차이가 존재할 수 있다(이선우, 2012; 조경훈·이선우, 2018; 구주영, 2019).

특히, 중앙정부의 관여, 중앙정부의 재정적 영향력, 그리고 인사교류에 대한 정부간 공무원의 인식 차이가 존재하고 있는데, 이러한 인식 차이는 정부간 관계와 협력관계에 영향을 줄 수 있다(서성아, 2011; 이창균, 2012; 조일형·정성영·권기현, 2013; 이미애, 2014; 최창호·강형기, 2016; 김창진·정도호·홍성우, 2019; 김지영, 2020). 또한, 우리나라의 지방자치 법 및 제도에서 규정하고 있는 중앙정부의 관여가 지방정부의 지도 혹은 지원 측면에서 긍정적인 영향을 미칠 수 있으나, 한편으로는 지방정부의 자주성과 지방자치의 존립에 부정적인 영향을 미친다는 점을 감안할 때(홍준현, 2007; 윤석진, 2012), 지방공무원이 중앙정부의 관여에 대해서 민감할 수 있다. 또한, 중앙정부의 권한이양에 대해서 지방공무원이 정부간 관계에 미치는 영향이 중앙공무원보다 그 영향력을 상대적으로 강하게 인식할 수 있다(조일형·정성영·권기현, 2013). 따라서, 본 연구에서는 중앙공무원이 지방공무원에 비해서 중앙정부의 관여가 정부간 관계와 협력관계에 (+)의 영향을 미치고 있는 것으로 인식한다는 가설을 도출하였으며, 이와는 반대로 중앙공무원에 비해서 지방공무원의 경우, 중앙정부의 재정적 영향력이 정부간 관계와 협력관계에 (+)의 영향력을 미칠 수 있다고 인식하는 것으로 가설을 도출하였다.

인사교류를 살펴보면, 중앙과 지방공무원이 인사교류의 운영 및 평가에 대해서 인식의 차이를 보일 수 있는데(강여진·권경득, 2008; 배귀희·류현숙, 2010; 김지영, 2020), 현재 중앙정부 중심의 인사교류 관행이 존재하고 있으며, 중앙정부가 지방정부에 비해 상대적으로 인사교류의 이점이 존재한다(박세정, 2008; 전영삼·이진만, 2012; 금창호·박기관, 2013). 이러한 점을 고려했을 때, 인사교류는 중앙공무원이 지방공무원에 비해서 정부간 관계와 협력관계에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다고 인식하는 것으로 가설을 도출하였다.

- 가설 4-1 중앙공무원의 경우, 지방공무원에 비해서 중앙정부 관여가 지방공무원에 비해서 정부간 관계에 (+)의 영향을 미치는 것으로 인식한다.
- 가설 4-2 중앙공무원의 경우, 지방공무원에 비해서 중앙정부 관여가 정부간 협력 관계에 (+)의 영향을 미치는 것으로 인식한다.
- 가설 4-3 지방공무원의 경우, 중앙공무원에 비해서 중앙정부의 재정적 영향력이 정부간 관계에 (+)의 영향을 미치는 것으로 인식한다.
- 가설 4-4 지방공무원의 경우, 중앙공무원에 비해서 중앙정부의 재정적 영향력이 정부간 협력 관계에 (+)의 영향을 미치는 것으로 인식한다.
- 가설 4-5 중앙공무원의 경우, 지방공무원에 비해서 인사교류가 정부간 관계에 (+)의 영향을 미치는 것으로 인식한다.
- 가설 4-6 중앙공무원의 경우, 지방공무원에 비해서 인사교류가 정부간 협력 관계에 (+)의 영향을 미치는 것으로 인식한다.

이에 더하여, 지방자치제도는 지방행정의 역량 향상과 지속적인 발전에 영향을 미치는 동시에 지방자치 관련 사무를 실질적으로 집행하고 지역주민들에게 제공하는 공무원들에 대해 영향을 미칠 수 있다. 따라서, 본 연구에서는 권한 이양과 같은 기능배분, 지방재정조정제도, 예산통제 등 재정적 제도, 그리고 인사권으로 정의되는 인적관계 관련 제도를 제도적 중요성 즉, 제도적 중요성에 대한 공무원의 인식을 통제변수로 구성하였다. 우리나라의 지방자치가 지방정부가 고도의 자율권을 보유하면서, 자치적인 입법권, 자치적인 인사권, 자치적인 재정권을 행사하는 동시에 자치사무를 수행한다기보다는 지방정부의 행정과 정책이 제도 및 법률부터 제약을 받고 있기 때문에(최창호·강형기, 2016; 임승빈, 2019), 현실적으로 지방자치에서 기능배분, 재정, 그리고 인사관련 제도는 정부간 관계와 협력에 영향을 미치고 있다(이용선, 2019). 따라서, 이러한 제도적 환경에 대한 공무원의 인식이 정부간 관계와 협력에 미치는 영향을 분석할 필요가 있다. 또한, 성별, 연령, 직급, 임용 및 근무기간을 통제변수에 추가하여, 사회통계학적인 변수와 근무기간 관련 변수를 추가하여, 이들이 정부간 관계와 협력관계 인식에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

Ⅲ. 연구방법

1. 자료수집방법 및 연구표본의 특성

본 연구는 한국행정연구원에서 생성한 “2017년 정부간 관계에 대한 인식조사”의 설문자료를 활용하였다¹⁾(김지영, 2017). 분석대상은 2017년 7월 기준으로 중앙, 광역 지방정부, 그리고 기초 지방정부에 소속된 공무원 1528명이며, 설문조사 기간은 2017년 7월 10일부터 2017년 8월 31일까지이다. 또한, 표본은 비례층화추출법을 통해서 추출하였다. 특히, 본 설문은 정부간 관계에 대한 종합적인 인식, 기능적, 재정적, 그리고 인적 차원의 정부간 관계, 권력적 및 협력적 차원의 정부간 관계에 대한 중앙 및 지방 공무원의 인식을 측정하기 위한 문항으로 구성되었다.

본 설문자료에 응답한 공무원은 남성이 1,046명(68.46%), 여성은 482명(31.54%)이며 연령별로는 20대가 101명(6.61%), 30대가 447명(29.25%), 40대가 513명(33.57%), 50대가

1) 본 연구는 한국행정연구원의 설문자료를 활용하였고, 한국행정연구원 연구자료 관리규칙에 의거하여 사용허가를 받았습니다(2020).

449명(29.38%) 그리고 60대 이상이 8명(1.19%)으로 확인되었다. 소속기관은 중앙정부 공무원이 560명으로 전체 응답자의 36.65%이고, 지방정부는 기초 지방정부 소속 공무원이 567명(37.11%), 광역 지방정부 소속 공무원이 401명(26.24%)으로 분석되었다.

다음으로, 임용기간은 1년 미만이 46명(3.01%), 1년 이상에서 5년 미만이 195명(12.76%), 5년 이상 10년 미만이 206명(13.48), 15년 이상 20년 미만이 131명(8.57%), 20년 이상이 666명(43.59%)으로 확인되었다. 그리고, 근무기간은 1년 미만이 536명(35.08%), 1년 이상 2년 미만이 440명(28.80%), 2년 이상 3년 미만은 238명(15.58%), 3년 이상 4년 미만은 106명(6.94%), 4년 이상 5년 미만은 49명(3.21%), 그리고 5년 이상이 158명(10.34%)로 분석되었다. 마지막으로, 직급은 1급-3급이 25명(1.64%), 4급-6급이 909명(59.53%), 그리고 7급-9급이 593명(38.83%)으로 확인되었다.

〈표 2〉 표본의 기초통계

구분		빈도(명)	비율(%)	
성별	남	1,046	68.46	
	여	482	31.54	
연령	20대	101	6.61	
	30대	447	29.25	
	40대	513	33.57	
	50대	449	29.38	
	60대 이상	8	1.19	
소속기관	중앙정부	560	36.65	
	지방정부	기초	567	37.11
		광역	401	26.24
임용기간	1년 미만	46	3.01	
	1년 이상-5년 미만	195	12.76	
	5년 이상-10년 미만	206	13.48	
	10년 이상-15년 미만	283	18.52	
	15년 이상-20년 미만	131	8.57	
	20년 이상	666	43.59	
근무기간	1년 미만	536	35.08	
	1년 이상-2년 미만	440	28.80	
	2년 이상-3년 미만	238	15.58	
	3년 이상-4년 미만	106	6.94	

구분		빈도(명)	비율(%)
근무기간	4년 이상-5년 미만	49	3.21
	5년 이상	158	10.34
직급	1급-3급	25	1.64
	4급-6급	909	59.53
	7급-9급	593	38.83

2. 변수의 측정 및 연구모형

본 연구의 종속변수와 독립변수는 Likert 5점 척도로 구성하였는데, 종속변수는 정부간 관계와 협력 관계에 대한 인식으로 구성하였다. 정부간 관계는 중앙정부와 광역지방정부간 관계, 중앙정부와 기초지방정부간 관계 그리고 광역지방정부와 기초지방정부간 관계에 대한 평가로 구성하였는데 각 문항의 평균이 3점 이상을 상회하고 있고 보통 이상의 관계 인식을 보이고 있다. 또 다른 종속변수인 협력관계의 경우, 지방자치단체장의 협력의식, 중앙공무원 및 지방공무원의 협조의식으로 구성하였는데, 각 문항의 평균이 4점 이상으로 분석되어 다른 분석에 비해서 상대적으로 긍정적인 인식을 보이고 있었다.

독립변수는 중앙정부의 관여, 재정적, 그리고 인사적 요인과 기관 유형으로 구성하였는데, 중앙정부의 관여 요인은 자치입법, 조직, 인사, 자치재정에 관한 관여로 구성하였으며, 각 문항의 평균이 3점 이상 4점 미만으로 확인되었다. 재정적 요인은 보통교부세, 지역발전특별회계, 국고보조금에 대한 평가로 구성했는데, 해당 문항은 3점 초반대의 평균 값을 보이고 있어, 보통 이상으로 인식하고 있었다. 인사적 요인은 각 정부 간 인사교류에 대한 인식으로 구성했는데, 중앙정부와 지방정부 사이에 시행 중인 인사교류 전반에 대한 평가, 중앙정부와 지방정부 그리고 광역지방정부와 기초지방정부간 향후 인사교류에 대한 인식을 측정하였다. 해당 문항의 평균은 3점 이상 4점 미만으로 측정되었다. 마지막으로 기관유형은 중앙정부와 지방정부로 설정했는데, 지방정부의 경우 광역지방정부와 기초지방정부로 구성하였다. 이에 더하여, 종속변수와 독립변수를 구성하는 설문 문항에 대해서 탐색적 요인분석을 실시하였는데, 각 문항의 요인값이 모두 0.5이상으로 측정되었고, 변수의 eigen value는 1이상으로 측정되었다. 또한, 크론바하 알파 값은 모두 0.6이상으로 분석되었다.

통제변수는 제도적 중요성, 성별, 연령, 직급, 임용기간, 그리고 근무기간으로 구성하였는데 제도적 중요성의 경우 기능배분의 중요성, 재정 및 인적 관계로 구성하였다. 각 문항은 3점후반에서 4점 초반의 평균 값을 보이고 있는데, 다른 설문 문항의 평균에 비해 상대적으로 긍정

적인 인식을 보이고 있다는 특징이 있다. 연령은 20대, 30대, 40대, 50대, 60대 이상으로 구분하였고, 직급은 크게 1급에서 3급, 4급에서 6급, 6급에서 9급까지로 구분하였다. 임용기간은 1년 미만, 1년 이상 5년 미만, 5년 이상 10년 미만, 10년 이상 15년 미만, 15년 이상 20년 미만, 20년 이상으로 구분했으며, 근무기간은 1년 미만 1년 이상 2년 미만, 2년 이상 3년 미만, 3년 이상 4년 미만, 4년 이상 5년 미만 그리고 5년 이상으로 구분하였다.

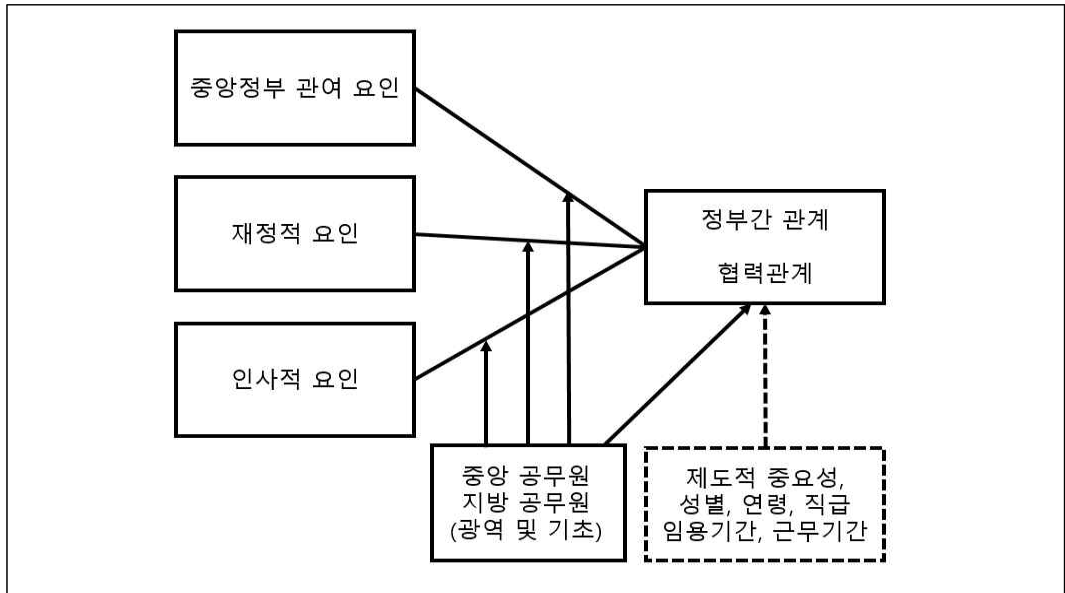
〈표 3〉 설문문의 구성과 기초통계량

변수		설문항목	평균	표준 편차	요인값	α
독립 변수	중앙정부 관여	자치입법에 관한 관여	3.22	.89	.6728	.8541
		조직에 관한 관여	3.48	.99	.8393	
		인사에 관한 관여	3.17	.95	.7681	
		자치재정에 관한 관여	3.73	.96	.7397	
	재정적 영향력	보통교부세에 대한 평가	3.08	.67	.5149	.6291
		지역발전특별회계에 대한 평가	3.06	.72	.5839	
		국고보조금에 대한 평가	3.20	.81	.5653	
	인사교류	중앙정부와 지방정부간 인사교류 전반에 대한 평가	3.23	.95	.5187	.7766
		중앙정부와 지방정부간 향후 인사교류에 대한 인식	3.69	.93	.8500	
		광역지방정부와 기초지방정부간 향후 인사교류에 대한 인식	3.78	.90	.7915	
기관유형	1=중앙정부, 0=지방정부(광역, 기초)					
종속 변수	정부간 관계	중앙정부와 광역지방정부간 관계에 대한 평가	3.19	.81	.8196	.7975
		중앙정부와 기초지방정부간 관계에 대한 평가	3.04	.85	.7884	
		광역지방정부와 기초지방정부간 관계에 대한 평가	3.42	.78	.5790	
	협력 관계	지방자치단체장의 협력의식	4.11	.75	.5940	.8316
		중앙공무원의 협조의식	4.14	.75	.8521	
		지방공무원의 협조의식	4.08	.74	.8812	

통제변수					
변수	설문 항목	평균	표준 편차	요인값	α
제도적 중요성	기능배분(권한 이양 등)의 중요성	4.17	.81	.5940	.6574
	재정관계(지방재정조정제도, 예산통계 등)	4.36	.77	.6489	
	인적관계(인사권 등)	3.73	1.01	.5350	
성별	남성=1, 여성=0				
연령	①=20대, ②=30대, ③=40대, ④=50대, ⑤=60대 이상				
직급	①=1급-3급, ②=4급-6급, ③=7급-9급				
임용기간	①=1년 미만, ②=1년 이상-5년 미만, ③=5년 이상-10년 미만, ④=10년 이상-15년 미만, ⑤=15년 이상-20년 미만, ⑥=20년 이상				
근무기간	①=1년 미만, ②=1년 이상-2년 미만, ③=2년 이상-3년 미만, ④=3년 이상-4년 미만, ⑤=4년 이상-5년 미만, ⑥=5년 이상				

본 연구의 연구 분석틀은 다음의 <그림 1>과 같다. 중앙정부의 관여, 재정적, 인사적 요인을 독립변수로 구성하고, 정부간 관계와 협력관계를 종속변수로 구성하였다. 그리고, 통제변수는 제도적 중요성과 성별, 연령, 직급, 임용기간 그리고 근무기간으로 구성하였다.

<그림 1> 연구모형



IV. 분석결과

1. 독립표본 t-test 결과

중앙 및 지방공무원의 주요변수에 대한 인식 차이를 확인하기 위해서 독립표본 t-test를 실시하였다. 먼저, 종속변수인 정부간 관계와 협력관계에 대한 인식의 차이를 중앙 공무원과 지방 공무원으로 구분하여 분석한 결과, 정부간 관계의 경우 중앙정부와 광역지방정부간 관계에 대한 평가 항목과 중앙정부와 기초지방정부간 관계에 대한 평가 항목에서 중앙 공무원이 지방 공무원에 비해 상대적으로 긍정적으로 인식하고 있었고 이 부분은 통계적으로 유의했다. 다만, 중앙정부와 기초지방정부간 관계에 대한 평가 항목은 지방이 2점 후반대로, 중앙 공무원의 인식과 큰 차이가 있다는 점을 확인할 수 있었다. 한편, 협력관계에 대한 인식 차이를 분석해보면, 중앙과 지방공무원 모두 중앙공무원의 협조 의식이 중요하다고 인식하고 있었으며, 이 부분만 통계적으로 유의했다.

다음으로 독립변수인 중앙정부의 관여, 재정적 영향력, 인사교류 요인을 살펴보면, 중앙정부의 관여에서 자치입법, 조직, 인사 그리고 자치재정에 관한 인식은 중앙 및 지방 공무원이 큰 차이를 보고 있는 것으로 분석되었다. 자치입법, 조직, 인사에 관한 관여는 중앙 공무원이 2점 후반의 평균값을 보이고 있는 반면에 지방 공무원은 약 3점 중후반의 평균값을 보이고 있었다. 즉, 중앙 공무원은 중앙정부의 관여가 지방정부 공무원에 비해서 영향력이 작다고 인식하고 있었다. 이와는 반대로 지방정부 소속 공무원은 중앙정부의 영향력이 상대적으로 강하다고 인식하고 있었다.

재정적 영향력은 보통교부세, 지역발전특별회계 그리고 국고보조금에 대한 평가로 구성되어 있는데, 통계적으로 유의한 차이는 보이고 있지만, 다른 설문항목과 비교했을 때 상대적으로 중앙 및 지방공무원의 인식 차이는 크지 않은 것으로 분석되었다.

인사교류는 인사교류에 대한 공무원의 인식으로 구성되었는데, 중앙정부와 지방정부간 인사교류에 대한 전반적 평가와 인사교류에 대한 인식 그리고 광역지방정부와 기초지방정부간 관계에 대한 평가 인식의 차이를 분석하였다. 분석결과, 중앙정부와 지방정부간 인사교류 평가가 중앙 및 지방 공무원간 유의한 인식 차이를 보이고 있었다. 중앙과 지방 공무원 모두 보통 이상의 인식을 보이고 있었지만, 중앙정부가 상대적으로 긍정적으로 인식하고 있었다. 광역과 기초 지방정부간 인사교류 역시 중앙 공무원이 상대적으로 긍정적으로 인식하고 있었지만, 인식 차이의 크기는 상대적으로 작은 것으로 분석되었다.

〈표 4〉 중앙 공무원과 지방 공무원의 주요변수간 독립표본 t-test 결과

변수	설문항목	구분	평균	표준 편차	t	p
중앙정부 관여	자치입법에 관한 관여	중앙	2.89	.56	11.61 ***	.000
		지방	3.42	.84		
	조직에 관한 관여	중앙	2.99	.98	15.90 ***	.000
		지방	3.77	.88		
	인사에 관한 관여	중앙	2.83	.94	11.09 ***	.000
		지방	3.37	.90		
	자치재정에 관한 관여	중앙	3.29	.86	14.56 ***	.000
		지방	3.99	.98		
재정적 영향력	보통교부세에 대한 평가	중앙	3.15	.54	-3.02 **	.002
		지방	3.04	.73		
	지역발전특별회계에 대한 평가	중앙	3.15	.67	-3.75 ***	.000
		지방	3.01	.74		
	국보보조금에 대한 평가	중앙	3.26	.76	-2.15 *	.031
		지방	3.17	.83		
인사교류	중앙정부와 지방정부간의 인사교류 에 대한 평가	중앙	3.41	.95	-5.81 ***	.000
		지방	3.12	.94		
	중앙정부와 지방정부간의 인사교류에 대한 인식	중앙	3.74	.96	-1.71	.087
		지방	3.66	.92		
	광역지방정부와 기초지방정부간의 인사교류에 대한 인식	중앙	3.86	.85	-2.45*	.014
		지방	3.74	.92		
정부간 관계	중앙정부와 광역지방간 관계에 대한 평가	중앙	3.30	.78	-3.88 ***	.000
		지방	3.13	.82		
	중앙정부와 기초지방정부간 관계에 대한 평가	중앙	3.22	.78	-6.44 ***	.000
		지방	2.93	.87		
	광역지방정부와 기초지방정부간 관계에 대한 평가	중앙	3.38	.73	1.59	.11
		지방	3.45	.81		
협력 관계	지방자치단체장의 협력의식	중앙	4.12	.74	-.60	.547
		지방	4.10	.76		
	중앙공무원의 협조의식	중앙	4.02	.73	4.56 ***	.000
		지방	4.21	.75		
	지방공무원의 협조의식	중앙	4.06	.72	.91	.362
		지방	4.10	.76		

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

2. 상관관계분석 결과

상관관계분석 결과를 살펴보면, 종속변수인 정부간 관계와 협력관계는 통계적으로는 유의한 상관관계를 형성했으나, 상관계수가 0.09로 낮은 상관관계를 보이고 있었다. 정부간 관계와 독립변수인 중앙정부의 관여, 재정적 영향력, 인사교류는 통계적으로 유의한 상관관계를 보였지만, 상관계수가 각각 -0.06, 0.27, 0.13으로 낮은 상관계수를 보이고 있는 것으로 확인되었다. 협력관계는 독립변수 중에서 중앙정부 관여와 인사적 요인이 통계적으로 유의한 상관관계를 보이고 있었는데 약 0.1의 상관계수를 보여 낮은 상관관계를 보이고 있는 것으로 분석되었다. 반면에 재정적인 요인은 협력관계에 대해 통계적으로 유의한 상관관계를 형성하지 못하고 있었다.

통계변수 중에서 제도적 중요성은 재정적 요인을 제외하고 모든 종속 및 독립변수와 통계적으로 유의한 상관관계를 형성하고 있었지만, 상관계수가 0.4미만으로 분석되어 낮은 상관관계를 형성하고 있는 것으로 분석되었다. 성별은 재정적 영향력, 연령은 중앙정부 관여, 임용기간은 정부간 관계와 통계적으로 유의한 상관관계를 보이고 있지만, 전체적으로 상관계수는 낮은 것으로 분석되었다.

3. 회귀분석 결과

본 연구에서는 정부간 관계와 협력 관계의 중요성에 대해 중앙정부 관여, 재정적, 인사적 요인이 미치는 영향을 분석하고, 이 과정에서 중앙 및 지방 공무원 여부에 따라 중앙정부 관여, 중앙정부의 재정적 영향력 그리고 인사교류가 정부간 관계와 협력관계의 중요성에 미치는 영향을 추가로 분석하였다. 이를 위해 OLS 회귀분석을 실시하였고, 상호작용항을 제외한 직접효과 분석과 상호작용항을 포함한 조절효과 분석을 실시하였다.

Model1은 중앙정부 관여, 중앙정부의 재정적 영향력, 그리고 인사교류가 정부간 관계에 미치는 영향을 분석하고 있으며, Model2는 이러한 Model1에 기관유형, 즉 중앙 및 지방정부 소속 공무원 여부를 중앙정부 관여, 재정적 영향력, 인사교류와 상호작용항을 구성하여, 정부간 관계에 미치는 조절효과를 분석하였다. Model3과 Model4에서는 종속변수를 정부간 협력관계로 구성하였는데, 정부간 협력관계에 대해서 중앙정부 관여, 재정적 영향력, 인사교류가 미치는 영향을 Model3에서 분석했으며, Model4에서는 Model2와 마찬가지로 기관유형을 상호작용항으로 포함하여, 정부간 협력관계에 대한 중앙정부 관여, 재정적 영향력, 인사교류와 기관유형의 조절효과를 분석하였다.

먼저 직접효과 분석결과를 살펴보면, 중앙정부 관여는 정부간 관계와 협력관계의 중요성에 통계적으로 유의한 영향력을 미치고 있었으나, 영향력은 반대의 방향으로 분석되었다. 즉, 중앙정부 관여 요인은 정부간 관계에 (-)의 영향을 미치고 있는 반면, 협력관계의 중요성에 대해서는 (+)의 영향을 미치고 있었다. 중앙정부 관여가 낮은 편으로 인식할수록 정부간 관계를 긍정적으로 인식하고 있으며, 중앙정부의 관여가 높다고 인식할수록 협력관계의 중요성을 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 분석되었다. 이는 자치입법, 조직, 인사, 그리고 자치재정에 대한 중앙정부의 관여가 정부간 관계 인식에 (-)의 영향을 미치고 있는 것으로 볼 수 있으며, 협력관계의 경우는 반대의 결과로 해석할 수 있다. 따라서, 가설 1-1을 채택하며, 가설 1-2를 지지하지 못했다.

한편, 재정적 영향 요인을 긍정적으로 인식할수록 정부간 관계와 협력 관계의 중요성의 통계적으로 유의미한 (+)의 영향력을 미치고 있었다. 재정적 요인은 보통교부세, 지역발전특별회계, 국고보조금의 효과성 평가 인식으로 구성되었는데, 이러한 재정 변수가 정부간 관계와 협력관계 중요성 인식에 긍정적인 영향을 미치고 있었다. 즉, 보통교부세, 지역발전특별회계, 국고보조금에 대한 효과성 인식이 긍정적일수록 정부간 관계와 협력관계의 중요성을 긍정적으로 인식하고 있었다. 따라서, 가설 2-1과 2-2를 채택한다.

인사교류 요인 역시 재정적 요인과 마찬가지로 정부간 관계와 협력관계의 중요성 인식에 통계적으로 유의한 긍정적 영향을 미치고 있었는데, 인사적 요인이 중앙정부와 지방정부간 인사교류에 대한 평가와 인식 그리고 광역지방정부와 기초지방정부간 인사교류 인식으로 구성되었다는 점을 감안할 때, 정부간 인사교류를 긍정적으로 평가 및 인식할수록 정부간 관계와 협력관계의 중요성 인식을 긍정적으로 해석할 수 있다. 따라서, 가설 3-1과 3-2를 채택한다.

다음으로 기관유형을 상호작용항으로 포함한 조절효과 분석결과를 살펴보면, 중앙정부 공무원이 지방정부 공무원에 비해서 중앙정부 관여요인이 정부간 관계에 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 인식하고 있었다. 이와는 반대로, 지방 공무원이 중앙 공무원 보다 중앙정부의 관여 요인이 협력 관계에 통계적으로 유의한 (+)의 영향을 미치고 있는 것으로 확인되었다. 즉, 중앙정부 공무원과 지방 정부 공무원 소속 여부에 따라 중앙정부의 관여 요인이 정부간 관계와 협력 관계에 미치는 영향이 상이하다고 해석할 수 있다. 이러한 분석결과를 고려하여, 가설 4-1은 채택하지만 가설 4-2는 지지하지 못했다.

재정적 영향 요인의 경우, 중앙 공무원일수록 재정적 요인이 협력 관계의 중요성에 미치는 (+)의 영향력이 통계적으로 유의한 것으로 분석되었다. 즉, 재정적 영향 요인을 긍정적으로 인식하고, 중앙 공무원일수록 협력관계의 중요성을 긍정적으로 인식한다고 볼 수 있다. 앞에서 언급한 재정적 영향 요인은 보통교부세, 지역발전특별회계, 그리고 국고보조금에 대한 효과성 평가 인식으로 구성되었는데, 이러한 지방재정 제도의 적용대상이 주로 지방 공무원이

라는 점을 고려하여, 지방정부 소속 공무원이 중앙정부 공무원에 비해서 상대적으로 협력관계 중요성에 재정적 요인이 영향을 미칠 것으로 예상했으나, 반대의 분석결과가 도출된 것이다. 그리고, 정부간 관계에 대한 조절효과는 부재한 것으로 분석되었다, 이러한 분석결과는 가설 4-3과 가설 4-4을 지지하지 못했다.

마지막으로 인사교류 요인의 경우, 지방공무원일수록 인사적 요인이 정부간 관계에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었다. 즉 인사교류에 대한 평가 및 인식이 정부간 관계 인식에 긍정적인 영향을 미치고 있으며, 이 경우 지방 공무원이 중앙 공무원에 비해서 상대적으로 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 확인되었다. 이와 같은 분석결과는 본 연구의 가설 4-5와 4-6을 지지하지 못한 것으로 확인되었다.

통제변수가 정부간 관계와 협력 관계의 중요성에 미치는 영향을 분석해보면, 제도적 중요성은 Model1, Model2, Model3, Model4에서 모두 통계적으로 유의한 영향을 미치고 있었다. 즉, 제도적 중요성은 정부간 관계와 협력 관계에 긍정적인 영향을 미치고 있었으며 상호작용항이 포함된 경우에도 영향력의 결과는 동일했다. 이외에 성별, 연령, 직급, 임용기간은 정부간 관계가 종속변수로 포함된 Model1과 Model2에만 통계적으로 유의한 영향력을 미치고 있었다. 즉, 성별이 여성이고, 연령이 낮을수록 정부간 관계를 긍정적으로 인식하고 있으며, 직급이 높고 임용기간이 증가할수록 정부간 관계를 긍정적으로 인식하고 있었다. 특히, 상호작용항을 포함한 Model2에서도 동일한 결과를 보여주었다. 이와는 반대로 임용기간은 협력관계의 중요성이 종속변수로 포함된 Model3과 Model4에서 유의한 영향력을 미치고 있는 것으로 분석되었다. 근무기간이 짧을수록 협력관계의 중요성을 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 확인되었다.

〈표 5〉 회귀분석 결과

변수		정부간 관계				협력 관계			
		Model1		Model2		Model3		Model4	
		B (SE)	β	B (SE)	β	B (SE)	β	B (SE)	β
독립 변수	상수	1.411 (.224) ***	-	1.526 (.255) ***	-	2.126 (.208) ***	-	2.094 (.237) ***	-
	중앙정부 관여	-.051 (.023) **	-.059	-.117 (.030) ***	-.135	.054 (.021) **	.065	.095 (.028) ***	.117
	재정적 영향력	.326 (.030)	.264	.334 (.035)	.271	.047 (.028)	.041	.016 (.033)	.014

변수		정부간 관계				협력 관계			
		Model1		Model2		Model3		Model4	
		B (SE)	β	B (SE)	β	B (SE)	β	B (SE)	β
		***		***		*			
	인사교류	.067 (.022) ***	.076	.103 (.028) ***	.116	.064 (.020) ***	.076	.055 (.026) **	.065
	기관 유형	.094 (.039) **	.065	.092 (.285)	.064	.047 (.036)	.035	-.095 (.265)	-.070
상호 작용	중앙정부 관여* 기관 유형	-	-	.166 (.046) ***	.366	-	-	-.106 (.043) **	-.250
	재정적 영향력* 기관 유형	-	-	-.052 (.067)	-.118	-	-	.124 (.062) **	.298
	인사교류* 기관 유형	-	-	-.103 (.045) **	-.275	-	-	.027 (.042)	.076
통제 변수	제도적 중요성	.098 (.026) ***	.096	.098 (.026) ***	.095	.309 (.024) ***	.319	.309 (.024) ***	.319
	성별	.077 (.037) **	-.052	.087 (.087) **	.058	-.048 (.034)	-.034	-.053 (.034)	-.037
	연령	-.049 (.022) **	-.074	-.050 (.022) **	-.077	.006 (.020)	.010	.007 (.020)	.012
	직급	.113 (.043) ***	.084	.101 (.043) **	.075	.044 (.040)	.035	.050 (.040)	.039
	임용기간	.028 (.016) *	.065	.030 (.016) *	.069	.022 (.015)	.054	.019 (.015)	.047
	근무기간	-.006 (.010)	-.015	-.007 (.010)	-.016	-.018 (.010) *	-.046	-.017 (.010) *	-.043
F		18.46		15.66		23.80		19.19	
R2		.1086		.1186		.1357		.1415	
Adj R2		.1027		.1110		.1300		.1341	

*p<.1, **p<.05, ***p<.01

V. 결론 및 정책적 함의

우리나라의 중앙정부-지방정부간 관계는 주로 수직적 관계 위주로 형성되었는데, 지방자치가 본격적으로 시행된 1990년대 이후에도 중앙정부의 지방에 대한 권력적, 비권력적 관여는 지속적으로 진행 중이다. 이러한 정부간 수직적 관계는 상황에 따라서, 중앙정부의 개입과 관여 측면에서 정당화될 수 있는데, 특히 중앙정부의 관여는 지방정부의 부족한 행정능력, 재정적, 인적, 기술적 등을 지원하기 위해 필요하다. 하지만, 이와는 반대로 지방정부의 자율성을 제약할 수 있다는 점에서 중앙정부의 관여는 이중적 특성을 내재하고 있다. 이와 같은 중앙정부와 지방정부간 수직적 관계가 형성되어 있는 상황에서 본 연구는 중앙정부의 관여와 재정적 영향 그리고 정부간 인사교류가 정부간 관계 및 협력 관계 인식에 미치는 영향을 분석하였다.

분석결과를 근거로 정책적 함의를 제시하자면 다음과 같다. 먼저, 중앙정부의 관여는 정부간 관계에서 지방정부의 정책적, 관리적 상황에 부합되도록 진행될 필요가 있다. 정부간 관계가 중앙정부의 관여 요인으로부터 (-)의 영향을 받고 있는데, 이는 정부간 관계에 대해서 중앙정부의 관여가 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 해석할 수 있다. 이와는 반대로 정부간 협력 관계는 오히려 중앙정부의 관여가 (+)의 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었다. 이는 중앙정부의 관여가 상황에 관계없이 지방정부의 자율성을 침해하고 있는 것으로 공무원들이 인식하고 있다기 보다는, 복잡한 사회문제와 정책문제 그리고 관리적 문제가 상존하는 상황에서 정부간 협력이 필요한 경우, 중앙정부의 관여가 필요하다고 인식하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 다만, 이때의 중앙정부 관여는 지방정부의 자율성을 침해하지 않고, 나아가 지방정부가 중앙정부에 과도한 의존을 하지 않도록 적정수준의 관여가 필요하다.

다음으로, 중앙정부와 지방정부간 재정관계가 지방정부의 역량을 제고하는 한편, 자주성과 책임성을 향상시키는 방향으로 정립될 필요가 있다. 이는 중앙정부가 지방정부에 대해 특정 재원을 이전하는 재정적 지원 수준에서 지방정부가 고도의 재정적 운영 능력을 통해 지방행정과 정책을 관리하는 수준으로 변화할 필요가 있다는 점을 의미한다. 즉, 중앙정부와 지방정부간 관계와 협력 관계 인식에 재정적 요인은 긍정적인 영향을 미치고 있었는데, 비록 지방정부가 중앙정부에 재정적인 의존이 존재하고 있지만, 정부간 관계와 협력관계에 현 정부지원금제도가 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 볼 수 있다. 이러한 점을 감안하여, 지방정부의 재정운영에 대한 자주성을 제고하는 동시에 책임성을 보장할 수 있는 체계가 추가적으로 마련될 필요가 있으며, 세원의 이양과 재정의 이전 과정에서 지방정부의 역할을 정책 역량 및 행정관리 역량을 제고할 수 있는 방향으로 설정할 필요가 있다. 즉, 중앙정부와 지방정부간 재정적 관계는 국세와 지방세의 배분구조, 세원의 배분, 그리고 중앙정부의 재정운용 과정에

대한 집권적 측면 개혁 등과 같은 논의에서 나아가 지방정부의 재정운영 역량과 자주성 및 책임성을 향상하는 방향으로 정부간 재정관계가 논의되어야 한다.

이에 더하여 정부간 인사교류가 활발하게 진행될 필요가 있으며, 이를 위한 제도의 개선과 관리체계의 확립이 필요하다. 본 연구에서는 정부간 관계와 협력관계에 영향을 미치는 인사적 요인을 인사교류에 초점을 두고 분석했는데, 정부간 인사교류는 정부간 관계와 협력관계에 (+)의 영향을 미치고 있는 것으로 확인되었다. 이는 선행연구에서 언급된 인사교류의 효과가 유효한 것으로 볼 수 있다. 인사교류가 정부간 관계에서 발생할 수 있는 부작용을 감소시키고 이점을 극대화하기 위해서는 인사교류 제도의 개선과 보상 체계 등 인사관리 체계에 인사교류 측면을 적극적으로 반영할 필요가 있다.

마지막으로 중앙정부와 지방정부 공무원의 인식 차이를 중심으로 살펴보면, 중앙공무원일수록 중앙정부의 관여는 정부간 관계에 부정적인 영향을 미치고 있으며, 지방공무원일수록 중앙정부의 관여는 정부간 협력에 긍정적인 영향을 미치고 있었다. 따라서, 중앙정부의 관여는 앞에서 언급한 바와 같이 지방정부의 자율성에 제약을 가하지 않는 선상에서 진행되어야 한다. 추가적으로 제시할 사항은 중앙정부와 지방정부의 전략적 협력 관계의 구축이 필요하며, 현실적으로 이러한 전략적 협력 관계가 형성될 가능성이 존재한다는 점이다. 즉 지방정부 공무원일수록 중앙정부의 관여가 정부간 협력관계 인식을 긍정적으로 인식하고 있다는 점인데, 이는 지방정부 공무원들이 중앙정부의 관여 즉 영향력을 과도한 간섭으로 인식하는 것이 아니라, 상호 협력 관계로 인식하고 있다는 점을 의미한다. 지방정부가 직면한 복잡한 사회문제의 해결과 민원서비스 대응 등 지방정부의 단독적 해결과 지방정부간 협력으로 해결이 불가능한 경우, 중앙정부와 지방정부의 전략적 협력 관계의 형성을 통한 문제해결이 필요할 수 있다. 또한, 지방공무원일수록 협력 관계에 중앙정부 관여가 (+)의 영향을 미치고 있는 것으로 인식하고 있다는 점을 고려할 때, 중앙정부는 지방공무원에 대한 인사적, 재정적, 조직적 그리고 입법적 지원을 제공해야 한다.

재정적 요인의 경우, 중앙공무원이 지방공무원에 비해서 협력관계에 (+)의 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었는데 지방공무원이 국고보조금, 보통교부세, 지역발전특별회계를 긍정적으로 인식하고 있으므로, 중앙정부 차원에서 해당 재원에 대한 자율성을 부여하고 재정자립도와 자주도를 제고하기 위한 노력을 경주할 필요가 있다. 인사교류의 경우, 지방공무원일수록 정부간 관계에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 확인할 수 있었는데, 이는 지방공무원이 중앙정부에 대한 인사교류를 긍정적으로 인식하고 있는 동시에 정부간 관계에 (+)의 요인을 미치고 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서, 지방공무원의 적극적인 인사교류를 시행하여, 정부간 협력을 향상시켜야 한다.

위와 같은 정책적 함의가 존재하고 있지만, 본 연구의 한계점 역시 존재하고 있다. 먼저,

설문데이터를 통해 인식을 조사한 것이기 때문에 실질적인 정부간 관계의 형성과 협력 관계의 상황과 일치하지 않을 가능성이 존재한다. 또한, 단년도 설문자료의 특성상 동일방법편의(common method bias)가 존재하고 있을 수 있는데, 이를 해결할 수 있는 추가적인 연구가 필요하다. 이러한 연구의 한계점이 존재하고 있으나, 중앙정부의 관여, 재정적 영향 그리고 인사교류적 요인이 정부간 관계와 협력 관계 인식에 미치는 영향을 분석하고, 이에 대한 중앙정부와 지방정부 공무원의 인식 차이를 확인했다는 점에서 의의가 있다.

【참고문헌】

- 강성철·김판석·이종수·전재구·최근열. (2018). 「새인사행정론」, 서울: 대영문화사.
- 강여진·권경득. (2008). 중앙과 지방정부간 인사교류 운영실태 및 성과평가: 관련 공무원의 인식을 중심으로. 「한국행정학보」, 42(2): 239-262.
- 강운호·민기·전상경. (2015). 「현대 지방재정론」. 서울: 박영사.
- 강용기. (2014). 「현대지방자치론」. 서울: 대영문화사.
- 강재호·김상구·조정현·우양호. (2005). 선호시설 유치를 둘러싼 지방정부간 갈등사례의 비교분석. 「지방정부연구」, 9(2): 61-87.
- 고경훈. (2004). 중앙-지방 정부간 관계의 정책형성 연구: 성남시의 수도권 남부저유소 입지선정 결정과정 사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 38(2): 41-62.
- 고광용. (2016). 중앙· 지방정부간 사무이양 체계 및 성과에 관한 연구. 「입법과 정책」, 8(1): 57-81.
- 구주영. (2019). 인사관리가 공무원의 역량과 성과 인식에 미치는 영향: 기관유형의 조절효과를 중심으로. 「지방정부연구」, 23(1): 53-82.
- 권경득·우무정. (2009). 참여정부 지방분권정책의 실태 분석: 중앙사무의 지방이양을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 21(2): 5-28.
- 권향원·한수정. (2016). 정책네트워크와 정부 간 갈등-KTX 오송역 입지정책을 둘러싼 공공갈등을 중심으로. 「한국정책학회보」, 25(2): 391-429.
- 금창호. (2013). 「정부간 인사교류의 활성화 방안」, 한국지방행정연구원 정책연구보고서.
- 김수연. (2016). 중앙·지방 협력체계 구축을 위한 법적 과제. 「지방자치법연구」, 16(4): 3-27.
- 김대원. (2000). 재정관여 수준의 적정성 분석. 「한국행정논집」, 12(1): 19-38.
- 김애진·박정수. (2016). 지역발전특별회계 배분의 영향요인에 대한 연구-지방자치단체장의 정치적 특성을 중심으로. 「한국정책학회보」, 25(4): 91-122.
- 김이수. (2017). 지방분권이 정부간 협력관계에 미치는 영향 연구-정책혁신가로서 중앙부처 장관의 협력적 리더십의 조절효과를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 31(4): 167-188.
- 김재훈·하정봉. (2018). 지역발전특별회계에 대한 지방자치단체 담당자 인식분석 및 함의: 생활기반계정을 중심으로. 「지방정부연구」, 22(1): 307-335.
- 김지영. (2017). 정부간 관계의 효과적 운영방안 연구. 「한국행정연구원」.
- 김지영. (2020). 중앙공무원과 지방공무원의 상호 인식이 정부 간 관계 인식에 미치는 영향. 「IDI 도시연구」, (17): 247-290.
- 김태형, 김한빛, 문명재. (2019). 정부의 역량과 정부간 협력에 대한 인식이 중앙정부와 지방정부

- 신뢰에 미치는 영향. 『한국지방행정학보』, 16(2), 1-36.
- 김창진·정도효·홍성우. (2019). 지방분권 인식 정도가 정부간 관계 인식에 미치는 영향-분쟁조정 제도의 매개효과를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 31(3): 1-35.
- 김판석·권경득·박경원·오성호. (2001). 중앙정부와 지방정부간 인사교류의 활성화 방안. 『한국지방자치학회보』, 13(1): 5-24.
- 김흥주·강인호. (2017). 지역발전특별회계의 지역 간 재정형평성 효과에 관한 연구: 시·군 권역별 자치단체를 중심으로. 『한국공공관리학보』, 31(2): 45-80.
- 김홍환. (2012). 한국의 중앙정부와 지방정부간 재정관계 분석: 재정통제와 자율재원 분석을 중심으로. 『한국지방재정논집』, 17(1): 75-102.
- 류민정. (2015). 지방재정압박의 원인과 개선과제: 정부간 재정관계를 중심으로. 『한국지방재정논집』, 20(1): 113-145.
- 문유석. (2015). 정부간관계의 관점에서 본 중앙과 지방 간의 관계: 농정 분야를 중심으로. 『지방정부연구』, 18(4): 393-416.
- 박세정. (2008). 도와 시·군 간의 인사교류 상의 갈등: 원인과 해결방안. 『한국지방자치연구』, 10(1): 37-55.
- 박정민. (2008). 우리나라 정부간 재정관계의 실증분석. 『한국콘텐츠학회 논문지』, 8(12): 275-282.
- 박재희. (2019). 중앙-지방 간 사무 배분의 실태분석-식품안전 기능을 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 31(3): 37-63.
- 박혜자. (2002). 지방이양과 중앙-지방정부간 사무배분체계의 변화. 『한국사회와 행정연구』, 13(3): 125-146.
- 배귀희·류현숙. (2010). 중앙정부와 지방자치단체 간 인사교류의 성과평가: 중앙과 지방정부의 인사교류자의 인식차이를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 22(4): 289-319.
- 서성아. (2011). 『정부간 관계 인식조사』, 2008, 서울:한국행정연구원.
- 서원석·배귀희·정재명·박홍엽·강여진·권용수·민소정. (2006). 『인사개혁 로드맵과제 성과평가』. 기본연구과제. 2006, 1-326.
- 손희준. (2019). 『새 지방재정학』, 서울:대영문화사.
- 신현두·박순중. (2018). 중앙-지방간 정책갈등 분석과 그 함의-서울시 청년수당 지원 사업을 사례로. 『한국정책학회보』, 27(2): 161-192.
- 심익섭. (2010). 중앙과 지방정부 간의 합리적 권한 관계에 관한 비교연구. 『사회과학연구』, 16(2): 5-32.
- 엄운섭·김장기. (2003). 지방분권화와 정부간 관계의 개혁방안-조직, 인사권 이양을 중심으로. 『지방행정연구』, 17(3): 101-130.
- 윤석진. (2012). 지방자치단체에 대한 국가관여 내실화 과제. 『지방자치법연구』, 12(2): 173-199.

- 이남국·최유성. (2000). 「정부간 관여」. 서울:한국행정연구원.
- 이달곤. (2004). 「지방정부론」. 서울:박영사.
- 이미애. (2014). 정부간 재정정책과 지방자치단체 재정형평성에 관한 연구. 「지방정부연구」, 18(1): 337-366.
- 이미애. (2014). 중앙과 지방간 재정관계가 지방재정 운용의 효율성에 미친 영향분석-세원 및 재원 배분을 중심으로. 「한국정책학회보」, 23(3): 385-410.
- 이용선. (2019). 「지방자치론」. 서울:대영문화사.
- 이선우. (2012). 지방정부 공무원의 행정가로서의 필요역량 및 실행에 관한 연구. 「한국인사행정학회보」, 11(3): 1-30.
- 조경훈·이선우. (2018). 공무원 공직가치 요인에 대한 실증 연구: 지방공무원과 중앙공무원의 비교를 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 17(2): 143-165.
- 이승모·유재원. (2016). 한국의 중앙-지방정부간 관계의 특성: 거버넌스의 시각에서. 「국가정책연구」, 30(2): 83-108.
- 이승중. (2014). 「지방자치론」, 서울:박영사.
- 이시원·민병익. (2011). 지방정부간 협력체제의 전략적 관리방안. 「지방정부연구」, 15(3): 207-233.
- 이재원. (2019). 문재인 정부에서 추진하는 연방제 수준의 분권을 위한 정부간 재정관계 개편과제. 「한국지방재정논집」, 24(1): 33-64.
- 이주현·김효정. (2010). 지방정부간 갈등과 협력기제에 대한 비교연구: 장사시설 관련 갈등사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 22(4): 83-105.
- 이창균. (2012). 지방분권 추진에 따른 정부간 재정관계 개선 방안에 관한 연구. 「재정정책논집」, 14(3): 93-123.
- 임승빈. (2019). 「지방자치론」, 파주:법문사.
- 임정빈. (2007). 님비와 핏피사례의 비교분석을 통한 지방정부간 갈등관리전략. 「지방정부연구」, 11(3): 155-179.
- 임재현. (2017). 「지방행정론」, 서울:대영문화사.
- 임현정·금중예. (2018). 중앙-지방 관계와 지방정부의 정책결정: 저탄소 녹색성장정책을 중심으로. 「한국행정학회보」, 52(3): 185-214.
- 전영상·이진만. (2012). 중앙-지방간 인사교류에 관한 네트워크 분석. 「한국지방자치학회보」, 24(2): 95-120.
- 정정화. (2018). 정부간 관계 연구경향 분석 및 향후 연구과제: 한국지방자치학회보 게재논문(1989-2017)을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 30(4): 1-29.
- 정정화·라희문·박기관·박노수·박해욱·안영훈·이승모·이향수·임정빈·주재복·최예나·최진식·하동현·홍성만. (2019). 「정부간 관계론」, 서울:대영문화사.

- 조일형·정성영·권기현. (2013). 정부간 관계 (Intergovernmental Relation) 의 영향요인에 관한 연구: 정부 수준 (level) 별 인식 차이를 중심으로. 「정부학연구」, 19(3): 245-283.
- 최송이·최병대. (2012). 중앙-지방정부간 역할분담에 대한 추이 분석: 1991 년 이후 지난 20 년간의 사부배분을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 24(3): 7-30.
- 최애나·김이수. (2017). 정부 간 재정관계로서 지방 국고보조금제도의 성과 결정요인 연구: 상황론적 정책집행요인을 중심으로. 「지방정부연구」, 21(2): 209-230.
- 최창호·강형기. (2016). 「지방자치학」, 서울:삼영사.
- 하미승·전영상. (2007). 협력적 거버넌스에 대한 공무원 태도의 결정요인 분석: 「한국행정연구」, 16(1): 109-146.
- 하연섭·나태준·문명재·배현희·양재진·엄태호·유상엽·이삼열·이정욱·이종수·장용석·정철현·정현주·조윤직·최영준·홍순만. (2019). 「한국사회와 한국행정:새로운 정부의 역할」, 서울:다산출판사.
- 하지만·홍준현. (2016). 정부 간 관계의 유형에 따른 정부 간 갈등의 속성. 「국가정책연구」, 30(4): 167-198.
- 한승준. (2006). 지방정부간 관계의 거버넌스 구축에 관한 연구: 수도권교통조합을 중심으로. 「한국행정학보」, 40(4): 253-276.
- 홍성만·김광구. (2008). 공공갈등관리기구의 운영과 실효성에 대한 탐색적 연구: 정부간 갈등관리기구를 중심으로. 「한국공공관리학보」, 22(4): 1-17.
- 홍준현. (2007). 중앙정부의 지방자치단체에 대한 행정적 관여의 실태와 시사점. 「지방정부연구」, 11(3): 53-71.
- Anderson, W., & Weidner, E. W. (1960). *Intergovernmental Relations in the United States (No. 10)*. University of Minnesota Press.
- Alan F. Carr MLS, AHIP & Alice K. Kawakami MLS. (2002). A Successful Cross-Training Experience of Reference Service at UCLA. *Medical Reference Services Quarterly*, 21(2): 15-19.
- Elcock, H. (1982). *Local Government: Politicians, Professionals and the Public in Local Authorities*. London.
- Evan, William M., and Cuy Black. (1967). Innovation in business organizations: some factors associated with success and failure of staff proposals. *Journal of Business*, 40: 519-530.
- Rhodes, R. A. W. (2018). *Control and power in central-local government relations*. Routledge.
- Wright, D. S. (1978). *Understanding intergovernmental relations*. Duxbury Press.

구 주 영: 연세대학교 행정학사(2017), 연세대학교 행정학석사(2019)를 취득하고, 현재 연세대학교 행정학과 박사과정에 재학 중이다. 관심분야는 지방행정, 재난관리, 성과관리 등이며, 최근 논문으로는 “민군갈등관리 사례 분석 연구: 부대이전과 Moore의 정치적 관리를 중심으로(2019)”, “조직문화와 직무몰입이 재난안전관리 분야 공무원의 성과에 미치는 영향: 조직공정성의 조절효과를 중심으로(2020)”, “성과관리와 참여적 의사결정이 조직구성원의 성과와 조직몰입에 미치는 영향: 조직내부 신뢰유형의 조절효과를 중심으로(2020)” 등이 있다.

〈부록〉 상관관계 분석 결과

변수	정부 간 관계	협력 관계	중앙정부 관여	재정적 영향력	인사교류	기관유형	제도적 중요성	성별	연령	직급	임용기간	근무기간
정부 간 관계	1											
협력 관계	.0906**	1										
중앙정부 관여	-.0656*	.1494**	1									
재정적 영향력	.2780**	.0341	-.0527*	1								
인사교류	.1319**	.1380**	.0356	.1315**	1							
기관유형	.0907**	-.0475	-.3863**	.0989**	.1025**	1						
제도적 중요성	.0666**	.3449**	.2758**	-.0478	.1596**	-.1742**	1					
성별	-.0454	.0150	-.0322	.0515*	-.0162	-.0370	-.0228	1				
연령	-.0517*	.0400	.0904**	.0528*	-.0199	-.0137	.0576*	-.2374**	1			
직급	.0470	-.0158	.0073	-.0320	-.0207	-.1588**	-.0368	.2067**	-.5086**	1		
임용기간	-.0515*	.0288	.0506*	.0169	-.0227	-.0554*	.0544*	-.0171**	.3973**	-.6173**	1	
근무기간	-.0404	-.0232	-.0344	.0131	-.0317	.0150	.0113	-.0001	.0908**	-.0118	.7483**	1

*p<.05, **p<.01