

## 협상을 통한 지방이양 제도 도입의 필요성과 제도 설계 방안

이경은 부연구위원

### 주요내용

- 협상을 통한 지방이양 제도 도입의 필요성 및 개념**
  - 민선 지방자치 시행 이후 지난 30년 동안 추진되어 온 지방이양은 실질적인 지방분권과 주민 중심의 지방자치라는 궁극적인 정책 목표를 달성하는 데 한계를 보여 왔음
  - 그 핵심적인 원인 중 하나는 지방이양이 수직적인 중앙-지방 관계와 위계적인 정부-주민 간 관계 속에서 이루어져 지방정부 및 주민의 의사가 충분히 반영될 수 있는 통로가 부재했다는 점임
  - 지방이양의 실질화를 위해서는 과정적, 관계적, 가치적 차원에서의 새로운 패러다임 전환이 요구되며, 이를 구현하기 위해서는 상호협력적인 이양 방식으로서 '협상' 개념의 도입이 필요함
  - 지방이양 협상 제도는 협상을 통한 지방이양이 단순한 권한의 이전이나 기능 조정이 아니라, 중앙정부와 지방정부 간의 대등한 협상 관계를 통해 공동의 정책 목표를 실현하는 정치적이고, 제도적인 협치 프레임워크임
- 지방이양 협상 제도의 설계 방안**
  - 본 연구에서는 지방이양 및 협상에 대한 이론적 논의, 이를 통해 도출한 지방이양 협상 제도에 대한 개념적 틀, 지방이양 협상 제도에 대한 이해관계자 인식 조사 결과, 주요 해외 사례 분석 결과 등을 바탕으로 협상 단계별로 지방이양 협상 제도에 대한 구체적 설계 방안을 제시하였음
    - '협상 준비 및 개시 단계'에서는 협상의제의 범위와 구성 과정 및 방식, 지방정부의 협상 개시권 행사 주체의 범위와 협상력 확보 방안, 협상전담조직의 설치·인적 구성·인력확보방식·권한 범위·동기부여방안을 중심으로 설계함
    - '협상 실행 및 조정 단계'에서는 협상 기구 구성 방안, 중앙-지방 간 정부-주민 간 정보비대칭 해소 방안, 협상 과정 중 갈등 대응 방안에 대해 설계함
    - '협상 이행 및 환류 단계'에 대한 설계 방안에서는 협상 결과의 제도적 구속력 확보 방안, 성과관리 및 환류 방안, 협상 결과의 이행력 확보 방안을 포함함
- 지방이양 협상 제도의 실효성 강화를 위한 제언**
  - 감정 중심성, 관계 지향성, 즉흥성, 체면 중시 등의 특성을 지닌 우리나라의 협상 문화 아래에서 지방이양 협상 제도의 실효성을 확보하기 위해서는 다양한 조치들이 마련될 필요가 있음
  - 그 중에서도 우리 사회 전반의 협상 역량과 제도적 기반을 강화하고, 협상 전 과정에 걸친 주민의 실질적 참여를 보장하며, 지방정부가 중앙정부와 동등한 정책 파트너로 기능할 수 있도록 지원체계를 확립하는 한편, 협상의 공정성과 이행력을 담보할 수 있는 사후관리 체계를 구축하는 것이 핵심적인 조치라고 할 수 있음

## 01

## 협상을 통한 지방이양 제도 도입의 필요성



### 민선 자치 30년, 지방이양 성과 부진의 원인

- 지난 30년간 추진된 지방이양은 중앙정부 중심의 획일적 방식을 주로 활용하여, 실질적인 지방분권과 주민의 자치 통치라는 궁극적인 목표를 달성하는 데 한계를 드러내고 있음
- 지방공무원 및 중앙공무원, 그리고 전문가 집단을 대상으로 하여 지방이양의 필요성 및 성과 인식에 대해 조사한 결과, 지방이양의 필요성에 대해서는 모든 집단이 높은 공감을 나타낸 반면, 지금까지의 지방이양의 과정 및 결과에 대해서는 낮은 평가가 주를 이루었음
  - 지방이양의 필요성에 대한 공무원과 전문가 집단의 인식은 전반적으로 유사한 경향을 보이며, 특히 지방정부의 대응 역량과 지역맞춤형 정책의 필요성에 대해 높은 공감대를 형성하고 있었음
  - 지방이양 과정에 대한 성과 인식을 조사한 결과, 모든 집단에서 지방이양 과정 전반에 대해 낮은 수준의 성과 인식을 보였으며, 특히 절차적 일관성 부족, 지자체의 자율성 제약, 책임 주체 불명확성, 주민 참여의 미흡 등이 주요 문제점으로 드러났음
  - 지방이양 결과에 대한 성과 인식을 조사한 결과, 전반적으로 지방공무원 집단은 긍정적인 평가를 하는 반면, 중앙공무원과 전문가 집단은 상대적으로 낮은 평가를 내리고 있는 것으로 나타났음
- 지방이양의 성과 부진의 핵심 원인은 수직적 중앙-지방 관계 속에서 지방이양이 중앙정부 주도로 이루어져 지방정부가 지방이양 정책 설계에 있어 동등한 주체로 참여하지 못하였고, 위계적인 정부-주민 간 관계로 인해 주민 의사가 충분히 반영될 수 있는 제도적 통로가 부재했다는 데에 있음
  - 중앙정부와 지방정부가 수직적 위계 구조로 긴밀히 얽힌 체계에서 지방이양은 제한적 자율화 수준에 머물렀으며, 이로 인해 지방이양은 지방분권 실현보다는 중앙의 행정 부담을 완화하는 기능적 조치로 활용되는 성격이 강했음
  - 또한, 지방정부의 의사결정이 중앙의 승인과 규율에 종속된 구조는, 단체자치 중심의 지방행정 체계와 맞물려 주민이 정책의 실질적 주체로 기능하지 못하게 하는 구조적 한계를 초래해 왔으며, 이는 지방이양 과정에서도 주민 의사 반영에 장애물로 작용해 왔음



### 지방이양 패러다임 전환의 필요성과 '협상' 개념의 의의

- 기존 지방이양의 한계를 극복하고, 지방이양이 지향하는 궁극적인 목표를 달성하기 위해서는 지방이양 패러다임에 있어 과정적, 관계적, 가치적 전환이 요구됨
  - (과정적 전환) 지방이양을 제도적 학습과 협력의 과정, 즉 공공가치 실현의 장으로 전환하기 위해서는, 산출 중심에서 과정 중심으로의 관점 전환이 필수적임
  - (관계적 전환) 지방이양을 중앙정부와 지방정부, 그리고 주민이 정책공동체(policy community)로서 협력하고 상호 신뢰를 바탕으로 권한과 책임을 공유하는 협력적 거버넌스 체계 구축의 과정으로 바라보아야 함
  - (가치적 전환) 지방이양이 구현해야 할 본질은, 단순한 기능의 배분이 아니라, 실질적이고 적극적인 의미의 지방분권과 주민 중심 지방자치라는 궁극적 정책 목표에 내재된 자율성, 책임성, 참여, 협력 등과 같은 핵심 공공가치의 실현임

## 〈 지방이양 패러다임의 세 가지 차원의 전환 〉

차 원	핵심 내용
과정적 전환	<b>산출 중심 → 과정 중심</b> 지방이양의 과정 자체에 주목
관계적 전환	<b>수직적 통제 → 수평적 협력</b> 중앙·지방·주민 간 정책공동체 형성
가치적 전환	<b>기능 중심 → 공공가치 지향</b> 자율성·책임성·민주성·협력성 내재화

\* 자료 : 저자 작성

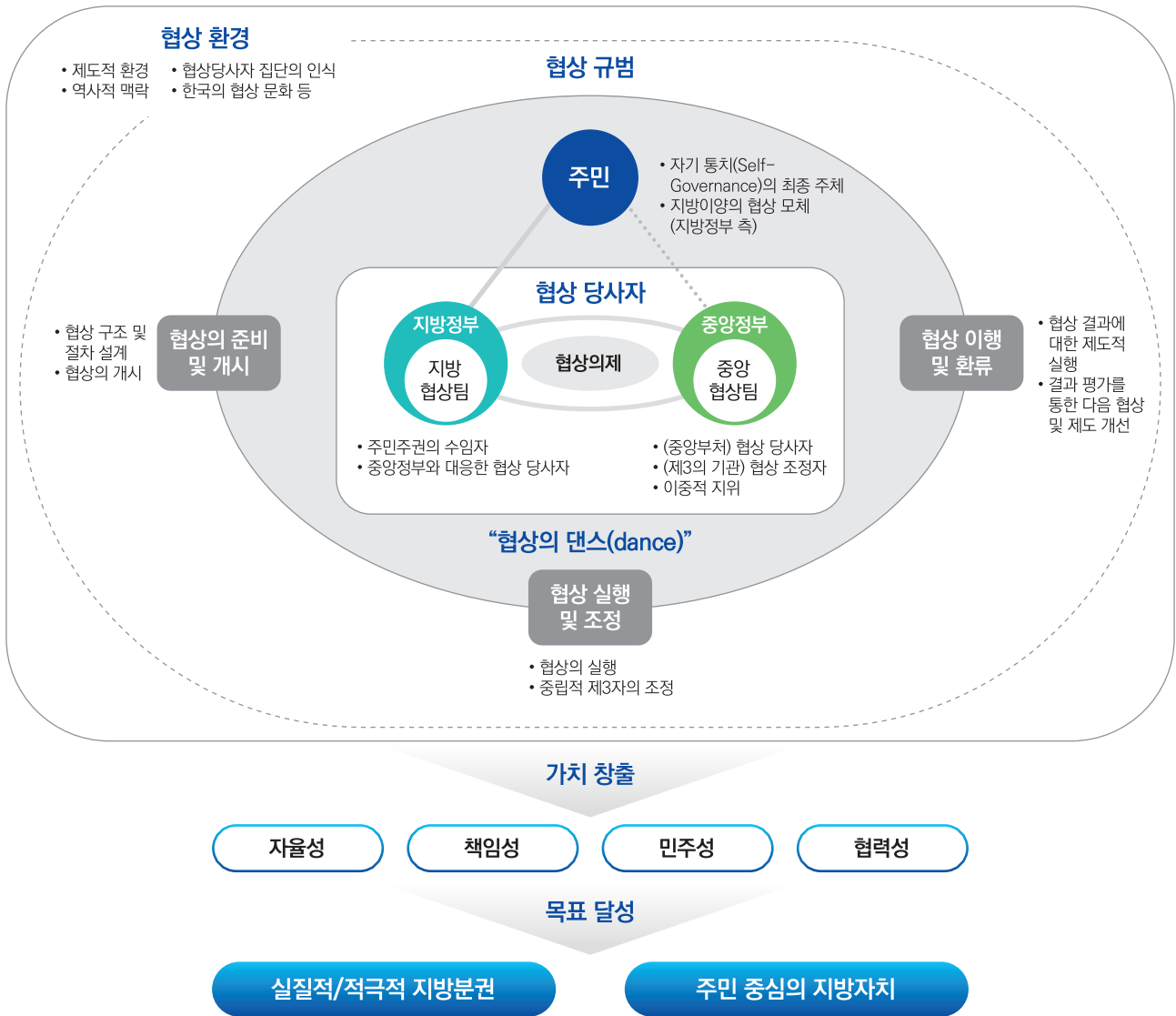
- 과정적·관계적·가치적 전환이라는 지방이양의 새로운 패러다임의 도입이 단순한 개념적 선언이나 방향성의 제시에 그치지 않고 실질적 정책 변화로 이어지기 위해서는, 무엇보다도 지방이양에 있어 상호협력적인 이양 방식의 도입이 필요함
  - 이는 무엇보다도 이양 과정 전반에 중앙과 지방의 수평적·대등한 관계 형성이 제도적으로 뒷받침되어야 함을 의미함
- 이러한 맥락에서 ‘협상’은 기존의 일방적이고 수직적인 권한 하달 방식이 지닌 구조적·철학적 한계를 보완하고, 지방 정부가 단순한 권한의 수혜자나 집행자가 아닌, 정책 설계와 권한 배분의 실질적 행위자로 참여할 수 있도록 하는 기반을 제공함
  - 전통적 협상은 경쟁과 대립 중심의 제로섬 게임으로 인식되어 왔으나, 최근에는 감정적 공감과 상호 이해를 중시하는 ‘협상의 댄스(the negotiation as a dance)’ 개념이 확산되고 있으며, 이를 지방이양 협상 제도의 설계에 적용하여야 함
  - ‘제로섬 게임으로서의 협상’이 한 쪽의 이익이 다른 쪽의 손실로 귀결되는 정태적·경쟁적 상호작용을 전제한다면, ‘댄스로서의 협상’은 상대의 움직임에 맞춰 리듬과 스텝을 조정하고, 충돌을 피하면서 새로운 동작을 함께 만들어 가는 비제로섬 상호작용을 함축한 개념임



## 지방이양 협상 제도의 개념적 정립

- 협상의 개념, 협상의 유형, 협상의 구성요소, 협상의 단계에 대한 이론적 논의를 기반으로, 지방이양 협상 제도의 개념도를 나타내면, 다음 그림과 같으며, 이 개념도가 나타내는 바를 요약하면 다음과 같음
  - 지방이양 협상 제도는 중앙정부와 지방정부 간의 대등한 협상 관계를 통해 공동의 정책 목표를 실현하는 정치적이고 제도적인 협치 프레임워크를 의미함
  - 지방이양 협상 제도의 중심에는 협상의 핵심 주체인 중앙정부와 지방정부가 대등한 위치에서 협상에 참여하는 구조가 배치되어 있으며, 이들이 일정한 협상 의제를 중심으로 상호 간의 입장 조율과 이해 타협, 그리고 전략적 상호작용을 통해 유연하게 협상을 진행하도록 설계됨
  - 지방이양 협상은 ‘협상 준비 및 개시’, ‘협상 실행 및 조정’, ‘협상 이행 및 환류’라는 세 단계로 구성되며, 순환적 구조를 가짐
  - 지방이양 협상의 개념은 자율성, 책임성, 민주성, 협력성 등 지방분권과 지방자치가 지향하는 공공 가치를 실현하도록 하며, 최종적으로 실질적이고 적극적인 지방분권의 실현과 주민 중심의 지방자치 구현이라는 궁극적 목표로 수렴됨

### 〈 지방이양 협상 제도의 개념 〉



\* 자료 : 저자 작성

## 02

### 지방이양 협상 제도 설계 방안

- 지방이양 및 협상에 대한 이론적 논의, 이를 바탕으로 도출한 개념적 틀, 공무원 집단의 인식조사, 영국과 프랑스를 중심으로 한 주요 해외 사례 분석, 그리고 제도 설계의 핵심 요소에 대한 전문가 인식 조사를 종합적으로 반영하여 설계한 지방이양 협상 제도 방안은 다음 표와 같음
  - ‘협상 준비 및 개시-협상 실행 및 조정-협상 이행 및 환류’의 단계별 구조에 따라 핵심 설계 요소를 도출하고, 이를 토대로 각 단계에 요구되는 제도적 장치를 체계적으로 설계하였음

## 〈 지방이양 협상 제도 설계 방안 〉

설계 단계	설계 요소		설계 내용
협상 준비 및 개시	협상 의제 설정	협상 의제의 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 권한·재정·성과관리 3대 의제를 협상 대상으로 제도화</li> <li>• 재정 지원과 관련된 항목이 가장 핵심적 의제</li> </ul>
		협상 의제 구성 과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙의 일방적 통보가 아닌, 지방자치 단체가 주민 참여를 전제로 자체적으로 구성하는 것이 바람직함</li> <li>• 정책 연계성 및 갈등 예방 차원에서의 중앙 의견 청취, 전문성 및 협상력 강화를 위한 전문가 의제 검토 절차 도입도 고려 필요</li> </ul>
		협상 의제의 구성 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 영국의 'Menu with Specials' 방식처럼 지방이양의 최소한의 실효성을 담보할 수 있는 기본 항목과 지역의 특수성에 따라 선택할 수 있는 특수 항목을 구분</li> <li>• 지역 특성을 반영한 유연한 협상 의제 구성 방식 필요</li> </ul>
	지방정부의 협상 개시권	협상개시권의 행사 주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단기적 광역지자체, 장기적 광역지자체+특별자치단체로 확대</li> </ul>
		협상개시권의 실효성 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방정부의 협상 개시권 및 내용에 대한 법적 근거 마련</li> <li>• 협상 개시 요청에 대한 표준 운영 지침 마련</li> <li>• 협상 개시 제안서 작성에 대한 외부 지원 및 전문성 보완 체계 마련</li> <li>• 중앙정부의 무의사결정 및 일방적 거절에 대한 제도적 견제 장치 마련</li> <li>• 협상 개시 전 지역 주민 및 지방의회 참여 절차 제도화</li> </ul>
	협상팀의 운영	협상전담조직의 설치	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방은 광역 중심의 전담조직 설치를 기본으로 하되, 지역적 여건에 따라 지자체 협의체 기반의 공동 협상 조직 병행</li> <li>• 중앙은 범정부 차원의 관계부처 공동 협상조직 구성</li> </ul>
		협상전담조직의 인적 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방은 지방공무원, 외부전문가, 지방의회 대표 중심</li> <li>• 중앙은 관계부처 공무원, 외부 전문가, 지자체 파견공무원 중심</li> <li>• 민주성을 확보하기 위한 인력 참여 제도를 보조적으로 운영하는 방안</li> </ul>
		협상전담조직의 인력 확보 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙/지방 모두 상시 전담인력 배치 원칙</li> <li>• 지방의 인력 운영에 대한 국가의 지원 방안</li> <li>• 중앙은 상대적으로 검직 운용 여력 및 필요성 존재</li> <li>• 고도의 전문 사안은 외부 전문가·자문단 연계 필요</li> </ul>
		협상전담조직의 권한범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협상 의제 설정, 안 작성, 조정에 실질적 권한을 부여하되, 최종 승인은 지방정부(단체장·의회), 중앙정부(관계부처·기획부처)에서 수행하는 이원적 통제 구조 필요</li> </ul>
		협상전담조직 구성원 동기 부여	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과급, 승진 우대 등 인센티브와 함께 협상 과정의 우수 사례 포상 체계 도입 필요</li> <li>• 제재보다는 유도·지원 중심의 동기 부여 시스템 운영 권장됨</li> </ul>
협상 실행 및 조정	협상 기구의 구성		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협상 당사자 외에도 다양한 역할을 수행할 수 있는 복수 주체의 협력 체계로 설계 필요</li> <li>• 협상 실행 단계의 효율성을 향상시킬 수 있는 중앙정부 관계기관의 참여 필수적</li> <li>• 지방정부의 협상력을 높일 수 있는 4대 지방협의체, 정책타당성, 대안 제시, 갈등 예방, 중립적 조정 역할을 할 수 있는 전문가 집단의 참여에 대해서도 고려 필요</li> </ul>

설계 단계	설계 요소		설계 내용
	정보 비대칭의 해소	정부 간 정보비대칭 해소	<ul style="list-style-type: none"> <li>공동 조사·연구 기구 설치를 통해 중앙-지방 간 동일한 정보 공유 기반 마련</li> <li>협상 결과 및 이행 상황의 정기적 공개 및 평가 체계 구축</li> <li>협상 의제 사전 정보공개 의무화 등으로 협상 준비 수준 향상</li> <li>정보 검증을 위한 제3의 독립적 검증기관 활용도 병행 고려</li> </ul>
		정부-주민 간 정보 비대칭 해소	<ul style="list-style-type: none"> <li>협상 전 과정과 결과에 대한 투명한 공개로 주민 참여와 정책 수용성 제고</li> <li>주민 알 권리를 보장하고, 과정의 민주성과 정당성 확보</li> <li>민감 사안에 대한 예외 조항과 단계적 공개 원칙을 병행하여 정보공개실 효성 확보</li> </ul>
	협상 과정 중 갈등 대응 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>쟁점별 추가 협상 기회를 보장하여 협상의 연속성과 유연성을 확보</li> <li>부분 합의를 인정하고, 합의된 사안부터 우선 실행함으로써 정책 추진의 실효성과 신뢰 기반 마련</li> <li>협상 실패를 '종료'가 아닌 '중단 후 재개'로 간주하고, 지속적 협의 가능성을 제도적으로 확보</li> </ul>	
협상 이행 및 환류	협상 결과의 제도적 구속력 확보		<ul style="list-style-type: none"> <li>공공협약과 법제화라는 이중의 제도적 장치 활용</li> <li>협상 결과의 신속한 법제화를 위한 패스트트랙 법령 정비 절차 보완적 적용</li> </ul>
	성과관리 및 환류		<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙-지방 공동의 성과 평가 체계를 마련하여 협상 이행 여부와 성과를 정기적으로 점검하고, 평가 결과에 따라 권한을 재조정하거나 재협상할 수 있는 환류 메커니즘을 제도화할 필요가 있음</li> <li>성과 미달 시 책임성을 확보할 수 있도록 행정적·제도적 보완장치 마련 필요</li> <li>주민참여 기반의 모니터링 체계도 장기적으로 확대할 필요가 있음</li> </ul>
	협상 결과의 이행력 확보		<ul style="list-style-type: none"> <li>협상에 따른 재정 지원이 미이행될 경우를 대비하여 법제도적 제재 장치를 마련하고, 협상 결과에 대한 행정적·법적 구속력을 강화해야 함</li> <li>협상 장기화 또는 갈등 발생 시, 행정심판 및 소송 등 법적 해결 절차로 연계 가능한 구조를 마련하여 분쟁 대응력을 제고하되, 이를 보완적 장치로 설계해야 함</li> <li>지방이양 협상 전담 기구 설치 여부를 신중하게 검토할 필요 있음</li> </ul>

\* 자료 : 저자 작성

## 03

## 지방이양 협상 제도의 실효성 확보를 위한 제언

- 우리나라의 협상 문화는 감정 중심성, 관계 지향성, 즉흥성, 체면 중시 등의 특성이 강하게 나타나는 경향이 있으며, 이로 인해 실제 협상 과정에서는 논리적이고 전략적인 접근보다는 감정적 대응이나 비공식적·관계 중심적 방식이 우선시 되기 쉬움
  - 이러한 문화적 특성은 협상을 제도적이고 체계적인 정책 조정 수단으로 활용하기 어렵게 만들며, 특히 지방이양 협상 제도의 실효성을 저해하는 요인으로 작용할 수 있음
- 이와 더불어, 중앙과 지방 간의 관계를 수직적 위계 구조로 인식하는 오랜 관행, 그리고 주민을 정책의 수혜자에 불과한 존재로 간주하는 행정 중심의 시각은 협력을 바탕으로 설계되어야 할 지방이양 협상 제도의 근본 취지를 왜곡시킬 수 있음

- 따라서, 이와 같은 협상 환경 속에서 지방이양 협상 제도가 실질적으로 정착하기 위해서는 다음과 같은 조치들을 중점적으로 추진할 필요가 있음

### 〈 지방이양 협상 제도의 실효성 확보를 위한 중점 추진 사항 〉

구분	주요 내용	핵심 요소	기대 효과
협상 역량 강화 및 사전 준비 제도화	감정 중심·즉흥적 협상 관행 극복을 위한 협상 역량 및 제도 기반 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>중양·지방 공무원 및 시민 대상 협상 역량 교육·훈련</li> <li>논리적 분석·상호 존중 기반 협상문화 정착</li> <li>지방이양 협상 사전 준비 절차의 제도화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>협상 과정의 합리성 제고</li> <li>감정 개입 최소화</li> <li>근거 기반 협상 문화 확립</li> </ul>
주민 참여의 보장	협상 과정 전반에 주민의 실질적 참여 보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>참여 통로 설계(공론장, 의견수렴 플랫폼 등)</li> <li>피드백 메커니즘 마련</li> <li>협상 단계별 참여 방식 명확화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민 관점 반영으로 공공성 제고</li> <li>협상 결과의 정당성 및 수용성 확보</li> </ul>
지방정부 협상력 제고	지방정부가 동등한 정책 파트너로 기능할 수 있도록 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방이양 협상 과정에서 지방정부의 제도적 권한 보장</li> <li>협상 전문 인력 확보 및 사전 준비 지원 체계 마련</li> <li>적극적 주민 참여 제도화를 통한 민주적 정당성 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방정부의 협상 주도권 및 협상력 강화</li> <li>권한-책임의 균형 확보</li> </ul>
협상 결과 제도화 및 이행 관리	공정성·이행력을 담보하는 사후관리 체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>중립적 제3자 조정 체계 도입</li> <li>법적 구속력을 가진 명시적 협약 체결</li> <li>양방향적 성과 모니터링·평가 체계 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>협상의 실효성 확보 및 분쟁 예방</li> <li>이행 과정의 책임성·투명성 확보</li> </ul>

\* 자료 : 저자 작성

- 본 연구는 지방이양 협상제도의 도입 필요성과 개념적 정립, 제도 설계 요소의 도출에 초점을 두었으므로, 향후에는 제도의 실제 작동 가능성과 실행력을 제고하기 위한 협상 절차별 운영 기준, 참여 주체 간 권한·책임 구조, 인센티브 메커니즘 등을 보다 심층적으로 분석할 필요가 있으며, 나아가 협상 참여 유인을 강화하기 위한 이해관계자별 기대효과 분석, 제도화 과정의 단계별 추진 전략 수립 등에 관한 후속 연구가 필요함

#### 참고문헌

- 이경은·강영주·유자영(2025) 「협상을 통한 지방이양 제도 설계 연구」, 한국지방행정연구원 발간예정.

#### 내용문의

- 이경은 한국지방행정연구원 재난안전연구센터장(033-769-9893, lke8399@krila.re.kr)