연구보고서 | 2025-03

상호협력적 지방이양방식 도입을 위한 연구:
중앙-지방 간 이양협상제도를 중심으로

이경은 · 강영주 · 유자영

Korea
Research
Institute
for Local
Administration

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

상호협력적 지방이양방식 도입을 위한 연구: 중앙-지방 간 이양협상제도를 중심으로

Korea Research Institute for Local Administration

연 구 진 이 경 은(부연구위원)
강 영 주(연구위원)
유 자 영(부연구위원)

발 행 일 2025년 12월 31일
발 행 인 육 동 일
발 행 처 한국지방행정연구원
주 소 (26464) 강원특별자치도 원주시 세계로 21(반곡동)
전 화 033-769-9999
판 매 처 정부간행물판매센터 02-394-0337
인 쇄 처 (주)투데이기획 044-862-0242
I S B N 978-89-7865-548-4

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

서 문

지방분권과 지방자치가 새로운 전환기를 맞이한 지금, 지방이양을 둘러싼 논의는 여전히 중앙정부가 설계하고 지방정부가 수동적으로 수용하는 구조를 크게 벗어나지 못하고 있습니다. 이러한 방식으로는 지역의 다양성과 자율성을 충분히 반영하기 어렵고, 중앙과 지방이 공동의 책임을 나누는 성숙한 분권 체제로 나아가는 데 한계가 있을 수밖에 없습니다.

이번 「상호협력적 지방이양방식 도입을 위한 연구: 중앙-지방 간 이양협상제도를 중심으로」는 이러한 문제의식을 바탕으로, 지방이양을 단순한 사무 배분이 아니라 중앙과 지방이 대등한 파트너로 참여하는 '협상 과정'으로 재정의하고, 이를 제도적으로 구현할 수 있는 구체적인 설계 방향을 제시하고자 하였습니다. 특히, 지방이양을 자율성, 책임성, 민주성, 협력성 등 핵심 공공가치를 실현하기 위한 수단으로 위치시킴으로써, 지방분권의 목표를 양적 확대에서 질적 전환으로 옮겨 놓았다는 점에서 의의가 크다고 생각합니다.

연구진은 협상 이론을 접목하여 '협상 준비 및 개시-협상 실행 및 조정-협상 이행 및 환류'에 이르는 단계별 제도 설계안을 제시하고, 중앙 및 지방공무원과 전문가에 대한 조사와 해외 사례 분석을 통해 협상제도의 수용 가능성과 위험 요인, 제도 설계 시 고려해야 할 핵심 요소들을 도출하였습니다. 영국과 프랑스 등 협상 기반 분권 국가의 경험을 체계적으로 검토한 내용은 향후 우리나라가 한국형 지방이양 협상제도를 구상하고 추진하는 과정에서 중요한 참고 자료가 될 것으로 기대합니다. 이 보고서가 중앙정부와 지방정부, 국회와 지방의회, 그리고 관련 연구자 여러분께 우리나라 지방이양 제도의 새로운 방향을 모색하는 데 작은 디딤돌이 되기를 바랍니다. 아울러 바쁜 일정 속에서도 연구를 성실히 수행해 주신 연구진과 조사·자문에 참여해 주신 여러 현장과 전문가 여러분께 깊이 감사드립니다. 한국지방행정연구원은 앞으로도 협력과 신뢰에 기반한 지방분권의 발전을 위해 책임 있는 연구와 제언을 계속해 나가겠습니다.

2025년 12월

한국지방행정연구원장 **육 동 일**

요 약

현대 국가에서 지방분권은 행정의 효율성을 높이고 지역의 다양성과 특수성을 공공정책에 반영하기 위한 필수적 과제이며, 중앙정부가 보유한 권한과 기능을 지방정부에 이전하는 지방이양은 이러한 지방분권을 제도적으로 실현하는 핵심 장치이다. 그러나 우리나라에서 지금까지 추진되어 온 이양의 방식은 대체로 중앙정부 주도의 하향식 구조와 행정적 편의 중심의 절차에 머물러 왔다. 그 결과, 지방정부는 실제 정책 설계와 집행에 대한 자율적 재량을 충분히 확보하지 못한 채 추가적인 책임만을 떠안는 '형식적 분권'의 함정에 빠질 위험이 지속적으로 제기되어 왔다. 이러한 구조적 제약은 지방정부가 지역 주민의 삶과 직접적으로 연계된 정책을 능동적으로 설계·집행하는 데 한계를 야기하며, 장기적으로는 국가 전체의 거버넌스 역량을 저해하는 결과로 이어질 수 있다. 본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 권한이양의 실효성을 단순한 권한의 양적 확대가 아니라 절차적·구조적 정당성에 기반하여 재정립할 필요성을 제기한다. 즉, 권한이양은 무엇을 얼마나 넘기는가의 문제가 아니라, 어떤 방식으로 결정하고 조정하며 이행하는가의 문제라는 점에 주목한다. 이에 따라 본 연구는 중앙정부와 지방정부가 상호 협력과 조정을 통해 합의된 원칙 아래 권한이양을 설계·운영하는 '지방이양 협상 제도'를 새로운 패러다임으로 제시한다. 이러한 접근은 지방정부를 단순한 정책 수용자나 하위 집행 기관이 아니라, 정책의 공동 설계자이자 대등한 협상 주체로 자리매김함으로써 실질적 자치분권의 토대를 강화하는 데 그 목적이 있다.

제2장에서는 먼저, 지방이양의 개념을 명확히 하고, 지방이양을 하나의 정책수단으로 설계할 때 무엇을 목표로 삼고 어떤 제약·기회 구조 속에서 정책이 형성되는지를 종합적으로 검토함으로써, 정책설계의 출발점이 되는 '정책 설계 공간(design space)'을 체계적으로 설정하고자 하였다. 이는 지방이양을 단순한 제도 조정이 아닌 정책설계의 대상으로 간주하고, 그 내재적 목적과 외부 환경을 분석하여 지방이양 제도가 작동할 수 있는 범위를 구조적으로 규명하려는 시도라고 할 수 있다. 이러한 분석을 통해 본 연구에서는 우리나라의 기존 지방이양 정책이 중앙정부 주도의 일방적 권한 이전 방식에 머무르고 있으며, 이로 인해 실질적 자율성 확보, 주민 중심의 자기

통치, 정책결정 과정의 민주화라는 지방분권 및 지방자치의 궁극적 목표가 충분히 실현되지 못하고 있음을 지적하였다. 이로 인해 지방정부는 권한을 이양받더라도 정책 기획과 집행의 실질적 재량을 갖지 못한 채, 여전히 중앙의 지침·승인·평가체계에 종속되는 구조 속에 머물러 있는 것으로 평가되었다. 이러한 구조적 한계는 지방정부가 권한을 이양받고도 스스로 주도적으로 정책을 설계할 수 없는 '형식적 분권(formal decentralization)'의 현실을 낳았고, 결과적으로 주민의 역할 역시 정책 과정에서 배제되는 이중적 제약을 초래하고 있었다. 이에 따라 본 장에서는 지방이양의 새로운 패러다임으로서 '과정적 전환', '관계적 전환', '가치적 전환'이라는 세 가지 방향을 제시하였다. 이는 지방이양을 단순한 사무 이전이 아니라, 중앙과 지방, 더 나아가 주민을 포함한 다양한 행위자들이 어떤 절차와 원칙 아래에서 권한을 조정하고 함께 책임을 나누는 구조로 재정의하려는 시도이다. 특히, 과정적 전환은 권한이양의 절차적 정당성과 투명성을 담보하는 것을 의미하며, 관계적 전환은 중앙–지방 간 수직적 통제를 넘어 수평적 파트너십을 구축하는 것을 목표로 한다. 그리고, 가치적 전환은 자율성·책임성·민주성·협력성과 같은 공공가치를 제도 운영의 기준으로 내재화하는 것을 뜻한다. 그리고 이러한 세 가지 패러다임 전환을 현실화하기 위한 제도적 장치로서 '협상' 개념의 도입 필요성을 강조하였다. 협상을 통한 지방이양은 지방정부를 지방이양 정책의 '공동 설계자'로 자리매김하게 하며, 중앙과 지방이 명확한 원칙과 객관적 기준을 바탕으로 권한·책임·재정 범위를 합의하는 수평적 거버넌스 구조를 구축하게 한다. 이는 기존 하향식 방식의 한계를 넘어 실질적인 자치역량을 확립하고, 주민의 자기결정권을 제도적으로 실현할 수 있는 핵심 기제로 작용할 수 있을 것이다.

제3장에서는 '지방이양 협상제도'의 개념을 정립하고, 그 제도적 정당성과 정책적 타당성을 이론적·실증적으로 검토하였다. 먼저 기존 협상 이론 및 선행 연구들을 바탕으로 지방이양 과정에서 협상이 갖는 제도적 함의와 가능성을 분석하였다. 이를 통해 협상이 단순한 갈등 조정 수단을 넘어, 중앙과 지방이 상호 신뢰에 기반하여 권한·재정·책임을 재조정하고 공동의 공공가치를 창출하는 체계적 장치로 기능할 수 있음을

확인하였다. 특히, 지방이양 협상은 전통적 분쟁 해결 방식처럼 승자와 패자를 가르는 대립의 기술이 아니라, 이해관계자 간의 상호 적응, 상대의 관점에 대한 이해, 지속 가능한 관계 형성 등을 중시하는 '협상의 댄스', 그리고 문제를 공동으로 해결하기 위한 통합적 협상, 객관적 기준과 절차적 공정성을 바탕으로 합의를 도출하는 원칙 협상의 관점에서 이해될 필요가 있다. 이러한 협상 개념은 지방이양이 단순한 권한 분배를 넘어, 자율성·책임성·민주성·협력성이라는 핵심 공공가치를 제도적으로 구현하는 협력적 거버넌스 프레임워크로 전환되는 데 필수적인 이론적 기반을 제공한다. 본 연구에서는 이와 같은 지방이양 협상 제도를 세 단계의 제도화된 프로세스로 설계하였다. 첫 번째 단계는 지방정부의 상향식 제안권을 제도적으로 보장하고, 이양 대상·범위·조건 등에 대한 정보공유, 사전 평가, 의제 설정이 이루어지는 협상 준비 및 개시 단계이다. 두 번째 단계는 중앙과 지방이 대등한 주체로 참여하여 권한·재정·책임 배분에 대한 조율을 수행하고, 객관적 기준과 절차에 따라 합의를 도출하는 협상 실행 및 조정 단계이다. 마지막으로 세 번째 단계는 합의 내용을 법·제도적으로 제도화하고, 이행 여부에 대한 모니터링과 협상 과정의 학습·개선이 이루어지며, 다음 주기의 협상 설계로 이어지는 협상 이행 및 환류 단계이다. 이렇듯, 협상 과정과 각 단계를 제도적으로 구조화함으로써, 권한이양이 특정 시기의 정치적 판단이나 일시적 정책 환경에 의해 임의적으로 좌우되는 것을 방지하고, 중앙과 지방이 반복적 조정과 학습을 통해 지속 가능한 분권 운영체계로 발전할 수 있는 기반을 마련하고자 하였다. 또한, 본 장에서는 지방이양 협상 제도의 개념적 모형에 대하여, 중앙 및 지방공무원을 대상으로 실시한 설문조사를 통해 협상제도 도입에 대한 기대와 우려를 다각도로 분석하였다. 조사 결과, 본 연구에서 설계한 지방이양 협상 제도가 지향하는 절차적 투명성, 지방정부의 상향식 제안권 강화, 협상 결과의 제도화를 통한 책임성 확보 등에 대하여 전반적으로 높은 기대가 존재함을 알 수 있었다. 그러나 이와 동시에, 협상 불이행 시의 책임 장치 미비, 지방정부의 역량 불균형, 중앙 행정의 일관성 저해 가능성 등 실질적 운영 과정에서 발생할 수 있는 우려 요인도 다수 제기되었다. 이러한 분석은 지방이양 협상제도

의 도입이 단순한 정책 선택이 아니라, 중앙-지방 간 관계 구조와 행정적 역량을 재정비해야 하는 복합적 과제임을 시사하였으며, 제도 설계 과정에서 고려해야 할 구체적 문제점을 파악하는 데 기여하였다.

제4장은 한국형 협상 기반 지방이양 모델 설계를 위해 영국의 분권협상(Devolution Deals)과 프랑스의 국가-레지옹 계획계약(CPER)에 대한 비교 분석을 수행하였다. 두 국가는 모두 중앙-지방 간 권한 조정을 제도화된 협상 메커니즘을 통해 추진해 왔다는 공통점을 가지고 있으며, 특히 정책 목표의 공유, 법·제도적 근거 확보, 권한이양과 재정지원의 연계, 성과 환류 체계 구축이라는 네 가지 측면에서 유사한 구조적 특징을 보였다. 영국은 「레벨링업 및 재생법(LURA)」을 통해 단계별 협상 프레임워크를 마련하고 프랑스는 NOTRe법을 통해 레지옹을 전략적 중심 주체로 재규정하여 CPER이 헌법적 분권 구조의 실천 메커니즘으로 기능하도록 제도적 기반을 강화했다. 영국은 지자체 연합기구(CA)를 중심으로 지방정부의 상향식 제안권을 보장하고 역량 강화 인프라를 체계화하며 단일재정구조를 통해 재정 자율성을 높였고 프랑스는 국가와 레지옹의 재정 공동 분담 구조를 확립했다. 또한 양국 모두 게이트웨이 평가와 CoPil 등 성과 환류 체계를 법적 의무 사항으로 제도화했다. 이와 같이 영국과 프랑스의 사례는 협상을 통한 지방이양이 단순한 제도 도입이 아니라, 절차·권한·재정·거버넌스를 함께 재구성하는 종합적 개혁임을 보여주며, 한국형 지방이양 협상제도 설계에 중요한 기준점을 제공한다. 그러나 양국 모두 실질적인 결정권이 중앙에 집중되어 하향식 통제 구조라는 비판을 받고 있으며, 협상 과정의 비공개로 인해 주민참여가 형식적 수준에 머물고 투명성이 충분히 확보되지 않는다는 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 또한 갈등 발생 시 조정·중재를 담당할 독립적 메커니즘이 부재하고, 협상 성과가 정치적 상황에 따라 선택적으로 활용될 위험, 대도시 중심으로 권한과 자원이 집중되는 비대칭 분권의 심화 등 구조적 한계 역시 꾸준히 지적되고 있다. 영국과 프랑스에서의 이러한 한계들이 한국에서 재현되지 않도록, 지방이양 협상 제도 초기 설계 단계부터 이를 예방·완화하기 위한 대응 방안을 마련할 필요가 있다.

제5장에서는 지방의 실질적 자율성과 협력적 거버넌스를 구축하기 위한 지방이양 협상 제도를 '협상 준비 및 개시 단계 – 협상 실행 및 조정 단계 – 협상 제도의 이행 및 환류 단계'별로 설계하였다. 이를 위해 앞선 장에서 도출된 이론적 논의, 해외 사례 분석, 중앙·지방공무원을 대상으로 한 수용성 조사 결과를 종합적으로 반영하였으며, 더 나아가 전문가를 대상으로 협상제도 설계의 세부 요소에 대한 설문조사를 실시하여 설계의 근거로 삼았다.

'협상 준비 및 개시 단계'와 관련된 주요 설계 내용은 다음과 같다. 협상 의제의 범위는 권한·재정·성과관리라는 세 가지 축을 공식적인 협상 대상으로 제도화하는 것을 원칙으로 하되, 이 가운데 특히 재정 지원과 관련된 항목이 지방의 실질적 자율성 확보를 좌우하는 핵심 의제이다. 협상 의제의 구성 과정은 중앙정부의 일방적 통보 방식이 아니라, 지방자치단체가 주민참여 절차를 전제로 스스로 의제를 도출·정리하는 상향식 방식이 바람직한 것으로 나타났다. 다만 정책 간 연계성과 갈등 예방을 위해 중앙의 의견을 일정 부분 반영할 필요가 있으며, 의제의 전문성과 협상력을 높이기 위해 전문가 검토 절차를 제도적으로 도입하는 방안도 요구된다. 협상 의제의 구성 방식과 관련해서는, 영국의 'Menu with Specials' 방식과 유사하게 지방이양의 최소한의 실효성을 담보하는 공통 기본 항목과 지역 특수성을 반영할 수 있는 선택적 특수 항목을 병렬적으로 구성하는 것이 적절하다. 이를 통해 지역 간 형평성을 유지하면서도 각 지방의 여건과 수요를 반영할 수 있는 유연한 의제 구성이 가능하다는 점에서 정책적 의의가 크다. 지방정부의 협상 개시권과 관련해서는, 단기적으로는 광역자치단체를 중심으로, 장기적으로는 광역자치단체와 특별지방자치단체까지 포함하는 방향으로 행사 주체 범위를 확대하는 것이 바람직하다. 협상 개시권의 실효성을 확보하기 위해서는 지방정부의 협상 개시권과 협상 대상·내용을 법률 또는 상위 규범에서 명시하고, 협상 개시 요청에 대한 중앙정부의 대응 절차를 표준화한 운영 지침을 마련할 필요가 있다. 또한 협상 개시 제안서 작성과 사전 분석을 지원하기 위한 외부 자문 및 전문성 보완 체계를 구축하고, 중앙정부가 협상 개시에 대해 무의사결정이나 일방적 거절로

일관하는 것을 방지하기 위한 제도적 견제 장치가 요구된다. 더불어, 협상 개시 이전 단계에서부터 지역주민과 지방의회가 참여하는 절차를 제도화함으로써 민주적 정당성과 대표성을 확보하는 것이 중요하다. 협상팀 운영 측면에서는 협상전담조직의 설치, 인적 구성, 인력 확보 방식, 권한 범위 및 구성원 동기 부여 체계를 포괄적으로 설계할 필요가 있다. 지방 차원에서는 광역자치단체를 중심으로 상시 협상전담조직을 설치하되, 지역적 여건에 따라 기초지자체 협의체를 기반으로 한 공동 협상 조직을 병행하여 운영하는 방안을, 중앙 차원에서는 범정부 차원의 관계부처 공동 협상조직을 구성하여 부처 간 조정을 제도화하는 방안이 필요하다. 인적 구성은 지방의 경우 지방공무원, 외부 전문가, 지방의회 대표를 중심으로, 중앙의 경우 관계부처 공무원, 외부 전문가, 지자체 파견 공무원을 중심으로 하는 것이 적절한 것으로 평가되었다. 이와 함께 민주성을 보완하기 위해 시민사회 또는 주민 대표의 참여를 허용하는 보조적 참여제도를 운영하는 방안도 고려할 수 있다. 인력 확보 방식은 중앙과 지방 모두 상시 전담인력을 배치하는 것을 원칙으로 하되, 지방의 인력 부족 문제를 완화하기 위해 국가 차원의 재정·인력 지원 방안을 병행해야 한다. 중앙의 경우 일정 수준의 겸직 운용 여지를 인정하되, 고도의 전문성이 요구되는 사안은 외부 전문가와 자문단을 연계하여 보완하는 형태가 바람직하다. 마지막으로 협상전담조직의 권한 범위는 협상 의제의 설정과 안 작성, 협상 과정에서의 조정 기능에 실질적 권한을 부여하되, 최종 승인 권한은 지방정부(단체장·의회)와 중앙정부(관계부처·기획부처)가 분점하는 이원적 통제 구조로 설계하는 것이 제안된다. 이는 협상 실무의 전문성과 정치적 책임성을 동시에 확보하기 위한 장치이다. 구성원 동기 부여 측면에서는 성과급, 승진 우대 등 인사·보상 인센티브를 제공하고, 협상 과정에서의 우수사례를 포상하는 체계를 도입함으로써 협상 업무가 개인과 조직 모두에게 긍정적 경력 자산으로 인식되도록 하는 것이 중요하다. 제재보다는 지원과 유인을 중심으로 하는 동기부여 시스템을 운영함으로써 협상전담조직이 안정적으로 작동할 수 있는 환경을 조성해야 한다.

'협상 실행 및 조정 단계'에서는 우선 협상 기구의 구성 방식이 핵심 과제로 제기된

다. 협상 기구는 협상 당사자인 중앙정부와 지방정부만으로 한정하기보다, 다양한 역할을 수행할 수 있는 복수 주체가 참여하는 협력 체계로 설계할 필요가 있다. 특히 협상 실행 과정의 효율성을 높이기 위해서는 관련 중앙정부 기관의 참여가 필수적이며, 지방정부의 협상 역량을 보완하기 위해 4대 지방협의체와 같은 광역 협의 기구의 참여, 정책 타당성 검토와 대안 제시, 갈등 예방 및 중립적 조정 역할을 수행할 수 있는 전문가 집단을 함께 참여시키는 방안이 요구된다. 이를 통해 협상 기구는 단순한 교섭 창구를 넘어, 정보·전문성·조정 역량을 결합한 복합적 거버넌스 플랫폼으로 기능하도록 설계되어야 한다. 정보 비대칭의 해소 역시 협상 실행 및 조정 단계에서 중요한 과제로 나타난다. 정부 간 정보비대칭을 완화하기 위해서는 지방이양 관련 공동 조사·연구 기구를 설치하여 중앙과 지방이 동일한 데이터와 분석 결과를 공유할 수 있는 기반을 조성해야 한다. 아울러 협상 결과와 이행 상황을 정기적으로 공개·평가하는 체계를 구축하고, 협상 의제에 관한 사전 정보 공개를 의무화함으로써 협상 준비의 수준을 제고할 필요가 있다. 정보의 신뢰성을 담보하기 위해 제3의 독립적 검증기관을 활용하는 방안도 병행될 수 있다. 정부–주민 간 정보 비대칭의 해소를 위해서는 협상 전 과정과 결과를 가능한 범위에서 투명하게 공개하여 주민 참여와 정책 수용성을 높이고, 주민의 알 권리를 보장함으로써 과정의 민주성과 정당성을 확보해야 한다. 다만 민감 사안에 대해서는 예외조항을 두고, 단계적 공개 원칙을 적용함으로써 정보공개의 실효성과 책임성을 균형 있게 확보하는 것이 중요하다. 협상 과정에서 불가피하게 발생하는 갈등에 대응하기 위한 제도적 장치도 필요하다. 쟁점별로 추가 협상 기회를 보장하여 협상의 연속성과 유연성을 확보하고, 모든 쟁점에 대한 일괄 타결만을 목표로 하기보다 부분 합의를 인정하여 합의된 사안부터 우선적으로 실행함으로써 정책 추진의 실효성과 상호 신뢰를 축적하는 전략이 요구된다. 나아가 협상 실패를 협상 관계의 종료로 간주하기보다, 일정 기간 '중단된 상태'로 관리한 후 재개할 수 있는 구조로 설계함으로써, 중앙과 지방 간 지속적인 협의와 재조정이 가능하도록 제도적 여지를 남겨두는 것이 중요하다. 이러한 장치는 협상제도가 일회성 이벤트가 아니라 장기적·점진

적 분권을 이끄는 조정 메커니즘으로 기능할 수 있도록 하는 기반이 된다.

'협상 이행 및 환류 단계'에서는 무엇보다 협상 결과의 제도적 구속력을 확보하는 것이 핵심 과제로 제기된다. 이를 위해 공공협약 체결과 법제화를 병행하는 이중의 제도적 장치를 활용하는 방안이 필요하다. 공공협약을 통해 중앙과 지방이 협상 결과에 대한 상호 의무와 책임을 명시하고, 동시에 주요 내용을 법령·시행령·고시 등으로 신속히 반영할 수 있도록 이른바 '패스트트랙' 방식의 법령 정비 절차를 보완적으로 적용함으로써, 협상 결과가 정치적 환경 변화나 행정 편의에 따라 임의적으로 변경·후퇴되지 않도록 해야 한다. 성과관리 및 환류 측면에서는 중앙–지방이 공동으로 운영하는 성과 평가 체계를 마련하여, 협상 이행 여부와 그 효과를 정기적으로 점검하는 구조를 제도화할 필요가 있다. 평가 결과에 따라 권한의 범위를 재조정하거나 재협상을 개시할 수 있는 환류 메커니즘을 명시함으로써, 협상이 일회성 이벤트가 아니라 지속적으로 보완·발전하는 과정으로 기능하도록 해야 한다. 이 과정에서 성과 미달 시 책임성을 확보할 수 있도록 행정적·제도적 보완 장치를 마련하는 것이 중요하며, 중장기적으로는 주민참여 기반의 모니터링 체계를 확대하여 성과 점검 과정의 민주성과 투명성을 강화할 필요가 있다. 아울러 협상 결과의 이행력을 담보하기 위한 장치도 병행되어야 한다. 협상에 따라 약속된 재정 지원이 이행되지 않는 경우에 대비하여 법·제도적 제재 장치를 마련하고, 협상 결과에 대한 행정적·법적 구속력을 강화함으로써 이행 의무를 분명히 해야 한다. 동시에 협상 장기화나 갈등 발생 시에는 행정심판·소송 등 법적 해결 절차로 연계할 수 있는 구조를 마련하여 분쟁 대응력을 제고하되, 이러한 법적 수단은 기본적으로 협상을 보완하는 보충적 장치로 설계하는 것이 바람직하다. 마지막으로, 지방이양 협상 전담 기구 설치 여부와 그 위상·권한에 대해서도 신중한 검토가 요구되며, 필요 시 이 기구가 협상 결과의 이행 점검과 환류를 총괄하는 거버넌스 허브로 기능할 수 있도록 제도적 위상을 부여할 필요가 있다.

본 연구는 기존 지방이양 논의를 비판적으로 성찰하면서, 지방이양을 단순한 사무·기능의 분배가 아니라 정치적 · 제도적 분권 메커니즘으로 재정의하고, 자율성·책임

성·민주성·협력성이라는 핵심 공공가치를 중심으로 지방분권의 방향성을 제시하였다는 점에서 학술적 의의를 지닌다. 특히 협상 이론과 '협상의 댄스'라는 역동적 은유를 접목하여 중앙과 지방이 대등한 정책 파트너로 참여하는 상호협력 구조를 제도 설계 차원에서 구체화하고, '협상 준비 및 개시–협상 실행 및 조정–협상 이행 및 환류'라는 3단계 모형과 각 단계별 핵심 장치를 제안함으로써, 협상 기반 지방이양을 실질적 분권 체제로 전환하기 위한 실행 프레임워크를 제시했다. 아울러 중앙·지방 공무원 및 전문가 대상 설문조사를 통해 협상제도 도입에 대한 기대·우려·수용성·설계 선호를 실증적으로 분석하고, 영국과 프랑스 사례를 통해 협상 개시권 보장, 법적 구속력, 재정 연계, 성과 환류 등 한국형 제도 설계에 필요한 요소를 도출함으로써 정책 설계의 구체성과 현실 적합성을 높이는 근거를 마련하였다. 다만, 본 연구는 실제 도입·운영 경험에 기반한 것이 아니라는 점, 설문조사의 표본과 대상이 제한적이라는 점, 협상 역학·다른 분권 수단과의 조합·한국 특유의 협상 문화와 조직문화를 충분히 반영하지 못했다는 점 등에 있어 여러 한계를 지닌다. 이러한 점을 보완하기 위해 제도 시행 이후의 운영 사례 분석, 보다 다양한 이해당사자를 포함한 설문조사, 협상 과정의 전략적·문화적 요인을 다루는 이론적·경험적 후속 연구가 필요하다.

목 차

제1장 서 론

제1절 연구 배경 및 목적 ····· 3
1. 연구의 배경 ····· 3
2. 연구의 목적 ····· 6

제2절 연구의 범위 및 방법 ····· 8
1. 연구의 범위 ····· 8
2. 연구의 방법 ····· 9

제3절 연구의 구성 ····· 12

제2장 지방이양에 대한 이론적 논의

제1절 지방이양의 개념과 방식 ····· 17
1. 지방이양의 개념 ····· 17
2. 지방이양의 방식 ····· 23
3. 정책 수단으로서의 지방이양 설계 ····· 27

제2절 지방이양의 정책 목표 ····· 31
1. 지방분권에 대한 이론적 논의 ····· 31
2. 지방자치에 대한 이론적 논의 ····· 35

제3절 지방이양의 정책 환경 ····· 38
1. 정부 간 관계에 대한 이론적 논의: 정부 간 관계 이론을 중심으로 ····· 39
2. 정부-시민 간 관계에 대한 이론적 논의: 거버넌스 개념을 중심으로 ····· 42

제4절 우리나라의 지방분권 및 지방자치 현황 분석 ····· 45
1. 역대 정부의 지방분권 및 지방자치 정책 ····· 45
2. 우리나라의 지방분권 및 지방자치 현황 ····· 50
3. 우리나라의 지방이양 방식과 이양 사무 현황 ····· 57

4. 지방이양의 타당성 및 성과 인식 ····· 63

제5절 지방이양 패러다임의 전환과 협상 개념 도입의 필요성 ····· 69

1. 지방이양 패러다임 전환의 필요성 ····· 69
2. 지방이양의 새로운 패러다임 ····· 72
3. 지방이양의 새로운 패러다임과 지방이양의 방식 ····· 77
4. 협상 개념 도입의 필요성 ····· 79

제3장 지방이양 협상 제도의 개념적 정립과 수용성 분석

제1절 협상에 대한 이론적 논의와 지방이양 ····· 85

1. 협상의 정의: 협상의 댄스(negotiation as a dance) ····· 85
2. 협상의 유형 ····· 89
3. 협상의 구성 요소 ····· 96
4. 협상의 단계 ····· 107

제2절 지방이양 협상 제도의 개념적 정립 ····· 113

제3절 지방이양 협상 제도에 대한 수용성 분석 ····· 115

1. 지방이양 협상제도 도입에 대한 기대 ····· 115
2. 지방이양 협상제도 도입에 대한 우려 ····· 117
3. 지방이양 제도 설계 및 운영에서의 시사점 ····· 120

제4장 해외사례 분석

제1절 분석 개요 ····· 125

제2절 영국의 분권협상 ····· 128

1. 정책적 배경과 도입 목적 ····· 128
2. 법·제도적 근거 ····· 135

3. 권한 또는 기능의 범위 ····· 136
4. 협의 구조 및 협상 절차 ····· 143
5. 재정적 연계구조 및 성과 환류 체계 ····· 153

제3절 프랑스 CPER ····· 156
1. 정책적 배경과 도입 목적 ····· 156
2. 법·제도적 근거 ····· 160
3. 권한 또는 기능의 범위 ····· 165
4. 협의 구조 및 협상 절차 ····· 168
5. 재정적 연계 구조 및 성과 환류 체계 ····· 171

제4절 지방이양 협상 제도 설계를 위한 시사점 ····· 174
1. 긍정적 측면 ····· 175
2. 부정적 측면 ····· 182

제5장 지방이양 협상 제도의 설계

제1절 설계 개요 ····· 193

제2절 지방이양 협상 준비 및 개시 단계 ····· 194
1. 제도의 설계 ····· 194
2. 기존 제도와의 연계: 자치분권 사전협의제 ····· 215

제3절 지방이양 협상 실행 및 조정 단계 ····· 225
1. 제도의 설계 ····· 225
2. 기존 제도와의 연계: 중앙지방협력회의 ····· 233

제4절 지방이양 협상 이행 및 환류 단계 ····· 243
1. 제도의 설계 ····· 243
2. 기존 제도와의 연계: 공공협약제도 ····· 248

제6장 결론 및 이론적·정책적 함의

제1절 연구 결과의 요약 ····· 259

제2절 지방이양 협상제도 도입을 위한 추진 전략 ····· 264

1. 단기: 공론화와 학습 ····· 264
2. 중기: 제도 법제화 및 협상 역량 강화 ····· 267
3. 장기: 지방이양 협상제도의 고도화 ····· 269

제3절 본 연구의 의의 및 후속 연구를 위한 제언 ····· 272

참고문헌 ····· 276

부록 1: 설문지(중앙공무원용) ····· 288

부록 2: 설문지(지방공무원용) ····· 296

부록 3: 설문지(전문가용) ····· 304

Abstract ····· 313

표 목차

〈표 1-1〉 공무원 및 전문가 대상 설문조사 개요 ····· 11

〈표 2-1〉 「지방자치법」상 위임 관련 규정 ····· 18
〈표 2-2〉 「지방자치법」상 지방자치단체의 사무 관련 규정 ····· 21
〈표 2-3〉 지방이양 방식의 유형 ····· 26
〈표 2-4〉 정책수단(또는 정책도구)의 개념정의 ····· 28
〈표 2-5〉 지방분권에 대한 이론적 관점 ····· 34
〈표 2-6〉 역대 정부의 지방분권 및 지방자치 정책 ····· 49
〈표 2-7〉 우리나라의 지방분권화 수준 ····· 54
〈표 2-8〉 지방이양 실적 현황(2000~2022년 4월) ····· 62
〈표 2-9〉 사무 배분 구조의 변화(1994~2022년) ····· 63
〈표 2-10〉 지방이양의 타당성 인식 ····· 65
〈표 2-11〉 지방이양의 성과 평가: 과정 ····· 66
〈표 2-12〉 지방이양의 성과 평가: 결과 ····· 68
〈표 2-13〉 지방이양 패러다임의 세 가지 차원의 전환 ····· 72
〈표 2-14〉 새로운 패러다임 하에서 지방이양이 추구해야 할 핵심 공공가치 ····· 76

〈표 3-1〉 전통적 협상 시각과 '협상의 댄스' 시각의 비교 ····· 87
〈표 3-2〉 협상 유형별 특성 ····· 91
〈표 3-3〉 새로운 지방이양 제도의 핵심 공공가치와 통합적·원칙 중심 협상의 기여 ·· 95
〈표 3-4〉 지방정부의 협상력 강화 전략 ····· 101
〈표 3-5〉 지방이양 협상팀의 구성 방안 ····· 103
〈표 3-6〉 지방이양협상제도 도입에 대한 기대(중앙공무원) ····· 115
〈표 3-7〉 지방이양협상제도 도입에 대한 기대(지방공무원) ····· 116
〈표 3-8〉 지방이양협상제도 도입에 대한 우려(중앙공무원) ····· 118
〈표 3-9〉 지방이양협상제도 도입에 대한 우려(지방공무원) ····· 118

〈표 4-1〉 사례 분석의 틀 ····· 127
〈표 4-2〉 영국의 주요 분권정책 동향 ····· 131
〈표 4-3〉 도시권별 분권협상 체결, 연합기구 설립, 광역시장 선출 현황 ····· 132
〈표 4-4〉 이행 예정 분권 협약 ····· 134
〈표 4-5〉 영국의 분권협상 관련 주요 법·제도 ····· 136
〈표 4-6〉 지자체연합기구(CA)가 이양받을 수 있는 권한의 범위 ····· 139
〈표 4-7〉 지자체연합기구(CA)별 이양 권한 ····· 140
〈표 4-8〉 분권협상에서의 참여주체 ····· 145
〈표 4-9〉 지자체연합기구(CA) 수준별 특성 ····· 147
〈표 4-10〉 CPER 1세대~7세대의 특징 ····· 159
〈표 4-11〉 CPER 제도 관련 주요 법적 근거 ····· 164
〈표 4-12〉 CPER 이양 권한의 범위 ····· 167
〈표 4-13〉 세대별 CPER 대상사업 변화 ····· 168
〈표 4-14〉 CPER 추진 절차 ····· 170
〈표 4-15〉 해외 사례 분석 시사점 종합 ····· 188

〈표 5-1〉 지방이양 협상 제도 설계: 협상 의제의 설정 ····· 199
〈표 5-2〉 지방이양 협상 제도 설계: 지방정부의 협상개시권 ····· 203
〈표 5-3〉 협상팀 구성원 동기 부여 방안에 대한 전문가 인식(총 29명) ····· 214
〈표 5-4〉 지방이양 협상 제도 설계: 협상팀의 운영 ····· 214
〈표 5-5〉「지방자치법」개정안 상의 '자치분권 사전협의' 관련 신설 조항 ····· 216
〈표 5-6〉 자치분권 사전협의 주요 검토항목 ····· 221
〈표 5-7〉 지방이양 협상 제도 설계: 협상 기구의 구성 ····· 227
〈표 5-8〉 지방이양 협상 제도 설계: 정보 비대칭의 해소 ····· 231
〈표 5-9〉 협상 과정 중 갈등 발생 시 대응 방안에 대한 전문가 인식(총 29명) ····· 232
〈표 5-10〉 지방이양 협상 제도 설계: 협상 과정 중 갈등 대응 ····· 233

〈표 5-11〉「중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률」의 목적과 협력회의의 기능 ····· 234
〈표 5-12〉「중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률」상 협력회의의 구성 ··· 235
〈표 5-13〉 중앙지방협력회의 운영 현황(2022~2024) ····· 236
〈표 5-14〉 중앙지방협력회의 구성원별 의결 및 보고안건 현황(2022~2024) ····· 237
〈표 5-15〉 협상 결과의 제도적 구속력 확보 방안에 대한 전문가 인식(총 29명) ·· 244
〈표 5-16〉 지방이양 협상 제도 설계: 협상 결과의 제도적 구속력 확보 ····· 244
〈표 5-17〉 성과관리 및 환류 방안에 대한 전문가 인식(총 29명) ····· 246
〈표 5-18〉 지방이양 협상 제도 설계: 성과관리 및 환류 ····· 246
〈표 5-19〉 협상 결과의 이행력 확보 방안에 대한 전문가 인식(총 29명) ····· 248
〈표 5-20〉 지방이양 협상 제도 설계: 협상 결과의 이행력 확보 ····· 248
〈표 5-21〉「지방자치법」 개정안 상 공공협약제도 관련 신설 조항 ····· 249
〈표 5-22〉 중앙-지방 간 협약제도 비교 ····· 250

〈표 6-1〉 지방이양 협상 제도의 설계 방안 ····· 261

그림 목차

[그림 1-1] 본 연구의 구성 ····· 13

[그림 2-1] 민간위탁과 민영화의 차이 ····· 20
[그림 2-2] Wright의 정부 간 관계 모형 ····· 40
[그림 2-3] 김대중 정부의 지방이양 추진체계 ····· 58
[그림 2-4] 노무현 정부의 지방이양 추진체계 ····· 60
[그림 2-5] 지방이양 패러다임 전환에 따른 지방이양 협상 제도 도입의 필요성 ···· 82

[그림 3-1] 지방이양 협상 제도의 개념 ····· 113

[그림 4-1] 잉글랜드의 계층구조 ····· 129
[그림 4-2] 영국 분권화 현황 지도(24년 12월 기준) ····· 135
[그림 4-3] 레지옹 현황 ····· 158
[그림 4-4] 해외 사례 분석을 통한 시사점 도출 영역 ····· 174

[그림 5-1] 지방이양 협상 의제 범위에 대한 전문가 인식(복수 응답, 총 29명) ·· 196
[그림 5-2] 지방이양 협상 의제 구성 과정에 대한 전문가 인식
(복수 응답, 총 29명) ····· 198
[그림 5-3] 협상개시권 부여 지자체 수준에 대한 전문가 인식
(복수 응답, 총 29명) ····· 202
[그림 5-4] 협상팀 설치에 대한 전문가 인식(총 29명) ····· 205
[그림 5-5] 협상팀의 인적 구성에 대한 전문가 인식(총 29명) ····· 208
[그림 5-6] 협상팀의 인력 확보 방식에 대한 전문가 인식(총 29명) ····· 210
[그림 5-7] 협상팀에 부여할 권한 범위에 대한 전문가 인식(총 29명) ····· 212
[그림 5-8] 자치분권 사전협의제 운영체계 ····· 217
[그림 5-9] 자치분권 사전협의 관련 연도별 검토의견 현황(2019~2023) ····· 220

[그림 5-10] 협상 기구 참여 주체에 대한 전문가 인식(복수 응답, 총 29명) ····· 227
[그림 5-11] 정부 간 정보비대칭 해소 방안에 대한 전문가 인식
(복수 응답, 총 29명) ····· 229
[그림 5-12] 정보 공개 범위에 대한 전문가 인식(총 29명) ····· 231

[그림 6-1] 지방이양 패러다임의 전환과 지방이양 협상 제도 ····· 260

1

서론

제1절 연구 배경 및 목적
제2절 연구의 범위 및 방법
제3절 연구의 구성

제1장 서 론

제1절 • 연구 배경 및 목적

1. 연구의 배경

현대 국가에서 지방분권은 행정의 효율성과 효과성을 동시에 높이는 동시에, 지역의 여건에 부합하는 정책을 추진할 수 있는 중요한 정책 과제로 인식되고 있다(OECD, 2019). 그동안 많은 국가에서 채택해 온 중앙집권적 행정 운영 방식은 전국적으로 획일적인 정책을 일괄 적용하는 특성으로 인해 지역별 특성과 수요를 충분히 반영하지 못할 가능성을 내포하고 있다. 이로 인해 행정절차의 복잡화, 정책 집행의 비효율성, 관료적 병목 현상 등이 초래될 수 있다는 우려가 꾸준히 제기되어 왔으며, 이는 지방분권과 지방으로의 권한이양에 대한 필요성과 관심을 더욱 고조시키는 계기로 작용하였다.

자치분권은 중앙정부에 집중되어 있던 권한과 기능을 지방정부에 분산시켜, 지역의 특성과 수요에 맞는 정책을 지방이 자율적으로 기획하고 집행할 수 있도록 하려는 정치적 • 행정적 지향이자 제도적 실천 과제이다. 이는 단순히 행정 사무의 이관이나 조직 운영상의 재배치를 넘어서, 국가 통치 구조와 정부 간 권력관계, 행정 결정 체계 전반을 지방 중심의 분권 구조로 전환하고자 하는 방향성을 내포한다. 자치분권의 핵심적인 목표는 단순히 중앙정부의 권한을 지방정부에 물리적으로 이전하는 데 있는 것이 아니라, 지방정부가 지역 고유의 사회·경제적 여건에 기초하여 독자적인 정책을 수립하고 책임 있게 집행할 수 있도록 하는 데 있다. 이를 통해 지방정부는 정책의 수동적 수임 기관이 아닌 실질적인 자치 주체로 기능할 수 있는 제도적 기반을 확보할 수 있다. 지방정부가 자체 여건에 맞는 방식으로 공공서비스를 설계하고 제공할 수 있게 함으로써, 전반적인 행정의 효율성과 성과를 높이는 데 기여할 수 있으며(Oates, 1972; 정병걸, 2004), 이는 결과적으로 자원의 낭비를 줄이고, 정책 결과물의 질을 개선하며, 인적 역량의 효율적 배분을 가능하게 한다(Smith, 1985).

또한, 정책 결정 권한이 지방으로 이전되고, 지방정부가 정책의 방향을 자율적으로

결정할 수 있을 때, 주민이 정책 결정 과정에 실질적으로 관여할 수 있는 여지가 보다 확대되고, 결과적으로 행정의 민주성과 대응성이 제고되는 효과를 기대할 수 있다(Douglass, 1921; 정주택, 2003). 이는 정책 결정의 공간이 중앙에서 지역으로 이동함으로써, 주민의 생활 경험과 지역적 요구가 정책에 반영될 수 있는 제도적 여지가 넓어지기 때문이다. 즉, 지방정부의 자율성과 책임성이 제도적으로 뒷받침되고, 주민 참여를 위한 경로와 수단이 적절히 마련될 경우, 주민은 단순한 행정 서비스의 수혜자에 머무르지 않고, 지역 정책의 형성과 집행 과정에 적극적으로 참여하는 정책 공동체의 구성원으로 자리매김할 수 있다.

결국, 지방분권은 지방정부가 자치의 주체로 자리매김하고, 주민이 정책 과정에 능동적으로 참여할 수 있도록 여건을 조성하려는 행정 운영의 기본 방향이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 지방분권을 실질적으로 구현하기 위한 가장 중요한 수단 중 하나가 중앙정부가 보유한 권한을 지방정부에 이양하는 권한이양(devolution)이다. 중앙정부로부터 지방정부로의 권한이양은, 중앙이 수행하던 행정사무나 정책결정 권한을 법적 또는 행정적 절차를 통해 지방정부에 이전하는 과정이자, 그 결과로 지방정부가 자율성과 책임성을 바탕으로 정책을 수립·집행할 수 있도록 하는 제도적 전환을 의미하며, 지방분권을 실질적으로 구현하기 위한 핵심적인 메커니즘으로 평가된다. 이러한 관점에서 권한이양은 단순히 특정 사무의 주체를 바꾸는 차원을 넘어, 국가 운영의 전반적인 패러다임, 행정체계, 권력 배분 구조를 재설계하는 정책적 의미를 지닐 수 있다.

그러나 권한이양이라는 제도적 행위 자체가 곧 자치분권의 실질적 실현으로 이어진다고 보기는 어렵다. 지방정부에 일정 수준의 권한이 이전되었다 하더라도, 그 권한이 지방의 자율성과 책임성을 실질적으로 보장할 수 있는 방식으로 설계되고 운영되지 않는다면, 이양의 효과는 제한적일 수 있다. 특히, 제도상으로는 지방정부에 일정 권한이 이양된 것처럼 보이지만, 실제로는 중앙정부의 영향력이 여전히 강하게 작용하거나, 지방정부가 정책을 자율적으로 기획하고 집행할 수 있는 행정적·재정적 기반이 충분히 마련되지 않은 경우, 이러한 권한이양은 외형적으로는 분권의 형태를 띠고 있으나, 실질적으로는 중앙집권적 구조에서 크게 벗어나지 못한 '형식적인 분권'에 그칠 가능성이 높다. 이러한 상황에서는 지방정부가 독립적인 자치 주체로 기능하는 데 필요한 실질적 자율성을 확보하기 어려우며, 결과적으로 정책의 기획과 집행 전반에서 중앙정부에 대한 종속성이 지속될 수 있다(정주택, 2003).

이러한 문제를 극복하기 위해서는 권한이양을 단순히 '지방정부에 얼마나 많은 권한을 부여할 것인가'라는 양적인 관점에서 바라보기보다, 그 권한이 '어떤 절차를 통해, 누구에 의해, 어떤 방식으로 결정되고 배분되는가'라는 절차적이고 구조적인 관점에서 접근하는 것이 보다 중요하다. 이는 권한이양의 실효성이 권한의 규모나 범위에 의해서만 결정되는 것이 아니기 때문이다. 오히려, 그 권한이 이양되는 과정에서 지방정부가 얼마나 실질적으로 참여했는지, 그 배분이 얼마나 정당하고 투명한 절차를 거쳤는지, 그리고 이양된 권한을 집행할 수 있는 제도적 기반과 재정적 자율성, 실행 역량이 얼마나 확보되어 있는지와 같은 절차적·구조적 요소들이 이양의 실효성을 결정짓는 핵심 요인으로 작용할 수 있다.

우리나라의 경우, 중앙정부가 권한이양의 전반적인 과정을 주도해 왔으며, 지방정부는 이에 대해 일정 수준의 의견을 제시하거나 정책 제안을 시도해 왔지만, 실제로는 이러한 의견이 제한적으로 반영되거나 형식적인 의견 수렴 절차에 그친 경우도 있었던 것으로 평가된다. 전통적으로 중앙집권적 행정체계가 유지되어 온 국내의 특성상, 중앙정부는 정책 기획과 결정을 주도하고 지방정부는 이를 실행하는 구조가 지속되어 왔다. 이 같은 행정문화는 지방정부가 권한이양 과정에서 보다 적극적으로 참여하거나 자율적으로 권한을 요구하고 조정할 기회를 제약하는 요인으로 작용해 온 것으로 보인다. 「지방자치법」, 「지방재정법」 등 권한이양과 관련된 법령의 내용이나 일부 지방자치단체에 대한 특례 제도 운영에서도 중앙정부의 역할이 상대적으로 강조되어 있으며, 이로 인해 현재의 권한이양 방식은 중앙정부 중심의 설계와 하달 구조에서 크게 벗어나지 못하고 있다는 지적이 있다. 중앙정부 주도의 하향식 권한이양 방식은 국가 차원의 정책 일관성을 유지하는 데에는 유리하게 작용해 왔으나, 지방정부의 자율성과 책임성을 충분히 보장하지 못하는 한계를 동시에 지니고 있다. 지방정부가 충분한 협의 없이 중앙의 지시에 따라 권한을 부여받을 경우, 정책 운영의 자율성이 제한되고, 정책 결과에 대한 책임도 불분명해질 수 있다. 또한, 권한은 이양되었으나 이에 상응하는 재정 지원이나 인력 배치가 이루어지지 않는 경우, 지방정부는 법적·행정적으로는 권한을 위임받았음에도 불구하고, 실질적인 정책 추진력은 확보하지 못한 채, 책임만 떠안는 구조에 놓이게 될 수 있다. 이는 권한이양이 오히려 지방정부에 대한 부담 전가로 작용할 수 있다는 인식을 심화시키고, 분권에 대한 신뢰와 정책 수용성을 저해하는 요인으로 이어질 수 있다.

최근 유럽 국가들에서는 이와 같은 하향식 권한이양 방식의 한계를 인지한 가운데, 중앙과 지방이 협의 구조를 통해 권한의 범위와 수준은 물론, 이에 수반되는 재정 지원, 인력 배치, 책임 구조 등을 함께 조정하는 협상을 기반으로 한 권한이양 방식을 취하고 있다. 이 방식은 권한의 이전을 단순한 사무 이관이 아닌, 정책 설계 단계부터 중앙과 지방이 공동으로 참여하는 정책 설계 프로세스로 전환시킬 수 있다는 데 그 의의가 있다. 이러한 방식을 취할 경우, 지방정부는 지역의 특성과 수요를 반영한 권한 배분을 적극적으로 요구할 수 있으며, 그에 따른 정책 실행 여건에 대해 사전에 충분한 조정 과정을 거치게 된다. 이는 지방정부가 권한이양 정책의 공동 설계자로서 기능할 수 있는 장치로 작용할 수 있으며, 이를 통해 권한이양의 실질성과 실행력을 크게 높일 수 있을 것으로 기대된다. 또한, 협상을 통한 권한이양은 권한 분배의 정당성과 정책 수용성을 높이고, 정책 실패에 대한 책임 구조도 보다 명확하게 설정할 수 있다는 점에서, 하향식 권한이양 방식보다 장기적으로 안정적이고 지속 가능하다고 평가할 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 협상 기반의 권한이양 방식은, 우리나라의 기존 권한이양 모델, 즉 중앙정부 주도의 하향식 권한이양 방식이 갖는 한계를 보완하거나 대체할 수 있는 현실적 대안으로 검토할 가치가 크다.

2. 연구의 목적

본 연구는 기존 중앙정부 주도형 권한이양 방식이 지닌 구조적 한계를 극복하고, 보다 실질적인 자치분권 실현을 위한 대안으로서 중앙과 지방 간 협력과 조정을 핵심 원리로 하는 '지방이양 협상' 모형을 제시하는 데 그 목적이 있다. 특히, 중앙정부와 지방정부 간의 권한 조정이 협의와 협력을 통해 이루어질 수 있도록 하기 위해, 지방이양 협상 과정의 전반적인 절차, 구조, 제도적 기반을 체계적으로 분석하고 이를 바탕으로 실질적이고 실행 가능한 정책 대안을 제시하는 데 초점을 둔다. 이를 위해 연구는 다음과 같은 세부 목표를 포함한다.

첫째, 본 연구는 지방이양의 이론적 토대를 재정비함으로써, 지금까지의 권한이양 방식이 안고 있는 구조적 한계를 비판적으로 검토하고, 지방이양이 달성해야 할 정책적 목적과 그것이 작동하는 정책 환경에 대한 이론적 시사점을 제시하고자 한다.

둘째, 본 연구는 '협상'에 대한 이론적 논의를 검토함으로써, 지방이양 과정에서 협상이 가지는 제도적 가능성과 정책적 함의를 도출하고자 한다. 이를 위해 협상의 개념, 절

차, 유형, 효과 등을 체계적으로 분석하고, 이를 지방이양의 맥락에 접목시켜 지방분권을 위한 제도 설계에 실천적 시사점을 제시한다.

셋째, 본 연구는 앞선 이론적 검토를 바탕으로, 지방이양에 대한 기존 패러다임의 한계를 지적하고 새로운 전환의 필요성을 제기한다. 이에 따라 지방이양의 실질적 실현과 분권 거버넌스 구축을 위한 구체적 방안으로서, '지방이양 협상제도'의 개념을 정립하고 그 제도적 설계 방향을 제안한다.

넷째, 본 연구는 지방이양 협상제도의 실질적 제도화를 위해, 지방이양 협상의 전 과정을 '협상 준비 및 개시 단계 – 협상 실행 및 조정 단계 – 협상 이행 및 환류 단계'로 나누고, 각 단계별로 요구되는 구체적인 제도적 장치와 정책적 고려사항을 도출하고자 한다.

다섯째, 본 연구는 지방 및 중앙공무원, 전문가를 대상으로 한 실증조사를 통해 지방이양 협상제도 도입의 필요성과 수용성을 진단하고, 이해당사자의 인식을 반영한 실현 가능성 높은 정책 대안을 제시하고자 한다. 또한, 전문가 집단을 대상으로 구체적인 제도 설계에 대한 집단적 의견을 수렴하여 정책 설계에 반영하고자 한다.

제2절 • 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구의 공간적 범위는 기본적으로 대한민국이다. 다만, 지방이양의 새로운 접근 방식인 '협상 기반 지방이양'의 제도적 타당성과 적용 가능성을 보다 정교하게 검토하기 위해, 유사한 제도 운영 경험을 가진 주요 외국 사례(영국, 프랑스)를 비교 대상으로 포함하였다. 이를 통해 국가 간 제도적 유사성과 차이점을 분석하고, 국내 적용을 위한 실질적인 시사점을 도출하고자 한다. 또한, 비교 대상 국가의 중앙-지방 관계 유형이나 정치·행정체계, 재정 배분 구조 등도 함께 고려하여, 한국적 맥락에 적합한 협상 기반 지방이양 모형 설계를 위한 이론적 기반을 강화한다.

시간적 범위에 있어서는, 지방자치제도가 본격적으로 시행된 1995년 이후부터 현재까지를 대상으로 삼았다. 이 가운데 특히 2000년대 이후 추진된 중앙과 지방 간 권한이양 정책의 흐름과 최근의 제도적 변화에 주목함으로써, 협상 기반 지방이양 방식의 필요성과 정책적 함의를 도출하고자 한다.

또한, 본 연구의 대상 범위는 중앙정부와 지방정부 간의 권한이양이다. 이에 따라 본 연구는 국가의 권한이 중앙에서 지방으로 어떻게 이전되고, 이 과정에서 협상이 어떤 역할을 할 수 있으며, 협상 절차가 어떻게 설계되어야 하는지를 중심으로 진행한다. 반면, 지방정부 내부에서 이루어지는, 즉 광역자치단체와 기초자치단체 간의 권한이양 문제는 본 연구의 범위에서 제외된다. 광역-기초 간의 권한 배분에 대한 연구에 대해서는 중앙-지방 간 권한 구조와는 다른 차원의 제도적 맥락과 정책 환경을 전제로 하는 분석과 연구 설계가 요구되기 때문이다. 또한, 우리나라의 제도적 현실과 행정적 맥락에서 볼 때, 지방이양 논의는 역사적으로 중앙정부와 지방정부 간의 관계를 중심으로 전개되어 왔으며, 실제 추진된 이양 사례들 또한 대부분 중앙에서 지방으로의 이양에 집중되어 있다. 이러한 현실을 반영할 때, 중앙-지방 간의 권한이양을 우선적으로 분석하는 것이 정책적 실익과 적용 가능성 측면에서 더욱 타당하다고 판단하였다.

2. 연구의 방법

1) 연구 방법 개관

본 연구는 협상 기반 지방이양 제도의 타당성과 정책적 적용 가능성을 다각도에서 검토하기 위해, 각 연구 목적에 부합하는 분석 방법을 체계적으로 활용하였다. 우선, 협상 기반 지방이양의 개념을 명확히 정립하고 이를 뒷받침할 수 있는 이론적 기반을 구축하기 위해, 관련 학술논문, 정부의 정책 문서, 주요 연구기관의 보고서, 국내외 법령 및 제도 자료 등을 폭넓게 수집하고 체계적으로 분석하였다. 다음으로, 영국, 프랑스 등 주요 국가들의 권한이양 정책 추진 사례를 분석하고, 이를 국내의 정책 환경 및 제도 구조와 비교·검토하기 위해, 각국 정부의 공식 문서, 국제기구의 정책 보고서, 그리고 국내외 정책 비교 연구들을 종합적으로 조사하고 분석하였다. 또한, 자치분권 사전협의제, 중앙-지방협력회의, 공공협약제도 등 현재 운영 중이거나 운영 예정인 제도들을 종합적으로 분석하기 위해 정부의 공식 보고서, 관련 법령, 학술논문, 연구기관의 정책 분석 자료 등 다양한 문헌 자료를 폭넓게 수집하여, 제도별 도입 목적과 법적 근거, 운영 절차, 제도적 의의와 한계 등을 체계적으로 검토하였다. 마지막으로 협상 기반 지방이양 방식의 정책적 수용성과 제도화 가능성을 실증적으로 평가하기 위해, 지방자치단체 공무원 및 관련 분야 전문가를 대상으로 설문조사를 시행하였다.

2) 공무원 및 전문가 설문조사 개요

(1) 조사 목적

본 연구에서는 지방이양 협상 제도의 정책적 타당성과 실행 가능성을 검증하기 위해, 전문가 및 중앙·지방공무원을 대상으로 설문조사를 수행하였다. 전문가 조사는 제도 설계 방향의 합리성을, 중앙공무원 조사는 행정 현장의 수용성과 우려 요인을 파악하려는 목적으로 이루어졌다. 이를 통해 본 연구에서 제시하는 지방이양 협상제도의 '이론적 정합성'과 '정책적 실행력'을 통합적으로 검토하게 된다.

(2) 조사 대상

본 연구는 협상을 통한 지방이양 모형 개발을 위한 실증적 기초자료를 확보하고자 중

앙정부 공무원과 지방자치단체 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 지방이양이라는 주제의 특성상, 관련 공무원 전체를 아우르는 모집단의 정확한 규모를 파악하기 어려운 현실적 제약이 존재하였으며, 이에 따라 표본 구성은 편의 표집, 유의표집, 눈덩이 표집 방식을 혼합하여 이루어졌다.

중앙정부 공무원 응답자는 주로 지방이양과 직접적인 정책 및 행정적 관련성을 갖는 부처인 행정안전부와 지방시대위원회 소속 공무원들이 중심이 되었다. 이는 응답의 전문성과 실질적 경험을 반영한다는 점에서 조사의 신뢰도를 일정 수준 담보해준다. 한편, 지방자치단체 소속 공무원의 경우, 설문에 참여한 응답자는 대부분 지방이양 이슈의 중심에 있는 지자체 소속이었다. 구체적으로는 경기도 고양시, 수원시, 용인시, 화성시, 창원시 등 특례시로 지정된 도시들과, 강원특별자치도 및 전북특별자치도 소속 공무원들이 주로 응답하였다. 이들 지방정부는 최근의 지방이양 정책 추진 과정에서 제도적, 실천적 실험이 집중되고 있는 지자체로, 설문 결과의 대표성과 실효성을 확보하는 데 기여하였다. 물론, 본 조사가 확률표집을 기반으로 한 통계적 대표성을 확보하고 있지는 않으나, 지방이양 정책과 실질적 연관성을 갖는 핵심 행정 주체들을 중심으로 구성된 표본이라는 점에서, 현장에 기반한 정책 인식과 쟁점 파악이라는 실증조사의 목적에는 부합한다고 판단하였다.

본 연구에서는 공무원 집단에 대한 설문조사와 더불어, 지방이양 협상제도 설계에 대한 보다 전문적이고 이론적인 시각을 반영하기 위해 지방자치 및 분권 분야 전문가를 대상으로 한 설문조사도 병행하여 실시하였다. 전문가 집단의 표본은 주로 지방자치 및 지방분권을 전공한 학계 연구자와 관련 분야 실무 경험이 있는 정책연구자들로 구성하였다. 특히, 이들 전문가 중에는 특례시 및 특별자치도 소재의 광역시도연구원 소속 연구자들도 포함되었다. 이러한 지역 기반 연구자들의 참여는 지방이양이 실제 지역 현장에서 어떤 과제와 기대를 수반하고 있는지에 대한 실천적 통찰을 반영하는 데 기여한다.

(3) 조사 방법 및 기간

공무원 설문조사의 경우 접근이 용이한 온라인 설문 시스템을 활용하여 진행되었으며, 전문가 집단에 대한 설문조사는 온라인 설문 시스템과 이메일을 통한 서면 조사 방식을 병행하여 실시하였다. 모든 조사에는 구조화된 설문지를 사용하여, 항목별로 체계적인 응답이 가능하도록 설계하였다. 설문조사는 2025년 9월 하순부터 약 10일간 진행되었으며, 이 기간 집중적으로 표본 확보와 응답 독려가 이루어졌다.

표 1-1 공무원 및 전문가 대상 설문조사 개요

구분	세부내용
조사대상	공무원 설문조사: (중앙) 행정안전부 및 지방시대위원회 공무원, (지방) 특례시 및 특별자치도 공무원 전문가 설문조사: 지방행정 및 일반행정 전문가(교수 및 연구자)
조사방법	서면조사(이메일, 온라인 시스템)
조사도구	구조화된 설문조사지
조사기간	2025년 9월 하순부터 약 10일

출처: 저자 작성

제3절 • 연구의 구성

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 지방이양에 대한 이론적 기반을 폭넓게 검토함으로써, 그간 한국 사회에서 추진되어 온 지방이양 정책이 구조적으로 내포하고 있는 제도적 한계와 실천적 제약 요인을 심층적으로 진단한다. 특히, 기존의 지방이양이 중앙정부 주도의 일방적 구조 속에서 설계·운영되어 왔다는 점을 비판적으로 성찰한다. 그리고 이러한 지방이양 정책 하에서 지방정부는 권한을 넘겨받았음에도 실질적인 정책 자율성과 책임성의 확대라는 궁극적인 분권 목표를 달성하지 못한 채, 여전히 중앙의 지침과 통제에 종속된 구조에 머물러 있는 현실에 대해 비판적 검토를 진행한다. 본 연구에서는 특히 중앙정부와 지방정부 간의 권력관계, 조정 메커니즘, 신뢰 수준 등 행위자 간 상호작용의 구조적 불균형이 지방이양의 실질화를 저해하는 핵심 요인으로 작용하고 있음에 대해 밝히고자 한다. 이러한 배경 하에, 지방이양의 패러다임 전환의 필요성을 제기하고, 이를 실현하기 위한 구체적 방안으로서 '협상(Negotiation)' 개념의 도입을 제안한다.

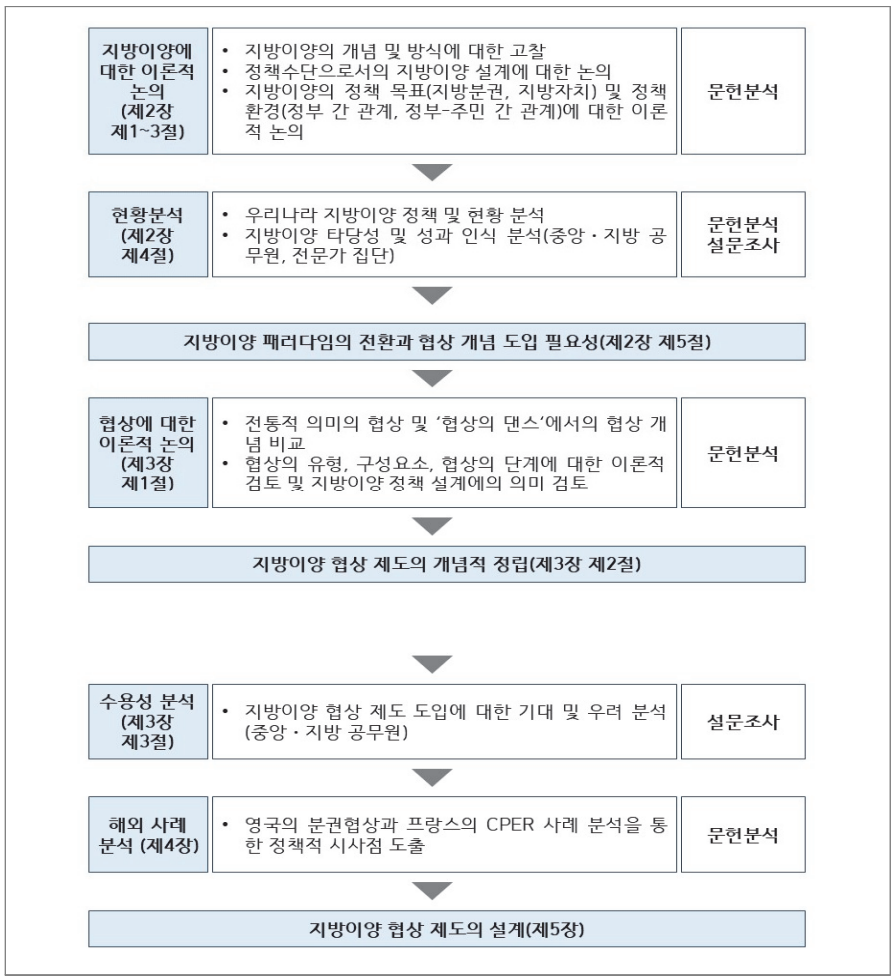
제3장에서는 지방이양 협상제도의 개념적 기초를 보다 구체적으로 정립하고자 한다. 이를 위해 협상 이론의 주요 개념, 원칙, 절차 및 유형을 분석하고, 이를 지방이양 맥락에 접목시켜 '지방이양 협상' 제도화의 이론적 타당성을 제시한다. 더불어, 중앙정부 및 지방정부 소속 공무원을 대상으로 실시한 실증조사를 통해, 협상 제도의 도입에 대한 기대와 우려를 다각도로 분석하고, 공무원 집단의 제도 수용성과 인식 차이를 실증적으로 확인한다. 이를 통해 지방이양 협상제도가 실제 정책 환경 속에서 도입·운영될 가능성을 진단하고, 향후 설계 방향을 가늠하는 기초자료를 마련하는 작업이다.

제4장에서는 대표적인 협상 기반 분권 사례인 영국의 분권협상 제도(Devolution Deals)와 프랑스의 국가-지방계획계약(CPER)을 중심으로 비교 분석을 실시한다. 두 국가 모두 중앙-지방 간의 권한 조정이 법제화된 협상 메커니즘을 통해 제도화되어 있다는 점에서, 한국형 지방이양 협상제도의 설계에 있어 유의미한 시사점을 제공한다. 이 장에서는 각 제도의 도입 배경, 법·제도적 기반, 권한의 범위, 협상 구조 및 절차, 재정적 연계 구조 및 성과 환류 체계 등을 분석한다. 이를 통해 한국적 맥락에 맞는 제도 설계를 위한 정책적 시사점을 도출한다.

제5장에서는 앞선 이론적 논의와 실증 조사, 해외 사례 분석을 종합하여, 한국형 지

방이양 협상제도의 구체적인 설계 방안을 제시한다. 협상 제도의 단계별 구조를 '협상 준비 및 개시 단계', '협상 실행 및 조정 단계', '협상 이행 및 환류 단계'로 구분하고, 각 단계에서 요구되는 제도적 방안을 체계적으로 제안한다. 이와 더불어 지방이양 협상 제도와 연계 가능성이 존재하는 기존 분권 제도(자치분권 사전협의제, 중앙지방협력회의, 공공협약 제도)들의 한계와 의의를 고찰한다.

그림 1-1 본 연구의 구성



출처: 저자 작성

2

지방이양에 대한 이론적 논의

제1절 지방이양의 개념과 방식
제2절 지방이양의 정책 목표
제3절 지방이양의 정책 환경
제4절 우리나라의 지방분권 및 지방자치 현황 분석
제5절 지방이양 패러다임의 전환과 협상 개념 도입의 필요성

제2장 지방이양에 대한 이론적 논의

제1절 • 지방이양의 개념과 방식

1. 지방이양의 개념

중앙으로부터 지방으로의 권한이양(이하 '지방이양'이라 함)은 중앙정부가 일정한 법적·행정적 권한을 지방정부에 넘겨주는 제도적 행위 또는 과정을 의미한다. 여기에서 가장 핵심적인 개념은 권한의 이양이다. 이러한 권한이양은 종종 위임, 사무배분, 위탁 등과 혼용되지만, 그 개념적 위상과 법적 함의에서 뚜렷한 차이를 가진다.

위임(delegation)은 '행정기관이 법령으로 정하는 바에 따라 그 소관사무의 일부를 보조기관 또는 하급행정기관에 위임하거나 다른 행정기관·지방자치단체 또는 그 기관으로 하여금 사무를 처리하는 것'을 뜻한다(민기·홍주미, 2017).[1] 위임은 당초 법령에서 위임기관의 권한으로 규정한 것을 그대로 둔 채 별도의 위임 규정에 따라 수임기관에게 권한을 이전하는 것이기 때문에 위임기관은 언제든지 위임한 권한을 회수하거나 변경할 수 있다. 또한, 결과에 대한 궁극적인 법적·정치적 책임은 여전히 위임기관에게 있다.[2] 이와 달리 권한이양은 권한의 귀속 주체 자체가 변경된다는 점에서 위임과 구별된다. 이양된 권한에 대해서는 임의로 회수가 불가능하며, 궁극적인 책임도 이양받은

1 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제2조는 행정권한의 분산 방식을 '위임'과 '위탁'으로 구분하고 있다. 동법은 '위임'은 "법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 그 보조기관, 하급행정기관, 또는 지방자치단체의 장에게 맡겨, 그 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것"으로, '위탁'은 "동일한 법률상 권한을 가진 행정기관 간에 일정한 권한을 맡겨 그 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것"으로 정의하고 있다. 동법은 동일한 행위에 대해 행정기관 간 관계의 성격에 따라 수직적 관계에서는 '위임', 수평적 관계에서는 '위탁'으로 구분한 것이다. 그러나 동법에서 정의된 '위임'과 '위탁'은 이론적 관점에서 볼 때, 모두 '위임(delegation)' 개념에 포함된다고 보는 것이 타당하다. 즉, 이론적 개념으로서의 '위임'은 행정기관이 자신의 권한 중 일부를 타 기관 또는 주체에 이전하여, 일정한 자율성과 책임 하에 그 권한을 행사하도록 하는 모든 행정적 행위를 의미한다고 볼 수 있다.

2 그럼에도 불구하고, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 상의 '위임'에 대한 정의(제2조 제1호)에서는 위임사무에 대해 수임기관의 책임을 규정하고 있다. 해당 문구는 행정적 집행 책임의 귀속을 명확히 하기 위한 규정으로 해석하는 것이 타당하며, 정치적·법적 최종 책임까지 전적으로 수임기관에 이전된다는 의미는 아니다. 위임기관은 여전히 사무의 총괄 책임과 감독권을 지니므로, 양 기관이 책임을 분담하는 구조로 이해하는 것이 타당하다.

기관이 지게 된다. 대표적으로 「지방자치법」 제115조와 제116조는 국가사무의 위임과 지방자치단체의 사무 관리 및 집행에 대해 규정하고 있다. 제115조는 국가사무를 지방자치단체가 수행할 수 있도록 위임할 수 있다는 원칙을 명시하고 있으며, 이는 중앙정부가 일정한 범위의 행정 기능을 지방정부에 위임하되, 해당 사무의 법적 권한은 여전히 중앙정부에 귀속된다는 것을 전제로 한다. 즉, 지방정부는 중앙정부의 권한 범위 내에서 위임된 국가사무를 집행하는 수탁 주체로서 역할을 수행하게 되며, 이는 지방정부가 정책을 자율적으로 결정하고 독립적으로 수행하는 '자치권한'의 행사와는 본질적으로 구분된다. 한편, 제116조는 이러한 위임사무뿐 아니라 지방자치단체의 고유사무(자치사무)를 포함하여, 지방자치단체장이 법령에 따라 그 사무를 실질적으로 관리하고 집행할 책임과 권한을 가진다는 점을 명문화하고 있다. 이는 지방자치단체장이 지방정부 행정의 일차적 집행 책임 주체임을 제도적으로 확립하는 조항으로, 지방정부가 중앙정부의 지시를 단순히 이행하는 역할을 넘어서 일정한 집행의 재량과 조직 운영의 주체성을 가지고 있다는 점을 의미한다. 그러나 이러한 위임 구조는 여전히 중앙정부의 통제와 감독을 수반하며, 지방정부가 해당 사무를 어떻게 수행할지에 대한 정책 자율성이 상대적으로 제한될 수밖에 없는 구조이다. 다시 말해, 제115조와 제116조는 지방자치단체의 집행기능을 인정하면서도, 국가 사무에 대한 권한의 귀속과 결정권은 중앙정부가 보유한다는 점에서, 실질적인 지방분권을 실현하는 것과는 거리가 있다.

표 2-1 「지방자치법」상 위임 관련 규정

조항	조문 내용
제115조 (국가사무의 위임)	시 · 도와 시 · 군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 시 · 도지사와 시장 · 군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여 수행하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 법령에 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.
제116조 (사무의 관리 및 집행권)	지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 사무와 법령에 따라 그 지방자치단체의 장에게 위임된 사무를 관리하고 집행한다.

출처: 국가법령정보센터

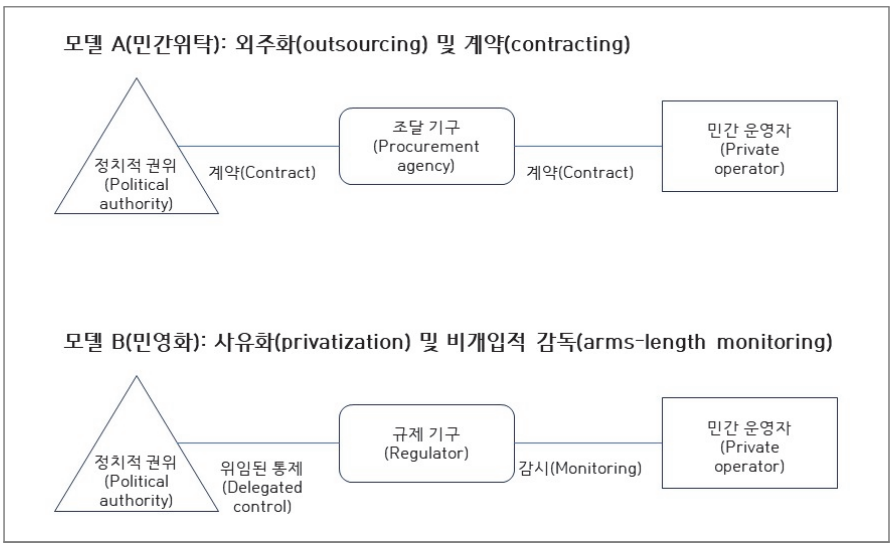
위탁(outsourcing)은 위임(delegation)의 하위 개념으로 간주될 수 있지만, 행정학에서는 행정기관이 민간 부문과의 계약을 통해 공공서비스 제공이나 행정 기능 수행을 외주화하는 '민간위탁'의 의미로 빈번하게 사용된다. 위임이 주로 공공기관 내부 또는

정부조직 간의 권한 이전에 중점을 두는 반면, 민간위탁은 정부와 민간 간의 계약적 관계를 통한 기능의 외부화하는 데 중점을 둔다는 점에서 구분된다.

민간위탁은 행정의 시장화 혹은 공공서비스 전달 방식의 민간화와 연결되며, 전통적인 공공조직의 직접 수행 방식을 벗어나 외부 민간 주체를 통한 행정기능의 간접 수행을 가능케 한다. 이는 신공공관리(New Public Management, NPM)의 맥락에서 강조되며, 효율성, 비용 절감, 전문성 확보 등의 목표 하에 추진된다. 민간위탁은 민영화(privatization)와도 구분되는데, 민영화가 서비스 제공자의 소유권 자체를 공공부문에서 민간부문으로 이전하는 것을 의미하는 반면, 민간위탁은 특정 서비스나 기능을 기관 내부가 아닌 외부 민간 계약자에게 맡기는 방식이다(Schouten, 2009). 즉, 민간위탁은 공공서비스의 책임과 통제는 여전히 행정기관에 남아 있으나, 운영의 실행 주체만 민간 주체로 외부화된 구조이다.

권한이양은 공적 권한의 소유권 자체가 이양받는 주체에게 이전되는 법·제도적 행위이며, 그 결과 해당 주체가 독립적으로 권한을 행사하고, 이에 대한 전적인 책임을 지는 반면, 민간위탁은 공공서비스의 집행 기능만을 사적 주체에게 맡기는 계약적 행위로, 권한 및 책임이 여전히 위탁한 주체에게 남아있다는 점에서 구분된다. 즉, 권한이양은 행정권한의 법·제도적 이전을 의미하는 반면, 위탁은 서비스 전달방식의 변화이며, 행정권력의 구조적 개편이 수반되는 권한이양에 비해, 위탁은 기능의 외주화에 머무른다는 점에서 구별될 수 있다.

그림 2-1 민간위탁과 민영화의 차이



출처: Lieberherr & Leiren(2017)

한편, 사무(기능)배분이란, 국가와 지방자치단체 간의 행정사무(기능)를 어떻게 분담하고, 그에 대한 권한과 책임을 어떻게 배분할 것인가에 관한 개념으로, 각종 행정사무(기능)를 국가와 각급 지방자치단체 사이에 적절히 분담시켜, 그 사무(기능) 처리에 관한 권한 및 책임을 명확히 부여하는 것을 의미한다(안영훈, 1997).

사무(기능)배분과 지방이양은 모두 중앙정부와 지방자치단체 간의 역할과 권한 관계를 조정하는 제도적 장치라는 점에서 유사한 개념으로 볼 수 있으나, 그 목적과 법적 성격, 적용 방식에서 차이를 가진다. 우선, 사무(기능)배분은 국가와 지방자치단체 간 행정적 책임과 역할의 경계를 명확히 하기 위한 제도적 설계로서, 각 정부 간의 고유한 사무 범위를 구획하는 데 초점이 있다.[3] 이는 주로 법령 또는 제도적 기준에 따라 사무의

3 사무(기능)배분과 관련해서 현행 헌법은 지방자치단체의 사무 및 권한에 관하여 포괄주의적 해석에 기반한 전권한성(Allzuständigkeit)의 원칙을 채택하고 있다(최봉석, 2007:185). 전권한성의 원칙이란, 특별한 규정이 없는 한 주민의 복리와 관련된 사무는 원칙적으로 지방자치단체의 고유 사무로 간주한다는 법리이다(이기우, 1996: 123). 본래 전권한성의 원칙에는 지방정부의 기능적 자율성과 독립성을 보장하려는 헌법적 취지가 내포되어 있으나, 그 추상성으로 인해 현실에서는 사무배분을 규율하는 실질적 기준 또는 지침으로 기능하지 못하고 있다(김상태, 2013). 특히, 헌법 제117조 제1항은 국가사무와 지방사무 간의 경계를 명확히 설정하지 않기 때문에, 개별

귀속 주체를 사전에 설정함으로써 행정의 효율성과 책임성을 높이는 것을 목적으로 한다. 예를 들어, 「지방자치법」 제13조부터 제15조까지는 지방자치단체의 사무 범위, 종류별 사무 배분 기준, 그리고 국가사무의 처리 제한을 규정하여 중앙과 지방 간 사무(기능)구분의 기준틀을 제공한다. 이처럼 사무(기능)배분은 본질적으로 각 기관의 사무(기능) '처리 주체'를 사전에 정하여 고정적으로 배치하는 것으로, 구조적으로 안정된 역할 분담을 전제로 하는 '정적(靜的)인' 개념에 가깝다.

표 2-2 「지방자치법」상 지방자치단체의 사무 관련 규정

조항	조문 내용
제13조 (지방자치단체의 사무 범위)	② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다. 1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등 가. 관할 구역 안 행정구역의 명칭 · 위치 및 구역의 조정 나. 조례 · 규칙의 제정 · 개정 · 폐지 및 그 운영 · 관리 다. 산하(傘下) 행정기관의 조직관리 라. 산하 행정기관 및 단체의 지도 · 감독 마. 소속 공무원의 인사 · 후생복지 및 교육 바. 지방세 및 지방세 외 수입의 부과 및 징수 사. 예산의 편성 · 집행 및 회계감사와 재산관리 아. 행정장비관리, 행정전산화 및 행정관리개선 자. 공유재산(公有財産) 관리 차. 주민등록 관리 카. 지방자치단체에 필요한 각종 조사 및 통계의 작성 … (생략) …
제14조 (지방자치단체의 종류별 사무배분기준)	① 제13조에 따른 지방자치단체의 사무를 지방자치단체의 종류별로 배분하는 기준은 다음 각 호와 같다. 다만, 제13조제2항제1호의 사무는 각 지방자치단체에 공통된 사무로 한다. 1. 시 · 도 가. 행정처리 결과가 2개 이상의 시 · 군 및 자치구에 미치는 광역적 사무 나. 시 · 도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 다. 지역적 특성을 살리면서 시 · 도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무 라. 국가와 시 · 군 및 자치구 사이의 연락 · 조정 등의 사무 마. 시 · 군 및 자치구가 독자적으로 처리하기 어려운 사무 바. 2개 이상의 시 · 군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이

사무의 귀속 주체를 결정하는 것은 국회의 입법형성권에 의존하게 되었다. 이러한 구조 속에서 사무배분의 기준은 체계적으로 확립되지 못하였고, 실질적으로는 개별 법률을 통해 사무(기능)가 과도하게 중앙행정기관에 집중되는 결과를 초래하고 있다(민기·홍주미, 2017).

조항	조문 내용
	적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 2. 시 · 군 및 자치구 제1호에서 시 · 도가 처리하는 것으로 되어 있는 사무를 제외한 사무. 다만, 인구 50만 이상의 시에 대해서는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리하게 할 수 있다.
제15조 (국가사무의 처리 제한)	지방자치단체는 다음 각 호의 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다. 1. 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무 2. 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 할 필요가 있는 사무 3. 농산물 · 임산물 · 축산물 · 수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무 4. 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도 · 일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무 5. 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무 6. 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무 7. 고도의 기술이 필요한 검사 · 시험 · 연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무

출처: 국가법령정보센터

이에 비해, 지방이양은 중앙정부의 권한이나 기능을 일정한 제도적 절차에 따라 지방자치단체로 이전하는 과정으로, 기존의 권력 구조에 변화를 수반하는 '동적(動的)' 개념에 해당한다. 즉, 사무 배분이 '누가 어떤 일을 담당할 것인가'를 제도적으로 구분하고 정태적(靜態的) 구조적 기제라면, 지방이양은 '중앙정부가 보유하던 권한을 지방정부에 제도적으로 이관하여 자율성과 책임성을 확대하는 것'을 목표로 하는 변화 지향적인 정책 수단이다. 특히, 지방이양은 단순한 업무의 집행 주체 변경에 그치지 않고, 그 권한에 수반되는 법적 책임, 재정적 자원, 조직 운영의 자율성까지 포함한 전반적인 행정 기능의 주체적 변화를 수반한다. 반면, 사무(기능)배분은 지방정부가 안정적으로 자치행정을 수행할 수 있도록 사무의 성격, 범위, 처리 기준 등을 유형화하고 정형화하는 데 초점을 두며, 이양된 권한의 행정적 안정성과 효율성을 담보하는 기반적 장치로 작용한다. 따라서, 두 개념은 지방분권의 실현 과정에서 상호 배타적이지 않으며, 오히려 상호보완적으로 기능한다. 지방이양이 지방자치의 역동적 확대를 가능케 하는 제도적 장치라면, 사무(기능)배분은 그 확대된 자치의 틀을 구조적으로 정착시키는 제도적 기반이라고 할 수 있다.

Manor(2011)는 권한이양의 핵심이 권력(power)과 자원(resources)의 이동에 있다는 점에서 그 과정은 본질적으로 정치적 성격을 지니며, 이러한 맥락에서 권한이양 및 분권화의 과정을 갈등을 수반하는 불가피한 정치적 과정으로 이해해야 한다고 주장한다. 그러나, 이러한 갈등은 반드시 부정적인 것으로 여겨질 필요는 없다. 오히려, 권한이양 과정에서의 갈등은 일정한 규범, 절차, 제도적 장치를 통해 조정되고 통제되어, 제도 발전을 위한 '건강한 갈등(constructive conflict)'으로 기능할 수 있도록 할 필요가 있다(Manor, 2011). 나아가, 지방이양은 단순히 단절적·일회성 행정조치가 아니라, 중앙과 지방이 협력 속에서 지속적으로 조정하고 적응하며 발전해 나가는 동적 과정(dynamic process)임을 이해할 필요가 있으며, 이에 대한 정기적인 검토 및 조정이 필요하다(OECD, 2019).

2. 지방이양의 방식

지방정부에 대한 권한이양은 국가별 제도 환경과 시기별 정책 목적에 따라 다양한 방식으로 추진되어 왔다. 지방이양 정책의 효과성과 실행 가능성을 높이기 위해서는 이양 방식의 적절한 조합과 설계가 필요하며, 이러한 맥락에서 지방이양 방식의 유형을 파악하는 것은 중요한 과제이다. 이에 본 연구에서는 지방이양 방식의 대표적인 유형을 이양 시점, 이양 요구 주체, 이양 과정의 특성, 이양 대상의 범위라는 네 가지 기준에 따라 구분해 보았다.

첫째, 지방이양의 방식은 이양의 시점에 따라 '동시적 이양'과 '단계적·점진적 이양'으로 구분할 수 있다. 동시적 이양은 중앙정부가 동일한 시점에 이양 권한을 전면적으로 이양하는 방식을 의미한다. 이러한 방식은 제도 도입의 속도와 추진력 측면에서 유리하며, 정책의 일관성과 행정적 간소화, 정치적 명확성을 높일 수 있다. 그러나 수용 주체의 준비 정도와 역량에 관계없이 동시에 권한이 부여될 경우, 일부 기관에서는 이양된 권한을 효과적으로 운영하지 못하는 실행 격차가 발생할 가능성이 있다. 반면, 단계적·점진적 이양은 동일한 권한이라 하더라도 시간을 두고 순차적으로 이양하는 방식이다. 이는 중앙정부가 특정 시점마다 점진적으로 이양 권한을 확대해 나가는 접근으로, 정책 실험과 사전 검증, 수용 주체의 준비 수준에 따른 이행 조율이 가능하다는 장점이 있다. 이 방식은 권한이양에 대한 제도적 안정성을 높이는 데 효과적이지만, 시차에 따른 적용 불균형이나 정책 격차가 발생할 수 있으며, 정책의 통일성과 동시 추진의

상징성은 상대적으로 약해질 수 있다.

둘째, 지방이양의 방식은 주도적 추진 주체와 이양 과정에서의 중앙-지방 간 관계 설정 방식에 따라 '하향식(Top-down) 이양', '상향식(Bottom-up) 이양', '상호협력적 이양'으로 구분할 수 있다. 하향식 이양은 중앙정부가 분권화의 정책적 필요성이나 국가운영의 효율성 제고 등의 목적을 가지고 중앙 주도적으로 권한이양을 결정하고 실행하는 방식이다. 이 방식은 통일적 기준에 따른 정책설계와 제도 정비가 용이하고, 국가 차원의 전략적 방향성에 부합하는 권한이양을 추진할 수 있다는 점에서 장점이 있다. 또한 정치적 리더십과 거버넌스 구조에 따라 비교적 신속한 제도 이행이 가능하다는 특징을 가진다. 그러나 실제 권한을 행사하게 될 지방정부의 수요나 역량, 실행 여건이 충분히 반영되지 않는 경우, 이양된 권한의 실효성 부족이나 현장 적합성의 결여라는 문제로 이어질 수 있다. 상향식 이양은 지방정부가 자율적으로 권한을 요청하거나 제안하는 형태로, 지방의 정책 수요나 지역 특수성을 반영하여 권한을 요구하고 중앙정부는 이를 평가하고 승인하는 방식이다. 이러한 방식은 지방정부의 현실적 수요와 정책 의지를 반영한 접근이라는 점에서 실행 가능성과 지속가능성이 높다는 장점이 있다. 특히, 특정 기능이나 정책 분야에서 실적과 역량을 입증한 지자체들이 분권을 요청하는 경우, 능동적이고 실효성 있는 권한 행사가 가능해진다. 그러나 이러한 방식은 수직적 권력 구조상의 중앙정부의 평가 및 승인 여부에 따라 이양 여부가 결정됨을 상정하고 있어, 지방정부의 자발적 제안이나 정책 역량이 아무리 우수하더라도, 중앙집권적 국가에서는 중앙정부의 정책적 우선순위나 정치적 판단, 혹은 재정적 제약 등에 따라 권한이양이 지연되거나 제한될 수 있다는 점에서, 제도적 불확실성과 실행의 종속성이 강할 수 있다.

셋째, 지방이양의 방식은 이양 과정에서의 상호작용 양상과 권한 배분의 결정 방식, 즉, 이양 과정 및 추진체계의 성격에 따라 '일방적 이양'과 '상호협력적 이양'으로 구분될 수 있다. 이러한 구분은 단순한 이양의 방향성(상향식 또는 하향식)과는 별개로, 권한이 어떻게 조율되고, 어떤 절차를 통해 분배되며, 어느 정도의 상호 협의가 이루어지는지에 따라 구분된다. 일방적 이양은 일반적으로 중앙정부가 권한이양의 전체 설계와 추진을 주도하며, 지방정부는 수동적으로 이를 수용하는 방식을 의미한다.[4] 이는 전형적으

4 일방적 이양 방식에서 지방정부가 일방적으로 이양을 추진하는 것은 현실적으로 어렵다. 제도상 권한의 보유 주체는 대부분 중앙정부이며, 법률에 근거한 권한 배분 구조를 고려할 때, 지방정부는 자체적으로 권한을 창출하거나 행사할 수 있는 범위가 제한적이다. 따라서, 지방정부는 중앙정부의 입법·재정·행정적 승인 없이는 권한을 새롭게 확보하거나 확대하기 어려운 구조를 가지고 있다. 특히, 우리나라처럼 단일국가 체제에서는 권한이양의 법적·정책적 결정

로 하향식 이양 방식과 관련이 깊지만, 상향식 이양 과정에서도 나타날 수 있다. 예컨대, 지방정부가 권한이양을 요청했더라도, 중앙정부가 지방의 요구를 일방적으로 수용하거나 거절하고, 정책 설계나 조건 설정, 시기 결정 등을 일방적으로 결정하는 경우, 그 실행 구조는 일방적 이양 방식에 가깝다고 볼 수 있다. 이러한 일방적 방식은 정책의 추진 속도와 중앙집중적 효율성이라는 측면에서 장점이 있으며, 전국적인 기준 설정이나 제도 일관성 확보에도 유리할 수 있다. 그러나 그 이면에는 지방정부의 자율성과 실행 주체로서의 책임성이 충분히 확보되지 못할 가능성이 크며, 실제 정책 효과에 있어 지방 상황과 괴리된 결과를 초래할 수 있다. 이에 비해, 상호협력적 이양은 중앙정부와 지방정부가 대등한 지위에서 협력적 메커니즘을 바탕으로 공동으로 이양을 기획하고 상호이해를 조율해 나가는 방식이다. 상호협력적 이양의 강점은 중앙과 지방이 상호 신뢰를 기반으로 수평적 파트너십을 형성함으로써, 권한이양의 실효성을 높이고, 현장 적합성과 제도 정합성을 동시에 확보할 수 있다는 점이다. 다만, 다수의 이해관계자와 단계별 협의를 요하는 구조적 특성상, 정책 추진 속도는 상대적으로 느릴 수 있으며, 협의 과정에서 조정이 지연되거나 의견 차이가 장기화되는 등의 현실적 제약이 따를 수 있다. 이러한 두 이양 방식은 서로 완전히 분리된 대립항이라기보다 연속선상에서 존재한다. 실제 정책 설계 현장에서는 일방적 요소와 협력적 요소가 혼합되어 작동하는 경우가 많으며, 정치적 맥락, 정책 목표, 행정체계의 성숙도에 따라 상호 전환되거나 병행되기도 한다.

넷째, 지방이양의 방식은 이양 대상의 범위에 따라 '보편적 이양'과 '선별적 이양'으로 구분할 수 있다. 보편적 이양은 지방정부의 행정적·재정적 역량이나 지역 여건에 관계 없이, 모든 지방자치단체를 권한이양의 대상으로 포함시키는 방식이다. 이 방식은 제도의 형평성과 통일성을 중시하는 접근으로, 국가 전체의 분권화를 추진하는 데 있어 정치적 상징성과 정책 명확성을 확보할 수 있는 장점이 있다. 또한 전국 단위에서의 정책 기준 정립 및 제도적 일관성 유지에 유리하여 행정절차 간소화와 비교 가능성 확보 등의 효과도 기대할 수 있다. 그러나 이 방식은 지방자치단체 간 역량 격차를 충분히 고려하지 못할 경우, 권한의 실제 활용이나 정책 집행에서 불균형 또는 비효율을 초래할 수 있다. 특히 재정 여건이 열악하거나 행정 역량이 부족한 일부 지자체의 경우, 이양된 권한을 제대로 행사하지 못함으로써 형식적 이양에 그치는 문제가 발생할 수 있다. 반면, 선별적 이양은 일정한 조건이나 자격을 갖춘 일부 지방자치단체에 한정하여 권한을

권이 대부분 중앙정부에 집중되어 있기 때문에, 지방정부의 일방적 이양 추진은 제도적으로 제약될 수밖에 없다.

이양하는 방식이다. 예컨대 일정 수준 이상의 재정 자립도, 정책 수립 및 집행 능력, 주민 참여 시스템, 조직 인프라 등을 갖춘 지방정부만을 대상으로 삼는 방식으로, 맞춤형 분권화 모델로도 불린다. 이 접근은 자율성과 실행력이 검증된 지자체부터 먼저 권한을 행사하도록 하여, 분권제도의 성과와 안정성을 확보할 수 있다는 점에서 장점이 있다. 다만, 제한적 이양은 분권의 형평성 측면에서 비판받을 소지가 있으며, 이양 대상에서 제외된 지방자치단체는 정책소외감이나 제도 불균형을 경험할 수 있다. 또한 이양 기준과 선정 절차에 대한 정당성과 투명성 확보가 되지 않을 경우, 지방정부 간 정치적 갈등의 원인이 될 수 있다는 점도 고려해야 한다.

표 2-3 지방이양 방식의 유형

분류 기준	유형	특징
이양 시점	동시적 이양	• 중앙정부가 동일한 시점에 권한을 일괄적으로 이양함 • 제도 도입의 속도와 정치적 명확성이 높지만, 수용 역량 미비 시 집행 격차 발생 우려가 존재함
	단계적·점진적 이양	• 권한을 순차적, 점진적으로 이양함 • 수용 주체의 여건을 고려할 수 있어 실행 안정성이 높으나, 정책의 통일성과 형평성 문제가 제기될 수 있음
주도적 추진 주체	하향식 이양	• 중앙정부 주도로 권한이양을 요청하거나 제안함 • 제도 설계와 추진 속도는 빠르나, 지방의 수요나 현실을 충분히 반영하지 못할 수 있음
	상향식 이양	• 지방정부 주도로 권한이양을 요청하거나 제안함 • 지방의 정책 수요와 지역 특수성이 적극 반영되며, 자율성과 실행 가능성이 높으나, 중앙정부의 승인 여부에 따라 이양 여부가 좌우될 수 있음
추진 과정의 성격	일방적 이양	• 중앙정부가 일방적으로 지방이양을 설계하고 추진함 • 일반적으로 지방정부의 의견 수렴이나 협의 없이 일괄적으로 정책을 하달하거나 요구하는 행태를 보이며, 추진 속도는 빠를 수 있으나, 수요나 실행 여건이 반영되지 않아 실효성이나 수용성이 낮을 수 있음
	상호협력적 이양	• 중앙정부와 지방정부가 공동으로 권한이양을 설계하고 조율함 • 수평적 파트너십에 기반한 분권 추진 방식으로, 지방의 수요와 중앙의 정책 목표를 동시에 반영할 수 있으나, 협의 과정에서 조정 시간이 소요될 수 있으며, 양측의 신뢰와 소통 체계가 필수적임
이양 대상 범위	보편적 이양	• 모든 지자체에 일괄 이양함 • 형평성과 정치적 상징성 확보에 유리하나, 역량이 낮은 지자체에는 부담이 될 수 있음
	선별적 이양	• 일정 조건을 충족하는 지자체에 한해 이양함 • 정책 실효성과 책임성은 높지만, 지역 간 불균형과 형평성 문제 가능성이 높음

출처: 저자 작성

실제 정책 설계의 현장에서는 지방정부에 대한 권한이양이 단일한 이양 방식에 따라 일률적으로 이루어지기보다는, 다양한 이양 방식이 혼합적으로 작동하는 경우가 일반적이며, 하나의 국가 안에서도 지방이양의 방식은 제도적 맥락, 정책 목적, 행정 여건에 따라 다양한 형태로 나타날 수 있다. 이는 이양의 대상, 절차, 범위, 조건 등이 고정된 모형이 아니라, 정치적 의사결정의 결과로 유연하게 조합될 수 있음을 의미한다. 예를 들어, 우리나라의 '특례시'에 대한 권한이양은 지방정부의 행정 역량, 인구 규모 등 일정 요건을 충족한 지자체에 한해 권한을 부여하는 선별적 이양의 성격을 띤다. 초기 권한은 지위 부여와 함께 하향식 방식으로 일괄 이양되는 측면이 있으나, 이후 추가적인 권한이양은 지방정부의 요구와 준비 수준에 따라 상향식·단계적으로 진행되는 구조를 보인다. 이러한 사례는 단일한 방식보다는 다양한 방식이 복합적으로 적용되는 혼합형 이양 방식의 대표적 사례라 할 수 있다. 반면, 「지방일괄이양법」에 따른 지방이양은 중앙정부의 주도로 일정 권한을 동일한 시점에 전국 모든 지방자치단체로 이전하는 동시적·하향식·보편적 이양의 성격이 강하나, 실제적으로는 이양확정된 권한이 점진적으로 이양되고 있으며, 이양 결정 과정에서 지방정부의 의견을 수렴하는 등의 상향식 또는 상호협력적 이양의 요소가 반영되기도 하였다. 이처럼 동일한 국가 내에서도 지역의 행정 여건, 정책 수요, 제도적 목표에 따라 이양 방식은 정형화되지 않고 동시적/단계적·점진적, 하향식/상향식, 일방적/상호협력적, 보편적/선별적 이양이 복합적으로 결합된 형태로 설계되는 경향이 있다. 실제로 권한이양의 개별 사례를 살펴보면, 단일한 이양 유형에 따라 일관되게 추진되기보다는 여러 설계 요소가 중첩되어 작동하는 혼합형 방식이 일반적으로 나타난다. 결과적으로, 지방이양 방식은 고정된 틀이나 유형으로 규정되기보다는, 정책 환경에 따라 유연하게 설계되고 복합적으로 적용되는 전략적 수단으로 이해되어야 한다. 따라서 향후 권한이양 정책의 효과성을 제고하기 위해서는, 단일한 이상적 모델에 천착하기보다는 다양한 이양 방식을 조합하여 상황에 맞는 최적의 균형을 도출해내는 정책 설계 역량이 핵심이라 할 수 있다.

3. 정책 수단으로서의 지방이양 설계

지방이양은 그 자체가 독립적인 정책 목표라기보다는, 보다 상위의 정책 목표와 행정적 가치에 기초하여 그 의미와 효과가 설정되는 정책 수단의 일종으로 바라보는 것이 타당하다. 본 연구에서는 이러한 정책 수단으로서의 지방이양의 전 과정에 협상 메커니

즘을 도입하고자 한다. 따라서, 이 절에서는 정책수단의 의의와 정책 수단 설계 시 핵심적으로 고려해야 할 요소에 대해 먼저 논하고자 한다.

최근 행정학과 정책학 연구에서는 정책 수단 연구에 대한 관심이 뚜렷하게 증가해 왔다(전영한·이경희, 2010). 전통적으로 행정학과 정책학 연구는 정책 목표 설정과 정책 집행 과정, 그리고 정책 성과 및 효과 분석에 초점을 맞추어 왔다. 그러나 1980년대 이후, 동일한 정책 목표를 가지고 있다고 하더라도, 어떤 정책 수단을 활용하는지에 따라 그 성과와 효과가 근본적으로 달라질 수 있다는 인식이 확산되면서, 정책수단(또는 정책도구) 연구가 독립적 연구 영역으로 부상하게 되었다. 정책수단론의 부상은 행정학 및 정책학 연구의 패러다임이 기존의 '무엇을 할 것인가(What to do)'에 초점을 맞춘 목표 중심적 접근에서, '어떻게 실행할 것인가(How to do it)'라는 실행 메커니즘 설계 중심으로 전환되어가고 있음을 의미한다. 이는 곧 정책설계론(Policy Design Theory)에 대한 관심이 강화되고 있음을 의미하며, 연구자와 실무자 모두 특정 정책 목표를 달성하기 위해 정치적·경제적 맥락에서 가장 효과적인 수단과 도구가 무엇인지 탐색하는 데 학문적·실무적 초점을 맞추어 가고 있음을 나타낸다.

한편, 정책 수단에 대해서는 다양한 정의가 존재하며, 이러한 정의들에 기반할 때, 정책 수단은 다음과 같은 특징을 가진다. 첫째, 정책 수단은 특정 정책 목표를 달성하기 위한 도구이자 방식이라는 점에서 목표 지향적(goal-directed)이다(전영한·이경희, 2010). 둘째, 정책수단은 단순한 권유가 아니라, 법적·제도적 구조 속에서 의도적으로 고안된 기법 또는 기술이다(전영한·이경희, 2010). 셋째, 정책수단은 정부나 이와 유사한 정책행위자에 의해 활용된다(전영한·이경희, 2010). 넷째, 정책 수단은 개인, 집단, 조직의 행동을 변화시키거나 유도하고자 선택된다.

표 2-4 정책수단(또는 정책도구)의 개념정의

학자	정의
Schneider and Ingram(1990)	개인이나 집단들이 공공정책에 부응한 결정을 내리거나 행동을 취하도록 유도하기 위해 정부가 사용하는 개입수단(means of intervention)
Schneider and Ingram(1997)	공적 문제를 해결하기 위하여 정책대상집단의 행동을 변화시키려는 의도를 가진 정책설계의 요소들(elements in policy design)
Vedung(1998)	정부가 사회변화에 영향을 미치기 위하여 활용하는 기법(techniques)
Howlett and Ramesh(2003)	정책집행을 위하여 정부가 사용가능한 실제 수단 및 장치(actual means or devices)

학자	정의
Doern and Phidd(1983)	정책행위자가 특정 목적을 달성하기 위하여 사용하는 모든 것
Salamon(2002)	공적 문제를 접근하기 위하여 집합적 행동이 구조화되는 판별가능한 방법(identifiable method)
Howlett(2005)	국가권위의 활용 혹은 의도적 제한을 수반하는 거버넌스(governance) 기법

출처: 전영한(2007)에서 재인용

정책수단의 선택에 대한 연구에서 인과이론에 관심을 두는 연구자들은 정책수단의 선택이 특정 환경적·맥락적 특성에 의해 결정된다고 가정하며, 정책수단 선택에 영향을 미치는 인과 요인을 규명하는 데 초점을 둔다(전영한·이경희, 2010). 그러나 인과론적 연구의 결과는 정책 현장에서 실제로 어떤 정책수단을 선택해야 하는가 또는 정책수단을 어떻게 설계해야 하는가라는 구체적이고 처방적인(prescriptive) 질문에 대해 직접적인 답을 제공하기 어렵다. 이는 인과론적 연구가 주로 설명적(explanatory) 성격을 가지며, 특정 상황에서의 수단 선택 결과와 관련된 일반적 패턴이나 인과 관계를 밝히는 데 집중하기 때문이다. 그러나, 동일한 정책 목표와 유사한 환경 조건을 가지고 있다고 하더라도, 특정 시점의 정책 맥락에서는 정책 대상, 행정 역량, 정치적·사회적 제약 등 다양한 요소가 복합적으로 작용하여, 어느 수단이 최적의 선택인지 여부가 달라질 수 있다. 따라서 실제 정책 현장에서 정책 수단을 선택하거나 설계할 때에는, 인과론적 연구에서 도출된 인과 관계와 설명적 통찰을 상황론적(contingency) 관점과 결합하여 활용하는 것이 필요하다(전영한·이경희, 2010). 즉, 정책의사결정자는 특정한 정책 환경과 맥락을 고려하여 정책수단과 환경적 특성 간 적합성(goodness of fit)을 판단하고(전영한·이경희, 2010), 정책 목표 달성에 가장 효과적인 수단을 선택해야 한다. 그리고, 이 과정에서는 정책대상집단의 특성, 행정 역량, 제도적 한계, 자원 동원 가능성 등 다양한 조건을 종합적으로 분석하여, 특정 수단이 주어진 상황에서 얼마나 효과적으로 기능할 수 있는지를 예측하고, 이에 대한 대응 방안을 마련하는 것 또한 중요하다.

위와 같은 논의를 기반으로 했을 때, 정책 수단의 선택에 있어 가장 중요한 것은 정책 환경과 정책 목표에 대한 심층적 이해라고 할 수 있다. 이를 뒷받침하는 이론적 논의들은 정책설계이론가들과 상황론적 접근을 취하는 정책연구들에서 찾아볼 수 있다. 먼저, 정책설계이론은 정책결정자가 목표와 수단의 정합성을 높이기 위해 의도적이고 체계적으로 정책을 설계해야 한다는 관점을 제공한다. 단순한 시행착오나 점증주의적 접근을

넘어, 정책설계이론은 정책목표(ends)와 정책수단(means) 간의 논리적 연결을 중시하며, 다양한 대안 수단들 가운데 목표 달성에 가장 적합한 수단 조합을 설계하는 과정을 강조한다(Howlett, 2014). May(1981)는 정책설계자가 특정 상황에서 선택 가능한 대안의 범위를 충분히 고려하고 이를 달성하고자 하는 정책목표에 부합하도록 경쟁 전략(competing strategies)을 구성해야 함을 역설한 바 있다. 한편, 상황론적 접근(contingency approach)은 조직이든 정책이든 보편타당한 최적의 방식(one best fit)은 존재하지 않으며, 상황적 조건에 따라 가장 효과적인 수단이나 구조가 달라진다는 이론적 입장이다. 행정관리나 조직이론에서 발전한 상황론은 리더십이나 조직구조의 효과가 맥락에 따라 달라진다고 보았듯이, 정책설계 분야에서도 정책수단의 효과와 적합성은 맥락에 달려 있다고 본다. 모든 상황에 두루 맞는 단일한 정책도구는 존재하지 않으며, 정책설계자는 구체적인 상황적 요인들에 적응적으로 부응해야 한다는 것이다. 실제로 정책도구 연구자들은 정책수단의 선택이 점차 맥락적(Howlett & Ramesh, 1993)이고 상황의존적(Bressers & Klok, 1988) 성격을 지닌다는 점을 지적해왔다. 이러한 논의를 종합했을 때, 정책수단의 선택에는 두 가지 논리가 함께 고려되어야 한다. 첫째는 도구적 합리성(instrumentality), 즉 특정 정책수단이 정책목표 달성에 효과적인지에 대한 논리이고, 둘째는 적절성 혹은 정당성(legitimacy), 즉 그 정책수단이 특정 맥락에서 받아들여질 만한 가치와 규범을 갖추었는지에 대한 논리이다(Capano & Lippi, 2017). 이는 March와 Olsen의 결과의 논리(logic of consequence) 대 적합성의 논리(logic of appropriateness)라는 의사결정 이론에 상응하는 것으로서, 정책설계자는 정책수단이 목표 달성 효과가 높은지(결과의 논리)와 동시에 환경적 조건과 행위자들의 가치에 부합하는지(적합성의 논리)를 균형시켜야 한다는 의미이다(Capano & Lippi, 2017).

이상의 논의를 통합했을 때, 정책수단으로서의 지방이양을 설계함에 있어서도 그 목표와 환경을 이해하고, 이를 구체화하는 작업이 선행될 필요가 있다. 이는 정책설계의 출발점으로 정책의 설계 공간(design space)을 설정하는 작업이다(Howlett, 2014). 이 단계에서 축적된 자료와 지식은 정책수단을 고안할 때 현실적 제약과 가능성을 인식하는 데 도움을 준다. Howlett(2014)은 맥락적 제약(contextual constraints)에 대한 정확한 진단이 구체적 정책 설계 결정의 정확성을 높이는 데 필수적이라고 강조한 바 있다. 따라서 다음 절부터 지방이양을 통해 달성하고자 하는 정책 목표와 정책 환경에 대해 본격적으로 논의하고자 한다.

제2절 • 지방이양의 정책 목표

지방이양은 지방분권과 지방자치를 실현하는 핵심 전략이자 제도적 수단이다. 따라서 본 절에서는 지방이양의 정책 목표와 직결되는 지방분권과 지방자치의 개념을 심도 깊게 이해하기 위해, 이들 개념을 둘러싼 이론적 논의를 구체적으로 검토하고자 한다. 이러한 논의는 지방이양이 지향해야 할 상위 목표와 정책적 의미를 규명하는 데 도움을 줄 뿐만 아니라, 본 연구에서 중점적으로 검토하는 협상 기반 지방이양 방식이 이러한 목표를 달성하는 데 얼마나 효과적인지, 그 도구적 합리성을 판단하는 근거를 제공하게 된다. 또한, 이러한 논의는 향후 구체적 지방이양 협상 제도 설계와 제도 개선에 필요한 실천적 통찰과 정책적 시사점을 제공하는 기초자료로 활용될 수 있다.

1. 지방분권에 대한 이론적 논의

지방분권의 개념에 대해서는 적용되는 맥락과 분석 관점에 따라 다양한 해석이 존재하며, 학계와 정책 현장에서 다층적이고 복합적인 논의가 이루어지고 있다. 이는 지방분권이 단순히 행정체계의 구조를 재편하거나 권한을 수직적으로 재배치하는 문제를 넘어, 정치적 이념과 국가 통치 방식, 권력 구조의 설계, 주민 참여와 민주주의의 심화 등 여러 요소가 복합적으로 작용하는 개념이기 때문이다. 이러한 복합성으로 인해 지방분권은 어떤 시각에서 접근하느냐에 따라 그 해석의 중점과 강조점이 달라질 수 있으며, 이로 인해 학자들 간에도 지방분권의 정의와 범위에 대한 견해 차이가 발생하고 있다.

그러나, 일반적으로 '지방분권' 또는 '분권화'는 중앙집권적 체계에 대한 상대적 개념으로(최봉기, 2003), 중앙정부가 보유한 권한의 일부를 지방정부에 이양함으로써 권력의 수직적 집중을 완화하고, 행정과 정책의 결정권한을 지역 단위로 분산시키는 일련의 제도적·정치적 과정을 의미한다(Schneider, 2003).[5] 그리고 이는 다시 크게 두 가지의

5 다양한 연구에서 공통적으로 발견되는 지방분권의 핵심 속성은 '중앙으로부터 벗어남(away from the center)'이다(김익식, 2006). 이는 중앙정부 권한이 지방으로 이전되어 정책결정 과정에서 지방정부가 보다 실질적인 역할을 수행함을 의미한다. 그러나, 주의할 점은 지방분권이 중앙으로부터의 완전한 '분리(separation)'를 의미하는 것은 아니라는 것이다(이재희, 2019). 때문에 지방분권이 이루어졌다고 해서 지방정부가 중앙으로부터 완전한 독립과 자율성을 누리는 것은 아니다(문병효, 2017). 따라서, 지방분권은 중앙집권의 극단에 위치하는 상호배타적 개념으로 이해하기보다는, 중앙과 지방 간 권한 배분과 조정이라는 연속적 스펙트럼 상에서 중앙집권과 공존하는 상호보완적 개념으로 보는 것이 타당하다(김명연, 1998). 즉, 지방분권과 중앙집권은 서로 대립되는 상태가 아니라, 정책 목표와 행정 환경에 따라 적절히 조합되고 조정되는 상대적 관계 속에서 존재한다. 이러한 관점은 지방분

관점으로 구분된다. 하나의 관점은 지방분권을 단순히 '중앙-지방 간 권한의 수직적 분배' 그 자체로 바라보는 형식적·기능주의적 관점이다(정주택, 2003). '중앙정부로부터 지방정부로의 권한이 이전되는 정부 구조 상의 변화(Conyers, 1984)', '국가의 지리적 계층구조 상에서 권한 및 권력이 분산되어 있는 정도(Smith, 1985)', '조직 내부에서의 권한 위임 정도와 의사결정과 관련된 몇 가지 속성의 분배(김호섭, 2001)' 등의 개념정의가 이에 해당한다고 할 수 있다. 이는 지방분권에 대한 소극적인 접근으로, 이 관점에서는 권한이 어느 수준까지, 어떤 범위에서 지방정부로 이양되었는지를 중심으로 분권의 성과와 수준을 평가하며, 주로 기능의 효율적 배분과 행정적 부담 경감에 초점을 둔다. 이러한 관점은 분권을 행정체계의 구조조정 수단으로 이해하고, 정책 설계에 있어 지방정부의 자율성과 참여보다는 중앙정부 주도의 배분 기준과 대상 사무의 범위 설정에 집중하는 경향을 가진다.

반면, 두 번째 관점은 지방분권을 보다 적극적이고 실질적인 자치 실현의 과정으로 이해하는 확장된 관점이다. '지방자치단체가 중앙정부의 간섭에서 벗어나 자주성을 가지고 독자적인 권한을 행사할 수 있는 상황(염명배, 2003)', '자율성에 기반을 둔 상향적 통치(정병걸, 2004)', '중앙정부와 지방정부 간 권한배분 뿐 아니라 지방정부가 중앙정부의 간섭과 통제를 받지 않거나 염려 없이 권한을 행사할 수 있는 정도(홍준현 외, 2006)' 등의 개념정의가 이에 해당한다. 이 관점에서는 단순히 권한이 지방정부에 이양되었는지 여부뿐만 아니라, 지방정부가 실질적으로 그 권한을 자율적으로 행사할 수 있는 제도적·재정적 기반을 갖추고, 독립적인 정책을 기획·집행할 수 있는 실행 역량을 확보하였는지를 중요하게 여긴다(정주택, 2003). 즉, 법적 권한의 이전뿐 아니라, 이에 수반되는 재정적 자율성, 조직적 역량, 정책 기획 및 집행 능력, 그리고 결과에 대한 책임을 실현할 수 있는 행정적 여건이 함께 마련될 때, 진정한 의미의 지방분권이 실현되었다고 보는 것이다. 이 관점에서는 지방정부가 지역주민의 삶과 밀접한 현안을 해결하고, 지역 고유의 특성과 수요에 부합하는 정책을 주도적으로 설계·집행하는 '정책의 자율적 수행 주체'로 기능할 수 있어야 한다는 점을 강조한다.

권이 실질적으로 구현될 때 나타나는 현실적 제약과 한계를 설명하는 데도 유용하다. 예컨대, 지방정부가 독립적 의사결정을 수행한다고 하더라도, 중앙정부와의 재정적·법적 연계, 국가 전체 정책조정, 행정적 통합 등 다양한 요인으로 인해 완전한 분리는 불가능하며, 타당하지도 않다. 따라서 지방분권은 상대적 자율성과 중앙과의 협력적 조정 관계 속에서 이해되어야 하며, 이를 통해 지방정부는 지역 특수성과 주민 요구를 반영하면서도 중앙과의 균형을 유지할 수 있게 된다.

지방분권에 대한 이러한 관점의 차이는 단지 이론적 개념 정의에 머물지 않고, 분권 정책의 기본 방향, 권한이양의 설계 방식, 중앙-지방 간 협력 구조의 구축, 지방정부에 요구되는 정책 역량의 성격 등 실질적인 정책 기획과 실행의 구조 전반에 걸쳐 중대한 함의를 가진다. 예를 들어, 형식적 관점은 일방적 권한 이전이나 획일적인 권한 목록 중심의 제도 설계로 이어지기 쉬운 반면, 실질적 관점은 권한의 내용뿐만 아니라 이양 방식, 이행 주체 간의 조율 메커니즘, 자율성과 책임의 균형을 고려한 제도 설계를 요구한다. 결국, 지방분권을 어떻게 이해하느냐에 따라 권한이양의 방식과 효과, 그리고 궁극적으로는 자치분권이 국가 전체의 행정 효율성과 민주적 정당성을 어떻게 증진시킬 수 있는가에 대한 접근 방식 자체가 달라질 수밖에 없다.

중앙정부가 일정 수준의 권한과 기능을 지방정부에 이양함으로써 기능 분산과 행정 효율성을 추구하는 접근, 즉 형식적 개념의 지방분권은 여전히 현실 행정에서 중요한 의미를 지닐 수 있다. 권한 배분의 명확화, 사무 구분의 합리화, 행정 책임의 분산은 중앙집중적 행정체계가 내포하는 경직성과 비효율성을 완화하는 데 일정 부분 기여할 수 있기 때문이다. 특히, 분권이 소극적으로 추진되거나 형식적인 수준에 머무는 사례가 빈번히 발생하는 상황에서는, 권한 이전의 범위와 사무 구분을 법령이나 제도에 명확히 규정함으로써 이양된 권한에 대한 중앙정부의 임의적 해석이나 재개입을 방지하는 역할을 수행하는 형식적 분권 역시 중요한 의미를 가질 수 있다. 이러한 형식적 기반은 이후 실질적 자치 구현을 위한 제도적 전환의 토대가 되며, 권한의 실질적 행사와 정책 역량 강화를 위한 제도 설계와 실행을 가능하게 하는 최소한의 출발점이라 할 수 있다.

그러나, 지방정부가 지역의 문제를 독자적으로 분석하고, 이에 맞는 해법을 스스로 설계·추진할 수 있도록 만드는 제도적 환경이 조성되어야 한다. 이는 단순한 권한 분배만으로는 충분하지 않으며, 지방정부가 실제로 해당 권한을 자율적이고 효과적으로 행사할 수 있는 여건이 함께 마련되어야 함을 의미한다. 구체적으로는 정책 결정에 대한 자율성, 행정 집행에 필요한 역량, 재정적 자립 기반, 책임성과 투명성의 확보, 그리고 주민 참여를 제도적으로 보장하는 구조가 모두 갖추어져야 실질적인 의미의 지방분권이 실현될 수 있다. 이러한 맥락에서 Manor(2011)는 분권화가 성공하기 위해서는 ① 실질적인 권한의 이양, ② 충분한 자원의 동반 이양, ③ 책임성(accountability)을 담보할 수 있는 제도적 메커니즘의 구축이라는 세 가지 요건이 반드시 충족되어야 한다고 주장하였다. 이 가운데 어느 하나라도 결여될 경우, 분권화의 효과는 제한적일 수밖에

없으며(Manor, 2011), 지방정부는 형식적 권한만을 보유한 채 실질적인 자치 역량은 확보하지 못하는 상황에 처할 가능성이 크다.

표 2-5 지방분권에 대한 이론적 관점

항목	형식적 지방분권	실질적 지방분권
분권의 개념	중앙-지방 간 권한의 수직적 분배	중앙-지방 간 권한의 분배뿐 아니라 지방정부의 자율적 권한 행사 보장 및 정책 실행 역량 구축까지 포함
주요 초점	권한 이전의 내용 및 범위 명확화	권한의 실질적 활용, 정책 결정의 자율성 및 책임성, 권한 실행 역량 확보
지방정부를 바라보는 관점	중앙의 의사결정에 따르는 수동적 집행 주체	지역 문제 해결을 주도하는 자율적 정책 주체
중앙정부를 바라보는 관점	권한 배분을 주도하고, 감독하는 상위 주체	정책 조율 및 협력적 파트너
주요 평가 기준	권한 이양의 범위	권한 이양의 효과성, 주민 수요 반영 정도, 자율성과 책임성의 균형
제도 설계 방식	상명하달식 위계 구조, 중앙 주도의 제도 설계	중앙-지방 간 협의 및 조정을 통한 이양 설계, 실행 여건을 고려한 실효성 중심의 제도 설계
주요 장점	제도적 명확성 확보, 실행 용이, 단기적 성과 가능, 실질적 분권으로 나아가기 위한 최소한의 기반 확보	자치의 본질 구현, 지속 가능한 분권 구조 형성
한계	실질적 자치 실현 부족, 지방/주민 참여 부족, 책임성 확보 미약	상대적으로 복잡하여 제도화까지 상당한 시간 소요, 이행력 약화 가능성

출처: 저자 작성

본 연구에서는 지방분권에 대해 '권한의 분배'라는 형식적 관점을 넘어, '중앙정부로부터의 권한 분배를 통해, 지방정부가 제도적·재정적 기반 위에서 자율성과 책임성을 가지고, 독립적으로 권한을 행사할 수 있는 정도'라고 정의하고자 한다. 이는 기존의 실질적 관점에서 제시된 지방분권에 대한 다양한 정의들에 비해, '제도적·재정적 기반 위에서'라는 문구를 통해 지방정부의 자율적 권한 행사가 가능하기 위한 구체적이고 현실적인 전제 조건을 명확히 규정하고, 지방정부의 자율성과 책임성을 동시에 강조함으로써 분권의 질적 수준을 제고하고자 하는 정책적 지향을 내포하며, 지방정부의 독립성을 강조함으로써 정책을 기획·집행할 수 있는 주체성과 실행 역량을 갖춘 지방정부의 위상을 전제하고 있다는 점에서 차별성이 있다.

2. 지방자치에 대한 이론적 논의

지방자치(local autonomy, local self-government)는 일정한 지역을 단위로 하여, 그 지역의 주민들이 자신들의 책임 하에서 선출한 주민의 대표기관을 통해 지역의 사무를 스스로 처리하는 것을 의미한다(김배원, 2008). 여기서 주된 통치 주체를 누구로 보느냐에 따라 지방자치의 의미는 달라질 수 있다.

지방자치단체장, 지방의회 등 주민에 의해 선출된 대표기관, 즉 지방정부가 지방자치의 실질적 주체라고 바라보는 관점에서는, 지방자치를 지방정부가 중앙정부로부터 일정 수준의 권한과 책임을 부여받아, 지역주민의 의사를 충분히 반영하여 정책을 설계·집행하고, 그 과정에서 중앙정부로부터 자율성을 보장받는 상태로 정의할 수 있다(전인철, 2014). 이러한 정의는 지방정부가 중앙정부로부터 법적으로 부여받은 독립된 공공단체로서 기능하는 단체자치의 개념과 밀접하게 연결된다. 즉, 지방정부가 법적·제도적 권한을 근거로 정책 결정을 수행하며, 주민은 선거를 통해 이를 구성하고 통제하지만, 실질적인 정책 결정과 집행의 주된 권한과 책임은 지방정부에 집중된다.

이 관점에서 지방자치의 핵심은 중앙정부로부터의 제도적·행정적 자율성 확보, 다시 말해 지방정부의 자치권 확보에 있다. 단체자치 전통은 지방정부가 중앙정부의 하부기관이 아니라, 독립된 법인격적 주체로서 사무를 수행할 수 있도록 보장하는 데 중점을 두었다. 이러한 체계에서는 주민은 주로 대표기관을 통해 간접적 통치 참여자로 기능하며, 주민 의견은 정책 결정에 반영되지만 결정권과 집행 책임의 중심은 지방정부에 있다. 그 결과, 주민들이 주권자로서 지방정부의 정책 과정에 직접 참여하여 실질적인 결정권을 행사한다는 인식은 상대적으로 희박하였다(김순은, 2012).[6] 또한, 단체자치 전통 하에서는 지방정부의 통치권이 주민주권으로부터 나온 것이라는 이론적 주장 역시 거의 발견되지 않았다(김순은, 2012). 즉, 지방정부 권한은 주민의 위임이나 통치권 기반으로 설명되기보다는, 중앙정부가 법률과 제도를 통해 부여한 권한으로 정당화되는 경우가 많았다.[7]

단체자치는 지방정부의 제도적·법적 독립성을 강조한다는 점에서 강점이 있다. 단체자치 하에서 지방정부는 법적·제도적 권한을 근거로 자치권을 행사하며, 중앙정부의 직

6 이러한 구조에서 주민은 주로 대표기관을 통해 간접적으로 통치에 참여하는 이해관계자의 위치에 머물게 된다.

7 우리나라에서도 역사적으로 지방자치권을 중앙정부가 법·제도적으로 '승인'한 권리로 보는 전래권설적 관점이 지배적이었다(문상덕, 2018).

접적 개입 없이 지역 문제를 관리할 수 있는 권한을 가지게 된다. 이는 중앙집권적 통제 구조 하에서 제한되었던 지방정부의 정책적 역량을 제고하고, 제도적 안정성과 행정 효율성을 확보할 수 있는 기반을 제공한다. 그러나 이러한 단체자치 중심의 지방행정 체계는 민주적 정당성 측면에서 한계를 내포한다. 단체자치 전통에서는 주민을 정치적 주권의 실질적 행사자로 간주하지 않기 때문에, 지방정부의 권한 원천이 주민의 위임이 아닌 중앙정부의 법적·제도적 부여에 근거하게 된다. 이로 인해 주민의 참여와 통치권 행사가 제한되며, 주민은 정책 결정 과정에서 간접적·보조적 역할에 머무르게 된다. 결과적으로, 단체자치 전통 하에서 지방자치는 법적 제도와 행정권한의 문제로 환원될 위험을 갖는다. 이는 자칫 지방정부가 주민과의 상호작용을 통해 정책의 정당성과 수용성을 확보하는 기회를 제한하며, 정책 결정 과정에서 주민 의견과 지역 특수성을 충분히 반영하지 못할 가능성을 내포한다.

이와 달리, 주민 자체를 지방자치의 통치 주체로 바라보는 관점에서는 지방자치를 정의함에 있어 지역주민들이 스스로의 의사와 책임 하에서 지역의 사무를 처리하는 자기통치(self-governance)의 개념을 강조한다(김필두·류영아, 2014). 지방자치에 대한 이러한 정의는 주민자치의 개념과 연결된다.

참여민주주의(Participatory Democracy)는 주민의 자기통치, 즉 주민자치에 대한 중요한 이론적 기반 중 하나이다. 참여민주주의자들은 현대 대의제 민주주의가 시민의 정치적 소외를 초래할 수 있다고 비판하며, 모든 구성원이 의미 있게 결정에 참여하는 민주정치를 지향한다(김비환, 2004). 1960년대 신좌파 흐름과 함께 부상한 참여민주주의 이론가들은 인간의 자율성과 자기결정권을 민주정치의 근본 가치로 상정하였으며, 개인의 자율적 결정권은 정치 영역뿐 아니라 경제·사회·문화 등 집단적 삶의 모든 영역에서 보장되어야 한다고 주장한 바 있다(김비환, 2004). 참여민주주의 관점에서 진정한 자기통치는 단순한 의견 개진을 넘어 시민들이 직접적으로 자신을 통치하는 자기정부(self-government)이다(김비환, 2004).

공화주의(Republicanism) 역시 주민자치의 중요한 사상적 기반을 제공한다. 고대 공화국부터 시민혁명기 사상에 이르기까지 공화주의자들은 시민이 공공 문제에 참여하여 법과 정책을 스스로 결정하는 것, 즉 자기통치가 진정한 자유이자 미덕이라고 역설해왔다(김은희, 2012). 즉 공화국의 시민은 통치의 객체가 아니라 주체여야 하며, 스스로 입법에 참여하고 공공선을 추구할 때 비로소 자유롭다는 것이다. 공화주의자들에게

정치적 참여는 자유를 실현하는 필수 요건이다. 시민들은 공적 문제에 관해 함께 토의하고 결정하는 과정에서 비로소 진정한 자유인으로 서게 되며, 공동선을 위한 자기헌신과 책임의식을 내면화할 수 있다.

장 자크 루소의 정치철학 또한 주민자치의 이념적 토대를 제공한 사상 중 하나로 꼽힌다(김석태, 2016). 루소는 인민주권론을 통해 모든 주권이 국민(시민 전체)에 귀속됨을 역설하고, 사회계약론에서 개인들이 일반의지에 모두 복종할 때 비로소 진정한 자유를 누릴 수 있다고 주장했다(김다솜, 2024). 여기서 중요한 개념인 일반의지(volonté générale)는 사회 구성원 모두에게 공통되는 공동의 의지를 뜻하며, 단순히 각자의 사익(私益)을 더한 것이 아니다(김다솜, 2024). 루소에 따르면 일반의지는 자유로운 토론과 합의의 과정을 통해 발견되며, 개인들은 각자의 특수한 이해관계를 내려놓고 공공의 이익을 추구할 때 비로소 도달할 수 있는 것이며, 이러한 루소의 사상은 직접민주주의에 대한 강한 옹호로 이어진다(오수웅, 2021; 김민철, 2020). 그는 국민 모두가 입법에 직접 참여하는 국민총회를 이상적인 정치 형태로 여겼으며, 대의제 아래에서는 대표들이 국민의 의지를 완전히 대변하지 못하고 왜곡할 위험이 있다고 보았다(은은기, 2013). 루소의 철학에서 볼 때 주민자치의 이상은 주민 각자가 개별적인 주권자로서 동등한 발언권과 결정권을 행사하여 공동체의 일반의지를 도출하는 것이다.

주민의 자기통치, 즉 주민자치의 가장 혁신적인 측면은 주민의 지위를 "통치 권한의 주체"로 격상시킨다는 점이다(Geissel, 2023). 이는 주민 참여를 단순히 행정의 보조 수단이나 의견 개진에 그치게 두지 않고, 제도적으로 보장된 권한 행사로 연결시킨다는 의미를 갖는다. 다시 말해, 주민은 지역 정책의 최종 책임을 부담하거나 법적 권위를 갖는 위치에 서며, 단순한 의견 제공자가 아니라 지역 통치의 핵심 행위자로 재정의된다. 이러한 재정의는 참여민주주의와 공화주의 담론에서 공통적으로 강조하는 지향점과 일치한다. 주민이 지역 통치의 주체라는 관점은 지방자치 패러다임의 근본적 전환을 촉발한다.[8]

8 그러나, 주민의 참여를 지나치게 강조할 경우, 지방정부가 법률적·제도적 권한을 가진 행정기관으로서의 결정을 주저하게 되거나, 행정적 전문성과 일관성 유지에 소극적일 수 있다. 주민과의 협력 과정에서 조정과 숙의를 지나치게 우선시하면, 긴급 정책 결정이나 복잡한 행정 사안에서 신속성과 전문성이 저하될 위험이 존재한다. 특히, 주민 의견이 다양하고 상충할 때 지방정부가 정책 방향을 명확하게 설정하지 못하면, 정책 집행 지연, 자원의 비효율적 배분, 행정적 책임 회피 등 부정적 결과가 나타날 수 있다. 또한, 주민자치 강조가 지나치면 지방정부는 정책 결정 과정에서 조정자·중재자 역할에 편중되어, 법적·재정적 권한 행사에 소극적일 수 있다. 이는 지방정부가 정책 집행에서 핵심 의사결정을 미루거나, 중앙정부와의 조정 과정에서 책임 회피를 정당화하는 근거로 사용될 수도 있다.

제3절 • 지방이양의 정책 환경

동일한 정책 목표를 지향한다고 해도, 정책 수단이 실제로 설계되고 실행되는 정책적 환경과 맥락에 따라 정책 수단의 적절성과 정당성은 달라질 수 있다(Capano & Lippi, 2017). 지방이양은 일차적으로 '누구로부터 누구에게 권한을 이전할 것이가?'에 대한 문제이므로, 이와 관련하여 가장 중요한 정책적 환경과 맥락 요인은 주요 행위자들 간의 관계라고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 본 절에서는 지방이양과 관련된 주요 행위자, 즉 중앙정부, 지방정부, 시민(주민) 간의 관계를 중심으로 이론적 논의를 전개하고자 한다. 그 이유는 본 연구가 지향하는 지방이양의 정책 목표는 형식적 분권을 넘어, 실질적·적극적 분권의 구현이자, 주민주권에 기반한 자기 통치 체제를 확립하는 데 있기 때문이다. 즉, 지방이양의 진정한 의미는 '주민, 그리고 주민주권을 위임받은 지방정부가 주민 스스로의 삶과 정책을 설계할 수 있는 제도적 공간을 확장하는 것'이라 할 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 지방이양은 현재 권한을 현재 보유하고 있고 이를 이전하는 주체로서의 중앙정부, 권한을 이전받아 지역의 특성과 주민의 요구에 맞게 실행하는 주체로서의 지방정부, 그리고 지방정부의 권위에 민주적 정당성을 부여하며, 이양의 전 과정과 결과에 대해 궁극적인 권리와 책임을 지는 주민이라는 세 행위자의 상호작용 속에서 구체화되는 제도적 과정이자 결과라고 할 수 있다. 이에 따라 본 연구는 지방이양의 정책 환경을 이해하기 위한 이론적 분석틀로서, 정부 간 관계와 정부-시민 간 관계라는 두 축을 설정한다. 먼저, 정부 간 관계에 대한 논의에서는 중앙정부와 지방정부 간 상호작용에 대한 이론적 논의를 중심으로 살펴본다. 다음으로, 정부-시민 간 관계에 대한 논의에서는 정부-시민 간 관계에 대한 전통적 논의로부터 최근까지의 논의를 개관한다. 특히, 현대 사회에서의 정부-시민 간 관계에 대한 중요한 시사점을 제공하는 협력적 거버넌스(cooperative governance) 개념을 중점적으로 논의한다. 이러한 이론적 검토는 지방이양이 이루어지는 제도적·정치적 환경과 제도적 환경의 특성을 심층적으로 이해할 수 있도록 한다, 또한, 이는 본 연구의 주요 관심사인 지방이양 협상 제도의 적절성과 수용 가능성을 평가하는 판단 기준으로 작용할 것이다. 이에 더하여, 본 절에서의 논의는 향후 구체적 제도 설계 및 정책 개선을 위한 실천적 시사점을 제공하며, 협상을 바탕으로 하는 지방이양 방식이 정책 목표 달성에 효율적이고 전략적으로 활용될 수 있는 단초를 제공할 것이다.

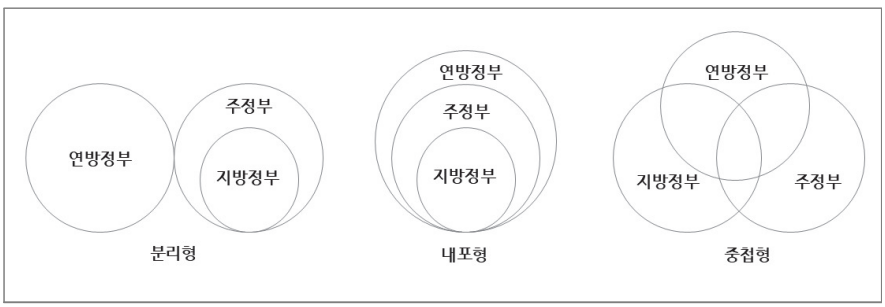
1. 정부 간 관계에 대한 이론적 논의: 정부 간 관계 이론을 중심으로

'정부 간 관계'는 1930년대 미국을 중심으로 개념화되어 발전해 온 용어로, 주로 복수의 정부 수준이 존재하는 연방제 국가에서 정부 간 상호작용을 설명하기 위한 분석틀로 사용되어 왔다. Anderson(1960: 3)은 이를 '연방제 내 모든 형태 및 수준의 정부 간에 나타나는 활동 또는 상호작용의 총체'로 정의하며, 정부들 간의 협상, 조정, 협력, 경쟁 등 제도적·비제도적 상호작용의 전반을 포괄하는 개념으로 설명하였다. 이 개념은 시간이 지나면서 단순히 연방제 국가에만 국한되지 않고, 한 국가 내에 중앙정부와 지방정부 간의 기능적 연계와 정책 협력, 권한 배분과 조정 등의 현상을 설명하는 핵심 개념으로 확장되었다. 특히, 1980년대 이후 행정국가의 발전과 복잡한 정책 환경 속에서, 단일 정부(주로 중앙정부)의 일방적인 통제보다는 다양한 형태 및 수준의 정부 간의 협력과 연계의 필요성이 강조되면서, 정부 간 관계의 중요성이 부각되었다.

정부 간 관계 이론에 있어 가장 대표적인 학자로는 Deil Wright를 꼽을 수 있다. 그는 상태(designation), 관계(relationship), 권위(authority)라는 세 가지 요소를 중심으로 미국 내 정부 간 관계를 분리형(separated authority model), 내포형(inclusive authority model), 중첩형(overlapping authority model)으로 유형화하였다(Wright, 1978). 분리형은 연방정부와 주정부가 동등한 권한을 가지고 있고, 지방정부는 주정부에 종속되는 관계를 지칭한다. 이 모형은 1930년대 이전의 미국의 상황을 나타낸 것으로, 연방정부와 주정부는 독자적인 사무와 대등한 권한을 가진 독립적인 존재로서 상호 협력하거나 의존할 필요성이 거의 없다는 특징이 있다. 이원 연방제(dual federalism) 또는 다층케이크 모형(layer cake model)과도 연결되는 이 모형에서 연방정부와 주정부는 각자 명확히 구분된 권한 및 기능 영역을 가지고 있으므로 정부 간 조정의 필요성은 거의 없고, 각 정부는 자신의 핵심적 활동에 대해서는 자율성을 누리고 있으므로 다른 정부의 권한에 대하여 의식할 필요가 없다(Grodzins, 1966; Entwistle et al., 2014: 311). 내포형은 주정부가 연방정부에 종속되고, 지방정부는 주정부에 종속되는 관계를 지칭한다. 이 모형에서 정부 간 관계는 수직적인 지배복종관계로서 권력은 연방정부에 있으며, 하급 정부는 상급 정부에서 결정한 정책을 단순히 집행하는 대리인의 지위를 가질 뿐이다. 마지막으로 중첩형은 연방정부, 주정부, 지방정부가 서로의 독자성과 자율성을 존중하면서도, 상호의존적인 관계를 유지하는 상태를 말한다. 이 모형에서 연방정부, 주정부, 지방정부는 모두 제한된 권한을 가지고 있으

며, 특정 정부가 배타적인 권한을 행사하는 영역이 크지 않다는 특징을 가진다. 연방정부와 주정부가 상호의존적인 상황에서 협력적으로 정부 활동을 전개한다는 협력적 연방제 모형(cooperative federalism), 대리석 무늬를 가진 케이크처럼 연방정부와 주정부 간의 권한 경계가 모호하며 상호 중첩적이고 협력적 관계를 이루고 있는 상태를 설명하는 마블케이크 모형(marble cake model)도 이 모형과 연관된다(Conlan, 2017: 173; Elazar, 1964: 279; Grodzins, 1966: 4; Entwistle et al., 2014: 311).

그림 2-2 Wright의 정부 간 관계 모형



출처: Wright(1978)

Wright의 모형 이외에도 보조금 사업(목책)으로 구성된 경계(울타리)를 둘러싸고 연방과 주정부가 상호의존적 상호작용을 형성하며, 그 속에서 연방정부가 우위적 통제력을 갖는 목책 연방제(picket fence federalism)(Thompson, 2013), 각 정부 내 집권당의 차이가 정부 간 관계를 좌우한다고 보는 양극화 연방제 모형(polarized federalism)(Conlan, 2017: 177-178) 등도 연방제 내 정부 간 관계를 설명하는 이론적 틀을 제공하고 있다.

한편, 단일국가(단방제)에서의 중앙-지방정부 간 관계에 대해 이론적 모형을 제시한 대표적 학자로는 무라마쯔 미치오(村松岐夫, 1988)를 꼽을 수 있다. 그는 일본의 중앙-지방 간 관계를 수직적 행정통제 모형과 수평적 정치경쟁모형을 구분하였다. 수직적 행정통제 모형은 Wright의 '내포형'과 흡사하며, 중앙정부가 지방정부를 수직적으로 통제하는 관계에 대해 설명하는 모형이다. 이는 1940 및 1950년대의 일본 상황을 반영하는 모형으로, 이 시기 일본의 지방정부는 상당한 정도의 기관위임사무를 처리해야 했

으며, 특정보조금에 의해 중앙정부의 강한 통제를 받았고, 인사에 있어서는 중앙으로부터의 낙하산 인사가 빈번히 이루어졌다(하지만·홍준현, 2016). 반면, 수평적 정치경쟁 모형은 Wright의 '중첩형'과 연결되며, 이 모형에서 중앙-지방 간 관계는 정치(지역의 국회의원, 낙하산 관료 등)를 매개로 상호의존적으로 연결된다고 본다. 무라마쯔는 이 모형에서 중앙정부가 정책 결정을 효과적으로 수행하고 이를 실행하기 위해서는 지방정부의 정보 제공과 집행 협력이 필수적이라고 보았으며, 따라서 중앙과 지방은 상호보완적 관계 속에서 발전할 수 있다고 주장하였다(하지만·홍준현, 2016).

정부 간 관계에 대한 위와 같은 다양한 이론적 모형들 가운데 Wright의 '분리형'은 오늘날의 복잡하고 상호 연결된 행정 환경 속에서는 사실상 현실 적용 가능성이 낮은 모형으로 평가된다. 이 모형은 중앙정부와 주정부가 독립된 권한과 기능을 수행하며 상호 간 개입이 거의 없는 이원적 구조를 전제로 하고 있는데, 이는 20세기 초 미국과 같은 연방제 국가에서 일시적으로 나타났던 형태로, 당시에는 중앙정부의 행정기능이 제한적이었고, 지방정부의 역할이 비교적 자율적이었기 때문에 가능했던 것으로 판단된다. 이에 비해, '내포형' 또는 '수직적 행정통제 모형'은 비교적 최근까지도 여러 국가에서 실질적으로 적용되어왔으며, 오늘날에도 여전히 다양한 형태로 구현되고 있는 현실적인 모형이다. 이 모형은 중앙정부의 정책 주도성과 지방정부의 집행 중심 역할이라는 위계적 구조를 전제로 하며, 단일국가 체제나 강한 중앙집권적 전통을 가진 국가들에서 특히 널리 나타나는 경향이 있다. 이 모형은 국가의 일관된 정책 수행이 가능하며, 정책 효율성이 높다는 측면에서 강점을 갖는다. 그러나 이와 같은 구조는 지방의 자율성과 창의성, 지역 특수성 반영에 한계를 보이며, 자치 역량의 성장을 저해할 수 있다는 점에서 한계를 지닌다. 또한, 현대 민주주의 국가의 이상에 가장 가까운 모형은 '중첩형' 또는 '수평적 정치경쟁 모형'이다. 이 모형은 중앙정부와 지방정부가 각각 고유의 기능과 권한을 보유하면서도, 정책의 공동 설계, 협의, 재정 분담, 공동 집행 등의 과정을 통해 상호의존적이고 협력적인 관계를 형성하는 구조를 전제로 한다. 현대 국가들이 직면하고 있는 복합적인 사회문제의 해결, 기후위기 대응, 사회복지 확대 등은 단일한 정부 수준만으로는 효과적인 대응이 어려운 과제들로, 다양한 정부 수준 간의 정책 연계성과 행정적 협력이 필수적으로 요구된다. 중첩형 모형은 이러한 정책적 필요를 제도적으로 뒷받침하며, 지방정부의 자율성과 정책 책임성을 보장하는 동시에, 국가 정책의 일관성과 집행력을 높일 수 있는 구조를 나타낸다.

2. 정부-시민 간 관계에 대한 이론적 논의: 거버넌스 개념을 중심으로

정부와 시민 간 관계를 설명함에 있어 '거버넌스'의 개념은 폭넓은 이해의 이론적 기반을 제공한다. 거버넌스에 대한 연구는 행정학을 포함한 다양한 학문 영역에서 전개되어 왔으며, 그 학문 분야의 주요 관심사에 따라 그 의미는 유연하게 변화되어 왔다(이명석, 2002). 이로 인해 거버넌스에 대한 합의된 개념 정의를 찾아보기는 어려우나, 그 사전적 의미는 '통제나 권위를 대상에게 행사하기 위해 필요한 통치의 방식이나 규제 체제'라고 할 수 있다(라미경, 2017).

거버넌스 자체는 인류 역사만큼 오래된 현상이지만, 이 개념이 현대적 이론으로서 주목받기 시작한 것은 1980년대 이후였다(Ansell & Gash, 2008; Duit & Galaz, 2008; Nanda, 2006). 이 시기 학문적 논의는 국가가 유일한 통치 주체라는 인식에 의문을 제기하며, 공공정책의 형성과 집행 과정에서 비국가 행위자(non-state actors)의 참여를 제도적으로 설명하려는 방향으로 나아갔다(Ansell & Gash, 2008). 특히 1990년대의 거버넌스 논의는 조직이론과 신제도주의(neo-institutionalism)의 영향을 받아, 위계적(hierarchical) 국가 구조에서 분절화되고 탈중앙화된 정책 네트워크(policy networks)로의 이행을 강조하였다(Ansell & Gash, 2008; Thomas, 2012).

한편, 이러한 개념적 전환은 전통적인 민주주의의 정당성 논의와 긴장 관계를 형성하였다. 과거의 민주주의 논의에서는 선거를 통한 대표성(representativeness)이 민주적 정당성을 확보하기 위한 기반이었던 반면, 거버넌스 논의에서는 참여적 의사결정(participatory decision-making)과 사회적 합의(consensus building)를 새로운 민주적 정당성의 기반으로 제시하였기 때문이다(Ansell & Gash, 2008). 나아가, 신고전파 경제학과 신제도주의적 연구는 이러한 새로운 통치 구조를 분석하는 데 필요한 이론적 도구를 제공하며, 거버넌스의 제도적 진화를 설명하는 초기 연구의 기반을 형성하였다(Rhodes, 2007).

2000년대에 들어서면서 거버넌스 연구는 이론적 기초 위에서 구체적 분야별로 적용·세분화되는 시기를 맞이하였다. 정치학과 행정학에서는 다층적 거버넌스(multi-level governance, MLG) 개념이 부상하면서, 유럽연합(EU)과 같은 복합적 정치체제에서 지방·국가·초국가 간 경계가 점차 모호해지는 현실을 설명하기 위한 새로운 분석틀로 발전하였다(Ansell & Gash, 2008). 이러한 개념을 통해 전통적인 권한의 수직적 분업 체계를 넘어, 상이한 수준(levels)의 정부와 다양한 행위자들이 상호작용하며

정책을 공동 형성하는 현상이 설명되었다. 특히, 공공정책 영역에서는 전통적인 관료적·대립적(adversarial) 접근을 대신하여, 합의 지향적(consensus-oriented) 정책결정 방식을 중시하는 협력적 거버넌스(collaborative governance) 모형이 부각되었다(Ansell & Gash, 2008). 협력적 거버넌스는 공공부문과 민간부문이 함께 참여하여 공공문제를 해결하는 새로운 정책 메커니즘으로, 정부의 역할을 조정자(coordinator)·촉진자(facilitator)로 재정의하였다.

2000년대 후반부터 시작된 거버넌스 연구의 가장 큰 특징으로는 역동적이고 과정 지향적인 이론, 특히 진화적 거버넌스 이론(EGT)의 발전을 들 수 있다(Ansell & Gash, 2008; Duit & Galaz, 2008). 이 이론은 거버넌스 체계가 시간의 흐름에 따라 어떻게 변화하고 적응하는가에 주목하며, 제도·담론·행위자의 상호작용이 어떻게 새로운 통치 질서를 형성하는지를 설명한다(Duit & Galaz, 2008). 이 이론은 거버넌스 구조가 고정된 상태로 존재하는 것이 아니라, 사회적·제도적·문화적 맥락 속에서 공진화(co-evolution)한다는 점을 강조한다(Ansell & Gash, 2008). 즉, 제도적 선택과 사회적 학습, 그리고 담론적 구성의 반복적 상호작용이 새로운 거버넌스 형태를 지속적으로 만들어낸다는 것이다(Rhodes, 2007). 이를 통해 현대의 거버넌스는 고정된 제도적 틀(static structure)이 아니라, 행위자들의 상호작용을 통해 끊임없이 변화하고 적응하는 공진화적(co-evolutionary) 과정으로 인식되게 되었다(Piattoni, 2009).

거버넌스 개념의 변천을 살펴보면, 정부와 시민 간의 관계 역시 근본적으로 변화해 왔음을 알 수 있다. 전통적인 위계적(hierarchical) 거버넌스 하에서는 정부를 통치의 유일한 주체로 간주하며, 행정은 명령과 집행의 체계를 중심으로 작동하였다. 이러한 체계에서 시민은 정책의 수동적 수혜자이자 피통치의 대상에 머물렀으며, 행정의 정당성은 주로 법적 합법성과 관료제적 효율성에서 도출되었다. 즉, 정부는 정책결정의 전 과정에서 중심적 권위를 행사하고, 시민은 정책이 결정된 이후에야 그 결과를 수용하는 일방향적 통치 구조 속에 놓여 있었다.

그러나 1980년대 이후, 신거버넌스(New Governance) 이론에 기반한 민주적 거버넌스가 부각되면서, 정부는 더 이상 정책결정의 유일한 주체가 아닌, 시민·시장·비정부조직(NGO)·전문가 집단 등 다양한 사회적 행위자들과 함께 공공문제 해결에 공동으로 참여하는 주체로 인식되었다(성연주, 2021). 민주적 거버넌스에서는 민주성(democracy), 분권(decentralization), 참여(participation), 협상(negotiation), 협

력(cooperation) 등의 가치를 핵심 원리로 삼으며(Zhu, 2007), 다양한 행위자들 사이의 '중재와 조정의 메커니즘(mediation and coordination mechanisms)'을 중심적 요소로 한다(Pierre, 2000). 이러한 민주적 거버넌스 하에서 정부와 시민의 관계는 상하 관계가 아닌 수평적 관계로 재구성되었으며, 시민은 더 이상 '통치의 객체'가 아니라 공공의사결정의 공동 주체의 지위를 획득하게 되었다(Kruzmetra et al., 2018). 이와 같은 민주적 거버넌스의 핵심은 다양한 주체들의 참여적 의사결정과 사회적 합의(building of consensus)이다(성연주, 2021; Ottonelli, 2019). Pierre(2000)는 민주적 거버넌스를 "정책결정의 권위가 제도적 위계에서 사회적 네트워크로 이동하는 과정"으로 규정하면서, 통치(governing)가 더 이상 정부 단독의 기능이 아니라 공동의 협상과 합의 형성의 과정임을 강조하였다. Peters(2000) 또한 민주적 거버넌스의 본질을 '협력적 문제 해결(collaborative problem solving)'로 보았다. 그는 현대 행정이 직면한 복합적 문제들이 단일 기관의 역량만으로는 해결될 수 없기 때문에, 정부는 다양한 주체 간의 상호 신뢰(trust)와 공동 책임(shared responsibility)을 기반으로 한 협력 구조를 구축해야 한다고 주장하였다.

제4절 • 우리나라의 지방분권 및 지방자치 현황 분석

1. 역대 정부의 지방분권 및 지방자치 정책

민선 지방자치 시대가 열린 이후, 각 정부는 지방분권 및 지방자치 강화를 위한 다양한 정책을 지속적으로 추진해 왔으며, 특히, 관련 법률을 기반으로 분권 정책을 총괄·지원하는 전담 조직을 설치하여 운영해 온 바 있다.

김대중 정부는 1990년대 말 IMF 외환위기 이후 국가 행정 체계의 효율성과 책임성을 제고하는 한편, 민주주의의 심화와 국민 참여의 확대라는 정치적 요청에 대응하여 지방분권을 국정의 주요 과제로 설정하였다. 특히, 중앙행정권한의 지방이양을 통해 중앙의 권한을 과감하게 지방으로 이전함으로써 자율적 지방행정의 토대를 마련하고자 하였다. 이를 위한 핵심적 법·제도적 조치로, 1999년 「중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률」을 제정하였다. 이 법은 중앙부처가 수행하던 다양한 행정 사무를 체계적으로 발굴하여 지방자치단체로 이양하는 절차와 기준을 마련한 것이며, 지방이양을 위한 제도적 기초를 구축한 최초의 법률이라는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 또한 「지방자치법」 개정을 통해 주민의 조례 제 · 개폐 청구권과 감사 청구권 제도를 도입하여, 주민이 지방정부에 대해 일정 수준의 입법 및 행정 통제력을 가질 수 있도록 하였다. 이는 지방분권의 실현이 단순히 권한의 분산을 넘어 주민의 참여와 견제를 통해 이루어져야 한다는 인식이 반영된 결과이다. 이러한 분권 전략을 실행하기 위해 「지방이양추진위원회」를 운영하였으며, 이 기구는 중앙정부 각 부처와의 조율, 권한이양 사무의 목록화, 지방정부의 준비 상태 점검 등 실행적 역할을 수행하였다. 김대중 정부의 분권정책은 비록 당시 재정 분권 수준이나 중앙-지방 간 권력관계에 있어 구조적 한계는 있었지만, 법·제도적 기반 조성, 제도화된 권한이양 절차 마련, 주민참여의 공식화 등의 성과를 통해 대한민국 지방분권 및 지방자치 실현의 출발점이자 전환점이 되었다고 평가할 수 있다.

노무현 정부는 "지방활력을 통한 분권형 선진국가"를 국가 비전으로 제시하며, 지방분권을 단순한 행정 개편의 수준을 넘어 국가 운영 방식의 구조적 변화를 꾀하였다. 이를 위하여 지방분권 5개년 종합계획을 수립하였으며, 구체적인 분권 전략은 국정과제 중심의 실행 계획으로 구체화되어, 7개 분야 47개 과제가 핵심 과제로 채택되었다. 이는 지방분권을 단순한 구호가 아니라 정부의 종합적 실행 과제로 제도화한 초기 시도로

평가할 수 있다. 법·제도적 측면에서는 2004년 「지방분권특별법」의 제정이 가장 큰 성과 중 하나였다. 이 법은 중앙행정권한의 이양, 자치입법권 및 조직권의 확대, 지방재정의 자율성 제고 등의 내용을 담아 지방분권을 포괄적으로 규율할 수 있는 법적 틀을 제공하였다. 또한, 「지방자치법」 개정을 통해 대도시 특례 규정을 신설하여 대도시의 복합적 행정 수요에 대응할 수 있는 제도적 기반을 마련하였으며, 주민소송제와 주민소환제를 도입함으로써 주민 참여와 직접민주주의 확대를 제도화하였다. 이는 지방자치에 있어 주민의 권한을 실질적으로 강화한 사례로, 주민자치의 성숙도를 높이는 전기를 마련하였다. 아울러 노무현 정부는 분권과 균형발전의 연계 전략을 강조하였다. 「국가균형발전특별법」과 「혁신도시특별법」을 제정하여 수도권 집중을 완화하고, 지역의 고유발전 역량을 키우기 위한 정책 기반을 마련하였다. 특히, 공공기관 지방 이전을 중심으로 한 혁신도시 건설은 공간적 분산과 기능적 분권을 동시에 추구한 대표적 사례로 평가할 수 있다. 이러한 분권 전략을 총괄한 추진 기구로는 정부혁신·지방분권위원회가 설치되어 정책의 기획 및 조정을 담당하였고, 지방이양추진위원회는 실무 차원에서 권한이양의 구체적 사무 조정을 수행하였다. 노무현 정부의 분권정책은 제도적 기반 정비, 주민 참여 확대, 지역 균형발전 연계라는 측면에서 지방자치 발전의 질적 도약을 이끈 사례로서, 이후 지방분권의 방향 설정에 있어 핵심적 역할을 하였다.

이명박 정부는 “창의와 활력이 넘치는 지역사회”라는 비전을 바탕으로, 지방분권을 이념적 가치보다는 실용성과 효율성에 기반한 제도적 정비 과제로 접근하였다. 이는 전임 정부의 정치적 · 제도적 분권 강화 흐름과 비교할 때, 지방분권의 추진 논리를 실용화 · 기능화한 방향 전환으로 평가할 수 있다. 이 정부는 지방분권의 기본방향 설정 및 정책화에 중점을 두고, 보다 체계적이고 단계적인 분권 추진을 위해 구체적인 법적 기반 마련에 착수하였다. 그 결과, 2008년 「지방분권촉진에 관한 특별법」이 제정되어 지방분권을 국가 차원의 정책 의제로 명확히 규정하고, 중앙 및 지방 간 협의 메커니즘의 제도화를 시도하였다. 해당 법은 지방분권 추진을 위한 법적·조직적 근거를 정비함으로써, 분권 정책의 안정성과 예측 가능성을 제고하려는 목적을 지녔다. 이어 2010년에는 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」을 제정하여 지방행정구조와 자치단체의 체계 정비를 본격적으로 추진하였다. 이는 주로 광역 및 기초자치단체 간의 중첩 기능 해소, 광역경제권 조성, 자치구 통합 등 행정단위 조정과 관련된 내용이 핵심이었다. 이러한 구조개편은 행정 효율성과 재정 절감 효과를 노린 조치였으나, 정치적 · 사회적 합의 부족과 지역사회 반발로 인해 큰 성과를 내지는 못했다. 또한, 「지방자치법」 개정을 통해, 국내

거주 외국인 및 재외국민에게 조례 제정 및 개폐 청구권을 부여하는 등 지방민주주의의 외연을 확대하고자 한 노력도 있었다. 이는 지방행정의 수요 변화에 맞춰 행정 참여의 대상을 확장하고, 다문화 · 다국적 사회로의 이행에 대응한 제도 개선의 일환이었다. 지방분권 추진을 위한 체계적 운영을 위해 지방분권촉진위원회가 구성되었으며, 행정체제 개편 관련 논의를 집중적으로 담당할 지방행정체제개편추진위원회도 별도로 운영되었다. 이 두 위원회는 각각 정책 방향성과 행정 구조 개편을 분담하여, 기능별 이원적 협력 체계를 유지하였다. 이명박 정부의 지방분권 정책은 이전 정부의 분권 확대 기조를 이어받되, 보다 실용적이고 기능 중심적 분권 설계에 초점을 맞췄다는 점에서 의의를 가진다. 다만, 주민참여 및 지방의 자율성 확대 측면에서는 상대적으로 수동적이고 제한적인 접근이었으며, 행정 효율성 제고에 중점을 둔 나머지, 정치적 분권이나 재정적 자율성 확보 측면에서는 미진한 성과를 보였다.

박근혜 정부는 "성숙한 지방자치, 행복한 지역주민"이라는 비전 아래, 지방분권을 단순한 권한이양 차원을 넘어 지방정부의 질적 역량 강화와 주민 체감형 자치 구현을 핵심 목표로 설정하였다. 이에 따라 '지방자치발전 종합계획'을 수립하고, 이를 통해 4개 분야에 걸친 20개의 지방분권 과제를 도출하여 단계적으로 정책을 추진하였다. 2013년에는 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」을 제정함으로써 지방분권과 행정체제 개편을 통합적으로 다루는 법적 틀을 마련하였으며, 2014년에는 「국가균형발전특별법」을 개정하여, 지방분권과 더불어 지역 간 격차 해소 및 균형 발전을 병행 추진하고자 하였다. 이는 지방분권과 국가 차원의 균형발전 전략을 유기적으로 연계하려는 시도였으며, 특히 수도권 집중 해소와 지역 자립적 성장 기반 마련을 위한 재정 및 인센티브 체계를 강화하는 방향으로 전개되었다. 추진기구로는 '지방자치발전위원회'가 설치되어 정책의 기획·조정·집행을 담당하였다. 이 위원회는 대통령 소속 자문기구로서, 중앙부처와 지방정부 간 협의를 조율하고 정책 추진과제의 이행 여부를 점검하는 기능을 수행하였다. 박근혜 정부의 지방분권 정책은 구체적 실행보다는 제도적 기반 강화에 치중되었다고 평가할 수 있다. 이로 인해, 실제 권한이양이나 재정분권과 같은 실질적 변화는 상대적으로 더뎠으며, 지방정부의 자율성과 책임성 확대에 있어 체감도는 낮았다.

문재인 정부는 "우리 삶을 바꾸는 자치분권"을 국정비전으로 제시하고, 자치분권을 100대 국정과제 중 하나로 선정함으로써 분권정책을 정부 운영의 핵심축으로 삼았다. 이 정부는 기존의 지방분권이 주로 행정권한 이양이나 조직 개편 중심에 머물렀던 한계

를 극복하고, 실질적인 자치권 확대와 중앙-지방 간 수평적 협력 체계 확립이라는 구조적 전환을 지향하였다. 특히, '연방제 수준의 자치분권'을 구현하겠다는 의지를 표명하며, 입법, 행정, 재정, 조직, 인사, 참여 등 6개 분야에서 33개 자치분권 과제를 수립하고 실행하였다. 그 중심에는 제도적 기반을 확실히 다지는 대규모 법령 개정 작업이 있었다. 지방분권 및 지방자치와 관련하여 문재인 정부의 가장 주목할 만한 성과는 「지방자치법」 전부개정(2020년)이다. 이는 1988년 이후 32년 만의 전면 개정으로, 주민참여 확대, 지방의회 인사권 독립, 정책지원 전문인력 도입, 지방정부의 조직 자율성 확대 등 자치의 틀을 근본적으로 변화시키는 내용을 담고 있다. 또한, 「지방일괄이양법」 제정(2021년)은 중앙행정기관의 지방사무를 포괄적으로 이양하는 법적 장치를 마련함으로써 지방이양을 일괄적이고 체계적으로 추진할 수 있는 기반을 제공하였다. 이를 통해 행정부 내 개별 부처 중심의 파편화된 권한이양 방식에서 벗어나 범정부 차원의 권한이양 체계를 확립하였다. 아울러, 「자치경찰제 도입을 위한 경찰법」 개정(2021년)을 통해 생활안전, 교통 등 지역밀착형 치안서비스를 지방정부가 주도할 수 있도록 자치경찰제를 전면 시행하였다. 이는 행정분권을 넘어 치안 영역에서의 실질적 자치 실현이라는 의미 있는 진전이었다. 이에 더하여, 중앙-지방 간 협력 강화를 위해 「중앙지방협력회의법」 제정(2021)도 추진되었으며, 이를 통해 국무총리와 시도지사, 관계 부처 장관 등이 참여하는 제도적 협의기구인 '중앙지방협력회의'가 설치되었다. 이 회의체는 중앙정부와 지방정부 간 수평적 거버넌스를 제도화하는 첫 사례로 평가할 수 있다. 이와 같은 다양한 정책들을 총괄하고 조정하기 위한 기구로 자치분권위원회가 설치되어 분권 과제의 추진, 관계기관 협의, 주민 의견 수렴 등을 수행하였다. 특히, 자치분권위원회는 정부 주도 방식이 아닌 시민과 지역이 참여하는 분권정책 설계 및 집행을 지향하며 기존 위원회와 차별성을 보였다. 그러나 문재인 정부의 자치분권은 그 의지와 제도 개혁의 폭에 비해 실질적인 권한이양 속도나 재정 분권 성과는 제한적이었다. 그럼에도 불구하고 문재인 정부는 제도적 자치 기반을 획기적으로 확장하고, 협력적 중앙-지방 관계 형성을 위한 제도를 도입했다는 점에서 분권정책의 중요한 전환점을 마련했다고 평가할 수 있다.

윤석열 정부는 국정 운영의 새로운 패러다임으로 "지방시대"를 표방하며, 자치분권과 지역균형발전을 하나의 통합된 프레임으로 묶는 전략을 제시하였다. 이는 과거 정부들이 자치분권과 지역균형발전을 병렬적으로 다루어 온 방식과는 달리, 자치와 균형을 상호 보완적 개념으로 통합하려는 시도였다. 이러한 구상을 제도적으로 뒷받침하기 위

해 2023년 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」을 제정하였다. 이 법은 기존의 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」과 「국가균형발전특별법」의 내용을 통합하여, 자치와 균형이라는 두 축을 하나의 법체계 안에서 유기적으로 연결하는 새로운 법적 기반을 마련하고, 이를 통해 이원화되어 있던 정책 추진체계의 효율성과 정합성을 높이고자 한 것이다. 또한, 윤석열 정부는 정책 추진의 구심점으로 지방시대위원회를 신설하였다. 이 위원회는 대통령 직속으로 설치되어, 중앙정부와 지방정부, 민간, 전문가 등의 다양한 이해관계자가 참여하는 거버넌스 기반의 협의·조정 기구로 기능하며, 향후 분권 및 균형발전 정책의 통합 운영을 주도하도록 설계되었다. 위원회는 단순한 자문기구를 넘어 정책 수립과 조정, 평가까지 포괄하는 정책 총괄 기능을 수행할 수 있도록 역할이 강화되었다. 2023년에는 「지방시대 종합계획(2023~2027)」이 수립되어, 향후 5년간 지방자치와 지역균형발전 정책을 아우르는 중장기 정책 로드맵이 제시되었다. 이 계획은 지역 주도 혁신성장, 지방재정 확충과 자율성 제고, 지역특화산업 육성, 정주 여건 개선, 균형발전 기반 강화 등을 핵심 전략으로 설정하고, 부처별·지자체별 실행과제를 연계하여 실행력 있는 통합 전략 체계를 구성하고자 하였다. 윤석열 정부의 이러한 접근은 자치와 균형을 별개의 영역이 아닌 상호의존적이고 연계된 정책 축으로 재구성함으로써, 정책 간 시너지 효과를 도모하고자 하는 시도라는 점에서 의미가 있다. 다만, 실제 권한이양과 재정분권의 수준, 그리고 지방정부의 참여 및 자율성 보장 정도에 따라 그 실효성이 보장되지 않는 점, 특히 지역 간 격차 심화에 대한 대응 방안이 구체적으로 마련되지 않아 오히려 기존 격차가 제도화될 우려가 있다는 점에서 한계적이라고 평가할 수 있다.

표 2-6 역대 정부의 지방분권 및 지방자치 정책

구분	비전과 전략	주요 법·제도 변화	추진 기구
김대중 정부	중앙행정권한의 지방이양 촉진 등 추진	「중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률」 제정(1999) 「지방자치법」 개정(제20차): 주민의 조례 및 개폐 청구 제도와 주민의 감사청구 제도 도입	지방이양추진위원회
노무현 정부	“지방활력을 통한 분권형 선진국가” 지방분권 5개년 종합실행계획 수립 및 추진 지방분권의 국정과제로 7개 분야의 47개 과제를	「지방분권특별법」 제정(2004) 「지방자치법」 개정: 대도시 특례 인정 규정 신설, 주민소 송 제도 도입, 광역지자체 종류로서 특별자치도 추가, 주민소환제 근거 규정 신설	정부혁신·지방분권위원회 지방이양추진위원회

구분	비전과 전략	주요 법·제도 변화	추진 기구
	선정	「국가균형발전특별법」 제정(2004) 「혁신도시특별법」 제정(2006)	
이명박 정부	"창의와 활력이 넘치는 지역사회" 지방분권 기본방향 설정 및 추진계획 수립 4개 분야 20개 과제를 지방분권의 국정과제로 채택	「지방분권촉진에 관한 특별법」 제정(2008) 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제정(2010) 「지방자치법」 개정: 국내 거주 외국인과 재외국민에게 조례 제정 개·폐 청구권 부여 등 「국가균형발전특별법」 개정(2009)	지방분권촉진 위원회 지방행정체제 개편추진 위원회
박근혜 정부	"성숙한 지방자치, 행복한 지역주민" 지방자치발전 종합계획 수립 및 추진 4개 분야 20개의 지방분권 과제를 채택	「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제정(2013) 「국가균형발전특별법」 개정(2014)	지방자치발전 위원회
문재인 정부	"우리 삶을 바꾸는 자치분권" 자치분권 종합계획 수립 및 추진 "연방제 수준의 자치분권'을 제시하며 자치분권을 100대 국정과제 중 하나로 설정 6개 분야 33개 분권 과제 채택	「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 개정(2018): 자치분권위원회 설치(국민과 지역 단체 참여 강화, 관계기관의 안건 제출 기능 확대) 「지방자치법」 전부개정(2020) 「지방일괄이양법」 제정(2021) 「자치경찰제 도입을 위한 경찰법」 개정(2021) 「중앙지방협력회의법」 제정(2021) 「주민조례발안에 관한 법률」 제정(2021)	자치분권 위원회
윤석열 정부	"지방시대"를 표방 지방시대 종합계획 (2023-2027) 수립	「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제정(2023)	지방시대 위원회

출처: 강영주 외(2019), 강영주(2025) 저자 수정 및 보완

2. 우리나라의 지방분권 및 지방자치 현황

1) 지방분권 및 지방자치 수준

앞서 살펴보았듯이, 한국의 지방분권 및 지방자치는 지난 수십 년간 일정한 진전을 이루어 왔다. 특히 법률 제정과 개정을 통한 제도적 기반 구축, 주민의 직접 참여 확대를 위한 조례 청구권·감사 청구권·주민소환제 도입, 지방자치단체의 조직 자율성과 정책 실행 권한의 부분적 확대 등은 지방자치의 형식적·절차적 정착을 가능케 한 주요 성

과로 평가된다. 이러한 진전은 지방정부가 단순한 행정 집행기관을 넘어 정책 수립의 주체로 점차 자리매김하는 과정이었으며, 특히, 주민 중심의 자치 실현이라는 방향성 하에서 제도적 실험들이 꾸준히 축적되어 왔다. 그러나 동시에, 한국 지방분권 및 지방자치의 발전은 일관성과 지속성의 부족, 정치적 의지의 편차, 그리고 중앙-지방 간 권력 배분의 구조적 제약이라는 고질적 한계에도 직면해 왔다. 이로 인해 우리나라의 지방분권 및 지방자치는 실질적·적극적 지방분권, 주민자치 중심의 지방자치를 실현하고 있다고 보기는 어려운 상태이다.

먼저, 우리나라의 지방분권 수준을 정치적·행정적·재정적 분권으로 나누어 살펴보면 다음과 같다. 한국의 정치적 분권은 일정 부분 제도화되어 있으나, OECD 주요 국가와 비교했을 때 여전히 제도적 기반과 실질적 자율성 측면에서 한계를 보이고 있다. 우선, 단체장 및 지방의회의 주민직선제는 1995년 도입 이후 지속적으로 유지되고 있으며, 이는 지방정치의 민주성을 확보하고 대표성을 강화하는 중요한 진전으로 평가할 수 있다. 그러나 이러한 제도적 기반에도 불구하고 자치입법권의 근거가 헌법이 아닌 일반 법률에 규정되어 있다는 점에서 제도적 안정성과 권한의 실효성 측면에서는 미흡하다고 볼 수 있다. 우리나라와 달리 헌법상에 자치입법권을 명시하고 있는 미국, 독일 등과 같은 국가들은 지방정부의 입법 권한이 보다 확고히 보장되는 구조를 갖고 있으며, 이는 중앙정부의 입법적 개입을 제한하고, 지방의 정책 자율성을 실질적으로 담보할 수 있는 기반이 된다. 자치입법권의 범위 역시 한국은 '법령의 범위 내'에서 조례를 제정할 수 있도록 제한하고 있어, 조례가 중앙정부의 시행령이나 훈령 등 하위 법령에도 종속되는 결과를 초래한다. 이는 지방정부가 지역 특성을 반영한 독자적인 정책을 입법화하는 데 있어 실질적인 제약으로 작용하며, 입법 자율성의 핵심 요소인 '정책의 독립적 판단과 설계' 기능을 약화시킨다. 반면, 일본은 동일하게 '법률 범위 내' 제정을 원칙으로 하되, 법령 해석이나 운영 관행에서 상대적으로 유연하게 해석되어 지방정부의 재량이 보다 넓게 인정되는 경향이 있다. 정치적 자율성 측면에서도 한국은 일부 제도적 진전을 이루었지만, 여전히 구조적 제약이 존재한다. 예컨대, 기초의원의 정당공천제가 2006년 도입되어 정당 정치가 지방으로 확장되었고, 최근에는 정책지원관 제도 등이 도입되면서 의회의 정책역량 강화 노력이 진행되고 있다. 그러나 이는 제도 설계 초기 단계이며, 여전히 정책지원관의 역할과 독립성, 인력 배치 등의 면에서 실질적인 자율성을 확보했다고 보기는 어렵다. 이에 비해, 선진국에서는 지방의회의원들이 보좌진이나 전문 정책 인력을 활용하여 독립적인 의정활동을 전개할 수 있도록 제도적으로 뒷받

침하고 있으며, 이들 보좌조직은 지방의회의 정책 기획과 집행 감시 기능을 실질적으로 지원하는 역할을 수행하고 있다.

한국의 행정적 분권화 수준도 일정 부분 진전되어 왔으나, 여전히 중앙정부 중심의 행정체계에서 크게 벗어났다고 보기 어렵다. 먼저, 전체 행정 사무 중 약 30%가량을 지방정부가 담당하고 있다는 수치는 행정적 기능이 일정 수준 지방으로 분산되었음을 의미하나, 그 비율이 절대적으로 높다고 보기는 어렵다. 이러한 수치를 OECD 국가들과의 직접 비교하는 것은 제한적이나, 다양한 지표들을 종합적으로 고려했을 때 한국의 행정 구조는 중앙집권적인 요소가 강하게 작용하고 있다는 점을 시사한다. 지방정부가 단순 집행기관에 머무르지 않고 정책 기획, 설계, 집행에 이르기까지 자율적 권한을 실질적으로 행사하기 위해서는 더 높은 수준의 행정 사무 분권이 필요하다. 지방공무원 비율은 2023년 기준 전체 공무원의 33.4%로, 미국(87.0%), 일본(84.2%), 독일(83.5%) 등 주요 선진국들과 비교했을 때 현저히 낮은 수준이다. 이와 같은 수치는 단순히 인력 배치의 문제가 아니라, 지방정부가 담당하고 있는 행정 서비스의 범위와 자율성의 수준을 반영한다. 즉, 지방정부가 실제로 관할하는 사무가 제한적이고, 주요 정책 기능이 여전히 중앙정부에 집중되어 있음을 보여준다. 이는 지방정부가 자율적으로 정책을 수립하고 집행할 수 있는 행정적 역량 확보에 장애로 작용할 수 있다. 또한, 자치조직권의 측면에서도 형식적 자율성은 존재하지만 실질적 자율성은 제한적인 것이 현실이다. 한국은 기구 편성에 있어서 자율성을 부여하고 있으나, 인력 구성과 운영 측면에서는 중앙정부의 '기준인건비 제도'에 따라 통제를 받고 있다. 이 제도는 인건비 총액의 상한선을 설정하고 이를 초과하지 않도록 관리함으로써, 지방정부의 인력 확충이나 배치, 인사 운용 등에 상당한 제약을 가한다. 즉, 조직 구성은 자율적으로 가능하더라도, 실질적인 조직 운영을 위한 인력 확보에는 여전히 중앙정부의 승인이 필요하다는 점에서 자치조직권의 실효성은 낮다고 평가된다. 이에 반해, 일본은 기구와 정원 구성에 대해 상당한 자율권을 보장하고 있으며, 중앙정부는 정원 신고제도 등을 활용하여 간접적으로 통제하는 방식을 활용한다. 영국 역시 기구 자율화는 기본이며, 정원은 핵심 간부 규모 등 일부 항목에서만 간접적 통제를 시행하고 있어, 지방정부의 조직운영 자율성은 한국보다 훨씬 높은 수준에 있다고 평가할 수 있다.

마지막으로, 재정적 분권화 수준을 살펴보면, 우리나라는 '세입은 중앙, 세출은 지방'이라는 구조적 불균형을 지닌 상태이다. 먼저, 재정 분권의 핵심 지표인 지방세입 비중

은 2022년 기준 17.6%로 OECD 평균에도 크게 미달하는 수치이며, 같은 단일국가인 일본(29.6%)과 비교해도 현저히 낮은 수준이다. 이는 한국의 지방정부가 자체적으로 조달할 수 있는 재원이 매우 제한적이며, 재정적으로 중앙정부의 의존도가 높다는 것을 의미한다. 정책 집행의 자율성과 재정 자립성은 직결된 문제이므로, 지방정부의 세입 기반이 취약하다는 것은 정책 독립성의 실질적 제약으로 이어질 수 있다. 지방세 비중 또한 2022년 기준 전체 지방정부 세입 중 23.0%에 불과해, 스위스(54.9%), 캐나다(54.8%), 독일(53.7%), 미국(41.6%), 일본(37.5%) 등과 비교했을 때 현격한 차이를 보이고 있다. 이는 한국의 지방정부가 국세에 크게 의존하고 있으며, 지방세를 통한 자주재원 확보가 매우 부족하다는 점을 단적으로 드러낸다. 이로 인해, 지방정부는 독립적인 재정 운용이 어려우며, 중앙정부의 보조금이나 교부세에 의존해 사업을 추진하는 수동적인 예산 운용 체계를 유지할 수밖에 없는 구조다. 반면, 지방세출 비중을 살펴보면, 우리나라의 지방세출 비중은 2022년 기준 43.5%로 OECD 평균을 초과할 뿐 아니라, 일본(41.9%)과 독일(39.6%)보다도 높은 수준이다. 이는 한국의 지방정부가 실질적으로 많은 지출 책임을 부담하고 있음을 보여주는 지표로, 재정 집행 측면에서의 자율성은 상대적으로 확보되어 있다고 해석할 수 있다. 특히, 보건, 복지, 교육, 환경 등 생활밀착형 공공서비스의 제공에 있어 지방정부의 책임과 역할이 크게 증가한 현실을 반영한 결과라고 할 수 있다. 하지만 이러한 지출 책임의 확대가 세입 자율성과 비례적으로 이루어지지 않고 있다는 점에서 문제의식이 제기된다. 즉, 지출 권한은 크지만, 재원은 중앙에 의존하는 구조는 지방정부가 자율적으로 정책을 기획하고 운영하는 데 있어 지속가능성을 저해하고, 지방 간 재정 격차를 심화시킬 가능성이 있다. 또한 중앙정부가 교부세와 보조금 등을 통해 재정 지원을 하더라도, 이러한 방식은 지방의 정책 우선순위나 지역 특성을 충분히 반영하지 못하는 경우가 많아 실질적인 자치행정 구현에 제약이 따른다는 한계를 가진다.

표 2-7 우리나라의 지방분권화 수준

구분	주요 지표	우리나라	OECD 국가 경향
정치적 분권	단체장·의회 주민직선 여부	1995년부터 주민직선 도입, 현재 유지	미국·일본·독일 등 대부분 직접선출제
	자치입법권 근거	법률	다수국가: 헌법
	자치입법권 범위	'법령' 범위 내 조례 가능 (제한적)	일본: '법률' 범위 내 조례 가능 (상대적으로 넓음) 기타 다수 국가: 대부분 포괄적으로 규정
	정치적 자율성	기초의원 정당공천제 도입(2006), 정책지원관제 도입(약 2인 1명)	선진국 다수: 보좌관제 존재 및 자율성 보장
행정적 분권	지방사무 비율	전체 사무 중 약 32.3%	- (비교 불가)
	지방공무원 비율	전체 공무원 중 33.4%(2023년 기준)	미국(87.0%), 일본(84.2%), 독일(83.5%) 등에 비해 낮은 편
	자치조직권 수준	기구 자율화, 인력에는 중앙정부 기준인건비제 적용(제한적 자율)	일본: 기구 · 정원 자율화, 직제변경 신고 및 참고지표만 제시(간접적 통제) / 영국: 기구 자율화, 정원은 간접통제(간부층 규모 등)
재정적 분권	지방세입 비중	세입분권은 17.6%(2022년 기준), OECD 평균 미달	미국, 독일 등의 연방국가뿐만 아니라 같은 단일국가인 일본(29.6%)에 비해서도 낮은 편
	지방세 비중	전체 지방정부 세입 중 23.0%(2022년 기준), OECD 평균 미달	스위스(54.9%), 캐나다(54.8%), 독일(53.7%), 미국(41.6%), 일본(37.5%) 등에 비해 낮은 편
	지방세출 비중	세출분권은 43.5%(2022년 기준), OECD 평균 초과	주요국인 일본(41.9%), 독일(39.6%) 등에 비해 높게 나타나고, OECD 국가 전체에서도 9번째로 높은 편

출처: 하혜수(2017), 강영주 외(2019), 김경민(2024), 정부조직관리정보시스템 등을 바탕으로 저자 작성

다음으로, 우리나라의 주민 중심의 지방자치 수준을 평가해 보면, 주민자치를 위한 제도적 기반이 점진적으로 마련되어 왔고, 주민 참여 확대를 위한 다양한 시도에도 불구하고, 주민의 실질적 참여와 자치 역량 강화 및 협력적 거버넌스 구축에서는 여전히 많은 과제가 남아있는 상태로 평가할 수 있다.

1990년대 후반 이후 우리나라에서는 '마을만들기 운동', '주민자치센터', '주민자치

회 시범사업' 등을 중심으로 주민 참여가 제도적·사회적으로 확산되어 왔다(김상민, 2016). 이러한 흐름은 지방자치의 실질화를 위한 기초 단위의 참여 기반 형성이라는 점에서 의미가 크다. 특히 마을만들기 운동은 중앙정부나 지방정부 주도의 일방적 사업 추진 방식에서 벗어나, 주민 스스로 지역의 문제를 발견하고 해결하는 '생활 자치'의 출발점이 되었다(김상민, 2016). 주민자치센터 역시 주민들의 참여를 제도적으로 보장하고, 공공서비스 제공을 지역 공동체의 자발적 활동과 연계하는 실험적 공간으로 기능하였다. 최근에는 중앙정부 주도의 제도화된 주민참여를 넘어, 자발적·협력적 마을 거버넌스 사례들이 각지에서 등장하고 있다. 대표적으로 광주 북구 문화마을, 대구 중구 삼덕동, 인천 부평시장 일대 도시재생 거버넌스 등은 주민참여를 통한 공동 문제 해결, 역량 강화, 공동체 의식 형성이라는 긍정적 성과를 보이고 있다(김상민, 2016).

그러나 이와 같은 다양한 시도에도 불구하고, 제도적으로나 현실적으로 주민 중심의 지방자치 수준은 높다고 평가하기 어려운 상태이다. 앞서 살펴 보았듯이, 다양한 주민 참여 제도가 도입되어 있으나, 정책결정의 실질적 권한은 여전히 행정기관, 전문가, 또는 기존의 조직화된 이해집단이 주도하고 있다(김상민, 2016). 또한, 주민의 의견이 정책 과정 전반에 체계적으로 반영되기보다, 지방정부가 기획한 사업의 정당성을 확보하기 위한 수단으로 활용되는 경우가 많다.

이에 대한 가장 근본적인 원인은 헌법적 차원에서 지방자치가 '단체자치' 중심으로 지방자치가 규정되어 있고, '주민자치'에 대한 명문 규정은 부재하다는 점이다. 현행 헌법 제117조 제1항은 지방자치단체의 조직적·행정적 자율성을 보장한다는 점에서 단체자치의 근거로 기능하지만, 주민의 지위나 권리에 대한 직접적인 규정은 포함하지 않는다. 즉, 헌법이 '국민'에 대해서는 주체적 지위를 명시적으로 부여한 것과 달리, '주민'은 객체로 서술되어 있을 뿐, 통치의 주체로는 명시하고 있지 않다(김배원, 2008). 그 결과, 주민은 헌법 질서 내에서 지방자치단체의 행정의 대상으로 위치 지워지고, 주민자치의 헌법적 기초가 부재한 상태에서 지방자치는 사실상 '지방정부에 의한 통치'의 의미를 가지게 되었다. 물론, 이러한 한계를 보완하기 위해 지방자치법은 주민의 직접 민주적 참여를 보장하는 여러 제도를 규정하고 있다. 예컨대 주민투표제(제14조), 주민발안제(제15조), 주민소환제(제20조) 등은 모두 직접민주주의의 원리에 기반하여 주민의 참여를 제도화한 장치이다(김배원, 2008). 이 제도들은 주민이 지방정부의 정책이나 조례, 또는 공직자의 신임 여부에 대해 직접 의사를 표명할 수 있도록 함으로써, 지방자

치의 민주적 정당성과 책임성을 제고하기 위한 장치로 도입되었다. 그러나 이러한 제도적 장치들은 헌법적 근거가 없이 법률적 허용에 근거한 제한적 권리에 불과하며, 주민자치의 본질을 구현하기에는 근본적인 한계를 가지고 있다.

2) 정부 간 관계 및 정부-주민 간 관계

우리나라에서는 전통적으로 중앙정부가 모든 정책의 기획과 집행을 주도하고, 지방정부는 주어진 과업을 수행하는 '하부 집행기관'의 성격이 강한 위계적·중앙집권적 내포형 정부 간 관계가 지배적이었다. 이는 일제 강점기와 군사정부 시기의 통제 중심 행정문화, 단일화된 국가 발전전략, 재정과 인사권의 중앙 집중 등 구조적 요인에서 기인한 것으로, 지방정부는 중앙의 정책에 순응하고 집행하는 수직적 관계의 하위 주체로 기능해 왔다(Choi & Wright, 2004).

그러나 1990년대 후반 이후 본격화된 지방자치제도의 정착, 2000년대 이후의 지방분권 추진, 특히 2018년 제정된 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」과 2021년 전부개정된 「지방자치법」의 시행 등은 정부 간 관계의 성격을 보다 상호의존적이고 협력적인 방향으로 변화시키는 계기가 되고 있다. 예를 들어, 「지방자치법」 개정을 통해 중앙-지방협력회의가 법제화되었고, 이는 중앙과 지방 간의 정례적 협의 구조를 제도적으로 확보하였다는 점에서 기존의 정부 간 관계에 대한 변화를 반영하는 대표적 사례라고 할 수 있다(김수연, 2023).

그러나 우리나라의 정부 간 관계에는 여전히 중앙집권적 요소가 깊이 자리잡고 있다(Choi & Wright, 2004). 예를 들어, 중앙-지방협력회의나 자치분권 사전협의제와 같이 협력적·수평적 정부 간 관계를 지향하는 제도들이 법적으로 도입되었음에도, 지방정부와의 협의는 의무적이기보다 보조적 절차의 일종으로 여겨지고 있으며, 이러한 제도에 따른 협의 결과에 대한 최종적인 수용 권한은 여전히 중앙정부에 부여되어 있다. 이는 단순히 법·제도의 미비나 제도적 설계의 결함에서 비롯된 문제로 보기보다는, 지방정부를 여전히 역량이 부족하고, 통제되어야 할 대상으로 보는 중앙 중심의 위계적 인식이 중앙-지방협력회의, 자치분권 사전협의제처럼 협력적 정부 간 관계를 지향하는 제도 설계에까지 투영된 결과라고 보는 것이 타당하다(Lee et al., 2023). 중앙 중심의 위계적 인식, 그리고 이를 기반으로 설계된 제도는 지방정부의 역할을 제한하고, 중앙의존적 행정문화를 강화하도록 한다. 이에 따라 지방정부 내부에서도 자율적인 정책 주

체로서 자신을 인식하기보다는, 중앙의 승인이나 지원을 전제로 움직이려는 소극적 태도가 빈번하게 목격된다. 결국 우리나라에서는 정책 현실에서는 여전히 하향식 정책 구조와 중앙정부의 통제력이 우세한 상황이 지속되고 있으나, 제도적으로는 상호의존적·상호협력적 정부 간 관계로의 전환이 시도되고 있다고 볼 수 있다.

한편, 앞서 살펴보았듯이, 우리나라의 정책 현실 속에서 주민은 본질적으로 행정의 객체로 간주되며, 주민 참여는 행정의 효율성을 보완하거나 정책 추진의 정당성을 확보하기 위한 보조적 절차로 인식되어 왔다고 평가할 수 있다. 즉, 우리나라에서는 행정과 정치의 주체가 '국가' 혹은 '정부'라는 전통적 인식이 여전히 강하게 작동하고 있으며(Lee & Bark, 1975), 주민은 공공의 문제를 해결하는 공동의 통치자로서가 아니라, 공공서비스의 수혜자 혹은 정책 소비자(consumer)로 위치 지워져 있다. 이러한 인식은 정부와 주민 간의 관계를 전통적인 위계적 관계로 고착화시키며, 주민참여를 정부가 허용하는 범위 내에서만 작동하는 제한적 행위로 변질시킨다(Lee & Yu, 2013). 그 결과, 우리나라에서 주민참여는 정책적 정당성을 강화하거나 사회적 갈등을 완화하기 위한 수단으로 활용되는 경향이 강하게 나타나고 있다.

그러나 현대 민주주의 국가에서 지향하고 있는 민주적 거버넌스의 개념은 정부–주민 간 관계는 지시와 복종의 관계가 아니라 신뢰와 협력의 관계, 위임과 감독의 관계가 아니라 공동설계와 공동책임의 관계로 변화할 것을 요구하고 있다. 즉, 민주적 거버넌스는 주민참여를 행정의 부속 절차가 아닌, 권력 분산과 공동책임의 핵심 원리로 재정립한다. 따라서, 미래의 정부와 주민 간의 관계는 수직적 통제에서 수평적 협력으로, 효율성 중심의 관리에서 정당성 중심의 협력적 통치로 이행해야 하며, 이는 지방자치가 진정한 의미의 주민 중심의 자기 통치로 나아가기 위한 필수적 전환이라고 할 수 있다(Vigoda, 2002).

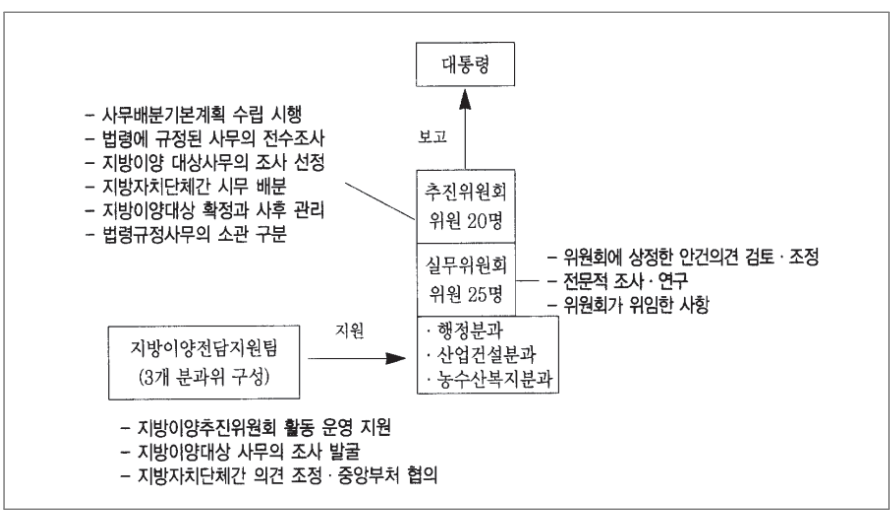
3. 우리나라의 지방이양 방식과 이양 사무 현황

1) 지방이양 방식

우리나라의 전형적인 지방이양 방식을 보여주는 대표적인 사례로는 김대중 정부에서 추진된 지방이양 사례를 들 수 있다. 2001년에는 18개 정부부처를 대상으로 한 기관위임사무에 대한 전수조사가 실시되었고, 그 결과 총 846개 사무에 대한 정밀 분석이 이

루어졌다. 이 분석 결과를 바탕으로, 중앙정부, 지방자치단체, 지방이양추진위원회 간 협의를 통해 최종적으로 12개 부처, 321개 사무가 지방자치단체로 이양되었다(고광용, 2016). 이는 단일 연도 기준으로도 매우 큰 규모의 이양 실적이며, 당시의 이양 방식은 중앙정부 주도의 동시적 · 보편적 · 하향식 이양의 전형적 모델로 평가할 수 있다. 이듬해인 2002년에는 이양 대상 사무 발굴을 위한 보다 구조화된 접근이 시도되었다. 한국지방행정연구원과 한국행정연구원이 협력하여 국가사무 전수조사를 수행하였으며, 동시에 지방자치단체 발굴 기획단을 설치하여 지방 현장의 행정 수요와 실제 집행 역량을 반영한 사무 발굴이 가능하도록 설계되었다. 중앙부처, 지방이양추진위원회, 전국시장·군수·구청장협의회 등이 협력한 조사 방식은 사무 선정의 신뢰성과 실효성을 높였으며, 2004년까지 누적 4,880건의 이양대상 사무가 발굴되는 성과로 이어졌다(고광용, 2016). 이와 같은 이양 방식은 중앙정부 주도의 기획과 통제 속에서 제도적 추진력은 확보했으나, 실제 이양된 사무가 지역별 행정역량이나 재정자립도 등을 충분히 고려된 상태로 이양되었는지에 대해서는 비판적이다.

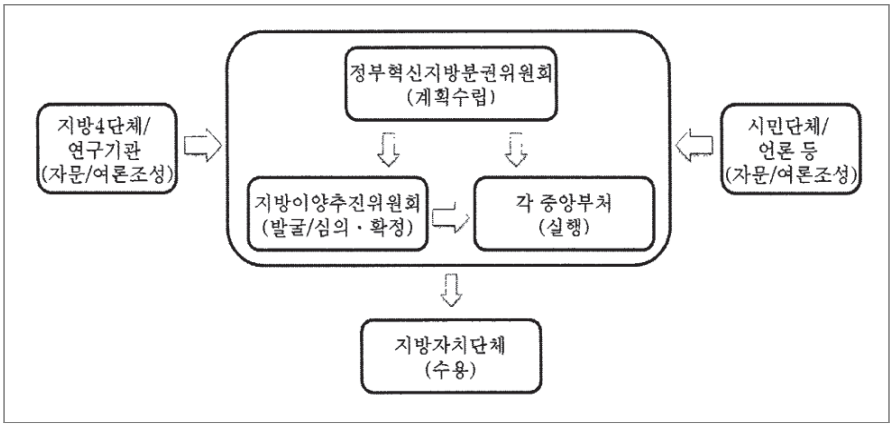
그림 2-3 김대중 정부의 지방이양 추진체계



출처: 김성호(2003: 18), 고광용(2016)에서 재인용

노무현 정부의 지방이양추진위원회는 지방 관련 4개 단체(전국시도지사협의회, 시장군수구청장협의회, 지방의회의장협의회, 시도교육감협의회) 및 한국지방행정연구원 등 전문 연구기관의 자문을 받아, 각종 사무의 이양 필요성과 가능성에 대해 심층 검토 및 실무 협의를 진행하였다(고광용, 2016). 또한, 시민단체 및 언론의 의견을 수렴함으로써 정책의 공공성과 사회적 수용성을 높이고자 시도하였다. 이러한 검토와 심의를 거쳐 지방이양추진위원회가 구체적인 이양사무를 발굴하고 이를 확정하게 되면, 이후 중앙정부 각 부처는 해당 사무의 구체적 이양 절차를 수행하고, 지방자치단체는 수용과 집행을 담당하는 방식으로 정책이 운영되었다. 중앙정부(특히, 정부혁신지방분권위원회, 지방이양추진위원회)가 사무이양의 기본 방향과 계획을 수립하고, 전국의 지방자치단체를 동일한 기준으로 적용하는 보편적 접근 방식을 취했으며, 이양의 결정 권한 또한 중앙에 집중되어 있었다는 점에서 노무현 정부의 사무이양 추진 과정 역시 전반적으로 중앙정부 주도의 동시적·보편적·하향식 이양 방식이 주요 틀로 작동하였다고 볼 수 있다. 그러나 동시에, 노무현 정부는 이러한 일방적 구조의 한계를 인식하고, 보다 수평적인 관계 속에서의 협력적 권한이양을 추구하고자 하는 노력을 병행한 것으로 보인다. 정책 설계와 집행 전반에 걸쳐 지방 4단체, 학계, 연구기관, 시민사회, 언론 등 다양한 이해관계자의 의견을 반영하려는 절차적 장치, 사무 발굴 과정에서 지방자치단체가 직접 수요를 제기하거나 의견을 제출할 수 있도록 한 제도적 장치 등은 기존의 이양 방식의 한계를 보완하고, 사회적 협의와 다자 간 거버넌스를 기반으로 한 상향식·상호협력적 이양의 요소를 받아들이고자 한 것으로 해석된다. 결과적으로, 노무현 정부의 사무이양 추진은 구조적으로는 여전히 중앙집권적 이양 방식의 특징을 유지했으나, 수평적 협력 관계를 지향하는 제도적 실험이 병행된 과도기적 형태로 이해할 수 있다.

그림 2-4 노무현 정부의 지방이양 추진체계



출처: 권경득, 우무정(2009: 10), 고광용(2016)에서 재인용

노무현 정부 이후 정부들의 지방이양 정책은 각 정권의 정책 기조나 강조점에는 차이가 있었지만, 추진체계의 구조적 틀에서는 크게 달라지지 않은 경향을 보였다. 즉, 지방이양의 방식은 중앙정부 주도의 계획 수립 → 이양사무 발굴 및 확정 → 부처별 실행 → 지방자치단체의 수용이라는 일련의 흐름 속에서 운영되었으며, 상향식 또는 상호협력적 요소보다는 하향식 또는 일방적 요소가 우세하였다. 예컨대, 이명박 정부에서는 「지방분권촉진에 관한 특별법」을 근거로 지방분권촉진위원회를 설치하고 지방이양 추진을 이어갔으며, 지방정부의 실질적인 참여는 제한적이었다. 박근혜 정부 역시 지방자치발전위원회를 중심으로 한 추진체계를 유지했으며, 실제 이양은 일방적 혹은 정해진 로드맵에 따라 일괄적으로 이루어졌다. 문재인 정부의 이양 실행 규모나 법제적 정비 측면에서는 진일보한 성과가 인정되나, 이양 추진체계는 여전히 중앙에서 사무를 정하고 지방에 수용하는 방식이 주를 이루었다는 점에서 기본적 구조는 유지되었다. 일부 사무에 대해선 자치단체 의견을 수렴하는 단계가 있었으나, 실질적 결정 권한은 여전히 중앙에 집중되었다.

최근에는 대도시 특례, 행정체제 개편에 따른 특례, 그리고 각종 특구 지정에 따른 특례 제도 등과 같이 특정 조건과 기준에 근거한 선별적 권한 배분 방식이 점차 주목받고 있다. 이는 기존의 이양 정책과는 달리, 지역의 인구 규모, 기능적 특성, 정책 수요 등을

반영하여 맞춤형 자치권한을 부여하려는 시도이다. 대표적인 사례로는 인구 100만 이상 도시를 대상으로 한 '특례시' 제도가 있다. 2021년 전면 개정된 「지방자치법」에 따라 수원, 고양, 용인, 창원이 특례시로 지정되었으며, 이들은 광역시급 일부 권한과 행정 기능을 수행할 수 있는 자격을 부여받았다. 이는 광역시가 아니면서도 높은 인구와 행정 수요를 가진 대도시에 대한 현실적 대응으로, 보다 정교한 권한 설계가 가능하도록 한 조치였다. 또한, 행정체제 개편에 따른 특례도 도입되고 있다. 예컨대 제주특별자치도나 세종특별자치시는 기존 지방자치단체와는 구분되는 별도의 행정체계와 법적 지위를 갖고 있으며, 정부로부터 광범위한 자치입법권과 조직권, 재정 운영 자율성을 보장받는다. 이처럼 행정단위 자체의 성격과 역할에 따라 중앙정부가 이양하는 권한의 범위와 방식에 차별화를 두고 있다. 더불어, 기회발전특구, 경제자유구역, 관광특구, 교육국제화특구 등과 같은 정책 목적형 특구 제도도 활발히 운영되고 있다. 이러한 특구는 특정 지역에 규제 완화, 행정절차 간소화, 세제 혜택 등 맞춤형 권한과 재량권을 부여함으로써, 지역의 산업 활성화, 혁신역량 강화, 국제 경쟁력 제고 등을 도모하고 있다. 이는 분권의 관점에서도 중앙이 일괄적 기준을 적용하는 대신, 지역의 발전 전략과 특수성을 고려한 차등적 지원체계로서 의미를 갖는다. 이러한 선별적 권한 배분 방식은 지방정부의 수용 역량, 행정 수요, 기능적 전문성을 감안한 차등적 분권 전략으로 해석될 수 있으며, 특히, 보편적 이양 방식이 갖는 비효율성과 역량 격차 문제를 보완하는 현실적 대안으로 떠오르고 있다.

2) 이양 사무 현황

한편, 지방이양 추진기구가 법률에 기반을 두고 활동하기 시작한 2000년부터 2022년까지 총 3,261개 사무가 지방이양 대상으로 확정되었으며, 이 중 2,509건(약 77%)이 실제로 이양 완료되었다(이미애·안지선, 2023). 가장 많은 이양 사무가 이양 확정된 시기는 이명박 정부(1,587건) 시기이며, 김대중 정부(612건), 노무현 정부(902건) 역시 비교적 이양 사무 발굴 및 확정이 많이 이루어졌다.

표 2-8 지방이양 실적 현황(2000~2022년 4월)

(단위: 건)

구분	총계	지방이양추진위원회		지방분권 촉진위원회	지방자치 발전위원회	자치분권 위원회
		김대중 정부 ('00~'02)	노무현 정부 ('03~'07)	이명박 정부 ('08~'12)	박근혜 정부 ('13~'17)	문재인 정부 ('18~'22)
이양확정	3,261	612	902	1,587	-	160
이양완료	2,509	611	875	1,003	-	20
미이양	612	1	27	584	-	-
추진중	140	-	-	-	-	140

출처: 이수영(2022), 이미애·안지선(2023) 바탕으로 저자 수정

1994년부터 2022년까지 우리나라의 국가 및 자치사무의 배분 구조의 변화를 살펴보면, 다음과 같다(〈표 2-9〉 참고). 전체 사무 총량은 1994년에는 총 15,774건이었으나, 2002년 조사에서는 48,303건으로 급증하였다. 이는 1990년대 말에서 2000년대 초 지방분권 정책 강화 및 행정체계 재조정에 따라 대규모 사무 분류 작업이 이뤄진 결과로 해석할 수 있다. 이후 총 사무 수는 점차 감소하는 추세로, 2022년 기준 42,122건으로 줄어들었다. 이는 사무 통폐합 및 중복 조정, 효율화 등의 영향으로 해석된다.

1994년 전체 사무의 86.62%를 차지하던 국가사무는 2022년에는 62.14%로 줄어들었다. 이는 약 24.5%p 감소한 수치로, 지방자치단체의 자율성과 책임 범위가 점차 확대되고 있음을 보여준다. 반면 자치사무의 비중은 13.38%(1994년)에서 37.86%(2022년)로 증가하였다. 이는 자치단체가 직접 수행하는 고유 사무의 증가를 의미하며, 특히 시·군·구 사무의 확장이 눈에 띈다.

국가사무 중 지방정부에 위임된 국가위임사무는 1994년 1,920건(12.17%)에서 2022년 1,729건(4.10%)으로 감소하였다. 이는 단순 위임이 아닌, 자치단체 고유 사무로의 이양이 진행되었거나, 중앙정부의 기능 조정에 따른 변화로 해석할 수 있다. 자치사무 중 시·군·구 사무는 1994년 미분류 상태였으나, 2002년부터는 지속적으로 증가하여 2022년에는 9,214건으로 전체 사무의 21.88%를 차지하였다. 이는 기초자치단체의 역할 확대와 직접적 주민서비스 수행 기능 강화의 결과로 볼 수 있다.

표 2-9 사무 배분 구조의 변화(1994~2022년)

(단위: 건, %)

연도	총계	국가사무(건)			자치사무(건)			
		계	국가 사무	국가위임 (국가→ 지자체)	계	시·도 사무	시·도 →시·군·구 위임	시·군·구 사무
'94	15,774 (100.00)	13,664 (86.62)	11,744 (74.45)	1,920 (12.17)	2,110 (13.38)	-	-	-
'02	48,303 (100.00)	35,297 (73.07)	33,986 (70.35)	1,311 (2.71)	13,006 (26.93)	7,325 (15.16)	128 (0.26)	5,553 (11.49)
'09	47,119 (100.00)	33,741 (71.60)	32,829 (69.69)	912 (1.94)	13,378 (28.40)	6,640 (14.09)	162 (0.34)	6,576 (13.95)
'13	47,096 (100.00)	31,660 (67.20)	30,294 (64.31)	1,366 (2.90)	15,436 (32.80)	6,490 (13.78)	125 (0.26)	8,821 (18.74)
'19	45,095 (100.00)	28,248 (62.63)	26,465 (58.69)	1,783 (3.95)	16,847 (37.37)	6,890 (15.28)	113 (0.25)	9,844 (21.83)
'22	42,122 (100.00)	26,178 (62.14)	24,449 (58.05)	1,729 (4.10)	15,944 (37.86)	6,620 (15.72)	110 (0.26)	9,214 (21.88)

주: '02~'22년 사무조사 결과는 사무수행주체가 2개 이상 규정된 공동사무의 경우 수행기관별 각각 산입
(예: 국가 및 시도 공동사무 → 2개 사무/ 국가사무(1개), 시·도사무(1개)로 각각 산입)
출처: 박재희(2023)

4. 지방이양의 타당성 및 성과 인식

1) 지방이양의 타당성 인식

본 연구에서는 지방공무원 및 중앙공무원, 그리고 전문가 집단을 대상으로 하여 지방이양의 타당성과 성과 인식을 조사하였다. 그 결과, 지방이양의 타당성에 대한 공무원과 전문가 집단의 인식은 전반적으로 유사한 경향을 보이며, 특히 지방정부의 대응역량과 지역맞춤형 정책의 필요성에 대해 높은 공감대를 형성하고 있는 것으로 나타났다.

우선, "지방자치단체가 지역 문제를 더 잘 파악하고 빠르게 대응할 수 있기 때문이다"라는 문항에 대해 지방공무원과 전문가 집단은 매우 높은 평균 점수(각각 4.20점, 4.48점)를 부여함으로써, 지방정부가 지역 현안에 대해 보다 효과적이고 신속하게 대응할 수 있다는 점을 지방이양의 핵심 논거로 인식하고 있음을 보여주었다. 이는 실제 행

정 현장에서 주민과 가장 밀접한 접점을 형성하는 지방정부가 일선 대응의 중심이 되어야 한다는 실무적 판단과 경험적 확신에 기반한 결과로 해석된다. 중앙공무원은 이 항목에 대해 상대적으로 낮은 점수(3.30점)를 부여하긴 했으나, 타 문항과 비교했을 때 지역 대응력 강화 필요성에 대해서는 일정 수준의 인식을 공유하고 있는 것으로 나타났다.

또한, "지역별로 문화·경제·사회 조건이 다르므로 지역맞춤형 정책이 필요하다"는 항목에 대해서는 세 집단 모두 높은 수준의 동의가 나타났으며, 특히 전문가 집단은 평균 4.48점으로 세 집단 중 가장 높은 지지를 보였다. 이는 지방이양의 필요성을 정책의 실효성과 지역 수요 반영을 위한 맞춤형 정책의 설계 수단으로 바라보는 관점이 공유되고 있음을 시사한다. 중앙정부도 이 문항에는 상대적으로 높은 점수(3.80점)를 부여하며, 지방의 상황을 고려한 정책 차별화 필요성에 대해서는 기본적인 공감대를 갖고 있는 것으로 확인되었다.

"주민들의 의사결정권을 강화해야 하기 때문이다"라는 문항에 대해서는 전문가 집단이 평균 4.34점으로 가장 높은 평가를 한 반면, 지방공무원(3.75점)과 중앙공무원(3.35점)은 다소 보수적인 응답을 보였다. 이는 지방이양을 주민참여 및 민주주의 확대 관점에서 바라보는 전문가들의 시각과 행정 실무에서의 실현 가능성 및 제도적 현실성을 고려한 공무원 집단의 인식 간 차이가 존재함을 보여주는 결과라 할 수 있다. 이러한 인식 격차는 지방이양 이후 정책 결정 과정에서 주민참여 확대가 실질적으로 제약될 수 있다는 우려로 이어질 수 있으며, 자칫 주민 중심의 분권이라는 제도의 본질적 목표가 행정 편의주의나 관료주의적 논리에 의해 후퇴할 가능성도 내포하고 있다.

반면, "중앙의 권한 집중으로 인한 부작용(독재, 권력남용 등)을 방지할 수 있기 때문이다"라는 항목에 대해서는 세 집단 모두 다른 항목들에 비해 낮은 점수를 부여하였다. 특히 중앙공무원은 평균 2.60점으로 가장 부정적인 반응을 보였으며, 이는 중앙권력의 집중 문제를 지방이양의 정당성 근거로 제시하는 접근이 중앙부처 실무자들에게는 다소 반감 또는 방어적 태도를 유발할 수 있음을 시사한다. 따라서 지방이양에 대한 동의를 이끌어내기 위해서는 추상적인 권력분산 논리보다는 지역 문제 해결의 실효성 확보, 지역 자율성과 책임성 강화 등 보다 현실적이고 설득력 있는 논거를 중심으로 논의를 구성할 필요가 있음을 확인할 수 있다. 그러나 궁극적으로 지방이양이 주민 중심의 지방자치 구현을 위한 것임을 고려할 때, 지방정부뿐 아니라 이를 실행하는 공무원 집단의 주민주권에 대한 이해와 존중, 실천 역량을 강화하는 체계적 노력이 병행되어야 할 것이다.

표 2-10 지방이양의 타당성 인식

(단위: 점)

질문항목	지방공무원 (n=130)		중앙공무원 (n=20)		전문가 (n=29)	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
지방자치단체가 지역 문제를 더 잘 파악하고 빠르게 대응할 수 있기 때문이다.	4.20	1.00	3.30	1.10	4.48	0.56
자신이 살고 있는 지역에 대한 주민들의 의사결정권을 강화해야 하기 때문이다.	3.75	1.27	3.35	0.96	4.34	0.60
지역별로 문화·경제·사회 조건이 다르므로, 지역맞춤형 정책이 필요하기 때문이다.	4.11	1.05	3.80	0.98	4.48	0.50
중앙으로의 권한 집중으로 인한 부작용(독재, 권력남용 등)을 방지할 수 있기 때문이다.	3.48	1.33	2.60	1.07	3.07	0.91

출처: 설문조사 결과를 바탕으로 저자 작성

2) 지방이양의 성과 인식

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 드러났다.

우선, '지방이양 과정에서 중앙정부와 지방정부 간 정책 방향과 절차적 일관성이 확보되었는가'에 대한 질문에서 지방공무원과 전문가 집단은 각각 평균 2.75점, 2.45점의 낮은 점수를 기록하였다. 이는 협상 및 이양 절차가 명확한 기준 없이 운영되고 있으며, 중앙과 지방 간 조율이 체계적으로 이루어지지 못하고 있다는 인식을 반영한다. 중앙공무원의 평가는 3.05점으로 상대적으로 높았으나, 여전히 긍정적이라고 보기는 어려운 수준이었다.

지방이양이 신속하게 추진되었는지에 대한 문항 역시 낮은 평가를 받았다. 전문가 집단은 평균 1.93점으로 모든 문항 중 가장 낮은 점수를 부여하였고, 지방공무원과 중앙공무원 역시 2.58점, 2.50점에 머물렀다. 이는 이양 과정에서 지체, 절차상 혼선, 실질

적인 진전 부족 등이 발생했음을 시사한다.

또한, '이양 추진 과정에서 지자체가 이양 범위와 내용을 자율적으로 제안할 수 있는 기회를 충분히 보장받았는가'에 대해서도 지방공무원과 전문가 집단은 각각 2.45점과 2.00점으로 매우 낮은 수준의 평가를 내렸다. 반면 중앙공무원은 3.30점으로 상대적으로 긍정적으로 평가하여, 중앙-지방 간 지방정부의 자율성 인식에 큰 간극이 존재함을 보여준다.

지방이양 과정에서 책임 주체와 역할 분담이 명확히 설정되었는가에 대한 항목 역시 부정적 평가가 우세하였다. 세 집단 모두 2점대 수준의 낮은 점수를 부여하였으며, 특히 전문가 집단은 2.28점으로 역할 분담이 불명확하다는 점을 지적했다. 이는 사무이양 이후 책임 소재가 모호하거나 행정적 혼선이 발생하고 있음을 의미한다.

마지막으로, 지방이양 추진과정에서 지역주민과 지역 단체 등 다양한 주체의 의견을 수렴하는 절차가 충분히 보장되었는가에 대한 항목에서도 전문가 집단은 2.03점으로 가장 낮은 점수를 주었다. 이는 지방이양이 주민참여를 기반으로 한 분권이 아닌, 정부 간 관계에서의 분권에 그치고 있음을 비판적으로 평가한 것으로 해석할 수 있다.

표 2-11 지방이양의 성과 평가: 과정

지방이양 성과 평가: 과정	지방공무원 (n=130)		중앙공무원 (n=20)		전문가 (n=29)	
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차
지방이양 과정에서 중앙정부와 지방정부 간 정책 방향과 절차적 일관성이 확보되었다.	2.75	1.06	3.05	0.80	2.45	0.77
지방이양 과정이 지체 없이 신속하게 추진되었다.	2.58	1.10	2.50	0.81	1.93	0.78
지방이양 과정에서 소요되는 시간과 투입되는 인적·물적자원이 적정하였다.	2.38	1.03	2.70	0.64	2.31	0.79
지방이양 추진 과정에서 지자체는 이양 범위와 내용을 스스로 제안할 수 있는 기회를 충분히 보장받았다.	2.45	1.05	3.30	1.10	2.00	0.79
지방이양 과정에서 책임 주체와 역할 분담이 명확히 설정되었다.	2.55	1.07	2.70	0.84	2.28	0.74
지방이양 과정에서 다양한 지역 주체들(지역 주민, 지역 단체 등)의 의견을 수렴하는 절차가 충분히 보장되었다.	2.63	1.10	2.60	0.92	2.03	0.96

출처: 설문조사 결과를 바탕으로 저자 작성

지방이양 결과에 대한 성과 인식을 조사한 결과, 전반적으로 지방공무원 집단은 긍정적인 평가를 하는 반면, 중앙공무원과 전문가 집단은 상대적으로 낮은 평가를 내리고 있는 것으로 나타났다. 이는 지방이양의 효과가 정책의 집행 주체인 지방정부의 입장에서는 일정 부분 체감되고 있지만, 정책설계자나 외부 전문가 집단에서는 여전히 그 성과가 제한적이라는 인식이 강하다는 것을 의미한다.

우선, '지방이양 결과, 행정서비스의 효율성이 향상되었다'는 항목에 대해 지방공무원은 평균 3.18점으로 다소 긍정적인 평가를 내린 반면, 중앙공무원과 전문가 집단은 각각 2.70점, 2.83점으로 보통 이하 수준의 낮은 평가를 나타냈다. 이는 지방이양이 지방정부의 외부 행위자들이 기대한 수준의 서비스 효율성 개선으로는 이어지지 않았음을 반영하는 결과로 해석할 수 있다.

또한 '주민들이 체감하는 행정서비스의 품질 향상'에 대해서도 유사한 경향이 나타났다. 지방공무원 집단은 3.15점으로 비교적 높게 평가한 반면, 전문가 집단은 2.52점으로 가장 낮은 점수를 부여하였다.

한편, '지자체의 정책 자율성이 확대되었다'는 문항에서는 세 집단 모두 3점 이상으로 평가하면서 상대적으로 긍정적인 인식을 공유하고 있는 것으로 나타났다(지방공무원 3.30점, 중앙공무원 3.00점, 전문가 3.03점). 이는 지방이양의 직접적인 효과 중 하나인 자율성 확대는 일부 실현되고 있는 것으로 해석할 수 있다. 특히 자율성과 관련된 문항들은 다른 결과 지표들에 비해 전반적으로 점수가 높았다. 비슷한 맥락에서 '지자체의 의사결정 속도 개선'에 대한 평가도 지방공무원(3.28점), 전문가(3.10점) 모두 비교적 높게 나타났다. 이는 지역 상황에 맞는 신속한 정책 집행 가능성에 대해 긍정적인 인식이 존재함을 시사한다.

특히 주목할 점은 '지자체의 정책 집행에 대한 책임성 강화' 문항에서 지방공무원이 평균 3.47점으로 가장 높은 평가를 내렸다는 점이다. 이는 지방이양을 통해 지자체가 보다 주체적이고 책임감 있는 정책 집행을 수행하고 있다고 인식하고 있다는 점을 보여준다. 반면 중앙공무원(2.80점), 전문가(2.97점)는 이 부분에서도 다소 보수적인 평가를 하였다.

마지막으로, '주민 참여의 용이성'에 대한 평가에서는 지방공무원이 3.32점으로 비교적 긍정적으로 인식하였으나, 중앙공무원(2.95점), 전문가(2.90점)는 여전히 주민 참여에 대한 실질적 확산이 부족하다고 판단하고 있는 것으로 나타났다.

표 2-12 지방이양의 성과 평가: 결과

지방이양 성과 평가: 결과	지방공무원 (n=130)		중앙공무원 (n=20)		전문가 (n=29)	
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차
지방이양 결과, 행정서비스의 효율성이 향상되었다.	3.18	1.06	2.70	1.00	2.83	0.70
지방이양 결과, 주민들이 체감하는 행정서비스의 품질이 향상되었다.	3.15	1.01	2.80	0.93	2.52	0.72
지방이양 결과, 지자체의 정책 자율성이 확대되었다.	3.30	1.17	3.00	1.00	3.03	0.85
지방이양 결과, 지자체의 의사결정의 속도가 개선되었다.	3.28	1.18	2.95	0.86	3.10	0.84
지방이양 결과, 지자체의 정책 집행에 대한 책임성이 강화되었다.	3.47	1.08	2.80	0.98	2.97	1.00
지방이양 결과, 지방행정에 있어서의 주민 참여가 더 용이해졌다.	3.32	1.11	2.95	0.86	2.90	0.80

출처: 설문조사 결과를 바탕으로 저자 작성

제5절 • 지방이양 패러다임의 전환과 협상 개념 도입의 필요성

1. 지방이양 패러다임 전환의 필요성

그동안의 지방이양 정책은 주로 '무엇을 얼마나 이양할 것인가', 즉 이양 대상의 범위와 수준을 중심으로 논의되어 왔다. 이는 중앙정부의 권한 중 어느 영역을 지방정부에 이전할 것인지, 그리고 그 이전의 폭을 어느 정도로 설정할 것인지에 초점을 맞춘 양적·기능적 접근 방식이라고 할 수 있다. 이러한 접근 방식은 사무의 지방이양을 통해 지방정부가 정책결정과 집행의 자율성을 일부 확보하였으며, 지역별 맞춤형 행정의 여지가 확대되었다는 점에서 그 의의가 있다.

그러나, 이러한 양적 확대 중심의 지방이양은 제도적 형식의 변화에 비해, 운영방식의 질적 전환을 충분히 이끌어 내지 못하였다. 결과적으로 현재의 지방정부는 권한을 이전받았음에도 불구하고, 여전히 중앙의 승인과 지침에 종속되는 구조적 제약 속에 놓여 있다. 법률과 제도적 틀 안에서 지방정부의 권한은 확장된 것처럼 보이지만, 실제 정책 운영의 단계에서는 여전히 중앙의 행정절차와 재정 통제에 강하게 얽매여 있다. 특히 재정의존도가 높은 지방정부일수록 중앙의 예산 배분 구조에 의해 정책 방향이 결정되는 경향이 강하다. 즉, 우리나라의 지방이양 정책을 통해 양적 측면에서의 권한의 이전은 실현되었으나 지방정부의 자율성은 여전히 실현되지 않은 상태라고 볼 수 있다.

이러한 한계는 한국의 지방이양이 내포형 정부 간 관계(inclusive intergovernmental relations) 속에서 전개되었다는 점과 깊이 관련이 있다. 중앙정부와 지방정부가 수직적 위계 구조 속에서 긴밀히 얽혀 있는 체계에서는, 일부 권한에 대한 이전이 일어나더라도, 중앙은 여전히 법적·재정적 권한을 통해 지방의 정책 선택을 제한하며, 지방은 중앙의 승인과 통제를 의식하는 '제한적 자율화'만이 가능하다. 또한, 내포형 정부 간 관계에서 이루어지는 지방이양이 지방분권을 실현하기 위한 수단으로 작동하기보다는, 중앙의 행정 부담을 완화하는 기능적 조치로 활용되는 경우가 많다. 이와 같은 정부 간 관계에서는 지방이양이 제도적 분권의 외형을 띠더라도, 실질적으로는 중앙집권적 관리가 지속되는 형식적 분권 상태에 머무르기 쉽다. 이러한 상황 속에서 중앙은 지방의 정책 역량과 책임성을 신뢰하지 못하고, 지방은 중앙의 승인 없이는 정책 실행의 안정성을 확보할 수 없다고 인식하는 상호 불신이 계속되고 있다.

더 나아가, 지방정부의 의사결정이 중앙의 승인과 절차적 규율에 종속되어 있을 경우, 주민의 의견 수렴이나 공론화 과정은 실질적 영향력을 가지기 어렵다. 이는 제도와 권한의 불균형에서 비롯된 구조적 문제라고 할 수 있다. 지방정부가 정책의 실질적 결정권을 충분히 확보하지 못한 상황에서, 아무리 다양한 주민참여제도를 도입하더라도 그것은 형식적 절차에 머무를 가능성이 높다. 결국 주민참여예산제, 주민투표, 정책자문위원회 등 다양한 참여 제도가 존재하지만, 이러한 제도들이 결정 구조에 실질적으로 작동하지 못하는 일차적인 이유는 지방정부가 중앙의 법령, 지침, 예산 기준에 구속되어 있어 주민의 요구를 지역 정책에 반영할 재량 공간이 협소하기 때문이라고 할 수 있다. 즉, 주민참여의 과정은 제도적으로 보장되었으나, 지방정부가 주민 참여 제도를 통해 산출된 결과를 실제 정책 결정에 반영할 수 있는 실질적 권한은 부족한 상태인 것이다.

더욱이 한국의 지방자치 체계가 오랫동안 단체자치 중심의 관점에서 발전해 온 점도 이러한 한계를 강화하였다. 단체자치는 지방정부를 중앙으로부터 일정 정도 독립된 행정단위로 인정하되, 주민을 자치의 주체로 보기보다는 법적 실체를 가진 지방정부를 자치의 주체로 간주한다. 이로 인해 지방이양의 초점은 주민참여의 실질화로 이어지지 못하고, 지방정부라는 '행정기관'의 권한 강화에 집중되는 경향이 뚜렷했다. 지방정부가 또한 지금까지 단체자치의 관점에서 스스로를 규정하고, 주민을 행정의 객체로 대해 왔다. 결과적으로, 주민은 현재까지도 정책의 대상이자 수혜자로 남아있을 뿐, 정책의 형성 과정에서 영향력을 행사할 수 있는 실질적 '주체'로서의 지위를 확보하지 못하고 있다.

본 연구에서는 이러한 상황의 주요한 원인이, 지방이양을 기본적으로 사무의 배분이라는 기술적 수단으로 협소하게 이해해 온 정책적 관행으로부터 기인한다고 본다. 그동안 지방이양은 사무 또는 기능 배분의 문제로 이해되어 왔다. 이러한 접근은 행정의 효율성과 권한의 조정이라는 측면에서는 일정한 성과를 가져왔지만, 지방이양이 본질적으로 지방의 자율성과 주민주권을 강화하고자 하는 제도적 장치임을 간과하게 만들었다. 그 결과, 지방이양의 논의는 사무 또는 기능 배분이라는 기술적 담론에 갇히고, 지방자치의 철학적 가치나 민주적 정당성에 대한 논의는 주변화된 경향이 강하다. 또한, 지방이양의 제도 설계는 중앙정부의 관리적 관점에서 추진되어 왔으며, 이 과정에서 지방이양이 추구해야 할 자율성, 참여, 책임, 협력 등의 공공가치가 실질적으로 내재화되지 못하였다. 이에 따라 제도의 틀은 분권을 표방하지만, 운영 방식은 여전히 중앙의 규율과 절차적 통제 하에 머물러 있는 상황이 초래되었다. 이로 인해 지방의 실질적 재량

권을 제약하고, 결과적으로 이양의 형식은 존재하되 내용은 결여된 '형식적 분권' 상태가 강화되었다.

지금과 같은 상황의 또 다른 핵심 원인은 지방이양 정책 설계 과정에서 행위자 간 관계에 대한 이해의 부족에 있다. 앞선 논의에어 살펴보았듯이 지방이양은 단순한 권한 이전이 아니라, 중앙과 지방, 그리고 주민 간의 권력관계의 재구조화를 포함하는 정치적 과정이다. 그러나 그동안 지방이양의 정책 설계는 내포형 정부 간 관계에 대한 문제 인식 없이 중앙의 '이양 결정–지방의 수용'이라는 일방적 위임모형을 상정한 채 이루어졌다. 이러한 구조에서는 지방이양은 오히려 중앙과 지방 간의 권력 비대칭을 재생산하였으며, 협력적 거버넌스 구축의 기반을 약화시켰다.

결과적으로, 지금까지의 지방이양 정책은 중앙의 승인 절차와 규율 체계에 종속된 채로 진행되었고, 지방정부는 제도의 대상이 되었을 뿐, 설계의 주체로서 참여하지 못했다. 즉, 지방정부는 중앙이 사전에 결정한 법적·행정적 틀 안에서 정해진 역할을 수행하는 정책 집행자로 기능했을 뿐, 지방이양의 방향과 원리를 함께 논의하고 조정하는 정책설계자로서의 위상은 보장받지 못했다.

더 큰 문제는 이 과정에서 주민의 주권자로서의 역할이 완전히 배제되었다는 점이다. 지방이양은 지방자치의 근간을 구성하는 제도임에도 불구하고, 그 설계와 운영 과정에서 주민은 논의의 당사자로 참여하지 못했다. 즉, 지방이양의 제도화 과정에서 주민은 주권자로서의 지위를 인정받지 못한 것이다. 이는 지방이양이 단순히 중앙과 지방 간의 권한 배분의 문제에서 머무르는 것이 아닌, 주민의 자기 통치의 문제로 확장되어야 하는 문제임을 간과한 결과이다. 결국, 중앙정부 중심의 지방이양 정책은 지방정부의 제도적 자율성을 약화시켰을 뿐 아니라, 주민의 정치적 권한을 제도 밖으로 밀어냈다. 중앙이 지방을, 지방이 다시 주민을 배제하는 이러한 이중적 배제 구조는 지방자치의 본질적 가치인 자율성과 참여의 균형을 근본적으로 훼손하는 결과로 이어지고 있다.

2. 지방이양의 새로운 패러다임

지금까지의 지방이양의 한계를 고려할 때, 이제는 지방이양의 패러다임을 근본적으로 전환할 필요가 있다. 즉, 지방이양을 단순히 중앙정부의 권한과 기능을 지방정부로 이전하는 기술적·행정적 조치로 이해하는 것이 아닌, 국가 통치 구조의 본질적인 재설계라는 거시적 관점에서 접근할 필요가 있다. 즉, 이는 단순한 기능의 분산이 아니라, 민주주의의 질적 심화, 주민주권의 실현, 그리고 국가 거버넌스 체계의 재구조화를 위한 제도적 혁신으로 이해되어야 한다. 그리고 이러한 패러다임의 전환은 복합적이고 상호 연계된 세 가지 차원의 전환을 통해 종합적으로 추진되어야 한다.

표 2-13 지방이양 패러다임의 세 가지 차원의 전환

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

출처: 저자 작성

1) 과정적 전환: '산출 중심'이 아닌 '과정 중심'으로

기존의 지방이양 정책은 대부분 산출 중심(output-oriented) 접근에 기반해 추진되어 왔다. 이러한 접근은 지방정부에 이양되는 권한이나 기능의 범위와 양을 중심으로 지방이양의 성과를 평가하고, 정책의 목표 또한 권한의 '이전 완료' 여부에 두는 경향이 강했다. 이러한 접근 방식은 분권 추진의 명확한 가시적 성과를 보여주는 데는 유용할 수 있으나, 그 이양이 어떤 절차를 통해 누구와 협의되어 이루어졌는지, 또는 이양된 권한이 지역주민의 수요와 얼마나 부합하는지 등의 질적인 요소는 상대적으로 간과된다. 다시 말해, 정책 추진 과정의 정합성, 민주성, 지역성과 같은 핵심 요소들이 주변화되는 경향이 강하다. 특히, 지방정부의 실질적 참여 없이 이루어진 권한의 일방적 이전은 이후 정책 운영 과정에서 실행력의 저하나 책임 회피로 이어질 수 있으며, 이로 인해 이양

된 권한이 현장에서 제대로 작동하지 않는 결과로 귀결되기도 한다. 더욱이, 정책의 형성과정에서 주민의 의견 수렴이나 지방의회의 참여와 같은 민주적 정당성이 확보되지 않은 경우, 해당 권한이양은 제도적으로는 완료되었더라도 실질적인 분권으로 평가받기 어려운 한계를 지닌다.

따라서 단순한 '양' 중심의 결과 평가에 의존하는 산출 중심 접근은 지방이양의 본질적 목적, 즉 자율성과 책임성, 민주성과 협력성 같은 공공가치의 실현과는 괴리될 수밖에 없으며, 지방정부를 실질적 정책 주체로 세우는 기반을 약화시키는 요인으로 작용할 수 있다. 이런 점에서, 지방이양의 성과를 단순한 권한 이전의 양이나 속도로만 판단하는 기존의 산출 중심 패러다임은 재검토되어야 하며, 그 대안으로서 정책 추진 과정 자체에 주목하는 '과정 중심(process-oriented)' 접근이 필요하다.

과정 중심의 접근이란, 권한 이전의 결과 자체보다는 그 권한이 어떻게, 누구와 함께, 어떤 절차를 거쳐 이전되었는지를 중심으로 지방이양을 바라보는 관점을 말한다. 이러한 과정 중심 접근은 지방이양을 일방적인 하달이 아닌 공동의 정책 기획 과정으로 전환시킴으로써, 지방정부가 정책의 수동적 수용자에서 능동적 설계자이자 결정자로 전환될 수 있는 기반을 제공한다. 특히 이 방식은 정책의 실행 가능성과 수용성을 제고하는 데 효과적일 뿐만 아니라, 이양 이후 발생할 수 있는 행정적 충돌이나 책임 회피 문제를 예방할 수 있는 구조적 조건을 형성한다.

또한 과정 중심 접근은 지방정부의 역량 수준, 지역주민의 수요, 정책의 복잡성 등 다양한 맥락적 요인을 고려한 맞춤형 이양 설계를 가능하게 하며, 이를 통해 지역 적합성과 정책 지속가능성 또한 높일 수 있다. 아울러, 정책 설계-집행-평가의 전 과정에서의 투명성과 참여성 확보는 지방정부와 주민 간의 신뢰를 제고하고, 지방이양의 정당성을 높이는 중요한 장치로 작용한다.

결국, 지방이양을 제도적 학습과 협력의 과정, 즉 공공가치 실현의 장으로 전환하기 위해서는, 산출 중심에서 과정 중심으로의 관점 전환이 필수적이며, 이를 통해 지방자치의 실질화와 민주주의의 심화라는 궁극적 목표 달성에 기여할 수 있다.

2) 관계적 전환: '수직적 통제'에서 '수평적 협력'로

현재 지방이양이 추구하는 정책목표와 정책환경은 '누구와 함께 권한을 행사하고 책임을 나눌 것인가'라는 통치철학에 대한 본질적 질문을 제기하고 있다. 이러한 질문은 지방이양이 이제 일방적 분배나 수직적 통제 구조에서 탈피하여, 중앙정부와 지방정부, 그리고 지역주민이라는 세 주요 행위자 간의 관계를 근본적으로 재구성할 필요가 있음을 명확히 한다.

과거 지방이양은 중앙정부의 '하달', 지방정부의 '집행'이라는 수직적 위계 구조에 기반해 운영되었으며, 이는 정책의 획일성과 지역 부적합성을 초래해왔다. 그러나 현대 행정 환경은 더욱 복잡해지고 있으며, 이에 대응하기 위해서는 단일 주체의 일방적인 결정이 아니라 다수의 정책행위자 간의 '협력'과 '조정'이 정책 성공의 핵심 요소로 떠오르고 있다. 중앙정부와 지방정부, 그리고 시민사회의 공동 대응 역량이 정책의 성패를 좌우하는 시대가 도래한 것이다. 따라서 향후 지방이양 정책은 행위자 간 공동 설계, 목표 공유, 책임 분담, 그리고 상호 학습이 가능한 수평적·상호보완적 파트너십 체계로 전환되어야 한다.

이러한 관계적 재설정을 통해 중앙정부와 지방정부, 그리고 주민은 기존의 일방적 통제와 위임의 구조에서 벗어나, 수평적이고 상호보완적인 파트너십 체계 속에서 공동의 정책 주체로 기능할 수 있다. 이러한 체계 속에서 각 행위자는 고유한 역할과 책임을 바탕으로 상호 작용하며, 협력을 통해 더 나은 정책 결과를 도출하는 다층적 거버넌스 구조를 형성할 수 있다. 먼저, 중앙정부는 더 이상 정책의 유일한 기획자나 최종 결정권자가 아닌, 국가 차원의 비전과 전략 방향을 제시하고, 지방정부가 이를 지역에 맞게 구현할 수 있도록 지원하는 전략적 조정자로서의 역할을 수행하며, 지방정부와의 동등한 정책 협력 파트너로서, 이양 내용의 설계·권한의 이전·재정의 분배 과정에서 공정하고 투명한 협력 기제를 운영해야 한다. 또한, 지방정부는 중앙의 지시를 단순히 수행하는 하위 집행자가 아니라, 정책의 공동 설계자이자 현장의 정책결정자로서 실질적인 권한과 자율성을 갖고 지역 정책을 설계·시행하고, 중앙과의 협의뿐 아니라, 주권자인 주민과의 소통을 전제로 지역문제의 공동해결자이자 공론장의 형성 주체로서의 역할을 수행하며 지역 거버넌스의 중심축으로 기능해야 한다. 마지막으로 주민은 더 이상 수동적인 정책 수혜자가 아니라, 정책의 기획·집행·평가 과정에 실질적으로 참여하는 '공동 통치자'로 자리매김해야 하며, 다양한 정책 수단을 통해 정책의 정당성과 사회적 신뢰 형성

에 기여하며, 지방정부의 책임성과 투명성 강화를 견인해야 한다.

결국, 중앙정부와 지방정부, 그리고 주민이 정책공동체(policy community)로서 협력하고 상호 신뢰를 바탕으로 권한과 책임을 공유하는 협력적 거버넌스 체계는, 앞으로의 지방이양이 나아가야 할 핵심 방향이다.

3) 가치적 전환: '기능 중심'에서 '가치 지향'으로

지방이양은 단지 중앙정부의 권한이나 기능을 지방정부에 넘기는 기술적 조치로 축소되어 이해되어서는 안 된다. 이러한 협소한 관점은 지방이양을 행정 편의주의 또는 기능적 효율성 확보를 위한 도구로 간주하게 만들었으며, 그 결과 정치적 의미로서의 자치, 주민의 참여, 지역사회의 민주적 역량 강화와 같은 본질적 목적은 정책 설계 과정에서 경시되도록 하기 때문이다. 그러나 그동안 추진되어 온 지방이양은 대부분 이러한 형식적 관점에 치우쳐 중앙-지방 간의 기능의 조정에 집중되어 있었다. 그 결과, 지방이양의 본래 목표였던 지방분권의 실질화와 주민 중심의 지방자치 실현, 그리고 그 속에 내재된 공공가치에 대한 본질적 고민은 부재하거나 미흡했다고 평가할 수 있다.

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 실현이다. 이들 가치는 지방이양의 방향성과 실행 원리를 형성하는 기준이며, 정책 설계·집행·평가의 모든 단계에 일관되게 반영되어야 한다. 첫째, 자율성은 지방정부가 지역의 특수성과 주민의 수요를 고려하여, 정책을 독립적으로 기획하고 집행할 수 있는 제도적 자유와 권한을 보장받는 정도를 의미한다. 이는 지방분권의 기초이자, 지방정부가 단순한 중앙의 집행 하위 기관이 아니라 지역의 실질적 정책 주체로 기능할 수 있는 조건을 형성한다. 둘째, 자율에는 책임이 뒤따라야 한다. 책임성이란, 지방정부가 이양받은 권한의 행사 결과에 대해 지역사회와 주민에게 명확하게 설명하고 평가받는 제도적 구조를 의미한다. 이는 투명성과 신뢰 기반의 자치 운영을 위한 핵심 기제이다. 셋째, 지방이양은 주민을 단순한 정책 수혜자가 아니라, 정책의 공동 설계자이자 감시자로 위치시킬 수 있어야 하며, 이는 실질적인 주민 참여 구조 없이는 실현될 수 없다. 따라서 민주성은 지방자치의 본질적 가치 중 하나이며, 주민의 참여는 지방이양 과정에서 실질적 영향력을 보장받아야 한다. 넷째, 앞서 논의하였듯이 미래 지방이양은 중앙과 지방, 주민 간의 협력 구조 속에서 실행되어야 하

므로, 협력성은 지방이양이 궁극적으로 지향해야 할 또 하나의 중요한 가치이다.

지방이양의 핵심 가치인 자율성, 책임성, 민주성, 협력성은 실제 제도 설계와 실행의 각 단계에서 유기적으로 결합되어 작동할 수 있다. 즉, 이들 가치는 개별적으로 강조될 수도 있지만, 대부분의 경우 하나의 제도 속에서 동시에 실현될 수 있다. 예를 들어, 지방정부가 일정한 법적 권한에 기반해 일정한 권한의 이양을 공식적으로 제안하고, 이에 대해 중앙정부가 정해진 절차에 따라 응답하는 구조는 자율성의 표현인 동시에, 양측의 책임성과 민주성을 함께 구현하는 장치가 된다. 이 과정에서 지방정부는 독립적인 정책 판단을 기반으로 지방이양을 주도함으로써 자율성을 확보하고, 이에 따르는 책임과 이행의무를 수용함으로써 책임성을 실현한다. 동시에, 이러한 절차의 투명성과 지방의회의 참여, 주민 의견 수렴 등이 보장된다면 민주성 또한 제도 내에 내재화되는 것이다. 또한 중앙과 지방 간의 협의의 결과물이 문서화되어 정식 채택되고, 해당 합의에 따라 권한이 실제 이양되어 제도화되는 과정은 민주성과 책임성의 가치를 모두 포함한다. 이런 통합적 가치 구현은 제도 설계의 일관성을 높이고, 지방이양 제도의 수용성과 지속가능성을 제고하는 기반이 된다. 따라서 지방이양 방식의 설계에서는 이들 공공가치를 단순히 나열하거나 선택하는 방식이 아닌, 절차적 구조와 제도적 장치 전반에 걸쳐 이들이 어떻게 조화롭게 통합될 수 있는지를 중심으로 사고할 필요가 있다. 즉, 향후 지방이양 정책을 설계함에 있어서는 자율성·책임성·민주성·협력성이라는 핵심 가치가 제도의 구조와 운영의 논리에 실제로 내재화되도록 정책 설계의 패러다임 전환할 필요가 있다. 이를 통해, 지방이양 과정 그 자체가 지방분권과 지방자치의 가치가 구현되는 장(場)이 될 수 있다.

표 2-14 새로운 패러다임 하에서 지방이양이 추구해야 할 핵심 공공가치

핵심 공공가치	지방이양 방식 설계에서의 의미
자율성	• 이양 과정의 전(全) 단계에 지방정부가 주체적이고 능동적으로 참여할 수 있는 구조적·제도적 기반을 갖추는 것
책임성	• 지방이양의 모든 단계에서 각 참여 주체가 명확한 역할을 수행하고, 그 결과에 대해 제도적·정치적 책임을 질 수 있도록 하는 구조적 장치를 마련하는 것
민주성	• 지방이양 과정에서의 지역주민 및 그 대표기관인 지방의회의 실질적 관여를 제도화하는 것
협력성	• 중앙-지방-주민 간 협력이 수직적 지시·승인 구조가 아닌, 수평적·상호보완적 파트너십 기반에서 제도화되는 것

출처: 저자 작성

3. 지방이양의 새로운 패러다임과 지방이양의 방식

과정적·관계적·가치적 전환이라는 지방이양의 새로운 패러다임이 단순한 개념적 선언이나 방향성의 제시에 그치지 않고 실질적 정책 변화로 이어지기 위해서는, 무엇보다도 구체적인 실행 방식의 전환이 뒷받침되어야 한다. 즉, 지방이양 방식의 구조적 혁신이 병행되지 않는다면, 새로운 패러다임은 선언적 구호에 머물 위험이 크다.

중앙정부가 주도적·우월적 지위를 갖는 내포형 정부 간 관계에서는 정책의 일관성, 집행의 신속성, 행정 효율성과 같은 중앙집중적 공공가치가 우선적으로 강조된다. 이 구조는 국가 전체의 통합적 운영과 위기 대응, 자원 분배의 효율성이라는 명분 아래, 중앙정부가 정책 결정의 주체이자 기준 설정자로서 독점적 지위를 갖는 것을 정당화해 왔다. 특히 이러한 맥락에서 지방정부는 독립적 행위자라기보다는, 중앙정책의 하부 집행자 또는 수탁기관으로 인식되며, 권한이양의 대상이자 수용자로 기능하게 된다. 이러한 구조적 특성 하에서는 지방이양 역시 중앙정부가 이양의 범위와 시기를 독자적으로 결정하고, 지방정부는 이에 대해 실질적인 협의나 조정권 없이 수동적으로 이를 수용·이행하는 방식으로 추진되기 쉽다. 이 과정에서 지방정부는 단순히 사무를 '넘겨받는' 주체로 전락하며, 정책 결정 과정에서의 자율성과 책임성, 그리고 지역 맥락에 대한 반영 가능성은 현저히 축소된다. 이러한 내포형 정부 간 관계를 반영하고 있는 지방이양 방식이 동시적·하향식·일방적·보편적 이양 방식이다. 실제로 지금까지 우리나라에서 추진된 지방이양도 주로 동시적·하향식·일방적·보편적 이양 방식을 취해 왔다. 이러한 방식에는 제도의 효율성과 통일성을 우선시하는 중앙정부의 시각에서 기획된 것으로, '내포형 정부 간 관계 하에서 이루어지는 중앙정부 중심의 기능 조정'이라는 관점이 반영되어 있는 것이다.

이러한 현실 속에서 지방이양의 새로운 패러다임이 실질적인 제도 변화로 작동하기 위해서는, 기존의 이양 방식의 전환이 필요하다. 그중에서도 가장 핵심적인 것은, 지방정부가 이양의 전 과정에서 제도적으로 동등한 주체로 참여할 수 있는 '상호협력적 이양' 방식의 도입이다. 이는 단순히 이양된 권한의 내용을 조정하는 차원을 넘어서, 권한 이전의 원칙, 방식, 우선순위 등을 중앙과 지방이 협력적으로 조율해 나가는 제도의 도입을 의미한다. '상호협력'이라는 용어에서 이미 드러나듯이, 이 방식은 지방이양을 단순한 권한 이전의 결과로만 평가하지 않고, 그 이양이 이루어지는 과정 자체를 중심에 놓는 접근법이다. 이는 곧 과정적 전환의 핵심 원리를 반영하는 것으로, 기존의 동시적·

하향식·일방적 이양이 보여준 것처럼 일방적으로 결정되고 일괄적으로 집행되는 방식이 아닌, 이양의 필요성 논의에서부터 대상, 범위, 시기, 조건의 설정, 그리고 사후 평가에 이르기까지 전 과정에 중앙과 지방이 함께 참여하고 조율해 나가는 구조를 전제한다.

또한, 이 방식은 중앙정부와 지방정부가 상호 간의 신뢰를 바탕으로 수평적이고 상호보완적인 관계를 형성해 가는 방식이라는 점에서 관계적 전환의 실질적 구현 양상이라 할 수 있다. 과거의 지방이양이 수직적 위계에 따른 권한 하달 구조에 머물렀다면, 상호협력적 이양 방식은 동등한 행위자 간의 교섭과 조정, 그리고 공동 책임 구조를 통해 정부 간 관계를 재구성한다는 점에서 질적으로 다른 접근이다. 이 과정은 중앙의 우월한 정책 판단이 아니라, 지역의 필요와 역량을 인정하고 존중하는 대등한 파트너십을 전제로 하며, 그 자체가 관계의 민주적 재설계를 의미한다.

나아가, 가치적 전환의 측면에서도 상호협력적 이양 방식은 매우 상징적이고 실질적인 의미를 지닌다. 지방이양이 단지 기능적 조정이나 사무 배분의 문제가 아니라, 자율성, 책임성, 민주성, 협력성 등 공공가치의 실현을 위한 제도적 수단임을 전제로 할 때, 이 중 '협력성'은 상호협력적 방식이 지닌 정체성과 가장 밀접하게 맞닿아 있는 핵심 가치다. 협상과 조율, 상호작용과 조정의 절차를 제도화하는 이 방식은, 협력 그 자체를 지방이양의 구조와 문화로 정착시키는 경로를 제시하며, 단순한 권한의 이전을 넘어 공동 목표를 향한 연대적 거버넌스의 기반을 형성한다.

결국, 상호협력적 이양 방식은 지방이양의 과정 그 자체가 공공가치 실현의 장(場)이 되도록 하는 구체적인 제도적 장치이자, 과정·관계·가치라는 세 축을 아우르는 지방이양 패러다임 전환의 실천적 출발점이라 할 수 있다.

한편, 상호협력적 권한이양 방식이 적용되는 경우, 권한이양의 시점은 단일한 시기를 정해 일괄적으로 권한을 이전하는 방식보다는, 정책의 필요성, 지방정부의 준비 수준, 그리고 중앙정부와 지방정부 간의 협의와 합의 수준 등에 따라 유연하게 조정되는 경향이 있다. 예를 들어, 지방정부가 특정 정책 기능에 대한 권한이양을 요청한 경우에도, 중앙정부와의 협의 과정을 통해 우선 일부 지역에 한해 시범적으로 권한을 부여하고, 이후 그 성과를 평가하여 점진적으로 이양을 확대하는 방식이 가능하다. 반대로, 중앙정부가 새로운 정책의 권한이양을 제안하는 경우에도, 지방정부는 이를 일방적으로 수용하기보다는 자치단체의 여건과 조건을 반영하여 협의적 방식으로 수용 여부와 시기를 결정할 수 있다. 결국 상호협력적 관계 하에서는 단계적·점진적 이양 방식이 정책 실

험과 조정을 통해 안정적으로 작동할 수 있으며, 동시적 이양 방식이 채택되더라도 사전협의와 조율을 기반으로 하기 때문에, 정책의 수용성과 실행 가능성이 높아지는 결과를 도출할 수 있다.

또한, 상호협력적 정부 간 관계에서는 전통적인 하향식 권한 배분 방식에서 벗어나, 지방정부의 정책 수요와 자율적 판단에 기반한 상향식 이양 방식을 제도적으로 수용하고 조정할 수 있는 여지가 크다. 이는 중앙정부가 지방정부를 단순한 정책 집행 수단으로 보지 않고, 대응한 정책 주체로 인정한다는 점에서 비롯된다.

이양 대상의 범위 역시 모든 지방정부를 일률적으로 포함시키기보다는, 정책의 성격, 지역별 행정 · 재정 역량, 중앙과 지방 간의 협력 수준 등 복합적인 요인을 종합적으로 고려하여 유연하게 결정되는 경향이 있다. 이는 상호협력적 방식이 보편적 이양보다 선별적 이양과 더 적합함을 의미한다. 예컨대, 행정적 역량이 상대적으로 우수하고 정책 수행에 대한 경험이 풍부한 일부 지방자치단체와의 협의를 통해 시범적으로 권한이양을 우선 시행하고, 이들 사례의 성과와 한계를 분석한 후, 점진적으로 다른 지자체로 권한 이양을 확대해 나가는 방식을 선택할 수 있으며, 지방정부 간의 연합체나 통합 지자체를 중심으로 협의와 조율을 통해 기능별 권한을 이양하는 방식도 가능하다. 이는 상호협력적 방식을 적용할 때, 이양의 대상이 사전에 고정되어 정해지는 것이 아니라, 중앙정부와 지방정부 간의 협의와 합의 과정을 통해 결정되는 산물이 될 수 있음을 의미한다.

4. 협상 개념 도입의 필요성

이상의 논의를 종합해 볼 때, 지방이양의 실질화를 위해 제안된 과정적, 관계적, 가치적 전환이라는 새로운 패러다임이 단순한 이론적 구호에 머물지 않고 현실 속에서 제도적으로 구현되기 위해서는, 무엇보다 이양 과정 전반에 중앙과 지방의 수평적·대등한 관계 형성이 제도적으로 뒷받침되어야 한다. 이러한 관계 형성 없이는 지방정부의 주체적 역할이 제약되고, 그에 따라 주민 중심의 자치 또한 선언적 수준에 그칠 위험성이 크다.

이러한 문제 인식을 바탕으로, 본 연구는 지방이양의 상호협력적 이양 방식을 현실화하기 위한 제도적 장치로서 '협상' 개념의 도입 필요성을 제안한다. 협상은 기존의 일방적이고 수직적인 권한 하달 방식이 지닌 구조적·철학적 한계를 보완하고, 지방정부가 단순한 권한의 수혜자나 집행자가 아닌, 정책 설계와 권한 배분의 실질적 행위자로 참

여할 수 있도록 하는 기반을 제공한다. 또한, 협상의 도입은 지방이양을 단순히 기능적 조정이나 행정절차로 간주했던 과거의 접근에서 벗어나, 이양 그 자체를 정치적·제도적 협의의 대상으로 전환하는 전면적 변화이며, 이는 곧 지방이양 제도 설계의 근본적 전환을 수반하는 접근이라고 할 수 있다.

특히, '협상'은 지방이양의 과정적 전환을 위한 실천 장치로 작동한다. 기존의 산출 중심 접근이 권한 이전의 범위나 완료 여부 등 결과적 측면에 집중해 왔다면, 협상은 권한 이전의 '과정 그 자체'에 주목한다는 점에서 근본적으로 다르다. '협상'은 중앙과 지방이 권한의 이전을 둘러싸고 공동으로 목표를 설정하고, 조건을 조율하며, 역할과 책임을 명확히 하여 제도적 정합성과 상호 신뢰를 구축하는 과정 자체를 중시한다는 측면에서 '과정 중심'의 지방이양 설계에 적합한 개념이다.

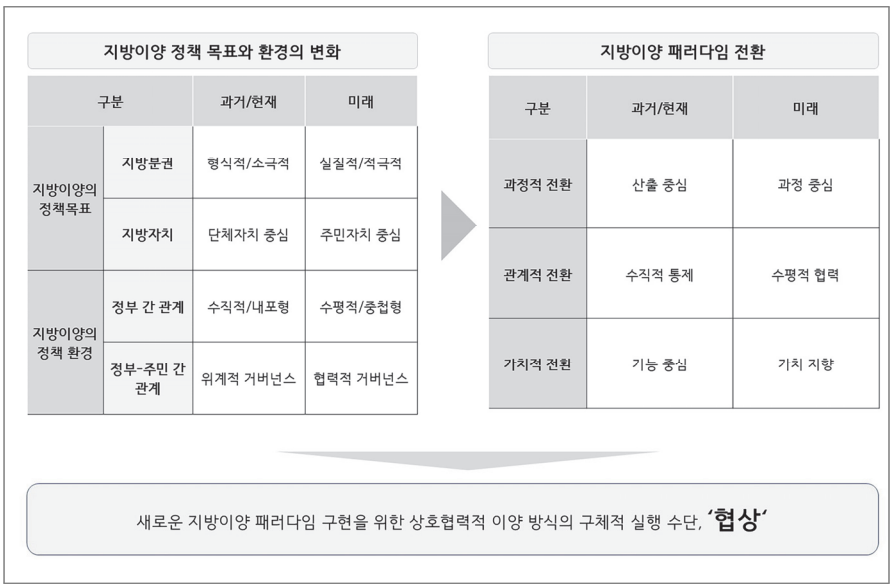
또한, 중앙정부와 지방정부가 이양의 대상, 범위, 시기, 조건 등을 공동으로 조율하는 협상 구조는 단순한 권한 이전의 범위 결정에 그치지 않고, 상호이해를 바탕으로 권한 행사의 방식과 책임의 분담 구조까지 구체화할 수 있는 관계적 전환의 계기를 제공할 수 있다. 특히 이 과정에서 주목할 만한 개념이 바로 '협상의 댄스(negotiation as a dance)'이다(Young & Schile, 2011; Adair & Brett, 2005). 이 개념은 협상을 고정된 입장 간의 충돌이나 승패가 결정되는 일회적 게임으로 보는 전통적인 시각에서 벗어나, 역동적이고 반복적인 상호작용의 과정으로 이해할 수 있도록 한다. 즉, 협상은 중앙과 지방이 각각 고정된 역할을 수행하는 것이 아니라, 서로의 입장과 필요를 끊임없이 조율하고, 때로는 주도하고 때로는 반응하면서 유연하게 '움직이는' 과정이다. 이러한 은유는 경쟁과 협력, 주도와 응답, 계획과 즉흥성이라는 다양한 요소들이 복합적으로 얽혀 있는 협상의 현실을 잘 드러낸다. 특히 지방이양과 같이 복잡한 제도 전환이 수반되는 정책 영역에서는, 협상을 정적인 의사결정 구조가 아닌, 지속적으로 상호작용하며 조율해 가는 '움직이는 구조'로 바라보는 것이 중요하다. '협상의 댄스'는 이러한 관점에서 협상의 리듬과 타이밍, 감정의 교류, 관계의 조율 등을 강조하며, 제도 설계와 실행 모두에서 유연성과 민감성을 요구한다. 다시 말해, 이는 협상이 단지 정책적 결과를 산출하는 기능적 수단이 아니라, 관계의 형성과 재구성이라는 더 깊은 차원의 의미를 갖는다는 점을 환기시킨다. 따라서 지방이양의 협상 구조가 단순한 협의 기제가 아니라 '댄스의 장(場)'으로 설계된다면, 중앙과 지방은 제도적으로는 동등한 파트너로서, 실질적으로는 상호 존중과 신뢰에 기반한 관계 속에서 정책을 공동 기획·설계해 나가는 거

버넌스 모델을 구현할 수 있다. 이 과정에서 각 주체는 일방적으로 리드를 하거나 수동적으로 따르기보다, 서로의 움직임을 감지하고 조응하며 '정치적 리듬'을 함께 만들어 가는 실천적 협력의 장을 경험하게 된다.

더 나아가, 협상 과정이 어떠한 절차적 원칙과 구조를 바탕으로 설계되느냐에 따라, 지방이양이 실현해야 할 핵심 공공가치인 자율성, 책임성, 민주성, 협력성의 실현이 가능하다는 점에서, 협상은 가치지향적 지방이양 설계를 위한 핵심 기반이 될 수 있다. 만약, 협상 과정에서 지방정부가 권한이양의 필요성과 방향성을 주도적으로 제안하고, 중앙정부와 공동의 정책설계자로 기능할 수 있도록 한다면, 이는 자율성의 제도화라고 할 수 있다. 동시에, 양측이 이양된 권한의 행사 방식과 책임 주체를 명확히 규정하는 과정을 거치게 한다면, 각 주체의 책임성 또한 제도적으로 확보될 수 있다. 또한, 협상이 주민의 의견 수렴, 지방의회의 참여, 지역사회 공론화 등의 민주적 절차를 수반하는 방식으로 설계된다면, 이는 단순한 정부 간 협의를 넘어서 민주성을 제도 내에 내재화하는 경로가 된다. 마지막으로, 중앙과 지방이 단순한 지시와 수용의 관계를 넘어, 공동의 목표를 설정하고 이를 실현하기 위한 조건과 방안을 함께 조율해 나가는 과정이 실현된다면, 이는 협력성의 실질적 구현이며, 지방이양의 새로운 패러다임이 지향하는 협력적 거버넌스의 구체적 표현이라고 할 수 있다.

따라서 향후 지방이양 정책이 단순한 권한 이전의 반복을 넘어, 지방정부의 실질적 자율성과 주민 주권이 제도적으로 실현되는 방향으로 나아가기 위해서는, 협상이라는 제도적 기제에 대한 심층적인 검토가 필요하다. 이러한 맥락에서 다음 장에서는 이러한 협상의 개념적 기초와 주요 구성 요소를 체계적으로 검토함으로써, 지방이양 협상 제도를 개념적으로 구체화하고자 한다.

그림 2-5 지방이양 패러다임 전환에 따른 지방이양 협상 제도 도입의 필요성



출처: 저자 작성

3

지방이양 협상 제도의 개념적 정립과 수용성 분석

제1절 협상에 대한 이론적 논의와 지방이양
제2절 지방이양 협상 제도의 개념적 정립
제3절 지방이양 협상 제도에 대한 수용성 분석

제3장

지방이양 협상 제도의 개념적 정립과 수용성 분석

제1절 • 협상에 대한 이론적 논의와 지방이양

본 절에서는 협상의 개념과 그에 대한 이론적 틀을 중심으로 일반적인 논의를 전개하고자 한다. 특히, 협상이 갖는 기본적 속성과 기능을 이해함으로써, 지방이양 협상 제도의 개념적 정립의 근거로 삼고자 한다.

1. 협상의 정의: 협상의 댄스(negotiation as a dance)

협상에 대해서 일치된 개념 정의를 찾기는 어려우며, 학자에 따라 다양한 정의가 존재한다. Thompson(1998)은 이를 둘 이상의 주체들이 한정된 자원을 어떻게 나눌 것인가에 대한 동의를 모색하는 과정으로 보았으며, 이는 단순한 합의 그 이상으로, 당사자들의 입장과 이해관계가 주요하게 작용하는 복합적 의사소통 과정이라는 의미를 내포한다. Bazerman & Neale(1983)은 협상을 갈등적인 이해관계를 해결하기 위한 공동의 의사결정 과정으로 정의하였다. 이러한 정의는 협상이 단지 자원을 나누는 기술적 행위가 아니라, 서로 상충하는 이해관계를 가진 당사자들 사이에서 발생하는 갈등의 조정과 문제 해결을 위한 협력적 노력이 필수적임을 강조한다. 즉, 협상은 갈등을 내포한 상황에서의 공동 대응 메커니즘이라는 것이다. Fisher & Ury(1981) 역시 유사한 맥락에서 협상을 이해한다. 이들은 협상을 상충하는 이해관계를 가진 당사자들이 서로 의견을 교환하며 합의에 도달하고자 하는 과정이라고 정의하였다. 이러한 정의는 협상의 본질을 당사자 간의 의사소통과 상호 교섭의 반복적 과정으로 파악하고 있으며, 결과보다는 과정을 중시하는 개념으로 보고 있음을 알 수 있다.

전통적으로 협상은 종종 '게임', '전쟁', '전략적 경쟁' 등의 은유로 설명되어 왔다. 이러한 은유는 협상 상황을 본질적으로 대립적이고 경쟁적인 장으로 설정하며, 승자와 패자가 존재하는 제로섬(zero-sum) 게임의 틀 안에서 사고하도록 유도해왔다. 그러나 최근 들어 이러한 대립적 관점에서 벗어나, 협상을 보다 동적이고 상호작용적인 관계 형

성 과정으로 이해하려는 움직임이 학계와 실무에서 확산되고 있다. 이러한 새로운 접근의 대표적 개념이 바로 '협상의 댄스(the negotiation as a dance)'이다. '협상의 댄스'라는 개념은 단순한 수사적 은유를 넘어, 협상에 대한 관점의 실질적 전환을 제시한다.

'협상의 댄스'라는 은유는 협상을 단순한 거래나 힘의 대결이 아닌, 상호작용의 리듬과 흐름 속에서 관계를 조율하고 의미를 만들어가는 과정으로 바라본다. Young과 Schlie(2011)는 협상을 단지 합의 도출을 위한 기능적 행위로 보기보다는, 미적이고 감정적인 표현의 장으로 보자고 제안한다. 그들은 협상이 때로는 치열하고 열정적일 수 있지만, 궁극적으로는 균형과 조화를 추구하는 '춤'과 같다고 강조하며, 이를 통해 신뢰 구축과 창의적 문제 해결이 가능하다고 주장한다. 이러한 관점은 협상 참여자들이 서로를 단순한 이해관계의 상대가 아니라, 함께 '공연'을 만들어가는 파트너로 인식하게 만든다. 이와 같은 인식 전환은 갈등의 극복을 넘어, 협상 과정을 내재적으로 즐기고 의미 있게 만드는 데 기여할 수 있다. 이러한 '협상의 댄스'라는 개념은 더 나아가 Fisher와 Ury(1981)가 제시한 '원칙 중심 협상(principled negotiation)'의 틀을 확장해, '승-승(win-win)' 이상의 정서적 공감과 상호이해의 공간을 제공하는 방식으로 진화하고 있다(Young & Schile, 2011).[9]

아래의 표는 전통적인 협상 이론과 '협상의 댄스' 시각을 비교하여 각 관점이 협상의 본질을 어떻게 다르게 해석하고 접근하는지를 정리한 것이다. 이 표에서 알 수 있듯이, 전통적 협상 시각은 협상을 분절화된 전술의 집합으로 보며, 철저히 이성적·계산적 관점에서 접근한다. 이는 상대방을 '설득' 또는 '굴복시켜야 할 존재'로 보게 만들며, 협상이 끝난 후에도 관계가 소원해지는 결과를 초래할 수 있다. 반면, '협상의 댄스' 관점은 협상을 감정, 의미, 문화, 관계가 함께 어우러지는 유기적 상호작용으로 본다. 여기서 협상자는 단지 이익을 확보하는 존재가 아니라, 상대방과 함께 '조율된 흐름'을 만들어

9 '협상의 댄스'를 이론적 틀로 정교화한 시도로는 Hindriks et al.(2011)이 제안한 DANS(Dynamics Analysis of Negotiation Strategies) 분석틀이 있다. 이 모델은 협상 과정을 '단계적이고 유연한 움직임의 연속'으로 분석하며, 각 제안과 응답을 '댄스 스텝'으로 분류하여 전략적 움직임의 유효성과 상호작용 패턴을 정량적으로 평가한다. 특히, 이 분석은 단순히 결과(합의 유무)에만 초점을 맞추는 기존 모델과 달리, 협상 중 이루어지는 양보, 자기 도취적, 불운한 스텝 등과 같은 제안의 유형과 타이밍의 중요성을 강조한다. 한편, Adair & Brett(2005)는 '협상의 댄스'가 문화적 맥락에 따라 다른 리듬과 구조를 갖는다는 점을 실증적으로 보여준다. 그들은 전 세계 10개국에서 수집한 데이터를 통해, 협상이 관계 설정, 문제 규정, 해결안 생성, 합의 도출이라는 네 가지 단계를 통해 전개되며, 각 단계에서의 정보 교환 및 영향력 행사는 문화적 배경에 따라 상당한 차이를 보인다는 것을 밝혔다. 이 연구는 특히 고맥락 문화(high-context culture)와 저맥락 문화(low-context culture) 간의 상호작용에서 '협상의 안무(choreography)'가 얼마나 달라질 수 있는지를 설명함으로써, 협상에서의 문화적 감수성의 중요성을 강조하였다.

내는 공감적 행위자이며, 협상의 성공 여부 또한 '합의 여부'만이 아니라 '과정의 질'과 '관계의 지속가능성'까지 포함해 평가된다.

표 3-1 전통적 협상 시각과 '협상의 댄스' 시각의 비교

구분	전통적 협상 시각	'협상의 댄스' 시각
핵심 은유	전쟁, 게임, 전략, 힘의 대결	무용, 리듬, 유기적 흐름, 관계 중심
기본 전제	자원은 제한되어 있으며, 협상은 이익을 확보하기 위한 경쟁이다	협상은 공통의 리듬과 감정을 기반으로 조율해가는 상호작용적 표현이다
협상자의 역할	이익 극대화를 추구하는 전략가 혹은 경쟁자	공감과 흐름을 창출하는 공동의 퍼포머 (co-performer)
상호작용 방식	단속적 제안 교환, 입장 고수 및 양보, 전략적 공격	단계적이고 유연한 조율, 상호 리듬 형성, 감정과 의미의 동시 표현
전략적 접근	전술적 압박, 정보 비대칭 활용, 양보 요구 중심	관계 중심의 접근, 상호이해 증진, 협상의 흐름에 따른 조율과 창의적 응답
성과의 기준	협상 결과(합의 여부, 점유 이익의 크기, 승패 구도 등) 중심 평가	협상 과정의 질, 신뢰와 관계 구축 정도, 상호 만족도 등 비물질적 성과까지 포함
문화적 민감성	비교적 낮음 (보편적 논리 또는 전술 중심)	높음. 문화 간 커뮤니케이션 방식과 협상 리듬의 차이에 대한 민감한 인식과 조율
협상 전개 단계 인식	시작-중간-종결의 전형적 논리 구조	관계 설정-공감 형성-정보 교환-리듬의 조율-결정이라는 감정·인지 통합적 흐름을 중시
학습과 훈련 방식	전략, 논리적 사고, 게임이론 기반의 훈련	정서적 인식, 공감 능력, 상호작용 리듬에 대한 민감도 훈련, 시뮬레이션 중심 교육

출처: Adair & Brett(2005), Hindriks et al(2011), Young & Schile(2011)을 참조하여 저자 작성

주요 협상 연구자들은 협상이 단순히 이익의 교환이나 자원 분배를 위한 기계적 행위가 아니라, 다층적인 상호작용, 정서적 소통, 그리고 문화적 맥락을 포괄하는 인간 중심의 의사결정 과정이라는 점을 지속적으로 강조해왔다(Adair & Brett, 2005). 이와 같은 논의는 협상의 본질을 재정립하고, 특히 복잡하고 관계 기반적인 협상 상황에서 '협상의 댄스' 관점이 더욱 적합하고 효과적이라는 주장을 뒷받침한다. 예컨대, Adair & Brett(2005)는 서로 다른 문화적 배경을 가진 협상 당사자들 간에는 언어적 표현, 비언

어적 신호, 시간 개념, 그리고 협상의 리듬 자체가 상이하기 때문에, 표준화된 전통적 협상 전략은 오히려 갈등과 오해를 심화시킬 수 있다고 지적하였다. 협상의 댄스 접근은 이러한 문화적 차이를 '극복해야 할 장벽'이 아닌 '함께 조율해야 할 리듬'으로 해석하며, 유연성과 공감, 상호 감각적 대응 능력을 협상 성공의 핵심 요인으로 본다. 또한, Hindriks et al.(2011)은 공공정책 협상, 다자간 회의, 국제환경 협상과 같이 이해당사자가 다수 존재하고 다양한 이슈가 얽혀 있는 협상에서는 단선적 타협이나 전략적 교환 중심의 접근이 한계에 봉착한다고 강조했다. 이들은 협상을 동적이고 상호작용적인 '댄스'로 파악하여, 각 제안과 응답의 타이밍, 흐름, 감정적 리듬이 전체 협상 전개에 큰 영향을 미친다고 주장하였다. 더 나아가, Young & Schlie(2011)는 감정, 신뢰, 정체성, 소속감 등 비물질적 요소들이 핵심을 이루는 협상에서는, 협상자를 단순한 '합리적 계산자'가 아니라 감정과 의미를 조율하는 퍼포머(performance actor)로 재정의할 필요가 있다고 보았다. 이 관점은 특히 이해관계자의 정체성이나 공동체 기반이 강하게 작용하는 사회정책 협상, 지역협의체 협상 등에서 실질적 영향력을 갖는다.

이러한 이론적 논의는 지방이양에 있어 협상 개념을 도입할 경우에도 적용 가능하다. 앞서 살펴보았듯이, 지방이양은 단순한 권한 이전을 넘어서, 중앙-지방-주민 간의 새로운 신뢰 관계 형성, 지역주민의 자기 통치권 강화 등 수반하는 복합적인 과정이다. 중앙정부와 지방정부 간의 협상은 정책 방향, 권한 범위, 예산 배분, 조직 구성, 법·제도 정비 등 다양한 이슈가 서로 얽혀 있으며, 단일한 쟁점 교환이 아닌 장기적이고 누적적인 합의 형성을 필요로 한다. 또한, 지방이양 협상은 지역마다 정치적 이해관계, 문화적 정체성, 역사적 경험이 상이하므로, 이를 일률적으로 접근하는 전통적 협상 전략은 현실의 복잡성을 반영하지 못할 위험이 크다. 오히려 각 지역의 리듬과 속도를 인식하고, 중앙과 지방이 함께 조율해 나가는 '공동 안무(co-choreography)'의 관점에서 협상을 설계해야 한다(Adair & Brett, 2005). 즉, 지방이양 협상은 어떻게 함께 나누고 설계할 것인가, 즉 협상 과정 자체의 질을 고민해야 하는 이슈인 것이다. 따라서, 주요 학자들이 제시한 바와 같이 다문화적 상호작용, 다자 간 협상, 감정과 정체성이 중시되는 협상 상황에서 '협상의 댄스' 관점이 유용하듯, 지방이양이라는 제도적 변화를 둘러싼 협상 역시 마찬가지의 접근이 요구된다. 이는 중앙과 지방, 그리고 주민 간의 관계 재구성과 신뢰 기반 형성이라는 장기적 목표를 위해 필수적인 전략적 선택이며, 이를 통해 지방분권이 단기 성과를 넘어 지속 가능한 정책 효과를 달성할 수 있는 기반을 마련할 수 있을 것으로 기대된다.

2. 협상의 유형[10]

협상 유형은 단순히 협상 과정에서의 전술적 선택에 머무르지 않고, 협상의 전략 수립과 최종 결과 형성에 있어 핵심적인 변수로 작용한다. 따라서 협상 유형에 대한 체계적 이해를 바탕으로, 보다 협력적이고 지속 가능한 방향으로 지방이양 협상 구조를 설계할 필요가 있다. 본 연구에서는 Fisher et al.(2011)의 논의를 바탕으로 협상 당사자들이 추구하는 이익의 성격과 협상에 접근하는 방식에 따라 협상의 유형을 구분하고, 이러한 유형 구분이 협상을 바탕으로 한 지방이양 제도에 시사하는 바를 고찰하고자 한다.

협상은 당사자들이 추구하는 이익의 특성에 따라 분배적 협상(distributive negotiation)과 통합적 협상(intergrative negotiation)으로 구분할 수 있다(Fisher et al., 2011). 분배적 협상은 협상을 통해 얻게 되는 자원이나 권한이 한정되어 있는 상태에서 이루어지는 협상을 의미하며, 협상을 통해 당사자들은 제한된 자원이나 권한을 서로 나누어 가지게 된다. 이 경우 협상은 '제로섬(zero-sum)' 게임의 성격을 가지며, 한쪽의 이익이 다른 쪽의 손실로 이어지는 구조가 된다. 분배적 협상의 특징은 협상 대상과 목표가 명확하다는 점이다. 따라서 당사자 간 이해관계가 단일하거나 구체적인 경우, 협상 대상의 분할이 가능한 경우에는 단기간 내에 성과를 도출하기에 유리하다. 그러나 분배적 협상은 본질적으로 경쟁적 성격을 띠기 때문에 상대방을 협력적 파트너가 아니라 이익을 다투는 경쟁자 또는 적대적 주체로 인식하게 만든다. 이로 인해 협상 과정에서 갈등이 증폭될 가능성이 크며, 결과적으로 상호 불신이 강화되고, 협상 이후 장기적인 관계 유지나 협력 기반 구축에는 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

이에 비해, 통합적 협상은 협상 대상이 되는 자원이나 권한이 한정되어 있다고 전제하지 않으며, 협상을 통해 공동의 이익을 극대화하고 상호 만족할 수 있는 새로운 가치를 창출할 수 있다고 보는 관점에 기초한다. 통합적 협상의 핵심은 상호 간 이해관계의 공유와 결합이다. 통합적 협상이 이루어질 때 당사자들은 상대방을 경쟁자가 아닌 협력적 파트너로 인식하고, 필요(needs)와 이해관계(interests)에 집중한다. 이를 통해 상대방이 중시하는 이익과 자신이 원하는 목표를 동시에 충족시킬 수 있는 방안을 찾게 되며, 그 과정에서 새로운 가치와 합리적 대안이 만들어진다. 통합적 협상은 장기적인 신뢰와 협력 관계를 구축하는 데 유리하다. 일방의 손실을 전제로 하지 않기 때문에 당

10 이하의 내용은 Fisher 외(2011), 이대희(2001) 등의 논의를 기반으로 작성되었다.

사자들은 협상 결과를 긍정적으로 수용할 가능성이 높으며, 이후 반복적으로 이어지는 협상에서도 협력적 태도가 유지될 수 있다. 다만, 상대적으로 협상 과정이 복잡하고 많은 시간이 소요되어, 단기적 성과 창출에는 다소 불리하다는 한계가 존재한다.

협상은 당사자들이 협상에 임하는 접근 방식에 의해서도 구분될 수 있으며, 그 대표적인 구분이 입장 협상(positional negotiation)[11]과 원칙 협상(principled negotiation)이다. 이 두 가지 협상 유형은 협상 당사자가 문제를 인식하고 상대방과 상호 작용하는 방식에서 근본적인 차이를 보인다. 먼저, 입장 협상은 협상의 초점을 문제 자체보다는 상대방과의 관계에 두는 접근 방식으로 이해할 수 있다. 이 방식에서 협상 당사자는 상대방의 태도, 지위, 친분 등과 같은 대인적 요소에 크게 영향을 받는다. 따라서 협상의 결과는 논리적 타당성이나 객관적 기준보다는, 상대방과 맺고 있는 관계의 성격이나 감정적 교류에 의해 좌우되는 경우가 많다. 이러한 특성 때문에 입장 협상은 단기적으로는 갈등 상황에서 신속하게 결론을 도출하는 데 유리할 수 있다. 특히 상대방과의 관계가 긴밀하거나 신뢰가 형성되어 있을 경우, 합의에 도달하는 속도가 빨라질 수 있다. 그러나 반대로 관계가 긴장 상태에 있거나 불신이 존재한다면, 협상은 쉽게 교착되거나 감정적 대립으로 비화할 위험이 크다. 또한 협상 결과가 누가 이겼는가, 누가 더 양보했는가와 같은 관계적 우열로 평가되기 때문에, 협상 이후 상호 신뢰 구축이나 지속적 협력에는 부정적 영향을 미칠 수 있다.

이에 비해, 원칙 협상은 단순히 당사자 간 입장 차이를 줄이려는 접근이 아니라, 문제 자체에 집중하는 접근 방식이다. 이 방식에서는 상대방과의 관계적 요소나 감정적 요인을 전면에 두기보다는, 협상 당사자들이 실제로 무엇을 필요로 하고 어떤 이해관계를 가지고 있는지를 체계적으로 분석한다. 이를 바탕으로 협상은 객관적 기준(objective criteria)과 문제 중심의 합리적 절차에 근거하여 합의를 도출하는 것을 목표로 한다.

11 입장 협상은 상대방에 대한 인식과 태도에 따라 다시 강성 입장 협상(hard positional negotiation)과 연성 입장 협상(soft positional negotiation)으로 구분된다. 강성 입장 협상은 상대방을 협상의 파트너가 아닌 경쟁자 또는 적대자로 인식하는 데에서 출발한다. 강성 입장 협상에서는 상대방 주장에 대한 일방적인 거부 또는 비난, 위협적 언사, 압박 전술, 시간 제한, 정보 비공개 등의 전략적 활용 등의 행태가 나타난다. 이러한 접근은 단기적으로는 자신의 이익을 최대화할 수 있지만, 협상 과정에서의 관계 악화, 지속 가능한 이행 실패, 후속 갈등의 재점화라는 한계를 초래할 수 있다. 이와 달리, 연성 입장 협상은 상대방을 신뢰 가능한 협상 주체로 인식하고, 협상 과정 자체를 공동 문제 해결의 수단으로 이해한다. 연성 입장 협상에서는 협상의 목표보다는 관계 유지와 절차적 정당성에 더 높은 가치를 부여하며, 갈등보다 공감과 신뢰 형성을 우선시하는 경향이 나타난다. 이 방식은 협상 분위기를 우호적으로 조성하고, 장기적 협력 관계를 형성하는 데 유리하지만, 때로는 상대방의 강경한 입장에 쉽게 밀릴 수 있는 구조적 약점을 가지며, 실질적인 이익 확보에 소극적으로 작용할 우려도 존재한다.

원칙 협상의 중요한 특징은 상대방 개인의 성격이나 감정적 태도에 집중하기보다, 협상 의제를 문제 그 자체로 분리하여 다룸으로써 협상 과정의 합리성을 제고한다. 이를 통해 불필요한 갈등이나 감정 대립을 최소화할 수 있으며, 결과적으로 협상의 정당성과 수용성을 높일 수 있다. 특히, 다수의 이해당사자가 존재하거나 다양한 이슈가 복잡하게 얽혀 있는 사안에서 원칙 협상은 보다 큰 효과를 발휘할 수 있다(이달곤 , 2002).

앞서 살펴보았듯이, 협상 당사자가 어떠한 유형의 협상 방식을 채택하는가는 협상의 목표 설정, 과정 운영, 이익 배분 구조를 결정짓는 핵심 요인으로 작용한다. 동일한 협상 의제라 하더라도, 어떤 접근 방식을 선택하느냐에 따라 협상 결과는 전혀 다른 양상으로 전개될 수 있다. 또한, 이로 인해 협상이 가져오는 효과에 있어서도 차이가 발생한다.

표 3-2 협상 유형별 특성

연도	구분	협상 목표	협상 과정	이익 배분 결과	협상의 효과
이익의 특성	분배적 협상 (Distributive)	한정된 자원·권한 중 최대 몫 확보	당사자 간 요구와 양보의 교환 중심, 대립적 과정	제로섬 구조, 한쪽의 이익이 다른 쪽의 손실	단기적 타협에 유리하나, 장기적 불신과 갈등 반복 가능
	통합적 협상 (Integrative)	공동 이익 극대화 및 새로운 가치 창출	상호 간 이해관계의 공유와 결합, 협력적 과정	윈-윈 구조, 상호보완적 이익 분배	장기적 협력 기반, 정책의 지속가능성 및 제도화 가능
협상에 대한 접근 방식	입장 협상 (Positional)	자신의 입장 관철, 체면·지위 유지	상대방 설득·압박 중심, 자신의 입장과 상대방과의 관계 고려	승자와 패자가 뚜렷하게 갈림	협상 과정이 힘의 대결로 비화될 가능성 높음, 협상 결과에 대한 정당성·수용성 저하
	원칙 협상 (Principled)	객관적 기준과 합리적 절차에 따른 합의	문제와 사람을 분리, 객관적 기준 마련, 상호 이해관계 고려	객관적 기준에 따른 이익 분배	협상 결과의 공정성·투명성 확보, 협상으로 인한 갈등의 제도적 완화 가능

출처: Fisher 외(2011), 이대희(2001) 등을 참조하여 저자 작성

지방이양의 궁극적인 목적은 핵심은 각 지역의 특성과 주민의 다양한 필요와 수요에 부합하는 정책 집행과 행정서비스 제공을 실현함으로써, 궁극적으로 국정 운영의 효율성과 대응성을 높이는 것에 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 중앙정부와 지방정부가 단발적 협상에 그치지 않고, 지속적이고 장기적인 협력 체계를 제도적으로 구축하는 것이 필수적이다. 즉, 지방이양을 위한 협상은 장기적이고, 반복적으로 이루어지는 과정으로 바라볼 필요가 있으며, 이 과정에서 중앙-지방 간 상호 신뢰와 협력적 파트너십이 누적되어야 한다.

지금까지 중앙정부와 지방정부 간의 지방이양 과정에서 이루어진 협의는 대체로 제도적·형식적 수준에 머무른 경우가 많았다. 지방정부의 의견을 수렴하는 절차가 일부 운영되기는 했으나, 실제 최종 결정은 중앙정부 주도로 이루어졌으며, 그 결과 지방이양의 내용과 방향은 지방정부에 일방적으로 전달되는 방식이 일반적이었다. 이러한 구조에서는 실질적인 권한 조정이나 상호 간 교환이 활발하게 이루어졌다고 보기 어렵기 때문에, 이를 엄밀한 의미에서의 협상이라고 규정하기는 힘들다.

그럼에도 불구하고, 지금까지 이루어진 지방이양 과정에서의 중앙-지방 간 협의를 협상의 일종으로 본다면, 그 성격은 주로 분배적 협상과 입장 협상에 해당한다고 평가할 수 있다. 먼저, 중앙정부와 지방정부는 지방이양을 통해 공동의 이익이나 새로운 가치 창출을 모색하기보다는, 제한된 권한과 자원을 어떻게 배분할 것인가에 집중해 왔다. 예컨대, 그동안 지방이양에서는 재정 지원 비율을 둘러싼 중앙의 부담 범위와 지방의 분담 수준, 또는 특정 사무의 귀속 주체를 중앙이 계속 유지할지 아니면 지방으로 이양할지를 둘러싼 문제가 주요 의제로 다루어져 왔다. 또한, 접근 방식에 있어서도 중앙 지방과 지방정부 모두 객관적 기준이나 공공적 가치보다는 자신의 입장과 요구를 고수하는 데 주력해 왔다. 예를 들어, 그동안 중앙정부는 대체로 지방정부의 행정 역량 부족, 재정적 한계, 그리고 지방자치단체 간 형평성 문제를 근거로 들어 지방이양의 범위를 제한하려는 태도를 보여 왔다. 중앙정부의 논리는 지방정부가 충분한 인적·조직적 자원을 확보하지 못한 상황에서 과도한 권한을 이양받을 경우, 정책 집행의 품질이 저하되고 지역 간 불균형이 확대될 수 있다는 것이 중앙정부의 주요 논리였다. 그러나 이러한 논리가 일정 부분 타당성을 지닌다고 할지라도, 그 저변에는 중앙정부가 지방이양에 대해 가지고 있는 방어적이고 소극적인 태도가 자리하고 있다. 실제로 중앙정부의 지방이양에 대해 가지고 있는 방어적이고 소극적인 태도는 여러 가지 측면에서 간접적

으로 확인할 수 있다. 예컨대, 이미 충분한 행정 역량과 재정 자원을 확보한 일부 지자체에 대해서조차 지방이양이 원활하게 이루어지지 않고 있다는 점, 그동안 지방이양 과정에서 발생해 온 지역 간 불균형 문제에 대해 적극적인 대처 방안을 마련하고 있지 않다는 점, 국가의 최고 의사결정자인 대통령이 강력한 추진 의지를 보이지 않을 경우, 지방이양이 선언적 수준에 그치거나 이행이 지연되는 사례가 반복되고 있다는 점 등이 이를 방증한다.

이에 비해, 지방정부는 지역 특수성 반영을 핵심 논거로 제시하면서 보다 광범위한 권한 이전을 지속적으로 요구해 왔다. 그러나, 그동안 지방정부는 지방이양이 실제로 어떤 성과를 낼 수 있는지에 대한 객관적 근거와 실증적 검토를 충분히 제시하지 못한 가운데, 당위적 차원에서의 요구를 지속해왔다. 또한 그동안 지방정부의 요구에서는 전반적인 국정 운영에서 지방이양이 차지하는 의미와, 이를 통해 달성할 수 있는 정책적·사회적 가치에 대한 인식을 찾아보기 어려웠다. 결국, 지방정부가 그동안 제기한 지방이양 요구는 지역주민의 필요와 참여, 지역적 특수성의 반영이라는 중요한 행정 가치를 담고 있었음에도 불구하고, 이를 구체적 성과와 제도적 효과로 연결시키고자 하는 전략적이고 객관적인 접근은 부족하였다고 볼 수 있다.

이처럼 지방이양과 관련하여 중앙정부와 지방정부의 입장은 지속적으로 충돌해 왔다. 이러한 대립 구도는 지방이양의 의제를 논의함에 있어 합리적·객관적 기준이나 장기적 관점을 적용하기보다, 주로 각자의 입장을 관철시키고자 하는 행태로 이어졌다. 그 결과 지방이양 과정은 그 자체로 상호 신뢰와 협력을 기반으로 국가 전체의 효율성과 대응성을 높이는 제도적 개혁 과정이어야 함에도 불구하고, 실제로는 권한과 자원을 둘러싼 중앙과 지방의 정치적 투쟁의 장이 되어 왔다. 중앙과 지방 간의 이러한 대립 구도는 지방이양의 성과를 '얼마나 많은 사무가 이양되었는가', '얼마나 큰 규모의 재원이 분배되었는가'라는 거래적 성과로 축소시키는 결과로 이어졌으며, 이로 인해 행정서비스의 질적 향상, 주민 체감 효과, 국가 운영의 효율성 강화라는 본래 목표 지방이양의 본래적 목표의 달성에 대한 관심은 약화되었다. 또한, 이러한 대립 구도를 바탕으로 진행된 지방이양 정책의 정당성이나 사회적 수용성 역시 약화되었다.

이러한 문제를 해결하기 위해, 향후 지방이양에 대한 전반적인 논의는 단순히 이양 사무의 수나 재원의 양적 분배 규모에 초점을 맞추는 방식에서 벗어나야 한다. 지방이양의 진정한 목표는 주민의 실생활과 직결된 행정서비스의 질적 향상, 정책 변화를 주

민이 체감할 수 있는 효과성 제고, 그리고 국가 운영 전반의 효율성과 대응성 강화에 있다. 또한 새로운 지방이양 제도의 설계 과정에서는 기존 지방이양 과정에서 드러난 분배·입장 중심의 논의가 가지는 한계를 명확히 인식해야 한다. 분배 중심의 논의는 권한과 자원을 나누는 과정에서 '제로섬' 논리를 강화하여 당사자 간 갈등을 심화시키고, 장기적 협력 관계를 훼손할 위험이 있다. 입장 중심의 논의 역시 각자의 주장을 고수하는 과정에서 상대방과의 관계를 소모적으로 만들고, 협상의 결과를 불안정하게 하는 부정적 효과를 낳을 수 있다(Lebow, 1996).

결국 새로운 지방이양 제도, 즉 협상을 통한 지방이양 제도는 통합적 협상과 원칙 협상의 특성이 드러날 수 있도록 설계되어야 한다.[12] 이는 지방이양이 중앙과 지방이 단순히 권한과 자원을 나누는 수준을 넘어, 새로운 가치와 공동의 이익을 창출하는 협력적 과정이 되도록 설계해야 함을 의미한다. 또한, 지방이양 협상을 특정 집단 또는 정치적 입장이 아닌, 객관적 기준과 공공성에 기초하여 진행함으로써, 협상 결과의 정당성·수용성·지속성을 높일 수 있도록 설계하여야 한다. 이를 통해 지방이양 협상은 일회성이 아니라 지속 가능한 제도적 과정으로 만드는 핵심적 토대가 될 수 있을 것이다.

또한, 통합적 협상과 원칙 협상의 특성은 협상을 통한 지방이양 제도가 추구해야 하는 핵심 공공가치, 즉 자율성, 책임성, 민주성, 협력성과도 밀접하게 연관된다. 먼저, 자율성과 관련하여, 협상은 지방정부가 중앙정부와 대등한 주체로 참여하여 스스로의 이익과 필요를 반영할 수 있는 공간을 제공한다. 특히, 통합적 협상은 지방정부가 단순한 권한 수혜자가 아니라 정책 설계와 집행 과정에 능동적이고 주체적인 역량을 가진 공동설계자(co-designer)로 참여하는 것을 전제로 한다. 또한, 원칙 협상은 지방정부가 중앙정부의 재량에 따라 제한적으로 자율성을 인정받는 수준을 넘어, 법적·제도적으로 보장된 자율성을 확보할 수 있도록 한다. 둘째, 책임성과 관련하여, 통합적 협상은 중앙과 지방이 공동의 목표와 성과에 합의하는 것이므로, 협상에 참여한 모든 주체는 그 성과에 대해 공동 책임을 져야 함을 전제로 한다. 또한, 원칙 협상은 객관적 기준과 합리적 절차에 기반하여 권한과 자원이 이양되도록 설계함으로써, 각 주체가 명확한 역할과 의무를 부여받고, 협상 결과에 대해서도 제도적 책임성을 지도록 만든다. 셋째, 민주성과

12 Fisher et al.(2011)은 협상 과정에서 당사자들의 입장(positions)보다 그 이면에 존재하는 이해관계(interests)를 명확히 파악하는 것이 협상의 성패를 좌우한다고 강조하였다. 그들은 입장(positions)에만 집착하면 협상이 교착 상태에 빠지거나 제로섬 경쟁으로 흐를 가능성이 크다고 지적하며, 이를 극복하기 위해 이해관계를 드러내고 공유하는 구체적 지침을 제시하기도 하였다.

관련하여, 협상은 중앙정부 주도의 일방적 이양 방식을 벗어나도록 하는 중요한 제도적 장치로 기능한다. 특히, 통합적 협상은 중앙-지방 간 이해관계를 넘어 주민의 필요와 지역사회의 요구를 협상 의제에 반영하도록 하며, 이를 통해 지방이양은 특정 집단의 이해를 넘어서 민주적 의사결정 과정으로 발전할 수 있다. 또한, 원칙 협상은 협상 과정과 결과가 투명하고 공정하게 운영되도록 제도화하며, 주민과 지방의회가 실질적으로 협상에 관여할 수 있도록 보장할 수 있다. 넷째, 협력성과 관련하여, 협상을 통한 지방이양 제도는 중앙정부와 지방정부가 상하 관계의 수직적 위계가 아니라 수평적·대등한 주체로서 협상 테이블에 참여할 수 있는 구조를 제도적으로 보장하는 것을 핵심 전제로 한다. 이는 권한 이양의 방향과 범위를 일방적으로 정하고 통보하는 방식에서 벗어나, 각 행위자가 상호 존중의 원칙 아래 공동의 목표를 설정하고 그에 필요한 역할·자원 배분을 함께 설계하는 구조를 의미한다. 이러한 제도적 장치를 통해 협상 과정은 단순한 이해관계 조정의 절차가 아니라, 중앙과 지방이 상호 신뢰를 축적하고 장기적인 파트너십을 형성하는 협력의 기제로 기능하게 된다. 이때 통합적 협상은 각 당사자가 서로의 이해관계와 제약조건을 충실히 이해하고, 상호 간의 이익을 극대화할 수 있는 공동의 해결책을 모색한다는 점에서 중요하다. 통합적 협상은 권한과 자원을 '누가 더 많이 가져가는가'를 둘러싼 분배의 문제가 아니라, 기존의 권한과 자원을 어떻게 결합·재구성할 것인가를 통해 새로운 가치를 창출하는 데 초점을 둔다. 아울러 원칙 협상은 감정이나 정치적 이해에 휘둘리지 않고, 객관적인 기준과 미리 합의된 공동의 원칙에 기반하여 협상을 운영함으로써 과정의 공정성과 결과의 정당성을 확보하는 데 기여한다. 이는 단기적 이해 대립에서 비롯되는 갈등을 최소화하고, 협상 결과에 대한 수용성과 예측 가능성을 높여 중앙과 지방 간, 나아가 다양한 행위자들 간의 장기적·지속적인 협력 관계를 가능하게 하는 기반이 된다.

표 3-3 새로운 지방이양 제도의 핵심 공공가치와 통합적·원칙 중심 협상의 기여

핵심 공공가치	지방이양 방식 설계에서의 의미	통합적·원칙 중심 협상의 기여
자율성	• 이양 과정의 전(全) 단계에 지방정부가 주체적이고 능동적으로 참여할 수 있는 구조적·제도적 기반을 갖추는 것	• (통합적 협상) 지방정부가 정책 설계와 집행 과정에 능동적이고 주체적인 역량을 가진 공동 설계자로 참여함을 전제함 • (원칙 협상) 지방정부가 법적·제도적으로 보장된 자율성을 확보하도록 함

핵심 공공가치	지방이양 방식 설계에서의 의미	통합적·원칙 중심 협상의 기여
책임성	• 지방이양의 모든 단계에서 각 참여 주체가 명확한 역할을 수행하고, 그 결과에 대해 제도적·정치적 책임을 질 수 있도록 하는 구조적 장치를 마련하는 것	• (통합적 협상) 협상에 참여한 모든 주체가 성과에 대한 공동으로 책임을 져야 함을 전제함 • (원칙 협상) 객관적 기준과 합리적 절차를 설계하여 각 주체가 명확한 역할과 의무 부여받으며, 협상 결과에 대해서도 제도적 책임성이 부여됨
민주성	• 지방이양 과정에서의 지역주민 및 그 대표기관인 지방의회의 실질적 관여를 제도화하는 것	• (통합적 협상) 중앙정부 주도의 일방적 이양 방식에서 벗어나도록 하며, 주민의 필요와 지역사회의 요구를 의제에 반영하도록 함 • (원칙 협상) 협상 과정과 결과가 투명하고 공정하게 운영되도록 제도화하며, 이를 통해 주민 및 지방의회의 관여가 가능해짐
협력성	• 중앙정부와 지방정부가 수직적 위계가 아닌 수평적·대등한 주체로서 참여하여 협력할 수 있는 구조를 제도적으로 보장하는 것	• (통합적 협상) 협상의 당사자들이 서로의 이해관계를 이해하고, 상호 간의 이익을 극대화할 수 있는 공동의 해결책을 모색하는 접근 방식으로, 단순한 권한과 자원의 분할을 넘어 새로운 가치를 창출하는 데 중점을 둠 • (원칙 협상) 감정이나 정치적 입장에 좌우되지 않고, 객관적인 기준과 공동의 원칙에 기반하여 협상의 공정성과 정당성을 확보함으로써, 갈등을 최소화하고 장기적 협력 관계를 가능하게 함

출처: 저자 작성

3. 협상의 구성 요소[13]

협상은 협상의제, 협상당사자, 협상규범, 협상환경 등 핵심 구성 요소들의 상호작용 속에서 구체화된다(황경수, 2014).

1) 협상의제

협상의제는 협상이 다루고자 하는 갈등의 본질적인 내용을 지칭하며, 협상의 방향과 범위를 결정하는 핵심적 요소이다. 협상의제가 무엇으로 규정되느냐에 따라 협상의 초

13 이하의 내용은 황경수(2014), 은재호 외(2013) 등의 논의를 기반으로 작성되었다.

점, 참여 주체의 전략, 그리고 최종 합의의 성격이 달라지게 된다. 이는 단순히 정책 대상이나 물리적 자원의 분배 문제에 국한되지 않고, 가치관의 충돌, 역할의 불균형, 제도에 대한 이견 등 보다 심층적인 요소들을 포괄할 수 있다.

협상의제는 단일 사안에 한정되지 않으며, 다수의 하위 의제들로 세분화되고, 협상 과정에서 상호 교환·재편·통합되는 전략적 대상이다. 협상의제의 설정은 단순한 기술적 조정 차원이 아니라, 본질적으로 정치적 전략과 우선순위 설정이 반영된 정치적 선택이다. 의제가 어떻게 정의되고, 어떤 범위로 확대·축소되느냐에 따라 협상의 결과는 크게 달라질 수 있다. 따라서 협상 초기 단계에서 누가, 어떤 방식으로 협상의제를 설정하느냐가 협상의 성패를 좌우할 만큼 결정적인 작용을 한다.

지방이양 협상에서는 '이양 사무의 범위', '재정 배분 방식', '중앙-지방 간 책임 구조' 등이 의제로 거론될 수 있다. 이양 사무의 범위는 지방정부가 수행할 사무의 종류와 수준을 결정하는 문제로, 단순한 사무의 이관을 넘어 지역 자율성과 정책 집행의 실질적 주체성 확보와 관련되어 있다. 향후 이 사안은 지방의 정책 수요, 중앙정부의 정책 일관성, 지역 간 형평성 등을 종합적으로 고려하여 조정되어야 할 것이다. 다음으로, 재정 배분 방식은 사무이양의 실질적인 실행 가능성과 직결되는 핵심 변수로 평가된다. 사무에 걸맞은 재정이 확보되지 않으면, 지방정부의 권한 행사에 제약이 따를 수 있다는 점에서, 정책 실현성 확보 차원에서 논의될 여지가 크다. 다만, 재정 배분은 복잡한 산정 기준과 제도적 여건이 수반되므로, 관련 통계, 지역별 재정 상황, 기존 재정 이양 사례 등을 토대로 정밀한 분석이 요구된다. 중앙-지방 간 책임 구조 설정 문제도 중요하게 검토될 수 있는 의제 중 하나이다. 정책 권한이 이양되었더라도, 책임 주체가 명확하지 않으면 성과 평가, 사후 관리, 국민 신뢰 제고 측면에서 한계가 발생할 수 있다. 따라서 향후 협상 과정에서는 정책 집행의 책임 귀속 기준, 중앙의 조정 기능과 지방의 자율성 간 균형 등을 종합적으로 검토할 필요가 있다.

2) 협상당사자와 협상력: 지방정부의 협상력 강화 전략과 협상팀

(1) 지방정부의 협상력 강화 전략

지방이양의 협상당사자와 관련하여 가장 중요한 이슈는 중앙정부와 지방정부 간 '협상력의 불균형'을 어떻게 조정할 것인가라는 문제이다. 현실적으로 중앙정부는 정치적

권위, 재정 자원, 법제적 통제력을 바탕으로 집합적 구조적 힘에서 압도적인 우위를 가진다. 반면 지방정부는 협상에서의 영향력이 제한되고, 자원과 권한이 부족한 상태에서 자신의 이해를 적극적으로 관철하기 어려운 위치에 처해 있는 경우가 많다.

따라서 지방이양의 협상이 실질적 성과를 도출하고 상호 신뢰 기반의 권한 분권 체제를 구축하기 위해서는, 단순히 명목상 협상 참여를 보장하는 것을 넘어, 양 당사자 간 협상력의 균형을 실질적으로 조정할 수 있는 전략적 메커니즘이 필요하다.

Habeeb(1998)이 제시한 협상력의 세 가지 차원은 협상을 둘러싼 힘의 작용 메커니즘을 다층적으로 분석할 수 있게 해주는 포괄적이고도 유연한 이론적 틀을 제공한다. 이 세 차원은 단순히 힘의 보유 여부를 따지는 데 그치지 않고, 그 힘이 어떻게 구성되고, 어떤 방식으로 구체적 협상 국면에서 작용하는지를 설명할 수 있도록 한다. 우선, 집합적 구조적 힘은 협상 당사자의 전반적인 국력이나 제도적 위상, 자원 동원 능력, 정치적 영향력 등을 포함하며, 협상 테이블 밖에서 전반적인 힘의 구조를 규정한다. 지방이양 협상에서 중앙정부가 갖는 전통적 힘이 바로 이 범주에 해당한다. 그러나, 그에 따르면, 이러한 힘은 협상의 배경 구조를 형성할 뿐, 개별 협상의 결과를 직접적으로 결정짓는 요소는 아니다. 이에 비해 의제별 구조적 힘은 특정 협상 주제에 대한 당사자의 상대적 우위에 초점을 맞춘 개념이다. Habeeb은 이를 다시 대안(alternatives), 의지(commitment), 통제력(control capability)으로 세분화하며, 협상 결과를 실질적으로 결정하는 동적인 힘의 구성체로 파악한다. 마지막으로 행위의 힘(agency power)은 협상 당사자의 전술적 역량에 해당하며, 협상의 구도를 능동적으로 조정하려는 전략적 시도들을 포함한다. 이는 외교적 수사, 동맹 구성, 조건부 제안, 여론 활용 등 다양한 수단을 통해 의제별 힘의 균형을 자신에게 유리하게 이동시키는 실천적 힘이다.

협상 과정에서 당사자 간 협상력의 격차가 클수록 협상은 원칙적인 대화와 조율의 장이라기보다 구조적으로 왜곡된 상호작용의 공간으로 전락할 수 있다. Schaerer et al.(2020)의 연구는 이러한 구조적 불균형이 협상의 전 과정에 미치는 영향을 실증적으로 보여준다. 그들은 협상에 참여하는 강자가 자신의 우위를 인식하는 순간, 협상의 효율성과 창의성이 급격히 저하된다고 분석한다. 권력 우위자는 상대방과 정보를 공유하기보다는 정보를 통제하거나 축소함으로써 자신이 협상을 유리하게 끌고 가려하고, 협상의 목적을 자신의 몫 극대화에만 두며, 상호 이익을 도모하는 통합적 협상 전략에는 관심을 기울이지 않으며, 협상 상대의 니즈나 가치에 주목하지 않음으로써, 잠재적으로

더 큰 공동이익을 창출할 수 있는 기회를 포기하는 경향이 강하다(Schaerer et al., 2020). 이러한 행위는 단기적으로는 우위자의 '성공'처럼 보일 수 있으나, 장기적으로는 협상 신뢰도 저하, 재협상 가능성 악화, 거래 가치(Pie)의 축소라는 협상 전반의 비효율성으로 이어지게 된다(Schaerer et al., 2020).

그렇다면 지방이양 협상을 '댄스의 장'으로 전환하기 위해 가장 우선적으로 고려되어야 할 과제는 바로 지방정부의 협상력 자체를 실질적으로 강화하여 협상력의 격차를 줄일 수 있는 전략의 체계적 마련이다. 이는 단순히 중앙정부와의 권한 이전 과정에 수동적으로 응하는 차원을 넘어서, 지방정부가 능동적·전략적으로 협상에 임할 수 있는 제도적 기반과 역량을 갖추는 것을 의미한다. 이는 Habib(1998)이 제시한 행위의 힘을 강화하는 것이다.

이와 관련하여 권력 비대칭 상황에서 이루어진 다양한 협상 성공 사례에 대한 연구는 권력 비대칭 상황에서 약자의 협상력이 실질적으로 증진될 수 있는 전략적 통찰을 풍부하게 제공하고 있다. 특히, 약소한 협상 주체가 단순히 구조적 힘의 열세에 머물지 않고 협상 구조, 의제 구성, 전략적 연대, 그리고 상징적·도덕적 정당성 확보 등을 통해 협상력의 균형을 재편성하는 방식은 지방이양 협상에서 매우 시사하는 바가 크다. 예컨대, Clements(2018)는 분쟁지역에서 활동하는 인도주의 구호단체들이 본질적으로 무장단체보다 협상력이 열세임에도 불구하고, 기존의 협상 규칙을 전략적으로 우회하거나 협상 의제 자체를 재구성함으로써 자신들의 협상력을 실질적으로 강화한 사례를 제시하였다. 이들은 협상 참여자 구성에 변화를 주고, 중립성을 기반으로 한 정당성 확보를 통해 협상 구조를 능동적으로 조정하였다. 이는 전통적인 힘의 논리를 전복하고, 협상 조건과 방식의 재구성을 통해 결과의 불균형을 완화할 수 있음을 보여주는 전형적 사례다. 한편, Ojiako et al.(2024)은 WHO 팬데믹 대응 협정(Negotiated Pandemic Agreement)을 중심으로 한 글로벌 보건 협상에서, 개별 개발도상국들이 강대국의 구조적 지배력에 대응하기 위해 전략적 연합체를 구성하고 공동의 협상 프레임을 형성한 과정을 분석하였다. 이들은 특히 백신 및 의약품 접근권을 중심 의제로 설정하고, 집단적 이해의 재정의와 협상 압력의 분산을 통해 협상력을 강화하였다. 이는 비단 단일국가의 협상 전략이 아닌, 네트워크 기반의 집합적 협상 구조가 약자의 위치를 얼마나 전환시킬 수 있는지를 실증적으로 보여준다. 또한, Snidal et al.(2024)은 WTO 지식재산권 협상을 다룬 사례 분석을 통해, 인도·남아공 등 일부 개발도상국이 HIV/AIDS 위

기 상황에서 국제 NGO 및 보건 전문가들과 전략적으로 연대하여 기존 협상 프레임을 '필수의약품 접근 저해'라는 도덕적 명분의 관점에서 재정립한 점에 주목하였다. 이들은 강대국의 압력과 규칙 기반의 협상 구도를 도덕성과 긴급성이라는 가치 기반 틀로 재해석함으로써, 기술적 논의에 도덕적 정당성을 결합시켜 협상 테이블 위 권력의 재구조화를 이끌어냈다.

위와 같은 사례를 통해 지방이양 협상 테이블에서 지방정부의 협상력을 강화할 수 있는 전략을 도출하면 다음과 같다. 첫째, 협상 구조의 전략적 재설계가 필요하다. 협상에서 약자의 위치에 있는 당사자가 협상력 열세를 극복하기 위해 가장 먼저 시도해야 할 것은 기존의 협상 구조, 규칙, 참여자 구성을 그대로 수용하기보다 구조적 틀 자체를 재조정하거나 우회하는 전략이다. 예를 들어, Clements(2018)의 분석처럼 협상 규칙이 일방에게 유리하게 설계되어 있다면, 협상 참여자의 확대, 중재자의 도입, 또는 협상의 단계화 같은 방식으로 구조를 바꾸어 나갈 필요가 있다.

둘째, 전략적 연대와 집합적 협상력 구축이 핵심이다. Ojiako et al.(2024)의 연구처럼 약소한 협상자는 단독 대응보다 유사한 이해관계를 가진 다른 주체와의 동맹 또는 연합을 통해 집단적 협상 역량을 확보해야 한다. 지방이양 맥락에서는 개별 지방정부가 중앙정부와의 이양 협상에 개별적으로 대응하기보다, 광역 연합체나 특별지방행정기구를 구성해 협상의 일관성을 확보하고, 공동 대응 전략을 수립하는 것이 중요하다.

셋째, 협상 의제의 전략적 구성이 요구된다. 협상력은 단지 자원이나 위치에서만 비롯되는 것이 아니라, 의제를 어떻게 구성하고 프레이밍하는가에 따라 달라질 수 있다. Snidal et al.(2024)의 분석은 기존 WTO 협상에서 약소국이 '지식재산권 보호'라는 프레임을 '필수의약품 접근 제한'이라는 도덕적·인도주의적 의제로 전환함으로써 협상 지형을 유리하게 바꾼 사례를 보여준다. 이와 같이 지방정부도 단순히 '이양받을 권한'의 목록을 요구하는 것이 아니라, 해당 권한이 주민의 삶의 질, 행정의 효율성, 공공서비스의 질적 개선과 직결된다는 점을 강조하는 도덕적·공익적 프레임으로 의제를 재구성할 필요가 있다.

넷째, 중재자 및 제3자 활용을 통한 힘의 균형 조정 전략이 필요하다. 국제협상에서는 UN, 국제 NGO, 전문가 네트워크 등의 제3자가 협상의 공정성과 투명성을 확보하는 데 기여한다. 국내 협상에서도, 독립적인 전문가 집단이나 학계, 지역주민 또는 시민단체 등 제3자의 역할을 제도화함으로써 협상의 신뢰성을 높이고 권력 불균형을 완화

할 수 있다. 지방이양 협상에서도 제3자를 협상 과정에 참여시켜 협상의 객관성과 정당성을 강화할 수 있다.

다섯째, BATNA(최선의 대안)의 개발과 협상 시나리오의 다변화도 필수 전략이다. 협상학의 핵심 개념인 BATNA(Best Alternative To a Negotiated Agreement)는 협상 실패 시 선택 가능한 대안으로, 이의 존재 여부가 협상력에 직접적 영향을 미친다. 지방정부는 중앙정부와의 협상이 결렬될 경우 대체 재원 확보, 시민 참여 정책 강화 등 다양한 대응 시나리오를 사전에 마련하여 협상에서 수세적 입장을 벗어날 수 있어야 한다. 이는 단순한 방어 전략이 아닌, 능동적 협상 카드로 기능하게 된다.

마지막으로, 도덕적 정당성 및 공공성 강조를 통한 여론 전략도 협상력 강화에 효과적이다. 권력은 정보와 감성, 정당성에서도 비롯된다. 지방정부는 협상력을 기술적·행정적 측면에서만 강화할 것이 아니라, 주민참여, 공익성, 민주주의 가치 실현 등 도덕적 명분을 기반으로 한 담론 전략을 구사함으로써 여론의 지지를 확보하고, 협상 테이블에서의 위치를 강화할 수 있다.

표 3-4 지방정부의 협상력 강화 전략

전략 구분	설명	지방이양 협상 적용 예시
협상 구조 재설계	규칙·참여자 조정	다층적 협상틀 도입, 제3자의 참여
전략적 연대	동맹, 연합체 형성	지방정부 간 연합 또는 지역협의체 구성
의제 프레이밍	도덕적·공익적 재해석	공공서비스 향상 중심 의제 제안
제3자 활용	중재자, 전문가 그룹	시민사회, 학계 중립 기구 참여
BATNA 확보	대안 준비 및 시나리오	협상 결렬 시 대안, 주민참여 강화
도덕적 명분 확보	여론 전략 및 정당성 강조	지역 미디어 활용, 주민 동의 기반 확보

출처: 저자 작성

(2) 협상팀

협상 당사자와 관련한 또 하나의 이슈는 협상팀의 구성과 협상팀에 대한 동기부여에 대한 문제이다. 협상의 당사자를 대표하며, 협상 테이블에서 실제로 행위하는 주체는

다양한 형태로 구성될 수 있다. 그중에서도 협상 과정에서 가장 일반적으로 협상 과정에 주체로 등장하는 것은 각 당사자가 구성한 협상팀이다. 협상당사자가 제도적·정치적 권위를 지닌다면, 협상팀은 그 권위를 구체적 협상 행위로 전환하는 실무적·전략적 행위자인 셈이다. 협상팀은 단순한 실무 수행 조직이 아니라, 협상의 성패를 좌우하는 핵심적 행위자이다(Koc-Menard, 2009).

협상팀이 없는 경우, 협상은 대표성이 확보되지 않은 특정 인물이나 개별 조직에 의해 주도되게 된다. 이 경우 협상 모체 내부의 다양한 의견과 이해관계가 충분히 반영되지 못할 가능성이 크고, 특정 개인이나 개별 조직의 시각에 의해 협상 결과가 왜곡될 위험이 크다. 또한, 전문성을 갖춘 협상팀이 구성되지 않는 경우, 사전에 검토되어야 할 사안들에 대한 검토가 충분히 이루어지지 못하게 되고, 협상 과정에서 즉흥적이거나 정치적 논리에 치우친 합의가 도출될 가능성이 높아지게 된다. 즉, 협상팀은 협상당사자의 이해관계를 구체적으로 대변하고, 합의를 실질적 성과로 연결하는 매개체이기 때문에, 협상팀의 부재는 곧 협상의 실행력과 지속성을 약화시키는 결과를 초래한다. 따라서, 협상 제도의 안정성과 지속가능성을 확보하기 위해서는, 협상 과정이 특정 개인의 역량이나 의지에 좌우되지 않고, 제도적으로 구성된 협상팀을 중심으로 운영되도록 하는 것이 타당하다.

지방이양 협상팀의 구성 방안은 참여 주체의 범위와 협상팀의 상시성 여부에 따라 다양한 유형으로 구성될 수 있다. 먼저, 참여 주체의 범위에 따라 협상팀은 폐쇄적 구성과 개방적 구성으로 설계될 수 있다. 폐쇄적 구성은 중앙정부와 지방정부의 공식 대표만 포함하는 방식으로, 효율성을 중시하는 방식이다. 반면, 개방적 구성은 법률가, 재정 전문가, 시민사회 대표, 주민 대표 등 다양한 이해관계자를 포함하여 대표성과 민주성을 강화한다. 폐쇄적 구성은 빠른 의사결정을 가능하게 하지만 사회적 수용성이 떨어질 수 있고, 개방적 구성은 정당성과 수용성을 확보하는 데 유리하나 협상 속도가 느려지고 조정 비용이 증가할 수 있다.

둘째, 협상팀의 상시성 여부에 따라 상설 협상팀과 임시 협상팀으로 구분할 수 있다. 상설 협상팀은 지방이양과 같은 장기적·반복적 협상 구조에서 필요하며, 경험과 전문성을 축적하여 제도적 안정성을 보장한다. 반면 임시 협상팀은 특정 사안이나 단기적 의제를 중심으로 구성되어 민첩성과 효율성을 확보할 수 있다. 그러나 임시 협상팀은 경험의 축적이 어렵고, 매번 새로운 인력을 선발해야 한다는 점에서 지속가능성이 낮다.

표 3-5 지방이양 협상팀의 구성 방안

전략 구분	유형	특징	장점	단점
참여 주체의 범위에 따른 유형	폐쇄형 협상팀	중앙정부·지방정부의 공식 대표만 참여	협상 효율성 강화 신속한 의사결정	정당성 및 사회적 수용성 부족
	개방형 협상팀	법률가, 재정 전문가, 시민사회·주민 대표 등 포함	대표성과 민주성 강화 사회적 수용성 제고	협상 조율에 시간·비용 소요 의사결정 지연 가능성
협상팀 운영 형태(상시성)에 따른 유형	상설 협상팀	장기적·반복적 협상에 대비하여 고정된 협상조직 유지	경험 및 전문성 축적 제도적 일관성 및 안정성 확보	유지 비용 발생 단기적 기동성은 떨어질 수 있음
	임시 협상팀	특정 기간에 한정, 한시적으로 구성	신속 대응 가능 민첩한 인력 운용	경험 축적 어려움 조직 지속성 낮음

출처: 저자 작성

한편, 협상팀은 단순히 독립된 개별 조직으로 협상에 임하는 것이 아니라, 협상당사자 및 협상의 모체의 이해를 대변하는 공식 대표자로서 협상에 참여하게 된다(황경수, 2014). 이는 협상팀이 자율적으로 독립된 판단을 내리기보다는, 정치적·행정적 맥락에서 부여된 권한과 한계, 그리고 내부 조직이나 이해집단의 지침 및 우선순위에 따라 협상을 수행한다는 것을 의미한다. 이러한 구조적 특성은 협상팀의 활동에 다음과 같은 제약과 과제를 동반한다.

첫째, 협상팀의 사전 준비 과정은 협상의 성공 여부를 좌우하는 핵심 단계로 간주되어야 한다. 협상팀의 준비 작업은 단순히 사전 회의나 자료 정리에 그치지 않고, 협상에 영향을 미치는 모든 변수들을 체계적으로 정리하고 시뮬레이션하는 과정을 포함해야 한다. 특히, 각 협상당사자 및 협상 모체의 입장과 요구사항을 폭넓게 수렴하고, 이를 의제별로 구조화된 선택지로 전환하는 작업은 협상팀이 현장에 나갔을 때 유연하고 전략적으로 대응할 수 있는 기반이 된다. 뿐만 아니라, 협상 상대방의 입장, 선호 이슈, 제약 요인, 과거 협상 패턴 등을 면밀히 분석함으로써, 예상되는 갈등 요인을 사전에 식별하고 이를 완화할 수 있는 조정안을 준비하는 것이 중요하다. 이는 협상 진행 중 돌발적인 갈등 국면이 발생하더라도, 사전에 설계된 대안들을 바탕으로 협상 판을 무너뜨리지 않고 전략적으로 전환할 수 있도록 돕는다. 이와 더불어, 협상 결과의 수용성과 정책적 일관성을 확보하기 위해서는, 협상팀은 반드시 자신이 대변하는 협상당사자 및 협상모

체의 핵심 이해관계, 허용 가능한 협상 범위, 그리고 절대적으로 양보할 수 없는 제한선을 명확히 이해하고 있어야 한다. 이러한 이해 없이 협상에 임할 경우, 협상의 결론이 당사자의 정책 방향이나 정치적 입장과 충돌하게 될 가능성이 높으며, 이는 향후 협상 결과의 비수용 또는 재조정 요구로 이어질 수 있다.

둘째, 협상팀이 협상당사자와 협상 모체의 의견 조정 및 수렴 절차를 거쳐 실제 협상을 진행하게 되면, 해당 협상팀에는 공식적이고 법적인 권위가 부여될 필요가 있다. 협상팀이 단순히 논의 창구에 그친다면, 협상 과정에서 도출된 합의는 실행력을 확보하지 못하고 협상 자체가 형식적 절차로 전락할 수 있다. 따라서 협상팀이 중앙정부와 지방정부를 대리하여 공식 협상에 참여하는 이상, 그 결정은 협상 당사자 및 협상 모체의 의사를 합법적으로 대변하는 것으로 인정되어야 한다. 이러한 권위 부여는 협상팀의 정당성과 대표성을 보장하는 동시에, 협상 결과의 구속력을 확보하기 위한 필수 조건이다. 예컨대, 협상팀이 도출한 합의안이 최종적으로 다시 전면 재검토되거나 번복된다면, 협상 참여자들의 신뢰는 크게 훼손될 수 있다. 이는 협상팀의 의지를 약화시키고, 장기적으로는 협상 제도의 안정성과 지속성을 저해할 가능성이 크다.

3) 협상규범

협상규범은 협상 과정에서 당사자 간에 공유되는 절차적 규칙과 행동 기준을 의미하며(조주은, 2018), 협상이 단순한 흥정이나 권력 투쟁에 머물지 않고 합리성과 질서, 예측 가능성을 유지하기 위한 필수 요소로 간주된다. 협상규범은 협상의 형식과 내용, 절차 전반에 걸쳐 투명성, 책임성, 상호존중, 공공성, 그리고 일관된 의사결정의 기준으로 작동하며, 당사자 간 대등한 의사소통과 협력적 태도를 유도하는 준거틀로 작용한다(은재호 외, 2011). 이러한 규범은 단순히 법률 조항으로만 형성되는 것이 아니라, 관행, 조직문화, 과거의 협상 전례, 제도화된 절차, 사회적 가치관 등을 바탕으로 점진적으로 축적되고 정착된다. 특히 공공정책 협상의 경우, 법적 권한뿐만 아니라, 행정조직 간의 관행적 규칙, 암묵적 기대, 역할에 대한 상호 인식 등이 협상 과정의 핵심 변수로 작용할 수 있다(은재호 외, 2011).

협상 당사자들이 서로 다른 문화적·제도적·이념적 배경을 지니고 있을 경우, 협상규범이 상이하게 인식될 수 있으며, 이로 인해 협상 초기부터 오해와 갈등이 증폭되기도 한다(조주은, 2018). 예컨대, 국제 다자협상이나 다문화 국가 내 정책조정 협상에서는

각 당사자의 의사결정 속도, 협상 태도, 위임 수준, 책임 귀속 방식 등이 달라 규범적 충돌이 발생하는 경우가 빈번하다. 이는 국내 중앙정부-지방정부 간 협상에서도 유사하게 나타날 수 있으며, 특히 지방정부의 자율성 수준이나 행정 경험, 협상 역량이 중앙정부와 비대칭일 경우, 규범 공유는 더욱 어려워질 수 있다. 또한, 협상규범이 사전에 조율되지 않거나, 일부 당사자만의 일방적 해석에 의존할 경우, 협상은 불신 속에서 진행되며, 절차적 정당성 결여로 인해 최종 합의안의 수용성과 실현 가능성이 크게 떨어질 수 있다(조주은, 2018).

따라서 지방이양 협상 개시 이전에 협상 규범의 정착을 위한 다양한 조치들을 검토할 필요성이 있다. 첫째, 협상 시작 전, 모든 당사자가 동의할 수 있는 기본 절차, 의사결정 구조, 발언권, 시간표, 의제 설정 방식 등을 규범적으로 정리하고 명문화하는 방안이다. 둘째, 완전한 타결을 전제로 하기보다, 이견이 있는 사안과 합의 가능한 사안을 구분하여, 부분합의를 인정하고 이후 절차를 통해 점진적 합의에 도달하도록 설계하는 방안이다. 셋째, 협상에서 쟁점이 발생하거나 충돌이 생겼을 경우, 협상 전체를 무효화하지 않고 중재기구 이관, 제3자 검토, 재협상 등의 절차를 사전에 규정함으로써 협상의 지속가능성을 확보하는 방안이다. 넷째, 협상 결과가 도출된 이후에도, 합의 내용이 고의적이거나 구조적으로 지연되는 상황을 방지하기 위해 후속 행정 이행에 대한 책임 주체, 시한, 점검 방식 등을 법적 또는 협약 형태로 명확히 해야 하는 방안이다.

무엇보다도, 협상의 신뢰를 결정짓는 요소는 합의 이후의 실행력이다. 실질적인 협상 결과가 도출되었음에도 불구하고, 행정적 이행이 지연되거나 정치적 사유로 유보될 경우, 협상 자체의 정당성과 지속가능성은 크게 손상된다. 특히 이와 같은 현상은 중앙정부와 지방정부 간 정책 협력이나 권한이양과 같은 장기적 협상에서 빈번히 발생할 수 있다. 협상 이후 '정책 실행 지연'이 반복되면, 참여자들의 정치적·행정적 동기 저하, 제도 전환에 대한 냉소, 시민사회 및 이해당사자의 신뢰 이탈 등 다층적인 부작용이 파급될 수 있다. 이를 방지하기 위해서는 협상에 참여한 주체들이 의견 개진의 권한뿐 아니라, 협상 결과에 대한 공동 책임의무를 지도록 하는 제도 설계가 병행되어야 한다.

4) 협상환경

협상은 결코 고립된 행위가 아니다. 정치적, 사회적, 역사적 맥락과 당대의 사상적 분위기가 협상 환경을 구성하며, 이는 협상의 접근 방식과 결과에 직접적인 영향을 미친

다(Fisher & Ury, 1981). 협상은 단순히 테이블 위의 교섭이 아니라, 사회 전체가 공유하는 인식과 분위기 속에서 전개되는 맥락적 활동이다. 따라서 정책결정자는 협상 전략 수립 시 환경 요인, 사회 인식, 제도적 조건 등을 종합적으로 고려할 수 있어야 한다.

본 연구에서는 우리나라의 지방이양을 둘러싼 행위 간 관계를 심층적으로 조망하고, 지방이양과 관련된 제도적 조건, 역사적 맥락, 협상당사자 집단에 속한 중앙·지방 공무원들의 인식에 대해서도 구체적으로 살펴보았다. 이 밖에 한국에서의 협상 문화도 지방이양 협상에 영향을 미칠 수 있는 주요한 환경 요소가 될 수 있다.

한국의 협상 문화는 여러 학자들에 의해 분석되어 왔으며, 이는 전통, 감정, 관계 중심성이라는 요소들을 중심으로 다음과 같은 특징을 지닌다. 황상민(1995)과 김병국(2002)은 한국인의 협상에서 나타나는 감정 중심성을 지적한다. 협상에서 자존심과 체면을 중시하는 문화는 이성적 조정이나 윈-윈 전략보다는, 이익의 양보 여부에 따른 승패 판단, 즉 제로섬 사고방식에 가까운 평가로 협상 결과를 받아들이게 한다. 협상 과정에서도 논리적 문제해결보다는 상대방의 태도나 감정적 반응에 민감하게 반응하는 경향이 강하다. 이는 협상을 "관계 속의 인간" 간의 문제로 이해하는 문화적 특성과도 관련된다.

황재영(1999), Griffin & Daggatt(1990)의 분석에 따르면, 한국인은 협상 상대방을 판단할 때 그의 지위나 인간관계, 친밀도 등을 기준으로 삼는 경향이 있으며, 협상 이슈 자체보다는 상대방과의 관계성을 중시한다. 이로 인해 논의의 주제보다는 인간관계 중심의 상호작용이 협상에 더 큰 영향을 미치고, 때로는 감정적 반응에 따라 협상 방향이 좌우되기도 한다. 또한 서면 합의나 문서화된 조건에 대한 법적 신뢰보다는 상황적 유연성을 더 중시하는 경향이 있어, 외국과의 협상에서는 갈등을 초래하는 요인이 되기도 한다.

김병국(2002)은 한국인의 협상 실패 원인으로 감정적 자존심, 유교적 겸양에 기반한 자기비하, 철저하지 못한 준비, 객관성 부족을 들었다. 특히 협상을 단순한 인간관계나 즉흥적 교섭으로 간주하고, 이슈 기반의 객관적 자료 준비가 부족한 경우가 많다는 점은 전략적 협상에 있어서 큰 장애 요소로 작용한다. 실제로 협상의 성패는 힘의 크기보다 얼마나 치밀하게 준비되었는지, 그리고 논리적 근거와 전략을 얼마나 설계했는지에 달려 있다는 점에서, 이러한 경향은 한국 협상문화의 주요 한계로 지적된다. 협상 결과에 대해서도 한국인은 실질적 이득보다 체면과 지위 보존 여부를 더욱 중요하게 판단한

다. 이러한 시각은 갈등의 해결보다 정치적 이미지 관리, 승패 프레임 유지에 협상의 초점을 두게 만들 수 위험이 있다.

이러한 분석 결과들은 한국의 협상 문화에서는 감정적 요인, 관계 지향성, 즉흥성 등의 요소가 강하게 작용하고 있다는 점을 보여준다. 이러한 특성은 협상 당사자들이 상대의 '입장(positions)'이 아닌 '이해(interests)'에 초점을 맞추고, 객관적인 기준에 기반하여 공동의 가치를 창출하고자 하는 Fisher와 Ury(1991)의 원칙 중심 협상의 접근이 현실에서 제대로 작동하기 어려운 문화적 토대를 의미한다. 이러한 문제를 극복하고 협상을 '댄스의 장'으로 만들기 위해서는 다양한 전략을 고민해 볼 필요가 있다. 예를 들어, 협상의 사전 준비 과정을 제도화하는 방안이 검토될 수 있다. 이는 협상 참여자들이 개인적 직관이나 감정에 의존하기보다는, 명확한 정보 분석, 이해관계 파악, 선택지 도출 등의 절차를 통해 보다 체계적으로 협상에 임하도록 유도하는 방식이다. 또한, 중립적 제3자의 제도적 역할 강화도 고려해 볼 수 있다. 당사자 간 감정적 충돌이나 신뢰 부족을 완화하고, 협상 과정의 균형성과 공정성을 확보하기 위한 수단으로 기능할 수 있기 때문이다. 이는 특히 다자 간 협상이나 복잡한 이해관계가 얽힌 공공정책 협상에서 더욱 중요하게 작용할 수 있다. 협상역량 강화를 위한 교육과 훈련의 확대도 중요한 고려사항이 될 수 있다. 감정 중심이나 경험 의존적 접근에서 벗어나, 협상의 원리와 기술을 체계적으로 학습할 수 있도록 돕는 프로그램을 통해 협상 실무자의 전략적 사고력과 유연성을 증진시킬 수 있다. 아울러, 합의 이행에 대한 신뢰성 확보를 위한 제도적 장치 마련도 하나의 방안이 될 수 있다. 협상 결과가 실제 정책에 반영되고 실행될 수 있도록 제도적 이행 메커니즘을 사전에 설계하거나, 사후 감시체계를 구축하는 방식 등을 통해 합의의 지속가능성을 높일 수 있다.

4. 협상의 단계

협상은 단순히 이익을 둘러싼 교섭 행위를 넘어, 상호이해와 갈등 조정을 통해 합의에 이르는 복합적이고 절차적인 과정이다(조주은, 2018; 은재호 외, 2011). 특히 공공정책, 정부 간 협상, 국제회의, 다자 협력 등과 같이 다층적 이해관계가 얽힌 협상에서는 일정한 구조적 단계를 통해 협상의 흐름을 체계화하고, 예측 가능성과 합의 가능성을 높이는 것이 중요하다. 선행 연구들을 통해 도출할 수 있는 협상의 단계는 다음과 같다.

첫째, 준비 및 이슈 명확화 단계이다. 협상의 성패를 좌우하는 핵심은 바로 철저한 사

전 준비에 달려 있다. 이 단계에서는 먼저 갈등의 구조를 진단하고, 협상에 직접 혹은 간접적으로 참여하는 이해관계자, 대표자, 주요 의사결정권자 등을 식별한다. 아울러 협상의제로 떠오를 수 있는 이슈들을 발굴하고, 각 이슈에 대한 당사자들의 입장, 목표, 우선순위, 제한 조건, 그리고 대안 등을 분석한다(조주은, 2018; 은재호 외, 2011). 이 과정은 협상이 감정적 대립이 아니라 댄스의 장임을 인식하고, 충분한 정보와 논리를 바탕으로 협상력을 구축하는 데 목적이 있다.

둘째, 협상 의제 설정 및 원칙 공유 단계이다. 이 단계는 단순한 대화의 시작을 넘어서, 협상의 규칙과 구조를 공동으로 정립하는 과정이다(조주은, 2018; 은재호 외, 2011). 각 당사자는 협상에서 다루어야 할 핵심 의제의 범위와 순서, 협상 방식(원칙 협상, 입장 협상 등), 절차적 규칙, 기대되는 결과 등을 사전 협의하고, 상호 공유한다. 또한 투명성, 상호 존중, 상호성, 공공성 등의 공통된 협상 규범과 가치 원칙을 설정하여, 협상의 전제 조건을 명확히 한다. 이는 협상 과정을 보다 예측 가능하고 정당한 틀 안에서 진행할 수 있도록 하는 역할을 수행한다.

셋째, 정보 교환 및 우선순위 공유 단계이다. 본격적인 협상의 초기 국면으로, 각 당사자가 자신의 입장과 이해관계, 배경 정보, 고려 요인 등을 명확히 제시하고, 상대방의 입장을 경청하며 상호 파악하는 단계이다(Adair & Brett, 2005). 특히 우선순위가 상이한 이슈들 간의 상호 보완 가능성을 탐색하고, ZOPA(Zone of Possible Agreement)의 존재 여부를 확인하는 것이 핵심이다. 정보 공개 방식(공개/비공개, 직접/간접)은 협상 분위기와 신뢰 형성에 큰 영향을 미치므로, 상황에 따라 신중한 전략적 고려가 요구된다. 이 단계에서는 협상 기술뿐만 아니라 심리적 민감성, 신뢰 구축 역량이 중시된다.

넷째, 본격적 협상 실행 및 교섭 단계이다. 협상의 중심 단계로, 상호 제안과 역제안이 오가며 실질적인 교섭이 이루어진다(Young & Schlie, 2011). 이 단계가 '협상의 댄스'가 실제로 이루어지는 단계이며, 그만큼 유연성, 시기 조절, 감정 조율, 전략적 제스처 등이 중요한 요소로 작용한다. 이익의 맞교환(trade-off), 패키지 딜(package deal), 조건부 양보(contingent concession), 공동조사(joint fact-finding) 등의 다양한 전술이 활용되며, 상대방과의 리듬 조화가 협상의 진전을 결정짓는 핵심 변수로 작동한다.

다섯째, 합의와 마무리 단계이다. 상호 수용 가능한 타협안이 도출되면, 이를 공식적

으로 서면화하거나 공적 합의문서로 정리하는 절차가 진행된다(Hindriks et al., 2011). 이 과정에서 가장 중요한 것은 합의의 정당성, 공정성, 균형성 확보이다. 자원이나 이익의 분배와 관련하여 사회적 규범이나 공공의 기대가 반영되어야 하며, 공정(fairness), 형평(equity), 필요(need) 등 분배 정의의 원칙이 기준으로 작동할 수 있다. 특히 공공정책 협상에서는 합의문에 대한 사회적 수용성, 이해관계자의 책임 이행 여부가 추후 정책 실행의 지속가능성을 좌우하게 된다.

마지막으로, 이행, 사후관리 및 환류 단계이다. 협상이 합의로 종료된다고 해도, 이행 단계에서 협상의 성과가 좌우되는 경우가 많다(조주은, 2018). 특히 공공정책, 국제협정, 지방이양과 같은 구조적 변화를 수반하는 협상에서는 합의된 내용을 실행하는 과정에서 후속 협상, 모니터링, 보완 조치가 필수적이다. 이 단계에서는 당사자 간 신뢰 유지, 책임 공유, 상호 감시체계 구축이 중요하며, 이행의 진척 상황에 따라 재협상 또는 분쟁 조정 메커니즘이 작동할 수 있도록 사전에 제도화해야 한다. 또한 협상 전 과정에 대한 피드백과 평가를 통해 다음 협상에 대한 전략적 교훈을 도출하는 일도 병행되어야 한다.

협상의 각 단계는 고정된 순서가 아니라, 상황에 따라 반복되거나 병행될 수 있는 유기적 흐름으로 이해되어야 한다. 특히 복잡한 정책 환경, 다문화적 맥락, 불균형 권력 구조 등에서는 단계 간 경계가 흐릿해지고, 일정한 유연성과 조정력이 요구된다(Adair & Brett, 2005).

본 연구에서는 기존 문헌에서 제시된 6단계 협상 구조를 바탕으로, 지방이양 협상의 특수성과 정책적 맥락을 반영하여 그 과정을 '협상 준비 및 개시' 단계, '협상 실행 및 조정' 단계, '협상 이행 및 환류' 단계로 설정하고자 한다.

협상 기반 지방이양 제도화의 첫 번째 단계인 '협상 준비 및 개시' 단계는 협상이 실질적으로 시작되기 전에 이루어지는 협상 구조 형성, 그리고 협상의 개시와 관련된 내용을 포괄한다. '협상 구조 형성'은 협상의 실질적인 운영 틀을 구축하는 과정으로, 1단계에서 개시된 협상 요청을 실제 논의와 협의가 가능한 구조로 전환시키기 위한 제도적 기반을 마련해야 한다. 이 단계는 협상의 규칙, 운영체계, 논의 방식, 참여 주체의 권한과 역할을 명확히 하여, 협상의 공정성과 지속가능성을 제고하는 데 중점을 둘 필요가 있다. 우선, 협상 구조 형성의 핵심은 협상기구의 설계 및 법적 근거 마련이다. 중앙정부와 지방정부가 대등하게 참여하는 공식 협상기구를 구성하고, 그 기구의 법적 지위와 권한, 운영 방식 등을 관련 법령에 명시함으로써 협상의 정당성과 지속성을 확보할 수

있어야 한다. 협상기구는 상설기구 혹은 사안별 협상위원회 형태로 운영될 수 있으며, 다자간 구성도 고려할 수 있다. 둘째, 협상 의제 선정 및 설정 절차가 설계되어야 한다. 이양 사무는 단순히 제출된 요구 목록이 아니라, 사무의 성격, 법적 권한, 재정적 영향 등을 고려하여 협상 가능한 사무로 구체화되어야 하며, 이를 위한 의제조정 절차와 기준(예: 사무 적정성 판단 기준)이 마련되어야 한다. 이 과정에서 의제의 선정 및 우선순위 결정은 협상기구 내 소위원회 또는 전문심사위원회, 또는 외부 전문기관을 통해 검토하는 방식이 고려될 수 있다. 셋째, 협상 참가 주체 간 역할과 권한의 명확한 구분이 필요하다. 특히 중앙부처 간, 중앙-지방 간 이해 충돌 조정 및 일관성 확보를 위한 범정부 차원의 조율 체계도 이 단계에서 고려될 수 있다. 넷째, 협상의 공정성과 신뢰를 높이기 위한 조정 메커니즘도 마련되어야 한다. 중앙과 지방 간 이견이 지속될 경우 이를 중립적으로 조율할 수 있는 독립기구나 전문가 패널이 필요하며, 상호 수용 가능한 합의를 이끌어내기 위한 다자간 의견 조율 방식이 도입될 수 있다.

'협상 개시'의 핵심은 기존의 중앙정부 중심, 즉 하향식 구조의 지방이양 추진체계에서 벗어나, 지방정부가 주도적으로 이 단계에 참여하고 이양을 제안할 수 있는 상향식 방식으로의 전환에 있다. 이는 단순히 지방이양의 양적 확대를 넘어서, 중앙-지방 간 관계를 수직적 통제 구조에서 수평적 협의 구조로 전환하는 출발점이라고 할 수 있다. 이 단계의 핵심은 지방의 정책 수요가 단순 건의나 요청에 그치지 않고, 제도적으로 보장된 경로를 통해 협상 절차로 전환될 수 있도록 설계하는 것이다. 이를 위해서는 첫째, 협상 제안권의 제도화가 필요하다. 지방정부(시·도 또는 기초지자체), 지방협력체, 또는 광역 단위 이상의 연합체가 일정한 절차를 거쳐 중앙정부에 권한이양 협상을 제안할 수 있는 법적 권한을 갖도록 해야 한다. 이를 통해 지방정부가 사무이양에 대해 자발적으로 논의를 제기하고 주도권을 확보할 수 있는 제도적 기반을 마련한다. 둘째, 협상 개시 조건의 명확화가 요구된다. 단일 지자체의 요청만으로 개시할 수 있는 협상과, 일정 수 이상의 지자체가 공동으로 요청할 경우 자동으로 개시되는 협상의 구분이 필요하다. 예를 들어, 유사한 기능과 요구를 갖는 5개 이상 지자체의 연합 요청이 있을 경우, 중앙정부는 이에 대한 예비 검토를 반드시 착수해야 하며, 일정 기간 내 개시 여부를 회신하도록 법적으로 명시할 수 있다. 이 단계에서 지방의회나 주민들의 참여 요건에 대해서도 검토할 수 있다. 셋째, 사전 영향 검토 체계의 구축 검토가 필요하다. 예를 들어, 지방이양 요청 사무에 대해 재정, 인력, 조직, 법령 정비 등 다양한 측면에서 중앙정부와 제3기관이 참여하는 사전 영향 평가를 의무화함으로써, 실현 가능성과 정책 적합성을 조기

에 검토할 수 있다. 넷째, 절차의 투명성과 공개성 확보 방안도 필요하다. 협상 개시 요청, 중앙정부의 회신, 검토 결과 등의 전 과정을 일정한 포털이나 공공 시스템을 통해 공개함으로써, 지방정부 간 정보 접근성과 참여 유인을 높이고, 시민사회의 감시와 참여도 가능하게 할 수 있다. 이와 더불어, 이 단계에서 예상되는 문제로는 중앙정부의 소극적 응답이나, 지방정부 간 이양 사무에 대한 공감대 부족, 기초단위와 광역단위 간 입장 차이 등이 있다. 이에 대응하기 위해, 지자체 간 사전 조율 지원기구 설치, 조정자 역할을 할 수 있는 독립 위원회 운영, 협상 개시 의무 이행 여부에 대한 행정심판 제도 마련 등 보완 장치도 설계될 수 있다.

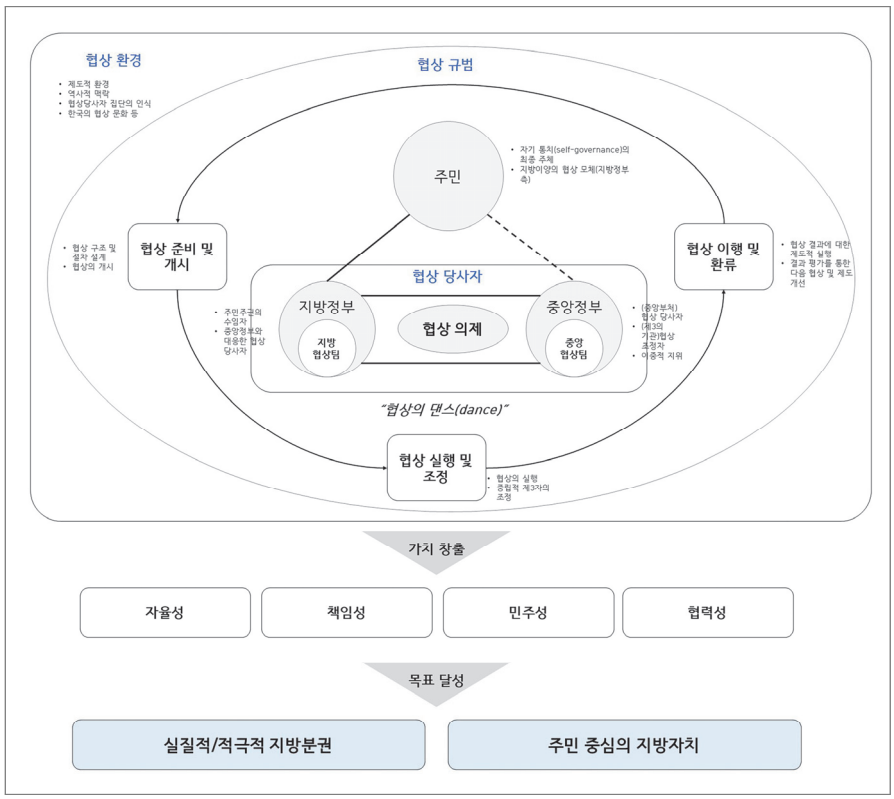
협상 기반 지방이양 제도화 방안의 두 번째 단계는 '협상 실행 및 조정'으로, 2단계에서 마련된 협상 구조를 바탕으로 구체적인 권한이양 협상을 실제로 수행하고, 협상 과정에서 발생할 수 있는 이견과 갈등을 조정해 나가는 실질적 운영 단계이다. 이 단계는 협상 주체 간의 상호작용을 통해 정책 사무의 이양 범위, 방식, 시기, 조건 등을 구체적으로 조율하고 결정하는 핵심 과정이다. 우선, 협상의 실행은 협상 주체 간 충분한 정보 교환과 기술적 분석을 전제로 한다. 협상 대상이 되는 사무(기능)의 이양이 지역사회에 미치는 영향, 필요 재정 및 인력 규모, 관련 법령 정비 필요성 등에 대한 실증적 근거와 분석 자료가 제시되어야 하며, 관련 사무의 전국적 일관성, 법률 체계의 정합성, 국가적 책임 등의 측면에서의 검토 의견이 공유될 필요가 있다. 둘째, 협상 과정에서는 다양한 의견 충돌이 발생할 수 있으므로, 이를 조정하기 위한 갈등관리 및 조정 절차의 정비도 중요하다. 주요 쟁점 사안에 대해서는 중립적인 제3의 조정기구 또는 합의조정위원회에서 심층 논의를 통해 조정안 도출을 시도하고, 일정 기간 내 합의에 이르지 못한 경우에는 단계적 협상 방식(예: 부분합의, 사안별 유보 등)을 적용하여 협상의 연속성을 유지하는 방식이 필요하다. 셋째, 협상 결과에 대한 문서화 및 합의서 체결 절차도 정형화되어야 한다. 합의된 내용은 정식 협상합의서 또는 이양 협정서의 형태로 명문화되어야 하며, 여기에는 이양 대상 사무의 명칭, 사무 수행 책임 주체, 이양 시기, 법령 정비 일정, 재정 및 인력 지원 방안, 사후 점검 절차 등이 포함될 수 있다. 또한, 협상에 대한 문건에 법적·행정적 효력을 부여할 수 있는 방안에 대한 고민도 필요하다. 넷째, 협상의 공정성과 투명성을 담보하기 위한 공개 및 평가체계 마련이 요구된다. 협상 과정의 주요 경과는 주기적으로 공개되고, 시민사회와 외부 전문가가 참여하는 평가체계를 통해 협상 절차와 결과의 타당성을 검토하는 방식이 필요하다. 이를 통해 지방이양 협상의 정당성 및 신뢰도를 높이고, 향후 반복되는 협상의 질적 수준을 향상시킬 수 있다.

협상 기반 지방이양 제도화의 마지막 단계는 '협상 이행 및 환류'로, 협상을 통해 도출된 합의 사항을 실질적으로 이행하고, 그 결과를 평가·보완하여 다음 협상과 제도 개선에 반영하는 과정이다. 이 단계는 단순한 정책 집행을 넘어, 권한이양의 효과성과 제도 지속가능성을 확보하기 위한 사후관리와 순환적 학습체계의 정립을 핵심 목적으로 한다. 우선, 협상 결과의 이행 체계화가 필요하다. 3단계에서 체결된 협정서나 합의 문서는 실질적인 집행력을 갖추기 위해 관련 법령의 개정, 예산 확보, 조직 정비 등의 후속 조치와 연동되어야 하며, 이를 총괄·관리하는 전담기구(예: 권한이양 이행지원단) 운영이 요구된다. 이양된 사무의 집행계획 수립, 연도별 실행 일정, 인력 및 예산 배분 방안 등을 포함한 세부 이행 로드맵이 작성되어야 하며, 관련 부처와 지방정부 간의 이행 협약 체결도 고려될 수 있다. 둘째, 이양 사무의 모니터링 및 성과 평가체계가 제도화되어야 한다. 이양된 사무가 지방정부의 자율성과 책임성을 기반으로 효과적으로 수행되고 있는지를 정기적으로 점검하고, 성과지표를 통해 정량적·정성적으로 평가해야 한다. 평가 결과는 중앙정부, 지방정부, 시민사회 등이 공유할 수 있도록 이양사무 공개 플랫폼을 운영하고, 이를 통해 이양 사무의 성과와 문제점을 객관적으로 진단할 수 있어야 한다. 셋째, 이행 과정에서 발생하는 문제점에 대한 수정·보완 메커니즘 마련도 고민되어야 한다. 협상 이행 중 사무 중복, 법령 미비, 인력·재정의 불균형 등 예상치 못한 문제가 발생할 수 있으므로, 일정 기간 내 보완 협상 또는 추경 협상 절차를 운영하여 문제를 신속하게 조정할 수 있는 유연성을 확보해야 한다. 특히, 지방의 이양 역량 강화와 법·제도 지원이 병행되지 않으면 사무이양이 오히려 부담으로 작용할 수 있으므로, 이양 이후에도 중앙정부의 제도적·재정적 지원이 일정 기간 지속될 수 있어야 한다. 넷째, 협상 과정에서 축적된 정책 학습과 제도 개선의 환류 구조를 설계하는 것도 중요하다. 이양이 완료된 사무의 집행 경험은 유사 사무의 향후 협상 시 중요한 참고자료로 작용하며, 반복 가능한 협상 설계를 위한 지침 개발, 모범 사례 집적, 협상 평가보고서 발간 등이 제도화되어야 한다. 이 과정은 중앙-지방 간 지속적인 협의체계 구축과 연결되며, 반복되는 협상을 통해 제도의 성숙도를 높이는 선순환 구조로 발전하게 된다. 마지막으로, 주민참여와 공공성 확대를 위한 환류 체계도 검토되어야 한다. 이양된 사무가 실제 주민 삶의 질에 어떤 변화를 가져왔는지, 지역주민이 체감할 수 있는 서비스로 이어졌는지에 대한 평가와 피드백이 반영되어야 하며, 이를 위해 주민참여 기반의 모니터링 체계 마련 방안에 대한 검토도 필요하다.

제2절 • 지방이양 협상 제도의 개념적 정립

이상의 논의를 종합하여, 지방이양 협상 제도의 개념도를 나타내면 아래 그림과 같다. 이 개념도는 협상 기반 지방이양이 단순한 권한의 이전이나 기능 조정이 아니라, 중앙정부와 지방정부 간의 대등한 협상 관계를 통해 공동의 정책 목표를 실현하는 정치적이고 제도적인 협치(governance) 프레임워크임을 나타낸다.

그림 3-1 지방이양 협상 제도의 개념



출처: 저자 작성

이 개념도의 중심에는 협상의 핵심 주체인 중앙정부와 지방정부가 대등한 위치에서 협상에 참여하는 구조가 배치되어 있으며, 이들은 각각 '중앙 협상팀'과 '지방 협상팀'이라는 협상 실행 기구를 구성하고, 협상 의제를 중심으로 교섭을 전개한다. 이 과정은 '협상의 댄스(dance)'로 표현되며, 이는 협상이 일방적인 지시나 요구의 전달이 아니라 상호 간의 입장 조율과 이해 타협, 그리고 전략적 상호작용을 통해 유연하게 진행되는 동적인 과정임을 시사한다.

협상의 배경이 되는 외부 환경도 개념도에서 중요한 구성 요소로 제시된다. 특히, 주민은 협상 환경의 핵심 구성 요소로, 자치 통치의 최종 주체이자 지방이양의 협상 모체로서 지방이양 협상의 방향성과 내용에 실질적 영향을 미친다. 이 밖에도 지방이양을 둘러싼 제도적 환경, 역사적 맥락, 협상당사자 집단의 인식, 우리나라의 협상 문화 등이 지방이양의 협상에 영향을 미칠 수 있는 주요한 요인들로 제시되어 있다.

또한, 이 개념도에서는 협상이 '협상 준비 및 개시', '협상 실행 및 조정', '협상 이행 및 환류'라는 세 단계로 구성됨을 나타내고 있다. 첫 번째 단계인 '협상 준비 및 개시'는 협상의 구조와 절차를 설계하고, 협상을 개시하는 단계를 나타낸다. 이 단계에서는 협상 기구 구성, 의제 설정, 참여 주체의 권한과 역할 정립 등 제도적 기반을 마련하는 데 초점을 둔다. 두 번째 단계인 '협상 실행 및 조정'은 실질적인 교섭이 이루어지는 과정으로, 권한이양의 범위, 방식, 시기, 조건 등에 대해 상호 간의 조정과 협의가 진행되며, 제3자 조정 메커니즘과 같은 보완 장치도 작동할 수 있다. 마지막으로 '협상 이행 및 환류' 단계에서는 협상의 합의 사항이 실제로 실행되고, 성과에 대한 평가와 피드백을 통해 제도를 개선하고 다음 협상으로 이어지는 순환적 구조를 형성한다. 이는 협상 과정을 통해 형성된 합의가 일회성의 정책 조치가 아닌 지속 가능한 제도적 합의임을 나타낸다.

결국 지방이양 협상의 개념은 자율성, 책임성, 민주성, 협력성 등 지방분권과 지방자치가 지향하는 공공가치를 실현하도록 하며, 최종적으로 실질적이고 적극적인 지방분권의 실현과 주민 중심의 지방자치 구현이라는 궁극적 목표로 수렴된다. 다시 말해, 지방정부가 자율적이고 책임 있는 정책 주체로 성장할 수 있는 토대를 제공하고, 주민이 단순한 행정서비스의 수혜자가 아닌 정책공동체의 일원으로서 정치적 권리를 실질적으로 행사할 수 있도록 지원하는 제도적 장치로 기능한다. 이러한 점에서 이 제도는 단지 행정의 효율성을 제고하는 수단을 넘어, 민주주의의 심화와 지방자치의 본질적 발전을 견인하는 구조적 장치로서 기능할 수 있다.

제3절 • 지방이양 협상 제도에 대한 수용성 분석

본 연구에서는 지방이양 협상 제도의 실현 가능성과 제도화 과정에서의 정책 수용성을 파악하기 위해, 실제 협상 실행의 핵심 주체인 중앙정부와 지방정부 소속 공무원을 대상으로 본 제도에 대한 설문조사를 실시하였다. 구체적으로는 지방이양 협상 제도에 대한 기대(긍정적 전망)와 우려(부정적 전망)에 대한 설문 문항을 중심으로 조사를 진행하였으며, 이를 통해 제도에 대한 수용성의 정도를 파악하고자 하였다.

1. 지방이양 협상제도 도입에 대한 기대

먼저, 중앙공무원 집단의 경우 전반적으로 제도 도입에 대해 일정 수준의 기대를 보였으나, 일부 항목에서는 다소 신중하거나 회의적인 반응이 나타났다. 예를 들어, '지방이양에 관한 상시적인 논의의 장(場)이 마련될 것이다'(평균 3.45점), '지역별 특수성을 반영한 정책으로 사회 통합에 기여할 것이다'(3.35점), '선별적 이양으로 지방이양의 합리성이 제고될 것이다'(3.30점) 등에서 비교적 긍정적인 응답이 도출되었다. 그러나 '국가 전체의 행정 효율성이 높아질 것이다'는 항목은 평균 2.70점으로 가장 낮은 응답을 기록하여, 행정 효율성 개선에 대한 기대는 낮은 편임을 보여준다. 또한 '중앙-지방 간 신뢰와 협력 관계가 강화될 것이다'는 응답도 평균 2.90점으로, 제도를 통해 협력적 관계가 자연스럽게 형성될 것이라는 전망은 제한적으로 나타났다.

표 3-6 지방이양협상제도 도입에 대한 기대 (중앙공무원)

질문항목	중앙공무원 (n=20)	
	평균	표준편차
국가 전체의 행정 효율성이 높아질 것이다.	2.70	0.84
지방이양 과정에서 지자체의 책임성이 강화될 것이다.	3.20	1.12
주민 맞춤형 서비스 제공으로 국민 전체 만족도가 높아질 것이다.	3.20	0.93
지역별 특수성을 반영한 정책으로 사회 통합에 기여할 것이다.	3.35	1.06
선별적 이양으로 지방이양의 합리성이 제고될 것이다.	3.30	1.23
지방이양에 관한 상시적인 논의의 장(場)이 마련될 것이다.	3.45	1.24
협상 과정을 통해 중앙-지방 간 신뢰와 협력 관계가 점차 강화될 것이다.	2.90	0.99
전체 문항 평균	3.16	-

출처: 설문조사 결과를 바탕으로 저자 작성

반면, 지방공무원 집단의 응답은 대부분 항목에서 평균 3.5점 이상을 기록하며 상대적으로 높은 기대감을 나타냈다. 특히 '지역 특수성에 맞는 행정서비스 제공이 가능해질 것이다'(평균 3.70점), '지자체의 정책 자율성이 확대될 것이다'(3.66점), '주민 참여와 의견 반영이 제도적으로 강화될 것이다'(3.61점) 등의 항목에서 높은 응답이 나왔다. 이와 함께 '공공서비스 품질 향상'(3.51점), '중앙의 재정 지원이 보다 안정적으로 이행될 것이다'(3.51점), '중앙-지방 간 신뢰 및 협력 관계가 강화될 것이다'(3.46점) 등도 고르게 높은 응답이 도출되어, 제도 시행에 따른 실질적인 정책 개선과 관계 변화에 대한 기대가 크게 형성되어 있음을 보여준다.

표 3-7 지방이양협상제도 도입에 대한 기대(지방공무원)

질문항목	지방공무원 (n=130)	
	평균	표준 편차
지자체의 정책 자율성이 확대될 것이다.	3.66	1.06
지역 특수성에 맞는 행정서비스 제공이 가능해질 것이다.	3.70	1.02
주민 참여와 의견 반영이 제도적으로 강화될 것이다.	3.61	1.05
주민들이 체감하는 공공서비스 품질이 향상될 것이다.	3.51	1.10
중앙의 재정 지원이 협상을 통해 보다 안정적으로 이행될 것이다.	3.51	1.10
지방이양에 관한 상시적인 논의의 장(場)이 마련될 것이다.	3.58	1.09
협상 과정을 통해 중앙-지방 간 신뢰와 협력 관계가 점차 강화될 것이다.	3.46	1.06
전체 문항 평균	3.58	-

출처: 설문조사 결과를 바탕으로 저자 작성

해당 조사 결과는 지방공무원과 중앙공무원 간의 인식 차이를 통해 지방이양 협상 제도의 기대 수준이 상이함을 구체적으로 보여준다. 중앙공무원들은 제도 도입에 따른 실효성과 실제 협력 가능성에 대해 보다 신중하고 보수적인 태도를 보였다. 특히 "국가 전체의 행정 효율성이 높아질 것이다"라는 항목에서 가장 낮은 평균값(2.70점)이 나타난 것은, 협상을 통한 권한이양이 오히려 행정의 일관성이나 체계성을 해칠 수 있다는 우려가 내포되어 있음을 의미한다. 또한 "협상 과정을 통해 중앙-지방 간 신뢰와 협력 관계가 점차 강화될 것이다"라는 항목 역시 2.90점으로 낮은 응답을 보임으로써, 협상의 구조적 정당성이나 신뢰 기반 구축의 현실 가능성에 대해 회의적인 시각을 가지고 있음

을 보여준다.

반면, 지방공무원들은 지방이양 협상 제도를 통해 지자체의 정책 자율성이 확대되고, 지역 특수성에 맞는 행정서비스 제공이 가능해지며, 주민의 참여와 의견이 제도적으로 강화될 것이라는 점에서 전반적으로 높은 기대를 보였다. 이들은 지방이양이 단순한 권한 이전이 아니라, 지방정부가 능동적으로 정책을 설계하고 실행할 수 있는 실질적 자율성의 확대로 이어질 것으로 인식하고 있다. 특히, 평균 응답치가 3.5점 이상으로 고르게 분포된 점은, 지방공무원들이 지방이양 협상을 통해 행정 서비스의 품질 향상과 행정 안정성 확보, 그리고 중앙-지방 간 협력 관계의 개선 등 다양한 측면에서 긍정적인 효과를 기대하고 있음을 보여준다.

2. 지방이양 협상제도 도입에 대한 우려

지방이양 협상 제도 도입에 따른 우려를 분석한 결과, 중앙공무원과 지방공무원 모두 제도 운영과정에서 발생할 수 있는 다양한 문제점들을 인식하고 있는 것으로 나타났다. 다만, 응답 집단 간 우려의 양상과 강조점에는 분명한 차이가 존재했다.

먼저, 중앙공무원은 제도 도입에 따른 국가 행정체계의 효율성 저하와 통제력 약화를 가장 우려하고 있었다. '지자체별 요구가 과도하여 협상 과정이 비효율적으로 운영될 수 있음'에 대해 평균 4.30점으로 가장 높은 응답을 보였고, '협상 안건이 중복·난립하여 중앙 행정의 일관성이 저해될 수 있음'(4.20점), '재정 지원 요구가 과다하여 국가 재정에 부담이 될 수 있음'(4.20점) 역시 높은 우려 수준을 보였다. 또한, '지방 간 이해관계 대립으로 갈등이 증폭될 수 있음'(4.10점), '협상이 정치적으로 악용되어 중앙정부의 정책 추진력이 약화될 수 있음'(4.00점)도 주요 우려 항목으로 나타났다. 상대적으로 낮은 응답을 보인 항목은 '지자체의 협상 이행에 대한 모니터링·제재 장치가 미흡할 수 있음'으로 평균 3.65점이었지만, 여전히 5점 척도 기준에서 중립 이상으로 나타났다.

표 3-8 지방이양협상제도 도입에 대한 우려(중앙공무원)

질문항목	중앙공무원 (n=20)	
	평균	표준 편차
지자체별 요구가 과도하여 협상 과정이 비효율적으로 운영될 수 있음	4.30	0.78
협상 안건이 중복·난립하여 중앙 행정의 일관성이 저해될 수 있음	4.20	0.81
협상이 정치적으로 악용되어 중앙정부의 정책 추진력이 약화될 수 있음	4.00	0.89
지방 간 이해관계 대립으로 갈등이 증폭될 수 있음	4.10	0.89
재정 지원 요구가 과다하여 국가 재정에 부담이 될 수 있음	4.20	0.81
협상 결과가 지나치게 다양화되어 국가 전체의 법·제도적 통일성이 약화될 수 있음	3.80	0.98
지자체의 협상 이행에 대한 모니터링·제재 장치가 미흡할 수 있음	3.65	0.91
전체 문항 평균	4.04	-

출처: 설문조사 결과를 바탕으로 저자 작성

지방공무원(130명)은 협상 참여에 따른 실무 부담과 실행 가능성, 재정 안정성에 대한 우려가 두드러졌다. '이양된 사무에 필요한 재정 규모가 충분히 보장되지 않을 수 있음'에 대해 평균 4.00점으로 가장 높게 응답했으며, '중앙정부의 협상 불이행 시 책임을 명확히 할 장치가 부족할 수 있음'(3.99점), '협상이 정치적으로 이용되거나 중앙과의 갈등이 심화될 수 있음'(3.98점), '재정 지원 방식이 불안정해 사업 지속성이 약화될 수 있음'(3.93점), '지방 내 지자체 간 의견 차이가 갈등으로 이어질 수 있음'(3.92점) 등도 높은 우려 항목이었다. 또한, '협상 참여에 따른 행정업무 부담 과중'(3.86점)과 '협상 결과가 제도화되지 않아 실효성이 낮을 수 있음'(3.83점)에 대해서도 보통 이상의 우려를 나타내었다.

표 3-9 지방이양협상제도 도입에 대한 우려(지방공무원)

질문항목	지방공무원 (n=130)	
	평균	표준 편차
협상 과정 참여에 따른 행정업무 부담이 과중될 수 있음	3.86	1.09
중앙과의 협상 절차가 길어져 정책 집행이 지연될 수 있음	3.82	1.03
협상이 정치적으로 이용되거나 중앙과의 갈등이 심화될 수 있음	3.98	1.02

질문항목	지방공무원 (n=130)	
	평균	표준 편차
지방 내에서도 지자체 간 의견 차이가 갈등으로 이어질 수 있음	3.92	0.99
이양된 사무에 필요한 재정 규모가 충분히 보장되지 않을 수 있음	4.00	1.01
재정 지원 방식이 불안정해 사업 지속성이 약화될 수 있음	3.93	1.03
협상 결과가 제도화되지 않아 실효성이 낮을 수 있음	3.83	0.97
중앙정부의 협상 불이행 시 책임을 명확히 할 장치가 부족할 수 있음	3.99	0.98
전체 문항 평균	3.92	-

출처: 설문조사 결과를 바탕으로 저자 작성

해당 조사 결과는 지방공무원과 중앙공무원 간의 인식 차이를 통해 지방이양 협상 제도에 대한 우려의 초점과 강도에서 뚜렷한 차이가 존재함을 구체적으로 보여준다. 우선 중앙공무원은 협상 제도의 도입이 자칫 중앙정부의 행정 일관성과 통제력을 약화시키고, 협상 자체가 비효율적으로 운영될 가능성에 대해 높은 우려를 표했다. 예를 들어, "지자체별 요구가 과도하여 협상 과정이 비효율적으로 운영될 수 있다"는 문항에 대해 평균 4.30점, "협상 안건이 중복·난립하여 중앙 행정의 일관성이 저해될 수 있다"는 항목에 4.20점의 높은 점수를 기록했다. 이는 중앙 행정 입장에서 제도의 실효성보다는 구조적 안정성과 정책 집행력 유지에 더 큰 관심을 두고 있음을 반영한다. 아울러 협상이 정치적으로 악용되거나, 재정 지원 요구가 국가 재정에 부담이 될 수 있다는 점(각 4.00점 이상)에 대한 인식도 높아, 국가 전체 거버넌스 체계의 균형에 대한 우려가 강하게 나타났다.

반면 지방공무원은 제도 자체보다는 제도 운영 과정에서의 현실적 실행 여건과 중앙정부의 협상 결과 불이행에 대한 책임 문제에 보다 민감한 반응을 보였다. "중앙정부의 협상 불이행 시 책임을 명확히 할 장치가 부족할 수 있다"(3.99점), "이양된 사무에 필요한 재정 규모가 충분히 보장되지 않을 수 있다"(4.00점)는 항목에서 특히 높은 우려가 제기되었다. 이는 지방정부가 실제로 권한을 이양받더라도 재정이나 제도적 기반이 불충분할 경우, 그 부담이 고스란히 지방으로 전가될 수 있다는 불안감을 반영한다. 또한 "정책 집행이 지연될 수 있다", "행정업무 부담이 과중될 수 있다"는 항목에 대해서도 비교적 높은 응답을 보여, 책임은 늘어나지만 자원과 권한은 제한될 수 있다는 실행 가능성에 대한 의심이 존재함을 알 수 있다.

3. 지방이양 제도 설계 및 운영에서의 시사점

중앙공무원과 지방공무원이 지방이양 협상 제도를 바라보는 인식의 출발점 자체가 다르다는 점은 매우 중요한 시사점을 제공한다. 중앙공무원은 제도의 도입이 국가 전체의 행정 일관성과 재정 안정성, 정책 통제력에 미칠 영향을 우려하는 반면, 지방공무원은 자율성과 책임성, 실행 기반에 대한 불확실성을 우선적으로 걱정하고 있다. 이처럼 우려의 초점이 상이한 상황에서 일방향적 또는 이상적 제도 설계는 효과적인 협상 구조로 작동하기 어렵다. 따라서 정책 설계 단계에서는 양 집단의 기대와 우려를 동시 고려한 설계를 추진해야 한다.

지방공무원 집단의 응답에서 확인된 가장 두드러진 우려는 재정 지원의 불확실성과 실행 책임의 전가 가능성이다. "이양된 사무에 필요한 재정 규모가 충분히 보장되지 않을 수 있다"(4.00점), "재정 지원 방식이 불안정해 사업 지속성이 약화될 수 있다"(3.93점)는 응답은 제도의 실질적 실행력 확보를 위해 재정 지원 방안이 제도적으로 명확히 설계되어야 함을 시사한다. 이를 위해서는 단순히 협상 결과를 합의문서로 남기는 것을 넘어, 법령 연계, 재정 배분 기준의 명문화, 이행 협약의 체결 등 구속력 있는 실행 장치 마련이 요구된다. 아울러 재정 분담 기준, 인력 전환, 법령 정비 일정 등에 대한 구체적 내용이 협상 의제에 포함되어야 한다.

다음으로 중앙공무원과 지방공무원 모두 협상이 정치적으로 악용되거나, 갈등이 증폭될 수 있다는 점에 대해 유사한 수준의 우려(각각 4.00점, 3.98점)를 나타냈다. 이는 협상이 정책적 논의의 장으로 기능하지 못하고, 정치적 계산과 갈등 조정 실패로 인해 제도 자체에 대한 신뢰를 훼손할 수 있는 위험이 존재함을 의미한다. 따라서 향후 제도 설계 시, 정치적 영향력을 최소화하고, 중앙-지방 간 이해충돌을 신속하게 조정할 수 있는 객관적 협상 조정 체계도 구축할 필요가 있다.

또한, 지방공무원 집단은 “협상 결과가 제도화되지 않아 실효성이 낮을 수 있다”(3.83점), “중앙정부의 협상 불이행 시 책임을 명확히 할 장치가 부족할 수 있다”(3.99점)는 항목에 높은 우려를 표했다. 이는 협상이 형식적 논의로 끝날 수 있다는 불신을 보여주며, 결과의 제도화 및 사후적 책임 구조가 핵심 설계 요소임을 시사한다. 이에 따라, 협상 결과는 반드시 법적 구속력을 가진 협약, 또는 관련 법령 개정 등 제도적 연계를 통해 실효성을 담보해야 하며, 이행 여부를 점검하는 성과평가와 모니터링 체계도 함께 설계되어야 한다. 이와 연계해 협상 이행 평가보고서, 이행 성과지표, 이행

불이행 시 조정 절차 등을 사전에 마련해두는 것이 중요하다.

한편, 지방공무원들은 지방이양 협상 제도에 대해 상대적으로 높은 기대를 보이며, 특히 "지역 특수성에 맞는 행정서비스 제공"(3.70점), "주민 참여와 의견 반영의 강화"(3.61점), "정책 자율성의 확대"(3.66점) 등을 주요 기대 요소로 인식하였다. 이는 지방이양 협상이 단순한 권한 이전이 아니라, 지역맞춤형 통치 역량과 주민 중심 행정 실현의 계기로 여겨지고 있음을 보여준다. 이러한 지방정부의 인식을 바탕으로 지방이양 협상 제도 설계에서는 협상의 과정 전반에 주민참여를 실질적으로 보장하도록 해야 한다.

마지막으로, 중앙공무원은 "협상 과정을 통해 중앙-지방 간 신뢰와 협력 관계가 강화될 것이다"(2.90점)라는 항목에서 상대적으로 낮은 기대를 나타냈다. 이는 중앙이 지방에 대해 구조적으로 신뢰를 충분히 갖고 있지 않음을 보여주는 지표로, 정책 설계 단계에서 신뢰 구축을 위한 제도적 기반 마련이 반드시 필요함을 시사한다. 이를 위해 공동협상교육, 중장기 협력 로드맵 수립, 상시 논의 기구의 설치, 공동 성과 발표회 개최 등 실질적 신뢰 증진 활동이 병행되어야 하며, 일방적 전달이 아닌 쌍방향 정책 조율 구조가 제도에 뿌리내릴 수 있도록 장치를 마련해야 할 것이다.

4

해외사례 분석

제1절 분석 개요
제2절 영국의 분권협상
제3절 프랑스 CPER
제4절 지방이양 협상 제도 설계를 위한 시사점

제4장 해외사례 분석

제1절 • 분석 개요

본 장의 목적은 주요 해외 국가들의 협상 및 협의 기반 권한 배분 및 기능 조정 사례 분석을 통해 협상의 구조 및 절차, 재정적 연계의 형태, 이행·환류 체계의 작동 방식 등을 비교하고, 이를 바탕으로 한국의 제도적 환경과 정치적 맥락 속에서 적용가능한 협상 기반 지방이양 모델의 핵심 설계 요소와 전략 방향을 도출하는 데 있다.

이러한 목적을 달성하기 위한 분석 대상으로 영국의 분권협상(Devolution Deals), 프랑스의 계획계약(Contrat de plan État-Région) 사례를 선정하였다.[14] 이들 사례는 제도화된 협상 절차와 상호 협의에 기반한 합의 메커니즘을 바탕으로 중앙-지방 간 권한 배분과 기능 조정을 추진하고 있다는 점에서 공통적인 제도적 특성을 지닌다. 각 제도는 권한 배분 또는 기능 조정의 과정을 정치·행정적 합의의 결과물로 인식하고, 그 실행을 위한 제도적·재정적 기반을 함께 마련하고 있어, 협상 기반 지방이양 모델의 설계에 유의미한 시사점을 제공한다.

본 연구에서는 협상 기반 지방이양의 제도화에 초점을 맞추고 있는 만큼, 분석의 핵심은 협의 구조와 협상 절차가 어떻게 제도화되어 있는지에 대한 심층적인 검토에 있다. 즉, 권한 배분 또는 기능에 대한 재조정이 상호협력적이고 제도화된 협상 메커니즘을 통해 이루어지는 과정, 그리고 지방정부가 정책결정의 실질적 주체로 참여할 수 있는 구조적 장치에 대한 분석이 본 장의 핵심적인 내용이라고 할 수 있다. 그러나, 본 연구에서는 이러한 초점을 견지하되, 보다 종합적이고 실질적인 정책 설계를 위한 기초자료를 확보하기 위해, 각국의 제도적 구조 전반에 대한 분석을 병행하고자 한다. 즉, 협상 절차뿐만 아니라, 각국의 제도가 지닌 특성을 포괄적으로 조망함으로써, 지방이양

14 사례 선정 기준은 다음과 같다. 첫째, 공식화된 협상 절차와 법적 근거를 갖춘 제도 구조가 존재하는가. 둘째, 각 제도에서 지방정부가 실질적인 협상의 당사자로서 참여하고 있는가. 셋째, 협상 결과가 단순한 선언적 수준을 넘어서, 정책 실행 및 재정 지원 체계와 연계되어 있으며, 이행 성과에 대한 환류 및 평가 체계를 갖추고 있는가 하는 점이다.

협상 제도 설계에 필요한 다양한 요소를 통합적으로 검토하고자 한다.

이에 따라, 본 장에서는 다음의 다섯 가지 핵심 요소를 중심으로 각 국가의 제도를 분석하고, 이를 바탕으로 국가 간 사례 비교를 수행하고자 한다. 첫째, 제도의 정책적 배경과 도입 목적에 대해 분석한다. 이는 각국의 제도를 어떤 정치적·행정적 맥락에서 도입하게 되었는지, 해당 제도가 추구하는 정책적 목적이 무엇인지에 대한 배경 분석이다. 이를 통해 각국의 제도가 행정 효율성, 지역 균형발전, 지역 경쟁력 강화, 시민참여 확대 등 어떤 방향성을 갖고 설계되었는지를 파악할 수 있다. 둘째, 법적 제도적 근거의 명확성과 강제성에 대해 분석한다. 이는 각국의 협상 및 협의 제도에 근거한 권한 배분 또는 기능 조정이 법령이나 제도적 규정에 의해 안정적이고 지속 가능하게 운영되고 있는지를 판단하는 기준이다. 특히, 협상의 법적 효력, 협상 절차의 공식화 여부, 합의의 구속력 등은 지방정부의 권한이 단기적 처분이 아닌 제도적 자율권으로 작동할 수 있는지를 좌우하는 핵심 요소이다. 셋째, 이양 권한 또는 조정 기능의 범위에 대해 분석한다. 이는 협상 및 협의 대상이 되는 권한 또는 기능의 성격과 범위, 그리고 실질적인 이양 또는 조정의 수준 등을 포함한다. 넷째, 협의 구조 및 협상 절차에 대해 분석한다. 이는 본 연구의 핵심이며, 협상이 어떤 방식으로 이루어지고 있으며, 각 협상 주체가 동등한 정책 파트너로서 기능하고 있는지를 평가하는 요소이다. 예를 들어, 상설 협상기구의 존재 여부, 사무별 맞춤형 협상 절차, 조정기구의 역할 등은 협상의 공정성과 지속가능성을 확보하는 데 필수적인 제도적 장치이다. 다섯째, 재정적 연계 구조 및 성과 환류 체계에 대해 분석한다. 권한이양 또는 기능조정이 실효성을 갖기 위해서는 적정한 재정적 연계와 성과에 대한 환류 체계가 보장되어야 한다. 이는 지방정부가 협상을 통해 조정된 기능을 실행할 수 있는 재정적 기반과 함께, 결과에 대한 평가와 제도 개선이 이루어질 수 있는 선순환 구조가 마련되어 있는지를 검토하는 요소이다.

해외 국가 사례 분석을 통해 도출된 공통적 요소와 개별적 특성을 한국의 제도적 환경과 비교·대조함으로써, 단순히 제도의 외형적 구조를 수입하는 데 그치지 않고, 한국적 맥락에서 실질적인 제도 작동 가능성과 제도 정착 조건을 정밀하게 분석하여, 실효성 있고 지속 가능한 협상 기반 지방이양 제도의 발전 방향을 구체화하고자 한다.

표 4-1 사례 분석의 틀

분석 요소	내용 설명
정책적 배경과 도입 목적	각국이 협상·협의 기반 권한 배분 또는 기능 조정 제도를 도입한 정치·행정적 배경과 정책적 지향점 분석
법·제도적 근거	협상·협의 기반 권한 배분 또는 기능 조정이 법·제도적으로 어떻게 규율되고 있으며, 제도의 안정성과 지속가능성을 보장하는 규범적 장치는 무엇인지 분석
권한 또는 기능의 범위	협상 및 협의 대상이 되는 권한 또는 기능의 성격과 범위, 그리고 실질적인 이양 또는 조정의 수준 등에 대해 분석
협의 구조 및 협상 절차	권한 배분 또는 기능 조정 과정에서 협의와 협상이 어떻게 이루어지고 있는지, 그 구조의 실효성과 정당성에 대한 제도적 분석
재정적 연계 구조 및 성과 환류 체계	권한 배분 또는 기능 조정과 연계된 재정적 지원 체계 및 사후 성과에 대한 평가, 피드백 구조 분석

출처: 저자 작성

제2절 • 영국의 분권협상

1. 정책적 배경과 도입 목적

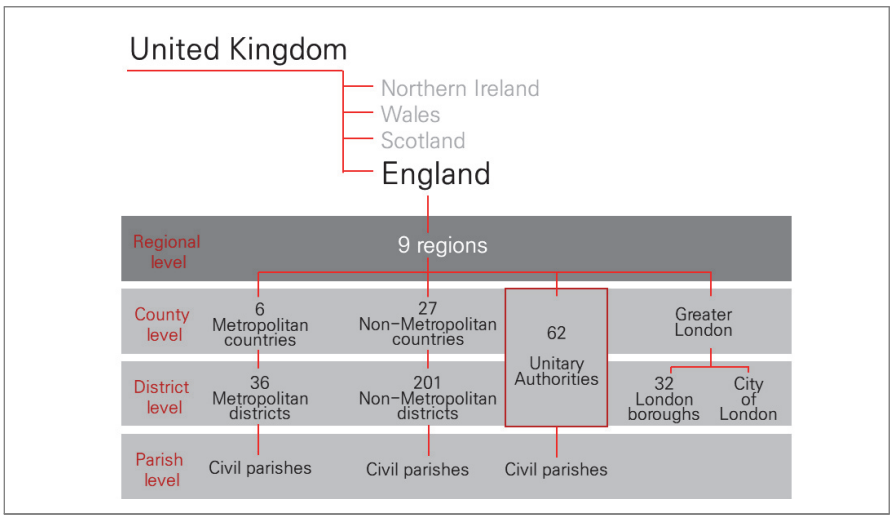
중앙집권체제 전통이 강한 영국은 1997년 이후 국가 단위로 분권하여 연합국인 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드 정부로 권한을 이양하였으며 각 지역은 자체적인 지방정부 체계를 운영하고 있다(장혜영, 2021). 초기 분권은 잉글랜드가 다른 연합국으로 권한을 이양하는 형태를 지녔지만, 2011년 「지역주권법(Localism Act)」 제정 이후 본격적으로 지역·도시권 단위로 권한을 이양하고 있다. 영국에서는 권한이양 과정에서 각 지방자치단체가 지닌 역량과 자원 등을 고려하기 위해 2012년 도시권 협상(City Deal)을 시작으로, 2014년 지역 성장 협상(Local Growth Deal), 최근에는 분권 협상(Devolution Deal)에 이르기까지 다양한 형태의 분권 협상이 추진하고 있다.

1) 영국의 행정체제 개관

2024년 5월 기준 영국은 2계층(two-tier councils) · 단일계층(single-tier) 구조가 혼합되어 총 382개의 지방자치단체가 존재(House of commons, 2025[15])한다. 이 중 잉글랜드에는 317개 지방자치단체가 있으며, 이 중 21개는 카운티 카운슬(county councils), 164개는 디스트릭트 카운슬(district councils), 그리고 132개는 단일 자치단체(single-tier authorities)로 구성되어 있다([그림 4-1] 참고). 잉글랜드는 9개 지역으로 구성되어 있으나 정책 기획, 통계, 경제개발 및 선거관리 목적으로만 구분되며 별도의 정치적 권한을 갖고 있지는 않다. 다만 런던은 예외적으로 영국 지자체 중 유일하게 자체 헌법을 갖고 있으며, 그 헌법을 변경할 수 있는 권한을 지녀 고도로 자치권이 보장된 자치구이다(전봉경, 2023). 웨일스는 22개의 단일 자치단체를, 스코틀랜드는 32개의 단일 자치단체를 운영하고 있으며 북아일랜드는 11개의 디스트릭트 카운슬을 운영하고 있다.

15 https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN07104/SN07104.pdf

그림 4-1 잉글랜드의 계층구조



출처: UK Government(2023)[16] 내용을 바탕으로 저자 작성

2) 영국의 지방분권 정책 개관

(1) 추진 배경 및 목적

영국은 1940년대 복지국가 형성기부터 1980년대 대처 정부에 이르기까지 정권을 막론하고 지방정부의 권한을 지속적으로 축소해 왔으나 1990년대 이후에는 지역 간 경제 성장 및 생활 수준의 격차, 중앙정부의 과도한 통제에 대한 문제의식이 확산되면서 분권과 자치에 대한 관심이 본격적으로 확대되었다. 이러한 배경 속에서, 지역 차원의 문제를 분권을 통해 해결할 필요성이 제기되었으며, 보수당과 노동당 등 주요 정당은 분권의 추진 목적에 대해 공통적으로 다음 세 가지를 강조하였다. 첫째, 지역 간 균형발전과 성과의 공정한 분배, 둘째, 지역 수요에 기반한 공공서비스의 효과적 개편, 셋째, 주민 참여 확대와 지방정부의 책임성 강화이다(Sandford, 2024; 박준, 2024).

16 https://www.gov.uk/guidance/local-government-structure-and-elections

(2) 분권 협상 이전 주요 분권정책 흐름

광역 단위(regional level)에서의 주요 지방분권 추진 과정은 다음과 같다. 1999년 당시 노동당 정부는 잉글랜드의 8개 권역(East of England, East Midlands, North East, North West, South East, South West, West Midlands, Yorkshire and the Humber, London)을 중심으로 광역 수준의 지역개발청(Regional Development Agencies, RDAs)을 설치하고, 이를 통해 지역개발 정책을 본격적으로 추진하였다(박준, 2024; 이원섭, 2017). 지역개발청은 광역 차원에서 경제 개발 및 도시재생, 기업의 경쟁력 강화, 고용 창출, 고용 관련 기술의 개발 및 적용 확대, 지속 가능한 발전 촉진 등을 주요 목표로 설립된 기관이다.

그러나 2010년 보수당-자유민주당 연립정부는 지역개발청(RDA)이 실질적인 지역 간 균형발전에 기여하지 못했다는 비판적 평가를 바탕으로 해당 기관의 폐지를 결정하였다. 이를 기점으로 지역정책의 초점은 기존의 광역 단위에서보다 미시적인 지역(local) 단위로 전환되었으며, 이는 이후의 분권 정책이 도시권 중심의 접근으로 전환되는 계기가 되었다(Colomb & Tomaney, 2016).

이후 보수당-자유민주당 연립정부는 지역개발청의 기능을 대체하고자 민관 협력 기반의 지역발전기구인 지역기업파트너십(Local Enterprise Partnership, LEP)을 도입하였다. LEP는 민간 투자를 유치하여 지역경제 성장을 견인하기 위한 지역 기반의 민관 협력체로, 지역 경제전략 수립과 주요 프로젝트의 기획 · 집행을 담당하였다. 이와 함께, 지방정부 커뮤니티 및 지방정부부(DCLG) 산하 지역성장팀은 중앙정부를 대표하여 각 LEP와 협의를 진행하고, 권한이양을 위한 도시협약(City Deal)을 체결하였다. 아울러, 2011년 제정된 「지역주권법(Localism Act)」은 지방자치단체가 지역경제 활성화를 위한 전략계획서를 중앙정부에 제출하고, 이를 바탕으로 보다 많은 재정 자원과 계획 권한 확보를 위한 협상을 추진할 수 있도록 법적 기반을 제공하였다.

그러나 지역기업파트너십은 민간 주도 구조로 인해 정책 결정 및 집행 과정에서 지방정부의 역할이 상대적으로 제한적이며, 주민 대표성과 민주적 정당성이 충분히 확보되지 못했다는 비판을 받아왔다. 아울러 도시협약(City Deal)은 특정 중심 도시와 그 인접 지역에 정책 자원이 집중되는 경향을 보여, 중소도시 및 비도시권과의 공간적 불균형을 심화시킬 수 있다는 구조적 한계를 내포하고 있다(Dettoni, 2024; 박준, 2024).

이러한 한계를 보완하기 위한 제도적 대응으로, 2009년 제정된 「지역 민주주의, 경

제발전 및 건설법(Local Democracy, Economic Development and Construction Act)」을 통해 인접 기초지자체 간 자발적 연합체인 지자체 연합기구(Combined Authority, CA)의 설립이 가능해졌으며, 이를 기반으로 중앙정부는 연합기구와의 협의를 통해 단계적 권한이양을 위한 분권 협약(Devolution Deals)을 본격적으로 추진하였다(박준, 2024).

표 4-2 영국의 주요 분권정책 동향

연도	주요 정책	주요 내용
2009	지방민주주의, 경제개발 및 건설법(Local Democracy, Economic Development and Construction Act)	지자체 연합기구(Combined Authority, 이하 CA) 설립 및 개별 지자체 행정구역을 넘어 연합한 모든 지방자치단체들에 영향을 미치는 교통 및 경제 발전 등 지리적 및 행정적으로 광범위한 영역에 대한 협업을 허용하는 법적 근거
2010	RDA 폐지 및 LEP 도입	중앙 주도 광역발전 체제를 지역 중심 체제로 전환하기 위해 지역개발청(RDA)을 폐지하고 민관합동 지역발전 기구인 LEP(Local Enterprise Partnership)를 설치
2011	지역주권법(Local Act)	지방자치단체들이 중앙정부에 지역경제 성장 촉진을 위한 전략계획서를 제출 및 더 큰 재원과 자치적 지역 계획 권한을 얻어내기 위한 협상을 할 수 있도록 하는 법적 근거 마련
2012	도시권 협상 (City Deal)	28개 도시권과 기능훈련, 투자, 고용, 청년(고용 및 교육훈련) 사업의 권한을 이양하는 협상 체결
2014	지역성장 협상 (Local Growth Deal)	39개 LEP 전체와 연간 20억 파운드의 지역성장기금을 주로 기능훈련을 위한 자본투자에 활용하는 내용의 협상 체결
2014	분권협상 (Devolution Deal)	지자체 연합기구와 중앙정부 간 협상으로 기존 협상과 비교하여 더 많은 권한과 자원을 이양하고 고용 및 기능훈련 등의 지역 자율성을 더욱 확대

출처: 이원섭(2017:2) 참조 및 내용 보완하여 저자 작성

3) 분권 협상 제도의 도입과 추진 경과

2014년 11월, 그레이터 맨체스터 지자체 연합기구(Combined Authority)와의 분권 협약 체결을 시작으로, 잉글랜드 전역에서 다양한 형태의 분권 협상이 본격적으로 추진되어 왔다. 이는 권한이양에 앞서 권한의 범위, 수준, 재정 및 책임 구조 등을 사전에 조율하기 위해 중앙정부와 지역정부 간의 협의를 기반으로 분권 협약(Devolution

Deals)을 체결하는 방식이다. 이러한 방식은 중앙정부가 일방적으로 권한을 이전하는 것이 아니라, 각 지역의 역량과 자원, 정책 수행 능력 등을 고려하여 이양 수준을 협의함으로써 실질적이고 맞춤형 분권을 도모하려는데 목적이 있었다(전봉경, 2023).

2024년 7월 기준, 총 22개 지역과 분권 협약이 체결되었으며, 이 중 8개 지역은 총선 당시까지 시행에 이르지 않았으나, 노퍽(Norfolk)과 서퍽(Suffolk) 카운티를 제외한 대부분의 협약은 새롭게 출범한 노동당 정부에 의해 이행이 추진될 예정이다(Sandford, 2024). 체결된 협약의 대부분은 시장형 지자체 연합기구(Mayoral Combined Authority) 형태로 구성되어 있으며, 과거 협상이 결렬되었던 노퍽(Norfolk), 서퍽(Suffolk), 그레이터 링컨셔(Greater Lincolnshire) 그리고 헐 및 이스트요크셔(Hull and East Yorkshire) 등 4개 지역은 2025년까지 협약이 발효될 것으로 전망된다(홍민호, 2024).

표 4-3 도시권별 분권협상 체결, 연합기구 설립, 광역시장 선출 현황

도시권	유형[17]	분권협상 체결	연합기구 설립	광역시장 선출
Greater Manchester	MCA	• 2014. 11. 3 • 2015. 2. 27 • 2015. 7. 8 • 2015. 11. 25 • 2016. 3. 16 • 2023. 3. 15(Trailblazer)	2011. 4. 1	2017. 5. 4
West Yorkshire	MCA	• 2015. 3. 18 • 2020. 3. 13	2014. 4. 1	-
Cornwall	C	• 2015. 7. 27 • 2022. 12. 2(부결) • 2023. 11. 22	-	-
Sheffield City Region (South Yorkshire)	MCA	• 2014. 12. 12 • 2015. 10. 5	2014. 4. 1	2018. 3. 3
North-East	MCA	• 2015. 10. 23(부결) • 2017. 11. 24 • 2022. 12. 28	2014. 4. 8	-
Tees Valley	MCA	• 2015. 10. 23	2016. 4. 1	2017. 5. 4
West Midlands	MCA	• 2015. 11. 17 • 2017. 11. 23 • 2023. 3. 15(Trailblazer)	2016. 6. 16	2017. 5. 4
Liverpool City	MCA	• 2015. 11. 17	2014. 4. 1	2017. 5. 4

도시권	유형[17]	분권협상 체결	연합기구 설립	광역시장 선출
Region		• 2016. 3. 16		
West of England	MCA	• 2016. 3. 16	2017. 2. 9	2017. 5. 4
Cambridgeshire-Peterborough[18]	MCA	• 2016. 6. 20	2017. 3. 2	2017. 5. 4
Norfolk/Suffolk	C	• 2016. 6. 20(부결) • 2022. 12. 8(Norfolk) • 2022. 12. 8(Suffolk)		
Greater Lincolnshire	MCA	• 2016. 3. 16 (부결) • 2023. 11. 22	2025. 2. 5	-
East Midlands	MCA	• 2022. 8. 30	2024. 2. 27	-
York-North Yorkshire	MCA	• 2022. 8. 1	2024. 2. 1	-
Lancashire	CCA	• 2023. 11. 22	2025. 2. 5	-
Hull-East Yorkshire	MCA	• 2023. 11. 22	2025. 2. 5	-
Devon - Torbay	CCA	• 2024. 1. 25	2025. 2. 5	-
Buckinghamshire	C	• 2024. 3. 6	2020. 4. 1	-
Warwickshire	C	• 2024. 3. 6	-	-
Surrey	C	• 2024. 3. 6	-	-

출처: 이원섭(2017:4), UK Ministry of Housing, Communities & Local Government(2024:46) 등을 참조하여 저자 재구성

2025년 2월 기준, 영국 정부는 「레벨링업 및 재생법(Levelling Up and Regeneration Act, 2023)」에 근거하여 6개 지역에 대해 레벨 2(Level 2)에 해당하는 지자체 연합기구(Combined Authority, CA) 설립 계획을 공식 발표하였다. 해당 지역들은 2026년 5월까지 시장 위임제(mayoral governance)로의 전환을 목표로, 중앙정부로부터 제도 설계, 재정, 인력 등 전반에 걸친 지원을 받을 예정이다(〈표 4-4〉 참고). 이로 인해 약 880만 명, 즉 전체 인구의 약 15.4%가 새롭게 시장 중심의 분권 체계하에 편입되며, 결과적으로 분권 혜택을 받는 인구는 4,400만 명을 초과해 전체 인구의 약 80%에 달하게 된다.

17 분권협약 유형은 다음 중 하나임(Sandford, 2024) : 시장형 연합자치단체(MCA: Mayoral Combined Authority) / 통합형 카운티 자치단체(CCA: Combined County Authority) / 시장형 통합 카운티 자치단체(MCCA: Mayoral Combined County Authority) / 카운티 협약(C: County deal)

18 Cambridgeshire-Peterborough는 Norfolk-Suffolk, East Anglia와 통합-분리 과정을 거쳐 최종 확정됨.

표 4-4 이행 예정 분권 협약

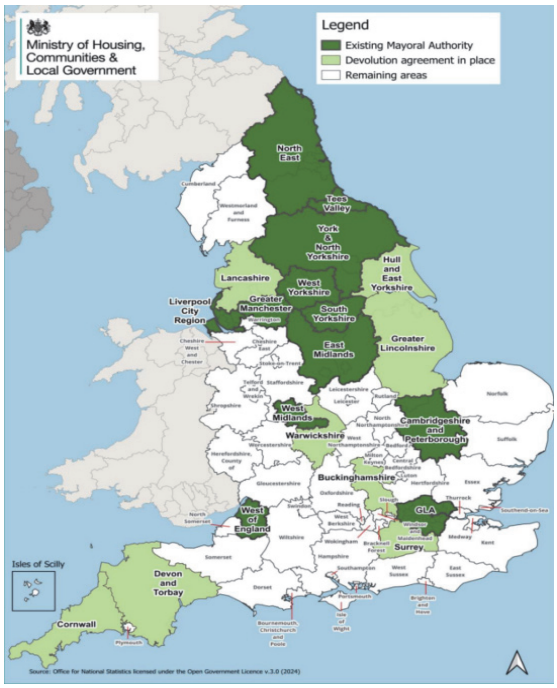
연합기구	관할 지역	구성
Cheshire and Warrington	Cheshire East Cheshire West & Chester Warrington	3개 단일 자치단체
Cumbria	Cheshire East Cheshire West & Chester Warrington	2개 단일 자치단체
Greater Essex	Essex (county council area) Thurrock Southend-on-Sea	이원 구조(two-tier)의 카운티 1개와 2개 단일 자치단체
Hampshire and the Solent	Hampshire Isle of Wight Southampton Portsmouth	이원 구조(two-tier)의 카운티 1개와 3개 단일 자치단체
Norfolk and Suffolk	Norfolk Suffolk	이원 구조(two-tier)의 카운티 2개
Sussex and Brighton	East Sussex West Sussex Brighton and Hove	이원 구조(two-tier)의 카운티 2개와 1개 단일 자치단체

출처: UK. Ministry of Housing, Communities and Local Government 웹사이트 (검색일: 2025. 06. 11.)[19]

2024년 12월 발표된 『영국 분권 백서(English Devolution White Paper)』에 따르면, 현재 잉글랜드 인구의 약 61%가 분권 협약의 적용을 받고 있으며, 북부 잉글랜드 지역은 90% 이상이 분권 체계에 포함된 반면, 남부 지역은 적용 비율이 약 46%에 그치고 있다. 이에 따라 정부는 지역 간 분권 격차를 해소하고 전국 단위의 균형 있는 분권 체계를 구축하기 위해, 2030년까지 잉글랜드 전역에 지자체 연합기구(CA)를 단계적으로 설립할 계획을 추진 중이다(Paun et al., 2024).

19 https://www.gov.uk/government/news/devolution-revolution-six-areas-to-elect-mayors-for-first-time

그림 4-2 영국 분권화 현황 지도(24년 12월 기준)



출처: UK. Department for Levelling Up, Housing and Communities. (2024: 33).

2. 법·제도적 근거

영국의 분권협상은 법률적 기반 위에서 단계적으로 제도화되어 왔다. 특히 2000년대 후반 이후 제정된 일련의 법률은 지방정부 간 연합체 구성, 재정권 이양, 직선 시장 도입, 공공서비스 기능의 위임 등을 포괄하며, 각 지역의 특성과 필요에 맞는 차등적·협상형 분권 체계를 정착시키는 데 기여하였다.

표 4-5 영국의 분권협상 관련 주요 법·제도

연도	주요 정책	주요 내용
2009	지방민주주의, 경제개발 및 건설법 (Local Democracy, Economic Development and Construction Act)	• 인접한 기초지방정부 간 자발적 연합체인 지자체 연합기구(Combined Authority, CA)의 설립을 법적으로 허용 • 광역 차원의 경제개발·재생, 교통 등 지역성장 기능을 통합적으로 수행할 수 있도록 권한이양의 기반 마련
2011	지역주권법(Local Act)	• 지자체 및 지역사회가 성장과 고용을 촉진할 수 있도록 추가적인 권한을 부여하며, 8개 중핵도시(Core Cities)를 포함한 도시권 지자체가 중앙정부와 협상(City Deal)을 통하여 주요 권한을 이양받는 법적 근거가 됨
2016	도시 및 지방정부 권한이양법(Cities and Local Government Devolution Act)	• 지자체 연합기구(Combined Authority) 및 기타 도시권 지자체와 분권협상 체결 및 집행에 관한 근거법 • 연합기구 설립 절차 간소화, 연합기구의 시장 선출, 연합기구의 기능, 책임, 거버넌스 등을 규정 • 국무장관의 승인하에, 보건·의료 등 다양한 공공서비스 기능을 포함한 광범위한 권한을 지자체 연합기구에 이양할 수 있는 법적 기반을 마련
2017	지자체 연합기구(재정) 제도(Combined Authorities (Finance) Order)	• 각 지역의 분권협상 결과에 따른 재정 운용 권한을 법제화함으로써, 협상형 분권 모델의 실질적 이행을 제도적으로 뒷받침
2022 ~ 2023	레벨링업 백서(Levelling Up White Paper, 2022), 레벨링업 및 재생법(Levelling Up and Regeneration Act 2023)	• 기존의 지역기업협의체(LEPs)에 대한 중앙정부 지원 철회를 공식화 • 권한 중복 방지 및 자원의 효율적 사용을 위해, LEP 기능을 광역 자치주(counties), 단층제 자치단체(unitary authorities) 또는 지자체 연합기구(CA)로 이양하는 방향 제시

3. 권한 또는 기능의 범위

중앙정부와 지자체 연합기구(Combined Authority, CA) 간의 분권 협약은 교통, 고용, 보건의료, 토지 및 주택, 공공서비스, 금융 등 핵심 분야를 중심으로 이루어지며, 중앙정부가 수행하던 기능의 집행 권한을 지역 단위로 이양하는 것을 목표로 한다. 분권 협약의 세부 내용은 각 CA의 행정 역량, 정책 수행 능력, 지역적 특성 등에 따라 상이하게 구성되며, 지역 정부의 제안서를 기반으로 중앙정부와의 협의를 통해 구체화된다.

이는 일률적 권한이양이 아닌 지역 수요와 여건을 반영한 맞춤형 분권을 지향하며, 단순한 권한 이전을 넘어서 재정 지원 방식이나 정책 수단 또한 차등적으로 설계된다. 예컨대, 〈표 4-7〉에서 나타나듯이 역사가 오래된 광역 맨체스터 지자체 연합기구(Greater Manchester Combined Authority, GMCA)는 보건, 경찰, 교통 등 다양한 분야에서 권한을 포괄적으로 이양받은 반면, 노스오브타인(North of Tyne)과 같은 일부 지역은 여전히 제한적인 권한만을 확보하고 있어, 분권 수준의 지역 간 편차가 존재한다. 이는 분권 협약이 지역의 수요와 여건을 반영한 유연한 방식으로 설계되고 있음을 보여준다.

한편, 2014년부터 2024년 사이 체결된 영국의 분권 협약은 이른바 'Menu with Specials' 방식으로 구성되어 있다. 이는 대부분의 지자체 연합기구(CA)에 공통적으로 제공되는 핵심 권한과 프로그램(menu) 외에도, 특정 지역에 한정된 실험적 권한이나 정책적 약속(specials)을 추가적으로 부여하는 형태로 운영된다. 특별권한은 구체적 제도 도입보다는 향후 정책적 가능성을 열어두는 형태의 협의 약속으로 구성되며, 제도적 유연성과 지역맞춤형 분권의 가능성을 확장하는 수단으로 활용된다(Sandford, 2024). 기본 권한(menu) 구성은 2015년 초기 협약 이후 2020년대 초반 체결된 후속 협약을 거치며 점진적으로 변화하였다. 초기에는 고용 및 건강, 고용지원, 기업지원 서비스, 공간계획(spatial development) 등 전통적 기능에 초점이 맞춰졌으나, 최근에는 브라운필드 주택 개발, 탄소중립(net zero), 열에너지망 구역화(heat network zoning), 디지털 연결(digital connectivity) 등 환경 및 기술 기반의 신흥 정책 분야에 대한 관심이 증가하고 있다. 이는 분권정책이 단순한 권한이양을 넘어, 지역의 미래지향적 정책 역량을 강화하는 방향으로 진화하고 있음을 보여준다.

구체적으로 주요 권한이양의 내용을 보자면 대부분의 지자체 연합기구(Combined Authority, CA)는 하나 이상의 고유 기능과 책임을 부여받으며, 특히 교통, 경제성장, 도시재생, 기술훈련 등은 거의 모든 협약에서 공통적으로 포함되는 핵심 이양 분야로 자리 잡고 있다(박준, 2024). 이 외에도 일부 지자체 연합기구(CA)는 주택 및 토지 개발, 고용지원, 보건 및 사회복지 서비스 등 지역맞춤형 정책 수행을 위한 특화 권한을 추가적으로 이양받고 있다.

지자체 연합기구(CA)별로 이양받는 권한의 범위와 기능은 상이하지만, 일반적으로 광역 단위의 지역경제 개발, 교통 인프라 운영, 기업 지원, 성인 직업교육, 주택 및 도시

계획, 고용지원 등 분야에서 중앙정부로부터 권한을 이전받는 구조를 보이고 있으며(〈표 4-6〉 참고), 지역 특성과 정책 수요에 따라 차별화된 권한이 부여되기도 한다.

다만, 중앙정부는 현재까지 초·중등 교육과 같은 학교 교육 서비스는 이양 대상에서 제외하고 있으며, 가장 포괄적인 권한을 이양받은 광역 맨체스터 지자체 연합기구(Greater Manchester Combined Authority, GMCA)를 제외하면, 아동복지, 보건의료, 치안 및 소방, 사법 분야 등 핵심 공공서비스에 대한 권한이양은 여전히 제한적인 수준에 머무르고 있다(박준, 2024; 전봉경, 2023). 이는 분권 범위의 확장이 여전히 단계적인 방식으로 이루어지고 있음을 보여준다.

반면 선출직 시장이 설치된 지자체 연합기구(Combined Authority, CA)는 일반적인 CA에 비해 보다 확장된 재정 자율권을 보유하고 있다(Sandford, 2019). 구체적으로 선출직 시장은 연합 지자체의 지방세(council tax)에 대해 '지방세 납부 명령(precept)'을 발동할 수 있는 권한을 가지며, 경찰 및 치안 관련 세금의 조정 권한 또한 포함된다.

한편, 선출직 시장의 존재 여부와 관계없이 모든 CA는 공공서비스의 안정적 제공을 명분으로 구성 지자체에 추가 부담금을 부과할 수 있으며, 이는 새로운 재원을 확보하기 위한 목적보다는 연합 내 재정 운용의 유연성을 제고하기 위한 수단으로 활용된다. 이와 함께, 일부 CA는 역내 기업에 부과되는 사업장세(business rates)를 인상할 수 있는 권한도 부여받고 있다. 지자체연합기구(CA)가 이양받을 수 있는 권한의 범위는 〈표 4-6〉과 같으며, 2024년 기준 각 지자체연합기구별 분권 협상에 따른 이양 권한의 범위는 〈표 4-7〉과 같다(Sandford, 2024).

표 4-6 지자체연합기구(CA)가 이양받을 수 있는 권한의 범위

구분	내용
투자기금	교통 기금(transport funds), 성인재교육예산(Adult Education Budget), 도시권 지속 가능한 교통 합의 기금(City Region Sustainable Transport Settlement), 지역 성장 기금(Local Growth Fund)을 합쳐 1,500만 파운드(£15 million)~4,800만 파운드(£48 million)의 투자 기금을 단일 예산(single pot)으로 제공
성인 재교육 예산	2019/20년부터 이양되었으며, 교육 제공자가 재정적인 어려움을 해결할 수 있도록 최소 국가 기준, 데이터 공유, 프로토콜 등을 수립
사업 지원	성장 허브(Growth hubs)로 법적 서비스, IT와 회계 지원, 지역 대학 이용 등 서비스를 연계하고 기금을 지원
재정 권한	2017년부터 100% 사업장세보유제(business rates retention scheme)를 시행(광역 맨체스터, 콘월, 리버풀, 잉글랜드 서부, 서부 미들랜드), 일부 지자체 연합기구(MCA)는 납세자 투표를 거쳐 사업장세 2% 과세, 카운슬세 과세(잉글랜드 서부 제외), 시장의 과세권(광역 맨체스터, 리버풀, 캠브리지 및 페터보러), 경찰치안의 최고 책임자 역할(Police and Crime Commissioner(PCC)) 이양에 따른 과세권(광역 맨체스터, 서부 요크셔)
교통	버스 영업권(Bus franchising)(광역 맨체스터, 리버풀 도시권, 남부 요크셔, 서부 요크셔, 캠브리지 및 페터보러)
계획 및 토지 이용	공간 개발 전략, 토지수용권
주택	저렴한 주택 및 주택 공급, 산업부지 주택 기금(Brownfield Housing Fund) 지원
특수	치안과 소방, 사법, 의료 서비스

출처: 박준(2024:11)

표 4-7 지자체연합기구(CA)별 이양 권한

구분		Greater Manchester	Sheffield	Tees Valley	Liverpool	West Midlands	Cambs / Pboro	West of England	Cornwall (2015)
유형	분권협약 유형	MCA	MCA	MCA	MCA	MCA	MCA	MCA	C
교통	통합교통예산	■	■	■	■	■	■	■	■
	버스 준공용제	■	■	■	■	■	■	■	■
	정부공동사업	■	■		■			■	
	버스 개선 보조금	■	■	■	■	■	■	■	
	지역 도로망	■	■		■	■	■	■	■
기능 훈련, 고용, 보건 의료	무역투자청 공동사업	■	■	■	■	■	■	■	
	기업지원 서비스	■	■	■	■	■	■		■
	성인 재교육 예산	■	■	■	■	■	■	■	
	실직 프로그램	■							
토지, 주택	공공토지관리	■	■	■	■	■	■	■	■
	토지수용제도	■			■			■	■
	개발공사	■	■	■	■	■		■	
	지역계획				■			■	■
	도시계획 위원회				■			■	
	주택 보조금	■				■	■	■	
	공간계획	■	■		■		■	■	■
공공 서비스	아동서비스	■							■
	가정/직장 서비스	■							■
	경찰, 치안 서비스	■							
	소방 서비스	■							■
금융	투자기금	£30m	£30m	£15m	£30m	£36.5m	£20m	£30m	
	비즈니스 레이트	■			■	■		■	■
	공유번영 기금	■	■	■	■	■	■	■	■
	추가 사업세	■			■	■	■	■	■
	추가 지방세	■		■	■	■	■		
	지역 CIL 보조금	■							■

주 1: 연한 녹색으로 표시된 권한은 상위 계층 자치단체(upper-tier authorities)가 보유한 것

주 2: 분권협약 유형 : 시장형연합(MCA: Mayoral Combined Authority), 통합형카운티(CCA: Combined County Authority), 시장형통합카운티(MCCA: Mayoral Combined County Authority), 카운티협약(C: County deal)

출처: Sandford(2024), 전봉경(2023) 참고하여 작성

표 4-7 지자체연합기구(CA)별 이양 권한(계속)

구분		North of Tyne	West Yorkshire	East Midlands	York & N Yorkshire	Cornwall (2023)	Norfolk (2022)	Suffolk (2022)	North-East (2022)
유형	분권협약 유형	MCA	MCA	MCA	MCA	C	C	C	MCA
교통	통합교통예산		■	■	■		■	■	■
	버스 준공용제		■	■	■	▒	▒	▒	■
	정부공동사업			■	■			■	■
	버스 개선 보조금		■	■	■	■	■	■	■
	지역 도로망		■	■	■	▒	▒	▒	■
기능 훈련, 고용, 보건의료	무역투자청 공동사업	■	■						
	기업지원 서비스	■	■			■			■
	성인 재교육 예산	■	■	■	■	■	■	■	■
	실직 프로그램								
토지, 주택	공공토지관리	■							■
	토지수용제도	■	■	■	■	▒	■	■	■
	개발공사	■	■	■	■		■	■	■
	지역계획								
	도시계획 위원회								
	주택 보조금		■	■	■			■	■
	공간계획		■			▒			
공공서비스	아동서비스					▒	▒	▒	
	가정/직장 서비스					▒	▒	▒	
	경찰, 치안 서비스		■		■				
	소방 서비스				■	▒	▒	▒	
금융	투자기금	£20m	£38m	£38m	£18m		£20m	£16m	£48m
	비즈니스 레이트				■				
	공유번영 기금		■	■	■	■	■	■	■
	추가 사업세		■	■	■	▒	▒	▒	■
	추가 지방세			■	■				■
	지역 CIL 보조금		■						

주 1: 연한 녹색으로 표시된 권한은 상위 계층 자치단체(upper-tier authorities)가 보유한 것

주 2: 분권협약 유형: 시장형연합(MCA: Mayoral Combined Authority), 통합형카운티(CCA: Combined County Authority), 시장형통합카운티(MCCA: Mayoral Combined County Authority), 카운티협약(C: County deal)

출처: Sandford(2024), 전봉경(2023) 참고하여 작성

표 4-7 지자체연합기구(CA)별 이양 권한(계속)

구분		Hull & E Yorkshire	Greater Lincolnshire	Lancashire	Devon / Torbay	Bucks	Warwickshire	Surrey
유형	분권협약 유형	MCA	MCA	CCA	CCA	C	C	C
교통	통합교통예산	■	■					
	버스 준공용제	■	■	■	■	■	■	■
	정부공동사업	■	■					
	버스 개선 보조금							
	지역 도로망	■	■			▒	▒	▒
기능 훈련, 고용, 보건의료	무역투자청 공동사업							
	기업지원 서비스	■	■	■				
	성인 재교육 예산	■	■	■	■	■	■	■
	실직 프로그램							
토지, 주택	공공토지관리	■						
	토지수용제도	■	■	■	■	■	■	■
	개발공사	■	■					
	지역계획							
	도시계획 위원회							
	주택 보조금	■	■					
	공간계획							
공공 서비스	아동서비스					▒	▒	▒
	가정/직장 서비스					▒	▒	▒
	경찰, 치안 서비스							
	소방 서비스						▒	▒
금융	투자기금	£13.34m	£24m					
	비즈니스 레이트							
	공유번영 기금	■	■	■	■	■	■	■
	추가 사업세	■	■			▒	▒	▒
	추가 지방세	■	■					
	지역 CIL 보조금							

주 1: 연한 녹색으로 표시된 권한은 상위 계층 자치단체(upper-tier authorities)가 보유한 것
주 2: 분권협약 유형: 시장형연합(MCA: Mayoral Combined Authority), 통합형카운티(CCA: Combined County Authority), 시장형통합카운티(MCCA: Mayoral Combined County Authority), 카운티협약(C: County deal)
출처: Sandford(2024), 전봉경(2023) 참고하여 작성

4. 협의 구조 및 협상 절차

1) 협상당사자

(1) 중앙정부

중앙정부 내에서 분권 협상의 실무 주체로 재무부(HM Treasury)와 지역사회 및 지방정부부(Department for Communities and Local Government, DCLG)의 공동 산하에 설치된 지역성장팀(Cities and Local Growth Unit)이 핵심적인 역할을 수행한다(이원섭, 2017). 해당 조직은 중앙정부를 대표하여 분권 협상의 진행, 협약 체결, 이행 점검 등의 전 과정을 총괄하며, 실질적인 정책조정과 협상 전략 수립을 담당한다. 지역성장팀은 지방정부부(DCLG), 산업기술에너지부(Business, Innovation and Skills, BIS), 내각실(Cabinet Office) 소속 공무원으로 구성된 부처 간 합동조직(interdepartmental joint unit)으로, 부처 간 조율을 통해 통합적인 분권 추진체계를 운영하고 있다.

(2) 지방정부 : 지자체 연합기구 (CA)

영국에서 분권협상의 지방정부 측 주요 주체는 지자체 연합기구(Combined Authority, CA)이며, 이는 2개 이상의 인접한 지방자치단체들이 자발적으로 연합하여 설립하는 법적 기구(legal body)이다. 기존의 기초지방자치단체는 그대로 존속하되, 교통, 경제개발, 도시재생 등 광역적 기능을 분리하여 CA를 통해 공동 수행하는 구조를 갖는다(대한민국시도지사협의회, 2024; Sandford, 2019). 즉, 기능 이양 이후에도 기초지자체는 법적으로 보장된 고유 기능은 계속 수행하되, 광역적 기능은 지자체 연합기구(CA)를 중심으로 통합하여 운영하는 다층적 권한 배분체계(multi-level governance)를 형성한다고 볼 수 있다(전봉경, 2023).

지자체 연합기구(CA)는 자율적 연계와 협력 기반의 광역 연합체적 성격을 띠며, 설립을 위해서는 중앙정부의 승인을 요하는 법정 절차를 거쳐야 한다. 구체적으로,「2009년 지역민주주의·경제발전 및 건설법(Local Democracy, Economic Development and Construction Act)」에 따라 중앙정부 또는 지방정부가 거버넌스 검토(governance review)를 실시하고, 이후 국무장관의 2차 입법 절차를 통해 창설이 공표된다. 이후「2016년 도시 및 지방정부 권한이양법(Cities and Local Government

Devolution Act)」은 CA의 설립 절차를 간소화하고, 두 개 이상의 기초지자체 의회가 중앙정부에 직접 설립 요청을 할 수 있도록 허용하며, 행정명령(order)만으로도 설립이 가능하도록 법적 근거를 확장하였다(Sandford, 2019; 전봉경, 2023).

지자체 연합기구(CA) 내부적으로 의회와 직선 시장(Metro Mayor) 체계를 갖추고 있다. 의회는 연합기구에 참여하는 각 기초자치단체의 의회에서 임명된 지방 의원으로 구성되며, 정책 방향과 예산 등에 대한 의사결정을 담당한다. 직선 시장은 지역주민의 직접 선거를 통해 선출되는 시장(Metro Mayor)으로, 중앙정부와의 협상 및 협약 이행 과정에서 지역 대표성 및 정당성을 갖춘 핵심 주체로 기능한다(Local Government Chronicle, 2018; House of Commons Library, 2018). 광역시장은 광역 차원 전략 수립과 집행 권한을 가지며, 지자체 연합기구(CA)의 다른 구성원과 함께 합의제로 일한다. 의사결정 방식은 지역마다 차이가 있으나, 맨체스터 등의 사례에서 시장은 거부권(veto)을 갖고, 예산안은 지자체 연합기구 구성원의 2/3 이상 동의로 승인되는 등 권력 분점형 구조가 나타난다. 즉, 시장이 막강한 권한을 휘두르지 못하도록 지방 대표들의 일정 집단동의가 요구되고, 제한된 분야에서의 시장 단독 결정사항 외에는 합의제로 운영된다.

특히 지자체 연합기구(CA) 지역의 사회 · 경제적 과제를 해결하기 위한 분권권한의 신청 주체로서, 중앙정부에 특정 분야(예: 교통, 교육, 주택 등)의 기능 이양을 요청하고, 협상 및 승인을 거쳐 권한을 위임받게 된다. 이러한 지자체 연합기구(CA)가 지닌 법적 권한은 2009년 「지역 민주주의, 경제발전 및 건설법」과 2016년 「도시 및 지방분권법」에 따른다(Sandford, 2019). 생활권의 확대와 도시 문제의 복잡화로 인해 단일 행정구역만으로는 폐기물, 주택, 도로, 인프라 등 복합적 과제를 해결하기 어려운 상황에서, 지자체 연합기구(CA)는 광역권 단위의 정책조정과 공동 대응을 가능하게 하는 제도적 장치로 기능하고 있다. 각 분권협상별로 협상에 참여한 지방정부는 아래의 표와 같이 정리할 수 있다.

표 4-8 분권협상에서의 참여주체

협상(Deal)	회원(Full members)	협상 거부 (Authorites rejecting deal)
Greater Manchester	Manchester; Salford; Tameside; Oldham; Trafford; Stockport; Bolton; Rochdale; Bury; Wigan	
West Yorkshire	Leeds; Calderdale; Bradford; Kirklees; Wakefield	
Cornwall	Cornwall	
Sheffield City Region(South Yorkshire)	Sheffield; Doncaster; Rotherham; Barnsley	
North-East	Newcastle-upon-Tyne; Northumberland; North Tyneside; Gateshead; Durham; Sunderland; South Tyneside	
Tees Valley		
West Midlands	Birmingham; Sandwell; Dudley; Wolverhampton; Walsall; Coventry; Solihul	
Liverpool City Region	Halton	
West of England	Bristol; Bath & North-East Somerset; South Gloucestershire	North Somerset
Cambridgeshire – Peterborough[20]	Cambridgeshire; Peterborough; Huntingdonshire; Fenland; East Cambridgeshire; South Cambridgeshire; Cambridge City	
Greater Lincolnshire	Lincolnshire; North-East Lincolnshire; North Lincolnshire	
East Midlands	Derbyshire; Derby City; Nottinghamshire; Nottingham City	
York-North Yorkshire	York; North Yorkshire	
Lancashire	Lancashire; Blackpool; Blackburn with Darwen	
Hull-East Yorkshire	Hull City; East Riding of Yorkshire	
Devon – Torbay	Devon; Torbay	Plymouth
Buckinghamshire	Buckinghamshire	
Warwickshire	Warwickshire	
Surrey	Surrey	

출처: UK Ministry of Housing, Communities & Local Government(2024: 47)

2015년부터 2019년까지 영국 정부는 도시 지역을 중심으로 총 9개의 지자체 연합기구(CA)를 설립하였으며, 이 시기 분권 협상은 지방정부의 자발적 참여를 중시하는 기조 아래 별도의 표준화된 지침이나 제도적 틀 없이 운영되었다. 그러나 이후 중앙정부는 분권 정책의 일관성과 체계화를 위해 '분권 프레임워크(Devolution Framework)'를 수립하였고, 이를 통해 지자체 연합기구(CA)의 권한 범위와 이양 절차가 보다 명확해지면서, 지자체 연합기구의 기능과 정책적 권한도 점진적으로 확대되고 있는 추세이다. 이와 같은 변화는 분권 체계의 제도화와 함께 지방정부의 정책 자율성과 책무성이 강화되고 있음을 보여준다.

2022년, 영국 정부는 지역 간 격차 해소를 핵심 목표로 「레벨링업 백서(Levelling Up White Paper)」를 발표하고, 이를 제도적으로 뒷받침하기 위해 2023년 「레벨링업 및 재생법(Levelling Up and Regeneration Act)」을 제정하였다. 해당 법률은 체계적인 분권 추진을 위해 자치단체의 역량 및 거버넌스 수준에 따라 단계적으로 이양할 수 있도록 Level 1~4까지로 구성된 새로운 분권 프레임워크(framework for devolution)를 마련하였으며, 각 CA 수준별로 위임되는 기능과 권한의 범위를 차등적으로 규정하고 있다(Sandford, 2024). 이 체계는 자치단체 간 협력 수준, 직접 선출 시장의 존재 여부, 조직구조 등을 기준으로 구분되며, 중앙정부와의 분권 협상을 추진할 수 있는 자치단체연합(Combined Authority)은 최소 인구 50만 명 이상이라는 조건을 충족해야 한다. 이러한 구조는 자치단체의 역량과 거버넌스 수준에 따라 분권의 깊이를 조정할 수 있도록 설계된 점에서, 보다 유연하고 단계적인 권한이양을 가능하게 하는 제도적 기반으로 평가된다.

Level 1은 지방자치단체 간의 비공식적 협력 구조로 구성되며, 직선 시장은 포함되지 않는다. 상대적으로 낮은 수준의 협력체로, 권한이양의 범위가 제한적이다. Level 2는 단일 카운티(county) 또는 단일 자치구(unitary authority)를 대상으로 하며, 이 역시 직접 선출 시장은 포함되지 않는다. 일정 수준의 정책 조율 및 협력 기반을 전제로 제한적 권한이양이 가능하다. Level 3은 직접 선출 시장을 둔 단일 조직 체계를 기반으로 구성되며, 중앙정부로부터 보다 포괄적인 기능과 권한의 이양이 가능하다. 현재 대부분의 분권 협약은 이 수준에서 이루어지고 있다. Level 4는 '선구적 권한이양(trailblazer) 협약'을 반영하여 새롭게 추가된 수준으로, 자치단체의 역량, 책임성, 거

20 Cambridgeshire-Peterborough는 Norfolk-Suffolk, East Anglia와 통합-분리 과정을 거쳐 최종 확정됨.

버넌스 체계를 기반으로 더욱 심화된 권한과 재정 자율성이 부여된다. 해당 수준에서는 정책 공동설계(co-design), 단일재정합의(single settlement) 등이 포함될 수 있다.[21]

다만, 현재 시행 중인 선구적 권한이양 협약은 고용지원, 전략적 공간계획 등 지역 성장과 직결되는 핵심 기능을 아직 포함하지 않고 있어 권한이양의 범위에는 일정한 한계가 존재한다. 이양되는 권한의 범위는 협약마다 상이하며, 가장 포괄적인 권한은 시장제를 도입한 지자체 연합기구(CA)에 우선적으로 부여된다. 권한은 CA 수준별로 설정되어 있으며, 상위 수준은 하위 수준의 권한을 포괄하는 누적적 구조를 취한다(홍민호, 2024). 현재 대부분의 지자체 연합기구(CA)는 3단계 권한을 보유하고 있으며, 4단계 협약을 신청하기 위해서는 정책역량, 거버넌스 체계, 조직문화 등의 기준을 충족해야 하며, 협약 체결 후 1년 이내에 감사 의정서(Scrutiny Protocol)를 이행해야 한다. 4단계 권한에는 기존 기능에 더해 주택, 기술 · 직업훈련, 교통, 에너지 계획 등 보다 광범위한 정책 분야에 대한 권한이 추가적으로 부여된다(Sandford, 2024; 홍민호, 2024).

표 4-9 지자체연합기구(CA) 수준별 특성

단계	시장	예시	구성 및 권한
level 4	있음	Greater Manchester * West Yorkshire*	• 단일재정합의(single settlement) • 새로운 책무성 체계(new accountability framework) • 철도, 고용지원, 혁신, 16~18세 대상 기술교육, 무역, 문화 분야에서 중앙정부와의 협력(partnerships with government on rail, employment support, innovation, 16-18 skills, trade, culture) 권한이양 • 'trailblazer' deals의 권한이 level 4에 반드시 해당하는 것은 아님 • 직선으로 선출된 시장을 가진 광역을 대상으로 더 많은 권한을 요구 • 재정체계 단순화(funding simplification) • 공공임대주택 재원 확보, 추가적인 기술훈련 및 교통

21 2023년, 영국 정부는 그레이터 맨체스터(Greater Manchester)와 웨스트 미들랜즈(West Midlands)를 대상으로 '선구적 권한이양(Trailblazer Devolution Deals)' 협약을 체결하면서 기존 분권체계를 한층 심화하고자 하는 정책적 노력을 이어가고 있다(Sandford, 2024). 이 협약은 교통, 주택, 기술·직업훈련, 문화 분야를 중심으로 정책의 공동 설계(co-design) 권한 등 이전보다 더 많은 권한을 부여하며, 이에 따라 지역 위원회를 통한 분기별 성과 점검 등 책임성과 투명성을 강화하는 제도적 장치도 함께 마련되었다(박준, 2024). 또한, 자금 조달 구조 개혁 및 단순화를 위해 '단일재정합의(single settlement)'가 도입되어, 지역 수요에 기반한 지출 우선순위를 보다 유연하게 조정할 수 있게 될 예정이다(Institute for Government, 2024).

단계	시장	예시	구성 및 권한
			관련 권한, 생산성 및 노동시장 협력체계 구축, 리트로핏(에너지 효율 개선) 분야의 분권 이양 (시범사업을 전제로 함)
level 3	있음	Tees Valley	• 직선 시장을 둔 단일 조직 • level 2의 권한 이외에 광역 교통 예산, 성인재교육예산, 토지수용권, 도시재생, 30년간 지급되는 투자 기금, 지역의 주요 도로 네트워크 등의 권한을 이양 • 고용 지원 프로그램, 개발 계획에 관한 권한을 가지고 시장의 개발 회사(Mayoral Development Corporations) 수립, 경찰과 범죄 최고책임자(Police and Crime Commissioner responsibilities), 공공 의료, 카운슬세(council tax)와 사업장세 (business rates) 과세(precept)의 권한이양
level 2	없음	Lancashire*	• 자치주(counties)나 통합 자치구(unitary authorities) 등 단일 구조인 지자체 • 성인재교육예산 집행, 토지수용권, 버스 노선 운영권, UK shared prosperity fund의 계획 등의 권한 행사
level 1	없음	None announced	• 지자체 간 비공식적인 결합으로 서비스 제공에 있어 전략적 역할만 제한적으로 제공

주: 각 분권 단계별 사례는 실제 시행 중인 협약이 아니라, 체결에 합의된 협약을 반영한 것임. 그레이터 맨체스터(Granater Manchester)를 위한 트레일블레이저 협약은 2023년 3월에 발표되었으며, 이에 대한 양해각서(MOU)는 2023년 11월에 공개됨. 정부는 2024년 3월에 레벨 4 분권 대상 지역으로 웨스트요크셔(West Yorkshire), 사우스요크셔(South Yorkshire), 리버풀시티권역(Liverpool City Region)을 확정하고, 해당 지역들과 협력하여 협약을 이행할 것임을 밝힘. 랭커셔(Lancashire)는 정부와 레벨 2 분권 협약에 합의하고 현재 협의 중

출처: Institute for government(2024)와 박준(2024), 홍민호(2024) 을 참고하여 저자 재구성[22]

한편, 영국에서는 중앙정부가 지방정부의 협상 참여 능력을 실질적으로 강화하기 위해 다양한 지원체계를 마련해 운영하고 있다. 특히, Mayoral Combined Authorities(MCAs)라 불리는 대도시 광역체가 단순한 협상 참여 주체를 넘어 지역 발전을 주도하는 실질적인 행정 주체로 기능할 수 있도록, 중앙정부는 자문, 재정, 기술 등 다양한 측면에서 체계적인 지원을 제공하고 있다.

우선, 정책 자율성과 영향력 강화를 위해 중앙정부는 MCAs에 지역 경제전략 수립

22 https://www.instituteforgovernment.org.uk/publication/general-election-2024-precarious-state/devolution

권한을 부여하고, 그에 필요한 자원과 운영 지침을 함께 제공하고 있다. 이를 통해 각 지역은 자체적인 성장 계획을 수립할 수 있으며, 중앙은 내부 행정 역량 유지, 프로젝트 관리, 이해관계자 간 협력 체계 등 전반적인 행정 역량 강화를 위한 여건을 조성해 주고 있다. 또한, 중앙정부는 MCAs가 전략을 수립하고 이를 실행하는 데 필요한 전문적 자문과 네트워킹 기회를 제공하며, 워크숍, 세미나, 지역 간 사례 공유 등을 통해 실질적인 협상력을 높이고 있다. 특히 민간 투자 유치나 상업 전략 수립을 위해 필요한 기술적·상업적 자문도 지원되며, 일부 지역에서는 지역 대학이나 외부 전문가와의 협업을 통해 정책 분석력과 신뢰성을 높이는 데 주력하고 있다. 정책 평가와 피드백 측면에서도, MCAs는 수립된 전략의 성과를 정기적으로 모니터링하고, 필요에 따라 전략을 조정하도록 지원받는다. 아울러, 시민의 참여와 공공 의견 수렴을 위해 온라인 플랫폼, 웨비나, 지역 포럼 등 다양한 채널을 운영함으로써 협상 과정 전반에 걸쳐 민주성과 투명성을 확보하려는 노력이 지속되고 있다.

2) 협상절차

영국의 분권협상은 중앙정부와 지방정부 간의 교섭을 통해 권한이양 범위와 조건을 정하는 과정으로 진행된다. 협상의 개시는 대개 중앙정부의 정책 추진 또는 지방의 자발적 제안으로 시작된다. 예를 들어 2014년 최초 협상 당시에는 정부의 '노던 파워하우스' 전략 하에 맨체스터 지역이 선도적으로 협상을 이끌었고, 이후 정부가 공식적으로 타지역에도 제안을 받았다. 실제로 2024년 7월에는 영국 부총리가 모든 지방정부에 분권 제안서를 제출하도록 공식 초청하여 새로운 협상 라운드를 개시하기도 했다.[23] 이처럼 협상은 중앙정부(재무부·지방정부부 등)와 지방측 대표(광역 연합체 의장단 등)가 참여하며, 경우에 따라 지역기업협의체(LEP) 등이 협력 파트너로 포함된다.

협상은 대체로 비공개로 진행되어 중앙과 지방 대표자들이 협의안을 도출한 후 공개되는 형식을 띤다.[24] 권한 분배 과정에서는 지역이 원하는 권한 목록('ask')과 중앙이 수용 가능한 이양 범위를 교환하며 조율한다. 역사적으로 광역시장 도입이 핵심 쟁점이

23 https://www.gov.uk/government/publications/letter-from-the-deputy-prime-minister-to-local-leaders-the-next-steps-to-devolution

24 그러나 이에 대해서는 비판적인 시각이 있으며 2024년 12월 발표된 영국 분권 백서에서는 투명성 강화를 위한 노력이 시도되고 있음.

었는데, 정부는 주요 권한이양의 조건으로 해당 지역에 주민 직선의 시장을 두는 걸 요구했고, 지방은 추가 재정지원 등을 요구하는 식의 교환 거래가 이루어졌다.[25] 협상 결과는 우선 정치적 합의문 형태로 발표되는데, 이 합의문 자체는 법적 효력이 없으며 후속 입법·행정 절차를 통해 구속력을 갖게 된다. 협상안이 발표되면 해당 지역 각 지방의회에서 승인을 거치는 단계가 필요한데, 실제로 웨스트미들랜즈 등에서도 7개 시의회의 동의를 받아 협상을 확정했다.[26] 지방 내부 합의가 이루어지지 않을 경우 협상이 무산되기도 하는데, 2016년 잉글랜드 북동부(North East) 협상에서는 일부 참여 시의회가 이탈하여 계획이 좌초된 사례가 있다(Lemprière & Lowndes, 2019). 이처럼 참여 지방정부 간 공조와 합의 형성은 협상 성사의 전제조건이며, 이를 위한 지역 내 강한 거버넌스 구축이 중요하다.

분권협상에서 합의된 내용은 별도의 법적 절차를 통해 공식화된다. 영국은 의회 입법 및 행정명령을 활용하여 협상 결과를 제도화하는데, 구체적으로 2009년 지방민주주의·경제개발·건설법(LDEDC Act 2009)과 2016년 도시 및 지방정부 분권법 등에 근거해 지자체연합기구(Combined Authority)를 신설하고 권한을 부여한다. 예컨대 그레이터 맨체스터 연합기구(GMCA)는 2009년 법에 따라 영국 의회 승인 하에 설립되었고, 2014년 첫 분권협상 합의 이후 이를 실행하기 위한 보충입법(Secondary Legislation)이 순차적으로 제정되었다. 이러한 입법은 주로 영국 내무장관(지방정부 담당 장관)이 제출하는 지역별 행정명령(규정) 형태로 진행되며, 의회의 승인(찬성결의)을 얻어 발효된다.[27]

구체적으로, 지자체연합기구(Combined Authority) 설립 명령과 권한이양 명령이 협상 결과에 맞추어 제정된다. 지자체연합기구는 2개 이상의 지방자치단체가 법적으로 결합한 형태로서, 영국 의회가 승인한 행정명령에 의해 신설된다. 권한이양 명령에는 해당 기구에 부여되는 개별 권한들이 상세히 나열되며, 이는 기존 법률에서 중앙장관이 갖던 권한을 해당 지역 시장이나 합동기구로 이관하는 조항들로 구성된다. 2014~2016년 맨체스터 협상의 경우, 일련의 행정명령들을 통해 대도시철도법, 교통법 등의 관련 법규에서 정한 중앙정부 권한 일부가 그레이터 맨체스터 시장과 기구로

25 https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN07029/SN07029.pdf

26 https://www.wmca.org.uk./

27 https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/316157/MoU_between_the_UK_and_the_Devolved_Administrations.pdf

이전되었다. 이때 의회는 개별 법령을 일일이 개정하기보다 행정명령 승인 방식으로 신속히 권한이양을 처리하였는데, 이로 인해 권한이양 내용은 분권법 자체보다 해당 행정명령에 구체적으로 명시되는 특징이 있었다.

또한, 협상에 따라 새로운 재정지원 약속이나 기구 설치 등이 필요한 경우, 예산법이나 기타 행정조치를 통해 발효된다. 예를 들어 협상에서 합의된 장기 투자기금 약정은 재무부와 지역 간 양해각서(MOU) 체결 후 매년 예산으로 집행되는 식으로 구현된다. 요컨대, 분권협상 합의 → 지방의회 승인 → 행정명령 제정(의회 동의)의 과정을 거쳐 협상 결과가 공식 효력을 얻게 되며, 이때 의회의 관여는 지역별 권한이양의 정당성과 법적 안착을 보장하는 절차로 기능한다.

영국에서는 이중의 민주적 통제장치를 두고 있는데, 하나는 직선시장에 대한 주민 선거를 통한 견제이며, 다른 하나는 지자체연합기구(Combined Authority) 내부의 감시 구조다. 모든 지자체연합기구(Combined Authority)에는 야당 대표 등을 포함한 검토 및 감사위원회(Overview and Scrutiny Committee)를 설치하여 시장 및 지자체연합기구의 업무를 감시하도록 법정 의무화되어 있다. 또한 시장이 제안한 예산안에 대해 2/3 이상 구성원이 수정 제안 또는 거부할 경우 예산 수정안을 대체할 수 있는 제도 등도 지역 내 견제와 균형장치로 작용한다.[28]

분권협상으로 부여된 권한은 시간 경과에 따라 조정되거나 추가 협상을 통해 변경될 수 있다. 권한 수정(추가/확대)은 비교적 활발하게 이루어져 왔는데, 이는 새로운 협상을 통해 기존 권한을 확대하거나 신규 권한을 부여하는 방식으로 진행된다. 대표적으로 그레이터 맨체스터와 웨스트미들랜즈는 2023년 이른바 "트레일블레이저(trailblazer) 분권협상"을 통해 보다 광범위한 추가 권한을 얻었다. 맨체스터는 이 협상으로 형사사법 일부 권한(범죄자 관리 등)과 통합예산 시범권한을 확보했고, 웨스트미들랜즈 역시 추가 재정자율(일괄교부금)과 일부 신규 권한을 부여받았다.[29] 이러한 권한 확대는 해당 지역의 협상 요구(ask)와 중앙정부의 정책 방향이 맞아떨어질 때 이루어지며, 절차적으로는 초기 협상과 마찬가지로 양측 대표자 간 교섭합의 발표법령 개정 또는 행정명령 추가 제정의 수순을 따른다. 예컨대, 2023년 맨체스터 추가협상 결과는 10여 개 분

28 Greater Manchester Combined Authority. (n.d.). Devolution: A mayor for Greater Manchester. What does it mean? (https://www.greatermanchester-ca.gov.uk/)

29 Greater Manchester Combined Authority. (2023). Trailblazer Deeper Devolution Deal: Policy Paper. GOV.UK.

야에 대한 양해각서 형태로 발표된 후, 이를 실행하기 위한 추가 행정명령과 재정각서가 2024년에 순차적으로 마련되었다.

반면 권한 철회(축소)는 드물지만 가능하며, 이는 정치적 쟁점을 수반한다. 분권된 권한을 다시 중앙으로 환원하려면 의회의 입법이나 기존 행정명령의 철회가 필요한데, 이는 지역의 반발을 부를 수 있기 때문이다. 지금까지 영국에서 이미 부여된 권한을 일방적으로 박탈한 사례는 없으나, 협상 자체가 무산되거나 철회된 경우는 존재한다. 2024년 노퍽(Norfolk)과 서퍽(Suffolk)에서 추진되던 분권협상은 중앙정부 정책 변경으로 철회되었다.[30] 이 두 지역은 단일 카운티 단위 협상으로 광역시장 없는 모델을 시도했으나, 새 정부가 모든 분권에 직선시장을 필수화하면서 해당 합의를 취소한 것이다.[31] 이처럼 정권 교체나 정책 방향 전환에 따라 이미 도출된 협상도 시행 전에 번복될 수 있다. 또한, 지역 내부 정치 지형 변화로 협약 이행이 어려워지는 경우(예컨대 지방선거로 시장/의회의 정치 성향 변경 등) 협상 재검토가 필요한 상황이 올 수 있다.

법적으로 지자체연합기구의 경계 조정이나 해산 또한 가능하다. 참여 지방정부 중 일부가 탈퇴를 원하는 경우, 새로운 행정명령을 통해 해당 지자체를 제외하거나 기구 자체를 해산할 수 있지만, 이는 모든 이해당사자 동의와 의회 승인이 선행되어야 한다. 예를 들어, 2016년 잉글랜드 북동부 분권협상(NECA)에서 초안 합의 후 게이츠헤드 의회가 이탈하면서 잉글랜드 북동부 협상이 좌절되었는데, 이러한 경우 아예 협상안이 무효화 되었다.[32] 만약 권한이양이 이미 이루어진 후에 갈등이 발생한다면, 중앙과 지방은 재협상이나 조정위원회 등을 통해 해결을 모색하고, 최종적으로는 의회 입법을 통해 구조 변경을 하게 된다.[33] 결국 권한의 수정·철회에는 정치적 합의가 핵심이며, 법적 절차는 그 합의를 추인하는 형식을 띤다. 중앙정부로서는 잔류 권한 유지와 재정통제를 지렛대로 필요시 협상 테이블을 다시 열 수 있으며, 지방정부는 주민 여론과 지역 발전 성과를 바탕으로 협상력을 갖게 된다.

30 BBC News, "Norfolk and Suffolk devolution deals scrapped after government policy change", July 2024; Norfolk County Council official statement, July 2024.

31 Sandford, M. (2025, February 14). English devolution: Mayoral strategic authorities (No. 10194). UK House of Commons Library

32 Sandford, M. (2025, February 14). English devolution: Mayoral strategic authorities (No. 10194). House of Commons Library.

33 Cities and Local Government Devolution Act 2016 등 관련 법령에 따라, 권한이양 명령의 변경·철회에는 의회의 공식 승인(Statutory Instrument)이 필요하다.

5. 재정적 연계구조 및 성과 환류 체계

1) 재정적 연계구조

영국의 분권협상(Devolution Deals)은 중앙정부와 지방정부 간의 권한이양뿐만 아니라, 그에 따른 재정적 연계구조를 명확히 설정함으로써 제도적 실효성을 확보하고 있다. 특히, 단일재정구조(single pot funding) 방식의 도입은 중앙정부로부터 다양한 분야의 예산 항목을 포괄보조금 형태로 일괄 이양하여, 지방정부가 지역 실정에 맞는 정책을 설계하고 집행할 수 있도록 한 제도적 조치이다.

대표적으로 시장형 지자체 연합기구(Mayoral Combined Authorities, MCA)는 연간 £15~48 million 규모의 투자기금(Investment Fund)을 교부받으며, 이를 단일 예산 체계하에 통합하여 운용할 수 있다. 이러한 방식은 지방정부의 재정 자율성과 유연성을 제고하는 동시에, 분권협약의 실행력을 확보하는 데 핵심적 역할을 수행하고 있다. 예를 들어, 그레이터 맨체스터(Greater Manchester), 리버풀 시티 지역(Liverpool City Region), 웨스트 미들랜즈(West Midlands) 등은 자체 조세 수단의 활용까지 가능하며, 사업장세(business rates) 수입의 100% 보유 또는 지방세 추가 부과(precept powers) 등의 권한이 이양되었다.

또한, 성인교육예산(Adult Education Budget, AEB)은 2019년부터 대부분의 MCA에 이양되었으며, 이는 자율성과 책임성을 동시에 강조한 분권정책의 대표 사례다. 해당 예산은 지역의 교육훈련 수요에 따라 유연하게 편성되며, 지방정부는 교육기술기금청(ESFA)과의 협약을 통해 국가 기준을 충족하면서도 지역맞춤형 교육정책을 추진할 수 있도록 허용된다. 특히 AEB는 단일재정에 통합되어 운용되며, 각 MCA는 연 1회 중앙정부에 예산 집행 실적을 보고하는 구조를 갖추고 있다. 아울러, 사업 지원 기능(Business Support) 역시 재정적 연계 구조의 핵심 분야로서, 기존 지역기업파트너십(Local Enterprise Partnerships, LEPs)이 수행하던 기능이 MCA로 단계적으로 이양되고 있다. LEP와 MCA가 통합된 지역에서는 '성장 허브(Growth Hubs)'를 통해 중소기업 대상 법률 · 회계 · IT 서비스 지원, 지역 대학 자원의 활용 등이 통합적으로 지원되며, 중앙정부(기업 · 에너지 · 산업전략부)로부터 연간 약 £22 million의 운영비를 배정받고 있다. 이러한 재정 구조는 중앙정부와 MCA 간의 상호보완적 재정 집행 체계를 마련함과 동시에, 지방정부의 경제개발 책임성을 강화하는 기반이 된다.

이외에도 일부 MCA는 유럽연합(EU) 구조기금의 중간관리기관(Intermediate Body) 역할을 수행하며, EU 재원을 직접 집행할 수 있는 권한을 가졌고, 2021년까지 약정된 프로그램을 관리한 바 있다. 이는 영국 내 지방정부가 외부 재원 활용 능력까지 제고할 수 있었던 사례로 평가된다. 또한, 교통 분야에서는 도시권 지속가능 교통정착금(City Region Sustainable Transport Settlement, CRSTS)이 2022년부터 2027년까지 8개 MCA에 총 4,268억 파운드 규모로 교부될 예정이며, 해당 기금 역시 포괄보조금 형태로 지급되어 각 지역의 통합교통전략 및 친환경 인프라 구축 등에 활용될 것이다. MCA는 버스 프랜차이징, 대기질 개선, 전기차 충전 인프라 구축 등 특정 사업에 대해 자율적 예산 배분과 계획 수립 권한을 갖는다. 일부 MCA는 추가적 재정 조달 권한도 보유하고 있다. 대표적으로 광역 맨체스터와 리버풀 시티 지역은 시장이 '경찰 및 범죄위원회(Police and Crime Commissioner, PCC)'의 권한까지 겸할 경우, 지방세 항목에 별도 추가부담(precept)을 부과할 수 있다. 이는 보건, 복지, 치안 등 광역 공공서비스의 재정 운용을 지역 자율성 하에 수행할 수 있도록 허용한 구조로, 정책 책임성과 재정권한의 연계를 강화한 제도적 시도로 평가된다.

2) 성과 환류 체계

영국의 광역지자체 연합기구(Mayoral Combined Authorities, MCA)에 대한 분권협상은 단순한 권한이양에 그치지 않고, 명확한 성과관리 및 책임부여 체계를 동반한다. MCA는 중앙정부로부터 다양한 정책 영역에 대한 재정 권한을 부여받는 대신, 해당 권한의 행사에 있어 강화된 보증요건(assurance requirements)과 성과관리 메커니즘(performance management mechanisms)을 준수해야 한다.

다수의 분권협상문에는 모든 위임정책에 대해 지역 주도 하의 세부 이행계획(full implementation plans) 수립 및 모니터링 · 평가 전략 개발이 의무사항으로 포함되어 있다. 예컨대 Liverpool City Region의 협약에는 정부와의 협업 하에 구체적인 이행일정, 평가 방식, 회계책임자의 승인 절차 등을 명문화하고 있으며, 이는 2022년 이후 체결된 후속 협약에도 일관되게 반영되고 있다(DCLG, 2015: 17).

이와 관련하여 지역사회주택부(Department for Levelling Up, Housing and Communities, DLUHC)는 「회계책임체계 성명서(Accountability System Statement)」를 통해 MCA가 자체적인 보증체계(Local Assurance Framework)를 마

련하고, 주요 투자사업에 대해서는 외부 전문가 패널(external expert panel)의 심사를 거쳐야 함을 명시하였다. 외부 심사 체계는 5년 주기로 실시되는 '게이트웨이 평가(Gateway Reviews)'를 통해 운영되며, 이는 HM 재무부(HM Treasury)와 관련 당국이 공동 의뢰하여 실시되는 것으로, 투자 실적과 정책 효과성을 독립적으로 점검한다. 게이트웨이 평가 결과, 정책목표 달성 및 국가적 성장에 기여한 것으로 판단될 경우에만 해당 MCA에 향후 투자금의 분할 집행이 가능하다. 2021년 8월 기준, 6개 MCA가 1차 게이트웨이 검토를 통과하여 2차 투자금을 배정받은 바 있다.

이러한 책임 체계는 2019년 「국민지역성장보장 프레임워크(National Local Growth Assurance Framework, NLGAF)」의 도입으로 더욱 정교화되었다. NLGAF는 포괄보조금(single pot)을 운용하는 MCA에 대해 협상합의문서(devolution agreement documents)와 기본 실행계획(baseline implementation plans) 작성을 의무화하며, 부속 문서에는 교통, 주택, 성인교육기금 등 개별 분야별로 성과목표(performance targets) 및 평가 기준(evaluation criteria)이 명확히 제시하고 있으며, 투자기금에 대한 'gateway reviews' 요건도 계속 유지되고 있다.

제3절 • 프랑스 CPER

1. 정책적 배경과 도입 목적

1) 프랑스의 지방행정체계 및 지방이양 배경

프랑스는 제2차 세계대전 이후 급속한 산업화와 도시화의 진전에 따라 수도권과 주요 도시로의 인구 및 자원 집중 현상이 심화되며, 북동부 산간 지역과 중부 내륙의 쇠퇴 등 지역 간 불균형이 구조적으로 고착화되었다. 이에 따라 중앙정부는 수도권 과밀 억제 및 지역균형발전을 목표로 한 일련의 정책을 수립하였으나, 강한 중앙집권 체제는 지방의 특수성과 수요를 효과적으로 반영하지 못한 채 관료적 경직성을 심화시켰다. 이 시기까지의 행정 운영은 국가대표로 임명된 프레페(préfet)를 중심으로 이루어졌으며, 지방자치단체는 중앙정부 정책의 집행단위로 기능하며 제한적인 자율성을 행사할 수밖에 없었다. 특히, 프레페는 포고를 무효화하거나 정지시킬 수 있을 정도로 강력한 감독권을 갖고 있어, 지방정부의 독립성과 책임성이 제약을 받았다 (Chantal & Mangin, 2002; Girardon, 2018; 배준구, 2011; 전훈 2020).

이러한 중앙집권적 체제는 1982년 드페르(Loi Defferre) 법 제정으로 전환기를 맞이했다. 해당 법은 프랑스 지방자치체계를 꼬뮨(commune), 데파르트망(département), 레지옹(région)의 3층위로 공식화하고, 이들 간 권한 분담과 행정체계를 법적으로 정립하였다. 이 가운데 레지옹은 1982년 드페르 법 이후 법적으로 확립된 최상위 지방자치단체로, 프랑스의 지방분권화 과정에서 가장 전략적인 수준의 정책 단위로 부상하였다. 1956년 광역행정구역으로 처음 도입된 이후, 1982년 지방분권법에 따라 레지옹 의회(Conseil régional)와 집행기관이 마련되면서 본격적인 자치단체로 자리매김하였고, 이후 2016년 행정구역 통합을 거치며 그 규모와 정책 역량이 확대되었다. 현재 레지옹은 경제개발, 고등교육, 직업훈련, 교통인프라 등 중장기 전략사업의 중심축으로 기능하고 있으며, 유럽연합의 지역정책과도 직접 연계되는 권한을 가진다. 특히 레지옹 단위는 국가와의 계획계약(CPER: Contrats de plan État-Région) 체결을 통해 국가 예산의 일정 부분을 배정받아 지역개발 프로젝트를 수행하는 핵심 매개체로 작동한다는 점에서 지방분권의 핵심으로 자리잡고 있다(Vie pulique, 2019; 오현석, 2018).

반면 데파르트망과 꼬뮨은 일상적인 공공서비스 제공과 주민접근성 중심의 행정 기

능을 담당하며, 각각 사회복지나 지역 인프라, 주민생활서비스 등을 중심으로 운영된다. 특히 꼬뮨은 프랑스 혁명기에 기초자치단체로 부활한 이래, 현재까지도 시장(le maire)이 중심이 되어 자치행정을 수행하고 있으며, 데파르트망은 경찰, 사회복지, 중등교육 등에서 일정 역할을 분담하고 있다. 그러나 국가 행정의 일선 역할은 여전히 중앙정부가 임명한 프레페에 의해 수행되며, 이들은 각 지방단위 프레펙튀르(Préfecture)를 통해 지역 내 국가사무를 조정하고 감독한다. 레지옹 또한 예외는 아니며, 국가의 이익을 대표하는 프레페가 레지옹 단위에 존재하며, 중앙과 지방간의 조정과 계약 집행을 실질적으로 보조하는 구조이다. 따라서 레지옹은 자율적 자치단체인 동시에 국가와의 계약적 관계를 통해 정책목표를 수행하는 이중적 지위를 갖고 있으며, 이러한 맥락에서 CPER와 같은 계약적 분권 도구는 국가와 레지옹 간의 협력적 거버넌스를 대표하는 주요 사례로 평가된다(오현석, 2018).

각 지방자치단체는 고유의 의결기관과 집행기관을 갖추고 있으며, 주민 대표의 선거를 통해 자율적으로 정책을 수립하고 집행한다. 프랑스 헌법 제72조는 모든 지방자치단체가 동등한 법적 지위를 가지며, 상급 지방자치단체가 하급 지방자치단체를 감독하거나 통제하는 것을 명시적으로 금지하고 있다. 다만, 공동의 이익을 위한 협력이 필요한 경우, 관련 법률에 따라 협력체계를 구축할 수 있으며, 이는 주로 EPCI(지방공공기관연합) 등을 통해 실현된다. 지방자치단체는 보충성 원칙에 따라, 지방 차원에서 가장 효율적으로 수행할 수 있는 사무에 대해 우선적 권한을 가지며, 입법자는 법률로 지방사무의 범위를 규정한다(전학선, 2015; 박재현, 2023).

이와 같은 체계는 이후 지속적으로 조정되어 왔다. 특히 2010년, 2021년, 2022년의 법·제도 개편을 통해 레지옹 중심의 전략적 권한 분산이 가속화되었으며, 지방정부는 국가 정책의 지역 차원 집행자이자 독립적 공공행정 주체로 기능하고 있다. 프랑스 정부는 서비스의 분권화(services déconcentrés)를 통해 국가와 지방자치단체 간 역할을 재조정하였으며, 이에 따라 레지옹은 경제개발 및 고용 관련 권한을, 데파르트망은 사회복지와 연대정책을, 코뮌과 EPCI는 주민자치, 일상생활 서비스, 생활환경 개선 등을 중심으로 권한을 수행한다. 이러한 다층적 구조는 각 지역의 특수성과 정책 수요를 반영하고, 자율성과 통합성 간의 균형을 도모하는 방향으로 발전하고 있다(Vie publique, 2023; 김수진·차미숙·이혜민, 2023).

그림 4-3 레지옹 현황



출처: https://www.prefectures-regions.gouv.fr/

2) CPER 제도 도입과 추진 경과

CPER(Contrat de plan État-Région, 계획계약)은 지역 간 균형발전과 공공정책의 정합성 강화를 목적으로 프랑스 중앙정부(국가)와 각 레지옹 간에 체결되는 중장기(통상 5-7년) 투자 및 개발 협약이다. CPER는 국가가 특정 지역의 전략적 사업에 대해 중장기적 투자 계획을 약속함으로써, 지역의 경제·사회·문화적 성장을 지원하는 핵심 수단으로 기능한다(DGCL, 2023).

해당 제도는 1982년 7월 29일 도시계획개혁법(Loi portant réforme de la planification)[34]을 통해 법제화되었으며, 본래는 국가계획의 지역 단위 실행을 위한 수단으로 출발하였다(Légifrance, 1982a). 이후 2006년 일시적으로 '국가-레지옹 프로젝트 계약'(Contrat de projets)으로 개편되었으나, 2014년부터 기존 명칭인 CPER로 환원되었다(DGCL, 2023). 계약체결 과정에서 국가는 해당 지역의 프레페 산하 SGAR(지역사무총괄관)을 통해 레지옹 의회 및 의장과 협의하며, 사업 범위 및 재정 분

34 https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGISCTA000006116972

담 비율을 설정한다. 또한 데파르트망, EPCI 등 기타 지자체도 재정 분담 시 CPER에 참여할 수 있다(Leroy, 2017).

CPER 제도는 1984년 도입 이후 총 일곱 세대를 거치며 정책적 연속성과 적응성을 동시에 보여주었다. 국가계획의 폐지, 지방분권의 심화, 유럽연합 재정체계의 재편, 글로벌 금융위기 등 환경 변화 속에서도 CPER 제도는 존속해왔다. 특히 2003년 헌법 개정을 통해 프랑스는 '분권화된 공화국'임을 명시하였고, 2014년 MAPTAM법, 2015년 NOTRe법은 레지옹의 경제적·전략적 위상을 제고하며 CPER의 제도적 기반을 확장시켰다(DGCL 2023; Leroy 2017). 이로써 CPER은 중앙-지방 간 권력관계의 수평화를 촉진하는 계약 기반 분권 모델로서 기능하며, 프랑스 행정체제 내에서 지속 가능한 협치의 틀을 제도화하고 있다.

표 4-10 CPER 1세대~7세대의 특징

세대/년도		특징	예산 (단위: 유로)
1	1984~1988	• CPER 제도 도입 • 국가계획과 지역계획의 일치성 확보가 목적	• 국가 약 63억 • 레지옹 약 42억
2	1989~1993	• 초기 모델의 연속. 지역 균형발전과 인프라 투자에 중점	• 국가 약 86억 • 레지옹 약 69억
3	1994~1999	• 제도적 안정화. EU 구조기금 연계 논의 본격화	• 국가 약 117억 • 레지옹 약 108억
4	2000~2006	• 최초로 7년 계약 • 최초로 레지옹 기여액이 국가 예산을 초과 • EU 구조기금 포함 • 회계감사원에서 CPER의 관리상 문제점을 지적	• 국가 175억 • 레지옹 177.6억 • 기타 지방자치단체 52.4억 • 기타재원 12억 • EU 16.5억
5	2007~2014 (1년 연장)	• 국가-레지옹 프로젝트 계약(contrats de projets)으로 명칭 변경 • CPER 역사상 처음으로 총 계약 규모 축소 • 실행기간 1년 연장 • 대중교통, 혁신, 기후 대응 집중 • EU 전략(리스본, 고텐부르크)과 연계 강화	• 국가 약 114억 • 레지옹 약 143억
6	2015~2020	• CPER 명칭 복원 • 지속 가능한 경제개발, 경쟁력, 고용, 영토형평성 중심 • CPIER 병행 운영	• 국가, 레지옹, 기타 지방자치단체 공동 약 300억
7	2021~2027	• 상향식 구조 및 차별화된 전략 수립(지역 수요	• 국가, 레지옹 각 최소

세대/년도		특징	예산 (단위: 유로)
		반영) • 기후·물 전략과 연동된 환경조건부(éco-conditionnalité) 기준 도입 • 회복계획(France Relance)과 CRTE 연계	400억 유로 이상 • 프랑스 회복계획 예산 86억

주: 제1-3차 예산 출처: 배준구(2018). 제4-7차 예산 출처: Assemblée nationale(2021), DGCL(2023), Leroy(2017), Sénat(2014)

출처: Assemblée nationale(2021), DGCL(2023), Jumelages & Partenariats(2023), Leroy(2017), Sénat(2014), 배준구(2018) 참고하여 저자가 재구성

2. 법·제도적 근거

1) 1982년 지방분권법[35]

지방분권법의 경우 레지옹에 본격적인 지방자치단체로서의 지위를 부여하고, 중앙정부의 사전 행정 감독을 폐지하여 사후 사법 통제로 대체함으로써, 지방정부의 자율성과 책임을 대폭 강화하였다(오현석, 2018; 전훈, 2018). 특히 레지옹이 데파르트망과 꼬뮨에 더해 제3의 광역자치단체로 정식 도입되면서, 국가와 레지옹 간의 대등한 관계에서 정책 협의를 가능케 하는 기반이 형성되었으며(배준구, 2011), 이로 인해 중장기 투자계획을 공동 수립하는 CPER 체결의 제도적 가능성이 확대되었다. 나아가 1982년 개혁은 레지옹 의회를 일반 선거를 통해 구성하도록 하고, 각 부처의 지역 대표인 프레페에게도 법률 준수 및 공공질서 유지 등 제한된 감독 기능만을 부여함으로써, CPER을 실질적 협치의 도구로 기능하게 만들었다(Légifrance, 1982a).

2) 1982년 도시계획개혁법(Loi portant réforme de la planification)[36]

CPER은 1982년 도시계획개혁법(Loi n°82-653)의 제3장(제11조~13조)에 의해 도입된 제도로, 국가계획과 지역계획 간의 조화를 도모하고자 설계되었다. 법령은 "레지

35 Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions(1982년 3월 2일 코뮌, 데파르트망, 레지옹의 권리와 자유에 관한 법률), https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000880039?init=true&page=1&query=Loi+n%C2%B0+82-213+du+2+mars+1982+relative+aux+droits+et+libert%C3%A9s+des+communes%2C+des+d%C3%A9partements+et+des+r%C3%A9gions&searchField=ALL&tab_selection=all

36 https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGISCTA000006116972

옹 계획은 국가계획이 적용되는 기간에 지역의 경제적, 사회적, 문화적 중기 목표를 결정한다"고 명시하며, CPER은 그 실행 수단으로서 "계약 기간 동안 국가와 레지옹이 공동으로 수행할 행동"을 구체화하는 역할을 수행한다(Légifrance, 1982b). CPER의 도입 목적은 중앙정부와 레지옹이 전략적 방향을 조율하고, 공동 투자 계획을 통해 지역 개발을 촉진하는 데 있다. 이 계약은 공동 기획과 재정 분담을 통해 인프라 확충 및 장비 현대화 등 대규모 프로젝트를 추진하고, 결과적으로 재정적 지렛대 효과를 창출하고자 하였다(Sénat, 2014). 이후 이 제도는 2004년 6월 11일자 명령 제2004-545호[37]에 의해 일부 개정되며 현대적 지역개발 도구로 진화하였다(Légifrance, 2004).

3) 2004년 행정명령 개정 제2004-545호

1982년 7월 29일 계획개혁법(제82-653호) 제11조 중 제7문단이 삭제된 것인데, 해당 조항은 국가와 지방자치단체 또는 기타 공공 주체 간 계약 체결 시, 행정적 집행 권한과 절차를 명시한 부분이었다. 이 조항의 삭제는 국가 또는 행정 당국이 계약 체결 시 법률에 명시된 사안 외에도 행정명령이나 관습적인 방식에 따라 보다 유연하게 계약을 체결할 수 있는 제도적 기반을 마련한 것으로 해석된다. 특히 연구 및 기술 이전 분야를 제외한 영역에서, 계약 체결 방식이 법률 수준의 규제보다는 행정적 실무 수준에서 조정될 수 있는 근거가 강화되었다(Légifrance, 2004).

4) 프랑스 헌법 제72조[38]개정

프랑스는 2003년 헌법 개정을 통해 지방자치단체의 권한과 자율성을 강력하게 보장하는 세 가지 기본 원칙을 명확히 규정하였다(강명원, 2022). 특히, "지방 차원에서 최대한 실행할 수 있는 권한 전반에 관한 결정권"을 지방자치단체에 부여함으로써, 이를 '보충성의 원칙(principe de subsidiarité)'으로 헌법에 명문화하였다(전훈, 2018).

개정 헌법 제72조 제1항은 꼬뮌(commune), 데파르트망(département), 레지옹(région), 특별지위를 가진 단체 및 해외령 공공단체를 공식적인 지방자치단체(collectivités territoriales)로 규정하고, 필요 시 새로운 형태의 자치단체도 법률을

37 https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000006231502/2004-06-16/

38 https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGISCTA000006095833

통해 창설할 수 있도록 허용하고 있다. 제2항에서는 공공서비스가 주민에 가장 가까운 수준에서 수행될 수 있도록 행정권한의 분권적 배분을 명시하고 있으며, 이는 중앙정부의 행정 개입을 최소화하는 방향으로 해석된다(전훈, 2018).

이와 함께, 개정 헌법은 지방재정의 자율성을 제도적으로 보장하기 위해 과세표준 및 세율 설정권을 지방정부에 부여하고, 재정조정제도를 도입하였다. 또한 자치입법권 확대의 일환으로 주민투표제를 도입하고, 중앙정부의 법규 제정권이 미치지 않는 영역에서는 지자체의 규범 제정권을 명확히 보장하였다(오현석, 2018). 특히 '지방자치단체(collectivités locales)'라는 용어를 '지역자치단체(collectivités territoriales)'로 수정한 점은, 영토적 자치와 기능적 자율성을 동시에 강조한 입법적 진전을 의미한다(윤광재, 2024).

이러한 헌법적 기반 위에서 운영되는 국가-레지옹 계획계약(CPER, Contrat de Plan État-Région)은 제72조에서 보장된 지방자치단체의 자율성과 기능 분담 원칙을 구체화하고 제도화하는 대표적인 정책 수단으로 평가된다. CPER은 레지옹이 지역의 전략적 목표와 정책 수요를 반영하여 국가와 대등한 위치에서 협상하고 공동 투자 계획을 수립하는 구조로 설계되어 있다. 이에 따라 CPER은 단순한 행정 계약의 수준을 넘어, 헌법상 분권 구조를 실제 정책 현장에 구현하는 실행 장치로 기능하고 있다.

5) 2010년 지방자치단체개혁법, 2015년 레지옹 구획 조정법[39] 및 NOTRe법[40]

프랑스의 지방자치단체개혁법[41]은 행정의 효율성 제고를 목적으로 레지옹(région)

39 LOI n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électora, https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000030109622?init=true&page=1&query=Loi+relative+%C3%A0+la+d%C3%A9limitation+des+r%C3%A9gions&searchField=ALL&tab_selection=all

40 LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000030985460?init=true&page=1&query=Loi+portant+nouvelle+organisation+territoriale+de+la+R%C3%A9publique&searchField=ALL&tab_selection=all

41 LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000023239624?init=true&page=1&query=%28Loi+de+R%C3%A9forme+des+Collectivit%C3%A9s+Territoriales%29&searchField=ALL&tab_selection=all

과 데파르트망(département)의 통합을 가능하도록 법제화하였다. 그러나 이 개혁안은 주민투표를 통해 거부되었으며, 이에 따라 레지옹 통합은 강제적으로 추진할 수 없게 되었다. 한편, 유럽연합(EU) 회원국 간 공동 정책 추진이 활발해짐에 따라 각국의 지역 정부가 경제적 경쟁력을 확보할 필요성이 대두되었고, 이에 대한 대응으로 2015년 1월 16일 제정된 「레지옹 구획 조정법」에 따라 프랑스 본토의 레지옹 수는 기존 22개에서 13개로 강제 조정되었다(윤광재, 2024).

이러한 구조 개편 이후, 2015년 제정된 NOTRe법은 지방자치단체 간 권한 분리를 명확히 하고, 레지옹의 기능을 강화하여 지역 경제 재활성화를 이끄는 핵심 주체로 재정립하는 것을 주요 목표로 삼았다(전훈, 2020). 특히 NOTRe 법은 레지옹에 기업 지원 정책에 관한 배타적 권한을 부여함으로써, 경제개발 정책에 있어 전략적 위상을 부여하였다. 또한, 일반행정 권한은 코뮌(commune)에 한정되었으며, 이에 따라 레지옹은 지방행정 전반에 대한 포괄적 개입이나 재정지출 권한을 갖지 않도록 제한되었다(김영식, 2016). 이러한 권한 재편에 따라 레지옹은 지역경제개발 · 혁신 · 국제화 계획(SRDEII)을 수립 · 집행할 수 있게 되었으며, 기후변화 대응, 교통 이동성, 국토계획 등을 포함한 종합 정책 수립 도구인 지속 가능한 발전 및 지역 간 균형계획(SRADDET)의 주도적 역할도 수행하게 되었다(전훈, 2020). 결과적으로, NOTRe법은 레지옹이 국가와의 협약(CPER 등) 체계에서 실질적인 전략적 협상 주체로 기능할 수 있도록 제도적 기반을 강화시켰다.

6) CPER 평가를 위한 법률들

프랑스에서 CPER의 성과관리는 1982년 「도시계획개혁법」 제13조에서 "CPER 체결 2차 연도부터 성과평가서를 작성해야 한다"고 규정하면서 제도적으로 시작되었다(Légifrance, 1982b). 이후 1993년 12월 9일 총리 회람[42]에서는 계약사업의 이행 책임 및 구체적인 평가방식이 규정되었다(Lamarque, 2004; Sénat, 2000; 배준구, 2018).

특히, 1999년 제정된 「영토정비 및 지속 가능한 개발 지침법」[43]은 레지옹 차원에서의 '레지옹 운영위원회(Comité de pilotage régional, CoPil)' 설립을 규정하였다.

42 https://www.senat.fr/rap/r99-446/r99-44695.html

43 https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000760911

CoPil은 CPER을 포함한 각종 계약 및 공공 프로젝트의 실행을 점검하고, 그 진척 상황을 모니터링하며, 필요시 평가와 조정을 수행하는 기구로 기능한다(Légifrance, 2000; 배준구, 2018). 이를 통해 지역 단위의 정책 실행력을 높이는 동시에, 중앙정부와의 공동 거버넌스 체계를 정착시키는 토대가 마련되었다.

이후 1993년의 지침은 2000년 8월 25일 총리 회람[44]에 의해 중앙과 지방의 협력적인 평가 거버넌스가 더욱 명확히 정비되었다. 기획청(CGP; Commissariat général au Plan)은 국가평가결정기관(instance nationale d'évaluation)을 주관하며, CPER 평가와 환류에 특화된 조정위원회(Comité de pilotage de l'évaluation)도 생성되었다(FranceArchives, n.d.; Légifrance, 2000).

표 4-11 CPER 제도 관련 주요 법적 근거

연번/년도		법령	내용
1	1982년	지방분권법	• 프랑스의 지방분권화 개혁의 출발점으로, 레지옹, 데파르트망과 꼬뮨이 지방자치단체로 인정되며 레지옹은 최상위 지방자치단체로 기능 • 국가와 레지옹 간의 대등한 관계에서 정책 협의를 가능케 하는 기반이 형성됨 • 프레페(préfet) 제도 개혁
2	1983년	도시계획개혁법 (Loi portant réforme de la planification)	• CPER의 법적 근거 마련 • CPER 평가규정 시작
3	1993년	1993년 12월 9일 총리회담	• CPER 구체적인 평가방식과 의무사항 명기
4	1999년	영토 정비 및 지속 가능한 개발 지침법 (Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire)	• 레지옹운영위원회(comité de pilotage régionale; CoPil) 설립. 레지옹 차원에서 평가가 진행됨
5	2000년	2000년 8월 25일 총리회담	• 기획청(CGP; Commissariat général au Plan)이 국가평가결정기관(instance nationale d'évaluation)을 주관 • CPER 평가와 환류에 특화된 조정위원회 (Comité de pilotage de l'évaluation) 생성

44 https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000400759

연번/년도		법령	내용
6	2003년	헌법 제 72조 개정	• '보충성의 원칙'을 명문화하며, 지방자치단체에 자율적 결정권과 과세권, 입법권 등 자치권한 확대 보장 • 지방자치단체(collectivité locale)에서 지역자치단체(collectivité territoriale)로 용어 변경[45]
7	2004년	행정명령 개정 제 2004-545호	• CPER 계약 체결 방식에 있어 행정적 유연성을 부여하고, 법률 외 위임 명령으로 계약 실행 절차의 탄력적 적용을 허용
8	2010년	지방자치단체개혁법 (Loi de Réforme des Collectivités Territoriales)	• 레지옹과 데파르트망 통합 추진하여 행정 효율성을 높이고자 함
9	2015년	레지옹 구획 조정법	• 2010년의 레지옹 통합이 제대로 이뤄지지 않자 추친한 법으로 기존 22개의 레지옹을 13개로 통합(본토 기준)
10	2015년	NOTRe법 (신지역조직법)	• 코뮌만 일반 행정권한을 갖게 됨. 데파르트망은 사회연대 영역에 집중 • 레지옹 통합 완료 • 레지옹 경제개발, EU 지원사업 관리, 직업교육, 고등학교 운영, 지역 정비 및 환경, 기업 지원, 대중교통 등 독점적 권한 가짐. CPER에서 전략적 협상 주체로서 위상 강화 • 과거의 개별적으로 존재했던 계획을 하나로 통합한 핵심 종합계획(SRADDET)을 레지옹에서 전략 수립함

출처: Lamarque(2004), Légifrance(1982a), Légifrance(1982b), Légifrance(2000), Légifrance (2004), Sénat,(2014), 강명원(2022), 김영식(2016), 배준구(2018), 오현석(2018), 윤광재(2024) 참고하여 저자 재구성

3. 권한 또는 기능의 범위

1) 2003년 헌법 개정 이후

2003년 헌법 개정은 프랑스의 지방분권 체계를 제도적으로 정비하는 전환점으로 자치입법권, 주민투표제, 과세권, 재정조정제도 등 실질적인 자치역량이 확대되었다(김영식, 2016). 특히, 권한이양에 있어 단순한 사무 이전에 그치지 않고, 인력 및 재정이 함께 이전되는 '권한과 재원의 동시 이전 및 부담경비의 통합적 보상의 원칙(un

45 본 보고서에서는 한국의 실정을 고려하여 지방자치단체 혹은 지자체라고 표기함.

transfert simultané des compétences et des ressources et une compensation intégrale des charges)'이 정착되었다(정재도, 2014; 김영식, 2016). 구체적으로는 2004년 8월 13일 제정된 「지방의 자유와 책임에 관한 법률」에 따라, 2005년 1월 1일부터 데파르트망에는 사회복지·국도망 관리, 레지옹에는 직업훈련·실습 등 권한이 이양되었고, 유류소비세 일부도 재원 이전 수단으로 활용되었다(배준구, 2012). 이 시기를 거치며 CPER은 헌법적 지방분권의 실행수단으로 기능하게 되었고, 지역이 자율적으로 전략을 수립하고 중앙정부와 대등하게 협상하는 구조가 제도화되었다.

2) 2015년 NOTRe법 이후

유럽연합 체제 하에서의 국제적 환경 변화와 자유시장경제 및 현대화 흐름이 맞물리면서, 경쟁력 강화를 위해 2015년 8월 제정된 NOTRe법은 프랑스 지방자치의 권한 배분과 지역계획 체계를 본질적으로 변화시켰다(김영식, 2016). 이 법은 레지옹을 '지역경제발전의 전략적 중심 주체'로 재규정하고, 데파르트망에서 일부 기능(도로, 항만, 중학교 관리, 도시 간 및 학교 교통, 항만 등)을 레지옹으로 이관했다(윤광재, 2024). 이에 따라 레지옹은 경제개발·혁신·국제화계획(SRDEII), 지속가능발전계획(SRADDET), 관광발전계획 등 핵심 분야의 독점적 계획권을 갖게 되었으며, EU 구조기금 관리·직업교육·고등학교 운영·대중교통 등에서도 독자적 권한을 행사할 수 있게 되었다(전훈, 2020).

또한 문화, 관광, 스포츠, 지역 언어 진흥 등 분야에서는 데파르트망과 권한을 공동으로 행사하며, 이는 다층적 협치 모델을 촉진했다. 이러한 권한 집중은 단순히 레지옹 수를 22개에서 13개로 통합하는 물리적 개편에 그치지 않고, 광역권 협력 및 초광역 전략(예: 국가-레지옹 계약 또는 레지옹 간 계획 협약)을 통해 다층적 거버넌스를 실현하고, 재정·행정 역량을 집중시켜 CPER에서 레지옹이 실질적 주도권을 갖도록 설계되었다(Girardon, 2018; 윤광재 2024). CPER이 국가와 레지옹 간 협력뿐 아니라 지역 단위의 초광역적·다부문적 전략 수립의 핵심 수단으로 진화하게 된 것도 NOTRe법의 영향에 기인한다. 이상의 내용을 정리하면 아래의 표와 같다.

표 4-12 CPER 이양 권한의 범위

구분	2003년 헌법 개정 이후	2015년 NOTRe법 이후
핵심 특징	권한과 재원의 동시 이전 자치입법권, 과세권 보장	레지옹의 권한 강화, 독점적 계획권 확보, 다층적 협치 모델 촉진
이양된 주요 권한(레지옹 기준)	직업교육, 평생훈련, 사회복지 일부	경제개발, 혁신, 국제화계획(SRDEII) 관광, 교통, 지속가능발전계획(SRADDET) 등
재정적 근거	유류소비세, 보험세 일부를 재정 지원수단으로 배분 가능 중앙정부와 지자체 간 공동 재정 조달	EU 구조기금, 국가 공동투자 결합

출처: 김영식(2016), 배준구(2012), 정재도(2014) 참고하여 저자가 재구성

3) CPER 세대별 대상 사업의 변화

1984년부터 도입된 프랑스의 CPER은 각 세대별로 시대적 과제에 따라 우선순위와 투자 전략이 조정되어 왔다. 1세대(1984~1988)는 제9차 국가계획과 연계하여 경제조직 현대화, 직업·기술훈련, 산업 재편 대응 등을 중심으로 한 국토정비 사업에 집중되었으며, 지역 특성을 고려한 인프라 및 고용 중심의 투자 구조가 특징적이었다. 2세대(1989~1993)는 계획계약의 독자성을 강화하고, 사업 효율성을 높이기 위해 문화나 체육 등 고용에 직접 연계되지 않는 분야는 제외하고 전략적 투자 분야로 훈련, 연구, 기반시설 등으로 범위를 재조정하였다.

3세대(1994~1998)는 고용·경제발전·환경·국토균형 등을 우선순위로 삼았으며, 레지옹의 경제 수준을 고려해 재정분담률을 차등 적용하는 방식으로 불균형 시정에 주력하였다. 다음으로 4세대(2000~2006)는 도시권·농촌거점 계약 및 유럽 구조기금 정책과의 연계를 통해 고용, 직업훈련, 지방개발 등 지자체 주도의 사업을 전략적으로 지원하였다. 이후 5세대(2007~2013)는 고용과 지속가능성에 초점을 맞추어 사업 목표를 간소화하고 투자 집중도를 높였으며, 6세대(2015~2020)로 넘어오면서 다중 모드 교통 인프라, 생태·에너지 전환, 고등교육·연구·디지털·혁신 분야 등 미래 성장동력 중심의 투자를 중점 추진하였다(배준구, 2018). 현재 집행 중인 7세대(2021~2027)는 6세대의 흐름을 이어받아, 생태전환, 고등교육 · 연구 · 혁신, 디지털 포용, 교통 인프라, 문화 · 관광 · 체육 등 다분야에 걸친 포괄적 사업을 우선순위로 제시되었다. 특히 보건, 농업, 성평등, 청년 등 새로운 정책 분야까지 포함하면서, 계약 범위가 전례 없이 확대되었으며, 친환경 기준(éco-conditionnalité)을 적용하여 탄소중립과 지속가능 발전 목

표 달성에 기여하도록 설계되었다 (DGCL, 2023). 이상 세대별 CPER 대상 사업의 변천사를 정리하면 아래의 표와 같다.

표 4-13 세대별 CPER 대상사업 변화

세대/년도		대상 사업
1세대	1984~1988	제9차 계획 목표와 지역 특성에 바탕을 두고 기반시설, 공동시설, 생산 활동지원, 취업 등 우선 고려
2세대	1989~1993	사업 범위를 축소하여 사업의 효율성 도모. 경제개발 및 고용창출에 직접 영향을 미치지 않은 분야(문화활성화, 청소년 및 체육 등)를 제외하고, 전략적 지원을 확대하여 우선사업(훈련, 연구, 기반시설, 결속) 재설정
3세대	1994~1999	고용, 지역경제발전, 국토균형계획, 환경개선에 우선 고려
4세대	2000~2006	지자체 우선사업이나 지방 특수성과 고려되는 사업(고용, 직업훈련, 지방 개발 등)에 중점
5세대	2007~2014 (1년 연장)	결속(고용, 직업훈련, 경제혁신, 도시재생 등), 지속 가능한 발전 · 환경 (에너지 재생 및 수요관리, 수자원 관리, 생물다양성), 지역경쟁력 · 매력(산업클러스터, 연구 역량과 고등교육 현대화, 대도시 시설 등)에 우선 고려
6세대	2015~2020	이동성 향상(도로 · 철도 · 수운, 육상 · 해상교통수단), 생태 · 에너지전환(친환경 인프라 조성, 친환경 에너지설비 및 환경과 지속 가능한 발전 관련 교육 지원), 고등교육 · 연구 · 혁신, 디지털, 고용, 혁신 · 미래 산업에 중점
7세대	2021~2027	생태 전환, 연구혁신, 고등교육, 보건, 직업교육, 경제개발, 디지털 포용, 교통 인프라, 문화, 유산, 관광, 스포츠 새로운 주제 포함: 보건, 농업, 체육, 교육, 청년, 성평등, 해양 및 연안 등

출처: 배준구(2018:295-296), DGCL(2023) 참고하여 저자 재구성

4. 협의 구조 및 협상 절차

1) 협상 주체

CPER은 주로 국가와 레지옹 간에 체결되며,[46] 산악 및 강 유역 등과 같이 여러 레지옹에 걸치는 사업의 경우에 레지옹 간 계약으로도 체결되고 있다.[47] CPER의 계약 초안

46 CPER은 기본적으로 국가와 레지옹 간에 체결되는 계약이지만, 4세대 계약(2000~2006년)부터는 레지옹 간의 상호 협약도 허용되었다. 특히 산악지대나 주요 수계(河川) 유역을 단위로 하여, 복수의 레지옹이 공동으로 참여하는 5~7년 단위의 광역계약이 체결되기도 하였다(Weka, n.d.).

47 예를 들어 레지옹 간 계획으로는 산악정비개발레지옹간계획(Schéma Interrégional d'aménagement et de

은 원칙적으로 1983년 1월 21일자 법령에 따라 "국가와 지역이 각각 설정한 방향성과 약속"에 근거해 수립되며, 이는 국가를 대표하는 레지옹 프레페와 지역의회 의장이 협의하여 작성한다. 그러나 실제 협상 과정은 국가가 강력한 조정력을 행사하는 구조로 운영되고 있다. 협상 이전에는 총리로부터 각 지역 프레페에게 하달되는 협상 지침(mandats de négociation)을 통해 지역 총무국장(SGAR)의 재량권이 사전적으로 제한되며, 협상 이후에는 부처 간 협의를 통해 계약 내용이 국가적 우선순위와 부합하는지를 점검받는다. 이러한 절차는 지역의 전략적 자유를 제약하고 국가 중심의 하향식 정책 구조를 강화한다는 비판을 받고 있다(Assemblée nationale, 2021).

한편, CPER의 협상과 집행을 총괄하는 중앙기구는 2014년 출범한 국토평등총국(CGET)에서 2020년 이후에는 국토응집국(ANCT)으로 이관되었다. 이 기구는 총리실 소속으로서 국가의 지역 형평성 전략을 조정·관리하며, CPER의 설계, 계약, 실행, 평가 전 과정을 통할하는 허브 역할을 한다. 특히 CPER 6세대(2015~2020)부터는 이 기구가 부처 간 협력을 조율하고 지역의 정책 수요와 국가의 전략 목표를 연계하는 중심축으로 작용하였다. 또한, CPER 체결 과정에서는 환경당국(l'autorité environnementale) 및 지역 경제·사회·환경 위원회(CESER, Conseil économique, social et environnemental régional) 등 관련 기관의 사전 자문 절차가 공식적으로 포함되어 있어, 법적 타당성과 공공 참여 원칙이 충실히 반영된 정책 계약으로 완성된다(Assemblée nationale, 2021; DGCL, 2023; Weka, n.d.).

2) 협상 절차

CPER의 협상 및 체결 절차는 1983년 1월 1일 정부령(Décret)에 의해 처음 제도화되었으며, 2000년 개정과 더불어, 2016년 8월 3일 제정된 「지속 가능한 발전 및 지역 간 평등한 개발을 위한 종합계획(SRADDET) 관련 정부령」을 통해 현재의 절차 체계를 갖추게 되었다.

계획계약[48]의 초안은 중앙정부의 전략적 방향을 바탕으로 해당 레지옹의 프레페에

développement du massif)과 강유역계획(plan Rhône 등) 등이 있다(배준구, 2011).

48 계획계약의 계획 유형은 다음과 같다. 첫째, '레지옹 단위 계획(volet régional)'은 레지옹 전체의 발전을 목표로 한 전략사업 및 공공서비스 계획을 포함하며, 이는 지역계획도와 공공서비스의 공간적 배치 등 광역적 관점에서의 종합계획을 기반으로 한다. 둘째, '기초단위 계획(volet territorial)'은 개별 지방자치단체의 정책 수요와 지역적

의해 작성된다. 이후 국토균형청(DATAR, 2014년부터 CGET로 통합)은 CPER에 관한 기본 지침을 마련하며, 레지옹 및 관계 부처와의 협의를 통해 세부 내용을 구체화한다. 다음 단계에서는 중앙부처 간 조정 과정을 거쳐 정부가 공식적으로 프레페에게 협상 권한을 위임하게 되며, 이를 통해 레지옹 의회와의 본격적인 협상이 개시된다. 계약 초안은 국가 우선순위와의 부합 여부에 대해 검토받으며, 이후 국토균형정책조정위원회(CIADT, 2014년부터 CIET로 개편)의 심사와 레지옹 의회의 승인을 거쳐 최종 확정된다. 최종적으로 계약문은 국가 측 대표인 레지옹 프레페와 지방측 대표인 레지옹의회 의장이 공동 서명함으로써 공식 발효된다(배준구, 2018). 이를 정리하면 다음 표와 같다.

표 4-14 CPER 추진 절차

CPER 추진 절차 및 내용
국토균형청(DATAR, 현 CGET)이 계획계약에 관한 지침 마련
↓
DATAR는 주요 우선사업에 대하여 레지옹과 협의 및 중앙부처 간 조정
↓
국토균형관계부처위원회(CIET)는 레지옹 프레페에게 계획계약초안 마련에 대한 권한을 위임하면서 지사와 레지옹의회에 계약초안 마련 지시
↓
레지옹 프레페는 계획계약초안을 관계장관(국토부 등)에게 이송
↓
CIET는 계획계약 초안을 심사 및 승인하고, 계획계약안에 대한 지침을 규정하여 레지옹 프레페에게 이송하고, 지사는 레지옹의회 의장에게 CIET의 방침을 전달
↓
계획계약안은 레지옹프레페와 레지옹의회 의장에 의해 공동으로 마련되어 레지옹의회의 의결을 거침
↓
레지옹프레페는 계획계약안을 관련 장관에게 이송
↓
CIET는 계획계약안을 심사 및 승인
↓
레지옹관선지사와 레지옹의회 의장이 계획계약에 서명

출처: 배준구(2018: 292)

특성을 반영한 로컬 프로젝트들을 포괄하며, 이후 국가와 해당 자치단체 간 체결되는 개별 계약의 기초가 된다.

계약의 시행단계에서는 필요한 경우 보완 협약(avenants)이 체결되는데, 이는 계약 비서명자인 하위 자치단체나 대학교 등과의 재정적 분담을 구체화하거나, 계약에 포함된 사업을 하부지역 부문의 재정투자사업을 초월하여, 지방자치단체 및 협력체(예: 메트로폴) 단위로 구체화하는 내용을 담는다. 실무적으로 CPER은 유동적 성격을 지닌 계획계약으로, 정책 우선순위의 변화나 예산 집행 상황에 따라 당초 설정된 범위 내에서 계약 내용을 수정하거나 보완할 수 있도록 설계되어 있다. 이러한 유연한 운영 방식은 정책 실행의 탄력성과 지역 여건 변화에 대한 적응력을 확보하는 데 기여하고 있다. 실제로 제5세대 CPER(2007~2014)의 경우, 전체 37건 중 31건이 시행 과정에서 일부 조정되었으며, 이는 제도적 유연성과 현장 중심 정책 조율 능력을 보여주는 사례로 평가된다(CGET, 2017; 배준구, 2018).

5. 재정적 연계 구조 및 성과 환류 체계

1) 재정적 연계 구조

CPER의 가장 핵심적인 재정적 특징은 국가와 레지옹이 특정 사업에 대해 각각 재정 기여를 명확히 약속하고, 계약 기간에 걸쳐 이를 집행한다는 점이다. 각 세대별 CPER은 투자 기간 및 범위에 따라 국가와 레지옹의 부담 비율이 달라지며, 일부 세대에서는 레지옹의 기여액이 국가의 기여를 초과하기도 하였다. 예컨대, 제4세대 CPER(2000~2006)의 경우, 레지옹이 177.6억 유로를 부담하여 국가 부담액(175억 유로)을 처음으로 초과하였고, 이는 레지옹의 전략적 위상과 자율성 강화를 보여주는 재정적 지표로 평가된다. 이후 제6세대(2015~2020)와 제7세대(2021~2027)에 이르러서는 국가와 레지옹이 각각 300억 유로 및 400억 유로 이상의 대규모 재정을 공동 조달하였다.

CPER은 단순히 중앙정부와 레지옹 간 양자 계약에 그치지 않고, 데파르트망, 꼬뮌, EPCI 등 기타 지방자치단체, 대학교, 민간 협력기관 등도 보완 협약(avenant)을 통해 재정 분담 주체로 참여할 수 있도록 허용하고 있다. 이는 복수 주체 간 분권적 재정 구조를 형성하며, 계약사업의 재정 기반을 확장하는 기능을 한다. 또한, CPER은 각종 국가 정책과 연동되어 설계되며, 프랑스 회복계획(France Relance), 유럽연합 구조기금(FEDER, FSE) 등과 재정적 연계를 구축함으로써 정책적 시너지를 창출한다. 예를 들

어, 제4세대 CPER에는 EU 구조기금이 16.5억 유로 이상 투입되었고, 제6세대 이후에는 EU의 기후 및 혁신 전략과 조율된 재정 구조가 제도적으로 통합되었다.

계약 체결 이후, 정책 우선순위나 예산 사정 변화에 따라 CPER 내용은 유연하게 조정 가능하다. 필요 시 '보완 협약(avenant)' 제도를 통해 세부 조항이나 재정 분담 구조를 수정할 수 있으며, 이러한 유연성은 CPER의 장기적 안정성과 실효성을 유지하는 데 중요한 역할을 한다. 제5세대 계약의 경우, 총 37건 중 31건이 시행 중 계약 내용이 조정되었으며, 이는 계약 기반 정책 모델이 고정된 틀을 넘어서 상황 적응적 실행 메커니즘을 갖추고 있음을 의미한다.

계약된 자금은 레지옹 단위의 총괄 집행기구(SGAR) 및 CoPil(운영위원회)에 의해 모니터링되며, 계약사업의 단계별 성과와 집행율을 점검하여 재정 투입의 실효성을 높인다. 중앙 차원에서는 국토응집청(ANCT)이 총괄 조정 역할을 수행하며, 부처 간 협의 및 환경당국(l'autorité environnementale)의 사전 자문을 통해 자금 사용의 합리성과 적법성을 확보한다. 제5세대 CPER에서는 사업 개시 지연 시 예산이 자동 철회되는 '집행 유예 조항(dégagement d'office)'이 도입되었고, 이후 세대에 걸쳐 정량적 목표와 집행률 평가에 따른 예산 조정 메커니즘이 강화되었다.

2) 성과 환류 체계

프랑스의 CPER은 도입 초기부터 성과관리 체계를 제도적으로 내재한 계획계약으로 설계되었다. 1982년 도시계획개혁법 제13조[49]에 따라 CPER에 대한 평가는 선택사항이 아닌 법적 의무로 명시되었으며, 이는 성과관리 체계의 제도화를 의미하는 중요한 출발점이 되었다(Légifrance, 1982b; 배준구, 2018).

이후 1993년 12월 9일자 총리 회람에서는 평가의 목적을 "계약 사업이 설정된 목표에 부합하는지를 측정하고, 성과 향상을 위한 개선방안을 도출하는 것"으로 규정함으로써, 평가를 단순한 행정 점검이 아닌 정책 환류를 위한 핵심 도구로 격상시켰다(Lamarque, 2004; Sénat, 2000). 국가는 레지옹 프레페를 통해, 그리고 레지옹은 자체적으로 평가 수행 여부를 공동으로 결정한다. 이들은 평가 대상 프로그램, 평가 작업의 설계 및 조정 등 평가의 전 과정에 대한 책임을 공유한다(FranceArchives, n.d).

49 https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGISCTA000006116972

2000년 8월 25일 총리 회람에 따라 중앙과 지방의 협력적인 평가 거버넌스가 본격적으로 정비되었다. 특히 중앙정부 차원에서는 기획청(CGP; Commissariat général au Plan)이 국가평가결정기관(instance nationale d'évaluation)을 총괄하며, 각 레지옹의 평가활동에 대한 정보 수집, 성과지표 제시, 평가 가이드라인 마련 등 전략적 지원 기능을 수행한다. 동시에 각 레지옹 의회는 평가 수행을 위한 인적·재정적 자원을 투입해야 할 의무를 가진다(FranceArchives, n.d; 배준구, 2018).

CPER 평가에 특화된 조정위원회(Comité de pilotage de l'évaluation) 또한 2000년 회람을 통해 설립되었다. 이 위원회는 레지옹 프레페와 레지옹 의회 의장이 공동의장을 맡고, 회계감사관, 지방자치단체 대표, 사회·경제계 대표, 평가 전문가 등으로 구성된다. 위원회는 연간 또는 중장기 평가 계획을 수립하고, 각 평가 주제별로 기술평가팀(instance technique)을 조직하여 평가 기준(과업지시서)을 승인하고, 결과를 취합한 뒤 후속 조치에 대한 권고안을 마련하는 역할을 한다. 기술평가팀은 해당 분야의 전문가 및 공무원으로 구성되며, 평가 대상에 대한 과업지시서를 작성하고 평가자 선정, 평가 감독 및 결과 보고 등의 전 과정을 책임진다(FranceArchives, n.d.).

또한, DATAR(영토정비 및 지역행동 대표부)는 전체 CPER 평가 체계의 운영을 총괄하며, 계획청과 협력하여 지역 행위자(SGAR 및 레지옹 의회)를 위한 방법론적 지원을 제공한다. DATAR는 특히 인프라, 교통, 지역균형발전과 관련된 정책뿐 아니라, 유럽 구조기금 프로그램에 있어 유럽연합과 지역 간 중개자로서도 기능한다. 아울러, DIV(도시정책총괄 대표부)는 국가 도시정책위원회를 주관하여 도시정책 평가와 중간점검(bilan mi-parcours)을 수행하며 도시계약 관련 자문 역할을 수행한다(FranceArchives, n.d.).

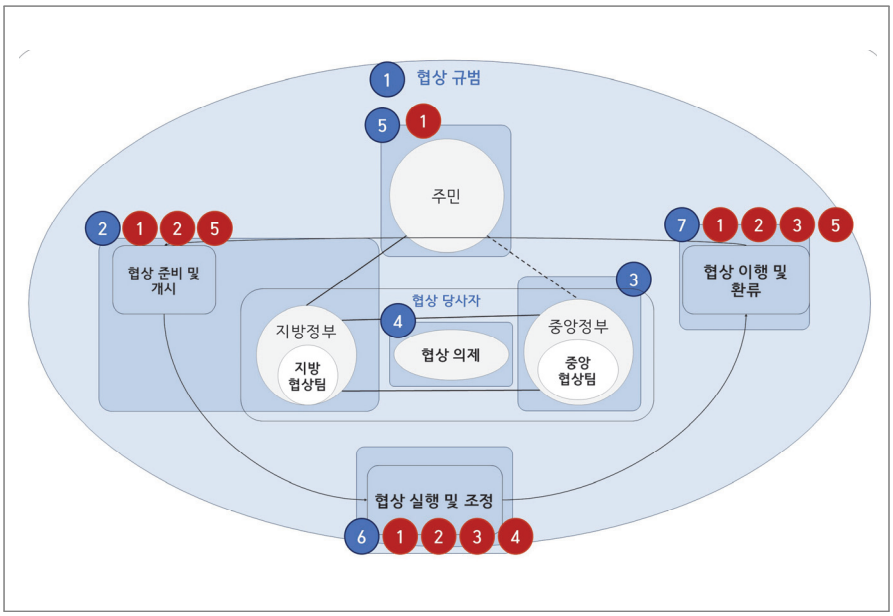
한편, 지역 차원에서는 레지옹의 자율적 평가권한이 강조된다. 1999년 6월 25일 법률[50]에 따라 설치된 레지옹 운영위원회(CoPil)는 레지옹 차원에서 평가 대상 사업 및 프로그램 선정, 평가 의견 수렴 및 평가 공표방식 결정, 운영 결과에 대한 정책 제안 도출 등과 같은 실무를 총괄하여 지역맞춤형 성과관리와 정책조정의 실효성을 높이고 있다(FranceArchives, n.d.; 배준구, 2018).

50 https://francearchives.gouv.fr/fr/findingaid/a06b42c78a9343cd2afb41e8e12b7b12d08fb0c5

제4절 • 지방이양 협상 제도 설계를 위한 시사점

아래 그림은 앞서 분석한 해외 사례(영국, 프랑스)가 우리나라의 지방이양 협상 제도에 있어 각 구성 요소 및 단계별로 어떠한 시사점을 제공하는지 시각적으로 정리한 것이다. 각 시사점은 긍정적 측면과 부정적 측면으로 구분되며, 시각적 구별을 위해 긍정적 시사점은 파란색 번호, 부정적 시사점은 빨간색 번호로 표기하였다. 이를 통해 해외 사례가 국내 제도 설계 및 운영 전반에 어떤 함의를 갖는지를 명확하게 확인할 수 있다. 또한, 하나의 시사점이 여러 요소 또는 단계에 걸쳐 있는 경우 숫자를 중복 표시하였다.

그림 4-4 해외 사례 분석을 통한 시사점 도출 영역



출처: 저자 작성

1. 긍정적 측면

1) 협상 규범의 제도화

지방이양 협상 제도가 안정적이고 지속 가능하게 운영되기 위해서는, 협상의 절차·내용·권한 분배 기준에 관한 제도적 규범의 법제화가 필요하다. 이는 협상과정의 임의성과 자의적 판단을 최소화하고, 참여 주체 간의 예측 가능성을 높이는 핵심 기반이 된다.

영국에서는 2000년대 중후반 이후 지방분권을 제도적으로 뒷받침하기 위한 일련의 법률 제정이 지속적으로 이루어졌다. 이 법률들은 지방정부 간의 연합체(Mayoral Combined Authorities) 구성을 가능하게 하고, 특정 권한(재정, 교통, 일자리 등)을 협상을 통해 지방정부에 이양할 수 있도록 근거를 마련하였다. 또한 직선제 시장의 도입과 공공서비스 기능의 위임 등도 법률을 통해 제도화되었으며, 이는 지역별 여건과 수요에 따라 조정 가능한 유연한 협상형 분권 체계의 정착을 가능하게 하였다. 이처럼 법률을 통해 제도의 지속성과 신뢰성을 확보하고, 지방정부의 실질적 협상 주체로서의 지위를 제도화한 점은 중요한 시사점을 제공한다. 또한, 영국은 최근까지의 분권 협상 경험을 바탕으로, 협상의 구조와 내용에 관한 제도적 틀을 지속적으로 정비하고 있으며, 이를 통해 협상 규범의 법제화 및 명문화를 적극 추진하고 있다. 대표적으로, 영국 정부는 2018년 이후 '분권 프레임워크(Devolution Framework)'를 도입하여, 지자체 연합기구가 협상을 통해 확보할 수 있는 권한의 범위와 절차를 명확히 규정하고 있다. 이 프레임워크는 협상 주체 간 권한의 위임이 일률적으로 이루어지지 않고, 해당 자치단체의 행정 역량, 거버넌스 구조, 재정 운용 능력 등에 따라 차등적으로 권한을 이양하는 구조를 채택하고 있다. 가장 최근에는 2023년 「레벨링업 및 재생법(LURA, Levelling Up and Regeneration Act)」을 통해, 분권 프레임워크를 Level 1에서 Level 4까지의 단계별 협상 구조로 재정비하였다. 이에 따라 각 단계(Level)에 해당하는 지역은 해당 등급에 부합하는 권한과 기능을 협상을 통해 위임받게 되며, 이로써 협상의 예측 가능성과 제도적 정합성이 제고되고 있다.

한편, 프랑스의 국가-지역 계획 계약(CPER: Contrat de plan État-Région)은 1982년 도시계획개혁법에 근거하여 도입되었으며, 이후 2003년 헌법 개정을 통해 제72조에서 보장된 지방자치단체의 자율성과 기능 분담 원칙을 실질화하는 도구로 발전하였다. 특히 2015년 제정된 NOTRe 법은 레지옹을 '지역 경제 발전의 전략적 중심 주

체'로 재규정하면서, 계획권, 재정권, 교육 및 교통 등의 핵심 정책 분야에서 독점적 권한을 부여하였다. 이에 따라 CPER은 단순한 행정 협약을 넘어 헌법적 분권 구조의 실천 메커니즘으로 기능하게 되었으며, 국가와 레지옹이 대등한 협상 관계에서 공동 투자 계획을 수립하는 법적 구조로 진화하였다. 또한, 프랑스는 CPER을 통해 초광역 전략 수립과 다층적 협치 모델을 병행적으로 추진하고 있으며, 이는 권한 분산과 동시에 협력적 거버넌스를 가능하게 하는 방향으로 제도화되고 있다. 이러한 경험은 지방이양 협상 제도를 단발적 정책이 아닌 헌법적·법률적 기반 위에서 안정적으로 운용되도록 하기 위한 법제적 고려가 반드시 선행되어야 함을 시사한다.

일관된 프레임워크와 법률적 근거는 지방정부가 사전에 협상의 방향성과 범위를 파악할 수 있도록 하여, 선제적 대응과 중장기적 전략 수립을 가능하게 한다. 이러한 사례는 한국형 지방이양 협상 제도가 지속 가능하고 구속력 있는 법적 장치로 제도화되기 위해 필요한 조건들을 구체적으로 보여준다. 특히 협상의 법적 근거와 당사자의 권한 구조를 명확히 함으로써, 협상에 내재된 갈등을 예방하고 협력적 분권을 제도적으로 가능하게 하는 기반이 마련될 수 있다.

2) 지방정부의 협상 개시권 보장과 협상력 강화 전략

영국과 프랑스의 사례는 지방정부의 자율성과 협상력을 높이기 위한 다양한 제도 설계와 정책지원 수단을 통해, 협상이 형식적 절차를 넘어 협력적 거버넌스로 기능할 수 있는 기반을 마련하고 있음을 보여준다.

영국의 분권 협상 체계에서 가장 주목할 만한 시사점은 지방정부에 협상 개시권을 제도적으로 보장하고 있다는 점이다. 영국의 분권 협상 체계에서의 협상 개시 단계는 중앙정부의 정책 방향에 따른 유도형 방식 또는 지방정부의 자발적 제안을 통해 촉발되는 이중 구조로 운영된다. 특히 지자체 연합기구(Combined Authority, CA)를 중심으로 한 지방정부는 지역의 사회·경제적 과제를 해결하기 위한 전략적 필요에 따라, 중앙정부에 특정 기능의 권한이양을 요청하는 주체로서 협상을 제안한다. 이러한 분권 협상의 개시 요청은 단순한 건의 수준을 넘어서, 구체적인 정책 실행 계획과 재정 운용 구상을 포함한 제안서 형식으로 제출되며, 중앙정부와의 협상 및 승인 절차를 통해 최종적으로 권한이 위임되는 구조를 따른다. 이러한 체계는 협상 과정에서 지방정부가 수동적 수혜자가 아닌 능동적 주체로 참여할 수 있도록 보장하며, 지역의 여건과 필요에 기반한 맞

춤형 권한이양의 가능성을 제도적으로 열어두고 있다는 점에서 중요한 함의를 가진다.

영국에서는 지방정부의 협상력을 제도적·구조적으로 강화하기 위한 다양한 장치가 마련되어 있다. 특히, MCAs(Mayoral Combined Authorities)와 같은 지자체 연합체는 지역 간 협력을 통한 협상 단위의 규모 확대를 가능하게 하며, 인구 50만 명 이상이라는 참여 요건을 통해 실질적인 행정·재정 역량을 갖춘 지방정부만이 협상에 참여할 수 있도록 설계되어 있다. 이는 협상 주체로서의 최소한의 역량 기준을 제도적으로 명확히 한 사례로 볼 수 있다. 또한, 영국 정부는 지방정부의 협상 참여가 형식적 절차에 그치지 않고 실질적 정책 파트너십으로 기능할 수 있도록, 기술 지원, 재정 컨설팅, 법률 자문 등 다양한 형태의 보조 인프라를 체계화하였다. 이와 같은 지원체계는 지방정부가 정책의 기획–협상–실행–성과 평가에 이르는 전 과정에 전략적으로 관여할 수 있는 역량을 강화하는 기반으로 작용한다.

프랑스 또한 2015년 NOTRe법을 통해 레지옹의 역할과 권한을 대폭 강화하며, 협상 구조 내 실질적 협상력 확보를 가능하게 하였다. 이 법은 레지옹을 '지역 경제발전의 전략적 중심 주체'로 명시하고, 도로, 항만, 교육, 교통 등 다양한 기능을 데파르트망(Departement)으로부터 이양하여 레지옹의 정책 권한을 구조적으로 강화하였다. 특히 레지옹은 경제개발, 지속가능발전, 관광 전략 등의 핵심 분야에서 계획권을 독점적으로 행사할 수 있게 되었으며, 이는 단순한 사무 분장 수준을 넘어, 정책 방향 설정과 투자 유치의 전략적 기획 주체로서의 역할을 부여받았음을 의미한다. 이러한 권한 집중과 전략적 지위의 부여는, 레지옹이 협상 테이블에서 단순히 국가의 정책을 수용하는 수동적 존재가 아닌, 정책의 공동 설계자 및 실행자로서 대등한 협상력을 발휘할 수 있도록 제도적 기반을 조성한 것으로 평가할 수 있다.

한편, 지방정부의 협상 개시권 보장과 협상력 강화 전략은 지방이양 협상의 첫 번째 단계인 협상 준비 및 개시 단계에서 주로 고려되어야 할 시사점이기도 하다.

3) 중앙정부 협상팀의 구성 전략

영국과 프랑스는 각각의 행정체계와 제도적 맥락에 따라 중앙정부 협상팀을 기능적으로 조직·운영하고 있다. 그리고 각각의 모형은 고유의 장점과 한계를 가진다.

먼저, 영국의 부처 간 합동조직 모델은 다부처 간 협업을 통해 정책 간 정합성과 유연

성을 확보하는 데 유리하다. 여러 부처의 실무진이 참여하는 구조는, 분권 협상 과정에서 다양한 정책 영역을 통합적으로 조율할 수 있게 하며, 분권과 관련된 재정·산업·복지·교통 등 다영역 이슈에 대해 정책적 통섭을 이루는 데 효과적이다. 또한, 협상의 개별 사례에 따라 탄력적으로 협상팀을 구성하거나 기능 조정이 가능하다는 점에서 실행 유연성이 높다. 다만, 이러한 합동 조직은 부처 간 이해관계의 충돌이나 책임소재의 불분명성, 정책 조율의 지연과 같은 조정 비용의 증가를 유발할 수 있는 구조적 한계도 내포하고 있다.

반면, 프랑스의 총리실 직속 중앙총괄기구 모델은 국토응집국(ANCT)과 같은 단일 조직이 계약의 설계, 협상, 이행, 평가까지 전 과정을 총괄함으로써 체계적이고 일관된 분권 전략의 수립과 실행이 가능하다는 장점을 가진다. 그러나 단일 조직 중심의 구조는 특정 부처나 이해관계의 과도한 영향력 행사로 인해 분권 또는 자치의 본질적 의미를 퇴색시키거나, 국가 주도의 일방적 정책 기조를 재생산할 위험성을 내포하고 있다. 또한, 단일 기구에 협상과 이행의 전권이 집중되면, 정책 설계의 다양성 및 맥락 적합성보다는 제도 일관성과 절차 준수에 초점이 맞춰질 위험이 있다.

결국, 영국의 모델은 유연성과 다기관 협력 기반의 장점을, 프랑스의 모델은 정책 일관성과 법적 제도화의 강점을 지니며, 각국의 분권 추진 맥락과 정부 구조에 따라 이러한 선택이 전략적으로 정당화될 수 있다. 따라서, 향후 지방이양 협상 제도의 설계에 있어서는 중앙정부의 협상팀 구성에 대한 대안의 장단점을 균형 있게 고려하여, 중앙과 지방 간 대등한 협상력 확보, 정책의 통합적 조율, 실질적 이행력을 뒷받침할 수 있는 협상 거버넌스 구조 마련이 요구된다.

4) 협상 의제의 다양성과 예측가능성 확보

영국과 프랑스의 사례는 이러한 측면에서 지방이양과 관련된 협상 의제의 다양성과 제도적 예측성을 어떻게 확보하고 있는지를 보여준다.

영국의 'Menu with Specials' 방식은 협상 의제를 일정한 기준틀 안에서 예측 가능하도록 하면서도, 지역별 자율성을 반영할 수 있는 제도적 유연성을 동시에 확보하는 방식으로 평가된다. 이러한 방식 하에서 지방정부는 자신들의 역량과 전략에 따라 의제 설계에 선제적으로 대응할 수 있으며, 중앙정부와의 협상도 보다 전략적으로 진행할 수

있다.

프랑스의 경우, 2021~2027년 제7세대 CPER(Contrat de Plan État-Région)에 이르러 협상 의제는 역대 최대 수준으로 확장되었다. 이러한 흐름은 국가-지방 간의 협약이 사회 전반의 중장기 전략을 조정하는 도구로 기능하고 있다는 점에서 중요한 의의를 갖는다. 동시에 계약 구조 내에서의 우선순위 설정, 예산 할당 기준, 공공투자 조정 메커니즘 등이 사전에 제시됨으로써, 지방정부는 중앙정부와의 협상을 보다 전략적이고 예측 가능한 방식으로 준비할 수 있는 환경을 갖추게 되었다.

영국과 프랑스 사례는 각각 제도적 명확성과 정책적 유연성을 서로 다른 방식으로 제도화하면서, 협상 의제를 사전에 준비하고 조율할 수 있는 기반을 구축하고 있음을 보여준다. 이러한 비교는 한국의 지방이양 협상제도 설계 시, 기본적인 협상 항목과 협상 옵션을 제도화하는 동시에, 지역맞춤형 유연성을 설계하는 방안이 고민되어야 함을 시사한다.

5) 민주적 통제 장치 제도화

분권 협상제도의 정당성과 지속가능성을 담보하고, 지방이양 패러다임의 관계적·가치적 전환을 실현하기 위해서는 민주적 통제 구조를 제도적으로 보장하는 것이 필수적이다.

영국은 분권 협상 체계 내에서 이러한 민주적 정당성을 확보하기 위한 이중 통제 장치를 제도화하고 있다. 우선, 직선 시장(Metro Mayor) 제도는 지역주민이 직접 선출한 대표가 중앙정부와의 협상 및 협약 이행 과정에 참여함으로써, 지역의 대표성과 민주적 정당성을 제고하는 핵심 장치로 작용한다. 둘째, 지자체연합기구(Combined Authority, CA) 내부에는 '검토 및 감사위원회(Overview and Scrutiny Committee)'의 설치가 법적으로 의무화되어 있다. 이 위원회는 여야 정당, 다양한 지방의회 대표들이 참여하여, 시장 및 연합기구의 정책 집행을 감시하고 협약 이행 과정을 점검하는 역할을 수행한다. 이는 행정부 중심의 권한 집중을 방지하고, 협상과 이행 과정에서의 투명성 및 책임성을 담보하는 제도적 기반이 된다. 또한, 직선 시장이 제안한 예산안에 대해 지자체연합기구 구성원의 3분의 2 이상이 반대할 경우 이를 수정하거나 거부할 수 있는 권한을 부여함으로써, 협상 이후 예산 집행에 대한 실질적인 의회 견제와 권력 균형이 이루어지도록 하고 있다.

6) 재정분권 강화 및 이행력 확보 수단

영국의 분권협상 체계는 재정권한의 제도적 확보를 통해 지방정부의 정책적 자율성과 실행역량을 실질적으로 강화하고 있다. 특히 선출직 시장(Metro Mayor)이 설치된 지자체 연합기구(Mayoral Combined Authorities, MCA)는 단일재정구조(Single Pot Funding), 지방세 부과 권한, 자체 조세 수단 운영 등 강화된 재정자율권을 보유하고 있다. 또한, 필요한 경우, 재무부(Ministry of Treasury)와의 양해각서(MOU) 및 예산법을 통해 장기 재정지원 체계가 함께 구축된다. 그 밖에도 지방세 항목인 council tax에 대한 precept 권한, business rates의 100% 보유 또는 인상 권한, 성인교육예산(AEB)의 단일재정 통합 운영 등은 지방정부의 정책 설계와 집행의 유연성을 보장한다.

프랑스의 CPER은 국가와 레지옹 간 재정 분담을 명시한 계약적 구조로 운영된다. 즉, 계약 체결 시, 재정 분담 비율 및 투자 항목이 명확히 규정되어 장기적 예산 계획 수립 가능하다. 일부 세대의 CPER에서는 레지옹의 재정기여가 국가를 초과하며, 이는 지방정부의 정책 주도성과 전략 수립 역량 강화로 이어지고 있다. 또한, 데파르트망, 꼬뮌, EPCI 등도 보완 협약(avenant)을 통해 참여 가능하며, 이를 통해 다층적 재정 협력 구조를 형성하고 있다.

영국과 프랑스 사례에서 볼 수 있는 재정분권의 강화 정책들은 지방정부의 전략적 책임성 및 정책 추진 능력을 제도적으로 보완하는 방식이며, 분권 정책의 안정성과 지역 전략의 실행 기반을 강화하는 긍정적 요인으로 작용한다.

한편, 영국의 분권 협상은 분권에 대한 정치적 합의(협상) → 지역 의회 승인 → 행정명령 제정(의회 동의)의 3단계를 거쳐 제도화되며, 이를 통해 법적 효력과 제도적 안정성을 확보한다. 협상 결과는 우선 정치적 합의문의 형태로 발표되며, 이는 지방의회와 지역주민에 대한 민주적 설명책임의 기초자료로 기능한다. 이후 지방의회 승인을 거쳐, 의회의 동의를 얻은 행정명령이 제정됨으로써 지방이양이 공식화된다. 이 과정에서 중앙정부는 지자체 연합기구(Combined Authority)의 설립 명령과 개별 기능에 대한 권한이양 명령을 병행하여 발효하며, 이 명령들은 기존 법령상 중앙정부 장관이 보유하던 권한을 지역 시장 또는 CA로 이전하는 법적 근거 조항을 포함한다. 이는 의회와 주민의 민주적 통제를 보장함과 동시에 협상 결과의 법적 정합성과 이행력을 확보하는 구조로 기능하고 있다.

이와 달리, 프랑스의 CPER(Contrat de Plan Etat-Régions)는 법적으로 '계약서

(contrats)' 형태로 공식화된다(Pontier, 2014). 이러한 계약은 국가와 지역 간의 상호 약속을 공식화하는 서면 문서로, 국가계획의 실행을 위한 협력적 도구이자 각 지역별로 개별적으로 서명된다. 행정법원(Conseil d'Etat) 또한 CPER을 행정계약(contrats administratifs)으로 인정한 바 있다. 계약서 외에도 관련 행정명령(예: 총리의 순환 서한 등)이 CPER의 운영 틀과 우선순위를 공식화하는 데 사용된다.

이러한 이행 체계는 협상의 이행력과 제도적 정합성, 제도적 유연성을 확보하는 동시에, 정치적 합의가 법제화되는 과정을 통해 지방분권의 민주적 기반을 공고히 하는 메커니즘이라 평가할 수 있다. 그러나 이는 불문법적 체계와 관습법 기반의 법제 운영이 가능한 영국적 맥락에 기초한 것이며, 성문법 중심의 법체계를 갖춘 대한민국과 같은 국가에서는 그대로 적용하기 어려운 한계가 존재한다. 따라서, 한국적 제도 환경에서는 헌법과 법률 체계, 국회 입법권의 존중을 전제로 하되, 영국의 제도의 긍정적 측면의 효과를 가져올 수 있는 제도 설계를 고민할 필요가 있다.

7) 성과관리 및 환류 체계 확보

영국과 프랑스의 분권 협상 체계는 모두 강력한 성과관리 및 정책 환류 구조를 통해 제도적 실효성을 높이고 있다.

영국 사례에서는 대표적으로 MCA(Mayoral Combined Authorities)에 각 지역별 보증체계(Local Assurance Framework)와 성과 목표가 설정되어 있으며, 외부 전문가 패널의 심사 및 5년 주기의 게이트웨이 평가(Gateway Reviews)를 통해 정책 효과성을 검토한다. 또한, 다수의 분권협상문에는 모든 위임정책에 대해 지역 주도 하의 세부 이행계획 수립 및 모니터링 · 평가 전략 개발이 의무사항으로 포함되어 있다. 그리고 이러한 책임 체계는 「국민지역성장보장 프레임워크(NLGAF)」와 지역사회주택부(DLUHC)의 회계책임체계 성명서 등을 통해 명문화되어 있으며, MCA는 연간 단위 및 중장기 단위의 성과보고 의무를 가진다. 한편, 협상된 권한의 수정·확대는 추가 협상을 통해 가능하며, 중앙정부와의 정책적 우선순위나 지역적 성과에 따라 유연하게 추진된다. 반면 권한의 철회는 이례적이나 가능하며, 이는 정치적 정당성과 민주적 합의 여부에 크게 좌우되는 구조다.

프랑스의 국가-레지옹 계획계약(CPER)은 성과 평가가 법적 의무로 규정된 제도이

며, 중앙정부와 지방정부의 공동 책임 하에 평가 체계가 구성되어 있다. 「도시계획개혁법」, 「영토정비 및 지속가능 개발지침법」, 1993·2000년 총리 회람 등은 CPER 평가의 법적 근거를 명시하고 있으며, 이는 단순한 행정적 평가를 넘어 법률에 기반한 제도적 평가 환류 메커니즘을 정착시켰다. 중앙 차원에서는 기획청(CGP)이 국가평가결정기관을 총괄하며, 성과지표 수립, 평가 가이드라인 제공, 평가 결과 반영 등을 지원한다. 국토응집청(ANCT)은 CPER의 총괄 조정과 정책 연계를 담당하며, DATAR는 평가 실행 및 유럽 재정 연계 등을 지원하는 보조기구로 기능한다. 지방 차원에서는 레지옹 의회와 집행기구(SGAR)가 공동으로 계약 자금 집행과 성과 모니터링을 담당하며, 조정위원회(Comité de pilotage de l'évaluation)는 프레페와 지방의회 의장이 공동 의장을 맡아 외부 감사관, 경제·시민사회 전문가, 평가자 등이 참여하는 다층적 운영체계를 갖춘다. 특히 CPER은 유연성을 내재한 계획계약으로, 정책 우선순위의 변화나 예산 상황에 따라 계약 내용을 '보완 협약(avenant)'을 통해 수정할 수 있도록 설계되어 있으며, 성과 미달 사업에 대한 예산 자동 철회 조항(dégagement d'office) 등도 제도적으로 규정되어 있다.

이처럼 영국과 프랑스는 각각 성과 평가의 실효성과 구속력을 제도적으로 확보하고, 성과 환류 결과를 정책조정, 재정 집행, 권한 수정 등과 직접 연계시키는 구조를 통해 협상 이행의 실질성을 담보하고 있다. 이는 한국의 지방이양 협상 체계가 책임성과 실효성에 기반한 제도 설계로 진화하기 위한 방향성을 제시한다. 나아가, 이러한 사례들은 협상의 사이클 전체를 하나의 제도적 구조로 통합하고 있음을 보여준다. 이는 향후 한국이 지방이양 협상 제도를 정비함에 있어, 성과 기반 관리 체계의 도입, 객관적 평가 및 조정 메커니즘 마련이라는 측면에서 구체적인 정책 설계의 준거 틀로 활용될 수 있을 것이다. 또한, 유연한 환류 메커니즘을 설계할 필요가 있다.

2. 부정적 측면

영국의 분권협상(Devolution Deals)과 프랑스의 국가-레지옹 계획계약(CPER) 사례는 지방이양 정책의 대표적이고 선도적인 모델로 평가받으며, 협상 구조의 제도화, 재정 자율성 보장, 성과관리 체계 구축 등 다양한 측면에서 긍정적인 시사점을 제공하고 있다. 그러나 동시에 이들 제도에 대한 비판과 한계 지적도 분명히 존재한다.

1) 협상 과정의 투명성 및 주민 참여 미흡

영국의 분권협상(Devolution Deals)은 제도화된 협상 절차와 명확한 이행 구조를 갖추고 있음에도 불구하고, 협상 과정의 투명성과 민주적 정당성 측면에서는 여전히 구조적 한계를 내포하고 있다. 특히 협상의 전 과정이 비공개 원칙에 따라 진행되는 경향이 강하여, 실질적인 주민 참여나 지역사회의 의견 반영이 어렵다는 점이 주요한 비판으로 제기된다(Sandford, 2016). 대부분의 협상은 중앙정부와 지방정부 간 협의가 완료된 이후에야 그 내용이 공개되며, 이는 결과 중심의 일방적 통보 방식으로 비칠 수 있다. 이러한 방식은 협상이 '지역과의 협력'이 아니라 '중앙정부의 선택과 통보'로 받아들여질 위험을 내포한다.

프랑스의 CPER(계획계약) 또한 시민 참여 확대를 명목상 강조하고 있으나, 제도 운영의 시간적·절차적 제약으로 인해 실질적 참여는 제한적이라는 비판이 제기된다. Pontier(2014)는 형식화된 참여의 문제를 지적하며, 시민 의견 수렴이 통제된 일정과 형식 안에서 형식적 요건을 충족하는 수준에 머무는 현실을 문제시한다. 이는 정책 결정의 정당성은 확보하지 못한 채, 협상이 제도 외피만 갖춘 행정적 합의에 그칠 수 있음을 시사한다.

이러한 구조는 협상 과정에서의 민주적 정당성과 사회적 수용성을 저해할 가능성이 있으며, 특히 정책 대상자인 주민의 참여 기회를 배제함으로써 협상 결과의 실효성과 실행력을 저하시킬 우려가 크다. 권한이양이라는 중대한 정책 변화가 주민 요구와의 괴리를 낳게 될 경우, 지역 자율성 확보와 주민 중심 지방자치의 실현이라는 지방이양 협상의 본질적 목적이 왜곡될 수밖에 없다.

따라서 향후 지방이양 협상 제도 설계에 있어서는, 협상 과정의 투명성을 제도적으로 확보하고, 주민 참여를 실질적으로 보장할 수 있는 절차적 장치가 병행되어야 한다. 구체적으로는 협상 착수 전 지역 공청회 의무화, 협상 진행 단계별 중간보고 공개, 협상안 공개 시한 및 이의 제기 절차 도입, 주민 설문 및 시민참여 패널 운영 등의 제도를 고려할 수 있다.

2) 협상 전반의 하향식 통제

영국과 프랑스는 제도적으로는 수평적·협력적 분권 구조를 지향하고 있으나, 실제 내

용과 결정권은 여전히 중앙에 집중되어 있다는 점에서 비판을 받고 있다.

영국의 경우, 재정분권이 일부 제도화되었음에도 불구하고, 실질적인 재정 권한, 특히 부채 발행, 조세 신설 및 인상 권한 등은 중앙정부의 사전 승인과 엄격한 규제를 받아야 한다(Sandford, 2016). 지방정부는 사전협의를 통해 권한을 위임받더라도, 해당 권한의 행사 범위와 조건은 대부분 중앙정부의 관리 아래 놓여 있으며, 주요 정책 결정과 책임 소재 또한 실질적으로 중앙정부가 통제하는 구조다. 이는 지방정부의 정책 자율성과 실행력을 제약하고, 분권협상이라는 제도 자체가 중앙정부 의도에 따른 실행 수단으로 기능할 수 있음을 의미한다.

프랑스의 CPER 사례에서도 유사한 통제 구조가 확인된다. 협상 개시 전부터 총리실은 각 레지옹의 프레페(Prefet)에게 구체적인 협상 지침(mandats de négociation)을 하달하며, 이에 따라 지방 협상 책임자인 SGAR(레지옹 총무국장)의 재량은 사전에 크게 제한된다. 이는 지방정부가 자율적으로 협상 의제를 설정하거나 조건을 조율하기보다는, 중앙정부가 설정한 우선순위와 정책 방향에 따라 움직이는 하향식 협상 구조임을 보여준다. 나아가, 협상이 체결된 이후에도 중앙부처 간 조정 회의를 통해 계약 내용의 정합성 여부를 검토하고, 국가 정책과의 일치 여부를 재확인하는 절차가 남아있다. 이 같은 구조는 재정 집행의 효율성과 정책 일관성 확보 측면에서는 일정한 장점이 있지만, 동시에 지방정부의 실질적 참여와 자율적 정책 설계 여지를 제한한다는 점에서 구조적 비판을 받고 있다.

결국, 영국과 프랑스 모두 제도적으로는 협력과 지방의 주도적 참여를 강조하고 있으나, 협상력과 실질적 결정권은 중앙정부에 집중되어 있어, 지방정부는 중앙이 설정한 틀 안에서만 제한적으로 협상에 참여하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 하향식 통제는 협상의 본래 취지를 훼손할 수 있으며, 특히 중앙과 지역 간 정책 우선순위가 충돌할 경우 협상 과정에서 갈등이 표면화될 위험도 크다. 따라서 우리나라가 향후 지방이양 협상제도를 설계할 때에도, 단순히 형식적 협의 절차를 마련하는 데 그칠 것이 아니라, 지방정부가 실질적으로 정책 의제를 발의하고, 협상에서 대등한 협의권을 가질 수 있는 구조적 장치를 함께 설계할 필요가 있다.

3) 공식적 조정 메커니즘 및 중앙에 대한 이행 통제 수단의 부재

영국의 분권 협상 체계에 대해서는 갈등 조정이나 이견 발생 시 대응할 수 있는 공식적 조정 메커니즘은 부재하다는 비판이 제기되고 있다. Morphet(2022)에 따르면, 영국의 분권 협상에서 지방정부는 협상의 명목상 당사자이자 동의 주체로 간주되지만, 실제로는 중앙정부가 프로젝트의 선정, 조건 설정, 최종 승인 등 실질적 결정 권한을 독점하고 있는 구조다. 이로 인해 협상 과정에서 갈등이나 이견이 발생하더라도, 이를 조정하거나 중재할 수 있는 공식적인 법적 절차나 위원회, 조정 기구는 마련되어 있지 않으며, 중앙정부가 보유한 재정·권한 집행 수단을 통해 사실상 일방적 해결 방식이 반복되는 경향이 있다. 이러한 구조는 지방정부가 협상 과정에서 실질적인 자율성과 협상력을 확보하기 어렵게 만드는 원인으로 작용한다.

이러한 중앙정부 중심의 통제 구조는 협상 이후의 이행 단계에서도 유사한 한계를 드러낸다. 성과 미달 등의 문제가 발생했을 때, 해당 지방정부가 중앙정부의 결정에 이의를 제기하거나 재협상을 요구할 수 있는 공식적 제도나 절차는 존재하지 않는다. 결과적으로 성과 평가 및 집행 결과에 대한 모든 해석과 대응 권한이 중앙정부에 집중되며, 지방정부는 수동적으로 수용하거나 사실상 중앙의 재량에 따라 협상 결과가 변경·철회되는 구조에 놓이게 된다. 이는 협상 과정의 대등성, 그리고 협상 이행의 안정성과 예측가능성 측면에서 심각한 구조적 한계로 평가될 수 있다.

프랑스의 CPER 사례 또한 유사한 문제를 내포하고 있다. 표면적으로는 중앙-지방 간 공동 협력 기반의 계약체계를 표방하고 있으나, 실제 협상 과정에서는 국가가 주도적으로 조건을 설정하고, 프레페(SGAR)는 사전에 내려진 총리실의 협상지침에 따라 행동해야 하는 구조로 설계되어 있다. 뿐만 아니라, 협상 체결 이후에도 국가 부처 간 조정회의를 통해 계약의 세부 내용이 중앙정부 우선순위에 부합하는지 여부를 재차 점검받는 절차가 운영된다. 이러한 구조 하에서 지방정부는 계약의 주요 의제 설정이나 자율적 조건 조정 권한이 제약되며, 실질적인 협상 당사자라기보다는 중앙정부 계획에 동의하는 수용 주체로 기능하는 경우가 많다. 나아가, 일부 사례에서는 중앙정부가 이미 체결된 계약의 내용을 지역 의사와 무관하게 이행하지 않거나, 약속된 조건을 변경·지연하는 사례도 보고되고 있다. 이는 CPER의 제도적 신뢰성과 예측가능성을 저해하는 요인으로 지적되며, 지방정부와 시민사회로부터 비판을 받아왔다(Pontier, 2014).

결국, 영국과 프랑스 모두 협상 체계의 제도화 수준은 높으나, 협상 이후 발생할 수

있는 갈등이나 이견에 대응할 수 있는 정식 조정 메커니즘이 미비하거나 사실상 부재하다는 공통된 한계를 가지고 있다. 이러한 문제는 지방정부의 자율성과 협상력 확보를 위한 제도적 균형장치가 필요함을 시사한다. 향후 우리나라가 지방이양 협상제도를 설계함에 있어서는, 이견 조정 절차의 제도화, 협상 이행 과정에서의 독립적 조정기구 마련, 중앙-지방 간 협상력의 비대칭 구조 완화를 위한 제도적 장치 도입 등이 필요하다.

4) 정치적 활용의 위험

영국과 프랑스의 분권 협상 구조는 제도적으로는 지역 자율성 확대와 지방의 전략적 역량 강화를 목적으로 설계되었으나, 실제 운영에 있어 협상이 정치적 수단으로 활용되는 문제점이 반복적으로 제기되고 있다(Morphet, 2022; Sanford, 2016). 특히, 중앙정부가 특정 지역에 유리하거나 불리한 조건의 협상을 제안하거나 체결하는 과정에서 정권에 대한 정치적 지지 여부가 영향을 미치는 경향이 발견된다.

영국의 경우, 보수당 정부 시기에는 보수당 지지 성향이 강한 지역에 더 많은 권한과 재정 자율성이 부여된 사례가 나타났으며, 반대로 야당 지지 지역에는 협상 체결이 지연되거나 소극적으로 진행되는 경향이 보고되었다(Morphet, 2022). 이는 분권협상이 실질적인 지방권한 확대보다는, 정치적 보상과 처벌의 도구로 전락할 수 있는 위험성을 보여준다. 특히, 권한이양과 재정 지원의 조건이 일관성 없이 정치적 이해에 따라 달라지는 구조는 제도의 공정성과 신뢰성을 훼손할 수 있다는 우려를 낳고 있다.

프랑스 또한 유사한 구조적 한계를 가지고 있다. 레지옹 간의 CPER 체결 속도, 협상 범위 및 국가 재정 분담률 등이 정치적 동조 여부, 즉 중앙정부와 동일 정당 소속의 지역정부 여부에 따라 차별적으로 결정되는 사례가 다수 지적되어 왔다(Pontier, 2014). 이로 인해 정책적 합리성과 지역 수요에 기반한 협상이 아닌, 정치적 유불리에 따른 전략적 배분이 발생하고, 이는 계약 기반 분권의 본래 취지를 훼손하는 결과로 이어질 수 있다.

결국 협상 제도에 대한 정치적 활용은 협상의 제도적 정당성과 민주적 신뢰를 약화시키며, 지방정부 입장에서는 협상력과 자율성 확보에 있어 구조적 제약 요인으로 작용하게 된다. 한국이 향후 지방이양 협상제도를 설계할 때, 협상 기준의 사전 명문화, 독립적 평가 기구의 설치, 주민 참여 보장 등 정치적 중립성과 투명성을 제도적으로 확보할 수 있는 장치가 반드시 병행되어야 함을 시사한다.

5) 지역 간 비대칭적 분권과 형평성 저해 문제

영국의 분권 협상 체계에 대해서는 협상 방식의 지역 간 비대칭성과 지역 간 불균형을 심화시키는 구조적 한계를 내포하고 있다는 비판도 지속적으로 제기되고 있다(Sanford, 2016).

우선, 협상 결과는 대도시 중심의 정책 수용 지역, 특히 직접 선출 시장(Metro Mayor) 제도를 도입하고 중앙정부의 경제성장 내러티브에 부응한 지역에 권한과 자원이 집중되는 경향을 보이고 있다. 맨체스터(Greater Manchester)나 리버풀(Liverpool City Region)과 같은 대도시는 협상 초기에 시장직을 수용하고 사업 계획의 전문성과 협상 역량을 확보함으로써 분권 협상의 혜택을 선점하였다. 반면, 정치적 수용성이 낮거나 조직 역량이 부족한 중소도시 및 농촌 지역은 협상 대상에서 배제되거나, 상대적으로 불리한 조건으로 분권을 이양받는 경우가 많았다. 이로 인해 협상 구조 자체가 선택된 지역에 대한 선택적 분권 장치로 활용되었고, 결과적으로 지역 간 형평성과 균형발전의 원칙을 훼손하는 문제로 이어지고 있다.

이는 영국 분권정책이 본질적으로 경제적 효율성과 성과 위주의 계약 논리를 기반으로 작동하고 있음을 보여주는 사례다. 중앙정부는 협상 대상 지역의 정책 집행 역량, 사업 계획의 구체성, 지역 리더십의 안정성 등을 기준으로 권한이양 여부를 결정하며, 전략적 가치와 실행 가능성 중심의 판단 기준을 우선시한다. 이러한 접근은 정책의 실효성과 책임성을 확보하는 데는 효과적일 수 있으나, 반대로 역량이 미흡한 지방정부가 분권 과정에서 구조적으로 소외될 위험을 내포하고 있다.

이와 같은 비대칭적 협상 구조는 지방정부 간 경쟁을 유도하고, 제도 설계상 수혜 지역과 비수혜 지역을 분리하는 효과를 야기한다. 또한, 성과 중심의 분권 협상 체계는 제도 설계상 일정 수준 이상의 정책 역량, 조직적 준비도, 그리고 행정적 인프라를 전제로 하고 있다. 그러나 현실적으로 모든 지방정부가 동등한 역량을 갖추고 있는 것은 아니며, 특히 인구 규모가 작거나 예산·인력이 제한적인 중소 지방자치단체의 경우, 협상 참여 자체가 쉽지 않거나 협상 결과 이행에 있어 상당한 부담을 안게 된다. 이러한 상황에서 역량의 격차를 단순히 지방정부의 책임으로 전가하거나 협상 참여 배제로 연결할 경우, 분권 자체의 포용성과 정당성을 훼손하게 되며, 오히려 지역 간 격차를 구조화하고 고착화시키는 결과로 이어질 수 있다.

이는 협상의 포괄성과 포용성을 약화시키며, 지역 간 정치적 신뢰의 기반을 약화시키

는 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 분권 정책의 정당성과 안정성을 높이기 위해서는, 모든 지역이 공평하게 협상에 접근할 수 있도록 제도적 기준을 명확히 해야 한다. 또한, 사후적으로 역량이 부족한 지역에 대해서는 별도의 제도적 보완 장치가 필수적이다.[51]

표 4-15 해외 사례 분석 시사점 종합

구분		분석 근거		시사점
		영국 사례	프랑스 사례	
긍정적	협상 규범의 법제화	• 분권 프레임워크, LURA 도입, 단계별 협상 구조 명시	• 헌법 제72조, NOTRe법 기반의 CPER 법제화	• 제도적 기반 확립으로, 제도의 예측 가능성·지속성 보장
	지방정부 협상 개시권 보장 및 협상력 강화	• 지방정부 협상 제안 가능 • 인구 50만 이상 지자체 연합체(CA) 구성 필요 • 지방정부에 대한 기술 지원, 재정 컨설팅, 법률 자문 등 역량 강화 지원	• 레지옹 권한 확대, 전략적 중심 주체화	• 지방정부의 지방이양에 대한 공식적인 협상 제안권을 제도화 (개시 조건 구체화) • 지방정부 협상력 강화를 위한 전략 마련(연합체 구성, 역량 강화 방안 등)
	중앙정부 협상팀 구성 전략	• 부처 합동팀: (장점) 다양한 정책 통합적 조율, 탄력적 운영, (단점) 이해관계 충돌, 책임 소재 불분명, 정책 조율 지연	• 총리실 직속기구: (장점) 체계적이고 일관된 분권 전략 수립 및 실행, (단점) 특정 부처의 과도한 영향력 행사, 정책 다양성 및 맥락적합성 저하	• 한국의 특성에 맞는 중앙 협상팀 모델 수립
	협상 의제의 다양성과 예측가능성 확보	• 'Menu with Specials' 방식으로 유연성과 예측 가능성 확보	• 최대 범위의 협상 의제 설정 • 우선순위 설정, 예산 할당 기준, 공공투자 조정 메커니즘 등이 사전에 제시	• 지방이양 협상 의제 공식화·명문화 • 의제 구성의 유연성 확보
	민주적 통제 장치 제도화	• 시장 직선제 • CA 내 감사위원회(여야 정당 대표, 지방의회 대표 참여)	–	• 다양한 민주적 통제 장치 마련 필요 • 지자체 연합체 구성 시 시장 선출 또는 지방의회의 관여 방안 고려

51 지방이양 협상을 체결한 지역 중 성과가 높은 지역이 일정 비율의 재정 성과, 정책 우수사례, 기술자원 등을 다른 지역과 공유할 경우 인센티브 제공하거나, 다른 지역과의 협력 성과나 네트워크 기반의 파급효과를 평가항목으로 반영하는 방안, 역량 부족 지역에 대한 기본적 분권 및 재정 지원의 보장 방안, 지역 컨설팅 허브 구축이나 중앙공무원 파견 등을 통한 지역 역량 보완 방안 등 다양한 방안들이 개발될 수 있다.

구분		분석 근거		시사점
		영국 사례	프랑스 사례	
	재정분권 강화와 이행력 확보 수단	• 단일재정구조, 지방세 부과 권한, 자체 조세 수단 운영 등 재정권한 강화 • 정치적 합의(협상), 지역 의회 승인, 행정명령 제정(의회 동의)의 3단계를 거쳐 제도화 • 합의문, 행정명령 등 활용	• CPER 내 명시적 재정 분담 구조 • 계약서, 행정명령 등으로 공식화	• 재정 분권 강화 방안 확보 필요 • 성문법 체계 하에서의 이행 기반 확보 필요
	성과관리 및 환류 체계 확보	• 지역별 보증체계와 성과 목표 설정 • 외부 전문가 패널 심사 및 게이트웨이 평가 • 이행계획 수립 및 모니터링·평가 전략 개발 의무화 • 성과 및 환경 변화에 따른 권한 수정 및 확대	• 법적 의무 평가 • 중앙-지방 공동 책임 하에 성과 평가 • 성과 및 환경 변화에 따른 권한 수정 및 확대(보완 협약)	• 성과 기반 평가 체계 제도화 • 유연한 환류 메커니즘 설계 필요
부정적	협상 과정의 투명성 및 주민참여 미흡	• 협상 비공개 • 주민 의견 반영 어려움	• 주민의 형식적 참여에 불과	• 협상 전 과정에서 투명성·주민참여 강화 필요
	협상 전반의 하향식 통제	• 핵심 권한 행사에 중앙 사전 승인 필요 • 실질 결정권은 중앙에 집중	• 중앙 협상 지침 사전 하달 • 중앙 우선순위 기준 협상	• 지방의 실질적 협상 주체성 보장 장치 설계 필요
	공식 조정 메커니즘 및 중앙 이행 통제 수단 부재	• 중앙-지방 간 갈등 발생 시 법적 조정기구 부재(비공식적·중앙 중심적 해결)	• 중앙주도의 협상 진행 • 지방의 이의제기 경로 미비 • 중앙 이행 강제 수단 부재	• 독립적 조정기구 및 이견 대응 절차 제도화 필요 • 중앙정부의 이행 강제 수단 필요
	정치적 활용의 위험	• 정치 성향 따라 협상 혜택 편중 (보수당 우대 사례)	• 중앙정부 정당과 동일 정당 소속 지역정부에 차별 대우	• 협상 기준의 명문화 • 정치적 중립성 확보 방안 필요
	비대칭적 분권 및 형평성 저해	• 대도시 중심 협상, 역량 부족 지역 배제	–	• 공평한 협상 접근 기준 제도화 • 역량 부족 지역에 대한 사후 보완 장치 마련 필요

출처: 저자 작성

5

지방이양 협상 제도의 설계

제1절 설계 개요
제2절 지방이양 협상 준비 및 개시 단계
제3절 지방이양 협상 실행 및 조정 단계
제4절 지방이양 협상 이행 및 환류 단계

제5장 지방이양 협상 제도의 설계

제1절 • 설계 개요

본 장에서는, 앞서 수행한 지방이양 및 협상에 대한 이론적 논의, 이를 통해 도출한 지방이양 협상 제도에 대한 개념적 틀, 공무원 집단의 지방이양 협상 제도에 대한 인식 조사, 그리고 영국과 프랑스를 중심으로 한 주요 해외 사례 분석 결과 등을 바탕으로 지방이양 협상 제도에 대한 구체적 설계 방안을 단계별로 제시하고자 한다. 특히, 실제 제도 설계의 핵심 요소들의 설계에 있어서 지방자치 및 분권 분야의 전문가 집단을 대상으로 한 설문조사 결과를 반영한다. 이 조사는 협상 단계별 핵심 설계 요소에 대한 전문가들의 인식, 제도적 선호, 정책적 필요성 등을 실증적으로 보여줌으로써, 제도 설계의 현실적 타당성과 실행 가능성을 높이는 데 목적이 있다.

아울러, 본 장에서는 현재 우리나라에서 운영 중이거나 도입이 추진되고 있는 다양한 자치분권 관련 제도들이 향후 지방이양 협상제도에서 어떻게 활용될 수 있는지, 또는 어떤 한계를 내포하고 있는지를 비판적으로 검토한다. 이는 기존 제도와의 연계 가능성을 모색하고, 새로운 협상형 분권제도가 단절적 제도가 아닌, 기존 제도와의 연속성과 통합성을 갖춘 체계로 정착될 수 있도록 하기 위함이다.

결론적으로, 본 장의 논의는 지방이양 협상 제도를 단순한 권한 이전의 절차가 아닌, 지방의 실질적 자율성과 협력적 거버넌스를 제도적으로 구현하는 체계로 발전시키기 위한 단계별 설계안과 정책적 고려 요소를 종합적으로 제시하는 데 그 목적이 있다.

제2절 • 지방이양 협상 준비 및 개시 단계

1. 제도의 설계

지방이양 협상의 제도적 설계에 있어 가장 초기 단계인 '협상 준비 및 개시 단계'는, 전체 협상 프로세스의 방향성과 성격을 결정짓는 핵심적인 기반이 된다.

1) 협상 의제의 설정

지방이양 협상 제도가 기존의 일방적 권한이양 방식과 본질적으로 구별되기 위해서는, 실질적 협상 당사자로서 지방정부의 지위와 역할을 제도적으로 보장받는 것이 선결조건이다. 이와 관련하여 협상 의제의 범위를 어떻게 설정하고 제시하느냐는 매우 핵심적인 문제이다.

우선, 협상의제가 다뤄야 할 대상은 단순한 행정 사무의 기능적 이양에 한정되어서는 안 되며, 보다 넓은 범위로까지 확장되어야 한다. 예를 들어, 재정지원에 대한 사항, 지방이양의 성과관리에 대한 사항 등 다양한 정책적 요소들이 협상 테이블 위에 오를 수 있어야 한다. 특히 재정지원 및 성과관리 관련 사항은 단순한 보조금 지원 수준을 넘어, 지방정부의 전략 실행력을 제고하고 결과 책임성을 확보할 수 있는 수단이 될 수 있다.

지방이양 협상 의제 구성에 있어 포함되어야 할 핵심 항목을 파악하기 위해 실시한 전문가 설문조사 결과(총 29명), '사무·권한 이양 범위', '지방이양 사무에 대한 재정 지원 규모, 기간 및 방식', '지방이양 성과 목표 및 측정 방식'의 3개 항목 모두에서 고르게 높은 응답 비율이 도출되었다. 이는 지방이양 협상이 단순한 행정 사무의 기능적 이전을 넘어서, 재정적 뒷받침과 이행 후 성과관리까지 아우르는 전주기적 협상 구조로 설계되어야 한다는 전문가 집단의 공감대를 보여준다.[52]

구체적으로 살펴보면, '지방이양 사무에 대한 재정 지원 규모, 기간 및 방식'이 총 27건으로 가장 많은 선택을 받았으며, 이는 지방정부가 새로운 권한을 수행하는 데 있어 예측 가능한 재정 확보가 핵심 전제 조건임을 방증한다. 재정 규모뿐만 아니라 지원 기간의 장기화, 지정재원과 자율재원의 혼합 구성, 성과연계형 재정 운영 등 구체적 방식

52 복수응답이 가능하도록 하였기 때문에, 총 응답자 수인 29명보다 많은 응답이 도출되었다.

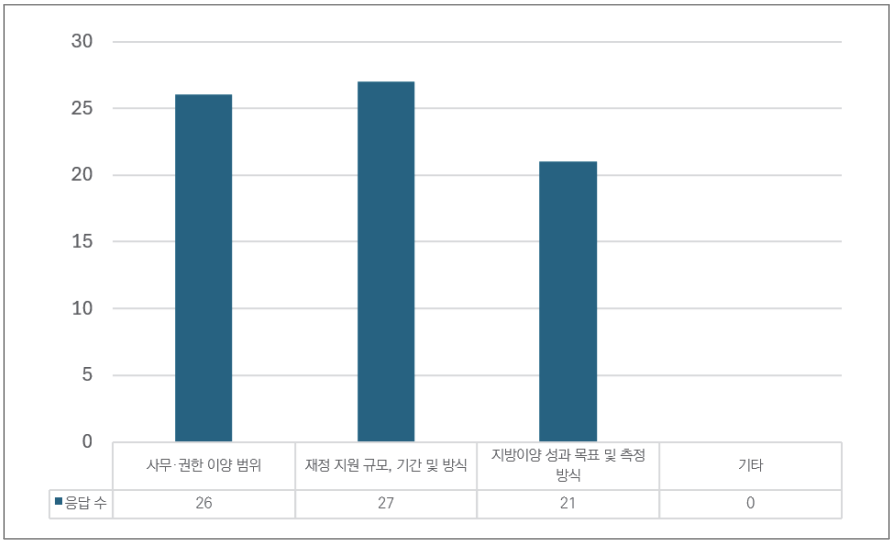
에 대한 협상이 병행되어야 한다는 필요성이 강조된 것으로 해석할 수 있다.

그다음으로는 '사무·권한 이양 범위'가 26건의 선택을 받아, 협상형 분권의 출발점이 되는 권한의 범주와 범위 설정이 여전히 중요하게 인식되고 있음을 보여준다. 이는 단순히 기존 국가사무의 기능적 위임이 아니라, 정책설계권, 규제완화권, 집행 재량권 등 정책적 재량을 실질적으로 수반하는 권한이양에 대한 관심이 반영된 결과라 할 수 있다.

또한, '지방이양 성과 목표 및 측정 방식'도 21건의 응답을 받으며 상대적으로 낮은 수치를 보였으나, 전체 응답 수준에서는 여전히 높은 중요도로 평가되었다. 이는 지방이양 이후의 정책 이행 효과와 책임성 확보, 그리고 성과 기반 환류 시스템 구축을 위한 논의가 협상 단계부터 선제적으로 포함되어야 함을 시사한다. 특히 성과목표의 사전 설정, 측정 지표의 정량화, 평가 방식의 객관성 확보 등은 향후 협상 결과의 지속가능성과 제도적 정합성 확보에 필수적인 요소로 간주된다.

이러한 응답 결과는 지방이양 협상이 단일 사안에 국한된 협상이 아닌, 권한-재정-성과관리로 이어지는 통합형 협상 구조로 설계되어야 한다는 점을 시사하며, 모든 요소가 균형적으로 고려되어야 제도 설계의 실효성과 수용성을 확보할 수 있음을 보여준다. 따라서 향후 지방이양 협상 제도 설계 시에는, 세 가지 요소를 기본 협상 항목으로 제도화하는 한편, 지역 여건에 따라 세부 내용과 우선순위를 조정할 수 있도록 유연한 협상 프레임워크를 마련할 필요가 있다.

그림 5-1 지방이양 협상 의제 범위에 대한 전문가 인식(복수 응답, 총 29명)



출처: 설문조사 결과를 바탕으로 저자 작성

한편, 지방이양 협상의 실효성과 정당성을 확보하기 위해서는, 단순히 협상 의제의 내용만이 아니라 그 구성 과정 자체가 민주적이고 협력적으로 설계될 필요가 있다. 협상 의제는 단순한 행정적 절차나 정책 목록의 나열이 아니라, 국가와 지역이 직면한 과제를 공유하고, 권한이양의 방향성과 조건을 함께 모색하는 전략적 협의의 출발점이기 때문이다. 이 과정에서 협상 의제가 일방적으로 중앙정부에 의해 정해지거나, 제한된 범위에서 사후적으로 지방정부에 제시되는 방식은 협상의 본질을 형해화시킬 위험이 있다. 또한, 이 과정에서 주민의 참여가 제한되는 경우, 주민의 삶의 문제와 동떨어진 내용만이 협상 의제화될 우려도 존재한다.

지방자치단체가 지방이양 협상의제를 구성할 때 어떠한 절차를 필수적으로 거쳐야 하는지에 대한 전문가 조사 결과, 의제 설정 과정에서 지방정부의 자율성과 민주적 정당성을 동시에 확보할 필요가 있음을 보여주는 응답 경향이 도출되었다. 가장 많은 응답을 얻은 방식은 '지방자치단체가 자체적으로 의제를 발굴한다'(25명)로, 이는 지방정부가 지역의 정책 수요와 여건을 반영해 협상의 주제를 능동적으로 제안할 수 있어야 한다는 공감대가 높음을 시사한다. 이는 협상형 분권이 기존의 일방적 권한이양 방식과

구별되기 위해 반드시 갖춰야 할 요소로, 지방정부의 정책 설계 자율성과 전략적 기획 능력 확보가 중요하다는 점을 강조한다. 그다음으로 높은 응답을 얻은 항목은 '지방의회와 주민 의견을 공식적으로 수렴한다'(21명)로, 이는 협상 의제 설정 과정이 단지 행정적 절차가 아닌, 정치적 대표성과 시민 참여 기반의 민주적 의사결정 구조를 반영해야 한다는 인식을 보여준다. 이는 지방이양 협상의 민주적 정당성과 정책 수용성을 높이는 데 핵심적인 요소로 작용할 수 있다.

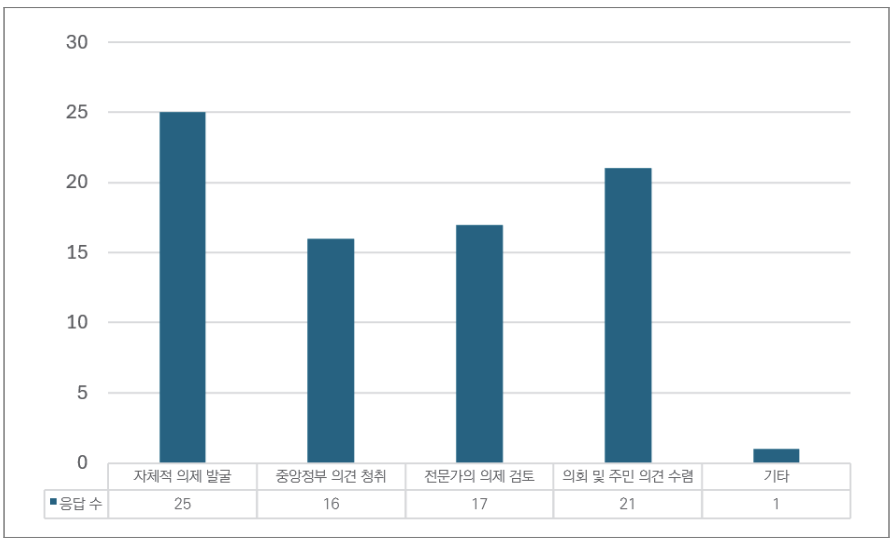
중앙–지방 간 정합성 확보 및 협상 상대방의 인식 파악을 위한 중앙정부의 의견 청취(16명), 그리고 협상 의제의 객관적 타당성 및 실행력 강화를 위한 전문가의 의제 검토(17명)에 대한 인식은 전문가 응답에서 상대적으로 낮게 나타났다. 이는 지방이양 협상에서 지방자치단체의 자율성과 민주적 정당성 확보에 보다 무게가 실린 인식 경향이 강하게 나타난 결과로 해석할 수 있다. 그러나 이러한 응답 분포가 중앙정부와의 사전 조율이나 외부 전문가 참여의 필요성을 부정하거나 배제하는 것으로 간주되어서는 안 된다. 실제로, 중앙–지방 간 협상 구조는 단순히 권한을 나누는 행정적 행위에 그치지 않고, 정책의 일관성과 연계성, 나아가 국가 전체 정책 체계 내에서의 정합성 확보가 필수적으로 요구되는 과정이다. 중앙정부는 국정 전반의 정책 방향성과 균형발전 전략을 수립·조정하는 주체로서, 지방정부가 제안하는 협상 의제에 대해 일정 수준의 조율과 검토 권한을 행사할 필요가 있다. 이는 일방적 통제가 아니라, 협상 과정의 실효성을 높이고 정책 갈등을 예방하기 위한 전략적 협의로 이해되어야 한다.

또한, 외부 전문가를 통한 검토 및 조정은 특히 지방정부 간 정책 기획 및 집행 역량의 격차가 클 수 있는 현실적 상황을 감안할 때, 제도적 보완 장치로서 중요한 기능을 한다. 지방정부가 자율적으로 의제를 발굴하더라도, 해당 의제가 실제 정책으로 구체화되고 이행되기 위해서는 재정 타당성, 법적 정합성, 이해관계 분석, 성과 예측 등 다면적 검토가 필요하다. 이 과정에서 정책 연구기관, 관련 분야 전문가, 실무 경험이 풍부한 외부 인사들의 참여는 협상의 질적 수준을 높이고, 실현 가능성이 높은 협상안을 도출하는 데 기여할 수 있다. 특히, 협상 개시 이전의 '준비 단계'에서 전문가 참여가 중요하다는 점은 여러 해외 사례와 이론에서도 공통적으로 강조된다. 예를 들어 영국의 분권협상 사례에서 많은 지역들이 민간 컨설팅 기관, 정책 싱크탱크, 학계와의 협력을 통해 협상 제안서를 사전에 정교화하였고, 이는 중앙정부로부터 권한이양을 성공적으로 이끌어낸 주요 배경이 되었다. 이는 단순히 외부 전문가의 조력을 받는 수준을 넘어, 지

방정부가 협상력을 체계적으로 강화하는 전략의 일환으로 해석할 수 있다.

따라서, 전문가들의 응답 비율이 다소 낮게 나타났다는 점은 해당 항목들의 중요성이 낮다는 것을 의미하기보다는, 현재까지 제도적 인식과 논의가 충분히 축적되지 않았거나, 공공정책 현장에서의 가시적인 효과나 제도화 경험이 부족했기 때문일 가능성이 높다. 향후 지방이양 협상 제도 설계에 있어서는, 지방정부의 자율성과 민주적 정당성을 중심에 두되, 정책 정합성 확보와 실행 가능성 제고라는 실질적 기준 또한 함께 반영될 수 있도록 설계하는 것이 필요하다.

그림 5-2 지방이양 협상 의제 구성 과정에 대한 전문가 인식 (복수 응답, 총 29명)



출처: 설문조사 결과를 바탕으로 저자 작성

이와 더불어, 지방정부는 협상 전에 사전에 협상 가능 의제를 명확히 파악할 수 있어야 하며, 이를 통해 자체 전략 수립 및 내부 의사결정 과정이 원활히 진행될 수 있다. 이때 협상 의제는 정형화된 단일 모델이 아니라, 지역별 특성과 여건을 반영하여 유연하게 차등화된 구조로 제시되어야 한다. 영국의 'Menu with Specials' 방식은 이러한 차등적 협상 구조의 대표적인 사례다. 이 방식은 중앙정부가 기본적인 협상 항목(Menu)들을 제시하면서, 동시에 지역이 자율적으로 제안할 수 있는 특수 의제(Specials)를 함

께 허용함으로써, 국가의 일관된 정책 방향과 지역의 창의적 정책 구상이 동시에 반영될 수 있도록 설계되었다. 이를 통해 중앙정부는 분권의 범위를 전략적으로 관리하면서도, 지방정부에게 정책적 실험과 혁신의 공간을 제공함으로써 협상의 유연성과 실질성을 제고하고 있다.

위와 같은 협의 의제 설정 체계는 협상이 단순한 권한 배분이 아닌, 중앙과 지방 간 상호조율과 공동기획의 메커니즘으로 진화할 수 있는 기반을 제공한다. 특히 다양한 지역이 각자의 여건에 맞는 의제를 설정하고, 중앙정부와 대등하게 협상에 임할 수 있도록 제도적으로 보장한다면, 협상형 분권 제도는 보다 지속 가능하고 실질적인 분권 전략으로 자리잡을 수 있다.

표 5-1 지방이양 협상 제도 설계: 협상 의제의 설정

구분	내용
협상 의제의 범위	• 권한·재정·성과관리 3대 의제를 협상 대상으로 제도화 • 재정 지원과 관련된 항목이 가장 핵심적 의제
협상 의제 구성 과정	• 중앙의 일방적 통보가 아닌, 지방자치 단체가 주민 참여를 전제로 자체적으로 구성하는 것이 바람직함 • 정책 연계성 및 갈등 예방 차원에서의 중앙 의견 청취, 전문성 및 협상력 강화를 위한 전문가 의제 검토 절차 도입도 고려 필요
협상 의제의 구성 방식	• 영국의 'Menu with Specials' 방식처럼 지방이양의 최소한의 실효성을 담보할 수 있는 기본 항목과 지역의 특수성에 따라 선택할 수 있는 특수 항목을 구분 • 지역 특성을 반영한 유연한 협상 의제 구성 방식 필요

출처: 저자 작성

2) 지방정부의 협상 개시권

영국의 사례에서 볼 수 있듯이, 지자체가 자체적으로 분권 협상을 제안하고 개시할 수 있도록 법적·제도적으로 보장하는 것은 지방정부의 자율성과 주도성을 강화하는 핵심 장치이다. 협상 개시의 자율성은 지방정부가 지역 실정에 맞는 정책 수요와 문제 해결 과제를 발굴하고, 이에 대한 전략적 대응을 협상 과정을 통해 제안할 수 있는 여지를 제공한다. 이는 상향식 분권의 실질적 실현을 위한 전제조건이라 할 수 있다. 특히 지방이양 협상 제도는 중앙과 지방 간 대등한 협력관계를 전제로 하는 만큼, 지방정부가 협

상의 실질적인 당사자로서 개시권을 보유하는 것이 중요하다.

다만, 모든 지방자치단체가 동일한 수준에서 협상을 개시할 수 있도록 일률적으로 허용하는 방식은 행정역량 및 정책기획 능력의 편차를 고려할 때, 중앙공무원들이 우려하는 제도 설계의 비효율성을 초래할 우려가 있다. 따라서 협상 개시권은 지자체의 역량 수준에 따라 차등적이고 단계적으로 부여하는 방식이 타당하다. 이와 같은 맥락에서 영국의 경우에도 50만 이상의 지자체 연합체에 대해서 협상 개시권을 부여하고 있음을 알 수 있다.

이와 관련된 전문가 설문 결과, '광역지방자치단체(특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도)'를 협상 개시 주체로 설정해야 한다는 전문가가 26명으로 가장 높은 응답을 나타냈다. 이는 광역단위가 행정적·재정적 자율성과 정책 기획 역량 측면에서 보다 안정적인 기반을 갖추고 있으며, 국가와 대등한 협상 파트너로서의 역할을 수행하기에 적합하다는 인식이 강하다는 점을 시사한다. 또한 광역단위는 지역 내 정책 수요를 종합적으로 조정하고, 협상 결과를 일관되게 집행할 수 있는 행정 일관성과 거버넌스 조정력을 보유하고 있다는 점에서도 높은 선호가 나타난 것으로 해석할 수 있다.

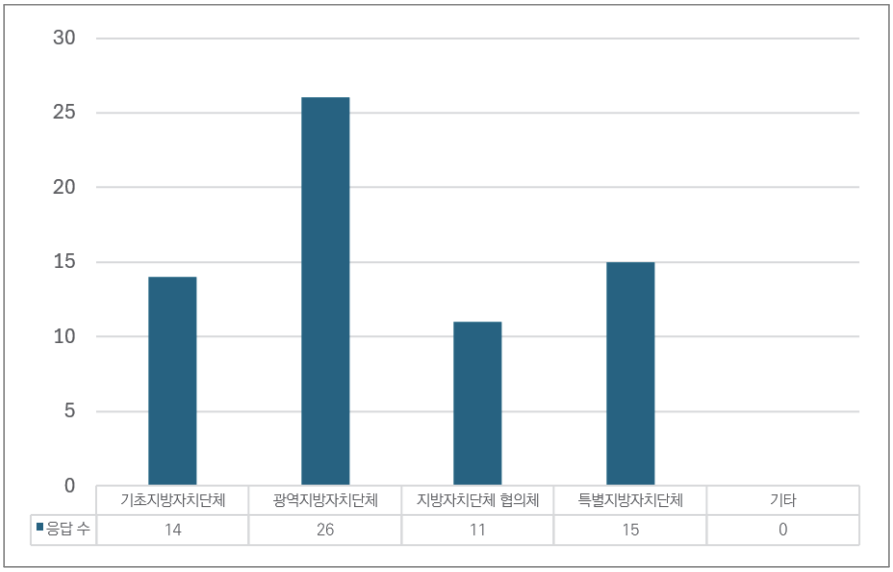
다음으로 '특별지방자치단체(기초연합, 광역연합)'를 협상 개시 주체로 인정해야 한다는 전문가 응답은 15건으로 나타났다. 상대적으로 낮은 응답 수준이 나타난 것은 현재 특별지방자치단체 제도가 아직 현실화되지 않았으며, 법·제도적 기반이 미비한 상태라는 점에서 기인한 것으로 해석할 수 있다. 즉, 실질적인 제도 운영 경험이 부족하고, 운영 주체 및 사무 범위, 재정 권한, 조정 메커니즘 등에 대한 선결 과제가 다수 존재하기 때문에, 현 시점에서는 협상 주체로서의 현실성이나 안정성이 충분히 확보되지 못하고 있다는 인식이 반영된 결과로 보인다. 그러나 중장기적으로는 특별지방자치단체가 지역 간 연합을 통한 통합적 문제 해결 방식을 제도화할 수 있는 플랫폼으로서 높은 제도적 잠재력을 갖고 있다는 점에서도 주목할 필요가 있다. 예컨대 기초지자체 간 정책 연계 및 공동 추진이 필요한 생활권 기반 사무, 또는 초광역 권역 단위의 전략사업(예: 산업벨트 조성, 공동 인프라 구축 등)에 대해 단일 지자체 수준에서는 한계가 있는 반면, 특별지방자치단체는 그 자체로 연합체 기반의 공동 정책 추진 주체로 기능할 수 있다. 또한, 특별지방자치단체는 중앙정부와의 협상 시 공동의 정책 의제를 조정하고 대표하는 창구 역할을 수행할 수 있으며, 이는 단순한 권한이양을 넘어 지방 간 연계와 협력을 통해 분권의 실효성을 강화하는 구조로 확장될 수 있다. 특히, 지역 간 불균형 해

소, 공동 인프라의 효율적 운영, 광역 교통·환경 정책 등 통합적 접근이 요구되는 사안에 대해 적합한 협상 주체로 발전할 가능성이 높다. 따라서, 현 시점에서는 특별지방자치단체를 직접 협상 개시 주체로 인정하기에 제도적 기반이 부족할 수 있으나, 향후 제도 정비 및 시범 운영을 통해 현실화를 도모하고, 정책 실험과 지역 특화 분권의 매개체로 발전시킬 수 있도록 제도적·정책적 준비를 병행할 필요가 있다. 이에 따라 협상 개시 주체 범위를 설정할 때에도, 연합 형태의 참여가 가능하도록 제도적 유연성을 확보하는 동시에, 특별지방자치단체 제도의 제도화 및 제안 권한 부여에 대한 후속 논의가 병행되어야 한다.

'기초자치단체(시, 군, 구)'에 협상 개시권을 부여해야 한다는 응답은 14건으로 나타났다. 실제로 기초지방자치단체는 지역주민과 밀접한 생활정책을 수행하는 중요한 행정 주체이지만, 다음과 같은 측면에서 지방이양 협상의 주체로서 한계가 존재한다. 먼저 복수 부처 간 정책조정이 필요한 범부처 통합 과제나 재정 연계가 요구되는 사안, 광역적 인프라 조정이 필요한 사업 등에 대해서는 단일 기초지자체의 협상력과 행정역량만으로는 효과적인 추진이 어렵다. 정책 범위나 규모 측면에서도 단편적이고 분절화된 협상이 이루어질 가능성이 있으며, 전국 수백 개의 기초지자체가 각기 협상 개시권을 보유하게 될 경우, 협상 제안이 난립하고, 행정적·정치적 비용이 과도하게 증가하는 등의 비효율이 발생할 우려가 있다. 이러한 점을 고려할 때, 기초지자체는 연합, 즉 특별지방자치단체의 형태로 협상 개시권을 부여하는 것이 바람직하다고 판단된다.

'지방자치단체 협의체(전국시도지사협의회, 시장·군수협의회 등)'를 지방이양 협상의 개시 주체로 인정할 수 있다는 응답은 총 11건으로 나타났다. 이는 다수 지자체가 연대하여 제기함으로써, 협상력을 높일 수 있다는 점에서 협의체의 기능과 역할에 대한 일정한 기대를 반영한 결과로 해석할 수 있다. 그러나 현재의 협의체는 법적으로 지방자치단체와 동등한 행정주체로서의 지위를 인정받지 못하며, 이에 따라 협상 개시 주체로서의 법적 권한 부여에 한계가 있다. 또한, 협의체가 포괄하는 지역의 범위가 지나치게 넓거나, 내부 구성원이 이질적인 경우, 공동의제를 구성하는 과정에서 지역적 특수성과 개별 지자체의 정책 수요가 충분히 반영되지 못할 위험이 있다. 특히, 인구 규모나 정치적 영향력이 큰 특정 지자체의 의견이 전체 협의체의 입장을 좌우하는 현상이 발생할 경우, 협의체 운영의 민주성 및 균형성에 대한 우려도 제기될 수 있다.

그림 5-3 협상개시권 부여 지자체 수준에 대한 전문가 인식(복수 응답, 총 29명)



출처: 설문조사 결과를 바탕으로 저자 작성

또한, 협상 개시권이 단순한 선언적 권리에 머물지 않고, 실질적 제도적 기능으로 작동하기 위해서는 협상 개시의 전 주기적 절차를 투명하고 일관되며 실행 가능하게 설계하는 것이 핵심이다. 이 과정에서 지방자치단체가 협상을 제안하고 실제로 개시하기까지의 제안, 검토, 회신, 협상 개시에 이르는 각 단계마다 명확한 제도화·표준화·지원 체계가 마련되어야 하며, 자의적 판단이나 정치적 해석에 따라 협상 개시가 좌우되지 않도록 법률적 기반과 절차적 장치를 갖추는 것이 필수적이다.

무엇보다 협상 개시권은 단순한 행정 운영의 재량사항이 아니라, 지방정부가 실질적인 협상의 주체로서 권한을 행사할 수 있는 법적 권리로 규정되어야 한다. 이를 위해서는 협상 개시권과 관련된 내용을 법령에 명시함으로써, 자의적 해석이나 정권에 따른 재량 적용 가능성을 배제해야 한다. 또한, 지방정부가 협상 개시를 요청할 때 요구되는 제출 서류, 자격 요건, 사전 요건 검토 항목, 검토 소요 기한 등은 사전에 제도화된 표준 운영 지침 형태로 규정되어야 한다. 예를 들어, 협상 개시 제안서에는 정책 목적, 대상 사무, 기대 성과, 추진 여건, 재정 소요, 협력 방안 등을 포함한 전략적 정책 제안서 형

태로 제출하도록 하고, 이를 지원하기 위한 가이드라인·작성 매뉴얼·예시 서식 등을 중앙정부에서 제공할 수 있다. 특히 행정 역량이 부족한 지방정부의 경우, 협상 개시 자체가 부담이 될 수 있으므로, 정책 컨설팅 기관, 학계, 전문 연구기관 등과의 협력 체계를 제도화하여, 제안서 작성부터 정책 기획까지 전문적인 지원을 받을 수 있도록 해야 한다. 영국 사례에서도, 민간 싱크탱크 또는 외부 자문단이 협상 제안서 설계에 실질적으로 참여하며, 이는 정책 실행 가능성과 설득력을 높이는 주요 수단으로 작용하였다. 또한, 지방정부가 협상 개시를 요청한 이후, 중앙정부가 반드시 정해진 기한 내에 회신하도록 의무화하고, 그 결과에 대해 수용·보류·거절의 사유를 명확히 서면으로 설명하는 절차를 마련해야 한다. 이에 더하여 중앙정부의 협상 거절이 있을 경우 이에 대해 행정심판 또는 독립적 검토기구를 통한 재심의 절차를 부여하는 방안도 고려할 수 있다. 이를 통해, 지방정부의 협상 개시 요청이 일방적으로 무시되거나 방치되는 관행을 차단하고, 협상 개시 단계에서도 쌍방적 의사결정 구조가 형성될 수 있도록 유도할 수 있다. 이와 더불어 협상 개시 전 지방의회 또는 주민 의견을 공식적으로 수렴하는 절차를 필수화함으로써, 단순한 행정 제안이 아닌 민주적·정치적 대표성을 갖춘 협상 구조로 발전시킬 수 있다. 주민 설명회, 공청회, 설문조사, 의회 의결 절차 등을 거친 협상 개시 제안은 그 자체로 지역적 정당성을 확보할 수 있으며, 향후 협상 과정에서도 사회적 수용성과 책임성을 확보하는 데 기여할 수 있다.

표 5-2 지방이양 협상 제도 설계: 지방정부의 협상개시권

구분	내용
협상개시권의 행사 주체 범위	• 단기적 광역지자체, 장기적 광역지자체+특별자치단체로 확대
협상개시권의 실효성 확보	• 지방정부의 협상 개시권 및 내용에 대한 법적 근거 마련 • 협상 개시 요청에 대한 표준 운영 지침 마련 • 협상 개시 제안서 작성에 대한 외부 지원 및 전문성 보완 체계 마련 • 중앙정부의 무의사결정 및 일방적 거절에 대한 제도적 견제 장치 마련 • 협상 개시 전 지역주민 및 지방의회 참여 절차 제도화

출처: 저자 작성

3) 협상팀의 운영

이론적 논의에서 살펴본 바와 같이, 지방이양 협상제도의 실질적 운영을 위해서는 중

앙정부와 지방자치단체 양측에 협상을 주도할 수 있는 전담 조직, 즉 협상팀을 별도로 구성할 필요성이 높다. 특히 협상이 단순히 사무를 주고받는 행정절차가 아닌, 정책 기획과 전략 수립, 이해관계 조정, 자원 배분, 성과관리까지 아우르는 복합적 과정이라는 점을 감안할 때, 이에 대응할 수 있는 전문적이고 지속 가능한 조직 형태가 요구된다.

전문가 설문조사 결과에 따르면, 지방자치단체에 적합한 협상 전담기구의 형태로는 '지자체 협의체 단위로 공동 협상 조직을 설치'하는 방안이 가장 높은 선호도를 보였다(응답자의 50%). 이는 복수의 지방정부가 협의체를 통해 공동 대응함으로써 행정력과 정책 대응력을 강화할 수 있으며, 동시에 협상에 필요한 고정 비용을 분담할 수 있다는 점에서 비용 효율성 측면의 장점이 반영된 결과로 해석된다. 즉, 개별 지자체가 협상 전담조직을 각각 갖추기에는 재정적·인력적 부담이 크다는 현실적 제약이 고려된 것이다. 이러한 인식은 협상이 일회성 이벤트이거나, 단순한 사무이양에 국한된 협의적 절차라는 전제에서 나왔을 가능성이 높다. 그러나 앞서 살펴보았듯이, 지방이양 협상은 전략적 정책 설계, 이해관계 조정, 법·재정 검토, 성과 예측 등 다양한 기능이 복합적으로 요구되는 고난이도 행정 활동이며, 특히 준비 단계의 전문성 확보가 협상 결과를 좌우하게 된다.

이러한 점을 고려할 때, 공동 협상 조직은 정책 연계성과 자원 공유, 교차 학습 등의 장점이 있다고 하더라도, 지자체 간 이견 조정이나 공동의사 결정의 지연, 책임소재 불분명성, 협상에 대한 학습의 저해 등의 한계를 지닐 수밖에 없다. 그러나, 개별 지자체 중심의 전담조직이 전문인력 확보, 협상 대응 역량, 정보 접근성 등에서 상대적 제약을 가지고 있다는 것도 사실이다.

이에 따라, 중장기적으로는 두 가지 접근의 장점을 결합한 혼합형 모델이 바람직하다. 초기에는 광역자치단체 중심으로 전담 협상조직을 설치하되, 지역적 여건에 따라 자치단체 간 연합체 또는 지자체 협의체 기반의 공동 협상 조직을 병행적으로 활성화하는 방식이다. 이를 통해 효율성과 대표성, 실행력 간의 균형을 확보할 수 있을 것으로 기대된다.

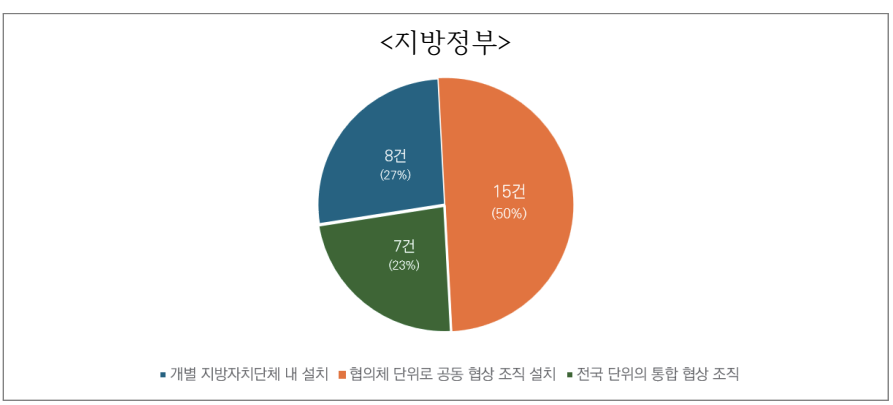
한편, 전문가 설문조사 결과에 따르면, 중앙정부 내 협상 전담기구의 적절한 형태로는 '관계부처가 공동으로 참여하는 범정부 협상 조직을 구성'하는 방안이 가장 많은 지지를 받았다(응답자의 76%). 이는 협상형 지방이양이 특정 부처의 단일 사무 이전이 아니라, 재정, 규제, 인사, 인프라 등 다양한 기능이 연계된 복합적 권한이양이라는 점을

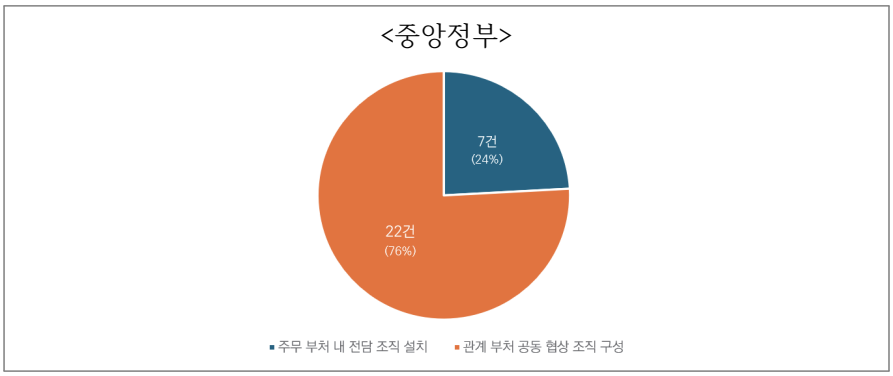
고려한 응답 경향으로 해석된다.

조사 결과에 따르면, 중앙정부에는 '관계부처 공동 협상 조직을 설치하는 것'이 적합하다는 응답이 우세하였다. 이러한 의견은, 협상제도가 단일 정책기구가 아니라 다부처가 연계되는 복합 협상 구조라는 점을 반영한다. 이는 영국의 사례와도 유사하다. 영국의 분권협상 구조에서는 복수 부처의 공동 참여와 조정을 전제로 한 부처 간 합동 조직이 협상안을 심사하고, 이행을 조율하는 역할을 수행하고 있다.

신속하고 일관된 정책 추진에 있어 약점을 가지고 있음에도 불구하고, '관계부처 공동 협상 조직'이 더 타당하다고 생각되는 이유는 다음과 같다. 먼저, 협상 대상 사무는 통상 여러 부처에 걸친 교차 사안이며, 이를 단일 부처가 전담하기 어렵다. 또한, 대부분의 협상에는 재정 분담, 예산 재배분, 보조금 운영 방식이 포함되므로, 기획재정부 등 예산 주관 부처의 참여가 필수적이다. 이에 더하여 지방이양은 중앙부처 간 사무 재조정과도 연결되기 때문에, 관련 부처 간 조율 메커니즘이 필요하며, 각 부처가 추진 중인 기존 국가정책과의 정합성 여부를 사전에 검토하고, 중복이나 충돌을 예방할 수 있어야 한다. 따라서 협상형 지방이양 제도를 안정적으로 추진하기 위해서는, 중앙정부 내에 관계부처가 공동으로 참여하는 형태의 범정부 협상조직을 제도화할 필요가 있다. 이와 같은 점들을 고려했을 때, 협상형 지방이양 제도를 안정적으로 추진하기 위해서는, 중앙정부 내에 관계부처가 공동으로 참여하는 형태의 범정부 협상조직을 제도화할 필요가 있다.

그림 5-4 협상팀 설치에 대한 전문가 인식(총 29명)





주: 지방정부 협상팀 구성에 대해서 전문가 1명이 복수응답함.
출처: 설문조사 결과를 바탕으로 저자 작성

협상 전담기구의 인적 구성의 범위를 어디까지 설정할 것인지에 따라 조직의 정체성이 달라질 수 있다.

전문가 조사 결과, 지방정부 측의 협상팀에 포함되어야 할 인력의 우선순위와 관련하여 지방공무원(29명), 외부 전문가(법률 22명, 그 외 26명), 중앙부처 파견공무원(21명), 지방의회대표(18명), 지역주민대표(13명), 지역사회단체대표(6명) 순으로 나타났다. 이 중 50% 이상의 지지를 받은 인력은 협상당사자인 지방공무원과 외부전문가, 그리고 지방의회의 대표이다. 지방공무원은 지방자치단체 내부의 정책적 맥락, 조직구조, 재정 상황 등에 대한 깊은 이해를 바탕으로 중앙정부와의 실질적 조율과 협상을 수행할 수 있다는 점에서 필수 인력으로 평가된다. 외부 전문가의 참여는 협상 전반의 전문성, 특히 법적 타당성과 제도 설계의 정합성을 강화하기 위한 전략적 선택으로 해석된다. 지방이양 과정은 복잡한 법령 해석과 중앙-지방 간 권한 조정 문제를 포함하고 있기 때문에, 외부 전문가의 객관적 자문과 분석 역량은 지방정부의 협상력 강화에 중요한 자산이 될 수 있다. 중앙부처 파견공무원의 참여는 중앙-지방 간 정합성 확보 및 협상 상대방의 인식 파악의 필요성이 반영된 것으로 보인다. 지방공무원이나 전문가, 중앙부처 파견공무원보다는 상대적으로 낮은 편이지만, 여전히 50% 이상 지지를 받은 주요 인력인 지방의회 대표는 협상 과정에서의 민주적 정당성을 확보하고, 정책 결정에 대한 제도적 수용성을 높이기 위한 목적이 반영된 결과로 볼 수 있다. 반면, 지역주민 대표와 지역사회단체 대표의 경우는 상대적으로 낮은 지지를 받았다. 이는 협상 기구의 성격상

절차적 참여보다는 기능적·실무적 접근이 필요하다는 인식이 우세했기 때문으로 보인다. 실제 정책 설계 및 집행과 직접적으로 연계되지 않은 집단이 협상 과정에 직접 참여할 경우, 의사결정의 효율성과 전문성이 저해될 수 있다는 우려가 작용했을 가능성이 있다.

한편, 중앙정부 측 협상팀의 인적 구성에 대해 조사 결과, 관계부처 소속 공무원의 포함이 가장 높은 지지를 받았고, 그다음으로 외부 전문가(법률 23명, 그 외 27명), 그리고 지방자치단체에서 파견된 공무원(20명)의 순으로 참여 필요성이 제시되었다. 이는 지방자치단체의 구성 방식과 유사한 맥락을 보이는 결과이다. 특히, 외부 전문가와 법률 전문가의 참여는 정책 협상의 복잡성과 법적 쟁점을 동시에 고려한 구성이며, 지자체 파견 인력의 포함은 지역 현실을 반영하는 협의 체계를 구축하려는 보완적 조치로 이해된다.

전문가들은 지방과 중앙 모두 협상 전담기구의 인적 구성에 있어 민주적 대표성보다는 행정 효율성과 정책 전문성을 강조하고 있는 것으로 판단된다. 이는 지방이양 협상 과정에서 정치적 참여보다는 기술적·관리적 효율성이 더욱 중요하다고 인식하고 있음을 나타낸다고 볼 수 있다. 이러한 구성 방향은 정책 추진의 효율성과 전문성을 제고할 수 있는 장점이 있는 반면, 다양한 이해관계자의 목소리를 반영하지 못할 경우, 제도의 수용성이나 지속가능성 측면에서 한계를 드러낼 우려도 존재한다. 따라서, 보다 적극적인 의미에서 지역 주민 대표나 지역사회단체 대표를 협상팀에 일정 기간 포함시키거나, 그 의견을 정기적으로 수렴하는 절차에 대해서도 고민할 필요가 있다.

그림 5-5 협상팀의 인적 구성에 대한 전문가 인식(총 29명)



출처: 설문조사 결과를 바탕으로 저자 작성

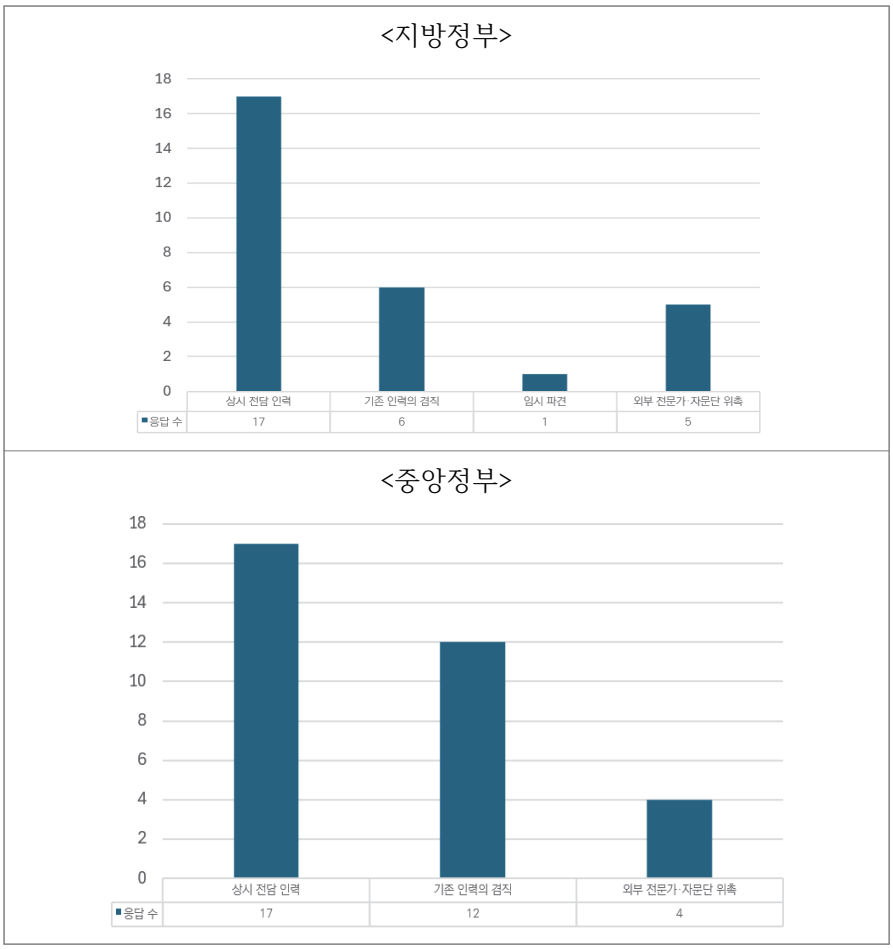
지방이양제도의 안정적 추진과 제도화 과정에서 협상 전담기구의 인력 확보 방식은 조직의 운영 효율성과 지속가능성을 결정짓는 핵심 요소 중 하나로 간주된다. 단순한 인력 배치의 문제가 아니라, 해당 조직의 기능적 정체성, 장기 운영 가능성, 전문성 유지 여부 등과 밀접하게 연관되어 있기 때문이다. 지방이양 협상 전담 조직의 인력 확보 방식에 대해 전문가 인식을 조사한 결과는 다음과 같다.

지방자치단체에 설치할 협상 전담 기구의 인력 확보 방식에 대한 전문가 조사 결과, '상시 전담 인력 배치(17명)'에 대한 의견이 압도적으로 많았으며, '기존 인력의 겸직(6명)', '외부 전문가·자문단 위촉(5명)', '임시파견(1명)' 순으로 나타났다. 한편, 중앙정부 협상 전담 기구의 인력 확보 방식에 대한 의견은 '상시전담인력(17명)', '기존인력 겸직(12명)', '외부전문가 자문단 위촉(4명)' 순으로 높게 나타났다.

조사 결과를 살펴보면, 두 수준의 정부 모두에서 '상시 전담 인력 배치'에 대한 공감대가 형성되어 있음을 알 수 있다. 이는 협상 전담 조직이 단발적인 이슈 대응을 위한 임시 기구가 아니라, 지방과 중앙 간 갈등 조정, 권한이양 실행, 제도 개선 협의 등 다양한 업무를 안정적으로 수행할 수 있는 조직으로 자리매김해야 한다는 정책적 판단이 전문가 사이에 폭넓게 공유되고 있는 것으로 해석된다. 그러나 중앙정부의 경우, 겸직 운용에 대한 수용성이 상대적으로 더 높게 나타났다는 점은 조직 유연성을 고려한 접근이 가능함을 보여준다. 이는 부처 간 협업이 용이하고 자원 배분이 상대적으로 자유로운 중앙정부의 행정 환경 특성과 맞닿아 있다. 반면, 지방자치단체는 행정 자원과 인력의 제한성으로 인해 겸직 운영이 오히려 조직의 전문성과 집중도를 저해할 수 있다는 우려가 반영된 것으로 풀이된다.

이상의 논의를 종합할 때, 먼저, 중앙·지방 정부 모두 협상 전담기구를 상설화하고, 일정 수의 전담 인력을 제도적으로 확보해야 할 필요성이 있다. 특히, 우리나라의 재정적 불균형을 고려했을 때, 국가가 지방자치단체에 일정 비율의 인건비를 지원하는 제도적 기반 마련도 요구된다. 단, 중앙정부의 경우 부처 간 협업 기반 위에서 겸직 인력을 효율적으로 배치하되, 핵심 기능은 전담 인력이 담당하도록 설계해야 한다. 또한, 법률, 재정, 제도설계 등 고도의 전문성이 요구되는 사안에 대해서는 외부 전문가 또는 자문단을 협상 과정에 탄력적으로 연계할 필요가 있다.

그림 5-6 협상팀의 인력 확보 방식에 대한 전문가 인식 (총 29명)



주: 중앙정부 협상팀의 인력 확보 방식에 대해서 전문가 4명이 복수응답함.
출처: 설문조사 결과를 바탕으로 저자 작성

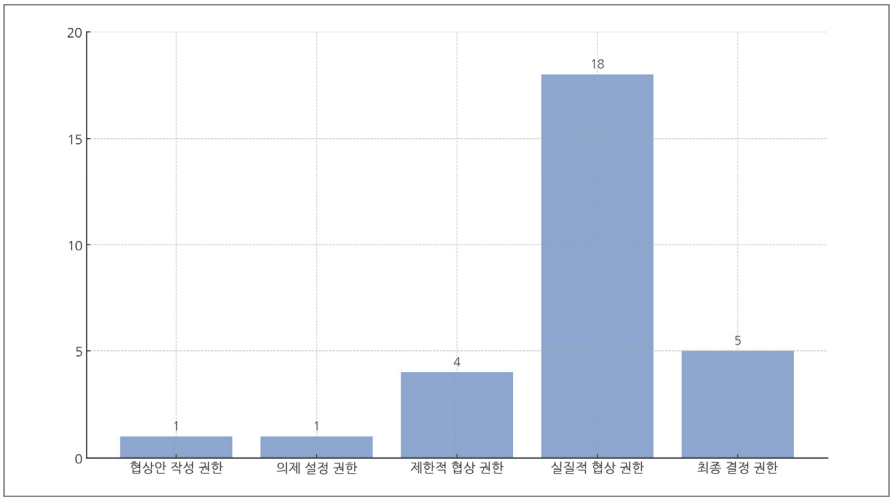
지방이양 정책의 실질적 이행을 위한 협상 전담조직의 운영은 단순한 실무적 조율을 넘어서 정책 결정 과정의 핵심 행위자로 기능할 수 있어야 한다. 이와 같은 관점에서, 협상 전담조직에 어떠한 수준의 권한을 부여할 것인가는 그 운영 실효성을 결정짓는 중요한 변수로 작용한다. 협상 전담 조직이 수행해야 할 역할과 그에 상응하는 권한의 범

위에 대한 전문가 조사 결과, '실질적 협상 권한(사후 동의를 조건으로, 협상 과정에서 내용 변경·조정까지 할 수 있는 권한)'을 부여하는 것이 적정하다는 응답이 가장 높은 비율(18명)을 차지하였다. 이는 협상 전담조직이 단순한 형식적 조정기구가 아닌, 실질적인 협상 주체로서 자율성을 확보해야 한다는 전문가들의 인식을 반영한 결과로 해석할 수 있다. 이는 협상 조직이 단독으로 협상 결과를 최종 확정하고 법적 효력을 발생시킬 수 있는 결정권한은 제외하는 형태로, 전략적 자율성은 보장하되, 절차적 통제는 유지하는 구조에 해당한다.

이러한 구조를 현실화 하기 위해서는 협상 전담조직이 단순한 행정 보조기구를 넘어, 실질적인 정책조정 주체로 기능할 수 있도록 구조적 자율성과 명확한 책임체계를 확보해야 한다. 이를 위해서는 협상 권한의 범위를 신중하게 설계함과 동시에, 정치적 정당성과 제도적 견제 장치가 균형 있게 마련되어야 한다.

이를 실현하기 위해서는 전담조직은 실질적인 협상 기능을 자율적으로 수행하되, 최종적인 협상안의 승인 및 정치적 책임은 별도의 정치·행정 주체가 부담하는 구조가 필요하다. 즉, 협상 전담 조직은 협상 의제 설정, 협상안 작성, 협상안 조정에 있어 전면적 권한을 보유하며, 실질적인 정책 조정자 역할을 수행할 수 있어야 한다. 이러한 기능은 협상 전담조직이 민첩하고 주도적으로 협상 국면을 이끌 수 있도록 하기 위한 핵심 기반이다. 단, 해당 조직의 결정이 최종 정책화되기 위해서는 별도의 승인 절차를 거치도록 하여야 한다. 지방정부 측에서는 단체장과 지방의회가 최종적인 승인권한을, 중앙정부에서는 관계 부처의 장과 기획조정부처의 장이 최종적인 승인권한을 가지도록 해야 할 것이다. 이러한 구조는 협상 전담조직이 정책조정의 실무적 주체로 기능하면서도, 최종 결정은 법적 책임을 지는 공식 권한 기관에서 이루어지는 이원적 통제 모델로, 정책 실행의 신속성과 절차적 민주성의 균형을 동시에 확보할 수 있다. 특히, 전담조직에서 작성된 협상안이 반복적인 검토나 재협상을 거치지 않도록 사전협의 시스템 및 사전합의에 대한 가이드라인이 제공될 필요가 있다.

그림 5-7 협상팀에 부여할 권한 범위에 대한 전문가 인식(총 29명)



출처: 설문조사 결과를 바탕으로 저자 작성

협상 전담기구의 효과적인 운영을 위해서는 단순한 제도적 장치나 절차적 구성이 아니라, 실질적인 협상 주체인 '협상팀'의 역량과 동기 수준이 핵심 변수로 작용한다. 앞서 이론적 논의에서 살펴보았듯이, 협상팀은 단순한 업무 수행 집단이 아니라, 협상의 방향과 질을 실질적으로 좌우하는 전략적 행위자 집단이다. 즉, 팀 구성원 개개인의 역량, 태도, 책임 의식은 협상 결과의 실효성과 지속가능성에 직접적인 영향을 미친다.

이러한 맥락에서 협상팀 구성원에 대한 체계적인 동기부여 방안 마련은 단지 복지나 사기 진작의 차원을 넘어, 정책 성과를 담보하기 위한 전략적 수단으로 이해되어야 한다. 협상은 고도의 전문성뿐만 아니라, 이해관계자 간의 조율 능력, 갈등 대응 능력, 장기적인 정책 시야 등을 요구하는 복합적인 업무이기 때문에, 협상팀이 단기적 과업 수행에 머무르지 않고, 지속적으로 역량을 발휘할 수 있도록 제도적 장치가 마련되어야 한다.

협상 전담인력의 동기부여 방식에 대한 전문가 의견조사 결과, '협상 과정에서의 우수사례 발굴 및 공식 포상제도 운영'(3.86점)에 대한 동의 수준이 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로는 '협상 성과 달성 시 개인 및 조직 차원의 인센티브(예: 성과급, 승진·평가 우대, 조직 차원의 재정적 지원 등)제공'(3.76점)이 높은 지지를 얻었다.

조사 결과를 바탕으로 했을 때, 무엇보다 협상 결과뿐만 아니라 과정 자체에서의 우수한 성과를 평가하고 제도적으로 포상하는 시스템의 도입이 중요하다. 이는 협상에 참여한 구성원에게 내재적 동기를 부여할 뿐만 아니라, 타 지자체 간의 학습과 우수사례 공유를 촉진하는 수단으로 작용할 수 있다. 예를 들어, 협상 과정에서 효과적인 갈등 조정, 혁신적인 전략 제안, 이해관계자 협업 모델 등의 성과를 구체적으로 기록하고, 이를 타 지자체 및 중앙정부 차원의 우수사례로 선정·공유함으로써 정책 실행의 확산력과 모범 사례의 제도화 효과를 동시에 확보할 수 있다. 또한, 협상 참여자의 실질적 참여 유인을 높이기 위해서는, 성과에 기반한 인센티브 체계를 함께 설계할 필요가 있다. 이를 통해 협상 참여자에게 결과에 대한 보상뿐 아니라, 과정에 대한 성과 인정이 이뤄지는 정책 환류 구조를 제도화할 수 있다. 단, 이러한 인센티브 체계가 자의적 운영이나 형식주의로 흐르지 않도록, 성과 측정 기준의 명확성, 객관성, 투명성 확보가 전제되어야 하며, 정성적·정량적 요소의 균형 있는 평가 체계 설계가 필요하다.

한편, 협상 실패나 협의 지연에 대해 직접적 책임을 묻는 강제적 제재 방식은 바람직하지 않으며, 오히려 조직 구성원들의 방어적 업무 태도나 소극적 참여를 유발할 수 있다. 따라서 협상 지연에 대한 대응은 사전적 예방과 중간점검 중심의 체계 구축으로 접근할 필요가 있다. 이러한 접근은 협상 실패의 가능성을 낮추고, 협상 전담기구가 지속적으로 학습하고 성장할 수 있는 피드백 기반 운영 시스템 구축으로 이어질 수 있다. 물론, 불가피하게 반복적인 지연이나 고의적인 협상 회피 행위가 발생하는 경우에 대해서는 최소한의 제재 장치를 마련할 필요가 있다. 다만, 이는 예외적 상황에 한정해야 하며, 제재 역시 제한적으로 적용되어야 할 것이다.

전체적으로, 협상 전담 인력에 대한 관리는 통제 중심의 관리 전략이 아니라, 유도와 지원 중심의 관리 전략으로 전환될 필요가 있다. 이는 단기 성과 창출이 아닌, 지속 가능한 협상 역량의 내재화, 전문성의 축적, 협력적 정책 문화의 정착을 장기적 목표로 설정해야 한다는 점에서 중요한 전략이다.

표 5-3 협상팀 구성원 동기 부여 방안에 대한 전문가 인식 (총 29명)

질문항목	전문가 (n=29)	
	평균	표준편차
협상 성과 달성 시 개인 및 조직 차원의 인센티브 제공(예: 성과급, 승진·평가 우대, 조직 차원의 재정적 지원 등)	3.76	1.04
협상 과정에서의 우수사례 발굴 및 공식적 포상제도 운영	3.86	0.86
협상 과정에서의 소극적 태도나 고의적 지연 행위에 대한 제재 규정 마련	3.17	1.18
협상 결과 불이행·지연 시 협상 담당 주체에 대한 행정적 책임 부여(예: 성과평가 반영, 인사 불이익, 조직 성과 감점 등)	3.00	1.23

출처: 설문조사 결과를 바탕으로 저자 작성

협상팀의 운영과 관련된 이상의 논의를 종합하여 나타내면, 아래의 표와 같이 정리할 수 있다.

표 5-4 지방이양 협상 제도 설계: 협상팀의 운영

구분	내용
협상전담조직의 설치	• 지방은 광역 중심의 전담조직 설치를 기본으로 하되, 지역적 여건에 따라 지자체 협의체 기반의 공동 협상 조직 병행 • 중앙은 범정부 차원의 관계부처 공동 협상조직 구성
협상전담조직의 인적 구성	• 지방은 지방공무원, 외부 전문가, 지방의회 대표 중심 • 중앙은 관계부처 공무원, 외부 전문가, 지자체 파견공무원 중심 • 민주성을 확보하기 위한 인력 참여 제도를 보조적으로 운영하는 방안
협상전담조직의 인력 확보 방식	• 중앙/지방 모두 상시 전담인력 배치 원칙 • 지방의 인력 운영에 대한 국가의 지원 방안 • 중앙은 상대적으로 겸직 운용 여력 및 필요성 존재 • 고도의 전문 사안은 외부 전문가·자문단 연계 필요
협상전담조직의 권한 범위	• 협상 의제 설정, 안 작성, 조정에 실질적 권한을 부여하되, 최종 승인은 지방정부(단체장·의회), 중앙정부(관계부처·기획부처)에서 수행하는 이원적 통제 구조 필요
협상전담조직 구성원 동기 부여	• 성과급, 승진 우대 등 인센티브와 함께 협상 과정의 우수사례 포상 체계 도입 필요 • 제재보다는 유도·지원 중심의 동기 부여 시스템 운영 권장됨

출처: 저자 작성

2. 기존 제도와의 연계: 자치분권 사전협의제[53]

1) 제도 개요

자치분권 사전협의제란, 중앙행정기관의 장이 지방자치단체의 행정과 재정 등에 영향을 미치는 사무를 신설하거나 변경하거나 혹은 폐지하는 경우, 국가의 사무를 지방자치단체에 위임하는 경우, 혹은 지방자치단체가 수행하는 사무에 대하여 국가의 지도나 감독을 결정하는 경우 등에 대한 법령을 제정하거나 개정하는 경우 사전에 행정안전부 장관을 통해 지방자치단체와 협의하는 것을 의미한다(김희진, 2021). 기존의 자치분권 관련 제도들이 국가 사무의 지방이양 이후 사후 개선방안을 도모하는 방식으로 이루어졌다면, 자치분권 사전협의제는 법령의 제·개정 단계부터 발생할 수 있는 갈등 요인들을 사전에 해결할 수 있도록 함으로써 중앙정부와 지방자치단체 간의 갈등과 분쟁을 미리 예방하도록 한 것이다. 이를 통해 지방자치단체의 자치영역이나 행정 및 재정적 자율성을 확대함으로써 지방자치단체의 실질적인 자치권을 보장하는 데에 목적이 있다.

본 수단의 법적 근거는 「지방자치법」 시행령 제11조에 명시된다. 시행령에서는 자치분권 사전협의제의 개념을 포함하여 사전협의가 필요한 요건의 범위(제11조 제1항), 사전협의의 절차(제11조 제2항 및 제3항) 및 내용 등을 담고 있다(〈표 5-5〉 참고). 즉, 제·개정하고자 하는 법령안의 내용이 중앙과 지방의 사무 배분의 원칙에 부합하는지, 지방자치권 침해의 소지는 있지 않은지, 자치분권의 기본이념을 준수하였는지 등을 검토하고 개선함으로써, 중앙과 지방 간의 합리적인 사무 배분을 추구하고 지방자치권의 보장을 통해 실질적인 자치분권의 제도적인 보장을 추진하고자 하는 것이다.

자치분권 사전협의의 중요성은 「지방자치법」 시행령 외의 규정에서도 법적 근거를 찾아볼 수 있다. 「법제업무 운영규정」 제11조(정부입법과정에서의 기관 간 협조)나 같은 규정의 시행규칙 제11조(법령안의 심사)에서 법령안을 입안할 때에는 해당 법령안의 내용을 관계기관의 장을 포함하여 지방자치단체로부터 의견을 듣도록 하고 있다.

지방자치단체의 의견을 들어야 하는 사항으로는 지방자치단체의 조직·인사·재정 등에 관하여 규정하거나, 지방자치단체장에게 일정한 권한이나 의무를 부여하거나, 일정한 사항을 지방자치단체의 조례 또는 규칙으로 정하도록 하거나, 국가 사무를 지방자치단체에 위임하여 처리해야 하는 경우가 제시되어 있다(제11조 제1항). 보다 직접적으로 자치분

53 본 절은 행정안전부(2024a)를 바탕으로 수정·보완되었음을 밝힌다.

권 사전협의를 명시하기도 하였는데, 관계 기관장의 평가나 협의가 필요한 개인정보 침해 요인평가, 부패영향과 성별영향 및 통계기반정책 평가 등과 함께 자치분권 사전협의를 제시하고, 관련 기관의 장은 입법예고 기간이 끝날 때까지 협의의 내용을 법령안 주관기관의 장에게 통보하여야 한다고 설명한다(제11조 제6항, 시행규칙 제11조 제1항).

자치분권 사전협의제를 운영하는 과정에서 필요한 경우, 행정안전부는 '자치분권 사전협의 자문단'을 설치할 수도 있다. 「지방자치법 시행령」 제11조 제7항에 따라 행정안전부의 훈령인 '자치분권 사전협의 자문단 설치 및 운영에 관한 규정'을 제정하여 자문단을 구성할 수 있도록 한 것이다. 자문단은 10인 이상으로 구성되어, 2년의 임기 동안 활동하게 되는데, 다음의 사안에 대하여 행정안전부에 의견을 제시할 수 있다. 첫째, 지방자치와 관련이 있는 행정안전부 소관의 법령안에 대하여 의견을 제시할 수 있으며, 둘째, 법령안에 대하여 전문적·중립적 검토가 필요하거나, 셋째, 중앙행정기관 사이에 법령안에 이견이 있거나, 넷째, 행정안전부장관의 검토 의견에 이의가 있는 경우 회의를 통해 의견을 전달할 수 있다.

자치분권 사전협의제의 법적 근거를 「지방자치법」과 그 외 법령 등으로 다양하게 마련하는 한편, 자문단의 설치와 운영까지 마련해 두고 있는 것은 자치분권을 시행하는 데 있어, 지방자치단체의 자율성을 제한하는 가능성을 사전에 차단하기 위한 조치로 이해된다. 지방자치제 실시 이후 다양한 자치분권 제도를 마련 및 시도해가는 과정에서 발생하였던 중앙집권적 구조를 해결하고, 정책결정 과정 단계에서부터 시행까지 실질적인 자치분권이 시행될 수 있도록 하기 위한 방안인 것이다.

한편, 「지방자치법」 개정안에는 시행령 상에 규정된 자치분권 사전협의에 대한 법적 근거를 법률에 직접 규정하는 조항이 포함되어 있다.

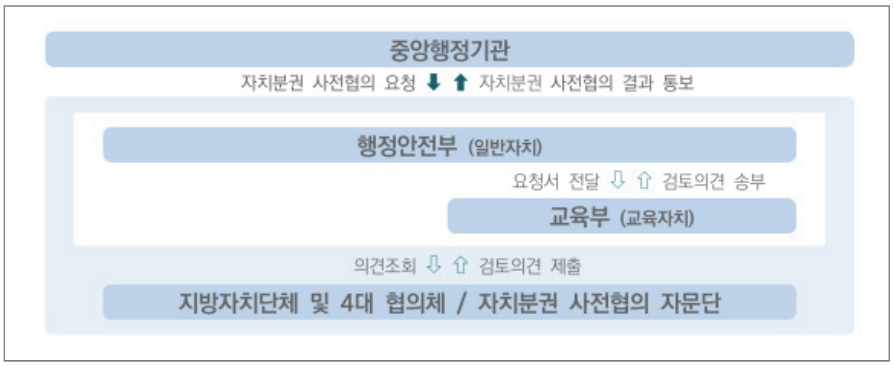
표 5-5 「지방자치법」 개정안 상의 '자치분권 사전협의' 관련 신설 조항

「지방자치법」 개정안 제212조
제212조(자치분권 사전협의) 중앙행정기관의 장은 소관 법령을 제정하거나 개정하려는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항과 관련하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정안전부장관과 협의하여야 한다. 1. 지방자치단체에 영향을 미치는 사무의 신설 · 변경 · 폐지에 관한 사항 2. 지방자치단체나 그 장에 대한 사무의 위임에 관한 사항 3. 지방자치단체가 수행하는 사무의 지도 · 감독에 관한 사항

출처: 지방자치법 일부개정법률(안) 입법예고. (행정안전부공고 제2024-766호)

자치분권 사전협의제는 법령을 제·개정하고자 하는 중앙행정기관은 모두 이용할 수 있는 권한이양 수단이며, 일반자치를 담당하는 행정안전부와 교육자치를 담당하는 교육부를 통해 법령 제·개정의 요지를 전달하고 각 지방자치단체와 주요 4대 협의체의 검토의견을 받아 이를 반영하도록 구성되어 있다. 주요 4대 협의체는 「지방자치법」 제182조 제1항에 따른 협의체로, 대한민국 시도지사협의회, 대한민국 시도의회의장협의회, 대한민국 시장·군수·구청장협의회, 대한민국 시군자치구 의회의장협의회가 포함된다. 또한, 제·개정 법령안에 대해 전문적이고 중립적인 검토가 필요한 경우 외부 전문가의 심의를 받기 위한 자치분권 사전협의 자문단을 구성하여 의견을 취합할 수 있다. 자치분권 사전협의제의 운영체계를 요약하면 다음의 [그림 5-8]과 같다.

그림 5-8 자치분권 사전협의제 운영체계



출처: 행정안전부(2024a: 9)

구체적인 사전협의의 절차를 살펴보면 다음과 같다([그림 5-8] 참고). 첫째, 중앙행정기관의 각 장이 법령을 새로이 제정하거나 개정하고자 할 때, 자치분권 사전협의 지침에 따른 법령안의 기준을 참고하여 법안을 마련한다. 대상 법령은 정부입법 절차를 통해 제·개정하는 모든 법률과 대통령령, 총리령 및 부령을 포괄한다.[54] 사전협의가 필요한 사안들에 한해서 법령을 제·개정한 중앙행정기관의 장은 사전협의 지침에 따라 '사전협의 요청서'를 작성하여 행정안전부 장관에게 제출한다.[55]

54 중앙행정기관의 장이 법령을 제·개정하더라도 사전협의를 요청하지 않는 제외법령이 있으며, 이는 행정안전부장관이 매년 「자치분권 사전협의 제외법령」으로 지정하여 통보하고 있다.

55 「법제업무 운영규정」 제11조(정부입법과정에서의 기관 간 협조)에 의거하여 개인정보 침해요인 평가, 부패영향

둘째, 사전협의를 요청받은 행정안전부 장관은 법령안에 대하여 지방자치와의 관련성 여부를 검토한다. 이때, 관련성에 따라 검토의견은 크게 네 가지 결과로 제시되는데, 이는 다음과 같다. (1) 지방자치단체의 권한이나 책임 및 자치사무와 관련이 없는 경우는 '관련 없음'으로 결과를 제시한다. 이 경우, 협의는 종료된다. (2) 제·개정한 법령안의 내용이 지방자치권의 침해 소지가 없는 경우에는 '원안 동의'로 결과 통보서를 송부한다. (3) 중앙행정기관이 제·개정하고자 하는 법령안의 내에서는 지방자치권 침해의 소지가 없지만, 지방자치권과 자치분권의 보장과 확대를 위해 향후 상위 법령이나 해당 법령의 다른 조항에서 입법적 개선이 필요하다고 판단되는 경우는 '보충 의견'으로 결과 통보서를 송부한다. (4) 제·개정하는 법령안의 내용이 지방자치권의 보장과 확대를 위해 입법적 개선이 필요한 경우에는 '개선 권고'의 내용을 담아 반영 결과서를 법령을 제·개정한 중앙행정기관의 장에게 송부한다.

셋째, 검토의견이 관련 없음으로 종결되는 경우에는 사전협의가 종료되나, 나머지 세 가지 검토의견에 대해서는 지방자치 관련성에 따라 행정안전부나 교육부에서 사전협의를 진행하게 된다. 중앙행정기관의 장에 사전협의를 요청한 사항에 대하여 일반자치와 관련이 있는 경우는 행정안전부에서 지속해 관련성을 검토하며, 교육자치와 관련이 있는 경우는 교육부로 보내 교육부에서의 검토를 요청하게 된다. 그러므로 이후의 관련성 검토는 행정안전부와 교육부를 구분하여 살펴보는 것이 필요하다.

넷째, 행정안전부는 지방자치와 관련성 정도를 각 지방자치단체와 4대 협의체 및 자치분권 사전협의 자문단의 의견을 받아 검토한다. 지방자치단체의 의견 제시와 참여는 이 단계에서 이루어진다. 행정안전부가 송부한 법안을 검토하여 검토의견서를 제출하기 때문이다. 이때 시도와 관련된 법령은 시도가 직접 검토의견을 제출하며, 시군구 관련 법령의 경우에는 시도가 시군구의 검토의견을 취합하여 제출하도록 되어 있다. 교육부의 경우에는 시도 교육청과 교육감협의체, 자문단의 의견을 받아 법령안을 검토한다. 검토의 기준은 법령안에 대하여 사무배분이 적절하게 이루어졌는지, 국가의 지도·감독 등 중앙정부의 관여가 적절한 수준에서 이루어지는지, 그리고 지방자치단체나 교육청의 자치권은 보장되는지 등이다.[56] 검토의 결과는 '관련 없음'을 제외한 3가지 경우로 동일하게 도출하여 행정안전부로 송부한다.

평가, 성별영향평가, 통계기반정책평가 등과 함께 법제정보시스템을 통해 통합 신청하도록 하고 있다.

56 지방자치단체의 자치입법, 조직, 인사, 재정 관련 법령안 여부에 따라 행정안전부 내 담당 부서는 달라지는데, 입법은 선거의회자치법규과, 조직은 자치분권제도과, 인사는 지방인사제도과, 재정은 재정협력과에 의견을 요청한다.

다섯째, 일반자치 및 교육자치와의 관련성에 따라 취합된 검토의견을 행정안전부가 최종적으로 중앙행정기관의 장에게 송부한다. '원안 동의'나 '보충 의견'을 받은 경우면 소관 부처에 결과통보서를 송부하며, '개선 권고'를 받은 경우면 개선권고 요청서를 작성한다. 이때, 소관 행정기관의 장은 7일 이내에 의견을 수용, 일부 수용, 불수용 혹은 입법 절차를 중단할 것인지를 결정하여 반영 결과서를 행정안전부 장관에게 제출하게 된다. 즉, 개선 권고 내용을 전부 반영할 것인지(수용), 일부만 반영하여 수정할 것인지(일부수용), 개선 권고를 반영하지 않고 원안을 유지할지(불수용), 개선 권고에 따른 협의 결과로 소관 부처에서 제·개정 절차를 중단(입법 절차 중단)할 수 있으며, 그 결과를 결과통보서로 작성하여 제출하면, 이로써 협의가 종료된다.

자치분권 사전협의가 종료되면 법령안 제·개정을 주관한 중앙행정기관은 40일 이상 입법예고를 하게 되며, 규제심사와 법제처 심사 및 차관·국무회의심의 등을 거쳐 대통령의 재가를 받으며 국회에 제출하게 된다. 이후, 국회의 심의·의결을 거쳐 공포안이 정부 이송되면 국무회의 상정을 통해 공포되는 절차가 이루어진다.

그 결과 국가와 지방자치단체 간, 지방자치단체와 지방자치단체 간 사무를 배분하거나 국가의 지도·감독 수준을 결정하는 이슈 등에 있어서 지방자치단체의 자치권을 보장할 수 있는 협의들이 상당 부분 이루어지고 있다. 예를 들어, 「군용비행장·군사격장 소음방지 및 피해보상에 관한 법률」 시행령에서 기관위임사무로 소음피해 보상금의 지급을 기초지방자치단체에서 지급하도록 하고 있으나 보상금 지급에 필요한 행정 및 재정적 지원 등 경비의 마련은 국가에서 하는 것이 필요하다는 개선 권고 의견에 따라 경비 전부를 국방부가 부담하도록 마련되었다. 또한, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 제42조 개정에 있어 과거 행정안전부에 반드시 사전협의를 하도록 하였던 절차가 지방자치권 침해의 소지가 존재한다는 개선 권고 검토의견에 따라, 국가관여 법정주의 및 국가관여 최소화 원칙에 의거하여 의무 사항에서 재량사항으로 수정하기도 하였다.

자치분권 사전협의제는 시작 당시 중앙정부와 지방자치단체 상호 간에 합리적인 사무배분을 통해 행정의 권한과 책임소재를 명확히 함으로써 행정의 효율성과 민주성을 제고하고, 중앙과 지방 간 갈등과 분쟁을 사전 예방할 것을 기대하였다. 본 수단을 통해 지방자치단체의 사무처리 권한과 책임을 확대하여 과거 국가 중심의 일방적인 감독을 축소하고 지방재정의 건전성을 확보하는 한편, 자율성을 강화하는 조치로 활용되는 것

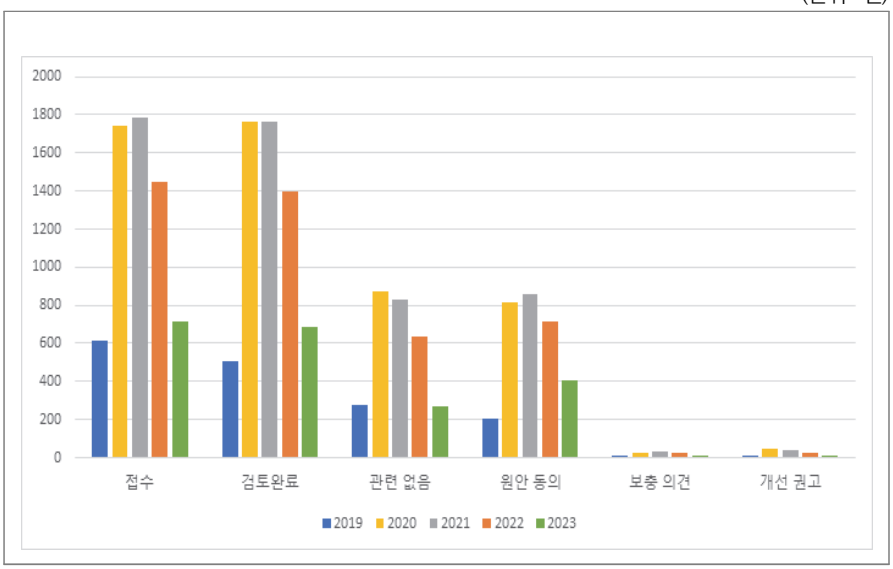
을 예측하였던 것이다.

그 결과, 2024년 기준 시행 5주년을 맞은 자치분권 사전협의 제도는 2019년에 시작된 이래 2023년 상반기까지 약 4년 동안 총 6,314건의 제·개정 법령을 검토한 것으로 나타났다(행정안전부, 2023). 그중 6,116건(약 96.9%)은 검토가 완료되어 사전협의 결과 '관련 없음'으로 종료된 법령은 2,885건, '원안 동의'를 받은 법령은 3,009건, '보충의견'을 받은 법령은 96건, '개선 권고'를 받은 법령은 126건으로 나타났다([그림 5-9] 참고). 사전협의가 필요하다고 제시된 법령안 중에서 지방자치단체의 지방자치권을 침해받을 소지가 있다고 판단된 법령안은 총 222건(약 3.6%)으로, 지방자치단체가 법령안 제·개정에 참여하는 것이다.

특히, 2022년 7월부터 2023년 6월까지 개선 권고를 받은 법령안의 부처 수용률은 100%로, 지방자치단체와 자문단 등의 의견이 중앙행정기관에 그대로 수용되어 지방자치단체의 자치권에 영향을 줄 수 있는 조치들이 사전에 예방되고 있다.

그림 5-9 자치분권 사전협의 관련 연도별 검토의견 현황(2019~2023)

(단위: 건)



출처: 행정안전부(2023) 바탕으로 저자 작성

지방자치단체가 자치분권 사전협의 제도에 참여하여 검토하는 것은 (1) 사무배분의 적정성, (2) 국가관여의 적정성, 그리고 (3) 자치권 보장의 적정성이다(〈표 5-6〉 참고). 사무배분의 적정성과 관련해서는 국가사무나 자치사무가 새롭게 생기거나 국가사무를 지방자치단체로 위임하고자 하는 경우에 해당 사무와 관련한 조치들이 지방자치단체가 수행하기에 적절한 사무인가를 스스로 검토할 수 있도록 하는 것이다. 국가관여의 적정성에 대해서는 지방자치단체가 수행하는 사무들에 대해 행해지는 중앙정부의 지도·감독 등이 적절한 법적 근거를 지니는지, 국가개입의 원칙들을 준수하고 있는지 등을 논의하도록 함으로써 수행사무에 대한 자율성을 보장하도록 한다. 끝으로, 자치권 보장의 적정성은 지방자치단체 고유의 입법권, 조직권, 인사권, 재정권 등을 침해하지 않는지 검토할 수 있게 되어 있다.

표 5-6 자치분권 사전협의 주요 검토항목

구분	내용
사무배분의 적정성	국가사무 또는 자치사무의 신설, 변경, 폐지 관련 사항 사무의 지방이양 또는 국가 환원 관련 사항 국가사무의 지방자치단체 위임 관련 사항 국가, 지방자치단체 간의 공동사무 관련 사항
국가관여의 적정성	법령상의 명확한 근거에 따른 국가의 지도·감독 여부 사무수행 관련 국가관여 최소화의 원칙 준수 여부 사무유형에 따른 적절한 국가관여 수단 규정 여부
자치권 보장의 적정성	자치입법권, 자치조직권, 자치인사권, 자치재정권 등 지방자치단체의 자치권 및 자율성 보장 여부

출처: 행정안전부(2024a) 바탕으로 저자 작성

이처럼 자치분권 사전협의제는 제도 시행 이후에 법령안의 실효성이 발휘되기 이전에 지방자치단체의 논의 가능성을 열어둠으로써 사무 배분과 지도·감독 등에 있어 지방자치단체의 자치분권을 일정 부분 보장하고 있다. 그러나 실제 지방자치단체가 보충 의견과 개선 권고를 제시하는 수준은 지난 4년(2019~2023) 동안 약 3.6%에 그치며 대부분은 관련 없거나 중앙행정기관의 안에 원안 동의하는 방식으로 협의가 이루어진다. 그 외에도 여전히 개선의 지점들은 존재한다(김희진, 2021).

첫째, 사전협의의 절차에서 지방자치단체의 의견을 수렴하는 방식이 검토 의견을 송부하고 이를 중앙행정기관의 장이 반영하는 일방향적인(단편적인) 방식으로 이루어진

다는 점이다. 수단의 명칭이 '협의'라고 명시하고 있음에도 불구하고 법령안을 제·개정한 중앙행정기관과 지방자치단체 간에 양방향적인 협의의 장은 마련되지 않으며, 단순히 중앙행정기관의 장이 행정안전부나 교육부를 통해 지방자치단체와 교육청으로 하달하고, 의견을 다시 상달하는 방식에 그쳐 지방자치단체가 적극적으로 법령안에 대해 토론하거나 토의할 수 있는 데에는 한계가 존재한다.

둘째, 지방자치단체가 보충 의견이나 개선 권고의 의견을 제시하더라도 이를 법령안에 반영하는 권한은 여전히 제·개정을 제안한 중앙행정기관의 장에 속한다. 물론 최근 2023년에 지방자치단체가 개선 권고 의견을 제시하였을 때 중앙행정기관이 이를 수용하는 비율은 100%로 지방자치단체의 의견이 대부분 중앙행정기관에 받아들여지는 것은 고무적인 일이다. 그러나 이것이 여전히 기관장의 재량으로 존속하는 한 언제든 지방자치단체의 의견이 수용되지 않을 확률 또한 존재할 것이다. 지방자치단체의 보충 의견이나 개선 권고 등의 검토 의견서에 대하여 중앙행정기관의 장이 법령안에 반영하여야 한다는 강제력이 명시되지 않는 한, 지방자치단체와 중앙행정기관 간에 이견이 존재할 시 여전히 중앙정부 중심의 법령안 마련이 이루어질 수 있으며, 이것이 사후적인 갈등의 가능성을 남겨두고 있다.

셋째, 자치분권 사전협의제에서 지방자치단체가 공포 전 의견을 제시할 수 있는 사무의 범위는 중앙행정기관의 장이 제·개정한 법령안에 한정되는 것 또한 한계로 지적된다. 즉, 국회에서 발의한 의원입법안에서 지방자치단체의 자치권을 침해하거나 행정적·재정적 영향력을 행사할 수 있는 소지가 있다 하더라도, 이에 대해서는 지방자치단체가 의견을 제안하는 방안이 마련되어 있지 않은 것이다. 이는 국회 입법안에 대해서는 여전히 사후에 중앙정부와 지방자치단체 간에 갈등이 발생할 수밖에 없다는 것을 보여준다. 그러므로 자치분권 사전협의제의 적용 범위를 정부입법안에서 국회입법안까지로 포괄하는 논의들이 이루어질 필요가 있다.

2) 제도의 의의

자치분권 사전협의제는 분권화의 목적으로 중앙정부가 주도적으로 법령을 제·개정하는 과정에서 지방자치단체의 자치권을 보호하고, 사무배분의 정당성을 확보하기 위한 제도적 장치이다. 이는 기존 중앙정부 주도의 획일적 사무이양 방식에서 벗어나 참여적, 협의적, 조정적 이양 방식으로의 전환을 제도적으로 시도한 사례로 평가될 수 있다.

이러한 자치분권 사전협의제는 지방이양 협상 체계를 구체화하는 데 있어 유의미한 시사점을 제공한다.

무엇보다도 이 제도는 사무배분의 적정성, 국가관여의 정당성, 지방자치권의 보장 여부 등 지방이양 협상의 핵심 평가기준을 이미 제도 운영 내에 내재화하고 있다는 점에서 주목할 필요가 있다. 자치분권 사전협의제의 평가 기준은 향후 지방이양 협상과정에서 협상안의 타당성 검토, 의제 설정, 합의안 검증 등에 있어 구조적 기준점으로 활용될 수 있다.

또한, 자치분권 사전협의제는 관계 부처와의 연계를 통해 실질적인 영향력을 갖춘 제도로 자리매김하고 있다. 2024년 기준, 제도 시행 5년 차를 맞이한 이래 약 6,300여 건의 법령 제·개정안을 검토했으며, 특히 최근 1년간 개선 권고 사항에 대한 중앙정부의 수용률이 100%에 이르렀다는 점은, 지방 의견의 실효적 반영 가능성과 정책 수용성 확대 측면에서 긍정적인 시사점을 제공한다. 이는 지방이양 협상 제도가 추진되었을 때에도 중앙-지방 간 조정 결과가 실질적인 제도 반영으로 이어질 수 있는 제도적 기반을 어떻게 구축할 것인가에 대한 단초를 제공한다.

3) 한계 및 개선 방안

자치분권 사전협의제는 지방이양 협상제도 설계 시 활용될 수 있는 유용한 제도적 장치 중 하나이지만, 이를 위해 반드시 고려되어야 할 구조적 한계 역시 내포하고 있다. 무엇보다 가장 큰 한계는 '협의'라는 용어에도 불구하고 실제 협의 절차가 본질적으로 단방향적인 검토 및 의견 회신 구조에 머물고 있다는 점이다. 중앙행정기관이 마련한 법령안을 행정안전부를 통해 지방자치단체에 하달하고, 지방이 단편적인 검토 의견을 제출하는 방식은 진정한 의미의 협상이나 상호 조정이라 보기 어렵다. 이는 지방이양 협상제도가 요구하는 쌍방향적, 대등한 협상 체계 구축이라는 본질과는 거리가 있다.

이러한 한계를 보완하기 위해서는, 자치분권 사전협의제를 단순한 사전 의견 청취 절차가 아니라, 향후 지방이양 협상제도의 전(前) 단계로 기능하는 준(準) 협상플랫폼으로 재구조화할 필요가 있다. 이를 위한 구체적 개선 방안은 다음과 같다.

첫째, 절차적 측면에서 현행처럼 중앙행정기관이 이미 작성된 이양 안을 지방에 하달하고, 제한된 기간 내에 찬반·수정 의견만을 회신받는 구조를 벗어나, 초기 단계에서부

터 중앙-지방이 함께 참여하여 논의하는 절차를 도입할 필요가 있다. 예를 들어, 사무 이양이나 법령 개편이 필요하다고 판단되는 경우, 개별 부처가 단독으로 입법안을 마련하기 이전에 중앙-지방 사무이양 공동 기획 회의를 통해 지방자치단체 대표 협의체와 이양 대상 사무의 범위, 정책 목표, 재정·인력 후속조치의 원칙을 먼저 논의하도록 하는 방식이 가능하다.

둘째, 참여 주체 측면에서는 실제 지방이양 협상 제도상의 공식 당사자로 등장하게 될 집단적 대표 기구를 사전협의 절차의 참여 주체로 명시할 필요가 있다. 이들 집단적 협상 주체가 사전협의 이전에 소속 자치단체 간 이해관계를 조정하고, 일정 기간 내부 논의를 거쳐 공동 입장과 협상 의제를 정리한 후 중앙과의 협의에 참여하도록 설계한다면, 사전협의 단계에서부터 자치단체들의 대표성과 정합성을 확보할 수 있을 뿐 아니라, 축적된 협상 경험과 역량을 향후 본격적인 지방이양 협상 과정으로 자연스럽게 이어갈 수 있다. 나아가 이러한 집단적 협상 주체의 제도화는 개별 자치단체의 단편적인 요구를 넘어, 권역·유형별로 공유되는 공동 현안을 중심으로 협상 의제를 구조화하도록 유도하는 효과를 가져올 수 있다.

셋째, 지방정부 또한 권역별·유형별 협의체 단위에서 일정 범위의 권한 및 재정에 대한 지방이양에 대한 필요성을 제기하고 중앙정부에 대해 사전 의견 조회를 요청할 수 있는 쌍방향 협의 구조를 설계할 필요가 있다. 일정한 절차와 요건을 갖추어 지방이 사전협의를 공식적으로 요구하면, 중앙정부가 법정 기한 내에 이에 대한 수용 여부와 검토 결과를 회신하도록 의무화함으로써, 지방이양 의제가 쌍방향적으로 형성될 수 있는 가능성을 강화해야 한다. 이러한 쌍방향 구조는 지방이 실질적인 의제 제안자이자 협상 당사자로 기능할 수 있는 통로를 제도적으로 보장한다는 점에서, 지방이양 협상제도가 지향하는 대등하고 상호적인 협력 거버넌스 원리를 구체화하는 핵심 장치가 될 수 있다.

넷째, 장기적으로는 자치분권 사전협의제와 지방이양 협상제도를 완전히 분리된 제도로 운용하기보다는, '의제 발굴-사전공동설계-정식협상-이행 모니터링'으로 이어지는 하나의 연속적 과정으로 통합적으로 재설계할 필요가 있다. 사전협의제는 이 중 '의제 발굴'과 '사전 공동설계' 단계에 해당하는 제도적 플랫폼으로 위치를 설정하고, 지방이양 협상제도는 정식협상 및 후속 이행·평가 단계에서 작동하는 장치로 설계함으로써, 중앙-지방 간 권한 조정이 일회성 정치 이벤트가 아니라 지속적인 교섭과 조정의 과정으로 안정적으로 정착될 수 있도록 해야 한다.

제3절 • 지방이양 협상 실행 및 조정 단계

1. 제도의 설계

지방이양 협상의 제도적 설계에 있어 중간 단계인 '협상 실행 및 조정 단계'는 협상 당사자인 중앙정부와 지방자치단체가 실질적으로 협상 테이블에 마주 앉아 협의 의제를 조정하고, 이양 범위와 방식, 책임 분담 구조, 지원 방안 등을 실질적으로 논의·조율하는 핵심 과정이다.

1) 협상 기구의 구성

지방이양 협상의 실행 과정에서 핵심적으로 검토되어야 할 요소 중 하나는 협상기구에 참여하는 주체의 범위와 그 역할의 정립이다. 지방이양이라는 사안이 정책·재정·법제 등 다양한 영역에 걸쳐 다층적 이해관계를 수반하는 만큼, 협상기구 내 주체 구성이 복수기관의 협력체계로 진화할 필요성이 제기된다.

본 연구에서는 전문가를 대상으로 하여 협상당사자 이외에 협상 기구에 참여해야 할 주체에 대해 질문하였다. 그 결과, 전문가들은 협상당사자 이외에 협상기구에 가장 우선적으로 포함되어야 할 주체로 행정안전부 관계자를 꼽았다(22명). 이는 행정안전부가 지방이양 정책을 총괄하는 주무 부처로서, 제도의 설계, 운영, 평가 전반에 걸쳐 핵심적 조정자 역할을 수행해야 한다는 인식을 반영한다. 협상 실행 단계에서 행정안전부의 참여는 단순한 행정적 지원을 넘어, 법제적 일관성, 정책적 안정성, 지방정부에 대한 신뢰 확보 차원에서 중요한 기반이 된다.

행정안전부 외에도, 국무총리실나 지방시대위원회 등 총괄 조정 기능을 수행할 수 있는 조직의 참여 필요성이 지목되었다(21명). 이는 지방이양 사안이 단일 부처의 정책 변경에 그치지 않고, 여러 중앙부처 간의 역할 재조정과 협력이 요구되는 복합적 성격을 지니고 있음을 반증한다. 협상 과정에서 각 부처의 이해관계가 상충하거나, 이양 사무의 분류 및 책임소재가 모호한 경우에는 국무총리실이나 지방시대위원회와 같은 범정부 차원의 조정기구가 신속하고 중립적인 조정자의 역할을 수행할 수 있어야 한다. 특히, 국무총리실은 부처 간 갈등 조정, 정책 우선순위 정립, 정책 이행 모니터링 체계 구축 등 협상 이후의 실행력 확보에도 중요한 기능을 수행할 수 있으므로, 협상 초기단계부터의 제도적 참여가 필요하다.

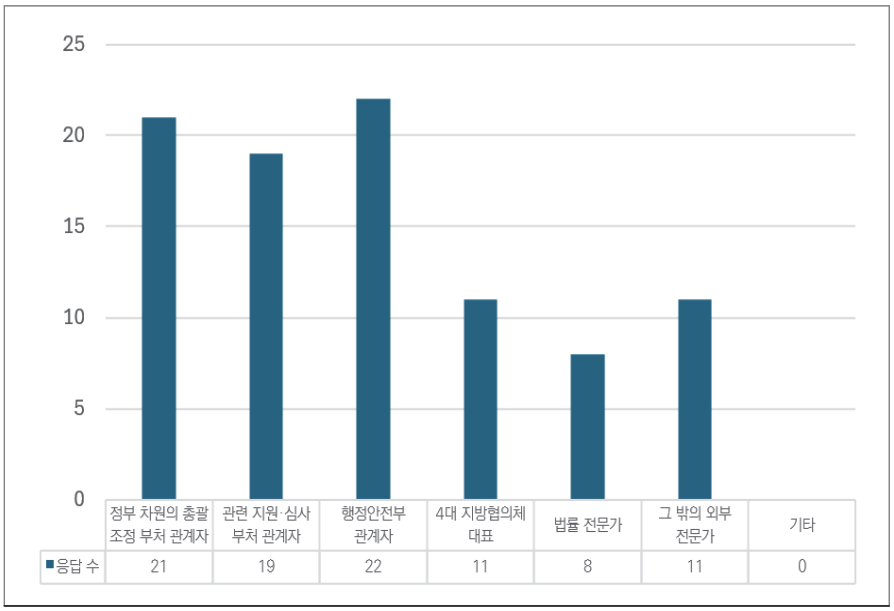
다음으로 전문가들은 기획재정부와 법제처 등 관련 심사 및 지원 부처의 참여(19명)를 협상기구 구성에서 중요한 요소로 지목했다. 이는 협상 결과의 실행 가능성을 확보하기 위해서는 재정지원과 법령 정비라는 두 가지 요소가 사전에 긴밀히 검토되어야 함을 의미한다. 지방이양은 단순한 사무 이전이 아니라, 이에 수반되는 재정 구조의 재편, 조직·인력의 재배치, 법령 개정 등의 복합적인 후속 조치를 필요로 한다. 기획재정부는 이양 사무의 재정 수반성과 관련된 사전 검토 및 재정 지원 구조 마련을, 법제처는 이양을 위한 관련 법령 개정의 적법성 검토 및 자치권 보장 측면에서의 타당성 평가를 각각 담당하게 된다. 따라서 협상 실행 단계에서 이들 부처가 실질적으로 참여하여 협상안에 대한 법적·재정적 타당성 확보를 위한 실시간 검토체계를 구축하는 것이 바람직하다. 이를 통해 협상 종료 이후 추가적인 재조정이나 반려 없이 곧바로 정책 이행으로 연계될 수 있는 구조가 마련될 수 있다.

반면, 지방이양 협상의 실행 단계에서 4대 지방협의체 대표(11명)나 외부 전문가(법률 8명, 그 외 11명)의 참여 필요성에 대해서는 전문가 집단 내에서 그 중요도가 상대적으로 낮게 평가되고 있는 것으로 나타났다. 이는 협상 기초자료의 분석, 법적 타당성 검토, 제도 설계 및 대안 도출이 이루어지는 준비 단계에서 외부 전문가의 참여가 필수적 요소로 강조된 것과는 대조적인 결과로 해석된다. 이러한 결과는 협상 실행 단계가 보다 실무적이고 정책적 의사결정 중심의 과정이라는 인식 하에, 직접적인 책임과 실행 권한을 가진 행정 주체들의 주도적 참여가 우선시되어야 한다는 판단에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 실제로 실행 단계는 협상안의 구체화, 자원 조정, 법령 정합성 검토 등 고도의 행정적 판단이 요구되는 영역이므로, 실행권한과 책임이 명확히 귀속되는 공공조직의 중심적 참여가 필요하다는 입장이 우세할 수 있다. 그러나 이와 같은 인식은 협상 실행 과정의 정치적 정당성 확보와 실질적 대표성 강화라는 측면에서 한계를 내포하고 있다.

4대 지방협의체는 지역을 대표하는 정치적·행정적 대표기관으로서, 지방의 협상력을 강화하는 데 기여할 수 있다는 점에서 협상 기구 참여 주체로 고려할 여지가 있다. 또한, 외부 전문가의 협상 실행 단계 참여 필요성에 대해서도 재조명이 필요하다. 준비 단계에서는 외부 전문가가 정책 타당성, 법·제도 정합성, 재정 추계 등의 기술적 지원을 제공하는 역할에 국한되어왔다면, 실행 단계에서는 협상 진행 과정에서 중립적 조정자, 대안 제시자, 갈등 예방자의 역할을 수행할 수 있다. 특히, 이해관계가 복잡하게 얽힌 중앙과 지방 간 협상 구조에서 정책 이해당사자가 아닌 제3자의 중립적 입장에서 갈등

을 조정하거나, 합리적인 타협안을 제시할 수 있는 외부 전문가의 존재는 협상 신뢰도와 투명성을 높이는 데 기여할 수 있다. 실행 단계의 행정 효율성만을 강조할 경우, 제도의 수용성, 지역 현장의 반영력, 정책 실행의 지속가능성에서 한계를 초래할 수 있다. 따라서 향후 지방이양 협상 기구는 협상 실행에 도움을 줄 수 있는 주체들을 균형 있게 배치할 수 있도록 설계되어야 할 것이다.

그림 5-10 협상 기구 참여 주체에 대한 전문가 인식(복수 응답, 총 29명)



출처: 설문조사 결과를 바탕으로 저자 작성

표 5-7 지방이양 협상 제도 설계: 협상 기구의 구성

구분	내용
협상 기구의 구성	• 협상 당사자 외에도 다양한 역할을 수행할 수 있는 복수 주체의 협력 체계로 설계 필요 • 협상 실행 단계의 효율성을 향상시킬 수 있는 중앙정부 관계기관의 참여 필수적 • 지방정부의 협상력을 높일 수 있는 4대 지방협의체, 정책 타당성, 대안 제시, 갈등 예방, 중립적 조정 역할을 할 수 있는 전문가 집단의 참여에 대해서도 고려 필요

출처: 저자 작성

2) 정보 비대칭의 해소

지방이양 협상제도의 실질적 작동을 위해서는 협상의 공정성과 신뢰성을 보장할 수 있는 기반이 선행되어야 하며, 이를 위해 가장 핵심적인 과제 중 하나는 정부 간 정보비대칭의 해소이다. 중앙정부와 지방자치단체 간의 협상 과정에서 발생하는 정보의 비대칭은 협상의 균형을 저해하고, 협상 결과의 정당성 및 수용성을 떨어뜨리는 요인으로 작용할 수 있다. 이에 따라, 정보 공유 메커니즘 구축은 협상제도의 제도화와 실행에 있어 필수적인 구성 요소라고 할 수 있다.

전문가 설문조사 결과에 따르면, 협상 과정에서의 정보비대칭 문제를 해결하기 위한 제도적 방안 중 가장 높은 지지를 받은 항목은 '지방이양과 관련된 공동 조사·연구 기구를 설치하여 중앙-지방이 동일한 정보 공유'(20명)와 '협상 결과 및 이행 상황의 정기적 공개 및 평가'(20명)였다. 이를 통해 전문가들이 협상과정에서의 정보 접근성과 투명성을 확보하기 위한 구조적 장치의 필요성을 강하게 인식하고 있음을 알 수 있다.

우선, 공동 조사·연구 기구 설치 방안은 협상의 근거가 되는 기초자료, 정책 효과 분석, 재정 추계, 법제 검토 등의 정보를 중앙정부가 독점하거나 제한적으로 공개하는 현 구조를 개선하고자 하는 제안이다. 중앙과 지방이 대등한 위치에서 동일한 정보를 공유할 수 있도록 제도적 장치를 마련함으로써, 협상의 출발점 자체를 공정하게 조정하고, 협상의 진행 과정에서도 불필요한 오해나 갈등을 최소화할 수 있다. 나아가, 이와 같은 공동 기구는 단순한 정보 교환에 그치지 않고, 공동의 사실 인식과 정책 목표에 대한 합의 도출을 가능하게 하여 정책 실행 이후의 협력적 거버넌스 기반으로도 기능할 수 있다.

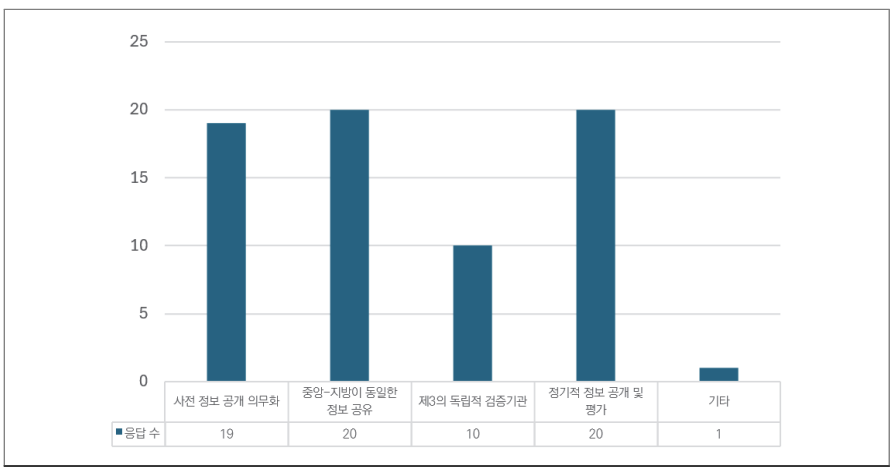
다음으로, 협상 결과와 이행 상황을 정기적으로 공개하고 평가하는 체계의 구축은 협상의 투명성을 높이고, 공공성과 책임성을 제고하는 데 중요한 역할을 한다. 특히 지방이양 협상은 단일 사무 이전을 넘어선 지속적 행정 조정과 권한의 재배분 과정이기 때문에, 단기 성과에 머무르지 않고 협상 이후의 이행 과정까지 포함한 종합적인 평가 및 공개 체계를 마련하는 것이 필요하다. 이를 통해 협상 결과가 형식적으로만 이행되거나, 특정 지역에 편중되는 등의 부작용을 방지하고, 지방 간 형평성과 정책 실효성을 담보할 수 있는 기반을 조성할 수 있다.

한편, '협상 의제와 관련된 사전 정보 공개 의무화'에 대한 응답도 19건으로 나타나, 협상에 앞서 의제에 대한 기본 정보와 자료가 공개되어야 한다는 요구 역시 매우 높았다. 이는 협상의 전 단계에서부터 지방자치단체가 충분한 사전 검토와 내부 협의를 거

쳐 협상에 임할 수 있는 조건을 마련해 주는 것으로, 협상 참여자의 정책적 역량을 제고하고, 협상 과정의 준비 수준을 높이는 효과를 기대할 수 있다. 특히 이러한 정보 공개는 단순히 양 당사자에 국한되지 않고, 지방의회, 지역사회, 언론 등 다양한 이해관계자들의 참여와 감시를 가능하게 하는 조건으로도 작용한다.

반면, '제3의 독립적 검증기관을 통한 정보 검증 제도'에 대한 응답은 상대적으로 낮았다(10건). 이는 제3자 기관의 중립성과 전문성에 대한 기대보다는, 실제 협상 당사자인 중앙과 지방 간 직접적 정보 공유 및 협력의 필요성이 더 우선적으로 인식된 결과로 해석된다. 다만, 정책의 성격이나 이해관계가 민감하거나, 당사자 간 정보 해석에 현격한 차이가 발생할 경우, 중립적 검증기구의 조정 역할이 매우 중요할 수 있음을 감안할 때, 해당 제도 역시 일정 부분 제도화될 필요가 있다고 본다.

그림 5-11 정부 간 정보비대칭 해소 방안에 대한 전문가 인식 (복수 응답, 총 29명)



출처: 설문조사 결과를 바탕으로 저자 작성

지방이양 협상 제도의 효과적인 운영을 위해서는 정부와 주민 간 정보비대칭의 해소 또한 매우 중요한 과제 중 하나이다. 이는 지방이양이 주민의 삶의 질, 지역 정책의 우선순위, 서비스 접근성 등에 실질적인 영향을 미치는 정책이기 때문이다. 따라서 협상 과정에서 정보의 투명성과 접근 가능성을 확보하는 것은, 제도의 실효성뿐 아니라 정당

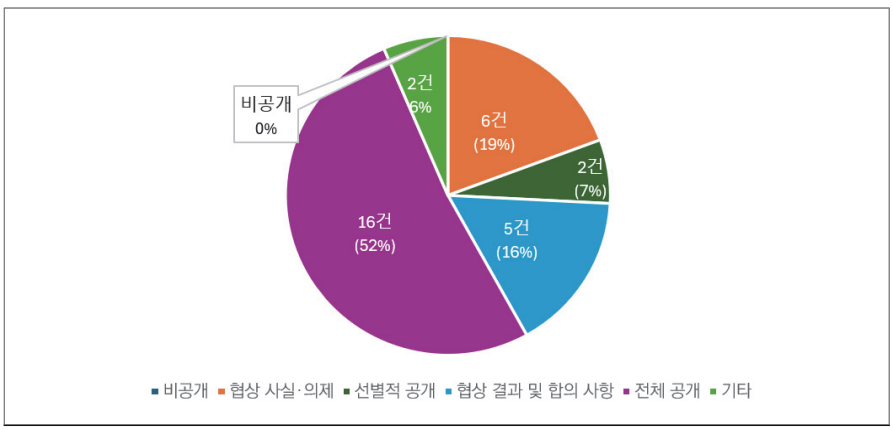
성, 수용성, 지속가능성 확보를 위한 전제 조건으로 작동한다. 영국의 분권협상 사례에서도 협상 과정이 비공개로 진행됨으로 인해 지방정부의 협상력이 약화되고, 중앙정부 중심의 협상으로 변질되고 있다는 비판이 제기된 바 있다.

전문가 설문조사 결과, 전체 응답자의 절반 이상이 '협상 전 과정과 결과를 모두 투명하게 공개해야 한다'는 의견에 동의한 것으로 나타났다(16명). 이는 단순히 협상 결과만이 아니라, 협상의 기획, 의제 설정, 조정, 결론 도출 등 전 단계에 걸쳐 주민과 외부 이해관계자에게 공개적으로 정보를 제공할 필요성에 대한 공감대가 형성되어 있음을 보여준다. 즉, 투명성은 협상의 사후적 정당화 수단이 아니라, 과정 자체의 민주성과 책임성을 강화하는 주요 전략으로 인식되고 있다는 의미이다.

제한적 정보 공개 방식을 지지하는 의견들은 협상의 효율성과 집중도를 고려할 때, 일부 민감한 사항에 대한 공개가 협상력 저하로 이어질 수 있다는 우려를 반영한 것으로 보인다. 실무적 측면에서 협상 진행 단계에서 지나치게 구체적인 정보를 외부에 노출할 경우 정책 왜곡, 불필요한 갈등, 또는 오해를 야기할 가능성도 배제할 수 없다. 그러나, 이러한 방식은 협상에 대한 사후적 정당화는 가능하나, 과정에서의 민주적 정당성과 주민 참여 가능성을 제한한다는 점에서 제한적이라고 할 수 있다.

이러한 조사 결과는 협상 정보의 공개 수준에 있어 균형 있는 기준 설정의 중요성을 시사한다. 한편으로는 주민의 알 권리와 참여를 보장하기 위한 높은 수준의 정보 공개 원칙을 설정해야 하며, 다른 한편으로는 정책의 민감성과 협상력 확보를 고려한 예외 조항과 단계적 공개 방식을 설계해야 할 필요가 있다. 지방이양 협상과 관련된 정보 공개는 협상 과정의 정당성 확보, 참여의 확대, 정책 수용성 제고를 위한 전략적 수단으로 설계되어야 한다. 따라서, 향후 협상제도의 설계 및 제도화 과정에서는 주민 참여와 신뢰 형성을 중심에 둔 정보 공개 체계 구축이 보다 적극적으로 논의되고 반영될 필요가 있다.

그림 5-12 정보 공개 범위에 대한 전문가 인식 (총 29명)



주: 전문가 2명이 복수응답함.
출처: 설문조사 결과를 바탕으로 저자 작성

표 5-8 지방이양 협상 제도 설계: 정보 비대칭의 해소

구분	내용
정부 간 정보 비대칭 해소	• 지방이양 관련 공동 조사·연구 기구 설치를 통해 중앙-지방 간 동일한 정보 공유 기반 마련 • 협상 결과 및 이행 상황의 정기적 공개 및 평가 체계 구축 • 협상 의제 사전 정보 공개 의무화 등으로 협상 준비 수준 향상 • 정보 검증을 위한 제3의 독립적 검증기관 활용도 병행 고려
정부-주민 간 정보 비대칭 해소	• 협상 전 과정과 결과에 대한 투명한 공개로 주민 참여와 정책 수용성 제고 • 주민 알 권리를 보장하고, 과정의 민주성과 정당성 확보 • 민감 사안에 대한 예외조항과 단계적 공개 원칙을 병행하여 정보 공개의 실효성 확보

출처: 저자 작성

3) 협상 과정 중 갈등 대응

지방이양 협상은 다양한 주체들이 참여하는 정책조정 과정으로, 그 특성상 갈등 및 이견의 발생 가능성이 매우 높다. 특히, 권한의 범위, 재정의 분담, 행정적 책임소재 등 민감한 사안들을 둘러싸고 중앙정부와 지방자치단체 간의 이해 충돌은 불가피하게 발생할 수 있다. 이러한 상황에서 협상 과정의 정체나 실패를 방지하고, 제도의 안정적 운

영을 위해서는 갈등 상황에 대응할 수 있는 제도적 보완 장치와 유연한 운영 전략이 필요하다.

전문가 설문조사 결과에 따르면, 지방이양 협상의 갈등 상황에서 가장 효과적인 대응 방식으로는 '쟁점별 추가 협상 기회 보장'이 가장 높게 평가되었다(평균 4.10점). 이는 협상 과정에서 일정한 사안에 대해 입장 차가 좁혀지지 않더라도, 이를 단절적 상황으로 간주하지 않고 쟁점별로 추가적인 조정 기회를 제공함으로써 협상의 연속성을 확보해야 한다는 인식이 반영된 것이라고 볼 수 있다. 이는 일괄 타결 방식보다는 이슈별 점진적 합의 구조를 의미하며, 핵심 쟁점에 대해 충분한 숙의와 대안을 모색할 수 있는 협상 구조가 필요하다는 전문가들의 판단이라고 할 수 있다.

그다음으로 높은 점수를 받은 항목은 '부분 합의를 인정하고, 합의된 사안부터 우선적으로 실행'하는 방안으로, 평균 3.97점을 기록하였다. 이 방안은 협상이 모든 쟁점에서 완전한 합의에 도달하지 못하더라도, 합의가 이루어진 부분부터 실행에 착수함으로써 제도 운영의 실효성과 정책 추진의 연속성을 확보할 수 있다는 접근이다. 이러한 방식은 협상 지연에 따른 행정 공백이나 정책 정체를 방지하고, 초기 성과를 통해 신뢰를 축적하며 후속 협상에 긍정적 동력을 부여하는 효과도 기대할 수 있다.

이 두 항목에 대해 전문가 집단 내에서는 비교적 일관된 응답 경향성이 나타났으며, 응답 간 표준편차도 크지 않았다. 이는 갈등이 발생할 수 있는 정책 협상 구조에서, 일방적인 강제나 협상 중단보다는 유연하고 점진적인 문제 해결 접근이 바람직하다는 암묵적 합의가 형성되어 있음을 보여준다.

아울러 이러한 유연한 대응방식은 지방이양 협상이 일회성 절차가 아니라 지속 가능한 정책 협의 구조로 자리매김해야 한다는 전제 아래 설계되어야 한다. 협상 실패를 '종료'가 아닌 '중단 후 재개'로 인식하고, 정책적 맥락 변화나 정치적 환경 변동을 반영할 수 있도록 제도적 여지를 마련하는 것이 중요하다.

표 5-9 협상 과정 중 갈등 발생 시 대응 방안에 대한 전문가 인식 (총 29명)

질문항목	전문가(n=29)	
	평균	표준편차
부분 합의를 인정하고, 합의된 사안부터 우선적으로 실행	3.97	0.72
쟁점별 추가 협상 기회 보장	4.10	0.66

질문항목	전문가(n=29)	
	평균	표준편차
협상이 일정 기간 지연되는 경우, 자동적으로 조정 절차 개시	3.62	0.85
합의가 필수적이나, 조정이 불가능한 사안에 대해서는 자동적으로 중재 절차 개시	3.90	0.80

출처: 설문조사 결과를 바탕으로 저자 작성

표 5-10 지방이양 협상 제도 설계: 협상 과정 중 갈등 대응

구분	내용
협상 과정 중 갈등 대응 방안	• 쟁점별 추가 협상 기회를 보장하여 협상의 연속성과 유연성을 확보 • 부분 합의를 인정하고, 합의된 사안부터 우선 실행함으로써 정책 추진의 실효성과 신뢰 기반 마련 • 협상 실패를 '종료'가 아닌 '중단 후 재개'로 간주하고, 지속적 협의 가능성을 제도적으로 확보

출처: 저자 작성

2. 기존 제도와의 연계: 중앙지방협력회의

1) 제도 개요

중앙지방협력회의는 지방자치의 발전과 지역 간 균형발전 정책의 효과성을 제고하기 위해 중앙정부와 지방자치단체가 대등하고 협력적인 관계에서 운영하는 현안 논의 회의를 의미한다. 「지방자치법」의 전면 개정 이후 제186조에 중앙지방협력회 도입의 근거가 마련되었으며[57], 협력회의를 구성하고 운영하기 위한 별도의 법률로 「중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률(이하, 중앙지방협력회의법)」이 2021년 7월 13일 제정 및 2022년 1월 13일 시행되면서 협력회의 구성의 근거가 마련되었다.

중앙지방협력회의법은 총 6개의 조항과 시행령의 12개 조항 등으로 구성되어 있는데, 제1조의 목적을 제외하고는 중앙지방협력회의의 기능과 구성 및 운영 등에 대한 내

57 이외에도 「지방자치법」의 전면개정 이후 지방자치단체 간 협력과 협의를 활성화할 수 있는 기구들도 법안에 명시되었다. 제169조에 의거하여 행정협의회를 구성하도록 하였으며, 176조에 의거하여 지방자치단체조합을 설립하도록 하였기 때문이다. 행정협의회와 지방자치단체조합은 모두 2개 이상의 지방자치단체가 관련된 사무를 공동으로 처리하기 위해 구성하는 협력제도라는 점에서 유사성을 지닌다. 다만, 행정협의회는 특정 사무 일부를 공동으로 처리하기 위해 설치하는 협의기구로 법인격은 없는 기구인 반면, 지방자치단체조합은 하나 혹은 둘 이상의 사무를 공동으로 처리하기 위해 설립된 법인체라는 점에서 별도의 조직으로 구성된다는 특징을 지닌다.

용을 명시한다. 제2조(중앙지방협력회의 기능)에서는 중앙지방협력회의가 심의하는 사항이 제시되어 있다. 중앙정부와 지방자치단체 간 협력이 필요한 사항으로 첫째로 지방자치단체의 권한과 사무, 둘째로 재원의 배분이나 지역 간 균형발전, 그리고 셋째로 지방자치단체의 재정과 세제에 영향을 미치는 국가정책 등을 논의하도록 함으로써, 중앙정부와 지방자치단체 간 관련된 대부분의 사안을 심의할 수 있다(〈표 5-11〉 참고).

표 5-11 「중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률」의 목적과 협력회의의 기능

「중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률」 제1조, 제2조
제1조(목적) 이 법은 「지방자치법」 제186조에 따른 중앙지방협력회의의 구성과 운영 등에 필요한 사항을 정함으로써 국가와 지방자치단체의 대등하고 협력적인 관계를 바탕으로 지방자치의 발전과 지역 간 균형발전 정책의 효과를 제고하는 것을 목적으로 한다. 제2조(중앙지방협력회의의 기능) 중앙지방협력회의는 다음 각 호의 사항을 심의한다. 1. 국가와 지방자치단체 간 협력에 관한 사항 2. 국가와 지방자치단체의 권한, 사무 및 재원의 배분에 관한 사항 3. 지역 간 균형발전에 관한 사항 4. 지방자치단체의 재정 및 세제에 영향을 미치는 국가정책에 관한 사항 5. 그 밖에 지방자치 발전에 관한 사항

출처: 국가법령정보센터

중앙지방협력회의의 구성 책임은 중앙지방협력회의법 제3조(구성 및 운영)에 의거하여, 대통령에게 있다. 대통령은 협력회의의 의장의 역할을 수행하며, 국무총리와 시도지사협의회 회장이 공동부의장을 역임한다. 이들은 의장이 회의의 소집을, 그리고 부의장이 소집을 요청할 수 있도록 함으로써 권한을 부여하고 있다. 참석자의 범위는 대통령과 국무총리를 포함하여 중앙정부 측의 중앙행정기관의 장으로 기획재정부와 교육부, 행정안전부 장관 및 국무조정실장이 참석하며, 지방자치단체 측에서는 지방행정의 책임자인 시도지사와 지방 4대 협의체의 장이 참석하게 되어 있다(제3조). 이와 별도로 협력회의에서 다루는 현안과 관련된 중앙행정기관이 있다면, 협력회의에 참석하여 의견을 전달 및 개진할 수 있도록 한다(〈표 5-12〉 참고).

표 5-12 「중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률」상 협력회의의 구성

「중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률」 제3조
제3조(구성 및 운영) ① 협력회의는 대통령, 국무총리, 기획재정부장관, 교육부장관, 행정안전부장관, 국무조정실장, 법제처장, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사, 「지방자치법」 제182조 제1항 제2호부터 제4호까지의 규정에 따른 전국적 협의체의 대표자 및 그밖에 대통령령으로 정하는 사람으로 구성한다. ② 협력회의의 의장은 대통령이 된다. ③ 협력회의의 부의장은 국무총리와 「지방자치법」 제182조 제1항 제1호에 따라 설립된 시도지사 협의체의 대표자가 공동으로 된다. ④ 의장은 협력회의를 소집하고 이를 주재한다. ⑤ 부의장은 의장에게 회의의 소집을 요청할 수 있으며, 의장이 협력회의에 출석하지 못하는 경우에는 국무총리, 시도지사협의회장의 순으로 그 직무를 대행한다. ⑥ 제1항에 따른 협력회의의 구성원은 협력회의에 심의할 안건을 제출할 수 있다. ⑦ 의장은 제6항에 따라 제출된 안건의 심의를 위하여 필요한 경우에는 안건과 관련된 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 관계 공무원 또는 해당 분야의 민간전문가를 협력회의에 참석하게 하여 의견을 들을 수 있다.

출처: 국가법령정보센터

중앙지방협력회의는 정례회의의 경우 분기별로 1회 개최를 원칙으로 하여 1년에 총 4회 운영을 원칙으로 하나 임시회는 필요에 따라 의장이 소집할 수 있다. 협력회의의 개의는 구성원의 3분의 2 이상 출석으로 이루어지며, 심의사항에 대한 의결은 출석 구성원의 과반수 찬성으로 이루어진다. 중앙지방협력회의법의 내용을 살펴보면 심의사항 의결에 대한 상당한 구속력이 발생하는 것처럼 이해되기도 하나, 반드시 시행해야 하는 법적인 강제력이나 구속력이 발생하는 것은 아니다. 다만, 제4조(심의결과의 활용)의 규정을 통해 결과를 존중하고 성실히 이행해야 한다고 명시하고 있다. 즉, 중앙정부와 지방자치단체가 협력회의를 통해 함께 합의를 도출했다는 점에서 심의 결과에 기반한 정책이 추후 시행될 때 집행의 효율성과 신속성을 담보하는 한편, 신뢰에 기반한 정책 추진이 이루어질 수 있다는 함의를 지닌다 할 것이다.

중앙지방협력회의는 2022년 제1회 협력회의 이후 2025년 현재 총 8회 회의를 운영해오고 있다. 2022년 2회, 2023년 3회, 2024년 3회의 협력회의를 운영하였으며, 회의록은 행정안전부의 홈페이지에 공개되어 있다. 중앙지방협력회의의 안건은 의결 안건과 보고안건이 지난 3년간 각각 9건, 19건 다루어졌다(〈표 5-13〉 참고).

표 5-13 중앙지방협력회의 운영 현황(2022~2024)

회차	일시	안건	내용
1회차	2022.1.13.	의결 1건 보고 3건	(의결) 중앙지방협력회의 운영 방안 (보고) 지역경제 활성화 방안, 초광역협력 추진현황 및 향후계획, 자치분권 성과 및 2.0시대 발전과제
2회차	2022.10.7.	의결 1건 보고 3건	(의결) 중앙지방협력회의 운영방안 개정 (보고) 지방시대 실현을 위한 주요 법령 및 법령정비 체계 구축방안, 「지방분권법」-「균형발전법」 통합법 제정 추진, 지역주도 일자리 창출을 위한 지역고용 활성화 계획
3회차	2023.2.10.	의결 2건 보고 2건	(의결) 중앙지방협력회의법 시행령 개정계획, 지방소멸대응기금 개선방안 (보고) 중앙권한 지방이양, 지방정부 자치조직권 확대
4회차	2023.4.6.	보고 1건	(보고) 2030 부산 세계박람회 유치 지원 계획
5회차	2023.10.27.	의결 3건 보고 2건	(의결) 자율과 책임이 조화되는 자치조직권 확충, 지방투자 활성화를 위한 기회발전특구 추진, 지방시대 실현을 위한 자치입법권 강화 (보고) 교육재정 합리화, 지방주도 통합발전계획 수립·추진
6회차	2024.2.27.	보고 2건	(보고) 의사 집단행동 대응, 2024년도 늘봄학교 준비
7회차	2024.7.25.	의결 1건 보고 2건	(의결) 지방재정 투자심사제도 개선방안 (보고) 저출생 대응을 위한 중앙·지방 협력방안, 지역맞춤형 외국인 정책 도입 제안
8회차	2024.11.6.	의결 1건 보고 4건	(의결) 기준인건비 및 지방의회 사무기구 제도개선 (보고) 4대 특구 지방시대 정책지원, 지방시대 벤처펀드 조성, 지방소멸 대응을 위한 빈집·폐교재산 정비·활용, 자치입법 자율성을 확대하는 법체계 개선

출처: 행정안전부 홈페이지 바탕으로 저자 작성 (https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type013/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000450&nttId=91069, 2025년 6월 11일 검색)

초기 협력회의의 의결 안건은 주로 중앙지방협력회의법을 개정하여 정비하는 데 초점을 두었다. 보고안건은 당시의 주요한 중앙-지방 관련 이슈들이 포함되었는데, 지역소멸 문제에 대응하기 위한 지역경제활성화나 일자리 창출 및 법령 정비 등을 다루는 것 외에도 중앙정부의 주요 국정과제를 바탕으로 추진되는 전국적인 정책 집행에 대한 보고로 지역맞춤형 외국인 정책, 4대 특구 정비 및 개선, 의대정원 증대에 따른 의료대란 대응, 늘봄학교 등의 현안들이 다루어졌다. 안건의 제안은 주로 중앙정부의 각 부처 등 중앙행정기관을 중심으로 이루어졌는데, 총 8회의 협력회의에서 심의한 의결 및 보

고안건 28건 중 중앙행정기관이 21건, 지방자치단체 등 지방 관련 조직이 7건을 기록하였다(〈표 5-14〉 참고).

표 5-14 중앙지방협력회의 구성원별 의결 및 보고안건 현황(2022~2024)

(단위: 건)

구분	제1회	제2회	제3회	제4회	제5회	제6회	제7회	제8회
국무조정실장	1		1					
기획재정부	1							
교육부					1	1		
행정안전부	1	2	1		1		1	1
고용노동부		1						
산업통상자원부				1	1			
외교통상부				1				
해양수산부				1				
보건복지부						1		
중소벤처기업부								1
법제처		1			1			1
저출산고령사회위원회							1	
지방 4대 협의체			1					
자치분권위원회	1							
지방시대위원회								1
시도지사협의회					1			
시장군수구청장협의회			1					
지방자치단체				1				

주: 제4회 협력회의에는 산업통상자원부, 외교통상부, 해양수산부, 부산시가 부산시 세계박람회 유치지원에 대하여 공동으로 보고함.

출처: 행정안전부 홈페이지 바탕으로 저자 작성

중앙지방협력회의는 과거 형식적이고 일회성에 그쳤던 협력기구들과 구분되어 정례적인 회의 개최를 통해 중앙과 지방 간 대등한 협력관계를 구축하고자 한 제도라는 점에서 함의를 지닌다. 자치분권 사전협의제가 정부법안에 대해 입법적 측면에서 지방자치단체의 의견을 취합한 제도라면, 중앙지방협력회의는 행정적 측면에서 중앙정부의 지방정책 의사결정과정에 지방자치단체를 참여하게 함으로써 직접적인 이해당사자가 의사결정의 주체로 참여할 수 있는 장을 마련한 것이다. 이를 통해 중앙과 지방의 입장

차이에서 발생할 수 있는 갈등에 대하여 협의를 통해 해소할 수 있는 기회를 제공하여 사후적 갈등과 조정비용의 절감을 도모할 수 있는 수단이라는 점에서도 가치가 있다. 또한, 당초 의도 및 목적과 달라진 측면이 존재하기는 하나 국무회의 수준에 준하는 중앙과 지방 간 회의체로 최고 심의기구이자 합의제 중심의 기구라는 점에서도 추후 발전 가능성을 지니고 있다 할 것이다(김수연, 2023).

반면, 지난 3년 동안 총 8회의 본회의가 개최되면서, 운영 과정과 안건 상정에 있어 한계도 나타내었다. 첫째, 중앙지방협력회의법의 제2조에서 심의할 수 있는 사항에 대하여 제시하고 있으나, 제시된 사항만으로는 어떠한 안건이 협력회의에 의제로 설정될 수 있는지에 대한 기준이 불분명하다. 기준이 불명확하게 되면, 때에 따라 회의를 주재하는 주체 등 권력관계에 따라 배제되는 중요 안건들이 발생할 수밖에 없다. 의제의 범위가 지나치게 포괄적이므로 정해진 시간 내에 논의가 필요한 쟁점의 우선순위를 결정할 수밖에 없기 때문이다. 안건을 발굴하고 검토하기 위해 실무협의회도 설치되기는 하였으나 실무회의의 일정은 정기적이고 예측적이지 않으므로 중앙정부 일정에 맞추어 촉박하게 이루어질 가능성이 존재하게 될 수 있다.

둘째, 첫 번째 한계와 연관하여 실제 중앙지방협력회의에서 의결하거나 보고한 안건의 제안 행위자 대부분이 중앙부처 등 중앙행정기관에 치중되어 여전히 정책논의 과정에서 중앙정부 중심의 편향된 구조가 형성되어 있다. 〈표 5-14〉를 살펴보면, 협력회의에서 의결하거나 보고한 안건을 가장 많이 제안한 것은 행정안전부(7건)이며, 다음이 법제처(3건), 국무조정실과 교육부, 산업통상자원부(2건) 순으로 나타나 상위권을 중앙행정기관이 차지하는 것을 알 수 있다. 지방자치단체 측의 이해관계를 대변할 수 있는 4대 협의체나 위원회 및 협의회 등은 최근까지 각 1회 정도씩만을 제안하는 데 그쳤다. 이러한 현황이 지속될 경우, 중앙지방협력회의는 중앙부처가 제안하는 정책에 대하여 시도지사 측은 참여하여 토론으로 의견을 제시하는 주체에 그칠 우려가 크다.

셋째, 중앙지방협력회의를 통해 나온 심의 결과에 대하여 법적 구속력이나 행정적인 이행력이 따르지 않는다. 심의 결과에 대해 중앙정부나 지방자치단체는 중앙지방협력회의법 제4조와 시행령 제7조에 따라 심의 결과를 이행하기 위한 노력을 해야 하며, 결과에 따른 조치를 하도록 요청할 수 있고, 결과의 이행이 어려운 경우는 사유를 보고하도록 규정하기는 한다. 그러나 중앙정부나 지방자치단체가 심의 결과를 나태하게 이행하지 않더라도 별다른 제재조치가 이루어지지 않는 것 또한 사실이다. 일본의 경우 또

한 강력한 구속력이 발생하는 것은 아니나, 적어도 협력회의에서 도출된 협의 결과에 대하여 보고서를 작성하여 즉시 국회로 제출하도록 하고 있다는 점에서 적어도 한국의 사례보다는 구속력의 정도가 높다고 할 수 있다.

중앙지방협력회의가 중앙정부와 지방자치단체 간에 평등하고 대등한 관계를 형성하는 한편, 두 주체 간 책임과 역할을 명확히 구분하고, 논의가 필요한 의제들에 대해서는 적극적인 협의기구로 기능할 수 있게 하기 위해서는 보다 적극적인 지방자치단체의 영향력이 발휘되어야 하며, 이를 바탕으로 협의의 결과가 입법에까지 반영될 수 있도록 하는 개선이 이루어져야 할 것이다. 더불어, 지방의 이해관계를 대변하는 위원회를 포함한 각종 위원회가 본 협력회의에 적극적으로 참여함으로써 실질적인 협의 수단으로 기능하는 것이 필요하다.

2) 제도의 의의

중앙지방협력회의는 중앙과 지방 간의 실질적인 협력 관계를 제도화하고자 마련된 정례 협의기구로서, 협상 기반 지방이양 체계의 제도적 기반으로 활용될 수 있는 여러 가지 함의를 제공한다. 특히 기존의 단편적이거나 비정기적 성격의 협의 방식과 달리, 법적 근거에 기반한 지속적 운영체계를 갖추었다는 점에서 향후 지방이양 협상제도의 제도화 및 실행 기반으로 기능할 수 있는 중요한 제도적 인프라로 평가된다.

먼저, 중앙지방협력회의는 지방이양 협상 개시 및 의제 발굴의 공식 경로로 기능할 수 있다. 이미 다양한 중앙 및 지방정부 주체들이 회의체 구성원으로 참여하고 있으며, 안건 제출권과 심의 기능을 보유하고 있어 중앙-지방에 관련된 대부분의 사안을 논의할 수 있는 구조를 갖추고 있다. 이러한 구조는 지방이양 협상 초기 단계에서 지방자치단체의 이양 수요를 공식적으로 표출할 수 있는 경로로 활용될 수 있다는 점에서, 상향식 지방이양 방식을 제도화할 수 있는 가능성이 높다.

다음으로, 중앙지방협력회의는 중앙정부와 지방자치단체 간의 대등한 논의 구조를 제도적으로 보장하는 정례화된 공식 회의체라는 점에서, 지방이양 협상 체계 구축 측면에서도 매우 중요한 의미를 지닌다. 또한, 이 회의체는 상징적이거나 형식적인 비공식적 제도가 아니라, 법률에 근거한 공식적 제도이며, 그 구성과 운영 방식은 실질적인 협력 및 교섭을 가능하도록 한다는 점에서 그 의미가 크다. 또한, 다층적이고 개방적인 회

의 구조는 협상의 과정에서 다양한 이해관계자의 관점과 요구를 체계적으로 반영할 수 있는 기반이 된다.

또한, 중앙지방협력회의에는 협력회의의 원활하고 실질적인 운영을 뒷받침하기 위해 별도의 실무협의회와 지원단이 설치되어 있으며, 특히, 지원단은 중앙지원단과 지방지원단으로 구분되어 각각의 역할을 수행하고 있다. 우선, 실무협의회는 협력회의에 상정될 안건을 사전에 조정하고, 의장(대통령)으로부터 지시받은 사항을 검토 및 처리하는 기구로서, 실질적인 협의의 전 단계 기능을 수행한다. 이 협의회는 중앙과 지방의 실무 책임자들이 대등한 위치에서 협의할 수 있는 구조로 설계되어 있다. 이는 향후 지방이양 관련 협상 과정에서 발생할 수 있는 쟁점 사안을 사전에 논의·조율하고, 협상의 방향성과 내용을 사전 정제하여 본회의의 효과적인 운영을 가능하게 한다는 점에서 실무협의회는 사실상 전문적·기술적 협상의 전담 기구로 기능할 수 있다. 다음으로, 지원단은 실무협의회의 원활한 진행을 지원하고, 협력회의 운영에 필요한 자료 수집, 분석, 정책 자료 축적 및 검토를 수행하는 기능을 가진 조직이다. 특히 2023년 개정된 시행령에 따라 지원단이 중앙지원단과 지방지원단으로 명확히 구분되었으며, 이는 중앙정부와 지방자치단체가 대등한 주체로 기능할 수 있는 협상 기반을 마련하는 중요한 조치로 평가된다. 이러한 이원화된 지원체계는 단순한 행정지원 수준을 넘어서, 중앙과 지방 각각의 정책 수요와 의견을 체계화하고 전문적으로 정비하여 협상 테이블에 올릴 수 있도록 하며, 중앙-지방 간 정보의 비대칭 문제를 해소하고 지방의 입장을 제도적으로 반영할 수 있는 여지를 확보해준다. 실무협의회와 이원화된 지원단의 존재는 중앙지방협력회의가 정례적이고 전문적인 협의 메커니즘으로 기능할 수 있는 토대를 마련하며, 향후 지방이양과 관련한 실질적이고 지속 가능한 협상 구조를 구축하는 데 있어 핵심적 조직 모델로 활용될 수 있을 것이다.

마지막으로, 협력회의의 정례적 개최와 회의록 공개를 통한 운영의 투명성 확보는 협상 과정의 책임성과 신뢰성을 뒷받침하는 기제로 작용할 수 있다. 실제로 2022년 이후 정기적으로 회의가 열리고 있으며, 협의 결과는 정부 공식 채널을 통해 공유되고 있다. 이러한 점은 협상 이행 및 사후 환류 과정에서 결과의 정당성과 수용성을 높이는 기반이 될 수 있다.

3) 한계 및 개선방안

중앙지방협력회의가 협상 기반 지방이양 체계로 기능하기 위해서는 다음과 같은 한계에 대한 대응 방안이 마련되어야 한다.

첫째, 안건 발굴 및 제안의 편향성 문제다. 현재까지 중앙지방협력회의에 상정된 다수의 안건은 중앙정부 부처에서 주도적으로 제안한 것이며, 지방자치단체나 지방협의체 등 지방측 주체가 제출한 안건의 수는 상대적으로 매우 제한적이다. 이로 인해 협의체 운영이 실질적인 상호협력 구조라기보다는 중앙 주도의 의제 관리 방식으로 작동하고 있는 경향이 강하다. 이러한 구조는 협상 기반 지방이양이 지향하는 지방의 자율성과 상향식 권한 요구 구조와 배치되는 경향이 있으며, 결과적으로 지방의 정책 수요가 충분히 반영되지 못하는 협의 구조를 고착화할 위험이 있다. 이를 개선하기 위해서는 지방자치단체 및 지방협의체의 독자적 안건 발굴 및 제출 권한을 명문화할 필요가 있으며, 지방자치단체 또는 지방협의체가 제안한 안건을 우선 협의 대상으로 삼도록 하거나, 지방이 제안한 안건이 협력회의의 정식 의제로 채택되지 못하는 경우 그 사유를 공개하고 피드백을 제공하는 제도적 장치에 대해서도 고려할 필요가 있다.

둘째, 현행 법령상 중앙지방협력회의에서 도출되는 심의 결과가 법적·행정적 강제력을 가지지 않는다는 점은 협상 기반 지방이양 체계로의 전환에 있어 중요한 제약 요인이 된다. 이는 회의에서 도출된 정책 합의나 협의 사항들이 정책의 현실적 이행으로 이어지지 못하고, 단순한 의견 개진 수준에서 머무를 가능성이 있음을 의미한다. 이러한 구조는 지방자치단체 입장에서 협의에 참여하더라도 실질적인 영향력을 발휘하기 어렵게 만들고, 협상 기반의 지방이양 체계가 추구하는 정책결정과정에서의 공동 책임성 및 상호 이행 책임 구조를 약화시키는 결과를 낳는다. 특히, 반복적으로 이행되지 않는 협의 결과가 축적될 경우 협력회의의 신뢰성과 제도적 권위가 약화되고, 이는 장기적으로 제도의 유명무실화를 초래할 수 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 협의 결과에 대해 중앙정부 및 지방자치단체가 구체적인 실행계획을 제출하고, 이행 여부에 대한 주기적인 점검 및 보고를 수행하는 체계를 마련할 필요가 있다. 예를 들어, 협력회의의 논의 및 합의 결과를 국회에 보고하도록 법률상 명문화하는 것도 가능하다. 이처럼 입법부의 감독 하에 협력회의 결과가 반영될 수 있는 체계가 마련되면, 협의 사항이 자연스럽게 법령 제·개정으로 이어질 수 있을 것이다.

셋째, 의제 설정 기준의 불명확성은 협의체 운영의 효율성과 효과성을 저해할 수 있

는 요인 중 하나이다. 현재 중앙지방협력회의에서 다룰 수 있는 의제는 포괄적이고 추상적으로 규정되어 있어, 회의체 운영 주체의 판단에 따라 중요한 지역 현안이 배제되거나 선정이 지연되는 문제가 발생할 가능성이 있다. 이를 극복하기 위해서는 지역 수요성, 정책 시급성, 재정 및 법령 개정의 필요성 등을 기준으로 의제 우선순위를 분류하고 이를 토대로 의제 설정 기준을 체계화할 필요가 있다.

넷째, 중앙지방협력회의의 중앙·지방지원단은 상시적 운영체계와 전문성을 갖춘 조직으로 정비될 필요가 있다. 지방이양은 단순한 권한의 이전이 아니라, 중앙과 지방 간 사무의 재배치, 재정조정, 인력 배분, 법령 정비 등 복합적인 요소들이 긴밀히 연결되어 있으므로, 협상 기반 지방이양 체계에서는 지원조직의 역할이 더욱 중요해질 것이다. 향후 협상 기반 지방이양 체계에서 지원단은 이양 대상 사무의 효과 분석, 기존 정책과의 충돌 가능성, 예상되는 중앙부처의 반응 및 지방의 수용역량 등에 대한 사전 예측 보고서 작성과 시뮬레이션 기능을 수행할 필요가 있다. 또한, 지방이양과 관련된 법령 제·개정은 협상의 가장 중요한 결과 중 하나이므로, 지원단은 해당 사무의 법적 근거, 위임 가능 여부, 자치권 침해 여부 등을 사전에 면밀히 검토하는 법률 지원 기능을 수행해야 한다. 특히, 지방지원단은 지방자치단체가 독자적으로 협상안을 구성하고 이를 제도적으로 제안할 수 있도록 역량을 지원하고, 사후 이양 결과에 대해 지방이 책임을 지고 집행할 수 있도록 역량 강화를 위한 컨설팅, 인력 교육, 정보 공유 체계를 갖춰야 한다. 또한, 개별 지자체의 정책 수요를 취합하고 유형화하여 상위 협의체에 제안하는 기능도 필요하다. 이와 같은 다양한 기능을 수행하기 위해 지원단에 지방행정, 지방재정, 인사, 조직, 법학 등 관련 분야의 전문인력을 상시적으로 배치하고, 지방이양의 기획부터 실행, 이행 모니터링까지 전 주기적 대응이 가능하도록 제도화하는 방안에 대해서 고려할 필요가 있다.

제4절 • 지방이양 협상 이행 및 환류 단계

1. 제도의 설계

지방이양 협상의 제도적 설계에 있어 최종 단계인 '협상 이행 및 환류 단계'는 앞선 협상을 통해 도출된 합의사항을 실제로 집행하고, 그 성과를 점검하며, 제도 개선으로 이어지도록 환류하는 핵심 단계이다. 이는 협상이 단발성 행정행위에 그치지 않고, 지속 가능한 정책 순환구조로 자리잡기 위해 반드시 필요한 절차로, 협상제도의 완결성과 지속성을 결정짓는 기반이라 할 수 있다.

1) 협상 결과의 제도적 구속력 확보

협상 결과의 제도적 구속력을 확보하기 위한 방안들에 대한 전문가 조사 결과, '협상 당사자 간 공공협약 체결을 통해 상호 간 구속력을 확보'하는 방식이 가장 높은 평가를 받았다. 평균 4.45점(표준편차 0.56)으로, 전체 항목 중 가장 높은 수치를 기록하였으며, 전문가들 사이에서 비교적 일관된 의견이 도출되었음을 보여준다. 공공협약은 협상 당사자 간의 책임과 역할, 이행 일정, 사후 점검 방안 등을 명시함으로써 협상 결과에 대한 이행 책임을 강화할 수 있다. 특히 지방이양과 같이 다양한 이해관계가 복합적으로 얽혀 있는 사안에서는, 구체적인 협약 문서를 통해 각 주체의 책무를 명확히 하여 사후적 분쟁을 예방하고, 정책 실행 과정에서의 혼선을 최소화하는 기능을 수행할 수 있다. 더불어 공공협약은 향후 협상 과정에서의 준거가치로 기능하며, 신뢰 기반의 협상 문화 조성에도 기여할 수 있다.

두 번째로 높은 평가는 '협상 결과를 법률·시행령·조례 등에 명문화'하는 방안(평균 4.17점, 표준편차 0.91)이다. 이는 협상 결과가 법제화 과정을 통해 행정적·법적 구속력을 갖추도록 해야 한다는 인식이 강하다는 점을 보여준다. 협상의 결과가 제도적으로 정착되기 위해서는 단순한 행정지침이나 내부 합의에 그쳐서는 안 되며, 국가법령 또는 지방자치단체의 조례 등 공식적인 규범 체계에 반영되어야 한다는 것이다. 이는 협상 결과의 지속성과 안정성을 확보하는 데 있어 중요한 장치로 작동한다.

반면, '법적 공백을 신속히 보완할 수 있는 패스트트랙 법령 정비 절차'에 대한 응답은 상대적으로 낮은 평균 3.62점(표준편차 0.85)을 기록하였다. 이는 해당 제도가 제도

화되어 있지 않거나, 그 실효성에 대한 의문, 혹은 구체적 설계에 대한 인식이 전문가들 사이에 다소 분산되어 있음을 의미한다. 패스트트랙 방식은 법령 정비의 신속성을 확보할 수 있는 장점이 있으나, 동시에 법제화 과정의 절차적 정당성이나 정치적 합의 형성 측면에서는 한계가 존재할 수 있다. 따라서 이 방안은 보완적 수단으로 고려되어야 하며, 구체적인 입법 절차와 운영기준 마련이 전제될 필요가 있다.

종합적으로 볼 때, 전문가들은 협상 결과의 실효성을 높이기 위해서는 공공협약과 법제화라는 이중의 제도적 장치가 필요하다고 보았다. 즉, 협상 직후에는 협약 체결을 통해 당사자 간의 이행 책임을 확립하고, 이후에는 법령 체계로 편입함으로써 제도적 지속가능성을 확보하는 전략이 바람직하다는 시사점을 도출할 수 있다. 나아가 이러한 구속력 확보 방안은 지방이양 협상제도의 신뢰성, 정책 효과성, 법적 안정성을 동시에 제고하는 기반이 될 수 있을 것이다.

표 5-15 협상 결과의 제도적 구속력 확보 방안에 대한 전문가 인식(총 29명)

질문항목	전문가 (n=29)	
	평균	표준편차
협상 당사자 간 공공협약 체결로 상호 구속력 확보	4.45	0.56
협상 결과를 법률·시행령·조례 등에 명문화	4.17	0.91
법적 공백을 신속히 보완할 수 있는 패스트트랙 법령 정비 절차	3.62	0.85

출처: 설문조사 결과를 바탕으로 저자 작성

표 5-16 지방이양 협상 제도 설계: 협상 결과의 제도적 구속력 확보

구분	내용
협상 결과의 제도적 구속력 확보	• 공공협약과 법제화라는 이중의 제도적 장치 활용 • 협상 결과의 신속한 법제화를 위한 패스트트랙 법령 정비 절차 보완적 적용

출처: 저자 작성

2) 성과관리 및 환류

지방이양 협상 제도의 성공적인 운영을 위해서는 협상 결과에 대한 실질적인 이행력 확보와 더불어, 성과를 지속적으로 관리하고 환류할 수 있는 체계적인 장치가 필요하다. 협상이 단순한 일회성 합의에 그치지 않고, 지속 가능한 제도적 구조로 정착되기 위해서는 협상의 실행 이후에도 이를 체계적으로 평가하고 조정할 수 있는 메커니즘이 필수적이기 때문이다.

전문가 인식 조사 결과에 따르면, 협상의 성과를 정기적으로 점검할 수 있는 공동 평가 체계 마련에 대한 동의 수준이 가장 높았다(평균 4.24점). 이는 중앙정부와 지방자치단체가 협상의 당사자로서 공동으로 참여하는 성과관리 체계의 필요성에 대한 높은 인식을 반영한다. 협상 결과의 이행 여부와 성과를 정기적으로 점검하고, 그 결과를 협상 구조 전반에 환류함으로써, 단순한 사후 점검을 넘어 상호 간 신뢰를 기반으로 한 성과 책임 구조를 제도화하는 것이 필요하다는 의미로 해석된다.

또한, 협상에서 합의된 성과 목표 미달 시 책임성 확보 방안에 대해서도 높은 평가(4.14점)를 받은 것으로 나타났다. 이는 성과 중심의 협상 문화 조성을 위해 성과 달성 수준에 따라 평가와 보완이 이루어지는 책임성 있는 행정 운영체계 마련이 필요함을 시사한다. 특히, 성과 목표를 설정하고, 그 이행 수준에 따라 조직 또는 개인 차원의 성과 관리, 인센티브 또는 페널티 부여 등의 연계 체계 구축이 요구된다.

이와 함께, 성과 평가 결과를 바탕으로 권한을 재조정하거나 재협상할 수 있는 환류 체계의 도입에 대해서도 전문가들은 비교적 긍정적인 반응을 보였다(평균 3.93점). 이는 협상 결과가 고정된 것이 아닌, 현장 상황과 정책 환경의 변화에 따라 탄력적으로 조정될 수 있어야 한다는 관점에서 중요한 시사점을 제공한다. 특히, 협상 이후 정책 집행 과정에서 나타나는 문제점이나 한계를 조기에 포착하고, 이를 제도적으로 재조정할 수 있는 절차와 권한 구조가 명확히 규정될 필요가 있다.

한편, 주민참여 기반의 지방이양 성과 모니터링 체계에 대해서는 상대적으로 낮은 평가(3.52점)가 이루어졌다. 이는 주민참여의 필요성에 대한 인식은 존재하나, 실제 운영에 있어 주민 참여의 방식, 전문성, 행정 대응성 등 현실적 한계에 대한 우려도 병존하고 있음을 의미한다. 그러나 지방이양이 궁극적으로 주민의 삶의 질 향상과 지역의 자율적 발전을 목적으로 한다는 점에서, 주민의 참여와 감시가 포함된 성과관리 체계는 장기적으로 강화되어야 할 방향이다.

이러한 조사 결과는 지방이양 협상의 제도 설계에 있어, 단지 협상 절차와 구조만이 아니라 협상 이후 이행과 성과에 대한 종합적 관리체계가 함께 설계되어야 함을 분명히 보여준다. 특히, 성과관리-책임성 확보-환류 구조의 삼각 구도를 통해 협상제도의 실행력을 높이고, 장기적으로는 정책 수용성과 제도의 신뢰성을 제고하는 데 기여할 수 있을 것이다.

표 5-17 성과관리 및 환류 방안에 대한 전문가 인식(총 29명)

질문항목	전문가(n=29)	
	평균	표준편차
협상의 성과를 정기적으로 점검할 수 있는 공동 평가 체계 마련	4.24	0.82
협상에서 합의된 성과 목표 미달시 책임성 확보 방안	4.14	0.63
주민참여 기반의 지방이양 성과 모니터링 체계	3.52	1.00
성과평가 결과를 바탕으로 권한을 재조정·재협상할 수 있는 환류 체계	3.93	1.01

출처: 설문조사 결과를 바탕으로 저자 작성

표 5-18 지방이양 협상 제도 설계: 성과관리 및 환류

구분	내용
성과관리 및 환류	• 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 • 성과 미달 시 책임성을 확보할 수 있도록 행정적·제도적 보완장치 마련이 필요 • 주민참여 기반의 모니터링 체계도 장기적으로 확대할 필요가 있음

출처: 저자 작성

3) 협상 결과의 이행력 확보

지방이양 협상제도의 실질적인 이행력을 확보하기 위해서는 단순한 협상 합의에 그치지 않고, 그 결과가 정책과 행정에 구속력 있게 반영될 수 있는 체계적 장치가 필요하다. 이에 대한 전문가 설문조사 결과는 협상 이행력 확보를 위한 주요 제도적 방안들에 대한 인식 수준을 확인할 수 있게 한다.

우선, 가장 높은 평균 점수(4.28점)를 기록한 문항은 '협상에 따른 재정 지원 미이행

시 법·제도적 제재'에 관한 것이다. 이는 지방이양 협상에서 가장 핵심적인 쟁점 중 하나가 '재정적 책임의 명확화'에 있으며, 재정 지원이 실제로 집행되지 않을 경우 제도의 실효성이 급격히 저하된다는 전문가들의 판단을 반영한다. 특히, 재정에 대한 이행이 비공식적 합의 수준에 머무를 경우 이행 담보가 어렵기 때문에, 이에 대한 법률적 제재 장치를 마련해야 한다는 강한 인식이 형성되어 있다. 이는 지방자치단체의 권한과 책임이 재정적 자율성과 직결되어 있는 현실에서, 협상 결과의 실질적인 집행력을 확보하기 위한 필수적 요소라 할 수 있다.

두 번째로 높은 점수(3.66점)를 받은 '분쟁이 장기화될 경우 행정심판·소송으로 연계할 수 있는 법적 해결 절차' 항목은, 협상 과정에서 불가피하게 발생할 수 있는 갈등 상황에 대한 사법적 대응 수단의 필요성을 보여준다. 특히 중앙과 지방 간 입장 차가 좁혀지지 않아 협상이 장기화되거나 교착 상태에 빠질 경우, 공식적인 법적 절차를 통해 문제를 해소할 수 있는 시스템이 필요하다는 인식을 보여준다. 이는 협상의 공정성과 신뢰성을 제고하고, 행정적 중립성과 절차적 정당성을 확보하기 위한 장치로서 작동할 수 있다. 다만, 전문가들 사이에서는 이러한 사법적 절차가 협상의 유연성을 저해할 수 있다는 우려도 일부 존재하는 것으로 보이며, 사전 조정과 중재 메커니즘과 병행하여 보완적 수단으로 활용하는 접근이 필요하다는 점도 고려되어야 한다.

반면, '지방이양 협상의 개시부터 사후관리까지 총괄하는 기구의 설치' 항목은 상대적으로 낮은 평균 점수(3.48점)와 높은 표준편차(1.16)를 기록하였다. 이는 전문가 집단 내에서도 해당 방안에 대한 의견이 다양하게 분포되어 있음을 나타낸다. 이러한 기구에 대한 회의적인 입장을 보이고 있는 전문가들은 기존의 중앙지방협력회의나 행정협의회 등 유사 제도와의 기능 중복 문제, 행정적 비효율성, 중앙집중적 운영 가능성 등을 우려하고 있는 것으로 판단된다. 따라서 전담 기구의 설치 여부는 제도의 효율성과 기존 거버넌스 체계와의 정합성, 실질적인 기능 수행 가능성을 종합적으로 고려하여 신중하게 검토되어야 할 필요가 있다.

종합적으로, 지방이양 협상의 이행력을 확보하기 위해서는 협상 결과에 대한 법적 구속력을 강화하고, 협상 불이행 시 제도적 제재 및 분쟁 조정 메커니즘을 명확히 하는 것이 핵심적 과제로 도출되었다. 특히 재정 지원의 이행을 담보하기 위한 제도화는 지방이양 정책의 지속가능성과도 밀접한 연관성을 가지므로, 정책 설계에 있어 중심에 둘 필요가 있다.

표 5-19 협상 결과의 이행력 확보 방안에 대한 전문가 인식(총 29명)

질문항목	전문가(n=29)	
	평균	표준편차
지방이양 협상의 개시부터 사후관리까지 총괄하는 기구의 설치	3.48	1.16
협상에 따른 재정 지원 미이행 시 법·제도적 제재	4.28	0.74
분쟁이 장기화될 경우 행정심판·소송으로 연계할 수 있는 법적 해결 절차	3.66	0.71

출처: 설문조사 결과를 바탕으로 저자 작성

표 5-20 지방이양 협상 제도 설계: 협상 결과의 이행력 확보

구분	내용
협상 결과의 이행력 확보	• 협상에 따른 재정 지원이 미이행될 경우를 대비하여 법·제도적 제재 장치를 마련하고, 협상 결과에 대한 행정적·법적 구속력을 강화해야 함 • 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 • 지방이양 협상 전담 기구 설치 여부를 신중하게 검토할 필요 있음

출처: 저자 작성

2. 기존 제도와의 연계: 공공협약제도[58]

1) 제도 개요

공공협약제도란, 중앙정부와 지방자치단체 혹은 지방자치단체 간 협약을 통해 공동의 정책 목표를 달성하고 역할과 재정을 분담하는 제도를 의미하는 것으로, 지방자치단체장의 변경 등으로 기존 협약이 파기되는 것을 방지하여 협약의 지속성을 확보하고 갈등에 따른 행정비용을 사전에 줄이는 것을 목적으로 한다(행정안전부, 2024b).

본 제도는 「지방자치법」의 일부개정안에 법적 근거를 두고 있는데, 현재 개정안이 국회를 통과해 실효를 발휘한 것은 아니며, 2024년 5월경 일부개정법률안에 대한 입법예고를 진행하여 현재 개정을 계획하고 있다. 해당 개정안에는 지역 특성에 맞는 지역발전과 지방시대를 구현하기 위해 지방의회 정책지원 전문인력의 산정기준 개선, 통장·이

58 본 절은 행정안전부(2024b)를 바탕으로 작성되었다.

장의 법적 근거 상향, 지방자치단체중앙분쟁조정위원회 및 행정협의조정위원회 전문성 강화 외에 지방자치단체 간 혹은 중앙정부와 지방자치단체 간 상호 협약제도의 도입 등의 내용이 담겨 있다. 공공협약제도와 관련해서 지방자치단체 상호 간의 협력과 관련해서는 제164조의2를 신설하고, 국가와 지방자치단체 간의 상호 협력과 관련해서는 제183조 제2항 및 제3항을 신설할 예정이며, 해당 내용에는 공공협약제도의 필요성과 공공협약제도의 절차 등이 담길 계획이다(〈표 5-21〉 참고).

표 5-21 「지방자치법」 개정안 상 공공협약제도 관련 신설 조항

「지방자치법」 개정안 제164조의2, 제183조
제164조의2(지방자치단체 상호 간의 협약) ① 지방자치단체는 다른 지방자치단체와 공동으로 협력하여 사무를 처리하기 위하여 필요한 경우에는 다음 각 호의 사항이 포함된 협약(이하 이 조에서 "공공협약"이라 한다)을 체결할 수 있다. 1. 공동으로 처리하는 사무의 종류 및 내용 2. 각 지방자치단체의 권한 및 업무 범위 3. 사무처리 비용의 조달 및 분담 기준 4. 분쟁해결 방법 및 절차 5. 공공협약의 변경 및 종료 6. 그 밖에 지방자치단체 상호 간 협력관계 강화 또는 공공협약의 효율적 이행 등을 위하여 대통령령으로 정하는 사항 ② 지방자치단체는 다른 지방자치단체와 공공협약을 체결하려는 경우에는 지방자치단체 상호 간의 협의에 따라 공공협약안을 정한 후 각 지방의회의 의결을 거쳐야 한다. ③ 지방자치단체는 다른 지방자치단체와 공공협약을 체결한 때에는 지체 없이 그 내용을 각 지방자치단체의 공보에 고시하여야 한다. ④ 지방자치단체가 제3항에 따라 공공협약의 내용을 고시한 경우 해당 공공협약의 당사자 중 시 · 도의 경우에는 행정안전부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게, 시 · 군 및 자치구인 경우에는 관할 시 · 도지사에게 공공협약을 체결한 사실과 그 내용을 각각 알려야 한다. 제183조(국가와 지방자치단체의 협력 의무) ② 국가와 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 그 협력 관계를 강화하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 상호 간 협약을 체결할 수 있다. 1. 국가와 지방자치단체가 특정 사무의 공동 추진을 위하여 필요한 경우 2. 국가의 주요 시책 또는 균형발전정책의 효율적 추진을 위하여 지방자치단체의 협력이 특히 필요한 경우 3. 지방자치단체가 국가의 지원이 특히 필요한 사무를 추진하는 경우 4. 그 밖에 국가와 지방자치단체 상호 간 협력관계를 구축 · 강화하기 위하여 필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우 ③ 제2항에 따른 협약에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 국가와 지방자치단체 상호 간 협력 사항의 내용 및 범위

「지방자치법」 개정안 제164조의2, 제183조
2. 국가와 지방자치단체의 권한 및 업무 범위 3. 사무처리를 위한 재원 확보 방안 4. 사무처리 비용의 분담 기준 5. 협약의 변경 및 종료 6. 그 밖에 국가와 지방자치단체의 협력관계 강화 또는 협약의 효율적 이행 등을 위하여 대통령령으로 정하는 사항

출처: 법제처(2024b)

기존에 중앙정부와 지방자치단체 간의 이루어진 지역발전 투자협약이나 농어촌 정비협약, 농촌협약 및 주민협정 제도 등은(〈표 5-22〉 참고) 중앙정부와 지방자치단체 간 특정한 사업이나 사무에 대하여 '협약'의 형태로 협력을 시도한다는 점에서 공공협약제도와 유사성을 지니고 있다. 이와 같은 기존의 중앙-지방 간 협약제도들은 궁극적으로 공공협약제도와는 달리 적용 범위에서 가장 큰 한계를 보인다. 공공협약제도는 중앙정부와 지방자치단체가 협력을 하고자 하는 분야에 상관없이 공동 대응을 위한 협약의 체결이 가능한 반면, 기존의 협약제도들은 한정된 업무 범위 내에서만 협력하도록 하여, 범위가 제한적인 까닭에 새로운 협력관계를 구축하여 확장하는 데 한계가 있을 수밖에 없다.

표 5-22 중앙-지방 간 협약제도 비교

구분	지역발전 투자협약	농어촌정비협약	농촌협약, 주민협정	공공협약제도
법적 근거	「지방자치분권 및 지역균형균형발전에 관한 특별법」 제31조	「농어촌정비법」 제125조	「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」 제16조, 제22조	「지방자치법」 개정안 제183조 제2항, 제3항
협약 범위	균형발전 사업	농어촌지역 정비사업	농촌공간 재구조화 사업	제한 없음
추진 주체	국가-지자체 간, 지자체 간	국가-지자체 간	농식품부-지자체 간, 주민 간	국가-지자체 간, 지자체 간
운영 절차	협약 작성 → 관계부처/기재부 검토 → 지방시대위원회 의결 → 고시	협약 신청 → 시도 및 중앙 평가 → 협약 체결	협약 신청 → 시도 및 농식품부 평가 → 승인	(지자체 간) 협약 작성 → 의회의결 → 협약 체결 → 고시(중앙-지방 간) 규정 없음

구분	지역발전 투자협약	농어촌정비협약	농촌협약, 주민협정	공공협약제도
의회 참여 (의결권 주체)	• 의회 미참여 • 지방시대위원회 의결	• 의회 미참여 • 협약 체결로 시행	• 의회 미참여 • 협약 체결로 시행	• 의회 참여 • 의회 의결
구속력	중간	중간	중간	강함

출처: 국토교통부(2020), 농림축산식품부(2023; 2022), 행정안전부(2024b) 바탕으로 작성

「지방자치법」 개정안에서는 지방자치단체 간 공공협약제도에 대해서는 일정한 절차와 요건을 규정하고 있으나, 중앙정부와 지방자치단체 간의 공공협약 제도에 대해서는 이에 상응하는 규정이 마련되어 있지 않다. 즉, 중앙-지방 간 공공협약에 대해 별도의 절차적 규정을 두고 있지 않으며, 시행령에 대한 위임 또는 타 법조항(예를 들어, 「지방분권균형발전법」 시행령 제42조(지역발전투자협약의 체결 등))에 대한 준용 규정도 존재하지 않는다. 이러한 법·제도적 공백은 중앙정부와 지방자치단체 간의 협약 체계가 제도화된 협력 메커니즘으로 정착되기 어렵게 만드는 구조적 한계로 작용할 것으로 예상된다. 법률상 명확한 절차 규정이 없는 상황에서는 중앙-지방 간 공공협약은 임의적이고 비공식적인 형식으로 운영될 가능성이 크며, 이는 협약의 실효성과 이행력 확보에 장애가 될 위험성이 존재한다.

공공협약 제도는 협약안에 대하여 참여한 지방자치단체가 지방의회로 하여금 의결의 절차를 거치게 함으로써 고시하도록 하여, 협약에 당초 참여하는 지방자치단체의 책임 있는 협약 시행을 위한 장치들을 마련하였다는 점에서 기존의 협력제도와는 차별화되는 지점이 있다. 기존의 협력 사례들이 주민동의나 의회 동의 등을 거치지 않았다는 점에서 파기되어왔던 사례를 참고하여, 이를 사전에 방지하고자 한 것이다. 또한, 공공협약제도는 기존의 협력제도 중 별도의 조직 설치가 필요해 시간과 절차가 지체되는 문제를 겪었던 것을 극복하여 정책의 신속성을 확보하고자 한 점에서의 의의가 있다. 「지방자치법」 일부개정법률(안)이 국회를 통과하여 공공협약제도가 시행될 경우, 별도의 조직 설치 없이 당사자 간 구속력 있는 역할 분담이 필요한 분야에 본 제도가 다양하게 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

공공협력제도는 중앙정부와 지방자치단체 간 협력에 있어서도 유용하게 사용될 여지가 크다. 환경오염에 대한 지도·점검이나 창업 지원 등 특수행정기관과 지방자치단체 간 협력이 효과적으로 작동할 수 있는 분야에 대하여 신속하게 공공협약의 추진이 가능

할 것이기 때문이다. 군 공항을 이전하거나 해상풍력발전단지 조성 등 중앙정부와 지방자치단체 간 현안 사업을 추진하는 데 있어 지방자치단체가 의회의결을 거치지 않아 번복하였던 사업 중단의 가능성을 줄임으로써 중앙정부는 신속한 사업 추진이 이루어질 수 있다. 이는 단순히 중앙정부가 지방자치단체에 강제적으로 사업 이행을 강요하는 것이 아니라, 지방자치단체도 협약의 과정에서 의견을 제시하여 자치권을 보장하는 수준으로 신속한 사업 집행을 가능하게 할 것을 의미한다. 이로써 중앙정부와 지방자치단체는 보다 유연하면서도 구속력 있는 협력 방식을 활용하게 될 것으로 기대된다.

다만, 「지방자치법」 개정안에 따른 공공협약제도에도 여전히 개선이 필요한 사항들이 존재한다. 첫째, 공공협약의 체결 과정에서 지역주민의 의견 수렴 및 참여 방안이 제도화되어 있지 않다는 점은 중대한 한계로 지적될 수 있다. 공공협약이 실질적으로 지역의 공공정책 방향을 좌우할 수 있는 중요한 수단임에도 불구하고, 이를 체결하는 과정에서 주민의 참여가 배제된다면, 협약의 정당성과 대표성 확보에 어려움이 따르고, 자칫 지역사회의 실질적인 자치권 강화와는 괴리된 방식으로 작동할 위험이 크다. 특히, 공공협약이 특정 지역에 막대한 재정적·행정적 영향을 미칠 수 있는 사안인 경우, 주민 의견 수렴을 통한 민주적 정당성 확보가 더욱 중요함에도, 현재로서는 이를 보장할 법적 장치가 마련되어 있지 않다. 둘째, 공공협약 체결 시 지방의회의 의결을 요구하고 있다는 점은 지방의회의 민주적 통제 기능이라는 측면에서는 긍정적일 수 있으나, 동시에 지방의회와 지방자치단체 간의 정치적 갈등이나 대립이 존재할 경우, 신속하고 유연한 협력이 필요한 정책 분야에서 협약 체결이 지연되거나 무산되는 결과로 이어질 수 있다. 특히, 협약 내용이 시급하게 시행되어야 하는 정책 과제일 경우, 협약 체결 과정에서 발생하는 정치적 갈등은 행정의 효율성과 지역주민의 정책 체감도에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 따라서, 협약의 필요성과 시급성에 따라 일정 요건 하에서는 의회의 사후보고나 간소화된 의결 절차를 허용하는 등의 예외적 절차 마련에 대한 제도적 검토가 필요하다. 셋째, 공공협약 체결의 남발로 인해 발생할 수 있는 문제들에 대한 제도적 고려 역시 미흡하다.[59] 즉, 지방자치단체가 과도하게 다수의 공공협약을 체결하거나, 실질적인 이행 능력이나 목적성 없이 협약을 남발할 경우, 행정력의 분산, 정책의 비효율성, 중복 투자 및 책무성의 약화 등이 초래될 수 있다. 특히, 협약 체결 후 이행

59 일례로, 경기도의 경우 2024년 기준 과거 10년 동안 연평균 80.4건의 협약을 체결할 만큼 지나치게 많은 업무협약을 체결하였다. 이는 월별로 환산하면 한 달에 6건씩 협약이 체결된 것이다. 경기도의 이러한 협약 체결 행태에 대해 단순히 전시용으로 체결하는 협약에 그친다는 비판도 존재한다(경기일보, 2024.10.03.).

여부에 대한 평가와 관리가 체계적으로 이루어지지 않는다면, 협약 제도가 단기적인 정치적 성과 창출 수단으로 전락할 위험도 존재한다. 협약 체결의 기준 설정, 사후 이행 점검, 성과평가 체계의 정립 등 협약의 품질 관리에 대한 장치가 필요하며, 협약 체결 수를 조정하거나 제한하는 것이 아닌, 협약의 전략적 필요성과 실행 가능성에 대한 사전 검토 체계를 강화하는 방향으로 제도가 마련될 필요가 있다. 마지막으로, 가장 핵심적인 제도적 한계는 중앙정부와 지방정부 간 공공협약에 대한 법령상 규정이 미흡하다는 점이다. 앞서 살펴보았듯이, 현재 「지방자치법」 개정안은 지방자치단체 간 공공협약에 대해서는 비교적 구체적인 절차와 요건을 명시하고 있으나, 중앙-지방 간 공공협약 체결 및 관리 절차에 대해서는 별도의 규정이나 준용 규정조차 명시하고 있지 않을 상황이다. 이로 인해 중앙정부와 지방정부가 체결하는 공공협약의 경우, 절차적 정당성 확보, 법적 구속력의 범위, 협약 이행에 대한 책임 주체의 명확화 등 핵심적 사항들이 제도적으로 뒷받침되지 않아 운영의 일관성과 신뢰성이 보장되기 어렵다고 판단된다. 이는 특히, 우리나라의 중앙-지방 간 위계적 권력 구조 하에서 공공협약이 대등한 주체 간의 수평적 계약이 아니라, 사실상 또 하나의 중앙정부 주도의 일방적 정책 전달 수단 중 하나로 자리잡을 위험성을 내포하고 있다는 점에서 우려스럽다.

2) 제도의 의의

공공협약제도는 중앙-지방 간 혹은 지방자치단체 상호 간 공동의 정책 추진을 법적 구속력 하에 제도화함으로써, 협상 기반 지방이양 체계의 핵심적 실행 수단으로 기능할 수 있는 중요한 제도적 장치다.

중앙-지방 간 협상을 통한 지방이양 합의 사항이 공공협약이라는 형식으로 공식화될 경우, 이양의 실현 가능성과 지속가능성이 대폭 향상될 수 있다. 특히, 지방이양에 대한 공공협약 체결 시 지방의회의 의결을 받도록 한다면, 행정 편의에 따라 협약이 무력화되거나 일방적으로 철회되는 문제를 최소화할 수 있을 것이며, 지방자치단체가 이양된 사무를 자율적으로 운영할 수 있는 책임 기반의 운영체계로 전환하는 데 중요한 제도적 기반을 제공할 수 있을 것이다.

또한, 공공협약제도는 지방이양 요구가 일회성 교섭이나 임시적 조정에 그치지 않고, 지속적이고 반복적인 정책 교섭 과정으로 발전하기 위한 실행 체계로 활용될 수 있다. 지방이양 협상 결과의 이행계획과 재정 분담, 사후 점검 항목 등을 공공협상의 내용으

로 포함하여 제도화한다면, 협상의 결과가 안정적이고 체계적으로 이행될 수 있을 것이다. 이후 협약 내용의 이행 여부에 따라 성과 평가와 제도 보완으로 이어질 수 있고, 필요 시 2차 협상과 추가 협약으로 연결되면서 상시적 협력 체계로 이어지는 기반이 될 수 있다.

한편, 공공협약제도는 지방자치단체의 이양 설계 능력, 협상력, 책임성을 동반 강화시키는 효과를 가져올 수 있다. 먼저, 공공협약은 지방정부로 하여금 지방이양의 필요성, 이양의 효과, 이양과 관련된 자치 역량 등을 사전에 분석하고 이를 문서화된 협상안으로 구성하도록 함으로써, 전략적 기획 능력과 설계 역량을 높이는 데 기여할 수 있다. 이를 기반으로 지방정부는 자신의 입장을 정교하게 구성하고 이를 조율할 수 있는 정치적·전략적 협상력을 강화시킬 수 있다. 또한, 공공협약은 당사자 간 협약 사항을 이행하기 위한 구체적 실행 계획, 재정 분담, 평가 체계를 동반한다는 점에서, 단순한 의지 표명이 아닌 구체적 책임의 이행을 요구한다. 이로 인해 지방자치단체는 이양된 사무에 대해 정책 집행 능력, 재정 운영 능력, 사후 점검 능력 등을 실질적으로 제고해야 할 필요에 직면하게 되며, 이는 결과적으로 지방정부의 내부 행정 효율성 제고와 책임행정 구현에 기여할 수 있다.

다른 한편으로 공공협약제도는 중앙정부의 우려를 제도적·절차적으로 해소할 수 있는 기제를 제공하기도 한다. 중앙정부는 지방이양 요구에 대해 일반적으로 '정책 혼선 및 기준의 불일치', '지방자치단체의 이행역량의 부족', '재정집행을 비효율성과 책임회피 가능성' 등에 대한 우려를 가지고 있다. 공공협약제도는 이러한 우려를 사전에 차단하는 구조를 제도적으로 마련할 수 있다. 협약 체결 과정에서 중앙정부는 지방자치단체와 함께 협력 범위, 사무처리 기준, 역할 분담, 재정 배분 등 주요 요소를 명문화하게 되므로, 사무이양 이후에도 중앙의 정책 일관성이 크게 훼손되지 않는다. 또한 협약 이행에 있어 지방의회의 의결이라는 민주적 정당성까지 확보되므로, 중앙정부 입장에서는 법적·정책적 책임 소재가 분명한 사무이양이 가능해진다.

3) 한계 및 개선방안

공공협약이 가진 장점이 지방이양 협상 과정에서 활용되기 위해서는 다음과 같은 한계에 대해 제도적 보완이 필요하다.

첫째, 현재 「지방자치법」 개정안에서는 지방 간 협약에 대해서는 비교적 구체적인 절차를 명시하고 있으나, 중앙정부와 지방 간 협약에 대해서는 명시적 절차와 기준에 대해서는 명시하고 있지 않다. 이는 협상 기반 지방이양에서 공공협약제도가 실효성 있게 작동하지 못하는 제도적 공백을 초래할 수 있다. 따라서, 중앙정부와 지방자치단체 간 협약에 대해서도 「지방자치법」 상 별도 규정 또는 시행령에의 위임 조항을 마련하여, 협상 기반 지방이양과 연계된 공공협약 체결 절차를 마련하여야 할 것이다. 공공협약의 절차와 내용에 대한 구체적인 사항이 법률 또는 하위법령 수준에서 정비되어야만, 공공협약이 개별 정권이나 담당자의 재량에 좌우되는 임의적·정치적 합의가 아니라, 예측가능성과 책임성이 담보된 제도적 장치로 기능할 수 있을 것이다. 특히 중앙정부가 구조적으로 강한 협상력을 갖는 현재의 상황에서는, 형식적인 합의 도출 여부보다 어떠한 절차와 기준을 통해 합의에 이르렀는가가 협약의 정당성과 지속가능성을 좌우한다. 절차적 정당성이 확보되지 않은 상태에서 이루어진 협약은 지방정부 입장에서 정치적 압박에 따른 수동적 수용으로 인식될 위험이 크며, 이는 향후 정권 교체나 정책 방향 변화 시 협약의 이행 의지를 약화시키고, 결과적으로 지방이양의 안정성과 일관성을 훼손할 수 있다. 반면, 협약 체결 과정에서 지방의 실질적 참여권과 거부권에 준하는 장치, 독립적 제3자의 조정·검증 기능, 이행 상황에 대한 공동 모니터링과 재협상 절차를 제도적으로 보장한다면, 공공협약은 중앙과 지방이 공동 책임과 공동 목표를 공유하는 계약으로 발전할 수 있을 것이다. 결국, 협상 기반 지방이양의 성패는 권한 배분의 내용 못지않게, 이러한 공공협약 제도를 통해 절차적 정당성과 대등한 책임 구조를 얼마나 정교하게 설계하느냐에 의해 크게 좌우될 것이다.

둘째, 공공협약의 제도적 실효성을 확보하기 위해서는 협약의 남발과 전시성 운영을 방지할 수 있는 사전적·사후적 관리체계를 제도적으로 확립할 필요가 있다. 특히, 일부 지방자치단체에서 실질적 이행 가능성이나 정책적 필요성이 불분명한 협약을 다수 체결하여 행정력과 재정이 분산되고, 실질적 성과가 부재한 협약이 양산되는 문제를 사전에 방지해야 한다. 이를 위해 협약 개시 요청 전에서는 '사전 타당성 검토' 및 '이행계획 수립'을 의무화하여, 협약 내용의 구체성과 실행 가능성을 검증하는 절차를 추가할 수 있다. 또한, 협약 체결 이후에는 사후 점검 및 평가체계를 명확히 하여, 협약의 이행 여부를 주기적으로 확인하고 필요 시 개선조치를 요구할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 협약 이행에 대한 책임주체를 명시하고, 중복 협약 여부에 대한 점검체계, 재정 투입 대비 효과성 분석 절차 등을 포함하는 관리 지침을 법령이나 시행령 수준에서 명문화하는

방안도 고려할 필요가 있다.

셋째, 중앙과 지방 간 협의체 간에 합의된 내용이나 협상의 결과를 공공협약이라는 법적 문서로 전환하여 제도화할 수 있는 구조적 연계가 요구된다. 협의·협상 제도와 공공협약제도의 유기적 연계는 협상 기반 지방이양 체계의 신뢰성과 제도적 정합성을 크게 향상시킬 수 있으며, 지방정부의 이양 요청이 법적, 재정적으로 실행 가능한 결과물로 이어지는 제도적 통로를 마련함으로써 자치분권의 실질적 구현에 크게 기여할 수 있을 것이다. 이를 위해 중앙-지방 간 협상을 통해 합의에 도달한 안건은, 그 성격과 내용에 따라 일정 기준을 충족할 경우 공공협약 체결로 연계되도록 법제화할 필요가 있다. 예컨대, 일정 규모 이상의 예산이 수반되거나 행정권한의 이양이 포함된 안건은 협약으로 전환되도록 명시함으로써, 협상 결과의 실효성을 높일 수 있다. 공공협약에는 구체적인 이행계획, 법적 책임 소재, 재정 분담 방식, 사무 처리 방식, 갈등 발생 시 분쟁 해결 절차 등을 명시할 수 있는 표준 협약서 양식을 도입하고, 이를 협의체에서 기본적으로 활용하도록 해야 한다. 특히 재정 분담과 집행 책임의 명확한 구분은 협약의 이행력을 높이는 핵심 요소다. 협약이 체결된 이후에는 해당 협약의 이행 여부에 대한 정기 점검 및 사후 평가를 협력회의나 사전협의제 운영기관이 지속적으로 수행하도록 하여, 협약의 실행성과 지속성을 담보해야 한다.

6

결론 및 이론적·정책적 함의

제1절 연구 결과의 요약
제2절 지방이양 협상제도 도입을 위한 추진 전략
제3절 본 연구의 의의 및 후속 연구를 위한 제언

제6장 결론 및 이론적·정책적 함의

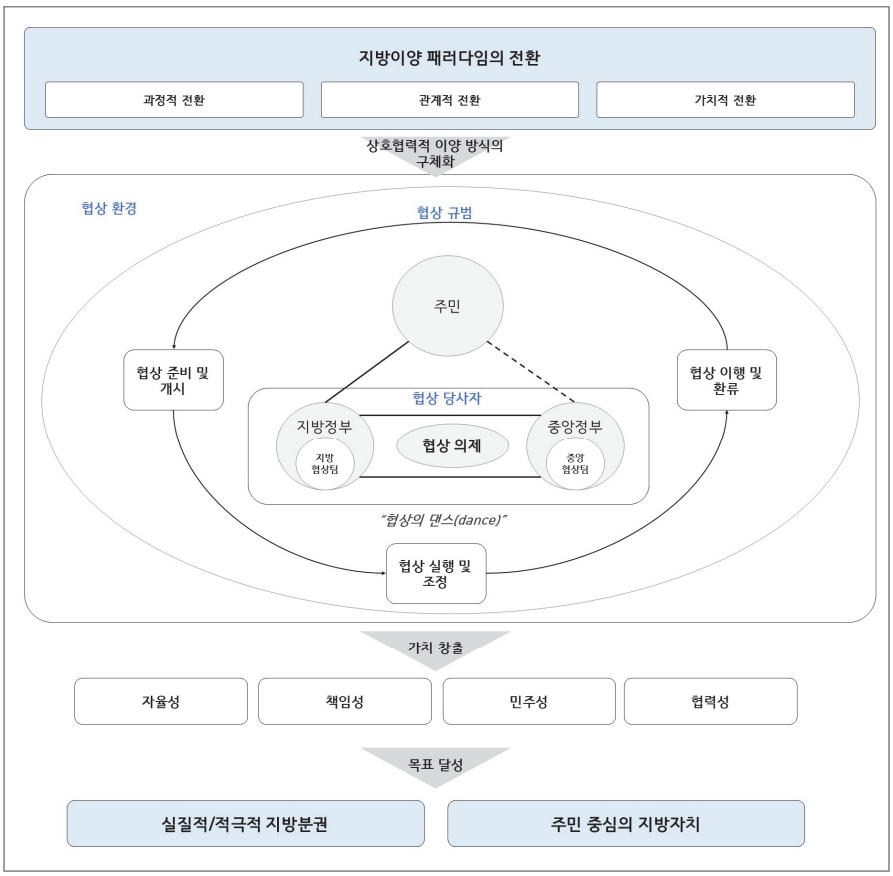
제1절 • 연구 결과의 요약

본 연구는 지방이양의 실질화를 위한 새로운 제도적 접근으로 '지방이양 협상 제도'의 개념을 정립하고, 그 도입 가능성과 정책 설계 방향을 다각적으로 모색하였다.

먼저, 제2장에서는 기존 지방이양 정책이 중앙정부 주도의 일방적 권한 이전 방식에 머무르며, 이로 인해 실질적인 자율성과 주민의 자치 통치라는 지방분권 및 지방자치의 궁극적 목표를 달성하지 못하고 있음을 지적하였다. 그리고 이러한 구조적 한계가 지방정부가 권한을 이양받았음에도 여전히 중앙의 지침과 통제에 종속된 채, 형식적 분권 상태에 머무르게 하는 주요 요인으로 작용하고 있음을 비판적으로 분석하였다. 이에 따라 본 장에서는 지방이양의 새로운 패러다임으로서 과정적·관계적·가치적 전환을 제안하고, 이러한 패러다임 전환을 현실화할 수 있는 상호협력적 이양 방식의 일종으로 '협상' 개념의 도입 필요성을 제기하였다.

제3장에서는 지방이양의 실질적 실현을 위한 제도적 수단으로서 '지방이양 협상제도'의 개념, 그리고 그 제도적 정당성과 정책적 타당성을 이론적·실증적으로 검토하였다. 먼저 협상 및 '협상의 댄스'에 대한 개념, 유형, 절차, 효과 등에 대한 이론적 논의를 바탕으로, 지방이양 과정에서 협상이 갖는 제도적 함의와 가능성을 분석하고, 이를 통해 지방이양 협상 제도를 개념적으로 정립하였다. 나아가, 중앙 및 지방공무원을 대상으로 실시한 설문조사를 통해 협상제도 도입에 대한 기대와 우려를 다각도로 분석하여 지방이양 협상 제도의 수용성에 대해 분석하였다.

그림 6-1 지방이양 패러다임의 전환과 지방이양 협상 제도



출처: 저자 작성

제4장에서는 지방이양 협상제도의 설계를 위한 정책적 시사점을 도출하고자, 영국의 분권협상(Devolution Deals)과 프랑스의 국가-지방계획계약(CPER)을 사례로 하여 분석을 수행하였다. 양국 모두 중앙-지방 간의 권한 조정이 제도화된 협상 메커니즘이 존재하였으며, 특히 정책 목표의 공유, 법·제도적 근거 확보, 실질적인 권한이양과 재정적 연계, 그리고 성과 환류 체계 등에서 중요한 공통점을 보였다.

제5장에서는 앞서 논의된 이론적 고찰, 공무원 및 전문가 설문조사 결과, 그리고 해

외 사례 분석을 종합하여, 한국형 지방이양 협상제도의 구체적인 설계 방안을 제시하였다. 특히, 본 장은 지방이양 협상제도를 설계함에 있어 자율성, 책임성, 민주성, 협력성 등의 핵심 가치를 구현하는 방향에 중점을 두고 설계하였다. 협상 과정은 크게 협상 준비 및 개시 단계, 협상 실행 및 조정 단계, 협상 이행 및 환류 단계로 구분되며, 각 단계별로 필요한 제도적 장치와 정책적 고려 사항을 체계적으로 정리하였다.

표 6-1 지방이양 협상 제도의 설계 방안

설계 단계	설계 요소		설계 내용
협상 준비 및 개시	협상 의제 설정	협상 의제의 범위	• 권한·재정·성과관리 3대 의제를 협상 대상으로 제도화 • 재정 지원과 관련된 항목이 가장 핵심적 의제
		협상 의제 구성 과정	• 중앙의 일방적 통보가 아닌, 지방자치 단체가 주민참여를 전제로 자체적으로 구성하는 것이 바람직함 • 정책 연계성 및 갈등 예방 차원에서의 중앙 의견 청취, 전문성 및 협상력 강화를 위한 전문가 의제 검토 절차 도입도 고려 필요
		협상 의제의 구성 방식	• 영국의 'Menu with Specials' 방식처럼 지방이양의 최소한의 실효성을 담보할 수 있는 기본 항목과 지역의 특수성에 따라 선택할 수 있는 특수 항목을 구분 • 지역 특성을 반영한 유연한 협상 의제 구성 방식 필요
	지방정부의 협상 개시권	협상개시권의 행사 주체 범위	• 단기적 광역지자체, 장기적 광역지자체+특별자치단체로 확대
		협상개시권의 실효성 확보	• 지방정부의 협상 개시권 및 내용에 대한 법적 근거 마련 • 협상 개시 요청에 대한 표준 운영 지침 마련 • 협상 개시 제안서 작성에 대한 외부 지원 및 전문성 보완 체계 마련 • 중앙정부의 무의사결정 및 일방적 거절에 대한 제도적 견제 장치 마련 • 협상 개시 전 지역주민 및 지방의회 참여 절차 제도화
	협상팀의 운영	협상전담조직의 설치	• 지방은 광역 중심의 전담조직 설치를 기본으로 하되, 지역적 여건에 따라 지자체 협의체 기반의 공동 협상조직 병행 • 중앙은 범정부 차원의 관계부처 공동 협상조직 구성
		협상전담조직의 인적 구성	• 지방은 지방공무원, 외부 전문가, 지방의회 대표 중심 • 중앙은 관계부처 공무원, 외부 전문가, 지자체 파견공무원 중심 • 민주성을 확보하기 위한 인력 참여 제도를 보조적으로 운영하는 방안
		협상전담조직	• 중앙/지방 모두 상시 전담인력 배치 원칙

설계 단계	설계 요소		설계 내용
		의 인력 확보 방식	• 지방의 인력 운영에 대한 국가의 지원 방안 • 중앙은 상대적으로 겸직 운용 여력 및 필요성 존재 • 고도의 전문 사안은 외부 전문가·자문단 연계 필요
		협상전담조직의 권한 범위	• 협상 의제 설정, 안 작성, 조정에 실질적 권한을 부여하되, 최종 승인은 지방정부(단체장·의회), 중앙정부(관계부처·기획부처)에서 수행하는 이원적 통제 구조 필요
		협상전담조직 구성원 동기 부여	• 성과급, 승진 우대 등 인센티브와 함께 협상 과정의 우수사례 포상 체계 도입 필요 • 제재보다는 유도·지원 중심의 동기 부여 시스템 운영 권장됨
협상 실행 및 조정	협상 기구의 구성		• 협상 당사자 외에도 다양한 역할을 수행할 수 있는 복수 주체의 협력 체계로 설계 필요 • 협상 실행 단계의 효율성을 향상시킬 수 있는 중앙정부 관계기관의 참여 필수적 • 지방정부의 협상력을 높일 수 있는 4대 지방협의체, 정책 타당성, 대안 제시, 갈등 예방, 중립적 조정 역할을 할 수 있는 전문가 집단의 참여에 대해서도 고려 필요
	정보비대칭의 해소	정부 간 정보비대칭 해소	• 지방이양 관련 공동 조사·연구 기구 설치를 통해 중앙-지방 간 동일한 정보 공유 기반 마련 • 협상 결과 및 이행 상황의 정기적 공개 및 평가 체계 구축 • 협상 의제 사전 정보공개 의무화 등으로 협상 준비 수준 향상 • 정보 검증을 위한 제3의 독립적 검증기관 활용도 병행 고려
		정부-주민 간 정보 비대칭 해소	• 협상 전 과정과 결과에 대한 투명한 공개로 주민 참여와 정책 수용성 제고 • 주민 알 권리를 보장하고, 과정의 민주성과 정당성 확보 • 민감 사안에 대한 예외조항과 단계적 공개 원칙을 병행하여 정보공개의 실효성 확보
	협상 과정 중 갈등 대응 방안		• 쟁점별 추가 협상 기회를 보장하여 협상의 연속성과 유연성을 확보 • 부분 합의를 인정하고, 합의된 사안부터 우선 실행함으로써 정책 추진의 실효성과 신뢰 기반 마련 • 협상 실패를 '종료'가 아닌 '중단 후 재개'로 간주하고, 지속적 협의 가능성을 제도적으로 확보
협상 이행 및 환류	협상 결과의 제도적 구속력 확보		• 공공협약과 법제화라는 이중의 제도적 장치 활용 • 협상 결과의 신속한 법제화를 위한 패스트트랙 법령 정비 절차 보완적 적용
	성과관리 및 환류		• 중앙-지방 공동의 성과 평가 체계를 마련하여 협상 이행 여부와 성과를 정기적으로 점검하고, 평가

설계 단계	설계 요소	설계 내용
		결과에 따라 권한을 재조정하거나 재협상할 수 있는 환류 메커니즘을 제도화할 필요가 있음 • 성과 미달 시 책임성을 확보할 수 있도록 행정적·제도적 보완장치 마련이 필요 • 주민참여 기반의 모니터링 체계도 장기적으로 확대할 필요가 있음
	협상 결과의 이행력 확보	• 협상에 따른 재정 지원이 미이행될 경우를 대비하여 법·제도적 제재 장치를 마련하고, 협상 결과에 대한 행정적·법적 구속력을 강화해야 함 • 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 • 지방이양 협상 전담 기구 설치 여부를 신중하게 검토할 필요 있음

출처: 저자 작성

제2절 • 지방이양 협상제도 도입을 위한 추진 전략

지금까지 본 연구에서는 상호협력적 지방이양을 실현하기 위한 구체적 방식으로 '지방이양 협상제도'의 개념과 정책적 설계 방향성을 제시하였다. 이 제도는 중앙과 지방 간의 관계를 수직적 통제관계에서 수평적 협력관계로 전환하고, 지방이양의 결과를 공공가치 중심의 협력적 성과로 전환하는 것을 목표로 한다. 즉, 지방이양 협상제도는 단순한 행정제도 개편이 아니라, 관계적·가치적·과정적 전환을 통해 분권 거버넌스의 새로운 패러다임을 구현하려는 시도이다. 그러나 본 연구는 앞서 밝혔듯이, 제도의 개념적 설계와 방향성을 제시한 단계에 머물러 있으며, 이를 실질적으로 제도화하기 위해서는 다면적인 노력이 선행되어야 한다.

1. 단기: 공론화와 학습

우선, 단기적으로는 협상제도의 필요성과 취지를 국민·지방정부·중앙정부가 공유할 수 있도록 사회적 공론화와 학습 과정이 반드시 필요하다. 이 단계의 공론화는 단순한 제도 홍보가 아니라, 지방이양 협상제도가 추구하는 공공가치, 즉 자율성, 책임성, 민주성, 협력성의 의미를 사회 전반에 내면화하는 과정이어야 한다. 지방이양은 중앙과 지방이 공동으로 주민의 삶의 질 향상과 공공 서비스의 효과성 제고라는 가치적 목표를 실현하기 위한 협력 과정으로 재개념화되어야 한다. 따라서 이에 대한 공론화는 '누가 더 많은 권한을 갖는가'에 초점을 맞추기보다, '어떤 과정을 통해 권한을 배분하고, 그 결과를 어떻게 주민의 삶의 질 향상으로 연결할 것인가'에 초점을 맞춘 논의의 과정이 되어야 할 것이다. 특히 지방이양 협상제도에 대한 공론화는 이양의 방식에 대한 논의를 넘어 이양이 만들어내는 공공가치의 질적 변화에 대한 사회적 담론으로 확장될 필요가 있다. 즉, 지방이양이 단순히 권한을 중앙에서 지방으로 이전하는 행정적 과정이 아니라, 그 과정 속에서 자율성, 책임성, 민주성, 협력성이라는 네 가지 핵심 공공가치가 실질적으로 구현되고, 이를 통해 주민의 삶 속에서 구체적 변화를 만들어내는 정책적 과정이라는 사회적 공감대 형성이 필요한 것이다. 이를 위해 공론화 단계에서는 다양한 정책적 수단과 사회적 네트워크를 활용하여, 지방이양 협상제도가 내포하고 있는 가치를 사회 전반에 공유하고, 이러한 가치가 국가 운영의 기본 원리이자 공동의 사회규범으로 인식되도록 노력하여야 한다.

이를 위해서는 우선 지방이양 협상제도에 대한 공론화가 단순한 제도 홍보나 일방적 정보 전달에 머무는 것이 아니라, 핵심 행위자들이 각자의 위치에서 참여하고 학습하며 제도의 의미를 함께 만들어가는 과정이 되어야 한다.

우선, 중앙행정기관은 지방이양 협상제도의 정책 철학과 행정 절차를 정확히 이해하고 이를 실무에 반영할 수 있도록 하는 전문 학습체계를 구축해야 한다. 우리나라의 경우, 오랜 기간 내포형 중앙-지방 관계가 고착화되어 왔기 때문에, 중앙공무원들이 기존의 통제 중심적 사고방식을 유지하는 한, 지방이양 협상제도는 제도적 외형만 남고 실제 협상은 중앙의 승인 구조나 형식적 검토 절차로 회귀할 가능성이 높다. 따라서 중앙공무원들이 지방이양 협상제도의 철학을 올바르게 이해하고, 이를 실무 차원에서 구현할 수 있도록 하는 체계적인 학습과 인식 전환 과정을 반드시 마련해야 한다. 이를 위해 중앙정부 차원에서는 지방이양 협상 제도의 도입 이전부터 상시적 학습체계와 인식개혁 프로그램을 구축할 필요가 있다. 이를 위해 중앙정부 차원에서는 지방이양 협상 제도의 도입 이전부터 상시적 학습체계와 인식개혁 프로그램을 구축할 필요가 있다. 이는 제도의 법적·행정적 정비 이전에, 중앙공무원들이 협력적 분권의 철학을 학습하고 내면화하는 계기를 마련하기 위함이다. 이러한 교육은 단순한 행정 역량의 강화가 아니라, 중앙공무원들의 중앙-지방 간 관계에 대한 인식을 통제 중심에서 협력 중심으로 전환하는 일종의 제도 내 재사회화 과정이라 할 수 있다. 나아가, 각 중앙부처 내부에는 지방이양과 관련된 정책 이슈를 논의하고 경험을 축적할 수 있는 학습 조직을 구성함으로써, 지방이양 협상제도의 원리와 사례를 공유하고 지속적으로 개선 방안을 모색하는 상시 학습 구조를 마련할 필요가 있다.

지방정부는 지역의 실정과 주민의 요구를 반영하여 이양 협상이 실제로 지역 발전에 기여할 수 있도록 하는 현장 중심형 학습체계를 마련해야 한다. 지방이양 협상은 단순히 중앙으로부터 권한을 이양받는 행정적 절차가 아니라, 지역의 특성과 여건에 맞게 이양의 우선순위와 방식, 그리고 활용 전략을 스스로 설계하는 과정이다. 따라서 지방정부의 학습은 수동적으로 제도를 이해하는 수준을 넘어, 자신의 지역이 어떤 권한을 어떻게 활용하여 지역의 공공가치를 창출할 것인가를 주체적으로 탐구하는 과정이 되어야 한다. 예를 들어, 지방정부는 이양 협상의 실제 상황을 가정한 협상 시뮬레이션을 정기적으로 실시할 수 있다. 이를 통해 지방공무원과 지방의회 의원, 지역 주민, 전문가가 함께 이양 협상의 전략, 협상 의제의 구성, 재정·조직적 영향 등을 종합적으로 검토

하며 이양 협상의 실제 과정을 체험적으로 학습할 수 있다. 또한, 이러한 시뮬레이션 결과를 바탕으로 발표회 또는 공청회 등을 개최하여 해당 지역의 이양 협상에서의 쟁점, 개선 방안, 정책 대안을 공유함으로써 지역별 협상 경험과 지식을 축적하는 구조를 만들 수 있다. 이러한 학습은 일회성 프로그램이 아니라 정례화된 제도적 학습 제도로 발전해야 한다. 한국지방행정연구원, 지방자치인재개발원, 지역대학, 연구기관 등 전문기관과 협력하여 지역별 특화된 학습모듈을 개발·운영함으로써 각 지방정부의 협상 역량을 체계적으로 강화할 수도 있을 것이다. 특히, 협상 과정에서 발생할 수 있는 재정 분석, 법제 검토, 이해관계 조정 등의 전문 영역에 대해 전문가 풀(pool)을 구성하고, 학습과 자문이 결합된 지원체계를 구축하는 것도 필요하다.

한편, 주민자치회는 주민 스스로 지역의 문제를 인식하고 정책적 대안을 논의할 수 있는 생활 속 정책 학습의 기제로 발전할 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 특히, 주민총회는 지역 주민이 직접 참여하여 의제를 제시하고 공공정책의 우선순위를 논의하는 대표적인 숙의의 장으로 기능할 수 있다. 예를 들어, 주민총회를 통해 '지역 복지 사무의 이양 필요성', '생활 인프라 관련 권한 이양의 우선순위' 등 구체적이고 주민의 삶과 직결된 논의가 이루어질 수 있으며, 이러한 논의 결과는 지방정부가 중앙정부와 협상을 준비할 때 정책적 근거이자 지역 공감대를 형성하는 실질적 기반으로 활용될 수 있다. 주민자치회를 기반으로 한 이러한 공론화는 지방정부가 주도하는 공론화와는 다른 관점과 결과를 도출할 수 있다. 지방정부 주도의 공론화가 행정적 타당성과 제도적 실행 가능성을 중심으로 이루어진다면, 주민자치회를 통한 공론화는 지역의 일상적 삶, 사회적 요구, 공동체의 경험을 반영한 생활 중심의 협상 의제를 도출한다는 점에서 상호 보완적 성격을 가질 수 있다. 이를 실질적으로 구현하기 위해서는 지방정부가 주민자치회에 이양 관련 교육자료, 협상사례, 제도 이해 콘텐츠 등을 지속적으로 제공하고, 주민총회나 주민자치회 내 의견 수렴 절차를 통해 도출된 논의 내용을 공식 협상 절차에 반영할 수 있는 제도적 연계 프로세스를 마련해야 한다. 주민자치회를 중심으로 한 학습과 공론화는 지방정부가 협상 과정에서 지역의 공감대를 실질적 협상 자산으로 활용할 수 있도록 하여, 지방정부의 협상력과 정당성을 동시에 강화하는 결과로 귀결될 것이다.

2. 중기: 제도 법제화 및 협상 역량 강화

단기적 공론화와 학습 과정을 통해 사회적 인식과 공감대가 형성되었다면, 중기 단계에서는 지방이양 협상제도를 법적·행정적 틀 안에서 제도화하고 실질적으로 운영할 수 있는 기반을 마련해야 한다. 이 단계의 핵심은 지방이양 협상제도가 단발적 정책 실험이 아니라 지속 가능한 제도로 작동할 수 있도록 법적 근거를 명시하고, 행정적 절차와 운영체계를 체계화하는 데 있다.

중기적 관점에서 무엇보다 우선적으로 추진해야 할 과제는 지방이양 협상제도의 법적 근거를 마련하는 일이다. 이를 위해 「(가칭) 지방이양 협상제도법」을 제정하거나, 현행 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 지방이양 협상 절차, 권한 배분 원칙, 협상 결과의 구속력, 분쟁조정 절차 등에 관한 조항을 신설·개정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이러한 법제화 과정은 단순히 행정 절차를 규율하기 위한 것이 아니라, 중앙과 지방 간의 관계에 대한 근본적 재설계의 성격을 갖는다. 법률에는 단순히 협상의 절차적 규정뿐 아니라, 협상제도의 핵심 가치와 운영 원리, 즉 자율성, 책임성, 민주성, 협력성을 명문화하여 제도의 철학적 기반을 명확히 할 필요가 있다. 또한, 협상의 당사자 범위를 구체적으로 규정하고, 중앙과 지방의 협상 개시권, 협상 의제의 구성 절차, 협상 결과의 법적 효력 및 이행 점검 체계를 명시함으로써 제도가 실질적 구속력과 지속성을 갖춘 협력적 분권 시스템으로 작동할 수 있도록 해야 한다. 아울러, 지방이양 협상의 법제화 과정 자체가 지방정부, 시민사회, 학계 등 다양한 주체가 함께 참여하는 포괄적이고 협력적인 입법 협의 과정이 되도록 설계해야 한다. 그리고 이러한 협력적 입법 협의체 내부에서는 지방이양 협상제도의 철학적 방향, 제도 운영의 구조, 권한 배분 원칙, 분쟁 조정 및 환류 메커니즘 등 제도의 근본 설계 요소들이 공동으로 논의되어야 한다. 이를 통해 법률은 형식적 규율의 틀을 넘어, 중앙과 지방이 상호 신뢰와 공동책임을 기반으로 협력할 수 있는 제도적 기반으로 설계될 수 있을 것이다.

또한, 중앙정부는 지방이양 협상제도의 안정적 시행을 위한 행정적·재정적 지원체계를 구축해야 한다. 행정적 측면에서는 먼저, 제도의 실질적 설계와 운영을 담당할 국가 차원의 전담조직의 설치가 필수적이다. 이 조직은 중앙과 지방 간 협상 과정을 조율하고, 협상에 필요한 법률 · 재정 · 정책 자문을 제공하는 기구로 기능해야 한다. 아울러 중앙정부는 이양 협상에 필요한 정보, 재정 자료, 정책 근거를 상호 공유할 수 있도록 정보 공유 플랫폼을 구축하여, 정보 비대칭을 완화하고, 협상 과정의 투명성과 신뢰성

을 제고하여야 한다. 재정적 측면에서는 권한 이전에 수반되는 재정 이전, 협상 제도 운영 자체를 위한 재정 지원, 협상 결과에 따른 재정적 인센티브 제공으로 구분하여 제도를 설계할 필요가 있다. 첫째, 권한 이전에 따른 재정 이전 체계를 명확히 해야 한다. 중앙정부는 이양 사무별로 필요한 재원 산정 방식과 이전 절차·기준, 이양 이후의 재정 자율성 보장 수준을 제도적으로 규정해야 한다. 구체적 이전 규모는 협상 결과에 따라 달라질 수 있으나, 예측 가능한 기준을 사전에 제시함으로써 협상 과정의 공정성과 일관성을 확보해야 한다. 둘째, '(가칭) 지방이양 협상기금'을 설치하는 등 이양 협상제도의 운영과 지방정부의 참여를 안정적으로 지원하기 위한 방안을 검토할 필요가 있다. 이를 통해 마련된 자금은 협상 준비, 연구·분석, 전문가 자문, 협상 결과의 이행 점검, 주민 참여 및 공론화 활동 등 이양 협상 전 과정에서 소요되는 다양한 비용을 지원하는 데 사용되도록 해야 한다. 특히, 이러한 재정지원체계는 재정 여건이 상대적으로 열악한 지방정부가 협상 과정에 실질적으로 참여할 수 있는 기회를 제공하여, 공정한 협상 여건을 조성하는 데 기여할 것이다. 셋째, 성과 기반 인센티브 제도를 도입해야 한다. 지방정부가 협상 결과를 성실히 이행하고 주민의 삶의 질 개선에 기여한 경우, 보조금·교부세 인상 등 재정적 보상이나, 사무 추가 이양·규제 완화 등 비재정적 혜택을 제공할 수 있다. 이는 지방정부가 자율성과 책임성을 기반으로 지속적인 성과를 창출하도록 유도하는 동력으로 작용할 것이다. 그리고 이를 위해서는 지방이양 협상에 대한 평가 조직을 설치하여, 협상 이행의 성실성, 정책 효과성, 주민 만족도 등을 종합적으로 평가하고, 평가 결과에 따라 권한 재조정·재협상·인센티브 부여 등의 후속 조치를 취할 수 있도록 해야 한다.

지방정부는 지방이양 과정에서 실질적 협상 주체로서 참여할 수 있도록 제도적·조직적 역량을 구축해야 한다. 이를 위해 지방공무원, 지방의회, 외부 전문가로 구성된 협상 전담팀을 구성해야 한다. 또한, 지역 내 다양한 이해관계자(주민, 지역단체, 지역기업, 전문가)의 의견을 수렴하여 지역 맞춤형 협상 의제를 발굴·정리하는 지역 협상의제 구성체계를 마련해야 한다. 이와 더불어, 지방정부는 협상과정에서 요구되는 법률·재정·정책 분석 능력을 확보하기 위해 전문가 자문단 및 협력 연구기관과의 연계 체계를 구축하고, 국가 차원의 이양협상 지원기구와 협력하여 협상에 필요한 자료, 데이터, 정책 대안을 공동으로 준비해야 한다.

3. 장기: 지방이양 협상제도의 고도화

지방이양 협상제도의 장기적 과제는 단순한 제도 운영의 안정화를 넘어, 협상 경험을 제도적으로 축적하고 이를 기반으로 협력적 분권 거버넌스 체계를 고도화하는 것에 있다. 지방이양 협상 제도의 고도화는 절차적 완성도나 행정적 효율성을 높이는 것을 넘어, 지방이양 협상이 본래 지향하는 자율성·책임성·민주성·협력성 등의 핵심 공공가치가 제도 운영 전반에서 실질적으로 구현되고 강화되는 방향으로 발전하는 것을 의미한다.

자율성 측면에서의 제도 고도화는 지방정부가 협상 과정과 그 이후의 정책 운영 전반에서 스스로 판단하고 결정할 수 있는 제도적 자율성을 강화하는 것을 의미한다. 위해서는 지방정부가 중앙의 하위 집행기구로서 수동적으로 협상에 임하는 것이 아니라, 협상 과정의 동등한 주체로서 정책의제를 제시하고, 지역 여건에 기반한 대안을 스스로 설계할 수 있는 제도적 구조가 마련되어야 한다. 즉, 장기적으로는 지방정부가 다양한 층위에서 각자의 지역적 특성과 행정 여건을 고려하여 자신의 입장을 능동적으로 제시하고, 협상 의제 설정 단계부터 실질적으로 참여할 수 있는 구조를 확립해야 한다. 제도 초기에는 지방 간 재정력 격차, 행정 역량의 불균형, 협상 경험의 부족, 행정 효율성의 악화 등 현실적 제약을 일부 인정하더라도, 이를 이유로 지방정부의 참여를 영구적으로 제한하거나 협상 구조를 획일화해서는 안 된다. 오히려 제도 설계 단계부터 이러한 한계를 완화하기 위한 단계적 자율성 확대 전략이 마련되어야 하며, 장기적으로는 보다 다양한 층위의 지방정부가 협상에 참여할 수 있는 구조를 만들어 나가야 한다.

책임성 측면에서의 제도 고도화는 중앙과 지방 모두가 협상의 결과와 그 이행 과정에 대해 공동으로 책임을 지는 구조를 확립하는 것을 의미한다. 지방정부의 책임성은 자율성과 결합될 때 비로소 그 의미를 갖는다. 즉, 지방정부가 정책을 자율적으로 설계하고 집행하되, 그 결과에 대해서는 성실한 평가와 개선 의무를 져야 하는 것이다. 이를 위해 각 지방정부는 지방이양 이행보고서를 정기적으로 작성하고, 그 결과를 중앙정부 및 지역사회와 공유함으로써 정책 집행의 투명성을 높일 필요가 있다. 나아가, 이행 성과에 따라 제도 개선이나 재협상, 추가 이양 등의 후속 조치를 취할 수 있는 성과-환류-재협상 체계를 제도적으로 구축해 나가야 한다. 한편, 지방정부뿐 아니라 중앙정부 역시 협상 결과에 대한 책임 있는 태도를 견지해야 한다. 지방이양 협상제도는 중앙과 지방이 공동으로 협의하고 합의한 결과물을 공유하는 제도이다. 따라서, 중앙정부는 협상 결과의 이행 상황을 지속적으로 관찰하고, 지방정부가 이양된 권한을 안정적으로 수행할 수

있도록 필요한 행정·재정적 지원을 제공해야 하며, 협상 후 발생할 수 있는 예상치 못한 행정 부담이나 재정 불균형 문제에 대한 보완 책임도 져야 한다. 또한, 중앙정부는 지방이양의 이행 과정에서 제기되는 문제를 지방의 책임으로만 돌리는 것이 아니라, 공동의 성과로 관리하고 공동의 책임으로 해결하는 공유책임 구조를 제도적으로 확립해야 한다. 결국, 책임성의 고도화란 중앙과 지방이 상호 비난과 권한 분쟁의 관계에서 벗어나, 공동의 목표를 향해 협력하고 결과에 대해 함께 책임지는 성숙한 분권 거버넌스 체계로 발전하는 것을 의미한다.

민주성 측면에서의 제도 고도화는 지방이양 협상제도가 단순히 행정 엘리트 중심의 제도적 협의 구조를 넘어, 지역 주민이 실질적으로 참여하고 의견이 제시하는 참여적 협상 구조로 발전하는 것을 의미한다. 즉, 민주성의 강화란 협상의 투명성과 개방성을 확대하고, 지방이양이라는 행정적 절차가 주민의 삶과 직접적으로 맞닿은 정책 과정으로 전환되도록 하는 것이다. 지방이양 협상의 본질이 '주민 중심의 자치 실현'에 있는 만큼, 주민, 시민사회, 지역 의회, 전문가 등이 제도적으로 협상 과정에 최대한 참여할 수 있는 통로를 마련하는 것이 제도 고도화의 핵심 과제이다. 이를 위해 주민자치회, 지역의회, 지역단체, 민관협치기구 등 기존의 참여 제도를 협상 과정에 연계하여, 주민이 협상 의제를 제안하거나 협상 결과를 평가할 수 있는 경로를 단계적으로 확충해나가야 한다. 그리고 이는 형식적 참여가 아니라 실제로 협상 과정 및 결과에 영향을 미칠 수 있는 실질적 참여 경로로 설계되어야 한다. 장기적으로 협상 참여의 범위를 확대하고, 주민이 보다 적극적으로 정책 논의에 참여할 수 있도록 제도를 발전시켜야 한다. 또한, 일부 협상 과정에서 행정적 기밀성과 협상 전략상 비공개가 필요한 부분이 존재할 수 있으나, 이러한 비공개의 필요성을 이유로 협상 전반이 불투명하게 운영되어서는 안 된다. 오히려 비공개가 불가피한 부분에 대해서는 그 사유와 범위를 명확히 하고, 공개 가능한 정보와 과정은 지속적으로 공개의 폭을 넓혀가는 점진적 공개 전략이 필요하다.

마지막으로, 협력성의 고도화는 지방이양 협상제도의 성숙도를 결정짓는 핵심 요건이다. 이는 지방이양 협상제도가 갈등과 경쟁의 장이 아닌, 중앙과 지방, 그리고 주민이 상호 신뢰와 존중을 바탕으로 정책을 공동 설계하고, 함께 실행하며, 그 성과를 공유하는 '댄스의 장'으로 진화해 나가는 것을 의미한다. 장기적으로 협력성의 고도화를 실현하기 위해서는, 먼저 제도적 협력 거버넌스의 상시화와 구조적 내재화가 필요하다. 이를 통해 협상은 일방적 통보나 단선적 조정의 과정이 아니라, 지속적 대화와 상호학습

의 장으로 발전할 수 있다. 또한, 협력성의 고도화는 관계적 신뢰와 협력 문화의 축적을 통해 완성된다. 제도적 장치가 마련되어도, 상호 불신과 폐쇄적 조직문화가 지속된다면 협력은 형식에 머물 수밖에 없다. 따라서 중앙과 지방의 공무원이 정기적으로 교류하고 공동으로 학습할 수 있는 프로그램을 확대 운영하여, 협력적 리더십과 소통의 문화를 제도적으로 내면화할 필요가 있다. 이처럼 협력성이 제도 안에서 정착될 때, 지방이양 협상제도는 신뢰에 기반한 공동 통치(co-governance)의 실질적 장으로 진화하게 될 것이다.

제3절 • 본 연구의 의의 및 후속 연구를 위한 제언

본 연구는 기존의 지방이양에 대한 비판적 성찰을 바탕으로, 지방이양의 새로운 패러다임을 제시하고 이를 '협상'이라는 개념틀로 구체화하였다는 점에서 다음과 같은 학술적·정책적 의의를 가진다.

첫째, 지방이양을 단순한 사무 기능의 분배나 양적 확대 차원을 넘어, 정치적 · 제도적 분권 메커니즘으로 전환할 필요성을 강조하였다. 또한, 지방이양을 행정 효율성의 제고, 기능의 배분 등 기술적 차원에서 기존의 접근과 달리, 지방이양을 통해 실현되어야 할 자율성, 책임성, 민주성, 협력성 등 핵심 공공가치에 주목하여, 지방분권 및 지방자치의 실질적 실현을 위한 지방이양의 방향성을 정립하였다는 점에서 의의가 있다.

둘째, 협상 이론을 접목하여 중앙과 지방이 대등한 정책 파트너로 참여하는 상호적 협력 구조로 전환할 수 있는 제도 설계를 시도하였다. 특히 '협상의 댄스'라는 관점에서 협상을 행위자 간 협력적 상호작용의 과정으로 재정의하고, 이를 바탕으로 '지방이양 협상'이라는 새로운 개념을 제안한 후 그 제도적 구조와 실행 절차를 체계화하였다. 이는 지방이양에 '협상의 댄스'라는 역동적 관점을 도입함으로써, 지방분권 정책의 실천 전략으로서 협상 개념의 정치적 · 과정적 가능성을 이론적으로 입증한 시도라 할 수 있다.

셋째, 중앙 및 지방공무원, 지방자치 전문가 등을 대상으로 한 설문조사와 의견 수렴을 통해, 협상 제도 도입에 대한 기대와 우려, 수용성 수준, 제도 설계에 대한 선호와 조건 등을 실증적으로 분석하였다. 이는 지방이양 협상제도가 실제 정책 환경에서 적용되기 위해 고려해야 할 이해당사자의 시각과 쟁점을 다각도로 진단한 것으로, 제도 설계 및 정책 입안 과정에서 현실 기반의 정합성을 높이는 데 중요한 기초자료로 활용될 수 있다.

넷째, 영국의 분권협상과 프랑스의 CPER 사례를 체계적으로 분석하여, 중앙-지방 간 권한 조정과 협의 절차의 법적 기반, 재정 연계 구조, 성과 환류 체계 등의 측면에서 정책적 시사점을 도출하였다. 이는 한국형 지방이양 협상제도 설계에 있어, 제도의 정착과 운영을 위한 제도적 요소의 구체화와 참조 가능한 모델을 제공한다는 점에서 실천적 기여가 크다. 특히 '협상 개시권 보장', '협상 결과의 법적 구속력 확보', '성과 기반 환류 구조' 등은 해외 사례에서 공통적으로 강조되는 핵심 요소로, 한국적 적용에 필요한 제도 설계 방향을 뒷받침한다.

다섯째, '협상 준비 및 개시' – '협상 실행 및 조정' – '협상 이행 및 환류'라는 세 단계를 중심으로, 각 단계에서 요구되는 제도적 장치와 정책적 고려사항을 세부적으로 제안하였다. 특히 협상 개시권 보장, 공공협약 체결, 정보공개 및 공동조사, 협상 전담조직 구성, 성과평가 및 재협상 절차 등은 지방이양 협상제도를 형식적 협의 수준에서 실질적 분권 체제로 전환하기 위한 핵심 실행 메커니즘으로 기능할 수 있다.

본 연구의 위와 같은 다양한 학술적·정책적 의의에도 불구하고, 다음과 같은 한계를 지니며, 이를 극복하기 위한 후속 연구가 필요하다.

첫째, 본 연구는 실제 제도의 법제화 및 운영 경험에 기반한 연구가 아니라는 점에서 한계를 갖는다. 즉, 본 연구에서 제시한 지방이양 협상제도는 이미 도입된 제도의 성과와 운영 결과를 분석한 것이 아니라, 사전적 분석을 토대로 구성한 '제도 설계안'의 성격이 강하다. 이로 인해, 실제 제도가 도입·운영되는 과정에서 발생할 수 있는 정치적 저항, 이해관계자 간 갈등 양상 등은 충분히 검증되지 못한 측면이 강하다. 따라서 본 연구의 결과는 '실행된 제도의 평가'가 아니라 '제도 설계의 청사진'으로 이해될 필요가 있으며, 실제 제도화 이후의 운영 사례를 대상으로 한 추적 연구를 통해 제도의 효과성과 현실 적합성을 재검증하는 작업이 뒤따라야 할 것이다.

둘째, 본 연구는 설문 표본의 대표성 및 설문 대상의 다양성 측면에서 한계를 가진다. 본 연구에서 수행한 설문조사는 중앙부처 공무원, 지방자치단체 공무원, 관련 전문가 등을 포함하고 있으나, 표본 수가 충분히 크지 않고, 응답자가 특정 직급·부서·자치단체 유형에 편중되어 있음을 부인하기 어렵다. 이로 인해 협상제도 도입에 대한 인식, 기대와 우려, 제도 설계에 대한 선호 등이 모집단의 의견을 대표한다고 보기에는 일정한 제약이 따른다. 또한 지역주민, 지방의회 등 지방이양 협상제도의 중요한 이해당사자들이 설문 대상에 충분히 포함되지 못함으로써, 협상제도가 갖는 민주적 정당성과 거버넌스 차원에서의 쟁점을 충분히 반영하지 못한 측면도 존재한다. 향후 연구에서는 표본의 규모를 확대하고, 보다 균형 있게 표본을 추출하는 한편, 지역주민과 지방의회 등을 포괄하는 다층적 표본 설계를 통해 분석 결과의 일반화 가능성과 설명력을 제고할 필요가 있다.

셋째, 본 연구에서는 협상을 '댄스'라는 은유를 통해 역동적 상호작용 과정으로 재정의하고, 이를 지방이양 설계에 적용하려는 시도를 하였으나, 협상 역학의 미시적·전략적 차원을 충분히 다루지 못하였다. 예를 들어, 행위자 간 정보 비대칭, 협상력 격차, 정

치적 영향 등 협상 이론에서 강조되는 전략적 요소들이 제도 설계 논의 속에 부분적으로만 반영되었다. 따라서 본 연구에서 제안하는 협상 구조와 절차가 실제 정치적 맥락에서 어떤 전략적 행태를 유발할지에 대해서는 게임이론적 분석, 시뮬레이션 분석, 심층 사례 연구 등을 통해 보완되어야 할 것이다.

넷째, 본 연구는 지방이양 협상제도의 설계와 도입 논리를 중심으로 논의를 전개함으로써, 지방이양 협상 제도가 다른 분권 수단들과 어떠한 상호작용을 통해 작동하는지에 대한 통합적 분석은 충분히 수행하지 못했다. 협상 기반 지방이양은 단독으로 존재하는 제도가 아니라, 기존의 지방분권 체계 및 공공정책 도구들과 상호보완적 관계에 있거나, 때로는 경쟁적인 관계에 있다. 그럼에도 본 연구에서는 협상제도를 비교적 독립된 설계 대상으로 다룸으로써, 분권 정책 전반에서 지방이양 협상제도가 차지하는 위상과 정책 조합의 효과성을 충분히 탐색하지 못하였다. 향후 다양한 분권 정책 수단들과의 상호작용을 고려하여 지방이양 협상제도를 다층적으로 분석해야 할 필요성이 있다.

다섯째, 본 연구는 각 제도적 요소별로 일정 수준의 구체적 설계 방향을 제안하고 있으나, 지방이양 협상 제도의 전반적 청사진을 제시하는 데 보다 집중하였기 때문에, 각 요소별 세부 설계나 구체적인 법률안, 단계별 운영 매뉴얼과 같은 실행 방안까지는 다루기 어려웠다는 한계를 지닌다. 실제 제도화 과정에서는 협상 개시 요건, 주체별 권한과 책임, 불이행 시 제재, 재협상 조건, 이행 점검 절차 등 다양한 제도적 요소에 대하여 구체적 운영 기준이 요구되며, 이는 개념적 모델을 넘어서는 정교한 법제화와 실무 설계가 필수적이다. 또한, 사무 유형별로 협상 구조와 난이도가 달라질 수 있고, 이에 따라 필요한 협상 전략과 성공 · 실패 요인도 상이할 수 있으므로, 이를 체계적으로 제시하기 위해서는 실제 협상 사례 축적과 심층 분석에 기반한 후속 연구가 필요하다. 따라서 향후 연구에서는 지방이양 협상 제도의 법제화 방안, 단계별 운영 매뉴얼 개발, 사무 유형별 협상 전략 정립, 지역 간 역량 격차를 반영한 제도 적용 방안, 시범 협상 모델 구축 등과 함께, 사무 유형별 협상 전략과 사례 분석을 포함한 보다 실천적이고, 구체적인 후속 연구가 병행될 필요가 있다.

마지막으로, 본 연구는 제도 설계에 초점을 두고 있기 때문에 한국 사회의 특수한 협상 문화가 지방이양 협상제도의 설계·운영에 어떤 제약과 기회를 만들어내는지 충분히 분석하지 못했다. 특히 우리나라 협상 문화가 협상 과정의 인식, 태도, 관행, 신뢰 수준 등 다양한 요소에 영향을 미칠 수 있음에도, 이러한 문화적·행태적 요인을 본격적으로

다루기 어려웠다는 한계가 있다. 협상을 바탕으로 하는 지방이양은 절차적 제도 설계만으로는 완결되지 않으며, 무엇보다 협상 주체들의 역량과 태도에 의해 성패가 좌우되는 제도라는 점을 고려할 때, 협상 역량 강화 교육의 중요성은 그 어떤 제도적 장치보다 우선적인 과제라 할 수 있다. 지방정부와 중앙정부 모두 협상 전략·갈등관리·중재 기술·신뢰 형성 역량 등을 체계적으로 학습하고 훈련할 수 있는 지속적 교육 프로그램과 전문성 강화 체계가 마련되지 않는다면, 제도 설계가 아무리 정교하더라도 실제 실행 단계에서 그 효과가 크게 제한될 수 있다. 따라서 향후 연구에서는 협상 문화의 성숙도 제고를 위한 교육·훈련 기반 구축, 조직문화 개선, 신뢰 구축 메커니즘의 제도화 등 문화적 기반을 어떻게 설계할 것인지에 대한 심층적 이론 연구와 경험적·질적 연구가 필수적으로 수반되어야 한다.

참고문헌

강명원. (2022). 프랑스 지방자치단체의 입법권에 관한 연구: 자치입법권과 국가입법에의 참여를 중심으로. 「외법논집」, 46(2): 25-46.

강영주·손화정·최지민. (2019). 「지역 맞춤형 분권을 위한 선별적 권한이양 제도화 방안 연구. 한국지방행정연구원. (비공개)

강영주. (2025). 「우리나라 자치분권 진단과 발전방안. 한국행정학회-인천정책포럼 제12회 정책세미나 발표자료.

고광용. (2016). 중앙·지방정부간 사무이양 체계 및 성과에 관한 연구. 「입법과 정책, 8(1): 57-81.

국토교통부. (2020). 「지역발전투자협약 운영지침. 국가법령정보센터.

김경민. (2024). 「OECD 국가 재정분권 수준 국제비교('22년). 한국지방세연구원.

김다솜. (2024). 루소의 사회계약과 의사소통적 합리성. 「철학탐구, 76: 31-58.

김명연. (1998). 「지방분권 개혁에 관한 법적 고찰. 한국법제연구원.

김민철. (2020). 루소의 사회계약 이론에 대한 역사적 독해. 「역사비평, 131, 445-472.

김배원. (2008). 헌법적 관점에서의 지방자치의 본질. 「공법학연구, 9(1): 219-251.

김병국. (2002). 「비즈니스 협상론. 알에이치코리아.

김비환. (2004). 참여민주주의의 정의와 이론. 「의정연구, 10(1), 5-31.

김상민. (2016). 주민자치와 협력적 마을만들기. 「한국지방자치학회보, 28(1): 181-209.

김상태. (2013). 지방분권의 헌법적 보장. 「법학연구, 49(49): 277-296.

김석태. (2016). 지방분권 사상과 한국의 지방자치. 「지방정부연구, 19(4): 1-24.

김성호. (2003). 우리나라의 지방분권 실태. 「지방행정, 52: 15-22.

김수연. (2023). 중앙지방협력회의의 통치구조상 의미와 한계. 「공법학연구, 24(4): 97-122.

김수진, 차미숙, & 이혜민. (2023). 「균형발전의 가치 변화와 공간정책: 프랑스 사례를 중심으로. 세종: 국토연구원.

김순은. (2012). 주민주권론과 지방자치의 발전. 「지방행정연구, 26(1): 3-30.

김영식. (2016). 프랑스의 지방분권 개혁의 특징과 시사점: 2012년 사회당 집권 후 지방분권 제3막을 중심으로. 「지방정부연구, 20(1): 355-373.
김은희. (2012). 샌델의 시민적 공화주의는 민주주의의 불만을 해소할 수 있는가?. 「철학사상, 44: 163-196.
김익식. (2006). 지방분권: 기능적 효율성과 조정 메카니즘. 「한국비영리연구, 5(2): 4.
김필두, & 류영아. (2014). 「지방자치에 대한 인식 분석. 한국지방행정연구원.
김호섭. (2001). 정부조직의 분권화와 상관변수. 「한국행정학보, 35(1), 35-52.
김희진. (2021). 「자치분권 사전협의의 주요 내용과 향후 과제. 대한민국시도지사협의회 분권레터.
농림축산식품부. (2022). 「2023년 농촌공간정비사업 시행지침. 농림축산식품부 농촌정책과.
농림축산식품부. (2023). 「2023년 농촌협약 추진계획(안). 농림축산식품부 농촌정책과.
대한민국시도지사협의회. (2024). 「영국의 지역 균형발전 정책 현황 및 전망.
라미경. (2017). 민관협치를 바탕으로 한 시민정치: 서울시 사례를 중심으로. 「NGO연구, 12(1): 78-106.
문병효. (2017). 지방분권과 개헌. 「토지공법연구, 79: 764.
문상덕. (2018). 현행 지방자치법의 한계와 개선방안. 「지방자치법연구, 18(2): 3-33.
민기, & 홍주미. (2017). 중앙행정권한의 지방이양에서 나타난 권한이양 유형분류 및 소 요재원 산정방안. 「한국지방자치학회보, 29(3): 249-274.
박재현. (2023). 프랑스 지방자치단체의 권한과 그에 대한 통제의 시사점. 「홍익법학, 24(3): 135-158.
박재희. (2023). 이양 기반 마련을 위한 법령상 사무 총 조사. 「한국지방자치학회 학술발표대회 논문집, 2023(2): 503-522.
박준. (2024). 「영국의 행정체계 변화에 따른 지방재정제도 개편과 시사점. 한국지방세연구원.
배준구. (2012). 프랑스 지방분권 이후 지방자치단체의 개혁과 특징: 2003년 지방분권 개헌을 중심으로. 「프랑스문화연구, 24(1): 69-95.
배준구. (2018). 프랑스의 국가와 지역 간 계획계약체계의 개편과 함의. 「프랑스문화연구, 39(1): 285 – 310.

배준구. (2011). 프랑스의 지역간 협력과 특징 – 쥐라산악지대와 론강의 사례를 중심으로.「프랑스문화연구, 22: 33-62.
성연주. (2021).「무엇이 지역문화 거버넌스를 활성화하는가? 박사학위논문. 서울대학교 대학원.
안영훈. (1997).「현지에서 본 프랑스 지방자치제도」. 한국지방행정연구원.
염명배. (2003). 지방분권화 시대의 지방재정 자율성 및 책임성에 관한 논의.「한국지방재정논집, 8(2): 33-66.
오수웅. (2021). 루소의 공화정 모델: "현명하게 완화된 민주정"에 대한 역사·제도적 접근.「정치사상연구, 27(1): 9-39.
오현석. (2018). 프랑스의 지방분권과 지방농정 추진체계.「세계농업, 6: 13-28.
윤광재. (2024). 프랑스 지역균형발전정책과 지역적 통합전략에 대한 연구.「지방행정연구, 38(2): 3-26.
은은기. (2013). 루소의 사회계약론 한계 고찰.「인문연구, 68: 153-174.
은재호, 채종헌, & · 임동진. (2013).「공공갈등에 있어서 윈윈협상 방안에 대한 연구. 한국행정연구원.
이기우. (1996).「지방자치이론」. 서울: 학현사.
이달곤. (2002).「협상론」. 서울: 법문사.
이대희. (2001).「문화산업론」. 서울: 대영문화사.
이명석. (2002). 거버넌스의 개념화: "사회적 조정"으로서의 거버넌스.「한국행정학보, 36(4): 321-339.
이미애, & 안지선. (2023). 중앙권한의 지방이양에 따른 인천시 대응과제.「이슈브리프, NO.07, 인천연구원.
이수영. (2022).「역대 자치분권 및 지방행정체제개편 활동과 성과. 서울: 대통령소속 자치분권위원회.
이원섭. (2017). 영국의 지역발전 정책 분권화와 분권협상 (Devolution Deal).「국토정책 Brief, (625), 1-8.
이재희. (2019).「지방분권에 대한 헌법적 검토. 헌법재판소 헌법재판연구원.
장혜영. (2021). 영국 지방분권 논의: 권한이양 협정(Devolution Deals)을 중심으로.「유럽연구, 39(2): 111-139.

전봉경. (2023).「영국의 지방분권 및 분권 협상(Devolution Deals)이 주는 시사점. 국토연구원.

전영한, & 이경희. (2010). 정책수단연구: 기원, 전개, 그리고 미래.「행정논총(Korean Journal of Public Administration), 48(2): 91-118.

전영한. (2007). 정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가.「정부학연구, 13(4): 259-295.

전인철. (2014). 우리나라 지방분권의 효과적인 추진방안.「한국균형발전연구, 5(1): 19-42.

전학선. (2015). 프랑스 지방분권개혁의 최근 동향과 한국에의 시사점,「공법학연구, 16(3): 3-32.

전훈. (2018).「주요 외국의 지방자치제도 연구 – 프랑스. 한국법제연구원.

전훈. (2020). 프랑스의 행정권한의 지방이양 내용과 원칙의 검토 - 1982년 지방분권법에서 2019년 헌법개정안까지의 변화.「지방자치법연구, 20(4): 80-104.

정병걸. (2004). 지방분권과 전자정부-교차점과 지향, 과제-.「한국지역정보화학회지, 7(2): 27-45.

정재도. (2014). 프랑스의 지방분권제도(décentralisation)에 대한 연구.「서강법률논총, 3(2): 129-169.

정주택. (2003). 중앙행정권한 지방이양사업의 개선방안.「한국사회와 행정연구, 13(4): 167-184.

조주은. (2018). 다차원적 협상 모델링과 합의형성과정.「법과 사회: 58, 87-135.

최봉기. (2003). 참여정부의 지방분권추진과 지방의회의 역할.「사회과학논총, 22(1): 151.

최봉석. (2007).「지방자치의 기본법리」. 서울: 한국법제연구원.

하지만, & 홍준현. (2016). 정부 간 관계의 유형에 따른 정부 간 갈등의 속성.「국가정책연구, 30(4): 167-198.

하혜수. (2017)「한국 지방분권의 현황과 과제. 국회입법조사처 전문가 간담회 자료.

행정안전부. (2023).「자치분권 사전협의 운영 현황(2022.7.1.~2023.6.30.). 행정안전부 자치분권지원과.

행정안전부. (2024a).「자치분권 사전협의 지침. 행정안전부.

행정안전부. (2024b).「지방자치법」공공협약 제도 도입. 행정안전부 자치분권지원과.
홍민호. (2024).「문답으로 알아보는 영국의 권한 이양. 대한민국시도지사협의회.
홍준현, 하혜수, & 최영출. (2006). 지방분권 수준 측정을 위한 지방분권 지표의 개발과 적용.「지방정부연구, 10(2): 7-30.
황경수. (2014). 도로신설 혹은 확장 과정에서 나타나는 갈등해결을 위한 협상체계 구축연구.「대한토목학회논문집, 34(3): 955-963.
황상민. (1995). 한국인의 협상 마인드.「한국심리학회지: 문화 및 사회문제, 2(1): 155-175.
황재영. (1999). 바람직한 협상문화 정착을 위한 시론.「한국인간관계학보, 4(1): 163-177.

경기일보. (2024.10.03.) 스스로 약속 안 지킨 경기도…'전시용' 道 업무협약, 조례도 무시. https://www.kyeonggi.com/article/20241003580188.

村松岐夫. (1988).「現代政治學叢書 15 地方自治」, 東京: 東京大學出版會, 최외출·이성환 역. (1991).「중앙과 지방관계론: 일본의 지방자치이론과 실제를 중심으로」. 서울: 대영출판사.

Adair, W. L., & Brett, J. M. (2005). The negotiation dance: Time, culture, and behavioral sequences in negotiation. *Organization Science*, 16(1): 33-51.
Anderson, W. (1960). *Intergovernmental relations in review*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4): 543-571.
Assemblée nationale. (2021). *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, sur la mise en œuvre des crédits du plan de relance – Tome IX : politiques transversales, CPER, contractualisation, évaluation(RAPPANR5L15B4195-a9)*. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/opendata/RAPPANR5L15B4195-a9.html

Bazerman, M. H., & Neale, M. A.(1983). Heuristics in negotiation: limitations to effective dispute resolution. In M. H. Bazerman & R. J. Lewicki (Eds.), *Negotiating in organizations* (pp. 51-67). Beverly Hills: SAGE.

Bressers, H., & Klok, P. J. (1988). Fundamentals for a theory of policy instruments. *International Journal of Social Economics*, 15(3/4): 22-41.

Capano, G., & Lippi, A. (2017). How policy instruments are chosen: Patterns of decision makers' choices. *Policy Sciences*, 50(2): 269-293.

Chantal, M., & Mangin, J. (2002). *La décentralisation à la française: Enjeux et perspectives*. Paris: La Documentation française.

Choi, Y. S., & Wright, D. S. (2004). Intergovernmental relation (IGR) in Korea and Japan: Phases, patterns, and progress toward decentralization (local autonomy) in a trans-pacific context. *International Review of Public Administration*, 9(1): 1-22.

Clements, A. J. (2018). Overcoming power asymmetry in humanitarian negotiations with armed groups. *International Negotiation*, 23(3): 367-393.

Colomb, C., & Tomaney, J. (2016). Territorial politics, devolution and spatial planning in the UK: Results, prospects, lessons. *Planning Practice & Research*, 31(1): 1-22.

Conlan, T. (2017). Intergovernmental relations in a compound republic: The journey from cooperative to polarized federalism. *Publius: The Journal of Federalism*, 47(2): 171-187.

Conyers, D. (1984). Decentralization and development: a review of the literature. *Public Administration & Development*, 4(2): 187.

Department for Communities and Local Government(DCLG). (2015). *Liverpool City Region devolution agreement*.

Dettoni, J. (2024). End of LEPs: Walking a fine line between localism and disintegration. *The Financial Times**, 1–7.

Douglas, Harlan P. (1921). *The Little Town*. NY: Macmillan Co.

Duit, A., & Galaz, V. (2008). Governance and complexity—emerging issues

for governance theory. *Governance*, 21(3): 311-335.

Elazar, D. J. (1964). Federal-state collaboration in the nineteenth-century United States. *Political Science Quarterly*, 79(2): 248-281.

Entwistle, T., Downe, J., Guarneros-Meza, V., & Martin, S. (2014). The multi-level governance of Wales: Layer cake or marble cake?. *The British Journal of Politics and International Relations*, 16(2): 310-325.

Fisher, R., & Ury, W. (1981). *Getting to Yes: negotiating agreement without giving in*. Boston: Houghton Mifflin.

Fisher, R., Ury, W. L., & Patton, B. (2011). *Getting to yes: Negotiating agreement without giving in*. New York, NY: Penguin Books.

FranceArchives. (n.d.). F*onds du Commissariat général du Plan: contrats de plan État-région, évaluation, aménagement du territoire, prospective* (versés en 2002). https://francearchives.gouv.fr/fr/findingaid/a06b42c78a9343cd2afb41e8e12b7b12d08fb0c5

Geissel, B. (2023). *The future of self-governing, thriving democracies: democratic innovations by, with and for the people*. Taylor & Francis.

Girardon, L. (2018). *La réforme territoriale en France*. Paris: Ellipses.

Griffin, T. J., & Daggatt, W. R. (1990). *The global negotiator: Building strong business relationships anywhere in the world*. Harper Business.

Grodzins, M.(1966). *The American System: A View of Government in the United States, Chicago*. IL: Rand McNally.

Habeeb. W. M. (1988). *Power and Tactics in International Negotiation: How Weak Nations Bargain with Strong Nations*. The Johns Hopkins University Press.

Hindriks, K., Jonker, C. M., & Tykhonov, D. (2011). Let's dans! An analytic framework of negotiation dynamics and strategies. *Web Intelligence and Agent Systems*, 9(4): 319-335.

House of Commons Library. (2018). *Debate pack Skills devolution in England, 19 January*.

House of Commons. (2025). *Local government in England: structures*. Briefing Paper 07104.

Howlett, M., & Ramesh, M. (1993). *Patterns of policy instrument choice: Policy styles, policy learning and the privatization experience*. Policy Studies Review, 12(1-2): 1-22.

Howlett M. (2014). Policy Design: *What, Who, How and Why? In book: L'instrumentation et ses effets (pp.281-315).* Publisher: Paris, Presses de Sciences Po. Editors: Halpern Charlotte and Lascoumes Pierre and Le Gales Patrick.

Institute for Government. (2024). *Local government structure and elections*(https://www.gov.uk/guidance/local-government-structure-and-elections).

Jumelages & Partenariats. (2023). *Signature des contrats de plan État-Région : Un engagement massif pour les territoires*. https://jumelages-partenariats.com/en/actualites.php?n=17400

Koc-Menard, S. (2009). Team performance in negotiation: a relational approach. *Team Performance Management: An International Journa*l, 15(7/8): 357-365.

Kruzmetra, Z., Bite, D., & Kronberga, G. (2018). Government-citizen communication in rural municipalities in Latvia. *Economic science for rural development*, 48: 154-162.

Lamarque, D. (2004). *L'évaluation des politiques publiques locales*(pp. 143–147). Paris: L.G.D.J.

Lebow, R. N. (1996). *The art of bargaining*. JHU Press.

Lee, C. J., & Bark, D. S. (1975). Political Perception of Bureaucratic Elite in South Korea. *행정논총 (Korean Journal of Public Administration)*, 13(1): 106-121.

Lee, D. S., Ryu, S., & Park, S. (2023). Determinants of local civil servants' perceptions of intergovernmental tensions: Experimental evidence from Korea. *Public Performance & Management Review*, 46(5): 1113-1144.

Lee, J. S., & Yu, J. H. (2013). Factors affecting public servants' trust in citizens: A case study of South Korean central government officials. *International*

Review of Public Administration, 18(3): 85-114.

Légifrance. (1982a). *Loi n° 82-213 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*. https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000880039

Légifrance. (1982b). *Loi n°82-653 portant réforme de la planification*. https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGISCTA000006116972

Légifrance. (2000). *Circulaire du 25 août 2000 relative à la mise en œuvre de l'évaluation dans les procédures contractuelles pour la période 2000-2006*. https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000400759

Légifrance. (2004). *Ordonnance n°2004-545 du 11 juin 2004 portant modifications à la loi n°82-653 du 29 juillet 1982 sur la planification*. https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000006231502

Lempriere, M., & Lowndes, V. (2019). Why did the North East Combined Authority fail to achieve a devolution deal with the UK government?. *Local Economy*, 34(2): 149-166.

Leroy, A. (2017). Les CPER: Outil de contractualisation territoriale. *Gestion et Finances Publiques*, (6): 13-19.

Lieberherr, E., & Leiren, M. D. (2017). Privatization, outsourcing and public service objectives: An explorative analysis of two network industries. *Case studies on transport policy*, 5(4): 681-689.

Local Government Chronicle. (2018). *Leaders discuss 'combined authority' across four counties, Jon Bunn, 25 April*.

Manor, J. (2011). Perspectives on decentralization. Swedish International Centre for Local Democracy. *Working Paper*, (3).

May, P. J. (1981). Hints for crafting alternative policies. *Policy Analysis*, 7(2): 227-244.

Morphet, J. (2022, April). *Deals and Devolution: how the UK Government is using local deals to undermine devolved decision making*. Political Studies Association. (Proceedings paper)

Nanda, V. P. (2006). The "good governance" concept revisited. *The ANNALS of the American academy of political and social science*, 603(1): 269-283.

Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*. (MY: Harcourt Brace Jovanovich): 195-219.

OECD. (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers, OECD Multi-level Governance Studies*. OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en.

Ojiako, C. P., Shaweno, T., Dereje, N., Kiarie, J., Djoudalbaye, B., Folayan, M. O., ... & Ndembi, N. (2024). The complexities of global health negotiations: Power dynamics and the politics of the pandemic agreement. *PLOS Global Public Health*, 4(11): e0003841.

Ottonelli, V. (2019). Democratic Self-Determination and the Intentional Building of Consensus. *Journal of Deliberative Democracy*, 15(1).

Paun, A., Pope, T., Fright, M., McKee, R., & Allen, B. (2024). *A new deal for England. Institute for Government*.

Peters, B. Guy (2000). Governance and Comparative Politics. In J. Pierre (Ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford University press.

Piattoni, S. (2009). Multi-level governance: a historical and conceptual analysis. *European integration*, 31(2): 163-180.

Pierre, J. (Ed.). (2000). *Debating governance: Authority, steering, and democracy*. Oxford University press.

Pontier, J. M. (2014) *Les contrats de plan Etat-regions 2014-2020*. La Semaine Juridique. Administrations et collectivites territoriales.

Rhodes, R. A. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization studies*, 28(8): 1243-1264.

Sandford, M. (2016). Signing up to devolution: The prevalence of contract over governance in English devolution policy. *Regional & Federal Studies*, 27(1): 63-82.

Sandford, M. (2019). *Combined authorities*. Briefing Paper Number 06649. London: House of Commons Library.

Sandford, M. (2024). *Devolution to local government in England*. Briefing Paper 07029.

Schaerer, M., Teo, L., Madan, N., & Swaab, R. I. (2020). Power and negotiation: Review of current evidence and future directions. *Current opinion in psychology*, 33: 47-51.

Schneider, A. (2003). *Who gets what from whom?: the impact of decentralisation on tax capacity and pro-poor policy*.

Schouten, M. (2009). *Strategy and performance of water supply and sanitation providers: UNESCO-IHE PhD Thesis*. CRC Press.

Sénat. (2000). *Rapport d'information n° 446 (1999-2000) sur l'évaluation des politiques contractuelles entre l'État et les régions*. https://www.senat.fr/rap/r99-446/r99-44695.html

Sénat. (2014). *Rapport d'information n° 36 – Enquête de la Cour des comptes relative aux contrats de projets État-régions (CPER)*. https://www.senat.fr/rap/r14-036/r14-0361.pdf

Smith, Brian C. (1985). *Decentralization: The Territorial Dimension of the state* (London: George Allen & Unwin, 1985).

Snidal, D., Hale, T., Jones, E., Mertens, C., & Milewicz, K. (2024). The power of the "weak" and international organizations. *The Review of International Organizations*, 19(3): 385-409.

Thomas, G. W. (2012). *Governance, good governance, and global governance: conceptual and actual challenges*. In Thinking about global governance (pp. 168-189). Routledge.

Thompson, F. J. (2013). The rise of executive federalism: Implications for the picket fence and IGM. *The American Review of Public Administration*, 43(1): 3-25.

Thompson, L. (1998). *The mind and heart of the negotiator*. Prentice Hall.

UK. Ministry of Housing, Communities & Local Government. (2024). *English devolution white paper: Power and partnership – Foundations for growth* (https://www.gov.uk/government/publications).

Vie publique. (2019). *Les lois Defferre, premières lois de décentralisation.* https://www.vie-publique.fr/eclairage/38438-les-lois-defferre-premieres-lois-de-decentralisation

Vie publique. (2023). *Qu'est-ce que la décentralisation?* https://www.vie-publique.fr/fiches/20168-quest-ce-que-la-decentralisation

Vigoda, E. (2002). From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public administration review*, 62(5): 527-540.

Weka. (n.d.). *Les contrats de plan État-Région (CPER): Présentation générale, historique et chiffrée*. https://www.weka.fr

Wright. D. S. (1978). *Understanding Intergovernmental Relations*. By Deil S. . North Scituate, MA: Duxbury Press.

Young, M., & Schlie, E. (2011). The rhythm of the deal: Negotiation as a dance. *Negotiation Journal*, 27(2): 191-203.

Zhu, Y. (2007). *The Emergence,Academic Origin and Connotations of the Theory of Governance*. Journal of Yunnan Normal University. https://www.semanticscholar.org/paper/4290a733712ebce06a0eb3cac0d9933a9c16b9fb

CGET(Commissariat général à l'égalité des territoires). (2017). *Contrat de plan État-Région: histoire et perspectives*. La Documentation française. https://documentation.insp.gouv.fr/insp/doc/SYRACUSE/108776/contrats-de-plan-etat-region-histoire-et-perspectives-cget-commissariat-general-a-l-egalite-des-territoires

DGCL(Direction générale des collectivités locales). (2023). *Les contrats de plan État-Région (CPER)*. https://www.collectivites-locales.gouv.fr/cohesion-territoriale/les-contrats-de-plan-etat-regions-cper

부록 1 설문지(중앙공무원용)

지방이양 협상 제도 연구를 위한 설문조사 (중앙공무원용)

안녕하십니까?

본 설문조사는 저희 연구원에서 수행 중인 「협상을 통한 지방이양 제도 설계 연구」의 일환으로 마련되었습니다. 본 연구는 중앙정부와 지방정부 간에 협상을 바탕으로 한 지방이양 제도를 정립하고, 향후 지방이양이 보다 효과적이고 지속 가능하게 추진될 수 있는 방안을 모색하는 것을 목표로 하고 있습니다.

공무원 여러분께서 현장에서 체감하신 경험과 의견은 연구의 중요한 기초 자료로 활용될 것입니다. 특히, 지방이양 협상 과정에서 나타날 수 있는 제도적 쟁점과 개선 방안을 도출하는 데 있어 매우 소중한 참고가 될 것입니다.

모든 응답은 연구 목적 외에 다른 용도로는 사용되지 않을 것을 약속드립니다. 설문조사는 약 20분 내외의 시간이 소요되며, 바쁘시더라도 잠시 시간을 내어 설문에 응해 주시면 깊이 감사드리겠습니다.

설문 문항에 대해 추가적으로 의견을 주시거나 궁금한 점이 있으시면 언제든지 연구책임자에게 연락해 주시기 바랍니다. 감사합니다.

2025년 9월 연구책임자 이경은 드림

주관·조사기관	KRILA Korea Research Institute for Local Administration 한국지방행정연구원 ● 홈페이지: http://www.krila.re.kr
조사문의	이경은 부연구위원 (lke8399@krila.re.kr, 033-769-9893)
설문지 제출	유자영 부연구위원 (jayoung0818@krila.re.kr, 033-769-9898)

A. 지방이양의 타당성

1. (공통) 다음은 **중앙정부로부터 지방자치단체에 권한을 이양해야 한다는 주장에 대한 논거들**입니다. 귀하는 각 논거가 얼마나 타당하다고 보십니까?

번호	과정 평가	① 전혀 타당하지 않음		← →		⑤ 매우 타당함
a	**지방자치단체가 지역 문제를 더 잘 파악하고 빠르게 대응**할 수 있기 때문이다.	①	②	③	④	⑤
b	자신이 살고 있는 지역에 대한 **주민들의 의사결정권을 강화**해야 하기 때문이다.	①	②	③	④	⑤
c	지역별로 문화·경제·사회 조건이 다르므로, **지역맞춤형 정책**이 필요하기 때문이다.	①	②	③	④	⑤
d	중앙으로의 **권한 집중으로 인한 부작용 (독재, 권력남용 등)을 방지**할 수 있기 때문이다.	①	②	③	④	⑤

B. 지방이양의 성과에 대한 평가

2-1. (공통) 다음은 현재까지 이루어져 온 지방이양 **과정**을 평가하기 위한 문장입니다. 이에 대해 얼마나 동의하십니까?

번호	과정 평가	① 전혀 동의하지 않음		← →		⑤ 매우 동의함
a	지방이양 과정에서 중앙정부와 지방정부 간 **정책 방향과 절차적 일관성이 확보**되었다.	①	②	③	④	⑤
b	지방이양 과정이 **지체 없이 신속하게 추진**되었다.	①	②	③	④	⑤
c	지방이양 과정에서 **소요되는 시간과 투입되는 인적·물적자원이 적정**하였다.	①	②	③	④	⑤
d	지방이양 추진 과정에서 **지자체는 이양 범위와 내용을 스스로 제안할 수 있는 기회를 충분히 보장**받았다.	①	②	③	④	⑤
e	지방이양 과정에서 **책임 주체와 역할 분담이 명확히 설정**되었다.	①	②	③	④	⑤
f	지방이양 과정에서 **다양한 지역 주체들(지역 주민, 지역 단체 등)의 의견을 수렴하는 절차가 충분히 보장**되었다.	①	②	③	④	⑤

2-2. (공통) 다음은 현재까지 이루어져 온 지방이양의 **결과**를 평가하기 위한 문장입니다. 이에 대해 얼마나 동의하십니까?

번호	결과 평가	① 전혀 동의하지 않음		← →		⑤ 매우 동의함
a	지방이양 결과, **행정서비스의 효율성이 향상**되었다.	①	②	③	④	⑤
b	지방이양 결과, **주민들이 체감하는 행정서비스의 품질이 향상**되었다.	①	②	③	④	⑤
c	지방이양 결과, **지자체의 정책 자율성이 확대**되었다.	①	②	③	④	⑤
d	지방이양 결과, **지자체의 의사결정의 속도가 개선**되었다.	①	②	③	④	⑤
e	지방이양 결과, **지자체의 정책 집행에 대한 책임성이 강화**되었다.	①	②	③	④	⑤
f	지방이양 결과, 지방행정에 있어서의 **주민 참여가 더 용이**해졌다.	①	②	③	④	⑤

C. 지방이양 성과 개선 요인

3-1. (공통) **귀하는** 지방이양 정책의 성과를 높이기 위해, **중앙정부와 관련된** 다음 요소들이 얼마나 개선되어야 한다고 보십니까?

번호	중앙정부 요소	① 전혀 개선 필요 없음		← →		⑤ 매우 크게 개선 필요
a	중앙정부의 **지방이양에 대한 정책적 의지 및 추진력**	①	②	③	④	⑤
b	지방이양 관련 협의 과정에서 **지자체 의견 수렴 및 참여**	①	②	③	④	⑤
c	지자체를 **협력적 파트너로 인식하는 태도**	①	②	③	④	⑤
d	이양 사무 수행에 필요한 **재정 지원 규모**	①	②	③	④	⑤
e	중앙-지방 간 **재정 분담 기준 및 방식**	①	②	③	④	⑤
f	**이양된 권한의 중복·공백·충돌 방지를** 위한 제도적 장치	①	②	③	④	⑤
g	지방이양 관련 사후 분쟁 해결 제도	①	②	③	④	⑤
h	지방이양 이후 **성과 관리 및 환류(feedback) 체계**	①	②	③	④	⑤

3-2. (공통) **귀하는** 지방이양 정책의 성과를 높이기 위해, **지방자치단체와 관련된** 다음 요소들이 얼마나 개선되어야 한다고 보십니까?

번호	지자체 요소	① 전혀 개선 필요 없음		← →		⑤ 매우 크게 개선 필요
a	지자체의 **지방이양에 대한 정책적 관심 및 추진 의지**	①	②	③	④	⑤
b	지방이양 협의 과정에서 지자체가 보이는 **적극적이고 협력적인 태도**	①	②	③	④	⑤
c	**주민·지역사회 의견**을 지방 이양 과정에 **충분히 반영하려는 노력**	①	②	③	④	⑤
d	이양 사무 수행에 필요한 **자체 재정 확보 능력**	①	②	③	④	⑤
e	중앙-지방 간 **재정 분담 협의 과정에서의 전문성과 합리성**	①	②	③	④	⑤
f	이양 사무 집행 과정에서 발생하는 **문제 해결 역량**	①	②	③	④	⑤
g	이양된 사무를 효율적으로 수행할 수 있는 **조직·인력 체계의 정비**	①	②	③	④	⑤
h	이양 사무의 **성과를 관리하고 환류하는 내부 관리 체계**	①	②	③	④	⑤

3-3. (중앙) **지방공무원들은** 지방이양 정책의 성과를 높이기 위해, **중앙정부와 관련된** 다음 요소들이 얼마나 개선되어야 한다고 생각할까요?

번호	중앙정부 측면 요소	① 전혀 개선 필요 없음		← →		⑤ 매우 크게 개선 필요
a	중앙정부의 **지방이양에 대한 정책적 의지 및 추진력**	①	②	③	④	⑤
b	지방이양 관련 협의 과정에서 **지자체 의견 수렴 및 참여**	①	②	③	④	⑤
c	지자체를 **협력적 파트너로 인식하는 태도**	①	②	③	④	⑤
d	이양 사무 수행에 필요한 **재정 지원 규모**	①	②	③	④	⑤
e	중앙-지방 간 **재정 분담 기준 및 방식**	①	②	③	④	⑤
f	**이양된 권한의 중복·공백·충돌 방지**를 위한 제도적 장치	①	②	③	④	⑤
g	지방이양 관련 **사후 분쟁 해결 제도**	①	②	③	④	⑤
h	지방이양 이후 **성과 점검 및 환류(feedback) 체계**	①	②	③	④	⑤

3-4. (중앙) **지방공무원들은** 지방이양 정책의 성과를 높이기 위해, **지방자치단체와 관련된** 다음 요소들이 얼마나 개선되어야 한다고 생각할까요?

번호	지자체 요소	① 전혀 개선 필요 없음		← →		⑤ 매우 크게 개선 필요
a	지자체의 **지방이양에 대한 정책적 관심 및 추진 의지**	①	②	③	④	⑤
b	지방이양 협의 과정에서 지자체가 보이는 **적극적이고 협력적인 태도**	①	②	③	④	⑤
c	**주민·지역사회 의견**을 지방 이양 과정에 **충분히 반영하려는 노력**	①	②	③	④	⑤
d	이양 사무 수행에 필요한 **자체 재정 확보 능력**	①	②	③	④	⑤
e	중앙-지방 간 **재정 분담 협의 과정에서의 전문성과 합리성**	①	②	③	④	⑤
f	이양 사무 집행 과정에서 발생하는 **문제 해결 역량**	①	②	③	④	⑤
g	이양된 사무를 효율적으로 수행할 수 있는 **조직·인력 체계의 정비**	①	②	③	④	⑤
h	이양 사무의 **성과를 관리하고 환류하는 내부 관리 체계**	①	②	③	④	⑤

D. 협상을 통한 지방이양 제도 도입 시 기대와 우려

※ 본 연구에서는 중앙-지방 간에 '협상'이라는 제도적 방식을 바탕으로 지방이양을 추진하는 방안을 제안하고자 합니다. 이하의 문항에서는 '협상을 통한 지방이양 제도'를 도입한 경우를 가정하여 응답해주십시오.

'지방이양 협상 제도' 또는 '협상을 통한 지방이양 제도'란? 중앙정부와 지방정부가 대등한 주체로 참여하여 권한과 사무의 이전 범위, 재정 지원, 책임 구조 등을 협상을 통해 조정하고 합의하여 제도화하는 지방이양 제도를 의미함

단계	설계 내용(예시)
협상 준비 및 개시	• 지방이양 의제 선정 및 설정 절차 • 중앙-지방 간 대등한 협상 구조 • 지자체의 지방이양 협상 개시 권한 • 협상 기구 및 조정 기구의 제도화 • 지방이양 협상 개시 절차와 기준
협상 실행 및 조정	• 지방이양 관련 데이터 분석 및 공유 체계 • 지방이양 협상 조정 및 중재 메커니즘 • 협상 결과의 제도화 방안(공공협약, 법제화 등)
협상 결과 이행 및 환류	• 협상 결과 이행에 대한 모니터링, 성과 평가 등 책임성 확보 방안 • 이행 점검 결과에 따른 후속 조치(환류) 방안(재협상, 인센티브, 패널티 등)

4. (중앙) 중앙과 지방 간에 협상을 통한 지방이양 제도가 도입된다고 했을 때, 귀하께서 다음과 같은 점에 대해 얼마나 기대하십니까?

번호	행정적 측면	① 전혀 기대되지 않음		← →		⑤ 매우 기대됨
a	국가 전체의 행정 효율성이 높아질 것이다.	①	②	③	④	⑤
b	지방이양 과정에서 지방정부의 책임성이 강화될 것이다.	①	②	③	④	⑤
c	주민 맞춤형 서비스 제공으로 국민 전체 만족도가 높아질 것이다.	①	②	③	④	⑤
d	지역별 특수성을 반영한 정책으로 사회 통합에 기여할 것이다.	①	②	③	④	⑤
e	선별적 이양으로 지방이양의 합리성이 제고될 것이다.	①	②	③	④	⑤
f	중앙-지방 간 권한 이양에 관한 상시적인 논의자리가 마련될 것이다.	①	②	③	④	⑤
g	협상 과정을 통해 중앙-지방 간 신뢰와 협력 관계가 점차 강화될 것이다.	①	②	③	④	⑤

5. (중앙) 중앙과 지방 간에 협상을 통한 지방이양 제도가 도입된다고 했을 때, 귀하께서는 다음과 같은 점이 얼마나 우려되십니까?

번호	행정적 측면	① 전혀 우려되지 않음		← →		⑤ 매우 우려됨
a	지자체별 요구가 과도하여 협상 과정이 비효율적으로 운영될 수 있음	①	②	③	④	⑤
b	협상 안건이 중복·난립하여 중앙 행정의 일관성이 저해될 수 있음	①	②	③	④	⑤
c	협상이 정치적으로 악용되어 중앙정부의 정책 추진력이 약화될 수 있음	①	②	③	④	⑤
d	지방 간 이해관계 대립으로 갈등이 증폭될 수 있음	①	②	③	④	⑤
e	재정 지원 요구가 과다하여 국가 재정에 부담이 될 수 있음	①	②	③	④	⑤
f	협상 결과가 지나치게 다양화되어 국가 전체의 법·제도적 통일성이 약화될 수 있음	①	②	③	④	⑤
g	지자체의 협상 이행에 대한 모니터링·제재 장치가 미흡할 수 있음	①	②	③	④	⑤

S. 응답자 정보

S1. 귀하의 성별은 무엇입니까? ( )
① 남성 ② 여성

S2. 귀하의 연령은 만으로 어떻게 되십니까? ( )
① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 이상

S3. 귀하가 현재 소속된 기관명은 무엇입니까? ( )

※ [개인정보 수집·이용 동의 안내]

본 설문에 참여해주신 분들께는 1만원 상당의 답례품을 제공할 예정입니다.
이를 위해 핸드폰 번호를 수집하며, 제공된 번호는 답례품 발송 목적 외 다른 용도로는 사용되지 않습니다.

Q. 답례품 수령을 원하시는 경우, 핸드폰 번호를 적어주시기 바랍니다.
(예. 010-1234-5678)
( )

★ 바쁘신 가운데 조사에 응해주셔서 진심으로 감사드립니다. ★

부록 2 설문지(지방공무원용)

지방이양 협상 제도 연구를 위한 설문조사 (지방공무원용)

안녕하십니까?

본 설문조사는 저희 연구원에서 수행 중인 「협상을 통한 지방이양 제도 설계 연구」의 일환으로 마련되었습니다. 본 연구는 중앙정부와 지방정부 간에 협상을 바탕으로 한 지방이양 제도를 정립하고, 향후 지방이양이 보다 효과적이고 지속 가능하게 추진될 수 있는 방안을 모색하는 것을 목표로 하고 있습니다.

공무원 여러분께서 현장에서 체감하신 경험과 의견은 연구의 중요한 기초 자료로 활용될 것입니다. 특히, 지방이양 협상 과정에서 나타날 수 있는 제도적 쟁점과 개선 방안을 도출하는 데 있어 매우 소중한 참고가 될 것입니다.

모든 응답은 연구 목적 외에 다른 용도로는 사용되지 않을 것을 약속드립니다. 설문조사는 약 20분 내외의 시간이 소요되며, 바쁘시더라도 잠시 시간을 내어 설문에 응해 주시면 깊이 감사드리겠습니다.

설문 문항에 대해 추가적으로 의견을 주시거나 궁금한 점이 있으시면 언제든지 연구책임자에게 연락해 주시기 바랍니다. 감사합니다.

2025년 9월 연구책임자 이경은 드림

주관·조사기관	KRILA Korea Research Institute for Local Administration	한국지방행정연구원 ● 홈페이지: http://www.krila.re.kr
조사문의	이경은 부연구위원 (lke8399@krila.re.kr, 033-769-9893)	
설문지 제출	유자영 부연구위원 (jayoung0818@krila.re.kr, 033-769-9898)	

A. 지방이양의 이유와 성과에 대한 평가

1. (공통) **중앙정부로부터 지방자치단체에 권한을 이양해야 한다는 주장에 대한 여러 근거들**입니다. 귀하는 각 논거가 얼마나 타당하다고 보십니까?

번호	과정 평가	① 전혀 타당하지 않음		← →		⑤ 매우 타당함
a	**지방자치단체가 지역 문제를 더 잘 파악하고 빠르게 대응**할 수 있기 때문이다.	①	②	③	④	⑤
b	자신이 살고 있는 지역에 대한 **주민들의 의사결정권을 강화**해야 하기 때문이다.	①	②	③	④	⑤
c	지역별로 문화·경제·사회 조건이 다르므로, **지역맞춤형 정책**이 필요하기 때문이다.	①	②	③	④	⑤
d	중앙으로의 **권한 집중으로 인한 부작용(독재, 권력남용 등)을 방지**할 수 있기 때문이다.	①	②	③	④	⑤

2-1. (공통) 다음은 현재까지 이루어져 온 지방이양 **과정**을 평가하기 위한 문장입니다. 이에 대해 얼마나 동의하십니까?

번호	과정 평가	① 전혀 동의하지 않음		← →		⑤ 매우 동의함
a	지방이양 과정에서 중앙정부와 지방정부 간 **정책 방향과 절차적 일관성이 확보**되었다.	①	②	③	④	⑤
b	지방이양 과정이 **지체 없이 신속하게 추진**되었다.	①	②	③	④	⑤
c	지방이양 과정에서 **소요되는 시간과 투입되는 인적·물적자원이 적정**하였다.	①	②	③	④	⑤
d	지방이양 추진 과정에서 **지자체는 이양 범위와 내용을 스스로 제안할 수 있는 기회를 충분히 보장**받았다.	①	②	③	④	⑤
e	지방이양 과정에서 **책임 주체와 역할 분담이 명확히 설정**되었다.	①	②	③	④	⑤
f	지방이양 과정에서 **다양한 지역 주체들(지역 주민, 지역 단체 등)의 의견을 수렴하는 절차가 충분히 보장**되었다.	①	②	③	④	⑤

2-2. (공통) 다음은 현재까지 이루어져 온 지방이양의 **결과**를 평가하기 위한 문장입니다. 이에 대해 얼마나 동의하십니까?

번호	결과 평가	① 전혀 동의하지 않음		← →		⑤ 매우 동의함
a	지방이양 결과, **행정서비스의 효율성이 향상**되었다.	①	②	③	④	⑤
b	지방이양 결과, **주민들이 체감하는 행정서비스의 품질이 향상**되었다.	①	②	③	④	⑤
c	지방이양 결과, **지자체의 정책 자율성이 확대**되었다.	①	②	③	④	⑤
d	지방이양 결과, **지자체의 의사결정의 속도가 개선**되었다.	①	②	③	④	⑤
e	지방이양 결과, **지자체의 정책 집행에 대한 책임성이 강화**되었다.	①	②	③	④	⑤
f	지방이양 결과, 지방행정에 있어서의 **주민 참여가 더 용이**해졌다.	①	②	③	④	⑤

B. 지방이양 성과 개선 요인

3-1. (공통) 귀하는 지방이양 정책의 성과를 높이기 위해, **중앙정부와 관련된** 다음 요소들이 얼마나 개선되어야 한다고 보십니까?

번호	중앙정부 요소	① 전혀 개선 필요 없음		← →		⑤ 매우 크게 개선 필요
a	중앙정부의 **지방이양에 대한 정책적 의지 및 추진력**	①	②	③	④	⑤
b	지방이양 관련 협의 과정에서 **지자체 의견 수렴 및 참여**	①	②	③	④	⑤
c	지자체를 **협력적 파트너로 인식하는 태도**	①	②	③	④	⑤
d	이양 사무 수행에 필요한 **재정 지원 규모**	①	②	③	④	⑤
e	중앙-지방 간 **재정 분담 기준 및 방식**	①	②	③	④	⑤
f	**이양된 권한의 중복·공백·충돌 방지**를 위한 제도적 장치	①	②	③	④	⑤
g	지방이양 관련 **사후 분쟁 해결 제도**	①	②	③	④	⑤
h	지방이양 이후 **성과 점검 및 환류(feedback) 체계**	①	②	③	④	⑤

3-2. (공통) **귀하**는 지방이양 정책의 성과를 높이기 위해, **지방자치단체와 관련된** 다음 요소들이 얼마나 개선되어야 한다고 보십니까?

번호	지자체 요소	① 전혀 개선 필요 없음		← →		⑤ 매우 크게 개선 필요
a	지자체의 **지방이양에 대한 정책적 관심 및 추진 의지**	①	②	③	④	⑤
b	지방이양 협의 과정에서 지자체가 보이는 **적극적이고 협력적인 태도**	①	②	③	④	⑤
c	**주민·지역사회 의견**을 지방 이양 과정에 **충분히 반영하려는 노력**	①	②	③	④	⑤
d	이양 사무 수행에 필요한 **자체 재정 확보 능력**	①	②	③	④	⑤
e	중앙-지방 간 **재정 분담 협의 과정에서의 전문성과 합리성**	①	②	③	④	⑤
f	이양 사무 집행 과정에서 발생하는 **문제 해결 역량**	①	②	③	④	⑤
g	이양된 사무를 효율적으로 수행할 수 있는 **조직·인력 체계의 정비**	①	②	③	④	⑤
h	이양 사무의 **성과를 관리하고 환류하는 내부 관리 체계**	①	②	③	④	⑤

3-3. (지방) **중앙정부 공무원들은** 지방이양 정책의 성과를 높이기 위해, **중앙정부와 관련된** 다음 요소들이 얼마나 개선되어야 한다고 생각할까요?

번호	중앙정부 측면 요소	① 전혀 개선 필요 없음		← →		⑤ 매우 크게 개선 필요
a	중앙정부의 **지방이양에 대한 정책적 의지 및 추진력**	①	②	③	④	⑤
b	지방이양 관련 협의 과정에서 **지자체 의견 수렴 및 반영 절차**	①	②	③	④	⑤
c	지자체를 동등한 **협력적 파트너로 인식하는 문화**	①	②	③	④	⑤
d	이양 사무 수행에 필요한 **재정 지원 규모**	①	②	③	④	⑤
e	중앙-지방 간 **재정 분담 기준 및 방식**	①	②	③	④	⑤
f	**이양된 사무의 중복·공백 방지**를 위한 제도적 장치	①	②	③	④	⑤
g	지방 이양과 관련된 **분쟁 해결 제도**	①	②	③	④	⑤
h	지방이양 이후 **성과 점검 및 환류(feedback) 체계**	①	②	③	④	⑤

3-4. (지방) **중앙정부 공무원들은** 지방이양 정책의 성과를 높이기 위해, **지방자치단체와 관련된** 다음 요소들이 얼마나 개선되어야 한다고 생각할까요?

번호	지자체 요소	① 전혀 개선 필요 없음		← →		⑤ 매우 크게 개선 필요
a	지자체의 **지방이양에 대한 정책적 관심 및 추진 의지**	①	②	③	④	⑤
b	지방이양 협의 과정에서 지자체가 보이는 **적극적이고 협력적인 태도**	①	②	③	④	⑤
c	**주민·지역사회 의견**을 지방 이양 과정에 충분히 **반영하려는 노력**	①	②	③	④	⑤
d	이양 사무 수행에 필요한 **자체 재정 확보 능력**	①	②	③	④	⑤
e	중앙-지방 간 **재정 분담 협의 과정에서의 전문성과 합리성**	①	②	③	④	⑤
f	이양 사무 집행 과정에서 발생하는 **문제 해결 역량**	①	②	③	④	⑤
g	이양된 사무를 효율적으로 수행할 수 있는 **조직·인력 체계의 정비**	①	②	③	④	⑤
h	이양 사무의 **성과를 관리하고 환류하는 내부 관리 체계**	①	②	③	④	⑤

C. 협상을 통한 지방이양 제도 도입 시 기대와 우려

※ 본 연구에서는 중앙-지방 간에 '협상'이라는 제도적 방식을 바탕으로 지방이양을 추진하는 방안을 제안하고자 합니다. 이하의 문항에서는 '협상을 통한 지방이양 제도'를 도입한 경우를 가정하여 응답해주십시오.

협상을 통한 지방이양 제도란? 중앙정부와 지방정부가 대등한 주체로 참여하여 권한과 사무의 이전 범위, 재정 지원, 책임 구조 등을 협상을 통해 조정하고 합의하여 제도화하는 지방이양 제도를 의미함

단계	설계 내용(예시)
협상 준비 및 개시	• 지방이양 의제 선정 및 설정 절차 • 중앙-지방 간 대등한 협상 구조 • 지자체의 지방이양 협상 개시 권한 • 협상 기구 및 조정 기구의 제도화 • 지방이양 협상 개시 절차와 기준
협상 실행 및 조정	• 지방이양 관련 데이터 분석 및 공유 체계 • 지방이양 협상 조정 및 중재 메커니즘 • 협상 결과의 제도화 방안(공공협약, 법제화 등)
협상 결과 이행 및 환류	• 협상 결과 이행에 대한 모니터링, 성과 평가 등 책임성 확보 방안 • 이행 점검 결과에 따른 후속 조치(환류) 방안(재협상, 인센티브, 패널티 등)

4. (지방) 중앙과 지방 간에 협상을 통한 지방이양 제도가 도입된다고 했을 때, 귀하께서 다음과 같은 점에 대해 얼마나 기대하십니까?

번호	행정적 측면	① 전혀 기대되지 않음		← →		⑤ 매우 기대됨
a	지방정부의 정책 자율성이 확대될 것이다.	①	②	③	④	⑤
b	지역 특수성에 맞는 행정서비스 제공이 가능해질 것이다.	①	②	③	④	⑤
c	주민 참여와 의견 반영이 제도적으로 강화될 것이다.	①	②	③	④	⑤
d	주민들이 체감하는 공공서비스 품질이 향상될 것이다.	①	②	③	④	⑤
e	중앙의 재정 지원이 협상을 통해 보다 안정적으로 이행될 것이다.	①	②	③	④	⑤
f	지방이양에 관한 상시적인 논의의 장(場)이 마련될 것이다.	①	②	③	④	⑤
g	협상 과정을 통해 중앙-지방 간 신뢰와 협력 관계가 점차 강화될 것이다.	①	②	③	④	⑤

5. (지방) 중앙과 지방 간에 협상을 통한 지방이양 제도가 도입된다고 했을 때, 귀하께서는 다음과 같은 점이 얼마나 우려되십니까?

번호	행정적 측면	① 전혀 우려되지 않음		← →		⑤ 매우 우려됨
a	협상 과정 참여에 따른 행정업무 부담이 과중될 수 있음	①	②	③	④	⑤
b	중앙과의 협상 절차가 길어져 정책 집행이 지연될 수 있음	①	②	③	④	⑤
c	협상이 정치적으로 이용되거나 중앙과의 갈등이 심화될 수 있음	①	②	③	④	⑤
d	지방 내에서도 지자체 간 의견 차이가 갈등으로 이어질 수 있음	①	②	③	④	⑤
e	이양된 사무에 필요한 재정이 충분히 보장되지 않을 수 있음	①	②	③	④	⑤
f	재정 지원 방식이 불안정해 사업 지속성이 약화될 수 있음	①	②	③	④	⑤
g	협상 결과가 제도화되지 않아 실효성이 낮을 수 있음	①	②	③	④	⑤
h	중앙정부의 협상 불이행 시 책임을 명확히 할 장치가 부족할 수 있음	①	②	③	④	⑤

S. 응답자 정보

S1. 귀하의 성별은 무엇입니까? ( )
① 남성 ② 여성

S2. 귀하의 연령은 만으로 어떻게 되십니까? ( )
① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 이상

S3. 귀하가 현재 소속된 기관명은 무엇입니까? ( )

※ [개인정보 수집·이용 동의 안내]

본 설문에 참여해주신 분들께는 1만원 상당의 답례품을 제공할 예정입니다.
이를 위해 핸드폰 번호를 수집하며, 제공된 번호는 답례품 발송 목적 외 다른 용도로는 사용되지 않습니다.

Q. 답례품 수령을 원하시는 경우, 핸드폰 번호를 적어주시기 바랍니다.
(예. 010-1234-5678)
( )

★ 바쁘신 가운데 조사에 응해주셔서 진심으로 감사드립니다. ★

부록 3 설문지(전문가용)

지방이양 협상 제도 연구를 위한 설문조사 (전문가용)

안녕하십니까?

본 설문조사는 저희 연구원에서 수행 중인 「협상을 통한 지방이양 제도 설계 연구」의 일환으로 마련되었습니다. 본 연구는 중앙정부와 지방정부 간에 협상을 바탕으로 한 지방이양 제도를 정립하고, 향후 지방이양이 보다 효과적이고 지속 가능하게 추진될 수 있는 방안을 모색하는 것을 목표로 하고 있습니다.

전문가 여러분의 고견은 본 연구의 중요한 기초 자료로 활용될 것입니다. 모든 응답은 연구 목적 외에 다른 용도로는 사용되지 않을 것을 약속드립니다. 설문조사는 약 20분 내외의 시간이 소요되며, 바쁘시더라도 잠시 시간을 내어 설문에 응해 주시면 깊이 감사드리겠습니다.

설문 문항에 대해 추가적으로 의견을 주시거나 궁금한 점이 있으시면 언제든지 연구책임자에게 연락해 주시기 바랍니다. 감사합니다.

2025년 9월 연구책임자 이경은 드림

주관·조사기관	KRILA Korea Research Institute for Local Administration 한국지방행정연구원 ● 홈페이지: http://www.krila.re.kr
조사문의	이경은 부연구위원 (lke8399@krila.re.kr, 033-769-9893)
설문지 제출	유자영 부연구위원 (jayoung0818@krila.re.kr, 033-769-9898)

A. 지방이양의 타당성

1. (공통) 다음은 **지방이양의 타당성을 뒷받침하는 논거**들입니다. 귀하는 각 논거가 얼마나 타당하다고 보십니까?

번호	과정 평가	① 전혀 타당하지 않음		← →		⑤ 매우 타당함
a	**지방자치단체가 지역 문제를 더 잘 파악하고 빠르게 대응**할 수 있기 때문이다.	①	②	③	④	⑤
b	자신이 살고 있는 지역에 대한 **주민들의 의사결정권을 강화**해야 하기 때문이다.	①	②	③	④	⑤
c	지역별로 문화·경제·사회 조건이 다르므로, **지역맞춤형 정책**이 필요하기 때문이다.	①	②	③	④	⑤
d	중앙으로의 **권한 집중으로 인한 부작용(독재, 권력남용 등)을 방지**할 수 있기 때문이다.	①	②	③	④	⑤

B. 지방이양 성과에 대한 평가

2-1. 다음은 현재까지 이루어져 온 지방이양 과정을 평가하기 위한 문장입니다. 이에 대해 얼마나 동의하십니까?

번호	과정 평가	① 전혀 동의하지 않음		← →		⑤ 매우 동의함
a	지방이양 과정에서 중앙정부와 지방정부 간 **정책 방향과 절차적 일관성이 확보**되었다.	①	②	③	④	⑤
b	지방이양 과정이 **지체 없이 신속하게 추진**되었다.	①	②	③	④	⑤
c	지방이양 과정에서 소요되는 시간적·물질적 자원이 효율적으로 활용되었다.	①	②	③	④	⑤
d	지방이양 추진 과정에서 **지자체는 이양 범위와 내용을 스스로 제안할 수 있는 기회를 충분히 보장**받았다.	①	②	③	④	⑤
e	지방이양 과정에서 **책임 주체와 역할 분담이 명확히 설정**되었다.	①	②	③	④	⑤
f	지방이양 과정에서 지자체, 지역주민, 지역기업 등 다양한 **이해관계자들의 의견을 수렴하는 절차가 충분히 보장**되었다.	①	②	③	④	⑤

2-2. 다음은 현재까지 이루어져 온 지방이양의 결과를 평가하기 위한 문장입니다. 이에 대해 얼마나 동의하십니까?

번호	결과 평가	① 전혀 동의하지 않음		← →		⑤ 매우 동의함
a	지방이양 결과, **행정서비스의 효율성이 향상**되었다.	①	②	③	④	⑤
b	지방이양 결과, **주민들이 체감하는 행정서비스의 품질이 향상**되었다.	①	②	③	④	⑤
c	지방이양 결과, **지자체의 정책 자율성이 확대**되었다.	①	②	③	④	⑤
d	지방이양 결과, **지자체의 의사결정의 속도가 개선**되었다.	①	②	③	④	⑤
e	지방이양 결과, **지자체의 정책 집행에 대한 책임성이 강화**되었다.	①	②	③	④	⑤
f	지방이양 결과, 지방행정에 있어서의 **주민 참여가 더 용이**해졌다.	①	②	③	④	⑤

C. 협상을 통한 지방이양 제도: 협상 준비 및 개시 단계

※ 본 연구에서는 중앙-지방 간에 '협상'이라는 제도적 방식을 바탕으로 지방이양을 추진하는 방안을 제안하고자 합니다. 이하의 문항에서는 '협상을 통한 지방이양 제도'를 도입한 경우를 가정하여 응답해주십시오.

협상을 통한 지방이양 제도란? 중앙정부와 지방정부가 대등한 주체로 참여하여 권한과 사무의 이전 범위, 재정 지원, 책임 구조 등을 협상을 통해 조정하고 합의하여 제도화하는 지방이양 제도를 의미함

3. 지방이양 협상 의제에는 어디까지 포함되어야 한다고 보십니까? (복수 응답 가능)
① 사무·권한 이양 범위
② 지방이양 사무에 대한 재정 지원 규모, 기간 및 방식
③ 지방이양 성과 목표 및 측정 방식
④ 기타 (*직접 기재*)

4. 지방자치단체가 지방이양 협상 의제를 구성할 때, 어떤 과정을 거쳐야 한다고 보십니까? (복수 응답 가능)
① 지방자치단체가 자체적으로 의제를 발굴한다.
② 의제와 관련하여 사전에 중앙정부의 의견을 청취한다.
③ 외부 전문가를 통해 의제를 검토·조정한다.
④ 지방의회와 주민 의견을 공식적으로 수렴한다.
⑤ 기타 (*직접 기재*)

5. 지방이양 협상을 개시하도록 요구할 수 있는 지방자치단체의 범위에는 어디까지 포함되어야 한다고 보십니까? (복수 응답 가능)
① 기초지방자치단체(시, 군, 구)
② 광역지방자치단체(특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도)
③ 지방자치단체 협의체(예: 시도지사협의회, 시장군수구청장협의회, 특례시시장협의회 등)
④ 특별지방자치단체(기초연합, 광역연합)
⑤ 기타 (*직접 기재*)

6. 지방자치단체에서 지방이양 협상을 주도할 조직 및 인력은 어떻게 운영하는 것이 가장 바람직하다고 보십니까?

6-1. 협상 조직 설치		① 개별 지방자치단체(특별지방자치단체 포함) 내부에 협상 전담 조직 설치 ② 광역 또는 기초지자체 협의체 단위로 공동 협상 조직 설치 ③ 전국 단위의 통합 협상 조직 설치 ④ 기타 (직접 기재)	
6-2. 인적 구성 범위	지방공무원	① 포함	② 제외
	중앙부처 파견공무원	① 포함	② 제외
	지방의회 대표	① 포함	② 제외
	지역주민 대표	① 포함	② 제외
	지역사회단체 대표	① 포함	② 제외
	법률 전문가	① 포함	② 제외
	그 밖의 외부 전문가 (재정, 편익분석 등 전문성 보유자)	① 포함	② 제외
	기타	(*직접 기재*)	
6-3. 주요 인력 확보 방식		① 상시 전담 인력 배치 ② 기존 인력의 겸직 ③ 필요 시 중앙정부로부터 임시 파견 ④ 외부 전문가·자문단 위촉 ⑤ 기타 (*직접 기재*)	

7. 중앙정부에서 지방이양 협상을 주도할 조직 및 인력은 어떻게 운영하는 것이 가장 바람직하다고 보십니까?

7-1. 협상 조직 설치		① 주무 부처 내에 지방이양 협상 전담 조직 설치 ② 관계 부처가 공동으로 참여하는 범정부 협상 조직 구성 ③ 기타 (*직접 기재*)	
7-2. 인적 구성 범위	관계 부처 공무원	① 포함	② 제외
	지자체 파견공무원	① 포함	② 제외
	법률 전문가	① 포함	② 제외
	그 밖의 외부 전문가 (재정, 편익분석 등 전문성 보유자)	① 포함	② 제외
	기타	(*직접 기재*)	
7-3.주요 인력 확보 방식		① 상시 전담 인력 배치 ② 기존 인력의 겸직 ③ 외부 전문가·자문단 위촉 ④ 기타 (*직접 기*재)	

8. 협상을 주도할 조직에는 어떤 권한까지 부여하는 것이 바람직하다고 보십니까? (※ 뒷 번호를 선택하면, 앞 번호의 권한을 모두 포함함을 의미함)
① 의제 선정 권한 – 협상 의제를 발굴·선정하는 권한
② 협상안 작성 권한 – 협상안을 공식적으로 작성·제시할 수 있는 권한
③ 제한적 협상 권한 – 사전에 승인된 범위와 조건 내에서만 협상을 진행할 수 있는 권한
④ 실질적 협상 권한 – 사후 동의를 조건으로, 협상 과정에서 내용 변경·조정까지 할 수 있는 권한
⑤ 최종 결정 권한 – 협상 조직이 도출한 합의안이 별도의 승인 절차 없이 곧바로 확정되어 법적·제도적 효력을 가지는 권한

D. 협상을 통한 지방이양 제도: 협상 실행 및 조정 단계

9. 협상 기구에는 중앙부처 및 지자체 협상 대표 이외에 어떤 주체들이 포함되어야 한다고 보십니까? (복수 응답 가능)
① 국무조정실 등 정부 차원의 총괄 조정 부처 관계자
② 기획재정부, 법제처 등 관련 지원·심사 부처 관계자
③ 지방이양 총괄 부처인 행정안전부 관계자
④ 4대 지방협의체 대표
⑤ 법률 전문가
⑤ 그 밖의 외부 전문가 (분쟁조정·재정 등 전문성 보유자)
⑥ 기타 (*직접 기재*)

10. 지방이양 협상 과정에서 발생할 수 있는 정보 비대칭을 해소하기 위해, 어떤 제도가 필요하다고 보십니까? (복수 응답 가능)
① 협상 의제와 관련된 사전 정보 공개 의무화
② 지방이양과 관련된 공동 조사·연구 기구를 설치하여 중앙–지방이 동일한 정보 공유
③ 제3의 독립적 검증기관(감사원, 연구원 등)을 통한 정보 검증 제도
④ 협상 결과 및 이행 상황의 정기적 공개 및 평가
⑤ 기타 (*직접 기재*)

11. 협상을 통한 지방이양 전반에 대한 관리, 협상 과정에서 발생할 수 있는 갈등 관리 및 분쟁 조정(단, 사법적 해결이 필요한 사안은 제외)은 누가 주관하는 것이 바람직하다고 보십니까?

① 행정안전부 (지방행정 주무 부처)
② 중앙지방협력회의 (중앙-지방 간 공식 협의체)
③ 국무총리실 (국가 차원의 총괄 조정 기구)
④ 지방시대위원회 (지방분권 관련 특별 기구)
⑤ 독립적 제3의 기구 (독립 위원회 등)
⑥ 기타 (*직접 기재*)

12. 지방이양 협상과 관련한 정보의 공개 범위는 어느 정도가 적절하다고 보십니까?

① 협상 대표자들만 공유한다.(비공개 원칙)
② 협상 개시 사실과 주요 의제만 공개한다.
③ 협상 과정 중 일부 정보를 선별적으로 공개한다.
④ 협상 종료 후 결과와 합의 사항만 공개한다.
⑤ 협상 전 과정과 결과를 투명하게 공개한다.
⑥ 기타 (*직접 기재*)

13. 지방이양 협상 전담 주체(실무 담당자·협상 대표 등)에게 동기를 부여하고 책임지도록 하기 위해 어떤 조치가 필요하다고 보십니까?

번호	조치	① 전혀 필요 없음		← →		⑤ 매우 필요함
a	협상 성과 달성 시 개인 및 조직 차원의 인센티브 제공(예: 성과급, 승진·평가 우대, 조직 차원의 재정적 지원 등)	①	②	③	④	⑤
b	협상 과정에서의 우수 사례 발굴 및 공식적 포상 제도 운영	①	②	③	④	⑤
c	협상 과정에서의 소극적 태도나 고의적 지연 행위에 대한 제재 규정 마련	①	②	③	④	⑤
d	협상 결과 불이행·지연 시 협상 담당 주체에 대한 행정적 책임 부여(예: 성과평가 반영, 인사 불이익, 조직 성과 감점 등)	①	②	③	④	⑤
e	기타	(*직접 기재*)				

14. 지방이양 협상 진행 과정에서 갈등 및 이견이 발생했을 때, 어떤 조치가 필요하다고 보십니까?

번호	조치	① 전혀 필요 없음		← →		⑤ 매우 필요함
a	부분 합의를 인정하고, 합의된 사안부터 우선적으로 실행	①	②	③	④	⑤
b	쟁점별 추가 협상 기회 보장	①	②	③	④	⑤
c	협상이 일정 기간 지연되는 경우, 자동적으로 조정 절차 개시	①	②	③	④	⑤
d	합의가 필수적이나, 조정이 불가능한 사안에 대해서는 자동적으로 중재 절차 개시	①	②	③	④	⑤
e	기타	(*직접 기재*)				

E. 협상을 통한 지방이양 제도: 협상 결과 이행 및 환류 단계

15. (공통) 협상 결과의 이행력을 확보하기 위한 아래의 제도적 방안들이 얼마나 필요하다고 보십니까?

번호	제도	① 전혀 필요 없음		← →		⑤ 매우 필요함
a	협상 당사자 간 공공협약 체결로 상호 구속력 확보	①	②	③	④	⑤
b	협상의 성과를 정기적으로 점검할 수 있는 공동 평가 체계 마련	①	②	③	④	⑤
c	협상에 따른 재정 지원 미이행 시 법·제도적 제재	①	②	③	④	⑤
d	협상에서 합의된 성과 목표 미달시 책임성 확보 방안	①	②	③	④	⑤
e	협상 결과를 법률·시행령·조례 등에 명문화	①	②	③	④	⑤
f	지방이양 협상의 개시부터 사후관리까지 총괄하는 기구의 설치	①	②	③	④	⑤
g	기타	(*직접 기재*)				

16. 지방이양 협상 과정 중 발생할 수 있는 문제들에 대응하기 위한 다음 제도들의 필요성은 어느 정도라고 보십니까?

번호	제도	① 전혀 필요 없음		← →		⑤ 매우 필요함
a	지방이양 사무의 중복·공백을 미리 검토하기 위한 사무 조정위원회 설치	①	②	③	④	⑤
b	지방이양의 법적·재정적 타당성을 사전에 점검하는 지방이양 영향평가 제도	①	②	③	④	⑤
c	성과평가 결과를 바탕으로 권한을 재조정·재협상할 수 있는 환류 체계	①	②	③	④	⑤
d	주민참여 기반의 지방이양 성과 모니터링 체계	①	②	③	④	⑤
e	법적 공백을 신속히 보완할 수 있는 패스트트랙 법령 정비 절차	①	②	③	④	⑤
f	중앙과 지방 간 공무원 교류 및 파견을 통한 지방이양 협상 전문 인력 지원 제도	①	②	③	④	⑤
g	분쟁이 장기화될 경우 행정심판·소송으로 연계할 수 있는 법적 해결 절차	①	②	③	④	⑤
h	기타	(*직접 기재*)				

★ 바쁘신 가운데 조사에 응해주셔서 진심으로 감사드립니다. ★

Abstract

Designing a Negotiation-Based Devolution System in Korea

In contemporary states, decentralization is an essential task for enhancing administrative efficiency and incorporating regional diversity and particularity into public policy. The transfer of authority and functions from the central government to local governments—referred to as devolution—is a core institutional mechanism for realizing decentralization. However, the approach to devolution pursued thus far in South Korea has largely remained within a central government-driven, top-down structure centered on administrative convenience. As a result, local governments have long faced the risk of falling into the trap of "formal decentralization," in which they assume additional responsibilities without securing meaningful discretion over policy design and implementation. These structural constraints limit the capacity of local governments to actively design and implement policies that directly affect residents' lives and, in the long run, may impede the governance capacity of the state as a whole.

Building on this problem awareness, this study argues for redefining the effectiveness of devolution not as the quantitative expansion of transferred powers but as a matter grounded in procedural and structural legitimacy. In other words, the central question is not simply what or how much authority is transferred, but how decisions are made, coordinated, and implemented. Accordingly, this study proposes a "Negotiation-Based Devolution System" as a new paradigm in which the central and local governments jointly design and operate devolution under mutually agreed-upon principles. This approach positions local governments not as passive recipients or

subordinate executing bodies but as co-designers and equal negotiating partners, thereby strengthening the foundations for substantive local autonomy.

Chapter 2 first clarifies the concept of devolution and systematically examines the goals, constraints, and opportunity structures that shape devolution when it is designed as a policy instrument. Through this analysis, the chapter establishes a structured "policy design space" that serves as the starting point for designing devolution policies. This approach treats devolution not as a mere adjustment of institutional arrangements but as an object of policy design, identifying the range within which devolution can function by analyzing its intrinsic purposes and external policy environments.

The findings highlight that South Korea's existing devolution policies remain confined to unilateral transfers of authority led by the central government. As a consequence, the fundamental goals of decentralization and local self-governance—such as securing substantive autonomy, enabling resident-centered self-rule, and democratizing policy processes—have not been sufficiently realized. Even when authority is devolved, local governments often lack real discretion over policy planning and implementation and remain embedded within central guidelines, approval systems, and evaluation frameworks. These structural limitations have produced a form of "formal decentralization," in which local governments cannot design policies autonomously despite receiving additional authority, and residents, in turn, remain excluded from policy processes.

To address these challenges, the chapter proposes three directions for a new paradigm of devolution: "a procedural shift", "a relational shift", and "a value shift". The procedural shift emphasizes ensuring procedural legitimacy and transparency in devolution processes. The relational shift aims to move beyond vertical central–local control and build horizontal partnerships. The value shift seeks to internalize public values—such as autonomy, accountability, democratic participation, and cooperation—into the operation of devolution institutions. As a mechanism to actualize these paradigm shifts, the chapter underscores the need to institutionalize negotiation within devolution processes. Negotiated devolution positions

local governments as co-designers of devolution policy and establishes a horizontal governance framework in which central and local governments agree upon the scope of authority, responsibility, and financing based on clearly defined principles and objective criteria. This institutional arrangement has the potential to overcome the limitations of existing top-down practices, strengthen substantive local governance capacity, and give institutional effect to residents' self-determination.

Chapter 3 defines the concept of a "Negotiation-Based Devolution System" and examines its institutional legitimacy and policy relevance through both theoretical and empirical analyses. Drawing on existing negotiation theories and prior research, the chapter first analyzes the institutional implications and potential contributions of negotiation within the devolution process. This analysis demonstrates that negotiation can function not merely as a conflict-management mechanism, but as a structured instrument through which the central and local governments recalibrate authority, fiscal resources, and responsibilities based on mutual trust, thereby generating shared public value.

In particular, negotiated devolution should not be understood as a zero-sum technique that produces winners and losers, as in traditional dispute-settlement approaches. Rather, it must be conceptualized through the lens of "negotiation as a dance," which emphasizes mutual adaptation, understanding of counterpart perspectives, and the cultivation of sustainable intergovernmental relationships. It also aligns with the principles of integrative negotiation—which seeks joint problem-solving—and principled negotiation, which derives agreements from objective criteria and procedural fairness. These theoretical foundations are essential for reconceptualizing devolution as a cooperative governance framework that institutionally embeds the core public values of autonomy, accountability, democratic participation, and collaboration.

Based on these principles, the study designs the Negotiation-Based Devolution System as a three-stage institutional process. First, the initiation and preparation stage guarantees local governments a formal right to propose issues from the bottom up. This stage includes information sharing, preliminary assessments, and agenda setting related to the scope,

conditions, and targets of devolution. Second, the negotiation and coordination stage involves the central and local governments participating as equal actors to deliberate on the distribution of authority, fiscal responsibilities, and administrative duties. During this stage, agreements are reached according to objective criteria and clearly defined procedures. Third, the implementation and feedback stage institutionalizes the agreed-upon arrangements in law and regulation, monitors compliance, and incorporates learning and refinement into subsequent negotiation cycles. By formalizing the negotiation process and structuring each of its stages, the study aims to prevent devolution from being arbitrarily shaped by temporary political judgments or short-term policy environments. Instead, the framework is designed to enable the central and local governments to build a sustainable system of decentralization through iterative coordination and learning.

In addition, the chapter provides an empirical analysis of the conceptual model through a survey of central and local government officials, examining expectations and concerns regarding the introduction of a Negotiation-Based Devolution System. The results indicate strong support for key features of the proposed system—such as procedural transparency, the strengthening of local governments' bottom-up proposal authority, and enhanced accountability through the institutionalization of negotiation outcomes. At the same time, respondents raised several operational concerns: the absence of clear enforcement mechanisms for non-compliance, disparities in local government capacity, and the potential risk of undermining coherence within central administration. These findings suggest that institutionalizing negotiated devolution is not merely a matter of policy choice but a complex reform requiring a recalibration of intergovernmental relations and administrative capacities. The analysis thus contributes to identifying specific challenges that must be addressed during the institutional design process.

Chapter 4 conducts a comparative analysis of the United Kingdom's Devolution Deals and France's State–Region Planning Contracts (CPER) as reference models for designing a Negotiation-Based Devolution System suitable for South Korea. Both countries share the characteristic of

institutionalizing central–local authority reallocation through formal negotiation mechanisms. They also exhibit notable structural similarities in four dimensions: (1) shared policy objectives, (2) establishment of statutory and institutional foundations, (3) linkage between devolution and fiscal support, and (4) development of performance feedback systems.

In the United Kingdom, the Levelling-up and Regeneration Act (LURA) has created a phased negotiation framework, whereas France's NOTRe Act redefined the région as a strategic governing entity and strengthened CPER as the operational mechanism of its constitutional decentralization structure. The United Kingdom guarantees local governments a bottom-up proposal authority primarily through Combined Authorities (CAs), builds systematic capacity-development infrastructure, and expands fiscal autonomy through consolidated funding structures. France, in turn, has institutionalized a co-financing arrangement between the state and the région. Moreover, both countries have formalized performance feedback systems—such as the Gateway Review in the UK and Comités de Pilotage (CoPil) in France—making them legal obligations within their respective devolution frameworks. These examples demonstrate that negotiated devolution is not merely an institutional reform but a comprehensive restructuring of procedures, authority, fiscal arrangements, and governance. As such, they offer valuable benchmarks for designing a Negotiation-Based Devolution System in the South Korean context.

However, both the UK and French models are subject to persistent criticism. Despite formal negotiation mechanisms, substantive decision-making authority remains concentrated at the central level, reinforcing a top-down control structure. The non-transparent nature of negotiation processes has also limited meaningful resident participation, resulting in procedural opacity and only symbolic forms of civic engagement. Furthermore, both countries face structural constraints, including the absence of independent mechanisms for arbitration when conflicts arise, the risk that negotiation outcomes may be selectively utilized according to political circumstances, and the intensification of asymmetric decentralization in which powers and resources disproportionately favor metropolitan areas. To prevent these limitations from being reproduced in South Korea,

it is necessary to incorporate mitigation strategies from the initial design stage of the Korean Negotiation-Based Devolution System.

Chapter 5 designs the Negotiation-Based Devolution System required to establish substantive local autonomy and cooperative governance, structuring it into three stages: "the preparation and initiation stage", "the negotiation and coordination stage", and "the implementation and feedback stage". The design integrates the theoretical discussions from earlier chapters, findings from the comparative analysis of international cases, and the results of the acceptability survey conducted with central and local government officials. In addition, a supplementary expert survey was conducted to validate and refine specific design elements of the negotiation framework.

The main design principles concerning the preparation and initiation stage are as follows. The scope of negotiation agendas should institutionalize three pillars—authority, finance, and performance management—as formal negotiation items. Among these, finance-related items are particularly crucial, as they directly determine the extent to which local governments can secure substantive autonomy. The agenda-setting process should not take the form of unilateral notification by the central government; rather, a bottom-up approach—where local governments independently formulate agendas based on resident participation procedures—was identified as the preferred model. Nonetheless, to ensure policy coherence and prevent conflicts, a limited incorporation of central government perspectives is necessary. Moreover, to strengthen the technical rigor of agendas and enhance their negotiation viability, the institutionalization of expert review mechanisms is required.

With respect to the configuration of negotiation agendas, a structure analogous to the United Kingdom's "Menu with Specials" model is appropriate. This entails combining a set of common core items—necessary to guarantee the minimum effectiveness of devolution—with optional items that reflect regional characteristics. This hybrid structure provides policy value by allowing flexibility tailored to regional conditions while maintaining equity across jurisdictions.

Regarding the initiation authority for negotiations, the recommended

approach is to begin—at least in the short term—by granting such authority primarily to metropolitan governments, and gradually expanding the eligible entities in the long term to include metropolitan governments and special local governments. To ensure the practical effectiveness of negotiation initiation, the authority to initiate negotiations, as well as the scope and content of negotiation items, should be explicitly stipulated in law or higher-level norms. Standardized operational guidelines are also needed to formalize the central government's required response to a negotiation request. Supporting systems such as external advisory services and technical-assistance mechanisms must be established to help local governments prepare negotiation proposals and conduct preliminary analyses. At the same time, institutional safeguards are necessary to prevent non-decisions or unilateral refusals by the central government. Additionally, to ensure democratic legitimacy and representativeness, procedures for resident and local council participation must be institutionalized from the pre-negotiation stage onward.

Concerning the operation of negotiation teams, it is essential to design a comprehensive framework encompassing the establishment of dedicated negotiation units, personnel composition, staffing methods, authority allocation, and incentive structures. At the local level, metropolitan governments should establish permanent negotiation units, while allowing for joint negotiation bodies based on inter-municipal cooperation in regions where conditions warrant such arrangements. At the central level, an inter-ministerial joint negotiation body should be created to institutionalize coordination across ministries.

Personnel composition should primarily include local government officials, external experts, and representatives of local councils on the local side, and relevant ministry officials, external experts, and seconded local officials on the central side. To reinforce democratic principles, the introduction of supplementary participation mechanisms involving civil society or resident representatives may also be considered. In terms of staffing, both central and local governments should assign dedicated full-time personnel, supplemented by national-level financial and personnel support to address capacity gaps in local governments. At the

central level, limited dual-role arrangements may be permitted, but issues requiring high levels of specialization should be supported through external experts and advisory groups.

Regarding authority allocation, negotiation units should be vested with substantive authority over agenda formation, proposal drafting, and coordination during negotiations. However, final approval authority should be distributed in a dual-control structure between local governments (chief executives and local councils) and the central government (line ministries and central planning ministries). This division is necessary to balance the professional autonomy of negotiation teams with political accountability.

In terms of motivation and incentives, it is important to develop personnel and compensation systems—such as performance rewards and promotion advantages—that encourage active engagement in negotiation tasks. Additionally, a system for recognizing exemplary negotiation practices should be introduced so that negotiation work becomes a positive career asset at both the individual and organizational levels. By prioritizing supportive and incentive-based mechanisms rather than punitive approaches, the negotiation units can operate in a stable institutional environment conducive to sustained cooperative governance.

In the negotiation and coordination stage, the composition of the negotiation body emerges as a central design issue. Rather than limiting participation to the two primary parties—the central and local governments—the negotiation body should be structured as a cooperative framework involving multiple actors capable of fulfilling diverse roles. To enhance the effectiveness of negotiation processes, the participation of relevant central government agencies is essential. To supplement the negotiation capacity of local governments, participation should also be extended to metropolitan-level cooperative bodies—such as the four major local government associations—as well as expert groups capable of conducting policy validation, proposing alternatives, and performing neutral conflict-prevention and mediation functions. Through such a design, the negotiation body should function not merely as a bargaining venue but as a complex governance platform integrating information,

expertise, and coordination capacity.

Addressing information asymmetry is another key priority in this stage. To mitigate intergovernmental information asymmetry, a joint central–local research and analysis institution should be established to ensure that both levels of government share identical data and empirical assessments. Furthermore, a system for regularly disclosing and evaluating negotiation outcomes and implementation status must be institutionalized. Mandatory pre-disclosure of information related to negotiation agendas is required to enhance the quality of preparation. Independent third-party institutions may also be utilized to verify the reliability of information. To address information asymmetry between government and residents, transparency should be maximized by disclosing negotiation processes and outcomes to the extent feasible. This approach strengthens democratic legitimacy, enhances public participation, promotes policy acceptance, and upholds residents' right to information. However, for sensitive matters, exceptions should be provided, and a phased disclosure principle should be applied to balance the effectiveness and accountability of information disclosure.

Institutional mechanisms to address conflicts that arise inevitably during negotiations are also necessary. Allowing additional negotiation rounds for contentious issues helps maintain continuity and flexibility, and adopting partial agreements—rather than requiring all issues to be resolved simultaneously—makes it possible to implement agreed-upon items first, thereby enhancing policy effectiveness and building trust between parties. Furthermore, negotiation failure should not automatically terminate the negotiation relationship; instead, unresolved negotiations should be placed in a "suspended" state, allowing for resumption after a specified interval. Such a mechanism ensures that negotiations remain an ongoing, iterative process, capable of supporting long-term, incremental decentralization rather than functioning as a one-time event.

In the implementation and feedback stage, securing the institutional enforceability of negotiation outcomes is paramount. A dual mechanism—combining public agreements and legislative incorporation—should be established. Public agreements would specify the mutual obligations and responsibilities of the central and local governments, while "fast-track"

legislative procedures should be employed to promptly incorporate key contents into laws, enforcement decrees, or administrative regulations. This approach prevents negotiated outcomes from being arbitrarily altered or weakened due to political shifts or administrative convenience.

Regarding performance management and feedback, a joint central–local performance evaluation system should be established to regularly assess implementation progress and the effects of negotiated outcomes. The framework should explicitly institutionalize feedback mechanisms enabling the recalibration of delegated authority or the initiation of renegotiation based on evaluation results. This ensures that negotiation becomes an ongoing, evolving process rather than a one-time transaction. Institutional safeguards must also be introduced to ensure accountability when performance falls short. In the longer term, resident participation in performance monitoring should be expanded to enhance the democratic legitimacy and transparency of the evaluation process.

Furthermore, mechanisms ensuring the enforceability of negotiated outcomes must be developed. Legal and institutional sanctions should be established to address cases in which promised fiscal support is not delivered. Strengthening the administrative and legal binding force of negotiation outcomes is essential to clarify the obligations of both parties. At the same time, channels linking prolonged negotiations or conflicts to legal remedies—such as administrative appeals or litigation—should be created to enhance dispute-resolution capacity. However, these legal mechanisms should serve as supplementary tools, supporting rather than replacing negotiation as the primary means of coordination.

Finally, careful consideration is required regarding the establishment, institutional status, and authority of a dedicated negotiated-devolution body. If deemed necessary, this institution should be endowed with sufficient authority to function as a governance hub responsible for overseeing the implementation and feedback processes related to negotiated outcomes.

This study offers academic significance by critically reassessing existing debates on devolution and redefining devolution not as a mere redistribution of administrative tasks and functions, but as a political and

institutional mechanism of decentralization grounded in the core public values of autonomy, accountability, democratic governance, and collaboration. By integrating negotiation theory with the dynamic metaphor of the "negotiation as a dance," the study concretizes an institutional design for a mutually cooperative structure in which the central and local governments engage as equal policy partners. In doing so, it proposes a three-stage model—preparation and initiation; negotiation and coordination; implementation and feedback—along with the key institutional instruments required at each stage, thereby presenting an actionable framework for transforming negotiation-based devolution into a substantive system of decentralization. Furthermore, through surveys of central and local government officials as well as subject-matter experts, the study empirically analyzes expectations, concerns, perceived acceptability, and design preferences regarding the introduction of a Negotiation-Based Devolution System. The study also derives essential design elements for a Korean-style Negotiation-Based Devolution System—such as guaranteed initiation authority, legal enforceability, linkage between devolution and fiscal resources, and performance feedback mechanisms—by examining the United Kingdom and French cases. These analyses enhance both the concreteness and practical relevance of the proposed policy framework.

Nevertheless, the study has several limitations. The proposals are not based on actual implementation experience; the survey sample and respondent pool are limited; and the analysis does not fully account for negotiation dynamics, the interaction with other decentralization instruments, or Korea's distinctive negotiation culture and administrative organizational norms. To address these limitations, future research should examine operational cases following institutional adoption, conduct broader surveys that include a wider range of stakeholders, and explore the strategic and cultural dimensions of negotiation through both theoretical and empirical approaches.