「지방정부연구」 제29권 제3호(2025. 11): 189-214

The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.29 No.3 (November 2025)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.29.3.8

중앙-지방 관계의 포용성과 지방 민주주의 재구조화: 다층 민주주의 관점의 국제 비교

배 유 일*

국문요약

본 연구는 한국의 중앙-지방 관계를 절차적·실질적 포용성의 관점에서 재해석하고, 국제 비교 지표를 활용하여 한국의 포용성 수준과 지방 민주주의의 구조적 한계를 진단하였다. 이를 위해 지역권위지표(RAI)와 중앙-지역접근(CRA) 데이터를 분석한 결과, 한국은 제도적 측면에서 일정 수준의 절차적 포용성을 갖추었으나 지방정부가 국가 정책결정과정에 접근하고 영향력을 행사함을 의미하는 실질적 영향력은 국제 기준으로도 상당히 제한적임을 확인하였다. 또한, 이런 한계를 개선하기 위해 최근 도입된 중앙지방협력회의 같은 제도 역시 형식적 운영에 머물러 지방의 정책 수요를 반영하고 실체적 포용성을 확대하는데 충분히 기능하지 못하는 것으로 확인되었다. 본 연구는 한국의 중앙-지방 관계가 이러한 형식적 분권을 넘어 중앙-지방 간 협력적 거버넌스와 수평적 시민참여를 포괄하는 다층 민주주의로 발전해야 중앙-지방 관계의 개선과 지방 민주주의의 실질적 강화를 이룰 수 있음을 제시한다.

주제어: 중앙-지방 관계, 정부간관계, 지방 민주주의, 포용성, 다층 민주주의

Ⅰ. 서론

1990년대 후반 이후 국가 간 비교를 수행하는 연구 가운데 방법론적 혁신이 이루어져 '국가 대 국가'뿐 아니라 '국가 내 하위정부(subnational governments)' 단위를 비교하기 위한 일반적 기준을 수립하고자 하는 적극적 노력이 이루어져 왔다(Sellers, 2019).[1] 그러나 최근의 이론적 발전과 노력에도 불구하고 한국의 중앙-지방 관계에 대한 이론적 논의는 여전히 연방제 국가와 유럽 및 일본의 사례를 중심으로 개발된 이론적 틀에 머물러 있으며, 실제 중앙-지방 관계도 지난 30년에 가까운 지방자치제 시행에도 불구하고 실질적 변화를 가져왔다고 보기 어렵다. 중앙-지방 관계는 오랫동안 국가의 권력 배분 구조를 이해하는 핵심 연구 틀로써, 지방자치제가 본격적으로 정착하면서 중앙과 지방의 관계는 더 이상 일방적 지배 관계가 아닌 상호작용과 협력의 관계로 재조명되

* 이 논문은 2023년도 대한민국 교육부와 한국연구재단의 인문사회분야 신진연구자지원사업의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2023S1A5A8081868).

1) 이는 1990년대 이후 세계적으로 중앙에서 지방으로 분권화 현상이 더욱 강화되는 추세와 맞물려 있다고 볼 수 있다(하혜수, 2019).

고 있다. 이에 따라 중앙-지방 관계의 연구에 있어서 한국적 맥락을 반영하면서도 국제적 연구 추세에 맞는 적합한 이론적 재구성이 필요하다.

국내 학계에서도 법적·제도적·재정적 관계에 중점을 둔 기존의 중앙-지방 관계의 이분법적 연구에서 벗어나 새로운 시각에서 중앙-지방의 관계를 이해하고자 하는 노력이 있었다. 전통적 접근은 오랫동안 영토(territory) 기반의 권력 및 권한의 구분(Riker and Shaps, 1957)과 정부 지출(Oates, 1972)을 중심으로 한 연방국의 수직적-수평적 정부 관계의 시각을 통해 중앙-지방을 연구해 왔다. 그러나 이러한 접근은 중앙과 지방 간 의사결정 권한, 행정적 권한, 자원배분에 초점을 둔 법적, 제도적, 형식적 관계를 중심으로 하고 있어, 현대사회의 복잡한 문제를 해결하는 데 한계를 보이며, 지방에서 정당이나 시민사회, 기업의 역동적 역할을 이해하는 데 소홀한 모습을 보인다. 실제로 정부의 행정과 정책이 중앙과 지방 정부의 권한, 재정 등을 제도적으로 배분한다고 하더라도 중앙-지방 관계가 실질적으로 개선되거나 효과적인 공공정책 집행으로 이어지지 않는다는 것이 최근의 연구를 통해 밝혀지고 있다(김찬동, 2018; Gerring et al., 2005). 이에 따라 Wright(1988)나 Muramatsu(1997) 등의 포괄적 권위모형, 중첩적 권위모형, 조정적 권위모형 등의 전통적 접근은 행정서비스 전달과 정책에서의 섬세한 중앙-지배 관계를 설명하는데 적합하지 않은 이론적 틀로 여겨지고 있다(Brancati, 2006; Harguindeguy et al., 2019).

그렇다면 어떻게 현대사회의 복잡한 문제를 해결하는 데 적합한 시각에서 중앙-지방 관계를 이해할 수 있는가? 최근의 연구는 중앙-지방을 공식적 제도와 정부 수준에서 이분법적으로 구분하기보다는 오히려 연속성(continuity) 개념에서 바라본다. 즉, 단지 정치-행정적인 배분뿐만 아니라 지방이 중앙 수준에서의 의사결정에 대한 접근성(access), 국가정책과의 연계성(linkage), 그리고 시민사회와 공동체의 역량(capacity)까지 고려하는 새로운 분석의 틀로 주목받고 있다. 특히 기존의 국가 수준 중심의 비교에서 벗어나, 최근 Hooghe et al.(2016)과 Ladner et al.(2019) 등의 비교연구는 중앙-지방 관계의 대규모 국제비교를 통해 중앙-지방정부 간 협력뿐만 아니라 기업이나 정당, 지방 시민사회 등의 의사결정에의 깊숙한 참여와 접근 가능성이 포용적이고 협력적인 관계 구축에 필수적임을 보여주고 있다.[2)]

본 연구는 한국의 중앙과 지방의 관계를 고정된 이분법이 아니라 연속적 관계로 이해하고, 그 가운데 절차적 및 실체적 포용성의 강화가 지방 민주주의를 구축하는 핵심 경로가 될 수 있는지를 탐색하고자 한다. 그동안의 연구는 권한과 재원의 배분에 주로 초점을 맞추어, 어떤 지점에서 중앙-지방 관계를 개선해야 하는지 객관적 기준에 따른 데이터 분석이 충분히 이루어지지 못했다. 이에 본 연구는 국제비교가 가능한 지표를 활용하여 중앙-지방 간 접근 통로, 협의 경로, 피드백 경로의 실효성을 포용성 관점에서 분석하고자 한다. 보다 구체적인 연구 목적은 다음과 같다. 첫째, 중앙-지방 관계를 연속적 관점에서 재조명하고, 둘째, 포용성의 개념을 중심으로 지방 민주주의의 구조적 기반을 탐색하며, 셋째, 이를 측정 가능한 지표로 제시하여 한국의 중앙-지방 관계에서 포용성 수준을 진단한다. 아래에서는 중앙-지방 관계의 연속성과 포용성 개념에 대한 선행연구를 검토하고 이론적 배경을 제시한 뒤, 포용성 및 접근성 지표의 탐색과 국제 비교를 통해 권한 및

2) 라휘문(2023)의 '세발자전거' 모형도 비슷한 취지로 기존 정부 간 관계의 한계를 지적하고 있다.

재원 이양 중심 연구의 한계를 검토한다. 마지막으로 지표별 분석 결과와 제도적 함의를 논의하여, 포용성 강화를 위한 다층 민주주의의 구체적 경로를 제시한다.

Ⅱ. 선행연구 검토 및 이론적 분석틀

1. 중앙-지방 관계 모형에 대한 선행연구

전통적 접근은 중앙정부와 지방정부 간 상호작용을 공식적 제도 중심의 틀 안에서 계층적 특징을 묘사하고, 중앙과 지방의 기능과 권력, 인적·물적 자원의 배분을 기준으로 지배적, 상호의존적, 독립적 관계를 논의해 왔다. 이에 관해서는 미국의 연방정부와 주 정부 간 공식적 권한과 기능 배분을 중심으로 관계를 분석한 Wright(1988)의 연구와, 단방제 국가의 중앙-지방 관계를 비슷한 시각에서 이해한 Elcock(1994)의 연구, 그리고 행정통제를 기준으로 일본을 평가한 Muramatsu(1997)의 연구가 대표적이다. 연방제인 미국의 사례를 포괄적 권위모형(Inclusive Authority Model), 조정적 권위모형(Coordinate Authority Model), 그리고 중첩적 권위모형(Overlapping Authority Model)으로 구분한 Wright(1988)의 연구는 전통적 프랑스의 중앙집권적 구조나 일본의 관료적 통제에서 나타나는 중앙정부의 지방정부에 대한 포괄적 위계 구조 모형, 미국이나 독일의 연방제와 같이 중앙과 지방의 독립적 특징으로 권한과 자원이 명확히 구분되는 모형, 또는 유럽연합처럼 권한과 기능이 중첩되면서 상위정부와 하위정부 간 권한과 자원을 공유하며 협력과 상호의존적인 거버넌스 형태의 모형으로 구분하여 설명하고 있다. 이 모형들은 오랫동안 중앙-지방 관계를 설명하는 기본적인 틀을 제공해 왔으며, 연방(중앙)과 주(지방)의 각기 고유 영역의 스펙트럼을 설정하여 독립, 대등, 의존적 관계를 설명해 왔다는 점에서 단방제 국가의 관계를 분석한 후속 이론과 큰 틀에서 유사하다고 볼 수 있다(하혜수, 2019: 77-78).

위와 같은 전통적인 중앙-지방 관계 접근법은 그 공헌에도 불구하고 몇 가지 한계가 있다. 첫째, 무엇보다 위와 같은 접근은 중앙-지방 관계를 상대적으로 고정된 구조로 보는 경향이 있고, 매우 복잡하고 다차원적인 중앙-지방 관계의 현실을 몇 가지 유형으로 단순화하는 문제가 있다. 중앙-지방 관계가 환경변화에 따라 지속적으로 재조정되는 동적인 현상을 반영하지 못한다는 것이다(배유일, 2018; 이승모·유재원, 2016). 둘째, 권한이나 예산 등에 집중된 공식적, 제도적 관계는 실제 중앙-지방 관계에서 존재하는 비공식적 네트워크나, 협상, 협업 등 비공식적 측면을 충분히 고려하지 못하며, 시민이나 기업, 지역 정당 조직 등의 상호작용과 네트워크 패턴을 이해하는 데 한계가 있다(라휘문, 2023). 유럽연합 같은 초국가적 수준이나 글로벌 NGO 등의 지방에의 영향도 점차 커지고 있으므로 중앙-지방 관계를 둘러싼 제도적 복잡성도 고려해야 한다(Picavance and Preceteille, 1991). 또한 교육, 보건, 경제개발, 환경 등 정책별로 중앙-지방의 역할이 다르게 나타나거나 공동으로 권한을 행사할 필요가 있는 영역이 늘어나고 있어 중앙-지방을 이분법으로 나누는 것보다는 정교하게 관계를 이해하고 활용할 방안이 필요하다.

2. 중앙-지방 관계의 연속적 모형과 포용적 관계

1) 중앙-지방 관계의 연속성과 포용적 접근의 필요성

전통적인 모형은 중앙-지방 관계의 이해에 유용한 틀을 제공하였으나, 현대의 중앙-지방 관계는 그보다 더 복잡하고 역동적인 특징을 지니고 있다. 지방 주민의 행정 수요는 양적·질적으로 증가하고 있으며, 인구 고령화, 청년층의 유출, 지역 격차의 확대와 같은 공공난제가 대두되고 있다. 따라서 중앙-지방 관계를 단순히 권한과 책임의 이분법적 구도로 파악하기보다, 네트워크 거버넌스 구조 속에서의 협력과 상호의존성을 강조하는 연속적 시각으로 이해하는 것이 요구된다(구주영, 2020; 안혁근 외, 2015). 이러한 배경에서 최근의 연구는 중앙으로부터 지방으로의 분권만이 반드시 '정답'이라는 명제를 비판하는 추세다. 즉, 중앙-지방 관계를 하나의 제로섬(zero-sum) 관계로 보고, 단순히 권력과 자원을 지방에 더 많이 이양하는 것보다, 중앙과 지방이 밀접하게 협력하는 방식이 더 효과적이고 민주적일 수 있다는 주장이다(Treisman, 2007; 배유일, 2018; 유재원, 2018).

이처럼 중앙-지방 관계에서 전통적 접근의 한계를 인식하고 1990년대 중후반 이후 정책의 결정과 집행, 그리고 거버넌스에 있어서 중앙-지방 관계의 복잡성, 연속성, 상호의존적 관계를 반영하려는 시도가 나타났다. Rhodes(1996)는 중앙-지방 간 관계를 일방적인 지배구조가 아니라, 현대사회의 복잡한 구조 속에서 서로 연계된 정책 행위자들이 법적, 계층적, 재정적, 정치적, 정보 자원을 상호 교환하는 의존적·전략적 관계로 파악하였다. 이후 연구들은 상위정부의 감시 정도(Rodden, 2003), 행정적 역량(Schneider, 2003; Ivanyna and Shah, 2012), 정부 간 협의체(Do Vale, 2015), 헌법상 정부간관계 규정 (Wolman, 2008), 지방선거제도(Gerring and Thacker, 2008; Hooghe et al., 2016), 비토 행위자(veto player) 여부(Do Vale, 2015), 정파적 조화(Rodden, 2003) 등 잠재적으로 중앙-지방 관계의 복잡성을 반영할 수 있는 변수를 제시하며 중앙-지방 관계의 다층성과 복합성을 분석해왔다.

최근 연구는 이처럼 보편적으로 받아들여져 온 행정권한과 재원의 지방으로의 이양을 위한 설계 자체가 복잡한 문제해결과 큰 관련이 없다고 보고 있으며(Wolman, 2008), 심지어 단방국가보다는 좀 더 지방의 자율성이 인정되는 것으로 여겨졌던 연방제 국가 간에도 편차가 있어 구분의 의미가 약하다는 견해도 제기된다(Brancati, 2006; Harguindeguy et al., 2019). 이는 오늘날 복잡한 환경에서는 권한과 자원의 이양만으로는 지역개발이나 정책역량의 실질적 차이를 만들기 어렵다는 의미다(Picavance and Preceteille, 1991: 5). 따라서 현대 국가에서는 중앙-지방 간 분리와 배분이 아닌 연속이라는 틀 속에서 국가·시민 간의 수평적 관계와 중앙·지방 간의 수직적 관계를 동시에 고려하고, 공식적·비공식적 협의와 폭넓은 참여, 그리고 깊이 있는 협업이 더욱 중요해지고 있다. 즉, 지방이 절차적 의사결정과 실질적 배분 혜택에서 소외되지 않는 포용적 중앙-지방 관계에 대한 고려와 구축이 필요하다는 것이다(Sellers et al., 2020).

2) 절차적·실체적 포용적 중앙-지방 관계와 다층적 민주주의

포용성(inclusiveness)은 정치, 경제, 사회 등 다양한 분야에서 중요한 개념으로, 일반적으로 소외된 집단을 포함하고 다양성을 인정하는 것을 의미한다. 한국의 경우, 문재인 정부(2017-2022) 이후 포용성 개념이 포괄적 국정 기조로 부각되었으며, 특히 복지의 확대, 불평등 완화, 지역 균형, 분배 정의 실현 등과 연결되었다(성경륭 외, 2017).[3)]

그러나 포용성이 단순히 복지제공이나 물질적 보상, 분배적 공정과 같은 실체적인 개념에 국한되는 것은 아니다. 오히려 균형발전 정책과 각종 사회정책의 확대를 위한 국정운영 과정에의 공정한 기회와 권한의 보장과, 시민참여 및 대화를 통한 포용적 사회를 구축하는 것이 중요하다(김정해 외, 2019; 우명동, 2019; 윤홍식 외, 2020; 양재진, 2020). 즉, 포용적인 성장과 거버넌스는 다양한 행위자들의 의사결정 참여를 보장하는 제도적 역량과 사회적 자본을 필요로 한다(최병두, 2017; Ifzal and Zhuang, 2007; Lee, 2019).

중앙-지방 관계를 연속적으로 이해하는 관점은 경직된 권한 배분 대신, 유연한 협력과 상호접근(access), 협의(consultation) 및 응답(response)을 강조하며, 이는 절차적·실체적 포용성을 높이는 데 이바지한다. 중앙-지방 관계를 법적·제도적 틀 안에서 지속적으로 진화하고 변화하는 동태적인 과정으로 이해할 때, 실제 운영 과정에서 중앙과 지방이 상호 협의, 조정, 파트너십을 통해 문제를 해결해 나가는 경향이 있으며, 획일적 접근 대신 지역적 필요에 맞춘 다양한 해법을 생산해 낼 것이 기대된다.

이런 의미에서 포용성은 관계적(relational) 성격을 지니며, 정치-경제-사회의 주체인 국가와 시민, 중앙과 지방, 지방과 지방 간 건전한 상호관계 위에 구축된다(고명현, 2017). 복지국가에서도 포용적 거버넌스는 단순히 국가 이념의 하향식 적용이 아니라 사회적 합의에 기반한 방식으로 이루어졌다는 점에서 의미가 있다(양재진, 2020), 한국의 맥락에서 비수도권인 지방은 수도권의 비대화, 중앙-지방 격차, 지방소멸과 같은 이슈뿐만 아니라 국가의 일반적 정치 및 정책 결정 과정에서 포용되지 못하고 체계적으로 배제되어 왔기 때문에, 전통적인 중앙-지방 관계 연구에서 주로 권한과 재원의 이양에 주로 초점을 맞추며 중앙-지방을 이분법적으로 구분해 온 방식에서 탈피할 필요가 있다. 현대사회의 복잡한 문제들은 수직적, 계층적 관계만으로는 해결하기 어렵기 때문이다.

포용성은 크게 두 가지 성격이 있는 것으로 볼 수 있다. 첫째, 절차적 포용성은 단순히 의견을 듣고 수렴하는 것을 넘어, 중앙-지방 간 비공식적 네트워크 형성, 지속적 협의체 운영, 그리고 공동 프로젝트 추진을 통해 상호작용이 활발하게 이루어지는 것을 목표로 한다. 이를 통해 지방의 특수한 상황과 현장에 대한 지식이 중앙의 정책에 반영되는 기반이 된다는 것이다. 기존의 중앙-지방 관계는 주로 법과 제도에 따라 수직적, 하향적으로 이루어져 왔으나, 포용적 관계에서는 공식적인 정부기관을 넘어 지방정부, 지방의회, 시민사회, 지역 정당, 지역 기업 등 다양한 행위자들이 정책 형성 및 집행 과정에 적극적으로 참여할 것이 요구된다(라휘문, 2023; Laffin, 2009; Sellers et al., 2020).

3) 포용국가는 문재인 정부의 국정 비전으로 '국민이 주인인 나라, 더불어 잘사는 경제'를 제시하며, 포용성을 핵심 가치로 제시하였다(성경륭 외, 2017).

둘째, 실체적 포용성은 단순한 절차적 포용과 참여에 그치지 않고, 지방의 목소리와 선호가 정책에 실질적으로 반영되어 지방이 직면한 문제를 해결하는 데 기여하는 것을 의미한다. 인구감소나 지역 경제 침체 같은 문제에 중앙정부가 일률적인 해법을 제시하기보다는, 지방의 주체들이 제안한 창의적 대안을 수용하고 필요한 자원을 지원하는 관계를 의미한다. 이 과정에서 실질적 권한이 부여된 참여적 거버넌스 제도가 절차적 민주주의를 심화시키고 결과적으로 실체적 결과물까지 창조하게 된다는 것이다(Fung and Wright, 2003). 예컨대 주민참여예산제는 주민이 지방 공동체 예산 과정에 주체적으로 참여하도록 하는 제도지만, 궁극적으로는 주민과 공동체의 필요를 반영하는 예산 결정으로 실체적인 포용 효과를 보게 되는 제도로 볼 수 있는 것이다(Kim, 2014).

결론적으로, 포용적인 중앙-지방 관계를 구축하기 위해서는 실체적인 포용성을 강화해 문제를 해결하는 것도 중요하지만, 지방이 중앙 또는 국가적 의사결정 절차에 적절하게 참여할 수 있는 포용적 통로가 보장되는 것이 선결 과제라고 볼 수 있다. Page and Goldsmith(1987)의 연구에서 영국, 스웨덴, 프랑스 등 7개국의 중앙-지방 관계의 구조적 형태를 분석하면서 지방의 중앙 의사결정에 대한 접근성(access)의 중요성을 강조한 바 있으며, Goldsmith(2002)는 지방정부가 정책 형성 단계에서 중앙과의 접촉 경로의 확보 여부를 강조하면서 얼마나 접근할 수 있고, 얼마나 영향력을 행사하는지가 실질적 자율성을 규정한다고 주장하였다. 따라서 본 연구는 연속성을 제도적·정책적 상호작용의 스펙트럼으로 정의하며, 그 속에서 발현되는 포용성을 민주주의의 질적 속성으로 파악한다. 포용성이 단순한 참여의 확대가 아니라, 중앙과 지방, 그리고 시민 간 상호존중과 접근 가능성을 제도적으로 보장하는 과정으로 보는 것이다.

이와 같은 접근은 다층 거버넌스(multilevel governance)와 다층 민주주의(multilevel democracy) 논의와도 연결된다. 다층 민주주의는 국가 내 다양한 수준의 정부들이 상호 협력과 견제를 통해 민주적 정당성을 부여하는 구조이며, 포용성은 다층적 민주주의를 실질적으로 구현하는 운영 원리로 볼 수 있다(Hooghe and Marks, 2003). Laffin(2009) 역시 지방은 중앙의 지배를 단순 수용하는 수동적 행위자가 아니라 정책적 연계(linkage)와 다층적 거버넌스 속에서 전략적인 재량을 확보하는 능동적 행위자임을 강조한다. 〈표 1〉은 절차적 포용성의 측면에서 중앙-지방 관계를 강조하는 최근의 연구를 요약한 것이다.

〈표 1〉 중앙-지방 관계에서의 접근성에 관한 선행연구

선행연구	주요 내용
Page and Goldsmith(1987) Goldsmith(2002)	• 지방의 중앙 의사결정에 대한 접근 및 영향력이 확대될수록 지방 자율성 향상
Rhodes(1996)	• 네트워크적 상호의존관계로서의 중앙-지방 관계. 정책 행위자 간 자원의 교환을 통한 접근성
Laffin(2009)	• 지방정부의 정책 네트워크와 다층 거버넌스를 통한 중앙으로의 전략적 접근과 연계(linkage)
Sellers et al.(2020)	• 중앙-지방 간 다층적 민주주의는 정당, 중앙-지방 협의체, 시민사회 참여 등 제도적, 비제도적 참여를 통해 포용적 관계 강화
Marks et al.(2008) Hooghe et al.(2010)	• 지역의 권위는 자치(self-rule)뿐만 아니라 지방의 의사결정 참여를 의미하는 협치(shared-rule)를 통해서 측정 가능

Ladner et al.(2019) Ladner et al.(2021)	• 지방 자율성은 사회적 가치 맥락 속에서 이해할 수 있으며, 중앙에의 접근성이 사회-문화적 합의에 따라 조정

3) 중앙-지방 관계에서 절차적 포용성 측정과 분석틀

그렇다면 절차적 포용성, 예컨대 지방의 중앙에의 접근성과 연계는 어떻게 측정 및 이해할 수 있는가? 이와 관련하여 최근 개발되어 OECD와 유럽연합(European Union)의 정책 입안자들과 학계에 광범위하게 활용되고 있는 두 데이터베이스에 주목할 만하다. 중앙-지방 관계에 대한 종합적 국제 비교가 가능할 정도로 광범위의 국가별 시계열 데이터를 구축한 Marks et al.(2008)과 그 후속 연구인 Hooghe et al.(2010)의 '지역권위지표'(Regional Authority Index: RAI) 연구는 81개국 지방정부 권한을 자치(self-rule)와 협치(shared-rule)로 구분하고, 자치 지표는 지방이 자체적으로 정책을 결정하고 집행할 수 있는 독립적 권한으로, 협치는 지역 정부가 중앙의 의사결정 과정에 '참여하고 영향을 미치는' 권한으로 구분하여 국제 비교를 시도하였다. 즉, 협치 권한은 중앙의 권한이나 재원을 이양받는 것이 아닌 국가 수준에서의 입법과 정책, 그리고 재정결정 과정에 접근 가능 여부를 보여주는 지표다. 이에 비해 Ladner et al.(2019)와 Ladner et al.(2021)는 유럽과 OECD 57개국의 '지방자율성지표'(Local Autonomy Index: LAI)를 다차원적으로 측정하면서 수직적 접근(vertical access)이라는 차원을 통해 위의 협치(shared-value) 지표를 좀 더 구체화하였다. Ladner et al.(2019)는 지방자치의 제도적 분권과 행정적 자율성을 10개 영역으로 정량화하였으며, 후속 연구(Ladner et al., 2021)는 이를 '지속 가능한 지방자치'와 '포용적 거버넌스'로 확장하였다. 이들은 지방정부가 중앙 및 상위정부와 얼마나 '제도화된 경로'를 통해 연결되는지, 즉 협의체, 대표기구, 정책협상 구조 등을 통해 절차적 포용성이 제도화되어 있는지 측정하고자 하였다. 이들 연구에서 협치 지표는 지방의 중앙에의 제도적 접근성을 수치화하는 핵심 지표로 중앙-지방 관계에서 절차적 포용성의 중요성을 강조하는 기반을 제공하였다.[4] 이 지표를 정리하면 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 포용적 중앙-지방 관계의 접근성 지표

구분	Marks et al.(2008) RAI 중앙의 핵심 결정에 대한 접근 정도	Ladner et al.(2019) LAI 중앙정부와의 제도적 장치 구축
헌법/제도 참여	• 헌법개정 참여 여부 – 지역정부가 헌법 개정과정에 참여할 권한	• 제도화된 협의체 – 중앙-지방 간 공식 협의 기구의 법적 근거
입법 참여	• 지역대표의 국가 입법과정에의 참여 여부	• 지방대표가 중앙의 의회-상원 등에 참여하는 권리
정책 참여	• 중앙의 정책과정에 지방이 발언권 또는 결정권 행사 여부	• 중앙 정책 형성과정에 지방정부가 협상이나 자문에 참여하는지 여부
재정 참여	• 세입과 세출, 재정 배분 과정에 공동 결정권 보유 또는 행사 여부	• 지방자치단체 간의 제도화된 연합(local association)이 중앙 정책과정에서 발언권, 영향력 행사 여부

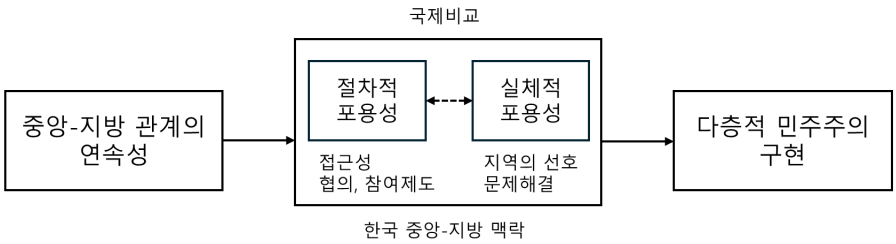
자료: Marks et al.(2008); Ladner et al.(2019)에서 저자 요약 정리

4) Ladner et al.(2019)에서의 협치(shared-rule) 지표는 Ladner(2021)에서 상호협력적 통치와 그 하위지표인 중앙-지역 접근성(Central or Regional Access, CRA) 지표로 더욱 구체화하였다.

두 연구는 접근성의 실제 지표화를 통해 광범위한 국제비교를 가능하게 하여 포용적 중앙-지방 관계를 분석할 수 있는 틀을 제시하였다는 점에서 상당한 의미가 있다고 할 것이다. Marks et al.(2008)의 지표가 중앙의 핵심 의사결정(헌법, 입법, 정책, 재정)에 지역 정부가 접근하고 영향력을 발휘하는 정도에 따라 권한을 수치화한 것이라면, Ladner et al.(2019)의 연구는 지방이 중앙정부와 연결될 수 있는 제도적 장치 구축(협의체, 대표 기구, 지방연합체)을 중앙과 지방의 상호협력적 통치(interactive rule) 중심으로 측정하였다. 각 지표는 0에서 3까지 정량화되어, 제도화된 협의체 유무의 경우, 또는 지방정부와 사전 의논을 하거나 지방정부의 대표 기구가 존재하지 않는 경우는 0으로, 반대로 실질적인 협의가 이루어지고 제도적으로 대표 기구가 존재하는 경우 3으로 정량화되어 측정되었다.

본 연구는 위에 제시된 협치 지표(RAI, CRA) 지표체계와 데이터를 활용하되, 중앙-지방 관계의 절차적 포용성을 분석하고, 특히 두 개의 국제비교 연구에서 상대적으로 간과된 한국 중앙-지방 관계의 특수한 맥락을 포함하여 국제비교를 재구성하였다. 첫째, 중앙-지방 관계와 지방분권에 관한 국내 문헌은 상당히 축적되었으나 국제적인 수준에서의 비교연구는 매우 부족하였다. 포용적 관계에 관한 지표의 측정을 통해 국제 수준에서 한국의 객관적인 위치를 비교한다는 의미가 있다. 둘째, 지표 비교를 통해 나타난 결과를 토대로 제도적 장치나 발전이 중앙-지방 관계의 실질적 개선에 공헌하는지를 판단할 필요가 있다. 지방자치 실시 이후 많은 제도적 개선이 이루어졌으나, 그동안 시행되어 온 제도적 접근 통로, 예컨대 지방 4대 협의체와 중앙-지방협력회의 등의 성격 및 효과를 객관적으로 평가할 필요가 있다는 의미다. 기존 연구에서 지적하듯 중앙-지방 관계는 공식적·제도적 장치 이상의 비공식적 요인까지 고려해야 포용성을 온전히 설명할 수 있으나(배유일, 2018; Sellers et al., 2020), 그동안 크게 주목받지 못한 접근성과 포용성의 절차적 측면을 정량적·정성적으로 평가하는 것은 결국 실체적 포용성을 강화하고, 다층적 지방 민주주의를 실현하는 의미가 있기 때문이다. 이 개념적 논의를 통한 본 연구의 도식은 〈그림 1〉과 같다.

〈그림 1〉 포용적 중앙-지방 관계와 다층적 민주주의



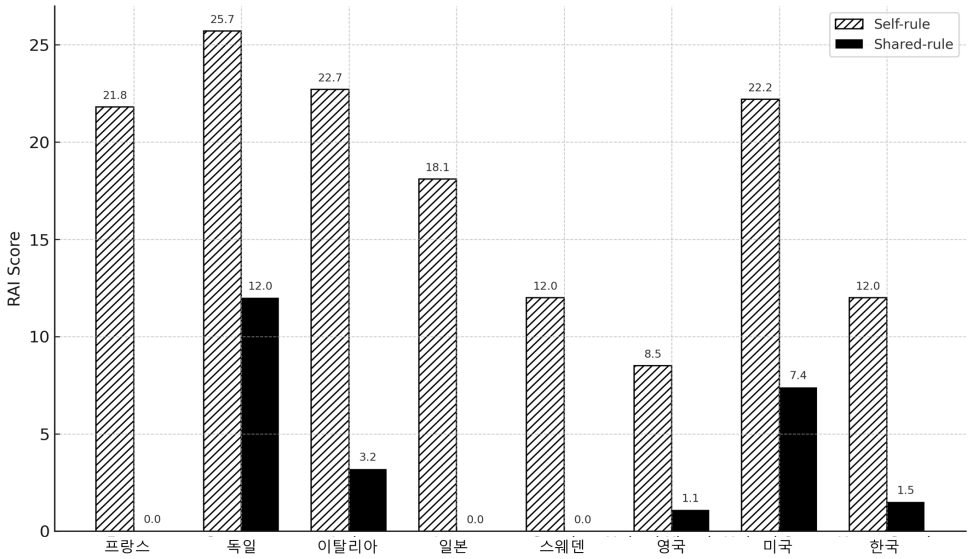
Ⅲ. 한국의 중앙-지방 관계 포용성에 대한 비교 제도론적 분석

1. 절차적 포용성 지표의 국제 비교

본 연구에서 중앙-지방 관계의 절차적 포용성에 관한 비교 목적은 위에 밝힌 바와 같이 지역권위지표(RAI)와 지방자율성지표(LAI)의 중앙-지역 접근성(CRA) 측정값 비교를 통해 다른 국가와 대비되는 한국의 위치를 객관적으로 파악하고 그 타당성 여부를 판단하는 데 있다. 지역권위지표는 1950년부터 2018년까지 80여 개국(초기에는 42개국, 이후 96개국)을 대상으로 수집된 시계열 자료이며, 중앙-지방 접근 지표는 주로 유럽과 OECD 국가를 중심으로 1990년대 이후 자료를 수집하여 정치·행정·재정 등 중앙과 지방 관계를 다양한 차원에서 비교하였다.

먼저 〈그림 2〉에 나타난 지역권위지표(RAI)의 국가별 자치와 협치 지표의 그래프는 주요 국가의 비교를 자치(self-rule) 지표와 협치(shared-rule) 측정값의 총합을 계산해 나타내고 있다. 자치 지표는 지방정부가 자체적으로 정책을 형성하고 집행할 수 있는 권한과 역량을 나타내며, 헌법과 법률에 보장된 자율성, 독립적인 행정적·재정적 권한, 정책결정 역량 등으로 측정하였다(Hooghe et al., 2010). 협치 지표는 앞서 〈표 2〉에서 제시된 바와 같이 지방정부가 중앙과 국가의 핵심적 의사결정에 참여할 수 있는 접근의 정도를 의미하여 협치 점수가 높을수록 지방의 접근성과 영향력이 좋아지는 의미로 해석할 수 있다. 〈그림 2〉의 그래프와 같이 주요 국가에 대한 국제비교 결과, 연방국인 독일(총 37.7점)과 미국(총 29.6점)은 지방정부의 자율성도 상대적으로 높고, 연방이나 중앙에서의 의사결정 참여와 접근성 모두 높은 수준으로 나타났다. 이는 주정부가 독자적인 권한을 행사하고, 상원이나 연방 차원의 제도적 장치를 통해 중앙정부의 헌법개정 절차나 재정분배 및 세율 결정 등 정책결정과정에 실질적으로 관여할 수 있는 여지가 높다고 해석할 수 있다. 반면 유럽 대륙의 단방국가인 이탈리아(25.9점)와 프랑스(21.8점)는 지방분권을 통해 최근 높아진 지방 자율성에도 불구하고 지방이 중앙의 의사결정에 유기적으로 통합되지는 못한 것으로 보인다. 우리와 비슷한 일본(18.1점) 역시 1990년대 중반 이후 지속적인 지방분권개혁을 통해 지방의 권한은 상승하였으나 지방이 국가적 수준의 의사결정에 참여하는 정도는 여전히 제한적인 것으로 볼 수 있다.

〈그림 2〉 지역권위지표(RAI) 국제비교



자료: Shair-Rosenfield et al. (2020), RAI(v.3) Database

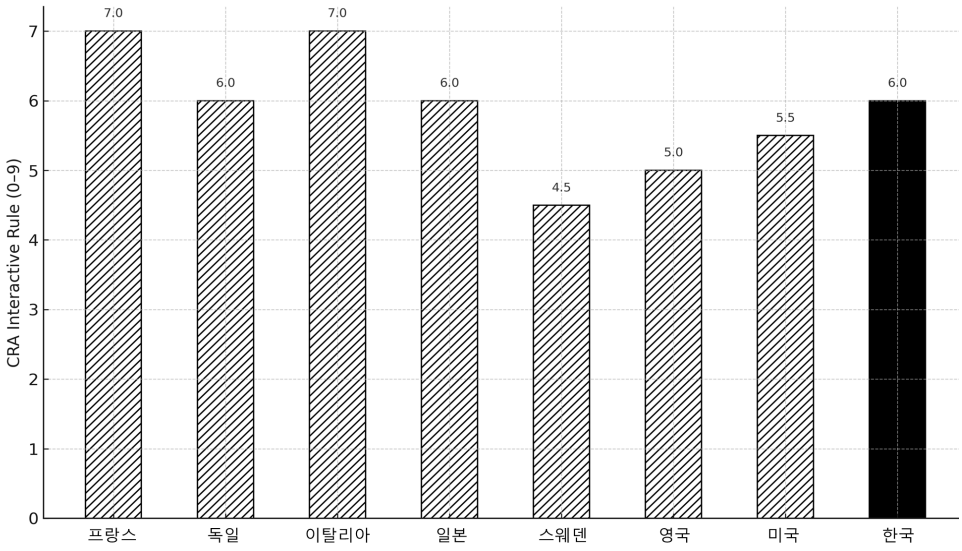
한국(13.5점)의 경우, 다른 국가와 비교할 때 자치 지표는 여전히 제한적인 모습을 보였다. 30년에 가까운 지방자치제도의 실시로 어느 정도 지방분권화가 이루어지고 제도로서의 지방자치가 정착하였다고 볼 수 있으나, 절차적 포용성을 간접적으로 알 수 있는 협치 지표의 경우 이웃한 일본의 경우보다는 높은 대신 실제로는 지방정부가 중앙에의 헌법개정, 입법, 재정 및 정책 결정 과정에서 매우 제한된 역할을 해왔다는 점에서 지역권위지표 측정값과 현실적 운영에는 괴리가 있을 수 있음을 시사하고 있다. 즉, 제도는 존재하지만, 실질적 운영 과정에서 절차적 실효성이 보장되는지는 추가적 연구가 필요하다는 것이다.

절차적 포용성을 측정하기 위한 또 하나의 핵심 지표는 Ladner et al.(2019)와 Ladner et al.(2021)이 제시한 지방자율성지표(LAI)의 하위 구성요소인 중앙-지역 접근성 지표(CRA)이다. 이 지표는 위의 협치 지표와 유사하나 지방정부가 중앙정부 또는 상위정부의 정책결정과정에 접근하거나 영향력을 행사할 수 있는 '제도적 통로의 존재 여부'를 계량화한 지표로서, 중앙-지방 관계의 절차적 포용성을 비교 분석하는 데 특히 적합하다. 중앙-지역 접근성 지표는 크게 세 가지 차원에서 포용성 측정을 시도한다. 첫째, 중앙정부와 지방정부 간의 공식 협의체(consultative body)가 제도적으로 마련되어 있느냐의 여부다. 둘째, 중앙의 의회나 상원과 같은 국가기관 내 지방 대표성(representation)의 보장 여부이다. 셋째, 지방정부의 이익을 대변하는 지방정부의 연합체(local government associations)가 정책과정에 실질적 영향력을 행사할 수 있는가이다(Ladner et al., 2019). 이러한 각 차원은 지방정부가 중앙정책의 형성과 집행 단계에서 어떠한 방식으로 의견을 제시하고 반영할 수 있는지를 규정한다는 점에서, 단순히 권한의 유무를 측정하는 지표와는 성격을 달리한다. 이 지표는 0에서 3까지의 척도를 사용하여 지방정부의 중앙정부에의 접근성의 정도

(gradual scale)로 측정하여, 포용적 관계를 좀 더 정밀하게 분석하고자 하였다.[5] 데이터는 1990년대 초반부터 2020년까지의 자료를 시계열로 분석하였고, 주로 유럽 39개국과 OECD 회원국을 동일한 기준을 통해 국가비교를 수행하였다.

중앙-지역 접근성 지표(CRA)는 앞의 지역권위지표와 유사하나, 지방정부가 중앙정부의 정책결정 과정에 어느 정도 접근할 수 있는지의 제도적 통로 구축 여부를 계량화한 지표로서 측정의 초점에 차이가 있다. 즉, 지역권위지표가 헌법, 입법, 재정, 정책 등 중앙의 핵심 의사결정 과정에 지방이 공식적으로 참여하고 영향력을 발휘할 수 있는지를 집중적으로 평가하는 반면, 중앙-지역 접근성 지표는 공식적 협의체, 대표 기구, 지방연합체 등 제도적 접근 경로와 지방이 공식적으로 참여할 수 있는 통로를 구축하는 데 초점을 맞추고 있다.

〈그림 3〉 중앙-지역 접근성 지표의 국제비교



자료: Lander et al.(2019); Lander et al.(2021) database

〈그림 3〉에 나타난 결과에 따르면 연방국인 독일(6.0점)과 미국(5.5점)은 일정 수준 이상의 측정값을 기록하며 지방정부가 중앙정부의 결정 과정에 어느 정도 참여할 수 있는 제도적 통로가 보장되어 있음을 알 수 있다. 독일의 주정부(Länder)는 연방상원에 해당하는 참사원(Bundestrat)을 통해 연방 입법 및 헌법개정에 참여할 수 있도록 '제도화'되어 있으며 이는 단순히 협의나 자문이 아니라 헌법적으로 보장된 권한이다. 따라서, 주정부가 제도적으로 중앙정부의 핵심 의사결정과정에 깊숙이 관여할 수 있으며, 지역권위지표와 중앙-지역 접근성 지표에서 지속적으로 높은 측정값을 보이는 근거가 된다.[6] 미국도 마찬가지로 주정부가 세입과 정책 권한에서 높은 자율성을 가지는

5) 중앙-지역 접근성(CRA) 지표는 공식 협의체 존재 여부, 중앙에서 지역의 대표성, 지방연합체 영향력을 측정하여 상호작용적 통치(interactive rule)라는 변수로 종합하였다(Ladner et al., 2021).

6) 독일 기본법(Grundgesetz), 제50조(주정부의 연방 입법 등에 관여)와 제79조 2항(헌법 개정시 연방상원

동시에 연방제 구조상 상원(Senate)을 통해 헌법개정 절차 등에서 직·간접적으로 영향을 미치는 통로를 제도화하고 있다(Hooghe et al., 2010).

연방제 국가 외에 다른 국가들은 〈그림 3〉에서와 같이 지역권위지표보다 높은 측정값을 보였고, 이는 1980년대 이후 전 세계적으로 진행된 지방분권개혁 이후 지방의 접근성을 그 실효성 여부와 관계없이 제도적으로 보장하기 시작했기 때문으로 보인다. 예컨대 프랑스(7.0점)와 이탈리아(7.0점)는 중앙-지역 접근성 측정값은 상대적으로 높은 수준을 보이며, 양국 모두 지방분권개혁 이후 지방정부가 중앙 의사결정에 직접 참여하는 구조는 미약하나 국가-지방 간 협의체 및 지방연합체가 제도적으로는 설치되면서 접근성이 강화된 것으로 보인다(Ladner et al., 2019).[7] 마찬가지로 전통적 단일국가인 영국, 스웨덴, 일본 등도 지역권위지표에서는 측정값이 0에 가깝지만, 영국의 지방정부협의회(Local Government Association)이나 일본의 전국시장회(全国市長会)와 같이 자치단체를 대표하는 협의체뿐만 아니라 국가와지방의협의의장(国と地方の協議の場) 설치(2011년) 등이 중앙-지역 접근성에서는 일정한 절차적 접근 경로를 제공하면서 다소 높아진 측정값을 보인다(Ladner et al., 2021).

한국(6.0점)의 경우, 일본과 유사하고 오히려 미국 같은 국가보다도 약간 높은 수치를 기록했다. 이는 지역권위지표(RAI)에서 지방의 중앙에서의 의사결정에 거의 접근성이 없는 것으로 평가된 것과는 상반된다. 이러한 결과는 한국의 중앙-지방 관계에서 지방자치제 시행 이후 적어도 법적으로 규정된 형식적·제도적 통로의 존재를 반영한다. 예컨대 「지방자치법」 제165조 '지방자치단체의 협의·연합체' 규정에 따라 지방자치단체는 상호 협의와 협력을 위해 협의회 또는 연합체를 구성할 수 있으며, 국가나 시도가 이를 지원할 수 있게 되어있다. 또한 「중앙행정기관·지방자치단체 정책협의회 운영 규정」(2017) 3조에 따라 중앙부처와 지방자치단체 간 행정협의회나 정책협의회를 구성하여 주요 정책의 수립과 집행에 관한 협의를 할 수 있도록 규정하고 있다. 가장 최근에는 2021년 개정된 「지방자치법」에 따라 국가 및 지방정책에 관한 심의를 위한 통로가 마련되어 '중앙지방협력회의'가 명문화 및 설치되었다.[8]

결론적으로 지역권위지표(RAI)와 중앙-지역 접근성(CRA) 지표의 결과를 토대로 국제 수준에서 비교분석 하자면, 한국은 자치 차원에서는 여전히 제한적인 권한을 보유하고 있으나 시간이 지나면서 자치적 권한이 확대된 모습을 보였고, 협치에서는 상대적으로 높은 측정값을 기록하였다. 이는 연방국과 같이 실질적 권한 공유 또는 참여와 접근성의 향상 때문이라기보다는 지방 4대 협의체 같이 제도적으로 마련된 절차적 포용 통로가 갖추어진 결과로 보인다. 즉, 지방자치제도가 성

2/3 동의 조항) 참조. 이밖에 독일 16개 주 주지사들이 함께 주요 의제를 논의하고 의견을 전달하는 연방주지사협의회(Ministerpräsidentenkonferenz)도 설립되어 있다.

7) 1982년 지방분권개혁 이후 프랑스는 전국광역협회(Régions de France)와 같은 지방연합체가 국가-지방 협의 과정에서 법적으로 인정받은 공식 파트너로 제도화되었다. 이탈리아도 오래전부터 도정부연합(Unione delle Province d'Italia) 같은 협의체가 제도적으로 도입됐다.

8) 「중앙지방협력회의법」 제2조는 국가와 지방자치단체 간 협력에 관한 사항, 권한, 사무 및 재원 배분에 관한 사항, 지역 간 균형발전에 관한 사항 등을 심의할 수 있도록 규정하고 있다. 다룰 수 있는 안건은 매우 포괄적으로 규정되고 있다.

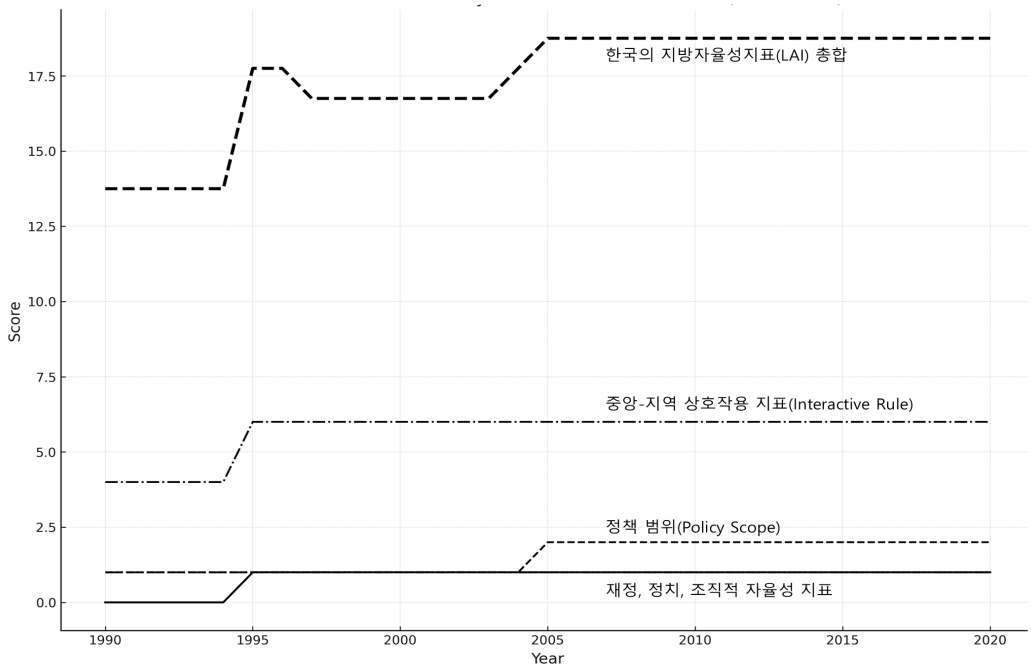
숙해질수록 지방정부가 중앙정부나 국가 차원의 의사결정에 참여할 수 있는 접촉점은 제도적으로 많아지고 있으나, 국제비교에서 나타난 것과는 달리 중앙-지방 관계에서 실질적 권한 이양과 절차적 포용성 사이에는 괴리가 있을 수 있다는 의미다. 따라서 제도의 존재와 그 실효성을 구분하여 평가할 필요가 있다. 예컨대 앞서 언급된 중앙-지방 간 행정협의회의 경우, 그 명칭이 중앙과 지방이 서로 행정 정책 이슈를 서로 협의하는 것을 내포하고 있음에도 그 구성원이 의장인 행정안전부 장관을 비롯하여, 행정안전부 고위 공무원단 소속 공무원, 그리고 시·도·특별자치도의 국가공무원 소속 부시장과 부지사로 구성된 사실 등은 절차적 포용 제도의 실효성에 대해 의심하게 한다(김희진, 2024: 83). 이러한 결과는 한국의 중앙-지방 간 협의제도의 절차성과 실효성에 대한 추가적 조사를 필요로 한다고 볼 수 있다.

2. 한국의 중앙-지방 간 절차적 포용성을 위한 제도와 평가

1) 중앙-지방 협력제도 실제 운영 평가

위와 같이 지역권위지표와 지방자율성지표 데이터에 근거한 국제비교 결과를 종합하면, 한국은 1991년 지방의회의원선거를 기점으로 시작된 지방자치제가 오늘날까지 진행되면서 자치의 측면에서 제한적이나마 권한과 제도 구축 측면에서 성장한 모습을 보여왔으나, 실질적인 국가와 중앙정부에서의 핵심적 의사결정 과정에서는 여전히 배제된 모습을 보인다고 요약할 수 있다. 즉, 이런 모습은 한국의 중앙-지방 관계에서 실질적인 권한 이양과 절차적 포용성 측면에서의 효능감 간에는 어느 정도 괴리가 존재한다고 볼 수 있으며, 따라서 제도의 존재 자체와 그 실효적 운영을 구분한 평가가 필요하다.

〈그림 4〉 한국의 지방자율성지표(LAI) 2.0 세부 측정값



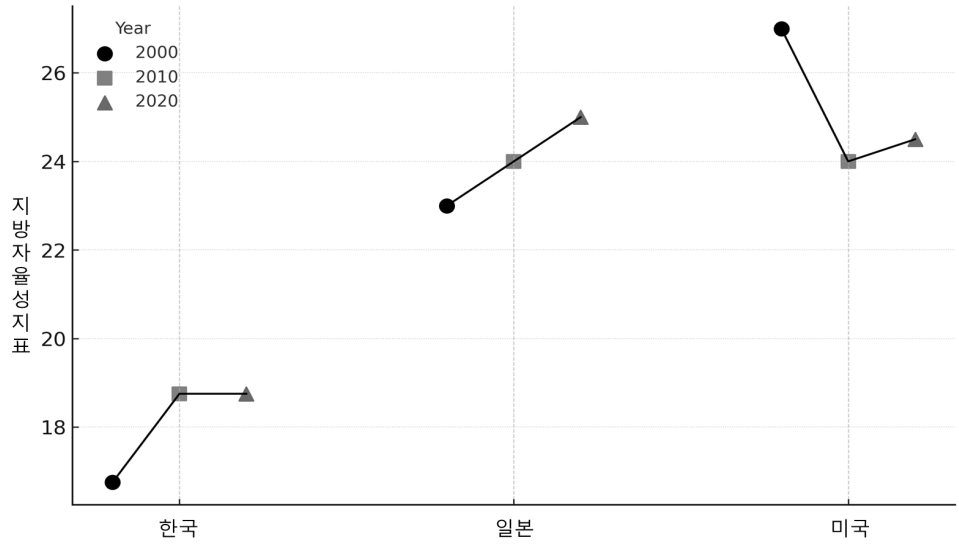
자료: Ladner et al.(2021) LAI 2.0 database, Korea Coding Sheet

〈그림 4〉에 나타난 것처럼 1990년부터 2020년까지의 지방자율성지표에 나타난 한국 지방정부 자율성은 초창기 낮은 수준에서 1995년 민선 지방자치제 시행 이후 지방의 정치적 자율성이나 정책의 개입 범위가 조금씩 개선됐다. 그러나 재정이나 조직의 자율성은 여전히 낮은 편이며, 다른 지표에 비해 변화 폭이 거의 없었다. 2000년대 이후 지방자율성지표에서 큰 변화가 없이 고정된 것으로 볼 때, 자치(self-rule)의 측면은 계속된 지방분권 노력에도 불구하고 어느 정도 구조화되었다고 볼 수 있다. 절차적 포용성을 나타내는 중앙 접근성과 상호작용(interaction) 지표는 중앙에 대한 지방의 접근이 어느 정도 제도화되어 있음을 볼 수 있으나, 여전히 실효성은 의문이다. 〈그림 5〉에서도 다른 국가에 비해 2000년대 이후 한국의 지방자율성지표 측정값이 소폭 상승한 후 총 37점 중 18~19점 수준에서 머물러 있다.

이처럼 데이터 국제 비교를 통해 한국의 중앙-지방 관계에서의 절차적 포용 정도와 제도화 수준을 객관적 위치를 파악한 것과 마찬가지로, 국내 연구도 대체로 중앙-지방 간 협력적 포용 관계의 제도적 구축과 실질적 참여 수준의 괴리를 지적하고 있다. 즉, 중앙-지방의 '관여 방식'(라휘문, 2023), 지방정부의 '국정 참여'(주재복, 2015; 하혜수, 2019), 또는 '협력 체계'(이민호 외, 2014)라는 측면에서 절차적 포용성을 직간접적으로 이해해 왔다. 라휘문(2023)은 과거 중앙집권적 시대와 같은 중앙정부의 지방에 대한 일방적 관여는 통제 혹은 간섭의 의미로 지방자치 시대에 더 이상 맞지 않으며, 국가 및 지역발전이라는 공동의 목적을 위해 이바지할 수 있도록 중앙-지방이 지원과 협조, 그리고 동반의 관계로 전환으로 이해해야 한다고 주장한다. 하혜수(2019)는 결국 중앙과 지

방이라는 관계가 하나의 스펙트럼 속에서 완전한 종속 또는 독립이라는 양극단의 형태로는 나타나기 어렵기 때문에 어느 정도 상호의존적 관계를 나타내기 마련이며, 정보수집이나 의견 제시 수준의 형식적 참여에 해당하는 참여와, 정책 자문과 협의, 의견교환 및 대안 도출에 이르는 적극적 참여로 나눠볼 수 있다고 주장한다.

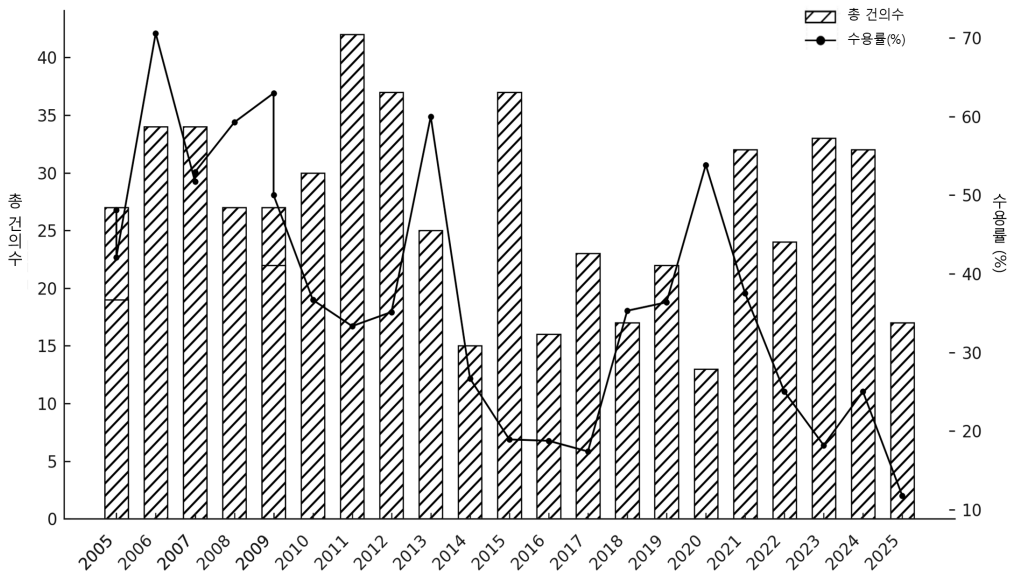
〈그림 5〉 지방자율성지표 변화: 국제 비교



자료: Ladner et al.(2021) LAI 2.0 database (Korea, Japan, USA coding sheet)

한국의 중앙-지방 관계에서 절차적으로 제도화된 국정 참여와 협력은 크게 입법과정에서의 참여와 정책결정과정에서의 참여로 나눌 수 있다. 첫째, 지방자치단체는「국회법」등에 따라 법률의 제·개정 및 폐지 과정에서 청원 등을 통해 의견을 제출할 수 있으며, 국회의 각종 공청회나 청문회에도 참여할 수 있다. 실제로 지방의회나 지방자치단체장은 국회입법예고 사이트를 통해 법률안에 대한 의견을 제시하거나, 건의서 형식으로 제출하고 있다. 다만, 현행「지방자치법」제182조는 복수의 지방의회나 단체장이 참여하는 협의체나 연합체의 의견 제출만을 허용하고 있어, 전국시도지사협의회·전국시도의회의장협의회·전국시장군수구청장협의회 등 4대 지방 협의체를 통한 입법 건의가 주요 경로로 활용되고 있다. 또한「행정절차법」제41조는 법령 제·개정 시 입법예고된 안건에 대해 지방자치단체나 연합체가 의견서를 제출할 수 있도록 보장하고 있다. 그러나 〈그림 6〉에서 보듯, 전국시도지사협의회 등의 대정부 정책건의는 꾸준히 이루어지고 있으나, 행정안전부 장관은 이를 단순히 담당 중앙부처에 전달하고 회신하는 역할에 그칠 뿐 구속력은 없으며, 건의 수용률(%) 역시 문재인 정부 시기에 잠시 증가한 이후 감소 추세를 보였다(조성호 외, 2018).

〈그림 6〉 전국시도지사협의회 대정부 정책건의와 수용률(%)



자료: 전국시도지사협의회 홈페이지에서 저자 정리

둘째, 개별 법령에 따라 지방정부는 행정업무나 정책, 사무처리 과정에서 중앙정부와 의견이 다를 경우, 행정협의조정위원회(「지방자치법」 제187조), 중앙행정기관·지방자치단체 정책협의회(「중앙행정기관·지방자치단체 정책협의회 운영규정」 제10조), 그리고 지방자치단체의 재정에 관한 심의를 위해 지방재정관리위원회(「지방재정법」 제27조의 2), 그리고 지방자치단체의 행정과 재정에 영향을 줄 수 있는 문제에 대한 사항이나 지방사무에 대한 지도나 감독에 관한 문제를 자치분권에 관한 사전협의제도(「지방자치법」 제11조)를 통해 협의할 수 있도록 규정되어 있다. 이 밖에도 지방시대위원회 등 다양한 위원회를 통해 지방정부가 행정과 정책 및 사무에 관한 의견을 개진할 수 있는 통로는 마련되어 있다(김희진, 2024).

이처럼 지방자치제 도입 이후 지방의 중앙-지방 관계에서 국정 참여나 의견 개진을 위한 제도적 통로가 구축되어 온 것은, 지방자율성지표(LAI)에서 확인되듯 협치(shared-rule)를 위한 절차적 포용성이 적어도 제도적으로 강화된 것으로 이해할 수 있다. 그러나 실제 운영은 대체로 중앙정부의 일방적 의사 의사전달이나 구속력 없는 의견청취, 또는 협조요청 수준에 머물러 실효성이 매우 부족하다는 것이 기존 연구의 일관된 견해다(이민호 외, 2014; 조성호 외, 2018; 하혜수, 2019). 즉, 현재 지방의 국정 참여제도가 제한적이고 형식적이며, 지방의 당연한 권한이 제대로 보장받지 못하고 있다는 의미다. 더욱이 대부분의 협의회 구성은 중앙정부 인사가 다수를 차지하고, 회의 주체도 국무총리실이나 행정안전부인 경우가 많아 중앙-지방 간 수평적 협치보다는 중앙의 주도적 통제 구조를 보여주고 있다. 예컨대, 중앙-지방 간 정책협의회의 경우, 시·도의 부시장 또는 부지사(국가공무원 신분)가 참석하며, 협의회라는 명칭과 달리 상당수가 중앙부처 공무원 중심으로 진행되어 결과적으로 중앙의 일방향적 관계가 형성되고 있다(김희진, 2024: 84). 입법예고에 대한 의

견 제출 역시 법적으로 '누구든지' 가능하지만, 지방정부의 의견은 법적 구속력이 없거나 권고적 성격에 불과하여 결국 중앙의 정치적 재량과 선택적 수용에 의존하게 된다.

결론적으로, 지방자율성지표(LAI)가 보여주는 협치(shared-rule) 수준은 제도적으로 형식화된 절차와 통로의 존재를 반영할 뿐, 실제 한국의 중앙-지방 관계에서 이루어지는 절차적 포용성과는 상당한 괴리가 있음을 확인할 수 있다. 다시 말해, 국제 비교 지표상으로는 일정한 제도적 접근 경로가 확보된 것처럼 보이지만, 실제 운영은 중앙정부의 일방적 통보나 선택적 수용에 그치며, 지방정부의 실질적 영향력은 제한적이다. 따라서 국제비교 데이터 측정값에 나타난 한국 중앙-지방 관계에서의 절차적 포용성은 실제로는 더 취약하다고 결론지을 수 있다.

이러한 절차적 포용성의 결여가 결국 실체적 포용성의 측면에도 영향을 주었다. 일방적 중앙-지방 관계 구조 속에서, 2012년 영유아 무상보육 정책과 같은 사회복지 확대 정책이 지방정부에 재정 부담을 전가하거나, 2013년 취득세의 일방적 인하가 갈등을 초래한 사례가 그것이다. 이러한 경험을 계기로 지방 4대 협의체를 중심으로 중앙-지방협력회의 설치 필요성이 제기되었다. 2012년 새누리당 이철우 의원의 제안을 시작으로, 2016년 더불어민주당 김두관 의원의 입법안, 2017년 문재인 정부의 제2국무회의 설치안 등 다양한 대안이 검토되었다. 이어 2018년 10월 행정안전부가 「지방자치법」 전면 개정안을 발표하면서(2021년 1월 개정), 국가 정책 결정 과정에서 지방의 의견을 반영하고 소통을 강화할 수 있는 협력기구 설치의 법적 근거가 마련되었다(조성호 외, 2018). 결국 2021년 7월 「중앙지방협력회의법」이 제정되어 2022년 1월부터 시행되기에 이르렀다. 기존 협의체가 중앙정부와 대등한 위치에서 협의하기 어려웠다는 한계를 고려할 때, 중앙지방협력회의가 형식적 협의 구조를 넘어 지방정부의 정책 의사가 실질적으로 반영되는 제도적 전환점이 될 수 있는지, 아니면 기존 협의체와 마찬가지로 상징적 포용에 머무를 것인지는 향후 중요한 검토 과제라 할 수 있다.

2) 절차적 포용성 수단으로서의 중앙지방협력회의의 가능성과 한계

중앙지방협력회의는 '제2의 국무회의'로 불릴 만큼 기존 4대 지방 협의체보다 높은 제도적 위상과 상징성을 지닌 기구로 출범하였다. 중앙정부의 최고 책임자인 대통령과 지방의 대표자인 시·도지사가 정기적으로 한자리에 모여 직접 소통할 수 있는 제도적 장이 마련되었다는 점에서 중요한 진전으로 평가된다. 회의는 대통령이 의장을 맡고, 국무총리와 주요 중앙부처 장관, 국무조정실장, 법제처장, 그리고 시·도지사로 구성된다. 특히 대통령이 직접 의장을 맡아 지방 현안을 지방자치단체장과 직접 논의하는 구조는, 과거 자문적·비공식적 성격의 협의체 운영에서 지방정부의 참여가 제한적일 수밖에 없었던 것과 비교할 때 절차적 포용성이 한층 강화된 것으로 평가할 수 있다. 따라서 중앙지방협력회의는 지방자치와 균형발전에 관한 중요 정책을 심의하는 최고의 기구로 자리매김하였다(김희진, 2024).

〈표 3〉 중앙-지방협력회의 주요 참여자 출석 및 발언 횟수

	총 발언 횟수	총 출석 횟수
대통령 포함 중앙정부 인사	32회	48회
지방자치단체장(시·도지사)	33회	112회
4대 협의체	10회	21회

자료: 행정안전부 홈페이지, 「중앙-지방협력회의 회의록」(1회-8회)에서 저자 정리.
참고: 지방시대위원장은 중앙정부 인사로 분류, 출석 횟수는 각 참석자 출석 총합을 나타냄

중앙지방협력회의는 문재인 정부 말기(2022년 1월) 1회 회의를 시작으로 주요 구성원의 높은 출석률을 보이며 관심을 받았고, 지방의 발전에 관련된 사안이나 숙원사업을 중간 '필터'를 거치지 않고 국가 최고 책임자와 중앙부처 수장 앞에서 발언할 기회가 부여되었다는 점에서 상당한 관심과 효능감을 보였다. 〈표 3〉에 나타난 바와 같이 대부분의 회의에 중앙정부 최고 책임자인 대통령이 직접 참여할 정도로 많은 관심을 받았으며, 시·도지사와 지방 협의체 대표가 발언권을 얻어 지역 현안을 하나라도 더 관심과 협력을 얻어내고자 노력하였다.[9] 또한 그동안 중앙부처인 행정안전부의 주재로 중앙과 지방에 대한 안건 모두 발굴하고 조정하는 방식에서 벗어나 지방 4대 협의체 간 협의로 지방의 안건을 상정하기로 하는 등 지방의 의견이 상향식으로 전달되는 방식을 수용하였다(〈표 4〉).[10]

〈표 4〉 중앙지방협력회의 주요 회의안건

주제별 분류	중앙-지방협력회의 세부 안건
지방분권 및 지방시대	• 중앙권한의 지방 이양 • 자치조직권의 확대 • 지방의회에 실질적 조직권 및 예산편성권 부여 • 지방소멸에 대한 대응 - 소멸기금 배분 방식과 활용
지역현안 및 특화 사업	• 초등 늘봄학교 및 교육 계획 지원 방안 • 2030 부산세계엑스포 유치 지원 방안 • 코로나 이후 지방의료원에 대한 지원 방안 • 그린 수소 - 제주도 그린수소 구축에 관심 지원 요청
인구 및 사회문제	• 지역 맞춤형 외국인 정책의 도입 • 저출산 극복을 위한 지원과 협력

자료: 행정안전부 홈페이지, 「중앙-지방협력회의 회의록」(1회-8회)에서 저자 정리.

이처럼 출범 당시 '제2의 국무회의'로 불리며 높은 기대를 받아온 중앙지방협력회의는 시·도지사 등 지방자치단체 대표와 중앙부처의 만남을 정례화하고 자치조직권 확충 같은 부분에서 일정한 제도적 성과를 거두었다. 그러나 운영상 여전히 한계가 뚜렷하다. 회의 안건은 의결과 보고 사

9) 박성현(2023), "[특별기획] 윤석열 정부의 히트 상품 '중앙지방협력회의.'"

10) 파이낸셜뉴스(2022), "중앙·지방협력회의 소통 늘린다···'일방통행' 운영 개선." 10월 7일자. 원래 「중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률 시행령」에는 중앙지원단을 행정안전부 실장 및 국장급 인사 중에서 임명하여 지방이 배제되었으나, 제12조가 개정되어 지방의 안건을 발굴하기 위한 지방지원단도 설치되었다.

항으로 구분되어 있으나, 실제로는 심의에 그치는 경우가 많아 의결 기구로서 실질적 권한은 미흡하였다. 또한 지방정부가 제안한 안건은 권한 이양이나 규제 요구 완화 등 민감한 주제가 많아 상정 자체가 어려운 경우가 반복되었다(김희진, 2024). 이처럼 중앙지방협력회의는 대통령이 의장인 최고 수준의 협의체임에도 불구하고, 실제 운영은 중앙부처 이해관계에 크게 좌우되는 구조적 한계를 드러낸다. 특히 지방정부의 실질적 권한 보장이나 재정 사업과 관련해서는 중앙정부가 소극적 대응을 하는 경우가 적잖았다(박성현, 2023). 결국 중앙과 지방이 대등한 위치에서 국가 의제를 논의하기 위해 출범했음에도 불구하고, 현 단계에서의 중앙지방협력회의는 정기적으로 지역 현안을 논의하는 장점이 있으면서도 실제로는 중앙정부 관계자에 건의하는 수준에 머무른다는 비판을 받았다. 이에 따라 실질적 기능을 강화해야 한다는 것이다.[11)]

요약하면, 국제비교와 국내 협력제도 분석을 통해 한국의 중앙-지방 관계가 제도적 통로를 일정 부분 갖추고 있음에도 실제 운영 과정에서는 지방정부의 참여와 영향력이 제한된다는 점이 확인되었다. 이는 절차적 포용성이 제도적 존재 여부만으로는 평가될 수 없으며, 실제 정책과정에서 어떻게 작동하는가를 중심으로 재해석할 필요가 있음을 시사한다. 이러한 진단을 바탕으로 다음 장에서는 중앙-지방 관계의 포용성을 강화하기 위한 제도 설계와 참여구조를 다층적 민주주의 관점에서 구체적으로 논의하고자 한다.

Ⅳ. 중앙-지방 관계의 포용성 강화를 위한 다층 민주주의

앞서 살펴본 바와 같이, 한국의 중앙-지방 관계가 제도적 절차를 통해 일정 수준의 포용성을 확보한 것처럼 보이지만 지역권위지표(RAI)와 중앙-지역접근(CRA) 지표가 보여주듯, 협의 구조가 중앙정부 주도의 통제 틀을 벗어나지 못하면서 지방의 정책 수요와 선호를 실질적으로 반영하는 데는 한계가 크다. 이러한 괴리는 한국의 중앙-지방 관계에서 절차적 포용성이 '제도화된 형식적 포용'에 불과함을 나타내며, 따라서 향후 논의는 공식적 협력 장치의 보완을 넘어 포용성을 실질적으로 구현할 수 있는 다층 민주주의(multilevel democracy)의 구축 방향으로 확장될 필요가 있다.

첫째, 다층적 민주주의는 중앙-지방 관계의 제도적 포용성을 재구성하는 것에서 출발한다. 현재 중앙지방협력회의, 지방 4대 협의체, 각종 정책협의회 등은 협의 구조를 갖추고 있지만, 안건 설정과 의사결정 권한이 중앙정부에 집중되어 있어 지방정부의 영향력은 제한적이다. 최근의 중앙지방협력회의 같은 기구의 출범은 대통령이 직접 의장을 맡는 등 제도적 위상을 높이며 중앙-지방 관계의 절차적 포용성을 제고하려는 중요한 진전이었다. 그러나 실제로는 지방정부의 권한 보장이나 재정문제 해결에 있어 두렷한 성과를 내지 못했다. 회의가 보고·자문 중심으로 운영되고, 의제 설정과 결정 권한이 중앙정부에 대체로 집중되어 있기 때문이다. 다층적 민주주의가 구현된 구조에서는 중앙지방협력회의 같은 최고 협의체가 단순 보고·자문 기구가 아니라, 일정 범위 내에

11) 김희연(2025), "'식물기구' 중앙지방협력회의···'제2국무회의' 기능을 살려라."

서 공동결정(co-decision) 권한을 행사하는 기구로 재설계될 필요가 있다. 예를 들어, 지방소멸 대응, 광역 교통정책, 균형발전과 같은 지역적 영향이 직접적인 정책 분야에 대해서는 중앙지방협력회의 의결이 법적 구속력을 갖도록 하고, 지방정부가 일정 비율 이상의 동의를 보장받는 구조를 제도화할 수 있다면, 다층 민주주의하에서 지방정부는 국가 의제를 일방적으로 통보받는 존재가 아니라 공동 입안자로 자리매김할 수 있다는 것이다(최철호, 2022).

둘째, 공식 제도만으로는 실질적 포용성을 확보하기 어렵다는 점에서 협력적 거버넌스(collaborative governance)의 관점이 중요해진다. Ansell and Gash(2008)가 지적하듯, 협력적 거버넌스는 정부와 비국가 행위자가 공공의제를 둘러싸고 숙의와 협상을 거쳐 합의를 도축해 나가는 과정이며, 그 결과는 신뢰 구축, 대면 대화, 잠정적 성과(small wins)의 축적에 달려있다. 한국의 중앙-지방 관계에서도 정당, 시민사회, 지역 기업, 전문가 네트워크 등 다양한 행위자가 중앙지방협력회의와 연계된 다층 참여구조 속에 포함될 때 포용성이 실제로 작용하는 민주적 메커니즘으로 기능할 수 있다.

셋째, 다층적 민주주의는 중앙-지방의 수직적 관계뿐만 아니라 시민사회와 지역 행위자의 참여를 포괄하는 수평적(국가-사회) 포용성을 전제로 한다(배유일, 2018). 지금까지 한국의 중앙-지방 관계는 주로 정부 간 권한 배분과 협의 구조에 중점을 두어 정당조직, 시민사회, 지역 기업, 주민 네트워크 같은 비국가 행위자의 역할을 충분히 반영하지 못했다. 그러나 다층 민주주의 관점에서 볼 때, 지방정부가 중앙과의 협상에서 실질적인 정당성과 협상력을 확보하기 위해서는 지역 주민과 다양한 사회적 행위자들의 지지를 바탕으로 한 민주적 대표성이 뒷받침되어야 한다(Sellers et al., 2020). 예컨대, 특정 지역의 산업 전환이나 대규모 인프라 사업을 둘러싼 중앙-지방 협의 과정에서 지방정부는 시민참여 예산, 주민협의체 등 숙의 민주주의 절차를 통해 지역 사회 의견을 수렴하고, 그 결과를 근거로 중앙과 협의하게 된다. 이러한 구조가 정착되면, 중앙정부 입장에서도 지방정부를 단순히 집행자가 아니라 민주적 중개자로 인식하게 된다.

결론적으로, 한국의 중앙-지방 관계에서 포용성은 제도적 장치, 협력적 과정, 사회적 참여가 결합할 때 비로소 완성된다. 절차적 포용성의 확대는 중요한 출발점이지만, 이를 실질적 포용으로 전환하기 위해서는 신뢰, 합의, 대화, 그리고 사회적 자본이 뒷받침되어야 한다. 이러한 조건이 충족될 때, 한국의 중앙-지방 관계는 형식적 포용을 넘어 지속 가능하고 실질적인 포용적 거버넌스로 발전할 수 있을 것으로 기대된다.

V. 결론

본 연구는 한국의 중앙-지방 관계를 전통적 권한 및 재정 이양 중심의 논의에서 벗어나, 연속성과 포용성의 관점에서 재해석하고, 이를 국제비교와 국내 제도 분석을 통해 실증적으로 검토하였다는 점에서 의의를 지닌다. 지역권위지표(RAI)와 지방자율성지표(LAI)의 중앙-지역접근(CRA) 측정값 분석은 한국이 제도적 분권을 일정 부분 확립했음에도 불구하고, 지방정부가 국가 의사결정

과정에 접근하고 영향력을 행사하는 경로는 여전히 제한적임을 보여주었다. 이는 한국의 중앙-지방 관계를 평가할 때 절차적 포용성과 실체적 포용성을 구분할 필요가 있음을 확인시켜 준다.

국제비교와 국내 협력 제도의 운영을 종합한 결과, 현재의 협의 구조는 지방의 정책 수요와 선호를 국가 의제에 안정적으로 반영하기 어려운 구조적 한계를 가지고 있으며, 이는 지방 민주주의의 실질적 심화를 제약하는 요인으로 작용한다. 이러한 진단은 중앙-지방 관계를 포용적으로 재구조화하기 위해 단순한 권한 이양이나 협의체 설치를 넘어, 연속성의 틀 속에서 포용성을 실질적으로 작동하게 하는 다층적 민주주의의 관점이 필요함을 시사한다. 본 연구는 이러한 개선을 위해 다층적 민주주의 관점이 중요함을 강조했으며, 이는 중앙-지방 관계의 재구조화가 곧 국가 민주주의 질적 향상과도 직결됨을 보여준다.

동시에 본 연구는 몇 가지 한계를 지닌다. 우선 지역권위지표와 지방자율성지표는 정량적 지표는 중앙-지방 관계의 제도적 측면을 국제 비교하는 데 유용하지만, 실제 협상 과정의 질, 정책 반영률, 비공식 네트워크 등의 영향력 등은 충분히 포착하지 못한다. 향후 연구에서는 특정 정책 분야나 지역을 중심으로 중앙-지방 간 상호작용과 의사결정 과정을 질적 사례연구, 인터뷰, 참여 관찰 등을 통해 심층적으로 분석할 필요가 있다. 또한 본 연구가 다층 민주주의의 필요성과 방향성을 제시하는 데서 그쳤다면, 이후 연구에서는 정당의 중앙-지방 연계 구조, 시민사회의 정책 참여 메커니즘, 주민참여제도 등 비국가 행위자의 역할을 계량화하거나 비교할 수 있는 새로운 분석틀 개발이 요구된다.

그럼에도 불구하고, 본 연구는 중앙-지방 관계를 연속성과 포용성이라는 관점에서 재구성하고, 국제 비교 지표와 국내 제도 분석을 결합해 한국의 중앙-지방 관계를 다층 민주주의의 틀 속에서 재평가했다는 점에서 의미가 있다. 중앙-지방 관계의 포용성에 관한 논의는 단지 지방분권의 기술적 설계 문제를 넘어서, 국가의 민주주의가 어떤 행위자를 어떤 방식으로 포함할 것인지에 대한 근본적인 질문과 연결된다. 이 점에서 본 연구가 제시한 분석틀과 논의는 향후 한국의 중앙-지방 관계 연구와 지방 민주주의 논의를 확장하는 하나의 출발점이 될 수 있을 것이다.

참고문헌

고명현. (2017).「스웨덴 복지 모델의 이해」. 서울: 아산정책연구원.

구주영. (2020). 정부간 분쟁조정제도와 협력제도가 정부간 관계와 정부간 협력에 미치는 영향: 중앙 공무원과 지방 공무원의 비교를 중심으로.「지방정부연구」, 26(1): 321-250.

김정해·조세현·윤영근·권향원·차세영. (2019).「포용국가의 이론과 사례, 그리고 정책」. 서울: 한국행정연구원.

김찬동. (2018). 자치분권개헌과 차등분권형 중앙-지방정부간관계에 대한 소고: 도시자치계획권을 염두에 두고.「도시행정학보」, 31(3): 41-63.

김희연. (2025). '식물기구' 중앙지방협력회의···'제2국무회의' 기능을 살려라. 경인일보 1월 14

일자. https://www.kyeongin.com/article/1726209 (접근일: 2025. 1.14).
김희진. (2024). 지방자치단체의 국정참여제도에 대한 현황 및 제언. 「지방자치법연구」, 24(3): 75-104.
박성현. (2023). [특별기획] 윤석열 정부의 히트 상품 '중앙지방협력회의'. 월간중앙 5월호. https://www.m-joongang.com/news/articleView.html?idxno=337752 (접근일: 2024.12.6.).
배유일. (2018). 「한국의 이중적 지방 민주주의: 아이디어와 제도, 그리고 다양한 지방분권」. 고양: 문우사.
라휘문. (2023). 「세발자전거를 타고 가는 길: 정부간 관계의 새로운 길」. 고양: 대영문화사.
심재승. (2015). 지방자치단체의 국정참여 법제화에 관한 고찰: 일본의 '국가와 지방의 협의의 장에 관한 법률'을 중심으로. 「지방정부연구」, 19(2): 227-246.
안혁근. (2015). 「중앙-지방 간 협력적 거버넌스의 구축방안」. 서울: 한국행정연구원.
양재진. (2020). 「복지의 원리」. 서울: 한겨레출판.
우명동. (2019). 포용적 성장과 지방재정: 사회적 지속가능성과 정부 간 재정관계를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 24(1): 1-31.
유재원. (2018). 한국사회에서 지방분권의 이해와 분권전략의 탐색. 「한국행정학보」, 6(3): 52(3): 3-28.
윤홍식·정준호·김유선·신진욱·김영순·이영수·이충권·김도균. (2020). 「우리는 복지국가로 간다」. 서울: 사회평론아카데미.
이민호·윤광석·조세현·원소연. (2014). 중앙-지방간 효과적인 협력체계 구축방안의 모색: 협력적 네트워크 거버넌스의 관점에서. 「지방정부연구」, 18(1): 121-146.
이승모·유재원. (2016). 한국의 중앙-지방정부간 관계의 특성: 거버넌스의 시각에서. 「국가정책연구」, 30(2): 83-108.
조성호·윤태웅·이행준. (2018). 중앙-지방 협력체계 강화방안. 「지역정책연구」, 29(2): 109-146.
주재복. (2013). 「중앙-지방 간 협력체계 강화방안」. 서울: 한국지방행정연구원.
성경륭·김재훈·김현철·박능후·박영범·송재호·윤황·장준호·정동일·정성훈·최상한·한동환. (2017). 「새로운 대한민국의 구상: 포용국가」. 서울: 21세기북스.
최병두. (2017). 관계적 공간과 포용의 지리학. 「대한지리학회지」, 52(6): 661-682.
최철호. (2022). 중앙지방협력회의의 내실화를 위한 연구. 「지방자치법연구」, 22(4): 121-145.
파이낸셜뉴스. (2022). 중앙·지방협력회의 소통 늘린다···'일방통행' 운영 개선. 10.7. https://www.fnnews.com/news/202210071818085140 (접근일: 2025. 7.28.).
하혜수. (2019). 우리나라 지방정부의 국정참여제도 분석: 중앙-지방관계의 관점에서. 「한국지방행정학보」, 16(1): 75-100.
Ansell, Christopher and Alison Gash. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4): 543-571.
Bae, Yooil. (2022). Decentralization and Local Government. In Jeonghun Han, Ramon Pacheco Pardo and Youngho Cho(eds.). Oxford Handbook of south Korean Politics, 491-507. Oxford: Oxford University Press.

Brancati, Dawn. (2006). Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Sessionism? International Organization 60(3): 651-685.

Do Vale, Helder. F. (2015). Comparing and Measuring Subnational Autonomy across Three Continents. Lex Localis 13(3): 741-764.

Elcock, Howard. (1994). Local Government: Policy and Management in Local Authorities. London: Routledge.

Fung, A. and E. O. Wright. (2003). Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. London: Verso.

Gerring, John. and Strom C. Thacker. (2008). A Conceptual Theory of Democratic Governance. New York: Cambridge University Press.

Gerring, John, Strom C. Thacker, and Carola Moreno. (2005). Centripetal Democratic Governance: A Theory and Global Inquiry. American Political Science Review. 99(4): 567-581.

Goldsmith, Michael. (2002). Central Control over Local Government: A Western European Comparison. Local Government Studies 28(3): 91-112.

Harguindeguy, Jean-Baptiste. Paul, Alistair Cole and Romain Pasquier. (2019). The Variety of Decentralization Indexes: A Review of the Literature. Regional and Federal Studies 31(2): 185-208.

Hooghe, Liesbet and Gary Marks. (2016). Community, Scale, and Regional Governance: A Postfunctionalist Theory of Governance. Oxford: Oxford University Press.

Hooghe, Liesbet and Gary Marks. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. American Political Science Review. 97(2): 233-243.

Hooghe, Liesbet., Gary Marks and Arjan H. Schakel. (2010). The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies. London: Routledge.

Ifzal, Ali and Juzhong Zhuang. 2007. Inclusive Growth toward a Prosperous Asia: Policy Implication. Economics and Research Department Working Paper No.97, Manlia: Asia Development Bank.

Ivanyna, Maksym and Anwar Shah. (2012). How Close is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization. Policy Research Working Paper of the World Bank 6138. Washington D.C.: World Bank.

Kim, Soonhee. (2014). Citizen Participation, Transparency, and Public Trust in Government: Participatory Budgeting in Local Governments of Korea (No. 2014-03). KDI Research Monograph.

Ladner, Andreas, Nicholas Keuffer, and Hrald Baldersheim. (2019). Patterns of Local Autonomy in Europe. London: Palgrave Macmillan.

Ladner, Andreas, Nicholas Keuffer and Alexander Bastianen. (2021). Local Autonomy around the World: The Updated and Extended Local Autonomy Index(LAI 2.0). Regional &

Federal Studies, 35(2): 163-185.

Laffin, Martin. (2009). Central-Local Relations in an Era of Governance: Towards a New Research Agenda. Local Government Studies, 35(1): 21-37.

Lee, Neil. (2019). Inclusive Growth in Cities: A Sympathetic Critique. Regional Studies, 53(3): 424-434.

Marks, Gary, Liesbet Hooghe, and Arjan. H. Schakel. (2008). Patterns of Regional Authority. Regional and Federal Studies, 18(2-3): 167-181.

Muramatsu, Michio. (1997). Local Power in the Japanese State. Berkeley: University of California Press.

Oates, Wallace. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Page, Edgar and Michael Goldsmith. (1987). Central-Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States. London: SAGE Publications.

Picavance, Chris G. and Edmond Preteceille. (1991). *S*tate Restructuring and Local Power: A Comparative Perspective. New York: Pinter Publishers.

Rhodes, Roderick A. W. (1996). Power Asymmetric Model of British Politics. Government and Opposition, 38(3): 306-332.

Rodden, Jonathan. (2003). Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growwth of Government. International Organization, 57(4): 695-729.

Riker, William and Ronald Schaps. Disharmony in Federal Government. Behavioral Science, 2(4): 276-290.

Schneider, Aaron. (2003). Decentralization: Conceptualization and Measurement. Studies in Comparative International Development, 38(3): 32-56.

Sellers, Jefferey. (2019). From within to between Nations: Subnational Comparison across Borders. Perspectives on Politics, 17(1): 85-105.

Sellers, Jefferey, Anders Lidström and Yooil Bae. (2020). Multilevel Democracy: How Local Institutions and Civil Society Shape the Modern State. Cambridge: Cambridge University Press.

Shair-Rosenfield, Sarah, Arjan H. Schakel, Sara Niedzwiecki, Gary Marks, Liesbet Hooghe, S Sandra Chapman-Osterkatz. (2020). Language Difference and Regional Authority. Regional and Federal Studies, 31(1): 73-97.

Treisman, Daniel. (2007). The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization. New York: Cambridge University Press.

Wolman, Herald. (2008). Comparing Local Government Systems across Countries: Conceptual and Methodological Challenges to Building a Field of Comparative Local Government Studies. Environment and Planning C: Government and Policy, 26(1): 87-103.

Wright, Deil. S. (1988). Understanding Intergovernmental Relations(3rd edition). Pacific Grove: Brooks/Cole.

행정안전부 홈페이지, 중앙지방협력회의 회의록. https://www.mois.go.kr
Local Autonomy Index 2.0. Databse, http://local-autonomy.andreasladner.ch/downloads/
Regional Authority Index Database,
https://www.arjanschakel.nl/index.php/regional-authority-index

배유일(裵維一): 2007년 미국 University of Southern California에서 정치학박사학위를 취득하였다(2007년). 현재 동아대학교 행정학과 부교수로 재직 중이며, 주요 관심사는 행정서비스 및 정책 디자인, 중앙-지방 관계 및 지방 민주주의, 지방정치경제이다. 〈한국의 이중적 지방 민주주의〉, 〈디자인사고와 애자일로 푸는 공공서비스 혁명〉 등 저서의 저자이며, Cities, Urban Affairs Review, International Journal of Urban and Regional Research 등의 학술지에 논문을 게재하였다. (ybae@dau.ac.kr).

〈논문접수일: 2025. 9. 30 / 심사개시일: 2025. 10. 11 / 심사완료일: 2025. 11. 20〉

Abstract

Inclusive Central-Local Relations and Reconfiguring Local Democracy: An International Comparison from a Multilevel Democracy Perspective

Bae, Yooil

This study reinterprets the central-local relationship in South Korea through the lens of procedural and substantive inclusiveness, and assesses the structural limitations of local democracy by employing internationally comparable indicators. Using the Regional Authority Index(RAI) and Central-Regional Access(CRA) data, the analysis demonstrates that although Korea has achieved a certain level of procedural inclusiveness at the institutional level, the substantive ability of local governments to access and influence national decision-making remains highly limited. Futhermore, institutions introduced to address these shortcomings – such as the Central-Local Government Cooperation Council – have largely remained formalistic and have not effectively reflected local needs or expanded substantive inclusiveness. The study argues that Korea must move beyond formal decentralization and advance toward a multilevel democracy grounded in collaborative governance and civic participation in order to meaningfully improve central-local relations and strengthen local democracy.

Key Words: Central-local relations, Intergovernmental Relations, Local Democracy, Inclusiveness, Multilevel democracy