「지방정부연구」 제29권 제2호(2025. 8): 271-292

The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.29 No.2 (August 2025)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.29.2.12

# 중앙-지방정부간 협력의 미시적 토대:
## 권한이양과 인지된 역량을 중심으로*

안 용 진

**국문요약**

최근 지방분권과 협력적 거버넌스에 대한 논의가 심화되는 가운데, 정부간 관계론에서는 중앙에서 지방으로의 권한 이양과 각 정부가 서로 인식하는 역량이 정부간 협력의 핵심 요소임을 강조해 왔다. 그러나 권한 이양과 상대 조직 역량에 대한 인식이 협력에 어떻게 상호 복합적으로 영향을 미치는지에 대해서는 실증적 탐색이 부족했다. 본 연구는 이러한 연구 공백을 메우고자, 중앙-지방정부간 권한이양, 상대 조직에 대한 인지된 역량, 그리고 협력에 관한 인식 간의 관계를 분석하였다. 분석 결과, 권한 이양이 협력에 미치는 긍정적 효과는 협력 당사자가 상대를 유능하다고 인식할 때 더욱 뚜렷하게 나타났으며, 이러한 상호작용 효과는 중앙공무원과 지방공무원 집단 간에 의미 있는 차이를 보였다. 특히, 중앙이 지방의 역량을 신뢰하지 않는 경우 추가적인 권한 위임이 협력 의향을 크게 높이지 못하는 것으로 드러났다. 이러한 결과는 효과적인 정부간 협력을 위해 권한 이양과 더불어 신뢰 구축 및 역량 강화 전략이 병행되어야 함을 시사한다. 아울러, 분권 정책을 설계하는 정책결정자에게는 권한 이양의 실효성 제고와 함께 상호 신뢰와 역량의 객관적 평가·보상 체계 마련이 중요함을 제언한다.

**주제어: 정부간 관계, 협력, 권한이양, 인지된 역량, 중앙-지방공무원**

## Ⅰ. 서론

지방자치가 부활한 1990년대 중반과 2000년대 초반 분권 입법 이후, 한국의 시·도 및 시·군·구는 과거보다 훨씬 넓은 재량과 법적 지위를 인정받게 되었다(한승준, 2006; 고경훈, 2004). 중앙정부는 더 이상 지방을 단순한 '말단 집행기관'으로만 보지 않고, 정책 파트너로 대우하고자 노력하고 있으며, 실제로 복지·환경·지역 활성화 등 다양한 분야에서 지방정부가 정책 결정 단계까지 참여하는 사례가 늘고 있다(서성아 외, 2010). 이는 복합적이고 다차원적인 정책 문제가 증가함에 따라, 중앙과 지방의 역량을 결합한 협력적 거버넌스가 정책 성과의 핵심 요인으로 부상했기 때문이다(Bryson 외, 2006; Emerson & Nabatchi, 2015). 실제로 복지 전달 체계 개편(서성아 외, 2010), 환경 사무 이양(왕재선 & 홍성만, 2023), 지역 소멸 대응(구주영, 2025; 전영환 & 박미영, 2025) 등 현

* 본 논문은 2025년도 고려대학교 공공정책대학 특성화연구비 지원을 받아 수행되었습니다.

장성이 강한 사안일수록 중앙과 지방 정부가 조율되지 않으면 실행이 지연되거나 파편화되는 경우가 많다.

그러나 제도적 분권이 곧 효과적 협력을 담보하지는 않는다. 한국행정연구원의 「정부간 관계 인식조사」 시계열 자료에 따르면, 중앙·광역·기초 공무원 모두 "지방이 중앙에 예속돼 있다"는 응답이 꾸준히 증가해 왔다(김지영, 2020). 특히 기초단체 공무원에게서 이러한 인식이 두드러져, 지방 분권 30년의 성과를 무색하게 한다는 평가도 있다(구주영, 2020). 이러한 현상의 근본적 원인으로는 중앙이 정책의 통일성과 국가적 형평을 강조하고, 지방은 지역 맞춤형 유연성을 요구하면서 가치 충돌이 반복된다는 제도적 측면이 있다(Rhodes, 2018; 이용선, 2009). 여기에 재정·인사 자원의 상향식 유출, 중앙주도 의사결정 구조 등의 요인이 겹쳐 '하향식 지시–상향식 순응'의 제도화가 고착되었다는 점도 지적된다(안혁근 외, 2016; 주재복, 2013). 예컨대, 2024년 '지방재정분권 3단계' 추진 과정에서 지방정부의 재정 자립도와 중앙의 통제력 사이의 갈등이 공론화되기도 했다.

이에 따라 학자들은 중앙-지방 간 협력의 불협화음을 주로 구조적·제도적 관점에서 조망해 왔다. 권한 배분의 역사적 경로(한영수, 2006), 협업 조정제도의 성과(김창진, 2023), 분쟁 조정 메커니즘(구주영, 2022) 등이 대표적이다. 반면, 협력을 실제로 수행하는 공무원 개인이 '얼마나 권한이 위임됐다고 느끼는지,' '상대를 얼마나 유능하다고 믿는지'가 협력 의향에 어떻게 영향을 미치는지에 대한 경험적 검증은 상대적으로 부족하다. 정부간 관계를 개괄적으로 설명하거나(김천영, 2002; 김장기, 2003; 한영수, 2006; 박정민, 2008), 업무 조정·협업 제도의 효과를 다룬 연구(서성아 외, 2010; 채경진, 2011)는 활발했지만, 중앙·지방 공무원의 '권한이양 체감도'와 '상대역량 신뢰'가 결합해 협력 태도에 미치는 영향을 분석한 연구는 부족한 실정이다. 예를 들어, 최근 AI 행정 시스템 도입이나 감염병 대응 등 신속한 협력이 요구되는 현장에서는 중앙과 지방 공무원의 권한 인식과 신뢰 부족이 정책 실행의 걸림돌로 지적되고 있다.

따라서 본 연구의 목적은 공무원들의 인식 및 태도와 같은 미시적 토대(micro foundations)가 정부간 상호작용 및 협력에 관한 인식을 어떻게 형성하는지를 규명하는 데 있다. 공무원의 신뢰, 인지된 역량, 위임에 대한 태도와 같은 요인들이 서로 밀접하게 얽혀 있다는 기존 연구(Leland 외, 2021; Ran & Qi, 2019)를 바탕으로, 이들이 협력적 태도에 미치는 영향이 어떻게 상호 조정되는지 탐색하였다. 이를 통해 본 연구는 정부간 협력에서 상대 기관의 역량에 대한 신뢰가 위임-협력 관계를 어떻게 조건짓는지에 대한 학술적 및 실천적 이해에 기여할 것으로 기대된다.

# Ⅱ. 이론적 논의

## 1. 정부간 관계와 협력

정부간 관계(Intergovernmental Relations, IGR)는 한 국가 내에서 서로 다른 정부 수준이 맺는 다층적이고 상호의존적인 연계를 의미한다(Wright, 1988). IGR 논의는 본래 연방제 국가(예: 미국)

에서 주(州)와 연방 정부간의 관계를 중심으로 발전해 왔으나, 최근에는 단일국가에서도 중앙이 지방에 권한을 이양하거나 공동으로 정책을 수행하는 사례가 증가하면서 연구 범위가 확장되고 있다(Liu 등, 2021; Chung & Choi, 2022). 협력은 관할 범위에 따라 동일 수준 정부 간의 횡적 협력과 상·하위 정부 간의 종적 협력으로 구분된다. 종적 협력에서는 상위 정부가 법·제도 설계, 재정 및 인력 지원, 규제와 감독 등을 통해 하위 정부의 활동에 직·간접적으로 영향을 미친다(Gerber & Loh, 2015).

한국은 1990년대 지방의회 부활과 1995년 단체장 직선제를 통해 자치의 틀을 마련했으나, 행정과 재정 구조는 여전히 중앙집권적 성격이 강하다(고영선, 2012). 기능 구분이 명확하지 않아 사무 배분 과정에서 '주-종' 관계가 드러난다는 지적도 반복적으로 제기된다(문유석, 2015). 그 결과, 중앙정부는 지방정부를 동시에 통제자(규제·감독)와 협력자(재정·기술 지원)라는 이중적 역할로 대하며, 이러한 양면성을 어떻게 관리하느냐가 IGR의 실효성을 좌우한다고 지적되고 있다(문유석, 2015).

이처럼 중앙과 지방정부 간의 이중적 역할과 구조적 한계는 실제 행정 현장에서 협력의 장애 요인으로 작용하고 있다. 협력이 원활하지 않을 때 발생하는 비용은 결국 국민에게 전가된다. 이는 동일 시민에게 제공되는 서비스가 지연되거나 중복될 위험이 커지기 때문이다(이달곤 외, 2012). 실제로 지역소멸, 미세먼지, 감염병 대응 등과 같이 여러 행정구역을 넘나드는 문제는 중앙과 지방 어느 한쪽의 힘만으로는 해결이 어렵다. 이러한 문제의 근본 원인은 중앙이 정책의 통일성과 형평성을 중시하고, 지방은 지역 맞춤형 유연성을 중시한다는 점에서 비롯되는 가치 충돌에 있다. 종적 협력은 이러한 긴장을 내포하지만, 동시에 이를 조정할 수 있는 수단이 되기도 한다. 특히, 권한 이양이 제대로 이루어지더라도 상대방이 그 권한을 실행할 역량이 있다고 신뢰하지 못하면 협력은 쉽게 교착 상태에 빠지곤 한다(Thomson & Perry, 2006).

이에 따라 연구자들은 조직이나 제도뿐만 아니라 협력을 실제 수행하는 개인에 대한 관심을 더욱 높여야 한다고 강조한다. 예컨대 Frederickson(2007)은 "협력하는 것은 조직이 아니라 조직을 대표한 개인"이라며, 개인의 성향과 관계 기술이 협력의 성패를 좌우한다고 지적했다. O'Leary 외(2012) 역시 대부분의 협력 연구가 네트워크 구조에만 집중하여 개인 차원의 역량과 태도를 간과하는 경향이 있다고 비판했다. 이러한 비판은 중앙집권적 단일국가에서 더욱 설득력을 가질 수 있다. 형식적 권한이 중앙에 집중된 환경에서 지방 공무원은 실제로 권한이 이양되었는지, 그리고 중앙이 자원을 지원할 능력을 갖추었는지에 대한 주관적 평가에 따라 협력에 대한 의사결정에 차이를 보일 수 있기 때문이다(Lee 외, 2023; Van Der Meer, 2024).

본 연구는 바로 이 지점에 주목한다. 중앙과 지방 공무원이 체감하는 권한 이양 수준과 상대 조직의 역량에 대한 인식이 결합될 때 협력 의향이 어떻게 달라지는지를 실증적으로 탐색함으로써, '권한만 넘기면 협력이 자연스럽게 이루어진다'는 단선적 가정을 재검토하고자 한다. 이는 제도적 분권과 심리적 신뢰를 동시에 고려하여, 중앙집권적 단일국가에서 협력 거버넌스 이론을 더욱 정교화하려는 시도이기도 하다.

## 2. 권한이양과 역량 간의 관계

권한이양은 중앙정부가 정책 및 행정의 결정 권한 일부를 지방에 넘겨주는 행정적 위임(delegation)으로 이해된다. 다만 본 연구는 이러한 형식적 분권과 구별되는 '권한이양 체감도(perceived delegation)'를 고려하여, 현장에서 인지되는 재량이 협력에 어떠한 조건부 효과를 갖는지에 주목한다. 여기서 권한이양 체감도는 법·제도상으로 규정된 권한 이전의 유무/범위(형식적 분권)가 아니라, 특정 사무를 수행하는 과정에서 실무자가 실질적으로 느끼는 재량의 여지와 의사결정 자율성을 의미한다. 체감도는 승인·보고의 층위/주기, 예산·인사 관련 자율성, 감사·평가 요구의 강도 등 '운영 규칙(rules-in-use)'의 조합이 만들어내는 행위 가능 범위로 볼 수 있다. 즉, 같은 제도적 틀이라도 운영 관행에 따라 실무자가 체감하는 권한의 폭은 상이할 수 있으며, 이는 정부간 협력에서 조정·보고·감사 비용을 좌우한다(문유석, 2015; 구주영, 2020). 나아가 체감된 재량이 상대 정부의 역량에 대한 신뢰와 결합될 때 정보공유와 공동의사결정 같은 협력 루틴이 안정화될 수 있다(김정숙 & 전미선, 2023). 협력적 거버넌스 이론에 따르면, 이러한 인식은 중앙과 지방 양측에 공동책임 의식을 심어주어 협력 의지를 높인다(Ansell & Gash, 2008; Emerson & Nabatchi, 2015). 지방정부는 지역 수요에 맞춘 재량권을 확보하고, 중앙정부는 지방을 단순 집행자가 아닌 '정책 파트너'로 바라보게 되며, 이로써 상호 의존성이 강화된다(Bryson 외, 2006; Daley, 2009). 실증 연구 역시 실질적 위임이 지방 공무원의 자율성과 동기를 높여 협력 활동 참여를 촉진하고, 중앙이 권한을 공유할 때 형성되는 신뢰가 서로 다른 정부 수준 간의 위험 인식을 완화한다는 점을 보여준다(Mu 외, 2019; Lindvall, 2010; Stoker, 1995).

그러나 권한, 재원, 정당성의 불균형은 협력 과정에서 결코 간과할 수 없는 긴장을 야기한다. 이는 강한 주체가 약한 주체의 역량을 전략적으로 활용하거나, 협력 의제를 일방적으로 설정할 가능성이 있기 때문이다(Cheng & Sandfort, 2023). 협력적 거버넌스의 권력 분석 틀을 제시한 Purdy(2012) 역시, 권한 분포의 불평등이 해소되지 않으면 협력이 명목상에 그칠 수 있다고 경고했다. 결국 실질적인 권한 부여와 더불어 상대를 동등한 파트너로 인정하려는 노력이 함께 이루어질 때, 지방정부는 지역 맥락에 적합한 해결책을 마련함과 동시에 국가적 목표와도 조화를 이룰 수 있게 된다(Honadle, 2001; Ran & Qi, 2018).

국내 사례 역시 이러한 이론적 기대와 대체로 일치한다. 전국 단위 인식조사에 따르면, 권한과 재정 분권을 긍정적으로 평가하는 공무원일수록 중앙-지방 관계를 협력적으로 인식하는 경향이 뚜렷하게 나타났다(김지영, 2020). 특히 지방공무원 표본에서 그 효과가 더욱 크게 나타나, 자율성 확보의 직접적 이익을 지방이 실질적으로 체감하고 있음을 시사한다(김지영, 2017). 기능별 사례 연구도 이를 뒷받침한다. 예를 들어, 국유림 관리 업무를 지방에 이양하는 것이 '적절하다'고 본 집단은 정보 공유와 공동사업 추진 의향이 높았고(명성준 & 주상현, 2018), 환경사무의 지방 이양에 동의한 공무원일수록 협력의 필요성과 기대효과를 높게 평가하는 경향을 보였다(왕재선 & 홍성만, 2023). 반대로, 권한 이전이 지연된 사무에서는 중앙-지방 조정 회의 횟수와 협력 지표가 모두 낮았다는 분석도 있다(이혜영, 2014). 이러한 결과들은 권한이양의 규모나 속도가 클수록 정보

공유, 공동 의사결정, 자원 교환이 활성화되며, 이는 다시 정부간 신뢰와 상호 의존성을 확대하는 선순환으로 이어진다는 점을 보여준다.

이처럼 권한이양은 협력을 촉진하는 필요조건이지만, 충분조건이 되기 위해서는 위임된 권한을 실행할 역량과 신뢰가 함께 확보되어야 한다. 국내외 연구는 위임이 협력의 토대를 제공한다는 점과 더불어, 권력 격차를 완화하고 실질적 역량을 뒷받침할 제도적·재정적 장치가 병행되어야 진정한 협력적 거버넌스가 구현될 수 있음을 공통적으로 지적한다. 다시 말해, 지방정부가 위임된 권한을 실행할 충분한 역량이나 자원이 없다면 중앙-지방 협력은 좌초될 수 있다. 따라서 지방의 역량(capacity)은 지속 가능한 협력의 필수 조건이다(Ran & Qi, 2019). 이는 권한이양이 협력의 필수 조건으로 간주되지만, 실제 집행 단계에 들어서면 관할권의 중첩과 분절성 같은 행정 경계가 복잡성을 증폭시키기 때문이다(Daley, 2009). 이러한 난제를 해결하려면 지방정부가 새로 부여된 책임을 성공적으로 관리할 수 있도록 세심한 기획과 지속적인 지원이 뒷받침되어야 하며, 관할 충돌을 조정할 제도적 장치도 반드시 마련되어야 한다. 결국 분권이 협력으로 이어지려면 '얼마나 넘기느냐'보다 '넘긴 것을 집행할 능력이 있는가'가 관건이 될 것이다.

여러 실증연구는 역량이 뒷받침되지 않은 권한 이전이 명목적 분권에 그칠 위험이 있음을 일관되게 경고한다. 예를 들어, 환경사무 이양 여부를 다룬 설문에서는 지자체가 이미 기술과 인력을 확보한 폐기물 관리·환경 감시 기능에서만 이양 지지가 높았고, 고도의 전문성을 요하는 국가측정망 운영에는 동의를 얻지 못했다(왕재선 & 홍성만, 2023). 국유림 관리 업무에 관한 조사에서도 지방의 전문 인력과 예산이 확보될 때 단계적 이양을 선호하는 응답이 우세했다(명성준 & 주상현, 2018). 이처럼 기능 특성과 수행 능력이 맞물릴 때에만 분권이 협력으로 이어진다는 결론은 제도 및 입법 평가에서도 일관되게 나타난다. 김수연(2020)의 지방일괄이양법 사례 분석에서는 지자체 간 역량 격차 속에서 전면 이양을 추진할 경우 집행 격차가 커질 수 있음을 지적하며, 차등 분권과 사후 지원을 권고했다. 이혜영(2014)이 분권촉진위 심의안 118건을 검토한 연구에서도 중앙 부처가 지방의 전문성 및 재정능력 부족을 이양 반대 논거로 제시했음을 확인하면서, 역량이 검증되지 않은 일괄 분권은 행정 공백을 초래할 수 있다고 분석했다. 이러한 문제의식은 자치권과 행정역량을 동시에 강화해야 성공적인 분권이 가능하다는 기존 논의와도 맥락을 같이한다(한상우 & 최길수, 2006; 임병수, 2006).

국제 문헌 역시 지방정부가 광범위한 책임을 수행하려면 충분한 관리적·재정적 역량을 갖춰야 함을 강조한다(Warner, 1998). Honadle(2001)은 "얼마나 많은 역량이 있어야 위임을 정당화할 수 있는가"라는 질문을 제기하며, 위임의 성공 여부가 궁극적으로 역량의 확보와 맞물려 있음을 지적한다. 이러한 역량은 절대치가 아니라 상대적 개념으로 이해되는데(Leland 외, 2021), 신뢰 연구에서도 수탁자의 능력이 신뢰 형성의 핵심 요소로 간주된다(Mayer 외, 1995). 협력이라는 맥락에서 '인지된 역량(perceived capacity)'은 특정 영역에서 영향력을 발휘하게 하는 기술, 지식, 자원은 신뢰성과 직결되는 차원으로 밝혀졌다(Heyns & Rothmann, 2015). 실제로 역량이 높다고 인식될수록 상호 존중과 목표의 일치(Oomsels & Bouckaert, 2014; Choi & Moynihan, 2019), 혁신 및 문제해결(Campbell, 2018; Leach 외, 2002) 등이 촉진되어 협력 성과가 향상된다.

이렇듯 신뢰와 역량 간의 상호작용은 중앙-지방 관계에서도 동일하게 적용될 수 있다. 중앙이 지방을 단순한 하위기관이 아닌 파트너로 대하기 위해서는 지방 공무원의 전문성과 책임성을 신뢰해야 하며, 이는 권한 공유 과정에서 불확실성과 마찰을 최소화하는 데 기여할 것이다(Edelenbos & Klijn, 2007; Lindvall, 2010). 반대로 지방의 역량이 의심될 경우, 중앙은 위임 자체를 주저하거나 통제 장치를 강화할 수 있다(Luhmann, 2018; Raffnsøe, 2013). 종합적으로 볼 때, 권한 구조와 행정역량은 마치 '얽힌 쌍둥이(entangled twins)'처럼 분리할 수 없는 관계이며, 두 요소가 균형을 이룰 때 비로소 협력적 거버넌스가 실현될 수 있다(Ran & Qi, 2019).

## 3. 중앙-지방 공무원 간 인식 차이

권한 이양과 행정 역량이 협력으로 이어지는 경로는 제도 설계만큼이나 이를 받아들이는 공무원의 인식 구조에 좌우된다. 전국 단위 공무원조사에서 권한·재정 분권을 긍정적으로 평가한 지방 공무원은 중앙-지방 관계를 더 협력적으로 해석했고, 같은 조건에서도 중앙 집단의 협력 평가는 상대적으로 냉담했다는 결과가 반복적으로 드러났다(김지영, 2017; 김지영, 2020). 유사하게, 지방이 자체 역량을 높게 평가할 때에만 협력 만족도가 상승했다는 분석 역시 지방 집단에서만 유의미하게 확인되었다(임상규 & 정철현, 2012). 환경사무나 국유림 관리처럼 기능별로 수행 난도가 뚜렷한 영역에서는, 지자체가 전문성을 이미 확보했다고 판단한 분야에서만 이양 지원과 협력 기대가 동시에 높아지는 양상이 뚜렷했다(왕재선 & 홍성만, 2023; 명성준 & 주상현, 2018). 조정·분쟁 해결 제도에 대한 만족도가 협력 인식을 높이는 효과도 지방 표본에서 두 배 이상 크게 나타났고(구주영, 2022), '상대 조직 역량' 지각이 협력 효과를 설명하는 힘 또한 지방 쪽이 더 강했다(윤선일 외, 2022). 이러한 결과는 같은 제도라도 누가 어떻게 체감하느냐에 따라 협력 반응이 달라진다는 점을 잘 보여준다.

지금까지 논의는 주로 지방 공무원의 '인지된 역량'에 초점을 맞추었지만, 실제 협력 역량은 모든 참여자의 능력에 의존함을 간과할 수 없다(O'Toole Jr. & Meier, 2004; Weber & Khademian, 2008). 중앙과 지방이 서로를 얼마나 유능한 파트너로 인식하느냐가 결국 협력의 효과성을 결정한다. 협력적 지역주의(cooperative localism)연구에 따르면, 공무원의 유형과 역할에 따라 협력 성과가 크게 달라지며 책임 범위의 명확화와 상호 강점 인정의 필요성을 강조했다(Davidson, 2007). 하지만 현실에서 두 수준의 정부는 우선순위·자원·정치적 조건이 다르기 때문에 협력에 대한 시각 자체가 출발선부터 엇갈릴 수 있다. 예를 들어, 중앙은 국가적 일관성과 형평을, 지방은 지역 맞춤형 해법을 우선시하는 경향이 있어 동일한 협력 목표라도 접근 방식과 기대치가 달라질 수밖에 없다(Benton, 2020). 권력·자원 배분, 상호 신뢰, 위기 경험 같은 요인이 복합적으로 작용하면서 인식 격차는 더욱 심화되고, 이는 협력을 촉진하기보다는 갈등을 증폭시키는 잠재 요인이 되기도 한다. 따라서 정부간 관계의 복합성을 제대로 이해하려면 제도적 권한 구조를 넘어, 서로 다른 정부 수준 직원들 간에 형성된 역량·권력·신뢰의 인식 지형을 면밀히 파악하는 작업이 선행되어야 할 것이다.

# Ⅲ. 연구설계

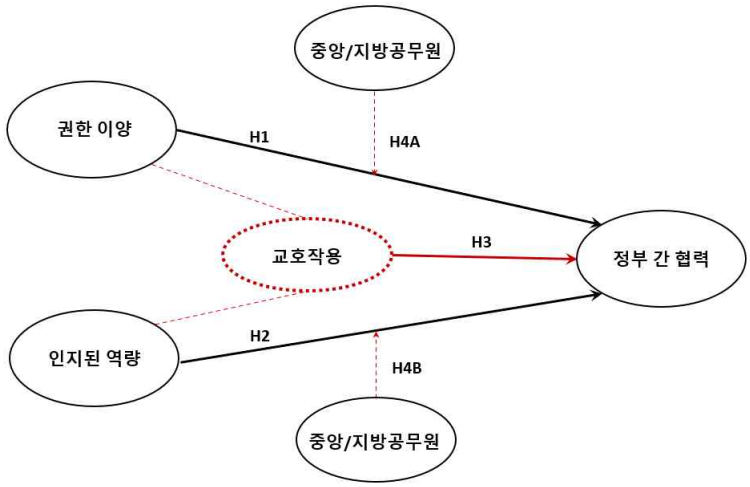
## 1. 연구모형

본 연구는 권한이양이 협력적 거버넌스를 촉진한다는 이론적 전제(Ansell & Gash, 2008; Emerson & Nabatchi, 2015)를 출발점으로 삼되, 그 효과가 지방정부의 인지된 역량—즉 중앙·지방 공무원이 상대를 얼마나 유능한 파트너로 보는가—에 의해 강화·약화될 수 있다는 관점을 통합한다. 개념 모형은 ①권한이양 정도가 클수록 협력 태도가 높아진다는 직접효과(H1), ②상대 역량을 높게 인식할수록 협력이 증대된다는 직접효과(H2), ③인지된 역량이 권한이양-협력 관계를 증폭시키는 조절효과(H3)를 포함한다. 나아가 중앙과 지방은 정치적 책임, 자원 여건, 정책 우선순위가 상이하므로 동일한 제도 변화라도 효과 크기와 방향이 다를 수 있다는 국내외 선행분석(김지영, 2020; Benton, 2020)을 반영해, ④권한이양과 인지된 역량의 영향이 중앙·지방 공무원 집단 사이에서 차별적으로 나타날 것이라는 다집단 가설(H4a, H4b)을 설정하였다.

가설1: 지방정부로 권한이양 정도가 클수록 중앙-지방 정부간 협력이 증가할 것이다.
가설2: 지방 공무원들의 역량이 높다고 인지할수록 중앙-지방 정부간 협력이 증가할 것이다.
가설3: 인지된 역량이 권한이양이 중앙-지방 정부간 협력관계에 미치는 영향을 조절할 것이다.
가설4a: 권한이양의 정도가 중앙-지방 정부간 협력관계에 미치는 영향은 중앙공무원과 지방공무원들 간에 다른 양상을 띌 것이다.
가설4b: 인지된 역량이 중앙-지방 정부간 협력관계에 미치는 영향은 중앙공무원과 지방공무원들 간에 다른 양상을 띌 것이다.

이상의 가설을 나타낸 연구모형은 다음의 그림1과 같다.

〈그림 1〉 연구모형



## 2. 변수의 측정 및 분석 방법

분석을 위해 한국행정연구원에서 실시한 '정부간 관계 인식조사' 자료를 활용하였다. 정부간 관계 인식조사는 중앙정부와 지방자치단체간의 효율적 협력방안을 모색해 나가기 위해 1999년부터 3년 마다 실시된다. 본 연구에서 활용한 자료는 세 핵심 변수가 동일 시점·동일 문항으로 관측되는 2020년 8월 11일부터 10월 8일까지 우리나라 중앙행정기관과 광역자치단체, 기초자치단체 각 부처의 공무원을 모집단으로 설정하였다. 구체적으로는 중앙행정기관에서 18부 17청을 포함한 35개 부청을 대상으로, 광역자치단체는 1개 특별시, 6개 광역시, 8개 도, 1개 특별자치도, 1개 특별자치시를 대상으로, 기초자치단체는 제주시와 서귀포시를 포함한 77개 시, 69개를 대상으로 하였다(박준 외, 2020). 대표성을 부여하기 위해 정부별 크기에 비례하도록 표본 할당수를 설정하여 일반직 공무원 비율을 기준으로 총 1,505명의 표본에서 특별지방행정기관을 포함하여, 중앙행정기관 554명이며, 광역자치단체 172명, 기초자치단체는 779명 대상으로 조사를 진행하였다(박준 외, 2020).

본 연구의 종속변수인 중앙정부와 지방정부간 협력관계는 '귀하께서는 중앙정부와 기초자치단체간의 관계가 전반적으로 어떠하다고 생각하십니까?'라는 질문에 (1)'매우 비협조적이다'부터 (5)'매우 협조적이다'까지의 5점 척도로 측정하였다. 주요 독립변수인 권한 이양 인식과 역량 인식 역시 5점 척도로 측정하였다. 첫째, 권한 이양 인식은 '귀하께서는 현재 중앙정부의 지방자치단체에 대한 권한이양의 정도에 대해 어떻게 생각하십니까?'라는 질문에 대해 (1)'매우 불충분하다'부터 (5)'충분하다'까지 응답하도록 하였다.

둘째, 역량 인식은 '귀하께서는 중앙공무원과 지방공무원의 업무수행역량을 어떻게 평가하고 계십니까?' 라는 질문을 통해 측정하였다. 5점 척도는 (1)'중앙공무원이 지방공무원에 비해 현격하게 우수하다,' (2)'중앙공무원이 지방공무원에 비해 대체로 우수하다,' (3)'중앙공무원과 지방공무원의 업무수행역량은 비슷하다,' (4)'지방공무원이 중앙공무원에 비해 대체로 우수하다,' (5)'지방공무원이 중앙공무원보에 비해 현격하게 우수하다'로 구성되어 있다. 즉, 값이 높을수록 지방공무원의 역량이 국가공무원에 비해 상대적으로 높다는 인식을 의미한다. 이러한 상대적 척도는 서로 다른 공무원 유형에 기반한 가설(H4)을 검정하기에 용이하게끔 설계되었다. 통제변수로는 직급(1급~9급), 근속연수, 성별, 연령 등의 인구통계학적 특성을 포함하였다. 이상을 정리한 설문문항의 자세한 내용은 아래의 〈표 1〉와 같다. 모든 측정 문항들은 단일 척도문항으로 측정되어 별도의 요인분석이나 신뢰도 분석은 실시하지 않았다.[1)]

1) 구체적·단일차원적 구성개념을 명확한 문항으로 제시할 경우, 단일문항도 수렴·준거 타당도와 예측력에서 다문항과 유사한 성과를 낼 수 있다(Nagy, 2002). 또한, 응답자들의 설문 피로도를 낮추어 측정오차를 줄이는 실용적 장점과 더불어 오히려 액면타당성(face validity)을 향상시킬 수 있다는 측면이 최근 부각되고 있다(Allen, Iliescu, & Greiff, 2022).

〈표 1〉 변수의 측정

| 구분 | 변수 | 측정 | 비고 |
|---|---|---|---|
| 종속변수 | 중앙-지방정부간 협력에 관한 인식 | 중앙정부와 기초자치단체간의 관계가 전반적으로 어떠하다고 생각하십니까? | 5점 척도 |
| 독립변수 | 중앙-지방정부간 권한이양의 정도 | 현재 중앙정부의 지방자치단체에 대한 권한 이양의 정도에 대해 어떻게 생각하십니까? | |
| | 중앙-지방공무원의 역량에 관한 인식 | 국가공무원과 지방공무원의 업무수행역량을 어떻게 평가하고 계십니까? | |
| 통제변수 | 직급 | 1급 - 9급 | 범주형 |
| | 성별 | 남성, 여성 | |
| | 근속연수 | 귀하께서 공무원으로 임용되신 지는 얼마나 되셨습니까? | 연속형 |
| | 연령 | 생년월일 | |

# Ⅳ. 분석결과

## 1. 기술통계 및 변수 간 상관관계

〈표 2〉의 기초통계량을 살펴보면, 연속형 주요 변수들은 대체로 5점 척도의 중앙값(=3)을 기준으로 분포되어 있다. 중앙-지방 협력 인식의 평균은 3.00(표준편차 0.92)으로 '보통 수준'에 머무르며, 권한이양 수준에 관한 인식 역시 평균 2.97(표준편차 0.85)로 다소 소극적인 평가가 나타난다. 반면 '지방공무원 역량이 국가공무원보다 우수하다'는 인식을 의미하는 역량 변수의 평균은 2.60(표준편차 0.70)으로 3점 이하에 머물러, 응답자들이 지방공무원의 상대적 역량을 다소 낮게 평가하고 있음을 시사한다. 연령과 근속연수는 각각 평균 45.1세와 14.7년으로, 중·고위층보다는 경력 10~20년 사이의 중견 공무원이 다수를 차지하고 있다.

범주형 변수들의 분포를 보면, 표본의 약 70%가 지방·광역 공무원(1,053명)이고 중앙공무원은 30%(452명) 수준이다. 직급별로는 5급(23.9%)과 6급(43.1%)이 전체의 3분의 2 이상을 차지해 정책집행·실무 담당자 비중이 높다는 특징을 보인다. 고위직(1–3급)은 6명(0.4%)에 불과해, 권한이양이나 협력 인식이 주로 중간관리자와 실무자 관점에서 측정된 점을 염두에 둘 필요가 있다. 성별 구성은 남성 61 %, 여성 39 %로 나타났다. 이러한 분포는 중앙-지방 간 협력 인식 연구에서 공무원 유형·직급·성별 등 구조적 특성이 미치는 영향을 살펴볼 충분한 다양성을 제공한다고 판단된다.

〈표 2〉 변수의 기초통계량

| 구분 | 관측치 | 평균 (비율,%) | 표준편차 | 최소값 | 최대값 |
|---|---|---|---|---|---|
| 협력에 관한 인식 | 1,505 | 3.00 | 0.92 | 1 | 5 |
| 권한이양 | 1,505 | 2.97 | 0.85 | 1 | 5 |
| 인지된 역량 | 1,505 | 2.60 | 0.70 | 1 | 5 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 연령 | 1,505 | 45.05 | 8.92 | 23 | 60 |
| 임용된 기간 | 1,505 | 14.70 | 6.59 | 1 | 20 |
| 공무원 유형 | | | | | |
| 중앙공무원 | 452 | (69.97) | | | |
| 지방/광역 공무원 | 1,053 | (30.03) | | | |
| 직급 | | | | | |
| 1급 | 1 | (0.07) | | | |
| 2급 | 2 | (0.13) | | | |
| 3급 | 3 | (0.2) | | | |
| 4급 | 66 | (4.39) | | | |
| 5급 | 360 | (23.92) | | | |
| 6급 | 649 | (43.12) | | | |
| 7급 | 272 | (18.07) | | | |
| 8급 | 96 | (6.38) | | | |
| 9급 | 56 | (3.72) | | | |
| 성별 | | | | | |
| 남성 | 911 | (61) | | | |
| 여성 | 594 | (39) | | | |

다음으로 〈표 3〉의 상관관계표를 살펴보면, 협력 인식과 가장 강하게 연결된 요인은 권한이양에 관한 인식으로, 두 변수 간 상관계수는 0.145($p<0.05$)로 나타나 권한을 충분히 위임받았다고 느낄수록 중앙-지방 협력도 긍정적으로 평가됨을 시사한다. 반면 역량 인식은 협력과 유의한 상관이 없었고($r=-0.04$), 이는 '상대적 업무역량' 평가가 협력 인상에 직접 연결되지 않을 수 있음을 암시한다. 연령($r=0.117$)과 근무경력($r=0.096$)도 협력 인식과 약하지만 정(+)의 상관을 보였다.

**〈표 3〉 변수 간 상관관계**

| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
|---|---|---|---|---|---|
| (1) 지방-중앙 협력에 관한 인식 | 1 | | | | |
| (2) 역량에 관한 인식 | -0.0399 | 1 | | | |
| (3) 권한이양에 관한 인식 | 0.1454* | -0.1866* | 1 | | |
| (4) 근무경력 | 0.0958* | 0.1164* | -0.1310* | 1 | |
| (5) 나이 | 0.1166* | 0.1078* | -0.1464* | 0.8640* | 1 |

## 2. 다중회귀분석 결과

〈표 4〉에는 중앙-지방정부간 협력에 관한 인식을 종속변수로 설정한 다중회귀분석의 결과를 제시한다. 분석의 주요 목적-즉, 검정하고자 하는 가설-에 따라 총 네 가지 모형을 실행하였다. 모형 1은 인지된 역량과 권한이양이 협력 인식에 미치는 영향을 검증하는 기본 모형이다. 모형 2는 권한이양(또는 인지된 역량)의 효과가 인지된 역량(또는 권한이양)의 수준에 따라 조건적으로 달라

지는지를 검증한다. 모형 3과 4의 주요 목적은 이러한 효과가 공무원의 유형(즉, 중앙공무원과 지방공무원)에 따라 차이를 보이는지를 추가적으로 분석하는 데 있다.

**〈표 4〉 다중회귀분석 결과**

| | 모형1 | 모형2 | 모형3 | 모형4 |
|---|---|---|---|---|
| 중앙-지방공무원의 인지된 역량 | -0.04 | -0.50** | -0.16** | -0.04 |
| | (0.04) | (0.12) | (0.04) | (0.04) |
| 중앙-지방 간 권한이양에 관한 인식 | 0.18** | -0.19 | 0.18** | 0.17** |
| | (0.03) | (0.10) | (0.03) | (0.03) |
| 공무원유형 (1=중앙, 0=지방) | -0.03 | -0.02 | -0.89** | -0.08 |
| | (0.06) | (0.06) | (0.19) | (0.21) |
| 인지된 역량*권한이양 | | 0.14** | | |
| | | (0.04) | | |
| 중앙공무원*인지된 역량 | | | 0.37** | |
| | | | (0.08) | |
| 중앙공무원*권한이양 | | | | 0.02 |
| | | | | (0.06) |
| 직급 | 0.05 | 0.04 | 0.03 | 0.05 |
| | (0.03) | (0.03) | (0.03) | (0.03) |
| 근무기간 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| | (0.01) | (0.01) | (0.01) | (0.01) |
| 성별 (0=남성, 1=여성) | 0.16* | 0.16* | 0.15* | 0.16* |
| | (0.05) | (0.05) | (0.05) | (0.05) |
| 연령 | 0.01* | 0.02* | 0.01+ | 0.01* |
| | (0.01) | (0.01) | (0.01) | (0.01) |
| 상수 | 2.10** | 3.25** | 2.55** | 2.11** |
| | (0.27) | (0.40) | (0.28) | (0.27) |
| 관측치(N) | 1,505 | 1,505 | 1,505 | 1,505 |

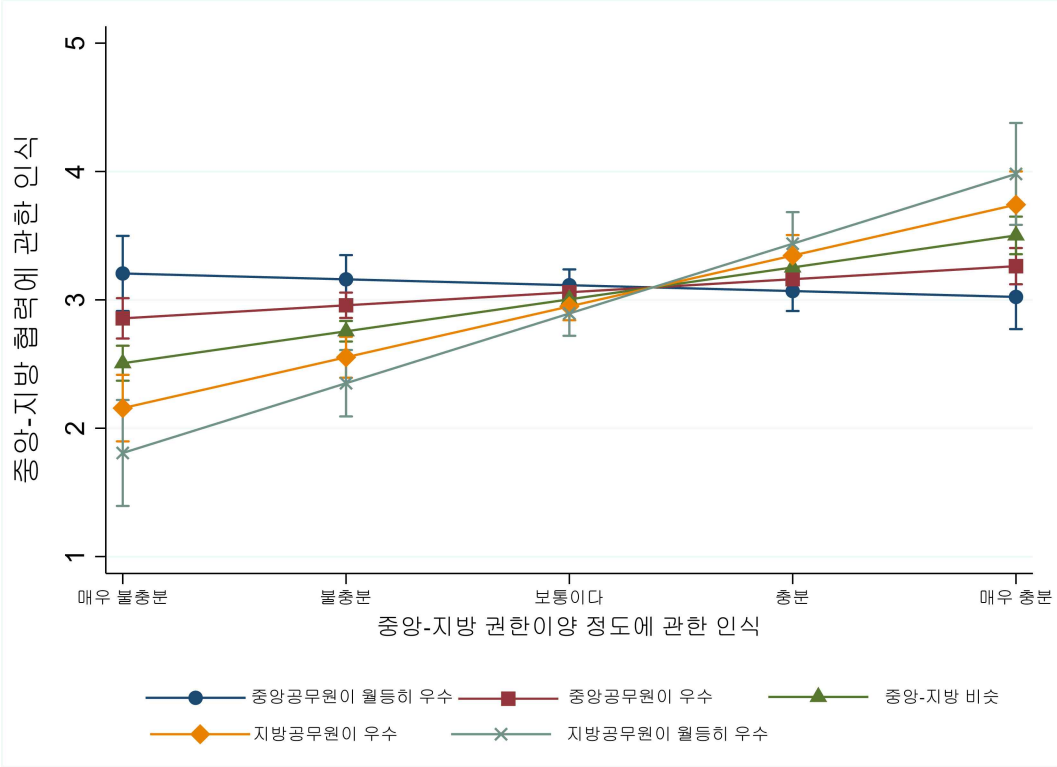
주1) +p<0.05, *p<0.01, **p<0.001
주2) 추정계수의 ( )안 숫자는 견고한 표준오차(robust standard error)임

분석 결과, 첫째, 본 연구의 핵심 관심 변수인 중앙정부에서 지방정부로의 권한이양 수준은 협력 인식에 대해 유의한 정(+)의 효과를 보였다($\beta$=0.18, p<0.001; 모형 1). 이는 대부분의 모형에서 일관되게 나타나 가설 H1을 지지한다. 둘째, 인지된 역량은 모형에 따라 유의하지 않은 결과(모형 1)와 혼합된 결과(모형 2·3)가 확인되었다. 즉, 지방공무원의 역량이 높을수록 협력 인식이 향상된다는 가설 H2를 뒷받침할 충분한 근거는 찾기 어려웠다. 인지된 역량 자체만으로는 협력 인식에 영향이 없으며, 그 상대적 특성은 공무원 유형에 따라 상이하게 작동할 가능성을 시사한다.

셋째, 권한이양과 협력 간 관계에서 공무원들의 인지된 역량의 조절효과를 검증한 결과, 지방공무원의 역량에 대한 인식이 높을수록 권한이양이 협력 인식에 미치는 긍정적 영향이 더욱 증폭되는 것으로 나타났다(가설 H3). 이는 기존 문헌을 실증적으로 뒷받침하는 결과로, 이러한 복합적 상

호작용을 보다 명확히 설명하기 위해 아래 〈그림 2〉와 〈그림 3〉에서 그래프를 통해 추가로 논의하고자 한다.

〈그림 2〉 권한이양과 인지된 역량에 따른 중앙-지방정부간 협력에 관한 인식

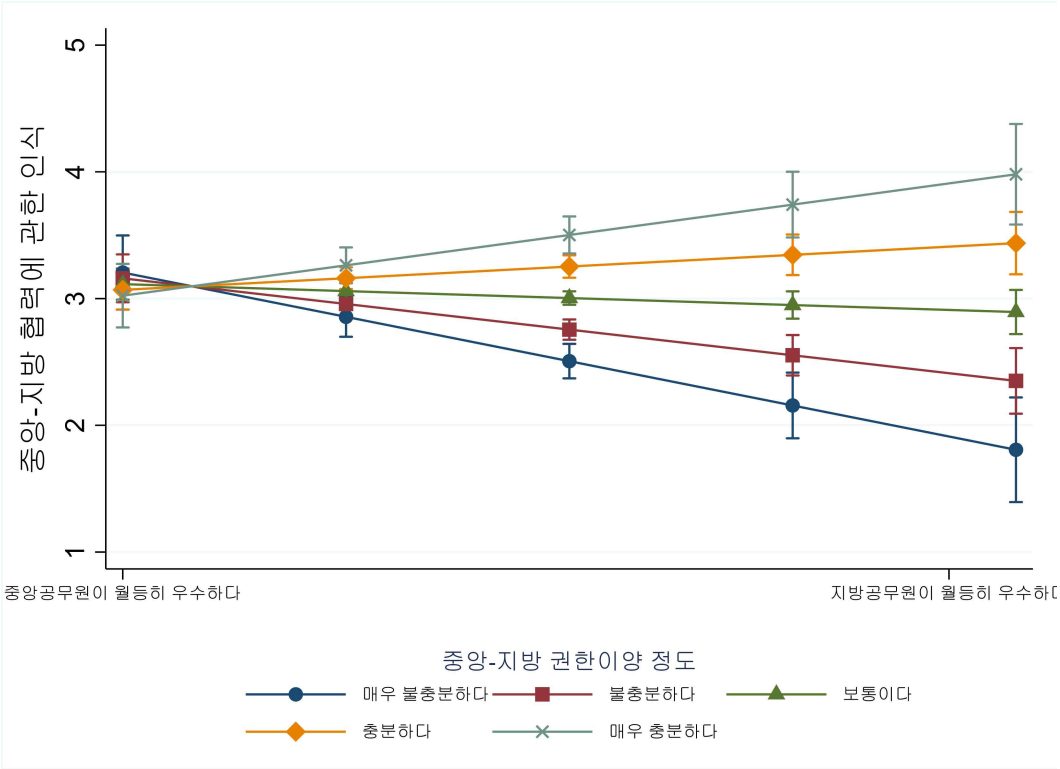



〈그림 2〉는 지방정부에 대한 권한이양 수준과 협력의 관계를, 중앙-지방 공무원의 상대적 역량 인식이 조절하는 모습을 보여준다. 중앙공무원이 지방공무원보다 훨씬 더 유능하다고 여겨지는 '중앙우위가 높은 상태'(원형 표식 선)에서는, 권한이양 수준과 무관하게 협력이 비교적 일정한 수준을 유지함을 알 수 있다. 반면에, 전반적으로 권한이양이 충분해질수록 협력 수준은 상승하지만, 지방공무원이 더 유능하다고 인식될수록 그 상승 폭이 한층 가팔라진다. 특히 '지방우위가 높은 상태'('x' 표식 선)에서 권한이양과 협력 간 관계가 가장 강하게 나타난다. 이는 지방공무원의 역량이 높다고 인식될 때 권한이양이 협력을 크게 촉진한다는 점을 시사한다. 다시 말해, 권한이양의 효과는 중앙-지방 공무원의 상대적 역량 인식에 따라 크게 달라지며, 지방공무원이 상대적으로 능력 있어 보일수록 권한이양이 협력에 더 긍정적으로 작용함을 알 수 있겠다.

〈그림 3〉은 동일한 함의를 다른 각도에서 제시한다. 즉, 중앙-지방공무원 간 역량의 상대적 차이가 협력관계에 미치는 영향은, 권한이양이 얼마나 적절히 이루어졌는지에 따라 달라짐을 보인다. 중앙공무원이 지방공무원보다 훨씬 유능하다고 인식될 때는 권한이양 수준이 협력에 거의 영향을 주지 않는다. 반대로 지방공무원의 역량이 높다고 인식될수록 권한이양의 중요성이 커져 협

력 수준이 뚜렷이 향상된다는 결과를 얻을 수 있다.

〈그림 3〉 인지된 역량과 권한이양에 따른 중앙-지방정부간 협력에 관한 인식




끝으로 모형 3과 모형 4는 권한이양과 역량이 공무원 유형(중앙 vs. 지방)에 따라 협력에 미치는 영향이 달라지는지(가설 H4)를 검증하였다. 분석 결과, 역량의 효과는 공무원의 유형에 따라 유의하게 다르게 나타났지만($\beta$=0.37, p〈0.001; 모형 3), 권한이양에 대해서는 이러한 차이가 관찰되지 않았다(모형 4). 이는 역량 인식이 중앙-지방 공무원 집단별로 협력에 작용하는 방식이 상이함을 부분적으로 뒷받침하는데, 이를 시각적으로 나타내는 것은 다음의 〈그림 4〉와 같다.

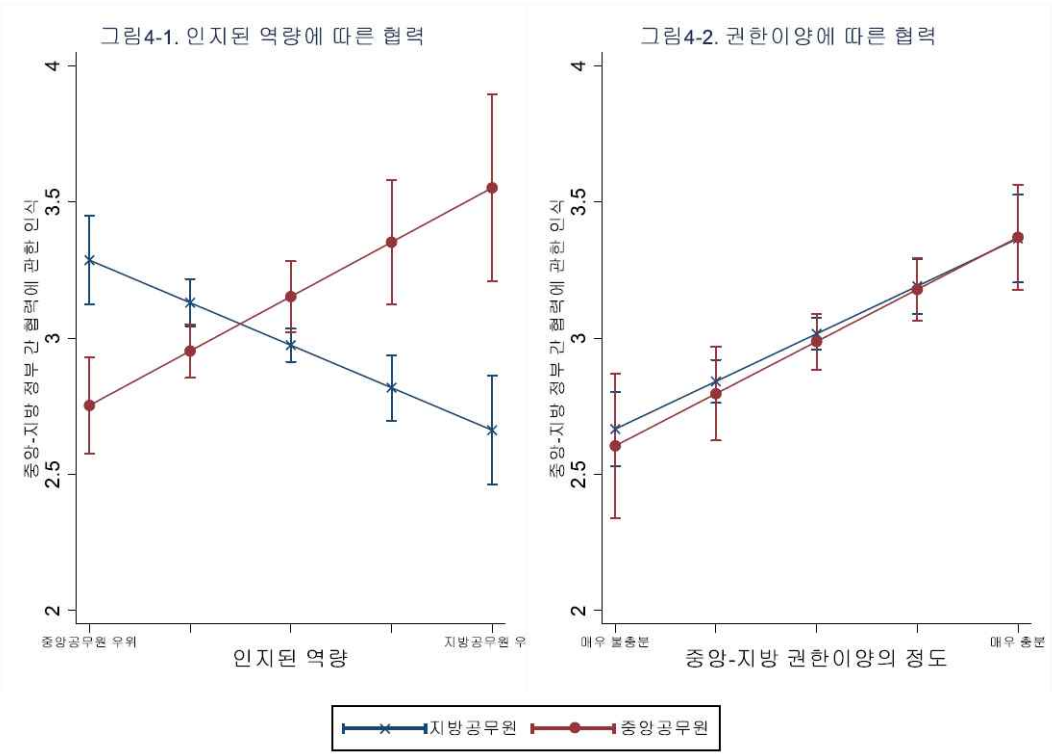
〈그림 4〉는 인지된 역량·권한이양·협력 간 관계가 공무원 유형에 따라 역동적으로 달라짐을 보여준다. 먼저 〈그림 4-1〉은 공무원의 역량 인식과 협력 수준 사이에 역(逆)관계가 존재함을 시사한다. 흥미롭게도 지방·중앙 공무원 모두 상대방을 유능하다고 평가할수록 협력하려는 의지가 커진다. 다시 말해, 지방공무원은 중앙공무원의 역량이 높다고 인식할 때 협력 수준이 가장 높고('x'자선), 중앙공무원 역시 지방공무원의 역량을 높게 평가할 때 협력을 가장 적극적으로 수행한다(원형선). 이러한 결과는 상호간의 인지된 행정 역량이 효과적 협력의 필수 요소라는 최근 연구(Madsen, 2024)를 뒷받침하는 결과이기도 하다.

반면 〈그림 4-2〉는 권한이양이 공무원 유형과 무관하게 협력의 핵심 요인임을 보여준다. 권한이양의 모든 수준에서 지방 공무원의 협력 수준이 중앙공무원보다 다소 높게 나타나지만, 권한이양

이 증가함에 따라 협력이 상승하는 경향은 두 집단 모두 유사하며, 중앙공무원의 상승폭이 약간이나마 더 가파르다.

종합하면 〈그림 4-1〉과 〈그림 4-2〉는 권한이양과 인지된 역량이 협력에 있어 중요한 구성요소임을 드러낸다. 중앙 권한을 지방으로 위임하는 것은 공무원 유형 등 조건을 가리지 않고 일관된 긍정적 영향을 보이며, 이는 협력적 거버넌스 이론(Ansell & Gash, 2008; Emerson & Nabatchi, 2015; Wang & Ran, 2023)을 강력히 지지한다. 분석 결과는 중앙과 지방 공무원 모두가 권한 위임이 정부간 협력 관계를 강화한다는 점을 인식하고 있음을 시사한다.

**〈그림 4〉 공무원의 유형에 따른 조절효과**




# V. 결론

최근 지방행정 트렌드와 분권 관련 논의에서도 '권한이양의 실효성, 지방의 역량 강화, 신뢰 기반의 협력'이 핵심 이슈로 반복 제기되고 있다.[2] 중앙정부의 권한 이양이 법률적·제도적으로 추진되고 있지만, 지방공무원의 역량과 신뢰에 대한 중앙의 인식이 낮으면 실제 협력 강화로 이어지지

2) https://eiec.kdi.re.kr/policy/domesticView.do?ac=0000192103

않는다는 현장 분석도 다수 제기되고 있는 실정에서 본 연구는 협력적 거버넌스의 상황적 접근(Ansell & Gash, 2008; Christensen, 2024)을 토대로 권한이양, 역량 인식, 공무원 유형을 하나의 분석 틀에 담아 정부간 협력에 미치는 요인들을 분석하였다. 기존 국내 연구는 권한이양의 효과만 조명한 사례(왕재선 & 홍성만, 2023; 명성준 & 주상현, 2018)나 협업 활성화 요인만 탐색한 연구(윤선일 외, 2022; 김창진, 2023)가 많아 두 변수를 동시에 고려한 상호작용 효과를 충분히 검증하지 못했다. 지방분권의 제도적 맥락을 다룬 고영선(2012)과 지방정부 위상 변화를 논의한 고경훈(2004), 나아가 중앙–지방 권력 배분의 구조적 특성을 분석한 박정민(2008)이나 임병수(2006) 역시 분권의 필요성을 강조하지만, 역량·신뢰와 결합된 조건부 효과는 다루지 못했다. 이러한 연구지형 속에서 본 연구가 권한이양과 역량에 대한 인식을 함께 투입해 '분권은 필요조건, 역량에 대한 신뢰는 충분조건'이라는 메커니즘을 실증적으로 제시한 것은 학술적으로나 실무적으로나 중요한 진전이다. 최근 특별지방행정기관의 지방 이양과 특례시 권한 확대 흐름은 본 연구의 논의와 접점을 제공한다.[3] 단순한 사무 이전만으로 협력 루틴이 안정적으로 정착되지 않는 사례가 관찰되며, 이양 대상 사무별로 역량 확인 절차와 감독·보고의 조정이 함께 설계될 때 운영상 정합성이 높아지는 양상도 보고되고 있다. 예를 들어, 이미 이양된 사무의 경우 정보공유 표준운영절차와 공동의 사결정 규칙이 병행될 때 협력 과정의 불확실성이 낮아지는 경향이 있다. 따라서, 형식적 이양(권한 구조)과 협력 상대의 역량에 대한 신뢰에 대한 이해는 중앙–지방 간 협력의 예측가능성과 안정성을 높이는 방향으로 작동할 가능성을 시사한다.

이러한 점에 착안한 분석 결과, 중앙에서 지방으로의 권한 위임은 협력 수준을 일관되게 향상시켰다. 이는 국가사무 지방이양법의 의의를 평가한 김수연(2020)이나 권한 배분 과제를 논한 한승준(2006)이 제안한 방향성과 맥을 같이하며, 단일국가 체제에서 전략적·점진적 분권이 거버넌스 효율성을 제고할 수 있음을 뒷받침한다. 그러나 본 연구에서는 더 나아가 권한이양만으로는 충분하지 않다는 점을 제안하고자 한다. 지방공무원 역량에 대한 중앙의 신뢰가 낮은 상황에서는 추가적 권한 위임이 협력 의향을 거의 끌어올리지 못했다. 이는 역량과 신뢰가 권한공유의 불확실성을 완화한다는 기존 이론(Mayer 외, 1995; Ran & Qi, 2019)과, 국내에서 역량·신뢰 변수를 도입해 협력 모형을 제시한 김지영(2020)이나 구주영(2020)의 논의를 한국 전역의 다층 표본으로 확장한 결과이기도 하다.

또한 정부 수준별 인식 차이는 협력의 조건을 더욱 복합적으로 만든다. 중앙공무원이 지방의 역량을 과소평가하고, 지방공무원이 중앙의 감독을 부담스러워한다는 인지적 간극은 이용선(2009)의 갈등 요인 분석이나 구주영(2022)의 분쟁 조정 제도 연구와 맥을 같이하며, 권한·자원 불균형이 협력 성과를 제약할 수 있음을 시사한다. 이러한 간극을 해소하기 위해서는 직무 교류, 통합 연수, 공동 태스크포스와 같은 신뢰 구축 장치가 필요하다. 이는 지방소멸 대응에서 지방 공무원 인식의 중요성을 강조한 전영환과 박미영(2025)의 함의와도 맞닿는다.

정책적으로는 지방 역량을 객관적 지표로 가시화하고, 중앙이 이를 신뢰할 수 있도록 평가·보상 체계를 병행하여 구축하는 '역량–신뢰 정합과 권한이양의 패키지' 접근이 요구된다. 중앙-지방

3) https://v.daum.net/v/20250808180120757

협업 조정제도의 효과를 분석한 김경진(2011)과 채경진(2011)이 제안한 제도적·재정적 인센티브를 결합하면 분권 추진 과정의 마찰을 줄일 수 있다. 또한, 상향식 역량 보고와 하향식 권한 부여를 연동한 조건부 분권 로드맵은 중앙-지방 간 협력 거버넌스 과제를 논한 안혁근 등(2016)과 주재복(2013)의 권고를 현실화하는 구체적 수단이 될 것이다.

하지만 협력을 이끌어내는 작동기제와 영향요인 간의 관계는 분권의 단계와 지속성에 따라 효과가 달라질 수 있다는 점도 있다(Li 외, 2023). 본 연구는 수직적 협력에 집중했기 때문에, 수평 협력을 분석한 문유석(2015)이나 공공서비스 전달 구조를 조망한 이달곤 등(2012)에서 제기된 논점이 본 연구의 결론과 동일하게 작동하는지에 대해서는 추가 검증이 필요하다. 협력·권한이양·역량을 단일 문항으로 측정했다는 한계 역시 존재하므로, 다항목 척도와 종단 자료를 활용해 역량·신뢰·협력의 역동성을 추적해야 한다는 과제 또한 남아 있다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 권한이양과 역량 신뢰가 맞물려야 협력적 거버넌스가 성공한다는 사실을 명확히 보여주었다. 이는 중앙과 지방이 선순환적 협력 구조를 구축하기 위해 분권 정책과 역량·신뢰 구축 전략을 패키지로 설계해야 함을 강하게 시사한다. 향후 연구가 일본·프랑스와 같은 유사 단일국가형 분권 모델을 비교 분석하고, 고경훈(2004)·김천영(2002)·김장기(2003)가 제기한 역사적·제도적 변수까지 포괄한다면, 권한 배분과 협력 성과의 인과 고리를 더욱 일반화할 수 있을 것이라 기대한다. 마지막으로, 본 연구는 횡단면 자료에 기반하여 단일 시점의 중앙-지방정부의 관계만을 포착한다는 한계를 지니며, 향후 2017·2023 등 축적된 반복단면자료를 함께 활용해 시기별(예: 정권별) 중앙-지방 관계와 조절효과의 양상을 검증할 필요가 있다. 사전분석 결과 핵심 계수의 방향과 조절효과의 패턴은 다른 연도들에서도 대체로 일관되게 관찰되었으나, 이는 탐색적 확인에 그치므로 체계적 비교 분석은 후속 연구 과제로 수행할 예정이다.

## 참고문헌


고경훈. (2004). 지방정부의 정치적 위상 변화와 분권화 과제. 「한국행정논집」, 16(2), 41-62.

고영선. (2012). 한국 지방분권의 현주소와 과제. 「한국지방자치학회보」, 24(3), 35-57.

구주영. (2025). 지방 공무원의 지방소멸 대응 인식과 정책 효과성 인식에 관한 영향 요인 연구: 광역 및 기초자치단체를 중심으로. 「지방정부연구」, 28(4), 117-147.

구주영. (2022). 정부간 분쟁조정제도와 협력제도가 정부간 관계와 정부간 협력에 미치는 영향: 중앙 공무원과 지방 공무원의 비교를 중심으로. 「지방정부연구」, 26(1), 321-350.

구주영. (2020). 중앙정부와 지방정부간 관계 영향 요인에 관한 연구: 중앙정부의 관여, 재정적 영향력, 그리고 인사교류에 관한 중앙 및 지방공무원 인식 차이 비교를 중심으로. 「지방행정연구」, 34(4), 3-38.

김경진. (2011). 정부간 협업 조정제도의 효과성 분석. 「한국지방행정학보」, 23(2), 99-122.

김수연. (2020). 지방일괄이양법의 의미와 한계 및 향후 과제. 「지방자치법연구」, 20(4), 27-52.

김장기. (2003). 한국 정부간 관계 연구의 쟁점과 과제. 「한국행정연구」, 12(4), 199-224.
김정숙·전미선. (2023). 지방정부의 능력과 가치에 따른 신뢰의 영향. 「지방행정연구」, 37(4), 65-98.
김지영. (2020). 중앙공무원과 지방공무원의 상호 인식이 정부 간 관계 인식에 미치는 영향. 「도시연구」, (17), 247-290.
김지영. (2017). 중앙공무원과 지방공무원의 상호인식이 정부간 협력에 미치는 영향. 「한국사회학회 사회학대회 논문집」, 768-779.
김창진. (2023). 정부간협력에 대한 조정제도의 영향. 「한국지방행정학보」, 20(2), 1-31.
김천영. (2002). 정부간 관계 이론의 한국적 적용 가능성. 「정부학연구」, 8(1), 51-76.
명성준·주상현. (2018). 국가사무의 기능이양에 대한 중앙-지방정부 공무원의 인식 연구-국유림 관리 업무를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 32(2), 265-288.
문유석. (2015). 정부간관계의 관점에서 본 중앙과 지방 간의 관계: 농정 분야를 중심으로: 농정 분야를 중심으로. 「지방정부연구」, 18(4), 393-416.
박정민. (2008). 한국 정부간 관계의 구조적 특성. 「한국행정학보」, 42(4), 125-150.
박준표이영라. (2020). KIPA 연구보고서 2020-11: 정부간 관계에 관한 공무원 인식조사. 한국행정연구원
서성아·김석호·최진욱. (2010). 행정에 관한 국민의 인식조사. 기본연구과제, 2010, 1-439.
안혁근·김정수·이정수. (2016). 중앙-지방 협력 거버넌스의 과제와 발전 방향. 「한국행정연구」, 25(1), 101-130.
왕재선·홍성만. (2023). 환경관리를 위한 환경사무 지방이양 탐색 연구: 공무원 인식조사를 바탕으로. 「한국공공관리학보」, 37(4), 169-191.
윤선일·이규민·구주영. (2022). 협업 활성화 요인이 협업 효과성에 미치는 영향: 중앙공무원과 지방공무원의 인식 차이 비교를 중심으로. 「GRI 연구논총」, 24(1), 259-295.
이달곤·김영배표김성호. (2012). 정부간 협력 구조와 공공서비스 전달. 「한국행정연구」, 21(2), 45-73.
이혜영. (2014). 국가 사무의 지방 이양의 한계: 분권촉진위원회 심의 내용을 중심으로. 「현대사회와 행정」, 24(2), 199-222.
임병수. (2006). 중앙정부와 지방정부 간 권한 배분의 과제. 「법제연구」, 28(1), 143-172.
임상규·정철현. (2012). 성과에 대한 중앙정부와 지방정부 공무원의 인식의 차이에 대한 연구. 「한국행정연구」, 21(3), 203-236.
전영환·박미영. (2025). 지방 소멸 위기 대응을 위한 중앙-지방 간 협력: 인식 차이 분석을 통한 거버넌스 가능성 탐색. 「한국거버넌스학회보」, 32(1), 1-25.
주재복. (2013). 중앙-지방 간 협력체계 강화방안. 한국지방행정연구원 기본연구과제 보고서.
채경진. (2011). 중앙-지방 협업 제도의 성과 분석. 「한국행정논집」, 23(2), 311-338.
한상우·최길수. (2006). 지방정부의 행정역량 개발 방안 연구. 「정책분석평가학회보」, 16(1), 87-112.
한승준. (2006). 지방분권 시기의 중앙-지방 기능 재조정 방안. 「한국행정연구」, 15(3), 223-250.
한영수. (2006). 한국 정부간 관계의 역사적 전개와 문제점. 「한국자치행정학보」, 20(1), 25-52.
KDI 경제교육·정보센터, 2025 지방행정 트렌드, 2025.2.10.
경기일보, 권한 커진 4色 특례시... 지방분권 '新바람' 솔솔, 2025.8.8.

Allen, M. S., Iliescu, D., & Greiff, S. (2022). Single Item Measures in Psychological Science: A Call to Action. *European Journal of Psychological Assessment, vol. 38*(1), 1–5. https://doi.org/10.1027/1015-5759/a000699

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. J*ournal of Public Administration Research and Theory, 18*(4), 543–571. https://doi.org/10.1093/jopart/mum032

Benton, J. E. (2020). Challenges to federalism and intergovernmental relations and takeaways amid the COVID-19 experience. *The American Review of Public Administration, 50*(6–7), 536–542. https://doi.org/10.1177/0275074020941698

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review, 66*(S1), 44–55. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00665.x

Campbell, J. W. (2018). Efficiency, incentives, and transformational leadership: Understanding collaboration preferences in the public sector. *Public Performance & Management Review, 41*(2), 277–299. https://doi.org/10.1080/15309576.2017.1403332

Cheng, Y. (Daniel), & Sandfort, J. (2023). Trust, power, and organizational routines: Exploring government's intentional tactics to renew relationships with nonprofits serving historically marginalized communities. *Public Administration Review, 83*(3), 570–586. https://doi.org/10.1111/puar.13596

Choi, I., & Moynihan, D. (2019). How to foster collaborative performance management? Key factors in the US federal agencies. *Public Management Review, 21*(10), 1538–1559. https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1571275

Choi, T., & Robertson, P. J. (2019). Contributors and free-riders in collaborative governance: A computational exploration of social motivation and its effects. *Journal of Public Administration Research and Theory, 29*(3), 394–413. https://doi.org/10.1093/jopart/muy068

Daley, D. M. (2009). Interdisciplinary problems and agency boundaries: Exploring effective cross-agency collaboration. *Journal of Public Administration Research and Theory, 19*(3), 477–493. https://doi.org/10.1093/jopart/mun020

Davidson, N. M. (2007). Cooperative localism: Federal-local collaboration in an era of state sovereignty. *Virginia Law Review, 93*, 959–1034.

Edelenbos, J., & Klijn, E.-H. (2007). Trust in complex decision-making networks: A theoretical and empirical exploration. *Administration & Society, 39*(1), 25–50. https://doi.org/10.1177/0095399706294460

Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative governance regimes.* Georgetown

University Press.

Frederickson, H. G. (2007, March 26). *Bureaucrats without borders: Public management and the end of geography* (Donald C. Stone Lecture). Annual Conference of the American Society for Public Administration, Washington, DC.

Gerber, E. R., & Loh, C. G. (2015). Spatial dynamics of vertical and horizontal intergovernmental collaboration. *Journal of Urban Affairs, 37*(3), 270–288. https://doi.org/10.1111/juaf.12139

Heyns, M., & Rothmann, S. (2015). Dimensionality of trust: An analysis of the relations between propensity, trustworthiness and trust. *SA Journal of Industrial Psychology, 41*(1), Article a1263. https://doi.org/10.4102/sajip.v41i1.1263

Honadle, B. W. (2001). Theoretical and practical issues of local government capacity in an era of devolution. *Journal of Regional Analysis & Policy, 31*(1), 77–90.

Leach, W. D., Pelkey, N. W., & Sabatier, P. A. (2002). Stakeholder partnerships as collaborative policymaking: Evaluation criteria applied to watershed management in California and Washington. *Journal of Policy Analysis and Management, 21*(4), 645–670. https://doi.org/10.1002/pam.10079

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.

Leland, S., Chattopadhyay, J., Maestas, C., & Piatak, J. (2021). Policy venue preference and relative trust in government in federal systems. *Governance, 34*(2), 373–393. https://doi.org/10.1111/gove.12501

Li, Y., Chen, S., & Peng, Y. (2023). In the shadow of administrative decentralization: The impact of devolution on subnational service provision. *The American Review of Public Administration, 53*(7–8), 280–295. https://doi.org/10.1177/02750740231185849

Lindvall, J. (2010). Power sharing and reform capacity. *Journal of Theoretical Politics, 22*(3), 359–376. https://doi.org/10.1177/0951629810369524

Liu, Y., Wu, J., Yi, H., & Wen, J. (2021). Under what conditions do governments collaborate? A qualitative comparative analysis of air pollution control in China. *Public Management Review, 23*(11), 1664–1682. https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1879915

Luhmann, N. (2018). Trust and power. John Wiley & Sons.

Madsen, M. S. (2024). Intergovernmental cooperation and joint purchasing agreements: Do governments free-ride? *Public Administration Review, 84*(4), 604–622. https://doi.org/10.1111/puar.13727

Mayer, R. C., Davis, J. H., & Schoorman, D. F. (1995). An integrative model of

organizational trust. *Academy of Management Review, 20*(3), 709–734. https://doi.org/10.2307/258792

Mu, R., De Jong, M., & Koppenjan, J. (2019). Assessing and explaining interagency collaboration performance: A comparative case study of local governments in China. *Public Management Review, 21*(4), 581–605. https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1508607

Nagy, M. S. (2002). Using a single-item approach to measure facet job satisfaction. Journal of occupational and organizational psychology, 75(1), 77-86. https://doi.org/10.1348/096317902167658

O'Leary, R., Choi, Y., & Gerard, C. M. (2012). The skill set of the successful collaborator. *Public Administration Review, 72*(S1), 70–83. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02667.x

Oomsels, P., & Bouckaert, G. (2014). Studying interorganizational trust in public administration: A conceptual and analytical framework for "administrational trust." *Public Performance & Management Review, 37*(4), 577–604. https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576370403

O'Toole, L. J., Jr., & Meier, K. J. (2004). Public management in intergovernmental networks: Matching structural networks and managerial networking. *Journal of Public Administration Research and Theory, 14*(4), 469–494. https://doi.org/10.1093/jopart/muh032

Purdy, J. M. (2012). A framework for assessing power in collaborative governance processes. *Public Administration Review, 72*(3), 409–417. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02525.x

Ran, B., & Qi, H. (2018). Contingencies of power sharing in collaborative governance. *The American Review of Public Administration, 48*(8), 836–851. https://doi.org/10.1177/0275074017745355

Ran, B., & Qi, H. (2019). The entangled twins: Power and trust in collaborative governance. *Administration & Society, 51*(4), 607–636. https://doi.org/10.1177/0095399718801000

Raffnsøe, S. (2013). Beyond rule; trust and power as capacities. *Journal of Political Power, 6*(2), 241–260. https://doi.org/10.1080/2158379X.2013.809216

Rhodes, R. A. W. (2018). *Control and power in central-local government relations* (Routledge Revivals). Routledge.

routledge.com

Stoker, G. (1995). Intergovernmental relations. *Public Administration, 73*(1), 101–122. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1995.tb00819.x

Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration processes: Inside the black box.

*Public Administration Review, 66*(S1), 20-32. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00663.x

Van Der Meer, J. (2024). Role perceptions, collaboration and performance: Insights from identity theory. *Public Management Review, 26*(6), 1610-1630. https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2203167

Wang, H., & Ran, B. (2023). Network governance and collaborative governance: A thematic analysis on their similarities, differences, and entanglements. *Public Management Review, 25*(6), 1187-1211. https://doi.org/10.1080/14719037.2021.2011389

Warner, M. E. (1998). Local government financial capacity and the growing importance of state aid. *Rural Development Perspectives, 13*(3), 27-36.

Weber, E. P., & Khademian, A. M. (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review, 68*(2), 334-349. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00866.x

Wright, D. (1988). *Understanding intergovernmental relations.* Brooks-Cole.

**안용진(安鏞珍)**: University of Southern California에서 박사학위를 취득하였다(학위명: Public Policy & Management, 논문제목: Mission Match, Reputation, and Bureaucratic Motivation, 취득년도: 2022년). 현재 고려대학교 공공정책대학 정부행정학부 조교수로 재직 중이며, 주요 관심분야는 행동행정학, 관료정치, 정책집행 등이다. 관련주제로 최근 한국행정학보, Public Administration Review, Governance 등의 학술지에 논문을 개제하였고, 현재 OECD 행동과학팀의 Sludge Audit Expert Panel로 참여 중이다.(yyjahn@korea.ac.kr)

〈논문접수일: 2025. 7. 4 / 심사개시일: 2025. 7. 7 / 심사완료일: 2025. 8. 8〉

## Abstract

# The Micro-Foundations of Intergovernmental Collaboration: The Role of Power Devolution and Perceived Capacity

Ahn, Yongjin

Amid growing discourse on local decentralization and collaborative governance, intergovernmental relations theory has long emphasized that delegation of authority from central to local governments and the mutual perception of each government's capacity are core elements of effective intergovernmental cooperation. However, there has been a lack of empirical investigation into how perceptions of delegation and the capacity of counterpart organizations interactively influence cooperation. To address this research gap, this study analyzes the relationships among perceived delegation, perceived capacity of counterpart organizations, and attitudes toward cooperation between central and local government officials. The analysis reveals that the positive effect of delegation on cooperation becomes more pronounced when parties perceive their counterparts as competent, and this interaction effect differs significantly between central and local government officials. Notably, when the central government lacks trust in the capacity of local governments, additional delegation does not substantially increase cooperative intent. These findings suggest that, for effective intergovernmental cooperation, strategies for building trust and enhancing capacity must accompany delegation. Furthermore, the study recommends that policymakers designing decentralization policies should not only focus on the effectiveness of delegation but also establish objective systems for evaluating and rewarding mutual trust and capacity.


Key Words: Intergovernmental relations, Cooperation, Delegation, Perceived capacity, Central-local government officials