

지방정부의 기관구성 분석을 통한 지방자치 모델 유형화와 발전 탐색

: 기관 권력배분과 구성주도성을 중심으로

Typology and Development of Local Autonomy Models Through an Analysis
of the Institutional Formation of Local Governments

: Focusing on the Distribution of Institutional Power and the Initiative of
Organization

박종혁*·홍성만**

Park, Jong-Hyok·Hong, Sungman

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경 및 분석 도식
- III. 지방정부의 구조·기능과 운영의 비교 분석
- IV. 지방자치 모델의 새로운 유형화
- V. 결론 및 함의

본 연구의 목적은 한국 지방자치의 제도적 전환기를 맞이한 시점에서, 주요 선진국의 지방자치 기관구성의 특징을 분석하여 한국 지방자치 모델의 유형화를 시도하고, 한국의 기관구성 다양화 논의에 필요한 시사점과 바람직한 지방자치의 방향을 모색하는데 있다. 이를 위하여 한국을 포함한 주요 선진국(일본, 미국, 영국, 독일, 프랑스)의 지방자치 시스템의 핵심 구성요소를 구조·기능 측면과 운영측면에서 분석하였다. 주된 분석은 자치 계층 구조와 기초단위의 분절성, 권한 배분 원칙, 기관구성 모델과 집행기관장의 지위, 소속 직원의 신분 등의 핵심 지표를 기준으로 각국의 제도적 현황을 비교하였다.

* 제1저자, 국립한경대학교 초빙교수

** 교신저자, 안양대학교 행정학과 교수

본 연구의 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 각국은 자치 계층 구조, 기초단위의 분절성, 권한 배분 원칙, 기관구성 모델 등 거의 모든 지표에서 명확한 차이를 보였다. 둘째, 이러한 비교 분석을 바탕으로 '권력 배분 방식(중앙집권 vs 지방분권)'과 '지방정부의 정체성(국가중심구성 vs 사회중심구성)'이라는 두 가지 핵심 축을 기준으로 유형화를 시도하였다. 그 결과 6개국 모델은 ① 국가주도형 통합 모델(프랑스, 한국, 일본), ② 공동체 기반 분권 모델(독일, 미국), ③ 의회주권형 절충 모델(영국)이라는 세 가지 이상형으로 재분류할 수 있었다. 비교를 통한 유형화 작업은 한국의 지방자치 모델을 객관적으로 조명하게 하고, 지방자치 미래발전을 위한 성찰적 기반을 제공한다는 점에서 그 의미를 부여할 수 있다.

□ 주제어: 지방자치단체, 지방정부, 기관구성, 권력배분, 지방자치 모델, 경로의존성

The purpose of this study is to analyze the characteristics of local government institutional structures in major advanced countries, categorize the Korean local government model, and explore desirable directions for local autonomy. To this end, we analyzed the core components of local government systems in major advanced countries (Japan, the United States, the United Kingdom, Germany, and France) in addition to Korea, from two perspectives: structural and functional aspects and operational aspects. The main analysis compared the institutional landscapes of each country based on key indicators such as the hierarchical structure of local government, the fragmentation of basic units, the principles of distribution of authority, the institutional structure model, the status of executive heads, and the status of their staff.

The results of this analysis are as follows. First, each country showed clear differences in nearly all indicators, including the hierarchical structure of local government, the fragmentation of basic units, the principles of distribution of authority, and the institutional structure model. Second, based on this comparative analysis, we attempted to categorize the systems based on two key axes: "power distribution method" (centralized vs. decentralized) and "local government identity" (state-centered vs. society-centered). As a result, the six country models could be reclassified into three ideal types: ① a state-led integration model (France, Korea, Japan), ② a community-based decentralization model (Germany, the United States), and ③ a parliamentary sovereignty-based compromise model (the United Kingdom). This comparative categorization is significant in that it objectively illuminates Korea's local autonomy model and provides a reflective basis for the future development of local autonomy.

□ Keywords: Local Authority, Local Government, Institutional Structure, Power Distribution, Local Autonomy Model, Path Dependence

I. 서론

본 연구의 목적은 한국 지방자치의 제도적 전환기를 맞이하여 주요 선진국의 지방자치 기관구성의 특징을 분석하여 유형화를 시도하고, 이를 토대로 바람직한 지방자치의 방향을 모색하는데 있다. 한국의 지방자치는 2022년 1월 13일 시행된 「지방자치법」 전부개정을 통해 약 70년간 유지되어 온 획일적인 지방정부 형태의 틀을 깨고, “지방자치단체의 기관구성 형태를 법률로 정하되, 이 법의 범위에서 조례로 달리 정할 수 있다”는 조항(제4조 제1항)을 신설함으로써 지역특성에 맞는 다양한 자치모델의 가능성을 여는 새로운 자치패러다임의 모색기에 접어들었다. 중앙의 권한배분의 양상을 넘어 지역의 조건과 필요를 반영할 수 있는 최적의 자치구조에 대한 논의가 활성화될 필요가 있는 것이다. 지역 경쟁력이 곧 국가 경쟁력으로 직결되는 시대적 흐름 속에서, 세계 각국은 중앙에 집중된 권한을 지방으로 이양하는 지방분권을 생존과 번영을 위한 핵심 전략으로 채택하고 있다. 이 점에서 주요 선진국의 기관구성의 특징을 분석해 보는 것은 한국 지방자치의 나아갈 방향 탐색에 유용할 것이다.

현재 한국의 지방자치 현상은 오랜 기간 유지되어 온 강력한 단체장 중심의 기관대립형 모델에 대한 익숙함과 경로의존성, 그리고 새로운 모델의 탐색 필요라는 극복해야 할 과제를 안고 있다. 기관통합형, 의회-관리관형 등 교과서적으로 소개되는 모델들에 대한 단편적 이해는 존재하지만 국가 간 비교수준에서 보다 포괄적으로 살펴볼 수 있는 연구는 찾아보기 어려운 실정이다. 향후 본격화될 한국 지방자치단체의 기관구성 다양화 논의가 추상적인 이념 논쟁이나 막연한 해외 사례의 모방에 그치지 않기 위해서는, 주요 선진국들의 다양한 자치 모델을 동일한 분석 틀 위에서 심층적으로 비교·분석하여 의미있는 시사점을 도출할 필요가 있다. 단순히 여러 제도를 소개하는 것을 넘어, 각 제도가 품고 있는 역사적 경로와 작동 원리를 이해함으로써 한국적 맥락에 맞는 최적의 대안을 모색할 필요가 있는 것이다.

이러한 연구목적을 위하여 본 연구에서는 먼저, 한국 외에 주요 선진국(일본, 미국, 영국, 독일, 프랑스)의 지방자치 시스템의 핵심 구성요소를 동일한 분석 틀 위에서 비교·분석한다. 기관구성을 구조·기능측면과 운영측면에서 각 국가를 비교한다. 여기에는 자치계층 구조와 기초단위의 분절성(구조), 권한 배분 원칙과 핵심 사무의 소관(기능), 기관구성 모델, 집행기관장의 지위 및 소속 직원의 신분 등 핵심 지표를 기준으로 각국의 제도적 현황을 비교하여 표면적 유사성 이면에 존재하는 근본적인 차이와 동질성을 객관적으로 파악하고자 한다.

둘째, 비교 분석 결과를 토대로 각국 지방자치 모델의 유사성과 차이점을 파악하여 새로운 유형화를 시도한다. 본 연구는 각국의 제도가 파편적으로 존재하는 것이 아니라, ‘구조·기능·운영’의 축이 특정한 역사적 경로의존성 하에서 상호 연동하며 하나의 유기적 시스템을 이룬

다는 암묵적 가설을 가진다. 이러한 관점에서 한국을 포함한 6개국의 사례를 ‘권력 배분 방식’과 ‘지방정부의 구성 주도성’이라는 두 가지 핵심 축을 기준으로 재분류하여, 기존의 고전적 유형론을 넘어서는 새로운 분석 유형을 제시하고자 한다.

셋째, 이상의 비교 분석과 유형화 작업을 통해 도출된 통찰을 바탕으로 한국 지방자치를 객관적으로 진단하고, 향후 바람직한 기관구성을 위한 정책적 함의를 도출한다. 한국적 토양에 맞는 지속가능한 자치 모델을 설계하는데 기여하고, 기관구성 다양화를 추진하는 과정에서 고려해야 할 점에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

본 연구는 각기 다른 역사적 배경과 제도적 특징을 지닌 주요 6개국을 대상으로 한정한다. 구체적으로는 동아시아의 중앙집권적 발전 경험을 공유하는 한국과 일본, 영미법계의 실용주의적 전통을 대표하는 미국과 영국, 그리고 대륙법계의 다층적이고 복합적인 자치 구조를 보여주는 프랑스, 독일을 분석 대상으로 선정하였다. 비교분석 틀을 활용한 심층 문헌연구를 핵심으로 한다. 각국의 지방자치 관련 법령, 정부 공식 통계, 국내외 학술논문, 전문 연구보고서 등 문헌 자료를 체계적으로 수집하고 분석하였다. 본 연구는 단순히 각국의 제도를 나열하는 것을 지양하고, ‘구조·기능-운영’이라는 통제된 분석 틀을 기준으로 각국의 시스템을 교차 분석함으로써, 제도 이면에 숨겨진 공통의 원리와 고유한 특성을 심도 있게 탐색하는 질적 비교 연구를 지향하였다.

II. 이론적 배경 및 분석 도식

1. 지방정부의 구조와 기능에 관한 논의

어떤 계층구조 속에서(구조), 어떤 사무를(기능), 중앙정부와 어떤 관계를 맺으며 수행하는가는 지방자치 시스템의 성격과 역량을 규정하는 근본적인 요소이다. 여기에서는 지방자치 계층구조, 사무 배분, 그리고 중앙-지방 관계에 관한 핵심 이론들을 검토함으로써, 각국의 지방자치 모델을 심층적으로 비교 분석하기 위한 이론적 렌즈를 확보하고자 한다.

1) 지방자치 계층구조: 단층제 vs 다층제

지방정부의 계층구조는 국가의 영토를 어떻게 행정적으로 구획하고 권한을 배분할 것인가에 대한 문제로, 이는 효율성과 민주성 사이의 고전적 딜레마를 반영한다. 다층제는 광역지방

정부와 기초지방정부 등 둘 이상의 계층으로 구성된 구조로, 프랑스, 독일, 한국 등 대다수 국가가 채택하고 있는 보편적 모델이다. 이 모델의 핵심 논리는 기능적 분업에 있다. 즉, 광역적 처리가 효율적인 사무(예: 광역교통, 산업정책, 환경관리)는 광역지방정부가, 주민 생활과 밀접한 근린 사무(예: 생활민원, 기초복지, 문화시설)는 기초지방정부가 담당함으로써 전문성과 효율성을 동시에 높일 수 있다는 것이다(Sharpe, 1993). 그러나 계층 간 기능 중복으로 인한 갈등이나 책임 전가, 행정의 비대화와 비효율을 초래하는 구조가 될 수 있다는 비판이 끊임없이 제기된다.

반면, 단층제는 하나의 지방정부가 특정 지역 내의 모든 자치사무를 통합적으로 처리하는 구조이다. 영국의 일부 지역에서 채택한 단일지방정부가 대표적 사례다. 단층제는 행정 계층을 단순화하여 책임 소재를 명확히 하고, 중복 행정을 제거하여 효율성을 높이며, 주민들이 단일한 상대를 통해 서비스를 제공받음으로써 편의성을 증진시키는 장점을 가진다. 하지만 이는 지방정부의 관할 규모가 너무 커질 경우 주민과의 괴리를 낳고 지역 공동체의 동질성을 해칠 수 있으며, 반대로 너무 작을 경우 복합적인 행정수요에 대응할 역량이 부족해지는 규모의 딜레마에 직면하게 된다(Sharpe, 1993). 결국 계층구조의 선택은 기술적 문제를 넘어, 기능적 전문성과 행정의 통합성 중 어느 가치에 무게를 둘 것인가에 대한 정치적 결단의 문제이다.

2) 사무 배분 이론: 보충성의 원칙, 기능적 전문화

사무 배분 이론은 중앙정부와 지방정부, 그리고 지방정부 계층 간에 어떤 기준으로 권한과 기능을 나눌 것인가에 대한 규범적·실천적 원리를 다룬다. 가장 핵심적인 규범적 원리는 보충성의 원칙이다. 이는 유럽연합(EU)의 마스트리히트 조약을 통해 널리 알려졌으며, 독일과 스위스 지방자치의 근간을 이루는 원리이다. 보충성의 원칙은 하위 단위가 효과적으로 처리할 수 있는 기능은 상위 단위가 관여해서는 안 된다는, 즉 아래로부터의 권한 배분을 의미한다(Wollmann, 2014). 이는 공동체의 자기결정권을 최우선 가치로 삼으며, 국가는 공동체가 스스로 해결할 수 없는 문제에 대해서만 보충적으로 개입해야 한다는 강력한 지방분권 사상을 담고 있다.

법률적·기술적 차원에서는 포괄적 예시주의와 개별적 지정주의로 나뉜다. 포괄적 예시주의는 독일, 프랑스 등 대륙법계 국가에서 주로 채택하며, 법률에 금지되거나 다른 주체에 배타적으로 부여된 사무를 제외하고는 지방정부가 원칙적으로 모든 사무를 처리할 수 있도록 허용하는 방식이다. 이는 지방정부의 자율성과 능동성을 극대화한다. 반면, 개별적 지정주의는 영국 등 영미법계 국가의 전통으로, 법률에 명시적으로 규정된 사무 외에는 지방정부가 처리할 수 없도록 엄격히 제한하는 방식이다. 이는 권한의 남용을 막고 법적 안정성을 높이지만,

사회 변화에 대한 지방정부의 신속적 대응을 어렵게 만든다.

3) 중앙-지방 관계: 대리인 모델 vs 파트너십 모델

중앙정부와 지방정부 간의 권력 관계를 설명하는 모델은 크게 대리인 모델과 파트너십 모델로 양분된다. 대리인 모델은 주인-대리인 이론에 근거하여, 중앙정부를 주인으로, 지방정부를 그 의사를 집행하는 대리인으로 간주한다. 이 모델에서 지방정부의 권한은 본질적으로 중앙정부로부터 위임받은 것이며, 중앙정부는 정보의 비대칭성과 목표의 불일치 문제를 해결하기 위해 법률, 재정, 감사 등 다양한 통제 장치를 활용하여 대리인인 지방정부를 감독하고 통제한다. 프랑스, 일본, 한국과 같이 중앙집권적 전통이 강한 국가의 중앙-지방 관계는 이 모델에 가깝다고 할 수 있다.

파트너십 모델은 양자를 대등하고 상호의존적인 관계로 파악한다. 이 관점에서 중앙정부와 지방정부는 각자 고유한 민주적 정당성과 자원을 가진 독립된 주체로서, 공동의 문제를 해결하기 위해 협력하고 협상하는 파트너이다. 특히 Rhodes(1997)가 제시한 거버넌스(Governance) 이론은, 정부뿐만 아니라 시장, 시민사회가 복잡한 네트워크를 형성하여 문제를 해결해 나가는 현대적 관계를 설명하며, 이는 파트너십 모델의 확장된 형태로 볼 수 있다. 독일과 같은 연방제 국가나 협력적 전통이 강한 북유럽 국가에서 이러한 특징이 두드러진다. 현실의 대부분의 국가는 두 모델의 특징을 혼합적으로 가지지만, 어느 쪽의 정치적 질서와 맥락이 지배적인가에 따라 그 관계의 본질이 결정된다.

2. 지방정부 기관구성에 관한 논의

지방정부의 기관구성 형태는 해당 지역의 민주주의가 작동하는 방식과 행정 서비스가 전달되는 메커니즘을 규정하는 핵심적인 제도적 장치이다. 어떤 기관구성 모델을 채택하느냐의 문제는 단순히 기술적 선택을 넘어, 민주성, 책임성, 효율성 등 상충하는 가치들 사이에서의 정치적 결단을 내포한다. 여기서는 기관대립형과 기관통합형이라는 고전적 이분법에서부터 다양한 변형 모델, 그리고 특정 형태를 선택하게 만드는 결정요인에 관한 연구에 이르기까지, 비판적으로 검토함으로써 본 연구의 분석 틀을 정립하기 위한 이론적 기반을 마련하고자 한다.

1) 기관대립형과 기관통합형의 고전적 논의

지방정부 기관구성 연구의 출발점은 국가 차원의 정부 형태 논의와 마찬가지로, 입법부와

집행부 간의 권력 관계를 어떻게 설정할 것인가에 대한 고전적 논쟁에서 시작된다. 이는 크게 기관대립형과 기관통합형이라는 두 가지 이상형으로 대별된다. 기관대립형은 몽테스키외(Montesquieu)로부터 시작된 권력분립의 원칙을 지방정부 차원에서 구현한 것으로, 주민이 직접 선출한 단체장에게 독립적인 집행권을 부여하고, 역시 주민이 선출한 의회가 입법과 감시 기능을 수행하며 상호 견제와 균형을 이루도록 설계된 모델이다(Svara, 1990). 이 모델의 가장 큰 장점은 집행부의 수장이 주민에게 직접 책임지므로 책임의 소재가 명확하고, 강력한 정치적 리더십을 발휘하여 정책을 주도적으로 추진할 수 있다는 점이다. 특히 갈등적 이해관계가 첨예하게 대립하는 대도시에서 강력한 시장의 리더십은 도시 문제 해결에 필수적인 요소로 간주되기도 한다. 그러나 이는 의회와의 상시적인 갈등과 교착상태를 유발하여 정책의 비효율과 지연을 초래할 수 있다는 본질적인 한계를 안고 있다.

반면, 기관통합형은 영국의 의회주권 원칙에 뿌리를 둔 웨스트민스터 모델의 지방적 표현이다. 이 모델에서는 주민이 의회만을 선출하고, 의회가 집행기관(내각 또는 위원회)을 구성하거나 단체장을 선출하여 그에 대해 책임을 묻는다(Wilson & Game, 2011). 입법과 집행이 융합되어 있으므로, 의회의 다수 의사에 따라 정책이 신속하고 일관성 있게 결정되고 집행될 수 있다는 효율성과 대응성이 가장 큰 장점으로 꼽힌다. 하지만 이는 집행부에 대한 의회의 견제 기능이 약화될 수 있고, 단체장의 리더십이 상대적으로 미약하며, 주민들이 집행부 수장을 직접 통제할 수 없어 책임성이 모호해질 수 있다는 비판에 직면한다.

2) 의회-관리관형, 위원회형 등 다양한 변형 모델

고전적 이분법의 한계를 극복하고 지방정부 운영의 효율성과 전문성을 극대화하려는 시도가 미국을 중심으로 나타나면서 다양한 변형 모델이 등장했다. 먼저, 의회-관리관형은 20세기 초 미국 진보주의 시대의 개혁 운동이 낳은 산물 중 하나로 평가된다. Frederickson, Johnson & Wood(2004)에 따르면, 이 모델의 핵심 설계 원리는 정치와 행정의 분리라는 이념에 있으며, 이에 따라 선출된 의회는 정책 결정 및 감독이라는 정치적 기능을, 의회가 임명한 전문 직업관리인은 행정 운영의 전문성을 책임지는 구조를 갖는다. 이 모델은 정당 정치의 폐해와 부패를 막고, 기업처럼 효율적인 시정 운영을 구현하려는 목표를 가졌다. 오늘날까지도 전문성과 효율성을 중시하는 중소도시에서 널리 채택되고 있으나, 비선출직인 관리관에게 실질적인 시정 운영 권한이 집중되어 민주적 책임성이 약화될 수 있다는 민주주의 결손의 문제가 끊임없이 제기되고 있다.

위원회형 역시 진보주의 시대의 산물로, 입법 기능과 집행 기능을 하나의 위원회에 통합시킨 독특한 모델이다. 선출된 복수의 위원들이 각각 시정의 특정 부서(예: 재무, 공공안전)를

책임지는 부서장이 되어 위원회 전체로서는 입법기관의 역할을, 개별적으로는 집행기관의 역할을 동시에 수행한다. 이는 권력의 분산과 전문가적 행정을 도모했으나, 부서 간 할거주의로 인한 종합적인 정책 조정의 실패와 책임 소재의 불분명성이라는 치명적 약점으로 인해 현재는 거의 소멸 단계에 이른 모델로 평가된다(Bollens, 1957).

3) 기관구성 형태의 결정요인

그렇다면 왜 어떤 지역은 특정 기관구성 형태를 채택하고 유지하는가? 이에 관한 연구들은 크게 역사·문화적 요인과 사회·정치적 요인으로 나뉜다. 첫째, 역사·문화적 요인을 강조하는 연구들은 경로의존성을 핵심 개념으로 제시한다. 국가의 정부 형태(대통령제 vs. 의원내각제)나 식민 경험이 지방정부의 기관구성에 결정적인 영향을 미친다는 것이다(Hesse & Sharpe, 1991). 예를 들어, 대통령제를 채택한 미국과 한국이 기관대립형을, 의원내각제 전통이 강한 영국이 기관통합형을 유지하는 것은 우연이 아니다.

둘째, 사회·정치적 요인에 주목하는 연구들은 도시의 인구 규모, 인종적 다양성, 정치 문화 등이 기관 형태 선택에 영향을 미친다고 주장한다. 예를 들어, Dye와 MacManus(1993)의 연구는 미국의 경우 인구가 많고, 인종적으로 이질적이며, 계층 갈등이 심한 대도시일수록 정치적 갈등을 조정하고 강력한 리더십을 제공하는 기관대립형을 선호하는 경향이 있음을 보여주었다. 반면, 동질적인 중산층 중심의 교외 지역에서는 부패를 막고 효율적인 공공서비스를 제공하는 깨끗한 정부(Good Government)의 이념을 담은 의회-관리관형을 선호하는 경향이 나타났다.

이상의 연구들을 살펴볼 때 지방정부의 기관구성 선택이 단순한 기술적 문제가 아니라, 각국이 처한 역사적 맥락과 사회·정치적 환경 속에서 민주성, 책임성, 효율성이라는 가치들을 어떻게 조합하고 우선순위를 매길 것인가에 대한 고도의 정치적 산물임을 잘 보여준다. 따라서 본 연구에서는 특정 모델의 우열을 가리기보다는 각 모델이 어떠한 내적 논리와 경로 속에서 형성되었는지를 비교 분석하는 데 초점을 맞추고자 한다.

3. 연구의 비교분석 도식

앞에서 살펴본 것처럼 지방자치 시스템은 다양한 이론적 맥락 속에서 다층적으로 구성되어 있음을 확인할 수 있다. 그러나 여러 국가의 복잡한 시스템을 단순히 나열하거나 개별적으로 서술하는 방식으로는 심층적인 비교분석은 불가능하다. 의미 있는 비교는 체계적이고 통제된 분석 틀을 전제로 할 때 비로소 가능하다. 여기에서는 이론적 논의에서 살펴본 핵심 개념들을

바탕으로, 본 연구가 6개국 사례를 비교 분석하기 위해 사용할 독자적인 비교분석 틀을 제시하고자 한다.

1) 분석 차원의 설정과 핵심 분석 지표

본 연구는 지방자치 시스템을 하나의 유기적 체계로 보고, 이를 구조기능 차원과 운영 차원으로 나누어 분석한다. 먼저, 구조·기능 차원은 지방자치 시스템의 골격과 신경망에 해당한다. 구조측면은 국가의 영토가 어떻게 자치 단위로 구획되고 배열되어 있는지를 다룬다. 즉, 자치 계층이 몇 개로 이루어져 있는지(Sharpe, 1993), 그리고 주민과 직접 만나는 기초단위가 얼마나 잘게 쪼개져 있는지 혹은 거대하게 통합되어 있는지(분절성)를 분석의 핵심으로 삼는다. 기능측면은 일종의 시스템 ‘신경망’으로, 각 자치 단위가 ‘무엇을 할 수 있는가’의 문제를 다룬다. 이는 중앙정부와 지방정부, 그리고 지방정부 계층 간에 어떤 원칙(보충성, 개별지정주의 등)에 따라 권한이 배분되는지, 그리고 교육, 복지, 경찰과 같은 핵심적인 국가 기능이 실제로 어느 수준에서 집행되는지를 분석한다.

운영 차원은 시스템의 ‘엔진’으로서, 주어진 구조와 기능이 ‘어떻게 작동하는가’를 분석한다. 이는 의회와 집행기관의 관계(기관대립형 vs. 기관통합형)라는 고전적 논의(Svara, 1990; Wilson & Game, 2011)를 포함하여, 집행기관장의 선출 방식과 지위, 주민참여 제도, 그리고 행정의 안정성을 담보하는 소속 직원의 법적 지위 등을 포괄한다.

위의 두 분석 차원을 경험적으로 측정하고 비교하기 위해, 다음과 같이 핵심 분석 지표를 선정하고 이를 조작적으로 정의하였는데 그것은 <표 1>과 같다.

<표 1> 핵심 분석 지표의 조작적 정의

분석 차원	핵심 분석 지표	조작적 정의 (측정 기준)
구조·기능	자치 계층 구조	법률상 자치권을 가진 지방정부의 계층 수 (예: 2층제, 다층제 등)
	기초단위 분절성	기초지방정부의 평균 인구 규모 및 총 개수, 보완 장치의 유무
	권한 배분 원칙	법률상 사무 배분 방식 (포괄적 수권 vs. 개별적 지정주의)
운영	기관구성 모델	의회와 집행기관의 관계 (기관대립형, 기관통합형 등 지배적 유형)
	집행기관장 지위	선출 방식(주민직선/의회선출) 및 법적·정치적 권한 수준
	소속 직원 지위	직업공무원제 기반의 공무원 모델 vs 고용계약 기반의 피고용인 모델

2) 자료 수집

본 연구의 비교 분석을 위한 자료는 신뢰도와 공식성을 기준으로 다음과 같은 위계에 따라 수집되었다. 첫째, 1차 자료로서 각국의 법령 및 헌법 조항을 최우선적으로 활용하였다. 한국의 지방자치법, 일본의 지방자치법, 독일 지방자치기본법(Grundgesetz), 프랑스 지방정부 일반법전(Code général des collectivités territoriales), 미국 각 주의 헌법 및 City Charter, 영국의 2000년 지방정부법(Local Government Act 2000) 등 각국의 실정법을 직접 참조하였다.

둘째, 각국 정부의 공식 통계 및 백서를 활용하였다. 행정안전부의 「지방자치단체 행정구역 및 인구 현황」, 일본 총무성의 「지방자치통계」, 프랑스 내무부의 「Les collectivités locales en chiffres」, 독일 연방통계청(Destatis)의 지방정부 통계, 미국 인구조사국(U.S. Census Bureau)의 지방정부 조직 조사(Census of Governments), 영국 지방정부협회(LGA)의 연례 보고서 등을 참조하였다.

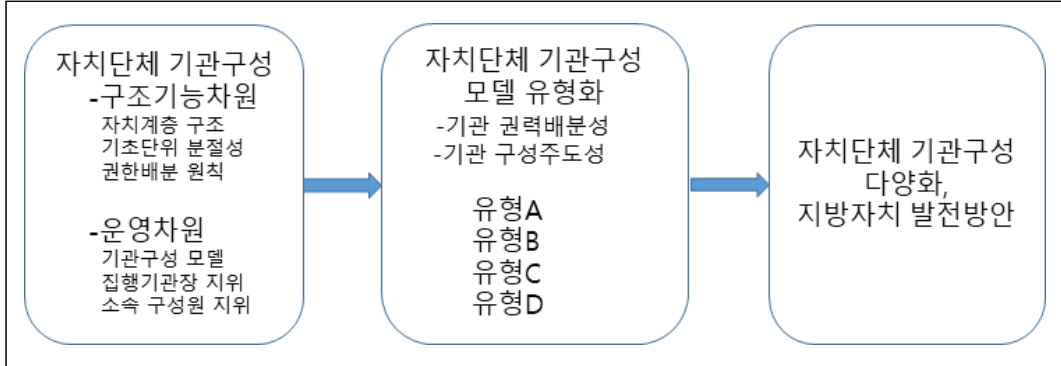
셋째, OECD, 세계지방정부연합(UCLG), 유럽지방정부협의회(CEMR) 등 국제기구의 비교 연구 보고서를 보조 자료로 활용하였다. 특히 OECD의 「Subnational Government Structure and Finance」 시리즈와 유럽평의회 (Council of Europe)의 「Local and Regional Democracy in Europe」 연례보고서는 표준화된 지표를 제공하여 국가 간 비교의 준거점으로 기능하였다.

넷째, 국내외 학술논문 및 전문서적은 제도의 역사적 맥락과 작동 원리를 이해하기 위한 해석적 자료로 활용하였다. 특히 각국 지방자치 분야의 권위 있는 학자들의 연구(Hesse & Sharpe, 1991; Wollmann, 2014; Wilson & Game, 2011 등)를 통해 제도의 실질적 운영 양상을 파악하였다.

3) 분석 도식

본 연구에서는 먼저, 지방정부 기관구성을 구조·기능차원과 운영차원에서 6개국에 대한 비교분석을 실시한다. 이를 토대로, 지방정부 기관구성 모델에 대한 유형화를 실시한다. 여기에서 지방정부 기관구성에서 권력배분성과 구성 주도성의 두 차원으로 4가지의 유형을 도출한다. 도출된 내용을 토대로 지방자치 발전 및 지방정부 기관구성 다양화를 위한 정책적 시사점을 도출한다.

〈그림 1〉 분석 요소와 흐름도



Ⅲ. 지방정부의 구조·기능과 운영의 비교 분석

국가별 지방자치 시스템의 작동 방식을 이해하기 위한 첫 단계는 그 골격을 이루는 구조적 차원을 비교하는 것이다. 지방정부가 어떠한 계층 구조 속에서 활동하고, 기초단위가 어느 정도로 분절 혹은 통합되어 있는지는 해당 국가의 행정 효율성, 민주적 대응성, 그리고 중앙-지방 관계의 성격을 규정하는 핵심 변수이기 때문이다(Hesse & Sharpe, 1991). 본 장에서는 자치 계층 구조, 기초단위의 분절성 기준을 통해 주요국의 구조적 동질성과 이질성을 분석하고자 한다.

1. 구조·기능차원: 자치 계층과 분절성 비교

1) 자치 계층 구조의 유형 비교: 안정적 2층제, 복합적 다층제, 그리고 혼합형

지방자치의 수직적 구조, 즉 자치 계층은 국가의 역사적 경험과 행정적 필요가 응축된 결과물이다. 비교 대상 6개국은 크게 안정적 2층제, 복합적 다층제, 그리고 효율성을 추구하는 혼합형으로 유형화할 수 있다. 한국과 일본은 안정적인 2층제의 전형을 보여준다. 한국의 「지방자치법」에 명시된 ‘광역-기초’와 일본의 「지방자치법」에 따른 ‘도도부현-시정촌’ 구조는 기능 배분에 있어 비교적 명확한 위계를 가지며, 국가 전체에 걸쳐 통일적으로 적용된다. 이러한 구조는 행정의 안정성과 예측 가능성을 담보하지만, 지역적 특수성을 반영한 유연한 계층 설

정에는 한계를 보이기도 한다(Park, 2019).

반면 프랑스는 복합적 다층제의 대표적 사례다. ‘레지옹(Région)-데파르트망(Département)-코뮌(Commune)’으로 이어지는 3층 구조는 각 계층이 고유한 역사와 정체성을 가지며 중첩적으로 존재한다(Le Lidec, 2017). 이는 수직적 협력과 갈등의 복잡성을 증대시키는 요인이 되며, 특히 국가의 강력한 후견적 역할과 맞물려 독특한 중앙-지방 관계를 형성한다.

영국(잉글랜드)은 실용적 필요에 따라 단층제와 2층제가 혼재하는 혼합형을 채택하고 있다. 1990년대 이후 계속된 지방정부 개혁을 통해 대도시권은 주로 단층의 ‘광역지방정부’를 통해 행정의 중복을 피하고 효율성을 극대화하는 반면, 비도시 지역에서는 ‘카운티(county)-디스트릭트(district)’의 2층제가 유지된다(Wilson & Game, 2011). 이는 행정 효율성과 규모의 경제를 우선시하는 영국적 실용주의가 반영된 결과로 볼 수 있다.

2) 기초단위의 분절성 비교: 프랑스·독일의 초소규모 분산 vs 한국·영국의 대규모 통합

기초지방정부의 규모와 수는 지방자치의 풀뿌리성과 행정 역량 사이의 긴장을 가장 잘 보여주는 지표다(Lidström, 2003). 이 기준에서 각국은 극명한 대조를 이룬다. 먼저, 프랑스와 독일은 초소규모 분산형 모델에 해당한다. 프랑스 기초단위의 극심한 분절성은 2024년 기준 약 34,900여 개에 달하는 코뮌의 숫자에서 상징적으로 드러난다(DGCL, 2024). 중세 공동체에 뿌리를 둔 이러한 구조는 인구 수백 명 단위의 초소규모 지방정부를 양산하며, 이는 주민 근접성이라는 장점과 행정 역량 부족이라는 단점을 동시에 내포하는 핵심 원인이 된다. 독일 역시 수많은 소규모 게마인데(Gemeinde)가 존재한다. 이러한 구조는 주민과의 근접성을 극대화하고 공동체의 정체성을 유지하는 데 강력한 이점을 가지지만, 개별 기초단위의 행정 및 재정 역량 부족이라는 구조적 한계를 필연적으로 내포한다(Wollmann, 2014).

이와 정반대의 스펙트럼에는 대규모 통합형 모델에 속하는 한국과 영국이 위치한다. 한국 기초단위의 대규모 통합 모델은 통계 수치에서 명확히 확인된다. 2023년 말 기준, 226개 기초자치단체의 평균 인구는 약 22만 6천 명에 달하는데, 이는 세계적으로도 유례를 찾기 힘든 거대 규모이다(행정안전부, 2024). 이러한 구조는 행정 효율성의 극대화를 추구한 결과물이지만, 동시에 공동체 단위의 자치 활성화에는 한계로 작용할 수 있음을 시사한다. 그리고 영국 잉글랜드 역시 이러한 경향을 명확히 보여준다. 특히 1990년대 이후 효율성을 명분으로 추진된 개혁을 통해 탄생한 다수의 단층지방정부는 평균 15만 명 이상의 인구를 관할하며, 일부는 50만 명을 상회하는 거대 규모를 자랑한다(Wilson & Game, 2011). 이러한 거대 규모의 지방정부는 행정 효율성과 규모의 경제를 달성하고, 사회복지나 교육과 같은 복합적인 기능 수행을 위한 전문성과 재정 역량을 담보하는 데 명백한 이점을 가진다. 그러나 이 모델

은 주민과의 심리적 거리를 넓히고, 지역 공동체 내부의 다양한 요구를 섬세하게 반영하지 못하며 관료적이라는 비판에 공통적으로 직면한다(김순은, 2020; Wilson & Game, 2011).

3) 기능적 보완 장치의 역할 비교: 분절성을 극복하기 위한 제도혁신

앞서 살펴본 기초단위의 분절성은 이를 극복하기 위한 기능적·수평적 협력 장치의 발달을 촉진했다. 특히 초소규모 분산형 국가에서 이러한 제도적 혁신은 지방자치 시스템의 존립을 위한 필수 조건으로 자리 잡았다. 프랑스의 EPCI(Établissement Public de Coopération Intercommunale)와 독일의 페어반츠게마인데(Verbandsgemeinde)는 가장 정교한 형태의 기능적 보완 장치다. 프랑스의 EPCI는 개별 코뮌들이 역사적 정체성을 유지하면서도 상하수도, 경제 개발 등 규모의 경제가 필수적인 사무를 공동으로 처리하기 위해 설립한 협력체로, 이제는 프랑스 지방자치의 실질적인 행위자로 기능하고 있다(Le Lidec, 2017). 독일의 페어반츠게마인데는 한 걸음 더 나아가, 소속된 소규모 게마인데들의 행정 자체를 통합적으로 수행하는 별도의 법인격 기관으로, 기능적 통합 모델의 대표적 사례로 평가받는다(Wollmann, 2014).

한편, 미국은 전혀 다른 방식으로 분절성의 문제를 해결한다. 바로 수천 개에 달하는 특별구(Special Districts)의 활용이다. 이는 교육, 소방, 공원관리 등 특정 기능만을 수행하기 위해 기존 행정구역과 무관하게 설정된 독립적인 정부 단위이다(U.S. Census Bureau, 2022). 일반목적 지방정부의 역량 한계를 보완하는 유연한 장치이지만, 수 십 년 전 연구부터 특별지방정부의 난립이 책임 소재의 모호성을 낳고, 결국 유권자의 관심 밖에서 운영되는 보이지 않는 정부로 전락할 수 있다는 지적이 있었다(Bollens, 1957). Bollens가 제기한 문제는 오늘날 미국의 행정 환경에서도 여전히 중요한 쟁점으로 남아있다.

텍사스주의 특별지방정부는 다양한 공공 서비스를 제공하며 재산세, 판매세, 사용자 요금 등을 통해 자금을 조달하고 부채를 발행할 수 있는 권한을 가지고 있으나, 일부 특별지방정부는 투명성과 책임성 부족으로 인해 보이지 않는 정부(invisible government)로 불리며, 감독의 사각지대에서 운영될 위험성이 있다는 우려가 제기되었다(Texas Senate Research Center, 2014). 연방주의 연구센터는 특별지방정부의 핵심 과제로 책임성(accountability)을 중시하며, 그 논의의 기원을 Bollens의 연구로 소급함으로써 이 문제가 역사적으로 지속되어 왔다는 점을 강조하고 있다. 이러한 특별지방정부는 낮은 인지도와 복잡한 거버넌스 구조로 인해 그림자(shadow) 혹은 보이지 않는(invisible) 정부로 논의되고 있다(Axelrod, 1992; Eger, 2006). 낮은 대중적 인지도가 민주적 통제를 약화시키는 현실을 지적하는 것이다. 이처럼 낮은 가시성은 Bollens가 우려했던 책임성 문제와도 직결된다.

이러한 구조적 분절성과 통합성의 차이는 각국이 지방정부에 어떤 기능과 사무를 배분하는가(기능 차원)와 필연적으로 연결된다. 즉, 구조는 기능의 배분 방식을 제약하거나 촉진하는 핵심 변수인 것이다.

4) 권한 배분 비교

지방자치의 실질적인 내용은 어떠한 권한과 기능(사무)이 지방정부에 배분되어 있는가에 따라 결정된다. 구조적 형태가 동일하더라도, 권한 배분 방식과 핵심 기능의 소관 주체에 따라 지방정부의 자율성과 역량은 현격한 차이를 보인다. 여기에서는 권한 배분의 기본 원칙을 중심으로 국가별 배분 현황을 비교함으로써 각국 지방자치 시스템의 기능적 특성을 살펴본다.

지방정부에 권한을 부여하는 방식은 크게 포괄적 수권방식과 개별적 수권방식으로 나뉜다. 이는 지방정부를 바라보는 국가의 근본적인 철학적 차이를 반영한다. 권한 배분 원칙의 차이는 독일의 포괄적 수권방식과 영국의 개별적 수권방식이 두드러진 차이를 보여주고 있다. 독일로 대표되는 대륙법계 국가는 전통적으로 포괄적 수권방식을 채택한다. 독일 연방기본법과 각 주(Land)의 헌법은 지방정부의 모든 지역사무에 대한 처리 권한(Allzuständigkeit)을 보장한다(Wollmann, 2014). 이는 법령에서 명시적으로 금지하거나 다른 주체에 배분된 사무가 아닌 한, 지역의 모든 공공사무를 원칙적으로 지방정부가 처리할 수 있음을 의미한다.

반면, 영국의 지방정부는 전통적으로 개별적 수권방식에 기초해 왔으며, 이는 울트라 바이레스(ultra vires) 원칙으로 대표된다. 이러한 원칙 아래에서 지방정부는 의회가 법률로 부여하거나 위임한 권한의 범위 내에서만 권한을 행사할 수 있는 것으로 이해되어 왔다(Wilson & Game, 2011). 법률에 근거가 없는 행위는 모두 권한 초과로 무효가 된다. 이러한 원칙은 지방정부의 권한 남용을 통제하고 책임 소재를 명확히 하는 데 목적이 있지만, 법률에 규정되지 않은 새로운 행정 문제에 대해 지방정부가 소극적으로 대응하게 만드는 요인이 되기도 한다. 한국과 일본 역시 법률에 근거한 사무 처리를 원칙으로 한다는 점에서 개별적 수권방식의 영향 아래에 있다고 볼 수 있다(김순은, 2020).

2. 운영 차원: 기관구성과 운영 방식 비교

지방자치 시스템의 구조적 형태와 기능적 배분이 지방자치의 외형과 내용을 규정한다면, 운영 방식은 그 시스템에 생명을 불어넣는 작동 원리에 해당한다. 의결기관과 집행기관이 어떠한 관계로 설정되고, 단체장이 어떻게 선출되며, 주민이 의사결정에 얼마나 직접적으로 참여하는지는 지방정부의 정치적 역동성과 행정의 대응성을 결정하는 핵심 요소다. 여기에서는

기관구성 모델, 집행기관장의 지위, 그리고 소속 직원의 법적 지위라는 세 가지 기준을 통해 각국 지방자치의 운영 방식을 비교 분석한다.

1) 기관구성 모델의 지배적 유형 비교: 기관대립형 vs 기관통합형

지방정부의 권력 구조는 크게 의결기관(의회)과 집행기관(단체장)의 관계에 따라 기관대립형과 기관통합형으로 나뉜다. 한국, 일본, 그리고 미국의 다수 지방정부는 기관대립형을 채택하고 있다. 이 모델은 주민이 직접 선출한 단체장(집행부 수반)과 별도의 선거로 구성되는 지방의회(입법부)가 서로 권한을 분리하고 견제와 균형을 유지하도록 설계된 제도적 틀이다. 단체장은 행정 집행에 관한 광범위한 권한을 부여받아 정책 우선순위 설정, 예산 집행, 인사 운영 등에서 강력한 리더십을 발휘할 수 있으며, 이러한 직접 선출에 따른 책임성은 주민과의 정치적 연결고리를 강화한다(Park, 2019). 한편 지방의회는 조례 제정, 예산 심의·승인, 행정 사무감사 및 집행부에 대한 견제 기능을 통해 공공자원의 투명성과 정책의 민주적 정당성을 확보한다.

그러나 이 모델은 장점과 함께 구조적 한계를 동시에 지닌다. 특히 단체장과 의회 내 다수파의 정치적 성향이 상이할 경우, 입법·예산 결정과 행정 집행에서 심각한 대립과 교착이 발생할 수 있다. 이러한 갈등은 정책 시행 지연, 예산 집행의 정체, 주요 공공사업의 불확실성 증가로 이어져 주민 서비스 질 저하를 초래할 수 있다. 더불어 제도적 분리로 인해 책임소재가 불명확해지는 경우도 있어, 위기 대응과 복합적 문제 해결에서는 신속한 의사결정이 어려워질 수 있다. 이를 보완하기 위한 여러 전략도 제안·적용되어 왔다. 예컨대 협치를 촉진하는 제도적 장치(상호 협상 규칙·중재 기구), 의회와 집행부 간의 정례적 소통 채널 강화, 그리고 전문가 자문위원회나 시민참여 기구를 통한 정책 합의 형성 등은 갈등을 완화하고 행정의 연속성을 확보하는 데 기여할 수 있다(Park, 2019; Kim & Lee, 2020). 따라서 기관대립형 모델은 강력한 리더십과 민주적 통제를 동시에 추구할 수 있는 체계이나, 정치적 분열을 관리할 수 있는 제도적·문화적 보완 없이는 효과적 거버넌스 달성에 제약을 받을 수 있다.

반면, 영국과 프랑스, 그리고 독일의 다수 주에서는 기관통합형이 지배적이다. 이 모델은 주민이 선출한 의회가 지방정부의 최고 의사결정기관으로서 집행기관을 구성하고 통제하는 의회중심제 구조다. 영국의 리더와 내각 모델에서는 의회 다수당의 대표(Leader)가 집행부(Cabinet)를 구성하며, 의회에 책임을 진다(Wilson & Game, 2011). 프랑스의 시장(Maire) 역시 주민 직선이 아닌, 코뮌 의회에서 의원들의 투표로 선출된다는 점에서 기관통합형의 특징을 공유한다(Le Lidec, 2017). 이 모델은 의회와 집행부 간의 원활한 협력을 통해 정책의 효율적 집행을 담보하지만, 집행기관에 대한 견제 기능이 약화될 수 있다는 비판을 받는다.

또한, 기관구성의 다양성은 특히 독일과 스위스 모델의 핵심 특징이다. 여러 연구(Wollmann, 2014; Ladner, 2017)를 종합하면, 이들 국가는 역사적으로 형성된 각 지역 공동체의 자율성을 최대한 존중하는 연방주의와 보충성의 원칙이 기관구성 방식에 그대로 투영된 결과, 통일된 모델 대신 지역 특성에 맞는 다양한 형태(남독일 의회형, 북독일 시장형, 스위스 주민총회 등)가 공존하는 제도적 모자이크 양상을 보인다.

2) 집행기관장의 선출방식과 지위 비교: 주민직선-강력형 vs 의회선출-동료제형

기관구성 모델의 차이는 집행기관장의 선출방식과 그 정치적 지위의 차이로 직결된다. 주민직선-강력형 단체장은 기관대립형 모델의 핵심이다. 한국의 시장·도지사, 일본의 시정촌장, 미국의 강력시장제 시장, 그리고 독일 대부분의 주에서 직선으로 선출되는 시장(Bürgermeister)이 이에 해당한다. 이들은 주민으로부터 직접 위임받은 강력한 민주적 정당성을 바탕으로 지역 대통령과 같은 지위를 누린다. 독자적인 예산편성권, 인사권, 그리고 의회 의결에 대한 거부권을 통해 강력한 정책 드라이브를 걸 수 있다(김순은, 2020).

이에 반해 의회선출-동료제형 단체장은 기관통합형 모델에서 나타난다. 영국의 의회 리더는 의원 중 한 명으로서 동료 중 제1인자의 지위를 가진다. 그의 권력은 주민이 아닌, 의회 내 다수파의 지지에서 비롯된다(Wilson & Game, 2011). 프랑스의 시장(Maire) 역시 의회에서 선출된 후 의장을 겸하며 의회를 주재한다는 점에서 강력한 권한을 갖지만, 그 권력의 기반이 의회에 있다는 점에서 근본적으로 동료제적 성격을 벗어나기 어렵다. 이 유형은 독단적 리더십보다는 합의와 조정을 통한 정책 운영을 특징으로 한다.

3) 소속 직원의 법적 지위 비교: 공무원 모델과 피고용인 모델

지방정부 직원의 법적 지위는 행정의 안정성과 전문성, 그리고 노동 유연성과 밀접한 관련이 있다. 한국, 일본, 독일, 프랑스는 개인의 자격과 경력을 바탕으로 공직을 분류하는 계급제를 근간으로 하며, 강력한 신분보장을 통해 공무원의 장기 재직을 유도하는 전통적인 직업공무원제 모델을 따르는 대표적인 국가들이다. 이러한 제도는 외부의 정치적 압력이나 단기적인 성과 요구로부터 비교적 자유로운 환경을 조성하여 행정의 일관성과 안정성을 확보하고, 공무원들이 오랜 기간 근무하며 전문성을 심화시키는 데 긍정적으로 기여하는 것으로 평가된다. 다만, 신규 채용은 공개 경쟁을 통해 이루어지지만 이후에는 내부 승진을 중심으로 경력이 관리되는 폐쇄형 인사 시스템의 특징을 보이며, 흔히 이상적인 가치로 여겨지는 정치적 중립성의 경우, 일부 국가에서는 반드시 엄격하게 요구되는 원칙이 아닐 수도 있다(Le Lidec,

2017).

반면 영국과 미국은 일반 노동시장과 유사한 피고용인 모델에 가깝다. 영국의 지방정부 직원은 더 이상 중앙정부와 통일된 공무원 신분을 갖지 않으며, 각 지방정부와의 개별적인 고용 계약에 따라 근무한다(Wilson & Game, 2011). 직위분류제에 기반한 개방형 임용이 보편적이며, 성과에 따른 보상과 해고의 유연성이 상대적으로 높다. 미국의 공무원 인사 제도는 열관주의의 역사적 배경 위에 실적주의를 도입한 형태로, 두 제도의 특징이 혼재되어 나타난다. 이로 인해 새 행정부의 정책 기초를 빠르게 반영하고 외부 전문가를 영입하는 유연성을 확보하는 장점이 있다. 반면, 정권 교체에 따른 행정의 불안정성 및 정실인사의 가능성이라는 단점도 있다. 또한, 연방, 주, 지방으로 분화된 공무원 체계, 특히 독립성이 강한 지방정부의 특성상 소속 직원을 피고용인으로 보는 시각이 강하다.

3. 지방자치 모델 비교분석 결과 요약

본 연구는 앞서 제시한 분석 차원의 핵심 지표를 바탕으로, 각 국가별 특징을 제시하면 아래의 <표 2>와 같다.

<표 2> 주요국 지방자치 모델 비교분석 결과 요약

분석 차원	핵심 지표	한국	일본	미국	영국	독일	프랑스
구조 기능	자치계층 구조	안정적 2층제	안정적 2층제	다양/복잡 (특별구 다수)	혼합형 (단층제+2층 제)	다층제	복합적 다층제 (3층)
	기초단위 분절성	대규모 통합형	대규모 통합형	기능적 분절 (특별구 보완)	대규모 통합형	초소규모 분산형 (연합정부 보완)	초소규모 분산형 (광역협력체 로 보완)
	권한배분 원칙	개별적 지정주의	개별적 지정주의	개별적 지정주의	개별적 지정주의	포괄적 수권주의	포괄적 수권주의
운영	기관구성 모델	기관대립형	기관대립형	기관대립형	기관통합형	기관통합형 (다수)	기관통합형
	집행기관장 지위	주민직선 -강력형	주민직선- 강력형	주민직선 -강력형	의회선출 -동료제형	주민직선 -강력형 (다수)	의회선출 -동료제형
	소속직원 지위	공무원 모델	공무원 모델	피고용인 모델	피고용인 모델	공무원 모델	공무원 모델

IV. 지방자치 모델의 새로운 유형화

앞에서 주요국 지방자치 시스템의 구조기능, 운영 방식을 개별 지표에 따라 상세히 비교 분석했다. 이는 각국 제도의 구체적인 작동 방식을 이해하는 데 필수적인 과정이었다. 각국의 제도가 어떠한 역사적 경로와 철학적 기반 위에서 형성되었는지를 종합적으로 이해하기 위해서는 보다 거시적인 시각에서의 유형화(Typology) 작업이 요구된다.

여기서는 Max Weber가 제시한 이상형(Ideal Type)¹⁾의 개념을 원용하여, 앞에서 이루어진 개별 국가 제도의 나열식 비교를 넘어, 각국 지방자치 시스템을 심층적으로 이해하기 위해서는 보다 정교한 분석 틀에 기반한 유형화가 필수적이다. 기존의 지리적·역사적 분류(예: 영미형, 대륙형)는 유용하지만, 각 모델 내부의 이질성과 모델 간의 수렴 현상을 설명하는 데 한계가 있다.

따라서 여기에서는 ① 중앙-지방 간 권력 배분 방식(수직축)과 ② 지방정부의 역사적 정체성(수평축)이라는 두 개의 분석 축을 교차시켜, 주요국 모델을 세 가지 이상형(Ideal Type)과 한 가지 공백의 사면으로 재유형화 하고자 한다. 즉, 새로운 유형화는 ‘권력의 배분 방식(수직축)’과 ‘지방정부의 정체성(수평축)’이라는 두 가지 분석적 축을 기준으로 모델을 재배치하여, 각 모델의 핵심 동인을 더욱 선명하게 드러내는 데 초점을 맞출 것이다.

먼저, 권력배분방식은 법률적·재정적 권한이 중앙정부에 집중된 중앙집권형(Centralized)부터 지방정부에 폭넓게 위임된 지방분권형(Decentralized)까지의 스펙트럼을 의미한다. 그리고 지방정부의 구성주도와 관련하여 지방정부의 구성주도 정체성은 국가가 행정의 효율성을 위해 ‘위로부터’ 창설한 국가중심구성(State-constituted) 성격과, 역사적으로 자생한 공동체에 기반하여 ‘아래로부터’ 형성된 사회중심구성(Society-constituted) 성격으로 구분된다. 이 두 축을 통해 각 모델의 핵심 작동 원리를 보다 명확하게 포착할 수 있다.

1) 본 연구에서 사용하는 ‘이상형(Ideal Type)’은 현실에 완벽하게 부합하는 모델이 아니라, 현실의 복잡성을 이해하기 위해 핵심 특징을 의도적으로 부각시킨 분석적 구성물(analytical construct)을 의미한다.

〈표 3〉 지방자치 모델의 유형화(권력배분방식과 지방정부의 정체성 기준)

구분		지방정부의 구성주도 정체성	
		국가중심구성 (State-constituted)	사회중심구성 (Society-constituted)
권력 배분 방식	중앙집권형 (Centralized)	제1유형(Ideal A Type) 국가주도형 통합 모델 (프랑스, 한국, 일본)	제3유형(Ideal C Type) 의회주권형 절충 모델 (영국)
	지방분권형 (Decentralized)	제4유형(공백의 사분면)	제2유형(Ideal B Type) 공동체 기반 분권 모델 (독일, 미국)

1. 지방자치 모델의 새로운 유형화: 권력 배분과 정체성의 2차원 분석

1) 제1유형(Ideal A Type): 국가주도형 통합 모델

‘국가주도형 통합’ 모델은 강력한 중앙 권력이 마치 거대한 설계자처럼, 국가 통합과 행정의 통일성이라는 명확한 청사진 아래 지방 시스템 전체를 ‘위로부터’ 정교하게 구축하고 통제하는 유형의 원형을 보여준다. 지방자치는 주민의 자생적 요구에 의해 아래로부터 싹튼 것이 아니라, 국가적 의지를 관철하기 위한 효율적인 통치 도구로서 고안되었다.

이러한 접근의 역사적 뿌리가 가장 깊은 곳은 단연 프랑스이다. 나폴레옹적 합리주의와 국가 건설의 유산 속에서, 프랑스의 지방정부는 하나의 통일되고 불가분한 공화국을 유지하기 위한 핵심 파트너이자, 동시에 중앙의 엄격한 감독을 받는 통제의 대상으로 간주되는 이중적 위상을 부여받았다. 지방정부의 존재 이유 자체가 국가에 의해 규정된다는 국가중심구성(State-constituted) 정체성의 가장 순수한 형태라 할 수 있다(Le Lidec, 2017). 중앙이 임명하는 도지사(Préfet)가 지방의회를 감독하고, 시장(Maire)이 지역 공동체의 대표인 동시에 국가사무를 집행하는 최말단 행정가로서의 역할을 겸하는 것은 국가의 의지가 마치 모세혈관처럼 전국 각지에 고르게 전달되도록 설계된 시스템의 상징적 모습이다.

한국과 일본 역시 이러한 경로를 따르지만, 그 배경에는 압축적 근대화라는 시대적 과제가 자리하고 있다. 두 국가는 서구 열강을 따라잡기 위한 국가 총동원 체제를 구축하는 과정에서, 신속하고 일사불란한 정책 집행을 위해 중앙집권적이고 획일적인 지방 제도를 이식하였다. 이 과정에서 지방정부는 지역의 고유한 특성을 반영하는 자치 단위라기보다는, 중앙정부가 수립한 국가 발전 목표를 현장에서 실현하는 전달 벨트로서의 정체성을 부여받았다(김순은, 2020; Park, 2019).

따라서 이 모델을 관통하는 핵심 작동 논리는 수직적 통합과 행정적 효율의 극대화이다. 중앙정부는 전국에 동일하게 적용되는 획일적 법률, 지방정부의 목줄을 쥐고 있는 것이나 다른 없는 압도적인 재정적 우위(재정자립도 문제), 그리고 중앙정부의 의중에 따라 움직이는 인사 시스템을 통해 지방의 자율성을 구조적으로 제약한다. 이를 통해 전국 어디서나 균질적인 공공 서비스를 제공하고 국가 정책의 예측 가능성을 높이는 것을 최우선 가치로 삼는다. 결국, 프랑스 시장이 겪는 정체성의 긴장은 중앙집권적-국가중심구성 성격이 겹으로 드러난 징후라 할 수 있다.

이 모델에 내포된 충돌을 살펴보는 것은 어떠한 측면의 균형과 조화를 추구해야하는가에 대한 이해를 제공할 수 있다. 그것은 효율성의 그림자, 대응성의 약화라는 점이다. ‘국가주도형 통합 모델’이 추구하는 최고의 가치는 단연 행정적 효율성과 전국적 통일성이다. 대규모 기초 단위를 통해 규모의 경제를 실현하고, 중앙정부의 강력한 통제 아래 일사불란하게 국가 정책을 집행함으로써 전국 어디서나 균질적인 공공서비스를 제공하는 데 탁월한 능력을 보인다.

그러나 이러한 효율성의 추구는 필연적으로 민주적 대응성의 약화라는 대가를 치른다. 거대한 행정 단위는 주민 개개인과 지방정부 사이의 심리적·물리적 거리를 넓히고, 지역 공동체의 다양하고 특수한 요구를 섬세하게 포착하는 데 둔감해진다(김순은, 2020). 지방정부는 ‘주민을 위한’ 조직이기보다 ‘중앙을 향한’ 조직이 되기 쉬우며, 주민의 목소리는 표준화된 행정 절차 속에서 희석되거나 소외될 위험에 처한다. 결국 이 모델은 무엇을 할 것인가에 대한 민주적 숙의보다는 어떻게 할 것인가의 기술적 효율성에 치우치는 근본적 딜레마를 갖는다.

2) 제2유형(Ideal B Type): 공동체 기반 분권 모델

이 모델은 국가주도형 모델과는 정반대의 철학적 기반 위에서 있다. 국가 이전부터 존재했던 게마인데(Gemeinde), 코뮌(Commune), 타운(Town)과 같은 역사적 공동체의 자치권을 신성불가침의 근원적 권리로 인정하고, 국가는 오직 공동체 스스로 해결할 수 없는 과제에 대해서만 개입해야 한다는 보충성의 원칙에 그 뿌리를 두고 있다. 여기에서 지방정부는 중앙 권력이 편의에 따라 사용하는 행정의 하부 도구가 아니라, 국가로부터 독립된 고유한 권리를 지닌 아래로부터의 사회구성적(Society-constituted) 인격체로 존중받는다.

따라서 이 모델의 구조 전체를 떠받치는 이념적 기둥은 바로 자율(Autonomy)과 보충성(Subsidiarity)이라는 두 가지 원리이다. 독일 연방기본법이 지방정부의 존재와 자치권을 헌법적 차원에서 보장하고, 이들에게 원칙적으로 모든 사무를 처리할 수 있는 권한을 부여하는 포괄적 수권 방식을 채택한 것은, 이러한 철학이 법과 제도 속에 깊이 새겨진 결과물이다(Wollmann, 2014; Ladner, 2017). 국가는 지방의 자율성을 침해할 수 없으며, 지방의 역량

을 넘어서는 국방, 외교 등의 상위 과제에 집중하는 것이 당연시된다.

미국 역시 이러한 전통을 공유하지만, 그 방식은 연방제라는 독특한 구조를 통해 발현된다. 연방정부의 권한은 헌법에 명시적으로 열거된 것에 한정되며, 그 외의 모든 권한은 주(State)와 주민에게 유보된다는 수정헌법 제10조의 정신이 그것이다. 이것은 주와 그 하위의 지방정부들이 중앙정부로부터 위임받지 않은 폭넓은 내재적 권한(inherent powers)을 누리는 강력한 지방분권 전통의 법적 토대가 된다.

자율성을 최우선으로 여기는 철학은 각국의 역사적 맥락 속에서 다양한 제도적 실험으로 이어졌다. 개별 기초단체의 자율성은 보존하면서 광역 행정 수요에 대응하기 위해 연합체를 구성하는 독일의 페어반츠게마인데(Verbandsgemeinde), 특정 공공서비스(교육, 소방, 수도 등)를 공급하기 위해 주민들이 자발적으로 설립하는 미국의 수많은 특별구(Special Districts) 등은 모두 획일적인 중앙의 통제를 거부하고 공동체의 자율성을 지키며 당면 과제를 해결하려는 노력의 산물이다. 제도의 다양성 자체가 바로 사회구성적 정체성이 현실에서 잘 드러나고 있음을 보여주는 것이다.

‘공동체 기반 분권’ 모델 역시 내적 긴장과 충돌을 가지고 있다. 그것은 자율성의 그림자, 바로 형평성의 위기라는 점이다. 이 모델의 핵심은 그 무엇과도 바꿀 수 없는 공동체의 자율성에 있다. 지방정부가 국가로부터 독립된 고유의 권한을 행사하며 주민의 자기결정권을 실현하는 이 모델은 민주주의의 가장 이상적인 형태 중 하나로 평가받는다.

하지만 이 자율성이라는 가치는 지역 간 형평성의 상실이라는 짙은 그림자를 동반한다. 각 공동체의 재정 능력과 역량에 따라 공공서비스의 질이 현격한 차이를 보이는 우편번호에 따른 복권 현상이 발생할 수 있다(Wollmann, 2014). 부유한 공동체는 최상의 교육과 복지를 누리는 반면, 가난한 공동체는 기본적인 서비스조차 유지하기 어려운 상황에 직면할 수 있다. 또한, 수천 개의 자율적 단위들이 각자의 이해관계를 앞세울 경우, 기후 변화나 전염병 대응과 같은 초광역적·국가적 문제에 대한 공동 대응 능력이 저하되는 조정의 실패라는 딜레마에 봉착하게 된다.

3) 제3유형(Ideal C Type): 의회주권형 절충 모델

앞서 제시된 두 유형의 경계선 상에서, 영국 모델은 양립 불가능해 보이는 두 원리가 하나의 시스템 안에 공존하는 독특하고도 역설적인 혼합체이다. 이 모델의 정체를 이해하기 위해서는 그 양면적 얼굴을 동시에 직시해야만 한다.

영국의 정체성은 의심할 여지없이 사회중심구성 전통의 깊은 토양에 뿌리내리고 있다. 마그나 카르타 시절부터 형성된 유서 깊은 자치도시(Boroughs)와 수백 년의 역사를 자랑하는

지방 의회는 국가 이전에 공동체가 존재했음을 보여주는 것이다. 지방자치는 단순히 행정의 효율성을 위한 제도가 아니라, 영국 민주주의가 태동하고 성장해 온 역사적 요람으로 인식되며, 이는 국민 정서 깊숙이 자리 잡고 있다(Wilson & Game, 2011).

그러나 다른 한편으로, 이 깊은 전통은 의회 주권(Parliamentary Sovereignty)이라는, 모든 것을 압도하는 거대한 법적 원리 앞에 놓여 있다. 성문헌법이 부재한 영국에서 의회는 모든 권력의 원천이자 종착점이며, 이론적으로 단 하나의 법률 제정 행위를 통해 지방정부를 창조하거나 소멸시킬 수 있는 절대적 권한을 지닌다(Hesse & Sharpe, 1991). 이는 지방정부의 존재와 권한이 헌법적 권리가 아니라, 전적으로 중앙의회의 의지에 달려있음을 의미하며, 법적·제도적 차원에서는 가장 극단적인 형태의 중앙집권성을 보여준다.

바로 이 사회구성중심 정체성이라는 역사적 관성과 법적 중앙집권성이라는 제도적 현실 사이의 변증법적 긴장은 영국 모델을 이해하는 핵심 열쇠이다. 그 긴장은 왜 영국 지방자치가 특정 모델에 안주하지 않고, 시대의 정치적·경제적 요구에 따라 구조와 기능이 끊임없이 재편되는 영구적인 실험장이 되어왔는지를 잘 납득시켜준다. 대처 정부의 급진적 개혁부터 블레어 정부의 현대화 프로젝트에 이르기까지, 지방정부는 중앙정부의 정책 방향에 따라 그 모습이 수시로 바뀌어 왔다.

결론적으로, 지방자치의 전통은 존중받지만, 그 구체적인 형태와 권한의 범위는 중앙정부의 실용적 판단에 따라 언제든지 변경될 수 있는 정치적 허용의 대상이 된다. 이는 헌법이라는 견고한 반석 위에 선 대륙의 지방정부와는 근본적으로 다른, 유연성이라는 장점을 얻는 대가로 항시적인 불안정성을 감수해야 하는 특유의 지위를 의미한다.

‘의회주권형 절충 모델’ 역시도 유연성의 그림자, 안정성의 부재라는 긴장을 넘어서야 할 과제를 갖는다. 이 모델의 가장 큰 매력은 실용적 유연성이다. 중앙의회가 절대적 권한을 가지므로, 시대적 요구에 맞춰 지방정부의 구조와 기능을 신속하고 과감하게 개혁할 수 있다. 이는 경직된 제도를 가진 다른 모델들이 쉽게 시도하지 못하는 혁신적 실험을 가능하게 하는 원동력이 된다.

그러나 이러한 유연성의 대가는 제도적 안정성과 예측가능성의 희생이다. 지방정부는 중앙정부의 정치적 변화에 따라 언제든지 그 운명이 바뀔 수 있는 불안정한 지위에 놓인다. 정권이 교체될 때마다 개혁의 대상이 되면서, 장기적인 비전을 가지고 지역 발전을 계획하거나 제도적 역량을 축적하기가 매우 어렵다(Stoker, 2006). 이는 지방자치를 중앙 정치의 종속 변수로 만들고, 끊임없는 개혁 피로를 유발하며, 결국 지방자치의 근간을 흔드는 유연성의 역설이라는 딜레마를 만들어낸다.

4) 제4유형: 공백의 사분면

지방분권형 - 국가구성적 유형은 현실에서 거의 나타나지 않으며, 지방자치 제도를 둘러싼 권력의 본질과 제도 변화의 동학(Dynamics)에 관해 다음과 같은 중요한 통찰을 제공한다. 먼저, 지방정부의 정체성(Identity), 즉 그것이 국가에 의해 만들어진 도구(State-constituted)인지, 아니면 사회로부터 자생한 공동체(Society-constituted)인지는 단순한 역사적 사실을 넘어, 그 제도의 핵심적인 유전자(DNA) 역할을 한다. 중앙정부가 필요에 의해 지방정부를 만들었을 때, 그 본질적 목적은 국가 통치의 효율성에 있다. 지방정부는 중앙정부의 통치 목표를 달성하기 위한 대리인 또는 도구로 인식된다. 따라서 중앙정부는 언제나 통제와 감독의 끈을 놓지 않으려 한다. 그리고 지역 공동체가 스스로의 필요에 의해 자치 조직을 만들었을 때, 그 본질적 목적은 주민의 자치에 있다. 지방정부는 공동체 그 자체의 정치적 표현물이다. 따라서 권력의 원천이 지역사회에 있으며, 중앙정부의 개입은 예외적인 것으로 간주된다.

이 ‘공백의 사분면’은 이 두 측면이 쉽게 융합될 수 없음을 보여준다. 즉, 도구로서 만들어진 존재에게 주인의 권한을 온전히 부여하는 것은 근본적으로 모순이라는 점을 의미한다. 이는 지방자치 제도의 형태가 단순히 법률 조항의 조합이 아니라, 그 탄생 배경에 담긴 철학과 정체성에 의해 깊이 규정된다는 점을 보여준다.

둘째, 위로부터의 분권 개혁의 명확한 한계를 제시해준다. 한국, 일본, 프랑스와 같이 중앙집권적 전통이 강한 국가들은 수십 년간 지방분권을 중요한 국가 개혁 과제로 추진해왔다. 하지만 그 성과가 기대에 미치지 못한다는 평가가 많다. 공백의 사분면은 그 이유를 명확하게 설명해 준다. 이들 국가의 분권 개혁은 대부분 중앙정부와 국회가 주도하는 위로부터의 개혁(Top-down Reform)이다. 이는 국가구성적 틀 안에서 이루어지는 개혁이다. 공백의 사분면은 이러한 방식의 개혁이 권한의 위임이나 기능의 이양 수준에 머무르기 쉽고, 독일과 같은 헌법적 지위를 갖는 자치권의 확립으로 나가는 구조적으로 매우 어렵다는 것을 시사한다. 중앙정부가 분권의 주체가 되는 순간, 그들은 자신의 권력을 약화시키는 조치를 취하는 데 본능적인 저항을 갖게 된다. 결국 분권을 추진하더라도 다양한 형태의 감독 장치, 재정 통제, 획일적인 법률 기준 등을 남겨두게 된다. 공백의 사분면은 이러한 중앙주도형 분권 개혁의 내재적 딜레마를 드러내는 강력한 증거이다.

셋째, 경로의존성(Path Dependency)이 크게 작용할 수 있다는 점을 말해준다. 정치·행정 제도는 한번 특정 경로에 들어서면, 그 경로를 벗어나기 매우 어렵다. ‘국가주도형 통합 모델’의 경로의 경우, 한번 이 경로에 진입한 국가는 중앙정부 중심의 법체계, 엘리트 관료 시스템, 중앙-지방 간의 권력 문화 등이 견고하게 자리 잡는다. 이 모든 기득권 구조가 지방분권형으로의 근본적 전환을 가로막는 잠금 효과(Lock-in Effect)를 발생시킨다. 그리고 ‘공동체 기반

분권' 모델 경로의 경우, 이러한 경로의 국가들은 지방자치가 민주주의의 근간이라는 사회적 합의와 헌법적 전통을 가지고 있다. 중앙정부가 권한을 강화하려 할 때마다 강력한 정치적, 법적 저항에 부딪히게 된다.

공백의 사분면은 이 두 경로 사이에 거대한 장벽이 존재하며, 한 경로에서 다른 경로로의 이동이 거의 불가능에 가깝다는 것을 보여준다. 이는 제도가 단지 합리적 선택의 결과물이 아니라, 역사적 우연과 초기 조건에 의해 깊이 제약받는다라는 사실을 뚜렷하게 보여준다.

이 분석은 한국의 지방자치 모델이 나아갈 방향을 모색하는 데 매우 중요한 정책적 함의를 던져준다. 만약 한국이 현재의 '국가주도형 통합' 모델을 넘어 진정한 분권 국가로 나아가고자 한다면, 공백의 사분면은 그것이 얼마나 어려운 과제인지를 명확히 알려준다. 단순히 중앙정부가 법률 몇 개를 바꾸는 수준으로는 불가능하며, 그 필요조건에 대한 고민이 있어야함을 시사한다. 결론적으로 공백의 사분면은 단순한 유형 분류의 결과가 아니라, 지방자치 제도의 본질, 개혁의 한계, 역사적 제약, 그리고 미래의 과제까지 통찰하게 하는 프리즘과 같은 역할을 한다.

요컨대, 지방자치 제도의 선택은 모든 문제를 해결하는 만병통치약을 찾는 과정이 아니다. 그것은 효율성과 대응성, 자율성과 형평성, 유연성과 안정성이라는 상충하는 가치들 사이에서, 특정 시점의 한 사회가 무엇을 더 중시할 것인지를 결정하는 고도의 정치적 결단의 문제임을 이 딜레마들은 명확히 보여준다. 또한, 각 모델의 내재적 딜레마는 기관구성 방식에서 첨예하게 드러난다. 예컨대 한국과 일본이 채택한 기관대립형 모델의 경우, Svvara(1990)가 제시한 이분법-이원성 모델에 비추어 볼 때, 단체장과 의회 간의 권력 분립(이분법)이 협력적 파트너십(이원성)으로 나아가지 못할 경우, 행정 비효율과 교착 상태라는 고질적 딜레마에 빠질 위험을 항상 내포한다.

V. 결론 및 함의

본 연구는 한국 지방자치의 역사적 전환점에서, 향후 본격화될 기관구성 다양화 논의를 위해 6개국의 지방자치 기관형성에 대한 분석을 토대로 유형화를 시도하여 앞으로 나아가야 할 바람직한 지방자치 모델에 대한 탐색을 시도하였다. 특정 제도의 우열을 가리는 단편적 접근을 지양하고, 주요 6개국 지방자치 모델이 각기 다른 역사적·사회적 맥락 속에서 어떻게 형성되었으며, 그 구조·기능, 운영 방식이 어떠한 내적 논리에 따라 유기적으로 작동하는지를 규명하는 데 초점을 맞추었다.

본 연구의 주요 분석 결과와 발견 점은 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 ‘구조·기능, 운영’ 차원으로 구성된 비교분석 틀을 구축하고, 이를 활용하여 6개국의 복잡한 지방자치 시스템을 체계적으로 비교하였다. 분석 결과, 각국은 자치 계층 구조, 기초단위의 분질성, 권한 배분 원칙, 기관구성 모델 등 거의 모든 지표에서 명확한 차이를 보였다. 특히 프랑스와 독일의 초소 규모 분산형 구조와 이를 보완하기 위한 정교한 협력 장치(EPCI, 페어반츠게마인데)는 한국과 영국의 대규모 통합형 구조와 극명한 대조를 이루었다. 또한, 독일·프랑스의 포괄적 수권주의와 영국·미국의 개별적 지정주의(Ultra Vires)는 지방정부의 자율성과 역할을 규정하는 근본적인 철학의 차이를 드러냈다.

둘째, 이러한 비교 분석을 바탕으로 본 연구는 기존의 고전적 유형론을 넘어, ‘권력 배분 방식(중앙집권 vs 지방분권)과 ‘지방정부의 정체성(국가중심구성 vs 사회중심구성)’이라는 두 가지 핵심 축을 기준으로 한 새로운 유형화를 시도하였다. 그 결과, 6개국 모델은 ① 국가주도형 통합 모델(프랑스, 한국, 일본), ② 공동체 기반 분권 모델(독일, 미국), ③ 의회주권형 절충 모델(영국)이라는 세 가지 이상형으로 재분류할 수 있었다. 특히 지방분권적이면서 국가구성적인 제4유형이 현실에 존재하지 않는 ‘공백의 사분면’임을 밝혀낸 것은, 각 모델의 구조·기능·운영이 우연의 산물이 아니라 강력한 경로의존성과 내적 논리에 의해 필연적으로 귀결된 것임을 보여주는 핵심적인 발견이었다.

어떤 모델도 모든 가치를 동시에 달성하는 완벽한 시스템은 아니다. 모든 이상형은 그 빛이 밝을수록 더욱 짙은 그림자를 드리우기 마련이며, 이는 특정 가치를 선택함으로써 불가피하게 발생하는 내재적 딜레마와 상충관계가 있음을 의미한다. 각 모델이 안고 있는 풀리지 않는 숙제를 갖고 있다는 점에서 제도 선택의 본질이 최선의 발견이 아닌 차선의 정치적 결단의 성격을 갖는다는 점을 이해할 필요가 있다.

본 연구의 비교 분석과 유형화 작업은 한국의 지방자치 모델이 직면한 현실을 객관적으로 조명하고, 미래를 위한 성찰적 기반을 제공한다. ‘국가주도형 통합 모델’의 강력한 경로의존성 속에서 공룡처럼 비대해진 한국의 현 시스템은 행정 효율성이라는 명백한 장점에도 불구하고 민주적 대응성과 공동체 통합성의 약화라는 내재적 딜레마를 안고 있다. 2022년「지방자치법」전부개정으로 마련된 기관구성 다양화의 법적 기반을 실질적인 변화로 이끌기 위해, 본 연구는 한국 지방자치 기관구성 다양화를 위한 정책적 제언을 다음과 같이 제시할 수 있다.

먼저, 획일성의 패러다임을 넘어 지역 맞춤형 모델의 도입을 본격화해야 한다. 본 연구는 인구, 산업구조, 사회·문화적 특성이 상이한 지역에 단일한 기관구성 모델을 강제하는 것이 비효율적임을 살펴보았다. 미국의 다양한 도시들이 인구 규모와 정치 문화에 따라 시장-의회형과 의회-관리관형을 선택적으로 채택하는 사례(Dye & MacManus, 1993)는 우리에게 중요한 시사점을 준다. 따라서 향후 제도 설계는 지역의 선택권을 보장하는 방향으로 나아가야

한다. 예를 들어, 복잡한 이해관계 조정과 강력한 정책 리더십이 요구되는 대도시에서는 현행 기관대립형을 유지·발전시키되, 정당정치의 폐해를 줄이고 행정의 전문성과 효율성을 극대화할 필요가 있는 중소도시에서는 의회-관리관형을 적극적인 대안으로 검토할 수 있다. 또한, 공동체적 유대가 강하고 행정의 효율성보다 주민 대응성이 중요한 농촌 지역에서는 의회 중심의 기관통합형 모델을 도입하여 풀뿌리 민주주의를 강화하는 방안을 모색해야 한다. 즉, 지방정부의 종류에 따른 획일적 특례를 넘어, 도시 특성에 맞는 맞춤형 기관설계로의 전환이 필요한 시기가 되었다.

둘째, 기관구성의 변경은 반드시 기능 및 사무 재배분과 연계되어야 한다. 기관구성(운영)은 기능·사무(기능) 및 자치 계층(구조)과 분리될 수 없는 하나의 유기체다. 기관의 엔진을 바꾸면서 그 엔진이 감당해야 할 짐의 종류와 무게를 조정하지 않는다면, 새로운 시스템은 제대로 작동할 수 없다. 가령, 의회 중심의 기관통합형을 도입하면서 현재와 같이 단체장에게 집중된 방대한 국가 위임사무를 그대로 유지한다면, 이는 책임 소재의 불분명과 행정의 비효율만을 초래할 것이다. 따라서 기관구성 다양화 논의는 반드시 교육, 사회복지, 경찰 등 핵심 기능의 재배분, 즉 기능 분권 논의와 함께 이루어져야 한다. 기능과 구조의 동조화 제언은 자치 경찰제와 교육자치가 지방자치와 괴리되어 운영되는 한국적 현실에 대한 비판적 성찰에서 출발한다. 즉, 사무의 분절이 지방정부의 종합행정 역량과 주민에 대한 책임성을 약화시킨다는 문제의식과 궤를 같이한다. 따라서 본 연구는 한 걸음 더 나아가, 이러한 기능의 통합이 기관 구성의 다양화와 반드시 연동되어야 함을 본고의 비교분석 결과를 통해 강조하는 바이다. 앞에서 분석한 독일의 ‘보충성의 원칙’과 같은 근본적인 철학의 재정립을 요구한다. 즉, 기관구성에서 사무 따로, 조직 따로가 아닌, 기능과 구조의 동조화로 이루어져야 한다는 것이다.

셋째, 단기적 효율성을 넘어 지속가능한 민주주의라는 장기적 관점에서 제도를 설계해야 한다. 본 연구는 모든 제도에는 고유의 장점과 함께 내재적 딜레마라는 그림자가 존재함을 밝혔다. 의회-관리관형은 효율적이지만 민주주의 결손의 위험을, 기관통합형은 대응성이 높지만 리더십 부재의 문제를 안고 있다. 따라서 새로운 제도를 도입할 때 단기적인 행정 효율성이나 비용 절감의 관점에만 매몰되어서는 안 된다. 제도의 선택은 그 지역의 정치 문화를 바꾸고, 장기적으로는 공동체의 정체성을 형성하는 경로의존적 과정이다. 그러므로 기관구성 다양화는 민주적 책임성, 정치적 안정성, 행정의 효율성, 그리고 지역 공동체 형성이라는 상충하는 가치들을 어떻게 조화시킬 것인가에 대한 깊은 사회적 합의를 바탕으로, 장기적인 안목에서 신중하게 추진되어야 할 것이다.

본 연구는 학술적으로도 다음과 같은 의미를 찾을 수 있다. 첫째, 이론적 차원에서 기존의 기관대립형-통합형의 단선적 분류를 넘어, 권력 배분 방식과 지방정부의 정체성이라는 두 축을 통해 ‘국가주도형 통합’, ‘공동체 기반 분권’, ‘의회주권형 절충’이라는 새로운 3가지 이

상형을 제시했다. 이는 국가별 모델의 내적 논리를 심층적으로 이해하는 새로운 분석 렌즈를 제공한다. 둘째, 방법론적 차원에서 구조·기능-운영의 차원을 종합적으로 비교하는 분석 틀을 통해, 흩어져 있던 제도적 특징들을 체계적으로 연관시켜 분석할 수 있는 기틀을 마련했다. 그리고 마지막으로, 본 연구는 한국의 기관구성 다양화라는 시의성 높은 정책적 과제에 대해, 엄밀한 비교 연구를 바탕으로 한 토대를 제공함으로써 이론과 현실의 가교 역할을 수행했다는 점에 기여가 있다. 이는 향후 관련 논의가 추상적 담론을 넘어, 각 모델의 내재적 논리와 현실적 제약에 대한 깊은 이해를 바탕으로 전개되는 데 중요한 지적 자양분이 될 것이다.

그럼에도 본 연구는 다음과 같은 한계를 가지며, 이것은 미래 연구를 위해 앞으로 풀어나가야 할 중요한 과제이기도 하다. 첫째, 본 연구는 각국의 법령, 공식 통계, 학술 문헌 등 문헌 자료에 기반한 거시적 비교 연구라는 점에서 내재적 한계를 갖는다. 이러한 접근은 각국 제도의 공식적인 구조와 작동 원리를 체계적으로 비교하는 데 유용하지만, 제도 이면에서 실제로 벌어지는 비공식적 상호작용이나 정치적 동학을 생생하게 포착하는 데는 한계가 있다. 따라서 향후 연구에서는 특정 자치단체를 선정하여 심층 사례연구를 수행하거나, 지방공무원 및 지방의원을 대상으로 한 서베이 연구 또는 심층 인터뷰를 병행함으로써, 제도의 규범적 측면 뿐만 아니라 실질적 작동 양상까지 포착하는 혼합 연구 방법론의 적용이 필요하다.

둘째, 본 연구는 분석의 명료성을 위해 비교분석의 변수를 한정하였으나, 이로 인해 지방자치 시스템에 결정적 영향을 미치는 다른 핵심 변수들을 충분히 다루지 못했다. 특히 지방재정 구조와 지방선거 제도가 그것이다. 기관구성 모델이 아무리 분권적으로 설계되어도, 재정의 상당 부분을 중앙정부에 의존한다면 실질적인 자율성은 공허한 구호에 그칠 수 있다. 본 연구의 결론부에서 제한적으로 논의한 바와 같이, 한국의 낮은 재정자립도는 기관구성 다양화의 실질적 제약요인으로 작용한다. 또한, 지방의원 선출 방식(예: 비례대표제 vs. 다수대표제)과 정당공천제도는 의회의 구성과 성격을 바꾸고, 이는 곧 의회와 집행기관 간의 권력 관계에 직접적인 영향을 미친다.

셋째, 본 연구가 제시한 세 가지 이상형의 설명력과 보편성을 검증하기 위해 분석 대상 국가를 확대할 필요가 있다. 본 연구는 6개국에 한정하였으나, 북유럽(스웨덴, 덴마크, 핀란드), 남유럽(이탈리아, 스페인), 동아시아(대만, 싱가포르) 등으로 연구 범위를 확장함으로써 유형화의 보편성을 검증하고 새로운 변이를 발견할 수 있을 것이다. 특히 대만의 경우 한국과 유사한 발전국가 경로를 거쳤으나, 1990년대 이후 급진적인 지방분권 개혁을 단행한 사례로서 한국에 직접적인 비교 준거를 제공할 수 있다.

다음으로, 선거제도와 기관구성 모델 간의 상호작용 효과에 대한 비교 연구가 필요하다. 특히 정당공천제와 비당파선거가 단체장-의회 관계의 역학에 미치는 영향, 그리고 비례대표제와 다수대표제가 의회의 정책 견제 기능에 미치는 차별적 효과를 분석함으로써, 기관구성 형

태별로 최적화된 선거제도 조합을 제시할 수 있을 것이다. 미국의 약 3,000개 기초자치단체를 대상으로 한 Dye & MacManus(1993)의 연구처럼, 한국의 자치단체들을 대상으로 기관구성 형태와 선거제도를 교차 분석하는 대규모 비교 연구가 요청된다.

마지막으로, 21세기의 새로운 도전 과제들이 기관구성에 미치는 영향에 대한 선제적 연구가 필요하다. 인구감소와 지방소멸 위기에 직면한 소규모 자치단체의 지속가능성 문제, 디지털 전환과 전자민주주의 도구가 기관구성의 책임성 및 주민참여에 미치는 영향, 그리고 기후위기 대응과 같은 광역적 정책 과제가 기관구성의 효율성에 요구하는 새로운 요건 등에 대한 탐색적 연구가 요청된다. 특히 인구 3만 이하 초소규모 자치단체를 대상으로, 의회-관리관형이나 사무의 광역적 위탁과 같은 혁신적 모델의 적용 가능성을 실험하는 정책 시뮬레이션 연구가 필요하다.

이상의 후속 연구 과제들은 본 연구가 열어놓은 질문들을 더욱 정교하게 다듬고, 한국 지방자치의 실질적 발전을 위한 학술적·정책적 기반을 강화하는 데 기여할 것이다. 특히 재정분권 및 선거제도 개혁과 연계된 실증 연구는, 기관구성 다양화가 형식적 제도 변경에 그치지 않고 실질적인 지방자치 역량 강화로 이어지기 위한 필수적 과제임을 강조하고자 한다.

【참고문헌】

- 김순은. (2020). 「한국지방자치론」. 박영사.
- 대한민국. (2025). 「지방자치법」.
- 정재명. (2006). 「주요국의 공무원 인사제도에 관한 연구」. 서울: 한국행정연구원(KIPA).
- 최선우. (2022). 자치경찰제도의 도입과 과제에 관한 연구. 「한국공안행정학회보」, 18(4): 65-92.
- 행정안전부. (2024). 「2024 행정안전통계연보」.(2023년 12월 31일 기준).
- 日本. (2023). 地方自治法.
- 日本総務省. (2023). 地方自治統計.
- Axelrod, D. (1992). *Shadow government: The hidden world of public authorities*. Wiley.
- Bollens, J. C. (1957). *Special District Governments in the United States*. University of California Press.
- Brenner, N. (2004). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford University Press.
- CEMR. (2023). *Comparative Studies on Local Governance*.
- Council of Europe. (2023). *Local and Regional Democracy in Europe*.
- Deutschland. (1949). *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*.
- Direction générale des collectivités locales. (2024). *BIS 182 interco 2024*. Direction générale des collectivités locales.
- Dye, T. R., & MacManus, S. A. (1993). The New Political Science of City Governance. *Florida State University Law Review*, 21(2): 315-327.
- Eger, R. J. (2006). Casting light on shadow government: A typological analysis of special purpose entities. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(4): 543-565.
- France. (2023). *Code général des collectivités territoriales*.
- France, Ministère de l'Intérieur. (2023). *Les collectivités locales en chiffres*.
- Frederickson, H. G., Johnson, G. A., & Wood, C. H. (2004). *The Public Administration Theory Primer*. Westview Press.
- Hesse, J. J., & Sharpe, L. J. (1991). Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations. In J. J. Hesse (Ed.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective* (pp. 603-621). Nomos Verlagsgesellschaft.

- Kerley, K. R. (Ed.). (2010). *Policing and Minorities: A Multicultural Perspective*. Prentice Hall.
- Ladner, A. (2017). Local Government in Switzerland: A Model of Bottom-up Democracy? In J. Loughlin, F. Hendriks, & A. Lidström (Eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe* (pp. 347-366). Oxford University Press.
- LGA. (2023). *Annual Report*.
- Le Lidec, P. (2017). French Local Government: A Complex and Ambiguous Process of Decentralization. In J. Loughlin, F. Hendriks, & A. Lidström (Eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe* (pp. 225-246). Oxford University Press.
- Lidström, A. (2003). *The Democratic Capacity of Local Government: A Comparative Study of Grassroots Democracy in Sweden, Denmark, and Norway*. NORDREGIO.
- Lidström, A. (2003). The Universal and the Particular in Local Government Studies. In H. Bäck, H. Heinelt, & A. Magnier (Eds.), *The Future of Local Government in Europe* (pp. 37-52). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- OECD. (2023). *Subnational Government Structure and Finance*.
- Park, J. (2019). *Developmental State and Local Government in East Asia: A Comparative Study of Korea and Japan*. Routledge.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2): 251-267. (<https://doi.org/10.2307/2586011>)
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and The Neo-weberian State (3rd ed.)*. Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press.
- Sharpe, L. J. (Ed.). (1993). *The Rise of Meso Government in Europe*. Sage Publications.
- Statistisches Bundesamt (Destatis). (2023). *Statistik der Kommunen*.
- Stoker, G. (2006). *Why Politics Matters: Making Democracy Work*. Palgrave Macmillan.
- Svara, J. H. (1990). *Official Leadership in the City: Patterns of Conflict and Cooperation*. Oxford University Press.
- Texas Senate Research Center. (2014). *Invisible government: Special purpose districts*

in Texas.

United Kingdom. (2000). *Local Government Act 2000*.

U.S. Census Bureau. (2022). *2022 Census of Governments: Individual State Descriptions Report*. (<https://www.census.gov/library/publications/2022/govs/2022-individual-state-descriptions.html>)

U.S. Census Bureau. (2023). *Census of Governments*.

Wilson, D., & Game, C. (2011). *Local Government in the United Kingdom (5th ed.)*. Palgrave Macmillan.

Wollmann, H. (2014). The Development of Local Government in Germany: Between Traditionalism and Modernization. In N. Kersting, A. Caulfield, A. H. Nickson, & D. O'lowry (Eds.), *Local Government Reform in Germany* (pp. 15-34). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

박 중 혁: 국민대학교에서 행정학 박사학위(정책학 전공)를 취득하였으며(2013), 박사학위논문으로 “정부 회계제도 개혁과정에서의 정책네트워크 특성에 관한 연구”를 수행하였다. 현재 한경국립대학교 공공정책대학원 객원교수로 재직 중이며, 지방자치, 지방재정, AI 행정 분야를 중심으로 연구 활동을 전개하고 있다. 특히 지방정부의 제도적 구조와 자치분권, 재정운영의 효율성 및 혁신적 행정기법의 적용에 관한 연구에 지속적인 관심을 가지고 있다(E-mail: npilab0909@gmail.com).

홍 성 만: 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 안양대학교 사회과학대학 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책분석, 과학기술·환경정책, 비정부조직, 갈등관리협상이다. 주요 논문으로는 “정부의 역할과 규제협상의 효과성”(2011), “위험사회의 공공성 탐색”(2013), “국책사업을 둘러싼 갈등에서 마을공동체 분열과 치유·회복을 위한 정부 역할 탐색”(2018), “사회재난의 피해증폭요인에 대한 탐색적 연구”(2021), “환경관리를 위한 환경사무 지방이양 탐색 연구”(2023) 등이 있다(smgreen@anyang.ac.kr).

