

# 1997年 英國 地方自治團體<sup>1)</sup>의 構造改編에 관한 考察

The Making-sense of 1997 Re-organisation of Local Government in UK

安 英 勳

(韓國地方行政研究院 責任研究員)

<目 次>

- I. 序 論
- II. 英國 地方自治團體의 實體的 意味
- III. 英國 地方自治團體의 階層構造 變化
- IV. 英國 地方自治團體의 새로운 階層構造(1997년)
- V. 結 論

<ABSTRACT>

Now that we see the achievement of local government restructuring in United Kingdom, it is timely reasonable to review what makes the local governments different from the other industrialized countries, for the purpose of knowing what are the characteristics of local government after the restructuring of local government issued from the early 1990s and of providing next time some insights on the nuts and bolts of local government roles.

1) 영어의 Local government(지방정부)라는 용어는 영국의 지방자치제도를 살펴볼 때 정확한 용어는 아니라고 본다. 중앙정부의 지방재정회계 보고서에서도 오히려 Local Authority로 정식 사용되는 입장에서, 본 논문에서는 '지방자치단체'로 번역하기로 한다(II 장 참조).

So, in this paper, we start by trying to identify the meaning of local government in UK, in terms of their historical background of the establishment, of constitutional status and central-local relationship ; or, as is often the case in UK, we seem not to distinguish the term, *stricto sensu*, of local government and local administration. We then examine some of the key characteristics of UK local system. In fact, as the structural reform was prone to centrally-initiated reorganisation and restructuring in English, Scottish, Welsh local authorities., the restructuring resulted in witnessing a perceptible reduction in local discretion, in the ability of local councils either to decide for themselves to finance effectively services. The trend looks likely to continue.

But on second thought, we can detect a number of different potential directions of change with the creation of dominant form of unitary authorities on the basis of principles of 'enabling authority' and effectiveness. However, local government in Uk is always within the principle of *ultra vires*.

## I. 序 論

영국은 1997년 총선에서 승리한 Tony Blair수상이 새로운 노동당 행정부를 구성하면서 1997년 6월 16일 영국 지방자치단체와 밀접한 관계를 갖고 있는 환경부와 교통부를 통폐합하여 환경·교통·지역개발부(Department of the Environment, Transport and the Regions, DETR)로 개편하였다. 부수상이자 환경·교통·지역개발부장관(Deputy Prime Minister and Secretary of State)인 Hon John Prescott는 환경담당장관(Minister of State for the Environment) Michael Meacher, 지방자치단체겸 주택장관(Minister of State for Local Government and Housing) Hilary Armstrong 여사, 지역재개발·계획장관(Minister of State for Regions, Regeneration and Planning) Richard Caborn 등 여러 담당장관과 차관의 보조를 받으며 슈퍼행정부를 지휘하는 국가장관(Secretary of State)<sup>2)</sup>으로서 지방자치

2) 각 부처의 행정권한 배분은 수상이 결정하는데 1975년 장관임명법(*the Ministers of the Crown Act, 1975*)에서 이러한 행정권 배분에 관한 관례를 법제화 시켰으며, 추밀원령(*Orders in Council*)에 의해서 정부부처의 창설·폐지, 부처별 기능 재편성 등을 결정한다. 국가장관(*Secretaries of State*)은 부처를 총괄하는 장관으로 중앙행정부서의 최고 관리자이며, 관례상 가장 오래되고 중요한 행정임무를 수행하는 중앙행정기관들을(*Offices*) 책임지고 있다. 담당장관(*Ministers of State*)은 1941년 처음 임명하기 시작했는데 프랑스와 같은 국사장관(*ministers d'Etat*)은 아니며 일종의 부처 차관급으로서 가장 비중이 높은 행정분야를 담당하는 국가장관들을 보좌하여 일부를 관장하는 장관으로 영국의 정부서열상 오히려 *Senior Ministers*의 자리와 같다고

단체에 관한 행정사무뿐만 아니라 이 주무부서와 관련된 많은 자율독립정책집행기관(Agencies)<sup>3)</sup>들에 대해서도 책임을 지고 있다.

노동당정부는 정권교체에도 불구하고 보수당정부가 1990년대부터 본격적으로 진행했던 영국 지방자치단체의 구조개편 작업을 현재까지 커다란 변동없이 계속 추진하고 있다. 나아가 블레이어정부는 영국을 구성하고 있는 스코틀랜드, 웨일즈 등 각 지방들이 완전한 자치권을 부여받을 수 있도록 노력하겠다고 약속했는데, 의회민주주의와 지방자치의 기원이 되는 영국 지방자치단체에게 새로운 자치권의 확대를 공약하고 있는 것이다.

그런데 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드로 구성된 단일국가인 영국은 다른 선진국과 비교해 볼 때 지방자치의 주축이 되는 지방자치단체를 중심으로 지방자치제도를 오래 전부터 행하고 있으며, 지방고유의 행정서비스 외에도 행정적 분권체제를 통해서 국가사무의 일부를 충실하게 집행하고 있다. 그런데 지방민주주의의 산실인 영국에서 이처럼 새로운 자치권의 확대를 약속하고 있는 의미는 무엇일까?

이 의문에 대한 답을 찾기 위해서는 먼저, 영국 지방자치가 내포하고 있는 현실적인 정확한 의미를 파악해야 할 것이고, 두 번째로는 현 지방자치단체의 역할과 기능을 올바르게 이해해야 할 것이다. 또한 영국 지방자치제도는 중앙정부와 지방자치단체간의 관계를 올바르게 분석해 우리가 찾고자 하는 해답을 얻을 수 있으리라 본다. 따라서 본 논문은 1997년 현재 영국 지방자치의 주체가 되는 지방자치단체의 구조개편이 완결된 시점에서, 오랜 역사성을 지닌 영국 지방자치제도의 발전과정을 재조명하여 그 실체를 이해하고자 한다. 이러한 작업은 나아가 과거 1972년 지방자치단체 조직개편, 1998년에 마무리되는 현재의 지방자치단체 구조개편 등이 나타내 주는 의미를 올바르게 분석할 수 있는 기회를 마련해 줄 것으로 기대한다. 이 노력을 위해서 몇 가지 분석관점을 중점적으로 살펴보기로 한다. 즉, 역사적으로 형성된 영국 지방자치의 구성적 특징, 불문헌법상으로 나타나는 지방자치단체의 지위, 현재까지의 지방자치단체 개편실태와 현 지방자치단체의 구조개편 상황, 그에 따

보아야겠다.

- 3) 영국정부는 Ibbs경이 보고한 Improving management in government : Next Steps(London, HMSO, 1988)라는 개혁추진 보고서의 영향으로 1988년 중앙부처의 구조적 개혁을 추진하면서 agency를 조직하기 시작했다. 이 개혁은 행정경영의 현대화를 추구했다기 보다는 정부부처의 지위(status)를 바꾸려는 의지가 담긴 개혁인데, 새로운 조직인 자율독립정책기관(Agency)은 일반공공기관의 위상이라기 보다는 중앙부처 차관(총국장)의 회계책임하에 중앙행정부처 내에서 독자적으로 완전한 자율성을 지닌 한 집행부서로서의 지위를 부여받고 있다. 1996년 기준으로 369 000명의 공무원(총 중앙공무원의 66 %)이 이들 agencies로 조직적인 지위를 바꿨으며, 가장 큰 agency로는 social security agency로 65 405명이 되며, 가장 작은 agency는 국립공원을 관리하는 Wilton Park agency인데 구성인원이 30명이다. 또 다른 세무행정 담당 중앙부처는 23 agency를 구성하고 있고 95 %의 공무원이 이 agency 행정조직하에서 근무하고 있다.

른 새로운 지방자치단체의 기능을 분석하게 되면, 변화하는 현실적인 영국의 지방자치제도를 이해하게 됨으로써 그 역할에 대한 올바른 시각을 가질 수 있다고 본다.

## II. 英國 地方自治團體의 實體的 意味

### 1. 영국 지방자치의 의미

영국에서 지방자치가 지니는 의미는 현재 이루어져 있는 지방분권의 실체를 찾아내면 정확히 알 수 있는바 구조적 기본틀이 대체로 세 가지로 나누어져 있음을 감지할 수 있다.

1) 행정적 지방분권 또는 행정사무의 권한위임(Administration decentralization 혹은 delegation)

이것은 중앙에 귀속된 (특별)지방행정기관(dependent field offices of a central ministry)에게 행정적 의사결정을 일부 위임하는 것을 의미한다. 모든 중요 정책결정은 사실상 지속적으로 중앙에서 이루어지고 일상적인 정책결정과 행정서비스의 제공은 지방에 위치한 국가공무원에 의하여 제공되는 것을 의미한다(Wilson, 1994:19). 영국에서 가장 대표적인 예로 들 수 있는 것이라면, 각 지역에 위치한 중앙부처 사회보험부의 사회보험급여국(Department of Social securities Benefits Agency)으로 이 기관의 사회보험 수혜자인 병약자, 심신장애자, 실업자들에 대한 현금급여는 사회보험부의 지방사무소 수준에서 이루어지고 있다. 북아일랜드의 경우는 Social security agency가 담당하고 있는데, 서비스급여와 관련해서는 지방자치단체의 행정기관인 사회복지사무국(local authority social services)이 병존하고 있어서 이 지방자치단체가 급여하는 서비스의 수혜대상자가 같을 수 있는 경우는 있지만 행정권으로는 분명한 구분이 되어 있다.

2) 기능적 지방분권(Functional decentralization)

중앙정부는 특정서비스의 공급을 확보하기 위하여 일종의 행정서비스 준독립기관(semi-independent agencies)을 설립했고 이것이 기능적, 기술적인 분권형태의 근간을 이루고 있으며 가장 중요한 예가 바로 국민보건의료기관인 National Health Service가 대표적이다. NHS는 지역적 행정조직과 시, 군수준의 행정조직을 바탕으로 해당 지역주민에게 전국

적으로 균등한 의료혜택을 제공하는 준독립적인 행정기관으로 준자치적비정부조직(quasi-autonomous non-government organizations, GUANGOS)의 범주에 속한다.

### 3) 정치적 지방분권(Political decentralization or devolution)

중앙정부는, 지방선거에 의해서 선출된 지방의회 의원들로 구성된 지방자치단체(local government 또는 local authority)에게 해당지역에 영향을 주는 정책결정에 관한 책임을 법률에 근거한 권한위임(delegation of authority and duties)을 통하여 자율성을 확보해 주고 있다. 이것을 정치적 분권(devolution)이라고 하는데 바로 우리나라의 지방자치가 갖는 의미와 동일하다. 이 범주에서는 해당주민에 의해 선출된 대표자가 자기지역의 정책적 우선권을 고려하여 국가정책을 집행하기도 하고, 지방고유의 행정서비스를 직접 결정하고 시행하는 '자치분권을 가진 정부'(decentralized governmental power)를 구성할 수 있다는 것을 의미한다<sup>4)</sup>. 우리가 논의하고자 하는 영국의 지방자치단체가 바로 이러한 성격을 갖고 있으며, 이 개념에서 본 영국 지방자치는 전체지역의 50%를 넘는 잉글랜드를 제외하고는 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드지방에 각각 국가장관이 있어서 국가(중앙정부)와 지방자치단체와의 연결점이 되고 있다. 우리나라, 프랑스의 지방자치구조와 비교할 때 이 상황은 구조적인 면에서 통일성이 결여된 것처럼 보일 수도 있다.

그런데 다른 선진국들과 비교해서 중앙정부와 지방자치단체와의 연계가 약간 다르다고는 하지만 영국 지방자치단체의 실체는 반드시 중앙정부와의 관계 속에서 찾을 수 있다는 점이 공통된 사실이라고 하겠다. 이 점을 고려해 역사적으로 발전해 온 지방자치단체의 지위를 살펴보고 그 현실적인 의미를 찾아보려고 한다.

## 2. 영국 지방자치단체의 발달

지방자치단체의 구성을 지역적으로 살펴보면, 런던과 대도시를 중심으로 한 런던대도시권, 대도시권(metropolitan areas)이 형성되어 있고, 이들 이외의 지역을 shire areas(비도시권)라고 부르며 행정구역상 county(도)가 된다<sup>5)</sup>. 이 도는 거의 2층제 지방자치단체를 구성

4) 지방민주주의가 갖는 장점에 대해서는 (Hollis, 1992 :22).

5) Shire areas는 Non-metropolitan areas라고도 하지만, council tax, 지방자치단체의 세수입계정(rate incomes), 예산지출표준사정안(Standard spending assessment, SSA) 등의 회계상 공식적으로 사용되는 지방자치단체의 용어를 보면 다음과 같다 (1997년 기준). 지방자치단체(Local Authority) : Shire areas(Shire counties-Shire districts-Shire unitary authorities-Shire police authorities), Metropolitan areas(Metropolitan districts-Metropolitan police authorities-Metropolitan Fire authorities), Greater London(City of London을

하고 있으며 그 하위계층을 shire districts(시·군구역)로 나누었고 이 중에서 역사적인 이유 때문에 cities나 boroughs(자치구 또는 군·읍)로 불리기도 한다. 행정구역상, shire county councils(도자치단체)는 shire district councils(시군구자치단체)보다 상위계층의 자치단체이고 이들은 주지방자치단체(principal local authority)의 법률적 지위(statutory status)를 갖고 있다. 그리고 비도시권 지역 중에서 districts의 가장 최소단위로 자치단체의 보조의회(sub principal authorities) 역할을 하는 Parish council(교구의회) 또는 Town councils(읍·동의회)가 있는데 법률적 지위상 인정되는 지방자치단체가 아닌 ‘지방보조의회’(local councils)로 지방자치의 가장 기본적 기능의 일부를 수행하는, 그야말로 주지방자치단체의 보조역할을 담당하는 실체로 존재하고 있다. 그런데 이들이 갖는 차이점을 보면 지방행정권의 고유권한에 관한 것뿐만 아니라 행정사무의 시행에 관한 법률이나 규칙이 틀리기도 하고 각 하위 행정단위체간에 불균형적으로 배분되어 있다. 이는 지금부터 살펴볼 역사적 배경이 원인인 경우가 크다.

지방자치단체의 역사는 오래된 편이며 도(county)와 교구(parish)는 노르만공의 정복 이전시대에 있었고 현재의 다수 district council를 대신하는 자치구(boroughs)는 중세 왕의 현장들에 의해서 생겨나기 시작했다. 자치단체조례는 12세기로 거슬러 올라가기도 하는데 이는 잉글랜드와 스코틀랜드의 주요도시가 중심이 되었다. 교구 자치권은 구빈법(Poor Law)이 시작되는 17세기부터 발전했다면, county는 임명된 치안판사들이 통치하였다. 하지만 도로, 하수망 등의 행정업무는 이미 특별행정기관이 담당하고 있었다(Hollis, 1992 :5-11). 이들 지방자치단체는 1830년대의 개편, 빅토리아 시대의 행정개혁 등으로 현 지방자치단체의 기능을 갖게 되면서부터는 본격적으로 주민복지를 위한 새로운 행정서비스를 책임지게 되었다. 즉, 주민건강과 환경위생의 복지서비스, 상거래 관계정립 등에 관한 규제 행정, 뿐만 아니라 경찰행정, 도로관리, 가스, 상수도, 전기와 같은 지방공공서비스 공급을 위한 책임을 맡게 되었다. 20세기를 거치오면서 지방자치단체의 기능에는 주택, (개발)토지 사용계획(land use planning) 등과 같은 행정사무들도 첨가되었다. 이러한 지방자치단체의 기능들은 산업화, 도시화 현상에 따른 결과로 도서관, 여가시설, 시장, 도축장, 공중목욕탕, 쓰레기처리, 배수, 기차·버스 등의 대중교통망과 같은 상공업형 도시행정서비스도 따라서 증가하기 시작했다.

19세기말부터 1960년대까지 대체로 공동조직을 통해서 이러한 서비스공급이 이루어졌으

---

포함하는 Inner London boroughs-Outer London boroughs-Metropolitan Police-London Fire & CD authorities), Education Authorities.

며, 주요 대도시를 중심으로는 county borough council(도자치구의회)가 책임지고 도시형 행정서비스를 담당했으며 도시지역의 교구는 정식의회가 없으므로 아무런 행정업무도 책임 지지 않았다. 다른 도시지역의 행정서비스는 urban district council(도시구의회)와 municipal borough(자치구의회)가 분할해서 책임을 졌다. 반면, 농촌지역 rural district council(군의회)에서는 교구도 포함해 비교적 적은 행정업무를 수행하였다. 이와 같은 체제로 지방자치단체의 행정업무는 계속 증가되면서 1919년 이후 넓은 의미에서의 주택정책, 교육정책, 도시 계획정책 등의 분야에 대해서도 본격적으로 행정책임을 갖게 되었던 것이다.

영국의 지방자치단체가 지금까지 발전해 오면서 현대적인 지방자치단체체제로 변화되어 기본적으로 갖게된 주요 특징을 몇 가지로 축약해 보면,

① 다기능성(multi-functionality) : 지방자치단체는 지역공공서비스를 제공하기 위해서 여러 기능과 역할을 담당해 왔다.

② 임의재량권(Discretion) : 지방자치단체는 중앙에서 결정한 정책에 대하여 어느 정도 자율적인 재량권을 가지고 지역의 특성에 맞는 정책을 집행해 왔다.

③ 자율과세권(Taxation) : 지방자치단체의 다기능적 활동을 위해서는 재정력의 확보가 중요했으며 주재정으로 지방세를 책임져 왔다.

④ 대표성(Representation) : 지방자치단체는 주민에 의한 직접선거를 통해서 구성이 되었기 때문에 대표성과 합법적인 정당성을 가지고 지역행정을 담당하여 왔다(Loughlin, 1996:39).

이러한 특징들은 1970-1990년대를 거치면서 새로운 외부환경의 변화와 함께 지방자치단체의 역할과 지위가 바뀌어 가는 상황을 간파할 수 있는 판단기준이 될 수 있기 때문에 묵시적으로 이러한 기준점을 염두에 두고 계층구조의 변화에 따른 지방자치단체의 실체적 변화를 눈여겨볼 수 있다.

### 3. 영국 지방자치단체의 불문헌법상 지위

스위스, 네덜란드, 스칸디나비아 국가들은 적은 주민수로 지방자치단체가 구성되어도 전형적인 자치정부의 형태를 지니고 전반적인 행정권을 향유하고 있다. 연방체제의 국가들은, 법률제정권이 중앙정부와 분권화된 지방자치단체와 나누어 갖고 있으므로 일반적으로 지방자치단체의 자치권이 확보되어 있다. 그러나 영국은 성문헌법의 부재로<sup>6)</sup> 지방자치단체(local government)와 지방행정기관(local administration)의 법적 테두리는 국회의 입법내용

6) 지방자치단체의 헌법적 지위에 대해서는 (Loughlin, 1996:38-61.) 참조.

과 법원의 해석에 따라 달라진다. 실제로 이러한 법적 틀은 영국을 구성하는 지방마다 다르게 해석, 시행되기도 한다.

단일국가로서 영국은 의회주권(우월)원칙하에 하원의회가 최종 법률제정권을 갖게 되고 이것이 일원적인 법률의 원천을 이루고 있다. 따라서 영국의 모든 지방자치단체는 국회법의 창조물(the creatures, the creations of parliamentary statute)이다(Jones, Travers, 1996: 84-87). 곧 지방자치단체의 구역경계, 의무, 권한, 행정실무 등에 관계된 모든 것은 하원의 회법(Acts of Parliament)인 법률에 의해서 지방자치단체를 창설하고 폐치시키기도 한다는 뜻이다. 북아일랜드의 자치국회(Stormont Parliament)도 1972년에 Heath수상 시절 법률에 의해 하원의회에 귀속되었고, 1986년 대런던시의회(GLC)와 6개의 영국 대도시(광역권)의회(metropolitan county councils)가 폐지된 것처럼, 지방자치단체의 운명은 국회법률에 좌우된다고 하겠다. 즉, 성문헌법을 가진 유럽국가들과는 달리 영국의 지방자치단체는 성문헌법과 같은 헌법적인 보호를 받지 못하고 국회의 법률적 권한에 종속되어 지방자치단체의 지방의원 선출원칙, 행정상 조직, 사무권한도 모두 그 결정에 달려있다<sup>7)</sup>.

특히 영국 지방자치단체의 사무권한에 관한 근거를 좀 더 살펴보면, 의회우월원칙하에 법률로 위임된 사무를 지방자치단체가 집행한다. 지방고유사무와 관련해서도 공통법(common law)의 원리상에서 보면 지방의회는 권한(월권행위)제한원리(principle of ultra vires)에 따라 법률이 정한 범위 내에서만 그 권한을 행사할 수 있다<sup>8)</sup>. 하원의회가 제정한 법률의 한계를 벗어날 경우 지방의회는 월권행위를 하는 위법성을 범하게 된다. 결과적으로 사무권한은 포괄적인 위임이 아니라 법률로 정해진 특정행정서비스에 대해서만 자율권을 갖고 있는 것이다. 그러므로 가끔 생겨나는 경우로 지방의원의 불법적인 재정지출에 대해서는 개인적인 변상과 경우에 따라서는 형사처벌을 받게된다(Wilson, 1994:22).

한마디로 관습과 전통에 의한 형성된 영국 지방자치단체의 자율성과 독립성은 현대에 와서 옛날처럼 보호받지 못하고 있는 것이다. 그렇다면 이처럼 변화를 가져오게 된 현재의 지방자치단체는 구체적으로 어떠한 의미를 지니고 있는가 ?

7) "Great Britain has a constitutionally subordinate system of local government, without the wide-ranging competence of many European continental systems, yet which is for more than a network of field agencies of central government. It could be described as semi-autonomous. There is correspondingly no constitutional protection for local government; neither for the rights of individual' councils nor for the system as a whole"(Wilson, 1994:23). 지방자치단체에 관해서 1979년부터 지금까지 하원의회에서 통과된 법률안은 약 150개가 넘어서고 있다.

8) "Local government is looked upon essentially as a subordinate mechanism created by the state for its own convenience. It is no more than one of several alternative agencies through which the paternalist central government can arrange the provision of services for the states citizen-subjects"(Allen, 1990:22).

#### 4. 영국 지방자치단체의 실질적 지위

1979년 이전까지 대체로 지방자치단체의 자율적인 존재와 그 중요성에 대한 헌법상 위치와 역할은 공식적으로 인정하고 있었다<sup>9)</sup>. 왜냐하면 지방자치단체는 비록 하원의원과 동등한 입법권을 갖지는 않지만 주민이 직접 선출한 의원(councillors)들로 구성된 합법적인 지방자치행정당국으로서 대표권을 행사하고 있었으며 지역주민들로부터 지역서비스 공급을 위하여 재정에 필요한 지방세를 직접 징수할 수 있는 권한이 있기 때문이다. 즉, 중앙정부와 하원의회는 지방자치단체에게 어느 정도의 자율권을 인정했고, 이러한 자율권을 갖고 지방자치단체는 국가정책을 실천하는 하부기관으로서 또 지역주민에게 행정서비스를 공급하는 자치단체로서의 역할들을 충실히 수행했다고 보아진다.

그러나 1975년 이후 지방자치단체의 재정력 악화로 IMF로부터의 차관, 국내경제 침체에 따른 재정축소 등 경제난을 계기로 지방자치단체의 자율적 책임성에 대한 비판이 커지게 되고, 신자유주의 원리를 바탕으로 정책을 추진하는 대처수상이 등장하면서 법률에 의거한 지방자치단체의 지위에 대해 구체적으로 언급하기 시작했다. 구체적인 예로는 1983년 정부백서(White Paper)인 지방세“Rate”에서부터 였다. 이 정부백서에서 “지방자치단체는 관할행정구역 내의 유권자에 대한 책임을 지지만 지방자치단체의 권한은 법률에 근거하기 때문에 지방자치단체의 구조, 기능, 의무들은 지역적 필요성에 따라서 법률에 의하여 변경될 수 있다”<sup>10)</sup>라고 언급했으며, 또 뒤 이어 말썹 많았던 인두세(poll tax)를 구상했던 1986년 정부의 견서(Green Paper)에서도 간단하지만 다음과 같이 언급하고 있다 : “영국에서 모든 지방자치단체의 권한은 법률(Parliamentary legislation)에서 파생된다(derive). 지방자치단체의 구조, 공공서비스의 공급, 재정지원 방법 등 지방자치단체에 관한 모든 것은 국회에서 제정된 법률에 근거를 두고 있다.”<sup>11)</sup>

이같은 공식적인 언급은 지방자치단체의 사무권한이 법률에 근거를 두고 있으며 중앙정부가 세부적이고 의무적인(detailed and compulsory) 행정사무를 지방자치단체에 지시할 수 있다고 공식적으로 밝히는 의미와 같다. 이것이 지방자치단체의 사무권한에서 말하는 일반

9) 참고 G.Jones, J.Stewart, The case for Local government, London, George Allen & Unwin, 1983, p.5 / Royal commission on Local government in England 1966-1969, Cmnd 4040, London, HMSO, 1969, p.10-11, para.28

10) 정부백서, Rates, Cmnd 9008, London, HMSO, 1983, para.1.2.

11) Green Paper, Paying for Local government, Cmnd 9714, London, HMSO, 1986, para.1.4.

적인 법정사무(‘Statutory powers 또는 ‘mandatory powers’)이다. 그러면서도 어느 정도 범위 내에서는 지방자치단체의 권한이 임의적인 요인을 가지고 있음을 인정하고 있기도 하다(‘discretionary powers’). 같은 맥락에서 지방자치단체의 자율과세권(power of taxation)이 있지만 여러 번의 법률제정을 거쳐 중앙부처 장관이 직접 지방자치단체의 예산지출과 지방세의 세율을 제한할 수 있고 지방재정에 대해서도 지속적인 중앙정부의 감독을 받도록 하고 있기 때문에 실제로는 자율성이 상당히 제한받고 있는 실정에 있다.

그렇다면 현재 사용되는 ‘지방정부’(local government)라는 용어는 정확한 의미전달을 갖고 있지 못하다는 사실을 알 수 있으며(Forman, 1996:338), 다른 용어로 ‘지방(행정)당국’(local authority)이라는 말도 진정한 자치권이 없고 법률적 구속을 당연히 받고 있음을 암시하는 말이다. 결국 현실적인 의미로 보건대, ‘local administration’이라는 용어는 중앙정부의 지방에 위치한 지역행정기관 또는 자치구에 위치한 보통지방행정기관, 중앙정부의 독립행정기관(Agencies), 지방사법기관(local administration of justice) 등을 포함하는 용어이고, ‘local government’는 부분적이지만 자율적인 결정권을 갖고 있는, 직접적으로 지방선거에 의해서 구성된 지방당국(directly elected local authorities)으로 우리나라의 지방자치단체가 갖는 의미와 유사한 범위에서 정의될 수 있다. 이 모든 상황을 살펴볼 때 영국의 ‘지방정부’는 부분적인 자율권(partial autonomy)을 갖고 있는 자치단체인 것이 분명해졌다.

### Ⅲ. 英國 地方自治團體의 階層構造 變化

지방자치단체의 거의 모든 행정활동은 중앙정부와 밀접한 관계를 가지고 변해왔기 때문에 지방자치의 변화가 갖는 의미, 현대 지방자치단체의 역할 등을 더 잘 이해하기 위해서는 필연적으로 중앙정부와의 관계를 파악해야만 가능하다는 논리가 서게된다. 따라서 이러한 관계를 먼저 살펴보고 역사적으로 변화된 영국 지방자치단체의 구조개편이 함축하는 내용을 알게 된다면, 현재 변화된 지방자치단체의 새로운 기능과 역할 등을 보다 현실에 맞추어서 파악할 수 있다고 본다. 그러므로 중앙정부와 지방자치단체와의 관계에서 찾을 수 있는 지방자치단체의 변화된 기능을 간단히 살펴보고 현대에 이르기까지의 지방자치단체 계층변화를 분석하고자 한다.

#### 1. 중앙정부와 지방자치단체간 관계에서 본 지방자치단체

영국은 국민주권을 대표하는 하원을 중심으로 한 단일국가로 있으면서 오랜 전통의 지방자치제도를 갖고 있는, 어떻게 보면 일종의 역설적인 형태를 내포했다고 할 수 있다. 즉, 영국의 행정사무는 전국적으로는 중앙과 지방의 엘리트들이 세워놓은 전통적인 지역체제에 의해, 완전히 내재화된 묵시적 관습과 규율(conventions) 등을 준거로 하여 전국적으로 어느 정도 통일성을 이루고 있고, 그런 가운데 중앙과 지방이 상호 일치점을 찾아내는 실용주의적 태도 속에서 주민요구의 충족, 페어플레이의 관습, 민주적 합의정신, 국가적 이익의 우선순위에 따른 상호존중과 신뢰 등이 바탕이 되어 민주주의 국가를 형성해 왔다<sup>12)</sup>. 이러한 기틀을 바탕으로 중앙정부는 국가전반에 걸치는 high politics의 정책을 펴 왔으며, 지방자치단체는 국지적으로 일상생활에 밀접한 low politics의 정책을 수행하는 2원적 정치체제(dual polity)를 유지했다고 볼 수 있다. 그러나 복지국가 기능의 점차적인 확대에 이같은 정책수행의 전통적 구조가 변화되면서 중앙정부의 적극적인 간섭이 계속 늘어나게 되었고 현대에 와서는 이러한 중앙정부와 지방자치단체와의 관계가 상당히 복잡하고 다양해지게 되었다.

1970년대에 들어오면서 세계경제의 위기로 지방자치단체의 재정이 약화되고 그에 따른 중앙정부와 지방자치단체와의 갈등이 첨예화되었다. 영국에서는 전통적으로 지방자치단체가 중앙정부보다 주민과 더 가까이 있으면서 주민공동의 이익을 대변하고 복지정책의 주축이 되는 역할을 하였기 때문에, 기능상 지방자치단체의 재정지출은 국가재정의 1/4을 소비하는 선이었는데 경제위기 상황에서는 지방자치단체의 재정감축이 당연한 개혁대상이 되었던 것이다. 이러한 재정적인 갈등은 자연히 지방자치단체로 하여금 중앙정부의 정책에 대항하는 노조와 같은 보수적 태도를 갖게 하였다. 보수당의 대처수상이 등장해 지방자치단체에 대한 중앙정부의 감독과 통제가 증가하게 되면서, 가장 시급한 문제로써 떠올랐던 것이 건전한 화폐통화정책을 통하여 인플레이를 잡는 것이었다. 또한 장기적으로는 모든 분야에 개입된 국가재정의 부담을 점차 줄이고 개인적 책임을 기본원리로 한 복지국가의 재구성, 자유시장원리를 도입한 공공서비스 공급체계의 구축이 보수당 정책의 중심이 되었던 상황에서 자연히 중앙정부로써는 지방자치단체에 대해서 여러 측면의 감독과 통제를 강화시켜 더욱 책임감이 있고 효과적인 서비스 공급체계를 갖추어 가는, 서비스의 직접적인 공급자(providers)라는 일상적인 역할뿐만 아니라 주민을 위한 서비스 공급체계를 적극적으로 확보해 갈 수 있는 능력을 지닌 지방자치단체(enablers)로의 변신을 유도하였다.

중앙정부의 이러한 노력은 실제로 국민인 서비스이용자의 권리를 강화시키는 방향으로

12) 참조: Rod Rhodes, Control and Power in Central Local Government Relations, Farnborough, Gower, 1981

정책을 시행하였고 지방자치단체의 기능을 변화시키는 여러가지의 혁신적인 정책들이 나오기도 했다. 점차 지방자치단체의 역할이 주민을 위한 서비스를 제공해주는 다른 조직이나 서비스제공자에 대한 경영, 감독, 통제하는 조정자(regulator)로서, 감독자(monitor)로서, 개인이나 기업에 재정적 원조를 제공하는 정책촉진자로서, 주민에게 필요한 것을 충족시켜주고 도와주는 촉매역할을 하는 원조자(facilitator)로서의 다양한 창조적인 기능을 창출하는 지방자치단체('enabling local government')로 역할이 바뀔 수 있도록 중앙정부와 지방자치단체는 노력하고 있다(Wilson, 1994:27). 가장 두드러진 예들을 든다면, 학부형의 권한과 학교관리자의 권한을 유리하게 했던 1980년과 1988년의 교육법(Education Act), 서민층과 시영주택 거주자를 위한 주택법(1980 Housing Act), 의무경쟁입찰제도(CCT)를 중심으로 한 민영화정책, 또 지역주민에 대해 더욱 정치적인 책임감을 갖도록 하기 위해 1985년 지방민주주의행정조사절차(Local Democracy Inquiry into Procedures and Practices)의 창설과 1985년 7월에 통과된 지방자치단체정보공개법(Local Government Access to Information Act) 등을 찾을 수 있다.

이런 정책방향이 의미하는 것은 변화하는 외부환경에 적응을 할 수 있는 지방자치단체의 역할을 새롭게 이루어 보자는 노력이다. 하지만 이같은 정책적 변화가 여전히 현 지방자치단체체제에서 불균형적인 모습을 여러 측면에서 보여주고 있는데 그 단적인 예가 지방자치단체의 재정을 위한 지방양여금 배분에 관한 법률이 1979년과 1990년 사이에 13번이나 수정되었던 사실로도 증명이 되고 있다. 1980년대와 1990년대를 지나면서 영국 지방자치에 대해서 느끼는 또 다른 단점들을 보면, 지방자치단체 계층간의 구조적, 기능적 갈등에 의해서 공공서비스 공급 면에 많은 손실이 가해지고 있다는 우려가 있어왔고, 동시에 다른 지방행정기관과의 책임분산에 대해서 주민들의 인식이 부족했기 때문에 도의회와 시군자치구의회들의 공적 책임의식이 약해져 있었다는 진단이 나왔다(참조 FCO, 1994). 따라서 지방자치단체의 의무감, 책임성을 분명하게 밝히려는 열망이 1990년 지방자치단체 개편론이 대두되면서 중앙정부로 하여금 더욱 책임성이 강한 단일정부체제(unitary authority)와 '공공서비스를 창출하는 지방자치단체'(enabling authority)라는 두 원리를 바탕으로 하는 단층제 지방자치단체개편론을 유도했다고도 볼 수 있다.

사실상 이러한 단층제의 논리는 지방자치가 체계적으로 구성되기 시작한 1880년대부터 계속적으로 이어져 왔다고 보겠는데, 이점은 역사적으로 지방자치단체의 계층구조가 어떻게 바뀌어 왔는가를 살펴보면 그리 어렵지 않게 파악할 수 있는 부분이라고 하겠다.

## 2. 1972년 지방자치단체 구조개편법 이전까지의 지방자치

1888년부터 지방자치단체법에 의해서 본격적으로 시작된 지방자치 개혁은 61개 단층제 자치구(single-tier boroughs)를 창설하고, 1889년에는 도의회(county councils)를 만들어 1966년 Redcliffe-Maud경이 주재하는 왕립위원회(royal commission)의 개혁안이 나타나기 까지 단층제 도자치구(county boroughs) 중심으로 행정구역을 계속 확대시켜 왔다. 분명한 사실은 잉글랜드지방의 지방자치단체 구조도 일반적으로 단층제의 다목적 기능을 지향하는 지방자치단체(most-purpose authorities) 형태로 계속 발전해 왔다고 보겠다(Filkin, Moor, 1997:131). 이와 함께 중앙정부는 단일목적을 위해서 자치교육당국(School boards)과 같은 지방자치기구를 창설하여 지방자치단체와는 독립적으로 지방사무를 책임지도록 하는 2원체제를 구성하기도 하였다.

20세기를 거치며 지방자치단체체제를 보다 합리적으로 만들려는 노력으로 잉글랜드와 웨일즈에서는 1902-1903년에, 스코틀랜드에서는 1918년에 예전의 지방자치단체체제를 폐지시키고 다기능적인 역할이 가능하도록 단순화된 계층의 자치정부를 세우는 방향으로 개편이 진행되었다. 그러나 1930년대에 들어서자 다른 여러 지방에서 차별적으로 행하던 급부행정들에 대하여 형평의 원칙을 내세워 전국적인 균형과 조화를 맞추려는 목적에서, 오랫동안 교구(parish)를 중심으로 행해졌던 빈민계층을 위한 급부행정서비스 등의 책임이 1934-1948년의 기간을 거쳐 단계적으로 중앙정부에 귀속되자, 상대적으로 자치정부의 행정사무가 점차 줄어들어 가는 현상을 보이게 되었다. 예를 들어, 주요 도로망에 관한 행정책임은 1936년 국가로 귀속되었고, 1947년과 1948년에 각각 가스공급과 전기공급 서비스는 국유화되었다. 1946년에는 국민보건의료서비스(NHS)의 창설로 지방자치단체 책임하에 있던 병원과 의료서비스에 관한 사무권한이 중앙정부로 이전되었으며, 지방자치단체의 주업무였던 개인별사회복지서비스(personnel social services)도 1974년 NHS의 소관이 되었다<sup>13)</sup>.

그런데 1960년대를 정점으로 이미 인구 125 000 명이 넘는 모든 도시권 지역을 보면, 몇 백년 계속 자치권을 유지해 왔던 대다수의 자립시를 포함해서 단일체제(unitary)로 구성되어 있었다. 따라서 대체로 도시권 지역은 단층제를 유지했고 비도시권지역은 2층제의 지방자치단체 형태였다고 볼 수 있다. 웨일즈 지방도 이처럼 유사한 형태를 유지했지만 단지 런던지역은 예외적인 형태였다. 이 당시의 통계를 참고하면, 잉글랜드와 웨일즈 지역에 거주하는 인구의 30%가 단층제의 지방자치단체 행정구역에서 살고 있었음이 이러한 면을 단

13) 대처정부에 의해서 다시 지방자치단체로 이양되었으나 지방자치단체에게 이러한 서비스는 교부금을 받기는 하지만 여전히 재정적인 부담이 되고 있다.

적으로 증명한다(Filkin, Moor, 1997:131). 돌이켜 보면, 1966년 레드클리프-모드 위원회의 개편안도 이러한 점을 감안해 단층구조로 변화시키는 논리를 주장하였던 것이며, 잉글랜드 지역을 단층체로 만들어 58개 광역권 단일정부를 구성하자고 제의했다. 그러나 이 안은 당시 환경부 장관인 Peter Walker에 의해서 거부되었는데 정치적인 이유가 가장 컸었다고 본다. 이러한 제안을 반대하는 논지를 보면, 도시권과 비도시권을 합치게 된다면 행정단위가 상당히 넓어질 뿐만 아니라 지역이익과 지역주민간의 동질성(identities)과 관련해서도 갈등이 끊이지 않는다는 주장이었고, 그 당시 유행하던 사고대로 규모의 경제원리를 단순하게 적용하게 되면 지방자치단체 자체의 책임성을 희생하게 되는 결과를 가져온다는 주장이었다.

이런 중앙정부의 반대의견이 1970년 보수당의 선거승리 후 1972년 지방자치단체법(Local Government Act)을 통해서 반영되면서 잉글랜드와 웨일즈에 전반적인 개편작업을 진행시켰고 스코틀랜드, 북아일랜드 역시 1973년 법에 의해서 같은 방향으로 유도되어 1974년부터 실효되었다.

### 3. 1972년 이후의 지방자치단체체제

그러나 1972년 지방자치단체법에 의해 지방자치체제를 개혁하면서, 이미 역사적으로 형성된 체제를 무릅쓰고, 모든 도시권을 포함한 잉글랜드지방과 웨일즈지방을 2층체로 개편하여 임의성이 강한 지방자치단체체제를 구성하였다. 이 개편 자체는, 중세를 거쳐 1835년 자치단체법(Municipal corporations Act), 1888년 지방자치법 등을 기초로 형성된 도시권 자치정부들의 전통을 무시한 구조개편 조치였다.

1972년 법의 지방자치단체 구조를 잠깐 살펴보면, 2층제 구조에서 상위계층의 지방자치단체로는 잉글랜드 지방에서는 county councils(도의회)이고 스코틀랜드 지방에서는 regional councils(지역의회)라고 하였다. 도행정구역 내의 하위계층 지방자치단체로는 district councils이 존재하고 있다. 예외적인 구조로는 Greater London council(대런던의회)와 6개의 잉글랜드 대도시권(광역시)의회(English metropolitan counties)가 있다. 이외에 잉글랜드와 웨일즈에는 필요에 따라서 최하위 계층으로 자치구의회에 교구의회가 구성되어 있는데 잉글랜드는 parish councils, 웨일즈는 community councils로 부르고 있다. 한편 섬지역으로 잉글랜드에 1개, 스코틀랜드에 3개가 독자적인 단층제의 지방자치단체를 구성하였다.

그 당시 지방자치단체 개편원리로 2원적 차원에서 행정효율성과 민주주의의 요소를 보

존할 수 있는 보다 작은 지방자치단체의 필요성을 근거로 하였기 때문에, 이 개편과정에서 43개의 county boroughs(도자치구) 지방자치단체가 2층제 구조상에서 하위지방자치단체로 개편되자 교육, 사회복지서비스, 도서관, 경찰서비스 등 상당수의 (광역)자치행정권이 박탈되는 결과를 낳았다. 이것은 5백여 년 동안이나 왕립규약(Royal charters)에 의해 부여받았던 자치행정의 지위를 잃어버리게 되는 치욕적인 것이었다.

현실적 상황을 제대로 반영하지 못한 이러한 개혁조치는 그 초기부터 지방자치단체를 다시 개편해야 한다는 압력이 끊이지 않았다. 그 예로 Bristol, Hull, Nottingham, Plymouth 등을 포함한 11개의 주요 도시권 지방자치단체들은 그들의 자치권을 되찾으려는 캠페인을 위해서 1974년 압력단체를 구성하여 1990년대의 개편에까지 영향을 끼쳤던 것이다.

#### 4. 1990년 이후 재개편에 의한 단층제로의 전환

단층제로의 지방자치단체체제를 위한 첫 신호탄이 바로 1986년 metropolitan county councils(대도시권의회)와 대런던의회(GLC)의 폐지라고 할 수 있다. 이들 지방자치단체의 폐지 후 사무배분이 이루어지는 가운데 많은 district councils(자치구의회) 중에서 특히 옛 날에 도자치구(county boroughs)였던 지방자치단체들이 단층제로의 복귀 가능성에 대해서 희망을 걸고 계속 로비활동을 하기도 하였다. 1987년에 이러한 지방자치단체들의 의견을 반영하는 의견서가 나왔는데, 자치구의회협의체(Association of District councils, ADC)는 “주민에게 보다 더 가까이”(Closer to the People)라는 제목의 포괄적인 1차 정책안을 발표하면서 지방자치단체의 책임감을 높이기 위해서는 단층제 지방자치단체형태가 적합하다는 주장을 폈다. 이어서 1990년 수정된 두 번째의 정책안에는 거의 모든 자치구의회협의체(ADC)의 회원지방자치단체들이 단층제 지방자치단체안을 지지하게 되었다(Filkin, Moor, 1997:130).

이에 따라 1990년대에 들어서자 대처수상 사임 후 보수당의 당수후보자였던 Michael Heseltine이 개인정강(personal manifesto)으로 처음 지방자치단체의 개편론을 폈고, 뒤에 환경부장관으로 취임하자 본격적인 개편논의를 진행시켰다. 마이클 헤즐타인이 개인적인 정책안으로 지방자치단체의 개편을 내세운 이유는, 투명성과 책임성을 가질 수 있는 지방자치단체가 되기 위해서는 단층제의 지방자치단체체제가 적합하다는 믿음이 있었기 때문으로 판단된다. 그 뒤 그는 지방자치단체의 경영체제, 재정체제, 행정체제 등을 중점으로 하는 지방자치단체의 개편검토(review)를 발표했고, 1991년 정부의견서<sup>14)</sup>의 주요내용이 반영

14) Consultation Paper, « The structure of Local government in England », 1991.

된 지방자치단체법이 1992년 제정되어 현재에 이르는 단층제를 기초로 한 다목적 단일지방자치단체를 지향한 개편이 본격적으로 진행되었었다.

#### IV. 英國 地方自治團體의 새로운 階層構造(1997년)

지금까지의 분석을 보더라도 영국 지방자치체제는 1996년의 지방자치단체 구조개편 전에 이미 단층제를 이루고 있던 부분이 지방자치의 근간을 이루고 있었음을 알 수 있었다. 이것은 1990년대 이후 계속 논의된 지방자치단체 재개편 문제가 단층제를 주축으로 하는 개편안에서 해결될 것이라는 견해를 어찌면 당연하다고 인정하게 되는 근거로 작용했을 가능성이 컸다. 이 점을 비교분석하기 위해서 1996년 지방자치단체 재개편을 기준으로, 그 이전의 지방자치체제와 1997년 현재의 상황을 비교하면 이 사실은 더욱 분명해 진다.

##### 1. 1994-1995년도 영국 지방자치단체 구조<sup>15)</sup>

잉글랜드			웨일즈
Non-metropolitan Counties (39) 도의회	Metropolitan Counties (6) 대도시권역	Greater London 대런던권	Counties (8) 도의회
Non-metropolitan Districts (296) 시군구의 회	Metropolitan Districts (36) 대도시자치구	London Boroughs (32) 런던자치구 / City of London (1) 런던시	Districts (37) 시군구의 회
Parishes (10 000)교구	적은 수의 parish councils		Community Councils (865) 마을의회
스코틀랜드			북아일랜드
Regions (9) 도의회	Island Councils 3개의 단층제 섬의회		District councils (26) 단층제 시군구의 회
Districts (53) 시군구의 회			
1350 communities 마을 의회			

이 조직표에서 보는 것처럼 잉글랜드 일부의 대도시자치구와 런던자치구가 이미 단일지방자치단체 형태를 지녔고, 웨일즈지방은 1995년 5월의 지방선거를 통해서 22개의 단층제 단일지방자치단체를 구성해 1996년 4월 1일부터 법적 효력을 가졌다. 스코틀랜드 지방은 1993/94년 회기에 지방자치단체법이 통과되어 구조개편의 법적 효력은 1996년 4월 1일 발효되었고, 위의 표와는 달리 현재 29개의 단층제 지방자치단체와 3개의 단일섬지방자치단체(unitary Island councils) 등 모두 32개로 구성되어 있다. 북아일랜드 지방의 자치권은 북

15) (Trotman-Dickenson, 1996:306)와 (Kavanagh, 1996 :339)의 표를 보완 수정.

아일랜드 지방자치단체법을 근거로 1973년 중앙에 대부분 박탈되면서 스코틀랜드와 같이 특별한 단층제 지방자치단체 형태를 중심으로 26개 시군구의회(districts councils)가 구성되 제한된 자율권을 행사하고 있다.

한편 주민투표법이 없는 영국의 지방자치제도에서 가장 기본적인 주민의견수렴(consultation)의 기능을 가능케 하는 교구의회(parish councils)는 지방자치단체의 중요한 보조역할을 하고 있다<sup>16)</sup>. 잉글랜드와 웨일즈 교구는 지방선거 때 일부 선거구가 되기도 하는데 교구의회를 구성하는 기본인원은 최소 5명의 의원을 필요로 한다(COI, 1994:74). 잉글랜드의 교구 구성인구 면에서는 가장 적은 10명으로부터 Berkshire에 있는 Bracknell의 경우는 가장 규모가 큰 5만 명 선이 있고, 1992년과 1994년 구조개편 때 생겨났던 대다수의 교구들은 인구가 1만2천명 이하로 구성된다. 다만 몇몇 교구만이 2만명에서 3천명 선에 있으며 그 이상을 넘어서는 교구는 없다. 이처럼 각 교구마다 주민수에 있어서 상당한 격차를 보이는 가운데, 도시권지역 교구사회의 동질성을 확인하고자 할 때에는 비도시권지역보다 상당히 어려움이 따른다<sup>17)</sup>. 특히 이들 대도시자치구에는 영국 전역을 합쳐 약 2백여 개 정도를 구성하고 있어서 상당히 적은 수의 교구가 있는 것으로 집계된다. 아무튼 도시교구의 규모를 엄격하게 정한다는 것이 바람직하지 않다는 의견이 실제 생활에서도 강하게 증명되고 있는 것은 도시에서의 교구역할이 활성화되어 있지 못하다는 것이 원인일 수 있다.

현재 교구가 갖고 있는 가장 공통적인 행정서비스라고 한다면 극장, 휴식터, 마을회관, 주민공동회의장, 교회, 야외유락시설 등과 같은 공동생활과 아주 가까운 주변의 문화공간, 휴식공간 등을 책임지고 있다. 물론 이러한 공공서비스는 당해 District councils과의 관계에 따라서 다양하게 전개된다. 그렇지만 가장 중요한 역할의 하나가 위에서 언급한 서비스 외에도 1997년의 지방자치단체 개편과 함께 점차 그 중요성이 대두되고 있는 기능으로써 폭 넓은 주민의 의견수렴과 대표성을 나타내 주는 역할이 영국 지방자치의 근저에 있다는 사실이다.

## 2. 1996-1998년도 개편된 지방자치단체 구조

- 
- 16) 교구의회의 역할에 대해서는 G.Hollis et al. 1992, 8장에서 자세히 다루고 있고, 다음 편의 논문에서 이의 존재를 자세히 살펴보고자 한다
- 17) 지역성과 공동체사회에 대한 자세한 내용은 다음을 참조 (Vivien Lowndes, « Locality and Community : Choices for Local government », in Steve Leach et al., Enabling or disabling Local government : Choices for the future, Buckingham, Open university press, 1996, p.71-85.) 현재 잉글랜드의 교구는 10, 200개를 넘어섰다.

전 표와 부록 1-4에서 보는 것처럼 1996년을 기준으로 보면, 잉글랜드 지방자치단체의 일부, 스코틀랜드, 웨일즈 지역의 모든 지방자치단체들은 1972년 지방자치단체 개편으로 보편화되었던 2층제 지방자치구조를 벗어나 점차적으로 새로운 단층제 지방자치구조를 형성해 가고 있다. 이와 함께 이들의 사무기능에 있어서도, 비록 몇몇 중요한 서비스는 지방자치단체간 합동체제를 유지하고 있는 곳도 있지만, 전 스코틀랜드와 웨일즈, 그리고 잉글랜드의 일부지역 등은 단일지방자치단체(unitary authority councils)가 모든 분야의 지방자치단체 서비스를 총체적으로 책임지게 되었다.

지방정부	수
English county councils	35
English metropolitan districts	36
English districts	274
English unitary councils	14
London boroughs	32
Corporation of London	1
Welsh unitary councils	22
Scottish unitary councils	32
Northern ireland district councils	26
총계	472

District councils로 나뉘지 않은 지방자치단체는 68개가 있으며 이들은 unitary authorities 지위를 갖고 모든 서비스를 제공하고 있다. 이들 단일지방자치단체들의 특징을 살펴보면 대체로 다른 지방자치단체와 비교해서 상대적으로 적은 행정구역을 담당하지만 많은 인구를 포함하고 있다. 대도시 또는 대도시권을 형성하고 있는 단일지방자치단체들은 metropolitan districts 36개, 런던지역에서는 런던자치구와 런던시로써 33개가 된다.

현 시점에서 볼 때, 1997년 지방자치단체개편추진위원회(Local government commission for England)가 중심이 되었던 잉글랜드, 그리고 웨일즈, 스코틀랜드의 개편논의는 모두 완결되어 1997년4월1일 13개 단일지방자치단체가 더 생겼으며, 1998년4월1일에는 19개의 단일지방자치단체가 더 생겨나게 될 예정이다<sup>18)</sup>. 이들의 개편상황은 다음의 부록 5와 6에서 변화된 행정구역과 함께 자세히 설명되어 있다.

18) 환경부, Local government finance statistics : n°7, London, Stationary Office, 1996년 12월.

## V. 結 論

1991년부터 본격적으로 진행된 지방자치단체 재개편작업은 새로운 지방자치조직을 갖기 위한 노력으로 그 개편방향은 county councils의 폐지, 현존하는 district councils을 통합해서 새로운 단일행정체제로 만들려는 것이었다. 지방자치단체개편추진위원회는 대부분의 도의회와 대도시권자치구의 행정구역을 통합해 도행정단위 보다 더 작지만 대다수의 자치구 보다는 행정권역이 확대되는 단층제의 자치정부로 대처하는 방법을 개진했었다. 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드 지역에서 일어나는 이러한 변화는 영국의 주지방자치단체들이 유럽 다른 나라들의 지방자치단체들보다 행정권역이 이미 넓어져 있는 상태에서 한층 더 확대되어 가는 것이다. 여기서 나타나는 단점으로는 도의회의 책임하에 있던 몇몇 행정권을 제외하고는 자치정부간 협력을 위한 규칙들을 제정해야 할 필요성이 둔감해져 가며, 행정영역의 확대보다 작은 행정구역을 중심으로 행하는 서비스의 관련성이 줄어들면서, 거리상의 관련문제들도 점차 발생하게 될 수가 있다. 이 경우에 지방자치단체의 행정영역에서 지방분권의 새로운 변화가 야기될 수 있으며 이는 교구 또는 지역사회의 의회에 새로운 역할과 책임의 중요성을 고조시키는 영향력을 행사하게 된다. 이 점에 대한 자세한 분석의 필요성이 바로 1997년의 지방자치단체 구조개편을 일별하면서 느끼게 되는 점이다.

새로운 계층구조에서 찾아낼 수 있는 또 다른 영국 지방자치단체의 실제적 의미를 본다면, 중앙정부와 지방자치단체 모두가 예전의 지방자치단체가 주로 행하던 서비스 급여사무에만 전념하던 것과는 다르게 지방재원을 증가시켜 새롭고도 확대된 지방자치단체의 권한을 갖춘 능력있는 지방자치단체를 원하고 있다. 이번 구조개편의 기회가 주민의 이익을 대변해 주는 진정한 지방민주주의의 주체자로 등장할 수 있도록 재정의된 역할과 기능을 수행하는 지방자치단체로 비추어질 수 있는 호기로 여기고 있다. 단일지방자치단체체제가 근간으로 하고 있는 "창조력있고 경영능력을 갖춘 능력있는 지방자치단체"(enabling authority)란 바로 확대된 지방자치단체의 책임성을 기반으로 지역주민을 위한 공공서비스를 총체적으로 담당하는 것을 강조하는 개념이라고 하겠다. 그렇다면 여기서 찾을 수 있는 의미는 지방자치단체의 조직과 경영형태에 있어서 계속성을 유지하면서도 변화하는 외부환경에 잘 적응할 수 있는 유연성, 투명성, 책임성, 효과성을 갖춘 지방자치단체를 지향하고 있다는 사실이다 (Steve Leach, John Stewart, Kieron Walsh, 1994:43-44). 이러한 목적을

위해서 새로 들어선 노동당정부는 지방자치단체장관이 Hilary Armstrong여사를 중심으로, 보수당이 정했던 CCT의 확대정책인 민간자본활용안(Private Finance Initiative, 1996년 10월)정책을 계속 추진하면서 다른 한편으로는 현존하던 CCT체제를 대체할 목적을 가지고 지방자치단체가 최대의 효과성을 창출할 수 있도록 유도하기 위해 12가지의 원칙을 중심으로 '최고의 가치창출'(Best Value)정책 등을 추진하고 있다.

그러나 실제적인 현실은 그렇게 낙관적으로만 진행되고 있는 것 같지는 않다<sup>19)</sup>.

---

19) Wannop는 지역개발계획과 관련하여 단일지방정부체제가 갖고 있는 단점들에 대해서 분석하고 있다 (Wannop, 1995:382-391).

## 參考文獻

- Central Office of Information(COI), Britain 1995 : An Official Handbook, London, HMSO, 1994, 530 p.
- Allen H.J.B., Cultivating the Grass roots : Why local government matters, The Hague : International Union of Local Authorities, 1990.
- Audit Commission, All change : Managing Local government reorganisation and Beyond, Local government reorganisation paper n°4, may 1996, London, HMSO, 80 p.
- Audit Commission, Local authority performance indicators 1994/95, vol.1 and vol.2, 1995, 1996, 52 p./64 p.
- Chisholm Michael, "Independence under stress", in Public Administration, spring 1997, vol.75, p.97-107.
- Cope Stephen, Mark Bailey, Rob Atkinson, "Restructuring Local government in Hampshire : A case of mistaken community identity ?", in Public Administration, spring 1997, vol.75, p.49-65.
- Filkin Geoffrey, Moor Crispin, "Reflections on the Local government review", in Public Administration, spring 1997, vol.75, p.129-140.
- Foreign & Commonwealth Office (FCO), Local government in Britain, HMSO, 1994.
- Forman F.N., Baldwin N.D.J., Mastering British Politics, London, Macmillan, 1996 (3e ed.), 478 p.
- Gemmell Norman (ed), The growth of the public sector, Aldershot (England), Edward Elgar publishing Ltd., 1993, 261 p.
- Hogwood Brian W., Trends in British public policy : Do governments make any difference ?, Buckingham, Open University press, 1992, 260 p.
- Hollis Guy, Ham Gail, Ambler Mark (ed.), The future role and structure of Local government, London, Longman, 1992, 303 p.
- Jones Georges, Travers Tony, "Central government perceptions of Local government", in Lawrence Pratchett, David Wilson, Local democracy and Local government, London, Macmillan, 1996, p.84-105.
- Kavanagh Dennis, British politics : Continuities and change, Oxford, Oxford university

- press, 1996, 407 p. chp.14 : Local government and decentralization, p.335-362.
- Leach Steve et al., "Enabling or disabling Local government : Choices for the future, Buckingham", Open university press, 1996, 184 p.
- Leach Steve, Stewart John, Walsh Kieron, The changing organisation and management of local government, London, Macmillan, 1994, 276 p.
- Leach Steve, « The Local government review : An inter-organizational perspective », in Public Administration, spring 1997, vol.75, p.21-34.
- Loughlin Martin, "The Constitutional status of Local government", in Lawrence Pratchett, David Wilson, Local democracy and Local government, London, Macmillan, 1996, p.38-61.
- Peele Gillian, Governing the UK, 1995 (3rd ed.)
- Pratchett Lawrence, Wilson David, Local democracy and Local government, London, Macmillan, 1996, 256 p.
- Stoker Gerry, King Desmond (ed.), Rethinking local democracy, London, Macmillan, 1996, 254 p.
- Tewdwr-Jones Mark (ed), British planning policy in transition : Planning in the major years, London, UCL press, 1996, 262 p.
- Trotman-Dickenson D.I., Economics of the public sector, London, Macmillan, 1996, 484 p.
- Walsh Kieron, "Public services, Efficiency and Local democracy", in Gerry Stoker, Desmond King (ed.), Rethinking local democracy, London, Macmillan, 1996, p.67-88.
- Wilson David J., "The Local government commission : Examining the consultative process", in Public Administration, Summer 1966, vol.74, p.199-219.
- Wilson David et al., Local government in the UK, 1994.
- Young Ken, "Reinventing Local government ? Some evidence assessed", in Public Administration, Autumn 1996, vol.74, p.347-367.
- 환경부 (DoE), Local government finance statistics : n°7, London, Stationary Office, 1996년 12월.
- Wannop Uraln, The Regional imperative:Regional planning and Governance in Britain, Europe and the United States, London, Jessica Kingsley Publishers, 1995, 441p.

<부록>







부록 5: 1997년 개편된 자치정부구조

아래 표는 잉글랜드지방의 39개 shire counties에 있는 지방자치단체들의 1998년까지의 조직개편을 요약한 표이다.

1998년 4월1일 치루어야 할 지방선거는 5월1일에 이미 이루어 졌기 때문에 선출의원들은 아래와 같은 개편체제를 준비하는 중에 있으며 일단 단일지방자치단체로 편성이 되고 나면 그 지방자치단체의 선출의원으로 활동하게 된다.

COUNTY (재개편 이전의 시군자치구 숫자) (재개편시호)	재개편 후 현체제 (자치구의회에 기초한 단일지방정부들) (별도그림 참조)	재개편된 상황과 변경된 행정구역 지도
Avon (6) (1996년4월부터)	4개 단일지방정부(unitary authorities) a) Bristol b) North Somerset (전에는 Woodspring이었다) c) Bath and North East Somerset (Wansdyke 와 Bath의 합병) d) South Gloucestershire (Northavon 와 Kingswood의 합병)	Avon 도의회는 폐지. N Somerse과 Bath & NE Somerset은 Somerset지역이 되고 S Gloucestershire는 Gloucestershire지역으로 여겨짐. 1번 지도
Bedfordshire (4) (1997년4월)	1개 단일지방정부, 나머지는 2층제 a) Luton 단일지방정부	Luton은 Bedfordshire 지역으로 여겨짐. 2번 지도
Berkshire (6) (1998년4월)	6 단일지방정부 a) Bracknell Forest b) Newbury (West Berkshire로 명칭이 바뀔 예정) c) Reading d) Slough e) Windsor & Maidenhead f) Wokingham	Royal County of Berkshire라는 명칭만은 그대로 둠. 3번 지도
Buckinghamshire (5) (1997년4월)	1개 단일지방정부, 나머지는 2층제 a) Milton Keynes	Milton Keynes는Buckingham-shire지역임. 3번 지도
Cambridgeshire (6) (1998년4월)	1개 단일정부, 나머지는 2층제 a) Peterborough	Peterborough는Cambridgeshire지역임. 4번 지도
Cheshire (8) (1998년4월)	2개 단일지방정부, 나머지는 2층제 a) Halton b) Warrington	Halton과Warrington은 Cheshire지역으로 여겨짐. 5번 지도
Cleveland (4) (1996년4월)	4개 단일지방정부 a) Hartlepool b) Middlesbrough c) Redcar and Cleveland (전에는 Langbaugh-on-Tees라고 불렀다) d) Stockton-on-Tees	Cleveland는 폐지됨 Hartlepool과 Stockton (north of the River Tees)는 Durham도의회 지역으로 여겨짐. Redcar & Cleveland와 Middlesbrough, River Tees의 남쪽지역인 Stockton은 North Yorkshire지역으로 됨. 6번 지도
Cornwall (6)	현 지방정부체제 그대로	
Cumbria (6)	현 지방정부체제 그대로	
Derbyshire (9) (1997년4월)	1개 단일지방정부, 나머지는 2층제 a) Derby City	Derby는 Derbyshire지역으로 여겨짐. 7번 지도
Devon (10) (1998년4월)	2개 단일지방정부, 나머지는 2층제 a) Plymouth b) Torbay	Plymouth와 Torbay는 Devon지역으로 여겨짐. 8번 지도
Dorset (8) (1997년4월)	2개 단일지방정부 a) Bournemouth b) Poole	Poole과 Bournemouth는 Dorset.지역으로 여겨짐. 9번 지도
Durham (8) (1997년4월)	1개 단일지방정부, 나머지는 2층제 a) Darlington	Darlington은 Durham카운티로 여겨짐. 10번 지도
East Sussex (7) (1997년4월)	1개 단일지방정부, 나머지는 2층제 a) Brighton & Hove	Brighton & Hove는 East Sussex.지역으로 여겨짐. 11번 지도

Essex (14) (1998년4월)	2개 단일지방정부, 나머지는 2층제 a) Southend b) Thurrock	Southend와 Thurrock은 Essex지역으로 여겨짐. 12번 지도
Gloucestershire (6)	현 지방정부체제 그대로	
Hampshire (13) (1997년4월)	2개 단일지방정부, 나머지는 2층제 a) Portsmouth b) Southampton	Portsmouth와 Southampton은 Hampshire지역. 13번 지도
Hereford & Worcester (9) (April 1998)	1개 단일지방정부 (Herefordshire는 4 개의 자치구가 합병하면서 1972년 전의 구역을 되찾음), Worcestershire 는 5개 자치구와 함께 그대로 2층제 를 유지	Hereford & Worcester 는 폐지됨. 14번 지도
Hertfordshire (10)	현 지방정부체제 그대로	
Humberside (9) (1996년4월)	4개 단일지방정부 a) East Riding of Yorkshire (Boothferry일부, East Yorkshire, Beverley, Holderness가 합병했음) b) City of Kingston upon Hull c) North Lincolnshire (Boothferry일부, Glandford, Scunthorpe가 합병) d) North East Lincolnshire (Cleethorpes, Great Grimsby가 합병)	Humberside는 폐지됨. Hull은 East Riding of Yorkshire지역으로 여겨지고, N & NE Lincolnshire는 Lincolnshire지역으로 여겨짐. 15번 지도
Isle of Wight (2) (1995년4월)	섭전체 1개 단일지방정부	구역변경 없음. 16번 지도
Kent (14) (1998년4월)	1개 단일지방정부, 나머지는 2층제 a) The Medway Towns (Rochester와 Gillingham가 합병)	The Medway Towns는 Kent지역으로 여 겨짐. 17번 지도
Lancashire (14) (1998년4월)	2개 단일지방정부, 나머지는 2층제 a) Blackburn (Darwen과 합병 뒤 Blackburn이라고 칭할 예정) b) Blackpool	Blackburn, Blackpool은 모두 Lancashire 지역으로 여겨짐. 18번 지도
Leicestershire (9) (1997년4월)	2개 단일지방정부, 나머지는 2층제 a) Leicester City b) Rutland	Leicester는 Leicestershire지역으로 여겨 짐. 19번 지도
Lincolnshire (7)	현 지방정부체제 그대로	
Norfolk (7)	현 지방정부체제 그대로	
Northamptonshire (7)	현 지방정부체제 그대로	
Northumberland (6)	현 지방정부체제 그대로	
North Yorkshire (8) (1996년4월)	1개 단일지방정부, 나머지는 2층제 a) York (구역경계가 약간 넓어졌음)	York는North Yorkshire 지역으로 여겨짐. 20번 지도
Nottinghamshire (8) (1998년4월)	1개 단일지방정부, 나머지는 2층제 a) Nottingham City	.Nottingham은 Nottinghamshire부분으로 됨. 21번 지도
Oxfordshire (5)	현 지방정부체제 그대로	
Shropshire (6) (1998년4월)	1개 단일지방정부, 나머지는 2층제 a) The Wrekin	The Wrekin은 Shropshire지역으로 여겨 짐. 22번 지도
Somerset (5)	현 지방정부체제 그대로	
Staffordshire (9) (1997년4월)	1개 단일지방정부, 나머지는 2층제 a) Stoke-on-Trent	Stoke는 Staffordshire지역으로 여겨짐. 23번 지도
Suffolk (7)	현 지방정부체제 그대로	
Surrey (11)	현 지방정부체제 그대로	
Warwickshire (5)	현 지방정부체제 그대로	
West Sussex (7)	현 지방정부체제 그대로	
Wiltshire (5) (1997년4월)	1개 단일지방정부, 나머지는 2층제 a) Swindon (전에는 Thamesdown이 었음)	Swindon은 Wiltshire지역으로 여겨짐. 24번 지도

부록 6: 1998년 잉글랜드와 웨일즈를 중심으로 본 지방자치단체의 새로운 행정구역





