

연구보고서 97-11 (제282권)

영국의 지방행정계층구조 개편과정 분석

연구책임 김 병 국

1997. 12.

한국지방행정연구원

영국의 지방행정계층구조

개편과정 분석

연구책임자 : 김 병 국(수석연구원)

1997. 12.

한국지방행정연구원

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구범위 및 방법	2
제2장 영국 지방자치제도의 특징과 개혁 동향	5
제1절 지방자치제도의 특징	5
1. 지방자치단체의 법적 지위와 권능	5
2. 지방분권체제의 구조	7
3. 지방자치행정	8
제2절 최근 지방행정개혁의 동향	12
1. 지방행정개혁의 개요	12
2. 분야별 행정개혁 동향	13
제3장 잉글랜드지역의 지방행정계층구조	
개편과정 분석	18
제1절 지방자치단체의 변천과정과 계층구조 변화	18
1. 지방자치단체의 변천과정	18
2. 지방행정계층구조의 변화	19
제2절 1986년 광역런던과 대도시권역의 개편과정 분석	22
1. 배경과 주요내용	22

2. 개편추진과정	26
3. 개편결과	34
제3절 1991년 이후 비대도시권역의 개편과정 분석	42
1. 배경 및 주요 내용	42
2. 개편추진과정	46
3. 개편결과	72
4. 캠브리지셔(Cambridgeshire)의 개편사례	75
제4장 웨일즈 및 스코트랜드지역의 지방행정계층 구조 개편과정 분석	101
제1절 웨일즈지역	101
1. 지방행정계층구조의 개편동향과 최근 현황	101
2. 최근 개편의 배경과 주요내용	103
3. 개편과정	98
4. 개편결과	106
제2절 스코트랜드지역	109
1. 지방행정계층구조의 개편동향과 최근 현황	109
2. 최근 개편의 배경과 주요내용	111
3. 개편과정	112
4. 개편결과	116
제5장 영국 지방행정 계층구조 개편과정의 평가와 시사점	119
제1절 평가	119

1. 잉글랜드지역	119
2. 웨일즈와 스코트랜드지역	138
3. 평가내용의 특징	144
제2절 시사점	147
1. 우리나라 지방행정계층구조 개편의 필요성과 제 대안	147
2. 영국 지방행정계층구조 개편과정 평가에 의한 시사점	152
참고 문헌	162

표목차

<표3-1> 잉글랜드 지방자치단체 개편의 배경과 내용	20
<표3-2> 잉글랜드의 지방행정계층구조 변화	21
<표3-3> 대처정부의 개혁법안 개요	25
<표3-4> 잉글랜드에서의 2층제 단점과 1층제 장점	48
<표3-5> 1992년 지방자치법의 주요 내용	50
<표3-6> 잉글랜드 비대도시권 개편에 관한 정부지침	51
<표3-7> 개편을 위한 지역구분 (5개그룹)	54
<표3-8> 제1그룹지역의 개편일정	55
<표3-9> 제1그룹지역 개편에 관한 위원회 원안	56

<표3-10> 위원회 원안에 대한 정부지침의 개정안	59
<표3-11> 제1그룹지역 개편에 관한 최종보고 내용	60
<표3-12> 1그룹 이외의 지역과 재평가지역 카운티의 검토결과 ..	63
<표3-13> 1그룹 이외 지역 29카운티에 대한 원안과 최종안의 비교	64
<표3-14> 새로운 정부지침의 주요내용	68
<표3-15> 새로운 정부지침에 의한 위원회 원안	70
<표3-16> 새로운 지침에 의한 최종보고안	71
<표3-17> 지방행정계층구조 개편을 위한 최종 정부결정	72
<표3-18> 지방행정계층구조 개편의 실시 일정	75
<표3-19> 캠브리지셔지역의 지방자치단체 현황	77
<표3-20> 1층제 지방자치단체에 대한 지지상황 (위원회 작업개시 전)	79
<표3-21> 지방자치단체 구조의 결정요소(위원회 작업개시 전) ...	79
<표3-22> 지역의식의 상황(위원회 작업개시 전)	80
<표3-23> 위원회에 제출된 의견내용	81
<표3-24> 관계지방자치단체의 희망한 개편안(개편개시주지기간)	82
<표3-25> 지방행정계층구조의 권고안·대체안 내용	83
<표3-26> 구조개편에 대한 카운티 전체의 지지상황 (권고안에 대한협의 기간중)	88
<표3-27> 구조개편에 대한 디스트릭트별 지지상황(권고안에 대한 협의 기간중)	89
<표3-28> 관계지방자치단체가 지지한 개편안(권고안에 대한 협의 기간 중)	90
<표3-29> 위원회의 최종권고안(권고안 협의단계)	93

<표3-30> 새로운 위원회에 제출된 권고안에 대한 의견내용(개편 개시주기 기간)	95
<표3-31> 새로운 위원회에 제출된 관계자치단체의 의견(개편 개시주기 기간)	95
<표3-32> 새로운 위원회의 피타바로우 및 헌팅던셔에 대한 권고안	96
<표3-33> 새로운 위원회에 제출된 최종보고서에 대한 의견 (권고안에 대한 협의 기간)	98
<표3-34> 새로운 위원회에 제출된 최종보고서에 대한 관계자치 단체의 의견(권고안에 대한 협의 기간)	99
<표4-1> 웨일즈의 지방행정계층구조 현황	102
<표4-2> 웨일즈 지방자치단체의 개편 결과	107
<표4-3> 스코트랜드의 지방행정계층구조 현황	110
<표4-4> 스코트랜드 지방자치단체의 개편 결과	117
<표5-1> GLC와 MCCS 폐지에 의한 인원삭감 효과	124
<표5-2> GLC 및 MCCS 폐지에 대한 각계의 의견	127
<표5-3> 런던 바로우 및 대도시권 디스트릭트의 정당지배상황	128
<표5-2> 잉글랜드, 웨일즈, 스코트랜드의 개편과정에 대한 비교 평가내용	145
<표5-3> 우리나라의 지방행정계층구조 개편 대안	150

도목차

<도1-1> 연구추진체계 및 방법	4
<도3-1> 잉글랜드의 카운티 및 6개 비대도시권	45
<도3-2> 캠브리지셔카운티지역의 현행 지방자치단체구조	77
<도3-3> 지방자치단체 구조의 선택 (3개의 1층제 지방자치단체)	84
<도3-4> 지방자치단체 구조의 선택 (2개의 1층제 지방자치단체)	84
<도3-5> 지방자치단체 구조의 선택 (4개의 1층제 지방자치단체)	85

제1장 서론

제1절 연구목적

1990년대 중반 이후 영국에서는 행정서비스 전달의 효율성을 최대화하기 위한 방법의 하나로, 또는 지방분권화 추진의 일환으로 지방자치단체의 개편을 통한 지방행정계층의 수를 축소하는 작업을 지속적으로 행하고 있다.

잉글랜드, 웨일즈, 스코트랜드, 북아일랜드로 구성되는 영국의 지방행정계층은 과거 2 - 3계층 구조를 유지하여 왔다. 그러나 잉글랜드지역에 경우 1단계로 1986년 광역런던지역을 기초자치단체만 인정하는 1자치계층제로 전환하였으며, 아울러 1992년 이후 비대도시지역에서도 중간계층을 폐지하여 1자치계층을 취하려는 개편을 단행하였고 이는 1998년에 마무리될 예정이다. 특히 1997년 영국의 총선거 결과 위와 같은 지방행정계층구조 개편을 추진해 왔던 보수당정권을 대신하여 토니 블레어(Tony Blair)수상이 이끄는 노동당 정부가 출범하였으나, 지방자치권의 확대를 공약하고 있어서 이러한 개편안은 조기에 매듭될 것으로 보인다.

우선 잉글랜드는 전통적으로 광역런던(Greater London Council), 대도시 카운티(Metropolitan County), 비대도시카운티(Non-Metropolitan County)로 구성되어 있으나, 1986년에 비대도시권역을 제외한 광역런던권과 대도시권역을 대상으로 디스트릭트 중심의 1자치계층제로 개편을 단행한 바 있다. 그리고 1992년 이후 잉글랜드지방자치위원회(Local Government Commission in England)가 주축이 되어 비대도시권역의 카운티(County) -

디스트릭트(District)라는 자치2계층제를 자치1계층제로 전환하기 위한 최종 안을 마련하여 1996년 4월 이후부터 개편에 들어가서 1998년 4월 이전까지 완료하기로 되어 있다.

한편 웨일즈는 잉글랜드의 비대도시권역과 매우 유사한 카운티 - 디스트릭트의 2자치계층으로 되어 있는데, 웨일즈부(Wales Office)가 1993년에 발행한 ‘웨일즈 지방정부 : 미래를 위한 현장’에서 21개의 자치단체를 단층제(single-tier)로 하는 안을 제시한 바 있다. 이것은 지역사회의 애향심을 강화하고 서비스전달의 효율성을 제고한다는 기준에 기초하고 있다. 이러한 새로운 단층제 구조하의 지방자치단체 개편은 1995년 4월에 시작되어 현재 완료한 상태이다. 그리고 스코틀랜드는 1995년 4월 6일에 종래의 2자치계층을 폐지하여 디스트릭트의 자치계층만을 남겨두고 1996년 4월 1일에 53개의 디스트릭트와 9개의 리전(Region)을 통합하여 29개의 단층자치단체를 구성하였다. 끝으로 북아일랜드는 과거부터 디스트릭트 자치1계층을 고수하고 있다.

따라서 본 연구는 이상에서 살펴본 영국 지방행정계층의 단층화 개편과정을 개편배경, 추진과정, 개편결과으로 구분하여 보다 구체적으로 분석·평가해 보고 그것이 시사하는 점을 명확히 규명하는 것을 그 목적으로 하고자 한다.

제2절 연구범위 및 방법

본 연구는 영국을 사례국가로 하면서 최근에 활발하게 전개된 잉글랜드

지역의 지방자치단체의 개편을 주 대상으로 분석하고, 이미 개편이 완료된 웨일즈 및 스코틀랜드의 개편과정도 그 대상으로 하고자 한다. 특히 잉글랜드의 경우 1985년 이전에도 많은 개편이 있었지만 본 연구에서는 지방행정계층구조의 단층화를 기본 골격으로 추진되었던 1985년의 광역런던 및 대도시권역의 개편과 1992년의 비대도시권역의 개편을 사례로 하여 집중적으로 분석하고자 한다.

특히 본 연구는 이미 연구목적에서 밝힌 바 있듯이, 실천적이고 실용적인 정책대안을 제시하는 연구가 아니고, 영국에서 있었던 지방행정계층구조의 개편과정과 그 결과를 정확히 분석하여 그 시사하는 바를 찾아내는 연구이다. 이를 위하여 다음과 같은 방법에 의하여 연구를 진행하고자 한다.

첫째, 영국의 지방행정계층구조 개편에 관해서 실제로 개편이 추진된 과정 및 그 결과를 정확히 분석하기 위하여, 그 준거가 되는 기준을 ① 개편배경 ② 주요내용, ③ 추진과정, ④ 추진결과로 정하고자 한다.

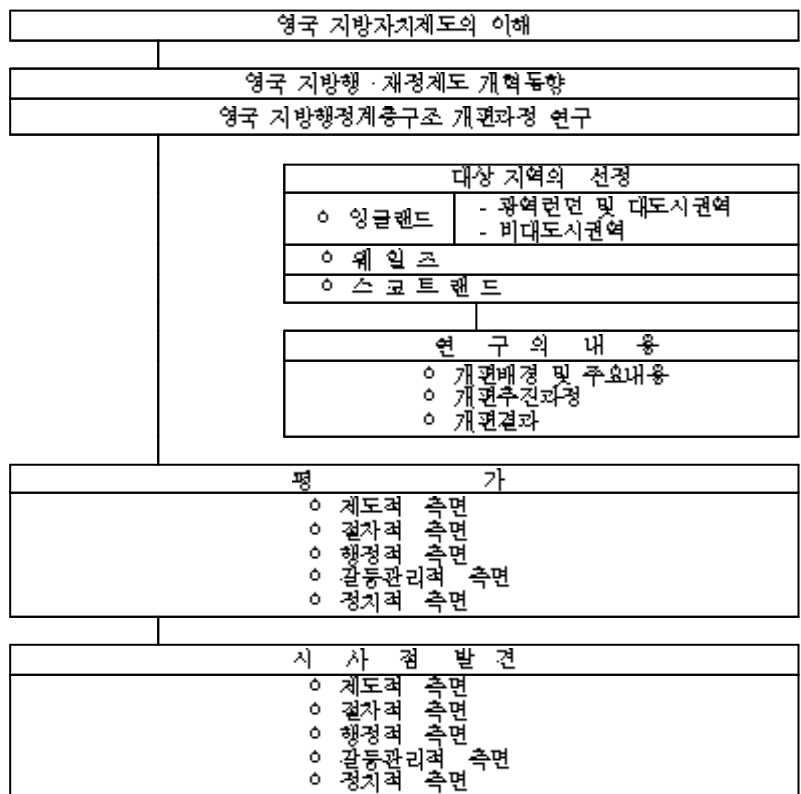
둘째, 잉글랜드의 개편과정과 웨일즈 및 스코틀랜드의 개편과정에 대한 종합적 평가를 하기 위하여 그 기준을 ① 제도적 관점, ② 절차적 관점, ③ 행정적 관점, ④ 갈등관리적 관점, ⑤ 정치적 관점으로 구분하고자 한다. 제도적 관점에서는 개편의 과정 및 결과가 지방자치제도의 발전에 미치는 영향의 정도를, 절차적 관점에서는 개편에 수반하는 일정 및 절차의 정확한 준수 여부를, 행정적 관점에서는 개편결과에 따른 행정효과 및 행정적 목적의 달성여부를, 갈등관리적 관점에서는 이해관계자들간의 갈등현상과 정부의 조정역할을, 정치적 관점에서는 개편과 관련한 정당의 영향력 정도를 초점으로 분석하고자 한다.

셋째, 영국의 지방행정계층구조 개편과정 및 그 결과에 대한 평가가 향후 우리나라에서 계층구조의 개편이 있을 경우 어떻게 영향을 미칠 것이며 무

엇을 고려해야 하는 가를 종합적으로 정리하고자 한다. 이를 위하여 상술한 개편과정 및 결과의 평가기준에서 제시되었던 5가지 관점에서 그 시사하는 바를 찾고자 한다. 이상에서 설명한 것을 종합정리하면, <도1-1>과 같다.

한편 연구목적의 효과적 달성을 위하여 최근 영국에서 발간한 책자 및 인터넷에서 수집한 자료를 대상으로 하였고, 특히 최근 영국에서 수확한 학자 및 공무원과의 면담을 행하기도 하였고, 본 연구원이 주최한 포럼에 전문가를 초청하여 공개적으로 의견을 수렴한 바 있다.

<도1-1> 연구추진체계 및 방법



제2장 영국 지방자치제도의 특징과 개혁 동향

제1절 지방자치제도의 특징

1. 지방자치단체의 법적 지위와 권능

가. 법적 지위

영국의 정부구성형태는 의원내각제를 채택하고 있고, 우리나라와 같이 단일문서로 기록된 헌법이 존재하지 않으나 그 대신 의회법, 관습법, 판례 등이 이를 설명한다. 이러한 법률은 영국의회)에서 제정되고 영국 지방자치단체의 존재와 권한을 귀속한다.

여기서 알 수 있는 것은 의회를 중심으로 민주주의 요소를 뿌리내린 영국에서 지방자치단체에 특별한 법적 권능을 부여하지 않음으로써 지방자치단체 스스로가 독립적인 권한을 보유하지 못하고 영국의회의 결정에 따른 하나의 산물에 불과하다는 것이다. 부연하면 영국의 지방자치단체는 의회의 입법내용에 따라 좌우되는 국회법의 창조물인 것이다.²⁾ 이러한 의미는 지방자치단체의 구역경계조정, 의무, 권한 지방의원선출, 조직 및 사무 등 제반

1) 영국의회는 국민의 직접선거에 의해서 당선된 의원들로 구성되는 하원(the House of Commons)과 개인의 가문, 업적, 명성 등에 의해서 의원이 되어 구성되는 상원(the House of Lords)으로 구성된다.

2) Georges Jones and Tony Travers, "Central Government Perceptions of Local Government", in Lawrence Pratchett, David Wilson, Local Democracy and Local Government(London : Macmillan, 1996), pp.84-87.

사항이 의회에서 제정되는 법률에 근거해야만 이루어질 수 있다는 것이다. 1972년의 지방자치단체 개편 및 1988년 광역권던 및 대도시권역의 개편 등도 영국의회에서 제정한 지방자치법에 의해 실행되어졌던 것이다.

나. 권능

영국 지방자치단체의 권능은 법률에 규정되지 않는 한 어떠한 것도 가지지 못한다. 게다가 영국의 지방자치단체는 국가와의 사이에서도 상호 독립되고 대등한 관계에 있지만, 국회에 의해서 부여된 권한 및 그것들에 부수하는 권한 밖에 없으며, 그 권한의 범위를 초월한 것은 가능하지 않다. 그것은 월권행위 무효의 법리(Ultra Vires)로서 관례법상의 절대적인 원칙으로 되어 있다. 따라서 지방자치단체가 법에 규정되어 있는 사항 이외의 신규사무를 행하려고 할 경우는 국회에 의한 성문법의 제정이 필요한 것이다. 지방자치단체 스스로가 당해 지역출신의 국회의원 등을 통해서 새로운 법의 제정을 발동케 함은 물론 국회를 통과하도록 하기 위해 적극적으로 활동하는 것은 말할 필요도 없다. 또한 국가에 의한 행정과 지방자치단체에 의한 행정간의 조정을 위해서 국가는 지방자치단체에 대한 각종의 지도, 감독, 규제 등을 행하고 있다.

한편 지방자치단체의 권능의 변화에 대하여 살펴보면, 1979년 이전까지는 자율성과 중요성이라는 차원에서 공식적으로 인정되었다. 그 이유는 지방자치단체가 비록 하원의원과 동등한 입법권을 갖지는 않지만 주민이 직접 선출한 의원들로 구성된 합법적인 기관임은 물론 필요한 지방세를 징수할 수 있는 권한을 가지고 있기 때문이다. 그런데 1975년 이후 국가재정의 약화로 IMF차관이 들어오면서 지방자치단체의 자율적 책임성에 대한 비판이 야기

되어 자치단체의 권능에 대한 법적 통제를 강화하기 시작하였다. 실제로 1963년의 정부백서(White Paper)와 1966년의 정부의견서(Green Paper)에서 이와 같은 현상을 발견할 수 있다³⁾

결국 지방자치단체의 사무권한이 법률에 근거하고 있기 때문에 중앙정부가 세부적이고 의무적인 행정사무를 지시할 수 있음에 따라서 지방자치단체의 실제적인 자율성을 상당히 제약받고 있는 것이 특징이다.

2. 지방분권체제의 구조

민주주의를 대표하는 영국에 있어서 지방자치는 다른 외국의 그것에 비하여 역사성을 가지고 있다. 그런데도 불구하고 영국은 지방자치단체 보다도 중앙정부의 권한이 더욱 강하고, 특히 지방자치단체에 대한 지속적인 자치권 이양을 1997년에 정권을 인수한 노동당의 토니 블레어(Tony Blair)수상도 약속하고 있는 현실이다. 아직도 중앙과 지방간 관계에 의한 지방분권이 지속되고 있는 것을 알 수 있다.

영국에서의 지방분권체제는 다음과 같은 구조적 특징을 가지고 있다. 영국 중앙정부의 권한의 일부를 지방적으로 수행하기 위하여 첫째로 특별지방행정기관(dependent field offices of a central ministry), 둘째로 준독립기관(semi - independent agency), 지방자치단체(local government, local authority)를 두는 기본적 구조를 가지고 있다.⁴⁾ 이들 기관에게 권한의 일부를 위임하여 수행하는 분권적 체제를 가지고 있다.

우선 특별행정기관은 중앙정부가 결정한 중요 사항에 대한 일상적인 정

3) 이에 대하여는 안영준, "1997년 영국 지방자치단체의 구조개편이 갖는 의미", 지방행정연구 제44호(서울 : 한국지방행정연구원, 1997), p.103참조

4) 상계논문, pp.98-99.

책결정과 행정서비스의 제공을 맡아 직접 집행하는 기관으로서 중앙정부기구인 사회보험부의 사회보험급여국 산하 지방사무소가 그 예에 해당된다. 준독립기관은 전국적으로 균형적인 행정서비스를 제공하기 위하여 설치된 기관으로서 의료분야와 같은 특정서비스와 관련된 중앙정부의 역할을 전국적인 행정조직을 바탕으로 집행하는 곳을 의미한다. 그리고 지방자치단체는 지방선거에서 선출된 지방의원으로 구성된 기관으로서 법률에 의하여 권한을 위임받아 지방행정서비스를 직접 결정하고 집행하는 곳을 의미하는데, 우리나라의 지방자치단체와 같은 의미로 해석된다.

결국 영국의 지방분권체제는 위와 같은 기관을 대상으로 한 권한위임을 의미한다는 점에서 우리나라의 중앙과 지방자치단체간 권한위임을 일컫는 지방분권체제보다 광의로 해석될 수 있다.

3. 지방자치행정

가. 기관통합형의 지방정부구성

영국의 지방자치는 기관통합형의 정부형태에 의하여 운영된다. 즉 주민직선에 의해 선출된 지방의원들로 구성되는 지방의회만이 구성되고 그곳에서 의결기능과 집행기능이 이루어진다. 따라서 지방자치단체는 지방의회를 의미하기도 한다.

영국의 지방의회는 직접선거로 선출된 의원으로 구성되고 있지만, 의원은 실비변상적인 것을 제외하고는 무보수이다. 따라서 의원은 일상생활의 필요에 따라 직업을 별도로 가지고 있고, 주간에 그 직업에 종사하고 있는 것이 일반적이다. 그래서 지방의회는 저녁 6시 - 7시경에 개최된다. 결국 지방의회의원은 다분히 사회에의 봉사적인 성격을 가지는 지위를 가진다고 할

수 있다.⁵⁾

반면에 지방자치단체에서 지방의원을 제외한 공무원은 행정직, 전문직, 기능직, 서기직, 노무직, 그 외로 구분되어 약 300만명에 이르고 있지만 그 임명방법은 통상적으로 간부공무원의 경우 지방의회가 임명하고, 그 외의 공무원은 각 부국의 장이 임명한다.

특히 공무원의 급여, 승격, 그 외의 중요한 근무조건은 영국 지방자치단체의 경우 일률적·획일적으로 정해지고 있는 것이 현실이다. 물론 규정은 각 자치단체가 각각의 공무원의 근무조건을 임의로 정하도록 되어있지만, 이들 공무원의 근무조건에 대해서 협의하기 위한 전국협의회가 구성되어 있고⁶⁾, 각 지방자치단체는 전국협의회에 권고를 존중해서 결정하는 것이 통상이다. 따라서 공무원의 근무조건에 대하여는 중앙결정적 체제를 갖고 있다고 할 수 있다.

나. 지방자치단체의 사무

일반적으로 지방자치단체에서는 ① 교육·사회복지처럼 지역주민 모두를 위해 재분배 차원에서 제공되는 수요서비스, ② 경찰처럼 주민에게 안전을 제공하는 보호서비스, ③ 청소와 공원, 녹지공간, 도로조명 등 주민생활의 질을 위해 지역적으로 결정된 기준에 부응하는 위락서비스, ④ 도서관과 같은 공공건물을 주민이 이용할 수 있게 하는 시설공급서비스와 같은 기능을 수행한다. 특히 지방자치단체는 지방세의 세율을 자유재량권을 가지고 결정

5) 지방의원의 선출, 법적 지위, 사회적 배경, 경비 등에 대한 내용은, 한국 지방행정연구원, 영국의 지방행정체충구조 개편과정(서울 : 동원, 1997), pp. 7-11을 참조.

6) 이러한 전국협의회는 간부직원, 노무직원, 서기직원 등 직종마다 결성되고, 지방자치단체의 연합조직에 의해 임명된 고용자대표와 직원단체에 의해 임명된 직원대표로 구성되고 있다.

함으로써 지방세율과 조세부담수준이 지역별로 다르기도 하다⁷⁾

한편 카운티와 디스트릭트로 대별되는 2층제를 유지하고 있던 비대도시 권역의 경우, 광역자치단체인 카운티는 주로 교육, 사회복지, 경찰, 소방, 교통 및 운송, 고속도로, 도서관, 경제개발, 폐기물처리 등의 사무를 수행하고, 기초자치단체인 디스트릭트에서는 주로 주택, 박물관 및 미술관, 지역개발계획, 폐기물수집, 면허, 카운슬세 및 비거주용레이트 징수 등의 사무를 수행하고 있다.

그리고 1층제를 유지하고 있는 대도시권내의 디스트릭트에서는 교육, 주택, 사회복지, 고속도로, 도서관, 박물관 및 미술관, 지역개발, 경제개발, 폐기물수집 및 처리, 면허, 카운슬세 및 비거주용레이트 징수 등의 사무를 수행하고 있다.

다. 중앙과 지방간 관계

영국의 경우 전통적으로 중앙정부는 국가 전반에 걸친 정책을 결정하고, 지방자치단체는 지방주민의 일상생활과 관련된 정책을 결정하고 집행하는 이원화된 구조를 가지고 있다고 할 수 있다. 다시 말해서 중앙정부는 국방, 외교, 해외원조, 통화관리, 사회보장 및 연금등과 같은 기능을 수행하고, 지방자치단체는 교육, 주택, 환경서비스, 사회서비스, 경찰 및 소방, 지역개발, 쓰레기처리 등 일상생활과 밀접한 기능을 수행함으로써 중앙과 지방간의 기능분담은 비교적 명확하다고 할 수 있다.

그러나 1970년대 영국의 재정위기로 인하여 중앙정부와 지방자치단체는 갈등의 관계를 형성하게 되고 특히 대처수상이 집권하면서 그 갈등은 심하

7) 21세기정책개발연구소, 한국과 외국의 지방자치행정환경 차이점 비교분석(서울 : 동연연구소, 1997), pp.117-120.

게 되었다. 지방자치단체가 주민에 대한 복지정책을 실질적으로 집행함에 따라서 많은 재정지출을 하지 않을 수 없었기 때문에 재정위기와 관련한 중앙정부의 통제가 강화될 수 밖에 없었다. 이러한 재정적 이유에서만 아니라 지방자치단체의 법적 지위가 국가에 의해 구속된다는 점에서 중앙정부와 지방자치단체간의 관계는 명확한 기능분담에도 불구하고 통제적이라고 할 수 있다.

한편 최근 영국은 국가의 특별지방행정기관 또는 준독립기관등에 대한 지방자치단체의 사무를 이관 또는 집중시킴으로써 지방자치단체의 사무는 오히려 축소하고 있다고 말할 수 있다. 대처정부가 추진하였던 레이트페지를 중심으로 한 세·재정제도의 대개혁이 그 이론적 근거의 하나가 되고 있다. 상수도 및 하수도사업은 1974년부터 지방자치단체의 손을 떠나 광역수자원청(Regional Water Authority)에서 하천관리·오염방지를 포함하여 실시하고 있고, 또한 산업에 대한 지방자치단체의 서비스로서 중요한 전력사업은 1947년, 가스사업은 1948년에 국영화된 것 등이 그러한 예이다.

라. 카운티와 디스트릭트의 관계

카운티와 디스트릭트간 관계는 어느 쪽이 더 주민의 신뢰를 얻고 있는가라는 관점에서 파악하는 것이 중요하다. 1963년의 런던자치법과 1972년의 지방자치법에 따르면 행정운영의 효율화를 목표로 해서 소규모단체를 폐지하고, 그리고 광역화·통합화에 추진하여 행정구역의 확대를 도모함으로써 카운티 중심의 행정을 유도하였다. 그러나 점차적으로 카운티의 권한은 약화되는 현상을 보이게 되었는데, 대도시지역의 카운티는 비대도시권의 카운티가 가지고 있는 교육 및 사회복지에 관한 권한을 가지고 있지 않고 물론 교육 및 주택에 관한 권한도 디스트릭트가 소관하고 있음으로써 카운티는

약간의 권한만을 유보하고 있게 된 것이다. 결국 영국의 카운티와 디스트릭트간의 관계는 디스트릭트가 보다 강한 권한을 가지고 있는데 그것은 주민들과 가까이 있으면서, 주민공동의 이익을 대변하고 복지정책의 주축이 되는 역할을 담당하고 있기 때문인 것으로 판단된다. 따라서 카운티는 주민을 위하여 실질적인 행정을 하지 않는 단체인 것으로 생각하고 있는 주민이 의외로 많다는 것이다.

제2절 최근 지방행정개혁의 동향

1. 지방행정개혁의 개요

20세기 이후 영국에 있어서 행정개혁은 1968년 영국 공무원의 전문성 제고와 전통적인 계급분류제의 개선 등을 골자로 하는 풀턴(Fulton)보고서에서 출발한다.⁸⁾ 그 이후 1979년 보수당이 집권하면서 대처수상에 의한 행정개혁이 강력하게 추진되었다. 이러한 개혁은 1970년대의 경제적 불황과 관련된 것으로서 영국의 국가적 경쟁력을 회복시키고 국내적 생산성을 제고시키기 위한 것이었는데, 그 주요 내용은 공공부문의 감축과 능률성의 제고를 강조하는 것, 행정운명을 쇄신하는 각종 방안을 마련하는 것, 사회적 질서 및 근면 등의 가치를 존중하는 것으로 대별된다.

이상에서 설명한 것 중 지방행정개혁과 관련되는 것은 공공부문의 감축 및 능률성의 제고, 그리고 공공부문의 운영쇄신을 도입하는 것으로 요약된

8) 이에 대하여는 이종수, "영국에서의 행정개혁과 최근의 쟁점", 한국행정연구, 제3권 제1호(서울 : 한국행정연구원, 1994), pp.29-30 참조.

다.

우선 공공부문의 감축과 능률성의 제고를 위한 것으로는, 1966년에 광역 런던 및 대도시권을 폐지하여 단층화하는 작업을 단행한 것이었다. 이로 인하여 한 해에 약 1억파운드의 비용절감과 6,500명의 공무원 감축이 있는 것으로 나타나고 있다.⁹⁾ 그러나 이러한 개혁으로 인하여 광역자치단체의 기능이 모두 기초자치단체인 디스트릭트에 이양되어 처리된 것이 아니라 특별지방행정관서나 준행정기관 등에 일부 위임됨으로써 실질적인 행정비용절감은 생각만큼 긍정적이지 않은 것으로 판단된다.

또한 공공부문의 운영쇄신과 관련한 것으로는, 무엇보다도 행정내부의 효율성 제고를 위해 지방자치단체간 비교평가의 방법을 택하여 경쟁을 유도하였고¹⁰⁾ 기업의 공공소유정책에 대한 비판을 가함과 동시에 석유(1982), 통신(1984), 가스 및 수도(1987), 전기(1990)등에 대한 민영화를 적극 추진하였으며, 과다했던 복지지출비용을 절차의 복잡화를 통하여 축소하였다.

2. 분야별 행정개혁 동향

이하에서는 대처정부 시기에 있었던 영국의 공공부문 개혁동향을 지방행정분야와 지방재정·세제분야로 구분하여 자세히 살펴보고자 한다.

가. 지방행정분야

9) 상계논문, p.35.

10) 비교평가방법 이외에도 효율성 점검프로그램(Efficiency Scrutinies), 재무관리창안(Financial Management Initiative), 정부관리증진(Improving Management in Government : Next Step), 효율성측정(Efficiency Measures) 등이 영국에서 행해지고 있다. 이에 대한 내용은 임성일, 영국의 지방정부(서울 : 법경사, 1996), p. 411-416 참조.

영국은 1980년대 초부터 중앙정부 수준에서 민영화를 활발히 추진하였고 이는 1990년대에 들어와 지방적 수준까지 파급되었다. 중앙정부 차원의 민영화는 1979년 국영기업인 영국석유의 주식을 매각하는 것에서 비롯되는데 거의 매년 주식발행 또는 주식매각의 형태로 지속되어 왔다. 1979-1990년 초반까지 국영기업의 2/3과 그에 종사하는 약 100만명의 종사원이 민간부문에 이양되었다.¹¹⁾

반면에 1990년대 부터 활성화된 지방자치단체 수준의 민영화는 쓰레기수거사업, 주택부문, 교육부문 등에서 이루어졌다. 최근에는 지방민영화의 핵심이 되는 의무경쟁입찰제도(Compulsory Competitive Tendering : CCT)와 공공서비스의 질 향상에 큰 변화를 가져다 준 시민헌장(Citizen's Charter) 등이 활성화되고 있다.

1980년에 도입된 의무경쟁입찰제도는 지방자치단체가 주민에게 제공해야 할 일부 공공서비스에 대하여 당해 자치단체와 관련 민간기업이 동시에 입찰에 참여하고, 그 중에서 낙찰된 기관이 그 서비스의 공급을 책임지는 제도이다.¹²⁾ 만일 지방자치단체가 낙찰될 경우 해당부서는 독립회계를 구성하여 운영하되 환경부장관에게 보고서를 제출하게 된다.

초기의 입찰대상 공공서비스는 건설, 건물유지 및 관리, 도로사업에 국한되었으나, 현재는 사무·전문직 부문까지 확대되고 있어서, 지방자치단체의 행정관행이 크게 바뀌게 되었고, 납세자인 주민에 대한 공무원들의 책임의식이 강화되는 등의 변화를 보이고 있다.

부연하면 CCT의 도입으로 행정부서는 실·국 체제에서 벗어나 고객위주의 체제로 변모하게 되고, 자치단체는 행정비용을 절감함은 물론 주민의 민

11) 상계서, p. 360.

12) 한국지방행정연구원, 영국의 의무경쟁입찰제도(서울 : 당연구원, 1996) 참조.

원에 신속하고 효과적으로 대응하지 않으면 안되게 되는 등의 효과를 거둬
으로써, 결국 행정서비스의 생산증대 및 예산절감 효과와 함께 행정의 질을
향상시키는 효과를 가져왔다고 할 수 있다.

한편 1991년에 도입된 시민헌장제도는 지방자치단체가 각종 공공서비스
가 주민이 바라는 질과 수준으로 향상될 수 있도록 목표를 정하고 그에 대
한 구체적 실천수단을 명문화시키는 제도이다.¹³⁾ 이러한 제도는 최근 주민
에 대한 행정의 책임성과 주민의 권리에 대한 보호를 강조하면서 주민과의
관계를 새롭게 하기 위한 방법의 하나로 채택되고 있는데, 서비스의 질 향
상, 서비스의 선택가능성 확대라는 목표를 달성하기 위하여 민영화의 확대,
계약체결의 확대, 성과급제도의 확대, 경쟁체제의 수립 등의 수단을 통하여
실천하게 된다.

나. 지방재정·세제분야

지방자치단체의 수입이라고 할 수 있는 각종 보조금 및 교부금이 1966년
에 레이트지원교부금(Rate Support Grant)으로 통합되었다. 그리고 대처정
부 등장 이후 이 교부금 중 일부가 포괄보조금의 성격을 갖게 되어 광역과
기초자치단체에 지급하도록 되었는데, 이 포괄교부금은 과도한 재정지출을
행한 지방자치단체에게 재정적 불이익을 주기 위한 방법으로 활용되었다.
이러한 보조금제도는 1990년대에 들어와 지방세제도와 함께 큰 변화를 겪게
되었다.

우선 영국의 지방세목에는 주거용 주택에 부과하는 재산과세적 성격을
갖는 주거레이트(Domestic Rate)와 기업 등이 영업목적으로 활용하는 비주
거용 자산에 부과하는 비주거레이트(Non-Domestic Rate 또는 Business

13) 임성일, 전개서, pp. 397-402.

Rate)로 구분되는 레이트(Rates)가 20세기 이전부터 있었다.

그런데 1988년 지방재정법에 기초하여 지방세제도를 전면 개혁하는 조치의 일환으로 1990년에 레이트를 폐지하고 커뮤니티부담세(Community Charge)라는 지방세를 도입하였으며, 이 때 비주거레이트는 국세화되면서 그 일부를 지방자치단체에게 양여하는 양여세적 성격으로 변모되었다.¹⁴⁾ 이러한 배경은 대처정부가 지방자치단체의 지출행위를 규제하는 정책을 지속적으로 추진해 왔으나, 야당인 노동당이 대도시지역을 장악함으로써 이에 대한 실효성이 약화되는 것을 방지하기 위하여 지방자치단체의 조직개편과 동시에 이를 단행한 것으로 평가된다.

그런데 이 커뮤니티부담세는 가구별 성인수를 기준으로 주택에 대하여 과세하는 인두세적 성격이며 동시에 세금인상과 불공평과세를 야기한다는 비판을 받으면서 조세저항에 부딪치게 되었다. 이에 따라 대처수상을 이어 1990년 11월에 취임한 메이저 수상은 사회적 불만대상인 커뮤니티부담세를 폐지할 것을 발표하였으며, 1993년 4월 1일자로 이를 폐지시키고 카운슬세(Council Tax)를 도입하였다. 이는 과거 주거레이트와 커뮤니티부담세를 절충한 것으로서 주택의 자산가치를 고려하는 재산과세적 성격과 성인의 수를 기준으로 하는 인두세적 성격을 동시에 갖고 있다. 이 카운슬세의 도입과정에서는 큰 저항이 없었다.

이와 같은 지방세제도의 변화에 영향을 받아 중앙정부의 보조금제도도 변화의 과정을 겪게 되는데, 1966년에 통합된 레이트지원교부금은 1990년대의 지방세제도 변화에 따라 세입지원교부금(Revenue Support Grant)으로 대체되었다. 이는 지역간에 나타나는 행정서비스 제공의 격차를 해소할 목

14) 21세기정책개발연구소, 한국과 외국의 지방자치 행정환경 차이점 비교 분석(서울 : 동 연구소, 1997), pp.117-120.

적으로 만들어진 것으로서 지방자치단체의 효율적인 지방재정운영을 도모하고자 한 것이다 또한 1993년에 카운슬세를 도입하면서는 보조금제도에 대한 변화가 크게 야기되지 않았다.

그러나 이상과 같은 지방재정·세제 제도의 변화는 1990년 이후 강화되어진 중앙정부의 지방재정에 대한 통제 정도를 본질적으로 약화시키지는 못한 것 같다. 오히려 중앙정부는 교부금, 지방세에 대한 개혁을 통하여 지방재정의 총량에 대한 규제를 더욱 강화한 것으로 보인다.

제3장 잉글랜드지역의

지방행정계층구조

개편과정 분석

제1절 지방자치단체의 변천과정과 계층구조 변화

1. 지방자치단체의 변천과정

수도 런던의 700만명을 포함한 약 4820만명의 인구를 가지고 있는 잉글랜드에 있어서 근대적 의미의 지방자치체제를 갖춘 것은 1888년과 1894년에 제정된 지방자치법(Local Government Act 1888, 1894) 및 런던카운티내에 바로우와 런던시를 창설한 1899의 런던자치법(London Government Act 1899)에 근거한 것으로 볼 수 있다. 1888년에는 직접 선거에 의해 선출된 의원으로 구성되는 카운티(런던카운티 포함)와 바로우가 설치되었고, 1894년에는 카운티내에 디스트릭트를 설치하여 농촌과 도시를 구분하는 과정을 거쳤다.

그리고 이후 구빈법수정법에 의해 특별행정기관인 가디안즈위원회의 기능을 지방자치단체에 이양해 주는 1929년의 지방자치법, 런던 바로우와 광

역런던을 창설한 1963년의 런던자치법을 거쳐, 카운티 바로우를 폐지한 1972년의 지방자치법이 제정되면서 현대적 의미의 지방자치체제를 갖게 되었다. 특히 1972년의 지방자치단체 구조는 런던지역의 경우 광역런던 - 런던바로우·런던시 체제, 대도시권의 경우 카운티 - 디스트릭트 체제, 비대도시권의 경우 카운티 - 디스트릭트체제를 갖춤으로써 우리나라의 특별시나 광역시의 성격을 가졌던 카운티 바로우는 폐지되었다.

한편 1985년 지방자치법에 의하여 광역런던지역과 6개 대도시권역이 완전 1계층제로 변화되었다. 광역런던의 폐지로 런던바로우와 런던시만 남았고, 6대도시 카운티의 폐지로 대도시의 디스트릭트만 남았다. 단 비대도시권은 그대로 2계층제(카운티 - 디스트릭트)를 유지하였다. 그러나 이러한 비대도시권의 2계층구조는 1계층화 추진을 골자로 하는 1992년 지방자치법 제정으로 또 한번 변화되기 시작하였다.

이상과 같은 잉글랜드지역의 지방자치단체 변천과정은 결과적으로 지방행정계층구조의 개편으로 나타나고 있는데, 그 배경, 기본방향 및 내용을 종합적으로 요약하면 <표3-1>과 같다.¹⁵⁾ 특히 1963년, 1972년, 1985년, 1992년 순으로 이루어진 지방자치단체의 구조개편은 모두 보수당정부에 의하여 이루어졌다. 특히 1985년과 1992년의 개편은 1963년과 1972년의 개편 이후 나타난 행정적 문제점을 해결하기 위한 일환으로 추진된 것으로 판단된다.

2. 지방행정계층구조의 변화

<표3-1>에서 보듯이 영국 잉글랜드의 지방자치단체 개편동향은 정치적 배경에 의해 강력히 추진되고 있는 동시에 다층제의 지방행정계층구조에서

15) 이에 대한 자세한 내용은 한국지방행정연구원, 영국의 지방행정계층구조 개편과정(1997), pp.25-31을 참조.

<표3-1> 잉글랜드 지방자치단체 개편의 배경과 내용

년도	근거법	배경	기본방향	내용
1963	런던 자치법	<ul style="list-style-type: none"> 영국사회의 환경적용적 변화와 지방자치단체에 대한 조직·구조·기능 변화에 대한 압력 가중 	<ul style="list-style-type: none"> 대도시 지방자치단체의 구조개편 1965년에 유효화 	<ul style="list-style-type: none"> 중전 런던카운티의 기능과 구역을 확장하여 광역지방자치단체로서의 광역런던(GLC : Greater London Council) 설치
1972	지방 자치법	<ul style="list-style-type: none"> 보수당정부의 잉글랜드 지방자치개혁책서에 근거 	<ul style="list-style-type: none"> 카운티 중심의 2중제 구축 지방자치단체의 통합을 통한 광역화 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 카운티 수의 축소를 통한 통합 카운티내 디스트릭트 감축 대도시권역의 카운티 6개 지정
1985	지방 자치법	<ul style="list-style-type: none"> 노동당 지배의 광역런던지역에서의 권한 축소 정책의 일환 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙정부와 대도시내의 지방자치단체간의 직접 접촉 유도 	<ul style="list-style-type: none"> 광역런던의 폐지 대도시권 6개도시의 카운티 폐지 런던지역 및 대도시권역의 단층화
1992	지방 자치법	<ul style="list-style-type: none"> 대처수상에 의한 메이저수상의 재접권을 위한 공약 정책의 실현 	<ul style="list-style-type: none"> 주민만족 지방자치단체의 탄생 행정서비스 방식의 개편을 통한 구조조정 	<ul style="list-style-type: none"> 비대도시권의 단층화 시도 정부주도에 의한 계층구조 개편 실시

단층제로 변모되어 가는 특징을 갖는 것을 볼 수 있다. 1963년과 1972년의 개편은 광역런던의 설치와 카운티 권한의 강화 등으로 대표되는 지방자치단체의 광역화에 중심이 두어지면서 2중제 지방행정계층구조를 확고히하는 경향을 보이고 있는 반면에, 1985년과 1992년의 개편은 위의 개편과는 달리 광역자치단체인 카운티 및 광역런던의 폐지를 통한 단층화를 추구하고 있는 것을 볼 수 있다. 이에 관련하여 변화되어진 지방행정계층구조의 모습을 보면 <표3-2>와 같다.

<표3-2> 잉글랜드의 지방행정계층구조 변화

구분	런던지역	대도시권역	비대도시권역	
1972년 이전	광역	광역런던	카운티	카운티
	기초	런던바로우 런던시	카운티 바로우	카운티 바로우
	행정 계층		교구	교구
1972- 1986년 이전	광역	광역런던	카운티	카운티
	기초	런던바로우 런던시	디스트릭트	디스트릭트
	행정 계층		교구	교구
1986- 1996년 이전	광역			카운티(39)
	기초	런던바로우(32) 런던시(1)	디스트릭트(36)	디스트릭트(296)
	행정 계층		교구	교구
1996년 이후	광역			카운티(34) 단일지방
	기초	런던바로우(32) 런던시(1)	디스트릭트(36)	디스트릭트 (238) 자치단체(46)
	행정 계층		교구	교구

우선 1995년을 중심으로 한 잉글랜드의 계층구조 현황은, 런던지역의 경우 1985년의 지방자치법에 의하여 2계층제에서 1계층제로 변모된 이래 32런던바로우, 1런던시가 있고, 6개의 대도시권역의 경우 36개의 대도시 디스트릭트가 있으며, 그리고 비대도시권역의 경우는 39개의 카운티 - 296개의 디스트릭트라는 2계층 체계를 유지하고 있다. 여기서 비대도시권역의 카운티는 광역자치단체로서 우리나라의 도에 해당되는데, 전통적으로 셔(shire)라고 불리어졌다. 이처럼 카운티명칭에 shire가 붙은 것은 1972년 지방자치법 제정시 카운티바로우가 폐지되면서 일부 카운티에 붙여진 것이다.

또한 카운티 - 디스트릭트 제체 하에 교구가 있는데, 교구는 디스트릭트 밑에 여러 개가 존재하고 지방자치단체로서의 기능과 책임은 사실상 제한적이기 때문에 자치단체로서 인정하지 않는 것이 일반적인 평가이다. 과거 교구가 종교적 기능 이외에 행정적 기능을 수행함으로써 일부 지방자치단체의 역할을 한 것은 사실이지만 현재는 그러하지 않다는 것이다.

한편 영국은 원래 4개의 지역으로 구분되어 형성된 나라이기 때문에 지방행정계층구조가 지역별로 동일하지 못하다. 잉글랜드지역의 지방행정계층구조가 <표3-2>와 같다면, 1995년을 중심으로 할 때, 웨일즈지역의 경우 카운티 - 디스트릭트는 2자치계층으로 구성되어 있으며, 동시에 디스트릭트 밑에 지방자치단체가 아닌 하부행정기관인 커뮤니티(Community)가 존재하고 있다. 스코트랜드지역의 경우는 리전과 디스트릭트라는 2자치계층구조를 갖추고 있으면서 하부행정기관인 커뮤니티가 존재하는 구조로 되어 있는데, 1996년 이후 리전이 폐지되어 현재는 단층구조를 택하고 있다. 그리고 북아일랜드는 원래 단층자치단체로서 디스트릭트가 존재하고 있다.

제2절 1986년 광역런던과 대도시권역의 개편과정 분석

1. 배경과 주요내용

가. 배경

1) 개관

1986년의 개편은 1972년 개편으로 인하여 카운티 등의 기능이 확대되어 지방정치에 대한 중앙정당의 관심이 높아지게 되고, 특히 야당인 노동당이 런던을 비롯한 주요 도시를 장악함으로써 야기되는 정치적 역학관계와 밀접한 관계가 있다.

주요도시를 장악한 노동당이 도시의 풍부한 재정력을 앞세워 집권당인 보수당의 개혁정책에 소극적으로 대처하였고, 게다가 1981년 선거에서 대도시 모두가 노동당 지배하에 들어가게 됨으로써 결국 노동당지배의 광역런던과 보수당지배의 카운티간의 갈등이 야기되었던 것에 기인한다.

이러한 갈등관계 하에서 실시된 1983년 총선에서 보수당이 승리하자 대도시의 권한을 축소하는 정책을 모색하기 위하여 ‘도시간소화 (Streamlining the Cities, 1983)’ 라는 백서를 발간하기에 이른다. 이 백서는 중앙정부가 대도시내의 각 지방자치단체와 직접 접촉이 가능하게 하고, 보다 쉽게 재정통제를 할 수 있도록 하고 있다. 즉 1985 지방자치법 제정의 주요 내용은 광역런던과 대도시 카운티를 폐지하는 것이 핵심이 되지만 그 배경에는 정치적 역학관계가 깊이 깔려있다고 할 수 있다.

2) 2층제에 대한 평가와 관련된 배경

광역런던(GLC)와 대도시권 카운티(MCCS)가 모두 중요한 역할을 완수하지 못하기 때문에 폐지한다고 하는 1985년의 개편론은 다분히 정책적 의도가 있는 것으로 볼 수 있다. 경비지출면에서 GLC와 MCCS의 역할을 비대도시권의 카운티와 비교해 보면 확실히 그 역할이 작기 때문이다. 비대도시권의 카운티가 경비면에서 디스트릭트의 13%보다 훨씬 많은 87%의 역할을 하는데 반하여, 런던권역의 GLC는 런던바로위의 84%보다 훨씬 빈약한 16%의 역할에 불과하며, 대도시권의 카운티도 디스트릭트의 74%에도 못미

치는 26%의 역할에 불과한 것이다.

이와 같이 GLC와 MOCSS의 권능이 작음에 따라서 추진한 카운티 폐지의 배경은, 영국의 지방정치적 측면에서 보면 대도시권 카운티의 디스트릭트와 광역러던의 런던바로우의 강함에 대해서 중앙정부의 인식이 우선하고 있었기 때문일 것이다.

3) 대처정부의 지방정책과 관련한 배경

대처정부가 행한 지방정책이 1990년 초기부터 중반에 이르기까지 주민에 대한 행정서비스의 효율화를 도모하여야 한다는 명분 하에 강력한 중앙정부의 규제와 통제를 실현하려는 것들 이었다. 이러한 의미의 대처정부의 개혁은 지방계획·토지법, 지방재정법, 지방세법, 그리고 지방행정집정규정법안의 제출 등에 의한 통제적 장치의 마련에 의하고 있다. 특히 지방행정집정규정법안에 의하여 광역러던 등의 폐지를 실질화하려고 하였던 것이다. 이 상에서 설명한 각종 개혁법안의 내용을 살펴보면 <표3-3>과 같다.

나. 주요 내용

1985년 지방자치법에 의한 개편내용은 광역러던과 6개 대도시의 카운티(16)를 폐지하여 단층구조를 이루어 32개의 런던 바로우와 1개의 런던시만을 두는 것이다. 이는 중앙정부가 직접 지방자치단체를 접촉하여 행정업무에 간여할 수 있도록 하는 방향에서 이루어진 것이다.

그리고 광역러던과 대도시권 카운티의 폐지로 인하여 그 기능은 런던바

16) 광역맨체스터(Greater Manchester), 메르사이드(Merseyside), 남요크셔(South Yorkshire), 타인.웨어(Tyne and Wear), 서미들랜드(West Midland), 서요크셔(West Yorkshire) 이다.

<표3-3> 대치정부의 개혁법안 개요

구분	년도	근거법안	내 용
제 1 차 내각	1980	지방계획·토지법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 투자적 경비의 통제를 위한 새로운 제도로써 기체에 관한 규제를 사업마다에 포괄허가제로 이행하는 한편, 자본지출전제를 통제하는 방식으로 바꾸어 차입금 뿐만 아니라 자기재원에서의 자본적 지출 불가능 ○ 레이트원조교부금의 배분방식을 변경하고, 다액의 지출을 한 자치단체 등 내년도의 보조금액이 많게 되는 제도를 개선하며, 정부의 방침에 충실하게 따른 세율규모를 억제하려고 한 자치단체가 교부금의 면에서 손해를 보는 것을 방지 ○ 정부가 정한 기준액을 상당한 정도 상회해서 지출한 단체에 대해서는 그 상회한 정도에 부응한 교부금의 교부율을 제감케하는 제도 도입 ○ 정보공개에 의한 주민의 감시기능의 강화를 도모하기 위해 다른 단체와 비교가능한 지표에 의해 행정수준의 공표를 의무화
	1982	지방재정법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 잉글랜드 및 웨일즈의 지방자치단체는 년도 당초에 1회만 세율을 결정할 수 없는 것으로 하고, 추가과세가 가능하지 않음에 따라 생기는 세입부족에 대해서는 종전의 기체제도에 의해 환경성장관이 통제 ○ 자치단체 마다에 정부가 지출규모의 목표를 제시하고, 그것을 초과해서 지출한 자치단체에 대해서는 레이트원조교부금을 그 비율에 응해서 삭감 ○ 환경부장관이 위원의 임명권 및 지휘권을 가진 전국 지방자치단체 감사위원회(The Audit Commission for Local Authorities)를 설치해서, 그 위원회가 지명한 감사인이 자치단체를 감사
제 2 차 내각	1984	지방세법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부가 지정한 자치단체에 대해서는 지출규모 및 레이트세율의 한도를 정부가 결정 ○ 지방재정규모가 과대한 경우에는 전자치단체에 대해서도 같은 조치를 강구 ○ 자치단체가 세율결정의 전제로서 지출규모를 결정하는 경우에는 사전에 산업계의 대표와 협의
	1984	지방행정감정규정법안	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1984년 3월 30일 보수당선거강령에 제시된 "대런던 등의 폐지"를 실시할 지방행정감정규정법안을 의회 제출 및 1984년 7월 법안 성립

로우, 대도시권 디스트릭트로 대부분 이양되었고, 이외에도 각종 합동위원회와 공사, 공단 등에 이양되었다.¹⁷⁾ 이처럼 1985년의 개편으로 인하여 그 기능이 자치단체와 각종 위원회, 공사, 공단 등에 이양되는 현상은 주민에 의한 대표성을 갖는 지방자치단체 보다는 정부가 임명하는 기관에 의해 행정서비스가 제공되는 경향을 알수 있게 하는 중요한 요인이 된다

2. 개편추진과정

광역런던 및 대도시권 카운티의 개편을 통한 폐지까지의 과정을 보면, 제1단계로 광역런던등의 폐지를 위한 여건 마련 및 광역런던 등 폐지법안의 제출, 제2단계 동법안의 하원심의 및 상원심의, 제3단계로 하원에서의 재심의 및 상원의 동의 그리고 지방자치법 성립, 제4단계로 지방자치법 성립에 따른 광역런던 등의 폐지까지의 과정으로 정리할 수 있다.¹⁸⁾

가. 제1단계

1) 심의과정

대처수상 집권 1기말인 1983년 1월 21일 내무부, 재정경제원, 환경부, 교통부 등 9명의 장관으로 구성되는 지방행정관계 장관위원회에서 광역런던

17) 구체적인 이양과 관련한 자세한 내용은 제3장 제2절 3의 개편결과를 참조

18) 이하의 내용은 内貫 滋, "大ロンドン都等の廢止とその評價", 地方自治 第467-476號(東京: 地方自治制度研究會, 1986-1987) 및 日本自治 國際化協會, ロンドンの地方行政:大ロンドンの廢止もめぐって(東京: 同財團, 1992) 참조작성.

등의 폐지를 국무회의에 권고함에 따라서, 동년 5월 보수당은 이를 총선거의 선거강령에 포함하였다. 그리고 동년 7월 9일 재집권 후 집권 2기 출발과 동시에 환경부 장관을 취임시키면서 이를 실현하고자 10월 7일 도시간소화라는 제목의 지방제도개혁 백서를 발표하기에 이른다.

그러나 이러한 발표 이후 광역런던 등 폐지에 대한 캠페인(Say No to No Say)이 야기되고 있는 중에 보수당은 1984년 3월 30일에 폐지대상이 되는 광역런던 등의 경우 1985년에 실시될 지방의원선거를 이행지 않도록 하는 지방행정집정규정법안을 의회에 제출하게 된다. 보수당원이 이 법안에 반대하였음에도 불구하고 동년 5월에 하원을 통과하고 6월에 상원을 통과하였으나 보수당 정부가 1986년 4월 1일의 폐지 예정일 까지 현 지방의원의 임기를 연장하는 수정안을 제출함으로써 7월 26일 동 법안이 완전 성립되었다. 이에 따라서 보수당 정부는 동년 11월 22일 광역런던 등의 폐지를 위한 법률안(Local Government Bill)을 의회에 제출하였다.

2) 법률안의 내용

첫째, 광역런던과 대도시권의 6개 카운티를 1986년 4월 1일자로 폐지한다.

둘째, 광역런던 등의 기능은 폐지 후 그 대부분을 관내의 바로우나 디스트릭트에 이관한다. 그러한 것으로는 도시농촌계획법에 기인한 지역계획의 책정 등, 역사적 건조물의 보전, 자연공원, 자연보호, 도로 및 교통규제, 폐기물 규제 및 처리, 건축규제, 소비자 행정 등이다.

셋째, 정부의 당초안(백서)에는 폐지후 내런던 교육청은 내런던의 바로우 및 런던시의 합동위원회에서 담당하는 것으로 하였으나, 주민이 직접선출한 의원이 담당해야 한다는 의견에 따라서 본 법률안에서는 새로운 내런던교육

청은 임기4년의 직접 선출된 의원으로 구성하되 1996년의 선거에 의하여 구성될 때까지는 현재의 위원이 담당하는 것으로 하고 있다. 신내런던교육청은 예산 및 주요정책목적에 관해서 매년도 사전에 내런던 바로우 및 런던시와 협의해야만 한다.

넷째, 바로우나 디스트릭트로 이관할 경우 효율적이지 못한 광역행정이 예상되는 것에 대하여 각 광역런던 및 대도시권 카운티 마다에 바로우나 디스트릭트의 대표자로 구성되는 합동위원회(joint authority)를 설치하여 운영한다. 대도시권에는 경찰, 소방, 공공교통의 3개 합동위원회를, 광역런던에는 경찰의 경우 종전대로 국가경찰이 맡고, 나머지는 런던소방·민간방위청을 설치하여 운영한다.

다섯째, 이외에도 5-20명으로 구성되는 청산기관을 설치하여 잔여재산 및 채무를 처리하고, 신내런던교육청 및 합동위원회에 독자적인 지방세(레이트) 과세권을 부여하는 등의 재정에 관한 규정을 하고 있으며, 폐지에 따른 직원의 이익을 보호하고 이동의 원활화를 도모하기 위한 직원위원회의 권한을 확충하는 등을 규정하고 있다.

나. 제2단계

1) 심의 과정

제2단계는 광역런던 등의 폐지를 위한 법률안의 제출후 동법안의 하원심의 및 상원심의 과정을 의미한다.

우선 동 법률안 제출 이후 보수당정부는 직원의 삭감 및 광역과 기초단체간 중복되어 있는 행정의 삭제, 연간 1억파운드의 지출삭감이 있을 것이라는 긍정적인 효과를 발표하기에 이른다. 이에 대하여 노동당은 물론 광역

런던 정부 및 6개의 대도시권 카운티는 심한 반발을 하게 되고, 지방공무원의 노동조합은 아주 거세게 반대하였다. 또한 주요한 전국신문 중 본 법률안에 관한 사설을 게재하지 않은 파이낸셜 타임즈(Financial Time)를 제외하고는 모두 비판적이었다. 이러한 우여곡절 끝에 하원에 본 법률안이 상정되었다.

가) 하원의 심의과정

1984년 11월 22일 하원에 제출된 본 법률안은 12월 3 - 4일간에 걸쳐 법률안의 기본적인 성격의 시비를 심의하는 제2독회심의를 거쳤다. 354 대 219로 정부원안이 제2독회를 통과하여 위원회 심의에 올라갔는데, 보수당 일부 의원의 반대 및 포기 분위기가 조성되는 등 어려움에 봉착하게 되었다. 그러나 1985년 광역런던 의회의 보수당 의원이 주장한 직접공선에 기초한 새로운 자치단체의 구성이라는 타협점을 찾으려고 하였으나 실패한 채로 동년 3월 28일 하원 본회의 제3독회에서 325 대 170으로 정부안을 통과되었다. 이 법률안은 이 후 상원에 송부되었다.

나) 상원(the House of Lords)의 심의과정

광역런던 등 폐지에 관한 법률안은 상원에서 1985년 4월 10일 제1독회 후, 4월 16일에 제2독회가 행해지고, 4월 29일부터 위원회단계 심의에 들어갔다. 위원회 단계에서는 노동당 소속의원 및 일부 보수당 반대의원이 광역런던 및 대도시권카운티에 대한 조사위원회를 설치하고, 직접 주민에 의해 선출된 의원으로 구성된 기관의 설치를 주장함으로써 새로운 수정안이 제출되었지만 모두 근소한 차로 부결되면서 5월 23일 위원회 단계의 심의를 종료하고, 98개 항목에 걸친 수정을 하였다. 그리고 7월 2일 제3독회에서 수정

안을 통과시켜 하원에 회부하였다. 그러나 5월 7일 심의 이후 다음의 수정 동의를 가결되기까지 정부는 커다란 깊은 상처를 입었다. 그것은 야당측에서 광역런던의 권능을 바로우나 디스트릭트에 이관하지 않고 清算機關(residuary body)의 권능을 확대하는 등의 전술을 전개한 결과, 절차조항을 포함한 98항목에 걸친 법안수정이 이루어지게 되었다는 점에서 그러하다.

2) 법안수정의 내용

98개의 항목에 대한 법안 수정내용 중에서 중요한 것은 약 7가지로 요약되는 바, ① 광역런던 및 대도시권역에서 고속도로 등의 업무를 관장할 독립기관의 설치, ② 폐기물처리업무는 디스트릭트 및 런던 바로우에 설치하게 될 새로운 형태의 독립된 광역기관에 이관, ③ 광역런던의 전략적 개발 계획과 관련하여 정부는 장관의 조언기관으로 런던계획위원회(London Planning Commission)를 설치하려고 하였으나 이것을 런던바로우연합계획위원회(Joint Planning Committee)의 권능으로 전환, ④ 정부는 폐지되는 지역에서 발생하는 문제점에 대한 적절한 조치를 취하고, 당해 조치를 의회에 보고, ⑤ 자연보호와 관련한 환경부 장관의 추진시책에 대한 의회보고 의무, ⑥ 內런던교육청(ILEA, Inner London Educational Authority)에 대한 장관의 명령 권한 삭제, ⑦ 清算機關에게 전문적 행정서비스 업무를 발전적으로 개선하는 권능 부여 등으로 요약된다.

다. 제3단계

1) 심의과정

제3단계는 제2단계의 수정안 상원 통과에 따른 하원 재심의 및 정부양보

안에 대한 상원의 동의과정, 그리고 지방자치법 성립에 따른 광역런던 등의 폐지 추진의 과정이다.

우선 7월 2일 상원에서 통과되어 하원에 회부된 정부수정안에 대해 노동당은 충분한 시간을 갖고 심의하고자 노력하였으나, 정부가 緊急動議 (guillotine동의)를 제출함으로써 단 6일만에 하원의 재심의를 마쳤다. 정부가 긴급동의를 제출한 이유는 1984년 11월 이후 하원에서 200시간 이상 심의를 충분히 행하였을 뿐만 아니라 1995년 4월 이후 상원에서도 약 120시간의 심의가 있어왔기 때문인 것으로 밝혀지고 있다. 이 과정에서 노동당은 광역런던 등 폐지 법률안이 포괄적으로 주민의 지지를 얻지 못했다고 보고 적극적인 반대를 하면서 긴급동의에 강한 저항을 보였으나 결국은 286 대 166으로 긴급동의를 가결되었다.

이 과정에서 지난 상원 심의에서 통과한 98개 항목의 수정안에 대한 정부의 양보안이 하원에 제출되었다. 정부의 양보안에 대한 하원심의에서는 과거 상원의 수정안에 많은 부분 차이가 있었음에도 가결되었음은 물론 7월 15일 상원의 재심의에서도 기명투표도 행하지 않은 채로 하원에서 재회부된 정부양보안을 그대로 통과시켰다.

2) 정부양보안

환경부장관은 하원 재심의를 하원 심의에서 조정된 98항목 중에서 76개 항목은 상원의 수정대로 하되, 정부원안에 있었던 ① 런던계획위원회를 런던바로우에서 선출한 평의원으로 구성하는 것 ② 내런던교육청(LEA)에 대한 정부 권한을 축소하는 것 ③ 업무이관에 따라 취한 주변지역에 대한 필요한 조치를 의회에 보고하는 것 ④ 자연보호대책 및 전문적 행정서비스시책 등에 대해서는 원칙적으로 상원의 수정안에 대해 반대하는 양보안을 제

시하였다. 특히 환경부장관은 상원 재심의에서 고속도로등 도로행정 및 폐기물처리행정을 소관할 독립기관의 설치에 본 법안의 성격을 근본적으로 변경하는 것이므로 결단코 상원의 수정안을 받아들일 수 없다고 하면서 이 부분의 수정을 거부하였다.

라. 제4단계

1) 지방자치법 성립 이후의 동향

1985년 7월 16일에 지방자치법이 성립되면서, 보수당정부는 청산기관의 설립이라든지 공무원의 이동 등을 포함한 이 법이 정한 사항을 충실히 집행하는 조치를 취하고 있었다. 특히 대처수상은 동 법률이 성립한 2개월 후인 1985년 9월 내각개편을 실시하면서, GLC폐지, 과세자주권 제한시책 등과 같은 지방정책이 예상대로 집행되도록 하기 위하여 환경부 장관을 경질하기에 이른다.

반면에 야당인 노동당 등에서는 동 법률의 집행에 대한 반대의 움직임이 노동당 당수의 온건적 성향 때문에 둔화되었다. 단지 폐지 대상지역인 광역런던의 노동당 리더인 켄 리빙스턴(Ken Livingston)만은 지속적으로 이에 대하여 반대를 하면서 법 집행에 비협조적 태도를 보여 왔다.

2) 광역런던의 런던바로우에 대한 지원

동 법률 제91조는 ① 폐지된 GLC 등이 1984년 7월 25일 이후 다른 지방자치단체에 대해서 보조금을 지원할 수 있는데, 지원할 경우에는 환경부 장관의 동의를 필요로 하고, ② 당해일 이전에 결정되어진 협정에 기초해서 당해일 이후 보조금 또는 지원을 행하는 경우도 같은 형태로 환경부 장관의

동의를 요하며, ③ 만일 동의없이 그것을 행한 경우에는 환경부 장관은 지원을 받은 단체에 대하여 동액의 변제를 청산기관에 명할 수가 있는 것으로 규정하고 있다. 다시 말해서 광역런던은 폐지 전까지 관련 바로우에 재정적 지원을 행할 수 있었다.

이에 따라서 1985년 10월 3일 GLC는 런던 바로우에 대한 지원시책에 대해서 환경부장관의 승인을 신청하였는데, 페이커신임 환경부장관은 GLC 승인 신청에 대하여 3가지로 분류하여 정부의 의지를 보여 주었다. 그것은 환경부장관의 동의를 득하지 않아도 되는 원조사무, 반드시 동의를 받아야 하는 원조사무, 보류되어야 할 사무로 구분되어졌다.

첫째, 환경부장관의 동의를 득하지 않고 바로우에 직접 재정적 원조를 해도 되는 사무로는 일반조사사업, 학교조사사업, 커뮤니티의 공공안전성조사사업, 여성범죄 및 범죄예방조사사업 등과 같이 조사사업이 주를 이루고 있는 것으로 나타나고 있다.

둘째, 반드시 환경부장관의 동의를 득한 후 바로우에 재정적 지원을 해주어야 하는 사무로는 정비사업(주차장, 운동장, 스포츠센터, 주택, 자동차박물관, 쇼핑센터, 경기장, 야영장, 커뮤니티센터, 유원지 등), 건설사업(경기장, 공원, 도서관 등)으로 나타나고 있다.

셋째, 광역런던이 제기한 원조사무 중 보류된 사업은 축제개최사업 및 민족차별철폐운동사업 등으로 나타나고 있다.

이처럼 환경부장관이 명확하게 원조사무에 대한 원칙을 천명한 것은 이미 범성립에 따라 GLC의 폐지가 결정된 지 4개월에 육박하고 있는 현시점에서 정책적 의도에서 바로우에 대한 지원을 행하는 것은 정당하지 않기 때문이며, 동시에 광역런던은 폐지일까지의 잔무 등을 성실하게 행하고 1986년 4월 1일 이후 당해사무의 승계가 원활히 행해질 수 있도록 해야 할 뿐만

아니라 현재 소유하고 있는 중요한 자산은 장래의 승계단체의 동의를 구하는 것이 합당하기 때문이라는 것에 기인하고 있다.

3) 보조금배분계획을 둘러싼 갈등

1986년 4월 1일자로 폐지되는 광역런던의 경우, 동년 2월에 광역런던의 재원을 가지고 바로우에 보조금을 배분하려고 하였으나, 보수당이 지배하는 바로우들이 중심이 되어 배분계획의 위법성을 들어 소송을 제기하였다. 그러나 동년 3월에 고등법원은 보조금배분계획이 노동당이 지배하는 바로우를 대상으로 한다는 의심이 있음에도 불구하고 광역런던이 폐지되기 전까지는 합법적인 사용을 위하여 보조금을 배분할 수 있다는 면에서 합법으로 인정하였다. 이에 따라서 보수당이 지배하는 웨스트민스크 바로우는 이에 대하여 控訴院(The Court of Appeal)에 대해 공소의 절차를 밟았다.

이에 대하여 공소원은 GEC는 폐지일 이후까지 다른 자치단체에 재정원조를 부여할 권능을 가지고 있지 않다고 하면서 보조금 배분계획이 위법임을 천명하였다. 또한 최고재판소에서도 동일한 결론을 내림으로써 보수당 지배의 바로우의 주장을 인정하는 일이 있었다.

3. 개편결과

가. 단층제의 지방행정계층구조 확립

광역런던과 6대 도시권 카운티가 1986년 4월1일자로 폐지됨으로써 지방 자치단체는 2층제의 통치구조에서 런던바로우와 디스트릭트를 중심으로 하는 1층제로 변모하게 되었다. 이러한 개편 결과는 향후 비대도시권역의 1층

제화를 추진하는 기반으로 작용하였고, 특히 웨일즈지역에서 비대도시권역을 폐지하고 1층제 구조로 개편하도록 하는 동인이 되었다고 할 수 있다.

나. 광역런던의 사무이관

1) 바로우로의 사무이관

광역런던(GLC)가 수행하였던 사무 중에서 바로우로 이관된 사무는 건축 규제사무, 검사업무, 긴급업무, 오락홍업허가사무, 공원 및 녹지대관리사무, 주택행정사무, 지방평가위원회 운영, 치안재관소사무, 런던주변지구의 보호 관찰사무, 공유지등록사무, 조사·보도사무, 저수지 안전관리사무, 운동장의 안전관리사무, 예술에 대한 원조사무 등이 있다.

주택행정사무에 관하여 자세히 살펴보면, GLC 폐지 이전 주택행정의 책임영역을 보면 781,000세대는 이미 런던바로우가 소관하고 있었고, GLC는 불과 41,000세대만을 책임지고 있었다. 그리고 41,000세대 중에서 30,000세대도 1985년에 런던 바로우에 이관될 예정이고, 나머지의 대부분도 폐지 또는 그 이전에 바로우에 이양되기로 되어 있다. 또한 舊GLC권한인 주택의 수리·개량의 책임도 같이 바로우에 이전되었고, 借地人과 借家人의 구입권은 존속함과 동시에 일체의 저당권은 청산기관에 계승되었다.

또한 예술에 대한 원조사무를 살펴보면, GLC는 예술원조를 위하여 보조금을 교부하고, 혹은 미술관, 박물관, 극장 등의 시설 설치권한을 가지고 있었지만 바로우에 이 분야에 걸친 모든 책임과 권한을 이양하였다. 그러나 국가적 중요성을 가진 예술시설과 예술조직의 구성에 대해서는 GLC가 행하고 있었지만 이를 정부가 행하는 것으로 하였다. 특히 GLC에 의해 임명된 런던박물관의 운영위원회의 구성원들은 수상으로부터 임명되는 것으로 되었고, 또한 게프리(Geffrye)박물관과 호니만(Horniman)박물관은 새로운

내런던교육청에 인계되었다.

2) 바로우로 이관 및 중앙정부 일부 간여

교통규제업무는 바로우에 이관되었지만 단지 런던교통망의 확보를 위해 교통부장관이 일부 특별한 권한을 가지게 되었고, 도로행정업무도 바로우와 교통부가 일부 나누어 갖게 되었다. 좀 더 자세히 살펴보면, GLC는 기간도로(trunk roads)를 제외한 구역내의 주요 도로 835마일을 소관하고 있지만, GLC폐지에 즈음하여 교통부장관이 새롭게 GLC의 도로 65마일을 인계받고, 나머지 835마일은 바로우에 이양하였다. 단지 약 500마일의 전략적 도로망의 경우, 당해 도로의 교통용량 변화를 유도하는 새로운 교통규제안에 대해서는 사전에 교통부 장관의 동의를 요하는 것으로 하였다.

3) 청산기관 등의 기관으로 사무이관

첫째, 청산기관으로 이관되는 사무는 광역런던의 연금관리, 재해보상, 부채처리 등이 있다.

둘째, 특별행정기관으로 이관되는 사무는 민간방위 및 소방행정업무와 배수관련사무 및 부두관리사무 등이 있다.

소방행정업무의 경우, GLC폐지 후 1985년 9월 15일에 신설된 런던소방·민방위청(London Fire and Civil Defence Authority, 이하 LMCAD)과 함께 기존의 소방대를 존속시키면서, LMCAD를 33개 런던바로우에서 1명씩 선출된 의원으로 구성하고 있다. 런던소방청의 규모는 원래 1억6천6백만파운드의 세출규모와 잉글랜드 및 웨일즈의 상근소방공무원보다 5배나 많은 소방공무원을 가지고 있었지만, LMCAD의 발족과 더불어 종래의 11지구제를 5지구제(북서관구본부, 북부관구본부, 북동관구본부, 남동관구본부 및 남서

관구본부)로 재편성함으로써 그 효율적인 운영을 도모하였다. 특히 GLC가 소관하고 있던 민방위를 위한 계획수립 사무도 LMCAD에 이양되었다.

또한 토지배수 및 홍수방지업무의 경우, GLC는 지방자치단체 중에서 유일의 토지배수당국으로서 모든 구역을 관할하고 있었고 또한 테임즈강의 관리권과 동시에 그의 홍수방지책무도 가지고 있었으나 폐지 이후는 그러한 권한들을 테임즈수정청으로 승계하였다.

셋째, 바로우로의 이관은 물론 위원회 또는 다른기관에 공동으로 이관한 사무는 폐기물처리업무(바로우 및 폐기물처리공사 또는 합동위원회), 광역계획사무(바로우 및 합동계획위원회), 역사적 건조물에 관한 사무(바로우 및 역사적건축물기념물위원회) 등이 있다.

우선 폐기물 규제 및 처리업무의 경우, 런던바로우에 이관되었지만 정부로서는 관계 지방자치단체간의 효과적인 협력체제가 이루어지도록 기대하고 있었다. 그러나 지방자치단체가 폐기물행정에 관한 만족할 만큼의 적절한 조치를 취하지 않을 경우 환경부장관이 합동위원회를 설립할 수 있도록 하는 권한을 유보시켰다. 그 결과 폐기물規制사무에 대해서는 런던전역을 전담하는 런던폐기물규제청(London Waste Regulatory Authority)이 명령에 따라 설립되었고, 폐기물處理사무에 대해서는 런던시 및 11개의 런던바로우의 경우 임의적 조치의 일환으로 합동처리기관이 설립되었지만, 다른 런던 바로우의 경우 명령에 의하여 4개의 처리기관이 설립되었다.

또한 광역계획사무의 경우, GLC는 광역런던지역의 토지이용과 개발에 관해서 그 기본계획을 책정하는 책임을 가지고 있었고 그것은 각 바로우가 각 구역의 지역계획을 책정할 때 지침으로 사용하였지만, GLC폐지 이후는 각 런던 바로우가 각 기본계획과 지역계획의 특징을 포괄하는 일원적인 개발계획을 수립하는 것으로 하였고, 런던지역 전체의 전략적 모습을 유지하기 위

하여 런던바로우에 의한 합동위원회를 설립해서 일관된 토지이용·개발계획을 수립하도록 하는 것으로 조치되었다.

한편 역사적 건조물관련 사무의 경우, 런던 바로우는 역사적 건조물과 사적에 관한 권한을 모두 가지고 있었지만, GLC가 행해 왔던 그러한 사무들도 그대로 계승받았다. 또한 GLC는 지방자치단체 중에서 유일하게 1급 및 2급 건축물의 개조를 주무부장관과 협의없이 승인할 수 있는 권한을 가지고 있지만 폐지 후 그 승인신청은 다른 지역과 같이 주무부장관에게 하도록 되었다. GLC에 등재된 건축물, 보존구역, 런던의 고고학, 역사, 건축에 관한 연구에 대해서는 역사적 건조물·기념물위원회(the Historic Building and Monuments Commission)가 그 책임을 구체적으로 행사하게 되었으며, 또한 동위원회는 런던의 역사적 저택박물관의 운영도 승계받았다.

넷째, 경찰사무의 경우, 광역런던지역에 있어서는 수도경찰(Metropolitan Police Force)이, 런던시에 있어서는 런던시장에 직속하는 시경찰이 소관하고 있었는데, 광역런던 폐지 이후 아무런 변화가 없었다. 그리고 교육행정사무의 경우 외런던지역은 계속 런던바로우의 소관으로 변화가 없고, 단지 내런던지역은 내런던교육청(ILEA) 대신에 신내런던교육청¹⁹⁾이 소관하도록 하게 되었다.

19) 신내런던교육청은 1985년 9월 1일 구런던교육청과 동일한 명칭·기능·지리적 범위를 가지고 설립되었는데, 단지 그 구성원은 주민의 직접 선거에 의해 선출된 의원으로 구성하고 있으며, 특히 예산안과 주요 정책목표에 대해서 내런던 바로우에 협의하고, 그 실적을 환경부장관에게 제출함과 동시에 의회에 보고하도록 되어 있다. 또한 신ILEA는 바로우와 디스트릭트에 대하여 지방세레이트의 과세권을 가지며 보조금을 받을 수 있다. 즉 바로우와 디스트릭트가 발행한 단일의 납세동지서를 통해서 영수증을 발행할 권한을 가지는 것이다.

다. 대도시권 카운티의 사무이관

1) 디스트릭트로 이관

대도시권의 카운티가 소관하고 있던 사무 중에서 디스트릭트로 이관된 사무는 기록보관사무, 공항사무, 동물관리사무, 검사업무, 긴급업무, 도로행정, 광역계획사무, 보호관찰사무, 저수지 및 운동장 안전관리사무, 통학아동 보호순찰사무, 교통규제업무 등이 있다.

2) 특별행정기관으로 이관

특별행정기관에 이관된 사무는 경찰행정(경찰청), 소방행정 및 폭발물규제 그리고 민방위사무(소방 및 민방위청) 등이 있다.

경찰행정의 경우, 대도시카운티 의회의원 및 치안관사로 구성된 위원회가 그 구역의 경찰행정을 집행할 책무를 가지고 있었지만, 폐지 후 각 MOCS 지역마다 관계 디스트릭트 의원 및 치안관사로 구성된 경찰청(Police Authority)이 설치되어 그 사무를 승계받았다. 더욱이 타인 엔 웨어(Tyne and Wear) 및 노섬버랜드(Northumberland) 양 카운티의 경우 노섬브리아(Northumbria)통합경찰청을 재편성하였는데 그 구성은 노섬버랜드카운티의원, 舊타인 엔 웨어카운티의 선더랜드(Sunderland) 등 5개 디스트릭트의 의회의원 및 양 지역의 치안관사로 되었다.

3) 디스트릭트 및 특별단체로 이관

디스트릭트 및 특별단체에 이관된 사무는 공공수송업무 등이 있다.

공공수송업무 중에서 MOCS의 버스교통사업 운영은 MOCS의 소관이었

는데 실제로는 버스사업의 경우 각각의 MCCS마다 설치된 여객수송국 (Passenger Transport Executives)이 관계 MCCS의 지원을 받아서 운영하였으나 폐지 이후 이것들은 여객운송청(Passenger Transport Authority)으로 재편되어 사무를 계승하였다. 각 여객수송청은 관계 디스트릭트의 의원으로 구성되고, 재원조달, 요금, 서비스수준을 결정할 권한을 가지고 있었다. 더욱이 정부는 개개의 디스트릭트가 독자적으로 운수행정서비스를 수행하고 공공 또는 민간의 사업자와 계약을 체결하는 것을 허용하는 자세를 취하고 있다.

4) 청산기관 등에 이관

첫째, 청산기관에 이관한 사무는 재해보상업무, 연금업무, 부채처리업무 등이 있다.

둘째, 합동위원회 등에 이관된 사무는 상업거래관련업무(상업거래연합위원회), 폐기물처리업무(합동기관 및 폐기물처리공사) 등이 있다. 폐기물 규제 및 처리업무의 경우, 4개의 MCCS (South Yorkshire, Tyne and Wear, West Midlands, West Yorkshire)간 자주적 합의에 의하여 규제를 포함한 모든 사무를 합동기관에 이관하였다. 머세이사이드(Merseyside) 및 광역 맨체스터(Greater Manchester)의 경우는 주무부장관의 명령에 따라 폐기물 처리청이 설치되었다.

라. 공무원의 신분보장

광역런던 및 대도시권 카운티의 폐지에 따른 공무원들의 신분보장은 가능한 한 계속성을 보장하는 원칙에 입각하고 있다. 이를 위하여 1984년 광역런던 등 폐지준비법 (Local Government <Interim Provisions> Act)에

의해 설립된 직원위원회(Staff Commission)를 지방자치법(1985)에서 인정하면서 그의 권한을 확충하는 동시에 모든 공무원의 이익 확보를 도모하도록 하였다.

원래 직원위원회는 폐지된 자치단체의 공무원의 이익옹호에 대해 환경부장관에게 조언하는 권한, 신분보장에 관한 조치를 위한 검토를 할 수 있는 권한을 가지고 있는데 불과하였다. 그러나 1985년의 지방자치법에서는 신규 채용과 이동에 관한 조사·감시권, 그리고 문제가 발생했을 경우의 심사권 등을 제도적으로 보장하고 있음은 물론 직원위원회를 정부 및 다른 행정주체로부터도 독립한 기관으로 위상을 변화시키고 있다. 그럼에도 불구하고 동준비법은 폐지된 GLC와 MOCS의 직원에 대해서 지나친 급여를 지불하지 못하도록 새로운 기관의 설치 또는 단체 지정 등에 관한 규제권한을 주무부 장관에게 부여하고 있다. 또한 계승자치단체는 환경부장관에게 폐지 후 3년간에 채용한 직원수 및 그 직무목적을 보고하도록 하고 있다.

한편 폐지된 GLC와 MOCS의 비관리직 공무원은 주무부 장관의 명령에 따라 기능을 이관받은 단체에 이동되어 지며, 이 경우 고용계약은 이전의 내용을 그대로 계속되는 것으로 하였다. 또한 일반관리직 공무원에 대하여는 승계단체가 폐지일의 전까지 GLC와 MOCS의 공무원의 신규채용을 완료하도록 요청받는데, 그 경우 대다수 임용기간, 지위 등에서 계속성이 유지되는 것으로 하였다. 이러한 원칙에도 불구하고 해고된 공무원 또는 손실을 입은 공무원에 대한 퇴직금과 보상금은 현행의 통상적 제도인 퇴직연금법(Superannuation Act 1972)의 범위내에서 행해지도록 하고 있다.

마. 清算機關(Residuary Bodies)의 설치

1985년 8월 8일부터 9월 11일간 GLC와 MOCS의 구역에 각각의 청산기

관이 설립되었는데,²⁰⁾ 늦어도 5년 이내에 그 임무를 완수하고 폐지되는 것으로 되어 있다. 만일 그 기간내에 이행하지 못할 책무가 있는 경우에는 그것을 다른 기관 또는 주무부장관에게 이양하도록 되어 있다.

특히 청산기관은 환경부장관이 임명한 위원장 1명과 수명의 위원으로 구성되고, 폐지단체에 관한 부채의 지불사무, 인원정리 및 보상금 지급사무, 연금지급사무, 승계된 재산·권리 및 그 외의 책무 및 최종적인 청산회계사무를 행한다. 동시에 청산기관은 각 바로우 및 디스트릭트에 분담금을 부과할 권한을 가지고 있는데, 이 경우 각 바로우 또는 각 디스트릭트에 부과할 구체적인 분담금액은 당해 지역의 인구가 전체 지역의 인구에 대해서 점유하는 비율에 부응해서 결정된다.

제3절 1991년 이후 비대도시권역의 개편과정 분석

1. 배경 및 주요 내용

가. 배경

1979년 집권한 보수당의 대처수상 이후 뒤를 이어 1990년에 재집권한 보

20) 이 기간 중 실제로 설립된 곳은 ①런던(London)청산기관, ②광역맨체스터(Greater Manchester)청산기관, ③멜시사이드(Merseyside)청산기관, ④남요크셔(South Yorkshire)청산기관, ⑤타인 앤 웨어(Tyne and Wear)청산기관, ⑥서미들랜드(West Midlands)청산기관, ⑦서요크셔(West Yorkshire)청산기관이다.

수당의 메이저수상은 지방의원을 거치면서 쌓은 정치경력을 바탕으로 1985년에 단층화된 광역권턴과 대도시권을 제외한 비대도시권을 중심으로 전반적인 계층구조 개편작업을 하고자 1991년에 지방자치단체의 개편과 커뮤니티부담세(Community Charge)제도의 폐지를 동시에 발표하였다. 이처럼 지방자치단체의 개편이 커뮤니티부담세 폐지와 동시에 발표된 배경은, 첫째로 커뮤니티부담세제도의 실패를 받아들이면서 합리적·효율적인 1층제 지방행정계층구조를 도입하면 지방재정의 통제가 보다 강화될 수 있다고 기대되었기 때문이고, 둘째는 메이저정부 하에서 환경부장관에 취임한 헤젤타인이 경제계 출신으로서 합리적인 사고를 가지고 지방세 뿐만 아니라 지방제도 전반에 대한 근본적인 개혁에 의욕적인 인물이었기 때문인 것이다.

결국 메이저 수상이 지방자치단체의 개편을 서두르게 된 것은, 첫째로 대처수상의 후반 집권기에 행한 재정개혁 등이 난관에 부딪히고 지방선거에서 야당인 노동당에 패배하는 등 어려움을 겪게 되었기 때문이고, 둘째로 메이저수상이 보수당의 재집권을 위해 선거과정에서 공약으로 제시한 능력있는 지방자치단체 및 할 수 있는 지방자치단체를 위한 구조의 개편을 실천하려는 조처에 근거한 것으로 보인다.

특히 정부는 민간부문이 적극적으로 행정서비스의 공급주체가 되도록 하여 주민의 만족을 극대화하기 위한 지방자치단체를 만든다는 목표 하에서 효율성, 책임성, 대응성, 지역성을 기준으로 한 지방자치단체의 개편을 추진하게 된 것이다.

한편 위에서 설명한 것처럼 메이저수상의 정치적 이유에 의한 비대도시권의 단층제화 개편 배경 이외에도 여러가지 차원에서 그 배경을 설명할 수 있는 바, 그것은 다음과 같다²¹⁾.

21) 김순은, "1990년 이후 영국지방정부의 단층제에 관한 논의", 지방행정정보 제58호(서울 : 한국지방행정연구원, 1997.4), pp.50-51.

첫째로 1990년 보수당 당권경쟁에서 메이저와 경쟁관계에 있던 헤절타인이 강력하게 지방자치단체의 구조개편(이외에도 인두세의 폐지, 선출직 시장제의 도입 등을 주장)을 공약함으로써 국민적 관심을 이끌어냄으로써 단층제 개편의 불씨를 제공하였기 때문이다. 특히 헤절타인은 당권경쟁에 실패한 후 환경성장관에 부임하여 적극적으로 단층제 추진을 주도한 점도 그 배경으로 볼 수 있다.

둘째로 과거 정부의 주민에 대한 행정서비스 제공은 비효율적이라는 비판을 받고 있었는데, 그 대안의 하나로 민간부분에서 주민에게 제공할 행정서비스의 토대를 정부가 마련해야 한다는 주장이 강하게 표출되었기 때문이다. 이러한 주장에 가장 적합한 지방자치단체의 구조는 현재의 2층제 보다는 단층적 구조가 더 바람직하다는 주장이 일어난 것에 기인된다.

셋째로 1996년 광역런던 및 대도시권의 단층화가 완료된 후 지속적으로 영국의 지방자치단체의 구조를 단층제로 해야 한다는 여론이 다양하게 제기되었기 때문이다. 1972년 지방자치법에 의해 과거 광역자치단체였던 카운티 바로우가 기초자치단체로 전환됨에 따라 불만을 가지고 있었던 바로우 자치단체들이 많이 있었음은 물론 이 때 설치된 카운티 자치단체에 대한 주민들의 반감도가 단층제로의 구조개편 논의를 가속화시킨 것으로 볼 수 있다.

나. 주요 내용

1992년의 지방자치법에 근거한 개편은 지방자치단체의 서비스공급 방식을 전환하려는 의도에 따라 지방행정계층구조를 단층화하는 것에 방향이 맞추어져 있고, 특히 런던지역과 대도시권역을 제외한 6개의 비대도시권(<도 3-1>참조)을 중심으로 하는 개편에 초점이 맞추어져 있다.

<도3-1> 잉글랜드의 카운티 및 6개 비대도시권

이러한 내용에 근거한 1992년의 개편이 갖는 특징 중의 하나는 그 주체가 지방자치단체가 아니라 중앙정부라는 점이다. 중앙정부는 1992년 존 밴햄경(Sir John Banham)을 위원장으로 하는 지방자치위원회(Local Government Commission)를 설립하여 단층제의 지방행정계층구조를 갖도록 하는 개편안이 마련하게 된다. 그리고 상기 위원회에서 확정된 정부안의 기본은 카운티의 폐지를 전제로 하는 단층화 개편인 것이었다.

특히 정부주도의 카운티 폐지를 골격으로 한 개편 작업과 관련해서 일부 관련 자치단체들이 반대를 함은 물론 지역주민들의 의견과 지역의 특성 등이 반영되지 않았다는 비난에 따라서 정부방침이 중간에 바뀌기도 하였다. 즉 단층제를 기본으로 하지만 2층제도 가능한 것으로 방향을 선회하였는데, 그 결과 완전한 의미의 1층제만 존재하는 지역, 1층제와 2층제가 혼재하는 지역, 개편전과 동일하게 2층제만 존재하는 지역으로 구분되었다. 결국 정부의 주도하에 시작한 잉글랜드의 1992년 개편은 단계별 계획 하에서 대안의 제시와 검토 등을 반복하여 카운티와 디스트릭트의 수를 축소하였으며 개편 목적인 단층화를 어느 정도 이루었으며, 카운티와 디스트릭트라는 기존 자치단체 이외에 새로운 단층자치단체(Unitary Authority)의 탄생을 가져왔다.

2. 개편추진과정

가. 개요²²⁾

22) 이하의 내용은 橋本嘉一, “잉글랜드의 地方團體再編(1-4)”, 地方自治 第584-592號(東京: 地方自治制度研究會, 1996-1997) 및 日本自治體國際化協會, “잉글랜드における 地方團體の構造 協議書(東京: 同財團, 1992) 참조 작성.

1991년에 지방자치단체 구조개편의 일환으로 2중제 구조를 택하고 있는 비대도시권을 1중제로 개편하는 작업을 추진하게 되었고, 그 후 우여곡절 끝에 1996년 3월에 이에 대한 최종적인 정부의 결정안이 마련되었으며, 향후 1998년까지 이를 완료한다는 방침하에 현재 추진중에 있다. 이러한 비대도시권의 단중제 개편은 4가지 과정을 거쳐 이루어지고 있다고 할 수 있다.

첫째, 제1과정은 개편의 사전절차 과정이다. 실질적으로 단중화를 추진하는 개편안을 마련하기 위하여 정부는 사전에 필요한 준비를 하는 단계를 거치게 된다. 이 과정에서는 ① 1991년 3월에 협의서를 발표하여 개편의 기본 방향을 설정하고, ② 1992년 3월에 지방자치법을 제정하여 법적 근거를 확립하며, ③ 1992년 7월에 위원회를 발족시켜 실제로 이를 추진할 팀을 구성함과 동시에 정부의 지침을 확정하고, ④ 1992년 7월에 정부의 개편지침에 대한 각계의 반응을 살펴보면서 개편작업구도를 확정하는 과정을 거친다.

둘째, 제2과정은 개편의 초기집행과정이다. 이 과정에서는 ① 사전준비를 마치고 난 후 초기의 개편틀을 마련하기 위해 비대도시권역의 카운터를 대상으로 순차를 정하기 위한 지역구분을 행하고, ② 제1그룹지역에 대한 위원회의 원안을 확정하고, ③ 위원회의 제1그룹에 대한 원안을 둘러싼 문제를 해결하기 위한 정부의 지침을 재개정하고, ④ 제1그룹지역에 대한 위원회의 최종보고서를 확정하는 과정을 거친다.

셋째, 제3과정은 개편의 재평가과정이다. 이 과정에서는 ① 제1그룹지역의 개편결과에 대한 평가 및 제2그룹지역에 대한 추진 일정 등을 재조정하고, ② 이에 따라 위원회가 재검토함과 동시에 전반적인 보고서를 재작성하고, ③ 재작성된 위원회의 보고서에 대한 관련자들의 반응을 분석하고, ④ 이에 대한 정부의 입장을 결정하는 과정을 거친다.

넷째, 제4과정은 개편안 확정과정이다. 이 과정에서는 ① 개편의 재평가

단계에서 발생한 문제점을 극복하기 위하여 새로운 위원회를 구성하고 동시에 새로운 정부지침을 작성하며, ② 정부지침에 따른 위원회의 최종보고서를 작성하고 ③ 정부의 최종결정안을 확정함은 물론 1999년까지 이행해야 할 사업을 정리하는 과정을 거친다.

나. 제1과정(개편의 사전절차 과정)

1) 정부의 협의서 발표

잉글랜드의 비대도시권에 대한 1층제의 구조로 개편하는 방침을 1991년 3월 당시의 환경부장관이 발표하였다. 그리고 동년 4월에는 ‘잉글랜드의 지방행정계층구조’라고 하는 제하의 협의서(consultation paper)를 발표하였는데, 이 협의서는 지방자치단체의 개편에 대한 정부의 견해와 2층제의 문제점을 부각시키면서 1층제의 도입을 기본방침으로 한다고 명확히 제시하고 있다. 현재의 2층제와 추구하고려는 1층제에 대한 장단점을 <표3-4>와 같이 지적하고 있다.

<표3-4> 잉글랜드에서의 2층제 단점과 1층제 장점

구분	내	용
2층제 단점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1974년 개편시 창설된 자치단체의 지역사회 안착 불안정 ○ 카운티와 디스트릭트를 둘러싼 행정서비스의 책임소재 애매 ○ 유사한 행정서비스를 둘러싼 카운티와 디스트릭트간 갈등 야기 ○ 행정서비스의 공급자가 지방자치단체에서 민간으로 이전됨에 따른 단순한 계층구조 요구 	
1층제 장점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정적 절차 축소 및 비용의 삭감 유도 ○ 납세자에 대한 지방자치단체의 재정책임 명확 ○ 지역사회와 행정계층구조의 일치화 가능 	

이처럼 정부는 비대도시권에 있어서 1층제의 도입을 기본 방침으로 하는 것을 명시하고 있지만, 각 지역의 실정에 적합한 지방행정계층구조를 실현하기 위한 방법으로 기존의 지방자치단체 합병, 새로운 지방자치단체의 창설 그리고 현행 2층제의 유지가 가능하도록 길을 열어 놓고 있다고 할 수 있다.

2) 협의서 실천을 위한 근거법 제정

정부는 협의서에서 제안한 지방행정계층구조 개편의 기본방침과 방안을 구체화하기 위하여, 1991년 가을에 관계법안을 의회에 제출한 바 있고, 이 법안은 1992년 3월에 여왕의 재가를 거쳐 1992년 지방자치법(Local Government Act 1992)으로 제정되었다. 이 법률의 주요 내용을 살펴보면 <표3-5>와 같다.

3) 지방자치위원회의 발족 및 정부지침의 작성

1992년 3월 지방자치법 성립('92.3) 및 총선거 승리('92.4) 후 환경부 장관 주도하에 지방행정계층구조 개편작업이 착수되었고, 동년 7월 1일에 잉글랜드 지방자치위원회를 발족하였다. 위원장에는 전 영국산업연맹 사무국장 및 전 지방자치단체 회계감사위원회(Audit Commission)의 초대 사무국장을 역임했던 인물이 되었는데, 위원회는 위원장을 포함하여 전부 13명으로 구성되고, 대학교수, 변호사, 회계사, 환경부 고위공무원출신 경제계·소비자의 대표자 등 각계각층으로 구성되었다.

<표3-5> 1992년 지방자치법의 주요 내용

핵심내용	세부내용
잉글랜드 지방자치 위원회 설치	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 위원회는 정부와는 독립적 기관이지만, 지역사회의 이익을 반영한 개편안을 정부에 권고함은 물론 정부의향을 제도적으로 검토하는 성격을 가짐 ◦ 위원회는 지방행정계층구조의 개편, 경계변경, 선거관련 사항변경 등을 관장하는 항시적 조직 ◦ 위원은 환경부장관이 임명하는 5-10인으로 구성 ◦ 위원회는 사무국장(장관동의 필요) 및 직원 임명 ◦ 위원회는 환경부장관의 지시에 의해 개편관련 사항을 장관에게 권고 ◦ 선거관련사항(의원수, 선거구수, 선거구역 등)의 변경을 정기적으로 개선하고 장관에게 권고
개편절차의 규정	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 위원회는 관장사항에 대한 개편·변경 과정에서 권고안을 작성하여 관계자 주지 및 위원회에 제출된 의견 검토 ◦ 위원회는 개편 보고서 작성 후 장관에게 제출 및 관계자에게 내용 주지 ◦ 위원회의 보고서에 대해 장관 수정 가능 ◦ 장관은 보고서 접수 6주 후 명령에 의해 위원회 권고사항의 전부 또는 일부를 그대로 또는 수정하여 실시 가능(지방행정계층 구조 변경의 명령은 상·하원의 승인)

동시에 정부에서는 동 위원회의 발족과 함께 <표3-6>과 같은 '정책에 관한 지침'과 '절차에 관한 지침'을 발표함으로써 지방행정계층구조의 개편에 대한 정부방침이 확정되었다.

4) 각계의 반응 및 개편작업구도의 설정

카운티측은 기본적으로 현행의 2층제의 존속을 지지하고 있고, 디스트릭트를 중심으로 한 1층제 지방행정계층구조의 개편에 대해서 부정적인 태도를 택하고 있다. 또한 반대로 1층제를 도입할 경우라도 디스트릭트를 기초

<표3-6> 잉글랜드 비대도시권 개편에 관한 정부지침

구분	핵심내용	주요사항
정책에 관한 지침 (Policy Guidance)	1층제 변경 사유	<ul style="list-style-type: none"> 위원회는 1층제 지방행정계층구조가 지역의식 및 지역사회의 이익을 보다 잘 반영하고, 효과적이고 편익이 충분한 지방자치단체를 보증할 수 있는 것인가 아닌가를 각 지역을 대상으로 조사
	지역 사회	<ul style="list-style-type: none"> 위원회는 지역주민의 귀속의식, 지역의식, 이익의 정도와 강도를 평가 위원회는 주민의 의견을 고려하고, 생활양식(취업, 구매, 여행 등) 관련 통계 등을 활용
	비용 대효과	<ul style="list-style-type: none"> 위원회는 경제적인 비용과 효과, 그리고 재정적 영향을 고려 위원회는 지역의식이라고 하는 계량불가능한 제요소를 판단자료로 활용
	규모	<ul style="list-style-type: none"> 위원회는 규모의 크기에 연연하지 않고, 직무를 효과적으로 실시하고 지역사회 이익을 충분히 반영할 수 있도록 구역을 설정 개개의 지방자치단체는 행정서비스의 공동처리 및 민간활용 방안 등을 고려하여 규모를 설정
	직무	<ul style="list-style-type: none"> 위원회는 행정서비스를 1계층의 지방자치단체에서 책임지고 행해지는 것을 전제로 권고
	역사적 지역 중요성	<ul style="list-style-type: none"> 위원회는 역사적·전통적인 의의를 가진 카운티의 구역에 대해서 지방자치단체를 폐지하는 권고를 행할 경우, 법정 구역화하여 재생 또는 유지할 것인가를 검토
	선거 방법	<ul style="list-style-type: none"> 위원회는 지방행정계층구조 개편을 권고하는 경우, 지역적 관행과 선호를 고려하여 광대의 선거방법에 대해서도 병행해서 권고
절차에 관한 지침 (Procedure Guidance)	1단계	<ul style="list-style-type: none"> 개편개시주지단계(2개월) : 위원회는 관계자 주지 및 서면통지, 홍보, 주민의견 열람토록 제공
	2단계	<ul style="list-style-type: none"> 권고안 작성단계(1-6개월) : 위원회는 의견교환 및 비공식 공청회개최, 지역에 대한 여론조사 실시, 비용 대 효과 분석 등 실시
	3단계	<ul style="list-style-type: none"> 권고안 협의단계(2개월) : 위원회는 권고안 공표 및 관계기관 송부, 홍보, 지방공청회 개최, 필요시 주민의견조사 실시
	4단계	<ul style="list-style-type: none"> 최종보고서 작성단계(2-5개월) : 위원회는 권고안에 대한 반응을 기초로 보고서 작성 및 공표 장관은 제출일 6주 후 일부 수정유무를 가려 실시

로 하는 것이 아니라 카운티를 기초로 해야할 것을 요구한다. 따라서 정부의 카운티의 폐지를 수반하는 1층제 지방행정계층구조로의 개편에 대하여 카운티측은 현행 카운티의 행정서비스의 주공급자적 성격 및 오랜 역사성으로 인한 지역의식의 일체성 확보, 1층제 개편에 따른 사무의 공동처리 발생 및 개편비용의 과다 등을 제시하면서 반대운동을 전개하였다.²³⁾ 특히 이러한 반대견해 외에도 카운티측은 카운티를 기초로 한 1층제 구조가 정부가 제시한 개편기준에 가장 잘 합치된다고 주장하였다.

반면에 디스트릭트측은 현행의 2층제는 다양한 문제가 있는 것으로 비판을 반복해 받아왔기 때문에 1층제의 도입이 주축인 이번의 개편에 적극적인 입장을 택하고 있다.²⁴⁾ 디스트릭트측은 카운티의 과대한 인구규모 및 이로 인한 주민과의 괴리성, 의식조사 결과 디스트릭트 중심의 1층제가 다수, 지방자치단체간 사무공동처리는 일반적인 제도라는 등의 이유를 제시하면서 카운티측의 의견을 반박하고, 명확한 1층제 지방행정계층구조의 실현을 모도해야 한다고 주장함과 동시에 1층제 지방행정계층구조의 단위로는 주민에 대한 민주적인 책임관계를 명확히 할 수 있는 규모여야만 한다고 결론을 내리고 있다. 1층제의 지방행정계층구조 개편은 광역적인 카운티가 아닌 주민에 보다 가까운 디스트릭트를 전제로 해야 한다고 주장하고 있다.

또한 정치권의 경우, 보수당은 기본적으로 1층제 개편에 대한 원칙에 대해서 긍정적이지만, 개편에 대한 구체적인 사항에 대해서는 이해관계에 따라 달리 반응하고 있다. 그리고 야당인 노동당과 자민당은 기본적으로 찬성의 입장이었으나 전국의 일률적인 개편이 아니라 개개의 카운티별 지역 실

23) 전국카운티협의회(Association of County Councils)가 1992년 3월에 문서로 발표한 반대의견은 한국지방행정연구원, 영국의 지방행정계층구조 개편과정(서울 : 동원, 1997), pp.78-79 참조.

24) 전국디스트릭트협의회(Association of District Councils)가 1992년 12월에 발표한 카운티측의 주장에 대한 반박자료는 상계서, pp.80-81 참조.

정에 적합한 개편을 행하되, 노동당 지배의 지방자치단체를 개편의 대상으로 하는 등 정치적으로 이용되어서는 안된다고 지적하고 있다

한편 위에서 설명한 각계 각종의 반응에도 불구하고 정부는 개편작업의 일정을 다음과 같이 3단계로 구분하여 확정하였다.

- 1단계(1992년 7월 - 1994년 1월) : 위원회에 의한 개편작업 개시로 부터 위원회에 의한 제1그룹지역의 최종보고까지

- 2단계(1993년 12월 - 1995년 3월) : 위원회에 의한 제1그룹지역 이외의 지역을 대상으로 한 개편작업 개시로 부터 위원회에 의한 최종보고 및 정부에 의한 결정까지

- 3단계(1995년 6월 - 1996년 3월) : 새로운 위원회에 의한 개편작업 개시로 부터 위원회에 의한 최종보고 및 정부에 의한 최종결정까지

나. 제2과정(개편 초기집행과정)

1) 개편을 위한 지역구분

1992년의 개편은 정부가 정한 일정에 따라서 위원회가 개개의 지역별로 가장 적합한 개편안을 순차적으로 검토해 가는 절차에 의하고 있는 것을 특징으로 한다. 정부는 지방자치위원회가 정식으로 발족(1992.7)하기 바로 전 1992년 6월 3일에 현행의 지방자치단체 구조에 불만이 강한 지역과 위원회의 작업량 정도를 배려하여 그룹분류를 행하였다. 결국 잉글랜드의 39개 카운티를 5개의 그룹으로 나누어, 제1그룹지역의 카운티부터 개선작업을 개시할 것을 발표한 바 있는데 이에 근거하여 개편과정이 추진되었다(<표3-7> 참조).

<표3-7> 개편을 위한 지역구분 (5개그룹)

구 분	카운티
제 1 그룹 (5지역 · 10카운티)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 에이본(Avon), 글로우스터셔(Gloucestershire)*, 서머셋(Somerset) ○ 클리블랜드(Cleveland), 더햄(Durham)* ○ 더비셔(Derbyshire)* ○ 험버사이드(Humberside), 링컨셔(Lincolnshire), 노스 요크셔(North Yorkshire) ○ 화이트 섬(Isle of Wight)
제 2 그룹 (7지역 · 8카운티)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 캠브리지셔(Cambridgeshire) ○ 컴브리아(Cumbria), 랭카셔(Lancashire) ○ 데본(Devon) ○ 햄프셔(Hampshire) ○ 레스터셔(Leicestershire) ○ 노팅엄셔(Nottinghamshire) ○ 스태포드셔(Staffordshire)
제 3 그룹 (7지역 · 9카운티)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 베드포드셔(Bedfordshire) ○ 버크셔(Berkshire), 옥스포드셔(Oxfordshire) ○ 버킹엄셔(Buckinghamshire) ○ 체셔(Cheshire) ○ 이스트 서섹스(East Sussex), 웨스트 서섹스(West Sussex) ○ 켄트(Kent) ○ 노샘프턴셔(Northamptonshire)
제 4 그룹 (6지역 · 6카운티)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도셋(Dorset) ○ 에섹스(Essex) ○ 헤레포드 앤 워스터(Herford and Worcester) ○ 노포크(Norfolk) ○ 서포크(Suffolk) ○ 윌트셔(Wiltshire)
제 5 그룹 (6지역 · 6카운티)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 콘월(Cornwall) ○ 허트포드셔(Hertfordshire) ○ 노섬벌랜드(Northumberland) ○ 슈로프셔(Shropshire) ○ 서리(Surrey) ○ 워윅셔(Warwickshire)

* : 제1그룹개편 결과 정부가 재검토를 요구한 카운티임

2) 제1그룹 지역에 대한 위원회 원안

가) 개편 일정

정부는 1992년 7월 23일 제1그룹 지역의 개편일정을 「개편 개시 주지, 「권고안 작성, 「권고안에 대한 협의, 「최종보고서 작성」의 4단계로 나누어 상세히 발표하였다(<표3-8>참조). 이에 따르면, 1992년 8월 부터 시작하여 1994년 1월 까지는 최종보고서가 작성되도록 되어 있다.

<표3-8> 제1그룹지역의 개편일정

지역명	제 1 단계 (개편개시주지)	제 2 단계 (권고안 작성)	제 3 단계 (권고안 협의)	제 4 단계 (최종보고서작성)	검토기한 및 전체기간
와이드섬	92년8/3~10/18 (2개월반)	92년10/19~ 12/20 (2개월)	92년12/21~ 93년2/21 (2개월)	93년3/22~ 4/25 (2개월)	93년4월25일 (8개월 반)
더비셔	92년9/7~11/22 (2개월반)	92년11/23~ 93년3/21 (4개월)	93년3/22~ 5/23 (2개월)	93년5/24~ 9/19 (4개월)	93년9월19일 (12개월 반)
클리블랜드 더럼	92년9/14~11/29 (2개월반)	92년11/30~ 93년4/25 (5개월)	93년4/26~ 6/27 (2개월)	93년6/28~ 11/21(5개월)	93년11월21 일 (14개월 반)
에이본 글로스 터셔 서머셋	92년9/28~12/13 (2개월반)	92년12/14~ 93년6/13 (6개월)	93년6/14~ 8/15 (2개월)	93년8/16~ 94년1/23 (5개월 반)	94년1월23일 (16개월)
험버사이드 링컨셔 노스요크셔	92년9/28~12/13 (2개월반)	92년12/14~ 93년6/13 (6개월)	93년6/14~ 8/15 (2개월)	93년8/16~ 94년1/23 (5개월 반)	94년1월23일 (16개월)

나) 위원회 원안

제1그룹 지역에 대한 위원회 원안은 1992년 12월의 화이트 섬을 시작으로 1993년 6월까지의 모든 위원회 원안이 발표되었다(<표3-9>참조).

<표3-9> 제1그룹지역 개편에 관한 위원회 원안

카운티	위원회원안 발표일자	현행	위원회 원안
에이본(Avon) 글로우스터셔(Gloucestershire) 서머셋(Somerset)	1993.6.1	3C 17D	6UA
클리블랜드(Cleveland) 더럼(Durham)	1993.5.10	21C 12D	6UA
더비셔(Derbyshire)	1993.5.17	1C 9D	2UA
험버사이드(Humberside) 링컨셔(Lincolnshire), 노스 요크셔(North Yorkshire)	1993.6.21	3C 24D	1C 7D 7UA
와이트 섬(Isle of Wight)	1992.12.21	1C 2D	1UA

<표3-9>에서 본 바와 같이 제1그룹 지역에 대한 위원회 원안의 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 1974년의 개편시 인위적으로 창설되고 게다가 인기가 없어 더더욱 지적받았던 클리블랜드, 에이본, 험버사이드의 3개 카운티에 대해서는 모두 폐지하기로 하고, 지역전체를 몇 개의 단층자치단체로 재편하는 안(案)으로 되어 있다.

둘째, 위에서 제시한 3개 카운티 이외의 카운티, 그리고 글로우스터셔와 같이 1층제 지방자치단체의 도입이 바람직하다고 생각되는 지역에 대해서는 카운티를 폐지함과 동시에 몇 개의 단층자치단체로 개편하는 안으로 되어 있다.

셋째, 지역의 중심이 되는 도시를 갖는 카운티에 대해서는 당해 중심도시를 하나의 단층자치단체로 함과 동시에 이밖의 지역에 대해서는 비교적 규모가 큰 단층자치단체로 개편하는 안으로 되어 있다. 구체적으로는 더렘 및 더비셔는 중심도시를 제외한 나머지 지역을 1개의 커다란 단층자치단체로 통합하고(이것은 일반적으로 「도너츠형」 제안이라고 불린다), 노스 요크셔는 나머지 지역을 2개의 단층자치단체로 개편하는 안으로 되어 있다.

넷째, 기타 서머세트와 같이 기본적으로 카운티 전체를 1개의 단층자치단체로 통합하는 안과 링컨셔와 같이 현행 2중제를 유지하는 안으로 되어 있다.

다) 위원회 원안에 대한 반응

상기과 같은 위원회의 원안을 둘러싸고 정부, 여야당, 지방의회간에 격심한 대립이 있었다.

우선 디스트릭트측은 제1그룹 지역에 관한 위원회 원안은 전반적으로 기존의 디스트릭트를 통합하여 보다 광역적인 단층자치단체로의 개편하려는 경향을 보이고 있다고 비판하였다. 특히 더렘이나 더비셔, 서머세트의 경우는 기존의 디스트릭트를 폐지하지만 결과적으로 카운티가 실질적으로 존속하는 것과 같은 현상이 야기되었다고 하면서 정부지침의 개정을 요구하였다. 반면에 카운티측은 원칙적으로 현행 2중제의 유지를 지지하지만 이번의 위원회 원안에서 나타나고 있는 카운티를 기초로 한 광역적인 단층자치단체의 설치를 주장해 왔다는 점에서 동조를 하고 있다. 또한 야당인 노동당은 현행의 디스트릭트를 기초로 한 1중제의 도입을 지지하는 것을 표명한 바 있어 이번 위원회의 안이 광역적인 단층자치단체의 설립을 제시하고 있어 일부 비판의 대상이 되었으며 동시에 노동당 소속의 카운티의회 지방의

원의 반발도 있었다.

이상에서 설명한 것처럼 위원회 원안에 대한 적극적인 반대의 결과, 위원회가 정치적인 압력에 의해 독립성이 위협받는다라는 지적을 강하게 받게 되었고, 특히 동 위원회의 바남위원장은 정부가 위원회의 원안을 무시할 경우에 위원장직을 사임할 수도 있다고 시사하는 등 문제가 많이 야기되었다. 이외에도 제1그룹 지역에 관한 위원회 원안에 대한 비판이 높아지는 가운데, 디스트릭트측과 카운티측 모두 자기에게 유리한 방향으로 개편작업을 유도하기 위해 컨설턴트에 의뢰, 주민의견조사 실시, 정부·위원회에의 로비 활동 전개 등 쌍방 선전·중상모략이 격화되었다.

3) 정부지침의 개정 및 반응('93.6-'93.11)

이에 따라서 정부는 1993년 6월 하순에 정부지침의 개정을 시사하면서 개편작업의 스피드 업(speed up), 정부지침의 명확화, 옵트 인(opt in)절차²⁵⁾ 채택 등을 고려하였다. 그러나 옵트 인(opt in)절차는 메이저 수상에 의하여 채택되지 않은 채 정부는 9월 30일 정책에 관한 지침과 절차에 관한 지침에 대한 수정안을 관계자와 협의한 후 11월에 새로운 지침안을 확정하여 위원회에 제시하였다. 그 주요 내용은 <표3-10>과 같다.

25)옵트 인(opt in)절차란 지방행정계층 구조의 개편을 실시할 것인가 하지 않을 것인가에 대해 각각의 카운티 구역내에서 일정 이상의 인구를 결하는 디스트릭트가 원할 경우에만 개편을 한다고 하는 방식이다.

<표3-10> 위원회 원안에 대한 정부지침의 개정안

구분	개정내용	비 고	
정책지침	기본 방향	<ul style="list-style-type: none"> 1층제 도입원칙 준수 	
	개정내용	<ul style="list-style-type: none"> 지역의식 등 계량불가능한 요소의 강조 비용 대 효과라는 요소에 대한 후퇴 최대규모 및 최소규모의 단층자치단체화에 대한 소극적 입장 사무의 공동처리에 대한 유연성 강조 	<ul style="list-style-type: none"> 정부는 단층자치단체의 도입을 강력하게 위원회에 요구함과 동시에 단층자치단체의 규모로는 대규모 및 소규모가 아닌 중간규모의 자단체가 바람직하다고 규명 제1그룹 지역에 대한 위원회 원안의 접근과는 차별화
	반응	<ul style="list-style-type: none"> 위원회는 복수의 디스트릭트 또는 카운티의 일부 통합에 의한 15-25만명 규모의 단층자치단체화 추진에 따른 개편소요경비의 과중으로 주민부담 혼재된다고 비판 디스트릭트는 개정안에 대하여 적극 지지 카운티는 카운티의 존속에 문제가 야기된다고 보고, 개정안의 합법성에 대해 법정투쟁을 하여, 2층제 유지를 통한 카운티의 일부 존속 가능성을 확보 	
절차지침	개정목적	<ul style="list-style-type: none"> 개편작업의 가속화 도모 	
	개정내용	<ul style="list-style-type: none"> 위원회의 검토기간 단축 1994년 12월 31일까지 최종보고서 제출 구체적인 개편작업 일정은 위원회의 개량에 위임 단 권고안에 대한 협의기간을 최저 2개월을 의무적으로 확보토록 강조 	

4) 제1그룹 지역에 대한 위원회 최종보고서('93.4.26-'94.1.24)

1993년 4월 26일 화이트섬에 대한 최종보고서가 발표된 이후 동년 11월 8일부터 1994년 1월 24일 사이에 나머지 지역의 최종보고서가 <표3-11>과 같이 발표되었다. 이에 대한 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 화이트섬은 위원회의 원안과 최종보고서의 개편안이 같고, 나머지

지역은 2층제를 없애고 단층자치단체만을 구성하려고 했던 위원회의 원안에 비하여 카운티와 디스트릭트를 유지하면서 단층지방자치단체를 설치하는 형태로 변모되고 있는 것을 볼 수 있다.

<표3-11> 제1그룹지역 개편에 관한 최종보고 내용

카운티	최종보고서 발표일자	현행	위원회 원안	최종보고안
에이본(Avon) 글로우스터셔(Gloucestershire) 서머셋(Somerset)	1993.12.20	3C 17D	8UA	1C 6D 7UA
클리블랜드(Cleveland) 더럼(Durham)	1993.11.8	21C 12D	6UA	1C 7D 5UA
더비셔(Derbyshire)	1993.11.8	1C 9D	2UA	1C 5D 2UA
햄버사이드(Humberside) 링컨셔(Lincolnshire), 노스 요크셔(North Yorkshire)	1994.1.24	3C 24D	1C 7D 7UA	1C 7D 7UA
와이트 섬(Isle of Wight)	1993.4.26	1C 2D	1UA	1UA

둘째, 전술한 바 있는 정부지침의 개정안 내용이 제1그룹 지역에 대한 최종보고서 작성에 적용되지 않음으로써 정부견해에 역행하고 있다는 점이다. 대다수의 변경사항이 2층제 유지를 지향하고 있어서 광역적 단층자치단체의 설치를 주장하는 정부의 방침에 반대되는 결과를 야기한 것이다.

셋째, 위원회의 최종보고서가 본래의 원안을 대폭 변경하였다는 점에서 지역주민의 의견을 보다 존중한 것으로 보인다. 주민의견조사에 1층제의 도입이 반드시 강력한 지지를 얻지 못했기 때문에 이를 무시할 수 없어서 정

부의 방침에 부응할 수 없었던 것으로 보인다. 이로 인하여 정부와 위원회 간의 관계가 원활하지 못한 결과가 되었다.

한편 위와 같은 위원회 최종보고서에 대해서 디스트릭트측은 정부지침의 개정 단계에서는 적극적 지지를 보냈으나, 최종보고단계에서 상당한 지역에서 2층제의 유지가 권고됨으로써 강한 반발을 보였다. 반대로 카운티측은 광범위하게 2층제의 유지를 권고한 위원회 최종보고서의 내용을 환영했다.

보수당의 경우 일반적으로 도시지역 하원의원은 단층제를, 비도시지역 하원의원은 2층제 유지를 선호한 관계로 동일한 반응을 보이지 않고 있으나, 일부는 위원회의 최종보고서가 일관성을 결여하고 있음을 강력히 비난하면서 바남위원장의 해임을 요구하였다.

5) 정부의 결정

정부는 이와 같은 혼란된 사태 속에서 지방자치단체 및 그 주민은 새로운 정부지침에 기초한 새로운 개편안에 대한 제안을 받을 기회가 부여되어야 한다는 이유로, 1993년 11월 29일에 더비셔 및 더렘에 대해서, 또 1994년 3월 1일에는 글로우스터셔에 대해서, 1992년 지방자치법 관련 규정 및 개정된 정부지침에 근거하여 재검토하도록 위원회에 지시했다. 그리고 나머지 카운티에 대한 위원회의 최종보고서의 내용은 그대로 결정하였다.

결국 제1그룹에 대한 개편작업은 잉글랜드 전체의 지방자치제도 개편의 시범사례로 주목을 받았다. 그러나 정부, 지방자치위원회, 여야당, 디스트릭트, 카운티가 각기 다른 이해관계를 주장함으로써 일관된 개편의 방향을 정할 수 없었던 실정이었다. 이렇듯 좋지 않은 환경 속에서도 제1그룹지역 이외 카운티에 대한 개편작업은 이 후에 빠른 속도로 진행되었던 것을 볼 수 있다.

다. 제3과정(개편의 재평가과정)

- 1) 제1그룹 이외 지역에 대한 위원회의 검토 및 분석('93.12-'95.1.11)

가) 검토결과

전체 39개 카운티 중 29개 카운티에 해당하는 제1그룹 지역 이외의 지역에 대해서, 정부는 1993년 11월 개정된 절차지침에 의거 12월 13일부터 재평가작업에 착수하여 1994년 12월 31일까지 최종보고서를 제출하도록 위원회에 요구하였다.²⁶⁾ 특히 이 때 정부로부터 재검토를 지시받은 제1그룹 지역의 3개 카운티(더렘, 더비셔, 글로우스터셔)에 대해서도 같은 기간내에 작업이 완료되도록 요구하였다.

이러한 재평가 일정을 요구받은 지방자치위원회는 1994년 6월 10일부터 9월 12일에 걸쳐 원안을, 그리고 같은 해 10월 26일부터 1995년 1월 11일에 걸쳐 최종보고서를 순차적으로 발표했다. 해당 카운티에 대한 현행 지방자치단체의 구조, 위원회의 원안²⁷⁾, 최종보고서의 내용을 비교하면 <표3-12>와 같다.

26) 제1단계(3~4개월)에서는 재평가개시주지, 관계자의 의견제출, 기본분석(주요과제, 직원배치, 재정)을 행하고, 제2단계(1~2개월)에서는 원안을 작성하며, 제3단계(2~3개월)에서는 원안에 대한 협의(전단(Leaflet) 송부, 여론조사, 관계자의 의견제출 등)를 마치고, 제4단계(2~3개월)에서는 최종보고서의 작성하도록 하고 있다.

27) 3개의 재평가를 받는 제1그룹 지역 카운티 이외의 29개 카운티에 대해서는 위원회의 원안을 발표하면서 위원회가 가장 바람직하다고 생각하는 「권고안」은 물론 다른 가능한 선택내용으로서 「대체안」도 같이 제시하고 있다. 이에 대한 자세한 내용은 한국지방행정연구원, 영국 지방행정제충구조 개편과정(서울 : 동원, 1997), pp.109-126 참조.

<표3-12> 1그룹 이외의 지역과 재평가지역 카운티의 검토결과

구	지 명	현행	원안	최종보고서			
제1그룹 이외 지역	레스터셔(Leicestershire)	1C 9D	1C 7D 2UA	1C 7D 2UA			
	캠브리지셔(Cambridgeshire)	1C 6D	3UA	1C 6D			
	체셔(Cheshire)	1C 8D	5UA	1C 8D			
	캠브리아(Cumbria)	1C 6D	2UA	1C 6D			
	켄트(Kent)	1C 14D	1C 10D 2UA	1C 14D			
	옥스퍼드셔(Oxfordshire)	1C 5D	3UA	1C 5D			
	버크셔(Berkshire)	1C 6D	4UA	5UA			
	햄프셔(Hampshire)	1C 13D	1C 11D 2UA	1C 10D 3UA			
	랭카셔(Lancashire)	1C 14D	8UA	1C 14D			
	버킹엄셔(Buckinghamshire)	1C 5D	3UA	4UA			
	베드포드셔(Bedfordshire)	1C 4D	2UA	3UA			
	스태프포드셔(Staffordshire)	1C 9D	1C 7D 1UA	1C 8D 1UA			
	헤레포드 앤 워스터(Hereford and Worcester)	1C 9D	3UA	1C 6D 1UA			
	노팅엄셔(Nottinghamshire)	1C 8D	1C 7D 1UA	1C 7D 1UA			
	서리(Surrey)	1C 11D	5UA	1C 11D			
	워릭셔(Warwickshire)	1C 5D	2UA	1C 5D			
	윌트셔(Wiltshire)	1C 5D	3UA	1C 4D 1UA			
	도셋(Dorset)	1C 8D	3UA	4UA			
	데본(Devon)	1C 10D	1C 9D 1UA	1C 8D 2UA			
	에섹스(Essex)	1C 14D	1C 11D 2UA	1C 13D 1UA			
	이스트 서섹스(East Sussex)	1C 7D	4UA	1C 5D 1UA			
	웨스트 서섹스(West Sussex)	1C 7D	1C 5D 1UA	1C 7D			
	노샘프턴셔(Northamptonshire)	1C 7D	3UA	1C 7D			
	노섬벌랜드(Northumberland)	1C 6D	1C 6D	1C 6D			
	노퍽(Norfolk)	1C 7D	5UA	1C 7D			
	서포크(Suffolk)	1C 7D	4UA	1C 7D			
	허트포드셔(Hertfordshire)	1C 10D	1C 10D	1C 10D			
	셔로프셔(Shropshire)	1C 6D	2UA	1C 6D			
	콘월(Cornwall)	1C 6D	1C 6D	1C 6D			
	제1그룹 재평가지역	지 명	현행	원안	최종보고서	재검토안	재검토 최종보고서
		다행	1C 8D	2UA	1C 7D 1UA	1C 7D 1UA	1C 7D 1UA
		캠브리지셔	1C 8D	2UA	1C 5D 2UA	1C 8D 1UA	1C 8D 1UA
		캠브리아셔	1C 6D	3UA	1C 6D	1C 6D	1C 6D

나) 검토결과에의 분석

(1) 제1그룹 이외 지역인 29개 카운티

검토결과, 원안단계에서는 적극적인 완전1층제를 권고하였으나, 최종보고서 단계에서는 대부분이 원안 권고 당시의 현행 2층제 유지로 환원되고 있는 것이 특징으로 나타나고 있다. <표3-12>에서 보듯이 제1그룹 지역 이외의 29개 카운티에 대해서, 위원회는 원안단계에서 단층자치단체의 설립을 적극적으로 권고하고 있는 것을 볼 수 있다. 즉 카운티를 폐지하고 단층자치단체로 개편하는 「완전 1층제」가 18개 카운티, 일부 구역에 단층자치단체를 설립하고 나머지 구역에는 현행 2층제를 유지하는 「일부 1층제」가 8개 카운티로 되어 있으며, 현행대로 「2층제 유지」는 불과 3개 카운티에 한정되어 있다. 그런데 최종보고서 단계에서는 위에서 설명한 원안단계와는 달리 「완전 1층제」가 4개 카운티에 머물고 있는 한편, 「일부 1층제」가 9개 카운티, 그리고 「2층제 유지」가 16개 카운티로 반수 이상을 차지하고 있다. 이를 원안과 최종보고안별로 정리해 보면 <표3-13>과 같다.

<표3-13> 1그룹 이외 지역 29카운티에 대한 원안과 최종안의 비교

구분	원안	최종보고서
완전 1층제	캠브리지아 제셔 컴브리아 옥스포드셔 버크셔 랭카셔 버킹검셔 베드포드셔 헤레포드 앤 워스터 서리 워릭셔 윌트셔 도셋 이스트 서섹스 노샘프턴셔 노퍽 슈로프셔 (18개 카운티)	버크셔(Berkshire) 버킹검셔(Buckinghamshire) 베드포드셔(Bedfordshire) 도셋(Dorset) (4개 카운티)

일부 1층제	레스터셔 켄트 햄프셔 스타포드셔 노팅엄셔 데본 에섹스 웨스트 서섹스 (8개 카운티)	레스터셔(Leicestershire) 햄프셔(Hampshire) 스타포드셔(Staffordshire) 헤레포드 앤 워스터(Hereford and Worcester) 노팅엄셔(Nottinghamshire) 윌트셔(Wiltshire) 데본(Devon) 에섹스(Essex) 이스트 서섹스(East Sussex) (9개 카운티)
2층제 유지	노섬버랜드 허트포드셔 콘월 (3개 카운티)	캠브리지셔(Cambridgeshire) 체셔(Cheshire) 캠브리아(Cumbria) 켄트(Kent) 옥스포드셔(Oxfordshire) 랭카셔(Lancashire) 서리(Surrey) 워릭셔(Warwickshire) 웨스트 서섹스(West Sussex) 노섬프톤셔(Northamptonshire) 노섬벌랜드(Northumberland) 노포크(Norfolk) 서포크(Suffolk) 허트포드셔(Hertfordshire) 쉬로프셔(Shropshire) 콘월(Cornwall)

(2) 재평가지역인 3개 카운티

3개의 재평가지역 카운티 경우, 1993년 5-6월에 원안이 발표되고 동년 11-12월에 최종보고서가 발표된 후 정부의 재검토 지시를 받고 재검토안이 1994년 7-9월 사이에 발표됨과 아울러 동년 12월부터 1995년 1월까지 재검토 최종보고서가 발표되었다. <표3-12>에 의하면, 더럼과 글로우스터셔의

경우 1993년에 있었던 최종보고서의 내용을 중심으로 재검토안 및 재검토최종안이 동일하게 확정됨으로써 큰 변화를 보이지 않고 있다. 단지 더비셔만이 1993년 최종보고서 당시보다 디스트릭트의 수가 증가하고 단층자치단체의 수가 축소되는 현상으로 재검토 최종보고서가 발표됨으로써 재평가에 따른 변화를 보이고 있다.

결과적으로 개편이전의 현행 2층제의 골간을 크게 변화시키지 않고 단층자치단체의 출현만을 가져온 것으로 해석된다. 단 글로우스터셔만은 개편전 1카운티 6디스트릭트가 최종적으로 그대로 인정되어 전혀 다른 변화를 보이지 않고 있다.

2) 정부의 결정('93.11-'95.3.21)

지방자치위원회는 1993년 4월 26일의 화이트 섬을 시작으로 최종보고서를 발표한 이후 1995년 1월 11일까지 32개 카운티(재평가 3개 포함)에 대한 최종보고서를 환경부 장관에게 제출하였다. 이를 기반으로 정부는 최종보고서의 내용을 검토한 다음 순차적으로 결정을 하였다.

우선 1993년 11월 2일 화이트 섬, 1994년 1월 18일 클리브랜드, 1994년 10월 25일 에이본, 험버사이드, 링컨셔, 노스 요크셔, 서머세트에 대해서 정부결정이 이루어졌다. 이러한 정부결정에 있어서 특징적인 것은 위원회가 완전1층제를 권고했음에도 불구하고 정부가 일부1층제 또는 2층제 유지로 후퇴시킨 노스 요크셔 및 서머세트의 경우이다. 정부는 이러한 결정의 이유로써 위원회의 권고에 대한 관계자의 반대와 합의의 결여 등을 들고 있다.

또한 1995년 3월 2일 정부는 베드포드셔, 버킹엄셔, 더럼에 대한 결정과 함께 17개 카운티에 대해서는 조건부 결정을 행하고 있다. 그 조건은 2가지로서, 일부의 디스트릭트에 대해서 단층자치단체의 설립을 재검토 할 것과

카운티와 디스트릭트의 협력체제 등 현행 2층제를 개선할 것이라고 하면서 일부 디스트릭트를 제시하고 있기도 하다. 더욱이 3월 2일의 정부결정에 이어, 간머 환경장관은 3월 21일에 지방자치단체 개편에 대한 정부의 최종결정내용을 하원에 보고하는 과정에서 나머지 12개의 카운티에 대한 정부의 결정을 행하였다. 특히 이 과정에서 바남위원장을 데이비드 쿡시위원장으로 변경하게 된다.

바남위원장은 1995년 1월 11일까지 모든 카운티에 대한 최종보고서를 발표한 후, 그 내용이 대부분의 카운티에서 2층제의 현상유지를 권고한 것으로 됨에 따라서 정부·보수당내에서 강한 비판이 받고 있음은 물론 1995년 3월 2일 지방자치위원회 권고안의 일부를 정부가 받아들이지 않고 새로운 재평가 작업을 지시함으로써 그 책임을 지고 사직하게 되었다.

바남위원장이 사직한 후 1995년 3월 28일 지방자치위원회는 모든 카운티에 대해 최종보고서의 작성이 완료된 것을 바탕으로 「Renewing Local Government in the English Shires」라는 제목의 전체보고서를 발표하였다. 이 보고서는 1992년 7월부터 1995년 3월에 이르는 위원회의 개편작업을 취합 정리한 것이며, 지방제도개혁의 과거 역사와 이번 개편의 경위, 위원회의 기본방침, 고려해야 할 사항의 분석, 이해관계자의 의견청취, 위원회의 권고와 그 근거 등에 대해 상세히 해설하고 있다.²⁸⁾

결국 1993년 11월 2일부터 1995년 3월 21일에 이르기 까지 39개의 개편 대상 카운티에 대한 정부의 결정이 이루어졌다. 그리고 이후의 개편은 카운티 단위의 재평가작업으로서 새로 임명된 쿡시위원장 하에서 디스트릭트 중심의 단층자치단체 설립과 관련된 내용이 중점적으로 검토되었다.

28) 이에 대한 자세한 내용은 상계서, pp.129-142 참조.

라. 제4과정(개편안 확정과정)

1) 새로운 위원회의 발족

바남위원장의 사임에 따라 지방자치위원회의 새로운 위원장은 1995년 3월 21일 정부결정에 의하여 현 지방자치단체 감사위원회 사무국장인 쿡시씨가 임명되었다. 위원회의 위원 수는 위원장을 포함하여 5인이상 15인 이내로 되어 있었지만, 새로운 위원회의 경우 쿡시위원장 외에 유임된 4명의 위원과 새롭게 임명된 4명의 위원을 합쳐 합계 9명으로 구성되었으며, 동년 7월 1일부터 발족하게 되었다.

<표3-14> 새로운 정부지침의 주요내용

구분	주요 내용
변경사유	<ul style="list-style-type: none"> ○ 단층자치단체로 변경되면 행정서비스의 조정과 질의 개선이 가능하여 지방자치단체의 효율성이 향상됨은 물론 지역경제적 쇠퇴의 문제가 극복되기 때문
지역의식 및 지역사회 이익	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위원회는 개편의 과정에서 지역의 의견을 고려하는 것은 중요하지만, 이미 장기간에 걸쳐 행정계층구조 개편안을 권고한 바 있기 때문에 어떤 특정의 단계에 있어서 여론조사를 과도하게 신용하는 것은 기피할 것 ○ 위원회는 자치단체 이외의 조직이 특정의 개편안에 대한 찬성·반대 운동의 전개를 보장할 것
효과적인 지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> ○ 효과적인 단층자치단체 설립의 경우에 인구, 면적, 예산이라는 면에서 절대적인 규모를 반드시 설정할 필요는 없음 ○ 각각의 지방자치단체가 효과적인 행정서비스를 제공하기 위하여 민간으로부터 서비스를 구입하거나, 다른 지방자치단체와 공동으로 사무처리를 행할 수 있음.
절차	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역주민 등 관계자에 대해서 충분한 의견제출의 기회를 보장하기 위하여 "개편개시 주기"에는 최저 4주간을, "권고안에 대한 협의"에는 최저 6주간의 기간을 확보하는 것을 의무화

이상과 같이 새롭게 확정한 정부지침에 대한 평가와 반응은 다음과 같다.

첫째, 새로운 정부지침은 조기에 개편작업을 마무리하고, 정부지침의 유효성에 대한 시비에 대처할 수 있기 위하여 최대한 명확히 규정하고 있다.

둘째, 1층제 도입과 일부1층제 도입 방식에 의한 개편이라고 하는 기본적인 방향이 명확하게 표시됨으로써 1층제 도입의 원칙을 천명하고 있다.

셋째, 개편에 대한 지역주민에 대한 단발의 여론조사의 결과 보다는 지방자치단체 등의 활발한 광보선전환등이 중요함을 분명히 하고 있다.

넷째, 새로운 정부지침에 대해 전국디스트릭트협의회는 환영하고, 전국카운티협의회는 비판하고 있으나, 그 비판이 과거와는 달리 위원회를 구속하지 못한다는 견해를 밝히고 있다.

3) 위원회 원안과 최종보고서안

가) 위원회의 원안

1995년 6월 29일, 정부는 지방자치위원회에 대해서 이미 22일 발표한 21디스트릭트에 대해서 1996년 1월 2일까지는 개편작업을 완료하고 보고서를 제출하도록 지시하였다. 이것을 접수한 위원회는 7월 5일 개편작업에 착수하였고, 21디스트릭트 전체에 대해서도 같은 일정으로 작업을 진행하였다.²⁹⁾

개편작업을 개시하고 부터 약 3개월 후인 1995년 9월 26일 위원회는 21개 디스트릭트에 대해서 원안을 발표하였다(<표3-15>참조).

29) 이 때 위원회는 "지역의식 및 지역사회의 이익"과 "효과적인 지방자치단체"라는 정부지침을 충족하기 위하여 안정성(stability), 실행가능성(viability), 중심성(centrality)이라는 3항목을 분석하였다. 안정성은 지방자치단체로서 사회적인 일체성을 형성할 수 있는 가의 여부, 실행가능성은 카운티 및 디스트릭트 쌍방의 행정서비스를 제공하는 경우에 인구, 자원, 규모라고 하는 점에 능력적으로 정당한 가의 여부, 중심성은 개편대상의 디스트릭트가 그에 속하는 카운티에 있어서 어느 정도 중심적인 존재로 되어 있는가의 여부를 핵심으로 하고 있다.

<표3-15> 새로운 정부지침에 의한 위원회 원안

구분	내용	
원안	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 12디스트릭트 → 10단층자치단체 ◦ 9디스트릭트 → 9디스트릭트 	
원안에 대한 권고 내용	◦ 대도시인접지역 디스트릭트	◦ 카운티 - 디스트릭트와 같은 협행 유지
	◦ 신홍도시 디스트릭트	◦ 일부 단층자치단체 설립
	◦ 과거 카운티바로우였던 디스트릭트	◦ 협행 2층제 유지 및 일부 단층자치단체 설립
	◦ 테임즈강 하구지역 디스트릭트	◦ 단층자치단체 설립

나) 위원회 최종보고서

위원회는 1995년 9월 26일부터 11월 8일까지의 사이를 원안의 권고내용에 대한 협의기간으로 설정하였다.

위원회는 이 기간 중에 관계 지방자치단체 및 그 외의 관계기관과의 협의, 개인·단체 등의 의견청취 및 편지·엽서·메모·진정 등을 접수하였다. 동시에 조사기관 MORI는 여론조사의 일환으로서 1만건 이상의 면접조사를 행하였다.

이와 같은 의견청취 결과, 주민은 일반적으로 단층자치단체의 명료성과 책임성에 대해서 지지를 표명하고 있지만, 개편에 수반한 코스트와 행정서비스의 질의 영향 혼란의 가능성에 대해서 염려를 표시하고 있는 것이 명확하게 나타났다.

이를 토대로 위원회는 원안 발표 약 3개월 후인 1995년 12월 19일 21개 디스트릭트에 관한 최종보고서를 <표3-16>과 같이 발표하였다.

<표3-16> 새로운 지침에 의한 최종보고안

원안	최종보고안
○ 12디스트릭트 → 10단층자치단체	○ 9디스트릭트 → 8단층자치단체
○ 9디스트릭트 → 9디스트릭트	○ 12디스트릭트 → 12디스트릭트

최종보고서가 위원회 원안과 다르게 권고한 곳이 2개 디스트릭트에 한정되고 있다. 즉 9개의 디스트릭트만이 개편대상이 되고 있는 것이다. 원안단계에서 단층자치단체의 설립이 더 많이 권고되었지만 최종보고서에서는 단층자치단체의 설립 수를 축소함으로써 카운티 - 디스트릭트라는 현행 2층제가 더 많이 유지된 것으로 볼 수 있다. 특히 원안과 최종보고서안의 내용이 변경된 노샘프턴(Northampton)의 경우, 노샘프턴이 카운티에 있어서 중심성이 강하고, 단층자치단체의 설립에 대한 지역주민의 지지가 충분하지 못하였기 때문이었다.

이상과 같은 새로운 정부지침에 의한 위원회 최종안에 대하여 전국디스트릭트협의회와 노동당 그리고 환경부장관도 비판적이었다. 이에 대해서 전국카운티협의회는 안심되는 결과였던 것이다.

4) 정부의 최종결정

정부는 위원회에 개편을 지시한 21개 디스트릭트에 대해서 단층자치단체의 설립이 대부분 권고될 것을 기대하고 있었던 만큼, 위원회의 최종보고서안은 예상 외로 보여졌다. 그러나 정부는 새로운 위원회 및 위원장 하에서 충분히 검토되었던 것이라는 점과 특히 재차 개편을 지시하려면 개편작업의 완료가 지체될 것이라는 점에서 1996년 3월 14일 정부는 위원회의 최종보고서안을 전면적으로 수용하여 지방행정계층구조 개편에 대한 최종결정을 발표하였다. 그 내용은 다음과 같다.

① 최종보고서에서 제시한 디스트릭트들을 합병한 8개의 지역에 각각 단층자치단체를 설립할 것

② ①이외의 12개 디스트릭트에 대해서는 현행 2층제를 유지하지만, 현행 제도 속에서 행정서비스의 제공을 개선시킬 것에 전력을 경주해야 할 것

③ 잉글랜드의 개편은 금회의 정부결정에 따라서 모두 완료하고, 정부는 위원회에 대해서 재차 개편을 지시할 계획이 없을 것

3. 개편결과

가. 최종 개편내용

잉글랜드의 비대도시권에 대한 개편은, 1991년 3월 당시 환경부장관이 2층제를 채용하고 있는 잉글랜드의 비대도시권을 광역현던 및 6대도시권과 같이 1층제의 지방행정계층구조로 개편하는 방침을 표명한 이래 5년의 세월 만에, 그리고 실무적으로는 1992년 7월 지방자치위원회 발족한 이래 약 3년 9개월만인 1996년 3월 14일에 최종적인 정부의 결정이 있어 그 개편내용이 확정된 셈이다. 다시 말해서 잉글랜드의 비대도시권에 있어서 지방자치단체 개편에 따른 지방행정계층구조의 전체상이 명확하게 되었다(<표3-17>참조).

<표3-17> 지방행정계층구조 개편을 위한 최종 정부결정

구분	카운티명	현행 자치단체 수	개편 후 자치단체 수
완전 1계층제	Avon	1CC 6DC	4UA
	Berkshire	1CC 6DC	6UA
	Cleveland	1CC 4DC	4UA
	Humbetside	1CC 9DC	4UA
	Wight섬	1CC 2DC	1UA
	(5카운티)	(5CC 27DC)	(19UA)

일부 1계층 제	Bedfordshire	1CC 4DC	1CC 3DC 1UA
	Buckinghamshire	1CC 5DC	1CC 4DC 1UA
	Cambridgeshire	1CC 6DC	1CC 5DC 1UA
	Cheshire	1CC 8DC	1CC 6DC 2UA
	Derbyshire	1CC 9DC	1CC 8DC 1UA
	Devon	1CC 10DC	1CC 8DC 2UA
	Dorset	1CC 8DC	1CC 6DC 2UA
	Durham	1CC 8DC	1CC 7DC 1UA
	East Sussex	1CC 7DC	1CC 5DC 1UA
	Essex	1CC 14DC	1CC 12DC 2UA
	Hampshire	1CC 13DC	1CC 11DC 2UA
	Hereford and Worcester	1CC 9DC	1CC 6DC 1UA
	Kent	1CC 14DC	1CC 12DC 1UA
	Lancashire	1CC 14DC	1CC 12DC 2UA
	Leicestershire	1CC 9DC	1CC 7DC 2UA
	North Yorkshire	1CC 8DC	1CC 7DC 1UA
	Nottinghamshire	1CC 8DC	1CC 7DC 1UA
	Shropshire	1CC 6DC	1CC 5DC 1UA
	Staffordshire	1CC 9DC	1CC 8DC 1UA
	Wiltshire (20카운티)	1CC 5DC (20CC 174DC)	1CC 4DC 1UA (20CC 143DC 27UA)
2층 제 유지	Cornwall	1CC 6DC	1CC 6DC
	Cumbria	1CC 6DC	1CC 6DC
	Gloucestershire	1CC 6DC	1CC 6DC
	Hertfordshire	1CC 10DC	1CC 10DC
	Lincolnshire	1CC 7DC	1CC 7DC
	Norfolk	1CC 7DC	1CC 7DC
	Northamptonshire	1CC 7DC	1CC 7DC
	Northumberland	1CC 6DC	1CC 6DC
	Oxfordshire	1CC 5DC	1CC 5DC
	Somerset	1CC 5DC	1CC 5DC
	Suffolk	1CC 7DC	1CC 7DC
	Surrey	1CC 11DC	1CC 11DC
	Warwickshire	1CC 5DC	1CC 5DC
	West Sussex (14카운티)	1CC 7DC 14CC 95DC	1CC 7DC 14CC 95DC
합계	39카운티 (39CC 296DC)	(34CC 238DC 46UA)	

주) CC는 카운티(county council), DC는 디스트릭트(district council)를, UA는 단층자치단체(unitary authority)를 의미함

첫째, 개편대상 39카운티 중에서, 카운티를 폐지하고 단층자치단체로 개편한 ‘완전중제’가 5카운티, 일부구역에 단층자치단체를 설립하고 나머지 구역에는 현재의 2중제를 유지한 ‘일부1중제’가 20카운티, 현행대로 한 ‘2중제유지’가 14카운티로 되었다.

둘째, 유형별 지방자치단체수로는, 개편 전은 39카운티 29디스트릭트였지만, 개편 후는 34카운티, 238디스트릭트, 46단층자치단체로 되었다. 당초의 예상되었던 대폭적인 개편과는 달리 크게 후퇴해서 최종적으로 5카운티 및 58디스트릭트의 축소와 46단층자치단체의 설립이 이루어졌다.

셋째, 원래의 1중제 지방행정계층구조로의 개편을 추구하였지만, 결국은 종전과 같은 2중제를 유지하는 지역, 카운티-디스트릭트 및 단층자치단체로 구성되는 새로운 2중제를 유지하는 지역, 단층자치단체만이 존재하는 지역으로 구분되어 더 복잡한 형태의 구조를 가지게 되었다.

나. 최종 개편 실시 일정

1993년까지의 지방행정계층구조 개편에 관한 실천은 의회 상·하원의 승인을 득한 명령에 기반하여 실시되는데, 그 명령은 카운티단위로 제정되었다. 그 결과 1995년 4월 1일부터 와이트(Wight)섬, 1996년 4월 1일부터 아본(Avon), 클리브랜드(Cleveland), 험버사이드(Humberside) 등 4개 카운티에 대해서 개편이 이미 실시되었다. 동시에 1997년 4월 1일부터 베드포드셔(Bedfordshire), 버킹햄셔(Buckinghamshire), 더비셔(Derbyshire), 돌셋(Dorset), 더함(Durham) 등 10개 카운티가, 1998년 4월 1일부터 버크셔(Berkshire), 캠브리지셔(Cambridgeshire), 체셔(Cheshire), 데본(Devon), 에섹스(Essex) 등 10개 카운티가 실시될 예정이다(<표3-18> 참조).

<표3-18> 지방행정계층구조 개편의 실시 일정

구분	카운티명	비고
1995년 4월 1일	Wight섬	1카운티
1996년 4월 1일	Avon, Cleveland, Humberside, North Yorkshire	4카운티
1997년 4월 1일	Bedfordshire, Buckinghamshire, Derbyshire, Dorset, Durham, East Sussex, Hampshire, Leicestershire, Staffordshire, Wiltshire	10카운티
1998년 4월 1일	Berkshire, Cambridgeshire, Cheshire, Devon, Essex, Hereford and Worcester, Kent, Lancashire, Nottinghamshire, Shropshire	10카운티

4. 캠브리지셔(Cambridgeshire)의 개편사례

가. 개관

1996년 3월 14일 정부가 최종적으로 개편안을 결정하기 까지 개편의 방향은 전반부의 경우 카운티단위를, 후반부의 경우 특정의 디스트릭트를 대상으로 실시되었지만, 구체적인 검토내용은 각 지역에 따라서 사정이 크게 달랐다. 여기서는 사례대상지역으로 일부1층제로 결정된 캠브리지셔(Cambridgeshire)카운티를 대상으로 하고자 한다.

캠브리지셔카운티의 경우, '위원회 원안은 완전1층제로 개편을 권고 → 최종보고서는 2층제 유지를 권고 → 정부는 피터바로우(Peterborough) 및 헌팅던(Huntingdon) 양 디스트릭트에 대해서 재검토를 지시 → 위원회는

피터바로우의 경우 1층제자치단체 설립, 헌팅던의 경우 현행 2층제 유지를 권고 → 정부가 1카운티 5디스트릭트 1단층자치단체로 최종결정"이라고 하는 방법으로 이루어졌다. 위원회 권고 및 정부의 결정이 2-3번 뒤바뀐 지역의 하나로서 사례연구의 가치가 있는 바 그 대상으로 선정하였다.³⁰⁾

캠브리지셔카운티지역은 현재 1개의 캠브리지셔 카운티와 6개의 디스트릭트로 구성되어 있다.³¹⁾ 카운티는 기본계획, 운송계획, 도로관리, 교육, 사회복지, 소방·경찰, 소비자보호, 폐기물처리 등 광역적인 행정분야를 담당하고 있으며, 디스트릭트는 주택, 개발규제, 환경위생, 오락, 폐기물수집, 지방세징수 등 주민과 밀접한 행정분야를 담당하고 있다.

그리고 캠브리지셔카운티는 지방자치단체의 소관사무 중에서도 비중이 큰 교육 및 사회복지를 담당하고 있고, 캠브리지셔지역 전체 지방자치단체 세입세출액 및 직원수의 3/4이라고 하는 커다란 비중을 점하고 있다. 이처럼 캠브리지셔카운티가 세입세출액 및 직원수에서 점하는 비중이 높은 것은 2층제 지방자치단체 구조를 택하고 있는 잉글랜드 비대도시권역의 다른 카운티와도 마찬가지로 공통된 현상이다(<표3-19> 및 <도3-2>참조).

30) 캠브리지셔카운티지역의 사례는 橋本嘉一, 『잉글랜드의地方團體再編』(5), 『地方自治』 第592號(東京: 地方自治制度研究會, 1997), pp.48-76 참조 작성.

31) 캠브리지카운티 내의 디스트릭트 중 캠브리지디스트릭트는 지역의 중남부에 위치하고 있으며 옥스포드대학과 나란히 영국의 명문대학인 캠브리지대학을 가진 도심부이고, 한편 북동부에는 펜란드(Fenland), 북서부에 피터바로우, 동부에는 동캠브리지, 남부에는 남캠브리지, 서부에 헌팅던이 위치해 있다. 특히 캠브리지디스트릭트와 피터바로우디스트릭트는 그 지역내의 도시가 하나뿐이 없어 피터바로우시, 캠브리지시라고도 불리우고 있다.

<표3-19> 캠브리지셔지역의 지방자치단체 현황

구분(디스트릭트)	인구 (인)	면적 (ha)	인구 밀도 (인/ha)	세입세출 액(백만 파운드)	상근 직원 (인)
캠브리지(Cambridge)	111,200	4,100	27.1	42	1,073
동캠브리지(East Cambridge)	61,300	65,500	0.9	11	162
펜랜드(Fenland)	77,000	54,600	1.4	16	435
헌팅던(Huntingdon)	149,200	92,500	1.6	38	690
피다바로우(Peterborough)	156,200	33,400	4.7	80	1,322
남캠브리지(South Cambridge)	122,700	90,200	1.4	27	349
디스트릭트 소계				214	4,031
캠브리지카운티 소계				530	14,612
캠브리지셔지역 합계	677,600	340,300	2.0	744	18,643

<도3-2> 캠브리지셔카운티지역의 현행 지방자치단체구조

나. 위원회 원안

캠브리지셔카운티지역에 관한 지방자치위원회의 개편작업은 1993년 12월 13일에 개시되었다. 다음 해 1994년 4월 8일까지 약 17주간이 절차지침상 제1단계로 된 ‘개편개시 주지’기간으로서 지역주민 지방자치단체 등 관계자가 개편작업에 대해서 의견을 제출하는 기간으로 설정되었다. 이 절차에 따라 위원회는 같은 해 6월 13일 ‘미래의 캠브리지셔 지방자치 : 권고안 (The Future Local Government of Cambridgeshire - Draft Recommendation)’ 이라는 제하의 원안을 발표하였다. 이 원안에서는 원안 보고서의 배경사실 위원회에 제출된 지역주민 등의 의견 원안의 권고내용 등이 수록되어 있는데, 주민 등의 의견과 권고내용을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 지역주민 등 관계자의 의견

가) 관계 지방자치단체의 공동 사전조사³²⁾(위원회 작업개시 전 단계)

첫째, 1층제 지방자치단체에 대한 지지상황은 <표3-20>과 같다. 6개의 디스트릭트 중에서 동캠브리지를 제외하고는 1층제 개편에 대하여 일반적으로 지지하고 있는 것을 볼 수 있고, 캠브리지셔카운티지역 전체에서 약 48%가 지지하고 21%가 지지하지 않는 것으로 표명되고 있다.

32) 캠브리지셔지역의 7개 관계지방자치단체는 공동으로, 위원회가 개선과업을 정식으로 제시한 약 반년전에 주민에게 지역의식과 위원회 작업 확인상황을 조사하기 위하여 조사기관인 MORI에게 위탁해서 카운티 전체의 주민각층을 망라한 샘플조사를 실시하였다. 이 조사는 18세이상 1,874명의 주민을 대상으로 1993년 5월 15일부터 7월 6일간 면접조사 형태로 이루어졌다.

<표3-20> 1층제 지방자치단체에 대한 지지상황(위원회 작업개시 전)

구분(디스트릭트)	지지 (%)	불지지(%)
캠브리지(Cambridge)	49	21
동캠브리지(East Cambridge)	22	28
펜란드(Fenland)	38	23
헌팅던(Huntingdon)	55	23
피다바로우(Peteborough)	61	10
남캠브리지(South Cambridge)	40	25
캠브리지셔지역전체	48	21

둘째, 지방자치단체 구조의 결정요소는 <표3-21>과 같다. 살고 있는 지역의 지방자치단체 구조를 결정함에 있어서 중요하다고 생각되는 3가지 요소는 서비스의 질, 서비스의 가격이 가장 우선순위가 높고, 지역의식의 공유성이 그 다음을 차지하고 있다.

<표3-21> 지방자치단체 구조의 결정요소(위원회 작업개시 전)

구분	회답비율(%)
서비스의 질	74
서비스의 가격	49
지역의식 공유성	36
청사와의 근접성	23
자치단체와의 친밀성	23
자치단체 및 서비스의 정보내용	21
2층제보다 1층제	19
지방의원과의 근접성	14
역사적·전통적인 경계	12
지방자치단체의 규모	11
기타	1
의견 없음	4

셋째, 위원회 개편 작업에 대한 잘 알고 있는 주민이 약 12%에 불과하여 주민의식 및 관심을 매우 빈약하다.

넷째, 지역에 대한 귀속의식은 카운티구역보다는 디스트릭트구역에 있어서 상대적으로 강하게 나타나고 있다(<표3-22> 참조)

<표3-22> 지역의식의 상황(위원회 작업개시 전)

구분	매우 강하게 느낌(%)	비교적 강하게 느낌(%)
근린지역 또는 마을	32	75
도시지역	22	60
디스트릭트 구역	18	59
카운티 구역	10	48

나) 위원회에 제출된 의견(개편개시 주지단계)

개편작업 제1단계인 ‘개편개시주자’ 기간 중 위원회에 1,782건의 의견이 제출되었다(<표3-23> 참조). 이 중 811건이 헌팅던서의 주민이 제출한 의견으로, 다른 5개 디스트릭트와 비교해서 명확하게 차이가 나는 결과를 보이고 있다. 헌팅던서에서는 약 57%의 의견이 당해 디스트릭트의 1층제로의 이행을 지지하고 있는 반면에 나머지 5개 디스트릭트에서는 43%의 의견이 현행 2층제유지를 지지하고 있다.

<표3-23> 위원회에 제출된 의견내용

구분	의견	의견제출건수	비율(%)
헌팅던서	소계	811	100
	1층제 헌팅던서를 포함, 카운티전체의 1층제 개편	253	31
	1층제 헌팅던서	214	26
	현행 2층제 유지	193	24
	다른 1층제 구조	72	9
	기타	79	10
헌팅던서를 제외한 5디 스트릭트	소계	971	100
	현행 2층제 유지	416	43
	1층제 카운티	37	4
	다른 1층제	328	34
	기타	190	19

다) 관계 지방자치단체의 의견(개편개시 주지단계)

캠브리지셔카운티지역을 구성한 1카운티 6디스트릭트는 각기 희망하는 개편안을 <표3-24>와 같이 위원회에 제출하고 있다.

구체적으로 살펴보면 동캠브리지셔를 제외한 5디스트릭트는 모두 단층자치단체로 개편하는 안을 제1희망으로 하고 있다. 그리고 헌팅던서는 제1,2희망이 모두 단층자치단체로 개편을 하는 것으로서 1층제를 강력히 지향하고 있다. 반면에 캠브리지와 퀘란드는 제1희망에서 단층제를, 제2희망에서는 현행 2층제를 유지할 것을 지향하고 있어 상황변화에 대응하려는 것을 알 수 있다.

한편 캠브리지셔카운티의 의견은 당해 지역내 6개 디스트릭트의 견해와는 달리 2개의 단층자치단체로 크게 개편하는 안을 제시하고 있어 디스트릭트측과 비교해서 규모가 보다 큰 단층자치단체를 지향하고 있는 것을 알 수 있다.

<표3-24> 관계지방자치단체의 희망한 개편안(개편개시주지 기간)

구분	제1회망	제2회망
캠브리지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 4개의 단층자치단체 - 캠브리지 - 헌팅던셔 - 피터바로우, 퀘란드북부 - 남캠브리지셔, 동캠브리지셔, 퀘란드남부 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현행 2층제 유지
동캠브리지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현행 2층제 유지 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 4개의 단층자치단체 (캠브리지 1회망과 동일)
퀘란드	<ul style="list-style-type: none"> ○ 4개의 단층자치단체 - 피터 바로우 - 헌팅던셔 - 퀘란드, 동캠브리지셔북부 - 캠브리지, 남캠브리지셔, 동캠브리지셔남부 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현행 2층제 유지
헌팅던셔	<ul style="list-style-type: none"> ○ 4개의 단층자치단체 (캠브리지 1회망과 동일) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 3개의 단층자치단체 - 피터 바로우, 퀘란드 - 헌팅던셔 - 캠브리지, 남캠브리지, 동캠브리지
피터 바로우 및 남캠브리지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 4개의 단층자치단체 (캠브리지 1회망과 동일) 	
캠브리지셔 · 카운티	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2개의 단층자치단체 - 피터바로우, 헌팅던셔, 퀘란드 - 캠브리지, 남캠브리지셔, 동캠브리지셔 	

2) 원안의 권고안

위원회는 위에서 설명한 바 있는 관계지방자치단체의 의견 위원회에 제시된 의견 지역주민 등 관계자의 의견조사 등을 근거로 해서 검토한 결과, 캠브리지셔지역의 지방자치단체 개편의 원안으로 다음과 같은 일련의 권고를 제시하였다.

가) 지방행정계층구조의 선택

위원회는 캠브리지셔지역에 대해서 2층제를 폐지하고 1층제로 개편하여, 각 단층자치단체가 현재의 6개 디스트릭트와 카운티가 제공하는 행정서비스를 책임지는 것이 가장 바람직하다고 권고하면서 <표3-25>와 같이 권고안 및 대체안을 제시하였다(<도3-3>,<도3-4>,<도3-5>참조).

<표3-25> 지방행정계층구조의 권고안·대체안 내용

구분	내용	세부내용
권고안	3개의 단층자치단체	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 현재의 현팅던셔의 구역 ◦ 현재의 피타바로우,웬란드를 합병한 구역 ◦ 현재의 캠브리지, 남캠브리지, 동캠브리지를 합병한 구역
대체안1	2개의 단층자치단체	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 현재의 캠브리지, 남캠브리지, 동캠브리지를 합병한 구역 ◦ 현재의 피타바로우, 현팅던셔, 웬란드를 합병한 구역
대체안2	4개의 단층자치단체	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 현재의 캠브리지, 남캠브리지, 동캠브리지 남부를 합병한 구역 ◦ 현재의 웬란드, 동캠브리지 북부를 합병한 구역 ◦ 현재의 피다비로우 구역 ◦ 현재의 현팅던구역

<도3-3> 지방자치단체 구조의 선택 (3개의 1층제 지방자치단체)

<도3-4> 지방자치단체 구조의 선택 (2개의 1층제 지방자치단체)

<도3-5> 지방자치단체 구조의 선택 (4개의 1층제 지방자치단체)

나) 캠브리지 카운티의 의례상 존속

권고안 및 대체안에서 보면 캠브리지셔카운티 의회의 폐지를 전제로 하고 있지만, 위원회 원안은 캠브리지셔카운티 그 자체의 폐지까지 권고하고 있는 것은 아니다. 예를 들어 카운티의회가 폐지되어도 캠브리지셔 카운티는 주민의 애착심과 지역의식 또는 역사적·의례적, 스포츠 그외의 목적을 위해서 존속시켜야 한다고 권고하고 있다.

다) 사무처리

첫째, 정부지침은 경찰, 소방의 관할구역이 현행보다도 작아져서는 안되는 것으로 명시하고 있다. 시민보호와 법과 질서에 관련한 서비스는 계속해서 현행 카운티 구역안에서 이루어지되 효율적 서비스 제공을 위해서 새로운 단층자치단체의 대표자가 참가하는 합동조직을 설립하도록 권고하고 있다.

둘째, 1층제로의 개편에 의한 새로운 단층자치단체는 캠브리지셔지역 전체의 토지이용계획과 광산 및 폐기물에 대해 공동으로 계획을 작성하도록 권고하고 있다. 단지 각 지방자치단체 구역에 걸친 계획에 대해서는 각 단체가 책임을 지도록 하고 있다.

라) 지방의원 선거

캠브리지셔카운티지역의 지방선거방법에는 혼란을 초래하는 요인이 있다. 4단체(피타바로우, 캠브리지, 헌팅던셔, 남캠브리지셔)의 경우 매년 (카운티의회선거가 행해지는 해를 제외) 1/3씩 의원을 개선하고 있지만, 그 외의 3단체(퀸랜드, 동캠브리지셔, 캠브리지셔·카운티)의 경우 4년마다 전체의원을 개선하고 있다.

또한 일부의 디스트릭트에서는 각 선거구에서 2인 또는 3인의 의원이 선출되고 있다. 위원회는 기본적으로 각 선거구의 정수를 1인으로 하고, 4년마다 전체의원을 개선하는 것을 지지하고 있다. 정부지침은 새로운 1층제 지방자치단체가 현행의 카운티 또는 디스트릭트의 구역과 동일한 경우에 현행 선거구의 계속을 권고하도록 지시하고 있다. 그러면서 새로운 1층제 지방자치단체가 현행의 디스트릭트를 합병한 경우에는 복잡한 개선이 되는 것을 피하기 위하여 디스트릭트의회 선거구는 없애고 카운티의회 선거수를 기초로 하는 방법을 바라고 있다. 또한 위원회는 4년마다 전체의원을 개선하는 원칙을 지지하면서도, 선거 싸이클에 대해서 지역의 사정에 의해서 결정되어야 하는 것으로 하고 있다. 단지 위원회는 금후 5년간 잉글랜드 전체의 지방선거방법의 개선을 행할 예정이고 그 중에서 캠브리지지역에 대해서 특히 검토할 생각을 제시하고 있다.

구체적인 권고안은, 첫째로 새로운 캠브리지카운티에 대해서는 현행의 35

카운티 선거구에 2의석씩 할당해서 의원정수를 70명으로 하고, 둘째로 새로운 헌팅던셔에 대해서는 현행 선거방법과 같이 의원정수를 53명으로 하며, 셋째로 새로운 피타바로우에 대해서는 현행의 27카운티 선거구에 3의석씩 할당해서 의원정수를 81명으로 하고, 넷째로 캠브리지카운티는 4년마다 전체 의원을 개선하지만, 다른 2개의 지방자치단체는 1/3씩 개선하도록 하고 있다.

마) 페리쉬

페리쉬가 주민의 지역의식을 가장 잘 반영하고 있는 것이기 때문에, 위원회는 그 역할 강화를 권고하고 있다. 특히 관련지방자치단체와의 정기적인 회합, 계획과 도로교통문제에 걸친 협의의 충실, 운동장과 도서관 등 지역시설관리의 이양을 지적하고 있다. 페리쉬의 역할 강화를 요구하는 의견은 전국적으로도, 각 지역에서도 위원회에 제출되고 있다.

현재, 캠브리지셔카운티지역에는 전부해서 262개의 페리쉬가 있는데, 카운티면적의 98%를 차지하고 있고 인구면에서는 67%에 달하고 있다. 페리쉬가 설치되어 있지 않는 지역은 피타바로우 및 캠브리지와 같은 도심부가 해당된다. 페리쉬의 역할강화에 수반해서 페리쉬 미설치지역에 그 설치가 요구되고 있지만 위원회는 명확하게 지역주민의 강한 요망을 보이지 않는 한 그 설치를 권고할 수는 없다고 하는 입장을 표명하고 있다.

다. 위원회의 최종보고서

지방자치위원회는 1994년 6월 13일에 발표한 원안을 가지고, 절차지침상 제3단계인 ‘권고안에 대한 협의’를 실시하고, 지역주민, 관계 지방자치단체,

그 외 각종 관계단체로부터 의견제출을 받았다. 이러한 의견들을 검토한 뒤에 위원회는 원안발표로 부터 약 반년후인 1994년 10월 26일 최종보고서를 발표하였고 이를 환경부장관에게 제출하였다.

1) 지역주민 등 관계자의 의견(권고안에 대한 협의 단계)

가) 지역주민의 의견

위원회는 위에서 설명한 권고안 및 대체안에 대해서 약 304,000부의 양케이트를 지역주민, 지방자치단체, 국회의원, 각종 공공 및 민간단체를 대상으로 실시하여 캠브리지시지역 전체 인구의 약 42%인 27,000부 이상의 회신을 받았다.

조사결과 현행2층제 유지안이 38%로 가장 지지가 높고, 위원회 권고안인 3개의 단층자치단체안은 23%, 대체1안인 2개 단층자치단체개안은 14%, 대체2안인 4개 단층자치단체안은 14%로 나타나고 있었다(<표3-26>참조).

<표3-26> 구조개편에 대한 카운티 전체의 지지상황
(권고안에 대한 협의 기간중)

구분	의견제출건수	비율
현행2층제 유지	10,955	38
3개의 단층자치단체(권고안)	6,410	23
2개의 단층자치단체(대체1안)	4,099	14
4개의 단층자치단체(대체2안)	3,947	14
복수의 선택	1,034	4
그외의 다른 구조개혁	1,096	4
1층제 캠브리지	440	2
불명	422	1
미회답	66	0
합계	26,469	100

출처 : 조사기관 NOP

또한 구조개혁에 대한 디스트릭트별 지지상황을 보면, <표3-27>과 같이 나타나고 있다.

NOP의 조사결과에 의하면 피타바로우·헌팅던셔·퀵랜드·캠브리지에서는 의견제출자의 과반수가 1층제로의 이행을 지지하고 있는 것에 대해서, 동캠브리지·남캠브리지에서는 현행 2층제 유지를 지지하고 있다. 그렇지만 6개의 디스트릭트 중에서 4개 디스트릭트가 현행 2층제 유지에 대해 가장 지지가 높은 선호를 보이고 있다.

반면에 MORI의 표본조사 결과를 NOP의 것과 비교해 보면, 캠브리지는 현행 2층제 유지에 대한 지지가 높아졌고, 퀵랜드는 4개의 단층자치단체안에 대해서 지지가 보다 저조해 졌으며, 헌팅던셔는 현행 2층제 유지와 3개의 단층자치단체안에 대한 지지도가 매우 많이 낮아진 결과를 보이고 있다. 지역 전체적으로는 3개의 단층자치단체에 대한 지지가 보다 낮은 상황을 보이고 있다.

<표3-27> 구조개혁에 대한 디스트릭트별 지지상황
(권고안에 대한 협의 기간중)

디스트릭트	NOP/MORI(%)									
	3개 단층 자치단체		2개 단층 자치단체		4개 단층 자치단체		현행 2층제 유지		기타	
합계	20	9	11	13	13	16	38	35	15	27
캠브리지	14	5	18	13	6	12	34	43	28	27
동캠브리지시	5	4	8	8	8	14	74	47	5	27
퀵랜드	9	13	8	10	51	20	25	21	7	36
헌팅던셔	47	16	9	14	10	15	29	37	5	18
피타바로우	20	7	30	11	16	20	30	24	4	38
남캠브리지시	12	6	18	15	6	17	50	43	14	19

나) 관계 지방자치단체의 의견(권고안에 대한 협의단계)

위원회의 최종보고서 단계에서 캠브리지셔카운티지역의 1카운티 6디스트릭트는 위에서 설명한 위원회의 권고안(<표3-25>)에 대해서 정식적인 의견을 위원회에 제출하였다(<표3-28> 참조).

이것에 의하면 동캠브리지셔를 제외한 모든 자치단체는 1층제로의 이행을 제1안으로 제시하고 있지만, 1층제의 형태에 대해서는 합의를 이루고 있지 않다. 특히 ‘개선개시주지’기간에 제출된 자치단체의 의견(<표3-24>)와 비교해 볼 때 변경된 것은 피터바로우와 헌팅던서이고, 모두다 당초는 캠브리지셔를 단독으로 1층제로 하여 4개의 단층자치단체로 하는 것을 지지하고 있었지만, 이번의 위원회의 권고안은 3개의 단층자치단체를 지지하고 있다.

<표3-28> 관계지방자치단체가 지지한 개편안
(권고안에 대한 협의 기간 중)

구분	개선개시 주지단체		권고안 협의단계	
	1회당	2회당	1회당	2회당
캠브리지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 4개 단층자치단체 - 캠브리지 - 헌팅던서 - 피터바로우 헨란드북부 - 남캠브리지셔 동캠브리지셔 헨란드남부 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현행 2층제 유지 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 4개 단층자치단체 - 캠브리지 - 헌팅던서 - 피터바로우 헨란드북부 - 남캠브리지셔 동캠브리지셔 헨란드남부 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현행 2층제 유지
동캠브리지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현행 2층제 유지 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 4개 단층자치단체 (캠브리지 1회당과 동일) 	<ul style="list-style-type: none"> 현행 2층제 유지 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 4개 단층자치단체 (캠브리지 1회당과 동일)

웬랜드	<ul style="list-style-type: none"> ○ 4개 단층자치단체 - 피터바로우 - 헌팅던셔 - 웬랜드, 동캠브리지셔북부 - 캠브리지, 남캠브리지셔, 동캠브리지셔남부 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현행 2층제 유지 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 4개 단층자치단체 - 피터바로우 - 헌팅던셔 - 웬랜드, 동캠브리지셔북부 - 캠브리지, 남캠브리지셔, 동캠브리지셔남부 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현행 2층제 유지
헌팅던셔	<ul style="list-style-type: none"> ○ 4개 단층자치단체 (캠브리지1 희망과 동일) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 3개 단층자치단체 - 피터바로우 - 웬랜드 - 헌팅던셔 - 캠브리지 남캠브리지 동캠브리지 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 4개 단층자치단체 (캠브리지1 희망과 동일) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 3개 단층자치단체 - 피터바로우 - 웬랜드 - 헌팅던셔 - 캠브리지 남캠브리지 동캠브리지
피터바로우, 남캠브리지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 4개 단층자치단체 (캠브리지1 희망과 동일) 		<ul style="list-style-type: none"> ○ 4개 단층자치단체 (캠브리지1 희망과 동일) 	
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2개 단층자치단체 - 피터바로우 - 헌팅던셔 - 웬랜드 - 캠브리지 남캠브리지셔 동캠브리지셔 		<ul style="list-style-type: none"> ○ 2개 단층자치단체 - 피터바로우 - 헌팅던셔 - 웬랜드 - 캠브리지, 남캠브리지셔 동캠브리지셔 	

2) 위원회의 결론 및 최종권고안

1992년 지방자치법은 위원회가 지방자치단체의 구조개편에 관한 권고를 행함에 있어서, ‘지역의식 및 지역사회의 이익’과 ‘효과적으로 편의가 제공되는 지방자치단체’를 고려하지 않으면 안된다고 정하고 있다.

위원회는 지역의식 및 지역사회의 이익, 효과적이고 편의가 제공되는 지방자치단체의 추구, 비용 대 효과라는 법정기준 및 정부지침을 따르면서, 위원회에 제출된 의견과 위원회 자신이 개선의 과정에서 수집한 자료를 검토하고 비교를 행하였다. 특히 캠브리지셔카운티지역의 복잡한 상황과 1층제 원칙에 대한 일반적인 지지를 고려하면서, 위원회는 1층제 도입의 3개 대안에 대한 지역의 의견을 정밀조사한 바, 전체적인 경향은, 첫째로 지역주민은 특정의 1층제 구조를 지지하는 것과 현행 2층제 유지를 지지하는 것으로 양분되고 있고, 둘째로 이 점은 현행 2층제 유지를 지지하는 페리쉬를 제외하고, 위원회가 권고안에 대한 협의를 행하지 않으면 안되는 관계단체의 의향에 대해서도 해당하며, 셋째로 지역의 경제계는 대체로 3 : 1의 비율로 현행 2층제 유지를 지지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

결국 위원회는 이상의 여러점을 종합적으로 검토하여 다음과 같은 결론에 도달하였다.

첫째, 2개 단층자치단체의 경우, 권고안에 대한 협의에 있어서 캠브리지셔카운티지역 전체 및 6개의 디스트릭트 중 5개의 디스트릭트에서 무엇보다도 지지가 낮은 안이다. 서비스의 제공과 효과적으로 편의가 제공되는 자치단체라는 관점에서는 이점이 인정되지만, 지역의식 및 지역사회의 이익이라는 점을 충분히 만족하지 못한다.

둘째, 4개 단층자치단체의 경우, MORI조사에 의하면 캠브리지셔카운티지역 전체 및 6개 디스트릭트 중 4개의 디스트릭트지역에서 다른 1층제안보다도 많은 지지를 얻고 있다. 그렇지만 권고안에 대한 협의가 요구되는 관계단체 및 그 외의 각종 단체는 일치하고 있는 안에 대해서 반대하고 있다.

셋째, 위원회는 모든 요소를 검토한 결과, 1층제로 이행하는 안 중에서 권고안으로 제시된 3개단층자치단체가 지역의식 및 지역사회 이익과 효과적으로 편의를 제공하는 자치단체라는 조건을 가장 잘 충족하고 있는 것으로 판단하고 있다. 그렇지만 캠브리지셔카운티지역에서는 1층제로의 개편에 대해 일반적인 지지는 뿌리가 강하지만, 특정의 1층제 구조에 대해서 전체적인 협의는 얻지 못하고 있다. 따라서 캠브리지셔카운티지역에서 받을 수 있도록 1층제로의 개편을 권고하기 위한 확충은 충분하다고 말할 수 없다.

넷째, 현행 2층제유지는 위원회가 원안 중에서 가장 바람직하다고 제시하고 있는 것은 아니지만, 다른 안과 비교해서 많은 지지를 얻고 있고, 실제 상당히 좋게 기능하고 있는 것으로 받아들여 지고 있다. 또한 1층제로의 개편에 수반해서 지방행정서비스의 효과적인 제공이 불필요하게 손상되는 것도 피하고 있다.

한편 위원회는 위와 같은 결론을 종합하여 최종권고안을 <표3-29>와 같이 발표하였다.

<표3-29> 위원회의 최종권고안(권고안 협의단계)

구분	권고내용
지방행정계층구조	○ 현행 2층제 유지
카운티의 의례상 존속	○ 의례상으로 존속(의회 폐지)
지방의원선거	○ 피타바로우에 대해서는, 현행 18카운티선거구에 3의석씩 할당해서 의원정수를 54로 하고 지속적으로 1/3씩 개선 ○ 피타바로우 이외의 지방자치단체의 선거 방법은 현행과 동일
페리쉬	○ 캠브리지셔지역의 경우, 페리쉬에 대한 협의를 강화 ○ 페리쉬의회의 선거는 가능하면 관계 지방자치단체의 선거와 동시 실시

라. 새로운 위원회의 검토 경위 및 최종보고서

1) 새로운 위원회의 검토³³⁾ 및 권고안

1995년 7월 1일 새롭게 구성된 지방자치위원회의 데이빗 쿡시위원장을 중심으로 새롭게 디스트릭트를 중심으로 개편작업을 개시한 후, 약 3개월 후인 9월 26일 위원회는 미래의 캠브리지셔 카운티내 헌팅던셔와 피터바로우 디스트릭트에 대한 권고안(Draft Recommendations on the Future Local Government of Huntingdonshire and Peterborough in the County of Cambridgeshire)이라는 제하의 위원회안을 발표하였다.

가) 지역주민 등의 의견수렴

위원회는 새로운 위원회의 권고안을 중심으로 개편개시주기 기간(1995년 7월 5일 - 8월 10일)동안 관계지방자치단체, 지역주민, 국회의원, 페리쉬 그 외 각종 공공 및 민간단체로부터 총 420건의 의견을 직접 접수하였는데, 그것은 헌팅던셔로부터 147건, 피터바로우로부터 100건이었다(<표3-30>참조). 이에 따르면 개인으로부터 제출된 의견은 캠브리지셔카운티지역 전체 2/3의 회답자가 현행 2층제 유지를 지지하고 있고, 1층제 자치단체를 지지하는 자는 피터바로우의 경우 34%, 헌팅던셔의 경우 11%를 초과하지 않는다. 개인 및 단체를 통한 다수의견은 현행 2층제 유지를 지지하고 있다.

33)원래 지방자치위원회는 최종보고서 작성과정에서 잉글랜드의 캠브리지셔지역을 포함한 18개 카운티에 대한 최종보고서에서 현행 2층제 유지를 권고하였지만, 1995년 3월 2일 정부는 그러한 카운티 중 일부의 디스트릭트에 대해서 단층자치단체의 설립을 추진하도록 위원회에 재검토 지시를 하였다. 위원회의 재검토 의견을 접수한 정부는 동년 6월 22일 개편대상으로 21디스트릭트를 발표하였는데, 캠브리지셔지역에서는 헌팅던셔 및 피터바로우 2개 디스트릭트가 포함되었다.

<표3-30> 새로운 위원회에 제출된 권고안에 대한 의견내용
(개편개시주기 기간)

지지하는 구조	피타바로우		헌팅던셔		그외의 지역	
	개인	단체	개인	단체	개인	단체
현행 2층제유지	16	26	64	41	36	92
헌팅던셔의 1층제	1	0	9	8	0	0
피타바로우의 1층제	13	16	0	1	2	3
기타 구조	4	10	1	13	10	6
특정 지지 없음	4	10	9	1	6	18

나) 관계 지방자치단체의 의견

개편개시 주기 기간 중에 새로운 위원회에 제출된 관계 지방자치단체의 의견은 <표3-31>과 같다. 개편 대상이 되는 헌팅던셔 및 피타바로우는 각각 단독의 1층제를 원하고 있는데 반해 퀘란트 및 캠브리지셔 카운티는 현행 2층제 유지에 대한 지지를 명확히 하고, 그리고 나머지 3개의 디스트릭트는 명확한 입장을 표명하고 있지 않다.

<표3-31> 새로운 위원회에 제출된 관계 지방자치단체의 의견
(개편개시주기 기간)

지역	의견
캠브리지셔 카운티	○ 현행 2층제 유지
캠브리지	○ 태도유보 ○ 단 다른지역의 개편에 따른 재정적 영향, 서비스수준의 저하를 유념
동캠브리지셔	○ 태도유보 ○ 단 다른지역의 개편에 따른 재정적 영향을 유념
퀘란트	○ 양 디스트릭트의 1층제회는 퀘란트에 대한 카운티행정 서비스의 효율적 제공에 지장이 생기기 때문에 반대
헌팅던셔	○ 헌팅던셔의 1층제화지지 ○ 피타바로우와 합병에는 반대
피타바로우	○ 피타바로우의 1층제화지지 ○ 헌팅던셔와의 합병에는 반대
남캠브리지셔	○ 태도유보 ○ 단 다른지역의 개편에 따른 재정적 영향을 유념

다) 새로운 위원회 권고안

새로운 위원회는 개편대상이 되는 피타바로우³⁴⁾와 헌팅던셔³⁵⁾를 중심으로 권고안을 <표3-32>와 같이 제시하고 있다.

<표3-32> 새로운 위원회의 피타바로우 및 헌팅던셔에 대한 권고안

구분		권 고 내 용
지방행정	피타바로우	○ 현행 2층제 → 단층자치단체
계층구조	헌팅던셔	○ 2층제 유지
행정사무		○ 소방에 대해서, 현행 카운티구역에 새로운 단층자치단체와 카운티의회의 대표자가 참가한 합동조직 설립 ○ 경찰에 대해서, 그 관할구역을 물변경 ○ 토지이용계획에 대해서, 피타바로우의 새로운 단층자치단체는 당해 구역의 계획작성에 책임을 가지지만, 통일적인 계획을 유지하기 위해서 카운티의회와 공동으로 그 사무를 처리
지방의원선거		○ 피타바로우의 새로운 단층자치단체의 경우, 현행의 18카운티 선거구에서 3의석씩 할당해서 의원정수를 54로 하고, 1/3씩 개선 ○ 캠브리지셔 카운티의회는 피타바로우를 제외하고, 현행 59카운티 선거구에서 1의석씩 할당하고 의원정수를 59로 함

34) 피타바로우는 1974년 통합이전 켈브리지셔지역으로 부터 독립한 카운티의 역사를 가지고 있고, 또한 1968년 이후는 신홍도시로서 성장이 현저한 지역이다. 취업, 매몰, 레저 등 주민의 생활양식은 피타바로우디스트릭트에 집중하고 있고, 강한 지역의식이 지적된 곳이다. 158,300명의 인구규모와 금후의 경제성장을 고려하면 현재 카운티가 제공하는 서비스를 담당할 능력은 충분하다. 또한 피타바로우가 1층제로 될 경우 나머지 카운티는 인구가 23% 감소하여 529,500명이 되는데, 그것들의 영향을 흡수하면서 지속적으로 강한 지방자치단체로서 존속할 가능성이 있다.

35)헌팅던셔는 지방자치단체의 역사를 가지고 있음에도 불구하고, 1층제를 정당화하려는 충분한 지역의식이 결여되어 있고, 주민생활양식도 당해 지역에 집중하고 있지 않다. 커다란 도심부가 없고, 인구도 분산되어 있으며, 전체로서 1층제에 대한 열의가 부족하다. 헌팅던셔와 피타바로우가 1층제로 될 경우 나머지 카운티는 45%의 인구와 36%의 면적을 잃어버림과 동시에, 카운티 형상을 고려하면 효과적인 행정서비스의 제공이 특히 쉐란드의 경우 곤란한 상황이 된다.

2) 위원회의 최종보고서

새로운 위원회는 1995년 9월 26일에 발표한 원안을 기본으로 하여 권고안에 대한 협의를 실시하고, 지역주민, 지방자치단체 등 관련자로부터 제출된 의견을 검토한 결과, 원안의 발표로부터 약 3개월 후인 12월 19일 미래의 캠브리지셔 카운티내 헌팅던셔와 피터바로우 디스트릭트에 대한 최종보고서(Final Recommendations on the Future Local Government of Huntingdonshire and Peterborough라는 제목의 최종안을 발표하였다.

가) 지역주민 등의 의견

이 최종보고서에 대한 지역주민 등의 의견을 접수하여 분석한 결과, 헌팅던셔에서는 현행 2층제 유지가 81%이고 1층제가 13%, 피터바로우에서는 현행 2층제 유지가 71%이고 1층제가 19%, 그 외의 지역에서는 현행 2층제 유지가 91%이고 피터바로우의 1층제가 1%라고 하는 지지상황이다. 전체를 통해서 보면 현행 2층제 유지에 대한 지지가 압도적이다(<표3-33> 참조).

그렇지만, 조사기관 MORI가 실시한 앙케이트조사에서는 헌팅던셔의 2층제 유지가 47%이고 1층제가 40%이며, 피터바로우의 2층제 유지가 40%이고 1층제가 40%로 되고 있다. 결국 1층제에 대한 찬부는 상당히 균형된 결과를 가져왔다. 일반적으로 지역주민 입장에서는 1층제의 방향이 지역의식 반영과 책임의 명확화라고 하는 점에서 우세하지만, 현행 2층제 유지의 필요성에 의문을 가지고 있는 것을 보여주고 있는 것이다.

<표3-33> 새로운 위원회에 제출된 최종보고서에 대한 의견
(권고안에 대한 협의 기간)

지지하는 구조	피타바로우				헌팅던셔				그외의 지역			
	개인		단체		개인		단체		개인		단체	
	최종 보고서 *	권 고 안 **	최 종 보 고 서	권 고 안	최 종 보 고 서	권 고 안	최 종 보 고 서	권 고 안	최 종 보 고 서	권 고 안	최 종 보 고 서	권 고 안
현행 2층제 유지	549	16	89	26	516	64	46	41	1,076	36	115	92
헌팅던셔의 1층제	2	1	0	0	88	9	6	8	0	0	0	0
피타바로우의 1층제	132	12	47	16	19	0	3	1	11	2	2	3
기타 구조	14	4	9	10	11	1	0	13	33	10	65	6
특정 지지 없음	50	4	9	10	13	9	1	1	64	6	10	18

* : 1995년 12월 19일 발표된 최종보고서에 대한 의견

** : 1995년 9월 29일 발표된 권고안에 대한 의견

나) 관계 지방자치단체의 의견

권고안에 대해서 관계 지방자치단체는 개편개시주기 기간과 비교해 보면 명확하게 입장을 표명하고 있다(<표3-34>참조). 헌팅던셔 및 피타바로우는 당연히 각각 1층제를 계속해서 지지하고 있다. 피타바로우의 1층제화는 캠브리지, 남캠브리지셔의 지지를 얻고 있지만, 그들의 디스트릭트는 개편에 따르는 다른지역에 대한 재정적 영향에 유념할 것을 나타내고 있다. 또한 헌팅던셔의 1층제화를 지지하는 지방자치단체는 당해 디스트릭트를 빼고는 아무도 없으며, 캠브리지셔 카운티 및 쉐란드는 계속해서 양 디스트릭트의 1층제화에 반대하고 있다.

<표3-34> 새로운 위원회에 제출된 최종보고서에 대한
관계자치단체의 의견(권고안에 대한 협의 기간)

지역	권고안 협의단계	개편개시 주지단계
캠브리지시 카운티	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 양 디스트릭트의 1층제화 반대 ◦ 현행 2층제 개선 지지 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 현행 2층제 유지
캠브리지	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 피타바로우의 1층제화 지지 및 헌팅던셔의 1층제화 반대 ◦ 단 다른지역의 개편에 따른 재정적 영향을 유념 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 태도유보 ◦ 단 다른지역의 개편에 따른 재정적 영향, 서비스수준의 저하를 유념
동캠브리지시	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 피타바로우의 1층제화 경우 다른지역의 개편에 따른 재정적 영향을 유념 ◦ 헌팅던셔의 1층제화 반대 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 태도유보 ◦ 단 다른지역의 개편에 따른 재정적 영향을 유념
헨란드	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 양 디스트릭트의 1층제화 반대 ◦ 단 다른지역의 개편에 따른 재정적 영향을 유념 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 양 디스트릭트의 1층제화는 헨란드에 대한 카운티행정서비스의 효율적 제공에 지장이 생기기 때문에 반대
헌팅던셔	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 헌팅던셔의 1층제화 지지 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 헌팅던셔의 1층제화 지지 ◦ 피타바로우와 합병에는 반대
피타바로우	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 피타바로우의 1층제화 지지 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 피타바로우의 1층제화 지지 ◦ 헌팅던셔와 합병에는 반대
남캠브리지시	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 피타바로우의 1층제화 지지 및 헌팅던셔의 1층제화 반대 ◦ 단 다른지역의 개편에 따른 재정적 영향을 유념 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 태도유보 ◦ 단 다른지역의 개편에 따른 재정적 영향을 유념

다) 최종보고서의 권고내용

위원회는 권고안에 대한 협의 결과와 다른 자료를 통합적으로 검토한 뒤에, 원안의 권고대로 피타바로우는 단층자치단체로 하지만, 헌팅던셔는 현행 2층제를 유지하는 최종권고를 행하였다.

마. 정부의 최종결정

1996년 3월 14일 정부는 이번 지방자치단체 개편에 따른 최종결정을 받

표하였는데, 캠브리지셔의 2디스트릭트를 포함한 지방자치위원회의 최종권고를 받아들인 내용으로 되어 있고, 피타바로우의 단층자치단체 및 헌팅턴셔의 현행 2층제 유지를 확정하였다.

정부가 피타바로우의 1층제를 결정한 배경은 다음과 같다.

첫째, 피타바로우는 다른 캠브리지셔지역과는 다른 오랜 역사를 가지며, 지리적으로도 카운티의 끝에 위치하고 있다.

둘째, 피타바로우는 그 주변지역도 포함해서 중핵이 되고, 구역을 초월한 취업·상업의 일대 중심지를 형성하고 있다.

셋째, 피타바로우는 신흥도시로서 급속한 성장을 하고 있고, 카운티의 다른 지역과 명확한 차이가 있는 도시적 특징을 가지고 있다. 158,300명의 인구규모는 광범한 서비스의 제공을 가능케 하는 바, 단층자치단체로서 도시적 수요에 초점을 맞출 수 있다.

제4장 웨일즈 및 스코트랜드 지역의 지방행정계층구조 개편과정 분석³⁶⁾

제1절 웨일즈지역

1. 지방행정계층구조의 개편동향과 최근 현황

웨일즈는 잉글랜드와 함께 1888년과 1894년의 지방자치법에 의하여 종합적인 행정서비스를 제공하는 체계적인 지방자치단체를 탄생시켰다. 그러나 현대적 의미의 지방자치단체로서의 기능을 하게 된 것은 1972년 지방자치법에 근거하는데 카운티와 디스트릭트라는 계층구조의 기초가 되었다. 이 때 웨일즈는 잉글랜드처럼 광역권던권, 대도시권역, 그리고 비대도시권역의 계층구조를 따로 갖고 있는 것이 아니라 잉글랜드의 비대도시권역의 계층구조

36) 웨일즈지역과 스코트랜드지역에 대한 지방행정계층구조 개편과정 분석과 관련해서, 본 연구는 잉글랜드와 같이 개별의 장으로 기술하지 않고 하나의 장으로 통합해서 설명하려는 것은 두 지역 모두가 카운티(리전) - 디스트릭트라는 유사한 지방행정체제를 가지고 있음은 물론 개편결과 모두가 단층자치단체로 전환되었기 때문이다. 반면에 잉글랜드지역은 광역권던권, 대도시권역, 비대도시권역으로 구분되는데, 1991년 비대도시권역의 카운티 - 디스트릭트라는 2계층제를 단층자치단체로 모두 전환시키지 못하고 현행 2층제를 일부 유지시키고 있다. 따라서 웨일즈와 스코트랜드의 두 지역의 개편결과가 잉글랜드의 개편결과와 차이가 있는 바 이를 차별화시키기 위하여 웨일즈와 스코트랜드를 하나의 단위로 분석하고자 한다. 또한 잉글랜드와 두 지역간의 분석단위는 유사하지만 자료의 한계상 구체적인 내용에서는 차이가 있음을 밝힌다.

인 카운티 - 디스트릭트 - 커뮤니티와 동일한 지방행정계층구조를 가지게 되었다

1995년 현재 웨일즈³⁷⁾는 8개의 카운티와 37개의 디스트릭트를 가지고 있으며, 그 하부행정기관으로 865개의 커뮤니티를 두고 있다. 이 커뮤니티는 잉글랜드의 교구와 비슷하며, 주민의 대표로서 상위 자치단체와의 연계 및 협조기능을 담당한다.

그런데 웨일즈는 1995년 5월 지방선거를 통해서 22개의 단층자치단체를 구성하여 1996년 4월 1일 부터 법적 효력을 발휘하고 있다. 다시 말해서 카운티 - 디스트릭트 체제는 완전1층제인 22개의 단층자치단체체제로 전환되어 있는 것이다.³⁸⁾

<표4-1> 웨일즈의 지방행정계층구조 현황

1996년 3월 이전	1996년 4월 이후
<p style="text-align: center;">웨일즈 지역</p> <p>광역단체 : 카운티(8) 기초단체 : 디스트릭트(37) 하부행정기관 : 커뮤니티(865)</p>	<p style="text-align: center;">웨일즈 지역</p> <p style="text-align: center;">단층자치단체(22)</p>

37) 웨일즈의 수도는 카디프(Cardiff)는 30만명의 중소도시로서 웨일즈행정의 전반을 관장하는 웨일즈부(Welsh Office)가 있다.

38) 1996년 4월 1일 이후 잉글랜드의 경우 35카운티, 36대도시 디스트릭트, 274비대도시 디스트릭트, 14단층자치단체, 32런던바로우로 구성되어 있으며, 웨일즈의 경우는 22단층자치단체로, 스코트랜드의 경우는 32단층자치단체로, 북아일랜드는 26디스트릭트로 구성되어 총 472개의 자치단체를 영국은 가지고 있다.

2. 최근 개편의 배경과 주요내용³⁹⁾

1991년 대처수상의 퇴임과 함께 주민부담금(community charge)의 비관을 극복하기 위한 대안을 탐색하는 방법의 일환으로 영국 전역에 대한 지방행정계층 구조개편에 대한 가능성을 모색하기 시작하였다. 웨일즈에서의 개편도 웨일즈지방자치자문회의(Welsh Consultative Council on Local Government)에 의하여 지방자치협의회(Local Government Associations)과 밀접한 협력속에서 진행되었다.

웨일즈지역의 지방행정을 총괄하는 웨일즈부(Welsh Office)의 장관은 1991년에 정부자문보고서에 근거하여 기존의 45개 지방자치단체(8개 카운티와 37개 디스트릭트)를 대상으로 개편하여 20개의 단층자치단체로 대체하는 방안을 발표한 바 있고, 1992년에는 이를 23개의 단층자치단체로 한다고 변경하였다. 이러한 우여곡절 끝에 웨일즈부장관은 1993년 3월에 발간한 웨일즈의 지방자치단체 : 미래를 위한 헌장(Local Government in Wales : A Charter for the Future)라는 백서에서 22개의 단층자치단체로 개편한다고 하면서 1996년 4월 1일부터 시행할 것을 밝혔다. 그리고 새롭게 개편되는 단층자치단체는 기존의 카운티와 디스트릭트만을 대상으로 함으로써 하부행정기관인 커뮤니티는 그대로 생존하는 것으로 하고 있다.

3. 개편과정

가. 개편안의 채택

1991년 4월 계층별로 상이한 지방자치단체들을 대표하는 웨일즈지방자치

39) 상계서, pp.88-89.

협의회(Welsh Association)는 웨일즈내 많은 카운티와 디스트릭트에 대한 단층화 개편을 지지하였다. 그리고 웨일즈부(Welsh Office)는 웨일즈자문보고서(Welsh Consultation Paper : the Structure of Local Government in Wales)⁴⁰⁾를 출간하여 잉글랜드의 경우와 같이 개편의 기본원칙을 마련하였다. 이 보고서에는 특이하게도 20개의 개편안에 초점을 두고 기술하고 있으며, 이 외에도 13개·20개·24개의 단층자치단체화 안을 동시에 제시하고 있다. 그러나 적절한 대안 수에 대한 논의는 제2차협의서로 연기하였는데, 1962년에 23개의 단층자치단체에 대한 논의를 거쳐, 1963년 3월에 22개의 단층자치단체로 개편할 것을 확정하는 과정을 거쳤다.

나. 위원회에 의한 개편

웨일즈에 있어서 지방자치단체위원회는 1963년 카운티 수를 13개에서 7개로 감소할 것을 권고한 바 있다. 이러한 위원회의 권고 기준에 따라서 1967년 웨일즈부는 지방자치단체의 기능과 경계를 조사하기 위한 부서간 작업모임(inter-departmental working party)을 설립하여 2층제 지방행정계층 구조를 제안하였다. 그리고 웨일즈부는 1970년에 웨일즈 도시지역의 경우 3개 단층자치단체를 그리고 농촌지역의 경우 2층제 체제를 제안한 바 있다. 이에 대하여 보수당 정부는 단층제로 전환하려는 1970년의 웨일즈부 제안을 거부하고 웨일즈 전체에 대한 2층제 체제를 견지하도록 한 바 있었다.

40) 웨일즈 자문보고서는 웨일즈지방자치자문회의(Welsh Consultative Council on Local Government)에 의하여 작성된 것이다. 그리고 통 자문회의는 8개 카운티의 리더, 웨일즈디스트릭트협회의 대표 8명 등으로 구성된다. 또한 1991년 11월 개편에 따른 재정적 및 기타 관련 요인을 검토하기 위하여 자치단체장과 공무원으로 구성되는 내부단체(structures group)를 설립하고 있다.

다. 개편을 둘러싼 정당간의 갈등

1988년 보수당의원인 니콜라스 베네트(Nicholas Bennett)가 과거 카운티에 기반한 웨일즈 지방자치단체 개편을 제안하기도 하였으나, 개편에 대한 진지한 논의는 데이빗 헌트(David Hunt)가 웨일즈부장관이 되면서 본격화되었다. 그렇지만 개편과 관련하여 웨일즈 보수당(Welsh Conservative Party) 내에서 주요한 갈등은 없었다. 다시 말해서 헌트가 존 레드우드(John Redwood)로 교체되어질 때까지 보수당 내에서의 갈등은 유발하지 않았다.

반면에 웨일즈의 노동당(Labour Party)은 개편에 대해 보다 더 적극적이었는데, 그것은 카운티와 디스트릭트 양자의 단층자치단체(UA : unitary authority)체제를 위한 지지였던 것이다. 1976년 웨일즈협의회는 만장일치로 단층자치단체의 설치를 위해 카운티와 디스트릭트의 합병을 요구하였고, 1989년 노동당에서도 웨일즈협의회 제안을 지지하였다. 그러나 웨일즈 노동당협의회는 1989년 카운티와 디스트릭트를 폐지하고 17-25개의 단층자치단체로 대체하는 정책을 채택하기에 이른다. 그렇지만 웨일즈노동당(Welsh Labour Party)은 지방행정계층구조와 지방자치체의 수에 대한 합의에 도달하지 못함으로써 갈등의 양상을 띠게 되었다.

라. 지방자치단체의 갈등

웨일즈에는 카운티 계층을 대표하는 웨일즈카운티연합회(AWC : Assembly of Welsh Counties)와 디스트릭트 계층을 대표하는 웨일즈디스트릭트의회(CWD : Council of Welsh Districts)로 구성되는 연합체가 존재한다. CWD는 1990년 12월 기존 디스트릭트에 기초하여 37개 단층자치단체로 개편하는 주장의 보고서를 작성하였는데, 여기서 책임성, 비용 - 효과성, 보다 나은 조정, 보다 나은 지방규모를 주장하고 있다. 반면에 AWC는 1991년

2월에 8개 단층자치단체로 개편하는 주방의 보고서를 공표하였다. 결과적으로 웨일즈의 카운티와 디스트릭트는 모두 1층제를 지지하고 있지만, 실제적으로 이들간의 갈등은 개편되어질 단층자치단체의 숫자와 관련되어 야기되었던 것이다.

또한 1991년의 협의서인 ‘웨일즈의 지방자치단체 구조(The structure of local government in Walse)’에서는 CWD의 주장을 대폭 수용하는 것이었는 바, 이로써 AWC는 정부는 물론 CWD와도 갈등관계를 형성하게 된 것이다. CWD의 개편안이 협의서에서 수용됨으로써 CWD는 웨일즈부(Welsh Office)와 가진 회합 이후 37개의 단층자치단체로 개편하는 주장을 후퇴하여 27개로 축소하는데 합의하였고, 그리고 1992년 이후에는 23개의 단층자치단체로 개편할 것을 재차 합의하게 되었던 것이다.

마. 의회에서의 처리

웨일즈 지방자치법은 웨일즈 지방자치단체의 구조를 망라하는 첫 번째의 법률조치였다. 1993년 11월 30일 상원에 상정되었고, 상원대변인 로저경이 제안설명을 하였다. 상원은 이 법안을 예로 들면서 분권화에 관하여 진지한 논의를 하였고, 공간적 배분형태에 관한 정부의 양보를 촉구하기도 하였다. 결국 동 법안은 제3독회(third reading)를 받고 1994년 3월 7일 하원으로 이송되어 동년 4월 5일 여왕의 재가를 받아 효력을 발휘하게 되었다.

4. 개편결과

웨일즈는 전체적으로 8카운티 37디스트릭트가 있었으나 1996년 현재 22개의 단층자치단체가 있다.

우선 개편전에 하나의 디스트릭트가 하나의 단층자치단체가 된 곳은 8개이며, 반면에 2-3개의 디스트릭트가 합병되어 하나의 단층자치단체가 된 곳은 5개이고, 1 또는 2개의 디스트릭트와 다른 일부 디스트릭트의 일부가 합병되어 하나의 단층자치단체가 된 곳은 9개이며 동시에 단층자치단체의 명칭도 변경된 것을 볼 수 있다(<표4-2> 참조)

<표4-2> 웨일즈 지방자치단체의 개편 결과

개편 전(Old Authority)	개편 후(New Authority)
◦ Aberconwy and Colwyn District Council	◦ Aberconwy and Colwyn County Borough UA
◦ Ynys Mon Isle of Anglesey District Council	◦ Anglesey UA
◦ Blaenau Gwent District Council	◦ Blaenau Gwent UA
◦ Ogwr District Council	◦ Bridgend UA
◦ Islwyn District Council ◦ Rhymney Valley District Council	◦ Caerphilly UA
◦ Arfon District Council ◦ Dwyfor District Council ◦ Meirionnydd District Council	◦ Caernarfonshire and Meirionethshire UA
◦ Cardiff City Council ◦ Taff Ely District Council (part)	◦ Cardiff County UA
◦ Ceredigion District Council	◦ Cardiganshire UA
◦ Carmarthen District Council ◦ Llanelli District Council ◦ Dinefwr District Council	◦ Carmarthenshire County UA
◦ Rhuddlan District Council ◦ Glyndwr District Council (part)	◦ Denbighshire County UA
◦ Alyn and Deeside District Council ◦ Delyn District Council	◦ Flintshire County UA

◦ Merthyr Tydfil District Council	◦ Merthyr Tydfil UA
◦ Monmouth District Council ◦ Blaenau Gwent District Council (part)	◦ Monmouthshire UA
◦ Neath and Port Talbot District Council ◦ Lliw Valley District Council (part)	◦ Neath and Port Talbot County Borough UA
◦ Newport District Council	◦ Newport UA
◦ Preseli Pembrokeshire District Council ◦ South Pembrokeshire District Council ◦ Caldey Island ◦ St Margarets Island	◦ Pembrokeshire UA
◦ Montgomeryshire District Council ◦ Radnorshire District Council ◦ Brecknock District Council ◦ Glyndwr District Council (part)	◦ Powys UA
◦ Rhondda District Council ◦ Cynon Valley District Council ◦ Taff Ely District Council (part)	◦ Rhondda Cynon Taff UA
◦ Swansea City Council ◦ Lliw Valley District Council (part)	◦ Swansea UA
◦ Torfaen District Council	◦ Torfaen UA
◦ Vale of Glamorgan District Council ◦ Ogwr District Council (part)	◦ Vale of Glamorgan UA
◦ Wrexham Maelor District Council ◦ Glyndwr District Council (part)	◦ Wrexham County Borough UA

제2절 스코트랜드지역

1. 지방행정계층구조의 개편동향과 최근 현황

스코트랜드의 경우 잉글랜드나 웨일즈와 마찬가지로 19세기 말엽 체계적이며 종합적인 행정서비스를 주민에게 제공하는 지방자치단체를 가질 수 있게 되었다. 그러나 이 때에는 단일목적적 지방자치단체의 성격을 갖는 것에 불과하였으나, 1929년을 기점으로 중앙정부의 기능이 대폭 지방자치단체에 이양됨으로써 확고한 지방자치단체로서의 기능이 확립되었다.

특히 1973년 지방자치법(1975년 5월 효력발생)에 의해 지방자치단체의 행정계층체제가 마련되었다. 1973년 지방자치법 제정이 있기까지는 스코트랜드 왕립위원회(Royal Commission)가 지방자치단체가 갖는 문제점을 찾아내고 이것을 토대로 지방행정계층구조의 체계와 조직을 축소하는 방향을 정하는 등 개편과 관련한 사항을 주관하였던 것이다. 결국 왕립위원회의 활동이 1973년의 지방자치법 제정의 근간이 되었고, 그 결과 9개의 리전 53개의 디스트릭트, 3개의 도서지방자치단체라는 체제를 갖추게 되었던 것이다. 그 후 지방행정계층구조에 대한 개편은 이루어지지 않았고, 1996년 3월 현재 스코트랜드의 지방행정계층구조는 9개의 리전과 53개의 디스트릭트라는 2차계층구조를 갖추고 있으면서 하부행정기관인 1350개의 커뮤니티가 존재하고 있으며 동시에 단층제적 구조를 가지는 3개의 특례섬(Island Councils)⁴¹⁾이

41) 단층구조로 되어 있는 3개의 섬은 Shetland, Orkney, Western Isles로 되어 있다.

있다.

여기서 리전은 잉글랜드나 웨일즈의 카운티와 같은 기능과 비교되는 자치단체로서 교육, 경찰, 사회복지 기능을 중심으로 하며 총지출의 80%를 사용하는 중요한 기관이다⁴²⁾. 또한 하부행정관인 커뮤니티는 잉글랜드의 교구 또는 웨일즈의 커뮤니티와 유사한 기관으로서 그들보다는 그 기능과 권한이 취약한 편이다. 그리고 3개의 특례섬은 단층자치단체로서 도서지방이며, 인구가 약 2-3만명에 불과하지만 소방과 경찰업무를 제외하고는 거의 모든 행정서비스를 공급하였다.

그런데 스코트랜드는 1991년 이후 영국 전반에 걸친 단층자치단체화 경향에 자극받아 1994년 4월부터 실제적인 단층제를 추구하는 지방행정계층구조의 개편이 이루어졌다. 1993 - 1994년 회기에 통과된 지방자치법에 기초하여 광역자치단체였던 리전이 폐지되는 개편을 단행한 후 1996년 4월 1일 이후 완전층제인 29개의 단층자치단체와 3개의 도서단층자치단체로 구성되어 총 32개의 단층자치단체를 이룩하였다.

<표4-3> 스코트랜드의 지방행정계층구조 현황

1996년 3월 이전		1996년 4월 이후	
스코트랜드지역		스코트랜드지역	
광역단체	리전(9) 도서자치단체(3)	단층자치단체	도서단층자치단체
기초단체	디스트릭트(53)	(22)	(3)
하부행정기관	커뮤니티(1,350)		

42) 임성일, 전개서, pp.77-78.

2. 최근 개편의 배경과 주요내용⁴³⁾

지방자치단체의 개편은 다른 정당 보다는 지속적으로 보수당의 정치적 의제가 되어왔는데, 1980년대 초 스코트랜드의 지방자치단체 개편에 대한 스토다트보고서(Stodart Report, 1981)와 몽고메리보고서(Montgomery Report, 1984)는 행정계중간 기능의 실질적 이전의 필요성을 거부하면서 반대 의견을 표명한 바 있다⁴⁴⁾ 이로 인하여 스코트랜드는 잉글랜드의 1986년의 광역런던과 대도시 카운티의 폐지와 같은 환경이 조성되지 못하였다. 그러나 1987년의 지방선거 이후 주요 정당들이 지방행정계중구조에 대한 관심이 고조됨으로써 그 개편문제를 적극적으로 검토하기 시작하였는데, 이에 대한 압력이 스코트랜드내부의 많은 부분들로부터 증가하게 되었다.

결국 1991년에 스코트랜드부에 의하여 발간된 제1차 협의서(preliminary consultation paper)는 보다 지방적 일체감(local identity)을 갖는 보다 작은 규모의 자치단체를 중시하는 단층제가 보다 효율적이고 고려가능한 계중구조라고 주장하였다. 그러나 이러한 주장의 신뢰성과 연구 증거의 부재로 인하여 많은 비판을 받았다. 그러함에도 불구하고 스코트랜드부는 계속해서 협의서를 발표하는데, 1992년 선거에서 보수당이 승리한 이후 제2차 협의서(second consultation paper)가 발간되기도 하였다.

또한 스코트랜드지역의 지방행정 총괄기구인 스코트랜드부는 1991년 6월 동년 8월 1992년 12월에 단층제로의 전환과 관련한 개편안들을 발표한 바

43) 상계서, p. 91.

44) A. Stodart, Report of the Committee of Inquiry into Local Government in Scotland(Edinburg : HMSO, 1981) 및 D. Montgomery, Report of the Committee of Inquiry into the Functions and Powers of the Island Councils of Scotland(Edinburg : HMSO, 1984) 참조.

있다. 그 후 스코트랜드부 장관은 1993년 7월에 정부의 최종안으로서 정부 백서를 발표하면서 개편골격을 확정지었다. 우선 스코트랜드지역을 전체적으로 28개의 단층자치단체로 재구성하여 지방행정계층구조를 단층체로 전환하는데, 특히 지역내 4대도시인 에딘버그(Edinburgh), 그라스고우(Glasgow), 에버딘(Aberdeen), 던디(Dundee)는 기존의 디스트릭트를 그대로 단층지방자치단체로 전환하며, 리전은 대부분 분할하여 단층자치단체로 하는 것이었다. 이러한 스코트랜드부의 개편안은 의회의 동의를 거쳐 1996년 4월 1일부터 운영하도록 되어 있다.

3. 개편과정

가. 개편안의 채택

스코트랜드에 있어서 지방행정계층구조의 개편에 대한 정부의 입지는 1991년 6월 기본원칙을 천명한 제1차 협의서(Consultation Paper)와 상세한 구역 개편안과 경계를 설정한 2차 협의서에 의해 설명될 수 있다.

1991년 이후 스코트랜드부(Scottish Office)는 지방자치단체에 대한 개편 논의란 매우 비현실적이라는 일부의 주장에 의하여 비판을 받아 왔다. 이에 따라 1992년 2월, 스코트랜드부는 단층체에 대한 지지의 증거로서 제1차 협의서에 대한 반응을 조사하였다. 조사결과 43% 이상이 개편에 대한 동의를 표하는 것으로, 26%는 변화사례에 반대하는 것으로, 29%는 의사표시를 하지 않는 것으로 나타나고 있어 개편에 대한 당위성을 주장하였다. 그러나 에딘버스대학교(Edinburgh University)의 조사에 의하면 정부가 조사한 것

처럼 개편에 동의한다는 주장에 대한 명백한 합의가 없다고 비판하면서 보고서를 제출하였다. 조사결과 전체의 43.6%가 단층제를 지지하고, 10%는 그 가능성에 호의적인 것으로 나타나고 있지만, 단층제를 지지하는 상당수는 스코틀랜드의회의 새로운 창조라는 맥락에서 지지하고 있는 것으로 분석되었다.

그러함에도 불구하고 정부는 1992년 10월 4개의 개편안 - 15개, 24개, 35개, 51개의 단층자치단체(Unitary Authorities)-을 권고하는 제2차 협의서를 발표하였고, 1993년 7월의 백서에서는 28개의 단층자치단체를 제안하였다. 스코틀랜드부는 이러한 내용의 제2차협의서에 대하여 3,317명의 반응을 조사하였다. 그러나 9개의 리전(Region) 중 7개와 디스트릭트의 40%가 개편 필요성에 의문을 제기하고 있었고, 전체 자치단체의 1/3 이하만이 단층제에 대해 긍정적인 반응을 표시하였다. 또한 사무의 공동처리(Joint Arrangements)에 대해서는 필수적인 것으로 받아 들여 졌으나 합동위원회(Joint Board)에 대해서는 전반적인 반대가 있었다.

나. 위원회에 의한 개편

스코틀랜드의 지방자치위원회의 보고서 권고안에 근거하여 1970년 후반에 리전과 디스트릭트의 수가 증가하는 경향을 보였다. 특히 스코틀랜드지방자치위원회에 대한 정부의 반응은 매우 소극적이었다. 정부는 '스코틀랜드의 지방자치구조(The structure of local government in Scotland)'라는 협의문(Consultation Document)를 출간하면서 1층제에 대한 확신을 가지게 됨으로써 2층제를 주장함에 따라서 위원회에 대해 매우 부정적인 견해를 보였다. 이러한 배경에서 알 수 있는 것은 결국 정부가 잉글랜드 보다는 스

코틀랜드에서 단층제에 대한 지지의 합의 정도가 더 크다고 주장하고 있다는 것이다. 그 후 지방자치위원회에 의한 권고안에 대한 협의는 변번히 정부에 의하여 변경되는 것을 볼 수 있다.

다. 개편을 둘러싼 정단간의 갈등

1988년 스코틀랜드 보수당(Conservative) 협의회가 지방자치단체의 구조 개편을 요구하였지만 그러나 일부 위원회는 이에 대한 필요성에 반대를 하였다. 특히 일부 장관은 이러한 개편이 비용을 증가시키는 물론 새로운 경제를 구축한다는 면에서 많은 문제를 야기할 것이라고 하면서 반대를 하기도 하였다. 그러나 1989년 아담 스미스(Adam Smith)연구소는 지방자치단체의 구조개편과 재정기능에 대한 급진적 개편을 내용으로 하는 보고서를 출간하면서, 1층제로 전환되어야 할 이유로 지방자치단체의 감소된 역할과 증가된 민간계약, 시장경제환경, 사용자부담, 독점적 공급의 해소 등을 주장하고 있다.

또한 1991년 11월 스코틀랜드 단층자치단체위원회의 검토위원회는 40-50개의 단층자치단체(single-tier authorities)로 개편하는 급진적인 안을 제시하였다. 이 안은 후에 스코틀랜드보수당협의회에서 25-40개로 수정되는 과정에서 갈등이 있기도 하였다.

이상에서 설명한 것을 토대할 경우 1991년 이전, 스코틀랜드 보수당 지도부는 지방자치단체의 구조개편을 반대하였다. 즉 스코틀랜드의 구조개편과정에서 스코틀랜드부의 장관들 사이의 분열이 있었음은 물론 지방자치단체 내 공무원들 사이에도 원칙적으로 1층제로의 구조개편을 선호하는 광범위한 관점이 존재하였지만 1층제에 대한 특정한 유형에 대해서는 이견이 있었

다. 이와 더불어 일부 보수당내 적극론자들은 2층제(two-tier system)는 지역내에서 정치적 대표정당을 없애는 체제이기 때문에 1층제(single-tier system)로의 개혁이 필요하다고 주장하기도 하였다.

결국 1층제 개편에 대한 입법적 의제화는 충분했으나, 보수당내 동의의 부족 등 다양한 갈등사유로 인하여 제안된 개편안은 받아들여지지 않았다. 그러나 개편의 기회는 마침내 1990년 환경성장관으로 미셸 헤절타인(Michael Heseltine)이 임명되면서 만들어졌고, 이로 인하여 스코트랜드 내에서 보수당이 1층제(single-tier)안을 채택하기에 이른다.

한편 스코트랜드에서 정부와 반대정당간 갈등은 3가지 이유에서 그 증거를 찾을 수 있는데, ① 정부는 타 정당에 의하여 지지되어지는 위원회의 구성에 실패했고, ② 개편안에 대한 입법적 동의가 사전에 없이 이루어졌으며, ③ 정당적 계리만더링(gerrymandering)에 의한 부담이 있었던 것에서 찾을 수 있다. 특히 스코트랜드의 보수당(The Conservatives)은 강력하고 효과적인 지방자치단체를 구성하기 위한 1층제의 입장을 견지하였으나, 노동당은 대조적으로 개편은 단지 입헌적 변화의 틀 속에서만 효과적으로 수행되어진다고 주장하면서 정부제안을 거부함으로써 갈등이 유발되었던 것이다.

라. 지방자치단체의 갈등

스코트랜드 자치단체들은 단일 협의체인 COSLA를 구성하여 체계적으로 정부 제안에 반대하고, 특히 개편과정에서 정부와 거리를 두고 비협력(non-co-operation) 정책⁴⁵⁾을 채택하였다. 그럼에도 불구하고 COSLA는

45)비협력정책이란 개편이 성공하기 위해서는 계층간 분열 회피 및 정치적 집단간 대립 회피가 있어야 하고, 또한 스코트랜드의회(Scottish Assembly)의 설립 이후에 개편을 행하는 것이 바람직하다는 것을 의미한다.

1990년 개편을 검토하기 위해 하부위원회(sub-committee)를 설립하였고, 1991년에 동 위원회는 지방자치단체의 기능과 구조에 대한 검토를 광범위하게 실시하였다. 또한 1992년 1월에 COSLA는 내부적으로 개편과 관련하여 다음과 같은 내용을 협의하였다. 그것은 ① 독립위원회가 필요하며, ② 정부에서 제시하는 '보다 제한된 지방자치단체'라고 하는 목적에 대해 부정적이고, ③ 기존의 자치단체 기능은 될 수 있는 한 지방자치단체에 남겨두며, ④ 어떠한 개편도 스코트랜드 의회의 설립 후에 실시되어야 한다는 것 등이었다.

결국 COSLA는 1993년 백서작성과정에서 비협력정책을 채택함으로써 COSLA와 노동당 지도부(Labour Leadership)가 단일노선을 견지하는 것이 어렵다는 것을 발견하고 갈등을 피하기 위해 개편안에 대한 정부와의 차이를 강조하였으나, 갈등은 불가피하여 스코트랜드의 많은 지역에서 리전과 디스트릭트의 이해관계가 충돌하게 되었다.

마. 의회에서 처리

스코트랜드 지방자치법은 1993년 12월 9일 의회에 상정되고, 1994년 1월 17일 하원에서 제2독회(Second Reading)를 받았다. 이어 동년 2월 1일 목요일에 상임위원회에 회부되고, 상원에 넘어가기 전인 5월 17일과 18일에 하원 본회의에 보고되었다. 그리고 1994년 11월 3일 여왕의 승인을 받았다.

4. 개편결과

스코트랜드는 전체적으로 9리전 3섬 53디스트릭트가 있었으나 1996년 현

계 22개의 단층자치단체와 3섬단층자치단체가 있다.

우선 개편전에 하나의 디스트릭트가 하나의 단층자치단체가 된 곳은 22개이며 반면에 2-3개의 디스트릭트가 합병되어 하나의 단층자치단체가 된 곳은 7개이고 동시에 단층자치단체의 명칭도 변경된 것을 볼 수 있다<표 4-4> 참조).

<표4-4> 스코틀랜드 지방자치단체의 개편 결과

개편전(Old Authority)	개편후(New Authority)
◦ Aberdeen City District Council	◦ Aberdeen City UA
◦ Banff and Buchan District Council ◦ Gordon District Council ◦ Kincardine and Deeside District Council	◦ Aberdeenshire UA
◦ Angus District Council	◦ Angus UA
◦ Argyll and Bute District Council	◦ Argyll and Bute UA
◦ Berwickshire District Council ◦ Ettrick and Lauderdale District Council ◦ Roxburgh District Council ◦ Tweedale District Council	◦ Scottish Borders UA
◦ Clackmannan District Council	◦ Clackmannanshire UA
◦ Dumbarton District Council	◦ Dumbarton and Clydebank UA
◦ Annandale and Eskdale District Council ◦ Nithsdale District Council ◦ Stewartry District Council ◦ Wigton District Council	◦ Dumfries and Galloway UA
◦ City of Dundee District Council	◦ City of Dundee UA
◦ Cumnock and Doon Valley District Council	◦ East Ayrshire UA
◦ Strathkelvin District Council	◦ East Dumbartonsire UA

◦ East Lothian District Council	◦ East Lothian UA
◦ Eastwood District Council	◦ East Renfrewshire UA
◦ City of Edinburgh District Council	◦ City of Edinburgh UA
◦ Falkirk District Council	◦ Falkirk UA
◦ Dunfermline District Council ◦ Kirkcaldy District Council ◦ North East Fife District Council	◦ Fife UA
◦ City of Glasgow District Council	◦ City of Glasgow UA
◦ Badendock and Strathspey District Council ◦ Caithness District Council ◦ Inverness District Council ◦ Lochaber District Council ◦ Nairn District Council ◦ Ross and Cromarty District Council ◦ Skye and Lochalsh District Council ◦ Sutherland District Council	◦ Highland UA
◦ Inverclyde District Council	◦ Inverclyde UA
◦ Midlothian District Council	◦ Midlothian UA
◦ Moray District Council	◦ Moray UA
◦ Cunninghame District Council	◦ North Ayrshire UA
◦ Cumbernauld and Kilsyth District Council ◦ Monklands District Council ◦ Motherwell District Council	◦ North Lanarkshire UA
◦ Perth and Kinross District Council	◦ Perth and Kinross UA
◦ Renfrew District Council	◦ Renfrewshire UA
◦ Kyle and Carrick District Council	◦ South Ayrshire UA
◦ Clydesdale District Council ◦ East Kilbride District Council ◦ Hamilton District Council	◦ South Lanarkshire UA
◦ Stirling District Council	◦ Stirling UA
◦ West Lothian District Council	◦ West Lothian UA

제5장 영국 지방행정계층구조 개편과정의 평가와 시사점

제1절 평가

1. 잉글랜드지역

가. 1986년 광역런던과 대도시권역

1986년 4월 1일 광역런던(Greater London Council : GLC)과 6개 대도시권카운티(Metropolitan County Council : MCCS)가 폐지되었다. GLC폐지를 둘러싼 다양한 평가가 있지만, 이번 개혁은 영국지방제도의 통치구조를 변경하는 것으로서 대개혁임에 틀림없다. 또한 광역런던의 노동당을 중심으로 반대캠페인이 전개되고, 각 방면에서 여러가지의 파문이 야기되는 등 이번 개혁으로 말미암아 나타난 영향이 큰 것도 사실이다. 그러나 가장 관심을 기울이지 않으면 안되는 것은 서비스의 수급자인 시민의 생활에는 전혀 혼란이 생기지 않았고, 또한 폐지된 기관의 공무원 처우 등에 있어서도 대립과 비극이 생기고 있다고는 생각되지 않았다는 점이다.

결국 1986년 4월 1일 영국의 수도 런던의 광역행정을 담당하는 지방자치단체(광역런던, 면적 약 1,579km², 인구 약677만명을 포위하는 영국최대 규모를 가진 지방행정기관)가 그의 21년 역사의 막을 내렸다. 그 결과 런던에는

지역전체를 총괄하는 행정조직이 없어지게 되었고, 기초자치단체를 중심으로 1층제의 지방제도가 채용되었다고 하는 세계 대도시에서도 매우 특유한 도시가 되었다. 이 광역권단의 폐지는 국내외의 지방자치관계자에 커다란 주목을 집중시켰던 것이다.⁴⁶⁾

1) 제도적 관점

첫째, 영국 중앙정부가 지방행정계층구조의 변화를 가져오는 개편안을 제시하고 국회가 이를 중점적으로 논의하는 것은 실질적으로 지방자치제도의 위기를 초래하는 것이 아니라는 점이다.

일반적으로 중앙정부 중심으로 행하여지는 지방행정계층구조의 개편작업은 개편의 당위성에 대한 전 국민의 공감대를 일시에 형성할 수 있다는 측면에서, 그리고 개편 대상이 되는 자치단체들이 모여서 이를 주관하는 것이 어렵다는 측면에서 그 정당성을 확보할 수 있다. 그래서 국가중심적인 지방행정계층구조의 개편은 일용 지방자치제도의 위기를 가져오는 동인이라고 생각되지 않는다고 할 수 있다. 특히 영국에서는 지방자치제도도 법률에 근거하지 않고는 어떠한 개편도 가능하지 않다는 특성을 이해한다면 중앙정부 중심의 지방행정계층구조의 개편은 지방자치의 위기를 몰고오는 것이 아니라는 것을 쉽게 이해할 수 있다.

둘째, 주민이 직접 선출한 광역권단의회 및 카운티의회를 폐지함에 있어서 이를 주도하는 여당인 보수당정부는 행정서비스 제공의 불합리성 등을 이유로 야당 및 광역권단 출신 보수당의원들의 격렬한 반대가 있었음에도

46) 이하의 내용은 内貫 滋, 전개논문들 참조 작성

불구하고 이를 완료하였는데, 이로 인한 지방자치제도의 위기는 초래되지 않았다는 점이다.

이처럼 영국에서 계층구조의 변화가 지방자치제도의 위기를 가져오지 않은 것은 주민과 일상적으로 가장 밀접하게 접할 수 있는 제1층제 지방자치단체인 바로우 및 디스트릭트에게 폐지될 광역자치단체의 당해 사무권한을 이양하거나, 다른 단체와 그 사무를 공동으로 처리하게 함으로써 2층제의 카운티 폐지에 따른 행정서비스 공급에 대한 불안을 해소하였기 때문이다.

특히 영국에서는 민간방위, 소방, 폐기물처리 등의 업무가 직접주민의 선거에 의하지 않는 또다른 기관에서 처리된다고 해도 이를 지방자치의 위기라고 말하지 않기 때문이다. 예를 들면 교육행정은 신 LEA를 설치해서 직접 선출된 의원들로 하여금 다루게 함으로써 민주성을 한층 제고하였고, 경찰행정·소방행정·폐기물처리행정 등은 간접 민주제 방식으로 통제하는 등 사무의 종류에 따라서 취급을 달리하게 함으로써 충분히 관료적 병폐를 최소화하였다는 점에서 그러하다.

셋째, 영국의 지방통치구조가 1층제와 2층제 중 어느 것이 적절한가에 대한 논의는 이념적으로 설명되어진 것이 아니라 변화의 산물에 의해 결정되어 졌다는 점이다.

GLC와 MCCS가 폐지되었기 때문에 잉글랜드는 자치2층제가 붕괴되어 광역권던 및 대도시권역은 1층제로, 비대도시권역은 2층제라고 하는 상이한 통치구조를 가지게 되었다. 영국의 경우 지방자치의 위상, 국가·카운티·디스트릭트간의 사무배분, 각 지방자치단체의 역사 등에 고려한다면 2층제를 절대적인 것으로 생각하고 있지는 않다. 오히려 시대의 진전과 함께 경제·사회정세가 변화하고, 주민의 요구도 변해가고 있기 때문에 거기에 부응해서 지방자치단체도 당연하게 변해가는 것이 바람직한 것으로 보고 있다.

그리고 GLC와 MOCS의 폐지에 반대한 노동당이야말로 1960년 1층제의 지방행정구조를 종전에 보다 강력히 주장한 바 있고, 보수당은 반대로 2층제를 지지한 바 있다. 역하튼 잉글랜드에서의 지방통치구조가 1층제인가, 2층제인가라고 하는 논의는 이념만으로는 설명될 수 없고, 영국 지방자치단체의 현상과 경제적·사회적 정세 변화 등에 의해 개편될 수 있다는 인식이 일반적이라는 것이다.

2) 절차적 관점

첫째, 폭넓은 각계의 의견을 수렴 및 검토하기 위한 공청회 등의 개최가 소극적이었고, 특히 정부내의 개편배경에 대한 당내의 확고한 지지가 부족하였다는 점이다.

1972년에 있었던 지방자치제도 개편에서는 왕립위원회가 설치되어 지방자치단체의 기능과 구역 등에 대한 폭넓은 검토가 이루어진 데 반하여, 이번의 광역권단 및 대도시권역의 개편은 보수당이 차기 총선거에 있어서 선거승리전략의 일환으로 이루어진 것으로서 국무위원회 수준에서 검토되고 있을 뿐 광범위한 공청회가 없었던 것으로 밝혀지고 있다. 더욱이 보수당내에서도 GLC와 MOCS의 폐지를 선거강령에 포함시킨 것은 정책위원회의 의사가 아니라 대처수상이 강하게 밀어붙인 결과였다고 비판하면서 절차상 반드시 광범위한 공청회의 실시가 필요했었다.

둘째, 폐지된 지역의 주민의견을 적극적으로 존중하지 않았지만 절차적인 면에서는 과정상의 비민주성을 발견하기 어렵다는 점이다.

노동당은 런던주민의 63%가 GLC폐지에 반대한다는 여론조사 등을 가지고 그 실시문제에 대해 정부에 압박했다. 그러나 그것이 용이하지 않다고

판단한 GLC노동당은 GLC의회의원을 일단 사임시킴으로써 그 폐지에 반대한다는 점을 알리고, 재차 입후보하여 재선을 함으로써 주민의 의사가 폐지에 반대하는 것을 입증하였다는 점에서 노동당의 전술로서 사용된 감이 없지 않지만 절차상의 민주성이 인정되는 것이다. 그리고 보수당도 GLC와 MOCS의 폐지를 선거강령에 포함시켜 다음 선거에 승리한 뒤 그 공약을 실천하고 있는 것은 절차적인 면에서 비민주적인 절차라고 하기 어렵다는 점이다.

3) 행정적 관점

첫째, 인원 및 경비의 절감효과가 있는 것으로 나타나고 있으나, 이를 수치로 산정하는 것은 어려움이 있고, 절감의 정도는 정부에 의해 결정된다기 보다는 승계단체의 결정에 의존하게 된다는 점이다.

정부는 GLC와 MOCS의 폐지의 직접적 효과로서 폐지 전인 1986년 6월 공무원수와 폐지 후인 1986년 6월 시점에서 런던바로우와 대도시권역의 디스트릭트 등에 채용된 직원수를 비교한 결과, 8,100명의 감원효과를 가져왔고, 이러한 감원효과로 인하여 제1차년도에 약 1억파운드의 절감액을 달성한 것으로 보고 있다. 특히 제2년차 이후는 청산기관이 사무를 종결하기 때문에 보다 중요한 절감효과가 나타날 것으로 기대되고 있다고 발표하였다. 그러면서도 한편으로는 1986년 6월 현재 공무원수가 계속 증가경향을 나타내고 있는 것을 심각한 문제로 인식하고 있다.

그러나 정부 이외의 노동당을 중심으로 한 견해는 절감효과에 대하여 매우 부정적이다. 개편에 의한 절감효과를 숫자로 나타내는 것은 광역런던과

<표5-1> GLC와 MCCS폐지에 의한 인원삭감 효과

구	분	인 원
①	폐지시의 직원수	151,700명
②	잔무단계에 의해 고용된 직원수	4,500명
③	런던바로 및 대도시권디스트릭트에 의해 고용된 직원 수	14,900명
④	새로운 기관에 의해 고용된 직원수	124,200명
⑤	새롭게 고용된 직원수(②+③+④)	143,600명
⑥	인원절감수(①-⑤)	8,100명

대도시권카운티의 폐지 후 1년도 경과하지 않은 상태에서 그 효과를 명확하게 추정하는 것은 어렵고, 또한 그 효과가 직접적인 효과만은 아니라 광범위하게 파급해 가는 것이기 때문이다. 특히 인원 및 경비의 절감 유무 및 그 정도는 정부가 아니라 승계단체의 결정에 의존하게 될 것이라는 점에 더 더욱 그러하다.

둘째, 공무원의 신분문제와 관련해서는 GLC와 MCCS의 폐지에 따른 공무원의 이관과 관련한 혼란은 예상보다 없었던 것으로 평가되는데, 그것은 영국의 지방자치단체 공무원에 대한 고용형태에 기인하기 때문인 것으로 보인다.

지방의원의 경우, GLC의 92명 의원을 비롯하여 많은 의원이 그 직을 상실하게 되어 정치활동의 장이 소멸되지만 생활을 지탱하는 직장이 없어지는 것은 아니다. 그들은 무보수로 의원활동을 행하고 있었고 특히 생활급을 얻는 직장이 별도로 있기 때문이다.

또한 일반공무원은 법률적 효력에 의하여 신분의 변화를 가져왔지만 고용계약이 동일하게 지속되었기 때문에 별다른 문제가 야기되지 않았다. 전체의 82%를 차지하는 소방관, 교통관리원, 경찰공무원, 교사 등은 새로 창설된 기관으로 이관되었고, 전체의 3%인 일부 공무원은 7개의 청산기관에

고용되었으며, 디스트릭트와 런던바로우에 이관된 행정에 종사했던 약 10%의 직원은 승계단체가 각기 독자적으로 고용하였다. 단지 감축된 8,100명의 문제가 있었을 뿐인데, 2층제에서 1층제로 통치구조가 간소화된 이상 이 정도의 인원감축은 있을 수 있는 것이라는 점이다.

셋째, 개편에 따라 주민에게 제공된 행정서비스의 수준은 크게 변화되지 않았지만, 정부는 승계단체에게 서비스의 효율성과 경제성 확보를 위해 노력할 것을 요구하였다는 점이다.

보수당 정부는 광역런던 및 대도시권 카운티의 폐지에 따른 행정서비스 수준의 불변을 강조하고 있었다. 당해 주민에게 가장 밀접한 문제라고 할 수 있는 폐기물수집·처리를 예로 들면, 종래에는 각 런던바로우 또는 디스트릭트가 주 1-2회 가정에서 쓰레기를 수집하고, 그것을 GLC 또는 MOCS가 관리하는 쓰레기처리공장에 가지고 가서 처리를 하였는데, 개편 후에도 쓰레기수집·처리가 런던바로우 또는 디스트릭트에서 자발적 또는 명령에 의해 설립된 합동처리기관에 의해 이루어짐으로써 가정의 쓰레기를 수집하는 횟수 등에 변화가 있는 것은 아니며, 특히 정부는 이러한 행정서비스 수준을 유지하려는 조치를 꾸준히 취해 왔던 것이다.

넷째, 개편에 따른 주민의 세부담의 수준이 광역런던지역과 대도시권역에서 다르게 나타나고 있는 것을 볼 수 있다.

대도시권역에서는 카운티의 폐지에도 불구하고 레이트가 전 자치단체에서 증가하고 있었다. 그것은 사무승계에 동반하는 비용의 증가, 물가상승에 수반하는 필요 경비의 상승, 카운티에서 퇴직한 공무원의 퇴직금지급 등 초년도 경비가 매우 높았기 때문이다. 특히 대도시권역 각 디스트릭트의 총 레이트세율에서 접하는 대도시권역 카운티레이트의 비율이 전반적으로 20-30%로 낮았기 때문이기도 하다. 반면에 광역런던지역의 경우, 각 바로우

의 총레이트서울에서 점하는 GLC레이트의 비율은 40-70%이다. 결국 대도시권 디스트릭트 주민의 경우 세부담이 광역런던 주민보다는 높은 것으로 나타나고 있다.

4) 갈등관리적 관점

첫째, 영국의 지방행정계층구조 개편은 보수당내각과 노동당지방자치단체와의 대립이라는 새로운 구도를 확립하면서 GLC 및 MOCS의 폐지를 위한 장기적인 갈등양상을 보여 왔다.

GLC 폐지 등을 둘러싼 정치적 논쟁은 1983년이래 약 4년간 장기적으로 전개되었다. 일반적으로는 노동당은 도시에 정치적 기반을 가지고 있고, 보수당은 지방에 정치적 기반을 가지고 있기 때문에 GLC 및 MOCS의 폐지는 보수당에 도움이 된다는 발상에서 출발한다고 할 수 있다.

1983년 1월 지방행정각료위원회가 GLC 및 MOCS 폐지를 권고한 후 1984년11월 광역런던 등 폐지법안의 제출이 있기까지는 노동당(당집행부, 자치단체 및 관련기관) 대 보수당 정부의 대립구도였다. 그러나 동법안 제출 이후는 노동당 지배의 폐지단체 및 GLC노동당 대 노동당 집행부간의 갈등으로 부각되었고, 동법안의 성립과 청산기관의 직원임명 등 구체적인 법률의 실시단계에 들어서자 정치논쟁의 구도는 광역런던의회 대 보수당 자치단체로 압축되는 과정을 거치게 되었던 것이다.

둘째, 광역런던 및 대도시권역의 개편을 둘러싼 각계 각종의 의견이 다양하게 표출되었고, 특히 그 찬반에 대하여도 당사자, 관계협의회, 조합, 정당 등이 자기의 이해관계에 의하여 표시함으로써 다양한 결과를 도출하고 있는 것을 볼 수 있다.

GLC 및 MCCS의 폐지에 대한 각계의 구체적인 의견을 종합해 보면 <표 5-2>와 같다.

<표5-2> GLC 및 MCCS 폐지에 대한 각계의 의견

조직명		지배정당	의견	
당사자	GLC	노동당	×	보수당 의원은 직접 선출된 공선의원에 의해 구성된 의회 설치를 주장
	MCCS	노동당	×	
	승계단체	보수당지배 자치단체	○	웨스트민스터 디스트릭트 등은 전면적으로 정부를 지지
		노동당지배 자치단체	×	란베스 바로우 등은 반대
관계협의회	대도시권자치단체협회	노동당	×	정부의 정치적 의도를 비판
	런던바로우연합체	보수당	○	총선부터 GLC 폐지를 주장
정당	보수당		○	단 지방제도에 대해서는 2중제 주장
	노동당		×	폐지는 경비증가를 이유로 비판, 단 지방제도에 대해서는 1중제를 주장
	연합		○	사회민주당은 조기폐지 찬성, 사회민주당은 자유당과 동시에 1중제 주장
조합	지방공무원 관계노동조합	노동당지지	×	지방공무원의 주요한 노동조합인 Naigo, Nuge, TGWU, GMBATU, Fire Brigades Union은 공동성명 중에 조합원을 실업으로 유도하는 폐지안에 반대를 표명
학계			×	GLC설립의 기초가 되는 연구를 행한 런던대학 "대런던그룹"은 정면으로 반대
			○	동 런던대학 중에서도 Jones교수들은 폐지에 찬성

5) 정치적 관점

첫째, GLC 및 MOCS의 폐지는 지방선거에서 집권 보수당의 후퇴를 가져온 반면 야당인 노동당의 진전을 가져오는 등 지대한 영향을 미치게 되었다.

광역런던 및 대도시권의 카운티가 폐지된 후 1개월이 지난 1986년 5월 8일 통일지방선거가 행하여졌는데, 이 선거는 개개의 정책에 대한 가부를 묻는 것이기도 하지만 정당에 대한 실질적 평가를 포함하고 있을 뿐만 아니라 GLC 및 MOCS 폐지에 대한 평가도 포함한 것으로 볼 수 있다. 선거 결과 개편을 주도한 보수당은 전국적으로 764석을 잃고 59석을 신규로 획득함으로써 전변의석과 비교해 볼 때 705석의 차이를 보이고 있으며 이에 반하여 노동당은 571석을 신규로 획득하면서 실제로 잃은의석은 87석에 불과하여 484석을 추가로 증가시켰다.

<표5-3> 런던 바로우 및 대도시권 디스트릭트의 정당지배상황

구분	런던 바로우		대도시권 디스트릭트	
	총선 전	총선 후	총선 전	총선 후
보수당지배	15	11	5	1
노동당지배	12	15	27	28
연합지배로	1	2		
지배정당 없음	4	4	4	7

둘째, 영국 지방정치 특성을 감안해서 볼 때 광역런던 및 대도시권역의 개편은 보수당 정부의 지방행·재정적 개혁을 촉진하게 되는 촉매 역할을 하게 되었다는 점이다.

광역런던 등의 폐지는 지방선거 결과 위에서 설명한 것처럼 노동당지배

의 자치단체가 대폭 증가한 것에 더하여, 대치정부의 정책에 가장 격하게 반발하고 있는 극좌세력이 재선됨으로써 보수당 정부 대 노동당지배 자치단체의 대립이 한층 격화되었다. 그 결과 대치정부는 강경정책보다는 근본적인 정책을 강구할 수 밖에 없었다. 우선 지방자치단체의 정치캠페인의 금지라는 일련의 지방자치단체의 윤리확립을 위한 시책이 제안되었고, 두번째로는 지방자치단체의 유일의 거주용레이트를 폐지하고, 선거권을 가진 성인에게 균일하게 커뮤니티 차이를 부과하였으며, 세번째는 포괄보조금의 간소화·단순화, 총순자본지출 통제수단의 도입, 국고부조금의 삭제·폐지 등 모든 지방재정제도에 미치는 것들이 있다.

6) 종합

광역연던 및 대도시권역의 개편은 지극히 정치적 논쟁으로서의 색채가 강함에도 불구하고 그 근저에는 경제·사회의 진전에 대응한 행정제도의 확립이라는 시대적 요청에 부응한 것이기도 하다. 이러한 면에서 이번 개편은 장래 비대도시권역을 대상으로 하는 1층제화를 추진하는 원동력이 된 것으로 판단된다.

또한 이번의 개혁은 주민에게 가장 근접한 지방자치단체의 권능을 확충하려고 하는 방향에 초점이 맞추어진 것이다. 앞으로도 이러한 방향에 기초해서 경제적·사회적 변화에 부응한 지방행정구역의 개편을 비롯한 규모와 재정력의 불균형 시정 등이 전개될 수 있을 것이다.

나. 1992년 비대도시권역

1986년 4월의 광역런던과 대도시권 6개 카운티의 개편 이후 꾸준히 제기되어온 여론의 자치단체의 개편 주장과 보수당 정권의 재집권 방책의 일환으로 주창된 지방자치단체 개편 관련 공약 등에 의하여 1992년 지방자치법을 근간으로 한 비대도시권역의 단층화 작업이 추진되었다. 그 후 3단계의 절차 변경을 통해 추진되어 오다가 1996년 3월 정부의 최종안이 확정되었고, 1998년까지는 개편을 마치도록 되어 있다.

정부의 최종안에 따르면 영국 잉글랜드 지역의 비대도시권역은 34카운티, 238디스트릭트, 46단층자치단체로 개편된 것이다. 다시 말해서 1985년의 비대도시권역에 존재하던 39카운티와 296디스트릭트에 비하면 5카운티와 58디스트릭트가 감축되고, 46단층자치단체가 증가된 결과를 가져왔다. 이와 같이 보수당의 메이저수상 정부하에서 확정된 개편안은 1997년 토니 블레어가 이끄는 노동당이 집권하였음에도 불구하고 현재 예정대로 개편이 진행되고 있다.

여하튼 1991년 이후 현재 까지 진행되고 있는 비대도시권역의 개편이 종료되면 영국의 잉글랜드 지역에 대한 개편은 최종적으로 완료하게 된다. 지방행정계층구조를 2층제에서 단층제로 하려는 목적하에 실시된 잉글랜드지역의 개편은 길게는 약 13년(1985년의 지방자치법에서 광역런던 등을 폐지하기로 한 것에서 부터 1998년 완료시점까지)이란 시간이 필요했던 것을 볼 수 있다. 특히 여야간의 정권교체에도 불구하고 개편작업이 이어져가는 것도 우리의 주목을 끌고 있는 것이다.

1) 제도적 관점

첫째, 비대도시권역의 2층제 계층구조를 1층제의 계층구조로 개편할 것을 목적으로 추진되었지만, 완전한 1층제의 구현은 불가하였고 일부 2층제의 유지가 다수를 이룸으로써 지방자치체제의 큰 변화를 가져오지 못하였다.

1991년 3월 정부의 협의서는 비대도시권의 2층제를 1층제의 구조로 개편할 것을 발표하였고, 1992년 7월에 발표된 정부지침에서도 1층제 지방행정 계층구조가 행정적 절차와 비용을 축소하고 행정서비스의 조정과 질의 개선을 가져온다고 하면서 이를 적극 검토하도록 지시한 바 있었다. 이에 따라서 위원회가 1993년 6월까지 발표한 원안에서는 1층제로 전환하는 안을 제시하였다. 그러나 전국지방자치단체협의회 및 일부 의원들의 반대로 인하여 5개의 카운티만 1층제를 택하게 되었고, 나머지 34카운티는 2층제를 그대로 유지하는 것으로 결론지어졌다. 결론적으로 1층제를 추구한 이번 비대도시권역의 개편은 1996년의 광역런던과 대도시권의 개편과는 달리 완전 1층제를 유지하지 못하였고 지방행정계층구조라는 체제적인 면에서 오히려 2층제의 강화만을 가져왔다고 할 수 있다.

둘째, 1992년의 비대도시권역의 개편에서 특이한 것은 제도적 측면에서 개편당시의 목적과는 달리 새로운 자치단체의 출현이 있었다는 점이다.

39개의 카운티를 개편하기로 하고 출발한 이번 개편에서 5개의 카운티 및 58개의 디스트릭트가 감축된 반면에, 46개의 단층자치단체(UA : Unitary Authority)가 새롭게 탄생한 것이다. 에이본, 버트셔, 클리브랜드, 험버사이드, 화이트섬의 경우는 카운티-디스트릭트라는 전통적인 2층제 체제에서 단층자치단체로 완전 전환된 사례이다. 5개카운티 27디스트릭트가 19개의 단층자치단체로 개편된 것이다. 한편 베드포드셔를 비롯한 20개 카운티의 경우, 카운티는 그대로 존치시키면서 174개의 디스트릭트만을 143개의 디스트

릭트로 축소하고 동시에 새롭게 27개의 단층자치단체를 탄생시키면서 일부 1층제로 전환한 사례가 있다. 이러한 단층자치단체는 몇 개의 디스트릭트를 합병해서 설립한 자치단체로서 카운티- 디스트릭트 체제와는 다른 것이다.

2) 절차적 관점

첫째, 비대도시권의 개편도 1996년의 광역권단 및 대도시권의 개편과 마찬가지로 중앙정부가 강력하게 추진하였다는 점이다.

과거 1996년의 개편의 경우 중앙정부가 개편안을 제안하면 상·하원에서 검토하여 결정하는 절차를 반복하면서 이루어진 것이라면, 1992년의 개편은 메이저수상이 주도한 것으로써 지방자치위원회가 역론을 수렴하여 원안을 발표하면 정부가 이를 인정하는 형태를 취하면서 이루어진 것이라고 할 수 있다. 즉 당해 자치단체는 위원회에 그 의견을 제시하며 동시에 지역주민은 위원회에서 실시하는 설문조사에 응하는 정도의 참여만이 있었던 것도 지적될 수 있다. 그러나 이렇듯 중앙정부가 주도하는 지방행정계층구조의 개편이 영국에 있어서 지방자치의 위해를 가져오지 않는다는 것은 이미 설명한 바 있다.

둘째, 개편에 소요되는 시간이 비교적 중기적이며, 그 절차에 있어서 약간의 변화가 있었음에도 작업단계에서는 시한을 잘 준수한 것으로 볼 수 있다.

1992년 지방자치법에 근거하여 개편의 법적 근거가 마련된 후 1996년 3월 최종 개편안이 확정되기까지는 약 3년 8개월이 소요되었고, 그리고 1998년까지 완료될 때까지를 상정하면 그 기간은 5년 5개월이 소요되는 것을 써, 개편소요기간적 측면에서 보면 중기적이라고 할 수 있다.

그리고 위원회는 개편절차의 단계화를 위하여 개편개시 주지단계, 권고안 작성단계, 권고안에 대한 협의단계, 최종보고서 작성단계로 구분하여 구체적인 일정을 계획하였으나, 전국디스트릭트협의회나 전국카운티협의회 등의 반발로 정부의 절차 지침이 몇차례 바뀌는 과정에서 구체적인 작업스케줄은 기본적으로 위원회의 재량에 위임되는 등 일정변경이 있었다. 그럼에도 불구하고 1996년 3월 최종안이 정부에 의하여 발표되기 까지 절차적 측면에서 커다란 문제가 된 것은 별로 보이지 않는다.

셋째, 위원회의 최종보고서 작성과정에서 당해 카운티의 지역주민들을 대상으로 한 의견조사가 대대적으로 위원회 주관으로 이루어졌고, 그 결과는 적극적으로 반영되었다.

제1그룹지역에 대한 최종개편안을 마련하는 과정에서는 권고안에 대한 당해 디스트릭트와 카운티의 반응을 수렴하였을 뿐 일반주민을 상대로 한 의견수렴은 미약하였다. 그러나 제1그룹지역 중 재평가대상이 된 3개 카운티와 나머지 29개 카운티의 경우 최종보고서 작성단계에서 지역주민을 상대로 한 광범위한 의견조사가 있었다. 조사결과 완전1층제가 32%, 일부1층제가 22%, 2층제유지가 40%로 나타났는데, 이를 적극 반영하여 완전1층제는 24카운티에서 10카운티로 축소하였고, 2층제유지는 5카운티에서 18카운티로 대폭 증가시키는 과정을 거치게 되었다. 결과적으로 지방행정계층구조 개편에 있어서 정부의 결정에 앞서 주민의 의사가 적극적으로 반영된다는 점은 시사하는 바가 있으며, 반면 이해관계자들의 의견은 정치적으로 이용됨으로써 최종보고서 작성에 큰 영향을 미치지 못한 것으로 판단할 수 있다.

3) 행정적 관점

첫째, 정부지침은 일부 변경에도 불구하고 마지막까지 지역사회의 이익이 반영되고 효과적으로 편익이 제공되는 지방자치단체로 개편하는데 결정적인 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

정부는 2층제 구조를 1층제 구조로 전환하는 것을 목적으로 지역의식 및 주민의견을 존중하는 개편 비용 대 효과를 고려하는 개편 직무를 효과적으로 수행할 수 있는 규모로의 개편 역사성·전통성을 유지하는 개편 등을 기준으로 정하였다. 이에 따라서 위원회가 권고안을 제시하고 카운티 및 디스트릭트의 의견을 수렴한 후 이를 조정하였고, 이 경우 해당 협의회간 선전·중상모력 등이 격화됨에 따라서 정부가 이를 극복하기 위하여 그 지침을 일부 보완하는 등의 조치를 취하였다. 그럼에도 불구하고 갈등은 여전히 남아 있어 결국에 바남위원자의 사퇴를 물고 오기도 하였다. 그러나, 정부의 개편 목적이 주민에 대한 효율적인 서비스를 제공하고 자립된 지역사회 형성에 있었기 때문에 상기와 같은 개편기준은 최종적인 정부안을 확정하는데 결정적인 역할을 하였다고 할 수 있다.

둘째, 위원회의 안은 정부의 최종안 결정에 그대로 수용되었다기 보다는 대부분 수정되는 경향을 보이고 있어서, 주민의 의견을 충분히 반영한 위원회안이 사장되는 결과를 가져와 정부의 독선으로 비춰지기도 하였다.

3개의 제1그룹지역 카운티와 29개의 카운티에 대한 위원회의 전체보고서는 관계자들의 의견을 충분히 수렴한 상태에서 원안을 변경하면서 까지 작성되었는데, 정부는 이를 또 대폭 수정하여 최종안을 결정하였다. 그런데 여·야당은 물론 전국카운티협의회 및 전국디스트릭트협의회 등의 반발로 인하여 지방자치위원회 위원장이 사직하게 되자, 정부는 또다시 정부지침의 변경을 도모하면서 새로운 최종보고서를 위원회에 작성토록 하였고, 위원회는 새로운 정부지침에 의거 주민의견을 수렴하여 위원회안을 제출하였지만 정부는

일부 수정하여 1996년 3월에 최종안을 발표하게 되었다. 결과적으로 정부의 결정은 갈등요인의 부각이 있을 때마다 지침을 변경함은 물론 주민들의 의견이 적절히 반영된 위원회안을 수정하면서 까지 결정되기 때문에 다분히 정치적 차원의 결정이라는 비판을 받을 수 밖에 없으며, 특히 1997년 선거를 위해 촉박하게 결정하려는 의도가 엿보이기도 하였다.

4) 갈등관리적 관점

첫째, 1992년 개편은 1996년 개편 때 정당간의 갈등이 핵심이었던 것과는 달리 자치단체협의회간의 갈등이 핵심이었다고 할 수 있다.

1992년 7월 정책에 관한 정부의 지침 중 1층제 개편안에 따른 제1그룹지역에 대한 권고안과 관련하여, 디스트릭트의 폐지를 중심으로 한 1층제 개편이 되어야 한다는 전국카운티협의회와 카운티 폐지를 중심으로 1층제 개편이 되어야 한다는 전국디스트릭트협의회간의 갈등은 맹렬하였고, 특히 이로 인하여 위원회의 독립성이 위협받기도 하였다. 또한 1993년 4월에 있는 제1그룹지역의 최종보고서안에 대하여 디스트릭트측은 심한 반발을, 카운티측은 소극적 입장을 취하는 갈등이 있었고, 1994년 6월부터 1995년 1월 사이에 발표된 위원회의 나머지 카운티에 대한 전체보고서에 대해서도 양측은 주민에 대한 선전활동은 물론 정부 및 여야당에 대한 로비활동을 심하게 행하는 등 갈등양상이 심각하였다. 이에 따라서 정부는 새로운 위원회를 탄생시키면서 정부지침을 일부 수정하여 발표하였지만, 이번에는 디스트릭트측은 환영하고, 카운티측은 심한 반발을 하는 등 많은 어려움이 있었다. 그럼에도 불구하고 정부는 효과적인 지방자치단체를 설립한다는 점을 강조하면서 1996년 3월 최종발표를 하기에 이르고 현재 그 개편작업이 순조로히 진

행되고 있다.

둘째, 정부와 위원회간의 갈등으로 인하여 새로운 지방자치위원회가 구성되는 등의 현상도 있었다.

바남위원장이 주도하는 지방자치위원회는 제1그룹지역 개편과 관련해서 정부, 여야당, 그리고 지방의회와 격심한 대립을 보였다. 특히 바남위원장은 1995년 1월까지 모든 최종보고서를 마감하여 발표하였는데, 내용에 대하여 보수당내에서 강한 비판이 일고 정부에서도 위원회의 결과를 재평가하도록 한 것이 갈등의 발단이 되었다. 정부는 위원회의 최종보고서가 정부의 1중제 지향적인 개편을 따르지 않고 주민의견에 치중한 나머지 2중제 유지가 다수를 이룬다고 비판하면서 재평가 지시를 함으로써 위원회와 정부간의 갈등은 심각하였고, 그 결과 바남위원장은 사직하게 되었다. 따라서 정부는 위원장을 교체하면서 동시에 위원회의 위원을 보강하는 조치를 취하게 되었다.

5) 정치적 관점

첫째, 비대도시권역의 1중제화에 대해 보수당과 노동당 등 야당은 입장의 차이는 있지만 기본적으로 같은 생각을 하고 있었으나, 실제 개편에 있어서는 양당간의 정치적 갈등은 물론 동일 정당 내부에서의 갈등이 심각하게 노출되었고, 이는 정부안 마련에 있어 영향력을 미치게 되었다.

제1그룹지역의 위원회 최종안에 대하여, 도심지지역 보수당 의원의 경우 카운티 폐지에 의한 1중제를 주장하고, 비대도심지역 보수당 의원의 경우 1중제 개편에 반대하는 주장을 하는 경향을 보임에 따라서 메이저수상은 다음 선거에서의 당선을 염두에 두고 보수당내 비판에 대해서도 견제하였다.

노동당 의원들도 1층제 개편에 동의하면서도 자기 지역의 개편에 대해서는 소극적이었다는 점에서 보수당 의원과 동일한 생각을 가지고 있다고 할 수 있다.

또한 제1그룹을 제외한 나머지 지역의 개편과 관련해서도, 위에서 제기한 제1그룹지역 개편때와 비슷한 양상을 보이고 있었다. 그러나 노동당은 정부의 개편작업에 대해서 불만을 공식적으로 표명하면서도 의회심의과정에서 노동당 의원들을 출석시켜 반대표를 던지도록 독려하는 모습도 보였다.

결국 정부의 개정지침이나 위원회의 최종보고서에 대한 노동당의 반대와 보수당의 당내 의견 분열 및 전국지방자치단체연합회의 입장에 따른 대응 등으로 정부의 개편안 결정은 많은 어려움이 있었던 것을 평가된다.

둘째, 메이저수상의 정치공약으로 추진된 1992년의 개편과정 및 그 결과가 노동당의 토니 블래어수상이 집권하는 정권교체에도 불구하고 그대로 추진되고 있다.

대처 및 메이저 수상의 노동당 집권이 장기간 이루어지면서 많은 정책이 실패하였음에도 지방행정계층구조 개편에 대해서만은 1998년까지 마무리되도록 하였다. 그런데 이러한 결정에 대하여 노동당이 집권하였음에도 불구하고 그대로 추진되고 있다. 그것은 영국의 경우 보수당과 노동당의 집권이 반복되는 과정에서도 일부 의견을 같이 하는 정책에 대한 변경은 추진하지 않았다는 역사성에 기인하기 때문이기도 하지만, 토니 블래어수상이 집권초기 완전한 자치권을 지방에 줄 것을 약속한 점에 비추어 볼 때 이를 달성하는데 필요한 전제조건인 계층구조의 개편이 조기에 매듭지어 지기를 희망하기 때문인 것으로 평가된다. 더우기 1992년부터 추진되어온 비대도시권역의 개편에 대한 노동당의 입장이 이미 정해져 있기 때문인 것으로도 판단된다.

6) 종합

1992년의 개편은 영국 잉글랜드의 지방행정계층구조를 마지막으로 정리하는 것이라는 의미를 가진다. 1986년의 광역런던 및 대도시권에 대한 개편에 이어 비대도시권의 개편이 완료되기 때문이다. 그러나 잉글랜드지역은 모든 권역에서 1층제의 구조로만 전환된 것은 아니고 또다른 계층구조의 형태를 만들어 냈다는 점에서도 의의가 있다. 광역런던 및 대도시권역은 완전 1층제로 변모되었지만, 비대도시권역은 개편목적과는 달리 소수의 카운티만이 완전1층제가 되고, 대부분은 카운티 - 디스트릭트라는 2층제 유지되면서, 한편으로는 카운티단위별로 카운티 - 디스트릭트체제의 2층제와 단층자치단체라는 완전1층제가 혼재하는 지역으로 구분되는 등 과거보다 혼잡한 지방행정계층구조를 갖게 되었다.

결국 영국은 잉글랜드지역의 광역런던 및 대도시권역, 웨일즈지역 및 스코트랜드지역에서만 완전1층제가 실현되었고, 잉글랜드지역의 비대도시권역은 아직도 2층제가 일부 유지되는 것으로 나타나고 있어, 완전1층제를 추진하려 했던 당초의 목적을 완벽하게 달성되지 못한 것으로 평가된다.

2. 웨일즈와 스코트랜드지역

가. 제도적 관점

웨일즈(Welsh)와 스코트랜드(Scottish)는 2층제 구조에서 단층제 구조로

변경됨으로써 새로운 지방자치단체를 탄생시켰고, 특히 지방자치단체 및 행정서비스기관의 총수를 증가시킴으로써 주민의 대표성 및 주민에 대한 책임성을 확보하였다는 점에서 지방자치의 제도적 틀을 새롭게 완벽하게 정비하였다.

1996년 지방자치단체의 개편으로 인해서 지방행정계층구조가 단층제로 전환되면서 서비스공급기관의 증가현상을 가져왔는데, 먼저 단일계층의 지방자치단체 관할지역에 경찰 소방 그리고 여타의 상위 연합위원회를 다양하게 설치하였고, 다음으로 단일의 의회지역 내에 주요한 서비스 공급을 위한 하위단위로서의 지역위원회(area committees)를 설치하였다. 이와 같은 서비스공급기관의 다양화로 개편 전보다 지방자치체제가 강화된 현상을 볼 수 있다.

우리나라에서 지방행정계층구조를 자치2중제 또는 자치1중제를 지향할 경우 제도적 측면에서 고려되어야 할 것은 새로운 자치단체의 수의 설립이 중요한 변수이기는 하지만 실제로 민간부문의 활용을 통해 주민에 대한 행정서비스의 공급체계를 다원화해야 한다는 점이다. 이는 지방행정계층구조의 개편 따른 제도적 결함을 보완해 주는 장치로서, 자치단체의 주민대표성과 책임성 확보를 기하는 요소가 된다. 만일 지방행정계층구조 개편이 정치적 협상에 의해 그 구도가 설정되더라도 이를 보완하는 의미에서 주민에 대한 대표성과 책임성을 제도하기 위한 제도적 장치를 마련해 두어야 한다는 점을 인식할 필요가 있다.

나. 절차적 관점

웨일즈와 스코트랜드지역의 개편에 있어서 위원회에 의한 단층제 개편을

둘러싸고 그 역할과 절차에 대한 부정적인 시각이 매우 많았다는 점이다.

양 지역의 지방자치단체 개편을 위해 설립된 위원회가 구성되어 1980년대 후반에 단층제(single-tier)로의 변화를 주장하였지만 보수당은 호의적이지는 않았다. 그러자 위원회는 일부 보수당 행동주의자(Conservative activists)의 주장을 반영하여 지방자치단체의 개편을 추진하려 함으로써 개편의 본질을 변화시켜 결국에는 정치적인 조작으로부터 자유롭지 못하였다. 그래서 1990년대 지방자치단체의 구조개편에 관한 위원회의 제안에 대하여 웨일즈와 스코트랜드내 반대자론들은 위원회의 독립적 조사의 결여에 주장하면서 비판하였다. 이러한 비판은 스코트랜드의 지방자치단체들, 웨일즈 카운티협회(Assembly of Welsh Counties), 그리고 반대당으로부터 지속적으로 제기되었으며 그 핵심 사항은 독립위원회(an independent commission)의 보장이었다.

특히 위원회의 결론과 정부의 최종적인 집행 사이에는 정치적 이해관계로 인하여 항상 일정한 틈이 존재하였던 것은 스코트랜드 및 웨일즈 뿐만 아니라 잉글랜드의 지방자치단체의 개편사례에서도 나타나고 있는 현상이다.

따라서 우리나라에서 지방행정계층구조의 개편을 위한 위원회를 구성함에 있어서 정치적 영향력으로부터 독립할 수 있는 권한을 부여해야 함은 물론 위원회가 행한 절차와 그 결과에 대하여 정부는 이를 대폭 수용할 수 있는 재량을 보이면서 적극적인 개편을 실천하여야 할 것이다.

다. 행정적 관점

새로운 지방정자치단체로의 전환에 따른 행정적 문제는 경계의 설정, 공

무원의 인사(staffing issue), 상하수도 및 개편에 소요되는 비용에 집중되는데, 이러한 문제는 입법과정에서 논쟁이 치열했었다는 점이다.

첫째, 경계(boundaries)설정의 문제는 1993년 11월 22일 스코틀랜드와 웨일즈의 개편을 논의하기 위하여 소집된 하원에서 양 지역 반대당의 지도자들이 반대의견을 표명할 정도로 논쟁적이었다. 그 결과 스코틀랜드에서는 지방자치단체의 수가 28개에서 32개로 증가되었고, 웨일즈에서는 발레이(Valleys)지방에 대한 경계조정이 있었다. 둘째, 인사(staffing)문제에 대한 스코틀랜드와 웨일즈의 위원회 목표는 인사에 대한 단일의 안이 수용되는 것이었는데, 많은 부문이 수정된 채로 통과되는 등 입법과정에서의 수용태도가 매우 소극적이었다. 셋째, 상하수도(water and sewerage)의 문제는 스코틀랜드의 경우 법률안에 대하여 반대자들이 집요하게 물고늘어진 주요한 분야로서, 동법안에서 세 개의 지역상하수도 위원회가 설치되었다. 넷째, 개편비용에 관한 문제로서, 스코틀랜드 및 웨일즈 당국은 대처수상의 개혁이 단기적으로는 많은 비용이 부담됨에도 불구하고 장기적으로는 절약의 결과를 가져올 것이라는 점을 강조하였으나 스코틀랜드지방자치단체위원회는 물론 노동당은 이에 대하여 비판적이었다.

이상에서 설명한 4가지 이슈는 우리의 경우에도 그대로 적용될 가능성이 있기 때문에 최종적인 개편안을 마련하는 과정에서 충분히 고려되어야 할 것이다. 특히 직업공무원인 지방자치단체의 직원에 대한 인사관리적 측면과 개편에 따른 소요비용의 절감을 적극적으로 고려하여 개편안을 확정하여야 할 것이다. 이러한 요소들이 최종적으로 잘 반영되어진다면 정치적 이해관계를 초월하여 입법과정에서 적극적인 수용을 유도할 수 있을 것이라는 점이다.

라. 갈등관리적 관점

웨일즈와 스코트랜드의 개편과정에서 야기되는 갈등현상은 잉글랜드와는 달리 지방자치전문가(local government professions)의 반대에 의한 갈등으로 대표될 수 있다는 점이다.

웨일즈와 스코트랜드의 경우 지방자치전문가들은 개편에 대하여 반응을 보이고 있는데, 공통적인 것은 중앙정책에 대한 비판이나 특정 서비스를 둘러싼 권한관계에 초점을 두고 반대를 하고 있다는 것이다.

우선 웨일즈의 제1차협약서는 가능한 한 단층(unitary)구조로 개편하여 약 20개의 자치단체를 만들 것을 권고하고 있는데, 많은 웨일즈의 전문가집단은 단층자치단체를 대상으로 하는 재조직화에 대해 반대입장을 유지하고 있다. 그리고 스코트랜드의 제1차협약서에는 새로운 개편안에 대한 구체적인 내용이 없고 제2차 협약서에서 새로운 구조에 초점을 두는 안이 제시되었지만, 다수의 지방자치전문가들은 여전히 변화에 대한 반대입장을 고수하였다. 전문가들은 단층제는 책임성의 취약한 구조이고, 현행 2층제(two-tier)보다 서비스공급에 있어서 효과성을 감소시킬 수 있다는 점을 강조하면서 비판하고 있다. 더우기 그들의 일반적 견해는 단층제로의 재조직화 자체가 중앙통제를 감소시킬 것이라는 전망이 없다는 점을 더욱 강조하기도 한다.

결국 지방행정계층구조의 개편에 있어서 지방자치 전문가의 적극적 동의를 얻는 것이 사후 갈등을 해소할 수 있는 첩경이며, 그들의 반대 주장에 대한 논리적 보완을 행하는 정부의 방침이 필요한 것이다.

마. 정치적 관점

1990년대 웨일즈와 스코트랜드 정부는 개편에 따른 이익과 개편 수요에 대한 최소한의 합의를 바탕으로 실제 개편과정에 착수하였으나, 초기 단계에서 특정구조에 대한 정치적 합의가 이루어지지 않는 등 단층자치단체 선호안에 대한 의회 및 정당의 영향력 행사가 극심하였다는 점이다.

지방자치단체의 개편 원칙에 대한 정치적 동의는 쉽게 이루어졌으나, 개편의 구체적 항목에 대해서는 정치적 이해관계의 충돌로 인하여 합의가 매우 어려웠다. 비록 단층제로의 변화에 대한 광범위한 정치권의 지지가 있었지만, 각각의 주도자들은 그들 자신의 관점에서 이루어지기를 희망하였기 때문이다.

또한 1990년대 지방자치단체 개편을 정부는 충분히 정치적으로 이용하고 있었다. 정부가 선거에 있어서 유리한 선거구를 갖기 위한 게리멘더(gerrymander)를 행하였다는 사실이다. 스코트랜드의 경우 개편의 책임장관인 일렌 스투워드(Allan Stewart)가 1992년 법안(bill)에서 그의 선거구인 이스트우드(Eastwood)에 우호적으로 게리멘더되도록 영향력을 행사하였고, 또한 지방 노동당은 물론 노동당 지도부도 선거구 조정에 있어 유리한 입장에 있도록 로비활동에 깊이 관여하였다.

따라서 지방행정계층구조 개편의 당위성에 대한 정치권 및 국민적 동의가 있어야 함은 물론 이에 입각한 개편안이 최종적으로 합의되더라도 실행 단계에서는 또다른 갈등이 야기될 수 있다는 점을 인식하여 각 단계별로 충분한 주민의견 및 관련단체의 견해를 반영하는 체제가 요구된다. 특히 개편안을 입안하는 과정에서 정치권이 당해 지역의 이익을 위하여 게리멘더링을 행할 가능성을 제한하기 위한 제도적 장치도 마련되어야 할 것으로 생각된다.

다.

바. 종합

웨일즈와 스코틀랜드에 대한 개편은 1996년에 완료되어 현재 단층자치단체 체제를 이루고 있다. 이것은 잉글랜드의 비대도시권역의 1-2층제 혼합형과는 달리 순수한 1층제로서 잉글랜드의 광역런던 및 대도시권역과 같은 체제를 이룬 것이다.

이러한 순수 1층제 구조로 개편 이후 주민에 대한 서비스 제공의 원활화를 위하여 일부 서비스는 개편 전과 동일한 규모를 대상으로 제공되고 있는 것을 볼 수 있다. 카운티 또는 리전(region) 전체가 단층자치단체가 된 곳에서는 모든 기존의 서비스 공급 책임이 동일 경계내에서 지속되고 있는데, 스코틀랜드의 Highland, Fife and Dunfries, Galloway Region 그리고 웨일즈의 Powys County가 그러하다. 또한 디스트릭트를 중심으로 단층자치단체를 형성한 곳은 현행 서비스의 규모에 큰 변화가 없는데, 웨일즈의 22개 단층자치단체 중 10개가 수정된 디스트릭트 경계를 토대로 하고 있고, 스코틀랜드 32개의 새로운 단층자치단체 중 23개가 그러하다.

특히 현재 웨일즈와 스코틀랜드의 일부에서 주택, 환경위생, 레저, 쓰레기 수거 등과 같은 서비스의 규모는 광역화될 것으로 전망된다는 점도 눈여겨 볼 필요가 있다.

3. 평가내용의 특징

잉글랜드의 광역런던 및 대도시권역, 비대도시권역에 대한 개편과정, 웨일즈와 스코틀랜드에 대한 개편과정에 대한 평가내용을 평가기준별로 특징

적인 것을 중심으로 요약하면 <표5-2>와 같다.

<표5-2> 잉글랜드, 웨일즈, 스코트랜드의 개편과정에 대한 비교평가내용

구분	잉글랜드		웨일즈와 스코트랜드
	광역련던 및 대도시권역	비대도시권역	
제도적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙정부 주도의 단층제 개편은 제도의 위기가 아닌 자치발전의 계기 마련의 토대 ○ 단층제화는 이념이 아닌 변화의 산물 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일부1층제, 2층제 유지로 소폭적인 제도변화 ○ 새로운 자치단체 탄생 (unitary authority) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 단층자치단체화 ○ 자치단체 및 서비스공급주체의 증가로 주민에 대한 대표성 및 책임성 확보
절차적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공청회 개최 소극적 ○ 절차의 민주성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙정부 주도의 개편 ○ 충분한 개편소요기간 및 철저한 작업단계 준수 ○ 위원회 주관의 광범한 의견조사 실시 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위원회의 역할과 절차에 대한 물신 극심
행정적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인원 및 경비의 절감효과 가시화 ○ 공무원의 신분보장 대책 확고 ○ 행정서비스 공급의 물변 ○ 주민세부담의 지역별 차이 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부지침(지역의식 고려 및 효과적 자치단체)의 일관성 유지 ○ 위원회안의 대폭적 수정을 통한 정부안 확정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경계조정, 공무원인사, 상·하수도, 개편비용의 문제에 대한 입법과정의 논란 심각
갈등관리적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방노동당 대 보수당내각의 대립 구도 ○ 찬·반에 대한 다양한 의견수렴 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정당간 갈등보다 관련 협의회간 갈등 심각 ○ 정부-위원회간 갈등으로 새로운 위원회 설립 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방자치전문가들과 정부간 갈등 심각
정치적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방선거에 절대적 영향력 행사 ○ 보수당정부의 행·정개혁의 적극화 유도 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개편방향에는 동의, 실행에는 소극적 ○ 정권교체에도 불구하고 지속적 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개편방향의 합의에도 불구하고 초기실행 단계에서 정치권의 강력한 영향력 행사

한편 이상과 같은 평가에도 불구하고 1992년 이후 추진된 잉글랜드, 웨일즈, 스코트랜드의 지방행정계층의 단층화로 인하여 새롭게 출범한 단층자치단체(UJA)는 개편에 따른 문제점이 현재 나타나고 있기도 하다.

첫째, 통합에 의해 설치된 단층자치단체는 예산삭감과 기구축소라는 면에서는 긍정적인 효과를 나타내고 있지만, 실제로 강제적인 인력감축이 행하여지고 있다는 점이다. 잉여인력의 자발적인 조기퇴직으로 실질적인 문제가 없는 것처럼 보이지만, 실제로는 대규모의 기구축소로 인한 강제 퇴직현상이 몇몇 자치단체에서 보여지고 있는 것이다. 스코트랜드의 경우 단층화로 인하여 1997년에 약 7,000개의 자리가 없어졌고, 또다른 단층자치단체에 있어서는 중견간부에 대한 인력감축에 있어서 강제잉여인력 처분조치가 행해지기도 한 것으로 나타나고 있다. 이로 인하여 노사관계가 현재 원만하지 못한 것으로 평가되고 있다.

둘째, 단층자치단체의 설치과정에서 중앙정부의 적절한 예산지원이 이루어지고 못했음은 물론 기구축소에 따른 세금의 감면 혜택이 주민들에게 돌아오지 않고 있다는 점이다. 스코트랜드의 단층자치단체의 경우 광범한 기구축소에도 불구하고 주민들은 10.7%의 지방세 인상을 받아들여야만 함으로써 주민들은 많은 세금을 내고도 적은 서비스를 받고 있다는 인상을 갖게 되었다.

제2절 시사점

1. 우리나라 지방행정계층구조 개편의 필요성과 제 대안

가. 개편의 필요성

1994년부터 1996년까지 농촌행정단위인 도의 경우 그 하위단위인 시와 군을 통합해서 도농복합형태의 시(일명 통합시)를 설치하였다. 그리고 도시행정단위인 광역시의 경우 그 하위단위로 자치구 이외에 군을 설치할 수 있게 하여 도시와 농촌이 함께 공존하는 하부행정구조를 갖추게 되었다.

위와 같은 행정계층구조의 변화를 가져온 도농복합형태의 구역개편 작업 과정에서 정치권은 향후에 보다 광범위한 개편을 해야 한다고 주장한 바 있다. 그 당시 이와 같은 주장은 1995년 6.27지방선거에 의해 민선자치단체장이 출현하면 지방자치단체의 행정구역을 개편하는 것이 어렵다는 인식에 기인한 것이었다. 그러나 짧은 기일내에 이를 해결할 성질의 것이 아니었기에 매듭을 짓지 못한 채 차후에 논의하기로 합의한 바 있다. 그러다가 제15대 국회에 들어와 정치권 일부에서는 우리나라 지방행정계층 및 행정구역이 고비용 저효율의 구조를 가지고 있는 문제점이 있기 때문에 이를 반드시 정비해야 한다고 주장하였다.

실제로 지방자치체제의 선진화를 위하여는 고비용 저효율의 지방행정구조를 저비용 고효율의 지방행정구조로 전환시켜 지방자치단체를 경쟁력있는 기관으로 해야 한다. 이러한 명제는 오늘날 IMF의 자금을 지원받는 경제체제 하에서 매우 중요하다고 할 수 있다. 이러한 입장에서 보면 지방자치체

도는 물론 지방행정체제의 근간이 되는 지방행정구역 및 계층구조는 향후 반드시 개편되어야 한다는 점에 있어서 일반적 동의가 있는 것이 사실이다.

이렇듯 지방행정계층구조의 개편에 대한 일반적 동의는 실제적으로 다음과 같은 또다른 사유에 의해서도 그 필요성이 인정되는 것이다.

첫째, 지역 주민의 삶의 질 변화에도 불구하고 행정서비스 전달체계의 기본이 되는 행정계층구조는 복잡하고 또한 행정서비스 제공의 공간적 기초가 되는 행정구역은 생활권과 불일치함으로써 아직도 주민불편을 가중시키는 요인으로 작용하기 때문이다.

6.27지방선거 이후 본격적인 민선 지방자치시대를 맞이하여 많은 부문에서 개혁이 있어 왔고 그 결과 양질의 행정서비스의 공급이 점차적으로 확대되고 있는 등 지역주민에 대한 삶의 질 변화가 있어 왔다. 그러함에도 불구하고 행정서비스 공급의 공간적 범위가 불균형하고 그리고 계층간 서비스의 분배도 원활하지 못하기 때문에 구조적 조정이 필요한 것이다.

둘째, 자치계층과 비자치계층을 포함하면 우리나라의 지방행정계층구조는 3-5단계로 되어 있어 지나치게 다단계로 되어 있기 때문이다.

자치2계층과 1-3의 비자치계층은 다른 외국의 그것에 비하여 복잡하다. 그 결과 계층간 지도·감독의 중복과 기능의 중복, 그리고 이에 따른 권한과 책임의 모호, 불필요한 업무량의 증가 등과 같은 현상이 야기되고 있다. 특히 계층구조의 다단계로 인하여 중간계층은 상위계층의 의사를 하위계층에 전달하는 단순한 경유기관화되는 경향이 뚜렷하고, 기초자치단체는 중앙정부와 광역자치단체로 부터 이중의 감독을 받고 있어 행정수행의 자율성이 제한되며, 비자치계층인 읍면동은 이중·삼중의 지시·감독을 받고 있는 실정이다.

셋째, 도시행정단위로서 기초자치단체인 시에는 비자치계층인 구와 읍·

면·동이, 농촌행정단위로서 기초자치단체인 군에는 읍·면·동이, 대도시행정단위로서 기초자치단체인 자치구에는 동이 있는 바, 기초자치단체의 계층마다 1-3개의 다른 행정계층을 갖는 복잡한 지방행정계층구조를 취하고 있기 때문이다.

본래 기초자치단체는 주민과 직접 접촉하는 기관으로 대부분의 국가에서는 기초단체가 최말단계층인 것이다. 따라서 우리나라의 경우 비자치계층의 복잡화로 인하여 주민과 기초자치단체간의 관계가 소원해 짐은 물론 양자간 관계가 명확하게 설정되지 않는 것을 볼 수 있다. 특히 기초자치체인 시·군·구가 주민과 접촉하는 기초적 자치계층이 되어야 함에도 불구하고 중앙정부와 광역단체 그리고 주민간을 매개하는 중간적 계층으로 변모되었다고 해도 과언이 아니다.

결론적으로 민선단체장체제의 출범에 따른 지방행정환경의 변화와 상술한 바와 같은 지방행정계층구조의 문제점들로 하여금 향후 지방행정의 계층구조와 행정구역은 반드시 개편되어야 할 개혁과제임에 틀림없으며, 지방자치제도가 굳건히 뿌리를 내리기 전에 반드시 정비되어야 할 사안인 것으로 평가된다.

나. 개편 대안

우리나라에서 지방행정계층구조를 개편하고자 할 경우, 상정가능한 대안은 무수히 많다. 그러나 어느 하나도 국민적 합의를 이룬 것이 없다. 여기서는 일반적으로 이야기할 수 있는 개편대안을 1층제로 전환할 경우, 2층제로 유지할 경우, 1층제와 2층제를 혼합할 경우로 구분하여 그 대안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 현재의 자치2층제를 자치1층제로 하면서 읍면동 행정계층을 폐지할

경우, 1안은 특별시·광역시·도의 체제(시·군·구 폐지)를, 2안은 시·군·자치구의 체제(시·도 폐지)를, 3안은 특별시·광역시·시·군·자치구의 체제(농촌단위인 도의 폐지, 대도시의 자치구 폐지)를 갖추는 것으로 구분할 수 있다.

둘째, 현행과 같이 자치2중제 유지하되 일부를 조정할 경우, 1안은 특별시·광역시·도 - 시·군·자치구 체제(읍면동 및 행정구 폐지)를, 2안은 특별시·광역시·도 - 읍·면·동 체제(시·군·구 폐지)를 유지시키는 것으로 구분할 수 있다.

셋째, 읍면동의 폐지를 전제로 현행의 자치2중제를 조정하되 1중제와 2중제를 혼합하게 할 경우, 1안은 대도시행정단위인 특별시·광역시는 시 - 자치구의 2중제 체제로 하고 농촌행정단위인 도는 시·군의 1중제 체제로 전환하는 안이고, 2안은 대도시행정단위는 자치구를 중심으로 하는 1중제로 하고, 농촌행정단위는 도 - 시·군의 2중제 체제로 전환하는 안이 있을 수 있다. 이상의 논의를 종합하면 <표5-3>과 같다.

<표5-3> 우리나라의 지방행정계층구조 개편 대안

구분	1중제	2중제	1-2중제
1안	특별시·광역시·도	특별시·광역시·도 자치구·자치구·군·시·군	(대도시) (농촌) 특별시(광역시) 자치구 시·군
2안	시·군·자치구	특별시·광역시·도 자치구·자치구·군·시·군	(대도시) (농촌) 도 자치구 시·군
3안	(대도시) 특별시·광역시 (농촌) 시·군·자치구		

영국의 지방행정계층구조 개편과정의 분석 결과에 초점을 두고 순수하게 우리에게 적용가능한 대안을 선택한다면 <표5-3>의 1-2층제의 제2안이 유사하다고 판단된다.

그렇지만 우리나라의 경우 현재 도의 폐지론과 대도시행정에 있어서의 광역화 경향에 따른 자치구 폐지론 등 다양한 대안들이 거론되고 있기 때문에 1-2층제의 제1안도 고려될 수 있다. 또한 영국의 지방행정계층구조의 개편이 단층제를 지향했다는 면에서는 1층제안도 시사하는 바가 있어 이를 고려할 수도 있을 것이다.

이렇듯 영국의 지방행정계층구조 개편과정에서 시사하는 바가 1층제 및 1-2층제의 경우에 해당된다고는 하지만, 현재 우리나라의 경우 위에서 제시한 1층제, 2층제, 1-2층제 중 어느 것도 국민적 합의에 이르지 않았기 때문에 영국의 지방행정계층구조 개편과정이 시사하는 바가 여러 가지로 응용될 수 있을 것이라 생각된다.

따라서 우리나라의 경우 향후 지방행정계층구조를 개편함에 있어서 영국의 지방행정계층구조 개편과정에서 얻은 경험을 충분히 활용할 필요가 있다. 특히 영국의 지방행정계층구조의 개편 결과에서만 시사점을 찾으려 하지 말고 그 과정에서 우리가 찾아야 할 함의를 발견하는 것이 중요하며, 또한 그 시사점을 우리의 것으로 전환시키는 지혜가 필요한 것이기도 하다. 따라서 본 연구에서는 위의 표에서 제시한 모든 개편안을 상정하면서 그 시사점을 제시해 보고자 한다.

2. 영국 지방행정계층구조 개편과정 평가에 의한 시사점

제5장 제1절에서 기술한 바 있는 영국의 지방행정계층구조 개편과정에 대한 평가내용이 향후 우리나라가 행하게 될 지방행정계층구조 개편작업에 상당한 영향을 미칠 것이라는 판단은 상당한 설득력을 가진다. 따라서 영국 지방행정계층구조 개편과정의 평가내용 중에서 우리에게 시사하는 점을 효과적으로 추출해 내는 것은 매우 중요한 일이다. 그래서 본 연구에서는 시사점의 효율적 발굴을 위하여 영국 지방행정계층구조 개편과정의 평가부문에서 사용하였던 평가기준을 적극적으로 활용하고자 한다. 즉 시사점을 제시함에 있어서 제도적 측면, 절차적 측면, 행정적 측면, 갈등관리적 측면, 정치적 측면으로 구분하여 연구자의 견해를 밝히고자 한다.⁴⁷⁾

또한 시사점을 제시함에 있어서 단층제로만 개편된 웨일즈와 스코트랜드 보다는 단층제 및 2층제 유지 그리고 1-2층제를 혼합한 결과를 가져온 잉글랜드지역을 중심으로 해서 그 시사점을 찾고자 한다.

가. 제도적 관점에서의 시사점

첫째, 지방행정계층구조의 개편방향이 2층제가 아닌 단층제를 지향한다고 해도 그것은 지방자치의 발전을 저해하는 것이 아니라는 것이다.

영국의 경우 보수당정부는 재정정책의 실패를 지방적 책임에 기인한 것으로 보고 지방자치단체의 개편을 추진하면서 단층제를 중심으로 하였다.

47) 시사점을 기술하는 기준의 구분은 영국 지방행정계층구조 개편과정에 대한 평가에서 취급하였던 평가기준을 준용하고자 하며, 이에 대한 자세한 내용은 제1절 평가의 기준을 참조.

일각에서는 단층제를 중심으로 한 지방행정계층구조의 개편은 중국적으로 지방자치의 위기를 가져온다고 비판하기도 한다. 그러나 영국의 경우 1996년 광역런던과 대도시권역의 단층제화를 완료하여 이미 10여년이 지났으나 주민행정서비스의 제공에 큰 문제를 야기시키지 않았을 뿐만 아니라 현재 단층제를 도모했던 보수당정부가 아닌 노동당 정부하에서도 단층제 개편이 진행되고 있는 것을 볼 때 지방행정계층구조의 단층화는 지방자치의 위기로 규정할 수 없다는 것이다.

우리나라의 경우 현재 도의 폐지를 주장하기도 하고, 대도시행정체제하의 자치구 폐지를 주장하는 견해가 없는 것이 아니지만, 단층제 구조로의 개편도 향후 우리나라의 중요한 개편방향으로 자리잡을 수 있을 것이다. 더욱 단층제로의 개편을 주장하는 측의 견해에 의하면 그것은 지방자치를 후퇴시키고자 하는 의도로 추진되는 것이 아니라 행정의 능률성을 보다 합리적으로 달성하고자 하는 것으로 보고 있는 바, 궁극적으로 단층제의 개편은 지방자치제도의 위기를 가져오지 않는다는 점을 강조하는 있는 것이다.

둘째, 지방행정계층구조 개편의 주도권자는 지방자치단체가 아니라 중앙정부라고 하는 점이다.

본 연구보고서 제2장 제1절 지방자치제도의 특징에서 보면, 영국의 지방자치는 국회가 제정한 법률에 의하여 규정되고 있으며, 지방자치단체의 중요한 행정행위는 반드시 법적 지원이 있어야 한다는 점을 알 수 있다. 따라서 영국의 지방자치는 중앙정부의 강력한 통제하에 있다고 해도 과언이 아니라는 점에서 중앙정부 주도의 지방행정계층구조의 개편은 어떠한 의미에서 당연한 것이다.

우리 나라도 지방행정계층구조의 개편을 주도하는 기관은 지방자치단체가 아니라 중앙정부가 될 수 밖에 없다는 점에서 영국과 유사하다고 판단된

다. 법제적 측면에서 계층구조의 개편은 법률을 제정 또는 개정 에 의하도록 되어 있기 때문이기도 하지만, 지방자치단체가 중심이 되어 국가전체적인 개편을 감당하기에는 모든 면에서 부족하기 때문이다. 민선단체장 출범 이후 지방자치단체의 경계조정이라는 사안 조차도 지방적 차원에서 해결되지 못하고 있는데, 지방행정계층구조의 개편이라는 거대한 이슈를 지방자치단체가 해결할 수 있다고 보는 것은 잘못된 생각이다. 이러한 이슈는 당사자인 지방자치단체가 아닌 중앙정부가 국가적 차원에서 개입하여 조정하고 해결하는 것이 바람직한 것이다. 결국 지방통치구조의 하나로 인식되는 지방행정계층구조를 중앙정부가 주도하여 개편한다고 해서 지방자치의 위기를 초래하는 것이 아니라는 점도 이 시점에서 인식되어야 할 것이다.

나. 절차적 관점에서의 시사점

첫째, 지방행정계층구조 개편에 있어서 반드시 법적 근거를 가지고 행하되 정해진 절차를 준수하며 충분한 기간을 가지고 중장기적으로 대처해 가야 한다는 점이다. 동시에 그것은 일시에 전국적인 개편을 단행하기 보다는 행정계층의 특성을 고려하여 동일한 계층단위로 단계적으로 추진하는 것이 효과적이라는 점이다.

영국의 경우 비대도시권역의 개편에 있어서 사전에 정부가 협의서를 발표하여 국민적 반응을 인식한 후, 입법과정을 거쳐 근거법인 지방자치법을 제정하고 있다. 그리고 정부의 지침을 발표함과 동시에 독립성을 갖는 지방자치위원회를 구성하여 주민들의 의견을 수렴하고 관련 이해당사자들의 갈등을 조정하고 있다.

또한 1996년의 광역런던 및 대도시권역의 개편, 그리고 6년 후인 1992년의 비대도시권역의 개편이라는 순서에 따라 잉글랜드지역 전체를 체계적으로 추진하고 있으며, 특히 비대도시권역의 경우 제1그룹에 대한 정부의 최종 결정이 있는 후에 제2그룹에서 5그룹에 이르는 개편을 진행해 가는 절차를 밟고 있는 것을 볼 수 있다.

따라서 우리나라도 향후 지방행정계층구조의 개편이 있을 경우, 사전준비 단계에서 정부의 방침에 따른 근거법을 제정하거나 기존의 관련법을 정비한 후, 이를 추진할 독립성이 강한 위원회를 구성하여 정부방침에 대한 각계의 반응을 적극적으로 수렴·검토해서 개편작업의 구도를 올바르게 확립하는 것이 요구된다.

특히 개편안을 확정하는 과정에서는 정부방침의 일부 수정을 통하여 각계 각종의 의견을 보다 광범위하게 반영하는 등 융통성을 보이는 것이 중요하고, 이 경우 위원회의 의견을 존중해 주어 위원회의 독립성을 저해하는 정부의 조치는 가급적 자제하는 것이 바람직하다. 또한 최종적인 개편안이 행정계층별로 어떠한 모습으로 정립될 지 모르지만 계층별로 단계적 접근을 하는 방식을 취하는 것도 필요하며 동시에 개편안을 확정하는데 필요한 기간은 되도록 길게 하고 실제 개편을 추진하는 기간도 충분히 주어지도록 하는 것이 필요하다.

둘째, 개편안을 확정하는 과정에서 주민의견 및 관련단체의 견해를 다양하게 그리고 정확하게 수렴하는 노력은 물론 수렴된 의견의 반영율이 제고될 수 있도록 노력하는 것이 중요하다는 점이다.

영국의 경우 비대도시권역의 개편에 있어서 주민의견조사는 필수적인 것으로서 그 방법은 관련집단의 의견접수, 전세대를 대상으로 하는 설문조사 등의 다양한 방법을 택하였으며, 그 조사결과에 대한 보고서 작성시 반영을

은 매우 높았다고 할 수 있다. 그 예를 들면 바남위원장이 정부의 단층자치 단체의 증가를 원하는 기대감과는 달리 주민의 의견조사 결과에 충실한 보고서를 작성함으로써 정부와의 갈등을 불러일으켜 사직하게 되었던 사례도 있다. 이러한 사례가 있는 후 1996년 정부는 최종안 결정과정에서 주민의 단층제 선호도가 낮은 것을 이해하고 39개 카운티 중 5개의 카운티만을 완전1층제로 전환하는 결과를 연출하였던 것이다.

우리나라도 지방행정계층구조를 개편함에 있어서 반드시 주민의견수렴의 방법을 다양화 함은 물론 표본수의 적정화를 도모해야 하고, 특히 주민의견수렴은 한 번에 그치는 것이 아니라 개편과정에서 야기되는 정책변화가 있을 때마다 행하는 것이 필요하다. 특히 개편과 관련한 공청회 등을 지역별로 반드시 개최하여 지역주민의 알권리를 충족시켜 주는 등의 방법을 최대한 활용하는 것도 요구된다.

동시에 정부는 계층구조 개편에 있어서 정부의 방침에 소극적인 단체나 주민들이 있을 경우 그 이유를 명확히 분석한 후 그들의 의견을 충분히 반영시킬 수 있는 성숙된 정부능력을 가져야 할 것이다. 이렇게 될 경우 정부의 지방행정계층구조의 개편 결정에 대한 국민의 신임도는 제고될 수 있는 것이다.

다. 행정적 관점에서의 시사점

첫째, 지방행정계층구조의 개편이 정치적 배경을 일부 갖는다고는 해도 반드시 일정한 행정적 목적을 갖고 추진되어야 한다는 점이다.

영국의 경우 보수당정부가 국정전반을 책임지고 있음에도 불구하고 대도시권 장악에 실패한 후 광역런던과 대도시권역의 개편을 추진하게 되고,

또한 보수당의 대처수상에 이은 메이저수상의 집권을 위하여 비대도시권역의 개편을 정치적 공약으로 공표한 후 실행하는 등 정치적 배경에 의하여 지방행정계층구조의 개편이 추진되었다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 실제 개편과정에서 중시된 행정적 목적은 변질됨이 없이 주민편익을 도모하고 동시에 행정비용의 절감과 양질의 행정서비스 제공이라는 틀 속에서 이루어졌다는 점을 발견할 수 있다. 특히 비대도시권역의 개편에서 그러하였다. 향후 우리나라의 지방행정계층구조 개편에 있어서는 영국의 경험에서 처럼 본래의 개편이 추구하고자 하였던 행정적 목적은 그대로 준수되어야 한다. 즉 지방행정계층구조 개편이 행정서비스의 조정과 질의 개선을 목적으로 하되, 지역의식 및 지역사회의 이익이 보장되어야 함은 물론 비용 대 효과라는 면에서 바람직한 규모가 되도록 해야 한다는 것이다. 더우기 행정서비스의 민간화 및 다른 자치단체와의 공동사무처리 등을 전제로 한 효과적인 지방자치단체여야 한다는 행정적 목적을 달성하려고 노력하여야 한다는 것이다. 특히 개편에 수반하는 정치적 이익은 개편과정에서 고려의 대상은 되지만 결정적인 변수가 되지 않는다는 점을 인식할 필요가 있다.

둘째, 개편결과에 따른 변화에 부응한 후속적인 행정조치계획의 수립이 명확하게 이루어져야 한다는 점이다.

영국의 경우 광역런던과 대도시권의 개편에 있어서 단층제로의 전환에 따른 권한 이양은 물론 공무원들의 이동 및 보상체제를 명확히 정립함으로써 행정적 측면의 능률성을 보였다. 특히 지방재정제도에 대한 명확한 권능 이양도 동시에 행함으로써 공무원들의 불만은 그다지 나타나지 않았다는 점을 찾을 수 있었다. 사무이양의 경우 자치단체는 물론 중앙정부의 특별행정기관, 청산기관, 합동위원회 등 다양하게 배분함으로써 이관단체에 대한 부담을 줄이는 방법을 택하기도 하였다. 즉 광역런던과 카운티를 폐지하면서

그 권한을 이관기관인 바로우나 디스트리트에 모두 이양하는 것이 아니라 중앙정부의 몫으로도 남겨두거나 그 대상기관을 다양화시키는 것은 영국 지방자치제도에서 중앙과 지방간 관계의 특성을 파악해 본다면 쉽게 이해될 수 있는 것이다. 여하튼 개편에 따른 사무이양 및 공무원관계의 후속적인 조치에 많은 노력을 기울이고 있는 것을 영국의 개편과정에서 찾아볼 수 있었다.

우리나라의 경우 어떠한 형태의 개편안이 확정되더라도 사전에 개편과 관련된 후속적인 행·재정적 조치는 완벽하게 수립되어 있어야 할 것이다. 구체적인 사무이양계획, 공무원관리계획, 재산처분계획, 재정적 권리배분계획 등이 수립되어야 한다는 것이다. 특히 영국에서 행해졌던 것과는 달리 중앙정부로의 이관이 필요한 사무는 최소화하고 지방자치단체에 보다 적극적인 사무이관이 있어야 할 것이다. 또한 특별지방행정기관으로의 사무이양은 더욱 더 제한적이어야 함은 당연하다.

라. 갈등관리적 관점에서의 시사점

첫째, 개편과정에는 반드시 다양한 갈등이 존재할 수 밖에 없는 바, 정부는 일관성을 가지고 이를 효과적으로 조정하여 정부의 신임도를 높이고 개편안 확정에 결정적인 역할을 하여야 한다는 점이다.

영국의 경우 수차례 제시된 개편에 대한 권고안, 최종보고서안, 정부결정안 등에 대하여 이해관계 단체와 정당 등은 자기들의 목소리를 높임으로서 정부와의 갈등관계를 형성하였다. 또한 동일 정당내에서 개편대상지역 의원과 그렇지 않은 의원간의 갈등은 물론 여당과 야당간의 갈등도 심각하게 있었던 것이 사실이다. 그래서 정부는 정책지침과 절차지침으로 나누어진 정

부지침을 몇차례 개정해 가면서 이들 이해관계자들의 의견을 반영·조정하곤 하였다. 그러면서도 정부가 최종적인 개편안을 확정하는 단계에서는 지방자치법에 근거한 당초의 정부방침을 크게 수정하지 않은 채로 정부의 일관된 의견을 관철시켰다고 할 수 있다.

따라서 우리나라의 경우도 지방행정계층구조 개편을 행할 시, 근거법을 제정하기 전에 정부방침을 발표하고 이에 대한 철저한 이해를 국민에게 약속하여야 할 것이다. 그리고 정부는 개편안을 확정하는 과정에서 위원회의 권고안이나 최종보고안에 주민의견은 물론 관련단체의 의견을 충분히 고려하되 정부방침에 어긋난 것이 있는지를 확인하는 과정도 필요하다. 결국 정부는 개편을 둘러싼 갈등이 표출되면 될수록 개편의 성공률은 적어진다는 점을 고려하여 사전에 이러한 갈등이 야기될 소지를 제어함은 물론 갈등 야기의 경우 그 해소를 위한 적절한 장치를 다양하게 확보하고 이를 적극적으로 활용할 방안을 강구하는 것이 필요하다.

둘째, 지방행정계층구조 개편과 관련하여 위원회의 독립성을 보장하는 것은 개편 성공의 지름길임은 물론 갈등관리적 측면에서 매우 효과적인 장치라는 점이다.

영국 잉글랜드의 비대도시권역 개편에 있어서 야기되었던 위원회와 정부간의 갈등으로 새로운 위원회를 창설하는 등의 진통이 있었다. 그로 인하여 개편소요기간의 지연 및 새로운 정부방침에 따른 혼란과 반복되는 의견조사 등으로 많은 어려움을 겪게 되었던 것은 매우 시사하는 바가 크다. 위원회와 정부간의 갈등은 대부분 위원회는 되도록 주민의견에 충실하려고 하고, 정부는 행정적 목적 달성에 초점을 두기 때문에 야기되는 것으로서 일반적으로 정부는 위원회의 권고안을 수정하여 개편안을 결정하게 되는 바 위원회의 결정에 대한 독립성은 일부 보장되지 않는 현상을 볼 수 있다.

우리나라의 지방행정계층구조 개편은 고비용 저효율의 구조라는 점에서 현재 여·야가 공통적으로 필요하다고 생각하고 있기 때문에 개편에 따른 정치적 협상은 생각보다 수월할 수도 있다는 판단이다. 그러나 막상 개편안에 대한 협상에 있어서는 영국과 같이 정당간의 견해 차이가 있을 것으로 예상되지만, 기본적인 개편안에 대해서는 상호 협력할 것으로 예상된다. 그렇지만 개편안이 정치적으로 이용되지 않기 위하여는 법적 근거를 갖는 위원회를 구성하되, 동 위원회가 행정적 목적을 달성하는데 있어서 필요한 독립성을 최대한 보장해 주는 것이 개편을 둘러싼 갈등을 최소화하는데 도움이 될 것이다.

마. 정치적 관점에서의 시사점

첫째, 개편과정에서의 정치권의 영향력은 정당적 이익이 아니라 국가적 효율성이라는 차원에서 발휘되어야 한다는 점이다.

영국 비대도시권역의 경우 보수당이 주도한 지방행정계층구조의 개편은 1996년 최종정부안을 결정함으로써 현재 실행되고 있다. 그런데 그 최종 정부안은 노동당으로 정권교체가 이루어진 현 시점에서도 그대로 진행되고 있어 영국 정치권의 성숙된 면을 엿볼 수 있다. 이는 지방행정계층구조의 개편이 정당이기주의의 희생물이 아니라 국가적 과제를 충분히 이해할 수 있게 하는 중요한 반응이라고 할 수 있다. 사실 영국에서는 1996년 이래 단층제 개편을 추진함에 있어서 보수당 및 야당인 노동당은 이에 대하여 기본적으로 동일한 생각을 가지고 있었던 것은 사실이다. 그러나 개편과정에서 보수당내 개편관련지역 출신의원들의 반대가 극심했고, 야당인 노동당내 일부 의원들의 지속적인 반대가 있었지만, 결국은 정당의 이해관계를 초월해

서 이를 극복하였다는 점을 발견할 수 있다.

따라서 우리나라에 있어서 향후 지방행정계층구조의 개편은 단층제를 지향하던지 아니면 현행 2층제를 중심으로 조정하던지 간에 정치적 이해관계 보다는 21세기의 선진지방자치제도를 구축하여야 한다는 국가적 차원의 과제로 인식되어 정치적 영향력으로부터 벗어나 실천되어야 할 것이다.

둘째, 지방행정계층구조의 개편이 성공을 하기 위하여는 무엇보다도 개혁적 차원에서 통치권자의 정치적 리더십이 강력히 발휘되어야 한다는 점이다.

영국의 경우 대처수상은 지방자치단체의 개편이라는 중대한 사안을 국가재정의 효율적 운영 및 행정개혁이라는 차원에서 강력하게 추진하였음은 물론 메이저수상도 이를 선거공약으로 제시하면서 지방행정계층구조의 단층화를 실현시켰다. 다시 말해서 대처 및 메이저 정부는 지방행정계층구조의 개편을 선거공약으로 제시하면서 국민에 대한 정치적 약속을 이행하려 하였음은 물론 각계 각층의 의견을 최대한 수렴하고 야당과의 갈등 속에서도 개편안을 완성하는 등 강력한 정치력을 발휘한 것을 볼 수 있다.

따라서 지방행정계층구조를 개편하고자 할 경우 통치권자의 강력한 의지 및 정치적 합의가 필수적임은 물론 국민적 지지가 있어야만 성공할 수 있다. 또한 지방행정계층구조의 개편은 통치권자가 집권초기에 정부의 개혁과제로 선정하여 강력히 실천하거나, 아니면 집권 중 심층적인 연구를 행하고 그 대안에 대한 다양한 의견수렴을 통해 국민적 동의를 구한 후 행하는 등 시기 선택에 신중할 필요가 있다.

참고문헌

<외국문헌>

Boyne George, Jordan Grant and Mcvicar Murray, Local Government Reform : A Review of the Process in Scotland and Wales, London : Joseph Rowntree Foundation, 1995.

Department of the Environment, Local Government Reorganisation in England : Factsheet, 1 August 1996, 30th Revision.

Local Government Commission for England, Final Recommendations on the Future Local Government, London : HMSO, 1995,12.

日本自治體國際化協會, 英國의 地方自治, 東京 : 同財團, 1992.

日本自治體國際化協會, イングランドにおける地方團體の構造 協議書, 東京 : 同財團, 1992.

日本自治體國際化協會, ロンドンの地方行政 : 大ロンドンの廢止もめぐって, 東京 : 同財團, 1992.

橋本嘉一, 'イングランドの地方團體再編(1-5)', 地方自治 第584-592號, 東京 : 地方自治制度研究會, 1996 -1997.

内貴 滋, '大ロンドン都等の廢止とその評價', 地方自治 第467-476號, 東京 : 地方自治制度研究會, 1996 -1997.

<국내문헌>

김병국, 영국의 지방행정계층구조 개편과정 : 잉글랜드지역을 중심으로, 연구자료집 제60권, 서울 : 한국지방행정연구원, 1997.

김순은, 영국도시광역정부의 폐지 논리와 현실, 한국행정학보 제 3권, 서울 : 한국행정학회, 1992

김순은, 1990년 이후 영국 지방정부의 단층제에 관한 논의, 지방행정정보 제58호, 서울 : 한국지방행정연구원, 1997.

안영준, 1997년 영국지방자치단체의 구조개편에 관한 고찰, 지방행정연구, 제44호, 서울 : 한국지방행정연구원, 1997.

이종수, 영국에서의 행정개혁과 최근의 쟁점, 한국행정연구 제3권 제1호, 서울 : 한국행정연구원, 1994

임성일, 영국의 지방정부, 서울 : 법경사, 1996.

21세기정책개발연구소, 한국과 외국의 지방자치행정환경 차이점 비교분석, 서울 : 동 연구소, 1997.

한국지방행정연구원, 영국의 의무경쟁입찰제도, 서울 : 동 연구원, 1996.