

영국 지방정부의 계층제에 관한 연구*

- 1990년 이후의 개편 과정을 중심으로 -

김 순 은 (동의대학교 정치행정학부)

1986년 런던광역정부와 대도시 광역정부가 해체된 이후 잉글랜드, 웨일즈 및 스코트랜드를 대상으로 지방 정부의 단층제 구조에 관한 논의가 간헐적으로 제기되기 시작한 구조 개편 논의는 1994년 웨일즈와 스코트랜드 지역에서 단층제 논의가 완결되고 뒤이어 잉글랜드에서는 1996년 말부터 1997년 초에 걸쳐 단층제 논의가 완결되었다.

1990년 구조개편의 문제점은 연구위원회에 하달된 정책 판단기준과 관련되어 있다. 잉글랜드의 경우 연구 위원회의 판단기준으로 제시된 지역공동체의 정체성, 지역의 민주성, 지방정부의 효율성 및 효과성의 기준을 보면 지역공동체의 정체성과 민주성은 정치적 판단기준이라면 지방정부의 효율성과 효과성은 합리적 판단기준이라고 할 수 있다. 정치적 판단기준과 합리적 판단기준 사이에는 풍상 갈등이 아기되어 왔다는 것은 영국 지방정부 구조개편 과정에 잘 나타나 있다.

1. 서 론

1979년 등장한 보수당 정부는 국가경제의 부활이라는 대의명분 하에 지방재정, 공공서비스의 전문화 등에 있어서 대대적인 개혁을 추진하였다. 그러나 단층제를 중심으로 한 지방정부의 구조개편은 개혁 대상으로서의 우선순위는 매우 낮았다 (Leach, 1995). 1972년 2층제로 지방정부 구조를 개편한 렘브와 논리는 행정구역이 적은 지방정부들을 통·폐합하여 행정효율성을 제고하기 위한 것이었다. 그리고 이같은 논리 하에 추진된 2층제로의 구조개편은 부작용이라는 소거의 성과를 거두고 있다고 판단되었기 때문이었다. 부단하던 2층제 하의 지방정부들이 비교적 적절하게 운영되어 1972년 2층제로의 개혁을 단행할 당시만들, 자치체별 구조의 관점에서, 지방정부의 문제점이 발견되지 않았기 때문이다.

그러나 1986년 런던광역정부와 대도시 광역정부가 해체된 이후 잉글랜드, 웨일즈 및 스코트랜드를 대상으로 지방정부의 단층제 구조에 관한 논의가 간헐적으로 제기되기 시작하였다. 1989년 2월 보수적 이념을 가진 아담스미스 연구소는 잉글랜드, 웨일즈, 스코트랜드 지역을 1,000개의 단일 지방정부로 개편하는 계획안을 제안하였다.

그러던 중 1990년 보수당 당수 경쟁에 나선 해겔타인이 그의 개인적 정강정책 속에 지방정부의 개혁내용을 포함하였다. 그의 지방정부 개혁내용은 인구세적 성격을 띠고 있는 풀세(Poll tax)의 폐지¹⁾, 선출직 시장제의 도입 및 지방정부의 구조개편 등이 주요한 것들이다.

* 1998년도 동의대학교 자체 학술연구조성비에 의하여 연구되었음.

혜겔타인에게는 무엇보다도 선출직 시장제도가 관심의 대상이었고 선출직 시장제를 도입할 경우 단층제의 지방정부 구조가 바람직하다는 판단을 갖고 있었다. 이에 따라 지방정부의 구조개편 — 단층제로의 개정을 강력하게 주장하여 이에 대한 국민적 관심을 유인하였다. 비록 혜겔스타인이 당권도전에는 실패하였으나 차기 내각의 환경성장관에 취임함으로써 지방정부의 구조개편은 본격적으로 진행되었다.²⁾

이외에도 1990년 이후 추진된 단층제로의 구조개편은 새로운 지방정부의 역할과 기능에 대한 비판과도 무관하지 않다. 종래 지방정부가 다양한 종류의 행정서비스를 제공하였으나 이같은 체제가 비효율을 조장하였음을 비판하면서 지방정부는 직접 행정서비스를 제공하는 제공자(Provider)보다는 사경제부문이 효율적으로 서비스를 제공할 수 있는 여건을 조성하는 조건 정비형정부(Enabling Authority)로 전환되어야 한다는 주장이 제기되었다 (Leach, 1995). 지방정부의 역할과 기능이 조건정비형정부로 전환하는 데에는 단일 지방정부가 기준의 2층체자치계층구조보다 유리하다는 주장이 내재되어 있다.

중앙정부 차원에서 지방정부의 구조개편에 관한 논의가 본격화되자 그 동안 1972년 지방정부법에 따라 이루어진 구조개편에 대하여 불만을 갖고 있던 지방정부들이 이에 적극적으로 호응하기 시작하였다 (Elcock, 1994). 1972년 지방정부법 이전에는 도시지역을 중심으로 비교적 행정구역이 넓은 카운티비로우라는 우리나라의 광역시와 유사한 지방정부가 존재하였다. 카운티비로우는 광역지방정부인 카운티와 베르우라는 하위 지방정부의 기능을 모두 포함하는 일반정부였다. 그러나 지방정부의 포괄적인 권한을 보유하였던 지방정부가 1972년 지방정부법에 따라 해체되어 카운티라는 광역지방정부의 하위 지방정부인 구역정부로서 지위가 변경되었다. 이에 따라 단순한 하위 지방정부인 구역정부로 지위가 변경된 지방정부들이 1972년 지방정부법의 구조개편에 불만을 품고 있었다.

한편 1972년 지방정부법에 의하여 새로이 탄생된 카운티정부에 대한 광역지방정부에 대한 주민들의 반감도 지방정부의 단층제 논의를 가속화시키는 계기가 되었다. 특히 1972년 카운티정부로서 탄생된 아본(Avon), 험버사이드(Humberside), 클리브랜드(Cleveland)에 대하여 지역주민들의 반감이 적지 않았다.

혜겔타인이 환경성 장관에서 물러하고 하워드가 환경성 장관에 취임하면서 구조개편에 관한 중앙정부의 열의가 식는 듯하였다. 그러나 상기에서 언급한 바와 같이 1972년 구조개편에 불만을 가졌던 330개의 하위 지방정부인 구역정부가 단층제로의 구조개편을 적극적으로 주장하여 구조개편 논의가 계속되는 결과를 놓았다.

본 장에서는 1990년 이후 웨일즈, 스코트랜드, 잉글랜드를 대상으로 본격적으로 진행된 단층제로의 구조개편을 논의하였다. 영국은 단방제의 국가임에도 불구하고 잉글랜드, 웨일즈 및 스코트랜드의 역사적 근원이 상이한 관계로 지역별로 독립적으로 처리하는 팬행이 있다. 이에 따라 지방정부 단층제로의 구조개편도 해당지역별로 독립적으로 진행되었기 때문에 본 논문에서 각 지역별로 나누어 분석하였다.

시기적으로는 웨일즈와 스코트랜드 지역에서 단층제 논의가 완결되고 뛰어어 잉글랜드에서 는 1996년 말부터 1997년 초에 걸쳐 단층제 논의가 완결되었다. 비교적 웨일즈지역과 스코트

1) 컴퓨터 차지 (풀세)의 폐지에 대해서는 1990년 보수당 당권에 도전하였던 세명의 후보자 — 존 데이저, 더글라스 헤드, 마이클 혜겔타인 —가 공통으로 공약으로 제시하였다.

2) 혜겔타인의 주요 개혁 대상이었던 선출직 시장제는 호응을 얻지 못한 반면 부수적 사안이었던 단층제의 개혁논의는 커다란 호응을 얻었다.

랜드지역은 순조롭게 단층제로의 구조개편이 이루어진 반면 잉글랜드 지역에서는 이전이 풀어 부분적인 단층제로의 구조개편이 이루어졌다. 따라서 웨일즈지역과 스코트랜드 지역의 논의는 구조 개편과정과 개편내용만을 논의하고 개편에 대한 찬·반 논의 등의 이슈는 잉글랜드 지역의 개편논의 과정에서 다루고자 한다.

2. 웨일즈 지역에서의 구조개편

가. 1990년 이전의 구조개편

구조개편에 있어서 웨일즈지역은 잉글랜드지역과 유사하게 취급되었다. 따라서 웨일즈지역에서도 잉글랜드와 동일하게 1888년 지방정부법과 1894년 지방정부법에 의하여 민주적 지방 정부가 수립되었다. 1888년 지방정부법과 1894년 지방정부법에 따라 웨일즈 지역의 지방정부는 1층제와 3층제가 병존하는 체계를 갖추었다. 특별시에 가까운 카운티버로우라는 단층체와 카운티정부, 구역정부, 교구정부로³⁾ 구성되는 3층제의 체계가 운영되었다.

이같은 체계는 1970년까지 지속되면서 많은 논의와 비판의 대상이 되었다. 비판이 계속되자 중앙정부는 1958년 지방정부법을 개정하여 공식적으로 잉글랜드와 웨일즈지역의 구조개편을 위한 제도적 티래를 마련하였다. 1958년 지방정부법에 의거 잉글랜드와 웨일즈지역을 각각 담당하는 2개의 지방정부연구위원회 (Local Government Commissions)을 구성하였다.

웨일즈지역을 담당하였던 지방정부연구위원회는 1961년 최초의 구조개편안을 보고하였다. 최초에는 13개의 카운티정부를 5개로 축소하는 개편을 제시하였으나 지방정부의 반대에 부딪혀 7개로 증가하는 수정안을 제시하였다. 그러나 중앙정부는 지방정부연구위원회의 권고안을 채택해 하여 차차 수정하여 1967년 카운티버로우를 4개에서 8개로, 카운티정부를 13에서 5개로, 구역정부를 164개에서 37로 축소하는 백서를 발표하였다. 그러나 정권의 교체와 잉글랜드지역을 담당하는 연구위원회가 레드클리프-모드위원회로 교체되면서 웨일즈지역의 개편안은 수정되었다. 잉글랜드지역은 지방정부연구위원회가 해체되고 레드클리프위원회로 대체되었으나 웨일즈지역은 별도의 연구위원회를 구성하지 않았다.

잉글랜드지역을 담당하였던 레드클리프-모드위원회와 웨일즈지역 지방정부연구위원회의 연구결과를 토대로 1971년 보수당정부는 웨일즈지역 지방정부 개혁 (The Reform of Local Government in Wales)이라는 정부백서를 발표하였다. 이를 토대로 영국과 웨일지지역 지방정부법 (Local Government Law of 1972)이 입법화되었다. 1972년 지방정부법에 따라 웨일즈지역에는 1층제인 카운티버로우는 해체되고 8개의 카운티정부와 37개의 구역정부를 기초로 2층제 지방정부 구조를 갖게 되었다.

나. 1990년 이후의 구조개편

1990년 보수당 당권에 도전하였던 헤겔타인이 보수당 내각의 환경성 장관에 취임하면서 중앙정부는 1991년 지방정부 구조개편의 의사를 천명하였다. 1990년 이후 영국전역에 구조개편을 천명하였던 중앙정부는 잉글랜드에는 과거의 관행처럼 구조개편을 위한 득립된 연구위원회를 구성하였던 반면 웨일즈와 스코트랜드에 있어서는 득립의 연구위원회를 구성하지 않았다.

웨일즈지역에서는 득립된 연구위원회의 필요성에 대해서는 찬·반양론이 대립되었으나 필요

3) 웨일즈지역에서는 지역공동체 (Community)라고 칭하였다.

성에 대한 주장이 강하지는 않았다 (Boyne et al., 1995). 중앙정부의 독자적인 조치에 대하여 웨일즈카운티연합회 (Assembly of Welsh Counties)와 약당으로부터 독립의 연구위원회 구성을 요구하였다. 특히 구조개편의 영향으로 커다란 영향이 예상되었던 웨일즈카운티연합회는 웨일즈청 (Welsh Office)⁴⁾에 강력하게 연구위원회의 구성을 주장하였으나 받아들여지지 않았다.

웨일즈지역의 구조개편을 위한 독립적인 연구위원회를 구성하지 않는 대신 웨일즈청은 웨일즈 지방정부 자문위원회(Welsh Consultative Council on Local Government)를 구성하였다. 스코트랜드지역에서는 상위지방정부와 하위지방정부가 함께 Convention of Scottish Local Authorities라는 연합을 구성하고 있다. 그러나 웨일즈지역에서는 상위지방정부는 웨일즈카운티연합회(Assembly of Welsh Counties)를 구성하고 있고 하위지방정부는 구역정부연합회(Association of District Councils)를 구성하여 자신들의 의견을 수렴하였다. 웨일즈 지방정부 자문위원회는 상위지방정부와 하위지방정부의 대표들이 참여하는 통합기구로서 상위지방정부와 하위지방정부의 의견을 조정하는 역할이 주어졌다. 17명으로 구성된 웨일즈 지방정부 자문위원회는 8명은 상위지방정부인 카운티정부의 대표로, 8명은 하위지방정부인 구역정부의 대표로 구성되었고 의장은 중앙정부의 웨일즈청 장관이 맡았다.

중앙정부가 웨일즈지역은 물론, 스코트랜드와 잉글랜드 지역의 단층제 능의를 본격화하자 1991년 웨일즈청 장관이었던 Hunt는 상위지방정부와 하위지방정부로부터 구조개편에 관한 의견을 수렴하기 시작하였다. 처음에는 상위지방정부와 하위지방정부 연합사이에 다소 의견의 차이가 있었으나 1991년 4월 두 연합회는 단층제로의 구조개편에 의견을 일치를 보였다. 다만 단층제 지방정부의 행정구역의 수와 구역의 범위에 관해서는 다소 이견이 표출되었다.

웨일즈청은 상·하위지방정부의 의견을 수렴하여 1991년 6월 웨일즈지역의 단층제 지방정부 구조를 위한 '웨일즈 지역 지방정부의 구조(The Structure of Local Government in Wales)'라는 공청회 자료인 협의문서(Consultation Paper)를 발행하였다. 웨일즈 지역은 1972년 지방정부법에 의하여 8개의 광역정부인 카운티와 37개의 하위 지방정부인 구역정부로 구성되어 왔다. 그러나 1991년 협의문서에서는 광역과 기초를 통합하여 단일 지방정부(Unitary Government)를 창설하는 것을 기본 내용으로 하고 있다. 1991년 1차 협의문서에서는 단일 지방정부의 수에 관하여 13, 20, 23로 하는 안을 각각 제시하였다. 특히 20개의 안에 대하여 높은 비중을 두었다.

영국 지방정부의 구조개편 과정은 논의의 일반성과 객관성을 제고하기 위하여 독립적인 지위를 갖는 연구위원회를 구성하는 것이 일반적인 관행이었다. 1972년 잉글랜드, 웨일즈, 스코트랜드 지역의 구조개편 과정이 대표적 사례이다. 이와 같은 관행과는 달리 1991년 웨일즈 지역의 구조개편 과정에서 연구위원회를 구성하지 않았고 이에 대한 비판이 있었음은 앞 절에서 언급하였다. 웨일즈청은 이같은 비판에 대하여 1991년 11월 집행부의 장관 공무원들로 구성된 구조위원회(Structures Group)를 구성하였다. 구조위원회는 구조개편에 따른 재정적, 그리고 개혁의 학회를 분석하는 것을 주요 목적으로 하였다. 물론 구조위원회는 각계 각층의 의견을 수렴하는 역할도 담당하였다 (Wilson and Game, 1994; Elcock, 1994; Boyne et al., 1995).

4) 영국 중앙정부의 내각에는 지역적 특색을 고려하여 웨일즈, 스코트랜드, 북아일랜드의 문제를 별도로 처리하는 중앙정부 내각으로서 웨일즈청, 스코트랜드청, 북아일랜드청이 있다.

웨일즈 지역에서의 구조개편은 1992년 충선을 거쳐 Hunt가 웨일즈청 장관에 재선임됨으로써 가속화되었다. 웨일즈청 장관에 재임명된 Hunt는 취임즉시 웨일즈지역의 효율적, 효과적, 그리고 경제적인 공공서비스의 제공을 위하여 단층제로의 개혁은 불가피하며 웨일즈 지역에서 23개 단일 지방정부로 개혁하겠음을 천명하였다. Hunt의 발표내용은 1차 협의문서의 내용과 비교할 때 3개의 지방정부가 증가하였다는 특징이 있다.

그간의 논의를 바탕으로 중앙정부는 1993년 3월 '웨일즈 지역의 지방정부: 미래를 위한 현장(Local Government in Wales: A Charter for the Future)'라는 백서를 발표하였다. 백서에서는 지방정부의 수를 21개로 재수정하였다. 백서에 따르면 단일 지방정부로의 구조개편은 지방정부의 지역주민에 대한 책임성을 제고함으로써 지역의 민주주의를 제고하고, 상위 지방정부와 하위 지방정부의 업무의 중첩을 제거함으로써 행정비용을 절감하고, 공공서비스를 제공함에 있어서 향상된 질과 비용절감의 기회를 제공할 것임을 명시하고 있다.

뿐만 아니라 백서는 본 논문의 서론에서 언급하였듯이 지방정부 단층제의 개혁논의가 조건 정비형정부의 조성이라는 맥락하여 있음을 재천명하였다. 단층제의 단일지방정부는 기존처럼 다양한 종류의 행정서비스를 제공하기 보다는 공공서비스의 요건을 규정하고, 우선순위를 결정하며, 행정서비스의 질을 평가하기 위한 기준을 마련하는 것이 바른주제라는 주장이 백서에 새겨되어 있다. 아울러 백서에서는 21개의 단일 지방정부가 1972년 개편 이전의 웨일즈 고유지명을 사용할 것도 명시하였다.

전통적인 웨일즈 고유지명을 사용하는 것에 대해서는 대체로 긍정적인 반응을 보였다. 그러나 1972년 개편 이후 광역 지방정부는 카운티정부가 웨일즈 고유언어 고육에 대단히 열성적이었던 반면 하위 지방정부가 소극적이었음을 상기하면서 단일 지방정부로 개편될 경우 웨일즈 고유언어 고육에 악영향을 우려하는 소리가 있었다.

구조개편 절차에 관하여 웨일즈 지역이 전통적으로 공식적이기 보다는 비공식적으로 중요시안이 해결되었던 판행이 일반화되었기 때문에 공식적인 연구위원회가 수립되어 구조개편이 추진되었다면 더욱 사안이 어려웠을 것이라는 평가도 제시되었다. 물론 1965년부터 1972년 까지 수령되었던 연구위원회의 결과도 웨일즈 지역 구조개편에 좋은 참고자료가 되었다.

3. 스코트랜드에서의 구조개편

가. 1990년 이전의 지방정부 구조개편

스코트랜드 지역에서도 잉글랜드에서와 유사하게 1970년에 대대적인 지방정부의 구조개편을 진행하였다. 1966년부터 1969년 사이에 스코트랜드 지역의 구조개편을 연구하기 위하여 위트리얼리위원회(The Wheatley Royal Commission on Local Government)가 구성되었다. 당시 스코트랜드 지역에는 카운티, 시, 버러우 및 구역정부 등의 극양한 지방정부가 존재하였고 지방정부의 수가 431개에 달하였다.

위트리얼리위원회의 제언에 따라 1975년 5월 대대적인 구조개편이 단행되었다. 위트리얼리위원회는 잉글랜드와 웨일즈 지역에서와 같이 2층제안을 제안하여 보수당 정부에 의하여 수용되었다. 상기에서 언급하였던 431개의 지방정부가 9개의 상위 지방정부와 53개의 하위 지방정부로 구성된 2층제 구조로 전환되었다. 스코트랜드에서는 잉글랜드와 상이하게 상위 지방정부는 지역정부(Regions)로, 하위 지방정부는 구역정부로 칭하였다. 이외에 Orkney,

Shetland, Western Isles 등 도서지역은 단층제의 일반 지방정부로 개편되었다.

2층제로의 구조개편에 대하여 당시 제기되었던 비판은 여기서 결론할 가치가 있다. 왜냐하면 이를 토대로 1980년 초부터 계층구조의 재개편이 논의되었기 때문이다. 무엇보다도 상위 지방정부인 레준의 지리적 범위가 비교적 광대하여 지역주민으로부터 소원하다는 것이 무엇보다 큰 문제점으로 지적되었다. 스코트랜드 지역의 인구가 날부에 집중하여 스트레트크라이드 레준의 경우 스코트랜드의 인구의 절반을 차지하는 불평등도 문제시되었다.

나. 1990년 이후의 구조개편

잉글랜드와 웨일즈 지역에서의 단층제 논의가 개시되기 전 스코트랜드 지역에서는 1980년 초에 구조개편 및 지방정부간 기능조정에 관한 논의가 있었다. 1981년 Stordart 보고서와 1984년 Montgomery 보고서가 그것이다. 이들 연구는 지방정부간의 기능조정을 위한 것이었으나 조사과정에서 구조개편에 대한 의견들이 있었음을 첨부하였다. 비록 그들 연구결과가 2층제하에서 기능조정의 필요성은 인정하지 않았으나 Stordart 보고서는 스코트랜드 지역에 있는 상당수의 지방정부가 단층제의 일반정부로의 개혁을 회망하고 있다는 의견을 첨부하여 10년 후에 본격적으로 진행된 구조개편의 논의에 신호탄이 되었다 (Boyne et al., 1995).

1990년에 들어 중앙정부가 지방정부의 구조개편의 의지를 천명하자 스코트랜드청(The Scottish Office)은 스코트랜드 지역에 있는 지방정부의 구조개편을 위하여 독립된 연구위원회를⁵⁾ 구성하는 대신에 웨일즈 지역과 유사하게 1991년 6월 제1차 협의문서(Consultation Paper)를 발표하였다. 협의문서에 따르면 지방정부 구조개편의 방향은 지역공동체의 정체성과 효과적이고 책임성의 확보라는 기본원리에 기초하고 있었다. 이같은 기본원리를 실현하기 위하여 기존의 레준보다는 적은 행정구역을 토대로 단층제의 단일 지방정부안을 제시하였다.

스코트랜드청은 1992년 2월 제1차 협의문서에 대한 각계 각층에서 보내온 462개의 응답을 분석하였다. 분석 결과 스코트랜드청은 이해 당사자들이 단층제의 지방정부 구조개편을 회망하고 있다고 결론을 내렸다.

이같은 분석을 토대로 보수당이 1992년 총선거에서 승리하자 스코트랜드청은 1992년 10월 제2차 협의문서를 발표하였다. 제2차 협의문서에서는 4가지의 단일 지방정부의 대안을 제시하였다. 단일 지방정부의 수를 15, 24, 35, 그리고 51개로 규정하는 대안을 제시하여 공론화하였다.

아울러 중앙정부는 Touche Ross라는 제3의 자문가에게 단일 지방정부의 수에 따른 이전비용 및 장기적 관점에서의 비용 및 편익분석을 의뢰하였다. 이들의 분석에 따르면 지방정부의 수를 51개로 하는 안을 제외하고는 행정비용을 절감할 수 있다는 결론을 내렸다.

중앙정부는 상기와 같은 절차를 걸쳐 1993년 스코트랜드 지역에서의 지방정부 구조개편에 관한 백서를 발표하였다. 백서는 기존 9개의 레준과 53개의 구역정부를 해체하고 25개의 단일 지방정부를 구성하는 개편안을 제시하였다. 이에 따라 스코트랜드 지역에서는 기존의 단일 지방정부였던 3개의 도서지역과 25개의 단일 지방정부를 합하여 28개의 단일 지방정부 개편안을 제시한 셈이다.

스코트랜드 지역 지방정부 연합회(COSLA)의 반대에도 불구하고 중앙정부는 1994년 스코

5) 스코트랜드 지역의 지방정부 연합회(Convention of Scottish Local Authorities)는 독립의 연구위원회 구성을 강력하게 주장하였다.

트랜드 지역 지방정부법의 개정에 따라 1996년 4월 1일부터 단일 지방정부로의 개편을 확정하였다. 입법과정에서 단일 지방정부의 수는 32개 대소 조정되었다.

4. 잉글랜드 지역에서의 구조개편

가). 1990년 이전의 지방정부 구조개편

잉글랜드 지역에서의 구조개편은 1972년 지방정부법과 1985년 지방정부법의 개정에 의하여 이루어졌다고 할 수 있다. 1972년 지방정부법은 행정규모가 협소하였던 기존의 지방정부를 확대하여 민주성, 효율성, 책임성을 확보하려고 하였다. 이를 위하여 잉글랜드 전역에 2층제 지방정부 구조를 갖게 되었다.

1972년 지방정부법에 의하여 “카운티레벨에서는 6개의 도시광역정부가 수립되었고, 기존의 58개 행정카운티가 통합 등의 방법으로 47개로 축소 조정되었다. 특히 행정구역의 확대는 구역정부의 경우 두드러지게 나타났다. 1,249개여 질했던 도시비로우, 도시구역정부 및 능촌구역정부가 333개의 구역정부로 통합조정되어 행정구역이 크게 확대되었다. 도시지역에 존재하였던 카운티비트우가 해체되고 구역정부로 개편됨으로써 카운티정부의 원한 대소 강해졌다고 할 수 있다. 이같은 조치로 인하여 지방정부의 효율이 증진되고 행정서비스의 질을 향상시킬 수 있는 체계적 틀이 마련되었다고 할 수 있다”(김순온, 1996: 55).

이를 요약 정리하면 다음과 같다. 1972년부터 1986년 사이의 잉글랜드 지방정부 계층구조는 크게 세부분으로 나누어 분석할 수 있다. 런던지역, 대도시권 지역, 그리고 비데도시지역으로 나누어 분석하여야 한다. 런던지역은 런던광역시(Greater London Council)라는 상위 지방정부하에 32개의 구정부와 1개의 시정부(City of London)라는 하위 지방정부로 구성되어 있다.

웨스트미들랜드, 사우스요크셔, 웨스토요크셔, 맨체스터, 머시사이드, 타인과 웨어 등의 도시권 지역은 도시광역정부(Metropolitan County Council)라는 상위 지방정부가 1972년 지방정부법에 의하여 수립되었다. 도시광역정부 산하에는 36개의 도시구역정부라는 하위 지방정부가 창설되었다.

비데도시권 지역은 47개의 카운티정부가 수립되었고 “47개의 카운티정부하에는 383개의 구역정부를 설치함으로써 2층제의 지방정부 구조를 완성하였다. 카운티정부의 인구규모는 최소 100,000명에서 최대 150만명으로 구성되었으며 구역정부의 인구규모는 최소 18,670명에서 최대 422,000명으로 결정되었다”(김순온, 1996: 53).

1986년 이후에는 1985년 지방정부법의 개정에 따라 런던광역시와 대도시광역정부가 해체되었다. 런던광역시와 대도시광역정부의 해체로 인하여 런던지역은 32개의 구정부와 시정부, 그리고 다양한 형태의 특별위원회(The Joint Board), 연합위원회(The Joint Committee) 등에 의하여 운영되고 대도시지역도 도시구역정부와 특별위원회 및 연합위원회로 대체되었다.

나). 1990년 이후의 구조개편

1) 1990년 이후 잉글랜드 지방정부 구조개편 과정의 특색

잉글랜드 지역에 있어서도 일절에서 는의한 웨일즈와 스코트랜드 지역에 있어서의 차찬가지로 1991년 해설타인이 환경성 장관에 취임함과 동시에 지방정부 구조개편에 관한 는의가 본

격적으로 진행되었다. 1991년 헤겔타인 장관은 '잉글랜드 지역에 있어서 지방정부의 구조(The Structure of Local Government in England)'라는 협의문서를 발표하였다. 협의문서의 중요 내용이 1992년 지방정부법에 반영되어 잉글랜드 지역에 있어서도 지방정부 구조개편 논의가 제도적으로 보장되었다.

지방정부의 구조개편은 비교적 까다로운 절차를 통하여 이루어지고 있는 것이 영국 지방정부의 특색 중의 하나이다. 따라서 지방정부 구조개편 과정에서는 이해 당사자간에 마찰과 갈등이 빚어지고 구조개편을 완료하는데 많은 시간과 정력이 요구된다.

이런한 관점에서 분석하면 앞 절에서 논의한 웨일즈와 스코트랜드 지역에서의 구조개편 과정은 비교적 용이하게 이루어졌다고 할 수 있다. 반면 잉글랜드 지역에서의 구조개편은 여타의 지역과 비교하면 매우 복잡하고 표출된 갈등의 정도가 매우 커다고 할 수 있다.

1990년 이후 진행된 구조개편은 과정과 절차면에서 보면 웨일즈, 스코트랜드 지역과 잉글랜드 지역은 매우 상이하였다. 중앙정부가 지방정부를 개혁하고자 할 때에는 1960년대 런던광역시의 창설과 1972년 지방정부의 개혁처럼 독립된 연구위원회를 구성하여 개혁의 객관성과 학제성을 담보하려는 노력을 보였다.

그러나 웨일즈와 스코트랜드 지역의 지방정부 구조개편 과정에서는 독립된 지위를 갖는 연구위원회를 구성하는 대신에 협의문서를 발표하여 공청회 등을 통한 협의 과정을 거쳤을은 앞 절에서 논의하였다. 반면 잉글랜드 지역에서는 1992년 지방정부법에 의하여 독립된 연구위원회를 구성하여 지방정부 구조개편의 객관성을 제고하는 노력을 하였다 (Jordan et al., 1995).

1990년 이후 잉글랜드 구조개편은 1972년의 구조개편 과정과 비교하여 또 하나의 주도적인 특색을 띠고 진행되었다. 1972년 구조개편은 중앙정부가 일정한 구조개편에 관한 청사진을 갖고 이에 따라 잉글랜드 전지역을 대상으로 일시에 실시되었으나 1990년 이후 구조개편 논의는 지방정부의 독특한 사정을 고려하여 4집단으로 대분하여 집단별로 지역사정에 따라 상이하게 실시하였다 (Elcock, 1994).

2) 연구위원회의 구성과 기능

1991년 헤겔타인이 발표한 '잉글랜드 지역에 있어서 지방정부 구조'라는 협의문서와 1992년 지방정부법이 잉글랜드 지역에서 실시된 지방정부 구조개편의 도화선이 되었다. 1992년 지방정부법에 의하여 15명의 위원을 중심으로 독립된 지위를 갖는 연구위원회가 구성되어 John Banham을 위원장으로 위촉하였다.

Banham을 위원장으로 하는 연구위원회는 2가지 주요한 기능을 부여 받았다. 연구위원회는 환경성의 지시에 따라 특정한 지방정부의 계층구조, 행정구역 및 선거와 관련된 이슈를 분석하여 환경성 장관에 대안을 제시하는 임무를 부여 받았다. 아울러 10-15년간을 주기로 지방정부의 선거관련 제도를 분석하는 기능도 부여되었다. 연구위원회는 이같은 기능을 수행함에 있어서 환경성의 정책지시를 충실히 이행할 것이 요구되었다. 무엇보다도 연구위원회는 지방정부의 계층구조, 행정구역 및 선거관련 이슈를 분석함에 있어서 지역공동체의 정체성, 행정서비스의 효율성, 효과성, 민주성을 토대로 업무를 수행할 것이 명시되었다.

3) 구조개편 과정

1990년 이후 연구위원회가 수행한 구조개편 과정은 크게 두가지 축면에서 파악할 수 있다. 하나는 연구위원회가 준수한 업무 처리절차이고 또 하나는 연구위원회의 업무 추진계획이다. 전자와 관련하여 언급하면 연구위원회는 우선 해당 지역의 카운티정부와 구역정부로부터 구조개편에 대한 의견을 수렴하도록 되어 있었다. 수렴된 의견을 토대로 연구위원회는 구조개편안을 작성하여 환경성에 최종 안을 제출하는 순서로 연구를 진행하였다. 최종안을 환경성에 제출하기 전에 연구위원회는 공청회를 통하여 협의과정을 거쳐야 했다.

연구위원회가 구조개편 과정에 필요한 증빙자료는 두 기관의 분석자료에 의존하였다. 지역 공동체 여부에 관한 분석은 MORI가 담당하였고 구조개편에 있어 수행될 가능여전 및 운영비용에 대해서는 Ernst and Young이 담당하였다. 연구위원회로부터 최종안을 접수한 환경성은 6주간의 검토기간을 거쳐 의회에 최종 개편안을 제시하도록 되어 있었다.

연구위원회의 업무추진 계획과 관련하여 논의하면 1990년 이후의 잉글랜드 지역 지방정부의 구조개편은 40개의 카운티정부를 10개씩 그룹으로 나누어 그룹별로 진행하였다는 것은 앞에서 언급하였다. 환경성은 연구위원회에게 제1그룹에 속하는 10개의 지방정부에 대한 검토의견을 1994년 1월까지 제출할 것을 요구하였다. 아울러 나머지의 지방정부 구조개편안은 1998년까지 완료하는 것으로 추진하였다.

구체적인 업무 추진절차의 차원에서 중앙정부는 1992년 6월 구조개편에 대한 정책지침을 연구위원회에 하달하였다. 1992년 6월의 정책지침의 주요내용은 중앙정부가 구조개편안에 청사진을 제시하지 않고 지방정부의 고유한 사정에 적합한 구조개편을 추진하여 단일 지방정부 또는 기존의 2층제 중 어느 안이든 적합한 것을 제안하도록 하고 있었다. 다만 구조개편을 불석할 때 있어서 지방정부가 종래처럼 모든 서비스를 직접 제공하려는 패턴은 버리고 조건장비 행정체로 전환하여야 한다는 차원이 강조되어야 할 것임을 명시하였다. 단일 지방정부로 전환되거나 하더라도 종전처럼 지방정부간에 자치단체 연합의 형태인 자율적인 조합은 가능하다는 점도 하달하였다.

이어 그다음 연구위원회는 1993년 4월 Isle of Wight에 관한 보고서를 시작으로 제1차 질문에 대한 보고서가 제출되기 시작하였다. 제1차 질문에 관한 보고서를 분석하면 크게 2가지 유형으로劃分된다. 연구위원회는 중앙정부의 슬픈 의도대로 대부분 단일 지방정부안을 추천 — Isle of Wight, Cleveland, etc. —하였으나 기존의 2층제를 추천하기도 — Lincolnshire —하였다.⁶⁾ 공청회를 거치기 전의 내용으로는 기존의 10개의 카운티와 64개의 구역정부가 24개의 단일 지방정부, 1개의 카운티, 7개의 구역정부로 개편할 것을 권고하였다.

연구위원회는 추천한 구조개편안이 행정서비스 전달에 있어서 조정과정이 용이하고, 지방정부의 책임성을 제고하며, 행정의 효율성과 효과성을 제고할 수 있다고 주장하였다. 이같은 연구위원회의 논리에 대하여 연구위원회의 활동이 일관성이 없고, 체계적인 분석이 결여되었으며, 추천안을 도출함에 있어서 설득력이 부족하다는 비판이 제기되었다 (Ecock, 1994).

Leach(1994a)는 연구위원회의 활동에 대한 문제점을 다음과 분석하였다. 첫째, 지방정부의 역할 및 성격과 관련하여 연구위원회를 지도할 기본원칙이 결여되었다. 둘째, 지방정부가 안고 있는 재정, 내부 경영 등의 주요 이슈에 대한 분석이 결여되었다. 셋째, 연구위원회의 활

6) 연구위원회의 2원적 개편안에 대하여 논리의 부재와 일관성이 없다는 비판이 제기되기 시작하였다 (Leach, 1994b).

등을 지시할 지도원리에 대한 분석과 연구가 적었다. 넷째, 연구위원회가 채택한 방법론에 문제가 있었다. 다섯째, 이같은 문제점으로 지방정부의 재정 및 행정경영 등 근본적인 문제에 대한 분석이 없었고 이에 따라 적절한 대안이 제시되지 못하였다.

중앙정부는 연구위원회의 보고서와 연구활동 과정 및 보고서에 따른 비판이 제기되자 구조개편의 향후 가능성에 대하여 심각히 고려하기 시작하였다. 당시 환경성 장관이었던 Gummer는 구조개편에 관하여 소극적인 태도를 보여 문제가 발생하는 지역에 극한하여 구조개편을 단행할 의사를 갖고 있었으나 메이저 수상의 정책적 의지에 따라 구조개편이 전면적으로 가속화 되기 시작하였다 (Leach, 1994a). 수상의 의지는 1993년 10월에 연구위원회에 하달된 정책지침에 명시되었다.

수정된 정책지침은 중앙정부가 지방정부의 구조개편에 대하여 트다 강력하고 신속하게 진행하겠다는 의지가 반영되었다. 모든 지방정부에 대하여 단층제로 구조개편을 단행하겠다는 중앙정부의 의사와 함께 최초의 추진일정이 1998년 이었으나 1994년 말까지 모든 지방정부의 구조개편 작업을 완료할 것을 연구위원회에 지시하였다. 1993년 10월 정책지시에도 지역의 정체성, 행정서비스 전달의 효율 및 효과성, 지방정부의 책임성 및 지역주민의 선호도 등이 평균의 기준이 되어야 한다는 점이 명시적으로 하달되었다. 작업의 효율적 추진을 위하여 구조개편에 반대하는 축과 찬성하는 축과의 중재안을 적극적으로 마련할 것도 첨부하였다.

단일 지방정부로 변경하는 개편안에 대한 찬성의 논거는 다음과 사항이 제시되었다. 단층제 지방정부는 2층제 지방정부 체제보다 지역주민이 행정기능과 지방행정을 이해하는데 편리하다는 점이 제시되었다. 아울러 단일 지방정부는 2층제 지방정부보다 지역적이라는 점, 새로운 단일 지방정부는 역사적, 지역적 배경을 기초로 하고 있다는 점, 새로운 체제는 행정서비스의 제공에 있어서 보다 효율적 이다는 점 등도 함께 거론되었다.

반면 2층제의 기존체제를 주장하는 측에서는 단일 지방정부로의 개편과정에서 이해당사자들의 의견을 수렴하는 공청회 과정이 소홀이 취급되고 있다는 점, 구조개편 논의가 관련된 지방정부의 주요한 이슈인 행정기능 등과 함께 논의되지 못하고 단편적으로 이루어지고 있다는 점이 비판되었다. 이외에도 단일 지방정부의 탄생은 현던광역시의 해체나 대도시 광역정부의 해체과정에서 나타났듯 부수적으로 연합 및 특별위원회의 탄생을 예고하기 있기 때문에 지역주민이 공공부문을 이해하는데 더욱 복잡하게 될 것이라는 점이 제시되었다. 오히려 단일 지방정부 체제는 기대와는 달리 운영비용이 증가할지도 모른다는 점, 광역 지방정부의 전략적 기능의 상실, 이제까지 상위 지방정부와 하위 지방정부 상호간에 형성되어온 파트너쉽이 파괴된다 는 점 등이 반대의 논거로 제시되었다.

1993년 10월에 하달된 중앙정부의 정책지시에 따라 연구위원회는 1993년 11월 1994년 1월 사이에 제1차 집단에 대한 분석결과와 공청회를 통하여 최종안을 환경성에 제출하였다. 연구위원회가 제출한 최종안은 상기에서 언급한 내용의 상당부분이 수정되어 세 유형으로 대분되었다. Isle of Wight와 Cleveland와 같이 단일 지방정부로 개편되는 경우, Durham, Derbyshire와 같이 단일 지방정부와 기존의 2층제가 병존 되는 경우, Lincolnshire와 같이 기존대로 2층제로 존속되는 경우로 나뉘어졌다.

1993년 10월 하달된 정책지시의 내용 중 단일 지방정부로의 개편을 원칙으로 하되 2층제의 존속은 극히 예외적인 경우에 한정한다는 내용이 1992년 지방정부법의 취지에 위배된다는 주장이 법원에 제기되었다. 그같은 정책지시의 내용이 위법하다는 법원의 판결에도 불구하고

연구위원회 활동은 적극적으로 진행되었다. 연구위원회는 1995년 1월 잉글랜드 지역의 모든 지방정부에 대한 연구를 마치고 최종안을 환경성에 제출하였다.

최종안을 제출받은 환경성은 연구위원회의 연구결과를 대부분 수용하였다. 그러나 1995년 6월 21개 구역정부에 대하여만 재분석을 요구하였다. 연구위원회는 이에 대하여 1995년 12월 최종 보고서를 제출하였다. 21개 구역정부를 재검토한 결과 8개의 단일 지방정부가 추가되었다.

본 절에서 부가적으로 언급할 부분은 지방정부의 구조개편에 따른 부수적으로 발생되는 공무원의 인사문제를 연구, 분석하기 위하여 연구위원회와는 별도로 지방정부인사위원회(Local Government Staff Commission)를 설치하였다는 점이다. 지방정부인사위원회는 구조개편에 따른 인사의 문제 등을 환경성에 자문하는 역할을 담당하였다.

4) 구조개편의 내용과 구조개편 시기

환경성은 1995년 12월 제출된 연구위원회의 최종 구조개편안을 토대로 의회의 승인을 얻어, 잉글랜드 지역의 지방정부 구조를 개편하였다. 여기서 특이한 사실은 지역에 따라 개편내용과 구조개편 시기가 상이하다는 점이다.

처음부터 구조개편에 대하여 아론(異論)이 없었던 Isle of Wight 지역은 1995년 4월부터 단일 지방정부로 개편되었다. 그러나 구조개편에 대하여 찬·반론이 존재하였음을 앞절에서는 의하였다. 찬·반론에 따라 중앙정부는 중재안을 적극적으로 수렴할 것을 지시하기도 하였다.

1990년 이후 구조개편의 내용은 크게 세부분으로 요약할 수 있다. 기존의 카운티정부와 구역정부가 해체되고 복수의 단일 지방정부로 개편된 경우, 기존 카운티의 일부분은 단일 지방정부로 개편되고 기존 카운티정부는 존속된 경우, 그리고 기존의 2층제가 존속된 경우 등이다. 잉글랜드 지역의 39 카운티정부를 대상으로 이를 도표로 요약하면 아래와 같다.

〈4-1〉 구조개편 내용

단일지방정부	단일지방정부와 2층제	기존의 2층제
Avon (4)*	Bedfordshire (1)	Cornwall
Berkshire (6)	Buckinghamshire (1)	Cumbria
Cleveland (4)	Cambridge (1)	Gloucester
Humberside (4)	Cheshire (2)	Hertfordshire
Isle of Wight (1)	Derbyshire (1)	Lincolnshire
	Devon (2)	Norfolk
	Dorset (2)	Northamptonshire
	Durham (1)	Northumberland
	East Sussex (1)	Oxfordshire
	Essex (2)	Somerset
	Hampshire (2)	Suffolk
	Hereford & Worcester (1)	Surrey
	Kent (1)	Warwickshire
	Lancashire (2)	West Sussex
	Leicestershire (2)	
	North Yorkshire (1)	
	Nottingham (1)	
	Shropshire (1)	
	Staffordshire (1)	
	Wiltshire (1)	
5	20	14

* 팔호안의 수자는 해당 카운티내의 단일 지방정부의 수를 의미함.

상기 표 <4-1>에서 보듯 5개 카운티에서만 전 지역이 단일 지방정부가 개편되었고 14카운티에서는 기존의 2층제가 유지되었다. 환경성의 정책지시에 따라 중재안이 수용되어 단일 지방정부와 2층제가 병존하는 카운티가 20개가 되었다.

1996년의 구조개편은 상기와 같이 내용면에 있어서 상이하였을 뿐만 아니라 실시 시기에 있어서도 매우 다양하였다. 구조개편의 실시 시기는 크게 4기로 대분류되었다.

구조개편에 관하여 논란이 없었던 Isle of Wight 지역은 1995년 4월부터 단일 지방정부로 일찍부터 출발하였다. 그외의 지역은 연구위원회의 활동결과에 따라 1996년 4월, 1997년 4월, 1998년 4월 등 실시 시기가 상이하였다. 기존의 2층제에 변화가 없는 14개 카운티를 제외하고 4개 카운티 — Avon, Cleveland, Humberside, North Yorkshire —는 1996년 4월부터 구조개편이 실시되었다.

Bedfordshire, Buckingham, Derbyshire, Dorset, Durham, East Sussex, Hampshire, Leicestershire, Staffordshire, Wiltshire 등 10개 카운티는 1997년 4월부터 구조개편이 개시된다. 그외 Cambridge, Cheshire, Devon, Essex, Hertfordshire, Worcester, Kent, Lancashire, Nottinghamshire, Shropshire 등 10개 카운티는 1998년 4월부터 구조개편이 단행되었다.

5. 결 론

상기에서 1990년 이후 웨일즈, 스코트랜드 및 잉글랜드 지역에서의 구조개편 과정과 내용을 분석하였다. 1990년 이후의 구조개편의 과정과 내용을 분석하면 1888년 이후 비교적 일정한 기간을 주기로 지방정부의 구조개편을 단행하였던 영국 전통과 관행이 잘 반영된 측면이 있는가 하면 1990년 이후에 실시된 구조개편의 독특한 측면도 발견할 수 있다.

단일 국가(Unitary Nation-state)이면서도 마치 연방제 국가보다 자치와 자율이 보장되는 북아일랜드, 웨일즈, 스코트랜드, 잉글랜드로 구성된 영국(The United Kingdom)은 지방정부의 구조개편을 각 지역마다 독립적으로 실시하였다. 대표적인 경우가 1972년 실시되었던 대대적인 지방정부의 구조개편이었다. 1990년 이후의 경우에도 웨일즈, 스코트랜드, 잉글랜드 지역이 독립적으로 구조개편을 실시하였음은 앞 절에서 상세히 논의하였다. 중앙정부가 구조개편을 적극적으로 추진하였다는 점도 기존의 구조개혁과 유사하다.

각 지역을 독립적으로 실시한 점은 유사하였으나 웨일즈와 스코트랜드 지역에서는 독립적인 지위를 갖는 연구위원회를 구성하는 대신에 협의(Consultation) 절차를 구조개편을 완료한 반면 잉글랜드 지역에서는 연구위원회를 구성하여 연구의 객관성을 제고하려고 노력하였다.

웨일즈와 스코트랜드 지역에서는 모든 지역이 단일 지방정부로 대체되었으나 잉글랜드에서는 5개 카운티만이 단일 지방정부로 대체되고 14개 카운티는 기존의 2층제 체제하에, 20개 카운티 지역은 단일 지방정부와 2층제가 병존하는 체제를 채택한 점도 1990년 구조개편의 커다란 특색이다. 웨일즈와 스코트랜드에서는 지방정부의 구조개편을 전지역을 동시에 추진한 반면 잉글랜드에서는 카운티별로 4집단으로 나누어 순차적으로 진행하였다. 따라서 전자에 있어서는 지방정부 연합체들이 그들의 의견을 제시하는 등의 정치적 과정에 참여하였으나 후자에 있어서는 카운티별로 의견이 수렴하는 절차를 거쳐 개편과정에 참여하는 참여자의 성격에 있어서도 차이가 났다.

1990년 구조개편의 특색은 논의의 배경에서도 찾을 수 있다. 1972년과 1986년 구조개편의 결과로 탄생된 런던과 대도시지역의 단층제와 그의 지역의 2층제에 대한 문제와 부작용을 토대로 1990년 구조개편 논의가 시작된 것이 아니라 Heseltine이라는 정치가 개인의 정치적 판단으로부터 출발하였다 (Leach, 1994a, 1994b). 따라서 환경성 강화가 고체될 때마다 정책표류(Policy drift) 현상이 나타나기도 하였다. 이에 따라 환경성이 연구위원회에 하달된 정책지침이 상이하게 표출되었다.

1990년 구조개편의 가장 두드러진 특색은 지방정부의 역할과 틸질하고 판권되어 있다는 점이다. 1980년 이후 지방정부의 역할이 행정서비스의 제공자로서 브다는 서비스가 효과적, 효율적으로 제공될 수 있는 조건을 충족시키는 역할이 강조되어 행정서비스강제경쟁(Compulsory Competitive Tendering), 행정서비스의 민영화 및 사생제와 계약에 의한 서비스 전달 등 지방정부의 역할과 기능에 커다란 변화가 일기 시작하였다. 조건경쟁통제체(Enabling Authorities)라는 용어가 그러한 패경을 대변하고 있다. 중앙정부의 판결에서는 조건경비형단체라는 새로운 지방정부의 역할과 기능을 감안할 때 2층제 계층구조 브다는 단일 지방정부 체제가 보다 적합하다는 정책적 판단하에 1990년 구조개편이 추진되었다.

구조개편이 완료된지 1년 뒤에 되지 않았기 때문에 구조개편의 결과와 효과를 논의하는 것은 시기적으로 적절하지 않다. 그러나 구조개편 과정에서 나타난 몇 가지 문제점을 분석하는 것은 영국의 구조개편을 참고하는 입장에서는 커다란 시사점을 줄 것이다.

웨일즈와 스코트랜드 지역의 구조개편 과정에서는 득립된 연구위원회를 구성하지 않았던 것에 대한 비판이 가장 크게 제기되었다. 비록 청문회를 통한 협의과정을 거치기는 하였으나 청문회를 통한 협의과정이 지역주민의 여론을 충분히 수렴하지 못하였다는 비판이 있었다. 뿐만 아니라 중앙정부가 자문역할을 맡았던 MORI와 Ernst and Young의 자료분석에 많은 문제점이 있다는 것이 제기되었다. 스코트랜드의 경우 지역공동체의 정체성과 구조개편에 대한 선호도에 대한 MORI의 분석과 스코트랜드 지방정부연합(COSLA)의 자료가 서로 상이하였다.

1990년 구조개편의 문제점은 연구위원회에 하달된 정책 판단기준과 관련되어 있다. 잉글랜드의 경우 연구위원회의 판단기준으로 제시된 지역공동체의 정체성, 지역의 민주성, 지방정부의 효율성 및 효과성의 기준을 보면 지역공동체의 정체성과 민주성은 정치적 판단기준이라면 지방정부의 효율성과 효과성은 합리적 판단기준이라고 할 수 있다.

정치적 판단기준과 합리적 판단기준 사이에는 통상 갈등이 야기되어 왔다는 것은 영국 지방정부 구조개편 과정에 잘 나타나 있다. 1963년 런던광역시의 탄생, 1972년 지방정부의 구조개편, 1985년 런던광역시 및 대도시광역정부의 해체 등의 구조개편 과정에서 정치적 논의가 합리적 논의를 우선하였다는 것이 일반적 주장이었다 (김순은, 1996b). 잉글랜드 지역에서 보았듯이 단일 지방정부로의 개편작업이 중앙정부의 의도대로 이루어진 것으로 판단하기 어렵다. 이것은 합리적 기준보다는 정치적 기준이 우선하였기 때문인 것으로 판단된다. 이것은 잉글랜드 지역이 카운티별로 논의가 진행되어 카운티내에 있는 이해당사자들의 의견 개진이 대우 적극적으로 이루어진 때문이다. 종합하면 지방정부의 구조개편 과정은 고도의 정치적 과정임을 입증하는 것이다.

글으로 언급할 것은 잉글랜드 지역에서 단일 지방정부로의 구조개편을 적극적으로 주장한 측은 1972년 지방정부법 이전에 우리나라의 광역시와 유사한 카운티버로우라는 지방정부의 자위를 가졌었을 뿐만 아니라 주로 대도시 지역이라는 점이다. 이것은 특정 국가 지방정부의

구조개편이 특정 국가의 역사적, 문화적 배경과 무관하지 않음을 입증하는 것이라 하겠다.

우리나라에서도 대도시지역을 비롯하여 지방정부의 구조개편에 논의가 간헐적이거나 제기되고 있다. 이러한 1990년 이후의 영국 지방정부의 단층제로의 논의는 우리 나라의 구조개편에 몇 가지 측면에서 시사점을 주고 있다.

지방정부의 구조개편은 국가의 정치적, 경제적 근본목표 및 방향과 일치되어야 한다는 점이다. 영국 지방정부의 구조개편은 영국 경제활성화의 틀속에서 진행되어 왔다는 점은 주지의 사실이다. 우리나라의 경우 경제발전과 민주주의 제고 및 지방자치의 정착이라는 국가목표가 지방정부 구조개편의 지침이 될 수 있을 것이다.

우리나라의 지방정부의 구조개편은 우리나라의 역사적, 문화적 토대위에 진행되어야 할 것이다. 이것은 지역공동체의 정체성 확립에 무엇보다도 중요한 요인이다.

끝으로 영국 지방정부의 구조개편 과정에서 얻을 수 있는 교훈은 구조개편의 과정이 과학적, 객관적, 그리고 민주적이라는 점이다. 비교적 충분한 시간을 갖고 관련 당사자들의 의견수렴, 객관적인 연구기관의 연구검토 등을 거친으로써 민주성과 과학성을 유지하려고 노력하였다는 점은 시사하는 바가 크다고 하겠다.

참 고 문 헌

- 김순온. (1996a). 영국 지방정부의 구조개편의 논리와 현실. 「지방의회연구」, 6: 31-58.
- 김순온. (1996b). 런던광역시 구조개편의 논리와 현실: 런던광역시의 효율성 제고를 위한 시도 (한국행정학회 동계학술발표대회 발표논문).
- Boyne, G., G. Jordan and M. McVicar. (1995). *Local Government Reform: A Review of the Process in Scotland and Wales*. London: Black Bear Press.
- Byrne, T. (1994). *Local Government in Britain*. London: Penguin Books.
- Elcock, H. (1994). *Local Government: Policy and Management in Local Authorities*, 3rd ed. London: Routledge.
- Humes, S. (1991). *Local Governance and National Power: A Worldwide Comparison of Traditional and Change in Local Government*. London: Harvester.
- Jordan, J., G. Boyne ad M. McVicar. (1995). Consultation, Commissions, and Local Government Reform in Scotland and Wales: Is the Issue the Process or the Product? *Local Government Studies*, 21: 568-590.
- Keith-Lucas, B. and P. Richards. (1978). *A History of Local Government in the Twenty Century*. London: George Allen and Unwin.
- Leach, S. (1994a). The Local Government Review: A Critical Appraisal. *Public Money and Management*, Jan. - Mar.: 11-16.
- Leach, S., ed. (1994b). *The Local Government Review: Key Issues and Choices*. Birmingham: Institute of Local Government Studies.
- Leach, S. (1995). The Strange Case of the Local Government Review. In J.

- Stewart and G. Stoker, eds., *Local Government in the 1990s*. Basingstoke: MacMillan.
- Loughlin, M. (1986). *Local Government in the Modern State*. London: Sweet and Maxwell.
- Redlich, J. and F. Hirst. (1970). *The History of Local Government in England*. London: Macmillan.
- Rhodes, R. (1981). The Changing Pattern of Local Government in England. In A. Gunlicks, ed., *Local Government Reform and Reorganization: An International Perspective*. London: National University Press.
- Robson, W. (1948). *The Government and Misgovernment of London*. London: Allen and Unwin.
- Ruck, S. and G. Rhodes. (1970). *The Government of Greater London*. London: George Allen and Unwin LTD.
- Wilson, D. and C. Game. (1994). *Local Government in the United Kingdom*. London: Macmillan.
- Wiseman, H., ed. (1970). *Local Government in England 1958-69*. London: Routledge & Kegan Paul.

金順殷 : 서울대학교 법과대학 졸업, 등 행정대학원석사, 미국 Kent State University에서 박사학위를 받고 현재는 동의대학교 사회과학부 부교수와 지방자치연구소장으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지방자치, 지방의회, 정책집행, 지방행정 등이다. 주요 저서로는 「북한의 정치와 사회」(편저, 1995), 「지방자치의 쟁점과 과제」(1997) 등이 있으며, 최근 발표한 논문으로는 일본 학술지 Home Rule & Civil Society에 실린 "Current Issues in the Korean Local Autonomy"(1997)이 있고, 1997년 8월 제17차 세계정치학회 제출 논문으로 "The Power Structure of the Pusan Metropolitan City"등 다수의 논문을 발표하였다. 현재 한국지방정부학회 편집이사, 한국정책분석평가학회 총무이사, 등을 맡고 있다.