

영국 보수당 정권의 지방정부개혁과 지방통치체제(local governance)의 형성

박 재 옥 (신라대학교 법정학부 행정학과)

90년대 이후 영국에 있어서 전통적인 지방정부의 개념은 아직도 현실적으로 지속가능한가? 그렇지 않으면 새로운 개념으로의 전환이 불가피할 만큼 중앙-지방관계의 현실은 변하고 있는가를 분석하려는 것이 본 연구의 문제의식이다. 이에 따라 본 연구는 영국의 보수당 대처정권에 의해 주도된 지방행정개혁의 과정을 지방통치체제(local governance)로의 이행과 형성을 위한 과정으로 파악하면서, 지방서출통제 및 지방세제의 개혁과 지방행정제도의 개편에 의한 기존 지방정부의 기능·권한의 축소·약화과정과 지방서비스의 시장화·민영화에 의한 지방통치구조의 형성과정을 검토하였다. 또한 영국에 있어 지방통치체제의 구성과 운영상의 문제점을 지방민주주의(local democracy)라는 관점에서 분석하면서, 최근 97년 이후 시행되고 있는 노동당 토너먼트에 의한 일련의 지방행정 개혁정책이 지방통치체제에서의 지방정부의 자치권 확대와 시민적 통제를 강화시켜줄 것으로 전망하였다.

I. 서 론

79년 이후 영국의 대처정권에 의해 이루어진 일련의 국가개혁은 전후 영국사회의 사회적 합의를 바탕으로 성립된 복지국가체제의 제도적 모순과 한계에 대해 시장원리에 기반을 둔 철저한 개혁으로서 이를 극복하려는 정책목표를 지닌다. 특히 대처정권하의 일련의 국가개혁은 지방자치의 모국으로 일컬어져 왔던 영국의 지방정부의 기능과 역할에 커다란 변화를 가져왔다. 종래 지방정부의 중심기능이었던 교육, 주택, 도시계획, 복지 등 서비스공급기능이 중앙정부의 집권화와 다양한 형태의 민영화에 의해 지방정부의 기능이나 관할에서 벗어났으며, 이와 더불어 보조금에 의한 지방세출의 통제와 지방세율의 제한 등의 조치를 거쳐 지방세(rate) 폐지와 더불어 주민부담금(community charge)의 도입으로 이어지면서 지방재정에 대한 중앙정부의 통제양태로 나타났다.

이러한 대처정권하의 국가개혁은 이미 1970년대 초반 이후 전개된 전후 사회경제시스템의 구조전환의 일환으로서 집합적 소비재와 서비스를 공공재(public goods)로 하여 공공부문에 의한 직접공급에서 시장 및 비영리민간부문 등을 통해 보다 다원적인 서비스공급을 목표로하여 개혁이 추진되었다. 이는 1980년대 선진자본주의 국가들의 공통된 움직임을 반영하는 것으로서 곧 시장화와 민영화를 핵심으로 한다.

그러나, 이러한 시장화와 민영화의 흐름 속에서도 영국의 경우는 특별한 의미를 지닌다. 그것은 시장화와 민영화로 인해 정부간 관계에서 “급격한” 집권화로 이어졌다는 역사적 경험에 따른 것이다. 이것이 다른 국가에서의 시장화와 민영화의 결과와 비교할 때 특징적인 것으로

나타난다. 1970-80년대에 걸쳐 중앙정부-지방정부관계에서 커다란 변화가 나타나기 시작하여 서구 선진자본주의 국가들의 다수는 정도의 차이는 있지만, 분권화의 방향으로 진행되었던 데 반해, 예외적으로 영국의 대처정권의 경우만 급속한 집권화가 이루어졌던 것이다(Batley & Stoker eds., 1991). 이것은 영국의 경우만 국제적 흐름에서 일탈적인 현상으로 나타난 것이 아니라 전후 복지국가시스템의 개혁이라는 선진 각국에 공통된 흐름 속에서의 특수한 사례라고 볼 수 있다.

선진 각국과 비교할 때, 영국만이 강력한 집권화 경향을 보이지만, 시장원리에 의한 자원배분으로의 정책전환 경향은 모두 공통적인 현상이다(Bennett, 1990). 하지만, 영국은 이미 선구적 사회복지체계를 구축함으로써 지방정부의 기능과 권한이 매우 강화되었을 뿐만 아니라, 지방정당정치의 활성화로 인해 지방자치의 정치화가 가속화되어 있어 다른 국가와는 달리 분권화가 아닌 급속한 집권화 개혁이 필요했고, 또한 가능했다고 할 수 있다.¹⁾

이와 같은 대처정권의 지방자치개혁의 결과, 중앙정부-지방정부간 관계에서도 많은 변화가 나타났다. 종래, 복지국가체제기에 있어 지방공공서비스의 주요 공급주체였던 지방정부의 기능과 역할이 지방재정의 개혁에 따른 지방재정력의 약화, 시장원리의 도입에 의한 서비스 공급분야에서의 민간부문과의 경쟁 및 민간의 참여, 지방정부계층제도에서의 대련년의회 등의 폐지로 인한 중앙집권체제의 강화 등에 의해 약화되었을 뿐만 아니라, 주택, 교육, 교통, 사회복지 등의 공공서비스공급분야 뿐만 아니라 정책결정과정에 있어서 민간기업, 자원단체, 비영리단체, 그리고 중앙정부의 기금으로 운영되는 Quangos(준독립정부기관)²⁾의 등장으로 지방정치영역에서 지방정부만이 오직 정책결정 및 공공서비스공급의 유일한 주체라는 지위를 유지하기 어렵게 되었다.

다시 말해 지방정치에서 지방정부는 이전처럼 유일한 주체이자 대표자가 아니라 지방정치 및 자치영역에서 다수의 주체들 중 하나에 불과하게 되었던 것이다. 이로 인해 대처정권 이전과 같이 정부간관계가 바로 중앙정부-지방정부간 관계라는 등식은 더 이상 의미를 잃어버리게 되었다. 즉, 지방공공서비스를 둘러싼 중앙-지방관계가 단순한 중앙정부-지방정부관계 차원에서가 아닌 지방정부를 하나의 부분단위로 하는 다양한 지방공공서비스주체와 중앙정부간 관계로 전환되었다고 할 수 있다. 시장경제원칙에 의해 중앙정부 및 여타 지방기관이 밀접하고 유기적인 관계로 맺어짐으로써(협력, 경쟁, 위탁, 조정 등의 관계를 통해), 국가경제정책이나 중

1) 물론 이러한 중앙정부의 집권화 경향에 대해 이론이 없는 것은 아니다. 지방정치차원에서 오히려 도시내부의 분권화가 더욱 강화되고, 지역주민의 참여민주주의가 더욱 활성화되었다는 경험적 사례연구가 제시되기도 했다(Burns, 1994:180-218). 특히 런던의 Islington borough와 Tower Hamlets borough의 사례연구에서는 지방의회와 별도로 주택, 문화, 여가생활 등에 있어 지역주민들의 편의를 위해 지역사부소 및 근린구(neighborhood) 사무소가 설치되고, 지역평의회를 통해 주민들의 의사가 반영되는 등 외양적으로 도시내 분권과 행정서비스의 효율성이 증대되는 등 지방통치체제내에서 주민의 참여권이 확대되었음을 지적하고 있다. 그렇지만, 결국 주요정책결정에 있어 중앙정부의 의사나 영향력이 지배적이었다는 사실을 간과해서는 안될 것이다.

2) 다양한 서비스의 지방정부로부터의 이탈은 중앙정부에 의한 관리상의 문제를 발생시켰다. 영국에서는 연금의 지불이나 기타 혼금급여의 지불과 같은 순수한 재정적 성격을 지닌 서비스이외에는, 중앙정부는 전통적으로 공공서비스의 세목(細目)에 대한 관리에 책임을 담당해오지 않았기 때문이다. 이와 같은 문제는 중앙정부에 의해 공급되어진 자금을 관리하는 중앙정부설립의 기관창설에 의해 해결되어지고 있다. 이러한 기관들을 바로 Quangos (quasi autonomous national governmental organizations) 라고 한다. 이를 가리키는 다른 용어로는 비부처공공기구(non-departmental public body: NDPB) 또는 EGO(extra-governmental organisation) 등이 있다.

양정부로부터 상대적으로 자립적이고 독립적인 공공서비스 제공자 역할을 하였던 지방정부와 중앙정부간의 단일적 관계는 더 이상 존재하지 않게 된 것이다. 이러한 관계는 주택, 교육, 도시개발, 교통, 사회복지 등 종래 지방정부의 전체 사무영역에서 다양하게 나타나고 있다.³⁾

여기서 우리는 현단계 영국의 지방정부체제를 지방통치(local governance)체제로 이해하고자 한다. 지방통치란 지방에 있어서 경제적, 사회적 환경을 관리하는 관계로서 대체로 비공식적인 구조를 가리키며, 지방정부, 중앙정부의 독립기관, 민간부문 및 시민그룹간의 제관계를 의미한다(Harding, 1995).⁴⁾ 즉, 통치체제(governance)란 시장 혹은 위계적 질서와 구분되는 자기조직적 네트워크(self-organizing network)에 의해 이루어지며, 이는 곧 공공서비스의 공급이 기능적으로 분절화된 가운데 이를 기구간의 경쟁과 기능적 네트워크의 유지를 통해 이루어지는 것이다(Rhodes, 1996:666-667). 이는 중앙행정기구의 집행기능의 분리 및 정책입안, 감시·감독기능으로의 국한, 그리고 지방정부의 권한 약화를 위한 비공식적 지방기구나 중앙정부와 연계된 별도의 집행기구으로의 이양방식을 채택함으로써 국가기능의 축소, 직접적 개입의 축소로 인해 '정부없는 통치(governing without government)'(Rhodes, 1996)가 가능해진 것이다.

이러한 지방통치체제로의 구조전환은 지방세출의 역할과 지방세제의 개편이라는 지방재정에 대한 중앙정부의 통제강화와 지방행정계층제도의 개편에 따른 지방정부의 정치적 권한약화를 통해 통치구조로의 전환을 위한 기반을 마련했던 것이다. 그리고 이를 바탕으로 하여 첫째, 지방공공서비스의 제공방식에서의 변화, 즉 시장화와 민영화원리의 도입에 의한 공공서비스공급의 비정치화, 소비자 선택권 부여, 둘째, 지방정부와 여타 지방기관 및 단체들간의 관계변화, 다시 말해 Quango 등 중앙정부의 대리기관 및 민간부문의 기업, 자원조직, 협동조합 등이 지방서비스 공급영역 및 정책결정의 주요한 주체로서 등장함으로써 지방정부는 이들과의 협력이나 경쟁관계를 통하여 않고서는 행정수행이 불가능하게 되었다는 점, 그리고, 따라서 궁극적으로 종래와 같은 중앙정부·지방정부간이라는 단일한 관계로서 중앙-지방관계가 규정되지 않고, 중앙정부·다양한 지방기관과의 관계로서 중앙-지방관계가 분절화·다양화됨으로써 지방통치체제가 구축되어졌다고 볼 수 있다.

이상과 같은 인식하에 본문은 대처정권 이후의 지방자치개혁과정에서 나타난 지방정부의 성격과 기능변화를 중심으로 지방정부가 주도하던 종래의 지방정치영역이 지방통치체제로 전환되는 과정을 대처정권의 주요 지방자치개혁정책을 중심으로 살펴보면서, 지방통치체제의 구성 및 운영과 관련된 특징, 그리고 지방민주주의와의 상관성을 통해 드러나는 문제점 등을 지적하면서, 97년 등장한 토니 블레어 노동당 정권이후 변화 가능성은 보이고 있는 지방통치체제에 대해 잠정적인 전망을 하고자 한다.

3) 예컨대, 대처정권은 지방정부가 담당하는 사회복지사무에 초점을 두고 이를 다양한 지방기관에 이관함으로써 지방정부의 사회복지사무를 축소·정리함과 동시에 서비스제공주체를 기존의 지방정부 독점에서 여타 지방기관, 임의단체, 영리기관에서 분담하는 일정한 역할을 부여하여 단순한 중앙정부-지방정부관계가 아닌 상당히 복잡한 양태를 띠게 되었다.

4) 최근 Local Governance 개념을 통한 지방정치분석이 다수 나타나고 있다. 이러한 경향은 민영화를 통한 중앙-지방관계 및 지방정부의 기능변화, 또한 유럽통합에 따른 지방정부와 기업, 비정부기구 및 시민 참여의 중요성 등으로 인해 종래와 같은 제도화되고 공식적인 지방정부분석만으로 한계에 도달했음을 의미한다. 또한 유럽뿐만 아니라 미국 등의 지방정부분석에도 유용한 분석개념으로 등장하고 있다(Pierr, 1998; Stephens, 1999; Stoker, 1999; Box, 1998; Digaetano et al., 1999).

II. 지방행정개혁과 지방정부의 기능축소

1979년 5월, M. 대처여사는 총선 승리 이후 노동조합이나 지방정부와의 관계에 있어 코포라티즘적 방식을 폐기하고 이듬해인 80년에는 지방정부와의 관계에서 역대정권이 손대지 않았던 지방재정영역에 개입하기 시작하는데, 이는 '전후합의체제'⁵⁾의 해체작업의 첫 시도였다고 할 수 있다. 대처정권하의 지방행정개혁은 한마디로 말해 지방재정, 특히 지방정부의 세출억제와 삭감에 관한 정부의 조정 및 개입에서 출발하여 지방정부에 대한 시장화와 민영화 전략의 도입과 중앙-지방관계에서 중앙정부-지방정부간 관계가 아닌 중앙정부와 지방정부를 비롯한 지방의 서비스공급기관들과의 다원적 정부간 관계로의 전환이라고 할 수 있다. 이러한 과정에서 지방세출의 삭감과 지방세제의 개정을 통한 지방재정의 통제와 반대처주의노선으로 저항하는 대련던의회 및 대도시의회의 폐지에 따른 단층제로의 행정계층개편은 이전까지 지방서비스 공급의 유일한 주체였던 지방정부의 기능과 권한을 축소하면서 지방정치를 지방정부에 의해서가 아닌 다원적 지방기관들에 의한 지방통치체제로 전환시키게 되는 주요한 기본배경을 형성하게 만들었다.

1. 지방세출통제와 세제개혁: 지방세(rate)의 폐지와 신지방세제의 도입

1) 지방세출통제

대처수상은 세계시장에서 영국의 경쟁력의 쇠퇴가 가속화되고 만성적인 고인플레이의 시기인 1979년에 정권에 취임했다. 정부는 민간부문을 중심으로 한 경제의 재구축정책의 일환으로서, 지방정부지출을 포함한 공공지출의 억제를 시도하였다. 당시 공공지출 전체액수의 4분의 1이상을 점하는 지방재정의 삭감을 통한 지방재정규모의 축소문제는 대처정권으로서는 재정정책상 가장 시급한 과제들 중의 하나로 인식하고 있었다. 먼저 지방정부에 대해 보수당정부는 지방지출의 삭감을 위해 지방재정자문회의를 만들어 각종 지방정부연합의 대표로부터 협력을 구해 지출삭감의 효과를 얻기 위한 노력을 시도를 꾀하였다. 즉, 노동당정권 당시 만들어진 예산을 고쳐서 전년도와 실질적으로 동일한 규모의 예산액을 책정함과 동시에, 지방정부에 대해서도 3%의 절감예산안을 작성하도록 요구하면서, 결국 80년도의 예산에서 실질적으로 5%삭감을 요구했다. 그러나, 지방정부는 지방세(rate)에 의해 자체재원의 수입을 올리는 권한을 가지고 있었기 때문에 직접통제에 따르지 않았다. 이러한 상황에 봉착하자 대처정권은 이전과 같은 타협적인 지방재정정책을 포기하고, 지방정부의 자주과세권에 대하여 점차적으로 엄격한 통제로 전환하였다.

우선, 1980년에 「지방자치, 계획, 토지법」을 통해 지방재정지출에 관여하기 시작하였는데, 이 법률은 그 명칭에 나타나듯이 3개의 법률을 합한 것으로서, 공공지출삭감의 차원에서 말하자면, 지방세지원교부금제도(Rate Support Grant: 국고보조금 총액의 대부분을 차지하는 것으로서 개정전에는 수요요소, 세원요소 및 거주요소라는 3가지 요소로서 구성되어, 일정한

5) 전후합의체제(post-war consensus system)란 전후에서 대처정권 탄생이전까지의 정치적 봉토 또는 그 기간내의 보수당, 노동당 양당간의 정책적 합의를 상징하는 개념인 동시에 대처정권과의 정치풍토 및 정책(대처리즘)적 차별성을 강조하는 의미로 사용되어지고 있다. 전후합의의 핵심은 ①케인즈주의적 경제정책 ②복지국가 ③코포라티즘(corporatism) (정부의 정책결정과정에 労資 양자가 참여하여 정부와 노자가 삼위일체적 관계를 이루어 타협점을 찾는 일종의 결정방식)이다.

산출방식에 의해 보조금액을 산출하였다)를 개정하면서, 수요요소와 세원요소를 합하여 일괄교부금으로 하였고, 종래 지방정부의 실제 지출액에 비례하여 배분되었던 방식에서 벗어나 정부에서 정한 지출수준을 상회하는 과잉지출지방정부에 대해서는 일괄교부금에 대해 감액조치를 취했다. 또한 개정법률에서는 투자적 경비에 있어 자본예산의 상당부분을 차지하는 주택, 교통부문에 대해서는 노동당시절에 행해졌던 계획승인제를 이용하여, 요금인상을 조건으로 승인하는 방식을 취했으며, 특히 매년도 각 지방자치단체의 특정한 투자적 경비에 관해서 지출기준액을 정해 이를 초과하는 부분에 대해서는 익년도부터 초과액을 차감한 액수외에는 지출할 수 없도록 하였다(Hampton, 1991:93-97). 이러한 규정은 사실상 정부의 지방재정의 억제책에 따르지 않는 과잉지출지방정부에 대응하기 위한 것이다.

이와 같은 법적 조치들은 이미 79년, 80년에 걸쳐 지방정부에 대해 협의와 권고를 통해 지방재정 지출의 삭감이나 억제를 위한 설득에 주력했으나, 정부 지출삭감 목표액 3억 파운드 이상을 지방정부가 과잉지출하게 되자 더 이상 기다릴 수 없었던 대처정권은 지방재정지출의 억제와 삭감을 위해 과감한 정책집행에 나서게 된 것이다.

그러나, 이에 대해 지방정부는 정부의 강경한 지방재정 지출삭감정책을 무시하고 보조금 삭감분에 관해 지방세 증액으로 이에 대항함으로써 rate explosion(지방세 급증사태)가 발생하게 되었다. 그러자 정부는 1982년 지방재정법을 제정하여 이러한 삭감정책을 더욱 강화하여 레이트의 추가징수에 대해서는 연도내 레이트세율을 재개정을 할 수 없도록 하였다. 이러한 과정에서 노동당지배하의 대런던의회(GLC)와 쉐필드가 선봉역을 맡게 됨으로써, 대처정권이 주도하는 중앙정부와 노동당지배하의 지방정부간의 극한적 대립양상을 보이게 되었다. 이러한 과정에서 대처정권으로서는 전후합의체제를 해체시키는 데 있어 지방정부의 전략적 중요성을 인식하게 되었다고 볼 수 있다. 즉, 행정개혁의 최대 장애물인 지방정부의 기능과 권한을 축소하는 동시에 행정 및 경제개혁을 지지할 수 있는 기반으로서 지방정부의 도구적 성격에 대해 이해하게 된 것이다.

83년 6월, 총선에서 당시 집권당인 보수당이 압도적으로 승리하자 이를 배경으로 노동조합개혁법안과 함께 지방세 상한설정 (rate capping)법안, 그리고 후술할 대런던의회(GLC) 및 대도시의회(MCCs) 폐지법안을 상정함으로써 중앙정부와 지방정부간 가장 극단적인 대립상황으로 들어갔다. 특히 1984년 제정된 재정지출억제를 목적으로 한 지방세 상한설정법은 레이트법을 제정하여 레이트파세의 제한세율을 정하는 것으로서, 모든 지방정부를 대상으로 하는 것은 아니며, 정부가 각 지방정부마다 정해 논 지출한도액을 초과하는 경우에만 적용되었고, 지출한도액을 초과한 모든 지방정부가 이러한 규정을 적용받는 것이 아니라 지출한도액을 초과한 지방정부들 중 정부가 지정한 지방정부만이 이 제한에 복종해야만 한다(Elcock, 1994:21-213). 이러한 규정의 적용을 받은 지방정부는 개별적으로 해당연도의 과세한도액이 제한되며, 그 결과 독자적인 예산을 편성할 수 없게 된다.

이와 같은 지방세 상한설정법에 대해서도 지방정부들로부터의 격심한 저항이 나타나 레이트세율을 정하는 것을 포기하거나, 아예 적자예산을 편성하는 등 불복종운동이 노동당지배하의 지방정부를 중심으로 전개되었다. 특히 리버풀시의 경우, 극히 전투적인 태도를 취하여, 당초 이 자치제가 지방세 과세제한단체로 지정되지 않았음에도 불구하고, 이 제도 자체에 대한 거부를 행동으로 표시하였다. 이에 대해 노동당본부는 투쟁종식을 위한 설득에서부터 시작하여 활동정지처분 등의 조치를 취했지만, GLC의 리더인 켄 리빙스턴(Ken Livingston)의 지지성명

의 지원을 얻어 더욱 문제를 심각하게 만들었다. 이에 대해 대처정권의 타협없는 투쟁은 불복종의 투쟁에 참여하는 의원들에 대한 배상청구, 공직자격박탈 등의 위협을 가함으로써 결과적으로 이러한 투쟁을 마무리시켰다.

2) 지방세(rate)폐지와 신세제의 도입

지방세는 지방정부내의 지역내 부동산 점유자에 대해 과세되는 지방세로서, 과세표준은 임대가격이다. 과세대상이 되는 토지, 가옥, 상점, 사무실, 공장 등의 평가·사정이 이루어진 이후에 과세대상가격을 과세표준(실제로는 임대료라는 형식을 취하지만, 그것은 그 재산이 자유 시장에서 임대되어진다는 가정하에서 산출되는 액수이다)을 통하여 각 지방정부에서 정해진 세율에 기반으로 두고 세액계산이 이루어지며, 지방세는 주거용 자산세와 사업용 자산세로로 대별된다.

여기에서 폐지문제의 대상이 된 것이 주거용 자산세이다. 이 주거용 자산세를 둘러싸고 특히 노동당지배의 지방정부와 보수당정부간에는 격심한 갈등이 연출되었고 이를 계기로 그 폐지가 문제화되었다. 대처수상은 원래부터 지방세제에 관해 근본적으로 개혁하려 했으며, 특히 주거용 자산세의 폐지를 주장하여왔다. 이 주거용 자산세(Domestic Rate)를 대체할 세제에 대해서는 대처정권 이전에도 정부내에서 검토가 이루어졌으나, 결국 현행의 레이트제도의 유지를 권고하는 데 불과했다. 그러나 노동당지배의 대도시의 강경한 저항에 부딪치면서 다음과 같은 사정이 지방세제개혁을 등장하게 만드는 또 하나의 추진력으로 나타났다.

그것은 사업용 자산세에 관한 것으로 사업자에 대한 과세임에도 불구하고 사업조직이 이에 대한 발언권도 없었으나, 사업용 자산세는 지방세 전체의 수입중에서 그 반 이상을 차지할 만큼 비중이 커졌다. 그리고 주거용 자산세에서는 저소득자층에 대한 감세조치가 있었기 때문에, 주거용 자산세의 전액지불자의 수는 40%에도 이르지 못함에도 불구하고 이들 다수의 지방세 감면자는 지방선거에서 유권자로서 행사하였다. 그리고 이들 대부분이 선거에서 노동당의 지지 기반이 된다는 점에서 이에 대한 비판이 이전부터 자산계급으로부터 제기되어져 왔다. 이러한 사정으로 인해 보수당의 1983년의 선거강령에 있어 “우리들은 사업레이트를 결정하기 이전에, 지방정부가 지방의 상공업대표와 협의할 것을 요구한다”(Conservative Party, 1983)고 약속한 이상 보수당으로서는 지방세제개혁은 초미의 급선무였다.

1986년 1월의 『녹서』 「지방정부재정의 조달대책」(Paying for Local Government)를 발표하였는데, 그 주요 내용은 ① 사업용 자산세는 중앙정부에 의해 정해진 액수를 징수하도록 하고, 전국적으로 일률적인 방식을 통하여 모든 지방정부에 대해 그 지역의 성인인구에 비례하여 배분할 것 ② 주거용 자산세를 18세이상의 성인에 대하여 약간의 예외를 두고, 균일적으로 정액요금을 부담하는 주민부담금(community charge)으로 대체한다 ③ 지방정부 각각의 수요를 보완하고 추가적 원조를 제공하기 위해 성인1인당 균일할 형식을 가진 보다 간소화된 보조금제도(지방세지원교부금에서 수입원조교부금으로 전환)을 채택한다는 것이다(Kingdom, 1991: 179-189). 또한 1987년의 총선거에서 보수당이 재집권하여 대처정권의 제3기에 들어감과 동시에 현안이었던 지방세개혁에 착수하여 이전의 『녹서』의 내용을 법적으로 실행하고자 1988년 「지방재정법」을 제정하였다(1990년 4월1일 시행; 스코틀랜드에 대해서는 동일한 법률이 1989년 4월1일부터 시행되고 있었다). 소위 인두세라고 부르는 주민부담금은 종래의 지방세인 레이트가 재산을 기초로 한 데 반해, 개인적 관계를 기초로 한 것이다.

면제대상범주에 있어 종래 주거용 자산세에서 면제 대상자이었던 외교관과 그 부양가족, 중도의 정신장애인, 수형자, 노인, 병원이나 요양소의 환자, 험리스, 수도사 및 수녀, 주영군인 등과 학생은 80%의 감액조치를 취하고, 저소득자도 최고 80%까지 감액함으로써 완전면제대상을 대폭 축소하였다.

주민부담금 도입의 목적은 ① 사업 자산세 납세자의 보호, ② 모든 선거인으로 하여금 그 지역 지방정부의 재정에 관한 책임을 분담하도록 했으며, ③ 지방정부의 초과지출의 전액을 그 지방정부에 거주하는 선거인이 부담하며, ④ 선거인이 지불하고 받게되는 이익에 대해 그 관련성이 쉽게 이해되도록 하려는 것이었다. 지금까지 지방정부에서 결정할 수 있었던 사업용 자산 세는 중앙정부가 정하고 징수한다는 점에서 지방정부에 따른 세율의 차이로 인한 기업계의 불만을 만족시킬 수가 있었으나, 공평한 세부담원칙에 의해 거의 예외없이 과세되는 인두세는 자산계급을 우대하는 결과를 초래하게 되어 역으로 불공평성을 확대시켰다고 할 수 있다. 이러한 비판과는 별도로 세징수비용도 훨씬 과세대상자가 적은 주거자산세보다도 훨씬 많이 드는 것으로 나타났다(Travers, 1989).

그러나, 주민부담금제는 출발당초부터 그 전망이 밝지 못했다. 이미 1989년 4월 1일에 시행된 스코틀랜드에서 주민부담금제는 많은 문제점을 보여주었다. 그것은 세액이 기대하였던 것보다도 높이 책정되었고, 과세표준도 그 적용폭이 좁았기 때문에 세액을 인상하지 않을 수 없었으며, 특히 사업용 자산세를 종래 지방정부에서 독자적으로 정하던 것을 국가가 그 과세·징수권한을 빠탈하여, 지방정부는 국가로부터 그 재원을 성인인구에 비례하여 배분 받은 결과, 자연히 지방정부로서는 높은 주민부담금을 정하는 경향이 나타나는 등 부작용이 크게 드러났다. 결과적으로 주민부담금의 세액이 이전의 주거용 자산세보다 높게 나타나게 되었다(Travers, 1995).

이에 따라 정부가 지방재정을 충당시키기 위해 보다 공평하고 보다 개선된 방식이라고 자찬했던 것과는 반대로 많은 문제점을 노출시킨 결과, 본격적으로 시행되기도 전에 새로운 지방세, 다시 말해 지방의회세(council tax)에 자리를 내주고 말았다. 존 메이저는 대처를 대신하여 수상에 취임하자마자 곧 바로 주민부담금의 재검토를 실시하여, 이 결과 협의문에서 정부는 “주민부담금의 공정성에 대해 국민을 설득할 수 없었다”는 사실을 인정하였다 (Department of Environment 1991: 2). 이에 따라 주민부담금은 1992년 지방재정법의 개정 결과, 1993년 4월부터 새로운 지방의회세(council tax)로 대체되었다. 잉글랜드와 웨일즈뿐만 아니라 스코틀랜드에서도 동일하게 주민부담금제가 폐지되고, 지방의회세가 등장하였다.

주민부담금, 즉 일반적으로 인두세(人頭稅: poll tax)의 도입은 ‘전후 영국정치에 있어서 가장 유명한 대실패’라고 기술되어질 정도로(Butler et al. 1994), 대처정권으로서는 돌이킬 수 없을 만큼 커다란 정책실패작으로 평가되고 있는데, 신설세의 죄악의 개인적, 정치적 영향을 회피하기 위해 정부는 과도적 조치를 도입하였지만 효과가 없었던 것이다. 더구나 이 세제시행에 대한 반대는 노동당을 비롯한 여타 정당은 물론 같은 보수당내부에서도 나타날 정도였다 (Thatcher, 1993: ch. 22). 결과적으로 지역주민부담금은 종래의 지방세인 레이트를 대체한다는 정책적 의미가 커던 만큼 정치적 부담도 컸다고 할 수 있다. 결국 이에 대한 책임을 지고 대처수상은 자진사퇴하고 말았다.

지방의회세(council tax)를 간단히 정리하면(Hampton, 1991:104-106), 이전의 주민부담금이 인적요소에 기반을 둔 인두세였던 데 반하여, 기존의 인두세적 요소를 남겨놓으면서도

자산세로 회귀하였다고 볼 수 있다. 다만 이전의 지방세(rate)세제로의 단순한 회귀가 아니라 인두세의 제정의도가 정부의 공정성과 지방의 책임성을 촉구였지만 첫 시도부터 무참히 좌절되었기 때문에, 그 결합을 시정하려는 차원에서 신세제가 도입되었다고 할 수 있다. 독신 세대 주 및 기타 일정한 부류의 사람들에 대하여 25%의 감액을 인정하는 것 이외에도 학생, 간호 학생, 훈련생 등에 대해서도 감액조치를 취했으며, 학교기숙사에 거주하는 학생에 대해서는 세금면제와 저소득층에 대해 최고 100%의 감액조치 등 주민부담금의 광범위한 과세대상에 대한 비판에 따른 불만을 해소시켜 나갔다. 또 하나 인두세와 다른 점은 기본세액의 결정방식을 임대가격에 의하지 않고, 새로운 가격구분방식을 채택했다는 점이다. 이전에 자산을 8개의 가격 구분대로 나누어, 2인 세대를 표준으로 하여 최저가격대 A에서 최고가격대 H까지 설정하였다. 여기에서 자산이 어느 가격구분에 속하는가에 따라 세액도 다르지만, 지방정부는 기본적으로 자유롭게 그 수준을 예산규모에 맞추어 결정할 수 있게 되었다.

이상과 같은 과정을 거치면서 93년 이후 지방의회제가 시행되고 있지만, 지방의회제 역시 이전의 주민부담금의 제정의도와는 큰 차별성이 없다고 볼 수 있다. 그것은 폐지동기가 소득의 크기와 관계없이 전체 성인남녀를 과세대상으로 함으로써 일률적인 적용에 따른 또 다른 불평등을 발생시키는 등 운영상의 제도적 결함에 기인할 뿐, 대처정권의 뒤를 이은 대처리즘의 계승자인 메이저정권 역시 애당초 주민부담금의 도입목적에 대해 전면적인 부정을 의도한 것은 아니었기 때문이다. 곧 폐지의 운명을 맞이했지만, 대처정권 당시 도입된 주민부담금 세제의 도입 목적은 지방세 납세자의 범위확대, 개인에게 보다 큰 책임성을 부여하여 그 책임성을 유인으로 하여 적극적인 주민참가 유도, 지방기업의 세부담 완화를 통한 지역경제의 활성화 의도, 그리고 지방재정에 대한 중앙통제의 제도화 등이었으나, 이외에도 지방정치 및 행정으로의 상공인의 참여를 촉구하는 동시에, 중앙정부 및 자산계급의 지방정치·행정에 대한 관여를 반대하는 노동당의 득표기반을 이루는 저소득층 중심의 감세대상범주를 축소함으로써 효율적인 지방정부통제를 위한 정치적 효과를 달성하려는 의도도 배제할 수 없을 것이다

2. 지방행정제도의 개편: 대런던의회(GLC)와 대도시의회(MCCs)의 폐지

1) 1986년 행정제도개편 이전의 영국의 지방정부제도

영국의 정식국명은 The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland이며, 여기에는 잉글랜드와 웨일즈, 스코틀랜드 및 북아일랜드가 포함되어 있다. 다만, 연혁적으로 말하면, 잉글랜드와 웨일즈는 지방제도에 있어서 일괄적으로 다루어지고 있으며, 스코틀랜드는 또한 별도의 법률에 의해 운영되어지고 있다. 그리고 북아일랜드는 이상의 각 지방과는 다르게 독립성을 유지하며, 지방제도 역시 전혀 독자적인 형태이며 지방정부도 단층제가 채택되고 있다. 따라서 영국의 지방제도를 다룰 때 이들을 모두 포함하여 다루어야 하겠지만, 영국의 중심지역인 잉글랜드와 웨일즈를 중심으로 논의하는 것이 일반적이다.

잉글랜드에 있어 1985년의 지방자치법(1986년 4월 11일 시행)에 의해 런던과 기타 대도시권 광역지방정부에 대한 제도개혁이 이루어지기 전까지는 이를 지역 전체에 걸쳐 2계층제의 행정계층제가 존재하고 있었다. 1962년 제정(1965년 시행)된 런던자치법에 의해 런던에서는 대런던의회(GLC)와 그 산하에 속하는 런던시와 32개의 런던구(London borough)가 이미 존재하고 있었으며, 이후 1972년에 제정(1974년 실시)된 지방자치법에 의해 광역자치정부로

서 광역만체스터, 멜시사이드, 웨스트미들랜드, 사우스요크셔, 타인 앤드 웨어, 웨스트요크셔라는 6대 대도시권의회(MCCs)와 기초자치정부인 대도시권 디스트릭트(MCCs)가 설립되어 있었다.

이것이 대처정권에 의해 대런던의회와 6개의 대도시의회가 폐지된 것이다. 그 결과 런던에 있어서 32개의 런던구와 런던시, 그리고 대도시권에 있어서 36개의 대도시권 디스트릭트라는 단층제로 되었다. 따라서 영국은 사실상 다른 나라에서는 찾아보기 어려운 首都없는 국가로 되고 말았던 것이다.

2) 1986년 광역지방정부의 폐지

대런던의회와 대도시의회 폐지법안은 1983년 환경부의『백서』「도시의 합리화(Streamlining the Cities)」와 83년 선거당시의 보수당 선거강령에서 처음 나타났다. 20년전인 1965년에 런던에 대해서만 제도개혁이 이루어졌을 뿐이기 때문에 그 후 급속한 사회변화에 대응하는 제도개혁요구는 이전부터 요구되어 왔으며 그 과정에서 대런던의회(GLC)에 대해 마샬위원회가 그 전략적 역할의 확대를 제언하였지만(Hampton, 1991:27). 대런던의회의 형태에 관한 근본적인 변화를 의도한 것은 아니었다. 마찬가지로 대도시권의회(MCCs)에 대해서도 그 조직·기능에 대한 개혁안은 등장하지 않았다.

그러나 1979년 보수당의 대처수상정권이 탄생하고부터는 상황은 크게 변하기 시작했다. 특징적인 것은 이를 광역자치정부의 폐지 결정이 사전협의나 여론조사 등을 거치지 않고 으로 정부의 정치적 판단에 의해 이루어졌다는 점이다(대처주도의 지방행정자문위원회 및 특별위원회의 의사로서 형식상 최고결정기관의 합의체인 내각결정사항이 아니었음). 이러한 정치적 목적은 파업지출, 노동당지배, 정부에 대한 반항과 도발적 정책실험 등을 특징으로 하는 주요지방정부에서 도시사회주의의 배격이라는 의미를 함축하고 있다(Crouch & Marquand eds., 1989: John, 1991:60-62).

특히 이러한 지방제도상의 커다란 변화를 가져오게 한 주요한 원인은 지방재정의 지출억제를 들러싼 노동당지배의 지방정부와 대처정권파의 대립이었다(Cochrane, 1991). 지방정부는 공공요금 및 런던교통의 운임에 대한 정부의 요금인상정책에 대하여, 역으로 요금인하를 주장하면서 그 수입부족분을 지방세(레이트)의 인상에 의해 조달하였으며(이후 런던교통에 관해서는 GLC폐지 이전인 1984년의 런던광역교통법에 의해 완전히 그 관리권이 박탈되었다), 그리고 텁간위탁추진에 대해서도 역시 주민서비스의 확대로 이에 대응하였다. 반면에 대도시권 지방정부에서는 경찰장비의 지출삭감이나 비핵도시선언을 하는 곳도 나타났다. 이러한 런던을 포함한 대도시권 지방정부의 저항은 공공지출억제를 주요정책과제로 하여 지방정부에 협력을 요구하던 대처수상의 신경을 거슬리기에는 충분했다.

이와 같은 중앙정부와 일부 지방정부간의 알력은 지방정부에 대한 정부의 통제강화 수단의 필요성을 절감하게 만들어 1982년에 부수장을 의장으로 하는 통칭 「MISC79」라고 일하는 각료소위원회가 설립되어졌다. 그러나 1983년의 총선거를 앞두고 이 각료소위원회는 뚜렷한 결론도 없는 상태에서, 종래 대규모 개혁의 경우 반드시 왕명위원회를 만들어 거기에서의 검토와 보고를 행한 뒤 개혁에 착수하는 통상적인 절차를 생략하고, 급히 선거강령에 이를 광역지방정부의 폐지를 제시하게 되었다.

1983년 총선 선거강령에 “대도시권 및 대런던의회는 낭비가 심하고 불필요한 지방정부계층

임을 증명하고 있다"(Conservative Party, 1983:37)면서 이들 GLC와 MCCs의 폐지를 내세우고, "이들이 가지고 있는 기능의 대부분을 런던區(borough) 및 디스트릭트(district)로 돌리도록 한다"(Conservative Party, 1983:37)는 사항을 급히 삽입한 한 후, 이를 보수당의 최대의 선거공약으로 내세웠다. 그리고 선거에 승리함과 동시에 1983년 10월에 정부백서 「도시의 합리화(Streamlining the Cities)」를 발표하면서 이들 대도시권 지방정부의 폐지를 공식화하였다.

백서에서 제시하는 폐지의 가장 중요한 이유는, 대처정권의 등장 이후 정부의 꾸준한 지방 재정억제요구에도 불구하고 이들 광역지방정부는 아무런 재정적 노력도 기울이지 않았다는 점이다. "정부는 과거 4년간 지출억제와 행정개혁에 노력하여 합리화를 진행시켰고, 또한 지방정부에 대해서도 이러한 노선에 따라 지출억제에 성공하여 왔다. 이러한 가운데 GLC, MCCs는 자신들의 지방재정지출액에서 각각 16%, 26%를 부담하는 데 지나지 않을에도 불구하고, 지출자체의 흐적이 없다. 이에 반해 오히려 하위 지방정부는 지방행정의 주요한 담당자로서 해당 지역의 재정지출총액의 87%를 분담하고 있다"(Department of Environment, 1983:5)라고 하면서, 특히 광역적·전략적 사무에 있어서도 "이들 대도시권 지방정부가 커다란 역할을 한다고 하더라도, 하위 지방정부와 충돌이 일어날 뿐만 아니라, 국가정책과의 충돌할 우려도 있다"(Department of Environment, 1983:4)면서 순조로운 지방자치의 발전을 위해 이들 '장애물들'에 대한 폐지를 요구했다.

보수당정부측에서 보아도 이들 대도시권 지방정부는 보수당정부가 추진하는 지방정부에 관한 다양한 정책에 대하여 자치권의 침해라는 이유로 격렬한 저항을 하는 등 그들의 불복종운동은 대처수상으로서는 간과할 수 없는 것이었다. 또한 또 한가지는 이전에 特別市였던 지역이 1963년 런던자치법에 따라 런던구중의 하나로 되었거나, 그 밖에도 1972년 지방자치법에 의해 다른 일반의 디스트릭트와 마찬가지로 MCCs의 창설에 따라 그 하부조직으로 들어갔던 점에서 오랜 동안의 불만이 있었다(Leach and Game, 1991:161-162). 보수당정부는 다분히 이러한 대도시권에 있어 기초자치정부(district council)의 감정도 이용하였다고 생각할 수 있다.

이러한 백서가 발표되자 특히 대런던의회의 리더인 켄 리빙스턴을 선두로 한 격심한 저항이 전개되었다. "Say No! To No Say" (런던시민의 빌언권을 빼앗는 이러한 개혁에 '노'라고 말하자)라고 하는 슬로건이 걸리고 반대캠페인을 전개하였다. 이 문제에 대해서는 각 방면으로부터의 반응이 있었지만, 각종 지방정부연합 가운데에서 '런던區聯誼'은 보수당지배의 구와 노동당지배의 구에서는 의견이 나뉘어졌지만, 전체적으로 보수당의 구가 많은 가운데 폐지에 찬성하는 의견을 발표하였다.

일반적으로는 보수당 이외의 정당이나 지방정부연합의 의견은 비판적이었다. 그리고, GLC의 보수당그룹은 기본적으로 하위의 지방정부에 권한을 이양한다는 점에 대해서는 찬성하였지만, 광역적·전략적 사무에 대해서는 역시 GLC의 존재를 지지하였다. 런던시민의 다수도 이에 관심을 가지면서 여론조사를 통해 폐지반대 의사를 확실히 보였다(Kingdom, 1991: 36-39).

그러나, 1985년 제정되어 1986년 4월 1일에 시행된 지방자치법은 GLC를 포함한 광역자치체를 폐지하고, 런던에 있어서는 32개의 런던區와 런던市, 그리고 대도시권(MCCs)에 있어서는 36개의 대도시 디스트릭트로 구성된 단층제로 하여 광역정부의 사무를 기초지방정부로 이양하였다. <그림1>은 폐지 이후의 계층구조의 변화를 보여준다. 그리고 특히 이를 지방정부에

서 개별적으로 처리할 수 없는 광역적·전략적인 사무에 대해서는 이를 지방정부의 합동기관 및 준정부기관(準政府機關)이나 국가기관으로 이양하게 되었다. 그리고, 경찰(런던의 경우, 경찰은 한번도 지방정부의 관할이 된 적이 없다), 소방·시민방위, 교통(런던의 경우, 이전에는 국가의 임명기관이었음)에 대해서는 GLC 및 MCCs 폐지 후에 구성된 하위 지방정부의 합동기관(임명제 대표에 의해 운영됨)에 위임되어졌으나, 광역런던의 전체적인 계획과 개발에 관해서는 국가가 관여하게 됨에 따라 지방정부의 합동기관은 런던계획자문위원회를 구성하여 대런던의 계획과 개발에 관해 정부에 조언하거나 환경장관에 대해 구성지방정부를 대표하여 의견을 제출하는 등의 극히 제한된 권한밖에 부여받지 못했다.

〈그림1〉 영국(Great Britain) 지방정부의 구조 (1994년 현재)

잉글랜드 및 웨일즈			스코틀랜드	
6대도시권지역	지방권 county	런던	Region	島嶼
대도시권 borough council(36개)	county council (47개) district council (333개)	London borough council(32개) 및 City of London Council	region council(9개) district council(53개)	도서지방정부 council(3개)

(자료: Wilson and Game, 1994:62; Byrne, 1994:69 참조)

그리고 이들 지방정부의 합동기관(joint boards)은 지방정부로부터 나온 대표들에 의해 운영되어졌지만, 이들 대표가 주민의 직접적인 통제로부터 벗어나 있는 점과 특히 그들의 대표는 많은 경우 출신 지방정부로부터 거의 통제 받지 않고 있다는 점, 그리고 다수의 경우 보고조차 하지 않는다고 한다(Leach, 1990:27-30). 이와 같은 의미에서 볼 때, 주민참여에 의한 지방 민주주의의 활성화란 측면에서 의문이 제기될 수밖에 없으며, 행정의 합리화, 경비절감이라는 방향과도 반드시 합치되지 않는다고 볼 수 있다.

90년대 이후 존 메이저 보수당 총리가 집권한 이후에도 지방정부계층에 관한 개혁은 지속되었는데, 잉글랜드 지역의 경우 97년 현재 단층제 지방정부만 존재하는 카운티 수는 5개이며, 기존과 같은 2층제가 유지되고 있는 카운티는 14개, 그리고 단층제 지방정부와 2층제 지방정부가 병존하는 카운티는 20개에 이른다(김순은, 1999:303-304). 다수의 보수당 의원들은 인두세 폐지과정에서 나타났듯이 잉글랜드, 스코틀랜드 및 웨일즈에서의 2층제 행정계층이 재정 책임을 애매하게 만든다고 비판함에 따라(March and Rhodes, 1992), 1992년 지방정부법 (Local Government Act)이 통과되고, 종래의 지방정부경계위원회(Local Government Boundary Commission)를 계승한 지방정부위원회(Local Government Commission)를 설립하면서, 단층제로의 개혁 이유로서 책임소재의 명료화, 카운티와 디스트릭트의 대립해소, 서비스 조정의 개선, 능률성 증대 등을 내세우고 있다. 이는 종래 대처정권이 당시 광역자치정부폐지를 제기할 당시의 논리와 크게 다르지 않다.

III. 지방서비스의 시장화·민영화와 지방통치구조의 형성

1. 강제경쟁입찰제도(CCT)의 도입

공공지출의 삭감은 공공부문의 책임이 삭제되어지면 한층 용이하게 된다. 이러한 접근법은 그 이데올로기적 관점에서 공공서비스공급보다도 시장경제를 선호하는 보수당정부가 더욱 선호할 수밖에 없다. 1980년대를 통하여 다수의 공익사업이 민영화되었는데, 그 가운데는 상수도의 공급, 공공운송도 포함되었다. 그러나 그 중 가장 직접적인 민영화의 가능성은 이윤동기가 상당히 명확한 인센티브가 아닌 지방정부서비스에 있어서는 거의 존재하지 않았다. 이러한 서비스는 쓰레기의 수집, 교육과 훈련 및 저소득그룹에 대한 대량주택의 공급을 포함하고 있다. 정부는 이러한 정책분야에서 지방정부의 영향력을 삭감하기 위해 강제경쟁입찰제도(Compulsory Competitive Tendering; CCT)를 도입하였다고 할 수 있다.

강제경쟁입찰제도는 1980년 「지방정부, 계획, 토지법」에 의해 처음 도입되어 법률에 명시된 주민직접서비스, 건설관련서비스, 법인서비스, 노동서비스 등에 제한적으로 적용되었다. 특히 시행 초기에는 건설관리 및 도로사업 등에 한해 부분적으로 적용되는 등 지방정부운영의 시장성지향이라는 상징적 의미 이상으로 인식되지 못하였다.

하지만, 강제경쟁입찰제도는 지방서비스의 공급방식에 있어 상당한 영향을 주었다. 지방정부에 남겨진 서비스의 다수도 현재 계약을 맺고 있는 민간부문에 의해 공급되어지고 있으며, 지방정부는 공급자라기보다는 구입자 역할을 맡아왔다. 지방정부가 계약을 획득하는 데 성공하는 경우조차도 민간으로부터의 경쟁에 대항하여 계약을 획득해야만 한다. 여기서 특히 중요한 점은 특정한 서비스의 공급에 있어서 실제적인 공급기능과 정책결정기능이 상호간에 분리되어지고 있다는 점이다. 이러한 분리는 예컨대, 쓰레기의 수집, 공공건축물의 관리, 급식, 고령자 및 장기요양자에 대한 시설관리, 거기다가 형무소운영에 이르기까지 영향을 미쳤다.

이와 같은 지방정부개혁과정에서 도입된 서비스공급기능의 시장화·민영화를 위한 주요원인인 강제경쟁입찰제도에 의한 지방자치정부의 기능은 환경부장관이었고, 가장 충실한 대처주의자였던 N. Ridley(1988)에 의해 enabling authority(條件整備型 地方政府)로 명시적으로 표명되고, 1988년 「지방정부법」에 의해 본격적으로 활성화되었다. 이에 따르면, 지방정부의 기능은 종래와 같이 직접적인 서비스공급(providing)이 아니라 그와 같은 서비스를 시장원리를 기반으로 하여 원활하게 공급하는 것이 가능한 조건을 정비하는 역할(enabling)을 담당한다는 전환적 사고를 보여주었다. 민간부문의 활력을 공공부문에 적용시키려는 정책기조는 존 메이저 정권 이후에는 사무전문직 등 화이트칼라분야에도 확대되어 가는 추세이다. 확실히 조선정비형 지방정부라는 용어는 이후에 보듯이 다의적인 의미로 사용되고 있지만(Stewart & G. Stoker eds., 1989; Goldsmith, 1992)⁶⁾, 시장화와 민영화를 목표로 한 대처리즘의 지방정부의 이념을 단적으로 보여주는 개념이라 하겠다.

6) enabling authority에 대해서는 '조선정비형 지방정부'란 번역 외에도 '능력있는 정부'(임성일, 1996) '조성형 정부' 등이 번역어로 사용되고 있으며, 그 기능에 대한 의미도 새로운 행정서비스의 공급주체, 지역경제활성화, 지역주민수요충족 및 서비스 질의 향상, 시민 리더쉽, 지방행정전반의 유연체계변화 등으로 폭넓게 사용되고 있다.

2. 공영주택의 민영화와 주택공사의 기능

2차대전 이후 지방정부는 담당장관의 승인을 얻어야만 공영주택을 매각하는 것이 인정되었지만 노동당정권하에서는 이러한 사례가 거의 없었다. 단지 예외적으로 1972년 당시 보수당정권의 적극적인 매각촉진정책에 의해 거주자에게 4만6천호의 주택을 양도한 실적이 있을 만큼, 이 문제에 관해서 보수당의 입장에서는 장기적인 정책과제였다고 할 수 있다. 지방정부의 사업인 주택건설은 복지국가의 주춧돌로서 막대한 예산이 지원되는 가운데 이루어졌는데, 주택건설의 시장화는 민간기업으로서는 상당히 매력적인 사업이라고 할 수 있다.

대처정권에 의한 지방정부소유의 공공주택(council housing)에 대한 시장원리의 도입은 2 가지 법률에 의해 추진되었는데, 그 하나가 1980년 제정된 「주택법」이고, 또다른 하나는 같은 해 제정된 「지방자치·계획·토지법」에 의한 주택건설사업에 있어 강제경쟁입찰제도(CCT)의 도입이었다. 주택법의 골자는 공영주택거주자이고 일정의 요건을 갖춘 자에 대하여 주택의 시장가격보다 할인된 가격으로 매각한다는 것이다. 다시 말해 공영주택에 3년이상 거주하고, 연령이 20세이상인 자라는 요건만으로 처음 3년간 거주한 경우 시장가격의 33%가 할인되며, 거주기간이 1년을 초과할 경우 1%씩 할인율이 증가하여 최고 50% 또는 2만5000파운드까지 할인된 가격으로 주택을 취득할 권리(right to buy)를 부여받을 수 있게 된 것이다(Stoker, 1988:176-182).

거주자가 주택을 취득할 수 있는 청구권이 제도로서 인정받는다는 것은 공영주택의 거주자 대부분을 차지하는 노동자들로서는 매력적일 수밖에 없었다. 이러한 지지열기는 보수당정권의 총선 승리에도 영향을 미쳐 대처정권의 안정화에도 기여하였다고 볼 때, 공공주택의 매각사업에 관한 공약이 대처정권의 선거공약의 핵심으로 제시되어 노동당의 득표율을 감소시킨 정치적인 결과를 부인하기는 어려울 것이다.

주택의 민영화는 이후 1988년 주택법(Housing Act)의 개정에 의해 더욱 확대되었고, 주택정책에 있어 정부의 강제적 민영화에 의해 더욱 강화되었다. 주택개선공사(HATs: Housing Action Trusts)를 설립하여 공영주택 중에서 노후화된 주택군과 단지를 인수하여 이를 개량화한 후 매각하는 사업을 추진하였다(Deakin and Edwards, 1993:55-58). 이것은 일정한 사업목적을 달성한 후 해산하기로 되어 있었지만, HAT의 이사기관은 정부가 임명하였으며, 정부에 의해 사업에 수반되는 재원도 조달할 수 있게 됨으로써 결과적으로 지방정부는 사무의 중요한 부분을 박탈당하고 밀었다.

1988년의 주택법은 또한 임차인에 대하여 주택소유주를 선택할 권리('임차인 선택권': tenant's choice), 즉 주택협회, 공단, 협동조합 또는 민간소유주의 공영주택의 취득을 회당하는 경우에 있어서, 그 소유주에 대한 선택권을 부여받았다. 이것은 공영주택의 민영화를 더욱 촉진시키는 조치였다. 또한 거주자현장(시민현장의 형태)에 부합되도록 지방정부에 대하여 주택경영에 관해 '질과 책임체계의 개선'을 요구하고, 보다 강력한 압력을 행사하는 수단을 부여한 것이다. 이에 의해 주택임차시장에서 압도적으로 지배적이었던 공영주택은 앞선 시행된 매각정책과 함께 민영화가 더욱 강화되어 나갔다.

주택부문에 대하여 민간기업과의 경쟁을 강제하고, 거대사업을 시장에 제공하는 한편, 거주자에 대해서는 시장가격보다 할인된 가격으로 주택을 구매할 수 있는 청구권을 부여하였고, 또한 이를 더욱 촉진시키기 위해 저리융자를 받을 수 있는 편의까지 제공했다. 하지만, 이와 같은 정책은 특히 거주자에 대한 별도의 부담을 가중시켰다. 즉 중앙정부는 지방정부재정의 상당

부분을 점하는 공영주택회계(HRA: Housing Revenue Account)에 대한 국고보조금을 삭감 시키는 동시에, 이러한 삭감분에 대한 일반재원으로부터의 보전을 금지시키자 지방정부는 어쩔 수 없이 그 부담을 거주자에게 전가시키게 되었다.(즉, 집세의 인상) 이러한 주택소유정책은 거주자의 다수가 주택을 구입할 능력이 없는 소수인종 및 빈곤계층이 거주하는 불량주택의 증가를 가져오면서, 공영주택은 상대적으로 양질의 주택을 중심으로 불화하게 되자 수리비용이 많이 소요되는 불량주택만이 상당수 남겨지게 되는 결과를 초래하기도 했다. 공영주택의 신규건설에 있어 새로운 양질의 주택만이 매각이 용이하게 되자, 주택시장은 완전히 민간시장에 지배되어질 가능성이 더욱 커졌다.

주택의 매각정책에 있어 정부는 지방의 실정에 따른 각 지방의 정책선택이라고 주장하였지만, 사실상 정부의 강력한 추진책 앞에 지방정부는 전혀 선택의 여지가 없는 형태로 추진되어졌다. 그럼에도 불구하고 불복종적인 태도를 보이는 지방정부에 대해서는 극단의 경우, 주택법 제29조에 명시된 것처럼 매각사무를 환경부가 대행하도록 한다는 강력한 국가 관여에 관한 조항이 발동되어지는 등 (예컨대, 1981년 매각정책에 따르지 않았던 노媪치 디스트리트에 대해 이러한 조치가 취해졌다) 극히 지방의 민주성을 무시하는 방식으로 정책이 추진되어졌다. 이는 주택을 구입할 수 없는 임차인에게는 집세의 인상으로, 그리고 주택소유주의 선택권을 부여하여 지방정부 등 공영주택의 소유주로부터 이탈할 수 있도록 함으로써 주택사업을 종래의 사회정책적 성격으로부터 완전히 이윤추구의 시장으로 전환시켰음을 의미한다(Wilding, 1992).

그 결과 지방정부의 주택공급분야에 있어서의 역할의 감소, 그리고 민간주택의 집세상승을 부채질하고 공영주택의 집세도 국가로부터의 보조금의 삭감에 따른 인상이 불가피하게 되었다. 매각정책 이후 주택구입을 할 수 없는 빈곤계층의 가족, 소수인종 등 사회적인 보호를 필요로 하는 자가 다수를 차지하였으며, 집세인상의 와중에서 갈 곳을 잃어버린 홈리스(Homeless)가 속출하는 등 사회적으로 부정적인 결과가 드러나게 되었다. 또한 공영주택 매각이익의 대부분이 국가로 귀속되고, 지방정부에서는 보조금 액수가 삭감되는 가운데, 양질의 임대주택가 제대로 관리되지 않고 방기 되는 등 새로운 사회문제가 발생하였다.

공영주택의 민영화를 거론할 때, 빠뜨릴 수 없는 부분이 주택공사(the Housing Corporation)와 주택협회(Housing Association)의 역할과 기능이다. 주택공사는 전국에 걸쳐 다수의 주택협회에 재정원조를 행하고, 감시하는 Quango 조직이며, 주택협회는 수천의 주택을 소유하는 대규모적이고 전문적인 조직에서부터 자원적 성격을 지닌(voluntary) 소규모적이고 지방적인 협동조합(collectives)에 이르기까지 다양하게 걸쳐있다. 다수의 지역에서 주택공사에 의해 자금을 공급받는 주택협회는 현재 지방정부보다도 많은 다수의 주택을 소유하고 있으며, 주택협회는 또한 공공부문에 있어서 임대주택 신축의 대부분을 담당하고 있다. 임차인들은 주택협회의 관리위원회에 소수의 대표를 내보내고 있지만, 주택협회는 지방정부와의 지방적 정책 연계성을 전혀 가지고 있지 않으며, 또한 지방거주 선거민에 대해서도 일반적인 행정적인 책임을 전혀 부담하고 있지도 않다. 기본적으로 주택협회는 직원의 전문적으로서의 관심과 임차인의 필요에 의해 상호결합되어 통제되어지고 있다. 주택협회는 중앙정부의 정책을 실시하는 기능을 가지며, 중앙정부의 예산에서 자금을 운용하는 주택공사의 일반적인 감독을 바탕으로 업무를 수행하고 있다.

3. 지방교육 및 도시개발에서의 지방정부배제

지방교육분야에서도 이상의 공영주택 정책과 유사한 시스템이 발전되어져 왔다. 무엇보다도 교육서비스의 규모를 고려할 때 시스템 자체가 필연적으로 매우 복잡한데 불구하고, 다음과 같은 3가지의 측면에서 종래 교육에 대한 지방정부의 관여에 대해 중앙정부는 영향을 미쳤다.

첫째, 고등교육에 대한 지방정부의 관여는 종합기술대학(Polytechnics)의 성장에 따라 1960년대부터 인정되어 왔지만, 1988년 교육개혁법의 성립에 의해 그 관여는 종말을 고했다. 고등전문학교 및 기타 고등교육 college는 그 후 완전한 대학의 지위(full university status)를 부여받았다. 모든 대학은 중앙레벨의 Quango인 고등교육기금협의회(HEFC: Higher Education Funding Council)를 통하여 공적 자금을 공급받게 되었다.

둘째, 성인교육은 오늘날 고등교육과 유사한 방식으로 운영되고 있다. 1992년의 성인·고등 교육법을 바탕으로 1993년 4월 1일부터 성인교육은 지방정부의 통제로부터 벗어났다. 성인교육college(및 16세 이후의 교육을 제공하는 기타 college)의 이사회는 college에 의해 사용되어지는 토지, 건물 및 비품을 통제하는 독립법인이다. 소수의 지방의원이 이사회에 호선되어지는 경우도 있지만, 지방정부는 이사회에 대표권을 전혀 가지지 않는다. college는 기금배분의 결정권을 가지는 성인교육기금협의회(FEFC: Further Education Funding Council)로부터 자금을 획득하도록 노력하지 않으면 안되게 되었다. 성인교육college는 직업교육의 주요한 공급자이며, 또 하나의 quango인 직업훈련·기업협의회(TEC: Training and Enterprise Councils)로부터 자금을 획득할 수 있다. TEC는 직업훈련을 위해 공적 자금을 배분하기 위해 전국적으로 설립되어져 있다. 각지방의 TEC이사회는 1인 또는 2인의 지방노동조합의 일원 또는 지방의회의원을 포함하지만, 대다수는 지방실업가로 구성되어져 있으며, 이 이사회는 공립college 및 민간훈련회사 쌍방에 자금을 공급한다.

셋째, 지방정부로부터 공립학교의 '선택적 이탈'(opt out)을 규정하는 1988년 교육법의 법률조항은 중등학교와 더불어 모든 초등학교까지 확대되어져 왔다. 다양한 규모의 1,000개 이상의 학교가 Quango로부터의 보조금으로 유지되어지고 있으며, 따라서 지방정부의 통제로부터 완전히 이탈하고 있다. 이러한 수치는 현재 모든 학교의 약 4-5%에 이르며, 점차 증가하고 있다. 이러한 공립학교의 지방정부로 부터의 선택적 이탈권은 지방공교육에 대한 지방정부의 관여권에 가장 심각한 타격을 입혔다.

따라서 지방정부는 16세까지의 자녀를 교육하는 책임에 대해서, 또한 중등학교의 내부에 제6학년이 있는 경우에 16세이후의 교육에 대한 책임에 대해서는 제한된 책임만이 남겨져 있는데 불과하다. 지방정부는 이전에 그 지역의 공교육의 모든 분야에 대해 가지고 있었던 일반적인 책임을 떠어버렸다(물론, 대학은 계속적으로 지방정부의 통제외부에 있었지만). 지방정부에 남겨진 교육분야에서의 권한조차도 학교이사회와 책임 증대에 따라 제한되어지며, 이사회에서는 학부모가 우위를 점하고 있다. 이러한 상황변화의 논리는 1992년 7월에 발표된 『백서』 「선택과 다양성(Choice and Diversity: A New Framework for Schools)」에서는 시장과 같이 교육에 있어서도 선택과 다양성을 높이고, 개인의 만족감과 학습성취에 대한 조건을 개발하기 위해서라고 설명하지만, 사실상 교육정책에 있어서 지방정부의 역할을 약화시키고, 중앙 정부의 감시감독 기능을 위한 엄격한 기준설정과 개입을 의미한다는 주장(강원택, 1998:60)에 동의할 수 있다.

한편, 경제재생분야에서도 1979년 이전까지는 지방정부는 토지이용계획분야에서의 책임을

통하여 그 지역의 경제적, 사회적 재생을 위한 정책에 관여해왔으며, 중앙정부는 거시적 국토 개발과 규제정책에 대해서만 결정권을 가지고 있었을 뿐이었다. 하지만 대처정권 이후 공공서비스의 시장원리와 민영화 도입을 강조하는 보수당정권의 신조에 따라 지방정부는 최근의 정책발전의 많은 부분으로부터 배제되기에 이르렀다. 도시개발공사(UDC)와 같은 관련조직은 주로 기업계의 출신으로 구성되어진 Quango로서 창설되어졌다.

“City Action Teams는 inner-city 문제에 관해 다양한 중앙관서의 공무원들이 활동의 조정을 위해 결집되었으며, Inner City Task Forces는 소기업이 직면한 문제에 대한 해결책을 구하기 위해 공무원과 민간인으로 구성되었다. 주택개선공사(Housing Action Trusts)는 공영주택단지를 관리하고, 개선하는 것을 목적으로 하며, 최종적으로 공공주택자산을 처분하는 것을 목적으로 하여 온 quango이다”(Gray 1994:149)

이상과 같이 교육 및 도시개발사업 등 지방공공사업에서 공통점은 지방의 공공정책에 밀접히 영향을 미치는 문제에 대해 민주적으로 선출된 지방의원의 관여의 배제나 참가의 제한이다. 지방정부는 지방정책의 발전 및 지방서비스의 공급에 있어, 중앙정부와 함께 민간부문과 협력할 것을 점차적으로 요구받으면서 지방통치체제로의 편입이 강제되었다고 볼 수 있다.

IV. 지방통치체제와 지방민주주의

대처정권과 대처리즘의 정치적 상속자인 메이저 정권에 이르기까지 보수당 정권하에 있어서 지방통치체제로의 이행을 가능하게 하였던 배경을 만들었던 중요한 정책들은 다음과 같이 지적 될 수 있다.

첫째, 지방재정의 통제 및 지방정부제도의 개혁정책이다. 영국의 경제재생을 위한 인플레 억제와 공공부문의 축소과제는 대처정권 출범이후 보수당정권의 최고 중점과제였으며, 이를 위해 지방세율의 삭감 및 지방세제의 개혁이 우여곡절을 거치며 진행되었다. 또한 지방행정의 효율성을 위해 제시되었던 광역지방정부의 폐지 등 지방정부제도의 개혁은 이와 같은 지방정부의 재정적 권한 약화와 더불어 지방정부의 정치적 영향력을 감소시키려는 정치적 의도가 개재되어 있었고 할 수 있다(Goodwin, 1992). 결과적으로 지방공공서비스의 공급 및 정책결정의 주체인 지방정부의 역할과 권한의 축소는 여타 지방기관, 자원단체, 기업 등이 지방서비스 공급을 둘러싸고 지방정치영역에 개입할 수 있는 발판을 마련해 주었고, 이에 따라 지방정부의 지방정치에서 다양한 정치주체에 의한 지방통치로의 이행을 가능하게 만들어 주었다고 할 수 있다.

둘째, 지방공공서비스의 민영화·시장화 정책이다. 공영주택이나 공유지의 매각, 민간위탁과 규제완화, 강제경쟁입찰제(CCT)에 의한 지방정부의 직영부문과 지방정부의 공급서비스에 대한 시장원리의 도입 등이 점차적으로 확대 실시됨으로써 민간부문의 기업이나 다양한 민관합작형식의 지방경영이 가능해졌다고 할 수 있다. 이에 따라 지방정부와 협력, 경쟁과정을 거치면서 주택, 교통, 사회복지, 상수도·전기·가스 분야에서 민간기업들의 참여가 이루어졌고, 이런 과정을 통해 지방통치체제는 공고화되어졌다고 할 수 있다.

셋째, 비공선단체(non-elected authorities)의 증대이다. 도시개발공사(UDC)에서 전형적으로 나타나는 바와 같이 이른바 Quango라고 부르는 비공선단체인 준독립국가기관의 등장으로 이제까지 지방정부 서비스의 중요한 일부로서 담당되었던 기능을 별도 기관을 설립함으로

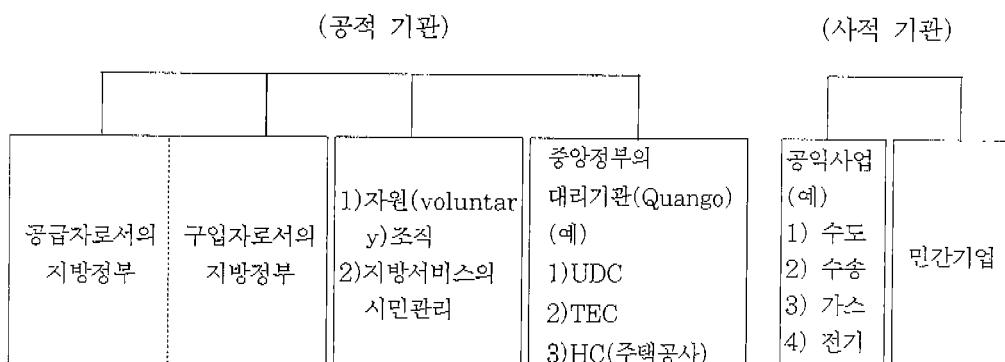
써 이를 담당하게 함으로써 지방정부의 재정이나 정책적 관여없이 직접적인 통로를 통해 중앙 정부의 방침에 따른 기능수행과 개별화된 서비스의 시장원리에 바탕을 둔 공급이 가능하게 되고, 이러한 비공선단체는 민간부문인 기업과 더불어 지방정치영역에서 주요한 행위자로서 기능하게 됨으로써 중앙정부는 지방정부와 불필요한 마찰이나 알력을 회피하거나 우회하여 재정경제정책을 직접적으로 지방현장에 반영할 수 있게 되었으며, 지방통치체제에도 영향력을 행사할 수 있게 되었다. 결과적으로 지방정부 서비스공급을 중심으로 한 지방행정의 종합성은 상실되었고, 서비스공급의 개별화, 단편화를 통한 집권화와 민영화, 시장화가 진행되어 나가고 있다.

이와 같이 영국에서 급속한 지방제도의 개혁이 가능했던 것은 지방정부의 기능과 권한 축소를 배경으로 한 집권화로의 이행과 대처 전총리의 강력한 리더쉽을 중심으로 한 중앙정부의 개혁주도권이 지속되었기 때문이다. 결국 대처정권 이후 전개된 일련의 지방제도개혁은 지방정부 및 지방정치수준에서 많은 변화를 초래했다. 그 중에서도 특히 지방통치체제로의 전환이라는 점에서 특징적인 양상을 보여주고 있다.

전통적으로 지방정부(local government)란 지방서비스의 운영에 있어서 우선순위를 결정하기 위해, 시민에 의해 선출된 공식적이고, 입헌적인 행정구조를 의미한다. 여기서 local의 의미는 환경적 amenity를 포함하여 교육, 주택 등 주요 공공서비스를 공급하기 위한 충분한 규모를 전제로 하며, government의 의미는 특정의 법률에 의해 자치권을 인정받는다는 명확한 관계에 의해서만이 성립이 가능하다. 따라서 대처정권 이전의 지방정부는 공공서비스의 독점적 공급주체였기 때문에 공공서비스공급을 둘러싼 중앙-지방관계는 곧 중앙정부와 지방정부 간의 관계를 의미하였으나, 대처정권 이후의 일련의 지방자치개혁의 결과 지방정부는 지방의회를 중심으로 한 공식적·합헌적인 행정기관만을 가리키는 것이 아니라 지방정부와 협력 및 계약관계를 맺으며, 때로는 경쟁하거나, 심지어는 이를 대체하면서 지방공공서비스의 운영이나 공급을 담당하는 민간기업 등을 포함하는 다양한 지방기관을 총칭하는 개념으로 변화하였다고 볼 수 있다.

1990년대 이후 나타나고 있는 지방통치의 구조는 <그림2>과 같이 도식화할 수 있다. 그럼에서 제시되어진 공적기관의 자금은 세수 등으로부터 공급되어지는 서비스에 대한 사용료에서 조달되어진다. 한편, 사적기관의 자금은 현재 민영화되어 있는 공익사업 및 민간기업이 시장을 통하여 자금을 조달하고 있다.

<그림2> 1990년대 이후의 영국의 지방통치체제



<그림2>에 제시된 각 부문은 각각의 책임분야를 담당하고 있지만, 이러한 지방통치체제에 있어 관심을 끄는 점은 그들간의 상호작용(interaction)과 네트워킹(networking)이다 (Stoker and Young, 1993: Gray, 1994). 중앙정부의 대리기관(Quango)은 통상 중앙정부로부터의 대표와 함께 민간부문에서의 다수의 대표로서 구성되어 있지만, 지방정부는 이들 기관에 대해 충분한 대표를 내세우지 못하고 있다. Quango라고 부르는 공식적인 부문과 함께 지방통치체제는 비공식적인 정책네트워크에 강하게 의존하고 있다. 이러한 네트워크는 공공부문과 민간부문간에 이루어지는 partnership의 다양한 형태가 1980년대 말 아래로 나타났던 주요도시지역에 있어서 특히 중요하다.

이상과 같은 기업참여 및 주도기관의 등장은 미국의 레이건대통령시대 이후 전개된 신연방주의하에서 도시정치 및 개발사업에서 민간부문의 개발업자의 역할과 참여 확대를 기반으로 성립된 성장연합(growth coalition)모델에 근접한다고 볼 수 있지만, 아직도 영국에서는 민간부문보다는 공공부문에 의해 주도되는 사례가 더욱 많다.⁷⁾ 하지만 영국 지방정부가 민간기업(또는 다국적 기업)과 파트너쉽을 형성함으로써 새롭게 나타나고 있는 권력관계의 등장을 이미 경험하고 있다는 점에서(Goldsmith, 1992), 향후 영국의 지방정부 및 지방정치에서 성장연합과의 유사성을 전적으로 부정하기는 어려울 것이다.

미국문헌에 자주 등장하는 도시성장연합(Urban Growth Coalitions)은 그 구성에 있어서 다양하지만, 무엇보다도 지방의 경제적 재생을 촉진하려고 의도한다. 때로는 도시성장연합은 지방정부를 회생하여 스스로의 관심을 추진하기 위해 지방정부기관을 이용하려는 민간부문의 이해관계자에 의해 지배되어진다(Lloyd and Newlands, 1988: Gray, 1994:107). 물론 다른 사례에서는 민간부문에 의해 지배되어지고 있는 연합(Coalition)으로부터 배제되어진 다수의 노동조합과 같은 그룹을 포함한 연합 중에서는 지방정부가 보다 중요한 역할을 수행한다는 지적도 있다(Cooke, 1988).

영국의 지방통치체제에 있어 지방정부 및 민간부문의 주요한 참여자(actors)는 중앙정부의 대리기관과 협력하는 것이 필요하며, 또한 어떤 경우에는 사회적, 환경적 목적을 추구하는 자원조직(voluntary organization)을 결성한 지방시민과 협력하는 것이 필요하며 (Stoker and Young, 1993), 때로는 다양한 단체의 구성에 있어 구성원들간에 상당한 중복이 보여지는 경우도 있다. 예를 들면, 지방기업관리자가 도시개발공사(UDC) 및 직업훈련·기업협의회(TEC)의 양쪽에 모두의 위원으로 임명되는 경우가 있으며, 지방의원이 자원조직에서 지도적 위치에서 활동하는 동시에 UDC 또는 TEC의 위원에도 임명되어지는 경우도 있다. 몇 개의 Quango에서는 지방의 사람들이 전출되기도 하지만, 중앙관청내부와의 접촉을 유지하고 있는 중앙정부의 공무원과 함께 사업을 한다. 이러한 방식을 통해 지방엘리트는 결집하며, 그들 상호간에 연결된 이해관계는 공식 및 비공식적인 회합을 통하여 지방통치체제로 발전된다.

그런데, 이와 같은 지방통치체제라는 새로운 시스템으로의 발전이 공적 문제에 있어서 책임

7) 영국의 지방통치체제가 미국의 성장연합체제와 상이한 점은 이 이외에도, 첫째, 체제형성의 주도세력이란 전에서 영국의 지방통치체제가 중앙정부에 의한 지방제도개혁을 통해 위로부터 구조화되었다고 한다면, 미국의 성장연합은 지방기업들에 의한 아래로부터의 구조화라고 볼 수 있다. 둘째, 체제운영의 성격상, 영국의 경우는 상대적으로 지방정부 및 기타 지방조직들에 의한 공식적 운영이란 측면이 강한 반면에, 미국의 경우는 보다 비공식적인 네트워킹에 의존한다고 볼 수 있다. 셋째, 중앙정부를 비롯한 상위세계중 정부의 영향력이란 측면에서, 영국의 경우는 중앙정부의 영향력이 강한 반면에, 미국의 경우는 연방정부나 주정부로부터의 영향력이 상대적으로 약하다고 할 수 있다.

성(accountability) 및 적정성(propriety)이라는 관점에서 지방통치체제 networking의 요구와 조화를 이룰 수 있는가 하는 문제가 제기된다.

우선, 공익과 사익간에 공식적, 비공식적인 관계는 공적업무의 수행에 있어서 올바른 절차기준의 유지를 위한 책임성을 강조하는 것이 중요한 과제로 된다. 하원의 초당파적 위원회는 이와 같은 통치체제내의 윤리적 책임성에 대해 “과거 140년간에 확립되어진 --- 공적 업무기준으로부터의 이반을 의미하는 --- 행정시스템에 있어 중대한 실패”라는 표현을 쓰면서 우려를 표명하기도 하였다(H. C. 154: v)⁸⁾.

한편, 공적 생활에 있어서 적정성은 공개적인 민주적 시스템에 의해 추진된다고 볼 때, 지방통치체제의 발전은 이와 같은 공개성을 더욱 곤란하게 만들며, 따라서 지방통치체제에 의해 결정된 정책결과에 대해 시민이 선거를 통해 판단을 행사하는 것이 곤란하게 된다. 시민들은 무엇인가가 진행되고 있지만, 누가 중요결정에 책임을 지고 있는가를 파악할 수 없게 되는 것이다. 지방통치체제가 발전함에 따라 제도운영과정에서 책임성의 염밀한 절차에 거의 따르지 않게 되고, 지방정부차원의 정보공개에도 따르지 않을 가능성이 커질 수 있다. 1988년의 「지방정부 정보공개법」 아래로, 특정한 개인적, 영리적 문제가 논해지는 경우를 빼고는 시민과 보도관계자는 지방의회의 모든 위원회에 방청을 허락 받고 있지만, Quango 또는 사적 기관내에서 진행되는 심의과정으로 접근할 수 있는 권리든 물론 지방통치체제의 networking관계에 대한 접근권리도 존재하고 있다고 보기 어렵다.

이러한 문제점에서 본다면, 영리기업을 비롯한 비영리 민간단체, 자원단체, 협동조합 등이 담당하는 서비스공급과정에 대해 주민참여가 보장되는 지역사회를 재구축하기 위해서는 서비스 공급활동의 보증 역할이 ‘조건정비형 지방정부’(enabling authorities)에게 부여될 새로운 과제이다. 향후 시장원리를 제일원칙으로 하는 조건정비형 단체로 발전할 것인가, 아니면 주민참여를 보장하고 비영리민간단체, 자원단체, 협동조합 활동을 장려하는 지역사회 재건을 담당하는 단체로 발전할 것인가를 중요한 논점으로 볼 수 있다.

V. 결론: 최근 영국지방정책의 변화와 지방통치체제의 전망

1997년 5월 국유화 폐기 등을 정강에 명시한 ‘신노동당(New Labor)’체제를 구호 산아 내처정권의 정책노선을 계승했던 존 메이저 보수당정권을 압도적인 표차로 누르고 집권한 토니 블레어 노동당 총리는 이전 보수당 정권의 지방개혁의 효율성을 유지하면서도, 보수당정권하의 지방개혁에서 배제되었던 지방정부의 정치적 기능을 회복시키려는 방향으로 나아가고 있다.

다시 말해, 토니 블레어 총리는 지역분권 국가화를 기치로 내세우면서 정권 취임 직후인 97년 7월에 스코틀랜드와 웨일즈에 지역자치의회를 구성한다는 백서를 발표한 후, 주민투표를 거쳐 확정하였다. 이어 99년 5월에 지역선거를 통해 각각 자치의회를 갖게 되었고, 두 지역

8) 최근 99년 10월 5일에 발생한 영국 런던의 패딩턴(Paddington)역에서의 대형열차충돌사건은 민영화에 따른 공공부문의 책임성문제를 다시금 상기시켜주는 계기가 되었다. 단순히 이번 사건뿐만 아니라 98년 한해 동안만 하더라도 민영화된 회사소속의 열차들의 신호등 무시사례는 643회에 이른다고 한다. 이에 따라 민간기업의 이윤추구와 공공안전간에 양립 가능성에 대해 의구심이 제기된 것이다. 하지만 그동안 성과가 나타난 민영화를 통한 효율성의 증진이란 측면에서 볼 때, 이에 대한 해결방안은 민영화로의 이행이냐 아니면 국유화로의 복귀문제가 아니라 민영화에 의한 경쟁체제의 도입을 전제로 하여 공공부문의 규제와 감시역할을 어떻게 효과적으로 가능하게 할 것인가 하는 문제가 될 것이다.

모두 노동당 출신의 단체장이 취임하였다. 두 지역은 잉글랜드에 병합된 후, 스코틀랜드는 거의 300여년 만에, 웨일즈는 700여년 만에 각각 독립적인 자치권을 회복하게 되었다. 이를 새로운 지역자치의회는 외교, 국방, 사회복지, 주요 경제정책 등 전통적인 중앙정부의 권한을 제외한 치안, 교육, 보건, 주택, 행정 등에서 권한이양을 부여받게 되었다. 특히 스코틀랜드는 제한적이기는 하지만 국세의 3%이내에서 조정할 수 있는 권한을 갖게 되었다(조선일보, 1999.5.14). 뿐만 아니라, 1986년 대처정권에 의해 폐지되었던 광역런던의회(GLC) 등 광역지방정부가 부활되는 동시에, 지방의회의 다수당이 지방정부를 운영하던 방식을 고쳐 지방정부의 단체장을 주민직선제에 의해 선출하는 방식으로 전환시켰다. 이에 따라 내년 2000년 5월에 런던시장선거 등 광역지방정부의 단체장 선거가 예정되어 있으며, 1980년대 GLC의 의장이었던 노동당의 강경파 의원 켄 리빙스턴이 강력한 후보로 떠오르고 있다. 한편 97년 노동당 집권과 동시에 그 동안 보수당 정부가 취해오던 '품질을 위한 경쟁(Competing for Quality)'프로그램은 '최고서비스 품질(Best Service Quality)'이라는 프로그램으로 전환되고, 종래 지방정부 행정서비스 운영에 있어 주요방식인 CCT도 Best Value방식으로 변경되고 있다. 이는 서비스 품질면에서 최고의 가치를 위해 이전의 강제적인 경쟁입찰제도에서 벗어나 '선택적' 경쟁입찰제도를 강조하고 있다. 심지어는 97년 총선 정강에는 CCT나 Market Testing(시장성 조사)의 폐지까지 고려할 정도였다. 노동당 정부의 이와 같은 부정적인 입장은 CCT나 Market Testing의 효율성을 전적으로 부정하기 때문만은 아니고, 다분히 정치적인 측면에서 노동조합과의 관계 중시, 정부기능의 확대라는 전통적인 노동당의 정치적 이념을 반영한 것으로서(최영출, 1999), 완전폐지로 나아갈 가능성은 거의 없다고 할 수 있다.

이와 같이 현재 영국의 지방정치의 변화과정을 검토하여 볼 때, 영국의 지방정부가 보다 단순한 시스템으로 복귀할 가능성은 거의 없다. 경제의 재생이라든지 환경오염과 같은 주요한 관심사는 공공부문과 민간부문간의 협력을 필요로 하는 복잡한 문제이기 때문이다. 현 영국 총리인 노동당의 토니 블레어 역시 97년 선거 당시 선거강령에서 기간산업의 국유화 조항을 삭제하고, 당의 존립기반이었던 노동조합과의 관계 단절을 내세웠다. 또한 정부 부담을 과중하게 하는 사회복지정책도 과감히 축소하며, 조세에 의한 부의 재분배정책을 노동의욕 고취와 노력에 대한 보상으로 대체할 것을 공약하면서, 블레어 총리 스스로가 '기업의 당(party of business)'이란 표현도 서슴치 않았을 정도이다(중앙일보, 1997.5.3). 이는 세부적인 정책운영에서는 사회적 정의를 중시하는 노동당의 사회민주주의적 정책으로 이전 보수당정권과 일정한 차별성을 유지하면서도 전체적인 거시정책의 기조에서는 자유경제주의적 노선에 바탕을 둔 보수당정책인 공공부문의 시장경제로의 지향성을 계속 유지한다는 의미로 받아들일 수 있을 것이다.

그리고, 영국에서의 여론의 전체적인 분위기는 공적 기관이 그 임무를 수행하는 방식에 있어서 보다 기업가적인 접근을 취하는 쪽을 지지하고 있다. 이러한 상황에서 지방분권 국가화에 따른 스코틀랜드 및 웨일즈 지역자치의회의 출범, 이전 대처정권에서 폐지되었던 광역지방정부의 부활, 광역지방정부 단체장을 주민직선에 의해 선출하는 방식으로의 전환 등과 함께 CCT와 Market Testing 같은 지방정부의 시장화·민영화의 핵심운영방식의 재검토 움직임 등은 지방통치체제에서 약화되었던 지방정부의 정치적·정책적 역할과 권한을 강화시키려는 의도로 파악된다. 이를 통해 중앙정부와 기업 등 이익집단의 영향력이 과대하게 큰 지방통치체제에 대해 지방정부의 자치권 강화와 주민참여의 확대를 통해 부분적으로나마 민주적 통제기

능을 회복할 가능성이 클 것으로 전망된다.

최근 한국에서도 행정체제의 개혁 차원에서 영국 등지에서 시행된 공공부문의 시장화·민영화가 진척되고 있으며, 특히 부산시의 경우, 지방행정개혁의 일환으로 민간전문가의 참여를 위한 개방적 인사제도의 도입, 시민과 전문가를 포함하는 시정운영팀의 운영, '시장성 테스트(Market Testing)'의 제도 운영, 그리고 행정정보과정으로의 시민접근성의 강화 등의 계획안을 제시하고 있다(부산일보, 1999.10.19). 하지만 한국적 상황에서 공공부문의 민간파트너쉽의 문제는 공직자의 직업윤리의식 수준, 기업능력, 시민참여 등의 제반 사회적 조건에서 영국보다 저조한 상황이므로 제도도입에 있어 보다 신중한 접근이 필요하다.

참 고 문 헌

- 강원택. (1998). 영국 행정개혁과 국가 통치기능의 변화: 국가의 공동화 혹은 중앙집중화?. 「한국행정학보」, 32(4):53-66.
- 김순은. (1999). 영국지방정부의 계층제에 관한 연구: 1990년 이후의 개편 과정을 중심으로. 「지방정부연구」, 3(1):293-307.
- 임성일. (1994). 「영국의 지방정부」. 서울: 법경사.
- 최영출. (1999). 영국의 행정개혁에 있어서 Market Testing. 「새 천년을 향한 한국행정의 비전」 (창원대 행정학과 20주년 기념 학술세미나 자료집).
- Batley, R. & Stoker G. eds. (1991). *Local Government in Europe: Trends and Development*. New York: St. Martin's Press.
- Bennett, R. J. (1990). Decentralization, Intergovernmental Relations and Markets: towards a Post-welfare Agenda?. In R. J. Bennett ed. *Decentralization, Local Government and Market*. Oxford: Oxford University Press.
- Box, R. C. (1998). *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*. London: Sage Publications.
- Butcher, H. et al.. (1990). *Local Government and Thatcherism*. London: Routledge.
- Burns, D. et al. (1994). *The Politics of Decentralisation: Rethinking Local Democracy*. London: Macmillan.
- Butler, D. & Travers T. (1994). *Failure in British Government: the Politics of the Poll Tax*. Oxford: Oxford University Press.
- Byrne T. (1994). *Local Government in Britain*. Harmondsworth: Penguin.
- Cochrane, A. (1991) The Changing State of Local Government: Restructuring for the 1990's. *Public Administration*, 69(Autumn).
- Cooke, P. (1988). Municipal Enterprise, Growth Coalitions and Social Justice. *Local Economy*, 3:191-9.

- Conservative Party. (1983). *The Conservative Manifesto*.
- Crouch, C. and Marquand , D. eds. (1989). *The New Centralism: Britain Out of Step in Europe?* Oxford: Blackwell.
- Deakin, N and Edward, J. (1993). *The Enterprise Culture and the Inner City*. London: Routledge.
- Department of the Environment (1983). *Streamlining the Cities*. H.M.S.O.
- Department of the Environment (1991). *A New Tax for Local Government: A Consultation Paper*. H.M.S.O.
- Digaetano et al.(1999). *Power and City Governance: Comparative Perspective Urban Development*. University of Minnesota Press.
- Dunleavy P. et al. (eds.). (1997). *Development in British Politics 5*. London: Macmillan.
- Elcock, H. (1994). *Local Government (3rd ed.)*. London: Routledge.
- Goldsmith, M.(1992). Local Government. *Urban Studies*. 29(3/4).
- Goodwin, M. (1992). The Changing Local State. In P. Cloke ed. *Policy and Change in Thatcherite Britain*. Oxford: Pergamon Press.
- Gray, C. (1994). *Government Beyond the Centre*. London: Macmillan.
- Hambleton, R. et al. (1989). The Decentralization of Public Services: A Research Agenda. *Local Government Studies*. 15(1).
- Hampton, W. (1991) *Local Government & Urban Politics* (Second Edition). London and New York: Longman.
- Harding, A. (1995). My City, Right or Wrong?: Urban Regimes in the United States of Europe. *Paper to the APSA Conference*.
- H. C. 154 (1994). *The Proper Conduct of Public Business*. Eighth Report of the House of Commons Committee of Public Accounts, Session 1993-94. H.M.S.O
- John, P. (1991). The Restructuring Local Government in England and Wales. In Bately, R. and Stoker, G. eds. *Local Government in Europe*.
- . (1997). Local Governance. In Dunleavy P. et al. (eds.). *Development in British Politics 5*. London: Macmillan.
- Kingdom, J. (1991). *Local Government and Politics in Britain*. London: Philip Allan.
- Leach, S. (1990). Accountability in the Post-Abolition Metropolitan Government System. *Local Government Studies*. 16(2).
- Leach, S. and Game, C. (1991). English Metropolitan Government since Abolition. *Public Administration*. 69(Summer).
- Lloyd, M. & Newlands, D. (1988). The Growth Coalition and Urban Economic Development. *Local Economy*. 3:31-9.
- Marsh D. and Rhodes R. A. eds. (1992). *Implementing Thatcherite Policy*. Open

- University Press.
- Pierr, J. ed. (1998). *Partnership: Urban Governance: European and American Experience*. New York: St. Martin's Press.
- Ridley, N. (1988). *The Local Right: Enabling not Providing*. London: Centre for Policy Studies.
- Rhodes, R. A. (1994). The Hollowing Out of the State: the changing nature of the public service in Britain. *Political Quarterly*. 65
- _____. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*. 44(4).
- Stephens, G. R. (1999). *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives and the Future*. Oxford: Oxford University Press.
- Stewart, J. & Stoker G. eds. (1989). *The Future of Local Government*. London: Macmillan.
- Stoker, G. (1988). *The Politics of Local Government*. London: Macmillan.
- Stoker, G. ed. (1999). *The New Management of British Local Governance*. New York: St. Martin's Press.
- Stoker, G. & Young, S. (1993). *Cities in the 1990s*. London: Longman.
- Travers, T. (1989). Community Change and the Other Financial Changes. In Stewart, J. & Stoker G. eds. *The Future of Local Government*. London: Macmillan.
- _____. (1995). Finance. In Stewart, J. and Stoker, G. eds. *Local Government in 1990s*. London: Macmillan.
- Thatcher, M. (1993). *The Downing Street Years*. London: Harper Collins.
- Wilding, P. (1992). British Welfare State: Thatcherism's Enduring Legacy. *Policy and Politics*. 20(2).
- Wilson D. and Game C. (1994). *Local Government in the United Kingdom*. London: Macmillan.
- 木寺久・内貴滋. (1989). 「サッチャー首相の英國地方制度改革」. 東京: ぎょうせい.
- イギリス都市據点事業研究會. (1997). 「イギリスの都市再生戦略: 都市開発公社とエンタープライズ・ゾーン」. 東京: 風土社.
- 「중앙일보」 (1997.5.3).
- 「조선일보」 (1999.5.14).
- 「부산일보」 (1999.10.19).

朴在郁: 연세대학교에서 정치학 박사학위(논문: 대기업주도형 도시정치의 특성, 1996)를 취득하고, 현재 신라대학교 법정학부 행정학과 조교수로 재직중이다. 주요관심분야는 도시정치, 지방자치, 도시경영이며, 최근 주요논문으로는 “미쉘 푸코의 권력론과 지방자치의 모더니티”(1999), “대기업도시 울산시와 도요타시의 기업권력과 지방정치”(1999), “도시성장정치의 위기와 반성장연합의 등장”(1998), “대기업도시의 성장연합과 권력엘리트: 울산과 포항의 사례를 중심으로”(1997) 등이 있다.