

## 지방정부의 기관구성

- 영국과 일본의 지방정부를 중심으로 -

### A Study of the Structure of Local Governments

- A Study on the Structure of Local Governments of the U.K. and Japan -

김 순 은(동의대학교 사회과학부)

The structure of local governments of the U.K and Japan has developed on the basis of their own political culture. The structure of local governments of the U.K. has been a Council Plan in which a mayor with a ceremonial role alone has been elected in the council. Recently, the British government has been implementing a new type of local governments. For the first time of the British history, a mayor-council plan could be adopted according to the choice of local residents.

In the case of Japan, the mayor-council plan has consistently been adopted. Pursuant to changing circumstances, different interpretations of a theory of the structure of local governments have met the changing demands.

Despite of various structural forms of local governments of the U.K. and Japan, an analysis of them provides us with two lessons. First of all, their historical developments have performed on the basis of the democratic principle. Second lesson has associated with a strong role of the chief executive for the purpose of promoting administrative efficiency.

## I. 서론

지방의회가 재출범한지 10년, 지방정부의 단체장이 선거에 의하여 선출된 지 6년이 경과되었다. 지방의원의 부패와 부조리, 지방의회의 정책능력 및 권한 강화, 선출직 단체장의 선거, 지방행정의 구조조정, 지방분권 등이 지난 10여년 지방자치와 밀접하게 관련된 이슈였다. 지난 10여 년의 지방자치를 되돌아보면 긍정적인 평가뿐만 아니라 부정적인 평가가 동시에 발견되고 있다. 후자를 근거로 현재 지방자치법의 개정논의가 활발하게 진행되고 있다.

이 가운데에는 기초자치단체의 존립여부와 기초자치단체의 단체장 선출방식과 관련한 지방정부의 기관구성문제가 포함되어 있다. 그 동안 지방정부의 정치·행정이 지역의 민의를 충분히 대변하고 있는지에 대한 의문이 계속적으로 제기되었다. 아울러 러브호텔 및 각종 난개발 등 선출직 단체장의 독단행정, 선심행정 등이 계속적으로 문제로 제기되었는데 이에 대한 대안인 듯하다.<sup>1)</sup>

지역의 복지와 지역주민의 삶의 질은 지역의 정치·행정과 인과관계에 있다. 지역의 정치와 행정은 지방정부의 구조, 별언하면 지방정부의 제도적 구조와 밀접하게 관련되어 있다. 기관분리형을 채택하고 있는 우리 나라의 경우 1995년 선출직 단체장의 등장 이후 선출직 단체장이 지역 정치와 행정에 주요한 영향력을 갖고 있는 것으로 조사되었다 (김순은, 1997). 선출직 단체장, 특히 기초자치단체의 단체장이 그러한 정치·행정적 영향력을 바탕으로 러브호텔 등 무분별한 개발, 난개발 등에 의한 환경파괴, 지역주민의 여론을 지나치게 의식한 독단행정 및 선심행정이 행해지고 있는 것으로 인식되고 있다. 이러한 인식을 토대로 기초자치단체의 폐지, 즉 기초자치단체 단체장의 임명직 환원이 논의되고 있다.

본 논문은 지방정부의 기관구성에 대한 분석을 통하여 기초자치단체 존립의 정당성을 논의하였다. 지방정부의 기관구성은 특히 단체장 선출방식과 관련하여 논의하였다. 본 논문과 관련하여 참고가 될 만한 사례가 영국과 일본 지방정부의 기관구성이다. 100여년의 지방자치 경험 속에서 영국과 일본은 시대의 상황에 따라 역사적인 개혁을 반복하여 왔기 때문이다. 본 연구에서는 역사적인 관점에서 영국과 일본 지방정부의 기관구성을 분석하고 기초자치단체의 존립과 관련하여 시사점을 도출하였다.

## II. 지방정부와 관련된 이슈

### 1. 지방자치와 민주주의 및 보완성의 원리<sup>2)</sup>

지방정부 존립의 정당성은 지방자치와 민주주의, 지방자치와 능률, 지방자치와 광역행정 및 행정의 통일성 등의 이슈와 관련되어 논의되었다 (Byrne, 1994; 川村, 1986). 지방자치가 시민의식을 고취시키고, 지역의 민주주의를 발전시키는 정치교육의 장이라는 것은 재론의 여지가 없다. 민주주의와 권력분립론에 기초한 주장이 대표적이 것이다.

존 스튜어트 밀은 지방자치를 통한 민주주의에 혼란이 민주주의의 발전에 매우 중요하다는 것을 강조하였다. 몽테스키유와 같은 권력분립론자에 의하면 민주주의의 정치체제를 형성하는데 중앙정부와 지방정부의 권력분립은 필수불가결하다. 지방자치의 필요성을 민주주의와 권력분립론에서 찾는 것은 고전적 견해라고 할 수 있다.

자유주의와 권력분립론에 영향을 받은 많은 국가에서 헌법 또는 전통에 의하여 지방자치가 보호되고 있다. 뿐만 아니라 최근에는 국제적 헌장 등을 통하여 지방자치의 보장이 활발하게 논의되었다 (김순은, 2000). 지방정부의 국제화가 가속화되면서 지방자치를 보호·보장하려는 국제적 제도장치도 마련되고 있다. 1985년 조인되어 1988년 발효된 유럽지방자치헌장, 1988년 유럽의회의 지역헌장, 1997년 지역자치헌장의 초안채택, 1985년 1993년의 세계 지방자치 선언이 대표적인 사례이다. 지방자치의 보장을 위한 국제적인 노력도 지방정부의 정당성에 기초를 두고 있다.

1) 선출직 단체장의 선심행정, 독단행정에 대해서는 제2회 전국동시 지방선거의 자료로서 반박하고 있다 (정정목, 2001). 당선자 232명중 전직 공무원 출신이 152명으로 절대 다수를 차지하고 있고, 이들이 중앙 집권시대에 내무부 또는 행정자치부의 공무원이었음을 강조하고 있다.

2) 우리 나라 학자 중에는 보완성의 원리(Principle of Subsidiarity)를 "기초자치단체 우선의 원칙"으로 해석하는 경우도 있다.

## 2. 지방자치와 효율

지방자치가 정치적, 원리적인 관점에서 민주주의와의 관련성이 논의되었음은 앞 절에서 논의하였다. 지방자치는 지방행정의 효율이라는 관점과 지방행정의 내용에 있어서 타당성의 확보라는 측면에서도 논의되어 왔다 (Byrne, 1994; 川松, 1986).

지방정부는 일정한 행정서비스를 제공함에 있어서 효율적이다. 지역주민으로부터 충원된 공무원들로 구성되어 지역사정과 지역의 민원을 숙지하고 있기 때문에 지역주민의 선호에 대응하는 행정을 펼칠 수 있다. 일반자치단체인 지방정부는 지역의 실정에 따른 종합행정을 구현할 수 있기 때문에 종합적이고 효율적인 자원의 배분을 할 수 있다. 현대행정은 양적으로 증대하였을 뿐만 아니라 질적으로 매우 복잡·다단하여 종합적인 관점에서 처리하지 않으면 안된다. 아울러 한정된 자원을 고려할 때 지방정부가 일정한 행정서비스를 제공하는데 적합하다 (김재훈, 1998).

지역의 실정에 부응하는 종합행정과 관련하여 지방자치의 보완성의 원리를 확인할 수 있다. 보완성의 원리는 각각의 공공정책은 정책이 필요로 되는 적절한 정부레벨에서 결정되는 것이 타당하다는 것을 의미한다. 주민의 생활에 밀접한 정책은 기초 지방정부에서 결정하는 것이 바람직하고, 정책의 효과가 광역에 미치는 경우는 광역 지방정부가 담당하는 것이 바람직하다는 원리이다. 지방행정의 효율뿐만 아니라 지방행정의 내용의 타당성이라는 측면에서 보완성의 원리는 지방자치 및 지방분권의 기초적 원리라고 할 수 있다.

효율의 개념은 정치·행정적인 측면과 경제적 측면으로 나누어 논의할 수 있다. 후자의 관점에서 지방자치는 효율과 배치된다는 주장이 있다. 같은 맥락에서 1997년 발생하였던 경제위기의 원인을 지방자치에서 찾기도 한다. 그와 같은 주장의 논리는 다음과 같다.

경제의 고도성장이 둔화되면서 국가와 지방의 재정상황이 악화되었다. 반면 세계화, 정보화 등 새로운 과제에 대한 재정수요는 급증하여 효율적인 정치·행정체제의 구축이 요구되어 정치·행정개혁이 중요시되었다. 행정개혁의 필요성을 강조한 나머지 지방자치는 비효율적이라는 주장이 대두되었다. 지방자치보다는 관치(官治)가 규모의 경제라는 측면에서 효율적이라는 것이다.

행정은 기업의 활동과는 상이하다. 대량생산이 규모의 경제에 적합하다는 시대에도 행정은 경제적 효율뿐만 아니라 이해 관계자들의 조정을 거쳐야 하는 정치·행정적 효율을 고려하지 않으면 안되었다. 일원적 가치나 단순한 수량에 의존한 효율은 다양성을 지향하는 민주적 사회에는 적합치 않다. 오히려 중앙정부가 지방정부의 세세한 부분까지 간섭하고 통제하는 관치가 보다 비효율적, 비생산적, 비합리적이다.

## 3. 지방자치와 광역행정 및 행정의 통일성

지방자치와 관련되어 논의되는 또 하나의 이슈가 광역행정과 행정의 통일성이다. 교통·통신의 발달로 지역주민의 거주지와 직장이 상이한 행정구역에 위치하는 경우가 증가하였다. 따라서 교통, 주택, 상·하수도, 쓰레기 처리, 공해대책 등의 행정서비스는 광역적 차원에서 수행하는 것이 점차 타당성을 갖는 경우가 발생하였다. 복지국가의 등장으로 주민이 어느 지역에 거주하더라도 일정한 수준의 복지서비스를 받는 행정의 통일성이 제시되었다.

직장과 거주지의 분리에 따른 생활권역의 확대와 행정의 통일성은 자칫 지방자치의 이념과 배치되는 것으로 인식될 수 있다. 지방자치를 전통적인 지역공동체에 한정된 생활자치로 한정할

경우 그렇게 인식될 확률은 더욱 커진다.

직장과 거주가 분리되고, 잦은 거주의 이전으로 지역공동체 의식이 약화된 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 주부, 학생, 노인 등 비노동인구의 거주는 과거와 유사하기 때문에 지방행정에 대한 관심은 결코 작지 않다. 전통적인 생활자치와는 다른 새로운 형태의 “참여자치”가 요구되는 바탕이 되고 있다.

광역행정이 요구되는 분야에 있어서는 자치계층의 설치를 통하여 해결할 수 있다. 프랑스와 영국의 계층제 개혁이 좋은 사례가 되고 있다. 광역행정이 요구되는 분야는 일반 또는 특별자치단체를 설치하여 보다 민주적, 효율적으로 해결함으로써 지방자치의 이념과 체제를 훼손하지 않을 수 있다.

지방자치와 행정의 통일성과의 관계도 행정의 통일성을 행정의 최소한 기준으로 해석한다면 상호 양립할 수 있다. 지방정부마다 최소한 수준을 준수하면서 지역의 실정에 부응하는 다양성을 발휘하는 것이 보다 현실적일 뿐만 아니라 바람직하다. 중앙정부가 일정한 기준을 제시하는 상황은 이해되지만 지방정부가 지역복지 및 지역문화를 자율적으로 창달할 수 있는 다양성도 인정되어야 한다.

### Ⅲ. 지방정부의 기관구성에 관한 이론적 논의

민주주의에 대한 혼란을 통하여 민주주의를 향상시키는 장으로서의 지방자치를 전제로 지역의 효율적인 행정서비스를 제공하는 지방정부의 기관구성은 특정 국가의 정치적, 역사적, 문화적 배경에 따라 매우 다양하다 (조창현, 1995). 따라서 지방정부의 기관구성을 일반화하여 논의하는 것은 쉽지 않다. 지방정부의 형태를 광의로 기관통합형과 기관분리형으로 대별하고 있지만 그러한 대분류 내에서도 다양한 형태로 세분되고 있다.

지방정부의 형태가 다양하여 일반화할 수는 없지만 각국 지방자치의 발전을 역사적으로 분석하면 지방정부의 기관구성이 특정 국가의 시대적 상황에 따라 발전되어 왔음은 확실하다. 아울러 지방정부의 기관구성이 일정한 방향성을 띠면서 발전하여 왔다. 19세기 선출직 지방정부가 등장한 이후 최근까지의 개혁방향은 “지방정부의 대표성 강화”와 “지방정부의 집행권 강화”라고 할 수 있다.

지방정부의 대표성 강화와 지방정부의 집행권 강화는 지방정부의 적정모형과도 밀접하게 관련되어 있다 (김순은, 1995). 전자는 지방정부의 민주적 모형, 후자는 지방정부의 효율적 모형이라고 할 수 있다.

지방정부가 지역주민의 대표로서 구성되어야 한다는 것은 지방자치가 민주주의의 초석이라는 자유주의 사상에 따를 경우 매우 당연한 것이었다. 이와 같은 지방정부에 관한 민주적 모형은 선거라는 제도를 통하여 지역주민의 대표가 지방정부를 구성하는 것이었다.

“지방정부 대표성의 강화”는 선거권과 선출직 공무원의 확대에 실현되었다. 많은 국가에서 초기에는 제한된 소수에게만 선거권이 인정되는 제한선거였으나 선거권이 확대되어 보통선거로 발전하였다. 뿐만 아니라 선출직 공무원의 수도 점차로 확대되었다.

지방정부의 효율적 모형에 기반을 둔 지방정부의 집행권 강화는 지방정부 행정서비스의 제공과 밀접하게 관련되어 있었다. 지방정부의 재정적 낭비와 부조리를 해소하고 지방정부가 재

공하는 행정서비스의 효율성과 효과성을 담보하기 위한 수단으로 집행권의 강화를 도입하였다. 시지배인제도, 강시장제도 등이 대표적인 사례이다.

지방정부의 대표성 강화와 지방정부의 집행권 강화라는 측면에서 논의할 만한 대표적인 사례가 영국과 일본이다. 이를 분석하면 다음과 같다.

## IV. 지방정부 기관구성의 개혁

### 1. 영국의 사례

#### 가. 1835년 선거에 의한 지방정부와 기관통합형

영국은 교구(Parish), 샤이어(Shire), 카운티(County), 버러우(Borough) 등의 행정구역을 통하여 12세기부터 상당한 자치가 인정되는 지방자치체를 실시하였다 (Wilson and Game, 1994; Elcock, 1994; Humes, 1991). 산업혁명 이후 근대적인 구조와 형태를 띤 지방정부가 탄생되었다. 주로 특별법(Private Law)의 제정을 통한 특별자치단체(Ad hoc bodies)를 창설하여 새로운 행정수요의 요구에 대응하였다. 1834년 개정빈곤법(Poor Law Amendment Act of 1834)에 의한 구빈위원회(Board of Guardian), 1835년 도로법의 제정에 의하여 설립된 도로위원회(Highway Board), 1848년 공공위생법(Public Health Act of 1848)에 의한 지방위생위원회(Local Health Board), 1870년 교육법(Education Act of 1870)에 의한 초등학교 위원회가 대표적인 사례이다.

영국에 있어서 지역주민의 선거에 의하여 일반자치단체의 성격을 띤 지방정부의 출범은 1835년 이루어졌다. 1835년 도시단체법(Municipal Corporation Act)의 제정은 지역의 행정수요에 대한 새로운 개혁적 대응방안이었다 (Jennings, 1935). 특별법의 제정으로 특별자치단체를 창설하여 행정수요에 대처하던 종래의 방식으로부터 새로운 개혁적 시도가 이루어지게 되었다.

비록 선거권이 지역주민의 10%에 한정되었지만 도시단체법의 제정은 영국 지방정부에 관한 헌법적 성격을 갖게 되었다. 본 연구와 관련하여 도시단체법의 가장 괄목할 만한 특징은 향후 민주적인 지방정부의 골격이 되었다는 점이다. 그후 관련법의 개정에 의하여 도시단체법의 내용이 대부분 개정되었으나 민주적 기본정신은 계승되었다 (Keith-Lucas and Richards, 1978).

도시단체법의 민주적 기본정신은 지역주민의 대표기관인 지방의회가 집행기능도 담당하는 기관통합형의 기관구성으로 표출되었다. 1888년, 1894년 지방정부법, 1899년의 런던정부법, 1963년 런던정부법, 1972년, 1973년 지방정부법, 1986년 지방정부법의 개정, 1990년 이후의 각종 개혁에도 불구하고 기본통합형의 지방정부는 계속적으로 유지되었다.

기관통합형의 기관구성은 광역자치단체는 물론 기초자치단체에서도 채택되었다. 기초자치단체는 1894년 창설된 이후 현재까지도 기관통합형의 정부구조를 띠고 있다. 그러나 기관통합형 정부형태에 대한 비판은 1997년 노동당 정부의 출범으로 가시화되었다. 이에 대해서는 다음 절에서 상론하였다.

영국 지방정부의 발전역사 속에서 본 논문의 주제와 관련하여 논의할 만한 것은 1888년 지

방정부법과 1899년 런던정부법에 의한 런던지역의 정치·행정체제의 개혁이다. 1888년 지방정부법의 개정에 의하여 런던지역에 광역의 일반지방정부로서 런던카운티카운슬(London County Council: 이하 LCC)이 설립되었다.

1855년 설립되었던 광역사업위원회(Metropolitan Board of Works)의 기능을 승계한 LCC가 혁신적인 정치세력에 의하여 지배되기 시작하였다. 당시 보수당 수상이었던 셸리스베리는 이를 견제하기 위하여 1899년 LCC의 하위 정부로서 광역버러우(Metropolitan Borough)를 설치하였다. 이러한 역사적 사례는 대도시의 기초지방정부의 정당성이 보완성의 원리 뿐만 아니라 대도시의 광역정부를 정치적으로 견제하는 데에도 있음을 시사하고 있다 (Robson, 1948).

#### 나. 2000년 선출직 단체장의 선출

##### 1) 선출직 단체장제의 논의 개시

영국 지방자치의 역사상 지방정부의 기관구성과 관련한 개혁논의는 1990년에 등장하였다. 150여년간 영국 지방정부의 정부형태는 1835년 도시단체법에 기초하여 구성된 이후 변화없이 150여년간 유지되었다.

1990년대 들어 지방정부의 개혁논의가 본격화되었다. 지방정부의 개혁논의 가운데 선출직 단체장에 관한 주장은 1990년 제기되었다. 1990년 보수당 당수 경쟁에 나선 헤젤타인이 그의 개인적 정강정책 속에 지방정부의 개혁내용을 포함하였다. 헤젤타인은 당시 문제가 많은 것으로 비판되었던 인두세적 성격의 폴세 (Poll tax)의 폐지, 지방정부의 계층제 개혁과 함께 선출직 단체장의 도입을 주장하였다.

헤젤타인은 영국에서는 생소한 선출직 단체장에 대하여 지대한 관심을 표시하였다. 헤젤타인은 지방정부의 계층제 개혁과 선출직 단체장은 밀접한 관련이 있는 것으로 판단하였다. 선출직 단체장제가 도입될 경우 단층제의 지방정부 구조가 바람직하다는 견해를 갖고 있었다 (김순은, 1999). 헤젤타인이 개인적으로 지대하게 관심을 가졌던 선출직 단체장제도는 관심을 얻지 못한 반면 단층제 논의는 커다란 성과를 얻었다.

선출직 단체장에 기초한 지방정부의 기관구성에 관한 논의는 1997년 노동당의 집권이후 신속하게 진행되어 2000년 런던광역시가 기관분리형의 형태로 탄생되었고 현재 지방정부의 기관분리형으로의 개혁이 진행되고 있다.

##### 2) 노동당의 집권과 지방정부의 구조개혁

영국은 19세기말 지방정부의 계층구조를 개혁한 이후 모드 위원회, 레드클리프-모드 위원회, 베인즈 위원회, 위디콕 위원회, 노란 위원회 등을 구성하여 다방면에 걸쳐 지방정부를 개혁하였다. 그럼에도 불구하고 지방정부의 기관구성, 즉 지방정부의 형태에 관한 논의는 전무한 실정이었다.

1990년대에 들어 앞 절에서 언급한 바와 같이 보수당의 당권경쟁 과정에서 선출직 단체장에 대한 주장이 제기되었다. 그러나 보수당 정부는 지방정부의 계층구조 개혁에는 관심이 있었으나 선출직 단체장을 포함한 지방정부의 구조개편에는 별다른 관심을 보이지 않았다.

선출직 단체장제의 도입을 포함한 지방정부의 구조개혁은 1997년 노동당의 집권으로 본격



적으로 진행되었다. 노동당 정부의 지방정부 개혁 프로그램은 1998년 7월 “현대 지방정부: 주민과 함께 하며(Modern Local Government: In Touch with the People)”(Department of the Environment, Transport and the Regions, 1998a)라는 백서의 발간 이후 개시되어, 1999년 3월 “지역의 리더십, 지역의 선택(Local Leadership, Local Choice)”(Department of the Environment, Transport and the Regions, 1999)이라는 백서를 통한 논의를 거쳐 1999년 11월 지방정부법 개정안이 상정되었다. 그 후 2000년 7월 여왕의 재가를 얻어 지방정부법이 개정되었다 (Department of the Environment, Transport and the Regions, 2000).

#### 가) 지방정부 개혁의 배경

노동당 정부가 지방정부의 개혁을 촉발한 데에는 지방정부와 관련된 영국의 전통적 정치·행정문화, 즉 가부장적 문화와 지방정부의 폐쇄성과 직결되어 있다 (Wilson and Game, 1998). 영국의 지방정부는 전통적으로 행정서비스 제공자로서 주요한 역할을 수행하였다. 가부장적 문화로 인하여 행정서비스의 결정은 주로 지방의원에 의하여 결정되었고 지역주민의 선호, 우선순위는 부차적인 것으로 처리되었다. 아울러 세입·세출의 증대에 의하여 서비스의 제공을 증대하는 방안은 고려되었지만 자원의 효율적 처리에 대한 고려는 매우 부족하였다.

지방정부는 지방정부를 운영함에 있어서 지역사회, 즉 지역의 기업, 시민단체, 기타의 공공조직과 일정한 연대와 네트워크를 형성하기보다는 독단적으로 정치·행정을 수행함으로써 폐쇄성을 보였다. 지방정부의 폐쇄성은 부정과 부조리의 원인으로 지적되었다. 뿐만 아니라 지방정부 운영의 폐쇄성은 지방선거의 낮은 투표율로 나타났다. 1998년 5월 선거를 기준으로 볼 때 유럽연합 국가 중에서 가장 낮은 33%의 투표율을 나타냈다.

비록 1980년 이후 영국의 지방정부가 조건정비형 단체(Enabling Authorities)로서 역할이 변화되기 시작하였고, 지방정부의 운영에 강제입찰제도 등 재정의 가치(Value for Money)를 높이기 위한 시도가 개시되었지만 (Ridley, 1988; Walsh, 1995) 전통적 역할에는 커다란 변화가 없었다는 것이 노동당의 견해였다.

#### 나) 지방정부 개혁의 방향

상기에서 논의한 지방정부의 문제점을 해소하고 지방정부를 현대화시키려는 노동당 정부는 지방정부의 개혁에 있어서 지역주민 우선주의, 공개주의와 책임주의의 원칙을 천명하였다. 지방정부는 지역주민의 선호와 요구를 일차적으로 고려하고 지역주민, 기업 및 공동체를 유기적으로 연대할 수 있는 리더십의 강화를 지방정부가 지향하여야 기본적인 개혁방향으로 설정하였다 (Department of the Environment, Transport and the Regions, 1998a).

공개주의와 책임주의는 지역주민 우선주의를 실현시키는 수단적 성격을 띠고 있다. 지역주민의 이익을 향상시키기 위해서는 지역주민, 기업 및 공동체를 유기적으로 연대할 수 있는 정치적 리더십이 요구된다. 정치적 리더십을 강화하기 위하여 노동당 정부는 정책과정에 의문의 의혹을 남기지 않는 투명성과 정책에 대하여 책임을 지는 책임성을 강조하였다. 지역에서 강력한 정치적 리더십을 확보하기 위한 방안으로 영국의 지방자치 역사상 최초로 기관분리형 지방정부가 대안 중의 하나로 채택되었다 (Department of the Environment, Transport and the Regions, 1999, 2000).

### 다) 지방정부 개혁의 주요내용: 기관분리형의 정부구조

2000년 지방정부법에 의하여 완성된 2000년 영국 지방정부의 개혁은 “현대 지방정부,” “지역의 리더십, 지역의 선택”이라는 백서에서 천명되었듯이 21세기의 새로운 시대를 맞아 지방정부를 현대화시키는 것이 주요한 목적이었다 (Wildon and Game, 1998).

지방정부를 현대화시킨다는 것은 지방정부가 자율적으로 새로운 시대의 요구에 부응할 수 있는 능력을 배양하는 것이었다. 무엇보다도 지방정부가 지역의 민주적 발전을 위하여 지역의 리더십을 발휘할 수 있는 제도의 마련에 노동당 정부는 역점을 두었다 (Department of the Environment, Transport and the Regions, 1999, 2000).

이와 같은 맥락에서 노동당 정부가 추진한 개혁은 기관분리형의 지방정부를 구성하는 것이었다 (Department of the Environment, Transport and the Regions, 2000). 앞서서도 간략하게 언급하였듯이 기관분리형의 지방정부 형태는 영국의 지방자치 역사상 유례가 없는 제도였다. 기관분리형의 지방정부는 기존의 기관통합형의 지방정부가 역할의 혼란을 야기시키고, 비효율적이라는 비판을 토대로 효과적이고 지역의 리더십을 강화할 수 있는 제도로서 제시되었다. 다음 절에서 논의할 런던광역시는 이미 2000년 5월 기관분리형의 지방정부로서 탄생되었으며 여타의 지역은 현재 개혁이 진행 중에 있다.

2000년 지방정부법은 세 가지 모형을 제시하고, 적절한 모형의 선택은 지역의 주민투표에 의하여 결정하도록 규정하였다. “지역의 리더십, 지역의 선택”이라는 백서의 제목에서 알 수 있듯이 지역내의 리더십을 강화할 수 있는 지방정부의 모형을 중앙정부가 제시하지만 모형의 선택은 지역에 맡김으로써 지역의 적극적인 참여를 유도하였다.

중앙정부는 세 가지 모형을 제시하였으며 이외의 선택도 가능하도록 하였다. 첫 번째 모형은 시장·캐비넷형(Mayor-Cabinet)이다. 시장·캐비넷 모형은 시장은 주민의 선거에 의하여 선출하고, 선출된 시장이 지방의원 중에서 집행을 담당할 캐비넷을 구성하는 형태이다.

두 번째의 모형은 지도자·캐비넷모형(Leader-Cabinet)이다. 지도자·캐비넷 모형에서는 지도자는 지방의회에서 선출되고 캐비넷은 지도자나 지방의회가 선출하도록 하였다. 세 번째의 모형은 시장·지배인(Mayor-Council Manager)이다. 시장·지배인 모형은 시장은 지역주민의 선거에 의하여 결정하고 지배인은 지방의회에서 선출하는 형태이다.

영국의 지방정부는<sup>3)</sup> 세 가지 모형을 토대로 지역의 실정에 맞는 지방정부의 구조조례(Constitution)<sup>4)</sup>를 작성하여 지역주민의 투표에 의하여 결정하여야 한다. 2000년 지방정부법에 따르면 2001년 6월까지 새로운 구조조례를 중앙정부에 제출하여야 하며 2002년 6월부터 새로운 형태의 지방정부가 활동을 개시하여야 한다.

### 3) 런던광역시(Greater London Authority)의 탄생

#### 가) 런던광역시의 탄생 배경

노동당 정부가 탄생시킨 런던광역시(Greater London Authority; 이하 GLA)의 탄생배경은 1960년 이후 지속되었던 런던지역의 구조개편이라는 역사적 맥락 속에서 찾을 수 있다 (Leach and Davis, 1990; Leach and Game, 1991; Wilson and Game, 1998). 제2

3) 영국은 현재 2층제와 단층제가 병용되고 있는데 2층제를 채택하고 있는 카운티 내에서 인구 85,000 이하의 구역정부는 세 가지 모형 외에 지역의 실정에 부합하는 지방정부의 기관구성을 할 수 있다.

4) 지방정부의 구조조례(Constitution)를 지방정부의 구조헌법으로 해석하여야 한다는 견해도 있음.



차 세계대전 이후 런던생활권의 확대로 7개의 카운티정부, 3개의 카운티버러우정부, 28개의 런던버러우 정부, 런던시(City of London), 71개의 도시구역정부, 농촌구역정부, 비카운티버러우정부 등 100여개의 지방정부가 런던생활권내에서 행정서비스를 제공하게 되었다.

이같은 행정의 혼잡과 복잡성을 해결하고자 1963년 런던정부법에 의하여 수립된 것이 런던광역시(Greater London Council)이다. 1963년 런던정부법에 의하여 런던지역은 런던광역시(GLC)와 32개의 버러우정부, 1개의 런던시로 구성되는 2층제의 구조를 갖게 되었다. 런던광역시(GLC)는 100여명의 시의원, 16명의 앨더맨으로 구성된 기관통합형의 정부였다. 그후 1973년 지방정부법에 의하여 런던광역시(GLC)의 시의원이 99명으로 축소되었으며 1977년 앨더맨제도도 폐지되었다 (김순은, 1996).

1965년 출범된 런던광역시(GLC)는 1980년에 들어 논란의 대상이 되었다 (김순은, 1997b). IMF 구제금융 하에서 행정의 효율을 제고하기 위하여 대처 정부는 광범위하게 행정개혁을 추진하였다. 행정개혁의 대상에 대도시 정부도 포함되었다.

1981년 노동당 후보자가 런던광역시(GLC)의 시장에 당선되면서 중앙정부와 런던광역시(GLC) 사이에 정책적 대립이 점차 심화되었다. 대처 정부는 런던광역시(GLC)는 1965년 설립 당시의 목표였던 전략적 기능도 제대로 수행하지 못할 뿐만 아니라 낭비적이고 불필요한 정부라고 비판하기 시작하였다. 이같은 주장은 "도시의 정비(Streamlining the Cities)"라는 백서에 잘 나타나 있다 (Department of Environment, 1983; Coopers & Lybrand Associates, 1984). 1985년 지방정부법의 개정으로 런던광역시(GLC)는 폐지되었다.

런던광역시(GLC)의 폐지로 중앙정부와 버러우정부의 기능이 강화되었다. 뿐만 아니라 특별지방정부가 설치되어 런던광역시(GLC)가 담당하였던 기능들을 수행하게 되었다. 런던광역시(GLC) 해체 이후 32개의 버러우정부, 런던시(City of London), 75개의 특별지방정부가 행정서비스를 담당하게 되어 1960년 상황과 유사하게 되었다.

런던광역시(GLC)의 해체 이후 해체에 대한 평가가 지속되었다 (Hebbert and Travers, 1988; James, 1990; Leach and Davies, 1990; Leach and Game, 1991). 런던광역시(GLC)의 해체에 대한 부정적 평가가 주를 이루었다. 1960년대 런던지역의 정치·행정 상황과 대비하여 행정의 복잡성, 혼잡성 등이 매우 유사하다고 비판하였다. 런던지역 전체를 대표하는 정부의 부재로 런던지역의 전략적 기능이 마비된 점과 행정의 복잡성으로 인한 행정의 비효율 등도 주요한 문제점으로 예시되었다. 런던의 전략적 리더십 부재와 런던지역 전체를 대표하는 정치·행정의 책임성 부재를 비판한 노동당은 노동당의 공약으로 광역적인 런던광역시의 설립을 제시하였다.

#### 나) 기관분리형의 런던광역시

노동당은 집권하자 선거공약 사항을 실행에 옮기기 시작하였다. 1997년 7월 "런던의 새로운 리더십(New Leadership for London)"라는 자문문서(Consultaion Paper)를 발표하여 각계 각층의 의견을 수렴하였다. 다양한 의견을 토대로 "런던의 시장과 시의회(A Mayor and Assembly for London)"이라는 백서를 1998년 5월 발표하였다. 백서는 런던지역의 새로운 정치·행정체제의 골격뿐만 아니라 개혁의 정치일정도 명시하였다. 1998년 5월 런던시민의 주민투표에 의하여 런던의 정치·행정체제를 완성하여 2000년 5월 새로운 런던광역시(Greater London Authority; 이하 GLA)가 출범하였다.

새로운 런던광역시(Greater London Authority)는 여러 면에서 1986년 해체된 런던광역시(GLC)를 차이점을 지니고 있다. 영문 명칭도 상이하게 제정하여 과거 런던광역시(GLC)와의 차별화를 시도하였다. 본 논문의 맥락과 관련하여 논의할 만한 차이점은 새로운 런던광역시(GLA)가 기관분리형의 구조를 띠었다는 점이다.

선거에 의하여 선출된 런던광역시(GLA) 시장에게 강력한 민주적 리더십을 기대하고 있다. 아울러 공개성과 책임성의 전제하에 런던지역의 민주주의의 활성화는 물론 지역발전을 위하여 선출직 시장이 많은 역할을 수행할 것으로 기대되고 있다.

## 2. 일본의 사례

### 가. 지방정부의 발달과정

#### 1) 제2차 세계대전전의 지방정부

일본의 근대적 지방자치는 1888년(명치 21년) 시제정촌제(市制町村制)의 제정과 1890년 부현제(府縣制)와 군제(郡制)의 실시로 확립되었다. 프로이센의 제도를 기초로 하여 천황주권 및 중앙집권의 명치헌법 하에서 지방정부는 기관분리형의 구조를 띠고 있었다(川村, 1986; 進藤, 1994). 기초의회와 광역의회는 지역주민의 제한선거에 의하여 구성되었지만 집행기관은 시제와 정촌제, 부현제에 따라 상이하였다.

시장에는 시장, 시의회에서 선출되는 조역(助役) 및 명예직 참사회원으로 구성된 합의제의 참사회(參事會)가 집행기능을 담당하고 정촌에는 정촌장, 부현에는 지사가 집행기능을 담당하였다. 시장은 시의회에서 추천된 3인 중에서 내무대신이 임명하였고, 정촌장은 시의회의 선출을 거쳐 지사가 인가하였다. 부현의 지사는 내무대신이 임명하였다. 근대적 일본의 지방정부는 1911년(명치 44년) 전면 개정이 이루어져 합의제 기관이었던 참사회를 대신하여 시장이 집행기관을 담당하였다. 이같은 체제는 1943년 전시 중에서 개정된 지방자치법을 통하여 더욱 강화되었다. 시장은 내무대신이 시의회의 추천을 받아 임명하고, 정촌장은 정촌회에서 선출하되 지사의 인가를 받는 종전의 제도는 유지하였다. 1943년 신설된 동경도제의 경우도 도시장과 구청장은 임명직 관리로 충원하였다.

#### 2) 제2차 세계대전 이후의 지방정부 구조

민주적 체도로써 기관분리형의 정부구조는 제2차 세계대전 이후에 성립되었다. 1947년(소화 22년) 성립된 헌법에 지방정부의 단체장은 주민의 선거에 의하여 선출하도록 규정하였다. 이에 근거한 지방자치법에 따라 일본의 지방정부는 기관분리형으로 규정되었으며 단체장은 주민의 직접선거에 의하여 선출되었다. 기관분리형의 일본 지방정부에 대한 이론은 시대적 상황에 따라 대통령제적 수장제도론, 기관대립주의적 수장제도론, 2원 대표주의적 수장제도론으로 발전되었다(進藤, 1994).

대통령적 수장제도론은 제2차 세계대전 이후 선출직 단체장을 중앙정부의 대통령에 비유하여 붙여진 것으로 단체장의 선출방법과 당시 집행권의 강화라는 추세를 대변하고 있다. 선출직 단체장도 민주적 제도라는 것과 선출직 단체장에게 당시 부조리와 부패의 상징이었던 지방의회에 대한 견제기구의 기능을 강조하였다. 따라서 대통령적 수장제도론은 단체장이 선거에 의하여 선출되었더라도 단체장의 권한이 지방의회에 비하여 강력하였던 전전(戰前)의 상황과 유

사함을 상징하고 있다.

반면 기관대립주의적 주장제도론은 제2차 세계대전 이전부터 시작되었던 단체장의 권한 위위에 대한 비판으로 제기되었다. 제2차 세계대전 이후에도 상기에서 언급하였듯이 대통령적 주장제도론에 기초하여 단체장의 권한은 강화되었다. 그후에도 경제개발의 목표 하에 중앙정부와 지방정부의 단체장이 연대하여 지방의회를 경시하는 분위기가 매우 강했다. 이에 대하여 단체장과 지방의회는 대등, 독립, 균형, 상호 역제의 관계를 유지하여야 한다는 당위론적 견해가 기관대립주의적 주장제도론이다 (高木 외1, 1971).

1960년대 말 혁신 지방정부의 출현과 주민참여가 활성화되면서 지방의회의 기능이 약화되는 현상이 나타났다. 정책 및 행정과정에 주민이 다양한 방법으로 참여함에 따라 단체장을 포함한 집행기관과 주민이 직접적인 관계를 형성하면서 지방의회가 경시되는 현상을 비판하는 견해가 나타났다 (村松, 1974). 이러한 견해에 대하여 단체장도 주민의 선거에 의하여 선출되기 때문에 주민에게 직접적으로 책임을 지는 주민의 대표이고, 반대로 단체장의 권한이 강하기 때문에 이를 효과적으로 통제할 주민참여가 필요하다는 2원 대표주의적 주장제도론이 제기되었다 (西尾, 1979).

이러한 견해가 지방의회의 경시로 이어질 가능성을 지적하고, 정책과정에 있어서 지방의회의 영향력을 감안하여야 한다는 반론이 제기되었다. 진정한 의미의 2원 대표주의적 주장주의로 발전하기 위해서는 지방의회가 정책능력을 갖출 수 있도록 향후 지방의회의 의원정수를 삭감하고, 보수인상을 통하여 지방의회의 엘리트화를 시도하여야 한다는 것이 반론의 기본적 요지였다 (村松 외1, 1986).

선거에 의한 단체장의 선출제도를 주민의 직접참정제도 중의 하나로 이론화하여 더욱 발전시켜야 한다는 주장이 1989년말에 제기되었다 (兼子, 1988). 지방의회는 간접 민주주의적 원리에 의하여, 선출직 단체장은 직접 민주주의적 원리에 의하여 운영되어 기관분리형 지방정부 구조는 직·간접 민주주의적 주장제도론이라고 불리고 있다.

일본 지방정부의 기관구성, 특히 기초자치단체의 기관구성과 관련하여 논의되어야 할 부분이 동경도 특별구정부이다. 이에 대해서는 다음 절에서 논의하였다.

#### 나. 특별구의 기관구성

영국 지방정부의 개혁에서 논의하였듯이 개혁 과정에는 개혁의 방향을 결정하는 이념이 존재한다. 그러한 이념도 시대의 상황에 따라 변화하는 것이 일반적이다. 따라서 개혁의 결과는 시대의 상황에 따른 이념의 차이와 매우 밀접한 관계에 있다 (牧田, 1996). 지방정부의 개혁 과정과 관련이 깊은 이념으로 자유, 평등 등의 주민자치와 행정효율을 들 수 있다. 동경도 특별구의 기관구성도 자유, 평등 등 주민자치와 행정의 효율이라는 이념의 조합이었다 (김순은, 2001). 이와 같은 관점에서 특별구의 기관구성과 관련된 논의를 분석하면 다음과 같다.

동경도의 기초자치단체<sup>5)</sup>인 특별구의 기관구성은 60여년간 지방자치 과제의 중요한 이슈 중의 하나였다 (김순은, 2001). 1943년 (소화 18년) 동경부와 동경시를 통합하여 동경도를 설립할 당시부터 특별구의 기관구성을 둘러싸고 관련 당사간에 적지 않은 이견이 표출되었다. 이러한 이견은 시대의 상황에 대한 인식과 이념의 차이로부터 기인하였다.

1943년 일본이 전쟁 중에 있었으므로 자유, 평등 등 주민자치라는 이념보다는 행정의 효율

5) 1943년 개혁당시 동경도의 하위 지방정부는 자치구로 칭하였으나 1947년 이후 특별구로 변경되었다.

이 보다 설득력을 얻었다. 행정의 효율이 강조되다 보니 구청장을 임명직으로 제도화하였다. 동경도의 자치구는 자치단체로서보다는 동경도의 하부 행정기관으로서의 성격이 강하게 되었다. 동경도 행정의 통일성이 강조된 개혁이었다. 구청장이 임명직 관리로 충원되었음에도 불구하고 구의회를 설치하였기 때문에 완전한 행정구라기보다는 준자치구라고 할 수 있다.

행정의 효율이 강조되던 시대적 분위기는 제2차 세계대전 이후 민주주의의 착근이라는 명분하에 새롭게 변모되었다. 정치, 경제, 사회의 모든 분야에서 민주적 제도의 마련이 시도되었다.

이러한 시대적 분위기를 반영한 지방자치법에서 구청장이 선출직으로 개정됨으로써 행정의 효율보다 자유, 평등 등 주민자치가 강조되는 개혁이 이루어졌다. 1947년 동경도의 특별구는 일반자치단체에 비하여 많은 제약을 안게 되었지만 구청장이 선출직으로 개정됨으로써 동경도와 특별구의 관계를 새롭게 결정하는 역사적인 개혁으로 평가되었다 (鹿兒島, 1986; 村松, 1995; 西野, 2000).

1940년대말 민주적 제도 개혁이 일단락되자 이에 대한 반발 분위기가 확산되기 시작하였다. 민주적 제도개혁이 주로 외부적 강압에 의하여 이루어졌으며, 제도의 내용이 일본의 실정에 맞지 않다는 성명이 발표된 이후 역개혁(逆改革)이 개시되었다.

동경도의 특별구도 이러한 시대적 상황에 따라 역개혁되었다. 구청장의 선거가 폐지되고 구의회에서 추천한 인사를 동경도지사가 임명하는 제도로 개정되었다. 이러한 결과는 자유, 평등 등 주민자치보다는 행정의 효율이 강조되는 개혁이었다. 행정의 효율을 제고한다는 명분하에 도·구(都區)행정의 일체성, 통일성, 균일성이 강조되었다.

이러한 역개혁은 1960년에 들어 경제성장의 부작용, 시민운동의 증가, 동경도는 광역행정에 전념하여야 한다는 기능변화에 대한 요구 등에 직면하여 새로운 변화를 모색하지 않으면 안되었다. 행정의 효율이 강조되는 도·구일체성에 대한 환상이 도·구독자성, 도·구자율성으로 대체되어 자유, 평등 등 주민자치가 강조되는 분위기로 반전되었다.

이러한 시대적 분위기에 따라 동경도 특별구의 기관구성이 재차 개혁되었다. 1975년 특별구의 구청장이 선출직으로 개선됨으로써 행정의 효율보다는 주민자치의 이념이 강조되었던 시대적 분위기를 대변하였다. "소화 50년 개혁"이라고 불릴만큼 획기적인 평가를 받고 있다 (加茂, 1990).

그 후의 개혁노력은 특별구를 일반자치단체로 발전시키는데 역점을 두었다. 일반자치단체인 시정부에 비하여 많은 제약을 받았던 특별구를 일반자치단체로 발전시키려는 노력은 1990년대 지방분권 분위기에 편승되어 2000년 개혁으로 일반자치단체로 발전되는 결과를 낳았다 (김순은, 2001).

## V. 시사점 및 결론

### 1. 영국과 일본 지방정부의 차이점

오랜 지방자치의 역사를 가진 영국과 일본이 지방정부의 기관구성이라는 측면에서 매우 상이하다는 것은 앞장의 분석을 통하여 알 수 있다. 최근까지만 하여도 영국의 지방정부는 기관통합형으로, 일본의 지방정부는 기관분리형의 대표적 사례로 논의되었다 (조창현, 1995; 이규환, 1999). 영국은 1835년 선거에 의한 지방정부의 구성, 1894년 기초자치단체의 창설이후

현재까지 기관통합형의 구조를 유지하였다. 반면 일본은 1888년 시제정촌제, 1890년 부현제의 실시이후 현재까지 지방정부를 기관분리형의 형태로 운영하였다. 동경도 특별구의 경우 구청장의 선출방식이 임명제와 선거제로 번갈아 변경되었지만 기관분리형의 구조는 변경되지 않았다.

영국 지방정부의 단체장은 지방의회에서 선출되어 의전적인 역할만을 수행하였던 반면 일본 지방정부의 단체장은 효율적인 행정의 집행기관으로서의 역할을 수행하였다. 지방의회의 추천을 받아 내무대신이 임명하였던 시정촌의 단체장은 단체장이 소유하였던 강력한 집행권한으로 인하여 일본 지방정부의 형태를 기관분리형 중에서도 강시장-약의회의 형태로 평가하였다 (進藤, 1994).

영국 지방정부와 일본 지방정부의 두 번째 차이점은 지방정부의 기관구성에 대한 지방정부의 자율성에서 찾을 수 있다. 일본 지방정부의 기관구성은 지방자치법에서 통일적으로 규정되어 모든 지방정부가 동일한 형태로 지방정부를 구성하여야 한다. 지방정부에게는 지역의 실정에 따라 지방정부의 형태를 결정한 재량권이 주어지지 않았다.

영국의 경우 2000년 지방정부법에서는 지방정부에게 지방정부의 형태를 결정한 재량권을 부여하였다. 인구 85,000이상의 지방정부는 지방정부법에서 열거한 세 가지 형태 중에서 지역주민의 투표로 지방정부의 기관구성을 결정할 수 있는 재량권을 갖게 되었다. 인구 85,000 이하의 지방정부는 지방정부법에서 열거한 세 가지 이외의 형태도 선택할 수 있는 권한이 부여되어 영국 지방정부의 형태는 2002년 6월 이후 매우 다양할 것으로 예상된다.

영국 지방정부와 일본 지방정부의 기관구성과 관련한 세 번째 차이점은 지방정부 개혁의 방향성에서 확인할 수 있다. 전통이 중시되는 영국의 경우 지방자치의 역사상 최초로 기관통합형의 정부형태로부터 기관분리형의 형태로 개혁하려는 획기적인 노력을 하고 있다. 2002년 6월부터 새로운 형태의 지방정부가 탄생될 예정이다.

반면 일본의 경우 단체장의 선출방식에 대한 논의와 개혁은 있었지만 지방정부의 기관구성을 근본적으로 개혁하려는 시도는 없었다. 시대적 상황에 따라 기관분리형의 지방정부에 대한 이론을 새롭게 구성함으로써 새로운 상황에 대처하였다고 할 수 있다. 앞장에서 분석하였던 대통령제적 수장제, 기관대립주의적 수장제, 2원 대표주의적 수장제, 선거직 단체장의 주민직접참정제 등은 일본의 시대적 변화에 따라 제기되었던 기관구성의 이론이라고 할 수 있다.

영국 지방정부와 일본 지방정부의 기관구성에 대한 분석으로부터 두 국가의 개혁 방향이 상이하다는 것을 알 수 있다. 영국의 경우 민주주의의 오랜 전통과 뿌리를 기초로 하여 행정의 효율을 제고하는 개혁적 시도를 하고 있다. 반면 일본의 경우 근대국가의 완성과 경제발전이라는 목표달성을 위하여 행정의 효율이 민주주의의 원리보다 중요시되었다. 현재는 이를 보완하기 위한 개혁적 시도가 계속적으로 진행되고 있다.

## 2. 영국과 일본 지방정부의 공통점

영국 지방정부와 일본의 지방정부가 기관구성의 형성, 개혁의 방향성 및 지방정부의 재량권 등에서 커다란 차이가 있음에도 불구하고 몇 가지 공통점을 발견할 수 있다. 무엇보다도 지방정부의 기관구성과 관련된 개혁이 매우 어려운 과제라는 점이다.

영국의 경우 2000년 지방정부법의 개정으로 전면적인 개혁을 목적에 두고 있지만 무려 150여년 이상을 동일한 형태의 지방정부로 유지하여 왔다. 각종 모드 위원회, 레드클리프-모



드 위원회, 베인즈 위원회, 위디콤 위원회, 노란 위원회 등 다양한 지방정부의 개혁 논의 중에서도 지방정부의 기관구성을 변경하려는 논의는 발견하기 어렵다. 1997년 7월 기관분리형으로의 런던광역시(GLA) 설립에 관한 자문문서에 대해서 1,200여개의 의견이 접수되어 지방정부의 기관구성에 관한 의견이 매우 다양하고, 따라서 기관구성의 개혁이 얼마나 어려운가를 적절히 보여주었다.

일본의 경우 1920년대 대정(大正)의 민주주의 시대를 맞아 민주적인 집행권 강화를 위하여 시지배인제도나 영국식 기관통합형 제도 등이 논의되기는 하였으나 기관분리형의 현행 제도를 변경한 예는 없었다. 단체장의 선출방식이 시대에 따라 변경된 것은 앞 장에서 상세히 논의하였다.

영국 지방정부와 일본 지방정부의 기관구성과 관련된 논의를 종합하면 두 국가 모두 민주주의 원리를 점차로 강화하여 왔다는 것을 확인할 수 있다. 영국과 일본 모두 19세기에는 지방선거제도를 제한선거에서 보통선거로의 개혁을 통하여 민주주의를 발전시켰다.

영국은 2000년 런던광역시(GLA)의 수립과 2000년 지방정부법 개정으로 기관분리형의 기관구성을 완성함에 있어서도 최후의 결정권을 지역주민에게 부여함으로써 민주주의 원리에 충실하였다. 반면 일본은 기초자치단체의 단체장의 선출을 간접선거에서 직접선거로, 임명제에서 선거제로 개혁하면서 민주주의의 발전을 시도하였다. 최근에는 단체장의 선거를 지역주민의 직접참정제도 중의 하나로 해석하는 이론이 제기됨으로써 민주주의의 발전에 기여하였다. 단체장의 선거제로 말미암아 지방의회의 간접 민주주의와 단체장의 직접 민주주의가 조화를 이룰 수 있다고 주장하고 있다.

끝으로 영국 지방정부와 일본 지방정부의 기관구성과 관련하여 또 하나의 공통점은 민주주의의 중시와 함께 행정의 효율성이 함께 고려되고 있다는 점이다. 영국의 2000년 지방정부법 개정은 강력한 민주적 리더십을 계기로 지방정부의 경쟁력과 행정의 효율을 제고하고자 하는데 있음은 각종 백서와 자문문서에 잘 나타나고 있다. 일본의 경우는 앞 절에서 논의하였듯이 시대적 상황에 따라 행정의 효율이 민주주의의 원리보다 우선시 되었던 예도 있었다. 영국 보다는 행정의 효율이 강조되는 전통과 분위기가 있다.

### 3. 시사점 및 결론

앞 절에서는 영국 지방정부와 일본 지방정부의 기관구성에 관한 분석을 통하여 영국 지방정부와 일본 지방정부의 차이점과 공통점을 논의하였다. 이를 토대로 최근에 우리 나라에서 논의되고 있는 지방자치법 개정, 특히 기초자치단체의 존립 및 기관구성과 관련한 시사점을 분석하면 다음과 같다.

영국의 지방정부는 오랫동안 기관통합형의 기관구성 체제를 유지하였다. 기관통합형의 정부구조는 주민의 대표인 지방의회가 정책결정과 집행기능을 동시에 담당함으로써 지방정부의 주민에 대한 책임성을 확보하는 간접민주주의의 전형적인 체제로 인식되었다.<sup>6)</sup> 민주주의의 전형적인 체제로 인식되었기 때문에 지방정부의 다양한 개혁논의에도 불구하고 기관통합형의 정부구조는 개혁의 대상에서 제외된 것으로 판단된다.

일본 지방정부의 기관구성은 오랫동안 기관분리형을 유지하면서 단체장의 선출방식이 시대

6) 중앙정부에서 의원내각제가 채택된 원리와 동일하다.



에 따라 변천되었다. 동경도 특별구의 구청장 선출방식이 1943년 임명직, 1947년 선거직, 1952년 임명직, 1975년 선거직으로 변화된 사례를 제외하고는 기초자치단체장의 선출방식은 제2차 세계대전 이전에는 지방의회의 추천 후 임명에서 제2차 세계대전 이후 주민의 직접선거로 개선되었다.

상기의 논의는 지방정부의 기관구성이 민주주의의 기본원리를 존중하는 틀 속에서 이루어져야 한다는 점을 시사하고 있다. 영국의 기관통합형의 구조나 일본의 단체장의 선거는 민주주의의 원리를 준수하는 기본 요소라고 할 수 있다. 영국의 민주주의 원리에 대한 신념은 2000년 지방정부 개혁에서도 잘 나타나고 있다. 지방정부의 기본 구조를 결정하는 결정권을 지역주민의 주민투표에 위임한 것도 같은 맥락이라 할 수 있다.

일본의 기관분리형에 대한 2원 대표주의적 수장제도론이나 단체장의 선거를 지역주민의 직접참정제도의 하나로 이론화하는 시도는 지방정부의 기관구성이 민주주의의 기본원리에 따라 구성되어야 한다는 것을 의미하고 있다. 특히 일본의 경우 19세기 근대국가의 완성과 전후 경제발전이라는 목표 하에서 집행권의 강화를 위한 체제를 유지하였으나 점차 민주주의적 제도의 도입과 이를 위한 이론화는 지방정부의 기관구성이 민주주의의 기본원리 위에 구성되어야 한다는 것을 입증하고 있다.

영국 지방정부와 일본 지방정부의 기관구성이 우리에게 주는 2번째 시사점은 두 국가의 개혁방향과 내용에서 찾을 수 있다. 영국 지방정부의 2000년 개혁은 기관분리형의 도입으로 지역의 강력한 민주적 리더십을 기대하고 있다. 이를 토대로 지방정부의 경쟁력을 제고하고, 지역의 민주주의를 활성화할 것을 목표로 하고 있다. 2000년 일본 지방정부의 개혁은 기초자치단체의 권한과 기능을 강화하는 동시에 시정촌 등 기초자치단체의 통합을 강력하게 권장하고 있다.

이같은 개혁의 방향과 내용은 지방정부의 기관구성이 행정의 효율성과도 밀접하게 관련되어 있다는 것을 시사하고 있다. 세계화의 흐름 속에서 지방정부의 경쟁력은 매우 중요한 사안으로 인식되고 있다. 유럽통합 후 유럽 국가들은 '보완성의 원리'를 확인하였던 '유럽지방정부의 헌장'에 따라 기초자치단체의 권한 및 기능강화를 추구하고 있다. 이같은 분석은 우리가 지방자치의 발전시킴에 있어서 민주주의와 주민자치 및 행정의 효율을 적절히 조합하여야 하는 과제를 던져주고 있다.

우리 나라는 일본과 유사하게 1960년 이후 경제발전이라는 목표를 위하여 행정의 효율이 무엇보다도 중요시되었다. 이같은 상황 하에 지방자치가 30여년간 중단되고 효율만을 추구하는 행정 체제가 구축되었다. 지방자치의 중단으로 민주주의를 혼란할 수 있는 장이 소멸됨으로써 우리 나라의 민주발전에 적지 않은 부작용을 안겨주었다.

이러한 우리 나라의 역사적 과정을 감안할 때 향후 지방정부의 개혁, 특히 지방정부의 기관구성을 논의할 때에는 민주주의의 원리가 충실히 반영될 수 있는 방향성, 즉 "보완성의 원리"와 "지방정부의 대표성 강화"를 개혁의 이념으로 삼아야 할 것이다. 끝으로 런던지역의 2층제 지방정부 구조가 광역지방정부와 기초지방정부간에 상호견제라는 측면이 있었다는 역사적 사례도 대도시의 자치구 논의와 관련하여 시사하는 바가 크다.

## 참 고 문 헌

- 김순은. (1995). 영국 지방정부의 기원 및 특징. 「지방의정」, 31: 21-38.
- . (1996). 런던광역시 구조개편의 논리와 현실: 런던광역시의 효율성 제고를 위한 시도 (한국행정학회 동계학술발표대회 발표논문).
- . (1997a). 부산광역시정부의 정책결정 과정과 구조. 「지방정부연구」, 1: 99-119.
- . (1997b). 영국 도시광역정부의 폐지논리와 현실 (한국행정학회 하계학술발표대회 발표논문).
- . (1999). 영국 지방정부의 계층제에 관한 연구: 1990년 이후의 개편과정을 중심으로. 「지방정부연구」, 3(1): 293-307.
- . (2000). 지방정부의 대외교류: 경쟁과 상호협력의 학습. 경상북도의회 주최 세미나 발표논문.
- . (2001). 21세기를 대비한 대도시 정치·행정체제의 개혁: 동경도의 도·구제도 개혁을 중심으로. 「지방정부연구」, 4(2) 게재예정논문.
- . (1998). 중앙과 지방간의 부문별 기능재배분을 위한 시도. 「한국지방자치학회보」, 10(1): 27-44.
- . (1999). 「한국지방행정론: 이론과 실제」. 서울: 법문사.
- . (2001). 미국 지방자치단체 기관구성. 한국지방정부학회 2000년 동계학술대회 발표 논문.
- . (1995). 「지방자치론」. 서울: 박영사.
- Byrne, T. (1994). *Local Government in Britain, 6th ed.* London: Penguin Books.
- Coopers & Lybrand Associates. (1984). *Streamlining the Cities: Summary Report and Updated Analysis of Costs.* London: Coopers & Lybrand Associates Limits.
- Department of Environment. (1983). *Streamlining the Cities.* London: HMSO.
- Department of the Environment, Transport and the Regions. (1998a). *Modern Local Government: In Touch with the People.* London: HMSO.
- Department of Environment, Transport and the Regions. (1998b). *A Mayor and Assembly for London: The Government's proposals for modernizing the governance of London.* London: HMSO.
- Department of the Environment, Transport and the Regions. (1999). *Local Leadership, Local Choice.* London: HMSO.
- Department of the Environment, Transport and the Regions. (2000). *The Local Government Act 2000.* London: HMSO.
- Elcock, H. (1994). *Local Government: Policy and Management in Local Authorities, 3rd ed.* London: Routledge.
- Hebbert, M. and T. Travers. (1988). *London Government Handbook.* London: Cassel.
- Humes, S., IV. (1991). *Local Governance and National Power: A Worldwide*

- Comparison of Traditions and Change in Local Government*. London: Harvester Wheatsheaf.
- James, S. (1990). A Streamlined City: the Broken Pattern of London Government. *Public Administration*, 68: 493-504).
- Jennings, W. (1935). The Municipal Revolution. In H. Laski, W. Jennings and W. Robson, eds., *A Century of Municipal Progress*. London: George Allen & Unwin LTD.
- Keith-Lucas, B. and P. Richards. (1978). *A History of Local Government in the Twenty Century*. London: George Allen & Unwin.
- Leach, S. and H. Davis, eds., (1990). *Impact of the Abolition of the Metropolitan County Councils*. Birmingham: Institute of Local Government Studies, University of Birmingham.
- Leach, S. and C. Game. (1991). English Metropolitan Government Since Abolition: An Evaluation of the Abolition of the English Metropolitan County Councils. *Public Administration*, 69: 142-170.
- Ridley, N. (1988). *The Local Right: Enabling not Providing*. London: Center for Policy Studies.
- Robson, W. (1948). *The Government and Misgovernment of London*. London: George Allen & Unwin.
- Walsh, K. (1995). Competition and Public Service Delivery. In J. Stewart and G. Stoker, eds., *Local Government in the 1990s*. Basingstoke: Macmillan.
- Wilson, D. and C. Game. (1998). *Local Government in the United Kingdom, 2nd ed.* London: Allen and Unwin.
- 鹿兒島重治. (1986). 大都市制度の推移と展望. 「都市問題」, 77(8): 3-27.
- 加茂利男. (1990). 轉換期の大都市制度と東京・大阪. 植田政孝 編, 「世界大都市 7 東京・大阪」. 東京: 東京大學出版會.
- 兼子仁. (1988). 「① 自治體法學」. 東京: 學陽書房.
- 川松仁弘. (1986). 「自治行政講座 1: 地方自治制度」. 東京: 第一法規.
- 進藤兵. (1994). 自治體の首長制度. 西尾勝, 村松岐夫, 編, 「講座 行政學: 制度と構造」. 東京: 有斐閣.
- 高木鉦作・大森彌. (1971). 「首長主義と地方議會」. 東京: 東京都議會議會局.
- 西尾勝. (1979). 過疎と過密の政治行政. 日本政治學會 編, 「年報政治學 1977: 55年體制の形成と崩壊」. 東京: 岩波書店.
- 西野善雄. (2000). 「2000X 東京が變わる、自治が變わる」.
- 牧田義輝. (1996). 「アメリカ都市圏の行政システム」. 東京: 勁草書房.
- 村松岐夫. (1974). 行政過程と政治參加. 日本政治學會 編, 「政治參加の理論と現實」. 東京: 岩波書店.
- 村松岐夫. (1995). 「特別區の制度と區長」. 都廳のしくみ. 東京: 都市出版株式會社.
- 村松岐夫, 伊藤光利. (1986). 「地方議員の研究」. 東京: 日本經濟研究社.

**金順殷:** 서울대학교 법과대학 학사. 서울대학교 행정대학원 석사. 정치행정학 박사('91년 Kent State University, Factors Affecting Implementation Effectiveness: A Study of Community Development Block Grant Implementation). 현재 동의대학교 사회과학부 교수. 주요 관심분야: 지방자치, 지방의회, 정책집행, 지방·도시행정, 비교행정. 주요저서: 「지방자치의 쟁점과 과제」, 「신행정학」(공저). 주요논문: "21세기를 대비한 대도시 정치·행정체제의 개혁," "영국의 행정조직 및 관리개혁에 관한 연구: Next Steps 프로그램을 중심으로," "Q 방법론의 이론적 배경과 비판적 고찰" 등. 학회활동: 한국지방정부학회 편집위원장, 한국지방자치학회 이사, 한국행정학회 편집위원. 캠브리지대학교('95), 런던정경대학(London School of Economics and Political Science, '98), 와세다대학교('00), 객원교수 역임. e-mail: sekim@hyomin.donggeui.ac.kr Tel. (051) 890 1392 Fax (051) 895 5800 MP 016 694 2000