

영국 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계의 혁신적 모형

- 거버넌스 모형의 시도 -

김 순 은*

< 목 차 >

- I. 서론
- II. 영국의 정부간 관계에 대한 이론적 모형
- III. 영국의 공식적 정부간 관계
- IV. 영국의 작업적 정부간 관계
- V. 시사점
- VI. 결론

본 연구는 영국 중앙정부와 지방정부간의 공식적, 작업적 정부간 관계가 시대적 상황에 따라 다양하게 발전되어 왔음을 분석하였다. 최근 영국에서 제도적인 측면에서 뿐만 아니라 작업적인 관점에서 매우 혁신적인 정부간 관계의 변화가 시도되었음을 논의하였다. 중앙정부와 지방정부연합회는 “파트너십을 위한 틀”에 서명하였으며, 이에 기초한 중앙-지방 파트너십 회의를 정례화하였다. 중앙-지방 파트너십 회의를 통하여 공공관리의 혁신적 산물인 합의된 공공 서비스 우선순위제도, 포괄적 성과평가제도, 지방 공공 서비스 협약제도 등이 도입되어 운영되고 있다. 영국의 정부간 관계가 파트너십 모형을 넘어 거버넌스 모형으로 발전되고 있음도 논의하였다. 본 연구는 국가의 경쟁력이 중앙정부와 지방정부가 상호·대등하고 상호·신뢰하며 상호·의존하는 관계에서 발생한다는 것을 실증적으로 보여 주었다. 본 연구의 결과는 21세기 국가의 경쟁력 강화를 위하여 향후 우리나라의 정부간 관계도 새롭게 발전되어야 한다는 것을 시사하고 있다. 우리나라의 정부간 관계도 집행기관모형에서 파트너십 모형으로, 나아가 거버넌스 모형으로 설명할 수 있어야 21세기에 부합한 국가경쟁력을 갖출 것으로 보인다. 중앙정부와 지방정부간의 효과적인 거버넌스의 구축을 위한 실천방안으로 단일의 지방정부협의회와 지방분권국가균형원의 설치를 검토해 볼 수 있을 것이다.

□ 주제어 : 정부간 관계, 정부간 관계 모형, 거버넌스 모형, 지방정부연합회

* 동의대학교 행정학과 교수

I. 서론

1. 문제제기

21세기 신지방화 시대를 맞아 지방정부의 중요성이 어느 때보다 강조되고 있다. 21세기에 요구되는 국가의 경쟁력이 지역의 경쟁력과 밀접한 상관관계를 맺고 있다고 가정하고 있기 때문이다. 이와 같은 가정 하에 프랑스와 일본 및 영국은 지방분권 정책을 통하여 지방정부의 경쟁력 제고에 획기적인 성과를 이룩하였다.

전통적으로 중앙집권 체제로 유명하였던 프랑스와 일본은 새로운 시대적 상황에 적극적으로 대처하는 지방분권 개혁을 단행하였다. 프랑스의 경우 지방분권에 의한 분권적 체제를 헌법에 명시하는 성과를 거두었다. 일본도 지방분권입법법의 제정으로 종래부터 논란이 되었던 기관위임사무를 폐지하는 등의 성과를 거두었다. 영국의 경우 1997년 노동당의 집권이후 지방분권 정책은 노동당 정부가 추진하였던 지방화 정책에 중요한 부분을 차지하였다. 스코트랜드와 웨일즈에 스코트랜드 의회와 웨일즈 의회를 설립하여 지역의 자주성을 제고하였고 런던지역에는 1986년 해체하였던 런던광역시(Greater London Council)를 대신하여 새로운 런던광역시(Greater London Authority)를 설립하였다.

특히 영국 중앙정부의 지방화 정책은 혁신적이라고 평가될 만큼 획기적인 특징을 지니고 있다. 영국은 의회절대 권력주의(Principle of Parliamentary Supremacy)에 따라 의회의 의결만 있으면 어떠한 입법 또는 개혁을 추진할 수 있다는 특징을 지니고 있다. 이에 따라 1960년대 이후 획기적이라고 평가될 만한 다양한 개혁 정책들이 수립되었다.

1965년 런던지역에 런던광역시(Greater London Council)를 설치하였고 1972년 잉글랜드 전역을 2층제의 자치계층구조로¹⁾ 전환하였다. 1986년에는 런던광역시와 6대 대도시 정부가 해체되어 런던지역과 대도시지역에는 버러우정부와 런던시(City of London)²⁾만 존재하는 단층제로 전환되었다. 1990년대에는 지방정부의 계층제 개혁이 단행되어 현재 잉글랜드에는 2층제와 단층제가 혼재되어 있다. 1997년 노동당 정부가 출범한 이후에는 1986년 해체되었던 런던광역시(Greater London Authority)가 새로이 탄생되어 현재 런던지역에는 2층제로 전환된 상태이다.

1) 1972년 이전에는 카운티버러우라는 특별시와 2층제가 혼재되어 있었으나 1972년 개혁으로 6개의 광역시에는 카운티와 버러우정부, 비도시지역에는 카운티정부와 구역정부로 구성되는 2층제가 설치되었다. 런던지역에는 1965년 개혁에 의하여 광역런던시 산하에 32개의 버러우정부와 런던시가 존재하는 2층제가 수립되었다.

2) 런던의 중앙에 위치한 인구 5,000명의 전통적인 시정부를 의미한다.

1998년 지방분권 정책의 일환으로 스코트랜드 지역과 웨일즈 지역에 각각 독립의 의회를 설립한 이후 잉글랜드 지역에도 광역지방정부를 수립 중에 있다. 2002년 5월 “당신의 지역, 당신의 선택: 잉글랜드 지역의 활성화를 위하여(Your Region, Your Choice: Revitalizing the English Regions)”라는 백서가 발표된 이후(Office of Deputy Prime Minister, 2002) 2003년 지역의회준비법(Regional Assemblies Preparations Act)이 제정되고 2004년 지역의회법(Regional Assemblies Bill)이 의회에 상정되어 있다. 이 법안이 제정 되면 잉글랜드 지역에도 광역지방정부가 수립될 예정이다.

우리나라에서 계층구조 개편에 관한 논의가 제기되어 진행되었던 과거의 경우를 보면 영국의 사례는 매우 혁신적임을 알 수 있다. 영국의 혁신적인 지방화 정책은 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계에서도 유사하게 나타났다. 본 연구는 1997년 노동당 정부가 출범한 이후의 영국 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계의 혁신적 변화를 분석하는데 목적이 있다. 1998년 웨일즈 지역과 스코트랜드 지역에는 각각 웨일즈 의회와 스코트랜드 의회가 설립되어 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계가 종전과는 확연히 구별된다. 따라서 본 연구에서는 잉글랜드 지역에 한정하여 논의하였다.

2. 연구의 대상과 연구의 내용

중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계에 관한 연구와 논의를 종합하면 중앙정부와 지방정부간의 관계를 결정하는 제도에 관한 논의와 중앙정부와 지방정부간의 작업적 관계내지는 행태적 관계(이하 작업적 관계라 칭함)를 논의하는 연구로 대분하여 볼 수 있다. 연방제와 지방분권에 관한 논의는 전자에 속하고 연방제 하의 정책집행, 또는 중앙정부의 정책을 지방정부가 수행하는 경우의 정책집행에 관한 연구들은 후자에 속한다(Elazar, 1984; Wright, 1988; Kim, 1991). 말을 바꾸어 표현하면 중앙정부와 지방정부 사이에 형성되는 정부간 관계는 제도에 기초한 공식적 관계와 제도의 운영에 의하여 수립되는 작업적 관계로 구분하여 논의할 수 있다. 흔히 전자를 제도적 관계로 명명하고 후자를 작업적 관계로 명명한다. 따라서 본 연구에 있어서 정부간의 공식적 관계와 작업적 관계를 대분하여 논의하였다. 영국 중앙정부와 지방정부간의 작업적 관계는 주로 노동당 정부에 한정하였다.

제2장에서는 영국에서 논의되고 있는 정부간 관계에 관한 일반적 모형을 분석하였다. 제3장에서는 영국의 공식적 정부간 관계, 제4장에서는 영국의 작업적 정부간 관계를 논의하였다.

II. 영국의 정부간 관계에 대한 이론적 모형

영국 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계는 정치·사회적 환경에 따라 공식적 그리고 작업적 관계에 따라 매우 다양한 형태로 발전되어 왔다. 중앙정부의 각 부처와 지방정부와의 관계가 다양할 뿐만 아니라, 중앙정부의 각 부처 공무원의 지방정부에 대한 태도가 다양하며, 새로운 정부가 출범할 때마다 새로운 집권정당의 정강정책에 따라 영국 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계는 새로운 모습을 띠었다. 다양한 형태를 띤 영국의 정부간 관계는 특징적인 사항을 중심으로 4가지 개념적 모델이 제시되었다(Kingdom, 1991; Wilson and Game, 1998; Chandler, 2001; Wolman and Goldsmith, 1992). 필자는 분석의 대상을 중앙정부의 통제와 규제에 두느냐, 중앙정부와 지방정부와의 협력에 두느냐에 따라 통제모형과 협력모형으로 구분하였으며, 전자는 집행기관모형(Agency Model)과 대리인 모형(Stewardship Model)으로 후자는 상호의존모형(Power Dependence Model)과 동반자 모형(Partnership Model)으로 세분하여 논의하였다. 필자의 이러한 분류는 정부간 관계의 대표적 특징에 초점을 맞춘 분류이며 이론이 제기될 수 있으나 최소한 정부간 관계에 관한 체계적 논의의 틀로서는 가치가 있을 것이다.

1. 통제모형

1) 집행기관 모형(Agency Model)

영국의 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계를 집행기관모형으로 설명하기 시작한 것은 벤담의 공리주의까지 소급된다. 벤담은 공리주의의 실현을 위하여 중앙정부의 피조물인 지방정부는 중앙정부의 정책과 지시에 따라 단순히 집행기능만을 담당하는 것으로 인식하였다. 이것은 지방정부가 정책의 집행과정에서도 재량권을 행사할 수 없는 행정체로서 파악하려는 주장이다.

이러한 모델은 1930대 이후 지방정부의 기능들이 중앙정부로 이전되는 상황이 계속되면서 더욱 설득력을 얻었다. 1980년대부터 1990년대 초반까지 중앙정부의 통제가 강화되었던 보수당 정부의 정부간 관계를 묘사하는 데에도 원용되었다.

집행기관 모형에 따르면 지방정부라는 용어보다 지방행정이라는 용어가 적절하며 이러한 주장은 우리나라의 1960년부터 1990년까지의 지방행정에도 그대로 적용된다. 이러한 주장에 따르면 현재의 특별지방행정기관과 지방정부는 크게 차이점이 없다.

집행기관 모형은 규범적 관점에서 비판의 대상이었다. 벤담의 공리주의에 따라 지방정부의 재량권이 축소되는 현상을 지방정부의 죽음이라는 표현으로 비판하면서 집행기관 모형은 규범론적 관점에서 수용할 수 없다는 비판이 제기되었다(Robson, 1966). 집행기관 모형에 기초한 정부간 관계는 지역 민주주의의 발전에 적합지 않다는 비판도 거세게 제기되었다.

1980년대 이후 중앙정부의 통제와 규제가 강화되었음에도 불구하고 지방정부레벨에서 결정되었던 정책의 다양성을 감안할 때 지방정부의 재량권은 계속적으로 유지되었다는 주장도 집행기관 모형의 이론적 정합성에 의문을 제기하였다. 1990년대 이후 감사위원회에 제출하였던 지방정부의 성과결과도 지방정부에 따라 편차가 큰데 이것도 지방정부의 재량권과 자율권이 존재하다는 구체적인 증거라고 주장한다(Wilson and Game, 1998).

2) 대리인 모형(Stewardship Model)

집행기관 모형에 대한 비판으로부터 파생된 모형으로서 지방정부의 다양한 산출물에 주목한다. 중앙정부에 정치·행정의 권한이 집중된 점과 중앙정부의 지방정부에 대한 통제와 규제가 강력하다는 점에는 집행기관 모형에 동의하면서도 지방정부는 중앙정부의 통제와 규제 하에서도 나름대로의 재량권을 행사할 수 있다는 점을 강조한다(Chandler, 2001). 재량권에 기초하여 지방정부의 성과가 다양하게 산출된다는 점에 초점을 맞춘다. 지방정부는 대리인의 관점에서 중앙정부에 다양한 정책적 건의도 할 수 있으나 재량권의 범위 내에서 이루어져야 한다.

1980년대 이후 영국의 지방정부가 보여 준 정치·행정 행태는 19세기 이전의 주인(Landlord)과 대리인(Steward)의 관계와 유사하다는 점에 착안하여 제시된 모형이다. 대리인 모형은 지방행정이라는 표현보다는 지방정부로서의 특징을 부각하려는 점에 특징이 있다.

상기에서 논의한 대리인 모형과 집행기관 모형은 중앙정부와 지방정부의 공식적 관계를 설명·묘사하는데 초점을 둔 것이라고 할 수 있다. 중앙정부가 지닌 헌법적, 법률적 우위를 전제로 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계를 설명하기 때문이다. 통제모형은 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계를 상호·복종관계로 인식하고 있다.

2. 협력모형

1) 상호의존 모형(Power-dependence Model)

상기의 집행기관 모형과 대리인 모형이 중앙정부와 지방정부간의 제도적·공식적 관계에

초점을 맞춘 반면 본 절의 상호의존 모형과 파트너십 모형은 중앙정부와 지방정부간의 비공식적·작업적 관계에 주목한다. 상호의존 모형은 정치권력을 절대적으로 파악하지 않고 상황에 따라 가변적일 수 있다는 점을 강조한다. 상호의존 모형은 중앙정부와 지방정부가 보유하고 있는 다양한 자원과 양자간의 협상을 정부간 관계의 주요한 특징으로 파악한다(Rhodes, 1986, 1988).

중앙정부와 지방정부는 헌법 및 법률적 지위, 정치적 정당성, 주민의 여론을 동원할 수 있는 능력, 중앙 및 지방재정, 인사, 재산, 서비스와 관련된 조직의 능력, 정보와 지식 및 자료 등의 다양한 자원을 보유하고 있다. 이러한 자원에 기초하여 지방정부는 중앙정부에, 중앙정부는 지방정부에 각각 의존하고 있다. 구체적인 정책 과정에는 다양한 자원에 따라 상호간에 다양한 형태의 협상을 통하여 양자간의 관계가 결정된다.

지방정부는 지방정부가 보유한 각종 자원을 근거로 중앙정부의 일방적 지시를 제어하거나 보완한다. 지역의 사정에 정통한 지방정부는 지역의 아이디어를 중앙정부의 정책과정에 반영하여 지방의 현상과 중앙이 조화를 이루는 정책을 유도하기도 한다.

상호의존 모형은 정책학의 연구에서 흔히 제안되었던 정책 공동체와 네트워크론과 결합되어 한 나라의 정책과정을 설명하는데 유용성을 지닌다. 이러한 주장에 따르면 중앙정부는 다양한 지방정부들과 네트워크에 기초한 정책 공동체를 형성하게 되어 지방정부의 효용성을 부정하기가 어렵다. 반대로 지방정부의 관점에서 중앙정부가 지닌 다양한 자원을 적절히 활용하지 않으면 안된다. 중앙정부와 지방정부가 서로 상이한 관점과 이해를 가졌을 때에는 협상에 의하여 해결하는 방식을 택한다.

1980년대 대처 수상의 강력한 중앙집권적 정책의 추진에도 불구하고 지방정부의 역할이 유지될 수 있었던 것도 지방정부가 보유하고 있던 인력, 조직, 자원 등에 기초하였다. 1980년대 영국 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계를 가장 설득력 있게 설명한 모형이었다.³⁾

그러나 상호의존 모형은 중앙정부와 지방정부간의 관점과 이해에 중대한 차이가 발생할 때에는 결국 중앙정부의 견해를 따를 수밖에 없다는 점 때문에 비판을 받기도 한다. 중앙정부가 상대적으로 제도적 권한이 강력할 뿐만 아니라 동원할 수 있는 다양한 자원이 있기 때문이다.

3) 미국의 연방정부는 주정부나 지방정부가 보유하고 있는 자원을 조정할 수 있는 권한이 상대적으로 미약하고 게임의 룰을 변경하기가 어렵기 때문에 연방정부와 주정부, 지방정부 상호간에 협상의 가능성이 더욱 높다.

2) 파트너십 모형(Partnership Model)

앞에서 논의한 집행기관 모형, 대리인 모형, 상호의존 모형은 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계를 상호·복종 또는 상호·불평등하다고 전제하고 있다. 반면 파트너십 모형은 중앙정부와 지방정부가 상호·대등하다는 것을 강조한다.

파트너십 모형에 따르면 지방정부도 중앙정부와 상호·대등한 관계 속에서 국정의 과정에 없어서는 안 될 중앙정부의 파트너이다. 지방정부도 중요한 정치주체로서 인정되고 중앙정부와 대등한 관계 속에서 공동으로 정책을 수행한다. 지방정부가 진정으로 국정의 정책 파트너가 되는 셈이다.

파트너십 모형은 1930년대 이후 강대한 지는 중앙정부의 권한과 기능에 대하여 지방정부의 역할과 기능을 보호하려고 제창되었던 다소 규범적 성격의 모형이었다(Davies, 1972). 지방정부는 단순한 중앙정부의 집행기관이 아니라 독자적인 정치적인 역량을 가진 정치주체로서 국정의 동반자로 인식하여야 한다는 주장이었다. 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계가 화목한 신랑·신부에 비유되기도 한다. 중앙정부와 지방정부간의 상호·협력적인 관계를 강조하기 때문이었다.

규범적 성격의 파트너십 모형이 영국 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계를 묘사·설명하는데 적합하게 된 것은 20세기 말이었다. 20세기말 영국의 정치적 상황은 새롭게 전개되었다. 우선 중앙집권적 방식으로 지방정부의 정책을 추진하였던 보수당 정부가 물러나고 지방분권적 성향이 강한 노동당 정부가 1997년 출범하였다. 이와 때를 맞추어 지역별, 계층별로 구성되었던 지방정부협의체들이⁴⁾ 1997년 지방정부연합회(Local Government Association)로 통합되었다. 1997년 설립된 지방정부연합회가 설립되면서 제시한 첫 번째의 전략적 목표가 중앙정부와 상호 대등한 파트너십을 구성하는 것이었다. 지방정부연합회의 전략적 목표는 노동당 정부의 지방화 정책과 일치되어 중앙정부와 지방정부간 상호·대등한 파트너십을 형성하는데 기여하게 되었다(최영철, 1999).

노동당 정부는 1997년 지방정부연합회와 “파트너십을 위한 틀(A Framework for Partnership)”이라는 문서에 서명한 이후 지방정부와 관련된 각종 공식문서에서 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계가 상호·대등한 파트너십 관계에 있음을 명시하였다(Office of the Deputy Prime Minister, 2005). 최소한 작업적 관계에 있어서 노동당 정부는 지방

4) 당시에 잉글랜드에는 런던구정부와 대도시권 구역정부를 포함한 대도시권협의회(Association of Metropolitan Authorities), 광역지방정부를 대표하는 카운티협의회(Association of County Council), 기초지방정부를 대표하는 구역정부협의회(Association of District Council), 런던구정부를 대표하는 런던구정부협의회(London Borough Association) 등이 있었다.

정부를 국정의 대등한 파트너로서 인정하였다.

결론적으로 파트너십 모형은 중앙정부가 국정의 정책결정, 정책집행, 정책평가의 과정에 지방정부의 참여를 적극적으로 권장하고 지방정부의 의견을 적극적으로 수렴하는 상향식 방식과 지방정부가 국가의 정책에 자율적으로 호응하는 방식에 초점을 맞춘다. 아울러 파트너십 모형은 중앙정부는 지방정부의 다양성과 자율성을 인정하는 한편 지방정부는 거시적 경제정책과 같은 국가 시책을 존중한다는 점과 다양한 영역에 있어서 중앙정부와 지방정부는 상호간의 합의를 통하여 정책을 추진한다는 점을 강조한다. 상기에서 논의한 4가지 개념적 모형은 다음 장에서 논의한 공식적, 비공식적 정부간 관계를 분석하면 더욱 자명해 진다.

III. 영국의 공식적 정부간 관계

어느 국가이든 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계는 헌법과 법률 또는 관행에 의하여 공식적·비공식적으로 결정된다. 자유 민주주의의 제도적 틀을 갖는 국가에 있어서 중앙정부와 지방정부간의 공식적 관계는 수직적 권력분립의 차원에서 다루어진다. 미국의 정부간 관계가 연방제라는 제도적 틀 속에서 영토적 민주주의(Territorial Democracy)와 상호의존(Interdependence)을 통하여 발전하여 왔다면 영국의 정부간 관계는 군주제 하에서 왕립헌장(Royal Charter)을 통하여 발전하여 왔다. 왕립헌장은 여타의 유럽 국가와 비교하여 상대적으로 지역의 권한이 강했던 전통과 함께 영국 지방정부의 권한을 신장하는데 초석이 되었다.

영국의 경우 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계는 산업혁명을 거치면서 탄생된 정치사상에 의해서도 적지 않은 영향을 받았다. 벤담의 공리주의는 중앙정부 권한의 강화를 주장한 반면 밀의 자유주의는 지방정부 권한의 강화를 주장하였다.

영국 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계는 중앙정부에게 우월한 법적 지위를 인정한 의회절대 권력주의(Principle of Parliamentary Supremacy)와 월권무효의 원칙(Principle of Ultra Vires), 선출직 지방정부의 수립을 규정한 1835년 도시정부법, 카운티버러우와 패리쉬정부를 중심으로 한 지방분권의 전통 등에 의하여 공식적으로 결정되었다.

요약하면 영국의 경우 군주제와 벤담의 공리주의의 영향 하에 의회절대 권력주의(Principle of Parliamentary Supremacy)와 월권무효의 원칙(Principle of Ultra Vires)이 수립되어 공식적인 정부간 관계를 형성하고 있다. 반면 왕립헌장과 밀의 자유주의의 영향 하에 19세기말부터 태동한 도시 사회주의, 전후 사회복지 국가를 건설하기 위하여

형성된 합의정치의 정신, 1979년부터 경제위기를 극복하고자 추진하였던 보수당 정책을 둘러싼 대결정치, 1997년 노동당 정부의 출범과 함께 재생된 협력정치 등은 비공식적인 관계를 결정했다고 볼 수 있다(Kingdom, 1991; Wilson and Game, 1998).

의회절대 권력주의와 월권무효의 원칙이라는 틀 속에서 영국의 중앙정부와 지방정부간의 공식적인 정부간 관계는 법률, 내각의 부령, 중앙정부의 각종 지침, 법원의 판결, 감독 및 대 집행권, 중앙정부의 재정권을 통하여 나타난다.

1. 의회절대 권력주의와 월권무효의 원칙

성문헌법을 갖고 있지 않은 영국의 의회는 원칙적으로 입법대상의 제한이 없다. 의회는 입법의 절대적인 권력을 바탕으로 어떠한 규정도 마련할 수 있다는 원리가 의회절대 권력주의이다. 이러한 원리에 따라 영국의 의회는 입법을 통하여 지방정부의 신설, 해체, 재구조화 등 어떠한 개혁도 가능하다. 1986년에 실행하였던 런던광역시(Greater London Council)의 폐지도 의회절대 권력주의의 산출이라고 할 수 있다.

지방분권적인 전통에도 불구하고 영국의 지방정부는 의회의 입법적 산물이며 지방정부의 권한은 반드시 의회가 결정한 규정 내에서만 행사되어야 한다는 원리가 월권무효의 원칙이다. 따라서 영국 중앙정부와 지방정부간의 공식적인 정부간 관계는 의회절대 권력주의와 월권무효의 원칙이라는 틀 속에서 제정된 법률, 내각의 부령, 중앙정부의 각종 지침, 법원의 판결 등 다양한 제도에 의하여 결정된다고 할 수 있다.

2. 영국 정부간의 공식적 관계를 결정하는 제도

1) 의회의 법률

의회절대 권력주의의 원칙하에 의회가 제정한 법률은 무엇보다도 중앙정부와 지방정부간의 공식적 관계를 결정한다. 정권을 획득한 정부에 따라 다양한 방식으로 지방정부와의 관계를 형성하는데 법률에 의하여 지방정부와의 관계를 수립하였던 정부가 1979년 탄생한 대처의 보수당 정부라고 할 수 있다.

대처의 보수당 정부는 경제부활이라는 거시적인 경제정책을 위하여 다수의 법률을 통하여 지방정부의 인사, 조직, 재정을 통제하였고 그 결과 중앙정부와 지방정부는 상하·복종관계로 발전하였다. 비거주용 레이트의 국세화, 재산세의 상한제, 강제입찰제도, 시민현장제도의

도입 등 지방정부의 재량권을 축소시키는 다수의 법률이 보수당 정부에 의하여 도입되었다. 1979년부터 1997년 사이에 무려 210개의 법률이 제정·개정되어 지방정부와의 관계형성에 지대한 영향을 미쳤다(Wilson and Game, 1998). 그 중에서 상기 제도의 기초가 된 1989년 지방정부 및 주택법, 1992년 지방재정법, 1998년 지방정부법, 2000지방정부법 등이 지방정부에 영향을 미친 중요한 법률들이다.

영국 중앙정부와 지방정부간의 관계를 결정하는 법률의 내용 가운데 특별히 논의되어야 할 것은 대집행권한(Default Powers)이다. 지방정부가 제공하는 행정 서비스의 질이 현저히 조악하여 방지하기 어렵다고 판단되는 경우 중앙정부는 행정 서비스의 제공주체를 다른 지방정부로 이관하거나 중앙정부가 인수할 수 있는 권한을 가진다. 이를 대집행권한이라 한다. 빈번하게 사용되는 것은 권한은 아니나 1995년 교육부 장관이 교육기준청(Office for Standards in Education)의 권고를 수용하여 런던광역시 해크시구의 학교를 폐지한 사례가 있다(Wilson and Game, 1998).

2) 명령(Statutory Instrument)과 행정지침(Circulars)

의회에서 제정되는 법률에 못지않게 중앙부처에서 제정하는 명령이나 행정지도 등도 지방정부와의 관계를 결정하는데 중요한 역할을 한다. 통상 의회는 구체적인 법률을 제정함에 있어 구체적인 사항의 규정은 명령에 위임한다. 뿐만 아니라 집행을 담당하는 중앙부처는 법률의 집행에 수반되는 집행명령을 제정하는 것이 일반적이다. 따라서 위임명령이나 집행명령도 영국 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계를 결정하는 중요한 제도적 요인이다. 연간 3,000건의 명령이 제정된다(Byrne, 1994).

중앙정부는 위임명령이나 집행명령 외에 중앙정부의 정책을 지방정부가 집행함에 있어서 필요한 기술적 지원과 자문을 위하여 행정지도의 내용을 담은 다양한 행정지침을 발행한다. 대단히 실무적인 차원의 것이 대부분이다. 명령이나 행정지침의 활용은 행정 서비스에 대하여 전국적인 기준을 마련할 필요성이 있거나, 기준의 불평등을 해소하고, 지방정부가 국고를 사용하는 경우 이에 대한 지침의 차원에서 이루어진다.

3) 법원의 판결

법원이 정부간 관계에 중요한 영향을 미치는 판결을 내리는 것은 권력분립의 원리상 당연하다. 미국이 연방제 하에서 정부간 관계를 발전시키는데 대법원이 중요한 역할을 하였음은

주지의 사실이다. 연방정부 중심의 연방제(Federal centered Federalism), 주정부 중심의 연방제(State centered Federalism), 이중 연방제(Dual Federalism) 등의 개념이 법원의 판결을 통하여 발전되었다(김순은, 1994).

영국에 있어서도 법원이 중앙정부와 지방정부간의 관계를 결정하는데 중요한 역할을 수행하였다. 특히 1980년 중앙정부와 지방정부간의 마찰이 법원의 제소로 이어지면서 정부간 관계를 결정하는데 법원의 역할이 지대하게 확대되었다. 통상 중앙정부와 지방정부간의 다툼이 법원으로 이어지는 사례가 연간 160건인데 1995년에는 4,400건으로 증가하였다(Loughlin, 1996).

아울러 지방정부의 행정행위는 특별한 차원에서 법원에서 다루어지기도 한다. 소위 “특권 명령(Prerogative orders)” 제도라는 것으로 여기에는 선집행명령(The Order of Mandamus), 금지명령(The Order of Prohibition), 사건 이송명령(The Order of Certiorari)이 있다. 선집행명령은 가장 빈번하게 활용되는 제도로서 법원이 지방정부로 하여금 법률에서 규정한 의무를 계속적으로 수행할 것을 명령하는 제도이다. 지방정부가 행정관할을 위반하거나 자연법적 정의를 위반하였을 때 법원이 지방정부의 행정행위를 금지하는 제도가 금지명령제도이며 지방정부가 준수법적 능력을 가진 경우에 이루어지는 것이 사건 이송명령제도이다.

4) 중앙정부의 감사 (Central Inspection)

영국의 중앙정부는 부처별로 지방정부에 대한 감사를 실시하고 있다. 대표적인 부처별 감사기관으로서 유·청소년에 대한 교육 및 사회서비스를 감사하기 위한 교육기준청, 노인에 대한 사회복지 및 지원을 감사하기 위한 사회복지감사위원회(The Commission for Social Care Inspection), 특혜 유용에 대하여 감사하기 위하여 특혜유용감사관 (Benefit Fraud Inspectorate), 소방서비스에 대하여 감사하기 위하여 내무부 소방감사원(Home Office Fire Service Inspectorate), 경찰서비스를 감사하기 위하여 경찰 감사관(HM Inspector of Constabulary)이 있다.

5) 재정적 통제 (Financial Control)

영국 중앙정부와 지방정부의 관계는 중앙정부의 지방정부에 대한 재정적 통제를 통하여 형성되기도 한다. 영국의 중앙정부는 직접적으로 지방정부의 재정운영에 관여하지 않고 감감

사위원회(Audit Commission)를 통하여 간접적으로 관여하고 있다.

1983년에 설립된 감사위원회는 지방정부의 재정가치를 제고시키기 위하여 감사위원회 성과지표(Audit Commission Performance Indicators)를 개발하여 제공하고 있으며 최근에는 지방정부에 대한 포괄적 성과평가를 실시하고 있다(김순은, 2005a). 중앙정부는 감사위원회의 이사 임명과 감사위원회의 업무지침을 통하여 감사위원회의 활동에 관여함으로써 지방정부와의 관계를 간접적으로 형성하고 있다. 중앙정부는 감사위원회의 이사를 임명함에 있어서 지방정부연합회와 전문기관과의 협의를 거쳐야 한다.

IV. 영국의 작업적 정부간 관계

1. 작업적 정부간 관계의 특성

영국의 정부간 관계를 정확하게 이해하는 데에는 앞장의 공식적 관계와 더불어 비공식적인 성격을 띠고 있는 작업적 관계도 매우 중요하다. 오히려 최근에는 후자의 관계가 영국의 정부간 관계를 이해하는데 더욱 중요한 요인이 되고 있다(Chandler, 2001).

그런데 영국의 작업적 정부간 관계를 이해하는 것은 쉽지 않다. 왜냐하면 작업적 정부간 관계가 중앙정부의 부처와 정책, 중앙정부와 특정의 지방정부와의 관계와 시대적 정치 상황에 따라 매우 다양하게 변천하여 왔기 때문이다(Wilson and Game, 1998). 개별적인 정책이나 특정의 지방정부에 관한 것은 제외하고 본 연구는 시대적 상황에 따른 작업적 관계만을 분석하였다.

2. 1997년 이전의 작업적 정부간 관계

영국의 작업적 정부간 관계도 오래 전부터 공식적 정부간 관계와 동일하게 집권주의와 분권주의의 조화 속에서 발전되어 왔다(Kingdom, 1991). 산업혁명을 거치면서 벤덤의 공리주의가 집권주의를 지지하고 밀의 자유주의가 분권주의를 옹호하였다. 보통 벤덤의 공리주의를 지지하는 노동당이 집권하면 중앙정부와 지방정부와의 관계가 종속적인 관계로 전환되었으며 자유주의의 사상에 기초하였던 보수당이 집권하면 지방정부의 독립성이 증대하는 변화를 거쳤다. 노동당은 정강정책의 효율적 집행을 위하여 전국적으로 동일한 기준의 적용이 중시되었기 때문이었다.

특히 19세기 말부터 태동하기 시작한 도시 사회주의, 제2차 세계 대전 이후의 복지국가의 건설을 위한 합의정치, 1979년 경제적 위기 상황에 대처하고자 하였던 대결정치의 개시와 1997년 노동당 정부가 제시한 제3의 정치가 영국 중앙정부와 지방정부간의 작업적 정부간 관계를 결정하는데 중요한 시대적 상황이 되었다. 노동당의 제3의 정치와 관련된 사항은 다음 절에서 논의하였다.

19세기말 태동되었던 페비안주의의 영향으로 급격한 변화대신에 점진적인 사회변화의 수단으로 지방정부가 활용되기 시작하였다. 페비안주의에 기초하여 사회적·경제적 변화를 추구하였던 도시 사회주의는 중앙정부의 획일적인 지배로부터 벗어나 지역의 자율을 강조하였다. 중앙정부와 관련하여 지방정부의 자율성이 보장되는 정부간 관계가 보장되어야 지방정부가 사회변혁의 수단이 될 수 있었다. 노동조합이나 길드 등이 참여하는 기능적 대표성이 확보되어야 지방정부가 사회변혁의 기구가 될 수 있는데 이러한 것은 지방정부가 중앙정부와의 종속적인 관계에서 벗어나야만 가능하였다(Stewart and Stoker, 1995).

1945년 제2차 세계대전이 종료된 이후 영국이 추진하였던 사회복지 국가의 건설은 여당과 야당의 합의와, 중앙정부와 지방정부의 합의에 의하여 중앙정부와 지방정부와의 관계가 상하·복종관계로 발전하는 계기가 되었다. 중앙정부는 효율과 형평성의 달성을 위하여 전국적인 통제와 규제를 강화하였고, 경제의 활성화는 케인즈적 거시 경제의 틀 속에서 진행되었다. 지방정부는 사회복지의 증진을 위하여 중앙정부에 재정적 지원을 요구하는 정치체로 전환되었다. 이때의 정부간 관계는 중앙정부와 지방정부 사이의 합의에 의하여 이루어진 관계이기 때문에 파트너십의 형성이라고 할 수 있으나 지방정부는 대등한 지위를 확보할 수는 없었다. 중앙집권적인 경향이 강했던 시기였기 때문이다(Stoker, 1991).

1970년대 말까지 지속되었던 합의에 의한 상호·복종의 정부간 관계는 1979년 대처의 보수당 정부가 출범하면서 대결에 의한 상호·복종관계로 변모되었다. 보수당의 중앙정부와 노동당이 집권하였던 도시 정부와의 노골적인 정책적 갈등으로 중앙정부와 지방정부간에 대결의 정치가 표면화되었다. 그 결과 중앙정부와의 정부간 관계는 상하·복종관계가 심화되는 결과가 되었다. 1986년 런던광역시(Greater London Council)의 해체는 중앙정부와 지방정부간 대결정치의 결정판이었다(Ridley, 1988; Gyford et al., 1989; Leach and Davies, 1990). 이러한 작업적 정부간관계는 1997년 제3의 정치를 기치로 출범한 노동당 정부에 의하여 근본적으로 변화되기 시작하였다.

3. 1997년 이후의 작업적 정부간 관계

1) 정치적 상황의 변화

(1) 노동당의 출범

1997년 영국의 정부간 관계를 변화시킨 두 가지 정치적 상황이 발생하였다. 우선 ‘대결의 정치’라는 조어를 탄생시켰을 만큼 지방정부에 강압적이었던 보수당 정부가 물러나고 지방정부에 우호적인 노동당 정부가 탄생한 것이었다. ‘제3의 정치’라는 조어가 의미하듯 노동당 정부는 지방정부의 혁신에 있어서는 보수당의 기초를 유지하면서도 보수당 정책의 부작용에 대해서는 과감하게 개선하려는 의지를 보였다. 특히 지방정부와의 작업적 관계에 커다란 변화가 예상되었다(Stewart and Game, 1998; Chandler, 2001). 왜냐하면 노동당의 선거 공약 가운데에는 1986년 해체되었던 런던광역시의 부활은 물론 획기적인 지방분권 정책이 포함되어 있었기 때문이었다.

노동당의 출범 이후 노동당 정부는 그들의 선거 공약을 충실하게 이행하였다. 1998년 스코트지역과 웨일즈 지역에 각각 독립의 의회를 설립하여 지방분권 개혁을 단행하였다. 2000년에는 1986년 해체하였던 런던광역시(Greater London Council)를 갈음하는 새로운 런던광역시(Greater London Authority)를 설립하였다. 현재에는 잉글랜드 지역에 광역지방정부(Regional Government)를 수립 중에 있다.

두 번째의 사항은 단일의 지방정부연합회가 탄생된 것이다. 이것은 다음 절에서 논의하였다.

(2) 지방정부연합회의 출범

영국에서는 1997년까지 다양한 지방정부협의회가 구성되어 지방정부의 이익을 대변하였다. 잉글랜드에는 런던구정부와 대도시권 구역정부를 포함한 대도시권협의회(Association of Metropolitan Authorities), 광역지방정부를 대표하는 카운티협의회(Association of County Council), 기초지방정부를 대표하는 구역정부협의회(Association of District Council), 런던구정부를 대표하는 런던구정부협의회(London Borough Association) 등이 존재하였다. 이러한 협의체들은 지방정부간의 협력은 물론 중앙정부를 상대로 지방정부의 의견을 제시하고 지방의 이익을 대변하였다. 그 결과 영국 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계를 파악하기 위해서는 지방정부협의회에 대한 이해가 필요하다(최영출, 1999, 2000; 김태영, 2000; 김순은, 2005a).

1997년 이전의 지방정부협의회는 지방정부의 다양성과 정체성에 기초하여 발전하였다.

지방정부의 다양성은 지역적으로, 지방정부의 계층별로, 지방정부의 지리적 위치 등에 기초하였다. 지역적으로는 스코트랜드, 웨일즈, 잉글랜드에 각각의 지방정부협의회가 존재하였고, 계층별로는 광역지방정부와 기초지방정부로 나뉘어 있었으며, 지리적으로 대도시권과 비도시권으로 구분되었다.

정당정치의 색채도 매우 강하였다. 특히 대도시권과 비대도시권의 정체성은 정당간의 이념차이로 두드러졌다. 대도시지역은 노동당이 지배하는 구조를 지닌 반면 비대도시권은 보수당이 지배하는 형태였다.

그러나 중앙정부와 지방정부와의 관계가 단순히 정부간 관계라는 미시적 시각에 갈음하여 국가적인 지방정부체제(National Local Government System)으로 발전되면서 지방정부협의회는 더욱 중요시되었다(Stoker, 1988). 뿐만 아니라 지방정부협의회에 대한 새로운 시대적 요청은 지방정부협의회에 새로운 형태를 요구하게 되었다. 지방의견의 통일적 집약의 필요성, 중앙정부의 정책에 대한 강력한 대응의 필요성, 세계화에 대한 효율적 대응 및 비대도시권 지역에서의 보수당의 약세 등이 새로운 상황이었다.

스코트랜드 지역에서는 오래 전부터 광역지방정부와 기초지방정부가 동시에 참여하는 단일의 지방정부협의회가 활동하면서 중앙정부에 대하여 통일적인 지방의 의견을 전달하였다. 잉글랜드 지역에서도 지방재정법의 개정으로 교부금의 산정 시 지방의 의견을 수렴하여야 하는데 통일된 지방의 의견을 확인할 수 없어서 적지 않은 어려움을 겪고 있었다. 따라서 점차 잉글랜드 지역에서도 다수의 지방정부협의회를 단일의 단체로 통합하여야 한다는 분위기가 고조되었다.

이러한 분위기는 1979년 이후 추진되었던 보수당 정부의 중앙집권식 지방화 정책에 대하여 지역의 민주주의와 지방정부의 자율성이 훼손되면서 더욱 고조되었다. 경제 부흥의 기치를 내건 보수당의 집권식 방식에 지방정부가 통일적으로 대처하여야 한다는 필요성이 점차 확산되었다. 이를 위하여 다양한 지방정부협의회들이 단일체로 발전되어야 한다는 주장이 설득력을 갖게 되었다.

유럽통합이라는 국제적 상황도 단일의 협의체를 필요로 하게 되었다. 유럽통합에 따른 세계화로 유럽 내에서 지방정부의 역할은 매우 중요하게 부상하였다. 스코트랜드 의회가 지역의 대표를 통합 유럽정부에 파견하는 등의 상황 하에서 잉글랜드 지역에서도 전체의 지방정부를 대표하는 기구의 필요성이 절실하게 요구되었다.

새로운 정치적 상황의 변화가 상기에서의 시대적 상황과 더불어 단일의 지방정부협의회 탄생 가능성을 높였다. 전통적으로 도시지역은 노동당이, 비대도시권은 보수당이 지배하는 구조를 유지하여 도시권과 비대도시권간에는 정당정책의 차이로 합의를 이루기가 쉽지 않았다. 그러나 비대도시권에서 보수당이 약화되면서 정당 차이에 따른 차별성이 둔화되어 통합

논의가 쉽게 이루어질 수 있었다.

그 결과 잉글랜드와 웨일즈 지역의 일반 지방정부, 런던시(Common Council of the City of London), 회원으로 적합한 특별지방정부(Joint Authority), 경찰위원회 (Police Authority) 등의 500여개의 지방정부로 구성된 지방정부연합회(Local Government Association)가 1997년 4월 공식으로 출범하였다. 보다 나은 지방정부의 건설과 중앙정부와의 진정한 파트너십을 구현하겠다는 비전을 가진 지방정부연합회의 출범은 향후 중앙정부와 지방정부간의 작업적 정부간 관계에 상당한 변화를 초래하였다(Local Government Association, 2000).

2) 파트너십의 틀

(1) 파트너십을 위한 틀(A Framework for Partnership)

노동당의 출범과 지방정부연합회의 탄생으로 영국 중앙정부와 지방정부간의 작업적 정부간 관계가 새롭게 변화되기 시작하였다. 1997년 4월 출범한 지방정부연합회는 중앙정부와의 상호·대등한 파트너십을 형성하는 것을 전략적 목표 중의 하나로 설정하였다(Local Government Association, 2003). 이러한 목표를 달성하기 위하여 지방정부연합회는 중앙정부와의 상호·대등한 정책 파트너십을 형성하는 과정에 주도권을 가졌다.

중앙정부와 지방정부가 파트너십의 형성에 대한 필요성을 공식으로 인정한 것은 1997년 “파트너십을 위한 틀(A Framework for Partnership)”이라는 문서에 동시에 서명하면서 부터이다(Office of the Deputy Prime Minister, 2005).

공공서비스의 질적 향상을 위하여 ‘파트너십을 위한 틀’은 중앙정부와 지방정부의 권한과 역할 및 근본적인 목표를 명시하였다. 중앙정부와 지방정부연합회는 지방정부가 제공하는 공공 서비스의 질적 향상을 위하여 공동의 노력을 경주할 것임을 천명함과 아울러 다음과 같은 ‘파트너십을 위한 틀’의 근본 목표를 제시하였다. 근본목표는 강력하고 책임감의 리더십을 지닌 효과적인 지역의 민주주의를 증진하는 것, 지방정부가 지역사회를 위한 정치체로 발전하고 지방정부가 제공하는 행정 서비스의 질적 제고를 위하여 지속적인 지원을 수행하는 것, 중앙정부는 지방정부와 합의된 정책의 우선순위에 대하여 파트너십에 의거한 정책적 지원을 추진하는 것, 중앙정부는 지방정부의 재정지출과 세입에 관한 한 지방정부의 재량권과 책임성을 확대하고 지방정부는 재정권한의 자율권을 중앙정부의 거시적 경제 정책 하에서 행사할 것, 중앙정부는 지방정부가 지역의 리더십 역할을 충실하게 수행할 수 있도록 지방정부의 구조를 현대화하거나 혁신할 수 있도록 지원하는 것, 행정서비스의 전달은 자치능력, 실용성,

비용의 효과성을 감안하여 지역주민에게 가까운 정부가 수행하여야 한다는 보완성의 원칙을 준수하는 것, 중앙정부와 지방정부는 비이기성, 성실, 객관성, 책임성, 공개성, 정직 및 리더십이라는 공직자의 행동규범을 준수하는 것이었다(Office of the Deputy Prime Minister, 2005).

중앙정부와 지방정부연합회 사이에 체결된 ‘파트너십을 위한 틀’은 중앙정부와 지방정부와의 관계가 상호·대등한 관계 속에서 상호의존적임을 확인하였다는데 커다란 의의가 있었다. ‘파트너십을 위한 틀’은 중앙정부가 다양한 정책을 추진하는 과정에 있어서 지방정부와의 사이에 정책 목표와 정책 목표의 달성이 양자의 파트너십에 달려있다는 것을 합의하는 것이기도 하였다(Office of the Deputy Prime Minister, 2005).

‘파트너십을 위한 틀’은 앞 장에서 논의한 중앙정부와 지방정부간의 공식적 관계에도 불구하고 중앙정부와 지방정부가 상호 긴밀하게 협력하고, 상호의 입장을 적절히 이해할 수 있도록 중앙정부와 지방정부간에 긴밀한 협력관계를 유지할 것임을 천명한 것이었다. 만약 중앙정부와 지방정부연합회가 일방이라도 ‘파트너십을 위한 틀’의 협약내용을 준수하지 않을 경우 지방정부연합회의 회장과 부총리는 중앙정부와 지방정부간에 발생된 이견의 해소를 위하여 최선의 노력을 경주하여야 할 것을 명시함으로써 갈등 및 분쟁해결의 방식도 명시하였다.

중앙정부와 지방정부연합회는 양자간의 정책적 이슈를 조정하기 위하여 정기적인 모임을 가질 것을 합의하였다. 중앙정부와 지방정부간에 합의된 정기적인 모임은 중앙-지방 파트너십 회의(Central Local Partnership Meeting)라고 명명되었다.

(2) 중앙-지방 파트너십 회의(Central-Local Partnership Meeting)

중앙정부와 지방정부간에 합의된 중앙-지방 파트너십 회의는(Central Local Partnership Meeting) 1997년부터 개최되었다. 현재 부총리가 회장으로 있는 중앙-지방 파트너십 회의는 매년 3회 개최된다. 회의에는 중앙부처의 장관들과 지방정부연합회의 이사들이 참여하다.

중앙-지방 파트너십 회의는 중앙정부와 지방정부연합회의 상호 작업적 관계를 공고히 하는 것으로 중앙정부의 입장에서는 중앙정부의 정책을 설명하거나 지방의 견해를 수렴하는 장으로서, 지방정부의 측에서는 회원정부를 위한 지방정부연합회의 주요한 로비의 장이 되었다. 지방정부연합회의 지도부가 회원정부를 위하여 정기적으로 중앙정부의 주요 부처의 인사들과 중요한 이슈를 논의하는 중앙-지방 파트너십 회의는 지방정부와 직접적으로 관련이 있는 중요한 정책들과 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계에 대한 양자의 공동대처 방식 등을 해결함으로써 양자 모두에게 매우 중요한 의미를 지니게 되었다.

중앙-지방 파트너십 회의는 공동작업 기제(Joint Working Arrangement), 자문

(Consultation), 공지 및 정보 교환(Public Announcement and Exchange of Information)의 장으로 활용되고 있다(Office of the Deputy Prime Minister, 2005). 중앙정부와 지방정부간의 상호이해를 높이고 상호협력을 강화하기 위하여 다양한 공동작업 기제가 제시되었다. 공식 또는 비공식의 자문, 공동작업, 직원의 인사교류, 자료보안과 비밀 유지의 원칙하에 정보의 교환 등이 대표적인 공동작업의 방식이다. 이 외에 좋은 행정 관행과 전국적으로 합의된 전국적 기준의 보급, 다양한 거버넌스와 파트너십을 통한 양질의 서비스 제공방식 등도 제시되었다.

중앙정부와 지방정부연합회는 국가안보를 제외한 모든 분야에 걸쳐 공동의 관심사에 관한 긴밀하게 협력하고 협의하여야 한다는 데에도 합의하였다. 이를 위하여 중앙정부는 지방정부연합회를 지방의 대표로 인정하고 지역의 의견을 수렴할 것을 약속하였다. 중앙정부는 지방에 영향을 미칠 입법과 정책들, 예를 들면 지방정부의 재정에 영향을 미칠 정책, 새로운 정책의 입안 및 집행, 지방에 소재하는 단체의 직원을 임명하기 전에 반드시 지역의 의견을 수렴하는 절차를 거친다. 특히 중앙정부는 지방정부에게 새로운 부담이 부과될 정책에 대해서는 반드시 지방정부의 의견을 존중한다는 데에도 합의하였다.

중앙정부가 지방정부에 영향을 미칠 정책이나 규정을 발표할 경우에는 최소한 매스컴에 발표되기 전에 지방정부연합회에 통보할 것도 천명하였다. 반대로 지방정부연합회의 중앙정부에 대한 방침도 매스컴에 발표되기 전에 중앙정부에 통보한다는 데에도 합의를 하였다. 그 외 다양한 정보를 공유할 것도 합의하였다.

21세기에 들어 ‘파트너십을 위한 틀’ 하에서 구성된 중앙-지방 파트너십 회의를 통하여 영국의 중앙정부는 거버넌스에 중요한 변화를 초래한 정책을 발전시켰다. 대표적인 것으로 중앙정부와 지방정부간 합의된 공공 서비스 우선순위제도(Shared Priorities for Public Services between the Central Government and Local Government Association), 포괄적 성과평가제도(Comprehensive Performance Assessment), 지방 공공서비스 협약제도(Local Public Service Agreement)를 들 수 있다(Local Government Association, 2002; 김순은, 2003, 2005; 한표환 외, 2004).

3) 중앙-지방 파트너십 회의의 주요 산물

(1) 중앙정부와 지방정부간 합의된 공공 서비스 우선순위 제도

1997년 노동당 정부와 지방정부연합회가 출범한 이후 양자는 생산적인 정부간 관계를 위하여 중앙-지방 파트너십 회의를 정기적으로 개최하기로 합의하였다. 21세기에 들어 중앙-

지방 파트너십 회의의 가장 두드러진 업적이 중앙정부와 지방정부간 합의된 공공 서비스 우선순위제도(이하 ‘합의된 공공서비스 우선순위제도’라 함)의 도입이다(Local Government Association, 2002). 블레어 총리가 “역사적 발전(Historic Development)”이라고 평가한 데에서 제도의 의의를 가늠할 수 있다.

합의된 공공서비스 우선순위제도는 지방정부의 창안에 의하여 개시된 제도이다. 2001년 11월 지방정부연합회는 정책문서인 “포부를 위한 파트너십(Partnership for Ambition)”을 작성하여 중앙정부에 제안하였다. 지방정부연합회가 제안한 정책문서는 중앙정부의 정당한 정책적 관심과 지방정부의 자율권 보장을 균형적으로 추진하려는 의도에서 작성되었다. 중앙정부는 지방정부의 우선순위를 존중하는 상황 하에서 공공서비스의 질적 향상을 꾀하고 지방정부는 중앙정부가 역점을 두는 분야에 우선순위를 두고 자율적으로 추진하는 재량권을 확보하자는 의도가 내재되어 있다.

중앙정부는 2001년 12월 “강력한 지역 리더십-공공서비스의 질(Strong Local Leadership-Quality Public Services)”이라는 백서를 통하여 지방정부연합회의 제안에 대한 긍정적 의견을 제시하였다. 이 백서는 다음 절에서 논의할 포괄적 성과평가 제도를 포함하여 지방정부의 거버넌스에 지대한 영향을 미친 정책이었다(김순은, 2005a).

중앙정부의 백서를 계기로 지방정부연합회와 중앙정부간의 협의는 매우 신속하게 진행되었다. 중앙-지방 파트너십 회의를 통하여 진행된 공공서비스의 우선순위에 대한 협의는 생산적인 방식으로 이어졌다. 중앙-지방 파트너십 회의의 의제가 이미 사전에 확정되었기 때문이었다. 중앙-지방 파트너십 회의에서 논의되었던 의제는 주로 2001년 선거후 지방정부연합회가 제시한 6개의 공공서비스 개혁과⁵⁾ 2001년 내각의 공공서비스부가 제시하였던 우선순위에 기초한 것이었다.

2002년 7월 지방정부연합회 총회에서의 인준이 이루어진 이후 중앙-지방 파트너십 회의에서 공공서비스 우선순위에 대한 합의가 이루어졌다. 중앙정부와 지방정부연합회간의 합의가 이루어진 공공서비스의 영역은 교육수준의 향상, 노인·청소년·어려움에 처한 가족의 삶의 질 향상, 건강한 공동체 건설 및 불평등한 보건 서비스의 시정, 안전하고 튼튼한 공동체 건설, 지역환경의 개선, 효과적인 지역교통의 개선, 지역경제의 활성화 등 7개 영역이었다. 향후 3년간 중앙정부와 지방정부는 7개 영역에 대하여 정책의 우선순위를 두어야 한다. 이러한 합의에 따라 중앙정부는 해당 공공 서비스를 제공하여야 하는 책임이 경감되고 지방정부는 보다 강화된 재량권을 부여받게 되었다(Local Government Association, 2002).

5) 지방정부연합회가 제시한 공공 서비스의 혁신은 청소년 및 가족, 지역 공동체의 학교, 실업구제, 노약자의 자활, 버스 등의 대중교통, 지역의 환경을 개선하는 것이었다.

중앙정부와 지방정부간의 상호·대등한 파트너십을 구현하는 방안으로 체결된 중앙정부와 지방정부간 합의된 공공서비스 우선순위는 중앙정부의 관점에서 뿐만 아니라 지방정부의 관점에서도 매우 중요한 의의를 지니고 있다. 중앙정부의 관점에서 보면 협약이 체결된 이후 3년이라는 기간 동안 중앙정부는 합의된 분야에 대하여 지방정부의 저항을 겪지 않고 정책의 일관성을 유지할 수 있다. 3년간 중앙정부가 정책의 전국적인 우선순위를 부여하는 것은 정책의 일관성을 확보할 수 있다는 장점을 지니고 있다.

지방정부의 관점에서 보면 교육수준의 향상, 노인·청소년·어려움에 처한 가족의 삶의 질 향상, 건강한 공동체 건설 및 불평등한 보건 서비스의 시정, 안전하고 튼튼한 공동체 건설, 지역 환경의 개선, 효과적인 지역교통의 개선, 지역경제의 활성화 등 7개 분야는 그 동안 지방정부가 중점적으로 처리하여야 했던 중요한 정책의제였다. 이런 점을 중앙정부가 인정하였다는 것은 매우 의의가 크다. 지방정부가 합의된 7개의 분야에 집중하는 한 지방정부의 재량권이 보장된다는 것을 의미하였다(Local Government Association, 2003).

중앙정부와 지방정부간의 정부간 관점에서 보면 합의된 공공 서비스 우선순위제도는 합의된 분야에 대한 서비스의 기준을 공동으로 결정하는 데에도 활용된다. 이를 토대로 지방정부의 성과평가가 진행된다. 실제로 2005년도 성과평가 계획서에는 합의된 공공 서비스 분야에 가중치를 부여한다는 방침이 포함되었다(Audit Commission, 2004). 이에 대해서는 후에 상술하였다. 재정가치의 제고를 위하여 노동당 정부가 추진하는 최상 가치의 평가를 위한 지수의 개발에도 긍정적으로 기여하고 있다.

아울러 합의된 공공 서비스 우선순위제도는 다음 절에서 논의할 지방 공공서비스 협약제도와의 밀접한 관계를 갖는다(Local Government Association, 2003). 후에 상술하였지만 지방 공공서비스협약제도는(Local Public Service Agreement) 지방정부가 중앙정부와 합의된 목표를 달성하는 한 중앙정부는 지방정부에게 재정적 지원 및 재량권을 부여한다는 것을 골자로 하는 제도이다. 합의된 공공 서비스 우선순위제도는 중앙정부가 지향하는 목표를 설정하는 데에도 긍정적으로 기여한다.

(2) 포괄적 성과평가제도

2001년 11월 지방정부연합회의 정책문서인 “포부를 위한 파트너십(Partnership for Ambition)”에 대한 응답으로 발표된 2001년 12월 “강력한 지역 리더십-공공서비스의 질(Strong Local Leadership-Quality Public Services)”이라는 백서는 합의된 공공서비스 우선순위제도와 함께 포괄적 성과평가제도의 기본적 틀을 제시하였으며 중앙-지방 파트너십 회의에서 성과평가제도의 도입에 합의하였다(Office of the Deputy Prime Minister,

2001; Audit Commission, 2005; 김순은, 2005a).

중앙정부가 지방정부에 대한 평가에 대하여 관심을 갖기 시작한 것은 1999년부터이다. 1999년 지방정부법에서는 지방정부가 제공하는 공공 서비스의 기본적 의무를 규정하였다. 지방정부가 기본적 의무를 충실히 수행하기 위하여 지방정부의 발전이 요구되었다. 지방정부의 발전을 평가하기 위하여 수립된 제도가 포괄적 성과평가제도이다.

포괄적 성과평가제도는 지방정부를 위하여 중앙정부가 마련한 성과평가의 틀이다. 실질적인 성과평가는 감사위원회(Audit Commission)가 담당하며 감사위원회는 중앙부처, 지방정부연합회(Local Government Association), 지방정부연합회의 발전개발원(Improvement and Development Agency), 그리고 기타 감사기관과 유기적인 협조 하에 포괄적 성과평가의 틀을 작성하고 있다.

포괄적 성과평가제도는 지방정부의 발전계획을 지원하는데 목적이 있다. 포괄적 성과평가 제도는 지방정부를 위하여 지방정부와 감사기관 사이에 감사와 평가에 대한 견해의 상호 조절, 재량과 자율의 강화를 목표로 하고 있다. 포괄적 평가제도는 감사위원회와 감사관의 감사업무와 관련된 가치 및 효율의 제고를 위한 사항도 포함되어 있다.

포괄적 성과평가제도는 2002년 단일정부(Unitary council)와 카운티정부에 도입된 이후 2003년 구역정부와 버러우정부에 도입되었다. 2002년에는 모든 단일정부와 카운티정부에 대한 포괄적 성과평가가 실시되었고 2004년 238개 구역정부에까지 확대되어 현재에는 모든 지방정부가 포괄적 성과관리제도의 대상이다. 매년 포괄적 성과평가가 실시될 예정이다.

포괄적 평가제도에서는 지방정부가 제공하는 공공서비스에 대한 자신의 판단과 외부의 평가가 대비된다. 뿐만 아니라 포괄적 성과평가는 지역주민들이 자신들이 거주하는 특정 지방정부와 여타 지방정부와의 공공서비스 수준을 비교할 수 있는 제도이다.

포괄적 성과평가의 대상은 지방정부의 자치능력과 공공서비스별 수준에 대한 평가와 이를 종합한 종합평가로 시작되었다. 초기의 종합평가는 수(Excellent), 우(Good), 미 (Fair), 양 (Weak), 가 (Weak) 5단계로 평가되어 특정 지방정부에 대한 평가와 함께 여타 지방정부에 대한 대비표가 제시되어 상호 비교가 가능하다. 예를 들면 각 평가 등급에 속한 지방정부의 비율 등이 제시된다. 2005년 포괄적 성과평가 계획서에는 5단계의 등급을 4단계로 축소하고 평가의 대상에 자원평가를 추가하였다(Audit Commission, 2004). 특히 앞 절에서 논의하였던 합의된 공공 서비스 우선순위에 포함된 공공 서비스에 가중치가 주어지게 되었다.

감사위원회의 평가가 실시되면 감사위원회는 모든 지방정부의 표준점수표(Balanced Scorecard)를 작성하여 일반 주민에게 공개한다. 중앙정부는 감사위원회가 실시한 포괄적 성과평가를 토대로 도움이 요구되는 지방정부를 지원한다. 뿐만 아니라 성과가 좋은 지방정

부에게는 다양한 인센티브가 주어진다. 여기에는 공공차입, 투자, 거래, 기술 우선순위에 재량과 자율권을 부여된다. 그 외 중앙정부의 규제와 감사의 축소가 중요한 인센티브 중의 하나이다. 현재의 상황으로 볼 때 2007년까지 2003년도를 기준으로 할 때 중앙정부 규제의 68%가 삭제될 예정이다(김순은, 2005a).

끝으로 본 절에서 특히 논의되어야 할 것은 포괄적 성과평가제도의 도입 및 운영과 관련된 사항 등이 중앙-지방 파트너십 회의에서 결정된다는 점이다. 중앙정부의 부총리실은 감사위원회와 합동으로 포괄적 성과평가제도가 성공적으로 정착될 수 있도록 정책적 인센티브, IT 기술에 기초한 성과측정 지표의 개발 등 다양한 방식으로 지방정부를 지원하고 있다(김순은, 2005a).

(3) 지방 공공서비스 협약제도 (Local Public Service Agreement)

공공서비스 협약제도는 노동당 정부가 공공부문의 관리혁신을 위하여 최고가치 제도(Best Value)와 함께 추진한 혁신제도 중의 하나이다. 1998년 12월 중앙정부가 발표한 “미래의 공공 서비스(Public Service for the Future)”라는 백서에서 구체화되었다. 중앙정부의 각 부처는 향후 3년에 걸친 공공 서비스의 목표와 목적을 계량적으로 제시하여야 한다. 아울러 3년간 소요될 자원과 이에 부수되는 성과 및 효율성의 목표치를 제시하여 성과관리의 기준으로 삼았다(Office of the Deputy Prime Minister, 1998).

중앙정부의 성과관리를 위하여 도입된 공공 서비스 협약제도를 지방정부에 확대한 것이 지방 공공서비스 협약제도이다. 2000년 중앙-지방 파트너십 회의에서 중앙정부와 지방정부 연합회는 공공 서비스 협약제도를 지방정부에 확대할 것에 합의하였다.

지방 공공 서비스 협약제도는 중앙정부와 개별의 지방정부가 12개 정도의 목표에 대한 합의를 전제로 이루어지는 3년간의 협약으로서 지방정부는 합의된 목표를 달성하면 사전에 합의된 인센티브를 받게 되며 중앙정부는 지방정부가 합의된 목표를 달성하도록 지원하는 제도이다. 합의된 목표를 달성하면 중앙정부는 재정적 지원의 확대, 재량권의 확대, 규제의 축소 등 다양한 인센티브를 지방정부에 지원한다. 여기에는 초기유도 보조금(Pump-priming Grant), ‘무지원 신용승인’을 이용한 추가대출 여력, 법적·행정적 요건의 완화 등도 포함되어 있다.

지방 공공서비스 협약제도는 중앙정부와 개별의 지방정부가 체결하는 자발적인 협약으로서 중앙정부의 지원과 인센티브를 기초로 지방정부의 성과제고를 목표로 하고 있다. 이러한 제도는 지방정부가 각종 계획이나 전략을 수립하는 데에도 긍정적으로 기여하고 있다.

V. 시사점

영국 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계가 시대적 상황에 따라 공식적 관계에서 뿐만 아니라 작업적 관계가 변화되어 왔음을 분석하였다. 공식적인 관계라는 관점에서 집권적인 변화와 분권적인 변화가 거듭되어 왔으며 작업적인 관계라는 관점에서도 상하·복종적인 관계와 상호·대등한 관계의 변화가 거듭되고 있다. 이러한 현상은 영국 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계를 인식하는 4개의 개념적 모델에서도 확인할 수 있다. 통제모형인 집행기관 모형과 대리인 모형, 협력모형인 상호의존 모형과 파트너십 모형은 시대적 상황에 따른 영국 정부간 관계의 대표적 특징을 압축적으로 시사하고 있다.

1997년 ‘제3의 정치’를 기치로 내걸고 출범한 노동당 정부의 지방정부에 대한 혁신적 정책은 정부간 관계를 획기적으로 변화시켰다. 지방분권 개혁에 의하여 발전된 공식적 정부간 관계뿐만 아니라 특히 중앙정부와 지방정부간의 작업적 관계가 기본적으로 변화되었다. 이러한 변화 속에서 노동당 정부는 합의된 공공 서비스 우선순위제도, 포괄적 성과평가제도, 지방 공공서비스 협약제도 등 다양한 혁신적 프로그램을 성공적으로 달성하였다. 여기서 영국 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계의 변화가 주는 시사점을 분석하면 아래와 같다.

1. 거버넌스 모형의 시도

상기에서 분석한 영국의 사례는 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계가 시대적 상황에 따라 가변적이라는 것을 보여주고 있다. 특히 신공공관리론, 시민사회론 및 파트너십론, 지방분권론이 설득력을 가졌던 20세기 말부터(김순은, 2005b) 중앙정부와 지방정부는 적어도 작업적 관계에서 만큼은 상호·대등하다는 것이 중앙정부와 지방정부 사이에 합의된 사항이었다.

중앙정부와 지방정부연합회간에 체결된 ‘파트너십을 위한 틀’은 중앙정부와 지방정부가 상호·대등한 국정의 파트너로서 상호의 의견을 존중하는 가운데 공동의 목표를 추진하자는 약속이었다. 이러한 합의의 구체적 실현을 위하여 중앙정부와 지방정부연합회는 중앙-지방 파트너십 회의를 정기적으로 개최하면서 국정의 중요한 과제를 해결하였다. 특히 본 연구에서 논의한 합의된 공공서비스 우선순위제도, 포괄적 성과평가제도, 지방 공공서비스 협약제도는 정책의 중요성을 감안할 때 국정관리의 측면에서 대단히 중요한 의미를 지녔다.

중앙정부와 지방정부간의 상호의존적이고 상호·대등한 관계는 각종 제도의 도입에서 뿐

만 아니라 제도의 운영과정에도 충실히 반영되었다. 포괄적 성과평가제도의 경우 제도의 도입이 중앙-지방 파트너십 회의에서 결정되었다. 포괄적 성과평가제도를 운영하는 과정에 성과평가의 항목을 변경하는 것도 중앙-지방 파트너십 회의에서 합의되었던 사항이다. 2005년도부터 양자의 합의에 의해 자원평가가 새로운 평가항목으로 추가되었으며 합의된 공공 서비스 우선순위제도에 의한 7개 분야 공공 서비스 분야의 평가에 가중치가 부여되었다(Audit Commission, 2004).

이를 종합하면 영국 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계, 특히 작업적 정부간 관계는 종래와 비교할 때 대단히 혁신적인 모형이라고 할 수 있다. 제2장에서 논의한 모형에 따르면 파트너십 모형이 적절하다고 판단된다. 그러나 필자는 파트너십 모형으로 묘사하기보다는 새로운 모형의 시도라고 평가하고자 한다. 왜냐하면 노동당 정부가 작업적 정부간 관계 뿐만 아니라 제도적·공식적인 정부간 관계도 개선하였기 때문이다. 노동당 정부의 지방분권 개혁이 후자에 속한다. 필자는 새로운 모형을 “거버넌스 모형”이라고 정의하고자 한다.

필자가 본 연구에서 사용하는 거버넌스 모형은 공식적 정부간 관계와 작업적 정부간 관계가 동시에 고려되는 모형으로 지방정부의 자율권과 재량권이 강화되어 명실공히 지방정부가 국정의 파트너로서 발전된 형태를 의미한다. 이런 관점에서 볼 때 노동당 정부의 정부간 관계는 거버넌스 모형의 새로운 시도라고 할 수 있다.

영국 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계는 본 연구에서 분석하였듯이 작업적 관계에서는 이미 상호·대등한 관계를 구축하였고 향후 중앙정부의 규제와 감독이 68%이상 축소될 경우 제도적·공식적 관계에서도 상호·대등한 관계에 근접할 것으로 판단된다. 이렇게 볼 때 영국 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계는 거버넌스 모형이라고 설명하는 것이 타당할 것이다. 이미 스코틀랜드와 웨일즈 지역에서는 상당한 수준의 지방분권이 완료되었고(김순은, 2001) 현재 잉글랜드 지역에서도 영국의 지방정부와 관련된 정책들이, 특히 성과평가제도가 지방분권과 패키지로 진행되어 2007년까지 광역지방정부의 수립과 함께 상당한 수준의 지방분권 개혁이 완료될 전망이다(Office of the Deputy Prime Minister, 2004). 이런 점을 감안할 때 영국 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계는 거버넌스 모형의 시도라고 하여도 무방할 것이다.

거버넌스 모형은 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계 모형으로서 작업적 관계에서 뿐만 아니라 제도적·공식적인 관계에서도 상호·대등한 관계를 대표적인 특징으로 한다. 제도적·작업적 관계의 상호·대등성은 지방분권 개혁으로 달성될 수 있으며 21세기에 적합한 정부간 관계의 모형이라고 판단된다. 정부간 관계의 거버넌스 모형을 21세기에 적합한 모형으로 가정할 때 우리나라의 정부간 관계는 향후 많은 점에서 개선되어야 할 것이다.

그간 우리나라 중앙정부와 지방정부의 정부간 관계는 지방자치의 재개에도 불구하고 집행

기관 모형에 의하여 설명하는 것이 적합하다. 지방자치의 실시에도 불구하고 기관위임사무의 존재로 지방정부의 단체장들이 중앙정부의 하위 행정기관의 역할을 수행하고 있기 때문이다. 그 밖에 중앙정부의 지도·감독의 수준이 지방분권 개혁의 분위기 속에서도 전혀 감소되지 않고 오히려 지방정부의 불신만 가중시키고 있기 때문이다.

이미 세계 곳곳에서 확인할 수 있듯이 국가의 경쟁력을 고려할 때 지방정부의 경쟁력을 도외시할 수 없고 지방정부의 경쟁력은 중앙정부와의 상호·대등한 관계 속에서 발전되고 있음은 영국의 사례에서도 확인할 수 있다. 이러한 세계적 흐름에 부응하고자 우리나라에서도 1999년 이후 지방분권 개혁을 통하여 정부간 관계의 변화를 시도하였다(김순은, 2004). 특히 참여정부가 출범하면서부터는 참여정부의 분권성향에 기초하여 지방분권 개혁의 분위기가 대단히 고조되었던 것도 사실이다.

그러나 참여정부 전반기가 마무리되는 현 시점에서 볼 때 참여정부의 지방분권 개혁은 매우 미흡하다는 것이 일반적인 평가이다(강형기 외 4, 2005). 오히려 지방분권 개혁의 과제를 추진하는 과정에서 지방정부의 불신만 가중시키고 있다(김순은, 2005a). 지방정부의 권한과 기능을 강화시키는 과제보다 지방정부의 책임만 증대시키는 제도들이 우선적으로 도입되거나 논의되고 있기 때문이다. 지방정부의 입장에서 볼 때 우선순위가 낮은 주민투표법의 제정, 지방정부 평가제도의 도입, 주민소환제도의 도입 등에 정책의 우선순위가 주어지기 때문이다.

향후 우리나라 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계를 재정립함에 있어서 가장 비중을 두어야 것이 상호간의 신뢰관계를 정립하는 것이다. 중앙정부는 지방정부에 영향을 미칠 정책을 추진함에 있어서 지역의 의견을 진지하게 경청하고, 지방정부는 중앙정부의 정책적 의도에 대한 불신의 벽을 허물어야 한다. 우선 작업적 관계에서 만이라도 중앙정부와 지방정부간에 상호·대등하며 상호·존중하는 신뢰관계를 구축하는 것이 필요하다. 이를 위하여 영국의 사례에서와 같이 “파트너십을 위한 틀”과 같은 정부간 협약을 검토해 볼 수 있을 것이다. 이러한 제도적 틀이 없더라도 중앙정부와 지방정부간에 정기적인 회의를 모색해 보는 것도 좋은 대안이 될 수 있다.

중앙정부와 지방정부간에 정기적인 회의가 진행되기 위해서는 2가지 요건이 성립되어야 한다. 우선 지방정부를 대표할 수 있는 기관이 존재하여야 하고, 중앙부처 내의 의견을 조정할 수 있는 지위와 권한을 가진 부처장이 회의에 참여하여야 한다. 이에 대해서는 다음 절에서 논의하였다.

2. 단일의 지방정부협의회 설립

우리나라에서도 지방정부의 의견을 조정하고 집약하기 위하여 전국시·도지사협의회, 전국시장·군수·구청장협의회, 전국시도의회의장협의회, 전국시·군·구의회의장협의회(이하 '지방4단체'라 함)가 구성되어 활동하고 있다. 지방정부의 국정참여라는 원칙하에 이들 지방4단체는 회원들의 이익보호를 위하여 다양한 방식의 활동을 전개하고 있다. 이미 지방분권 특별법 제정과정에 각각의 입장을 개진한 바 있으며 현재 정부혁신지방분권위원회의 구성에 각각 1명의 대표를 추천하고 있다.

참여정부의 출범 이후 지방4단체의 활동 상황을 보면 어느 단체도 지방정부의 통일적 의견을 대변하지 못하였다. 특히 지방분권특별법의 제정과정에서는 지방4단체가 서로 다른 견해를 피력하여 중앙정부가 의견을 수렴하는데 적지 않은 어려움을 겪은 사례도 있다(김순은, 2005c). 현재 진행되고 있는 지방분권 과제의 논의에서도 지방4단체는 각각의 의견을 개진하기에 전념하는 듯하다.

영국의 사례에서 보았듯이 지방정부의 다양한 의견들이 조정되고 통합되어야 중앙정부에 효과적으로 전달될 수 있음은 재론의 여지가 없다. 통일된 의견이 전달되어야 정치적 힘이 발생하는 것도 당연하다. 중앙정부의 관점에서는 지방의 의견을 수렴하는 단일의 창구가 있다면 더욱 효과적일 수 있다.

이런 점을 고려할 때 우리나라의 지방4단체도 통합하여 단일의 연합회를 구성할 필요가 있을 것이다. 지방의회와 집행부, 광역과 기초간의 다양한 의견을 연합회 내부에서 조정하고 외부적으로 통일된 목소리를 낼 수 있어야 중앙정부를 상대로 효과적인 협상 또는 의견의 조정이 가능할 것이다.

여기서 첨언할 것은 기구의 성격을 변화시키는 것이다. 현재는 단체장이나 의장들이 참여하는 협의회이다. 그런데 단체장이나 지방의회의장이 참여하는 기구가 아니고 지방정부가 참여하는 기구로 전환하여야 한다. 단체장이나 의장들이 아니라 지방정부가 회원으로 가입하는 협의회가 되어야 보다 책임성을 갖는 기구로 발전할 것이다.

물론 이 경우에 지방정부의 참여여부는 지방정부의 자율에 맡기는 것이 기구의 효과성을 위해서도 바람직하다. 만약 새로운 협의회가 지방정부의 발전에 도움이 된다면 회비를 납부하며 가입할 것이고, 그렇지 못할 경우 굳이 가입할 필요가 없기 때문이다. 단일의 지방정부 협의회는 중앙정부와의 대화뿐만 아니라 회원정부를 위한 다양한 전문적인 활동도 전개하여야 함은 재론의 여지가 없다.

3. 지방분권국가균형원의 설치: 행정자치부의 지위 격상과 개명

이제까지 행정자치부가 지방분권 개혁의 주무부처로서 지방정부와의 대화통로를 담당하고 있다. 항간에는 지방자치의 발전을 위하여 행정자치부를 폐지하여야 한다는 주장도 있지만 만약 영국의 사례와 같이 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계가 거버넌스 모형으로 정립된다면 지방정부를 대상으로 한 중앙정부의 대화통로로 행정자치부와 같은 기구가 필요하다.

단일화된 대화통로로서의 중앙부처는 중앙부처 내의 의견을 조정할 수 있는 지위와 권한을 가져야 함은 물론이다. 그런데 현재 행정자치부가 갖고 있는 권한과 기능만으로는 지방분권 개혁 등 지방정책의 효과적인 추진이 쉽지 않을 것이다. 참여정부가 출범한 이후에도 행정자치부의 지방분권 개혁안들이 부처내의 반대로 실현되지 못하고 있음이 구체적인 예이다. 이런 점을 감안할 때 현재의 행정자치부의 권한과 위상을 제고하여 부총리급의 “지방분권국가균형원(가칭)”으로 격상시키는 것이 바람직할 것이다. 영국에서 지방정부와의 대화통로가 환경성에서 부총리실로 격상된 것도 그러한 배경에 기인한다.

격상된 부처가 지방분권과 국가균형발전을 지방정부와 상호·대등하고 협력적인 분위기 속에서 추진한다면 새로운 정부간 관계는 물론 거버넌스의 구축에도 크게 기여할 것이다. 새롭게 격상된 중앙부처는 중앙정부와 지방정부간의 공식적 정부간 관계와 작업적 관계를 적절히 조정하여 창조적인 접점을 찾을 수 있을 것이다.

VI. 결 론

본 연구는 영국 중앙정부와 지방정부간의 공식적, 작업적 정부간 관계가 시대적 상황에 따라 다양하게 발전되어 왔음을 분석하였다. 최근 영국에서 제도적인 측면에서 뿐만 아니라 작업적인 관점에서 매우 혁신적인 정부간 관계의 변화가 시도되었음을 논의하였다. 중앙정부와 지방정부연합회는 “파트너십을 위한 틀”에 서명하였으며, 이에 기초한 중앙-지방 파트너십 회의를 정례화하였다. 중앙-지방 파트너십 회의를 통하여 공공관리의 혁신적 산물인 합의된 공공 서비스 우선순위제도, 포괄적 성과평가제도, 지방 공공 서비스 협약제도 등이 도입되어 운영되고 있다. 영국의 정부간 관계가 파트너십 모형을 넘어 거버넌스 모형으로 발전되고 있음도 논의하였다. 본 연구는 국가의 경쟁력이 중앙정부와 지방정부가 상호·대등하고 상호·신뢰하며 상호·의존하는 관계에서 발생한다는 것을 실증적으로 보여주었다.

본 연구의 결과는 21세기 국가의 경쟁력 강화를 위하여 향후 우리나라의 정부간 관계도

새롭게 발전되어야 한다는 것을 시사하고 있다. 우리나라의 정부간 관계도 집행기관모형에서 파트너십 모형으로, 나아가 거버넌스 모형으로 설명할 수 있어야 21세기에 부합한 국가경쟁력을 갖출 것으로 보인다. 중앙정부와 지방정부간의 효과적인 거버넌스의 구축을 위한 실천 방안으로 단일의 지방정부협의회와 지방분권국가균형원의 설치를 검토해 볼 수 있을 것이다.

【참고문헌】

- 강형기·김성호·손희준·안영훈·하혜수. (2004). 참여정부 2년 지방분권 정책의 평가. 2004년 한국지방자치학회 동계학술발표대회 발표논문.
- 김순은. (1994). 남북한 통일방안 비교분석: 연방개념군에 관한 이론과 관행을 중심으로. 『통일논총』, 7: 41-66.
- _____. (1999). 공동주택 불법개조 복구정책의 집행에 관한 연구: 정부간 관계를 중심으로. 『공공정책연구』, 5: 349-379.
- _____. (2001). 영국과 일본의 지방분권 비교분석. 『한국지방자치학회보』, 13(2): 101-122.
- _____. (2003). 영국의 성과감사 방법론. 2003년도 한국정책분석평가학회 발표논문.
- _____. (2004). 지방분권의 적정모형. 한국인문·사회과학아카데미 역음. 『한국의 지방분권』. 부산: 도서출판 금정.
- _____. (2005a). 지방정부의 성과관리: 영국 지방정부의 성과관리 정책의 관점에서. 2005년도 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문.
- _____. (2005b). 민선자치 10년의 도시 거버넌스의 과제: 거버넌스에 대한 인식 분석을 중심으로. 2005년 한국지방정부학회 춘계학술발표대회 발표논문.
- _____. (2005c). 지방분권특별법의 역할과 한계. 2004년도 한국지방정부학회 동계학술발표대회 발표논문.
- 김태영. (2001). 지방정부협의체를 대표하는 영국의 지방정부연합회(LGA). 『지방자치』, 143: 26-30.
- 최영출. (1999). 영국의 지방자치단체간 협력사례와 시사점. 『도시행정학보』, 12: 1-29.
- _____. (2002). 정부간 관계: 중앙-지방 파트너십. 박종민·이종원 편. 『한국 지방민주주의의 위기』. 서울: 나눔출판.
- 한표환·김현호. (2004). 『영국의 지방공공서비스 협약』. 서울: 한국지방행정연구원.
- Audit Commission. (2004). *Proposals for Comprehensive Performance Assessment from 2005*. London: Audit Commission.
- Audit Commission. (2005). <http://audit-commission.gov.uk>
- Byrne, T. (1994). *Local Government in Britain*. London: Penguin.
- Chandler, J. (2001). *Local Government Today*. Manchester: Manchester University Press.
- Davies, B. (1972). *Variations in Children's Services among British Urban Authorities: A Causal Studies*. London: Bell.

- Elazar, D. (1984). *American Federalism: A View from the States*, 3rd ed. New York: Harper & Row.
- Gyford, J., S. Leach and C. Game. (1989). *The Changing Politics of Local Government*. London: Unwin Hyman.
- Kim, S. (1991). *Factors Affecting Implementatin Effectiveness: A Study of Community Development Block Grant Implementation*. Ph.D. Dissertation at Kent State University.
- Kindom, J. (1991). *Local Government and Politics in Britain*. Hemel Hempsted: Philip Allan.
- 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.
- Local Government Association. (2000). *Constitution, Standing Orders, and Political Conventions*. London: Local Government Association.
- Local Government Association. (2002). *Partnership in Action*. London: HMSO.
- Local Government Association. (2003). *LGA Business Plan 2003: Raising Our Sights*. London: Local Government Association.
- Loughlin, M. (1996). Understanding Central-Local Government Relations. *Public Policy and Administration*, 11(2): 48-65.
- Office of Deputy Prime Minister. (1998). *Public Services for the Future*. London: HMSO.
- Office of Deputy Prime Minister. (2001). *Strong Local Leadership Quality Public Services*. London: HMSO.
- Office of the Deputy Prime Minister. (2002). *Your Region, Your Choice: Revitalizing the English Regions*. London: HMSO.
- Office of the Deputy Prime Minister. (2004). *Regional Government Bill of 2004*. London: HMSO.
- Office of the Deputy Prime Minister. (2005). *Central Local Partnership*. London: HMSO.
- Ridely, N. (1988). *The Local Right: Enabling not Providing*. London: Center for Policy Studies.
- Rhodes, R. (1986). *The Natural World of Local Government*. London: Allen and Unwin.
- Rhodes, R. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall*. London: Allen and Unwin.

- Robson, W. (1966). *Local Government in Crisis*. London: George Allen and Unwin.
- Stewart, J. and G. Stoker, eds., (1995). *Local Government in the 1990s*. Hampshire: Macmillan.
- Stoker, G. (1988). *The Politics of Local Government*. London: Macmillan.
- Stoker, G. (1991). *The Politics of Local Government*, 2nd ed. Basingstoke: Macmillan.
- Wilson, D. and C. Game(1998). *Local Government in the United Kingdom*. London: Macmillan.
- Wolman, H. and M. Goldsmith. (1992). *Urban Politics and Policy*. Oxford: Blackwell.
- Wright, D. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*, 3rd ed. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company.
- Local Government Association. <http://www.lga.gov.uk/>(검색일: 2005. 5. 13)