

영국의 단층자치단체 개혁 사례와 정책적 시사점

최영출*·최외출**

< 목 차 >

- I. 서론
- II. 지방자치계층제 개혁의 배경과 본 연구의 분석틀
- III. 영국의 자치계층제 개혁과정에 대한 검토
- IV. 결론

교통통신의 발달과 생활권역의 광역화, 행정의 비용절감 등의 이유로 외국에서도 자치계층제를 단순화시켜서 변화하는 행정수요에 대응하고자 하는 노력이 많이 시도되고 있다. 미국의 독립시제도(independent city), 캐나다의 단층제 지방정부(single-tier municipality), 영국과 뉴질랜드의 단층제(unitary authority) 등이 그 예이다. 우리나라도 최근 제주도의 주민투표에서 보듯이 단층제가 가능하게 되었고 앞으로도 그 가능성은 열려 있다고 할 수 있다. 이 같은 배경에서 본 연구는 단층제 지방정부를 구성하는데 가장 좋은 사례를 보여주고 있는 영국을 사례로 하여 단층제 지방정부가 구성되기까지의 과정을 사례위주로 살펴보고 정책적 시사점을 찾아보고자 하는데 그 목적이 있다. 시군통합에 대한 연구는 비교적 많이 있어 왔으나 외국의 단층제 지방정부에 관한 사례연구는 많지 않은 현실에서 먼저 경험을 한 영국사례를 통해서 우리나라에게 줄 수 있는 시사점을 찾을 수 있을 것이다.

□ 주제어: 자치계층제 개혁, 단층제, 영국지방자치

* 충북대학교 행정학과 교수

** 영남대학교 지역개발학과 교수

I. 서론

자치단체 간 통합이나 자치단체의 계층구조변화문제는 최근에 외국에서도 많이 나타나고 있는 지방자치제 변화의 큰 흐름이다. 가령, 미국에서는 2000년도에 Tennessee 주의 Hartsville City와 Troosdale County가 통합한 사례를 비롯하여 1990년부터 2000년까지 6개의 카운티-시티 통합사례가 있으며 1805년 카운티-시티 통합이 시작된 이후(New Orleans-Orleans Parish) 2003년 7월 현재 33개의 통합자치단체가 생겨나서 운영되고 있다(Kenefake, 2003: 3-4). 인접한 캐나다의 경우에도 1995년도 하나의 광역자치단체와 그 안에 있는 3개의 기초자치단체 및 인근 대도시 광역자치단체를 하나로 묶은 Halifax 자치단체를 만들었으며, 2001년도에는 1개의 광역자치단체와 그 안에 있던 6개의 기초자치단체를 묶으면서 기초자치단체의 지위를 없애고 단층제로 개편한 Ontario 주의 Hamilton 시 사례도 있다(Kitchen, 2003: 2; Reddy, P., 2002). 캐나다의 경우에는 1995년 2001년까지 14개의 자치단체간 통합 및 단층제가 출현한 바 있으며 가장 대표적인 단층제 사례로는 1998년도에 출범한 Ontario 주의 Toronto 시로서 1개의 광역자치단체 밑에 있던 6개를 통합하여 단층제로 개편한 바 있다(Keil & Boudreau, 2005).

이러한 자치단체간 통합현상은 스위스에서도 나타나고 있으며(Ladner, A., 2003) 26개의 Canton 밑에 있는 2,867개의 소규모 기초자치단체간의 통합이 일부에 걸쳐서 이루어지고 있다. 호주나 뉴질랜드 등 영국의 영향을 많이 받은 나라는 특히 이러한 현상이 심하여 뉴질랜드의 경우에는 1989년 지방정부개혁 이래로 자치단체간 통합이 지속적으로 이루어진 결과 지방정부의 수는 675개에서 2004년말 현재 86개로 줄어 들었으며 4개의 단층자치단체를 가지고 있는 점이 특징이다(<http://www.lgc.govt.nz/lgcwebsite.nsf>). 그러나 자치계층제의 변화문제에 대해서 가장 두드러진 나라는 바로 영국이라고 할 수 있는 바, 기존의 2층제와는 구분되는 단층자치단체가 1889년 카운티 바로우(County Borough) 라는 이름으로 처음 생겨났다. 이는 일반적인 광역자치체인 카운티 카운슬(County Council)과 구분되는 단층자치단체의 성격을 가지고 있었다. 이것이 1974년 지방자치개혁으로 폐지되었다가 다시 1990년대 중반부터 Unitary Authority¹⁾(단일자치단체 혹은 단층자치단체로 부름)라는 이름으로 재등장하고 있으며 현재는 잉글랜드 전체 382개 자치단체중 82개 자치

1) 우리나라에서는 이를 단층자치단체로 일반적으로 부르고 있다. 이와 같은 용어로서 single-tier authority라는 말도 외국에서는 사용되고 있다. Unitary Authority에 대해서 원래 의미는 단일자치단체로 번역할 수 있으나 이는 기본적으로 상위에 층을 가지고 있지 않다는 점이 특히 중요하기 때문에 단층자치단체로 번역해도 무방하다고 생각한다.

단체가 단층자치단체의 성격(대도시 36개, 비대도시지역 46개)²⁾을 가지고 있을 정도로 그 수가 많아지고 있다.

우리나라의 경우에도 1995년부터 본격적으로 시군통합이 진행되어 41개의 시군통합도시가 출범했으며 최근에는 그동안 청원군의 반대로 무산되었던 충북의 청주와 청원도 양 자치단체장이 통합합의문에 서명하고 절차를 준비중에 있다(중부매일, 2005년 7월 28일자). 특히, 2005년 7월 27일에는 제주도에서 제주특별자치도와 관련하여 현재의 2계층제를 단층제로 축소하는 주민투표가 통과됨으로써 그동안 우리나라에 지속되어 왔던 2계층제에 대한 변화의 시도도 감지되고 있다.

이러한 일련의 과정속에서 자치계층이나 자치단체의 계층문제는 구역문제와 맞물려 우리나라에서도 많은 연구가 진행되어 왔다(김병국, 1997: 안성민, 1997: 김익식, 1997: 홍준현, 1997: 한국지방행정연구원, 1999). 이러한 연구들은 우리나라 행정계층 구조의 문제점을 분석하고 이에 대한 대안을 제시하고 있는 것이 특징이다. 이 외에도 많은 연구들이 자치구역이나 행정계층과 관련하여 진행되어 왔으나 대부분의 연구들은 행정계층 및 행정구역 개편의 장단점 또는 대안을 제시하고 있으며 이러한 대안들의 실현 과정에 있어서 발생하는 성공조건 등에(박종관, 1999: 주경일, 2005) 대해서는 많은 논의가 없는 것 같다. 동시에 시군통합 등 자치단체 간 통합에 대한 논의는 있어 왔으나 자치계층제의 단층화에 관한 연구 및 이와 관련된 외국사례에 대해서는 거의 소개와 논의가 이루어지지 않고 있어서 우리보다 먼저 경험을 한 나라로부터의 교훈을 얻는데 어려운 점이 있다고 생각한다. 우리나라의 경우에도 계층구조 문제는 또 다시 논의될 수 있는 여지가 있다는 점 및 중앙정부와 지방정부의 이해가 맞물리는 지방에 관한 정책이 지방에서 어떻게 효과적으로 집행될 수 있는가 하는 데 관한 시사점을 얻기 위해서도 이 분야에 관한 다양한 사례연구가 필요하다고 생각한다.

이 같은 배경하에서 본 연구는 자치계층구조를 단층화하는데 가장 선구적인 역할을 하고 있다고 평가받는 영국의 자치계층 단층화과정을 사례위주로 살펴보고 그 개혁과정에서 얻을 수 있는 주요한 정책적 시사점을 도출해 보고자 한다. 연구의 대상은 1991년부터 1996년까지 이루어졌던 지방정부 재조직화과정과 이를 통해서 단층자치단체가 창설된 1995년에서 1998년 까지를 포함하며, 2003년부터 진행되고 있는 지방정부 재조직화 과정은 아직 진행 단계에 있으므로³⁾ 본 연구에서는 제외하기로 한다.

2) 대도시 지역 36개 단층자치단체는 후술하는 바와 같이 상위에 있던 대도시 광역시(Metropolitan County)가 없어지면서 그 아래 기초자치단체로 있던 대도시 디스트릭(Metropolitan District)이 단층자치단체로 자동 승격된 것이며 이는 본 연구의 대상에서 제외한다.

3) 본 연구에서는 최근 진행되어왔던 제 5단계의 개혁과정은 연구대상에서 제외한다. 다만, 5단계의 진행과정을 간략히 소개하면 다음과 같다. 2003년 6월 16일 부수상(Deputy Prime

II. 지방자치계층제 개혁의 배경과 본 연구의 분석틀

1. 자치계층제 개혁의 배경

영국의 행정학자이면서 지방정부 계층구조 및 구역개편 전문가인 Steve Leach는 지방정부의 계층구조 개편문제는 행정학적, 정책학적 측면에서 많은 흥미로운 이슈들을 제공해 준다(Leach, 1998: 18)고 하고 있다. 그 이유는 기존의 지방정부에 심대한 이해관계를 미치는 개혁과정에서 중앙정부가 어떻게 지방정부와 주민들을 설득하여 중앙정부의 개혁방향대로 추진해 나갈 수 있는가에 대한 많은 시사점을 줄 수 있기 때문이라고 한다. 한편, 캐나다의 Victoria 카운티의 지방정부 재조직화를 직접 담당한 Kitchen (2003: 12)은 지방정부

Minister)은 영국의 경계위원회(The Boundary Committee for England)로 하여금 영국 North East, North West 및 Yorkshire and Humberside 등 3개 광역권역을 대상으로 단층제를 전제로 각 권역에 들어 있는 광역 및 기초자치단체들을 재조직화하여 단층제로 할 수 있는 대안 2개이상을 제출토록 하였다. 이때 재조직화되는 자치단체는 모두 단층제를 전제로 한다. 가령, 예를 들면 North East 광역권역에는 Northumberland 및 County Durham이라는 두개의 광역자치단체가 있고(대도시 단층자치단체는 제외) County Durham 밑에는 모두 7개의 기초자치단체가 있다. 이 기초자치단체를 한개의 통합 단층자치단체(1인: Durham 광역단체 및 7개 기초자치단체를 모두 묶어서 1개 통합단층자치단체, 인구 493,470), 두개의 단층자치단체(인구 17만 3천명의 South Durham: Sedgefield, Teesdale, Wear and Valley와 인구 32만 4천명의 North&East Durham: Chelter-le-Street, Derwentside, Durham City, Easington)로 구분하는 방안, 3개의 단층자치단체(인구 17만 3천명의 South Durham: Sedgefield, Teesdale, Wear Valley 및 인구 13만 8천명의 North Durham: Chester-le-Street, Derwentside 그리고 인구 18만 1천명의 East Durham: Durham City, Easington)로 구분하는 안이 제시되었다. 이렇게 단층자치단체안을 제시하게 하고 이 대안중에서 주민들로 하여금 주민투표를 통해서 선택하게 하며 동시에 이 상 위에는 광역정부(regional government)를 설치하며 이 광역정부도 주민투표로 그 구성을 하게 한다는 것이다. 이 때 이 광역정부는 미국의 주 정부에 가까운 권한을 부여 하여 이 광역정부가 현재의 웨일즈나 스코틀랜드 수준의 분권화된 정부로 가게 한다는 방안이다. 이러한 방식으로 각 3개 광역권역에 대한 단층제 개편방안을 2004년 5월 25일까지 제출하게 하였으며 2004년 11월 4일 North East 지방에 먼저 주민투표를 실시하였다. 주민투표내용은 단층제를 통한 광역의회(regional assembly)를 구성하겠느냐는 것 및 한다면 단층제 안 중 어느 안을 택하겠느냐는 것이었다. 그러나 이 과정에서 유권자 중 48%의 주민이 투표에 참여하여 22%는 찬성, 78%는 반대하여 무산되었다. 2004년 11월 8일 부수상은 의회에 North East 지역의 투표결과를 보고하였으며 나머지 North West 및 Yorkshire & Humberside 지역은 주민투표가 일단 연기된 바 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 영국 중앙정부는 지방정부에 권한을 분권해 주기 위한 조치를 계속 추진해 나가고 있는 중에 있다.

통합이나 계층구조 개편의 경우 자치단체간 자발적으로 일어나는 일은 거의 없으며 캐나다의 경우 주정부인 Province나 미국의 경우 State에서 보조금을 통한 당근이 없었으면 어려운 일이며 이러한 현상은 프랑스의 경우 자치단체간 통합에서도 마찬가지로 작용했다고 지적한다. 따라서 자치계층제 개혁과정에 있어서도 그 과정에서는 많은 동태성이 발견되기 때문에 다양한 사례연구가 필요함을 강조하고 있다.

영국의 경우 지방정부 재조직화 과정은 공공행정의 성격에 관한 교훈을 얻는데 있어서 연구자들과 실무자들에게 중요한 토대를 제공해 주고 있다. 1991년에서 1996년까지 지속된(그러나 재조직적과는 1995년부터 1998년에 이루어졌음) 영국 지방정부 재조직화 과정은 지방정부재검토(Local Government Review)라는 제도를 통해서 이루어졌는데 이는 정치과정과 정책결정 연구에 있어서 광범위한 이슈를 제공해 주고 있다(Leach & Stoker, 1997: 1). 아울러 이 LGR 과정은 행정 실무자들에게도 역시 의미있는 것이었는데 이는 정책과정에서 많은 실질적 교훈을 얻을 수 있는 기회가 되었기 때문이다(Leach, 1998: 2).

1997년 영국의 대표적 행정학 관련 저널인 Public Administration은 봄 호에서 지방정부 재조직화를 특집으로 다루고 있는데 여기서는 이 재조직화 과정에 대한 분석을 통하여 얻고자 하는 몇 가지 구체적인 문제제기를 하고 있다. 이는 첫째, 중앙정부입장에서는 명확한 정치적 이익이 없는데도 불구하고 왜 지방정부 재조직화를 시도했는가? 둘째, 5년동안의 재조직화 과정이 정책 네트워크의 능력에 관련하여 우리에게 주고 있는 교훈이 무엇인가? 셋째, 조직간 이론(inter-organisational theory)은 재조직화에 관련된 지방정부들의 활동에 어느 정도로 영향을 미치고 있는가? 넷째, 지방정부재조직화 과정에서 지역사회 개념은 어느 정도로 중요했는가? 다섯째, 관련된 주민여론조사의 활용을 하는데 있어서 지방정부 재검토 과정은 어느 정도로 적절한 토픽이 되었는가? 등이다. 이러한 이슈들에 대해서 전문가 및 당시 직접 재검토 과정에 참여한 실무자들의 심층적 분석결과를 담고 있다. 이 중에서 둘째 문제는 지방정부 재조직화 과정에서 생긴 쟁점들을 정책적 관점에서 논의하고 정책적 시사점을 주는데 초점을 두고 있다. 특히, 핵심적인 행위자들에 대한 역할과 주요 과정의 사례를 중심으로 정책과정에 영향을 미칠 수 있는 논점을 제시하고 있다. 이는 두가지 중요한 행정, 정책적 의미를 도출하고 있다. 하나는 오늘날 많은 국가에서 지방정부의 계층구조 개편을 시도하고 있는데 계층구조 개혁을 하는데 있어서 정책적 시사점을 줄 수 있다는 점이며 두 번째는 중앙 대 지방간의 정부간 관계에 있어서 중앙정부의 개혁시도를 지방정부에게 어떻게 실현시킬 수 있는 가 하는 점에서 하나의 접근방법을 제시하고 있다는 점이다(Leach, 1998: 18-19). 본 연구는 바로 이같은 입장에서 영국 지방정부 재조직화 과정과 관련된 이슈들 중에서 위에서 언급한 두 번째 이슈를 중심으로 정책과정에 영향을 미친 요인들을 중심으로 논의해 보고자 한다.

2. 본 연구의 분석틀

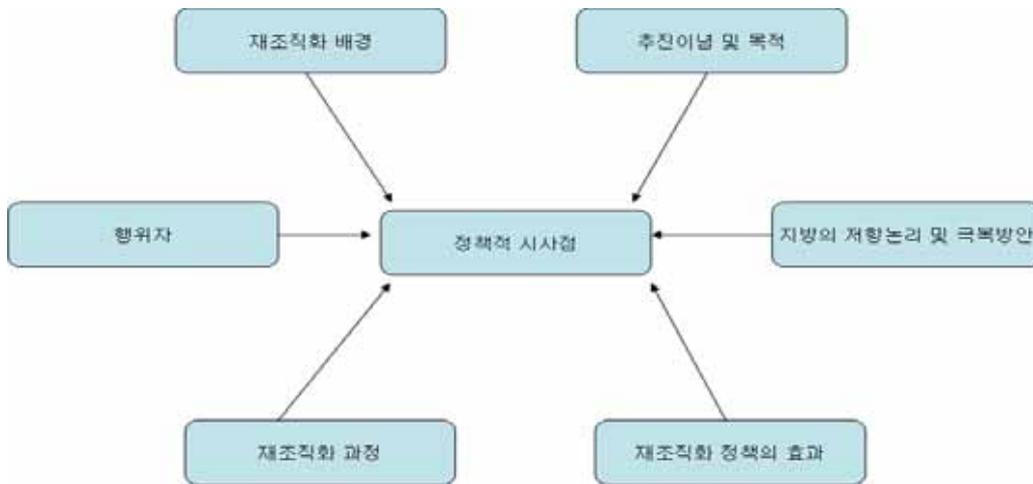
본 연구에서는 위에서 언급한 바와 같이 영국에서의 지방정부재조직화과정이 정책 네트워크의 능력에 관련하여 줄 수 있는 교훈에 초점을 맞춘다. 여기서 정책 네트워크란 재조직화 과정을 둘러싼 정책행위에 직접 및 간접으로 영향을 미친 주요 행위자들의 집합체(Leach and Stoker, 1997)를 의미한다. 이와 관련하여 Leach and Stoker는 중앙정부, 지방정부 연합체, 전문가단체, 일반대중들이 미친 영향이 분석되어야 하며, 재조직화의 결과 무엇이 발생했는지도 중요하게 다루어져야 한다고 한다. 한편, Graham et al. (2001)은 캐나다 오타와의 지방정부 재조직화과정을 사례위주로 분석하는 과정에서 타 지방정부가 교훈을 얻기 위해서는 사례 지방정부가 해당 재조직화를 추진한 배경, 재조직화 과정 등이 중요하게 다루어져야 한다고 하면서 오타와의 재조직화 과정을 분석하고 있다. 지방정부 재조직화 과정은 그 자체가 이해관계가 맞물리는 동태적인 과정이라는 점과 중앙정부의 의지가 동시에 발휘된다는 점에서 상당히 예민한 문제임에는 틀림없다. 영국의 Oxfordshire 카운티의 재조직화 과정에 참여한 Stott (1997)는 지방언론, 중앙정부, 기초자치단체연합회, 지방정부 위원회 등의 역할을 잘 검토해 보면 재조직화 과정에서의 동태적 과정을 이해할 수 있다고 하면서 Oxfordshire의 사례연구를 하고 있다. 본 연구에서는 위에서 제시된 여러 견해를 반영하여 본 연구에서 중점으로 다룰 연구문제를 선정하기로 한다. 지방정부 재조직화가 반드시 정당하다는 가치개입적 입장이 아니라 실제 이러한 과정이 영국에서 어떻게 진행되었으며 이러한 정책을 타 지방정부나 외국에서 검토하는 입장에서는 어떤 점을 특히 고려해야 하는가 하는 시각에서 아래와 같은 연구문제를 제시해 보고자 한다.⁴⁾ 이는 모든 관련 문제를 포괄한다기 보다는 핵심적 문제를 선정한다고 보는 것이 타당할 것이다.

본 연구에서 분석하고자 하는 연구문제를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지방정부 재조직화의 배경은 무엇인가?

4) 이에 더하여, 지방정부 재조직화를 연구하는 학자들은 Benson (1975, 1980)의 조직간 이론 모델이 지방정부 재조직화 연구에 많은 시사점을 준다고 한다. Benson은 조직들이 기본적으로 자기 조직들의 이익을 방어하기 위해 수행하는 방법들에 대해 강조하면서 그러한 이익들이 서로 양립하지 않는 곳에서 생기는 갈등의 가능성에 주목한다. Benson의 주요개념은 자원의존(resource dependency)인데 이에 돈과 권위(money and authority)가 포함된다. 어느 조직이 돈과 권위를 많이 가지며 유효하게 활용하느냐에 따라 한 조직의 목표가 달성될 가능성이 높아진다는 것이다. 자세한 내용은 Benson의 연구(1975, 1980)를 참조.

둘째, 지방정부 재조직화 추진의 이념 및 목적은 무엇인가?
 셋째, 지방정부 재조직화 과정에서 중요한 행위자들은 누구인가?
 넷째, 재조직화의 과정은 어떠한가?
 다섯째, 정책의 집행과정에서 지방정부의 저항논리는 무엇이며 어떻게 극복되었는가?
 여섯째, 지방정부 재 조직화 정책의 효과는 무엇인가?
 일곱번째, 계층구조개편과 관련하여 우리에게 어떠한 시사점을 주고 있는가?
 등이다. 이를 그림으로 나타내 보면 아래 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 본 연구의 분석틀

연구의 범위는 1991년부터 1998년까지 영국의 단층자치단체 46개의 창설과정이다. 1991년부터 1996년까지 재검토가 이루어졌고 재검토가 끝난 곳부터 부분적으로 단층자치단체가 창설되어 1995년부터 1998년 까지 본격적으로 창설이 현실화되었기 때문에 재검토 과정과 창설과정을 포함한 기간으로 한다. 여기서 단층자치단체란 전술한 바와 같이, 지방정부의 한 형태로서 상위의 정부를 가지지 않는(single-tier local government) 지방정부로서 관할구역내의 지방정부기능을 모두 가지는 것이며, 지방정부 기능이 광역자치단체와 기초자치단체로 구분되는 2층제(two-tier system)와는 구분되는 지방정부형태를 말한다. 이 단층자치단체는 영국과 뉴질랜드에서는 단층자치단체(unitary authority)로 불리고, 캐나다에서는 주로 단층시(single-tier municipality), 미국에서는 독립시(independent

city)⁵⁾, 오스트리아에서는 Statutarstada, 독일에서는 Stadtkreis 또는 kreisfreie Stadt로 불리고 있다(<http://en.wikipedia.org/wiki/independent-city>)

Ⅲ. 영국의 자치계층제 개혁과정에 대한 검토

1. 개요

영국의 경우, 지방자치단체 계층구조와 구역문제는 지방정부 재조직화(Local Government Reorganisation)란 이름으로 진행되어 왔다. 지방정부 재조직화란 지방정부의 통, 폐합, 계층구조 개편 등을 말하는 것으로서 역사적으로 지방정부 검토(Local Government Review)라는 과정을 통해서 시행되어 왔다. 지방정부검토란 지방정부의 계층구조를 개편하기 위하여 지방자치단체의 면적, 인구, 근접성등 제 기준을 재 검토하는 제도를 말한다(The Boundary Committee, 2003).

영국의 지방정부 재조직화는 크게 보아서 5단계로 시행되어 오고 있다고 할 수 있다. 이러한 과정은 (1) 1965년도 GLC(Greater London Council)와 32개의 런던 바로우가 만들어진 시기, (2) 1974년도 6개의 대도시 카운티가 설립되어 졌으며, 전체적으로 지방정부들이 통합, 경계 재조정이 이루어진 시기, (3) 1986년으로서 GLC와 6개의 대도시 카운티가 폐지된 시기, (4) 1991년에서 1996년 사이에 지방정부경계 및 조직에 대한 재검토후 46개의 단층자치단체(Unitary Authority)가 만들어진 시기이며 이 검토결과에 따라 1995년부터 1998년까지 재조직화가 시행되었다. (5)그리고 마지막으로 2003년부터 진행중인 추가적 단층자치단체의 설립화로 요약될 수 있다. 본 연구는 (4)의 경우에 한정한다. (5)의 경우는 아직 진행중에 있으며 완료되지 않았기 때문에 (4)에 국한하기로 한다. 특히 5단계는 광역지방정부의 탄생을 전제로 하는 것으로서 스코틀랜드와 웨일즈에 주어진 분권과 같이 대폭적인 권한이양을 전제로 하는 것이며 중앙정부의 역할은 연방정부의 역할에 유사하게 되는 형태를 의미한다. 4단계가 포함되어 있는 과정을 표로 정리하면 다음 <표 1>과 같다.

5) 미국의 독립시는 주 정부와 직접 교류하는 것으로서 어떠한 상위지방정부를 가지지 않는다. 미국의 독립시는 모두 43개인데 이중에서 39개가 Virginia 주에 있다. Virginia 주 밖에 있는 독립시로는 Alaska의 Anchorage, Maryland주의 Baltimore, Nevada 주의 Carson, Missouri의 Saint Louis 등이 있다.

<표 1> 영국 지방정부 재조직화 단계별 진행과정

April 1995	April 1996	April 1997	April 1998	2003-2004
4번째 시기				5번째 시기
Isle of Wight	Bath & North East Somerset Bristol East Riding of Yorkshire Hartlepool Kingston-upon-Hull North Lincolnshire North East Lincolnshire North Somerset Middlesbrough Redcar & Cleveland South Gloucestershire Stockton-on-Tees York	Bournemouth Brighton & Hove Darlington Derby Leicester Luton Milton Keynes Poole Portsmouth Southampton Stoke-on-Trent Rutland Thamesdown	Blackburn Blackpool Bracknell Forest Halton Herefordshire Newbury Nottingham Peterborough Plymouth Reading Rochester & Gillingham Slough Southend The Wrekin Thurrock Torbay Warrington Windsor & Mailenhead Wokingham	2003년 6월 17일부터 2004년 5월 25일까지 영국의 북동부(North-East), 북서부(North-West) 및 Yorkshire and the Humber 지역의(영국의 9개 권역중 3개 권역에 해당됨)지방정부 구역 및 계층제 개편 검토진행중 (2004년 11월 North East 지역 주민투표에서는 부결되어 일단 일시 중지되어 있음)

자료: Audit Commission(1996) 및 The Boundary Committee for England(2003a)을 이용하여 재작성

2. 영국 지방정부의 자치계층제 개혁과정

1) 추진배경

(1) 2층제 구조에 대한 비판 대두

단층제 지방정부의 찬성논리는 오랫동안 지속되어온 이슈이었지만 1969년의 Redcliffe-Maud Commission가 가장 강력히 주장한 바 있다. 여기서 단층자치단체란 기존 자치단체가 그들 구역내에서 광역과 기초자치단체가 가지고 있던 권능을 모두 가지게 되며 중앙정부

와 직거래 할 수 있는 자치단체를 말한다. Redcliffe-Maud Commission에서는 전략적 지방정부들이 파편화되어 있고 책임이 비효율적으로 지방정부간(county, district, county borough)에 분배되어 있으며 많은 지방정부들이 규모나 재정적 토대면에서 너무 작아서 효율성을 기할 수 없다는 점을 지적한 바 있다.⁶⁾ 따라서 이 위원회는 잉글랜드 전역에 걸쳐서 대규모의 단층자치단체의 수립을 권고했으나 정부는 이 권고안을 채택하지 않았다(Byrne, 2004).

그 이후 1969년 스코틀랜드 지방정부에 관한 휘틀리 보고서(Wheatley Report)에서도 규모의 경제가 대규모 광역자치단체의 창설을 정당화시켜주기에 충분하며 무엇보다도 지방정부의 대부분을 차지하고 있는 사회복지서비스의 책임성을 단순화시켜 줄 수 있다고 주장한 바 있다. 1970년대부터 2층구조는 내생적 긴장과 낭비성이 있는 중복성⁷⁾(built-in tension and wasteful duplication)문제를 내포한다고 계속 지적 받아 왔다. 1989년 아담 스미스 연구소(Adam Smith Institute)는 광역과 기초자치단체를 모두 없애고 1000개의 단층자치단체 창설을 하자는 급진적 주장을 하였으며 당시에는 인구규모를 60,000에서 100,000명 선으로 하여 단층자치단체를 만들자는 안을 제시하였다(Craig & Manthorpe, 2000).

1990년도 보수당 당 총재선거에서 단층제 지방정부 구상은 선거공약으로 되어서 쟁점화 되었으며, 노동당 쪽에서는 노동당 지방정부들의 권력기반을 약화시킬려는 정치적 의도도 포함되었다고 주장한 바 있다. 그러나 전반적으로 볼 때 보수당의 지방정부 정책기조인 단층자치단체안에 대하여 노동당 및 자유민주당도 지지를 보냈으며 같은 입장이었다(Byrne, 2004).

6) 1972년 폐지되었던 카운티, 버러 지역은 단층제를 강력하게 희망하고 있었으며 실제로 이후 이 지역들은 대부분 단층제로 전환되었다.

7) 영국은 중앙과 지방, 광역과 기초간에 기능배분이 비교적 명확하기 때문에 우리나라와 같은 중복행정현상은 덜 하다고 할 수 있다. 우리나라의 시각에서는 영국의 지방정부간 기능배분은 명확하다고 여길수 있으나 영국의 시각에서는 다소 불합리하게 보일 수 있을 것이다. 일부 기능, 가령 계획기능같은 경우에는 기초자치단체는 지방계획(local plan), 광역자치단체는 구조계획(structure plan)이라는 이름으로 공간을 달리하는 계획을 수립하고 있다. 이 경우 기초가 수립하는 계획과 광역이 수립하는 계획의 조정 문제등 제한적으로 일부 기능에 있어서는 중복행정 문제가 지적되기도 한다.

(2) 1992년의 지방정부법의 구체화

영국 보수당정부는 선거에서 승리한 후 법적으로 뒷받침하기 위해 1992년 지방정부 법속에 재조직화 내용을 포함시켰으며 이법의 제14조에서는 구조변화(structural change)의 정의를 “비도시지역(런던 및 6개의 광역대도시지역외)에서 2층제의 지방정부를 1층제로 대치시키는 것”으로 한 바 있다. 2층제를 1층제로 대치시키는 것은 2가지 형태가 있는데 하나는 해당지역에서 기초자치단체(district)의 기능을 해당 광역자치단체(county)에게로 이양하는 것 및 해당 광역자치단체의 기능을 기초자치단체에게로 이양하는 것이 되도록 하였다.

1992년 법 당시에는 영국 지방정부위원회(Local Government Commission for England, LGC)라는 특별조직이 만들어져서 재조직화할 대상이 되는 자치단체에 대한 검토담당 권한을 가지도록 하였다. 1992년 지방정부법속에 ‘지방정부검토제도’(Local Government Review, LGR)를 포함시키고 이 제도를 수행하기 위하여 LGC를 설립하도록 한 것이다. 이 위원회는 모든 광역자치단체(County)를 검토하고 일반주민, 압력집단, 그리고 개별 지방자치단체의 의견에 바탕을 두고 권고안을 만들도록 권한이 주어졌다. 결국 이 위원회의 1기는 25개의 단층자치단체를 설립하게 했고(1992-1995), 그 다음 1995-1998년까지 2기에 걸쳐서 21개의 단층자치단체가 추가 설립된 바 있다.

2) 추진이념 및 필요성

(1) 추진이념

당시 지방정부 재조직화의 추진이념을 여러 학자들이(Craig et al., 2000; Craig & Manthorpe, 2000) 제시하고 있는데 이를 간추려 보면 다음과 같은 능률성, 경제성, 효과성, 민주성 등의 이념으로 구성될 수 있다. 먼저 능률성을 보면 이는 2층체제로는 기능상의 중복과 이중처리 때문에 의사결정이 종종 느려지고 지연된다는 점이다. 경제성은 2층체제는 비용이 많이 들고, 비경제적이라는 점이다. 이에 반해 단층체제는 지방정부의 전체 수자를 줄임으로써 행정비용을 감소시킬 수 있다는 점이다. 휘틀리 위원회(Wheatley Commission)의 휘틀리 보고서(Wheatley Report)(1969)에서는 규모의 경제가 중요하며 이는 보다 규모가 큰 지역자치단체의 창설을 정당화시켜 준다고 주장하였다. 다음은 효과성인바 지방정부 기능을 망라하여 단층 지방정부에 부여함으로써 그들로 하여금 서비스를 보다 효율적으로 통합하고 종합적으로 문제를 해결할 수 있도록 한다. 즉, 단층체제는 서비스 품질 수준을 향상시킬 수 있다. 다음은 민주성을 들 수 있는 바 유권자들은 디스트릭트와 카운티 사이의 구분을

혼란스럽게 보고 있으며 동시에 어떤 서비스가 어떤 층의 지방정부에 의해 제공되고 있는지 확신하지 못하는 경우가 많다. 종합기능을 수행하는 자치단체를 설립하면 이러한 혼란을 제거하고 나아가 민주적 과정을 증진시킬 수 있다. 단층자치단체는 지방정부가 그들이 서비스를 제공하는 주민에 보다 가까이 다가갈 수 있기 때문에 지방민주주의를 높일 수 있다는 점 등이다.

이에 더하여 한가지 덧붙일 것은 1980년대 말부터 제기되었던 지방정부의 역할변화를 논의해야 할 것이다. 전통적으로 지방정부에 대한 기대역할이 서비스 제공자였다면(service provider) 이제는 새로운 역할로서 '조건정비형 지방정부'(enabling authority)로의 역할 기대를 들 수 있다. 지방정부가 단순히 주어진 예산을 통해서 서비스를 제공하는 역할에서 벗어나 주민에 대한 질높은 서비스를 제공할 수 있도록 능력이 강화되고 보다 적극적 역할을 할 수 있는 권능있는 정부를 의미한다고 할 수 있다. 이러한 관점은 신공공관리론의 내용에 부합하는 것으로서 특히 지방정부에 기대되는 역할이라고 할 수 있다. 이러한 이론적 배경이 단층제로의 논의전환에 기여했다고 할 수 있다.

(2) 현실적 필요성

위와 같은 추진이념에 더하여 중앙정부 입장에서 가졌던 현실적 필요성도 크게 작용한 것으로 평가된다(Randall, S., 1995; Lecah, S., 1998). 이는 지방정부간 불균형에 대한 인식이다. 즉, 중앙정부 입장에서 볼 때 기능적, 행정적, 지리적 측면에서 지방정부간의 불균형(불일치)에 대한 우려가 존재했으며 이에 대한 해결책으로서는 단층자치단체의 설립을 중앙정부가 선호하였다는 사실이다. 또, 중복행정에 대한 인식도 큰 비중을 차지하고 있었다. 2층제로 인하여 중복행정 및 낭비의 심화 발생이 계속 지적되어 왔다는 점이다. 더해서, 지방정부간 경계협소(under-bounding) 및 경계과대(over-bounding)현상에 대한 인식도 들 수 있는데, 같은 수준의 자치단체이면서도 구역규모가 큰 차이가 있어서 자원편차가 큰 현상이 발생하고 있다는 지적이 많았다. 경계협소의 경우는 사람들의 활동이 행정공간구역을 초과하기 때문에 확산효과(spill-over effects)를 유발하고 이로 인해 대표성 및 재정상 혼란을 초래한다는 지적이었다. 끝으로 정치적 목적의 실현의도도 있었다는 점이다. 영국 정부의 당초 입장은 중립적 입장에서 검토한 것이 아니고 새로운 단층제 조직구조를 선호하였다는 사실이며, 특히 집권당과 다른 정당이 지배하고 있는 카운티를 다루기 위한 목적도 있었다는 사실이다. 1980년대 및 1990년대 초기에 중앙과 지방정부간에는 적대감이 있었으며 이러한 정치적 배경 때문에 일부사람들은 단층자치단체로의 재조직화는 주로 노동당 지방정부에 대한 민주적 권력기초를 손상 시킬려는 의도가 있었다고 지적하기도 하였다.

3) 중요 행위자

이하에서는 지방정부 재조직화에 크게 영향을 미쳤던 행위자들을 중심으로 살펴보기로 한다(Leach, 1998; O'Neill, 2004). 이러한 행위자에는 중앙정부, 지방정부위원회, 광역자치단체협의회, 기초자치단체협의회, 일반주민, 지역언론을 들 수 있다.

(1) 중앙정부

집권당의 선거공약으로 채택된 것이어서 정당성이 보장되었으며 특히, 당시 주무장관이었던 Michael Heseltine 의 단호한 의지가 반영되었다고 볼 수 있다. 그는 단층제에 대한 확신을 가지고 있었고 그가 제시한 3개 정부개혁안속에 단층제로의 개혁이 포함되어 있었다(Leach & Stoker, 1997). 그가 지방정부를 담당하는 환경부장관에 임명된 것이 단층제 개혁안을 가속화시키는데 크게 기여한 것으로 볼 수 있다. 보수당내에서 중앙정부의 2층제 의지표현은 1991년의 자문서(consultation paper)인 지방정부의 구조(The Structure of Local Government) 에서 구체적으로 나와 있으며 주요한 내용들이 1992년 지방정부법에 포함되게 된 바 있다. 그 내용은 2층 구조의 자치단체를 단층자치단체로 바꿀려는 정부의 강한 의지를 반영하고 있다고 볼 수 있다. 지방정부 대표자들은 개혁에 앞서서 지방정부 재정, 선거구 문제, 역할 및 기능등에 대한 철저한 검토가 선행되어야 한다고 주장했지만 중앙정부는 이를 거절한 바 있다.

(2) 지방정부 위원회(Local Government Commission for England)

영국의 경우, 지방정부의 자치단체 개편을 포함하는 모든 재조직화는 지방정부 위원회라는 독립된 위원회에서 처리하고 있다. 지방정부 위원회의 운영과 구성에 관한 몇 가지 특징을 간추리면 다음과 같다.

첫째, 독립적 중립적 기구로서 절대적 권한을 가지고 있다. 1992년 지방정부법에 의거 15명으로 구성된 영국 지방정부위원회(Local Government Commission for England)가 설립되었는데 중립성을 지닌 독립기구로서 출발하였으며 이는 5년 동안 검토과정을 완성시킬 것으로 기대되어졌다. 이 기구는 지방정부 재조직화에 관한 절대적 권한을 가진 독립기구로서 기능하였는데 2002년 도에 영국 경계위원회(The Boundary Committee for England)로 명칭이 바뀌어 졌으나 기능은 크게 다를 바 없다.

둘째, 중앙정부의 전략적의지가 반영되었다. 중앙정부는 위원회의 위원을 임명하고 이 위

원회가 권고안을 내도록 한 사실 자체가 엄격한 분석적 접근이 채택될 것이라는 것을 암시하였다고 지적된다. Michael Clarke(1997)가 지적한 바와 같이 위원회방식은 증거를 수집하고, 논리와 합리적 논증을 통하여 가능성을 제시하고 정교한 권고안을 제시하는 것이다. 영국의 경우 정책 문제 해결을 위해 위원회의 임명은 전통적으로 침예한 지방문제-특히, 지방정부 재조직화 문제-를 해결하기 위해 사용하는 전형적인 방식이다. 지방정부 체제를 재설계하는 과정의 복잡성 및 의견이 갈라지는 대안들을 균형 맞추고 종합화 하는 과정에서 생기는 도전들은 중앙정부로 하여금 ‘너 스스로 하라는 방식’ 즉, DIY 방식(Do it Yourself)에 대해 재검토하도록 하였다. 즉, 지방정부 스스로 하게 해서는 이러한 침예한 이해관계가 걸리는 문제를 해결할 수 없다고 인식했다는 점이다. 이러한 인식은 중앙정부가 강력한 의지를 가지고 처음부터 전략적으로 접근하도록 하게 만들었다는 점이다.

셋째, 정치적 영향을 배제하며 객관적 정책분석에 기초하였다. 영국의 전통상 위원회 형태는 합리적 기대(rationalistic expectation)를 가지는 것으로 인정하며 과거의 예를 보더라도 가령 왕립위원회(Royal Commission)의 사례에서 보듯이 정책분석과 정치적 영향은 엄격하게 분리되어 처리되었다. 정치적 영향의 경우 위원회의 가동 시초에 권한 범위등을 정하는데 관여하고 끝날 때, 권고안에 대해 반응을 보이는 정도이며 위원회가 활동하는 과정 동안에는 역할을 하지 않는 것이 전통이다(Leach, 1998: 18).

넷째, 상시적 위원회의 성격을 가졌다. 이 위원회는 독립성을 가진 상시적, 전문적, 중립적 위원회로서 두 가지 권한을 부여받았는데 첫째는 정부에 의해 지정된 지역들을 검토하고 지방정부 구조, 경계 및 선거구 관련문제들에 대한 권고안을 제시하는 것, 둘째, 주기적으로(10-15년마다)지방정부의 선거구 문제를 재 검토하는 것 등이었다. 이러한 기능을 가지고 상시적으로 존재하는 위원회의 성격을 가졌다.

다섯째, 지역적 여건을 최대한 고려하였다. 이 위원회는 권고안을 작성하는데 있어서 지역 커뮤니티의 정체성 및 지역이익을 최대한 반영하며 동시에 효과적이고 편리한 지방정부를 구성할 수 있어야 한다는 기준을 충족시키도록 요구받은 바 있다.

여섯째, 단계적 재검토 방식에 의한 학습과정을 중시하였다. 재검토 하는 방법은 전국에 일괄적으로 실시할 것이라는 청사진 대신에 39개의 기존 카운티에 대하여 개별적으로 정밀 검토하는 방식을 택하였다. 이러한 검토과정은 5단계로 나누어졌으며 4년 이내에 완료되는 것이었다. 그 같은 접근방법은 개별자치단체별로 권고안을 제시하는 형태로 운영되었으며 권고안을 만들어내는 과정에서 많은 긴장감을 유발하였다.

(3) 광역자치단체 협의회(The Association of County Council)

39개 카운티 자치단체들의 협의체인 ACC의 경우 지방정부의 재조직화 과정에 대해서 처음에는 반대했으나 시간이 지남에 따라 조심스런 환영을 보낸 바 있다. 그 이유는 중앙정부의 재정적 자율성 및 재정적 혜택을 추가적으로 보장받았기 때문이다.

(4) 기초자치단체 협의회(The Association of District Council)

296개의 기초자치단체 협의체인 ADC의 경우는 기존 자치단체를 그대로 단층자치단체로 하는 것에는 쉽게 동의하였으나 2-4개정도 통합하여 단층자치단체로 하는 데에는 기본적으로 반대하였다. 특히, 카운티 협의체와는 달리 296개의 자치단체가 처한 각각의 사정이 달라서 합의를 이끌어 내기가 어려운 사정도 있었다. 시간이 지나면서 현상태 유지안과 2-4개 통합하여 단층자치단체로 하는 안에 대하여 선택하도록 되었을 때 결국 후자를 택하는 쪽으로 정리가 되었다. 이렇게 되는 과정에는 지방정부위원회의 비용편익분석 결과와 지역정체성에 대한 객관적 결과를 기초로 한 지방언론사의 홍보가 큰 역할을 차지하였다. 아울러 지역 주민들에 대한 세금인하 조건제시도 주민들의 여론조성에 기여하도록 되었다.

(5) 일반주민(The Public)

일반 지역주민들의 경우에는 지역 정체성의 상실을 가장 큰 쟁점으로 삼았으며 지방정부위원회의 비용편익분석 결과와 각종 세금인하 인센티브에 많은 영향을 받았다. 그 결과 대부분의 지역에서 단층제를 선호하는 결과를 낳았으며 일부 제한적으로 부결되는 지역도 있었다.

(6) 지역 언론(The Local Media)

지역언론에서도 다양한 토론의 장을 만들어서 찬, 반 토론의 기회제공을 함으로써 객관적 사실에 입각한 자료들을 제시하는데 크게 기여하였다. 특히, 다양한 형태의 토론의 장을 마련하고 위원회에서 분석한 재조직화했을 때의 장단점에 대한 객관적 분석을 기초로 활발한 논쟁의 장을 마련하였다(Leach, 1998).

4) 재조직화 과정

지방정부 재조직화 과정은 LGC 가 객관적 분석을 기초로 1차 권고안을 복수로 내고, 다양한 단체들 및 주민의견을 청취하여 2, 3차 권고안을 내며 최종적으로 주민에게 물어서 선택하는 방식을 채택하였다. 재조직화 과정의 주요한 특징을 정리하면 다음과 같다(Leach, 1998: Wilson, 2002: Elcock, 1998: O'Neill, 2004).

첫째, 위험도가 큰 단일의 해결책(high-risk single solution)을 내놓는 것이 아니라 LGC는 최선의 해결책이, 일정한 실험기간을 거쳐서, 자연적으로 등장하도록 허용했다. 제시된 해결책의 유형상 특징은, 사전연구를 통해서 선택대안을 3개 내지 5개정도 제시하고 각 대안에 대한 장, 단점을 제시한 뒤 이를 수요자(지방정부, 의회, 주민 등)에게 제시하여 토론을 거치고 선택하도록 하였다. 최근의 영국의 지방정부 구조안에 대한 투표제도도 이와 마찬가지로 형태이다. 원칙적으로 다섯 개의 형태를 제시했는데 이 중 3개는 성격에 있어서 단층자치단체이고 하나는 변화없음(현상태 유지), 나머지 하나는 혼성형태(단층과 현 상태의 혼합형태)이다. 그 유형을 간략히 설명하면 다음과 같다. 먼저, 단층 카운티(Unitary County) 형태인데 이는 하나의 카운티가 단층 카운티(단층 자치단체)로 되는 것을 말한다. 단층 디스트릭(Unitary District)은 카운티 안에 있는 모든 기초자치단체(디스트릭)가 단층자치단체의 지위를 얻는 것이다. 단층 중간체제(Unitary Intermediate)는 카운티가 관할 구역내에 있는 기초자치들을 몇 개로 나누어서 몇 개의 단층자치단체로 세분하는 것이다. 변화없음(No change)

은 현 상태 유지안을 말한다. 마지막으로 혼성형태(Hybrid)인데 이는 기존 카운티는 그대로 카운티의 지위를 지니되 카운티 내의 일부 지역(한개 또는 두 개)은 단층자치단체로 독립해 나가는 것이다.

둘째, 지방정부의 역할에 대한 근본적인 기능설정과 재 조직화를 연계시켰다. 1992년 지방정부법(Local Government Act)는 LGC로 하여금 어떠한 구조형태가 지역사회의 정체성 및 이익을 잘 반영하며 아울러 효과적이고 편의성이 있는 지방정부를 보장해 줄 것인가 하는 문제를 결정하도록 요구했다. 당시의 2층제는 이러한 요구를 충족시키기 위한 최선의 장치가 아닐 수 있다는 암시가 제시되어 있었다(Leach, 1998, 21). LGC는 곧 세 번째 기준을 추가했는데 이는 '변화가 가치있는 것이어야 하며 시간이 지남에 따라 비용-효과적이어야 한다'는 점이다. 이후의 정책지침은 보다 세부적인 기준들을 제공해 주었다. 특히 지방정부의 역할에 대하여 3가지 기능을 상정하였다. 첫째는 권력분화를 위한 정치적 메카니즘, 둘째는 지역사회의 가치표현 수단, 셋째는 시장을 통해서 제공될 수 없는 재화와 자원을 분배하는 메카니즘. 이 중 첫 번째 기능은 서비스 제공자로서의 기능 이상의 역할문제에 대한 문

제제기가 있을 수 있으며 책임성의 형태에 관한 문제도 제기하였다. 둘째 기능은 지방정부의 토대로서 지역사회의 중심성을 인정한 것이다. 셋째 기능은 서비스 공급자로서 지방정부의 역할 반영 등이다.

셋째, 평가기준들을 가능한 계량화해서 객관적 증거위주로 접근했다.

비용편익분석을 위해서는 Ernst and Young 회사가 개발한 재정적 절감추정을 위한 모델에 의해 추정된 재정 절약효과가 제시되었으며 이에 대해 LGC는 이를 그대로 원용했다. 이 결과는 인구규모가 작은 자치단체의 경우 비용이 증가하며(당시 기초자치단체 수의 절반 이상), 자치단체 규모가 커서 인구 백만이 되었을 때 최고의 예산절감이 이루어졌다고 결과가 나온 바 있다.⁸⁾ 아울러 지역사회의 정체성조사를 위해서는 MORI 서베이 조사결과가 활용되었다. 한편, 지방정부 재검토에서 고려된 평가기준은 다음과 같다.

① 서비스 제공의 비용-효과성

지방수요를 충족시키는 비용-효과적 서비스 제공 능력을 말한다. 기존 시스템과 비교하여 볼 때 제시된 새로운 지방정부체제에서 서비스를 제공할 때 드는 운영비용 및 기존체제에서 새로운 체제로 변경할 때의 전이비용(재 조직화 비용)을 포함하는 비용을 고려한다. 동시에 서비스 제공의 효과성/질적 수준을 고려하는 바, 기존 시스템과 비교하여 볼 때 제시된 새로운 지방정부체제에서의 서비스 제공의 효과성/서비스의 품질(접근성, 지방수요에 대한 반응성, 서비스 간 조정의 신뢰성 및 수준 등에 의해 평가)을 고려한다.

② 지역사회 반응성: 지역 내의 지역적 정체성과 행태를 표현하는 능력

인지된 정체성, 즉, 사람들이 소속해 있다는 정체감, 동일시하는 의식을 의미하는 지역적 정체성을 의미한다. 다만 이는 사람들이 현재 속해 있는 공간적 구역에 국한하지 않으며 공간적 활동패턴을 고려하고, 교육, 직장, 쇼핑 및 레저를 할 때의 활동 패턴이 포함된다. 아울러, 표현된 선호, 즉 설문을 통해서 주민들이 지방정부 구조와 관련하여 선호하는 내용을 고려한다.

③ 민주적 생존성(democratic viability): 건전한 지방 민주주의의 원칙을 표현하는 능력

여기에는 먼저, 책임의 명료성을 고려한다. 즉, 정치적, 재정적 책임성이 구별될 수 있어

8) 가령, Derbyshire 카운티의 경우 인구 70만으로 조정하여 단층 카운티로 할 경우 매년 약 1천6백만 파운드(약 320억원)를 절감할 수 있다고 함.

야 한다는 점이다. 다음은 대중의 이해가능성이다. 체제내의 권한/책임분배에 관하여 일반대중이 보여주는 이해 수준을 고려한다는 점이다. 또 정치적 및 주민참여가 기준으로 적용된다. 지방의원(의원 수 및 의원 역할) 및 지방 주민(참여민주주의 메카니즘)에 의한 적극적 참여를 조장시켜 줄 수 있는 지 여부가 고려된다.

④ 통치 능력: 지방정부의 업무를 효과적으로 수행할 수 있는 능력

먼저, 전략적 능력이 고려된다. 지방의 구역내에 미래 투자를 계획할 수 있는 능력 및 광역권내에서 해당지역의 미래에 대한 전략적 관점을 개발할 수 있는 능력(광역권내에서의 개발잠재력)이 고려된다. 다음은 네트워킹 능력인데, 지방정부가 타 기관(공공기관, 민간기관, 각종 단체 등)과 협력하면서 전략적 우선순위를 성취할 수 있는 범위를 말한다.

5) 추진과정상 주요쟁점과 저항논리

지방정부 재조직화과정에서 나타난 주요쟁점 및 반대한 사람들의 저항논리는 다음과 같다(Pilkington, C., 2002; Leach, 1998; Pratchett, 2000). 일괄적으로 단층제를 추진한 웨일즈와 스코틀랜드와는 달리 잉글랜드의 경우에는 개별 자치단체별로 추진한 결과 야기된 갈등과 반목 등도 다양하게 나타났다. 가령, Hampshire의 경우에는 초창기에 지역사회 정체성(commmunity identity)문제로 주민들이 자치단체 경계가 넓어지는 것 자체를 반대했던 반면(Cope, et al, 1997) Oxfordshire 카운티의 경우처럼 처음부터 반 보수당 지방정부의 성향으로 인하여 정치적으로 반대한 경우등 실로 반대하는 모습도 다양하였다.⁹⁾ 따라서 본 고에서는 개별 자치단체의 개별적 반대사례 경향보다도 종합적으로 고려하기로 한다.

(1) 주요 쟁점

① 규모설정에 있어서 서비스효율성과 민주성과의 상충논리

지방서비스를 충분히 제공하기 위해서는 규모의 경제를 반영할 수 있어야 된다는 주장과 커뮤니티의 일체성을 주장하여 소규모를 주장하는 논리와 상충이 있었다.

9) Oxfordshire County의 경우에는 45대 25명의 지방의원비율로 반 보수당 성향으로 구성되어 있어서 정치적으로 처음부터 반대하였음. 익명의 한 심사자는 실제 통합과정에서 야기된 갈등과 반목에 대한 해소과정을 제시하는 것이 필요하다고 지적하였으나 이렇게 다양한 저항논리가 있는 관계로 본 고에서는 전체적인 경향만 제시하고 개별적인 사례는 추후 개별적 사례연구로 대신하고자 함.

② 비용과 지역정체성 문제

주요 기준으로 적용된 ‘비용’(cost)과 ‘지역정체성 측정문제를 두고 논란이 있었으며 독립 연구기관에서 이 비용문제에 대한 연구를 진행함으로써 많이 완화되었다. 특히, 질적 문제-지역정체성-등에 대해서는 양적통계방법을 동원하여 측정하는 노력을 하였다는 점도 큰 평가를 받은 바 있다. 지역정체성 문제 지역주민들의 일체감, 지방세 수준, 직장출근 패턴, 전략적 사회경제적 계획 문제 등이 고려되었으며 외부 전문기관에서 수행하여 그 결과를 제시한 바 있다.

③ 광역과 기초간의 입장차이

일반적으로 카운티는 반대, 개별자치단체는 찬성하는 분위기였다. 이 과정에서 개별자치단체가 독자적인 제안을 내도록 허용하였다. 즉, 예를 들면 어떤 소규모 자치단체들은 타 자치단체와 통합하지 않고 단층자치단체가 되기 위해 커뮤니티 “권한강화”(empowerment)안을 내기도 했는데 이 안은 개별자치단체내의 커뮤니티들이 지방적 문제의 운영에 적극적으로 관여하도록 하기 위해 도시 지역 전역에 걸쳐서 일련의 근린 카운슬(neighbourhood council)을 설치하도록 하는 것이다. 또 어떤 자치단체는 지역내의 서비스 과정에 있어서 ‘구역에 바탕을 둔 제도’(area-based systems)를 도입하여 윈스톱 센터 및 정보센터 등을 다양한 지역에 설치하는 조건으로 단층자치단체가 되기 위한 가능성을 제시하기도 했다는 점이다. 재검토 과정은 이러한 아이디어를 추진할 수 있는 영역을 제공하는 기회가 되었다는 점도 평가되고 있다.

(2) 주요 저항집단과 저항논리

영국 지방정부 재조직화과정에서는 이해관계를 달리하는 다양한 집단들이 찬성 또는 반대의 목소리를 냈으며 이는 자치단체에 따라 다소 다른 양태를 띠었다. 여기에서는 일반론적 특징을 중심으로 검토해 보기로 한다.

① 기존 지방정부 지방의원 및 각 직능단체 및 연합회 등은 반대

단층자치단체가 구성된 지역에 있어서는 지방의원 31%가 감축되었으며(2,240명), 평균 자치단체 인구는 1975년의 29,000명에서 1998년에는 129,000명으로 증가한 바 있다. 웨일즈의 경우 8개의 카운티(광역자치단체)와 37개의 디스트릭트(기초자치단체)를 1994년

지방정부법(Local Government(Wales) Act)에 의해서 22개의 단층자치단체로 통합하였다. 그 결과 1,977명의 지방의원 수가 1,273명으로 약 700명 감소되었다. 이러한 이유 때문에 지방의원등이 중심이 되어 반대가 강했다고 할 수 있다. 반대한 방법으로는 법원에 소를 제기(Humberside County Council) 하는 방법으로 진행되었으나 시간이 지남에 따라 그 강도가 현격히 축소되었다. 자치단체 내부에서도 심한 찬, 반 논쟁이 있었으며 현재에도 예전의 시도에 대해 “용서와 망각”(forgiving and forgetting)의 두 주류가 있는 실정이다.

② 국회의원들의 반대

일부 지역에서는 통합과정에서 선거구개편(gerrymandering)문제가 불가피하게 발생된 관계로 국회의원들이 반대한 경우도 있었다. 국회의원들이 그들의 카운티를 폐지하려는 제안에 반대함으로써 혼란을 가중시켰는데 가장 큰 반대는 Somerset 카운티 사례이다. 여기에서는 4명의 국회의원이 카운티 폐지에 강력한 반대를 한 바 있는데 4명중에는 내각의 차관도 포함되어 있었다. 이들은 카운티가 폐지되면 차관직을 그만둘 것이라며 위협하였고 결국 환경부 장관은 카운티 폐지를 하라는 위원회의 권고안을 거부한 바 있다.

③ 교사노조, 지방공무원 노조, 사회복지서비스 국장연합회 등 반대

1996년만 하더라도 6,800명의 공무원이 자리를 잃었으며 Glasgow만 해도 약 1,500명의 공무원이 자리를 잃었다. 가령, 통합되면서 글라스고우 자치단체내의 13개의 국 수가 6개로 줄어드는 등 기구통합이 가져오면서 인력의 구조조정이 진행된 바 있다. 공무원들은 조기퇴직(early retirement) 또는 타 자치단체로 가서 직장을 구해야 할 입장이었었으며 이로 인한 저항이 컸다. 특히, 웨일즈의 경우 저항세력은 노동조합과 노동당이었으며 이들은 조직적으로 저항한 바 있다.

④ 재조직화 비용 문제

재조직 비용(reorganisation costs)은 다음과 같은 방법으로 조달되었다. 즉, DoE(환경부, 당시의 지방자치기능을 담당하는 부처) 및 그 후속부처인 DETR은 지방정부 지출에 대한 상당한 통제를 행사한 바 있다. 재조직 비용을 직접 보조금형태로 주는 대신에 지방자치단체들이 외부차입 등을 하게 하는 재정자율성을 부여해 줌으로써 해결했다. 이러한 차입은 재조직후 얻어질 예산절감액으로부터 충분히 상환가능하다고 전제한 바 있다. 단층자치단체를 추진할 때 목적중의 하나는 통합하였을 때 재정적 절감액분이 초래되는 비용을 상쇄하고

도 남을 것이라는 비용측면에서의 확신이 있었다는 사실이다. 실제로는 전환비용(transition costs)이 기대보다 많이 초래되었으며 이 비용이 과소평가된 점이 있다고 지적된 바 있다(Chisholm, M. 2002). 즉, 46개 단층자치단체 창설에 소요된 전환비용은 1996/97년 가격으로 6억 7천만파운드(한화 약 1조 3천억원)에 이르는데, 전반적으로 볼 때 단층자치단체에 살고 있는 사람 1인당 비용은 약 82파운드정도(약 16만원 정도)에 해당한다고 한다.

6) 재조직화의 결과

지방정부 재조직화 결과 여러 가지 효과가 나타났다. 이를 정리하면 다음과 같다 (Leach, 1998; Byrne, 2004).

(1) 적은 규모 기초자치단체의 통, 폐합 효과

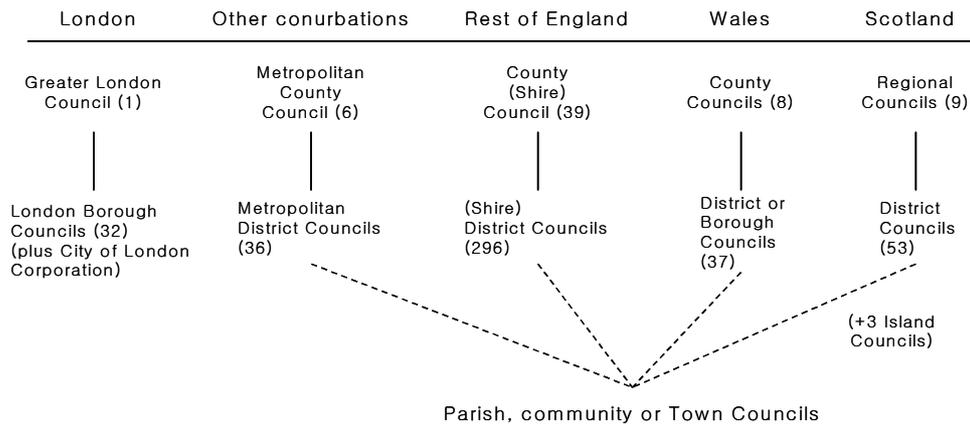
2개이상의 기초자치단체들을 하나로 묶어서 단층자치단체의 법적권한을 부여하고 이 자치단체에 대해서는 광역 및 기초자치단체의 권한을 부여하여 중앙정부와 직거래하도록 함으로써 통, 폐합 효과가 발생하였다. 일부 단층자치단체는 5개의 기초자치단체가 합쳐져서 창설된 경우도 있다 (예: East Yorkshire). 1994년과 1998년을 기준으로 볼 때 농촌 기초자치단체 수는 296개에서 238개로 58개 축소, 광역은 39개에서 34개로 5개 축소, 단층자치단체는 0에서 46개로 46개 확대하였다는 점이다.¹⁰⁾ 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈를 다 포함하면 515개의 광역, 기초 자치단체에서 442개로 축소되었다.

(2) 계층의 단순화

단층제를 통해서 지방계층이 단순화되는 효과를 가져왔다고 평가된다. 이를 통해서 행정거래비용은 이전보다 약 20%-30%절감된 것으로 평가된다(Leach, 1998). 단순화된 구조를 그림으로 나타내면 아래와 같다. <그림 2>는 런던 광역시(GLC)와 대도시광역정부가 있을 당시, 즉 2층제가 중심일 때의 지방정부 구조를 나타내고 <그림 3>은 중층제가 단층제로

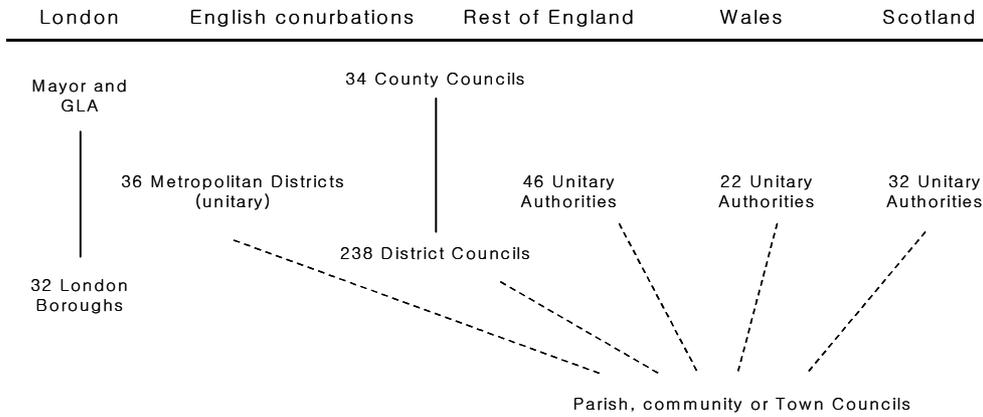
10) 기존에 있던 대도시지역의 대도시 광역시(Metropolitan County)(6개)와 그 산하에 있던 대도시 기초자치단체(Metropolitan District)(36개)의 경우 대도시 광역시(Metropolitan County)가 폐지됨에 따라 자동적으로 36개의 단층자치단체가 출범하게 되었다. 그러나 이는 자치단체간의 재조직화 과정을 통해서 된 것은 아니기 때문에 구분 지어 설명한다.

일부 바뀌고 런던광역시가 새로 부활한 다음의 지방정부 구조를 나타내고 있다. 이 그림에서 나타내고자 하는 바는 이층제에서 단층제로 바뀜으로써 중앙정부와 지방정부가 직거래 되고 이를 통해서 정부간 관계가 단순화될 수 있다는 점을 보여주기 위한 것이다. 즉, 단층자치단체의 경우 기존의 광역자치단체를 거치지 않고 중앙정부와 직접 연결될 수 있다는 점이 특징이라고 할 수 있겠다.



자료: Byrne, 2004

<그림 2> 1986년 이전(이층제가 중심일 때)의 영국의 지방정부 구조



주: 정확한 이해를 위해 번역을 하지 않고 그대로 인용함.

자료: Byrne, 2004

<그림 3> 2000년 이후(단층제 추진 및 런던광역시가 부활된 이후) 영국의 지방정부 구조

(3) 다양한 형태의 재조직화

자치단체별로 다양한 형태의 재조직화가 이루어졌으며 몇가지 사례를 보면 아래 표와 같다. <표 3>에서 보는 바와 같이 자치단체들은 일률적인 형태가 아닌 다양한 형태로 짝짓기를 하였으며 재조직화 과정에서 다양한 형태의 정치적 과정도 개입되었다는 점을 암시하고 있다.

<표 3> 몇가지 재조직화 사례 설명

카운티 및 디스트릭트 수	재조직화 내용	비 고
Isle of Wight+2개 디스트릭	1개의 단층자치단체	
Cleveland+4개 디스트릭	기존 지역을 그대로 살려서 4개의 단층자치단체 설치	카운티 폐지
Durham+8개 디스트릭	2개의 단층자치단체:Darlington(인구 10만)와 나머지 지역(인구 50만)	
Derbyshire+9개 디스트릭	2개의 단층자치단체: Derby City 및 나머지 지역	
Avon+6개 디스트릭	4개의 단층자치단체	카운티 폐지
Gloucestershire+6개 디스트릭	3개의 단층자치단체: Forest of Dean(1), Cheltenham, Cotswolds and Tewkesbyry(1), Gloucester and Stoud(1)	카운티 폐지
Somerset+5개 디스트릭	1개의 단층자치단체	
Humberside+9개 디스트릭	4개의 단층자치단체	
Lincolnshire+7개 디스트릭	2층계가 그대로 유지	
North Yorkshire+8개 디스트릭	3개의 단층자치단체	
합계: 10개 카운티, 64개 디스트릭	24개 단층, 1개 카운티, 7개 디스트릭	

자료: Byrne, 2004.

(4) 조직 및 인력 감축

통합된 자치단체의 경우 새로운 조직진단과정을 거쳐 조직과 인력이 크게 감축되었다. 통합된 자치단체의 경우 1/3정도의 인원이 감소되었으며 중견간부들의 숫자가 크게 감소되었다. 자치단체의 국장자리는 약 40%까지 감소되었다.

<표 4> 자치단체, 통합 개편에 따른 인력감축 사례(국, 과장 급)

자치단체 명	통합 전	통합 후
Dorset	53	37
Hampshire	16	7
Wiltshire	13	7
East Sussex	17	9
Bedfordshire	12	4
Buckinghamshire	12	4
Staffordshire	22	15
Leicester	43	28
Derbyshire	11	4
합 계	199	115

자료: Local Government Chronicle, 97. 4. 11

7) 주요성과 및 문제점

지방정부 재조직화가 가져온 주요성과 및 문제점을 정리하면 다음과 같다(Leach, 1998; Fenwick & Bailey, 1999; Chisholm, 2002).

(1) 주요성과

① 타 기관과 협조용이

독자적으로 타 기관-경찰, 보건 기관 등-과 업무협조관계를 용이하게 할 수 있다는 점이 성과로 지적되고 있다. 즉, 보다 책임성확보(accountable)가 용이하고 두 자치단체계층이 있을 때보다도 혼란이 없어지게 되었다는 점이다. 동시에 타 기관과 공동업무추진이 용이해 지게 되었으며 특히 경찰과 보건청등과의 협조가 용이해 진 것으로 평가된다.

② 비용절감과 접근성의 증대

비용절감부문에 대해서는 논자에 따라 다소 엇갈리기도 하나(Chisholm, 2002) 일반적으로 LGC의 주요 성과는 1단계의 재조직화로부터 8천만 파운드(1,600억원 정도)의 비용절감(cost saving)이 가능해 졌다고 평가받고 있다(Leach, 1998). 아울러 기존의 우려와

는 달리 단층자치단체는 접근성(accessibility)과 반응성(responsiveness)을 강화시킨 것으로 인정받고 있다.

(2) 문제점

아울러 문제점으로는 정치적 영향력의 개입하였다는 점이다. 재 조직화 과정에서 정치적 영향력이 부분적으로 개입되어 소규모로 단층자치단체를 편성하는 바람에 본래의 의도와 목표를 제대로 실현시키지 못한 문제점이 지적되고 있다. 또, 재조직화 후에도 문제점이 발생되고 있는데 이는 특히 소규모 단층자치단체의 경우에(주로 인구 10만 이하의 경우) 많이 발생하고 있다고 지적된다. 규모의 경제가 발생할 수 없을 만큼 지나치게 적은 규모로 단층자치단체가 된 경우에는 서비스의 관할규모가 적음으로 인해 규모의 경제 상실, 재정기반 약화, 전문적 서비스 역량약화 등의 문제가 발생된 것으로 지적되고 있다. 아울러, 전환비용이 예상보다 큰 것도 지적되고 있는 문제점 중의 하나이다.

3. 정책적 시사점

영국과 우리나라가 문화적 여건은 상이하나 영국의 지방정부 재조직화 과정이 우리나라에 주는 시사점을 살펴보면 아래와 같다. 첫째, 중앙정부의 선거공약에 의한 정당성 확보와 이에 기초한 강력한 법적 실행이 가능했다는 점이다. 보수당 정부가 선거공약으로 제시하고 이를 선거과정에서 검증받게 하였으며 쟁점화 하여 공론의 장을 거치게 되었다는 점을 특징으로 들 수 있다. 이로 인해, 중앙 정부가 강력한 의지를 가지고 이를 법속에 포함시켜 추진력을 가졌다는 점이며, 법적 권한을 부여받은 공정한 검토위원회 구성 및 강력한 권한행사가 가능해 질 수 있었다는 점이다. 계층구조개편과 같은 엄청난 파급효과를 가져올 수 있는 문제에 대해서는 대통령 선거나 국회의원 선거와 같은 정치과정에서 정치적 선거공약을 통한 정당성 확보과정이 필요함을 나타내 주고 있다고 할 수 있다.

둘째, 독립적 위원회인 LGC의 역할이 컸다는 점을 들 수 있으며, 특히, 철저한 독립성을 유지함으로써 주민으로부터의 정당성 확보 및 객관적 사실에 기초한 주민설득이 가능했다는 점이다. 독립적 위원회는 철저한 비용편익분석에 기초한 객관적 자료를 가지고 지방여론을 설득하기 위하여 끊임없는 노력을 기울임으로써 이해관계가 다양한 자치단체들을 설득할 수 있었다는 점을 들 수 있다. 물론, 정치적 영향을 다소 받기는 했으나¹¹⁾ 각 자치단체별 비용편익분석을 통한 정책분석과정에는 철저한 독립성이 유지되었다고 평가되고 있다.

셋째, 영국의 경우 비용편익분석후 검토결과를 주민에게 철저히 홍보하고 난 후 주민투표를 실시했다는 점이다.¹²⁾ 우리나라의 경우 현재까지의 시군통합 방식을 보더라도 비용편익 분석에 의한 철저한 계량화작업이 없이 이루어져 온 것이 사실이다. 각 자치단체를 단층자치단체로 했을 경우 비용/편익부분을 주민에게 홍보하고 주민투표함으로써 주민이 실질적으로 이해하게 했다는 점은 크게 시사받을 필요성이 있다고 하겠다. 주민 및 지역내 관련 단체들에게 철저히 단층제의 장점과 편익을 홍보한 후 주민전체 투표에 맡겨 그 결과를 반영하는 절차를 이행함으로써 실질적인 효과가 무엇인지를 알게 해 줄 수 있었다는 점이다. 아울러, 주민들에게는 세금감면의 혜택을 부여하는 조건도 크게 도움이 되었다. 가령 Leicester 주민들의 경우 11%의 지방세 감면혜택을 받았으며 다른 통합 자치단체들의 경우도 1996-7년 및 1997-8년 사이에 세금이 각각 2.7% 및 2.9% 인상되어 잉글랜드 전체 평균 6.6% 보다 낮았다는 점이다. 이렇게 영국의 경우는 주민설득을 위해 예산절감만큼 세금을 인하할 수 있다는 논리제시로 이해를 구한 것 처럼 절감예산 규모 제시 및 이로 인해 주민에게 도움이 될 수 있는 범위제시 등 홍보노력이 필요하다고 생각한다.

넷째, 단층제를 위한 자치단체간 구역경계를 나누는데 있어서 지역사회(communitiy) 정체성 개념측정이 논란이 된 경우가 많았다. 인접자치단체를 묶어서 단층자치단체로 만드는 경우 지역의 정체성을 저해하지 않기 위해서 정체성의 동질성을 주요한 변수로 적용하였고

-
- 11) 가장 대표적인 지역으로서 Oxfordshire County를 들 수 있다. Oxfordshire 카운티의 경우 지방정부재검토 결과, 광역자치단체인 county를 폐지하고 3개의 단층자치체를 구성하는 1안, 하나의 단층자치단체를 구성하는 2안 및 현상태를 유지하는 3안 등이 제시되었고 제1안을 건의했으나 Oxfordshire 카운티내외의 정치적 활동결과 현상태를 유지하는 쪽으로 결정된 바 있다. 이 광역자치단체내에는 6명의 국회의원이 있었는데 2명은 보수당 내각의 장관이었고 1명은 노동당의 그림자 내각의 장관으로서 중앙정치내에서 현상유지를 위해 정치활동을 전개한 바 있다. 이와 동시에 옥스퍼드대학교출신 정부공무원들 데이터베이스를 만들고 이들을 로비창구로 활용하였으며 각 학과의 학과장들은 지방정부위원회에 편지를 써서 현상유지를 주장한 바 있다. 중앙 및 지방언론에 종사하는 옥스퍼드 출신자들에게도 로비를 대대적으로 실시하였으며 이를 이른바 '교육로비'(education lobby)라 부르고 있다. 그 결과 이 옥스퍼드카운티의 사례는 중앙정부나 학계에서 정치적으로 변질된 사례로 원용되고 있다(Stott, 1997).
- 12) 2003년부터 실시하고 있는 재조직화 과정에서도 다양한 형태의 자치단체 짝짓기를 하고 짝짓기 된 각 대안별로 비용과 편익을 제시하고 있는데 가령, North East 지방의 Durham 지역의 경우, 현재대로 2층제 유지 경우 행정비용이 17.5 (million 파운드), Durham County와 7개의 기초자치단체를 모두 묶어서 하나의 단층자치단체로 하는 경우 9.2 (million 파운드), 두개로 나누어 각 단층자치단체로 하는 경우 비용은 12.1(million 파운드), 3개로 나누어 각 단층자치단체로 하는 경우 비용은 14.7(million 파운드)로 추산하고 있다([http: www.boundarycommittee.org.uk](http://www.boundarycommittee.org.uk)).

이는 지역사회지수(community index)¹³⁾라는 것으로 측정되었는 바 이의 현실적 적용에 있어서 많은 혼란이 발생하였다는 점이다(Cope et al., 1997). 정체성의 개념 정의를 하는데 있어서 심지어 94가지의 서로 다른 정의가 있었다는 점이며 어느 방법도 모든 사람이 동의하기 어려워 자의적으로 해석될 수 있는 소지가 많았다는 점이다. 이러한 점은 비단 영국뿐만 아니라 다른 나라에서도 마찬가지로 적용될 수 있을 것이다. 이는 물론 용이한 것은 아니겠으나 구역개편이나 자치계층 개편에 있어서 학술적으로 충분한 논의가 있어야 할 것이며 이의 정립이 필요하다고 하겠다.

다섯째, 공무원 노동조합의 약화 및 지방언론의 역할이 컸다는 점이다.

대체 수상의 노동조합에 대한 통제강화의 영향으로 노동조합의 영향이 크지 않았다는 점도 큰 요인으로 기여한 바 있다. 아울러, 노동시장의 유연성으로 인하여 공무원에 대한 조기 퇴직금 지급후 정리가 가능했다는 점이다. 아울러, 토론의 장을 지속적으로 마련해 준 지방언론의 역할 및 공개토론이 활성화 된 점도 요인으로 작용했다고 평가된다. 자치계층 변화의 경우, 공무원들에 의한 저항은 불가피하므로 이에 대한 신분상의 불이익을 최소화 할 수 있는 특례확보가 필요할 것이며, 특히 이를 위해서는 비용/편익분석을 실시한 후 광범위한 토론을 주선하고 공론화하여 활발한 토론의 장이 이루어질 수 있도록 하는 노력도 아울러 필요할 것이다.

여섯째, 주민들에 대한 선호조사를 위하여 모든 자치단체가 신뢰성이 있는 단일 여론 조사기관을 채택했다는 점이다. 언제나 여론조사의 신뢰성과 객관성이 문제가 되는 관계로 조사기관이 논란거리가 된다. 이를 방지하기 위하여 모든 자치단체들이 MORI(Market and Opinion Research International)라는 여론조사기관을 선정하고 이 조사기관으로 하여금 질문지 작성 및 조사를 대행하도록 하였다. 철저한 공신력을 담보로 한 국제적 여론조사기관을 활용함으로써 재조직화과정에서 여론조사의 신뢰성 문제가 제기된 적이 없었다는 점도 간과할 수 없는 점이라고 하겠다.

일곱째, 우리나라의 경우도 자치계층구조 개편의 필요성 부각 및 접근방법의 재설계가 필요하다. 현재의 자치계층구조 개편 필요성 및 경쟁력 강화를 위한 자치단체 통, 폐합 필요성

13) 이에 는 유효정체성(effective identity), 정서적 정체성(affective identity), 구조적 정체성(structured identity) 및 부정적 정체성(negative identity)이 있다(Game, 1997). 유효정체성은 가정활동이 이루어지는 활동공간, 즉 쇼핑, 학교, 직장, 레저 및 스포츠 활동이 주로 이루어지는 구역이 어디인가 하는 점이다. 정서적 정체성은 정서적으로 어느 지역에 속한다고 느끼는가 하는 점을 말하며, 구조적 정체성은 응답자가 속한 마을, 타운, 시/버로우/디스트릭, 카운티등에 대하여 어느정도 소속감을 갖는지를 표기하게 하여 측정하는 것이다. 부정적 정체성은 가장 부정적 감정이 드는 지역이 어디인지를 질문함으로써 측정하는 방식이다.

은 있다고 할 수 있으며 이는 외국의 많은 나라에서 그 예를 살펴 볼 수 있다고 할 수 있다. 현재의 중앙-도-시·군 체제로 인한 행정적 낭비 현상 심화에 대한 재검토는 필요하다고 생각된다. 특히, 자치단체의 재 조직화 문제는 영국에서 중앙정부의 적극적 주도하에 이루어졌으며 자치단체 간에 자체적으로 해결하게 하는 DIY 방식을 채택하지 않았다는 점이다. 기존의 DIY 방식을 보완하여 중앙정부가 아니더라도 대신 중립적 기관에서 이를 주도적으로 재검토할 필요성이 있다고 하겠다.

IV. 결 론

본 연구는 그간 거의 이루어지지 못한 지방자치계층제 변화과정에 관한 외국사례, 특히, 영국의 지방자치계층제 변화과정을 사례위주로 연구해 봄으로써 자치계층제 변화과정에서 발생하는 문제점 및 이로 인한 시사점을 얻는데 초점을 두었다. 자치단체간의 통합이나 계층제 변화는 Kitchen(2003)이 언급하고 있는 바와 같이, 자치단체내에서 자발적으로 일어날 수 있는 성격이 아니다. 이에 다양한 채널로 부터의 유인책이 수반되어야 하며, 이러한 사례는 캐나다나 프랑스에서도 마찬가지로 나타나고 있다. 자치계층제 변화를 통해서 단층제로 하는 것이 반드시 정당하다고는 할 수 없으나 최근의 교통통신 발달이나 경쟁력강화를 절실히 필요로 하는 현실을 볼 때 자치단체 계층제 변화는 전향적으로 검토될 필요가 있다고 생각한다. 향후에도 외국사례에 대한 다양한 접근을 통하여 우리나라에 줄 수 있는 시사점 발굴에 많은 노력을 기울이는 것이 필요하다고 생각한다.

【참고문헌】

- 김병국. (1997). 「지방행정의 계층구조와 행정구역 개편방안」. 한국지방행정연구원.
- 김순은. (2005). 영국지방정부와 지방정부간의 정부간 관계의 혁신적 모형: 거버넌스 모형의 시도. 『지방행정연구』, 19(2): 3-34.
- _____. (2001). 21세기를 대비한 대도시 정치행정체계의 개혁: 런던광역시의 탄생을 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 13(3): 249-270.
- 김익식. (1997). 지방행정의 효율성 증대를 위한 행정계층구조의 개편. 『사단법인 21세기 정책 개발연구회 세미나 논문집』.
- 박종관. (1999). 「행정구역개편에 관한 연구」. 서울대학교 박사학위논문.
- _____. (2001). 시군통합에 의한 행정구역 개편 정책의 성과평가에 관한 연구. 『한국사회와 행정연구』, 12(3): 57-77
- 안성민. (1997). 지방행정구역의 적정규모에 관한 논의. 『정부학연구』, 3: 155-178.
- 임성일, 최영출(2001). 「영국의 지방정부와 공공개혁」. 서울: 법경사.
- 조석주. (1999). 「도농복합형태시의 도농통합효과에 관한 연구」. 세종대 박사학위논문.
- 주경일. (2005). 1950년대 시군통합과정 분석을 통한 행정구역 변화기제 연구. 『지방행정연구』, 19(2): 93-124.
- 최영출. (2004). 자치계층제 변화의 비시장가치평가: 선택실험법(Choice Experiments)의 적용. 『한국사회와 행정연구』, 15(3): 471-504.
- 최영출. (2004). 제주도 계층구조 변화의 계량적 효과분석. 『제주특별자치도 기본방향 및 실천 전략 중간보고서(안)』. 제주발전연구원.
- _____. (2004). 자치계층 구조개편을 위한 논의. 한국지방자치학회 2004년도 추계학술대회 논문집.
- _____. (2005). 자치단체의 적정규모 검토를 위한 실증적 연구. 『지방행정연구』, 19(2): 240-261.
- 하혜수, 최영출. (2002). 차등적 분권제도에 대한 비교연구: 영, 미, 일, 북유럽을 중심으로. 『한국행정학보』, 36(2): 109-127.
- 홍준현. (1998). 「지방행정계층조정과 행정구역 개편방안」. 한국행정연구원 연구보고서97-13.
- Audit Commission. (1996). *Managing Local Government Reorganisation and Beyond*. London: Audit Commission.
- Benson, J.K. (1975). The interorganisational network as a political economy, *Administrative Science Quarterly*, No. 20, Vol 2.

- Benson, J.K. (1980). *Interorganisational networks and policy sectors: notes towards commparative analysis*, mimeo. University of Missouri, Columbia: Department of Sociology.
- Byrne, G. (2004). *Local Government Today*.
- Chisholm, M. (2002). The cost of local government structural reorganisation in Great Britain during the 1990s. *Environment and Planning*, Vol. 20, No. 3.
- Chisholm, Michael. (2002). The cost of local government structural reorganisation in Great Britain during the 1990. *Environment and Planning*. Vol 20.
- Craig, Gary & Manthorpe, Jill. (2000). Small is beautiful? Local Government Reorganisation and the Work of Social Services Department. *Policy and Politics*, Vol 26 No 2.
- Clarke, M. (1997). A Poisoned Chalice? The Reconstituted Local Government. *Public Administration*. Vol. 75, No. 1.
- Cope, S., Bailey, M., Atkinson, R. (1997). Restructuring local government in Hampshire: a case of mistaken community identity? *Public Administration* Vol, 75 Spring, pp. 49-65.
- Craig, Gary, Hill, Malcolm, Manthorpe, Jill. (2000). Picking Up the Pieces: Local Government Reorganisation and Voluntary Sector Children's Services. *Children and Society*, Vol 14.
- Elcock, H. (1998). *Remaking the Union: Devolution and British Politics in the 1990s*. London: Frank Cass Publishers.
- Fenwick, John & Bailey, Mark. (1999). Local Government reorganisation in the UK. *International Journal of Public Sector Management*. Vol 12 No. 3.
- Game, Chris. (1997). 'Unprecedented in Local Government Terms'-The Local Government Commission's Public Consultation Programme, *Public Administration*, Vol. 75 Spring pp.67-96.
- Graham, K., Phillips, S., and Maslove, A. (2001). Learning from Experience? Ottawa as a Cautionary Tale of Reforming Urban Government. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 3, pp. 251-269.
- Keil, R. & Boudrear, J. (2005). Is there regionalism after municipal amalgamation in Toronto? *City*, Vol. 9, No. 1.
- Kenefake, S. (2003). *City/County Consolidation-an idea whose time has come?*. Kansas Association of Counties Research Report.

- Kitchen, . H. (2003). *Municipal Restructuring: Are There Lessons to be Learned from the Canadian Experience?*, Institute for the Economy in Transition, Moscow: Russia.
- Ladner, A. (2003). Swiss Local Authorities under Reform: Convergence or Divergence. *Swiss Political Science Review*, Vol, 9, No. 1.
- Leach, S. (1998). *Local Government Reorganisation: The Review and Its Aftermath*. London: Frank Cass Publishers.
- Leach, Steve & Stoker, Gerry. (1997). Understanding the Local Government Review: A Retrospective Analysis. *Public Administration*. Vol. 75 Spring.
- Leach, Steve. (ed). (1998). *Local Government Reorganisation: The Review and its Aftermath*. London: Frank Cass
- O'Neill, M. (2004). *Devolution in British Politics*. London: Longman.
- Pilkington, C. (2002). *Devolution in Britain Today*. Manchester: Manchester University Press.
- Pratchett, L. (2000). *Renewing Local Democracy: The Modernisation Agenda in British Local Government*. London: Franck Cass Publishers.
- Randall, S. & Heath, P. (1995). *Local Government Reorganisation in England and Wales: Key Legal and Practical Issues*. Oxford: Oxford University Press.
- Reddy, P. (2002). The Greater Toronto area revisited: from metropolitan government to unicity. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 15, No. 1.
- Stott, Martin. (1997). Oxfordshire County Council and the Local Government Review: A Participant's Perspective. *Public Administration*, Vol. 75 Spring.
- The Boundary Committee for England. (2003b). *Guidance and Procedural Advice for the Local Government Reviews*.
- The Boundary Committee for England. (2003a). *Local Government Review*. London: The Boundary Committee for England.
- Wilson, C. (2002). *Local Government in the United Kingdom*. London: Palgrave Macmillian.
- Wilson, David & Game, Chris. (1994). *Local Government in the United Kingdom*. London: MacMillan.