



주요 선진국 지방자치제도 및 지방의회 운영제도 사례 수집: 영국

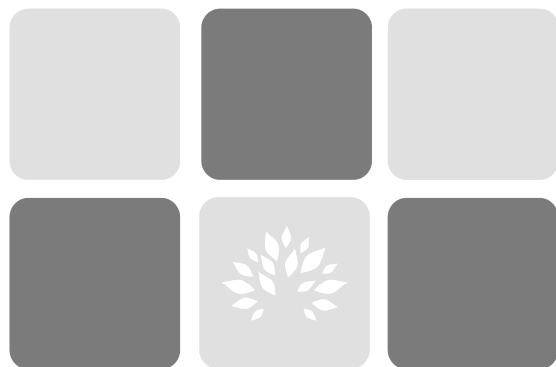


2014. 10

전국시·도의회의회장협의회



주요 선진국 지방자치제도 및 지방의회 운영제도 사례 수집: 영국



2014. 10

전국시·도의회의장협의회

■ 차례 ■

요약문	VI
제1장 개요	1
제1절 국가 개관	3
제2절 영국의 성립과정	5
제3절 정권별 주요 정책	6
제4절 지방자치제도의 역사	9
제5절 헌법상 지방자치 규정	10
제2장 지방 자치 관련 주요 개혁 조치	11
제1절 지방 자치 확대의 배경과 경위	13
제2절 스코틀랜드	15
제3절 웨일즈	18
제4절 북아일랜드	21
제5절 잉글랜드	23
제3장 지방행정체제	25
제1절 지방행정구조	27
1. 특징	27
2. 역사적 전통과 주민자치조직	30
3. 지방행정조직별 인구규모	33
제2절 지방행정조직의 사무	35
1. 지방행정조직의 권한 부여 원칙	35
2. 지방행정조직의 주요 사무	37
제3절 지방행정조직별 사무 배분	40
1. 조직별 사무 배분 현황	40
2. 주요 사무의 분담 체계	41
3. 카운티와 디스트릭트 간 사무배분	42
제4절 기타 행정 기관	44
1. 중앙 정부의 특별 지방 행정 기관	44
2. 국민보건서비스청	45
3. 독립정부기관	46
제5절 지방 행정 체제 개편 과정	48

제4장 지방 기관 구성	55
제1절 종전 제도	57
1. 기관 통합형	57
2. 전체 의회	57
3. 위원회	58
4. 집행 기구	58
5. 종전 제도 사례	59
제2절 새로운 제도	61
1. 개요	61
2. 기능 구조 및 각 부문별 주요 기능	62
3. 기관 구성 형태의 변화	62
4. 기관 구성 형태의 선택 절차	67
제3절 단체장의 선출 및 권한	70
제4절 지방정부의 공무원	71
1. 지방 공무원의 개념과 현황	71
2. 채용, 이동, 임명	73
3. 임금	74
4. 행정조직	76
 제5장 지방 선거 및 지방 의원	77
제1절 지방선거제도의 개요	79
1. 선거구 및 선출방식	79
2. 선거일정	81
3. 선거권 및 선거인 등록	82
4. 선거 비용	83
5. 선거일과 투표 시간	84
6. 선거위원회	85
제2절 지방의 정당정치	87
1. 개요	87
2. 지방 선거에서의 지배정당	87
제3절 지방 의원	89
1. 지방 의원의 임기와 역할	89
2. 지방 의원의 현황	89
3. 지방 의원에 대한 지원	90
4. 지방 의원의 의정 활동에 대한 지원	91
5. 윤리 규범	91
6. 지방 의원과 지방 공무원	95

제6장 지방정부 간 협력	97
제1절 지방정부 간 협력체	99
1. 지방정부 협의회	99
2. 전국 지방 의회 협의회	103
3. 지방정부 고위관리직 협의회	104
4. 원 보이스 웨일즈	106
5. 스코틀랜드 지방 자치 협의회	107
6. 북아일랜드 지방정부 협의회	108
제2절 사무의 공동 처리	110
1. 공동위원회와 공동조직	110
2. 다자 지역협정	111
3. 지역기업 파트너십	113
제7장 지방정부의 성과 평가와 감사	115
제1절 지방정부에 대한 평가	117
1. 베스트밸류 제도	117
2. 포괄적 업적평가제도	119
3. 포괄적 지역평가제도	121
제2절 지방정부의 감사제도	127
1. 지방정부의 감사 체계	127
2. 지방감사위원회의 지방정부에 대한 외부 감사	128
3. 지방정부의 자체 감사	129
4. 지방정부 자체 감사와 외부감사와의 관계	130
5. 지방 감사기구의 새로운 변화	131
제8장 지방 의회의 입법 권한	133
제1절 개요	135
제2절 지방 의회의 입법권과 국회 주권	136
제3절 조례의 입법을 위한 기본 전제	138
1. 타당성과 합리성	138
2. 지방 의회의 조례 제정 권한 범위	138
3. 법률과의 관계	140
4. 용어의 확실성	141
5. 지방 의회 조례의 승인	141
제4절 조례에 관한 사법심사	143

제9장 주민 참여 제도	145
제1절 주민투표	147
제2절 지방 읍부즈만	149
제3절 직접참여제도	150
1. 패리쉬 주민총회	150
2. 의견 수렴의 의무	151
3. 회계거부권	151
4. 행정 청구	151
5. 정보 제공	151
6. 시민헌장	152
7. 자문, 의견 청취	152
8. 불만 사항 처리 절차	152
참고문헌	153

■ 표 차례 □

〈표 1-1〉 지역 현황	4
〈표 3-1〉 잉글랜드와 웨일즈의 지방정부 유형	29
〈표 3-2〉 잉글랜드 지방정부별 인구분포	33
〈표 3-3〉 단층자치단체별 인구분포	34
〈표 3-4〉 영국 지방 행정 서비스의 범주	37
〈표 3-5〉 잉글랜드와 웨일즈의 주요사무 분담체계	41
〈표 3-6〉 카운티와 디스트릭트 간 사무배분	42
〈표 3-7〉 영국 지방정부의 구조 변화	53
〈표 4-1〉 직선 단체장제를 채택하고 있는 잉글랜드의 지방정부(2012년 5월 기준)	68
〈표 4-2〉 영국 지방정부 공무원의 종류	71
〈표 4-3〉 잉글랜드와 웨일즈 지역 지방 공무원 상황	72
〈표 4-4〉 영국 지방정부별 공무원 상황	73
〈표 4-5〉 잉글랜드와 웨일즈의 지방공무원의 중위수(median)(2010/11년)	75
〈표 4-6〉 분야별 남녀 임금 차 2010/11년	75
〈표 5-1〉 영국 지방 선거 방식과 주요 대상 지역	79
〈표 5-2〉 영국 지방 의원 1인당 선거인수	80
〈표 5-3〉 영국 지방 선거구 정수	80
〈표 5-4〉 영국 지방 선거 주기	81
〈표 5-5〉 영국 지방 선거권 및 피선거권	82
〈표 5-6〉 영국의 지방선거 투표율	84
〈표 5-7〉 2000년 이후 각종 지방 선거의 투표율	85
〈표 5-8〉 지방정부의 지방의원 수(2010년 8월 기준)	89
〈표 5-9〉 영국 지방의원의 보수(기준: 파운드)	90
〈표 5-10〉 영국 GLA 시장 및 의원의 급여(2009년 4월 기준, 기준: 파운드) ...	91
〈표 5-11〉 일반원칙을 포함하는 영국 지방 자치 단체 자체윤리강령	93
〈표 7-1〉 런던광역시에 대한 외부감사 일정표 (2010년)	130
〈표 9-1〉 역대 지방 자치법과 주민 투표의 특징	147

요약문

본 연구는 민선 7기 시대를 맞이하여, 광역의회의 발전과 한국 지방 자치제도의 효율화를 위해 외국 사례를 검토 및 분석하는 것을 그 목적으로 삼고 있다. 구체적으로 세계에서 가장 오래된 의회 및 지방 자치 제도의 역사를 가지고 있는 영국의 사례를 살펴보고 있다. 실제로 최근 스코틀랜드 사태에서도 알 수 있듯이 영국의 지방 자치는 그 본래 뜻에 걸맞게 매우 강한 전통과 역사적 뿌리를 가지고 있다. 이에 여전히 많은 부분에서 지방 자치 제도의 발전을 꾀하고 있는 한국의 현실에 일정한 시사점과 함의를 주는 사례임이 분명하다고 판단된다.

이에 본 연구는 한국이 참고해야 할 대상으로 영국의 지방 자치제도를 상정하고 크게 다음과 같은 영역을 중심으로 살펴보았다.

첫째, 지방 자치 제도 및 지방 의회의 상황에 대한 맥락적 이해를 도모하기 위해 영국의 성립과정, 정권별 주요 정책 그리고 지방 자치 제도의 역사를 살펴보았다. 더불어 가장 중심적인 법률적 근거라고 할 수 있는 영국 헌법에서의 지방 자치와 관련된 규정으로 정리하였다.

둘째, 세계 각국의 경우와 유사하게, 영국은 그동안 수차례의 지방 자치와 관련된 변화를 거듭해왔다. 제3장에서는 그 상황을 정리함과 동시에 네 곳의 주요 지역, 즉 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 그리고 잉글랜드의 상황을 살펴보았다.

셋째, 제4와 5장에서는 영국의 지방 행정 체제와 지방정부의 상황을 정리하고, 그 변화의 상황에 대한 분석을 진행하고 있다. 이 부분에 대한 분석은 특히 효과적인 지방 자치를 위한 선결 조건이라 할 수 있는 구조적 차원에서 한국에도 일정한 시사점을 준다고 사료된다.

넷째, 제6장에서는 지방 선거와 지방 자치체의 의원에 대해 집중적으로 살펴보았다. 특히 지방 의원 의정 활동에 대한 지원과 윤리 규범 등은 상당 기간의 역사를 통해 적립되어 온 만큼 그 의의가 매우 크다고 판단된다.

다섯째, 제7장과 제8장에서는 지방정부 간 협력과 지방정부의 성과 평가와 감사에 대해 정리하고 있다. 특히 지방정부 간 협력과 관련된 징역별 및 직종 별 다양한 협의회들은 지방 자치제 간의 공동의 이익을 증진하고, 극대화하려는 시도라는 점에서 그 분석의 의의가 있다고 사료된다. 또 8장에서는 지방 의회의 입법 권한을 중심으로 살펴보면서 특히 그 원칙과 과정에 대해 일정한 정리와 분석을 진행하고 있다.

여섯째, 마지막으로 주민 참여와 관련한 제도를 제9장에서 정리함으로써 지방자치의 완성 형태로서의 주민의 참여를 적극적으로 조직화할 수 있는 다양한 사례를 제공하고 있다.

본 연구진은 상기 연구 성과가 지방 의회의 선진화와 활성화에 적합하고 효과적으로 활용되길 소망한다.

2014년 10월
연구책임자 주장환

제1장



개요

제1절 국가 개관

제2절 영국의 성립과정

제3절 정권별 주요 정책

제4절 지방자치제도의 역사

제5절 헌법상 지방자치 규정

제1장 개요

제1절 국가 개관

- 국명
 - 그레이트 브리튼 북아일랜드 연합왕국(United kingdom of Britain and Northern Ireland)
 - 잉글랜드(England), 스코틀랜드(Scotland), 웨일즈(Wales), 북아일랜드(Northern Ireland)의 4개 지역으로 구성
- 국토면적: 241,752km²(2013년, 한국의 약 2.4배)
- 인구
 - 63,181천명(National Statistics 2013년 기준)
 - 잉글랜드: 53,012천 명(약 83.9%), 웨일즈: 3,063천 명(약4.8%), 스코틀랜드: 5,295천 명(약 8.3%), 북아일랜드: 1,810천 명(약 2.9%)
- 주요 언어: 영어, 일부 지역 웨일즈어, 스코틀랜드어, 스코틀랜드 게일어 병용
- 통화
 - 파운드 스텔링(Pound sterling, £)
 - 환율: 1파운드 = 1,744.50원(2014년 10월 1일 현재)
- GDP
 - 2조 4801억 달러(2013년, 세계7위, IMF)
 - 1인당 GDP: 3만6천6백 달러(2013년 기준)
- 수도: 런던(London, 2013년 인구 817만)
- 정치체제: 입헌군주제
- 국가원수: 엘리자베스 2세(Elizabeth II) 여왕(1952년 2월 6일 즉위)
- 내각
 - 보수당 · 자유민주당 연립정권(2010년 5월 발족)

- 수상
 - 데이비드 캐머런(David Cameron, 보수당)
- 국회 구성
 - 상원(House of Lords, 귀족), 하원(House of Commons, 선출직)의 이원제
 - 상원: 정수 변동, 임기 종신, 787의석(2014년 10월 현재: 보수당 231석, 노동당 216석, 자유민주당 105석, 중립 175석, 기타 60석)
 - 하원: 정수 고정, 임기 5년, 해산가능, 650의석(2014년 10월 현재: 보수당 303석, 노동당 257석, 자유민주당 56석, 기타 34석)
 - 하원 우월의 원칙
- 주요 정당
 - 영국보수당: 당수 데이비드 캐머런((David Cameron)
 - 영국노동당: 당수 에드 밀리밴드(Edward Samuel Miliband)
 - 영국자유민주당: 당수 닉 클레그(Nicholas Clegg)
- 행정단위
 - 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드로 구성된 단일국가(Unitary state)이면서 지역별로 상이한 제도를 운영하는 연방국가적 성격도 보유

〈표 1-1〉 지역 현황

구분	면적(km ² , 2013년)		인구(만 명, 2013년)	
계	241,752		6,318	
잉글랜드(England)	130,423	53.9%	5,301	83.9%
웨일즈(Wales)	20,766	8.6%	306	4.8%
스코틀랜드(Scotland)	77,080	31.9%	526	8.3%
북아일랜드(Northern Ireland)	13,483	5.6%	181	2.9%

제2절 영국의 성립과정

- 1066년 노르망디공 윌리엄, 잉글랜드를 정복
- 1536-42년 잉글랜드·웨일즈연합법 제정: 잉글랜드와 웨일즈의 행정 및 입법이 통합되고 웨일즈가 국회에 대표자를 보내는 형식 성립
- 1642-51년 잉글랜드 내전(English Civil War): 국왕과 국회의 전쟁
- 1649년 찰스 1세 처형(청교도혁명)
- 1653-58년 호민관 크롬웰의 스코틀랜드 통치
- 1660년 왕정복고, 찰스 2세 즉위
- 1688년 명예혁명, 입헌군주제의 도입
- 1707년 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드가 연합한 그레이트 브리튼 연합 왕국의 탄생(연합법)
- 1801년 그레이트 브리튼 아일랜드 연합왕국의 탄생
- 1837년 빅토리아 여왕 즉위(-1901년), 대영제국의 시대
- 1914-18년 제1차 세계대전
- 1922년 아일랜드의 독립으로 북아일랜드만이 연합왕국에 남아, 그레이트 브리튼 북아일랜드 연합왕국으로 변화
- 1939-45년 제2차 세계대전
- 1973 연합왕국, EC 가맹(1993년 EU 발족)
- 1999년 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드에 의회 설치, 권한이양

제3절 정권별 주요 정책

1. 대처정권(1979년 5월~1990년 11월) - 보수당

- 1960, 70년대의 영국은 제2차 세계대전 이후 고복지 정책과 평등주의가 일반화되면서 저효율, 고비용이 확대되는 이른바 ‘영국병’을 앓고 있었고, 이를 통해 경제가 급락하고 있었음
 - 영국의 1인당 GDP가 1960년대 세계9위에서 1971년 15위, 1976년 18위로 추락
- 대처는 1979년 5월 이후 영국 역사상 연속 3선에 성공하며 영국 역사상 최다임기의 총리를 역임하면서 영국 전반에 걸친 과감한 개혁정책을 추진
- 특히 대처는 정치적으로 철저한 반공주의, 경제적으로는 과감한 시장주의의 정책성향(신자유주의)을 보여 왔음
 - 대처는 신자유주의를 바탕으로 효율적인 작은 정부를 지향하였음. 이를 위해 가스, 항공, 수도, 전화 등 국유화 기업의 민영화, 규제완화, 공공부문의 경쟁원리 도입 등을 과감히 추진하였음. 또한 소득세와 법인세의 대폭 감세, 소비세의 인상을 추진
 - 또한 전국 공통의 교육내용 및 학력시험의 실시 등을 담은 교육법의 개정, 지방행정체제 개편 등 중앙정부에 권한을 집중시키는 중앙집권적 개혁을 실시하였음
 - 한편 이러한 대처의 개혁은 실업자 수의 급증, 지방경제의 불황 등을 불러옴
- 1980년대 중반부터 대처의 개혁성공으로 영국은 영국병이 치유되면서 경제적 불황에서 탈피하기 시작하였음

2. 메이저정권(1990년 11월~1997년 5월) - 보수당

- 존메이저(John Major)는 대처의 후계자로 재선을 통해 1997년까지 정권 유지
- 메이저는 일부 정책(유럽정책, 인두세(community charge)를 제외한 대부분의 정책을 대처로부터 계승하였음

- 특히 공공부문에 민간의 자금, 경영 및 창조 능력을 직접 흡수하는 방식인 민간투자사업(Private Finance Initiative: PFI)을 1992년에 도입함. 이는 구조개혁의 효과적인 방식으로 세계 각국에 확산됨

3. 블레어정권(1997년 5월~2007년 6월) - 노동당

- 1997년 5월 총선거에서 토니블레어는 노동당의 역사적인 대승(659석 가운데 419석)을 이끌며 18년 만에 정권 획득에 성공, 이후 3기 내각을 이끌
- 대처리즘에 대항하여 노동당의 새로운 노선인 ‘제3의 길’(The Third Way)을 주창. 제3의 길이란 종래의 대립적인 사조인 자본주의와 사회주의를 극복하여 양자의 이점을 조합하면서 초월한 이념이자 정책으로 중도좌파의 노선임
 - 전통적인 노동당의 사회민주주의 노선에 신 자유주의적인 경제노선을 더한 이러한 제3의 길 노선을 “새로운 노동(new labour)”으로 불렀음
- 블레어는 제3의 길을 바탕으로 기본적으로 대처/메이저시대의 시장 중시형 행정 및 재정개혁 흐름을 지속하면서 공공서비스의 효율적이고 효과적인 공급을 구상하는 ‘정부 현대화’를 정책의 축으로 다양한 개혁을 추진하였음
 - 주요 정책으로 보수당의 소득세/법인세의 감세를 계승하면서 공공서비스에서의 민관협력의 강화(public-private partnership), 각 지역별로 의회를 설치하는 등 지방의 자립을 촉진하는 지방분권의 추진, 사회참여를 지원하는 자립형 복지 정책, 최저임금법의 도입(1999년) 등이 있음
- 블레어는 안정적인 정권운영으로 노동당 사상 처음으로 3기 연속으로 집권(1997년, 2001년, 2005년)에 성공했으나, 두 번째 집권기에 발생한 아프가니스탄과 이라크 전쟁에 대한 국내의 비판, 지방의회 선거의 패배 등으로 점차 민심이 이반되면서 2007년 5월 결국 사임하게 되었음

4. 브라운정권(2007년 6월~2010년 5월) - 노동당

- 블레어정권에서 재무장관으로 활약한 당내 실력자 고든 브라운(Gordon Brown)이 블레어총리의 후임으로 2007년 6월 27일에 수상으로 취임
- 브라운총리는 최우선 과제로 주택정책에 힘을 쏟는 한편 교육, 국민의료 보건 서비스(NHS), 안심·안전정책 등을 도입하여 초기에는 높은 지지율을 얻었음

- 하지만 노던록(Northern Rock)은행의 경영위기, 세입관세청의 개인정보분실, 위법헌금, 이라크전쟁 개입의 정당성, 2008년 금융위기 등이 발생하면서 지지율이 크게 하락하였고 2009년도에는 노동당 사상 최저(22%)를 기록하기도 함. 이로 인해 그해 6월에 실시된 지방선거에서 노동당은 역사적인 대패(250석 감소)를 당하였고 2010년 5월 총선거에서 100석 가까이를 잃으면서 정권을 내어주었음

5. 캐머론정권(2010년 5월~현재) – 보수당 · 자유민주당 연립정권

- 온정적 보수주의를 표방하는 데이비드 캐머론(David William Donald Cameron)이 이끄는 보수당은 2010년 5월 6일 총선거에서 제1당이 되었으나 과반수를 확보하지 못하면서(hung parliament) 제3당인 자유민주당(당수 Nick Clegg)과 연립정권을 구성하여 캐머론 정권이 탄생함. 이는 전후 최초의 보수당 · 자유민주당 연합정권임
- 캐머론정권은 취임 초 급진적인 개혁정책을 추진한다는 평가를 받았음. 재정적자를 해소하기 위해 부가가치세를 인상하고 정부부처 대부분의 예산 25%를 삭감하는 등 전후 최대 규모의 세출삭감안(‘2010년 지출수정안’)을 발표(국가의료정책 NHS 예산은 제외) 하였고, 국가정보의 공개범위 확대, 선거구 조정 및 의석 삭감 등 정치개혁을 추진하고 있음
 - 지방개혁의 경우, 중앙정부가 지방정부에 교부하던 보조금을 4년간(2011년~2014년) 28% 삭감안을 제시하면서 공무원 수 및 군사비의 대폭 감소가 예상되고 있음
- 연립정권의 슬로건인 “큰 사회(big society)”의 실현을 위해 지역주의 법안(localism bill)을 제정하고, 학부모와 의사 등에게 학교운영과 NHS(국가의료정책)의 예산집행권한을 넘겨주고 주민들이 직접 지역 경찰서장을 선출하도록 하는 등 지역커뮤니티로의 권한이양을 실시함
- 보수당과 자유민주당은 경제정책 면에서는 유사하지만 외교정책과 이민정책 등에서는 상충된 점을 노정하여 향후 순탄한 연립정권의 운영을 낙관하기 어려움

제4절 지방자치제도의 역사

1. 근대적 의미의 지방정부 탄생(19세기말)

- 지방정부법 제정 (Local Government act 1888, 1894)
 - 카운티 의회(County council)와 디스트릭트 의회(District council)의 2계층을 설립
- 런던 정부법 제정(London Government act 1899)

2. 지방행정체제의 개편('60년대~'90년대 초반)

- 대 런던 카운티(Great London County: GLC)의 창설 및 관할구역 확대('63.)
- 런던 외 대도시 지역에 6개 대도시 카운티(Metropolitan County) 설치('72.)
- 대 런던 카운티와 6개 대도시 카운티 폐지('85.)
- 지방자치위원회설치 등 단층제 중심 행정계층개편('92.~'94.)

3. 대대적 권한 이양 및 기관구성 개편(1990년대 후반~)

- 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드에 대해 대대적 권한 이양(1998)
 - 1998 스코틀랜드법(The Scotland Act 1998), 1998 웨일즈 정부법(The Government of Wales Act 1998), 1998 북 아일랜드법(The Northern Ireland Act 1998) 제정
 - 각 지역에 의회를 구성하고 지역정부(regional government) 수준으로 대폭 권한을 이양하되, 이양되는 정도는 지역마다 차이가 있음
- 지방정부법 개정('99.)으로 전통적인 기관통합형이 아닌 기관분리형의 기관구성을 선택할 수 있는 계기 마련
- 런던 광역시 법(Greater London Authority Act 1999) 제정 및 런던 광역시 출범으로 런던시장과 의회를 직접 선출하는 제도 도입

제5절 헌법상 지방자치 규정

- 영국에서는 헌법으로 지방자치를 보장하는 한국과 달리 일반 법률과 구별된 헌법전이 없으므로 영국의회가 제정한 법률과 관습법이 지방자치의 근거가 되고 있음
- 지방정부는 원칙적으로 영국의회가 제정하는 법률에 따라 개별적으로 수권(授權)된 사무만을 처리해야 함
 - 수권된 범위를 넘어선 행위는 월권행위(Ultra Vires)의 법리에 의해 위법으로 간주
- 국가와 지방자치 및 동일 지역 내 각 지방자치 간의 역할분담은 원칙적으로 분야에 따라 명확히 구분됨
- 하지만 2000년 이후 지방정부법(Local Government act 2000)과 2010년 지역주의법의 제정으로 지방정부의 자율성과 역할을 강조하고 있음
 - 지방분권주의법의 제정으로 지역사회 및 주민의 복지증진에 관한 3분야(경제, 사회복지, 환경) 정책을 일정한 제약하에서 자유롭게 실시할 수 있게 됨
- 향후 지방정부의 역할이 중요해질 것이며 중앙집권에 의한 톱다운(top-down)형식의 통제를 가해왔던 국가와 지방과의 관계에도 변화가 있을 것으로 예상됨

제2장

지방 자치 관련 주요 개혁 조치

제1절 지방 자치 확대의 배경과 경위

제2절 스코틀랜드

제3절 웨일즈

제4절 북아일랜드

제5절 잉글랜드

제2장 지방 자치 관련 주요 개혁 조치

제1절 지방 자치 확대의 배경과 경위

1. 배경과 방식

- 지역별로 서로 상이한 역사적 배경과 EU의 지방분권 추진의 영향
 - 영국은 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드로 구성되어 있지만 각 지역이 잉글랜드 주도로 통합된 역사적 배경을 가지고 있음. 각 지역별로 독립 혹은 지역자치를 요구하고 이들을 대변하는 정치세력이 출현하는 등 그 영향력이 점차 확대되는 추세임
 - 즉 지역의 자율성을 부여하면서도 한 국가로서의 통합을 어떻게 유지할 것인가가 정치적 과제로서 부상하기 시작함
 - 한편 유럽의회(Council of Europe: CE)에서는 1985년 6월 유럽 지방자치 헌장이 채택, 1988년 9월에 발효되기 시작하였음. 영국은 대처 정부에서는 비준에 동의하지 않았으나 블레어 정부가 출범하면서 헌장에 비준하였음(1988년)
 - 유럽 지방자치헌장은 지방정부의 자유로운 권한행사와 보충성의 원칙이 강조되고 있음. 따라서 비준 체결국의 지방정부에 이러한 원칙들이 적용되면서 지방분권개혁이 강조되어짐
- 한편 영국의 지방정부에 대한 자치권 이양은 헌법과 법률로 자치권을 보장하는 일반 연방국가와는 달리 영국 의회가 지역정부에 대한 헌법적 주권을 그대로 보유하고 있으므로 자치권을 이양한 제·개정, 폐지 등을 통해 부여되고 있음
 - 지역별로 차별적인 비대칭 권한이양을 추진하고 있음. 잉글랜드는 영국의 회에서 직접 관할하고 있는 반면, 스코틀랜드, 북아일랜드, 웨일즈는 각각 별도의 의회를 설치하고 있음
 - 이 지역별로 차이가 있는데 스코틀랜드와 북아일랜드는 입법권과 집행권을, 웨일즈는 부수적 입법권과 집행권이 부여되고 있음

2. 노동당정권의 지방분권정책

- 블레어정권은 기존의 보수당정권이 “지방의회 설립은 연합국의 기반을 흔든다.”는 기조와 반대로 지방분권 정책을 주요 정책 중 하나로 추진
- 실시된 주요 시책으로 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드의 지방의회, 런던 전역을 관할하는 런던 광역시(Great London Authority: GLA), 잉글랜드의 지역의회(Regional Assemblies)·지역개발공사(Regional Development Agencies)등의 설립, 도시권(City Region)화 구상 등이 있음

3. 보수·자민 연립정권의 지방분권정책

- 2010년 5월에 출범한 보수당·자유민주당의 연립정권은 “연립정권: 신정권정책프로그램(The Coalition: our programme for government)”에서 북아일랜드, 스코틀랜드, 웨일즈의 지방분권을 적극적으로 지원한다는 입장을 밝힘
 - 북아일랜드의 평화와 안정, 경제 번영을 촉진하며, 북아일랜드의 법인세를 변경권 이양 관련 조사 실시함
 - 특정 세금의 세율결정권 등에 관한 스코틀랜드의회의 권한을 강화하는 등 스코틀랜드 분권위원회의 제안을 입법화하는 전(前)정권의 방침을 계승함
 - 영국 의회의 보조금 보다는 재정권한을 스코틀랜드 의회에 이양해야함
 - 영국의 각 정부부처나 의회의 결정은 잉글랜드에만 적용됨

제2절 스코틀랜드

1. 의회 성립 경위

- 1707년 그레이트브리튼의 성립 전까지는 독자적인 의회가 있었으나, 이후 20세기 말까지 독자 의회를 가지지 못함
- 블레어 정권은 지방분권 정책의 일환으로 스코틀랜드 의회(Scottish Parliament)의 설치를 추진하였음. 이에 실시된 주민투표에서 74.3%의 찬성으로 '1998년 스코틀랜드 법(Scotland Act 1998)'이 제정되었고 1999년 5월 제1회 의원선거를 거쳐 7월에 정식으로 스코틀랜드의회가 발족하였음
- 스코틀랜드의회와 집행기관인 스코틀랜드 자치정부(Scottish Government, 이전에는 스코틀랜드 집행부(Scottish Executive)였으나 스코틀랜드 법(Scotland Act로 변경, 2012)은 중앙정부의 스코틀랜드 지역 정부 기능을 거의 인수하였음
- 스코틀랜드부와 스코틀랜드 장관(Secretary of State for Scotland)은 정부와 스코틀랜드 간 조정하는 역할로 유지되었으나 2003년 헌법부(Department for Constitutional Affairs: DCA)가 신설되면서 헌법부로 통합됨
 - 헌법부는 상원 및 대법원, 지역에의 권한 이양 등에 관한 업무를 관할하였으나 현재는 해당 기능을 2007년에 설립된 사법부(Ministry of Justice)가 담당하고 있음
 - 스코틀랜드장관직은 현재도 중앙정부에 있으며 현직에는 무어(Michael Moore)가 재직. 브라운정권의 알렉산더 (Douglas Alexander)는 교통장관과 겸직하였음. 이 직위는 내각에서 스코틀랜드대표로 스코틀랜드의 분권추진과 의회에서 성립된 법안을 책임지는 역할을 담당

2. 권한

- 입법적/행정적 분권의 이양형태로 기본 법률과 부수법률의 제정이 가능하며 영국의회에서 유보되지 않는 분야에서 자치권을 행사할 수 있는 네거티브 시스템으로서 광범위한 권한을 행사할 수 있음

- “1998년 스코틀랜드 법”(Scotland Act 1998)에는 스코틀랜드 의회의 법률적 권한이 서술되어 있음. 국가보유 권한(유보사항: 헌법, 국방/국가안전, 재정/경제정책, 교통, 연금, 사회보장, 고용, 방송, 외교, 이민/국적, 에너지 등) 이외에 독자적인 입법기능과 지역 내 세율 변경권(3% 내에서 소득세를 독자적으로 증감할 수 있는 권리)을 보유하도록 되어 있음

3. 의원

- 의원 임기는 4년, 선거방법은 영국에서 처음으로 소선거구비례대표병립제이며, 의원총수는 129명(소선거구 73명, 비례대표 56명)임. 스코틀랜드 의회 의원은 국회의원 · 유럽의회의원 · 지방의원과 겸직이 가능함
- 현재 스코틀랜드의회는(2011년 5월 선거 이후) 129석 중 스코틀랜드국민당(SNP, Scottish National Party)가 65석으로 여당이며, 노동당이 37석, 보수당이 15석 등의 의석점유 양상을 보임. SNP는 스코틀랜드의 분리독립을 추진하고 2014년에 주민투표를 실시할 예정이나 지역 주민들의 독립보다는 연합체의 유지를 선호하고 있음

4. 집행기관

- 스코틀랜드 정부(Scottish Government)는 의회의원 중, 선거로 수상(First Minister)을 선출하며, 장관(Minister) 및 정무차관(Junior Minister)은 수상이 의회의 승인을 얻어 의원 중에서 임명함
- 내각의 구성원 수 및 역할 등은 수상의 전결사항(실제로는 수상이 속한 정당의 의향을 반영)이기 때문에 의회의 여당이 바뀌면 자치정부의 조직도 변화
 - 스코틀랜드 정부는 2010년 12월 재 조직화되어, 의회 사무국(Office of the Permanent Secretary), 교육 및 사법 이사회(Learning and Justice Directorates), 건강 및 사회 보호 이사회(Health and Social Care Directorates), 기업 · 환경 · 디지털 이사회(Enterprise, Environment and Digital Directorates), 재정 이사회(Finance Directorates), 행정 이사회(Governance and Communities Directorates), 전략 및 대외사업 이사회(Strategy and External Affairs Directorates) 등으로 구성되어 있음

- 2014년 10월, 현재 스코틀랜드 정부의 수상은 살몬드(Alex Salmond, SNP의 당수)로 2007년부터 재임

5. 독자정책

- 스코틀랜드는 재정 면에서 상당 부분 중앙정부에 의존하고 있지만 교육 및 복지정책 등 분권된 분야에서는 스코틀랜드 독자적 정책을 시행

제3절 웨일즈

1. 의회 성립 경위

- 웨일즈는 13세기말에 잉글랜드에 정복되었고 1536년 잉글랜드에 통합되어, 스코틀랜드, 북아일랜드와는 상이한 역사적 배경을 지니고 있음
- 1997년 9월 웨일즈 의회 설립에 관한 주민투표에서 50.3%의 찬성으로 통과되어, “1998년 웨일즈 정부 법(Government of Wales Act 1998)”이 제정되었고 제1회 의원선거(1999년 5월, 소선거구 비례대표 병립 제)를 거쳐 1999년 7월에 웨일즈 의회(The National Assembly for Wales)가 정식 발족되었음
 - 웨일즈 의회와 설립 당시의 행정집행기관은 중앙정부의 웨일즈 부(Welsh Office)의 기능을 그대로 인계 받았음
- 스코틀랜드와 동일하기 웨일즈 부와 웨일즈 장관직(Secretary of State for Wales)은 이후에도 정부와 웨일즈 간의 조정을 하기 위해 존재했으나 2003년 헌법부(Department for constitutional Affairs)가 창설되면서 웨일즈 부는 헌법부에 통합되었음. 웨일즈 장관은 중앙정부에서 웨일즈 의회 대표로 의회에서 성립된 법안에 관한 책임을 맡음
 - 현직 웨일즈 장관은 데이비드 존스(David Jones)가 2012년 9월부터 재직 중임

2. 권한

- 영국의회에서 제정하는 법률의 효력범위는 대부분 잉글랜드와 웨일즈 지역에 한정되어 있음. 따라서 웨일즈 의회는 영국의회가 법률로 유보한 범위 내에서 시행령, 행정명령, 규정 등 부수입법의 제정권한을 보유하고 있음
- 지금까지 웨일즈 의회에는 “2006년 웨일즈 정부 법(The Government of Wales Act 2006)”에 열거된 분야만을 대상으로 웨일즈 정부의 법률을 시행하기 위한 입법권만이 부여되어 왔음. 2011년 3월 웨일즈 의회가 독자적으로 법률을 제정할 수 있는가를 묻는 주민투표가 실시되어, 63.5%의 찬성으로 20개 분야에서 부여되었음

- 포괄적 권한을 이양한 스코틀랜드와는 달리 웨일즈 의회에는 독자적인 권한을 행사할 수 있는 분야를 열거주의 형태로 제시하고 있는데 20개 분야(Fields of Schedule 5)를 규정하고 있음
 - Field 1: 농림수산업 · 동식물 · 농촌개발(agriculture, fisheries, forestry and rural development)
 - Field 2: 역사적 건조물 보호(ancient monuments and historic buildings)
 - Field 3: 문화(culture)
 - Field 4: 경제개발(economic development)
 - Field 5: 교육과 직업훈련(education and training)
 - Field 6: 환경(environment)
 - Field 7: 소방 · 구급과 소방안전의 촉진(fire and rescue services and promotion of fire safety)
 - Field 8: 식품(food)
 - Field 9: 보건과 보건서비스(health and health services)
 - Field 10: 고속도로와 교통(highways and transport)
 - Field 11: 주택(housing)
 - Field 12: 지방자치(local government)
 - Field 13: 웨일즈 의회(National Assembly for Wales)
 - Field 14: 행정(public administration)
 - Field 15: 사회복지(social welfare)
 - Field 16: 스포츠 · 레저(sport and recreation)
 - Field 17: 관광(tourism)
 - Field 18: 도시계획(town and country planning)
 - Field 19: 상하수도 · 홍수대책(water and flood defence)
 - Field 20: 웨일즈어(Welsh language)

3. 의원

- 의원 임기는 4년, 선거는 소선거구비례대표병립제로 실시, 의석수는 60석(소선거구 40명, 비례대표 20명)이며 소선거구와 비례대표에 동시 입후보는 금지되고 있음
- 제4회 의원선거(2011년 5월) 결과, 총 60석 가운데 노동당이 30석, 보수당이 14석, 웨일즈 국민당이 11석, 자유민주당이 5석을 획득하였음. 노동당은

연립정권을 결성하지 않고 소수여당정권을 운영 중

4. 집행기관

- 1999년부터 2007년까지는 웨일즈 집행위원회(Executive Committee)가 의회와 집행기관의 기능을 병행했지만, '2006년 웨일즈 정부 법'에서 의회와 집행부의 역할을 명확화하기 위하여 법적으로 분리된 새로운 집행기관인 웨일즈 행정부(Welsh Assembly Government)가 설치될 것이 결정되면서 2007년 5월부터 웨일즈 의회와 분리되었음
 - 웨일즈 행정부는 수상(the First Minister), 장관들(welsh Ministers), 부 장관들(Deputy Welsh Ministers), 자문위원(the Counsel General)으로 구성되어 있음
- 웨일즈 정부의 수상(First Minister)은 의회의원 중에서 선출하며 수상은 장관과 부 장관을 지명하며 내각이 구성됨. 내각의 수상, 장관은 국회의원, 유럽의회의원, 지방의회의원과의 겸임이 가능함. 현재의 수상은 2011년 노동당의 존스(Carwyn Jones)임

5. 독자정책

- 2011년 3월 주민투표로 웨일즈 의회에 제한적이거나 특정분야에 독자적인 입법권이 부여되면서 이를 중심으로 특색 있는 정책수립의 움직임이 나타나고 있음. 특히 웨일즈의 문화 보호와 웨일즈어 사용에 매우 적극적임

제4절 북아일랜드

1. 의회 성립 경위

- 아일랜드 섬은 32개 지역으로 구성되어 있는데 26개 지역은 1921년 영국에서 독립한 아일랜드공화국이며 그 외 지역은 북아일랜드임. 북아일랜드의 자치권은 자치권 이양과 회수를 반복하다가 현재(2007년 5월부터)는 자치정부가 통치하고 있음
 - 자치정부 통치기간: 1921~1972년, 1999~2002년, 2007~현재
 - 영국정부 통치기간: 1972~1999년, 2002~2007년
- 1998년 4월 영국과 아일랜드공화국은 “북아일랜드 평화프로세스(Peace process)”에 최종 합의하면서 북아일랜드에 의회(Northern Ireland Assembly)를 설치할 것이 제안되었고 1998년 5월 주민투표를 통해 결정(94.4% 찬성)되었음. 제1회 의원선거가 실시된 이후 영국으로부터의 독립 주장하는 아일랜드 공화국군(Irish Republican Army: IRA)의 무장해제 문제가 쟁점이 되면서 예정보다 늦게 1999년 12월이 되어서야 내각이 발족하게 되었음
- 하지만 2002년 10월 북아일랜드 의회에서 아일랜드 공화국군의 스파이 스캔들이 발생하면서 의회의 자치권이 정지됨
- 2006년 5월에 “2006년 북 아일랜드 법(Northern Ireland Act 2006)”이 제정되면서 북아일랜드 자치권의 부활이 명시되었고 그해 10월 영국정부와 아일랜드정부가 제안한 “성 앤드류 합의(St Andrews Agreement)”를 거쳐 2007년 3월 총선을 거쳐 5월 8일부터 자치정부가 재건되었음
- 중앙정부의 북아일랜드장관은 북아일랜드 내에서 민주적 정치프로세스를 추진하고 북아일랜드의회와 중앙정부 간의 조정 등에 대한 책임을 짐

2. 권한

- 북아일랜드의회(Northern Ireland Assembly)에는 법률상 스코틀랜드와 유사한 형태로 입법적 분권이 되어 있으나, 일부 기능(치안, 사회 안전, 교도소, 형사법 등)의 이양은 유보되어 있음

- 중앙정부가 권한을 이양한 사항으로는 교육, 보건, 농업, 경제, 환경, 지역개발, 고용, 재정, 사회개발, 문화 및 레저 등이 있고 이에 대한 입법 기능을 보유함. 단, 법으로 성립되기 위해서는 북아일랜드 의회가 의결한 뒤 영국정부의 북아일랜드장관의 승인이 필요하고 최종적 결정권은 중앙정부가 가짐

3. 의원

- 의원 임기는 4년, 비례대표로 선출하며, 의원 수는 108명임. 북아일랜드 의원은 자신이 어떤 정치적 성향인지를 등록해야 함(연합 찬성, 민족 독립 찬성 등). 주요한 결정사항에 관해서는 전체 의원 중 60% 이상의 찬성, 또는 연합 찬성과 민족 독립 찬성 양 파벌의 40% 이상의 찬성이 필요
- 2011년 5월의 제4회 의원선거가 실시되었는데 민주통합당(DUP) 38석, 신페인당 29석, 얼스터 통일당(Ulster Unionist) 16석 등으로 구성되어 있으며 현재 민주통일당과 신페인당 등이 대 연정을 수립하고 있음

4. 집행기관

- 집행기관인 북아일랜드정부(Northern Ireland Executive)는 의회의원 중에서 수상(First Minister)과 부수상(Deputy First Minister)을 장으로 선출하고 장관(Minister)과 부장관(Junior Minister) 등으로 구성
 - “1998년 북 아일랜드 법(Northern Ireland Act 1998)”에 의한 북아일랜드의 행정부는 연합 찬성과 독립 찬성 중 어느 한쪽이 독점적으로 지배되는 것을 방지하고자 하고 있음. 수상과 부수상은 러닝메이트방식으로 선출되지만 선출 시 양측의 과반수의 지지를 얻어야 하며 수상과 부수상 가운데 한 사람이 사직하거나 실직하면, 다른 사람도 그만두어야 함
- 수상 및 부수상은 의회의원 중 장관과 부 장관을 지명(의회 승인 필요)하며, 내각 구성원의 수와 역할 등은 이들의 권한임. 자치정부의 수상과 장관은 영국 정부의 국회의원 유럽의회의원, 지방의회의원을 겸임할 수 있으나 국무장관은 겸임 불가
- 2008년 6월, 수상이 37년간 민주통일당 당수였던 페이스리(Ian Paisley)에서 로빈슨(Peter Robinson)으로 바뀌었으나 부수상은 2007년 5월부터 신페인당의 맥기네스(Martin McGuinness)이 역임하고 있음

제5절 잉글랜드

- 2000년 런던 광역시(Great London Authority: GLA)의 창설, 지역협의회(Regional Assemblies, 2010년 3월 “지방정부 리더 위원회(Local authority leaders boards로 개명)와 ”지역 개발청(Regional Development Agencies: RDAs)”의 설립, 도시권(City Region) 구상 등의 지방분권정책이 잉글랜드에서 추진되었음
- 하지만 연립정권은 2010년 5월에 지방정부 리더 위원회 및 지역개발공사를 폐지하기로 결정함. 연립정권은 경제성장을 촉진하고자 자치단체들 간의 연결고리는 “지방 산업 파트너십(Local Enterprise Partnership: LEPs)”을 우선적인 정책으로 선전하였고 도시권(City Region) 구상은 사실상 불가능해짐

1. 런던광역시(Great London Authority: GLA)

- 1986년 대처총리시절에 런던 광역 위원회(Great London Council: GLC)이 폐지된 이후, 32개 런던 자치구(Borough)와 런던 시(City of London Corporation)의 단층제 지방정부가 조직됨
- 1997년 총선거에서 런던의 광역자치단체화를 공약으로 내건 블레어가 집권하면서 2000년 7월에 런던 광역시가 설립됨
- 2007년 10월에 2007년 런던 광역시 법(Greater London Authority Act 2007)을 제정하면서 런던시장의 권한이 더욱 확대되었음. 특히 주택, 도시계획, 폐기물처리, 문화보건 기후온난화대책, 에너지정책 등 광범위가 한 분야에서 시장의 권한이 강화되었음. 또한 중앙정부는 2010년 7월 런던지역의 지역사무소의 폐지를 결정하면서 런던 광역시는 권한 이양을 더욱 요구하고 있음

2. 지역협의회

- 1998년에 시행된 “1998년 지역개발청 법(The Regional Development Agencies Act 1998: RDA법)”에 따라 지역개발공사와 함께 “지역회의체(regional chambers)”가 설치되었음

- “지역회의체”는 지방의원과 그 외의 정부가 임명한 사람들로 구성. 지역회의체는 “지역협의회(Regional Assemblies)”로 명칭 변경
- 2004년 동북부 지역의 지역협의회를 설치하려는 주민투표가 부결된 이후, 선출제 지역사회를 설치하려는 노력이 중단된 상황 하에서 영국의 회와 중앙부처에서 잉글랜드 지역의 주요 이법법과 정책을 직접 관장했음
- 지역협의회는 런던을 제외한 정부지역사무소의 단위인 8개 지역(잉글랜드북동부, 잉글랜드 서부 부, 요크셔)·험버(Yorkshire & the Humber), 웨스트 미들랜드(West Midlands), 이스트 미들랜드(East Midlands), 잉글랜드 동부, 잉글랜드 남동부, 잉글랜드남서부에 설치되었음
- “2004년 계획·강제수용법(the Planning and Compulsory Purchase Act 2004년: PCPA)”에 따라 지역협의회는 “도시계획가구(Regional Planning Bodies: PRBs)”의 역할을 담당하며, 교통계획 및 지역폐기물처리 계획을 포함한 지역 공간 계획을 책정 하도록 함
- 재원은 지방정부와 지역관계자로부터의 부담금, 중앙정부의 보조금임

제3장

지방행정체제

제1절 지방행정구조

제2절 지방행정조직의 사무

제3절 지방행정조직별 사무 배분

제4절 기타 행정기관

제5절 지방행정체제 개편 과정

제3장 지방행정체제

제1절 지방행정구조

1. 특징

- 영국 지방행정구조는 일층 제(single-tier system)와 이층 제(two-tier system)로 구성되어 있으며 지방정부에는 주 지방정부(Principal Authorities)와 준 지방정부(sub-principal authorities)가 있음

1) 주 지방정부(Principal Authorities)

① 개요

- 주 지방정부(Principal Authorities)는 주민들에게 행정서비스를 제공하는 곳으로 카운티(County), 단일 자치주(Unitary Authority), 버러(Borough), 디스트릭트(District)가 있음
- 주 지방정부는 우리나라의 광역자치단체에 해당하는 런던광역시(GLA)와 잉글랜드 비 도시권의 카운티(County), 그 권역 내에서 광역 자치단체와 행정서비스를 분담하여 이를 제공하는 기초자치단체인 우리나라의 구 격인 버러(Borough)와 디스트릭트(District) 등이 있음
- 또한 광역과 기초자치단체가 통합하여 모든 행정서비스를 제공하는 단일 계층인 단일 자치주(Unitary Authority)와 대도시 디스트릭트 (Metropolitan district)가 있음

② 광역 지방정부(Country)

- 런던광역시(Great London Authority: GLA)와 잉글랜드의 비 도시권 지역의 인구 50~150만 정도의 카운티(County)
- 교육, 사회서비스, 교통, 소방, 지역전략계획, 소비자 보호, 쓰레기 처리, 환경보전, 도서관 운영 등의 기능을 수행

③ 기초 자치단체(Borough, District)

- GLA내에는 우리나라의 구 급인 버리(Borough)가 32개, 역시 같은 급인 런던시(City of London)가 1개 존재함
- 디스트릭트는 각 카운티 내에 인구 약 10만 명 규모로 설치되어 있으며, 지역계획, 주거, 지방도로, 건축규제, 환경보전, 쓰레기 수거 등의 기능을 수행

④ 통합 자치주(Unitary Authority)

- 통합 자치주(Unitary Authority)는 자치단체 간 통합(광역-기초 또는 기초·기초 간)을 통해 권역 내 기초 자치단체가 광역기능까지 흡수하여 통합적으로 행정서비스를 제공함

2) 준 지방정부(sub-principal authorities)

- 준 지방정부는 주민대표의 선출과 자치권 확보를 통해 자치단체에 준하는 기능을 수행하지만 자치입법권 등 핵심적 자치권에서 제약을 받고 있고 조례제정권과 예산심의권 등을 가진 지방의회가 구성되지 않아 공법인의 지위를 획득하지 못한 단체임
- 영국에서 법인격이 부여되지 않은 상태에서 주민생활과 밀접한 일부 기능을 제한적으로 수행하는 자치조직으로는 우리나라의 동, 읍 격인 패리쉬, 타운, 커뮤니티(Community) 등이 있음

3) 지역별 계층

- 영국은 단일 국가이면서도 지역별로 서로 다른 계층제가 운영되고 있음
- 잉글랜드와 웨일즈에는 다섯 가지의 지방정부의 유형이 존재함

〈표 3-1〉 잉글랜드와 웨일즈의 지방정부 유형

유형	설명
카운티 의회 (County Councils: CC)	우리나라의 도 급에 해당
디스트릭트 의회 (District Councils: DC)	우리나라의 구 급에 해당. 디스트릭트, 버러(Borough), 시 의회(City Councils) 등이 포함됨
대도시 의회 (Metropolitan Council)	우리나라의 광역시에 해당. 대도시 버러(Metropolitan Borough), 시 의회(City Councils) 등이 포함됨
샤이어(Shire), 통합 자치주(Unitary Authority)	역사적 전통 자치 조직임. 시, 버러 그리고 카운티 의회 등이 포함됨

○ 잉글랜드

- 이층제: 런던 광역시(Greater London Authority)-런던 버러 의회(London borough Council)(32개) / 런던 시(City of London Corporation)(1개)
- 일층제(대도시권): 대도시 디스트릭트 의회(Metropolitan District Council)(36개)-패리쉬(소수)
- 일층제(非대도시권): 통합 의회(Unitary Council)(56개)-패리쉬(非대도시권 전체 약 10,000개)
- 이층제(非대도시권): 카운티 의회(27개)-디스트릭트 의회(201개)
- 패리쉬 (非대도시권 전체 약 10000)

○ 웨일즈

- 일층제: 웨일즈 의회(지역정부)-통합 자치주(22개)-커뮤니티(735개)

○ 스코틀랜드

- 일층제: 스코틀랜드 의회(지역정부)-통합 자치주(29개)/아이슬란드 의회(Island Council)(3개)-커뮤니티(1,200개 이상)

○ 북아일랜드

- 일층제: 북아일랜드의회(지역정부)-디스트릭트(26개)

2. 역사적 전통과 주민자치조직

- 영국에서 다양한 형태의 주민자치 조직이 존재하는데, 패리쉬, 버리, 길드(guild) 등이 있고, 중앙집권적 전통의 샤이어(shire)가 존재함

① 패리쉬(Parish)

- 패리쉬는 과거 영국 국교의 교구제도에 기원을 둔 자연발생적으로 탄생한 자치조직으로 잉글랜드는 패리쉬 의회(혹은 Town Council), 웨일즈와 스코틀랜드는 커뮤니티 의회가 설치 및 운영되고 있음
 - 1888년 잉글랜드와 웨일즈에 카운티가 설치되면서 패리쉬의 자치단체적 기능은 축소되었고, 1972년 인구 150명 이상의 패리쉬에는 의회를 의무적으로 설치하고 웨일즈는 명칭을 커뮤니티 의회로 변경하였음
- 영국(북아일랜드 제외) 非도시권 지역에 존재하는 자치조직으로 잉글랜드는 패리쉬 의회, 스코틀랜드와 웨일즈는 커뮤니티 의회 등과 같은 명칭을 사용하고 있음
 - 잉글랜드(8,700개), 스코틀랜드 (1,150개), 웨일즈(750개) 총 10,600여개
- 대부분 영국의 농촌·소도시에서 운영되며 인구규모는 대개 100여 명 정도의 마을 단위에 설치
 - 최소 35명(Walling ham)~최대 71,758명(Weston-super-Mare)
- 1888년 지방자치법에 의해 잉글랜드와 웨일즈에 카운티가 설치되면서 패리쉬는 자치단체로서의 기능이 축소
- 1972년 지방자치법에 의해 인구 150명 이상 패리쉬에는 의회 설치를 의무화하였고, 웨일즈는 커뮤니티 의회로 명칭 변경
 - 단, 유권자 10% 이상 청원 시 패리쉬 설치 논의 개시, 광역지방정부에서 최종 결정하게 됨
- 과세권한과 예산심의권 등이 없는 준 자치단체로 관할하는 자치단체의 권한의 일부를 위임받아 행정서비스를 제공
- 유형은 의회 형과 주민 총회 형으로 구분
 - 의회는 인구 150명 이상의 패리쉬에 의무적으로 설치해야 하며 150명 미만의 패리쉬에는 임의로 설치

- 주민총회는 전체 주민이 참가하는 기구로 인구 150명 미만의 의회가 없는 패리쉬에 설치되고 매년 3월~6월 총회 1회 개최 의무화
- 패리쉬 의회는 주민에 의해 선출되는 5~20명의 의원으로 구성
 - 4년 임기의 무보수 명예직으로 공석 발생 시 전임의원이 선임
 - 각 워드(ward)에서 선발된 의원들로 패리쉬 의회 구성
 - 정기회는 연 1회, 임시회는 연 3회 내외 개최
 - 유급사무원을 둘 수 있으나 소규모 패리쉬는 비상근 직원을 두거나 1명이 여러 패리쉬를 담당
 - 주민의 대표자로 선출된 자원봉사자(5~6명)가 의원을 보조
 - 패리쉬 의회 평균 현황(2013년 현재 기준): 의원 수(9명), 주민 수(1,700여명), 재정규모(약 15천 파운드)
- 재원은 공공시설 이용료와 임대수입을 통해 확보
 - 복지시설 사용료, 주차장 이용료 등이 패리쉬 예산의 11% 차지
 - 시민 홀, 커뮤니티센터 등 시설의 임대수입인 패리쉬 예산의 5% 차지
- 상기 자주 재원으로 부족한 부분은 필요 예산액을 관할 자치단체에 신청하고 자치단체는 이를 의무적으로 지원하며 패리쉬 전체 예산의 70%에 해당
- (주민의사 대표 및 전달) 일상생활과 직결된 문제에 대해 관할 자치단체 의회에 의견제출 기회가 부여
 - 상위 의회는 도로 및 학교 관련 사항에 대한 계획 적용 시 패리쉬 의회 의무적 의견 청취(단 의견의 구속력 없음)
 - 쓰레기 처리 고발, 교통위반처벌의뢰, 소음 진정, 버스노선 변경 신청 등
- (지역사무의 자치적 처리) 주민 행정서비스를 제공하고 삶의 질 개선을 추진
 - 녹지대관리, 공한지 관리, 묘지 관리, 초등학교 운영자와 이사 선임, 초등학교 건립, 상수도 정비, 버스대합실 설치
 - 지역개발, 범죄경감평가, 지역안전계획, 지역교통계획, 관광 사업 활동, 축제, 지방청년프로젝트 등을 기획·수립·수행

② 버러(Borough)

- 버러의 기원을 잉글랜드의 알프레드 대왕(Alfred the Great)의 자치 체계(the burghal system)에서 찾고 있음
 - 그는 잉글랜드의 재건에 노력했는데 외적 침략에 대비한 방위거점으로 서 버러를 건설하도록 함, 이 지역들이 도시화되면서 자율성을 요구하게 되었고, 금을 납부하는 대신 도시 운영의 자치권을 어느 정도 인정하는 국왕인가 법인체(Royal Chart of Incorporation)로 발전함
- 노르만 정복 이후 자치를 인정한 마을들이 증가하면서 버러의 개념은 “스스로 다스리는 토지”를 의미하는 용어로서 재정이 되는 등 그 의미는 시대에 따라 조금씩 변화해 왔지만 대체적으로 독자적인 지방정부를 가지는 단일 지역을 의미함
- 한편 런던 등의 도시 내부에서 하위의 행정단위로서 사용되었는데, 일부 권한만이 부여되며, 주민들의 자치의 기반이 되었음

③ 샤이어(Shire)

- 통일왕국 전 영국의 지배민족인 데인스 족이 영토 확장 과정에서 확보한 국경거점도시가 샤이어로 발전함. 샤이어에는 지방관(Sheriff)이 파견되었고 세금징수·군사징집·법질서유지 등의 기능을 수행하였음. 이후 샤이어가 카운티로 됨
- “샤이어 카운티”는 잉글랜드와 웨일즈에서는 도시 카운티가 아닌 카운티 수준의 실체를 의미하며, 어미에 샤이어가 붙은 곳은 그 지역의 중심이 되는 곳에 이름을 붙이면서 전통적인 카운티만을 가리킴

3. 지방행정조직별 인구규모

〈표 3-2〉 잉글랜드 지방정부별 인구분포

구분	인구분포			
비대도시 광역	평균	768,274명	최대	1,394,900명
			최소	406,800명
단층자치단체	평균	209,300명	최대	529,500명
			최소	2,100명
대도시 디스트릭트	평균	307,953명	최대	1,010,200명
			최소	150,900명
비대도시 기초	평균	103,772명	최대	202,800명
			최소	35,400명
런던 버로우	평균	235,894명	최대	339,500명
			최소	157,900명
시티 오브 런던	8,000명			

- 27개 비대도시권 광역자치단체(County Councils)의 평균 인구는 768,274명임
 - 최대인구는 켄트(Kent)로 1,394,900명이고, 최소인구는 도어셋(Dorset)으로 406,800명임
- 비대도시지역 201개의 기초 자치단체 디스트릭트 의회의 평균인구는 103,772명임
 - 최대인구는 노스샘튼(Northampton)으로 202,800명이며, 최소 인구는 웨스트 솜머셋트(West Somerset)로 35,400명임
- 56개 단층자치단체 (Unitary Councils)의 평균 인구는 209,300명임
 - 최대인구는 콘월(Cornwall)로 529,500명이며, 최소인구는 실리섬(Isles of Scilly)으로 2,100명이며, 실리섬을 제외한 최소인구 단층자치단체는 루트랜드(Ritland)로 38,400명임

〈표 3-3〉 단층자치단체별 인구분포

인구분포	단층 자치단체 수
300,000명 이상	8
250,000-300,000명	9
200,000-250,000명	6
150,000-200,000명	17
125,000-150,000명	9
100,000-125,000명	4
75,000-100,000명	1
50,000명 이하	2
합계	56

- 대도시지역의 36개 자치단체인 디스트릭트 의회(Metropolitan District Councils)의 평균 인구는 307,953명임
 - 최대인구는 버밍햄(Birmingham)으로 1,010,200명이며, 최소인구는 노슬리(Knowsley)로 150,900명임
- 32개의 런던 버러의 평균 인구는 235,894명임
 - 최대인구는 크로이든(Croydon)으로 339,500명이며, 최소인구는 킹스톤 어폰 테임스(Kingston upon Thames)로 157,900명임

제2절 지방행정조직의 사무

1. 지방행정조직의 권한 부여 원칙

① 권한 부여

- 지방정부는 법인의 권한, 구성, 존재방식 등이 모두 성문법으로 규정되어 있으며 이는 국회의 의사에 근거하고 있음
- 따라서 이 성문법에 지방정부의 사무가 명시되어 있으며 이 사무만을 수행하도록 되어 있음. 만약 특정 지방정부에게만 필요한 특별한 권한을 부여할 필요가 있는 경우, 일반법(public act) 외에 지역특별법(local act)을 제정해야 함
 - 지역특별법을 필요로 하는 지방정부가 국회에 진정하여 필요로 하는 지역특별법을 제정하는 경우가 있었는데, 특히 1840년대에 많은 사례가 있었음, 예를 들어 1846년 체스터(Chester)와 레이세스터(Leicester)는 공공정원과 레크리에이션 공원을 건설하는 특별 권한을 취득하였음
- 다른 방법으로 '국회의 특별한 정차와 명령(Order subject to special parliament procedure)'을 하거나 타 지방정부가 동의하여 그 권한을 인정하는 경우(Adoptive Act)에 권한이 부여됨

② 월권행위금지의 원칙(The Doctrine of Ultra Vires)

- 지방정부는 법률에서 명시적으로 부여된 사무권한 외에는 집행할 수 없음. 즉 부여된 범위를 넘어선 행위는 월권행위로 간주되어 소송을 하여도 위법으로 무효화됨. 이를 월권행위금지의 원칙으로 부름
- 지방정부의 권한은 동일한 유형의 단체에 대해서는 전국적으로 획일적인 것으로 간주되며 지방정부가 재량권을 가지고 새로운 행정 분야에 활동을 할 수 없음, 필요시 국회에서 개별 자치단체에 적용되는 지역법(Local act)을 성문법으로 제정해야 함
- 기본적으로는 월권행위금지의 원칙을 바탕으로 법체계가 구성되어 있으나 이 원칙이 지나치게 엄격히 적용되면 지방정부의 활동이 크게 제약될 수도 있으므로 상당부분 지방정부의 재량권이 인정되고 있음

- 지방정부의 활동 시, 일반적으로 제정법 상의 근거가 필요하고 그러한 근거가 없을 경우에는 지역주민의 이익을 목적으로 한 행위라고 할지라도 법원에서는 월권행위금지의 원칙(*ultra vires*)으로 무효로 처리함
 - 하지만 일정 분야에 대해서는 지방정부가 상당한 재량권을 행사하기도 함. 중앙정부와 지방정부는 “합의와 협의”를 통해 지방의 판단을 존중하는 경향이 있음. 또한 법원 역시 제정법 상의 권한에 부여된 영역을 합리적인 범위에서 인정하고 지방정부가 독자적인 판단으로 활동할 수 있는 여지를 용인하고 있음. 이는 장기간에 걸친 자치의 전통이 정착된 것으로 판단됨
- 원칙 완화의 규정
- 1972년 지방자치법 제111조 제1항에 권한이 법률에 규정되어 있지 않지만, 지방정부는 지역사회를 향상시키는 권한을 부여받기도 함. 이는 월권행위금지의 원칙이 부정되기 보다는 운영이 유연하게 되도록 하는 것으로 이해됨. 구체적으로는 상한액 등을 지방자치법 등에 규정하여 법률에 규정되지 않는 권한으로 지역사회 발전과 연계될 수 있음
- 시기별로 지방자치법이 개정되면서 법 규정 속에서 지방정부의 권한이 점차 확대되고 있음
- 1972년 지방자치법에서는 지방정부의 권한을 규정하고 있는데, 예를 들어 지역 발전을 위한 토지 구입이 가능하며(120조, 124조), 영국과 관계 있는 자선단체에 기부할 수 있으며(137조 제3항), 주민에 영향을 미치는 재해 관련 경비를 지출할 수 있고(138조), 지역주민을 위해 기부된 돈과 재산을 사용할 수 있음(139조) 등
 - 2000년 지방자치법에서는 복지의 증진(*promotion of well-being*, 제2조) 규정으로 지방정부의 복수의 목적 달성, 커뮤니티 전략계획의 책정(제4조) 등
 - 2003년 지방자치법에서는 재량적 서비스(*discretionary service*)에 대한 요금을 걷는 권한 부여(제93조 제1항), 주민투표 실시 권한(제116조) 등

2. 지방행정조직의 주요 사무

○ 지방 행정 서비스의 범주

〈표 3-4〉 영국 지방 행정 서비스의 범주

범주	주요내용
필수 서비스(need service)	교육, 개인적 사회복지서비스, 주택이익 등
보호 서비스(protective service)	경찰, 지역안전, 소방/구급, 긴급 계획 등
편의 서비스(amenity service)	도로, 거리 청소, 계획, 주차장, 환경보건, 쓰레기 처리, 소비자 보호, 경제 발전 등
시설 서비스(facility service)	주택, 도서관, 박물관, 예술 갤러리, 레크리에이션 센터, 장묘, 쓰레기 수집 등

① 교육

○ 지역 교육 기구(Local Education Authority: LEA)

- 잉글랜드와 웨일즈의 교육담당
- 카운티 의회에는 교육위원회와 집행기구로 교육국(Department of Education)을 설치 및 운영
- 유아(3~4세), 초중등(5~16세), 특수교육
- 기타 청소년교육(청소년센터 등), 학생지원(의무 장학금 지급 등), 훈련 및 기업 위원회(Training and Enterprise Council)와의 협조 등
- LEA는 카운티 및 자립형 학교에 재정을 지원하고, 학교예산은 개별 학교에 위임처리
- 카운티 학교: LEA가 소유, LEA가 재정지원
- 사립학교: 통상 교회 소유, LEA가 운영비 지원
- 자립형 사립학교: LEA와 독립, 정부가 재정지원

○ 스코틀랜드 및 북아일랜드의 교육

- 각각 스코틀랜드자치정부(the Scottish Government)와 북아일랜드 교육부(Department of Education for Northern Ireland)가 담당

② 사회복지

- 사회복지 사무는 사회복지부(Social Service Department: SSD) 담당
- 노약자, 심신박약자, 정신질환자 등 소외계층을 대상으로 한 수요시설 제공, 거택 보호, 특수 장비 제공, 기술교육 등
- 기타 지역공동체보호(Communnity Care) 정책 수립

③ 주택

- 지방정부 소유 공영주택 유지·관리, 임대료 징수
- 공영주택공급은 주택협회(Housing Association)에서 담당
- 주택상태 파악 및 개량, 노숙자 편의제공, 임대료 관리

④ 토지이용계획

- 개발계획수립 및 계획제한. 개발계획은 구조계획(Structure Plan: 여러 지방정부 포괄)과 지역계획(Local Plan: 단일 지방정부의 세부토지이용 계획)으로 구분
- 대도시지역에서는 전체적인 개발 계획을 수립
- 모든 계획은 특정유형의 개발(건물 등)에 있어 제한기준이 됨. 빌딩, 주택, 쇼핑센터 등 개발 시 계획허가를 받아야 함

⑤ 지역경제발전 및 재건

- 지역경제발전은 의무적 사무는 아니나 활발히 전개. 관광진흥, 투자유치, 낙후 지역 재건 등
- 지방정부 간, 지역기업, 훈련기업협회, 대학 등과 협조
- 일부 지방정부는 유럽연합의 지역개발기금(Regional Development Fund)을 지원 받기 위해 담당직원을 임명하거나 브뤼셀(Brussels)에 독자 사무소를 운영

⑥ 교통

- 지방정부가 국가 전체 도로망의 약 95%를 관리
- 도로 및 교량의 유지와 개보수, 가로등 설치 및 관리, 주차장, 교통감시, 학교 건널목 순찰, 도로 제설작업 등을 실시
- 버스대합실, 버스 노선과 차선 등 승객편의 시설개선, 심야운행, 오지노선 운행 등 대중교통에 대한 보조금 지급 등

⑦ 지역환경

- 음식물 위생 및 안전, 직업상 건강, 대기 및 토양 오염, 소음, 음용수, 위험물질 감독, 전염병 통제 등의 환경 기준을 관리
- 가로수 청소, 쓰레기 수집 및 처분, 오염된 땅 관리, 재활용 촉진, 풍경 개선 및 레크리에이션(recreation) 시설을 포함한 교외관리

⑧ 소비자보호 및 공정거래

- 지방정부는 소비자보호와 공정거래법을 집행하는 교역 기준 서비스 운영, 소비자 안전, 계량, 음식물 질과 표시, 동물 보호, 상품 견본조사, 상점 조사권 보유
- 오락장소허가, 안전보호, 시장과 상점 영업시간 규제 등

⑨ 레저와 레크리에이션

- 도서관 운영, 스포츠 및 레크리에이션 시설(공원, 정원, 어린이 놀이터, 수영장, 스포츠센터 등) 운영
- 박물관 및 미술관 운영, 극장·음악·무용단체 등 지원

⑩ 법질서 및 재난관리

- 화재예방 및 도로사고 등의 인명구조 등의 소방 업무 관리
- 구급차(Ambulance)는 지방정부가 아닌 보건서비스(Health Service)가 담당
- 경찰은 지방정부 독립 기구(런던은 Home Office 소속)로 운영

제3절 지방행정조직별 사무 배분

1. 조직별 사무 배분 현황

- 잉글랜드는 오랫동안 국회의 권한이 신장되어 왔기 때문에 지방정부에 대한 통제권이 여전히 막강하다고 할 수 있음
 - 실질적으로 국회는 지방정부의 구조를 변화시킬 권한을 갖고 있으며, 지방정부의 자치권을 회수할 수 있음
- 그러나 정부와 지방정부간의 갈등양상은 크게 나타나지 않음
 - 이는 중앙과 지방 그리고 광역과 기초자치단체간의 권한, 역할, 의무 등 사무배분이 명확히 구분되어 있기 때문임
 - 지방정부는 법률의 범위 내에서 각종 규제를 제정하고, 재산세를 징수하는 권한을 행사함. 다만, 우리나라처럼 기관위임사무와 단체위임사무와 같은 구분은 존재하지 않음

① 국가

- 국가는 국방, 외교, 통화관리 등 국가차원의 거시적 기능을 지방정부는 주민의 일상생활과 밀접한 복지와 편익에 관한 기능을 담당하고 있음

② 광역과 기초 자치단체

- 의회의 입법권을 통해 분야별 사무성격에 따라 광역자치단체와 기초자치단체 간의 역할을 명확히 분담하며, 별도의 사무배분 기준은 없음
 - 예를 들면, 쓰레기 수집은 기초자치단체에서 수행하고, 이의 처리는 광역자치단체에서 담당하는 식으로 기능분담 관계를 명시함

2. 주요 사무의 분담 체계

〈표 3-5〉 잉글랜드와 웨일즈의 주요사무 분담체계

	대도시 지역		샤이어 지역				런던 지역		
	디스트릭트	사무 조합	유니테리	카운티	디스트릭트	사무 조합	런던 버러	GLA	사무 조합
교육	✓		✓	✓			✓		
도로(highways)	✓		✓	✓			✓	✓	
교통계획	✓		✓	✓			✓	✓	
공공교통		✓	✓	✓				✓	
사회복지	✓		✓	✓			✓		
주택	✓		✓		✓		✓		
도서관	✓		✓	✓			✓		
레저와 레크리에이션	✓		✓		✓		✓		
환경/보건	✓		✓		✓		✓		
쓰레기 수집	✓		✓		✓		✓		
쓰레기 처리		✓	✓	✓			✓		✓
계획 신청	✓		✓		✓		✓		
전략적 계획	✓		✓	✓			✓	✓	
경찰		✓				✓		✓	
소방/구급		✓	✓	✓		✓		✓	
지방세 징수	✓		✓		✓		✓		

출처: Local Government Association, 2010.

※ 사무조합(Single purpose authorities): 사무조합은 단독 지자체에서는 실시 곤란한 업무 복수의 지방정부에서 연계하여 처리하기 위해 설립된 공동조직임

○ 대도시 지역

- 공공교통, 쓰레기 처리, 경찰, 소방 및 구급 업무는 디스트릭트 간에 상호연계가 필요하므로 사무조합을 설립하여 처리함
- 그 외 업무는 디스트릭트에서 자체적으로 해결하고 있음

○ 비도시 지역

- 광역자치단체인 카운티는 교육, 도로, 교통계획, 공공교통, 사회복지, 도서관, 쓰레기 처리, 전략적 계획, 소방 및 구급을 담당함
- 기초자치단체인 디스트릭트는 주택, 레저와 레크리에이션, 환경 및 보건, 쓰레기 수집, 계획신청, 지방세 징수를 담당함
- 단일 통합자치단체인 통합 자치주는 모든 업무를 담당함
- 소방 및 구급(카운티, 통합 자치주 등과 협조)과 경찰업무는 사무조합을 통해 자치단체 간에 상호 연계하여 처리함

○ 런던

- 런던 광역시와 런던 버리는 광역적 업무와 자치업무로 명확히 구분되어 있음
- 런던 광역시는 도로, 교통계획, 공공교통, 전략적 계획 경찰, 소방/구급의 광역적 업무를 담당하고 있음
- 런던버리는 광역 업무 이외의 업무를 담당하고 있으나 일부(도로, 교통계획, 전략적 계획)는 상호 서로 협조하고 있음

3. 카운티와 디스트릭트 간 사무배분

〈표 3-6〉 카운티와 디스트릭트 간 사무배분

카운티	디스트릭트
교육 고용 사회복지 박물관/미술관 주택: 매우 일부의 사무	박물관/미술관 주택: 제공/운영/주택과 지역개발
계획 구조계획 개발행위의 통제 개발계획의 틀 버려진 토지 관련 국립공원 지역공원(country park) 보전구역(conservation area) 건축물 보전에 관한 고지 수목보전 개발, 재개발계획의 용지 취득/처분	계획 지역계획 좌동 광고의 통제 좌동 좌동 좌동 좌동 등록건축물의 보전 좌동 좌동

카운티	디스트릭트
보도, 승마도 조사 설치, 변경과 폐지 관련 명령 유지관리 안전확보 표시	보도, 승마도 좌동 좌동
교통 교통계획 highways 운송 모든 주차장 공공교통 도로 안전 highways 가로등 보도의 가로등	교통 뒤편 주차장 일부 공공교통 좌동
환경/위생 동물병	환경/ 위생 식품의 안전위생 전염병 대책 사무소, 상점, 철도, 공장 건물의 위 생
—	지역의 안전대책(home safety)
—	상하수도
—	시장/정기시장
건강관리/레크리에이션	건강관리/레크리에이션
공원/공공녹지	공원/공공녹지
소작농지 관련	—
—	면허 관련(local licensing)
공항	공항
지방복권	지방복권
—	전쟁기념비
쓰레기: 처리	쓰레기: 수집
—	대기오염방지
—	건축규제
—	해안보호
—	묘지/화장장
경찰	—
소방	—

※ 출처: S.H.Balley, 2004: 745-747

제4절 기타 행정 기관

- 지방정부 외에도 지역에서 행정서비스를 제공하는 다양한 기관이 존재하고 있으며, 공공기관뿐만 아니라 자원단체(Voluntary Organization)도 행정서비스 제공

1. 중앙 정부의 특별 지방 행정 기관

- 지역정부사무소(GOs: Government Offices for the English Regions)는 1994년 존 메이저 정부에서 설립되어 2011년에 폐지되었음
 - 지역정부사무소는 영국 정부의 정책프로그램을 전달하는 주요한 수단으로 잉글랜드의 9개 지역에 존재
- 지역정부사무소의 역할
 - 지역정부사무소는 지역 수준에서 정부 정책의 실시와 각 부처의 보조사업 관리 등 지역에서 12개의 화이트홀 부서(Whitehall departments)를 대표하여 왔음. 지역정부사무소는 법률상의 조직이 아니라 정부의 직원을 파견(출향)하여 예산을 부담하면서 운영하였음
 - 즉 주요 업무로는 커뮤니티의 변화, 범죄의 억제, 주택 수요에의 대응, 공공보건의 향상, 교육 및 기술의 표준 양성, 지역 쟁점의 해결, 실업률의 감소 등의 업무에 대응하고 있음
 - 그중에서 커뮤니티 및 지방자치부는 지역정부사무소의 2010년도 운영예산(1억 2,400만 파운드)의 41%를 부담하고, 지역정부사무소 직원 전체(2010년 7월 1,691명)의 33%를 점하고 있음
- 지역정부사무소의 폐지
 - 2010년 5월 보수당 연립정권은 연립정권프로그램에서 지역정부사무소의 폐지 여부를 검토(런던정부사무소는 폐지)한다고 천명했고, 2011년에 폐지가 결정되었음
 - 폐지 이유는 정보통신이 발전하면서 일부러 각 부처가 연계하여 창구를 일원화할 필요가 없다는 점, 지역 수준의 시책이 모호한 책임성으로 인하여 관계 자치단체들에 부담을 준다는 점, 지역 상황과 맞지 않게 임의적인 대응이 실시되고 있다는 점 등이 지적되고 있음

2. 국민보건서비스청

- 국민보건서비스(NHS)는 국영의료서비스를 제공하는 영국의 국민의료서비스 기관으로, 환자가 필요한 의료 서비스를 공정하게 제공하는 것을 목적으로 함
- 1948년에 설립되었고 정부의 보건부(Department of Health)에 소속되어 있으나 자율권을 행사함
 - 환자의 건강 위험도나 경제적인 지불능력에 관계없이 NHS를 이용할 수 있으며 완전히 무료임
 - 또한 6개월 이상 합법적으로 영국에 체류하는 비자를 취득한 외국인 학생도 서비스를 받을 수 있음
- NHS는 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드의 각각 4지역에 위치하며, 의료서비스의 내용과 예산편성, 치료, 관리지침이 서로 독립적으로 제정, 운영되고 있음
 - 지역별 NHS는 잉글랜드(National Health Service), 스코틀랜드(NHS Scotland), 웨일즈(NHS Wales), 북아일랜드(Health and Social in North Ireland)임
 - 지방정부의 지방의원은 지역별 국민보건서비스청의 임원으로 참여하며, NHS의 직원은 국가공무원이 아닌 독자적으로 채용하며, 장관이 임명권을 행사하고 있음
- 재정 운용과 배분방식
 - 전체 재정의 약 80%가 국가의 일반재원에서 충당되고 있는데 주요 내역으로 세수에 의한 일반재원(80%), 국민보험(약 12%), 수익자 부담(2~3%), 그 외 기타로 구성되고 있음
 - 2009/2010년 정부지출액은 1200억 파운드로 2000/2001년의 540억 파운드에 비해 10년 만에 2배 이상 증가함
 - 2009년 총 보건의료지출의 재원 내용을 살펴보면, 영국에서는 “사회보장기금을 제외한 일반정부” (조세)가 84.1%를 점하고 있으며 사회보장방식을 채용하는 일본(9.9%), 독일(8.7%), 프랑스(5.5%)와 비교하면 매우 높은 비율임
 - 보건부가 4지역의 NHS에 개별적인 예산을 배분하고 지역별로 필요한

- 의료 서비스를 바탕으로 각각의 의료기관(병원, 진료소, 케어홈 등)에 예산을 다시 배분함
- 잉글랜드에서는 지역별로 152곳의 PCT(primary Care Trust)가 조직되고 이 PCT가 의료기관(병원, 진료소, 케어홈 등)과 계약을 맺어 개별적으로 예산을 배분함

3. 독립정부기관(Quasi-autonomous on Governmental Organization: Quangos)

① 개요

- 독립 경영체제를 유지하는 특수 법인체로서 지역단위의 행정서비스를 제공함
- 중앙부처로부터 어느 정도 독립성을 가지고 업무를 수행하고 있지만 소속부처를 통하여 국회에 책임을 지고 있음
- 복잡한 행정수요에 대응하기 위해 설립된 것으로 기존 지방정부가 수행하던 기능들을 수행함

② 유형

- 집행기관(Executive Boddy): 도시개발공사, 주택신탁, 감사위원회(Audit commission) 등
- 자문기관(Advisory Body): 지방자치위원회, 교사 재심원(School Teachers Review Body) 등
- 준 사법기관(Quasi-Judical Body): 아동보호 심판소(Child Support Commission),임차료평가심사원(Rent Assessment Panel) 등
- 지역개발청(Regional Development Agency)
 - '99년 4월 잉글랜드지역에 광역권역별로 각 1개씩 8개 설치, 2000년 7월에 런던지역 담당 런던 개발청(London Development Agency: LDA) 설치
 - 지역의 경제개발 기능 등 단일 지방정부가 수행하기 곤란한 광역적 업무의 능률적 수행 목적. 지역의 경제전략 개발 및 집행에 대한 감독. 지역쇄신 전략 개발, 지역재건(Regeneration), 외국 기업 유치, 비즈니스

- 유치, 농촌지역의 개발 및 재생 등
- 지역개발청의 수장(Chief Executive)은 공개 모집을 통하여 수상이 임명, 집행위원회에 지방의원이 참여
 - 예산은 중앙정부가 약 2/3, 지방정부와 민간부문에서 조달
 - 지역개발청의 수장이 인사권, 예산사용권 등을 가지고 독립적으로 운영되나 활동결과에 대하여 관계 장관에게 책임짐
- 도시개발공사(Urban Development Corporation)
- 대도시 낙후지역(도심지역, 항구지역 등)에 대한 재개발계획 수립 및 민자유치
 - 책임자(Chief Executive)는 정부에서 임명, 예산전부를 정부가 지원
- 주택신탁(Housing Action Trust)
- 지방정부소유의 건물을 보수·정비한 후 판매 또는 민간 임대 업자에게 양도하는 기능 수행
 - 주로 공영주택 세입자들이 발의하여 설립
 - 책임자는 세입자들의 추천에 의해 정부가 임명
- 훈련 및 기업협의회(Training and Enterprise Council)
- 지역 내 기술수요 및 교육훈련수요를 평가하고 교육훈련 담당
 - 민간자본에 의해 운영되는 공사형태의 기관으로 정부가 인가
- 직업안내소(Careers Service)
- 지방정부에 근무하고자 하는 사람이나 전직 지방정부 근무인력을 대상으로 정보제공 및 상담
 - 지방정부, 훈련 및 기업협의회, 상공회의소가 공통으로 참여하여 설치하는 합자회사
- 일부 교육기관
- 정부보조금지원학교(Grant Maintained School)
 - 기술학교(City Technical College), 성인교육기관 등

제5절 지방 행정 체제 개편 과정

① 다목적 선출 형 지방정부의 창설(1835)

- 영국 지방자치의 기원은 1835년 제정된 도시법인 법(Municipal Corporation Act 1835)에 따라 처음으로 178개의 “다목적 선출형 지방정부(Multi-purpose Elected Local Authorities)”가 설치되었음
 - 그 이전에도 상술한 패리쉬와 버러를 비롯하여 국왕이 임명한 치안판사가 사법과 행정권을 관장한 카운티, 기타 특정서비스를 공급하는 특별행정기관 등이 역사적 경로에 따라 존재했으나, 이때 처음으로 주민직석으로 근대적인 “다목적 지방정부”의 의회가 구성되면서 실질적인 지방자치 시작됨

② 다계층(Multi-tire)의 현대적 지방행정체제의 구축(1888-1889)

- 다목적 선출형 지방정부가 설치되었으나 여전히 임명/선출, 단일/다목적/특별행정기관 등 서로 다른 역사적 전통을 지닌 지방정부들이 혼재된 상황이었기 때문에 국가차원의 표준적인 행정서비스의 제공, 특히 공공보건과 위생에 어려움이 있었음. 따라서 이를 시정하기 위한 지방행정체제의 체계화 필요성이 제기되기 시작함
- 1888년 지방정부법(Local Government Act 1888)이 제정되면서 잉글랜드와 웨일즈 지역에 런던 카운티(County of London) 등 62개 카운티와 종합적 기능을 수행하는 61개 카운티 버러(County Borough)가 설치되었고, 스코틀랜드도 1889년에 33개 카운티를 설치
 - 카운티는 당초 고속도로와 교량, 난민 보호시설, 도량형 및 부분적인 경찰기능에 제한된 권한을 지녔으나 20세기에 접어들면서 점차 확대됨
 - 카운티 버러는 인구 50,000명 이상의 대도시 지역에 설치되었고, 카운티의 구속을 받지 않고 독자적으로 관할 구역 내의 모든 지방행정 기능을 수행
- 1894년 지방정부법(Local Government Act 1894)으로 기존 보건행정 관할구역이었던 위생 구(Sanitary District)가 선출 형 자치단체인 535개 도시 디스트릭트(Urban Districct), 472개 농촌 디스트릭트(Rural District), 270개 非 카운티 버러에서 독립해서 지방에 부여된 모든 종합 기능을 수행하였

지만, 非 카운티 버리는 소속된 카운티와 기능을 분담하여 제한된 자치권만을 행사함

- 인구 300명 이상의 패리쉬에도 선출형 의회의 설치를 의무화했고, 인구 100~300명의 패리쉬는 신청하여 설치토록 함

- 수도권 지역은 1899년 런던정부법(London Government Act 1899)을 통해, 런던 카운티(County of London) 권역 내의 38개 교구와 디스트릭트 위원회를 폐지하고 28개 대도시 버러(Metropolitan Borough)와 1개 런던 도시법인(The Corporation of London)을 설치하였고, 카운티의 일부 권한을 이관하였음
- 몇 차례의 지방행정체제가 정비되면서도, 잉글랜드와 웨일즈 지역에는 상술했다시피 1층제, 2계층, 3계층제 등 다원적 행정계층구조가 존재하였지만, 전반적으로 현대적인 지방자치의 틀이 구축되었다고 평가됨

③ 소규모 지방정부의 통폐합(1929)

- 20세기 초반 급격한 인구 증가와 도시화로 인하여 도시 지역과 비도시 지역 간의 불균형이 심화되어 감. 이에 따라 19세기에 획정된 지방정부의 경계 조정 등 행정체제의 구조적 개혁 필요성이 대두됨
- 잉글랜드와 웨일즈는 1929년 지방정부법(Local Government Act 1929)을 근거로 10년간의 경계 심사를 거쳐 300개 이상의 소규모 디스트릭트를 폐지함
- 한편 스코틀랜드는 1929년 스코틀랜드 지방정부법(Local Government(Scotland) Act 1929)을 제정하여 기존 1,298개였던 카운티, 디스트릭트, 버러, 패리쉬 등을 통·폐합하여, 광역자치단체인 33개 카운티와 4개 대도시 카운티(Counties of Cities), 기초자치단체인 197개 버러와 196개 디스트릭트로 정비하였음. 그 결과 스코틀랜드는 대도시 카운티 지역을 제외한 전역이 “카운티-버러/디스트릭트의 이층 구조로 정비됨
- 버러는 인구 20,000명을 기준으로 대규모 버러(Large Burgh)와 소규모 버러(Small Burgh)로 구분되었고, 대규모 버러의 경우 카운티로부터 대부분의 기능(교육 제외)을 이양 받아 독자적으로 수행한 반면, 소규모 버러는 주택, 가로 정비, 하수도 등 일부 주민편의 기능만을 수행

④ 광역 런던권 행정체제 개편(1963)

- 런던과 그 주변 지역의 인구가 급증하고 수도권이 확장되면서 기존의 수도권 행정체제로는 효율적인 서비스 제공이 어려워짐. 왕립위원회(Royal Commission)의 3년간의 검토를 거쳐 광역런던권의 행정체제를 개편함
 - 1963년 런던정부법(London Government Act 1963)을 바탕으로, 런던 카운티(County of London) 외곽을 편입하여 시역을 확장하였고 확장된 광역 런던권을 관할하는 광역자치단체로 런던광역의회(Greater London Council: GLC)를 창설하였음
 - 하위 자치단체로는 기존의 런던카운티 영역은 내부 런던(Inner London)으로, 12개 런던 버러(London burghs) 및 런던시티 도시법인(City of London Corporation)이 설치되었고, 새로 편입된 지역은 외부 런던(Outer London)으로 20개 런던 버러가 설치됨
- 런던광역의회는 소방, 구급, 쓰레기 처리, 자동차 면허, 테임즈 강 홍수 예방 등 광역적 기능을 담당하고, 각 버러는 복지와 보건서비스, 도서관, 쓰레기 수거, 식의약품 관리 등 주민생활과 밀접한 사무를 분담하여 수행함

⑤ 2계층제로의 재편(1972-1975)

- 그럼에도 불구하고 기존의 소규모 자치단체의 경계가 행정 서비스 제공에 장애물로 작용하면서 전면적인 행정체제의 재편 필요성이 제기됨. 노동당 정부의 1966년에 설치된 레드클리프-모드 위원회(Lord Redcliffe-Maud Commission)를 설치하고 도시, 비도시 지역 구분 없이 단일 통합 자치단체를 설치할 것을 제안하기도 했으나, 선거에 패하면서 실현되지 못함
- 새로 집권한 보수당 히스(Heath)정부 역시 개편의 필요성에 공감하면서 자치단체의 통폐합과 행정계층구조의 2계층화(카운티와 디스트릭트·버러)를 추진함(Local Government Act 1972)
 - 재편 결과, 잉글랜드의 지방정부 수는 종전 총 1,247개 (49개 카운티, 79개 카운티 버러, 1,086개 디스트릭트, 32개 런던 버러, 1개 런던 시)에서 411개 (46개 광역도시 및 비 광역도시 카운티, 36개 광역도시 디스트릭트(Metropolitan District), 296개 비 광역도시 디스트릭트(Non-Metropolitan District), 32개 런던 버러와 1개 런던 시)로 대폭 감소함

- 웨일즈는 13개의 카운티와 4개의 카운티 버러에서 8개의 카운티와 37개의 비 광역도시 디스트릭트로 변경됨
- 스코틀랜드의 경우, 지방행정체제 개편을 위해 설치된 휘틀리 위원회(Wheatly Commission)의 제안에 따라 행정체제의 개편을 단행함
 - 기존의 33개 카운티, 4개 대도시 카운티, 21개 대규모 버러, 176개 소규모 버러, 196개 디스트릭트를 통폐합하여 9개 지역(Region)-53개 디스트릭트의 2계층 체제로 개편하였고, 특수지역인 3개 자치체만 단일계층의 자치단체로 유지함(Local Government (Scotland) Act 1973)
- 북아일랜드는 1972년 영국 국회에 의해 자치권이 정지되면서 광역행정 기능의 대부분이 회수되었음. 따라서 기존 6개 카운티, 2개 카운티 버러, 55개 도시 및 농촌 디스트릭트를 통합하여 단일계층의 26개 디스트릭트로 재편됨(Local Government (Northern Ireland) Act 1972)

⑥ 런던 및 6대 광역도시 행정체제 개편 (1985-1986)

- 1983년 총선을 앞두고 보수당은 행정의 비효율성을 줄이고 주민에 대한 접근성을 향상시키고자 대 런던광역의회(GLC) 및 6개 광역도시 카운티 의회의 폐지를 약속하였고 집권에 성공하자 1986년 4월 1일로 이를 실행함(Local Government Act 1985)
- 따라서 광역 런던권과 6개 광역시 권역 내에 설치된 33개 런던 버러(London Borough)가 단일계층의 통합자치단체가 되면서 스스로 대부분의 자치서비스를 수행
 - 교통, 경찰, 소방, 비상대비 등의 광역업무는 정부로 환원되거나 종전의 광역도시권을 관할범위로 하는 공동행정관청(Joint Boards, Joint Committees) 또는 특별행정기관이 신설되어 수행함

⑦ 제1차 단일행정체제로의 개편(1992-1998)

- 1992년 총선을 앞두고 보수당 정부는 단일 계층제 중심의 지방행정체제 개편을 추진하겠다는 정책공약을 발표
- 추진을 위하여 설치된 잉글랜드 지방정부위원회(Local Government Commission for England)가 잉글랜드 지역의 카운티 정부구조를 평가한

뒤, 카운티-디스트릭트 의 2계층 구조인 비 광역도시권 지방정부를 단일 통합자치단체(Unary Authorities)로 전환시킴(Local Government Act 1992)

- 4년간(95~98년)까지 기존 39개의 카운티 중 4개가 폐지되고, 도시지역을 중심으로 총 46곳의 단일 통합자치단체가 새롭게 탄생함(95년 1곳, 96년 13곳, 97년 13곳, 98년 19곳)

○ 웨일즈는 기존 카운티-비 광역도시 디스트릭트의 2계층 구조가 96년 4월부터 단일 계층의 32개 통합자치단체로 전환됨(Local Government (Scotland) Act 1994)

○ 이러한 제1차 단일행정계층으로의 전환 결과, 북아일랜드를 제외한 영국의 자치단체 수는 15%, 지방의원 수는 31% 정도가 감소됨

⑧ 제2차 단일계층체제로의 개편(2006-2009)

○ 노동당 정부는 상존하고 있는 2계층의 행정구조가 행정책임의 모호성과 비효율성을 초래하는 것으로 판단하여 단일계층화를 추진하기로 결정하였음

○ 2006년 10월 출간된 정부백서 “강하고 번영하는 공동체(Strong and Prosperous Communities)”에서 행정계층의 전환 필요성을 제안하고, 2계층인 잉글랜드의 비 광역도시권 자치단체들이 통합자치단체(Unitary Authority)로 전환 신청을 하도록 하였고, 2007년 1월 25일 총 26개 지역이 전환신청을 접수하였음

○ 경계위원회(Boundary Committee)는 신청지역의 수용능력(Affordability), 이해 관계자들의 지지, 리더십, 서비스제공의 효율성(Value for money service), 주민의 권한 확대(Neighbourhood empowerment) 등을 심사하여 1차 기준을 통과한 16개 지역을 대상으로 2007년 3월부터 이해관계자들의 의견을 수렴하였음

- 지방정부의 구조 및 경계조정 추진을 법적으로 뒷받침하기 위해 “The Local Government and public Involvement in Health Act 2007”을 제정(2007년 11월 1일부터 시행)

- 정부는 경계위원회의 권고안과 의견수렴 결과를 토대로 2007년 12월 5일 콘월(Cornwall), 더햄(Durham), 노스엄버랜드(Northumberland), 스롭셔이어(Shropshire), 윌트셔이어(Wiltshire) 카운티 등 5개 지역 내 28개 디스트릭트를 통합하여 통합자치단체로 전환하기로 결정함
- 09년 4월 1일 단일 통합자치단체로 새롭게 출범한 곳은 9단체로 종래의 44개 자치단체(7개 County, 37개 District)를 대체하였음
 - 95년 이후 통합자치단체는 총 55곳이 탄생함
- 이번 제2차 단일계층으로 행정체제가 전환되면서 35명의 수석 행정관(Chief executive) 등 300명 이상의 고위직이 감소되면서 인건비 2천 2백만 파운드(약 440억 원) 등 연간 1억 파운드(약 2천억 원)의 예산 절감, 자치단체 간 중첩기능의 해소 등 공공서비스 제공의 효율성 향상이 예상되고 있음

⑨ 행정계층 관련 지방자치 관련법의 변천

〈표 3-7〉 영국 지방정부의 구조 변화

연도	법률명	주요내용
1834	빈민구제법 수정안(Poor Law Amendment Act)	<ul style="list-style-type: none"> 패리쉬를 약 700여 개의 빈민구조조합으로 통합
1835	지방자치 법인 법(Municipal Corporation Act)	<ul style="list-style-type: none"> 잉글랜드와 웨일즈에 직접적으로 선출된 178개의 버러 의회가 부패한 중세의 법인을 대체하였음 지방의원선거, 회계검사제도 등 도입
1888	지방정부법(Local Government Act)	<ul style="list-style-type: none"> 계층구조를 카운티와 디스트릭트 2계층으로 구분 선출되는 62개 카운티와 61개 종합적 카운티 버러(인구 5만 이상의 카운티인 경우 이 카운티와 버러의 기능을 모두 보유하게 함)
1894	지방정부법(Local Government Act)	<ul style="list-style-type: none"> 디스트릭트와 버러에 관해 규정 런던을 제외한 도시지역에 534개 도시 디스트릭트 기타지역에 472개의 농촌 디스트릭트와 非대도시 버러 설치
1899	런던 정부법 (London Government Act)	<ul style="list-style-type: none"> London County 산하 28개 Metropolitan Borough는 지방정부의 현대적 구조를 완성함

연도	법률명	주요내용
1929	지방정부법 (Local Governmnet Act)	<ul style="list-style-type: none"> 구빈 기능을 지방정부에 이양 기초단체를 도시지역 159, 농촌지역 169로 축소 조정
1963	런던 정부법	<ul style="list-style-type: none"> 런던의 2계층제를 광역도시권으로 확대: 런던 광역의회(GLC) 창설, 관할구역확대 33개 버러(기존구역 12개 조정, 편입지에 20개 버러 신설, 도시 법인 유지)
1972	런던 정부법	<ul style="list-style-type: none"> 도시지역의 카운티 버러 폐지 잉글랜드와 웨일즈 지역에 2층제 설치 <ul style="list-style-type: none"> 런던 외 대도시지역에 6개 대도시 카운티, 그 아래 36개 디스트릭트 설치 기타 지역 카운티를 47개로 축소, 그 아래 296개의 非 대도시 디스트릭트 설치
1972	북아일랜드 정부법 (Local Government Act(Nothern Ireland))	<ul style="list-style-type: none"> 2개 카운티 버러와 6개 카운티 폐지 → 26개 디스트릭트 설치
1973	스코틀랜드 정부법(Local Government Act (Scotland))	<ul style="list-style-type: none"> 1929년부터 유지된 400 지방정부를 1975년 5월부터 2계층 제(9개 지역 산하 53개 디스트릭트)와 3곳의 통합자치단체로 대체함
1985	지방정부법	<ul style="list-style-type: none"> 런던광역의회 6개 대도시 카운티 폐지
1992	지방정부법	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치위원회 설치 등 단층제 중심 행정계층 개편
1994	웨일즈정부법(Local Government Act (Wales)), 스코틀랜드 정부법	<ul style="list-style-type: none"> 8개 카운티와 37개 디스트릭트→22개 통합의회 9개 카운티와 53개 디스트릭트→29개 통합의회
1999	Greater London Authority Act	<ul style="list-style-type: none"> 2000. 7 기관 대립 형(시장과 의원직선) 런던 광역시 창설
2009	지방정부 및 공공건강 증진법(Local Government and Public Involvement in Health Act)	<ul style="list-style-type: none"> 9곳의 통합 의회 창설(중전 7카운티, 37 디스트릭트 의회)

출처: Willson and Game, 2011: 56의 보안

제4장

지방 기관 구성

제1절 종전 제도

제2절 새로운 제도

제3절 단체장의 선출 및 권한

제4절 지방정부의 공무원

제4장 지방 기관 구성

제1절 종전 제도

1. 기관 통합형

- 의원들이 전체의회·위원회·소위원회 등을 통해 의결 기능과 집행기능을 동시에 수행
- 실질적인 행정집행은 수석 행정관(Chief Executive)이 담당
 - 수석행정관은 지방정부 공무원을 지휘하고 지방정부의 운영 관리책임

2. 전체 의회

- 지방정부 최고의결기관이나 업무수행방식은 지방정부별로 상이함

① 회의개최

- 연 1회 개최 의무, 그 외는 지방정부의 자율로 결정
 - 연 5회 정도가 일반적
- 도시지역 지방정부는 저녁시간에, 대부분은 주간에 개최
- 전체회의는 지역주민에 공개

② 의장

- 전체회의 주재
- 공식적으로 지방정부의 장으로 대·내외적으로 지방정부를 대표하나 의전적·상징적 역할만 수행
- 명칭
 - 의장(Chairman), 시장(Mayor: 잉글랜드와 웨일즈의 경우) 또는 컨비너(Convenor: 스코틀랜드의 경우)
- 임기
 - 1~3년, 전체회의에서 다수당 원로의원 중에서 선출

- 지방의회 지도자(Leader of the Council)
 - 법정사항이 아닌 행정전통에서 유래
 - 지방의회에서 활동하는 각 정당 지도자 가운데 다수당의 지도자가 지방의회의 지도자가 됨
 - 지방의회지도자는 가장 중요한 상임위원회인 기획위원회 또는 정책자
원 위원회의 위원장직을 수행하면서 중요 정책 조정

3. 위원회

- 의회의 많은 업무가 위원회에 위임
- 위원회의 활동은 의회에 보고
- 대부분의 의원이 최소한 2개 이상의 위원회에 소속
- 위원회 구성 시 정당 간 균형 배분
- 정책위원회(Policy Committee):
 - 예산 등 전략적 기능 담당
 - 정책위원회 위원장은 의회지도자 담당
- 기능별 위원회(Functional Committee)
 - 각 기능별 위원회 위원장과 지배정당의 정당 지도자는 정책위원회 위
원으로 참여
- 각 위원회는 특정의 구체적 문제를 다룰 소위원회나 패널을 구성할 수
있음

4. 집행 기구

- 지방정부의 집행조직은 위원회의 구조를 반영
- 수석행정관(Chief Executive or Managing Director)
 - 지방정부의 효율적 행정관리에 관한 전반적 권한과 책임
 - 의회가 정한 기준 내에서 행정서비스의 효율적 집행을 책임
 - 지방의회에 대한 정책 자문 및 제언
 - 지방공무원의 임용 및 인사에 관한 사항 총괄

- 각국은 직접적으로 정책개발, 서비스개선, Monitoring, 인사, 예산 등 행정업무 수행

5. 종전 제도 사례

- 런던 카운티의회(London County Council: LCC)
 - 1880년대까지 런던도 도시로서의 지방제도를 가지지 못했음
 - 경제적 중심지인 시티(런던시)는 겨우 1평방 마일 정도로 그 외의 지역은 웨스트민스터시를 비롯한 수많은 인근 지역에 분할되어 있었음
 - 1888년 법은 각지 카운티에 의회를 설치하도록 규정했으나 런던지역에는 새롭게 광역행정구역으로 '런던카운티'를 설정하고 자치행정주체인 의회(LCC)를 설치하도록 함. 이에 따라 수도의 대도시권역에 부응하는 조직을 만들
 - LCC는 1963년 런던정부법이 대 런던광역시(GLC)를 설치하기 전까지 장기간 유지
- 대도시 버러(Metropolitan Borough)
 - 1899년에 런던정부법(London Government Act)이 제정되어 LCC 구역은 시티 및 28개의 수도특별구로 구분
 - 종전의 자치행정주체는 폐지되고 수도의 특성에 적합한 제도가 형성
 - metropolitan이라는 용어는 현행제도에서는 런던 외의 대도시권역에서 사용되고 있기 때문에 혼동하지 않도록 주의가 필요
- 런던광역의회(Greater London Council: GLC)
 - 1963년 런던 자치법에 따라 1965년 4월부터 대규모 개혁 실시
 - 광역권역을 대폭 확대하는 'Great London(런던 광역)' 구역을 설정하고 이를 런던 버러와 도시로 구분하고 수도의 특성을 배려하여 특례 적으로 2층제 지방자치단위를 설치
 - 광역 단위를 런던광역의회(GLC), 기초 단위를 런던특별구의의회(LBs)+도시로 하고 사무배분에 관해서도 특례 적으로 취급
 - GLC는 1985년 지방자치법(대도시지역에는 광역 단위의 자치단위를 두지 않는다는 내용)에 의해 1986년 3월에 폐지

- 대도시 카운티 의회(Metropolitan County Council: MCC)
 - 1974년부터 런던 이외의 대도시권역에 설정된 광역단위가 대도시 카운티(Metropolitan County) 이고 그 행정주체가 대도시 카운티 의회(Metropolitan County Council: MCC)가 됨
 - 대도시권역(metropolitan area)과 비 대도시 권역(non-metropolitan area)의 구별은 도시와의 진전 상황에 따라 기초+광역 양 단위의 지방정부간의 사무 배분에 차이를 두도록 하기 위함. 이는 추상적인 척도에 의해 구분되는 것이 아니라 1972년 지방자치법 제1조(section1)에 기초하여 동법 별표 제1(Schedule 1)에 따라 지정
 - 1970년대의 개혁 후 북아일랜드를 제외하고 전국적으로 2층제의 행정구조가 편성되어 비대도시권역, 대도시권역, 런던의 지역구분에 대응하는 사무배분의 차이가 형성
 - 이전에는 대도시권역과 런던 사이에는 유사한 배분 패턴이 있었으나 개혁 후 교육, 건축규제, 경찰, 구급, 공영주택, 소비자보호 등의 중요 분야에서 차이 발생
 - 1986년 3월 말로 대도시 카운티 의회와 런던광역의회도 폐지됨

제2절 새로운 제도

1. 개요

- 상기에서 살펴본 것처럼, 기관통합형인 위원회 중심의 의회제도는 논의과정에서 상당한 시간이 소진되며 정책 결정에 대한 책임성의 소재가 모호하며 결정과정의 투명성이 결여되었다는 비판이 제기되어 옴
- 이러한 비판을 바탕으로 1998년부터 환경·교통·지방자치 부(DETR: Department of Environment, Transport and the Regions, 1997년 6월 출범)의 권고로 개편이 시작되었고, “2000년 지방자치법”(Local Government Act 2000)을 통해 새로운 기관구성방안이 제시됨
 - 주요 내용으로 의회 전체가 지녔던 정책 결정과 평가에 대한 책임을 정책결정의 책임을 갖는 집행의원(Executive)과 정책평가를 담당하는 평의원(Backbenchers)으로 이원화하였고, 직접선거를 통한 단체장의 선출을 각 지방정부가 자율적으로 선택하도록 하였음
- 소규모 지방정부를 제외한 모든 지방정부는 3유형 중 하나를 선택하도록 의무화되었는데,
 - 세 가지 유형은 내각지도자와 내각형(Leader and Cabinet executive); 직선시장과 내각형(Mayor and Cabinet executive); 직선시장과 관리자형(Mayor and Council Manager) 등임
 - 인구 8만 5천 명 미만의 소규모 지방정부는 수정위원회제(modified committee system, Alternative Arrangements)를 도입할 수 있음
 - 각 지방정부는 주민투표 등의 절차를 통해 유형 선택을 진행
- 2007년에 지방정부 및 공공건강증진법(Local Government and Public Involvement in Health Act 2007)이 제정됨
 - 소규모 지방정부(인구 85,000명 미만), 역사적 특성에 의한 런던 시(City of London), 런던광역시(Greater London Authority)를 제외한 모든 지방정부는 내각 지도자와 내각형과, 직선시장과 내각형 중 하나를 선택하도록 의무화하여, 직선시장과 관리자형은 폐지됨
- 2011년 11월에 제정된 지역 주의법(Localism Act)에서는 인구 85,000명 이상의 지방정부도 수정위원회제를 선택할 수 있게 되었음

- “내각지도자와 내각형”, “직선시장과 내각형”, “수정위원회제”의 3유형의 지방정부구조를 총칭하여 “집행형 배치(Executive Arrangement)”라고 함

2. 기능 구조 및 각 부문별 주요 기능

- 집행기능과 의결기능의 분리
- 본회의(Full Council)
 - 정책요강 승인, 예산 승인
 - 집행부 구성원 지명
- 평의원(Councillors Outside the Executive)
 - 집행업무를 맡지 않는 의원을 평의원이라 칭함
 - 집행부와 전체의회에 예산의 수정 제안
 - 새로운 정책 또는 정책 변경 제안
 - 유권자를 대표하여 집행 후 조사
- 집행의원(Ececutive)
 - 지방정부 대표, 정치적 리더십 발휘
 - 정책요강(Policy framework) 제안
 - 예산편성 및 제안, 정책집행, 서비스 제공 책임
- 수석 행정관과 고위관리자(Chief Executive and Chief Officers)
 - 집행의원과 평의원 보좌
 - 정책집행과 서비스 제공 책임
 - 정책집행활동에 대하여 평의원에게 보고

3. 기관 구성 형태의 변화

- ① 내각지도자와 내각형 집행부(Leader and Cabinet Executive)
 - 기존의 위원회 기능을 내각에 집중화시킨 형태로 내각 지도자의 지휘 하에 정책의 의사결정과 집행기능을 담당하는 강력한 지도자 중심의 정치행정체제임
 - 내각 지도자(cabinet leader)는 의회의 연간 관계 회의(relevant annual

meeting)에서 선출됨. 연간 관계 회의는 지방정부가 시작하면서 개최된 첫 연도 회의(first annual meeting)임

- 내각구성원의 수는 본회의(지도자 포함) 또는 지도자가 결정하는데 그 수는 단체의 장(지도자)을 포함해 10명 이내로 제한됨
 - 내각 구성원이 아닌 의원은 조사위원회에 소속됨
- 각 부문별 주요 기능은 다음과 같음
- 본회의(Full Council)
 - 정책요강 승인, 예산 승인
 - 집행부 구성원 지명
- 평의원(Councillors Outside the Executive)
 - 집행업무를 맡지 않는 의원을 평의원이라 칭함
 - 집행부와 전체의회에 예산의 수정 제안
 - 새로운 정책 또는 정책 변경 제안
 - 유권자를 대표하여 집행 후 조사
- 집행의원(Executive)
 - 지방정부 대표, 정치적 리더십 발휘
 - 정책요강(Policy framework) 제안
 - 예산편성 및 제안, 정책집행, 서비스 제공 책임
- 수석행정관과 고위관리자(Chief Executive and Chief Officers)
 - 집행의원과 평의원 보좌
 - 정책집행과 서비스 제공 책임
 - 정책집행활동에 대하여 평의원에게 보고

② 직선 단체장과 내각형 집행부(A Directly Elected Mayor and Cabinet Executive)

- 상기 유형과 상이한 이 유형의 가장 큰 특징은 내각을 지휘하는 리더를 주민들이 직접 선출한다는 점임
- 직선 단체장(mayor)은 임기 4년으로 대외적으로 지방정부를 대표하고 의사결정에 중요한 역할을 담당하는 강력한 리더십을 발휘함

- 단체장은 의원 중에서 내각구성원을 임명하며, 내각은 예산과 정책지침하에 정책을 실행함
- 잉글랜드 지역에서는 2012년까지 17곳에서 직선단체장제가 도입되고 있음
 - 대표적으로 베드포드(Bedford), 브리스톨(Bristol), 돈캐스터(Doncaster), 헉니(Hackney), 하틀풀(Hartlepool), 레이세스터(Leicester), 루이섬(Lewisham), 리버풀(Liverpool), 런던(London), 매니필드(Manfield), 미들스버리(Middlesbrough), 뉴햄(Newham), 노스타인사이드(North Tyneside), 살포드(Salford), 토베이(Torbay), 타워 햄릿(Tower Hamlets), 윗포드(Watford) 등이 그곳들임
- 직선 단체장제 도입을 위한 주민투표(Mayoral referendums)는 잉글랜드 지방에서는 2001년 6월 7일부터 2012년 1월 26일까지 총 47번의 주민투표가 실시되었는데 13번이 찬성됨
 - 찬성한 지방정부는 워트포드, 돈캐스터(Doncaster), 하틀풀(Hartlepool), 루이섬, 미들스버리, 노스타인사이드(North Tyneside), 뉴햄, 베드포드, 헉니, 매니필드, 스톡 온 트렌트(Stoke-on-Trent), 토베이, 타워 햄릿스, 살포드(Salford) 등임

③ 직선 단체장과 관리자형 집행부(A Mayor and Council Manager Executive)

- 이 유형도 주민들이 직접 단체장을 선출하고 단체장의 권한하에 정책이 실행되지만 내각 대신 관리자(Council Manager)를 배치하는 것이 큰 차이점
- 관리자는 지방정부의 직원으로 의회에서 임명하며, 간부직원을 임명할 수 있음. 단체장은 본 의회에 상정하는 전략·기획안을 책정하는 데 전념하며, 관리자는 단체장의 정책지침을 바탕으로 나머지 결정사항을 담당하는 등 종래의 수석행정관(chief Executive)의 업무를 수행함
- 2007년 지방자치법에 의해 이 제도는 사실상 폐지되었음

④ 수정위원회(Alternative Arrangements)

- 의회는 주민들이 직접 선출한 의원들로 구성되는 지방정부의 최고의사결정기관임. 또한 의회는 집행기관으로 분야별, 지역별로 위원회나 보조위원회를 설치하여 행정 집행에 대한 최종적 책임을 가짐

- 의회 의장은 임기가 보통 1년으로 대외적으로는 지방정부를 대표하나 실질적인 정치적 영향력은 적음
 - 반면 다수파의 지도자(Leader)는 정책 결정과 운영에 커다란 정치적 영향력을 행사하고 있음
- 본회의(Full Council)에서 위원회의 설치여부가 결정
- 사무국은 수석행정관(Chief Executive)에 의해 총괄되며 의회의 지시와 감독을 바탕으로 행정사무가 집행됨
 - 사무국은 수석행정관, 각 부서와 직원, 각부서의 책임자로 구성된 행정관리팀 등으로 이루어지며 행정관리팀(Chief Officer management Team)이 정책집행 전반을 조정함

(3) 기관별 구성 및 기능

① 집행부(The Executive)

- 구성
 - 의원수의 15% 이내 또는 10명 이내의 의원으로 구성됨
 - 시장이나 내각지도자의 권위 등에 따라 부시장·부지도자를 두기도 함
 - 의회처럼 정치적 비율에 맞추어 균형을 취할 필요는 없으며, 다수당이 나 연합정당으로 집행부를 구성함
- 기능
 - 외부에 대하여 지방정부를 대표
 - 정책과 각종 계획 및 계획수립, 예산편성
 - 자원, 우선순위 등 정책집행에 필요한 의사 결정, 정책집행, 서비스제공에 책임을 짐
 - 조사위원회의 권고·제안에 대응해야할 의무
 - 필요시 의회가 승인한 예산·정책이라도 본회의나 조사위원회의 조언을 구할 수 있음
- 예산 과정
 - 정책요강 승인
 - 집행부 예산안 편성
 - 조사위원회의 제안 고려, 자문 청취

- 본회의에 제안
- 본회의의 승인(수정가능, 단순거부 불가)
- 수정 승인 시 집행부의 거부권 행사 가능
- 집행부의 거부권 (Veto Mechanism)
 - 시장의 정책방향과 의회·조사위원회의 결정이 다른 경우:
 - 시장과 감사관에게 의회나 위원회의 의사 전달(4일 이내)
 - 의회나 위원회의 결정은 의사록이 시장과 감사관에게 도달한 후 일주일일이 경과한 날부터 효력발생
 - 7일 이내 시장은 서면으로 감사관에게 거부의사와 이유 제출
 - 차기 전체의회 의회에서 재의결
- 관리자형의 경우 별도의 선거 공약 등이 없으므로 거부권 행사 필요 없음

② 본회의(Full Council)

- 일반적 기능:
 - 지방정부지역 전체에 대한 전략에 동의
 - 연간 세출·자본예산의 결정, 지방정부 기관구성 형태 결정
 - 위원회·소위원회·집행부 구성원 지명, 집행부의 수석행정관 또는 간부직원의 임명 또는 임명 인준
- 본회의의 운영
 - 전체 의회에서 선출한 의장이 회의 운영과 의전적 임무 수행
 - 의장은 집행부나 조사위원회의 구성원이 되지 못함
 - 부의장은 집행부의 구성원은 되지 못하나 조사위원회에 참여가능
 - 부의장 선출은 의장과 동일한 방법 또는 다른 방법 선택 가능

③ 조사위원회(Overview and Scrutiny Committee)

- 구성
 - 1개 이상의 조사위원회 설치 필수
 - 전체의회와 동일한 정치적 균형 유지, 집행부의 책임분야 전부를 포괄하여야 함
 - 집행부 구성원, 의장은 조사위원회의 구성원이 될 수 없음

- 교회 및 학부모 대표는 교육관련 모든 위원회의 구성원으로 투표권 행사, 투표권 없는 준 위원을 둘 수 없음
- 조사위원회의 위원장은 야당의원이나 호선으로 선출 권고

○ 주요기능

- 광범위한 정책적 문제들을 연구 검토, 집행부에서 제출한 예산안이나 정책요강(Policy Framework), 기타 계획안 검토
- 집행부와 전체 의회에 대하여 보고서, 권고안 제출
- 집행부의 재정지출을 결정하기 전에 중요 문제에 대하여 집행부나 전체 의회에 대하여 보고서나 정책변경 또는 집행방법의 변경 등에 대한 권고안 작성
- 집행부의 구성원은 정기적으로 회의에 참석하여 정책검토결과를 설명하고 증언·진술

○ 권한

- 집행부와 지방정부 직원 및 관계인에 대한 회의 출석 요구, 공식적으로 이들과 만나고 심문
- 활동에 필요한 시설 이용, 교육훈련기회와 정보를 제공받을 수 있음
- 의원을 공동으로 보조하는 직원을 둘 수 있음
- 소수당 위원들도 관련 의제에 대하여 충분히 검토할 수 있도록 보장

④ 위원회/소위원회(Committees/Sub-committees)

- 조사위원회 외에 위원회 또는 소위원회 설치 가능
- 위원회의 종류, 구성방법, 역할과 책임에 대해 명확히 규정해야함
- 위원회나 소위원회는 전체의회와 같이 정치적 균형을 유지하고 공적으로 주민과 접촉할 수 있어야 함

4. 기관 구성 형태의 선택 절차

- 지방정부가 기관 구성 형태를 변화시키기 위해서는 지방정부의 제안이나 주민의 주민투표 발의로 주민투표를 통해 결정함
- 만일, 지방정부가 자발적으로 이러한 채택 절차를 진행하지 않거나 지나치게 지연될 경우 중앙정부가 직접 주민투표를 발의하여 결정함

- 2000년 지방자치법 제정으로 잉글랜드에서 직선시장제가 도입되었고, 2012년 5월 현재 잉글랜드지역(런던 포함)에서는 총 17곳에서 직선시장제가 도입되고 있음

〈표 4-1〉 직선 단체장제를 채택하고 있는 잉글랜드의 지방정부(2012년 5월 기준)

지역	직위 명	유형
베드포드	시장(Mayor)	통합자치단체 (Unitary authority)
브리스톨	상동	통합자치단체
돈캐스터	상동	대도시 버러 (metropolitan borough)
핵니	상동	런던 버러(London Borough)
하틀풀	상동	통합자치단체
레이세스터	상동	통합자치단체
루이삼	상동	런던 버러
리버풀	상동	대도시 버러
런던	상동	영국 지역 (English region)
맨스필드	상동	非 대도시 디스트릭트 (non-metropolitan district)
미들즈버러	상동	통합자치단체
뉴햄	상동	런던 버러
노스타인사이드	상동	대도시 버러
솔포드	상동	대도시 버러
토베이	상동	통합자치단체
타워햄렛스	상동	런던 버러
워트포드	상동	非 대도시 디스트릭트

※출처: http://en.wikipedia.org/wiki/Directly_elected_mayors_inEngland

① 직선단체장제 선택의 일반적 절차

② 중앙정부(DETR)의 개입에 의한 절차

③ 제안서 포함사항(The New Constitution Check List)

- 새로운 기관 구성 형태
- 집행부의 기능과 그에 따른 조건/한계, 집행부의 구조와 구성원의 책임분야
- 지방정부의 의전 담당자
- 조사위원회의 역할, 집행부에 속하지 않는 기타위원회
- 학부모 및 교회 대표자들의 역할
- 집행부 및 의회의 관계에 관한 기본 조례(Standin Order), 기관 구성안의 개발과 동의 방법
- 의원과 지방정부 직원간의 관계
- 수석행정관 및 고위관리자의 임명 방법, 기타 직무수행자 임명 방법
- 시장과 조사를 지원하는 직원들의 역할, 시장후보자 추천 방법 등의 필요사항, 일정 계획

④ 기타 사항

- 기관 구성 변경을 위한 주민투표 실시 이후, 기관 구성을 다시 변경하기 위해서는 5년이 경과되어야 함

제3절 단체장의 선출 및 권한

- 영국에서는 한국의 지사·시장·군수·구청장 등의 독립된 행정기관의 장이 존재하지 않고 의장이 대외적으로 지방정부를 대표. 실질적인 정치적 권력은 지도자(Leader)로 불리는 의회 다수당의 지도자가 가짐
- 2000년 지방자치법 제정으로 잉글랜드에서 직선시장제가 도입되면서 2002년 5월에 7인의 시장이 탄생된 이후 지방정부에서 직선시장제가 도입이 조금씩 증가

제4절 지방정부의 공무원

1. 지방 공무원의 개념과 현황

- 영국 공무원의 정의는 우리나라와 차이가 있음. 법적으로 규정되지 않았으며 일반 공무원을 의미하는 Civil Servants는 중앙정부 국가공무원만을 의미함
- 지방정부 공무원은 공공부문 종사자(Public Servants) 중 “지방정부의 고용인(Local Government Employees)”에 속하며, 국가공무원과는 다른 것으로 분류됨
 - 국가공무원은 “Civil Servants”로 불리며 중앙행정 기관과 소속 책임운영 기관에 근무하는 자로 한정되고 있음
 - 지방공무원은 국가공무원의 범주에서 제외되며 교원, 경찰, 지방정부직원 등이 포함되어 있음
 - 의사와 간호사 등 의료 전문 인력과 보조 인력을 포함한 노동자는 1991년까지 중앙정부의 범위에 속했으나 국가의료서비스(National Health Service: NHS) 제도가 도입되면서 대부분 공공부문 종사자로 분류되고 있음

〈4-2〉 영국 지방정부 공무원의 종류

종류	내용
의회공무원 (those employed by Parliament)	의회에 고용된 종사자(감사원, 의회 옴부즈맨, 선거위원회 종사자 포함)
국가공무원 (Civil Servants)	중앙정부 소속(상근/시간제, 정규/비정규, 국내/외무직, 사무직/현장직 등)
공공부문 종사자 (Public Servants)	<ul style="list-style-type: none"> - 비 부처 공공기관(NDPBs) - 국가의료서비스(National Health Service: NHS) - 군(Armed Force) - 공사(Public Corporations) - 지방정부(local authorities)

○ 역할

- 집행부와 의원을 보좌하여 정책 집행·서비스 제공
- 수석행정관은 전문행정가로서 직원을 지휘·감독
- 공무원들의 정치적 중립 유지

○ 지방공무원의 현황(잉글랜드와 웨일즈, 2012년)

- 잉글랜드의 경우, 지방공무원의 총수는 약 186만 명이며, 그중 정규직 공무원(약 85만 명)보다 시간제 공무원(약 102만 명)이 더 많음. 또한 여성 공무원이 전체 공무원의 76.4%(142만 6천)를 차지하고 있었고 특히 여성 시간제 공무원의 비율(48.4% 90만 5백)이 절반 가까이를 차지하고 있음
- 웨일즈의 경우, 지방공무원의 수는 15만 8,300명이며, 그중 정규직 공무원은 7만 7,500명, 시간제가 8만 800명으로 거의 비슷하였음. 또한 여성공무원의 비율이 72.5%로 압도적이었고, 잉글랜드와 마찬가지로 시간제 여성공무원이 6만 9,900명으로 전체의 44.1%였음

〈4-3〉 잉글랜드와 웨일즈 지역 지방 공무원 상황

지역	총수 (천 명)	풀타임 총수	풀타임 남자	풀타임 여자	시간제 총수	시간제 남자	시간제 여자
England	1,859.5	839.0	318.9	520.1	1,020.5	120.0	900.5
Wales	158.3	77.5	32.6	44.9	80.8	10.9	69.9

※ 출처: Local Government Association, 2012a

○ 지방정부별 지방공무원수(2009/10)

- 전체 지방공무원 중에서 카운티, 대도시 디스트릭트, 잉글랜드의 단일 통합자치단체(unitaries) 순으로 공무원의 비율이 높았고, 디스트릭트 공무원의 비율이 가장 낮았음
- 카운티의 평균 공무원은 2만 4,000명이었고, 디스트릭트는 560명 수준이었음

〈4-4〉 영국 지방정부 별 공무원 상황

지방정부의 유형(2009)	총인원	비율	지방정부당 평균(명)
카운티(34)	81만 4천	32%	2만 4천 명
디스트릭트(238)	13만 3천	5%	560명
대도시 디스트릭트(36)	53만9천	21%	1만 5천 명
런던 버러(33)	24만	9%	7천 3백 명
잉글랜드 통합 자치단체(46)	38 1천	15%	8천 3백 명
웨일즈 통합자치단체(22)	16만 5천	6%	7천 5백 명
스코틀랜드 통합자치단체	30만 6천	12%	9천 5백 명
총	257만 8천		

※ 출처: Wilson and Game, 2011: 292

2. 채용, 이동, 임명

① 채용

- 채용은 정기적으로 실시되지 않고 특정 직위에 결원이 생겼을 경우, 이를 채우기 위하여 개별적인 충원을 실시하며 전문성과 경험을 채용의 기준으로 활용
- 채용절차는 인사, 노무 등 분야별로 이루어지며, 전문 잡지나 신문광고, 직업소개소 등을 통해 공고하고, 서류심사, 면접 등의 절차가 진행됨. 채용 면접관은 간부직원 채용 시에는 의원이, 그 외의 직원 채용 시에는 업무상 상사와 부처의 인사담당자가 담당함
- 일반적으로 간부직원은 전국적으로, 그 외의 직원은 지역 내에서 충원하고 있음

② 이동과 승진

- 분야별로 전문성을 중시한 채용이 이루어지며, 정기적 인사이동 제도는 존재하지 않고 부처 간의 인사이동과 승진이 거의 없는 편임

- 근무연차에 의한 이동이나 승진도 존재하지 않으며 동일 조직 내의 승진 혹은 특정직의 이동을 희망하는 자는 공개모집에 응모하여 경쟁하게 됨
- 특정 직무별로 분석/정보 수집 등의 개별적인 능력, 협동과 리더십, 성과 직위에 합당한 능력과 기술을 항목별로 요구하고 있으며 서류심사와 면접 등을 통해 이를 판단함

③ 임명

- 간부급 공무원들은 집행부의 추천으로 전체의회가 임명하거나 전체의회의 동의를 얻어 집행부가 임명하게 됨
- 그 외에는 의회가 정한 규칙에 따라 각 부국장이 임명하는 경우가 일반적임

3. 임금

- 영국은 우리나라의 지방공무원법처럼 고용관계를 규정한 법률은 존재하지 않고 민간 기업처럼 고용계약을 통해 고용조건을 결정함
 - 각 지방정부는 최저임금 수준에 기초하여 지역과 경제사정에 맞게 임금을 결정하고 있음
- 지방공무원의 임금은 현업직과 비 현업직을 구분하여 직급을 나누고 직급별로 정해진 보수 표에 따라 임금이 결정됨
 - 전국적으로 적용되는 임금 결정은 45(4-49)로 구분된 임금 포인트(spinal column point)의 적용을 받음
 - 1997년 이후 지방정부에 공통적으로 적용되던 직급체계는 폐지되었고 지방정부는 각각 직무와 직급의 배정을 일정 임금 포인트로 자율적으로 결정할 수 있게 되면서 동일 직무/다른 임금이 가능함
- 지방공무원의 임금은 기본적으로 전국적인 단체교섭(national agreement)을 실시하여 결정된 인상률을 공통적으로 적용함. 일부 지역에서는 자체적인 단체교섭을 하기도 함
 - 지방정부의 단체교섭에서 가장 큰 변화는 1997년 단일지위협약(SSA)가 노사합의로 시행되었다는 점으로 SSA는 기존의 현업직과 비 현업직 공무원들의 직급과 임금구조를 직무평가를 통해 통합하여 단일지위 시스템으로 관리하는 것이 목적임

- 대부분의 지방정부에서는 지방정부 수준의 교섭을 통해 직무평가를 마무리함
- 이 직무평가의 방법은 고도로 복잡한데 직무와 관련된 요소들을 분석하여 각 요소별로 점수를 매기고 이를 합산하여 직무와 관련된 직급을 결정함. 형평성을 위하여 직무평가 과정에 사용자 대표, 노조대표, 인력관리 전문가들이 참여함

○ 지방공무원의 임금(2010/11년, 잉글랜드와 웨일즈)

- 잉글랜드와 웨일즈의 정규직 공무원 기본임금은 2만 2,956파운드이며, 시간제 공무원은 1만 5,442파운드임
- 시간제는 상근자에 비해 약 3분의 2 수준임

〈표 4-5〉 잉글랜드와 웨일즈의 지방공무원의 중위수(median)(2010/11년)

	전일제(Full-time)	시간제(Part-time)	총합(Total)
기본 임금(여성)	22,956	15,444	16,440
기본 임금(남성)	22,955	15,447	19,560
기본 임금(총합)	22,956	15,442	16,836
총 임금(여성)	23,712	16,206	17,808
총 임금(남성)	24,732	16,819	22,636
총 임금(총합)	24,192	16,243	18,956

※ 출처: Local Government Association, 2011

〈표 4-6〉 2010-11년 분야별 남녀 임금 차

총 임금 평균	지방정부	공공 부문	사영 부문	전체 부문
여성 전일제 (2008. 9)	22,845	24,452	19,249	21,494
남성 전일제 (2008. 9)	23,849	29,606	26,849	27,518
여성 전일제 (2010. 11)	23,712	26,085	19,532	22,490
남성 전일제 (2010. 11)	24,732	31,336	27,000	28,091
성별 임금 차이 (2008. 9)	4.4%	21.1%	39.5%	28.0%
성별 임금 차이 (2010. 11)	4.3%	20.1%	38.3%	24.9%

※ 출처: Local Government Association, 2011

- 성별 간 임금 비교지방정부의 남녀 간 임금격차는 4.3% 전후로 20% 이상 차이 나는 그 외 공공분야, 민간분야 등과 비교해서 거의 격차가 없음
 - 남성 지방공무원과 타 분야와의 임금격차가 높은 것으로 나타나고 있음

4. 행정조직

- 행정업무를 담당하는 행정조직의 구성이 지방정부별로 상이함
- 일반적으로 행정조직의 최고직위는 상근직원인 수석행정관(Chief Executive Officer, 법령상 Head of paid Service: HPS)이며 각부의 종합적인 조정역할을 수행함
- 행정서비스를 위한 각 부국들이 설치되어 있으며, 개별법으로 몇몇의 직위는 반드시 설치하도록 되어 있음. 예를 들어 법무부장(director of legal services), 재정부장(Chief Finance Officer), 감사부장(monitaring officer), 교육부장(Chief Education Officer), 감사부장(monitaring Officer), 교육부장(Chief Education Officer), 사회복지부장(Director of Social Services), 농업분석관(agricultural analyst), 식품관련 공적분석관(public analyst), 계량조사관(chief inspector of weights and measures) 등임
- 사무조직 내 부정 방지가 임무인 감사관(Monitoring Officer)은 의무적으로 두어야 하고 법무부장(Chief Legal Officer)이 해당 임무를 겸임함
 - 지방정부에서 행정 처리에 대한 주민의견 수렴, 주민불만 처리, best Value, 공직윤리 등을 담당하는 Monitoring Officer를 감사관으로 번역하나 우리나라의 직무감찰을 수행하는 개념의 감사관은 아님

제5장

지방 선거 및 지방 의원

제1절 지방 선거제도의 개요

제2절 지방의 정당정치

제3절 지방 의원

제5장 지방 선거 및 지방 의원

제1절 지방선거제도의 개요

- 선거관련 주요 법령으로는 1998년 정당등록 법(Registration of Political Act 1998), 2000년 지방자치법(Local Government Act 2000), 2000년 정당, 선거와 주민투표법(Political Parties, Elections and Referendums Act 2000), 2000년 국민대표 법(Representaion of People Act 2000)이 있음

1. 선거구 및 선출방식

① 선출방식

- 영국의 지방선거는 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드의 의회선거, GLA의 시장과 의원선거 각 지방정부별 단체장과 의원선거가 실시되고 있음
- 선출방식은 지역, 계층별로 다양하게 나타나고 있는데 다음의 선출방식이 주로 활용되고 있음
 - 대다수의 잉글랜드와 웨일즈의 지방선거는 단순다수 투표제가, 스코틀랜드와 북아일랜드의 지방선거에는 단기 이양식 투표제 활용
 - GLA의 경우, 시장은 보완투표제, 의원은 소선거구비례대표병용제로 선출되고 있음

〈표 5-1〉 영국 지방 선거 방식과 주요 대상 지역

선출방식	주요 대상 지역
단순다수 투표 (FPTP: First Past the post)	○ Plurality system ○ 대다수의 잉글랜드와 웨일즈 지역 지방선거
소선거구제비례대표병용제 (MMP: Mixed member proportional representation)	○ Additional Member System(AMS) ○ GLA의회 의원, 스코틀랜드의회, 웨일즈의회
보완투표제 (SV: Supplementary Vote system)	○ Majority/majoritarian system ○ GLA의 시장
단기이양식투표 (STV: Single Transferable Vote, 영국식 비례대표제)	○ Proportional system ○ 스코틀랜드와 북아일랜드 지역 지방선거, 북아일랜드의회

② 선거구 확정 및 선거구제

- 의원 1인당 선거인수의 균형을 도모

〈표 5-2〉 영국 지방 의원 1인당 선거인수

지방정부 종류	선거구	의원 1인당 선거인수
카운티(County)	디비전(Division)	약 10,000명
디스트릭트(District)	워드(Ward)	약 2,300명

- 선거구는 지방정부가 결정권을 가지고 있지 않고 국가기관인 선거위원회(The Electoral Commission)가 결정
 - 각 지구의 선거위원회하에 설치된 선거구획정심의회가 10~15년마다 유권자들 간의 불평등을 시정하는 것을 목적으로 선거구를 심의, 재 확정함
- 소선거구제와 중선거구제 혼합

③ 선거구 정수(electoral district)

〈표 5-3〉 영국 지방 선거구 정수

지역	지방정부	선거구명	정수
잉글랜드	카운티	디비전(Division)	1~3명
	디스트릭트	워드(Ward)	1~3명
	대도시 디스트릭트	상동	3명
	통합자치단체	상동	1~3명
	런던 버러	상동	1~3명
	시	상동	2~10명
웨일즈	통합자치단체	상동	1~5명
스코틀랜드	통합자치단체	상동	3~4명
북아일랜드	디스트릭트	상동	5~7명

※ 출처: 自治体國際化協會, 2011: 39

2. 선거일정

- 선거주기는 지방의원 정원을 4년마다 선출(whole council system)하거나, 부분적으로 선출하는데(partial renewal), 여기에는 매 2년마다 1/2씩 선출하거나, 4년 중 3년간 매년 1/3씩 선거 (election by thirds)하는 형태를 띠고 있음

〈표 5-4〉 영국 지방 선거 주기

지역	지방정부	선거주기	개선수
잉글랜드	카운티	4년마다 1회(총선거)	전의원 개선
	디스트릭트	4년마다 1회(총선거)	전의원 개선
		4년에 3회	1/3씩 개선
		2년에 1회	1/2씩 개선
	대도시 디스트릭트	4년에 3회	1/3씩 개선
	통합자치단체	4년에 1회(총선거)	전의원 개선
		4년에 3회	1/3씩 개선
	런던 버러	4년에 1회(총선거)	전의원 개선
	시	4년에 1회(총선거)	전의원 개선
웨일즈	통합자치단체	4년에 1회(총선거)	전의원 개선
스코틀랜드	통합자치단체	5년에 1회(총선거)	전의원 개선
북아일랜드	디스트릭트	4년에 1회(총선거)	전의원 개선

※ 출처: 自治体國際化協會, 2011: 40

- 적용사례
 - 2층제의 경우 격년으로 County와 District의 지방의원 1/2씩 선거
 - 단일 자치단체의 경우 매년 1/3씩 선거 직선제 시작 선택 시 선거가 없는 해에 직선 시장선거를 실시
- 영국 정부는 2007년 지방자치법 개정을 통해 선거주기를 4년에 1회로 일치시키려는 방침을 세우고 중앙정부의 별도의 동의 없이도 지방의원선거를 4년마다 모든 의원을 동시에 선출하는 방식으로 변경하는 권한을 지방정부에 부여하였음

3. 선거권 및 선거인 등록

① 선거권 및 피 선거권

- 2006년 7월 ‘2006년 선거관리법(Electoral Administration Act 2006)’에 따라 영국의 선거 제도가 상당 부분 개정됨
- 이전에는 피선거권이 만 21세 이상이였으나 이후 만 18세 이상으로 조정되면서 영국의 모든 선거의 피선거권이 18세 이상으로 변경됨

〈표 5-5〉 영국 지방 선거권 및 피선거권

구분	선거권	피선거권
연령	· 만 18세 이상	· 만 18세 이상
요건	· 영국, 영연방국, 아일랜드공화국, 유럽연합국 시민권자 · 선거인 자격부여일 현재 거주자	· 영국, 영연방국, 아일랜드공화국, 유럽연합국 시민권자 · 선거인 자격부여일 현재 거주자 · 선거인명부 등재자 · 12개월 이상 해당 지역거주, 지역근무 또는 토지·건물의 소유 임차인
결격요건	· 구금되어 있는 자 · 부정·선거법 위반으로 유죄판결 받은 자 등	· 구금되어 있는 자 · 부정·선거법 위반으로 유죄판결 받은 자 등 · 파산선고를 받은 자 · 3개월 이상 징역형을 선고 받고 5년이 경과하지 아니한 자 · 해당 지방정부 공무원 ※ 중간관리자 이상은 타지방정부 출마도 금지

② 선거인 등록

- 선거에 참여하기 위해서는 반드시 소속 지방정부의 선거인 명부(resister of elector)에 등록해야 함
 - 지방정부는 매년 선거인 등록표를 통한 조사를 실시하여 그 해 10월에 최신 선거인 등록부를 갱신하고 있음
 - 선거인 등록을 하지 않을 경우 투표자격이 상실되며 이는 전체 유권자의 약 7% 정도 되는 것으로 나타나고 있음
 - 등록 시 이름과 주소가 선거인명부에 드러나 안전이 위협당할 수 있는 경우에는 익명으로도 등록 가능

- 선거인 온라인 등록제도(CORE)가 도입되었고 투표일의 11일 전까지 선거인 등록이 가능함
- 우편투표, 대리투표, 부재자 투표가 실시되고 있음
- 2009년 공직선거법(Political Parties Elections Act 2009)에 따라 북아일랜드 외의 지역에서도 세대별이 아닌 개인단위의 선거인등록이 도입됨

③ 선거공약(manifesto)

- 국정선거에 사용되는 매니페스토는 2000년 선거·주민투표법(Elections and Referendums Act 2000) 가운데 “Election Material”로 규정하고 있지만 지방선거의 매니페스토에는 법적 규정이 없음
- 지방선거의 매니페스토는 정당의 정책지침을 알리는 역할을 하기도 함, 후보자 개인뿐만 아니라 정당의 정당이 통일된 정책을 바탕으로 의원들이 선거운동을 전개하고 주민들에게 어필하는 수단임
 - 예: 현 GLA 시장 보리스 존슨의 2012년 선거공약 “Taking Greater London Forward”

4. 선거 비용

- 지방의회 선거 출마자는 2인의 추천자와 주민 8인의 추천서를 선거관리관에게 제출하며 제출 후 선거대리인(election agent)을 지명해야 함
 - 선거대리인은 후보자의 선거운동을 도우면서 후보자의 선거관리관에게 제출함
 - 입후보에 별다른 공탁금이 필요 없음
- 후보자에 대한 선거비용 제한액은 후보자당 기본 £600에 선거인 1인당 5페니를 곱하여 그 상한성을 산출함
 - 규모가 작은 정당의 사무부담이 경감되고 복수의 소액기부금도 보고하게 됨(2006년 선거관리법 개정)
 - 모든 선거에서 4개월의 기한을 도입

5. 선거일과 투표 시간, 투표율

- 일반적으로 5월 첫째 목요일에 실시
- 투표시간은 오전 7시부터 오후 10시까지
- 지방선거의 투표율은 오래전부터 40%대의 낮은 투표율을 기록하고 있었
고 최근에는 더욱 하락하는 경향을 띄고 있음
 - 1980~94년의 평균 투표율은 40%대였으나 그 이후 30%대로 하락하는
추세임
- 2000년도 이후 해마다 지방선거의 평균 투표율은 대부분 30%대였으나
총선거는 60%대를 이루어 투표율에 큰 격차를 보이고 있음
 - 지금까지 실시된 4차례의 런던시장 선거 중 1차례를 제외한 3차례가
20%대 투표율에 그쳤음
- 낮은 투표율의 원인으로 ① 지방정부의 자율성이 낮아 지방선거에 대한
주민들의 관심이 낮고 ② 국민들의 정치 불신이 확산되고 있으며, ③ 정
당정치가 일반화되어 각 당의 지반이 고정화되어 있다는 점이 지적됨
- 투표율을 향상시키기 위하여 우편투표 확대, 복수의 투표일 설정, 투표시간
연장, 이동투표소 설치, 전자투표 허용 등 다양한 시책들이 시도되고 있음

〈표 5-6〉 영국의 지방선거 투표율

지역		1980-94 평균 투표율(선거수)	가장 최근 투표율(연도)	가장 최근의 총선 투표율
잉 글 랜 드	런던 버러(전체선거)*	46%(4)	38%(2006)	65.5%(2010)
	대도시 버러(부분선거)**	40%(11)	34%(2008)	
	카운티(전체선거)	40%(4)	39%(2009)	
	디스트릭트(전체선거)	46%(4)	39%(2007)	
	디스트릭트(전체선거)	41%(8)	39%(2009)	
스코틀랜드		44%(4)	54%(2007)	63.8%(2010)
웨일즈		50%(4)	44%(2008)	64.8%(2010)
북아일랜드		55%(4)	63%(2005)	57.6%(2010)

* 전체선거: 전체 의석을 선출

** 부분선거: 전체 의석의 3분의 1정도 선출

출처: Wilson and Game, 2011: 252 중 발췌

〈표 5-7〉 2000년 이후 각종 지방 선거의 투표율

연도	연도별 지방선거 평균(%)	런던 시장	웨일즈 의회	총선
2000	29.6	33.7	—	—
2001	62.1	—	—	59.4
2002	33.3	—	—	—
2003	35.6	—	38.2	—
2004	40.5	35.9	—	—
2005	63.8	—	—	61.4
2006	36.5	—	—	—
2007	67.4	—	43.5	—
2008	65.5	44.5	—	—
2009	39.2	—	—	—
2010	63.5	—	—	65.1
2011	42.6	—	41.4	—
2012	31.3	37.4	—	—

※ 출처: <http://docs.google.com/spreadsheet/ccc?key=0AonYZs4MzIZbdGc1ZXlsdXdwTTM4dTFCUTZRWDE1aXc#gid=0>에서 일부 발췌)

6. 선거위원회

- 국가기관인 선거위원회는 영국의회가 설립한 독립적인 조직으로, 초당파적인 입장에서 10명의 커미셔너(Commissioner)가 위원회의 전략과 정책적 우선순위를 결정함
 - 주로 정당, 선거재정, 선거규칙에 관한 업무를 담당하는데 구체적으로는 ① 선거구뿐만 아니라 국가단위의 행정구역을 조정하며, ② 지방정부의 선거관리관과 선거등록관의 선정기준 및 가이드라인을 규정하며, ③ 정당등록사무와 국민투표의 감리 등 전국적인 규모의 선거관리를 담당함
 - 모든 정당은 선거위원회에 기부뿐만 아니라 용자에 관한 내용도 재정보고서에 담아 제출하도록 2006년 선거관리법에서 개정됨. 이는 2006년 3월 영국 노동당이 상원위원 후보로 지명한 인물이 이전에 당에 용자했던 사실을 수상관저가 은폐한 것이 폭로되면서 정치스캔들로 비화되었기 때문임

- 개별 지방정부가 지방선거를 관리함
 - 지방정부에는 선거담당부서가 설치되어 있으며 선거관리관(Returning Officer)이 담당하고 있음
 - 선거관리관은 각종 선거관련 사항의 주민통보, 투표소의 지정, 후보자 등록과 접수, 선거비용에 대한 검토, 두 개표 감독과 투개표 위원 임면, 당선자의 확정 등을 담당함
 - 선거관리관은 투표당일 해당 선거구의 후보자들을 한자리에 집결시켜 개표를 한 뒤, 당선자를 확정함

제2절 지방의 정당정치

1. 개요

- 지방선거는 전국정당 및 지역정당들이 경쟁하는 구도로 정당의 지배하에서 이루어지고 있으나 대부분의 자치단체에서 단일정당이 과반을 차지하지 못하고 둘 또는 그 이상의 정당이 공식·비공식적으로 권력을 공유하고 있음
- 보수당, 노동당, 자유민주당 등 3개의 주요 전국 정당이 있음
- 특히 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드에는 지역정당이 존재하여 지역자주적인 주장을 통해 주민들의 지지를 얻고 있음
 - 스코틀랜드의 경우, 1934년 창당된 Scottish National Party(SNP)RK 우세하며 2007년에는 처음으로 스코틀랜드 의회선거에서 노동당을 누르고 제1당이 되었고, 2011년에는 압승을 거두어 단독과반 정부(129석 중 65석)를 구성함
 - 웨일즈의 경우, 1925년 창당된 웨일즈 민족당(Plaid Cymru)은 웨일즈 의회에서 2013년 1월 현재 제3당으로서(60석 중 11석)으로 활동 중
 - 북아일랜드의 경우, 하나의 우세한 지역정당이 존재하기보다는 여러 지역 정당들이 경쟁, 연합하는 형세임, 현재(2013년 1월) 북아일랜드의회에서 108석 중 Democratic Unionist Party(DUP, 1971년 창당)이 38석, Sinn Fein(1970년 창당) 29석 Ulster Unionist Party(UUP, 1905년 창당)이 15석을 차지하며 연합정권을 구성하고 있음

2. 지방 선거에서의 지배정당

- 지방자치단체의 정당정치는 새로운 현상이 아님
 - 규모가 큰 타운(town)에서는 수세기 동안 정당지배하에 있었음
- 농촌지역 특히 하위계층 자치단체는 정당지배가 아닌 무소속의 전통이 1970년대까지 지속
 - 많은 자치단체가 전적으로 무소속으로 구성되거나 무소속 성향이 강함

○ 정당지배현상의 확대

- 자치단체에서의 정당 지배현상 확대는 지방선거가 지역적 쟁점보다 국가적 영향을 받기 때문
- 지방선거의 결과는 중앙정치의 선거에서 보여준 정당에 대한 국민적 인기를 반영
- 정당은 같은 철학과 이념을 제공하기 때문에 일반적으로 정당의 지지자는 중앙·지방선거에서 같은 정당에 투표

제3절 지방 의원

- 영국의 지방정부(unitary authorities, Country council과 District council, Parish/town/community councils, the city of London)에서는 주민의 대표인 지방의원 (Councilor)을 선출하고 있음

1. 지방 의원의 임기와 역할

- 임기는 일반적으로 4년
 - 보결선거로 당선된 경우에는 전임 의원의 잔여 임기만 수행
- 종전에는 모든 의원의 역할이 동일했으나 2000년 지방자치법 도입 이후 정책의 입안 실행을 담당하는 집행의원(Executive)과 정책결정 및 집행 상황을 평가 감사하는 조사위원회 소속의원의 역할이 구분됨
- 하원의원이나 유럽의회 의원 등을 겸직할 수 있으나 실제로는 거의 없음
- 선거구에서 주민의 대표이며, 자치단체의 정책 결정, 자치단체 업무 수행의 효과성에 대한 모니터링 등을 수행

2. 지방 의원의 현황

- 2010년 8월 현재 지방의원의 총수는 2만 1,470명이고 이 중 여성의원의 비율은 약 29%를 차지하고 있음, 지역적으로는 잉글랜드가 가장 많고(약 86%), 그 뒤를 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드가 따르고 있음

〈표 5-8〉 지방정부의 지방의원 수(2010년 8월 기준)

유형	남성	여성	결원	합계
카운티	1,402	450	5	1,858
디스트릭트	6,195	2,670	69	8,973
대도시권 디스트릭트	1,647	790	8	2,446
통합자치단체	2,192	935	13	3,143
런던 버러	1,311	670	3	1,984
잉글랜드	12,747	5,515	98	18,404
북아일랜드	445	128	3	581

유형	남성	여성	결원	합계
스코틀랜드	957	262	1	1,222
웨일즈	949	311	2	1,263
합계	15,098	6,216	104	21,470

※ 출처: 自治体國際化協會, 2011: 31

3. 지방 의원에 대한 지원

- 영국의 지방의원은 순수명예직(단, 런던광역시 의원에는 보수 지급)이었으나 1991년부터 수당을 지급하기 시작했고 2000년 지방자치법의 제정으로 출석수당이 폐지됨. 현재 의원들에게 기초수당(Basic Allowances), 특정 지위를 가진 의원에게 지급되는 특별직무수당(Special Responsibility Allowances), 부양수당(Care Allowances) 등이 지급되고 있음
 - 수당은 의회가 결정하며 수당종류에 따라 그 기준은 달라짐

① 지방의원의 보수

- 지방의원의 보수는 지방정부에 따라 다양함, 2004년 잉글랜드 지역 지방의원의 평균 기본수당을 연 5,187파운드이며, 집행직 의원들에게는 특별 직무수당을 추가 지급하고 있음
 - 지방의원 보수수준 결정기준은 기대 업무수행시간, 적정한 비교대상의 시간당 임금, 의원활동이 자원봉사 서비스라는 원칙을 고려한 공제율(통산 20~50%) 등임

② 옥스포드 시(Oxford City)와 서레이 카운티(Surrey Country)(2012년 기준)

- 옥스퍼드 시의 인구: 149,300명
- 서레이 카운티의 인구: 1,113,100명

〈표 5-9〉 영국 지방의원의 보수(기준: 파운드)

항목	옥스퍼드 시	서레이 카운티
기초수당/년	4,601	11,975
특별임무수당/년 총액	의회 리더 11,785	의회 리더 27,000
부양수당(자녀)	시간당 7.5	6.75

③ 런던 광역시 시장 및 의원 급여

〈표 5-10〉 영국 런던 광역시 시장 및 의원의 급여

(2009년 4월 기준, 기준: 파운드)

직위	급여
시장	143,911
부시장	96,092
런던의회 의장	96,092
의원	53,439

※ 출처: <http://www.london.gov.uk/mayor-assembly/gla/spending-money-wise/salaries-expenses/memebers-salaries>

4. 지방 의원의 의정 활동에 대한 지원

- 지방의원들은 저체 회의나 위원회의 회의 참석 외에 선거구에 상담소를 운영할 수 있으나 별도의 지원은 없음
- 사무실 제공은 각종 위원회의 위원장, 정당 지도자에 한함
- 기타 모든 의원들이 공동으로 이용할 수 있는 의원실을 제공하는 경우도 있음
 - 의원 개인 자택에서 직무수행활동을 하는 경우도 있음
- 별도의 지원보좌관 제도는 없으며 공무원의 지원을 받고 있음

5. 윤리 규범

① 전반적 개요

- 지방의회의 공직 윤리는 지방공무원과 동일한 윤리규범 체계 속에서 다루어지고 있음. 즉, 지방의원을 포함한 지방공무원을 규율하는 법적체계는 지방자치법과 이를 보완하는 지방정부 및 공공 보건 증진법(Local Government and Public involvement in Helth Act 2007)에 의해 공통적으로 규율됨

- 중앙과는 다를 지방공직자 별도의 윤리강령 제정
 - 이전에는 지방공직을 맡을 경우, 지방의원을 비롯한 지방공무원 전체를 대상으로 1989년 지방정부 및 주택법 제31조상의 국가 지방정부 윤리규범을 준수할 의무가 부여
 - 지방정부 차원의 지방공무원 윤리강령으로 변경할 것을 권고한 Nolan 위원회의 보고서가 발표된 이후, 각 지방정부는 2000년 지방자치법에 근거하여 지방공무원 윤리규범을 도입함. 잉글랜드의 경우, 잉글랜드 윤리위원회(standards Board for England)가 표준 윤리규범(Model Code of Conduct)을 각 지방정부에 제안하고 위반여부를 조사하였음
 - 하지만 규범체계가 지나치게 중앙집권적이라는 비판이 일자 “지방정부 및 보건 공공참여법”으로 수정되었음
- 지방정부가 고유한 행동강령 제정 가능
 - 각 지방정부는 예를 들어 잉글랜드 윤리위원회의 표준 윤리규범을 참조하여 자신의 실정에 맞는 행동 강령을 제정할 수 있음
 - 지방정부가 표준규범을 수용하지 않거나 이를 대체하는 규정을 가지고 있지 않은 경우, 표준 행동강령의 강제조항을 적용하는 것으로 간주

② 공직윤리제도 개선

- 2000년 지방자치법에서 정비된 주요 윤리 규범
 - 국무장관에 의한 의원 등의 행동규범 관련 기본원칙의 제정
 - 국무장관에 의한 의원 등의 행동규범(Model Code of Conduct)의 제정
 - 지방정부와 소속의원 등의 행동규범 준수 의무
 - 지방정부의 윤리위원회(standard committee)에 의한 행동규범 감시와 촉진, 잉글랜드 윤리위원회의 행동규범 위반의 수사와 제1심 재판소의 제재 결정
- 의원에 대한 새로운 윤리강령 마련: 중앙정부는 공직업무수행에 관한 일반원칙을 포함하는 표준안(Model Code)을 마련
 - 지방의원의 주민대표기능 수행방법
 - 직접적, 금전적 이익, 기타 이익에 관련된 업무수행 방법
 - 지방의원과의 직원의 관계
 - 비용과 수당 및 자치단체 시설이용 관계 등 규정
- 각 자치단체는 일반원칙을 포함하는 자체윤리강령 마련

〈표 5-11〉 일반원칙을 포함하는 영국 지방 자치 단체 자체윤리강령

<ul style="list-style-type: none"> · 지역공동체 리더십 · 전체 자치단체의 이익 대변(Constituency) · 사심 없는 공익 추구 · 접대 · 선물신고의무(Hospitality) · 의사결정에 객관성 · 비밀엄수의무 · 선량한 관리자의 의무(Stewardship) · 자치단체 공무원공경 (Relation with Officials) 	<ul style="list-style-type: none"> · 준법의무 · 청렴 · 성실 · 책임성 · 공개성 · 참여
---	---

③ 의원의 사적 이익에 대한 처리

- 사적이익 등록 의무화
 - 감사관(Monitoring Officer)에게 필요한 정보 제공 의무
 - 금전적 이익에 관한 사항에 대해 등록을 위반한 경우 형사책임부과, 비금전적 이익에 관한 사항에 대해 등록을 위반한 경우에는 신분상 징계하는 문제 검토
- 이익의 공표와 토론에서의 제척
 - 직접적인 금전적 이익을 가진 때
 - 공적 이익보다 사적 이익을 앞세우는 편향된 위험을 보일 때
 - 지위를 이용하여 자신과 연계된 사안들의 이익을 우선적으로 고려하는 경우
- 의무불이행시
 - 직접적인 금전적 이익과 관련된 것은 규범국(Standard Board)에서 처리
 - 일반규칙위반은 해당 지방정부에서 처리

④ 새로운 윤리 강제 방법

- 자치단체에서 규범 위원회(Standards Committee) 설치, 운영
 - 표준규범(Model Code)의 의무조항을 포함한 자체규범의 채택과 관련하여 전체의회에 의견제출
 - 자체규범(Councils Code)의 개정, 폐지 등에 대한 의견 제출
 - 사적 이익을 가진 문제에 대한 의원들의 발언, 참여 허용 등 결정

- 지역 규범국(Standards Board)에서 부의한 사항에 대한 처리
- 규범위원회(Standards Committee)의 설치, 운영
 - 독립된 징계위원회로서 의원의 징계 윤리강령 위반에 대한 조사, 지방정부에 대한 윤리강령 기준 제시 등의 업무 수행
 - 3명 이상의 위원으로 구성
 - 지방위원의 의무위반에 대한 심판을 위해 심판위원회(Adjudication Panel)를 두며, 심판위원회는 3명 이상으로 구성하고 임명은 Standards Board 위원과 동일
 - 심판위원회에는 개개의 사건을 다룰 사례별 위원회(Case Panel)를 둘 수 있으며 위원은 심판위원회 위원장 단독 또는 부위원장의 제안으로 위원장이 결정, 위원장 또는 부위원장은 사례 위원회의 구성원이 됨
- 규범위원회는 의원정직(3개월 이내), 자격박탈(5년 이내)결정

⑤ 기존 제도와의 관계

- 옴부즈만(Ombudsman) 제도
 - 의원의 이익 상충에 대한 일반 지침 제공 기능 폐지
 - 옴부즈만의 의원의 의무위반에 대한 조치권 폐지
- 추징금제도
 - 추징금제도 폐지
 - 의원과 직원이 납세자의 비용으로 부당하게 개인적 이득을 취한 경우 이에 대한 변상 수단으로만 활용
- 지방정부의 감사제도
 - 지역회계감사관(District Auditor)의 Stop Power 폐지, 경고제도로 변경
 - Stop Power: 1988년 지방자치법에 의해 회계감사관은 재정 감사 외에 지방정부의 결정이 부당하다고 판단되는 경우 금지명령(Prohibition Order)을 발하여 집행 효력중지 가능. 감사위원회는 지방정부의 단위 비용과 유사 지방정부와의 공정한 수준 비교를 위한 (감사관이 사용할) 성과지표 마련. 1992년부터 지방정부의 감사위원회가 규정한 성과지표 공표 의무. 2000년부터 베스트 벨류(Best Value)에 통합

⑥ 기타

- 지방정부 공무원의 행동규범 마련
 - 지방정부별로 공무원의 행동규범 채택
 - 지방정부 협회(Local Government Association: LGA)가 안을 마련하고 장관의 제안으로 국회의 승인을 얻어 노동 규범과 준칙 마련, 노동시간, 근로조건, 특정직원의 정치활동과 관련한 현재의 규정 등 포함
 - 행동규범 강제수단: 고용법(Employee Law), 각종 징계제도(staff Disciplinary Arrangements)
- 감사관(Monitoring Officer)
 - 윤리규범의 강제 및 징계제도 담당, 지방의원의 윤리규범위반에 대한 조사와 규범위원회(Standards Board)에 정보 제공
 - 고위직 공무원(Cheif officer) 수준의 지위, 수석행정관(Cheif Executive)을 할 수 있는지 여부는 자치단체가 결정
- 해고에 대한 보호
 - 현행 수석 행정관의 경우 규범 위반으로 해고하려고 할 경우 지방정부는 독립된 심사관(Assessor)을 임명하고 심사관의 규범위반 사실에 대한 동의 필요
 - 감사관과 재무관 등의 중요 직책에 대하여도 동일한 보호 필요
- 내부고발
 - 중앙정부는 내부고발 절차규정 마련예정
- 계획
 - 계획과정에서의 행동규범 마련계획

6. 지방 의원과 지방 공무원

① 의원과 지방공무원간의 관계

- 고위직공무원의 정치적 임용제도
 - 지방선거를 통해 집행부가 교체되면 고위공무원단(officer corps)도 전체적으로 재임용 대상이 됨

- 따라서 대부분의 일반 공무원들은 의원과의 직접적인 접촉 등 정치적 행위를 할 수 있는 기회가 적으며, 수석행정관 등 상급 간부들의 공식, 비공식적으로 다양한 행태로 정치적 의사결정에 참여하고 있음
- 의원과 공무원간의 관계를 규정하는 법령은 없으며, 정부는 각 지방정부의 관례 등을 감안하여 독자적으로 이를 책정하도록 권고하고 있음
 - 각 지방정부는 지방정부 조례 (자치 기본조례, basic constitution)를 통해서 집행업무를 담당하는 지방위원과 부처를 책임지는 고위공무원 간 업무분장, 역할분담 등에 대하여 사전 규정하고 있음

② 지방공무원의 정치적 중립성

- 지방정부에서는 집권한 다수당의 정치적 입장과 상관없이 정치적으로 편향되지 않고 일정한 정책 및 행정서비스를 유지하기 위하여 사무직 공무원의 중립성이 요구됨
- “1989년 지방자치, 주택법”은 지방공무원의 정치적 중립성을 서술하는데,
 - 지방정부 공무원은 자신이 속한 지방정부의 의원이 될 수 없으며
 - 아래의 공무원들은 다른 지방자치단체의 의원이 될 수 없고, 정당 직원이 될 수 없음. 선거활동을 할 수 없으며, 정치적 문제를 공적인 장소에서 발언할 수 없음. 단 정당에 소속하는 것은 허용됨
 - 관리자(Head Chief) 또는 부 관리자(Deputy Chief)의 책무를 가진 사무직원, 감독관, 선거에 관한 사무를 보는 자
 - 지방의원에게 정기적인 조언을 하는 자, 매스컴과 정기적으로 접촉하는 자(홍보직원; Press Officer) 등

③ 의회의 지방공무원 해고

- 의회가 위법행위를 한 공무원을 해고할 경우에는 반드시 수석행정관이나 각국의 국장이 제출한 보고서를 반드시 감안해야 함
- 의회가 수석행정관을 해고할 경우, “1989년 지방자치, 주택법”에 근거하여 의회는 독립적인 평가자를 임명하고 반드시 그의 동의를 받아야 함
- 2000년 지방자치법 제정으로 재무국장도 위와 같은 대상이 됨

제6장

지방정부 간 협력

제1절 지방정부 간 협력체

제2절 사무의 공동처리

제6장 지방정부 간 협력

- 법률로 지방정부 형태와 권한이 규정되어 있고, 상층지방정부가 하층지방정부를 감독하는 자치단체 간의 상하관계는 존재하지 않음
- 지방정부의 의견을 대표하는 단체로는 지방정부협회(Local Government Association: LGA), 전국지방의회협회(National Association of Local Councils: NALC) 등이 있으며 중앙정부와의 소통을 담당하고 있음

제1절 지방정부 간 협력체

1. 지방정부 협의회(Local Government Association: LGA)

① 조직 개요

- 1997년 4월 개별적으로 활동하던 개별적인 3곳의 지방정부협의회가 통합하면서 설치되었음
 - 카운티 카운슬 협의회(Association of County Councils), 디스트릭트 카운슬 협의회(Association of Metropolitan Authorities)가 통합되었고, 2007년에는 지방자치 국제기구(Local Government International Bureau)가 흡수, 통합됨
- 지방정부협의회는 잉글랜드와 웨일즈 지역(웨일즈의 경우, 웨일즈 지방정부협의회를 경유)의 지방정부들의 이익을 대변하고 있는데, 총 422(2013년 현재)개 단체로 구성되어 있음
 - 단, 지방 의회 국가 협의회(National Association of Local Councils)와 원보이스 웨일즈(One Voice Wales)가 대표하는 패리쉬와 커뮤니티 의회(Community Council)의 이익은 대변하지 않음
 - 웨일즈의 회원들은 웨일즈 지방정부협회(Welsh Local Government Association)에도 가입되어 있으나 LGA가 웨일즈 관련 모든 업무를 담당
 - 한편 스코틀랜드와 북아일랜드에서는 잉글랜드와 웨일즈 관한 LGA의 역할을 각각 스코틀랜드지방자치협의회(Convention of scotish Local Authorities: COSLA)와 북아일랜드지방정부협의회(Northern Ireland Local Government Association: NILGA)에서 독자적으로 수행함

② 주요 활동

- LGA는 지방정부의 목소리를 정부에 전달하여 이익을 대변하는 로비활동을 전개하는 것이 가장 큰 조직의 목적임
- 지방정부의 보호·촉진·지원
- 지방정부의 이익을 대변, 자치단체를 대신하여 중앙정부 등과 협의
- 지방정부의 발전, 효율적 재부관리, 민주주의 발전 등을 위한 정책 형성
- 지방정부들의 공통 관심사항 논의를 위한 Forum 제공
- 고용주로서 지방정부의 이익 대변, 지방정부를 대신하여 다른 국가적 책임 수행
- 정확한 정보를 적절한 시기에 전파하는 등 지방정부에 필요한 효과적인 서비스 제공
- 연합체 정책이 촉진, 지방정부와 관련된 주요사항을 다른 기관이나 일반인에게 제공
- LGA는 중앙·지방파트너십(Central Local Partnership: CLP)을 통해 지방행정과 재정에 관하여 중앙정부와 정기적으로 협력하면서 교부금배분공식 등의 세부사항을 실질적으로 여기에서 결정함
- LGA는 회계연도별로 책정하는 업무계획(business plan)을 수립함.
2012/13의 경우 다음의 다섯 가지의 달성을 제시하고 있음
 - 공공서비스의 개혁(public service reform)
 - 성장, 고용과 번영(growth, jobs and prosperity)
 - 지방정부를 위한 자금(funding for local government)
 - 효율성과 생산성(Efficiency and productivity)
 - 부문 중심이 개선(sector-led improvement)

③ 조직과 운영

- 지방정부가 희망하는 정책의 방향성을 협의하여 정부에 제언, 적극적인 로비 활동 전개, 임의적인 가입을 원칙으로 하지만, 잉글랜드와 웨일즈의 대

부분의 지방정부가 가입하고 있으며 주로 지방의회의 의장, 의원, 선출직 단체장 등 지방정부의 정치가들이 활동을 담당

- LGA의 주요 내부 조직은 다음과 같음
- LGA 집행부(Executive)
 - LGA이 최고의사결정기구로 전략적인 우선순위를 결정하고 지방정부의 견해를 대표함
- 지방의원의 포럼(councillors' forum)
 - 집행부에 자문하는 그룹임
- 위원회(board)
 - 지방정부와 협의하면서 LGA의 정책과 활동을 발전, 추진, 개선시킴. 위원회로는 어린이와 청년(children and young people), 커뮤니티의 안전/경찰과 소방(community safety, policing and fire service), 문화/관광과 스포츠(culture, tourism and sport), 경제와 교통(economy and transport), 환경/주택과 계획(environment, housing and planning), 유럽과 국제(european and international), 재정(finance), 보건/성인의 사회보호와 노령화(health, adult social care and ageing), 개선과 혁신(improvement and innovation), 지역주의(localism), 인력(workforce) 등이 있음
- LGA 리더십 위원회(LGA leadership board)
 - 집행부가 설정한 전략적 우선순위와 맞추면서 LGA 활동과 사업을 전개시킴. 이 위원회는 집행부에 활동을 보고하고 권고함
- LGA의회(LGA general assembly)
 - 1년에 한 번 개최되며 LGA의 핵심 요소로 지방정부의 의회임: LGA에는 그때의 지방정부의 점유 비율로 네 곳의 정파가 존재로 직위 보유가 배당됨. 현재, 보수당, 노동당, 자유민주당, 무소속으로 이루어지고 있음
- LGA 패널(LGA panels)
 - LGA과 내부조직의 효율적인 작동을 감시, 감독함

- LGA 커미션(LGA commissions)
 - LGA 커미션(LGA commissions)에는 도심, 농촌, 소방 커미션 등이 있는데, 이들은 공통의 이익과 관심사를 함께 토론하는 포럼의 일종임
- 특별 이익단체들(SIGs: special interest groups)
 - 특정한 이익을 공유하는 지방정부들과 LGA의 모든 회원들에게 개방되어 있음
- LGA 회원의 비용 제도(LGA members' allowance scheme)
 - 회의에 참석하는 지방의원과 LGA의 이무에 대한 구축된 집행부의 지불 방식
- 지역별 그룹(regional groupings)
 - 각 지역별 협회는 자발적이고 독립적인 조직체이며, 모든 부분의 합이 LGA의 견해임
- 운영은 다음과 같이 이뤄짐
 - 먼저 개별 안건은 우선 위원회(board)에서 논의되고 의견을 집약한 뒤에, 집행부(executive)에서 LGA의 공식 견해로서 합의됨. 대부분의 안건은 정당 그룹별로 구성된 구성원들 간의 의견이 서로 상이하나 조정을 통해 통일된 의견으로 수렴됨
 - LGA는 각 정당 그룹의 의장은 대다수 각 당이 중앙기관에서도 요직에 앉는 경우가 많으며 동일 정당의 국회의원과도 밀접한 관계를 유지함
- 한편 LGA에는 약 270명의 상주 직원들이 존재하면서 조직 활동의 전반을 주도적으로 추진함. 주로 각 정당의 정치활동을 담당하고 정부 및 지방정부와의 교류에 관계함
 - LGA 직원 중 지방정부와 정부로부터의 파견자는 소수이지만, 직원 대다수는 지방정부나 중앙정부에서의 근무경험이 풍부함
- LGA의 재원은 정부보조금이 40~45%이며, 나머지는 지방정부의 회비와 서비스 사용료로 충당됨. 2012/13년 LGA의 예산은 5,560파운드임

2. 전국 지방 의회 협의회(National Association of Local Councils: NALC)

① 조직 개요

- NALC는 잉글랜드에서 선출된 약 8,500여 개의 패리쉬(parish), 타운(Town), 커뮤니티(Community)의 지방 의회(Local Councils)들을 대표하는 유일한 조직으로 동 협회의 구성원인 지방정부는 2만 5,000명 이상의 직원과 4억 파운드 재정이 사용되고 있으며, 1,500만 명 이상의 주민들이 거주(전 인구의 35%)
- NALC는 38개의 카운티로 구성되는 지역별 카운티 협의회(county associations)를 대표함. 지역별 카운티 협회는 대표자를 선출하고 그들은 NALC의 회원이 됨. NALC는 중앙정부에 대하여 회원을 대표하고 책임을 짐
 - 지역별 카운티 협의회(county associations)의 네트워크를 통하여 회원들에게 지원과 자문을 제공함. 카운티 협의회는 지역별로 카운티에 소속되어 있음
 - NALS는 영국 국회에서 원보이스 웨일즈를 통해 커뮤니티와 타운 카운슬의 이익을 대표함

② 활동과 조직

- NALS는 지방 의회의 미래를 위한 강령(매니페스토)을 기반으로 주요 활동을 전개하고 있으며 무엇보다도 중앙정부에의 로비활동이 중시됨
- 또한 회원인 지방정부에 자문과 교육, 지원 사업을 벌이며, 정기적인 회의도 개최하고 있음. 또한 새로운 의회를 구성하려는 개인과 집단에게 자문과 기술적인 안내도 제공함
- NALC는 다섯 가지 서비스 분야로 구분하여 각종 지원활동을 전개
 - 개발(development); 정책과 의회업무(policy and parliamentary affairs); 법률(legal); 소통(communications); 행정과 재정(administration and finance)
- NALC는 지역별 카운티 협회에서 선출된 대표자가 상호 협의를 통해 전체적인 이익의 관점에서 의사를 결정함
 - 현재 4위원회를 조직하고 있음. 집행위원회(executive committee); 재정위원회(finance committee); 정책위원회(policy committee); 확대

지방의회 위원회(larger local councils committee)

3. 지방정부 고위관리직 협의회

(Society of Local Authority Chief Executives and Senior Managers: SOLACE)

① 조직 개요

- SOLACE는 공공부문의 관리능력과 회원들의 직업적인 역량을 향상하는 것을 목적으로 지방정부의 고위직을 중심으로 구성된 조직임. 대다수의 회원들은 지방정부에서 주요 책임자로 종사하고 있으며, 경찰과 소방, 중앙정부 관계자도 있음
 - 회원은 약 320명 지방정부의 수석 행정관(chief executive), 약 40명의 관련 공공기관의 고위직원, 8,000명 이상의 시니어 매니저 등으로 구성됨
 - 회원들은 다양한 직업적 배경을 지니고 있는데 주로 지방정부 최고 책임자(Local authority Chief Executives), 고위직원(Senior Executives of local authorities or their related organizations), 관련 국제단체의 회원(Members of related international organizations) 공공서비스 종사자(Past service members), 공공분야 종사자(Public sector graduates) 등임
- 동 조직은 북아일랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 잉글랜드 등 영국 전역에 회원이 있음
 - 동 협회 소유의 SOLACE Enterprises는 공공부문의 기업으로, 고객 중심의 실질적인 지원을 지방정부, 공공부문, 자발적 부문에 제공하고 있음
 - 또한 SOLACE 재단(foundation)은 협회 목적과 관련된 교육 등의 업무를 수행하고 있음
- 회원들은 회장 및 주요 협회 관리자(Society officers)를 매년 선출하며, 협회의 공식적인 의사결정은 선출 관리자로 구성된 관리위원회(management board)를 통해 이루어짐
 - 협회 관리자(society officer)는 회장(president), 관리위원회 의장(chair of the board), 부회장 2명(senior vice president, junior vice president), 법무책임자(society solicitor), 재무책임자(society head of finance portfolio), 前 회장(past president)으로 구성됨

- 관리위원회는(management board)는 협회관리자인 위원회 의장, 회장, 2명의 부회장, 전 회장, 재무책임자, 법무책임자를 비롯하여 협회 디렉터(society directors), 비 집행 디렉터 2명(non-executive directors), 어드바이저(advisors)가 추가됨
- 2014년 2월 현재, 현 회장은 마틴 리브(martin reeves, coventry cc), 위원회 의장은 조안나 킬리엄(Joanna Killian, Essex)임
- SOLACE의 사무구구 직원은 8명으로 단체의 운영은 회원들의 활동에 크게 의존하고 있음

② 주요 활동

- SOLACE는 중앙정부가 지방정부 관련 정책안을 제시하면 공식/비공식 경로를 통해 현장 실무가의 관점에서 동 협회의 의견을 최종적인 정책안에 반영시키도록 노력함
 - SOLACE는 정치 활동을 목적으로 하지 않으므로 직접적인 로비 활동이나 대안을 제시하지는 않음. 이런 점에서 LGA와는 상이함
 - 동 협회는 정부가 제시하는 개별적인 정책안에 대하여 자신들의 경해를 발표하거나, 매년 공식적으로 개최되는 정부부처, LGA와의 모임에서 동 협회의 의사를 전달함. 또한 개별적인 네트워크를 활용하여 의견을 서로 교환하기도 함
- LGA와는 정기적으로 모임을 개최하여 과제와 활동 계획을 논의하고 상호 합의가 이루어지면 협력하기도 함
- SOLACE 내 정책 그룹이나 프로젝트 위원회는 SOLACE로서의 최종 입장을 정리하여 답변함
 - SOLACE에는 분야별 정책그룹이 존재하며, 각 그룹에서 회원들 간의 비공식적인 의견이 교환됨
 - 각 그룹의 핵심적인 역할을 담당하는 회원들은 제시된 의견에 대하여 증거를 중시하면서 회원의 합의 형성에 노력하며, SOLACE 전체로서 하나의 견해를 합의함

4. 원 보이스 웨일즈(One Voice Wales)

① 조직 개요

- One Voice Wales는 Wales의 736개 커뮤니티 의회와 타운 의회를 구성원으로 파트너십으로 연결된 조직으로 이들의 이익을 대변하고 높은 수준의 공공서비스를 제공하기 위해 설립
 - 2004년 4월 (One Voice Wales의 전신인) 웨일즈의 NALC 조직과 웨일즈 커뮤니티와 타운 의회 협회(Wales Association of Community and Town Councils)를 중심으로 성립
 - 동 조직에는 웨일즈의 지역 94%, 인구의 70%가 소속되어 있음
- 조직직원은 최고 책임자(Chief executive), 재정 및 부 최고 책임자 (finance officer & Deputy chief executive), 3명의 개발 직원(development officer), 사무직 매니저(office manager), 행정 지원(administration assistant)으로 구성됨

② 주요 활동

- 국가에의 목소리(the national voice)
 - Wales Assembly Government 및 다른 많은 조직들과 협조를 통해 지방정부의 정책에 관해 논의하고 지방정부의 이익을 대표
- 지역의 목소리(the regional voice)
 - Development Officers for North, Mid and South Wales와 지역적(regional)으로 필요한 내용에 대해 협조
- 지방의 목소리(the local voice)
 - 16개 지역(Area) Committee와 Lager Local Councils Committer가 정기적으로 모여 각 정부에 필요한 네트워킹의 기회를 제공하고 의견 교환을 통해 필요한 이슈를 교환 및 전달
- 기타
 - 법률/정책지식의 지원, 교육, 뉴스레터와 홈페이지를 통한 정보 제공

5. 스코틀랜드 지방 자치 협의회

(Convention of Scottish Local Authorities: COSLA)

① 조직 개요

- COSLA는 스코틀랜드의 모든 지방정부를 대표하는 스코틀랜드 지방정부 협회로, 스코틀랜드의 지방정부와 구성원들의 이익과 지위를 보호하고 촉진하며, 이를 전국적인 목소리로 확대하기 위하여 1975년에 설립됨
 - 스코틀랜드의 지방정부(council) 32곳 모두와 5백만 이상의 주민이 가입되어 있고 공공서비스를 위해 연간 £10억을 사용하고 있으며 26만 명 이상을 고용하고 있음
- 동 조직의 의사결정은 구성원인 지방정부가 중심으로 서로 다른 정치적 배경을 가진 구성원들이 선출되어 의사과정에 관여하고 합의하고 있음. 또한 전문가와 지방정부의 전문지식을 지원받음

② 조직 구성과 활동

- 의사결정구조
 - COSLA는 책임자들은 회장(president)과 부회장(vice president), 그룹 리드들(group leaders), 대변인(Spokes persons)로 구성되며, 주요 의사결정은 COSLA Convention, COSLA Leaders meetings, COSLA Leadership Board, COSLA Executive Groups에서 이루어짐
 - Convention는 COSLA의 정책과 발향을 결정하는 통치체제로 1년에 4회 스코틀랜드 지방정부 대표자들 개최됨
 - 주요결정기구는 지도자 회의(Leaders meeting)로 매년 8회 개최되고 각 지방정부의 정치 지도자들이 참석하고 있음
 - 주요 영역의 정책형성에 대한 책임은 각 대변인(Spokes persons)이 지고 있음
 - 동 조직의 의사결정과 정책형성 시스템은 스코틀랜드 내의 모든 정치적 입장 차이를 정책형성과정 내에 포괄하여 담아내는 데 유용함
- 지원기구
 - COSLA의 조직구조는 고위 운영 팀(senior management Team: SMT)과 분야별 팀(inter-disciplinary themed teams)으로 구성

- SMT는 전략적 이슈에 초점을 맞추어 우선순위, 자원의 전략적 활용, 성과모니터링, 구성원의 조정과 발전 등을 추진함. SMT는 수석 행정관(Chief Executive), 부 수석 행정관(Depute Chief Executive), 협력담당관(Corporate Director) 등으로 구성
- 분야별 팀은 COLSA의 핵심적인 보좌기구로, 서비스 중심 분야와 처리 중심 분야로 구성됨. 각 분야는 기존의 전통적인 지방자치 서비스와 기능에 구속되지 않고 새로운 서비스와 기능으로 이루어짐
- 각 팀들은 팀장, 정책 담당자(Policy Managers), 지위 스텝으로 구성
- 각각의 팀이 독자적인 소관과 책임 있지만 많은 정책 분야에서 둘 이상의 팀이 함께 작업

6. 북아일랜드 지방정부 협의회

(Northern Ireland Local Government Association: NILGA)

① 조직 개요

- NILGA는 북아일랜드 지방정부의 집합적인 이익을 대변하고 발전시키기 위하여 설립됨. NILGA는 영국 전체의 지방정부 협의회 중 일부분으로서 지방정부를 발전, 강화시키고자 함
- 동 협회는 북아일랜드의 주요 정당과 26 지방정부 선출자의 지지를 받고 있음
 - 협회는 집합적인 대응을 통해 지방정부를 대표하여 로비를 전개함. 이러한 활동들은 주민들에게 전달되는 서비스를 강화/지원하는데 필요로 하는 것(아웃컴)을 확보하며, 중앙정부/EU/기타 법적 조직으로부터 정치적 영향력을 미리 경고하고 방지하기 위하여 이루어짐
- 동 조직에는 다음과 같이 6가지 워킹그룹이 조직되어 있음
 - 농업과 농촌발전(Agricultural and Rural Development)
 - 지역 간/EU 정책과 실제(Inter-regional/European Union Policy and Practice)
 - 현대화, 소통과 개혁(Modernization, Communication and Reform)
 - 계획(Planning)
 - 쓰레기와 환경(Waste and Environment)
 - 인력, 고용과 인재발전(Workforce, Employment and Member Development)

② 주요 활동

- 매년 활동 계획(annual business plan 2012/13)을 작성하여 추진하고 있는데, 활동계획에는 주요 주제와 핵심적인 워킹그룹, 업무 방식 등이 제시되어 있음
- 2012/13년의 경우, 5가지의 주제를 설정하고 있음
 - 로컬민주주의를 강화
 - 지방정부의 평판을 구축
 - 강하고 효율적인 지방정부의 전달체계를 지원
 - 더 효율적인/효과적인 서비스를 전달하는 지방정부가 되도록 지원
 - 고품질의 소비자 서비스를 전달

제2절 사무의 공동 처리

1. 공동위원회와 공동조직

- 영국 지방정부의 사무권한은 “1972년 지방자치법 제101조”에 규정되어 있음
 - 지방정부의 사무는 위원회, 타 지방정부, 공동위원회(joint committee), 공동조직(joint board) 및 직원에 권한이양이 가능함. 단, 세금징수, 차입, 의무로 규정된 각종 보고 등에 관한 이양은 금지됨

① 공동위원회(joint committees)

- 개요
 - 공동위원회는 공동위원회를 구성하는 지방정부를 대신하여 권한 행사가 가능함(1972년 지방자치법 제102조 Appointment of committees)
 - 각 지방정부가 경비를 나누어 지불하지만 법인격이 부여되지 않으므로 협의에 의해 설립과 해산의 효력이 발생함
 - 자산 등은 공동위원회에 속한 구성 지방정부 중 하나 또는 공동명의로 보유하고 위원 및 직원은 지방정부에서 파견

② 공동조직(joint authority · board)

- 개요
 - 특정 자치단체가 다른 지방정부와 공동으로 행동서비스를 제공하기도 하는데 이러한 공동의 행정서비스 제공 조직을 공동조직(joint board)이라 함
 - 공동조직의 구성원은 선거를 통해 선출하는 것이 아니라 각 지방정부의 의원으로 구성
 - 공동조직은 특히 새로운 unitary authorities가 설립되거나, 지방의회(count or regional council)가 폐지될 경우, 특정 서비스가 폐지되는 것을 방지하기 위해 설립됨. 또한 일부 지방정부의 규모가 면적 또는 인구 기준으로 너무 작아 독자적으로 효율적인 공공서비스 제공이 어렵자고 판단될 경우 설립되기도 함
 - 공동조직으로 운영되는 전형적인 공공서비스로는 경찰(Policing), 방재(fire services), 교통(public transport), 쓰레기 처리(waste disposal) 등이 있음

2. 다자 지역협정(Multi-Area Agreements: MAAs)

① 개요

- 다자 지역협정은 지역의 경계를 넘는 파트너십을 촉진하고자 하는 정치적 프레임 워크임
 - 정부는 둘 이상의 최상층 계층(카운티 등)이나 단일 총합자치단체 간의 자발적 협정으로 파트너들과 정부는 지역 경제의 활성화를 위하여 집단적으로 협력하는 것으로 규정하였음(the really big tent)
 - 2006년 6월 발간된 “지방정부 경제 발전과 활성화를 위한 분석(review of sub-national economic development and regeneration)”에서는 범지역적 접근하의 기능적 경제지역에 초점을 둔 MMA의 도입이 제시
 - MMA는 특정 지역에서 효과적인 거버넌스를 구축을 위하여 특히 지역 발전 전략과 경제발전, 주거와 교통 등을 대상으로 한 공동 추진과 협력을 촉진하며, LAA처럼 대상과 자금배치는 중앙의 지역사무소를 통해 정부와 합의함
 - 따라서 MAA는 비용대비 보다 큰 가치의 창출(공동출자), 투자에 대한 신속하고 효과적인 의사결정, 지방주도의 해결책의 제시, 중앙정부와의 보다 간소한 사업관계의 구축에 설립목적이 있음
- 주요 대상 분야로는 경제발전, 일자리와 기술, 교통, 공간 계획, 기반시설 등
- 2008년에서 2010년까지 잉글랜드에서는 15곳의 다자지역 협정이 체결되었지만 보수당 연립정부가 집권하면서 추진하는 지방기업 파트너십(LEPs)에 의해 소강상태임

② MMA의 주요특징

- 지역 당국들 간의 자발적 협약으로, 예를 들어 기술 부족, 주택시장과의 연계, 교통 불균형 및 기타 기반시설 프로젝트 등 해당 지역의 특수한 성격, 한계점, 기회요인에 특화됨
- 파트너십이 기반이며 파트너들 간의 합의를 대표함. 이는 견고한 거버넌스 구조, 기획 및 수행에 필요한 버전, 역량 및 기술을 통해 뒷받침 됨

- 해당 파트너 기관 내 통합된 민주적 책임성 및 검증 절차에 포함되어 있음
- 정책 집행을 지원하기 위해 공동출자할 수 있으나 단일한 책임기관에 의해 관리되어야 함
- 중앙 및 지방정부 간 새로운 직접 관계 형성을 통한 중앙 및 지방정부 간 협상이며, 소지역 파트너십의 경우는 성과 도출, 중앙정부의 경우는 파트너십이 제시하는 일련의 요청에 각각 합의함

③ 협정서의 개요

- 파트너십의 명칭
- 참여하는 지방정부
- 기타 중앙정부가 아닌 파트너들
- 파트너십의 개요
- 성과
 - 주요 성과 지표
 - 회계연도별 목표성과
 - 국가 지표의 존재 유무
- 정부의 지원조치
 - 정부의 구체적 지원 조치
 - 완료 시점
 - 집행책임 기관
 - 기타 관련 기관
- 전반적인 확인내용
- 대표자들의 사인

④ 문제점

- MAA의 참여자들의 이해 불일치
 - 중심부와 주변부 지방정부 간에 이해관계 불일치가 발생하고 있음. 지역 내 자치단체 파트너들 간에 비용 편익이 불명확한 경우, 협력이 어려움

- 수행을 하는 공간 배치에 대한 고려가 거의 없었음. 성공 여부는 책임 수행 기관이 어디인지에 달려 있음. 또한 주민대표인 지방의회의 참여가 중요함
- 참여자의 서로 다른 수행능력과 목표, 상호 협의의 부재
 - 수행 능력은 파트너들에게 의존하고 있으며, 서로 다른 정치적 우선순위가 있을 경우 문제가 발생하게 됨
 - 중앙정부는 MAA에 국가적 의제를 포함시키려는 욕구가 있어서, 목표를 달성하기 위한 단순한 협약에 불과하다는 인식이 존재
 - 정부 부처, 지방 파트너 간에 누가 무엇을 했는가에 대한 정보의 공유가 부재된 상황이 발생. 따라서 이미 결정된 요구들을 가지고 협상하기보다 공동적인 논의를 통해 디자인하는 과정이 필요
- 서로 다른 이해관계
 - 농촌지역은 도시에 비해 정책적 우선순위에서 밀리는 경향이 있음
 - 파트너 참여자의 전문성을 보다 효율적으로 활용

3. 지역기업 파트너십(Local Enterprise Partnerships: LEPs)

- 지역기업파트너십(LEPs)는 2011년부터 지방정부와 기업간들 간에 자발적으로 형성된 파트너십으로, 2011년 3월 폐지된 지역개발청(RDA: Regional Development Agency)이 수행한 일부 기능들을 수행하고 있음
- 보수당·자민당은 총선에서 “1998년 지역개발청 법”의 폐지할 것을 공약하였고 “연립정권 정책프로그램”에서 LEPs가 이 법을 대신할 것임을 명시하였음
 - 이후 2010년 예산안에서 지역개발청의 폐지 및 지역개발파트너십의 구축이 발표되었고 2010년 9월에 56개의 세부적인 제안들이 제시되었음
 - 보수당 연립정권이 출범하기 전에 MAA에 대한 비판이 제기되면서 노동당 정부는 지방의 다양한 환경조건과 어려움에 보다 효과적이고 보다 책임감 있게 대응할 수 있는 지역 개발 프로그램을 개발하였음
 - 예를 들어 기획, 주택, 교통, 재건, 고용 및 기술 책임의 통합을 강화하기 위하여 맨체스터와 리즈에 도시 시범지역(City Region Pilots)이 설립되었음(Office of Public Sector Information, 2009)

- 이들에게 이러한 활동을 추진할 권한과 책임을 위임함(Local Democracy, Economic Development and Construction Act)
 - 또한 “목표를 성취하기 위한 (단순한) 협정”의 수준을 넘어서는 공식적인 기구 설립에 필요한 입법권한을 주기도 하였음(Communities and Local Government, 2009: 16). 이러한 가운데 보수당 연립정권이 출범하면서 새로운 정권은 도시 지역 거버넌스를 위한 새로운 정책 수단으로 LEPs를 제시함
- 2010년 10월에 24개의 LEPs가 설립되었고, 2013년 1월 현재, 39개로 증가하였음. 이는 잉글랜드 대부분의 지역을 포괄하고 있음
 - LEP의 주된 목표는 “진정한” 기능적 경제지역을 위한 민간과 시민 지도자들 간의 파트너십을 생성하는데 있음
 - 따라서 LEP에 참가하는 기회를 갖게 됨. 비록 현재까지 어떠한 공식적인 권한도 갖고 있지는 않지만, LEP의 활동은 기획, 주책, 고용, 지방 교통, 기반시설뿐 아니라 일부 지역에서는 관광까지 포함하고 있음
 - 이들은 모두 MAA처럼 지방(region) 수준보다 넓은 범위에서 고려되어야 하는 문제들. 지방성장에 관한 연립정부의 백서(HM, 2010a) 및 지역주의 법안(the Localism Bill)은 LEP가 지방당국의 경계를 넘어서는 계획에 참여할 수 있음을 강조하고 있음
 - 따라서 이러한 파트너십을 구축하기 위한 활동은 먼저 전략적 경제의 우선순위를 확인/조정하고 기반시설 제공을 촉진할 수 있는 기획안 개발, 전략기획을 통한 의사결정을 도울 수 있는 증거와 기술평가를 제공하는 측면이 포함되어야 함
 - 사업이 진행되는 상황 속에서 여전히 민주적 책임성과 전략적 효율성의 문제가 제기되고 있음
 - 지방정부의 공동 개발 계획 기반시설 계획 및 민주적 책임성의 취약
 - 전략적 효율성으로 새로운 협력의무에는 취약

제7장

지방정부의 성과 평가와 감사

제1절 지방정부에 대한 평가

제2절 지방정부의 감사제도

제7장 지방정부의 성과 평가와 감사

- 중앙정부는 지방정부의 성과를 평가하여, 지방정부들의 효율성을 개선하고 상호 간의 경쟁을 유도하는 한편, 지방정부에의 개입 근거를 마련하고자 함
- 성과평가 방법의 큰 흐름은 베스트밸류(Best Value)에서 포괄적 업적평가(CPA: Comprehensive Performance Assessment), 그리고 포괄적 지역평가(CAA: Comprehensive Area Assessment)로 변경되었고 2012년 현재 CAA도 폐지된 상황임
- 지방감사위원회(Audit Commission)가 상기의 평가방법으로 평가·감사 실시
 - 잉글랜드의 지방정부 및 주택관리, 보건, 범죄대책, 소방을 담당하는 공공기관 서비스검사와 (외부)재무감사를 실시하거나 CAA에 관한 실무적인 제도 운영을 담당하고 있음

제1절 지방정부에 대한 평가

1. 베스트밸류 제도(Best Value: BV)

① 도입배경

- 대처정권은 “1980년 지방정부의 계획과 토지법”(Local Government Planning and land Act 1980)에 따라 강제 경쟁 입찰(Compulsory Competitive Tendering: CCT)제도를 창설함
 - 여기서는 지방정부의 행정서비스를 입찰에 의한 민간업자와의 의무적인 경쟁사항으로 간주하였음. 도입 초기에는 도로와 하수도의 건설·관리로 대상범위가 한정되었으나, 이후 인사와 재정 등 관리부분까지 확대되었음(1992년 지방정부법)
 - CCT제도가 도입되면서 공공부문에 경쟁을 바탕으로 한 시장원리가 침투하게 되었으나 지방정부의 비용 감축으로 인한 서비스의 질적 저하; 노동환경의 후퇴와 지나친 경쟁; 입찰관련 사무의 증가 등 여러 문제점들이 노정되면서 LGA 역시 폐지를 요구하였음

- 블레이어정권은 이러한 CCT제도를 대신하는 업무개선의 방법으로 베스트 벨류(Best Value: BV)제도를 제창하게 됨
 - BV제도는 2000년 4월 1일부터 잉글랜드와 웨일즈의 모든 지방정부와 경찰 등을 대상으로 지방감사위원회가 실시하기 시작함(1999년 지방자치법). 동 위원회는 “seeing is believing”를 발표하였고, 앞으로 BV를 어떻게 실행할 것인지를 제시함
 - BV란 “가장 경제적이고 효율적이며 유효한 수단을 활용하여 비용과 질을 대상으로 명확한 기준을 만족시키는 서비스를 제공할 의무”로 정의(1997년 정부백서 Modern Local Government: in touch with the people)
 - 즉 지방정부는 서비스 공급 주체의 결정과 제공방식을 자유롭게 선택하지만, 최고의 행정 서비스를 유지, 발전시킬 의무가 있으며 중앙정부가 이를 감시·감독하는 제도로 이해됨
 - 따라서 지방정부는 이러한 지방정부가 책임지는 모든 서비스에 대한 비용과 품질을 감안한 성과목표와 실행계획을 작성해야 함. 다만, 교육과 사회복지 분야는 중앙정부의 역할이 크며 지방정부는 중앙정부의 목표를 구체화함
 - BV제도는 지방정부의 행정서비스를 VfM(Value for Money)의 관점에서 지속적으로 업무를 개선(continuous improvement) 해야 하는 의무를 지닌 제도, 그 판단기준으로 “BV 업적지표”(Best Value Performance Indicators)를 제시
- CCT와 BV와의 차이점
 - 업적지표를 활용한 서비스의 측정이 확대됨. CCT는 지방정부의 일부만이 측정 대상이었으나, BV는 모든 서비스를 대상으로 함
 - BV는 특정 분야의 전문기관이 평가를 담당
 - BV는 시장성 테스트의 재량권을 지방정부에 위임하는 등 공급방식에 대한 지방정부의 선택권을 존중하였음

② 평가개요

- 성과평가지표(Best Value Performance Indicators: BVPIs)
 - 중앙정부가 지방정부의 서비스를 평가하기 위하여 선정한 것으로 BVPIs를 사용하여 측정서비스 분야별로 지표가 개발되었음

- 평가지표는 다섯 가지의 관점에서 구성되는데, “전략목표”, “비용과 효율성”, “아웃컴”, “질(quality)”, “공정한 접근”임
- 성과수준(Performance Standard)은 지방정부가 만족시켜야 할 최저 수준
- 성과목표(Performance Target)는 지방정부가 스스로 성취하고자 설정한 서비스의 이행 수준
- 수행계획(BVPP: Best Value Performance Plan)은 법률에 따라 지방정부가 BVPP를 작성하고 이를 공표할 것인지의 여부에 대하여 감사를 실시함

③ 성과 및 문제점

- 개별적인 서비스의 업적은 알 수 있으나, 지역주민과 관련성 및 지방정부의 종합평가를 파악하기에는 어려움을 지님
 - 즉 BV는 지방정부가 업적을 지속적으로 개선하도록 한 것으로 먼저, 수립된 서비스의 실행 계획을 외부에서 확인하고 이를 제공함. 자기평가를 실시하면서 서비스 제공에 대한 현황과 문제점을 파악하고 외부검사를 실시함. 이러한 일정한 순환 사이클이 법적 의무로 반복되어짐
 - CPA는 지방정부의 BV의 달성을 목표로 한 개선이 어느 정도 까지 실현되었는지 종합적인 평가결과를 제시하고자 하는 것임
- 또한 BVPIs감사는 지방정부의 성과달성보다도 정보작성의 과정을 중시함. 이에 대한 감사를 준비하기 위해서는 지방정부에 상당한 비용과 인력을 투입해야 하는 과중한 부담을 지녔음

2. 포괄적 업적평가제도

(Comprehensive Performance Assessment: CPA)

① 도입배경

- 정부는 2001년 12월 11일에 지방정부 개혁 보고서 “강한 지역 리더십-공공서비스의 품질(Strong Local Leadership: Quality Public Service)을 발표하면서 BV제도를 변경하기 시작함
 - BV는 잉글랜드와 웨일즈의 지방정부를 대상으로 하고 있으나 CPA는 잉글랜드만을 평가대상으로 하고 있음

- 지방감사위원회는 새로운 평가시스템인 “포괄적업적평가제도”(CPA: Comprehensive Performance Assessment)를 개발하였고 “2003년 지방자치법”이 개정되면서 본격적으로 도입됨
 - 이 제도의 평가 목적은 지방정부가 서비스 품질을 개선하고 효과적인 커뮤니케이션 리더십을 취하도록 하기 위함임(audit Commission, 2002: 2)
- CPA는 제도가 실시된 7년 중, 전반의 3년(02-04년)과 후반의 4년(05-08년)이 서로 다른 프레임워크로 실시되었음
 - 2002년부터 도입된 CPA가 3년간의 실행을 거치면서 지방정부의 행정서비스가 크게 개선되는 등 좋은 성과를 거둔 것으로 평가되었음
 - 한편으로 CPA 평가를 받는 지방정부의 시간과 인력 투여의 부담, 지역의 수요와 중앙정부의 우선사항의 차이, 5단계 종합평가에 대한 인식 차이 등으로 문제점 역시 제기되었음
 - 따라서 지방감사위원회는 기존의 CPA를 바탕으로 VfM이나 파트너십 같이 새롭게 강조되는 시각을 보강하고 지방정부의 부담을 완화시키는 제도적 정비를 모색하였고, 2005년 6월, 새로운 CPA 프레임워크가 발표됨

② 성과 및 문제점

- CPA 평가의 결과
 - 매년 12월에 모든 단층 제 지방정부와 카운티·카운슬의 CPA 평가 결과가 일람표 형식으로 공표되었음
 - 단층제와 카운티의 지방정부들은 해가 갈수록 평가결과가 향상됨
 - 2002년에는 22개 단체가 우수(excellent)를 받았으나 2004년에는 41개 단체로 증가하였고, 2002년에 잘못(poor)되었다는 평가를 받았던 자치단체가 13곳이었으나 2004년에는 1개로 감소하였음
 - 새로운 기준이 도입된 2005년에는 39개 단체가 별 4개로 평가되었으나 2008년에는 62곳으로 증가하였음. 별 0개인 단체는 2005년 1개에서 2008년에는 없는 것으로 나타남
 - 디스트릭트 급 자치단체에서도 CPA가 확대되어 2003년 6월부터 2004년 가을 사이에 CPA가 실시되었고 2004년 12월에 그 결과가 공표됨
 - 2차례 실시된 CPA의 결과를 살펴보면, 전반적으로 지방정부의 평가가 향상되었음. 우수(excellent)를 받은 자치단체는 2003/04년도에 28개에서

2008년에 51개로 증가하였고, 잘못(poor)의 경우, 2003/04년도의 9단계에서 2008년에는 1단계로 감소함

○ CPA 평가의 문제점

- CPA는 지방정부의 행정개선 능력을 촉진하고 책무성을 향상시키는 데 중요한 역할을 수행하였음
- 하지만 CPA점수와 주민의 행정만족도는 반드시 정의 상관관계를 가지고 있지 않음
- CPA점수가 상승하여도 행정의 주민만족도는 하락하였음. CPA의 측정치는 행정서비스를 표현하는 일부분으로 지방정부와 행정서비스 전반을 모두 포괄하는 측정지표는 아님. 또한 지나치게 복잡한 행정조직을 단순화하여 평가해버리는 우려도 존재함
- 따라서 행정서비스의 과정과 성과물 등 주민의 행정만족도를 더욱 반영할 수 있는 지표의 필요성이 제기되었음
- 잉글랜드의 경우, 주민의 행정만족도가 2000/01년 64%에서 2006/07년에는 53%로 하락하였음
- 한편 점차 지역 내의 파트너십을 통하여 다양한 공공부문들의 연계에 의한 공공서비스의 전달이 활성화되었음. 이를 배경으로 새로운 지역 파트너십을 대표로 하는 LAA가 지방정부들 간에 체결되었고 관련 정부의 지표가 도입되기 시작함
- 그러므로 지방정부들 간의 지역경계를 뛰어 넘는 새로운 성과지표의 제정 필요성이 대두되기 시작함. 즉 다양한 지역의 관계자들이 어떻게 연계되어 지역의 현안을 해결하고 수준 높은 공공서비스를 주민들에게 전달할 것인가에 대한 측정 지표가 필요해짐. 이를 배경으로 09년 CPA에서 CAA로 이행됨

3. 포괄적 지역평가제도

(Comprehensive Area Assessment: CAA)

① 도입배경

- 2009년 4월부터 “포괄적 지역평가제도”(CAA: Comprehensive Area Assessment)가 도입됨
- CAA는 2006년 10월에 발표된 지방정부백서(local government white paper) “강하고 번영하는 커뮤니티(Strong and Prosperous Communities)”

에서 CPA를 대체하여 CAA가 도입될 것이 처음 제시되었고 “2007년 지방정부와 보건서비스의 주민관여법(Local Government and Public Involvement in Health Act 2007)”에서 CAA가 법제화됨

- CPA에서 CAA로 제도가 변경, 이행된 배경에는
 - 첫째 CPA를 규정한 “2003년 지방자치 법”은 한시입법이었기 때문에 2009년 3월 발표된 평가결과를 마지막으로 CPA가 폐지됨
 - 둘째 많은 행정서비스가 10년 전과 비교할 수 없을 정도로 향상되었음에도 지방정부에 대한 만족도가 오히려 저하됨
 - 셋째 단일 조직과 서비스만을 평가하면 주민의 지역에 대한 만족도는 측정할 수 없음
 - 넷째 지방정부의 행정서비스가 자치단체만이 직접 제공하는 것이 아니라 파트너십을 바탕으로 실시되는 사례가 증가되었음
 - 다섯째 기존의 평가시스템에서는 지방정부보다 중앙정부의 우선사항을 중시한다는 조사결과(Office of the Deputy Prime Minister, 2005b: 76)
 - 여섯째 CPA 이외에도 환경변화를 반영할 체계가 필요하다는 평가(Audit commission, 2009: 74)

② 평가방법

- CAA의 목적
 - 지역 서비스를 개선하는 것을 지원할 것, 주민에 대한 책무성(Accountability)의 수행, 전략적인 주민참가를 촉진하기 위하여 정보접근을 쉽게 할 것
 - 특히 파트너십으로 달성되는 성과가 중요하며, 파트너십이란 공통 목적을 달성하기 위하여 함께 업무를 하는 파트너간의 합의로 규정됨
- CPA와 CAA 간의 차이
 - CAA는 CPA와 동일한 목적을 가지고 있으나 지방정부를 종합적으로 평가하고자 하는 제도
 - CPA는 지방정부의 성과가 그 대상이나 CAA는 소방, 경찰, 보건 당국 등 지역 공공기관의 성과(performance)를 대상으로 범죄, 커뮤니티의 결속, 지속가능한 환경, 공중위생 등 지역 문제에 대하여 지방정부, 커뮤니티, 주민들의 공통적인 인식을 바탕으로 행정서비스의 질을 향상

시키는데 주안점을 둠

- CAA에는 총 6개의 공적 서비스의 감사·규제기관을 평가하고 지방감사위원회가 전체를 종합함. 성과가 크게 개선된 공공기관에는 감사를 줄이는 등 인센티브를 제공함

○ CAA의 평가 방법

- CAA는 지역평가와 조직평가로 구성됨. 양자는 평가근거와 정보를 공유하는 관계임
- 지역평가(area assessment)는 지역에서 합의한 우선순위와 지속가능한 커뮤니티 전략(Sustainable community strategies)을 바탕으로 우선항목; 중앙정부가 지방정부의 업적을 관리하는 197개 공통 지표(NIS: National Indicator Set)중에서의 선택; 지방정부와 그 파트너십이 중앙정부와 합의한 LAA(Local Area Assessment)에서의 지역 우선사항(LP: Local Priorities)을 대상으로 이루어짐
- 지역평가의 핵심적인 질문: 지역우선사항이 지역의 수요와 하려는 의지를 잘 표현하고 있는가(과제제시); 필요로 하는 성과(outcome)와 개선이 잘 전달되고 있는가?(과제 해결의 진척 파악); 개선을 하기 위해 예상되는 것들은 무엇인가?(장래 예상)
- 지역평가의 공통 이념은 “지속가능성(sustainability)”, “불평등(inequality)”, “사회적 약자(people whose circumstances make them vulnerable)”, “VfM(Value for Money)”의 네 가지임. 보건위생, 경제, 범죄 등의 중점목표를 지역 자치단체 및 파트너 조직이 지역 커뮤니티를 얼마나 이해하고 이를 우선적으로 반영하고 있는지, 지역주민이 어느 정도 혜택을 받고 있는지 등 현재 업적과 향후 전망을 평가하며, 향후 개선 가능성에 주목함
- 평가결과: 결과는 수치를 사용하지 않음. 특히 우려되는 특정 서비스 분야가 있다면 “붉은 깃발”(red flag)로, 다른 조직이 가치 있게 학습해야 할 우수 사례(best practice)가 있다면 “녹색 깃발”(green flag)로 평가하였음. 2009년의 평가(oneplace national overview report, 2010)에서는 녹색깃발은 63지역에서 74개, 붉은 깃발은 46지역에서 62개로 평가됨

○ 조직평가(organizational assessment)

- 조직평가는 자치단체, 소방구급, 경찰과 보건기관 등이 조직으로서 어떻게 서비스를 제공하고 지역의 우선 과제에 대응하는지를 평가하는 것
- 이는 VfM의 원칙에 따라 조직이 자원 활용을 어떻게 하고 있는가의 자원활용평가(Use of resource assessment)와, 업적을 양호하게 관리하는가의 업적관리(Managing Performance)로 구성되어 있음
- 자원활용 평가는 재무관리(Managing Finance), 사업의 거버닝(Governing the business), 자원관리(Managing resources)의 3항목으로 구성되며, 각 항목별로 핵심조사 질문(KLOE)으로 평가가 이루어짐
- “업적관리”(managing performance)와 “자원 활용”(use of resource)은 각각 최저 1점에서 최고 4점으로 채점함. 1점(Poorly)은 최저 요건에 만족되지 않음, 2점(Adequately) 최소 기준을 만족하며, 3점(Well)은 최소기준을 초과하고 있으며, 4점(Excellently)은 최소 기준을 크게 초과하는 것으로 평가되고 있는 것임
- 조직평가의 최종점수는 자원 활용의 세 가지 항목을 바탕으로 자원활용의 전체점수를 평가하며, 이를 업적관리의 점수와 조합하여 아래의 규칙에 따라 최종적인 조직평가점수를 도출함

③ CAA의 평가기관과 절차

- 평가기관: 지방감사위원회와 5기관들은 파트너십을 맺고 조사단을 편성하여 평가를 실시함. 주민, 공무원, 간부, 파트너십의 기관, 의원 등이 전문가로 기용됨
 - CQC(Care Quality Commission): 보건과 사회복지의 통제 실시 기관
 - HMIC(Her Majesty's Inspectorate of Constability): 다양한 경찰 활동과 경찰능력을 평가하는 기관
 - HM Inspectorate of Probation(Her Majesty's Inspectorate of Probation): 아동, 청소년 개개 범죄자의 재발 방지와 질서를 지키는 독립 조사기관
 - Ofsted(Office for Standards in Education): 교육, 아동 서비스, 학습능력의 표준을 규정하여 아동 청소년 케어 달성도, 전 연령의 학습능력 조사/통제하는 기관
- 평가절차
 - 1단계 (개별 검사) 성과의 평가, 지역평가를 위한 깃발의 명시

- 2단계 (공동 검사) 지역과 국가의 우선순위와 관련된 성과의 공동 분석, 조직 평가 점수를 위한 깃발과 증거의 공동 고려
- 3단계 (공동 검사) 합의된 초안과 공유된 지역 및 지역정부사무소, 동료들 간의 품질 보증(6월)
- 4단계 보고 초안 및 공유
- 5단계 최종 품질 보증
- 6단계 지역과 정부 지역사무소와의 보고 내용 공유
- 7단계 11월에 최종 재무 보고

④ 성과 및 문제점

- 2009년 12월에 CAA는 152지역과 402 조직의 결과가 공표되었음
 - CPA에서 별 4개였던 자치단체가 60곳이었으나 조직평가에서 4점을 받은 조직이 15곳이었음
- 평가결과의 공표 방법
 - 2009년 12월에 첫 결과가 발표되었고 이는 지방감사위원회가 새롭게 설치한 웹 사이트 원 플래스스(One place)에서 살펴볼 수 있음¹⁾
 - 이 사이트에서는 우편번호를 입력하면 해당 지역의 CAA 결과뿐만 아니라 범죄발생건수, 공립학교의 학업성취 등 지역의 모든 공공서비스의 업적 자료를 열람할 수 있음
- 2010년 집권한 보수당 중심의 연립정권은 CAA의 평가사무 비용이 많이 든다는 이유로 이를 폐지할 방침을 발표. 하지만 혼란방지를 위하여 즉각적으로 중지하지는 않았음. 앞으로 지방정부의 행정평가를 어떻게 할 것인지를 현재 논의가 진행 중이며 불투명한 상황임
 - LGA는 유사한 지방정부를 함께 행정평가를 할 것을 제의함
- 전국통일지표(National Indicators Set: NIS)를 발표
 - 현재까지 중앙정부와 지방정부 및 그 파트너들이 제공한 행정서비스의 성과를 관리하는 지표들은 BVPIs를 포함해 약 1,200지표가 존재하였으나 2007년 10월 정부가 이를 개선하여 새롭게 198항목의 NIS를 발표함

1) 2010년 6월로 평가가 종료되었고, 2009년 12월 처음으로 발표된 결과가 웹사이트에 게시된 이후 더 이상 업데이트되지 않고 있음

- NIS는 자치단체가 단독 또는 파트너십과 함께 중앙정부에 업적 보고 시 제출하는 유일한 지표가 됨
- NIS는 2009년 4월부터 CPA를 대신하여 실시된 CAA를 사용됨
- 2008년 4월 이후에는 지역협정(Local Area Agreement: LAAs)에도 활용됨

제2절 지방정부의 감사제도

- 영국의 지방정부 감사는 지방정부 직원에 의한 내부감사와 외부전문기관에 의한 외부감사로 구분할 수 있음

1. 지방정부의 감사 체계

- 국가감사는 국가 최고 감사원(National Audit Office: NAO)이 실시하며, 지방정부에 대해서는 국가 최고 감사원이 아니라 관할지역별로 별도의 독립기관으로 설치된 지방감사위원회(Audit Commission)의 지방감사관(District Auditor)을 임명하여 외부감사기관으로서 감사업무를 총괄함
- 국가 최고 감사원(NAO)과 지방감사위원회는 조직적, 기능적으로 독립된 지위로 분리·운영되고 있음
- 영국정부의 주관하에 지방정부에 대하여 실시하는 외부감사는 크게 두 가지로 구분되는데, 중앙부처의 하나인 지방정부 관할부처장관이 임명하는 “지방감사위원회”가 중앙부처와 독립적으로 실시하는 외부감사와, 각 중앙부처가 분야별로 담당 업무나 관련 보조금 등과 관련하여 지방정부를 직접적으로 감사하는 데, 이는 정기 감사라기보다는 부정기감사, 성과감사 등의 자문, 권고 등의 성격을 띠고 있음
- 지방감사위원회의 법적 근거는 1999년 지방정부 법 제7조(section 7) 및 지방감사위원회 감사규정(Audit Commission's statutory Code of Audit Practice)임. 또한 1997년 지방정부연합회와 정부 대표인 부총리 간의 맺은 파트너십 운영 틀(Framework for Partnership)도 그 근거가 되고 있음
- 한편 영국에서는 광역자치단체와 기초자치단체는 상호 독립적 법적 지위를 가진 법인체이므로 사무배분 체계상 관할행정구역 내에서 독자적으로 그리고 자율적으로 자치권을 행사함. 따라서 상하 수직적 감독 및 통제권을 행사하지 않기 때문에 광역자치단체가 기초자치단체에 대한 외부감사 등을 실시하지 않음
- 지방정부의 자체감사 제도는 지방의회가 최고의결기관으로서 단체장에 대하여 지방의회가 최종책임기관이 됨. 자체감사기구의 이원적 운영 체제로

는 먼저 지방의회의 상임위원회를 통한 자체감사 활동, 그리고 단체장 산하의 수석행정관 책임 하의 내부통제 시스템으로 집행기관의 자체감사기구 간 상호보완적 감사활동을 함

- 지방정부 내부에서의 모든 자체감사 활동은 크게 재무 및 회계의 일상적 책임 영역과 정책적 감사 및 합법성 감사 등과 구분이 되지만 최종책임은 선출직 지방의원과 직선 또는 간선된 단체장 등이 책임짐

2. 지방감사위원회의 지방정부에 대한 외부 감사

- 1840년대부터 각 지역별 감사 국에 의해 지방감사가 실시되어 왔으나 “1982년 지방재정법”(Local Government Finance Act 1982)에 따라 1983년에 독립된 법인격을 지닌 지방감사위원회(Audit Commission)가 설치되었음
 - 국무장관이 임명한 위원장과 부위원장을 포함한 최대 18명의 위원을 비롯한 180명의 직원으로 구성
- 지방정부의 외부감사는 법적 의무사항으로, 외부감사의 역할은 재무상의 부정행위 방지, 적절한 회계처리 확보, 불법 지출의 지적 등이지만 그 가운데에서도 중요한 역할은 지방정부의 업무전반을 비용 대비 효율성(Value for Money)의 관점에서 체크하는 것이며, 지방정부 간의 업적 비교와 지방정부 내의 업적 변동을 나타내기 위하여 업적지표(Performance Indicators)가 작성됨(1992년 지방자치법)
 - 지방감사위원회의 법적권한과 의무는 지방정부와 NHS 기구에 감사관을 임명하며, 감사관이 감사규정을 통해 그들의 역할과 기능을 어떻게 수행할 것인가를 지시하고, 감사업무의 비용 범위를 설정함
- 지방감사위원회의 감사 대상 기관
 - 감사대상기관은 지방정부를 비롯하여 지방에 소재한 국립공원관리, 지방경찰청, 소방서 등 독립적 지위를 가진 지방공공(행정)기관으로,
 - 1999년 지방정부법 제10조(Section 10)의 Best Value 정책이 적용되는 기관들로, 잉글랜드의 지방정부(패리쉬, 경찰, 소방기관 포함)를 외부감사하고 있으며
 - 타 지역의 경우, 스코틀랜드에는 스코틀랜드 감사원(Audit Scotland), 북아일랜드에는 북아일랜드 감사원(The Northern Ireland Audit Office), 웨일즈의 경우, 이전에는 지방감사위원회의 소관이었으나 2005

년 4월에 국가 최고 감사원과 지방감사위원회의 웨일즈 부분이 통합되어 웨일즈 감사원(Wales Audit Office)이 설치됨

3. 지방정부의 자체 감사

① 집행기관(단체장) 소속 감사기구와 활동

- 최고집행기관 소속의 자체감사기구
 - 지방정부 내 집행기관의 최고관리운영 팀으로 수석행정관, 재정담당국장, 재무관리관 등이 구성되며, 개인적인 책임권한의 범위 내에서 이들이 재정·회계를 책임지고 있음
 - 이들 임명직 지방공무원들은 지방정부법에 근거하여 지방정부 재정과 공공재산 운영 및 관리에 관한 공적 책임자로 지정받아 소속 지방정부의 내부통제 제도를 총괄하고 이 체계하에 감사 제도를 운영하고 있음
 - 이들은 산하부서로 구성한 감사기구와 감사인력을 동원하여 정책집행 시 문제가 발생하거나, 부정부패 및 새로운 사안들에 대한 감찰과 감사를 시행하고 이에 대한 최종결과를 시장과 지방의회에 보고함
 - 정기적인 수지상황 체크, 재정상의 부정행위 방지를 위한 회계 상의 검사, 예산과 실제의 지출상황의 비교 등이 자체감사의 역할이지만 법적 의무사항은 아님

② 지방의회 소속 감사기구와 활동

- 지방의회 상임위원회의 감사활동
 - 지방의회는 재정 회계 상임위원회에서 집행부와 그 소속기관에 대한 감사업무를 별도 혹은 집행기구 감사부서의 지원을 받아 실시함
- 집행부에 속하지 않은 일반 지방의원들은 별도로 주민들의 의견을 수렴하는 동시에 집행부에 관여하는 동료의원들에 대한 감시, 집행기관에 대한 감찰 등을 수행하기 위한 조사위원회(Scrutiny committee)를 운영함
- 또한 내부통제제도로서 지방옴부즈맨 제도가 운영되고 있음
 - 이는 지방정부의 행정 서비스에 대한 지역주민의 불만이나 고충을 해결하기 위하여 운영되는데, 1988년 지방정부법과 1989년 지방정부 및 주택법으로 이의 역할이 더욱 강화되었음. 옴부즈맨제도를 통해서 지방의원을 거치지 않고도 민원을 제기할 수 있음

4. 지방정부 자체 감사와 외부감사와의 관계

① 기구 간의 관계

- 지방감사위원회와 자체감사기구 간 협력관계 유지
 - 외부감사기구와 지방정부의 자체감사기구는 업무상 협조관계를 유지하고 있음
- 외부감사 과정에서의 협의체제
 - 지방감사위원회의 외부감사관은 감사비용 및 감사계획과 관련해서 지방정부의 담당자와 협의하여 그 일정을 작성함, 예를 들어 아래의 외부감사 일정표를 보면, 런던지역 지방감사위원회 소속 런던광역시 담당지역 감사관(District Auditor) 레스키드너(Les Kidner)는 2009년~2010년 시행한 런던광역시에 대한 외부감사 일정에서 런던광역시 수석행정관(Chief Executive)과 재무회계 책임자인 자원국장(Executive Director of Resources) 등과 협의 후 외부감사 계획에 합의함
 - 감사 시행 후 작성하는 종합감사보고서에 대해서도 지방정부의 최고운영진과 협의, 의견수렴을 거치며, 지방의회 감사위원회(Audit Panel)에 보고 하기 전에 시장에게 먼저 보고한 후 이를 처리하고 있음 (지방감사위원회 런던광역시, 감사보고서, 2010)

〈표 7-1〉 2010년 런던광역시에 대한 외부감사 일정표

외부 감사 내용	날짜	감사비용(단위: 파운드)
연도 감사 비용 책정	2009년 4월	120,000 (예정)
외부감사 계획서 통보	2010년 4월	120,000
런던광역시 총괄운영 감사	2010년 9월	72,000
재정회계 및 예산운영 감사	2010년 9월	72,000
효과성 평가 등 종합 보고	2010년 9월	50,000
외부감사관의 종합보고서 지방의회 감사위원회에 제출, 보고	2010년 11월	122,000 (결산)

② 외부감사의 기능

- 외부감사를 통한 종합평가(Comprehensive Area Assessment)
 - 런던광역시 외부감사관은 재무회계 감사와 경제성, 효율성, 효과성 중심

의 비용평가 및 정책평가 감사(VFM)를 종합적으로 실시하였음(지방감사위원회 런던광역시, 감사보고서, 2010)

- 외부감사는 지방정부의 내부통제 시스템도 진단 평가
 - 지방감사위원회의 자치구 감사결과 보고서(Annual Adult Letter)를 살펴보면 브랜트 자치구의 내부통제 시스템을 진단하고 그 결과를 정리하고 있음. 2010년의 감사결과에서는 브랜트 자치구의 내부통제 시스템이 아무런 이상 없이 정상 작동되고 있음을 외부감사를 통해서 확인시켜 주고 있음
- 외부감사는 VFM(성과평가: 경제성, 효율성, 효과성)로 각 지방정부를 평가하고 이를 시민들에게 공개함. 브랜트 자치구의 경우, 지방감사위원회의 성과평가 기준은 재정관리(managing finances), 경영관리(governing the business), 자원관리(managing resources) 등이며 이를 중심으로 평가하였음. 특히 경영관리에서의 세부 평가항목으로 내부통제의 적절성과 위기 관리, 정보화 활용 등의 평가요소들도 포함됨(지방감사위원회 브랜트 자치구 외부평가 보고서(Annual Audit Letter), 2010: 10)

5. 지방 감사기구의 새로운 변화

① 지방감사위원회의 폐지와 지방감사 기구의 재 조직화

- 2010년 8월 캐머런 보수당 정부는 지방감사위원회의 폐지를 결정하였음. 폐지 이유로 지방정부의 재량을 확대하고 공공지출을 삭감하기 위함이며, 특히 상당한 인력과 비용소모에 비해 지방감사위원회 감사의 낮은 효과를 들고 있음
- 이후, 커뮤니티 지방정부 부(DCLG)는 자체의 공공감사의 미래에 대한 보고서(consultation paper on the future of public audit), 의회 위원회의 지방정부의 감사 실태 조사(inquiry by the commons select committee into the audit and inspection of local authorities) 등을 고려하여, 2012년 7월 지방감사법의 초안(Draft Local Audit Bill)을 발표하였음

② 새로운 감사시스템의 주요 내용(Draft Local Audit Bill)

- 주요 내용은 지방감사위원회의 폐지(Abolishes the Audit Commission);

개별 감시관을 임명하기 위하여 지역조직들을 필요로 함; 민간과 더욱 밀접하게 조정된 지방공공감사의 새로운 규제 체계를 구축함; 지방공공감사의 규정(the Code of Audit Practice)을 발전시킬 책임을 국가 최고 감사원으로 이전(의회 승인); 국가 최고 감사원이 지방정부와 관계된 VFM의 연구를 수행하고 필요정보에 접근하는 권한을 제공함

③ 진행상황

- 2012/13년 회계연도부터 모든 감사는 충분한 능력과 경험을 지닌 민간회계법인(audit firms)이 수행되며 일정한 절차를 통해 주요 지방정부와 소규모 자치단체별로 업무를 수행할 법인들을 선정, 5년간 계약을 체결하였음. 계약이 종료되면 2017년이면 지방감사위원회가 완전히 폐지될 것으로 전망

제8장



지방 의회의 입법 권한

제1절 개요

제2절 지방 의회의 입법권과 국회 주권

제3절 조례의 입법을 위한 기본 전제

제4절 지방 의회 조례의 사법 심사

제8장 지방 의회의 입법 권한

제1절 개요

- 1933년의 지방자치법은 카운티 및 버러 의회가 바람직한 법률과 지방자치단체를 위해 조례를 제정할 수 있도록 규정하고, 다른 법령에서도 특정 목적을 위해 다양한 조례를 제정할 수 있도록 일반적 권한을 수권함
- 조례 제정 절차와 관련한 1933년의 지방자치법의 규정은 1972년 개정을 통해 보다 단순화됨
 - 이 법률은 디스트릭트 의회와 런던 버러 의회에 조례를 규정할 수 있는 권한을 부여하였던 바, 불법방해의 예방과 근절을 목적으로 제정됨
 - 다른 지방자치단체들도 수많은 법령의 위임 아래 조례제정권한을 가지고 있음
 - 즉 어떤 조례가 유효하게 제정되었다면, 적법하고 정당하게 적용되는 한, 법률의 효력(the force of law)을 가지고, 이는 지방의회가 민중으로부터 선출된 대의기관으로서 조례제정 권한을 국회에 의해 위임 받았다는 사실을 의미함
- 이처럼 영국지방의회가 제정하는 조례는, 법적 규범으로서 모든 지방행정사항에 대하여 자주적인 조례제정권에 근거한 공안조례와 개별 법령의 위임에 근거한 지방조례를 광범위하게 포괄하고 있음
 - 특히 근대국가는 전국적·통일적 규제에 의한 법질서 확립을 추구하여 왔으나, 영국은 국회주권주의(Sovereignty of Parliament)와 법의 지배(Rule of law) 원리 아래 규제행정마저도 중앙정부가 중앙집권적·획일적으로 시행하지 아니하고 원칙적으로 지방의회의 조례에 맡기는 독특한 국가제도를 만들어 왔던 바, 그 구체적인 결과가 조례임

제2절 지방 의회의 입법권과 국회 주권

- 일반적으로 국회주권의 법률상 의미는, 국회가 원하는 법률을 제정하고, 제정된 법률은 법원에 의해 시행·준수될 것이며, 어떤 개인이나 단체도 국회주권(=국회가 원하는 법률을 제정하는 권한)의 한계를 정할 수 없다는 것임
- 즉 영국에서는 국회만이 고유한 의미에서의 입법권을 독점적으로 향유하고 있음을 보여 줌
 - 따라서 지방의회의 입법적 권한은 법률에 종속되고 법률에서 유래되어야 하는 바, 국회만이 그러한 입법권을 위임할 수 있다는 것임
 - 또 이는 국회지상주의의 한 표현으로서, 역사적으로 지방의회가 고유한 존재이며 자주적 조례제정권과 행정재정권을 가진다고 하더라도, 현행 법률상 지방의회는 법의 산물이며 법률의 엄격한 적용, 즉 국회 입법권의 재량에 속한다는 것임
- 따라서 국회주권주의 아래 존재하는 영국의 지방자치단체는, 한정된 권한과 의무를 수행하기 위해 왕의 특허 혹은 법률에 의해 창설된 법인 혹은 단체이므로, 보통법(common law) 혹은 법률에 의해 부여된 그 이상의 권리를 가지는 것은 불가능함
 - 이렇게 국회의 입법권이 절대적으로 우위에 있다면, 지방의회의 입법권은 상대적으로 낮을 수밖에 없으나, 조례는 위임명령과 같이 법률의 시행규칙적인 것으로 보아서는 안 됨
 - 이리하여 지방의회가 1835년 제정된 법률에 의해 구성된 이후, 지방자치단체의 지위·크기·행정환경의 차가 현저하기 때문에 국회가 지방법(local law)을 제정하고 개별적으로 조례제정권을 부여하거나 공중위생법과 같은 특별법에 의해 일정한 분야에 한정된 조례제정권이 부여됨
 - 그러나 국회의 행정제도가 복잡·다양해지고 복지행정수요가 폭증함에 따라 개별지방법을 제정하는 것이 극히 번잡하게 됨
 - 이에 따라 영국의회는 위임입법과 조례라는 방법으로 입법권의 부담을 경감하였음
 - 특히 지방의 실정에 적합한 법규범을 제정하기 위해서는, 지방의회에게 광범위한 조례제정권을 부여하는 것이 합리적이라고 여기게 됨

- 이에 따라 조례제정절차와 관련한 1933년의 지방자치법 규정은 1972년 지방자치법 개정 시, 수정되고 단순화됨
 - 이 개정법은 해당 지역을 위하여 바람직한 법률과 지방정부를 만들고, 불법방해의 예방과 근절을 위해 디스트릭트 의회와 런던 버러 의회가 조례를 제정할 수 있도록 일반적인 조례제정권을 규정하고 있음
 - 그러므로 조례입법권은 다른 행정명령이나 종래와 같이 조례제정요건인 개별 법률의 수권이나 위임을 요구하는 것이 아니고 일정한 한도 내에서 벌칙까지도 강제할 수 있는 광범위한 일반적 권한임을 의미함
 - 한국이 공공복지를 증진하기 위한 조례제정권한을 내부규칙적 조례나 시행규칙적 조례와 비교한다면 전자가 보다 완전한 지방자치권임
 - 따라서 조례는 지방자치단체, 즉 지방의회의 입법권에 근거한 법적 규범이라 할 수 있음
- 사실 지방자치단체가 정상적으로 행정을 집행하기 위해서는 경찰 적 규제를 필요로 한다. 이 같은 규제는 영국에 있어서 일반법에 의해 규제되지 않고 모두 조례에 맡겨져 있음
 - 예컨대 음식적·술집에 대한 규칙·감독, 혹은 형법상 처벌되지 않는 사항까지도 집단생활에서 요구되는 일정한 규율은, 각 지방의회가 조례로 규정할 수 있음
 - 이에 관하여 조례는 다음과 같이 논하고 있음
 - “조례는 지방주민에게 명령과 의무를 부과할 수 있으며, 이것을 위반한 자에게는 벌칙으로 제재를 가할 수 있다. 이는 조례가 제정되지 않았다면 마음대로 행동하거나 행동하지 않을 수 있는 행위에 대하여 조례의 적용을 받게 된 자는 필연적으로 그 행동이 제한됨을 의미한다. 그러므로 조례가 유효하다면, 그 법적 적용범위에 있어서 법적 강제력을 가진다.”
- 이렇게 본다면 조례를 행정입법으로 분류하고 있는 영국에서도 조례제정범위는 상당히 넓다고 할 수 있음
 - 다만 조례에는 지방자치단체에 속하는 독자적 의미의 단독조례와 법률에 의해 수권된 시행 규칙적 조례가 포함되어 있기 때문에, 판례에서 말하는 조례는 지방의회의 독자적인 조례에 해당됨
 - 즉 지방의회의 조례제정권은 상당히 광범위한 것으로 보이지만, 오늘날 한정적으로 바뀌면서 점차적으로 중앙정부의 통제가 강해지고 있음

제3절 조례의 입법을 위한 기본 전제

1. 타당성과 합리성

- 법률의 입법 시 요구되는 타당성과 합리성 및 일관성에 대한 요구가 조례입법에 있어서도 항상 적용되고 있음
- 타당성과 합리성은 요건자체가 지극히 광범위하고 탄력성이 풍부한 바, 정책의 합리성에 대한 판단은 조례를 제정하는 지방의회의 과업이므로 법원의 사법적 판단에 맡길 일이 아님
- 이에 관하여 일반원칙을 도출하기는 어려우나 다음과 같은 판례가 있음
 - 켄트(Kent) 카운티 의회는, 주거지역 50야드 이내의 지역에서는 주민들의 반대가 있을 때 음악의 연주와 가창을 금한다는 조례를 제정하였으나, 이 조례에 의해 처벌받은 시민이 타당성을 상실한 본 조례는 무효라고 제소한 바 있음
 - 1891년 공중위생법 제94조는 특정시기에 임대주택의 청소를 의무 지우는 조례제정권을 지방자치단체에 위임하였는데, 이 법에 근거하여 집주인에게 부지 내의 청소를 매년 4~6월로 명한 조례는 타당성이 없으므로 실정에 맞지 않는다고 판시되었음
- 조례의 타당성·합리성에 대하여 사법 심사하는 법원은 조례제정을 위해 헌장(Charter)에 의하여 지방의회에게 수여한 고유권한과 일반적 권한을 본질적으로 적용하고 있음
- 즉 조례제정권한은 공익에 기여할 때에만 정당화될 수 있음
 - 이와 관련된 판례로서 ‘노래·음악 혹은 설교를 금지하거나 방해하는 조례는 독단적이고 부당하므로 회피하여야 할 것이다.’라고 함
 - 또 타당성과 합리성의 구체적 요건은 판례의 누적에 의해 보다 명확해짐

2. 지방 의회의 조례 제정 권한 범위

- 제정된 조례가 법률에 반대되거나 그 의미하는 내용이 법률에 대한 월권행위에 해당된다면, 조례에 대한 재판관리권을 가진 법원에 의해 무효가 될 수 있음

- 이는 영국 지방의회가 권한이 포괄적·전체적으로 부여되어 있지 않고, 필요한 경우 국회가 개별적으로 부여하는 방식을 채택하고 있기 때문에, 당해 조례가 법률의 수권범위 내에 있는지의 여부는 월권행위로서 다루어지는 것임
- 따라서 영국의 법인(지방자치단체, 기업 포함)의 행동원리이자 권한여부의 기준이 되는 가장 중요한 원칙은 월권행위(Ultra Vires)임
- 즉 법인이란 법률에 규정된 목적을 수행하기 위하여 국회가 제정한 법률에 의해 만들어졌으므로, 자연인과는 달리 법률이 직·간접적으로나 명시·묵시적으로 인정하는 일만을 할 수 있으며, 그 이외의 행위는 월권행위(Ultra Vires)로서 무효가 된다는 것임
 - 그러나 월권행위 원칙을 엄격하게 적용한다면, 영국 지방의회는 입법권은 대단히 한정될 수밖에 없기 때문에, 국회가 제정하는 법률로써 거의 불가능에 가까운 정도의 상세한 법률규정을 제정해야 할 입법적 부담을 지게 됨
 - 이리하여 법률이 지방의회가 권한으로 인정한 사항과 명백하게 관련이 있거나 결과적으로 관련이 있는 사항은, 법률이 명백하게 금지하고 있지 않는 한, 사법적 해석에 의해 월권행위로 볼 수는 없음
 - 즉 지방의회는 법률에 명시적·묵시적으로 규정되어 있는 사항뿐만 아니라 부수적인 사항도 조례로 제정할 수 있다고 해석됨
 - 그러나 법률문언에 관한 일방적인 확대해석이 인정되어 있는 것은 아님
- 월권행위의 원칙을 적용하는 데에는 세 가지의 논점이 있음
 - 첫째는 법률에 의해 특히 인정되고 있는가, 둘째 만일 특별한 권한이 없어도 법률문언에서 합리적으로 예상되는 권한이 있는가, 셋째 명시적·묵시적 권한이 발견되지 않더라도 그 법률의 목적을 실행하기 위하여 부수되는 권한인가 하는 점임
 - 지금까지 많은 사건이 이러한 논점에 근거하여 소송이 제기되었고, 이미 상당한 판례가 형성되어 분명한 기준으로 기능하고 있음
 - 또 이러한 월권행위 원칙은 조례와 법률과의 관계뿐만 아니라 사법심사에도 적용됨
- 영국 지방의회가 조례제정 권한은 법률이 인정하는 엄격한 범위 내에서 제정되어야 하고 그 표현을 초과할 수 없음

- 이에 따라 지방의회는 법률상 위임사항 및 부수적인 권한에 관하여 조례를 제정하였던 바, 국회주권주의의 원칙이 엄격하게 적용되었음
- 그러나 최근에는 법률에 의해 수권이 특별하게 규정되어 있지 않더라도 지방의회에 대하여 지역에 관련된 조례제정권한을 인정하는 경향임
- 법적 권한이 없는 사항에 대해서는 지방의회가 입법할 수 없지만, 지역에 대한 행정 서비스를 확대하는 가운데 지방의회가 월권행위로 제소당하는 경우도 있음
- 그럼에도 불구하고 국회는 지방의회에게 상당히 광범위한 권한을 유추하게 하는 다양한 일반적 권한을 부여하고 있음
- 이러한 일반적 권한은 월권행위를 부정하는 것은 아니고 그 잣은 적용에 지나지 않음
- 법원도 역시 전체로서 지방의회의 입법적 권한을 법률문헌상 합리적으로 유추 해석하게 될 때에는 지방의회에게 유리하게 사법심사를 하게 됨

3. 법률(general law)과의 관계

- 조례는 법률을 보충하는 부수적 법규범이므로 법률과 모순되어서는 안 됨
 - 따라서 영국의 경우, 법률규정을 상회하는 조례나 법률의 규제대상 이외의 사항을 규제하는 조례를 제정하는 것은 거의 불가능에 가까움
 - 그러나 모든 조례는 보통법(common law)이 개인에게 부여한 자유를 그 대상으로 하기 때문에, 보통법이나 법률에 모순되어서는 안 된다는 요건을 충족시키는 것은 쉬운 일이 아님
 - 결국 조례는 법률과의 관계에 있어서 소극적으로 해석 및 적용되고 있는 바, 법률이 예외적 조항을 특정조건하에서 합법화한 것을 조례가 위반하거나 그 반대의 규정을 제정하는 것도 인정되지 않음
- 물론 조례는 법률이 규정하지 않고 있는 행동의 자유를 합리적으로 규제할 수 있으나 법률이 정하고 있는 요건을 폐지하고 변경하는 권한을 가지고 있지는 않음
 - 예컨대 법률이 공공장소라 할지라도 일정한 요건을 충족한다면, 도박하는 것을 허가하고 있는데, 조례가 이것을 일반적으로 금지한 것은 법률에 모순되므로 무효임

4. 용어의 확실성

- 조례를 제정하는 데 있어서는 일반 법령의 제정요건과 마찬가지로 용어가 명확하게 사용되어야 하며 애매하게 표현되어서는 안 됨
- 예컨대 “어떤 사람도 길거리에서 통행인에게 폐를 끼쳐서는 안 된다”고 하는 규칙은 무효임
- 조례를 제정하는 데 있어서는 이상 네 가지의 요건을 충족시킴으로써 법률과 어울리는 정당하고 독자적인 조례제정이 가능하게 됨

5. 지방 의회 조례의 승인

- 영국 지방자치법은 조례제정절차 가운데 조례를 확정하기 전 적어도 한 달 동안 홍보되어야 하고, 관계 중앙부처장관에 의해 승인 받아야 할 것을 규정하고 있음
- 이는 1933년 지방자치법 개정 시, 모든 조례는 중앙부처 장관의 승인을 받도록 한 규정과 1972년 지방자치법에 의해 소관부처를 명확하게 구분한 규정에 따른 것임
- 중앙정부는 풍부한 행정경험을 지방의회가 자유롭게 활용하고 법률과의 모순을 사전에 파악함으로써 시행착오를 줄이며, 지방의회가 의도하는 바를 가장 효과적으로 달성하도록 돕기 위하여 조례 승인의 절차를 두고 있음
 - 그러나 조례의 승인여부에 대하여 법률상 어떤 조건이나 이유의 설명 등을 요구하고 있지 않기 때문에 조례의 승인은 중앙정부의 자유재량임
 - 따라서 조례의 승인은 중앙행정부처가 지방의회를 통제하기 위한 방법이라 할 수 있음
 - 중앙정부는 지방의회를 지도하고 가능한 한 전국적으로 획일적인 행정을 확보하기 위하여, 중앙정부의 각 부처가 구체적인 문제에 대하여 모델조례를 채택하고 지방의회에 제시함으로써 하나의 기준을 설정하고 있음
 - 이 모델조례는 각 지방의회 상호간 관련성이나 조정 없이 일방적으로 만들어져서 혼란이 야기되기도 하나 실제로는 각 지방의회가 제정하는 조례의 융통성을 희생하지 않고 상당히 많은 통일성이 발견되고 있음

- 중앙정부는 지방의회를 위해 모델조례를 제공하는 것이 관례가 되어있으며 이를 각 지방의회에 송부하고 조례제정 시, 지침이 되게 하였고, 이는 사실상 강력한 행정지도의 하나라고 할 수 있음
 - 왜냐하면 지방의회가 조례의 승인을 받고자 할 때, 현저하게 다른 지방적 상황을 제외하고는 모델조례로부터의 이탈이 정당화되지 않기 때문에 현실적으로는 승인이 거부되고 있기 때문임
 - 이렇게 승인이 거부되었을 때에는 모델조례를 송부하고 반강제로 지방의회를 모델조례로 유도함
- 지방의회가 모델조례를 채용하면 승인이 용이하지만 특수한 조례는 승인이 용이하지 않음
 - 더욱이 다음에 논하게 될 조례에 대한 사법심사에 있어서 모델조례를 채용하는 한 번복될 위험은 거의 없음
 - 특별한 경우를 제외하고는 중앙부처장관의 승인을 받고 한 달이 경과한 조례는 효력을 발생함

제4절 조례에 관한 사법심사

- 영국에서는 국회주권주의 원칙 아래 법률은 사법심사의 대상이 되지 않으나 조례는 보충적·종속적 입법으로서 사법심사의 대상이 됨
 - 조례의 입법을 위한 상술한 4가지의 기본전제는, 조례에 대한 법원의 사법심사 기준으로서 기능할 수 있으며 조례의 유효성과 적법성을 판단하는 관점이 됨
- 영국은 오래전부터 조례를 사법심사의 대상으로 하는 원칙을 확립함
 - 이리하여 수다한 판례에 의해 조례의 유효성에 관한 기준을 정립함
 - 조례에 대한 사법심사는 앞의 기본전제를 포함하여 조례가 그 권한을 초월할 때에나 조례위반을 소추한 시민이 조례 그 자체의 무효를 다툴 수 있음
 - 그러므로 조례가 적법한 절차를 거쳐 제정되었다 하더라도 조례 그 자체는 반드시 유효하다고 할 수는 없음

제9장 주민 참여 제도

제1절 주민투표

제2절 지방 옴부즈만

제3절 직접참여제도

제9장 주민 참여 제도

제1절 주민투표

- 1972년, 2000년, 2003년의 각 지방자치법에서 주민투표(referendum)의 바탕이 마련됨
 - 주민투표의 대상, 실시요건, 가결요건, 주민투표의 효과와 지방자치법에 따라 개정되며, 1972년, 2000년, 2003년 등 지방자치법이 개정됨
 - 5년간 1회만 실시가능, 세율 결정의 참고가 되는 자문적인 투표 수준
 - 현재 03년 지방자치법에 따라 지방의회의 발의로 여론 조사형(local poll) 주민투표가 제도화됨, 패리쉬에서는 주민총회, 의회창설의 주민발의, 자문형주민투표(parish referendum)가 제도화되었음

〈표 9-1〉 역대 지방 자치법과 주민 투표의 특징

	1972년 지방자치법	2000년 지방자치법	2003년 지방자치법
주민 투표 대상	해당 parish와 관련된 사항	수장제 등의 도입 여부	해당 지방정부의 사무, 세출 또는 구역 내 복지 향상에 관한 사항
실시 요건	패리쉬 의회에서의 주민청구(10명 또는 출석 유권자의 1/3 가운데 많은 쪽의 이상)	의회, 유권자의 5% 이상의 서명 또는 담당 장관의 청구가 발생한 경우	일반지방정부(Country · District · Unitary 등)의 의회가 결정할 경우
가결 요건	유효투표의 과반수	유효투표의 과반수	유효투표의 과반수
주민 투표 효과	자문적 성격	법정구속력을 가짐 - 단, 2007년의 개정으로 의회의 선택에 따라 자문적 절차도 가능해짐	자문적 성격

- 지방정부의 주민투표
 - 주민투표의 대상은 ① 잉글랜드와 웨일즈에서의 선출 시장, ② 금지 주민투표(prohibition referendums), ③ 교통관련 주민투표(transport referendums), ④ 패리쉬 투표(parish polls)
 - 정부는 1973년 처음으로 국민투표를 실시한 이래, 11차례 이루어졌음

○ 시장선출

- 시장을 지지하는지 여부에 관하여 37번의 주민투표가 실시하였고, 찬성이 13번, 반대가 24번이었음
- 투표율은 지방선거와 거의 비슷하며, 37번 중 가장 높은 투표율은 64%(Berwick-upon-Tweed), 가장 낮은 투표율은 10%(Ealing)였음
- 2001년 6월과 2002년 5월 사이에 가장 많은 8차례가 실시됨
- 2008년 Stoke-on-Trent에서는 지방정부 재 조직화에 대한 주민투표가 실시되었는데 그 내용은 선출직 시장직을 없애는 것이었음. 최근에도 선출 시장직의 폐지에 관한 주민투표 캠페인이 진행되고 있음

○ 금지 주민투표(prohibition referendums)

- 금주법으로 알코올 구입 금지에 관한 주민투표, 1913년과 1965년 사이에 1,131곳에서 투표가 개최됨

○ 교통 관련 주민투표(transport referendum)

- 에딘버러 시의회는 2005년 2월에 의회가 교통혼잡비 부담을 제안하였는데 수용 반대가 74%, 찬성이 26%였고, 투표율은 62%였음

○ 패리쉬 폴(parish polls)

- 1972년 지방자치법에 의해 실시되며, 패리쉬의회가 이 비용을 감당
- 2007년 9월 East Stoke 마을에서 EU헌법조약에 대한 주민투표를 원하는가 원하지 않는가를 묻는 투표였고 원하는 의견이 압도적이었음

제2절 지방 옴부즈만

- 1967년 국정 관련 옴부즈만(parliamentary commissioners)이 설치되었고, 지방관계에 대해서는 1974년 정부가 지방행정심사위원(commissioners for local administration)을 임명함. 이를 지방 옴부즈만(local ombudsman)이라 불림. 이 지방 옴부즈만에는 법률상 정수는 없지만, 예를 들어 잉글랜드 지방의 경우, 3명이 임명되어 담당 지역을 나누고 있음
- 지방 옴부즈만은 지방정부의 불공정한 행정(maladministration)의 결과로서 불공정한 취급을 받은 취지를 주장하는 주민의 소송에 필요한 조사를 추진함. 그것에는 해당 지방정부 당국에의 이의신청을 설치할 것, 또 소송은 지방의원을 경유할 것이 필요함
- 이 조사 결과, 불공정한 행정이 있다고 인정되는 경우, 그 취지의 심사 보고를 작성하고, 해당 지방정부에 통지함. 지방정부는 필요한 시정조치를 취하여 지방옴부즈만에 보고함. 이는 폭넓은 조사권한을 가지지만, 정책결정에 관련된 사항은 관할 외이며, 행정행위 등을 취소하거나 시정을 명하거나 하는 권한은 가지지 못함. 어디까지 행정시정을 촉진하게 됨

제3절 직접참여제도

1. 패리쉬 주민총회

- 잉글랜드에서는 농촌지역에 교회 교구의 기초가 되는 패리쉬가 자치단위로 존재하고 있으며 약 1만 곳에 이름
 - 잉글랜드에서는 패리쉬(지역별로는 town), 웨일즈에서는 커뮤니티(communitiy)로 불리며 법률상 법인격이 부여되어 있으나 디스트릭트 등의 자치단체와는 그 성격이 다름
 - 인구규모에 따라 법률에 의해 패리쉬 의회(parish council)가 설치된 곳도 있으며, 패리쉬 의회는 4년 임기의 의원을 선출하고 해당 패리쉬가 속한 기초자치단체에 의해 그 수가 결정되는데, 일반적으로 의장 1명, 의원 최저 4명의 수준임
- 매년 1회 이상 직접 민주주의 형태의 패리쉬 주민총회(parish meeting)가 개최되며 패리쉬 의회의 회의(a parish council meeting)와는 다른 성격임
 - 모든 패리쉬는 패리쉬 주민총회를 개최해야 하며 패리쉬 의회가 있는 패리쉬는 법률로 3월 1일과 6월 1일 사이, 반드시 오후 6시 이후에 이를 개최하도록 하고 있음
 - 지역 패리쉬에 등록된 유권자들은 누구라도 참석하여, 질의, 발언, 결의제안, 투표할 수 있으며, 패리쉬 의회 의장과 의원들도 대부분 참석함
 - 총회는 의장의 인사, 전년도 주민총회의 보고, 패리쉬의회, 지역 의원(패리쉬, 디스트릭트, 카운티 등), 각 지역 조직들의 보고, 자유토론 등으로 이루어지며 논의의제는 보통 총회 직전에 확정되며 총회가 진행되는 순간에서 추가되기도 함
 - 즉, 이 총회는 ① 등록된 유권자(registered elector)들이 패리쉬의 현안에 대해 문제를 제기하고 논의하며, 필요시 결의안을 통과(pass resolution)시키며, ② 패리쉬 의회와 지역 커뮤니티 조직의 리더들도 그들의 활동을 설명하며 주민들의 여론을 수렴하는 자리임
 - 주민들의 질문에 의회 의장, 의원, 패리쉬 의회 사무총장(Parish Clerk)이 대답하며, 이 총회의 논의된 의제들은 패리쉬 의회에서 다루어질 수 있으며, 총회의 결의(resolution)는 법률적 구속력이 있음
 - 패리쉬 의회 의장은 반드시 이 집회를 주재하며, 부재 시 부의장이 대행

- 함. 모두 불참 시 참가자 중 의장을 선출함. 그리고 패리쉬 의회 사무총장은 총회의 회의록을 작성, 기록하며 이는 패리쉬 의회의 그것과 동일하게 취급·인정됨
- 회의시간은 의제나 참가자 수, 논의 상황 등에 따라 달라지나, 일반적으로 2시간 이내에서 종료됨

2. 의견 수렴의 의무

- 계획 수립, 계획 실행, 계획의 평가와 개발 등에 대하여 지역사회의 의견을 수렴하고 공동으로 일하도록 하는 것을 자치단체 스스로 의무화하도록 제안
- 자치단체의 의견수렴 방식 등은 자치단체의 일반 평가 및 모범자치단체 평가 시 고려 요소

3. 회계거부권

- 주민이나 지방세 납세자는 회계감사기간 중에 회계에 관해 문제 제기 가능
- 이 경우 감사위원회는 의무적으로 필요한 조사를 실시하고, 문제제기 사항에 대한 조사결과를 통보해야 함

4. 행정 청구

- 지방정부의 행위에 대하여 불만이 있는 주민은 관계 장관과 법원에 법적인 호소를 할 수 있음
- 장관은 감사관을 임명하여 감사를 실시하거나, 필요시 사법적 절차에 따라 소송을 제기하기도 함

5. 정보 제공

- 지방의회는 법률에 의해 전체회의나 위원회를 공개하고 회의 전에 의제와 보고서를 입수할 수 있게 해야 함
- 지방의원의 명단과 주소를 방행하고, 많은 지방정부가 뉴스레터와 발간 자료 등을 발행하여 정보 제공
- 쇼핑센터에 있는 행정 처리 간편 시스템인 'One Stop Shops'에서 정보를 제공하고 지방세와 임대료를 받고 있음

6. 시민헌장

- 요크(York)시가 시민 헌장 제를 최초로 실시하였고 중앙정부가 1991년에 이 아이디어를 채택하여 전국에 적용을 권고
 - 많은 지방정부가 시민들이 기대하는 표준서비스 시민헌장을 공포함
- 시민헌장은 신속하게 대응하고 효율적인 행정 서비스를 제공하는 중요성을 지방정부 공무원에게 일깨움
- 공공서비스의 제공에 있어 우수한 공공조직에게 부상과 상장을 수여함

7. 자문, 의견 청취

- 지방정부는 지역개발계획, 계획 허가 등 계획문제에 관해 일반주민의 의견을 들어야 함
- 다수의 지방정부들이 특정 쟁점이나 지역의 각기 다른 수요에 대응하기 위해 일반 주민의 참여를 권장
 - 평등포럼(Equality Forums)은 특정 집단의 견해에 관심을 갖게 함
 - 근린포럼(Neighbourhood Forums)은 특수한 지역에 관심을 집중
- 제안된 개발계획에 대해 지역주민의 견해를 모으기 위해 지역 모임을 이용하기도 함
 - 주택계획, 환경개선, 교통계획 도로안전 등
- 일부 지방정부에서는 미국과 독일에서 개발된 모델에 따라 ‘시민배심원제(Pilot Citizens Juries)’를 운영
 - 지역 주민의 대표자가 지역의 중요 문제에 대해 검토
 - 시민배심원은 전문가 조사 등을 거쳐 결론을 내리고 의회에도 보고

8. 불만 사항 처리 절차

- 모든 지방정부가 불만처리절차를 운영
 - 일부 지방정부는 각 부서별 불만사항에 대해 모니터링하고 응답
 - 일부 지방정부는 각 부서별로 불만을 처리할 수 없는 사항에 대해 부서가 협조·처리
- 불만사항이 잘못된 업무수행의 개선을 위한 주요한 관리 수단이 됨

■ 참고문헌 □

- 국토연구원(2008), 지역개발사업의 통합적 추진모형 구축 및 적용방안, 보고서.
- 권오성(2006), 주요국 지방재정지원제도 비교분석, 한국행정연구원.
- 김연식(2010), 영국의 지방의원 및 국회의원의 윤리기준 위반에 대한 제재규정, 최신 외국 법제정보 2010-04호, 한국법제연구원.
- 대외경제정책연구원(2012), 전문가 풀 토의자료: 영국 지방세제도의 시사점.
- 사이먼 펄버튼(2011), 지방정부 간 협력 및 원원 접근: 영국의 다지역 협정(MMA)을 통한 사례, 2011 지역발전 컨퍼런스 자료집: 지역발전을 위한 지자체 간의 연계협력과 갈등관리, 지역발전위원회.
- 송상훈(2012), 영국 지방세제도의 시사점, 대외경제정책연구원.
- 임성일(2008), 영국의 지방재정 개혁과 지방세제도의 동향, 한국 지방재정학회 세미나 자료 no.3: 21-52, 한국지방재정학회.
- 임성일·최영출(2001), 영국의 지방정부와 공공개혁, 법경사.
- 주영 한국대사관(2009), 영국의 지방행정체제 개편, 해외주재관 정책보고서.
- 최영출(2010), 영국의 지방선거 관리제도, 지방행정 no. 59: 28-31. 대한지방행정공제회.
- 하혜수·최영출·홍준현(2010), “준지방자체단체의 개념과 적용가능성 연구”, 한국지방 자치학 회보 제22권(3), 한국지방자치학회.
- 한국지방행정연구원(2009), 각국의 지방행정체제 개편사례.
- 홍승현(2010), 영국의 재정제도. 조세연구원.
- 행정자치부(2000), “선진외국의 지방자치제도(II)”.

- Audit Commission(2002), The final CPA assessment framework for single tier and county councils.
- Audit Commission(2004), Strategy in London, Seeking Views on How We Might Work With the GLA”.
- Audit Commission(2005), CPA-the harder test: single tier and county council's framework for 2005.
- Audit Commission(2009a), CPA-the harder test: scores and analysis of performance in single-tier and county councils 2008.
- Audit Commission(2009b), Final Score.

Audit Commission(2009c), Comprehensive Area Assessment: a guide to the new framework.

Audit Commission(2009d), Comprehensive Area Assessment framework document.

Audit Commission(2009e), Working better together? managing local strategic partnerships.

Audit Commission(2009f), Working better together? key messages for council's overview and scrutiny function.

Audit Commission(2010), one place national overview report.

David Wilson & Chris Game (2011), Local Government in the United Kingdom, 5th edition, Palgrave Macmillan.

Denters, B. & Rose, L. (2005). Comparing Local Governance: Trends and -Developments (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

Department for Communities and Local Government(2006a), Invitations to Councils in England.

Department for Communities and Local Government(2006b), Strong and Prosperous communities, the local government white paper.

Department for Communities and Local Government(2007a), Proposals for Future Unitary Structures: Stakeholder Consultation

Department for Communities and Local Government(2007b), Developing the future arrangements for local area agreements.

Department for Communities and Local Government(2007c), Local government Resource Review: Proposals for business rates retention: Consultation.

Department for Communities and Local Government(2009), a guide to the Local Government Finance Settlement.

Department for Communities and Local Government(2010), statistical release: local authority capital expenditure and receipts.

Department for Communities and Local Government(2012), Local Government Financial Statistics England no 22.

Department of the Environment, Transport and the Regions(2000), New Councils Constitutions: Local Leadership, Local Choice.

Department of the Environment, Transport and the Regions(2001), Strong local leadership-quality public services.

Department of the Environment, Transport and the Regions(2002), Best Value Performance Indicators for 2001/2002: Consultation.

HM Treasure(2010a), The Coalition: our programme for government.

HM Treasure(2010b), Decentralisation and the Localism Bill: an essential guide.

HM Treasure(2010c), Spending Review 2010.

HM Treasure(2012), Public Expenditure: Statistical Analyses, 2012.

Lancashire county council(2010), The Lancashire Local Area Agreement 2008–2001, 2010 refresh.

Local Government Association(2007), Local Government Earnings Survey England and Wales, London: Local Government Association.

Local Government Association(2008), Local Government Workforce.

Local Government Association(2010), Local Government structure 2010.

Local Government Association(2011), Local Government earning survey summary 2010/11.

Local Government Association(2012a), Local Government Association employment.

Local Government Association, (2012b)Councillor's guide 2012/13.

Martin(2000): 211–213.

Local Government Boundary Commission for Scotland(2009), Local government area boundaries in Scotland: 1974 to 1996, Edinburgh: LGBC.

NHS(2012), Developing the NHS Commissioning Board.

Office of the Deputy Prime Minister(2005a), Local Area Agreements Guidance.

Office of the Deputy Prime Minister(2005b), Progress report on service improvement in local government.

Office of Public Sector Information(2007), Local Government and Public Involvement in Health Act 2007, London: OPSI.

South Hampshire(2008), The South Hampshire agreement: multi area agreement.

S. H. Bailey(2004), Cross on Principles of local government law(3th edition), London: Sweet & Maxwell.

주요 선진국 지방자치제도 및 지방의회 운영제도 사례 수집: 영국

발행일: 2014년 10월 31일

연구진: 주장환(연구원) / 한신대학교 교수
윤성욱(연구원) / 동아대학교 교수

발행인: 전국시·도의회의장협의회 회장
서울특별시 용산구 한강대로 140(한강로2가 101)
대한지방행정공제회관 803호
Tel (02) 794-0956~7
Fax (02) 794-0958

* 본 학술연구용역보고서의 저작권은 전국시·도의회의장협의회에 있습니다.

