



WP 23-07

영국의 지방분권 및 분권 협상 (Devolution Deals)이 주는 시사점

전봉경 국토연구원 부연구위원 (jeon@krihs.re.kr)

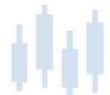


※ 이 Working Paper의 내용은 국토연구원의 공식 견해가 아니며, 저자 개인의 의견입니다. 연구 내용에 대하여 궁금한 점은 저자의 이메일로 문의하여 주시고, 인용 시에는 저자 및 출처를 반드시 밝혀주시기 바랍니다.



차례

01 서론	05
02 영국의 지방분권	07
03 지자체 연합기구(CA)	17
04 영국의 분권 협상(Devolution Deals)	23
05 결론 및 시사점	31



01 서론

- 정부는 “대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대” 실현을 위해 ‘자치분권 종합계획’과 ‘국가균형발전계획’을 ‘지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법’으로 통합하고, 이를 근거로 각 각 운영되던 위원회도 ‘지방시대위원회’로 통합(대한민국 정책브리핑 2023)
 - ‘지방시대 종합계획’ 통합법률안을 통해 지역 간 격차 완화와 각 지역에 내재한 고유한 특성에 맞는 발전을 도모
 - 지방분권과 균형발전의 통합적 추진이 지방시대 구현의 전제임을 명시하는 통합법률안은 모두 5장 92개 조문으로 구성
 - 지방시대의 국정과제 총괄을 위해 기존 ‘국가균형발전위원회’와 ‘지방자치분권위원회’가 통합된 ‘지방시대위원회’가 공식 출범
 - 자치분권과 균형발전은 밀접한 관련이 있음에도 ‘국가균형발전위원회’와 ‘지방자치분권위원회’가 개별적으로 존재하다 보니 추진체계가 분산되는 문제를 보완하기 위함
- 지역 경쟁력 제고와 자치권 강화를 위한 지방분권은 전 세계적인 흐름
 - 20세기 말 이후, 정치·경제·행정적 관점에서 세계화와 지방분권은 가장 두드러진 현상임 (윤익중 2003; 김순은 2011)
 - 소위 선진국을 비롯한 개발도상국뿐 아니라 사회주의 국가조차도 국정의 우선순위로 지방분권 개혁을 추진할 정도로 중요한 정책적 과제임
 - 분권적 정치체제 구조를 지닌 미국, 영국 등은 분권을 통해 지방 정부의 기능 제고, 주민 자치 활성화를 도모함(배준구 2004)
 - 반면, 프랑스의 분권 흐름은 유럽통합이라는 국제적 환경 요인에 의해 추진됨(배준구 2004)
 - 사회주의 국가인 중국과 파키스탄 등은 지방분권을 국가의 안정적 체제 유지를 위한 수단으로 이용함(김순은 2009)

■ 1990년대 후반부터 중앙집권체제 전통이 강한 영국도 본격적 지방분권 추진

- 영국은 우리나라와 일본처럼 오랜 시간 중앙집권체제를 유지하며, 연합국¹⁾인 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드를 지배함
 - 영국은 중앙정부의 권한이 매우 강력한 국가였으나 1997년 이후 중앙정부가 연합국인 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드 정부로 권한을 이양하는 지방분권 과정이 시작됨(장혜영 2021)
 - 2009년 ‘지역 민주주의, 경제발전 및 건설법(Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009)’과 2011년 ‘지역주권법(Localism Act 2011)’ 제정을 기점으로 중앙정부는 연합국보다 더 작은 행정·공간 단위인 각 지방자치단체로 권한을 본격적으로 이양하기 시작함
 - 이러한 배경하에 2011년 영국 최초의 지자체 연합기구인 광역 맨체스터연합기구(Greater Manchester Combined Authority, GMCA)가 설립됨

■ 중앙정부와 지방자치단체 간 분권 협상

- 영국은 중앙정부와 지방자치단체 간 힘의 불균형에 따라 권한이양 과정에 앞서 분권 협상(Devolution Deal)을 진행함(Sandford 2023)
 - 이는 중앙정부의 권한을 일방적으로 지방에 이양하는 것이 아닌 각 지방자치단체가 지닌 역량과 자원 등을 고려하여 이양의 정도(程度)를 협상하기 위한
 - 지역의 주도성과 책임성 제고를 위해 영국 정부는 2012년 도시권 협상(City Deal)을 시작으로 2014년 지역 성장 협상(Local Growth Deal), 분권 협상(Devolution Deal) 등 다양한 분권 정책을 추진 중임(이원섭 2017)

■ 본 워킹페이퍼는 영국의 지방분권과 분권 협상에 관한 사례 연구를 통해 우리 정부가 추진 중인 “살기 좋은 지방시대”에 주는 시사점 도출을 목적으로 함

- 영국은 우리나라와 사회·경제·문화환경이 다르지만, 다음과 같은 유사점을 지님
 - (거버넌스) 영국은 우리나라와 마찬가지로 오랜 시간 중앙정부가 막대한 권한을 지닌 중앙집권 체제를 지님
 - (지역 간 격차) 우리나라 수도권 과밀화와 마찬가지로 영국 역시 수도 런던과 중북부 지역 간 불균형으로 심각한 사회분열을 겪고 있음(전봉경 2022)
- 이에 따라, 영국의 지방분권 과정 및 중앙정부와 지자체 간 분권 협상에 대한 사례 연구를 통해 우리나라 지방분권 정책에 주는 시사점 및 교훈 등을 논의

1) 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드는 법적으로 주권 국가는 아니지만, 개별적 의회를 갖춘 고도의 독립적 자취권을 지님. 또한, 역사적으로 각 국가는 독립왕국을 형성하였다는 점에서 본 보고서는 편의상 ‘연합국(가)’이라고 표기함.

02 영국의 지방분권

1) 영국(United Kingdom) 지방분권 개요

■ 지방분권 추진과정

- 영국은 형식상 단일국가지만, 잉글랜드(England), 스코틀랜드(Scotland), 웨일스(Wales), 북아일랜드(Northern Ireland) 등 4개의 국가로 구성된 연합 국가임
 - 영국은 유럽 내에서 가장 중앙집권적 거버넌스 형태를 지닌 것으로 여겨짐(전봉경 2021)
 - 이런 이유로 영국의 지방분권은 중앙정부 격인 잉글랜드가 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드로 자치권을 이양하는 과정으로 진행됨(고인석 2018)
 - 초기 분권은 잉글랜드가 다른 연합국으로 권한을 이양하는 형태를 지녔지만, 최근에는 국가가 아닌 지역·도시권 단위로 권한을 이양함
- 영국은 유럽 내 다양한 정책을 선도해왔다는 평가를 받음에도 오랜 시간 유지된 중앙집권적 거버넌스로 지방 자치와 지방분권에 대해서는 그 정책적 영향력이 미비함(김순은 2011)
 - 보수당의 마거릿 대처(Margaret Thatcher)가 총리로 집권한 1979년부터 1990년대 중반까지 중앙정부 중심의 권력구조로 인해 지방 정부의 재정통제를 강화하고, 시장원리를 앞세운 '중앙집권형 시장화' 정책을 추진함(고인석 2018; 김순은 2011)
 - '중앙집권형 시장화' 정책 속에서도 1970년대 후반 전 세계적인 신자유주의 풍조의 확산으로 중앙정부가 지닌 권한을 스코틀랜드를 비롯한 다른 연합 국가로 이양하는 분권화 정책의 제도적 틀을 마련함(전봉경 2021)

- (1차 분권): 국가 단위) 영국의 본격적인 지방분권과 지방자치권 강화는 노동당의 토니 블레어(Tony Blair) 정부가 출범한 1997년대부터 시작함(윤익중 2003)
 - 1997년 스코틀랜드와 웨일스는 국민투표를 통해 스코틀랜드 의회(Scottish Parliament)와 웨일스 의회(National Assembly for Wales)를 각각 수립함
 - 1998년 벨파스트 협정(Good Friday Agreement)을 통해 북아일랜드의 분권화가 공식화됨
 - 영국 의회(UK Parliament)는 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드에 대한 분권화 법안을 통과시킴
 - 이후, 잉글랜드를 제외한 연합국은 자치권 강화를 위한 스코틀랜드 법(The Scotland Act 1998), 북아일랜드 법(The Northern Ireland Act 1998), 웨일스 법(The Government of Wales Act 1998)을 발효함
 - 이처럼 초기 분권화 과정은 영국 중앙정부 격인 잉글랜드가 각 연합국(지방 정부)으로 권한을 이양하는 형태의 분권화가 추진됨
- (2차 분권: 지역단위) 2009년 ‘지역 민주주의, 경제발전 및 건설법(Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009)’과 2011년 ‘지역주권법(Localism Act)’ 제정에 따라 국가 단위에서 지역단위로 분권화가 확대됨
 - ‘지역 민주주의, 경제발전 및 건설법(Local Democracy, Economic Development and Construction Act)’에 따라 인접 지자체 간 연합기구 설립의 토대를 마련함
 - ‘지역주권법(Localism Act)’이 제정됨에 따라 중앙정부는 지방자치단체(이하 ‘지자체’ 병행 표기)에 더 많은 권한을 이양함으로써 지자체 주권 강화를 도모함
 - 한편, 2010년 총선에서 승리한 보수당의 데이비드 캐머런은 자유민주당과 연립정권을 형성한 후, 노동당 지역 정책의 핵심이었던 광역 단위의 지역개발청(Regional Development Agency, RDA) 폐지를 결정
 - 이를 기점으로 정책의 대상이 광역(region)에서 지역(local)단위로 전환됨(Colomb and Tomaney 2016)
 - 보수당과 자유민주당 연립정권은 지역개발청(RDA)의 역할을 대체하고자 지역 공동체 내 민간 합동 발전 기구인 지역 기업 파트너십(Local Enterprise Partnership, LEP)을 설립함
 - 현재, 지역단위 분권은 잉글랜드 대도시권(city-region) 지자체에 한정되어 진행 중임

2) 중앙정부(잉글랜드)가 지방 정부(연합국)의 권한을 감독·통제하지 않는 포괄적 이양으로 정치적 분권으로 표현함(윤익중 2003).

2) 영국 지방행정 체제 개편 현황

■ 본격적으로 영국의 지방분권을 다루기에 앞서 영국의 독특한 지방행정 체제에 대한 이해가 필요함

■ 영국 지방행정 체제 개편 역사(1972년 이전)

- 영국은 1800년대부터 지방행정 체제를 개편할 만큼 오랜 시간 동안 지방행정 체제를 개편한 역사를 지님
 - 잉글랜드로 국한하여 살펴봐도 1900년대 이후 5차례에 걸쳐 지방자치단체 개편·재조직화가 추진됨
- 영국은 지방자치단체 행정 체제 개편을 위해 1834년부터 꾸준히 관련 법을 제정·개정함 (대한민국 시도지사협의회 2020, 28)
 - 1834년 구빈법(Poor law Amendment Act 1834)에 따라 교구(parish)를 빈민 구조 조합으로 통합하면서 지방행정 체제 개편이 시작됨
 - 1834년부터 1963년까지 행정 체제 개편 내용과 관련 법안은 다음 <표 1>과 같음
- 그러나 오랜 시간 추진된 지방자치단체 행정 체제 개편 속에서도 런던 주(County of London)와 특수한 지위를 지닌 시티 오브 런던(City of London)은 체제 개편의 영향을 크게 받지 않음
 - 런던은 영국 중앙정부의 지방정부법(Local Government Act)이 아닌 런던 정부법(London Government Act)에 따라 행정 체제 개편이 진행됨
 - 특히, 시티 오브 런던(City of London)은 로마 시대부터 이어진 오랜 역사와 특별한 지위를 부여받은 자치구로서 현대까지도 런던의 공식 자치구(borough)로 분류되지 않는 영국 내 가장 작은 지방자치단체임³⁾
 - 시티 오브 런던의 시의회(Common Council)의 첫 직선제 선거는 1384년에 실시되었고, 시티 오브 런던 하수법(City of London Sewers Act 1897)에 따라 자치구의 세금을 징수할 수 있는 권한을 지니고 있음⁴⁾
 - 시티 오브 런던은 영국 지자체 중 유일하게 자체 헌법을 갖고 있으며, 그 헌법을 변경할 수 있는 권한 또한 지닌 고도의 자치권이 보장된 자치구임

3) 시티 오브 런던. <https://www.cityoflondon.gov.uk> (2023년 7월 21일 검색).

4) 영국 법령·법률 데이터베이스. <https://www.legislation.gov.uk> (2023년 7월 21일 검색).

표 1 영국 지방행정 체제 주요 개편 내용(1834년~1963년)

연도	주요 법안	주요 개편 내용
1834년	- 구빈법 (Poor Law Amendment Act 1834)	- 교구(Parish)를 약 700개의 빈민 구조조정으로 통합
1835년	- 지방자치단체법 (Municipal Corporation Act 1835)	- 시티 오브 런던(City of London)을 포함하여, 잉글랜드와 웨일스 178개 자치구(borough)를 자치단체로 공식화함 - 지방 의회 의원선거, 회계검사 제도 등 도입
1888년	- 지방정부법 (Local Government Act 1888)	- 행정 체제를 주(county)와 구(district) 2계층으로 구분 - 62개의 주(county)와 61개의 자치주(County Borough) 설립 - 자치주(county borough)는 인구 5만 명 이상의 지역으로 주(county)와 자치구(borough) 기능을 모두 지님 - 런던 주(County of London)는 제외 - 잉글랜드와 웨일스에서 선출직으로 구성된 주의회(county council)가 설립
1894년	- 지방정부법 (Local Government Act 1894)	- 잉글랜드와 웨일스는 선출직으로 구성된 구의회(district council)가 설립 - 규모가 큰 마을과 도시는 주의회(county council)에서 탈퇴 후, 주 자치구(county borough) 지위를 신청할 수 있도록 허용
1899년	- 런던 정부법(London Government Act 1899)	- 런던 주(County of London)를 28개의 광역 자치구(Metropolitan Boroughs)로 분할 관리함
1929년	- 지방정부법 (Local Government Act 1929)	- 교구(Parish)의 구빈 기능을 자치단체로 이양함 - 기초단체를 도시지역(urban district) 159곳, 농촌지역(rural district) 169곳으로 축소함
1963년	- 런던 정부법(London Government Act 1963)	- 런던광역자치주(Greater London County)를 창설하고, 관할 구역을 확대함 - 런던의 기존 행정구역을 12개로 조정, 신·편입된 지역에 20개의 신규 자치구(borough) 신설함

자료: Sandford(2022, 22); 대한민국 시도지사협의회(2020, 29); 영국 법령·법률 데이터베이스(2023년 7월 21일 검색)를 참고하여 저자 작성

■ 영국 지방 정부 개편 역사(1972년 이후)

- 앞에서 살펴보았듯이, 영국의 지방행정 체제 개편은 오랜 시간에 걸쳐 이루어졌으며, 현재의 행정 체제는 1972년 지방정부법(Local Government Act 1972) 제정 이후의 개편 결과임(Sandford 2022)
 - 영국의 지방행정 체제 개편은 1972년 영국 지방정부법(Local Government Act) 전후로 크게 구분하는 경향이 있음
 - 이는, 오늘날 영국 대부분 지역에서 적용된 두 계층 구조(two-tier structure) 행정 체제가 1972년 영국 지방정부법(Local Government Act) 이후 시행되었기 때문임

표 2 영국 지방행정 체제 주요 법안과 개편 내용(1972년~2016년)

연도	주요 법안	주요 개편 내용
1972년	- 지방정부법 (Local Government Act 1972)	- 런던을 제외한 잉글랜드 전체와 웨일스 전체를 2개의 계층 구조로 재편성함 - 45개의 주의회(county councils)를 상위 기관, 332개의 구의회(district councils)를 하위 기관으로 구성함 - 런던 외 대도시지역을 6개 광역 주(Metropolitan County), 36개 광역 자치구(Metropolitan District)로 구분
1972년	- 북아일랜드 지방정부법(Local Government Act, Northern Ireland 1972)	- 55개 구의회(district councils), 2개 주(counties), 6개 주 자치구(county boroughs), 10개 자치구(boroughs)를 26개 구의회(district counties)로 대체함
1973년	- 스코틀랜드 지방정부법(Local Government Act, Scotland 1973)	- 33개 주(counties)와 197개 자치구(boroughs)로 개편함 - 196개의 구의회(district councils)는 9개의 지역 의회(regional councils), 53개 구의회(district councils), 3개의 섬 자치 의회(Orkney, Shetland and the Western Isles)로 대체됨
1985년	- 지방정부법 (Local Government Act 1985)	- 1965년 설립된 광역런던의회(Greater London Council), 1974년 설립된 주의회(county council) 체제 폐지함 - 대신, 대도시 지역의 효율적 소방, 경찰, 대중교통 서비스를 위한 연합 지자체(joint authorities)를 설립함
1994년	- 웨일스 지방정부법(Local Government Act, Wales 1994) - 스코틀랜드 지방정부법(Local Government Act, Scotland 1994)	- 스코틀랜드와 웨일스의 2계층 구조(two-tier structure) 행정 체제를 단일 자치 계층 구조로 전환 - 웨일스 22개, 스코틀랜드 32개 통합 자치단체(unitary authorities) 설립함
1999년	- 광역런던시법(Greater London Authority Act 1999)	- 직선제 시장과 의원을 선출할 수 있는 광역런던시(Greater London Authority) 창설

2000년	- 지방정부법(Local Government Act 2000)	- 시장 직선제 도입 - 위원회 중심의 전통적 의사 결정이 선출된 시장과 여당 의원 기반 의사 결정 체제로 전환
2003년	- 지방정부법(Local Government Act 2003)	- 지방채 발행 등 지자체 재정 제도 개선 마련
2009년	- 지역 민주주의, 경제발전 및 건설법(Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009)	- 지자체가 공동으로 교통, 경제개발, 도시재생 사업 등을 추진하도록 허용 - 지자체 연합기구 설립의 법적 근거를 마련
2011년	- 지역주권법 (Localism Act 2011)	- 지역의 성장과 고용을 촉진할 수 있는 제도와 권한 마련 - 주택계획수립 등 지자체의 자율성과 권한 확대 - 중앙정부와 지자체 간 권한이양의 법적 근거 마련
2016년	- 도시 및 지방 정부 권한 이양법(Cities and Local Government Devolution Act 2016)	- 중앙정부와 지자체 연합기구 간 분권 협상 체결과 집행에 관한 법적 근거 마련 - 지자체 연합기구의 시장 선출, 권한, 기능, 체제 등을 규정 - 중앙정부의 주택, 교통, 지역계획, 치안 권한 등을 지자체로 이양하기 위한 법적 근거 마련

자료: Sandford(2022, 22); 대한민국 시도지사협의회(2020, 29); 영국 법령 법률 데이터베이스(2023년 7월 21일 검색)를 참고하여 저자 작성

3) 영국 지방 정부 현황 및 거버넌스

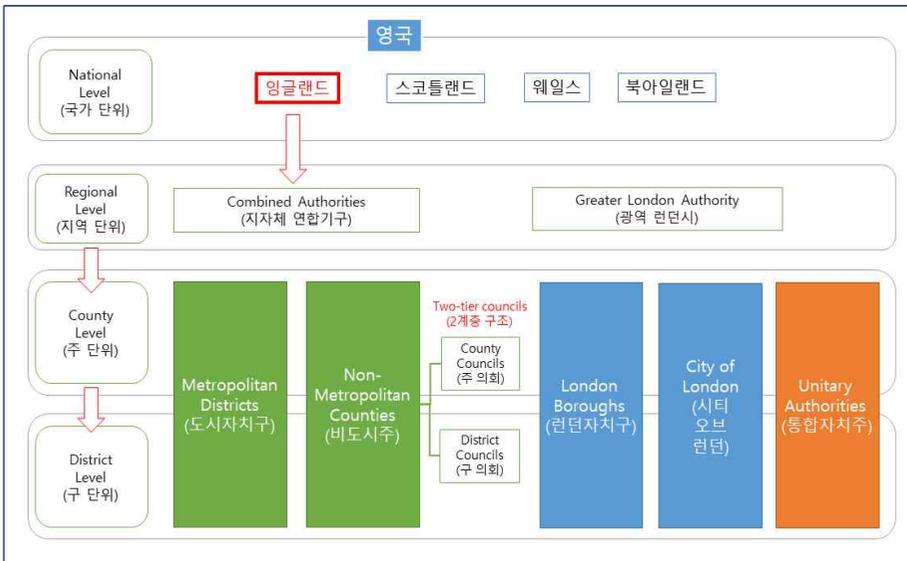
12

■ 지방 정부 권한 및 구조

- 영국은 국회의 입법권을 통해 자치단체를 신설·폐지하거나 각종 권한을 부여함
 - 즉, 지자체는 국회의 입법에 따라 권한과 기능을 부여받음
 - 2011년 지역주권법(Localism Act) 제정에 따라 지자체별로 상당한 권한과 책임이 부여된 지방분권이 본격적으로 추진됨
- 영국의 지방 정부는 정치(政治)보다 행정(行政) 효율에 더 큰 비중을 둠(대한민국 시도지사협의회 2020, 8)
 - 이는 지역에 대한 이해가 높은 이해관계자가 각종 지역사업을 종합적으로 협의하고, 중앙정부가 미처 파악할 수 없는 세밀한 분야까지 다루기 위함
- 영국 지방자치권은 헌법과 법률로 연방의 자치권을 보장하는 다른 연방제 국가와 다름(대한민국 시도지사협의회 2020, 9)
 - 영국 의회가 지방 정부에 대한 헌법적 자치권을 보유하고 있으며, 자치권 제정, 이양, 폐지형식을 통해 자치권을 보장함
 - 이에 따라, 행정 계층 구조상 중앙정부와 자치단체의 중간에 있는 지역별 특별기구가 존재함

- 영국은 큰 틀에서 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드 4개의 정부가 각각의 지방 자치단체를 가진 구조임
 - 1997년 노동당 토니 블레어 정권은 영국 연합국(스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드)으로 권한을 이양함(고인석 2018, 125)
 - 2010년 보수당과 자유민주당 연립정부(coalition government) 수립 이후, 중앙정부의 권한이양은 지역과 도시 단위로 확대됨(김순은 2011, 81)
- 1972년 지방정부법(Local Government Act 1972) 제정 이후, 수도 런던을 제외한 잉글랜드와 웨일스 전 지역은 2계층 지자체 체계를 구성함
 - 지리적 행정구역이 확대되고 지자체 수준에서 수행해야 할 역할 증가에 따른 2계층 구조가 출현함(윤익중 2003, 190)
 - 1단계 상위 자치단체(upper tier authorities)는 중앙정부의 의지에 따른 행정 효율성 강화에 초점을 둬
 - 2단계 하위 자치단체(lower tier authorities)는 지역의 민주주의에 기반한 지역 현안에 초점을 둬
- 2023년 기준 영국 지방 정부 구조⁵⁾는 <그림 1>과 같음

그림 1 영국 지방 정부 구조



자료: Local Government Association(2020) 참고하여 저자 재작성(2023년 7월 24일 검색).

5) 영국은 최근까지도 지방 정부 간 통합에 따른 지자체 연합 개설 등 지방 정부 구조의 변화가 잦은 편임. 이에, 본 연구에서는 영국 의회 자료, 연구기관, 언론 등의 자료를 토대로 지방 정부 구조를 도식화함. 또한, 시티 오브 런던(City of London)은 독립성을 지닌 지자체로 법적으로 광역 런던시(Greater London Authority)를 구성하는 자치단체는 아니지만, 광역 런던시와 몇몇 행정권한을 공유하고 협상한다는 점으로 큰 틀에서 광역 런던시 하위 지자체로 표현함.

- 현재 영국을 구성하는 4개 연합 국가 중 잉글랜드만 지역(region)과 주(county) 단위 등 하부 단위로 권한이양 작업이 진행 중임
- 영국은 1970년대 이후 지속하여 지자체를 통합하는 정책 기조를 보임(Sandford 2022)
 - 1972년 지방정부법(Local Government Act 1972) 공포 이전에는 잉글랜드 지역에만 1,200개에 달하는 지자체가 존재함
 - 지속적인 행정 체제 개편을 통해 2023년 기준 잉글랜드에는 317개의 지자체가 존재하고, 이 중 132개 지자체는 단일(single-tier) 지자체를 형성함
 - 전통적인 2계층 행정 체제(two-tier councils) 구조는 2009년 지역 민주주의, 경제발전 및 건설법(Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009) 제정 이후 점진적으로 지자체 간 연합 형태도 변모함

4) 지방분권 실행방안

■ 큰 정부(big state)에서 큰 사회(big society)로 전환(Smith 2010)

- 2008년 세계 금융위기 이후 출범한 보수당과 자유민주당 연립정부(coalition government)는 급격히 증가하는 국가 부채를 줄이고, 정부 지출을 감축하고자 강력한 지방분권을 추진함
 - 외부적 요인 외에도 국가와 시장 의존적 정책 접근 방식의 한계에서 벗어나기 위한 새로운 정책 의제의 필요성이 대두됨
 - 이를 위해, 주민, 지역 공동체, 지자체에 더 많은 권한과 책임을 묻는 강력한 지방분권을 추진함
 - 연립정부의 지방분권 목표는 지역사회, 공동체, 지자체가 협력하여 지역이 직면한 문제를 스스로 해결하는 지역 주권 강화를 통한 큰 사회(big society)⁶⁾ 설립임(김순은 2011, 82)

■ 지역주권법 법안(The Localism Bill)을 통해 살펴본 지방분권 실행방안 주요 내용(김순은 2011, 82-83; 대한민국 시도지사협의회 2020, 95-96; Parry and Sear 2011)

- **(지자체 권한 강화)** 중앙정부는 지방 정부에 대부분의 권한을 이양함
 - 지자체는 법령에서 금지하지 않는 지역 내 모든 현안에 개입할 수 있도록 허용됨
 - 지역 의회는 지역 내 자산의 소유와 관리 등 재정적 이익과 관련된 모든 권한을 가짐
 - 지역 주민이 스스로 지역사회의 발전을 계획할 수 있도록 지역 계획시스템 내 근린 계획(neighbourhood plans)을 개혁함

6) 그러나 한편으로 중앙정부가 긴축재정을 통해 지자체에 대한 지원을 축소하고자 공공서비스 제공에 대한 권한과 책임을 지자체로 전가했다는 비판도 있음(공선희 2015, 32).

- **(관료적 규제 완화)** 중앙정부의 '지역 주택 공급 목표' 같은 하향식(top-down) 정책 수립을 지양하고, 지자체와 지역 공동체가 민주적 의사 결정에 따라 정책을 결정하도록 추진함
 - 주민이 지역의 선출직 공무원을 통제할 수 있도록 지자체가 자체적으로 공직윤리와 행동을 규율하는 시스템을 구축함
 - 중앙정부의 지자체 규제 완화를 위해 포괄적 지역평가제도 폐지, 감사위원회 폐지, 각 부처와 협의 사항 축소 등을 추진함
- **(지자체 재정 강화)** 중앙정부의 조건이 붙는 국고보조금 폐지, 지방세(council tax)의 상한선 제도 등을 폐지함
 - 지방 의회는 일정 수준을 초과하는 지방세 인상에 대한 거부권을 행사할 수 있음
 - 지자체가 비즈니스 레이트(Business Rate)⁷⁾에 대한 감면 권한을 갖고, 지역경제 실정에 따라 활용하도록 변경함
 - 지역 기반 시설 부담금(Community Infrastructure Levy)의 일정 금액을 해당 지역에 투자하도록 하여, 지역 공동체가 개발 효과를 누릴 수 있도록 함
- **(공공서비스 제공의 다양화)** 지역사회 내 각종 단체가 지역 공공서비스의 제공 주체가 될 기회와 권한(community right to challenge)을 부여함
 - 지역 기업 파트너십(LEP) 도입 등을 통해 지역사회가 지역 수요를 맞출 공공서비스 제공에 더욱 적극적으로 관여하도록 함
 - 지역사회 내 각종 단체에 지역 내 자산을 취득한 권리(Community right to buy)를 부여함
- **(투명성 제고를 위한 정보 공개)** 지역 주민에게 지방재정의 수입 및 지출 등을 상세히 공개하도록 함
 - 영국 중앙정부는 통합정보시스템(Combined Online Information System)을 통해 중앙정부와 지방자치단체의 지출 관련 세부 사항을 공표함
 - 지자체는 매년 고위공직자 보수 등 지방 자치 의회의 주요 재정정보를 공개해야 함
 - 각 정부 부처는 25,000파운드 이상, 지방자치단체는 500파운드 이상의 모든 지출항목에 대하여 공표하도록 의무화함
 - 지출 관련 정보 외에도 지방자치단체의 투명성 제고를 위해 공공분야의 계약, 보수, 인력 충원 등에 대한 정보를 공개함
- **(지역 주민의 책임성 제고)** 지역사회 내 현안과 관련하여 지역 주민이 주민투표(local referendum)를 발의할 권리를 부여함
 - 직선제 시장(directly elected mayor) 선출을 통해 지방행정의 민주성과 책임성을 제고함

7) 상업용 오피스(사무실), 상점, 펍(pub), 물류 창고 등 비주거용 건물의 부동산 세금.

03 지자체 연합기구(CA)

1) 지자체 연합기구(CA) 개요

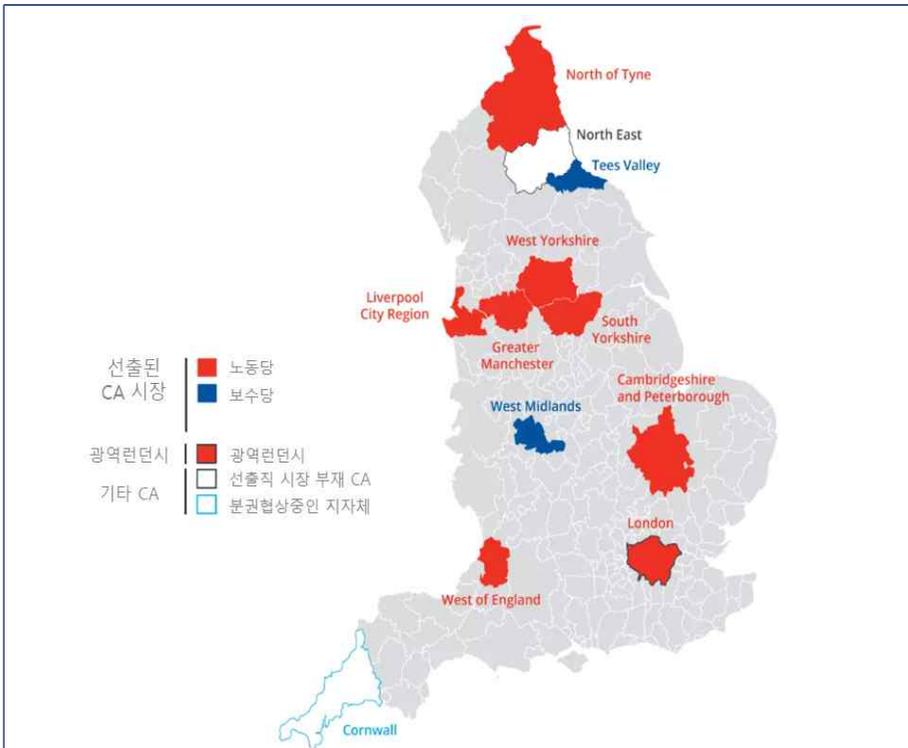
- 지자체 연합기구(Combined Authority, CA)는 광역자치단체 간 연합체 성격을 지닌 법적 기구(statutory body)임 (Sandford 2019)
 - 지자체 연합기구(CA)는 기존 지방자치단체 기능은 그대로 둔 채, 지자체가 가진 광역적 기능을 수행하기 위해 별도로 설립된 조직임
 - 지자체 연합기구(CA)는 2009년 제정된 ‘지역 민주주의, 경제발전 및 건설법(Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009)’에 따라 새롭게 생겨난 지방 정부 형태로 특별자치단체 성격을 지님
 - 중앙정부와 지자체 연합기구 간 분권 협상(devolution deals)을 통해 권한을 위임받음
 - 연합기구(CA) 의회는 연합기구(CA)를 구성하는 관할 지자체 의회에서 임명하는 지방 의원으로 구성됨(이원섭 2017)
 - 현재 10개의 지자체 연합기구(CA) 중 9개는 주민이 투표로 뽑은 선출직 시장(metro mayor)이 있으며, 노스이스트 연합기구(North East Combined Authorities)는 아직 선출직 시장이 부재함⁸⁾
 - 지자체 연합기구(CA)의 선출직 시장들은 지역 내 지도자와 지역 경제 대표들로 구성된 광역연합체 의회로부터 지지받음
 - 이에 따라, 지자체 간 통일되고 명확한 책임 권한을 갖게 됨
 - 연합기구(CA)는 교통, 경제개발, 도시재생 등 광역적 기능을 수행하기 위해 중앙정부에 권한이양을 신청해야 함
 - 중앙정부는 신청서 검토 및 연합기구(CA)와 협상을 통해 권한이양 여부를 결정함
 - 지자체 연합기구(CA)를 구성하는 각 자치단체는 특정 기능(광역적 기능)을 제외한 기초 권한은 본래대로 수행하고 광역권 단위에서 필요한 권한에 대해서는 관할 구역 전체가 통합하여 기능을 수행함

8) 노스이스트 연합기구(North East Combined Authorities)의 선출직 시장 선거는 2024년으로 예정됨.

■ 지자체 연합기구(CA) 현황(잉글랜드 기준⁹⁾)

- 잉글랜드는 광역 맨체스터 연합기구(Greater Manchester Combined Authority, GMCA) 출범 이후 현재 10개의 지자체 연합기구(CA)¹⁰가 설립됨
 - 특수한 지위를 지닌 광역 런던시(Greater London Authority)는 지자체 연합기구(CA)에서 제외됨
 - 10개 지자체 연합기구(CA): 케임브리지셔와 피터버러(Cambridgeshire and Peterborough), 리버풀 광역도시권(Liverpool City Region), 노스오브타인(North of Tyne), 사우스요크셔(South Yorkshire), 티스밸리(Tees Valley), 웨스트미들랜즈(West Midlands), 웨스트오브잉글랜드(West of England), 웨스트요크셔(West Yorkshire), 노스이스트(North East)

그림 2 영국(잉글랜드) 지방분권 현황



자료: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/english-devolution> (2023년 8월 8일 검색).

9) 잉글랜드를 제외한 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드는 아직 도시 단위로 권한이양이 되지 않은 상태임.

10) 영국 정부 홈페이지. www.gov.uk (2023년 8월 4일 검색).

2) 지자체 연합기구(CA) 탄생 배경

■ 중앙정부의 효율적 정책 수행

- 영국의 기존 행정구역 체계로는 지역경제, 토지 및 주택, 교통 인프라 등 광역적 문제를 해결하기 어려운 상황에 직면함(정준호, 이일영 2017, 73)
 - 직장과 주거지 간 연계 약화에 따른 광역 단위의 경제 활동이 전개되는 상황에서 단일 지자체가 주택, 도로 등 인프라 문제를 해결하기 힘든 상황이 발생함
 - 행정구역 개편은 정치·사회적으로 쉽지 않다는 점에서 기존 행정구역 내에서 지자체 간 협력을 통한 연합기구(CA) 설치의 필요성이 대두됨
 - 또한, 영국(잉글랜드)의 경우 남쪽과 북쪽 지역 간 심각한 지역 격차로 인해 상호견제와 국가 균형발전을 위한 남부의 런던에 버금가는 북부의 거점도시 형성의 열망이 큼

■ 광역 런던시(GLC) 체제가 지자체 연합기구(CA) 설립에 영향을 미침(정준호, 이일영 2017)

- 2000년대 들어 런던의 금융산업 발전으로 영국 경제가 크게 성장하며, 소위 말하는 ‘런던 효과(The London Effect)’가 나타남(정준호, 이일영 2017, 73)
 - 광역 런던시(Greater London Authority) 같은 도시권(city-region)은 국가의 주요한 성장동력일 뿐 아니라 인접한 지역에 막대한 경제적 영향을 미친다는 점에서 도시권 정책의 중요성이 고조됨
 - 행정구역을 넘어서는 비 국지적 경제 활동이 이루어지는 상황에서 효율적 정책 전달을 위해 핵심 도시와 그 인근 지역을 포괄할 수 있는 지역(광역)단위 개념의 도시권이 주목받음

3) 지자체 연합기구(CA) 창설을 위한 규정

■ 지자체 간 연계·협력을 위한 연합기구(CA) 설립에는 크게 2가지 방법이 존재함(Sandford 2019, 4)

- (1) 지역 민주주의, 경제발전 및 건설법(Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009)에 따라, 중앙정부 또는 지방자치단체는 ‘거버넌스 검토(governance review)’를 수행해야 함
 - 검토 보고서에는 지자체 연합기구(CA)의 창설을 권고하는 계획을 포함해야 함
 - 권고 계획을 실행하려면 연합기구(CA) 창설에 참여한 지자체의 동의가 필요함
 - 참여 지자체의 동의 이후, 국무장관(Secretary of State)은 2차 입법을 통해 지방자치단체 연합기구(CA) 창설을 공표함
 - 현재 창설된 모든 지자체 연합기구(CA)는 상기 과정을 거침

- (2) 도시 및 지방분권법(Cities and Local Government Devolution Act 2016)에 따라, 두 개 이상의 지방자치단체 의회가 중앙정부에 지방자치단체 연합기구(CA) 설립을 요청하면 국무장관(Secretary of State)의 행정명령에 따라 설립할 수 있음
 - 연합기구(CA) 창설을 요청한 지방자치단체 중에 창설 계획을 세우지 않은 자치단체가 있을 시 공개 협의를 개최함

4) 지자체 연합기구(CA)의 권한

■ 지자체 연합기구(CA)가 지닌 법적 권한은 2009년 「지역 민주주의, 경제발전 및 건설법」과 2016년 「도시 및 지방분권법」에 따름(Sandford 2019, 6)

- 중앙정부와 지자체 연합기구(CA) 간 권한이양 협상은 연합기구(CA)의 역량에 따라 결정됨
- 따라서, 지자체 연합기구(CA)로 이양된 “이양 권한(devolved powers)”과 여전히 중앙정부에 예속된 “잔류 권한(reserved powers)”으로 구분됨
 - 이는 지자체 연합기구(CA)로 이양되지 않은 권한은 정부에 의해 언제든지 양도될 수 있음을 의미함
- 중앙정부는 지속적인 법 제정을 통해 더 많은 권한을 지자체 연합기구(CA)로 이양하는 중임
 - 2009년 「지역 민주주의, 경제발전 및 건설법」은 경제개발, 도시재생, 교통 등 몇몇 제한된 분야의 권한이양에 대한 법적 근거를 제공함
 - 그러나 2016년 「도시 및 지방분권법」은 권한이양의 제한을 없애고, 국무장관 허가하에 보건 의료 서비스를 포함한 다른 법적 기능이나 공공기관 기능을 지자체 연합기구(CA)로 이양할 수 있는 근거를 마련함

■ 선출직 시장이 있는 지자체 연합기구(CA)는 추가 재정 조달 권한을 지님 (Sandford 2019, 6-7)

- 지자체 연합기구(CA)의 선출직 시장은 연합을 구성하는 각 지자체의 지방세(council tax)를 조정할 수 있는 “지방세 납부 명령(precept)” 권한을 지님
- 선출직 시장은 연합을 구성하는 각 지자체의 경찰 및 치안 최고책임자로서 관련 세금을 조정할 수 있는 권한이 있음
- 또한, 선출직 시장 여부와 상관없이 모든 지자체 연합기구(CA)는 법적으로 연합을 구성하는 지자체에 공공서비스 유지·개선 명목 등으로 추가 부담금을 부과할 권한이 있음
 - 이는 신규 자금을 모으는 수단이라기보다는 지자체 연합기구(CA)와 연합을 구성하는 각 지자체 간 유연한 자금 흐름을 위한 장치라고 보면 됨

- 몇몇 지자체 연합기구(CA)는 역내 기업의 지방세를 인상할 수 있는 권한을 지님
 - 현재 케임브리지셔와 피터버러(Cambridgeshire and Peterborough), 리버풀 광역도시권(Liverpool City Region), 웨스트미들랜즈(West Midlands), 웨스트오브잉글랜드(West of England) 등 4개 지자체 연합기구(CA)가 관련 권한을 가짐

04 영국의 분권 협상 (Devolution Deals)

- 현재 영국의 분권화 단계는 정치적 분권인 잉글랜드와 지방 정부(스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드) 간 분권 협상과 중앙정부 격인 잉글랜드의 도시권(city-region) 단위 분권 협상이 진행 중임

1) (국가 단위) 지방 정부로 권한이양

■ 영국 지방 정부의 권한

- 영국의 지방 정부(연합국)는 영국 의회(Parliament)로부터 그 권한과 기능을 부여받은 법정단체임
 - 영국 의회(Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)는 잉글랜드만 관리하며, 나머지 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드는 별도의 의회를 구성하여 운영함
- 현재 중앙정부 격인 잉글랜드로부터 각 지방 정부로 이양한 권한은 차이가 있음
 - 잉글랜드 의회와 내각은 헌법을 비롯하여, 국방, 국가 보안, 외교정책, 국제개발, 에너지, 이민, 국적, 통상, 산업, 교통 일부 등에 대한 권한을 지님
 - 스코틀랜드 의회와 내각은 농업, 임업, 수산업, 교육, 환경, 보건, 사회복지, 지방 정부, 소방, 법무, 치안 사법, 관광, 스포츠, 유적, 경제개발, 사회복지, 교통 일부 등에 권한을 지님
 - 웨일스 의회와 내각은 농업, 임업, 수산업, 교육, 환경, 보건, 사회복지, 주택, 지방 정부, 구조(응급서비스), 경제개발, 고속도로, 교통, 지방행정, 웨일스언어, 도시계획, 수방에 권한을 지님
 - 북아일랜드 의회와 내각은 농업, 교육, 환경, 보건, 기업, 통상, 투자, 치안, 법무, 사회복지, 문화, 연금, 어린이 지원, 고용, 기술에 권한을 지님
 - 스코틀랜드와 북아일랜드는 입법권과 집행권 권한, 웨일스는 부수적 입법권과 집행권 이양의 권한을 지님

표 3 영국 지방 정부 의회와 내각의 권한

잉글랜드 의회/내각	스코틀랜드 의회/내각	웨일스 의회/내각	북아일랜드 의회/내각
헌법	농업, 임업, 수산업	농업, 임업, 수산업	농업
국방, 국가 보안, 외교정책	교육, 환경	교육, 환경	교육, 환경
국제개발	보건, 사회복지	보건, 사회복지	보건
에너지	소방	주택	기업, 통상, 투자
이민, 국적	지방 정부	지방 정부	치안, 법무
통상, 산업	법무, 치안 사법	소방, 구조	사회복지
(일부) 교통	관광, 스포츠, 유적	경제개발	문화
	경제개발	고속도로, 교통	연금, 어린이 지원
	(일부) 교통	지방 행정	고용, 기술
	사회복지	웨일스언어	
		도시계획, 수방	

자료: 대한민국 시도지사협의회(2020, 9).

2) (지역단위) 지자체로 권한이양

■ 영국 중앙정부는 10개의 지자체 연합기구를 비롯하여 자치주 연합기구(Combined County Authorities) 등과 권한이양을 위한 차등적 분권 협상을 진행 중임

- 중앙정부는 지리적·행정적 범위가 넓은 지자체 연합기구(CA)뿐만 아니라 본토에서 멀리 떨어진 군도(archipelago), 특수한 지위와 권한을 지닌 시티 오브 런던(City of London)을 포함한 광역 런던시(Greater London Authority) 등과 권한이양을 위한 차등적 분권 협상을 진행함
- 중앙정부와 지자체 연합기구(CA)는 큰 틀에서 교통, 고용, 보건의료, 토지 및 주택, 공공 서비스, 금융 분야에 대해 협상을 벌임
 - 그러나 중앙정부의 권한이양은 지자체 연합기구(CA)의 역량에 따라 차별화함
- 중앙정부와 분권 협상을 추진하기 위한 지자체(연합기구)의 최소 인구는 50만 명 이상이어야 함

■ 중앙정부와 각 지자체 연합기구(CA) 간 분권 협상에 따른 권한이양은 다음과 같음(Sandford 2023, 42)

- 본 보고서에서는 10개 지자체 연합기구(CA)의 이양된 권한을 중심으로 살펴봄

표 4 지자체 연합기구(CA)로 이양된 권한

		Greater Manchester	South Yorkshire	Tees Valley	Liverpool	West Midlands	Cambs/Pboro	West of England	North of Tyne	West Yorkshire	North-East
교통	통합교통 예산	○	○	○	○	○	○	○		○	○
	버스 준공영제	○	○	○	○	○	○	○		○	○
	정부 공동사업	○	○		○	○		○			○
	버스 서비스 개선 보조금	○	○	○	○	○	○	○		○	○
	지역 도로망	○	○		○	○	○	○		○	○
기능훈련, 고용, 보건의료	무역투자청 공동사업	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
	기업지원 서비스	○	○	○	○	○	○		○	○	
	성인 재교육 예산	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	실직 프로그램	○	○	○	○	○	○	○	○		
토지, 주택	공공토지 관리	○	○	○	○	○	○	○	○		○
	토지수용 제도	○			○			○	○	○	○
	개발공사	○	○	○	○	○		○	○	○	○
	지역계획				○			○			
	도시계획 위원회				○			○			

	주택 보조금	○				○	○	○		○	○
	공간계획	○	○		○		○	○		○	
공공 서비스	아동 서비스	○									
	가정/직장 서비스	○									
	경찰, 치안 서비스	○								○	
	소방 서비스	○									
	투자기금	£30m	£30m	£15m	£30m	£36.5m	£20m	£30m	£20m	£38m	£48m
재정	비즈니스 레이트	○			○	○		○			
	공유번영 기금	○	○	○	○	○	○	○		○	○
	추가 사업세	○			○	○	○	○		○	○
	추가 지방세	○		○	○	○	○				○
	지역 공동체 기반 시설 보조금	○								○	

자료: Sandford(2023, 42).

- <표 4>에서 보듯이, 광역 맨체스터연합기구(GMCA)처럼 대다수 권한을 이양받은 연합기구가 있고, 노스오브타인(North of Tyne)처럼 이양된 권한이 아직 미흡한 연합기구가 존재함
 - 2011년 설립된 광역 맨체스터연합기구(GMCA)는 10개 연합기구(CA) 중 가장 오랜 역사를 가짐
 - 2014년 중앙정부와 첫 분권 협상(devolution deal)을 체결한 이후, 2015년 2월, 7월, 11월, 그리고 2016년 5월까지 총 5회에 걸친 협상을 통해 권한을 이양받음
 - 아동, 경찰 및 소방 서비스 등과 같은 필수 공공서비스 분야에 대한 중앙정부의 권한이양은 여전히 미흡한 편임
 - 광역 맨체스터연합기구(GMCA)를 제외하면 거의 모든 연합기구(CA)의 필수 공공서비스 권한은 중앙정부가 가짐

3) 중앙정부와 지자체 간 분권 협상: 광역 맨체스터연합기구 사례

- 중앙정부와 지자체 간 분권 협상(Devolution Deals) 세부 내용은 광역 맨체스터연합기구(GMCA) 사례를 통해 살펴봄
 - 가장 대표적인 지자체 연합기구(CA)이자 이양된 권한도 가장 많은 광역 맨체스터연합기구(GMCA)와 중앙정부 간 분권 협상을 통해, 영국 분권 협상의 주요 항목과 협상 내용 등을 이해할 수 있음
- 중앙정부와 지자체(연합기구) 간 분권 협상은 대표자 간 비공개로 협상함
 - 분권 협상이 체결되면, 연합을 형성한 각 지자체 의회는 협상을 승인해야 함
 - 법으로 정해지지 않은 권한에 대해서는 분권 협상을 할 필요가 없음
 - 중앙정부와 지자체(연합기구) 간 분권 협상 문서 자체로는 법적 효력이 없음
- 광역 맨체스터연합기구(GMCA)는 2009년 「지역 민주주의, 경제발전 및 건설법」의 권한에 따라 영국 의회의 승인을 거쳐 설립됨(Sandford 2023, 14-15)
 - 광역 맨체스터연합기구(GMCA)처럼 교통 분야의 모든 권한이 이양된 지자체 연합기구(CA)는 예산 지출이 상당히 큼
 - 2020/2021년 광역 맨체스터연합기구(GMCA)는 £1,931m의 세입에 £1,958m 지출을 보임
 - 즉, 일반적으로 막대한 재정이 투입되는 공공서비스 권한을 이양받은 지자체 연합기구(CA)는 그들의 세입 대비 지출이 크기 때문에 세수 부족에 대한 우려가 큼

표 5 2020/2021년도 지자체 연합기구 세입세출 현황

(선출직 시장) 지자체 연합기구	세입	세출
Greater Manchester	£1,931m	£1958m
West Midlands	£456m	£453m
Liverpool City Region	£577m	£593m
Tees Valley	£238m	£196m
South Yorkshire	£225m	£185m
West of England	£104m	£102m
Cambridgeshire&Peterborough	£140m	£156m
North of Tyne	£171m	£140m
West Yorkshire	£523m	£393m

자료: Sandford(2023, 15).

■ 광역 맨체스터연합기구(GMCA) 거버넌스

- 연합기구의 선출직 시장은 다양한 현안에 대해 각기 다른 수준의 권한을 지님
 - 시장은 연합기구(CA) 의회에서 내린 결정에 대한 거부권을 행사할 수 있음
- 연합기구의 지출 계획서는 의회 구성원의 3분의 2 이상의 동의가 필요함
- 지자체 연합기구의 공간전략 계획은 시장을 포함한 의회 구성원의 만장일치가 요구됨
- 반면, 광역 런던시는 광역 맨체스터연합기구를 포함한 연합기구(CA)와 다른 거버넌스 체제를 가짐
 - 광역 런던시장은 런던 자치구 의회의 동의 없이 대부분 현안에 대한 의사 결정이 가능함
 - 런던 자치구 의회는 소수의 중요한 안전에 대한 거부권만 행사할 수 있음
- 레벨링업 백서(The Levelling Up White Paper)는 런던과 맨체스터의 이 같은 차이에 대해 선출직 시장이 있는 지자체 연합기구(CA)에 더 많은 권한과 책임을 위임하겠다고 밝힘

■ 중앙정부와 광역 맨체스터 연합기구는 5회에 걸친 협상을 통해 다음과 같은 분권 협상을 체결함(Sandford 2023, 26)

- 다년간 교통 분야 예산 지원
- 10년 동안 £300m의 주택 투자 기금 지원(지역 건설업체 대출 지원 등을 통한 점진적 자립화 유도)

- 법정 공간전략(statutory spatial strategy) 수립 권한이양
 - 선출직 지자체 연합기구(CA) 시장이 토지의 재산권 취득, 개발, 보유 및 처분 등의 권한을 가질 수 있는 시장개발공사(Mayoral Development Corporation) 도입
- 비법정 기구인 토지 수용 위원회(Land Commission) 설립 권한이양
- 경찰, 치안, 소방, 폐기물 처리 권한이양
- 기업지원 예산 위임
- 광역 맨체스터지역의 교육과정 신설 권한이양
- 2021년 3월 중단되기 전까지 유럽연합 구조기금 (EU Structural Fund) 관리 권한이양
- 아동보호를 비롯한 취약계층 자녀 지원 보조금 관리 권한이양
- 광역 맨체스터지역의 상점, 사무실, 펍(pub), 창고, 공장 등 비주거용 부동산 세금인 비즈니스 레이트(Business Rate) 전액 지방세로 전환
- 2018년~2024년 동안 운영할 실업 급여 프로그램 개발을 위한 £28m 지원
- 사법 제도 관련 권한이양
- 광역 맨체스터지역의 재개발부지 재생 사업을 위한 £50m 토지 기금, 맨체스터 콜리허스트(Collyhurst) 재생 사업을 위한 £10.25m 지원 등

05 결론 및 시사점

1) 지방 정부의 역량에 맞춘 분권 협상

■ 영국 중앙정부는 지방 정부(지자체)의 역량에 맞게 철저한 맞춤형 권한이양 정책을 추진함

- 영국 의회(Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)는 국가 단위에서 수행해야 할 국방, 국가 보안, 외교정책 같은 필수 부분만 중앙 정부 격인 잉글랜드에 맡김
 - 대신, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드 지방 정부가 자체적으로 수행할 수 있는 농·수산업 관리를 포함하여 경찰, 소방, 도시계획 등의 권한은 이양함
 - 영국 중앙정부는 지방 정부가 가진 권한에 대해 감독·통제하지 않는 정치적 분권 (political devolution) 상태임

■ 지리적 범위가 넓고, 인구 규모가 큰 잉글랜드는 거점 경제 지역 중심의 도시권(city-region) 수준의 분권화가 진행 중임

- 통근 거리 등 생활권이 확대됨에 따라 기존 단일 행정구역 체제로는 토지, 주택, 도로, 폐기물 등과 같은 문제를 해결하기 미흡함
- 이에, 지자체 간 연합기구(CA) 설립을 위한 법적 기반 마련을 통해 인접 지자체가 공동으로 광역권이 직면한 문제를 해결하도록 유도함
- 중앙정부는 광역 런던시(GLA)의 임계 규모 확보를 통한 금융산업 발전과정을 목격함으로써 지역 경제발전과 분권을 위해서는 인접 지자체 간 연합(통합)이 정책 운용의 효율적 공간 범위(scale)라는 인식이 고조됨

■ 중앙정부와 10개 지자체 연합기구(CA) 간 권한이양은 각 연합기구의 역량을 고려한 차등적 분권 협상 결과임

- <표 4>에서 살펴본 것처럼, 권한이양 수준은 지자체 연합기구(CA)별로 상이함
 - 지역 현안과 밀접한 관련이 있는 교통, 기업지원, 주택 등의 권한이 주로 이양됨

- 그러나 아동 서비스를 비롯한 경찰, 소방, 치안 등 필수 공공서비스 권한 대부분은 여전히 중앙정부에 예측됨
- 즉, 중앙정부는 지역 현안 대응 등 지역의 수요를 최대한 반영하면서도 많은 예산과 인력이 필요한 경찰, 소방 같은 필수 서비스 권한은 지자체에 맡기지 않는 맞춤형 권한이양 정책을 추진 중임
- 광역 맨체스터연합기구(GMCA)나 광역 런던시(GLA)처럼 비교적 건실한 재정과 많은 인구수(GMCA: 약 280만 명, GLA: 약 890만 명)를 지닌 광역 지자체에만 제한적으로 경찰, 소방 등 필수 공공서비스 권한을 이양함

■ 이처럼 영국의 지방분권은 중앙정부의 권한을 일방적·획일적으로 이양하는 방식이 아닌 지자체의 역량을 고려한 맞춤형 정책(tailored-policy)임

- 우리나라도 지방분권을 본격적으로 추진하는 단계에서 영국의 사례에서 살펴본 것처럼 지자체의 규모(행정구역, 인구, 재정 등)를 고려한 차등적 권한이양을 진행할 필요가 있음
- 광역 런던시와 광역 맨체스터 연합기구처럼 서울을 비롯한 수도권과 부산, 울산, 경남(부울경) 같은 거점 지역에는 더 많은 재원과 권한을 이양하고, 다른 지자체는 재원과 권한이양을 점진적으로 확대하는 방안을 고려할 수 있음
- 즉, 지방분권을 추진한다고 하여 17개 광역자치단체에 일관된 권한을 이양할 필요가 없음을 의미함

2) 행정 체제 개편이 아닌 새로운 법정 기구 설립을 통한 분권 협상

■ 영국 중앙정부는 지방분권 확대를 위한 행정구역 개편은 힘들다는 판단 아래 인접 지자체가 자율적 연합하는 법정 기구 설립을 유도함

- 행정구역 개편은 기존 지방 의회부터 생활 행정 서비스 문제 같은 다양한 정치·사회적 이유로 쉽지 않음
- 이에, 기초 권한은 기존과 같이 지자체가 담당하도록 그대로 두면서 광역 단위의 접근이 필요한 기능을 위해 지자체 연합기구 같은 광역자치단체 성격의 법정 기구를 설립함
- 지방 의회는 지자체 연합기구(CA)를 대표할 지방의원을 구성할 수 있는 권한을 줌
- 그러나 연합기구를 대표하는 선출직 시장은 지자체 연합기구(CA)를 구성하는 지자체 구성원의 투표를 통해 뽑음
- 선출직 시장은 연합을 구성하는 지자체 주민과 의회의 지지와 함께 지방세(council tax)를 조정할 수 있는 과세권을 비롯한 강력한 권한으로 연합 지자체(CA)를 운영함

■ 우리나라도 개별 지자체 역량 보완, 규모의 경제 실현, 인접 지자체 간 갈등 완화 등을 위한 특별 지방자치단체 설치와 운영이 필요함

- “지방자치법” 제2조 제3항의 법적 근거에 따라 우리나라도 특별지방자치단체 설치가 가능함
 - 현재 부울경, 충청권, 새만금 등 특별지방자치단체 설치를 위한 추진단이 구성됨
- 영국처럼 기존 행정구역 개편이 힘든 상황에서 인접한 지역 간 연합에 따른 역량 강화와 규모의 경제 확보 등 지방분권 시대를 위한 특별지방자치단체 설치가 필요함
 - 특별지방자치단체 같은 광역경제권 구상은 이전에도 여러 번 시도되었으나 지역 이기주의 등과 같은 문제로 인해 설치되지 못함
- 행정구역을 넘어선 생활권 확대로 단일 지자체가 대응할 수 있는 사회문제는 제한적이며, 인접 지자체 간 공공시설 설립 갈등 등 공동 사무 문제가 고조됨
 - 청주·대전 등에 거주하며 세종으로 출퇴근하는 등 생활권이 확대됨에 따라 지자체 간 연합을 통한 교통, 주택 문제 등의 대응이 필요함¹¹⁾
 - 또한, 수도권 쓰레기 매립지 갈등¹²⁾에서 알 수 있듯이, 광역 지자체 간 협력을 통해 인접 지자체 간 폭탄 돌리기식의 임시방편이 아닌 근본적인 해결 방안 도출의 필요성이 고조됨
 - 이외에도 용인 반도체 클러스터 산업단지 조성 과정에서 용인시와 안성시 간 오·폐수 문제, 이천시와 여주시의 시립 화장 시설 선정 갈등 등 인접 지자체 간 공동 사무 처리를 두고 갈등이 확대됨¹³⁾

3) 중앙정부의 잔류권한(reserved powers) 확보를 통한 역할 분담

■ 영국 중앙정부는 지방분권을 점진적으로 확대하는 과정에서도 강력한 잔류권한(reserved powers)을 유지함으로써 지자체에 제한된 자율성을 허용함(장혜영 2021, 112)

- 영국 중앙정부는 지자체의 규모와 역량에 맞게 권한을 이양하지만, 국가 단위에서 대응해야 하는 기능에 대해서는 잔류권한을 가짐
 - <표 3>에서 살펴본 것처럼, 헌법, 국방, 외교정책, 이민, 통상, 국가 보안 등과 같은 자주국의 핵심 기능은 권한이양 항목이 아님
 - 마찬가지로 <표 4>에서 보듯이, 실업 문제를 비롯한 아동, 경찰, 소방 등과 같은 필수 공공서비스에 대한 권한 대부분은 중앙정부가 가짐

11) 세종의 소리. <https://www.sjsori.com/news/articleView.html?idxno=48311> (2023년 8월 20일 검색).

12) 한국일보. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A20201111115190005789> (2023년 8월 20일 검색).

13) 미래한국. <https://www.futurekorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=146394> (2023년 8월 20일 검색).

- 이에, 지방 정부는 잔류권한 분야에 대해 입법할 수 없으며, 영국 중앙정부 또한 이양권한 분야에 대해 지방 정부(지자체)와 협의 없이 법안을 발의할 수 없음

■ 우리나라도 지방분권 추진과정에서 중앙정부와 지자체 간 역할과 권한 분리에 대한 고심 필요

- 영국의 지방분권은 정부와 의회의 강력한 의지, 총리의 리더십, 실효성 있는 지원 제도 등을 바탕으로 지역의 주도성과 책임성을 대폭 강화하는 방향으로 추진됨(이원섭 2017)
- 우리나라 중앙정부는 지역의 자생력과 경쟁력 제고를 위해 지자체 단위에서 자체적으로 수행할 수 있는 사무를 중앙정부와 협의 없이 지자체장의 승인에 따라 수행할 수 있는 권한과 책임을 부여할 필요가 있음
- 즉, 영국의 경우와 마찬가지로 중앙정부는 외교, 국가 보안, 국가 경제 등 거시적인 부분에 집중하고, 도시계획, 주택, 교통 문제 등 지역 현안은 지자체가 스스로 대응하는 권한 이양을 고려해야 함

4) 중앙정부 보조금 폐지에 따른 재정 자립도 강화방안 모색

■ 영국 중앙정부의 재정 배분에 대한 논쟁

- 고도의 지방자치권을 가진 스코틀랜드 사례를 통해 영국 중앙정부의 재정 배분에 대한 논쟁 심화(윤익중 2003; 장혜영 2021)
- 지방분권 과정에서 스코틀랜드 지방 정부에 막대한 재정 지원을 제공하면서 잉글랜드에 대한 역차별 문제가 제기됨
- 실제 영국 의회는 1999년 스코틀랜드 자치 의회 설립 전까지 지역 균형발전 차원에서 잉글랜드보다 약 25% 많은 보조금을 스코틀랜드에 지원함
- 그러나 스코틀랜드 지방자치권 강화에 따른 중앙정부의 점진적 보조금 삭감, 외국기업 지원금 폐지 등으로 스코틀랜드 지방세가 인상됨에 따라 정책 효율성 문제가 제기됨
- 스코틀랜드 의회는 중앙정부와 지방 정부 간 재정 수입의 절대적 불균형 문제를 해결하고자 재무부(The Treasury)와 연간 차입금을 6억 파운드로 두 배 인상하는 협상을 성공함¹⁴⁾
- 이 같은 재정 배분 문제로 인해 잉글랜드의 도시권 분권 협상에서는 중앙정부가 상당수 지자체 연합기구(CA)에 기업 투자 보조금 등과 같은 지원금을 할당함

14) The Guardian. <https://www.theguardian.com/uk-news/2023/aug/02/scotland-able-to-spend-more-on-public-services-after-deal-with-uk-treasury> (accessed August 20, 2023).

■ 우리나라의 지방분권 걸림돌인 지자체 간 재정 격차 문제

- 우리나라의 경우 재정 분권으로 인한 부자 지자체와 가난한 지자체 간 격차가 심화할 것으로 예측됨(마강래 2018)
 - 지자체 수입 상위 20% 지역과 하위 20% 지역의 격차는 약 16.5배임
 - 이 같은 불균형 속에서도 재정 자립도가 낮은 비수도권 지역의 수입을 늘리기 위해서는 재정 자립도가 높은 수도권과 경쟁이 불가피함
 - 그러나, 인구, 기업의 절대적 수가 많은 수도권과 비교하여 비수도권 지역의 지방세 확보와 재정 자립도 제고는 현실적으로 쉽지 않음
 - 결과적으로 비수도권의 낮은 재정 자립도는 지방분권의 핵심인 재정 분권의 걸림돌로 작용하기에 지방분권을 위해서는 지역 간 재정 격차 완화가 시급함
- 지자체의 낮은 재정 자립도 제고 방안 필요
 - 재정 자립도가 낮은 지자체일수록 중앙정부의 보조금, 교부세 등을 통한 재원 조달 경향이 강하고, 이는 중앙정부의 지자체 권한이양의 장애가 됨
 - 따라서 지자체의 자율적 재원 기반 확충, 협력적 지역개발사업 재원 확충, 주민 참여 강화, 개발사업과 재정관리 간 연계 강화, 사후관리제도 고도화 등 지자체의 재정적 자율성과 책임성 강화방안 등에 대한 논의가 필요함(정우성, 조정희 2022)

참고문헌

- 고인석. 2018. 영국의 지방분권과 지방자치의 발전과정. 법학연구 18권, 1호: 123-141.
- 공선희. 2015. 영국 캐머런 연립정부의 '큰 사회(Big Society)' 정책과 사회 서비스의 변화: 노인 돌봄을 중심으로. 유럽연구 33권, 3호: 25-56.
- 김순은. 2009. 우리나라 도시 거버넌스의 실태: 한국의 도시 거버넌스. 부산: 도서출판 금정.
- _____. 2011. 영국과 일본의 지방분권 개혁 비교분석. 지방정부연구 15권, 2호: 73-96.
- 대한민국 시도지사협의회. 2020. 영국지방자치단체 개황. 서울: 대한민국 시도지사협의회.
- 마강래. 2018. 지방분권이 지방을 망친다. 원주: 개마고원.
- 미래한국. 2022. [이슈] 남양주시-경기도 갈등이 드러낸 지방자치의 명암, 1월 24일.
<https://www.futurekorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=146394> (2023년 8월 20일 검색).
- 배준구. 2004. 프랑스의 지방분권 개혁. 한국사회와 행정연구 14권, 4호: 23-48.
- 세종의 소리. 2021. 불편한 대중교통, 광역교통문제, 세종시의 해결과제다, 1월 22일.
<https://www.sjsori.com/news/articleView.html?idxno=48311> (2023년 8월 20일 검색).
- 시티 오브 런던. <https://www.cityoflondon.gov.uk> (2023년 7월 21일 검색).
- 영국 법령·법률 데이터베이스. <https://www.legislation.gov.uk> (2023년 7월 21일 검색).
- 영국 정부 홈페이지. <https://www.gov.uk> (2023년 8월 4일 검색).
- 윤익중. 2003. 영국 스코틀랜드지역의 지방분권화 고찰. 유럽연구 17권: 187-211.
- 이원섭. 2017. 영국의 지역발전 정책 분권화와 분권협상(Devolution Deal). 국토정책Brief 625호. 세종: 국토연구원.
- 장혜영. 2021. 영국 지방분권 논의: 권한이양 협정(Devolution Deals)을 중심으로. 유럽연구 39권, 2호: 111-139.
- 전봉경. 2021. 영국의 지역 격차, 브렉시트(Brexit), 지역발전정책 동향 및 시사점. 워킹페이퍼 21-26. 세종: 국토연구원.
- _____. 2022. 영국형 균형발전 정책: 지역 상향평준화를 위한 레벨링업(Levelling Up) 정책의 주요 내용과 시사점. 국토이슈리포트 64호. 세종: 국토연구원.
- 정우성, 조정희. 2022. 지역개발사업 분야의 재정적 자율성과 책임성 강화방안. 국토정책Brief 878호. 세종: 국토연구원.
- 정준호, 이일영. 2017. 분권형 발전을 위한 지역 연합 전략: 영국 사례의 검토와 한국에의 적용. 동향과 전망 101권: 68-106.
- 대한민국 정책브리핑. 2023. 지방·중앙정부 합심 '지방시대 종합계획' 수립 본격 시도.
<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148913138> (2023년 8월 14일 검색).

한국일보. 2020. 끝나지 않은 '폭탄돌리기'의 역사...쓰레기 매립지 갈등, 11월 14일.
<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A20201111115190005789> (2023년 8월 20일 검색).

Colomb, C. and Tomaney, J. 2016. Territorial politics, devolution and spatial planning in the UK: Results, prospects, lessons. *Planning Practice and Research* 31, no.1: 1-22.

Institute For Government(2023). English devolution.
<https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/english-devolution> (2023년 8월 8일 검색).

Local Government Association(2020). Stand for what you believe in - be a councillor.
<https://www.local.gov.uk/publications/stand-what-you-believe-be-councillor> (2023년 7월 24일 검색).

Parry, K. and Sear, C. 2011. Localism Bill: Local government and community empowerment. *Research Briefing* 11 January. London: House of Commons Library.

Sandford, M. 2019. Combined authorities. *Briefing Paper* Number 06649. London: House of Commons Library.

_____. 2022. Local government in England: structures. London: House of Commons Library.

_____. 2023. Devolution to local government in England. *Research Briefing* 16 January. London: House of Commons Library.

Smith, M. 2010. From big government to big society: changing the state-society balance. *Parliamentary Affairs* 63, no.4: 818-833.

The Guardian. 2023. Scotland able to spend more on public services after deal with UK Treasury, August 2.
<https://www.theguardian.com/uk-news/2023/aug/02/scotland-able-to-spend-more-on-public-services-after-deal-with-uk-treasury> (accessed August 20, 2023).

국토연구원 Working Paper는 다양한 국토 현안에 대하여 시의성 있고 활용도 높은 대안을 제시할 목적으로 실험정신을 가지고 작성한 짧은 연구물입니다. 투고된 원고는 정해진 절차를 거쳐 발간되며, 외부 연구자의 투고도 가능합니다. 공유하고 싶은 새로운 이론이나 연구방법론, 국토 현안이나 정책에 대한 찬반 논의, 국내외 사례 연구나 비교연구, 창의적 제안 등 국토분야 이론과 정책에 도움이 될 어떠한 연구도 환영합니다.

투고를 원하시는 분은 국토연구원 연구기획·평가팀(044-960-0438, bbmoon@krihs.re.kr)으로 연락주시시오. 채택된 원고에 대해서는 소정의 원고료를 드립니다.

WP 23-07

영국의 지방분권 및 분권 협상(Devolution Deals)이 주는 시사점

연 구 진 전봉경
발 행 일 2023년 9월 27일
발 행 인 심교연
발 행 처 국토연구원
홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2023, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체가 적용되어 있습니다.

