

# 주요 외국의 지방자치제도 연구 - 영국 -

장은혜





# 주요 외국의 지방자치제도 연구

## - 영국 -

A Study of Foreign Countries' Local Autonomy  
- the United Kingdom -

연구책임자 : 장은혜(한국법제연구원 부연구위원)  
Jang, Eunhye

2018. 9. 30.



## 연 구 진

연구책임 장은혜 부연구위원

심의위원 정명운 선임연구위원

최 유 연구위원

김수갑 충북대학교 총장



## 요 약 문

### I. 배경 및 목적

- ▶ 지방분권 강화에 대해서는 학계 및 여론의 공감대가 형성된 것으로 보이나, 구체적인 분권 수준과 내용은 지속적으로 논의 중에 있음
  - 지방분권의 수준 및 추진방법에 대해서도 다양한 의견이 개진되는 상황인 만큼 다양한 나라의 지방자치제도와 관련한 비교법적 분석 자료에 대한 검토가 필요
- ▶ 오랜 역사를 지닌 민주주의의 선진국으로서의 영국이, 중앙과 지방의 관계 설정 및 자치권 확대를 위해 고민하는 과정들은 지방자치의 새 역사를 쓰고 싶어 하는 현재의 한국에게 다양한 시사점을 줄 수 있음
- ▶ 이 글은 영국 지방자치의 연혁, 자치행정 및 자치입법 등에 대한 개괄적 검토를 통해 지방분권을 강화하려는 한국이 참고할 수 있는 자료들을 소개하고 정리하는데 목적이 있음

### II. 주요 내용

- ▶ 지방자치제도의 연혁
  - 영국 지방자치의 기원을 보통은 “1835년 제정된 도시법인법에 따라 최초로 178개의 선출형 다목적 지방자치단체가 설치된 때”로 보고 있음

- 「1972년 지방정부법」에 근거하여 런던시를 제외한 잉글랜드와 웨일즈는 1974년 4월 1일부터 2계층 구조(two-tier structure)로 재편됨
- 「1992년 지방정부법」에 따라 ‘잉글랜드 지방정부위원회(Local Government Commission for England)가 설치되었고, 잉글랜드 내에서 2계층 구조로 되어 있던 비메트로폴리탄 지방자치단체를 단층제 구조로 전환하는 정책이 추진, 그 결과 1996년에서 1998년까지의 기간 동안에 잉글랜드에는 46개의 새로운 통합기관(unitary authorities)이 설립됨
- 2007년에서 2009년 사이에 잉글랜드에는 신청에 따라 9개의 새로운 통합기관(unitary authorities)이 구성. 「2016년 도시 및 지방정부 권한이양에 관한 법률」에 따르면 기존의 통합기관(unitary authorities)을 합쳐서 새로운 통합기관(unitary authorities)을 구성하는 것도 가능. 2014년에서 2015년에 북아일랜드는 26개의 디스트릭트 의회를 11개로 통폐합했으며, 웨일즈는 22개의 통합기관(unitary authorities)을 10~12개로 통폐합

### ▶ 지방자치제도의 이론

- 의회주권(Parliamentary sovereignty)은 영국 헌법상의 원칙임
  - 의회주권주의는 “‘법적인 원칙(legal doctrine)’으로서 의회가 어떤 법이든 제정하거나 폐지할 수 있음을 의미”함
  - 이 원칙에 따라 의회는 영국에서 최고의 법적 권한을 보유하며, 법을 제정할 수도 있고 반대로 폐지할 수도 있음
- 법률에 규정된 지방정부의 권한 및 기능에 대해서는 ‘월권행위 금지의 원칙(The Doctrine of Ultra Vires)’이 적용됨



- 이 원칙에 따르면, 지방정부는 오로지 의회가 수권하거나 위임한 권한만을 가지며, 그 범위 내에서만 활동할 수 있고, 그 범위를 벗어나는 권한 행사는 월권행위가 되어 일반적으로 무효가 됨

## ▶ 지방행정의 제도적 내용

- 영국 지방자치단체는 크게 단층제(Single Tier)와 다계층제(Multi Tier)의 혼성 체제로 구성
- 광역런던시의 경우는 ‘광역런던시(Greater London Authority) - 버로우(Boroughs)’의 2계층 구조로, 잉글랜드 비도시지역은 ‘카운티(County) - 디스트릭트(District)’의 2계층 구조로 되어 있음
  - 이 때, 잉글랜드 비도시지역의 패리쉬, 타운, 커뮤니티 등을 포함할 경우 3계층 구조로 보는 것도 가능
- 일반적으로 다계층제를 채택하는 경우는 카운티의회(county councils, 상위기관)와 디스트릭트의회(district councils, 하위기관)로 구분
- 1972년에 있었던 지방정부 개혁 이후에 일부 지역에서는 통합기관(unitary authority)이 설립

## ▶ 지방자치단체의 사무배분

- 영국에서 지방정부(Local government)는 관할 구역 안의 주민과 사업을 위한 다양한 범위의 업무들을 담당
- 지방정부는 주민복지, 교육, 주거, 도시계획, 폐기물(쓰레기) 관리부터 인허가, 기업 지원, 등록업무, 방충 등 일정한 지역에 거주하는 주민들의 생활과 직·간접적으로 관련이 있는 업무들을 담당

- 단층제를 채택한 지역의 의회는 모든 기능을 하나의 의회에서 담당
- 다수의 공공서비스는 지방정부에 소속되지 않은 국가기관이 담당
- 정부가 재정부문이나 특정한 기능을 담당할 국가 기관을 설립했으면 이들 기관은 지방정부에 소속되지 않음
- 지방행정서비스는 필수서비스(need service), 보호서비스(protective service), 편의 서비스(amenity service), 시설서비스(facility service)의 4가지의 범주로 구분
- 필수서비스(need service)에는 교육, 개인적 사회복지서비스, 주택이의 등이, 보호 서비스(protective service)에는 경찰, 지역안전, 소방/구급, 긴급 계획 등이, 편의 서비스(amenity service)에는 도로, 거리청소, 계획, 주차장, 환경보건, 쓰레기 처리, 소비자 보호, 경제발전 등이, 시설서비스(facility service)에는 주택, 도서관, 박물관, 예술 갤러리, 레크리에이션 센터, 장묘, 쓰레기 수집 등이 있음

#### ▶ 자치입법의 제도적 내용

- 영국의 지방정부 중에서는 스코틀랜드의 독립적 입법권한이 가장 강하다고 볼 수 있고, 웨일즈, 북아일랜드 순서로 입법권한이 강하다고 평가
- 반면, 잉글랜드의 경우는 여전히 영국의회에서 입법에 관한 사항을 직접 관장
- 영국에서 지역 법률(Local Legislation)과 조례(By-Laws)는 모두 지방자치단체 (local authorities)의 권한을 확대할 수 있는 수단으로 사용되며, 자치단체 안의 활동을 규율하기 위해 사용
- 하지만, 양자는 제정절차 및 적용방법에 큰 차이가 있음
- 조례(By-Laws)는 관할 국무장관(relevant Secretary of State)의 확인을 받아 지방 자치단체가 직접 제정할 수 있는 반면, 지역 법률(Local Legislation)은 양원(both Houses of Parliament)의 완전한 입법과정에 따른 승인을 필요로 함

- 조례는 해당 조례가 제정된 자치단체 안에서만 적용되는 반면, 지역 법률은 하나의 자치단체가 다른 의회를 대신하여 발의하는 것도 가능하고, 해당 규정을 유리하게 이용하거나 그것을 도입하는 자치단체에 적용
- 조례(By-Laws)는 개별 자치단체 안에서 운영하는 ‘자치법’을 말함
- 조례는 반드시 국무장관(Secretary of State)의 확인을 받아야 하며, 자치단체의 책임 범위를 확대하기 위한 목적으로 조례를 사용할 수 없고, 특정한 행위과정에 대하여 ‘범죄행위가 아닌 질서위반행위로 규정하는 법 규정이 존재하는 경우’, 지방정부는 동일한 행위과정을 범죄행위로 규정하는 조례는 제정할 수 없음
- 조례가 유효성 요건을 갖추지 못하면, 무효 판단을 받게 되며, 무효판단이 내려지면 해당 조례를 포함한 고시를 하거나 이를 유지하는 것은 권력 남용이 됨
- 조례의 유효성을 판단할 때 적용해온 요건으로 i) 합리성, ii) 명확성, iii) 법률 적합성을 들 수 있음

## ▶ 영국 지방자치의 특이사항

- 지방정부연합은 중앙정부에 지방정부의 의견 개진, 지방정부 지원, 개선 및 발전을 위해 지방위원회와 협력하는 4개의 정치정당(보수당, 노동당, 자유민주당, 독립당) 연합체를 말함
- 지방정부연합의 목적은 정치적 중립성을 지향하면서 각 지역의회의 중요한 문제에 대한 영향력을 강화하고 정책적 안전을 제시하는 등 각 지역에 맞는 해결방안 제공하는데 있다. 2018년 현재, 415개 지방자치단체로 구성
- 지방에 대한 권한이양과 관련된 레퍼런덤을 통해 영연방의회가 전통적으로 누려온 권한의 상당부분이 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 의회와 정부로 이양되고 있고, 이러한 점에서 레퍼런덤은 영국지방자치제도 발전에 독특한 기여

### Ⅲ. 기대효과

- 영국 지방자치 관련 법률 및 규범체계, 영국의회와 지방의회 간 관계, 입법권의 분배 등의 문제에 대한 분석을 통해 한국지방자치의 발전을 위한 시사점 도출

▶ 주제어 : 영국 지방자치, 지방정부, 지방의회, 자치입법권

## Abstract

### I. Backgrounds and Purposes

- ▶ In the UK, there is a strong consensus on necessity of decentralization of power and an effort to promoting further it, however, discussion on details is still underway.
  - As a wide range of opinions have been published and discussed to identify proper level and ways of decentralization, it is necessary to compile and review informations and materials on decentralization of power of foreign countries.
- ▶ The United Kingdom, with long history of democracy and decentralization, could provide implications for principles and practices regarding decentralization to Korea, as Korea strives to bring changes into its local autonomous system.
- ▶ The main purpose of this study is to analyze and examine history, local administration, and legislation on decentralization in the UK and present useful informations that Korea may refer to.

## II. Major Content

### ▶ History of Local Autonomy in the UK

- Generally, the Municipal Corporations Act 1835 is regarded as providing initial legal ground of local autonomy in the UK. Under the Act, 178 multi-purposed and elected local governments were established.
- According to Local Government Act 1972, England and Wales were reorganized and introduced two-tier structures with distinct functions excepting London City from April 1, 1974.
- Local Government Act 1992, Local Government Commission for England was established and the existing two-tier structure was examined. The commission pushed ahead with a plan to replace the largest non-metropolitan towns and cities in England were replace with a single tier of large and all-purpose unitary authorities. As a result, 46 new unitary authorities were established in England from 1996 to 1998.
- Following the Act, a number of towns and cities applied for unitary authorities and 9 were newly established from 2007 to 2009. The Cities and Local Government Devolution Act 2016 allows incorporating existing unitary authorities into a new unitary authorities. Following the Act, 26 district councils were reduced to 11 unitary councils in Northern Ireland while 22 ones reorganized to 10-12 in Wales.

## ▶ Local government system in the UK

- On institutional aspects, local authorities are subordinate to the central government.
  - Even though it has a long history of development of local government, the UK is a unitary state. Under the principle of Parliamentary Supremacy, the Parliament has the legislative power.
- Following 'Principle of ultra vires' local authorities are required to act with powers that the central government transferred to them.
  - The Local Government Act 2000 gives powers to local authorities to promote economic, social and environmental well-being within their boundaries. Under the act, local authorities have much leeway to implement their own public services locally and promote well-being of their areas. However, local authorities are still under strict control of the central government institutionally.
  - Even though there are institutional weaknesses, local authorities have considerable autonomy in implementing policies.
  - the UK has a long history of developing local government system which led to political consensus on ensuring local autonomy.

## ▶ Contents of Local government system

- Local governments in the UK operate under either a one tier system - unitary authorities, or a multi tier system - county and district councils.
- For example, London City government operates under the two-tier system; Greater London Authority and Boroughs and non-metropolitan areas have county and district.

- Some argues that some areas have three-tier system: parish, town, and community.
- Most local government with three-tier system have two local councils; county council (upper tier) and district council (lower tier).
- Since local government reform carried out in 1972, unitary authorities have been established in some regions.

#### ▶ Works of Local Governments

- Local government governs local affairs related to livelihood of residents and local businesses.
- They usually deal with issues directly and indirectly connected to residents' lives, for example, welfare of residents, education, housing, urban planning, waste disposal, licensing, registration services and so on.
- For those local government with single tier system, the local council solely deals with local issues and works.
- However, most public services are provided by the authorities under the central government.
- Government agencies with financial functions or others specific ones are not under control of the local governments.
- Under the local administration services are classified into 4 categories; need services, protective service, amenity service, and facility service.



- Local government are able to legislate by-laws with confirmation of the relevant Secretary of State while local legislations are required to be approved by both Houses of Parliament like other acts and laws.

## ▶ Laws and Acts of Local Government

- Among local governments in the UK, Scotland has the strongest legislative power, followed by Wales, and Northern Ireland,

## ▶ Characteristics of Local Autonomy

- Political parties in the UK function as regulators connecting the central government and local authorities. In particular, the role of local parties is important in the process of nominating candidates for major political parties. Through these mechanisms, the interests of local governments are transmitted to the center government while policy directions of the central government has great influence on local policies designed by local authorities.

- The UK is a unitary state. In appearance, local authorities have less power than the central government under governing institutions. In fact, local governments may exert great influence on national politics through local parties. We could refer to the UK's case to enhance our local autonomy system and develop local politics.

While, England is still governed by legislations established by the Parliament of England.

- Local legislation and by-laws become methods to expand power of local authorities and at the time they are used to control activities within the local governments.
- Local legislation and by-laws are different in establishment and application to real life.

### **III. Expected Effects**

- This study suggests ways to improve our local government system based on analysis on acts and normative systems related to local autonomy in the UK, relation between the British parliament and local councils, and ways of distribution of legislative power.

▶ **Key Words : local autonomy, local government in the UK, local authorities, the legislative power of local autonomy**

요 약 문 .....	5
Abstract .....	11

## 제1장 서론 / 19

제1절 연구의 목적과 필요성 .....	21
제2절 연구의 범위와 방법 .....	25

## 제2장 지방자치제도의 연혁과 이론 / 27

제1절 연 혁 .....	29
1. 지방정부의 성립 .....	29
2. 1972년에서 1974년 지방제도의 개혁 .....	31
3. 1979년 이후 지방제도의 개혁 .....	32
4. 1997년 이후 지방정부제도의 변화 .....	33
제2절 이론 및 근거 .....	36
1. 의회주권의 원칙 .....	36
2. 헌법적 근거 .....	37
3. 주요 법률 .....	39

## 제3장 자치행정의 제도적 내용 / 47

제1절 영국 지방자치단체의 구조와 조직 .....	49
1. 지방자치단체의 구조 .....	49
2. 지방자치단체의 조직 .....	55
3. 지방자치단체의 선거와 주민참여 .....	60

제2절 영국 지방자치단체의 사무배분 .....	67
1. 개관 .....	67
2. 지역행정조직의 주요 사무 .....	69
3. 광역런던시와 런던의회의 주요 사무 .....	70

## 제4장 자치입법의 제도적 내용 / 75

제1절 자치의회 .....	77
1. 영국 지방정부별 자치의회 .....	77
2. 지역 법률과 조례 .....	78
제2절 지역 법률 .....	79
1. 개별 법률안 발의권(Power to promote private legislation) .....	79
2. 법률의 해석(Construction) .....	81
3. 법률의 효력(Validity)과 의회의 특별절차 .....	82
4. 지역 법률의 예 .....	83
제3절 조례(By-Laws) .....	85
1. 조례제정 권한 .....	85
2. 조례의 제정 및 폐지 .....	87
3. 조례에 대한 규범통제(사법심사) .....	92
4. 조례위반에 대한 처벌 및 집행 등 .....	96

## 제5장 영국의 특이사항 및 결론 / 99

제1절 영국지방자치에서의 특이사항 .....	101
1. 지방정부연합(Local Government Association, LGA) .....	101
2. 의회주권주의와 분권 레퍼런덤 .....	102
제2절 시사점 및 결론 .....	104

참고문헌 .....	107
------------	-----

korea  
legislation  
research  
institute

# 제1장 서론

제1절 연구의 목적과 필요성

제2절 연구의 범위와 방법



# 제1장 서론

## 제1절 연구의 목적과 필요성

2018년 3월 발표된 대통령 개헌안에서는 지방자치의 확대를 위한 다양한 규율을 담고 있다. 이와 관련해서, 지방분권 강화에 대해서는 학계 및 여론의 공감대가 형성된 것으로 보이나, 구체적인 분권수준과 내용은 지속적으로 논의 중에 있다. 지방분권의 수준 및 추진방법에 대해서도 다양한 의견이 개진되는 상황인 만큼 다양한 나라의 지방자치제도와 관련한 비교법적 분석 자료에 대한 검토가 필요할 것으로 보인다.

주요국의 지방자치제도 연구는 이러한 요구에 부응하기 위한 자료로 기획되었다. 총 8개국의 지방자치제도 연구 중, 본고는 영국의 지방자치제도를 중점적으로 소개하고자 한다.

영국은 유럽의 북서해안에 위치한 섬나라로, 잉글랜드(England), 웨일즈(Wales), 스코틀랜드(Scotland), 북아일랜드(northern Ireland)로 구성되어 있다.<sup>1)</sup> 영국의 정식국호는 ‘The United Kingdom of Great Britain & Northern Ireland’로 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드의 4개의 지방정부로 구성된 통합 왕국(Unitary State)이다.<sup>2)</sup> 잉글랜드, 스코틀랜드 그리고 웨일즈를 합쳐서 그레이트 브리튼(Great Britain)이라 하고, 그레이트 브리튼과 북아일랜드<sup>3)</sup>를 합쳐서 “United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland”

1) <https://www.britannica.com/place/United-Kingdom> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

2) <http://projectbritain.com/britain/uk.htm> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

3) 아일랜드 섬의 영국령인 북아일랜드는 아일랜드 공화국과 국경을 맞대고 있다.

(UK)로 명명한다.<sup>4)</sup> 영국 전체(UK)의 수도는 런던(London)<sup>5)</sup>이고, 국토면적은 약 24만 3610km<sup>2</sup>, 전체 인구는 약 6564만명{잉글랜드: 5527만명(84.84%), 스코틀랜드: 540만명(8.28%), 웨일즈: 311만명(4.7%), 북아일랜드: 186만명(2.8%)}에 달한다.<sup>6)</sup> 영연방(UK)은 1801년 1월 1일에 형성되었는데, 1922년 전에는 브리튼제도(British Isles) 전 지역이 영연방(UK)에 속해 있었으나, 1922년 아일랜드 자유국의 독립으로 현재에는 북아일랜드 얼스터 지방(province)의 9개 주(county) 가운데 6개 주만이 영국령에 속하게 되었다.<sup>7)</sup>

영국은 국왕이 존재하는 입헌군주제 국가이며, 국왕은 의회소집, 해산 선포 및 법률의 제가, 내각과 심사위원의 임면, 조약의 체결, 군대의 통솔 등에 관한 형식적 권한을 가지고 있다.<sup>8)</sup> 현재 영국의 국왕은 엘리자베스 2세이다.<sup>9)</sup> 영국 의회는 상원(House of Lords)<sup>10)</sup>과 하원(House of Commons)<sup>11)</sup>의 이원제로 구성되어 있다.<sup>12)</sup> 영국은 의원내각제를 채택함에 따라 총리는 국정에 관하여 의회에 책임을 지고, 의회해산권을 갖으며, 의회는 내각 불신임권이 있어서 총리에 대한 신임을 철회할 수 있다. 총리는 일반적으로 국왕이 임명한 하원의 제 일당의 당수가 되며, 장관은 총리의 추천으로 국왕이 임명한다. 현 총리는 2016년 7월 13일에 취임한 테리사 메이(The Rt Hon Theresa May MP)이고,<sup>13)</sup> 보수당 정권이 내각을 구성하고 있다.<sup>14)</sup>

<https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%98%81%EA%B5%AD> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

4) <http://projectbritain.com/britain/uk.htm> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

5) 잉글랜드의 수도는 London, 스코틀랜드의 수도는 Edinburgh, 웨일즈의 수도는 Cardiff, 북아일랜드의 수도는 Belfast이다. <http://projectbritain.com/britain/uk.htm> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

6) 一般財団法人自治体国際化協会, 英国の地方自治 (概要版) LOCAL GOVERNMENT IN THE UNITED KINGDOM ([http://www.jlgc.org.uk/jp/wp-content/uploads/2015/12/2017\\_LON.pdf](http://www.jlgc.org.uk/jp/wp-content/uploads/2015/12/2017_LON.pdf)), 1면. 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

7) <http://projectbritain.com/britain/uk.htm> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

8) 一般財団法人自治体国際化協会, 英国の地方自治 (概要版) LOCAL GOVERNMENT IN THE UNITED KINGDOM ([http://www.jlgc.org.uk/jp/wp-content/uploads/2015/12/2017\\_LON.pdf](http://www.jlgc.org.uk/jp/wp-content/uploads/2015/12/2017_LON.pdf)), 2면. 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

9) <https://www.royal.uk/> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

10) <https://www.parliament.uk/business/lords/> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

11) <https://www.parliament.uk/business/commons/> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

12) <https://www.parliament.uk/about/> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

13) <https://www.gov.uk/government/how-government-works> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

14) <https://www.gov.uk/government/ministers> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.





우리 헌법은 제8장에서 “지방자치”라는 제목으로 지방자치단체와 지방의회에 관하여 규정하고 있다.<sup>16)</sup> 규정내용의 충실성 및 적합성, 다양한 비판과 상관없이 어찌되었건 한국의 경우 성문헌법에서 지방자치를 언급하고 있다. 그러나 영국의 경우 일반 법률과 구별된 별도의 성문헌법이 없기 때문에, 지방자치 역시 성문헌법규정 없이 법률과 관습법에 따라 이루어지고 있다. 따라서 영국에서 지방정부는 원칙적으로 영국의회가 제정한 법률에 따라 개별적으로 수권된 사무만을 처리해야 하며, 수권된 범위를 넘어선 행위는 Principle of ultra vires가 적용되어 위법으로 간주된다. 이런 점에서 영국은 “약 200여년 전부터 주민직선에 의해 지방정부를 구성한 지방자치의 발상지”<sup>17)</sup>라는 평가를 받지만, 여전히 강력한 중앙집권적 정치제도를 유지하고 있는 국가이기도 하다. 지방분권을 논하는 현재의 우리 정치 분위기 속에서 여전히 강한 중앙집권적 성격을 보이는 영국의 지방자치제도 연구가 불필요하게 생각될 수도 있다. 그러나 오랜 역사를 지닌 민주주의의 선진국으로서의 영국이, 중앙과 지방의 관계 설정 및 자치권 확대를 위해 고민하는 과정들<sup>18)</sup>은 지방자치의 새 역사를 쓰고 싶어 하는 현재의 한국에게 다양한 시사점을 줄 수 있다고 생각한다. 이 글은 영국 지방자치의 연혁, 자치행정 및 자치입법 등에 대한 개괄적 검토를 통해 지방분권을 강화하려는 한국이 참고할 수 있는 자료들을 소개하고 정리하는데 목적이 있다.

16) 『대한민국헌법』 제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

『대한민국헌법』 제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다. ② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

17) 한국지방행정연구원, [해외주재관 정책보고서] 영국의 지방행정체제 개편, 2009. 8. 27. 자.

<http://www.krila.re.kr/?code=know&subp=0302&bbsid=know0801&lcode=&mcode=&gbn=viewok&cate=&ps=10&sp=&sw=&gp=1&ix=3609> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

18) Jones G and Stewart J, “Local government: the past, the present and the future”, 『Public Policy and Administration』 27(4), 2012, pp. 346-367.; Sixth Report of Session 2008-09, “The Balance of Power Central and local Government”, House of Commons Communities and Local Government Committee, 12 May 2009, pp. 1-82.

## 제2절 연구의 범위와 방법

영국의 지방자치제도는 오랜 기간의 시행착오를 거쳐서 만들어진 만큼 그 연혁과 시대 변화에 따른 내용을 살펴보는 것이 필요하다. 영국의 지방자치제도는 시대에 따라 중앙-지방 간 관계의 변화가 있었고, 정권변화에 따른 특징도 보이고 있기 때문이다. 따라서 먼저는 영국 지방자치제도의 연혁과 이론을 살펴보고, 그에 이어 영국 지방자치행정의 제도적 내용을 분석하고자 한다. 또한 영국 지방자치에서 자치입법의 범위와 그 내용을 살펴보고, 영국 지방자치의 특징 및 우리에게 주는 시사점을 도출하고자 한다.

한편, 3권 분립 체계를 갖추고 있는 우리와 달리, 영국의 지방정부는 2000년 지방정부법의 제정으로 기관분리형 정부가 도입되기 전까지는 지방의회를 의미한다. 따라서 영국의 지방의회제도는 지방정부제도와 동일한 의미를 갖고 있다. 이러한 전제에서 영국의 지방자치제도를 이해해야 할 필요가 있다.

또한, 중앙 정부 간(UK와 각 지방 정부 간)의 권한 이양(devolution)과 지방자치의 맥락에서 살펴보는 지방분권은 다른 관점에서 볼 필요가 있다. 영국 지방자치제도를 이해하려면, 영국의 중앙정부(영연방 의회)와 지방 정부(스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드의회) 사이에서 이루어지는 자치권한 이양의 문제와 영연방의회와 잉글랜드 지역과의 자치의 문제를 별도로 고찰할 필요가 있는 것도 이 때문이다.

연구의 진행을 위해 영국 의회 도서관 브리핑보고서<sup>19)</sup> 및 영연방 법률정보 시스템<sup>20)</sup>, 의회 관련 사이트 등의 정보를 검색, 분석하였다. 영국 지방자치제도의 이해를 위해 관련 전문가들과의 워크숍 및 자문회의를 통해 의견을 구하고 기존에 연구된 자료에 대한 검토를 통해 연구방향에 대한 검토도 지속적으로 진행하였다.

영국의 지방자치와 관련하여 아직까지는 일관된 연구가 진행된 바가 없어서, 영국의 지명, 행정구역 명칭, 법률 등의 명칭에 있어서 통일된 자료가 없는 문제점이 있다. 이에,

19) <https://researchbriefings.parliament.uk/> 최종접속일 2018. 9. 21. 금.

20) <http://www.legislation.gov.uk/> 최종접속일 2018. 9. 21. 금.

동일한 대상에 대한 지칭을 다르게 할 수 있는 문제가 있어 다른 연구와의 비교 검토를 위해, 가능한 한 행정구역 명칭 및 법률 등에 대해서는 원문의 내용을 병기하였다. 추후, 영국의 지방자치제도에 대한 지속적인 연구를 진행하기 위해서 일관된 명칭 사용 등에 대한 합의 및 검토도 필요할 것으로 생각된다.

korea  
legislation  
research  
institute

## 제2장 지방자치제도의 연혁과 이론

제1절 연 혁

제2절 이론 및 근거



## 제2장

# 지방자치제도의 연혁과 이론

## 제1절 연혁

### 1. 지방정부의 성립

영국 지방자치의 기원을 보통은 “1835년 제정된 도시법인법에 따라 최초로 178개의 선출형 다목적 지방자치단체가 설치된 때”로 보고 있다.<sup>21)</sup> 물론, 1835년 이전에도 카운티 (County, 국왕이 임명한 치안판사가 사법 및 행정권을 관장)와 패리쉬 (parish, 교구제도에 서 유래), 버로우(borough, 국왕에 의해 창설된 도시법인 형태), 기타 특정 서비스를 공급 하기 위해 설치된 다양한 특별행정기관 등이 있었으나, “이 때 처음으로 주민직선에 의해 다목적 지방자치단체인 의회를 구성 했다는 점에서 이를 지방자치의 시작”으로 평가하고 있다.<sup>22)</sup>

선출직 지방의회의 구성에 관한 기본적인 체계를 규정하고, 지방자치단체(Municipal corporation)를 ‘버로우(borough) 거주자들의 법인격부여에 따라 세워진 법인체’<sup>23)</sup>로 정의

21) 한국지방행정연구원, [해외주재관 정책보고서] 영국의 지방행정체제 개편, 2009. 8. 27. 자.  
<http://www.krila.re.kr/?code=know&subp=0302&bbsid=know0801&lcode=&mcode=&gbn=viewok&cate=&ps=10&sp=&sw=&gp=1&ix=3609> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

22) 앞과 동일.

23) 「Municipal Corporation Act 1882」 Section 7. (1) In this Act - “Municipal corporation” means the body corporate constituted by the incorporation of the inhabitants of a borough

「1882년 지방자치단체법」에서는 지역단위의 민주적 자치단체 구성에 관한 근대적 원칙을 정한 것으로 알려지는 「1835년 지방자치단체법」에 대해서, ‘윌리엄 4세가 제정한 법을 재인용한 것으로 1835년 9월 9일 통과되면서 1835라는 이름(을) 붙였다.’고 기록하고 있다.

한 것은 「1882년 도시법인법」<sup>24)</sup>에서이다. 잉글랜드와 웨일즈의 선출직 카운티 의회(county councils)는 「1888년 지방정부법」<sup>25)</sup>에 따라 설립되었다.<sup>26)</sup> 이 법에서는 지방정부가 장래에 카운티 버로우에 적용할 수 있는 기준을 정하고 있었고,<sup>27)</sup> 이 법에 따라 대규모의 타운(towns)과 도시들(cities)은 카운티 정부에서의 탈퇴가 허용되었는데, 이들을 카운티 버로우(county borough)로 불렀다.<sup>28)</sup> 디스트릭트 의회(district council)<sup>29)</sup>는 「1894년 지방정부법」<sup>30)</sup>에 따라 설립되었다. 이 법에 따라 카운티 의회(County council) 아래에 도시 디스트릭트 의회(urban district councils)와 지방 디스트릭트 의회(rural district councils)를 설치하면서 2계층제의 지방정부체계가 형성되었다.<sup>31)</sup> 런던은 「1963년 런던정부법」<sup>32)</sup>에 따라 재편되었다. 이 법에 따라 1개의 카운티의회, 32개의 버로우(boroughs)가 새롭게 구성되었고, City of London 만 재편없이 유지되었다.<sup>33)</sup>

잉글랜드 지방정부와 유사한 구조는 「1898년 아일랜드 지방정부법」과 「1898년 스코틀랜드 지방정부법」에 따라 각각의 지역에 도입되었다고 기록하고 있다.<sup>34)</sup>

24) 「Municipal Corporation Act 1882」 [45 & 46 Vict].

25) 「Local Government Act 1888」 [51 & 52 Vict. CH. 41.]  
[http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1888/41/pdfs/ukpga\\_18880041\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1888/41/pdfs/ukpga_18880041_en.pdf)

26) 「Local Government Act 1888」 Section 1.

27) 「Local Government Act 1888」 Section 31~Section 39.

28) 「Local Government Act 1888」 Section 31.

29) 「Local Government Act 1894」 Section 21. As from the appointed day - (1) Urban sanitary authorities shall be called urban district councils, and their districts shall be called urban districts; but nothing in this section shall alter the style or title of the corporation or council of a borough: (2) For every rural sanitary district there shall be a rural district council whose district shall be called a rural district: (3) In this and every other Act of Parliament, unless the context otherwise requires, the expression "district council" shall include the council of every urban district, whether a borough or not, and of every rural district, and the expression "county district" shall include every urban and rural district whether a borough or not.

30) 「Local Government Act 1894」 [56 & 57 Vict. CH. 73.]

31) 「Local Government Act 1894」Section 23, 24.

32) 「London Government Act 1963」[1963 c. 33]

33) Mark Sandford, "Local government in England: structures", Briefing Paper Number 07104, 6 April 2018, p. 17.  
<https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN07104> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

34) *Supra*.



## 2. 1972년에서 1974년 지방제도의 개혁

‘레드 클리프-모드 위원회(Lord Redcliffe-Maud Comission)’<sup>35)</sup>는 도시, 비도시 지역 구분 없이 일반목적의 단일 통합자치단체 설치방안을 제시했으나, 노동당 정부가 선거에 패하면서 제안된 내용들이 실현되지 못하였고, 보수당 히스(Heath) 정부가 집권하면서 2계층(Two tier) 구조로 지방행정체제의 전면적인 개편이 추진되었다. 그 결과 「1972년 지방정부법」<sup>36)</sup>에 근거하여 런던시를 제외<sup>37)</sup>한 잉글랜드와 웨일즈는 1974년 4월 1일부터 2계층 구조(two-tier structure)로 재편되었다.<sup>38)</sup>

‘2계층 구조’는 상위 지방자치단체(upper-tier authorities)인 45개의 카운티 의회(county councils)와 하위 지방자치단체(the lower tier authorities)인 332개의 디스트릭트 의회(district councils)를 말한다.<sup>39)</sup> 6개의 카운티가 통합되어 메트로폴리탄 카운티가 되었고, 36개의 디스트릭트가 통합되어 메트로폴리탄 디스트릭트가 되었다.<sup>40)</sup> 메트로폴리탄 지역에서 2계층 지방자치단체는 서로 다른 기능을 수행한다.<sup>41)</sup> 한편, 런던(London)은 광역 런던의회(the Greater London Council, GLC)와 32개의 런던 버로우(London boroughs)가 관리하였다.<sup>42)</sup>

행정구역 재편 이전에 잉글랜드에는 46개의 카운티 의회(county councils), 79개의 카운티 버로우(county boroughs), 32개의 런던 버로우, 449개의 도시 디스트릭트(urban districts), 227개의 메트로폴리탄 버로우, 410개의 지방 디스트릭트(rural districts)로 구성

35) 잉글랜드 지역의 지방행정체제 개혁을 추진하기 위해 1966년 설치된 조직

36) 「Local Government Act 1972」 [CH. 70.]

37) exclusive of Greater London and the Isles of Scilly

38) Mark Sandford, “Local government in England: structures”, Briefing Paper Number 07104, 6 April 2018, p. 17. <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN07104> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

39) *Ibid.*

40) 「Local Government Act 1972」Schedule 1. Counties and Metropolitan Districts in England, Part 1. Metropolitan Counties and Metropolitan Districts.

41) Mark Sandford, “Local government in England: structures”, Briefing Paper Number 07104, 6 April 2018, p. 17. <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN07104> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

42) *Ibid.*

되어 있었는데, 행정구역 재편 후, 6개의 메트로폴리탄 카운티는 개편 전의 2~3개의 전통적 카운티 지역을 포함하여 새롭게 형성된 지리적 지역을 아우르게 되었다.<sup>43)</sup>

1972년의 지방제도 개혁에 따라 일부 지방자치단체는 디스트릭트(district)의 지위를 가지고 있지만 ‘버로우 의회(borough council)’ 또는 ‘도시 의회(city council)’라는 명칭을 사용할 수 있었다.<sup>44)</sup> 물론, 이들 명칭은 이들 지방자치단체의 기능에 어떤 영향을 주는 것은 아니었다.<sup>45)</sup>

### 3. 1979년 이후 지방제도의 개혁

영국에서 1979년에서 1997년까지 약 20년의 기간은 보수당 정권이 정부정책을 주도해 온 시기로 여러 분야에서 다양한 변화가 나타났다. 지방제도와 관련해서는 “지방세출의 삭감과 지방세제의 개정을 통한 지방재정의 통제”<sup>46)</sup>가 시도되었고,<sup>47)</sup> 광역자치단체의 성격을 갖는 광역런던의회(Greater London Council)와 메트로폴리탄 카운티 의회(Metropolitan County Councils)가 폐지되었다.<sup>48)</sup> 광역런던의회(Greater London Council)와 메트로폴리탄 카운티 의회(Metropolitan County Councils)의 폐지로 인하여 해당 지역에서는 단층제 정부가 설립되었는데, 이로 인하여 기존의 2층제 정부 구조가 변화되었다.<sup>49)</sup> 즉, ‘33개 런던버로우(London Borough, City of London 포함)와 36개 메트로폴리탄 버로우(Metropolitan Borough)가 단층제의 통합 지방자치단체(unitary authority)로서 경찰(Police), 소방(fire services), 교통(Passenger transport), 항공(Airports), 비상대비 등의 광역적 업무를

43) Mark Sandford, *op. cit.* p. 17.

44) *Ibid.*

45) *Ibid.*

46) 박재욱, “영국 보수당 정권의 지방정부개혁과 지방통치체제(local governance)의 형성”, 『지방정부연구』 4(1), 2000. 8, 298면.

47) 「Local Government, Planning and Land Act 1980」[1980 c. 65]를 통해서 지방재정지출에 관여하기 시작했다.

48) 「Local Government Act 1985」[1985. c. 51] Part 1. Abolition of Greater London Council and Metropolitan County Councils

49) 김욱, “영국 의회 - 지방의회 간 관계의 발전과 시사점”, 『세계지역논총』 제25권제3호, 한국세계지역학회, 2003, 333면.

제외한 대부분의 자치서비스 기능을 수행하였고, 광역적 업무는 중앙부처로 환원되거나 종전의 광역도시권을 관할범위로 하는 공동행정관청(Joint authorities) 등을 신설하여 수행<sup>50)</sup>하도록 하였다.<sup>51)</sup>

1990년 초에는 「1992년 지방정부법」<sup>52)</sup>에 따라, ‘잉글랜드 지방정부위원회(Local Government Commission for England)’<sup>53)</sup>가 설치되었다. 이 법에 따라 잉글랜드 내에서 2계층 구조로 되어 있던 비메트로폴리탄 지방자치단체를 단층제 구조로 전환하는 정책이 추진되었고,<sup>54)</sup> 그 결과 1996년에서 1998년까지의 기간 동안에 잉글랜드에는 46개의 새로운 통합기관(unitary authorities)이 설립되었다.<sup>55)</sup>

#### 4. 1997년 이후 지방정부제도의 변화

1996년 야당이었던 노동당의 자문보고서인 “A Voice for London”에서는 ‘광역런던시(The Greater London Authority)’가 제안되었다.<sup>56)</sup> 노동당은 집행 권한을 갖는 시장과 감시 기능에 중점을 둔 소규모 의회를 제안했고, 이는 1997년 총선 당시 노동당의 공약<sup>57)</sup>이 되었다.<sup>58)</sup> 1997년 7월 여당이 된 노동당 정부는 “New Leadership for London”이라는 녹색서(Green Paper)를 발행했는데, 이 녹색서에는 강력한 시장과 전략적인 소규모 의회에 대한 정부의 계획이 간략히 나타나 있었다.<sup>59)</sup> ‘광역런던시(The Greater London Authority)’의

50) 한국지방행정연구원, [해외주재관 정책보고서] 영국의 지방행정체제 개편, 2009. 8. 27, 12면.

51) 「Local Government Act 1985」Part IV Police, Fire Services, Civil Defence and Transport, Section 23 ~ 42.

52) 「Local Government Act 1992」[1992 c. 19]

53) 「Local Government Act 1992」Part II Local Government Changes for England

54) 「Local Government Act 1992」Part II Local Government Changes for England, Section 13~23.

55) Mark Sandford, “Local government in England: structures”, Briefing Paper Number 07104, 6 April 2018, p. 18.

56) Mark Sandford, “The Greater London Authority”, Briefing Paper Number 05817, 7 June 2018, p. 4.

57) “런던은 서구 수도 중 유일하게 선거로 선출되는 시 정부가 없다. 대중의 요구를 확인하기 위한 레퍼런덤이 끝나면, 런던은 직접 선출된 전략적 권위자 및 시장과 더불어 대변혁을 이룰 것이다. 둘 모두 런던의 요구를 강력히 지지하고 런던의 미래를 계획할 것이다.”

<http://labourmanifesto.com/1997/1997-labour-manifesto.shtml> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

58) Mark Sandford, “The Greater London Authority”, Briefing Paper Number 05817, 7 June 2018, p. 4.

59) *Ibid.*

설립은 레퍼런덤(referendum)의 대상이었고, 「1998년 광역런던시(레퍼런덤)법」<sup>60)</sup>을 통한 별도의 입법 주제였다.<sup>61)</sup> 이에 따라 1998년 5월 7일에 레퍼런덤이 실시되었고 34.1% 투표율에, 찬성 72%, 반대 28%의 결과가 도출되었다.<sup>62)</sup> 1998년 3월 “A Mayor and Assembly for London”이라는 백서(White Paper)를 통해 최종제안서가 확정되면서 「광역런던시법(안)」이 의회에 제출되었고, 「1999년 광역런던시법」으로 통과되었다.<sup>63)</sup>

2003년에서 2004년 사이에는 잉글랜드 북부에 선출직 지역의회(regional assemblies)의 설립계획이 제안되었고, 북동지역, 요크셔 & 햄퍼(Yorkshire & Humber), 북서지역에 통합기관(unitary authorities) 구성이 제안되었지만 두 가지 모두 성사되지 못했다.<sup>64)</sup>

통합기관(unitary authority)의 설립은 「2007년 지방정부 및 보건분야 공공관여법」<sup>65)</sup>제1조제7항에 따른다. 국무부장관(The Secretary of State)은 카운티(county) 또는 디스트릭트(district), 또는 디스트릭트 단체를 하나로 통합하는 통합기관(unitary authorities) 구성과 관련하여 지방당국(local authority)에 제안요청을 할 수 있고, 잉글랜드 지방정부위원회<sup>66)</sup>에 이러한 제안과 관련하여 의견 또는 자문을 제출할 것을 요청할 수도 있지만 의무사항은 아니었다.<sup>67)</sup> 또한 국무부장관은 제안의 이행을 명할 수 있고, 반대로 제안을 거부할 수도 있었다.<sup>68)</sup> 2007년에서 2009년 사이에 잉글랜드에는 신청에 따라 9개의 새로운 통합기관(unitary authorities)이 구성되었는데,<sup>69)</sup> 이 때, 잉글랜드 의회에 향후의 통합기관(unitary authorities) 구성에 관한 제안을 요청하는 공식제안서<sup>70)</sup>가 발표되었다.<sup>71)</sup> 이 제안

60) 「Greater London Authority (Referendum) Act 1998」[1998 c. 3]

61) Mark Sandford, *op. cit.* p. 4.

62) *Ibid.*

63) “Greater London Authority Act 1999, Explanatory Notes/Background”

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/29/notes/division/3> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

64) Mark Sandford, “Local government in England: structures”, Briefing Paper Number 07104, 6 April 2018, p. 18.

65) 「Local Government and Public Involvement in Health Act 2007」[2007 c. 28] Section 1(7)

66) Local Government Boundary Commission for England (LGBCE)

67) Mark Sandford, “Local government in England: structures”, Briefing Paper Number 07104, 6 April 2018, p. 9.

68) *Ibid.*

69) Mark Sandford, “Local government in England: structures”, Briefing Paper Number 07104, 6 April 2018, p. 18.

70) DCLG, *Invitation to councils in England*, 2006

71) Mark Sandford, “Local government in England: structures”, p. 9.

서에서는 통합기관(unitary authorities) 구조를 채택할 경우 적용해야 할 기준을 제시하고 있었는데, 「2016년 도시 및 지방정부 권한이양에 관한 법」<sup>72)</sup>의 제정으로 앞으로 통합기관(unitary authorities)을 채택하려고 할 경우에는 다른 기준을 적용받게 된다. 「2016년 도시 및 지방정부 권한이양에 관한 법률」에서는 국무부 장관에게 행정체제 개편과 관련하여 「2007년 지방정부 및 보건분야 공공관여법」을 적용하지 않아도 될 권한을 부여하고 있다.<sup>73)</sup> 본래 목적은 통합기관(unitary authorities)의 설립, 지방정부 내 선거구 및 의원수 개편, 지방정부 행정구역 등에 관한 절차를 신속하게 진행하기 위한 것이었다. 연합기관(combined authority)<sup>74)</sup>이 창설될 경우, 해당 통합기관(unitary authorities) 구성이 적합하다면, 통합기관(unitary authorities)을 동시에 설립할 수도 있다.<sup>75)</sup> 「2016년 도시 및 지방정부 권한이양에 관한 법률」에 따르면 기존의 통합기관(unitary authorities)을 합쳐서 새로운 통합기관(unitary authorities)을 구성하는 것도 가능하다.<sup>76)</sup> 「2007년 지방정부 및 보건분야 공공관여법」에서는 이를 절대적으로 금지하고 있었다. 잉글랜드의 2계층 지역에서 ‘관련 당국(relevant authorities)’은 카운티의회(county council) 또는 디스트릭트의회(district council)를 말하는데,<sup>77)</sup> ‘관련 당국(relevant authorities)’이 동의하는 경우에만 「2007년 지방정부 및 보건분야 공공관여법」의 예외적 적용을 허용할 수 있다.<sup>78)</sup> 그렇기 때문에, 통합기관(unitary authorities)은 지방정부 계층구조에 영향을 받는 기관들의 동의 없이는 구성될 수 없다.<sup>79)</sup> 이러한 요건을 규정한 「2016년 도시 및 지방정부 권한이양에 관한 법률」 제15조제5항에서 제7항의 규정은 2019년 3월 31일에 실효된다.<sup>80)</sup>

2014년에서 2015년에 북아일랜드는 26개의 디스트릭트 의회를 11개로 통폐합했으며, 웨일즈는 22개의 통합기관(unitary authorities)을 10~12개로 통폐합했다.<sup>81)</sup>

72) 「Cities and Local Government Devolution Act 2016」[2016 c. 1].

73) 「Cities and Local Government Devolution Act 2016」Section 15.

74) 영국에서 두 개 이상의 지방정부의 요청에 의해 설립되는 조직을 말함

75) Mark Sandford, “Local government in England: structures”, p. 9.

76) 「Cities and Local Government Devolution Act 2016」Section 15.

77) 「Cities and Local Government Devolution Act 2016」Section 16(9)

78) 「Cities and Local Government Devolution Act 2016」Section 17(1)(a)

79) Mark Sandford, “Local government in England: structures”, p. 10.

80) 「Cities and Local Government Devolution Act 2016」Section 15(8).

81) Mark Sandford, “Local government in England: structures”, p. 18.

## 제2절 이론 및 근거

### 1. 의회주권의 원칙

의회주권(Parliamentary sovereignty)은 영국 헌법상의 원칙이다.<sup>82)</sup> 의회주권주의는 “법적인 원칙(legal doctrine)’으로서 의회가 어떤 법이든 제정하거나 폐지할 수 있음을 의미”한다.<sup>83)</sup> 이 원칙에 따라 의회는 영국에서 최고의 법적 권한을 보유하며, 법을 제정할 수도 있고 반대로 폐지할 수도 있다.<sup>84)</sup> 일반적으로 법원은 의회가 제정한 법을 무효화할 수 없고, 미래의 의회가 개정(변경)할 수 없는 법을 통과시킬 수도 없다.<sup>85)</sup> 의회주권의 원칙에 따라 영국의의회<sup>86)</sup>에서 제정한 법률을 통해 ‘지방정부의 존재 및 권한’을 결정하게 되고, 지방정부의 사무 역시 영국의의회가 제정한 각각의 법률에 명시되며, 지방정부는 해당 법률에 규정된 사무만을 수행해야 하고, 특정 지방정부에 특별권한을 부여할 필요가 있는 경우 지역특별법 제정을 통해 별도의 수권을 하게 된다.<sup>87)</sup> 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 지방정부에 관한 이양이 추진된 것은 1998년에 제정된 법률들<sup>88)</sup>을 통해서이다.

한편, 법률에 규정된 지방정부의 권한 및 기능에 대해서는 ‘월권행위 금지의 원칙(The Doctrine of Ultra Vires)’이 적용된다. 이 원칙에 따르면, 지방정부는 오로지 의회가 수권하거나 위임한 권한만을 가지며, 그 범위 내에서만 활동할 수 있고, 그 범위를 벗어나는 권한 행사는 월권행위가 되어 일반적으로 무효가 된다.”<sup>89)</sup>

82) <https://www.parliament.uk/about/how/role/sovereignty/> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

83) 박성용, “영국 헌정사에 있어서 레퍼런스의 특징과 의의”, 『유럽헌법연구』 제24호, 유럽헌법학회, 2017. 8, 317면, 각주55).

84) <https://www.parliament.uk/about/how/role/sovereignty/> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

85) *Supra*.

86) 영국의의회는 “Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland”를 의미하는데, 『The Royal and parliamentary titles Act 1927』에서 의회에 이와 같은 명칭을 부여했다(『The Royal and parliamentary titles Act 1927』[1927 c. 4.]. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/17-18/4/resources> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금. ).

87) 전국시·도의회의장협의회, 주요 선진국 지방자치제도 및 지방의회 운영제도 사례 수집: 영국, 2014. 10., 35면.

88) 『Scotland Act 1998』[1998 3. 46], 『Government of Wales Act 1998』[1998 c. 38], 『Northern Ireland Act 1998』[1998 c. 47]

89) 송시강, “경찰작용과 법률유보”, 『홍익법학』제18권 제1호, 홍익대학교법학연구소, 2017, 565면. 각주 19)

한편, 지난 몇 년간 영국 의회는 의회주권의 적용범위를 축소할 수 있는 법률들을 통과시켰는데, 이러한 법률들은 영국의 국내외 정치적 상황 변화를 반영하는 것으로 볼 수 있다.<sup>90)</sup> 영국의 국내외 정치적 상황 변화는 스코틀랜드 의회 및 웨일즈 의회와 같은 지방 의회로의 권한 이양, 「1998년 인권법」<sup>91)</sup>의 제정, 1973년 유럽연합에의 가입, 2009년 영국 대법원 설치 결정 및 대법원 설치에 따른 기존 영국 최고법원역할을 했던 상원의사당(House of Lords)의 폐지 등이 대표적이다.<sup>92)</sup> 적어도 이론적으로는 영국의회가 이러한 변화의 원인이 되는 법을 폐지할 수도 있기 때문에, 이러한 변화들이 의회주권의 원칙을 침해하는 것은 아니라고 한다.<sup>93)</sup>

영국을 4개의 지역 국가로 구성된 연방제 국가로 설명하기도 한다. 연방제 국가에서는 헌법 및 법률에 따라 자치권을 보장하는 것이 일반적이다. 하지만 자치권을 보장하는 성문헌법 규정이 없는 영국에서는 영국의회가 지방정부에 대한 헌법적 주권을 그대로 보유하고 있기 때문에, 권한을 이양한 법률 자체의 폐지 또는 수정을 통해서 자치권 회수가 가능하다는 특징이 있다.<sup>94)</sup> 이러한 특징 때문에 영국을 “준연방제 국가”로 명명하기도 한다.<sup>95)</sup>

## 2. 헌법적 근거

성문헌법 체계를 구축하고 있는 한국적 관점에서 영국의 헌법을 이해하려고 할 경우 여러 가지 난해한 부분들이 나타난다. 그 중 하나는, 영국의 “헌법은 성문화되어 있지 않고, 법적 성격을 갖는 문서와 협약 이외에 법원의 판결 대상이 되지 않는 관습과 관례

90) <https://www.parliament.uk/about/how/role/sovereignty/> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

91) 『The Human Rights Act 1998』 [1998. c. 42.]

92) <https://www.parliament.uk/about/how/role/sovereignty/> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

93) *Supra*.

94) 한국지방행정연구원, [해외주재관 정책보고서] 영국의 지방행정체제 개편, 2009. 8. 27. 자.

<http://www.krila.re.kr/?code=know&subp=0302&bbsid=know0801&lcode=&mcode=&gbn=viewok&cate=&ps=10&sp=&sw=&gp=1&ix=3609> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

95) 최진혁, “21세기 지방자치의 현대적 경향-영국과 프랑스의 지방자치의 진화”, 『한국지방자치학회보』27(3), 한국지방자치학회, 2015. 9. 4면.

의 형태로 구성되어 있다.”<sup>96)</sup>는 점이다. 이와 관련하여 영국 의회의 사이트에서는 ‘사람들은 영국의 헌법을 불문헌법이라고 생각하지만 엄격히 말해 사실이 아니’라고 하면서, 영국의 헌법은 ‘미국이나 독일처럼 단일법전으로 체계화되어 있지 않을 뿐’ 이라고 한다.<sup>97)</sup> 즉, 영국 헌법의 대부분의 내용은 이른바 성문법으로 알려진 의회에서 제정한 법률에 기록되어 있기 때문에, 영국헌법은 “부분 성문법 및 완전 불문(‘partly written and wholly uncodified<sup>98)</sup>’)”이라고 설명하고 있다. 영국에서 이와 같은 불문헌법이 중요한 이유는 이 헌법이 ‘강한 민주주의’에 의존하고 있기 때문이다.<sup>99)</sup> 2009년 5월 발행된 영국의 회 도서관 보고서 “The Balance of Power: Central and Local Government”<sup>100)</sup>에서는 ‘강한 민주주의’가 필요로 하는 요소는 ‘지역차원의 대중참여’와 ‘국가차원의 대중참여’인데, 이 두 가지는 서로 연결되어 있기 때문에, 만약 풀뿌리 대중참여가 영국에서 계속적으로 약화된다면 중앙 정치체제도 영향을 받게 될 것이라고 기술한다.<sup>101)</sup> 대중의 활발한 참여는, 지역주민들이 지방정부가 정책 및 자원적(resources) 측면에서 어떤 책임을 갖고 있는지를 이해할 때, 그리고 지방정부가 실제적인 차이를 보여줄 수 있다고 믿을 수 있을 때 가능하다.<sup>102)</sup> 따라서 영국의 불문헌법하에서 지방자치를 이해하는 입장은, 법률과 협약을 통해 필연적으로 중앙-지방의 관계가 형성되는 것은 아니며, 새로운 지역주의의 중요한 문제들은 헌법적인 것이 아니라, 정치적이며 문화적인 것이므로, 새로운 헌법적 합의에 관계없이 ‘대중의 태도가 변하는지 여부’가 성문헌법의 존재보다 더 중요하다고 보고 있다.<sup>103)</sup>

96) 오항미, “영국의 ‘법의 지배’ 원칙에 의한 기본권 보장의 헌정 구조 - 법과 주권의 매개로서의 의회주권”, 『한국정치학회보 50(2)』, 한국정치학회, 2016. 6, 105면.

97) <https://www.parliament.uk/about/how/role/sovereignty/> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

98) *Supra*. 여기에서 uncodified 는 영국에는 하나로 편찬된 성문헌법이 없음을 의미하는 것이라고 설명한다.

99) Sixth Report of Session 2008-09, “The Balance of Power Central and local Government”, House of Commons Communities and Local Government Committee, 12 May 2009, p. 3.

100) *Supra*.

101) Sixth Report of Session 2008-09, “The Balance of Power Central and local Government”, House of Commons Communities and Local Government Committee, 12 May 2009, p. 3.

102) *Supra*.

103) *Supra*.



이러한 일반적 인식에도 불구하고, 성문의 규정으로 지방자치 또는 지방정부의 존재를 인정하지 않는 영국의 법체계가 보완될 필요성이 있다는 의견이 제시되기도 했다. 예컨대, 앞서 언급한 영국의회도서관 보고서에서는 영국 중앙정부가 「유럽지방자치헌장」(European Charter of Local Self-government)을 법률적 근거(statutory basis)로 하는 ‘헌법적 법률(constitutional legislation)’을 도입할 것을 제안하기도 했다.<sup>104)</sup>

### 3. 주요 법률

지방정부 시스템과 관련된 법률은 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드 각각의 정부마다 상이하다.

잉글랜드의 경우, 1972년, 1992년, 1999년, 2000년, 2003년, 2010년 지방정부법(Local Government Acts 1972, 1992, 1999, 2000, 2003, 2010), 1999년, 2007년 광역런던시법(Greater London Authority Acts 1999, 2007), 지역의회(준비)법(Regional Assemblies (Preparations) Act 2003), 2007년 지방정부 및 보건 공공참여법(Local Government and Public Involvement in Health Act 2007), 2009년 지역 민주주의, 경제발전 및 건설법(Local Democracy, Economic Development & Construction Act 2009), 2011년 지역주의법(Localism Act 2011), 2012년 지방정부재정법(Local Government Finance Act 2012), 2014년 돌봄법(Care Act 2014), 2015년 기반시설법(Infrastructure Act 2015), 2016년 도시 및 지방 정부권한이양법(Cities and Local Government Devolution Act 2016) 등에서 관련 내용을 살펴볼 수 있다.<sup>105)</sup>

웨일즈의 경우, 1994년 웨일즈 지방정부법(Local Government (Wales) Act 1994), 1998년, 2006년 웨일즈정부법(Government of Wales Acts 1998, 2006), 2011년 지역주의법(Localism

104) Sixth Report of Session 2008-09, “The Balance of Power Central and local Government”, House of Commons Communities and Local Government Committee, 12 May 2009, p. 56.

105) The Local Government System in UK, Country Profile 2017-18, p. 265~266.

[http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country\\_profiles/United\\_Kingdom.pdf](http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country_profiles/United_Kingdom.pdf) 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

Act 2011), 2011년 웨일즈 지방정부 조치법(The Local Government (Wales) Measure 2011), 2013년 웨일즈 민주 지방정부법(Local Government (Democracy) (Wales) Act 2013), 2017년 웨일즈법(Wales Act 2017)에서 지방자치 관련 내용을 살펴 볼 수 있다.<sup>106)</sup>

스코틀랜드의 경우, 1973년, 1994년, 2003년 스코틀랜드 지방정부법(Local Government (Scotland) Acts 1973, 1994, 2003), 1998년 스코틀랜드법(Scotland Act 1998), 2002년 스코틀랜드 지방정부선거법(Scottish Local Government (Elections) Act 2002), 2004년 스코틀랜드 지방거버넌스법(Local Governance (Scotland) Act 2004)에서 관련 내용을 살펴볼 수 있다.<sup>107)</sup>

북아일랜드의 경우는, 1972년 북아일랜드 지방정부법(Local Government (Northern Ireland) Act 1972), 2000년, 2006년 북아일랜드법(Northern Ireland Acts 2000 and 2006), 2005년 북아일랜드 지방정부명령(Local Government (Northern Ireland) Order 2005), 2011년 북아일랜드 지방정부재정법(Local Government Finance Act (Northern Ireland) 2011), 2014년 북아일랜드 지방정부법(Local Government Act (Northern Ireland) 2014)에서 주요 내용을 살펴볼 수 있다.<sup>108)</sup>

잉글랜드를 중심으로 대표적인 법률의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

### (1) 1972년 지방정부법(Local Government Act 1972)

「1972년 지방정부법(Local Government Act 1972)」<sup>109)</sup>에 따라 1974년 4월 1일부로 잉글랜드와 웨일즈 지방정부가 개편되었다. 이 법에 따라 도서지역의 카운티 버로우(county borough)가 폐지되었고, 런던 외의 대도시 지역에 6개의 메트로폴리탄 카운티, 그 아래에 36개 디스트릭트를 설치했으며, 기타 지역의 카운티는 47개로 축소되었다.<sup>110)</sup> 이 법에서는 잉글랜드와 웨일즈 카운티의 구성, 명칭 등에 관하여 명시하고 있다. 「1972년 지방정

106) *Supra.*

107) *Supra.*

108) *Supra.*

109) 「Local Government Act 1972」[CH. 70].

110) 「Local Government Act 1972」Section 18, Schedule 3.

부법(Local Government Act 1972)』은 1973년 선거에 의해 새로운 정부를 구성하기 전인 1970년에서 1974년, 4년의 기간동안 그림자 내각을 구성했던 보수당의 Health 정부가 통과시킨 가장 중요한 법 중 하나에 해당한다.<sup>111)</sup>

## (2) 2000년 지방정부법(Local Government Act 2000)

『2000년 지방정부법』<sup>112)</sup>은 잉글랜드와 웨일즈의 지방정부 개혁을 목적으로 하는 법이다. 주요 내용을 살펴보면, 지방의 경제, 사회, 환경 발전을 위해 지방정부의 권한을 강화하였고, 기존의 의회를 기반으로 하는 의사결정 제도에서 집행모델로 전환할 것을 요구하였다.<sup>113)</sup> 또한 직접 선거를 통해 선출한 시장(선거를 거쳐 승인을 받아야 함) 및 여당으로 구성된 내각을 세우도록 하였다.<sup>114)</sup> 과거 대부분의 지방정부 운영형태였던 의회-집행부 통합형의 위원회제에서 정책 결정 및 집행기능(집행부)과 평가기능(의회)이 구분된 기관 분리형 지방정부 구성을 유도하였다.<sup>115)</sup> 또한 지방정부에 맞는 개정된 윤리규정을 도입한 바 있다. 즉, 선거로 선출된 의원들을 대상으로 하는 새로운 윤리규범(code of conduct)을 채택하고, 윤리규범 이행을 위한 기준위원회(standards committees)를 설치하였으며,<sup>116)</sup> 불만처리 및 징계감독을 위해 기준위원회(Standards Board)<sup>117)</sup> 및 중재위원회(Adjudication Panel)<sup>118)</sup>를 설치하였다. 또한, 잉글랜드와 웨일즈 지방정부는 대중에게 공개할 법률(constitution)을 제정하도록 하였다.<sup>119)</sup>

111) Arnold-Baker, C. (1973). Local Government Act 1972., requoted “Local Government Act 1972”, Wikipedia, [https://en.wikipedia.org/wiki/Local\\_Government\\_Act\\_1972](https://en.wikipedia.org/wiki/Local_Government_Act_1972) 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

112) 『Local Government Act 2000』[2000 CH. 22].

113) “Local Government Act 2000”, Wikipedia, [https://en.wikipedia.org/wiki/Local\\_Government\\_Act\\_2000](https://en.wikipedia.org/wiki/Local_Government_Act_2000) 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

114) 『Local Government Act 2000』Section 11 Local authority executives (2), (2A), (3), (4), (5).

115) 『Local Government Act 2000』Section 12 Additional forms of executive.

116) 『Local Government Act 2000』Section 53. Standards committees.

117) 『Local Government Act 2000』Section 57. Standards Board for England

118) 『Local Government Act 2000』Section 75. Adjudication panels.

119) 『Local Government Act 2000』Section 37. Local authority constitution.

의회행정부 모델의 방안은 여러 가지로 제시되었다.<sup>120)121)</sup>

첫 번째는 시장과 집행내각(Mayor and cabinet executive) 모델이다. 이는 직선 시장을 선출하고, 직선시장이 2명 또는 그 이상의 집행내각을 지명하는 방식이다.<sup>122)</sup> 잉글랜드 또는 웨일즈 지방정부에서 적용하는 방식이다.

두 번째는, 집행책임자와 집행내각(Leader and cabinet executive) 모델이다. 의회의 전체회의에서 집행책임자(위원장, 보통 다수당 대표)을 선출하고, 수석집행관 또는 의회 전체회의에서 2명 또는 그 이상의 집행내각을 임명하는 안으로, 잉글랜드와 웨일즈의 방식에 약간의 차이가 있다.<sup>123)124)</sup>

세 번째는 시장과 수석행정관(Mayor and council manager executive) 모델이다. 직선시장(elected mayor)이 전반적인 정책방향을 제시하고 일상적 관리는 의회가 임명한 수석행정관이 수행하도록 하는 방식으로,<sup>125)</sup> 「2007년 지방정부 및 보건 공공참여법(Local Government and Public Involvement in Health Act 2007)」에 따라 폐지되었다.

120) 「Local Government Act 2000」Section 11. Local authority executives.

121) 외교부, 『영국개황』, 외교부 유럽국 서유럽과, 2013. 10, 49면에서 동일한 내용이 소개되어 있어, 해당 용어를 그대로 사용하기로 한다.

122) 「Local Government Act 2000」Section 11(2) In the case of any local authority in England or Wales, the executive may consist of - (a) an elected mayor of the authority, and (b) two or more councillors of the authority appointed to the executive by the elected mayor. Such an executive is referred to in this Part as a mayor and cabinet executive.

123) 「Local Government Act 2000」Section 11(2A) In the case of any local authority in England, the executive may consist of—(a) a councillor of the authority (referred to in this Part as the executive leader) elected as leader of the executive by the authority, and (b) two or more councillors of the authority appointed to the executive by the executive leader. Such an executive is referred to in this Part as a leader and cabinet executive (England).

124) 「Local Government Act 2000」Section 11(3) In the case of any local authority in Wales, the executive may consist of—(a) a councillor of the authority (referred to in this Part as the executive leader) elected as leader of the executive by the authority, and (b) two or more councillors of the authority appointed to the executive by one of the following—(i) the executive leader, or (ii) the authority. Such an executive is referred to in this Part as a leader and cabinet executive (Wales)

125) 「Local Government Act 2000」Section 11(4) In the case of any local authority in Wales, the executive may consist of—(a) an elected mayor of the authority, and (b) an officer of the authority (referred to in this Part as the council manager) appointed to the executive by the authority. Such an executive is referred to in this Part as a mayor and council manager executive.

위의 세 가지 외에 대체적 방안으로 1999년 6월 30일 현재, 인구 85000명 미만의 ‘소규모 농촌지역 디스트릭트(shire district)’ 또는 카운티의회가 구성되어 있는 디스트릭트의 경우 정부의 승인을 받아 개편된(revamped) 형태의 위원회 시스템을 유지할 수 있도록 하였다.<sup>126)</sup>

### (3) 2011년 지역주의법(Localism Act 2011)

「2011년 지역주의법(Localism Act 2011)」<sup>127)</sup>은 대대적인 지방분권, 즉, 지방정부에 권한 및 재정을 이양하여 지방정부에 적합한 발전을 강화하기 위한 목적으로 제정되었다.<sup>128)</sup> 이 법은 2010년 12월 13일, 지방자치국무장관(by the Secretary of State for Communities and Local Government) Eric Pickles가 발의했고 2011년 11월 15일 의회를 통과하였다.<sup>129)</sup>

「2011년 지역주의법(Localism Act 2011)」의 주요 내용은 다음과 같다.

제1장에서는 지방정부의 일반 권한(general power of competence)<sup>130)</sup>과 관련한 사항 및 기관 구성 등에 관한 전반적인 사항을 규정하고 있다.<sup>131)</sup> 이 법 제1조제1항에서는 ‘개인이 일반적으로 할 수 있는 것은 지방자치단체가 수행할 수 있다.’고 규정하고 있다. 일반권한은 잉글랜드 카운티 의회, 디스트릭트 의회, 런던 버로우 의회, 런던 시의회(the

126) 「Local Government Act 2000」Section 31. Alternative arrangements in case of certain local authorities.

127) 「Localism Act 2011」[2011. c. 20]

128) “Localism Act 2011 Explanatory Notes”.

[http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/pdfs/ukpgaen\\_20110020\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/pdfs/ukpgaen_20110020_en.pdf) 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

129) *Supra*.

130) 「Local Government Act 2000」 Chapter 1. General Powers of Authorities: 1. Local authority’s general power of competence. 2. Boundaries of the general power. 3. Limits on charging in exercise of general power. 4. Limits on doing things for commercial purpose in exercise of general power. 5. Powers to make supplemental provision. 6. Limits on power under section 5(1). 7. Procedure for orders under section 5. 8. Interpretation for Chapter.

131) 「Local Government Act 2000」 Part 1. Local Government. Chapter 1. General Powers of Authorities. Chapter 2. Fire and rescue Authorities. Chapter 3. Other Authorities. Chapter 4. Transfer and Delegation of Functions to certain Authorities. Chapter 5. Governance. Chapter 6. Predetermination. Chapter 7. Standards. Chapter 8. Pay Accountability. Chapter 9. Commission for Local Administration in England. Chapter 10. Miscellaneous repeals.

Common Councils of the city of London), 실리제도 의회(the Council of the Isles of Scilly) 및 ‘자격을 갖춘(eligible)’ 패리쉬의회에도 확대적용이 된다.<sup>132)</sup> ‘자격을 갖춘 패리쉬 의회’란 해당 의회 의원의 3분의 2이상이 선출직(즉, 임명직이 아닌)이며, 특정범위의 교육 과정 중 하나를 이수한 경우를 말한다.<sup>133)</sup>

일반 권한(general power of competence)과 관련해서는 다음과 같은 내용이 새로 규정되었다. 이 법 제9조에 따라 『2004년 소방구조법』<sup>134)</sup>에 새로운 조항(Section)이 삽입되었는데, 제9조에 따라 소방구조청(fire and rescue authorities)이 법적인 의무를 수행할 경우 일반 권한을 행사할 수 있게 되었다. 제11조에서는 통합교통청(integrated transport authorities)에 부여한 일반권한, 제12조에서는 여객수송 담당자(passenger transport executives)의 권한을 규정하고 있다. 경제번영위원회(Economic prosperity boards)와 지자체 연합기구(combined authority)는 2011년 법률 제13조에 근거하여 자신의 직무와 관련된 일반권한을 행사하거나 직무상 필요한 부수적인 권한을 행사할 수 있다.<sup>135)</sup> 2011년 법률에 규정된 광범위한 권한은 명령(order)에 따라, 『도시 및 지방정부로의 권한 이양법』<sup>136)</sup>제10조에 근거하여 개별 지자체 연합기구(combined authority)에 확대 적용될 수 있다.

제2장 및 제3장은 유럽연합 금융제재의 대응에 관한 사항으로<sup>137)</sup>, ‘유럽연합법 위반 가능성에 대비한 제도정비의 일환’으로, 공공기관에 유럽연합법 위반에 따른 벌금 납부를 요구할 수 있는 장관(ministers)의 권한을 규정하였다.<sup>138)</sup>

제4장은 지역세율(non-domestic rates)에 관하여 규정하고 있다.

132) Mark Sandford, “The General Power of Competence”, Briefing Paper Number 05687, 9 March 2016, p. 8.

133) *Ibid.*

134) 『Fire and Rescue Service Act 2004』

135) Mark Sandford, “The General Power of Competence”, p. 9.

136) 『Cities and Local Government Devolution Act 2016』, Section 10.

137) 『Localism Act 2011』 Part 2. EU Financial Sanctions, Part 3. EU Financial Sanctions : Wales

138) 연수현, “지방분권 시대에서의 문화재정 역할 - 영국 지역분권법 사례를 중심으로”, 『웹진 문화관광』, 한국문화관광연구원, 2018. 1.

제5장은 지방으로의 권한 이양에 관한 내용으로, 중앙정부와 광역정부의 관료적인 통제로부터 지방정부가 벗어나도록 규정하고 있다.<sup>139)</sup>

제6장은 계획에 관한 규정으로,<sup>140)</sup> 지역전략(regional strategies)은 폐지되었지만<sup>141)</sup> 이 익단체에게 개발계획 마련에 협력하도록 하는 의무를 부과하고,<sup>142)</sup> 커뮤니티 기반시설세 징수(community infrastructure levy)를 통해 지역의 인프라를 지원할 재원을 마련할 수 있도록 하는 권한을 의회에 부여하였다.<sup>143)</sup> 또한 커뮤니티 기반시설 징수 자금의 일정 부분을 받아서 지역주민이 원하는 지역 시설에 사용할 권한을 커뮤니티에 부여하였고, 동시에 원하지 않는 개발을 멈추게 할 수 있는 새로운 권한을 지방의회에 부여하였다.<sup>144)</sup>

제7장은 주택에 관한 규정이다.<sup>145)</sup> 영국의 주택공사(English Housing Authority)는 주택 배정에 있어, 우선순위 결정을 위한 “배정 계획(allocation scheme)”을 마련해야 한다.<sup>146)</sup> 노숙인 및 위생적이지 못한 환경에 거주하는 사람들에게 우선권을 부여하지만, 지원대상자 및 지원조건은 법에 따라 결정된다.<sup>147)</sup> 자신의 의지로 노숙인이 되었거나 주거지 입주를 거부한 사람들은 수혜대상에서 제외된다.<sup>148)</sup>

제8장 ‘런던’<sup>149)</sup>은 광역런던시에 영향을 미치는 법률 및 규정의 변경에 관한 내용을 담고 있다.

139) 『Localism Act 2011』 Part 5. Community Empowerment: Chapter 1. Council Tax, Chapter 2. Community Right to challenge, Chapter 3. Assets of Community value.

140) 『Localism Act 2011』 Part 6. Planning

141) 『Localism Act 2011』 Section 109. Abolition of regional strategies.

142) 『Localism Act 2011』 Section 110. Duty to co-operate in relation to planning of sustainable development.

143) 『Localism Act 2011』 Section 114. Community Infrastructure Levy: approval of charging schedules.

144) 『Localism Act 2011』 Section 115. Use of Community Infrastructure Levy:

145) 『Localism Act 2011』 Part 7. Housing

146) 『Localism Act 2011』 Section 147. Allocation schemes.

147) 『Localism Act 2011』 Section 148. Duties to homeless persons.

148) 『Localism Act 2011』 Section 149. Duties to homeless persons: further amendments

149) 『Localism Act 2011』 Part 8. London.

제9장<sup>150)</sup>은 강제수용 보상에 관한 규정으로 1961년 토지보상법(Land Compensation Act 1961)을 개정하고, 기존의 토지이용허가 및 토지보상 시기 등을 고려하도록 하고 있다.

제10장은 일반조항을 규정하고 있는데, 행정적 세부 규정에 관한 사항을 주요 내용으로 하고 있다.<sup>151)</sup>

「2011년 지역주의법(Localism Act 2011)」에서 특징적인 사항 중 하나로, “일반권한(general power of competence)”을 들 수 있다. 일반권한은 잉글랜드 지방정부에서 지역당국(local authorities)에 부여하는 새로운 형태의 권한으로 개별 지방 당국은 “지역과 관련하여 어떤 일도 할 수 있다(anything that individuals generally may do).”는 것을 뜻한다.<sup>152)</sup> “일반권한(general power of competence)”은 「2000년 지방정부법」상의 복지권(well-being powers)을 폐지하면서 이 법에 따라 대체된 권한으로, 2012년 2월 18일 법의 발효에 따라 적용을 시작했다. 이 일반권한은 잉글랜드 지방정부에만 적용되며, 스코틀랜드와 웨일즈 지방정부는 「2000년 지방정부법」에 규정되어 있는 복지권과 같은 일반복지권을 가지고 있다. 북아일랜드 지방정부는 2014년에 일반권한을 도입한 바 있다.<sup>153)</sup>

#### (4) 기 타

지방정부들은 교통, 경제 및 중앙정부로부터 이양받은 권한을 모아 지방자치단체 연합을 결성했고, 이들 연합은 중핵도시로의 보다 많은 권한 이양을 요구하는 입법을 요구하였고<sup>154)</sup>, 그 결과 「도시 및 지방정부로의 권한 이양법」<sup>155)</sup>이 제정되었다.

150) 「Localism Act 2011」 Part 9. Compensation for compulsory Acquisition

151) 「Localism Act 2011」 Part 10. General. Section 233 ~ 241(Tax, Pre-commencement consultation, Orders and regulations, Power to make further consequential amendments, Repeals and revocations, Financial provisions, Extent, Commencement, Short title)

152) Mark Sandford, “The General Power of Competence”, p. 4.

153) 「Local Government Act (Northern Ireland) 2014」Section 79 ~ 83.

154) Cities and Local Government Devolution Act 2016 Explanatory Notes.

[http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/1/pdfs/ukpgaen\\_20160001\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/1/pdfs/ukpgaen_20160001_en.pdf) 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

155) 「Cities and Local Government Devolution Act 2016」[2016 c. 1]



## 제3장

# 자치행정의 제도적 내용

제1절 영국 지방자치단체의 구조와 조직

제2절 영국 지방자치단체의 사무배분



## 제3장

# 자치행정의 제도적 내용

## 제1절 영국 지방자치단체의 구조와 조직

### 1. 지방자치단체의 구조

#### (1) 개 관

영국(UK) 각 지역의 지방정부 시스템은 비슷한 시기에 지역별로 다르게 발전했다. 각 지방정부(Local government)로의 권한 이양은 지방정부별 법률<sup>156)</sup>에 따라 그 법적 기초가 마련되었고, 지방정부에 따라 차등적인 권한을 부여하는 비대칭적 이양을 추구했기 때문에,<sup>157)</sup> 구조, 기능, 선거 및 발전의 역사가 모두 다르게 나타난다.

영국 지방자치단체는 크게 단층제(Single Tier)와 다계층제(Multi Tier)의 혼성체제로 구성되어 있다.<sup>158)</sup> 광역런던시의 경우는 ‘광역런던시(Greater London Authority) - 버로우(Boroughs)’의 2계층 구조로, 잉글랜드 비도시지역은 ‘카운티(County) - 디스트릭트(District)’의 2계층 구조로 되어 있다. 이 때, 잉글랜드 비도시지역의 패리쉬, 타운, 커뮤니티 등을 포함할 경우 3계층 구조로 보는 것도 가능하다.<sup>159)</sup>

156) 『Scotland Act 1998』[1998 3. 46], 『Government of Wales Act 1998』[1998 c. 38], 『Northern Ireland Act 1998』[1998 c. 47]

157) 한국지방행정연구원, [해외주재관 정책보고서] 영국의 지방행정체제 개편, 2009. 8. 27. 자. 1면.

158) GIAPA 경인행정학회, 국외 지방자치제도 운영실태 비교분석 - 지방자치부 신설을 중심으로 -, 경기도 의회, 2013. 10, 79면.

159) GIAPA 경인행정학회, 앞과 동일.

일반적으로 다계층제를 채택하는 경우는 카운티의회(county councils, 상위기관)와 디스트릭트의회(district councils, 하위기관)로 구분된다.<sup>160)</sup> 1972년에 있었던 지방정부 개혁에 따라 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드(3개의 스코틀랜드 섬 authorities 제외)는 카운티의회와 디스트릭트의회를 설립했다.<sup>161)</sup> 2계층제 지방정부의 수는 상위기관인 27개의 카운티위원회와 하위기관인 201개의 디스트릭트, 버로우(borough) 또는 시의회(city councils)가 있다.<sup>162)</sup> 2계층제는 일부 영역에 있어서 겹치는 부분도 있지만 기능에 따라 구분이 가능하다.<sup>163)</sup>

1972년에 있었던 지방정부 개혁 이후에 일부 지역에서는 통합기관(unitary authority)이 설립되었다. 통합기관(unitary authority)이란, 광역과 기초자치단체를 통합한 것으로, 통합기관(unitary authority)이 설립된 곳에서는 지방정부의 기능을 하나의 관할기관이 담당하게 된다.<sup>164)</sup> 통합기관(unitary authority)은 특정한 시간에 정부 정책 또는 지방의 발의에 따라 설립된 것으로 지방 경제, 지리적 위치 또는 지역적 특성과는 관련이 없다.<sup>165)</sup> 현재 영국의 통합기관(unitary authority)으로 56개의 단일위원회(unitary councils), 33개의 런던 버로우(London boroughs), 36개의 메트로폴리탄 버로우(metropolitan boroughs)가 있다.<sup>166)</sup>

추가적으로, 일부지역에서는 패리쉬의회와 타운의회(parish and town councils)가 있는 다계층제를 채택하고 있다.<sup>167)</sup> 잉글랜드 전역에 패리쉬의회와 타운의회의 수는 약 1000여개에 이른다.<sup>168)</sup> 디스트릭트, 카운티, 통합기관(unitary authority)은 패리쉬의회 및 타운의회와 구분하기 위해 ‘주요 의회(principal council)’로 불리고 패리쉬의회와 타운의회는 이들 주요 의회와 스스로를 구별하기 위해 ‘지방의회(local council)’라고 부른다.<sup>169)</sup>

160) Mark Sandford, “Local government in England: structures”, Briefing Paper Number 07104, 6 April 2018, p. 4. <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN07104> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

161) *ibid.*

162) <https://www.local.gov.uk/about/what-local-government> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

163) Mark Sandford, “Local government in England: structures”, p. 4.

164) *ibid.*

165) *ibid.*

166) <https://www.local.gov.uk/about/what-local-government> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

167) Mark Sandford, “Local government in England: structures”, p. 4.

168) *ibid.*

169) *ibid.*

웨일즈에는 22개의 통합기관(카운티의회 또는 카운티 버로우 의회로 알려진 기관)이 있고, 스코틀랜드에는 32개의 통합기관이 있다.<sup>170)</sup> 웨일즈와 스코틀랜드 모두, 잉글랜드에서의 패리쉬 또는 타운의회에 상응하는 커뮤니티의회(Community councils)를 포함한다.<sup>171)</sup> 2014년 현재, 북아일랜드에는 11개의 디스트릭트 의회(district councils)가 있지만, 패리쉬의회와 타운의회에 상응하는 기관은 없다.<sup>172)</sup>

## (2) 자치단체 개편 등

### 1) 통합기관(Unitary authority)의 구성

통합기관(Unitary authority)의 설립은 「2007년 지방정부 및 보건분야 공공관여법」<sup>173)</sup> 제1조에서 제7조를 근거로 하여 절차가 진행되었다.<sup>174)</sup> 국무부장관(The Secretary of State)은 카운티 또는 디스트릭트를 하나로 통합하는 통합기관(Unitary authority)의 구성과 관련하여 지방정부에게 제안을 요청할 수 있다.<sup>175)</sup> 잉글랜드 지방정부위원회(Local Government Boundary Commission for England)<sup>176)</sup>에 국무부장관이 이러한 제안과 관련한 의견 또는 자문을 요청할 수 있지만 의무사항은 아니며, 국무부장관은 제안의 이행을 명령할 수도, 제안을 거부할 수도 있다.<sup>177)</sup> 2007년에서 2009년 통합기관(Unitary authority)이

170) *ibid.*

171) *ibid.*

172) *ibid.*

173) 「Local Government and Public Involvement in Health Act 2007」[CH. 28].

174) 「Local Government and Public Involvement in Health Act 2007」Part 1 Structural and boundary change in England, Chapter 1 Structural and boundary change, Change from two tiers to single tier of local government

1. “Principal authority” and “single tier of local government”.
2. Invitations and directions for proposals for single tier of local government.
3. Invitations, directions and proposals: supplementary.
4. Request for Boundary Committee for England's advice.
5. Boundary Committee's powers.
6. Boundary Committee's procedure.
7. Implementation of proposals by order

175) 「Local Government and Public Involvement in Health Act 2007」Section 2(1).

176) <http://www.lgbce.org.uk/> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

177) Mark Sandford, “Local government in England: structures”, p. 9.

설립되던 당시, 잉글랜드 의회에는 향후 단일 통합기관(Unitary authority) 구성에 관한 제안을 요청하는 공식 제안서<sup>178)</sup>가 발표되었다. 이 제안서에서는 통합기관(Unitary authority) 구조를 채택한 경우 적용해야 할 기준을 제시하고 있다.<sup>179)</sup> 관련법에 따라 공식적으로 통합기관(Unitary authority) 구성에 대한 제안서를 제출해야 하는 것은 아니지만, 지방정부들에게 제안서의 제출을 요청할 수도 있다.<sup>180)</sup> 실제로 지방정부의 제안(local proposals)은 공식절차가 시작되기 전에 정부에 제출되어야 한다.<sup>181)</sup>

## 2) 구조개편의 동의

「2016년 도시 및 지방분권법」<sup>182)</sup> 제15조에 따라 국무부장은 구조개편(boundary change)과 관련하여 「2007년 지방정부 및 보건분야 공공관여법」<sup>183)</sup>을 적용하지 않을 수도 있다. 이러한 규정의 근본 목적은, 통합기관(Unitary authorities) 설립, 지방정부 내 선거구 및 의원수 개편, 지방정부 행정구역(local authority areas) 등에 관한 절차를 신속하게 진행하기 위한 것이었다.<sup>184)</sup> 새로운 지자체 연합기구(combined authority)<sup>185)</sup>가 설립되는 경우 해당 통합기관(Unitary authority)의 구성이 적합하다고 판단되면 통합기관(Unitary authority)을 동시에 설립할 수도 있다.<sup>186)</sup> 지자체연합기구(combined authorities)<sup>187)</sup>는 관

178) DCLG, "Invitation to councils in England to make proposals for future unitary structures", Invitation to councils in England, 2006.

179) Mark Sandford, "Local government in England: structures", p. 9.

180) *ibid.*

181) 예컨대, 지역사회 지방정보부(Department for Communities and Local Government, DCLG)는 2016년 말, 버킹엄셔(Buckinghamshire)로부터 통합기관(Unitary authority) 구성과 관련한 2개의 제안서를 받았는데 하나는 카운티의회에서 다른 하나는 디스트릭트 의회에서 제출한 것이었다(House of Commons PQ 62807, 1 Feb 2017). <https://www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-question/Commons/2017-02-01/62807> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

182) 「Cities and Local Government Devolution Act 2016」[2016c.1.]

183) 「Local Government and Public Involvement in Health Act 2007」[CH. 28].

184) Mark Sandford, "Local government in England: structures", p. 9.

185) 두 개 이상의 지방정부의 요청에 따라 설립되는 조직을 말함

186) Mark Sandford, "Local government in England: structures", p. 9.

187) <https://www.local.gov.uk/about/what-local-government>. 자세한 내용은 "combined authorities- a plain english guide" <https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/combined-authorities-plai-fb6.pdf> 참조. 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

할 지역구로 제한하지 않고 2개 이상의 의회가 협력하고 공동결정을 내리게 된다. 이러한 내용은 「2016년 도시 및 지방분권법」<sup>188)</sup>의 개정조항 도입에 따라 가능해졌는데, 개정조항에 따르면 ‘기존의 통합기관(Unitary authority)을 통합하여 새로운 통합기관(Unitary authority)의 구성하는 것이 허용’된다. 「2007년 지방정부 및 보건분야 공공관여법」은 이를 절대적으로 금지한 바 있다. ‘관련 당국(relevant authorities)’이 동의한 경우에만 「2007년 지방정부 및 보건분야 공공관여법」의 예외(disapplication) 적용이 허용된다. 2계층제 지역의 경우, ‘관련 당국(relevant authorities)’은 카운티 또는 디스트릭트 의회를 말하는데, 해당 조항에 따라 통합기관(Unitary authority) 구성은 영향을 받는 당국이나 기관의 동의 없이 할 수 없다. 2019년 3월 31일 「2016년 도시 및 지방분권법」의 요건<sup>189)</sup>은 기간이 만료된다.<sup>190)</sup>

### 3) 디스트릭트 의회 통합

두 개의 디스트릭트 의회가 단일 디스트릭트의회로 통합하기를 원할 경우, 「2007년 지방정부 및 보건분야 공공관여법」상 별도의 절차를 따르게 된다.<sup>191)</sup> 국무장관 또는 지방정부의 요청에 따라 잉글랜드 지방정부위원회(Local Government Boundary Commission for England, LGBCE)<sup>192)</sup>는 통합을 검토할 수 있다. LGBCE는 행정구역 경계선의 변경, ‘지방정부 구역의 폐지(예컨대, 의회 구역)’, 새로운 지방정부 구역의 구성 등을 포함하여 새로운 지역(new local government area) 변경에 관한 사항을 검토하게 된다.<sup>193)</sup> 이러한 절차는 두 개의 의회를 통합하거나 또는 의회를 분리할 때 적용하게 되는데, 기존의 카운

188) 「Cities and Local Government Devolution Act 2016」[2016c.1.]

189) 「Cities and Local Government Devolution Act 2016」Section 15(5) to (7).

190) 「Cities and Local Government Devolution Act 2016」Section 15(8)

191) 「Local Government and Public Involvement in Health Act 2007」Boundary change

Section 8.Review by Boundary Committee of local government areas.

Section 9.Boundary Committee's review: consultation etc.

Section 10.Implementation of recommendations by order

192) <http://www.lgbce.org.uk/> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

193) Mark Sandford, “Local government in England: structures”, p. 10.

터 또는 통합기관(Unitary authority) 변경을 위한 제안서에는 적용할 수 없다.<sup>194)</sup>

2016년 중반, 이러한 절차를 활용한 두 개의 제안서가 최초로 제출되었다.<sup>195)</sup> 서퍽 코스탈(Suffolk Coastal)과 웨이브니(Waveney) 디스트릭트 위회는 두 행정구역을 통합해 ‘동서퍽 디스트릭트 의회(East Suffolk District Council)’를 2019년까지 구성하는데 합의했다.<sup>196)</sup> 서머셋(Somerset) 카운티의 톤턴딘(Taunton Deane) 디스트릭트는 2016년 7월 웨스트 서머셋 디스트릭트 의회와의 통합에 대한 투표를 실시했고, 웨스트 서머셋은 2016년 9월 이 통합계획을 승인했다.<sup>197)</sup> 포레스트 히스(Forest heath)와 세인트 에드먼즈베리(St Edmundsbury)는 통합해 2019년에 ‘웨스트 서퍽(West Suffolk)’ 디스트릭트 의회를 구성하게 된다.<sup>198)</sup> 또한 Babergh와 Mid-suffolk 디스트릭트 의회의 통합제안은 2018년 초로 연기되었고 West Devon과 South Hams 디스트릭트 의회는 2017년 10월 통합을 거부했다.<sup>199)</sup> 이러한 절차들은 잉글랜드 지방정부위원회(LGBCE)에서 실시하는 선거구 검토 절차와는 별개의 절차이다.<sup>200)</sup>

새로운 패리쉬 의회의 설립 역시 별도의 법적 절차, 즉 「2007년 지방정부 및 보건분야 공공관여법」을 따라야 한다.<sup>201)</sup> 「2007년 지방정부 및 보건분야 공공관여법」은 패리쉬의 회에서의 새로운 선거구의 창설을 통제하고 있다<sup>202)</sup>

194) *ibid.*

195) *ibid.*

196) *ibid.*

197) *ibid.*

198) *ibid.*

199) *ibid.*

200) *ibid.*

201) 「Local Government and Public Involvement in Health Act 2007」Part 4 Parishes

202) Mark Sandford, “Parish and town councils: recent issues”, Briefing Paper Number 04827, 7 November 2015, p. 13.



## 2. 지방자치단체의 조직

### (1) 패리쉬의회(Parish councils)

영국(UK)에서 패리쉬의회와 타운의회(parish and town councils)는 가장 선거민(electorate)에 근접한 지방자치단체에 해당한다.<sup>203)</sup> 총괄하여 그들은 종종 ‘지방의회(local councils)’로 불리는 반면, 카운티, 디스트릭트, 통합기관(unitary authority)은 법령이나 지침에서(in legislation and guidance) ‘주요 관청(principal authorities)’으로 언급된다.<sup>204)</sup> 패리쉬와 타운의회는 카운티에 기반을 둔 협회와 NALC(National Association of Local Council)<sup>205)</sup>으로 나타난다.<sup>206)</sup>

패리쉬의회는 그들 스스로를 ‘타운(town)’<sup>207)</sup>, ‘지역(neighbourhood)’, ‘공동체(community)’, ‘마을(villages)’ 의회(councils)로 부를 수도 있다.<sup>208)</sup> 일부 패리쉬의회는 ‘도시의회(city councils)’로 알려진 왕실헌장(royal charter)에 따라 도시지위(city status)를 부여받았는데, Salisbury, Truro, Ripon을 그 예로 들 수 있다.<sup>209)</sup> 이러한 것들은 의회의 스타일(style)에 해당한다. 즉, 의회의 지위나 법적인 권한에는 아무런 영향을 미치지 못한다.<sup>210)</sup>

선출직 패리쉬의회와 타운의회는 「1894년 패리쉬의회법(Parish Councils Act 1984)」에 따라 처음 구성되었다.<sup>211)</sup> 「1972년 지방정부법」은 전적으로 잉글랜드와 웨일즈 지역의 지방정부를 재구성했고, 오늘날의 패리쉬의회 및 타운의회의 법적인 기초를 제공한 바

203) Mark Sandford, “Parish and town councils: recent issues”, Briefing Paper Number 04827, 7 November 2015, p. 4.

204) *ibid.*

205) <https://www.nalc.gov.uk/> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

206) Mark Sandford, “Parish and town councils: recent issues”, p. 4.

207) 「Local Government Act 1972」, section 245(6). (quoted *op. cit.* p. 4.)

208) 「Local Government Act 1972」, sections 12A and 17A, inserted by the Local Government and Public Involvement in Health Act 2007. (quoted *op. cit.* p. 4.)

209) Mark Sandford, “Parish and town councils: recent issues”, p. 4.

210) *ibid.*

211) *ibid.*

있다.<sup>212)</sup> 잉글랜드에는 총 9000여개의 패리쉬의회가 있고, 웨일즈에는 730여개의 커뮤니티의회가 있다.<sup>213)</sup> 패리쉬의회는 잉글랜드 인구의 25%만을 담당하는데, 역사적으로 그들은 도시지역에는 존재하지 않았다.<sup>214)</sup> 패리쉬의회는 일반적으로 선출되는데, 의회 공석의 수보다 후보의 수가 적을 경우 남은 의석에 대해서는 의원들이 선출할 수 있다.<sup>215)</sup> 웨일즈의 패리쉬의회는 1894년 법률에 따라 영국 패리쉬의회가 구성될 때 포함되었고,<sup>216)</sup> 「1972년 지방정부법」<sup>217)</sup>에 따라 ‘커뮤니티의회(community councils)’로 명칭이 변경되었다.<sup>218)</sup> 웨일즈의 커뮤니티의회는 웨일즈 인구의 약 70%를 담당한다.<sup>219)</sup> 커뮤니티의회의 활동들은 웨일즈의 ‘공공서비스 옴부즈만(Public Services Ombudsman)’에 의해 수행된다.<sup>220)</sup> 스코틀랜드에는 1200여개의 커뮤니티의회(community councils)가 있는데, 「1973년 스코틀랜드 지방정부법」<sup>221)</sup>에 따라 구성되었다.<sup>222)</sup>

잉글랜드에서 패리쉬의회의 설립이 의무화되어 있지는 않다.<sup>223)</sup> 하지만 「1972년 지방정부법」<sup>224)</sup>에서는 모든 패리쉬에서 ‘패리쉬회의(parish meeting)’를 개최할 것을 요구하고 있다. ‘패리쉬회의’는 ‘패리쉬의회(parish council)’와는 별개의 것으로, 매해 2번 개최해야 하며, 3월 1일에서 6월 1일 사이에 반드시 1회 개최해야 한다.<sup>225)</sup> 패리쉬의회가 존재하는 곳에서는 연간 1회이상 패리쉬회의가 여전히 개최되고 있다.<sup>226)</sup>

212) *ibid.*

213) *ibid.*

214) <https://www.nalc.gov.uk/about-local-councils> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

215) Mark Sandford, “Parish and town councils: recent issues”, p. 4.

216) Mark Sandford, “Parish and town councils: recent issues”, p. 6.

217) 「Local Government Act 1972」 [CH. 70.]

218) Mark Sandford, “Parish and town councils: recent issues”, p. 6.

219) *ibid.*

220) *ibid.*

221) 「Local Government (Scotland) Act 1973」 [CH. 65.]

222) Mark Sandford, “Parish and town councils: recent issues”, p. 6.

223) Mark Sandford, “Parish and town councils: recent issues”, p. 4.

224) 「Local Government Act 1972」 [CH. 70.]

225) Mark Sandford, “Parish and town councils: recent issues”, p. 4.

226) See Local Government Act 1972, sections 9-19. (quoted *op. cit.* p. 5.)

## (2) 소방구조청/ 지역치안위원장

잉글랜드에는 총 45개의 소방구조청<sup>227)</sup>이(런던 소방위원장<sup>228)</sup> 포함), 웨일즈에는 3개의 소방구조청이 있다.<sup>229)</sup> 이들 중 일부는 ‘통합소방청<sup>230)</sup>’으로, 한 곳 이상의 상위 지방자치단체 지역을 관할하기도 한다.<sup>231)</sup> 기본적으로는 한 곳의 상위 지방자치단체만을 관할구역으로 하며, 카운티 또는 통합기관(unitary authority)에 소속되는 경우도 있다.<sup>232)</sup>

잉글랜드에는 런던시장을 포함하여 38명의 ‘지역치안위원장’<sup>233)</sup>이 있고, 웨일즈에는 4명의 위원장이 있다.<sup>234)</sup> 지역치안위원장은 선출직으로, 2012년과 2016년에 선거가 있었다.<sup>235)</sup> 스코틀랜드와 북아일랜드는 단일 소방구조청과 경찰청<sup>236)</sup>을 두고 있으며, 이들은 모두 간선직이다.<sup>237)</sup>

## (3) 광역런던시

광역런던시(The Greater London Authority)는 영국(UK) 정부의 독특한 기관이다.<sup>238)</sup> 스코틀랜드 의회<sup>239)</sup>, 웨일즈의회<sup>240)</sup>, 북아일랜드의회<sup>241)</sup>와 비교되는 분권(devolution)의 사례로 종종 언급되기는 하지만, 광역런던시의 권한은 이러한 의회들에 비할 때 매우 제한

227) Fire and rescue authority

228) London Fire Commissioner

229) Mark Sandford, “Local government in England: structures”, Briefing Paper Number 07104, 6 April 2018, p. 4.

230) combined fire authorities

231) Mark Sandford, “Local government in England: structures”, P. 4.

232) *ibid.*

233) Police and Crime Commissioners (PCCs)

234) Mark Sandford, “Local government in England: structures”, P. 5.

235) *ibid.*

236) police service

237) Mark Sandford, “Local government in England: structures”, P. 5.

238) Mark Sandford, “The Greater London Authority”, Briefing Paper Number 05817, 7 June 2018, p. 7.

239) Scottish Parliament

240) National Assembly for Wales

241) Northern Ireland Assembly

적이다.<sup>242)</sup> 예를 들어, 런던의 보건, 교육, 사회복지, 예술 및 문화, 환경보호서비스는 모두 광역런던시 이외의 기관에서 제공한다.<sup>243)</sup> 광역런던시는 폐기물, 기술 같은 분야에서 역할을 담당하지만, 런던의 다른 공공기관<sup>244)</sup>보다는 그 역할이 작다.<sup>245)</sup> 광역런던시는 전통적인 행정관청(*conventional local authority*)도 아니다.<sup>246)</sup> 예컨대, 지방관청의 시장은 의회에서 내각을 선택해야 하며, 의회의 과반수가 예산을 통과시켜야 하고, 지방관청 시장의 결정은 의회에 회부될 수도 있지만, 이러한 요건은 광역런던시에는 전혀 적용되지 않는다.<sup>247)</sup> 또한 광역런던시는 주의회(*county councils*)와 같이 서비스 제공책임을 맡은 상위계층의 지방관청도 아니다.<sup>248)</sup> 이 역할은 여전히 통합기관(*unitary authority*)인 런던 버로우(*London boroughs*)에서 맡고 있다.<sup>249)</sup>

광역런던시는 런던시장과 25명의 의원이 이끄는 런던의회(*London Assembly*)로 구성된다.<sup>250)</sup> 시장과 의원 모두, 5월의 첫째 주 목요일에 치러지는 선거를 통해 4년 주기로 선출되는데, 최근 선거는 2016년 5월 5일에 실시되었다.<sup>251)</sup> 광역런던시는 1996년 야당인 노동당의 자문보고서 ‘런던을 위한 소리(*A Voice for London*)’를 통해 처음 제안되었다.<sup>252)</sup> 노동당은 집행 권한을 갖는 시장과 감시 기능에 중점을 둔 소규모 의회를 제안했으며, 이는 1997년 총선 당시 노동당의 공약이 되었다.<sup>253)</sup>

---

242) Mark Sandford, “The Greater London Authority”, p. 7.

243) *ibid.*

244) other public bodies in London

245) Mark Sandford, “The Greater London Authority”, p. 7.

246) *ibid.*

247) *ibid.*

248) *ibid.*

249) *ibid.*

250) Mark Sandford, “The Greater London Authority”, p. 4.

251) *ibid.*

252) *ibid.*

253) Mark Sandford, “The Greater London Authority”, p. 4.

“런던은 서구 수도 중 유일하게 선거로 선출되는 시 정부가 없다. 대중의 요구를 확인하기 위한 국민투표가 끝나면, 런던은 직접 선출된 전략적 권위자 및 시장과 더불어 대변력을 이룰 것이다. 둘 모두 런던의 요구를 강력히 지지하고 런던의 미래를 계획할 것이다.”

런던시장(The Mayor of London)은 광역런던시의 모든 집행 권한을 갖는다.<sup>254)</sup> 다만, 런던의회(London Assembly)는 2/3 다수결로 시장의 연간 예산 또는 시장의 전략을 바꿀 수 있는데, 이 외에는 의회에서 시장이 취하는 조치를 막을 수 없다.<sup>255)</sup> 런던의회는 시장과 시장의 핵심 고문에게 정기적으로 책임을 추궁할 수 있는 권한을 갖으며, 특정 주제 중심의 조사위원회를 조직하여 증거를 수집하고 보고서를 발행한다.<sup>256)</sup> 또한 예산, 감사, 표준 위원회<sup>257)</sup>와 인사청문위원회<sup>258)</sup>를 개최할 권한도 갖는다.<sup>259)</sup> 인사청문위원회의 경우, 시장의 다양한 주요 임명과 관련하여 개최할 수 있지만, 거부권을 행사할 수는 없다.<sup>260)</sup>

#### (4) 그 밖의 기관

런던의 커먼의회(Common Council)와 실리섬 정부는 이른바 ‘독특한(sui generis)’ 기관(unique authorities)으로 불린다.<sup>261)</sup> 기능적인 면에서 보면, 인구수가 매우 적은 이들 단체는 통합기관(unitary authority)으로 잉글랜드의 총 자치단체의 수에 포함된다.<sup>262)</sup>

254) Mark Sandford, “The Greater London Authority”, p. 7.

255) *ibid.*

256) 현재의 조사내역은 의회의 Investigating for Londoners webpage 참조. (requoted *op. cit.* p. 7.)  
<https://www.london.gov.uk/about-us/london-assembly/london-assemblys-current-investigations?order=DESC> 최종접속일:  
 2018. 9. 21. 금.

257) 각각 전체 광역런던시 조직을 다룬다.

258) Confirmation Hearings Committee

259) Mark Sandford, “The Greater London Authority”, p. 7.

260) *ibid.*

261) Mark Sandford, “Local government in England: structures”, P. 5.

262) *ibid.*

### 3. 지방자치단체의 선거와 주민참여

#### (1) 선거시스템 및 선거구

잉글랜드와 웨일즈 정부는 최다득표자가 당선되는 선거시스템<sup>263)</sup>을 운영하고 있다.<sup>264)</sup> 스코틀랜드와 북아일랜드는 중선거구제<sup>265)</sup>와 함께 단기이양투표제도<sup>266)</sup>를 운영하고 있다.<sup>267)</sup> 지방정부(Local authorities)는 의원들(councillors)이 대표하는 선거구로 나누어진다.<sup>268)</sup> 선거구는 패리쉬 지역을 기초로 획정한다.<sup>269)</sup> 잉글랜드 지방정부선거구획정위원회(Local Government Boundary Commission for England)<sup>270)</sup>는 10년에서 15년마다 ‘선거구 검토(electoral reviews)’를 실시한다.<sup>271)</sup> 선거구는 지역의 정체성을 고려해야 하며, 효과적이고 편리한 지방정부(effective and convenient local government)를 실현하기 위해 필요하다.<sup>272)</sup> 지방정부의 선거구를 획정할 때, 중앙정부 의회의 선거구(Parliamentary constituencies)를 고려해야 하는 것은 아니다.<sup>273)</sup> 반면, 카운티 선거구는 디스트릭트 선거구를 고려해야 하고 반대의 경우에도 이는 마찬가지이다.<sup>274)</sup> 일부 지방정부는 단일후보 선거구를 실시하는 반면, 다른 일부 지방정부는 중선거구를 운영한다.<sup>275)</sup> 각각의 경우 최다득표자가 당선되는 선거제를 운영하는 경우, 유권자들은 공석이 발생한 수만큼의 의원들을 선출하게 된다.<sup>276)</sup> 따라서 의회의 의원 3명을 모두 같은 날 재선해야 하는 경우라

263) First Past the Post electoral system

264) Mark Sandford, “Local government in England: structures”, P. 7.

265) multi-member wards

266) Single Transferable Vote: 투표자가 1차로 선택한 후보가 선거에서 지거나 필요 이상의 득표를 한 경우, 2차나 3차 지정 후보자에게 그 표가 전이되는 투표방식을 말한다.

267) Mark Sandford, “Local government in England: structures”, P. 7.

268) *ibid.*

269) *ibid.*

270) <https://www.lgbce.org.uk/> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

271) Mark Sandford, “Local government in England: structures”, P. 7.

272) *ibid.*

273) *ibid.*

274) *ibid.*

275) *ibid.*

276) *ibid.*

면, 유권자들은 3번의 투표를 해야 한다.<sup>277)</sup> 주요 정당들은 선거구에 공석이 발생한 수만큼 출마하며, 중선거구의 의원 모두가 동일 정당 출신인 경우도 흔한 일이다.<sup>278)</sup>

일부 지방정부에서는 이른바, ‘1/3(by thirds)’만을 선출한다.<sup>279)</sup> 의회 위원의 임기는 4년으로, 매년 3명의 의원 중 1명을 선출하고 임기 마지막 해인 4년째에는 선거를 하지 않는 것이다.<sup>280)</sup> 이러한 선거 패턴은 메트로폴리탄 의회(metropolitan councils)에서 일반적인 것인데, 일부 카운티 의회(county council) 에서도 이러한 선거패턴을 유지한다.<sup>281)</sup> 일부 (소수의) 의회에서는 위원의 반이 2년마다 퇴임하도록 하여 선거에서 필요한 의원수의 절반만을 선출하기도 하는데, 이러한 의회에서는 매 선거마다 정치적 밸런스와 지도부가 변경될 수도 있다.<sup>282)</sup> 정원의 반만 선출하거나 또는 1/3을 선출하는 의회는 결의안을 통해 4년마다 선거로 전체의원을 선출하는 방식으로 선거패턴을 변경할 수도 있다. 하지만 의회는 반대의 경우, 예컨대, 전체선출방식에서 절반선출 또는 1/3 선출로 변경할 수는 없고, 다만 해당 의회가 과거에 절반 또는 1/3만 선출하는 방식을 시행했었다면 과거방식으로 회귀하는 것은 가능하다.<sup>283)</sup>

참고로, 잉글랜드 정부에서 의회의 목록과 선거패턴을 공개했는데, 그 내용은 다음과 같다.

---

277) *ibid.*

278) *ibid.*

279) *ibid.*

280) *ibid.*

281) *ibid.*

282) *ibid.*

283) *ibid.*

잉글랜드 선거주기표(Election Timetable in England)<sup>284)</sup>

자치단체 유형	수	주기	선거년도	비고
County councils	27	모든 의원을 매4년마다 선출 (전체의회 선거)	2017, 2021, 4년마다	(1)
London Boroughs	32	모든 의원을 매4년마다 선출 (전체의회 선거)	2018, 2022, 4년마다	(2)
Metropolitan Districts	33	의원들의 임기는 4년이며, 3번까지 중임가능, 카운티의회 선거가 있는 한해를 제외하고는 매년 선출	2018, 2019, 2020, 2022 등	(3)
Metropolitan-District- Doncaster	1	모든 의원을 매4년마다 선출 (전체의회 선거)	2017, 2021, 4년마다	
Metropolitan-District- Rotherham	1	모든 의원을 매4년마다 선출 (전체의회 선거)	2016, 2020, 4년마다	
Districts	131	모든 의원을 매4년마다 선출 (전체의회 선거)	2019, 2023, 4년마다	(4)
Districts	61	의원들의 임기는 4년이며, 3번까지 중임가능, 카운티의회 선거가 있는 한해를 제외하고는 매년 선출	2018, 2019, 2020, 2022 등	(5)
Districts	2	모든 의원을 매4년마다 선출 (전체의회 선거)	2016, 2020, 4년마다	(6)
Districts	7	의원의 임기는 4년이며, 2년에 한 번씩 선출, 한 번의 선거로 4명을 모두 선출하는 것이 아니라 2년마 다 2명씩 선출	2018, 2020, 2022, 2년마다	(7)

284) [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/694598/Election\\_Timetable\\_in\\_England.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/694598/Election_Timetable_in_England.pdf) 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.



자치단체 유형	수	주기	선거년도	비고
Unitary authorities	30	모든 의원을 매4년마다 선출 (전체의회 선거)	2019, 2023, 4년마다	(8)
Unitary authorities	6	모든 의원을 매4년마다 선출 (전체의회 선거)	2017, 2021, 4년마다	(9)
Unitary authorities	2	모든 의원을 매4년마다 선출 (전체의회 선거)	2016, 2020, 4년마다	(10)
Unitary authorities	17	의원들의 임기는 4년이며, 3번까지 중임가능, 카운티의회 선거가 있는 한해를 제외하고는 매년 선출	2018, 2019, 2020, 2022 등	(11)
Isles of Scilly and City of London	2	모든 의원을 매4년마다 선출 (전체의회 선거)	2017, 2021, 4년마다	

※ 의원선거에서 1/3을 선출하는 일부 의회의 경우에는 행정체제의 개편을 통해 한 번의 선거에서 모든 위원을 선출할 수도 있다.<sup>285)</sup>

- 비고(1) 27개의 카운티 의회(County councils): Buckinghamshire, Cambridgeshire, Cumbria, Derbyshire, Devon, Dorset, East Sussex, Essex, Gloucestershire, Hampshire, Hertfordshire, Kent, Lancashire, Leicestershire, Lincolnshire, Norfolk, North Yorkshire, Northamptonshire, Nottinghamshire, Oxfordshire, Somerset, Staffordshire, Suffolk, Surrey, Warwickshire, West Sussex, Worcestershire
- 비고(2) 32개의 런던 버로우(London boroughs): Barking and Dagenham, Barnet, Bexley, Brent, Bromley, Camden, Croydon, Ealing, Enfield, Greenwich, Hackney, Hammersmith and Fulham, Haringey, Harrow, Havering, Hillingdon, Hounslow, Islington, Kensington and Chelsea, Kingston upon Thames, Lambeth, Lewisham, Merton, Newham, Redbridge, Richmond upon Thames, Southwark, Sutton, Tower Hamlets, Waltham Forest, Wandsworth, Westminster

285) *supra*.

- 비고(3) 33개의 메트로폴리탄 다스트릭트(**metropolitan districts**): Barnsley, Bolton, Bradford, Bury, Calderdale, Coventry, Dudley, Gateshead, Kirklees, Knowsley, Leeds, Liverpool, Manchester, Newcastle Upon Tyne, North Tyneside, Oldham, Rochdale, Salford, Sandwell, Sefton, Sheffield, Solihull, South Tyneside, St Helens, Stockport, Sunderland, Tameside, Trafford, Wakefield, Walsall, Wigan, Wirral, Wolverhampton
- 비고(4) 131 개의 디스트릭트 의회(**District councils**): Allerdale, Arun, Ashfield, Ashford, Aylesbury Vale, Babergh, Barrow-in-Furness, Bassetlaw, Blaby, Bolsover, Boston, Braintree, Breckland, Broadland, Bromsgrove, Broxtowe, Canterbury City, Charnwood, Chelmsford, Chesterfield, Chichester, Chiltern, Christchurch, Copeland, Corby, Cotswold, Dacorum, Dartford, Derbyshire Dales, Dover, Eastbourne, East Cambridgeshire, East Devon, East Dorset, East Hampshire, East Hertfordshire, East Lindsey, East Northamptonshire, East Staffordshire, Eden, Epsom and Ewell, Erewash, Fenland, Forest Heath, Forest of Dean, Fylde, Gedling, Gravesham, Guildford, Hambleton, Harborough, Hertsmere, High Peak, Hinckley and Bosworth, Horsham, Kettering, King's Lynn and West Norfolk, Lancaster City, Lewes, Lichfield, Maldon, Malvern Hills, Mansfield, Melton, Mendip, Mid Devon, Mid Suffolk, Mid Sussex, New Forest, Newark and Sherwood, North Devon, North Dorset, North East Derbyshire, North Kesteven, North Norfolk, North Warwickshire, North West Leicestershire, Northampton, Oadby and Wigston, Purbeck, Ribble Valley, Richmondshire, Rother, Rushcliffe, Ryedale, Scarborough, Sedgemoor, Selby, Sevenoaks, Shepway, South Bucks, South Derbyshire, South Hams, South Holland, South Kesteven, South Norfolk, South Northamptonshire, South Oxfordshire, South Ribble, South Somerset, South Staffordshire, Spelthorne, St Edmundsbury, Stafford, Staffordshire Moorlands, Stratford upon Avon, Suffolk Coastal, Surrey, Heath, Swale, Taunton Deane, Teignbridge, Tendring, Test Valley, Tewkesbury, Thanet, Tonbridge and Malling, Torridge, Uttlesford, Vale Of White Horse, Warwick, Waveney, Waverley, Wealden, Wellingborough, West Devon, West Dorset, West Lindsey, West Somerset, Wychavon, Wycombe, Wyre
- 비고(5) 61 개의 디스트릭트 의회(**district councils**): Amber Valley, Basildon, Basingstoke and Deane, Brentwood, Broxbourne, Burnley, Cambridge, Cannock Chase, Carlisle, Castle

Point, Cherwell, Chorley, Colchester, Craven, Crawley, Daventry, Eastleigh, Elmbridge, Epping Forest, Exeter, Great Yarmouth, Harlow, Harrogate, Hart, Havant, Huntingdonshire, Hyndburn, Ipswich, Lincoln, Maidstone, Mole Valley, Newcastle-Under-Lyme, North Hertfordshire, Norwich, Pendle, Preston, Redditch, Reigate and Banstead, Rochford, Rossendale, Rugby, Runnymede, Rushmoor, South Cambridgeshire, South Lakeland, St Albans, Stevenage, Tamworth, Tandridge, Three Rivers, Tunbridge Wells, Watford, Welwyn Hatfield, West Lancashire, West Oxfordshire, Weymouth and Portland, Winchester, Woking, Worcester, Worthing, Wyre Forest

- 비고(6) 2 개의 디스트릭트 의회(**district councils**): Gloucester, Stroud
- 비고(7) 7 개의 디스트릭트 의회(**district councils**): Adur, Cheltenham, Fareham, Gosport, Hastings, Nuneaton and Bedworth, Oxford
- 비고(8) 30 개의 통합기관(**Unitary authorities**): Bath and North East Somerset, Bedford, Blackpool, Bournemouth, Bracknell Forest, Brighton and Hove, Central Bedfordshire, Cheshire East, Cheshire West and Chester, Darlington, East Riding of Yorkshire, Herefordshire, Leicester, Luton, Medway, Middlesbrough, North Lincolnshire, North Somerset, Nottingham, Poole, Redcar and Cleveland, Rutland, South Gloucestershire, Stockton-on-Tees, Stoke, Telford and The Wrekin, Torbay, West Berkshire, Windsor and Maidenhead, York
- 비고(9) 6개의 통합기관(**Unitary authorities**): Cornwall, County Durham, Isle of Wight, Northumberland, Shropshire, Wiltshire
- 비고(10) 2 개의 통합기관(**Unitary authorities**): Bristol, Warrington
- 비고(11) 17 개의 통합기관(**Unitary authorities**): Blackburn with Darwen, Derby, Halton, Hartlepool, Hull, Milton Keynes, North East Lincolnshire, Peterborough, Plymouth, Portsmouth, Reading, Slough, Southampton, Southend, Swindon, Thurrock, Wokingham

한편, 잉글랜드 정부의 독특한 기관인 광역런던시(The Greater London Authority)의 시장과 런던의회 선거의 경우 다음과 같이 운영된다.

먼저, 시장은 보완투표제(Supplementary Vote system)로 선출된다.<sup>286)</sup> 투표는 2개의 십자(cross)로 구성되는데, 한 열에는 유권자의 첫 번째 선택후보 한 명을, 다른 한 열에는 두 번째 선택후보 한 명을 뽑는다.<sup>287)</sup> 첫 번째 선택의 투표수가 세어지고, 상위 후보자 2명을 대상으로 2차 개표가 진행된다.<sup>288)</sup> 이 때 다른 후보자의 첫 번째 선택투표를 검토하는데, 상위후보자 2명 중 한 명을 두 번째 선택으로 뽑은 유권자들의 표가 재배분된다.<sup>289)</sup> 이 과정을 거친 후에 가장 많은 표를 받은 후보가 당선된다.<sup>290)</sup> 이러한 보완투표제는 지방관청의 시장선거와 지역치안위원장(Police and Crime Commissioners) 선거에도 적용된다.<sup>291)</sup>

다음으로, 런던의회(London Assembly)는 추가의석제(Additional Member system)로 선출된다.<sup>292)</sup> 런던광역권 전체에는 14개의 단일의원 선거구(14 single-member constituencies)와 11개의 추가의원 또는 “추가(top-up)”의석(11 additional member or “top-up” seats)이 있다.<sup>293)</sup> 유권자들은 선거구 의원에게 한 표, “추가(top-up)”의석에 대해 한 표의 투표권을 갖는다.<sup>294)</sup> “추가(top-up)”의석은 추가 투표수를 기반으로 배분되지만, 여기에는 관련 정당이 획득한 선거구 의석이 고려되기 때문에, 의회에서 포괄적인 정당의 파워는 추가 투표수에 비례한다.<sup>295)</sup> 런던의회에서 정당이 의석을 차지하려면, 추가투표(top-up vote)의 최소 5%를 얻어야 한다.<sup>296)</sup>

286) Mark Sandford, “The Greater London Authority”, p. 5.

287) *ibid.*

288) *ibid.*

289) *ibid.*

290) *ibid.*

291) *ibid.*

292) Mark Sandford, “The Greater London Authority”, p. 5.

293) *ibid.*

294) *ibid.*

295) *ibid.*

296) *ibid.*

1998년에 「광역런던시법」이 의회에 제출되었고, 1999년에 통과되었다.<sup>297)</sup> 첫 번째 선거는 2000년 5월 4일에 치러졌고, 켄 리빙스톤(Ken Livingstone)이 시장으로 당선되었으며, 4개당이 의회를 구성했으며, 2018년 현재, 노동당의 사디크 칸(Sadiq Khan) 시장이 2016년 5월 9일 취임하여 운영 중에 있다.<sup>298)</sup> 1999년 「광역런던시법」에 따라 시장은 매년 2회 공개시민질문회(People's Question Time)를 개최해야 한다.<sup>299)</sup>

## (2) 선거권 및 투표율

영국(UK), 아일랜드, 영연방 또는 유럽연합 회원국의 시민 중 18세 이상으로 영국에 거주하는 자는 영국 지방선거에 선거등록을 할 수 있고, 지방선거권은 유럽연합 전체회원국 상호 간에 부여된다.<sup>300)</sup>

영국 지방선거에서의 투표율은 총선(general elections)보다 낮게 나타난다.<sup>301)</sup> 일부는 그와 반대되는 주장을 하지만, 이러한 현상은 최근의 일이 아니며, 영국 지방정부 설립 당시의 현상이다. 1980년대 이래로, 영국 지방정부선거의 평균 투표율은 30~45%였는데, 다만, 중앙정부의 의회선거와 지방선거가 동시에 실시될 때에는 투표율이 높았다고 한다.<sup>302)</sup>

## 제2절 영국 지방자치단체의 사무배분

### 1. 개 관

영국에서 지방정부(Local government)는 관할 구역 안의 주민과 사업을 위한 다양한 범위의 업무들을 담당하고 있다. 즉, 지방정부는 주민복지, 교육, 주거, 도시계획, 폐기물

297) 「Greater London Authority Act 1999」[CH. 29].

298) <https://londonelects.org.uk/im-voter/election-results> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

299) 「Greater London Authority Act 1999」section 48 People's Question Time.

300) Mark Sandford, "Local government in England: structures", P. 8.

301) *ibid.*

302) *ibid.* 참고: Aliya Dar, "Elections:Turnout", SNSG1467, House of Commons Library, 3 July 2013.

(쓰레기) 관리부터 인허가, 기업지원, 등록업무, 방충 등 일정한 지역에 거주하는 주민들의 생활과 직·간접적으로 관련이 있는 업무들을 담당한다.<sup>303)</sup>

단층제를 채택한 지역의 의회는 모든 기능을 하나의 의회에서 담당한다.<sup>304)</sup> 일부는 ‘병행(concurrent)’ 업무를 하고 있으며 이는 상위지자체 또는 하위지자체 어느 기관에서든 할 수 있다.<sup>305)</sup>

「1972 지방정부법」 제101조에 따라 카운티와 디스트릭트는 자유롭게 서로의 기능을 수행하는데 합의할 수 있다.<sup>306)</sup> 서로의 기능을 수행하기로 합의하면 해당 기능에 대한 책임은 법에 따라 업무를 수행하는 의회가 지게 된다.

다수의 공공서비스는 지방정부에 소속되지 않은 국가기관이 담당한다.<sup>307)</sup> 예를 들면, 의료보건서비스(국민건강보험이 담당), 복지 및 고용, 보호관찰, 교정 등은 이들 기관이 담당한다.<sup>308)</sup>

정부는 재정부문이나 특정한 기능을 담당한 국가 기관을 설립했으면 이들 기관은 지방정부에 소속되지 않는다.<sup>309)</sup> 예를 들면, 환경청, 내추럴 잉글랜드(Natural England), 홈 & 커뮤니티청(Home and Community Agency), 잉글랜드 도로교통국(Highway England), 예술 위원회(Art Council), 기술지원국(Skills Funding Agency) 및 교육재정국(Education Funding Agency) 등이 이에 해당한다.<sup>310)</sup> 다수의 지방정부는 이들 기관과 협력하며 해당 지방자치단체가 후원하는 중앙정부기관에 대해서는 책임을 진다.<sup>311)</sup> 이들은 비정부 공공

303) <https://www.local.gov.uk/about/what-local-government> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

304) Mark Sandford, “Local government in England: structures”, P. 6.

305) *ibid.*

306) 「Local Government Act 1972」Section 101. Arrangements for discharge of functions by local authorities

307) Mark Sandford, “Local government in England: structures”, P. 6.

308) *ibid.*

309) *ibid.*

310) *ibid.*

311) *ibid.*

기관(non-departmental public body) 또는 독립공공기관이라고 불린다.<sup>312)</sup>

잉글랜드의 모든 영역은 최소 한 개의 지역사업파트너십(Local Enterprise Partnership)이 관장한다.<sup>313)</sup> 2010-2011년에 설립된 이들 지역사업파트너십은 자발적으로 설립된 기관들로 지역의 경제발전 및 정치 성장을 위해 협력한다.<sup>314)</sup> 이들은 자신이 담당하는 분야와 관련해 지방정부(그 외 기타 연합기관, any combined authority)와 긴밀히 협력한다.<sup>315)</sup> 대부분 기관의 경우 지방정부의 위원들이 이사로 활동하고 있다. 하지만 그렇다고 지방정부에 소속된 것은 아니다.<sup>316)</sup>

## 2. 지역행정조직의 주요 사무

지방행정서비스는 필수서비스(need service), 보호서비스(protective service), 편의서비스(amenity service), 시설서비스(facility service)의 4가지의 범주로 구분할 수 있다.<sup>317)</sup> 필수서비스(need service)에는 교육, 개인적 사회복지서비스, 주택이익 등이,<sup>318)</sup> 보호서비스(protective service)에는 경찰, 지역안전, 소방/구급, 긴급 계획 등이,<sup>319)</sup> 편의서비스(amenity service)에는 도로, 거리청소, 계획, 주차장, 환경보건, 쓰레기 처리, 소비자 보호, 경제발전 등이,<sup>320)</sup> 시설서비스(facility service)에는 주택, 도서관, 박물관, 예술 갤러리, 레크리에이션 센터, 쓰레기 수집 등이 있다.<sup>321)</sup>

312) *ibid.*

313) *ibid.*

314) *ibid.*

315) *ibid.*

316) *ibid.*

317) David Wilson/Chris. Game, 『Local Government in the United Kingdom』, Palgrave Macmillan, 2002, p. 116.

318) David Wilson/Chris. Game, *op. cit.* p. 119.

319) David Wilson/Chris. Game, *op. cit.* p. 123.

320) David Wilson/Chris. Game, *op. cit.* p. 124.

321) David Wilson/Chris. Game, *op. cit.* p. 128.

### 3. 광역런던시와 런던의회의 주요 사무

광역런던시(GLA)는 런던 전역에 걸친 사무의 기획 조정과 전략 수립만을 담당하고, 구체적인 행정서비스의 제공은 하지 않으며, 조례 제정권한도 가지고 있지 않다.<sup>322)</sup> 주민에 대한 교육, 청소 등의 실제행정서비스는 런던의 기초자치단체인 32개 런던버로우(London boroughs)와 City of London Corporation 이 실시하고 있다. 다음과 같은 분야에서 런던 전역에 관한 기획, 조정 및 전략 수립을 하는 것을 소관업무로 하고 있다.

- 1) 대중교통(지하철, 버스, 택시, 경전철, 주요 도로 계획 등), 2) 지역 계획 및 주택정책,
- 3) 경제개발과 도시계획, 4) 환경보전(런던구와 협력하여 공해와 폐기물대책), 5) 경찰,
- 6) 소방 및 비상계획, 7) 문화, 관광, 미디어 및 스포츠, 8) 보건위생 등이다.

광역런던시는 잉글랜드 정부의 독특한 기관이다.<sup>323)</sup> 스코틀랜드 의회, 웨일즈 의회, 북아일랜드 의회와 비교되는 ‘분권’ 사례로 종종 언급되기는 하지만, 광역런던시의 권한은 이러한 의회들에 비해 매우 제한적이다.<sup>324)</sup> 예를 들어, 런던의 보건, 교육, 사회복지, 예술 및 문화, 환경보호 서비스는 모두 광역런던시 이외의 기관에서 제공한다.<sup>325)</sup> 광역런던시는 폐기물, 기술 같은 분야에서 역할을 담당하지만, 런던의 다른 공공기관보다는 그 역할이 작다.<sup>326)</sup> 광역런던시는 전통적인 지방자치단체(conventional local authority)도 아니다.<sup>327)</sup> 예를 들어, 지방자치단체의 시장은 의회에서 내각을 선택해야 하고, 의회의 과반수가 예산을 통과시켜야 하며, 지방자치단체장의 결정은 의회에 회부될 수도 있다.<sup>328)</sup> 그러나 이러한 요건은 광역런던시에 전혀 적용되지 않는다. 또한 광역런던시는 주의회와 같이 서비스 제공 책임을 갖는 상위계층의 지방자치단체(upper-tier local authority)도 아니

322) 一般財団法人自治体国際化協会, 英国の地方自治 (概要版) LOCAL GOVERNMENT IN THE UNITED KINGDOM ([http://www.jlgc.org.uk/jp/wp-content/uploads/2015/12/2017\\_LON.pdf](http://www.jlgc.org.uk/jp/wp-content/uploads/2015/12/2017_LON.pdf)), 13면. 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

323) Mark Sandford, “The Greater London Authority”, p. 7.

324) *ibid.*

325) *ibid.*

326) *ibid.*

327) *ibid.*

328) *ibid.*



다.<sup>329)</sup> 이 역할은 여전히 단일 지방자치단체(unitary local authorities)인 런던자치구(London boroughs)가 맡고 있다.<sup>330)</sup>

광역런던시는 직접 공공서비스를 제공하는 기능이 없으면서 다른 영국의 지방자치단체와는 역할이 다르며, 지방자치단체(Local Authority)가 아닌 지역 정부로 취급된다. 광역런던시(Greater London Authority)는 런던 시장과 25명의 의원이 이끄는 런던의회로 구성된다.<sup>331)</sup> 시장은 법률에 따라 ‘정치 자문가’로 구성된 지원팀을 두며, 10명을 임명할 수 있다.<sup>332)</sup> 역대 시장들은 이러한 임명을 ‘부시장’ 또는 ‘시장 내각’이라 표현했다. 공식적으로, 법적 ‘부시장’은 오직 한 명으로, 런던의회의 의원이어야 한다.<sup>333)</sup> 또한 시장은 런던시개발공사(Mayoral Development Corporations)의 사장들을 임명한다.<sup>334)</sup>

런던 시장은 광역런던시의 모든 집행 권한을 갖지만, 런던의회가 시장의 특정 주요 활동을 막을 수도 있다.<sup>335)</sup> 의회는 2/3 다수결로 시장의 연간 예산 또는 시장의 전략을 바꿀 수 있는데,<sup>336)</sup> 이 외에는 시장이 취하는 조치를 막는 제재 권한이 없다.<sup>337)</sup> 의회는 시장과 시장의 핵심 고문에게 정기적으로 책임을 추궁할 수 있는 권한을 갖는다.<sup>338)</sup> 의회는 주제 기반의 조사위원회를 조직하여 증거를 수집하고 보고서를 발행한다.<sup>339)</sup> 또한, 예산, 감사, 표준위원회(각각 전체 광역런던시 조직을 다룸)와 인사청문위원회(Confirmation Hearings

329) *ibid.*

330) *ibid.*

331) Mark Sandford, The Greater London Authority, HOUSE OF COMMONS LIBRARY Briefing Paper Number 05817, 7 June 2018, p. 4.

- 시장과 의원 모두 5월의 첫째 주 목요일에 치러지는 선거를 통해 4년 주기로 선출된다. 최근 선거는 2016년 5월 5일에 실시되었다.

332) Greater London Authority Act 1999, Section 67

333) Mark Sandford, The Greater London Authority, p. 5.

334) *ibid.*

335) Mark Sandford, The Greater London Authority, p. 7.

336) *ibid.* 각주8) 그러한 거부는 한 번도 발생하지 않았다. , 2004년에만 의원의 3분의 1 이하가 시장이 속했던 정당에서 나왔다. 이 시기에 예산 거부 권한의 의미는 권한의 사용보다는 위협에 있었다. 전략 거부 권한은 2011년 지방자치법(the Localism Act 2011)에서 도입되었다.

337) *ibid.*

338) *ibid.*

339) *ibid.*

Committee)도 갖는다.<sup>340)</sup> 인사청문위원회는 시장의 다양한 주요 임명에 대해 인사청문회를 열 수 있지만, 거부권을 행사할 권한은 없다.<sup>341)</sup>

시장은 『2011년 지역주의법(Localism Act 2011)』에 따라 런던시개발공사를 설립할 수 있다.<sup>342)</sup> 현재, 두 개의 런던시개발공사(2012년 올림픽 개최지를 관리하기 위해 설립된 런던자산개발회사, HS2와 크로스레일이 만나는 교통 인터체인지를 만들기 위해 설립된 올드오크·파크로얄 개발공사)가 있다.<sup>343)</sup>

시장의 직무는 정책 분야에 따라 다르다.<sup>344)</sup> 시장은 직무 담당 기관의 이사회에 위원을 임명하고 예산과 전략을 수립한다.<sup>345)</sup> 직무 담당 기관의 예산 대부분은 재무부에서 직접 받고 다른 예산 영역으로 옮길 수 없으나, 실제로 시장은 이러한 기관에 완전한 권한을 갖는다.<sup>346)</sup> 전략적 주택 기금 및 유럽 기금 등 다른 사안은 시장이 완전한 권한을 가진 광역런던시에 의해 ‘시내에서(in-house)’처리된다.<sup>347)</sup>

많은 추가적인 분야에서, 시장은 공공(과 민간, 자발적) 부문을 위한 정책 명령으로 작용하기 위한 전략 문서를 작성할 법적인 의무를 지니지만, 전략을 이행할 자금은 없다.<sup>348)</sup> 그 외에도, 시장은 특정 공공 기관에 위원을 임명할 권한이 있지만, 해당 기관의 이사회가 통제하는 권한이나 예산에는 직접적인 영향력이 없다.<sup>349)</sup>

광역런던시는 런던의 경제 및 사회적 발달, 환경 개선을 촉진하는 데 활용될 수 있는 포괄적 권한을 보유하고 있다.<sup>350)</sup> 이러한 권한을 통해, 역대 시장들은 여러 가지 이니셔

340) *ibid.*

341) *ibid.*

342) Mark Sandford, The Greater London Authority, p. 7.

343) *ibid.*

344) Mark Sandford, The Greater London Authority, p. 8

345) *ibid.*

346) Greater London Authority Act 1999, Section 31 Limits of the general power.

347) Mark Sandford, The Greater London Authority, p. 8

348) *ibid.*

349) *ibid.*

350) Greater London Authority Act 1999, Section. 30(2) Any reference in this Act to the principal purposes of the

티브를 마련하고 재원을 확보했다.<sup>351)</sup>

광역런던시(GLA) 관내에 있는 City of London Corporation (또는 줄여서 City of London)<sup>352)</sup>은 다른 지방자치단체에는 없는 독특한 지위를 가지고 있다. City of London은 런던의 기원이 되는 영국에서 가장 오래된 지방자치단체이며, 다른 32개 런던지역에 행정서비스를 제공할 뿐만 아니라, 자체 경찰(City of London Police), 형사법원(Central Criminal Court), 템즈강에 가설된 5개의 항만검역국(Port Health Authority), 3개의 푸드마켓(Billingsgate, Spitalfields, Smithfield) 등 지역을 초월한 서비스를 제공하는 것이 특징이다.<sup>353)</sup> 또한 기본적으로 주민의 수가 적은 상업지구에 해당하며, 세계 금융 및 비즈니스 센터로서의 지위를 유지하고 발전시키기 위해 다양한 행정서비스를 실시하고 있다.<sup>354)</sup> City of London의 조직에서는 시의회(Court of Common Council)가 가장 중요한 기관이며, 다른 런던지역에서 볼 수 있는 리더와 내각은 존재하지 않으며, 시의회에 설치된 위원회가 행정집행을 하고 있다.<sup>355)</sup> 선거에 있어서는, 주민뿐만 아니라, City of London에 있는 기업 등에게도 투표권이 있다는 것이 특징이다.<sup>356)</sup> 의원은 당파에 상관없이 무소속으로 출마하고, 무보수의 전통이 이어지고 있다.<sup>357)</sup> City of London의 장(Lord Mayor)의 주된 역할은 국제금융센터로서의 City of London을 국내외에 홍보하는 것이며, Lord Mayors는 일 년 임기로 선출된다.<sup>358)</sup>

---

Authority is a reference to the purposes of – (a) promoting economic development and wealth creation in Greater London; (b) promoting social development in Greater London; and © promoting the improvement of the environment in Greater London.

351) Mark Sandford, The Greater London Authority, p. 8

352) <https://www.cityoflondon.gov.uk/Pages/default.aspx> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

353) 一般財団法人自治体国際化協会, 英国の地方自治 (概要版) LOCAL GOVERNMENT IN THE UNITED KINGDOM ([http://www.jlgc.org.uk/jp/wp-content/uploads/2015/12/2017\\_LON.pdf](http://www.jlgc.org.uk/jp/wp-content/uploads/2015/12/2017_LON.pdf)), 17면. 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

354) *ibid.*

355) <https://www.cityoflondon.gov.uk/about-the-city/history/Pages/mayoralty.aspx> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

356) *supra.*

357) *supra.*

358) *supra.*



korea  
legislation  
research  
institute

## 제4장

# 자치입법의 제도적 내용

제1절 자치의회

제2절 지역 법률

제3절 조례



## 제4장

# 자치입법의 제도적 내용

### 제1절 자치의회

#### 1. 영국 지방정부별 자치의회

영국에서 지방정부에 대한 자치권 이양은 지방정부별로 차등을 두고 추진되었다. 그렇기 때문에 입법에 있어서도 지방정부별로 상이한 수준의 권한이 이양되었다. 영국의 지방정부 중에서는 스코틀랜드의 독립적 입법권한이 가장 강하다고 볼 수 있고, 웨일즈, 북아일랜드 순서로 입법권한이 강하다고 평가할 수 있다. 반면, 잉글랜드의 경우는 여전히 영국의회에서 입법에 관한 사항을 직접 관장하고 있다.

스코틀랜드 의회의 명칭은 “Scottish Parliament”이며, 「1998년 스코틀랜드법」에 근거하고 있다.<sup>359)</sup> 스코틀랜드 의회에서는 다수당의 대표가 제1장관(the First Minister)이 되며, 제1장관이 스코틀랜드 행정부의 수장이 된다.<sup>360)</sup> 스코틀랜드 내의 기초단체는 단층제로 운영이 되며, 32개의 통합기관(unitary authority)이 있다. 각 통합기관(unitary authority)에는 의회(Council)가 있다. 스코틀랜드의회와 스코틀랜드 정부는 스코틀랜드 주민들의 레퍼런덤을 통한 투표 없이는 폐지되지 않는다.<sup>361)</sup>

웨일즈의회의 명칭은 “National Assembly for Wales”이며, 「1998년 웨일즈정부법」을 통해 검토할 수 있다.<sup>362)</sup> 웨일즈의회의 제1장관은 의회 의원들이 선출하며, 제1장관은

359) 「Scotland Act 1998」[1998 c. 46]

360) 「Scotland Act 1998」Section 44

361) 「Scotland Act 1998」Section 63 A

362) 「Government of Wales Act 1998」[1998 c. 38]

내각을 구성한다. 웨일즈 내 기초단체는 22개의 지역 관청(Local authority)으로 구성된다. 각 지역관청에는 의회(Council)가 있다.

북아일랜드의회의 명칭은 “Northern Ireland Assembly”이고, 제1장관(First Minister)과 제1부장관(deputy First Minister)이 공동으로 행정권을 담당하며,<sup>363)</sup> 두 직위 모두 북아일랜드 의회 의원들이 선출한다. 북아일랜드의 기초단체는 11개의 디스트릭트로 구성되며, 각 디스트릭트 내에는 의회(Council)가 있다. “북아일랜드의 자치권은 개신교·통합주의자와 카톨릭·민족주의자 진영 간의 분쟁 및 소위 평화 과정과 연계되어 정치상황에 따라 이양과 회수를 반복하다가 2007년 3월 총선을 통해 5월에 연합정부가 구성되면서 자치권을 재개”<sup>364)</sup>한바 있다.

## 2. 지역 법률과 조례

영국에서 지역 법률(Local Legislation)과 조례(By-Laws)는 모두 지방자치단체(local authorities)의 권한을 확대할 수 있는 수단으로 사용되며, 자치단체 안의 활동을 규율하기 위해 사용된다. 하지만, 양자는 제정절차 및 적용방법에 큰 차이가 있다.

조례(By-Laws)는 관할 국무장관(relevant Secretary of State)의 확인을 받아 지방자치단체가 직접 제정할 수 있는 반면, 지역 법률(Local Legislation)은 양원(both Houses of Parliament)의 완전한 입법과정에 따른 승인을 필요로 한다. 또한, 조례는 해당 조례가 제정된 자치단체 안에서만 적용되는 반면, 지역 법률은 하나의 자체단체가 다른 의회를 대신하여 발의하는 것도 가능하고, 해당 규정을 유리하게 이용하거나 그것을 도입하는 자치단체에 적용된다.<sup>365)</sup> 지역법률과 조례의 구체적인 사항은 절을 바꾸어 다시 설명하기로 한다.

363) 『Northern Ireland Act 1998』 [1998. c. 47.] Section 16.

364) 한국지방행정연구원, [해외주재관 정책보고서] 영국의 지방행정체제 개편, 2009. 8. 27. 자. 4면.  
<http://www.krila.re.kr/?code=know&subp=0302&bbsid=know0801&lcode=&mcodes=&gbn=viewok&cate=&ps=10&sw=&gp=1&ix=3609> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

365) John Sharland, 『A practical approach to Local Government Law』, Oxford University Press, 2006, p. 109.



## 제2절 지역 법률

### 1. 개별 법률안 발의권(Power to promote private legislation)

지방자치단체(local authorities)는 의회의 지역 법률(local Act)에 대한 발의를 통해 권한을 취득할 수 있다.<sup>366)</sup> 지방자치단체가 갖는 방대한 권한들은 공공 법률(public legislation)에 따라 명시된 것이다. 지역 법률은 설득력 있는 사례를 만들기 위한 목적의 추가권한 부여를 위해 사용될 수도 있다.<sup>367)</sup> 개별 법률안(bills)은 신문 및 런던관보(The London Gazette)에 게재해야 하고, 매년 11월 27일까지 제출해야 하며, 이후 형식 준수를 확인하기 위한 법안검토가 진행된다.<sup>368)</sup>

의회(Parliament)는 양원 중 법안을 어디에서 처리할 지에 대한 합의를 하는데, 지방자치단체가 발의한 지방 법률안은 일반적으로는 상원(House of Lords)에서 심사한다.<sup>369)</sup> 이때, 해당 법률안에 대한 청원의 제기 여부를 알 수 있게 되며, 해당 법률안에 포함되어 있는 하나 이상의 규정에 대하여 청원이 제기된 경우 상원의원 5명, 하원의원 3명으로 구성된 특별위원회에 반대규정을 회부하게 된다.<sup>370)</sup> 일반적으로 발의자 및 청원자 모두 대리인의 조력을 받을 수 있고, 양측은 자신의 주장을 뒷받침하기 위해 참관인을 요구할 수 있으며, 상대측 변호인으로부터 교차심문을 받을 수 있고, 결정권자인 특별위원회 구성원의 질문을 받을 수도 있다.<sup>371)</sup> 일반적인 경우는 아니지만, 원칙적으로 법안 전체에 대해 반대하는 경우 해당 법안을 가장 우선적으로 처리한다.<sup>372)</sup> 특별위원회가 법안의 진행을 결정하는 경우, 반대 규정에 대한 심리가 계속되며, 조문을 추가할 수도 있고, 청원

366) John Sharland, *op. cit.* p. 116 (8.29).

367) *ibid.*

368) *ibid.*

369) John Sharland, *op. cit.* p. 116 (8.30).

370) *ibid.*

371) *ibid.*

372) *ibid.*

자의 반대를 고려하여 해당 규정을 수정할 수도 있다.<sup>373)</sup> 또한 청원서를 통해 제기된 반대의견을 해결하기 위하여 ‘확약’(undertaking)을 하는 경우도 있으며, 이러한 ‘확약’은 법원의 명령과 동일한 효력을 가지기 때문에 법원에서 집행이 가능하다.<sup>374)</sup>

반대청원이 제기되지 않는다고 하여 해당 법안이 자동으로 통과될 수 있는 것은 아니다. 일반적으로 반대의견이 제시되지 않는 법안은 특별위원회의 심사를 거치며, 특정 조항이 기존의 법률에 이미 포함되어 있거나, 정책적 이유로 특별위원회가 동의하지 않는 경우에는 ‘각하’된다(*be disallowed*).<sup>375)</sup> 통상적으로, 관련 부처(*the relevant Government department*)에서 반대하는 조문(*Clauses*)도 통과될 가능성이 없으며, 이들은 종종 관련 부처와의 협의 대상이 되기도 한다.<sup>376)</sup> 관련 정책부처의 경우 정책과 상충된다는 사유 외의 사유로 해당 규정을 반대하기도 하는데, 예컨대, 특정문제의 경우 지역법률보다는 국가적 차원의 법률에 의해 처리하는 것이 더 적절하다는 판단 등이 이에 속한다.<sup>377)</sup> 반대의견이 없는 경우라도 중요한 원칙(*an important question of principle*)의 문제와 관련되어 있는 경우에도 특별위원회에 회부될 가능성이 있다.<sup>378)</sup>

모든 지방자치단체(*local authority*)는 패리쉬 의회나 커뮤니티 의회(*parish or community council*)와는 별도의 개별 법률안을 발의할 수 있는 권한을 갖는다.<sup>379)</sup> 법률안에 대한 결정(*resolution*)은 전체 협의회에서 이루어지며, 출석의원이 아닌, 전체의원의 다수가 찬성할 때 통과된다.<sup>380)</sup> 또한, 회의 개최 30일 전에 지역 신문을 통해 공고해야 하며, 지방자치단체(*local authority*)는 공고와 관련한 일반적인 규정도 준수해야 한다.<sup>381)</sup> 법

373) *ibid.*

374) *ibid.*

375) John Sharland, *op. cit.* p. 117 (8.31).

376) *ibid.*

377) *ibid.*

378) *ibid.*

379) 「Local Government Act 1972」Section 239 Power to promote or oppose local or personal Bills.

380) 「Local Government Act 1972」Section 239 (2)

381) *supra.*

률안이 의회에 상정된 후에는, 법안 발의에 대한 확정을 위한 전체 협의회를 다시 개최하며, 이 회의는 해당 법안이 의회에 상정되고 14일의 기간이 경과한 후 ‘가능하면 빨리’(as soon as may be)<sup>382)</sup> 개최되어야 한다.<sup>383)</sup> 이 또한 회의 개최 전 최소 30일 전에 지역신문에 공고되어야 하며, 법안의 발의가 효력을 갖기 위해서는 의회 의원의 다수가 투표해야 하고, 이 요건을 충족하지 못할 경우 법안은 철회된다.<sup>384)</sup>

## 2. 법률의 해석(Construction)

관습에 따라, 개별 의회법률은 공공법(public Acts)보다 더 엄격하게 해석한다.<sup>385)</sup> 공공법의 경우에는 공공의 이익을 위해 법률이 존재한다는 사실을 고려하여 해석해야 하므로 해석에 있어 특정한 규범을 적용해야 하는 반면, 개별적인 법률(private Act)의 경우는 특정 개인들의 이익을 위해 제정되어 해당 특정인에게 유리할 수 있는 조항이 있기 때문이다.<sup>386)</sup> 사람들은 자신들이 원하는 것이 개별 법률에 명확하게 제시되어 있는지에 관심이 있기 때문에 이런 이유에서 개별 의회법률은 공공법보다 엄격하게 해석해야 한다.<sup>387)</sup> 그렇지만, 법률 규정의 의미가 명확한 경우에는 개별 사법이든 공공법이든 해석방법에 차이가 없으며, 법원의 엄격한 해석을 거친 경우에는 공공법의 경우와 동일한 효과를 가져올 수 있다.<sup>388)</sup>

382) ‘as soon as may be’라는 표현은 ‘as soon as possible’라는 표현보다는 덜 엄격한 표현이라고 추정한다. - John Sharland, *op. cit.* p. 117 (8.32).

383) 「Local Government Act 1972」Section 239 (2)(b)

384) John Sharland, *op. cit.* p. 117 (8.32).

385) John Sharland, *op. cit.* p. 117 (8.34).

386) Lord Esher M. R, *Altrincham Union Assessment Committee vs Cheshire Lines Committee*(1885) 15 Q. B. D. 597, p. 603. <https://www.casemine.com/judgement/uk/5a8ff8c960d03e7f57ecd6c5> 최종접속일 2018. 9. 21. 금.

387) [https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/4041/index.do?r=AAAAAQAKUGVyc29ubmUgYgE#\\_ftnref7](https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/4041/index.do?r=AAAAAQAKUGVyc29ubmUgYgE#_ftnref7) 최종접속일 2018. 9. 21. 금.

388) John Sharland, *op. cit.* p. 117 (8.34).

### 3. 법률의 효력(Validity)과 의회의 특별절차

의회에서 제정 법률이 통과된 이후에는 그 효력을 뒤집을 수 없다. 관련하여, 부실표시 및 의사규정 위반을 이유로 개별 법률에 대한 무효 확인을 구하는 사건<sup>389)</sup>이 있었는데, 상원은 법원이 해당 사안을 심리할 권한이 없으며, 의회에서 제정된 법률의 효력을 다룰 수 있는 권한이 없다고 한 바 있다.<sup>390)</sup>

추가적인 권한 취득을 위한 수단 중 하나로 의회의 특별절차명령(Special Parliamentary Procedure Order)이 있다.<sup>391)</sup> 구체적인 절차에 관한 사항은 해당 절차사용권한에 대해 규정한 법률에 명시되어 있으며, 발령권자는 장관(Minister)이다.<sup>392)</sup> 해당 명령을 발령하기 위해서는 런던관보(London Gazette) 및 지역신문에 공고해야 하며, 반대의견을 피력할 수 있도록 하고, 의견제시의 절차를 설명해야 한다. 반대의견의 제시가 있을 경우, 특별 상황에서 불필요하다고 인정되는 경우가 아니라면, 장관은 공청회를 개최해야 한다.<sup>393)</sup> 해당 명령이 의회에 상정된 후에는 명령전체에 대한 반대 혹은 수정에 대한 청원을 할 수 있다.<sup>394)</sup> 청원은 상하원 양원에 보고되며, 상원이나 하원은 해당 명령의 무효확인을 할 수도 있고 공동위원회에 회부할 수도 있다.<sup>395)</sup> 반대결의가 없다면, 공동위원회는 명령의 원칙에 관한 청원에 대해 심의한 후 결과를 보고하고, 명령의 수정여부를 보고해야 하며, 이후에 명령의 효력이 발생하게 된다.<sup>396)</sup> 명령은 의회에 보고가 이루어진 날 효력이 발생하게 되나, 수정이 있을 경우 소속 장관이 지정한 날에 효력을 발생하게 된다.<sup>397)</sup>

389) *Pickin v British Railways Boards*[1974] AC 765.

390) <https://swarb.co.uk/pickin-v-british-railways-board-hl-30-jan-1974/> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

391) John Sharland, *op. cit.* p. 118 (8.36).

392) *ibid.*

393) *ibid.*

394) *ibid.*

395) *ibid.*

396) *ibid.*

397) *ibid.*

#### 4. 지역 법률의 예

지역 법률의 대표적인 예로 「1998년 스코틀랜드법」<sup>398)</sup>을 들 수 있다. 「1998년 스코틀랜드법」은 같은 법에 규정된 ‘입법권(Legislative competence)’에 관한 규정을 근거로 의회는 “스코틀랜드 의회법(Acts of the Scottish Parliament)”으로 알려진 법을 제정할 수 있다고 하고 있다.<sup>399)</sup> 제안된 스코틀랜드 의회법은 법안(Bills)이며, 의회에서 통과될 경우, 왕실의 제가를 받아야 ‘스코틀랜드 의회법’이 될 수 있다.<sup>400)</sup> 법안(Bills)은 여왕의 자필서명 후 스코틀랜드 인장이 날인된 개봉 칙허서가 “the Register of the Great Seal”에 기록되는 날 왕실을 제가를 받게 된다.<sup>401)</sup> 의회의 법률제정 절차가 무효화된 경우라도 스코틀랜드 의회법의 효력은 영향을 받지 않는다.<sup>402)</sup> 스코틀랜드의회법과 관련된 법률 규정은 ‘스코틀랜드에 대한 영국 의회의 입법권한’에는 영향을 미치지 않지만, 영국의회는 스코틀랜드 의회의 동의 없이, 위임한 사항과 관련한 어떠한 법률도 제정하지 않을 것임을 동 법률에 명시하고 있다.<sup>403)</sup> 지역법률에 관한 스코틀랜드 의회의 입법권은 「1998년 스코틀랜드법」 제29조에서 규정하고 있다. 동법은 제29조제1항에서 “스코틀랜드 의회법의 어느 한 조항이라도 스코틀랜드 의회의 입법권 밖에 있는 경우 이 법은 법이 아니다.”라고 규정하고 있다.<sup>404)</sup> 같은 조 제2항에서는 스코틀랜드 의회의 입법권을 벗어나는 사항으로, 스코틀랜드가 아닌 다른 지역의 법인 경우, 유보조항과 관련된 경우, 별표(Schedule)의 제한사항을 위반한 경우, 관습상의 권리나 EU법에 위반하는 경우, 법무장관의 스코틀랜드에서의 형사소추 및 사망사건에 대한 수사권을 배제하는 것 등을 들고 있다.<sup>405)</sup> 또한 같은 법 제54조 제2항에서는 스코틀랜드 의회의 입법권을 벗어나는 부수입법을 제정하는 것은 이양 받은

398) 「Scotland Act 1998」[1998 c. 46]

399) 「Scotland Act 1998」Section 28(1)

400) 「Scotland Act 1998」Section 28(2)

401) 「Scotland Act 1998」Section 28(3)

402) 「Scotland Act 1998」Section 28(5)

403) 「Scotland Act 1998」Section 28(7)(8)

404) 「Scotland Act 1998」Section 29(1) (Legislative competence)

405) 「Scotland Act 1998」Section 29(2)

권한 범위 밖의 일이라고 명시하고 있다.<sup>406)</sup> 「1998년 스코틀랜드법」별표(Schedule) 4 제2항에서는 “유보문제에 대한 입법(The law on reserved matters)”이라는 제목으로 “스코틀랜드 의회법은 유보조항에 관한 법을 개정하거나 또는 하위입법으로 개정할 권한을 부여 받을 수 없다.”고 규정하고 있다.<sup>407)</sup>

영국의회에 유보되어 있는 사항은 「1998년 스코틀랜드법」별표(Schedule) 5에 규정되어 있는데, 일반유보조항(General reservations: The Constitution, Political parties, Foreign affairs etc., Public service, Defence, Treason)과 특별유보조항(Specific reservations: Financial and Economic Matters, Home Affairs, Trade and Industry, Energy, Transport, Social Security, Regulation of the Professions, Employment, Health and Medicines, Media and Culture, Miscellaneous)으로 나누어 규정하고 있다.<sup>408)</sup>

이와 같은 관련 조문들을 분석해 보면, 스코틀랜드의회는 스코틀랜드가 아닌 다른 지방의 법인 경우, 유보 조항과 관련된 경우, 국제협약과 호환·양립할 수 없는 경우 등을 제외하고는, 다른 지역정부에 비하여 광범위하게 입법권을 행사할 수 있다. 스코틀랜드에 대한 입법권한 이양의 형태는 영국의회에 유보되지 않은 분야에서 입법권 행사가 가능한 네거티브 형식으로 영국(UK)의 지방정부 중 자치권 행사의 범위가 가장 넓은 편이다. 즉, 기본적으로 영국의회에 유보되지 않은 사항인 경우 기본 법률의 제정도 가능하며, 주민에게 부과하는 소득세의 기본세율을 3펜스 범위에서 조정할 수 있는 권한도 부여받은 상태이다.

406) 「Scotland Act 1998」Section 54(2)

407) 「Scotland Act 1998」Schedule 4-2(1).

408) 「Scotland Act 1998」Schedule 5

## 제3절 조례(By-Laws)

### 1. 조례제정 권한

조례(By-Laws)는 개별 자치단체 안에서 운영하는 ‘자치법’을 말한다. 조례는 대중(public) 또는 대중의 일부에 영향을 미치는 규율(ordinance)로서, 누군가에게 무엇인가를 하도록 강제하거나 또는 금지하는 명령을 내리게 되며, 이를 준수하지 않을 경우 제재 또는 벌금을 부과할 수 있는 법적인 권한을 가진 기관이 발령하는 것이다.<sup>409)</sup> 자신의 의사에 따라 자유롭게 행동을 하거나 하지 않았을 경우에 비교할 때, 조례는 누군가의 자유를 필연적으로 제한하게 되며, 효력이 유지되는 경우 조례는 합법적 운영(Legitimate operation)이라는 틀 안에서 법률적인 힘을 갖게 된다.<sup>410)</sup>

「1972 지방정부법」에서는 의회의 조례제정권한에 대하여 규정하고 있다.<sup>411)</sup> 동 법률에 따라 지역의회(웨일즈의 주요 지역의회)와 런던 버로우(borough) 의회는 경우에 따라 지역(주요지역) 또는 버로우의 전체 또는 일부에서의 올바른 통치(good rule and government)를 위하여, 그리고 해당 지역에서의 불편을 예방하거나 해소하기 위하여 조례를 제정할 수 있다.<sup>412)</sup> ‘올바른 통치(good rule and government)’라는 말은 그 의미가 너무 포괄적이지만, 이론적으로는 지방정부가 매우 다양한 사안에 대해 입법할 수 있는 권한을 부여하는 것이기도 하다.<sup>413)</sup>

조례와 관련해서는 다음과 같은 제한이 따르게 된다.

첫째, 조례는 반드시 국무장관(Secretary of State)의 확인을 받아야 한다.<sup>414)</sup> 조례는 현재, 부총리실(Office of the Deputy Prime Minister, ODPM) 소관사항으로, 정부는 조례의

409) *kruse v johnson* [1898] 2 QB 91 <https://swarb.co.uk/kruse-v-johnson-hcj-1898/> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

410) John Sharland, *op. cit.* p. 110, (8.04).

411) 「Local Government Act 1972」Section 235

412) 「Local Government Act 1972」Section 235(1)

413) John Sharland, *op. cit.* p. 110, (8.05).

414) 「Local Government Act 1972」Section 235(2)

사용이 적절하다고 인정하는 경우에만 조례를 승인하고 있다.<sup>415)</sup> 또한 형식상의 일관성을 유지하기 위하여 정해진 양식을 준수해야 한다.<sup>416)</sup>

둘째, 자치단체의 책임 범위를 확대하기 위한 목적으로 조례를 사용할 수는 없다.<sup>417)</sup> 지방정부의 권한을 법적 책임이 없는 범위까지 확대하기 위해 조례를 제정하는 경우, 월권의 법리(*ultra vires*)를 위반한 것으로 간주된다.<sup>418)</sup>

셋째, 「1972년 지방정부법」제235조제3항<sup>419)</sup>에 따른 제한으로 관련 법률이 있는 사항에 대해서는 조례제정권한을 행사할 수 없다. 이 규정은 단순히 기타 다른 적절한 조례제정권이 없는 경우에만 제235조를 적용한다는 뜻은 아니다. 현안을 처리할 수 있는 다른 법률 규정이 존재하는 경우, 해당 규정과 관련된 내용에 대해서는 조례를 제정할 수 없다는 뜻이다.<sup>420)</sup> 만약에, 특정한 행위과정에 대하여 ‘범죄행위가 아닌 질서위반행위로 규정하는 법 규정이 존재하는 경우’, 지방정부는 동일한 행위과정을 범죄행위로 규정하는 조례는 제정할 수 없다.<sup>421)</sup> 경범죄에 해당할 수 있는 특정행위(*nuisance*)를 규제하는 규범제정을 허용하는 법 조항이 있다면, 지방정부는 사실상 제정된 규정이 없는 경우라도, 동일한 불법행위를 처리하기 위해 조례제정을 할 수 없다.<sup>422)</sup>

---

415) John Sharland, *op. cit.* p. 110, (8.05).

416) *ibid.*

417) *ibid.*

418) *ibid.*

419) 「Local Government Act 1972」Section 235(3) Byelaws shall not be made under this section for any purpose as respects any area if provision for that purpose as respects that area is made by, or is or may be made under, any other enactment.

420) John Sharland, *op. cit.* p. 110, (8.06).

421) *ibid.*

422) *ibid.*



## 2. 조례의 제정 및 폐지

### (1) 조례의 제정

조례 제정 절차(procedure)는 「1972년 지방정부법」제236조 및 제236조A에서 규정하고 있다.

「1972년 지방정부법」제236조의 규정은 이 법에 따라 지방자치단체(local authority)가 제정한 조례, 광역런던도시(the Greater London Authority), 런던교통국(Transport for London), 잉글랜드 내 통합교통국(an Integrated Transport Authority for an integrated transport area in England or a combined authority)이 제정한 조례 및 다른 법률에 따라 조례제정권한이 부여되어 있는 연합 기관(combined authority)이 제정한 조례에 적용된다.<sup>423)</sup> 동 조항은 「1972년 지방정부법」제236조A에 따른 조례, 「1982년 민간항공법」<sup>424)</sup>제29조에 따라 민간항공국(the Civil Aviation Authority)이 제정한 조례에는 적용되지 않는다.<sup>425)</sup>

조례는 지방자치단체(authority)의 공인 하에 작성되거나, 공인이 없는 패리쉬 또는 커뮤니티의회가 제정한 조례의 경우에는 두 명 이상의 의회 구성원이 자필로 서명하고 날인해야 하며, 확정권한이 있는 기관(confirming authority)이 확정해야 비로소 효력을 갖는다.<sup>426)</sup> 이 때, ‘확정권한이 있는 기관(confirming authority)’이란, 조례가 제정된 법안 또는 그 안에 포함되거나 적용된 법률에 명시된 기관 또는 사람으로, 조례를 확정하는 행정기관이나 사람, 또는 어떠한 기관이나 사람이 지정되지 않은 경우에는 국무장관(Secretary of State)을 의미한다.<sup>427)</sup> 공인 하에(under seal) 조례를 제정한 후에는, 지방자치단체(local authority)는 반드시 확인(confirmation)을 위한 안전상정의사를 밝혀야 한다.<sup>428)</sup> 해당 절차

423) 「Local Government Act 1972」Section 236(1)

424) 「Civil Aviation Act 1982」Section 29.

425) 「Local Government Act 1972」Section 236(2)

426) 「Local Government Act 1972」Section 236(3)

427) 「Local Government Act 1972」Section 236(11)

428) John Sharland, *op. cit.* p. 114, (8.18).

는 하나 이상의 지역 신문에 조례의 취지에 대한 공고를 내는 방식으로 진행할 수 있다.<sup>429)</sup> 공고는 확인 청구의 한달 전에 게재되어야 하며, 이후 제안된 조례에 대하여 의회의 조사가 진행될 예정이고, 누구든 그 사본을 구입할 수 있다는 사실에 대해 고지해야 하며, ‘확정권한이 있는 기관(confirming authority)’의 확인이 종료된 이후 효력발생일을 확정해야 한다.<sup>430)</sup> 광역런던시(the Greater London Authority)가 제정한 조례는 시장(Mayor)의 서명을 받아야 하며, ‘확정권한이 있는 기관(confirming authority)’이 확정할 때까지 효력이 발생하지 않는다.<sup>431)</sup> ‘확정권한이 있는 기관(confirming authority)’은 확정을 위하여 「1972년 지방정부법」 제236조에 따라 제출된 모든 조례를 확정하거나 확정을 거부할 수 있으며, 조례 시행일자를 정하고, 시행일이 정해지지 않을 경우, 해당 조례는 확정일로부터 1개월이 경과하는 시점에 시행된다.<sup>432)</sup> 의회는 사람들의 열람 및 판매 등을 위해 의회 사무소에 조례의 사본을 비치해야 한다.<sup>433)</sup> 카운티의회는 관계 담당자는 의회가 제정하고 확정한 모든 조례의 사본을 카운티 모든 디스트릭트 의회에 전달하며, 디스트릭트 의회의 관계 담당자는 의회가 제정하고 확정한 모든 조례의 사본을 카운티 의회에 전달해야 한다.<sup>434)</sup> 해당 내용은 웨일즈의 주의회(principal council)에는 적용되지 않는다.<sup>435)</sup> 광역런던시(the Greater London Authority)는 시(Authority)에서 제정하고 확정한 모든 조례의 사본을 각 런던 버로우 의회 및 시의회(common Council)에 전달해야 한다.<sup>436)</sup> 런던교통국(Transport for London)은 자신이 제정하고 확정받은 모든 조례의 사본을 런던시장(Mayor of London), 각 런던 버로우 의회 및 시의회에 전달해야 한다.<sup>437)</sup>

429) 「Local Government Act 1972」Section 236(4)

430) 「Local Government Act 1972」Section 236(5)(6)

431) 「Local Government Act 1972」Section 236(3A)

432) 「Local Government Act 1972」Section 236(7)

433) 「Local Government Act 1972」Section 236(8)(9)

434) 「Local Government Act 1972」Section 236(10)

435) 「Local Government Act 1972」Section 236(10)A

436) 「Local Government Act 1972」Section 236(10)B

437) 「Local Government Act 1972」Section 236(10)C

특정한 조례에 대해서는 대안 절차를 마련하고 있다.<sup>438)</sup> 국무장관은 잉글랜드와 관련하여서는, 규칙(regulation)에 따라 「1972년 지방정부법」 제236조가 적용되지 않는 조례의 등급을 정하고, 해당 조례의 제정 및 시행을 위한 절차조항을 마련할 수 있다.<sup>439)</sup> 규칙(regulation)은 특히 다음에서 정하는 하나 이상의 기준을 참조하여 조례의 종류를 구분할 수 있다.<sup>440)</sup>

- (a) 조례 제정의 근거가 되는 법률
- (b) 조례의 목적(subject-matter)
- (c) 조례 제정의 주체
- (d) 조례를 확정할 행정기관 또는 사람

특히, 규칙(regulation)에는 조례 제정 전 진행해야 할 협의사항, 조례 제정 후 공표(publicising)와 관련한 사항이 포함되어야 한다.<sup>441)</sup> 규칙(regulation)은 국무장관이 적절하다고 판단하는 부수적, 결과적, 과도기적 또는 보충적 조항(법률의 개정, 폐지 또는 폐지 조항의 포함) 및 각기 다른 지역 및 다른 자치단체(authorities)에 관한 상이한 규정을 포함하여 다양한 지역에 관련된 상이한 규정을 만들 수 있다.<sup>442)</sup> 규칙(regulation)을 포함하는 문서의 초안이 각 하원에 상정되어, 의결을 통해 승인되는 경우를 제외하고는 어떤 규칙(regulation)도 제정할 수 없다<sup>443)</sup>

438) 「Local Government Act 1972」Section 236A Alternative procedure for certain byelaws

439) 「Local Government Act 1972」Section 236A(1)

440) 「Local Government Act 1972」Section 236A(2)

441) 「Local Government Act 1972」Section 236A(3)

442) 「Local Government Act 1972」Section 236A(4)

443) 「Local Government Act 1972」Section 236A(5)

## (2) 조례의 폐지

조례의 폐지(Revocation of byelaws)와 관련한 사항은 「1972년 지방정부법」 제236조B에서 규정하고 있다. 해당 규정은 지방자치단체(local authority), 광역런던시(the Greater London Authority), 런던교통국(Transport for London), 잉글랜드 내 통합교통국(an Integrated Transport Authority for an integrated transport area in England or a combined authority), 연합 기관(combined authority)에 적용된다.<sup>444)</sup> 자치단체(authority)는 해당 자치단체가 제정한 조례를 폐지하기 위하여 조례를 제정할 수 있다.<sup>445)</sup> 이 권한(법 제236조B 제2항에 근거한 권한)은 자치단체가 조례를 폐지할 수 있는 권한을 보유하고 있지 않은 경우에 한하여 행사할 수 있다.<sup>446)</sup> 「1972년 지방정부법」 제236조B에 따라, 웨일즈의 지방자치단체가 제정한 조례에 대해서는 웨일즈 장관(the Welsh Ministers)이, 다른 조례에 대해서는 국무장관(Secretary of State)이 조례와 관련한 확정권한(confirming authority)을 갖는다.<sup>447)</sup> 국무장관 및 웨일즈장관은 각각 잉글랜드 및 웨일즈와 관련한 조례 중, 시대에 뒤쳐지거나(obsolete) 불필요해(unnecessary) 보이는 모든 조례의 폐지를 명할 수 있다.<sup>448)</sup>

「1978년 해석법」 제14조에서는 “법이 조례제정권을 부여한 경우, 조례제정권은 이의가 없다면, 동등한 방식으로 동등한 동의 및 조건에 따라 조례를 철회, 폐지, 취소, 수정 또는 변경할 수 있는 권한을 포함하는 것으로 해석한다.”고 규정한다.<sup>449)</sup> 조례 제정권한과 관련하여 규정하고 있는 법률이 폐지될 경우, 동 법에 근거하여 제정된 조례 또한 자동으로 폐지된다. 다만, 법령에서 조례의 효력을 보전하기 위하여 예외 규정을 포함하고 있는 경우에는 그렇지 않다. 어떤 경우에는 국무장관이 명령한 경우를 제외하고 규정된 기간이 경과된 후에도 조례가 존속하는 경우가 있다. 예컨대, 「1945년 수자원법」<sup>450)</sup>에 따라 제정

444) 「Local Government Act 1972」Section 236 B(1)

445) 「Local Government Act 1972」Section 236 B(2)

446) 「Local Government Act 1972」Section 236 B(3)

447) 「Local Government Act 1972」Section 236 B(4)

448) 「Local Government Act 1972」Section 236 B(5)(6)

449) 「Interpretation Act 1978」Section 14 Implied power to amend

450) 「Water Act 1945」

된 조례가 이에 해당하는데, 해당 조례는 국무장관이 기간을 연장한 경우를 제외하고 제정된 날부터 10년 간 유효하다. 조례 제정권한이 다시 제정되는 경우, 폐지된 조항에 따라 제정된 조례는 그 효력을 유지하게 된다.<sup>451)</sup> 이 경우 이의가 제기되지 않으면 해당 조례는 새로운 조항에 따라 제정된 것과 마찬가지로의 효력을 갖는다.<sup>452)</sup>

### (3) 권리포기(Waiver), 완화(Relaxation)

지방자치단체(local authority)는 자체 조례(own byelaws)에 대한 권리를 포기할 권리가 없다<sup>453)</sup>. “Yabbicom v King [1899] 1 QB 444” 사건에서 도시 디스트릭트 의회(urban district council)는 계획이 사실상 조례에 반함에도 불구하고 해당 계획을 승인했다. 건축물이 완공되기 전에 해당 지역은 브리스톨 시(City of Bristol)에 이전되었고 브리스톨 시 의회는 해당 건축물이 불법적으로 지어졌다는 이유로 피고에 대한 절차를 개시하였다. 이 사건에서 Day J. 판사는 “해당 디스트릭트 의회는 법을 지배할 수 있는 권한이 없으며, 올바르게 제정된 조례는 법의 효력을 갖는다. 공공기관은 개인과 마찬가지로 집행해야 할 법을 폐지할 수 없으며 어찌되었든 공공기관(public body)은 법을 폐지할 수 있는 권한이 없다.”고 판시하였다.<sup>454)</sup>

「1980년 고속도로법」<sup>455)</sup>은 신규 거리 조례 완화에 관한 규정을 포함하고 있었는데, 제 190조에 따라 지방자치단체는 국무장관의 동의를 얻어 신규 거리에 관해서는 조례의 요건을 완화하거나 또는 어떠한 특정한 상황에서도 해당 조례의 운영이 불합리하다고 판단되는 경우 해당 조례의 준수를 면제할 수 있다. 이 때 해당 자치단체는 국무장관의 동의를 구하기 위해 신청을 할 경우 반드시 고지해야 하고, 국무장관은 동의를 하기 전에 제기될 수 있는 반대 또는 이의를 반드시 고려해야 한다.<sup>456)</sup>

451) 「Interpretation Act 1978」Section 17

452) S.H. Bailey, Cross on principles of Local Government Law」, Sweet & Maxwell, 2004. p. 282(6-15).

453) John Sharland, *op. cit.* p. 116, (8.27).

454) S.H. Bailey, *op. cit.* p. 280(6-14).

455) 「Highways Act 1980」[1980 c. 66]

456) 「Highways Act 1980」Section 190. Power to relax byelaw requirements.

### 3. 조례에 대한 규범통제(사법심사)

조례의 유효성 입증은 법원의 철저한 검토를 통해 입증된다. 법원의 조례에 대한 심사권은 헌장에 따라 고유의 권한 또는 일반권한을 부여받은 영주(manorial body), 타운(towns) 또는 법인체(corporations)의 경우와 같이 적용되었고, 법인과 지방 행정기관(local administrative bodies)이 새롭게 설립됨에 따라 동일한 사법권(jurisdiction)이 적용되어 왔다.<sup>457)</sup> 조례가 유효성 요건을 갖추지 못하면, 무효 판단을 받게 되며, 무효판단이 내려지면 해당 조례를 포함한 고시를 하거나 이를 유지하는 것은 권력 남용이 된다.

조례의 유효성을 판단할 때 적용해온 요건으로 i) 합리성, ii) 명확성, iii) 법률적합성을 들 수 있다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

#### (1) 합리성(Reasonableness)

합리성 판단과 관련하여 인용되는 대표적인 사건은<sup>458)</sup> “Kruise v johnson [1898] 2 QB 91” 사건이다. 켄트 카운티 의회(Kent County Council)는 주거지에서 50야드 이내에서 음악연주나 노래 부르는 것에 대한 중단요청이 있는 경우에도 음악연주나 노래 부르는 행위를 할 경우 불법이라고 명시하는 조례를 제정했다. 이 조례에 따라 유죄판결을 선고받은 피고인은 해당 조례는 합리적이지 않기 때문에 효력이 없다고 주장하면서 지방법원(Divisional Court)에 항소했다. 이에 대해 법원은, 조례가 불합리할 경우 법원은 지체없이 이를 폐지하는 것이 타당하지만, 일반적으로 의회로부터 권한을 위임받은 대표기관인 지방정부가 제정한 조례의 효력은 인정해야 한다고 주장한 Lord Rusell CJ의 견해에 따라 동 조례의 효력을 유지시켰다.<sup>459)</sup> Rusell CJ 판사는 동 판결에서 불합리(Unreasonableness)의 의미를 다음과 같이 설명했다. 예컨대, 조례를 운영할 때에, 조례가 계층 간에 편파적이며 불평등하게 적용되고 있으며 불의한 것으로 판명되는 경우, 이는 조례를 적용받는

457) S.H. Bailey, *op. cit.* p. 271(6-06).

458) kruise v johnson [1898] 2 QB 91 <https://swarb.co.uk/kruise-v-johnson-hcj-1898/> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

459) S.H. Bailey, 『Cross on principles of Local Government Law』, Sweet & Maxwell, 2004. p. 272(6-07).

사람들의 권리를 강압적이고 이유 없이 침해하는 것으로, 이성적인 사람으로부터 정당성을 인정받지 못할 것이므로, 법원은 ‘의회가 이러한 조례제정을 하도록 권한을 부여할 의도가 아니었기 때문에 해당 조례는 불합리하며, 재량을 남용하였다.’는 판단을 내릴 수 있다.<sup>460)</sup> 그러나 단순히 특정 판사의 판단에 따라 조례가 신뢰성, 필요성, 편리성의 범위를 벗어났다고 간주되거나 일부판사의 견해에 따라 마땅히 있어야 한다고 여겨지는 필요조건 또는 예외조건이 없다는 사정만으로 불합리하다고 판단하는 것은 타당하지 않다는 것이다.<sup>461)</sup>

한편, “*Arlidge v Islington Corp* [1909] 2 KB 127” 사건에서는 해당 조례가 불합리한 것으로, 타당하지 않기 때문에 폐지해야 한다는 판단이 내려진 바 있다. 「1891년 공중보건법」<sup>462)</sup>에 따른 조례에 따라 숙박업소의 주인은 매년 4월, 5월 또는 6월에 해당 숙박시설을 청소하도록 하고 있었는데, 해당 조례는 임차인의 주거지에 들어갈 수 있는 권리가 없는 임대인에게 까지도 적용되는 것이었다.<sup>463)</sup> 해당 규정은 이들이 해당 조례에 따라 주거지에 들어갈 경우 주거침입 또는 계약위반이 되는 경우에도 적용되는 것이었는데<sup>464)</sup> 법원은 해당 조례가 사람들에게 법적 권한이 없는 무엇인가를 강요하는 것이 되어 불합리하여 폐지되어야 한다고 결정하였다.<sup>465)</sup>

## (2) 명확성(Clarity in legislation)

조례가 명확성을 갖추지 못한 경우 법원은 해당 조례의 효력을 인정하지 않는다. 조례의 불명확성 내지 불확실성(Uncertainty)에 대한 판단의 내용은 “*United Bill Posting Co Ltd v Somerset County Council* [1926] 42 TLR 537” 사건을 통해 알 수 있다. 이 사건에서

460) *ibid.*

461) *ibid.*

462) 「Public Health (London) Act 1891」

463) S.H. Bailey, *op. cit.* p. 272(6-07).

464) *ibid.*

465) John Sharland, *op. cit.* p. 111, (8.09).

의회는 고속도로, 철도 및 수로에서 보이는 곳이 ‘풍경의 아름다움을 훼손하는’(disfigure the natural beauty of the landscape) 광고게제를 금지하는 조례를 제정하였다.<sup>466)</sup> 어떻게 보면 매우 모호하면서 주관적인 문제로 생각될 수 있는 사안이었는데, 법원은 ‘불명확성을 이유로 해당 조례를 폐지’해야 한다는 주장을 배척하였다.<sup>467)</sup> 반면, “Scott v Pilliner [1904] 2 KB 855” 사건에서는 ‘불명확성’을 근거로 해당 조례를 타당하지 않다고 판단했다.<sup>468)</sup> 이 사건에서 ‘경주, 장애물 경기 또는 기타 경쟁으로 이어질 수 있는 정보만을 전달하기 위한 서면 또는 인쇄문서를 판매하거나 배포하는 행위’를 금지시킨 조례에 대하여, 비록 그 용어의 의미를 해석하기 어렵다고 볼 만한 명확한 근거는 없지만, 불명확성 때문에 동 조례가 타당하지 못하다고 한 바 있다.<sup>469)</sup> 불명확성을 이유로 무효가 선고된 사례는 “Staden v Tarjanyi [1980] 78 LGR 64”의 경우도 있다.<sup>470)</sup> 글라이딩을 규율하고자 했던 아두르 디스트릭트 의회(Adur District Council)에서 행글라이딩을 즐기던 사람이 유원지 위를 비행했다는 이유로 기소되었다.<sup>471)</sup> 동 의회의 조례에서는 유인, 무인 여부에 상관없이 행글라이더가 유원지 위를 나는 것을 금지하고 있었는데, 그러한 금지 규정은 ‘지상을 나는(flying over the ground)’이라는 문구에 따른 것이었다.<sup>472)</sup> 지방법원은 해당 조례를 ‘불명확성’을 이유로 무효라고 선고하였다. 이와 같은 내용의 조례를 규정하려면, ‘행글라이딩이 불법행위로 간주되는 정확한 시간대’를 명시해야 했다고 판시하였다.<sup>473)</sup>

이러한 내용과 상반되는 것으로, Denning 판사는 ‘조례는 불명확하기 때문이 아니라, 의미가 없을 때에 무효가 된다.’고 한 바 있다.<sup>474)</sup> 이 사건<sup>475)</sup>은 불명확성을 이유로 무효

466) John Sharland, *op. cit.* p. 112, (8.10).

467) *ibid.*

468) *ibid.*

469) *ibid.*

470) Kalimba Charles Aguma, “The Principle of Ultra Vires and the local authorities’ decisions in England”, School of Advanced Study University of London, UK, 2011-2012, p. 22 - 23.

471) *supra.*

472) *supra.*

473) John Sharland, *op. cit.* p. 112, (8.11).

474) John Sharland, *op. cit.* p. 112, (8.12).

475) 이 사건은 『HMS Forest Moor and Menwith Hill Station By-Laws 1986』과 관련된 것으로, 군사시설에 반대하



판결을 받은 조례에 대해, 항소법원에서 조례의 효력을 인정한 사례인데, 동 판결에서 Denning, 판사는 “법령이 어떠한 의미를 가지고 있다면, 그것이 비록 모호하거나 또는 여러 가지 의미로 해석이 되거나 또는 선택의 여지가 거의 없는 경우라도, 법원은 이를 무효로 판단하여 기각하기보다는 해당 규정이 어떠한 의미를 가져야 하는지에 대해 언급해야 한다. Farwell J. 가 말했듯이, 법령은 ‘어떠한 용어가 절대적으로 무의미하여 아무것도 할 수 있는 것이 없는 경우를 제외하고는 무엇이든 의미를 찾아내야 하며, 불명확성을 이유로 무효판단을 해서는 안 된다.’”고 하였다.<sup>476)</sup>

### (3) 법률적합성의 원칙

조례는 조례가 기반하고 있는 법적 권한을 넘어설 수 없다. 즉, 조례는 성문법(statute law)에 근거해야 하며, 완전히 법의 권한 범위 안에 있어야 하고, 법에서 명시된 표현을 벗어날 수 없다.<sup>477)</sup>

조례는 그것이 기존의 성문법(statute) 또는 보통법(common law)과 충돌하거나 불일치할 경우 폐지된다(*be struck down*).<sup>478)</sup> 더 명확하게 표현하면, 조례는 법률을 바꾸기 위한 수단으로 사용될 수 없다.<sup>479)</sup> 기존의 성문법에 직접적으로 배치되는 조례, 예컨대, 성문법에서 특정상황에서의 어떤 행위를 합법적인 것으로 간주하는데, 동일한 행위를 불법적인 것으로 간주하는 조례가 있다면, 그 조례는 효력을 잃게 된다. “*Powell v May* [1946] KB 330” 사건에서는 해당 조례가 공공장소에서의 베틱을 금지하고 있었는데, 기존의 성문법

---

던 원고들은 조례위반을 이유로 여러 차례 구속되었다. 그러다가 ‘*Bugg v DPP*[1993] QB 473’ 판결에서 해당 조례는 불명확성을 이유로 무효선고가 되었다. 이에 원고들은 부당체포 및 불법감금을 이유로 자신들을 구속한 경찰관을 고소했고, 효력없는 조례제정을 하여 법적인 의무를 위반했다는 이유로 법무장관을 각각 고소했다. 1심 법원의 판사는 *Bugg* 판결을 참고로 하여 조례는 무효로 보아야 하지만, 경찰관은 합법적인 범위 내에서 한 정당 행위라고 하였다. 항소법원에서는 1심판결을 뒤엎고 해당 조례의 효력을 인정한 바 있다.

476) *ibid.*

477) S.H. Bailey, *op. cit.* p. 277(6-10).

478) John Sharland, *op. cit.* p. 113, (8.14).

479) *ibid.*

에서는 특정 조건이 충족될 경우 이를 허용하고 있다는 이유로 그 조례에 대해 무효가 선고되었다.<sup>480)</sup>

“R v Wood [1855] 119 ER 400 5 E & B 49”에서는 법에서 규정한 권한을 유일한 경우에 대한 판단을 보여주고 있다. 이 판결에 따르면, 성문법에서 규율하고 있는 내용에 목록이 포함되어 있다면, 지방정부(local authority)는 그 목록을 추가할 수 없다. 사건을 살펴보면, 「1848년 공중보건법」<sup>481)</sup>에 따라 지방보건위원회(local board of health)는 거주자에게 먼지, 쓰레기, 오물, 분노 등을 제거할 의무를 부과하는 조례를 제정할 수 있었다. 이 법률에 따라 지방보건위원회가 ‘모든 거주자는 자신의 거주지 반대편에 있는 통행로의 눈을 치워야 한다.’는 조례를 제정하였는데, 조례가 규정하는 내용은 법률이 규정하지 않은 ‘눈(snow)’에까지 확대 적용할 수 없다고 하여, 해당 조례는 법에서 규정한 권한을 넘어서는 것이 되어, ‘월권의 법리(ultra vires)’에 위반된다고 하였다.<sup>482)</sup>

#### 4. 조례위반에 대한 처벌 및 집행 등

「1972년 지방정부법」에서 명시된 절차에 따라 제정된 조례는 적용가능한 법에서 규정하고 있는 금액을 넘지 않는 범위 안에서 벌금을 부과할 수 있으며, 약식 판결에 따른 회수(recoverable)를 규정할 수 있고, 금액이 정해져 있지 않은 경우의 벌금은 20파운드로 한다.<sup>483)</sup> 새롭게 정한 금액은 기존의 또는 장래 제정될 조례에 적용할 수 있다.<sup>484)</sup> 위반행위가 1회 이상 지속되는 경우 조례는 해당 위반행위가 계속되는 기간 동안 매일 추가로 벌금을 부과할 수 있다. 계속되는 위반행위에 대한 벌금 최대금액은 적용가능한 법률에 따라 정해지며, 금액이 정해져 있지 않은 경우 5파운드로 한다.<sup>485)</sup> 벌금 적용에 관한 법규

480) *ibid.*

481) 「The Public Health Act 1848」

482) S.H. Bailey, *op. cit.* p. 277(6-10).

483) 「Local Government Act 1972」Section 237.

484) S.H. Bailey, *op. cit.* p. 278(6-11).

485) 「Local Government Act 1972」Section 237.

(code)에 포함된 규칙이 아닌 다른 규칙에 따라 조례를 제정하는 것도 가능하다.<sup>486)</sup>

조례위반에 따른 절차개시는 누구나 가능하다. 다만, 해당 조례제정의 근거법에서 기소 권한을 제한하는 경우는 예외로 한다.<sup>487)</sup> 절차개시를 법으로 제한하고 있는 규정의 예로 「1936년 공중보건법」 제298조<sup>488)</sup>를 들 수 있다. 이에 따르면, 피해를 입은 당사자 또는 의회 또는 문제의 조례를 집행하는 기능을 하는 기타 기관에 한하여 검찰의 서면 동의 없이 기소를 할 수 있다. 이 조항 또는 이와 유사한 조항에도 불구하고 지방의회에서 제정한 조례위반과 관련하여 경찰은 검찰의 동의 없이 절차를 개시할 수 있다. “*Kenealey v O’Keefe* [1901] 2 I. R. 39.” 사건에서 법원은 기소를 할 수 있는 일반적 권리는 해당 조례가 공공의 이익과 관련이 있는 경우에 한해서만 적용되어야 한다고 판단했다.<sup>489)</sup>

486) S.H. Bailey, *op. cit.* p. 278(6-11).

487) *ibid.*

488) 「Public Health Act 1936」 Section 298. Restriction on right to prosecute. Proceeding in respect of an offence created by or under this Act shall not, without the written consent of the Attorney-General, be taken by any person other than a party aggrieved, or a council or a body whose function it is to enforce the provisions or byelaw in question was made.

489) S.H. Bailey, *op. cit.* p. 279(6-12).



## 제5장

# ● 영국의 특이사항 및 결론

제1절 영국지방자치에서의 특이사항

제2절 시사점 및 결론



## 제5장

# 영국의 특이사항 및 결론

### 제1절 영국지방자치에서의 특이사항

#### 1. 지방정부연합(Local Government Association, LGA)

영국에는 지방정부연합(Local Government Association, LGA)이라는 조직이 있다.<sup>490)</sup> 지방정부연합이란, 중앙정부에 지방정부의 의견 개진, 지방정부 지원, 개선 및 발전을 위해 지방위원회와 협력하는 4개의 정치정당(보수당, 노동당, 자유민주당, 독립당) 연합체를 말한다. 공정성과 정치적 중립성을 위해 지방정부연합(LGA)의 의석수는 동등하게 배분된다.

지방정부연합의 목적은 정치적 중립성을 지향하면서 각 지역의회에의 중요한 문제에 대한 영향력을 강화하고 정책적 안전을 제시하는 등 각 지역에 맞는 해결방안을 제공하는 데 있다. 2018년 현재, 415개 지방자치단체로 구성되어 있다.<sup>491)</sup>

1996년 12월 지방정부연합(LGA)의 그림자 총회는 협회의 설립목적, 구성, 활동 등에 관한 헌장 및 규정(Constitution, Standing Orders, Political Conventions)<sup>492)</sup>을 최초로 채택하였고, 이후 여러 차례 수정되었다.

490) <https://www.local.gov.uk/about/what-local-government> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

491) <https://www.local.gov.uk/about/who-we-are-and-what-we-do> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

492) <https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/LGA%20Constitution%20amended%204%207%2017%20-%2024%20july%202017.pdf>GA 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

지방정부연합(LGA) 지도부는, 의장 및 부의장(Chair, Vice Chairs)의 경우는 선거를 통해 선출하며 지방정부연합(LGA) 업무 방향을 설정하고 감독한다. 연합회 부회장(Vice-president)은 지방정부연합(LGA)을 구성하는 4개의 정당이 매년 하원(House of Commons), 상원(House of Lords), 유럽 연합 의회(European Parliament)의 대표들을 부회장으로 초대해 지역의 현안문제를 함께 논의한다. 최고 관리팀(Senior management team)은 지도부와 함께 지방정부연합(LGA)의 전략적 운영목표를 설정하고 추진한다.

지방정부연합(LGA)의 2018년 최우선 과제 및 현재 추진 업무는,<sup>493)</sup> 영국의 EU 탈퇴, 중앙정부에서 지방정부로의 권력이양 및 재정지원, 포용적 성장, 일자리 창출, 주택문제 해소, 아동, 교육, 성년을 위한 사회돌봄 및 건강, 지원위원회설립 등이다. LGA는 지도부 및 위원회는 3개월 단위로 업무추진 목적 및 일정 등 향후 업무계획을 공개하며, 향후계획은 지도부(leadership board)에서 6주 단위로 검토한다. LGA에는 9명의 자문위원이 구성되어 있다. LGA의 각 지방정부와의 관계 관리는 9명의 자문을 통해 이루어진다. 자문단은 각 지역이 필요로 하는 지원, LGA가 제공할 수 있는 지원, 개선 방안 등 지역현안에 대해 각 지역의 의회와 논의하며, 각 경제부문이 주도<sup>494)</sup>하는 현안 해결을 위한 방법 모색 및 혁신적인 실무도입 등에 있어 중요한 역할을 수행하고 있다.

## 2. 의회주권주의와 분권 레퍼런덤

영국은 확고한 대의민주제의 전통을 고수하고 있으며, 의회주권주의를 가장 중요한 원칙으로 표방하고 있다. 그런데 국민이 중요한 사안에 대하여 ‘직접적으로’, ‘투표’를 통해

493) 자세한 내용은 2017-18 사업계획에서 확인할 수 있음. 출처: LGA 홈페이지.

[https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/9.43%20-%20LGA%202017\\_x3A\\_18%20business%20plan\\_02\\_web\\_1.pdf](https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/9.43%20-%20LGA%202017_x3A_18%20business%20plan_02_web_1.pdf) 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

494) 영국중앙정부는 미래를 위한 영국의 산업전략(Industrial Strategy White Paper)을 통해 영국의 균형발전을 위한 방법으로 각 경제부문이 주도(sector-led)하는 개선방안을 제시. 이를 위한 업계 전문가들의 의견개시와 협의 등을 주요 내용으로 함. LGA의 부문주도 개선에 대한 자세한 내용은 Sector-led Improvement: our offer of support에서 확인할 수 있음.

<https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/publicaitons%20-%20sector%20led%20improvement%20our%20offer%20of%20support%20-%2004%20July%202018.pdf> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.



의사를 표시하는 레퍼런덤이, 분권, 즉 지방정부에 대한 권한이양과 관련해서도 지속적으로 실시되고 있다.<sup>495)</sup>

1979년에는 “스코틀랜드와 웨일즈에 독자적인 의회를 수립함으로써 중앙정부의 권한을 이양하는 분권 정책을 수립”하는 것을 주요 내용으로 하는 「1978년 스코틀랜드법(Scotland Act 1978)」과 「1978년 웨일즈법(Wales Act 1978)」의 시행여부를 두고 각각 레퍼런덤이 실시된 바 있다.<sup>496)</sup> 주요 내용은 각각의 지방에 중앙정부의 권한을 이양하고 독자적인 의회를 수립할 것인지 여부에 대한 것이었다. 두 지역에서 분권과 관련한 레퍼런덤은 1997년에도 실시되었다. 1979년 레퍼런덤의 결과 반대표가 우세하여 각각의 법률이 폐지된 바 있지만, 1997년 레퍼런덤에서는 찬성표가 우세하게 나오면서 「1998년 스코틀랜드법」과 「1998년 웨일즈정부법」으로 공포되었다.<sup>497)</sup>

1998년에는 광역런던시(Greater London Authority)의 수립에 관한 레퍼런덤<sup>498)</sup>도 실시된 바 있는데,<sup>499)</sup> 그 결과로 「광역런던시법」<sup>500)</sup>이 제정되었다.<sup>501)</sup>

의회주권주의와 레퍼런덤은 상충할 수밖에 없기 때문에, “어떤 특정 이슈에 대해서 반드시 레퍼런덤을 실시해야 한다거나, 어떤 특정 레퍼런덤의 결과를 의회가 수용해야 한다거나 하는 의회에 대한 구속은 성립할 수 없다.”<sup>502)</sup> 그럼에도 불구하고, 레퍼런덤이라는

495) 레퍼런덤과 관련한 구체적인 사항은 다음의 논문을 참조. 박성용, “영국 헌정사에 있어서 레퍼런덤의 특징과 의의”, 『유럽헌법연구』 제24호, 유럽헌법학회, 2017. 8. 30.

496) “이 레퍼런덤의 질문은 지극히 단순한 내용이었다. 전체 유권자의 64퍼센트가 투표에 참여한 스코틀랜드에서는 반대(48%)보다 찬성(52%)이 우세하였으나, 찬성표는 전체유권자 대비 40퍼센트를 충족해야 한다는 원칙에 기인하여 최종적으로 무효 처리되었고 1978년 스코틀랜드법은 레퍼런덤 결과에 따라 이듬해 폐지되었다. 전체 유권자의 59퍼센트가 투표에 참여한 웨일스에서는 절대다수인 80퍼센트가 반대표를 던졌고 찬성표를 던진 이들은 20퍼센트에 그쳤다. 1978년 웨일스법도 스코틀랜드의 경우와 마찬가지로 이듬해 폐지되었다.” 박성용, 앞의 글, 305~306면.

497) 「Scotland Act 1998」[1998 c. 46], 「Government of Wales Act 1998」[1998. c. 38]

498) 레퍼런덤의 질문은 다음과 같다. Are you in favour of the Government's proposals for a Greater London Authority, made up of an elected mayor and a separately elected assembly?

499) 「Greater London Authority (Referendum) Act 1998」[1998 c. 3]

500) 「Greater London Authority Act 1999」[1999 c. 29]

501) 투표결과 찬성 - 1,230,715 (72.0%); 반대 - 478,413 (28.0%). 투표결과 34.1%.

502) 박성용, 앞의 글, 317면.

직접민주제적 요소가 지방에 대한 권한이양과 관련한 이슈에 대해서도 지속적으로 활용되고 있다. 결과적으로 지방에 대한 권한이양과 관련된 레퍼런덤을 통해 영연방의회가 전통적으로 누려온 권한의 상당부분이 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 의회와 정부로 이양되고 있고, 이러한 점에서 레퍼런덤은 영국지방자치제도 발전에 독특한 기여를 하는 것으로 평가할 수 있다.

## 제2절 시사점 및 결론

영국과 한국은 전반적인 법률체계나 사회·문화적 배경이 달라서 비교하기가 어렵고, 양자를 비교하는 것이 큰 의미가 없는 것처럼 보이기도 한다. 지방자치와 관련한 부분에서도 지방자치의 근거를 간략하게라도 「헌법」에 규정하고 있는 한국과 달리, 불문헌법 국가인 영국의 경우는 지방자치를 보장하는 헌법상의 근거 규정이 없다. 그렇지만 다른 관점에서 살펴보면 영국과 한국의 지방자치 관련 제도는 유사하게 보이는 측면도 상당부분 있다.

먼저, 한국의 지방자치가 제도적 측면에서 중앙종속형을 유지하고 있는 것과 마찬가지로 영국의 지방제도 역시 중앙종속형을 유지하고 있다. 영국은 한국과는 비교되지 않을 정도의 긴 지방자치의 역사를 가지고 있는 국가이지만, 그럼에도 불구하고 모든 권한은 웨스트민스터 의회에 집중되어 있다.

두 번째로, 영국에서는 중앙정부와 지방정부(스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드) 간 권한이양의 문제와 영연방의회와 잉글랜드지역과의 자치문제가 함께 고려되고 있는데, 이는 현재 우리의 제도와도 유사한 측면이 있다. 즉, 우리의 경우도 중앙정부와 제주특별자치도 간의 문제, 중앙정부와 그 밖의 자치단체와의 문제가 함께 고려되어야 하기 때문이다. 영국에서 각 지방정부와의 권한이양과 관련한 문제는 한국에서 제주특별자치도와 중앙정부 간 발생할 수 있는 여러 가지 문제에 시사점을 줄 수 있으며, 웨스트민스터 의회와

잉글랜드 지역 간의 자치권과 관련한 다양한 문제들은 그 밖의 지방자치단체와의 관계에서의 문제에 시사점을 줄 수 있다.

세 번째로, 자치입법과 관련해서도 유사한 측면이 많다. 영국에서 지역특별법과 관련한 문제들은 한국의 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」과 관련한 부분과 비교·검토할 수 있을 것이다. 영국에서 지역특별법은 자치단체의 자치 영역을 확장시켜 주는 역할을 하지만, 조례와는 확연히 구분되는 의회법이기 때문에 중앙의회의 승인이 필요하며, 해당 법률에서 규정된 범위 안에서 자치권을 행사할 수 있다. 이는 한국의 경우도 마찬가지이다. 또한, 조례(By-Laws)의 유효성 요건으로 제시되는 세 가지 요건, 합리성, 명확성, 법률적합성은 한국에서 조례의 위법성 여부를 판단할 때 제시되는 기준과도 유사하다.

아무튼, 분명히 우리와는 다른 모습으로 발전하고 있는 지방자치제도이지만 영국과 굳이 유사점을 찾아 비교하려는 것은 시사점을 얻을 수 있는 지점을 찾기 위함이다. 긴 지방자치의 역사를 가진 영국이지만 여전히 중앙정부와 지방정부 간의 권한 문제가 연구되고 있고, 지방의 자치권을 확대하고 자치제도를 활성화하기 위한 연구가 계속되고 있다. 불문헌법 국가라는 편견 때문에 지방제도 역시 관습법과 판례에 의존하여 운영 될 것으로 생각할 수도 있지만, 영국의 지방제도는 법률 단계에서 살펴보면, 우리보다도 더 세세하게 성문의 법률에 근거하여 운영되고 있다. 성문법 국가인 한국이지만, 지방제도와 관련한 법률 체계나 내용이 영국보다 상당히 적은 부분은 우리의 지방자치의 제도적 측면이 빈약하다는 반증일 수도 있다.

한편, 영국에서 지방정부의 자치권 확대의 큰 걸림돌로 지적되는 부분은 지방재정과 관련한 부분이다. 정치·문화적으로 지역의 풀뿌리민주주의가 정착되어 있는 영국이지만, 결국 큰 틀에서 중앙의회의 통제 하에 있는 근본 원인은 재정 종속에 있다는 것이 영국 내의 지방자치 관련 연구자들의 견해이다. 이 또한 우리가 갖고 있는 문제와도 유사한 측면으로 생각된다. 본 연구에서는 영국의 지방자치와 관련한 부분 전반을 개괄적으로

정리하되, 재정과 관련한 부분은 배제하고 연구를 진행하여 해당 내용에 관해서는 서술하지 아니하였다. 추후 영국의 지방자치제도에서 재정제도가 갖는 의미 등에 관한 연구가 수행될 필요가 있다고 보인다.

영국에서 지방자치와 관련하여 다음과 같은 주장이 있다. ‘불문헌법 국가인 영국에서 지방자치를 위하여 반드시 헌법적 근거나 법률이 필요한 것은 아니며, 정말 중요한 문제들은 헌법적인 것이 아니라 정치적이고 문화적인 것이기 때문에, 헌법적인 근거 마련보다는 지방자치에 대한 대중의 태도 변화를 이끌어 내는 것이 중요하다.’<sup>503)</sup>는 것이 그것이다. 그렇지만 이러한 인식에도 불구하고 성문의 규정으로 지방자치 또는 지방정부의 존재를 인정하지 않는 영국의 법체계가 보완될 필요성이 있다는 문제의식 또한 영국 내에서 지속적으로 제기되고 있다.<sup>504)</sup> 지방자치의 정치·문화적 전통이 확립된 영국에서조차도 지방자치의 보장을 위한 성문 법체계 확립의 필요성을 역설하는 것은, 지방자치에 있어서는 정치·문화적 요소뿐만 아니라, 법제적 보장의 필요성도 중요함을 보여주는 것이라 할 수 있다. 한국의 경우, 지방자치의 정치·문화적 분위기를 성숙시켜야 하는 과제를 안고 있는 동시에 이를 보완하기 위한 법제적 발전 방안이 지속적으로 연구되어야 하는 시사점을 얻을 수 있을 수 있을 것 같다.

503) Sixth Report of Session 2008-09, “The Balance of Power Central and local Government”, House of Commons Communities and Local Government Committee, 12 May 2009, p. 3.

504) *ibid.*, p. 56.

korea  
legislation  
research  
institute

**참고문헌**



## 참고문헌

- GIAPA 경인행정학회, 국외 지방자치제도 운영실태 비교분석 - 지방자치부 신설을 중심으로 -, 경기도 의회, 2013. 10.
- 김육, “영국 의회 - 지방의회 간 관계의 발전과 시사점”, 『세계지역논총』 제25권제3호, 한국세계지역학회, 2003.
- 박성용, “영국 헌정사에 있어서 레퍼런덤의 특징과 의의”, 『유럽헌법연구』 제24호, 유럽헌법학회, 2017. 8.
- 박재욱, “영국 보수당 정권의 지방정부개혁과 지방통치체제(local governance)의 형성”, 『지방정부연구』 4(1), 2000. 8
- 송시강, “경찰작용과 법률유보”, 『홍익법학』 제18권 제1호, 홍익대학교법학연구소, 2017, 565면
- 연수현, “지방분권 시대에서의 문화재정 역할 - 영국 지역분권법 사례를 중심으로”, 『웹진 문화관광』, 한국문화관광연구원, 2018. 1.
- 오향미, “영국의 ‘법의 지배’ 원칙에 의한 기본권 보장의 헌정 구조 - 법과 주권의 매개로서의 의회주권”, 『한국정치학회보』 50(2), 한국정치학회, 2016. 6.
- 외교부, 『영국개황』, 외교부 유럽국 서유럽과, 2013. 10.
- 전국시·도의회의장협의회, 주요 선진국 지방자치제도 및 지방의회 운영제도 사례 수집: 영국, 2014. 10.
- 최진혁, “21세기 지방자치의 현대적 경향-영국과 프랑스의 지방자치의 진화”, 『한국지방자치학회보』 27(3), 한국지방자치학회, 2015. 9.
- 한국지방행정연구원, [해외주재관 정책보고서] 영국의 지방행정체제 개편, 2009. 8. 27. 자.

Aliya Dar, “Elections:Turnout”, SNSG1467, House of Commons Library, 3 July 2013.

DCLG, “Invitation to councils in England to make proposals for future unitary structures”,  
Invitation to councils in England, 2006.

Jones G and Stewart J, “Local government: the past, the present and the future”, 『Public  
Policy and Administration』 27(4), 2012.

Kalimba Charles Aguma, “The Principle of Ultra Vires and the local authorities’ decisions  
in England”, School of Advanced Study University of London, UK, 2011-2012.

Lord Esher M. R, *Altrincham Union Assessment Committee vs Cheshire Lines Committee*  
(1885) 15 Q. B. D. 597.

Mark Sandford, “Local government in England: structures”, Briefing Paper Number 07104,  
6 April 2018.

Mark Sandford, “Parish and town councils: recent issues”, Briefing Paper Number 04827,  
7 November 2015.

Mark Sandford, “The General Power of Competence”, Briefing Paper Number 05687,  
9 March 2016.

Mark Sandford, “The Greater London Authority”, Briefing Paper Number 05817, 7 June  
2018.

Sixth Report of Session 2008-09, “The Balance of Power Central and local Government”,  
House of Commons Communities and Local Government Committee, 12 May 2009.

一般財団法人自治体国際化協会, 英国の地方自治 (概要版) LOCAL GOVERNMENT  
IN THE UNITED KINGDOM



[http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country\\_profiles/United\\_Kingdom.pdf](http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country_profiles/United_Kingdom.pdf) 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

<https://www.britannica.com/place/United-Kingdom> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

<http://projectbritain.com/britain/uk.htm> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

<https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%98%81%EA%B5%AD> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

<http://projectbritain.com/britain/uk.htm> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

<http://projectbritain.com/britain/uk.htm> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

[http://www.jlgc.org.uk/jp/wp-content/uploads/2015/12/2017\\_LON.pdf](http://www.jlgc.org.uk/jp/wp-content/uploads/2015/12/2017_LON.pdf) 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

<http://projectbritain.com/britain/uk.htm> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

<https://www.royal.uk/> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

<https://www.parliament.uk/business/lords/> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

<https://www.gov.uk/government/how-government-works> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

<http://geoportal.statistics.gov.uk/datasets?page=2&q=Administrative%20Maps&sort=name&t=administrative%20maps> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

<https://researchbriefings.parliament.uk/> 최종접속일 2018. 9. 21. 금.

<http://www.legislation.gov.uk/> 최종접속일 2018. 9. 21. 금.

[https://en.wikipedia.org/wiki/Local\\_Government\\_Act\\_1972](https://en.wikipedia.org/wiki/Local_Government_Act_1972) 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

<https://www.parliament.uk/about/how/role/sovereignty/> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

“Local Government Act 2000”, Wikipedia, [https://en.wikipedia.org/wiki/Local\\_Government\\_Act\\_2000](https://en.wikipedia.org/wiki/Local_Government_Act_2000) 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

[http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/pdfs/ukpgaen\\_20110020\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/pdfs/ukpgaen_20110020_en.pdf) 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

[https://www.kcti.re.kr/webzine2/webzineView.action?issue\\_count=80&menu\\_seq=5&board\\_seq=1](https://www.kcti.re.kr/webzine2/webzineView.action?issue_count=80&menu_seq=5&board_seq=1) 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

[http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/1/pdfs/ukpgaen\\_20160001\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/1/pdfs/ukpgaen_20160001_en.pdf) 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

<https://www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-question/Commons/2017-02-01/62807> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

<https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/combined-authorities-plai-fb6.pdf> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

<http://www.krila.re.kr/?code=know&subp=0302&bbsid=know0801&lcode=&mcode=&gbn=viewok&cate=&ps=10&sp=&sw=&gp=1&ix=3609> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

<http://www.lgbce.org.uk/> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

<https://www.nalc.gov.uk/> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

<https://www.nalc.gov.uk/about-local-councils> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

<https://www.london.gov.uk/about-us/london-assembly/london-assembly-current-investigations?order=DESC> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/694598/Election\\_Timetable\\_in\\_England.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/694598/Election_Timetable_in_England.pdf) 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.

- <https://londonelects.org.uk/im-voter/election-results> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.
- <https://www.local.gov.uk/about/what-local-government> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.
- <https://www.cityoflondon.gov.uk/Pages/default.aspx> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.
- <https://www.cityoflondon.gov.uk/about-the-city/history/Pages/mayoralty.aspx> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.
- <https://www.casemine.com/judgement/uk/5a8ff8c960d03e7f57ecd6c5> 최종접속일 2018. 9. 21. 금.
- <https://swarb.co.uk/pickin-v-british-railways-board-hl-30-jan-1974/> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.
- <https://swarb.co.uk/kruse-v-johnson-hcj-1898/> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.
- <https://www.local.gov.uk/about/what-local-government> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.
- <https://www.local.gov.uk/about/who-we-are-and-what-we-do> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.
- <https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/LGA%20Constitution%20amended%204%207%2017%20-%2024%20july%202017.pdf>GA 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.
- [https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/9.43%20-%20LGA%202017\\_x3A\\_18%20business%20plan\\_02\\_web\\_1.pdf](https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/9.43%20-%20LGA%202017_x3A_18%20business%20plan_02_web_1.pdf) 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.
- <https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/publicaitons%20-%20sector%20le d%20improvement%20our%20offer%20of%20support%20-%204%20July%202018.pdf> 최종접속일: 2018. 9. 21. 금.
- Sharland, John, 『A practical approach to local government law』, Oxford University Press, 2006.

Wilson, David/Game, Chris, 『Local Government in the United Kingdom』, Palgrave Macmillan, 2002.

Bailey, S.H, 『Cross on principles of Local Government Law』, Sweet & Maxwell, 2004.

헌정제도 연구 18-20-②

주요 외국의 지방자치제도 연구  
- 영 국 -

2018년 9월 28일 인쇄  
2018년 9월 30일 발행

발행인 | 이 익 현

발행처 | 한국법제연구원  
세종특별자치시 국책연구원로 15  
(반곡동, 한국법제연구원)  
전화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 7,000원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 978-89-6684-880-5 93360



---

**저자명(책임)**

장은혜

**학 력**

아주대학교 법학박사  
(현) 한국법제연구원 부연구위원

**연구실적 및 논문**

항만법령 체계 정비방안 연구  
해석요청 집중 법령 정비방안 연구  
통합환경관리제도 정착 및 발전을 위한 정책방안 연구  
농촌 융복합시설 제도 도입을 위한 법제 분석  
동물장묘업의 규제합리화를 위한 법제분석  
기후변화대응을 위한 건강영향정책 및 법제에 관한 연구  
지방자치단체의 녹색성장법제에 관한 연구  
사인수용의 가능성과 한계에 관한 공법적 연구  
공용수용에서 사인수용의 법적 문제  
주거권의 법리적 쟁점과 보장법제에 관한 연구  
사인수용의 가능성과 한계: 공권력이 사인에게 이전되는 문제와 관련하여  
Land Compensation Act in Korea

# 주요 외국의 지방자치제도 연구

- 영국 -

**KLRI** KOREA LEGISLATION  
RESEARCH INSTITUTE



9 788966 848805

ISBN 978-89-6684-880-5

값 7,000원