英國地方行政의 研究

盧 隆 熙

——目 次——

第一章 序 論
第二章 英國地方自治의 史的概觀
第三章 現行英國地方自治制度의 概觀
第一 地方團體의 種類
第二 地方團體의 組織
第三 地方團體의 權能
第四 行政職員
第五 地方團體의 財政
第六 國家의 關與
第七 首都行政의 特色
第四章 英國地方自治의 煩悶
第一 地方行政區域委員會의 勸告
第二 리지오날리즘의 問題
第三 新中央集權化傾向
第五章 結 論

第一章 序 論

地方自治(local autonomy, local self-government, Kommunale Selbstverwaltung, gouvernement local autonome)란 「一定한 地域을 基礎로하는 團體가 自己事務를 自己의 責任下에 自身의 機關에 依하여 處理하여 實現하는 것」이라고 生覺되고 있다.(1) 따라서 地方自治는 언제나 團體自治(Körperliche Selbstverwaltung)(이를 法律的意味의 自治 Selbstverwaltung im rechtlichen Sinne 라고도 한다)와 住民自治(bürgerliche Selbstverwaltung)(이를 政治的意味의 自治 Selbstverwaltung im politischen Sinne 라고도 한다)의 結合위에 成立한다고 할 수 있다. 團體自治란 一定한 地域을 基礎로 하는 團體가 法人格을 賦與받아 國家로부터 獨立된 地位를 認定받고 原則的으로 國家의 關與를 받지않고 團體의 事務를 團體 스스로가 處理함을 말하고 住民自治란 그 團體의 行政을 住民의 參與下에——換言하면 住民의 創意와 責任下에——遂行함을 말한다. 前者는 主로 獨逸에서 發達한 思想이고 後者는 英國에서 發達한 思想이다. 英國에서는 일찍부터 地方的인 國家行政事務를 地方住民이 擔當하는 制度가 發達

(1) 平凡社版 政治學事典 p. 897.
朴一慶 新稿憲法(德壽出版社) 4288年 p. 357.
文鴻柱 新韓國憲法(法文社) 4293年 p. 408.
康文用 行政法 (上) (新雅社) 4293年 p. 237.

하여 地方住民들의 選擧에 依한 名譽職公務員이 그 事務를 擔當하였던 關係로 中央政府에서 獨立된 團體로서 보다는 國家의 地方行政事務를 國家行政機關의 立場에서 處理하는 住民自治의 思想이 發達한 것이나 歐洲大陸에서는 中世부터 發達하여온 封建的特權을 누리던 地方團體 및 自治都市(이들이 여기에서 말하는 自治團體가 아님은 後述하는 바와같다)의 類型을 본받아 中央政府가 가졌던 權力을 分與받는 形式으로 그 自治權을 確立해온 까닭에 團體自治의 思想이 發達된 것이다. 勿論 自治行政이란 그 自體가 政治的意味와 法律的意味를 가지고 있기에(2) 이러한 槪念의 對立은 無意味한 것이고 地方自治가 住民自治와 團體自治의 兩大要素위에 成立하는 것임은 前述한바와 같다. 그렇나 이로서 우리는 地方自治라는 槪念이 民主主義와 地方分權의 두 思想이 結合된 것임을 알수 있다.

近代的地方自治는 中世國家의 多元的分裂을 一元的으로 克服하는 過程속에 形成된 民族的인 統一國家內에서 비롯된 것인 까닭에 中央集權的統制의 制約에서 完全히 버서날수는 없는 것이었다. 따라서 中世的인 地方團體가 享有하는 小國家的地位, 主權的地位 및 絕對的獨立의 地位를 民族的인 統一을 指向한 近代國家內에서 胚胎된 地方自治團體가 누릴수 없었음은 極히 當然한 것이었다. 따라서 地方自治란 中央集權과의 關係에서 相對的인 槪念으로 理解되어야 하는 까닭에(3) 中央政府의 統制에서 解放되어 있지 않다는 點에서 聯邦國家(federal state)를 構成하는 支分國家가 지니는 權力과는 區分해야 한다. 聯邦的構造의 特色은 모든 政治權力이 分割되어 있는 데 있고 各支分國家는 그 管轄區域內에서는 立法 및 行政에 있어서 主權的地位를 누리는 까닭에 이러한 支分國家를 地方自治로서 理解할수는 없는 것이다.(4) 勿論 地方自治가 極限的狀況에서 極大化하는 境遇, 自己責任性이 最强度로 確保되어 主權的國家性으로 까지 發展됨으로써 國家는 聯邦國家에로 轉化 變質할 可能性이 內包되는 것이 事實이나(5) 地方自治란 近代國家의 政治的統一의 一環을 形成하며 發展된 까닭에 論理上 이에는 限界가 있음을 알아야 하겠다.

또한 地方權(pouvoir municipal)의 思想 亦是 그것이 地方自治權을 强調한다는 實踐的 意味를 가진다는 點을 除外한다면 國家의 政治的統一을 形成하는 有機的要素의 一環을 構成하는 것이 地方自治라는 點을 無視하고 있는 까닭에 正當한 理論이라고 할수 없다.(6) 地方權思想이란 佛蘭西의 뚜레(Thouret) 以來 主張된 思想으로서 團體의 自治權을 個人의 基本權에 對比되는 團體의 基本權으로 理解하여 이를 國家로부터 傳來된 것이 아니라 立法 司法 行政

(2) 韓泰淵 新憲法(法文社) 4293年 p. 460.
Forsthoff, *Lehrbuch des Veewaltungsrechts*, 1956, S. 394.
(3) 鄭仁興 地方自治論(博英社) 4294年 p. 18.
(4) R. M. Jackson, *The Mahcinery of Local Government*, 1958, p. 3.
(5) 鄭仁興 前揭書 p. 19.
(6) 鄭仁興 前揭書 p. 26.

의 國家權(pouvoir national)에 對立되는 團體固有의 第四權力(un quatreme pouvoir)이라고 보는 自然法的思想을 말한다. 이와같은 佛蘭西에 있어서의 地方權의 槪念은 19世紀에서 20世紀에 걸쳐 大陸의 一般的現象으로 되어 왔으나 自然法論의 衰退와 함께 그 자취를 감추게되고 地方自治團體는 國家의 創造物이요, 그 自治權은 國家의 傳來物이라는 理論이 支配的으로 되어 地方權으로서의 固有事務(Eigene Angelegenheiten)에 關한 問題도 分權(Dezentralisation)의 問題로 됨에 이른 것이다.(7)

이와같이 地方自治란 그 存立에 있어서 政治的統一, 國家的 또는 中央의 統制를 排除하지 않는다는 데 있어서 中央集權과의 相對的關係, 調節의 問題에 于先 그 槪念的特徵을 求한다고 한다면 制度論上 地方自治는 國家로 부터 地方團體에 一定한 自治的權限이 委托되는 까닭에 存立한다는 見解가 正當한 것이라고 할수 있다.(8)

그러나 여기서 우리는 地方自治가 國家의 權力構造의 有機的一環을 形成하고 있는 政治的現實을 無視하여서는 아니됨을 注意해야 한다. 萬若에 地方自治란 國家에 依하여 委任된 範圍內에서의 權限이라하고 國家의 委任에만 重點을 둔다면 委任의 範圍가 縮少될 수 있기에 그 極限的인 縮少는 地方自治의 不存在까지를 意味할 수 있게 되는데 이때에 이를 不可能케 할 阻止條件이 없기 때문이다. 이리하여 地方自治가 國家의 行政的便宜에 依하여 完全히 左右될 수 있는 性質의 것이 되고 國家的統一性을 爲한 하나의 組織的技術로서 轉化되며 政治的權力에 對한 批判을 事前에 防止하는 手段으로 利用되어 民主制를 否定하는 機能을 하게 되면 地方自治의 制度的理解가 그것이 存立하는 政治的現實과 遊離될 可能性을 內包하게 됨으로써 制度가 지니고 있는 抽象性만이 集中的으로 나타나게 되어 드디어는 그 抽象性이 形式性으로 轉化하여 無內容的인 制度的形式性에만 執着케 되므로 政治的實態의 差異를 無視한 制度上의 類型化로 因하여 地方自治란 如何한 形態의 國家에도 存立하는 것으로 理解케 되는 것이다.(9) 이에 우리는 民主主義政治와 地方自治와의 關係를 살펴 볼 必要가 있으나 本稿에서는 이에 言及 않기로 한다.

結論만 밝힌다면 地方自治란 政治的으로 民主主義的인 政治的統一을 形成하는 重要한 要素로서 存立하는 까닭에 政治體制의 具體的反映으로서의 地方自治는 社會的條件의 差異에 따라 各各 相異한 形態를 取하며 發展해 왔다. 이를 沿革的으로 살펴 보면 英國에서 發達한

(7) 金道昶 新稿行政法論(上) (博英社) 4293年 p. 400.
地方權의 思想은 專制君主政的 舊體制에 對한 抗議(polemik)라는 時代的 使命을 띠고 登場한 것인데 이는 1789 年의 佛蘭西憲法, 1831 年의 白耳義憲法, 1919 年의 바이말憲法等에서 明文規定으로 認定된 思想이다. 獨逸에 있어서는 롯렉크等이 主張하였다(Aretin-Rotteck, *Lehrebuch des Vernunftrecht und Staatswissenschaften*, 1834, S. 471). 또한 地方團體를 組合的共同團體(Genossenschaftliches Gemeinwesen)라 하여 이를 國家의 創造物로 볼수 없다는 기엘케의 見解도 (Otto Gierke, *Das deutsche Genossenschafrecht*, S. 743) 이와 마찬가지이다.

(8) 鄭仁興 前揭書 p. 27.

(9) 前揭書 p. 28.

制度와 獨佛에서 發達한 制度로 二大別할 수 있는데 後者의 範疇속에 들어가는 우리나라의 立場에서 前者의 全貌를 考察코저함이 本稿가 試圖하는 바이기에 于先 兩者의 差異點에 關한 槪略的인 叙述을 加한 後에 本論에 들어가기로 한다.

英國型과 大陸型으로 區分命名될수 있는 兩類型은 觀念的으로 볼때는 地方自治觀念의 두가지 構成要素인 住民自治와 團體自治의 어떤 側面이 더 發達되었는가 하는 差異에 對한 區分이고, 政治的으로 볼 때에는 近代國家의 形成에 있어서 官僚主義的 絕對主義國家體制가 보다 强하게 支配하고 보다 뒤늦게까지殘存해 있었는가 與否의 差異에 따른 區分이라고 할수 있다. 英國에 있어서는 自治의 觀念이 傳統的으로 英國民사이에 浸透되어 있어, 自治意識이 歷史的으로 養成되어 왔기에 地方住民의 意思와 동떠러진 國家의 地方的行政이란 存在할 수 없다고 생각하였기에 國家의 行政과 地方의 行政과를 峻別할 歷史的인 理由가 없었던 關係로 모든 行政事務는 地方住民이 스스로 或은 그 代表者를 通하여 處理되어야 한다는 住民自治의 思想이 發達해온 것이다. 이에 反하여 獨佛에서는 自治의 傳統이 薄弱하고 强力한 絕對君主制的國家로서 近代史의 舞臺위에 登場한 까닭에 政治는 모두가 國家의 것이었고 國家가 地方團體에 어떠한 種類의 自治를 許容하는 境遇에 있어서도 그것은 地方住民이 國家를 爲하여 國家의 政治의 一部分을 擔當하는 것으로 看做됨으로써 官僚的國家權力이냐 市民的自治냐의 二元的對立的인 思想이 發達하게 되었고 英國에서는 찾아볼 수 없는 固有事務와 委任事務의 區別이 論議되며 地方的利益에 關한 地方行政事務의 處理는 地方住民 또는 그 代表者에게 國家가 委託한다는 團體自治의 思想이 發達하게 되었던 것이다.

이러한 沿革的인 兩大類型은 制度面에서 다음과 같은 세가지 差異點을 보여 주고 있다.(10)

첫째로 政府機構의 差異를 들수 있다. 大陸型은 議決機關과 執行機關을 分離對立시키는 이른바 大統領制(presidential system)를 擇하고 있는데 對하여 英國型에서는 兩者를 統合하여 單一機關이 이를 兼하도록하는 議會制(parliamentary system)를 擇함으로써 地方自治의 遂行을 爲한 地方政府의 機構上에 差異가 있는 것이다.

住民自治의 槪念이 發達된 英國에서는 住民이 選出한 代表機關을 가장 重要한 地方團體의 機關으로하여 모든 地方自治의 權限을 이에 集中시킨 關係로 地方政府(local authority)인 議會(council)는 議決機關인 同時에 執行機關이기도 한것이다. 名稱은 議會로되어 있으나 그 重要業務는 오히려 執行的機能의 擔當에 있는 것이다.(11) 따라서 英國에서는 市長(mayor)이란 議決機關에 對立되는 執行機關이 아니요, 오직 地方團體의 禮儀的인 代表에 不過한 것이다.

反面에 獨佛에서는 君主主義的 專制政治를 牽制하기 爲하여 議會制가 採擇된 까닭에 國家

(10) 鄭仁興 前揭書 pp. 50—59.
平凡社版 政治學事典 pp. 897—898.
(11) R.M. Jackson, *op. cit.*, p. 17.

政治의 組織上 議決機關과 執行機關은 對立되어 있었기에 地方團體의 境遇에도 이 機關對立主義를 採擇하고 있다. 이는 權力分立主義原理의 一適用形態이나 그 政治的意圖는 執行機關의 地位를 重要視하려는 데 있었던 까닭에(12) 이러한 機關對立主義는 執行機關은 國家的性格과 地方自治的性格을 二重的으로 兼有하고 委任事務와 固有事務를 모두 執行하는데 對해서 地方民의 代表機關인 地方議會는 狹少한 地方事務에만 關聯시킴으로써 團體自治的性格을 더욱 强化시킨 것이다.(13)

둘째로 自治行政機能의 權限獲得의 方法間의 差異를 들수 있다.

大陸型에서는 地方政府가 地方事務를 處理할 수 있는 權限을 包括的委任主義에 依해서 獲得하는데 對하여 英國型에서는 個別的指定主義에 依하여 獲得한다는 差異가 있다. 前述한바와같이 地方政府란 國家의 創造物(creature of the state)인 까닭에 그 自治行政機能은 어디까지나 法律에 根據를 두어야 할 것이다. 法律이 그 權限을 賦與하지 않는限 地方政府의 自治行政機能이란 存在할 수 없는 것이다. 그런데 英國에서는 이러한 根據賦與를 行政事務의 種類別, 地方團體別로 때에 따라 國家가 立法을 通하여 行하는데 對하여 大陸에서는 國家的利益에 關係되는 國家事務를 除外한 事務를 地方團體의 權限으로서 一括的으로 委任하고 있다. 따라서 英國에서는 個個의 地方團體가 具體的으로 法律로 그 權限을 賦與받은 行政機能만을 遂行할 수 있고 賦與된 權限外의 行政機能은 遂行할 수 없는데 對해서 獨·佛에서는 包括的, 一般的으로 賦與된 權限의 範圍內에서는 具體的인 行政機能의 遂行에 國家機關의 統制를 받지 않아도 되는 것이다. 따라서 大陸型은 時代의 變化에 따른 새로운 行政的需要에 보다 더 손쉽게 適應할 수 있을 뿐만 아니라 立法的統制가 英國型에 比해서 嚴格치 않다는 點에서 外見上 地方自治가 廣汎하게 認定되고 있는 듯하게 보인다. 그러나 君主主義的, 絕對主義的官僚主義國家로서의 傳統이 濃厚하게 殘存하고 있는 大陸에서의 現實的形態는 地方自治가 거의 窒息化하여 形骸化할 可能性까지 內包하고(14) 있으니 이는 첫째로 地方團體自體가 새로운 事業을 計劃하는 데 있어서 積極性을 缺如하고 있는 까닭에 自主的인 活動과 事業이 沈滯되고 委任事務의 處理에만 그친다는 點과, 둘째로 國家가 地方事務를 狹少하게 規定하고 其他의 地方에 있어서의 事務를 國家事務로 만들고 狹少하나마 認定한 自治事務에 對한 法監督을 徹底히 하고 있다는 點等에 起因하고 있다. 그러나 地方自治가 傳統化되어 前國家的인 것으로 認定되고 있는 英國에서는 國家와 地方의 同質性을 獲得함으로써 地方自治를 可能한限 尊重하려고 한다는 點과 私法案(private bill)과 같은 特別法에 關한 立法節次의 發

(12) 機關對立主義를 擇하는 政治的 意圖가 반드시 執行機關의 權力을 크게 하려는 境遇에만 있는 것이 아님은 執行部의 權力을 弱化시키려는 政治的意圖를 지녔든 美國民이 市政府形態로 擇한 것이 對立主義의 一形態인 弱市長型(weak-mayor system)이었다는 點에서 보아도 알수있다.

(13) 鄭仁興 前揭書 p. 58.

(14) 前揭書 p. 54.

達에 따라 制度面의 外見上의 硬直性과는 달리 오히려 地方政府의 行政機能이 實質上 廣汎하게 認定되고 있다.

셋째로 中央政府에 依한 監督方法의 差異를 들수 있다.

英國에 있어서는 一旦 議會가 機能을 賦與한 後에는 이에 對한 職務執行上의 違法만을 中央은 監督하는 데 그치나——따라서 立法的統制와 司法的統制가 그 特徵이나——獨·佛에서는 中央各部處가 許可나 認可와 같은 手段을 通하여 行政權에 依한 監督을 徹底히하는 이른바 行政的統制를 그 特徵으로 하고 있다. 이러한 行政的統制는 地方團體의 地方事務에 對한 干涉을 助長하여 그 强化는 地方政府의 國家의 地方行政機關化를 意味하여 地方自治를 名目的인 것으로 만드는 것이다.

以上 살펴본 세가지 點이 沿革的으로 본 大陸型과 英國型의 類型을 區別케 하는 根本差異點이다. 그러나 이는 어디까지나 沿革的인 것에 不過하고 오늘날에 와서는 特定國家의 地方自治의 特質을 區分하는데 便宜的으로 使用되는데 不過하고 오히려 兩類型은 形式的으로는 相互交錯되는 方向을 보이고 있다.

于先 英國型의 變遷을 그 沿革的 特色의 順序에 따라 살펴 보기로 하자.

英國의 自治政府機構의 特色은 議決機關과 執行機關과의 對立制를 擇하지 않는데 있다. 따라서 繁雜한 行政事務의 處理는 各種 委員會(committees)와 事務局長(clerk) 其他의 行政職員과 같은 補助機關을 通해서 한다. 卽 行政의 最高責任者는 地方政府로서의 議會이고 이것이 行政意思를 決定하면 委員會가 議會의 監督下에 議會를 爲하여 行政을 執行하는 데 行政職員은 委員會의 命令을 받아 그 執行을 補助한다는 것이다. 그러나 委員會는 單純한 代理人이 아니고 이미 承認된 獨自的인 行政權을 所有하게 되었고 行政職員 또한 補助執行機械에 그치지는 않고 있는 것이다. 住民에 依한 行政의 統制와 行政能率과 調和를 圍繞한 問題가 이미 이들에게 執行機關으로서의 役割을 擔當케 하고 있는 것이다(15).

다음 立法的統制와 司法的統制를 特色으로하여 大陸型의 行政的統制形態와 區分되던 英國型의 地方自治에도 新中央集權化(new centralization) 傾向이 일어나고 있다·(16) 地方自治의 存在理由가 「地方統治(local government)의 그것으로 부터 地方行政(local administration)의 그것에로」라는 表現이 말하는 것과 같은 地方自治의 現代的變質이 이러한 傾向을 가져 오고

(15) J.M. Warren, *The English Local Governmsnt System*, 1959, W. A. Robson, *The Development of Local Government*, 3 rd,ed. 1954. W.E. Jackson, *Local Government in England and Wales*, 1949 等은 모다 이 問題에 對하여 政府機構의 變革을 通한 解決方案을 摸索하고 있다. 그러나 興味있는 것은 "워—렌"은 美國式支配人制의 導入을 通한 獨立的執行部의 提案을 하고 있으나 "롭슨"은 이에 冷淡하다는 點이다.

(16) R.M. Jackson, *op. cit.*, p. 46.
F. Jessup, *Problems of Local Government in England and Wales*, 1949, p. 3.
George C.S. Benson, *The New Centralization*, 1941.

있는데 이에 關해서는 章을 달리하여 詳細키로 하고 여기에서는 오직 이러한 中央集權化傾向을 보여주는 行政的統制란 大陸型의 後見的 監督과는 性質을 달리하는 것임을 留意해야한다는 點만을 指摘하여 둔다.(17) 이와같이 英國 地方自治의 現代的傾向은 傳統的인 地方自治에 對한 歷史的인 修正을 加하고 있는데 對해서 大陸型에 있어서도 第二次世界大戰을 契期로 하여 英國型의 影響을 받고 있다. 二次大戰은 敗戰國의 自治機構만을 變革시킨것이 아니고 戰勝國에게도 舊來의 制度를 變革시키는 轉換期를 이루었는데 地方制度에 劃期的인 變化를 가져오게 한 原因을 要約해보면 다음과 같다.(18)

(1) 敗戰으로 因한 政治機構의 改造(日本等).

(2) 戰勝國의 自主的인 政治制度의 改造(佛蘭西第四共和國의 成立等).

(3) 戰後 勝戰國에 依한 占領 또는 이와 類似한 狀態에 놓였던 國家들의 改造(東歐諸國等).

(4) 戰勝國中 戰爭途上에서 一時 他國의 占領을 當했던 國家로서 占領國의 影響을 殘存시킨 一部改造(佛 其他).

(5) 植民地로부터 完全獨立된 國家에 있어서의 改造(韓國等).

(6) 戰爭中의 政策이 미친 影響等의 政治的理由와 戰爭을 通한 社會·經濟·思想等의 變化가 各國 地方制度에 커다란 影響을 미쳤는데 이는 大陸型의 英國型化 傾向을 보여주고 있다.

따라서 住民自治와 團體自治를 各各 그 特色으로 하는 兩類型의 沿革的意義는 現代에 와서는 相互 接近함으로써 現代의 地方自治는 兩者의 混合위에 存立하게된 것이다. 勿論 地方自治에 關한 住民自治와 團體自治의 槪念은 前者가 地方住民과 地方政府와의 關係에 後者가 地方政府와 中央政府와의 關係에 關한 地方自治의 別個의 局面에 重點을 두는 槪念인 까닭에 地方自治가 存立하는 政治社會로서의 國家에 있어서의 社會的條件의 差異에 따라 現實的으로 그 重點上의 差異가 나타날수는 있는 것이다. 따라서 이와같은 兩類型은 아직도 어떠한 國家의 地方自治의 特質을 究明하는데는 하나의 有效한 基準이 될수 있는 것이기도 하다.(19) 實로 本稿의 意義는 여기에 있다고 하겠다.

第二章 英國地方自治의 史的槪觀(1)

"매스터맨"은 英國의 憲政史를 「民主主義를 向한 漂流」(drift towards democracy)라고 表現

(17) J.M. Warren, *op. cit.*, pp. 18—19.

(18) 星野光男 地方自治の 研究 昭和 30年 p. 12.

(19) 鄭仁興 前揭書 p. 60.

(1) 本稿에서 英國이라고 함은 Great Britain 中의 England 와 Wales 만을 意味하고 別個의 團體에 依하여 運營되는 Scottland 의 地方制度는 이에서 除外되어 있다.

한바 있다.(2) 英國憲政史의 實體는 進步發展을 爲한 理論構成을 前提로 하지 않고 自然히 堆積漂流해 온 것으로 보는 것이 實情에 맞는다는 表現이리라. 이는 政治上의 諸制度가 理論上 豫定된 經路에 따라 發展된 것이 아니고 그 進步와 發達은 實際上의 必要에 따라 變化하고 條件을 달리함에 따라 이에 制度를 適應시키는 等 이른바 不知의 過程속에서 이루어졌다는 것을 意味한다. 이러한 表現은 地方制度의 發達에도 그대로 該當된다. 따라서 英國의 現代的 地方自治制度는 19世紀에 發展하여 20世紀에 들어와 最初의 30年間에 體系化되고 堅固化되었다고는 하나(3) 地方行政의 根源은 아득한 過去에 있고 이러한 過去制度의 歷史的 所產이 바로 現今의 制度인 까닭에 이에 關한 理解없이 現行制度를 理解할 수 없으므로 簡略하게 그 沿革을 살펴 보기로 한다.

英國地方行政史의 發展段階의 區別은 四時期로 時代區分함이 普通이다.(4) 그러나 여기서는 英國地方自治制度의 現代史에 屬하는 19世紀以後에 있어서의 發展의 特質을 밝히는 것이 主目的이기에 이에 先行하는 時期의 史的槪觀은 可能한 限 이 範圍內에서 이를 略述키로 한다. 英國地方自治의 歷史는 變則과 逆說에 充滿되어 있을뿐만 아니라(4) 制度上의 根底가 오랜 歷史에 뿌리깊이 박혀 있는 까닭에 이러한 錯雜하고도 깊은 來歷을 簡潔하게 要約함은 거

(2) J.H.B. Masterman, *A History of British Constitution*, p. 1.

(3) Charles H. Wilson, *The Fonndations of Local Government*, in Essays in Local Government, ed. by C.H. Wilson, 1948, p. 3. 本論文에서 "윌슨"은 1832年의 選擧法(Reform Act)이 民主主義的인 權力構造를 確立하고 1835年의 都市團體法(Municipal Corporations Act)이 旣存 地方團體를 整理한 때 부터 現代的 地方自治制度가 發展되고 20世紀에 들어와서 確立되었다고 한다. 이에 反하여 "레드릿히"는 1894年의 地方自治法을 契期로 하여 地方自治制度가 確立되었음을 다음과 같이 記述하고 있다. 「1894年法을 頂點으로 하는 各種 方法에 依하여 地方政府內에 代議的民主主義制度는 完全히 導入되고 堅固하게 確立되었다. 적어도 英國에 있어서는 民主的思想의 凱旋에 關한 "톡크빌"의 豫言이 19世紀가 終幕을 내리기 前에 實質的으로 이룩된 것이다」 J. Redlich and F.W. Hirst, *The History of Local Government in England* (Being a reissue of Book I of Local Government in England; Edited with Introduction and Epilogue by B. Keith-Lucas) 1958, p. 220.

(4) 第1期 初期人民自治時代(初期부터 10世紀에 이르는 "앵글로·색슨"時代)
第2期 中央集權時代(11世紀의 "노르만"征服부터 1688年의 無血革命에 이르는 封建的 專制時代)
第3期 貴族的自治時代(17世紀後半부터 1835年의 都市團體法의 發布까지의 近代地主貴族時代)
第4期 民主的自治時代(1835年 以後)
同旨 蠟山政道 英國地方行政の硏究 p. 82.
弓家七郎 地方自治論 PP. 3—4.
J.A.R. Marriot, *English Political Institutions*, 3 rd. ed. p. 246.
이들은 4區分에는 一致하나 Marriot 와 이의 所論을 따르는 弓家는 第2期를 "노르만"征服에서 14世紀半頃까지 第3期를 14世紀半頃에서 1832年의 大改革까지로 보고 第4期를 1832年 以後로 보는 까닭에 蠟山와 區別된다. 한便 "제닝스"는 第1期("쉐리프"가 支配한 "앵글로·색슨"時代부터 14世紀半頃) 第2期(治安判事가 全權을 잡었던 14世紀半頃부터 1832年까지) 第3期(1832年부터)의 3期로 나누고 있고(W. Ivor Jennings, *Principles of Local Government Law*, pp. 44—100) "그나이스트"는 憲法發達史의 時代區分과 같이 6期로 나누어 第1期("앵글로·색슨"時代) 第2期("노르만"時代) 第3期(中央集權時代, 1272—1485) 第4期 및 第5期(改革과 革命時代 1485—1688) 第6期(18世紀 以後)로 하고 있다(R. Gneist, *Die Geschichte der Self-Government in England*, 1863). R.K. Gooch, England, p. 3. (*Local Government in Europe*, ed. by W. Anderson, 1939).

이 不可能에 가깝기 때문이다.(5)

英國地方團體의 起源은 "앵글로·쌕슨"時代에 비롯된다고 한다. "로—마" 文明의 影響을 받고 있는 "켈트"族을 紀元 5世紀半頃부터 現今의 獨逸地方에 居住하든 "게르만"民族의 一派인 "앵글"人, "쌕슨"人, "쥬—트"(Jutes)人 等이 征服하여 이른바 「"게르만"의 땅이 아닌 "브리튼"島에 "게르만"人의 國家를 建設한」(6) "앵글로·쌕슨"國家의 制度慣習이 오늘날의 地方制度의 基礎를 이루고 있는 것이다. "게르만"民族의 英國定住는 小規模의 戰鬪部隊를 單位로 하였기에 始初에는 到處에 割據하고 있었으나 漸次 併合되어 七王國을 建設함에 이르고 世紀頃에 와서는 "웨섹스"(Wessex)에 依한 統一王國을 建設하게 되었다. 그러나 이것이 强力한 統一이 아니었기에 中央에는 王과 그 顧問府—賢人會議—(Witnagemot)가 있었으나 그 支配力이 地方에까지 미치지 못하였든 關係로 名種 地方的區域은 그 自由民의 集會를 通하여 地方行政을 處理하고 있었다. 이러한 行政區域中 가장 큰 것은 "쉐에어"(shire)이었고 그 밑에 "헌드레드"(hundred)가 있었으며 그 下部에 "벌—그"(burgh, burk)와 "타운쉽"(township, tun)이 있었으니 이는 現行制度인 三段階制(three-tiers structure)의 起源을 이루고 있는 것이다. 卽 "쉐에어"는 "카운티"(county—道—)로 "헌드레드"는 "루—랄·디스트릭트"(rulal district—面—)로 "타운쉽"은 "패리쉬"(parish—敎區—)로 各各 發展하였고 "벌—그"는 "바러"(borough—市—)로 發展한 것이다.(7) 이 時期에 英國의 自治는 이미 基礎를 이루

(5) 長濱政壽 地方自治 p. 37.

(6) J.R. Green, *A Short History of the English People*, p. 13.

(7) "쉐에어"는 元來 英國에 侵入한 "게르만"民族의 部落聯合으로서 始初에는 獨立小王國이었으나 "앵글로·쌕슨"王國의 强大한 支配下에서 一州로 된것이다. 이로서 再來의 大小王公國의 首長(princes)은 英國王의 侯伯(earls, earldormen)으로 되었고 舊王國의 民會도 英國의 州會(Shire moot)로 된것이다. 이것만 보아도 이 時代의 政治的中心이 "쉐에어"(州)에 있었음을 알수 있다. 州會는 1年 2回 열리는데 모든 自由民이 出席하고 僧正 및 侯伯, 外에 州長(Scheriff or Scirgerefa)이 參席하여 地方廳에 있어서의 國王의 權威와 利益을 代表하며 議事를 主宰했다. 그 밖에 "타운쉽"(Tun or Township)에서는 그長(Tun-gerefa) 外에 4名의 代表를 參席시키고 "헌드레드"에서는 罪人을 告發키 爲하여 12名의 代表者(Senior thegns)가 列席하였는데 州會의 가장 重要한 職務는 裁判事務였고 行政事務는 比較的 적었다(Medley's English Constitutional History, p. 110) 侯伯은 選擧되었으나 後에는 國王과 賢人會議의 同意를 얻어 世襲的인 것으로 되었다. 國王이 任命하는 州長은 國王의 代表者로서 裁判所로서의 州會의 議長이었고 法律의 執行者이었으며 國王直轄領地의 宰領者이고 그 收稅官이었다. 始初에는 侯伯과 더부러 一般政務를 管轄하였으나 뒤에는 主로 裁判과 租稅의 徵收만을 專擔하고 侯伯은 軍事權限만을 執行하였다. 이 地位는 世襲化하지 않었다(T.T. Taswell-Langmead, *English Constitutional History*, 7 th ed. p. 101) 中間團體인 "헌드레드"에는 代表(thegns), 自由民, 管內의 各 "타운쉽"의 長과 4名의 代表者로 構成되는 民會(hundred-gemot)가 있어 每月 1回 會合하여 裁判과 共同事務를 處理했는데 그 長(hundredman, hundred ealdor)은 選擧되었으나 뒤에는 豪族이나 代表(thegns)들이 指名하는 곳도 많아졌다(Taswell-Langmead, *op. cit.*, pp. 12—14). 가장적은 "타운쉽"(Tun, Vill, Township)의 政治는 村民總會(tun-gemot)에서 處理되었는데 重要한 役員은 裁判을 主로 管轄한 村長(tun-gerefa)과 治安維持를 擔當한 10人組長(tithingsman)이었다. 이곳은 7世紀頃부터 敎會組織單位인 Parish로 불리워졌다(Taswell-Langmead, *op. cit.*, p. 30). "타운쉽"의 一種이었으나 人口가 많고 商去來의 中心었던 "버—그"(Burgh, Burck)는 14世紀를 前後해서 發生하였는데 自由民으로 構成되는 市民會(burch-gemot)가 每年 1回式 열려서 統治하고 있었다. 市民會를 主宰하는 市長(gerefa)은 그 呼稱이 商業都市에서는 port-gerefa, 其他 都市에서는 burch-gerefa, wic-gerefa, 로 區分되어 있었다. 이들은 市民會가 選擧하나 諸侯의 支配下에 있는 市에서는 領主가 任免하였다(Taswell-Langmead, *op. cit.*, p. 15).

고 있었으니 그것은 政治的中心이 州會(shire moot)에 있었고 이보다 뒤늦게 發生된 國家에 對한 利害觀念이 薄弱하였던 때문인데 "폴라—드" 敎授의 다음과 같은 말은 이를 興味있게 表現하고 있다. 卽「英國人의 多數는 地方心만을 固執하였고 그들에게 國民的統一을 想起시킬 아무것도 없었다. 그들은 文盲이었고, 地圖나 戴冠한 國王의 肖像을 못가졌음은 勿論 揭揚할 國旗조차 없었다. 農夫나 工匠으로 하여금 그들이 英國民이라는 團體에 屬함을 自覺시킬 아무런 象徵도 없었던 것이다. 그들의 利益은 그들의 村落의 草原에만 集注되였고 設或 代表者들이 "헌드레드"나 "쉐에어"의 會議에 參席키 爲하여 村落밖으로 旅行하는 일이 있었다해도 그들이 關與하지 않은 外界의 事情 卽 領分外의 어떠한 일도 그들의 눈에는 無用한 것으로 보였을 뿐이었다. "앵글로·쌕슨"의 愛國心은 地方的境界以上을 到底히 넘을수 없는 것이었다」.(8)

이러한 "앵글로·쌕슨"民族의 傳統的自治制度는 "노르만"征服이 强力한 中央權力을 11世紀에 樹立함으로서 變貌를 가져 왔다. 勿論 "노르만"人은 過去의 地方制度를 一掃한 것은 아니었고 傳統的인 地方團體위에다 새로운 中央權力을 構築하여 封建的專制制度를 確立함으로써 英國으로서는 처음으로 어느程度의 國家的統一을 維持케된 것이다.(9) 이러한 中央權力의 道具가 바로 "쉐리프"(sheriff)였다. "쉐에어"를 "카운티"(county)로 改稱한 後, 從來부터 "쉐에어"內에 있던 "쉐리프"의 權限을 强化하여 이를 地方團體에 對한 中央의 一般的인 統轄者로 만든 것이다.(註7 參照) 國王에 依하여 任命되는 이들 "쉐리프"는 14世紀末葉에 이르러 權力을 失墜하고 治安判事(justice of the peace)가 그 뒤를 이을때까지 地方의 小君主처럼 强力한 權限을 行使하였다. 勿論 從來의 傳統에 따른 "카운티"의 自由民會(county court)가 아직도 있어 裁判事務의 一部와 一般行政에 關한 合議機關으로 行動한 까닭에 "쉐리프"의 權力은 絕對無制限인 것은 아니었다. 또한 "타운쉽"은 封建制度의 發展으로 領主의 莊園(manor)으로 되어 14世紀부터는 自治體로서의 存在意義를 喪失하고 말았으나 7世紀頃부터 敎會組織의 最少單位로 그 속에 設定되었던 敎區(parish)는 敎區會(vestry meeting or parish meeting)를 通하여 信仰上의 自治를 營爲하여 오다가 14世紀末葉에 와서는 行政區域으로 뚜렷하게 生長하였다. 그리고 "헌드레드" 亦是 國王裁判所의 强大化와 領主裁判所의 出現으로 그 權限을 漸次喪失해 갔다.

한便 "벌—그"는 封建制度의 確立으로 因하여 國內의 治安秩序가 維持되고 또한 十字軍의 遠征과 같은 影響을 받아 從來의 農業的聚落으로부터 商工業的都市인 "바러"로 發展됨으로써 그 經濟力을 뒷바침으로하여 國王이나 諸侯나 敎會의 庇護를 받어 "타운쉽"과는 色다른

(8) Pollard's *History of England*, pp. 25—26.
占部百太郎 英國會之起源並進展 p. 16.
(9) G.B. Adams, *Constitutional History of England*, revised by R.L. Schuyler, p. 58.

特權을 賦與받아 많은 自治權을 누리고 있었다.(10) 이들은 國王으로부터 憲章(royal charter)을 받아 많은 特權을 누렸는데 그 內容은 多樣多色하나 大體로 다음 네가지였다. 첫째로 都市에 對하여 法人(corporation)으로서의 存在를 認定했다. 勿論 初期에는 法人이란 觀念은 없었고 法人格을 주게된 것은 14世紀後半期 以後부터였다. 둘째로 租稅收益收取權(firma burgi)을 認定했다. 地代(rents), 交通稅(tolls), 市場稅(market dues) 其他 封建的租稅는 國王이 "쉐리프"를 通하여 隨時로 이를 賦課徵收할 수 있는 것이나 이 權利를 取得함으로써 市民들이 自治的으로 賦課徵收하여 一定額만을 國王에게 上納하면 되게 되었다. 셋째로 役員의 選任權을 認定했다. 市長이나 "쉐리프"와 같은 行政執行者뿐만 아니라 뒤에 와서는 市에 關係하는 一切의 役員을 選任할 수 있었다. 넷째로 獨立裁判權을 認定했다. 市民이 選任한 裁判官에 依하여 "카운티"나 "헌드레드"의 裁判所管轄을 버서난 獨立된 裁判所에서 裁判할 權利를 주는 것이다. 이와같은 特權을 特許狀을 通하여 많은 都市가 얻은 關係로 그 自治의 權限은 큰것으로 되었다.(11) 그러나 都市內에 商工業에 對한 獨占的權利를 主張하는 "길드"(guild)가 發達하여 이들이 市의 政治까지 支配하게 되자 市政은 漸次 寡頭專制的인 것으로 되어 15世紀末葉에 와서는 完全히 非民主的인 것이 되어 버렸다.(12) 特히 都市는 13世紀以來 "카운티"와 더부러 二名의 代議員을 國會에 보낼 수 있는 特權을 가지게 되면서부터 이러한 非民主性은 漸次 더하여 갔다. 都市에게 憲章을 授與하는 것 卽 어떤 地方에게 都市團體인 權限을 賦與할 것인가 하는 問題는 國王의 大權에 屬해 있었는데 對議會와의 鬪爭에서 國王은 많은 與黨을 選出시킬 必要가 있었기에 地方行政上의 要求를 充足시킴 보다는 이러한 要求를 充足시키기 爲하여 많은 地方에 憲章을 授與함으로써 與黨議員의 選出에 血眼이 되었던 까닭에 오히려 操縱하기에 便利한 寡頭專制的인 組織을 歡迎함으로써 더욱더 그러했던 것이다. 이리해서 17·8世紀頃의 都市行政組織의 特色은 다음과 같이 要約할 수 있다.(13) 첫째로 都市는 國王이 授與한 憲章에 따라 組織된 自治團體(法人)였다. 그 行政組織 및 權限은 憲章에 規定되는 바이나 憲章이 各 都市에 對하여 個別的으로 授與된 까닭에 各都市의 組織과 權限은 同一치 않었다. 그러나 國會는 立法權을 行使하여 都市에 對한 支配權을 漸次 獲得하게 되었다. 둘째로 自治團體의 構成員으로 서의 權利를 賦與받은 者는 都市의 全體住民이 아니라 少數의 特權階級이었다. "바러"는 普通 市長(mayor), 長老議員(aldermen) 및 市民(burgesses)의 3者로 構成되는 團體였는 데 그 三分之二가 少數特權階級만이 支配하는

(10) 英國의 都市中 가장 일찍 發達된 都市中의 하나인 "런던"은 "앵글로·색슨"時代에도 많은 特權을 누리고 있었는데 1066年 "윌리암" 1世가 英國을 征服하자 그는 곧 이곳에 特許狀을 주어 從來의 것을 再確認하였다.

(11) Adams, *op. cit.*, pp. 171—172.
J.R. Green, *Town Life in the Fifteen Century*, Vol. Ⅱ p. 441.

(12) J.A. Fairlie, *Municipal Administration*, pp. 47—8.

(13) F.J. Goodnow and Bates, *Municipal Government*, pp. 65—70. 弓家七郎 前揭書 pp. 23—24.

所謂 閉鎖法人(closed corporation)으로서 一般市民의 發言權을 認定치 않었고, 閉鎖法人이 아닌 少數의 市가 있기는 했어도 市의 自由民이란 "길드"組織에 따른 特權이었기에 自由民에게 市會議員의 選擧權을 주었다 해도 少數의 特權階級에 市政이 左右되었음은 마찬가지였다. 셋째로 그 政治組織은 寡頭專制的인 것이었다. 이를 支配하는 機關은 市會였고 그 構成員은 市民의 選擧에 依하지 않고 스스로 選任補充할 수 있는 權限을 가지고 있었다. 或 市民中에서 選擧시킨 境遇에도 選擧人의 範圍는 極히 限定되어 있었기에 選擧란 形式에 不過했다. 넷째로 自治團體가 지니는 權限도 極히 적었다. 財産 및 財産上의 支配權을 지니고, 條例 및 規則의 制定權을 가지고 있었으나 가장 重要한 것은 警察的性質을 지닌 것이었다. 自治團體의 權限은 적었으나 그 職員은 國家의 官吏로서——市의 重要職員인 市長 登記官(recorder) 長老議員等은 그 大部分이 治安判事로 任命되고 있었다—— 廣汎한 司法上, 行政上의 權限을 賦與받고 貧窮民의 救濟와 같은 任務를 맡고 있었다. 다섯째로 自治團體의 職員은 모두가 名譽職이었고 市民은 이 職員이되는 負擔義務를 拒否할 수 없었다.

한便 이 時期의 "카운티"의 行政은 治安判事가 그 主된 役割을 하였는데 地方名望家들 中에서 名譽職으로 나온 이들은 普通 한 "카운티"에 20名——60名이 任命되었다. 勿論 그 地方出身이라고는 하나 地方民의 選擧에 依한 것이 아니고 中央政府가 任命하였다. 이들은 司法事務外에 一般行政事務까지를 擔當하였는데 14世紀부터 19世紀 中葉까지의 英國의 地方行政은 無給의 名譽職인 이들을 中心으로 이루워 졌든 것이다. 이들은 國會의 法律과 上級裁判所의 判決에는 服從해야 했던 까닭에 이들을 通한 全國統一的인 地方行政을 確保할 수 있었다. 그러나 이들은 그 地方의 出身者였고 이들에 對한 中央의 行政的監督이 거이 없었든 까닭에 "그나이스트"는 이 治安判事를 英國地方自治의 精髓이고 또한 起源이라고 指摘하고 있다.(14) 그러나 1888年 까지는 "카운티"에 民選議會와 같은 議決機關이 없었던 關係로 이 時期의 "카운티"에는 住民自治는 있었어도 團體自治는 없었다고 할수 있다.

15·6世紀부터 19世紀 後半期까지 가장 重要한 地方行政上의 가장 적은 地方行政區域은 敎區(parish)였다. 前述한 바와같이 "타운쉽"은 莊園制度를 通하여 封建制度속에 吸收解消되어 自治的性格을 喪失하였는데 宗敎行政上의 最低單位였던 敎區는 敎區事項에 對한 莊園領主의 介入을 拒否하고 敎區會(vestry)라는 住民會에서 一種의 地域的自治를 行하여 오다가 莊園制度가 沒落한 後부터는 俗務上에도 發言權을 지니게되어 1601年의 救貧法(Act for the

(14) R. Gneist, *op. cit.*, S. 69.
이 "그나이스트"의 見解를 蠟山政道 敎授는「制度의 一點을 보고 곧 全體를 速斷한 것으로서 그 發生的 根據를 無視한 것」(蠟山政道, 英國地方行政の 硏究 p. 93)이라고 하며 "레그릿히"의 "그나이스트"에 對한 批判을 擁護하고 있다. 即 自治政의 本質은 名譽職만으로는 適當치 않고 住民의 選擧에 依한 任命이란 條件을 看過할 수 없다고 하고 있다.
同旨, 鄭仁興 前揭書 p. 71.

Relief of the Poor)을 契機로 새롭게 地方行政單位로 登場한 것이다.(15) 이 法律은 各敎區를 救貧區로하여, 敎區內에서 賦課하는 救貧稅(poor rate)로서 救貧監督官(overseers of the poor)으로 하여금 救貧事務를 보게 하였던 것이다. (1723年 부터는 救貧區域이 적으면 事務費의 浪費와 情實의 弊害가 있다하여 治安判事에게 數個의 救貧區를 合쳐서 하나의 救貧聯合區(poor law union)를 만들 수 있는 權限을 賦與한 까닭에 數많은 聯合區가 만들어지고 이에서는 治安判事가 任命하는 救貧訪問委員(visitors)과 그 밑에 있는 救貧監理人會(committee of gardians)가 救貧行政을 擔當했다).

敎區의 組織을 보면 最高機關인 敎區總會(vestry meeting, parish meeting)와 그 執行機關인 敎會委員(church wardens), 地方警吏(constable), 道路管理人(surveyor of highways) 및 救貧監督官(overseers of the poor) 等 職員이 있었는데 이들은 모두 任期 1年의 名譽職이었다.

이와같이 1835年의 都市團體法(Municipal Corporation Act, 1835)이 變革을 가져올 때까지 "카운티", 都市, 敎區等에 있어서는 名譽職에 依한 自治가 行하여 졌다고 할수있다. 勿論 地方行政의 擔當者는 地方의 貴族이나 地主等 中產階級以上에 屬하는 者였고 一般住民들이 아니었기에 이 時期를 貴族的自治時代라고도 하는 것이다.

敎區와 治安判事를 中心으로 하는 中世的인 地方制度에서 近代的인 地方制度에로의 變化를 促求한 것은 產業革命이었다. 產業革命의 進行은 새로운 都市의 發生, 人口의 都市集中, 貧民의 增加, 公衆汚物의 激增, 犯罪의 頻發等의 現象을 處理하기 爲한 行政은 敎區와 같은 것으로서는 期待할 수 없게 되어 18世紀부터 特別한 行政目的을 爲한 特別型(ad hoc type) 地方團體가 생겨났다. 이러한 團體는 漸次 權力을 擴張해가든 議會가 制定한 地方法(local act)을 法定根據로한 職業的專門家의 職能團體였기에 制定法에 依한 特別行政區域(statutely authorities)라고 불리우는데 이에 屬하는 代表的인 것으로는 救貧委員會(Board of Guardians) 治水委員會(Court of Sewers), 改良委員(Improvement Commissioners), 衛生委員會(Board of Health), 有料道路管理委員會(Turnpike Roads Trust) 等을 들수 있다. 이와같이 特別한 行政目的을 爲한 特別型地方團體가 相互聯關없이 各各 다른 管轄區域에서 別個의 機構를 가지고 獨立하여 租稅를 課徵한 結果 19世紀에 드러와서의 地方行政은 不統一과 混沌狀態에 빠져 이런것들이 整理綜合된 包括的權限을 지니는 一般型(general purposes type) 地方團體의 成立이 時急하게 要請되었다. 이러한 要請을 뒷바침해 준것이 1832年의 國會의 大改革이었다. 이로서 產業革命에 따라 成長한 都市的中產階級이 政治權力에 參與토록 되어 地方制度에도 變革을 가져왔으니 1834年에는 貧民救濟改正法(Poor Law Amendment Act)이

(15) 이를 "젠크스"는 「舊判度로 歷史속에 埋沒되어 버렸던 "타운쉽"이 敎區라는 이름으로 復活」되었다고 表現하고 있다(E. Jenks, *An Outline of English Local Government*, p. 23).

1835年에는 都市團體法(Municipal Corporations Act)이 議會改革의 結果로 이루어져 市民的 民主制度下에 있어서의 地方行政에로 向한 先驅的改革을 함으로써 近代的 英國地方自治制度의 出發點을 이루게 된것이다. 貧民救濟改正法은 中央에 3名의 委員으로 構成되는 救貧監督廳(Poor Law Commission)을 新設하여 救貧行政事務를 全國的으로 統一하고 統制하게 함으로써 「구—치」(R.K. Gooch)가 指摘한바와 같이 「地方團體에 對한 中央政府의 監督이라는 近代的觀念의 始發」을 이루었고(16) 都市團體法은 議會改革의 必然的인 歸結로서 選擧權을 擴大하여 從來의 寡頭專制的支配를 打破하고 새롭게 市會의 組織 및 權限을 整備한 것이다. 이러한 改革은 地方行政에 淸新한 活力을 注入함에 成功하였는데 前者는 中央과 地方과의 協力을 通한 能率問題에 對한 接近을 暗示하고 後者는 地方住民의 公共心을 振興시킴으로써 公正한 行政을 保障한다는 方向을 導入한 것이다. 그러한 原理上 注意해야 할것은 前者는 中央政府에 依한 行政的干涉을 意味하고 後者는 完全한 地方的自主性의 尊重이라는 原理로서 그 方向이 다르다는 點이다.(17) 그러나 이러한 政策은 各各 다른 狀況下에 있는 環境에 適用되었던 까닭에 이 時期에서는 兩政策間의 矛盾이 별로 없었다고 한다.

1835年 以後의 地方行政은 制度의 一般的인 改正보다는 斷片的인 立法의 堆積이라는 形態로 發展하였는데 새로운 行政任務의 處理를 爲하여 市會(Borough Council)의 權限은 漸次로 늘어갔다. 그러나 새로운 特定目的을 爲한 行政區域이 濫設되어 前述한바와 같은 一般型 地方團體에로의 改革이 要請되었다. 이리해서 第2次改革은 1888年의 地方自治法(Local Government Act)으로 着手되었다. 이로서 于今껏 治安判事의 手中에 掌握되었던 "카운티"의 行政權의 거의 全部가 새로 新設된 公選團體(county council)로 移讓되고 人口 5萬以上의 都市는 "카운티·바러(county borough)로서 "카운티"로부터 獨立됨에 이른 것이다. 다음 1894年의 地方自治法은 數個의 敎區를 合친 區域으로서 어—반·디스트릭트"(urban district)와 "루—랄·디스트릭트"(rural district)를 新設하여 여기에도 公選의 議會를 마련해서 地域內의 一般行政을 處理케 하되 "카운티"의 統轄下에 두었던 것이다. 이러한 兩次의 地方自治法으로 一般型 地方團體가 모든 行政을 處理케되어 地方自治機關은 顯著하게 整理되기는 하였으나 아직도 "카운티", 都市, "디스트릭트"敎區라는 公選政府機構外에 救貧委員會와 敎育委員會는 殘存하고 있었다. 그러나 制度의 單純化에 對한 要求는 이들도 廢止시키고야 말았으니 敎育委員會는 1902年의 敎育法(Education Act)으로 廢止되고 그 權限은 "카운티"都市, "어—반·디스트릭트"로 移讓되었고 救貧委員會는 1929年의 地方自治法으로 廢止되어 "카운티"와 "카운티·바러"에 그 權限은 移讓되었다. 이렇게 特別行政區域의 整理併合을 通해서 英國의 地方自治制度는 體系化된 外觀을 지니게 되었는데 1929年 및 1933年의 地方自治法의

(16) R.K. Gooch, *op. cit.*, p. 5.
(17) 長濱政壽 前揭書 p. 41.

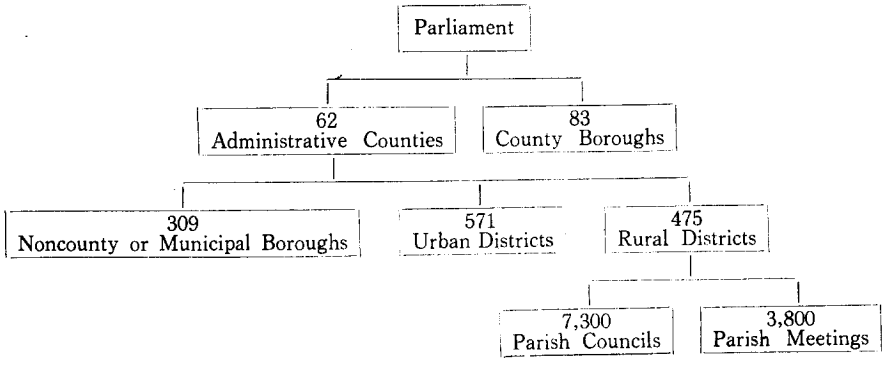
定하는 바에 따라 形成된 現行制度를 살펴 보면 다음과 같다.(18)

第三章 現行英國地方自治制度의 概觀

第一 地方團體의 種類

一般型地方公共團體로서 "카운티"(county)—道—, "카운티·바러(county borough)—特別市—, "논·카운티·바러"(non county borough)—市—, "어—반·디스트릭트"(urban district)—邑—, "루—랄·디스트릭트"(rural district)—面— 및 "패리쉬"(parish)—敎區—의 6種類가 있는데 그 關係는 다음과 같다.

英國의 地方行政組織(1)



우리나라의 地方自治制度가 道郡의 二段階制인 것처럼 "논·카운티·바러"와 "어—반·디스트릭트"가 名名 그 위에 "카운티"를 가지고 있어 二段階制를 原則으로 하고 있으나 이外에 一段階制와 三段階制가 있음이 特異하다. 卽 "카운티·바러"는 獨立해서 地方事務를 處理하고, "카운티"의 一部인 "루—랄·디스트릭트"는 그 밑에 "패리쉬"를 갖고 있어 名各 一段階制와 三段階制를 이루고 있다.

(1) "카운티"(county)

1888年의 地方自治法으로 그 當時까지 治安判事의 行政區域이였던 "카운티"위에 "카운티"와 "카운티·바러"가 創設되었음은 이미 敍述한 바이다. 따라서 現在의 "카운티"를 從前의 그것과 區別하기 爲해서 從前의 것을 "歷史的카운티"(historical county)라고 하는데 對해서

(18) 1929年의 地方自治法의 改正은 救貧行政의 改革外에 財政關係를 中心으로 하는 領域의 變更 및 地方稅輕減에 代置되는 國庫補助制度의 改革이였고 1933年의 地方自治法의 改正은 各段階의 地方團體에 있어서의 組織權限, 人事監査制度等에 關한 個別的立法을 整理統合하여 必要한 改正을 加한 것이다(蠟山政道 前揭書 p. 153).

(1) H. Finer, *The Major Governments of Modern Europe*, 1960. p. 189.

"行政的카운티"(administrative county)라고 부른다.(2) 우리나라의 道에 該當되는 이 "카운티"의 數는 62個인데 平均面積이 920平方哩이고 平均人口가 484,858人이어서 우리나라의 道보다는 人口나 地域上의 規模가 훨씬 적은 것이다. 여기에서 道로 飜譯함은 地方區域으로서 最大의 것이라는 意義만을 强調한 것이다. 道의 權限은 道內에 居住하는 全住民에게 미친다. 勿論 首都로서의 特殊性으로 因하여 例外的存在로 되어 있는 "론던"은 他道와는 다르고 또한 道內에 있으면서도 特別市(카운티·바러)의 市民은 이 "카운티"의 權限下에 있지않음을 留意해야 한다.

(2) "카운티·바러"(county borough)

1888年의 地方自治法의 施行으로 創設된 이 特別市는 現在 83個가 있다. 同法은 人口 5萬名以上 市(municipal borough)와 歷史上 由緖있는 都市를 特別市로 하여 61個市에게 自治權을 賦與했던 것이나 其後 增加되어 現在의 數로 된것이다.(3) 이 特別市가 되는 資格要件은 1962年에 75,000名으로 1945年에 10萬名으로 名各 引上되였는데 1958年 地方自治法으로 "카운티"나 "카운티·바러"의 新設 廢止 및 各種地方團體의 區域變更에 對한 再檢討를 하고 이를 長官에게 提案토록 "잉글랜드"와 "웨일즈"에 各各 設置된바 있는 地方行政委員會(Local Government Commission)는 이 特別市의 數를 느리지 않는 卽 新設치 않는 方針을 세우고 있다.

가장 奔忙한 行政을 擔當하고 또한 그것을 效率的으로 遂行하고 있는 自治團體로 指目되는 이 特別市는 民主的管理와 能率的인 行政을 提供함에 알맞은 關係로 英國自治制의 가장 훌륭한 標本으로 되어 있거니와 그 人口規模는 12萬에 가까운 "버—밍감"으로부터 不過 27,000餘의 "캔타베리"에 이르기 까지 同一하지 않으나 平均해서 15萬餘로 되어 있다.

(3) 논·카운티·바러"(Non County Borough)

"카운티"의 밑에 있는 "바러"인 까닭에 "카운티·바러"와 區別하기 爲해서 "논·카운티·바러"라고 불리워지는 이 市는 그냥 "뮤니씨팔·바러"(Municipal Borough)라고도 呼稱된다. 1835年의 都市團體法에 依하여 創設될 當時에는 178에 不過하였으나 그 後에 增加하여 現在에는 309市로 되어 있는데 人口는 18萬이 넘는 것으로부터 千名未滿까지 各色이나 平均 約 3萬名으로 되어있다.

(4) "어—반·디스트릭트"(Urban District)

市街로서 "바러"의 地位를 認定못받고 있는 이 邑은 1894年에 創設되였는데 現在의 數는

(2) 1888年의 地方自治法은 從前에 있던 52個의 "카운티"를 Cambridge, Hampshire, Northampton, Suffolk, Sussex 를 各各 2分하고, Gorkshire 의 東, 西, 北區와 Lincolnshire 의 Holland, Kesteven, Lindsey 區域을 各各 獨立시켜 62個로 하였는데 이 數는 其後 變動되지 않고 있다.

(3) 人口 5萬未滿都市로 歷史上 由來로 因하여 特別市資格을 받은市는 Canterbury, Chester, Worcester, Burton-on-Trent 等 4個市였다.

572이고 人口는 最高 20萬이 넘는 곳으로 부터 500餘名에 不過한 곳까지 있으나 平均해서 約 15,000名 程度이다.

(5) "루—랄·디스트릭트(Rural District)

人口密度가 가장 낮은 農村地帶로서 面積은 特別市나 邑에 比하여 10倍以上이지만 人口는 最高 8萬餘로부터 最低 千餘名까지의 幅인 平均 16,000 程度로서 現在 475個 있으되 이것 亦是 邑과 마찬가지로 1872年에 創設된 것이다.

(6) 패리쉬(parish)

宗教行政上의 區域으로서 發展하여 中世부터 救貧事業을 中心으로 重要한 自治團體役割을 하여온 이 教區는 1894年의 地方自治法에 依하여 現在의 것으로 되었다. 教區는 市나 邑의 內部에도 存在하지만 現在 地方團體로서의 地位를 認定받고 있는 것은 "루—랄·디스트릭트" 卽 面內에 있는 教區만으로서 그 數는 約 1,100이나 그 權限도 狹少하여져서 地方團體로서의 存在意義를 喪失해 가고 있다. 人口 300名을 넘으면 "카운실"을 設置할 수 있으나 不然이면 住民總會로서 事務處理를 한다.

(7) "론던"의 特例

"론던"(London)에는 카운티·오브·론던(County of London) 밑에 "론던"市(City of London)와 首都區(Metropolitan Borough)가 있어 特例的인 存在로 되어 있으나 本稿에서는 言及않기로 한다.

第二 地方團體의 組織

英國의 地方行政機構로서 存在하는 것은 地方議會 뿐이다. 따라서 地方團體의 行政은 住民으로 부터 公選된 議員으로 構成되는 議會 卽 "카운실"(Council)에 依하여 運營된다. 이것은 教區의 一部를 除外하고 各團體에 共通的이다. 英國의 地方議會는 議決機關인 同時에 執行機關인 것이다. 故로 "메이어"(Mayor)와 같은 市長이라는 名稱이 있어도 이는 地方議會의 議長과 同義語인 것이다. 따라서 이 "카운실"을 議會로 飜譯치 않고 參事會로 飜譯키로 한다.

이렇게 모든 權限을 參事會에 集中統一하는 制度는 史的概觀에서 살핀바와같이 前世紀부터 發展해 온 것이거니와 이제 1933年의 地方自治法이 規定하고 있는 바에 따라 現在의 地方團體의 組織을 概觀키로 한다.

(1) 參事會(Council)

各段階의 地方團體間에 이 議員構成과 選出方法이 多少 差가 있으나 "카운티"(道)를 中心으로 살펴 보고 이것과 다른 點만을 밝히면 다음과 같다.

"카운티 카운실"(道參事會)는 普通議員(Councillor), 長老議員(Alderman) 및 議長(Chairman)으로 構成된다. 普通議員은 住民의 直接選擧로서 選出되고 任期는 3年이며 每 3年마다

全員 改選된다. 選擧는 3月 8日 또는 3月 1日부터 8日까지 사이의 參事會가 定한 日字에 行한다. 議員定數는 主務長官의 決定하는 바이나 그 數는 人口規模에 따라 다르되 地方民의 意思를 可能한 限 많이 反映시키려는 意圖에서 그 數가 많은 것이 特色이고 選擧區는 原則으로 小選擧區制를 擇하고 있다. 長老議員은 그 定數가 普通議員의 3分之 1로 되어있고 普通議員에 依하여서 普通議員으로서의 被選擧資格을 지닌者中에서 選擧된다. 任期는 6年이고, 每 3年마다 半數式改選된다. 普通議員으로서 長老議員으로 選出되었을 때에는 當該議員의 出身區에서는 補闕選擧를 實施한다. 長老議員과 普通議員은 그 選出方法과 任期가 다를 뿐 議員으로서의 權限上의 差異는 없다. 卽 兩者가 다 합쳐서 參事會를 構成하는 것이고 長老議員만의 別途의 合議體는 없는 것이다. 議長의 任期는 1年인데 普通議員, 長老議員 또는 普通議員으로서의 被選擧資格을 지닌者 中에서 議員들이 選擧한다.

한便 "카운티·바러"(特別市)와 "논·카운터·바러"(市)의 參事會는 "카운티·카운실"의 境遇에 比해 ① 議長의 名稱이 市長(Mayor, Lord Mayor)으로 되어 있다.(4) ② 普通議員은 每年 11月 1日에 3分之 1式 改選된다는 點이 다르고 남어지는 同一하다. 勿論 市長이란 다른 地方團體의 議長과 別般 다른것이 아니다. 또한 邑이나 面과같은 "디스트릭트"의 "카운실"은 普通議員과 議長으로 構成되는 까닭에, ① 長老議員이 없고, ② 普通議員은 每年 4月 15日에 3分之 1式 改選되며, ③ 邑의 境遇는 大選擧區別에 依한 選擧를 行하나 面의 境遇에는 敎區單位로 選擧를 한다. 한便 敎區에는 "카운실"을 가진 곳과 없는 곳이 있는데 人口 300名이 超過하는 곳에서는 "패리쉬·카운실"을 設置해야 하고 그 未滿인 境遇에도 希望하면 設置할 수 있으되 200未滿인 때에는 道參事會의 承認을 얻어야 한다. 敎區參事會는 5人乃至 15人의 議員으로 組織되는데 이들은 住民總會인 "패리쉬·미—팅"(Parish Meeting)에서 任期 3年으로 選擧되고 每 3年마다 全員 改選된다. 議長은 다른곳과 같다. 敎區參事會가 없는 敎區에서도 敎區의 選擧人全員이 參加하는 住民總會인 "패리쉬·미—팅"(Parish Meeting)을 年 1回 또는 2回 開催하여 任期 1年의 議長을 選擧한다.

(2) 委員會(Committee)

參事會는 地方行政의 責任者로서 그 行政事務를 處理해야 하는 까닭에 이를 擔當할 機關이 必要하게 된다. 이 中에서 가장 重要한 것이 委員會이다. 地方自治法에 依하여 參事會는 年次總會外에 每年 3回 會議를 열어야 하는데 議決機關뿐만 아니라 執行機關이기도 하기때문에 參事會에서는 議長의 選擧, 豫算等의 基本的事項을 討議하는데 그치고 그 事務의 大部分

(4) 國王은 特定都市에 Mayor 代身 Lord Mayor 를 두도록 指名할수 있는데 이는 自治權에는 아무런 影響도 없는 city 라고 부를 수 있는 王命에 依한 資格을 市가 지니는 境遇와 마찬가지로 單純한 尊嚴性의 問題에 不過하고 Lord Mayor 를 가진 "바러"가 Mayor 를 가진 "바러"보다 特別한 權限을 갖는 것은 아니다. 오직 呼稱이 "My Lord Mayor"로서 "Mr. Mayor"와 區別될 뿐이다(R.M. Jackson, *The Machinery of Local Government*, 1958. p. 34).

은 委員會에서 處理하는 데 地方稅의 賦課徵收와 起債를 除外하고는 參事會는 그 權限을 委員會에 委任할 수 있다. 이러한 委員會는 우리나라의 議會에 있어서의 그것과는 參事會의 執行機能을 擔當한다는 點에서 다르고 美國의 都市政府中 市委員會制(Commission plan)와는 그 數에 있어서 다르다. 卽 地方自治의 權限과 責任을 集中的으로 擔當한다는 點에서 英國의 參事會와 美國의 市委員會는 類似한 것이나 美國의 委員會制는 市議會議員數와 委員이 擔當하는 行政各部의 數가 一致됨으로써 市政府機構로서의 委員數가 小數임에 對하여 英國의 委員會는 그 數自體는 많거니와 同一委員會에 屬하는 委員數도 1人以上이라는 點에서 各各 다르다. 勿論 英國에 있어서도 敎區에 있어서처럼 委員會의 助力없이도 參事會만으로 그 機能을 發揮할 수 있는 少規模의 團體에는 이런 委員會制가 없음은 그 發生理由로 보아 當然하다.

委員會의 數와 種類는 地方團體의 種類, 規模, 經營하는 事業等에 따라 다르다.(5) 委員會는 法律에 依하여 義務的으로 設置되어야 하는 法定委員會(Statutory Commmittees)—財政委員會(Finance Committee)가 그 代表的인 例이다——를 除外하고 參事會가 必要에 따라 設置할 수 있는데 이러한 任意委員會(Ordinary Committees)에는 그 行政事務가 繼續되고 機構改編으로 廢置되지 않는限 存續하는 常任委員會(standing committees)와 特定目的의 達成을 爲하여 그 期間동안만 存續하는 特別委員會(ad hoc committees)가 있다.

委員會는 議員으로 構成되는데 1933年의 改正法으로 財政委員會와 警察委員會를 除外하고는 그 定數의 3分之 1을 限度로하여 議員以外의 學識經驗者를 委員으로 任命할 수 있다. 이러한 任命에 依한 委員(co-opted members)을 認定하는 理由는 ① 選擧로서 모든種類의 意見을 빠짐없이 代表할 수 없으며, ② 設或 代表할 수 있다 하드라도 選擧의 原理는 知識있는 者보다는 人望있는 者를 뽑는 까닭에 賢明한 專門家를 지닐 必要는 그대로 存續하며, ③ 議員職이 非常勤이 아닌 關係로 專門的知識에 精通되도록 努力할 時間이 없기에 旣成專門家를 加擔시킴이 便利하다는 點等을 들고 있다.(6) 그러나 地方民이 選出하지 않은 者를 參事會에 參與시킨다는 것은 非民主的이라는 非難도 받는다. 이 非難에 대해서는 民主主義란 반드시 모든 公職이 公選되어야 함을 意味하는 것이 아니고 民選職이 優勢만하면 足하고 또한 이러한 杞憂는 外部人士로 參與할 수 있는 者의 數와 公選委員과의 比率에 어떤 制限을 加함으로써 解消될 수 있다고 反駁도 한다.

委員會의 委員選出은 參事會에 따라 다른데 每年 參事會議員의 3分之 1을 改選하는 "바러"에 있어서는 參事會構成이 每年 달라지는 關係로 委員의 任命도 每年 行하여지고 3年마다 參事會議員을 全員을 改選하는 "카운티"의 境遇에도 每年 이를 任命하여 改編의 機會를

(5) 委員會의 數는 道나 特別市에는 普通 20 前後이고 邑이나 面에는 10 前後이다.
(6) H. Finer, *English Local Government*, 1950, p. 238.

갖는다. 이 任命은 個別的으로 指名되는 參事會의 決議에 依한다. 外部人士의 境遇에는 大體로 다른 機關의 推薦 或은 指名에 따라서 行한다. 同一人이 三四個의 委員會에 關與하는 것이 普通인데 이는 議員의 活動範圍를 지나치게 擴大시킴으로써 專門的知識을 發展시키고 特殊部面에만 從事케할 수 없는 難點이 있어 委員會의 運營에 支障을 주고 있다.(7)

委員會의 機能은 形式上 ① 參事會에 代身하여 行政事務를 監督하고, ② 行政職員과 協同하여 參事會에 對한 助言과 審議에 付할 政策의 草案을 作成하며, ③ 參事會로부터 委任받은 事項에 對한 參事會自身의 權限을 行使하는 것으로 區別되어 있으나 이러한 3種의 機能은 大端히 廣汎한 까닭에 實質的으로는 어떤 委員會라도 그 關門을 通하지 않는 行政事務란 하나도 없다고해도 過言이 아니다.

委員會에는 小委員會(sub-committees)를 둘수 있으나 「個別的 法的規定이 없는 限 權限의 委任은 不可하다」(Power may not be delegated unless there is specific legal sanction)는 法則에 따라 參事會가 委員會에게 一般的으로 委任한 權限만으로는 不可하고 參事會의 命令指示가 있거나 法律이 이를 規定하였을 때에 限한다.(8)

名譽職에 依한 地方自治의 傳統을 세워온 英國에서는 參事會 議員 亦是 名譽職인 關係로 原則上 無報酬로 되어 있다. 그러나 1948年의 地方自治法으로 參事會에 出席하거나 職務執行으로 因한 經濟的損失을 받은 者에게는 그 損失의 補償으로 4時間 以下의 損失에는 10"쉴링", 그 以上인 때에는 20"쉴링"을 限度로 手當을 支給할 수 있도록 定했다. 이 額은 其後 15"쉴링"과 30"쉴링"으로 引上되었다. 그리고 議長과 市長에 對해서도 參事會가 適當하다고 認定되는 報酬와 手當을 支給할 수 있도록 되어 있으나 그 額은 團體에 따라 一定치 않다. 地方自治에 있어서의 奉仕的性格(voluntary character)을 保存하며 地方團體에 있어서의 勤務는 犧牲을 內包해야 한다는 그들의 傳統的인 思考方式은 地方議員에게 年俸을 준다면 그 年俸은 給料에 依한 勤務(salaried service)를 暗示하고 더 나아가서 議員이 되는 것을 收益을 올리는 方法으로 利己主義者에게 暗示를 주게된다는 心理的事實들을 들어 反對하고 있음은 興味있는 일이다.

(3) 職 員(staff)

英國地方自治의 成功은 公選된 住民代表와 有給職員이라는 異質的兩大要素의 調和얻은 協同에서 이루어진 것이라고 한다.(9) 「行政職員은 모름지기 委員會보다도 더 基本的인 役割을 遂行하고 있다. 地方政廳이 委員會없이 行動할수는 있어도 行政職員없이 行動할 수 있으

(7) R.M. Jackson, *op. cit.*, p. 67.
(8) ibid, p. 73.
1947年의 Town and Country Planning Act는 小委員會에 對한 權限委任의 容許規定을 두고 있다.
(9) R.M. Jackson, *op. cit.*, p. 102.

리라는 것은 念頭조차 낼수 없는 일이다」(10) 라고한 "와-렌"의 主張도 이런 面을 强調한 것이라 하겠다. 따라서 이렇게 重要한 意義를 지니고 있는 英國地方公務員의 人事管理面은 이를 項目을 달리하여 後述키로 하고 여기에서는 任務遂行을 爲해 參事會가 任命하는 職員中에는 法律로써 그 設置가 義務的으로 되어 있는 것이 있음을 指摘하는데 그친다. 卽 道에는 Clerk, Treasurer, Surveyor, Medical Officer of Health, 市에는 上記職員外에 Public Health Inspector, 邑面에는 上記職員全員이 그것이다.(11)

第三 地方團體의 權能

(1) 權能의 根據

地方團體의 權利 義務는 모두 法律로서 規定된다. 法律로 賦與된 權限을 逸脫한 行爲는 無效로 된다. 이를 ultra vires의 原則이라고 한다. 이는 19世紀에 들어와서 地方團體의 權限이 主로 法律에 依한것이 된 後 法院에 依한 司法的統制의 必要에서 發生된 原則이다. 이 原則으로서 法院은 特定한 地方團體가 그 權限을 踰越한 行爲를 할 때에는 이를 禁止시키고 그 行爲에 對한 救濟作用을 하는 것이다. 地方團體가 法律專門家를 雇用코저 하는 熱意는 그 內幕을 살펴 본다면 이러한 司法的 統制에서 벗어나려는 努力의 表現인 것이다. 如何間 法律로서 權限이 생기고 또한 司法的統制를 받는 까닭에 地方團體가 새로운 일을 하려면 새로운 權能의 賦與를 中央議會에 求해야만 한다. 이러한 것은 「法의 支配」와 「議會의 主權」이라는 英國的思想의 發露라고 하겠다. 이리해서 地方團體가 私法律案(Private Bill)을 國會에 提出하여 그 地方團體에만 適用되는 地方法(Local Act)을 制定하는 特別한 立法節次가 發達되어 왔다. 大陸系의 法制를 模倣하고 있는 우리나라에서는 이러한 英國國會의 地方法에 關한 立法形式은 奇異한 것이라 아니할 수 없다. 우리나라에서는 地方團體의 施設 또는 事業을 行하는 權限은 미리 一般法下에서 認定된 固有事務의 範圍이거나 或은 委任事務로서 一般的으로 法律에 依하여 委任되어 있거나 둘中의 하나이고 個別的으로 地方團體의 發意에 따른 立法에 依하여 權能이 賦與되는 것은 아닌데 反하여 英國에서는 固有事務와 委任事務의 區分은 없고 모두가 國王이나 國會와 같은 主權者에 依하여 承認 또는 賦與되는 것이어야 한다. 勿論 自治精神이 豐富하고 進取的性格이 濃厚한 英國 地方住民은 이러한 地方法과 같은 請願的立法手段을 通하여 많은 權能을 獲得하여 왔다. 이렇게 發展된 地方法의 制定은 原來 性質上으로 본다면 立法的行爲라기 보다는 許可權에 따른 行政的處分이라고 볼수 있기에 英國國會는 地方法의 賦與를 個個의 立法으로 하는 代身 個個의 地方法에 內包된 一般的性質을 띈 事項을 뽑아 一般法化하는 傾向으로 發展시켜왔다. 條項法(Clauses Act), 採擇法(Adoptive Act), 假命令(Provisional Orders) 및 特別命令(Special Orders) 等이 그 發展順으

(10) J.H. Warren, *The English Local Government System*, 1946. p. 99.
(11) Public health inspector는 1956年 까지 Sanitary inspector로 불리웠다(Warren, *op. cit.*, p. 104).

로 본 地方法의 一般法化 趨勢를 보여 주는 方法이다.(12) 그러나 이러한 過渡的立法形式을 通하여 煩雜性과 勞力 및 經費의 浪費를 節減시키는데 成功했다고는 하나 地方行政에 關한 立法은 依然 國會의 重要한 立法作用으로 되어 있는 까닭에 進取的地方團體와 停滯的地方團體間의 不均衡이나 一般法으로 賦與된 權限과 地方法으로 賦與된 權限과의 不統一과같은 問題를 立法節次面에서 改革코저 1909年에는 「地方立法委員會(Local Legislation Commitees)를 議會의 常任委員會로 創設함에 이르렀다. 勿論 이로서 解決된 것이 아니기에 委任立法問題가 또 登場하는 것이나 여기서는 省略키로 한다.(13)

(2) 權能의 現狀

一般的으로 權限의 配分은 地方團體의 種類에 따라 差等이 生긴다. 敎區를 漸間 保留하고 본다면 同一한 基礎的地方團體라 할찌라도 特別市는 地方事務全體에 對한 權限을 가지나 市, 邑, 面은 道하고 權限을 配分하고 있는 것이다. 그 配分도 市는 邑보다 邑은 面보다 더 많은 權限을 賦與받고 있다. 勿論 最近에 와서는 地方團體의 種類만을 基礎로 하는 것이 아니고 人口에 따른 權限의 差等을 두는 例가 늘어나고 있다.

特히 戰後, 敎育·警察·公衆衛生·都市計劃等 重要한 事務에 關한 權限이 "카운티·디스트릭트"(County district)(市邑面의 總稱)의 段階에서 道段階로 올라가고 있는 傾向과 電氣事業 瓦斯事業等 2, 3의 事務가 國營으로 移管된 事實은 注目할만한 것이나 이에 對해서는 後述키로 하고 여기서는 槪括的인 權限의 配分狀況을 보기로 한다.

이 表에서 알수 있는 바와같이 現在에 있어서는 敎育·兒童福祉·公衆衛生·都市計劃·警察·消防等 重要한 地方事務는 道와 特別市의 權限으로 되어 있다. 그런데 1958年의 地方自治法은 人口 6萬 以上의 市 또는 邑 및 長官의 同意를 얻은 其他 "카운티·디스트릭트"는 公衆衛生·社會福祉 및 敎育에 關한 事務를 道로부터 權限의 委任을 받을 수 있도록 길을 열었는데 이는 前述한 新中央集權傾向에 對한 修正動向으로 注目할만한 것이다. 다음 "카운티·디스트릭트"의 境遇를 보면 市·邑·面間에 若干의 權限의 廣狹은 있으나 住宅建設·上水道·下水道等이 重要한 事務로 되어 있다.

---

(12) 條項法(Clauses Act)이란 地方團體의 自由意思를 尊重하면서 特定事項에 對한 一般立法化目的을 達成코저 하는 方法인데 이는 特定事項에 對한 一般法을 模範條例와 같이 만들어 놓고 이에 對한 地方法이 申請이 있을 때에 이 旣定의 條項을 揷入하는 것으로 1847年의 都市改良條項法(Towns Improvement Clauses Act)이 그 例이다.
採擇法(Adoptive Act)이란 條項法과 같이 地方法內에 揷入되는 것이 아니라 미리 一般法形態로 作成된 것을 그 效力發生만 地方團體의 自由意見에 依한 採擇까지 留保해 두는 方法을 말한다.
假命令(Provisional Orders)이란 地方團體가 行政官廳에 申請하면 議會承認을 條件으로 行政官廳이 一定權限을 地方團體에게 賦與하는 方式이고 特別命令(Special Orders)도 이와같은 方式이다.

(13) 蠟山政道「英國地方行政の 硏究」p. 164 以下 參照.

地方團體 / 敎務	County Borough	County	Non County Borough	Urban District	Rural District	London County	Metropolitan Borough
敎育	○	○				○	
圖書館	○	○	△	△			○
公衆衛生	○	○				○	
児童保健	○	○				○	
社會福祉(養老,不具者等)	○	○				○	
住宅	○	○	○	○	○	○	○
警察	○	○	△			○	
消防	○	○				○	
都市・農村計劃	○	○					
道路 有級	○	○	△	△		○	△
道路 級外	○	○	○	○		○	○
上水道	○		○	○	○		
下水道	○		○	○	○	○	○
浴場및洗濯場	○		○	○			○
公園및遊園地	○	○	○	○	○	○	○
照明	○		○	○	○		○
街路淸掃	○		○	○	○		○
墓地	○		○	○	○		○
屠肉檢査	○		○	○	○		○
食品檢査	○	○	△	△			○
度量衡	○	○	△				
農地 細分貸地	○		○	○	○	○	○
農地 小農地	○	○					
公營飮食店	○		○	○	○	○	

※ 1. △印은 當該種類의 地方團體 全部에 對한것이 아니고 一部에만 權限이 賦與되어 있음을 意味.
2. 原則的權限의 所在에 不過하다. 仔細한 것은 H. Finer, *Governments of Greater Europian Power*, 1956, pp. 244—5 를 參照.

表中에 敎區에 關해서는 例示됨이 없음은 그 權限이 極히 적은 때 문이다. 敎區總會(parish meeting)는 敎會와 關係없는 慈善事業과 面의 稅務當局(rating authority)에 나갈 敎區의 代表 2名을 任命하는 義務外에는 別로 重要한 일이 없고 邑이 住宅・水道・下水等에 關하여 그 義務를 履行치 않을 때 道參事會에 陳情할 수 있는 權限이 있을 뿐이다. 한便 敎區參事會는 敎區總會보다는 若干 重要한 機能을 行使하고 있다. 卽 前記한 敎區總會가 지닌 權限外에 隨時事務로서 事務所와 集合所의 施設, "레크리에이슌"을 爲한 土地의 購入, 里程表의 維持, 道路의 廢止 및 變更措置의 拒否, 消火器備置等에 關한 權限을 認定받고 있고 더욱이 住民總會의 同意를 얻으면 街路照明・浴場・洗濯場・墓地・綠地・運動場・圖書館等까지도 設置할수 있는데 이러한 것은 當然한 權限이 아니고 採擇法(Adoptive Act)에 따라 一定한 條件에 敎區가 權限을 獲得할 수 있는데 그치는 까닭에 比較的 큰 敎區에서 이러한 事務의 一部를 少規模로 處理하는데 不過하다. 이제 主要한 地方事務에 對하여 이런 地方團體의 權限으

로 되어 있는가를 簡潔하게 檢討하기로 하자.

(i) 警 察

現在 하나의 國家警察과 128의 自治警察이 있다. 國家警察에만 1829年에 內務部(Home Office) 直轄로 設置된 首都警察(Metropolitan Police)로서 "런던"地區를 그 管轄區域으로 갖고 있는데 그 中에서 "런던"市만은 沿革的인 理由로 아직도 獨立된 自治體警察을 갖도록 되어 있는 까닭에 首都警察의 管轄區域에서 除外된다. 自治體警察은 道와 特別市 및 市에 設置되는 데 그 數는 漸次 줄어들어(1857年에는 239, 1910年에는 190, 1949年에는 129였다) 現在에 와서는 道와 特別市의 合計數인 145(道가 62, 特別市가 83) 보다 적은 128로 되어 있다. 그 內譯을 보면 前記한 "런던"市와 49의 道, 71의 特別市, 하나의 市 및 여섯의 道와 特別市의 組合으로 되어 있다. 自治體警察의 責任機關(Police authority)은 "런던"市의 境遇에는 參事會이고 道의 境遇에는 常任合同委員會(Standing Joint Committee)이며 特別市의 境遇에는 參事會의 警察委員會(Watch Committee)로 되어 있고 이 自治體警察에 對한 中央政府의 統制는 ① 內務部內에 設置된 檢閱官(Her Majesty's Inspector of Constabulary)으로 하여금 巡察 報告시키고, ② 國庫補助金(警察費의 半額을 國庫에서 補助한다). ③ 警察長의 任命에 對한 內務長官의 承認等을 通하여 加하고 있다.

(ii) 救 貧

敎區에서 始作된 救貧事業은 漸次 그 行政區域이 擴大되어 1930年부터는 道와 特別市가 이를 擔當하게 되었으나 1948年의 國家扶助法(National Assistance Act)에 依하여 이것이 社會保障制度의 一環으로 되면서 부터 要救護者에 對한 金錢的인 扶助는 中央政府의 事務로되고 道와 特別市는 老人·病弱者 및 其他 要救護者에 對한 收容施設의 維持管理만을 擔當케 되었다.

(iii) 公衆衛生

英國地方行政의 主流를 이루고 있는 感이 있는 公衆衛生行政이 重要한 問題로 된것은 產業革命以後의 일이다. 特히 1831年과 1847年의 코렐라傳染病의 蔓延은 公衆衛生上의 自由放任主義(laissez-faire)에 終止符를 찍게하여 給水·汚物處理·疾病豫防等에 各種 國會의 立法을 만들게 하였다. 이러한 各種立法은 1848年의 公衆衛生法(Public Health Act)에 始作하여 1875年의 同名法으로 統一集大成되었고 衛生行政을 爲한 組織도 漸次 整理되었다. 卽 1848年法에 依하여 中央에 衛生行政機關이 設置됨과 同時에 地方에 衛生委員會(Board of Health)를 設置토록 길이 열리었는데 1871年에는 中央機關으로서 地方行政院(Local Government Board) (이 機關은 1919年 衛生省 Ministry of Health에 發展解消되었으나 이 衛生省이 오랫동안 地方行政을 指導育成해 왔음은 英國의 地方行政에 衛生行政이 차지하는 比重을 말해준다)이 設置되고, 1872年에는 衛生專門職員(Medical Officer of Health)의 設置를 各地方團體에

强制하고 그 行政上의 區劃으로서 邑 衛生區(Urban Sanitary District)와 面 衛生區(Rural Sanitary District)가 設置되어 前者에서는 參事會와 參事會가 없는 곳에서는 衛生委員會(Board of Health)와 改良委員(Improvement Commissioners)이 그 責任機關으로 되고 前者에 있어서는 救貧委員會(Board of Guardians)가 그 責任機關으로 되었으나 1894年의 地方自治法으로 邑과 面이 新設됨에 이르러 衛生委員會의 權限은 邑參事會에게, 救貧委員會의 權限中 衛生에 關한 것은 面參事會에 各各 引繼되었는데 公衆衛生事務는 邑·面의 權限이고 道는 이에 關與 않도록 되어있었다.

1936年의 公衆衛生法도 이 前例를 繼承하여 下水·排水·汚物處理·塵芥處理·街路淸掃·食品檢査·水道·傳染病豫防·病院·墓地·火葬場施設· 建築規則·都市計劃·住宅供給·空地·浴場과 洗濯場의 施設·屠殺場等을 市·邑·面의 權限으로 하고 市中에서 人口 1萬名以上인 市는 이러한 權限外에 母子福祉·動物防疫·食藥品檢査 等의 權限을 附加해서 賦與했다. 한便 道는 結核·性病·種痘·母子福祉·盲人福祉·出生과 死亡 및 結婚의 登錄·有藥物販賣等에 關한 權限을 지니고 特別市는 道와 市邑面의 權限을 併有하였다.

그러나 1946年의 國家保健業務法(National Health Service Act)은 醫療國營을 實施하여 國費治療를 可能케 함으로서 地方團體가 經營하든 病院은 國營이 되고 醫療를 除外한 豫防衛生이나 保健福祉上의 써—비스(例를 들면 Health Center, Care of Mothers and Young Children, Midwifery, Health Visitor, Home Nurse, Vaccination and Immunisation, ambulance services, Prevention of Illness, Care and After-Care, Domestic Help 等)가 8分之3 乃至 4分之 3의 國庫補助金을 받아 道와 特別市의 責任으로 되었다. 이리해서 市·邑·面段階의 이러한 事業은 道段階로 移讓된 것이다.

(iv) 教　育

主로 宗教團體가 經營하던 教育이 地方行政의 一部門으로 登場한 것은 產業革命以後에 中央政府가 廣汎한 普通教育의 普及이 必要함을 깨닫고 그에 關心을 表明한 뒤 부터의 일이다. 따라서 教育事業을 하는 團體에 政府가 補助金을 낸것은 1833年의 일이다. 그러나 民間團體에 依한 것만으로는 不足함을 느끼고 1870年에는 初等教育法(Elementary Education Act)이 制定되어 學校가 없는 地域에 學校委員會(School Board)를 設立하여 學校의 設置와 管理를 하도록 하였다. 地方稅에 依하여 經費를 充當하는 特別地方團體인 委員會는 都市에서는 "바러"의 區域, 其他 地域에서는 數個의 教區를 合친 區域에 設置되었다. 이 委員會는 1888年에 道와 特別市가 1894年에 邑과 面이 各各 一般地方團體로 創設될 때에도 이에 統合되지 않었으나 1902年의 教育法(Education Act)으로 廢止되어 (當時 2,564個의 學校委員會가 있었다) 高等教育에 關한 權限은 道와 特別市로, 初等教育에 關한 權限은 特別市와 人口 1萬名 以上의 市, 人口 2萬 以上의 邑에 其他 地域에서는 道에 各各 移讓되었는데 이는 特別型 地方團

體가 廢止되고 그 權能이 一般型 地方團體로 吸收되었다는 點과 敎育行政의 單位가 小區域에서 보다 큰 區域으로 擴張되었다는 點에서 注目할만한 改革이었다.

그런데 1944年의 敎育法은 이를 더 擴大하여 敎育行政은 道와 特別市가 原則上 맡고 地方實情과 遊離된 敎育行政을 아니하도록 地方住民의 創意와 知識을 받아드리기 爲하여 Devisional Educational Executives를 設置하여 이에 어느程度 權限을 委任토록 되어있다. 또한 人口 6萬 以上 또는 兒童 7千以上의 市나 邑은 願한다면 道의 權限을 委任받을 權限이 있다. 勿論 委任範圍는 國民學校나 中學校에 關한 事務이고 高等敎育에 關한 委任은 原則으로 不許된다.

(v) 道 · 路

19世紀까지 道路行政은 治安判事의 監督下에 敎區의 責任下에 行하여졌다.(18世紀에는 有料道路管理委員會(Turnpike Trust)의 設置가 許容되어 幹線道路의 新設과 維持를 擔當하였다). 그러나 產業革命의 進展으로 道路經營의 重要性이 切感되어 1835年에는 道路法(Highways Act)이 制定되어 法制를 整備하였다. 그러나 이때에는 有料道路以外의 道路에 對한 敎區의 權限은 如前히 認定되었으나 1862年의 道路法은 數個敎區를 統合한 道路區(Highhways District)의 設置를 規定하였고 1848年의 衛生法은 都市地域의 道路는 衛生委員會에게 그 權限이 넘어갔다. 農村地域에서는 1894年의 地方自治法은 道路區와 敎區의 道路行政機能을 面으로 統合시키고 有料道路를 廢止하였다. 그後 1929年의 地方自治法은 道路에 關한 權限을 大幅 道段階로 吸收시켰고 1936年과 1945年의 幹線道路法(Trunk Road Act)은 8千哩의 幹線道路를 交通長官의 直轄로 만들었다. 現在 道路의 種類는 幹線道路, 有級道路(Classified roads) (1級, 2級, 3級의 道路인데 그 補修工事에는 各各 75%, 60%, 50%의 國庫補助金이 交付된다)와 級外道路(Unclassified roads)로 區分되는데 그 權限의 分配는 다음과 같다. 幹線道路는 交通長官의 直轄이니 이를 除外하고 본다면,

① 特別市는 全道路

② 道는 面內의 全道路 및 邑과 市內의 有級道路

③ 市와 邑은 區域內의 全級外道路 및 道로부터 委任된 權限 (人口 2萬以上인 境遇에는 有級道路의 維持管理를 要求할 수 있다).

④ 面은 級外道路에 對한 道의 委任이 있을 때에만 道路에 關한 權限이 있다.

(vi) 都市計劃

最初의 立法인 1909年의 住宅 및 都市計劃法(Housing and Town Planning Act)는 都市計劃을 "바러"와 邑의 任意事務로 하고 있었으나 1919年의 同名法은 人口 2萬名以上인 境遇에는 必要事務로 義務化하였는 데 1929年의 地方自治法에서는 道까지도 이에 關한 權限을 가지게 됨에 이르렀다. 1932年에는 法律名稱도 都市와 農村計劃法(Town and Country Planning

Act)로 하며 都市部外에 農村部도 그 計劃의 對象으로 되었고 1943年에는 都市와 農村計劃省(Ministry of Town and Country Planning)까지 設置됨에 이르렀는 데 1947年부터는 道와 特別市만이 都市計劃과 農村計劃의 責任者로 되어있다.

(vii) 住 宅

住宅問題가 地方行政의 重要問題로 된것은 一次世界大戰後의 住宅不足에 對處하기 爲하여 住宅建設을 地方團體의 責任下에 國庫補助로 實施되는 方式이 確立된 以後부터이다.

1936年의 住宅法(Housing Act)은 特別市·市·邑·面의 責任으로 規定하고 있는데 邑인 境遇에는 그 責任을 遂行할 수 없을 때에는 道가 補完的으로 그 事務를 하도록 되어있다. 公營住宅의 建設은 戰後의 深刻한 住宅事情을 反映하여 重要한 地方行政의 하나로 되어있다,

(viii) 消 防

1666年의 "런던"大火災는 消防隊를 結成케 하였는데 이때에는 火災保險會社에 依한 私設消防隊와 敎區消防隊였다. 19世紀에 들어와 都市消防隊도 結成이 되었으나 1938年의 消防隊法(Fire Brigade Act)이 制定되어 特別市·市·邑·面에게 消防責任을 義務지울 때까지는 統一的인 制度는 아직 없었다. 1941年의 消防(緊急措置)法(Fire Service(Emergency Provisions) Act)은 戰時의 必要에 對處하기 爲해서 消防의 管理를 地方團體의 手中에서 이를 中央으로 올려 內務長官의 統制下에 國家消防組織을 만들게 되었다. 그러나 終戰後 1947年의 消防法(Fire Service Act)은 消防事務를 다시 地方團體로 還元시켰다. 勿論 이때에는 道와 特別市에게 返還한 것이다. 이것 또한 消防事務를 爲한 行政區域이 擴大되었음을 意味한다.

(ix) 公 企 業

電氣·瓦斯·水道·電車·뻐스·渡船場·銀行·市場·浴場·墓地·飮食店·船渠 等 많은 公企業이 地方團體의 事業으로 되어 있는데 이에는 一般法에 依한것 外에 地方法에 依하여 特定團體에만 그 權限이 賦與되어 있는 것도 많다. 그러나 1947年의 電氣法(Electricity Act)과 1948年의 瓦斯法(Gas Act)으로 電氣와 瓦斯는 國營化되었고 1947年의 運輸法(Transport Act)은 "런던"地區의 交通事業을 國家機關으로 權限委讓을 하게 되었다.

以上은 地方團體의 機能中 重要한것만을 簡略하게 考察한 것인데 여기서 우리는 地方事務中 狹少한 區域인 地方團體로 부터 廣域團體에로 移行되어가는 傾向을 充分히 알수 있다. 特히 二次大戰後에 敎育·警察·消防·衛生·都市計劃中 重要事務가 道段階로, 電氣·瓦斯·病院等에 關한 權限이 中央政府로 移行되었음은 特히 注目할만 하다.

第四 行政職員

地方團體에 有給職員이 必要한 理由로 어떤 學者는 다음 네가지를 들고 있다.(14) 卽 첫

(14) Sir John M. Maud & S.E. Finer, *Local Government inEngland and Wales*, 2nd ed., 1953, pp. 129—130.

째로 繼續的인 行政處理를 行하는데는 無報酬의 公選議員만으로서는 負擔이 過重하여 多忙하다는 點, 둘째로 地方行政의 內容이 專門化되어 公選議員으로서는 堪當키 困難한 點, 셋째로 公選議員으로서 이겨내기 힘든 誘惑이 있어 腐敗의 憂慮가 있다는 點, 끝으로 地方團體가 遂行하는 業務內容이 量的으로 많은 까닭에 民選議員들에게 專擔시키려면 于先 議員들을 名譽職으로부터 專任職으로 만들고 이들의 數爻도 現在보다 더 增加시켜야만 한다는 點等이 그것이다. 이러한 理由로 地方團體에 就業하고 있는 職員數는 平時의 中央公務員數보다 훨씬 많은 百萬名을 超過하고 있다한다.(15) 그러나 이中에서 專門的業務에 從事하는 高級職員은 約 12,000名 程度이고, 技術的 書記的業務에 從事하는 下級職員은 約 140,000名에 不過하고 其他 百萬名은 勞務職에 從事하는 賃金受給者들인 것이다.(16) 비록 數爻에 있어서는 全體職員의 一割에 不過하지만 勞務職을 除外한 一般職行政職員(office staff)에 對해서만 本稿에서는 言及키로 한다. 왜냐하면 其他 職員의 人事管理에는 別다른 特色이 없기 때문이다.

于先 國家公務員과 地方團體의 職員間의 그 制度上의 差異點을 밝혀보기로 하자.(17) 첫째로 對議會關係에 있어서의 差異點을 들수 있다. 卽 國家公務員은 議會에 從屬해 있지 않고 國王에 從屬해 있음에 反하여 地方團體의 職員은 그들의 權限·機能은 勿論 任期까지도 參事會의 單純한 議決——實際로는 全體參事會도 아닌 各委員會의 個別的決定——에 따라 左右되는 말하자면 參事會의 從屬物인 것이다. 둘째로 私利를 爲한 業務를 兼職할 수 있는가에 對한 差異點을 들수 있다. 地方團體의 職員은 반드시 專務職務임을 要치 않고 自己의 營業行爲를 就業과 同時에 拋棄하지 않아도 좋기 때문이다. 實際로 大部分의 邑面의 事務局長(clerk)은 그 地方에서 開業하고 있는 (訴訟外) 辨護士(solicitor)이고, 財務局長(treasurer)은 銀行家이며 保健局長은 開業을 하고 있는 醫師인 것이다. 이러한 時間的 兼職問題에 對해서는 地方團體에 對한 忠誠心과 自己의 私利追求가 矛盾되는 일의 處理에 缺點을 露呈한다는 批判이 많은 것이 事實이나 적은 報酬로 有能한 人物을 求得할 수 있다는 長點도 無視할 수 없는 것으로 되어있다. 셋째로 高位職에 專門家가 充當될 수 있는가에 對한 差異點이 있다. 國家公務員인 境遇에는 各部處의 高位職은 모두 行政階級(administrative class)에 屬하는 一般行政家가 차지하고 專門技術者는 그 手下幕僚로서 거느리고 있는데 對하여——勿論 最近 專門的科學職(professional scientific service)의 括目할만한 發達은 이의 例外現象을 提示하기는 하지만——地方團體의 高位職은 文敎局長인 境遇엔 敎員, 保健局長인 때에는 醫師, 事務局長은 法律家, 公園監督官은 訓練된 園藝家가 되는것과 같이 各各 그 分野의 專門家로 充當되고 있는 것이다. 大部分 技術的性格(engineering nature)을 띤 細分化된 職務를 參事會의

(15) G.M. Carter, J.H. Herz and J.C. Ranney, *Major Foreign Powers*, 3rd. ed. 1957, p. 157.
(16) Sir John M. Maud and & E. Finer, *op. cit.*, p. 140.
(17) *ibid*, pp. 136—140.

指揮下에 遂行해야 한다는 特異性 때문이라고는 하나(18) 이러한 特色은 自然 下部에 採用된 者의 經歷階層이 高位職까지 到達될 수 없으며, ② 大學出身者의 職員採用이 困難하며 行政階級에서 찾아 볼수 있는 廣汎한 知識을 지닌 行政家를 키울 餘地가 없다는 結果를 가져온다. 勿論 下部職에 採用된 者中에서 精力과 力量있는 者들은 在職中 資格을 獲得하여 高位職에 對한 採用은 外部로부터 有資格者中에서 行한다는 原則의 例外를 이루고 있는 것도 事實이나 이는 極少數에 不過하며(19) 大學出身者의 採用도 거의 不可能한 것은 아니나 그 數交가 적은 것임은 1948年까지의 5年間에 不過 188名이었다는 事實로 보아 짐작할수 있는 것이다.(20) 階級制(personal rank system)를 擇함으로써 各階級別로 一定한 學力과 年齡을 制限하고 勞動市場에 投下되지 않은 未經驗者들을 一般的知能을 中心으로 採用하여 그들의 昇進을 當該階級內의 高位까지 保障해주고 있는 英國에서 (原則上 階級을 옮기는 昇進은 이를 不許하게 되어 있으나 戰後에 와서 이 原則은 많이 緩和되었다. 例를 들면 行政階級의 境遇, 大學出身으로 22歲~24歲까지의 者를 新規 採用하는 것은 約 80%이고 나머지 20%는 執行階級의 高位者中 優秀한 者를 昇進시키고 있다). 唯獨 地方團體의 高位職 職員만을 職階級制約(position classification) 特性으로 有經驗者만을 採用하고 있다는 事實은 興味있는 事實이라 하겠으나 이에 對한 論議가 分類制度 自體의 長短點에 對해서가 아니라 中央과 地方의 職能上의 差異點을 中心으로 行하여지고 있음은 더욱 興味있는 事實이라고 하겠다. 卽 中央의 高位行政職은 長官의 政策決定에 關한 事項을 建議하고 또한 그러한 問題는 全國的인 것임에 反하여 地方行政이란 主로 써—비스의 實際的運營(actual running of services)에 있고 參事會가 委員會를 通하여 政策을 樹立하고 高位職인 部局長은 오직 이를 遂行하는 것뿐이기 때문에 專門家가 一般 行政家보다 더 要請된다는 點과 下部職으로 新規採用되는 者의 勞力이 낮다는 現實的事情等으로 不得已하다는 것이다.(21)

如何間 "워—렌"(J.H. Warren)이 指摘한바와 같이 「委員會없이 行動할 수 있는 地方團體는 想定할 수 있으나 行政職員없이 行動할 수 있는 地方團體란 想像조차 할수 없」을 程度로 이 「行政職員들은 委員會보다도 더 基本的인 役割을 擔當하고 있는것」이 事實이다.(22) 이러한 行政職員들은 英國法理論上 地方政府의 公僕(servants of the local authority)으로 되어 있다. 勿論 公僕이란 使用主의 合法的命令에 服從할 義務가 있음을 表示하는 法的用語이다.(23) 따라서 이들 職員에 對한 任免·給與·勤務條件等은 參事會가 決定하게 되어 있다. 그러나 몇몇 職員은 法律로 그 設置가 義務로 되어 있는 境遇가 있음은 前述한바이나 (1882年의

(18) R.M. Jackson, *op. cit.*, p. 109.
(19) *ibid*, pp. 110—111.
(20) Sir John M. Maud and S.E. Finer, *op. cit.*, p. 141.
(21) R.M. Jackson, *op. cit.*. p. 111—112.
(22) J.H. Warren, *op. cit.*, p. 99.
(23) R.M. Jackson, *op. cit.*, p. 103.

都市團體法이 "바러"에 市事務局長 town clerk 과 財務局長 treasurer 을 두어야 한다고 規定한 것이 始初인데 其後 이 法定職員의 數는 漸次 增加하여 現今에 와서는 以外에 土木局長 surveyor, 保健局長 Medical Officer of Health, 衛生檢査員 Public Health Inspector 을 任命토록 되어 있다). 其他의 高位職인 各局長은 參事會가 自由로히 任命하되 그 任免에 對하여 主務長官의 同意를 얻어야 하는 例外도 있다(道의 事務局長과 保健局長 및 給與를 國費에서 받는 市邑面의 保健局長과 衛生檢査員이 그 例이다). 勿論 이것이 그들을 國家公務員으로만드는 것을 意味함은 아니다.(24) 法定職員은 勿論 其他 職員의 境遇에도 任免要件은 法制化되어 있지 않고 있으나 公務員制度의 腐敗를 念慮할 必要가 없는 것은 傳統的인 公僕意識의 當然한 歸結이라고 하겠으나 各地方團體 相互間에 統一과 調整을 維持할 수 있음은 自治行政職員들의 組合이 發達된 까닭이라고 하겠다. 近間 人事委員會가 地方團體內에 設置되는 傾向이 있는데 이는 아직도 그 成果를 評價하기는 이르다고 한다.(25)

地方團體의 行政職員中 가장 重要한 地位는 亦是 事務局長이라고 할수 있는 데 그는 參事會와 그 委員會의 事務局長인 同時에 當該 地方政府의 法律主任이고, 地方團體의 行政的 管理의 責任者일 뿐만 아니라 管理의 統一을 爲해서 各 行政部局長에 助言할수도 있기 때문이다. 勿論 各部局長의 執行機能에 干涉할수는 없다. 더욱이 그는 參事會에 對해 政策問題에 關한 主要한 助言者이기도 하다. 前述한바와 같이 그는 法定職員이지만 法律은 그 資格要件을 規定치 않고 있다. 그러나 慣例上 行政上의 經驗을 쌓은 辨護士임도 前述한바와 같다.

끝으로 地方行政에 從事하는 職員들의 組合中에서 全國地方公務員聯盟(National Association of Local Government Officers)을 살펴 보기로 하자. 이 聯盟은 1902年에 創設되었는데 普通 NALGO 라고 불리워진다. 그러나 二次大戰을 契機로 病院과 電氣 및 瓦斯事業이 國營으로 됨에 따라 그러한 事業體에 從事하든 地方團體의 職員들이 國家公務員이 됨에 이르러 이들이 繼續盟員으로 屬해 있는 까닭에 그 名稱을 中央及地方公務員聯盟(National and Local Government Officials Association)으로 改稱되었으나 그 略稱은 아직도 NALGO 로 通하고 있다. 이 團體의 特色은 첫째로 이 聯盟에는 全地方公務員이 그 職位의 高下를 莫論하고 會員으로 屬해 있는 點이 階級別로 團體를 따로 가지고 있는 中央의 境遇와 다르고, 둘째로 勞總이나 勞動黨에 加盟하고 있지 않을뿐만 아니라 政治的色彩를 갖지 않고 있으며, 셋째로 勞動組合처럼 雇傭主와 鬪爭하는 것이 아니라 地方團體와 相互協助下에 地方自治의 質的向上에 貢獻해 왔고, 끝으로 嚴密히 말해서 各 地方團體가 職員에게 베푸는 給與額이나 其他 勤務條件의 決定은 그들 自身이 行하는 까닭에 統一性을 缺如하게 될것이 當然하나 이 聯盟이 그 調整役割을 하여 全國的으로 統一을 期해주고 있는 것이다.

(24) *ibid*, p. 104.
(25) *ibid*, p. 102.

第五 地方團體의 財政

地方團體의 財源은 地方稅(rate), 國庫補助金(grants), 稅外收入(income from charges, fees and rents) 및 地方債(loans)의 넷을 들수 있는 데 다음表에서 볼수 있는바와 같이 國家補助金의 比重이 戰後에 地方稅를 凌駕하고 있음을 알수 있다.

地 方 財 源 比 率 表(26)

年 度	地 方 稅	國庫補助金	稅 外 收 入	計
1951~52	100	104	47	251
1952~53	100	106	47	253
1953~54	100	110	49	259
1954~55	100	112	50	262
1955~56	100	115	52	267

(ㄱ) 地 方 稅

英國의 地方稅에는 레이트(rate)라는 不動產稅가 하나 있을 뿐이다. 이는 1601年의 救貧法에 따라 貧民救濟에 充當키 爲하여 敎區에서 不動產占有者로부터 賃貸價格을 標準으로 救貧稅(Poor Rate)를 徵收한 것이 그 由來라고 한다. 賃貸價格 一磅當 몇 "쉴링"이라고 하는 比率(pro rata)로 稅金을 徵收한 關係로 "레이트"라고 하는 稅名이 生긴 것이다.(27) 이러한 起源을 가진 地方稅는 19世紀에 들어와서 地方團體가 새로운 事務를 處理하기 爲하여 必要로하는 經費를 充當할 새로운 稅金이 생겼는데 이러한 것도 敎區의 救貧稅를 基準으로 하여 賦課徵收케 되어 敎區의 救貧監督官(Overseer)으로 하여금 賦課徵收케 하였으나 1925年의 地方稅法(Rating and Valuation Act)이 制定되어 이에 大改革이 加해졌는데——첫째로 特別市·市·邑·面을 課稅團體(rating authority)로 하였고, 둘째로 救貧稅基準 賦課를 一元化하여 General rate로 한 點——其後 若干의 改正을 본것이 現行制度이다.

"레이트"란 土地·建物 其他 不動產을 課稅客體로 하고 그 年間賃貸價格을 課稅標準으로 하는 것인데 其他 不動產으로는 軌道·港灣施設·船渠·水道·鑛山等이 包含되고, 敎會·學校·農業用財產은 非課稅이며 工業用財產 및 貨物輸送用財產은 年間賃貸價格의 2分之1이 免稅(28)되고 公共目的을 爲한 政府占有財產은 課稅對象에서 除外되고 國庫가 交付金(Contribution)을 地方團體에 주도록 되어있다. 課稅標準額(ratable value)이란 課稅客體인 不動產의 年間賃貸價格에서 修繕費, 保險料等과 같은 維持費의 控除額을 말한다. 1925年의 地方稅法

(26) *Report of the Ministry of Housing and Local Government*, 1957, p. 115.

(27) R.M. Jackson, *op. cit.*, p. 164.

(28) 1929年 地方自治法은 工業用財產과 貨物輸送用財產에 對해서 課稅標準額의 4分之 1에 對해서 課稅토록 되어 있었으나 1958年 地方自治法으로 2分之 1로 改正된 것이다(佐久間彊 英國の行政 p. 30, R.M. Jackson, *op. cit.*, p. 169).

이 從來의 課稅區域을 敎區로부터 特別市·市·邑·面으로 擴張시킨것은 이 課稅標準額의 評價를 公正하게 할 意圖였는데 이 評價의 均一性을 더 이룩하기 爲하여 地方團體의 評價權을 1948年 地方自治法에 依하여 國家機關으로 新設된 國內歲入廳(Board of Inland Revenue)의 權限으로 1955年부터 移讓됨으로써 全國的으로 統一된 基準에 따라 評價하도록 된 것이다. 이 改正은 同法으로 創設된 平衡交付金(Equalization grants)이 그 配分基準을 人口 1人當 課稅標準額에 두도록 된것과 關聯이 있다.

納稅義務者는 所有者가 아니라 占有者인 까닭에 住宅의 例를 들면 所有主가 아니고 賃借人인 것이다. "레이트"는 1年에 두번 徵收되는데 納稅義務者인 占有者가 直接 納付하는 것이 原則이나 代納制度(compounding)라는 例外가 있다. 卽 課稅標準이 少額인 境遇("론던"에서는 25磅未滿, 其他地方에서는 18磅未滿)에는 自動的으로 其他의 境遇에는 所有主와 課稅機關과의 合意下에 占有者代身 所有主가 代納하는 것이다.(29) 勿論 代納이란 徵收의 便宜上 課稅團體가 占有者代身 所有主로 부터 徵收하는 것뿐인 까닭에 그 稅金自體를 所主者가 支拂하는 것을 意味하는 것이 아니다. 따라서 所有者는 賃貸料와 稅金을 每週 占有者로부터 同時에 받았다가 每半年에 一括해서 納付한다는 것 뿐이다.

1925年의 地方稅法 以來로 "파운드"課稅制度(poundage system)를 擇하여 稅率을 決定하고 있는데 이는 當該地方團體가 그 年度의 財政需要를 充當키 爲하여서는 課稅標準額 1"파운드"當 몇 "쉴링"을 徵收하면 足한가를 計算하여 "파운드"當 稅率을 定하는 方式을 말한다. 卽 어떤 地方團體에서 課稅標準額이 100萬"파운드"인데 "레이트"로 調達될 額이 75萬"파운드"라고 한다면 그 團體의 稅率은 1"파운드"가 20"쉴링"인 까닭에 "파운드"當 15"쉴링"으로 되는 것이다.(30) 그런데 英國의 地方財政制度에서는 "레이트"란 「最終財源」(residual element)인 까닭에 各 地方團體는 豫算을 編成할 때 于先 그 年度의 總所要經費를 見積하고 이에 對한 財源으로 國庫補助金, 稅外收入等을 充當하고 나머지 不足額만을 "레이트"로서 調達케 하는 것이다.

"레이트"의 課稅團體는 前述한바와 같이 特別市·邑·面으로 되어 있는데 이中 特別市를 除外한 團體는 課稅團體가 아닌 所屬하는 道의 所要分도 賦課徵收하고 面은 道와 敎區分을 합쳐서 賦課徵收한다. 納稅告知書(demand note)에는 當該稅金이 關係地方團體의 어떠한 事業에 어떤 比率로 使用되는가를 記載토록 되어 있다.

以上과 같은 地方稅制에 對하여는 그 長短點이 많이 論議되고 있는데 그中 몇가지만 指摘

(29) *ibid*, p. 173.

(30) 1957—58年度의 全國平均稅率은 18"쉴링"으로 되어 있는데 各地方團體의 稅率은 最低 12"쉴링" 最高 30"쉴링"3"펜스"로 되어 있는데 1956年 4月 1日 現在의 全課稅標準額은 62,900萬"파운드"이다(*Report of the Ministry and Local Government*) 1957, p. 111.

하면 다음과 같다.(31) 그 短點으로 들고 있는 것은, ① 細窮民에게는 "레이트"의 增減이 그들의 所得과는 無關하게 行하여지는 까닭에 過重한 負擔이다. ② 所得과는 無關하게 居住住宅을 中心으로 賦課하는 까닭에 同一所得者의 納稅額이 同一치 못하다. ③ 不動產의 改善—浴湯이나 車庫等의 新設과 같은——은 稅額의 增加를 意味하는 까닭에 이러한 改善向上을 間接的으로 阻害하고 있다. ④ 平衡交付金制度로 緩和되기는 하였으나 地方團體間에 稅源이 고르지 못하다는 點과, ⑤ 主要歲入源으로서의 "레이트"가 非融通的이고 無反應的인 것이어서 發展하는 地方行政의 遂行을 爲한 財政的需要를 充足시킬 수 없어 中央의 補助金에 對한 依存度를 높인다는 것等을 들고 있다. 한便 그 利點은, ① 運營이 簡便하고, ② 課稅對象이 固定的이며, ③ 徵收에 容易하고, ④ 徵收費用이 低廉하며, ⑤ 住民의 모두가 家庭單位로 納稅함으로써 地方自治에 對한 關心을 持續시키고, ⑥ 地方團體에게 完全히 獨立된 收入源을 提供하고 있다는 點等이다.

英國行政學會(The Royal Institute of Public Administration)는 稅制專門家들로 硏究委員會를 構成하여 1956年에 「地方歲入의 새로운 財源」(New Sources of Local Revenue)이라는 報告書를 發刊한바 있는데 여기서 興味있는 事實은 "레이트"制度 自體에 對한 異議는 없고 새로운 地方稅를 摸索하고 있다는 點이다.(32)

(ㄷ) 國庫補助金(Grants-in-Aid, Government Grants)

"레이트"와 더부러 地方財政의 大支柱를 이루고 있는 國庫補助金의 沿革은 그리 오랜것은 아니다. 1888年의 地方自治法이 現行 地方制度를 創設한 까닭에 現代國庫補助金의 起源도 同法에서 찾는 것이 普通이나(33) 特別補助金(ad hoc grants) 制度의 起源은 이보다 훨씬 앞선 1833年 地方敎育事業에 對하여 2萬"파운드"의 補助金이 交付된 事實에서 찾을수 있다.(34) 初期의 國庫補助金은 敎育, 警察, 行刑等의 事務에 對하여 交付되었으나 當時 產業革命의 進展에 따라 이러한 事務에 要하는 地方團體의 經費가 增加하여 "레이트"로서만 充當키가 困難하여 그 負擔을 輕減하는 意味에서 交付되었던 것이다.(35) 그러나 이러한 事務는 地方事務인 同時에 國家的性質을 지닌것으로 生覺된 故로 이 補助金의 交付는 中央의 行政的統制

(31) J.M. Drummond, *The Finance of Local Government England and Wales*, 1956, pp. 30—31.

(32) R.M. Jackson, *op. cit.*, p. 179.

(33) J.M. Drummond, *op. cit.*, p. 91.

(34) 註補助金의 起源을 1833年에서 찾는것은 "파이나"의 所論이(H. Finer, *English Local Government*, 1938. p. 428) "그라이스"는 1833—4年에 國民敎育을 爲하여 最初로 補助金이 交付되었다고 보는가 하면(J.W. Grice, *National and Local Finance*, 1910, p. 14) "시드니·웹"은 이보다 훨씬 뒤늦은 1846年이 最初라고 하고 있어(S. Webb, *Grants-in-aid*, 1920, p. 8) 定說이 있는 것은 아니다.

(35) 1835年에 中央政府는 行刑費用의 半額을 負擔하다가 1846年에 와서는 그 全額을 負擔케 되고, 1856年에 道와 市의 自治警察의 給與와 被服費用의 25%를 負擔하였고 1882年에 邑道路 維持費 補助가 있었고(J.M. Durmmond, *op. cit.*, p. 91).

의 機會를 提供케 되었다.

이와같은 國家補助金의 그 後의 經過는 다른 나라의 境遇와 마찬가지로 金額에 있어서는 膨脹의 歷史이었고 制度에 있어서는 改革의 되푸리였다. 卽 1842~43年度에는 地方團體의 收入中 補助金은 不過 2.7%에 不過하였던 것이 다음 表에서 보는 바와 같이 1925~26年에 와서는 36.2%로 繼續 增加되어 온 것이다. 한便 改正의 記錄으로서 重要한 것을 들어 보면 1846年의 "피일"(Sir Robert Peel)의 改革, 1888年의 "꼬쉔"(G.J.G. Goschen)의 改革, 1929年, 1948年, 1958年의 各地方自治法에 依한 改革等을 들수 있다. "피일"이 計劃한 補助金案은 1846年에 있든 穀物條例의 撤廢에 依한 農業關係者의 打擊을 緩和할 目的을 主로하고 地方行政에 對한 中央統制의 目的을 副로한 것이었고 "꼬쉔"의 改革은 "꼬쉔·씨스템" (Goschen system) 또는 收入指定制(Assigned Revenues)라고 呼稱되는 것으로서 地方團體에 對하여 彈力性있는 財源을 指定하고 그로서 地方財源을 充實히하여 中央과 地方間의 會計를 分明히 함으로써 行政을 明確하게 하려는 말하자면 分與稅와 類似한 것이었다.(37) 그 指定

年度別 地方收入·補助金 및 그 比率表(36) (單位 : 百萬磅)

年 度	地方收入	補 助 金	比 率 (%)	年 度	地方收入	補 助 金	比 率 (%)
1842~43	9.1	0.2	2.7	1918~19	113.6	28.9	25.0
1852~53	10.5	0.6	5.4	1919~20	153.9	48.2	31.6
1872~73	19.7	1.1	5.6	1921~22	247.5	76.6	31.0
1887~88	31.5	4.3	13.6	1923~24	221.6	78.3	35.1
1891~92	373	8.8	23.6	1925~26	233.2	84.6	36.2
1903~04	69.0	16.1	23.3	1927~28	256.7	90.1	35.3
1913~14	94.4	23.1	24.5				

財源은 免許稅(Exercise Licences) (麥酒·葡萄酒·煙草·馬車·畜犬·奴僕·狩獵·典當舖等의 販賣使用 또는 營業에 對한 免許稅)와 遺言者動產稅(Probaty Duty) 收入의 40%였는 데, 이를 國家가 徵收하여 地方課稅會計(Local Taxation Account)에다 預置하고 地方團體에 配分토록 한것이다(그러나 이 會計와는 關係없이 各部處管理下에 國庫로부터 直接 各地方團體에 補助하는 例가 많아져서 英國의 補助制度는 複雜하게 되었는데 이를 前者와 區別하여 國庫補助會計 (Exchequer Contribution Account) 라고 한다). 그런데 이러한 國庫補助金은 特定한 事務에 對한 個別補助金(specific grants)이었고 그 補助方法은 地方團體의 實際支出額 또는 財政需要의 簡單한 指標 (例컨대 學校兒童數라든가 貧困精神病者數等)에 比例하여 支給되는 이른바 比例補助金(percentage grants)이어서 地方團體의 必要度에 따라 交付된 것이 아니었기에 地方經費의 膨脹과 浪費를

(36) Maureen Schulz, *The Developmsnt of the Grant System*, in Charles H. Wilson, ed. Essays on Local Government, 1948, p. 127.

(37) 1888年의 地方自治法制定으로 補助金制度가 改正될 當時의 財務長官의 이름이 "꼬쉔"이었다. "꼬쉔"은 地方團體에 對한 補助金으로 一定한 租稅財源을 指定하고 地方收入에 彈力性을 維持하고 國家와地方과의 會計를 明確히 하고저 하였다.

가져오게 되고 富裕地方團體에게만 有利하여 地方團體間의 負擔의 不均衡을 助長하게 된것이다.

이리하여 1929年의 地方自治法은 "레이트"의 大幅的인 減稅를 하는 한便 敎育·警察 및 住宅에 關한 補助金을 除外한 모든 國庫補助金은 이를 廢止하고 새로히 一般 國庫交付金(General Exchequer Contribution) 制度를 만들었다. 卽 當時의 "볼드윈"內閣은 減稅政策(Delating policy)을 採擇하여 몇몇 特殊한 產業이 不動產投下比率은 다른 產業에 比하여 크나 經濟的不景氣로 그 資產價値를 充分히 發揮할 수 없게 되었음에도 不拘하고 "레이트"의 賦課方針은 이를 參酌하지 않는 까닭에 衡平을 喪失하고 있다고 하여 地方稅制를 改革하고 이로서 地方團體가 財源을 喪失케 되어 입을 收入減少를 補償코저 國庫補助金制度의 改革까지 斷行케 된것이다. 詳言하면 1929年의 地方自治法은 農業用 土地 및 建物에 對하여 賦課되는 地方稅의 全額과 產業 및 交通運輸業의 生產에 供與되는 財產(hereditaments)에 賦課되는 地方稅의 一定額(全評價額의 3/4이니까 그 1/4 만이 課稅價格이다)을 免除함으로써 地方團體로 하여금 約 2,230萬磅의 歲入減少를 甘受케 하였고 또한 各種 國庫補助制의 廢止로서 約 1,630萬磅에 該當하는 從來의 補助額(衛生補助額이 約 400萬磅, 道路基金으로부터의 公路補助額이 約 300萬磅, 農業稅法에 依한 補助額에 約 470萬磅, 其他 整理基金에 依한 補助額이 480萬磅等이는데 이것이 廢止됨)을 中斷시킨 까닭에 이 補充을 爲해서 約 3,860萬磅와 또한 地方財政의 需要로 認定되는 590萬磅의 補助金을 合처서 都合 約 4,360萬磅에 該當하는 補助金을 新設한 一般國庫補助會計에 依해서 議會의 承認下에 配分해야 했다.(38) 이 一般國庫補助金은 그 用途가 特定된 項目에만 限定됨이 없이 交付되는 이른바 包括主義補助金(block grant)이요 또한 地方團體의 財政需要에 應하기 爲하여 一定한 公式(formula)에 따라 算定된 交付金이었다.(39)

이 補助金을 直接 配分받은 團體는 道와 特別市었는데 道의 境遇에는 이를 그 下部團體인

(38) J.M. Drmmond, *op. cit.*, p. 99.

(39) 公式은 測定人口(estimated population)를 標準으로 하고 그 위에 다음 (a), (b), (c), (d) 4種의 要素를 秤量하여 各地方團體의 事務와 費用의 比重을 測定코저 하는 補正人口(weighted population)를 作成하여 이에 따라 配分케 되어있다.

(a) 「5歲未滿의 幼兒數」가 測定人口 千名에 對하여 50名을 超過할 때에는 그 超過數의 50에 對한 比率로 測定人口를 增加 補正한다.

(b) 「課稅價格」(ratable value)이 測定人口 1名當 10磅 未滿일때에는 不足額 10磅에 對한 比率만큼 測定人口를 增加補正한다.

(c) 「失業者數」(被保險失業者數)의 3年間平均數와 測定人口 3年間 平均數의 比率이 1.5%를 超過할때에는 前記 (a), (b)로서 增補된 人數를 이 1.5%를 超過하는 比率의 10倍를 더 增加補正한다.

(d) 「道路 1哩當人口數」(이는 "카운티"에만)가 百名未達일 때에는 (a), (b)로 補正된數에 道路 1哩當 人口 200名인 境遇의 比率로 增補하고, 百名을 超過할 때에는 道路 1哩當 人口 50名인 境遇의 比率로 增補한다(J.M. Drummond, *op. cit.*, p. 102).

市와 邑에는 人口數에 따라 再配分하였고 面에 對하여는 全補助額을 "런던"以外의 全道人口로 除한 數의 半을 1人當 劃一額(uniform sum)으로 하여 再配分하였다. 이러한 公式으로 算定된 補助額은 財政關係로 一時에 支拂되지 않고 이른바 定額補助期間(fixed grant period)을 定하여 支拂되었다. 第1期는 1930年 4月 1日부터 始作된 3年이었고 第2期는 1933年 4月 1日부터 始作되는 4年이었으며 第3期는 1937年 4月부터 始作되는 5年이었는데 以降 每 5年마다 修正되도록 되어 있었다.(40)

이와같은 1929年의 補助金制度의 改正은 當時로서는 劃期的인 것이었으나 그後 世界恐慌, 2次大戰, 勞動黨執權等 社會情勢의 變動으로 말미암아 定額補助期間은 修正 乃至 延期를 當하지 않을 수 없게 되고 그 均衡作用이 微弱함을 알게되어 1948年의 地方自治法은 이 一般國庫補助會計를 國庫平衡補助會計(Chequer Equalization Grant Account)로 代置하여 平衡交付金制度로 變貌되었고 極히 1929年法으로 警察補助金等 5種으로 整理되었던 特殊補助金도 또다시 增加하여 數十種으로 됨에 이르렀다.

平衡交付金은 道와 特別市中에서 그 補正人口 1人當 課稅標準額이 그 全國平均額보다 적은 곳에만 交付하게 되어 있다. 따라서 補正人口 1人當 課稅標準額을 配分基準으로 한 까닭에 그 標準額의 評價를 全國的으로 統一할 必要가 생겨서 評價權限이 新設된 內國歲入廳에 移管되었다. 이 交付金은 前述한 一般國庫補助金이 모든 地方團體에 配分되는데 反하여 財政力이 一定한 基準에 未達하는 團體에 對해서만 交付되는 까닭에 貧困團體에 보다 많은 援助를 주어 均衡化의 作用을 一層 더 徹底하게 하였다고 할수 있다. 또한 道는 이 交付金을 交付받는가 與否와는 相關없이 當該道內의 "카운티·디스트릭트"에 對하여 人頭比例交付金(capitation grants)을 交付토록 되어 있었다.

이제 이 平衡交付金의 配分基準을 仔細하게 살펴 보면 다음과 같다. 補正人口(weighted population)란 그 地域의 實際人口(actual population)에다 ① 15歲以下의 兒童數와, ② 道의 境遇에는 道路 1哩當의 人口가 70人以下인 때에는 이를 70人까지 引上하는데 必要한 附加人口(additional population)의 3分之 1을 各各 加算하는 것이다. 卽 實際人口가 50萬名이고 15歲以下의 兒童數가 9萬名이며 道路 1哩當 人口에 依한 補正이 2萬名인 道의 補正人口는 61萬名이 되는 것이다. 이 補正人口가 算出되면 當該地方團體의 課稅標準額이 補正人口 1人當 얼마인가 하는 平均課稅價格을 算出한다. 이 平均課稅價格이 全國의 平均課稅價格("잉글랜드" 및 "웨일즈"의 補正人口에 對한 1人當 課稅標準額)에 未達일 때에 交付該當額(relevant fraction)에 알맞는 平衡交付金을 補助하는 것이다. 交付該當額이란 關係地方支出總額(relevant local expenditure)을 標準課稅價格(當該團體의 補正人口를 全國의 平均課稅標準額으로 乘한 額面)으로 除한 商에다 地方稅率 1磅當 20"쉴링"으로 乘한 額을 말한다. 例를 들어 當該年

(40) *ibid*, p. 100.

度 全國의 1人當 平均課稅標準額(全國의 課稅標準額을 全國의 補正人口로 除한 額)이 7磅인 境遇, 補正人口 100萬名을 擁하고 있는 어떤 特別市의 課稅標準總額이 50萬磅이라고 한다면, 實際의 1人當 課稅標準額은 5磅에 不過한 까닭에 全國의 平均課稅標準額인 7磅에 未達이 되어 該特別市에는 補助金의 交付가 必要하다. 이때의 交付金額의 算出은 다음과 같이 한다. 該特別市의 當該會計年度支出額이 350萬磅로 하는 境遇 이를 標準課稅價格(人口 100萬에다 全國의 平均課稅 標準額인 7磅을 乘한 額)인 700萬磅으로 除하고 그 商인 0.5에다 20"쉴링"을 乘한 "10쉴링"이 1磅當 課稅率로 指定된다. 따라서 平衡交付金額은 不足額(標準課稅價格에서 課稅標準總額을 減한額)인 200萬磅에 10쉴링을 乘한 200萬"쉴링" 卽 100萬磅로 되는 것이다. 卽

(a) 全國의 1人當 平均課稅標準額……7磅

(b) 實際人口數……750,000名

(c) 15歲以下의 兒童數……150,000名

(d) 補正人口((b)+(c))……1,000,000名

(e) 課稅標準總額……5,000,000磅

(f) 支出總額……3,500,000磅

(g) 標準課稅價格((a)×(d))……7,000,000磅

(h) 不足額((g)−(e))……2,000,000磅

(i) 1磅當課稅率$\left(\frac{(f)}{(g)}\times 205\right)$……10"쉴링"

(j) 平衡交付金額((h)×(i))……1,000,000磅

로 되는 것이다.

이 平衡交付金制度는 1958年의 地方自治法에 依하여 各種 個別補助金으로 存立하던 敎育, 公衆衛生(1946年의 National Health Service Act에 依한것) 兒童福祉·消防·道路等 主要한 地方團體의 事務에 關한 個別補助金을 廢止 吸收하여 一般財源으로서의 一般補助金(General Grants) 制度가 創設되면서 그 名稱이 地方稅補助交付金(Rate-deficiency Grants)로 改稱되었고, 從來의 人頭比例交付金도 廢止하고 道와 特別市外에 "카운티·디스트릭"에도 直接 交付토록 改正되었으며 그 算出方法에도 若干의 改正을 加하여 各 地方團體의 人口에 重點을 두게 되었다.

(ㄷ) 稅 外 收 入

稅外收入으로는 使用料·手數料·料金·賃貸料(charges, fees, tolls, rents)等이 있다. 稅外收入은 그 種類도 많고 性質도 多樣的이다. 學校의 授業料, 公營住宅의 賃貸料, 公營浴場의 使用料, 運動場의 使用料等에 對하여서는 地方團體가 收益을 目的으로 하고 있지 않으나 水位를 除外한 公企業(trading service)의 料金에 있어서는 生産價格에 若干의 收益을 加算하는

方針을 擇하고 있다. 公共企業의 種類로는 電氣·瓦斯·水道·電車·뻐스·劇場·飮食店·船渠等 여러가지인데 이러한 企業은 特別會計로 經理되고 있다. 戰後에 電氣事業(1947)年과 瓦斯事業(1948)年의 國營化는 地方團體에 큰 打擊을 주었다.(41)

(ㄹ) 地方債(Loans)

地方團體의 起債는 利益의 享受가 永續性을 띈 資產을 獲得하거나 또는 經費를 單一年의 納稅者에게 負擔시키는 것이 顯著하게 不經濟的이거나 不公平한 事業을 執行할 境遇에 行하여 진다.(42)

(1) 地方團體가 그 權限下에서 土地의 購入을 爲한 經費에 充當하는 때.

(2) 地方團體가 그 權限下에서 建物의 建設을 爲한 經費에 充當하는 때.

(3) 地方團體가 行하는 恒久的事業의 執行에 對하여 그 經費를 數年에 걸쳐서 支出함이 適當하다고 認可官廳에서 認定할 때.

(4) 其他 法令의 規定에 依하여 地方團體가 借入의 權限을 認定받고 있는 目的에 充當할때.

以上은 地方團體의 起債가 容許되는 境遇로서 1933年의 地方自治法이 規定하고 있는 例이거니와 戰後에는 地方團體의 資金에 對한 需要가 激增한 까닭에 地方債統制의 必要上 1945年에 地方團體公債法(Local Authorities Loans Act)이 制定되어 財務部의 承認을 얻어야만 公共事業公債委員會(Public Works Loan Commissioners)에 依한 政府資金의 借入 以外의 資金借入을 禁止하였고 同委員會로 부터의 借入에 있어서도 事前에 起債計劃에 對한 住宅·地方自治部(Ministry of Housing and Local Government)의 承認을 받도록 되어있다.

地方債의 償還期限은 事業이나 財產의 性質에 따라 다르고, 公共事業公債委員會로 부터의 借入金의 利子는 一般市場보다 低廉하다. 地方債의 利子支拂이나 元金償還에 要하는 公債費는 地方稅나 國庫補助金을 主體로 하는 一般歲入會計(Revenue Account)에 計算된다.

第六 國家의 關與

中央政府의 地方團體에 對한 關與方式을 立法的關與, 司法的關與 및 行政的關與의 三種을 分類함은 旣述한바 있다. 法的關係로 본다면 英國의 地方團體는 主權者로서의 國會(Sovereign Parliament)의 權威에만 從屬하고 中央各部處下에 從屬되어 있는 것이 아니고 法의 支配(rule of law)의 原理에 따라서 違法行爲에 對해서만 法院의 監督을 받을 뿐인 까닭에 傳統的으로 立法的統制와 司法的統制가 行하여져 왔음도 前述한바 있다. 그러나 前世紀末以來로 이러한 傳統的인 統制以外에 行政的統制의 觀念과 慣行이 成立되어 왔다. 이 行政的統制의 發生理由에 對하여서 蠟山敎授는 네가지를 들고 있다.(43) 첫째로 財政的理由인데 地方團體의 行

(41) R.M. Jackson. *op. cit.*, p. 156.

(42) *ibid*, p. 182.

(43) 蠟山政道 前揭書 pp. 196—199.

政機能의 增大는 費用의 支出膨脹을 가져와 一方에 있어서는 그 影響이 地方住民이나 產業의 負擔能力에 미치고 金融市場에 對해서도 放任할 수 없게 되었으며 他方에 있어서 中央의 補助를 받어야만 되게되었다는 事情이 中央統制를 받게 만들었고, 둘째로는 技術的理由로서 現代行政이 技術者에 依存하는 度가 커짐에 따라 專門技術者를 求得키 困難한 地方團體는 그것이 容易한 中央으로부터 그 貢獻의 分與를 받아야 하게 되었는데 이들 技術者들은 職能團體를 全國的으로 組織하여 技術上 또는 處遇上의 問題에 對한 全國的인 規格이나 標準을 要求하는 까닭에 地方團體의 行政이 中央政府의 行政으로 統制될 必要가 生겼으며, 셋째로 社會的 文化的 理由로서 產業과 交通機關의 發達이 從來의 地方的事項으로서 社會的 共同意識의 承認을 받아오던 것이 漸次로 全國的共通事項으로 되어졌다는 것과, 넷째로 統制方法의 科學的 硏究成果等이 그것이다.

그런데 英國의 行政的 中央統制에는 大陸的인 意味에 있어서의 權力的 後見的監督과는 달리 다음과 같은 特徵이 있다.(44) 卽 첫째로 中央은 地方行政에 關與할 一般的 權能을 갖고 있지 못하며 오직 特定한 地方事務에 對해서만 個別的으로 監督할 수 있음에 그친다는 點이다. 中央政府에 地方行政關係를 專擔하는 하나의 獨立된 部處가 없음도 이때문인 것이다. 따라서 數個의 部處가 地方團體와 關係를 맺고 있는 데 例를 들면 敎育에 對해서는 文敎部(Ministry of Education), 警察·消防·商店團束 其他 地方行政機能에 對해서는 內務部(Home Office), 幹線道路·橋梁·運輸·交通의 團束은 交通部(Ministry of Transport), 國民保健業務에 對해서는 保健部(Ministry of Health), 住宅建設·公園·自由空地·都市農村計劃·下水道 其他 많은 事項에 對해서는 住宅地方自治部(Ministry of Housing and Local Government) 等이 各各 中央官廳으로 되어 있고 地方行政에 對해 一般的責任을 지는 中央官廳은 住宅自治部로 되어 있다.(45) 둘째로 數多한 地方事務가 中央의 該當部處로부터 監督을 받는다고 하나 그 統制의 程度는 多樣多色하여 中央官廳과 地方團體間에 存在하는 關係가 均一치 않다는 點이다.(46) 消防 警察機能은 嚴格한 統制를 받으나 道路·橋梁·市有墓地等은 보다 弱하고 飮食店·市立交響樂團 等은 거이 統制밖에 있는 것이다. 셋째로 中央의 統制가 强하게 行하여진다 하드라도 地方團體가 中央의 機能代行을 하는 一線機關이 됨을 意味하지는 않는

(44) Sir J.M. Maud and S.E. Finer, *op. cit.*, pp. 173—176.

(45) 地方行政에 關한 一般的責任을 지는 中央官廳으로는 1871年에 創設된 地方行政廳(Local Government Board)이 처음이었는데 1918年에 地方行政廳은 改編되어 保健部(Ministry of Health)로 改稱되었다. 1951年에 新設된 地方自府·計劃部(Ministry of Local Government and Planning)는 從來 保健部가 지니고 있던 地方行政에 關한 機能을 吸收하고 1943年 以來로 運營되어온 都市農村計劃部(Ministry of Town and Country Planning)를 廢合시키는데 同年末에 名稱을 現在의 住宅·地方自府部로 改稱한 것이다(R.M. Jackson, *op. cit.*, p. 237).

(46) 同旨 W. Robson ed., *Great Cities of the World, Their Government, Politicsand Planning*, 1957, p. 283

다는 點이다.

中央이 地方團體에 對한 行政統制를 加하는 類型은 이를 여러가지로 分類할 수 있으나 먼저(47) 財政的補助方法을 通한 統制부터 살피기로 한다.

國庫補助金의 存在理由에 對하여 "웹"(S. Webb)는 (a) 地方團體間의 負擔의 不均衡防止, (b) 行政上의 能率과 節約을 確保코저 中央政府가 行하는 提言, 批判, 助言의 比重增大, (c) 地方自治와 矛盾됨이 없이 中央政府의 經驗·知識의 實際的提供方途, (d) 地方行政事務能率의 全國的最低限度의 全地方團體에 對한 强制手段等 4點을 例示하였음은 有名한 것이 거니와(48) 地方團體에 對한 財政的援助方法이 行政統制의 手段으로서 가장 效用性이 있음은 行政의 目標가 各地方團體內의 모든 國民에게 對하여 一定水準의 奉仕를 確保하는데 있다고 生覺하는 境遇에 이 制度가 가장 좋은 關與手段으로 됨은 極히 當然하다고 할수 있다. 勿論 國庫補助金의 交付가 어느 程度의 統制役割을 하는가는 行政事務의 種類에 따라 다르다. 그러나 敎育을 除外하고는 都市計劃이나 住宅建設에 事業計劃의 提出과 主務部의 承認을 補助의 條件으로 하고 있다든가 警察, 消防에 主務部의 監査를 條件으로 하고 있는 等 皆擧가 統制手段과 補助는 結付되어 있음은 「그들 自身의 尊嚴과 自由에 對한 結果를 生覺치 않고 多年間 그들의 聯合會를 通하여 中央政府로부터 많은 金額을 不斷하게 要求해온」 地方團體의 責任을 論難한 "롭슨"敎授의 筆致로 보아 알수 있다.(49) 또한 地方團體의 借款이나 起債에 關하여서도 法律이 直接 그 權能을 賦與하지 않은 限 中央部處의 承認을 얻도록 되어 있어(50) 財政手段을 通한 行政的 統制方法으로 되어 있다. 各種行政的 統制의 內容을 考察함은 이를 略하거니와 能率의 確保를 目的으로 行하여지는 統制는 ① 後見的權限(tutelary power), ② 法의 適用(application of law), ③ 諮問的機關(advisory bodies), ④ 權限의 賦與(grants of powers), ⑤ 裁可的權能(sanctioning authority), ⑥ 地方職員의 資格保障(qualification and tenure of local officials), ⑦ 義務不履行(default), ⑧ 訴願의 決定(determination of appeals), ⑨ 査問과 報告(inquiries and reports), ⑩ 監査(audit), ⑪ 檢査(inspection) 等 여러가지 權能과 手段을 通해서 行하여지고 있다.

(紙面關係로 以下의 揭載는 割愛한다 編輯者識)

<本大學院 副敎授>

---

(47) 이 統制方法의 分類에 對해서는 여러 學者間에 異見이 많다. 이 點에 對해서는 蠟山敎授의 前揭書에 仔細하게 言及이되어 있으나 本稿에서는 "잭슨"의 分類에 따르기로 한다. R.M. Jackson, *op. cit.*, pp. 237—224.

(48) 藤谷謙二「イギリス國庫補助金の硏究」p. 217, S. Webb, *Grants in Aid*, pp. 15—16.

(49) W. Robson, *The Development of Local Gouernment* p. 37.

(50) 1933年의 8地方自治法은 起債計劃에 關한 規定을 從來의 것을 整理統合하여 두고 있는데 法律의 承認있는 境遇를 除外하고는 中央의 承認을 얻도록 되어있다.
Local Government Act, 1929, Part IX Borrowing.