

미국의 정부간 관계와 지방정부의 협력적 거버넌스

연구진

주재복(한국지방행정연구원 연구위원)

제1장 서론	1
제1절 연구의 필요성 및 목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	5
제2장 미국의 정부간 관계	7
제1절 미국의 정부간 관계에 대한 일반적 이해	9
1. 정부간 관계의 의미	9
2. 미국의 정부간 관계 모형	11
3. 정부간 관계 모형에 대한 평가	13
제2절 미국의 연방정부와 주정부 관계	15
1. 연방주의의 의미	15
2. 미국 연방주의의 변화	17
3. 미국의 연방정부와 주정부 관계의 미래	19
제3절 미국의 주정부와 지방정부의 관계	21
1. 미국의 주정부와 지방정부의 권한 배분	21
2. 미국의 지방정부 권한의 범위와 유형	21
3. 미국의 주정부와 지방정부의 관계	23
4. 미국의 주정부의 지방정부에 대한 위임권	25
5. 미국의 주정부와 지방정부 관계의 미래	26
제3장 미국의 지방정부 현황 및 체계	29
제1절 미국 지방정부의 개요	31
1. 미국의 지방정부 유형	31



2. 미국 지방정부의 변화	34
제2절 미국의 카운티(County) 정부	35
1. 카운티 정부의 개요	35
2. 카운티 정부의 조직 형태	37
3. 카운티 정부의 성과	41
제3절 미국의 일반시(Municipalities)	42
1. 시(City)의 탄생	42
2. 시(City) 정부의 구조	42
제4절 미국의 타운 및 타운십(Town and Township)	47
제5절 미국의 특별 목적의 지방정부	48
1. 특별구(Special Districts)	48
2. 학교구(School Districts)	49
제4장 미국 인디애나주의 지방정부 현황	51
제1절 인디애나주(Indiana State)의 개요	53
제2절 인디애나주의 카운티(County) 정부	55
1. 인디애나주 카운티의 개요	55
2. 인디애나주 카운티 정부의 기능과 조직	59
3. 인디애나주의 타운십(Township) 정부	60
제3절 인디애나주의 일반시(Municipality)	62
1. 시(City)	63
2. 타운(Town)	66
제4절 인디애나주의 특별 목적 지방정부	68



1. 인디애나주의 특별구(Special District) 68
2. 인디애나주의 학교구(School District) 68

제5장 인디애나 주정부 및 지방정부의 행정체계 71

- 제1절 인디애나 주정부의 행정체계 73
1. 인디애나 주정부의 선출직 공무원 73
 2. 인디애나 주정부의 집행부 75
- 제2절 Allen County 지방정부의 행정체계 86
1. Allen County의 개요 86
 2. Allen County 내의 지방정부 88
 3. Allen County 정부의 운영 방향 및 예산 94
 4. Allen County 정부의 행정조직 및 기능 98
- 제3절 포트웨인(Fort Wayne)시 정부의 행정체계 105
1. Fort Wayne 시의 개요 105
 2. Fort Wayne 시정부의 운영방향 및 예산 106
 3. Fort Wayne 시정부의 행정조직 및 기능 112

제6장 미국 지방정부의 협력적 거버넌스 121

- 제1절 협력적 거버넌스의 의미 123
1. 협력적 거버넌스의 의미 123
 2. 협력적 거버넌스의 요인 124
 3. 협력적 거버넌스 유형 126
- 제2절 미국의 지방정부간 협력적 거버넌스 사례 ... 128

1. 협력적 거버넌스의 필요성	128
2. 재정적 협력(Fiscal Collaboration)	131
3. 전략적 협력(Strategic Collaboration)	133
4. 서비스의 연합(Combination of Services)	134
5. 교통체계의 협력(Transportation Collaboration)	137
6. 토지이용 기획의 통합(Consolidation of Land Use Planning)	137
제3절 미국의 지방정부간 협력적 거버넌스 요인 ...	139
제7장 결론	143
참고문헌	147



표 차례

<표 2-1> 미국의 정부간의 관계에 대한 이론적 모형의 종합	14
<표 3-1> 미국의 주정부별 지방정부 현황(2012년)	33
<표 3-2> 미국의 지방정부 유형별 변화: 1952년과 2012년의 비교	34
<표 4-1> 인디애나 주의 지방정부 유형별 지방정부 수	55
<표 4-2> 인디애나 주의 카운티 정부	56
<표 4-3> 인디애나주의 35,000명 이상 일반시(2011년 기준)	62
<표 4-4> 인디애나주의 30,000명 이상 도시	64
<표 4-5> 시 유형별 의회 의원의 수 및 선출 방법	65
<표 4-6> 인디애나주의 10,000명 이상 카운티	67
<표 5-1> 인디애나 주정부의 선거직 공무원 현황 및 선출 년도	73
<표 5-2> 인디애나 주정부의 주요 담당 기능	76
<표 5-3> 인디애나주의 농업관련 정부기관	76
<표 5-4> 인디애나주의 공동체 및 경제 개발 관련 정부기관	77
<표 5-5> 인디애나주의 문화 및 역사 관련 정부기관	78
<표 5-6> 인디애나주의 초중등 교육 관련 정부기관	79
<표 5-7> 인디애나주의 고등교육 관련 정부기관	79
<표 5-8> 인디애나주의 환경 관련 정부기관	80
<표 5-9> 인디애나주의 집행, 입법 및 행정 관련 정부기관	81
<표 5-10> 인디애나주의 인적 서비스 관련 정부기관	81
<표 5-11> 인디애나주의 법/교정 관련 정부기관	82
<표 5-12> 인디애나주의 공공 안전 관련 정부기관	83
<표 5-13> 인디애나주의 세금 및 재정 관련 정부기관	84
<표 5-14> 인디애나주의 기술 관련 정부기관	85

<표 5-15> 인디애나주의 교통 관련 정부기관 85

<표 5-16> Allen County 산하 타운십의 정부 명칭, 소재지 및 인구 89

<표 5-17> Allen County 구역 내 시 및 타운의 정부 유형 및 인구 90

<표 5-18> 인디애나주 Allen 카운티 내 특별구의 정부 명칭, 기능, 소재지 92

<표 5-19> Allen 카운티 내 특별구의 정부 명칭 및 소재지 93

<표 5-20> 2012년도 Allen 카운티의 예산 97

<표 5-21> Fort Wayne시의 예산 분류 107

<표 5-22> Fort Wayne시의 부서별 예산 109

<표 5-23> Fort Wayne시의 세입원 110

<표 5-24> Fort Wayne시 세입원의 주요 내역 111

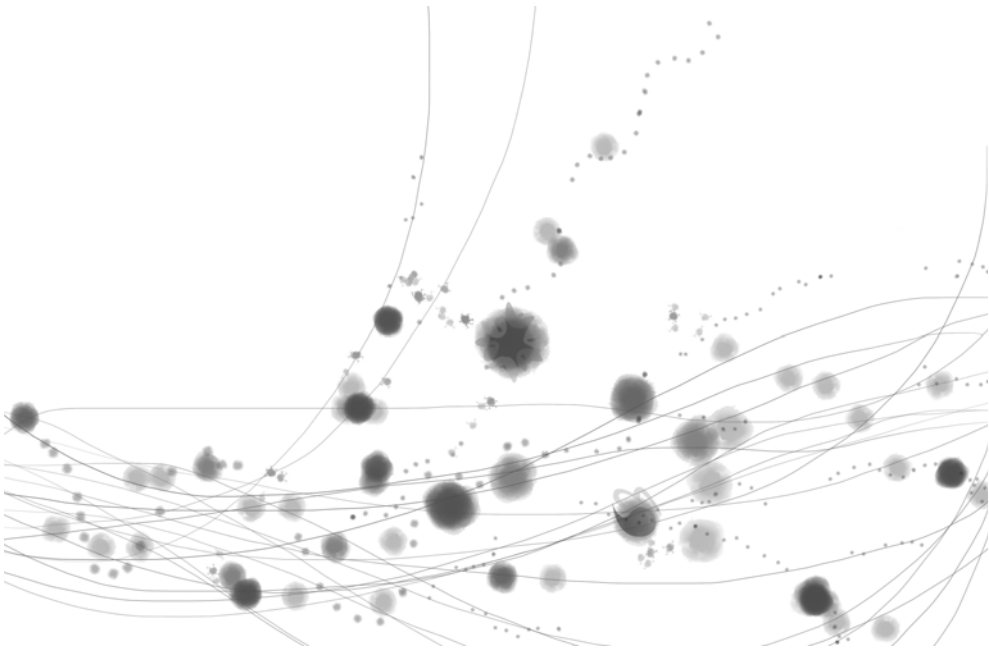


그림 차례

[그림 2-1] 주정부가 지방정부의 권한에 영향을 미치는 방법	24
[그림 3-1] 전통적인 카운티 정부의 조직 유형	38
[그림 3-2] 강시장-위원회형(strong -mayor-council form)의 정부구조	43
[그림 3-3] 약시장-위원회형(weak-mayor-council form)의 정부구조	44
[그림 3-4] 위원회-관리자형(council-manager form)의 정부구조	45
[그림 3-5] 시위원회형(city commission form)의 지방정부 구조	46
[그림 4-1] 인디애나 주의 지리적 위치	54
[그림 4-2] 인디애나 주의 카운티 조직	60
[그림 5-1] Allen County의 위치	87
[그림 5-2] Allen County 산하 타운십의 행정구역도	88
[그림 5-3] Allen 카운티 내 일반시 정부인 시(City)와 타운(Town)의 위치	91
[그림 5-4] 포트웨인시의 위치	106
[그림 5-5] 포트웨인시의 조직도(Organization Chart)	112
[그림 5-6] 포트웨인시의 시의원 선거구(Council Districts)	115

제 1 장 서 론

제1절 연구의 필요성 및 목적
제2절 연구의 범위 및 방법



제 1 장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

현재 한국의 경우 지방자치의 발전과 더불어 지역의 공공정책이나 사업을 둘러싸고 다양한 갈등이 나타나고 있으며, 이러한 갈등은 점차 복잡화되어 가는 추세이다. 정부의 각종 정책이나 사업을 둘러싼 사회갈등의 증가는 공공정책의 집행비용 증가는 물론 사회통합을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 지방자치와 지역발전을 위해서는 지역의 정책이나 사업을 둘러싼 다양한 행위자들의 이해관계를 조정하고 갈등을 원만히 해결해 나가는 지혜가 필요하다. 특히, 광역적인 지역의 정책이나 사업의 경우 관련된 지방자치단체들의 상호협력은 매우 중요하다. 이러한 의미에서 미국의 정부간 관계에 대한 역사적인 발전 과정을 살펴보고, 미국의 지방정부간 협력적 거버넌스에 대한 사례를 연구하는 것은 매우 의미가 있다.

미국은 지방자치의 역사가 매우 오래된 국가이다. 따라서 미국의 정부간 관계에 대한 고찰과 미국의 지방정부간 협력적 거버넌스에 대한 사례 연구는 한국의 지방자치 발전에 중요한 기초 자료가 될 수 있다. 특히, 미국 지방정부의 협력적 거버넌스에 대한 구체적이고 실증적인 연구는 한국 지방자치단체의 협력적 거버넌스 구축에 도움을 줄 수 있다. 그럼에도 불구하고 현재 미국 지방정부의 협력적 거버넌스에 대한 구체적이고 실증적인 연구는 거의 없는 실정이다. 또한 미국 지방정부의 협력적 거버넌스를 분석하기 위해서는 미국 지방정부의 행정체제에 대한 구체적이고 실증적인 이해가 필요하다. 즉, 미국 지방정부의 행정체제에 대한 이해는 미국의 지방정부간 협력적 거버넌스를 이해하는

데 있어서 매우 중요하다. 그러나 현재 미국 지방정부의 행정체제에 대한 구체적인 연구 역시 거의 없는 실정이다.

본 연구는 이러한 문제인식 하에서 미국 지방정부의 협력적 거버넌스에 대한 실증적 연구를 통하여 한국 지방자치단체의 협력적 거버넌스를 유도하는 요인을 탐색하고자 한다. 이를 위하여 먼저 미국의 정부간 관계의 변화를 고찰하고자 한다. 특히, 미국의 연방정부와 주정부의 관계의 변화, 그리고 주정부와 지방정부 관계의 변화를 중심으로 살펴보고자 한다.

둘째, 미국의 지방정부 행정체제에 대해 구체적으로 분석해 보고자 한다. 먼저 미국의 주정부(State Government) 행정체제를 분석하고, 다음으로 미국의 주요 지방정부인 일반시(Municipality), 특히 일반시의 핵심인 카운티 정부(County Government)의 행정체제와 시정부(City Government)의 행정체제에 대한 심층적인 연구를 통하여 미국의 지방정부 행정체제에 대한 이해를 높이고자 한다.

셋째, 미국의 지방정부 행정체제에 대한 이해를 기초로 미국의 지방정부간 협력적 거버넌스 사례를 분석하고자 한다. 특히, 미국의 중요한 지방정부인 카운티 정부(County Government)와 시정부(City Government)의 협력적 사례를 분석하고자 한다. 특히, 지역사회의 문제를 이해당사자 간 지속적인 상호작용을 통하여 협력적으로 해결해 나가는 문제해결기제인 협력적 거버넌스의 관점에서 미국의 지방정부 간 협력사례를 분석하고자 한다.

마지막으로 이러한 논의를 통하여 지방정부의 협력적 거버넌스에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 즉, 미국의 카운티 정부와 시정부 간 협력적 거버넌스를 구축한 요인을 도출하고, 이를 바탕으로 한국의 지방자치단체 간 협력적 거버넌스 구축에 필요한 시사점을 제시하고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

본 연구의 내용적 범위는 미국의 정부간 관계와 지방정부의 협력적 거버넌스이다. 특히, 미국의 인디애나주(Indiana State), 그리고 인디애나주에 있는 앨런카운티(Allen County)와 포트웨인시(Fort Wayne City)를 중심으로 미국 지방정부의 행정체제와 협력적 거버넌스를 분석하고자 한다. 이를 위하여 먼저 미국의 연방주의, 미국의 연방정부와 주정부의 관계, 그리고 미국의 주정부와 지방정부의 관계를 분석하고, 미국의 정부간 관계의 변화와 지방정부의 변화를 파악하였다. 둘째, 미국 인디애나 주정부의 성격, 주정부의 기능, 주정부의 행정조직, 주정부와 지방정부의 관계 등 인디애나 주정부의 행정체제 및 행정환경을 분석하였다. 셋째, 미국 지방정부의 성격, 지방정부의 기능, 지방정부와 주정부와의 관계 등 미국 지방정부의 행정체제와 행정환경을 분석하였다. 특히, 미국 인디애나주의 앨런카운티와 포트웨인시를 대상으로 미국 지방정부의 행정환경과 행정체제를 분석하였다. 넷째, 미국의 지방정부간 협력적 거버넌스 요인을 도출하기 위하여 미국 인디애나주의 앨런카운티와 포트웨인시의 협력적 거버넌스 사례를 실증적으로 분석하였다. 마지막으로 이러한 논의를 종합하여 한국에서의 시사점을 도출하였다. 본 연구의 주요 연구방법은 문헌연구와 사례연구이다. 즉, 미국의 정부간 관계 및 지방정부의 협력적 거버넌스 관련 연구문헌을 검토하였으며, 미국의 지방정부간 협력적 거버넌스 사례를 선정하여 연구를 수행하였다. 그리고 문헌연구의 한계를 보완하기 위하여 미국의 지방행정 전문가 및 공무원과의 인터뷰를 통하여 연구 내용을 보완하였다.

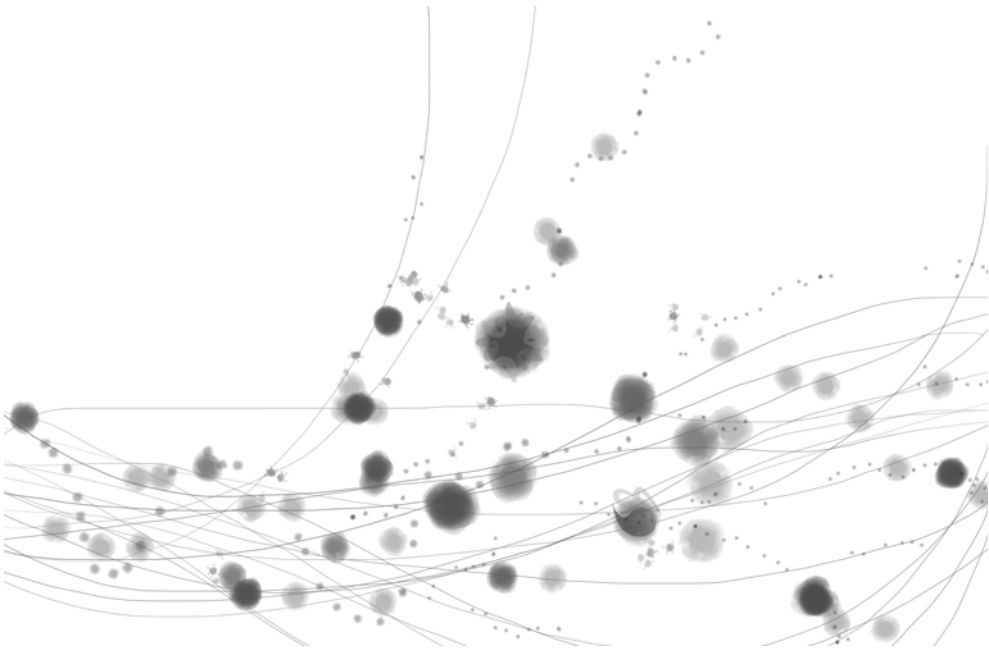
제 2 장

미국의 정부간 관계

제1절 미국의 정부간 관계에 대한 일반적 이해

제2절 미국의 연방정부와 주정부 관계

제3절 미국의 주정부와 지방정부의 관계



제 2 장

미국의 정부간 관계

제1절 미국의 정부간 관계에 대한 일반적 이해

1. 정부간 관계의 의미

정부간 관계(intergovernmental relations: IGR)라는 용어는 다의적이고 동태적인 개념으로 여러 차원에서 논의가 진행되고 있다. 정부간 관계는 한 국가 내에서 중앙정부와 자율성을 가진 지방정부들간의 정치적 관계, 권력적 관계, 기능적 관계, 재정적 관계를 포함할 수 있다. 따라서 정부간 관계의 개념은 분석수준과 대상, 또는 접근시각에 따라 다양한 의미가 있을 수 있다.

먼저 정부간(intergovernmental)이라는 용어는 일반적으로 중앙정부와 지방정부간, 그리고 지방정부 상호간의 관계를 의미한다. 즉 정부간 관계는 모든 계층의 모든 정부간 관계를 포괄하는 개념이다. 다음으로 정부간에 나타나는 관계(relations)의 의미는 크게 전통적 논의인 수직적 통제관계와 수평적 경쟁관계, 그리고 근래에 들어 새롭게 조명되고 있는 상호의존적 관계로 구분된다(Wright, 2007; Rhodes, 1997).

첫째, 수직적 관계(vertical relation)는 중앙과 지방과의 관계라는 수직적 통치 구조로 해석되는 것이 일반적이다. 이러한 상황에서 정부간 관계는 중앙정부와 지방정부의 지배와 피지배의 관계로 나타난다. 이 때 정부간 관계의 형태는 지방정부를 국가의 통치기관의 일부로 보는 중앙-지방간의 관계만 존재할 뿐 지방정부간 관계가 생길 여지는 없게 된다. 그 이유는 지방정부가 이미 중앙정부에 예속되어 있어 지방정부라는 용어 자체가 받아들여지지 않기 때문이다. 따

라서 이러한 경우 지방정부의 자율성은 찾아보기 어렵거나 극히 제한된 수준에서만 보여진다. 수직적 관계는 재정 의존과 중앙의 통제를 중심으로 한 대리인 관계(agency relation)로 논의된다(Dunleavy, 1981). 이 논의에 따르면 지방행정기관은 중앙부처의 감독 하에 국가정책을 집행하는 역할을 하며, 이 때 지방행정기관은 자율성·재량권의 영역이 완전히 없거나 거의 협소하다는 것이다. 이러한 관점에서 미국의 정부간 관계를 수직적 관계의 관점에서 설명한 모형은 Wright의 내포모형(inclusive model)이다

둘째, 수평적 관계(horizontal relation)는 수직적 계층관계와는 달리 중앙과 지방이 대등한 지위에 놓이는 관계를 말한다. 이러한 관계는 중앙의 의사가 일방적으로 하달되는 통치적인 것이 아니라 지방도 의사결정의 주체로서 당사자 능력을 갖는 것을 말한다. 즉 관계의 기본적인 축이 통치의 논리에서 상호분리의 논리로 이동하게 된다. 이 때 정부간 관계의 형태는 중앙정부와 지방정부간 관계뿐만 아니라 지방정부간의 자율적인 관계가 가능해진다. 이러한 관점에서 미국의 정부간 관계를 수평적 관계의 관점에서 설명하는 모형은 Wright의 분리모형(separated model)이다.

셋째, 상호의존적 관계는 중앙정부와 지방정부간, 지방정부간에 서로를 제약하면서 상호협력하는 관계를 말한다. 이러한 상호의존적 관계는 동반자 관계로 논의된다. 이 논의에 따르면 정부간에 상호작용을 통하여 교환 및 협상과정이 이루어지며, 이는 상호의존 관계를 통하여 체계의 구성 부분들이 그들의 업무와 활동을 달성하기 위하여 자원·역할 및 권한을 교환하는 것과 관련을 맺는다(Goldsmith, 1986). 이와 같이 정부간 관계의 개념은 다양한 성격과 측면을 내포하고 있다. 정부간 관계는 협소한 의미의 중앙부처와 지방행정기관과의 재량의 범위를 중심으로 한 전통적인 시각에서 점차 중앙정부와 지방정부, 그리고 지방정부간의 관계로 인식되고 있다. 중심 논리도 통제 중심의 수직적 관계에서 상호작용 중심의 수평적·교차적 관계로 변화하고 있다. 또한 정부간 관계를 설명하는 분석들도 중앙부처와 지방행정기관간의 대리인 관계에서 다양한 주

체와 조직을 인식하는 동반자 관계로 이동하고 있다. 미국의 정부간 상호의존적 관계를 강조한 모형이 Wright의 중복모형(overlapping model)이다.

2. 미국의 정부간 관계 모형

미국의 정부간 관계를 설명하는 대표적인 모형으로는 Wright의 정부간 관계 모형이 있다. Wright는 미국의 정부간 관계를 분리 모형(separated model), 내포 모형(inclusive model), 중첩모형(overlapping model)으로 설명하고 있다(Wright, 2007). 즉, Wright는 중앙정부와 지방정부의 권력관계 및 상호의존관계를 기준으로 미국의 연방정부, 주정부, 지방정부의 관계를 세 가지 모형으로 설명하고 있다.

첫째, 분리모형(separated-authority model)은 연방정부, 주정부, 지방정부가 대등한 지위에 놓이는 관계라는 것이다. 이러한 관계는 중앙의 의사가 일방적으로 하달되는 통치적인 것이 아니라 지방도 의사결정의 주체로서 당사자 능력을 갖는 것을 말한다. 즉, 정부간 관계의 기본적인 축이 통치의 논리에서 상호분리의 논리로 이동하게 된다. 이 모형에서는 주정부가 연방정부로부터 독립적이라는 점을 인정한다. 따라서 연방정부와 주정부는 각각의 관할권에 해당하는 업무를 독립적으로 수행하며(dual federalism), 양 정부의 이익이 충돌하는 경우에는 연방 최고법원에서 중재역할을 하게 된다. 연방 최고법원은 연방정부와 주정부 간의 권한쟁의에 있어서 최종적인 판단을 하게 되며, 이러한 점이 미국의 연방제를 사법적 연방제(Judicial federalism) 라고 특징짓게 한다. 그러므로 이 모형은 연방정부와 주정부가 경계를 이루어 각각 독자적으로 자치권을 행사하고 있는 것이 특징이며, 지방정부인 카운티(county), 시(city), 타운(town), 타운십(township) 등은 주정부에 종속되어 이원적 관계를 이루게 된다. 그러나 주정부와 지방정부 관계는 완전히 분리·독립하여 이루어질 수 없다. 따라서 이 모형은 중앙정부와 지방정부간, 그리고 지방정부간에 갈등이 표출되는 과도기적 정

부간 관계를 설명하는데 유용하다.

둘째, 내포 모형(*inclusive-authority model*)은 정부간 관계의 수직적 계층성을 강조하고 있다. 이 모형은 연방정부, 주정부, 지방정부는 서로 계층제적 상하관계에 있다는 것이다. 따라서 지방정부는 주정부에 종속되어 있고, 주정부는 연방정부에 종속되어 있다는 것을 모형으로 제시한다. 그러므로 주정부와 지방정부의 독자적인 권한이 존재하지 않음을 전제로, 연방정부와 주정부의 의견이 상충될 때, 연방정부가 최종적으로 결정할 권한을 보유하며, 주정부는 이를 따라야 한다는 것이다. 따라서 이 모형은 주정부와 지방정부는 단순히 명목상의 정부이므로 국가적 연방제, 명목적 연방제 또는 중앙집권적 연방제라고 불린다. 이 모형은 주정부와 지방정부가 모두 연방정부의 시녀에 불과하고 완전히 의존적이며, 연방정부의 강력한 계층적 통제를 받는다는 것이다.

셋째, 중첩 모형(*overlapping-authority model*)에 따르면, 하나의 정부가 완전한 권한을 가지고 처리할 수 있는 영역은 비교적 적다. 즉, 연방정부, 주정부, 지방정부가 중복적으로 수행하는 업무영역이 넓다는 것이다. 그리고 이 모형은 정부간의 계층제를 부정하고, 각각의 정부가 자율성을 보유한 채로 대등한 위치에서 협상을 통하여 문제를 해결하는 것을 제시한다. 따라서 상대적으로 주정부 및 지방정부의 자율성이 강화되며, 연방정부 및 주정부의 하위 정부에 대한 통제권한이 약화된다. 협상은 교환과 합의로 이루어지며, 교환을 통하여 각 정부들 간에 자원과 권한이 이전된다. 또한 한 개 이상의 정부가 중복적으로 권한을 갖는 많은 부문에 있어서 연방정부와 주정부, 주정부와 지방정부 간의 관계가 협동적 관계와 갈등적인 관계 모두를 인정하고 있다. 그러므로 이 모형은 중앙정부와 지방정부간의 관계가 상호의존적 관계를 지니는 상호의존모형이라고 할 수 있다. 이 모형의 특징으로는 정부기능의 많은 부분이 연방정부, 주정부, 지방정부에 의하여 동시에 작용하고 있다는 점, 자치권이 어느 정도 제한된 상태에서 분산되어 있다는 점, 정부상호간의 상호의존 내지 상호협력관계에 있다는 점, 그리고 정부간에는 협상·교환관계이면서 동시에 선의의 경쟁과 상호협

조체제가 이루어진다는 점 등이다. 실제로 많은 문제가 여러 정부의 참여를 요구하고 있고, 이때의 문제해결은 계층제적 상하 관계를 통해서가 아니라 협상을 통하여 해결되는 경우가 많다는 점에 비추어 볼 때, 이 모형은 나름대로 적실성을 갖는다고 볼 수 있다.

3. 정부간 관계 모형에 대한 평가

Wright가 제시한 미국의 정부간 관계 모형은 그것의 유용성 못지 않게 몇 가지 제약요인을 안고 있다(Rhodes, 1997). 먼저 이 모형은 연방국가의 정부간 관계를 설명한 것으로 단일체계에의 적실성 문제가 야기된다. 다만 연방체계인 미국의 경우도 주정부와 지방정부간의 관계는 영국의 중앙-지방관계와 유사한 측면이 있다. 이러한 점으로 미루어 보아 부분적으로는 단일체계에도 적용이 가능하다. 또한 Wright의 모형은 정부간 관계의 윤곽적인 설명을 할 수 있는 틀을 제공하고는 있으나 실질적인 처방책을 제시해 주지 못한다. 특히 중복모형에 있어서 중복의 범위기능 및 중복을 유도시키는 메커니즘과 구체적인 방법을 제공해 주지 못하고 있다. 그리고 이 모형은 경쟁모형(competition model)에 바탕을 둔 중복관계를 상징하고 있다. 정부간 협력관계 모형은 공정한 절차를 보장할 수 있는 최소한의 규칙이 고려되고, 그러한 규칙에 입각한 경쟁의 게임이 이루어져야 한다. 그러나 Wright의 중복모형은 공정한 게임의 규칙에 대한 구체적인 언급이 없이 게임의 규칙 설정을 단순히 경쟁을 통한 협상·교환관계로 파악하고 있어 중복모형 속에 효율성은 반영시킬 수 있으나 형평성을 수용할 수 있는 논리적인 여지가 없다. 즉 실질적인 수혜자 중심의 논리를 반영시킬 수 있는 형평적 협상·교환관계의 정부간 협력관계 모형은 아니라는 사실이다.

Wright의 세 가지 모형에서 발견할 수 있는 것은 정부간 관계가 중앙-지방정부간, 지방정부간에 완전히 분리되어 이루어져도 곤란하며 또한 지방정부가 중앙정부에 완전히 복속되어 권력의존적인 것도 바람직하지 않다는 사실이다. 따

라서 그의 제3모형인 중복모형에서 중앙정부와 지방정부라는 실체를 서로가 인정할 필요가 있으며, 그 속에서 상호의존 및 협력·협상관계를 유지해 나가야 함을 인식할 수 있다. 그리고 현실적으로 미국을 포함한 모든 나라의 정부간 관계는 매우 복잡하기 때문에 하나의 모형으로 모든 부문을 다 설명한다는 것은 불가능하다. 따라서 Wright가 제시한 세 가지 모형 가운데 어느 하나가 미국의 정부간 관계를 가장 잘 설명 한다기 보다는 각각의 부문에 세 가지 모형의 특성이 서로 다른 비율로 배합되어 있다고 하는 것이 보다 정확할 것이다. Wright의 세가지 모형을 정리하여 나타내면 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 미국의 정부간의 관계에 대한 이론적 모형의 종합

모형 특성	분리형	내포형	중복형
상 태	분리	포 괄	중첩
관 계	독립적	의존적	상호 의존적
권 위	독립형	계층형	협상형

제2절 미국의 연방정부와 주정부 관계

1. 연방주의의 의미

미국 연방주의에서 끊임없이 지속되고 있는 쟁점은 연방정부와 주정부 사이의 권력과 책임성(power and responsibility)의 적절한 균형이 어디인가 하는 점이다(Bowman and Kearney, 2012). 이러한 논쟁은 미국의 건국 당시부터 연방주의자와 반연방주의자들 사이에서 시작되었으며, 오늘날까지도 지속되고 있다.

2010년 3월 4일 멕시코만에서 영국 석유회사 BP의 석유 시추선의 폭발로 매일 100,000 배럴의 기름이 유출되는 사고가 발생하였는데, 이러한 유형의 사건과 같등은 미국의 연방주의를 정의하는데 도움을 준다(Bowman and Kearney, 2012). 허리케인 카트리나의 경우 연방정부는 재난의 규모를 파악하는 것이 늦었고, BP의 책임만 강조하고 초기에 기름띠 확산 방지를 위한 일차적 대응을 제때에 하지 못하였다. 즉, 멕시코만 인근의 주정부들은 신속한 지방정부의 대응을 요청하였음에도 불구하고, 연방정부는 BP를 비난하였고 있다고 주정부와 지방정부는 연방정부를 비난하였다. 그리고 지역의 주민들은 연방정부 뿐만 아니라 주정부와 지방정부도 이번 사태에 관심을 가지지 않는다고 비난하였다. 이와 같이 기름 유출과 같은 대규모 자연재해 및 인적 재난은 말할 것도 없고, 이민통제와 같은 복잡한 정치적 이슈는 연방주의의 허점을 노출시키는 경향이 있다. 허리케인 카트리나, BP 기름 유출, 그리고 불법 이민과 같은 정서적인 쟁점은 미국 연방주의에 대한 비판을 가져왔다.

전 세계의 90% 이상의 절대 다수 국가는 단일제(unitary system)정부 형태를 취하고 있다. 단일체제는 모든 권한이 중앙의 권한으로부터 나오며, 중앙정부는 지역 또는 지방정부를 창조하거나 폐지할 수 있다. 이때 하위정부인 지역 또는 지방정부는 중앙정부가 그들에게 위임한 권한과 책임만을 행사할 수 있다. 한

편, 연맹제(confederate system)는 단일체제의 반대이다. 연맹체제에서 중앙정부는 권한이 약하고, 지역 정부는 권한이 강력하다. 연맹제는 지역의 관할권에 대한 권한이 있는 지역정부 또는 지방정부가 상호 관심 영역을 다루기 위하여 중앙정부를 설립한다. 따라서 중앙정부는 독립적인 권한을 행사할 수 없다. 연방제(federal system)는 정부수준 간 권력을 나누는 방식이 단일체제와 연맹체제의 중간에 있는 체제이다. 연방주의는 중앙정부와 지역정부 사이에 정부의 권한과 기능을 분담한다. 미국의 연방체제에서 지역 정부(regional governments)는 주(States)로 불린다. 캐나다의 경우에 지역정부는 도(Provinces)로 알려져 있다. 세계에는 약 20여개 국가에서 연방제 시스템을 운영하고 있다.

연방주의는 장점과 약점을 동시에 가지고 있다(Bowman and Kearney, 2012). 첫째, 연방체는 사회적, 정치적 갈등을 관리하는데 도움이 된다. 연방주의는 정부 내, 그리고 정부 사이의 정치적 권력을 광범위하게 분산시킨다. 정치적 권력이 분산될 경우 위기 단계에 도달하기 전에 민주적인 안전 가치가 갈등을 해결하게 해 준다. 그러나 이러한 갈등이 만족스럽게 다루어지지 않는다면, 중국에는 끔찍한 지역적, 윤리적 갈등으로 나아갈 수 있다. 둘째, 연방제는 행정적 효율성을 증진시켜 시민들이 요구하는 다양한 서비스가 대규모 중앙 관료제 없이도 효율적으로 전달된다. 그러나 연방제는 정부들간의 상충된 행동을 조정하는데 있어서는 문제점을 드러낸다. 셋째, 연방제는 혁신을 장려한다. 주와 지방은 주민들의 다양한 요구를 주민이 원하는 대로 정책으로 받아들일 수 있다. 새로운 정책이 88,000 여개 이상의 정부에 의해서 실험될 수 있다. 그러나 연방주의의 수 많은 관여는 정책의 지연으로 이어지고, 그 결과 비효율적인 정부 프로그램들이 생겨난다. 마지막으로 연방제는 정부 내의 정치적 참여를 극대화 한다. 시민들은 선거, 공청회 등을 통하여 모든 수준의 정부에 참여할 기회가 있다. 그러나 이러한 광범위한 참여는 지역의 편견으로 인해 국가의 이익을 해칠 수 있다. 원자력 발전소나 혐오시설의 입지 선정에 있어서 이러한 딜레마는 확대된다.

2. 미국 연방주의의 변화

연방주의에서 주정부의 역할에 대한 인식은 상황에 따라 변화해 왔다. 따라서 미국의 연방정부와 주정부의 관계는 연방주의의 변화를 통하여 살펴 볼 수 있다. 연방체제를 연구하는 연구자들은 이러한 인식을 일반적으로 다양한 모형과 은유를 통하여 연방정부와 주정부의 역할을 설명하고 있다. 이러한 다양한 모형과 은유의 변화는 연방주의의 복잡한 변화를 나타내는 반영하고 있다 (Bowman and Kearney, 2012).

먼저 제헌의회부터 1930년대 초까지는 이원적 연방제(dual federalism)로 불린다. 이원적(dual)이란 의미는 연방과 주라는 두 단위의 정부가 각각의 영역에서 동등한 권한을 행사한다는 의미이다. 즉, 기능적으로, 재정적으로 서로 의존하지 않는다는 것이다. 연방정부는 헌법에 의하여 연방정부에 특별히 부여된 권한을 행사하고, 나머지 권한은 주정부에 있다는 것이다. 이원적 연방제는 두 개의 분리된 색을 가진 층으로 이루어진 케이크를 의미하는 레이어 케이크(layer cake)로 은유되기도 하였다.

그러나 이원적 연방제는 1930년대 초 뉴딜(New Deal)과 함께 모습을 감추기 시작하였다. 연방정부와 주정부는 이원적으로 존재하는 것이 아니라 기능적, 재정적으로 상호 의존하는 관계라는 것이다. 이러한 연방정부와 주정부 관계를 협력적 연방제(cooperative federalism)라고 한다. 즉, 협력적 연방제는 모든 정부 수준에서 책임과 재정을 공유한다고 인식한다. 대공황(great depression)이 시작되면서 연방정부는 일자리와 사회복지를 제공하고, 국가의 인프라를 개발하고, 경제개발을 증진하기 위하여 점차 주정부 및 지방정부와 협력하기 시작하였다. 그러나 대공황을 극복하는 과정에서 연방정부가 독점과 빈부격차 해소 등 사회문제를 해결하기 위해 적극적으로 개입하면서 오히려 연방정부의 역할이 강화되었다.

연방정부의 권한이 계속해서 강화되자 연방정부의 역할을 줄이고 연방정부와

주정부의 관계를 균형적으로 만들기 위한 변화들이 나타났다. 이러한 변화들이 창조적 연방주의(creative federalism)와 신연방주의(new federalism)이다. 창조적 연방주의(creative federalism)는 존슨(Johson) 대통령의 위대한 사회(Great Society) 계획으로 창안되었다. 존슨 대통령은 위대한 사회를 건설하기 위하여 빈곤과 범죄, 도시와 농촌개발, 사회보험과 교육을 위한 대규모 사업을 추진하였다. 그리고 이러한 사업들을 주정부와 지방정부의 협조를 얻어서 추진하기 위하여 보조금 사업을 대폭 확대하였다. 그러나 사업별 보조금(categorical grants)의 확대는 오히려 주정부와 지방정부의 자율성을 제약하게 되었다. 그 결과 이 시기를 규제적 연방제(regulatory federalism) 또는 강압적 연방제(coercive federalism)라 불리기도 하였다. 그리고 보조금을 주는 방식에도 변화가 생겼는데, 예를 들면, 일부 보조금은 주정부를 거치지 않고 직접 시(City)나 카운티(County) 정부에 지원하였다. 따라서 주정부의 역할이 특히 약화되었다.

한편, 신연방주의(new federalism)는 서비스 전달에 있어서 정부간 관계를 개선함으로써 주정부와 지방정부의 권한을 회복시키려는 의도로 닉슨(Nixon) 대통령에 의해서 창시되었다. 닉슨 행정부는 주와 지방정부의 재량권과 자율성을 제약하는 사업별 보조금을 일반 보조금(reeneral revenue sharing)으로 전환하려고 노력하였다. 그리고 카운티(County)를 초월하는 국가적 사업을 조정하기 위하여 10개의 지역 의회(Regional Council)를 설립하였다. 이를 통하여 주정부와 지방정부가 유연성을 가지고 예산을 사용하고 의사결정을 하도록 하였다. 그러나 닉슨 대통령의 이러한 노력은 연방과 주정부의 관계를 크게 변화시키지는 못하였다.

오히려 레이건(Regan) 행정부의 신연방주의(new federalism)가 주정부와 지방정부에 보다 많은 권한을 주는 역할을 하였다. 레이건 행정부는 모든 단위의 정부가 역할과 기능을 축소하여야 한다는 생각을 가졌으며, 특히 연방정부의 권한과 역할을 줄이기 위하여 노력하였다. 닉슨 행정부가 도입한 일반 교부금 제도를 폐지하고, 57개의 사업별 보조금을 9개의 새로운 목적별 보조금(block

grants)으로 통합하였다. 그리고 나머지 60개의 사업별 보조금을 폐지하였다. 주 정부는 더 많은 권한을 얻었지만, 보조금의 규모는 약 25% 줄어들었다.

레이건 행정부 이후 연방의 권한을 재조정하고자 하는 노력은 추진력을 잃었다. 부시(Bush) 행정부는 연방의 권한에 관한 특별한 정책을 내어 놓지 못하였다. 다만, 부시 행정부는 교통과 교육 같은 영역에서 연방정부, 주정부, 지방정부의 책임성을 분류하는 노력을 하였다. 또한 클린턴(Clinton) 행정부와 2001년 출범한 부시(Bush) 행정부 역시 여러 가지 대외적인 문제와 경제 문제 등으로 인하여 연방정부와 주정부의 권한 조정을 정책의 우선순위에 두지 않았다.

최근에는 신연방주의자들(new federalists)에 의하여 다시 한번 정부간 권한과 책임을 재분류하려는 노력이 나타나고 있다. 이들은 기본적으로 주정부와 지방정부는 연합하여야 하고, 주지사 연합(National Governor's Association)과 시동맹(National League of Cities)을 포함한 정부 이익집단의 연맹을 추진하였다. 그리고 이를 통하여 주정부와 지방정부가 대규모 사업 및 정책에 대한 유연성을 가진 정부, 보다 효율적인 정부를 만들기 위하여 함께 노력하고 있다. 권한을 연방정부에서 주정부와 지방정부로 위임하기 위한 이러한 계획은 권력 이양(devolution)으로 칭하고 있다. 주지사 연합과 공공 여론 등 주정부와 지방정부로의 권력이양을 주장하는 강력한 세력들은 미국 연방주의에서 나타나고 있는 1세기 이상의 중앙집권화 경향을 뒤바꾸고 있다. 이러한 경향은 너무 강하게 나타나고 있어서 권력이양의 혁명(devolution revolution)으로 불리고 있다. 부시 행정부 이후 이러한 운동은 지속되고 있다.

3. 미국의 연방정부와 주정부 관계의 미래

미국은 제헌의회부터 오늘에 이르기까지 주의 역할과 권한을 유지하고 강화하기 위하여 끊임없이 노력해 왔다. 이는 연방정부의 권력 집중에 의한 전제를 막고자 하는 헌법의 기본 이념이기도 하고, 지역의 산업과 이익을 보호하기 위

한 실제적인 이유이기도 하다. 그러나 미국의 연방제 역사를 보면 연방의 권한과 역할이 오히려 강화되어 온 측면이 강하다. 그렇지만 연방정부와 주정부, 그리고 지방정부가 상호 협력적으로 문제를 해결하려는 노력은 지속될 것으로 보인다. 특히, 주정부와 지방정부로의 권력이양을 요구하는 세력이 강해짐에 따라 협력적 연방주의를 통한 정부간 긍정적인 상호작용이 요구되고 있다.

현재와 같은 주정부와 지방정부에 대해 국가의 정치적 교착 상태는 1세기 이상 지속되어 온 집권화 세력을 뒤바꿀 수 있는 황금 기회를 의미한다. 주정부와 지방정부는 사회복지와 건강보호에서부터 탄소배출과 소비자보호까지 다양하고 광범위한 영역에서 지속적으로 혁신하고, 새로운 정책을 개발하고 집행하기 위하여 고삐를 죄어 왔었다. 일반 여론은 연방정부보다 주정부와 지방정부에 더 큰 신뢰를 보내고 있다. 민주주의의 실험실로서 주정부와 지방정부는 다양한 정책을 설계하고 실험해 왔다. 중앙에서 획일적으로 설계되고 집행되는 사업과 정책은 최선의 접근방법이 아니며, 그것은 낭비적이고 비효율적이라는 것을 의미한다. 기업뿐만 아니라 정부에서도 가장 낮은 수준의 조직으로 의사결정을 분권화시키는 것이 추세이다. 미국의 연방체제에서도 의사결정을 주정부와 지방정부, 심지어 어느 정도는 NPO와 시민단체에게 넘겨주어야 한다. 지금이 주정부와 지방정부가 정책 리더로서, 문제 해결자로서, 그리고 강력한 사회, 경제적 세력으로서 가장 필요한 시기이다. 연방의 권한을 주정부와 지방정부로 이양하게 위해서는 주정부와 지방정부 스스로도 재정위기, 지방정부간 갈등, 정치적 부패 등 지역의 문제를 해결할 수 있는 역량(capacity)을 강화해 나가야 하며, 아울러 이러한 사회변화에 적극적으로 대처하고 대응해 나가야 한다.

제3절 미국의 주정부와 지방정부의 관계

1. 미국의 주정부와 지방정부의 권한 배분

미국에서 본질적으로 지방정부는 주정부의 창조물이다. 미국의 주정부와 지방정부의 관계는 단일제(unitary system)에서의 중앙정부와 지방정부간 관계와 같다(Bowman and Kearney, 2012). 주정부는 모든 법적 권한을 가지고 있다. 즉, 지방정부의 권한은 주 헌법 또는 법에 명기된 것에 한한다는 딜론의 원칙(Dillon's Rule)을 따르고 있다. 딜론의 원칙은 미국의 주정부와 지방정부의 관계에서 지방정부는 주정부의 피조물로서 명백히 지방정부에 부여된 자치권만을 행사하게 되며, 주정부는 지방정부를 폐지할 수 있다는 원칙을 말한다. 이 원칙은 지방정부가 주정부에 포함되거나 주정부에 의존하는 것을 상정하고 있다. 이러한 관점은 지방정부는 고유한 권한을 잉태하고 있다는 제퍼슨주의자(Jeffersonian)의 관념을 위반하고 있다.

미국의 정부간 관계 자문위원회(ACIR)¹⁾의 언급에 따르면, 주정부의 입법부는 지방정부 법령과 규칙의 위임관리자(trustee)이고, 각 주정부의 헌법과 법률은 지방 통치의 기본적인 법적 도구이다. 정부간 관계 자문위원회의 이러한 언급은 주정부와 지방정부간 권한 배분의 핵심을 보여주는 것이다. 결국, 지방정부가 소유하는 권한의 범위와 유형을 결정하는 것은 주정부이다. 딜론의 원칙(Dillon's Rule)에서 명확하게 규정하고 있듯이, 지방정부는 지방정부를 효과적으로 운영할 권한을 부여한 주정부에 의존적이다.

2. 미국의 지방정부 권한의 범위와 유형

미국에서 주정부가 지방정부에 부여하는 권한의 범위와 유형은 매우 다양하

1) Advisory Commission on Intergovernmental Relations

다(Brown & Kearney, 2012). 일부 주정부는 지방정부가 스스로를 재구조화하고, 새로운 세금을 부과하고, 추가적인 기능을 수행할 수 있도록 광범위한 권한을 부여한다. 또한 일부 주정부는 지방정부에 권한을 부여하는데 매우 보수적이다. 권한의 이양(empowerment) 역시 지방정부의 유형에 따라 다르게 나타난다. 카운티(County), 시(City)와 타운(Town)과 같은 일반 목적의 지방정부는 학교구(School Districts) 같은 특별 목적의 지방정부 보다 많은 자유와 재량권을 가지고 있다. 심지어 일반 목적의 지방정부 사이에서도 권한 이양의 정도가 다르다. 예를 들면, 카운티(County)는 정부의 형태를 수정하고, 서비스 공급을 확대하는데 있어서 시(City)보다 더 많은 제한을 받는다.

일반적으로 주정부는 지방정부에 대해 다음과 같은 규제를 한다(Brown & Kearney, 2012). 첫째, 부채를 제한하고, 균형 예산을 요구하는 등 재정(finance)을 규제한다. 둘째, 직위에 대한 자격을 설정하고, 피고용자 연금계획을 수립하도록 하는 등 인사(personnel)를 규제한다. 셋째, 정부형태를 설정하고, 특별한 선거체제를 금지하는 등 구조(structure)를 규제한다. 넷째, 공청회와 공개 회의를 요구하고, 재정 공개를 명령하는 등 과정(process)을 규제한다. 다섯째, 공공 안전 기능의 제공을 명령하고, 사적 활동의 추구를 금지하는 등 기능(function)을 규제한다. 마지막으로 폐기물 지침을 채택하고, 허용 가능한 수질의 수준을 설정하는 등 서비스 기준(service standard)을 규제한다.

May(1996)가 분석한 건축 법규(building code)는 주정부와 지방정부의 권한의 다양성을 설명하는데 유용한 사례이다. May는 지방정부가 건축법규를 채택하고 실행하는데 얼마나 재량권을 가지고 있는지를 분석하기 위하여 50개의 주를 조사하였다. 그는 분석결과 상이한 몇 가지 유형을 발견할 수 있었다. 첫째, 12개 주는 지방정부에게 법에 정해진 건축법규를 강제하고 지방정부의 순응을 감시하는 적극적인 역할(aggressive role)을 하였다. 둘째, 13개 주는 법에 정해진 지방의 법규를 가지고 있었지만, 지방정부에 대한 조사와 감시는 하지 않았다. 셋째 나머지 주들은 지방정부에 더 많은 자유재량권을 부여하였다. 8개 주

는 지방정부 스스로 주의 건축법규를 실행할지 말지를 결정하도록 하였다. 그리고 17개 주는 종합적인 건축법규가 없었고, 그래서 지방정부는 자율적으로 조례(ordinance)를 제정하고 실행하는 자유재량권을 가지고 있었다.

그렇다면 어떤 유형의 주가 지방정부에 보다 많은 권한을 부여하는가? 전통적인 시민 유형과 파트 타임제 입법부를 운영하는 주가 지방정부에 권한을 보다 많이 위임하는 것으로 나타났다. 또한 인구성장율이 낮고 경제가 튼튼하지 못한 주가 지방정부에 권한을 더 많이 위임하는 것으로 나타났다. 미국의 많은 주가 헌법에서 홈룰(Home Rule)의 규정을 제시하고 있다. 홈룰은 지역주민들이 주의 헌법을 위반하지 않는 범위 내에서 현장을 만들 수 있다는 것이다. 따라서 지방정부는 지역 커뮤니티에 적합한 정책을 만들 수 있다. 그러나 문제는 홈룰의 적용이 주 마다 다양하게 적용된다는 점이다. 어떤 주에 있어서는 홈룰 규정이 법령에 의하고, 헌법에 규정하지 않는다. 그리고 지방정부의 권한은 지방정부가 주정부로부터 억지로 얻어 낸 권한이라고 할지라고 주정부는 매우 보수적으로 반응한다. 따라서 지방정부가 주정부로부터 충분한 권한을 부여받기는 어렵다.

3. 미국의 주정부와 지방정부의 관계

일반적으로 지방정부는 주정부가 적절한 자금과 충분한 재량권을 제공하기를 원한다. 지방의 공무원들은 주정부의 지원이 충분히 이루어진다면, 자신들이 지방을 효과적으로 통치할 수 있는 능력이 있다고 확신한다. 지방 공무원들은 정책 결정권과 재정적인 권한보다 주정부가 자신들에게 부과하는 행정적인 책임성이 훨씬 크다고 생각하고 있다. 지방 공무원들은 주정부가 권한의 행정적인 책임뿐만 아니라 정책 결정권과 재정 권한을 동시에 지방정부에 이양하기를 원한다. 즉, 지방공무원들은 주정부가 지방정부로 권한을 이양하는 이차적 권한 이양(second-order devolution)을 주장한다.

반면에, 주정부는 지방의 관할권에 대해 가지고 있는 권한을 행사하기를 전혀 주저하지 않는다. 경기 후퇴로 주정부에 대한 재정압박이 높아짐에 따라, 예산 격차가 확대된 일부 주정부는 저소득층에 대한 재정 지원을 지방정부가 하도록 하였다. 당연히 예산의 부족에 직면한 많은 시(City)와 카운티(County)는 이러한 조치를 달갑지 않게 받아들였고, 심지어 주정부에 대해 협박적인 법적 조치를 취하기도 하였다. 주정부와 지방정부가 예외 없이 자신들의 이익만 챙긴 것은 아니다. 일부 주정부는 지방정부는 이러한 문제를 공동으로 해결하기 위하여 노력하였다. 그러나 여전히 주정부와 지방정부 사이의 관계는 각각의 정부가 자신의 이익을 추구함으로써 인하여 갈등을 불러일으키고 있다.

[그림 2-1]은 주정부가 지방정부의 권한에 영향을 미치는 두 가지 기본적인 방법을 반영하고 있다. 첫 번째 방법은 수직적인 주정부-지방정부 관계를 통해서 권한을 행사하는 방법이다. 주정부는 권력을 보유하는 것(집권화)을 선택하거나 권력을 분산하는 것(분권화)을 선택할 수 있다. 두 번째 방법은 수평적인 주정부-지방정부 관계를 통해서 권한을 행사하는 방법이다. 지방정부들간의 권력 관계에서 집권화 또는 분권화를 선택할 수 있다. 수직적 관계와 수평적 관계라는 두 차원을 결합하면, 네 가지의 범주가 나온다.

[그림 2-1] 주정부가 지방정부의 권한에 영향을 미치는 방법

		주정부와 지방정부 사이의 수직적 관계	
		Centralized	→ Decentralized
수평적 관계	Centralized ↓ Decentralized	범주 A 권한 이양이 거의 없는 집권화된 지방정부 구조	범주 B 권한이 이양된 집권화된 지방정부 구조
	범주 D 권한 이양이 거의 없는 분권화된 지방정부 구조	범주 C 권한이 이양된 분권화된 지방정부 구조	

자료) Hamilton, Miller & Paytas. (2004).

범주 A는 수직적, 수평적으로 집권화를 지향하는 주정부를 의미한다. 범주 C는 수직적, 수평적으로 분권화를 지향하는 주정부를 의미한다. 범주 A의 주정부 내에 있는 대도시 지역의 경우, 지방정부가 거의 없고, 지방정부가 있어도 권한이 거의 없다. 범주 C 유형에 속하는 주정부 내에서의 경우, 많은 지방정부가 존재하고, 지방정부가 실제적인 권한을 가지고 있다. 범주 B와 범주 D 유형에 속하는 주정부는 하나는 집권화 특징을 가지고, 다른 하나는 분권화 특징을 가진다. 이 유형에 속하는 주정부는 주정부와 지방정부의 권한을 오래 전에 결정했기 때문에 분권화 또는 집권화에 대한 논란이 없다. 주정부와 지방정부가 공동의 문제를 효과적으로 해결하기 위해서는 주수직적으로 뿐만 아니라 수평적으로도 조정과 소통을 강화해 나가야 한다. 그렇지 않으면 국토안보와 같이 연방정부가 주정부와 지방정부에 책임성을 할당하고 관리해 나갈 것이다.

4. 미국의 주정부의 지방정부에 대한 위임권

비록 지방정부가 자신들의 자율성을 증대시키기를 원하지만, 주정부는 정책 결정 영역을 지방정부와 나누어 가지기를 꺼린다. 주정부는 하위정부(subgovernment)가 문제에 대한 해결책을 스스로 찾도록 하기 보다는, 주정부가 해결책을 제시하는 것을 선호한다. 즉, 주정부는 위임권(mandate)을 통하여 지방정부에 요구하거나 명령하기를 원한다. 특히, 재정 지원이 수반되지 않는 위임권은 주정부와 지방정부 사이의 갈등의 근원이 된다. 주정부의 관점에서 보면, 주정부의 업무를 수행하기 위하여 위임권은 필수적인 활동이다. 위임권은 주 전체의 바람직한 목표가 달성되도록 하는 것을 보장하기 위하여 필요하다. 주정부의 위임권은 지방정부들의 정책의 통일성을 증진시킨다. 또한 주정부의 위임권은 서비스를 공동으로 제공하는 인접 지방정부들의 갈등을 조정하는데 필요하다.

그러나 지방 공무원들은 주정부의 위임권을 다른 관점에서 바라본다. 주정부

의 위임권에 대한 지방공무원의 인식에 대한 연구를 보면(Grossback, 2002), 지방공무원들은 정책 영역에 따라 위임권을 다르게 인식하고 있다. 부분적으로 주정부에 의해 재정이 지원되는 사회기반시설, 공공 안전, 환경 보호 관련 정책에 대한 위임권에 대해서는 수용도가 높다. 그러나 레크레이션, 경제 개발, 일반 행정 관련 영역에 대한 위임권에 대해서는 부적절하다고 인식하고 있다. 재정 지원이 중요한 요소라는 것을 인정하더라도, 많은 주정부는 위임권 배상 요구(reimbursement requirment)를 채택하고 있다. 이 수단은 주정부가 주정부의 위임권의 비용에 대해 지방정부에 배상하거나 지방정부에 적절한 세입 증대 능력을 부여하는 것이다.

이외에도 주정부의 위임권 문제를 해결하기 위하여 지방의 공무원들은 다음과 같은 제안을 하고 있다(Grossback, 2002). 첫째, 주정부는 위임권의 근거를 명확히 하여야 한다. 즉, 주정부가 주정부의 활동을 정당화하여야 한다. 둘째, 위임권의 규정을 집행하는데 있어서 지방정부에 보다 큰 유연성을 주어야 한다. 셋째, 지방정부가 위임권을 효과적으로 수행할 수 있도록 지방정부에 대한 재정 지원이 증가하여야 한다. 이러한 해결책에 대해 주정부 공무원들은 동의하지 않지만, 중요한 것은 주정부의 정책결정자와 지방정부 공무원들간의 지속적인 소통은 위임권의 문제를 해결하는데 중요하다.

5. 미국의 주정부와 지방정부 관계의 미래

헌법적으로 주정부는 지방정부를 통치하고 관리하는 최고의 위치에 있다. New York, Los Angeles, Chicago는 규모도 크고 세계적인 도시이다. 그러나 자신이 속한 주정부의 지시를 따라야 한다. 정치적인 현실은 이러한 대규모 시(City)와 이 보다 훨씬 작은 상대 모두 주정부 의회에서 무엇이 일어났는가에 영향을 받는다는 것이다. 주정부-지방정부 관계는 끊임없는 조정의 대상이다(Bowman and Kearney, 2012).

몇 가지 이슈와 문제들은 주 전체적으로 동일한 대응을 요구하는 반면, 다른 일부 이슈나 문제는 단일 지방정부의 특별한 관심사에 불과하다. 예들 들면, 가뭄의 문제는 2,000년 이래로 대부분의 서부 지역 주에 영향을 미쳐 왔다. 따라서 가뭄의 경우 주정부와 지방정부는 공동으로 문제를 해결하려고 노력하고 있다. 주정부와 지방정부의 관계는 때로는 협력적 관계로, 때로는 갈등적 관계로 나타나기도 한다. 주정부와 지방정부의 관계는 특히, 예산이 관련될 때 갈등적 관계가 나타난다(Bowman and Kearney, 2012). 지방정부는 자체 세입원을 가지기를 원한다. 그러나 지방정부는 또한 세입의 많은 부분을 주정부에 의존한다. 주정부 지출의 약 40%는 지방정부로 간다. 대부분의 주정부 보조금은 지방정부의 공공교육, 사회복지, 도로, 병원, 공공안전, 공공건강 등을 위해 배정된다. 그 결과 지방정부는 주정부의 예산 지원을 받는 사업에 대해 재량권이 거의 없다. 결국 주정부의 지원 수준이 지방정부의 권한에 영향을 미치며, 이것이 주정부와 지방정부의 기능 배분에 관련되어 있다. 따라서 그만큼 주정부와 지방정부의 관계는 불편한 관계이고 불안정한 관계이다.

제 3 장

미국의 지방정부 현황 및 체계

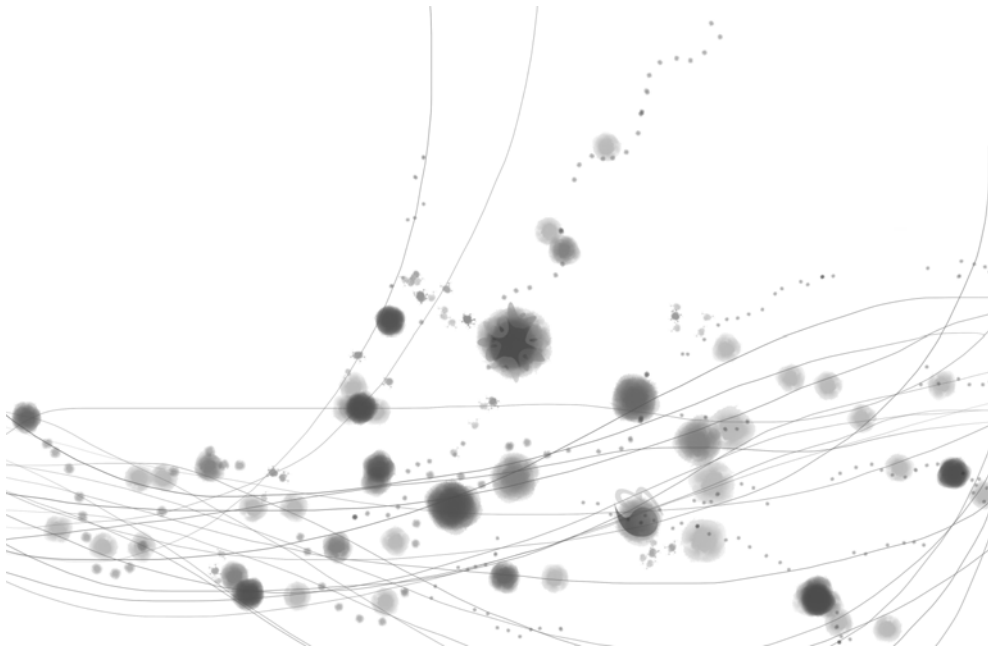
제1절 미국 지방정부의 개요

제2절 미국의 카운티(County) 정부

제3절 미국의 일반시(Municipalities)

제4절 미국의 타운 및 타운십(Town and Township)

제5절 미국의 특별 목적의 지방정부



제3장

미국의 지방정부 현황 및 체계

제1절 미국 지방정부의 개요

1. 미국의 지방정부 유형

미국의 지방정부는 범죄 예방,, 화재 진압,, 도로 포장, 쓰레기 처리, 공원 관리, 물 공급, 어린이 교육 등의 기능을 수행한다. 어떤 지방정부는 이러한 모든 서비스를 제공하고, 어떤 지방정부는 이러한 서비스의 일부만을 제공한다. 지방정부를 이해할 수 있는 유용한 방법은 광범위한 정부 기능을 수행하는 일반 목적의 지방정부와 특정한 목적을 가지고 하나의 기능을 수행하는 단일 목적의 지방정부로 구분하는 것이다(Bowman and Kearney, 2012).

미국의 지방정부는 County, Parish, City, Borough, Town, Township, Village, School Districts, Special Districts 등 다양하게 불리고 있지만, 연방정부에서 발행하는 인구 센서스(Census of Government)에서는 카운티(Counties), 일반시(Municipalities), 타운(Towns and Townships), 교육구(School Districts), 그리고 특별구(Special Districts)의 다섯 가지 유형으로 분류하고 있다(Bureau of Census, 2012).

먼저 카운티, 일반시, 타운 및 타운십은 일반 목적의 지방정부(general-purpose governments)로 분류하고 있으며, 학교구와 특별구는 특별(단일) 목적의 지방정부(special-purpose governments)로 분류하고 있다. 즉, 일반 목적의 지방정부에는 카운티(Counties), 일반시(Municipalities), 타운(Towns and Townships)의 세가지 유형이 있고, 단일 목적의 지방정부에는 교육구(School

Districts)와 특별구(Special Districts)의 두 가지 유형이 있다.

단일 목적 지방정부의 경계는 일반 목적 지방정부의 경계와 일치할 수도 있고 일치하지 않을 수도 있다. 예를 들어, 학교구의 경계는 카운티의 경계와 거의 일치할 수도 있고, 카운티의 보다 작은 지역을 담당할 수도 있고, 심지어 두 개 이상의 카운티를 담당할 수도 있다.

따라서 카운티, 일반시, 타운 및 타운십은 현실적으로 인식되어 있고, 분류하는데 어려움이 없다. 그러나 학교구와 특별구는 법적 규정이 다양하고, 자치권을 가진 단일 기능 또는 다 기능의 특별구, 기관, 위원회(districts, authorities, commissions, boards) 등이 존재하기 때문에 분류하기가 쉽지 않다. 따라서 연방 통계국은 지방정부로 분류되기 위해서는 조직화된 실체로 존재(Existence as Organized Entity)하여야 하고, 정부의 특성(Governmental Character)을 가져야 하고, 실질적인 자치권(Substantial Autonomy)을 보유하여야 한다는 등의 세 가지 조건(attributes)으로 제시하고 있다(Bureau of Census, 2012).

첫째, 조직화된 실체로서의 존재(Existence as Organized Entity)는 조직의 형태로 존재하여야 하고, 조직이 법인의 권한을 가져야 한다는 것이다. 둘째, 정부의 특성(Governmental Character)은 조직체의 관리자가 선거에 의해서 선출되거나 공공 관료(public officials)에 의해서 임명되어야 한다는 것을 의미한다. 공공에 대한 높은 책임성(responsibility)과 공적 보고, 또는 공적 조사에 대한 접근성이 요구되면 정부의 특성이 있다고 간주된다. 셋째, 실질적인 자치권(Substantial Autonomy)은 주정부에 의해서 지방정부에 대한 법령상의 제한과 감독이 있는 상황이어야 하고, 그 조직체가 상당한 재정적, 행정적 독립성이 있는 경우를 의미한다. 재정적인 독립성은 다른 지방의 공무원이나 정부의 검토나 수정 없이 조직 스스로 예산을 결정하고, 필요한 세금을 결정하고, 서비스에 대한 수수료를 부과하고, 그리고 부채를 발행할 수 있어야 한다. 미국의 센서국이 이러한 기준에 따라 분류한 미국의 주별 지방정부의 유형별 현황은 <표 3-1>과 같다(U.S. Bureau of Census, 2012).

<표 3-1> 미국의 주정부별 지방정부 현황(2012년)

Geographic Area	Total	General Purpose					Special Purpose		
		Total	County ²	Subcounty			Total	Special districts	Independent school districts ³
				Total	Municipal	Town or township			
United States	89,004	38,917	3,031	35,886	19,522	16,364	50,087	37,203	12,884
Alabama	1,208	528	67	461	461	—	680	548	132
Alaska	177	162	14	148	148	—	15	15	—
Arizona	659	106	15	91	91	—	553	309	244
Arkansas	1,543	577	75	502	502	—	966	727	239
California	4,350	539	57	482	482	—	3,811	2,786	1,025
Colorado	2,818	333	62	271	271	—	2,485	2,305	180
Connecticut	644	179	—	179	30	149	465	448	17
Delaware	338	60	3	57	57	—	278	259	19
District of Columbia	2	1	—	1	1	—	1	1	—
Florida	1,554	476	66	410	410	—	1,078	983	95
Georgia	1,365	688	153	535	535	—	677	497	180
Hawaii	21	4	3	1	1	—	17	17	—
Idaho	1,161	244	44	200	200	—	917	799	118
Illinois	6,968	2,831	102	2,729	1,298	1,431	4,137	3,232	905
Indiana	2,694	1,666	91	1,575	569	1,006	1,028	737	291
Iowa	1,939	1,046	99	947	947	—	893	527	366
Kansas	3,806	1,997	103	1,894	626	1,268	1,809	1,503	306
Kentucky	1,314	536	118	418	418	—	778	604	174
Louisiana	530	364	60	304	304	—	166	97	69
Maine	841	504	16	488	22	466	337	238	99
Maryland	347	180	23	157	157	—	167	167	—
Massachusetts	852	356	5	351	53	298	496	412	84
Michigan	2,877	1,856	83	1,773	533	1,240	1,021	445	576
Minnesota	3,633	2,726	87	2,639	854	1,785	907	569	338
Mississippi	991	379	82	297	297	—	612	448	164
Missouri	3,752	1,381	114	1,267	955	312	2,371	1,837	534
Montana	1,240	183	54	129	129	—	1,057	736	321
Nebraska	2,581	1,042	93	949	530	419	1,539	1,267	272
Nevada	190	35	16	19	19	—	155	138	17
New Hampshire	542	244	10	234	13	221	298	132	166
New Jersey	1,344	587	21	566	324	242	757	234	523
New Mexico	854	136	33	103	103	—	718	622	96
New York	3,454	1,603	57	1,546	617	929	1,851	1,172	679
North Carolina	964	653	100	553	553	—	311	311	—
North Dakota	2,666	1,724	53	1,671	357	1,314	942	759	183
Ohio	3,702	2,334	88	2,246	938	1,308	1,368	700	668
Oklahoma	1,854	667	77	590	590	—	1,187	637	550
Oregon	1,509	277	36	241	241	—	1,232	1,002	230
Pennsylvania	4,905	2,627	66	2,561	1,015	1,546	2,278	1,764	514
Rhode Island	134	39	—	39	8	31	95	91	4
South Carolina	681	315	46	269	269	—	366	283	83
South Dakota	1,979	1,284	66	1,218	311	907	695	543	152
Tennessee	920	437	92	345	345	—	483	469	14
Texas	4,856	1,468	254	1,214	1,214	—	3,388	2,309	1,079
Utah	613	274	29	245	245	—	339	298	41
Vermont	728	294	14	280	43	237	434	143	291
Virginia	497	324	95	229	229	—	173	172	1
Washington	1,831	320	39	281	281	—	1,511	1,216	295
West Virginia	658	287	55	232	232	—	371	316	55
Wisconsin	3,123	1,922	72	1,850	595	1,255	1,201	761	440
Wyoming	795	122	23	99	99	—	673	618	55

¹2012 Counts are preliminary, and subject to change upon final release. Final data are scheduled to be released by September 2013.

²Excludes areas corresponding to counties but having no organized county governments.

³Excludes school districts operated by state, county, municipal, or township government.

2. 미국 지방정부의 변화

<표 3-2>에서 보는 바와 같이, 2012년 현재 미국의 지방정부의 수는 89,000개를 넘는다. 1952년과 2007년을 비교할 때, 가장 큰 변화는 단일 목적의 지방정부에서 나타나고 있다. 즉, 1952년과 2007년 사이에 단일 목적의 지방정부인 학교구(School Districts)가 거의 80% 정도 폐지되거나 통합되었다는 것이다. 반면에 단일 목적의 지방정부 중 특별구(Special Districts)는 약 3배 증가하였다는 점이다. 또한 일반 목적의 지방정부를 살펴보면, 카운티(County)와 타운(Town)의 수는 약간 감소한 반면, 시(City) 정부는 다소 증가하였다는 점이다.

<표 3-2> 미국의 지방정부 유형별 변화: 1952년과 2012년의 비교

유형	연도				증감 (2012-1952)
	1952년	2002년	2007년	2012년	
Counties	3,052	3,034	3,033	3,031	- 21
Municipalities	16,807	19,429	19,492	19,522	+ 2,715
Towns and Townships	17,202	16,504	16,519	16,364	- 838
Special Districts	12,340	35,052	37,381	37,203	+ 24,899
School Districts	67,355	13,506	13,051	12,884	- 54,471
합계	116,756	87,576	89,476	89,004	- 27,752

자료: U.S. Bureau of Census(2012)에서 정리.

미국의 지방정부는 계획적으로 만들어지지 않았다. 오히려 미국의 지방정부는 시민의 요구, 이익집단의 압력, 그리고 지방정부의 목인 등 다양한 이유로 성장하여 왔다. 그 결과 어떤 합리적인 지방정부 체계도 존재하지 않는다. 따라서 지방정부의 수는 주마다 다양하게 나타나고 있다. 예를 들어, 펜실베이니아(Pennsylvania) 주는 4,871개의 지방정부가 존재하는 반면, 네바다(Nevada) 주는 189개의 지방정부만 존재한다.

사람이 있다는 것은 지방정부에게 특별한 도전을 가져온다. 시민들은 쓰레기가 제대로 수집되지 않을 때, 또는 도서관이 베스트 셀러를 비치해 놓지 않았을 때에는 잘 인식한다. 더구나 시민들은 지방의 공무원들과 접촉하고 공청회에 참석할 수 있고, 또한 그렇게 한다. 최근의 시민들이 정부와 상호작용하는 정도에 대한 조사를 보면, 40% 이상이 선출직 지방 공무원과 접촉을 하였거나 커뮤니티 회의에 참석했다는 결과가 나왔다. 지방정부의 상호작용 속성은 더욱 더 지방정부의 수용성과 책임성에 의문을 만들어 낸다. 시민들이 현재의 지방정부 서비스에 불만을 가진다면, 현재의 지방정부가 폐지되거나 또는 새로운 지방정부가 창설될 수도 있다.

제2절 미국의 카운티(County) 정부

1. 카운티 정부의 개요

미국의 주정부는 카운티(County)라고 불리는 3,033개의 일반 목적의 지방정부를 가지고 있다. 예외적으로 루이지애나(Louisiana) 주는 구(Parishes)로 불리고 있으며, 알래스카(Alaska)에서는 구(Boroughs)로 불리고 있다. 즉, 현재 미국에는 코네티컷(Connecticut) 주와 로드아일랜드(Rhode Island) 주를 제외한 48개의 주에 3,033개의 카운티 지방정부가 있다. 카운티는 몇 개의 예외를 제외하고는 미국 주정부의 어느 곳에서나 존재한다. Connecticut 주와 Rhode Island 주는 카운티 정부가 없으며, Washington, D. C.는 특별한 사례에 해당되며, Virginia, Baltimore, St. Louis 주에서 시정부는 카운티의 일부분이 아니라 독립적인 관할권을 가지고 있다. 또한 Philadelphia와 San Francisco 역시 시-카운티 정부 구조를 통합시켰지만, 시로 간주되는 관할권을 가지고 있다. 카운티는 규모 면에서 매우 극단적으로 다양하다. 예를 들어 Los Angeles 카운티는 9

백 만명 이상이고, 반면에 Texas의 Loving 카운티는 100명보다 적다.

카운티가 존재하는 이유는 각 주정부에 평균 700여개의 지방정부가 있기 때문에 주정부가 개별적으로 상대하기 어렵고, 또한 지방정부의 90%가 인구 1만 명 미만의 지방정부로 운영되고 있어서 광역행정을 지원할 기구가 필요하기 때문이다. 따라서 주정부는 카운티 정부로 하여금 주정부의 보조 기능과 함께 지방정부의 광역행정을 지원할 수 있도록 30개 내지 70개 정도의 지방정부를 두고 있다. 즉 미국에서 카운티 정부는 지방정부에서 수행하는 것이 비효율적인 행정업무를 수행하는 것이 특징이다.

카운티는 주의 행정적인 부속물로서 기능하도록 하기 위하여 주에 의해서 창조되었다. 즉, 전통적으로 카운티는 주정부의 하부조직으로 간주되어 스스로 기구나 기능을 조정하거나 운영할 수 없도록 주정부의 헌법이나 법령으로 통제하여 왔다. 결국 카운티는 주 전체의 관심 있는 활동을 지방수준에서 관리하도록 하기 위하여 설립되었다. 그러나 최근에는 카운티에서도 자치현장(Home Rules)을 제정하는 등 점차 자치권을 확대해 나가고 있다.

카운티의 기본적인 기능은 전통적으로 재산세 부과 및 징수, 법 집행, 선거, 기록 유지(토지 거래, 출생, 사망), 그리고 도로 유지이다. 현대화와 인구증가의 두 가지 압력이 카운티 정부에 대한 추가적인 수요를 가져왔다. 그 결과 카운티의 서비스 제공이 확대되었고, 현재 건강보호와 병원, 오염통제, 대중교통, 산업 발전, 사회 서비스, 소비자 보호를 포함하고 있다. 그 결과 카운티는 주정부의 단순한 공무원으로 간주하기 보다는 중요한 정책결정단위로 간주되고 있다. 38개의 주가 홈룰(Home rule) 규정을 채택하고 있다. 이것이 카운티가 그들의 조직구조를 변화시키고 그들의 업무를 개혁하는 것을 더 쉽게 만들고 있다. 현재 카운티의 기능을 보면 동북부 뉴잉글랜드 지역은 재판 및 교도소 운영, 도로 보수 등 지방정부에서 수행하기 어려운 전통적인 광역기능만을 수행하고 있으나, 대부분의 지역에서는 주정부의 보조기관으로 지방세 징수, 재산세 평가, 서류 관리, 지역 복지 등 주정부에서 법으로 규정하고 있는 권한을 위임한 기능과 지

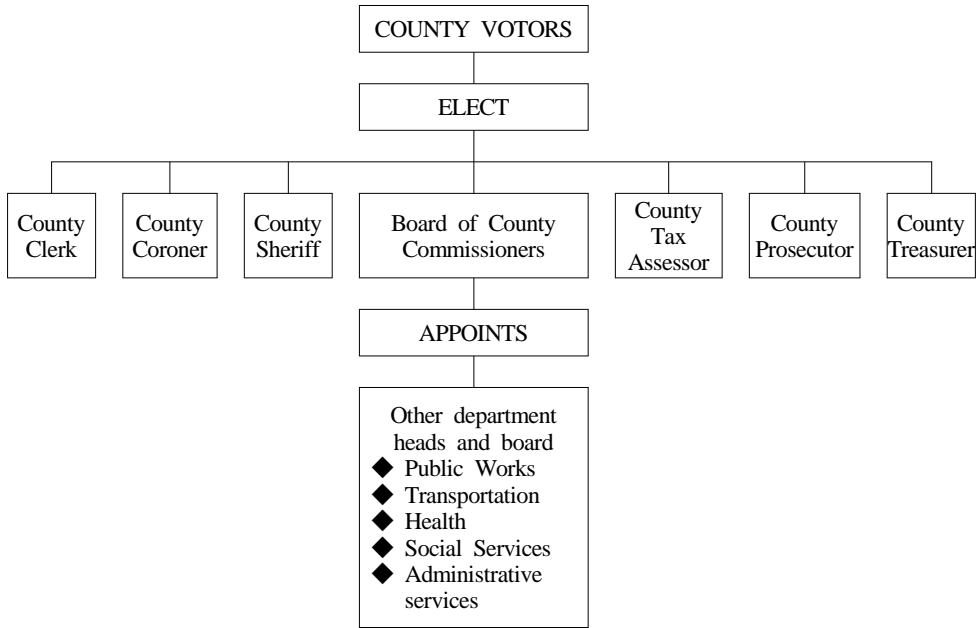
방정부와 협의 계약한 사업까지 광범위한 기능을 수행하고 있다.

2. 카운티 정부의 조직 형태

카운티 정부의 전통적인 구조는 최고위원(Commissioner) 또는 감독관(Supervisor)이라고 불리는 선출직에 의한 통치체제에 기반하고 있다. 이것은 카운티 정부의 중앙 정책결정 기구이다. 최고위원회(Board of Commissioners)는 카운티의 법령(Ordinance)을 집행하고, 카운티의 예산을 승인하고, 그리고 카운티의 공공 사업 부서와 카운티 공원부서 등의 공무원을 임명한다. 위원회 위원 중의 한명은 위원회의장이 된다. 이러한 정부형태는 비록 수적 우위는 점차 줄어들고 있지만, 미국 카운티의 절반 이상이 선택하고 있는 가장 인기 있는 정부형태이다. 전형적인 카운티 정부의 최고위원회는 세 명 또는 다섯 명의 위원으로 구성되어 있으며, 한 달에 두 번의 정규적인 회의를 개최한다.

그러나 위원회가 모든 권한을 가지는 것은 아니며, 몇몇 카운티 공무원이 선출되고 있으며, 그래서 카운티 정부는 복수의 집행구조를 가지고 있다. 대부분의 카운티에서는 보안관(Sheriff), 카운티 검사장(County Prosecutor; or District Attorney), 카운티 서기(County Clerk), 카운티 재무관(County Treasurer or Auditor), 카운티 세금 사정관(County Tax Assessor)을 선출직으로 두고 있으며, 일부 주에서는 검시관(Coroner)도 선출직으로 두기도 한다. [그림 3-1]은 전형적인 카운티 정부의 조직 유형을 보여 나타낸 것이다. [그림 3-1]에서 보는 바와 같이 카운티 정부의 가장 보편적인 정부 형태는 중앙 집행부가 없는 유형이다.

[그림 3-1] 전통적인 카운티 정부의 조직 유형



자료: Bowman and Kearney, (2012).

[그림 3-1]에서 나타나고 있는 선출직 공무원의 역할과 임무는 다음과 같다. 먼저 카운티의 장(County Executive)은 의회-민선행정관형 정부형태에서 카운티 행정부의 최고 책임자이며, 의회가 결정한 지방 법령(ordinances)의 집행을 감독한다. 그리고 하고 의회의 동의를 얻어 임명직 부서의 책임자(department heads)를 임명한다.

둘째, 카운티 정부의 서기(County Clerk)의 임무는 의회 지원, 선거 지원, 카운티 법원 행정 지원, 법적인 문서 기록, 회계관리 및 회계검사이다. 카운티 정부의 실정에 따라 법원 서기(Court Clerk), 회계감사관(Auditor), 문서기록관(Recorder)를 독립적으로 선출하기도 한다.

셋째, 카운티 검사관(County Coroner)은 주민이 폭력 및 의심스러운 환경으로부터 사망하였거나 의사가 확인하지 않은 경우에 사망의 원인을 결정하는 역

할을 수행한다. 검사관은 필요한 검사를 통하여 최종보고서를 작성하기 전에 공식적인 검사를 위한 배심원을 요청할 수 있다.

넷째, 카운티 보안관(County Sheriff)은 법을 집행하고 법원을 관리하는 기능을 수행한다. 카운티의 법 집행관으로 보안관은 카운티 지역의 도로 및 고속도로를 순찰하면서 속도위반과 범죄자 체포, 교도소 관리, 법원의 경호와 안전관리, 유흥업소의 영업시간 확인, 마약, 강도범의 체포 등 치안유지 활동을 한다. 그리고 보안관은 이혼, 손해 및 손상 관련 고소, 파산에 따른 절차 등 법원의 서류관리를 담당하며, 소환장 발부, 압류 처분, 구속영장 집행 등 법원의 업무를 지원하고, 지방정부에서 사고 및 범죄 협조 요청시 경찰력을 지원한다.

다섯째, 카운티 세금 평가관(County Tax Assessor)은 카운티의 재산세와 관련된 재산의 가치를 평가하고 조정하는 역할을 수행한다. 평가관은 카운티의 부동산 관련 모든 기록과 재산 가치에 대한 정보를 획득하여야 하며, 새로운 건물 신축 시 검사를 통하여 평가 금액을 산정하여야 한다.

여섯째, 카운티 검사장(County Prosecutor)은 명칭이 지역별로 다양하기는 하지만, 카운티에서 일어나는 각종 소송 등 법적인 문제에 있어 의회 및 공무원에게 법률 자문을 하는 것과 경찰이나 보안관이 체포한 범죄 혐의자를 법원에 기소하는 기능을 수행한다.

일곱째, 카운티 재무관(County Treasurer)의 임무는 카운티가 지역 주민과 연방 및 주정부 등으로부터 받아들이는 모든 재산을 관리하는 것이다. 또한 카운티의 자금을 은행에 예치하고 수입과 지출을 관리하는 것이다. 즉 재무관은 카운티의 재산을 관리하며 수입을 늘리고 지출을 억제하여 건전한 재정을 운영하는 것이다.

마지막으로 카운티의 최고위원회(Board of Commissioners)는 카운티 정부의 집행부 기능과 입법부 기능을 가진다. 카운티의 최고위원들(County Commissioners)은 카운티 유권자들에 의해서 선출되며, 카운티(County) 지역에 영향을 미치는

조례를 통과시키는 권한을 가지고 있다. 즉, 카운티의 최고위원회(Board of Commissioners)는 지방 법령(Ordinances)을 제정하고 예산 승인, 카운티 세율 결정 등의 권한과 함께 민원 업무 감독, 지방도로 관리 등 일반적인 카운티 관리 업무도 수행한다.

이와 같은 전통적인 카운티 정부 유형은 두 가지 측면에서 비판을 받고 있다. 첫째, 시장(Mayor)이나 주지사(Governor) 같은 핵심적인 집행의 책임자가 없다는 것이다. 이러한 카운티 정부는 위원회(Board)에 의하여 운영된다. 둘째, 일반 시(Municipality)의 관리인(City Manager)과 같이 카운티 정부를 관리할 단일의 전문적인 행정가를 가지지 못한다는 점이다. 선출직 공무원들(Commissioners)이 중요한 행정 기능을 분담하여 관리한다. 따라서 전통적인 정부 유형은 강력한 집행 기능의 부족으로 주민에게 효율적인 행정 서비스를 제공하기 어렵다는 것이다.

이러한 전통적인 카운티의 정부 유형에 대한 비판은 전통적인 카운티 정부의 조직구조를 개혁하도록 하였다. 두 가지 대안적인 카운티 정부의 조직구조가 지난 30년 동안 인기리에 성장하였다. 첫째는 의회-집행 계획(the county council-elected executive plan)으로 불리는 것이다. 이 유형은 유권자들이 통치체제 위원회와 더불어 집행공무원을 선출하는 것이다. 이것은 입법권과 집행권의 엄격한 분리를 의미한다. 위원회가 여전히 정책을 수립하고, 예산을 결정하다, 그리고 카운티 정부의 재정 성과를 감사하는 권한을 가진다. 집행부의 역할은 예산을 준비하고, 카운티 운영을 관리하고, 그리고 부서의 장을 임명하는 것이다. 현재 400 여개의 카운티 정부 이상이 이러한 제도적 장치를 채택하고 있다.

두 번째의 대안적인 조직구조는 위원회-관리자 계획(the council-administrator plan)이라고 불리는 것이다. 이 유형에서 카운티 위원회는 카운티 정부를 운영할 전문적인 행정가를 고용하는 것이다. 이러한 정부 형태의 이점은 효율성에 전문적인 몰입을 가진 매우 숙련된 관리자가 카운티를 운영한다는 것이다. 현재 약 1,000 여개의 카운티가 이러한 유형의 정부구조를 채택하고 있다.

3. 카운티 정부의 성과

결국 미국의 카운티 정부의 조직 특징은 매우 다양성이며, 조직 형태는 주정부 별로 다를 뿐만 아니라 같은 주정부 내에서도 카운티 별로 그 형태를 달리 하고 있다. 따라서 카운티 정부의 가장 효과적인 조직구조가 어떤 것인가에 대한 논쟁은 현재도 진행 중이며, 어떤 유형이 효율적인 정부 조직구조인지에 대해서는 합의된 내용이 없다. 미국의 카운티 정부가 위원회 형태에서 벗어나 대안적인 카운티 형태의 실험은 특히 인구가 많은 카운티에서 현재도 계속되고 있다.

카운티 정부는 과거보다 더 중요성이 높아지고 있다. 도시 인구가 농촌을 벗어나 카운티로 편입되지 않은 도시로 들어 오면서, 지방정부에 대한 압력이 증가하고 있다. 하나의 카운티와 그 카운티 내에 위치한 시(City)들은 그들 스스로 수 많은 쟁점들에 대해 갈등을 하고 있을지 모른다. 카운티와 주정부 관계는 저소득층에 대한 서비스와 장기 건강보호와 같은 프로그램에 대해 주정부가 부과한 위임사무 비용의 상승 때문에 불안정할 수 있다. 카운티 정부에 대한 압력이 매우 많다. 따라서 카운티 정부에 대한 부담을 줄이고, 카운티와 카운티 내의 시가 상호 협력과 조화를 통하여 효율적인 행정 서비스를 제공하려는 노력들이 나타나고 있다.

제3절 미국의 일반시(Municipalities)

미국의 일반시(Municipality)는 시(City)를 의미한다. 즉, 두 단어는 서로 교체가 가능하며, 주 정부의 헌장에 따라 사용된다(Bowman and Kearney, 2012). 일반적으로 시(City)는 어떻게 만들어지고 무엇을 하는가의 관점에 따라 카운티(County)와 다르다. 역사적으로 시는 지방정부의 기본 단위이다.

1. 시(City)의 탄생

카운티와 마찬가지로 일반시는 일반 목적의 지방정부 단위이다. 그러나 카운티와 달리 일반시는 전형적으로 의사결정권한과 재량권을 더 많이 가지고 있다. 거의 모든 주(State)는 일반시에 대해 홈룰(Home Rule) 규정을 가지고 있다. 게다가 사는 일반적으로 카운티보다 시민들에게 보다 광범위하고 많은 서비스를 제공한다.

2. 시(City) 정부의 구조

거의 모든 시정부는 시장-위원회 형(mayor-council form), 위원회-관리자 형(council-manager form), 시위원회 형(city commission form)라는 세 가지 구조 중에서 하나로 운영된다(Bowman and Kearney, 2012). 각각의 구조에서, 전형적으로 시 위원회(city council)로 불리는 선출된 통치체가 의사결정 권한을 가진다. 세 가지 구조의 차이점은 집행부가 조직화되는 방식에 있다.

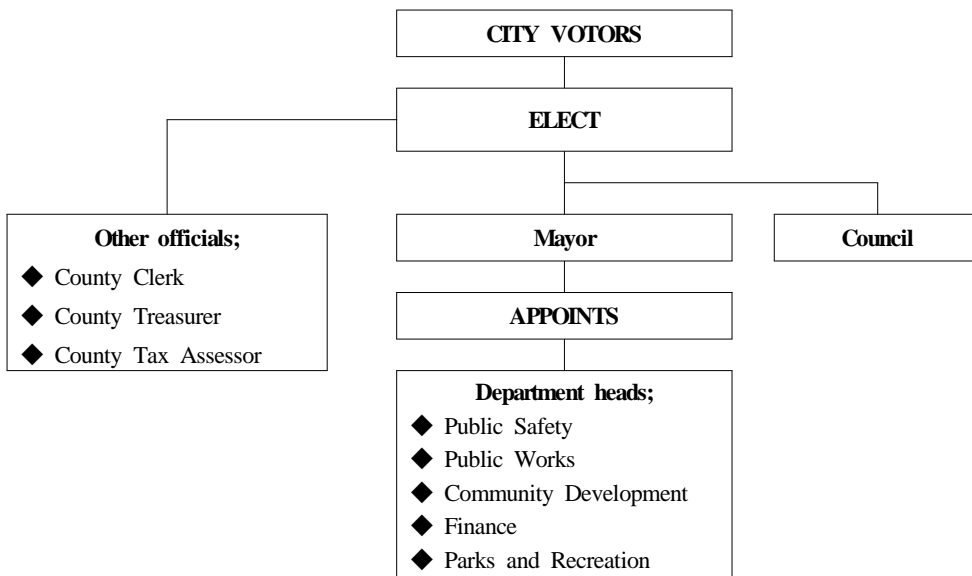
1) 시장-위원회 형(mayor-council form)

시장-위원회 형(mayor-council form)의 정부에서 부서장의 임명과 같은 집행

기능은 선출직 공무원에 의해서 이루어진다. 이러한 형태의 정부는 시장에 의해서 행사되는 공식적인 권력에 따라 강시장-위원회 형(strong -mayor-council form)과 약시장-위원회 형(weak-mayor-council form) 두 가지 유형으로 나뉘어진다.

강시장-위원회 형(strong mayor-council form)의 경우, 시장은 집행력의 원천이다. 강시장은 주지사가 주정부를 운영하듯이 시정을 운영한다. 시장의 일상적인 행정 활동에 책임이 있고, 시의 고위공무원의 임용과 해임을 할 수 있고, 예산 준비를 해야한다. 시장은 위원회에 대한 잠재적인 거부권을 가진다. [그림 3-2]는 강시장-위원회형(strong-mayor-council form)의 정부구조를 설명하고 있다.

[그림 3-2] 강시장-위원회형(strong -mayor-council form)의 정부구조

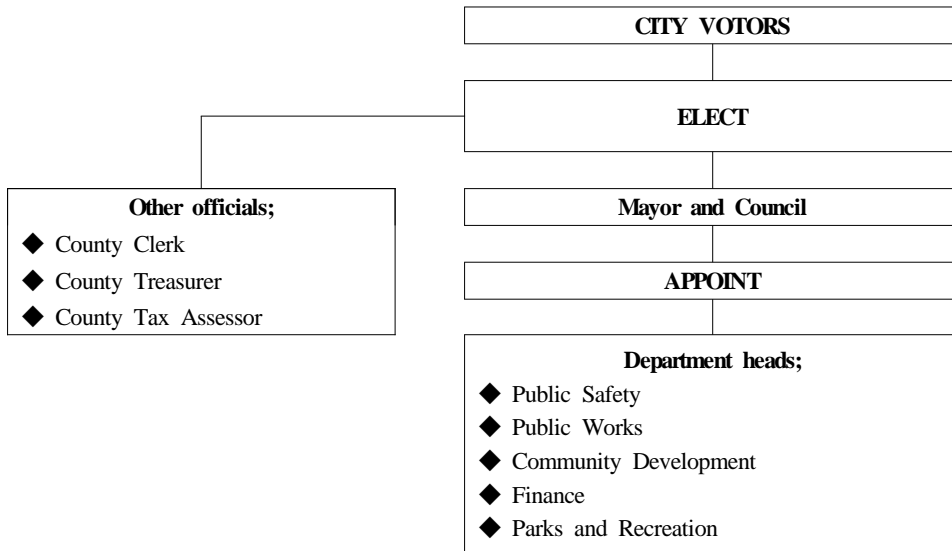


자료: Bowman and Kearney. (2012).

약시장-위원회 형(weak-mayor-council form) 구조는 시장의 역할을 명목상의 집행권자로 제한한다. 시장이 하나의 위원인 위원회(council)가 집행권(그리고

입법권)의 원천이다. 위원회는 시의 공무원을 임명하고, 예산을 수립하한다. 시장은 위원회에 대한 거부권이 없다. 시장은 시 위원회 회의에서의 연설, 리본 컷팅 축제와 같은 의례적인 업무를 수행한다. [그림 3-3]은 약시장-위원회형(weak-mayor- council form)의 정부구조를 설명하고 있다.

[그림 3-3] 약시장-위원회형(weak-mayor-council form)의 정부구조



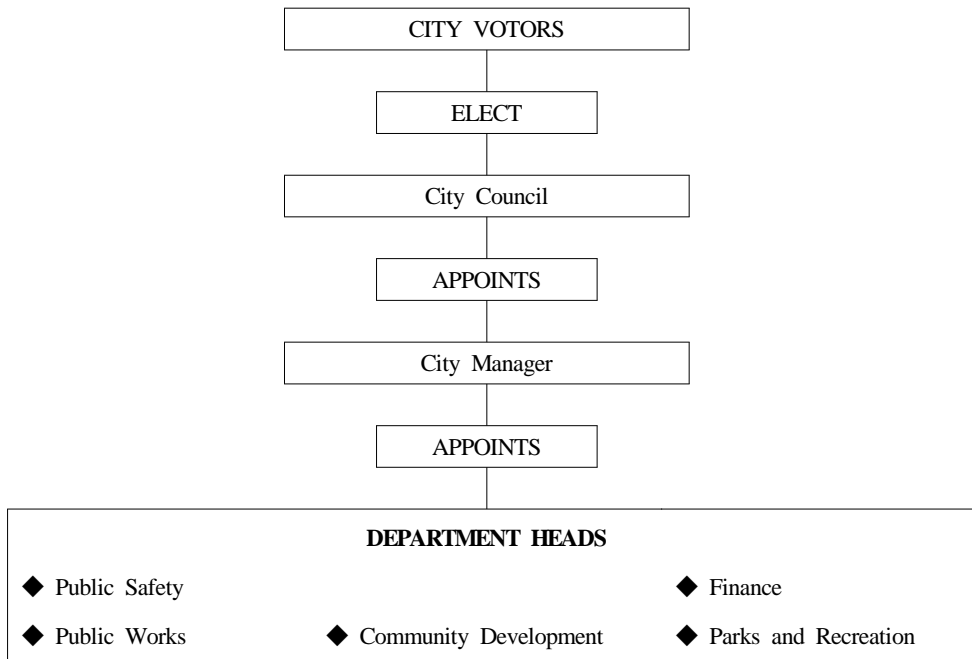
자료: Bowman and Kearney, (2012).

2) 위원회-관리자형(council-manager form)

위원회-관리자 형(council-manager form)의 정부구조는 행정(통치조직에 의해 제정된 정치의 집행)으로부터 정치(통치조직의 정책결정활동)의 분리를 강조한다. 이론적으로 시 위원회(city council)가 정책을 만들고, 행정가는 정책을 집행한다. 이러한 정부구조 하에서 위원회는 시 정부를 관리하기 위하여 전문적인 행정가를 고용한다. [그림 3-4]는 위원회-관리자 형(council-manager form)의 정부구조를 나타내고 있다.

일반적으로 시 관리자(city manager)라고 불리는 행정가는 부서의 장을 임명하고 해고하며, 서비스 전달을 감독하고, 인사정책을 개발하고, 시위원회에 보고할 예산제안서를 준비한다. 그러나 이러한 권한과 함께 시위원회에 대한 정책추천을 할 수 있는 권한이 있기 때문에, 그 지위는 훨씬 더 강력하다. 시위원회에 정책을 추천할 때, 시관리자는 정치와 행정의 경계선상에서 활동한다. 스스로 적극적인 역할을 찾으려고 노력하는 관리자는 시정부의 정책결정을 지배할 수 있다.

[그림 3-4] 위원회-관리자형(council-manager form)의 정부구조



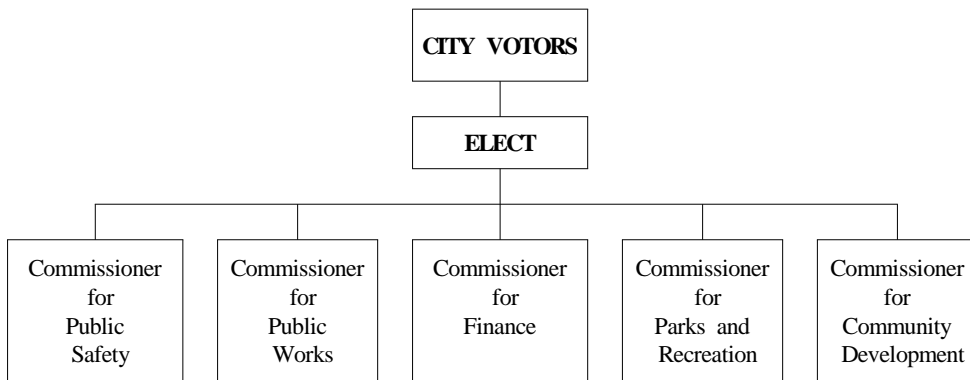
자료: Bowman and Kearney, (2012).

3) 시위원회형(city commission form)

시위원회 형(city commission form)의 정부구조 하에서는 입법기능과 집행기능이 합쳐져 있다. 위원들(commissioners)은 시 통치조직의 위원으로써 정책을 만들뿐만 아니라 시정부의 주요 부서를 주도한다. 위원들은 정책결정자이자 동시에 정책집행자이다. 위원들 중의 한 명은 시장으로 지명되며, 시장은 단순히 위원회 회의를 주재한다.

위원회 형태의 정부구조의 호소력은 시정부의 정치의 표면적인 감소이다. 그러나 문제가 많다. 문제 중의 하나는 위원들이 자신이 속한 부서의 옹호자로서 활동한다는 예측가능한 경향으로부터 나온다. 각각의 위원들은 시 예산의 많은 몫이 자신의 부서에 할당되기를 원한다. 또 다른 문제는 행정가로서 뿐만 아니라 정치인으로서도 활동하여야 한다는 것이다. 선출직 공무원은 항상 좋은 관리자가 될 수 없다. 그 결과 위원회 형태에 대한 공공의 열정은 줄어드는 추세이다.

[그림 3-5] 시위원회형(city commission form)의 지방정부 구조



자료: Bowman and Kearney. (2012).

제4절 미국의 타운 및 타운십(Town and Township)

타운(Town)과 타운십(Township)은 카운티 정부 및 시정부와는 구별되는 일반 목적의 지방정부 단위이다(Bowman and Kearney, 2012). 주로 북동지역(Northeast)과 중서지역(Midwest)의 단지 20개 주에서만 공식적인 타운과 타운십을 가지고 있다. 일부 주에서는 이러한 작은 관할권은 상대적으로 광범위한 권한을 가지고, 반대로 일부 주에서는 더 제한적인 역할을 가진다.

뉴잉글랜드(New England)지역에서의 타운(town)은 다른 주에서는 통상적으로 시(City) 및 카운티(County)가 가지고 있는 서비스를 제공한다. 많은 뉴잉글랜드 지역의 타운은 타운 미팅(town meeting)의 정부 형태를 통하여 직접 민주주의의 전통을 이어가고 있다. 1년에 한 번씩 열리는 미팅 의회(meeting assembly)에서 지역 주민들은 지역 공동체가 직면하고 있는 정책 문제에 대해 결정한다. 지역 주민들은 타운 공무원을 선출하고, 지방의 법령을 통과시키고, 세금을 부과하고, 예산을 선택한다. 즉, 미팅 의회에 참석하는 주민들이 입법조직의 기능을 수행한다. 그러나 타운 미팅 형태의 메카니즘은 유권자의 10% 이하의 시민들이 타운 미팅에 참여하기 때문에 지역 주민들의 의견을 수렴하는데 한계가 있다. 따라서 코네티컷(Connecticut) 주와 메사추세츠(Massachusetts) 주에서 규모가 큰 타운은 미팅에 참여한 유권자들의 투표에 의하여 선출된 대표에 타운을 운영하기도 한다.

뉴저지(New Jersey) 주, 펜실베이니아(Pennsylvania) 주의 타운과 더불어, 그리고 어느 정도까지는 미시간(Michigan) 주, 뉴욕(New York) 주, 위스콘신(Wisconsin) 주까지 해당되기는 하지만, 뉴잉글랜드에서의 타운은 상당히 넓은 권한을 행사한다. 이들 주의 타운은 다른 일반 목적의 지방정부 단위와 비슷한 기능을 수행한다.

타운십(township)을 운영하고 있는 나머지 주(Illinois, Indiana, Ohio, Kansas,

Minesota, Missouri, Nebraska, North Dakota, and South Dakota)에 있어서 타운십 정부의 성격은 보다 농촌 지역에서 운영한다는 특징이 있다. 농촌 지역의 타운십의 서비스 제공은 종종 도로 관리와 법집행으로 제한된다.

타운십 형태의 정부는 앞으로 감소할 것으로 예측된다. 주민들이 점차 농촌 지역으로 이주함에 따라서 타운십 지역은 결국, 일반시(municipality)의 최소 필요 인구 기준을 충족할 것이고, 그러면 주민들은 일반시로 승격하기를 원할 것이다. 또 다른 문제는 타운 지역의 인구가 감소하는 지역인데, 이러한 타운의 경우에는 인근의 다른 지방정부로 편입될 것이다. 그러나 이러한 예측에도 불구하고 미국 센서스 국(Census Bureau)의 통계에 따르면 2007년 기준으로 16,519개의 타운과 타운십이 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 10년 전인 1997년과 비교해서 단지 110개의 타운 및 타운십이 감소한 것이다.

제5절 미국의 특별 목적의 지방정부

1. 특별구(Special Districts)

특별구(Special Districts)는 다른 지방정부가 할 수 없거나 하지 않는 일을 하기 위하여 설립된 지방정부이다(Bowman and Kearney, 2012). 특별구는 특별한 지역에서 요구되는 서비스 수요를 충족하기 위하여 만들어졌다. 특별구는 세 가지 방식에 의하여 설립될 수 있다.

첫째, 주(State)가 법을 제정하여 특별구를 만들 수 있다. 둘째, 일반 목적의 지방정부들이 어떤 문제를 해결하는 방법으로 특별구를 설치할 수 있다 셋째, 시민들의 청원으로 특별구를 설치하도록 할 수 있다.

특별구는 일정한 구역의 하수처리, 소방, 상수도, 공해 방지 등과 같이 하나

또는 둘 이상의 특별한 서비스를 제공하기 위한 정부 단위이다. 어떤 특별구는 세금을 부과하고 징수할 권한을 가지고, 어떤 특별구는 사용자 요금(user fee), 보조금(grants), 기금을 위한 수익채(revenue bonds)에 의존하기도 한다. 2012년 기준으로 미국에는 37,203개의 특별구가 있다. 이는 2002년도의 35,052개와 비교하여 2,151개의 특별구가 증가하였다.

모든 특별구가 똑같이 조직되어 있는 것은 아니다. 특별구의 92%는 단일 기능을 제공하고 있으며, 그 기능은 매우 다양하다. 자연자원관리, 소방, 주택 및 공동체 개발, 물관리 및 하수관리 서비스가 가장 보편적인 기능이다. 특별구의 예산과 인력규모는 천차 만별로 차이가 있다.

미국에서 특별 목적의 지방정부가 필요한 이유는 일반 목적의 지방정부의 한 와 관련하여 크게 세 가지가 제시되고 있다.

첫째, 일반 목적의 지방정부의 기술적인 한계이다. 시는 그들의 경계를 초월하여 서비스 구역을 확대할 수 없다. 예를 들어 강은 여러 개의 카운티에 걸쳐서 흐르기 때문에 하나의 지방정부에서 관리하기가 어렵다.

둘째, 일반 목적의 지방정부는 재정적인 어려움을 가지고 있다. 일반목적의 지방정부는 세금의 제약하에 운영된다.

셋째, 정치적인 이유이다. 제한된 기관을 가진 지방정부는 특별구를 설치하려고 한다. 한번 설치된 특별구는 정치적 권한을 가지고

2. 학교구(School Districts)

학교구(School Districts)는 단일 목적의 지방정부의 한 유형이다(Bowman and Kearney, 2012). 학교구(School Districts)는 특별구의 하나로 가장 보편화되어 있는 지방정부이다. 40년 전에는 대부분 지방정부 및 구역별로 학교구를 설치하여 50,000개가 넘었으나 지방재정의 한계로 인하여 지금은 1/3 수준으로 감

소하였다. 2012년 현재 학교구는 12,884개로 2002년의 13,506개와 비교하여 622개 감소하였다.

학교구의 숫자가 급격히 줄어든 이유는 학교구에 투자되는 재정을 줄이기 위하여 인구가 5-6천명 이하인 타운 및 타운십, 보로, 빌리지 등에서는 인근 지방 정부와 협의하여 공동의 학교구를 운영하고 있기 때문이다.

학교구에서는 학교위원회(school board)가 공식적인 권한을 가지고 있다. 학교위원회는 5에서 7명의 위원으로 구성되어 있으며, 비정당 소속으로 선출된다. 학교구는 학교위원회에 의해서 통치를 받으며, 전문적인 교육전문가에 의하여 관리된다.

제 4 장

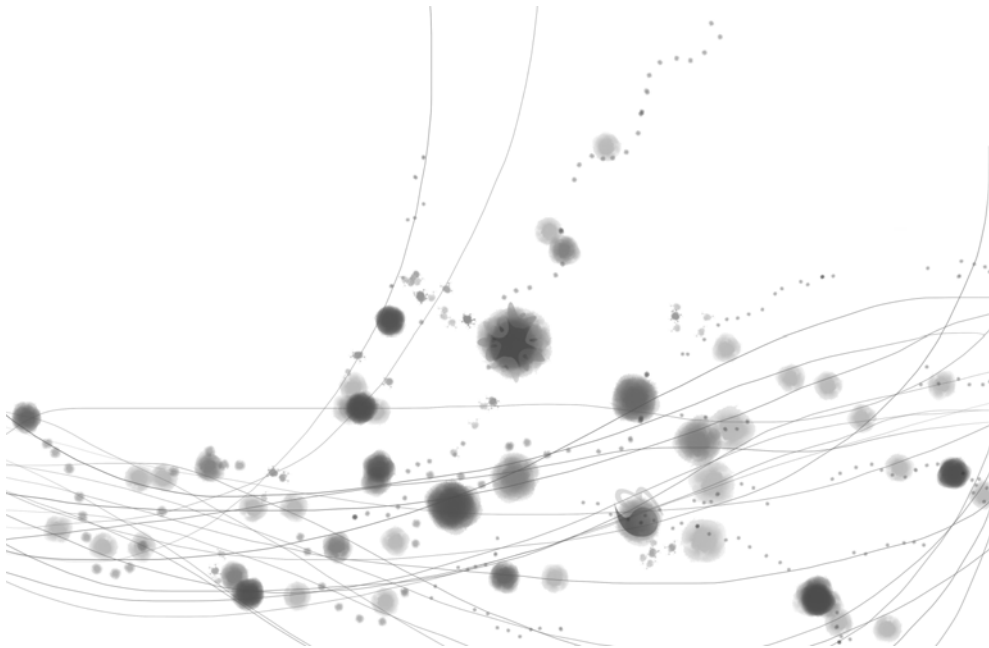
미국 인디애나주의 지방정부 현황

제1절 인디애나주(Indiana State)의 개요

제2절 인디애나주의 카운티(County) 정부

제3절 인디애나주의 일반시(Municipality)

제4절 인디애나주의 특별 목적 지방정부



제 4 장

미국 인디애나주의 지방정부 현황

제1절 인디애나주(Indiana State)의 개요

인디애나주(Indiana State)는 1816년에 미국의 19번째 주가 되었다. 인디애나 주의 주도(State Capital)는 인디애나폴리스(Indianapolis)이다. 2011년 기준 인디애나 주의 인구는 6,516,922명이다. 2005년 6,310,782명과 비교해서 206,140명이 증가하였다. 인디애나라는 이름은 "인디언의 땅"이란 뜻이며, 인디애나 주의 전체 면적은 94,321 km²이다. 대한민국의 면적 99,720km² 보다 약간 작다. 인디애나 주의 위치는 미시간호(Lake Michigan)의 남쪽 지역에 위치하며, 미시간 주(Michigan State), 일리노이주(Illinois State), 켄터키주(Kentucky State), 오하이오주(Ohio State)에 둘러싸여 있다. 지형은 대체로 평탄하며 구릉은 있으나 산지가 없다. 주의 남쪽 경계에 오하이오강(Ohio River)이 흐르며, 습윤한 대륙성 기후이다. 여름은 고온다습하여 농작물재배에 적합하나 겨울은 춥다.

인디애나주는 전형적인 옥수수 재배지역으로 옥수수의 생산이 높아 미국에서도 제3위에 해당한다. 콩·밀·귀리·감자 등도 대량으로 생산되고, 복숭아·사과·수박 등도 생산된다. 목축업도 성행하여 돼지·육우·젖소·닭 등을 사육한다. 광업자원이 풍부하여 석탄을 비롯하여 건축용 석회석(미국 전체 사용량의 80% 이상 공급)·석유 등을 생산한다. 공업화가 뚜렷하여, 특히 시카고 부근의 게리·하몬드·이스트시카고 등에는 중화학공업이 집중되어 있고, 제철·시멘트·정유 공업이 활발하다. 인디애나폴리스·사우스벤드·포트웨인 등지에서는 기계·전기 기기·자동차부품·자동차·항공기·화학·식품가공 등의 공업이 발달하였다. 인디애나 주의 지리적 위치는 [그림 4-1]과 같다.

[그림 4-1] 인디애나 주의 지리적 위치



2010년 기준 인디애나 주정부의 지방정부 총 수는 2,694개이다. 2007년 기준 3,231개와 비교하면, 537개의 지방정부가 감소하였다. 인디애나의 지방정부를 유형별로 살펴보면, 일반 목적(General Purpose)의 지방정부가 1,666개, 특별 목적(Special Purpose)의 지방정부가 1,028개이다. 일반 목적의 지방정부의 경우 카운티(County) 정부가 91개, 일반시(Municipality: City or Town)가 569개이다. 그리고 타운십(Township) 정부가 1,006개이다. 그리고 특별 목적의 지방정부의 경우 특별구(Special District)가 737개, 학교구(School District)가 291개이다. 인디애나 주의 지방정부 유형별 지방정부의 수는 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 인디애나 주의 지방정부 유형별 지방정부 수

Total	General Purpose					Special Purpose		
	Total	County	Subcounty			Total	Special districts	Independent school districts
			Total	Municipal (Cities or Towns)	Township			
2,694	1,666	91	1,575	569	1,006	1,028	737	291

자료: U.S. Bureau of Census(2012)에서 정리.

제2절 인디애나주의 카운티(County) 정부

1. 인디애나 주 카운티의 개요

카운티(County)는 인디애나 주에서 가장 중요한 지방정부 단위의 하나이다. 주정부와 마찬가지로 지방정부는 선출직 공무원과 임명직 공무원으로 구성되어 있다. 오늘날 인디애나의 카운티는 영역과 인구 양쪽 모두의 관점에서 광범위하게 변화하고 있다. 2010년 센서스 기준으로 카운티 인구는 인디애나폴리스시가 포함된 Marion County가 903,393명으로 가장 많고, Ohio County가 6,128명으로 가장 적다. 그리고 카운티의 평균 인구는 70,476명으로 1970년의 56,453명보다 증가하였다. 카운티 영역은 Allen County가 671 평방 마일로 가장 넓고, Ohio County가 87 평방 마일로 가장 좁다. 그리고 카운티의 평균 면적은 393 평방 마일이다.

인디애나 주에 존재하는 92개의 카운티 정부 이름, 정부 유형, 현청사 소재지, 인구(2005년 기준)는 <표>과 같다. 주도인 인디애나폴리스가 포함된 Marison 카운티는 Census County로 분류되며, 따라서 카운티 정부는 91개이

다2). 주도가 포함된 Marion County를 제외한 일반 카운티의 경우에는 Lake 카운티가 494,202명으로 가장 많고, 다음으로 Allen 카운티가 347,316명 순이다 (2005년 기준). 그리고 <표 4-1>에서 보는 바와 같이 약간의 차이가 있기는 하지만, 모든 카운티에서 최고위원회(Board of Commissoners) 형태의 정부를 구성하고 있다.

<표 4-2> 인디애나 주의 카운티 정부

GOVERNMENT NAME	TITLE	CITY	POPULATION (2005년)
Marion	COMMISSIONER	Indianapolis	862,766
LAKE	COMMISSIONER	CROWN POINT	494,202
ALLEN	COMMISSIONER, PRESIDENT	FORT WAYNE	347,316
ST JOSEPH	COMMISSIONER	SOUTH BEND	266,678
HAMILTON	COMMISSIONER, CHAIR	NOBLESVILLE	250,979
ELKHART	COMMISSIONER, CHAIR	GOSHEN	198,105
VANDEBURGH	COMMISSIONER	EVANSVILLE	173,356
PORTER	COMMISSIONER	VALPARAISO	160,105
TIPPECANOE	COMMISSIONER	LAFAYETTE	156,169
JOHNSON	COMMISSIONER	FRANKLIN	133,316
HENDRICKS	COMMISSIONER, CHAIR	DANVILLE	131,204
MADISON	COMMISSIONER, CHAIR	ANDERSON	130,575
MONROE	COMMRs, EXEC. DIRECTOR	BLOOMINGTON	122,613
DELAWARE	COMMISSIONER	MUNCIE	114,879
LA PORTE	COMMISSIONER	LA PORTE	110,479
CLARK	COMMISSIONER	JEFFERSONVILLE	103,569
VIGO	PRESIDENT, COUNTY COMMISSIONERS	TERRE HAUTE	103,009
HOWARD	COMMISSIONER	KOKOMO	84,500
KOSCIUSKO	COMMISSIONER	WARSAW	76,541
BARTHOLOMEW	COMMISSIONER CHAIRMAN	COLUMBUS	74,444
FLOYD	COMMISSIONER	NEW ALBANY	72,570

2) Marion 카운티와 인디애나폴리스시는 하나의 정부로 통합되어 인디애나폴리스시(City of Indianapolis)가 되었다. 따라서 인디애나폴리스는 센서스의 목적 상 일반시 정부(municipal government)로 계산된다.

GOVERNMENT NAME	TITLE	CITY	POPULATION (2005년)
MORGAN	COMMISSIONER	MARTINSVILLE	70,290
GRANT	COMMISSIONER	MARION	69,825
WAYNE	COMMISSIONER, CHAIR	RICHMOND	68,846
HANCOCK	COMMISSIONER	GREENFIELD	65,050
WARRICK	COMMISSIONER	BOONVILLE	57,090
BOONE	COMMISSIONER	LEBANON	53,526
DEARBORN	COMMISSIONER, CHAIR	LAWRENCEBURG	49,663
NOBLE	COMMISSIONER	ALBION	47,918
MARSHALL	COMMISSIONER	PLYMOUTH	47,295
HENRY	COMMISSIONER	NEW CASTLE	46,947
LAWRENCE	COMMISSIONER	BEDFORD	46,413
SHELBY	COMMISSIONER	SHELBYVILLE	44,114
JACKSON	COMMISSIONER	BROWNSTOWN	42,404
DE KALB	COMMISSIONER	AUBURN	41,902
DUBOIS	COMMISSIONER, CHAIR	JASPER	41,212
CASS	COMMISSIONER	LOGANSPOUT	39,902
KNOX	COMMISSIONER	VINCENNES	38,241
MONTGOMERY	COMMISSIONER	CRAWFORDSVILLE	38,173
HUNTINGTON	COMMISSIONER	HUNTINGTON	38,026
LAGRANGE	COMMISSIONER	LAGRANGE	37,291
HARRISON	COMMISSIONER	CORYDON	36,992
PUTNAM	COMMISSIONER, CHAIR	GREENCASTLE	36,978
MIAMI	COMMISSIONER	PERU	35,552
CLINTON	COMMISSIONER	FRANKFORT	34,217
ADAMS	COMMISSIONER	DECATUR	33,719
STEBEN	COMMISSIONER, CHAIR	ANGOLA	33,683
WABASH	COMMISSIONER	WABASH	33,559
GIBSON	COMMISSIONER	PRINCETON	33,396
GREENE	COMMISSIONER	BLOOMFIELD	33,360
JEFFERSON	COMMISSIONER	MADISON	32,668
WHITLEY	COMMISSIONER	COLUMBIA CITY	32,556
JASPER	COMMISSIONER	RENSSELAER	32,296
DAVISS	COMMISSIONER	WASHINGTON	30,220
JENNINGS	COMMISSIONER	VERNON	28,473
WELLS	COMMISSIONER, CHAIR	BLUFFTON	28,199
WASHINGTON	COMMISSIONER	SALEM	28,062

GOVERNMENT NAME	TITLE	CITY	POPULATION (2005년)
RIPLEY	COMMISSIONER	VERSAILLES	27,748
CLAY	COMMISSIONER	BRAZIL	27,021
POSEY	COMMISSIONER	MOUNT VERNON	26,765
RANDOLPH	COMMISSIONER	WINCHESTER	26,581
DECATUR	COMMISSIONER	GREENSBURG	24,948
FAYETTE	COMMISSIONER	CONNERSVILLE	24,648
WHITE	COMMISSIONER	MONTICELLO	24,396
SCOTT	COMMISSIONER	SCOTTSBURG	23,704
FRANKLIN	COMMISSIONER	BROOKVILLE	23,373
STARKE	COMMISSIONER	KNOX	23,069
OWEN	COMMISSIONER, CHAIR	SPENCER	22,741
JAY	COMMISSIONER	PORTLAND	21,605
SULLIVAN	COMMISSIONER	SULLIVAN	21,542
FULTON	COMMISSIONER	ROCHESTER	20,622
SPENCER	COMMISSIONER	ROCKPORT	20,596
CARROLL	COMMISSIONER	DELPHI	20,526
ORANGE	COMMISSIONER	PAOLI	19,659
PERRY	COMMISSIONER	TELL CITY	18,843
RUSH	COMMISSIONER	RUSHVILLE	17,684
FOUNTAIN	COMMISSIONER	COVINGTON	17,486
PARKE	COMMISSIONER, CHAIR	ROCKVILLE	17,021
VERMILLION	COMMISSIONER	NEWPORT	16,645
TIPTON	COMMISSIONER	TIPTON	16,377
BROWN	COMMISSIONER	NASHVILLE	15,071
NEWTON	COMMISSIONER, CHAIR	KENTLAND	14,293
PULASKI	COMMISSIONER	WINAMAC	13,861
BLACKFORD	PRESIDENT, COUNTY COMMISSIONERS	HARTFORD CITY	13,603
PIKE	COMMISSIONER, CHAIR	PETERSBURG	12,855
CRAWFORD	COMMISSIONER	ENGLISH	11,137
MARTIN	COMMISSIONER	SHOALS	10,340
SWITZERLAND	COMMISSIONER	VEVAY	9,721
BENTON	COMMISSIONER	FOWLER	9,050
WARREN	COMMISSIONER	WILLIAMSPORT	8,701
UNION	COMMISSIONER	LIBERTY	7,291
OHIO	COMMISSIONER	RISING SUN	5,826

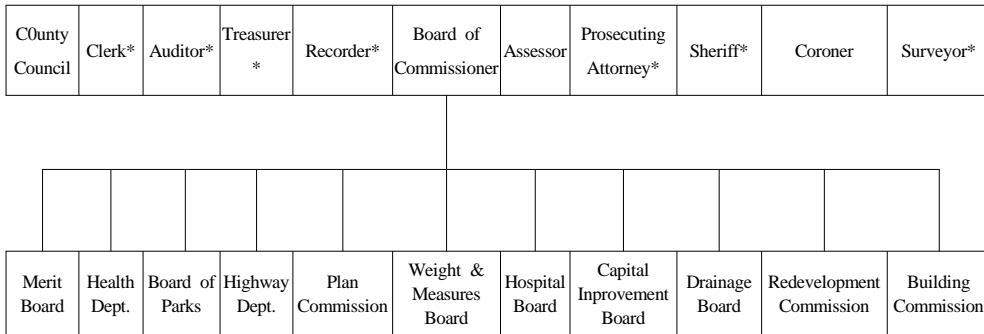
자료: U.S. Bureau of Census(2012)에서 정리.

2. 인디애나주 카운티 정부의 기능과 조직

인디애나주의 카운티는 농촌 지역의 법 집행, 카운티 고속도로 시스템의 유지, 카운티 기관의 운영, 세금 징수, 기록 유지, 법원 시스템의 운영, 선거권자 및 선거 관리, 쓰레기 매립지 운영, 긴급의료 서비스, 그리고 공공 건강부의 운영을 포함하여 카운티 정부의 사무의 행정에 책임을 진다. 행정적인 의무는 다양한 성출직 공무원과 임명직 공무원들이 나누어 가진다. 카운티 위원회(the board of county commissioners)는 행정적 권한과 입법적 권한을 가지며, 카운티 위원회는 카운티의 재정 사무에 제한된 책임을 가진 입법조직이다.

일반적인 카운티 정부의 일반적인 조직구조는 [그림 4-2]와 같다. 카운티 수준에서 인디애나 헌법은 Clerk, Auditor, Treasurer, Recorder, Sheriff, Coroner, Surveyor, 그리고 Prosecuting Attorney의 선출을 요구하고 있다. 인디애나 조례(Code)에 따라 주 입법부는 세 명의 최고위원(Board of Commissioners), 일곱 명의 카운티 위원(County Council), 그리고 카운티 사정인(County Assessor)을 선출하도록 요구하고 있다. 인디애나의 카운티 정부의 조직구조는 연방 정부, 주 정부, 일반시 정부의 형태와 다르다. 세 명의 카운티 최고위원(County Commissioners)이 카운티의 집행기능과 입법기능을 책임지고 있다. 인디애나주에서 카운티 위원회(County Council)는 재정 기능을 수행한다.

[그림 4-2] 인디애나 주의 카운티 조직



주) *는 Constitutional Office, 위의 칸에 있는 직위는 Elected Official
 자료: Indiana Chamber of Commerce, (2011).

인디애나주에서는 1980년에 제정된 홈룰법(Home Rule Law)에 따라 지방 사무(Local Affairs)에 대해서는 정부의 효율적인 운영을 위하여 필요한 모든 권한을 카운티 정부에 부여하였다. 현재 카운티 정부는 주정부에서 유보한 권한(Powers Reserved)을 제외하고는 카운티의 권한에 대한 어떤 제한도 받지 않고 있다.

3. 인디애나주의 타운십(Township) 정부

조직의 관점에서 카운티 수준의 정부는 바로 아래에 타운십 수준(Township Level)의 정부를 둔다. 인디애나 헌법에서 타운십이 만들어진 근거는 명시되어 있지 않은 타운십 공무원에 제한되지 않는다. 헌법의 조항은 타운십의 창조를 특정적으로 지시하지도 않고 제공하지도 않으며, 또한 타운십 기관의 제한을 표현하지도 않는다. 인디애나 주에는 현재 1,006개의 타운십 정부가 있다. 인구 규모는 Gigson 카운티에 있는 Wabash 타운십이 54명으로 가장 적고, Marion 카운티에 있는 Center 타운십이 167,175명으로 가장 많다. 그리고 타운십의 약 80%가 6,000명 이하의 인구를 가지고 있다.

인디애나 주의 타운십(Township)은 일반적으로 첫째, 빈민구제 행정을 위한 시민 법인으로써의 역할을 수행하며, 둘째, 유기된 묘지의 유지, 타운십 공원, 울타리 분쟁의 해결, 셋째, 법인화되지 않은 지역에서의 화재 예방, 넷째, 소규모 타운십에서는 초등학교와 중등학교의 관리를 위한 학교 법인으로써의 역할을 수행하며, 다섯째, 2008년에 13개의 타운십을 제외하고 거의 모든 타운십은 재산평가 업무를 구제받았다.

타운십을 창설하거나 폐지할 권한 또는 타운십의 경계를 변경할 권한은 카운티의 최고위원회(Board of Commissioners)에게 주어져 있다. 타운십은 몇 가지 특정한 정부 공무원을 가지고 있다. 타운십 관리자(Township Trustee)와 타운십 위원회 위원(Township Board Numbers) 조직은 인디애나의 모든 카운티에 있으며, 타운십 사정인(Township Assessor)은 규모가 큰 13개 타운십에만 있다.

타운십 관리자(Trustee)는 타운십의 주요 집행 공무원이고, 타운십에 거주하여야 한다. 타운십의 거주자들이 4년 임기의 관리자를 선출한다. 타운십 관리자는 타운십 최고위원회에 제출할 예산을 매년 준비한다. 타운십 관리자는 타운십 학교의 주요 행정 공무원으로도 봉사한다. 또 다른 타운십 관리자의 책임으로는 타운십의 빈민 구제, 화재 예방, 커뮤니티에 대한 서비스 제공 등 타운십 지원 등에 책임이 있다.

또 타운십 정부에서 또 다른 중요한 공무원은 타운십 최고위원회(Township Board)의 위원들이다. 타운십의 시민들이 4년 임기의 세 명의 타운십 위원회 위원을 선출한다. 위원회 위원들은 타운십의 거주자여야 하며, 투표권이 있어야 한다.

마지막으로 타운십의 중요한 조직으로는 15,000 구획을 초과하는 13개 주에 서만 설치되어 있는 타운십 사정인(Township Assessor)이다. 타운십 사정인(Assessor)의 주요 기능은 세금 부과를 목적으로 부동산과 개인의 재산을 평가하는 것이다.

제3절 인디애나주의 일반시(Municipality)

인디애나주의 일반시(Municipality)에는 시(City)와 타운(Town)이 있다. 시(City)와 타운(Town)은 시나 타운의 경계 내에 살고 있는 모든 일상 생활에 영향을 미치는 수 많은 서비스를 수행하고 광범위한 규제를 부과하기 위하여 주 법(State Law)에 의해서 권한을 부여받는다. 인디애나주에는 147개의 시(City)와 448개의 타운(Town)이 있다.

2011년도를 기준으로 인디애나 주에서 인구가 35,000명 이상인 일반시(city and town)와 인구 구성비는 <표 4-2>와 같다. 인디애나주에서 35,000명 이상인 일반시는 25개이며, 시(City)가 23개이고 타운(Town)이 2개이다. 전체 595개 일반시 중에서 25개 일반시에 거주하는 인구가 전체의 38.2%이다.

<표 4-3> 인디애나주의 35,000명 이상 일반시(2011년 기준)

Name	Population in 2011	Percent of State
Indianapolis	827,609명	12.7%
Fort Wayne	255,824명	3.9%
Evansville	117,825명	1.8%
South Bend	101,081명	1.6%
Carmel	81,564명	1.3%
Bloomington	81,381명	1.2%
Hammond	80,757명	1.2%
Gary	80,221명	1.2%
Fishers	79,127명	1.2%
Muncie	70,080명	1.1%
Lafayette	67,947명	1.0%
Terre Haute	60,961명	0.9%
Anderson	55,957명	0.9%
Noblesville	53,515명	0.8%
Greenwood	51,584명	0.8%
Elkhart	51,320명	0.8%
Mishawaka	48,212명	0.7%

Name	Population in 2011	Percent of State
Lawrence	46,408명	0.7%
Jeffersonville	45,497명	0.7%
Kokomo	45,494명	0.7%
Columbus	44,677명	0.7%
Portage	37,097명	0.6%
Richmond	36,670명	0.6%
New Albany	36,570명	0.6%
Merrillville	35,215명	0.5%
합계	2,492,593명	38.2%

자료: U.S. Bureau of Census(2012)에서 정리.

한편, 인디애나주에서 타운(Town)은 타운이 되려는 지역의 주요 지역이 위치해 있는 카운티의 최고위원(County Commissioners)이 청원(Petition)을 제출함으로써 창설될 수 있다. 청원은 그 지역에 사는 적어도 50명 이상의 토지 소유주의 서명이 있어야 한다. 그렇다면 시(City)는 어떻게 창설되는가? 간단히 설명하면, 2,000명 이상의 인구를 가진 타운은 3등급의 시가 될 수 있다. 이것은 타운에 거주하는 투표자의 3분의 1 이상이 승인한 청원을 요구하면 가능하다. 타운을 시로 할 것인지에 대해서는 주민투표를 통하여 과반수 이상이 찬성하여야 한다.

1. 시(City)

인디애나주의 일반시(Municipality)에는 시(City)와 타운(Town)이 있다. 먼저 인디애나 주에는 147개의 시(City)가 있다. 시 정부(City Government)는 시 구역의 거리 관리, 경찰/소방, 교통규제, 도시 기획, 여가시설의 유지, 공공건강프로그램, 하수처리 및 위생시설, 그리고 시민과 관련된 서비스를 포함하여 시에 살고 있는 시민의 업무에 책임을 진다. 인디애나주에서는 시장(mayor)이 주요 행정 공무원이고, 시의회(city council)가 입법적, 재정적 권한을 가진 조직이다.

인디애나주는 인구를 기초로 시를 세 가지로 분류한다(Indiana Chamber of Commerce, 2011). 첫째, 인구 500,000명 이상의 도시를 1등급 시(first-class city)로 분류하며, 인디애나폴리스가 유일하다. 둘째, 인구 35,001명에서 499,999명 사이를 도시를 2등급 시(second-class city)로 분류하며, 포트웨인시 등 19개가 있다. 마지막으로 2001명에서 35,000명 이하의 도시를 3등급 시(third-class city)로 분류하며, 99개의 시가 있다. 그리고 3등급 시(third-class city)에 포함되지 않는 시도 24개 있다. 인디애나주의 30,001명 이상 도시의 정부 형태, 인구, 소속 카운티를 나타내면 <표 4-3>과 같다. 즉, 119개의 시 중 30,000명 이상의 도시는 25개이다.

<표 4-4> 인디애나주의 30,000명 이상 도시

Government Name	Title	Populqtion (2005)	County Name	County Type
INDIANAPOLIS	MAYOR	785597	MARION	CENSUS COUNTY
FORT WAYNE	MAYOR	248637	ALLEN	COUNTY
EVANSVILLE	MAYOR	115738	VANDERBURGH	COUNTY
SOUTH BEND	MAYOR	104905	ST JOSEPH	COUNTY
GARY	MAYOR	97715	LAKE	COUNTY
HAMMOND	MAYOR	78292	LAKE	COUNTY
BLOOMINGTON	MAYOR	69247	MONROE	COUNTY
MUNCIE	MAYOR	65287	DELAWARE	COUNTY
LAFAYETTE	MAYOR	61244	TIPPECANOE	COUNTY
CARMEL	MAYOR	60570	HAMILTON	COUNTY
ANDERSON	MAYOR	57496	MADISON	COUNTY
TERRE HAUTE	MAYOR	57259	VIGO	COUNTY
ELKHART	MAYOR	52748	ELKHART	COUNTY
MISHAWAKA	MAYOR	48912	ST JOSEPH	COUNTY
KOKOMO	MAYOR	45923	HOWARD	COUNTY
GREENWOOD	MAYOR	44767	JOHNSON	COUNTY
LAWRENCE	MAYOR	41791	MARION	CENSUS COUNTY
NOBLESVILLE	MAYOR	40115	HAMILTON	COUNTY
COLUMBUS	MAYOR	39690	BARTHOLOMEW	COUNTY

Government Name	Title	Populqtion (2005)	County Name	County Type
RICHMOND	MAYOR	37371	WAYNE	COUNTY
NEW ALBANY	MAYOR	36963	FLOYD	COUNTY
PORTAGE	MAYOR	36300	PORTER	COUNTY
MICHIGAN	MAYOR	32116	LA PORTE	COUNTY
GOSHEN	MAYOR	31882	ELKHART	COUNTY
EAST CHICAGO	MAYOR	30594	LAKE	COUNTY
MARION	MAYOR	30528	GRANT	COUNTY

자료: U.S. Bureau of Census(2012)에서 정리.

인디애나폴리스시 이외의 대부분의 시(City)는 일반시 정부(Municipal Government)가 가지고 있는 특성을 반영하여, 비슷한 정부 형태를 가지고 있다. 먼저 시(City) 정부의 핵심에는 시의회(Common Council)라고 불리는 입법부가 있다. 시의회는 시 정부의 입법부(Legislative Body)이다. 시의회 의원의 선출방법과 시의회 의원의 수는 상이한 계급의 시 중에서도 다양하게 나타나고 있다. 시 유형별 의회 의원의 수 및 선출방법은 <표 4-5>와 같다.

<표 4-5> 시 유형별 의회 의원의 수 및 선출 방법

시 유형	의원 선출 방법	의원 정수
First Class	25선거구, 4인 대선지구	29명
Second Class	6선거구, 3인 대선지구	13명
Third Class(10,000 이상)	5선거구, 2인 대선지구	7명
Third Class(10,000 미만)	5선거구, 2인 대선지구	7명
	4선거구, 3인 대선지구	7명
	4선거구, 1인 대선지구	5명
	3선거구, 2인 대선지구	5명

주) 3등급 시는 7인 의회 또는 5인 의회 중 하나를 선택

자료: Indiana Chamber of Commerce, (2011)

시의회 의원과 함께 중요한 시 공무원으로는 시장(Mayor), 부시장(Depute Mayor), 서기(Clerk)가 있다. 시장은 4년 임기이며, 시 전체의 투표로 선출되며, 시의 최고 행정 및 집행 공무원이다. 시장은 3등급시에서는 시의회의 의장이 된다. 부시장(Depute Mayor)은 시장에 의해서 임명되며, 시장의 활동을 돕는다. 인디애나에 있는 모든 시는 4년 임기의 서기 또는 회계(Clerk or Clerk-treasurer)를 선출하여야 한다. 인디애나폴리스에서 서기(Clerk)는 1년 임기로 임명되며, 시-카운티 위원회(City-County Council)의 활동을 돕는다. 시의 회와 시장에 부여된 권한과 의무는 의회의 조례(Ordinance)에 따라 다양한 부서로 위임된다. 조례에 의하여 설립된 각 부서(Department)의 장은 시장이 임명한다.

2. 타운(Town)

다음으로 인디애나주에는 타운(Town) 형태의 일반시(Municipality)가 총 448개가 있다. 타운은 거리의 관리 및 유지, 치안, 소방, 그리고 타운 정부에 의해서 제공되는 서비스와 같은 업무에 대해 타운에 사는 시민에게 책임을 진다. 타운의회(town council)와 임명직 타운 관리자(town manager)를 포함하여 타운 의회에 속해 있는 선출직 공무원이 행정적, 재정적, 입법적 기능을 수행한다. 인디애나주에 설립된 10,000명 이상 타운(Town)의 정부 형태, 인구, 소속 카운티를 나타내면 <표 4-5>와 같다. 즉, 448개의 타운 중에서 10,000명 이상의 타운은 17개이다. 인디애나주에서 가장 큰 타운은 Fishers 타운으로 인구가 61,840명이고, 다음으로 Merrillville 타운으로 인구가 31,896명이다. 그리고 인구가 100명 이하인 타운은 18개이고, 인구가 가장 적은 타운은 New Amsterdam 카운티로 인구가 1명이다. 인디애나주의 타운 정부는 타운관리자(Town Manager)형 또는 서기-재무관(Clerk-Treasurer)형의 정부 형태를 가지고 있다.

<표 4-6> 인디애나주의 10,000명 이상 카운티

Government Name	Political Description	Title	Populqtion (2005)	County Name
FISHERS	TOWN	CLERK-TREASURER	61,840	HAMILTON
MERRILLVILLE	TOWN	TOWN MANAGER	31,896	LAKE
SCHERERVILLE	TOWN	CLERK-TREASURER	28,881	LAKE
PLAINFIELD	TOWN	CLERK-TREASURER	24,734	HENDRICKS
HIGHLAND	TOWN	TOWN MANAGER	22,961	LAKE
MUNSTER	TOWN	TOWN MANAGER	22,346	LAKE
CLARKSVILLE	TOWN	CLERK-TREASURER	21,308	CLARK
BROWNSBURG	TOWN	CLERK-TREASURER	18,850	HENDRICKS
GRIFFITH	TOWN	CLERK-TREASURER	16,484	LAKE
DYER	TOWN	CLERK-TREASURER	15,481	LAKE
WESTFIELD	TOWN	CLERK-TREASURER	13,444	HAMILTON
CHESTERTON	TOWN	CLERK-TREASURER	12,456	PORTER
SPEEDWAY	TOWN	TOWN MANAGER	12,416	MARION
ZIONSVILLE	TOWN	TOWN MANAGER	12,352	BOONE
ST JOHN	TOWN	TOWN MANAGER	11,710	LAKE
MOORESVILLE	TOWN	CLERK-TREASURER	11,347	MORGAN
CEDAR LAKE	TOWN	CLERK-TREASURER	10,211	LAKE

자료: U.S. Bureau of Census(2012)에서 정리.

비록 시(City) 정부와 타운(Town) 정부는 비슷한 기능을 수행하지만, 두 정부 사이에는 운영 방식에 있어서 약간의 차이가 있다. 구체적으로 살펴보면, 모든 타운의 선출직 공무원은 각 구역별로 선출된 한 명의 의회 의원이며, 타운 대신 거구를 대신하는 서기-재무관(Clerk-Treasurer)이다. 그러나 3,500명 이하의 타운에서는 입법부는 구역을 폐지할 수도 있고, 모든 의회 의원을 대신거구로 선출할 수도 있다.

타운의 주요 공무원으로는 타운 관리자(Town Manager), 서기-재무관(Clerk-Treasurer), 타운 집행관(Marshal) 등이 있다. 타운의 의회는 위원회의 활동을 보조하는 집행관(Marshal)을 임명한다. 집행관은 법령과 조례를 집행하는 역할을 수행한다. 집행관은 의회의 허가를 받아서 부집행관을 임명할 수 있다.

타운 의회(Town Council)는 이전에는 타운 관리자 위원회(Board of Town Trustees)로 불리었다. 타운은 구역별(Districts/Wards)로 타운 의회의 의원을 선출한다. 타운 의회의 입법권은 시의회(Common Council)의 입법권과 동일하다. 또한 타운 의회는 행정권을 행사한다. 타운 의회는 타운의 관리자(Town Manager)를 고용할 수 있다. 타운 관리자는 타운정부의 행정부 장이다. 타운 관리자는 의회의 활동을 도와준다.

제4절 인디애나주의 특별 목적 지방정부

1. 인디애나 주의 특별구(Special District)

인디애나주에는 특별구(Special District)가 1,026개 있다. 인디애나의 특별구는 종종 주요 정부 단위에 중첩되어 있는 특별한 정부의 서비스를 제공한다. 인디애나주의 특별구는 공항, 도로, 배수, 원예, 위생, 건강과 병원, 도서관, 조명, 하수, 공원, 환경보호, 항구, 공공시설, 법원, 홍수예방, 제방 기관, 자본 증진기관, 직통도로, 수자원과 폐기물처리 등 다양한 형태가 포함된다. 이러한 특별구는 타운십, 타운, 일반시(시 또는 카운티) 정부와 함께 유지 관리되거나, 또는 이러한 정부들의 연합으로 유지 및 관리된다.

2. 인디애나주의 학교구(School District)

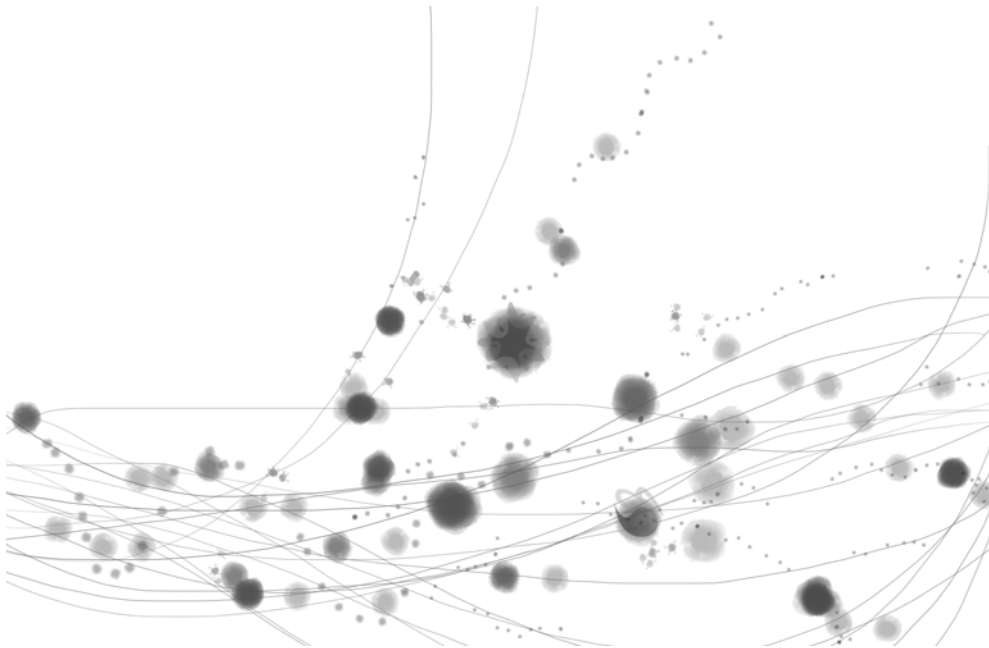
인디애나주의 학교구(School District)는 School Cities, School Corporations, School Towns, School Townships 등 다양한 형태로 구분하여 관리하고 있다. School City는 시의 학교시스템 운영에 책임을 진다. School Coporation은 유지

원(kindergardon)부터 12학년(grade 12) 어린이를 교육시키는데 책임이 있는 법인을 의미한다. School Town은 타운의 학교시스템 운영에 책임을 지고, School Township은 타운십의 학교시스템 운영에 책임을 진다.

제 5 장

인디애나 주정부 및 지방정부의 행정체계

- 제1절 인디애나 주정부의 행정체계
- 제2절 Allen County 지방정부의 행정체계
- 제3절 Fort Wayne 시정부의 행정체계



제 5 장

인디애나 주정부 및 지방정부의
행정체계

제1절 인디애나 주정부의 행정체계

1. 인디애나 주정부의 선출직 공무원

1) 선출직 공무원의 현황

인디애나 주정부의 집행부에는 주지사(Governor)와 6명의 선출직 공무원, 그리고 한 명의 임명직 공무원이 있다. 주지사 이외의 선출직 공무원은 부지사(Lieutenant Governor), 국무장관(Secretary of State), 재무관(Treasurer of State), 회계감사관(Auditor of State), 검찰총장(Attorney General), 교육부장관(Superintendent of Public Instruction) 등이다. 이들 공무원들은 주지사의 통제를 받지 않는다. 이들은 독립적인 기관이다.

<표 5-1> 인디애나 주정부의 선거직 공무원 현황 및 선출 연도

선거직 공무원의 명칭	선거 일정
주지사(Governor)	2012 - 2016 - 2020
부지사(Lieutenant Governor)	2012 - 2016 - 2020
국무장관(Secretary of State)	2014 - 2018 - 2022
재무관(Treasurer of State)	2014 - 2018 - 2022
회계감사관(Auditor of State)	2014 - 2018 - 2022
검찰총장(Attorney General)	2012 - 2016 - 2020
교육부장관(Superintendent of Public Instruction)	2012 - 2016 - 2020

자료: Indiana Chamber of Commerce. (2011)

2) 선출직 공무원의 임무와 권한

(1) 주지사(Governor)

주지사는 주정부의 최고 집행권자이다. 인디애나에서 주지사의 지위는 연방 정부의 대통령에 해당된다. 주지사는 헌법과 법령에 의해서 직접적으로 부여된 권력을 통해서, 그리고 행정부서에 사람을 임명하고 해고할 주지사의 권리로부터 나온 권력을 통하여 지위를 사용한다. 추가적인 책임성은 다양한 위원회 및 활동의 의전 임무, 명예로서의 서비스, 또한 의장으로서의 기능을 포함하고 있으며, 정치 정당의 조직 장이 되는 것을 포함하고 있다.

(2) 부지사(Lieutenant Governor)

부지사는 많은 책임을 가지고 있다. 부지사 책임의 일부는 헌법에 규정되어 있고, 일부는 주의 상황에 따라 부여된다.

(3) 국무장관(Secretary of State)

국무장관은 인디애나 헌법에 의해 주의 중요한 선출직 공무원으로 분류된다. 국무장관은 전통적으로 법령과 헌법의 개정과 같은 공식적인 주 문서의 기록을 확인하고 유지하는데 책임이 있다. 국무장관의 주요한 책임은 새로운 사업을 인가하고 법인 기록물에 대한 일반인의 접근을 제공하고 상업적인 코드를 통일하는 것을 포함한다. 국무장관은 선거업무를 관리하고, 기업에 대한 서비스를 제공하고, 안전산업의 등록과 집행, 자동차 딜러 등 네 가지 분야를 관장한다.

(4) 재무관(Treasurer of State)

재무관은 모든 주 세입의 관리인이다. 재무관은 주의 일반기금을 투자할 수 있는 재량권을 가지고 있다. 재무관은 주의 각종 재정 관련 위원회의 위원이 된다.

(5) 회계감사관(Auditor of State)

회계감사관은 중요한 재정공무원이며, 네 가지 주요한 임무를 지닌다. 즉, 무든 주의 기금의 회계감사, 카운티, 시티, 타운, 학교 세금 분배의 감독 및 지출, 주의 청구서에 대한 지불, 그리고 주 피 고용인에 대한 임금 지불 등이다.

(6) 검찰 총장(Attorney General)

검찰총장은 주가 이해관계를 가진 모든 법적 소송에서 인디애나를 대표한다. 검찰총장은 주지사, 주의 선출직 공무원, 의회의원들에게 비공식적인 자문을 제공한다. 또한 검찰총장은 주의 다양한 법 집행 관련 위원회의 위원으로 지명된다.

(7) 교육장관(감독관)(Superintendent of Public Instruction)

교육장관은 주 헌법에 의하여 설치된 공무원으로, 주 교육위원회의 의장이다. 인디애나의 주요 학교 공무원으로서 주의 교육정책을 발전시키고 유치원부터 고등학교까지의 교육방향을 이끄는 데 중요한 역할을 수행한다.

2. 인디애나 주정부의 집행부

인디애나 주정부는 주 정부의 행정 기능을 수행하기 위하여 다양한 기관을 설립하였다. 이러한 기관들은 인디애나 주 정부의 중요한 부분이다. 대부분의 공무원(offices), 부서(departments), 국(divisions), 위원회(boards and commissions)가 집행부의 일부분으로 간주되지만, 몇몇은 법률적 행위에 의하여 설립되었고, 몇몇은 주지사의 지시에 의하여 설립되었다.

인디애나 주 기관들은 다양한 영역에서 다양한 기능을 수행하고 있다. 이러한 기능들은 <표 5-2>와 같이 크게 12 가지로 분류된다. 이하에서는 12가지 주요 기능별 주정부 기관을 살펴보고자 한다.

<표 5-2> 인디애나 주정부의 주요 담당 기능

<ul style="list-style-type: none"> - 농업(Agriculture) - 공동체 및 경제 개발(Community and Economic Development) - 문화 및 역사적 이슈(Cultural and Historical Issues) - 교육(Education) - 환경(environment) - 집행, 입법, 관리 기능(Executive, Legislative and Administrative Functions) - 인적 서비스(Human Services) - 법적, 교정적 이슈(Legal and Correctional Issues) - 공공안전(Public Safety) - 세금 및 재정(Taxes and Finance) - 기술(Technology) - 교통(Transportation)

자료: Indiana Chamber of Commerce, (2011)

(1) 농업 관련 정부기관(Agriculture Agencies)

인디애나주의 농업 관련 주정부 기관은 5개이다. 농업 관련 주정부기관 및 주요 기능은 <표 5-3>과 같다.

<표 5-3> 인디애나주의 농업관련 정부기관

기관명	기능 또는 역할
Indiana Grain Buyers and Warehouse Licensing Agency	주의 곡물 구매자와 곡물 창고에 대한 모니터링과 면허발급을 통하여 곡물 생산자의 위험을 감소시키는 기능
Indiana State Board of Animal Health	가축의 전염성 및 오염성 질병을 예방하고 억제하는 기능
Indiana State Department of Agriculture	인디애나를 음식과 농업 혁신 및 상업화의 global center로 만드는 역할
Indiana State Fair Board and Commission	행사 제작자들에게 접근가능하고 비용 효과적이고 안전하고 현대적인 마목적 시설을 제공함으로써 최고의 장소가 되도록 하는 역할
Office of Indiana State Chemist and Seed Commissioner	중사, 비료, 동물사료, 농약과 관련된 농업법을 관리하는 기능

자료: Indiana Chamber of Commerce, (2011)

(2) 공동체 및 경제 개발 관련 정부기관(Community and Economic Development Agencies)

인디애나주의 공동체 및 경제 개발 관련 주정부 기관은 15개이다. 공동체 및 경제 개발 관련 주정부기관 및 주요 기능은 <표 5-4>와 같다.

<표 5-4> 인디애나주의 공동체 및 경제 개발 관련 정부기관

기관명	기능 또는 역할
Department of Workforce Development	사람들이 적절한 일자리를 찾도록 도와주고, 새로운 직업과 현재의 직업을 위한 노동자들의 교육 및 재교육을 도와주고, 주의 실업보험프로그램을 관리
Indiana Commission for Women	인디애나 여성과 가족의 욕구를 이해하고 정부와 커뮤니티가 긍정적인 해결책을 찾도록 지원
Indiana Commission on Hispanic/Latino Affairs	Hispanic/Latino 공동체의 경제적, 교육적, 사회적 형평성을 높이는 수단을 강구하여 주지사과 입법부에 제공
Indiana Commission on the Social Status of Black Males	주의 흑인 남성의 사회적 조건을 연구하고 역경을 해결하고 지원할 수 있는 전략을 개발
Indiana Economic Development Corporation	현재의 인디애나 기업을 지원하고 새로운 기업을 육성하고 매력적인 기업을 유치함으로써 사업의 성장과 직업의 창출을 조성
Indiana Gaming Commission	인디애나에서의 유람과 자선 도박의 면허를 발급하고 규제하는 기능
Indiana Horse Racing Commission	인디애나 주의 경마에 대해 규제하고 감독하는 기능
State Lottery Commission of Indiana/Hoosier Lottery	주의 중요한 수입원인 Hoosier Lottery를 감독하는 역할
Indiana Office of Tourism Development	우수한 인디애나 여행 체험을 개발하고 증진함으로써 방문객의 소비와 경제성장을 높이는 역할
Office of Faith-Based and Community Initiatives	인디애나에서의 서비스와 자원봉사를 조정하는 역할
Office of Community and Rural Affairs	농촌지역 공동체를 돕기 위하여 자원과 기술적인 지원을 제공하기 위하여 지방, 주, 연방의 파트너와 공동으로 일함
Indiana Stadium and Convention Building Authority	인디애나 스타디움과 컨벤션 빌딩을 관리하고 행사를 유치
Regional Development Authority	경제가 쇠퇴하고 있는 북서부의 Lake와 Porter 카운티의 공동체를 지원
Wabash River Heritage Corridor Commission	Wabash River 주변의 자연적, 문화적, 역사적, 레크리에이션 자원을 보호하고 발전시키는 역할
Worker's Compensation Board of Indiana	작업을 하다가 상해를 당하였거나 직업병을 얻은 노동자에 관련된 법률을 관리

자료: Indiana Chamber of Commerce. (2011)

(3) 문화 및 역사 관련 정부기관(Cultural and Historical Agencies)

인디애나주의 문화 및 역사 관련 주정부 기관은 6개이다. 문화 및 역사 관련 주정부기관 및 주요 기능은 <표 5-5>와 같다.

<표 5-5> 인디애나주의 문화 및 역사 관련 정부기관

기관명	기능 또는 역할
Indiana Arts Commission	개인과 지역사회의 삶의 질을 향상시키기 위하여 주민들의 예술활동을 장려하고, 예술가, 예술조직과 문화프로그램 공급자들을 지원하는 기능
Indiana Commission on Public Records	공공 기록물의 효율적이고 효과적인 관리로 주정부와 지방정부를 지원
Indiana Historical Bureau	지역사회의 역사를 배우고 가르치는 모든 시민들을 위해 교재, 프로그램 등을 제공
Indiana State Library	인디애나 주민과 정부에 양질의 도서관 서비스를 개발하고 제공하는 기능
Indiana State Museum and Historical Sites	인디애나의 과학, 문화, 예술에 대한 주요한 기록물을 해석하고 소개하는 기능
Indiana WAr Memorial Commission	인디애나에 있는 참전용사를 기리는 재산을 관리하는 기능

자료: Indiana Chamber of Commerce, (2011)

(4) 교육 관련 정부기관: 유치원-고등학교(K-12)

인디애나주의 유치원부터 고등학교까지의 교육과 관련된 주정부 기관은 5개이다. 초중등 교육 관련 주정부기관 및 주요 기능은 <표 5-6>과 같다.

<표 5-6> 인디애나주의 초·중등 교육 관련 정부기관

기관명	기능 또는 역할
Department of Education	주요 기능은 주와 연방기금의 통로로써 일하는 것이며, 지방 학교에게 자문을 하고, 학교의 규정준수를 확인하고, 주지사와 입법부에 교육정책을 추천
Indiana Education Employment Relations Board	공공 학교 교사와 학교 법인의 조화롭고 협력적인 관계를 증진시키는 기능
Office of Educator Licensing and Development	교사 면허, 교사 테스트, 교사 지원, 교사에 대한 지속적인 교육, 그리고 교사대비단체의 인가의 기능을 수행
Indiana School for the Blind	시각 장애인 학생을 위한 교육의 우수성을 증진시키는 기능
Indiana School for Deaf	청각 장애인 학생을 위한 교육의 학문적, 사회적 우수성을 증진시키는 기능

자료: Indiana Chamber of Commerce, (2011)

(5) 교육 관련 정부기관: 고등교육(Education Agencies: Postsecondary)

인디애나주의 고등교육 관련 주정부 기관은 5개이다. 고등교육 관련 주정부 기관 및 주요 기능은 <표 5-7>와 같다.

<표 5-7> 인디애나주의 고등교육 관련 정부기관

기관명	기능 또는 역할
Commission on Proprietary Education	사립학교의 교육 질과 직업의 효과성을 유지하고 개선시키는 기능과 부도덕한 사립학교 운영자의 사기 활동으로부터 인디애나 시민을 보호하는 기능
Indiana Commission for Higher Education	인디애나주의 공공대학의 교육 미션을 정의하고, 고등교육에 대한 주의 지원시스템을 기획하고 조정하는 기능
Indiana Education Savings Authority	인디애나 가족들이 자녀의 고등교육에 들어가는 재정부담을 줄여주는 기능
Indiana Higher Education Telecommunication System	교과적이고 협력적인 정보통신시스템의 활용을 통하여 인디애나 시민들의 교육적, 사회적, 경제적 발전을 향상시키는 기능
State Student Assistance Commission of Indiana	인디애나의 공립 또는 사립 고등교육기관에 다니기를 원하는 자격 있는 사람들에게 재정적 도움을 주는 보조금 프로그램을 관리하는 기능

자료: Indiana Chamber of Commerce, (2011)

(5) 환경 관련 정부기관(Environmental Agencies)

인디애나주의 환경 관련 주정부 기관은 5개이다. 환경 관련 주정부기관 및 주요 기능은 <표 5-8>과 같다.

<표 5-8> 인디애나주의 환경 관련 정부기관

기관명	기능 또는 역할
Department of Natural Resources	물고기와 야생동물, 주의 공원과 저수지, 숲, 물, 자연보호, 역사 유적지 등을 포함하여 인디애나주의 자연 자원, 역사 자원, 문화 자원을 현명한 이용을 감시하는 기능
Indiana Department of Environmental Management	산업, 농업, 상업과 정부의 운영이 환경적으로 건전한 활동을 하도록 주법과 연방법을 집행하고, 자발적인 순응, 환경재생, 오염보호, 지원활동을 이끌어냄으로써 인간의 건강과 환경을 보호하는 기능
Office of Energy Development	인디애나의 국방과 에너지산업을 지원하고 주내의 에너지 해결책을 찾아내는 역할
Office of Environmental Adjudication	인디애나 환경관리부(IDEM)결정을 감독
White River State Park Development Commission	White River State Park내의 활동과 시설물을 감시

자료: Indiana Chamber of Commerce. (2011)

(6) 집행, 입법 및 행정 관련 정부기관(Executive, Legislative and Administration Agencies)

인디애나주의 집행, 입법 및 행정 관련 주정부 기관은 11개이다. 집행, 입법 및 행정 관련 주정부기관 및 주요 기능은 <표 5-9>와 같다.

<표 5-9> 인디애나주의 집행, 입법 및 행정 관련 정부기관

기관명	기능 또는 역할
Department of Administration	인디애나 주정부의 다른 주 기관에 대한 지원서비스
Department of Insurance	보험회사와 보험정책의 운영에 적용되는 법령을 집행
Department of Labor	근로자의 안전권리, 작업환경을 보호하고 보상을 하는 기능
Indiana State Personnel Department	주정부 행정부의 인사정책, 프로그램과 전략을 개발하고 관리
Indiana Advisory Commission on Intergovernmental Relations	연방, 주, 지방정부 사이의 효과적인 의사소통, 협력 관계를 만드는 역할
Indiana Election Commission	주와 연방의 선거법을 집행하는 기능
Indiana Lobby Registration Commission	로비스트를 등록하고 로비활동을 감시하는 기능
Indiana Utility Regulatory Commission	공공시설의 사용료를 규제하는 기능
Legislative Services Agency	법안, 연구, 규정 개정, 예산분석, 기타 입법부 관련 서비스를 제공
Indiana Office of Utility Consumer Counselor	주와 연방의 규제과정에서 시설물 납세자의 이익을 대변하는 기관
Professional Licensing Agency	인디애나 면허위원회에 효율적이고 효과적인 행정지원 서비스를 제공하는 기능

자료: Indiana Chamber of Commerce. (2011)

(7) 인적 서비스 관련 정부기관(Human Services Agencies)

인디애나주의 인적 서비스 관련 주정부 기관은 5개이다. 인적 서비스 관련 주정부기관 및 주요 기능은 <표 5-10>와 같다.

<표 5-10> 인디애나주의 인적 서비스 관련 정부기관

기관명	기능 또는 역할
Indiana Department of Child Services	어린이를 보호하고 돌봄, 입양, 자립생활, 어린이 지원을 장려하는 프로그램과 서비스를 관리
Indiana Department of Veterans' Affairs	인디애나 재향군인과 가족 회원을 지원
Indiana Family and Social Services Administration	정신적 질병, 중독, 신체 및 발달 장애를 가진 인디애나 주민들을 위한 사회서비스 프로그램을 재정지원하는 기능
Indiana Governor's Council for People with Disabilities	장애인의 자립과 생산활동을 유도하는 공공정책을 촉진하는 기능
Indiana State Department of Health	인디애나 주민의 건강을 증진하고, 보호하고, 제공함으로써 인디애나의 경제적 번영과 삶의 질을 지원

자료: Indiana Chamber of Commerce. (2011)

(8) 법/교정 관련 정부기관(Legal and Correctional Issues Agencies)

인디애나주의 법/교정 관련 주정부 기관은 11개이다. 법/교정 관련 주정부 기관 및 주요 기능은 <표 5-11>과 같다.

<표 5-11> 인디애나주의 법/교정 관련 정부기관

기관명	기능 또는 역할
Indiana Alcohol and Tobacco Commission	알코올의 제조, 판매, 소유 및 사용을 규제하고, 이러한 활동으로부터 나오는 세입을 증대하고, 담배 법을 집행하는 역할
Indiana Civil Rights Commission	고용, 교육, 주거, 공공시설에 대한 접근에 있어서 동등한 기회를 제공하기 위하여 제정된 주법을 관리하는 기능
Indiana Department of Correction	공공안전을 증대시키고 재범율을 감소시키는 기능
Indiana Law Enforcement Academy	엄격한 훈련을 통하여 주법 집행의 전문성을 준비하고, 전문화된 교육 프로그램을 제공
Indiana Prosecuting Attorneys Council	매뉴얼 준비, 법연구 제공, 교육세미나 활동을 하는 공무원들을 지원
Indiana Protection and Advocacy Services Commission	장애인의 권리를 보호하고 증진하는 기능
Indiana Public Defender Council	위원회 위원들에게 교육, 출판, 연구를 제공하는 기능
Indiana State Ethics Commission	주정부 집행부 및 행정부 공무원의 윤리적인 행동을 증진하는 기능
Office of the Inspector General	주정부 모든 부서의 사기, 낭비, 범죄 활동을 조사하는 기능
Office of the Public Access Counselor	공공 위원과 정부 공무원에 대한 공공 접근에 관한 조언과 지원을 제공

자료: Indiana Chamber of Commerce. (2011)

(9) 공공 안전 관련 정부기관(Public Safety Agencies)

인디애나주의 공공 안전 관련 주정부 기관은 5개이다. 공공 안전 관련 주정부 기관 및 주요 기능은 <표 5-12>와 같다.

<표 5-12> 인디애나주의 공공 안전 관련 정부기관

기관명	기능 또는 역할
Department of Homeland Security	지방의 응급 대응 기관을 지원하고, 공공안전을 보장하는 기능
Indiana Criminal Justice Institute	범죄 정의, 청소년의 정의, 교통안전과 희생자 서비스의 주정부 총괄 기관
Indiana National Guard	국내의 긴급 상황시 군대를 제공하고 재난의 구제를 제공하고, 공공의 평화와 질서를 유지하고, 시민방어 계획에 참여
Indiana State Police	인디애나에서의 일반적인 경찰 기능을 수행
Integrated Public Safety Commission	공공안전 직원들을 위한 하나의 네트워크 인 SAFE-T를 감시하는 기능

자료: Indiana Chamber of Commerce, (2011)

(10) 세금 및 재정 관련 정부기관(Tax and Finance Agencies)

인디애나주의 세금 및 재정 관련 주정부 기관은 12개이다. 세금 및 재정 관련 주정부기관 및 주요 기능은 <표 5-13>과 같다.

<표 5-13> 인디애나주의 세금 및 재정 관련 정부기관

기관명	기능 또는 역할
Department of Financial Institutions	주 인가 상업은행, 신탁은행, 민간 은행, 정축은행, 저축 및 대부 연합, 신용조합 및 재정회사를 감독하는 기능
Department of Local Government Finance	주 단위 내의 모든 지방정부의 예산 감시 공정한 평가를 통하여 지방세를 납부하는 사람들의 이익을 보호
Department of Revenue	대부분의 주 및 지방의 세금을 징수하는 기능
Indiana Board for Depositories	연방보험으로 보장되지 않는 모든 공공기금의 보호와 즉각적인 지불을 보증하는 기능
Indiana Board of Tax Review	부동산 및 개인 재산의 평가, 면제, 공제 등 재산세의 향소를 결정하는 준사법기관의 역할
Indiana Bond Bank	기반시설의 투자에 자금을 대는 모든 지방 단위의 정부를 지원하는 기능
Indiana Finance Authority	주가 관련된 채무 발행을 감시하고 효율적이고 주와 지방정부 및 기업의 투자를 촉진하기 위한 효과적인 재정적 해결책을 제시하는 기능
Indiana Housing and Community Development Authority	주택과 지역사회의 재생을 통하여 인디애나의 경제를 성장시키는 기능
Indiana State Board of Accounts	모든 주정부와 지방정부의 부서, 기관, 공무원의 회계와 기록을 감사하고 조사하는 기능
Office of Federal Grants and Procurement	연방의 보조금을 얻기 위하여 주의 하녀로써 봉사하는 기능을 수행
Office of Management and Budget	주정부 예산과 관련된 다양한 주 기관과 모든 프로그램의 회계 관련 모든 기능을 수행
Indiana Public Retirement System	일곱 가지의 은퇴 기금을 관리

자료: Indiana Chamber of Commerce. (2011)

(11) 기술 관련 정부기관(Techology Agencies)

인디애나주의 기술 관련 주정부 기관은 5개이다. 기술 관련 주정부기관 및 주요 기능은 <표 5-14>와 같다.

<표 5-14> 인디애나주의 기술 관련 정부기관

기관명	기능 또는 역할
Indiana Office of Technology	주정부의 정보기술 전략과 네트워크를 개발하고 유지하는 기능
21stCentury Fund	인디애나 주에서 기업을 운영하고 혁신기술을 제안하는 기업을 지원

자료: Indiana Chamber of Commerce. (2011)

(12) 교통 관련 정부기관(Transportation Agencies)

인디애나주의 교통 관련 주정부 기관은 5개이다. 교통 관련 주정부기관 및 주요 기능은 <표 5-15>와 같다.

<표 5-15> 인디애나주의 교통 관련 정부기관

기관명	기능 또는 역할
Bureau of Moter Vehicles	자동차의 등록과 번호판, 그리고 자동차 운전자의 면허를 관리하는 기능
Indiana Department of Transportation	주간 도로, 연방 도로, 주 도로의 기획, 건설, 유지 증 인디애나 주의 교통시스템을 총괄
Indiana Port Commission	인디애나의 항구, 주의 공공 항구를 개발하고 관리하는 주 공사를 관리

자료: Indiana Chamber of Commerce. (2011)

제2절 Allen County 지방정부의 행정체계

1. Allen County의 개요

Allen County는 미국 인디애나 주 북동쪽에 있는 카운티이다. Allen 카운티는 1824년 4월 1일 공식적인 카운티 정부가 설립되었다. 지명은 켄터키 주 상원의 원이자 변호사로, 미국-영국 간의 전쟁인 1812년 전쟁(War of 1812)에서 전사했던 앨런(John Allen) 대령의 이름에서 유래했다. 행정중심지이자 가장 큰 도시는 포트웨인(Fort Wayne)이다.

북서쪽으로 Noble 카운티, 북동쪽으로 DeKalb 카운티, 오하이오 주 Defiance 카운티, 동쪽으로 오하이오 주 Paulding 카운티, 남동쪽으로 오하이오 주 Van Wert 카운티, Adams 카운티, 남서쪽으로 Wells 카운티, Huntington 카운티, 서쪽으로 Whitley 카운티와 경계를 이룬다. Allen 카운티를 흘러가는 모미(Maumee) 강, 세인트 조셉 강(St. Joseph) 강, 세인트 메리스(St. Marys) 강이 주요 수원이니 흐른다고 하여 3 rivers 축제가 매년 열린다. 주민들 중 83.08%가 백인, 11.31%가 흑인 또는 아프리카계 흑인, 0.36%가 아메리칸 원주민, 1.40%가 아시아인들, 0.04%가 태평양 원주민들로 구성되어 있다.

교육기관에는 Indiana University-Purdue University-Fort Wayne, Indiana Institute of Technology, University of Saint Francis 등이 있다. 주요 산업은 제조업, 교육산업, 의료산업, 농업이 Allen 카운티 경제의 주요 근간을 이룬다. 이외에도 휴양산업 및 관광업, 이와 관련된 숙박업, 요식업 등 각종 서비스업이 함께 발달했다. 교통시설로는 Fort Wayne International Airport, Smith Field Airport가 있다.

Allen 카운티 정부의 산하에는 20개의 Township 정부가 있다. 그리고 Allen 카운티 구역 내에는 3개의 시와 5개의 카운티 등 8개의 일반시(Municipality)가

있다. 또한 Allen 카운티에는 15개의 Special District가 있으며, School District는 4개가 있다. 2011년 기준 Allen County의 인구는 347,316명이다. 인디애나주 Allen County의 위치는 [그림 5-1]과 같다.

[그림 5-1] Allen County의 위치

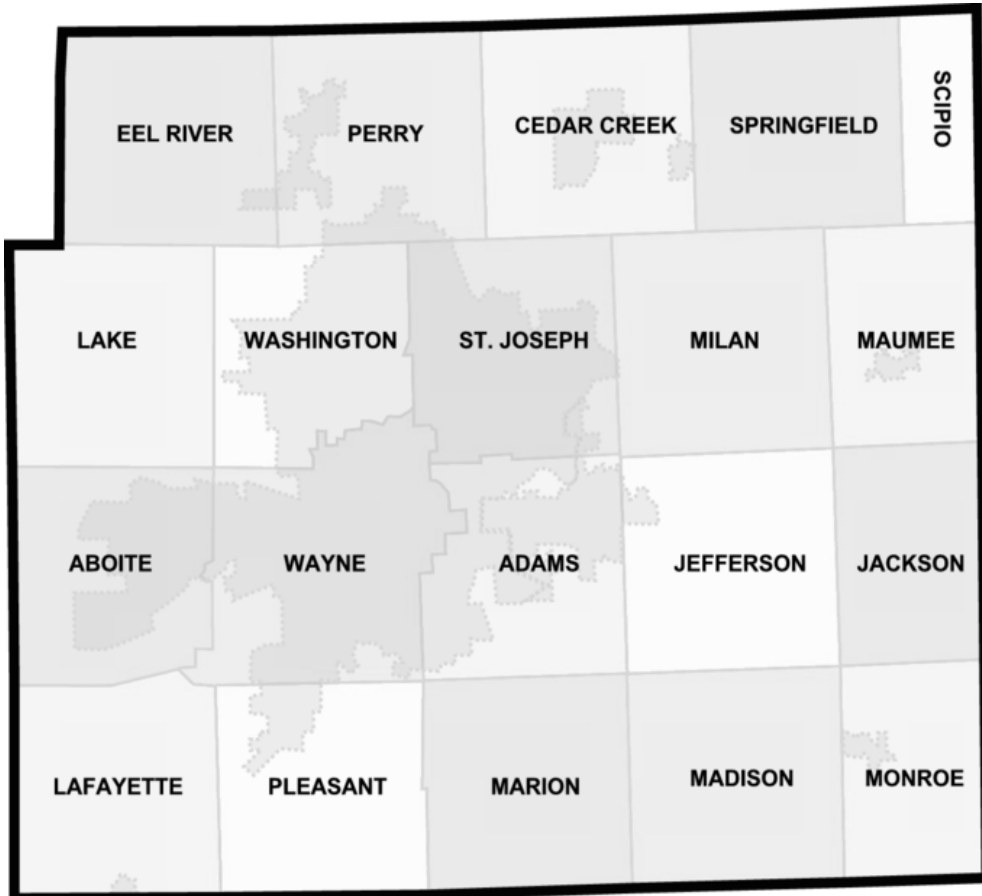


2. Allen County 내의 지방정부

1) Allen 카운티 내의 Township 정부

인디애나주는 카운티 수준의 정부는 바로 아래에 타운십 수준(Township Level)의 정부를 두도록 하고 있다. Allen County 정부 산하에는 20개의 타운십 정부(Township Government)가 있다. [그림 5-2]는 Allen County 산하 20개 타운십의 행정구역도이다.

[그림 5-2] Allen County 산하 타운십의 행정구역도



Allen County 타운십의 인구 규모는 SCIPIO 타운십이 741명으로 가장 적고, WAYNE 타운십이 108,206명으로 가장 많다. Allen 카운티 내에서 인구가 100,000명 이상인 타운십은 WAYNE 카운티가 유일하다. 다음으로 ST. JOSEPH 타운십이 71,631명, WASHINGTON 타운십이 33,468명이다. 그리고 10,000명 이상인 타운십을 보면, ADAMS 타운십이 31,907명, ABOITE 타운십이 29,915명, PERRY 타운십이 19,580명, CEDAR CREEK 타운십이 11,284명의 순으로 나타나고 있다. 인구가 10,000명 이상인 타운십은 ADAMS 타운십과 CEDAR CREEK 타운십을 제외하고는 모두 포트웨인시(City of Fort Wayne) 내에 있는 타운십이다. 나머지 13개 타운십은 모두 인구가 5,000명 이하로 나타나고 있다.

<표 5-16> Allen County 산하 타운십의 정부 명칭, 소재지 및 인구

Government Name	소재지	Population (2005년)
ABOITE	FORT WAYNE	29,915
ADAMS	NEW HAVEN	31,907
CEDAR CREEK	LEO	11,284
EEL RIVER	HUNTERTOWN	3,926
JACKSON	MONROEVILLE	1,045
JEFFERSON	NEW HAVEN	2,790
LAFAYETTE	ROANOKE	3,491
LAKE	FORT WAYNE	2,770
MADISON	HOAGLAND	2,683
MARION	DECATUR	4,446
MAUMEE	WOODBURN	3,282
MILAN	WOODBURN	4,600
MONROE	MONROEVILLE	2,560
PERRY	FORT WAYNE	19,580
PLEASANT	FORT WAYNE	4,276
SCIPIO	HARLAN	741
SPRINGFIELD	HARLAN	4,715
ST. JOSEPH	FORT WAYNE	71,631
WASHINGTON	FORT WAYNE	33,468
WAYNE	FORT WAYNE	108,206
합계		347,316

자료: U.S. Bureau of Census(2012)에서 정리.

2) Allen 카운티 내의 일반시(Municipalities)

인디애나 주에서 일반시(Municipalities)에 해당하는 시(City)와 타운(Town)은 인디애나 주법(State Law)에 의해서 권한을 부여받는다. 인디애나주 Allen 카운티 내에는 3개의 시(City)와 5개의 타운(Town)이 있다. 인디애나주 Allen 카운티의 경우 시는 시장(Mayor)이 정부의 최고 관리자이고, 카운티의 경우에는 서기 겸 재무관(Clerk-Treasure)이 최고 관리자이다. Allen 카운티 내의 시와 타운에 거주하는 인구는 272,038명이다. 이 중에서 3개의 시(City)에 거주하는 인구는 263,949명이고, 5개의 타운(Town)에 거주하는 인구는 7,089명이다.

인디애나주 Allen 카운티에는 1등급 시(first-class city)는 없고, 2등급 시(second-class city)로는 Fort Wayne시가 있으며, 인구는 248,637명이다. 그리고 New Haven시와 Woodburn시는 3등급 시(third-class city)이다. New Haven시의 인구는 13,678명이고, Woodburn시의 인구는 1,634명이다. 카운티의 경우 인구가 가장 많은 카운티는 Leo 카운티이며, 인구는 2,915명이다. 그리고 인구가 가장 적은 카운티는 Zanesville 카운티로 인구는 602명이다. 인디애나주 Allen 카운티 내 일반시 정부의 정부 형태와 인구를 나타내면 <표 5-17>과 같다.

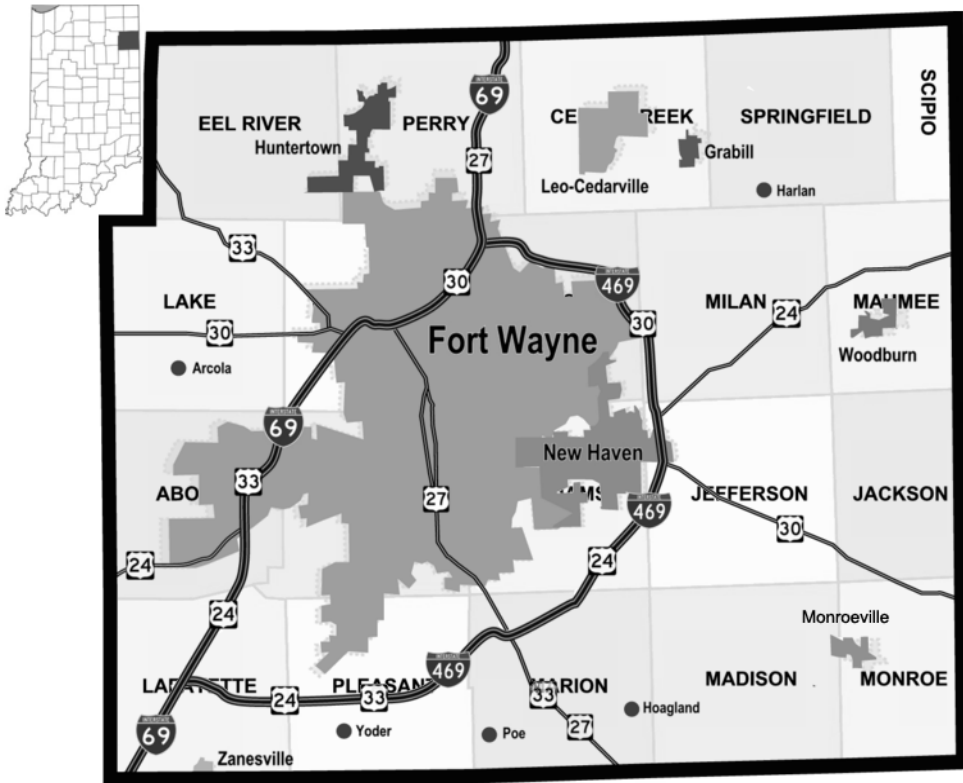
<표 5-17> Allen County 구역 내 시 및 타운의 정부 유형 및 인구

City	Political Description	Title	Population (2005)
FORT WAYNE	CITY	MAYOR	248,637
GRABILL	TOWN	CLERK-TREASURER	1,152
HUNTERTOWN	TOWN	CLERK-TREASURER	2,144
LEO	TOWN	CLERK-TREASURER	2,915
MONROEVILLE	TOWN	CLERK-TREASURER	1,276
NEW HAVEN	CITY	MAYOR	13,678
WOODBURN	CITY	MAYOR	1,634
ZANESVILLE	TOWN	CLERK-TREASURER	602
합계	-	-	272,038

자료: U.S. Bureau of Census(2012)에서 정리.

또한 인디애나주 Allen 카운티 내 일반시 정부인 시(City)와 타운(Town)의 위치를 나타내면 [그림 5-3]과 같다. 포트웨인시와 바로 옆에 붙어 있는 뉴헤븐시가 Allen 카운티의 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다.

[그림 5-3] Allen 카운티 내 일반시 정부인 시(City)와 타운(Town)의 위치



3) Allen 카운티의 Special Districts

인디애나주 Allen 카운티에는 특별구(Special District)가 25개 있다. 인디애나주 Allen 카운티의 특별구는 공항, 도로, 배수, 원예, 위생, 건강과 병원, 도서관, 조명, 하수, 공원, 환경보호, 항구, 공공시설, 법원, 홍수예방, 제방 기관, 자본

증진기관, 직통도로, 수자원과 폐기물처리 등을 기능을 수행한다. Allen 카운티의 특별구는 대부분 Fort Wayne 시에 있다. 인디애나주 Allen 카운티 내 특별구의 정부 명칭, 기능, 소재지는 <표 5-18>과 같다.

<표 5-18> 인디애나주 Allen 카운티 내 특별구의 정부 명칭, 기능, 소재지

Government Name	Function	City
ALLEN COUNTY PUBLIC LIBRARY BUILDING CORPORATION	LIBRARIES	FORT WAYNE
ALLEN COUNTY PUBLIC LIBRARY DISTRICT	LIBRARIES	FORT WAYNE
ALLEN COUNTY REGIONAL WATER AND SEWER DISTRICT	SEWERAGE AND WATER SUPPLY	FORT WAYNE
ALLEN COUNTY SOIL AND WATER CONSERVATION DISTRICT		FORT WAYNE
ALLEN COUNTY SOLID WASTE MANAGEMENT DISTRICT	SOLID WASTE MANAGEMENT	FORT WAYNE
BELLMONT MIDDLE SCHOOL BUILDING CORPORATION		FORT WAYNE
EAST ALLEN ELEMENTARY SCHOOL BUILDING CORPORATION		FORT WAYNE
EAST ALLEN MULTI-SCHOOL BUILDING CORPORATION		FORT WAYNE
EAST ALLEN WOODLAN SCHOOL BUILDING CORPORATION		FORT WAYNE
FORT WAYNE CITY HOSPITAL AUTHORITY		FORT WAYNE
FORT WAYNE HOUSING AUTHORITY	HOUSING AND COMMUNITY DEVELOPMENT	FORT WAYNE
FORT WAYNE SOUTH SIDE SCHOOL BUILDING CORPORATION		FORT WAYNE
HENDRY PARK SCHOOL BUILDING CORPORATION		FORT WAYNE
LEO-CEDARVILLE REGIONAL SEWER DISTRICT	SEWERAGE	LEO
MAYSVILLE REGIONAL WATER AND SEWER DISTRICT	SEWERAGE AND WATER SUPPLY	HARLAN
NEW HAVEN-ADAMS TOWNSHIP FIRE STATION BUILDING CORPORATION	FIRE PROTECTION	NEW HAVEN
NEW HAVEN-ADAMS TOWNSHIP PARK AND RECREATION BOARD	PARKS AND RECREATION	NEW HAVEN
NORTH SIDE HIGH SCHOOL BUILDING CORPORATION		FORT WAYNE

Government Name	Function	City
NORTHWEST ALLEN ELEMENTARY SCHOOL BUILDING CORPORATION		FORT WAYNE
NORTHWEST ALLEN MIDDLE SCHOOL BUILDING CORPORATION		FORT WAYNE
NORTHWESTALLENSCHOOLBUILDINGCORPORATION		FORT WAYNE
SOUTHWEST ALLEN ABOITE SCHOOL BUILDING CORPORATION		FORT WAYNE
SOUTHWEST ALLEN ELEMENTARY SCHOOL BUILDING CORPORATION		FORT WAYNE
SOUTHWEST ALLEN HIGH SCHOOL BUILDING CORPORATION		FORT WAYNE
SOUTHWEST ALLEN MULTI-SCHOOL BUILDING CORPORATION		FORT WAYNE

자료: U.S. Bureau of Census(2012)에서 정리.

4) Allen 카운티 School Districts

인디애나주 Allen 카운티 내에는 4개의 학교구(School District)가 있다. Allen 카운티 내에 존재하는 학교구의 3개는 Fort Wayne 시에 있으며, 1개는 New Haven 시에 있다. 인디애나주 Allen 카운티 내 학교구(School District)의 정부 명칭 및 소재지는 <표 5-19>와 같다.

<표 5-19> Allen 카운티 내 특별구의 정부 명칭 및 소재지

Government Name	Title	City
FORT WAYNE COMMUNITY SCHOOLS	ACCOUNTING	FT WAYNE
EAST ALLEN COUNTY SCHOOLS	SUPERINTENDENT	NEW HAVEN
NORTHWEST ALLEN COUNTY SCHOOLS	SUPERINTENDENT	FORT WAYNE
SOUTHWEST ALLEN CO METRO SCH DST	SUPERINTENDENT	FORT WAYNE

자료: U.S. Bureau of Census(2012)에서 정리.

3. Allen County 정부의 운영 방향 및 예산

1) 비전(Vision) 및 미션(Mission)

앨런카운티는 지방정부의 기본적인 운영 방향을 위하여 비전(Vision)과 전략적 목표(Strategic Goals)를 설정하고 있으며, 이러한 비전과 전략적 목표를 수행하기 위한 조직체계를 구성하여 운영하고 있다(www.allencounty.us)

(1) 비전(Vision)

번영하는(prosperous) 커뮤니티(Community), 전향적인(progressive) 커뮤니티, 안전한(safe) 커뮤니티, 건강한(healthy) 커뮤니티로의 발전을 이끌 수 있는 공공 서비스를 제공하고 관리함으로써 커뮤니티 기반(community-based)의 혁신적(Pinnovative), 전향적(proactive), 실천적(practical) 접근(approaches)을 창조해 내는 리더십을 제공한다.

(2) 미션(Mission)

Allen County 주민의 삶의 질을 개선하기 위하여 전문적이고(professional), 대응적이고(responsive), 효율적이고(efficient), 비용효과적(cost-effective)인 정부 및 커뮤니티 서비스 전달

2) Allen 카운티 정부의 전략적 목표(Strategic Goals)

(1) 효과적인 서비스(Effective Services)

커뮤니티에 대한 서비스의 질(quality), 대응성(responsiveness), 효율성(efficiency), 그리고 비용-효과성(cost-effectiveness)을 향상시키기 위하여 지속적으로 노력한다.

(2) 경제 개발(Economic Development)

재정적인 건전성(financial health), 번영(prosperity), 그리고 지역 경제의 다양성(diversity of the local economy)을 향상시키는 창의(initiatives)를 장려한다

(3) 재정적 책임성(Financial Responsibility)

카운티의 재정적 자원(financial resources)과 자본 증대(capital improvements)의 효과를 영향을 최대화한다.

(4) 협력(Collaboration)

커뮤니티 파트너(partners)와 정부 기구(units of government)의 협력을 증진한다.

(5) 기획(Planning)

지속적이고(ongoing), 장기적인(long) 기획 창의(planning initiatives)을 개발하고 집행한다.

(6) 피고용자 개발(Employee Development)

피고용자(employees)에 대한 지속적인 향상(continuous improvemen)과 전문적인 개발(professional development)을 지원하고 제공한다.

(7) 커뮤니티 개발(Community Improvement)

전진적으로 안전(safe), 건강(healthy), 그리고 견문이 넓은(well-informed) 커뮤니티를 제공한다.

(8) 자연자원(Natural Resources)

자연보존 프로그램과 기법(conservation programs and techniques)에 대한 지

식(knowledge), 의식(awareness), 그리고 실행(implementation)을 증가시킨다.

3) Allen 카운티의 운영 예산

Allen 카운티의 예산은 일반 자금(General Fund)와 특별 자금(Special Funds)로 구분된다. 일반 자금은 카운티의 일반 운영 예산으로 사용되면, 일반 운영 예산 이외의 예산은 특별 자금으로 사용한다. Allen 카운티의 일반자금과 특별 자금을 합한 총 예산은 141,958,572달러이다. 이 중에서 특별자금은 61,208,778달러이고, 일반운영 자금은 80,749,79달러이다. 따라서 Allen 카운티의 2012년도 운영 예산은 80,749,79달러이다. 일반 운영 예산을 분야별로 구분해서 살펴보면, 법 집행 및 사법부 (Law Enforcement and Judicial) 운영 예산이 70.56%로 가장 많고, 정부 운영 및 위원회(Operations, Commissioners, etc.) 예산이 14.29%, 일반 정부 서비스(General Govt. Services) 운영 예산이 9.0%, 재정, 그리고 부동산 및 세금 등(Financial, Real Estate, Taxes, etc.)의 운영 예산 6.15%의 순으로 나타나고 있다.

한편, Allen 카운티의 2012년도 추정 세입은 일반 운영 예산에 맞추어 80,749,79달러로 하였다. 세입 유형별로 살펴보면, 재산세 수입(Property Tax Levy)이 61.46%, 그리고 현금 및 기타 잡수입(Cash and Other Miscellaneous Revenue)이 19.64%, 카운티 선택 수입세(County Option Income Tax: COIT)가 12.63%, 자동차 면허, 소비세(Vehicle License Excise Tax)가 5.01%, 그리고 Rainy Day Funding이 1.26%의 순으로 나타나고 있다.

<표 5-20> 2012년도 Allen 카운티의 예산

분야	항목	예산
Financial, Real Estate, Taxes, etc.	Auditor	1,063,893
	Treasurer	670,632
	Recorder	73,371
	Assessors	2,423,002
	Co Wide Expenses	182,681
	Employee Health Ins	549,219
	Total	4,962,798(6.15%)
Law Enforcement and Judicial	Sheriff	10,544,346
	Confinement Center	10,420,791
	Coroner	524,126
	Prosecutor	4,043,198
	Work Release	878,004
	Police Pension	1,827,831
	Employee Health Ins	5,121,930
	Circuit Court	1,645,244
	Public Defender	1,996,678
	Superior Court	5,168,298
	Clerk of Courts	2,835,096
	Youth Services*	1,278,209
	Juvenile Center	8,597,317
Co Wide Expenses*	2,097,384	
Total	7,265,745(70.56%)	
General Govt. Services	County Bldg Dept	1,305,200
	Park & Recreation	476,705
	Co-op Extension Serv	295,603
	Voter Registration	323,339
	Election Board	930,717
	Plan Commission	1,375,297
	NIRCC	886,284
	Surveyor	849,107
	Drainage Board	650
	Co Wide Expenses*	267,453
	Employee Health Ins	555,390
Total	56,978,452(9.0%)	
Operations, Commissioners, etc.	County Commissioners	2,007,119
	Human Resources	456,648
	County Services	481,603
	Data Processing	1,364,640
	Bldg. Maintenance	3,363,186
	Homeland Security	159,693
	County Council	140,865
	Co Wide Expenses*	424,892
	ARC & Mental Health	2,730,696
	Employee Health Ins	413,457
Total	11,542,799	
TOTAL 2012 GENERAL OPERATING BUDGET		80,749,794
* Unemployment, Workers Comp, Data Contract, Liability Insurance, County Attorney Salaries.		

주) Allen County Auditor. (2012).

4. Allen County 정부의 행정조직 및 기능

1) 최고위원회(Commissioners)

Allen 카운티 최고위원회(Board of Commissioners)는 세 명의 위원(Number)으로 구성되어 있으며, 카운티 정부의 집행부 기능과 입법부 기능을 둘 다 가지고 있다. 카운티 최고위원들(County Commissioners)은 Allen 카운티 유권자들에 의해서 선출되며, 선구구제는 대선거구제(at-large)이다. 집행부(the executive branch)로써 최고위원회(the Board of Commissioners)는 전일제 공무원(full-time county employees)과 시간제 공무원(part-time employees)에게 영향을 미치는 정책을 승인하는 권한을 가지고 있다. 입법부로서 최고위원회는 주로 시(City)와 타운(Town)으로 편입되지 않은 카운티(County) 지역에 영향을 미치는 조례를 통과시키는 권한을 가지고 있다.

Allen 카운티 최고위원회(Board of Commissioners)는 다음과 같은 업무를 수행한다. 첫째, 프로젝트와 서비스의 입찰을 받고, 계약에 서명한다. 둘째, 카운티 예산에 대한 모든 청구를 인가한다. 셋째, 카운티 내의 기획과 지구계획(planning and zoning)에 대한 의사결정기관(Decision-making authority)이다. 넷째, 1,400 마일의 카운티 도로와 1,300 개의 교량에 대한 건설과 유지를 감독한다. 다섯째, 카운티를 위하여 돈을 빌리는 채권을 발행하고, 임대계약을 승인한다. 여섯째, 카운티 내의 법적인 배수시스템을 감시하는 배수 위원회(Drainage Board)로서의 역할을 수행한다. 마지막으로 법원을 포함하여 모든 카운티의 시설물을 운영하고 유지한다.

2) 카운티 의회(County Council)

Allen 카운티 의회(County Council) 7명의 위원(Number)으로 구성되어 있으며, 4명은 구역으로부터 선출되며, 3명은 대선고구제(at-large)로 선출된다. 카운티 의회(Council)는 카운티의 재정 기구(fiscal body)로서의 기능을 수행한다.

의회 의원들(Members of Council) 카운티와 선거구 내에 거주하여야 한다. 또한 의회(Council)는 카운티의 연간 재산세 징수를 결정하고 승인한다. 카운티 의회(County Council)는 카운티의 일년 예산을 설립하는 권한과 책임이 있다 또한 카운티 위원회(Council)는 카운티 정부의 운영에 필요한 기금을 책정하는 권한과 책임이 있다. 카운티 회계 담당자(County Auditor)는 재정 기구의 비서(the secretary)로서의 역할을 수행한다.

카운티 의회(County Council)의 주요 업무는 다음과 같다. 첫째, 법에 정해져 있지 않은 세율을 정하는 독점적인 권한을 가지고 있으며, 세금을 부과한다. 둘째, 카운티 재무관(county treasury)에서 지불되어야 할 예산을 결정하는 독점적인 권한을 가진다. 셋째, 카운티의 기관들이 카운티 회계관(county auditor)을 통하여 제출한 추정예산(안)을 받은 후에 이루어지는 연간 예산(안)의 승인은 주정부 세금 최고위원회(State Board of Tax Commissioners)의 수정에 따른다. 넷째, 헌법의 제한 내에서 발생하는 카운티 채무를 책임진다. 다섯째, 예산이 승인된 이후에 발생하는 추가적인 기금(자금)을 전용하는 권한을 가진다. 여섯째, 카운티 정부의 한 부서에 의해서 넘겨 받은 잉여 자금의 재전용 권한을 가진다. 일곱째, 봉급을 지급받는 사무소장, 부서장, 지원인력 및 피고용인(officers, deputies, assistants and employees)의 봉급을 정하는 권한을 가진다. 마지막으로 새로운 교도소를 설립하고 오래된 교도소를 수선, 개조, 확장하기 위한 자금을 제공하기 위하여 세금을 부과하는 권한을 가진다.

3) 행정 부서(Administrative Department)

(1) 건축국(Building Department)

건축국은 건축(building), 난방(heating), 통풍(ventilation), 냉방(air conditioning), 전기(electrical), 배관(plumbing), (위생)sanitation, 간판(sign)의 규정과 기준(codes and standards)을 관리하고 집행하는 기능을 수행하며, 건물과 구조물의 설계와 건설에 있어서 생활, 건강, 환경, 공공안전과

복지에 대한 최소한의 기준(minimum standards)과 에너지의 조전에 대한 최소한의 기준을 제시하는 것이다.

(2) 계획서비스부(Department of Planning Services)

계획서비스부는 Allen County에 살고 있는 주민들에 대한 지원을 할수 있도록 전문적, 대응적, 효율적, 비용 효과적인 정부 및 커뮤니티 서비스를 제공하고, Allen County에 살고 있는 주민들의 삶의 질을 개선하는 기능을 수행한다. 2008년에 Fort Wayne Land Use Management and Zoning Department와 Allen County Department of Planning Services가 하나의 부서로 통합하였다.

(3) 구매부(Purchasing Department)

구매부는 필요한 재화와 재료를 구매하는 과정에서 필요한 양을 필요한 시기에 믿을만한 출처로부터 가능한 한 최선의 가격과 가치로 제공하는 기능을 수행한다.

(4) 고속도로부(Highway Department)

Allen County 고속도로부는 사람들이 자유롭고 편안하게, 그리고 안전하게 여행하도록 보다 좋은 도로를 건설하는 기능을 수행한다.

(5) 인적자원부(Human Resources Department)

인적자원부는 서비스 지향적인 조직으로 일반 주민들과 카운티 공무원, 선출직 공무원, 부서 장 모두에게 친절하고 효율적인 서비스를 제공할 공무원의 책임을 잊지 않도록 하는 서비스를 수행한다. 이러한 서비스는 고용 기회, 구직과 고용 과정, 피고용자의 봉급 집행 및 감시 등을 포함한다.

(6) Northeastern Indiana Regional Coordinating Council(NIRCC)

NIRCC는 Adams, Allen, DeKalb, and Wells 카운티 지역의 계획을 위해 주

지사가 만든 기관이다. NIRCC는 다른각각의 커뮤니티의 이익을 최대화하기 위하여 다른 계획 활동과 조정한다. 또한 NIRCC는 다양한 커뮤니티 개발 프로그램의 기획과 집행단계에 깊이 관여되어 있다.

4) 건강 및 안전(Health & Safety) 관련 부서

(1) 검시국(Coroner's Office)

Allen 카운티의 검시국(Coroner's Office)은 전문적인 방법으로 모든 사망을 조사하는 기능을 수행한다. 검시국(Coroner's Office)은 Allen 카운티 내에서 발생하는 모든 비자연인 사망, 방치된 사망, 의심스러운 사망에 대한 권한을 가지고 있다. 검시국(Coroner's Office)은 사망의 원인과 방법을 결정하기 위하여 시체를 조사하고, Allen 카운티의 모든 경찰 기관에 도움을 주고, 학교나 조직이 요구할 경우 사망에 대한 교육 및 법 집행 교육훈련 제공하는 등의 업무를 수행한다.

(2) 건강부(Department of Health)

건강부(Fort Wayne-Allen County Department of Health)는 다양한 서비스와 프로그램을 통하여 우리 커뮤니티의 건강과 복지를 증진하고 보호하는 기능을 한다. 건강부는 모든 주민의 건강, 안전, 복지를 증진하고, 커뮤니티에 전문적, 대응적, 비용 효과적인 서비스를 제공하는 공공 건강 기반을 조성하는 역할을 수행한다.

(3) 폐기물관리청(Solid Waste Management District)

Allen 카운티 폐기물관리청(Solid Waste Management District)은 쓰레기 매립에 대한 인디애나의 의존성을 감소시키기 위한 20개년 폐기물 관리계획에 대한 책임을 다하는 기능을 수행한다.

(4) 폐수관리국(Wastewater Management District)

폐수관리청(Wastewater Management District)은 Allen 카운티가 수면 배출 시스템(surface discharge system)을 허용하는 입법을 활용하도록 하기 위하여 설립되었다. 본 청은 이 시스템을 건강부(Department of Health)와 계약하여 운영하고 있다. 이 프로그램의 목적은 하수시스템의 생명을 연장시키는 것이고, 커뮤니티의 건강을 보장하는 것이다.

(5) Allen County Community Corrections

Allen 카운티 교정청은 범죄자들을 관리하는 기관으로 커뮤니티 서비스 작업반(Community Service Work Crew), 가택 구금(Home Detention), 커뮤니티 이행 프로그램(Community Transitions Program) 대상 범죄자를 감독하고, 커뮤니티 통제(Community Control) 대상 범죄자를 카운티 성인보호관찰청(Adult Probation)과 함께 감독하는 기능을 수행한다. 이외에도 약물남용자들을 치료하거나 비영어권 주민에 대한 영어 교육도 실시한다.

(6) 국토안보청(Office of Homeland Security)

Ft. Wayne-Allen County 국토안보청(Office of Homeland Security)은 자연 재난 또는 인위 재난(natural or man-made disaster)의 완화, 기획, 대응과 복구를 조정하기 위하여 모든 시 및 카운티 정부와 부서와 공동으로 업무를 수행한다. 또한 긴급 및 재난 대비에 필요한 정보, 교육, 자원을 제공하고, 야외 경보 시스템(Outdoor Warning Siren System)을 유지 및 운영하고, 통합적 긴급관리계획 및 운영센터를 조정하고, 유해 화학물질의 사용 기록을 관리하고, 다른 카운티, 주 및 지방정부와의 협력을 모색한다.

(7) 보안부(Allen County Sheriff's Department)

Allen County 보안부(Sheriff's Department)는 커뮤니티에 안전, 안보, 서비스

를 제공하기 위하여 협력적으로 업무를 수행하여 Allen 카운티 시민의 삶의 질을 향상시키는 기능을 수행한다.

(8) 피고용자 건강클리닉센터(Employee Health Clinic)

건강클리닉센터(Allen County Employee Clinic)는 카운티 건강계획(County Health Plans)에 포함되어 있는 피고용자와 가족(employees and dependents)의 건강을 지원하는 기관이다.

5) 세금, 재산세, 재정(Tax, Property, Finance) 관련 부서

(1) 사정관 사무소(Allen County Assessor's Office)

Allen 카운티 사정관 사무소(Office of Assessor)는 카운티 내의 모든 재산에 대해 정확하고 일관적으로 시장 가치(market-value-in-use)를 결정하는 권한과 책임을 가지고 있다. 이것은 비용(Cost), 소득(Income), 그리고 거래비교(Sales Comparison)라는 세 가지 접근을 사용함으로써 달성된다.

(2) 회계감사관 사무소(Allen County Auditor's Office)

회계감사관은 카운티의 최고 재정관(Chief Financial Officer)이다. of the County. 회계담당관과 직원(staff)은 카운티 기금의 모든 영수증과 지출을 관리하고, 카운티의 재정 증명을 만들고, 주정부 회계위원회(State Board of Accounts)의 감사에 대비한 연간 보고서를 완성해야 하고, 그리고 1,800명이 넘는 카운티 공무원의 급여를 관리하는 권한과 책임이 있다. 또한 회계담당관과 직원은 Fort Wayne 시를 포함하여 Allen 카운티 내의 모든 정부 단위에 대해 모든 부동산의 소유권 이전을 관리하며, 모든 부동산의 재산세를 계산 및 평가하고, 세금 징수의 분배를 통제해야 한다. 마지막으로 회계담당관은 카운티 위원회(County Council)의 비서(Secretary)로서의 역할도 하여야 한다.

(3) 지역개발공사(Allen County Community Development Corp.)

지역개발공사는 공지뿐만 아니라 집이나 건물을 가진 재산을 제공한다. 공사 재산의 대부분은 주택지로 분류되거나 주택지로 용도지정되어 있지만, 공사는 종종 약간의 상업적인 빌딩과 부지를 가지고 있다. 공사를 공사 소유의 재산을 임대업자, 부동산 투자자뿐만 아니라 집을 짓기를 원하는 사람들에게 판매한다.

(4) 문서기록관 사무소(Recorder's Office)

Allen 카운티의 문서기록관 사무소(County Recorder's Office)는 커뮤니티의 가장 중요한 수 많은 기록물을 보존하는 기능을 수행한다. 사무소 직원들은 고객이 찾고자 하는 기록물을 빠르고 정확한 지원하는 역할을 한다.

(5) 건축사 사무소(County Surveyor's Office)

Allen 카운티의 건축사 사무소(County Surveyor's Office)는 모든 공공토지조사시스템(Public Land Survey System)을 수립하고 재정립한다. 건축사 사무소는 Allen 카운티 내에 있는 구분되어 있는 토지의 모서리 위치에 경계를 표시하여 배치하고 위치상의 자료를 기록한다. 또한 건축사 사무소는 Allen 카운티의 모든 배수 위원회의 활동을 검사하고 진행한다.

(6) 회계담당관 사무소(Treasurer's Office)

회계담당관 사무소(Treasurer's Office)는 보다 효율적인 방법을 개발함으로써 납세자(taxpayer)에게 도움을 주는 기능을 수행한다. 회계담당관 사무소는 납세자가 보다 쉽게 정보를 검색하고, 세금을 납부할 수 있도록 돕는다.

제3절 포트웨인(Fort Wayne)시 정부의 행정체계

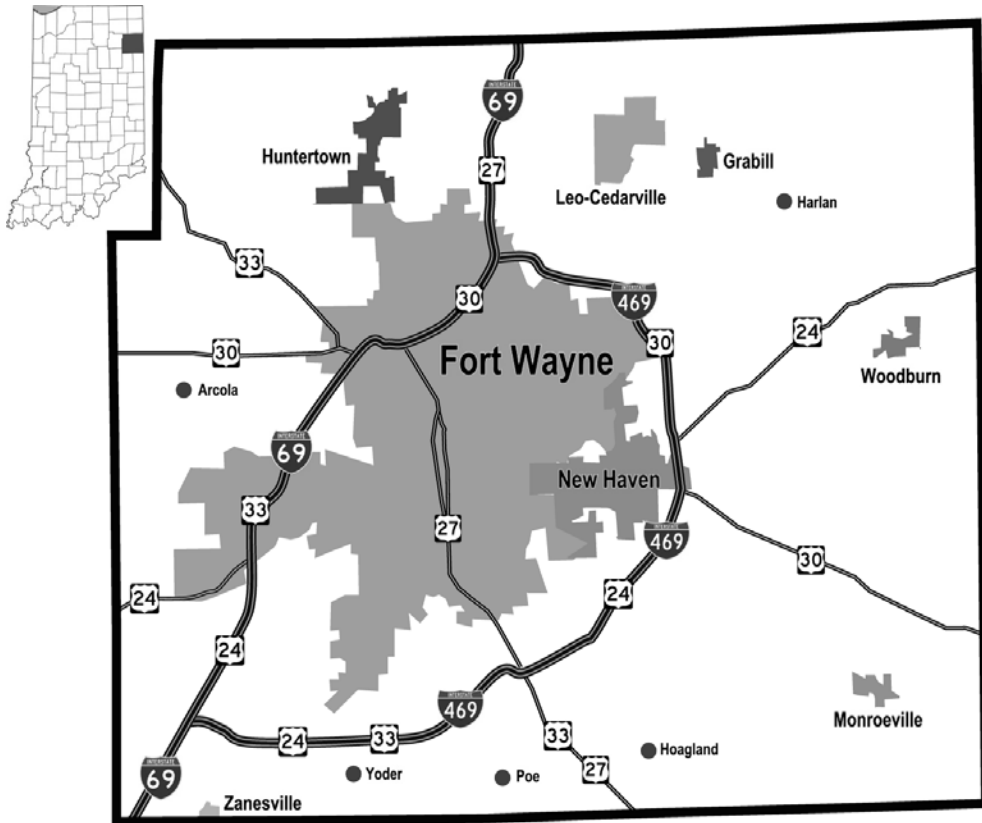
1. Fort Wayne 시의 개요

인디애나주(Indiana State) 앨런 카운티(Allen County)의 카운티 소재지가 있는 도시로써 세인트메리스강(Saint Marys River) 세인트조지프강(Saint Joseph River)이 합류하여 모미강(Maumee River)을 이루는 지점에 있다. 인디애나주 제2의 도시이며, 인디애나폴리스에서 북동쪽으로 190km 떨어져 있다. 비옥한 농장지대에 위치한 철도·선박을 통한 교통의 요지이며 도소매의 중심지이다. 원료 공급이 용이하고 시장이 인접해 있다는 이점과 함께 1840년에 워배시-이리 운하가 건설되고, 1850년대 중반 철도가 개통됨에 따라 급속한 산업발전을 이루었다. 1920년대에는 은행과 보험회사들이 들어서면서 금융업의 중심지가 되었다. 현재는 자동차부품·화물자동차·전기제품·전자부품·다이아몬드 연마공구 등의 제조업이 발달해 있으며, 건강관련산업도 도시 경제에 기여하고 있다.

Fort Wayne는 원래 마이애미 인디언이 모여 살던 주요 마을이었는데, 1700년대 초 프랑스인들이 이곳에 교역소를 세웠다. 1760년 영국인이 습격하여 교역소를 장악하였고, 1763년에는 폰티액 추장이 이끄는 인디언들이 점령하였다. 1794년 앤서니 웨인(Anthony Wayne) 장군이 성채를 건설하면서 도시의 기반이 다져졌다.

교육기관으로는 코디아신학교(1846), 테일러대학교 포트웨인 캠퍼스(1992), 포트웨인예술학교(1897), 포트웨인성서대학(1904), 인디애나대학교와 퍼듀대학교의 공동 포트웨인 캠퍼스(1964), 세인트프랜시스대학(1890) 등이 있다. Fort Wayne 시에서 가장 유명한 3강 축제(Three Rivers Festival)가 매년 7월 중순에 열린다. 1840년 시(市)로 인가되었다. Allen 카운티 내에서 포트웨인시의 위치 및 기타 시 및 타운의 위치는 [그림 5-4]와 같다.

[그림 5-4] 포트웨인시의 위치



2. Fort Wayne 시정부의 운영방향 및 예산

1) 예산의 유형(Budget by Classification) 및 유형별 예산

인디애나주에서 모든 정부 단위의 예산은 인디애나주 회계위원회(Board of Accounts)에서 규정한 양식에 따라서 준비한다. 예산 통제의 법적 수준은 목표 유형(object classifications)에 따른다. 목표는 민간 부문에 의해 비용 계정(expense accounts: 지출내역서) 또는 품목별 예산(line items)으로 불린다. 지출의 주요 유형은 다음과 같다.

첫째, 인적 서비스(Personnel Services)이다. 이것은 봉급, 임금, 피고용자 관련 혜택 등이다. 둘째, 물자(Supplies)이다. 이것은 사무실 사무실 물자, 운영 물자, 수선 및 유지 물자 등이다. 셋째, 기타 서비스 및 요금(Other Services and Charges)이다. 이것은 전문적인 서비스, 의사소통과 교통, 인쇄와 홍보, 보험, 시설물 서비스, 수선과 유지, 임대, 그리고 이자 서비스 등이다. 넷째, 자본 지출(Capital Outlay)이다. 이것은 모든 토지, 건물, 개량, 기계 및 장비 구매 등이다.

Fort Wayne시의 예산 분류에 의한 예산은 <표 5-21>과 같다. 2012년도 예산은 2011년도 예산보다 0.61% 증가한 200,070,095달러이다. 2011년도와 비교하면, 기타 서비스 및 요금 예산이 16.03% 증가하였고, 자본지출이 13.89% 감소하였다. 전체 예산에서 인적 서비스 예산이 74.68%로 가장 많고, 기타 서비스 및 요금 예산이 20.48%이다.

<표 5-21> Fort Wayne시의 예산 분류

	2011년도 승인 예산(\$)	2012년도 승인 예산(\$)	변화
Personal Services	132,228,055	129,860,716	-1.79%
Supplies	7,071,249	7,208,541	1.94%
Other Services & Charges	36,260,424	42,074,038	16.03%
Capital Outlay	1,497,826	1,289,840	-13.89%
Capital Outlay	\$ 177,057,554	\$ 180,433,135	1.91%
CEDIT(카운티 경제개발기금)	21,796,998	19,636,960	-9.91%
Total Budget	\$ 198,854,552	\$ 200,070,095	0.61%

자료: City of Fort Wayne. (2012). General Operating Summary.

2) 포트웨인시의 부서별 예산

Fort Wayne시의 부서별 예산은 <표 5-22>와 같다. 카운티의 경제개발을 위한 카운티 경제개발기금(County Economy Development Income Tax Fund)을 제외한 부서의 총예산(Total Departmental Budget)은 180,433,135달러이다. 부서별로는 공공안전국-경찰(Public Safety-Police) 부서의 예산이 58,833,137달러로 가장 많고, 공공사업국(Department of Public Works)의 예산이 35,597,004달러, 공공안전국-소방(Public Safety-Fire) 부서의 예산이 35,575,490달러의 순으로 나타났다. 따라서 공공안전 부서 및 공공사업 부서와 관련된 예산이 Fort Wayne시 총예산의 약 72% 이상을 차지하고 있다.

<표 5-22> Fort Wayne시의 부서별 예산

		2011 Approved Budget	2012 Approved Budget	% Change
Mayor's Office				
Mayor (1)		\$ 1,278,970	\$ 1,373,393	7.4
Internal Audit		230,838	265,841	15.2
law		506,906	521,300	2.8
	Total	\$ 2,016,714	\$ 2,160,534	7.1
City Clerk				
City Clerk/Parking Administration		\$ 550,764	\$ 560,111	1.7
City Clerk & City Council		979,762	1,005,028	2.6
	Total	\$ 1,530,526	\$ 1,565,139	2.3
Finance & Administration				
Cable Television		\$ 1,133,000	\$ 1,155,000	1.9
Finance & Administration (2)		7,689,104	9,010,582	17.2
	Total	\$ 8,822,104	\$ 10,165,582	15.2
Community Development				
Redevelopment Commission		\$ 583,434	\$ 588,727	0.9
Community Development		4,375,930	4,328,443	-1.1
	Total	\$ 4,959,364	\$ 4,917,170	-0.9
Department of Public Works				
Board of Works (3)		\$ 6,034,296	\$ 9,107,249	50.9
Street Project Management/MVH		991,421	1,005,848	1.5
Street Department/MVH		12,411,025	11,841,318	-4.6
Traffic Engineering/LRS		2,760,881	3,347,660	21.3
Solid Waste		10,207,997	10,294,929	0.9
	Total	\$ 32,405,620	\$ 35,597,004	9.8
Public Safety - Police				
Police (4)		\$ 53,112,969	\$ 52,818,239	-0.6
Police Merit		23,200	5,000	-78.4
Domestic Violence		7,300	5,288	-27.6
Communications (4)		4,153,064	3,195,130	-23.1
Animal Control		2,606,458	2,602,680	-0.1
Law Enforcement Training		206,800	206,800	0.0
	Total	\$ 60,109,791	\$ 58,833,137	-2.1
Public Safety - Fire				
Fire		\$ 35,785,146	\$ 35,352,240	-1.2
Weights & Measures		219,556	223,250	1.7
	Total	\$ 36,004,702	\$ 35,575,490	-1.2
Pensions				
Police Pension		\$ 8,373,030	\$ 9,082,632	8.5
Fire Pension		7,687,612	7,807,978	1.6
Sanitary Officers Pension		491,518	462,882	-5.8
	Total	\$ 16,552,160	\$ 17,353,492	4.8
Parks & Recreation				
	Total	\$ 13,074,454	\$ 12,924,464	-1.1
Metro Human Relations Commission				
	Total	\$ 663,219	\$ 661,123	-0.3
Cumulative Capital Improvement		\$ 918,900	\$ 680,000	-26.0
	Total Departmental Budget	\$ 177,057,554	\$ 180,433,135	1.9
CEDIT Income Tax Fund		\$ 21,796,998	\$ 19,636,960	-9.9
	Total Budget	\$ 198,854,552	\$ 200,070,095	0.6

자료: Common Council, (2012), City of Fort Wayne Budget in Brief

3) 포트웨인시의 세입원

Fort Wayne시의 세입 현황은 <표 5-23>과 같다. 2012년도 총 세입은 204,694,331달러로 추정하고 있다. 세입을 부서 수입과 재산세 수입으로 구분하면, 부서 세입 추정액이 98,670,226달러로 48.2%, 재산세 수입 추정액이 106,024,105달러로 51.8%이다.

<표 5-23> Fort Wayne시의 세입원

세입원	2011 Budget	2012 Budget	% Change
Total Departmental Revenue	\$ 99,689,584	\$ 98,670,226	-1.0
Miscellaneous Taxes	\$ 40,666,552	\$ 40,226,053	-1.1
Licenses & Permits	\$ 3,052,972	\$ 3,409,000	11.7
Intergovernmental Revenue	\$ 35,614,173	\$ 35,791,809	0.5
Charges for Services & Fees	\$ 17,295,551	\$ 16,019,909	-7.4
Fines & Forfeitures	\$ 716,000	\$ 565,300	-21.0
Miscellaneous Revenue	\$ 799,596	\$ 867,105	8.4
Other Financing Sources			
Transfers From Other Funds	\$ 1,544,740	\$ 1,791,040	15.9
Property Taxes	\$ 106,024,105	\$ 106,024,105	0.0
Total Revenues	\$ 205,713,689	\$ 204,694,331	-0.5

자료: City of Fort Wayne, (2012). General Operating Summary.

그리고 Fort Wayne시의 부서별 세입을 세입원별로 살펴보면, <표 5-24>와 같다. 즉, 잡종세(Miscellaneous Taxes) 수입이 40,226,053달러로 가장 많고, 정부간 교부세(Intergovernmental Revenue)가 35,791,809달러, 서비스 및 요금 부과금(Charges for Services & Fees)이 16,019,919달러의 순으로 나타났다.

<표 5-24> Fort Wayne시 세입원의 주요 내역

세입원	2011 Budget	2012 Budget	% Change
Miscellaneous Taxes			
Financial Institution Tax	\$ 702,844	\$ 675,493	-3.9
Auto / Aircraft Excise	6,079,879	6,498,068	6.9
Wheel Tax / Surtax	4,275,898	4,104,798	-4.0
COIT	10,474,310	10,828,844	3.4
CEDIT	18,522,622	17,535,408	-5.3
CVET	610,999	583,442	-4.5
Total Taxes	\$ 40,666,552	\$ 40,226,053	-1.1
Licenses & Permits			
Cable Franchise Fees	\$ 2,472,000	\$ 2,870,000	16.1
Zoning Fees	2,000	1,600	-20.0
Pet, Building & Right of Way Permits	418,600	387,780	-7.4
Tax Abatement Filing Fees	10,000	10,000	0.0
Miscellaneous Fees, Licenses & Permit	150,372	139,620	-7.2
Total Licenses & Permits	\$ 3,052,972	\$ 3,409,000	11.7
Intergovernmental Revenue:			
State	\$ 28,828,527	\$ 28,745,107	-0.3
Local	6,785,646	7,046,702	3.8
Total Intergovernmental Revenue	\$ 35,614,173	\$ 35,791,809	0.5
Charges for Services & Fees			
Services	\$ 3,199,271	\$ 3,112,793	-2.7
Fees	14,096,280	12,907,126	-8.4
Total Services & Fees	\$ 17,295,551	\$ 16,019,909	-7.4
Fines & Forfeitures			
Traffic / Parking Fines	\$ 433,000	\$ 379,000	-12.5
Court Settlements	120,000	24,000	-80.0
Misc. Violations	163,000	162,300	-0.4
Total Fines & Forfeitures	\$ 716,000	\$ 565,300	-21.0
Miscellaneous Revenue			
interest	\$ 62,000	\$ 66,800	7.7
Contributions & Donations	62,000	66,000	6.5
Rental Income	362,416	355,016	-2.0
Sail for Material / Unclaimed Property	45,000	63,000	40.0
Other	268,180	316,289	17.9
Total Miscellaneous Revenue	\$ 799,596	\$ 867,105	8.4
Other Financing Sources			
Sale of Land	\$ -	\$ -	0.0
Transfers From Other Funds	\$ 1,544,740	\$ 1,791,040	15.9
Total Departmental Revenue	\$ 99,689,584	\$ 98,670,226	-1.0
Property Taxes	\$ 106,024,105	\$ #106,024,105	0.0
Total Revenues	\$ 205,713,689	\$ 204,694,331	-0.5

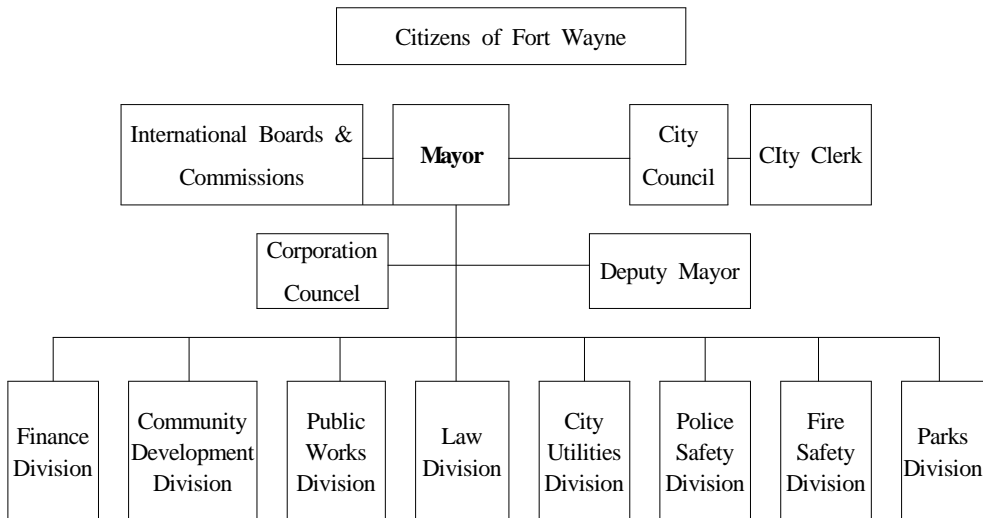
자료: Common Council, (2012), City of Fort Wayne Budget in Brief

3. 포트웨인(City of Fort Wayne) 시정부의 행정조직 및 기능

1) 포트웨인시의 행정조직

포트웨인시의 선출직 공무원으로는 시장(Mayor), 시 서거(City Clerk), 그리고 9명의 시의회 의원들(City Council Numbers)이 있다. 시장이 임명하는 임명직 부서의 장(Director of Division)은 8명이 있다. [그림 5-5]은 포트웨인시(City of Fort Wayne)의 조직도(Organization Chart)이다.

[그림 5-5] 포트웨인시의 조직도(Organization Chart)



자료: Division of Finance and Administration, (2011. 12. 31).

2) 선출직 공무원(Elected City Officials)

(1) Mayor

포트웨인 시장은 시 전체의 투표에 의해 선출되며, 임기는 4년이다. 포트웨인 시장은 포트웨인 시의 행정부 및 집행부의 수장이다. 포트웨인 시장의 주요 의

무는 다음과 같다. 첫째, 주의 법과 시의 조례의 집행을 실행하고 감독한다. 둘째, 시의 재정과 상황, 그리고 시 사무와 관련된 정보를 적어도 1회 이상 시의회에 보고한다. 셋째, 필요한 경우 의회에 특별회의를 요청하고 제안서를 제출한다. 넷째, 공무원을 감독하고 시정부의 효율성에 책임을 다하는 등 법에 규정된 집행 및 행정 업무를 수행한다. 다섯째, 법이나 조례에 따라 시정부 부서의 공무원과 부서장을 임명한다. 여섯째, 채권, 증서, 기업과의 계약을 승인한다. 일곱째, 시의회를 통과한 조례를 10일 이내에 승인 또는 거부한다. 여덟째, 매달 시 부서장과의 회의를 요청한다. 아홉째, 각 부서의 회계를 점검하고 조사하는 사람을 3명 임명한다. 열째, 시 경찰 및 소방 부서를 제외한 모든 임명직 공무원의 공급을 정한다. 마지막으로 특별한 행사, 주, 일을 기념하는 선언을 공포한다.

포트웨인 시장은 광범위한 임명권을 가지고 정책의 집행과 서비스의 효율적인 흐름을 감독한다. 즉, 포트웨인시의 부시장(Deputy Mayor)를 임명하고, 8개의 중요한 행정국(administrative divisions)의 장을 임명하는 권한을 가지고 있다. 그리고 수 많은 위원회 위원(board and commission members)을 지명할 권한을 가지고 있다. 또한 시장(Mayor)의 업무를 지원하기 위하여 시장실(Mayor's Office)을 두고 있다. 시장실은 중요한 이슈에 대한 정보를 수집하고, 중요한 이슈를 분석하고, 미래 시정을 이끌어갈 정책을 개발하는 부서이다. 시장의 정책 방향에 따라 직원들은 시정부의 다양한 갈등을 조정하고, 시의 목표를 달성하기 위하여 다른 정부, 기업, 사회 조직과 협력적으로 업무를 수행한다.

시장실(Office of Mayor) 소속의 특별 부서(special departments)로는 공공정보실(Public Information Office), 311 고객센터(Customer Service Center), 커뮤니티 연락관(Community Liaison's Office)이 있으며, 이들 업무는 부시장이 업무를 관장한다. 또한 시장 직속의 국 단위 부서로 법률부(Law Department)를 두고 있으며, 법률국 산하에 내부 회계감사부(Internal Audit Department)를 두고 있다. 마지막으로 근린 주민조직 및 시민조직을 지원하고 홍보활동을 수행

하는 시민지원부(Neighborhoods and Citizen Advocate Office) 또한 시장실 소속의 주요 부서이다.

(2) 포트웨인시 서기(City Clerk)

포트웨인시의 시 서기(City Clerk)는 시의회(Common Council)를 지원하기 위한 비서의 업무와 기록관리자(secretary and record-keeper)의 역할을 수행한다. 포트웨인 시서기의 임기는 4년이며, 연임에는 제한이 없다. 1년 동안 시에 거주한 사람은 시서기의 자격이 있다. 시 서기의 공식적인 기능과 의무는 다음과 같다. 첫째, 시의회의 회의록 기록을 보관한다. 둘째, 조례집을 준비하고 조례를 편찬한다. 셋째, 시 문서와 책자의 요금을 보유하고 있다. 넷째, 시의 인감을 보관한다. 마지막으로 보험, 구조 등 특정한 사업의 면허세(license fee)를 부과하고 징수한다. 시 서기 사무실의 가장 중요한 업무는 시서기의 감독 하에 시의회를 지원하는 것이다. 사무실은 포트웨인시의 시의회와 모든 시 부서, 그리고 시민들에게 시문서와 정보를 제공한다. 시서기는 포트웨인의 시민들에 의해서 성출되며, 임기는 4년이다.

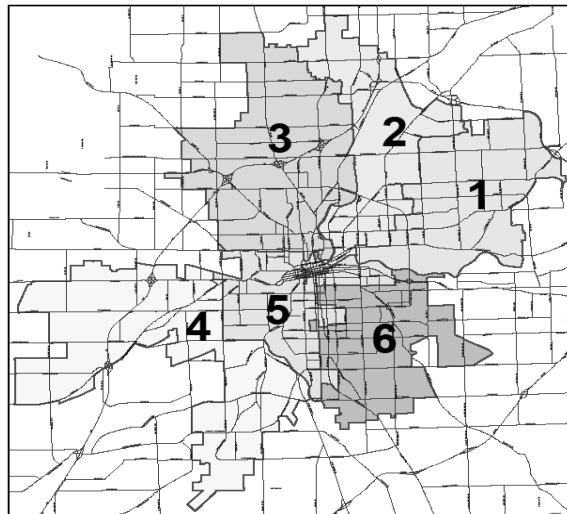
또한 시서기의 업무를 수행하기 위하여 시 서기 사무소(Office of the City Clerk)를 두고 있다. 시서기 사무소는 시의 공식적인 기록을 유지하는 임무 이외에 다음과 같은 구체적인 업무를 수행한다. 첫째, 시정부의 운영을 위해 준비한 모든 입법 서류, 회의록, 기타 기록 문서를 보관하고, 관리하고, 저장한다. 둘째, 시작부터 마지막 승인과 공표까지 전 입법과정을 감독한다. 셋째, 모든 의회 회의를 위한 아젠다를 준비한다. 넷째, 공식적인 시의회 회의와 공청회의 일정을 잡는다. 다섯째, 시의회의 편에서 시 부서의 장, 외부 기관, 일반국민과의 연락책으로써 활동한다. 여섯째, 포트웨인 조례(Code of Ordinances)의 공표, 갱신, 배포하는 업무를 한다. 일곱째, 필요로 하는 사람들이 모든 증명서, 입법, 확인서, 회의 공지, 회의 서류를 참조할 수 있도록 복사본을 관리한다. 일곱째, 다양한 시 부서로부터 나오는 정보와 보고서를 시의회가 요구할 시 제출한다.

여덟째, 모든 시의회 회의의 케이블 방송을 위하여 시장 사무소와 협력적으로 업무를 수행한다. 아홉째, 시 TV의 편집위원회의 위원이 된다. 마지막으로 주차 관리를 총괄한다. 이러한 업무 이외에도 시서기 사무소는 포트웨인 시민과 포트웨인 시의회사이의 연락관이라는 중요한 역할도 수행한다. 또한 시서기는 포트웨인 시 집행부와 시의회 사이의 연락관 역할도 수행한다.

(3) 시의회 의원(City Council Numbers)

포트웨인시의 시의회(Common Council)는 9명의 선출직 의원(elected members)으로 구성되어 있다. 6개의 의회 선거구(council districts)에서 1명씩 선출되고, 3명은 대선거구제 의원(at-large members)이다. 선거구 의원들은 선거구 관할권 내에 살고 있는 유권자들(constituents)을 대표하고, 반면에 대선거구 의원들은 전체 시민(citizens as a whole)을 대표한다. 시의회 의원들은 4년 임기이며, 연임에는 제한이 없다. 시의회 의원은 파트 타임 선출직 공무원(part time elected officials)이다. 포트웨인시의 시의원 선거구(Council Districts)는 [그림 5-6]과 같다. 시의회 선거구는 10년마다 조정한다.

[그림 5-6] 포트웨인시의 시의원 선거구(Council Districts)



포트웨인 시의회(City Council)는 입법부(Legislative Body)로서 시 정부의 조례, 규정, 명령, 발의(ordinances, resolutions, orders and motions)를 통과시키는 권한과 책임이 있다. 이러한 책임과 권한에 따라 시의회는 또한 납세자의 편에서 시의 재산, 시의 재정, 그리고 지출된 모든 돈의 전용(appropriation)을 통제할 권한과 책임도 있다.

시의회 의원들은 포트웨인시 시민의 안전과 안보를 보장하는 방법과 수단을 제공할 의무를 위임받고 있으며, 높은 수준의 삶의 질을 유지하고 증대하기 위하여 일한다.

시의회는 법령과 규정(ordinances and resolutions), 의사소통(communications)에 대한 연구를 수행할 입법사무 행정직원(Legislative Affairs Administrator)로 구성된 직원이 근무하는 사무실을 유지한다. 입법사무행정직원은 시정에 대해 관심과 불만이 있는 시민과 주민이 의원들과 접촉할 수 있도록 도움을 준다.

시의회는 주요 권한으로는 정부를 설립하고 운영할 법인상 및 절차상의 권한, 법적 책임과 배상 관련 권한, 수수료와 요금 관련 권한, 특별한 절차 관련 권한, 해롭고 위험하거나 범죄 활동과 관련된 권한, 건강과 위생 관련 권한, 도로와 교통 관련 권한, 수로 관련 권한, 기획, 지구지정, 건설 관련 권한, 지하 지역에 관한 권한, 공기에 관한 권한, 기술과 사업에 관한 권한, 고공시설물에 관한 권한, 공공 안전에 관한 권한 등 시정의 모든 업무에 관여할 수 있다.

2) 임명직 공무원(Appointed City Officials)

(1) 재정행정국(Division of Finance and Administration)

재정행정국(Division of Finance & Administration)의 임무(mission)는 포트웨인시를 위하여 재정 책임성과 효과적인 행정서비스를 보장하는 것이다. 재정행정국은 시감사관(City Controller)이 관장한다. 재정행정국은 주 법령과 조례에 의해서 요구된 또는 허용된 다음과 같은 의무와 기능을 수행한다. 재정행

정국은 포트웨인시의 모든 재정(fiscal), 계약준수기능(contract compliance functions), 인사(personnel), 노동(labor), 자료처리(data processing), 구매(purchasing), 그리고 공공시설 관리기능(utility administration functions)에 책임이 있다. 재정행정국 내의 부서(Department)는 경리사무소(Controller's Office), 급여과(Payroll), 위기관리과(Risk Management), 구매과(Purchasing), 인적자원과(Human Resources), 보조금과(Benefits), 정보체계과(Information Systems), 재산관리과(Property Management), 그리고 정보체계과(Information Systems) 등이 있다.

(2) 커뮤니티개발국(Division of Community Development)

커뮤니티개발국(Division of Community Development)은 놀라운 커뮤니티 개발을 통하여 활기차고 번영하고 성장하는 포트웨인을 조성하기 위하여 법령과 조례에 의해서 요구된 또는 허용된 의무와 기능을 수행한다. 커뮤니티개발국은 경제적 기회를 확대하기 위하여 창조적인 커뮤니티 기반의 전략을 개발하고 집행하며, 강력한 지역사회를 건설하며, 질적 성장과 발전을 위한 역동적인 체계를 보장한다. 커뮤니티개발국은 포트웨인시의 모든 경제 개발과 재개발 활동에 책임이 있다. 즉, 커뮤니티개발국은 포트웨인시의 최저 주택 및 공공 주택(minimum housing and public housing of the city), 중앙의 법령 집행(central code enforcement), 그리고 커뮤니티 개발계획 활동(community development planning activities) 등 포트웨인시의 모든 계획활동의 관리(administration)에 책임이 있다. 또한 직업훈련(job training partnership) 공공/민간 실업지원(public/private unemployment assistance)을 포함하여 기타 시정 기능(other municipal functions)의 관리(administration) 및 조정(coordination)에 책임이 있다. 커뮤니티 서비스는 커뮤니티의 요구(community need), 사회적 서비스(social services), 공공의 요구(public need), 항공(aviation), 그리고 커뮤니티 조직과 시정 서비스의 조정(coordination of municipal services with community

organizations)에 대응해서 현재 존재하거나 앞으로 개발해야 할지도 모른다.

커뮤니티개발국 내의 주요 부서(Department)로는 국장실(Director's Office)과 정책기획 담당 부국장(Deputy Director of Planning & Policy), 개발 담당 부국장(Deputy Director of Development), 그리고 주택 및 지역사회 서비스 담당 부국장((Deputy Director of (Housing and Neighborhood Services) 등 세 명의 부국장이 있다. 세 명의 국장 산하에는 정책기획 및 운영과(Planning Policy and Operations), 전략기획과(Strategic Planning), 프로젝트과(Special Projects), 개발과(Development), 주택 및 지역 서비스과(Housing and Neighborhood Services), 커뮤니티개발과(Community Development), 주택프로그램개발과(Housing and Program Management), 재개발과(Redvelopment) 등이 있다. 그리고 지역법령 집행과(Neighborhood Code Enforcement) 부서를 두고 있다.

(3) 공공사업국(Division of Public Works)

공공사업국(Division of Public Works)은 일반적인 공공사업 활동에 책임이 있다. 주 법령과 조례에 의해서 요구된 또는 허용된 다음과 같은 의무와 기능을 수행한다. 즉, 공공사업국은 주차 관리(parking administration), 거리 정비(street engineering), 물관리(water resources), 공공사업의 정비 및 유지(engineering and maintenance), 공공사업 건설(public works construction), 그리고 모든 시 공공시설의 운영(operation of all city utilities)에 책임이 있다. 공공사업국 내의 부서(department)로는 공공사업행정과(Public Works Administration), 교통행정과(Transportation Administration), 홍수통제과(Flood Control), 가로조명운영과(Street Lighting Operations), 차량관리과(Fleet Management), 폐기물관리과(Solid Management), 도로관리과(Street Management), 그리고 교 과(Traffic Engineering) 등이 있다

(4) 포트웨인 시설국(Division of City Utility)

포트웨인 시설국(Division of City Utility)은 100,000만명 이상의 포트웨인시 시민들을 위해 마시는 물(drinking water)을 생산하고, 폐수(wastewater)를 처리하고, 빗물 서비스를 제공하고, 그리고 식수와 폐수시설 이외에 3,000마일 이상의 지하수 파이프와 수 만개의 시설을 관리한다. 공익사업국(Division of City Utility)은 다음과 같은 4개의 사업 부문을 가지고 있다. 첫째, 물여과시설(Water Filtration Plant), 물오염통제시설(Water Pollution Control Plant), 물 유지 서비스(Water Maintenance and Service), 물오염 통제 유지(Water Pollution Control Maintenance), 그리고 빗물 유지(Stormwater Maintenance) 업무를 수행하는 고정자산관리부(Capital Asset Management Departments)이다. 둘째, 개발 서비스(Development Services)와 정책 기획(Policy and Planning)을 담당하는 정책 및 기획부(Policy and Planning Departments)이다. 셋째, 고객서비스(Customer Service), 데이터 통제(Data Control), 재정서비스(Financial Services), 그리고 지리정보서비스(Geographical Information Services)를 제공하는 사업서비스부(Business Services Departments)이다. 마지막으로 기획과 설계(Planning and Design) 및 공학 및 지원서비스(Engineering and Support Services)를 제공하는 공학 서비스(Engineering Services Departments)이다. 시설국 내의 부서(Department)로는 사업서비스과(Business Services), 기계과(Engineering), 정책 기획과(Policy and Planning), 자본평가과(Capital Assessment Management) 등이 있다

(5) 공원휴양국(Division of Parks and Recreation)

공원휴양국(Division of Parks and Recreation)은 포트웨인시의 모든 공원(parks)과 레크레이션(recreation) 시설에 책임이 있다. 공원휴양국은 2,800 에이커의 공원과 수 많은 휴양 시설(recreation facilities)을 관리하고, 포트웨인 커뮤니티를 위한 프로그램을 운영하고, 서비스를 제공한다. 공원휴양국 내의 부서

(Department)로는 재정행정과(Finance and Administration), 공원 건물 및 경내 관리과(Park Building and Grounds), 레저서비스과(Leisure Services) 등이 있다.

(6) 공공안전국(Director of Public Safety)

공공안전국(Division of Public Safety)은 경찰국(Police Department), 소방국(Fire Department), 인급의료서비스(Emergency Medical Services), 동물 통제(animal control), 그리고 포트웨인시의 의사소통(communications) 활동에 책임이 있다. 공공안전국은 안전을 제공하고, 질서를 유지하고, 포트웨인 시민의 원리를 보호하는 기능을 수행한다.

공공안전국의 업무를 수행하기 위하여 소방국장(Fire Chief)과 경찰국장(Chief of Police)을 두고 있다. 소방국장과 경찰국장은 관련 부서의 주요 정책 결정, 예산, 장기 계획, 그리고 일상적인 조정 업무에 책임이 있다. 경찰안전국(Police Safety Division) 내의 부서(Department)로는 경찰과(Police), 동물관리과(Animal Care and Control), 통신과(Communications), 경찰실적위원회(Police Merit Commission) 등이 있다. 그리고 경찰안전국(Police Safety Division) 내의 부서(Department)로는 소방과(Fire), 계량 및 측정과(Weights and Measures) 등이 있다.

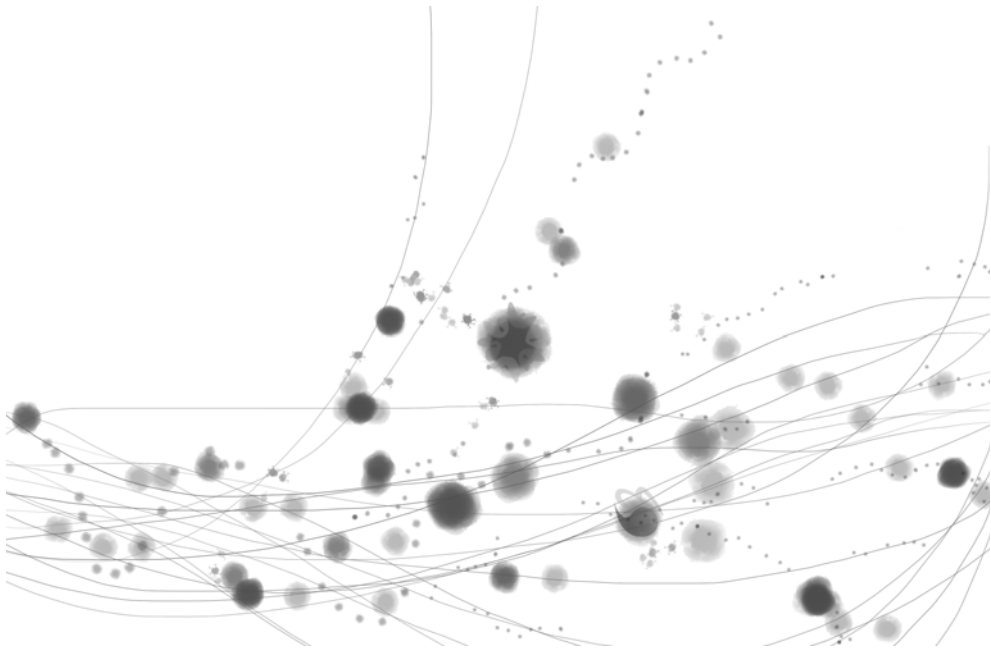
제 6 장

미국 지방정부의 협력적 거버넌스

제1절 협력적 거버넌스의 의의

제2절 미국의 지방정부간 협력적 거버넌스 사례

제3절 미국의 지방정부간 협력적 거버넌스 요인



제 6 장

미국 지방정부의 협력적 거버넌스

제1절 협력적 거버넌스의 의미

1. 협력적 거버넌스의 의미

거버넌스(governance)는 전통적인 정부(government) 이미지와 대조되는 새로운 방식의 정부통치를 의미한다(Osborne, 2010). 거버넌스의 의미는 정부와 시장이라는 이분법적 사고를 지양하고 정부, 시장, 시민사회 등 상호의존적인 행위 주체들 간의 관계를 수평적, 협력적 관계로 이해하려고 한다는 점에서 의미가 있다. 거버넌스의 개념 속에는 정책 문제와 관련된 행위자들이 참여하여 사회적 가치를 배분한다는 점, 공동결정을 통해 사회적 가치를 배분한다는 점, 상호 이익을 모색하고 차이를 조정하는 메카니즘이라는 점, 그리고 거버넌스는 하나의 과정이고, 관계이고, 제도라는 점 등의 공통적인 특징이 있다.

거버넌스는 이해관계에 따라 갈등적 거버넌스와 협력적 거버넌스로 구분할 수 있다(주재복·한부영, 2006). 갈등적 거버넌스는 이해관계가 대립적이고 갈등 상태에 있는 경우이며, 갈등적 거버넌스에서는 상호 배타적인 관계를 통해 서로 적대적이고 대립적인 관계를 형성한다. 갈등적 거버넌스에서는 공식적이고 지속적인 협의의 공간이 존재하기 보다는 사안에 따라서 갈등과 논쟁이 존재한다. 반면에 협력적 거버넌스는 상당 수준 이해관계가 일치할 때 나타나며, 협력적 거버넌스에서 행위자들의 대응방식은 주로 대화와 타협을 통해 이루어진다. 따라서 지방정부 간 협력적 거버넌스는 광역적인 지역 문제를 관련 지방정부들이 협력적으로 문제해결기구를 구성하고, 대화와 타협을 통하여 상생적으로 문제를 해결해 나가는 문제해결 기구라고 할 수 있다.

이와 같이 거버넌스에 대한 다양한 관점과 시각을 수용한다면, 지방 거버넌스(local governance) 역시 구조적인 측면과 과정적인 측면으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 우선 지방 거버넌스를 구조적인 측면에서 보면 지방자치단체의 각 수준 내에서 또는 수준 간에서 형성되는 지방자치단체, 인근 자치단체, 중앙정부, 기업, 시민사회 등을 포함한 다양한 조직 간의 네트워크 구조라고 할 수 있다. 또한 지방 거버넌스를 과정적인 측면에서 보면 지역사회가 의사결정권한을 공유하며, 시민사회의 자치권 확대와 시민참여를 통하여 지방자치단체의 공공재를 생산하고 공급하는 방식이라고 할 수 있다. 결국 거버넌스와 지방 거버넌스에 논의를 종합해 보면, 지방자치단체 간 협력적 거버넌스는 지역사회의 문제를 관련된 이해당사자와 지역공동체 구성원들이 지속적인 상호작용을 통하여 상호 협력적으로 문제를 해결해 나가는 것을 의미한다.

2. 협력적 거버넌스의 요인

거버넌스를 협력적이고 성공적으로 운영하는데 영향을 미치는 요인은 환경적 요인, 구성적·구조적 요인, 운영적 요인 등 다양한 요인이 제시되고 있다(Ansell & Gash, 2007; 이은구 외, 2003; 최영출 외, 2006; 주재복, 2011). 먼저 거버넌스의 환경적 요인은 자원, 행위자의 특성, 행위자간 관계, 사회적 자본 등과 같은 환경적 조건과 관련된 요인을 의미한다. 둘째, 거버넌스의 구성적·구조적 요인은 정보 및 전략의 공유방식, 행위자들의 역할 및 책임의 설정, 의사결정방식, 권한위임방식 등 거버넌스의 구성에 관련된 요인을 의미한다. 마지막으로 거버넌스의 운영적 요인은 거버넌스 내에서 일어나고 있는 행위자들간의 상호작용을 조정하고 관리하는 내부의 운영규칙과 관련된 요인 등이 제시되고 있다. 이와 같이 협력적 로컬 거버넌스를 구축하고 운영하기 위해서는 다양한 요인과 규칙들이 상호 복합적으로 작용하여야 한다는 것을 의미다.

지방정부가 지역 문제를 성공적으로 해결하기 위해서는 협력적 거버넌스에

영향을 미치는 다양한 요인을 종합적으로 고려하여야 하며, 또한 지역 상황과 문제 상황에 적합한 요인을 고려하여야 한다. 결국 협력적 지방 거버넌스는 그 개념이 다양하게 정의되고 있지만 기본적인 공통 요소는 참여성(participation), 투명성(transparency), 책임성(accountability)라고 할 수 있다(주재복·한부영, 2006). 즉, 협력적 거버넌스에서는 기본적으로 이해관계자의 실질적인 참여가 활성화되고, 지역의 정책과정이 투명하여 모든 사람들이 적은 비용으로 관련 정보에 적절히 접근할 수 있어야 하며, 관련 행위자의 행동에 책임성이 담보되어야 한다. 따라서 지방자치단체 간 협력적 거버넌스 역시 지역문제의 해결과정에 일반적인 거버넌스의 주요 요인인 참여성, 투명성, 책임성의 요인은 반드시 담보되어야 한다.

그러나 협력적 거버넌스의 요인에 대한 구체적인 연구는 거버넌스에 대한 정의의 만큼이나 다양하게 제시되고 있다. 첫째, Ansell과 Gash(2007)는 미국의 협력적 거버넌스에 대한 137개의 사례를 분석하여, 협력적 거버넌스에 영향을 미치는 요인을 중심으로 협력적 거버넌스의 모형을 제시하였다. 이들의 모형은 협력적 거버넌스의 핵심 요인으로 협력과정 요인을 제시하고 있다. 그리고 협력과정에 영향을 미치는 맥락적 요인으로 선행 조건, 제도적 설계, 리더십 등 세 가지 요인을 제시하고 있다.

먼저 Ansell과 Gash(2007)는 협력과정 요인의 주요한 하위 구성 요소로는 대면적인 대화를 통한 신뢰형성, 거버넌스 과정에의 몰입, 이해의 공유, 그리고 중간단계의 성과 점검 등의 요인을 제시하였다. 그리고 이러한 요인들이 반복적이고 순차적인 과정을 거치면서 협력적 행동이라는 성과가 나타난다는 것이다.

그리고 선행조건 요인에서는 이해관계자들이 거버넌스에 참여할 수 있는 유인과 제약요인을 제시하고 있다. 즉, 참여자간 권력의 균형, 자원, 지식의 불균형이 존재하거나 갈등에 대한 과거의 경험이 있으면 이해관계자들이 거버넌스에 참여할 유인이 약화된다는 것이다. 마지막으로 참여의 포괄성, 협의체의 독

점성, 명확한 운영규칙, 과정의 투명성을 제도적 설계 요인으로 제시하고 있으며, 그리고 촉진적 리더십 요인 역시 협력과정에 영향을 미친다는 것이다.

둘째, Weiss(1987)는 미국의 지방정부 간 협력에 대한 연구를 바탕으로 지방정부간 협력에 대한 과정모형을 설명하면서 협력에 필요한 전제조건들을 다음과 같이 제시하면서, 이들이 순차적으로 적용된다고 주장하고 있다. 첫째, 협력을 통하여 완화될 수 있는 문제가 존재해야 하며, 둘째, 협력을 통하여 문제를 처리할 이용가능한 자원이 있어야 하며, 셋째, 협력 프로그램을 실행할 제도적 능력, 즉 현존하는 일상적 문제처리 절차들(routines), 하부조직이나 구조, 협력을 위한 정당한 수단 등이 있어야 하며, 넷째, 외부의 유인, 즉, 외부에서 조직의 성과에 대한 새로운 요구를 할 때 협력이 나타난다는 것이다. 즉, 그의 연구는 지방정부간 협력과정에서도 문제의 성격, 이용 가능한 자원, 제도, 외부유인 등이 협력과정에 영향을 미치는 중요한 요인으로 작용할 수 있다는 것을 보여준다.

마지막으로 Labe(1990: 3-20)는 환경 이슈와 관련한 분쟁 해결에서 정부에 의한 강제적 규제(mandatory regulation)라는 해결기제의 한계점을 지적하면서, 지금까지 환경 분쟁이 해결되지 못한 주요 요인과 환경분쟁이 해결과정으로 나아갈 수 있는 몇 가지 협력의 조건들을 제시하고 있다. 즉, 그는 당사자들 간의 지속적인 관계, 미래에 대한 가치화, 해결 규칙과 절차의 명확화, 안정된 협상을 위해 필요한 적절한 보상(compensation), 협상에 대한 일상화된 방법(categorical precedence)의 부재, 믿을만한 정보의 이용, 정부 규범의 존재 등을 협력의 전제조건으로 제시하고 있다.

3. 협력적 거버넌스 유형

광역적인 문제를 해결하기 위하여 일반적으로 활용되고 있는 협력적 거버넌스의 유형은 거버넌스 조직의 성질에 따라 협조 형식, 단일정부 형식, 특별구

형식, 연합제 형식 등 네 가지 유형으로 구분할 수 있다(Bollens & Schmandt, 1982; 이규환, 2001). 첫째, 협조 형식의 거버넌스는 우리나라 대도시권의 행정협의회, 일본의 수도권정비위원회, 미국 로스엔젤레스의 시-군(City-County) 행정협정 등에서 볼 수 있다. 협조 방식은 지방정부 단위의 변경 없이 광역적인 행정을 처리하는 방식이다. 이러한 협조방식의 행정체제가 성공하려면 관련 지방자치단체가 지역 전체의 이익을 고려하고 지역 할거주의나 지방적 사고에서 벗어나야 한다. 즉, 특정한 행정기능의 원활한 수행을 위해 관련 지방자치단체 간 적극적인 협력관계가 필요하다.

둘째, 단일정부 형식의 거버넌스는 편입(annexation), 합병(consolidation), 분리(separation)와 같이 도시권 또는 지역권 전역에 걸쳐 단일정부가 행정권 기능을 담당하도록 하는 것이다. 즉, 단일정부 형식은 합병의 방식을 통하여 사회적·경제적으로 밀접한 관계에 있는 주변지역을 대도시의 관할구역에 편입 또는 합병함으로써 지역문제를 해결하는 방식이다. 단일정부 형식의 거버넌스는 지역 간 이해의 대립이 나타날 수 있으며, 후진지역의 발전 및 개발이 뒤쳐질 가능성도 배제할 수 없다.

셋째, 특별구 형식의 거버넌스는 광역행정체제에 대응할 수 있는 새로운 자치단체를 신설하는 방법의 하나이다. 특별구(ad-hoc district, special district)란 특정의 행정목적에 위하여 행정구역을 초월하여 설치하는 일종의 특별자치단체라고 할 수 있다. 대표적인 특별구의 사례로는 미국의 학교구나 상·하수도특별구가 있다. 특별구는 기존의 지방자치단체는 그대로 존속시키면서 필요에 따라 구역 전체의 관심사를 종합적·통일적으로 처리할 수 있다. 그러나 특별구 형식의 거버넌스는 기존의 자치단체 외에 새로운 행정기관을 중첩하여 설립해야 하기 때문에 지방자치단체의 난립을 초래할 수 있으며, 지방행정에 대한 주민의 관심을 줄어뜨리게 하여 지방행정 전체의 조정 및 통합을 어렵게 할 수 있다는 문제점이 있다.

마지막으로 연합제(metropolitan federation) 형식의 거버넌스는 대도시권을

하나의 정치적 단위로 설정하기 위하여 그 권역내의 모든 자치단체의 존립권한을 그대로 보유하는 방식으로 연합도시를 연방으로 하고, 구역 내의 기존 자치단체는 우방제로 하는 연방제 형태의 도시제이다. 따라서 도시권내 중심도시(광역자치단체)는 구역 전체에 관한 행정기능을 집행하고 연합에 참여하는 소자치단체(기초자치단체)는 지방적인 사무만을 처리한다. 연합제 방식의 거버넌스는 기초자치단체의 독자성을 박탈하는 것이 아니기 때문에 합병과 같이 지방적 감정을 자극하지 않으면서 도시권의 행정통합을 실현할 수 있다. 그러나 이 방식은 기능의 중복을 초래하여 행정의 낭비를 가져올 수 있으며, 행정기관의 다원화로 기관 간 권한의 대립과 분쟁을 초래하여 도시권 행정의 발전을 저해하기도 한다.

제2절 미국의 지방정부간 협력적 거버넌스 사례

1. 앨런카운티와 포트웨인시 정부간 협력의 필요성

앨런카운티(Allen County)와 포트웨인시(City of Fort Wayne)는 카운티 정부와 시 정부의 효율성을 증진시키기 위하여 다양한 형태를 협력을 추진하고 있다. 특히, 앨런카운티 정부와 포트웨인 시정부는 물론 카운티 내에 있는 지방정부의 효율성을 증진하기 위한 협력 사업으로 Building Bridge 개념을 도입하였다(LGESC, 2008). Building Bridge는 앨런카운티 내에 있는 지방정부들의 효율성을 향상시키기 위하여 앨런카운티와 포트웨인시가 도입한 개념이다. 2007년에 포트웨인(Fort Wayne) 시의회(City Council)와 앨런 카운티 최고위원회(Commissioners)가 공동으로 시민위원회(Committee of Citizens)를 구성하기로 합의하였다. 시민위원회의 설립 목적은 포트웨인 시정부와 앨런카운티 정부를

어떻게 하면 가장 효율적인 정부로 만들 수 있는가를 연구하는 것이다. 시민위원회는 포트웨인 시정부와 앨런 카운티정부의 모든 부서 및 기관들을 연구 대상으로 하였다.

시민위원회의 연구 결과 지방정부 효율성 연구위원회(Local Government Efficiency Study Committee: LGESC)가 구성되었다. 그리고 2007년부터 2008년까지 격주로 회의를 진행하였다. 연구위원회는 지방정부의 현재 구조, 인디애나주 법령의 최근 변화, 지방정부 개혁을 위한 인디애나 주의회의 권고안, 그리고 최근 몇 년 동안 발생한 지방정부의 주요 현안 등을 연구하였다. 연구위원회는 포트웨인시와 앨런카운티 정부가 보다 협력적으로 업무를 수행할 수 있는 아이디어를 발굴하는 것에서부터 포트웨인 시정부와 앨런 카운티 정부의 부서를 통합하는 구조적 변화까지 모든 것을 검토하고 논의하였다. 이러한 구조적 변화의 일부는 과거 수 십년에 걸쳐서 수 많은 논쟁을 가져왔던 이슈들이며, 시-카운티 공공 건강 위원회의 통합, 부서의 재구축, 앨런카운티 공공도서관 시스템 등 몇 가지는 현실화 되었다.

이러한 연구를 통하여 지방정부 효율성 연구위원회는 정부간 협력과 효율성에 가장 큰 영향을 미치는 변화가 이미 인디애나 주의회에 의해서 권한을 부여 받았다는 것을 발견하였다. 앨런카운티-모든 인디애나 카운티-를 위한 개혁의 핵심은 효율성과 책임성이 있는 정부서비스를 만들어낼 수 있도록 이러한 변화를 수용하는 방법의 모색이다. 이와 같이 좋은 기회를 무시하는 것은 앨런카운티 공동체의 비전과 진보를 방해하는 논쟁을 연장시킬 것이다.

이러한 변화는 재산세에 대한 개혁적인 입법에서 시작되었다. 이 법은 재산세 납세자들을 위한 안전장치(Circuit Breaker) 개념을 의미 있게 재정의(refine)하는 것이다. 안전장치 개념은 재산세 세율과 부담금을 조정하기 위한 한 정부의 조치가 같은 세금 기반을 공유하는 모든 다른 정부 단위의 재산세 세입에 영향을 미치는 인디애나주의 각 카운티 내의 상황을 설정하고 있다. 즉, 안전장치 개념은 현재 모든 지방정부 단위가 한 지방정부 단위가 취하는 재정 결정의

영향을 공유하도록 강요하는 단일 시스템을 가지고 있다는 것이다. 만약 한 지방정부 단위가 지출을 증가시키면, 다른 모든 지방정부 단위는 지출을 줄여야 한다는 것이다. 이와 같은 새로운 재정적 상호관계 때문에 지방정부 단위의 협력의 다리(bridge of cooperation)를 구축하려는 요구가 중요하다.

연구위원회는 앨런카운티와 포트웨인시의 선출직 리더에게 이러한 개념을 심사숙고하여 검토하라고 요구하였다. 즉, 선출직 및 임명직 공무원이 관할권의 경계를 초월하여 커뮤니티의 우선순위를 토론하고 합의하도록 하는 협력적 계획 및 과정을 개발하도록 요구하였다. 안전장치(Circuit Breaker) 법이 이미 마련되어 있다는 사실이 자동적으로 지방정부간 협력을 가져오지는 않기 때문이다. 교량 관리에 들어가는 비용을 누가 지불해야 하는가에 대한 논란, 그리고 시와 카운티 경찰서의 사무실을 어디에 두어야 하는가에 대한 포트웨인시와 앨런카운티 사이에 진행되고 있는 논란이 등이 이를 뒷받침 해 준다.

안전장치의 효과에 대해 활용하는 방법을 이해하는 커뮤니티들은 현명하게 예산을 지출할 것이고, 전략적으로 커뮤니티의 우선순위를 정할 것이고, 그리고 투자와 일자리가 더 매력적인 것으로 만들어 나갈 것이다.

이와 같이 지방정부의 효율성을 증진시키기 위하여 도입된 Building Bridge의 개념은 인디애나주 법령의 변화 없이 지방적으로 제도화될 수 있다. 교량을 건설하는 것은 양 모두에게 신뢰를 준다. 신뢰는 협력의 기본이다. 진정한 지방정부간 협력은 제한된 공공 자원을 가장 효율적으로 사용하는 것이다. 지방정부간 협력을 위해서는 모든 지방정부의 리더가 Building Bridge 달성하기 위하여 공동으로 노력하여야 한다. 즉, 각 지방정부의 리더가 Building Bridger가 되어야 한다. Building Bridger는 확신을 가진 지방의 리더가 되어야 한다. Building Bridger는 다음 선거를 의식하지 않고 더 나은 미래를 보는 선견지명이 있어야 한다. Building Bridger는 행동지향적이고, 정실인사를 하지 않고, 자기 이익을 벗어나 앨런카운티의 모든 시민의 이익을 우선시 하여야 한다.

이러한 인식 하에 지방정부 효율성 연구위원회(Local Government Efficiency Study Committee: LGESC)는 앨런 카운티 정부와 포트웨인 시정부에 몇 가지 협력 과제를 제시하였다. 연구위원회가 제시한 과제의 일부는 앨런 카운티와 포트웨인 시가 지속적인 논의를 통하여 협력 사업으로 채택한 과제도 있다. 반면에 일부 과제는 앨런 카운티와 포트웨인시의 이해관계 때문에 현재도 논의 중이다. 여기에서는 앨런 카운티 정부와 포트웨인 시정부가 추진을 완료하였거나 추진 단계에 있는 협력 사례를 소개하고자 한다.

2. 재정적 협력(Fiscal Collaboration)

재산세 납세자들을 위한 안전장치(Circuit Breaker) 개념의 입법은 재산세 세율과 부과금을 수정하려는 한 정부의 조치가 동일한 세금 기반을 공유하는 모든 다른 지방정부의 재산세 수입에 영향을 미치는 상황을 설정하고 있다. 예를 들어, 일반 보증채(원금과 이자 지불이 보증되어 있는 지방정부 채무) 발행의 통과는 잠재적으로 지방정부의 종합 세율을 증가시킨다. 종합 세율의 증가는 안전장치(Circuit Breaker)가 적용되는 상황에서 추가적인 재산세 부담으로 진행된다. 그 결과 재산세 기반을 공유하고 있는 다른 지방정부들은 예상된 재산세 세입의 감소를 가져온다. 따라서 지방정부의 재정적 독립성은 줄어들 것이다.

인디애나 주의회는 최근 몇 년 동안 지방정부의 재정적 조치가 납세자에게 미치는 영향을 종합적으로 고려하는 포럼(forum)으로서의 역할을 수행할 수 있도록 위하여 몇 가지 상이한 재정기제를 제안했었다. 전통적으로 이러한 기능은 카운티 세금조정위원회(County Board of Tax Adjustment)에 의해서 이루어졌다. 그러나 이 위원회는 카운티 내의 관할권에 대한 세율, 예산, 부담금을 줄이려는 조치를 거의 하지 않았다. 앨런카운티 의회는 1980년대 후반에 세금조정위원회를 폐지하고, 2007년에 다시 앨런카운티 세금조정위원회(Allen

County Board of Tax Adjustment)를 재설립하였다. 또한 2009년에는 인디애나 주법에 따라 세금 및 자본사업 위원회(Tax and Capital Projects Board)를 설립하기로 하였다. 이 위원회의 기능은 재산세를 부과하는 지방정부의 예산, 세율, 분담금을 조사하는 것이다. 이러한 변화는 앨런카운티 내에서 세금을 부과하고 있는 다양한 지방정부들을 위한 적절한 포럼이 있다는 것을 의미한다. 즉, 지방정부의 기능과 관할권 전체 납세자들의 수요에 대해 우선순위를 어떻게 결정하고, 재산세와 소득세 전략을 어떻게 수립하고 집행하며, 지방정부들이 각 지방정부의 욕구와 재원을 의미 있게 이해하며, 협력적으로 행동하는 방법을 찾고 있는지에 대한 논의가 부족함을 의미한다.

이러한 문제를 해결하는 출발점은 앨런카운티 내의 지방정부들이 재정 정상회의(Fiscal Summit)를 개최하는 것이다. 연구위원회는 앨런카운티 내에 있는 모든 지방정부들이 관할권 넘어서는 이해, 기획, 그리고 협력의 목적을 위하여 재정 정상회의를 개최할 것을 권장하였다. 정상회의를 통하여 모든 참여자들이 그들의 예산, 제안된 세금을 및 부과금, 그리고 예측되는 자본 수요에 관한 정보를 공유하기를 기대한다. 앨런카운티와 포트웨인시 정부가 정상회의 개최를 주도해야 한다. 특히, 앨런카운티 정부의 리더십이 필요하다. 왜냐하면, 카운티 회계담당관(County Auditor)은 현재의 지방정부 구조 하에서 범 카운티적인 재정 공무원에 가장 가깝기 때문이다. 또한 포트웨인의 회계 사무소(Controller's Office)와 앨런카운티의 회계 사무소(Auditor's Office)의 분석 능력은 증가하였지만, 서로가 가지고 있는 재정 정보를 공유할 장치를 가지고 있지 않다. 2008년에 제정된 재산세 시스템은 지방정부들이 재정 정보를 공유하도록 하고 있다. 앨런카운티의 회계 사무소(Auditor's Office)는 이러한 제안을 주도할 가장 논리적인 조직이다. 포트웨인 시정부, 특히 의회의 지도력 역시 필요하다. 왜냐하면 의회는 앨런카운티 소득세 위원회에서 지배적인 역할을 하고 있기 때문이다. 앨런 카운티 내의 지방정부들이 재정 정보와 이해를 공유하기 위해서는 공동의 재정 기관을 설립할 필요가 있다.

3. 전략적 협력(Strategic Collaboration)

현재 앨런카운티 정부와 포트웨인시 정부는 모두 내부적인 전략적 계획(Strategic Plan)을 시행하고 있는 과정에 있다. 두 정부의 전략적 계획 과정은 조직의 효율성을 높이는 실질적인 조치들이다. 그러나 이러한 전략적 계획 과정이 협력적으로 이루어진다면, 앨런카운티 내 지방정부의 효율성은 훨씬 높아질 것이다. 만약 지방정부들이 협력적으로 전략적 기획에 참여한다면, 각 지방정부의 지도자들은 다른 지방정부가 직면하고 있는 이슈, 관심사, 강점, 기회를 보다 잘 이해할 수 있을 것이다. 그리고 이러한 노력이 지속된다면, 앨런카운티 정부와 포트웨인시 정부는 경쟁에서 협력으로 나아갈 수 있다.

따라서 전략적 협력은 훨씬 더 관할권을 초월하는 효과를 가져올 수 있다. 현재 앨런카운티 정부와 포트웨인시 정부 모두 지역 주민들의 바람, 욕구, 원하는 것, 기대를 얻기 위한 최선의 노력을 활용하지 않는다. 두 지방정부 모두 예산의 우선순위를 설정하기 위하여 내부의 계획 과정을 활용하고 있다. 그러나 어떻게 지방정부가 전체 유권자들에게 더 잘 봉사하고, 지출에 대한 우선순위를 정하는 과정에서 상호 활발하고 의미 있는 과정을 만들어 내지 못하고 있다. 따라서 상호 전략적 협력을 강화하기 위해서는 이러한 과정에 전체 지역주민들과의 적극적인 파트너십이 중요하다.

다음으로 공공안전 역시 전략적으로 너무 중요해서 두 정부가 분리해서 계획할 수 없다. 공공안전을 위한 인력과 장비의 가장 효율적인 배분을 위하여 범카운티를 포괄하는 공공안전기획위원회(Public Safety Planning Committee)의 설립을 추진하여야 한다. 앨런카운티 산하 타운십 소방서가 이미 안전 서비스를 제공하고 있다고 하더라도, 포트웨인시가 새로운 소방서를 구축하고 직원을 채용하는 것을 시민들은 반대하지 않을 것이다. 인디애나 주정부의 정부개혁위원회는 지방정부를 넘어서는 공공안전 서비스의 조정은 향상된 서비스, 서비스의 질과 비용에 대한 책임성, 그리고 경제의 규모로 부터 오는 비용절감 등

다양한 장점이 있다고 하였다.

공공안전 서비스는 포트웨인시와 앨런카운티가 지방 세입의 많은 부분을 지출하는 영역이다. 일반시, 타운십, 특별구, 그리고 카운티 정부 모두 앨런카운티 커뮤니티에 대한 경찰, 화재예방, 그리고 긴급서비스를 공유하고 있다. 사고적인 관점과 운영적인 관점에서 이러한 다양한 기관들이 모두 잘 운영되고 있다고 믿는다. 그러나 지방 거버넌스와 자원할당의 관점에서 보면, 장기적이고 협력적인 전략적 기획을 하고 있다는 증거는 거의 없다.

따라서 카운티 내에 있는 모든 지방정부의 조정을 통하여 공공 안전 자원의 공급에 대한 효율성을 증대시켜 나가야 한다. 이를 위해서는 앨런 카운티의 공공안전과 재난에 관련이 있는 모든 지방정부가 참여하여 지방정부간 협력을 위한 협약을 체결하고, 협약에 따라 앨런카운티의 공공안전을 위한 하나의 조직체를 설립할 필요가 있다. 현재 앨런 카운티 최고위원회(Board of County Commissioners)가 중심이 되어 공공안전을 위한 전략적 협력을 추진해 나가고 있다.

마지막으로 채택할 만한 가치가 있는 또 다른 전략적 협력은 구매력이 결정이다. 이를 위해서 앨런카운티에 내에 있는 지방정부들이 공공구매(Public Purchasing) 협력의 창설이 필요하다. 포트웨인시와 앨런카운티는 구매 부서(Purchasing Department)의 통합에 관심을 가져왔다. 먼저 포트웨인시장이 지방정부 구매 협력의 창설을 제안했다. 그리고 시 의회와 카운티 의회가 두 부서의 합병을 추천하는 구매 협력을 지지하였다. 결국 포트웨인 시장의 주최로 구매 파트너십 정회의(Purchasing Partnership Summit)가 개최되었다.

4. 서비스의 연합(Combination of Services)

우수한 정부 성과를 달성하기 위해서는 엄격한 예산의 사용, 증가하고 있는 주민의 요구에 대한 대응, 그리고 높아지는 수요에 대한 대비와 더불어, 어떤

서비스는 지방정부들이 연합하여 제공되어야 의미가 있다. 먼저 앨런 카운티 내에 있는 모든 공공안전 기관에게 서비스를 제공하는 통합된 긴급의사전달센터를 만들어야 한다. 이 과제는 공공 포럼에서 폭넓게 논의 되었고, 원칙에는 동의가 이루어 졌다. 그러나 긴급의사전달센터의 통제권, 직원, 그리고 규약을 어떤 지방정부가 가져야 하는가에 대해 문제가 발생하였다.

1990년대 후반에 앨런카운티와 포트웨인시는 공공안전 의사전달을 지원하기 위하여 장비시스템의 마련을 위한 연합 조직을 만들었다. 그리고 앨런카운티 다기관 의사전달 파트너 협약(Allen County Multi-Agency Communications Partnership Agreement)을 체결하고, 앨런카운티와 포트웨인시가 동등하게 3명씩 위원회 위원을 선출하도록 하였다. 지방정부개혁위원회(Commission to Reform Local Government)의 추천에 따라 최근에 인디애나 주법은 2014년까지 각 카운티에 2개 이상의 보고 센터를 둘 수 없도록 하였다. 따라서 앨런카운티도 통제권에 대한 현재의 교착 상태가 지방정부의 효율성을 증가시키고 납세자들에게 지방 서비스를 제공하는데 부정적인 영향을 미친다는 점을 인식해야 한다. 최근에 이 문제와 관련하여 포트웨인시와 앨런카운티가 진지한 토론을 시작했다는 것은 고무적이다.

둘째, 포트웨인-앨런카운티 공공안전 운영시설의 공동 사용이다. 앨런카운티 정부의 보안관 부서(Sheriff's Department)와 포트웨인시의 경찰부서(Fort Wayne Police Department)가 하나의 건물에 합동으로 입지하고 있는 것은 서비스 연합을 통한 협력의 좋은 사례이다. 과거에 두 부서는 조건과 설계 때문에 물리적으로 부적절한 시설에 입주해 있다. 현재 앨런카운티에 있는 두 개의 중요한 경찰 기관이 시설을 공유되고, 재정적으로 협력하고 있다.

셋째, 범 카운티적인 운영서비스 국을 신설할 필요가 있다. 모든 지방정부는 분명히 공통의 기본적인 내부 지원기능을 가지고 있다. 인적자원 관리, 정보관리, 자동차 관리 등의 예를 들 수 있다. 이러한 기능은 직접적으로 지역의 선거 구민에게 서비스를 제공하지 않는다. 그러나 지방정부의 운영을 위해서는 어느

정도 필수적인 지원 서비스이다. 대부분의 경우에 각 지방정부는 이러한 지원 기능을 독립적으로 내부의 직원들이 수행하고 있다. 예를 들면, 포트웨인시와 앨런카운티는 정보기술의 관리를 외부의 판매 회사와 계약해야 수행하고 있다. 따라서 이러한 지원서비스 기능을 통합적으로 제공하기 위한 앨런카운티 운영 서비스기관(Allen County Operational Services Bureau)을 설립할 필요가 있다. 이 기관은 지방정부들이 참여에 대해서는 선택을 가지게 하는 지방간 협력 협약(Interlocal Cooperation Agreement)을 통해 설립될 수 있다. 이 기관은 직접적으로 선별된 지원서비스를 제공하거나, 또는 민간 부문의 회사와 계약할 수도 있다. 지방정부의 핵심적인 역량이 아닌 지원서비스를 효율적으로 제공하는 것이 재정지출 절약의 기본이다.

마지막으로 카운티에 있는 모든 일반시(City and Town)는 폭우 관리에 대해 협력해야 한다. 폭우는 정부 관할권의 경계와 관련이 없이 영향을 미친다. 그러나 현재의 폭우관리시스템은 매우 혼란스럽고 중첩적인 시스템이다. 현재 카운티 정부의 배수위원회(County Drainage Board)가 배수관과 배수시설에 대한 책임이 있다. 현재의 시스템은 도시와 교외 지역에서 보다는 농촌 지역에서 더 잘 작동한다. 도시 지역에서 발생하는 폭우 시 배수문제는 점차 복잡화되고 있으며, 공공, 민간, 커뮤니티 연합이 공동으로 책임을 져야 한다. 또한 대규모 일반시는 공공 배수시스템의 유지에 보다 큰 책임이 있다. 포트웨인시는 이러한 기능을 지원하기 위하여 개인의 재산세를 기초로 하는 공공관리 요금체계를 만들었다. 카운티 정부는 일반시에 통합되지 않은 교외지역에서의 공공 배수 시설을 지원하기 위한 재정시스템을 가지고 있지 않다. 배수 시스템은 법적으로 카운티 시스템이다. 즉, 일반시들 내에서 일부 폭우시스템의 관리는 카운티 배수위원회의 관할권 하에 남아있다 현재 포트웨인시는 독자적인 방식으로 폭우관리 문제와 씨름하고 있다. 따라서 효과적인 폭우관리를 위해서는 앨런카운티 내에 있는 모든 일반시들이 카운티 정부와 함께 협력하여야 한다.

5. 교통체계의 협력(Transportation Collaboration)

앨런카운티에 있는 모든 지방도로와 교량을 유지하기 위한 범 카운티적인 교통기관을 설립할 필요가 있다. 연방으로부터 지원받는 기금에 의해 운영되는 고속도로 사업의 기획은 앨런카운티에 통합되었다. 그러나 이제는 기획 뿐만 아니라 도로와 교량의 건설 및 유지도 통합된 접근을 하여야 한다. 지방도로와 교량의 건설 및 유지를 위한 기금의 주요 원천은 주정부가 부과하고 징수하는 가솔린 세(gasoline tax)이다. 주정부 가솔린 세의 일부는 지방도로 및 교량 계정과 자동차 고속도로 계정의 형태로 카운티와 일반시 정부로 되돌아온다. 앨런카운티 내에 있는 일반시 정부의 일부는 가솔린 세를 재산세로 보충한다. 따라서 카운티와 일반시의 도로 시스템을 유지하기 위하여 사용된 가솔린 세 수입을 보충하는 자동차 세/누진세를 도입하였다. 최근에 앨런카운티와 포트웨인시는 역시 전통적인 가솔린 세 원천을 보충하기 위하여 카운티 경제개발 소득세(CEDIT)를 사용하였었다. 그러나 가솔린 세, 자동차 세/누진세, 그리고 지방소득세는 범 카운티 세이다.

교통 유형은 지방 정부의 관할권 경계에 의해서가 아니라 토지 사용 유형에 의해서 주도된다. 앨런카운티 정부와 참여를 원하는 일반시에 의해서 만들어진 지방간 협력 협약(Interlocal Cooperation Agreement)을 통하여 범 카운티 교통기관(Transportation Authority)을 설립하고, 이를 통하여 지방도로와 교량을 유지하는 것을 고려할 때이다. 모든 가솔린 세와 자동차 세/누진세 수입은 교통기관을 지원하기 위하여 사용될 수 있다. 교통기관의 거버넌스는 정부간 협력협약에서 정해진 대로 공동으로 임명한 위원회에 책임을 둔다.

6. 토지이용 기획의 통합(Consolidation of Land Use Planning)

지난 몇 년에 걸쳐서 포트웨인시와 앨런카운티는 두 정부의 토지 허가 기능

을 하나의 조직으로 통합하기 위하여 노력하여 왔다. 이러한 노력은 업무의 중복성을 감소시키고, 토지사용시스템을 보다 잘 이해할 수 있게 만들고, 기획 담당 직원이 가지고 있는 핵심 역량의 장점을 살리기 위한 약속이었다. 앨런카운티 내의 다른 네 일반시와 함께, 앨런카운티와 포트웨인시 정부는 토지 이용의 또 다른 중요 단계를 통합하려고 노력하고 있다.

첫째, 범 카운티적인 종합 계획을 만들고 채택하는 것이다. 그러나 종합 계획은 범위가 넓고 해석이 다양하다. 반대로 개발 검토와 허가 기능은 토지 사용 기획 과정의 마지막에 온다. 많은 근본적인 토지 이용, 개발, 그리고 공공 기반 시설의 기획 이슈는 종합 계획의 채택과 개발 허가의 승인의 사이에서 나타난다. 이러한 개발 결정 과정-지구지정, 개발계획 승인, 세부 도면 승인-은 어떻게 커뮤니티가 실제로 개발되는가에 관해 많은 것을 말해준다. 이러한 결정의 영향은 현재의 정부 단위의 관할권 경계를 초월한다. 이와 같이 관할권을 초월하는 지방정부들이 공유하게 되는 영향은 몇 년 전에 앨런카운티 최고위원회와 포트웨인시가 기획과 개발 중인 이슈를 다루기 위한 시-카운티 소통 및 협력위원회(City-County Communication and Cooperation Committee)가 설립되었을 때 이미 인식하고 있었다. 따라서 보다 진척된 논의를 위해서는 이 위원회의 성격을 바꾸어야 한다. 즉, 각 관할권이 자신의 계획 위원회를 가지는 자문형(advisory) 계획 위원회에서 공동의 범 카운티적인 위원회가 이러한 역할을 가지도록 하는 지역(area) 계획 위원회로 전환하여야 한다. 이것은 앨런카운티 내의 모든 정부를 위한 하나의 계획 위원회만 있는 것이다. 카운티와 참여하는 일반시의 입법부는 각각 지구지정에 대한 마지막 투표권을 가지는 반면, 이것은 하나의 통합된 계획 위원회이다.

둘째, 앨런카운티와 포트웨인시를 위한 공동의 지구지정과 세부 통제 조례를 채택하는 것이다. 포트웨인시와 앨런카운티는 최근에 공동의 종합계획을 채택하였다. 그리고 그들의 토지 이용 규제 직원들을 결합하였다. 토지 이용 규제를 위한 공동 조직으로 업무를 수행하는 것은 다음의 논리적 단계일 것이다. 이러

한 과정은 이미 공동 계획(Plan-it Allen) 과정에 따라 집행중이며, 지방 계획가들은 이 문제에 대한 지속적인 대화를 하고 있다.

제3절 미국의 지방정부간 협력적 거버넌스 요인

한국의 지방자치단체와 마찬가지로 미국의 지방정부들도 지방재정이 악화되면서 지방정부 운영의 효율성을 추구하고 있다. 즉, 지방재정의 효율적인 운영을 위하여 지방정부가 개별적으로 제공하는 서비스를 통합하거나 인근 지방정부와의 연계 협력을 통하여 서비스를 제공하려는 노력들이 나타나고 있다. 앨런 카운티(Allen County) 정부와 포트웨인(Fort Wayne) 시 정부 역시 이러한 문제 인식을 바탕으로 다양한 분야에서 상호 협력을 통하여 서비스를 제공하기 위하여 Building Bridge 개념을 도입하였다(LGESC, 2008). 그리고 앨런카운티 정부와 포트웨인 시정부는 Building Bridge 프로젝트를 통하여 카운티 정부와 시정부의 효율성을 향상시켜 나갈 수 있었다.

포트웨인 시정부와 앨런 카운티정부가 이러한 협력 사업을 성공적으로 추진할 수 있었던 요인은 다음과 같다. 첫째, 포트웨인 시정부와 앨런 카운티정부가 지방재정이 점차 악화되고 있다는 위기의식을 공유하고 있었다는 점이다. 즉, 앨런카운티 정부와 포트웨인 시정부는 부동산 경기의 침체로 지방재정이 악화되면서 행정서비스 비용을 줄여야 한다는 위기의식을 공유하였다는 것이다. 그리고 이러한 지방재정의 위기를 벗어나기 위해서는 상호 협력을 통한 행정의 효율적인 운영이 필요하다는 공감대를 형성하였다는 것이다. 그리고 이러한 공감대를 바탕으로 지방재정의 효율적인 운영방안과 행정서비스의 효율적인 제공방안을 공동으로 연구하기 시작하였다. 결국 위기의식을 공유한 앨런카운티와 포트웨인시의 당사자들이 직접 논의과정에 참여하면서 협력이 시작되었다.

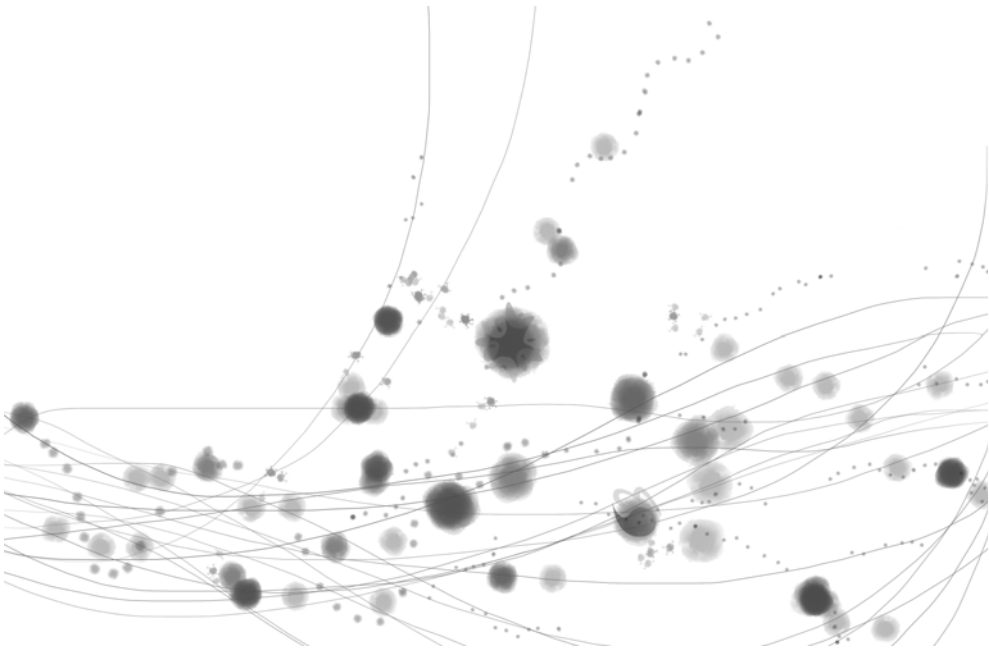
둘째, 공동의 참여적 문제해결기구를 만들어 문제를 해결해 나갔다는 것이다. 지역문제의 직접적인 이해 당사자가 참여하고 이해관계를 상호 공유하고 있다고 하여도 지역주민, 시민사회단체 등 지역사업의 직·간접적인 이해 관계자들을 설득시키지 못한다면 협력적 거버넌스를 형성하기는 어려울 것이다. 다원화된 사회에서는 지방정부만으로는 지역의 문제를 해결하기는 불가능해졌다. 따라서 정책과정에서의 지역주민 및 시민참여의 확대는 지역정책이나 지역사업의 수용성을 높이고 갈등을 줄이는데 필요한 요소이다. 앨런카운티와 포트웨인시는 공동 문제의 담당 공무원과 양 지방정부가 추천하는 전문가들이 참여하여 포트웨인 시정부와 앨런카운티 정부를 어떻게 하면 가장 효율적인 정부로 만들 수 있는가를 연구하는 연구위원회를 구성하였다. 그리고 연구위원회의 논의과정에 지역의 다양한 시민단체와 시민들을 참여시켜 의견을 수렴하였다. 즉, 앨런카운티와 포트웨인시는 협력적 거버넌스를 형성하기 위하여 거버넌스의 초기단계부터 지역의 이해 관계자들과 전문가들을 연구위원회의 활동에 적극적으로 참여시키고, 지역주민과의 지속적인 대화와 설득을 통하여 상호 신뢰를 형성하였다.

셋째, 포트웨인시와 앨런카운티는 상호 신뢰를 바탕으로 체계적이고 심층적인 연구를 통하여 과제를 도출하고 우선순위를 선정하여 단계별로 추진해 나갔다. 먼저 관련 당사자들이 직접 참여하여 지속적이고 체계적인 연구를 통하여 실행 가능한 과제를 도출하였다. 그리고 과제와 관련된 각 부서의 참여를 통하여 과제의 우선순위를 도출하였다. 그리고 이러한 과제들을 우선순위에 따라 가능한 것부터 단계적으로 추진해 나갔다. 그리고 실행과정에 대한 지속적인 점검을 통하여 추진과정에서의 문제를 보완해 나갔다.

마지막으로 실무자들간의 합의가 어려운 과제, 그리고 시민들에게 중요한 영향을 미치는 주요 과제는 앨런카운티의 장과 포트웨인시의 장이 정상회의를 개최하여 문제를 해결하였다. 즉, 전문가들과 실무진간 논의를 통하여 해결하기 어려운 문제는 앨런카운티와 포트웨인시의 최고책임자가 직접 만나서 문제의

원인을 파악하고 대안을 제시해 나갔다. 그리고 과제의 추진과정에서 앨런카운티의 장과 포트웨인시의 장은 지속적인 만남을 통하여 최선의 방안을 찾고자 노력하였다.

제 7 장 결 론



제 7 장 결 론

본 연구는 미국 지방정부의 협력적 거버넌스에 대한 실증적 연구를 통하여 한국 지방자치단체의 협력적 거버넌스를 유도하는 요인을 탐색하고자 하였다. 이를 위하여 먼저 미국의 정부간 관계의 변화와 미국의 지방정부 행정체제를 고찰하였다. 그리고 미국 지방정부의 협력적 거버넌스 사례분석을 통하여 한국에서의 시사점을 제시하였다.

먼저 제2장에서는 미국의 정부간 관계에 대하여 살펴보았다. 먼저 미국의 정부간 관계에 대한 일반적 이해를 바탕으로 미국의 연방정부와 주정부 관계, 그리고 미국의 주정부와 지방정부의 관계의 변화를 고찰하였다. 제3장에서는 미국 지방정부의 현황 및 행정체제를 살펴보았다. 미국의 지방정부 유형, 미국 지방정부의 변화, 미국의 카운티(County) 정부와 미국의 일반시(Municipalities) 정부, 그리고 타운 및 타운십(Town and Township) 정부에 대하여 살펴보았다. 제4장에서는 미국의 주정부, 특히 인디애나주(Indiana State)를 중심으로 미국 지방정부의 현황을 구체적으로 파악하였다. 인디애나주의 카운티(County) 정부, 인디애나 주의 일반시(Municipality), 인디애나 주의 특별 목적 지방정부, 그리고 인디애나 주의 타운십 정부의 현황을 구체적으로 살펴보았다. 제5장에서는 미국 주정부 및 지방정부의 행정체계에 대하여 구체적으로 살펴보았다. 특히, 인디애나 주정부의 행정체계, 앨런카운티(Allen County) 지방정부의 행정체계, 그리고 포트웨인(Fort Wayne) 시정부의 행정체계에 대하여 구체적으로 살펴보았다. 마지막으로 제6장에서는 미국 지방정부의 협력적 거버넌스 사례를 분석하였다. 특히, 미국 인디애나주의 앨런카운티와 포트웨인시의 협력적 거버넌스의 사례를 분석하고 협력적 거버넌스의 성공 요인을 도출하였다.

본 연구 결과 미국의 경우에도 재정운영과 행정서비스 전달의 효율성을 강화하기 위하여 다양한 분야에서 지방정부들이 상호 협력하고 있다는 것을 알 수 있었다. 즉, 앨런카운티와 포트웨인시의 협력적 거버넌스 사례에 대한 분석을 통하여 다양한 분야에서 가시적인 협력의 성과를 나타내고 있음을 알 수 있었다. 특히, 재정정보 공유 등을 통한 재정적 협력(Fiscal Collaboration), 전략적 계획과정에서의 협력(Strategic Collaboration), 공공안전시설의 공동이용 등 서비스의 연합(Combination of Services), 지방도로 및 교량의 공동관리 등 교통체계의 협력(Transportation Collaboration), 그리고 범 카운티적인 토지이용 종합계획의 수립 등 토지이용 기획의 통합(Consolidation of Land Use Planning) 분야에서 가시적인 성과를 나타내고 있었다.

인디애나주의 앨런카운티와 포트웨인시가 협력적 거버넌스를 통하여 가시적인 성과를 도출할 수 있었던 주요 요인으로는 위기 의식의 공유, 공동의 참여적 문제해결기구의 구성, 체계적인 연구를 통한 과제 도출 및 우선순위 선정, 그리고 지방정부간 정상회의 개최를 통한 적극적 문제 해결 노력 등을 들 수 있다. 이러한 미국의 지방정부간 협력적 거버넌스 요인들은 한국의 지방자치단체간 협력적 거버넌스의 운영에 도움을 줄 수 있을 것이다.

참고문헌

- 이규환. (2001). 도시권 개발을 위한 광역행정체제에 관한 연구. 「국가정책연구」. 15(2): 147-172.
- 이은구 외. (2003). 「로컬 거버넌스」. 서울: 법문사.
- 주재복 외. (2011). 지방자치단체의 협력적 거버넌스 재설계 방안. 서울: 한국지방행정연구원.
- 주재복·한부영. (2006). 「갈등 유형별 협력적 로컬거버넌스의 구축방안」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 최영출 외. (2006). 「지역 경쟁력 강화와 로컬 거버넌스」. 서울: 대영문화사.
- Allen County Auditor. (2012). *2012 Allen County Budget*. Allen County Council.
- Bollens, John C. and Henry J. Schmandt. (1982). *The metropolis, its people, politics, and economic life*. New York: Harper & Row.
- Bowman, Ann O'M. and Richard C. Kearney. (2012). *State and Local Government: The Essentials*. Boston: Wadsworth.
- Division of Finance and Administration. (2011). *Comprehensive Annual Financial Report*. City of Fort Wayne.
- Dunleavy, P. (1981). *Urban Political Analysis*. London: MacMillian.
- Goldsmith, M. (1986). *Urban Political Theory and Management of Fiscal Stress*. Aldershort: Gower.
- Grossback, Lawrence J. (2002). The Problem of State-Imposed Mandates: Lessons from Minnesota's Local Governments. *State and Local Government Review*. 34(Fall): 183-197.
- Hamilton, Miller & Paytas. (2004). Exploring Horizontal and Vertical Dimensions of the Governing of Netropolitan Regions. *Urban*

- Affairs Review*. 40(November).
- Indiana Chamber of Commerce. (2011). *Here Is Your Indiana Government*. Indianapolis: McGraw-Hill.
- LGESC(Local Government Efficiency Study Committee). (2008). *Building Bridges: Concepts to Improve the Efficiency of Local Government in Allen County*. LGESC: Fort Wayne.
- May, Peter J. (1996). *Policy Design and Discretion: State Oversight of Local Building Regulation*. Annual meeting of the American Political Science Association. San Francisco.
- Osborne, Stephen P. (2010). *The New Public Governance?*. New York: Routledge.
- Rabe, Barry G. (1990). The Hazardous Waste Dilemma and the Hazards of Institutionalizing Negotiation. In Mills. Miriam K.(ed.). *Conflict Resolution and Public Policy*. New York, Westport, Connecticut, London: Greenwood Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- U.S. Bureau of Census. (2012-2009). www.census.gov.
- Weiss, J. A. (1987). Pathway to Cooperation among Public Agencies. *Journal of Policy Analysis and Management*. 7(1): 94-117.
- Wolman, H and M. Goldsmith. (1992). *Urban Politics & Policy*. Oxford: Blackwell.
- Wright, Deil. (2007). *Understanding Intergovernmental Relations*. California: Brooks/Cole Publishing Co.